# 2020 평화논문 경진대회
# 논문집

이 책자는 「2020 평화논문 경진대회」 수상작
모음집으로, 논문의 내용이 외교부의 공식 입장은 아닙니다.

# 목 차

## 최우수상

○ 동북아 공통문화유산의 평화적 관리방안에 관한 연구 ……2
김 담 ‖ 한국해양수산개발원

## 우수상

○ 개성공단의 중장기적 발전을 통한 한반도 평화증진 방안 연구 ……17
이남수 ‖ 동국대학교

○ 동아시아 평화질서 구축 방안 ……34
장도경 ‖ 연세대학교

## 장려상

○ 사랑은 나눌수록 늘어나고 슬픔은 나눌수록 줄어든다 ……57
신지수 ‖ 인하대학교 법학전문대학원

○ 평화의 길은 서울로 통한다 ……76
장민기 ‖ 성균관대학교

○ 동아시아와 대한민국의 평화적 재배치 ……95
정지환 ‖ 연세대학교

<최우수상>

# 동북아 공유문화유산의 평화적 관리방안에 관한 연구

-남·북·중·일의 유네스코 유산 등재협력을 중심으로-

한국해양수산개발원 김 담

<목 차>

[요약문]

[본문]

Ⅰ. 서론 : 문화유산을 둘러싼 동북아 내 갈등 대두

Ⅱ. 동북아 공유문화유산과 유네스코 공동등재협력

Ⅲ. 이중등재유산의 통합을 통한 한반도 평화모색

Ⅳ. 결론

[참고문헌]

[요약문]

동북아 국가들은 오랜 시간 역사·지리적으로 가깝게 지내온 이웃국가이자 다양한 경험을 공유해온 동반자이다. 하지만 최근 들어 문화유산을 둘러싼 동북아 내 대립이 심화되고 있다. 특히 유네스코 유산등재경쟁이 심화되며 갈등의 골이 깊어지고 있다. '원조'논쟁에서 역사문제의 시비에 이르기까지 수많은 논쟁이 벌어지고 있으며 유네스코가 정치·수단화 되고 있다.

본고에서는 동북아 평화협력증진을 위한 첫 번째 방법으로서 유네스코 유산의 '공동등재'를 제안하고자 한다. 국가 간의 문화다양성을 인정하고 등재 작업을 함께하는 과정을 거침으로써 다툼이 아닌 상생의 길을 모색하고자 하는 것이다. 공동아이템 발굴 및 소통을 통해 국가 간 입장 조율을 계속해나간다면 경쟁상황에서 불가피하게 나타났던 갈등요인을 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그리고 한 걸음 더 나아가 같은 형태의 문화유산이 유네스코 목록에 중복으로 등재되어 있을 경우 하나의 항목으로 통합하는 '통합등재'라는 새로운 방안을 모색하고자 한다. 이 방법은 아리랑과 김장을 각자 단독 등재한 남한과 북한을 중심으로 적용할 수 있다. 한민족의 문화유산이 유네스코 목록 내에서 별개의 유산으로 취급을 받는 것은 남북 소통의 부재를 상징하는 것과 같다. 만약 한반도 분단이라는 특수한 상황에 놓인 남북이 중심이 되어 유네스코 유산을 통한 협력을 도모한다면 평화적 분위기 조성은 물론이고 동북아를 넘어 전 세계 차원에서 좋은 선례가 될 것이 자명하다. 이외에도 다양한 해결책이 존재하겠지만 본고에서는 남·북·중·일 공유문화유산의 평화적 관리와 화합을 모색하는 차원에서 위 두 가지 방법을 우선적으로 검토하고자한다.

* 주제어 : 동북아협력, 유네스코, 문화유산, 공동등재, 이중등재, 통합등재, 한반도평화

# Ⅰ. 서론 : 문화유산을 둘러싼 동북아 내 갈등 대두

동북아 국가들은 오랜 시간 역사·지리적으로 가깝게 지내온 이웃국가로서 다양한 경험을 공유해왔다. 언어·의복·생활양식에 이르기까지 크고 작은 영향을 주고 받아왔으며, 그 과정 속에서 유사한 형태의 문화유산을 보유하게 된 것은 필연적일 것이다. 하지만 최근 들어 문화유산을 둘러싼 동북아 내 대립이 심화되고 있다. 특히 '유네스코 등재유산'[1]을 중심으로 한 갈등의 골이 깊어지고 있다. 문화유산의 '원조'가 누구인지를 따지는 것은 물론이고 역사적 문제의 시비로까지 확산되고 있으며, 이와 같은 상황 속에서 '유네스코 유산 등재'는 점차 수단화되고 있다.

문화유산의 소유권을 주장함으로써 일어나는 대립의 예로서는 단오, 농악, 아리랑 등이 있으며[2], 자국에서 유래한 문화라고 생각했던 것을 다른 나라에서 유네스코 유산으로서 먼저 등재할 시 마치 '내 것'을 '남'에게 빼앗긴 듯 한 느낌에서 기인하여 발생하곤 한다. 이와 관련해서는 앞으로 한반도와 비슷한 문화를 가지고 있지만 중국에 소속되어있는 조선족의 문화유산 등재 시 문제가 발생할 가능성이 높으며 주로 무형문화유산분야와 관계되는 경향이 깊다.

역사와 관련해서는 각 국가가 가지고 있는 '기억'이 서로 제각각이기 때문에 문제가 야기된다. 같은 장소·같은 사건이라고 하더라도 받아들이는 입장이 모두 다르기 때문이다. 우리나라의 입장에서는 강제징용의 아픔을 담고 있는 군함도가 역사문제를 배제한 채 유네스코 유산으로서 등재된 사실을 납득하기 힘들다.[3] 하지만 반대로 가해국의 입장인 일본이 중국의 난징대학살 기록이 세계기록유산으로 등재에 된 것에 반발한 사실도 존재한다. 심지어 일본은 분담금 납부 중지라는 강수를 두어 유네스코 측에 압력을 행사하기도 하였다.[4]

---

1) 유네스코 등재유산은 세계유산(문화/자연/복합), 인류무형유산, 세계기록유산으로 나뉘며 사업마다 각각의 등재체계와 기준을 가지고 있다. 세계유산은 1975년 세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약, 인류무형유산은 2003년 무형유산보호협약(, 세계기록유산은 1995년 기록유산보호 일반지침을 근거로 한다. 세계유산은 건조물과 같은 유형유산, 인류무형유산은 춤, 노래와 같은 무형의 유산, 세계기록유산은 서적, 영상과 같은 형태의 유산을 대상으로 한다. 본고에서는 세 개의 유산을 합쳐 '유네스코 등재유산'으로 칭한다.

2) 중앙일보, 「한국의 문화유산 등재 소식에 분노하는 중국인, 왜?」(2019.08.16.)

3) 연합뉴스, 「'세계유산등재 4년' 군함도 역사미화 여전…강제징용은 '실종'」(2019.04.14.)

이처럼 국가중심주의에서 비롯된 정치적 행위들은 유네스코에 유산등재사업이 사라지지 않는 이상 계속 전개될 가능성이 농후하다. 그렇지만 유네스코처럼 국제적으로 공개된 공간 속에서 언제까지고 한 쪽의 입장만을 고수할 수는 없는 노릇이다. 그 의도가 어찌되었든 문화유산이라는 것은 "모든 인류가 공동으로 보존하고 관리해야"[5] 하는 공동체의 산물이기 때문이다. 따라서 동북아 국가들은 현재와 같은 갈등과 대립의 틀을 깨고 유네스코 유산보호사업의 본 목적인 문화유산의 보호·보존은 물론이고 더 나아가 문화협력의 거점으로서 발돋움해야 할 것이다.

본고에서는 그 협력의 첫걸음으로서 동북아 국가 간 유네스코 유산의 '공동등재'를 제안하고자 한다. 국가 간의 문화다양성을 인정하고 등재 작업을 함께하는 과정을 거침으로써 다툼이 아닌 상생의 길을 모색하고자 하는 것이다. 이때 대화와 공동아이템 발굴을 통해 국가 간 입장 조율을 계속해나간다면 경쟁상황에서 불가피하게 나타났던 갈등요인을 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그리고 한 걸음 더 나아가 같은 유네스코 유산목록에 중복등재 되어있는 유산을 통합할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이 방법은 특히 남한과 북한에 적용할 수 있을 것이다. 하나의 형태를 가진 문화유산을 상세명칭만 달리하여 개별적으로 단독등재한 사례가 있기 때문이다. 따라서 남북 공동등재 협력과 동반해 '통합등재'라는 방법을 새롭게 제안하고자 한다. 분단 상황에 놓인 남북이 중심이 되어 유네스코 내 평화적 분위기를 조성한다면 동북아를 넘어 전 세계 차원에서 좋은 선례가 될 것이 자명하다.

이외에도 다양한 해결책이 존재하겠지만 본고에서는 남·북·중·일 공유문화유산의 평화적 관리와 화합을 모색하는 차원에서 위 두 가지 방법을 우선적으로 검토하고자한다.

---

4) 중앙일보, 「日정부, 난징대학살 유네스코 등재 "매우 유감" 반발」(2015.10.10.); 중앙일보, 「일본 입김에…유네스코 "세계기록유산제도 변경"」(2016.05.16.)

5) UNESCO, 세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)(1972.11.16)

# Ⅱ. 동북아 공유문화유산과 유네스코 공동등재협력

## 1. 유네스코 등재유산현황 및 공동등재 권장

유네스코 유산보호사업의 제도화는 문화유산의 보호·보존에 대한 인식을 크게 전환시켰다. 유산 발굴 및 보호의식제고와 함께 문화유산은 전 인류가 마땅히 함께 지켜나가야 하는 의미 있는 것으로서 자리 잡기 시작하였다.[6] 유네스코 등재 세계유산 중 가장 먼저 시행된 세계유산의 가입국 수는 192개국에 달하며 이미 1,200여건 이상이 등재되어 있는 상태이다. 인류무형문화유산과 세계기록유산도 300건 이상의 목록이 등재되어 있다.[7] 결코 적지 않은 숫자이다.

세계유산의 경우에는 건조물 같은 유형(有形)의 형태를 띠고 서유럽 중심을 정책을 가지고 있는 반면, 인류무형문화유산이나 세계기록유산은 형태에서의 제약이 적고 정책방향성이 비서구 국가를 중심으로 하고 있기 때문에 많은 나라들이 등재에 열의를 보이고 있다. 특히 문화재 보호정책이 체계화되어 있던 한국, 중국, 일본은 발 빠르게 움직여 많은 종목을 리스트에 등재시켰다. 인류무형문화유산의 경우 2018년 말 기준 122개 회원국이 참여하여 약 419건의 대표목록을 가지고 있는데, 전체목록 중 한중일 세 국가가 차지하는 비율이 약 20%정도로 상당히 높은 편이다.[8]

<표2-1>를 보면 한국은 무형문화유산 뿐 아니라 세계기록유산에서 두각을 나타내고 있으며, 중국과 일본도 전체적으로 많은 등재유산을 보유하고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 자국의 유산보호에 대한 인식이 제고되었기 때문이라고 파악할 수도 있겠으나, 실질적으로는 문화유산을 둘러싼 열띤 경쟁이 지속되고 있는 것에 불과하다.[9] 그 원인에는 유네스코 유산이 가져오는 국가 이미지제고와 홍보효과와 같은 대외적인 이유도 존재하지만 소수민족을 중

---

6) UNESCO, 세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)(1972.11.16)

7) 유네스코와 유산(http://heritage.unesco.or.kr/) 유산현황 참고

8) 함한희, 「아리랑, 김치 그리고 국가주의」,『비교민속학』, 비교민속학회, 제59집, 2016, pp.414-420 ; 김덕순, 「남북 무형유산 교류 협력의 다자간 협력 틀 모색 - 유네스코 인류무형문화유산 남북 공등 등재 사례」,『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.52 No.3 ,2019, p.258

9) 함한희, 「아리랑, 김치 그리고 국가주의」,『비교민속학』, 비교민속학회, 제59집, 2016, p.412

심으로 한 국가정체성 확립과 정치담합도모[10], 역사 미화 등 대내적인 요인도 포함되어 있음을 부정할 수는 없다.[11]

<표2-1> 유네스코 유산등재 현황

| | 대한민국 | 중국 | 일본 | 북한 |
|---|---|---|---|---|
| **세계유산** (2019년 기준 167개국, 1.121건) | 13건 | 52건 | 21건 | 2건 |
| **인류무형문화유산** (2018년 기준 117개국, 429건) | 20건 | 31건 | 24건 | 3건 |
| **세계기록유산** (2017년 기준 124개국+8개기구, 432건) | 16건 | 13건 | 6건 | 1건 |

출처: 유네스코와 유산(http://heritage.unesco.or.kr/) 참고로 필자 정리

여러 가지 이유에서 등재경쟁이 심화되자 유네스코 측은 "문화적 소유권을 두고 예상치 못한 논란이 있었음을 인정"하고 "서로 다른 공동체와 국가 간 상호 이해와 존중에 기여"를 위해 다국간 공동등재를 장려하기 시작했으며[12] 적극적으로 권장하고 있는 상태이다.[13]

---

10) 이장원·홍우택, 「중국의 문화적 팽창주의」, 『국제정치논총』, 한국국제정치학회, 48(2), 2008, pp.44-45

11) 연합뉴스, 「'세계유산등재 4년' 군함도 역사미화 여전…강제징용은 '실종'」 (2019.04.14.)

12) UNESCO, 「강릉공동무형문화유산 권고문」(2009.12.09.)

8. 긴급보호무형유산목록 및 인류무형문화유산대표목록상 다국간 공동등재가 문화간 대화 및 협력 수단이 될 수 있도록 유네스코가 공동등재 기준, 지침, 절차를 구체화하도록 요청한다.

9. 유네스코와 밀접히 협력해 다국간 공동 등재 준비 및 추진을 위한 역량강화 워크숍을 개최한다.

10. 유네스코가 지방자치단체 및 비정부단체들의 무형문화유산 다국간 공동등재 노력을 권장하도록 요청한다.

13) UNESCO, 무형문화유산 보호협약 이행을 위한 운영지침(2014 5차 본회의 개정본)

13.유산이 한 개 이상의 당사국 영토에서 발견된 경우, 당사국들이 긴급보호목록과 인류무형문화유산대표목록에 공동으로 복수국가 등재 신청을 하도록 권장한다.

15.둘 이상의 당사국들은 공동으로 국제원조 신청서를 위원회에 제출할 수 있다.

## 2. 공유문화유산의 발굴을 통한 동북아 공동등재협력

많은 국가들이 유네스코 유산등재에 뛰어들고 있다. 이와 같은 상황에서 공동등재가 등재 과열화에 제동을 걸 수 있을 것인지는 신중히 확인해야함이 분명하다. 하지만 문화유산의 선점욕구나 국가주의적 행태에서 비롯한 경합적 양상을 막을 수 있는 해결요법 중 하나임은 부정할 수 없다. 따라서 동북아 국가들은 유네스코의 공등등재 권고를 충실히 따르고 이행하여야 한다.

동북아 국가들에게 공동등재가 주는 가장 큰 이점은 단독등재에 비해 규제가 적다는 점이다. 공동등재도 단독등재와 동일한 절차를 거쳐야 하고 복수의 국가가 참여하는 만큼 까다롭고 오랜 시간과 예산이 소요되는 작업인 것은 매한가지이다. 그러나 단독등재의 경우 국가별 신청건수와 심사총량에 제한이 걸려있는데 반해 공동등재는 별도의 금지규정이 존재하지 않는다.[14)]

한국, 중국, 일본과 같은 다(多)등재 국가들을 제재와 협력을 목적으로 만들어진 규정이나 마찬가지이므로[15)]유네스코 유산사업의 본뜻에 부합할 수 있도록 위 국가들의 협조가 절실하다. 사실 세 국가는 이미 공동등재에 성공한 경험을 보유하고 있기 때문에 적극적으로 협조할 수 있는 능력을 갖추고 있지만 단독등재에 비해 그 수나 노력이 현저히 적은 상태이다.

그렇지만 동북아 국가의 공동등재 사례 중에서도 귀감이 될 만한 케이스가 존재한다. '조선통신사에 관한 기록' 공동등재이다. 한국은 2012년 인류무형유산 '매사냥'을 시작[16)]으로 하여 2015년에는 '줄다리기' 등재조정국으로서 공동등재에의 참여를 시작하였다.[17)] 그리고 이와 같은 경험을 바탕으로 2017년 일본과 함께 '조선통신사에 관한 기록'을 세계기록유산으로서 공동등재 하였다. 조선통신사 공동등재 사례는 준비 단계부터 민간단체가 중심이 되어 추진하였다는 점에 주목하여야하며, 군함도나 위안부 문제의 유네스코 유산등재를 둘러싸고 감돌던 한일 간의 대치 상황 속에서 유일하게 평화의 역사를 다뤘다는 점에서 굉장히 큰 의미를 가진다. 등재에 참여하였던 관계단체들은 지금까지도 축제개최나 지자체 교류를 지속하며 한일친선의

---

14) 김동현, 「UNESCO 인류무형문화유산의 공동등재와 다국적유산의 과제」, 『무형유산』, 국립무형유산원, Vol.0 No.3, 2017, pp.204-209

15) 심승구, 「인류무형유산 씨름의 남북 공동등재 의미와 과제」,『비교민속학』, 비교민속학회, Vol.0 No.69, 2019, p.154-155

16) 황경순,「인류무형유산 대표목록 '매사냥' 공동등재의 특성과 의의」,『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.51 No.4 ,2018,p209

17) 공동등재의 경우 단독으로 등재하는 경우에는 다르게 조정국과 참여국이 존재하는데, 조정국은 처음으로 공동등재를 제안·주도하는 국가를 뜻한다.

주축이 되고 있다.[18]

이처럼 동북아 국가들은 공유문화, 상호협력의 역사를 상당수 보유하고 있다. 한국, 중국, 일본은 그동안 유네스코 유산 등재경쟁에 뛰어들어 끝없는 레이스를 펼쳐왔는데 앞으로는 등재유산을 늘리는데 급급해하는 것이 아니라 상생의 길을 찾아갈 수 있도록 해야 할 것이다. 이제 동북아는 문화유산의 평화적 관리방안모색에 집중하고 공동등재에 대한 국가별 입장과 아이디어를 나눌 수 있는 정기적 대화의 장을 마련해나가야 한다. 동북아 국가들이 쌓아온 경험들을 서로 공유하며 문화유산보호가 진정으로 필요한 국가들을 위한 본보기가 되어야 할 때이다.

## Ⅲ. 이중등재유산의 통합과 한반도 평화모색

### 1. 남북 유네스코 등재유산의 중복과 공동등재 필요성

남북은 한민족으로서 많은 공통의 문화유산을 보유하고 있으며 양측이 협력하여 발굴·보존해야함이 마땅하다. 또한 유네스코 문화유산으로서 가치를 인정받을 수 있는 사례들이 충분히 존재한다. 하지만 양측이 화합하여 함께 공동등재를 추진하는 일은 좀처럼 찾아보기 힘들며 아리랑과 김장문화와 같이 하나의 형태를 가진 문화유산임에도 불구하고 명칭만 약간 다르게 하여 등재한 경우도 있다.

일례로 남한이 먼저 2012년에는 '아리랑', 2013년에는 '김장문화'를 먼저 인류무형문화유산으로 등재한 뒤, 북한이 뒤따라 2014년에 '조선민요 아리랑', 2015년에 '김치 담그기 풍습'의 등재를 성공시킨바 있다.[19] 북한은 김정은 정권 이후로 무형문화재의 국가적 관리와 유네스코 문화유산 등재 활성화에 힘쓰기 시작하였는데[20] 이러한 국가분위기 속에서 남한의 앞선 등재에 영향을 받은 것으로 보인다. 이로서 한민족의 문화유산인 아리랑

18) 부산일보, 「[한·일 경제 전면전] 日 시민 박수 받은 '조선통신사'… 한·일 민간 교류는 계속된다」(2019.08.05.)

19) 송민선,「인류무형문화유산 남북 공동등재를 위한 교류협력방안 연구」,『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.50 No.2 ,2017,pp.95-96

20) 김덕순, 「남북 무형유산 교류 협력의 다자간 협력 틀 모색 -유네스코 인류무형문화유산 남북 공등 등재 사례」,『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.52 No.3 ,2019, p.252

과 김장은 유네스코 목록상에서는 별개의 것처럼 다루어지게 되었다.

남한과 북한은 다수의 공통문화를 보유하고 있지만 문화유산에 대한 연계는 부족한 실정이다. 2018년 11월 모리셔스에서 열린 제13차 정부간위원회에서 씨름을 유네스코 인류무형문화유산으로서 남북 공동등재[21]하였다고는 해도 장기적인 협력방안을 도출해내기는 아직 역부족인 상태라고 보인다. 씨름의 경우 남북 간의 실무협의가 아닌 유네스코 사무총장 주도의 정치적 협의에 따른 특별하고 예외적인 공동등재였기 때문이다. 애당초 남북은 씨름을 등재를 위해 각기 개별적인 신청절차를 밟고 있던 상황이었다.[22] 씨름을 포함해 자발적으로 남북이 협동하여 등재 신청서를 제출하거나 실무협의를 거쳤던 것은 없었다. 또 등재 이후에도 국가 간 교류가 거의 없는 것으로 알려져 있다. 첫 번째 공동등재사례로서 의미와 상징성은 있지만 전체적으로 보면 말 그대로 미완성에 가까운 것이다.

허나 씨름처럼 유네스코 유산 중 분쟁이나 정전 중에 공동등재를 이룩한 사례가 전무[23]한만큼 매우 뜻깊은 사건인 것은 사실이다. 따라서 이제부터는 그 뜻을 이어나가기 위해 북한 측과의 지속적인 접촉을 통해 관련 단체 또는 협의체를 개설하여 남북 공동등재를 제도화해 나갈 필요가 있다. 이 때 씨름등재과정에서 나타난 한계점을 넘어서기 위해 노력해야한다. 문화유산을 단순히 정치적 매개체로 사용하거나 국제정세에 끼워 맞추는 것이 아니라 당사자의 요구와 의도에 따라 순수하게 접근하여야 한다.

관련 제안을 할 때에는 북한의 입장을 먼저 헤아리는 것이 중요하다. 아무리 남한 측이 적극적으로 나선다고해도 상대방이 참여하지 않으면 아무런 소용이 없게 된다. 따라서 공동등재 항목선정 시에는 북한의 비물질민족유산(무형유산) 국내목록에 있는 막걸리 담그기, 장 담그기, 치마저고리 차림풍습 등을 포함시켜 북한 측의 협조를 최대한 이끌어 내야한다.[24] 동북아 국가의 공동등재협력은 형태가 없거나 이동이 자유로운 인류무형문화유산이나 세계

---

21) 김덕순, 「남북 무형유산 교류 협력의 다자간 협력 틀 모색 -유네스코 인류무형문화유산 남북 공등 등재 사례」,『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.52 No.3 ,2019, p.257

22) 김덕순, 「남북 무형유산 교류 협력의 다자간 협력 틀 모색 -유네스코 인류무형문화유산 남북 공등 등재 사례」,『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.52 No.3 ,2019, pp.252-254 ; 경향신문, 「씨름, 유네스코에 첫 남북 공동 등재 땐 '문화유산의 작은 통일'」(2018.10.21.)

23) 심승구, 「인류무형유산 씨름의 남북 공동등재 의미와 과제」,『비교민속학』, 비교민속학회, Vol.0 No.69, 2019, p.154

24) 심승구, 「인류무형유산 씨름의 남북 공동등재 의미와 과제」,『비교민속학』, 비교민속학회, Vol.0 No.69, 2019, p.156

기록유산에 국한될 수밖에 없다는 점이 한계인 반면, 남북한은 건조물과 같은 유형유산까지 함께 공유할 수 있다는 점에서 협력가능성이 더 높다고 할 수 있겠다.

물론 한반도 정세에 따른 영향이 없을 수는 없겠지만 문화유산의 보존과 평화이미지 구축이라는 원래 목적을 최대한 부각시키고, 정치와 문화를 분리한다는 논리를 펼쳐 북한 측이 이에 동의할 수 있도록 설득하여야 한다. 현재 북한이 국가 정책적으로 유네스코 유산등재를 추진하고 있다는 점에 착안해 북한보다 약 10배 정도 많은 등재유산을 보유하고 있는[25] 남한 측의 실무노하우의 전수를 이용할 필요도 있다. 이와 같은 수단을 동반해 북한을 설득하고자 한다면 충분히 관심을 끌 수 있을 것으로 판단된다.

앞으로도 남북이 지금과 같이 같은 유산을 별개로 등재하거나 단독행동을 하는 상황이 지속된다면 유네스코는 물론 국제사회 안에서 한반도 분단 이미지가 고착화 되어갈 우려가 있다. 하지만 반대로 앞으로 양측이 합동하여 공동등재를 통한 문화교류를 이어간다면 남북화합의 이미지를 제고할 수 있을 것이며 명절, 의복과 같은 민족생활양식이나 역사유적은 물론 비무장지대(DMZ)처럼 남북한의 현 상황을 대변하는 장소를 유네스코 유산으로 등재하여 국제적 평화지대로 조성[26]한다면 적지 않은 반향을 불러일으킬 것이다.

그리고 남북은 양자 간 공동등재를 추진하는 동시에 한반도 중심의 다국가간 공동등재를 시도해야할 것이다. 남북과 비슷한 유형을 가진 문화유산이 다른 국가에도 존재한다면 함께 포함시켜 등재를 진행한다면 문화다양성과 문화유산 보호·보존의 의미를 살리면서도 한반도 평화증진 및 실효성 있는 남북협력에 많은 도움이 될 것으로 예상된다.

## 2. 이중등재유산의 통합 정책의 가능성과 한반도 평화발신

공동등재 이외에는 이중등재유산을 통합하는 방법도 고려해야한다. 한반도의 대표적인 전통문화인 아리랑과 김장이 각자 등재되어 있다는 사실은 위에서도 간략히 언급하였다. 이렇듯 한민족의 문화유산을 남북한이 각자 따로 등재를 하는 것은 한반도의 분단 상황을 증명하는 것에 지나지 않는다. 따라서 본고에서는 이중으로 등재되어있는 등재유산들을 재(再)등재 또는 통합하는 방법을 새로이 제시하고자 한다.

---

25) 유네스코와 유산(http://heritage.unesco.or.kr/) 유산현황 참고

26) 동아일보, 「文 "DMZ, 국제평화지대 만들자...유네스코 세계유산 등재 추진」 (2019.09.25.)

현재 유네스코 측은 협약과 권고문을 통해 공동등재를 적극적으로 장려하고 있기는 하지만[27] 이미 등재된 기성 등재유산들을 통합하는 규정은 없는 상태이기 때문에 같은 형태를 가진 유산이라 하더라도 한 번 등재된 이상 개별적인 항목으로 존재할 수밖에 없다. 만약 국가 간 통합의사가 있다고 해도 유산을 하나의 항목으로 통일할 근거가 없는 것이다. 인류무형유산의 경우 이미 등재된 유산을 공동등재함으로써 재등재한 사례가 있기는 하지만 흔히 이루어지는 사례는 아니다.[28]

그러므로 남북이 아리랑과 김장의 통합등재[29] 의사를 유네스코 측에 전달하고 절차구축에 앞장서야 한다. 공동등재 시스템을 통합등재 시스템으로 발전시켜 나가는 것이다. 급속도로 늘어나는 등재유산 수에 고심을 겪는 유네스코 측도 환영할만한 일이다. 심지어 세계유일의 분단국인 남북한측이 선두에 나선다면 그 의미가 상당하기 때문에 굳이 막을 이유도 없을 것이다. 이미 씨름의 등재과정에서도 유네스코 측은 기존절차와 관행을 뛰어넘어 남북한 공동등재를 먼저 권장한 바가 있다.

만약 통합등재 시스템을 정착시키고자 한다면 당사자인 북한과의 사전논의가 있어야겠지만, 유네스코와 오랜 기간 협력관계를 가져온 남한이 주도할 부분이 상당 부분 있을 것으로 생각된다. 유네스코 한국위원회, 유네스코 아태무형유산센터, 국립무형유산원, 문화재청등 남측 관계기관들의 의견을 수립하여 유네스코와 직접 협의를 해나가야 한다. 이를 바탕으로 신규범(지침, 권고문 등)이 만들어지게 된다면 내용 중 남북한의 유산통합과 공로에 대한 언급이 포함될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 공동등재·통합등재 작업 후에도 사후관리를 통해 협의주체를 중심으로 한 왕래를 지속해야나가야 할 것이다.

혹여 체계성립에 실패하더라도 연구·교류를 함께하며 소통할 수 있는 기회를 만들 수 있으며 공동등재나 문화유산에 대한 남북한 상호합의기반을 마련할 수 있기 때문에 도전해볼만한 가치는 있다. 그리고 문화유산분야에 대한 장기적인 컨센서스가 성립되면 단계적으로 분야를 확대해나가면서 평화통일의 기반을 마련할 수 있을 것으로 예상된다. 새로운 유네스코 정책의

---

27) UNESCO, 무형문화유산 보호협약 이행을 위한 운영지침(2014 5차 본회의 개정본); UNESCO,「강릉공동무형문화유산 권고문」(2009.12.09.)

28) 김동현, 「UNESCO 인류무형문화유산의 공동등재와 다국적유산의 과제」, 『무형유산』, 국립무형유산원, Vol.0 No.3, 2017, p.209

29) 본고 내에서 여러 등재유산을 하나의 등재항목으로 통합한다는 뜻으로 '통합유산'이라는 용어를 사용하나 공식적인 용어는 아님

규범화를 통해 남북이 모범적 태도를 보이고 유네스코를 통한 문화유산 남북협력을 지속해나간다면 한반도 평화와 안전에 대한 국제적 발신(發信)에 좋은 찬스가 될 것이다.

## Ⅳ. 결론

문화라는 것은 이동성과 전파성을 가지고 있기 때문에 국가의 경계와 반드시 일치하는 것이 아니다.[30] 하지만 그동안 동북아 국가들은 유네스코 문화유산을 둘러싼 각축을 벌여왔다. 문화적 소유권은 물론이고 정치외교·역사적 문제와 같은 모든 문제들이 유네스코 공간으로까지 비화되어 논쟁이 일어나거나 서로를 비방하는 일도 심심치 않게 일어나고 있다. 그러나 남·북·중·일 사이에는 대립과 마찰의 역사만이 아니라 수많은 평화와 협력의 역사가 존재한다는 점을 부정할 수 없다. 그렇기 때문에 앞으로는 서로의 문화다양성과 가치를 인정하고 수용하면서 화합해나가야 할 필요가 있다.

본고에서는 그 방법 중 첫째로 '유네스코 공동등재'를 들어 동북아 평화협력증진을 꾀하고자 하였다. 문화유산이라는 공통분모를 통해 국가중심주의적 태도에서 벗어나 상생의 길을 모색코자 한 것이다. 동북아 국가들 중에서도 한국, 중국, 일본은 그동안 유네스코 유산 등재경쟁에 뛰어들어 수많은 항목들을 등재시키는데 성공했는데, 앞으로는 끝없는 레이스에서 벗어나 세 국가가 쌓아온 유네스코에서의 경험들을 서로 공유하고, 문화유산보호가 진정으로 필요한 국가들을 위한 본보기가 되어야 할 것이다.

둘째로는 남북한의 공동등재는 물론 이미 등재된 유산목록을 통합하는 새로운 방법을 고안하여 유네스코 분야에서의 적극적 협력 도모를 요구하였다. 한민족인 남한과 북한 사이에서는 동 분야에서의 갈등이 크게 있던 것은 아니지만 같은 문화유산을 각자 개별적으로 등록하여 중복 등재하는 상황이 있었다. 이는 남북 분단 상황이라는 특수성에서 기인한 '소통의 부재'라고도 볼 수 있다. 비록 남북협력이 한반도 정세에 따라 상황이 좌지우지 될 수 있다는 것이 함정이기는 하나 항상 어려운 상황에 놓여있다고 보아도 무방하기 때문에 정치문제와 그 외의 것들을 구분하여 다룰 수 있도록 노력하여야 한다. 타국가들의 영향을 많이 받는 하드파워와 비교하여 문화는 순수하게 남북이 양자관계를 가지고 접근할 수 있다는 점에서 오히려 더 중요하게

30) 김동현, 「UNESCO 인류무형문화유산의 공동등재와 다국적유산의 과제」, 『무형유산』, 국립무형유산원, Vol.0 No.3, 2017, p.194

볼 수도 있을 것이다. 만약 남북의 노력 하 공동·통합등재가 성공한다면 한반도 평화의 상징으로서 전 세계에 긍정적인 이미지를 전파할 수 있을 것이다.

여기에서 제안한 방식이 항상 성공적으로 끝날 수 있을 것이라고는 장담할 수 없다. 공동등재에 실패할 수도 있고 새로운 규범형성이 이루어지지 않을 수도 있다. 그렇지만 그 과정에 남·북·중·일 모두가 적극적이고 능동적으로 참여한다면 유네스코 유산 등재와는 별도로 서로의 입장에 대한 이해를 증진할 수 있을 것이다. 또한 상호신뢰의 바탕으로 호의적인 동북아 관계를 만들어 갈 수 있을 것으로 기대된다. 지금이야말로 의미 없는 메달싸움에서 탈피하여 진정한 동북아 평화시대를 맞이하기 위해 고민할 때이다.

## [참고문헌]

### 1. 국내문헌


김덕순, 「남북 무형유산 교류 협력의 다자간 협력 틀 모색 -유네스코 인류무형문화유산 남북 공등 등재 사례」, 『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.52 No.3 ,2019

김동현, 「UNESCO 인류무형문화유산의 공동등재와 다국적유산의 과제」, 『무형유산』, 국립무형유산원, Vol.0 No.3, 2017

송민선, 「인류무형문화유산 남북 공동등재를 위한 교류협력방안 연구」, 『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.50 No.2 ,2017

심승구, 「인류무형유산 씨름의 남북 공동등재 의미와 과제」, 『비교민속학』, 비교민속학회, Vol.0 No.69, 2019

이장원·홍우택, 「중국의 문화적 팽창주의」, 『국제정치논총』, 한국국제정치학회, 48(2), 2008

함한희, 「아리랑, 김치 그리고 국가주의」, 『비교민속학』, 비교민속학회, 제59집, 2016

황경순, 「인류무형유산 대표목록 '매사냥' 공동등재의 특성과 의의」, 『문화재』, 국립문화재연구소, Vol.51 No.4 ,2018


### 2. 협약 및 권고문


UNESCO, 「강릉공동무형문화유산 권고문」(2009.12.09.)

UNESCO, 세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)(1972.11.16.)

UNESCO, 무형문화유산 보호협약 이행을 위한 운영지침(2014 5차 본회의 개정본)

## 3. 언론보도자료


경향신문, 「씨름, 유네스코에 첫 남북 공동 등재 땐 '문화유산의 작은 통일'」(2018.10.21.)

동아일보, 「文 "DMZ, 국제평화지대 만들자...유네스코 세계유산 등재 추진"」(2019.09.25.)

부산일보, 「[한·일 경제 전면전] 日 시민 박수 받은 '조선통신사'… 한·일 민간교류는 계속된다」(2019.08.05.)

연합뉴스, 「'세계유산등재 4년' 군함도 역사미화 여전…강제징용은 '실종'」(2019.04.14.)

중앙일보, 「日정부, 난징대학살 유네스코 등재 "매우 유감" 반발」(2015.10.10.)

중앙일보, 「일본 입김에…유네스코 "세계기록유산제도 변경"(2016.05.16.)

중앙일보, 「한국의 문화유산 등재 소식에 분노하는 중국인, 왜?」(2019.08.16.)


## 4. 홈페이지

문화재청
(http://www.cha.go.kr/main.html)
UNESCO본부 세계유산 사이트
(http://whc.unesco.org/)
UNESCO본부 인류무형문화유산 사이트
(https://ich.unesco.org/)
UNESCO본부 세계기록유산 사이트
(https://en.unesco.org/programme/ mow)
UNESCO 한국위원회
(http://www.unesco.or.kr)
UNESCO 한국위원회 '유네스코와 유산'
(http://heritage.unesco.or.kr)

<우수상>

# 개성공단의 중장기적 발전을 통한 한반도 평화증진 방안 연구

－기존의 한계를 평화의 디딤돌로－

동국대학교 이 남 수

<목 차>

[요약문]

[본문]
Ⅰ. 서론
Ⅲ. 개성공단의 가치와 한계 분석
Ⅱ. 개성공단의 조성과 진행과정
Ⅳ. 개성공단의 단계적 발전 방안

[참고문헌]

[요약문]

2000년 남북정상회담 이후 남북대화가 적극적으로 진행되어 완성된 개성공단은 남북의 국토가 군사분계선을 사이에 두고 50년 이상 단절되어있던 곳을 연결해주는 다리 역할을 하였다. 그러나 남북경협이 진행되는 과정에서 개성공단은 남북의 평화의 가치를 간직하고 있기도 하면서 분단체제의 아픔을 동시에 가지게 되었다. 2016년 북한의 4차 핵실험과 우리 정부의 강경한 대응, 그리고 북한의 개성공단에 있는 남측 인원 추방으로 개성공단은 결국 중단되었다. 폐쇄 후, 4년이 지나 장기간 멈추어버린 지금, 개성공단의 재가동은 한반도의 평화의 불씨를 살리기 위해서라도 재가동되어야 한다. 즉 개성공단이 끊어진 남북의 국토를 이었듯이, 현재 불안정한 남북관계의 난국을 헤쳐 나가는데 개성공단의 재가동은 남북화해 차원에서 필수불가역적일 것이다.

논문은 지금까지 개성공단 운영에서의 한계를 정치·군사·법·지리·역사 등의 다각적인 시각으로 분석한다. 분석을 통해, 완전한 체계가 아니었던 지난날의 개성공단의 운영 방식을 연구한다. 이러한 분석을 바탕으로, 개성공단의 재가동을 위한 다각적인 한계를 지적하며 대안을 제시하는데, 논문에서는 개성공단이라는 '남북의 노사협력으로 인한 경제적 성과'를 넘어, 남북뿐만 아니라 중국, 러시아, 심지어 미국을 포함한 전 세계의 다양한 국가들의 적극적인 참여로 개성지역이 생산의 중심지로 성장하는 국제공단으로 발전시키고 최종적으로 주거환경과 타지인(혹은 외국인)이 안전하게 경제활동을 할 수 있는 국제도시를 설정한다. 이처럼 단계적이고 중장기적 발전 방안을 제시하고 최종적으로 남북 간 상호 그리고 국제사회에서 개성 지역이 한반도 신경제지도와 맞물려 공간적인 평화의 가치를 이룰 수 있다는 것을 설명하고자 한다.

---

주제어: 남북경협, 개성공단, 개성국제공단, 한반도 신경제지도, 평화

# Ⅰ.서론

2002년 북한이 '개성공업지구법'을 제정하고 여기에 우리 기업의 경영활동을 보장하는 공단을 조성하기 시작하고서부터 개성공업지구(이하 개성공단)는 남북관계의 불확실성 속에서도 건재함을 이어갔다. 특히나 금강산 박왕자씨 피격사건, NLL을 둘러싼 군사적 대결과 남북의 정치·군사적 갈등에도 불구하고 개성공단의 가동을 이어갔다. 이와 같은 사례에서 개성공단은 남북경협의 최후의 보루로서 작동해왔다는 것을 보여준다. 정리해서 말하면, 개성공단이 강대강 대결로 얼룩졌던 일련의 사건 과정에도 지속적으로 가동되었다는 것은 그만큼 개성공단이 남과 북 모두에게 중요한 지대라는 것을 보여준다. 즉, 이념과 진영을 넘어 남북관계에서의 모든 분야가 단절되어도 개성공단만큼은 가동되었다는 점에서 개성공단은 그 자체로 특수하게 작동해왔다는 것을 증명한다.

2016년 2월 10일 박근혜 정부는 북한이 4차 핵실험을 단행하자 북한 근로자의 임금의 70%가 북한 핵실험에 사용된다는 근거로 '안보우선론'을 내세워 개성공단 가동을 중지했다.[31] 문재인 정부 출범 이후, 평창 동계올림픽에서 시작된 평화의 바람은 11년만의 정상회담으로 이어졌고 차가웠던 남북관계의 새로운 전환점이 되었다. 또한 전례에 없던 북미대화도 적극적으로 진행되면서 개성공단 재가동의 실현이 당연히 기대되었다. 그러나 북핵문제 해결을 둘러싼 북미대화의 결렬과 양국의 샅바싸움으로 개성공단의 가동 여부는 희미해졌다.[32] 이러한 갈등의 재생산은 남북·북미 관계 그리고 정치·군사적 문제와 경제적 문제는 동전의 양면과 같음을 다시 한 번 보여주었다.

2016년 개성공단이 중단된 이후, 개성공단이 '남북경협의 최후의 보루'라는 역사적 명제에서 빗나가면서 지리적으로 또다시 단절된 남북관계를 위해서라도 개성공단의 재가동을 위한 방안이 절실히 요구되고 있다. 결국 개성공단 사업은 남측의 기술과 자본 그리고 북측의 노동력이 합쳐진 곳이라는 단순한 협업을 넘어 가동과 중단을 반복해왔던 굴레에서 벗어나야 할 것이다.

현재 남북교류·협력의 부진은 그 시작점에서 다시 시작해야한다. 김대중

---

31) 강경래. "[中企 한주간 이모저모]'폐쇄 4년' 개성공단…머나먼 재가동" 『이데일리』. 2020.02.15. https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01610486625670848&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y. (검색일: 2020.02.18)

32) 김미경. "4년째 닫힌 개성공단…"사사건건 재뿌린 美, 남북협력 막지 말라"" 『이데일리』. 2020.02.10. https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03532566625669208&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y. (검색일:2020.02.18)

정부 출범 이후 햇볕정책으로 상징되는 남북 간 경제교류·협력은 북한 문제 해결의 첫 계단이었다. 그러나 거기에 머무르고 안주하게 된다면 햇볕정책은 일부 진영의 비판처럼 단지 '퍼주기'에 그칠 수 있다.[33] 우리는 북한 내부의 변화와 남북 간 교류 과정에서의 재정비의 과정이 필요하다. 특히나 개성공단에서 이루어진 16년의 협력과정에서, 운영체계의 문제점을 찾아 앞으로 개성공단을 이끌어갈 새로운 비전을 제시해야할 것이다.

논문은 개성공단의 지리적, 군사적, 정치적, 경제적 이점과 함께 중단과 가동을 반복했던 과정에서의 문제점을 진단하고 개성공단의 새로운 전략을 제시한다. 더불어 개성공단에서 개성국제공단, 국제평화도시로 성장하는 시기별 단계적 방안을 설명한다.

## Ⅱ. 개성공단의 조성과 진행과정

### 1. 개성공단의 조성

개성공단 사업은 현대그룹의 정주영 명예회장이 대북 역점사업의 하나로 구상해 온 서해공단개발계획이 구체화된 것이다. 직접적으로는 정주영 회장이 1998년 12월과 1999년 2월 북한을 방문해 800만평 규모의 서해안공단개발계획을 제시하고 북한이 이에 호응함으로써 논의가 시작되었다. 공단 후보지 선정과정에서 현대는 당초 서울과 인천이 가깝고 물동량 이동이 수월할 해안 지역의 황해도 해주를 제안하였으나 김정일 국방위원장이 역으로 신의주를 제시함으로써 부지 선정을 둘러싸고 잠시 북한과 현대의 이견 차이를 보이기도 하였다.[34] 그러나 2000년 남북정상회담 이후, 남북관계의 급속한 호전을 배경으로 현대의 정몽헌 회장이 방북을 하여 김정일 위원장과의 면담을 통해 개성지역에 대규모 공단 건설에 합의함으로써 공단 조성 사업 구상이 순차적으로 진행되기 시작했다.

개성공단 사업은 개성시 및 판문군 평화리 일대에 총 2,000만평 규모의 공업단지 및 배후도시를 개발하는 것인데, 개성공단은 주로 남한의 기업이 개성이라는 북한 땅에 들어가 북한 사람들을 고용해 제품을 생산하는 공업단지이다. 개발사업 방식은 개발사업자가 북한 측으로부터 토지 이용권을 50년

33) 이종태. 『햇볕 장마당 법치』 (서울: 개마고원, 2017) pp.8-9
34) 김종성. "27년 전, 황해도 해주에서 남북경협 이루어졌다면" 『오마이뉴스』. 2019.01.15. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002504041&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news. (검색일:2020.02.16)

이상 임차하고 각종 사업권을 확보하여 개발하고 투자환경을 조성한 후 국내외 기업에게 분양하는 방식이다.[35]

이 지역은 평양에서 약 160km, 서울에서 약 70km 떨어진 지역에 자리 잡고 있으며 전체 개발면적 2,000만평 중 가운데 공업단지 800만평, 배후도시는 1,200만평으로 예정되어 있다. 이 중 공업단지는 규모 100만평, 200만평, 500만평의 3단계 개발계획이 수립되어 있는데 1단계 100만평에 대한 사업이 먼저 추진되었다.[36]

당초에는 3단계 사업까지 완공하면 총 2,000개의 기업이 입주해, 총 35만 명의 인력을 고용하고, 연간 169억 달러를 생산하는 대규모 공단 및 배후도시를 조성하는 계획을 가지고 있었다. 공단지역은 1단계(100만 평)의 경우, 노동집약적 중소기업 공단으로 개발하고, 2단계(150만 평)는 수도권과 연계된 산업단지로서 서울의 금융시장, 인천의 물류 등과 협력체계를 구축하고 세계적인 수출기지로 육성할 구상이었다. 그리고 3단계(350만 평)는 중화학 공업과 첨단 사업 분야의 유망업종을 유치해 복합공업단지를 조성하고, 특히 다국적 기업을 유치해 동북아 거점으로 육성한다는 것이다.[37] 이렇게 만들어진 개성공단이 남북한에 미치는 경제적 효과는 막대할 것으로 기대되었다. 한국은행은 개성공단 조성이 완료되어 공단 전체가 가동되는 9년차가 되면 직접효과 기준으로 남한경제에는 연간 총수입 6억 달러와 일자리 72.5만 개가 창출될 것으로 추정했다.[38] 이처럼 개성공단의 조성과 진행은 일방이 이득을 얻는 혹은 퍼주기 사업이 아닌 남북한 모두에게 이득을 주게 되는 전례가 없던 대규모 상생의 협력 사업이다.

<그림1: 개성공단 위치도 및 계발계획>




35) 양문수. 2013. “한반도 평화를 위한 구상 전략” 『국가전략』 제19권 2호. p.59
36) 이명희. “北관광-경협길 '활짝'…현대 對北사업 합의내용” 『국민일보』. 2000.08.18. https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000016339. (검색일:2020.02.16.)
37) 양문수. 2013. “한반도 평화를 위한 구상 전략” 『국가전략』 제19권 2호. p.60
38) 위 논문 p60

## 2. 개성공단의 진행 과정

개성공단은 조성부터 사업의 추진과정에서까지 수많은 위기를 겪었다. 개성공단 사업은 여러 요인으로 인해 크고 작은 우여곡절과 함께했다. 사업 초기에는 개발사업자인 현대아산의 자금난으로 인해 사업 착수가 차질을 빚기도 했고 또한 각종 투자조건을 둘러싸고 남측과 북측이 실랑이를 벌이면서 사업 진행이 지연되기도 했다.[39] 또한 한반도 정세가 악화되면 그 여파로부터 자유로울 수 없었는데, 특히 북한이 미사일 발사실험과 핵실험을 단행했던 2006년에는 용지 분양이 연기되고, 입주를 연기하거나 포기하는 기업들도 나타났다.[40]

더 큰 문제는 2008년 이후에 등장했는데, 북한은 2008년 가을 이후 개성공단 사업에 대해 일련의 압박조치를 취하기 시작했다. 북한이 남한 정부에게 압력을 가하기 위해 개성공단 입주기업들을 인질화 했고, 나아가 공단 폐쇄를 거론하면서 우리 측을 압박했다.[41] 우선 북한은 2008년 12월부터 육로통행 횟수의 출입가능 인원수에 대한 대폭적인 감축 조치를 취했다. 이어 2009년 3월, 키 리졸브 훈련 기간 동안에는 세 차례에 거려 예고도 없이 통행제한 및 차단 조치를 실시했다. 그리고 3월말에는 현대아산 직원 억류사태가 발생했다.[42] 북한은 이어 4월부터 6월까지 임금, 토지임대료 등 기존의 계약조건에 대한 재검토 선언 → 기존 법규 및 계약의 무효 선언 → 새로운 계약조건 제시로 그 수위를 점차 높여갔다.[43] 이에 따라 개성공단 사업은 위축되고 결국 입주기업들의 피해도 속출했다. 가장 큰 것은 다수의 구매자의 이탈 및 주문 감소이며, 협력업체가 원자재 납품을 유보하는 사례도 증가했었다.[44] 북측의 이러한 압박조치는 2009년 8월부터야 해소되었다.

그러다가 2010년 천안함 및 연평도 포격 사건 직후 북한이 또다시 개성공단 폐쇄 가능성을 거론하면서 남북한 당국이 실랑이를 벌였다. 한편 한국 정부는 천안함 사건 경과를 발표하면서 5·24조치라는 대북 경제제재조치를 내놓았다. 5·24조치로 개성공단 사업 자체가 중단되지는 않았지만 신규투자가 금지되는 등 일부 제한 조치가 이루어졌다.[45] 2016년 박근혜 정부는 북한

---

39) "(아산과 남북경협)현대그룹·경협의 부침". 『뉴스토마토』. 2018.09.16. http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=847046. (검색일:2020.02.16)
40) 양문수. 2013. "한반도 평화를 위한 구상 전략" 『국가전략』 제19권 2호. p.60
41) 위 논문. pp.60 - 61
42) 신정원. "정부 "현대아산 직원 北 억류 장기화…해결방안 검토중"". 『뉴시스』 2009.04.13. https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002621443. (검색일:2020.02.13)
43) 양문수. 2013. "한반도 평화를 위한 구상 전략" 『국가전략』 제19권 2호. p.61
44) 위 논문. p.61

의 4차 핵실험과 장거리 로켓 발사에 대응해 2월 10일 개성공단 가동을 전면 중단한다고 발표했다. 다음 날 북한은 공단 폐쇄와 남측 자산 동결, 남측 인원 추방으로 응수했고 개성공단은 판문점 정상회담과 북미대화 이후에도 현재까지 멈춘 상태다.[46]

## Ⅲ. 개성공단의 가치와 한계 분석

### 1. 개성공단의 가치

1) 경제적 가치

아직 우리 사회 안에서 개성공단을 바라보는 시각은 다양하고 이념적인 대립이 뚜렷하게 나타나는 곳이다. 대북 강경론자는 개성공단에서의 이윤이 북한의 핵·미사일 개발에 사용된다고 주장한다. 즉, 개성공단은 햇볕정책의 비판과 함께 '대북 퍼주기'의 논란의 중심 위에 서있다. 앞서 설명한 것과 같이, 2016년 개성공단 가동이 중단된 것도 이와 같은 이유에서 이다. 이러한 인식의 개선이 개성공단 재가동이 이루어지는 과정에서 필수적이다. 개성공단의 경제적 효과와 남북관계에 끼치는 영향에 대한 정확한 평가와 공감대가 국내에서 먼저 형성되어야, 국제사회에 개성공단 재가동 필요성을 설득하는 데 힘이 실릴 것이다.

개성공단은 2004년 생산을 시작해 2016년 문을 닫기까지 누적생산액이 총 32억 3천만 달러에 이르는데 하청업체의 원청업체에 대한 납품단가(본사 납품가)를 기준으로, 개성공단에서 남쪽 기업은 1달러를 투입해 4.6달러의 산출물을 얻었다. 최종소비자가격을 기준으로 하면, 20배에서 최대 30배의 투자가치를 거뒀다.[47] 또한 개성공단의 비교우위로는 먼저 우수한 저임금 노동력이 꼽힌다. 북쪽 노동자 한 달 임금은 2015년 기준 168.5달러였다. 중국(647.9달러)과 베트남(261.7달러)에 견줘도 매우 낮다. 북쪽 당국이 인력을 공급하는 특성상 북쪽 노동자들은 이직이 거의 없어 대부분 5~10년 이상 일한 숙련 노동자였다. 이들의 임금 인상 상한은 5%로 제한돼 있었다.[48]

개성공단은 무관세 지역이고 서울과 개성공단 간 거리는 60㎞에 불과해 오

45) 하수영. "'강경화 발언 번복' 524 조치는 무엇인가" 『뉴스핌』. 2018.10.11. http://www.newspim.com/news/view/20181010000604. (검색일: 2020.02.07)
46) "개성공단 가동 중단 4년" 『연합뉴스』. 2020.02.10. https://www.yna.co.kr/view/PYH20200210096300060?input=1196m. (검색일: 2020.02.15)
47) 권혁철. "개성공단이 북한 퍼주기?…"5% 주고 95% 퍼오기"". 『한겨레』. 2020.02.07. http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/881182.html. (검색일: 2020.02.13)
48) 위와 같은 자료

전에 원·부자재 차량이 개성공단에 들어가서 오후에 그 차량으로 제품을 싣고 나올 수 있다. 또한 북쪽 노동자는 남쪽과 언어와 문화가 같아 타국에서 생산 활동을 하는 것보다 생산성이 높다. 개성공단에 기업 120여 곳이 자리 잡으면서 국내에서 원·부자재 공급 협력업체 3800곳이 가동됐고, 일자리 8만개가 생겼다. 개성공단은 한국 사회 내부의 내수 부진, 제조업 경쟁력 약화, 청년 실업 같은 어려운 국내 경제에 활력을 불어넣을 수 있는 잠재력이 내포되어 있다.

2) 역사·문화·지리적 가치

판문점 선언 이후 남북이 합의한 다양한 협력 사업들이 지지부진한 가운데, 개성공단은 2016년 가동 중단이 결정된 이후에도 여전히 남북한 관계 변화를 보여주는 상징적인 지표로 작동하고 있다. 문재인 정부의 '한반도 신경제지도 구상'에서도 개성공단의 중요성이 다시금 강조되고 있는데 수도권을 시작으로 하여 개성공단, 평양, 남포, 신의주를 연결하는 '서해안 산업·물류·교통 벨트'와 금강간과 원산·단천을 거쳐 청진·나선을 개발한 뒤 남측 동해안과 러시아를 연결하는 '동해권 에너지·자원벨트'는 한반도 신경제지도가 그리는 새로운 한반도 국토 통일 비전의 핵심이다.[49)]

한반도 신경제지도 구상에서 개성 지역과 개성공단은 남북한의 경제 공간을 연결하는 것과 함께 산업 구조 재편을 위한 중심 공간이자 한반도 신경제지도의 중핵지점으로 볼 수 있다.

<그림2: 한반도 신경제지도 구상>



남희현. "남한 신경제지도 구상과 북한 경제개발계획 공동추진 가능해" 『비즈니스포스트』 .2018.04.14.
http://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=80234.

49) 김종진. '한반도 신경제지도 구상' 『국토』 2018년 9월호. p.241

(검색일: 2020.02.09.)

역사적으로 개성공단이 세워지기 이전의 시기부터 개성은 다양한 사람과 물자가 오고 가는 활발한 물동의 역사를 가지고 있었다. 한반도의 국토 결절지점으로서 개성 일대는 온화한 기후와 기름진 토양, 우수한 접근성으로 구석기 시대부터 한반도 인류의 중요한 삶의 터전이었다.[50] 특히나 개성의 지리적 입지는 예성강과 임진강, 한강의 물길이 만나 서해로 나가는 지점과 인접해 있는 천혜의 교통입지를 보유하고 있었다. 개성의 이러한 입지적 장점을 활용하기 위하여 태조 왕건은 고려 건국 직후부터 예성강 하구인 벽란도를 국제무역항으로 새롭게 개발하고 개경과 벽란도를 연결하는 교통체제를 조성함으로써 개성의 개방화와 국제화를 추진하였다.[51]

일제강점시기에서 광복한 후 개성은 북위38도 이남 지역으로 미군정 지역에 편입되었고 1949년 개성시로 승격, 대한민국의 최북단 접경도시가 되었다. 그러나 한국전쟁으로 북한에 포함되면서 평양을 중심으로 하는 북한 정치행정체계에서 또다시 변방지역으로 밀려나게 되었는데 개성은 수도인 평양과는 달리 남북한의 접경지역에 위치하여, 인구, 물자가 원활히 공급되지 못하였음을 뿐만 아니라 도시 발전 계획상에서도 큰 주목을 받지 못하였다.[52] 그러던 개성은 제1차 남북 정상회담을 계기로 2000년대 이후 역사적인 남북화합의 공간이 되었고 개성공단의 조성과 더불어 2003년 개성특급시로 변경되면서 지역 성장의 기반을 마련하게 되었다.

3) 정치·군사적 이점

2003년 북한은 개성지역에 주둔하고 있던 북한군 6사단 4개 보병연대를 송악산 이북의 산악지여고가 개풍군지역으로 재배치하였으며, 아울러 사단 직할인 전차대대와 장갑차대대의 탱크와 장갑차 50여 대, 고사포대대, 경보병대대 등도 다른 곳으로 이동한 것으로 알려져 있다.[53] 약 70년 전인 6·25 전쟁 당시 휴전을 앞두고 한 치의 땅이라도 더 탈환하기 위해 치열하게 사투를 벌였던 역사를 떠올리면 북한군이 이처럼 10~15km를 스스로 후진했다는 사실은 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 의미 있는 일이 아닐 수가 없다.

---

50) 백일순. 2019. “접촉지대로서 개성공단의 공간적 특성 분석” 『문화역사지리』 제31권 2호. p.77
51) 김경은. “[통일의 땅, 개성공단]왕건의 통일 의지를 잇는 개성공단”. 『주간경향』. 2007.12.04. http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=16137&pt=nv.(검색일: 2020.02.10
52) 백일순. 2019. “접촉지대로서 개성공단의 공간안보적 특성 분석” 『문화역사지리』 제31권 2호. pp.77-78
53) 탁성한. ‘개성공단의 군사·안보적 함의’ 『KDI북한경제리뷰』 2013년 8월호. p.6

개성이 위치한 한반도 서부전선은 전 세계적으로도 많은 병력과 고도의 화기가 집중되어 있는 지역으로 일촉즉발의 긴장감이 항상 감돌고 있다. 이러한 북한 지상군의 후진 배치가 한국군의 군사 활동에 미치는 영향은 해당 지역의 방어를 담당하고 있는 한국군 사단의 입장에서 상대방과의 물리적인 거리가 멀어짐에 따라 우발적 총격, 사고 등 예기치 못한 사건으로 인한 국지전과 전면전으로 이어질 수 있는 전쟁발발 가능성이 현저히 낮아졌다고 볼 수 있다.[54] 이로 인해 해당 지역에서 양국 군 간의 우발적 사건에 의한 국지전 가능성이 줄어들었다는 것은 개성공단 조성이 우리 군에게 주는 가장 중요한 이점으로 평가할 수 있다. 또한 개성공단 지역은 북한 입장에서는 '공격 시 장애물'로 작용할 것이기 때문에 '북한의 기습을 억제하는 완충지대'의 역할을 할 것이며 결과적으로 전쟁 예방에 기여하는 효과가 있을 것이다. 즉, 개성공단 조성으로 평시에 개성 인근 양국 간 부대의 완충지대가 형성됨으로써 평시 우발적 교전 가능성이 감소할 것이며, 나아가 국지전 및 전면전 발생 가능성이 이전에 비해 낮아졌다는 데 의의가 있다.

## 2. 개성공단의 한계

1) 정치적 한계

개성공단은 과거 남북관계에 영향을 받지 않고 가동되면서도 남북관계가 악화되는 계기가 되기도 하였다. 북측은 과거 개성공단의 남측 근로자 (유성진 씨) 억류사건과 2009년 3월 '키 리졸브'(한미연합훈련)를 문제 삼아 개성공단 인력의 통행을 막은 전례가 있다. 2010년 3월 이른바 '천안함 사건'으로 말미암아 위기를 맞았으며, 2010년 11월 북측의 연평도 포격으로 인해 또다시 개성공단의 가동 중단에 대한 우려가 표면화하기도 하였다. 2013년 공단가동중지 사태는 개성공단의 운영에 대한 또 하나의 시련이기도 하였다.[55] 결국 정치적 목적에 의한 개성공단사업의 볼모화였다고 설명할 수 있다.

결국 개성공단의 폐쇄도 역시 남북관계의 영향을 받지 않을 수 없었다. 남북의 정치적 공방이 개성공단까지 이어지고 그 피해는 남북경협의 상징인 개성공단 입주기업이 입게 되었다. 또한 현재 개성공단의 재가동 여부에 대해서 낙관만을 기대하기는 어려운데, 북한의 대남 군사 강경정책의 고수 가능성을 단순히 배제할 수는 없기 때문이다. 특히나 정상회담이 개최되고 한

54) 위 논문. p.6
55) 박정원 외 1명. 2014. "'개성공단'의 법제도 개선 과제". 『법학총론』 27권 2호. p.200

반도의 훈풍이 부는 과정에서도 개성공단이 크게 영향을 받지 않았다는 것이 이를 입증한다.

2) 동북아 체제

북핵 문제는 이제 남북만의 문제가 아닌, 국제적 문제가 되었다. 판문점 선언 3조 3항에는 한반도 평화협정을 체결하기 위해 남·북·미 3국 또는 남·북·미·중 4국의 협상을 명시했다. 또한 핵능력의 고도화로 동북아 안보가 불안한 가운데, 핵 문제를 빼놓고는 평화문제를 거론하기는 어려운 상황임이 분명하다. 특히나 평창 동계올림픽에서부터 판문점 정상회담, 9·19 공동선언, 북미 정상회담까지 급진적인 전환에도 결국 북핵문제 해결의 인식 차이로 결국 남북, 북미관계는 다시 경색이 되었다. 또한 방위비 협상을 둘러싸고 한·미의 미묘한 긴장감이 맴도는 상황에서 한미 간의 갈등 가능성과 이로 인한 북핵 문제 해결에의 부정적인 영향도 고려하지 않을 수 없게 되었다.

3) 군사적 한계

한국 사회에는 아직 낡은 '분단 이데올로기'가 만연하다. 정치 집회에 군복을 입고 참여하는 대중들을 봐서라도 말이다. 70년 넘게 이어져온 분단체제는 남남갈등, 세대갈등, 남북갈등을 유발하고 있다. 특히나 모병제, 지휘체계, 국방개혁 등 국방과 관련한 논쟁이 발생하면 국민은 여전히 분열한다는 것을 어렵지 않게 볼 수 있다.

개성공단도 이에 대한 피해자이다. 개성공단으로 인해 남북 긴장완화와 반대로 대북정책의 착시현상에 의해 국민 안보의식이 해이해지고 전방부대의 경계심이 이완될 가능성이 있으며 우리 측 기업이 북한 지역에서 경제 활동을 하면서 전략물자 및 기술의 대북유출의 가능성이 존재한다. 더불어 개성공단 시설은 유사시(혹은 전시 상황에서) 아군의 개성지역으로의 진격 장애요인으로 작용할 가능성이 존재한다.

4) 법적 한계

개성공단 법제는 현실적으로 남북관계의 법적 성격을 반영하되, 그 발전을 위해서는 국제적 공단으로 발전되어 대내외적 경쟁력을 확보해야하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 국제기준에 부합되는 법적 체계를 갖추어 나가야 한다. 개성공단은 특수하게도 남북 간 경제원칙과 제도 면에서 자본주의와 사회주의라는 이념과 체제의 차이에도 불구하고 상호 협력기반 위에 조

성되어 있다.

국제법 규범의 접목은 기본적으로 자본주의하의 시장 친화적이고, 자유 시장주의에 상응하는 것을 의미한다.[56] 이는 현실적으로 남북법제가 갖는 차이를 극복할 수 있는 새로운 모델로서의 모습을 상정하는 것이지만, 자본주의에 기초한 남한의 법제가 중심을 이루게 된다. 그렇지만 개성공단에 적용되는 개성공단 법제 체계의 구축은 쉽지만은 않다. 새로운 법질서를 마련하여야 하는데 개성공단이라는 지역적 한계를 가지면서 전문적이고 이념과 체제상 서로 다른 북한을 투자 상대방으로 규정하고 있기 때문이다. 여기서 고려하여야 할 사항은 북한지역에 대항 법적용이라는 특수한 법제현실을 파악해야 한다. 개성공단 법제는 시장경제원리에 기초한 법제를 단순히 이식하는 것이 아니라 북한에 체화시킬 수 있어야 한다.[57] 다시 말해 개성공단은 남북경협, 북한의 개혁과 개방으로의 유도, 북한체제의 변화 등의 일련의 과정에서 선도적인 사업으로 추진되는 한편, 남북관계의 발전을 이루어 나아가는 과정에서의 역할과 기능을 함께 하여야 한다.

## Ⅳ. 개성공단의 단계적 발전 방안

이러한 한계는 결국 개성공단을 운영하면서 축적되어온 것이다. 이 한계를 딛고 넘어서야 단절된 남북경협의 실마리를 찾을 수 있다. 현실 정치를 보면 개성공단의 발전은 급진적으로 일어날 수 없다는 것이 옳을 것이다. 그러나 북한의 급격한 시장화와 나전 경제특구와 같은 시장 경제체제의 부분적 도입은 개성공단이 새롭게 맞이할 청사진을 제시한다.

### 1. 초기 단계(개성공단의 재가동): 개성공단의 내부화를 통한 안정적 운영

우선 개성공단의 재조성을 위해서는 재가동이 필수적이다. 북한이 중국과의 경제적 공조로 개혁·개방의 속도를 늘려가는 추세에서 개성공단은 국제경쟁력을 갖춰야할 것이다. 그러기 위해서는 안정적인 법적 체계가 요구되는데 신변안전보장, 투자자산 보호, 3통(통신, 통행, 통관) 문제의 해결, 국제제재의 부분적 해결 등 제도적 개선이 필요하다.[58] 또한 법적 문제가 아니고서도 정치적 문제의 해결이 시급하다. 현재 개성공단은 남북관계의 하위 개념이다. 따라서 문제를 해결하기 위해서는 남북관계 차원에서 접근해야한다. 문

56) 박정원 외 1명. 2014. "'개성공단'의 법제도 개선 과제" 『법학총론』 제27권 2호. pp.188-189
57) 위 논문. p189
58) 박정원 외 1명. 2014. "'개성공단'의 법제도 개선 과제" 『법학총론』 제27권 2호. p.205

제를 풀어가기 위한 출발점으로, 인도적 교류를 통한 남북 화해 분위기 조성에 적극적인 관심이 필요하다. 정부는 급작스러운 개성공단 재가동을 대응하기 위해서라도 현대기업과 더불어 개성공단 입주기업, 장차관급 인사 '개성공단 운영에 관한 포괄적인 실무협의'를 북한과 정기적으로 개최해 법적 문제의 해결과 더불어 단계적 조성에 대한 논의를 이어가야할 것이다.

개성공단과 관련된 사안에서 북한의 일방적인 요구에 끌려 다니지 않기 위해서는 무엇보다도 북한이 자신의 이익을 극대화하기 위한 극단적인 조치를 취하려 할 때 북한의 손실을 극대화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 국제적 협력을 강화해야 한다. 먼저 북한의 극단적 행위가 국제 규범과 인류 보편적 가치에 벗어나는 위법적인 행위라는 점을 다양한 국제사회에 알리는 것이 필요하다.[59] 또한 북한의 궁극적인 목표가 체제유지이고, 체제유지를 위해서는 미국과의 직접협상이나 6자회담에서 중국과 러시아의 도움이 필수적으로 필요하다는 점을 적극 활용해서 가능하다면 중국, 러시아 더 나아가 미국 기업까지 입주할 수 있는 협상을 준비한다.

**2. 중장기적 단계(개성국제공단): 개성공단의 국제화를 통한 국제경쟁력 확보**

개성공단의 자유무역지대로의 전환은 향후 개성공단을 포함한 제2, 제3의 개성공단을 조성하기에 적합한 경제협력 모델이 될 수 있다. 즉 개성공단을 북한에게 일방으로 하여금 의존하는 경제협력 사업이 아닌 참여 당사국의 독립성 보장하는 것이 가장 적합한 것으로 보인다. 북한의 일방적이고 비합법적인 행위의 재발을 막기 위해서 중립적인 3자의 개입을 추진하는 것이 바람직하다. 중립적인 3자로서는 UN이나 국제기구 혹은 중립국이 개입할 수 있을 것이다. UN과 같은 국제기구가 3자로서 관리위원회와 같은 기구에 활동한다면 자유무역지대의 독립성뿐만 아니라 한반도의 안보적 상황을 한층 안전하게 높일 수 있다.

또한 자유무역지대로의 전환으로 이루어진 개성공단에서는 3통 문제의 완전한 해결이 이루어져야 한다. 남측과 다른 국가들의 장기 체류에 대한 문제와 우리 측 기업으로부터 북한 근로자에 대한 교육의 기회도 보장되어야 할 것이다. 또한 임금 수령방법에 있어서도 남한의 입주업체가 북한 근로자에게 일정 비율(사회주의체제의 존중 하에)을 직접 지불하는 것이 필요하다. 이러한 융통성 있는 지급은 남북 국민들 간의 소통의 기회를 제공하게 될 것이다.[60]

---

59) 박상현. 2008. "국제협력 관점에서 본 개성공단사업의 특징과 발전방향" 『평화학연구』 10권 3호. p.72

60) 위 논문. p76

개성공단을 자유무역지대화하기 위해서는 무엇보다도 북한이 개혁·개방에 대한 확고한 의지가 있어야 할 것이다. 만성적인 식량난과 경제부진을 해소하기 위해서라도 북한은 개혁·개방에 적극 나서야할 것이다. 이러한 관점은 북한의 시장화 추세와 사드정국 이후 북·중(혹은 러시아) 협력에 비추어 가능성이 매우 높다.

### 3. 최종적 단계(개성국제도시): 개성공단의 평화적 가치 실현

개성공단이 자유무역지대화 되고 세계 여러 국가가 개성공단에 참여하게 된다면 정치적 이유로 가동중지에 대한 가능성도 줄어들게 되고 북한의 시장화도 급속히 진행될 것이다. 더불어 개성지역의 현대화, 주거생활 등의 공업지구의 영역 확산도 요구될 것이다. 이처럼 개성지역에 인구가 몰리면 그들의 생활을 위한 영역도 새로이 조성될 것이다. 이것은 초기 개성공단의 운영 계획의 3단계보다도 더 확장된 개념이다. 배후도시를 조성하여 세계 기업인들과 국내 기업인들이 소비활동을 할 수 있는 공간을 조성한다면 경제적 성과는 이루어 말할 수 없을 것이다. 또한 국제 기업이 입주한다면 전쟁, 도발의 위험에서도 벗어날 것이다.

이러한 발전만 이루어진다면 한반도의 평화도시로서 자리매김할 수 있다. 파주, 인천을 통해 물류의 거점지역으로, 서울과 평양을 잇는 가교 역할로서 평화의 가치는 더욱 높아질 것이다. 또한 군사분계선을 중심으로 군사적 긴장 해소가 이루어지면서 한반도 평화의 거점이 될 것이다.

## Ⅴ. 결론

남북경협의 가장 상징적인 성과라고 하면 단연 개성공단이다. 분단 후 북한 지역에서 우리 측 기업이 생산 활동을 한다는 그 자체로 개성공단은 명실상부한 남북경협의 상징이다. 북측 영토에서 남측 기업인이 일을 할 수 있다는 것과 함께 남과 북이 함께 경제적으로 '상생'할 수 있다는 점에서 그 가치는 이루 말할 수가 없을 것이다.

결국 개성공단의 재가동과 발전 방안이 없다면 반대로 남북경협의 발전도 없을 것이다. 작은 변화지만 바위와 같았던 북한의 체제를 변화시킨 곳도 바로 개성공단이다. 물론 북한이 실제로 가지고 있던 제도를 바꾼 것은 원하지 않았던 것일 수도 있다. 실제로 북측은 개성에 한국 자본을 유치하기로 했으면서 어떠한 제도적 준비도 해놓지 않았다.[61] 그러나 결과적으로 (혹은 북한

61) 이종태. 『햇볕 장마당 법치』 (서울: 개마고원, 2017) pp.144-145

이 간과한 것은) 개성공단을 운영하기로 한 순간 시장경체 제도들을 필연적으로 서서히 용인할 수밖에 없다는 사실이었다. 개성공단은 시장경제체제로 운영되는 북한 내의 자본주의 지역이다.

개성공단이 중단된 현재, 재가동 여부에 대한 분석과 더불어 장기적인 대책을 마련해야한다. 이와 같은 점에서 개성공단→개성국제공단→개성평화도시로의 중장기적 발전은 남북경협의 상징을 넘어, 평화의 상징이 될 것이다. 이와 같은 중장기적 발전 방안은 결국 경제협력을 넘어 안보, 역사, 법치적 협력이 당연히 요구되기 때문이다.

## [참고문헌]

[저서]
이종태. 『햇볕 장마당 법치』 (서울: 개마고원, 2017)

[논문]
양문수. 2013. “한반도 평화를 위한 구상 전략” 『국가전략』 제19권 2호

탁성한. ‘개성공단의 군사·안보적 함의’ 『KDI북한경제리뷰』 2013년 8월호

박정원 외 1명. 2014. “‘개성공단’의 법제도 개선 과제”. 『법학총론』 27권 2호

박상현. 2008. “국제협력 관점에서 본 개성공단사업의 특징과 발전방향” 『평화학연구』 10권 3호.

[단행본]
김종진. ‘한반도 신경제지도 구상’ 『국토』 2018년 9월호

백일순. 2019. “접촉지대로서 개성공단의 공간적 특성 분석” 『문화역사지리』 제31권 2호

[기사자료]
“[中企 한주간 이모저모]'폐쇄 4년' 개성공단…머나먼 재가동” 『이데일리』. 2020.02.15.
https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01610486625670848&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y (검색일: 2020.02.18)

“4년째 닫힌 개성공단…“사사건건 재뿌린 美, 남북협력 막지 말라”” 『이데일리』. 2020.02.10.
https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03532566625669208&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y (검색일:2020.02.18)

“27년 전, 황해도 해주에서 남북경협 이루어졌다면” 『오마이뉴스』.

2019.01.15.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002504041&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news (검색일:2020.02.16.)

“北관광-경협길 '활짝'…현대 對北사업 합의내용” 『국민일보』. 2000.08.18.
https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000016339 (검색일:2020.02.16.)

“(아산과 남북경협)현대그룹·경협의 부침”. 『뉴스토마토』. 2018.09.16.
http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=847046 (검색일:2020.02.16.)

“정부 "현대아산 직원 北 억.류 장기화…해결방안 검토중"”. 『뉴시스』 2009.04.13.
https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002621443 (검색일:2020.02.13)

“남북경협, 남북관계 복원의 단초”. 『프레시안』. 2013.03.06.
http://www.pressian.com/news/article/?no=5997 (검색일: 2020.02.09)

“‘강경화 발언 번복’ 524 조치는 무엇인가” 『뉴스핌』. 2018.10.11.
http://www.newspim.com/news/view/20181010000604 (검색일: 2020.02.07)

“개성공단 가동 중단 4년” 『연합뉴스』. 2020.02.10.
https://www.yna.co.kr/view/PYH20200210096300060?input=1196m (검색일: 2020.02.15)

“개성공단이 북한 퍼주기?…“5% 주고 95% 퍼오기”“ 『한겨레』. 2019.02.07.
http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/881182.html (검색일: 2020.02.17)

“[통일의 땅, 개성공단]왕건의 통일 의지를 잇는 개성공단”. 『주간경향』. 2007.12.04.
http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=16137&pt=nv (검색일: 2020.02.10.)

# 동아시아 평화질서 구축 방안

: 철도 협력을 중심으로

연세대학교 **장 도 경**

**<목 차>**

**[요약문]**

**[본문]**

Ⅰ. 서론

1. 연구배경 및 질문
2. 평화·통합의 정체성 형성을 위한 변수 및 전제 분석

Ⅱ. 동아시아 철도 협력과 경제평화 공동체

1. 철도협력과 지역적 평화
2. MB-DIe 단계별 경제통합

Ⅲ. 한·일·중 철도 협력과 신뢰 구축

1. 한·일·중 철도 관련 대외정책
2. 동아시아 평화체제를 위한 신뢰구축

Ⅵ. 결론

**[참고문헌]**

[요약문]

본고는 동아시아 지역의 평화질서 구축을 위해서 한·일·중 철도 협력안을 제시한다. 우선, 구성주의적 시각에서 동아시아 역내 잔존하는 적대적 대립, 공생적 대립의 정체성을 조명함으로써 동아시아 기존 협력방안들이 유럽통합과 같은 지역 공동체로 이행되지 못했던 원인을 분석하였다. 나아가 화해 공존 및 통합지향의 정체성을 바탕으로 하는 지역공동체로의 이행을 위해 MB-DIe 경제통합 구상을 기반으로 철도 협력을 통해 4가지 영역의 신뢰 구축(경제, 정치, 사회문화, 군사)을 형성하는 것이 어떤 의미가 있는지 알아본다.

주제어

동아시아 평화질서, 철도 협력, MB-DIe, 신뢰구축, 구성주의, 정체성

# Ⅰ. 서론

## 1. 연구배경 및 질문

유럽은 유럽통합을 이루어나가며 국제안보, 공동안보, 협력안보를 구상하며 유럽인으로서의 정체성을 획득해나가는데[62], 동아시아 지역에서는 주변국들과의 협력이 번번이 좌절되고 군사적 대립질서 속에서 지역갈등이 지속되는 근본적인 이유는 무엇인가.

본 논문은 다음과 같은 질문에 대해서 구성주의적 시각으로 진단을 내리고자 한다. 김기정(2010)은 국제정치에는 현실주의, 자유주의가 주장하는 구조, 이익, 제도의 관점으로 설명하지 못하는 영역이 분명히 존재하며, 특히 동아시아 지역의 경우 불신과 대립에 대한 역사적 기억(historical memory of distrust and confrontation)이 현실을 지배하고 있다[63]고 말하였다. 웬트(2009) 역시 동북아시아 지역갈등의 주요 원인이 신현실주의에서 강조되는 물질적 요인들보다 관념적 요인들, 즉 이념, 문화, 역사 등에 있다고 본다.[64] 징용과 위안부를 둘러싼 한일관계나 15년 전쟁[65]을 둘러싼 역사적 해석과 야스쿠니 신사 참배를 둘러싼 중일 간의 갈등은 신현실주의적 관점이 아닌 구성주의적 관점에서 해석이 가능하다.

이 가운데 동아시아는 홉스적 기반의 소극적 평화에 놓여있었다고 해도 과언이 아니다. 홉스적 관점에서 평화는 전쟁이 없는 상태의 소극적 평화로 볼 수 있고, 동아시아 지역은 냉전질서를 탈피하지 못한 채 '공생적 대립질서'를 평화라 여기고 있는지도 모른다. 중요한 지점은 동아시아 국제체제의 무정부성은 외적으로 주어진 불변의 것이 아니라 국가라는 행위자들이 상호작용 속에서 산출해 낸 가변의 결과라는 점이다.[66] 즉, 국가행위자들이 무정부성을 인

---

62) 김학재, 2018, "한반도, 전쟁없는 '평화의 일상화' 기대." http://www.fnnews.com/news/201811141712057811?utm_source=naverblog&utm_medium=blog (검색일 : 2019.10.25.).

63) 김기정, "동아시아 지역질서의 역사성과 지식인의 과제," 「동아시아 브리프」 제 5권(4호) (2010), pp.8

64) 알렉산더 웬트, 박건영·이옥연·구갑우·최종건 옮김, 「국제정치의 사회적 이론 : 구성주의」, ㈜ 사회평론 (2009), pp. 9

65) 중일 간 역사 갈등은, 만주사변(1931)년부터 중일전쟁(1937년)과 일본 패전(1945년)까지 '15년 전쟁'에 대한 양국 사이의 극심한 인식 차이를 반영한다. 상세한 내용에 대해서는 동북아역사재단의 '한·일·중 3국 관계-새로운 협력을 향하여 참조.

66) Wendt, Alexander, "Anarchy is what states make of it: the social

식하고 이해(conceive)하는 방식에 따라 무정부성의 상태가 달라질 수 있다. 예를 들어, 국가들이 홉스적인 무정부상태 속에서 투쟁하고 있다면 그것은 그들이 무정부성을 물질주의적 자구 체제로 이해하고, 자신의 안보를 경쟁적/제로섬적 개념으로 파악하여 상호작용한 결과이며, 또 칸트적인 무정부적 문화 속에서 협력하고 있다면 그것은 그들이 무정부성을 가변적인 문화나 제도의 하나로 보고, 자신의 안보를 협력적/공공재적인 관점에서 파악하여 상호작용한 산물이라는 것이다.[67]

결국, 진정한 평화를 만들기 위해서는 구성주의 차원의 평화 담론과 실천은 필연적인 것이다. 조지프 나이의 "갈등이 불가피한다는 믿음 그 자체가 갈등의 근원이다(Belief in inevitability of conflict will become a source of conflict)"라는 발언과 같이 동아시아 지역 내 국가들의 적, 경쟁자, 친구 등과 같은 자아(self)와 타자(other)에 대한 표상과 이러한 표상들은 자기실현적 예언 논리에 의해 재창출되고는 했다. 따라서 구성주의적 진단에 의거할 때, 어떻게 지역 내 화해공존 내지 통합지향의 정체성을 만들 수 있을지가 중요해진다. 본 연구는 동아시아 철도 경제 협력을 통해서 동아시아 내 화해·통합의 정체성을 형성하고자 한다.

## 2. 평화·통합의 정체성 형성을 위한 변수 및 전제 분석

웬트는 정체성을 생성하는 주요 변수로 상호의존, 공동운명, 동질성, 그리고 자기억제를 말한다. 상호의존, 공동운명, 동질성은 정체성을 형성하는 적극적인 원인 또는 동인이고, 자기억제는 능력을 부여하거나(enabling) 허용하는(permissive) 원인이다. 웬트의 이런 접근은 칼 도이치, 에른스트 하스 그리고 신기능주의자들과 같은 지역통합연구자의 이론과도 중첩되는 부분이 있다.

대표적으로 칼 도이치의 교류이론에 따르면 지역 통합에서 중요한 요인은 특정 지역 사람들 사이에 공유된 가치의 존재 여부이다. 가령, 자유주의적 가치가 공유되어 있다면, 그 지역에 복수 국가가 병존하고 있어도 그들 국가 사이에 무력행사는 생각할 수 없는 다원적 안전보장공동체(pluralistic security community)가 형성된다고 본다.[68] 즉, 지역통합이론의 핵심은 비정치적 영역에

---

construction of power politics", International Organization, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992).

67) *op. cit.*

68) Karl W. Deutsch et al., Political Community and the North Atlantic Area : International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton, N.J.

서의 협력이 점차 확산되어 사회적 통합과 정치적 영역에서의 통합으로 이어진다는 것을 전제로 한다.[69] 협력과 평화를 연계시키려는 시도는 사회적 통합에 해당하는 것이며, 각 국이 공통으로 직면하고 있는 사안을 해결하는 기제를 마련함으로써, 하위정치(low politics) 영역의 이슈들을 통해 상위정치(high politics)적인 긴장 완화 및 평화구축으로 확대하는 것을 목표로 한다.

따라서 신기능주의에 접근에 따르면 적대국들 간에도 '상호의존성'을 통한 협력이 가능하며 사회적, 정치적 통합을 달성할 수 있다. 대표적으로 허버트 켈먼은 다섯 가지의 의제를 제시하며 적대관계에서도 협력은 가능하지만, 협력을 통해서 화해 단계로 진입하기 위해서는 신뢰[70]가 선결되어야 한다고 주장한다.[71] 즉, '신뢰에 기반을 둔 상호의존성'이 아니라면 적대국 간에는 상호 간의 신뢰가 없으므로 자신이 위험에 빠져들지 않으려고 서로에게 확신을 주는 것을 두려워하는 경향이 발생한다.[72] 다시 말해서 교환관계에서의 상호이익이 보장되고 복합 의존성이 증대되는 형태의 '경제적 협력'은 가능하지만, 이 과정에서 화해와 평화를 달성하기 위한 '사회적', '정치적' 분야로서의 파급효과(spillover)는 기대하기 어렵다는 것이다.

켈먼의 앞선 분석은 기존 동아시아의 협력이 왜 목표한 바를 이루지 못하고 좌절되었는지, 역내 상황을 이해하는데 도움을 준다. 켈먼이 설정한 변수인 '제도적 측면'의 축과 '신뢰 측면'의 축을 가지고 2 by 2 matrix를 구성면 다음의 표와 같다. 표 안의 내용은 '제도'와 '신뢰'를 독립변수로 하여 만들어진 동아시아 역내 '정체성'의 종속변수이다. 제도적 측면의 확산과 축소는 동아시아 내에서 협력체를 제도화하려는 시도들의 확산과 축소 형태를 의미한다. 신뢰 측면의 존재 및 부재는 동아시아 국가 간 신뢰 수준의 존재 여부를 나타낸 것을 의미한다.

---

: Princeton University Press, 1957.

69) Ernst B. Hass, The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Froce, 1950-1957. Stanford: Stanford University Press.

70) 켈먼이 정의하는 신뢰란 평화 상태를 유지하며 협력을 통해 경색된 관계를 전환하려는 노력을 의미한다. 적대국들과 상호이익이 가정되는 상황에서도 신뢰가 확보되지 않는다면 협력을 두려워 한다고 한다.

71) ① 실행과 확신의 지속적 접근, ② 신뢰의 저장소로서 제3자의 역할, ③ 실제적 행동으로서의 신뢰, ④ 불안한 제휴에서 내부집단의지지, ⑤ 상호 재확인이다. Kelman HC, "Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution." International Journal of Intercultural Relations. 2005;29 (6). pp. 644-649.

72) 김창희, "한반도 평화정착과 4.27 판문점 선언", 한국정치외교사논총, (2018) vol. 40, no.1, pp. 123.

(표 1-1) 동아시아 역내 정체성 분석

| | | 신뢰 측면 | |
|---|---|---|---|
| | | 형성 | 실패 |
| 제도적 측면 | 확산 | 통합지향 질서 | 공생적대립 질서 |
| | 경계 | 화해공존 질서 | 적대적대립 질서 |

적대적 대립질서는 냉전초기 미국과 소련의 이해관계의 불일치로 인해 분단이 고착되는 동안 동아시아에 자리잡은 대립적 균형질서(antagonistic balance of power)라고 할 수 있다.[73] 이는 군사력에 토대를 둔 균형 관계였고, 쌍방의 국내정치체제를 유지하기 위해 서로를 적으로 필요로 하는 적대적 의존관계(antagonistic interdependence)와도 궤를 같이한다.[74] 다음으로 냉전과 탈냉전 질서로 변화하는 동안 동아시아 역내 국가들의 국교가 정상화되기도 하였고, 역내 국가끼리 제도를 통해 상호 이익과 의존성을 심화하려는 노력이 있었다.[75] 그러나 이러한 시도는 신뢰가 부재한 상태에서 제도가 확산되는 경향이었기 때문에 통합지향적 질서로 나아가지 못하고 북방삼각형과 남방삼각형이 대립하는 신냉전의 공생적 대립질서 자체로의 변화를 의미하였다.

통합지향 질서는 신뢰를 기반으로 한 협력의 지역질서 속에서 공생의 질서, 공동 번영의 정체성이 형성된 동아시아를 상정한다. 동아시아 지역은 반복된 갈등과 반목의 역사를 극복하고 고착화된 상호 부정적 인식 및 정체성을 전환하기 위해 다양한 협력체를 수립해왔다. 그 대표적인 예로 아시아인프라투자은행(AIIB), 아시아개발은행(ADB), 동남아시아국가연합 지역포럼(ASEAN Regional Forum)등이 있었지만, 동아시아 협력과 평화 기여까지 도달하지 못하였다.

이러한 이유로는 동아시아 역내 정체성이 공생적 대립관계에 머물고 있어, 국가 간의 높은 수준의 신뢰가 부재한 상태에서 상위 수준의 협력 방식을 채택하였기 때문이다. 정치·안보 분야나 당사국의 이해관계가 떨어지는 주변국의 개발 등을 통해 협력을 추구하려고 하였기 때문에 제도나 기관 자체의 목적은 이룰 수 있었을지는 모르지만, 동아시아 역내로까지 파급효과가 확대되지 못했다.

---

73) Ki-Jung Kim, "Studying International Relations in Korea: Things that Are Korean Participation", 28(2), (2004).

74) *op. cit.*

75) 대표적으로 동북아 3국간 협력적 관계의 상징인 베세토(BESETO)와 아세안안보포럼 (ASEAN Regional Forum, ARF), 아세안+3, 동아시아정상회의 (East Asia Summit, EAS)는 : 안보공동체 등이 있다.

한편, 지역 협력을 이루기 위해 반드시 역사적 갈등을 해소하고 화해 문제를 선제적으로 해결해야 하는 것만은 아니다. 대표적으로 유럽통합의 경험을 살펴보면 유럽 역시 가장 낮은 수준부터 시작하여 현재 가장 고차원적인 제도적 협력을 이뤄낸 지역으로 갈등 해소와 화해가 선제조건이 아닌 결론으로 도출된 사례라고 할 수 있다. 즉, 지역협력을 통한 출구(exit)전략으로 국가적 화해를 달성할 수 있으며, 국가 간 공동의 이해가 수립될 경우 화해의 가능성을 높일 수 있다. 이러한 측면에서 살펴봤을 때 일반적으로 논의되는 동아시아 지역에서의 국가 간 화해의 입구론을 통한 평화의 정착으로부터 발상의 전환을 시도해 볼 필요성이 제기된다.

## Ⅱ. 동아시아 철도 협력과 경제평화 공동체

### 1. 철도협력과 지역적 평화

한반도의 평화는 동아시아의 정치적 상징성과 더불어 동북아지역을 평화로 이행할 수 있는 추동력을 가지고 있다는 점에서 중요하다. 한반도는 냉전질서가 가장 먼저 자리잡은 곳이며, 가장 뜨거운 형태의 열전으로 바뀐 곳이기도 하다. 탈냉전과 데탕트 시기의 평화 질서는 한반도에 자리잡지 못하였고 여전히 냉전질서는 한반도에 뿌리 깊게 자리잡고 있다. 그런 의미에서 한반도의 평화는 동북아시아의 평화임과 동시에 세계평화의 상징과도 밀접하게 연관된 곳이다.

한국 정부는 그동안 한반도 및 동아시아 평화를 위해 외교적 노력을 시도해 왔다. 노무현 정부의 '동북아의 균형자론'과 문재인 정부의 '균형외교'는 동아시아 지역 질서에서 한반도의 외교적 위상을 재정립하려는 시도였다. 그러나 한국의 외교적 기동성은 번번이 남북한관계의 한반도축과 국제정치의 지역질서축에 의해서 운신의 폭이 제약되었다. 이러한 중층성은 동북아시아에서 한반도가 차지하고 있는 지정학적 위치 때문에 기인하는 것이기도 하지만, 한반도가 처해 있는 국제정치학적 특유성, 즉, "1민족, 2국가체제"라는 독특한 현상의 산물이기도 하다.[76] 따라서 한국 외교정책의 딜레마는 북한과 주변국에 대한 안보 위협을 극복하는 동시에 한반도 통일을 위해 북한 및 주변국들과의 협력을 바탕으로 해야 하는 상황에 놓여있다고 분석할 수 있다.[77]

---

76) Ki-Jung Kim, "Studying International Relations in Korea: Things that Are Korean" Participation, 28(2), (2004).

그러나 2018년 문재인 대통령과 김정은 위원장의 정상회담이라는 국내적인 요소가 북한을 악마화해온 세계의 관습적 시각과 미국 주도의 패권적이며 냉전적 질서의 잔재와 같은 국제적 질서를 바꾸고자 한 내부동력으로 작용했다. 이는 한반도의 국내적 노력이, 국제적이고 평화적인 질서의 가능성을 함축한다. 따라서 이는 한반도를 중심으로 시작한 '철도 공동체'라는 경제협력이 동아시아시아 전역으로의 평화적 질서 조성, 구축을 할 수 있으며, 평화 공동체에 대한 구상과 제도화가 가능이라는 의의를 내재하는 것이다.

## 2. MB-DIe 단계별 경제통합

(표 2-1) 동아시아 평화 구축을 위한 통합의 단계

<table>
<tr><td colspan="4"></td><td>역내공동체<br>경제정책수행</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>역내 생산요소 자유 이동 보장</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>역외 공동관세 부과</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">역내 관세철폐</td><td></td></tr>
<tr><td>1단계<br>개별<br>특혜무역협정</td><td>2단계<br>개별<br>자유무역협정</td><td>3단계<br>관세동맹</td><td>4단계<br>공동시장<br>공동체</td><td>5단계<br>완전경제통합</td></tr>
<tr><td colspan="2">지역주의</td><td colspan="2">지역화</td><td>공동체</td></tr>
<tr><td colspan="2">기존의 단계</td><td colspan="2">평화 조성 및 구축; MB 단계<br>(Peace Making & Peace Building)</td><td>경제평화 동아시아 공동체<br>구상 및 제도적 구체화 :<br>DIe 단계<br>(Design & Institutional externalization)</td></tr>
</table>

일반적으로 경제 통합단계를 설명함에 있어서, 5단계로 설명한다. 1단계 특혜무역 협정, 2단계 자유무역협정, 3단계 관세동맹, 4단계 공동시장, 그리고 마지막 5단계인 완전경제통합 순서로 이어지는 일련의 단계들이 바로 그것이다.[78] 현재 동아시아는 대체적으로 2단계 전후로 다가와 있다. 그렇다면 우리는 어떻게 한반도의 철도 프로젝트를 주변국으로 확대하여 상호간 경제 의존도 및 이익 공유도를 높임으로써 세계 대전과 같은 극단적인 선택 대신 영구적인 평화를 정착시킬 수 있을까?

경제 통합 단계의 제고를 위해서, 우리는 평화를 조성하고 구축하는 시도와

77) 배종윤, 『한국 외교정책의 새로운 이해 : 외교정책 결정과정과 관료』 파주 : 한국학술정보, (2006), pp. 15-19.
78) 외교통상부, "경제 통합의 단계,"
http://www.fta.go.kr/main/situation/fta/term/ (검색일 : 2019.10.25)

병행을 할 필요가 있다. 다양한 국가가 가지고 있는 다양한 이익은 귀결적으로 평화로운 지역적 질서를 위한 것이기 때문이다. 따라서 평화적 노력과 경제적 통합을 병행하는 단계는 지역주의에서 지역화로 나아가는, 평화 조성(Peace Making), 평화 구축(Peace Building)이라는 MB 단계 그리고 지역화에서 공동체로 나아가며, 새로운 정체성을 구성하는 동아시아 경제평화 연방 구상(Design) 및 제도적 구체화(Institutional externalization) 단계를 통해 접근하고자 한다.

1) 평화적 신뢰 조성(Making) 단계

평화적 조성 단계는 군사적 갈등 대신, 경제적 이익의 압도 가능성을 설득하는 단계이다. 상호 이익을 위한 호혜성에 관한 담론이 없으면, 당연히 서로가 도움이 되지 않는 존재라고 폄하하고 자국의 이익을 해치는 존재라고 과장하며, 언론은 '적대적 사회 인식'을 손쉽게 재생산할 수 있다. 따라서 국가간 신뢰를 쌓고 적개심을 낮추는 것이 필요하다.

일반적으로 4가지 영역의 신뢰 구축 방법이 있다. 경제적 신뢰 구축, 사회문화적 신뢰구축, 정치적 신뢰 구축, 그리고 군사적 신뢰 구축이 그 사례이다.[79] 동아시아에서 나머지 신뢰 구축에 앞서서 선행되어야 할 것은 2가지인데, 정치적 신뢰 구축과 사회문화적 신뢰 구축이다. 이는 리처드 닉슨 대통령 당시, 미국과 중국 사이의 핑퐁 외교를 들 수 있다. 1946년의 국공내전, 1950년의 6.25 전쟁을 치르면서 미국과 중국의 외교는 경색되었다. 그러나 닉슨 대통령은 베트남전 해결 및 소련 견제를 위해 대중관계 개선을 고찰하였고, 그 결과가 핑퐁 외교이다.[80] 우호적인 환경 속에서 이루어진 스포츠 경기는 양국 국민에게도 이전과 다른 새로운 인식을 심어주었고, 이후 경제적 개방의 가능성을 내포한 신뢰 구축, 그리고 군사적 대결 대신 교류와 소통을 지향하고자 하는 군사적 신뢰 구축으로 이어졌다.

물론 이러한 사회문화적 신뢰 구축을 위해서, 공식적 또는 비공식적인 정치적 신뢰 구축은 불가결적으로 유의미하다. 실제로 핑퐁 외교의 성립 이전, 키신저가 핑퐁 교류와 이후 외교적 방향을 논의하고자 비밀리에 중국의 저우언라이 총리와 회담을 하였기 때문이다. 이러한 관점에서, 한반도를 중심으로 동북아의 경제적 교류와 같은 신뢰 구축 행위 이전에, 정치 지도자는 의지를 가지고 동아시아 철도의 필요성을 설명하고, 적대감 및 경계심을 지양하고자 사회문

79) 문정인. "제2부 남북한 군축의 과제와 여건 ; 남북한 신뢰구축 - 그 가능성과 한계," 남북한 군비경쟁과 군축, (1992). 0(0), pp. 183-190.
80) 박철진. (2011). 미·중관계의 변화에 따른 동북아 안보정세. 인문사회 21, 2(1), pp. 69-71.

화적 교류의 촉진 시켜야 한다. 따라서 평화 구축(Making)의 단계에서는 정치 지도자들의 일방적 주도하에서 정치적 신뢰를 쌓고, 비정치적 교류 중 사회문화적 신뢰를 쌓는 단계이다.

2) 평화적 신뢰 구축(Building) 단계

평화적 신뢰 구축 단계는 한반도 정치 지도자가 동아시아에서 정치적, 사회문화적 신뢰 구축을 토대로 동아시아 철도 공동체를 설립하여 경제적 신뢰를 구축하고 의존성을 심화하는 단계이다. 즉, 비정치적 교류 중 경제적 신뢰를 쌓는 단계이다. 성공적인 경제 신뢰 구축을 위해서는 제도적 뒷받침으로써 동아시아 철도 공동체를 위한 국제기구의 설립이 필수적이다. 이는 기능주의 관점을 차용한 것이다. 유럽 석탄철강 공동체(ECSC)에서부터 유럽연합의 탄생까지 통시적으로 분석하는 과정에서 미트라니, 하스는 국제기구의 주도적 역량과 다원주의적 정부 성격을 전제하고, 국제기구를 매개로 하는 통상, 인적 교류와 같은 저위 정치 분야의 협력이 협력으로부터 이익을 얻는 다양한 행위자들에 의해 정치, 안보와 같은 상위의 복합적인 정치로 확대됨을 강조한다.[81] 이러한 측면에서, 동아시아 철도 공동체 기구는 자유주의적이며 평화주의적인 통합에 있어서 효시로써 역할을 해야 한다. 이러한 비정치적 교류(交流)의 바탕 위에서 상호 비방 자제, 상호 군비 통제와 같은 후행의 군사적 신뢰가 동반될 수 있다.

앞서 언급된 한반도를 중심으로 시작된 국제철도의 활성화는 경제공동체에서 안보협력체까지 도달하고 자하는 평화적 제스처로써 유의미성을 함축한다. 이는 유럽연합(EU)의 모태가 된 유럽석탄철강공동체(ESCE)와 같은 맥락에 있다. 즉, 유럽 6개국이 참여한 유럽석탄철강공동체는 석탄, 철강 등 광물 분야의 경제협력기구이면서, 서로가 무기의 원료를 확인하는 광의의 군비 통제이었고, 이후 경제시장은 물론 이러한 토대 아래서 안보 공동체까지 논의하는 기구로 발전했다.[82]

따라서 한반도에 남한과 북한을 위해 설립된 동아시아 철도 공동체 국제기구는 한반도에 국한될 것이 아니라, 동아시아 전체로 확장되어 역할을 할 필요가 있다. 문재인 대통령은 2017년 6월 재가한 북방경제협력위원회에 따르면, 한반도를 중심으로 일본에서부터 모스크바까지 이어지는 시베리아 철도(TSR)는 여러 다른 다국적 철도로 확장될 잠재성을 가지고 있다. 시베리아

81) 김승렬, “유럽통합 초기(1945-1957)에 있어서 '기능주의(functionalism)'에 대한 논쟁.” 『EU학 연구』, 5(1), (2000), pp. 10-17.

82) 김송죽, “지경학 관점에서 본 ‘동아시아철도공동체’ 구상과 현실 : 남북철도 및 북한철도 건설의 경제적 손익 중심으로.” 『평화와 종교』, 6, (2018), pp. 95-133.

철도는 몽골횡단철도(TMGR), 만주횡단철도(TMR), 중국 횡단철도(TCR)의 철도 선로로써 다자간 교류를 하는 중심적 역할을 하게 되는 것이다. 피상적으로만 그럴싸해 보이는 것이 아니라, 표2-2를 통해 내재적 경제성 또한 충분히 확인되었다.

(표 2-2) 동아시아 철도 공동체 비용/편익

| 구 분 | 구 간 | 거 리 | 비용/편익[83] |
|---|---|---|---|
| 시베리아횡단철도(TSR) | 블라디보스토크-모스크바<br>*일본 포함 | 9,297km | 비용 1㎞당 약 30억원<br>/ 편익 최소 700조 |
| 중국횡단철도(TCR) | 롄윈강-자우랄리에 | 8,613km | |
| 몽골횡단철도(TMGR) | 톈진-울란우데 | 7,753km | |
| 만주횡단철도(TMR) | 투먼-카림스카야 | 7,721km | |

출처 : KTV(2019)

구체적인 편익은 크게 2가지 범주로 정의될 수 있다. 첫 번째는 동아시아 지역 내외적 물류 절감이다. 동아시아에 철도들을 설립하고 공동체로 일체화되어 작동하기 시작하는 순간, 기존에 있던 물류 패러다임이 바뀐다. 왜냐하면, 기존의 해상을 통해 시행하던 물류비용이 육상으로 전환되고, 무역의 정시성과 안정성이 담보되며 이는 타지역과의 경제적 경쟁력으로 전환되기 때문이다.[84] 두 번째는 동아시아 물류 중심지로써 한반도와의 경제 의존도 심화되어, 평화적 가치가 실현되는 것이다. 동아시아에서 수출입 의존도는 IMF의 통계에 따르면, 한·일·중 무역 교역량은 동아시아 지역내 약 90% 이상을 전담하고 있으며, 무역의존도는 증가하지만, 그 증가의 범주는 교역로의 제한으로 인해 한계에 다다르고 있다. 그러나 철도 공동체의 발족에 따라, 기존의 무역 상호의존도는 최소한 20% 이상 심화될 것으로 보여지는데, 이러한 현상은 한·일·중뿐만 아니라, 러시아, 몽골 또한 포함하여 나타난다. 따라서 자유주의적 관점의 상호의존론에 따라서 상호간 전쟁과 같은 극단적인 외교정책 결정을 꺼리게 된다. 한 국가의 전쟁은 상호 의존성 때문에 지역 전체의 이익 감소로 이어질 수 있기 때문이다.

역내생산 요소의 자유 이동에 그치지 않고, 관세철폐와 같은 자유무역, 그리고 역외 공동관세 부과와 지역주민 자유 이동이 담보된다면, 세계 경제 통합

83)김성훈, 오수현, “철도·도로 현대화에만 최소 11조원 비용 필요.” 『매일경제』(2019), https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2019/02/104818/ 검색일:2019.10.25).

84) 문재석, “물류중심국가 추진을 위한 동북아철도망 구축방안에 관한 연구.” 『서울대학교 대학원』, (2005) pp. 84-86.

이론 4단계인 공동시장의 단계로 완성되는 것이다. 이러한 경제적 신뢰를 토대로 상호 의존성이 심화되면, 미연의 갈등을 방지하고자 군사적 신뢰가 수반되게 된다.[85]

3) 동아시아 경제평화 연방 구상(Design) 및 제도적 구체화(Institutional externalization)

경제 통합 단계에 대해 언급하였듯, 한반도의 동아시아 철도 공동체 기구를 중심으로 MB단계(평화 조성 및 구축 단계)에서 공동시장까지 구성하였다면, 이후 DIe 단계(동아시아 경제평화 연방 구상 및 제도적 구체화 단계)는 석탄철강 공동체가 유럽연합으로 발전한 것과 같이 경제평화 연방으로 확장하여 평화적인 공동 다자주의 및 새로운 정체성의 정립 시도를 의미한다.

동아시아 경제평화 연방의 구상(Design)은 칸트의 고전주의적 자유주의에 기반해 있다. 칸트는 '영원한 평화'와 '세계 시민'이라는 개념을 윤리적이며 정치적인 관점으로 제시하였다.[86] 방법론적으로 칸트는 3가지를 평화를 위해 제시했다. 첫 번째, UN과 같은 국제기구를 창설하여 갈등을 중재, 조정, 그리고 전쟁을 통제하는 것. 두 번째, 국가들이 전제군주정을 넘어서, 권력을 분립하는 법을 숙지하는 것. 세 번째, 경제교류의 활성화를 통해 국가 사이에 초래할 수 있는 경제적 악영향을 우려해 전쟁을 삼가는 것. 3가지의 방법론을 통해 칸트는 평화의 가능성을 역설했다. MB단계를 통해서 공동시장을 완성하였다면 동아시아에 경제평화 연방을 위한 구상을 다시 한 번 사회문화적으로 필요성을 홍보하여 신뢰를 구축해야 한다. 이후 구축된 경제적 신뢰, 사회문화적 신뢰, 정치적 신뢰의 토대에서 군사적 신뢰를 향해 나아갈 수 있다.

한반도에 건립된 동아시아 철도 공동체 기구를 경제평화 연방 기구로 진화시켜, 동아시아에서의 군비 현황을 국가들 간 상호 통보하고, 단계적인 군비 축소를 통해 군사력에 지출하는 비용을 줄임으로써, 상호의존성을 더욱 가중화시켜 영구적으로 전쟁과 무기가 불필요한 지역적 경제 연방을 실현하여 평화를 실현하는 것이다. 좋은 전쟁, 나쁜 평화란 이 세상에 없듯이 더 이상 평화를 위해 전쟁을 준비하는 것이 아니라, 평화를 위해 평화를 준비하는 그 자체로서의 단계가 DIe이다. 이를 통해서 하나의 시장을 넘어, 개별 국가가 아닌 통합된 평화적 시민으로서 새로운 정체성을 정립할 수 있다.

---

85) 임반석, 조은영, "지역화, 지역주의, 동아시아 경제통합." 『한국동북아논총』, (35), (2005), pp. 232-234.

86) 이재현, "칸트 영구평화론 연구 : 하나의 철학적 기획." 『평화학연구』, 14(5), (2013), pp. 17-20.

# Ⅲ. 한·일·중 철도 협력과 신뢰 구축

## 1. 한·일·중 철도 관련 대외정책

### 1) 한국의 철도 대외정책

2018년 문재인 대통령은 10월 ASEM(아시아-유럽 정상회의)을 통해 동아시아 철도공동체의 실현가능성을 설명하고 공동체 구축의 중요성을 강조했다. 문재인 정부가 제시한 동아시아철도공동체는 동아시아 6개국(한국 · 북한 · 중국 · 일본 · 러시아 · 몽골)과 미국이 주도국이 되어 경제협력 구축을 통해 안보협력까지 이르자는 구상이다.[87] 문재인 대통령은 “1951년 전쟁방지, 평화구축, 경제재건이라는 목표 아래, 유럽 6개국이 결성한 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)가 유럽연합(EU)의 모체가 됐다"고 소개하면서 "동아시아철도공동체가 동북아 다자평화안보체제로 가는 출발점이 될 것"이라고 강조했다.[88] 다시 말해, 유럽석탄철강공동체가 유럽연합 형성으로 이어졌던 것처럼, 남북철도연결은 한반도의 평화 및 동아시아의 정치적인 연합 및 공동체 형성까지 이룰 수 있다는 의미를 내포하고 있다.

문재인 정부의 동아시아철도공동체는 한반도의 지리 경제학적 강점을 살려 높은 경제협력을 구축하는 것이다. 중국의 값싼 노동력과 풍부한 천연자원, 그리고 한국과 일본은 산업기술을 극대화 시켜 경제협력의 시너지 효과를 발휘할 것으로 기대하고 있다. 한국 정부는 동아시아철도공동체를 신북방정책 및 한반도신경제구상과 연결시켜 한·일·중 및 북한과의 경제협력을 높이고 유라시아 대륙과 한반도를 연결하여 경제협력이 외교 및 안보적 협력까지 이어지길 기대하고 있다.[89]

---

87) 김송죽, “지경학 관점에서 본 ‘동아시아철도공동체’ 구상과 현실 : 남북철도 및 북한철도 건설의 경제적 손익 중심으로.” 『평화와 종교』, 6, (2018), pp. 95-133.

88) 성연철. "문 대통령 동북아 6개국+미, 동아시아 철도공동체 제안." 『한겨레』 (2018)http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/857685.html(검색일:2019.10.20).

89) 현대경제연구원, “한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트: 신북방정책 추진의 기회와 위협 요인.” 『현대경제연구원』, 701, (2017), pp. 17-28.

그림[3-1]. 동아시아철도 공동체 구상과 참여국의 대외정책




출처: 김숙종(2018). pp. 102.

2) 일본의 철도 대외정책

일본은 오래전부터 대륙철도 노선 구축에 관심을 갖고 있었다. 첫 번째 철도 계획은 러시아를 통한 대륙철도 연결이다. 일본은 1958년 일러간 정기항로를 건설하고 러시아의 나호트카를 통해 TSR이용을 시작하였다. 1980년대에는 가장 활발한 교류가 이루어져 약 10만 TEU(20피트 길이의 컨테이너 크기를 부르는 단위)의 물동량을 유지했다.[90] 이러한 일러 간의 철도협력은 최근에도 지속적으로 이어지고 있다. 2011년 '국민과의 담화'에서 사할린을 TSR과 BAM(바이칼아무르철도)와 연결하고 이를 일러 터널구축과 연결시키는 프로젝트를 논의했다. 이는 푸틴대통령의 극동지역 개발계획인 '신동방정책'과 연결되어, 일본의 대륙철도 추진계획이 빠르게 진행되고 있다. 실제로, 2015년 일본 도쿄에서 개최된 제 9회 국제철도연맹에서 러시아 철도 회장 블라디미르 야쿠닌은 양국은 사할린과 홋카이도 철도연결의 기술적 역량은 충분히 갖고 있다고 평가했다.[91] 일본의 철도가 TSR로 연결되면, TKR, TCR, TMR, TMGR 등과 연결되어 한·일·중 간의 철도협력 구축할 수 있다.

두 번째는 한일 해저터널을 이용한 철도협력이다. 일본은 1983년 홋가이도대 명예교수였던 사사야스오 교수가 일한터널연구회를 건설을 시작으로 정책, 이념, 지형, 지질, 설계시공, 환경, 기상 분야에 전문위원회를 두고 25년 이상 조

90) 이수석 "남북한 철도 연결사업과 주변 관련국가들의 이해." 『평화학연구』, 9(2), (2008), pp. 201-218.
91) 박종관 "시베리아횡단철도 바다 건너 일본까지?" 『통일한국』, (2016), 48-49.

사 연구한 결과 터널 건설은 가능하다는 결론을 내렸다.[92] 한국에서는 2003년 노무현 대통령이 고이즈미 총리와 정상회담에서 한일터널 건설의 관심을 표명하고, 같은 해 교통개발연구원, 철도기술연구원은 사업타당성 연구를 용역받아 조사했다. 2006년 한일해저터널연구원(한국), 일한터널연구회(일본)가 터널 기술 및 정보교류의 업무협약을 맺었으며, 2007년 고건 전 총리가 대선공약으로 한일터널 건설을 포함시키는 등 꾸준한 한일터널 조사가 이루어졌다.[93] 2011년, 한국의 건설교통부가 경제성 부족이라는 결론으로 철도협력이 무산되는 것처럼 보였으나, 문재인 정부의 동아시아 경제공동체 논의, 한반도 정세의 안정과 평화를 위한 동아시아철도공동체와 함께 철도협력이 다시 부상하고 있다. 일본은 철도협력을 통해 기존 항공 및 항만의 시설을 해저터널을 통해 지리적 한계를 극복하고, 일본의 우수한 기술과 풍부한 자본을 바탕으로 인적, 물적 교류를 높여 경제대국의 위치를 견고화 하기를 기대하고 있다.[94]

3) 중국의 철도 대외정책

중국은 2013년 육로와 해로를 통해 동남아시아, 중앙아시아, 중동 등 아시아 전역을 지나 유럽을 연결하는 '일대일로'를 제시했다. 중국을 기점으로 연선국가를 대상으로 6개 경제회랑을 건설하여 거대 단일시장을 구성하는 전략이다.[95] 중국 정부는 2015년 5월 '6대 경제회랑'을 발표하여 중앙아시아, 동남아시아, 중동, 유럽 등 을 연결하는 핵심 경로를 제시하였고,[96] 2017년 6월에는 '3대 해상경제통도' 등을 추가하며, 북극항로 등 해상경로 개발을 강화할 것을 밝혔다.[97] 아래의 지도와 같이 현재 실크로드 경제벨트(육상경로)와 해상실크로드(해상경로)를 진행 중이다. 일대일로는 2049년 완공을 목표로 유라시

92) 박병철, 김형빈, "제 6장 동북아의 창조적 협력과 평화 유리시아 이니셔티브와 한일 해저터널." 『통일전략』, 16(2), (2016), pp. 189-215.
93) 신장철, "한일터널의 검토과제와 기대효과에 대한고찰." 『한일경상논집』, 69, (2015), pp. 75-95.
94) 박병철, 김형빈, "제 6장 동북아의 창조적 협력과 평화 유리시아 이니셔티브와 한일 해저터널." 『통일전략』, 16(2), (2016), pp. 189-215.
95) 현대경제연구원, "한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트: 신북방정책 추진의 기회와 위협 요인." 『현대경제연구원』, 701, (2017), pp. 17-28.
96) Ministry of Foreign Affairs of China, "Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative", 『National Development and Reform Commission & State Oceanic Administration』, (2017).
97) M. G. Song, "Analysis of China's Arctic Route Development associated with the Belt and Road initiative." 『Journal of Digital Convergence』, (2018), 16(2), pp. 103-115.

아 및 전 세계의 역내, 국가 간 연결성을 개선하고 일대일로 사업 참여국과의 공동 번영 발전을 추구하며, 중국 내부의 관점에서는 중장기적으로 '중국의 꿈'을 실현하기 위한 전략이다.[98]

(그림 3-2) 일대일로 구상 지도




출처: Dbpia(2017)

시작 단계에서의 일대일로 개발 방향은 중국 기준으로 유럽이 위치한 서쪽과 아세안이 있는 남쪽을 향했다. 이후, 중국은 한반도 및 유라시아 북동지역으로 개발 방향을 넓혀 2018년 9월 중국 랴오닝성 정부가 '랴오닝 일대일로 종합 실험구 건설 총체방안'을 발표했다.[99] 일대일로의 차원에서 한국, 북한, 일본, 몽골, 러시아와 철도, 도로, 통신망 연결 사업 등을 추진할 것이라고 밝혔으며, 이를 통해 '동북아 경제회랑'을 구축할 계획을 밝혔다.[100]

## 2. 동아시아 평화체제를 위한 신뢰구축

적대적, 공생적 대립질서에 놓인 동아시아 지역이 평화체제를 구축하기 위해서는 지역주의(Regionalism), 지역화(Regionalization), 공동체 형성, 통합에 이르는 단계적 이행이 요구된다. 지역주의단계에 머물러 있는 동아시아 지역이 지역화 단계로 도약하기 위해서는 경제, 사회문화, 정치, 군사 영역의 신뢰 구축

98) Ministry of Foreign Affairs of China, "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road." 『National Development and Reform Commission』, (2015).
99) 대외경제정책연구원, "랴오닝성 일대일로 종합시험구: 조성 계획의 주요내용 및 평가." 1(4), (2018).
100) 송민근 "한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색 - 중국, 몽골, 러시아를 중심으로" 『한국디지털정책학회』, 17(7), (2019), pp. 1-13.

이 요구된다. 동아시아철도공동체는 경제적, 사회문화적, 정치적, 군사적 신뢰를 구축하는데 중추적인 역할을 할 수 있다.

1) 경제적 신뢰구축

경제적 신뢰 구축의 핵심은 두 부분으로 요약된다. 하나는 이윤 창출의 측면이다. 선박과 항공기는 출발점과 도착점만 있는 반면, 철도는 연선으로 연결되어 있기 때문에 경유하는 철도역 주변의 배후지 건설 및 인프라 구축으로 지역개발을 이끌 수 있다.[101] 또한, 철도의 연결과 유기적으로 혼합된 복합운송 시대가 열리면 운송시간과 운송거리를 획기적으로 단축할 수 있다. 예를 들어, 동아시아 철도망이 연결되면 현재 독일-부산항간 선박을 이용한 해상운송은 60일 정도가 걸리지만 복합운송 시대가 열리면 35일로 단축될 것으로 평가하고 있다.[102]

다른 하나는 한·일·중 간의 경제적 상호 의존성의 심화측면이다. 상호호혜적 이윤 창출로 인한 경제적 상호의존성의 증가는 철도 협력을 더욱 공고히 하는 구조적경로의존성(structural path dependence) 효과를 가져올 수 있다. 한·일·중은 철도협력의 이전 상태로 회귀하기는 어려울 것이며, 이러한 구조 속에서 추진 중인 모델과 협력 및 융합을 통해 더욱 자유롭고 편리한 경제협력을 기대할 수 있다.[103]

2) 사회문화적 신뢰구축

철도협력은 TCR, TSR, TMR, TMGR 등과 연결되어 그동안 단절되었던 동북아의 공간의 물리적 단절을 회복하고 물자・인구이동 증가를 통해 문화, 관광 등 상호 교류를 촉진시킬 수 있다.[104] 나아가 범국가적 철도의 연결은 단순히 물자 교류를 통한 이익의 창출 영역을 넘어 동북아가 하나의 지역권을 공유한다는 상징적인 의미도 내포하고 있다. 활발한 상호 교류는 시민과 국가의 대화(dialogue)를 증대시켜 공동체 형성의 초석을 마련하는데 도움이 되는 것과 동시에 동아시아의 자국중심주의적인 시민관에서 탈피하여 동아시아 통합 시민관 변화를 꾀할 수 있을 것이다.

---

101) 김송죽, “지경학 관점에서 본 ‘동아시아철도공동체’ 구상과 현실 : 남북철도 및 북한철도 건설의 경제적 손익 중심으로.” 『평화와 종교』, 6, (2018), pp. 95-133.
102) 박진희, “대륙횡단철도-열차페리-해저터널 연계를 가정한 국토공간구조의 변화분석.” 『한국항해항만학회지』, 34(3), (2010), pp. 257-266.
103) 대외경제정책연구원, “랴오닝성 일대일로 종합시험구: 조성 계획의 주요내용 및 평가.” 1(4), (2018).
104) 이수석, “남북한 철도 연결사업과 주변 관련국가들의 이해.” 『평화학연구』, 9(2), (2008), pp. 201-218.

또한, 사회문화 교류를 통한 한반도의 평화구축도 기대할 수 있다. 한·일·중 철도협력 계기로 한반도 종단철도의 부설이 되면, 한반도의 물리적인 분단과 단절을 극복하고 남북의 오랜 이질적 요소를 사회문화, 문화교류를 통해 극복하여 분절된 정체성을 회복하는데 큰 도움이 될 것이다.[105] 남북의 동질감 및 정체성 회복은 화해와 협력 나아가 동아시아 지역의 평화와 통합을 앞당기는 전기를 마련하게 한다.

3) 정치적 신뢰구축

정치적 신뢰구축은 법적, 제도적 영역의 협력을 의미한다. 유럽연합의 경우 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 통한 경제적 상호의존성 심화 및 경제적 신뢰 수준의 진척은 유럽원자력공동체(EURATOM) 및 유럽경제공동체(ECC)와 같은 다른 영역으로의 파급효과를 가져왔고 이는 곧 정치적 신뢰를 형성하려는 유럽정치협력(EPC)의 결과로 나타났다. 즉, 경제적, 사회문화적 신뢰 구축을 필요조건으로 하는 정치적 신뢰는 경제적, 사회문화적 신뢰를 법과 제도로서 구체화하려는 노력으로 경제적 영역에서 시작된 신뢰 영역이 비경제적 영역으로 변모하는 단계이다.

동아시아 지역에서도 높은 수준의 경제적, 사회문화적 신뢰가 구축된다면 철도 관련 사항에 대해서 공동의 사법과 국내문제를 다루는 정치적 신뢰 구축의 노력이 시도될 수 있다. 가령, 동아시아 공통 철도법(가제)은 철도에 관한 범죄자 송환 문제, 치외법권 적용 여부 등의 문제를 포괄적으로 다룰 수 있다. 이와 같이 선행된 신뢰구축은 정치적 협력을 구체화하는데 용이하며, 이는 다시 경제, 사회문화 분야의 신뢰를 구축에 도움이 되는 선순환적 원동력이 될 것이다.

4) 군사적 신뢰구축

군사적 신뢰구축은 통상적으로 앞 단계의 신뢰가 구축된 후에 발생하는 신뢰구축 단계이다. 한·일·중 철도협력을 통한 경제, 정치, 사회문화 신뢰구축은 군사적 협력까지 이어질 수 있다. 철도협력은 가장 기초수준의 군사협력을 필요조건으로 하기 때문인데, 실제로 철도협력이 효율적으로 이루어지기 위해서는 국경 및 각 지역의 철도역에 안보 및 군사적 문제를 다루기 위한 정보교류 및 밀접한 협력관계가 요구된다.

---

105) 김송죽, “지경학 관점에서 본 ‘동아시아철도공동체’ 구상과 현실 : 남북철도 및 북한철도 건설의 경제적 손익 중심으로.” 『평화와 종교』, 6, (2018), pp. 95-133.

동아시아 철도협력을 통해 초기 수준의 군사적 협력부터 군사적 긴장 완화를 이루고 소규모 다자간 협의체 형성까지 이른다면 동아시아는 초기 지역화 수준에 이행할 수 있을 것으로 예상된다. 이후 공동체 형성을 위한 집단 간·개인 간의 상호 교류, 주요(핵심적) 가치의 일치, 공유된 기능적 이해관계, 강력한 경제적 유대, 핵심 지역의 통합능력[106] 등을 기반으로 동아시아의 경제·사회적 연계 강화와 그에 따른 번영을 지역 전체로 확산시킨다면 지역에 평화질서를 구축하는데 중요한 역할을 할 것이다.

## Ⅳ. 결론

본고는 구성주의적 시각에서 동아시아 역내 잔존하는 적대적 대립, 공생적 대립의 정체성을 조명함으로써 동아시아 기존 협력방안들이 유럽통합과 같은 지역 공동체로 이행되지 못했던 원인을 분석하였다. 화해 공존 및 통합지향의 정체성을 바탕으로 하는 지역공동체로의 이행을 위해 MB-DIe 경제통합 구상을 기반으로 철도 협력을 통해 4가지 영역의 신뢰 구축(경제, 정치, 사회문화, 군사)을 형성하는 것이 어떤 의미가 있는지 알아보았다.

경제적 신뢰 구축의 핵심은 새로운 이윤의 창출과 경제협력을 통한 상호의존성 강화이다. 사회문화 신뢰 구축은 상호 교류 및 대화(dialogue)를 통한 공동체적 시민관 형성하는 것이다. 정치적 신뢰는 경제적, 사회문화적 신뢰를 법과 제도로서 구체화하려는 노력으로 경제적 영역에서 시작된 신뢰 영역이 비경제적 영역으로 변모하는 단계이다. 군사적 신뢰 구축은 군사적 긴장 완화를 통해 동아시아 3국의 다자간 협의체를 형성하는 단계이다. 군사적 신뢰구축을 통해 동아시아를 지역화 수준으로 격상시킬 수 있을 것이며, 동아시아 공동체 형성 및 통합 수준으로 넘어갈 수 있는 발판을 마련할 수 있을 것이다.

106) 나희승, “남북·유라시아 철도사업의 의의 및 협력과제”, 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, (2014)(2), pp. 22.

## [참고문헌]

국문


김기정, 2010, “동아시아 지역질서의 역사성과 지식인의 과제,” 「동아시아 브리프」 제 5권(4호).

_____, 2019, “Implementing Peace-making: Operational Arms Control, the End of War Declaration, and Peace Regime,”『문재인 정부와 한반도 평화 이니셔티브 자료집』.

김대현, “남북철도 협력 본격화…경제적 파급효과는?” 『KTVI』, (2018), http://www.ktv.go.kr/news/latest/view?content_id=565503&unit=265 (검색일:2019.10.25).

김성훈, 오수현, “철도·도로 현대화에만 최소 11조원 비용 필요.” 『매일경제』(2019), https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2019/02/104818/ (검색일:2019.10.25).

김송죽, “지경학 관점에서 본 ‘동아시아철도공동체’ 구상과 현실 : 남북철도 및 북한철도 건설의 경제적 손익 중심으로.” 『평화와 종교』, 6, (2018), pp. 95-133.

김승렬, “유럽통합 초기 (1945 -1957) 에 있어서 '기능주의 (functionalism)' 에 대한 논쟁.” 『EU학 연구』, 5(1), (2000), pp. 10-17.

김창희, “한반도 평화정착과 4.27 판문점 선언”, 한국정치외교사논총, (2018) vol. 40, no.1, pp. 135-152.

나희승, “남북·유라시아 철도사업의 의의 및 협력과제”, 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, (2014)(2), pp. 22.

대외경제정책연구원, “랴오닝성 일대일로 종합시험구: 조성 계획의 주요내용 및 평가.” 1(4), (2018).

문재석, “물류중심국가 추진을 위한 동북아철도망 구축방안에 관한 연구.” 『서울대학교 대학원』, (2005) pp. 84-86.

문정인, 1992, “제2부 남북한 군축의 과제와 여건 ; 남북한 신뢰구축 - 그 가능성과 한계.”『남북한 군비경쟁과 군축』, 0(0), pp. 183-190.

박병철, 김형빈, “제 6장 동북아의 창조적 협력과 평화 유리시아 이니셔티브와 한일 해저터널.” 『통일전략』, 16(2), (2016), pp. 189-215.

박종관 “시베리아횡단철도 바다 건너 일본까지?” 『통일한국』, (2016), 48-49.

박진희, “대륙횡단철도-열차페리-해저터널 연계를 가정한 국토공간구조의 변 화분석.” 『한국항해항만학회지』, 34(3), (2010), pp. 257-266.
박철진, 2011, “미·중관계의 변화에 따른 동북아 안보정세,” 인문사회 21, 2(1).
배종윤, 『한국 외교정책의 새로운 이해 : 외교정책 결정과정과 관료』 파주 : 한국학술정보, (2006), pp. 15-19.
백영서, 2005, “제국을 넘어 동아시아 공동체로” 백영서 외 『동아시아의 지역 질서』, 출판사: 창비.
성연철. "문 대통령 동북아 6개국+미, 동아시아 철도공동체 제안." 『한겨레』 (2018) http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/857685.html (검색일:2019.10.20.).
송민근 “한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색 - 중국, 몽골, 러시아를 중심으로” 『한국디지털정책학회』, 17(7), (2019), pp. 1-13.
신장철, “한일터널의 검토과제와 기대효과에 대한고찰.” 『한일경상논집』, 69, (2015), pp. 75-95.
알렉산더 웬트, 2009, 박건영·이옥연·구갑우·최종건 옮김, 「국제정치의 사회 적 이론 : 구성주 의」, ㈜ 사회평론 (2009), pp. 9
이수석 “남북한 철도 연결사업과 주변 관련국가들의 이해.” 『평화학연구』, 9(2), (2008), pp. 201-218.
임반석, 조은영, “지역화, 지역주의, 동아시아 경제통합.” 『한국동북아논총』, (35), (2005), pp. 232-234.
현대경제연구원, “한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트: 신북방정책 추진의 기회와 위협 요인.” 『현대경제연구원』, 701, (2017), pp. 17-28.
외교통상부, “경제 통합의 단계,” http://www.fta.go.kr/main/situation/fta/term/ (검색일 : 2019.10.25)

## 영문

Kelman, Herbert, 2005. “Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution.” International Journal of Intercultural Relations, 29(6).

Ki-Jung Kim, "Studying International Relations in Korea: Things that Are Korean" Participation, 28(2), (2004).

M. G. Song, “Analysis of China's Arctic Route Development associated with the Belt and Road initiative.” 『Journal of Digital Convergence』, (2018), 16(2), pp. 103-115.

Ministry of Foreign Affairs of China, “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road.” 『National Development and Reform Commission』, (2015).

Ministry of Foreign Affairs of China, “Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative", 『National Development and Reform Commission & State Oceanic Administration』, (2017).

Wendt, Alexander, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, International Organization, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992).

Woodruff D. Smith, 2008, 『The Ideological Origins of Nazi Imperialism』, Oxford University Press.

# Title: A Study on Establishing East Asian Peace: A Focus on Railway Cooperation

DoKyung Jang[107)]

Abstract

This paper proposes a railroad cooperation plan between Korea, China, and Japan that would aid in establishing the East Asian peace order. A constructivist perspective was utilized and the identities of the remaining antagonistic and symbiotic confrontations in East Asia were highlighted. Additionally, the reasons why existing cooperative measures, such as European integration, could not be implemented by regional communities in East Asia were analyzed. Furthermore, it was determined that to transition to a regional community based on reconciliation, coexistence and an identity of an integrated direction, East Asia should enact a railroad cooperation plan that is based on the MB-DIe economic integration initiative as this would allow four types of trust-building, which include economic, social and cultural, political and military, to form.

107) Master Candidate in political science at Yonsei University.

*Keywords:* East Asian peace order, railroad cooperation, MB-DIe, trust building, constructivism, identity

<장려상>

# 사랑은 나눌수록 늘어나고 슬픔은 나눌수록 줄어든다.

## - 재난 구호 스와프 플랫폼 도입을 통한 동북아 평화 플랫폼 구축 제언

인하대학교 신 지 수

<목 차>

[요약문]

[본문]

Ⅰ. 문제제기

Ⅱ. 기존 동북아 협력 체계 검토

Ⅲ. 동북아 지역 재난 협력 도입 가능성 검토
1. 재난 협력의 필요성과 우호 증진 가능성
2. 기존 재난 협력의 한계성

Ⅵ. 재난 구호 스와프 플랫폼 도입 제언
1. 진행 프로세스
2. 한중일 3국 협력 사무국을 통한 관리
3. 플랫폼 구축
4. 기대효과

Ⅴ. 결론

[참고문헌]

## [요약문]

한중일 협력 체제는 제도적, 체제적으로 계속해서 발전했다. 특히 한중일 3국 협력 사무국(Trilateral Cooperation Secerariat, TCS)의 설립은 한중일 외교 채널의 상설화와 더불어 민간 분야의 교류를 촉진시킬 수 있는 계기가 되었다.

이 세 나라는 지리적, 경제적, 안보 등으로 하나의 가치사슬에 편입되어 있음에도 자국의 정치적 이익 때문에 원만한 정보교류나 협력에 도달하기가 쉽지 않다. 여론조사나, 통계를 살펴보면, 한중일 각 국민은 상대국에 대한 신뢰도에 긍정적이기 보다는 부정적인 시각이 많으며 더 나아가 역사적 갈등과, 안보 문제로 밀접한 관계의 공동체를 구성하지 못하고 있으며 아시아 패러독스(Asia Paradox) 문제를 계속 발생시키고 있다.

이러한 문제 해결을 위해서는 기존의 경제/안보 공동체를 구성하려는 논의와는 다른 접근 방법이 필요하다. 본 연구는 이를 위해 한중일 재난 협력 플랫폼을 제언하며 더 나아가 궁극적으로 동아시아의 재난 협력 플랫폼 및 평화 네트워크 구축을 제언하려고 한다.

본 연구가 새롭게 제안하는 재난 협력 플랫폼은 '재난 구호 스와프 프로그램' 이라고 할 수 있다. 스와프 프로그램은 재난이 발생하고 해당 국가에 생필품이나 구호품 부족 문제가 발생했을 때 이웃 국가의 구호품을 즉시 공유할 수 있다는 점에서 재난 구호적 측면 뿐만 아닌 물가 안정 및 사회 안정도 꾀할 수 있는 프로그램이다. 세부적인 프로세스는 다음과 같다. 양 국가가 재난 구호 스와프를 체결하고 한 국가에 재난이 생겼을 때 상대 국가에게 스와프 규모 긴급 재난 지원을 요구한다. 상대방 국가는 특별한 사정이 없는 한 해당 규모의 지원을 한다. 지원 프로세스가 끝나면 상대방 국가는 지원 금액만큼 향후 지원을 요구할 수 있는 권리(크레딧)를 획득한다.

이러한 재난 스와프 플랫폼을 운영하기 위해 TCS가 관리자로서 스와프 프로그램을 담당한다. 평상시 TCS는 한중일 재난 관리 기구들의 재난대비 회의나 협력 사업을 진행할 수 있도록 지원한다. 재난이 발생했을 경우 스와프 플랫폼에 따라 스와프 체결국이 상대 재난 국가에게 긴밀하게 구호 할 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다.

또한 사무국 홈페이지를 통해 협력사안과 이행사항의 경과를 데이터베이스화하여 회원국 국민들에게 공개해 프로세스의 투명성을 높이고 우호 분위기를 조성한다. 이러한 3국 협력 프로세스가 안정적으로 정착한다면 한중일 3국 협력 사무국 + 역외 협력국 체제를 확립할 수 있을 것이다. 더 나아가 동북아를 넘어 동아시아 지역의 재난에 초국가적 협력 체계를 지향할 뿐만 아니라 동아시아 내의 지역 협력을 촉진시켜 평화 네트워크를 구축하는 것을 목표로 한다.

해당 플랫폼의 기대효과는 다음과 같다. ① 동북아 재난 협력 플랫폼 구축을 통해 재난 발생에 대한 초국가적 대응이 가능하고 재난 발생 시 인적, 물적 인프라 공유를 통해 재난 피해를 최소화 할 수 있다. ② 회원국 국민들의 우호적 감정이 증진되어 향후 다른 국가적 협력 사업에도 우호적인 분위기를 이끌어 낼 수 있다. ③ 마지막으로 서로를 도와주는 경험이 축척된다면 과거의 역사 갈등이 희석되고 서로를 동반자로 보는 파트너십이 형성되어 궁극적으로는 동북아 평화 네트워크를 형성할 수 있을 것이다.

주제어
한중일 3국 재난 협력, 동북아 평화 네트워크 구축, 재난 구호 스와프 플랫폼

# Ⅰ. 문제제기

“어려울 때 서로 협조하여 대응하고(守望相助), 양국이 가까운 이웃으로서 한마음으로 협력하여 함께 곤경을 헤쳐 나가고(同舟共濟) 있다.”[108]

이번 코로나 19 사태 해결을 위해 문재인 대통령과 시진핑 중국 국가주석이 통화했을 때, 시진핑 주석은 위와 같은 언급을 하면서 문재인 대통령의 적극적 지원에 대한 감사를 표하고 코로나 19에 대한 임상경험을 공유하겠다는 뜻을 한국에 전했다. 중국이 어려울 때 문재인 대통령의 일관성 있는 지원과 호의를 드러낸 ‘감동 외교’가 중국의 호의적인 반응을 이끌어낸 것이다.

재난은 인간 사회에게 고통뿐만 아니라 막대한 피해를 준다. 하지만 이러한 재난에 대해 이웃이 도움을 주면서 함께 극복한다면 서로의 갈등이 치유되고 파트너십이 회복되는 계기가 된다. 우리나라가 이웃 국가 재난에 대해 구호를 해야 하는 이유에는 인도주의적 지원에 대한 필요성도 있지만 재난 구호에 같이 참여하고 서로의 아픔을 돌보는 ‘공공외교’로서 양국이 갈등을 접고 협력하는 모멘텀이 될 수 있기 때문이다.

특히 재난 협력 분야는 인도주의적 정신에 바탕을 이루고 있어 양국 국민들의 공감을 이끌어낼 수 있다. 또한 비정치적 분야이기 때문에 이해충돌 없이 빠르게 협력 체계를 구축할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 정치적, 안보적 공동체를 구성하는 것은 회원국들의 이해가 대립하지만 재난 협력은 이해 대립의 정도가 작고 국가 단위의 재난은 서로의 공동대응이 중요하다는 점에서 효용성이 크다. 현재 한중일 경제, 안보 공동체 논의가 더딘 시점에 새로운 분야의 협력을 시도함으로서 현 상태를 돌파할 수 있는 구심점으로 작용할 수 있다는 점에서 재난 협력 논의의 시의성이 존재한다.

정부에서도 이러한 필요성을 인정하고 ‘동북아평화협력구상’ 주협력 분야로 재난관리에 대한 협력을 중시하고 있다. 따라서 한·중·일 재난 관리 기관장 회의를 계속해서 개최 및 참석하고 2017년에는 「재난관리 협력에 관한 공동성명」을 채택해 자연재난에 대한 3국 공동 행동 필요성과 ‘센다

108) 양지윤, 文 "中과 임상경험 공유"...시진핑 상반기 방한은 예정대로, 서울경제, 2020.02.20

이프레임워크(Sendai Framework)'의 이행을 약속한 바 있다.

하지만 협력에 대한 체계적인 플랫폼이 정착하지 않은 점이 한계라고 할 수 있다. 현재 동북아 재난 관련 논의는 협력을 하겠다는 성명이나 협의에 멈춰져 있으며 재난에 대한 공동 대응을 할 수 있는 컨트롤 타워나 협의 플랫폼이 부재한 상황이다. 따라서 지금까지 동북아 재난 구호 활동은 해당 국가에 재난이 발생했을 때 개별적으로 구호 물품이나 구호 성금을 보내는 일회성 재난 협력에 불과했다.

이러한 일회성 재난 협력 프로세스는 국가 내부적으로 반발이나 국가 갈등을 유발하는 또 다른 원인이 되기도 한다. 일례로 2011년도 동일본 지진 때는 피해 성금으로 556억 원의 성금이 답지되었지만[109] 일부 일본 언론의 한국의 성금 누락이나 국내적으로 일본 성금 여론에 대한 논란이 계속되면서 2018년 일본 대홍수 재해에 대해서는 일본 구호에 대한 여론이 싸늘해진 사례가 있다.

또한 이번에 코로나 19 사태에 대해 우리나라 정부나 지자체가 인도적 차원에서 마스크 지원을 추진하고 있지만 국내에서 사용할 마스크도 없는데 중국을 지원한다는 국내 반발이 강한 상태이다. 실제 강원·충청도는 우호·협력관계를 맺은 중국 도시에 마스크를 지원하려는 계획이 있었지만 비판의 목소리가 커지자 이를 철회한 바 있다.[110]

이러한 사례를 살펴보면 정형화된 재난 구제 플랫폼이 없는 상태의 한계를 여실히 보여주는 경우라고 할 수 있다. 일회성, 이벤트성 재난 구호는 해당 재난에 대해 우리나라가 상대국에게 '퍼주기'를 한다는 국내 반발을 피할 수 없을 뿐만 아니라 상대 국가와 우리 국가가 충분한 신뢰 프로세스가 없는 경우 상대방 국가가 상호주의에 입각해 재난 구호를 되돌려주지 않을지도 모른다는 생각은 도움만 받고 어려울 때 돕지 않는다는 일명 '먹튀' 논란을 불러일으킨다.

우리나라가 재난 상대 국가에게 재난 구호를 했을 때 우리나라가 어려움에

109) 日 지진피해 성금 560억 원 걷혀, 연합뉴스, 2011.04.18
110) 전희진, 중국 보내려 한 마스크…'품귀현상'에 비판여론 빗발치자 없던 일로, 국민일보, ,2020.02.26

처하면 상대 국가가 우리나라에게 그에 상응하는 재난 구호를 할 것이라는 상호주의 신뢰 프로세스가 회복되어야 한다. 이러한 신뢰 프로세스가 정책적으로 정착하기 위해선 국가 단위의 새로운 재난 구호 협력 플랫폼이 나와야 한다. 본 연구는 재난 구호 스와프 플랫폼을 동북아 지역사회에 도입함으로서 재난 구호를 통한 평화 증진을 꾀하고 국내 반발을 막을 뿐만 아니라 비정치적 협력을 강화함으로서 동북아 지역공동체의 시발점이 될 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 플랫폼 재난 구호 협력이 국가 간의 우호나 평화 증진이 어떻게 되는지 살펴보고 현재 진행하고 있는 동북아 국가들의 재난 관리 플랫폼을 검토한다. 이후 재난 구호 스와프 정책을 설계하고 해당 정책이 실효성 있는지에 대하여 시나리오 검토를 통해 해당 정책의 실행가능성과 효용을 알아볼 것이다.

## Ⅱ. 기존 동북아 협력 체계 검토

기존의 동북아 협력 체제는 제도적, 체제적으로 계속해서 발전했다. 실제로 지난 20년간 아시아태평양경제협력체(APEC), 아시아지역안보포럼(ARF), ASEAN+3(APT), 동아시아정상회의(EAS), 한중일 정상회의와 한중일 정상회의 사무국(TCS) 등 다양한 다자체제의 등장으로 제도화의 양적 발전은 충분히 이루어졌다고 할 수 있다.[111)]

특히 한중일 3국 정상 회의는 아세안+3 회의에서 비공식으로 개최되었지만 계속적으로 회의가 진행되고 2003년 <한중일 3국 협력 공동선언>으로 동북아 지역 연합체의 기반 이루었다는 평가를 받고 있다. 또한 2007년에는 별도의 정상회의를 개최하는 데 합의를 하고 계속해서 3국 정상들이 주요 의제를 토의하고 성명서를 발표해 동북아 협력을 촉진하고 있다. 2011년도엔 서울에 협력사무소를 설치하기로 명문화해 한중일 3국 협력 사무국(Trilateral Cooperation Secerariat, TCS)이 설립되었다. 이렇게 양적으로는 계속해서 한중일 3국이 협력 체제가 발전하고 있고 동아시아 지역 공동체 건설을 위한 노력을 하고 있다.

111)차정미, 동아시아 지역주의의 '약한'제도화 요인 분석, 통일연구 제22권 제2호, 2018, p.222

하지만 질적으로는 아직도 발전을 못하고 있다. 한중일 양국의 정치적 신뢰 기반은 아직도 제자리걸음에 머물고 있으며 무엇보다 안보문제에 있어 첨예한 대립이 계속되기 때문에 경제적으로는 서로가 같은 체인에 속해있지만 갈등이 지속되는 '아시아 패러독스' 상황이 계속되고 있다.

이러한 문제를 해결하려면 경제/안보 공동체 구성을 통해 공동체를 구성하려는 기존의 논의와는 다른 접근 방법이 필요하다. 본 연구는 이를 위해 한중일 재난 협력 플랫폼을 제언하고 궁극적으로는 동아시아 재난 협력 플랫폼 및 평화 네트워크 구축을 제언하려고 한다.

## Ⅲ. 동북아 지역 재난 협력 도입 가능성 검토

### 1. 재난 협력의 필요성과 우호 증진 가능성

기존 한중일 지역 안보, 경제공동체를 만드는 시도는 각 국가의 정치적 상황과 국민들의 역사 인식, 안보적 지역갈등 등 이해가 첨예하게 대립해 동북아 평화 프로세스를 진행하는데 계속적인 걸림돌이 되고 있다.

따라서 본 연구는 기존의 접근이 아닌 재난 구호 플랫폼을 제안함으로써 새로운 방식으로 동북아 평화 프로세스 진행을 제언하고자 한다. 따라서 이러한 재난 해결 프로세스에 대한 필요성부터 검토하도록 하겠다.

<그래프 1> 동북아 지역 환경 재난[112)]

| 유형 | 주요 재난 | 주요 추이 | 특징 |
|---|---|---|---|
| 자연 재난 | 홍수, 폭풍, 지진 | 빈도 및 강도 증가 | 모든 국가 당면 과제<br>국가 간 취약성 차이<br>막대한 피해 발생 |
| 사회적 재난 | 화학사고 등<br>환경오염사고 | 대형사고 증가 | 일부 국가 집중 발생 |

112) 추장민, 동북아 환경재난 대응 지역협력, 2016 한국정책학회 춘계학술대회, 2016, p 718

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | 빈도 낮으나 피해 막대 |
| 복합 재난 | 지진/해일<br>원전사고<br>지진/홍수<br>자연재난 | 복합재난 발생 및 발생 가능성 증가 | 재난 발생 위험성 상존<br>환경오염 시각 피해 막대 |
| 글로벌 환경 변화로 인한 재난 | 고동도 대기오염, 황사 | 월경성<br>환경재난 발생 및 종류 확산 | 재난형 오염 발생 국가 간 영향 상존 |

출처 : 추장민, 동북아 환경재난 대응 지역협력, 2015 한국정책학회 춘계학술대회, 2015.

위와 같이 재난은 한 국가에만 일어나는 것이 아닌 초국가적 협력이 필요한 사건이라고 할 수 있다. 특히 이번 코로나 19 사태는 중국에서 일어났지만 경제적, 지리적으로 밀접한 대한민국과 일본에도 심각한 피해를 입히고 있는 것을 볼 수 있다. 코로나 19같은 재난 문제는 단순히 중국 내의 문제가 아닌 인접국인 한국과 일본이 중국과 협력해 대처해야 함을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

특히 한 국가에 대한 재난이 일어났을 때 이웃 국가에서 도움을 주는 것은 막혔던 양국의 관계에 돌파구가 되기도 한다. 사드 배치 이후 한국과 중국 관계는 냉각되었고 현재까지도 갈등이 이어지고 있지만 코로나 19 사태 이후 대한민국의 마스크 및 의료품 지원 계획을 발표하면서 양국 관계가 우호적인 관계로 변화하는 모습을 보여주고 있다.

<그림 1> 환구시보 구호물품 지원 계정




출처 : 이유지, 마스크 지원 소식에 '좋아요' 120만개…中누리꾼들 "한국 고맙다", 한국일보, 2020.01.29.

또한 재난 협력은 정부뿐만 아닌 해당 국가의 국민들에게 우호적 감정을 불러일으킨다는 점에서 근본적인 '공공외교'라고 할 수 있다.[113] 일례로 환구시보는 한국 정부의 마스크, 방호복, 보호경을 지원한 계획을 공식 계정에 보도했고 위 게시물은 하루 안에 '좋아요' 수가 웬만한 한국 광역시 인구 수준인 129만개를 넘어섰고, 댓글 역시 3만개를 돌파했다. 또한 댓글도 "사실이라면 대단히 감사하다"(沧****), "자국 내 반중 여론에도 도와준 문재인 대통령과 한국 정부에 감사드린다"(不****), "인류는 운명공동체로, 모두가 어려울 때 서로 돕는 한 아름다운 세상이 될 것이다"(用****)식으로 한국에 고마움을 느끼는 댓글이 대부분임을 감안할 때 어떤 외교적 협력보다 재난에 대한 협력이 해당 국민의 우호적 감정 증진에 가장 강한 효과를 보이는 것을 알 수 있다.[114]

113) 이종헌 전 한중일 3국 협력사무국 사무총장은 동북아 평화뿐만 아닌 한중일 삼국이 협력하기 위해서는 "좋은 외교"의 필요성뿐만 아닌 한중일 삼국의 국민들이 상대에 대해 호감과 호의를 가질 수 있는 환경을 조성해야 한다는 입장이다. 이종헌, "좋은 외교(good diplomacy)"를 통한 한중일 협력, 성균차이나브리프 6권 4호, 2018, p.16

114) 이유지, 마스크 지원 소식에 '좋아요' 120만개…中누리꾼들 "한국 고맙다", 한국일보, 2020.01.29.

이러한 우호적 분위기는 양국이 긴밀히 협력할 수 있는 분위기를 조성할 뿐만 아니라 지역협력을 위한 구심점을 확보할 수 있기 때문에 무엇보다도 필요하다. 이번 코로나 19 사태에 한국 정부의 중국 지원 계획은 양국 정부의 우호 관계를 증진시키는데 도움을 주었고 중국 국민들의 한국에 대한 우호적 분위기를 이끌어내는 데도 중요한 역할을 했다.

## 2. 기존 재난 협력의 한계성

하지만 현재 동북아 각 국가의 상대방 국가에 대한 재난 구호 지원은 제도화, 체계화 되지 않고 상대방 국가에 재난이 일어났을 때 재량적으로 인도적 지원을 하는 일회성 이벤트성 지원이라는 점이 한계라고 할 수 있다. 또한 이러한 인도적 지원에 대한 국내 반발도 지속되고 있다. 이를 극명히 보여준 사례가 바로 이번 코로나 19 사태라고 할 수 있다.

중국 도시들과 자매결연 한 국내 지자체들이 중국 자매 우호 도시에 보내는 마스크 지원을 하고 있지만 국내 마스크 대란에 대한 주민들의 반발과 함께 중국에 대한 여론이 악화되자 중국 지원 계획을 철회하고 지자체 내의 주민들에게 마스크 지원 계획을 발표하는 경우가 늘고 있다.[115]

또한 일부 네티즌을 중심으로 쓰촨 성 대지진 때 우리나라가 중국에게 도움을 주었으나 중국에서 이에 대한 감사나 대한민국에 그만한 보답이 없었다면서 지원을 반대한 여론이 일기도 했다. 이러한 국내 반발 여론은 우리 정부가 상대국가에 구호 지원을 보낼 때 압박을 받을 수밖에 없다. 무엇보다 이러한 여론이 상대방 언론에 소개되면서 우호적인 분위기를 저해하고 혐오감을 키울 수 있다는 점에서 문제가 되고 있다.

이러한 반발이 생기는 이유는 상호주의에 입각한 신뢰 부족이 근본적인 원인이라고 할 수 있다. 이번에 우리가 도움을 준다면 우리가 어려울 때 수혜를 받은 국가에서 도움을 잊지 않고 우리나라를 도울 것이라는 신뢰가 양국가 시민들 마음속에 내재되어 있어야 국내의 비판 여론을 잠재울 수 있을 뿐만 아니라 서로가 도움을 주고받는 상생 사이클이 지속되면서 직접적으로

115) 강원도는 마스크 대란에 대한 도민들의 반발이 확산되자 중국 지원 계획을 철회하고 노인 등 취약계층에게 6만장을 지원하기로 발표했다. 박지은, 베이징 보내려던 마스크 6만장, 도내 취약계층에 지원, 강원도민일보, 2020.02.26.

는 각 국가의 우호가 증진될 것이다. 결국 궁극적으로 해당 지역 국가 간의 평화 네트워크가 형성될 것이다.

본 연구는 이를 위해 긴급 재난 시 각 국가가 재난 협력을 할 수 있는 명문화된 평화 플랫폼을 제안하려고 한다. 인도주의적 지원에 양 국가가 규모를 정하고 해당 규모에 범위 안에서 재난 때 구호 인프라를 지원하고 해당 지원만큼 권리를 보장해 서로의 도움을 주고받을 수 있는 재난 구호 스와프를 설계하고 제언해보려고 한다.

## Ⅵ. 재난 구호 스와프 플랫폼 도입 제언

### 1. 진행 프로세스

<그림 2> 예상 한국 - 중국 재난 구호 스와프 구조




출처 : 저자 작성

재난 구호 스와프 정책은 체결 국가가 재난이 생겼을 때 상대 국가에게 스와프 규모만큼 긴급 재난 지원을 요구할 수 있고 상대방 국가는 해당 규모를 지원하고 지원한 금액만큼의 권리를 획득하는 구조라고 할 수 있다. 이를 기본적으로 국가간의 신뢰라는 크레딧이라는 단위로 3국 협력 사무국에 데이터베이스화 되며 이후 상대방 국가는 재난이 발생했을 시 자신이 지원한 만큼의 지원을 요구하고 받을 수 있다.

예컨대, 한국과 중국이 5000만 불 규모로 재난 스와프를 체결했다고 가정한

다. 양국은 재난이 발생했을 시 5000만 불 이내의 규모로 재난 구호 도움을 요청할 수 있다. 재난 물품은 5000만 불 이내에서 자유롭게 요구할 수 있으며 필요하다면 인적 지원을 할 수도 있다.

만약 중국에서 코로나 19같은 질병 재난이 발생해 2000만 불에 해당하는 마스크나 의약품등을 지원 요청한다면 대한민국은 이에 대해 특별한 이유가 없으면 즉시 3국 협력사무국을 통해 지원을 계획하고 진행한다. 이후 이러한 지원 프로세스를 마치면 대한민국은 2000만 불 상당의 권리(크레딧)을 획득한다.

해당 지원은 3국 협력 사무국에 데이터베이스에 기록된다. 향후 대한민국에 질병이나 홍수 등 다른 재난이 발생한다면 3000만불 상당의 지원을 중국에 요청하면 2000만 불 상당 크레딧이 상계되고 중국은 대한민국에게 1000만 불 상당의 크레딧을 획득하게 된다.

## 2. 한중일 3국 협력 사무국을 통한 관리

재난 스와프를 체결하고 이를 관리하는 독립적인 사무국으로서 현재 존재하는 한중일 3국 협력 사무국(Trilateral Cooperation Secerariat, TCS)을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이미 TCS는 한중일 3국의 정상회담뿐만 아닌 21개의 장관급 회의와 70여개 정부가 협의체, 100개 이상의 한중일 3국의 협력 사업을 이행하고 있기 때문에 양국 간 채널을 운영한 경험이 풍부하다. 또한 해당 스와프 플랫폼은 서로의 도움에 대한 데이터베이스 구축이 필요하고 이는 양 당사자 국가가 일방적으로 구축하는 것이 아닌 독립적 사무국이 운영주체가 되는 것이 효율적이다.

한중일이 각각 이러한 재난 스와프를 체결한다면 TCS는 해당 프로그램을 운영하고 데이터베이스를 구축하는 일을 기본적으로 진행한다. 이를 위해 재난이 발생하지 않는 시기에는 한중일 재난 관리기구나 민간 연구소의 회의나 협력 사업을 진행할 수 있도록 지원함으로써 재난 관리 인프라 조성 역할을 담당한다.

이후 재난이 발생해 스와프를 통한 지원이 이루어진다면 구체적으로 어떤 지원이 이루어졌는지 TCS 홈페이지에서 해당 물품을 인포그래픽 형식으로

투명하게 보여주는 것이 필요하다. 이러한 투명한 지원 절차에 따라서 양국 국민들은 어떠한 도움을 주고받았는지 명확하게 볼 수 있다.

<그림 3> TCS 스와프 운영 프로세스 공개 페이지




출처 : TCS 홈페이지를 참고해 저자가 UI 작성

위의 사이트 페이지는 이러한 스와프 프로세스를 투명하게 보여준다. 양국이 언제부터 맺었고 대한민국은 중국에게 어떤 지원을 했는지 물품 별로 종류와 수량을 명확하게 표시함으로써 자국민들은 대한민국이 2000만 불의 지원이 있었고 해당 지원을 요구할 수 있다는 점을 명확하게 알 수 있다.

<그림 4> 세부적 지원 현황 페이지 공개

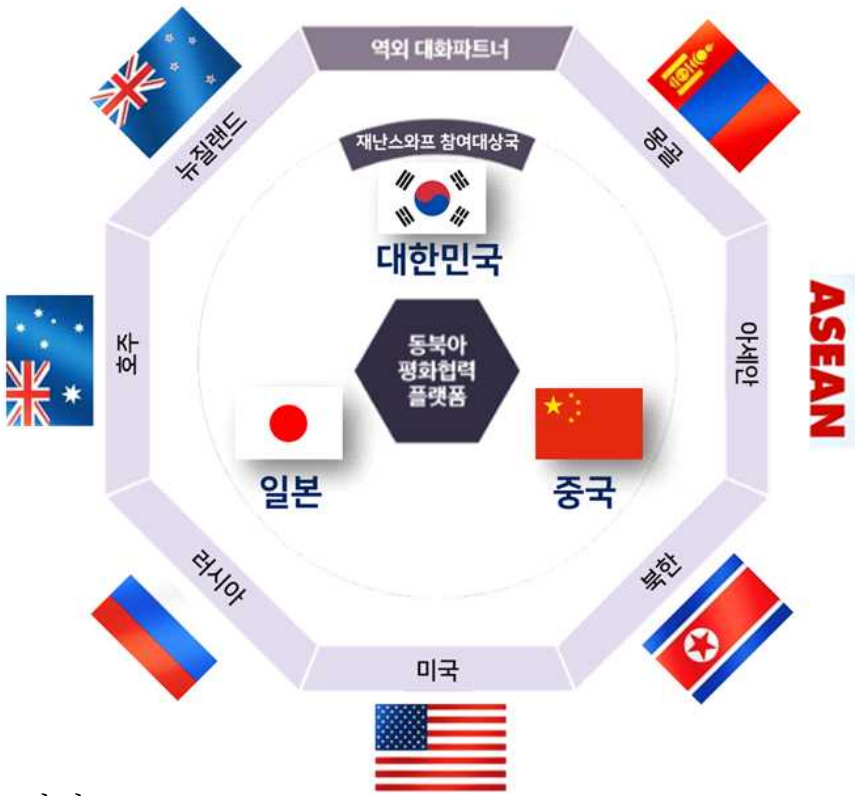


출처 : TCS 홈페이지를 참고해 저자가 UI 작성

또한 해당 물품을 클릭하면 위와 같이 어느 지역에 물품이 지원되었고 수량까지 볼 수 있어 구호 물품의 이용에 대한 세부적 항목을 국민들이 알 수 있다. 위와 같이 마스크 3만장 지원이 각 우한, 난징, 상하이, 베이징에 전달되었다는 것을 보여줌으로써 적극적으로 어디에 구호 물품이 쓰였다는 점을 양 국가의 국민들이 알게 되어 사후적인 정보공개까지 투명하게 해 회원국 국민들의 구호 프로세스 수용성을 높이는 역할을 할 수 있다.

### 3. 동북아 평화협력 플랫폼 구축

<그림 5> 동북아 평화협력 플랫폼 도식도




출처 : 저자 작성

초반에는 한국이나 중국, 한국과 일본, 중국과 일본이 개별적으로 스와프를 체결하고 진행한다. 양 국가들의 호응도와 효과가 높아지면 세 국가를 모두 하나의 협력체로 묶어 동북아 재난 협력 플랫폼으로 발돋움 할 수 있을 것

이다. 포괄적인 재난협력 공유 시스템이 확립된다면 해당 회원구 간의 재난이 일어났을 때 재난 당사국은 인접국에게 필수적인 물품을 즉각 요구할 수 있고 상대국은 자신의 물품을 공유할 수 있는 프로세스를 도입하게 되어 재난 협력 시스템의 정착을 꾀할 수 있다.

재난 스와프 참여 대상국은 기본적으로 한중일 3국이 대상이 되지만 역외 파트너와 적극적으로 재난 분야에 있어 교류를 하는 것도 중요하다. 역외 파트너는 한중일 3국의 재난 협력 경험을 공유하거나 환경오염 같은 초국가적인 환경재난 이슈에 대해 개별적 협력을 할 수 있을 것이다. 다만 역외 파트너인 몽골이나 러시아 등이 해당 플랫폼에 들어오고 싶다면 기존 협상국들과 사전 협의를 하는 과정이 필요하다.

재난 스와프 체결을 통해 한중일 양 국가는 직접적으로는 재난이 일어났을 때 가장 빠르고 필요한 도움을 인접 국가에게 요청할 수 있는 프로세스를 보유할 수 있게 되고 간접적으로는 재난에 대한 초국가적인 협력을 통해 초기 단계에 진압할 수 있을 뿐만 아닌 이제까지 좌절되었던 동북아 공동체에 대한 새로운 돌파구를 마련할 수 있을 것이다.

## 4. 기대효과

1) 동북아 재난 협력 플랫폼 구축

현재 동북아 지역의 재난은 한 국가의 문제가 아닌 지역 국가 모두가 관계된 초국가적인 문제라고 할 수 있다. 재난 구호 스와프 정책을 통해 재난이 발생할 때마다 이에 대한 도움을 주고받는다면 재난에 대한 정보 교류 및 인적 교류가 병행될 것이고 이는 동북아 전체가 재난에 대한 협력대응체계를 갖출 수 있다는 점에서 의의가 있다.

또한 양 국가가 도움을 서로 주고받은 경험과 더불어 서로의 인력이나 정보 교류의 활성화는 민간 차원의 교류 활성화로 연결될 것이다. 한중일 삼국의 민간 분야의 협력이 가속화될수록 재난이 발생했을 때 전문가 인력의 협력 네트워크를 활용할 수 있다는 점에서 재난 문제에 효율적인 대처가 가능할 것이다.

2) 국민들의 우호적 감정 증진

재난 구호 스와프 정책이 각 국가마다 체결되고 재난에 대한 도움을 주고받는 과정이 지속된다면 해당 국가의 국민들의 상대 국가에 대한 수용성이 커지고 우호적인 환경이 정착될 수 있을 것이다.

이러한 우호적 환경은 재난뿐만 아닌 다른 분야에 대한 협력을 지속할 때도 하나의 구심점으로 작용될 수 있고 경제적 협력이 가속화된 동아시아에서 아시아 패러독스를 극복할 수 있는 돌파구로 작용할 수 있을 것이다.

3) 동북아 평화 네트워크 형성

동북아 평화 네트워크 형성에 있어 가장 큰 장애물은 민족주의를 필두로 한 각 국가의 국내정치적 이슈라고 할 수 있다. 특히 과거 역사에 따른 부정적 인식이 고쳐지지 않는 한 배타적 태도가 계속 될 것이고 동북아 평화 네트워크 형성은 어려워질 수밖에 없다.

재난 구호 스와프 정책은 상대방 국가에 대한 구호 결정을 내릴 때 과거의 도움을 받았던 일을 기억하게 함으로서 '도움 받았던 좋은 과거'를 환기시킬 수 있다. 또한 개별 국가 스와프에서 시작해 한중일 협력뿐만 아닌 동아시아 협력을 재난이라는 키워드를 통해 강화함으로서 갈등을 배척하고 서로의 협력을 강화하는 구심점을 작용할 것이다. 이후 회원국들에 대해 공동으로 어려움을 대처한다는 신뢰가 쌓인다면 동아시아 평화 네트워크를 이루는 기반이 될 수 있을 것이다.

## Ⅴ. 결론

사랑은 나눌수록 늘어나고 슬픔은 나눌수록 줄어든다.

이 단순하고도 명쾌한 말은 인간관계에 있어 깊은 철학을 보여준다. 자신의 것을 나누고 남의 아픔을 같이 공감하는 자일수록 신뢰를 쌓고 깊은 관계를 유지할 수 있다. 이는 국가 관계에서도 마찬가지로 통용된다. 국가에 위기가 왔을 때 상대국가에서 이를 이용하거나 배타적으로 자신에게 피해가 오지 않게 거부하는 것이 아니라 자신의 것을 나누고 해당 국가의 국민들과 슬픔

을 나누면서 공감한다면 어떤 외교보다 효과적이고 좋은 외교(good diplomacy)가 될 것이다. 2003년 7월 노무현 대통령의 중국 방문은 '어려울 때 친구가 진짜 친구다'라는 모습을 보여줬고 '전면적 협력 동반자 관계'[116]로 격상됐으며 한중 관계는 황금기를 맞이했다.

복잡한 셈법보다 단순하게 생각하는 것이 하나의 해법이 될 수 있다. 어려울 때 친구가 진짜 친구다'라는 명제는 단순하고 실행하기 쉬울 뿐만 아니라 그 효과가 명확하다. 한중일의 평화 프로세스 해법은 복잡한 경제 협력 구축이 아닌 서로 어려울 때 손을 내미는 모습을 보여주는 것이 양국 국민들의 해묵은 감정을 털어내고 동반자라는 이미지를 심어줄 수 있다.

본 연구는 이러한 평화 프로세스를 진행하기 위해 재난 구호 스와프 플랫폼을 한중일을 중심으로 구현하고 후에는 동북아 국가들의 참여를 통해 동북아 지역의 지역 안전망을 구축하는 동시에 서로가 필요할 때 즉각적인 도움을 줄 수 있는 제도를 창설하고자 한다. 또한 수혜국 국민들은 공여 국에 대한 감사와 함께 우호적인 이미지를 구축하고 공여국 국민들도 우리가 어려울 때 도움을 받을 수 있다는 신뢰를 구축해 양국 간의 우호가 증진되는 결과로 이어질 것이다.

특히 이러한 재난 스와프는 현재 존재하는 TCS를 적극적으로 활용해 공정한 프로세스가 진행되도록 설계되었으며 양국의 신뢰가 계속 쌓일수록 스와프 규모도 증가해 종국적으로는 해당 스와프 체결국끼리 질병, 자연재해, 환경오염에 대한 인적, 물적인 교류가 활발해지는 계기가 될 것이다. 위 프로세스를 통해 동북아 국가들이 서로 우호를 나누고 슬픈 일은 서로 공감할 수 있는 협력 상태가 진행되고 그 기반 위에 양국이 평화적으로 교류할 수 있는 동아시아 공동체가 되길 기대해본다.

116) 장세정, 노무현은 왜 사스 위기 때 중국 방문 강행했나, 중앙일보, 2020.02.03

## [참고문헌]


이종헌, “좋은 외교(good diplomacy)”를 통한 한중일 협력, 성균차이나브리프 6권 4호, 2018,

민병승, 동북아지역의 환경문제와 국제협력방안에 관한 연구, 한국환경기술개발원, 1996.

안제노, 박은주, 동북아지역 환경거버넌스를 통한 평화협력체제구축 가능성 연구 : 월경성(transnational)대기오염 사례를 중심으로, 세계지역연구논총 vol.34,no.3,pp, 2016.

왕임동, 동북아 국제환경과 지역협력체 구상에 관한 연구, 통일문제연구, 1995.

박제훈, 동북아 지역통합모델과 통일방안, 비교경제연구 15권 1호, 2008.

진행남, 동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진전략, Jpi정책포럼, 제주평화연구원, 2013.

정한범, 동아시아 다자안보협력의 전망, 세계지역연구논총, 35권 3호, 2017.

박성빈, 동아시아 역내 금융질서 하에서의 한일 금융협력, 일본연구논총 47권 47호, 2018.

차정미, 동아시아 지역주의의 ‘약한’ 제도화 요인 분석 – 한중일 3국협력을 중심으로, 통일연구 제22권 제2호, 2018.

탄홍메이(譚紅梅), 북한 참여의 동북아경제협력 과정과 전망, 성균차이나브리프 6권3호, 2018.

추장민, 동북아 환경재난 대응 지역협력, 2015 한국정책학회 춘계학술대회,

2015.

Alan Boyd. “Asia’s arms race to pick up pace.” Asia Times, 2018.

Sterland, Barry. "Economic Risk and Resilience in East Asia." Global Economy & Development Working Paper at Brookings, 2017.

외교부, 동북아 평화협력 플랫폼.

양지윤, 文 "中과 임상경험 공유"...시진핑 상반기 방한은 예정대로, 서울경제, 2020.02.20.

日 지진피해 성금 560억원 걷혀, 연합뉴스, 2011.04.18.

전희진, 중국 보내려 한 마스크…‘품귀현상’에 비판여론 빗발 치자 없던일로, 국민일보, ,2020.02.26.

이유지, 마스크 지원 소식에 ‘좋아요’ 120만개…中누리꾼들 “한국 고맙다”, 한국일보, 2020.01.29.

박지은, 베이징 보내려던 마스크 6만장, 도내 취약계층에 지원, 강원도민일보, 2020.02.26.

장세정, 노무현은 왜 사스 위기 때 중국 방문 강행했나, 중앙일보, 2020.02.03.

# 평화의 길은 서울로 통한다

## - 유럽연합의 사례를 바탕으로 -

성균관대학교 장 민 기

<목 차>

[요약문]

[본문]

I. 서론

II. 타당성 검토

1. 유럽통합과 SDGs의 기여 : 교육수준과 실업을 중심으로
2. 초국가적 재원마련 방안 : 아시안 하이웨이 통행세

III. 프로그램의 구상

1. 초기설립 및 운영
2. 프로그램의 지향점
3. 기존 제도와의 비교 및 의의

IV. 결론

[참고문헌]

## [요약문]

“모든 길은 로마로 통한다”는 유명한 말이 있다. 당시 로마의 권력을 상징하는 말로 알려져 있지만, 육로의 중요성을 알고 있던 로마인들의 인식을 대변하기도 한다. 본 연구 역시 평화에 있어 가장 중요한 것으로 ‘상호간의 교류’를 전제한다. 따라서 동북아시아 내의 지정학적 긴장을 완화하기 위한 방안의 하나로 ‘육로를 통한 교류 프로그램’의 필요성을 이야기한다.

들어가기에 앞서 오태호(서강대학교), 조현우(서강대학교)는 같은 학부생으로서 본 논문 작성에 함께 주도적으로 참여하여 전반적인 아이디어 형성 및 일부 내용 작성에 기여하였음을 요약 도입부에 밝힌다.

먼저 세계대전 이후 지속적 교류를 통해 평화체제 구축에 성공했다고 여겨지는 유럽연합의 사례를 분석해 보았다. 이를 위해 주성분분석을 활용하여 유럽 대학생 교류 프로그램인 ERASMUS 설립 당시 회원국이던 12개의 국가들을 조사하였다. 해당 국가들이 2019년 현재 SDGs 관련 지표에서 어느 정도 위치에 있는지 분석한 결과 교육, 실업문제에 있어 여타 유럽국에 비해 준수한 지표를 가진 것으로 나타났다.

또한 프로그램을 실시하는데에 있어 바람직한 재원마련 방안은 무엇인지 유사 사례들을 참고하였다. 최근 다자협력의 성공사례로 평가되는 국제 항공세를 토대로 하여 아시안 하이웨이의 통행세를 통한 재정확충을 하나의 방안으로 제시하였다.

그 다음 장에서는 실제 프로그램이 시행된다면 어떤 규모로, 어떤 방식으로 시행되어야 하는지 예시를 통해 설명해 보았다. ERASMUS, Campus Asia, 그리고 각국의 교환학생 프로그램등과의 비교연구를 통하여 본 연구에서 제시하는 프로그램만의 차별점과 특성을 역설하였다.

마지막으로 프로그램이 장기적으로 ERASMUS 와 마찬가지의 하나의 ‘플랫폼’으로서 자리잡을 경우, 어떤 효과를 가져올 수 있는지 예상해 보았다. 또한 해당 프로그램이 아시아 통합과 동북아시아 평화체제 구축에 있어 가지는 의의가 무엇인지 고민해 보았다.

최근 코로나 바이러스를 비롯한 여러 지정학적 문제로 인해 동북아시아의 고립주의가 한층 심해졌고 이는 경제위기와 맞물려 동북아시아에 큰 위기를 가져왔다. 때문에 본 연구가 제시하는 육로를 통한 교류는 가까운 미래의 일이 되기 힘들어 보인다. 때문에 20~30년 후의 미래 세대를 바라보고 평화를 구상하자는 것을 연구의 의의로 삼았다. 미래 세대는 동북아시아 평화에 좀 더 가까워지기를 기원한다.

# I. 서론

## 1. 문제제기 : 고립주의의 대두

핵무기가 발명되면서 적대세력의 말살을 통해 이룩하는 피와 공포의 세계평화는 불가능한 일이 되었다. 소위 '수정구 효과(Crystal ball effect)'라 불리는 명백한 상호확증 파괴의 현실은 총과 칼을 통한 문제해결 방식을 피하기를 인류에게 '강제'하였고, 이후 기하급수적으로 늘어난 상호교류와 세계화의 흐름은 국가 간 상호의존성을 높였다. 이에 대해 혹자는 기록된 인류 역사상 이렇게 오랜 기간 대규모 전면전이 없었다는 사실이 상당한 수준의 평화가 이룩되고 있음을 반증한다고 주장했다.

하지만 2007년 금융위기 이후 대두되기 시작한 세계질서는 그다지 장밋빛 미래를 담보하는 것 같지는 않아 보인다. 화폐시장의 위기가 실물시장에도 영향을 끼친다는 것을 보여준 2007~2008년 서브프라임 모기지 사태는 오일쇼크 이후로 자리 잡던 신자유주의적 시장 질서를 흔들어놓게 되었으며, 때마침 미국 채권의 상당수를 쥐고 있던 중국이 부상하면서 미국이 주도하던 국제질서가 변화를 맞이한다. 동시에 그간 세계화, 기술혁신을 통한 생산력 증대의 여파로 미국 기업의 아웃소싱과 노동시장의 수요감소가 실업을 유발하면서 큰 피해를 입었던 '러스트벨트'의 유권자를 위시한 트럼프 행정부가 자리 잡게 된다. 트럼프 행정부는 '신 고립주의'를 표방하면서 파리기후협약을 탈퇴하고 이란핵합의를 파기하였으며, 기존의 동맹국과 우방에 대규모 방위비 증액을 요구하였는데, 이는 전 세계적인 고립주의의 확산을 낳았다.

아이러니하게도 핵무기의 시대를 살고있는 현대 인류에게 고립주의는 평화를 저해하는 가장 큰 요인이다. 냉전시기 미국과 소련이 무리하게 군비경쟁을 한 것도 상호간 고립주의의 영향이 분명 존재한다. 실제로 쿠바 비사일 위기 당시미국이 핵전력에 있어 상당한 우위를 가졌음에도 당시 케네디 대통령은 소련의 정확한 핵전력을 파악할 수 없었다. 정보의 불확실함과 상호교류의 부재는 현대사중 핵전쟁에 가장 가깝게 다가간 순간을 낳는 결과를 가져온다.

## 2. 연구의 목적

중국의 KADIZ 침범, 일본의 평화헌법 개정부터 시작하여 중국내 한한령, 한

일 무역갈등, 북한의 핵위협, 그리고 일본의 전쟁가능국 도약등 일련의 사태는 동북아시아 국가들이 역사적 앙금을 뛰어넘지 못하고 상호 고립주의를 심화하는 것으로 여겨진다. 더군다나 최근에 닥친 신종 코로나 바이러스 사태는 동북아시아를 중심으로 확산하며 정상적으로 이루어지던 상호교류 마저 전부 차단할 수밖에 없는 상황을 만들었다. 따라서 본 논문은 최근 가속화되고 있는 고립주의가 평화를 저해하는 가장 큰 요인이라는 인식 하에 장기적인 관점에서 이를 해결할 수 있는 방안에 대하여 생각해 보았다.

먼저 배타적 국익을 중심으로 한 관계를 완화하려는 노력이 필요하다. 세계 2차대전 이후 서로에 대한 증오만이 남아있던 프랑스와 독일 사이 화해의 물꼬를 튼 것은 로베르 슈만을 필두로 한 석탄 및 철강 산업의 교류였다. 더 이상의 전쟁이 '불가능한' 체제를 만들고 싶어했던 프랑스 외무장관 슈망의 구상은 훗날 유럽연합을 통한 초국가적 협의체의 토대가 되었고 이는 평화가 작은 규모라도 지속적이고 상호보완적인 교류로부터 시작됨을 의미한다. 이러한 취지에서 본 연구는 동북아시아에 새로이 적용될 수 있는 교류, 협력 사업에는 어떤 것이 있을까 생각해 보았다.

그 와중에 주목했던 것은 동북아시아가 경제적, 문화적으로는 밀접한 교류가 이루어지고 있었음에도 불구하고 전부 다 항공 또는 항만으로 이루어지고 있었다는 점이다. 북한이라는 지정학적 리스크 탓에 육로를 통한 교류가 동북아시아 3국 사이에 전무하다는 점은 분명 상호 고립의 한 원인이라고 생각될 수 있다. 물론 인도-파키스탄이나 걸프전의 사례를 보았을 때 국경을 맞댄 국가 사이에 더 큰 분쟁이 발생할 가능성 역시 배제할 수는 없다. 실제로 한미동맹이 중국에 어느 정도의 군사,외교적 압력을 가진다고 보는 중국의 입장에서 북한은 일종의 '완충지대'로서 역할을 톡톡히 해내고 있기에 놓칠 수 없는 전략적 자산이다.

하지만 북한이 현재 대면하고 있는 사회, 경제적 변화들과 미국의 고립주의 제창으로 인한 동북아시아의 안보 불확실성이 증가하는 상황은 언제까지고 지금까지의 아슬아슬한 상황이 유지될 거라 보기는 힘들다. 오히려 지금부터라도 육로를 통한 소규모 교류를 시작하여 '새로운 데탕트'를 준비할 필요가 있다.

### 3. 연구의 방법

따라서 본 논문은 초국가적 프로그램을 제안하여 장기적이고 지속가능성이 있는 육로를 통한 학생 교류 방안의 필요성을 설득하려고 한다. 1987년부터

시작된 유럽의 학생교류 프로그램인 'ERASMUS(에라스무스)'의 경우 '하나의 유럽'이라는 인식에 크게 기여했다고 평가받는데, 프로그램이 오랜 기간 지속됨으로서 세대에 걸쳐 공통된 의식이 형성되고 이것이 영속적으로 이어지면서 가능했다고 여겨진다.

먼저 간단한 통계 분석을 통해 실제로 유럽통합이 청년실업과 교육개선에 기여했는지 알아본다. 이를 위해서 SDGs 가 제시하는 통계를 이용하여 에라스무스 창립당시 초기12개국을 중심으로 분석을 실시하였다. 또한 재원을 마련 하는데에 있어 초국가적 기구가 필요한지, 국가별 조세저항을 줄이기 위한 방법에는 무엇이 있는지 조사하고자 한다. 기존의 사례들을 바탕으로 가장 바람직한 재원 마련 방안은 무엇인지 고민해 보았다. 끝으로 만일 육로를 통한 학생 교류 프로그램이 실현된다면 어떤 단계를 거쳐서 실현될 것인지, 그 교육 내용은 어떠할 것이지 세계시민교육과 관련된 사례를 바탕으로 예측해보고자 한다. 현재 대한민국을 비롯한 여러 국가에서 실시되는 세계시민교육이 어떤 효과를 보이는지 비교하고 바람직한 프로그램의 운영 방안을 제시한다.

## 4. 선행 사례 검토[117)]

유럽의 교환학생 제도인 에라스무스 프로그램은 1987년 유럽위원회(European Commission) 이사회의 결정으로 시작되어 30년이 넘은 지금에까지 이르도록 시행되고 있는 교환학생 프로그램이다. 일반적인 교환학생 제도는, 대학 간의 협약을 통해 이루어지고 있지만, 유럽의 에라스무스 프로그램은 다자적 차원의 국가 간 협력 프로그램의 성격을 띠고 있다. 이후 볼로냐 선언을 통해 고등교육 학제 통합 및 품질인증제도 도입 등 제도적인 지원을 통해 교육의 통합을 통한 유럽대륙의 통합을 꾀하고 있다고 할 수 있다. 이러한 인적교류가 활발해지면서 과거 상대적으로 낙후된 교육 인프라를 갖고 있던 국가의 대학들을 포함한 각국의 대학들은 학생들을 유치하고 공통된 기준을 충족시키기 위해 자발적인 노력을 할 것이라는 점에서 상당히 유의미하다고 볼 수 있다.[118)]

아시아에서도 유럽의 에라스무스 프로그램을 벤치마킹하여 CAMPUS ASIA

117) 해당 부분은 조현우(서강대학교 국제한국학과 14학번)가 작성하였으며 ERASMUS 제도에 대한 전반적인 통찰에도 기여하였다.

118) 신옥주, "EU의 대학교육통합과정인 볼로냐-프로세스 연구," 『유럽헌법연구』 제3호 (유럽헌법학회, 2008), pp. 25-60.

프로그램을 2012년부터 시범적으로 한중일 3국에서 시행 중이다. 물론 프로그램이 시작한 지 얼마 되지 않은 탓에 제대로 정착되지 않았고 무엇보다도 유럽연합(EU)와 같은 한중일간 국가 연합체의 부재로 제도적 뒷받침이 되지 않고 있다는 점이 에라스무스 프로그램과는 가장 큰 차이점이다. 즉, 국가적 차원의 사업이라기보단 민간차원의 대학 간 협력 사업에 더 가까운 면모를 보여준다. 이러한 제도적 지원의 부족함은 참여 학생들을 대상으로 한 설문에서 국가별로 반응이 상이하게 나타는 것에서 알 수 있다.

예를 들어, 일본 대학에서 수학한 학생들의 경우 행정적 지원에 대한 만족도가 매우 높았던 반면, 중국 대학에서 수학한 학생들의 경우 중국 대학들의 미숙한 행정지원에 대한 불만을 나타내기도 하였다. 이는 EC와 같이 프로그램을 주관하는 기관이 없어 행정적인 혼선이 빚어지고 있다. 이러한 제도적, 행정적 통합이 없는 상태에서 프로그램을 아시아 전체로 확장해 나갈 경우, 국가 간의 대학 인프라 수준 격차가 EU 대학들과 비교하여 상대적으로 큰 아시아의 경우 이러한 이유로 인한 대학 선호도의 편중이 심화될 가능성이 존재한다.[119] 따라서, 지금 시점에서 아시아로의 적용을 고려하여 교육의 발전 및 통합을 꾀한다면, 프로그램 차원에서 단순히 ERASMUS 프로그램을 따라하는 것 그 이상의 노력이 필요하다.

## II. 타당성 검토

### 1. 유럽통합과 SDGs의 기여 : 교육수준과 실업을 중심으로

먼저 1987년 에라스무스 프로그램이 창립될 당시 유럽연합을 구성하던 12개국[120]이 2020년 현재 27국 사이에서 교육, 실업과 관련된 SDGs[121] 지표들을 어느정도 성취하고 있는지 분석해보고자 한다.

필요한 데이터는 유럽연합에서 제공하는 통계수치[122]들이며, 각 27개국에 대하여 활용된 변수(벡터)들은 <표 1>과 같다. 일부 값이 존재하지 않거나 해석에 혼란을 준다고 여겨지는 변수들은 제거하고 최종적으로 8개의 변수를

119) 전재은, 변기용, 이수지, “참여 학생의 입장에서 본 CAMPUS Asia 사업의 효과와 장애요인 분석,”『교육행정학연구』제32권 제2호 (한국교육행정학회, 2014), pp. 107~136.

120) 네덜란드, 독일, 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 덴마크, 아일랜드, 영국, 그리스, 스페인, 포르투갈

121) Sustainable Development Goal : 유엔이 MDGs에 이어 2030년 까지 제창한 전 지구적 아젠다로서, 환경, 경제, 사회등의 세부 분야별 목표들로 이루어져 있다. 해당 목표와 관련된 통계들을 매 해 국제기구에서 제공하고 있다.

122) https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

선정하였다. 분석에 사용된 방법은 주성분분석(PCA : Principal Component Analysis)[123]으로 8개의 벡터를 가장 잘 반영할 수 있는 Orthogonal Basis를 2개 선정하였다.

< 표 11 > 변수(벡터)의 선정 및 설명

| 변수명 | 설명 |
|---|---|
| LEAVE | Early leavers from education training: 자퇴 등의 사유로 18-24세 중 최대 중등교육기관까지 이수한 사람의 비율 |
| UNDERACHIEVE | 15세 학생 중 PISA 평가 기준 기초적인 학력 수준에 미달하는 비율 |
| LONG. UNEMPLOY | 15-74세 중 12개월 혹은 그 이상의 기간동안 실업을 유지하는 비율 |
| EARLY PARTICIP | 4세이상 아동 중 어린이집, 유치원등의 기초 교육기관을 이수하는 비율 |
| ADULT. PARTICIP | 25-64세 중 4주 이내 교육 혹은 훈련을 받은 경험이 있는 비율 |
| EMPLOY. GRAD | 20-34세 중 대학을 졸업하고 3년이내에 직장을 구하는 비율 |
| NONSEEK | 15-29세 실업자 중 구직을 포기하거나 교육 및 훈련을 않는 비율 |
| TERTIARY | 30-34세 중 대학 및 대학원을 성공적으로 마친 비율 |

출처 : Eurostat Database

123) 차원축소라고도 불리우며, 다수의 벡터들이 존재할 때 설명력이 강한 소수의 직교 축을 만드는 통계분석 방법이다. 통상적으로 전체 eigenvalue의 합에서 각 벡터의 대한 eigenvalue의 누적 비율이 80%가 되는 지점까지를 principal component로 선정하여 분석한다. 자세한 내용은 David C. Lay의 Linear Algebra and its applications 참조.

< 표 12 > PCA 분석 결과 요약

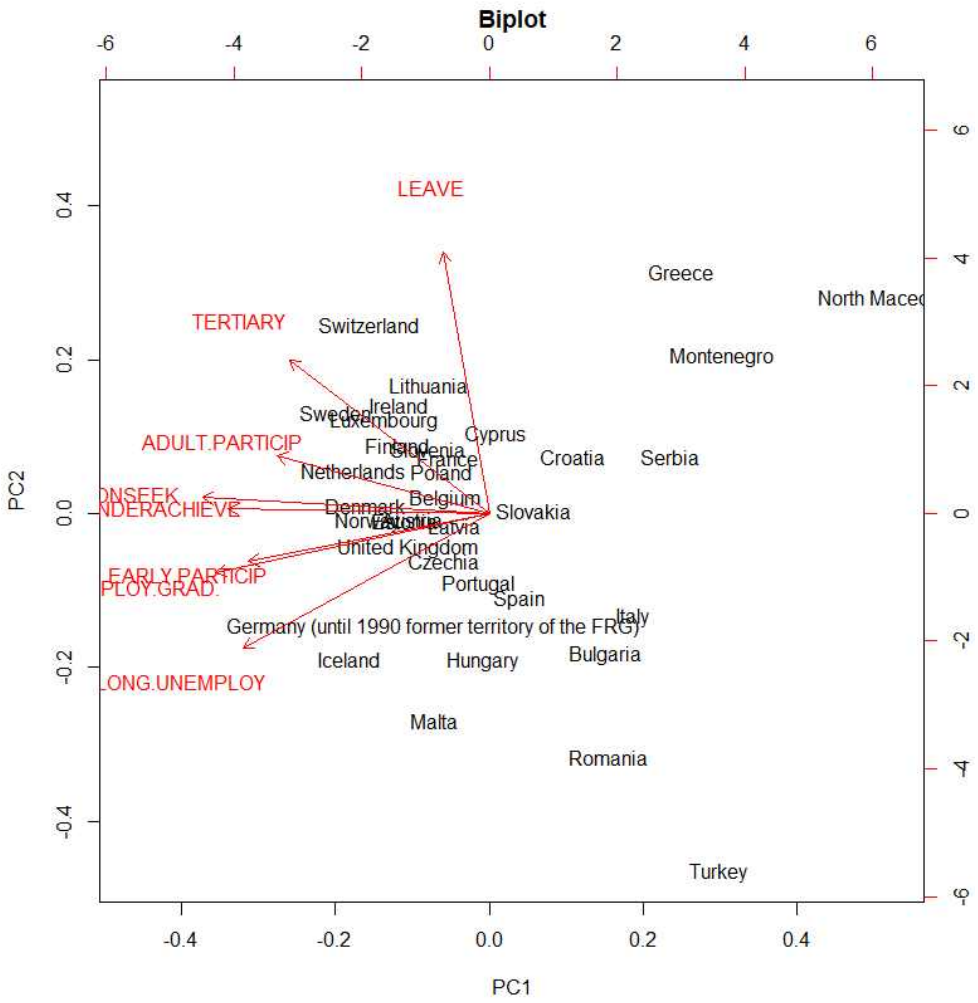
| 변수명 | PC1 | PC2 |
|---|---|---|
| LEAVE | -0.07043884 | 0.7560093 |
| UNDERACHIEVE | -0.39725187 | 0.0134848 |
| LONG. UNEMPLOY | -0.37498526 | -0.3881750 |
| EARLY PARTICIP | -0.36622170 | -0.1399042 |
| ADULT. PARTICIP | -0.32345550 | 0.1676762 |
| EMPLOY. GRAD | -0.41757518 | -0.1716466 |
| NONSEEK | -0.43667492 | 0.0456611 |
| TERTIARY | -0.30466304 | 0.4453676 |
| **표준편차** | 2.1752 | 1.1444 |
| **Cumulative Proportion** | 0.5914 | 0.7551 |

출처 : R 결과 내용 요약

변수 중 LEAVE, UNDERACHIEVE, LONG.UNEMPLOY, 그리고 NONSEEK 같은 경우에는 수치가 작을수록 긍적적인 결과를 의미하기 때문에 각 벡터성분을 최대값으로부터 뺀 뒤 주성분분석을 실시하였다. R 패키지를 활용하여 선정된 변수에 대한 기초적인 분석 결과는 <표 2>와 같다.

주성분1(PC1)의 경우 LEAVE변수를 제외한 나머지 변수들을 비슷한 비중으로 설명할 수 있는 것으로 보이며, 주성분2(PC2)는 LEAVE변수와 LONG.UNEMPLOY 변수를 중점적으로 설명할 수 있는 것으로 여겨진다. 대표적으로 NONSEEK변수와 주성분1(PC1)이 -1에 가까운 상관관계를 나타내는 것을 보아 주성분1이 음의 부하량을 가질수록 SDGs의 교육과 실업 부분에서 긍정적인 통계수치들을 가지고 있다고 예상해 볼 수 있다.

<그림 12> Biplot으로 표현한 PCA 결과




해당 분석결과를 biplot을 통해 표현해 본다면 <그림 1>과 같다. 흥미로운 점은 앞서 언급한 ERASMUS 설립당시 초기 12개국이 Biplot 상에서 좌상방에

모여있다는 것이다. 그리스의 경우에는 SDGs 관련 지표들이 좋지 않은 것으로 나타나지만 2019년 데이터를 기준으로 했기에 근래에 직면한 경제위기의 여파를 원인의 일부로 예상해 볼 수 있다. 마찬가지로 PIGS 로 일컫어 졌던 경제위기국중 포르투칼, 스페인 역시 다른 12개국 대비 조금더 우하방 측에 위치하는 것을 볼 수 있는데 이 역시 2007년 금융위기 이후의 경제상황을 반영한다고 여겨진다.

주성분2(PC2)의 경우 설명하기 어려운 부분이 분명 존재하는데, 고등교육을 포기하는 사람의 비중이 높다고 교육이 제대로 이루어지지 않은 것으로 평가하기엔 논리적 비약이 있다. 또한 가장 큰 비중을 차지하는 LEAVE와 LONG.UNEMPLOY의 비중이 서로 반대방향이기 때문에 PC2의 경우 0에 모여 있을수록 SDGs에 있어 긍정적인 통계수치를 가지고 있다고 여길 수 있다.

이러한 해석을 토대로 ERASMUS 프로그램의 초기 12개국은 대체로 SDGs의 교육과 실업 관련 지표들이 여타 유럽연합 내 국가들과 비교해 봤을 때 2019년에 좋게 나타난 것으로 여겨진다. 하지만 이러한 결과가 인과관계를 담보하는지는 불분명하다. 예를 들면 학업 성취가 높은 학생들이 명문대학교를 졸업해서 높은 연봉을 받는다고 할 때, 개개인의 능력이 높은 연봉을 받게 했는지, 명문대학교가 높은 연봉을 받게 했는지 불분명한 것과 같다. 다만 초기 12개국은 대체로 유럽연합에 있어 주도적 역할을 했다는 점을 고려해 봤을 때 적어도 적극적인 교류가 SDGs 성취에 긍정적인 시너지를 일으켰다고 생각해 볼 수는 있다.

## 2. 초국가적 재원 마련 방안 : 아시안 하이웨이 통행세

### 1) 국제 항공세[124)]

“2007년 프랑스의 주도로, ‘항공권 연대기금’을 설립하며 도입된 국제 항공세는, 대한민국의 경우 국제선에 좌석의 구별없이 1,000원씩 간접세로 부과하는” 형태로 2019년 현재까지 실시되고 있다. 해당 기금은 <표 >에 나타난 것처럼 2007년 도입했을 당시보다 2배 이상 늘어난 규모로 운용되고 있으며, ‘국제질병퇴치기금’이라는 이름 하에 개발도상국 감염병 예방에 힘쓰고 있다. 기금의 성공적인 증가에 힘입어 외교부는 2016년 이후 비즈니스, 일등석에 차등으로 국제 항공세를 부과하는 법안을 적용[125)]했으며, 개발

124) 김태균 “ODA를 넘어서: 국제개발원조를 위한 혁신적 재원조달에 관한 연구”. 『21세기정치학회보』 제22집 1호 (21세기정치학회 2012) pp. 87-113

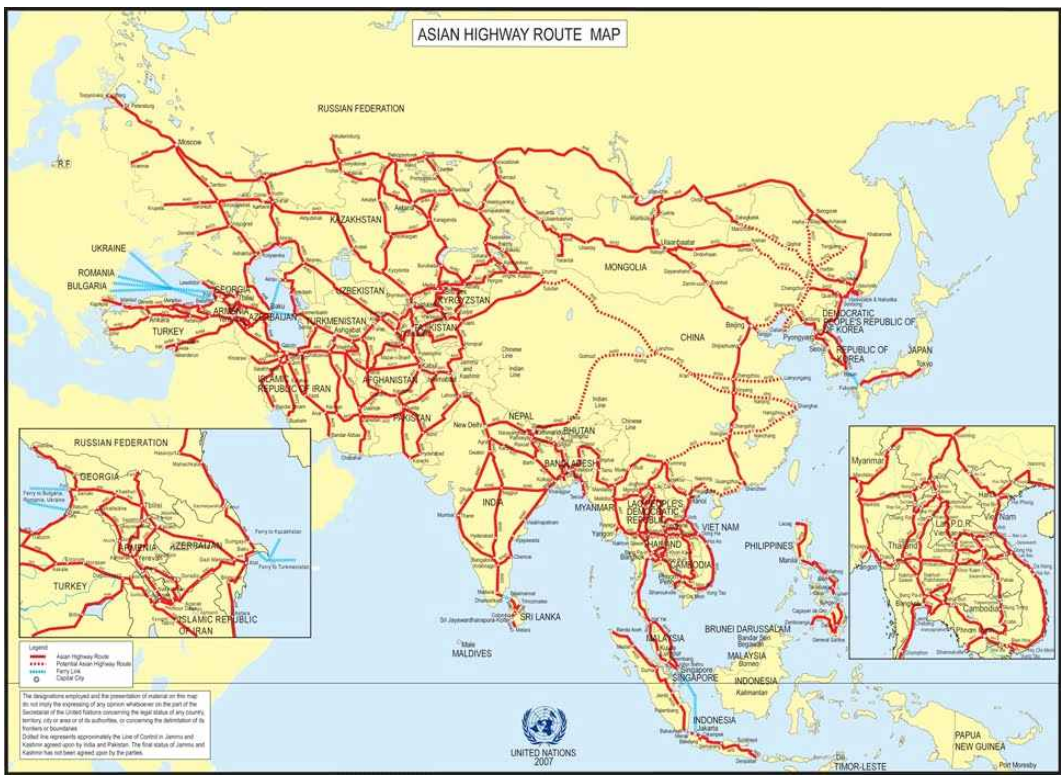
125) 『국민일보』 http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923601389

도상국의 감염병을 예방하고 퇴치하는데 기여하는 어엿한 개발재원으로 작동하고 있다[126]. 2기에 비해 3기에는 어느 정도 재정규모가 감소했지만, 인천공항이 국제적인 허브로서 자리잡은 현재 장기적이고 안정적으로 유지될 것이라 여겨진다.

이러한 재원마련 방식은 간접세 부과의 한 종류라고 볼 수 있는데, 이는 직접세 증세로 인한 국내 정치적 반발로부터 상대적으로 자유롭다고 여겨진다. 무엇보다도 핵억제력 및 다국적기업의 출현, 정보통신 기술의 발전, 그리고 민주주의의 확산으로 국제 정세가 다변화된 현대에 걸맞는 수단의 하나로 여겨지기도 한다. 김태균 (2012)에 의하면 "혁신적 재원조달 뿐만 아니라 각종 다자협력을 통한 글로벌 수준의 연대는 '복합적 네트워킹'이라는 새로운 형태의 글로벌 거버넌스 방식의 하나로 볼 수 있다."[127]

2) 아시안 하이웨이

<그림 2: 아시안 하이웨이 지도:>




126) KOICA "2019년도 국제질병기금 전략목표"
http://odakorea.go.kr/hz.blltn.NoticSl.do?bltn_seq=1465&sys_cd=&brd_seq=1&attc_doc_id=&bltn_div=oda&keyword_top= (검색일: 2019.2.17.)

127) 김태균 "ODA를 넘어서: 국제개발원조를 위한 혁신적 재원조달에 관한 연구". 『21세기정치학회보』 제22집 1호 (21세기정치학회 2012) pp. 87-113

출처:https://sites.google.com/site/indianoceancommunity1/trans-asian-highway

아시안 하이웨이(Asian Highway: 이하 AH)는 "1958년부터 UNESCAP (United Nations Economic and Social commission for Asia and the Pacific)을 중심으로 시작되었다. 초기 16개국 42개 노선(총 연장 66,000km)에서 2008년 32개국, 총 연장 141,236km로 프로젝트가 확장되어 추진중에 있다. 한반도를 통과하는 노선은 경부선의 AH1노선과 동해 측의 AH6노선, 그리고 AH6과 근접한 AH32등 3개 노선이 존재한다. 2015년까지 총 260억달러 가량이 투입되었다."[128] 나아가 2017년 태국에서 열린 당사국 실무회의에서 AH의 "도로 안전시설 설계기준이 대한민국 표준을 따르는 방향으로 채택되었다."[129]

여기에 착안하여 본 연구는 AH, 철도 등 육로를 활용한 운영기금 마련 방안을 제안하려고 한다. 가장 먼저 재원마련 방안의 일환으로 통행세에 일정 금액을 부과하는 방식이 고려될 수 있다. 앞서 언급된 '국제항공세'와 마찬가지로 AH나 유라시아 횡단철도 역시 "개별국가들의 인프라가 모여서 만들어진 하나의 국제 인프라"로부터 징수한 간접세라고 볼 수 있다. 때문에 일종의 다자간 협력이기는 하지만 개별 국가가 인프라를 관리하기 때문에 징수과정에서 관리비용을 절감할 수 있다. 뿐만 아니라 국제항공세와의 유사성을 고려할 때, 개별국가들의 재정 부담을 감소시키고 새로운 형태의 다자간 협력을 이끌어 낼 수 있을 것이라 생각된다.

다만 국제항공세와의 가장 큰 차이점으로 물류수송 규모를 들 수 있다. 수송 방법에 따라 금액은 항공, 육로, 해상 순서로 저렴하다는 건 익히 알려진 사실이다. 규모면에 있어서도 동일한 순서로 감소하는데, 국제항공세가 여객수송에 간접세를 부과하는 방식이었다면 통행세는 물류운송에도 간접세를 부과하는 방안을 고려해봄직 하다. 또 다른 차이점은 이동범위이다. 이백진 외(2015)에 의하면 "장래 국제여객수송체계 변화에 대한 전문가 의견을 조사한 결과 서울-부산 간 거리(410km)이상은 육상으로 전환될 가능성이 낮다."[130] 이에 따르면 대한민국을 출발한 대부분의 여객운송은 중국, 러시아, 베트남 등 인접국에 그칠 것이라는 예상이 가능하다. 하지만 물류 운송의 경우 육로운송이 해상운송과 보완재적인 성격을 가진다는 점을 고려하면 400km 이상의 장거리 운송 역시 다수를 차지할 것으로 보인다.

---

128) 이백진, 이세홍, 이윤석, 이덕환 "아시안하이웨이 6번 노선의 국제여객 교통수단 선택에 관한 연구"『대한토목학회 논문집』35(4) (대한토목학회 2015) pp. 875-886
129) 『연합뉴스』 https://www.yna.co.kr/view/AKR20180108065600003
130) 이백진, 이세홍, 이윤석, 이덕환 "아시안하이웨이 6번 노선의 국제여객 교통수단 선택에 관한 연구"『대한토목학회 논문집』35(4) (대한토목학회 2015) pp. 875-886

즉, 아시아 육상 통합 인프라에 대한 간접세 부과는 국제항공세의 사례를 참고할 때 새로운 형태의 '네트워킹 거버넌스'를 구축하고 일반세의 부담을 줄일 수 있다는 점에서는 고무적이지만 항공세와 다른 관점에서 고려해야 할 측면이 다수 존재한다. 육로운송이 항공운송보단 저렴한 운송비용과, 해상운송보다 유연한(Flexible) 공급능력을 갖췄다는 점을 고려할 때 국제항공세와는 다른 방식의 요금 부과가 필요할 것으로 여겨진다. 예를 들어 한국을 출발하는 경우 여객운송과 물류운송을 구분하여 이원화된 간접세를 징수하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

# III. 프로그램의 구상

## 1. 초기 설립 및 운영

초기 프로그램을 활성화하기 위해서는 적극적인 보조금 지원과 국가가 주도하는 체험 프로그램이 필요하다. 산티아고 순례길의 사례를 참고하면 400km를 여행하는데 평균 300만원의 비용과 31일의 시간이 필요하다. 따라서 원 아시아 프로그램도 초기 인당 300만원 정도의 금액을 배정하고 대한민국의 국토대장정 프로그램, 미국의 보이 스카우트 프로그램과 같이 50~100명 정도를 선발해 인솔자와 함께 여행하는 것으로 한다. 도로는 아시안 하이웨이 및 항공편을 이용하는 것을 원칙으로 한다.

이후 여정은 대부분 동북아시아 지역 내 대학교 및 대학교가 있는 도시를 거쳐 가는 것으로 한다. 각 도시에서 머무는 기간은 2박 3일 정도로 잡는다. 우선 북경에서 시작하여 대학에서 제공하는 프로그램과 교육을 이수한다. 또한 해당 국가의 학생들과 교류의 장을 가지고, 도시에서의 여러 체험프로그램도 실시한다. 이후(왕래가 자유로워진다는 가정 하에) 평양에 머무르고 DMZ를 여행한 뒤 서울에 도착한다. 서울에서 역시 대학과 정부가 제공하는 교육 및 프로그램을 이수한 뒤 항공편을 통해 도쿄를 방문한다. 최종적으로 도쿄에서 프로그램을 완료 한 학생에게 소정의 수료증을 지급한다.

프로그램을 운영하면서 유의해야 할 점 몇가지를 생각해 보자면 다음과 같다.

■ 우선 일부 종교적 순례길에서 순례자들을 대상으로 여권을 발급하고, 중간중간 거점에서 도장을 받는 것처럼 일종의 '거점'이 필요하다. 프로그램

은 각 지역의 대학을 거점으로 삼을 예정이며, 대학 간 교환학생 프로그램으로 구축된 인적 교류 네트워크를 적극 활용한다.

■ 다음으로는 특정 국가에 치우치지 않고 아시아 통합을 유도할 수 있는 콘텐츠가 필요하다. 해당 콘텐츠의 일환으로 '세계시민교육'이 될 수 있다. 국가 간 합의하에 콘텐츠를 마련한다면 금상첨화일 것이다.

■ 마지막으로는 재정적 뒷받침이다. 탈국제화 흐름이 가속화된 현 시기, 국내 여론을 의식한 각 국 정부는 쉽사리 예산을 동원하기 힘들 것이다. 때문에 본 프로그램은 국가에서 차출한 기금을 기조로 하되, 아시안 하이웨이와 유라시아 횡단철도 등을 활용한 '혁신적 재정마련'을 통해 재정적 뒷받침을 제공한다. 프로그램은 통행료 징수를 위한 도덕적 명분으로서 활용 될 수도 있다.

## 2. 프로그램의 지향점[131]

프로그램의 최우선 목표는 미래 세대에서의 '보편성'과 '특수성' 사이의 융해이다. 현재 아시아 개발 협력에서 발생하는 가장 큰 문제 중 하나는 '보편성'과 '특수성'사이의 갈등이라고 볼 수 있다. 독재, 성차별, 인권과 같은 여러 문제들은 '보편적'이라는 이름하에 강요되거나 '특수성'이라는 이름하에 묵인되고 있다. 예컨대 대한민국 국민에겐 '보편적 가치'로 받아들여지는 '자유민주주의'가 중국 국민에겐 '특수성'으로 받아들여진다. 이미 오랜 시간 이런 문제들을 겪으며 내재화한 세대들로 이루어진 사회에서는 해결되기가 쉽지 않은 문제이다. 따라서 아시아는 '젊은 세대'에 대한 투자가 필요하며, 본 프로그램은 젊은 세대에게 투자함으로서 보편성과 특수성이 융합해서 보다 선하고 진취적인 가치를 창출할 수 있다는 것을 보여주려고 한다.

나아가 단순히 여행을 통해 "세계에 대해 '아는 것'에 그치지 않고, 지구촌 구성원으로서의 소속감을 바탕으로 인류 보편의 가치를 내재화하여 국가와 지역의 경계를 넘어 타인과 연대할 수 있으며, 지역과 글로벌 단위의 문제해결을 위해 책임감 있게 참여할 수 있는 행동적 역량을 갖추는 것"[132]을 지향한다. 이와 같은 목표설정을 통해 아시아 청년들이 다양한 문화적 배

131) 해당 부분은 오태호(서강대학교 국제한국학과 14학번)가 작성하였으며 세계시민교육에 대한 지식 및 유네스코에서 일한 경험을 토대로 논문 전반 아이디어 구축 기여하였다.
132) 유네스코, 『세계시민교육: 학습주제 및 학습 목표』 (서울: 유네스코 아태교육원, 2015).

경과 경제적 배경을 가짐에도 불구하고 각 문화가 공통적으로 지니고 있는 인본주의적 관점을 상기시킬 수 있다. 종교가 다르고 문화가 다른 국가들을 거쳐 가면서 새로운 사실과 새로운 문화를 접하는 프로그램을 통해 청년들은 자신들만의 새로운 보편성을 같이 다니는 청년들과 연대하여 구축하고 추구할 수 있다. 약 30일간의 여행을 거치면서 각자의 문제가 단일국가로만 이 아닌 지역적으로 혹은 세계적으로 연결된다는 것을 깨닫고 협력적인 자세를 추구할 수 있다.

### 3. 기존 제도와의 비교 및 의의[133)]

혹자는 육로를 통한 교류프로그램과 대체될 수 있는 단체관광, 혹은 교환학생 프로그램들이 존재한다고 생각할 수 있다. 하지만 동북아시아 각 국가의 정부주도로 육로를 통한 교육 및 체험 프로그램을 만든다는 것은 미래 정책방향의 새로운 물꼬를 트는 계기로 작동할 수 있기에 특별한 의의가 있다.

첫째는 인적교류 확대를 통한 가치관의 통합이 수월해 진다. 기존의 초국가적 기관이 추구하는 보편적 가치인 성평등 이나 인권 등의 문제는 공통적인 기준을 가지고 공유되어야 하는 가치관들이다. 이러한 가치관의 공유에서 가장 필수적인 것이 인적 교류의 확대이며, 유럽연합의 경우 인권협약과 쉥겐 조약을 통한 자유로운 왕래을 통해 대륙 내의 가치관의 통합을 이루었고 이에 필요한 사법적인 제도를 유럽인권위원회 및 유럽인권재판소의 설립을 통해 통합하고 뒷받침하였다. 이를 바탕으로 유럽 인권보장체제는 지역적 인권보장체제로서 성공적이라는 평가를 받고있으며, 유럽연합의 상호의존성을 바탕으로 이러한 인권협약이 가입요건으로서 그 강제성과 실효성 또한 존재한다는 점에서 의미가 있다.[134)]

둘째는 교류의 장 제공을 통한 노동시장의 확대이다. 에라스무스 프로그램 시행 후 10년이 지난 뒤 수혜자들을 대상으로 실시한 조사에서 조사대상자의 9%가 해당 국가에 대한 지식과 언어 능력을 습득을 바탕으로 졸업 후 프로그램 당시 체류했던 국가에 취직하였고, 다른 9%도 프로그램 당시 체류국가는 아니지만, 자국이 아닌 타 유럽국가에서 취직하게 되었으며 약 30%는 에라스무스 프로그램에서 습득한 지식을 자주 활용하는 곳에서 취직하게 되었다고 응답하였다. 또한, 상당수의 취업자가 국제교류 및 협력 분야에서

133) 해당 부분은 조현우(서강대학교 국제한국학과 14학번)의 주도로 작성되었으며 오태호(서강대학교) 장민기(성균관대학교)와의 적극적인 토의를 통해 완성도에 기여하였다.

134) 배정생, “The European Integration and the Protection of Human Rights,”『유럽연구』, 제18권 (한국유럽학회, 2003), pp. 41-64.

일을 하게 되었다고 응답하였다.[135]

셋째는 지속가능한 네트워크로서의 프로그램이 지니는 특성이다. 프로그램을 통해 학생들은 다국가적 인적 네트워크를 구성하게 된다. 여기에 정기적인 포럼에 참가비 보조하는 형태로 교류의 장을 제공한다면, 지속적인 아시아 내 학생교류를 활성화할 수 있다. 이같은 점은 다국가적 인적 네트워크와 꾸준한 정보교류를 통해 학생들이 자국으로 돌아가도 새로운 학생들이 그 빈자리를 채우는 특징을 지니는 기존의 교환학생제도와 유사하다. 결과적으로 둘 모두 장기적으로 지속가능한 다자적 인적 네트워크의 형태를 띨 수 있다.

이같은 점을 고려한다면 기존의 교환학생 제도의 네트워크를 이용하는 것이 또 하나의 새로운 네트워크를 구축하는 것보다 비용 및 시간상의 막대한 절감을 가능케 할 수 있다.

## IV. 결론

몽골제국이 아시아와 유럽의 일부를 점령했을 때, 각국에서 종교를 대표하는 사제들이 모여 칸 앞에서 토론을 나누었다는 일화는 많이 알려져 있다. 로마제국, 몽골제국 모두 거대한 제국을 유지할 수 있었던 원동력은 타 문화에 대한 관용이 있었다. 최근 군사궐기를 표방하는 중국, 평화헌법을 개정하려하는 일본, 핵을 포기하지않는 북한을 보면 동북아시아의 미래는 너무나도 암울해 보인다. 하지만 이 순간이 대한민국에겐 위기이자 기회일 수 있다.

그동안 동북아시아의 협력기조는 '배타적 국익'이자 '경제협력'이라고 할 수 있다. 역사적 앙금 뿐만 아니라 군사적 대치로 인해 대부분의 사업이 다자적 평화체제 구축 보다는 자국의 경제발전에 얼마나 도움이 되는지가 기준이 되었다. 또한 인권, 성평등, 평화, 환경과 같은 근본적인 가치들은 동북아시아 협력에서 크게 고려되지 않은 것 같다.

따라서 본 논문은 '육로를 통한 동북아시아 교류협력'이라는 프로그램을 통해 새로운 방식의 다자간 네트워크 구축을 제안하였다. 한국인 여행자들에게 최근 각광받는 '산티아고 순례길'을 참고하여 향후 북한과의 협의를 통해 대륙으로의 왕래가 자유로워질 것을 가정하고 만든 프로그램이다. 이 프로그램을 통해 아시아의 젊은 청년들이 서로 교류하고 역사를 배운다면 먼 미래에는 다른 지역을 이해하면서 아시아 통합을 위한 '관용의 정신'

135) 오정은 "에라스무스 프로그램이 유럽통합에 미치는 영향"『통합유럽연구』1(1) (서강대학교 2010) 99-114.

을 함양할 수 있을지도 모른다. 또한 대한민국이 프로그램을 주도적으로 이끌어나갈 경우 육상 인프라를 공유하는 다른 국가들을 참여시키면서 아시아 내의 소프트파워적 입지를 새로이 다지는 효과도 기대해 볼 수 있다.

만약 대한민국이 주도적으로 프로그램을 구성한다면, 다른 아시아 국가에서 북한을 거쳐 대한민국으로 돌아오는 방식으로 루트를 설정함으로서 일종의 '냉전 종식'의 명분을 살릴 수도 있을 것이라 여겨진다. 본 연구에서 제시하는 프로그램을 아시아의 통합을 위해 재원들을 활용할 수 있는 하나의 포괄적인 예시로 간주했을 때 향후 다른 연구들을 거쳐 좀더 현실적이고 다양한 다자협력 방안들이 제시될 수 있을 것이다. 아쉬운 부분은 아직 학부생인 필자의 역량 상 보다 세부적인 내용을 다루지 못했기에 추가적인 연구를 통해 보완될 필요가 있어 보인다.

무엇보다도 강조하고 싶은 점은 본 프로그램이 '미래 세대'에게 투자한다는 것이다. 이는 미래 평화체제 구축의 가장 강력한 기조가 되어야 한다고 믿는다. 국제 외교무대의 최근 화두 중 하나인 '보편성'과 '특수성'사이의 상충은 이미 가치관이 확립된 아시아 내 '기성세대' 사이에서는 해결이 힘들 것이라 여겨지기 때문이다. 뿐만 아니라 미얀마의 로힝야 학살이나 캄보디아의 '킬링필드' 학살의 해결과정을 보아도 '특수성'이라는 미명하에 자행되는 여러 갈등은 단시간에 해결이 불가능하다. 따라서 이러한 '보편성'과 '특수성'을 적절하게 융해하여 새로운 가치관을 만들어 낼 수 있는 미래 세대야 말로 아시아 통합의 열쇠라고 생각된다.

끝으로 논문 작성에 주도적으로 참여하여 아이디어 구상 및 내용 작성에 큰 기여를 한 조현우(서강대학교 국제한국학과) 오태호(서강대학교 국제한국학과)에게 감사를 표한다.

## [참고문헌]


고경민 외 “공적개발원조(ODA)와 국익” 『한국과국제정치』 제 26권 제3호(경남대학교, 2010가을) pp. 95-128

김태균 “ODA를 넘어서: 국제개발원조를 위한 혁신적 재원조달에 관한 연구”. 『21세기정치학회보』 제22집 1호 (21세기정치학회 2012) pp. 87-113

김태균, “개발협력정책의 사회적 구성,” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』 (한국사회학회, 2012), 783-810.

김태균, “국제개발 재원조달의 다중전환과 공적개발원조의 중심성: 한국적 재해석을 위한 단상,” 『지역발전연구』 제 23집 제 2호 (빈곤문제국제개발연구원, 2014), 1-34

배정생, “The European Integration and the Protection of Human Rights,” 『유럽연구』, 제18권 (한국유럽학회, 2003), pp. 41-64.

신옥주, “EU의 대학교육통합과정인 볼로냐-프로세스 연구,” 『유럽헌법연구』 제3호 (유럽헌법학회, 2008), pp. 25-60.

엄구호, “국제전문인력 양성정책과 지역전문가 : 지역학의 목적, 기반, 접근,” 『Korea Business Review』, 제1권 제2호 (한국경영학회, 1997), pp. 69-87.

오정은 “에라스무스 프로그램이 유럽통합에 미치는 영향” 『통합유럽연구』 1(1) (서강대학교 2010) 99-114.

유성상, “아시아에서의 세계시민교육,” 『아시아교육연구』 제 17권 (서울대학교 교육연구소, 2016), 1-9.

이백진, 이세홍, 이윤석, 이덕환 “아시안하이웨이 6번 노선의 국제여객 교통수단 선택에 관한 연구” 『대한토목학회 논문집』 35(4) (대한토목학회 2015) pp. 875-886

이선미, 김찬란, “단기 해외 체험에서 프로그램 구성 요인이 문화간 감수성 향상에 미치는 영향,” 『교양교육연구』, 제7권 제5호 (한국교양교육학회, 2013), pp. 523-556.

전우, “‘한・중・일 대학교 Campus Asia’ 프로그램의 현황과 과제 및 전망,” 『한중인문학연구』, 제54집 (한중인문학회, 2017), pp. 279-296.

전재은, 변기용, 이수지, “참여 학생의 입장에서 본 CAMPUS Asia 사업의 효과와 장애요인 분석,” 『교육행정학연구』 제32권 제2호 (한국교육행정학회, 2014), pp. 107~136.

조지프 S. 나이 『국제분쟁의 이해』 (경기도 파주시: 한울아카데미 2011)

한국데이터산업진흥원 『데이터 분석 전문가 가이드』 (서울 특별시: 글리제 2019)
Brent Daniel A. et al "Dynamic road pricing and the value of time and reliability" *Willey Journal of REgional Science* (2018)
Chua Amy. *Day of Empire* (New York: Knopf Doubleday 2007)
David C. Lay et al "Linear Algebra and Its Applications fifth edition" (Harlow, England: Pearson 2006)
Harold James "Deglobalization: The Rise of Disembedded Unilateralism" *Annu.Rev. Financ. Econ.* 10 (2018) pp. 219-239

# 동아시아와 대한민국의 평화적 재배치

– 민주주의와 자본주의의 구조 속에서 –

연세대학교 **정 지 환**

**<목 차>**

**[요약문]**

**[본문]**

Ⅰ 동아시아 평화의 체계(system)와 구조(structure)

Ⅱ 민주-자본주의 주도 평화

1. 민주-자본 평화론
2. 민주주의와 자본주의의 상호교섭 모델

Ⅲ 동아시아와 대한민국의 민주-자본 평화론

1. 대한민국과 동남아시아 비-평화적 배치: 민주주의
2. 대한민국과 동남아시아 비-평화적 배치: 자본주의

Ⅳ 베트남-태국의 FTA 모델

1. 약한 국가 행위자 모델: 태국 모델 (낮은 “정부의 기능”과 높은 “투표-다원주의”)
2. 강한 국가 행위자 모델 : 베트남 모델 (높은 “정부의 기능”과 낮은 “투표-다원주의”)

Ⅴ 결론: 대한민국과 동아시아의 평화적 구조

**[참고문헌]**

## [요약문]

평화가 모든 국가 간 물리적 충돌의 부재라면, 국제 관계 속에서 평화란 관념적으로만 존재한다. 체계(system)와 구조(structure) 속에서 제한해야, 평화를 실재적으로 이해할 수 있다. 세계 2차대전 이후 양극체계(bipolarity)와 단극체계(unipolarity) 속에서의 민주적 구조(structure)와 자본적 구조(structure)를 공유하는 국가 사이에 평화는 실재적으로 존재했다. 본고는 평화를 논할 때, 미국-소련의 양극체계와 소련의 붕괴 이후 미국주도의 단극체계 속에서 민주주의와 자본주의의 구조로 존속된 평화를 지칭한다. 이런 평화를 이해하기 위해, 민주주의와 자본주의가 평화적 구조를 유지할 수 있었던 이유를 검토해야 한다.

대한민국이 동아시아에서 평화를 증진함은 단극체계 속에서 국가들을 대한민국과 "평화적인 구조"로 배치하는 것이다. "평화적 구조"는 국가들이 민주적 정부 구조를 공유함 혹은 자본적으로 친밀함을 뜻한다. 동아시아의 국제정치적 구조를 민주적-자본적 친밀도의 관점에서 보면, 동남아시아의 3개국(캄보디아, 라오스, 미얀마)은 대한민국과 비평화적인 구조(비민주적이며 대한민국과 자본적으로 친밀하지 않음) 속에 배치되어 있다. 동아시아의 평화를 증진하는 대한민국의 정책은 동남아시아를 평화적 구조 속으로 재배치하는 것이다. 다만, 민주주의는 대한민국이 조정할 수 있는 독립변수가 아니기에, 본고는 대한민국과의 자본적 친밀도를 중심으로 평화적 구조를 구축하는 방안을 논한다.

민주주의 국가임에도 대한민국과 자본적 친밀함을 도출하지 못한 태국과 비민주적이지만 자본적 친밀함을 도출한 베트남은 동남아시아 국가 중 대한민국과 특수한 평화적 위치에 놓여있다. 두 국가의 특수성을 국제관계 교섭지수를 {(Functioning of Government)-(Electoral process and pluralism)} 통하여 설명할 것이다. 국제 관계 교섭지수는 대한민국과 비평화적 구조에 놓여있는 3개국(미얀마, 캄보디아, 라오스)에 대해 재배치 가능성을 제시한다. 또한, 3개국의 국내정치적 구조의 변동으로 국제 관계 교섭지수가 향상됨에 따라, 동아시아의 평화적 구조에 필요한 대한민국의 정책 방향성이 도출한다.

# Ⅰ 동아시아 평화의 체계(system)와 구조(structure)

평화를 국가 간 물리적 충돌의 부재로 정의한다면, 인류는 평화적인 시기를 향유한 적이 없으므로, 평화는 관념적으로만 존재한다. 이는, 평화에 대한 우리의 직관에 위반된다. 평화는 국제정치에서 가장 오랫동안 논해진 종속변수 중 하나로서, 설명 혹은 증진의 대상이었다. 해당 논문 또한 이런 노력의 연장선에서 단순히 평화를 "관념적"으로 어떻게 공유할 것인가를 논하기보다는, "실재적"으로 존재하는 평화를 다룬다. 평화를 관념적인 것에서 "실재적으로 존재하는" 것으로 만들기 위해 지역-시간상 제한한다. 즉, 평화는 특정한 시기 동안 구체적 지역에서 고강도 분쟁이 부재한 상태를 지칭한다. 본고는 "동아시아와 한반도의 평화"를 구체적으로 논할 것이다. 동아시아란 동북아시아로 불리는 6개의 정치체[136](대한민국, 중국, 일본, 대만, 몽골, 북한)와 동남아시아로 불리는 10개의 정치체(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아)를 지칭한다. 즉, 한반도의 평화란 대한민국을 제외한 다른 15개국과 고강도 분쟁이, 현존하는 국제 정치체계(system)가 존속하는 동안, 발생하지 않는 것을 뜻한다.

국가 간 물리적 충돌이 "전쟁"으로 인식되는 것은 특정한 체계 속에서만 이뤄지므로, "체계"와 "평화"는 독립적으로 정의될 수 없다. "동아시아와 한반도의 평화"를 구체적으로 정의하기 위해서 2가지 용어 (ⅰ)대한민국 외 15개국이 속해있는 체계와 (ⅱ)국가 간의 물리적 충돌의 부재를 엄밀히 정의해야 한다. Jones와 Bremer와 Singer(1996)에서 발전된 Maoz(1984)의 데이터는 20세기의 양극체계(bipolarity) 속에서의 평화와 소련 붕괴 이후 미국주도 단극체계(unipolarity) 속에서의 평화를 설명하려는 학자들에 의해 빈번히 사용되었다. (Dafoe 2011, Kinsella 2005, Rosato 2003, Doyle 1986, Owen 1994, Russet 1993). Maoz는 "전쟁이란 2개 이상의 국가가 서로 회유, 전복하기 위해 무력으로 협박 혹은 위협하는 행위"[137]로 정의한다. 전쟁이란 체계와 연관되므로, 학

136) 정치체란 국가와 같은 표현 방식으로 사용되었다. 다만, 북한 혹은 대만과 같은 "정치체"가 독립적인 국가로 지칭할 수 있는가에 대한 이견을 피하고자 중립적인 표현을 사용하게 되었다. 특히, 외교부는 북한과 같은 정치체를 하나의 국가로 공식적으로 인정하지 않으며, 대만에 대해서도 유보하는 태도를 보인다. 이하, 논의의 편의성을 위하여 15개의 정치체 모두 "국가"로 지칭한다.

137) Maoz, Z., Johnson, P. L., Kaplan, J., Ogunkoya, F., & Shreve, A. P. (2019). The Dyadic Militarized Interstate Disputes (MIDs) Dataset Version 3.0: Logic, Characteristics, and Comparisons to Alternative Datasets. Journal of Conflict Resolution, 63(3), 812.

자들은 전쟁을 일으키는 변수들은 체계 내에서 설명해왔다. 민주주의와 자본주의는 미국과 소련의 양극체계(bipolarity)와 그 이후의 미국주도의 단극체계(unipolarity) 속에서 비-전쟁상태(즉, 평화)를 존속시켜왔다. "민주-평화론"과 "자본-평화론"은 이에 대한 대표적인 논변이다. 이들은 각기 민주주의 혹은 자본주의라는 독립변수를 통하여 평화를 설명할 수 있다고 주장한다. 즉, 대한민국이 추구하는 동아시아의 평화는 단극체계 속의 것이므로, 민주주의와 자본주의를 통하여 설명하는 것이 옳다. 동아시아에서 대한민국의 평화유지 전략은 높은 전쟁 억제력을 지닌다고 판명된 민주주의와 자본주의의 구조를 통해 미국-단극체계 속에서, 동아시아 15개국과의 비-전쟁상태를 유지하는 것이다. 본고는 동아시아의 평화 분석을 자본주의와 민주주의를 통하여 진행한다. 하지만, 평화적 기획을 제시할 때, 대한민국 정부가 실행할 수 없는 타국의 민주화보다는 실행할 수 있는 타국과의 자본적 친밀감을 통하여 동아시아의 평화를 구축하는 기획을 세우고자 한다.

## Ⅱ 민주-자본주의 주도 평화

세계 2차대전 이후 미국주도의 세계 질서는 소련과의 갈등으로 야기된 양극체계는 소련의 붕괴 이후 단극체계로 변했다. 양극체계와 단극체계 속에서 미국주도의 동맹국 간에는 전쟁이 희박하게 발생했다. 특히, 양극체계 속에서 예견된 국제 사회의 안정[138]을 넘어 단극체계 속에서도 30년 동안 지속된 평화는, 세계 2차대전 이후의 평화가 양극체계만으로 구성된 것이 아니며, 이를 지탱한 구조에 대한 분석이 실시되어야 함을 방증한다. 이에, 학자들은 민주주의와 자본주의적 구조를 독립변수로 평화를 설명했다.

### 1. 민주-자본 평화론

B.Russet은 민주주의를 통해 민주주의 국가 간 평화를 설명한다.[139] 그는 민주주의를 2가지 기준 ( ⅰ )민주주의에 대한 국민적 인식 ( ⅱ ) 민주적으로 구현되는 정부 구조로 정의한다. 해당 요건을 만족하는 민주주의 국가는 민주

138) Waltz, K. N. (1979). Theory of international politics. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co. 161-162

139) Maoz, Z., & Russett, B. (1993). Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986. The American Political Science Review, 87(3): 636-637.

적 가치를 염원하는 국민의 의사가 정부에 반영되는 구조로 인해 전쟁을 시작할 수 없다. 또한, 모든 전쟁은 의회가 동의해야 하므로, 군통수권자의 호전성 또한 구조적으로 제한된다. 즉, 민주국들 사이의 전쟁은 행위자들의 개별적인 특성과 구조를 통해 억제된다.

E.Gartzeke는 평화를 도모하는 독립변수로 자유주의를 제시하며, 자유주의는 민주주의와 자본주의로 구성되어 있다고 주장한다[140]. 민주주의를 통하여 국가 간 평화를 예측한 B.Russet은 자유주의의 요소 중 하나만 파악했으며, 경제적 요소를 놓쳤다. 자본주의에 편승한 국가들은 (ⅰ)경제적 발전 (ⅱ)유사한 이익 (ⅲ)자본의 세계화로 인하여, 국가 간 교섭이 용이하기 때문에 물리적 갈등보다는 이를 조정하려는 양상이 나타난다[141]. 반대로, 자본주의 국가들은 다른 경제 체제를 지닌 국가와 극심한 갈등이 겪을 것이다.

### 2. 민주주의와 자본주의의 상호교섭 모델

B.Russet과 E.Gartzeke은 2차 세계 대전 이후의 장기간의 평화를 설명하는 2가지 구조로 민주주의와 자본주의를 제시한다. 환원주의적 설명에 기대지 않는 민주평화론과 자본평화론은 행위자의 특성과 무관하게 구조적으로 평화가 존속할 수 있는 이유를 설명해준다. E.Mansfield, H.Milner와 P.Rosendorff(2000, 이하 E.Mansfield 외 2인)은 민주주의와 자본주의가 상호 연동성이 매우 높은 2가지 구조라고 주장하며, 민주적 구조가 자본주의적 구조에 필연적으로 도움이 된다고 밝힌다.[142] E.Mansfied 외 2인은 민주주의가 자본에 대해 교섭에 미치는 영향을 다음 2가지 전제를 통하여 도출한다. (ⅰ) 민주적 정권은 대통령(혹은 수상, 이하 대통령으로 통일 $t_p$)과 의회($t_c$)라는 2개의 행위자를 지니고, 독재정권은 독재자($t_a$)라는 1개의 행위자만 지닌다. (ⅱ) 선거구의 구조로 인하여 대통령은 의회보다 자유로운 시장 체제를 지지한다.

민주적 국가의 독재정권과 교섭모델(표1-1), 민주적 정권과 교섭모델(표1-2)은 위와 같이 나타난다.[143] 민주주의 국가에서 대통령은 의회와 독립적으로 자유무역협정을 체결할 수 있으며, 대통령은 의회보다 상대적으로 여론에 덜 민감하기에, 낮은 관세와 같은 자유무역 지향적인 협정을 체결하려고 한다.

---

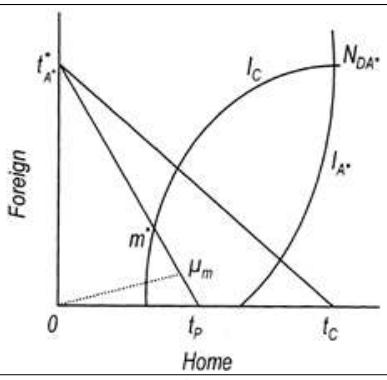
140) Gartzke, E. (2007). The Capitalist Peace. American Journal of Political Science, 51(1), 180

141) ibid. p.171-173

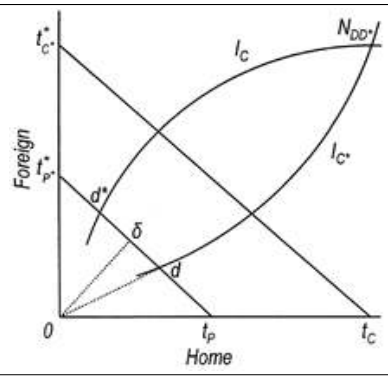
142) Mansfield, E., Milner, H., & Rosendorff, B. (2000). Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade. The American Political Science Review, 94(2), 318

143) ibid. p.309-310

또한, 대통령은 의회를 지렛대(leverage)로 삼아 무역 협상을 주도할 수 있다. 반면, 독재 정권의 무역 협상의 경우, <표1-1>의 독재자($t_a$)와 같이 단일한 교섭 행위자가 등장한다. 만일 민주국가의 의회($t_c$)가 자유무역을 원하는 정도와 독재자($t_p$)가 자유무역을 원하는 정도가 동일하면, 민주국가는 의회($t_c$)와 대통령($t_p$)라는 2개의 교섭 행위자가 있기에, 독재정권보다 자유무역(원점(O))에 근접하게 교섭할 수 있다. 그러므로, 민주국가와 독재국가의 동일한 자유무역에 대한 선호를 가정할 때($t_c=t_a$), 민주-독재 정권 사이의 무역 교섭 가능한 범위가(<표 1-1>) 민주-민주 정권의 무역 교섭 가능 범위(<표 1-2>)보다 원점(O)에서 멀다(즉, 자유무역에서 멀다).




<표 1-1> 독재-민주정권 교섭




<표 1-2> 민주-민주 정권 교섭

자본주의와 민주주의는 세계 2차대전 이후 미-소 양극체계와 미국의 단극체계 속에서 평화를 존속시켰다. 자본주의와 민주주의의 교섭모델에 따르면, 두 구조는 서로 밀집한 관계를 통해 평화를 양성한다. 그러므로, 평화적 구조란 민주주의 또는 자본주의를 공유하는 국가 배치를 뜻한다. 민주주의와 자본주의라는 두 독립변수는 다중공선성(mulitcolinarity)이 매우 높다. 동아시아 국가들의 민주주의와 자본주의는 높은 상관성을 지니고 있을 것이다. 대한민국과 비평화적 구조(비-민주적, 비-자본적)에 놓인 국가들을 평화적 구조로 재배치함은, 두 독립변수 중 한 가지라도 우선하여 평화적 구조에 놓이게 하는 것이다.

## Ⅲ 동아시아와 대한민국의 민주-자본 평화론

| 정치체 | 민주주의(EIU 지표에 따름[144]) | 자본주의(대한민국과의 무역[145]) |
|---|---|---|
| 일본 | Flawed Democracy (23위) | 5위 |
| 대만 | Flawed Democracy (31위) | 6위 |
| 몽골 | Flawed Democracy (62위) | 85위 |
| 중국 | Authoritarian (153위) | 1위 |
| 북한 | Authoritarian (167위) | NA |

<표 2-1>

민주주의와 자본주의를 통하여 살펴본 한반도와 동북아시아 5개국과의 관계는 동남아시아 10개국과의 관계보다 평화에 근접하다. 예컨대, 동북아시아 5개 정치체 중 대한민국과 높은 무역 수지를 유지하면 자본주의적 밀접성을 유지하거나 혹은 민주적 정치체를 영위함으로 전쟁을 구조적으로 억제하지 않는 정치체는, 북한을 제외하고, 존재하지 않는다(<표 2-1>).

### 1. 대한민국과 동남아시아 비-평화적 배치: 민주주의

자본주의와 민주주의의 관점에서 대한민국과 동남아시아와의 관계는 불안정하다. 동남아시아 10개 정치제 중 민주적으로 안정된 5개의 정치체를 제외한 나머지 5개의 정치체 중 베트남을 제외하고는 대한민국과 자본적 친밀도를 보유하고 있는 국가가 없다(<표 2-2>). 이는, 미얀마 혹은 캄보디아와 대한민국이 군사적으로 충돌할 가능성이 크다는 뜻으로 이해되어서는 안 된다. 자본주의와 민주주의는 도래해 있는 위협을 예측하기 위한 수단으로 제시되지 않는다. 해당 국가들과 대한민국의 배치는 자본 혹은 민주적 구조 속에서 긴밀하지 않기에, 이를 교정하는 것은 대한민국의 평화를 보장할 수 있는 구조로 진입하는 과정이다. 이는 전쟁의 위협 최대한 연기할 수 있는 구조를 미국의 단극체계 안에서 제시할 뿐이다.

144) Democracy Index 2019 A year of democratic setbacks and popular protest. (2020). Retrieved February 26, 2020, from The Economist Intelligence Unit database:

145) 국가 수출입. (2020). http://stat.kita.net/stat/cstat/peri/ctr/CtrTotalList.screen.

| 정치체 | 민주주의(EIU 지표에 따름) | 자본주의(대한민국과의 무역) |
|---|---|---|
| 말레이시아 | Flawed Democracy (43위) | 12위 |
| 필리핀 | Flawed Democracy (54위) | 11위 |
| 인도네시아 | Flawed Democracy (64위) | 14위 |
| 태국 | Flawed Democracy (68위) | 15위 |
| 싱가포르 | Flawed Democracy (75위) | 8위 |
| 브루나이 | NA | 121위 |
| 미얀마 | Authoritarian (122위) | 66위 |
| 캄보디아 | Authoritarian (124위) | 64위 |
| 베트남 | Authoritarian (136위) | 3위 |
| 라오스 | Authoritarian (155위) | 113위 |
| <표 2-2> | | |

본고는 국제정치적 구조를 환원적 구조와 관계적 구조로 나눈다. (ⅰ) 환원적 구조는 국가 내부 행위자들의 구조를 파악하고, (ⅱ) 관계적 구조는 국가 간의 행위 구조를 파악한다. B.Russet의 민주-평화론의 논의는 민주주의가 국가 내부의 행위 구조와 국가 간의 행위 구조를 모두 조정한다. 반면, E.Gartzeke의 자본-평화론은 국가 내부의 기능적 특성보다는, 국제 관계로 드러나는 관계적인 양상으로 전쟁 억제력을 논한다. 그러므로, 국제정치적 구조를 민주적 구조와 자본적 구조로 설명할 때, 민주적 구조는 국가 내부의 환원적 구조와 국가 간의 관계적 구조로 측정되고, 자본적 구조는 관계적 구조로 측정된다.

| | Overall Score | Electoral process and pluralism | Functioning of government | Political participation | Political culture | Civil liberties |
|---|---|---|---|---|---|---|
| R.O.K | 8 | 9.17 (+) | 7.86 | 7.22 | 7.5 | 8.24 |
| Japan | 7.99 | 8.75 | 8.21 | 6.67 (-) | 7.5 | 8.82 |
| Taiwan | 7.73 | 9.58 | 8.21 | 6.11 | 5.63 | 9.12 |
| Malaysia | 7.16 | 9.17 (+) | 7.86 | 5 | 6.25 | 5.88 |
| Philippines | 6.64 | 9.17 (+) | 5.36 | 7.22 | 4.38 | 7.06 |
| Mongolia | 6.5 | 9.17 (+) | 5.71 | 5.56 | 5 | 7.06 |
| Indonesia | 6.48 | 7.92 (+) | 7.14 | 6.11 | 5.63 | 5.99 |
| Thailand | 6.32 | 7.42 (+) | 5.36 (-) | 6.11 | 6.25 | 6.47 (+) |
| Singapore | 6.02 | 3.92 (-) | 7.86 | 5 | 6.25 | 7.06 |
| Brunei[146] | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Myanmar | 3.55 | 3.08 | 3.93 | 2.78 | 5.63 (+) | 2.35 |
| Cambodia | 3.53 | 0 (-) | 3.21 | 3.89 | 5.63 | 3.24 |
| Vietnam | 3.08 | 0 (-) | 3.21 | 3.89 | 5.63 (+) | 2.65 |
| China | 2.26 | 0 (-) | 4.29 | 3.33 | 2.5 | 1.18 |
| Laos | 2.14 | 0 | 2.86 | 1.67 | 5 (+) | 1.18 |
| D.P.R.K | 1.08 | 0 | 2.5 (+) | 1.67 | 1.25 | 0 |

<표 3-1>

The Economist Intelligence Unit(이하 EIU) 2019년 자료는 모든 국가의 민주적 구조를 측정한다. EIU는 5가지 항목을[147] 토대로 국가들의 민주주의 점수(Democracy Index)를 환산하는데, 5가지 항목들은 국가 내부의 민주주의를 검토한다(<표 3-1>). 5가지 민주화 지표들에 대한 분석으로 국가 내부의 민주화 정도에 대한 지평을 구상할 수 있다. 일표본 t-가설검정을 통해, 5가지 민주화 척도 중 평균보다 높거나 낮은 지표들을 95%의 유의수준으로 추정할 수 있으며, 국가별 내부적인 민주화의 지형을 개략적으로 그려낼 수 있다(<표 3-1> 옆에 (+)는 95%의 신뢰구간을 초과한 경우 (-)는 미만인 경우를 지칭한다).

146) EIU는 브루나이의 민주화 지수(democracy index)를 측정하지 않았다. 이에 유사한 방식으로 국가들의 민주화 지수를 측정하는 Freedom House의 자료를 빌려, 국가 간 민주적 구조를 분석했다. 다만, 구체적인 수치를 분석하는 국내 민주화 지수 분석에서 브루나이는 제외되었다.

147) ((ⅰ)투표와 다원주의 (ⅱ) 정부의 기능 (ⅲ) 정치적 참여(ⅳ) 정치적 문화 (ⅴ) 시민적 자유)

| Analysis of Variance Table | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Df | Sum Sq | Mean Sq | F value | Pr (>F) |
| group | 15 | 402.08 | 26.8055 | 11.0364 | 3.678e-12*** |
| block | 4 | 3.70 | 0.9247 | 0.3807 | 0.8216 |
| residual | 60 | 145.73 | 2.4288 | | |
| signif. codes 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1 | | | | | |

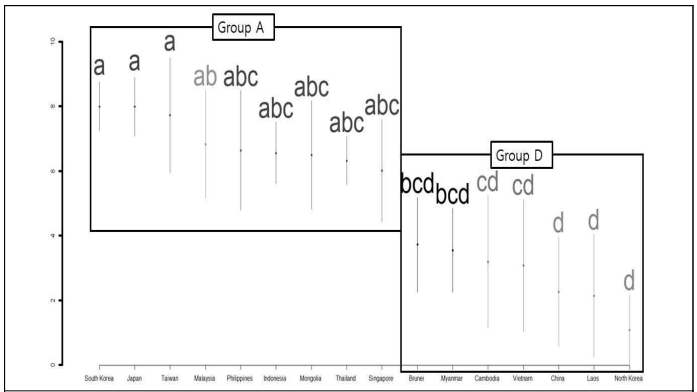
<표 3-2>

| Analysis of Variance Table | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Df | Sum Sq | Mean Sq | F value | Pr (>F) |
| group | 15 | 402.08 | 26.8055 | 11.0364 | 6.5e-13*** |
| residual | 64 | 149.43 | 2.3348 | | |
| signif. codes 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1 | | | | | |

<표 3-3>

국가 간의 민주주의의 관계도를 파악하기 위해, 민주화 지수를 블록화 ANOVA 가설검정을 통해 비교한다. 이에 대한 첫 번째 귀무가설 *H1*을 다음과 같이 가정한다.

*H1: 16개국의 민주화 점수가 동일하다.*




<표 3-4>

H1을 블록화-ANOVA(analysis of variance) 검정을 위해 두 개의 독립변수로 (ⅰ)민주화를 측정하는 5개의 항목과 (ii)16개의 국가를 선정한다. 블록화-ANOVA 검증결과 블록(즉, 민주화 평가 항목)은 통계적으로 95% 유의수준에서 유의미하지 않다(<표 3-2>). 블록을 제외한 ANOVA 검정결과(<표 3-3>)에 따르면, H1은 95%의 유의수준에서 기각된다. 해당 가설검정에 대한 Bonferroni-사후검정을 시행한 결과는 <표 3-4>와 같다. 사후검정 결과는 동아시아의 민주주의 국가들은 뚜렷이 양극화되어 있다. 95%의 유의수준에서 Group A와 Group D는 통계적으로 양분된 민주적 구조에 포함되어 있다. 즉, 동아시아의 국가들은 민주화를 기준으로 Group A와 Group D로 분류되며, Group A와

Group D는 통계적으로 유의미하게 분리된다.

## 2. 대한민국과 동남아시아 비-평화적 배치: 자본주의

동아시아 16개국의 자본구조는 관계적 구조를 통하여 분석한다. 왜냐하면, 경제적 구조는 기능적인 형질의 변환보다 양적인 상하관계가 자본적 구조를 뚜렷하게 설명되기 때문이다. 대한민국과 ASEAN 국가들의 개별국 자유무역협정(이하 FTA)은 대한민국과 동남아시아의 평화적 구조 중 자본적 구조를 대변한다. ASEAN 국가들이 맺는 포괄적 FTA는 개별국 FTA 자율화율 개선을 통해 대한민국과의 자본적 친밀감을 향상한다.[148)]

국가 간 FTA가 체결된다는 것은, 경제적인 상호작용과 정치적인 신뢰도가 확보됨을 의미한다. 앞서 살핀 E.Mansfield 외 2인의 예측에 따르면, FTA은 민주국가 중심으로 체결되어야 한다. 해당 예측은 <표 4-1>에 제시된 FTA 현황에 부합한다. ASEAN 국가 중 대한민국과 개별국 FTA를 향상을 발효 혹은 협상하는 5개국 중 4개국은 민주주의 국가(Group A)이며, 이를 시도하지 않은 5개국 중 4개국은 비민주주의 국가(Group D)다. 민주주의 국가 중 대한민국과의 FTA에 참여하지 않은 태국과 비민주주의 국가 중 대한민국과 FTA에 참여한 베트남은 대한민국의 ASEAN과의 자유무역협정 교섭 전력을 형성하는데 좋은 예시를 제공한다. 특히, 캄보디아, 라오스, 미얀마와 유사한 민주주의 구조를 지닌 베트남(<표 5-1>)이 대한민국과 FTA를 체결함은 향후 FTA 교섭전략을 형성하는데, 모범으로 사용될 수 있다.

| ASEAN - 대한민국 FTA 현황 | | |
|---|---|---|
| 싱가포르 | 자유무역협정 발효 | Group A |
| 베트남 | 자유무역협정 발효 | Group D |
| 인도네시아 | 자유무역협정 서명 | Group A |
| 말레이시아 | 자유무역협정 협상 | Group A |
| 필리핀 | 자유무역협정 협상 | Group A |
| 태국 | 부재 | Group A |
| 브루나이 | 부재 | Group D |
| 미얀마 | 부재 | Group D |
| 캄보디아 | 부재 | Group D |
| 라오스 | 부재 | Group D |
| <표 4-1> | | |

148)한-ASEAN정치・경제관계.(2018).
https://www.aseankorea.org/kor/ASEAN/ak_overview.asp.

## Ⅳ 베트남-태국의 FTA 모델

EIU는 정부의 기능(Functioning of government)이라는 항목을 통해 정부의 투명성, 부패, 국가에 대한 책임을 환산하여, 정부가 국가가 지닌 국가에 대한 장악력은 측정한다. 국제정치 접근 모델은 행위자의 최소단위를 국가로 산정하고 행위자들 사이의 교섭을 분석한다. 만일, 정부가 국가 내부에서 단일한 행위자로 기능하지 못한다면(즉, 정부의 기능 부분에서 낮은 점수를 받는다면) 국가는 국제체계 속에서 올바르게 교섭할 수 없다. 또한, 국가 내에서 정부의 기능이 확립되지 못할 때, 높은 투표-다원주의적 민주성은 국제체계 속에서 국가의 교섭력을 약화한다. 예컨대, 통합되지 않은 국가 속에서 분출되는 국민의 다양한 의견은 국제 사회 속에서 국가가 일정한 협상을 진행하는 데 부정적인 영향을 미친다.

### 1. 약한 국가 행위자 모델: 태국 모델 (낮은 "정부의 기능"과 높은 "투표-다원주의")

| | Overall Score | Electoral process and pluralism | Functioning of government | Political participation | Political culture | Civil liberties |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Thailand | 6.32 | 7.42 (+) | 5.36 (-) | 6.11 | 6.25 | 6.47 (+) |
| Myanmar | 3.55 | 3.08 | 3.93 | 2.78 | 5.63 (+) | 2.35 |
| Cambodia | 3.53 | 0 (-) | 3.21 | 3.89 | 5.63 | 3.24 |
| Vietnam | 3.08 | 0 (-) | 3.21 | 3.89 | 5.63 (+) | 2.65 |
| Laos | 2.14 | 0 | 2.86 | 1.67 | 5 (+) | 1.18 |

<표 5-1>

| 태국의 양자간 FTA 체결 현황[149] | | |
|---|---|---|
| 체결대상국 | 발효일 | Functioning of Governemnt |
| 인도 | 2004. 9 .1 | 6.43 (~2007) |
| 호주 | 2005. 1. 1 | |
| 뉴질랜드 | 2005. 1. 1 | |
| 일본 | 2007.11. 1 | |
| 페루 | 2011.12.31 | 6.07 (~2011) |
| 칠레 | 2015.11. 5 | 3.39 (~2015) |

<표 5-2>

민주적 국가로 분류된 태국은 낮은 정부의 기능(Functioning of government)과

149)태국 자유무역협정(FTA) 체결 현황(2018)
https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=166478

높은 투표-다원주의(Electoral process and pluralism)로 인해(<표5-1>), 개별국 FTA를 교섭하지 못한다. 특히, 태국은 높은 시민적 자유와 투표-다원주의가 적극적으로 기능하고 있는데, 낮은 "정부의 기능"을 가진 국가에서 이들은 정부가 국가를 대표하는 단일한 행위자로 자리 잡지 못하게 한다. "정부의 기능"이 쇠퇴함에 따라 태국은 ASEAN으로만 무역협정을 주로 체결할 수 있었으며, EU 및 개별국과의 협상은 쿠데타 및 정치 불안으로 인해 빈번히 중단했다. 예컨대, 친국왕세력(Yellow Shirts)과 친탁신세력(Red Shirts)의 태국 내부의 정권을 둘러싼 무력 갈등이 본격화되어 "국가의 기능"이 하락하기 이전에, 대부분의 개별 FTA가 체결됐다(<표 5-2>).

**2. 강한 국가 행위자 모델 : 베트남 모델 (높은 "정부의 기능"과 낮은 "투표-다원주의")**

| Functioning of Government | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Avr |
| Cambodia | 6.08 | 6.08 | 5.67 | 4.42 | 4.96 | 3.17 | 3.17 | 1.33 | 1.33 | 3.21 | 5.45 |
| Vietnam | 4.29 | 4.29 | 3.93 | 3.93 | 2.96 | 3.93 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.61 |
| Laos | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 2.86 | 2.86 | 2.86 | 2.86 | 3.07 |
| Myanmar | 1.79 | 1.79 | 2.14 | 2.14 | 2.86 | 3.57 | 3.57 | 3.93 | 3.93 | 3.93 | 2.97 |
| Electoral process and pluralism | | | | | | | | | | | |
| | 2008 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Avr |
| Cambodia | 6.08 | 6.08 | 5.67 | 4.42 | 4.96 | 3.17 | 3.17 | 1.33 | 1.33 | 0 | 3.62 |
| Vietnam | 0.83 | 0 | 0 | 0 | 2.89 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.37 |
| Laos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.83 | 0.83 | 0.83 | 0 | 0.25 |
| Myanmar | 0 | 0 | 1.5 | 1.5 | 1.92 | 3.17 | 3.17 | 3.67 | 3.67 | 3.08 | 2.17 |
| 국제 관계 교섭 지수 | | | | | | | | | | | |
| (Functioning of Government) - (Electoral process and pluralism) | | | | | | | | | | | |
| | 2008 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Avr |
| Cambodia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.21 | 1.83 |
| Vietnam | 3.46 | 4.29 | 3.93 | 3.93 | 2.96 | 3.93 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.53 |
| Laos | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 3.21 | 2.03 | 2.03 | 2.03 | 2.86 | 2.82 |
| Myanmar | 1.79 | 1.79 | 0.64 | 0.64 | 0.94 | 0.4 | 0.4 | 0.26 | 0.26 | 0.85 | 0.80 |

<표 5-3> [150]

"정부의 기능"과 "투표-다원주의"라는 민주주의를 측정하는 2가지 잣대를 통해, 비민주주의 국가(미얀마, 캄보디아, 베트남, 라오스) 중 대한민국과 베트남만 FTA 교섭하는 구조적 원인을 설명할 수 있다. <표 5-3>은 2008~2019년까지의 EIU 민주화 지표를 취합하여 "정부의 기능"과 "투표-다원주의"를 나열한 것이다. "국제 관계 교섭 점수"를 {(Functioning of Government)-(Electoral process and pluralism)}으로 정의하여, "정부의 기

150) The Economist Intelligence Unit, Op. cit. (2008년 ~ 2019년)

능"이 국제 관계 속에서 "투표-다원주의"의 제약을 받지 않고 강한 행위자로 행하는 힘을 측정한다. 이를 동남아시아의 비-민주국가 4개에 대해 산출했다. 앞선 예상과 같이 국제 관계 교섭 점수에서 베트남이 가장 높은 점수를 보였다. 즉, 비민주국가 중에서 베트남이 FTA를 교섭할 수 있는 가장 유리한 정부 구조를 지니고 있다.

<표 5-3>는 베트남과 대한민국의 FTA가 구조적으로 가능했던 이유를 설명하며, 캄보디아, 라오스, 미얀마와 같은 국가들 또한 교섭에 용이한 형태로, 국제 관계 교섭지수가 증가하고 있음을 방증한다. 대한민국과 동아시아의 평화를 위해 필요한 비민주주의 국가들과의 자본적 친밀도를 증진할 수 있는 교섭 구조가 증진됨에 따라, 대한민국은 해당 국가들과 적극적인 FTA 협정을 타결 수 있게 된다. 다른 국가를 민주화할 수 없는 국제 관계 속에서, 미국 단극체계 속에서 대한민국과 동아시아의 평화를 자본적 친밀도의 증진을 통해 평화적 구조를 재배치할 수 있다.

## Ⅴ 결론: 대한민국과 동아시아의 평화적 구조

본고는 국가들의 개별적인 특징보다는 국가들이 이루고 있는 구조적인 양태들을 분석하여, 동아시아의 평화적 구조를 도출할 수 있는 대한민국의 정책을 도출해내고자 했다. 국가들의 행동 양식은 본고에서 다룬 것보다 더욱 복잡하며, 국가 간 교섭 또한 국내정치적 요인들 및 경제적 분석들을 동반하여 이뤄진다. 그러나 국제 관계 속에서 국가들은 자신의 배치를 벗어나서 행동할 수 없으며, 같은 국가의 특징이 구조에 따라 다른 양상으로 발현될 수 있다. 국가들이 배치된 구조와 구조들이 배치된 체계를 분석함은 국가들의 교섭이 이뤄지는 장(場)을 설명해주며, 이를 기반으로 평화를 증진할 수 있는 대한민국의 정책을 도출할 수 있다.

국제 정치체계는 2차대전 이후 미국-소련 양자체계에서 소련의 붕괴로 미국주도의 단극체계로 전환되었다. 두 체계 속에서 지속하는 평화를 설명하는 독립변수로 학자들은 민주주의와 자본주의라는 2가지 독립변수를 제시했다. Mansfield외 2인은 민주주의와 자본주의의 연관성을 구조적 모델을 통해 설명한다. 이런 논의에 따라 동아시아의 평화를 분석해보면, 동북아시아 5개의 정치체보다는 동남아시아 10개 정치체와 대한민국은 덜 평화적인 구조 속에 놓여있음을 파악할 수 있다. 즉, 동남아시아의 국가들과 평화적 구조 구성하는 것이 우선시되어야 한다.

민주주의와 자본주의의 상호작용으로 인해, 동남아시아 10개국 중 민주주의 5개국 중 태국을 제외한 4개국은 대한민국과 FTA를 체결했고, 비민주주

의 5개국 중 베트남을 제외한 4개국은 대한민국과 FTA를 체결하지 않았다. 이에, 태국과 베트남의 국내 정치구조를 분석하여, 대한민국에 비-평화적 구조를 맺고 있는 4개국과의 평화적 구조 증진 방안을 도출했다. 국내 정치구조 중 2가지 민주화 지표는, 정부의 기능과 투표-다원주의, 대한민국과 FTA 교섭 여부를 결정하는 주요한 독립변수다. 이에, 국제 교섭능력 지수를 {(Functioning of Government)-(Electoral process and pluralism)}으로 정의했다. 대한민국과 자본적 친밀함을 향상해야 하는 동남아시아의 비민주적 국가들이 국제 교섭능력 지수가 향상되고 있음을 확인했다. 대한민국은 해당 국가들의 구조적 변화에 따라, 자본적 친밀감을 증진하여 동아시아와 대한민국를 평화구조 속으로 재배치시킬 수 있다.

## [참고문헌]


Maoz, Z., Johnson, P. L., Kaplan, J., Ogunkoya, F., & Shreve, A. P. (2019). The Dyadic Militarized Interstate Disputes (MIDs) Dataset Version 3.0: Logic, Characteristics, and Comparisons to Alternative Datasets. Journal of Conflict Resolution, 63(3): 811-835.

Maoz, Z., & Russett, B. (1993). Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986. The American Political Science Review, 87(3), 624-638.

Waltz, K. N. (1979). Theory of international politics. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.

Gartzke, E. (2007). The Capitalist Peace. American Journal of Political Science, 51(1): 166-191

Mansfield, E., Milner, H., & Rosendorff, B. (2000). Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade. The American Political Science Review, 94(2): 305-321

Democracy Index 2019 A year of democratic setbacks and popular protest. (2009~2020). Retrieved February 26, 2020, from The Economist Intelligence Unit database:

국가 수출입. (2020). http://stat.kita.net/stat/cstat/peri/ctr/CtrTotalList.screen.

한-ASEAN정치・경제관계.(2018). https://www.aseankorea.org/kor/ASEAN/ak_overview.asp.

태국 자유무역협정(FTA) 체결 현황(2018) https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=166478

Dafoe, Allan. 2011. “Statistical Critiques of the Democratic Peace; Caveat Emptor.” AJPS 55 (2); 247-262.

Kinsella, David. 2005. “No Rest for the Democratic Peace.” American Political Science Review.

Rosato, Sebastian. 2003. “The Flawed Logic of Democratic Peace Theory,” American Political Science Review 97 (4); 585-602.

Doyle, Michael. 1986. “Liberalism in World Politics.” American Political Science Review 80 (4) 1151-69.

Owen, John. 1994. “How Liberalism Produces Democratic Peace,” International Security 19(2); 87-125.

Russett, Bruce, and John Oneal. 2001. Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations