

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

통일환경
조성을 위한

동북아 문화공동체 형성 방안

통일연구원 국제협력연구실장 민태은 외



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“통일환경 조성을 위한
동북아 문화공동체 형성 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-18-02	통일환경 조성을 위한 동북아 문화공동체 형성 방안	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	민태은 국제협력연구실장 (연구책임자)	김수암 부원장 김수경 부연구위원 이기태 부연구위원 이상신 부연구위원 박영자 북한연구실장 현승수 기획조정실장
협력 연구기관	한국환경정책평가연구원	김태현 부연구위원	추장민 부원장
	한국행정연구원		김은주 부연구위원
	문화관광연구원		김혜인 부연구위원
	대외경제정책연구원		곽성일 신남방경제실장
	서울시립대학교		이병하 교수
	서울대 사회발전연구소		주윤정 선임연구원
	경희대학교		주재우 교수

제 출 문



경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “통일환경 조성을 위한 동북아
문화공동체 형성 방안”의 최종보고서로 제출합니다.

2018년 9월

통 일 연 구 원
원장 김 연 철

국문요약

정부는 ‘한반도 신경제지도’ 구상 및 동북아 다자외교 추진노력을 통해 동북아 공동의 번영을 강조해왔다. 그리고 문재인 대통령은 제72주년 광복절 경축사에서 “한반도와 동북아의 항구적 평화체제 구축의 대장정을 시작하겠다”고 밝히며 동북아의 평화가 세계평화에 직결되어 있다고 다시 한 번 강조했다. 이러한 맥락에서 본 연구는 동북아 국가들의 교류와 협력을 증진시키고 소속감을 발전시킬 동북아 문화공동체 형성 방안을 모색한다. 특히 일본, 중국뿐만 아니라 동북아에 위치한 대만, 몽골 그리고 러시아를 연구 대상으로 포함하여 보다 광범위한 동북아 문화공동체 형성 방안을 검토한다.

보다 구체적으로 동북아 국가 간 다양한 교류·협력 현황 및 외교환경을 분석한다. 그리고 지금까지 이들 국가에서 이루어졌던 주요 공동체 논의를 검토한다. 이를 통해 동북아 국가들이 문화공동체 형성 과정에 참여하도록 유도할 수 있는 방안을 모색한다. 또한 유럽연합(European Union)과 동남아 국가들의 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 사례를 분석한다. 더불어 동북아 국가들이 ‘동북아’라는 지역단위의 공유된 공동운명체 인식과 소속감을 강화시키고 실질적으로 협력체를 형성할 방안을 논의한다. 나아가 이러한 분석들을 바탕으로 동북아 문화공동체를 남북 간 교류와 협력이 가능한 공간으로 활용할 방안을 제안한다.

본 연구는 네 가지 면에서 중요하다. 첫째, 심화되어 가는 세계화 흐름 속에서 동북아지역의 공동이익을 설정하고 함께 도모하는 데 기여할 수 있다. 이는 동북아 국가 간의 상호 교류와 이해를 증진시켜 동북아지역의 불안정성을 완화시키고, 동북아 국가들의 경쟁력 제고에 기여할 것으로 기대된다. 즉 동아시아 지역 평화와 안보에도 매우 중요하다. 둘째, 동북아 국가들의 교류·협력 망을 검토하고 발전방안 모색을 통해 역내 및 한반도 평화환경 조성에 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 특히 동북아 국가들의 관계가 특정사안으로 경색되는 것을 완화시키고 교류를 지속·촉진시킬 다양한 연결망을 구축하는 정책마련에 의미가 있다. 셋째 본 연구는 역내 평화환경을 주도하는 우리의 역할을 정립하는 데 중요하다. 최근 동북아 국가들은 다양한 방식으로 교류와 협력에 주도적 역할을 함으로써 지역 환경을 선도하고자 움직이고 있다. 따라서 역내 우리의 영향력과 역할을 확대하는 데 동북아 문화공동체 형성에 대한 선제적

논의는 중요하다. 넷째, 동북아 문화공동체 구축 방안 논의는 북한의 국제공동체 참여를 유도하여 남북교류 증진, 나아가 통일기반 마련에 기여할 수 있다. 북한은 글로벌 차원의 국제사회보다는 동북아지역의 공동체를 비교적 덜 이질적으로 인식할 가능성이 크기 때문이다. 이는 다시 동북아 문화공동체의 성공적 운영에 기여하는 선순환으로 이어질 수 있다. 즉 동북아 문화공동체 형성 방안에 대한 연구는 남북 간 관계개선을 공고히 하는 데 유효할 것으로 기대된다.

Abstract

The South Korean government has stressed co-prosperity of Northeast Asian countries through pushing forward 'New Economic Map on the Korean Peninsula' and multilateral diplomacy in Northeast Asia. President Moon Jae-in emphasized that peace in Northeast Asia is a cornerstone of the world peace when he declared "to embark on a long journey toward a permanent peace regime on the Korean Peninsula and in North-East Asia," In this context, this study aims to suggest measures to form the Northeast Asian cultural community that will promote exchange and cooperation among the countries in the region. This study includes not only Japan and China but also Russia, Taiwan, and Mongolia in order to suggest ways to form a more comprehensive Northeast Asian cultural community.

Specifically, the study analyzes the current situations of various forms of exchange and cooperation among Northeast Asian countries along with their diplomatic environment. It also examines important debates and arguments made by Northeast Asian countries regarding the formation of the regional community. In addition, as for a case study, this study analyzes the European Union (EU) and the Association of South East Asian Nations (ASEAN). Thereby, this study seeks to propose measures to lead Northeast Asian countries to join the regional cultural community.

This study is important in four aspects. First, it will contribute to setting and pursuing common goals of Northeast Asia by examining feasible ways to promote mutual understanding and exchange among Northeast Asian countries. This, in turn, will reduce uncertainties and enhance the global competitiveness in the region. Second, the study will help promote peace on the Korean Peninsula and in the Northeast Asia by suggesting policies to develop various regional networks. Stable regional networks can help to defuse the tension among Northeast Asian countries induced by individual political and diplomatic interests. Third, the study will clarify the role of South Korea in terms of taking the initiative in formulating the peace environment in Northeast Asia. Recently, Northeast Asian countries have been rolling up their sleeves to lead

the regional cooperations and exchange. Therefore, the discussion in advance on the Northeast Asian cultural community will get us a head start over expanding our role in the region. Fourth, this study will help to lead North Korea to join the international community, which will promote exchanges between the two Koreas. North Korea is likely to see regional communities as less alienated or different than global communities. This will in turn improve the inter-korean relations and thereby lay the foundation for unification.

정책 제안

1. ‘한자권’, ‘유교권’, ‘중화문명권’ 등 중국의 동북아문화공동체의 당위성 프레임에서 탈피한 우리 미래세대에게 설득력 있는 새로운 당위와 명분 확립이 시급하다.
2. 동북아 문화공동체 형성을 추진함에 있어 한국과 일본이 공동의 리더십을 갖는 ‘한일 미들파워 외교’ 협력의 사고가 필요하다.
3. 러시아를 동북아문화공동체의 일원으로 견인하기 위해서는 극동지방 개발의 성공과 한반도의 평화 번영이 전제되어야 하며, 이를 바탕으로 21세기 러시아의 미래가 동북아에 있음을 러시아 정부와 국민들이 확신할 수 있어야 한다.
4. 동북아문화공동체 형성을 위한 한·몽 간 문화 교류·협력은 몽골의 문화 정체성을 제고하는데 기여하는 방향으로 추진될 필요가 있다.
5. 대만의 동북아문화공동체 참여를 위해, 단기적·일회적·비정치적 문화교류, 그리고 정부수준이 아닌 지자체 및 시민사회 수준에서의 협력부터 시작하는 상향식(bottom-up) 정책을 추진해야 한다.
6. 유럽연합의 문화공동체 형성 및 운영으로 본 동북아 문화공동체 형성방안과 한반도 통일환경조성을 위한 핵심 시사점은 ‘상호문화주의 구현’과 다양한 ‘문화 프로그램’이다.
7. 동북아 각국이 보유한 문화적 비교우위를 함께 탐색하고, 그 과정에서 서로를 이해할 수 있는 공간을 정부가 제공해야 한다.
8. 동북아 문화공동체는 노인과 같은 사회적 약자를 보호하고 이들에 대한 사회안전망을 제공하는 복지 기능을 수행해야 한다.

9. 동북아시아 이주/이민자 공동체 형성을 위해 국제기구, 지역기구, 시민사회 등과 다층적 거버넌스 체제를 구축하고, 이주에 관한 객관적 정보를 공유하기 위한 동북아시아 이주 네트워크를 창설할 필요가 있다.
10. 기후변화, 재난, 대기, 해양, 생물다양성 등 한반도 주변 동북아 국가들이 처한 환경이슈들을 고려하여 기존 협의체 및 민간주도 교류 확대에 구체적 협력사업을 도출해야 한다.
11. 시민교육 네트워크 형성, 정규교육과정 단계적 반영, 전문가 및 장관급 협의체 구성 등을 통해 동북아 시민으로서 정체성과 소속감을 형성한다.
12. 남북통일을 위해 동북아 문화교육공동체는 북한을 포함한 다자간 문화교류의 자연스러운 추진체계를 구축하고, 북한을 동북아공동체라는 다자간 국제협의체에 참여시키는 협력의 틀을 마련하는데 집중해야 한다.
13. 동북아 예술공동체는 예술을 통한 평화만들기를 목적으로 하는 초국경적 예술공동체를 지향하며 이를 구현하기 위하여 동북아 예술기금과 예술인 네트워크 등이 마련되어야 할 것이다.



I. 서론	1
1. 연구주제와 목적	3
2. 동북아 문화공동체 정의	7
3. 연구 방법과 구성	12
II. 동북아 문화공동체 형성을 위한 역사·문화적 배경 및 전제조건	17
1. 중국	19
2. 일본	46
3. 러시아	67
4. 몽골	90
5. 대만	112
III. 유럽연합 및 아세안경제공동체의 동북아 문화공동체 형성에 함의	137
1. 유럽연합	139
2. 아세안경제공동체	161
IV. 동북아 문화공동체 현황과 영역별 형성 방안	189
1. 사회공동체	
가. 복지공동체	191
나. 이주/이민자 공동체	213

2. 환경공동체	236
3. 교육공동체	
가. 시민교육공동체	283
나. 문화교육공동체	315
4. 예술공동체	337
V. 결론 및 정책 제언	359
1. 동북아 문화공동체 형성 방안	362
2. 한반도 평화통일과 동북아 문화공동체	369
참고문헌	371

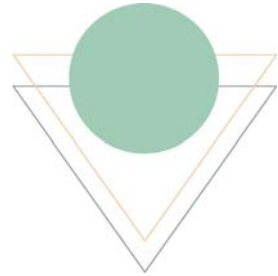
표 차례

〈표 II-1〉 한국과 몽골의 사회문화 분야 협정 체결 현황	98
〈표 II-2〉 한국-대만 간 방문객수 추이	124
〈표 III-1〉 리스본조약의 권한 영역	152
〈표 III-2〉 2016년 유럽연합 글로벌 전략	153
〈표 III-3〉 유럽연합 글로벌 전략과 유럽안보전략 비교	154
〈표 III-4〉 아세안 회원국의 다양성 비교(2016년)	164
〈표 III-5〉 아세안의 변천사	168
〈표 III-6〉 아세안 역내 투자 유입 비교	185
〈표 IV-1〉 동북아 6개국 고령화 실태 (2015년 기준)	193
〈표 IV-2〉 MIPAA 핵심주제	202
〈표 IV-3〉 MIPAA 행동을 위한 권고	202
〈표 IV-4〉 EY2012의 핵심 주제	205
〈표 IV-5〉 'ASCC 청사진 2025' 중 사회적 보호와 관련된 내용	206
〈표 IV-6〉 브루나이선언 실천 목표 10개항	207
〈표 IV-7〉 한중일 고령화 회담 연혁	209
〈표 IV-8〉 동북아 노인복지 공동체 주요 원칙 제안	211
〈표 IV-9〉 전 세계 주요 지역협의체	226
〈표 IV-10〉 선행연구별 환경공동체의 개념	239
〈표 IV-11〉 환경공동체 개념 및 이론 선행연구	240
〈표 IV-12〉 국제레짐이론과 글로벌 환경거버넌스 이론 비교	243
〈표 IV-13〉 국가 간 환경협력에서의 회복력 구성요소	245
〈표 IV-14〉 환경공동체 관련 선행연구 및 주요 내용	246
〈표 IV-15〉 기후변화/재난 분야 국제 환경공동체 현황	249
〈표 IV-16〉 APCC MOU 체결기관	250
〈표 IV-17〉 대기·해양·생물다양성 분야 국제 환경공동체 현황	253
〈표 IV-18〉 월경성 대기오염 문제 해결을 위한 국제 의정서 및 주요 내용	256
〈표 IV-19〉 생물다양성 프로그램과 도구	259
〈표 IV-20〉 동북아 환경공동체 현황	260
〈표 IV-21〉 기후변화 분야 동북아 환경공동체 성과와 한계	268
〈표 IV-22〉 재난 분야 동북아 환경공동체 성과의 한계	270
〈표 IV-23〉 대기 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계	272
〈표 IV-24〉 해양 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계	275
〈표 IV-25〉 생물다양성 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계	277
〈표 IV-26〉 동북아 환경재난 분야 협력 방안	279

〈표 IV-27〉북한이 UNEP을 통해 제시한 16개 우선사업	280
〈표 IV-28〉OECD PISA의 글로벌 역량에 대한 정의	290
〈표 IV-29〉유럽연합의 시민역량	291
〈표 IV-30〉유럽연합의 시민교육 관련 정책	294
〈표 IV-31〉유럽연합 시민교육 주요 내용	297
〈표 IV-32〉유럽연합 시민교육 이니셔티브	298
〈표 IV-33〉Erasmus+ programme 2014-2020 프로그램	299
〈표 IV-34〉Europe for Citizens 프로그램 개요	300
〈표 IV-35〉유럽연합 기념사업 연도별 주제	301
〈표 IV-36〉Europe for Citizens programme 2018년 예산	302
〈표 IV-37〉캠퍼스 아시아 프로그램 참여 대학 및 사업단 현황	305
〈표 IV-38〉동북아 시민역량	309
〈표 IV-39〉동북아 시민교육 현장 제정(안)	310
〈표 IV-40〉동북아 시민교육공동체 형성 단계별 로드맵	312
〈표 IV-41〉세계시민교육으로서 통일교육 핵심영역과 목표	314
〈표 IV-42〉역대 정상회의 선언문 중 문화교류관련 주요 내용	321
〈표 IV-43〉한중일문화장관회의 주요 의제 및 회의결과(2007~2012)	323
〈표 IV-44〉한중일문화장관회의 주요 의제 및 회의결과(2013~2015)	323
〈표 IV-45〉한중일 문화예술교육포럼 2013-2016	326
〈표 IV-46〉2017년 학교예술강사 지원사업 추진실적	327
〈표 IV-47〉유네스코 신탁기금 지원사업 세부내용	332
〈표 IV-48〉한국문화예술교육진흥원 : 베트남 라오까이성 문화예술교육 ODA 사업	337

Ⅱ 그림 차례

〈그림 II-1〉 대만인들의 정체성 변화추이	120
〈그림 II-2〉 양안무역의 동향	125
〈그림 II-3〉 대만-러시아 교류 현황	127
〈그림 III-1〉 AEC 청사진 2007의 4대 축과 AEC 청사진 2025의 5대 목표	182
〈그림 IV-1〉 동북아 6개국 고령화 추이 및 전망	194
〈그림 IV-2〉 동북아 이주/이민자공동체 형성을 위한 다층적 거버넌스 구축	232
〈그림 IV-3〉 기능주의의 개념적 틀	241
〈그림 IV-4〉 OECD 글로벌 시민역량 하위 구성요소	290
〈그림 IV-5〉 국제문화교류 대상빈도 실태조사 결과표	324
〈그림 IV-6〉 국제문화교류가 가장 활발한 분야 및 국가	325
〈그림 IV-7〉 민간 문화교육공동체 사례	326
〈그림 IV-8〉 CDIS Matrix	335



1. 서론

I. 서론

1 연구주제와 목적

정부는 동북아시아 내 평화협력 플랫폼을 구축하는 방안의 하나로 '동북아 플러스책임공동체 형성'을 국정과제로 추진하고 있다. 구체적으로 아세안 및 유라시아지역과의 협력강화를 위해 실질적인 경제협력을 확대하고, 인프라 공동구축을 추진할 기반을 마련하고자 노력하고 있다. 관련하여 동북아 역내 대화와 협력의 분위기를 조성하고 동북아 주요 국가 간 소다자 협의를 정례화할 방안을 구상 중이다.

이러한 역내 협력 강화 방안은 남북관계 발전을 비롯한 한반도 평화통일 환경을 위한 신뢰 공간의 확대를 가져올 것으로 기대된다. 최근 남북관계 및 북미관계의 변화 그리고 북한의 비핵화 의지 표명으로 역내 국가 간 역학관계가 새로운 양상을 보이고 있다. 구체적으로 중국과 러시아는 남북관계와 북미관계 개선을 긍정적으로 평가한다. 그러나 양국 모두 한반도 평화체제 실현과 북한의 비핵화 과정에서 미국 단독 혹은 일방적 개입을 경계하고 있다. 대신 한반도 비핵화 및 한반도 평화체제 구현에 자국의 역할과 영향력을 확보하기 위한 외교적 노력의 일환으로 중러는 안보경제 협력체인 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organisation: SCO)와 같은 전략적 협력을 추진하고 있다. 이러한 중러 간 공조는 신뢰보다는 한반도 상황 변화에 따른 실리적 계산에 바탕을 두고 있다.

한편 일본은 중국이나 러시아에 비해 한반도의 급격한 상황 변화에 대해 우려의 모습을 보이고 있다. 특히 북한의 비핵화 의지에 대한 불신 그리고 일본의 역할 부재와 한미동맹 약화 등에 대한 우려를 나타내고 있다. 이러한 이유로 미국과의 관계 강화 추진을 통해 한반도문제에 일본의 역할을 확대하려는 노력을 하고 있다. 동시에 남북 일본인 문제 등 북한과의 문제 해결 및 북한과의 관계 개선을 추진하고 있다. 즉 북한의 비핵화와 한반도 평화를 둘러싸고 역내 국가들이 긴장 속에서 복잡하게 얽히고 있다는 것이다. 이러한 상황은 장기적으로 한반도의 정치적 변화를

신뢰를 바탕으로 한 역내 국가들의 상호 이익으로 전환시킬 동북아지역 평화협력 플랫폼 구축의 필요성을 높이고 있다.

사실 세계 어디에 위치한 국가든 국가 간 협력환경 조성과 실질적 교류는 국가 생존과 번영에 필수적이다. 특히 냉전 종식 이후 국가 간 교류와 협력의 일상화는 상호 의존성 증대로 이어져 왔다. 그 결과 세계는 하나의 공동체라는 인식도 심화되어 왔다. 그러나 이러한 세계화 흐름에 맞서 주권의 재인식, 민족주의 심화 그리고 지역단위 결속 강화의 움직임도 나타나고 있다. 특히 2000년을 앞뒤로 북아메리카 국가와 유럽 국가들이 각각 참여하는 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreements: NAFTA)과 유럽연합(European Union: EU)의 가시적 성공은 다른 지역의 국가들에게 세계무대에서 지역단위 협력의 중요성을 각인시켰다.

이러한 맥락에서 1980년대 이후 협력과 상생을 위한 동북아 공동체 형성의 필요성이 다양하게 논의되고 연구되어 왔다. 그러나 그간의 논의는 내용과 실행 방안의 제시 측면에서 모두 제한적이었다. 먼저 내용면에서는 ‘동북아 공동체’에 포함될 국가 간의 문화적 동질성을 규명하거나 규범적 차원에서 공동체 형성의 필요성을 주장하는 데 집중되었다.¹⁾ 또한 구체적 실행방안에 대한 연구 역시 한류와 같은 특정 산업 분야에서 동북아 국가 간 교류현황을 정리하거나 다양한 예술교류 현황을 간략하게 소개하는 것이 주를 이루었다.²⁾ 그 결과 동북아 공동체의 모습, 형성 방안 그리고 구체적 실행을 위해 극복해야 할 문제들에 대한 구체적이고 현실적인 논의는 미흡한 실정이다. 또한 형성 가능한 공동체를 구체적으로 제시하고 그 형성 방안을 분석한 연구 역시 많지 않다.

이에 본 연구는 동북아 국가들의 교류와 협력을 증진시키고 ‘동북아’라는 지역단위의 소속감을 발전시킬 동북아 문화공동체 형성 방안에 대해 구체적으로 논의하고자 한다. 즉 기존의 동북아 문화공동체에 대한 개념적, 철학적 논의를 보다 구체화시켜 실효성 있는 동북아 문화공동체 형성 방안을 제시하고자 한다. 특히 다양한 성격의 공동체 중 ‘문화공동체’ 형성 방안을 고찰하고자 한다. 이를 위해 동북아 국가 간 다양한 교류·협력 현황과 더불어 동북아 문화공동체 형성의 촉진 또는 방해 요인으로 작용할 수 있는 동북아를 둘러싼 외교환경도 더불어 논의한다. 또한 다른 지역 공동체 및 경제공동체 사례를 분석함으로써 보다 구체적인 실행 방안을 제시하고자 한다. 그리고 이전의 동북아 공동체 연구와 달리 일본, 중국뿐만 아니라 동북아에 위치한 대만, 몽골 그리고 러시아를 연구대상으로 포함하여 보다 광범위한 동북아 문화공동체 형성 방안을

1) 오명석 외, 『동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색』 (서울: 통일연구원, 2004); 전성훈 외, 『동북아 평화문화형성을 위한 인프라 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005).

2) 서중석·권승호·최태형, 『동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화공동체 형성 가능성 분석』 (서울: 통일연구원, 2004); 서중석·권승호·최태형, 『동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구』 (서울: 통일연구원, 2005).

검토한다. 나아가 동북아 문화공동체를 어떻게 남북 간 교류와 협력이 가능한 공간으로 활용할지에 대한 방안도 모색하고자 한다.

이러한 동북아 문화공동체 형성 방안에 대한 연구는 네 가지 면에서 중요하다. 첫째, 심화되어 가는 세계화 흐름 속에 지역의 공동이익을 설정하고 함께 도모하는 데 기여할 수 있다. 이는 동아시아지역 평화와 안보에도 매우 중요하다. 사실 동아시아 국가들은 역사, 영토 및 외교문제로 긴장과 갈등을 반복해 왔다. 예를 들어 중국과 일본은 다오위다오(센카쿠열도)를 둘러싸고 갈등해 왔다. 한국과 일본도 독도와 위안부문제로 오랫동안 갈등해 오고 있다. 중국과 대만도 대만독립을 지지하는 민진당이 2000년에 집권한 이후 갈등이 심화되는 양상을 보이고 있다. 게다가 미국이 지난 3월 대만과 공직자 상호교류를 허용하는「대만여행법」에 서명한 것과 같이 대만에 우호적인 태도를 보일 때 미중갈등으로 이어지기도 한다. 이는 다시 미국처럼 대만과 단교하고 중국과 수교한 동북아 주변국의 외교방정식을 더욱 복잡하게 만든다. 중국과 러시아 또한 시진핑-푸틴체제에서 양국의 협력을 심화시키고 있으나 양국의 전략적 경쟁관계 역시 여전하다. 게다가 중국과 러시아는 주변국인 일본, 한국 그리고 대만과 다른 정치체계를 가지고 있다.

이러한 동북아 국가 간의 역사적·전략적 긴장과 정치적 차이는 역내 불안정과 불확실성을 상수로 만들고 있다. 그리고 이러한 상황은 글로벌 경쟁이라는 흐름 속에서 동북아 국가들의 경쟁력 전반에 부정적 영향을 미쳐왔다. 따라서 본 연구는 동북아 문화공동체라는 비(非) 혹은 '덜' 정치적 분야에서 보다 체계화된 협력 방안을 마련하고자 한다. 이는 동북아 국가 간의 상호교류와 이해를 증진하여 동북아시아의 불안정성을 완화하고, 동북아 국가들의 경쟁력 제고에 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 동북아 문화공동체 연구를 통해 안정적인 역내 교류와 협력 방안을 모색하는 것은 지속적인 한반도 평화에 매우 중요하다. 동북아 국가들은 안보를 포함한 외교문제에서 상호 밀접한 영향 하에 놓여있다. 예를 들어 2010년 이후 미국이 일본과 안보협력 강화를 통해 아시아에서 패권 유지에 힘쓰자 중국과 러시아가 협력을 강화하는 모습을 보여 왔다. 한국은 전략적 요충지로 그 어려움이 더 크다. 2016년 미국의 한반도 사드배치 결정으로 미중관계는 경색되었고, 소위 '사드보복'으로 불리는 중국의 한반도정책으로 한국의 대미·대중외교는 한동안 어려움을 겪었다. 지역 안보에 크게 의존하는 한국으로서는 이러한 주변국의 움직임의 영향에서 자유로울 수 없다. 그리고 이러한 한반도의 특수성은 쉽게 변하기도 어렵다.

따라서 한반도의 안정과 평화를 위해서는 주변국들의 관계가 특정 사안으로 경색되는 것을 완화하고 지속적 교류를 도모할 다양한 연결망을 형성할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 동북아 국가들의 교류·협력망을 검토하고 발전 방안을 모색하는 본 연구는 역내 및 한반도 평화환경

조성에 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

셋째, 특히 본 연구는 역내 평화환경을 주도하고 우리의 역할을 정립하는 데 중요하다. 최근 중국은 신실크로드경제권, 즉 ‘일대일로’ 구축과 ‘초국경 국제관광구역’ 건설과 같은 동북부지역의 발전을 통해 주변국과 협력을 꾀하고 있다. 러시아도 극동지역개발전략과 신동방정책을 국가발전의 핵심전략으로 추진하고 있다. 구체적으로 중국과 안보 외에 사회문화 측면의 교류협력을 적극적으로 추진할 뿐 아니라 일본, 한국 등과 새로운 차원의 협력을 적극적으로 추진할 가능성을 비추고 있다. 일본 역시 민간단체를 중심으로 다양한 문화교류 협력을 한국, 중국뿐만 아니라 대만, 몽골과도 오래전부터 활발하게 해오고 있다. 우리 정부도 동북아 ‘평화협력 플랫폼’ 및 ‘신북방정책’을 통해 동북아지역의 장기적 평화 및 협력환경 조성에 주도적 역할을 하고자 노력하고 있다.

요약하면 동북아 국가들은 다양한 방식으로 교류와 협력에 주도적 역할을 함으로써 지역 환경을 선도하고자 하는 움직임을 보이고 있다. 따라서 역내 우리의 영향력을 확보하는 데 동북아 문화공동체의 선제적 논의는 중요하다. 이는 결국 역내 안보를 포함한 다양한 외교환경 조성에 우리의 역할을 확대시키는 데도 주요한 역할을 할 것이다.

넷째, 동북아 문화공동체의 형성 방안에 대한 연구는 남북 간 관계개선 방안의 지평을 넓히는 데 유효할 것으로 기대된다. 구체적으로 동북아 문화공동체를 활성화하여 북한이 함께 하도록 유도함으로써 결과적으로 남북한 교류와 협력을 증대시킬 수 있다. 북한은 글로벌 차원의 국제사회보다는 동북아 공동체를 비교적 덜 이질적으로 인식할 가능성이 크다. 따라서 본 연구는 남북 간 교류협력의 모습을 확대시키는 면에서도 기여할 것으로 기대된다. 이를 통해 한국이 ‘국제협력을 주도하는 당당한 외교’의 주체가 되는 데 기여하고자 한다.

2

동북아 문화공동체 정의

본 연구에서 '동북아 문화공동체'란 동북아지역의 시민들의 일상생활과 관련하여 이루어지는 민간교류 네트워크, 국가 간 제도화된 교류조직과 기구를 의미한다. 구체적으로, 동북아 문화공동체는 지역적으로 한국, 중국, 일본, 대만뿐만 아니라 몽골 및 러시아를 포함한다. 가능한 다양한 문화공동체 중 사회, 환경, 교육 그리고 예술공동체에 주목하여 논의한다.

동북아

아시아에서 동북아시아의 범위는 종종 한국, 중국 그리고 일본을 의미한다. 그러나 아시아에서 동아시아를 논의할 때 사용하는 동남아시아라는 개념과 대칭적 의미에서 동북아시아는 몽골 및 러시아, 특히 러시아의 극동지역을 포함한다.³⁾ 이러한 '동북아시아'에 대한 이해는 특정 역사나 유교문화에 바탕을 둔 '문화 정체성'에 기반을 두기보다 지역적 근접성에 바탕을 둔 것이다.

본 연구는 이러한 지역적 근접성에 바탕을 둔 동북아 문화공동체를 논한다. 즉 본 연구가 구상하는 동북아 문화공동체는 동아시아에서 동남아시아에 상응하는 동아시아의 북쪽 지역이다. 따라서 몽골과 러시아를 포함한다. 본 연구가 몽골 및 러시아를 포함하는 것은 현재 동아시아지역에서 비교적 성공적으로 운영되는 동남아 국가들의 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)에 상응하는 공동체를 동북아지역에서 구상한다는 면에서도 의미가 있다.

문화

본 연구에서 문화는 일상적인 시민의 삶과 관련한 일련의 다양한 행위와 현상을 의미한다. 사실 문화는 매우 포괄적이며 다층적인 의미를 지닌다. 포괄적 의미에서 문화는 과거, 현재 미래에 발생하는 인간과 사회의 다양한 현상으로 이해된다. 버거(Peter Burger)는 문화는 인간이 만들어 낸 산물의 총체라고 했다.⁴⁾ 따라서 '문화'에 대한 정의는 시대와 국가뿐만 아니라 사람마다 다양하게 규정된다. 그럼에도 불구하고 학문적으로 뿐만 아니라 사회담론에서 문화는 '정체성'의 맥락에서 주로 정의되어 왔다. 즉 문화는 특정 시대와 공간의 구성원들 사이에 공유된 '그 어떤 것'으로 이해되어 왔다. 그리고 최근 들어서 문화는 '시민문화' 또는 '결혼문화' 등 '경향' 또는 '상황'을 의미하는 개념으로 일상에서 자주 사용되고 있다. 최근의 '문화'라는 단어의 빈번한

3) 이광규, 『동북아 문화 공동체론』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2012), pp. 4~7.

4) Robert Wuthnow 외 저, 최섯별 역, 『문화분석』 (서울: 한울, 2003), pp. 37~47; Peter Berger, *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion* (Garden City: Doubleday & Co., 1967), p. 6.

사용은 문화가 일상에서 발견되는 ‘공통의 것’으로 이해될 수 있음을 보여준다.

문화에 대한 다양한 시각의 이론적 논의들 역시 기본적으로는 문화란 ‘일상’과 ‘공유 혹은 공통’의 속성이 있음을 지적한다.⁵⁾ 화이트(Martin Wight)는 문화는 국내적으로는 국가시스템의 바탕이며, 국제사회에서 문화공동체는 공통의 도덕성과 코드로 구성되어 공통의 합의를 이끌어 내는 것으로 묘사한다.⁶⁾ 즉 국제사회에서 문화는 개별 국가의 파편화된 문화의 차이를 초월하는 공통의 것이라는 것이다. 또한 국제 수준의 문화공동체는 특정 ‘삶의 방식’이나 ‘민족적’인 것을 뛰어 넘어 인류학적인 규범, 가치, 정신 및 특성을 공유하는 것이다.

윌리엄스는(Raymond Williams) 문화를 인류의 지성과 심미적 발달의 산물이라고 정의하고 문화는 인류가 창조한 가장 뛰어난 정신적 산물이라고 보았다. 동시에 문화는 “한 인간이나 시대 또는 집단의 특정한 생활양식”이라고 보았다.⁷⁾ 윌리엄스의 이러한 문화에 대한 시각은 현대 사회과학에서 문화 연구의 전환점을 제공하였다. 즉 문화는 특권계층의 숭고한 향유물이 아니라 사회 전체의 공동의 유산이라는 것이다. 이러한 사회 양식으로서 문화는 곧 삶의 방식이기도 하다. 문화란 ‘일상적인 것’이라는 것이다.

불(Hedley Bull)은 문화란 합의된 가치와 삶의 방식 혹은 공통적인 습관적 실천으로 이해했다.⁸⁾ 한 사회에서 문화는 기본 가치체계로서 사상과 행동의 바탕이 된다고 설명했다. 불은 이러한 문화의 개념을 국제사회로 확장시켜 특정한 공통의 관심사와 공통의 가치를 인식한 국가들이 서로의 관계에서 공통된 일련의 규칙에 묶여 있다고 생각하며 사회를 형성하고 공동의 제도를 위해 서로 일할 때 국제사회가 출현한다고 설명한다.

미첼(Don Mitchell)은 문화는 관계 속에 존재한다고 지적한다.⁹⁾ 즉 문화는 우리들의 생활을 구성하는 물질적 요소에 대한 다양한 경합과 협력을 통해 사회적 관계 속에서 구축된다는 것이다. 여기서 물질적 요소는 예술, 역사, 나아가 민족(nation)을 포함한다. 보다 구체적인 수준에서는 장소, 직업 그리고 음식을 포함한다. 그리고 그러한 관계를 구축해 나가는 과정에서 생기는 소속

5) Martin Wight, *System of States* ed. Hedley Bull (Leicester: Leicester University Press, 1977), pp. 33~35; Clyde Kluckhohn and William Handerson Kelly, “The Concept of Culture,” in *the Science of Man in the World Crisis*, ed. by Ralph Linton (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 78~105; Raymond Williams, *Culture and Society. 1780-1950*. (New York: Columbia University Press, 1983), pp. 90~93; Raymond Williams, “The Analysis of Culture,” in *Cultural Theory and Popular Culture* ed. by John Storey (Athens: University of Georgia Press, 1998), pp. 48~56 ; 레이먼드 윌리엄즈, 나영균 역, 『문화와 사회』 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1988), pp. 18~20; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1979), pp. 20~30.

6) Wight, *Ibid.*, p. 34.

7) Raymond Williams, *Culture and Society. 1780-1950*, pp. 90~93; Raymond Williams, “The Analysis of Culture,” pp. 48~56.

8) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, pp. 20~30.

9) Don Mitchell 저, 류제현 외 역, 『문화정치 문화전쟁』 (서울: 살림, 2011), pp. 39~ 50.

감 때문에 문화는 중요하다.

이러한 문화에 대한 다양한 이해에 따르면 특정국가 혹은 국제사회에서 문화는 정신적인 것에서 물질적인 것까지 우리의 일상 전반을 일컫는 의미로 이해할 수 있다. 그리고 이러한 문화는 관계를 통해 발전·형성된다. 그리고 이러한 문화는 소속감을 형성하기도 하고 강화시키는 구심점 역할도 한다.

본 연구에서 문화는 직접적으로 정치, 경제 및 안보와 관련된 행위 혹은 현상은 제외한다. 대신 이민 및 사회적 재난에 초점을 둔 사회, 교육, 환경 그리고 예술분야에 논의의 초점을 맞춘다. 그 이유는 두 가지다. 첫째는 아시아지역에서 경제나 안보공동체는 실현 가능성이 높은 지향점으로 많은 논의의 대상이었다. 그리고 ASEAN 또는 ASEAN +3과 같이 가시적으로도 많은 성과를 이루었다. 둘째는 그럼에도 불구하고 이러한 경제·정치·안보공동체의 논의와 현황이 그 한계를 보이고 있기 때문이다.

예를 들면 동아시아자유무역지역과 같은 지역경제공동체는 논의와 실행 모두 관련 국가 간의 이견과 낮은 관심으로 큰 진전을 보지 못했다. 동아시아 혹은 동남아시아·동북아시아지역의 경제 및 안보공동체 형성에 대한 회의적 시각의 바탕에는 그러한 공동체 필요성에 대한 공동의 인식이 부재한 이유가 크다.¹⁰⁾ 즉 성공적이고 지속가능한 지역 공동체 형성을 위해서는 공통의 가치를 추구하며 공동의 위험을 함께 극복해 나아가야 한다는 인식을 형성할 필요가 있다는 것이다.¹¹⁾ 이러한 측면에서 본 연구가 주목하는 빈곤, 난민, 교육, 환경 등은 인류에 대한 보편적 가치와 관련된 사안으로 우리가 처한 어려움과 위험을 공동의 노력을 통해 해결한다는 인식을 발전시키는 데 유효하다. 따라서 이 연구는 정치·경제·안보 외에 보다 “보편적 가치와 의미”를 구체화하는데 기여할 공동체 논의에 집중하고자 한다.

특히 그러한 공동체 논의에서 본 연구가 하나의 포괄적 공동체보다 다양한 공동체로 나누어 분석하는 이유는 문화를 공유하는 방식에 있다. 문화란 하나의 집단 전체가 공유할 수 있으나 특정 구성원들에 의해 공유되기도 한다.¹²⁾ 이는 동북아 문화공동체의 경우도 특정 분야에 모든 국가가 적극적으로 동참할 수도 있지만, 서로 다른 수준의 동질감, 이익 그리고 관심을 가질 수 있음을 암시한다. 따라서 문화의 이러한 특질을 고려하여 본 연구는 다양한 문화공동체의

10) 김형국·김석근, “동북아 문화공동체 형성을 위한 여건과 전망: 문화적 동질성과 다양성 그리고 정체성,” 『세계지역연구논총』, 제23집 1호 (2005), pp. 146~147; 유현석, “동아시아공동체 논의와 한국의 전략,” 『한국정치외교사논총』, 32권 2 호 (2011), p. 172; 전재성, “EU와 동아시아 공동체,” 하영선 편, 『동아시아 공동체:신화와 현실』 (서울: 동아시아연구원, 2008), pp. 43~79.

11) 전재성, 위의 글, pp. 43~79; 최장집, “동아시아 공동체의 이념적 기초: 공존과 평화를 위한 의미지평,” 『아세아연구』, 118호 (2004), pp. 94~99.

12) Clyde Kluckhohn and William Handerson Kelly, “The Concept of Culture,” pp. 78~105.

형태를 논의한다. 구체적으로 사회공동체, 환경공동체, 교육공동체 그리고 예술공동체의 형성 가능성과 방안에 대해 논한다.

공동체

이 연구에서 ‘공동체’란 동북아 국가들 간의 인적 네트워크에서부터 잘 조직된 협의체를 포괄한다. 물론 궁극적으로 동북아 문화공동체가 제도적으로 완비된 국제기구로 자리 잡는 것이 중요하다. 그러나 본 연구에서 공동체란 제도화 수준이 높은 국가 간 조직뿐만 아니라 시민 간의 인적 교류 네트워크를 포함한다.

공동체 개념에 대한 본격적인 논의는 19세기 민주주의 발전과 산업화로 인한 도시화(urbanization)와 현대성(modernity)의 반작용으로 시작되었다. 공동체는 특정 지방 혹은 지역 사람들 간 혈통과 우정을 바탕으로 교류와 상호 작용이 일어나는 곳으로 이해하기도 하고 특정 필요성을 가지고 목적을 이루기 위해 상호 작용이 일어나는 곳으로 정의하기도 한다. 그러나 많은 공동체에 대한 정의에도 불구하고 기본적으로 공동체는 두 가지 속성을 가진다. 먼저 지역적(geographical and territorial)인 속성을 지닌다. 그리고 지역적 의미와 배타적이진 않지만 별개로 사람이 관여하는 ‘관계적(relational)’ 의미를 지닌다.¹³⁾ 보다 자세히 설명하면 공동체라는 개념은 근본적으로 안(inside)과 밖(outside) 혹은 포함(inclusion)과 배제(exclusion)를 규정짓는 개념이다.¹⁴⁾ 즉 포용성과 배타성을 동시에 지닌다. 이렇듯 공동체는 누가 밖에 있는 타자인지를 규정해 내부의 결속을 높이고 정체성을 형성하는 데 기여한다. 이러한 맥락에서 공동체는 지역성(locality)을 바탕으로 신뢰와 상호 작용으로 특징지어지는 특정 집단으로 이해된다.¹⁵⁾

그러나 국제사회의 공동체인 경우 무엇이 ‘안’이고 ‘밖’인지 명확히 규정하기 어렵고, 또 이에 대한 논의 역시 상대적으로 활발하지 않다. 예를 들어 불(Bull, 1975)은 국제공동체는 인류의 잠재적 공동체라고 정의했다.¹⁶⁾ 즉 국제공동체의 구성단위는 국가가 아니고 개인이 구성원인

13) Collin Bell and Howard Newby, *Community Studies. An Introduction to the Sociology of the Local Community* (London: George Allend and Unwin Ltd., 1975), pp. 19~34; David W. McMillian and David M. Chavis, "Sense of Community: A Definition and Theory," *Journal of Community Psychology*, vol. 14 (1986), pp. 8~10; Lee and Howard Newby, *The Problem of Sociology* (Hutchinson: London, 1983), pp. 1~38; George Hillery, "Definition of Community: Areas of Agreement," *Rural Sociology*, 20 (1955), pp. 111~123.

14) Andrew Linklater, *The Transformation of Political Community: Ethical Foundation of the Post-Westphalian Era* (Columbia: University of South Carolina Press, 1998), p. 2.

15) 그러나 공동체 내부의 관계가 늘 이상적으로 이루어지는 것은 아니다. 즉 공동체 내부에도 계산과 경쟁이 존재한다. 관련하여 Collin Bell and Howard Newby, *Community Studies. An Introduction to the Sociology of the Local Community* 참조

16) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, pp. 19~25. 불에 따르면 세계질서(world order)는 다음과 같다. "patterns or dispositions of human activity that sustain the elementary or primary goal of social life among mankind as a whole"임. 불은 국제공동체는 이러한 세계질서에서

인류 전체라는 것이다. 따라서 국제공동체는 한 국가의 시민이나 구성원들이 개개인을 연결시키는 초국가적인 유대관계라고 할 수 있다. 이런 점에서 국제공동체의 논의는 세계시민주의(cosmopolitan-ism)와 연결된다.

국제공동체를 구성하는 주요 요소는 정체성, 국제법 그리고 국제시민사회다. 앞서 설명했듯이 공동체는 기본적으로 안과 밖의 구별을 전제로 하기 때문에 공동체 구성원은 안과 밖을 구별하는 소속감, 충성심 그리고 결속력을 가진다. 또한 공동체나 공동체 구성원은 그들만의 특징적인 이익, 가치, 믿음, 법칙(rule) 그리고/또는 제도(institution) 등을 가지고 있다. 그런데 이러한 구성원들의 결속력이나 이익, 가치를 결정하는 것이 바로 정체성이다.

탈냉전 이후 인권과 민주주의가 국제공동체의 주요한 보편적 정체성 요소로 나타나고 있다. 그리고 이러한 국제공동체의 정체성이 잘 드러나는 기구와 제도로 UN기구와 UN헌장 등이 있다. 특히 인권은 국가보다는 개인이라는 세계시민주의 논리의 국제공동체의 핵심 정체성으로 여겨지고 있다. 그 결과 최근 이러한 보편적 정체성을 지키지 못하는 국가에 대해 국제법 그리고 국제형사재판소 등을 통해 책임을 묻고 있다.

다음으로 국제공동체를 구성하는 것은 법과 제도이다. 법은 사회의 가치를 반영하고 동시에 구성원에게 그 가치를 알리고 가르치는 기능을 한다. 즉 법은 정체성을 강화하고 제도화하는 기능을 한다. 국제사회나 공동체가 증가하는 주요한 동력 중 하나가 국제법의 발달과 관련 전문가의 역할과 기능이 강화되고 있기 때문이다.¹⁷⁾

이러한 법과 제도의 역할이 국제공동체를 구성하는 데 중요하지만 결국 이러한 원칙을 정하고 수정하며 공동체의 가치를 실현하는 것은 사람이다. 즉 국제공동체의 주요 행위자는 사람이다. 즉 시민사회이다. 공동체를 설명하는 수많은 정의는 공통적으로 모두 ‘사람’을 포함하고 있다.¹⁸⁾ 물론 국제사회를 하나의 체제로 볼 때, 행위의 주체로서 국가는 여전히 중요하다. 그러나 공동체적 시각에서는 시민사회의 역할, 특히 자발적 시민사회의 역할은 공동체가 형성되고 발전 또는 쇠락하는 생명주기를 결정하는 데 매우 중요하다.

이러한 공동체를 구성하는 정체성, 국제법 그리고 사람 혹은 시민사회는 모두 사회적 ‘상호작용(social interaction)’, ‘유대감(common ties)’ 그리고 ‘지역(area)’을 바탕으로 한다.¹⁹⁾ 다시 말해 국제공동체는 정체성, 법, 시민사회가 특정 지역 내에서 상호 작용을 하며 다양한 모습의

“potential community of mankind”라고 설명하고 있다.

17) Anne-Marie Slaughter, “International Law in a World of Liberal States” *European Journal of International Law* Vol. 6(3) (1995), pp. 503~508.

18) George Hillery, “Definition of Community: Areas of Agreement,” pp. 111~123.

19) Lee and Howard Newby, *The Problem of Sociology*, pp. 23~31; Sylvia Dale, *Controversies in Sociology: A Canadian Introduction*, (Copp, Clark and Pitman: Toronto, 1990), p. 562.

유대감을 가지며 존재한다.

본 연구에서 동북아 문화공동체는 지리적으로 동북아에 위치한 국가들이 질적인 면에서 ‘관계적’ 공동체를 형성할 방안을 고찰하는 것이다. 따라서 고도로 제도화되어 국가 간 강한 구속력이 있는 공동체뿐만 아니라, 실질적으로 의미 있는 활동가의 영역인 민간단체나 시민들 사이의 네트워크도 포함한다. 문화가 하나의 유기체로서 시민사회의 교류를 통해 새롭게 형성될 수 있는 것이라는 점에서 이러한 공동체에 대한 이해는 매우 중요하다.

본 연구는 세계화와 지역화의 흐름 속에서 동북아 문화공동체 형성을 위한 제반 여건을 검토하고자 한다. 그리고 그 여건을 바탕으로 동북아 국가들이 실질적으로 협력체를 형성할 방안을 강구한다. 이를 통해 현재의 동북아 국가 간 공동체 의식과 문화를 보다 발전시키고자 한다. 즉 동북아 문화공동체 형성 방안을 마련하여 동북아 국가들이 공유하는 공동운명체 인식 및 소속감을 보다 강화하는 데 기여하고자 한다.

3 연구 방법과 구성

가. 연구 방법

본 연구는 다양한 자료의 질적 분석을 통해 진행한다. 역사학, 철학, 사회학, 정치학, 국제정치 그리고 예술 분야의 다양한 저서 및 논문을 비롯하여 다양한 관련 정부발표 자료를 참고하여 분석한다. 더불어 관련 통계와 계량분석 역시 활용한다.

나. 연구 구성

본 연구는 총 5장으로 구성된다. 동북아 국가별 문화공동체 형성에 대한 인식과 현황, 유럽공동체와 아세안공동체의 사례연구 및 분석, 분야별 공동체 형성의 필요성과 현황, 문제점을 살펴보았다. 또한 분야별로 동북아 문화공동체 형성 방안을 모색하고 동북아 문화공동체가 한반도 평화통일 환경 조성에 어떠한 함의를 지니는지도 함께 살펴본다.

1장 서론에 이어 2장에서는 동북아 문화공동체 형성을 위한 역사적, 문화적 배경과 전제조건을 동북아 국가별로 논의한다. 우선 동북아 공동체 형성에 대한 필요성의 인식과 실효성 있는 방안

도출을 위한 기초 작업으로 동북아 주요 국가들, 한국을 비롯하여, 일본, 중국, 몽골, 대만 그리고 러시아의 지정학적, 역사적, 문화적 특징을 알아본다. 그리고 동북아 국가들 간의 정치, 사회, 문화 및 예술 분야의 교류 현황을 살펴보고 지금까지 역내에서 이루어졌던 주요 공동체 논의를 검토한다. 그리고 동북아 각국의 문화공동체에 대한 인식의 차이점과 공통점을 알아보고 지금까지 동북아 문화공동체 형성이 부진했던 요인이 무엇인지 파악한다. 이를 바탕으로 동북아 문화공동체 형성에 있어서 지역적 정체성과 공동체 형성에 대한 각국의 인식의 차이를 이해하고, 나아가 이들 국가들이 문화공동체 형성 과정에 참여하도록 유도할 수 있는 방안도 함께 모색한다.

3장에서는 유럽연합과 ASEAN의 사례 연구를 통해 문화 및 지역 공동체 형성의 장애 및 촉진 요인을 분석하여 국가별/영역별로 구성 가능한 공동체에 대해 논의하고, 동북아 문화공동체 형성 가능성 및 전제조건을 지역 및 경제공동체 사례를 통해 살펴본다. 구체적으로 이들 지역 공동체 형성의 토대가 된 공동체 이론을 검토하고, 형성 배경 및 과정 그리고 운영 현황을 살펴보고 이러한 공동체가 성공할 수 있었던 원인을 분석한다. 이러한 분석을 통해 유럽연합과 ASEAN 형성 과정에서 드러난 문제점을 검토하여 동북아 문화공동체 형성에 함의를 도출한다.

4장에서는 동북아 문화공동체의 분야별 현황과 형성 방안을 살펴본다. 구체적으로 사회공동체, 환경공동체, 교육공동체, 예술공동체로 나누어 형성 방안을 살펴본다. 이를 위해 우선 각 공동체 형성에 관한 선행연구와 이론을 검토하고 관련 국제사례를 통해 동북아지역의 공동체 현황을 살펴보고 공동체 형성 방안을 모색한다.

4장 1절에서는 사회공동체를 다룬다. 여기서는 복지공동체, 이주/이민자 공동체로 나누어 논한다. 첫 번째로 복지공동체 형성의 현황과 형성 방안을 알아본다. 본 절에서는 소외계층에 대한 사회적 보호(social protection) 공동체로서 문화공동체의 역할에 주목하고, 구체적으로는 인구 고령화 문제에 집중하여 논의한다. 먼저 동북아에서는 한국을 비롯해, 일본, 중국, 몽골, 대만의 인구고령화 현황과 원인을 파악한다. 그리고 동북아지역의 사회공동체 형성과 관련하여 동아시아 복지체제의 이론적 틀인 유교주의 복지체제론을 살펴보고, 인구 고령화문제에 대한 국제사회의 공동대응 사례로서 아세안이 2010년 11월 채택한 ‘브루나이 다루살람 가족제도 강화 선언: 노인 돌봄에 대하여(Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for the Elderly, 이하 ‘브루나이 선언’)와 유럽연합의 ‘활기찬 노후(active ageing)’ 정책을 연구 분석한다. 이러한 이론적 배경과 사례연구 등을 통해 동북아지역의 사회공동체는 노인 복지에 대한 새로운 철학을 제시하고 이를 현실적으로 구현할 수 있는 방안을 제시한다.

다음으로 이주 및 이민자 공동체 분야를 살펴본다. 교통의 발전으로 인해 국경을 넘어 이주하는 일이 용이해지면서 국제적인 이주 및 이민자가 급격하게 증가하는 상황에서 저출산과 고령화

문제에 봉착한 동북아지역의 이주/이민자 공동체 형성의 필요성이 제기되고 있다. 이에 동북아지역에서 국제이주 분야의 글로벌 거버넌스 체제에 대한 이론적 배경과 선행연구를 검토한다. 또한 국제기구, 국제이주 관련 인권규범 그리고 지역 협력체 등 국제사례도 검토, 분석한다. 그리고 이론적 틀의 검토와 선행연구 분석 및 국제사례연구에서 도출된 논의들을 동북아시아 지역 이주/이민자 공동체 형성 방안을 위한 시사점으로 활용하고자 한다.

4장 2절에서는 최근 문제가 날로 심각해지고 있는 환경문제 해결을 위한 환경공동체 형성 방안에 관해 논의한다. 전 세계적으로 발생하고 있는 기후변화는 국경을 넘어 환경재해 및 재난을 발생시키는 국제환경문제로서 동북아지역은 산성비, 황사, 미세먼지 등 대기오염과 해양오염(황해), 생물다양성 등 공동대응이 필요한 환경문제를 공유하고 있다. 이러한 공동의 환경문제 해결을 위한 환경공동체 형성을 위한 이론적 틀로서 리질리언스(Resilience), 국제환경레짐, 글로벌 환경거버넌스 등을 살펴보고 현재까지 선행연구를 검토, 분석했다. 기후변화/재난/산림 분야, 대기/해양/생물다양성 분야로 나누어 동북아 환경공동체 사례를 분석하고 동북아 환경공동체의 분야별 성과와 한계점을 짚어본다. 이를 바탕으로 이러한 공동체 형성이 통일 환경 조성을 위한 동북아 환경공동체 형성에 어떠한 함의를 가지고 있으며 어떻게 이를 효과적으로 형성, 운영할 것인지 방안을 제시한다.

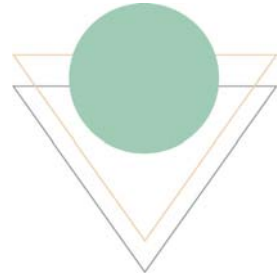
4장 3절에서는 교육공동체 형성에 관해 논한다. 시민교육 분야와 문화교육 분야로 나누어 각 공동체 형성 방안에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 여기에서는 글로벌 시민교육/문화교육을 통해 동북아 문화공동체 형성에 기여하는 방안에 대해 모색한다. 이를 위해 먼저 글로벌 시민교육의 개념과 시민교육공동체에 대한 기존의 이론과 글로벌 시민역량을 함양하기 위한 방안 등에 대한 선행연구들을 검토한다. 또한 유럽공동체 사례와 동북아지역의 자발적 시민교육공동체 사례를 통해 시민교육공동체의 국제사례를 법제도, 교육과정(정규교육과정, 비정규교육과정, 교육 네트워크), 인식제고 등 각각의 정책수단 측면에서 분석한다. 그리고 동북아 시민으로서 정체성과 소속감을 형성하고, 나아가 동북아지역의 시민들이 연대감과 신뢰를 형성할 수 있도록 하는 수단으로서, 지역 단계 및 국가 단계의 글로벌 시민교육을 통한 동북아 문화공동체 형성의 현실적 방안을 제시하고자 한다. 나아가 궁극적으로는 글로벌 시민교육과 통일교육의 접점에서 통일교육에 대한 시사점을 도출하고, 통일 한반도에서 남북의 시민들이 연대감을 형성하여 공존 공영할 수 있도록 인식을 제고하는 교육 방안에 대한 함의를 도출하고자 한다.

두 번째로는 문화교육 분야 공동체 형성 필요성과 방안에 대해 논의한다. 구체적으로 기존의 선행연구 검토를 통해 문화공동체 형성의 개념적 정의로서 문화이식, 문화접변 그리고 문화교류에 대해 살펴본다. 그리고 문화교육공동체의 사례와 현황 그리고 그 운영의 한계를 검토하고,

이를 토대로 동북아 문화공동체의 성공을 위한 전제조건을 도출한다. 또한 역내 국가들이 문화공동체 형성을 위한 제도적 협력의 틀을 마련하고 실효성 있는 문화교육 협력을 이루기 위한 다자간 사회교육 협력사업과 이를 활성화할 방안을 모색한다.

4장 4절에서는 동북아 예술공동체 현황과 전망을 살펴본다. 최근 글로벌/로컬의 결합에 대한 관심이 증가하면서, 지역(regional)단위의 다양한 문화예술 교류활동이 증가하고 있다. 동북아지역의 문화교류 증가에 따라 상호문화에 대한 다층적 이해와 문화공동체 형성의 필요성도 커지고 있다. 이에 본 절에서는 아시아 문화공동체 구축의 이론적 틀과 공동체 형성의 실효성 있는 방안의 도출을 위해 동북아 국가 간의 예술교류와 공동체 경험을 중심으로 다양한 예술 관련 교류활동을 살펴본다. 본 절에서는 정부차원의 예술지원정책 및 교류활동과 비정부기구의 예술교류와 지원으로 나누어 살펴보고, 특히 시각예술과 공연예술 분야의 동북아 예술교류 현황을 검토한다. 이를 통해 동북아 문화공동체의 기반을 탐색하고 발전적인 전망을 제시하며 나아가 남북 예술교류가 한반도 평화통일환경 조성에 어떠한 기여를 하는지 알아본다.

마지막 결론에서는 각 분야별 연구에서 제시된 동북아 문화공동체 형성 방안과 동북아 문화공동체가 한반도의 평화통일환경 조성에 기여하는 바와 그 함의를 정리한다.



II. 동북아 문화공동체 형성을 위한 역사·문화적 배경 및 전제조건

II. 동북아 문화공동체 형성을 위한 역사·문화적 배경 및 전제조건

1 중국

한반도 통일에 유리하고 긍정적인 환경 조성에 가장 중요한 것은 통일 당사자인 남북한 간의 의사와 의지다. 그러나 독일의 사례에서 입증되었듯이 통일이 임박했을 때 가장 관건적인 요인 중 하나는 주변 이해 당사국의 이해와 합의다. 이런 연유로 지금까지 우리나라의 통일 외교도 주변 이해 당사국의 깊은 이해를 도모하는 데 초점이 맞춰졌다. 우리 통일 외교의 핵심은 한반도 통일이 이들에게 가져다 줄 편익과 이익을 강조하는 것이었다. 그러면서 이들의 한반도 통일에 대한 긍정적인 태도와 자세, 그리고 실제로 통일의 기회가 발생했을 때 협조를 얻을 수 있는 명분을 조성하는 데 집중했다.

그럼에도 불구하고 아직까지 주변 이해 당사국의 한반도 통일에 대한 소극적인 인식을 완전히 불식시키지 못하고 있는 실정이다. 우리 국민들 사이에서도 이들의 자세가 아직까지 부정적이거나 소극적이라는 인식이 팽배하다. 이런 우리의 인식은 한반도 통일 관련 설문조사의 결과에서도 잘 드러나고 있다. 미국, 일본, 중국이 우리의 통일을 저해하는 요소로 아직까지 인식되고 있다.

한반도 주변국이 한반도 통일에 소극적일 수밖에 없는 이유는 널리 잘 알려져 있다. 이런 이유들은 통일 후 한반도가 강대해지고 부강해져 이들의 국가(안보)이익에 위협이 될 수 있다는 불신에 기초한다. 다시 말해 주변 국가의 한반도 통일에 대한 우려는 통일 한반도의 최종 형상에 대한 불확실성에서 기인한다. 일례로, 이는 통일 후 한반도 민족주의의 부흥이 기존의 반미와 반일 감정, 중국에 대한 비우호적인 인식을 더욱 고조시킬 수 있는 빌미를 제공하여 한반도를 둘러싼 동북아지역 내에서 이들 입지와 이익에 적지 않은 부정적인 영향을 미칠 것에 대한 우려를 포함한다. 이 때문에 한반도 주변국이 한반도 통일을 무조건 지지하지 않는다는 가설이 성립되었다.

우리의 염원인 통일을 실현시키기 위해서는 주변 이해 당사국의 이해와 협력을 확보해야 한다.

그러나 한반도의 분단, 중국과 북한의 다른 국가체제와 이념, 한미와 미일의 동맹체제 등의 상황은 역내 국가들이 서로를 ‘주적’, ‘경쟁자’ 또는 ‘위협’ 등으로 인식하는 근간이 되고 있어 상호 신뢰를 바탕으로 하는 이들과의 다자적 협력을 확보하기는 요원해 보인다. 탈냉전 시기 이후 수 없이 시도되었던 다양한 신뢰구축 조치(다자간 경제협력체, 안보상의 6자회담 등)도 기대 효과를 양산하지 못한 이유도 이와 맥을 같이한다. 즉, 경제나 안보 영역에서 지역통합이나 지역 협력체의 제도화를 양산하지 못한 이유는 신뢰를 구축할 수 있는 기회 창출과 장악에 실패했기 때문이다.

정치적인 불신을 극복하고 역내 국가에 상호 신뢰 구축의 기회를 제공하는 대안으로 문화가 소개되고 있다. 문화를 매개로 문화 영역에서 교류를 촉진하는 방안이다. 즉, 협력의 선제적 접근으로 접촉과 교류를 문화 영역에서 우선 활성화하자는 방안이다. 이는 비정치적, 비안보적, 비경제적인 문화 영역에서 민간인의 접촉과 교류가 상호 이해와 신뢰를 구축하는 데 더욱 유리할 것이라는 전략적 사고에서 출발한 것이다. 민간교류의 증진이 기존의 왜곡된 인식은 물론 향후 더 올바른 인식을 양성하는 데 건설적인 작용을 할 수 있다는 기대가 복선에 깔려 있다.

이런 맥락에서 오늘날 동북아 문화공동체의 설립에 대한 논의가 활발하게 이뤄지고 있다. 문제는 동북아 문화공동체와 한반도 통일환경 여건 조성 간의 상관관계를 규명하는 것이다. 동북아 문화공동체를 통해 상호 인식의 제고와 신뢰 증강을 유발할 수 있는가. 동북아 문화공동체와 한반도 통일 환경 여건 조성 간에 어떤 교집합이 존재하나. 이런 공동체의 형성과정과 최종적인 구축이 한반도의 통일에 긍정적이고 유리한 환경을 조성할 수 있나. 한반도의 통일 환경을 조성하는데 지역 문화공동체가 견인 역할을 할 수 있는가.

본 장의 목적은 이에 대한 해답을 중국의 관점에서 모색하는 것이다. 이를 위해 우선 동북아 문화공동체의 맥락에서 중국 고유의 지리적, 문화적, 역사적 특징을 살펴볼 것이다. 이를 토대로 중국의 동북아 문화공동체에 대한 인식과 중국이 한국과 일본의 동북아 문화공동체에 대한 입장을 어떻게 인식하는지를 분석할 것이다. 그리고 중국의 동북아지역 국가와의 문화교류 현황과 문화공동체에 대한 논의 현황에 대한 분석을 통해 중국의 동북아 문화공동체에 대한 기본 구상을 알아볼 것이다. 이 과정에서 중국이 주장하는 동북아 문화공동체의 정체성을 파악함으로써 우리가 구상하는 한반도 통일환경에 유리한 동북아 문화공동체로 중국을 유인할 수 있는 방안을 제시하는 것으로 결론을 맺을 것이다.

가. 중국의 지정학적·역사적·문화적 특징

오늘날 중국의 동북아 문화공동체 담론에서 가장 큰 특징은 중화 문화권 종속론에서 개진되고 있다는 사실이다. 이런 담론의 논리가 중국의 지정학적, 역사적, 문화적 특징에서 출발했기 때문이다. 동북아의 지리적 관점에서 보면 작금의 중국의 담론은 문화를 매개로 하는 공동체 설립에 논리적, 역사적 근거로 설득력과 통합력은 있어 보인다. 문제는 이런 중국의 주장이 역내 국가들에게 설득력이 있을지에 대한 것이다.

중국의 주장대로 중국 주변국들이 지난 5천 년 동안 중국문화의 영향을 지대하게 받아오면서 중국 문화권을 구성한 것은 사실이다. 그러나 근대화를 거치면서 중국 주변국들은 자신만의 문화를 창출해냈고 진화하는 과정도 겪었다. 그 결과 21세기의 중국 주변국의 국민이나 젊은 세대에게 더 이상 중국 문화권의 논리는 설득력이 없는 주장으로 인식되고 있다. 더 나아가 후세대에게는 중국 문화권이 아닌 자신만의 문화 인식을 가지고 중국의 문화를 차별화할 것이 자명하다.

중국 주변국 문화에서 현대화를 통해 중국 고유의 전통문화 자취가 사라진지 오래다. 한국에서는 한문 교육을 폐지한 지 오래되어 비 한문 세대는 스스로를 한자문화권에 예속된다는 인식이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 일본 역시 자신의 한자가 진화와 발전을 거듭한 결과 중국의 한문과 다르다고 주장한다. 유교에 대한 인식도 유사한 변화를 거쳤다. 몽골과 러시아는 유교의식이 없다. 한국도 개화, 계몽과 민주주의 과정을 거치면서 인권과 평등의식이 국민의식으로 자리매김하면서 유교의식이 많이 희석되었다. 일본에는 유교의식이 국민들 사이에 거의 존재하지 않는다. 일본인들은 자신들만의 예의범절문화를 정착시킨 지 오래다.

역사문제도 마찬가지다. 중국의 주장대로 중국과 주변국은 같은 역사를 공유한다. 이와 동시에 주변국들은 자신만의 고유한 역사도 소장한다. 중국과 주변국 간의 역사가 상호 작용을 하면서 서로 차별화되는 양상을 빚었다. 다시 말해 중국과 주변국의 역사가 합세되는 양상보다는 더욱 독립적으로 발전하는 특징이 두드러지게 나타나고 있다. 이 과정에서 관점에 따라 왜곡되는 부분도 자연스러운 결과로 나타났다. 이런 맥락에서 오늘날의 젊은 세대와 후세에게 중국과의 역사적 공통성 논리는 더 이상 수용되기 어려운 부분이 될 것이다.

그럼에도 중국은 동북아 문화공동체 설립 당위성을 동북아의 지정학적, 역사적, 문화적 특징에서 찾고 있다. 이런 특징을 기반으로 하는 중국의 당위성은 동북아 문화공동체 설립의 논리적 근거로도 활용되고 있다. 이에 대한 분석을 통해 중국의 당위성의 함정과 결함을 알아볼 필요가 있다. 그래야 미래지향적인 동북아 문화공동체의 당위성이 후세에게 수용될 수 있다. 동북아 문화공동체는 미래지향적인 공동체다. 미래지향적인 만큼 그 당위성이나 설득의 논리도 미래지

향적이 되어야 하기 때문이다.

답론에서 중국의 논리적 결함을 밝혀야 하는 이유는 간단하다. 동북아 문화공동체에 대한 중국 정부의 공식적인 입장이 없기 때문이다. 특히 중국공산당이 아직 지역 문화공동체의 설립에 대한 관련 부처에 공식 입장을 밝히지 않고 있는 상황이다. 그러나 중국의 문화부나 산하 조직의 우호협회 등이 문화공동체의 설립과 필요성에 대한 공개적 지지 발언이 없었던 것은 아니다. 중국 당국이나 관련 부처의 문화교류 행보로 미루어 보아 중국은 동북아 문화공동체 구축에 긍정적인 입장을 취하고 있는 것으로 짐작된다.

역설적으로 동북아 문화공동체에 대한 의식이 답론 수준에 있기 때문에 이런 답론에서 중국 전문가가 주장하는 중국과 지역 문화공동체 간의 개연성을 지정학적, 역사적, 문화적인 관점에서 유추가 가능하다. 즉, 이들의 답론에서 중국이 동북아 문화공동체 설립에 참여해야 하는 당위성과 필요성을 지정학적, 역사적, 문화적 특징으로 설명하고 있기 때문이다.

(1) 중국의 지정학적 특징

중국과 일본을 제외한 모든 동북아시아 국가들은 중국 대륙과 연결되어 있다. 이는 오늘날 중국과 국경을 접하고 있다는 의미다. 일본은 섬나라로서 중국과 직접 맞닿는 국경이 없다. 중국의 관점에서도 일본과는 해상경계선을 접경하고 있지 않다. 그러나 전통적인 해양세력 일본의 중국문명과 문화의 수용 역사는 대륙의 중국 접경국가의 것과 유사하게 길다. 중국의 문명과 문화 역시 교역과 교류를 통해 일본에 전파되었다.

중국 주변국으로 확산된 중국의 문명과 문화는 하나의 문화권을 형성했다. 중화문명과 중국 전통문화가 접경지역으로 전파되면서 중국문명과 문화의 우월성을 인정하는 결과로 이어졌다. 다시 말해 중국은 우월한 문명과 문화를 바탕으로 국력도 접경국가에 비해 월등히 강력했다. 그러면서 중국문명과 문화의 수혜를 입은 국가들은 중국이 세운 천하질서, 즉 조공체제에 편입되었다. 중국 접경국가는 중국에 정기적으로 조공을 바쳤고 새로운 나라와 왕이 계승될 때마다 중국의 책봉을 받아야만 했다.

이런 과정 속에서 중국의 문명과 문화는 주변지역 국가를 하나로 묶어주는 매개체가 되었다. 한자가 전수되었고, 불교가 중국을 통해 이들 나라에 전파되었다. 이후 유교가 중국에서 발생하면서 주변국에 확산되었다. 또한 조공질서라는 지정학적 요인 때문에 중국의 주변국들은 중국의 군사적, 외교적, 정치적 영향권에 자연스럽게 편입될 수밖에 없었다.

지정학인 관점에서 동북아시아의 국가는 문화적, 역사적 공통점을 가지고 있다. 이런 공통점은

역내 국가들로 하여금 문화적 동질감과 역사적 공감대를 향유할 수 있는 토대가 된다. 그렇기 때문에 중국은 특히 한·중·일 세 나라가 지정학적 인접국이기 때문에 공통의 역사적 경험과 문화적 유대감을 가지고 있다는 사실이 지역 문화공동체의 기초가 될 수 있다고 주장한다. 같은 역사적 경험을 공유한다는 것은 유구한 역사 속에서 공통된 역사 인식과 공통된 문화 인식을 양산하는 기반을 공유한다는 의미다. 즉, 이러한 공통된 역사 인식과 경험이 문화공동체의 기초가 될 수 있다.

(2) 중국의 역사적 특징

상기한 지정학적 관점에서 중국이 자국의 문명과 문화를 전파시킨 과정은 크게 세 시기로 나뉘볼 수 있다. 첫 번째 시기는 고대부터 근대화 이전까지다. 두 번째 시기는 근대화 및 현대화 시기로 냉전까지를 포함한다. 세 번째는 소프트 파워 개념이 출현한 탈냉전시기다.

첫 번째 시기는 중국이 고대에 자신의 문명과 문화를 본격적으로 전파하기 시작한 시기로 이는 진나라 때부터였다. 진나라가 중국 대륙을 통일한 이후부터였다는 의미다. 그리고 당나라 때부터 활성화되었다. 이의 견인적인 역할을 수반한 것이 조공체제였다. 조공체제의 질서 하에 민간교류와 상무역이 빈번해지면서 중국의 문화가 자연스럽게 전파되었다. 역으로 이웃 나라의 훌륭한 문화도 때로는 중국에 유입되었다. 이처럼 중국과 주변지역 국가들의 문화교류는 오래전부터 시작되었다.

두 번째 시기는 근대화의 시작부터 냉전 이전까지다. 이 시기의 특징은 중국의 유구한 역사를 가진 주변국과의 문화교류가 20세기의 근대화 및 현대화를 경험하면서 잠시 중단된 사실을 손꼽을 수 있다. 특히 냉전시기에 들어오면서 국제체제가 양대 진영으로 이미 분리된 상황에서 중화인민공화국이 1949년에 탄생된 동시에 사회주의 진영에 바로 예속되었다. 그럼에도 불구하고 중국의 문화교류는 이른바 ‘민간외교’라는 명목 하에 1950년대에 진행되었다.²⁰⁾

1960년대 중국의 문화대혁명은 민간외교를 단절시킨 주된 요인이 되었다. 문화대혁명은 중국의 폐쇄정책과 전통과 문화의 말살정책을 양산하면서 민간외교의 중단은 자연스러운 결과였다.

중국이 문화교류를 다시 주목하기 시작한 것은 세 번째 시기인 탈냉전시기, 특히 21세기부터였다. 이의 실질적 계기는 1990년에 ‘소프트 파워’ 개념이 세계에 처음 소개된 데 있다. 하버드대학의 조지프 나이 교수는 당시 역사와 문화의 복합체 개념의 연성파워, 즉 소프트 파워가 경성파워(하드 파워)를 대체하는 힘으로서 국가의 지도력과 영도적 지위를 견인하는 관건적 요소가 될

20) 苏淑民, “新中国民间外交思想的发展及其渊源,” 『人民论坛』, 2014年 第3期, pp. 182~183.

것으로 전망했다.

그러면서 그는 이와 관련된 저서와 글을 잇달아 발표한다. 그는 1990년에 출판된 『Bound to Lead: The Changing Nature of American Power』에서 소프트 파워 개념을 처음 소개했다.²¹⁾ 같은 해 『포린 폴리시(Foreign Policy)』 학술지에 “소프트 파워(Soft Power)”라는 논문을 통해 이 개념을 홍보했다.²²⁾

나이의 저서는 1992년 중국에서 번역되었다. 나이의 소프트 파워 개념을 중국학자가 중국의 관점에서 해석해 소개한 글은 1993년에 “국력으로서의 문화: 소프트 파워(作为国家实力的文化: 软实力)”라는 논문으로 발표되었다.²³⁾ 이 글을 발표한 학자는 오늘날 시진핑의 책사이며 중국공산당 서기처의 서기인 왕후닝(王沪宁)이었다. 이후 중국이 소프트 파워 개념의 영향에 본격적으로 노출되기 시작한 것은 2004년 나이의 『Soft Power: The Means to Success in World Politics』 저서가 출판되면서 부터였다.²⁴⁾

이후 중국은 소프트 파워의 관점에서 문화교류의 중요성을 다시 한 번 인지하기 시작했다. 그리고 그 결과가 오늘날 중국 외교에서 강조되는 문화외교와 공공외교로 표출되기 시작했다. 이 두 외교는 21세기 중국 외교의 축을 이루고 있다는 중국 정부의 공식 발표가 있었다. 그러면서 중국의 주변지역을 대상으로 하는 문화외교가 활성화되었고 이는 오늘날 중국이 동북아 문화공동체 설립을 적극적으로 지지하는 근간이 되고 있다.

(3) 중국의 문화적 특징

문화적인 관점에서 동북아지역 국가들 모두가 중국과 언어, 종교, 사상, 전통 등의 영역에서 모든 것을 공유하지는 않는다. 몽골과 러시아가 중국과 문화적으로 공유할 수 있는 부분이 많지 않다. 이와 반대로 동북아 문화공동체의 중심 국가라고 할 수 있는 한·중·일 3국 간의 문화적 공통분모가 큰 것은 사실이다. 동북아 문화공동체의 중심 국가의 관점에서 중국은 한·중·일 3국이 다음과 같은 세 가지의 문화적 특성을 공유하고 있다고 정의한다.

첫째, 문화적 동질감이다. 이는 동북아 3국이 언어 면에서 모두 한자권에 속하고, 전통사상 면에서 유교문화권에 속한다는 역사적 사실에 근거한 주장이다. 중국은 유교사상의 발원지였고 동북아지역의 나라들이 유교의 사상과 문화를 흡수했기 때문에 문화적 동질감을 공유한다고

21) Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: the Changing Nature of Power*, (New York: Basic Books, 1990).

22) Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80 (1990), pp. 153~171.

23) 王沪宁, “作为国家实力的文化: 软实力,” 『复旦学报社会(科学版)』, 一九九三年 第三期, pp. 91~96, p. 77.

24) Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

확신한다. 또한 이들 나라의 언어의 어원이 한자에 근본을 두고 있기 때문에 소통 차원에서 상호 이해를 도울 수 있는 기반이 이미 마련되어 있다는 인식을 가지고 있다.

두 번째 특성으로 중국은 동북아 3국이 같은 역사를 공유한다고 주장한다. 5000년을 같은 문화권에서 공존하는 동안 같은 역사를 공유할 수밖에 없는 지리적, 지정학적 구조 때문이다. 이런 역사의 공유는 비단 한·중·일 3국에만 국한된 것이 아니다. 지리적으로 인접한 몽골과 극동러시아까지 확장될 수 있다는 것도 중국의 주장이다. 또한 이런 맥락에서 종교의 전파도 한·중·일과 몽골이 같은 역사적 의식을 공유할 수 있는 근간이라고 주장한다. 인도에서 시작된 불교가 중국을 통해 몽골, 한국과 일본으로 전파되어 이들 정신세계의 공통된 의식 형성에 일조했다는 것이다.

역사를 공유한다는 것은 문화적, 역사적 동질감과 유대감을 함양시킬 수 있는 토대가 되기 때문에 상호 이해와 인식을 제고하는 데 유리하게 작용한다는 것이 중국의 주장이다. 다시 말해 한·중·일 3국과 몽골은 중화권 문화에 친숙하고, 인식을 공유할 수 있어 서로의 문화에 대해 동질감과 유대감을 이미 갖췄다는 의미다. 비록 러시아에게는 이런 특성이 이질적으로 작용하겠지만 중국과 러시아의 교류 역사 또한 유구한 만큼 일정 정도 공감대를 형성할 수 있다는 것이 중국의 논리다.

그러나 이런 관점에는 함정이 도사리고 있다. 중국 주도형의 문화공동체에 한국과 일본이 빠져들 수 있다는 것이다. 한국과 일본이 중국 주도의 문화공동체에 참여한다는 것은 중국식 역사, 문화, 이념, 사상과 가치관에 승복한다는 점을 간접적으로 시인하는 것이다. 그리고 중국이 18차 당대회에서 천명한 중국의 ‘인류운명공동체’를 부분적으로나마 수용하겠다는 의미다. 중국은 문화공동체를 인류운명공동체의 일부로 보고 있기 때문이다.

중국이 주장하는 동북아 문화공동체의 실체를 면밀히 분석할 필요가 있다. 중국의 동북아 문화공동체 기본 구상은 기본적으로 중화사상, 중화민족과 중화문화의 부흥이라는 ‘중국몽’을 구현하는 것에 근간한다. 앞서 언급한 동북아 문화공동체의 당위성과 가능성이 모두 중국식 해석의 동북아 문화 인식에 근거하기 때문이다. 즉, 한국과 일본이 중화권의 나라이고 중국문화의 영향을 받았고 중국과 역사를 공유하기 때문에 문화를 매개로 이들과 문화 협력이 가능하다는 것이다. 다시 말해, 중국형 동북아 문화공동체의 일원으로 자연스럽게 포함시킬 수 있다는 것이다.

문제는 중국 주도형의 문화공동체가 중국식 사상과 이념, 중화민족과 중국문화 중심으로 개진될 가능성이 많다는 점이다. 이런 문화공동체는 중화민족과 중화사상, 그리고 중국문화의 우월성 인정을 전제로 수립될 수밖에 없다는 의미다. 지금까지 우리는 동북아 문화공동체 문제를 논의하는 데 있어 우리가 ‘중화권’에 속한다는 점을 강조해왔다. 그러면서 역사적, 문화적, 지정학적

동질감과 유대감을 동시에 강조하면서 중국문화를 매개로 역내 문화공동체의 구현 가능성을 타진한 것도 사실이다. 기존의 우리 입장이 우리의 후대에게 설득력이 있을지에 대해 이성적으로 판단할 시기가 도래했다. 더군다나 중국의 부상이 가시화되고 중화민족의 부흥이 강조되고 있는 시점에서 자칫 중국문화의 우월성을 간접적으로 인정하면서 중국의 민족주의의 상승을 촉발할 수 있기 때문이다.

우리의 후대는 이미 한자 세대가 아니다. 한국과 일본의 유교 사상도 후대에서는 존재감을 상실한 지 오래다. 중국이 유교 사상을 내세우며 문화적, 사상적 동질감을 강조하는데 중국 역시 유교 문화를 상실한 지 오래다. 한·중·일 3국의 후대가 유교 문화를 제대로 이해하고 있지 못하고 있다. 문화산업에서 중국보다 앞선 현실 속에서 사는 한국과 일본의 후손이 과거 고대의 중국문화의 영향력을 인정하면서 중화권의 개념을 이 지역의 문화공동체의 기반으로 수용할 수 있을지 의문이 가는 대목이다. 이런 맥락에서 우리는 동북아 문화공동체의 구축을 위해 새로운 당위성을 가지고 설득할 수 있는 새로운 전제를 마련할 필요가 있다.

나. 중국의 정치, 사회, 예술, 환경 관련 교류 및 동북아 문화공동체 논의 현황

시진핑 정부는 중화민족의 부흥 실현이라는 원대한 ‘중국의 꿈’을 안고 2013년에 출범했다. 이 꿈의 중요한 부분 중 하나가 중화민족의 우월성을 정신문명 차원과 소프트 파워 측면에서 세계에 입증하는 데 있다. 정신문명의 건설은 대내적인 정치적 목표를 내포하고 있다.²⁵⁾ 소프트 파워는 대외적인 정치적 목표를 가지고 있다.

정신문명의 건설 사업의 목표와 취지는 1986년 12차 3중전회에서 ‘중공중앙의 사회주의 정신 문명건설 지도 방침을 위한 결의(中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议)’를 통해 소개되었다. 중국인의 소양을 함양시키고 중국의 새로운 가치 정립의 이론적 기반을 제공한 것이다. 이 결의안을 통해 중국 특색의 사회주의 ‘정신문명’ 건설의 당위성이 설명되었다.²⁶⁾ 그러나 당시 중국은 경제 건설과 발전에 몰입한 관계로 이에 집중할 여력이 없었다.

중국의 소프트 파워 전략은 이런 정신문명의 건설 결과의 외연적인 확장을 통해 전 세계에 중국의 전통적 가치와 이상을 어필하겠다는 의지를 담고 있다. 그리고 이의 결합체는 중국의 꿈에서 강조되는 ‘인류운명공동체’의 실현으로 승화되길 기대하고 있다. 인류운명공동체에 도달하기까지 중국은 평화적인 발전과 조화로운 세계의 구현을 우선적으로 실현해야 하는 역사적

25) 李小林, “在改革开放的大潮中拥抱世界—改革开放以来的民间外交,” 『求是』, 2009年 第4期, p. 55.

26) 中共中央文献研究室编辑, 『十二大以来重要文献选编(下)』, (北京: 人民出版社, 1986), p. 1177.

사명의 전제를 충족시켜야 한다.

이런 배경 속에서 2007년 중국공산당 17차 전국당대표대회(이하 '당대회') 때부터 소프트 파워의 발전 전략을 점진적으로 소개했다.²⁷⁾ 중국의 전략은 '공공외교', '문화외교', '인문외교' 등의 개념에 기초한 것이다.²⁸⁾ 2008년 베이징올림픽 폐막 후 10월 양제츠(杨洁篪) 당시 외교부장은 중국공산당교에서 '올림픽 이후 국제정세와 외교사업(奥运后的国际形势与外交工作)'을 주제로 한 연설에서 처음으로 인문외교의 개념을 공식 소개했다.²⁹⁾

2009년 3월 제11차 전국인민대표자대회 2차 회의 종료 후 가진 기자회견에서 중국 외교가 추구해야 할 다섯 가지의 외교를 소개했다. 이 자리에서 문화외교를 포괄하는 인문외교의 개념을 2009년 한 해 동안 중국 외교가 안보외교, 영사외교 등과 함께 추진해야 할 중국 외교의 3대 업무 중 하나라고 설명했다.³⁰⁾ 이어서 7월 11차 해외공관장회의에서 후진타오 당시 중국 국가주석은 공공외교와 함께 인문외교의 강화를 강조하면서 다양한 방식으로 대외 문화교류 활동을 개진할 것을 촉구했다. 이를 통해 중국의 우수한 문화를 알릴 것을 독려했다.

이후 중국은 인문외교와 기존의 공공외교를 구별하는 작업이 필요했다. 우선 목적 면에서 중국은 공공외교가 넓은 의미에서 중국의 소프트파워 향상이라는 목적을 가지고 있기 때문에 좁은 의미에서 이에 수반되는 국가 이미지의 개선 작업이 그 주요 목적이라고 정의했다. 이에 반해 인문외교는 중국에 대한 외국의 인식 향상 및 개선에 있다. 그리고 이들 외교에 동원되는 외교의 수단적 개념도 다르다. 공공외교는 민간외교가 주를 이룬다. 인문외교는 문화외교, 가치(사상)외교와 대외선전 등의 외교적 수단이 따른다.³¹⁾

이론적인 검증 과정을 거치면서 중국은 2008년 전후 동북아지역의 문화공동체 설립에 본격적으로 관심을 가지기 시작했다. 동북아 문화공동체의 설립 구상은 2005년 우리나라에 의해 먼저 제기되었다. 당시만 하더라도 이에 대한 중국의 태도는 소극적이었으나 거절하지는 않는 것이었다. 이후 중국의 태도는 한국과 일본의 전문가 회의(Track-II)나 1.5 트랙 회의에서 점진적으로 호응을 보이기 시작했다. 이런 배경 속에 중국 역시 2009년에 인문외교를 중요한 외교 임무로 설정하고 동북아 문화공동체에 적극적으로 나섰다.

그러므로 중국이 지역 문화공동체를 추진하는 데 동원되는 외교 개념과 수단은 각각 인문외교

27) 胡锦涛, 『高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗: 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告』, (北京: 人民出版社, 2007年), p. 36.

28) 金正昆, 唐妮娜, “当代中国外交的新路径: 人文外交初探,” 『教学与研究』, 2009年 第8期, pp. 30~31.

29) “杨洁篪: 奥运后的国际形势与外交工作,” 『学习时报』, 2008.10. 20.

30) “外交部长杨洁篪会见中外记者”文字实录,” 『新华网』, 20http://www.xinhuanet.com/2009lh/zhibo/ (검색일: 2018.08.21).

31) 赵可金, “人文外交: 全球化时代的新外交形态,” 『外交评论』, 2011年 第6期, pp. 76~89.

와 문화외교로 추론할 수 있다. 다시 말해, 인문외교의 범주 내에서 문화외교를 통해 지역 문화공동체를 확립하려는 것이라고 할 수 있다. 문화외교를 수단으로 지역 문화공동체를 구현하려는 중국의 노력은 내재적으로 문화적 함정을 내포하고 있다³²⁾. 즉, 중국의 문화권이라는 인식의 공유 속에서 지역 국가들이 중화 문화권에 종속되어 있다는 사실을 암묵적으로 인정하도록 유도하는 것이다.

(1) 중국의 동북아 국가에 대한 인식

중국은 한·중·일이 동북아 문화공동체의 토대에 대한 인식이 서로 다르다고 평가한다. 그러므로 한국과 일본이 이를 통해 추구하는 바도 다른 것으로 인식한다. 이런 관점에서 보면 한일 양국의 동북아 문화공동체에 대한 기본 입장도 다르다는 것이다.

동북아 문화공동체의 토대에 대한 한·중·일 3국의 인식에 대한 중국의 평가는 다음과 같다. 이 문제에서 중국은 한국과 입장이 매우 유사한 것으로 인식한다. 두 나라 사이에는 문화적 동질감과 역사적 공유 부분이 매우 강해 동북아 문화공동체에 대한 이견이 적은 것으로 평가한다. 한국이 동북아 문화공동체의 토대 문제에서 중국과 이견이 없는 것으로 나타나지만 한국 스스로가 구상하는 바가 있어 공동체에 접근하는 입장에서 중국과 차이가 있음을 나중에 설명하겠다.

일본은 동북아 문화공동체의 토대에 있어 현저한 인식 차이를 보이고 있다. 일본은 기본적으로 문화의 다양성을 강조하면서 한중과 다르게 문화의 성격을 규정한다. 즉, 문화를 혼합적인 성질의 결정체로 인식하기 때문이다. 그 이유는 동아시아의 문화가 지역별로 다른 문화와 문명 간의 교류를 통해 변화를 겪으면서 진화하는 과정에서 융합하거나 파생되는 과정을 겪었다는 의미다. 이런 관점에서 일본은 동북아 문화공동체의 토대가 설립되어야 한다는 인식을 가지고 있다.

다시 말해, 일본은 문화를 지방문화, 아시아 문화층과 서구 문화층 등으로 분류하면서 아시아가 공유하는 전통 문화층에 대해서는 경시하는 경향을 보인다는 것이 중국의 견해다. 그래서 일본이 아시아 전통 문화를 기반으로 문화의 동질성을 활용하려는 의지가 없다는 것이 결론이다. 대신 일본은 ‘현대 문화’의 공통성을 강조하면서 이를 오늘날의 문화공동체의 기반으로 삼고 싶어 한다는 것이다.³³⁾

중국은 동북아 문화공동체에 대한 한·중·일의 접근 태도가 매우 다른 것으로 평가한다. 이는 한·중·일 3국이 동북아 문화공동체를 통해 추구하는 바가 서로 다르기 때문이라고 설명한다.

중국의 태도는 ‘중국 위협론’을 의식하지 않을 수 없는 연유에서 출발한다. 중국의 부상

32) 张殿军, “当代中国文化外交战略的历史嬗变,” 『天津行政学院学报』, 2013年, 第15卷 第1期, p. 58.

33) 张东明, 朴松喜, “东亚文化共同体视角下的中日韩人文学术交流,” 『当代韩国』, 2015年 第1期, p. 26.

따라 ‘중국 위협론’은 90년대 초부터 대두된 문제다. 이로 인해 지역주의와 다자협력을 기반으로 하는 지역 공동체의 논의에서 주도적인 역할은 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있다는 판단 하에 중국은 항상 자제력을 발휘했다. 그래서 중국의 초기 대응 자세는 관망적인 입장을 견지했다. 그러면서 지역 공동체에 대한 논의가 있을 때마다 항상 시기상조라는 입장을 일관되게 유지했다. 즉, 여건이 성숙되지 않아 적극적으로 나서면 ‘중국 위협론’과 같은 반대급부의 결과가 초래될 수 있다는 점을 우려한 것이다.

그러한 중국의 입장에 변화가 일어난 것은 90년대 후반부터였다. 세계화와 지역화가 불가역적인 시대적 조류라는 사실을 더 이상 부정할 수 없었기 때문이다. 그 결과 21세기에 들어와 중국은 지역 공동체 설립의 필요성을 긍정적으로 평가하기 시작했다. 중국이 사고를 전환할 수 있었던 결정적 계기는 세계화와 지역화라는 시대적인 조류가 안보 딜레마를 감축시킬 수 있다는 중대한 전략적 평가가 있었기 때문이다. 즉, 지역주의와 다자협력을 기반으로 하는 지역 공동체가 역내 안보위기 상황을 해소해 줄 수 있는 동인으로 인식한 것이다. 그러면서 지역 협력체가 ‘중국 위협론’을 불식시킬 수 있는 상호 신뢰와 이해 구축의 장을 제공하기 때문에 적극적인 참여 자세로 전환할 수 있었다.

한국의 입장과 태도는 중국과 달리 동북아 문화공동체 문제에 있어 매우 적극적으로 일관했다는 평가다. 한국의 역대 정부는 항상 새로운 동북아 구상을 제안해왔다. 이는 동북아 각국과의 정치관계를 개선하고 경제협력을 확대해 역내 국가 간의 불신을 해소하고 갈등을 완화시키면서 개방적이고 다이내믹한 시장체제를 구축하기 위함이었다. 한국의 지역 공동체의 기본 구상은 동북아의 경제성장을 유발하여 세계경제에서 지위를 향상시키려는 공통된 목적이 있었다.

일례로, 한국은 노무현 정부 때부터 21세기 국가발전전략 요강을 제정하여 한국을 동북아의 경제 중심으로 성장시켜 동북아 경제를 주도하는 역할로 전환하는 계획을 수립한 바 있다. 이밖에 노무현 정부는 한국을 동북아의 물류중심, 정보망의 중심, 국제금융허브, 평화와 민주주의의 중심으로 성장시키려고 했다.

이런 맥락에서 한국이 문화 방면에서도 동북아에 평화 번영의 공동체 설립의 필요성을 주창했다는 사실을 중국은 강조한다. 한국이 적극적인 이유로 중국은 다음 세 가지의 관점에서 이해하고 있다. 첫째, 한국은 동북아지역 공동체에서 존재감이 없기 때문에 문화공동체를 통해 역할을 증대하려는 전략적 목표를 가지고 접근한다. 둘째, 한국의 반도라는 지리적 위치가 결정적인 요인으로 작용한다. 한국은 자신이 가지고 있는 정치, 경제, 문화적 역량이 지역 공동체의 전면적인 발전에 기여할 수 있다고 확신한다. 셋째, 한국은 지역 문화공동체의 중심이 되고 싶어 한다.³⁴⁾

34) 方浩范, “东北亚文化共同体动因及其政治阻碍: 中韩日对待‘文化共同体’的态度,” 『东疆学刊』, 2009年 4月, 第26

중국은 일본이 지역 문화공동체를 추진하는 의도가 주도권 경쟁 구상에서 출발하는 것으로 인식한다. 일본의 공동체 설립의 출발선은 동북아가 아닌 동아시아 차원에서 주도권을 장악하는 데서 비롯하는 것으로 평가한다. 일본이 중시하는 것이 동북아의 지역 공동체가 아닌 동아시아의 지역 공동체라는 의미다. 이런 맥락에서 일본의 궁극적인 목표는 동아시아의 지역 공동체에서 주도권을 장악하는 것이다. 그렇기 때문에 일본이 추구하는 지역 공동체의 프레임 워크는 아세안(ASEAN)과 연계된 공동체라는 것이다. 이것이 일본이 추구하는 동아시아 공동체의 핵심 기반이다.

중국은 일본이 주도권에 집착하는 이유를 다음 세 가지 근거에서 해석하고 있다. 첫째, 동북아 차원의 공동체는 일본이 장기적으로 추구해온 동아시아지역에서의 공동체 설립의 주도권을 축소시키고 주도적인 역할을 감소시키는 악영향을 우려하기 때문이다. 즉, 동북아 공동체가 일본의 주도권 장악 구상에 도움이 되지 않는다는 의미다.

둘째, 같은 맥락에서 일본이 동북아 문화공동체에서 절대적인 영도적 역할을 발휘하기가 거의 불가능하다는 평가다. 일본의 우려는 동북아 공동체에서 상실한 영도적 역할은 동아시아 공동체에서의 주도권 상실로 직결될 수 있어 동아시아 내의 협력 관계에서도 낙오될 수 있다는 가능성에 집착할 수밖에 없다는 데 있다. 일본이 이를 피하고 싶은 가장 근본적인 이유는 동아시아 공동체를 통해 정치와 경제 이익을 극대화하고 싶은 전략적 의도 때문이라고 중국은 평가한다.

셋째, 일본의 아시아 일변도에서 양산되는 딜레마를 극복하기 위한 태도로 지역 공동체에 일관한다는 평가다. 일본 경제는 유럽과 미국에 대한 의존도가 지극히 높다. 이런 서구에 대한 의존도를 헤징하기 위해서 일본은 미래 아시아의 경제와 정치적 상황 변화 및 발전 추이를 예의 주시하지 않을 수 없는 입장이다. 그러나 아직까지 일본은 전적으로 아시아로 회귀하는 문제에 있어 매우 유보적인 입장을 견지하고 있다. 이런 입장에서 일본은 동아시아 공동체 건설이라는 협력 추세에 편승해 아시아를 상실하지 않는 수준에서만 지역 공동체에 참여하는 입장을 견지한다는 것이 중국의 평가다.³⁵⁾

중국의 관점에서 일본이 동아시아지역 차원에서 공동체를 선호하는 것은 동북아에서보다 중국의 증대하는 역할을 견제하기가 용이하기 때문인 것으로 중국은 판단한다. 역으로 동아시아의 각종 협력 조직과 기구에서 중국의 주도적인 역할이 확대되는 추세가 최근의 일본의 태도 변화를 추동하는 요인으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 일본이 동아시아 공동체를 중시하고 동북아 공동체를 상대적으로 홀대하는 자세에서 양산되는 딜레마를 당분간 완전히 극복하기 어려울 것으로 평가한다. 이런 딜레마는 지역 공동체 수립에서 일본과의 협력을 최고의 난제로

卷 第2期, p. 5.

35) 方浩范, “东北亚文化共同体动因及其政治阻碍: 中韩日对待‘文化共同体’的态度”, p. 5.

꿈을 수박에 없는 근거로 작용할 것이라는 의미다.

(2) 중국의 문화교류 현황

중국 외교에서 문화교류 사업은 인문외교의 개념이 정식 소개되기 이전부터 몇몇 주변국과 간헐적으로 추진되었다. 일례로, 2000년 중러 정상회담이 정례화되면서 ‘교육문화위생체육협력 위원회’가 발족되었는데 이때 문화협력 및 교류 분야에 외교적 의미가 부여되었다. 중국은 2004년 카자흐스탄과 ‘인문협력분과위원회’를 총리급 협력위원회 산하에 설립하면서 인문협력이 구체적인 명분을 가진 계기로 설명한다. 2006년 11월 베트남과 ‘고위급협력지도위원회’의 창설로 인문협력교류 문제도 동 위원회에서 포괄적으로 협의하기 시작하면서 인문외교의 형상이 형성되는 계기로 정의하고 있다.³⁶⁾

일본과의 문화협력 사업도 이와 유사한 시기부터 시작되었다. 2000년대 초 중일 정부 간 ‘문화교류협상회의’가 발족되었다. 이후 10년 동안 정기적으로 매년 1회 개최되었다. 동 회의는 중일 양국 간의 문화교류 및 협력의 현황과 문제점을 검토하고 개선하기 위한 정책 건의의 기제 역할을 해왔다. 동 회의의 참가 부처로 중국의 문화여행부, 교육부, 국가판권국, 주일대사관 등 10개 부처와 일본은 외무성, 총무성, 경제산업성, 문화청 등 6개 부처 등이다.³⁷⁾ 그 결과의 하나로 2008년 5월 중일 양국은 ‘문화센터 설립에 관한 협정(中日关于互设文化中心的协定)’을 체결했다. 이 밖에 중일 양국은 중일 우호교류회의를 운영하면서 2016년까지 동 회의를 15차례 개최했다.³⁸⁾

한국의 경우 일본과 중국 주변국보다 좀 더 뒤늦게 출발했다. 이는 문화교류의 확대를 위한 노력은 한중수교 이후 꾸준히 지속되어 왔으나 기제화되지는 않은 연유에서였다. 한국과 중국 간의 문화교류 와 인문외교의 기제는 2013년에 ‘인문교류공동위원회’의 설립으로 시작됐다. 동 위원회의 책임자로 중국 외교부의 아시아사(司) 부사장(副司長)과 한국 외교부의 동북아국 심의관이 각각 비서직을 맡고 있다.³⁹⁾

한중 양국은 2013년의 정상회담 합의에 따라 학술·교육, 지방 간 교류, 청소년교류, 문화 등의 다양한 분야에서 인문교류 활동을 개진했다. 사업의 건수도 2014년의 19개에서 2015년의

36) 许利平, “中国与周边国家的人文交流: 路径与机制”, 『新视野』, 2014年 第5期, p. 121.

37) “第14次中日政府间文化交流协商会议在东京召开”, Sina.com., 2018. 4. 24, <<http://www.sfglw.com/gundongxinwen/15245409176548.html>> (검색일: 2018년 5월 27일)

38) “唐家璇会长在第十五次中日友好交流会议开幕式上的讲话”, 中国日本友好协会 홈페이지, <http://www.zryx.org.cn/content/details6_1755.html> (검색일: 2018년 5월 27일)

39) 许利平, “中国与周边国家的人文交流: 路径与机制”, p. 121.

50개, 2016년에는 69개로 매년 꾸준히 증가했다.⁴⁰⁾ 그리고 2015년 『한중인문교류공동위원회 백서』의 출간식과 위원회의 발족식이 있었다.⁴¹⁾ 2014년 10월에는 ‘2014 한중문화예술포럼’이 10주년을 맞이했다.⁴²⁾

러시아와는 2007년 7월 13일 ‘교육문화위생체육협력위원회’의 명칭을 ‘중러 인문협력위원회’로 개명하면서 협력의 영역을 부단히 확대·발전시켜 나갈 것에 합의했다. 중국으로서는 처음으로 대외적인 인문협력기구를 설립한 것이다. 이 위원회를 통해 중러 양국은 교육, 문화, 위생, 체육, 관광, 매체와 영화 등 7개 분야에서 협력분과위원회를 조직했다.⁴³⁾ 중러 양국은 2013년부터 중러문화포럼을 순환 개최해오고 있다. 양국의 문화정책과 이념, 공공문화의 서비스, 문화 산업 등 각 분야에서의 심도 있는 문화교류와 협력 등을 강화하기 위한 목적으로 설립되었다.⁴⁴⁾

동북아 차원에서 지역 문화공동체의 근간을 마련하기 위한 한·중·일의 외교적 노력은 2000년대 초부터 다양한 경로를 통해 시작되었다. 가장 일찍 시도된 협력체는 2002년 1월에 출범한 한·중·일 3국간의 ‘문화산업포럼’이다. 이 포럼의 주무부처로는 중국의 문화부, 일본의 경제산업성과 한국의 문화체육부 등이다. 이는 한·중·일 3국의 문화산업 협력의 기제를 구축하기 위한 목적으로 발족되었다. 그러나 포럼은 2009년 9월 제8차 포럼 이후 2016년 6월 한국에서 개최될 때까지 잠시 중단됐다. 2017년 6월 제10차 포럼이 일본 동경에서 열렸다.⁴⁵⁾

2003년에는 홍콩특구 정부의 민정사무국이 주최가 되어 ‘아시아문화협력포럼’이 발족되었다. 홍콩특구 정부는 이 포럼을 통해 홍콩이 아시아문화의 중심지로 부상하길 희망하는 목적으로 출범시켰다. 2017년 ‘아시아문화협력포럼 2017’이 홍콩에서 개최되었다. 중국은 이 포럼이 아시아 각국과 문화교류의 플랫폼이 되어 아시아의 문화교류 협력의 기제로 거듭나길 희망한다. 이 회의에 필리핀, 싱가포르, 태국, 한국과 일본 등의 문화부장관급 인사들이 참여한다.⁴⁶⁾

2004년 ‘한·중·일 문화교류포럼’이 설립되었다. 동 포럼은 2005년 서울에서 처음 개최된 후 매년 각국을 순환하며 개최되고 있다. 2016년 제12차 회의는 일본 히로시마에서 개최되었다. 이 회의에 한국의 한일문화교류협회 위원장, 일본의 국제교류기금의 고문, 중국의 전국인민정부 우호협회 회장 등이 각국을 대표해 참석했다. 이 회의는 매회 주제를 설정해 주제 분야의 교류 활성화를 위한 방안을 강구한다. 2016년에는 ‘한·중·일 음식 문화와 국제교류’라는 주제로 개최

40) “한중, 올해 판다연구 등 69개 인문유대 사업 추진”, 『연합뉴스』, 2016.4.1.

41) “中韩人文交流会议在韩国举行”, 『人民日报』, 2015. 12. 24.

42) “邱国洪大使出席‘2014中韩文化艺术论坛’”, 주한중국대사관 홈페이지, <<http://www.chinaemb.or.kr/chn/sgxx/t1199163.htm#>> (검색일: 2018년 5월 27일)

43) 金正昆, 唐妮娜, “当代中国外交的新路径: ‘人文外交’初探”, 『教学与研究』, 2009年, 第8期, p. 37.

44) “中俄文化交流在‘一带一路’建设中升温”, 『光明日报』, 2017年 4月 26日.

45) “第十届中日韩文化产业论坛举行”, 『中国文化报』, 2017年 6月 30日.

46) “‘亚洲文化合作论坛2017’在香港举行”, 『中国文化报』, 2017年 11月 29日.

되었다.⁴⁷⁾

동북아 문화공동체의 아이디어는 한국이 처음 제기했다. 2005년 6월 12일 한·중·일 인문과학 진흥학술회의에서 당시 한국인문사회연구회 이사장 최송화는 동북아 문화공동체의 설립을 처음으로 제안했다. 그는 동북아 문화공동체 설립이 동북아 국가 간의 상호 이해의 증진을 통해 상호 불신과 모순을 해소할 수 있도록 상호 협력 관계의 강화를 촉진시킬 수 있는 문화공동체의 설립을 촉구했다. 즉, 동북아 문화공동체의 당위성을 제시했다.

지역 문화공동체를 기반으로 새로운 정치, 경제와 문화 질서를 모색할 수 있다는 것이었다. 이런 구상에서 동북아 3국이 상호 신뢰를 기초로 동북아 평화 변영의 문화공동체를 구축할 것을 촉구했다. 이에 중국과학원 문헌정보센터 주임 황창(黃長)은 한국 측의 제안에 찬성하는 입장을 밝히면서 역사문제에서의 이견이 문화와 학술 방면에서의 교류와 협력을 저해해서는 안 된다고 강조했다.⁴⁸⁾

이를 근거로 2007년 한·중·일 3국의 문화부장관회의가 개시되었다. 북경에서 첫 회의를 가진 후 9월 20일 한·중·일 3국의 문화장관은 중국 장수(江蘇)성 난통(南通)에서 다시 한 번 회의를 개최하였다. 동 회의에서 '난통 선언'이 채택됐다. 동 선언문에 의하면 한·중·일 3국은 전면적인 문화협력을 심화하자는 데 합의했다. 이는 한·중·일 3국이 처음으로 정부 차원에서 문화교류 협력의 기제 설립에 합의한 것이었다. 그러나 실질적인 설립은 6년 후에 이뤄졌다. 2013년에 비로소 '동아시아 문화부'를 수립하는 첫 사업이 시작되었다.⁴⁹⁾

이후 한·중·일 문화부장관회의는 2008년부터 매년 1회 개최되었다. 동 회의는 한·중·일 3국 간의 21개 부처의 장관급회의 중 하나다. 한·중·일 문화 영역에서의 교류와 협력을 기획하기 위한 중요 대화의 장이며 협상 기제의 역할을 수행해왔다. 2017년 제9차 한·중·일 문화부장관 회의가 교토에서 열렸다. 이 회의는 2018년의 개최지를 중국으로 결정했다.

(3) 중국의 동북아 문화공동체 논의 현황

중국은 90년대 후반부터 이른바 '동아시아 문화론'을 제기하면서 동아시아 문화공동체를 위한 동아시아의 정체성을 다시 생각하기 시작했다.⁵⁰⁾ 이는 동아시아 공동체 설립을 위해 필요한 동아시아 정통성 문제를 명확히 파악하는 것을 의미한다. 즉, 동아시아 문화를 기초로 동아시아의

47) “中日韩文化交流论坛第十二次会议在日本广岛召开”, 中国日本友好协会 홈페이지, http://www.zryx.org.cn/content/details23_1546.html (검색일: 2018년 5월 27일)

48) 骆春桃, 干小瑞, “‘东北亚文化共同体’构建的可行性分析: 以中日韩三国为视角”, 『学理论』, 2012년 第25期, p. 39.

49) 许利平, “中国与周边国家的人文交流: 路径与机制”, p. 122.

50) 易佑斌, “东亚文化和合体: 建构东亚认同感的基石”, 『国际问题研究』, 2006년 第6期, pp. 212-214.

정통성을 형성하는 데 필수불가결한 요소로 인식한 것이다.

그 결과 21세기에 중국의 '대중화 유가 문화권'의 구상이 동아시아 문화의 통일성과 정통성을 뒷받침해 줄 수 있는 제일 전형적인 표본이 되었다. 이런 사상의 중심에는 중국의 동아시아 문화공동체 구상의 내재적 이론이 유가문화 중심의 동아시아 문화 융합체로 형성되거나 과거의 대중화질서 속에 형성되었던 유교문화권의 영향력이 부활하고 확산되어야한다는 신념이 존재한다. 대중화 유가 문화권의 영향력을 확대해야 하는 것으로 신념이 존재한다.⁵¹⁾

중국은 문화를 매개로 동북아의 지역주의, 그리고 더 나아가 지역주의를 바탕으로 한 지역통합체를 구축할 수 있다는 자신감을 갖고 있다. 안보와 경제 영역에서의 지역통합보다는 문화 영역에서의 통합이 더욱 용이하다는 인식에 근거한다. 안보와 경제통합이 역내 국가들의 신뢰를 전제하기 때문이다. 경제통합은 공동이익의 추구라는 표면적인 목표로 실현 가능해 보이겠으나 역내 국가 간의 정치적 신뢰 수준에 따라 영향을 많이 받기 때문에 현실적으로 달성하기가 불가능한 것도 사실이다.

지금까지 동북아 국가들 사이에 신뢰 구축이 불가능한 이유를 살펴볼 필요가 있다. 이들이 추구하는 사회·정치·경제의 제도, 정치이념과 사상이 모두 다르기 때문이다. 이런 배경에서 이들이 가지고 있는 역사관의 차이가 역사문제를 유발하고 역내 영토분쟁의 근본적인 요인으로 작용하고 있다. 이런 잘못된 역사 인식에서 비롯된 역사왜곡 문제와 영토분쟁은 상호 신뢰 구축의 기회조차 제공하지 못한다. 정치적, 전략적 상호 불신은 결국 경제통합을 저해하는 요소가 될 수밖에 없다. 즉, 경제지역주의가 정치적 영향에 취약한 사실의 방증이다.

반면 문화는 신뢰보다는 공통된 인식과 가치관의 공유만으로도 가능하다. 공통된 역사를 공유하면서 공통된 역사 인식과 이를 밑바탕으로 형성된 공통된 가치관, 세계관과 상호 인식을 공유하면 가능하다는 의미다. 이런 공통된 인식은 언어, 민족, 문화 전통과 종교 등의 차이를 극복할 수 있는 요인으로 작용한다는 것이 중국의 설명이다. 공통된 역사와 문화의 공유는 역내 각국의 언어의 근원이나 민족, 문화 전통과 종교의 발원지가 모두 한 영역권 내에서 발생했다는 공통점을 가지고 있다는 의미다. 그래서 역내 국가들은 차이점을 쉽게 이해할 수 있고 그 차이점으로 인해 발생한 인식의 차이 또한 극복할 수 있다는 논리다.

이런 관점에서 중국은 동북아 문화공동체 구축의 중요성을 다음과 같은 이유에서 찾고 있다. 첫째, 한반도의 평화와 안정을 수호하는 데 유리하게 작용할 것이다. 문화의 영향력이 그 진가를 발휘할 수 있다는 것이다. 일례로, 남북한 문제에서도 남북한의 공통된 문화 배경, 같은 역사를 공유하기 때문에 외국의 관여 없이 통일이 결국 이뤄질 수 있다는 논리다. 더 나아가 일부 중국학

51) 易佑斌, “论东亚共同体理念的基本价值规范,” 『东南亚纵谈』, 2005年 第12期, pp. 37-38.

자들은 동북아지역에서 발생하는 안보 딜레마를 감축시키는 효과도 볼 수 있다고 주장한다. 지역안전보장체제와 경제통합의 발전은 공통된 문화적 내막과 상호 신뢰할 수 있는 동일한 지역 문화의 플랫폼의 발전을 전제하기 때문이라고 설명한다. 이를 통해 동북아지역의 평화와 발전이 요구하는 동일한 관념을 구축할 수 있는 기회가 제공된다고 한다. 동북아 안보기제 구축은 상대방에 대한 인지 수준과 친화력이 관건이기 때문이다. 공통된 목표가 있고 상대방을 정확히 인지할 수 있으면 지역이 당면한 갈등 과제를 해결할 수 있다는 것이다.⁵²⁾

둘째, 문화의 힘을 빌리면 아시아 패러독스(Asia paradox)의 난제를 극복하는 데도 유리한 결과로 이어질 것을 기대하고 있다.⁵³⁾ 즉, 양자관계의 개선은 더 많은 이득을 가져다 줄 것이고, 동북아지역의 문화 영역에서의 교류와 협력의 구현은 정치 영역에서의 교류와 협력을 촉구하기 때문이라는 논리적 사고에 근거한 주장이다.

셋째, 동북아의 변명과 안정을 수호하는 데 유리하게 작용한다는 것이다. 냉전이 종결되었지만 정치적, 안보적 갈등 요인이 잔존해 있거나 새로운 요인의 출현으로 동북아지역 역시 각종 위협에 노출되어 있다. 문화교류의 강화를 통해 역내 국가가 서로 문화 영역에서의 힘을 증강시킬 수 있으면 동북아지역의 정치와 경제 관계의 안정적인 발전을 촉발할 수 있다는 논리다.

넷째, 동북아지역 각국의 종합국력을 증강하는 데 유리하다. 역내 국가들은 모두 자신만의 독특한 강점을 가지고 있다. 예로, 일본은 과학기술, 한국은 연속극, 중국은 유학(儒學) 등의 분야에서 장점을 가지고 있다. 문화공동체를 설립할 수 있으면 동북아지역 각국의 문화의 완성도를 높일 수 있고 더 확산될 수 있는 계기가 될 것이다. 역내 각국이 문화를 통해 연계될 수 있으면 각자의 문화적 특색을 가미한 문화 네트워크를 구축할 수 있다. 그러면서 각국의 문화 역시 계승하고 선전할 수 있는 기회를 획득할 수 있는 동시에 타국이 이를 수용할 수 있는 기회도 창출할 수 있다. 그리고 결과는 동북아 문화공동체를 설립할 수 있는 양호한 환경 조성으로 이어질 것이며 동북아지역이 정치, 경제 방면에서 협력을 더 강화할 수 있어 지역 발전에 이점으로 작용할 수 있다. 역내 각국의 국력도 증강할 수 있는 일석이조의 계기로 작용한다는 의미다.⁵⁴⁾

그럼에도 불구하고 중국은 동북아 문화공동체 실현 문제에 있어 역내 국가들이 극복해야 할 몇 가지 도전과제를 다음과 같이 기술한다.

첫째, 역사문제다. 역사문제는 “끊으려야 끊을 수 없고 정리해도 여전히 어지러운(剪不斷, 理还乱)” 문제다. 다시 말해 옛것에 대한 집착이나 그리움에 가득 찬 태도로 일관하기 때문에 해결이

52) 方浩范, “东北亚文化共同体动因及其政治阻碍: 中韩日对待‘文化共同体’的态度,” 『东疆学刊』, 2009年 4月, 第26卷 第2期, p. 2.

53) 郑媛媛, “‘东北亚文化共同体’构建的可行性研究,” 『戏剧之家』, 2015年, 第2(上)期, p. 195.

54) 郑媛媛, “‘东北亚文化共同体’构建的可行性研究,” p. 195.

쉽지 않다. 일본의 역사관은 유용성을 문화 선택의 기준으로 삼는 경향이 있기 때문에 극도의 수치감을 느끼면서도 죄악감을 가지지 않는다.

한국이 제기하는 중국의 역사 왜곡문제에 대해 중국은 너그럽지 않다. 한국의 고대사문제, 특히 고구려 역사문제에 대해 자신만의 엄격한 문화적 잣대를 대고 있다. 조공제도에서 책봉제도까지 운운하면서 한국의 역대 왕조가 중국의 소수민족의 지방정권이나 속국이라는 입장을 견지한다. 또한 한국이 UNESCO에 제기한 단오 등과 같은 문화유산권에 대해서도 한중 문화와 국민에게 모두 갈등과 충돌의 소지를 제공하는 원인으로 치부한다. 그러면서도 중국도 이런 문제에 대해 깊은 성찰이 필요하다고 강조한다. 그러나 이웃국가의 역사를 스스로 왜곡하는 현 상황에서 반성의 기미는 보이지 않는다. 이런 요소가 동북아 문화공동체의 설립을 방해하는 무형적인 요소다.⁵⁵⁾

둘째, 영토분쟁이다. 실질적으로 한·중·일 3국의 우호교류에 부정적인 영향을 미치는 근본적인 요소다. 중국은 이 문제와 관련 역사문제에 있어서 일본의 책임이 크다고 강조한다.

셋째, 주도권 문제다. 이 문제는 동북아 문화공동체의 정체성 문제와 긴밀한 관계가 있다. 중국과 일본이 이 문제를 상당히 의식하면서 이를 둘러싸고 격렬하게 경쟁하고 있는 현실이다. 특히 세계 강국으로서의 국제적 위상이 가시화되고 있는 상황에서 중국과 일본은 이 지역에서 주도권을 장악하고 싶어 하는 것이 사실이다. 그러나 일본은 오늘날과 같은 제약에도 불구하고 쉽게 물러서지 않을 것이기 때문에 중국과 문화교류 협력 분야에서의 경쟁이 불가피하다. 중국은 일본과 주도권을 놓고 경쟁이 필연적이라는 현실을 강조하는 대목이다.

일본의 주도권 장악에 대한 욕망은 최근 동아시아지역에서 잘 나타나고 있다. ASEAN+3 정상 회의에서 다자회담이나 양자회담에서 보여준 태도가 이를 방증한다. 그리고 동아시아 정상회의 설립 당시에도 일본은 호주, 뉴질랜드 등을 정식 회원국으로 참여시키는 데 성공했다. 또한 미국을 ‘오피서버’로 끌어들이는 성과를 올렸다. 이 모든 것이 중국의 역내 영향력을 견제하기 위한 처사로 중국의 눈에 비춰졌다. 최근에는 호주, 미국, 인도 등과 함께 4개국 전략 동맹체를 구성하기 위한 노력에 주력했다. 그 결과 미국, 호주, 인도와 뉴질랜드를 포함한 이른바 ‘인도-태평양 전략’의 개념을 소개하는 데 성공했다. 2차 세계대전 이전의 일본의 경험과 가치관을 기반으로 하는 동아시아에서의 리더십과 주도권에 대한 일본의 야망이 완전히 소멸되지 않은 것으로 중국은 판단하고 있다.

한국도 지역 역할에서만은 주도권을 장악하려는 의도가 적지 않은 것으로 인식되고 있다. 한국은 노무현 정부 시절부터 동북아의 균형자론 등을 통해 이 지역의 문제 해결에서 균형자

55) 方浩范, “东北亚文化共同体动因及其政治阻碍: 中韩日对待‘文化共同体’的态度,” p. 3.

또는 조정자, 조력자 등의 역할을 수행함으로써 일정 정도의 주도권을 갖길 희망하는 것으로 중국은 보고 있다. 이를 근거로 중국은 한국이 역내 영향력 증강을 위한 노력을 부단하게 한 것으로 인식하고 있다.⁵⁶⁾

넷째, 대국 요소의 영향이다. 여기서 말하는 대국은 미국과 러시아를 지칭한다. 미국이 지역문제에 깊이 관여하고 있어 미국 요소를 고려하지 않을 수 없는 실정이다. 특히 미국과 긴밀한 관계, 즉 동맹관계를 유지하고 있는 역내 국가(한국과 일본 등)가 미국의 영향력에 노출되어 있다는 것이다. 그리고 중국은 지역에 대한 러시아의 영향력도 무시하지 못한다고 강조한다.

다섯째, 신민족주의 의식을 부활이다. 동북아지역에서 신민족주의가 성행하고 있다. 중국 언론매체가 반일을 선전하고 있고 일본은 중국의 부상을 두려워한다. 한국 역시 중국과 마찬가지로 일본과 적지 않은 갈등을 겪고 있다. 동북아지역에서 ‘우리 민족’ 중심주의가 성행하고 있어 역내 국가 간에 적대시하는 경향이 많다. 이런 상황에서는 신뢰를 구축하기 어렵고, 이는 문화영역에서의 교류, 정치와 경제 분야에서의 협력을 저해한다. 그래서 정치적 결정을 요구하는 문화공동체의 설립에 최대 장애 중 하나로 작용하는 현실이다.

중국은 한국의 신민족주의에 대해 나름의 특징을 정의하고 있다. 주변국이 자신의 존재를 무시하는 것을 참을 수 없으며 지역 내에서 적절한 역할을 발휘하고 싶은 생각에 사로잡혀 있다는 것이다. 대내적인 차원에서 한국은 신민족주의로 한반도의 안정과 안보를 확보하고 통일의 목표를 달성하고 싶다는 것이다. 또한 표면적으로 찬란한 역사를 회고하면서 민족의 전통 문화를 계승하고 발전시키고 싶어 한다고 본다.

중국은 스스로의 신민족주의에 대해 신민족주의의 존재 자체를 부정한다. 일부 중국학자들의 설명은 오늘날 중국의 ‘대국의 꿈’, ‘대국의 스토리’가 세계와 비교해서 지나치게 강조되지 않는 이상 다른 민족의 것과 비교해도 담박한 수준에 불과하다는 것이다. 이의 근거로 중국이 전통적으로 하나의 문명체계를 오랫동안 유지하면서 주변 세계의 핵심적 지위를 유지한 사실을 들고 있다. 이 과정에서 중국에 저항할 수 있는 적대적 세력이 존재하지 않았고 주변지역 국가들은 중국의 천하 중심에 익숙해져 왔다는 것이다.⁵⁷⁾

56) 方浩范, “东北亚文化共同体动因及其政治阻碍: 中韩日对待‘文化共同体’的态度,” p. 4.

57) 方浩范, “东北亚文化共同体动因及其政治阻碍: 中韩日对待‘文化共同体’的态度,” p. 3.

다. 중국의 동북아 문화공동체 비전: 정체성 형성과 참여 유도 방안

지역주의 또는 지역통합의 세 가지 단계를 거쳐 완성된다. 첫 번째 단계가 정체성 확립이다. 두 번째가 추구하고자 하는 지역주의의 개념 작업이다. 이 과정에서 아이디어(idea)가 확립되며 개념화된 아이디어가 확산되고 수용되도록 하는 과정을 겪어야 한다. 즉 아이디어에이션(ideation) 과정이 개진되어야 한다. 마지막 단계가 지역 정체성과 개념을 토대로 기구(institution)가 마련되어야 하고 이런 기구가 효과적으로 운영되는 데 필요한 제도를 구축해야 한다. 즉, 제도화(institutionalization)가 이뤄져야 한다.⁵⁸⁾

동북아 문화공동체가 구축되기 위해서는 지역통합의 가장 기본적인 전제인 정체성문제가 해결되어야 한다. 지역 정체성의 확립은 지역 내의 국가들이 서로를 역내 국가의 일원으로 인식하고 인정한다는 의미다. 이런 인식의 선제적인 공유만이 역내 국가 간에 지역주의에 대한 유사하거나 동일한 소속감, 사명감, 동질감과 유대감을 가질 수 있다. 정체성을 갖춘 후 통합의 당위성과 정당성이 논의될 수 있다.

중국의 지역 정체성은 지리적인 관점에서 우리의 것과 일치한다. 중국 역시 남북한, 일본, 러시아와 몽골을 동북아 문화공동체를 구성하는 가장 기본적인 단위 국가로 인식한다. 우리가 동북아 공동체에 대만을 포함하는 데 중국 역시 반대할 입장은 아니다. 대만이 현재 지역 협력체에 회원으로 참여하고 활동하는 데 중국이 반대하고 있지 않다. 다만 대만을 주권 국가보다는 중국의 일환으로 독립적인 활동 개체로 인정하는 범위 내에서 대만의 참여와 활동을 허용해야 한다. APEC과 다른 지역 기구에서와 같이 대만을 ‘중국 대만(Chinese Taipei)’의 지위를 부여해야 할 것이다.

(1) 중국의 동북아 문화공동체 인식 및 정체성 형성 방안

지역주의가 소개된 이후 중국의 지역 정체성에 대한 접근 방법은 두 가지 특징이 있다. 하나는 배타적인 지역주의이고 다른 하나는 개방적인 지역주의다. 이 두 가지의 지역주의 개념은 추구하고자 하는 지역주의에 참여를 원하는 국가에 대한 수용 범위에 그 차이가 있다. 배타적인 지역주의는 순수하게 지리적으로 지역에 속한 국가에 대해서만 지역주의의 참여를 허락하는 것이다. 이들 국가들의 불참도 허용하는 것이다. 개방적인 지역주의는 역외 국가의 참여도 수용하는 개념이다.

58) Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55, No.4, Autumn 2001, pp. 761-799.

중국의 지역주의 정체성에 대한 기본적인 입장은 선별적이다. 중국의 입장은 주도권과 이익의 개념에 따라 결정된다. 주도권이 역내 다른 국가에 있으면 중국은 주도국가의 선택에 순응하는 경향을 보이고 있다. 공공재와 경제이익을 추구하는 지역주의의 정체성 문제에 있어서도 중국은 참여국의 다원화와 다양화를 선호하는 개방적이고 관대한 경향을 견지한다. 공공재와 경제 이익 등과 같이 역내 국가가 지역주의를 통해 물질적 이익을 추구하는 목적을 가진 지역주의에 대해서는 시장 확대와 자원 공급의 기회 확대의 차원에서 참여국을 극대화하는 데 이의가 없다.

비경제 지역주의에 있어 중국은 당사국 원칙을 선호하는 경향이 있다. 그러나 이는 주도국가에 따라 가변적이다. 가령, 지역 외교안보 문제를 논의하는 아세안지역포럼(ARF)에서 중국은 개방적 지역주의를 수용한다. 주도국이 우선 ASEAN 국가들이고 이들 국가들이 역내의 외교안보 현안을 논의하는 데 있어 관련 국가의 참여를 허용한다. 역내 외교안보이익에 민감하고 직접적인 상관국이 역외 국가라 하더라도 이들의 참여를 수용한다는 방침이다.⁵⁹⁾ 그래서 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 국가들이 참여하고 있다.

그러나 중국이 주도권을 가지고 진행하는 지역주의는 배타적 지역주의가 견지되고 있다. 경제 분야든 비경제 분야든 상관이 없다. 중국은 동북아지역에서의 지역 문제에 있어 배타적 지역주의를 우선시한다. 그 이유는 주도권 문제뿐 아니라 지리적인 요소가 있다. 동북아지역의 지리적 범위가 제한적이기 때문에 관련 국가의 수도 제약적이다. 그러므로 동북아 지역주의의 경우 역외 국가에 차별적일 수밖에 없다.

예외가 있다면 미국과 같이 한국전쟁의 직접적인 당사국으로 정전협정의 평화협정 전환과 같이 지역의 다자협력을 요구하는 사안에는 역외 국가의 참여를 수용한다. 북핵문제 역시 중국은 북미문제로 인식하고 있어 문제의 해결에 미국의 참여가 필수불가결이라는 인식을 가지고 있다. 이런 인식은 6자회담에서도 반영된다. 북핵문제는 다자협력, 즉 지역안보주의를 통해 해결되어야 한다는 것이다. 그러므로 미국의 참여와 협력이 필요하다. 또한 북핵문제 해결 후 한반도의 평화와 안정이 다자협력안보체에 의해 유지되어야 하는 구상에 역내 국가들이 공통된 인식을 가지고 있어 이후 지역안보주의에서 미국의 참여도 보장되어야 한다는 데 이견이 없다.

동북아 문화공동체에 있어 중국의 정체성 인식은 동북아 지역주의 정체성의 연장선상에서 형성된다. 배타적 지역주의의 개념에서 정체성이 형성된다는 것이다. 지리적 범위가 공동체 참여 국가의 선별 조건이다. 즉, 역내 국가들이 우선 고려 대상이 된다. 공동체가 확립되기 전까지 역외 국가의 참여는 배척될 것이다. 공동체가 확립되어 정상 운영되고 외연의 확장이 요구될

59) See Seng Tan, "‘Talking Their Walk’? The Evolution of Defense Regionalism in Southeast Asia," *Asian Security*, Vol. 8, No. 3, 2012, pp. 232-250. <https://doi.org/10.1080/14799855.2012.723919>

경우 역외 국가에 대해 개방할 가능성을 완전히 배제하지는 못할 것이다.⁶⁰⁾ (상해협력기구 (Shanghai Cooperation Organisation: SCO)의 경우가 선례로 작용할 수 있다.)⁶¹⁾

동북아 문화공동체의 정체성과 관련해 중국의 인식은 확고하다. 중국 정부나 중국 학계에서는 동북아지역의 지리적 특성에 의거하여 그 정체성이 결정되었다는 인식을 가지고 있다. 중국, 남북한, 일본, 러시아와 몽골 등을 포함한 동북아지역의 6개국을 주요 대상국으로 인식하고 있다. 중국의 정부 문건이나 학술 문헌에는 대만에 대한 언급이 거의 없는 것이 현실이다.

그러나 현실적으로 중국이 동북아 문화공동체에 대한 구체적인 논의를 같이 하는 국가는 제한적이다. 한국과 일본 두 나라와만 적극 논의하는 입장이다. 러시아와는 양자 차원에서 다자공동체에 대한 언급은 되고 있으나 중국과 러시아는 우선 양자 차원에서의 문화 협력의 기회를 개발하고 있는 수준이다. 몽골과는 아직까지 문화 협력 수준의 담론 정도에 그치고 있다. 중국과 몽골 정부 간에 지역 차원에서의 협력체나 공동체에 대한 구체적인 논의는 없다.

중국이 동북아 문화공동체의 논의를 한국과 일본 두 나라와만 현재 적극 개진하는 이유는 공개된 문서로 추론할 수밖에 없다. 한·중·일 3국 사이에서 동북아 문화공동체에 대한 논의가 정체성까지 이어질 수 있는 것은 세 나라 사이에서 이의 필요성에 대한 공감대를 역사, 문화, 언어 등 다양한 문화적 매개에서 찾을 수 있기 때문이다.

중국은 동북아 공동체의 정체성으로 동북아 3국의 공통된 문화의 공통된 근원을 강조한다. 즉, 유교문화권과 한자권이라는 중국 전통문화사상과 문화유산에 초점이 맞춰져 있다. 이런 문화적 배경으로 동북아 3국의 문화적 동질감, 유대감과 연대감이 자연스럽게 이 지역의 문화적 정체성을 형성한다는 논리다.

그리고 이를 위해 중국은 중화민족의 부흥이라는 기치 하에 중국의 문화 소프트 파워 구축에 박차를 가하고 있다. 다시 말해, 민족주의적 논리를 공통된 문화권으로 포장하고 있는 것이 현실이다.

중국의 문화공동체 설립 가능성의 당위성에는 당연히 중화민족사상과 중화문화의 우월성을 강조하는 내용이 내포되어 있다. 중국이 공통된 문화 인식을 지역 문화공동체의 정체성으로 강조하는 것은 동북아지역 국가가 공통된 문화 가치관과 역사관을 가질 수 있다는 자신감에서도 출발한다. 일본과의 역사문제에 있어 한국을 자기편으로 끌어들이라는 처사가 이를 방증한다.

그런데 중국의 정체성에 대한 접근 방식에는 내재적 결함을 가지고 있다. 한국과 일본 사이에서

60) William Choong, "Regionalism with Chinese Characteristics," The Strait Times, October 7, 2014.

61) Raffaello Pantucci, Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission, March 2015, pp. 1-9, https://www.uscc.gov/sites/default/files/USCC%20Testimony_Pantucci_China%20in%20Central%20Asia_March%202015.pdf (검색일: 2018년 6월 20일).

도출해내기 쉬운 공통분모가 역내 다른 국가에 적용이 불가능하기 때문이다. 중국과 동일한 역사권, 문화권, 언어권 등의 이유를 러시아와 몽골에게 같은 정체성을 공유하는 근거로 제시하는 것 자체가 설득력이 없다. 북한의 경우 주체사상 때문에 중국의 주장을 수용하기 쉽지 않을 것이다. 그러므로 동북아 문화공동체의 설립을 위해 해결되어야 할 정체성 문제는 이런 내재적 한계를 극복하는 것이 관건이다.

(2) 중국의 관심 문화공동체 및 문화공동체 참여 유도 방안

중국은 동북아 문화공동체 설립에 적극적이며 많은 관심을 가지고 있다. 문화공동체의 설립 노력이 양자든 다자 차원에서든 다양한 경로를 통해 진행되고 있다. 특히 인문외교가 중국 외교의 한 축으로 설정된 이후에는 공동선언이나 성명문 그리고 모든 정상회담의 결과물에도 이를 강조한다. 그러므로 중국의 참여를 유도하는 방안을 따로 제시할 필요가 없다.

중국이 관심을 갖는 문화공동체도 모든 지역 범위를 아우르고 있다. 전 지구적인 차원에서의 문화공동체는 이른바 '인류운명공동체'의 일환으로 내포되어 있다. 지역 차원에서는 동아시아는 물론 중앙아시아까지 이를 구현하기 위한 외교적 노력을 아끼지 않고 있다. 차지역 차원(sub-regional level)에서는 동남아와 동북아 등으로 나뉘볼 수 있다. 동남아지역에서는 ASEAN을 중심으로 인문외교를 적극 개진하고 있다. 동북아지역에서는 담론 수준에 불과하다.

우리가 동북아 문화공동체에서 주도적인 역할을 수행하기 위해서는 두 가지 임무의 수행이 요구된다. 하나는 중국 주도의 중국 문화권 논리의 확장을 중재하는 것이다. 다른 하나는 지역 국가들이 모두 공감하고 수용하고 납득할 만한 동북아 문화공동체 설립의 필요성과 당위성을 설명할 수 있는 논리 개발에 집중해야 할 것이다.

중국의 지역 문화공동체 비전과 인문외교의 명제와는 분명한 모순이 존재한다. 중국은 지구촌의 문화, 역사, 전통, 인종, 종교, 언어 등 인류의 다양성을 존중하는 기틀 위에 인류운명공동체의 설립 비전을 제시했다. 그러나 지역, 특히 차지역에서는 자신의 전통적 문화영역권을 강조하는 경향이 있다. 중국에게 문화적 관점에서 차지역의 의미는 고대부터 자신의 문화적 영향 하에 존재했던 지역으로 중국의 문화를 계승, 승계 또는 수용한 나라들로 구성되었다고 인식하고 있다.

그러나 동북아지역은 중국 인문외교의 명제와 같이 문화적 다양성이 엄연히 존재한다. 역내 국가들에게 그들이 중국 문화권이나 중국의 전통적 문화 영향 하에 오랫동안 존재했다는 논리는 설득력이 없다. 러시아와 몽골이 이에 강한 부정을 할 것이 자명하다. 일본도 이를 전격 수용할

수 있는 입장이 아니다. 우리나라도 공감할 수 있는 부분은 있겠으나 우리 국민, 특히 젊은 세대와 후세에게는 설득력이 부족할 것이다.

그러므로 동북아지역의 문화공동체 설립문제는 역내 국가들이 모두 수용하고 납득할 수 있는 철학과 사상, 비전과 원칙, 그리고 무엇보다도 논리가 필요하다. 단순히 역내 국가들이 문화를 매개로 상호 이해를 증진할 수 있고 그 기대 효과로 상호 신뢰를 증대할 수 있다는 것은 진부하다. 21세기의 정보통신시대와 세계화시대에 교류의 수단이 다양화된 상황에서 상호 이해만을 촉진하기 위한 문화공동체는 설득력이 없다.

더욱이 중국이 주장하듯 문화공동체의 파급효과 중 하나인 경제공동체의 창설에 유리하게 작용할 것이라는 논리는 어불성설이다. 경제통합은 정치통합이 이뤄진 후 최후의 통합 단계다. EU의 통합 과정이 그러해왔다. 여기서 말하는 정치통합은 비단 제도나 기구의 설립을 통합 기능적 의미의 정치통합만이 아닌 정치의식과 인식의 일치 또는 통합을 모두 일컫는다. 정치적 의식 통합이 선제적으로 이뤄져야 정치제도와 기구의 마련도 가능하다. 그 다음에 정치 또는 경제의 통합제도나 기구 마련이 논의된다.

그러나 동북아지역에는 아직까지 정치의식이나 인식에 상당히 큰 차이를 보이고 있다. 이런 상황에서 지역 문화공동체가 수렴해야 할 임무와 책임은 다음과 같다고 할 수 있다.

첫째, 동북아지역 문화공동체는 정치적인 목적과 의도를 가지고 수립되어서는 안 된다. 정치적 이해타산이 결부되면 문화 중심의 공동체가 될 수 없다. 설립도 되지 않을 것이다. 정부와 국가의 역할은 문화가 주체가 되어 문화가 외교적 기능을 발휘할 수 있는놀을 수 있는 장을 제공하고 지원하는 것에 국한되어야 할 것이다. 정부의 과도한 간섭은 정치 공방전으로 치달을 수 있기 때문이다.

둘째, 동북아 문화공동체의 목적의식을 분명히, 확고히 설정해야 한다. 역내 국가 간의 상호 이해와 신뢰 구축의 기반이 되어야 하며, 이는 정부 주도형이 아닌 정부 합의 하에 민간이나 비영리 단체가 주도해야 한다. 그리고 설립의 목적과 배경으로 역내 국가 간에 존재하고 있는 분쟁 이슈들에 대한 이해 및 해결을 위해서임을 분명히 밝혀야 한다. 정부나 정치적 개입으로 역내 국가 간의 분쟁 이슈는 해결될 수 없다. 역사문제에서 비롯된 영토분쟁과 역사에 대한 오해 및 왜곡문제 모두 역내 시민들에 의해 해결되어야 한다. 역내 시민들 간의 토론, 협의를 거쳐 인식의 일치를 도출해내면 이를 정부가 수용하는 방식으로 진행되어야 한다.

셋째, 문화공동체의 주체가 명확해야 한다. 동북아 문화공동체의 주체는 역내 국가의 시민이며 이들이 문화공동체의 설립부터 운영까지 주도해야 한다. 국가와 정부는 이를 지원하고 이들의 결과를 수용하는 지지자 역할만 수행하면 된다. 이들이 도출해낸 공통된 인식을 가지고 정부는

향후 사업을 지원하고 이를 기반으로 정치적 기구나 제도, 그리고 경제통합에 매진하면 될 것이다.

넷째, 국가와 정부는 문화공동체의 주체인 시민들에게 정치적 영향력을 발휘해서는 안 된다. 이들이 정치적 영향력에 노출되면 문화공동체는 정치적 영향력 확대를 위한 경합의 장으로 변질될 수 있다. 시민사회가 역내 분쟁 문제를 인문학적으로 해결할 수 있도록 지원해야 한다. 설상 이들의 해결 방안이 국가와 정부의 정치적 가치에 반해도 수용해야 할 것이다.

마지막으로 역내 국가의 시민이 문화공동체의 설립에 대한 비전, 철학, 사상과 목적 개발 사업에 주된 참여자로 참여해야 한다. 이들 사이에 공유된 비전, 철학, 사상이 수용되면 그 목적도 명확해질 것이다. 이질감보다는 동질감과 유대감이 더 강화된 상황에서 문화공동체의 목적의식이 더 명확해지는 결과를 유발할 수 있다. 그러므로 동북아 문화공동체가 풀뿌리 민주주의처럼 ‘밑에서 위로’ 방식으로 발전해 나갈 수 있도록 역내 국가와 정부가 합의해야 한다.

라. 소결: 동북아 문화 공동체 형성 방안과 한반도 평화통일에 함의

한반도 통일은 주변국의 정치, 경제, 군사, 안보, 역사 및 문화 이익에 지대한 영향을 미치는 사건이 될 것이다. 이들 영역에서 일어날 지각변동은 근본적인 질서의 변화와 체제의 변환이라는 의미를 내포한다. 이런 의미 때문에 주변국이 한반도 통일에 적극 찬성하지 못한다. 다시 말해 한반도 통일로 말미암아 발생하는 지각변동의 후과에 대한 과도한 우려 때문에 주변국들은 대책 마련에 매우 소극적인 자세로 임해왔다. 즉, 한반도 통일 이후의 지역질서 변화에 대한 논의를 터부시해왔다.

한반도 통일의 주된 당사국으로서 한국은 지역 공동체 논의에 있어 미래지향적인 의제에 대한 논의를 주도하는 임무와 역할을 수행해야 한다. 작금에 당면한 현안과 도전 과제의 해결 방안에 대한 논의도 필요하다. 그러나 이들 공동체가 지향하는 바가 미래이기 때문에 한반도 통일문제에서도 공동체가 나아가야 할 방향과 역할에 대한 진심어린 논의가 요구된다.

특히 문화공동체는 역내 국가와 국민들 간의 교류를 통해 상호 이해 증진을 최대 목표로 한다. 이런 목표에는 한반도 통일로 역내 질서의 대변혁에 대한 우려를 불식시켜주는 것도 포함시켜야 하는 것이 우리 정부와 국민의 책임이고 의무라고 할 수 있겠다. 그렇다고 현안과 당면과제를 무시하고 통일에 매몰되어서는 안 된다. 대신 단기적인 문제를 해결하는 데도 적극적으로 임하면서 역내 국가와 국민의 신뢰를 확보한 후 우리 미래의 꿈인 한반도 통일의 구현을 위한 설득을 시도해야 한다.

동북아 문화공동체는 향후 한반도 통일을 대비하기 위한 역내 국가와 국민의 논의의 장으로

활용해야 한다. 문화공동체는 역내 국가의 역사적 인식과 문화적 특성에 대한 이해 증진을 통해 미래에 역내 국가와 국민이 더 화합하며 조화롭게 살 수 있을까를 고민하는 협력체가 되어야 한다. 이런 맥락에서 한반도 분단의 역사적 연유와 한반도 고유의 정체성을 역내 국가와 국민에게 알리는 것이 중요하다. 그러나 분단의 책임론에 과도하게 집중하는 것은 금물이다. 이에 매몰되면 동북아 문화공동체가 책임 전가의 장으로 잘못 변질될 수 있기 때문이다.

동북아 문화공동체는 미래 한반도 통일의 밑그림을 그리는 장이 되어야 한다. 이의 전제 조건은 한반도가 주변국의 신뢰를 획득하는 것이다. 한반도와 주변국 간의 신뢰도가 높지 않고 신뢰 구축 기제가 존재하지 않은 상황에서 가장 효과적이고 효율적인 접근은 문화이고 인문학적 접근이다. 그러나 이 같은 수단에 의존하면서 문화적 우월주의나 왜곡된 인문학적 접근 방법은 최대한 피해야 할 것이다. 이를 위해 한반도 통일의 염원을 담은 우리의 메시지는 ‘다양성에서 일치점’을 모색하는 것이 되어야 한다.

그 누구의 문화가 더 우월한지 그리고 문화가 어디에서 창시되고 발원했는지가 중요한 것이 아니다. 우리가 이를 공유하고 보존하고 있다는 사실만으로도 인문학적 정서와 문화 영역에서 동질감을 가지고 있다. 이를 계승하는 과정에서 국가의 대내외적인 상황 변화에 따라 지역의 공통된 문화와 전통이 변할 수 있었다는 사실을 인정하는 것이 필요하다. 이러한 인정을 전제로 역내 국가와 국민의 화합과 신뢰를 다질 수 있을 것이다.

동북아 문화공동체가 한반도 통일에 유리한 여건과 환경을 조성하고 긍정적인 역할과 기능을 하기 위해서 다음과 같은 정책 제언을 한다.

첫째, 정부의 과도한 개입과 간여로 지역 문화공동체의 정치화를 최소화해야 한다. 지역 문화공동체는 시민사회와 시민이 주된 행위체가 되어야 한다. 정부의 개입과 간여는 문화교류 및 협력 활동을 저해하는 주된 요인이 되었다. 앞서 봤듯이 역내 국가 간의 정부나 민간 차원의 문화교류 활동이 정치적인 이유로 중단되었던 적이 많았다. 비정치 분야에서의 시민사회와 시민의 인문학적 교류는 정치의 영향에서 자유로워야 한다. 사회적으로 구성되고 사회적으로 유지되어야 하는 문화 활동이다. 이런 활동의 자유를 정부와 국가가 보장하는 것이 국가가 할 의무와 책임이다. 한국과 일본 친구 사이에서 자주 오고가는 “정부만 못 지내지 우리끼리 잘 지내는데”라는 농담의 의미를 상기할 필요가 있다.

둘째, 사회통합이론을 위한 공동연구와 정체성 확립을 위한 교육프로그램을 운영하는 데 있어 정부의 무작위적 영역 및 분야 확대와 지원은 지양되어야 한다. 앞서 봤듯이 한중 인문교류를 위한 항목이 69개를 초과했다. 물론 문화 영역이 광범위하고 다양한 요소를 내재하고 있어 이해가 되는 부분이다. 그러나 앞서 언급한 사회통합이론과 정체성도 확립되지 않은 상황에서 문어발식,

백화점식의 교류프로그램을 운영하는 것은 결실이 없다. 만남의 장 이상의 의미를 찾기가 어렵다. 정체성이 결여된 상황에서 청소년 교류프로그램을 장려하는 것도 어불성설이다. 오히려 문화우월주의나 민족주의를 더 함양시킬 수 있는 역효과를 불러일으킬 수 있다. 이를 위해 실질적인 연구와 프로그램 운영을 위한 몇 개의 시민단체 및 분야별 단체를 지정하는 것이 바람직하다.

셋째, 동북아 문화공동체 설립의 당위성에 대한 전면적인 재발굴이 필요하다. 지금까지 동북아 문화공동체 설립의 당위성은 유교 문화권, 한자권 등 문화적 동질성과 역사 공유 등에서 찾았다. 그러나 동북아 문화공동체가 미래지향적이어야 하는 본질과 목표를 고려하면 이런 당위성이 미래 세대에 설득력이 있을지를 심각하게 고민해야 할 것이다. 동북아시아 국가들은 근현대화를 거치면서 역사적 경험도 다르고, 서로에 대한 인식에도 차이가 형성되었다. 그리고 민주주의와 사회주의, 공산주의를 수용하면서 역내 국가와 국민의 전통적인 가치관에도 본질적인 변화가 있었다. 이런 환경 속에서 자란 미래 세대들에게 유교나 한자 문화권이나 역내 다른 국가와 역사를 공유한다는 설명은 설득력이 없다. 그러므로 이제는 새로운 당위성을 모색할 때다. 정부 차원에서는 기존의 당위성으로 정치적 설득력을 발휘할 수 있겠으나 이는 정부 차원에 제한되어야 한다. 정부가 이를 가지고 시민과 미래 세대를 설득하려 나서는 오히려 역효과를 피하기 어렵다.

넷째, 국내법 정비, 관할 기관의 체계적 운영과 외교 영사문제 해결이 요구된다. 자유로운 교류와 활동의 보장을 위해 근본적으로 해결되어야 할 사안이다. 정부가 최소로 해줄 수 있는 부분이다. 정부는 국제교류 사업을 위한 규제와 제약을 최대한 완화해야 한다. 시설과 공간의 확충은 물론 자유로운 이용을 보장해야 하는 동시에 자유로운 이동과 활동을 위한 법적 보장이 필요하다. 특히 대외적인 교류를 위해 영사문제에서 가장 큰 애로사항이 비자문제다. 일례로, 중국과의 비자문제는 우리 국민에게 불리하고 불평등한 상황이다. 중국인들은 다년(5년)의 복수 비자를 취득할 수 있는 반면 우리 국민은 1년 유효의 복수 비자나 단수 비자밖에 취득하지 못한다. 금액도 불평등하게 책정되어 있다. 또한 문화교류는 많은 장비와 자료를 요구한다. 이의 통관절차는 이송, 운반 등의 영역에서도 정부 간의 공조체제를 모색해야 한다. 또한 원활한 소통을 위해 다양한 사회망(SNS)이 구축되어야 하는데 일부 지역 및 국가에서는 제한되어 있다. 이 밖에 역내 국가들의 원활한 소통과 교류를 위한 정보와 자료에 대한 접근 용이성을 증강할 수 있는 대책 마련이 필요하다. 본 보고서를 쓰면서 가장 큰 애로사항이 담당 부처가 불명확하고 부처의 자료를 갱신하지 않은 것이었다.

마지막으로 우후죽순으로 생겨나는 정부와 지방정부 간의 조직과 기구의 정비가 필요하다. 지방자치제시대에 지방자치단체의 대외교류가 제약을 받아서도 안 되지만 통합적인 관리체계에

서 벗어나 활동의 내용이나 성격 또는 영역이 중복되거나 중첩되는 것은 지양되어야 한다. 특히 국가 차원과 지방 차원에서 문화교류 활동의 명칭을 구분해서 사용해야 한다. 국가와 지방 차원에서 하는 모든 행사가 ‘한중’, ‘한일’ 등으로 포장되어서는 안 된다. 국가는 한일, 한중으로 표기할 수 있지만 지방자치단체의 교류 활동은 이를 자제해야 통합적인 관리가 가능할 것이다.

2 일본

가. 일본의 지정학적·역사적·문화적 특징

(1) 일본의 지정학적 특징

일본은 지정학적으로 봤을 때 국토가 좁고 자원이 빈약하기 때문에 에너지부터 원료까지 막대한 자원을 수입해서 원료에 부가가치를 붙여 제품을 생산하고 다시 세계시장에 수출하는 통상국가 길을 걷지 않을 수 없었다. 따라서 전전(戰前) 기간에 이시바시 단잔(石橋湛山)을 중심으로 한 ‘소(小)일본주의자’들은 일본이 군국주의로 나아가지 말고 통상국가로서 ‘소일본주의’를 주장하였다. 제2차 세계대전 패전 이후 전후(戰後)가 시작되면서 수상이 된 요시다 시게루(吉田茂)는 당시 피폐해진 일본의 상황에서 ‘통상국가’의 노선을 제시하였다. 즉 안보는 미일안보조약에 의존하고 일본은 오로지 경제발전(부흥)에 힘쓰는다는 ‘요시다 노선’을 제시한 것인데 이는 일본의 전후 통상국가의 모델을 나타낸 것이다.

또한 일본은 지정학적으로 동북아에서 해양세력이 대륙진출을 하기 위한 배후기지로 인식된다. 일본 열도는 동북아시아 대륙의 배후에 있어서 있는데다가 해양세력의 배가 정박하기 좋도록 되어 있다. 그래서 일본은 제2차 세계대전에서 패한 이후에도 미국의 군사기지가 다수 주둔하고 있는 상황이다

메이지유신 이후 일본은 대륙진출을 모색하는 가운데 1890년 야마가타 아리토모(山縣有朋)는 일본의 대외정책에 주권선과 이익선 개념을 도입하고 주권선을 지키기 위해 이익선의 통제를 확보하는 방향으로 나아갈 것을 주장하였다. 이러한 ‘동심원적 확대’를 내포한 주장은 독일 하우스호퍼의 생활권 이론과 매우 닮아 있다. 그리고 이러한 일본의 주권선과 이익선 개념은 사이고 다카모리(西郷隆盛)로 인해 촉발된 ‘정한론’ 논쟁에서도 일본의 조선 침략을 정당화하는 이론으로

반영되었고, 1930년대 군국주의 일본이 만주국을 설립하고 중일전쟁을 일으키는 원인이 되었다.

한편, 일본 입장에서 한반도는 일본 열도를 향해 있는 ‘단도의 끝’으로 인식하는 경향이 강하며, 일본에 적대적인 한반도가 언제든지 일본에 위협적인 존재가 될 수 있다고 생각했다. 소위 ‘부산 적기론(釜山赤旗論)’, 즉 한국이 공산화되면 일본도 위험하다는 인식이 팽배해 있어 냉전기에는 일본 정계에서 안보 측면에서 한국을 도와야 한다는 견해가 있었다. 여기에 미국 또한 공산 중국을 견제하기 위해 한·일 안보벨트를 필요로 하고 있어 한·미·일 안보 협력의 이해가 일치하고 있었다. 이러한 인식 형성에는 섬나라 특유의 폐쇄적인 경향에서 외부의 존재를 적으로 생각하는 인식이 강하게 영향을 끼쳤음을 나타낸다.

(2) 일본의 역사적 특징

일본은 7세기에 천황을 중심으로 하는 국가체제가 형성되었다. 하지만 19세기 메이지유신 전까지 실권은 천황이 아닌 귀족 혹은 무사세력을 대표하는 장군이 천황을 대신하여 장악하였다. 일본의 국가체제가 형성되는 과정에서 일본 지배층은 중국이나 한반도 문화를 수입하였고, 이러한 선진 문화는 권력 강화 및 국가 이데올로기 형성에 많은 영향을 주었다. 이러한 가운데 9세기부터는 귀족문화의 발달과 함께 일본의 독자적인 문화가 성장하면서 생활이나 문화의 일본화가 진행되었다.

일본은 1192년 미나모토노 요리토모(源頼朝)가 가마쿠라(鎌倉)에 막부를 열면서 이 때부터 본격적인 무사의 시대가 시작되었다. 이후 무로마치 막부(室町幕府)를 거쳐 일본은 전국시대에 돌입하였고, 100여년에 걸친 전란의 시대를 평정한 것이 도쿠가와 이에야스(徳川家康)였다. 도쿠가와가는 1603년 에도(江戸, 지금의 도쿄)에 막부를 열고 260년에 걸친 장기 집권의 기초를 다졌다. 에도 막부는 전국의 1/4의 토지를 장악하여 교묘하게 다이묘(大名, 지방영주)를 통제하였다.

에도 막부는 쇄국정책을 시행하면서 서양과의 교류를 금지하였다. 하지만 유일하게 나가사키(長崎)를 개방해서 중국 상인과 네덜란드인의 출입과 교역을 허락하였다. 네덜란드를 통해 의학, 물리학, 천문학 등 ‘난학(蘭學)’이라 불리는 서양의 학문을 받아들였다. 이후 에도 막부는 1853년 미국 페리(Matthew Calbraith Perry) 제독의 내항으로 쇄국체제를 버리면서 개항을 하게 되었다. 에도 막부를 대신하여 1868년에 성립된 메이지 정부는 중앙집권체제를 구축하여 국가주도형 근대화를 추진하였다. 이와 같은 움직임 속에서 일본인 사이에는 아시아 열시 풍조도 생겨, 그것이 군국주의와 결탁해서 조선, 중국으로의 침략을 일으키게 된다. 일본은 만주사변, 중일전쟁, 그리고 태평양전쟁을 연이어 벌이다가 1945년에 패전을 맞이하였다.

패전 이후 일본은 미국 연합국최고사령부(General Headquarters of Supreme Commander for the Allied Powers: GHQ)가 도입한 비군사화, 민주주의를 받아들이면서 군국주의를 부정하고 민주주의 국가로 재탄생하게 되었다. 그리고 냉전 기간에는 서방 세계의 일원으로 미일동맹에 기반한 역할에 충실하였고, 냉전 이후에는 중국의 부상 및 북한의 위협에 대응하기 위해 글로벌 및 지역 차원의 역할 증대로 나아가고 있다.

한편, 일본은 한국과 달리 지방분권적 경향이 강하다. 이는 역사적으로 에도 막부부터 계속된 지방의 '국가'가 인정되는 사회적 성향이 유지되어 왔고, 비록 메이지유신 이후 중앙집권적 요소가 강화되었지만, 다시 패전 이후 민주주의와 함께 지방자치가 인정되고 자치체에 의한 정치가 매우 안정적으로 유지되었다. 따라서 일본은 지방 특유의 문화가 발달하였고, 해외에도 지방 자치체가 그 지역의 문화를 소개하는 프로그램이 소개되고 있다.⁶²⁾

(3) 일본의 문화적 특징

섬나라 일본은 외부의 침입은 많지 않았지만, 대신에 자연재해가 많다. 일본은 섬으로 이루어진 나라이기 때문에 일본 열도를 벗어나서 도망칠 곳이 없다. 그래서 모두 죽든지 아니면 모두 살든지 '전부가 아니면 전부' 인식이 있다. 여러 차례의 역사적인 경험으로 일본인들은 최대한 다른 사람의 삶을 간섭하지 않는 방법으로 모두가 조화롭게 사는 길을 모색하였다.

이러한 가운데 일본인의 정체성을 이루는 핵심가치는 '화(和)'라고 할 수 있다. '화'는 일본인의 정신이자 삶의 방식이다. '화'는 말 그대로 사람 사이의 조화로운 관계를 증시하는 가치관이다. 그것이 가정, 기업, 사회에서 일본인을 이끄는 철학이기 때문이다.

'화'는 일본인의 집단적 자아를 강화하는 요소이다. 일본인은 개인보다 집단을 더 중시하는데 크고 작은 집단 속에서 편안함을 느끼며 강한 소속감을 갖는다. 따라서 자신의 주장을 내세우기 보다는 소속된 집단의 결정에 따르는데, 일본인이 법과 규정을 절대시하는 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 일본인의 집단적 자아는 위계질서 속에서 작동한다. 즉, 집단의 위계 속에서 뚜렷한 지위를 갖는데 집, 학교, 직장, 심지어 거래 관계에서도 지위 구분이 명확하다. 하지만 위계질서에 근거한 집단 내부의 '화'가 외부에 대해서는 배타성을 표출하기도 한다. '집단적 자위권'이 주변국의 우려에도 불구하고 일사천리로 추진되는 것을 봐도 알 수 있다. 일본 내에서도 평화헌법에 반하는 아베 정부의 안보정책에 저항하는 시민사회의 목소리도 있지만, 일본의 힘을 과시하려는

62) 한국 내에도 일본 각 도도부현(都道府県)의 서울사무소가 파견되어 있다.

집단적 욕구도 표출되고 있다.⁶³⁾ 이와 같이 ‘화’는 일본인의 정신문화를 이루며 개개인과 집단적 차이의 모순된 이중성이 공존할 수 있게 했다. 또한 중국이나 서양의 제도와 문물을 모방하고 이를 바탕으로 일본적인 것을 창출하는 데 기여하였다.⁶⁴⁾

한편, 가토 슈이치(加藤周一)는 일본문화를 한마디로 ‘잡종문화’로 정의한다.⁶⁵⁾ 가토는 “일본의 문화 문제는 일본의 문화가 잡종적이라는 사실을 인정하는 것으로 시작하고, 그 사실에 적극적인 의미를 발견하는 것으로 끝난다”라고 말하며, 순수한 서양 문화와 비교해서 일본의 문화를 ‘전통을 기반으로 한 잡종문화’라고 정의한다. 그리고 일본의 잡종문화의 특징을 대표적으로 3가지를 들고 있다.

첫째, 경쟁적인 집단주의이다. ‘이에(家)’, ‘무라(村)’로 대표되는 일본 집단주의는 순응성, 의견 일치가 이상적이라고 생각하며 집단 내부 구조가 엄격한 상하 관계로 이루어지고, 집단 간 및 집단 내 경쟁이 심하다는 특징이 있다. 둘째, 현세주의이다. 일본은 실용적 기술주의, 향락주의, 미의식 추구 등 강한 문화적 특징을 가진다.

셋째, 외부적인 형식주의와 극단적 주관주의이다. 이러한 대표적 사례는 에도시대에 지속되었던 채국주의와 함께 외국 문화 수입의 개방성을 들 수 있다.

또한 일본의 잡종문화를 각 지역으로부터의 혼합된 문화의 결정체로 볼 수 있다. 즉, 한반도를 경유한 중국의 대륙문화, 폴리네시아 등 남방으로부터의 해양문화, 러시아 등 북방을 통한 문화 등이 일본 문화에 다양하게 영향을 주었다는 것이다.

이와 같이 다양한 지역, 종교, 사람이 교류하고 생활하면서 일본문화는 ‘화’의 전통을 지켜나가면서 일본 고유의 문화를 발전시켜 나갔다고 평가할 수 있다.

나. 일본의 동북아 국가에 대한 인식, 교류 현황 및 동북아 문화공동체 논의 현황

(1) 일본의 동북아 국가에 대한 인식

동북아지역에서 일본과 주변국 간에는 ‘협력’과 ‘갈등’이 혼재하고 있다. 특히 정치면에서는 일본의 보수우경화 경향과 더불어 영토 및 역사문제를 둘러싼 ‘갈등’이 증폭되고 있다. 일본은 한국과 독도문제, 중국과 센카쿠제도문제, 러시아와 북방영토문제와 같은 영토를 둘러싼 갈등이 존재한다. 그러면서도 독도문제를 분쟁지역화하려고 하면서도 실효 지배하고 있는 센카쿠제도는

63) 조용택, 『제국의 역습 진격의 일본』 (서울: 북클라우드, 2015), pp.36~37.

64) 조용택, 『제국의 역습 진격의 일본』, p.37.

65) 加藤周一, 『雑種文化: 日本の小さな希望』 (東京: 講談社, 1974).

현상유지를 추구하고 있으며, 북방영토는 러시아와 대화 및 협상을 통해 돌려받으려고 한다. 또한 위안부문제, 일본 역사 교과서 기술문제 등 과거사 문제 해결에 소극적인 일본 정부의 태도는 한국과 중국의 눈에서 봤을 때 역사를 기억하지 못하고 사과할 줄 모르는 일본의 이미지를 강화시키고 있다. 이러한 일본과 주변국 간 정치적 갈등은 북한의 핵/미사일문제와 중국의 군사적 부상과 같은 동북아 안보환경이 급격히 변화하고 있는 상황에서 협력의 가능성을 계속해서 제한하고 있다.⁶⁶⁾

한편, 일본의 실용주의에 바탕을 둔 우수한 기술은 동북아지역의 여러 문제를 해결하는 데 많은 도움을 주고 있으며 동북아 각국이 적극적으로 일본의 기술을 받아들일려고 한다. 예를 들어 일본의 환경 관련 기술은 동북아 각국이 환경문제를 심각하게 인식하면서 일본과의 협력을 모색하게 만들고 있다. 특히 중국은 환경문제와 관련된 일본 기술 도입에 매우 적극적이며, 일본 역시 2000년대 중반 정부개발원조(ODA) 중단 이후에도 환경문제와 관련된 일본 기술 제공에 적극적으로 대응하고 있다. 그리고 일본이 정치면에서 한국, 중국과 갈등 관계 속에 정상회담이 계속해서 열리지 못하는 상황에서도 거의 유일하게 ‘한·중·일 환경장관회의(Tripartite Environment Ministers Meeting: TEMM)’는 꾸준히 개최되고 있다. 한·중·일 환경장관회의는 한·중·일이 공통으로 직면하고 있는 환경문제, 예를 들어 미세먼지 등 각종 환경 현안에 대해 논의하고 대책을 모색하는 장으로 활용되고 있다.

전후 일본은 국제사회에 대한 공헌을 표방하면서도 군사 및 안보 측면에서는 ‘평화헌법’과 국내 여론 때문에 적극적인 활동 및 원조가 가능하지 못했다. 그러면서 동북아 주변국에 대한 전후배상 차원에서 경제자금 지원 및 ODA를 중심으로 한국, 중국, 대만, 몽골 등의 경제발전에 공헌하였다.

한편, 일본은 아시아 최고의 문화 선진국이라는 자부심을 갖고 있다. 앞서 얘기했듯이 일본은 섬나라라는 지리적 특성에 따라 여유롭게 자신만의 세계관을 구축하면서 외부세계를 방관자적인 시선으로 관망할 수 있었다. 일본은 독자적이지만 한편으로는 서구 문물을 받아들이는 데 적극적이었다.

일본은 가장 적극적으로 서양 문물을 받아들인 나라임에도 예로부터 내려오는 전통이나 문화를 매우 잘 유지하고 있다. 이는 메이지유신 이후 전통 문화에 대한 쇄신운동이 거세게 일어났지만 한국이나 중국 등 주변국보다 전통 문화에 대한 재인식도 빠르게 정립되었기 때문이다. 이러한

66) 서승원은 냉전 해체 이후 한일 양국이 직면한 동아시아의 지정학적 지형을 강대국 간 힘의 진공, 지역 질서에 관한 이념의 진공, 동맹국 간 신뢰의 진공, 그리고 주요국 간 과거사 인식의 진공이라고 하는 복합적 진공상태로 설명한다. 서승원, “21세기 동아시아 지정학과 한일 안보협력: 수렴되는 중견국의 외교안보적 선택,” 『일본연구』, 제15집 (2011), p.397.

점들이 서양으로 역수출되었고 일본이라는 나라에 대한 확고한 이미지와 긍정적인 인식을 갖게 만들었다.

(2) 일본의 문화교류 현황

(가) 일·한 관계 및 교류 현황

한일 양국 간 우호관계의 발전은 21세기 평화와 번영의 한반도시대를 열어 나가는 데에 매우 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 올바른 역사 인식에 기반을 둔 ‘한일관계의 안정적 발전’을 도모할 필요가 있다.

한일관계는 1965년 수교 이래 전반적으로 협력 관계가 꾸준히 진전되었으나, 제2차 아베 정권 집권(2012.12.26.) 이후 역사 퇴행적 도발 행보가 동시다발적으로 진행되었다. 문재인 정부는 관계 개선·악화가 반복되어 온 과거 한일관계의 악순환을 차단하기 위해 역사문제와 안보, 경제 문제 등을 분리해서 대응하는 ‘투 트랙’ 전략에 기반한 ‘한일관계의 안정적 발전’이라는 일관된 입장을 표명하고 있다.

일본 정부는 매년 ‘외교에 관한 여론 조사’를 실시하고 있으며, 그 중에는 주변국에 대한 친근감에 대한 항목이 포함되어 있다. 2000년대 한류가 시작되기 전에는 한국에 대해 친근감을 느끼는 사람보다는 느끼지 않는 사람이 항상 많았다. 하지만 1999년을 기점으로 친근감을 느끼는 사람(48.3%)이 친근감을 느끼지 않는 사람(46.3%)을 역전하였다. 이후 한국에 친근감을 느낀다고 대답하는 일본인은 항상 50%를 넘었고, 2009년에는 63.1%로 최고점을 기록하였다. 하지만 이명박 대통령의 독도 방문 이후 한국에 대한 부정적인 여론이 형성되면서 2012년 10월 조사에서는 이러한 수치가 역전되어 친근감을 느끼지 않는 사람이 59%가 되었다. 2016년 3월 조사에 따르면 한국에 친근감을 느끼지 않는 사람은 64.7%에 달한다.⁶⁷⁾

한일 간 인적 교류는 1965년 한일 국교정상화 당시에 불과 1만 명에 불과했으나, 방한 일본인 수는 1999년 200만 명을 넘어선 이후 매년 230만 명대를 유지해오다가 2009년부터 300만 명대를 돌파하였다. 2012년에는 352만 명으로 방한 일본인 관광객 수 최다를 기록하기도 하였으나, 이명박 대통령의 독도 방문 이후 감소 추세로 전환되면서 2015년 184만명까지 내려갔다가 2016년에 다시 증가해서 230만 명이 한국을 방문하였다. 방일 한국인 수는 엔 환율 및 세계경제 상황 등에 따라 등락이 많은 편이나 1999년 이후 꾸준히 1위를 유지하고 있다. 여기에는 2006년부터 일본 입국 비자면제, 엔화 환율 하락 및 항공편 확충 등으로 방일 한국인이 대폭 증가한

67) 강태웅, “한류(韓流)에서 인류(人流)로: 한일간 사회문화교류 현황 소개와 한일 협력 가능성 모색,” 『한·중·일 관계의 현황과 동북아 평화협력 전망』, 현대일본학회·현대중국학회 공동학술회의(2018.5.11), p.13.

이후 꾸준히 200만 명대를 유지하다가 최근 2017년에는 714만 명으로 폭발적으로 증가하였다. 한국인의 일본 방문 증가에는 물가상승과 국내 관광 콘텐츠의 부족, 원화 강세와 같은 요인이 작용하였다. 최근에는 일본의 인력 부족과 한국의 취업난이 서로의 취약한 부분을 보완하고 있다.⁶⁸⁾ 특징적인 것은 일본인의 한국 방문 수치가 한일관계에 민감하게 반응하는 반면, 한국인의 일본 방문은 한일관계 변화에 그다지 영향을 받지 않고 꾸준히 증가한다는 점이다.⁶⁹⁾

한국을 방문한 일본인 수는 2012년 351만 8,792명을 정점으로 2015년까지 3년 연속으로 감소했다. 이것은 이명박 전 대통령의 독도 방문을 계기로 한 정치적인 한일관계 악화가 방한 일본인 감소 원인의 하나로 간주된다. 2005년부터 2007년에도 방한 일본인수가 감소 추세를 보였는데, 이 역시 2004년 1월 1일 및 2005년 10월 17일에 고이즈미(小泉純一郎) 전 총리가 야스쿠니 신사를 참배했고, 2005년 3월 16일에 일본에서 '다케시마의 날'을 제정하는 등 일본에서 한국을 자극하는 문제가 발생함으로써 한국에서 반발이 일어나 양국 관계가 악화되던 시기라고 볼 수 있다. 최근에는 일본인의 한국 방문자수가 다시 회복해 가고 있지만, 이 배경에는 새로운 K-pop 그룹의 일본 진출 등으로 인하여 한국 화장품, 패션과 같은 소비재가 일본에서 인기를 얻고 있는 것 등을 비롯하여 문화적 교류 확대가 요인이라고 할 수 있다.⁷⁰⁾

일본의 대중문화는 동아시아 곳곳에 영향을 미쳤지만, 1990년대 후반까지 한국에서는 공식적인 유통이 금지되어 있었다. 하지만 실제로는 1960년대부터 일본에서 발행된 만화나 소설, 학술 서적 등이 서점에 대놓고 돌아다니고 있었고, 일본 가수의 음반도 불법적으로 퍼지기도 하였다. 심지어 국내 주요 지상파 방송사는 일본 방송 프로그램을 암암리에 사용하거나 어린이 시간대에 일본 만화영화를 정기적으로 방영하였다.

한일 간의 문화교류로 대표적인 사례는 '한일 축제한마당'이다. 한일 국교정상화 40주년 기념 '한일 우정의 해 2005'를 계기로 형성된 양국 간 문화교류 증진의 모멘텀을 지속적으로 유지하고, 풀뿌리 차원의 교류를 활성화하기 위해 2005년부터 2008년까지 매년 서울에서 '한일 축제한마당'이 개최되었다. '한일 축제한마당'은 한일 민간 인사들이 주축이 된 '축제한마당 실행위원회'가 주관하고, 일본 정부가 측면 지원하는 행사로, 양국 청소년, 지자체 문화예술단체 등이 참여하는 거리문화축제 형식으로 개최되었다. 2009년 9월부터는 '한일 축제한마당' 행사를 양국이 상대국의 수도에서 동시에 개최한 것을 시작으로 2014년 9월부터 매년 동일한 형식으로 개최되고 있다.⁷¹⁾

68) 후카호리 스즈카·오테현, "한·일 인적교류에 관한 연구: 고교생교류 사업 사례를 중심으로," 『일본공간』, 제23호 (2018), p.133.

69) 강태웅, "한류(韓流)에서 인류(人流)로: 한일간 사회문화교류 현황 소개와 한일 협력 가능성 모색," p.11.

70) 후카호리 스즈카·오테현, "한·일 인적교류에 관한 연구: 고교생교류 사업 사례를 중심으로," pp.139~140.

71) 외교부, 『2017 일본 개황』(서울: 외교부, 2017), p.168.

또한 한·중·일 3국 간 문화교류도 진행되고 있는데 대표적으로 ‘한·일·중 문화서틀사업’이 있다. ‘한·일·중 문화서틀사업’은 2002년 한일 월드컵의 성공적 개최를 계기로, 한·일·중 3국이 역내 문화 분야 협력을 보다 체계적이고 효과적으로 발전시키기 위해 정부와 민간이 함께 참여하는 종합적 문화교류 행사를 기획하고 시행하였다. 2007년 1월 한·일·중 3국 정상은 2007년을 ‘한·일·중 문화교류의 해’로 지정하고, 6월 3일 한·일·중 외교장관회담에서 3국 외교장관은 3국 정부와 민간이 공동으로 참여하여 매년 문화행사를 개최하는 ‘한·일·중 문화서틀사업’ 추진에 합의하였다. 그 결과 2007년 10월 제1차 사업 개최 이후 매년 정례적으로 한·일·중 3국의 문화를 공유할 수 있는 행사를 개최하고 있다. 한국 정부는 한·일·중 3국간의 문화교류 확대가 동북아지역의 평화와 화합을 이루어낼 수 있는 중요한 동력이 될 수 있다는 기대 아래 앞으로도 3국 간 문화협력을 지속적으로 전개해 나갈 계획이다.⁷²⁾

최근 한일 간 문화교류는 무엇보다 대중문화를 중심으로 전개되었다. 1980년대 조용필이 일본에 진출하였고, NHK 연말 프로그램인 ‘홍백가합전’에 4년 연속으로 출연하기도 하였다. 이후 본격적으로 한일 간 대중문화교류가 시작된 것은 1998년 김대중-오부치 공동선언(정식명칭은 ‘21세기 새로운 한일 파트너십 공동선언’) 이후 한국이 일본의 대중문화를 개방하면서 일본에서 한국 문화를 받아들이기 쉬운 여건이 마련되었다. 즉, 김대중 대통령은 1998년 10월 국빈 방일시 ‘단계적이지도 상당한 속도’의 일본 대중문화 개방 방침을 천명하였다. 이에 따라 1998년 10월부터 총 4차례에 걸쳐 대중문화 개방이 실시되었고, 현재는 방송 분야 일부를 제외하고 대부분이 개방 완료된 상태이다.

2018년은 김대중 대통령과 일본 오부치 게이조(小渕恵三) 총리 간 ‘21세기 새로운 한일 파트너십 선언’ 20주년을 맞이하는 해이다. 1998년 김대중 대통령은 당시 많은 사람들의 걱정에도 불구하고 일본문화의 개방을 결정하였다. 한일 간의 역사 속에서 문화개방이라는 것은 쉬운 결정은 아니었다.⁷³⁾ 문화산업은 돈과 관련된 것이며 국가 경쟁력의 문제와도 관계가 있기 때문에, 당시 한국 여론의 85% 이상이 문화개방에 반대하고 있었다. 그러나 지금 뒤돌아보면 이 결단은 오히려 한국의 대중음악과 드라마가 일본시장을 압도적으로 장악하는 계기를 마련했다고 할 수 있다.⁷⁴⁾

2002년 한일 월드컵 공동 개최는 한국에 대한 일본 국민들의 관심을 더욱 증폭시켰고, 마침

72) 외교부, 『2017 일본 개황』, p.169.

73) 최상용 전 주일한국대사는 김대중 대통령에게 한일 양국 간 문화교류를 ‘(온갖 국내 여론의 반대에도 불구하고) 서로를 배우는(이해하는) 과정’이라고 설득하였다고 회고한다. 김대중-오부치 공동선언 20주년 기념 현대일본학회 하계학술회의 ‘한일 파트너십 공동선언의 평가와 전망’(2018년 8월 21일, 평창 알펜시아 컨벤션 센터)에서 최상용 전 주일한국대사의 기념축사 중에서 발췌.

74) 후카호리 스즈카·오테현, “한·일 인적교류에 관한 연구: 고교생교류 사업 사례를 중심으로,” p.155.

일본에 소개된 드라마 ‘겨울연가’는 사회적 열풍을 일으키며 본격적인 한류 붐을 형성하는 계기가 되었다. 이 시기를 ‘1차 한류’라고 부를 수 있다. 2차 한류는 2010년부터로, 이때 ‘카라’와 ‘소녀시대’를 필두로 걸그룹이 일본에 진출하였다. 1차 한류 대상이 중장년 일본 여성이었다면, 2차 한류는 청년층에까지 대상이 확대되었다. 하지만 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문 이후 한류의 기세는 크게 꺾였다.

최근 들어 3차 한류가 불고 있다는 현지 이야기가 있다. 대부분의 일본인이 네이버(NAVER)의 라인(LINE)을 이용하고 있는 상황에서 한국 드라마, 영화, 노래를 인터넷 상에서 어렵지 않게 구할 수 있다. 즉 기존 한류가 일간지나 지상파와 같은 주요 언론이 한류의 플랫폼이었다면, 3차 한류는 인터넷이라는 것이다.⁷⁵⁾

(나) 일·중 관계 및 교류 현황

일중 관계는 일본 입장에서 가장 중요한 양국 관계 중 하나이다. 아시아태평양지역의 안정과 번영을 위해서는 중국의 건설적인 역할이 필요하다는 인식 아래 대국적 관점에서 구체적 협력 및 교류의 추진에 따라 중일 간의 ‘전략적 호혜관계’의 발전을 꾀함과 동시에 법의 지배에 기초해서 자유롭고 개방된 지역 질서에 중국의 관여를 촉진하는 것이 일본의 대중 외교의 기본 방침이다. 2016년 기준으로 일본에서 중국을 방문한 인원은 약 259만 명이고, 중국에서 일본을 방문한 인원은 약 637만 명이었다.⁷⁶⁾

주중일본대사관에서는 2016년 10월부터 11월에 걸쳐 ‘일중교류집중월간’이라고 칭하면서 북경 및 무한에서 관민일체로 41개 문화교류사업을 집중적으로 실시하였다. 기간 중에 약 2만 5,000명이 참가하고 인터넷과 SNS를 활용해서 문화교류사업의 라이브 중계와 동영상 등을 게재해서 약 3,600만 조회 수를 기록하였다. 2017년 3월에는 일중국교정상화 45주년 기념사업인 ‘마츠다케 가부키 북경공연’이 개최되었다. 첫날 공연에는 일본 측에서 하기우라 고이치(萩生田光一) 관방부장관, 나카소네 히로후미(中曾根弘文) 전 외상 등이 참석하였고, 중국 측에서도 여러 정부 고관이 참석했다. 공연 티켓은 발매 직후 바로 매진되었다.⁷⁷⁾

2013년 1월 18일, 인도네시아 방문 중에 아베 총리는 2007년부터 실시한 JENESYS(Japan-East Asia Network of Exchange for Students and Youths)의 후속으로 3만 명 규모로 아시아태평양 국가 및 지역의 청소년 교류사업인 ‘JENESYS 2.0’을 실시하기로 발표하였다. 2016년에는

75) 강태웅, “한류(韓流)에서 인류(人流)로: 한일간 사회문화교류 현황 소개와 한일 협력 가능성 모색,” p.8.

76) 일본 외무성 홈페이지, “중화인민공화국 기초자료,” <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/data.html#06>> (검색일: 2018.07.24).

77) 일본 외무성 홈페이지, “중화인민공화국 기초자료,” <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/data.html#06>> (검색일: 2018.07.24).

‘JENESYS 2.0’에 따라 중국에서 고교생과 대학생 등 약 2,700명을 일본에 초청했다. 방일한 중국 청년들은 학교교류와 기업시찰 등을 통해 일본의 다양한 문화와 생활, 매력에 접촉함과 동시에 일본의 청소년과 상호 이해를 넓히고, 향후 일중 관계의 방향에 대해 활발히 의견을 교환했다. 2016년에는 ‘일중 식수국제연대사업’에 따라 중국의 청소년 등을 초청해서 환경 및 방재 의식의 계발과 일본 이해의 촉진을 도모하려는 목적에서 식수활동을 비롯해 환경 및 방재에 관한 세미나, 기업과 관련 시설 시찰 등을 실시했다. 또한 일중 국교정상화 45주년인 2017년 7월에는 이 사업에 따라 ‘3개의 가교’, 즉 지방 간 교류, 청소년 교류, 문화 및 스포츠 교류를 대일 이해 촉진의 테마로 한 약 1,000명 규모의 교류(초청)를 중국과 실시하기로 발표하였다.⁷⁸⁾

한편 일본국제교류기금은 문화예술교류의 일환으로 ‘일중교류센터’를 만들었다. 일본과 중국의 다음 세대를 책임지는 젊은 세대의 교류를 촉진하기 위해 2006년에 설립되었다. 중국 고등학생을 약 11개월 간 일본에 초청하고, 일본인과 같은 학교 및 가정생활을 경험하는 ‘중국고교생장기초청사업’, 중국 국내에서 일본의 잡지, 만화, 음악 등 최신 정보를 소개하는 ‘ふれあいの場’, 일중 양국의 젊은이가 블로그와 게시판 등을 통해 참가 및 교류할 수 있는 ‘마음과 마음 웹사이트(心連心ウェブサイト)’ 등 세 가지 사업을 실시하고 있다.⁷⁹⁾

(다) 일·러 관계 및 교류 현황

1998년 일러 정상회담에서 일러 간의 국민 차원에서 인적 교류의 확장에 대해 합의하였고, 1999년에는 일러 청년교류협정을 체결하였다. 2016년 12월 푸틴 대통령이 일본을 방문했을 때 청년 교류를 2배 증가시키기로 합의하였고, 2017년부터 연간 1,000명 규모의 교류를 실시하게 되었다.

일러 청년교류 사업은 1999년에 국제기관으로서 일러 청년교류위원회가 설립되었고, 도쿄에 사무국으로서 일러 청년교류센터가 설립되었다. 일러 청년교류위원회의 교류 사업은 단기 초청 및 파견 사업, 일본어 교사 파견 사업, 일러 신진연구자 펠로십 사업을 주요 사업으로 해서 1999년 7월에 사업을 실시한 이래 2018년 5월까지 약 7,000명 이상의 인적 교류를 실시하였다.

2016년 12월, 푸틴 대통령은 일본을 방문했을 때, 일러 간 인적 교류 확대를 위한 방안의 하나로 2018년에 ‘러시아에서의 일본의 해’와 ‘일본에서의 러시아의 해’를 상호 개최하는 데 합의하고, 개최에 관한 정부 간 각서에 서명하였다. ‘러시아에서의 일본의 해’ 개최에 따라 2018년에 러시아에서는 정치, 경제, 문화, 과학, 교육, 청년, 스포츠, 자치체 교류 등의 분야에서 일본을

78) 일본 외무성 홈페이지, “중화인민공화국 기초자료,” <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/data.html#06>> (검색일: 2018.07.24).

79) 일본국제교류기금 홈페이지, <<https://www.jpf.go.jp/j/project/culture/chinacenter/index.html>> (검색일: 2018.07.24).

소개하는 행사가 폭넓게 진행되었고 일러 양국 간 관계의 새로운 차원의 발전을 모색하였다.⁸⁰⁾

(라) 일·대만 관계 및 교류현황

일본과 대만 관계는 1972년 일중공동성명에서 표명한대로 비정부간 실무관계로서 유지되고 있다. 2017년 JETRO 발표에 따르면 일본의 대대만 무역은 수출이 405억 달러, 수입이 253억 달러이고, 주요 수출품은 전자부품, 금속 및 금속제품, 정보통신기기, 일반기기, 화학제품 등이며, 주요 수입품은 일반기기, 전자부품, 화학제품, 금속 및 금속제품, 플라스틱 및 고무 등이다. 또한 일본은 2017년에 6.4억 달러를 대만에 직접투자하고 있다. 2017년에는 일본에서 대만을 방문한 사람이 약 190만명, 대만에서 일본을 방문한 사람이 약 456만 명에 달하고 있다.⁸¹⁾

일본과 대만은 공식적 외교관계를 갖고 있지 않지만, 현재까지도 매우 양호하고 긴밀한 협력관계를 구축해왔다. 이러한 긴밀한 협력관계는 지리적 접근성과 함께 오랜 교류의 역사로 쌓아온 상호 간 친밀감에 기인한다. 예를 들어 2009년 대만 중부지역이 대지진 피해를 입었을 때 가장 먼저 도움의 손길을 뻗었던 것이 일본이었고, 2011년 동일본대지진 피해 시에도 대만은 180억 엔의 국민성금을 일본 측에 전달하였다.

‘공익재단법인 일본대만교류협회’는 1972년 중일 국교정상화가 성립되면서 일본과 대만의 실무 차원에서의 교류 관계를 유지하기 위해 대만 주재 일본인 및 일본인 여행자의 체재, 자녀 교육 및 일본-대만 간 학술·문화교류 등에 각종 편의를 제공하고, 일본과 대만 간의 무역, 경제, 기술 교류 등 관계를 원활하게 수행하는 것을 목적으로 일본 외무성·통상 산업성(당시)의 인가를 받아 재단법인으로 설립되었다. 그 후 2017년 1월 1일, ‘공익재단법인 일본대만교류협회’라는 명칭으로 변경하여 지금에 이르고 있다.

‘공익재단법인 일본대만교류협회’는 도쿄 본부와 타이베이 사무소, 카오슝 사무소로 구성되어 있고, 일본 정부와 긴밀한 협력 하에 공식적 외교관계를 갖고 있지 않은 대만과 실무관계를 처리하기 위한 각종 업무를 수행하고 있다. 타이베이 사무소와 카오슝 사무소에서는 일본인 보호, 사증발급, 경제·문화교류, 대만 각계와의 조정 및 각종 조사사업 등 일본의 재외공관이 수행하는 업무와 유사한 사업을 대만에서 전개하고 있다.⁸²⁾

80) 일본 외무성 홈페이지, ‘러시아에서의 일본의 해’의 개최, <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/jrep/page/25000679.html>> (검색일: 2018.07.24).

81) 일본 외무성 홈페이지, “대만 기초자료,” <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taiwan/data.html#section5>> (검색일: 2018.07.24).

82) 일본대만교류협회 홈페이지, “일본대만교류협회 개요,” <<https://www.koryu.or.jp/about/overview/>> (검색일: 2018.07.24).

(마) 일·몽골 관계 및 교류현황

몽골은 중국과 러시아 사이에서 지정학적으로 중요한 위치를 점한다. 몽골의 민주주의 국가로서의 성장은 일본의 안보 및 경제적 번영과 매우 깊게 관련을 맺고 있는 동북아 지역의 평화와 안정에 중요하다. 또한 몽골은 석탄, 동, 우라늄 등 풍부한 지하자원을 가지고 있고, 일본으로 자원과 에너지의 안정적 공급 확보라는 관점에서도 중요하다. 일본은 세계은행과 공동의장을 맡으면서 1991년 9월 제1회부터 1997년 10월 제6회까지 몽골지원국회의를 도쿄에서 개최하는 등 국제무대에서도 적극적으로 대몽골 지원에 주도권을 발휘하고 있다. 2017년 12월 책정된 대몽골국 원조 방침에서는 대목표로 정한 '지속가능한 경제성장 실현'과 '사회의 안정적 발전'을 위해 세 분야를 중점 분야로 선정하고 있다. 첫째, 건전한 거시경제 실현을 향한 거버넌스 강화, 둘째, 환경과 조화된 균형 있는 경제성장 실현, 셋째, 포섭적인 사회의 실현이다.⁸³⁾

일본과 몽골은 1972년에 국교수립을 했고 1977년에는 경제협력협정을 맺으면서 몽골이 노몬한 사건(1939년)의 대일배상 청구를 취소하는 대신에 일본은 50억 엔을 무상증여하고 울란바토르에 캐시미어 공장을 건설하였다. 일본인 억류자 문제로 상징되는 것처럼 몽골의 사회주의시대는 냉전구조와 소련의 영향 하에서 밀접한 관계를 맺기 어려웠고, 본격적인 교류는 1990년 사회주의 붕괴 이후 강화되었다. 즉 몽골의 보호자였던 소련이 몰려난 후 조업할 수 없는 사업소가 속출하였고, 일본이 식량긴급지원국으로 지정되면서 일본의 수많은 NGO가 몽골에 진출하는 등 일본 정부는 긴급지원을 포함한 거액의 ODA를 공여하면서 몽골의 심각한 경제위기를 구했다. 사회주의시대의 반일 교육에도 불구하고 전통적으로 몽골인의 대일 이미지는 양호하며 몽골은 일본에게 있어 동북아 안보를 위한 매우 중요한 파트너가 되고 있다. 2004년 11월에 주몽골일본 대사관이 실시한 여론조사에서는 “일본에 친밀감을 느낀다”고 대답한 비율이 70%를 넘기는 등 ‘가장 친해져야 할 국가’로 1위에 선정되는 등 현재 몽골은 대일 감정이 매우 양호한 국가이다.

2011년 시점에 일본의 대몽골 수출액은 256.89억 엔, 대몽골 수입액은 14.05억 엔으로 일본은 몽골에게 있어 중국, 러시아, 미국에 이은 4번째 주요 수입상대국이다. 일본의 대몽골 수출 품목은 자동차, 건설 및 광산용 기계이며, 대몽골 수입 품목은 석탄 등 광물자원과 섬유제품 등이다.

앞서 언급했듯이 일본-몽골 경제협력협정이 1977년에, 무역협정이 1990년에, 투자보호협정이 2001년에 맺어졌지만, 일본기업의 지점 개설 수는 2012년 4월 시점에 0개 회사, 주재출장소가 24개 회사로 적었다. 하지만 투자를 비롯한 경제협력을 용이하게 하기 위해 일본-몽골 경제연계 협정(EFA) 협상이 2012년 6월과 12월에 개최되었고, 2015년 1월 15일 서명, 2016년 6월 7일에

83) 일본 외무성 홈페이지, “몽골국 기초자료,” < <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mongolia/data.html#section5> > (검색일: 2018.07.24).

협정 발효되었다.

문화면에서는 일본의 국기(国技)인 스모 분야에서 1990년대 이후 몽골인 역사가 다수 일본에 건너와서 활약하고 있다. 특히 아사쇼류(朝靑龍明德), 하쿠호(白鵬翔)를 비롯해 2017년 12월까지 4명의 요코즈나를 배출하고 있다. 이는 1990년대 이후 특정 국가 혹은 특정 지역(도도부현) 출신 요코즈나 숫자 중 최다이다. 마찬가지로 일본의 국기인 유도도 스모와 마찬가지로 몽골 국내에 활발히 보급되고 있다.

(3) 일본의 동북아 문화공동체 논의 현황

일본은 동북아지역의 협력과 함께 동아시아 지역의 협력을 중시한다. 일본이 인식하는 동북아 지역은 몽골, 만주, 한반도와 일본을 포함한 대동아 공영권에 중국과 러시아 동부를 포함한 지역이며 광의의 개념으로는 미국을 포함할 수도 있다. 동아시아에 대한 일본의 인식은 동북아지역에 동남아시아를 포함시킨다. 일본이 동아시아지역의 협력을 중시하는 이유는 일본이 추진해 온 경제발전전략과 밀접한 관련이 있다. 일본은 동북아지역을 정치·안보·경제적인 측면에서 각축장으로 인식하고 있는 반면에 동아시아 지역은 동남아로 이어지는 국제 분업질서가 일본의 경제발전과 역내 리더십 창출에 유리한 지역으로 인식하기 때문이다. 따라서 동북아지역은 일본에 중국, 러시아, 북한, 한국과 경쟁 혹은 대결해야 하는 지역이고, 최근 북핵문제 등으로 국제사회의 이목이 집중되는 지역인 만큼, 일본은 동북아 협력에 대해 비교적 소극적인 입장을 취하는 반면, 동아시아지역의 협력에 대해서는 경제협력을 중심으로 적극성을 띠는 편이다.⁸⁴⁾

일본은 동북아 공동체 형성에 대하여 다양한 접근방식을 취하며 지역통합에 시민사회의 역할을 강조한다. 달리 말하면 동북아 공동체 실현을 위한 비정부 주체의 역할을 강조한다. 분야별로는 사회와 문화문제에 상대적으로 높은 우선순위를 두고 있다.⁸⁵⁾

일본의 동북아 문화공동체 형성 논의에서는 ‘기회’와 ‘도전’이 공존하고 있다. 중국의 경제성장으로 문화 부문의 개방이 가속화되고 있는 점과 각국의 문화교류가 활발하게 진행되고 있는 점은 긍정적인 요소라고 할 수 있다. 반면에 동북아 역내 국가 사이의 폐쇄적 민족주의의 충돌 가능성이 증대되는 점은 부정적인 요소로 간주할 수 있다. 중국의 중화민족주의의 강조, 일본의 보통국가화 움직임과 정치권의 보수화 강화 추세 등 새로운 형태의 민족주의가 강화되는 경향을 보이고 있다. 이와 함께 긍정적인 요소로 평가되는 문화교류의 확산이 문화적 경합 가능성을 증대시킬 수 있다는 점도 우려되는 부분이다.

84) 김성철, 『일본외교와 동북아』 (서울: 한울, 2007), pp. 306~307.

85) 김성철, 위의 책, p.312.

일본에서는 일본-아세안 간 '다자간 문화 미션' 제언과 같이 주로 일본과 아세안 간의 문화협력 논의가 중심을 이루고 있다. 최근 일본 사회 내에서는 문화교류 활동을 일본-아세안을 넘어서 동북아 및 동아시아 전역으로 확대하는 형태로 추진하려는 움직임이 나타나고 있다. 특히 한일, 중일 간의 문화교류에는 여전히 상당한 제약이 있고 이를 극복하기 위해서도 '다자 간'이라는 형태로 문화교류를 아세안도 포함한 형태로 추진하려는 적극적인 의미를 포함하고 있다.

기존에 일본은 '문화협력'이라는 형태로 다양한 레벨에서 실시하고 있지만, '동북아 문화공동체'라는 동북아 전역을 포함하는 총괄적인 형태는 거의 논의되지 않았다. 일본 입장에서 동남아시아 국가들과의 문화협력은 1970년대 후반 후쿠다 수상이 아세안 역내 문화교류를 위해 설치한 '후쿠다 기금'을 통한 아세안 역내 문화교류에 많은 역할을 하였다. 이와 같은 문화협력 사업은 더욱 활발히 추진될 예정이지만, 명확하게 '동북아 문화공동체'의 문화협력을 위한 전략적 의도에 따라 추진되는 형태는 아직 제언 단계에 멈춰 있다.

현재 아베 정부는 문화정책으로서 '쿨 재팬(Cool Japan)'을 내세우고 있다. 쿨 재팬은 내각부, 경제통산성, 총무성, 외무성, 재무성, 환경성, 농림수산업성, 문화청, 관광청 등 대다수의 관청을 포괄하는 정책으로, 2012년 12월에 들어선 아베 내각은 '쿨 재팬 전략담당대신'이라는 새로운 자리를 만들어 이를 지휘하게 하였다. 또한 2013년에는 국민 합동의 '쿨 재팬 기구'가 발족되었는데, 이 기구는 총 출자금 693억 엔(2017년 4월 시점, 정부출자 586억 엔, 민간출자 107억 엔)을 가지고 활동하고 있다. 일본정부가 말하는 쿨 재팬이란 '외국인이 쿨하다고 파악하는 일본 고유의 매력(애니메이션, 만화, 게임 등의 콘텐츠, 패션, 음식, 전통문화, 디자인, 로봇과 환경기술 등)'이고 쿨 재팬 정책의 목표는 '일본문화와 라이프 스타일의 매력을 부가가치로 바꾸는 것'이다.⁸⁶⁾ 쿨 재팬의 특징은 일본문화의 대표를 전통문화가 아닌 대중문화, 특히 애니메이션, 만화, 게임 등과 같은 서브 컬처에 초점을 맞추고 있다는 점이다.

다. 일본의 동북아 문화공동체 참여 전망

(1) 일본의 동북아 문화공동체 인식 및 정체성 형성 방안

일본은 오히라 마사요시(大平正芳) 총리 시절인 1978년에 발표한 '종합안전보장' 개념에서 "경제, 교육, 문화 등을 통한 내정의 충실을 도모하면서, 경제협력, 문화외교 등 필요한 외교노력을 강화해서 종합적으로 일본의 안전을 도모한다."라고 표명하였다.⁸⁷⁾

86) 経済産業省 商務・サービスグループ, "クールジャパン機構について," 2018.4. <http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/creative/file/180402CooljapanfundApr.pdf> (검색일: 2018.07.24).

일본은 1980년대 들어 세계화에 대응하고 문화대국을 지향하면서 일본문화를 국제사회에 널리 알리는 데 노력을 기울여왔다. 특히 일본은 경제대국으로 국제사회에서 중요한 지위를 차지하였고, 해외 여러 국가의 대일 관심 증대에 적극적으로 대응함과 동시에 다른 문화와의 교류증진을 꾀하여 세계 평화와 번영에 공헌하겠다는 자세를 보이고 있다. 이에 일본 정부는 경제대국의 위상과 국력에 걸맞은 문화적 위상을 찾기 위해 국제문화교류의 강화를 추진하였다.

1980년 일본은 외교의 사명으로 자유와 민주주의 가치수호와 안전하고 풍요로운 국민생활 확보로 설정하고, 자원빈국인 일본이 그 존립과 발전을 기하기 위해서는 각국과의 협조, 협력과 안정된 국제환경이 무엇보다 필요하다고 인식하였다. 그 후 1987년에 이르자 국제적 환경에 대한 인식이 변화하였다. 즉 경제력과 과학기술력 발전에 힘입어 국제관계 전반에 있어 일본의 위상이 높아진 것이다. 이 시기 일본외교의 기본 입장은 1) 자유민주주의 제국의 일원으로서의 외교, 2) 아태지역 국가로서의 외교라는 양대 축을 중심으로 하여 정부개발원조 및 국제문화교류를 강화한다는 것이었고, 이는 1988년 5월에 발표된 다케시타 총리의 '국제협력구상'으로 구체화되었다. 이러한 1980년대 국제교류 추진 내용을 개괄적으로 살펴보면 상호 이해의 증진, 문화교류 촉진을 위한 기반조성, 문화교류 사업, 국제교류기금의 문화교류 사업 등으로 요약할 수 있다.

1990년대 이후 일본의 대외문화정책의 흐름은 경제면으로 기운 일본의 이미지 균형을 바로잡고, 문화협력 분야에서 일본의 국제공헌을 더욱 확대시키는 데 역점을 두는 것이었다. 1995년에는 종전 50주년을 맞이하여 '평화교류우호계획'을 발표하여 국제사회에서의 역할 증대를 천명하였고, 이 시기부터 국제문화교류, 국제문화협력이라는 표현이 사용되기 시작하였다.

2000년대 들어 일본사회는 경제적으로 불황의 시대에 접어들면서 다양한 대내외 문제에 직면하고 있다. 일본 정부는 보통국가화를 지향하면서 평화헌법이라는 국내의 제도적 한계를 극복하면서 국제협력 및 공헌의 확대를 통한 일본의 영향력을 확대하려고 노력하였다.⁸⁸⁾ 일본이 정치나 군사적으로 국제공헌을 확대하는 것은 아직 한국, 중국 등 주변국과 과거사 문제를 완전히 해결하지 못한 가운데 쉽지 않은 상황이다. 따라서 일본은 ODA와 같은 경제적 국제공헌이나 문화활동을 비롯한 소프트 파워(soft power)를 통한 국제협력 및 공헌 확대를 추구하고 있다.

이와 같이 일본이 대내외적으로 직면한 문제를 해결하는 데는 정치, 군사, 경제 측면에서 생각할 수 있지만, 이러한 요소는 일본이 동북아 주변국과 '갈등'의 관계가 지속되면서 별다른 진전이 이루어지지 않는 경향이 있다. 따라서 일본은 동북아 주변국과 문화, 사회, 환경과 같은 공동의

87) 添谷芳秀, 『日本の外交: 「戦後」を読みとく』(東京: ちくま学芸文庫, 2017), pp.156~157.

88) 최장집은 일본의 보통국가로의 변화가 한일관계에서도 보통관계로 발전하는 계기로 작용하기를 기대하면서 '동아시아 평화공동체의 형성'이 하나의 방법이 될 수 있음을 제시한다. 최장집, "동아시아 평화공동체: 냉전 후기시대 한일 관계의 '의미지평'," 최장집·하마시타 다케시 공편, 『동아시아와 한일교류』(서울: 아연출판부, 2008), p.15.

이해관계 혹은 문제 해결을 위한 정체성 형성을 통한 문화공동체 모색이 필요한 시점이다.

한편 아베 정부 들어서서 일본의 문화정책은 여러 가지 점에서 문제점을 드러내고 있다. 무엇보다 아베 정부의 동북아 국가와의 대화를 경시하는 노선과 함께 최근 자민족 중심주의가 강화되고 있다. 특히 일본문화의 우월성을 너무 강조하는 경향이 강해지고 있는데, 예를 들어 출판계에서도 일본 예찬적인 행태가 나타나고 있다. 또한 아베 정부는 세계 주요국에 일본문화 등을 발신하고 홍보하는 ‘재팬 하우스’ 설치에 노력하고 있다. ‘재팬 하우스’는 2014년 6월에 아베 정권이 해외의 홍보문화외교 거점의 창설을 검토하는 차원에서 제기되었고, 11월 25일에 자민당이 발표한 중점 정책집인 『지구를 부감하는 적극적 평화외교』에서도 제안되었다. 이에 따라 ‘재팬 하우스’는 우선 런던, 로스앤젤레스, 상파울로 등 3지역에 설치되었고, 외무성은 2015년도 예산에서 전략적 대외 발신을 중점 항목으로 전년도 대비 500억 엔을 증액했다. 일본 정부는 만화, 스시 등 일본 대중문화를 세계에 알리는 것이 주요 목표라고 밝히는 한편, 무엇보다 일본의 ‘올바른 모습(正しい姿)’과 다양한 매력을 세계에 알리는 것이 목적이라고 밝히고 있다.

하지만 일본 내 미디어와 해외에서의 반응은 비판적이다. 즉 전략적 대외발신 ‘재팬 하우스’가 아닌 ‘프로파간다 하우스’라는 등 국가 주도의 선전 성격이 강해서 오히려 역효과를 초래할 수 있다는 것이다.⁸⁹⁾ 즉 만화, 스시 등 일본 대중문화를 알리는 것이 주요 목표라고는 하지만 실제로는 한국과 중국의 반일 공세에 맞서 일본의 영향력을 높이려는 의도로 해석된다. 또한 아베 정부의 ‘쿨 재팬’ 정책 역시 동북아 국가들에 대한 이해보다는 자국문화의 전파와 자국에 대한 이해만을 구하는 태도가 강하다.⁹⁰⁾

(2) 일본의 관심 문화공동체 및 동북아 문화공동체 참여유도 방안

먼저 지역 개념에 대한 명확한 정의가 필요하다. 일본에서는 아시아 문화공동체, 동아시아 문화공동체라는 개념이 널리 사용되고 있지만, ‘동북아 문화공동체’라는 개념은 그다지 눈에 띄지 않는다.⁹¹⁾ 최근 일본은 기본적으로 동북아라는 협의 개념 보다는 인도-태평양 개념에서도 알 수 있듯이 동아시아 혹은 아시아라는 개념에 더욱 관심이 있다. 또한 예로부터 중국을 중심으로 한 사상, 종교, 예를 들면 유교문화, 한자문화가 전파, 수입되어 문화권을 형성한 지역을

89) 堀山明子, “2020年東京五輪に向けた安倍政権の外交政治: 「新しい日本」目標の形成過程を中心に,” 『국제스포츠 제전과 한일관계』, (현대일본학회 창립40주년 기념 한일 국제학술회의 발표문, 2018.8.20.), p.4.

90) 강태웅, “한류(韓流)에서 인류(人流)로: 한일간 사회문화교류 현황 소개와 한일 협력 가능성 모색,” p.15.

91) 일본의 동북아 지역주의에 대한 경시는 로즈먼(Rozman)의 연구를 참조. Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization* (UK: Cambridge University Press, 2004), pp.80~87.

동북아라고 한다면, 일본에서는 베트남과 동남아시아 화교사회를 포함하는 보다 넓은 지역을 상정하고 있다. 무엇보다 다민족 사회와 국가에 의한 글로벌화가 필연으로 인식되고 있는 상황에서 지금까지 생각해왔던 지역 개념을 ‘이동성’이 포함된 보다 넓은 개념으로 인식할 필요가 있다. 또한 한국이 동북아 문화공동체에서 일본과 함께 리더십을 발휘하기 위해서는 일본에 ‘동북아’라는 개념이 갖는 지역적 의미를 보다 넓은 의미에서 이해시켜야 한다.

한편 일부에서는 동북아가 전통적으로 한·중·일을 중심으로 ‘한자문화권’을 형성해왔기 때문에 ‘한자’를 통한 새로운 문화공동체를 모색해야 한다는 주장이 있다. 즉, 무엇보다 동북아를 전통적으로 ‘한자문화권’으로 인식했던 것을 고려해서 ‘한자’라는 중요한 문화적 공통분모의 재발견을 통해 ‘동북아’ 지역 개념을 확립하는 것이 중요하다는 주장이다.⁹²⁾ 물론 과거에 동북아 문화공동체에서 ‘문화’라고 하면 중국에서 기원해서 한반도를 경유하여 일본에 정착했다는 것을 정설로 믿으면서 유교문화 및 한자문화를 언급하는 경우가 많았다. 하지만 유교문화와 한자문화는 동북아 국가에 따라 없어지거나 변질된 경우가 많아서 공통성을 갖기가 쉽지 않다. 특히 새로운 문화공동체를 주도해 나가야 할 젊은 세대, 특히 한국의 젊은 세대는 이전 세대처럼 한자에 익숙하지 않고, 한자를 여전히 사용하고 있는 중국과 일본에서도 컴퓨터 및 스마트폰과 같은 첨단기기의 발달로 한자를 직접 쓸 수 있는 경우가 줄어들고 있다.

‘한자’와 ‘유교’ 문화로 한일 및 동북아 간에 공통점을 찾기 힘든 상황에서 대안으로 ‘불교’ 문화의 공유를 생각해 볼 수 있다. 일본은 ‘신도(神道)’를 중심으로 다양한 종교문화가 공존하지만, 전통적으로 ‘불교’ 문화의 영향이 강하며 ‘신도’와 결합된 형태로 발전해왔다. 한국과 일본을 불교국가라 할 수는 없지만, 불교가 문화 영역에서 과거부터 현재까지 끼친 영향력을 고려했을 때 ‘불교문화 공동체’를 통해 일본의 참여를 설득하는 것도 중요하다.

동북아에서 역사와 사회문제는 복잡하다. 근현대사에서 비롯된 역사 인식은 국가 간 관계를 어렵게 하고 있다. 근대국가가 탄생된 이후부터 국가 간 경쟁의식이 높아진 가운데 식민지, 전쟁에 의한 불화 및 갈등 관계가 지속되고 있다. 따라서 동북아에서 문화공동체는 무리라고 주장하는 사람도 많다. 동북아지역은 각각의 사회구조와 문화를 가지고 생존하고 있다. 다양한 민족이 서로 다른 문화를 갖고 있다. 정치적으로는 근대국가가 국가의식을 고양하면서 불행한 역사를 갖고 있다. 게다가 독도문제, 센카쿠제도문제, 동해 호칭문제, 역사 교과서문제 등이 동북아 문화공동체의 방해 요인으로 자리 잡고 있다. 세계화에 역행하는 국가 중심주의에 따라 동북아 한·중·일 3국은 각각 역사 인식의 차이가 매우 크다.

문화공동체 형성에 있어 리더십 문제도 중요하다. 최근 강대국 중국의 존재가 부각되면서

92) 문승현, “동북아 문화공동체 구상과 Globalism,” 『차세대 일본사회연구』, 제3권 3호(2017), p.341

일본과 중간에 위치한 한국의 협력을 얻는 문제가 중요시되고 있다. 여기에는 여러 저해 요인이 있으며, 특히 역사문제가 가장 크다. 한국은 문화공동체의 본질보다 일본의 우익화를 걱정하고 있다. 이는 무엇보다 전전 일본이 중심이 되어 주장했던 '대동아 공영권'의 존재가 있기 때문이다.

앞서 여러 차례 언급했듯이 최근 일본 정부가 역점을 기울이고 있는 문화 사업은 스시와 같은 전통 일본음식을 소개하는 음식문화와 만화, 애니메이션을 소개하는 대중문화라고 할 수 있다. 이를 위해 '재팬 하우스'와 '쿨 재팬'과 같은 문화 사업을 전개하고 있다. 이러한 분야는 일본이 그 동안 오랜 기간 동안 역사성을 갖고 해외에 소개해왔던 전통을 가지고 있다.

따라서 이제는 가장 공유할 수 있는 것들, 즉 영화, 음악, 만화, 애니메이션 등 유행하고 있는 새로운 현대 대중문화에 집중할 필요가 있고, 이러한 문화의 핵심부를 견인하는 것이 '대학'이다. 예를 들어 한국의 대학과 중국, 일본의 대학이 연대해서 '동북아대학대학원'을 만든다. 구체적으로는 단순한 강의 교류를 넘어서 보다 적극적으로 공통의 문화를 연구하는 인재를 육성할 필요가 있다. 이를 위해서는 재단 설립과 경영, 언어 등의 문제를 해결해야 한다. 하지만 이러한 교류 자체가 이문화(異文化)를 경험하고 연구할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다.

일본은 지방자치가 발전한 국가이다. 따라서 국가 차원에 앞서 지방 차원에서 문화공동체 형성을 위한 정책이 추진될 필요가 있다. 현재 한·중·일 문화와 관련해서 문화도시 교류가 진행되고 있다. '동아시아 문화도시'는 한·중·일 문화 관련 장관 합의에 따라 한·중·일 3개국이 문화예술에 의한 발전을 목표로 도시를 선정하고, 선정 도시에서 현대 예술문화와 전통문화 또는 생활문화와 관련된 다양한 문화예술 이벤트 등을 실시하는 것이다. 이를 통해 동아시아 역내 상호 이해 및 연대감 형성을 촉진함과 동시에 동아시아의 다양한 문화의 국제발신력 강화를 도모하고 있다. 또한 동아시아 문화도시에 선정된 도시가 그 문화적 특징을 살려서 문화예술, 창조산업, 관광진흥을 촉진하면서 사업실시를 계기로 지속적으로 발전시키는 것도 목적으로 하고 있다.

'동북아의 다자간 문화협력·교류 미션'의 설립이 필요하다. 동북아의 문화협력 및 교류는 지금까지 주로 양자 간에 진행되어 왔다. 동북아 문화공동체 형성을 위해서는 다자간의 우수한 문화협력 및 교류가 요구된다. 이것은 일본이 과거 아세안과 진행했던 문화협력 및 교류 실적에서도 확인된다. 정치·경제에 더해 문화를 상호 신뢰 관계의 축으로 한 것은 일본의 대외정책에서도 나타난다. 1977년 '후쿠다 독트린', 1987년 '다케시타 미션', 1997년 '하시모토 다국적 문화미션'이 구체적인 방침을 정리하고 있다. 일본은 이러한 과거 '문화교류 및 문화협력' 제안을 계승하고 발전시켜야 하며, 한국 정부도 이러한 일본의 과거 실적을 인정하고 '동북아 문화공동체' 구축의 기초 작업으로 '동아시아 다자간 문화협력·교류 미션'을 설립할 필요가 있다.

라. 소결: 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일에 함의

(1) 동북아 문화공동체 형성 방안

현재 아베 정부는 민주주의, 인권, 법의 지배 등 ‘보편적 가치’를 중시하면서 국제공헌 확대를 추구하고 있다. 한국 정부는 동북아 문화공동체 형성을 위한 일본의 참여를 유도하기 위해서는 바로 일본과 함께 동북아지역의 ‘보편성’과 ‘가치’를 공유할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이러한 점을 감안하여 동북아 문화공동체 형성을 위한 일본의 참여유도 방안 및 참여가능성 있는 공동체를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 한국과 일본은 ‘미들 파워’ 외교 연대를 통해 동북아 문화공동체 형성에서 주도적 역할을 해야 한다. 동북아지역에서 미국과 중국이 주도하는 강대국 게임에서 벗어나서 한국과 일본은 ‘미들 파워’ 차원에서 협력이 필요하며, 군사·정치와 같은 상위레벨이 아닌 문화예술과 같은 하위레벨에서 협력이 가능하다. 대표적으로 일본이 중점적으로 추진하고 있는 환경문제와 같은 ‘인간의 안전보장’ 영역과 한일이 공통적으로 강세를 보이는 대중문화예술 분야이다.⁹³⁾

둘째, 동북아 문화공동체 형성을 위해 초기 단계에서 일본 시민들이 쉽게 접할 수 있는 ‘대중문화’를 중심으로 교류를 확대해야 한다. 한국의 K-Pop, 영화, 드라마 등을 중심으로 한 ‘한류’와 일본의 J-Pop, 만화, 애니메이션, 음식문화 등을 중심으로 하는 ‘일류’가 동북아 문화공동체 형성의 촉진제가 될 수 있다. 현재 한류는 일본뿐만 아니라 동북아 다른 국가들에게 널리 확산되고 있는 중요한 문화 콘텐츠이지만 아직 일상생활 차원에서 깊숙하게 확산되었다고는 볼 수 없다. 여기에는 한류의 역사성이 짧기 때문이기도 하지만 특정 분야에 편중되어 있는 측면이 강하다. 반면에 일류는 뒤에서 설명하는 문화의 일상화 차원에서 오랜 기간 동안 동북아 국가들에 침투해 있고, 일상생활과 밀접한 다양한 분야에서 형성되어 왔다는 특징이 있다. ‘대중문화 공동체’는 과거사와 같은 한일관계의 어두운 부분을 극복할 수 있게 하고, 한일뿐만 아니라 동북아의 다른 국가들에게도 널리 확산되고 있다는 측면에서 국적의 한계를 넘어서는 문화공동체의 역할을 할 수 있다. 무엇보다 일본 역시 ‘쿨 재팬(Cool Japan)’ 문화정책을 전개하고 있기 때문에 일본의 참여를 쉽게 유도할 수 있다.

셋째, 열린 다문화주의(multiculturalism)에 대한 인식 공유가 필요하다. 과거 일본 역시 단일 민족주의를 강조하면서 독자적이고 국내지향적인 문화공동체를 추구하였다. 하지만 최근에는 글로벌화의 진행과 일본 사회의 고령화 및 저출산 현상에 따른 인구구조 변화 속에 다양한 민족이 함께 공존하는 다문화주의 사회로 들어가고 있다. 일본은 초고령화 사회에 진입하면서 일자리

93) 添谷芳秀, 『日本の外交:「戦後」を読みとく』(東京: ちくま学芸文庫, 2017).

및 노인복지를 담당할 인력을 확보하기 위해 한국, 중국, 대만 등 주변국으로부터 인력확보에 노력을 기울이고 있다. 다양한 민족이 함께 일본 사회 내에서 어울려 사는 다문화주의가 형성되는 가운데 일본 사회 내 공존을 위한 열린 인식 공유에 대한 합의가 확산되고 있다. 즉 다양한 문화의 공존, 이질성에 대한 관용, 다양성에 대한 긍정적 인식이 필요한 것이다. 한국 역시 다문화주의를 수용하고 있다는 점에서 한일 양국은 ‘다문화 공동체’와 같은 다민족이 함께 ‘보편적 가치’를 공유할 수 있는 문화공동체를 모색해 볼 필요가 있다.

넷째, 문화의 ‘일상화’를 통한 문화공동체 형성이 필요하다. 최근 한국과 일본에서는 한국문화, 일본문화로 구분 짓기 보다는 국적과 상관없이 양국 국민의 일상생활에서 일부분이 된 문화가 형성되고 있다. 예를 들어 ‘음식 문화’는 양국 국민이 서로 호감을 갖고 있고, 별다른 이질감 없이 일상생활의 한 부분으로 자리 잡고 있다. 한국에서 이제 이자카야에서 즐기는 일본음식이나 일본주(사케)가 낯설지 않을 만큼 한국 사회에 익숙하게 다가왔고, 일본에서는 그 보다 훨씬 전부터 야키니쿠, 곱창과 같은 음식과 상추, 나물과 같은 반찬이 한국 이름 그대로 일본인들에게 받아들여지고 있다. 그리고 한국에서 일본 소설이 널리 읽혀지면서 베스트셀러가 되고, 한국 드라마가 일본 공중파, 케이블 방송에서 24시간 내내 방송되면서 한일 양국 시민들에게 익숙한 것이 되고 있다. 따라서 ‘음식문화공동체’와 같이 양국 시민이 생활의 일상 혹은 일부분으로 인식하고 공유할 수 있는 문화공동체를 모색하고, 양국의 (음식) 문화를 공유할 수 있는 콘텐츠 개발을 활발히 전개할 필요가 있다.

다섯째, 새로운 동북아 문화공동체 형성을 위한 플랫폼 개발이 필요하다. 즉 일본에 대한 매스 미디어와 정보의 보급을 모색해야 한다. 문화적 자원 및 업적의 효율적인 보급, 다양한 뉴스 자원 및 정보원의 확보가 필요하다. 특히 제3차 한류는 기존 언론 및 공중파 방송보다는 ‘인터넷’ 및 이에 기반한 ‘SNS(대표적으로 ‘LINE’)'라는 새로운 플랫폼을 통해 확산되고 있다. 인터넷은 기존 청년층뿐만 아니라 장년층도 이용하는 보편적이고 대중적인 통신매체로 발전하고 있으며, 그 어떤 매체보다 문화를 전파하고 확산시키는 데 폭발적인 파급력을 가지고 있다. 예를 들어 유튜브와 같은 매체는 기존의 문자 중심의 SNS에서 벗어나 영상을 통한 새로운 정보 보급의 역할을 하고 있다.

여섯째, 한일 양국의 문화적 전통 계승을 중시해야 한다. ‘대중문화’가 동북아 문화공동체 형성을 위한 초기 단계에서 중요하다면, 문화적 전통은 한일 양국이 서로를 심도 있게 이해하는데 필수적이다. 따라서 한일 양국의 문화적 전통의 계승, 문화 육성을 위한 전략, 연구, 대책을 강구해야 한다. 특히 문화적 전통계승은 중앙정부 이외의 지방정부 차원에서 보다 커다란 공헌을 할 수 있다. 한국과 일본 내 주요도시에 ‘동북아 문화공동체’의 다자간 협력을 통한 ‘문화정보센

터' 설치와 한일 양국의 '문화기관 및 문화시설'의 협력네트워크 형성이 필요하다.

일곱째, 문화적·지적 대화의 강화를 모색한다. 지역 문화의 다양성을 이해하는 데 도움이 되는 시민 대 시민 교류 및 풍부한 지적 발상을 촉진하고 상호 이해를 촉진하기 위해 지적 교류를 증진시켜 나가면서 지역연구, 역사연구 촉진을 모색한다.

여덟째, 문화 자체에 관한 이해 촉진과 지식 보급을 모색해야 한다. 문화 재생을 확실히 하기 위해 인재육성, 문화 상호 간 교육사업과 문화공동체에 내재되어 있는 생활관습의 재생, 문화의 세계화에 대한 대응과 문화산업의 이용, 예술창조와 상호협력 등이 필요하다.

(2) 통일환경 조성 방안

동북아 문화공동체 형성 방안 중에서 한일 양국의 '대중문화', '열린 다문화주의', '문화의 일상화'는 향후 한반도 평화통일 환경 조성에 시사점을 줄 수 있다.

먼저 한류와 일류 모두 약간의 차이는 있지만 향후 동북아 국민들의 일상생활과 더욱 밀접해지는 것은 시간문제이며, 중요한 것은 '대중문화'라는 점이 국적을 뛰어넘어 쉽게 그 지역의 국민들에게 친숙하게 다가갈 수 있다는 점이다. 최근 북한에서 한국으로 넘어오는 탈북주민들의 탈북 계기를 살펴보았을 때 한국의 대중문화를 접하면서 한국 사회에 대한 관심이 높아졌다는 점을 감안하면 한반도 평화통일 및 동북아 평화에 대중문화는 커다란 역할을 할 수 있다. 특히 일본 국민들이 한반도 평화 및 통일에 관한 대중문화를 통해 한국의 현실을 이해할 수 있고, 공공외교 측면에서 일본이 여론을 중시하는 민주국가라는 점을 감안한다면 일본의 대 한반도정책을 전개하는 데 있어 한국에 우호적인 여론을 형성하는 데 도움이 될 수 있다.

이러한 관점에서 남북한과 일본의 각종 문화교류가 추진되어야 한다. 특히 방송을 통한 교류는 남북한, 일본의 심리적 거리감을 좁히는 데 도움이 된다. 앞서 언급했듯이 남북한, 일본 국민들이 쉽게 접할 수 있는 대중문화를 중심으로 삼국 간 방송교류의 활성화를 모색해야 한다. 단, 이러한 남북한, 일본의 문화교류를 위해서는 먼저 해결해야 할 여러 가지 문제점도 존재한다. 대표적으로 일제강점기 일본이 남북한 지역에서 약탈한 문화재 반환문제이다. 향후 북일수교 과정에서도 '문화재 반환' 문제가 쟁점이 될 것으로 예상되는 가운데 남북한과 일본의 과거 역사문제 해결과 미래지향적 문화교류 차원에서 남북일 간 문화재 반환에 관한 합의가 이루어져야 한다.

그리고 한반도 평화통일은 남북한의 민족적 사명일 수도 있지만 동북아 평화를 위한 초석이 된다는 의미에서 일본과 동북아 문화공동체를 형성하는 과정에서 '열린 다문화주의'에 대한 인식 공유는 미래의 한반도 평화통일에도 적지 않은 시사점을 줄 수 있다.

마지막으로 한일 양국 문화의 '일상화' 현상은 향후 동북아 문화공동체를 형성하는 데 있어 다른 국가들에도 비슷한 형태로 확대, 발전될 수 있으며, 미래 한반도 평화통일 과정에서도 남북, 그리고 일본을 비롯한 동북아 국민들이 이 지역의 평화와 번영을 추구하는 데 커다란 씨앗이 될 수 있다.

결론적으로 통일된 한반도에 대해 막연한 두려움을 안고 있는 일본 국민들에게 대중문화, 열린 다문화주의, 문화의 일상화를 통한 한반도에 대한 친밀감 증가는 향후 한반도 통일 과정에서 일본의 심리적 저항을 완화시킬 수 있는 긍정적 효과를 줄 수 있다.

3 러시아

가. 러시아의 지정학적·역사적·문화적 특징

(1) 러시아의 지정학적 특징

러시아의 역사와 문화를 규정하는 핵심 요인은 그 영토의 광활함이다. 러시아의 국토를 동쪽 끝인 발트해 연안에서부터 서쪽 끝인 태평양 연안까지 횡단할 경우, 우랄 산맥을 제외하면 산다운 산을 찾아보기 힘들며 끝없이 펼쳐진 대지뿐이다. 또 전 지구 면적의 8분의 1을 차지하는 러시아의 영토는 광범위한 기후대에 걸쳐 있어 사막과 숲, 초원(스텝), 동토(툰드라) 등 다양한 모습을 보인다.

러시아는 일찍이 지금의 키예프와 모스크바를 중심으로 한 동슬라브인들의 거주지역에서 발원하여 대제국으로 성장하면서 다양한 식민지를 획득, 다민족 국가로 발전했다. 따라서 현재 러시아 연방 안에는 종족적인 러시아인(ethnic Russian)을 포함해 130개가 넘는 민족들이 러시아의 국민으로 생활하고 있다. 한국어나 영어로는 단순히 '러시아인'이라고 표기하지만 러시아어에서는 종족적인 러시아인(루스키, русский)과 국민으로서의 러시아인(로시스키, российский)을 엄밀히 구별해서 사용한다. 러시아연방의 국적자지만 민족적으로 러시아인이 아닌 러시아인이 존재한다는 말이다.

역사적으로 러시아인들은 다민족성을 숙명처럼 떠안고 살았다. 따라서 순수 동슬라브 계열의 러시아인이라고 자처하는 러시아인일지라도 몇 대를 거슬러 올라가면 다양한 민족들의 피가

섞여 있는 경우가 허다하며, 이를 과학적으로 검증하기도 힘들다. 이런 까닭에 러시아인들은 기회 있을 때마다 러시아 국가와 러시아인의 정체성을 자문하는 습관이 있다. 그 가운데서도 “러시아는 유럽인가, 아시아인가?” “러시아인은 서양인인가, 동양인인가?”라는, 이른바 ‘러시아의 길’(Русский путь)로 불리는 질문은 역사적으로 러시아의 근본 문제이자 러시아 지성사의 주요 과제로 인식되어 왔다.

하지만 이 질문에 대한 명확한 대답은 아직도 주어지지 않았으며, 언론과 지식계에 여전한 논쟁거리로 남아 있다. 논쟁은 소모적이기까지 하다. 그 이유는 질문을 던지는 이들이 어떤 형식으로든 해답을 어느 한 쪽, 즉 러시아가 동양이나 서양이나, 아시아나 유럽이나 라는 식의 일방적 정의로 끝맺으려하기 때문이다. 어느 한 쪽에 속한다는 것은 어느 한 쪽을 버려야 한다는 배타성을 내포한다.

사실 러시아의 역사를 들춰보면 러시아인들은 스스로를 끊임없이 유럽의 일부로 인식하려는 경향이 발견된다. 러시아제국의 성군으로 추앙받는 18세기의 표트르 대제(1672-1725년)는 러시아의 후진성을 아시아적인 것으로 간주하고 러시아제국을 프랑스나 영국과 같은 유럽의 선진 강국들과 비견될 수 있도록 대대적인 문명개혁을 단행했다. 러시아의 서구화 내지 유럽화를 의도했던 것이다.⁹⁴⁾

러시아 근대를 이끈 인텔리겐차(интеллигенция), 즉 러시아의 지식인들은 러시아가 서양과 유럽의 일부이며 또 그래야 한다고 주장하는 ‘서구파(западники)’와, 러시아의 문명적 독창성을 주창하며 유럽과는 다른 길을 가야 한다는 ‘슬라브파(славянофилы)’로 나뉘어 논쟁했을지언정, 러시아가 명백히 아시아 내지 동양이어야 한다고 주장하는 이들은 극소수에 불과했다. 러시아의 대문호 도스토예프스키는 자신의 저서 『작가일기』에서 “러시아는 유럽에 있을 뿐만 아니라 아시아에 있기도 하고, 러시아인은 유럽인일 뿐만 아니라 아시아인이기도 하다. 뿐만 아니라 아시아에서 아마도 우리의 희망은 유럽에서보다 훨씬 더 클 것이고, 또한 다가오는 우리의 운명에서, 어쩌면, 아시아가 우리의 주요한 출구가 될 것”이라고 주장한 바 있다. 그러나 도스토예프스키의 러시아 이념에서 동양 또는 아시아의 위상은 서양 또는 유럽과 함께 러시아의 정체성을 구성하는 동등한 영향력을 지닌 두 가지 원리 중의 하나일 뿐, 지리적, 역사적, 문화적 실체는 아니었다. 도스토예프스키에게 있어서 유럽은 그것이 거부의 대상이건 지향의 대상이건

94) 일찍이 러시아를 침공했던 나폴레옹은 다음과 같이 말한 적이 있다. “러시아인을 한번 굶어 벗겨 보라. 그러면 타타르인을 발견하게 될 것이다.” 타타르인은 과거 유럽인들이 몽골족을 통칭해서 부르던 호칭이다. 야만과 폭력이 타타르인의 표상이다. 서유럽 사람들은 러시아와 러시아인을 유럽의 일부로 부르기를 주저해 왔으며, 오늘날도 인식은 크게 바뀌지 않았다. 적어도 러시아인들은 그렇게 생각한다. 냉전이 끝났음에도 여전히 되풀이되고 있는 미·러 갈등, NATO와 러시아의 대결 구도는 러시아가 유럽 그리고 서방으로부터 격절되어 있음을 상징하는 사건으로 러시아인들은 받아들인다.

간에 언제나 하나의 통일된 전체로서 간주되었다. 이에 반해, 아시아는 대부분의 경우 스스로를 표현하지 못하고 늘 서양의 대칭으로서 표현되어야 할 객체에 머물러 있었다. 혹자는 이를 도스토예프스키의 오리엔탈리즘으로 비판하기도 한다.⁹⁵⁾

러시아의 아시아성을 입증하는 증거로 서양 학자들이 종종 제시하는 역사적 증거들, 예컨대 러시아 역사에서 간과할 수 없는 아시아계 유목민들과의 교류와 투쟁의 과정, ‘타타르의 멍에’로 불리는 230여 년간의 몽골의 러시아 지배, 그 결과 근대까지 지속된 ‘아시아식’ 전제정치와 농노제의 유습 등은 러시아인들이 터부시하는 역사의 단락이며, 이에 대한 평가도 최근 수정주의적 경향을 보여주고 있다. 몽골의 지배가 그렇게 긴 시간 지속되지도 않았고, 역사적으로 서술되는 것처럼 치욕적이거나 일방적이지도 않았다는 식이다.⁹⁶⁾

오늘날 러시아인들은 스스로를 아시아의 일부로 간주하는 데에 소극적이다. 러시아에서 러시아인, 러시아 국가의 ‘아시아성’에 대한 담론은 그다지 활발하지 않은 것이 현실이다. 제정 러시아와 소련의 아시아관은 유럽의 그것과 마찬가지로 오리엔탈리즘적 경향이 농후했던 것으로 평가되며, 현대 러시아에서도 여전히 오리엔탈리즘에 대한 자체 비판이 종종 제기되곤 한다.

한편, 최근 소모적인 정체성 논쟁에 제3의 길이 제시되고 있는 바, 지리적, 역사적, 문화적 실체로서 ‘유라시아성(Eurasianness)’에 관한 담론이 그것이다. 아시아냐 유럽이냐, 아니면 동양이냐 서양이냐 라는 상호 배타적인 양비론이 아니라, 러시아의 정체성이 동양과 서양, 아시아와 유럽을 모두 포괄하고 더 나아가 유럽과 아시아의 통합을 지향하는 새로운 길을 제시한다는 역사적, 문명론적 사명감이 운위되고 있다.

2007년 러시아에서 조사된 바에 따르면 러시아 국민들의 4분의 3이 러시아를 유라시아 국가라고 답했다.⁹⁷⁾ 러시아와 러시아인의 정체성을 유라시아성으로 표상하려는 시도는 아시아와 유럽에 걸쳐 있는 러시아의 지리적 위치에 기인하지만, 그것이 러시아 국가의 정치나 경제, 문화라는 프로젝트에 반영될 때는 지정학으로서 위력을 발휘한다. 특히 푸틴 대통령이 국운을 걸고 추진하고 있는 ‘유라시아경제연합(Eurasian Economic Union)’은 러시아가 지닌 ‘유라시아성’을 실제적인 지역통합정책에 적용하려는 시도로 평가된다.⁹⁸⁾

95) 오원교, 「도스토예프스키와 아시아」, 『러시아연구』, 제22권 제2호 (2012), p.63, p.80.

96) Николай Троицкий “Татаро-монгольского ига не было, считают историки,” РИАНовосты, 2010.10.14., <https://ria.ru/history_comments/20101014/285598296.html> (검색일: 2018.7.21).

97) Мария Орджоникидзе, “Западные ценности в восприятии россиян,” ПОЛИТ.РУ, 2007.6.26, <<http://polit.ru/article/2007/06/26/ordzhonikidze/>> (검색일: 2018.6.21).

98) 유라시아경제연합은 옛 소련 국가들을 경제적으로 통합하려는 러시아의 지정학적 전략의 일환이며, 2014년 5월 29일 카자흐스탄의 아스타나에서 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄 3개국이 창설 조약을 체결하고 2015년 1월 1일에 공식 출범했다. 현재 러시아와 벨라루스, 카자흐스탄 그리고 아르메니아와 키르기스스탄이 정회원국이며, 몰도바가 옵서버로 참가하고 있다.

(2) 러시아의 역사적 특징

러시아의 역사는 광활한 대지로 표현되는 그 지리적 특성 그리고 유럽과 아시아 사이에서 끊임없이 정체성에 고민하는 그 지정학적 숙명과 무관하지 않다. 러시아인들은 역사적으로 동슬라브인의 일부이며, 동슬라브인에는 현재의 러시아인뿐만 아니라 우크라이나인과 벨라루스인이 포함된다. 다시 말해 이들 3개 민족은 종족학적으로 같은 뿌리를 가진 형제 민족이다. 동슬라브인들은 키예프(현재의 우크라이나 수도)에 '루시(Русь)'로 불리는 국가를 건설했으며, 몽골의 침략으로 키예프 루시가 멸망한 이후 크고 작은 도시국가들(공국)로 분열되었다가 모스크바 대공국이 이들을 통합하여 러시아제국으로 발전한다.⁹⁹⁾ 그 과정에서 러시아는 핀란드와 폴란드, 카프카스, 중앙아시아 그리고 극동지역의 태평양 연안까지 제국의 판도를 넓혔으며, 1917년 사회주의 혁명으로 제정이 붕괴되고 소비에트연방(소련)이 수립되었지만 핀란드와 폴란드를 제외한 대부분의 제정 시기 영토가 그대로 소련의 영토로 남게 된다.

앞 절에서도 설명했듯이, 러시아인들은 늘 서쪽(유럽)을 의식하며 살아왔다. 러시아인의 조상이라 할 루시인들(동슬라브인)의 역사 기록에 따르면, 그들은 동쪽 유목민들의 침략으로부터 자신들을 지키고 나라를 만들어 주도록 바랴그인(노르만)을 왕으로 초빙했다. 러시아인 최초의 국가는 노르만인들이 지배하였던 쉐이다.¹⁰⁰⁾ 이후 전개되는 역사 속에서 러시아인들은 유럽을 모델로 삼고자 했으나 도리어 후진적이라고 조롱받거나 번번이 공격당했으며, 러시아는 군사적으로 늘 열세를 면치 못했다. 하지만 러시아가 제국으로 발전하면서 프로이센(독일), 프랑스, 오스트리아와 잦은 전쟁을 치루는 과정은 러시아가 유럽의 강국들과 비견될 수 있다는 자신감을 획득해 나가는 과정이기도 했다. 1812년 유럽을 석권한 나폴레옹의 군대를 러시아가 패퇴시킨 경험은 러시아의 국민주의(nationalism)에 강렬한 영향을 주었으며, 제정러시아가 유럽 강대국의 일원으로 자리매김했다는 자긍심의 원천이다.

한편, 러시아인들의 중심 거주 지역에서 동쪽으로 뻗어있는 스텝과 몽골 고원으로부터는 기마 유목민들의 침입이 늘 골칫거리였다. 230년 동안 몽골족의 지배를 받기도 했던 러시아인들은 모스크바 대공국 시기부터 힘을 키워 몽골의 굴레로부터 벗어났으며, 이후 동쪽과 남쪽의 스텝 지역으로 세력을 확대해 나가면서 유목민들을 지배하는 입장으로 전환했다. 러시아는 중국의 일부를 차지했고 극동과 태평양지역으로 영토를 확장하면서 미국, 일본과 국경을 마주하게 된다.

99) 대체로 모스크바를 중심으로 한 지역은 대러시아, 키예프를 중심으로 한 현재의 우크라이나 지역은 소러시아로 불러 왔다.

100) 러시아의 국가 기원에 관해서는 다음 문헌을 참조할 것. 김수희, 「러시아의 민족국가 기원에 관한 학설 비교 연구: 슬라브학설과 노르만학설을 중심으로」, 『동유럽발칸학』, 제13권 제1호 (2011), pp. 283-311.

또 18세기 이후부터 러시아는 카프카스와 중앙아시아를 손에 넣고 중동 강국인 터키, 이란 등과 전쟁을 거치면서 점차 이슬람 세계에 존재감을 과시하는 세계 강국으로 발돋움한다.

유럽의 변방에서 유라시아의 패자로 변모해 온 러시아의 팽창주의적 과거는 러시아 역사에 다음과 같은 특징을 부여한다.¹⁰¹⁾

첫째, 러시아인들은 스스로의 후진성을 늘 의식한다. 러시아 땅은 유라시아 대륙의 북쪽에 위치하고 있어 긴 겨울과 혹독한 추위를 숙명처럼 떠안았다. 따라서 토지의 생산성이 낮고 경제발전이 더딘 탓에 러시아인들은 유럽 강국들과 비교해 늘 스스로의 후진성을 의식하지 않을 수 없었다. 이는 선진국을 따라잡아야 하고 주변국들을 실력으로 추월해야 한다는 강박관념과도 같은 의식으로 이어진다.

그런 한편으로 러시아인들은 주변 민족들과의 동화를 두려워하고 반발하면서 러시아의 독자성을 지켜내려는 지향성도 강하다. 표트르 대제의 서구화 개혁과 이에 대한 러시아 민중들의 반발이나, 19세기 서구파와 슬라브파의 대립 등은 러시아가 주변국, 특히 유럽에 대해 갖고 있는 콤플렉스가 발현된 사례라 할 수 있다.

두 번째로, 러시아인들은 후진성을 의식하기 때문에 외부로부터의 위협에 상시적인 경계감을 드러내며 안보에 대해 지나칠 정도로 강한 집착을 보인다. 이와 관련해 소련의 독재자 스탈린이 한 다음과 같은 발언은 시사하는 바가 크다.

속도에 제동을 거는 것은 낙오한다는 것이며 낙오자는 철저히 패배할 수밖에 없다. 과거 러시아의 역사는 패배의 기록이다. 몽골 칸에게 당했고, 터키의 태수들에게, 또 스웨덴 왕에게, 폴란드·리투아니아 영주들에게, 영국과 프랑스의 자본가들에게 그리고 일본의 군벌들에게 당했다. 우리는 50년에서 100년 정도 선진국들로부터 뒤쳐져 있었다. (이렇게 뒤쳐진 상태를 만회하기 위해서) 끝까지 달려가야 한다. 끝까지 관철시키든 아니면 철저하게 패배하든 둘 중 하나다.¹⁰²⁾

세 번째, 안보에 대한 집착으로 인해 만들어진 국가주의와 신분제가 강화되었고 이것이 제국의 관념으로 자리 잡았다. 대외 전쟁에 나서기 전까지 러시아는 공동체 사회였으며 국가의 모습을 갖추지 못했다. 러시아의 역사가인 파벨 밀류코프(1859-1943)는 “러시아의 사회적 소재는 내부

101) 본문에서 기술한 러시아 역사의 특징은 다음 문헌의 서문 부분을 본 논문의 필자가 요약한 것이다. 和田春樹, 『地域からの世界史: ロシア・ソ連』(東京: 朝日新聞, 1993).

102) Uwe Klußmann, “Stalin Cult Alive and Well in Russia,” *SPIEGEL ONLINE*, 2013.3.5., <<http://www.spiegel.de/international/europe/sixty-years-after-death-josef-stalin-still-revered-by-some-russians-a-886933.html>> (검색일: 2018.6.20).

로부터 생겨난 것이 아니라 대외적 필요, 즉 국방 의식에서 만들어진 것이다. 러시아에서는 신분 제조차도 대외적 필요 때문에 생겨났다”고 갈파한 바 있다.¹⁰³⁾ 주변 선진국들을 정복한 러시아는 이들 나라의 귀족들을 러시아의 지배체계에 편입시켰다. 아르메니아 귀족들의 후예와 몽골 칸의 자손들을 받아들였고, 러시아 제국은 그렇게 만들어졌다. 그러나 제국의 귀족들은 타락하기 마련이었으며 따라서 혁명에 대한 기대가 생겨났다.

여기에서 러시아 역사의 네 번째 특징, 즉 부패한 제국에 대한 혁명의 기대로서 프라우다(правда, 정의)와 볼라(воля, 해방)가 생겨난다. 러시아인들의 의식 속에는 “지상을 지배하는 그릇된 지배자를 쓰러뜨리고 정의를 실현하는 것이 좋은 차르(царь, 황제)의 역할이며 진정한 차르는 종종 악한 이들로부터 피해 몸을 숨기기 마련이다. 하지만 그는 언젠가 돌아온다”는 ‘돌아올 구세주=차르’ 신화가 존재한다. 이 같은 ‘돌아올 구세주=차르’ 신화는 아래로부터의 혁명이 아니라 상층부에서의 투쟁과 그 결과로서의 ‘위로부터의 혁명’을 의미한다. 스탈린 스스로가 자신의 과업을 ‘위로부터의 혁명’으로 불렀다.

오늘날 러시아에서 장기 집권체제를 공고히 하고 있는 푸틴 대통령 역시 위에서 언급한 후진성 의식 ⇒ 외부로부터의 침략에 대한 강한 경계감과 안보에 대한 강한 집착 ⇒ 제국의 탄생과 부패 ⇒ 위로부터의 혁명=돌아올 차르라는 러시아인 특유의 의식구조 속에 자리 매겨져 있다. 러시아가 미국을 위시한 서방 국가들과의 갈등을 증폭시키며 과감하고 선제적인 공격적 외교를 구사하는 원인은 러시아의 역사를 분석해야만 이해가 가능하다.

(3) 러시아의 문화적 특징

러시아인들은 스스로의 문화에 관해 주로 다음과 같은 특징을 나열한다. 집단주의와 비이기성, 극단성, 국가에 대한 맹신, 애국심 등이다. 또 물질적인 것보다 정신적인 가치를 더 중시하는 경향이 있다. 아래에 러시아의 정신문화가 갖는 몇 가지 특성을 보다 세부적으로 역사적 특징과 연관지어 분석하면 다음과 같다.

첫째, 국가권력에 대한 맹신이다. 1917년 사회주의 혁명이나 1992년 소연방 붕괴와 같은 전인류의 패러다임을 바꿀만한 대사가건 종종 러시아 땅에서 발생한 것은 주지의 사실이다. 이렇듯 급속하지만 준비되지 않은 사회의 격변이 발생하면 국가와 사회의 제도가 순간적으로 붕괴되기 때문에 사회적 혼란이 불가피하며, 이러한 상황은 러시아인들이 가장 두려워하는 것이

103) Thomas Sanders, *Historiography of Imperial Russia: The Profession and Writing of History in a Multinational State: The Profession and Writing of History in a Multinational State* (London and New York: Routledge, 2015), p. 277.

기도 하다. 따라서 러시아인들은 강한 지도자에 대한 희구가 강하다. 제2차 세계 대전을 승리로 이끈 스탈린의 독재에 대한 긍정적 평가나, 강한 러시아의 복귀를 주창하며 서방과 갈등을 서슴지 않는 푸틴 대통령에 대한 국민의 절대적 지지 등이 그 단적인 사례다.

둘째, 러시아 정교에 대한 신앙심이다. 러시아 정교에 대한 러시아인들의 인식은 단순한 종교의 차원을 넘는다. 즉 러시아 정교는 러시아 문명 그 자체이며, 국가와 종교의 일체를 러시아 정교의 가장 큰 특징으로 삼는다. 정교는 러시아의 정신을 대표하며 따라서 러시아 국민성의 총화인 절대적 지도자와 국가에 대해 정교는 충성을 맹세해야 한다. 이에 대한 보상으로 국가는 정교를 국교의 수준으로 대우하며 보호해야 한다는 불문율도 존재한다.

셋째, 서유럽 기독교 문화와의 차별성을 염두에 둔 자기 문화의 문명론적 평가다. 앞에서 열거한 러시아인들의 정신문화적 특징은 정확히 서유럽 정신의 본질, 즉 개인주의와 실용주의, 온건성, 국가권력으로부터 시민의 자유, 세계시민 정신과 대척점에 있다. 다시 말해 러시아 문명과 러시아인들의 정신문화는 서구의 그것과는 융합할 수 없는 것이라는 논리다. 소련이 구현하려고 했던 사회주의 지상천국은 서유럽에서 구축된 개인주의적 시민 국가와는 근본적으로 다르며, 또 푸틴 대통령이 회복하려는 러시아는 유럽의 그것과는 차별되는 유라시아주의적 이념을 구현하는 것이라는 담론이 러시아 언론과 학계에서 대단히 활발하게 논의되고 있다.

넷째, 러시아는 130개 이상의 민족으로 구성된 다민족 연방 국가이며, 러시아 문화 속에는 순수 러시아가 아닌, 중앙아시아와 캅카스 등 이슬람 문화 그리고 우랄산맥 동부에서 극동지방으로 이어지는 광활한 시베리아 동토의 다양한 민족들의 문화가 함께 녹아들어 있다는 사실이다.

다섯째, 러시아의 문화는 서유럽의 그것과는 분명 차별되지만 그렇다고 아시아 문화와 동일시되거나 아시아 문화의 중요한 일부로 인식되는 경우는 대단히 드물다. 일례로 흑자는 러시아 문화의 주요 특징으로 자주 언급되는 공동체 의식을 '아시아적인 것'으로 보기도 한다. 러시아 역사와 문화 속에 드러난 소보르노스티(соборность), 즉 공동체 의식이 유럽보다는 아시아적 가치에 더 근접하며 미르(Мир)라 불렸던 전통적 농촌공동체가 이를 구현한다고 주장하기도 한다. 하지만 공동체 의식이 과연 아시아적인가라는 질문에는 쉽게 답하기가 힘들다.

나. 러시아의 동북아 국가에 대한 인식, 교류 현황 및 동북아 문화공동체 논의 현황

(1) 러시아의 동북아 국가에 대한 인식

소연방 해체 이후, 총체적 국력이 저하되고 국제무대에서의 발언권에 제약이 불가피했던 러시

아는 동북아에서도 존재감이 큰 폭으로 축소되는 상황에 직면했다. 북한과의 동맹 파기로 대북 영향력이 현저히 감소했고, 일본과의 사이에 안고 있던 고질적인 영유권 갈등은 해결의 기미가 보이지 않았으며, 중국의 존재감이 커져감에 따라 상대적으로 역내에서 러시아의 위상은 더욱 작아 보였다.

2000년 대통령에 당선된 푸틴은 취임 직후부터 실추된 러시아의 국력과 국제적 존재감을 제고하기 위해 강대국 복귀 프로젝트에 착수한다. 그 일환으로 동북아에서 러시아가 상실했던 전략적 자산을 회복하는 일이 급선무라고 생각한 푸틴은 취임 직후 북한을 방문해 소련 말기부터 침체돼 있던 북한과의 관계 회복에 나설 것을 천명한다. 이후 두 번의 대통령 임기와 한 번의 총리직 수행 그리고 다시 두 번의 대통령 당선을 성공시킨 푸틴은 2024년까지 임기를 보장받은 상황에서 차츰 동북아의 안보와 러시아의 국익을 연계시키고자 하는 자신의 '신동방정책'을 구체화해 나가는 중이다.

러시아의 신동방정책은 기본적으로 인구가 희박하고 경제발전을 위한 인프라가 절대적으로 부족한 동시베리아와 극동지방을 개발하여 러시아 경제의 새로운 활로를 모색하는 것이 목표다. 하지만 러시아는 신동방정책의 추진을 러시아의 대 동북아 외교·안보 전략과 연계시키고 있는 바, 다음 세 가지를 주목할 만하다.

첫째, 러시아는 좀처럼 개선되지 않는 대미, 대 서방 관계의 대안으로 동북아지역 국가들과의 협력에 주목한다. 특히 2014년 러시아가 우크라이나 내전에 개입하고 크림반도를 병합하면서 미국과 서방의 대러 제재가 가중되는 상황 하에서, 러시아는 극동 개발을 통해 동북아 국가들과 다자 협력의 장을 마련하고 활기 넘치는 아태지역 경제로의 통합을 의도하고 있다.

둘째, 극동지방 개발의 성공을 위해 동북아의 평화와 안정이 필수적이라고 생각하는 러시아는, 동북아 역내에서 미국이 추구하는 패권 확대 정책을 자국 안보의 최대 위협으로 간주한다. 러시아는 이를 견제하기 위한 목적으로 남북한 균형외교와 대 중국 공조 그리고 일본과의 관계개선에 의욕을 보이고 있다. 러시아는 북한의 핵·미사일 도발에 기본적으로는 반대 의사를 표명하면서도 미국의 군사적 위협에 직면해 있는 북한으로서는 체제보장을 위해 핵 개발이 불가피했다고 인식한다. 따라서 북핵문제의 해결은 대화를 통한 외교적 수단만이 가능하며 북한체제를 무력으로 전복하려는 시도에는 단호히 반대한다. 또 러시아는 대북제재에 따른 북한체제의 불안정이나 인도적 파국, 또는 김정은 정권의 붕괴를 자국의 국익과 연계시켜 인식하며 민감하게 반응한다. 북한과 국경을 접하고 있는 러시아가 남북·러 삼각협력을 통해 극동지방 개발과 남북한의 관계 개선을 동시에 추구하는 이유다. 더 나아가 러시아가 중국과의 전략적 협력 관계를 준동맹의 수준으로까지 심화시키며, 일본과의 영유권 갈등을 해결하고 평화협정을 체결할 수 있다는 신호

를 일본 측에 지속적으로 보내는 이유 또한 동북아지역에서 미국의 패권을 견제하기 위한 전략의 일환으로 볼 수 있다.

셋째, 오늘날 동북아에서 러시아의 역할이 일정 정도 제약을 받고 있는 것은 사실이지만, 장차 동북아의 안보 상황이 호전되고 경제협력의 분위기가 무르익으면 러시아의 역할 확대가 기대되는 것이 사실이며, 남북한과 중국, 일본도 이에 동의한다. 남북한은 2018년 급진전되고 있는 한반도의 평화 분위기를 이어나가기 위해서 남북·러 삼각경협을 비롯한 대러 경제협력 활성화를 활용하고자 한다. 일본은 점차 확대되고 있는 중국의 위협에 대응하기 위해 중러 간 전략 관계의 심화를 차단하고자 하며 대러 경제협력의 확대와 관계 강화를 통해 영유권 문제도 해결하려 노력하고 있다. 중국은 미국의 패권 견제를 위해 러시아와의 제휴 관계를 준동맹 수준 이상으로 확대하고자 하며, 현재 정치, 경제 및 안보 등 제반 분야에서 중러 간 밀착은 ‘역사상 초유의 밀월 관계’로 평가되기도 한다. 따라서 러시아는 현 상황에서 동북아의 고질적인 영토·안보적 갈등에 개입하지 않고 적정 수준에서의 대응에 만족할 뿐 크게 움직이지 않고 있지만, 향후 러시아의 역할 확대에 대한 동북아지역 국가들의 기대가 큰 만큼, 이러한 가능성을 러시아 정부는 잘 인지하고 있는 것으로 보인다.

(2) 러시아의 문화교류 현황

(가) 러·한 관계 및 교류 현황

한반도와 러시아의 관계는 1654년에 일어난 이른바 ‘나선 정벌’로부터 시작되었다. 당시 청의 부탁으로 조선의 조총 부대가 만주 송화강지역으로 파견되어 ‘아라샤’, 즉 러시아의 카자키 부대와 전투를 벌여 승리를 거둔 사건이 나선 정벌이다. 하지만 이 사건은 역사에 그리 큰 흔적을 남기지는 못했다.

러시아인들이 조선에 대해 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 19세기 후반부터였다. 당시 러시아제국은 일본 및 청과 경쟁하면서 조선에 대한 영향력 확대를 시도했다. 조선과 러시아는 1884년에 조러통상조약을 체결하고 공식적인 외교관계를 수립했다. 이후, 고종이 일본의 위협을 느껴 러시아 공사관으로 피신한 이른바 ‘아관파천’(1896-97년) 사건을 계기로 러시아는 조선에 친러파 정권을 세우는 데 성공한다. 러시아는 군사고문단 등을 통해 적극적으로 대한제국의 정치에 개입하며 일본의 한반도 진출에 제동을 걸기 시작했다. 그러나 러일전쟁이 발발한 직후인 1904년 2월, 러시아 공사가 철수함에 따라 대한제국과 러시아의 국교는 단절되었고, 러일전쟁에서 일본이 승리한 뒤, 두 나라 사이에 체결된 포츠머스 조약의 결과 러시아는 일본의 한반도 지배를 인정하기에 이른다.

여기서 주목할 점은, 여타 유럽 국가들처럼 제정 러시아가 아시아로 식민지를 확장하는 데에 열을 올렸던 것은 아니라는 사실이다. 그보다는 러시아의 부동항 획득 전략과 태평양으로의 진출로 확보라는 군사·안보적 목적이 러시아의 한반도정책을 추동하는 핵심 요인이었다. 지정학적으로 표현하자면, 대륙 세력인 러시아는 제정과 소련 시기 동안 동북아와 한반도에서 늘 수세적인 입장에 서 있으면서 해양 세력의 진출을 막고 이를 견제하는 자세를 견지할 뿐, 깊이 개입하려 하지 않았다. 북한에 대한 소련 정부의 정책도 전략적 교두보를 확보하는 수준에 그쳤다. 이러한 러시아의 노선은 사실상 오늘날까지도 지속되고 있다.

1985년 고르바초프가 소련 공산당 서기장에 취임하면서 시작된 페레스트로이카(개혁)와 글라스노스트(개방)정책에 힘입어 오랜 기간 적대관계에 있던 한국과 러시아의 관계도 해빙기를 맞는다. 1988년 서울 올림픽에 소련 선수단이 참가하면서 두 나라 관계는 급진전 되었고 1990년 9월 공식 외교 관계를 수립한다. 소련이 해체되고 신생 러시아의 초대 대통령에 선출된 보리스 옐친의 집권 초기 동안, 러시아는 적극적인 친서방 외교의 일환으로 한국과의 관계 정상화에 주력한다. 당시 시장 자본주의 도입으로 침체된 경제를 복구하는 데에 기대를 걸었던 러시아로서는 한국의 경제적 도움이 필요했다. 반면, 북한과 러시아의 관계는 냉각기를 맞았고 러시아는 북한이 소련에 진 채무의 상환을 요구하며 더 이상의 정치적·군사적 협력을 진행시키지 않았다.

옐친 집권 후반기, 대략 1994년부터 러시아에서는 서방으로부터의 경제적 지원이 기대에 미치지 못하고 주요 국제 사안에서 자국의 위상이 손상을 받자, 지나친 친서방정책에 대한 자성의 목소리가 내부로부터 터져 나왔다. 2000년 5월 옐친의 후계자로 대통령직에 오른 블라디미르 푸틴은 일방적인 친서방 노선을 폐지하고 강대국 복귀와 상실한 전략 자산의 복원을 꾀하며 한반도에서 정책의 변화 조짐을 보인다. 푸틴은 집권 초기, 북한과의 관계 정상화를 모색하고 남북한 등거리 외교로 방향을 전환한다. 네 차례의 대통령 선출을 통해 2024년까지 러시아를 통치하는 데 성공한 푸틴은 막강한 군사력을 바탕으로 거침없는 주변국 개입정책을 추구하는 한편, 동북아에서 전에 없는 대 중국 밀착외교를 바탕으로 미국의 패권 견제를 위해 독자적인 한반도 정책을 추진 중이다.

지난 17년 동안 러시아와 한국은 경제, 문화, 우주개발 등 다양한 분야에서 폭넓은 협력을 이루어 왔다. 그사이 한러 간 교역량은 52배나 증가했다. 하지만 2008년 두 나라가 전략적 협력 동반자 관계를 선언했음에도 불구하고, 한 단계 발전된 관계로의 진전이 좀처럼 이루어지지 못하고 있는 바, 이는 다음 두 가지 장애 요인에 기인한다고 분석된다.

첫째는 북한문제이다. 중국에 비해 한반도에 대한 영향력이 적을 수밖에 없는 러시아는 이른바 남북·러 삼각경협을 통해 침체된 자국 극동지방의 경제를 활성화하고 남북한 간 평화정착에

기여하고자 한다. 러시아가 남북한과의 협력을 통해 추구하는 경제협력의 3대 메가 프로젝트는 TSR(시베리아횡단철도)과 TKR(한반도종단철도)의 연결, 러시아로부터 북한을 거쳐 한국으로 통하는 천연가스 파이프라인 그리고 러시아 극동지방의 풍부한 전력을 한반도를 통해 동북아로 확대하는 전력망 사업이다. 한국도 2000년부터 러시아의 제안에 관심을 보이면서 이를 북한과의 관계 개선에 활용하고자 하는 의지를 보여 왔다. 그러나 북한의 핵 실험과 미사일 시험 발사가 되풀이되고 이에 대한 국제사회의 제재가 강화되면서 남북관계는 물론 남북러 삼각경협도 이렇다 할 진전을 보지 못하고 좌초된 상태다.

둘째는 한러 간 협력이 경제 분야에 집중되어 있어 상호협력 의제가 지나치게 제한적이다. 앞서도 언급한 것처럼 한국과 러시아의 관계는 국교 정상화를 이룬 시점으로부터 현재까지 괄목할 만한 성장을 거두었지만, 양국의 잠재력에 비해 아직도 기대 수준에 미치지 못한다는 평가가 지배적이다. 더욱이 한러 두 나라 국민들이 상대 국가에 대해 갖고 있는 호감도와 관심은 그다지 높은 수준이 아니다. 한국외국어대학교 러시아연구소가 2017년 러시아 여론조사센터(프치옴)와 한국리서치에 의뢰해 한국과 러시아 양국 국민의 상호 인식 조사를 실시한 결과에 따르면, 상대국에 대한 무관심층의 비율이 한국 국민 46%, 러시아 국민 58%로 절반을 넘는다.¹⁰⁴⁾

한러 양국 협력의 장애 요인을 극복하고 두 나라가 명실상부한 전략적 협력 관계를 증진시키기 위해서는 무엇보다 북한문제 해법에서 초래된 상호 이해차를 극복하고 협력의 폭을 넓혀야 한다. 정치·안보적 견해차는 국제 정세와 맞물려 있어 단기간 안에 좁히기 힘들 것인 바, 무엇보다 러한 양국 국민들의 상호 이해를 확대하기 위한 문화교류의 필요성이 더욱 절실하다.

러한 문화교류는 서울 올림픽이 열린 1988년 처음으로 시작되었다. 오랜 세월 금단의 영역으로 치부되던 소련(러시아)의 문화와 예술이 붓물 터지듯 한국에 소개된 이래, 러시아와 한국은 음악과 문학, 영화 등 다양한 분야에서 지속적으로 상호 문화교류를 이어왔다. 한국에서는 주로 차이코프스키와 같은 러시아 클래식 음악의 거장들에 대한 선호가 높으며 톨스토이, 도스토예프스키 등 러시아 고전 문학에 대한 관심도 크다. 하지만 현대 러시아 음악과 예술, 영화 등에 대한 한국인들의 인식은 아직도 낮은 수준에 머물러 있으며, 접할 기회도 흔하지 않다. 러시아에서는 한국의 전자제품이나 자동차, 먹거리 등 일부 품목을 중심으로 한국이 알려져 있고, 최근에는 한류와 같은 한국의 대중문화에 대한 젊은층의 인식도 확산되고 있다. 그러나 아직도 러시아 내 한류 인구는 2% 정도에 불과해 한러 양국 간 문화예술교류의 새로운 증진 방안 모색이 필요한 시점이다.¹⁰⁵⁾

104) 강태호, “〈한반도 플러스〉 평화 올림픽과 러시아,” 『한겨레』, 2018.2.7, <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/831312.html#csidx2c6ead2a966f964b30c303c07488023>> (검색일: 2018.6.20).

105) “한·러 문화예술 교류, 소수 관심 넘어선 새 발전 모색,” 『조선일보』, 2017.10.23., <<http://news.chosun.com/>>

다행스럽게도 2018년 들어 급물살을 타기 시작한 남북관계 개선이 정상적으로 진행될 경우, 남북러 경제협력은 물론 문화 차원에서 러시아와 한반도 간 문화교류의 새로운 전기가 마련될 수 있을 것으로 기대된다.

(나) 러·중 관계 및 교류 현황

러시아와 중국의 관계는 공식적으로 1689년 청이 러시아 제국과 체결한 네르친스크 조약을 시작점으로 한다. 당시 청은 빠른 속도로 영토를 확장하던 러시아의 남하를 저지하는 데 주력했다. 1857년 발발한 제2차 아편전쟁 이후, 제정 러시아는 청과 서구 열강 사이에서 조정자 역할을 담당했으며, 그 대가로 청으로부터 연해주를 할양해 주도록 요구했다. 한편 1904년 러일 전쟁에서 승리한 일본이 러시아의 대 한반도 영향력 확대를 저지하고 남만주에 대한 지배권을 공고히 하면서 동북아에서 러시아의 세력 확장은 좌절되었다.

중화민국이 건국된 이후 1924년 중·소조약이 체결되어 두 나라는 수교한다. 제2차 세계대전에서 중소 양국은 연합국으로서 일본에 맞서 싸웠다. 중국 대륙에서 국민당 정부(중화민국)의 패색이 짙어지자 소련은 중국 공산당을 지지하는 쪽으로 노선을 바꿨고 소련이 중화인민공화국을 승인하자 국민당 정부와 소련의 우호관계는 파국을 맞았다. 이후 소련은 중화민국과의 사이에 체결했던 중소우호조약을 중소우호동맹상호원조조약으로 교체한다. 한편 사회주의 진영의 양대 국가인 중국과 소련 사이에서도 노선 차이로 인한 갈등이 고조되다가 결국 1969년 중·소 국경 분쟁이 발발한다. 두 나라가 정식으로 화해하게 된 것은 1980년대 후반 탈냉전기에 들어서였다.

오늘날 러중관계는 갈등에서 협력을 거쳐 준동맹 수준으로까지 발전하는 형국이다. 이는 글로벌 차원, 특히 유라시아에서 미국의 패권을 약화시키려는 양국의 전략적 이해가 일치한 결과이다. 유엔 안보리 상임이사국인 두 나라는 국제 사안에서 서방의 일방적인 독주를 견제하며 협력하는 것은 물론, 상하이협력기구(SCO)와 아시아교류 및 신뢰구축회의(CICA) 등 유라시아 다자협력기구를 통해 긴밀히 협력하고 있다. 각각 자국에서 강력한 리더십을 바탕으로 장기집권 체제를 확립한 푸틴 대통령과 시진핑 국가주석 사이에 개인적 친밀도도 높은 것으로 평가되고 있다.

하지만 국제정세에 정통한 전문가들 사이에서 러중 밀월 관계가 장기적으로 지속되리라고 보는 견해는 그다지 많지 않다. 무엇보다 동북아와 중앙아시아에서 영향력 유지와 확대를 도모하는 중국과 러시아가 다양한 사안에서 갈등할 여지가 적지 않다고 전문가들은 입을 모은다. 특히 경제력 측면에서 미국과 견줄 정도의 G2로 발돋움한 중국에 대해 러시아가 느끼는 콤플렉스에 주목하는 연구도 있으며, 러시아 사회 안의 황화론(黃禍論, 중국 위협론)이 결코 무시할 수 있는

수준이 아니라고 주장하는 연구도 많다.¹⁰⁶⁾ 정치와 경제적 협력 못지않게 러중 간 문화교류도 활발하지만, 러시아는 인구가 급감하고 있는 자국의 극동지방에서 중국과의 접경지대를 중심으로 중국인의 유입이 증가하고 있는 추세를 불안하게 인식한다.¹⁰⁷⁾

한편, 양국 간 문화교류는 두 나라의 정치, 경제 관계의 추이와는 무관하게 역사적으로 긴밀히 이루어져 왔다. 이러한 교류의 근저에는 제2차 세계대전 이후 세계 공산주의의 양대 대국인 두 나라 사이에 깔려 있던 이념적 유대관계가 그 바탕이 되었음은 물론이다. 소련 해체 후, 러시아와 중국 사이에도 국가 간, 정부 간 긴밀도만큼이나 문화적 교류도 활발하다. 일례로, 현재 러시아 극동지방의 블라디보스토크에 있는 극동연방대를 비롯해 모스크바국립대, 랴잔국립대, 카잔국립대 등 18개 러시아 상위권 대학에서 ‘공자학원’이 운영되고 있다. 그 가운데 모스크바국립대 안에 있는 공자학원은 중국 최고 학부인 베이징대학과의 협력 하에 설립 및 운영되고 있으며 이곳에서는 중국어와 서예, 중의학, 무술 등 다양한 중국문화강좌를 개설해 중국문화 확산의 발산지로서의 역할을 톡톡히 해내고 있다. 2014년 5월 시점에서 약 2천명의 모스크바대 학생들이 공자학원을 거쳐 간 것으로 집계되고 있다.¹⁰⁸⁾

러시아와 중국은 2005년 7월, 합의를 통해 2006년을 중국에서 러시아의 해로, 뒤이어 2007년을 러시아에서 중국의 해로 선포하였던 바, 이 기회를 통해 콘서트와 도서전, 과학기술 포럼 등 상대국의 문화를 소개하는 다양한 행사들이 기획되어 성대하게 진행되었을 뿐 아니라, 양국 간 경제 및 군사 교류도 활발하게 추진되었다. 이렇듯 상대국가의 해를 선포하고 1년의 기간 동안 집중적으로 상대국을 알리는 행사를 기획하여 진행하는 것은 정부 간 뿐만 아니라 민간교류의 촉진, 더 나아가 협력국의 인식을 풀뿌리 차원에서 개선 및 제고하는 데에 큰 효과가 있는 것으로 알려져 있다. 러시아와 중국은 2009년과 2010년에도 상대국 언어의 해를 선포하여 상호 국가의 언어에 대한 국민적 차원의 관심을 제고하는 데 크게 성공했으며, 2012년은 중국에서 러시아 관광의 해였고 2013년은 러시아에서 중국 관광의 해였다.

106) 러시아의 황화론 혹은 반중국 정서에 관한 연구는 예를 들어 다음 문헌을 참조할 것. Aleksandr Łopińska, “The ‘Yellow Peril’ Syndrome in Contemporary Russia,” *SENSUS HISTORIA*, Vol. VIII (2012), pp. 41-58; A. Г. ЯНКОВ, “СИНОФОБИЯ - РУСОФОБИЯ: РЕАЛЬНОСТЬ И ИЛЛЮЗИИ,” *Социологические исследования*, No 3 (2010), pp. 65-71.

107) Mikhail Alexseev, “Russia’s Far East Transborder Pains: China Threat Syndrome and the Tragedy of the Anticommons,” *The Asan Forum* (2016.12.7.). <http://www.theasanforum.org/russias-far-east-transborder-pains-china-threat-syndrome-and-the-tragedy-of-the-anticommons/> (검색일: 2018.7.5.).

108) 러시아 모스크바국립대 공자학원(Институт Конфуция МГУ имени МВ Ломоносова) 인터넷 홈페이지, <<http://www.ci-msu.ru/about.html>> (검색일: 2018.7.7.).

(다) 러·일 관계 및 교류 현황

제정 러시아가 극동지역으로 영토를 확장하는 과정에서 일본의 존재를 인식한 이후, 양국은 1855년 통호조약을 체결하고 공식적인 관계를 시작한다. 일본이 제국주의 열강에 합류하면서 한반도와 만주의 패권을 놓고 러시아는 일본과 대립한다. 청일 전쟁의 승리로 일본은 요동반도를 손에 넣게 되었으나, 1905년 러시아는 프랑스, 독일과 함께 일본의 요동반도 포기를 이끌어낸다. 이른바 '삼국간섭'이다. 뒤이은 러일전쟁에서 주변국들의 예상을 뒤엎고 일본이 승리하면서 러시아는 포츠머스 조약을 통해 일본의 한반도 지배를 인정하게 되고, 러시아의 패전은 1917년 볼셰비키 혁명으로 귀결된다. 사회주의 정권의 등장에 위협을 느낀 러시아 각지의 왕당파 세력이 백군을 결성하여 레닌의 볼셰비키 적군과 내전(1917-22년)에 돌입하자 일본은 백군을 도와 7만2천여 명의 병력을 시베리아에 파병했다가 패하였다.

1931년 일본이 만주사변을 일으켜 만주 일대를 장악함에 따라 소련과의 국경분쟁이 잦아졌고, 이는 1939년 할хин골(Khalkhin Gol) 전투로 이어졌다. 이 전투에서 일본은 대패했으며 소련과 불가침조약을 체결하고 소련이 원하는 대로 국경선을 정했다. 하지만 1945년 전세가 유리해졌다고 판단한 소련은 불가침조약을 깨고 만주를 침공해 일본에 승리하고 사할린과 쿠릴 열도를 일본으로부터 빼앗는다.

제2차 세계대전 종식 후인 1956년, 일본은 소련과 다시 국교를 정상화했고 러시아연방이 출범한 이후 지금까지 양호한 관계를 유지하고 있다. 그러나 쿠릴 열도(일본명 북방영토)를 둘러싼 영유권 분쟁은 러일 양국 간 평화조약 체결을 지연시키며 두 나라 사이에 최대 난제로 남아 있다. 1993년 10월 일본을 방문한 옌친 러시아 대통령은 쿠릴열도 분쟁과 관련하여 일본에 전향적인 태도를 보였다. 1956년 일본과 소련이 국교를 회복하면서 체결한 일소조약의 이행 가능성을 타진했던 것이다. 동 조약에 따르면 소련은 일본과 평화조약을 체결할 경우 쿠릴 열도 가운데 두 개 섬인 하보마이와 시코탄을 일본에 되돌려 줄 것을 명시하고 있다. 옌친의 이 같은 태도는 일본의 경제 지원을 의도한 정치적 판단에 따른 것이었다. 하지만 드미트리 메드베데프 정부가 들어선 이후 러시아는 2개 섬의 반환 동의를 취소했고, 쿠릴 열도에 대한 영유권을 강화하는 쪽으로 선회했다. 푸틴과 아베 정권 하에서 러·일 관계는 일대 전환점을 맞는다. 영토 갈등과 평화조약 체결의 불투명한 전망에도 불구하고, 아베 총리는 양국 관계 개선을 위해 발상의 전환을 선언한다. 러시아에 대한 8개 항에 달하는 경제협력 제안을 통해 일러 양국 간 관계 개선에 적극성을 보이며, 그 결과로써 평화조약 체결과 영유권 분쟁도 해결하자는 것이다.

한편, 러일 간 문화교류는 활발하지만, 양국 간 정치·안보적 견해차를 좁히는 데에는 그다지 기여하지 못하는 것으로 평가된다. 양국 간 문화교류의 역사는 이미 소련 시기부터 일정 범위

안에서 이루어져 왔으며, 소련 해체 후, 러시아와 일본 간에는 1998년부터 본격적으로 추진되었다. 이 해 러일 정상 회담에서 러일 간 국민 차원에서의 인적 교류가 근본적으로 확대되어야 한다는 합의가 이루어졌고, 그 후속 조치로서 1999년 러일 청년교류협정이 체결되었다. 양국 청년교류사업은 단기 초청 및 파견사업, 일본어 교사 파견사업, 러일 소장파 연구자들을 대상으로 한 장학사업이 핵심이며, 이미 6천 명 이상이 사업의 수혜를 받은 것으로 파악된다. 더욱이 2016년 12월 푸틴 대통령의 일본 방문 당시, 청년교류를 두 배로 확대한다는 구상에 정상들이 합의함으로써 2017년부터는 연간 천 명 규모의 교류를 실시하고 있다.¹⁰⁹⁾

러일 간 교류에서는 청년교류와 더불어 전문가들 간 학술교류도 정부 간 지원 하에 활발히 추진되고 있다. 양국 정부 간 합의 하에 진행되는 학술교류 사업으로는 ‘새로운 러일 관계 및 전문가 대화’(2005년부터 매년 개최. 2016년 제외), ‘블라디보스토크포럼’(2010년 9월) 등이 있으며, 일본 정부는 이미 1991년 이후 현재까지 러시아에서 개혁 추진을 촉진하기 위한 지원 사업의 일환으로 러시아 공무원들을 대상으로 한 방일 연수를 실시해 오고 있다. 일본 외무부 홈페이지의 발표에 따르면 이 프로그램으로 2010년 3월까지 650명 이상의 러시아 공무원들이 일본 연수를 경험했다.

러일 간 상호 국가의 해 지정도 문화교류의 특징 중 하나이다. 2016년 12월 푸틴 대통령의 방일 당시 양국 정상회담에서 러일 간 인적 교류의 확대 방안 중 하나로, 2018년을 러시아에서 일본의 해와 일본에서 러시아 해로 공식 발표하였다. 이에 따라 2018년에는 정치, 경제, 문화, 과학, 교육, 청년·스포츠·지역 간 교류 등 폭넓은 분야에서 양국 간 교류가 활발하게 진행되고 있다.

(라) 러·대만, 러·몽골 관계 및 교류 현황

소련과 장개석 정부(중화민국, 대만)는 제2차 세계대전 당시 연합국의 일원으로서 전쟁 직후인 1945년 소·중 우호 및 동맹조약을 체결하였다. 그러나 미국이 대만 정부와의 관계 강화를 통해 중국 본토의 공산당 정권과 대립각을 세우자 소련은 이를 비난하면서 1949년 장개석 정부와의 외교 관계를 단절하고 중화인민공화국을 중국의 유일한 합법정부로 인정하였다. 이후 소련과 중국의 관계 악화와 미중 국교 회복 등 일련의 정세 변화 속에서 소련과 대만은 상호관계를 강화하려는 움직임을 보이기도 했지만 이는 큰 효과를 보지 못했으며 소련은 늘 대만에 대한 접근에 신중한 자세를 견지하였다. 또 소련의 해체 이후 계승국가인 러시아 역시 중국과의 영토

109) 일본 외무부 웹사이트, <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/kankei.html#section8>> (검색일: 2018.7.7). 러일 청년교류 사업의 상세에 관해서는 다음 웹페이지를 참조할 것. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/jr_koryu.html> (검색일: 2018.7.7).

갈등을 해결하고 우호·협력 관계를 재정립하면서 중화인민공화국이 천명한 ‘하나의 중국’ 원칙에 충실했다. 결국 소련과 러시아에게 있어서 대만은 대 중국 외교를 위한 하나의 수단에 불과했던 것이 사실이다.

그러나 러시아가 대만과 모든 관계를 단절하고 있지는 않다. 1993년 모스크바에 대만 대표부(정식 명칭은 타이베이·모스크바 간 경제 및 문화 조정위원회 주모스크바 대표부)가 개설되었고 1995년에는 타이베이에 러시아 대표부(정식 명칭은 모스크바·타이베이 간 경제 및 문화 협력을 위한 조정위원회 주타이베이 대표부)가 문을 열었다. 2005년 양국 간 무역액은 미화 22억 달러 정도이며, 주로 러시아에서 대만으로 수출하는 원유와 철강, 기타 화학 관련 제품이 무역의 대부분을 차지한다. 대만은 러시아에 컴퓨터와 전자제품, 전자부품을 주로 수출한다. 양국 간 무역 불균형 현상은 대만에 큰 부담으로 인식되고 있지만, 중국과의 무역이 절대적 비중을 차지하는 러시아로서는 대만과의 무역을 증가시키기가 쉽지 않으며, 대만도 이러한 사정을 잘 인지하고 있다. 대만의 투자자들 또한 러시아의 경제 불안을 고려하여 대러 투자에는 소극적인 것으로 알려져 있다.

2009년 현재 러시아에는 300명 정도의 대만 유학생들이 유학을 한 것으로 보고되고 있으며, 대만에는 200여명의 러시아 유학생들이 체류하고 있었다. 매년 천여 명의 대만 관광객들이 러시아를 찾는다.

한편, 몽골은 전통적으로 러시아와 긴밀한 관계를 유지해 왔다. 13세기 칭기즈칸의 지도 아래 동아시아에서 군사적 영향력을 확대한 몽골족은 유라시아의 상당 지역을 아우르는 대제국을 건설했으며, 지금의 러시아지역 또한 230년 간 몽골인들의 지배하에 들어갔다. 소련은 아시아 최초로 몽골에 사회주의 정권을 수립하는 데 기여했으며, 냉전시기 동안 몽골인민공화국은 소련의 위성국가로서 존속했다. 소련의 인터코스모스계획에 기초해 소련의 우주선인 소유즈에 몽골인 우주비행사가 탑승했는데, 이는 아시아인으로서는 두 번째 우주비행사였다. 또 1942년 소련에서 사용하는 키릴 문자가 몽골의 문자로 공식 도입되었고 몽골인들의 일상생활 곳곳에 러시아와 소련의 문화가 파고들었다. 몽골인민공화국 정부는 정치와 경제 등 제반 분야에서 철저히 친소적인 외교 노선을 견지하였던 바, 소련의 16번째 공화국이라는 별칭으로 불릴 정도였다.

냉전 종식 후 몽골은 착실히 민주주의의 길을 걸었으며, 러시아와는 정상국가로서 대등한 위치에서 긴밀한 관계를 유지해 오고 있다. 현재 몽골의 대외정책이 견지하는 기본 노선은 주변 양대 대국인 중국과 러시아의 어느 한쪽에도 기울어지지 않고 균형 잡힌 관계를 구축하는 한편, 나머지 주변국들, 예컨대 일본이나 한국과의 양자관계를 강화함으로써 러중 양 강대국으로부터 받을 수 있는 외교적 압력을 견제하는 것이다. 아울러 몽골은 어떠한 군사동맹에도 가입하지

않는다는 원칙도 천명하고 있다.

하지만 이러한 노선에도 불구하고 현실적으로 몽골의 경제는 중국과 러시아에 대폭 의존하고 있는 것이 사실이며, 이를 극복하기가 쉽지 않다. 중국은 이미 20년 이상 몽골 최대의 무역 상대국이며 투자국이다. 소련이 상실한 외교적·전략적 자산의 회복에 주력해 온 푸틴 러시아 대통령 역시, 몽골의 지정학적 중요성에 주목하고 양국관계의 위상 제고에 노력하는 한편, 특별히 몽골의 풍부한 천연자원을 활용할 수 있는 자원 전략에 관심이 있는 것으로 보인다. 이미 중국과 러시아는 몽골의 투자와 무역액의 60% 이상을 차지하고 있다. 경제적 의존은 정치와 군사 분야에서도 몽골이 중립에 의존할 수밖에 없는 구조를 끊임없이 만들어내고 있는 형국이다.

푸틴 집권 이래, 러시아와 몽골의 군사적 협력 관계는 확대일로에 있다. 일례로 2014년 8월 할하강 전투(노몬한 사건) 승리 75주년을 기념하는 행사에 참가하기 위해 러시아군이 동원한 헬리콥터와 전차가 육로로 국경을 넘어 몽골 동부의 도르노드 지방으로 들어왔다. 9월 3일에 몽골 수도 울란바토르에서 거행된 할하강 전쟁 75주년 기념식전에서 푸틴 대통령은 “역사의 기억과 과거의 영웅적 사건은 러시아와 몽골의 우호를 쌓은 기반”이라고 역설하면서 전쟁의 승리가 러몽 관계는 물론 세계사에 남긴 긍정적 역할을 강조하는 한편, 정치, 경제, 군사 등 제 분야에 걸쳐 15개에 달하는 협정을 체결했다. 그 가운데서도 무상군사원조와 전력철도의 건설을 지원하기로 해 주목을 받았다. 러시아의 대몽 협력은 2014년 우크라이나 사태로 초래된 서방의 대러 제재 이후 더욱 강화되는 추세다. 몽골의 현 대통령과 총리 역시 소련에서 유학한 경험을 갖고 있는 바, 러시아와 몽골의 문화적 유대는 쉽게 해체되지 않을 것으로 전망된다.

(3) 러시아의 동북아 문화공동체 논의 현황

러시아의 대표적 인터넷 검색 사이트인 야andex(Yandex)에서 러시아어로 동북아 문화공동체(культурное сообщество Северо-Восточной Азии) 또는 동아시아 문화공동체(культурное сообщество Восточной Азии)를 검색어로 넣으면 아무런 정보도 찾을 수 없다. 단순히 동북아 공동체나 동아시아 공동체로 검색어를 사용해도 결과는 마찬가지다. 이는 한국의 과거 정부가 제안한 동북아 공동체 구상이나 일본이 주창한 바 있는 동아시아 공동체에 대해 러시아가 정부 차원이나 민간 차원에서 큰 관심이 없음을 의미하는 것으로 필자는 판단한다. 러시아 학계에서도 동북아 문화공동체와 관련된 연구나 담론은 찾아보기가 쉽지 않다. 러시아는 동북아 국가들 사이에 지정학적·역사적·군사적 국익의 쟁점 차이로 인해 여하한 공동체 형성도 어려우며 거의 불가능에 가깝다고 인식한다. 또 동북아 국가들 간 경제적 공동체 형성에

대한 관심과 노력이 지속되고 있지만 그 과정은 지난하며 따라서 단·중기적 경제 공동체의 형성은 불가능할 것으로 러시아 측은 전망한다.¹¹⁰⁾

그런 한편으로 한·중·일 중심의 공동체 논의에서도 러시아의 참가나 역할에 관해서는 표면적 또는 피상적으로 취급되어 온 것 역시 사실이다. 무엇보다 왜 동북아 (문화)공동체 안에 러시아를 포함시켜야 하는지에 대한 동북아 역내 국가들 간 명확한 합의가 존재하지 않아 왔다.

이 같은 현실을 고려할 때 동북아 공동체에 러시아를 유인하고자 한다면 우선적으로 다음 두 가지 문제를 해결하는 것으로부터 출발해야 할 것이다. 하나는 왜 러시아가 동북아 공동체의 일원이 되어야 하는가에 대해 러시아 내부의 합의 도출과 공동체 회원국들 사이에 일치된 견해가 필요하다는 점이다.

또 하나는 신동방정책으로 점화된 러시아의 아시아 선회, 아시아에 대한 관심을 어떻게 문화공동체와 연계시킬 것인가를 역내 국가들이 고민해야 한다는 것이다. 신동방정책은 러시아의 아시아지역, 특히 동시베리아와 극동지역의 개발을 통해 한계에 봉착한 러시아 경제를 살리고 신성장 동력을 발굴해 내기 위한 국운을 건 대 프로젝트라고 할 수 있다. 그러나 신동방정책을 단순히 에너지 자원 등 경제적 맥락에서만 이해하는 것이 러시아의 여전한 현실이다. 신동방정책의 문화적 함의를 러시아가 도출해 낼 수 있도록 동북아 주변국들이 관심과 협력을 제공해야 한다.

다. 러시아의 동북아 문화공동체 참여 전망

(1) 러시아의 동북아 문화공동체 인식 및 정체성 형성 방안

푸틴 대통령의 ‘신동방정책’ 이후, 아시아에 대한 러시아의 관심이 제고되고 있는 것은 사실이다. 또 풍부한 자원을 보유하고 있는 극동지방에서 인구 감소로 인해 소실되어 가는 역동성을 되찾고자, 발전하는 아시아 국가들과의 협력 필요성에 공감하는 이들도 늘어나고 있다. 하지만 극동지방에 대한 정책적 관심을, 러시아 국가와 사회 안에서 아시아성의 발현, 즉 러시아인들 사이에 아시아인으로서의 종족적 혹은 지역적 정체성이 증가하고 있다는 식으로 이해하는 것은 곤란하다. 2007년도 여론조사 결과에 따르면, 러시아인들의 6%만이 러시아를 아시아 국가라고 답했으며, 러시아와 아시아 국가들의 협력을 긍정적으로 평가하는 응답도 적었다. 따라서 극동개발로 대표되는 신동방정책을 경제적 관심 이상의 러시아 내 아시아 정체성과 연계시키는 것은 아직은 무리라고 판단된다.

110) A.Л. Лукин, “Россия и формирующееся экономическое сообщество Северо-Восточной Азии: роль Республики Корея,” Ойкумена, No. 3 (2016), pp. 136-145.

러시아 안에서 스스로를 아시아인으로 인식하는 이들을 굳이 찾았다면 그것은 극동지역에서 가능할 것이다. 블라디보스토크와 하바로프스크 그리고 중국, 일본과의 접경지대에 거주하는 러시아인들은 모스크바나 상트페테르부르크 같은 유럽부 러시아보다 중국이나 일본 등 아시아 국가들과의 교류에 더 적극적일 수도 있다. 하지만, 극동지방의 인구 상황을 이해하면 다소 시각이 달라질 수밖에 없다. 유럽과 아시아를 아우르는 광대한 영토를 가진 러시아는 정치, 경제 그리고 문화의 인프라가 대부분 모스크바와 페테르부르크를 중심으로 한 유럽지역에 집중되어 있으며, 국가의 관련 정책도 유럽지역 거주민들의 인식에 기초하여 입안 및 추진된다. 러시아는 광활한 영토에 비해 지역에 따른 문화의 특수성이 잘 드러나지 않는 특징을 갖고 있다. 지역별 방언이 거의 없이 모든 지역에서 표준 러시아어가 사용되는 것만 보더라도 러시아 문화의 균일성을 확인할 수 있다. 이는 러시아의 역사를 보면 이해할 수 있는데, 즉 러시아 영토의 동부와 남부는 식민지 개척을 통해 획득된 땅이며 현지 토착 인구가 희박하고 서부 러시아인들이 입식하여 개척하고 러시아 영토의 일부로 만들어간 땅이다. 따라서 모스크바에서 멀리 떨어진 극동지방이라 할지라도 그곳에 거주하는 주민들의 대부분은 역사적 연원을 러시아 서부와 유럽부 지역에 둔 러시아인들이지 극동지방의 토착 원주민들이 아니다.

더욱이 러시아의 전 국가적 인구는 감소 추세에 있으며, 특히나 동북아지역의 극동지방 인구의 감소 경향은 우려스러운 정도다. 따라서 러시아는 자원이 풍부하고 아태지역 경제와 지리적 연계성을 갖고 있는 극동지방을 개발하기 위해 신동방정책을 추진하고 있는 것이며, 이는 앞에서 수차례 설명한 대로다.

이런 까닭에 러시아가 국가와 정부 차원에서 동북아 문화공동체에 관심을 갖도록 유도하고 러시아인들로 하여금 동북아 공동체 구성원의 일원이라는 정체성을 갖도록 만드는 작업은 대단히 장기적인 안목에서 입안되고 추진되어야 한다. 무엇보다 우선되는 전제는, 러시아 동북아지역, 즉 극동지방의 개발이 성공적으로 진행되어 그곳에 살기를 희망하는 러시아인 주민들의 수가 증가해야만 비로소 정체성 함양을 논의해 볼 수 있을 것이다. 만일 우리 정부가 국가 전략적 차원에서 러시아를 동북아 공동체 안으로 유도하고자 한다면 극동지방 경제의 활성화를 통해 러시아 정부의 관심과 미래 비전이 동북아에 있음을 깨닫게 하여, 러시아가 적극적으로 동북아지역 국가로서의 정체성을 정부 차원에서 마련하려는 노력을 하도록 만드는 것이다. 이를 위해서는 정치보다는 경제 그리고 문화로 러시아인들의 관심을 자극해야 한다. 극동을 러시아의 동북아 정체성의 발원지로 만들고 극동에서 동북아 국가들 간 문화교류의 장이 적극적이고 활발하게 만들어지도록 지원하는 방법이 필요할 것이다.

아울러 동북아 문화공동체 담론을 러시아와의 연계성 속에서 생각할 때, 다음과 같은 정치적

고려도 필요하다. 즉, 러시아는 국가적으로 여전히 유럽의 일부로 스스로를 인식하는 경향이 강하며, 유라시아로서의 새로운 정체성 형성을 국가정책과 연결 지으려는 노력을 막 시작한 단계이다. 따라서 러시아 정부가 동북아 공동체 혹은 동북아 문화공동체 담론을 러시아의 유럽지역과 아시아지역을 분리시키려는 정치적 의도로 오해할 가능성도 존재한다. 우리는 유럽과 아시아를 통합한 제3의 길로서 유라시아주의를 강화해 나가려는 러시아 정부의 국가정책에 동북아 문화공동체가 방해요인으로 작용할 수 있다는 오해를 불식시키면서 조심스럽게 접근할 필요가 있다.

(2) 러시아의 관심 문화공동체 및 동북아 문화공동체 참여 유도 방안

러시아인들은 자국 문화에 대한 자부심이 강하며, 세계적으로 이를 인정받고 싶어 한다. 더욱이 최근에는 러시아문화가 유럽문화의 일부로 인식되기보다는 러시아적인 것, 더 나아가 유라시아적인 것으로 새롭게 인식되기를 바라는 추세가 강해지고 있다. 따라서 유라시아적인 문화공동체에 대한 국가 차원의 정책적 관심이 제고되고 있으며, 아시아적인 문화공동체나 동북아 국가들만의 문화공동체에 러시아가 참가하는 데에는 큰 관심을 보이지 않을 가능성이 짙다. 그러므로 아시아나 동북아의 고유문화코드, 예를 들면 유교나 한자 등을 기반으로 러시아의 참여를 유도하는 것은 별반 효과를 기대하기가 힘들다. 또 아시아의 전통 문화적 유대감이나 역사적 연대감 등으로 러시아를 유인하기도 어렵다.

그렇다면 러시아는 무엇에 관심이 있을까? 러시아가 동북아에 걸고 있는 미래 비전은 경제이며 21세기 기술이다. 러시아 국민들의 인식조사에서도 한국이나 일본 등 동북아 국가들에 대해 갖고 있는 이미지 자체가 전자제품이나 최첨단 기술이다. 따라서 러시아는 동북아 문화공동체가 글로벌 최첨단 기술과 접목된 새로운 문화코드를 만들고 발전시켜 간다면 큰 관심을 보일 것이며, 그 과정에서 유라시아적인 러시아의 문화코드를 동북아 문화공동체가 수용하려 한다면 적극적으로 협력하려 할 가능성이 크다. 러시아는 21세기 동북아 문화공동체가 러시아적인 것을 최첨단 기술로 재해석하는 작업에 관심을 가질 것이다.

이러한 기본전략을 바탕으로 러시아의 참여를 유도하기 위해 고려해야 할 몇 가지 방안을 제안하자면 다음과 같다.

첫째, 민족주의에 기초한 문화와 지역 공동체에 기반을 둔 문화를 조화시키는 방안이 고안되어야 한다. 러시아의 동북아지역 주민들에게 있어서 국가 정체성은 러시아지만, 지역 정체성은 여전히 형성 중이다. 그곳에 거주하는 주민들은 대체로 러시아, 유럽 그리고 아시아라는 세 개의

집단 정체성을 다층적, 중층적으로 공유하고 있다. 이들 정체성 사이에 우열이란 있을 수 없으며, 그것을 기대해서도 안 된다. 동북아 공동체에 러시아를 참여시키기 위해서는 러시아의 아시아지역이 보여주는 인구 구성의 종족적(ethnic) 특수성을 고려해야 한다. 러시아의 아시아지역, 더 구체적으로 동북아지역에 거주하는 러시아 주민들의 대부분은 아시아계가 아니라 유럽계에 속한다. 토착 종족이 아니라 러시아 유럽지역으로부터 이주해 온 이들의 후손이라는 뜻이다. 따라서 이들에게 아시아나 동북아 정체성을 기대하기는 쉽지 않다. 러시아라는 국가의 국민으로서 이들 주민이 공유하는 민족주의(nationalism)적 정서를 바탕으로, 그 안에서 아시아와 동북아의 지역 정체성을 발굴하고 공감대를 형성하는 방안이 적극적으로 강구되어야 한다. 정치성을 배제한 문화적 공감대 형성만이 답이다.

둘째, 동북아 문화공동체가 개발주의 편향을 견제하는 협력의 장으로 역할할 필요가 있다. 러시아는 극동지방 개발에 사활을 걸고 있지만, 아직까지 큰 성과를 보지 못하고 있다. 향후 북핵문제가 해결되고 한반도에 평화 기반이 조성되면, 러시아는 남북러 삼각경협을 통해 극동개발에 새로운 동력을 제공하려 시도할 것이다. 한국은 남북관계 개선과 한반도의 평화변영 그리고 동북아의 다자간 협력체제의 제도화를 위해 러시아의 극동개발을 적극 지원하고 활용해야 한다. 하지만 문제는 늘 그렇듯 급속한 개발주의가 몰고 올 환경파괴와 인간성 상실이다. 극동지방에서 지향할 인간을 위한 개발이 자칫 개발을 위한 인간과 환경의 희생으로 귀결될 가능성은 다분하다. 러시아는 동시베리아와 극동지방의 자원을 동북아에 수출하는 데 큰 관심을 보이고 있기 때문에 더욱 우려스럽다. 인간을 위한 개발과 환경보호에 동북아 문화공동체가 관심을 갖고 함께 고민하면서 긍정적인 방안을 도출해 내는 다자 협력의 장이 된다면 바람직할 것이다.

셋째, 중국의 독주를 막는 한일의 역할을 러시아가 지지하는 방안을 강구할 필요가 있다. 현하(現下) 러시아는 동북아에서 미국의 군사적 패권을 견제하기 위해 중국과의 전략적 협력을 심화시키고 있는 추세이다. 하지만, 러시아는 동북아의 경제는 물론 안보 영역에서 중국 중심의 판이 형성되는 것을 경계하고 있으며, 특히 인구가 희박하고 감소 추세가 뚜렷한 러시아의 동북아지역에 중국의 인적 진출이 급속히 또 큰 범위로 확대되는 것을 대단히 우려스럽게 생각한다. 또 동북아 문화공동체가 형성되고 본격적으로 가동될 경우, 중국이 동북아의 문화 기반을 중국의 국민주의(nationalism) 정서와 결부시켜 주변 국가들에 중국의 입장을 강요하는 경우도 충분히 예측 가능하다. 러시아가 동북아 문화공동체에서 해줄 수 있는 역할은 중국의 독주를 막는 것이 될 수 있다.

넷째, 영유권 갈등과 분쟁을 문화적·학술적으로 해결할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 사실

영토문제를 안은 채 진정한 공동체 형성을 논하는 것은 사상누각일 수 있다. 정치적으로 해결이 힘들다면 문화적, 학술적인 제도화된 장을 통해 해법을 논의할 수 있다. 민감한 영토문제 해결과 관련하여, 러시아가 중국과의 고질적인 영유권 갈등 문제를 해결한 사례를 전범으로 삼아 관련국들 사이에 공동연구 등도 추진해 볼 수 있을 것이다. 소련의 해체 후 러중 간 관계를 재정립하는 과정에서 긴급히 해결해야 할 현안들을 해결한 이후, 형성된 우호적 분위기 속에서 러중 간 영토 갈등도 해결의 실마리를 풀었다. 실제로 러중은 1991-1992년 사이에 가장 민감한 영토문제의 해결을 계속 뒤로 미루면서 다른 현안들을 하나 둘씩 해결해 나갔고 최종적으로 영토문제를 해결했다. 따라서 이 사례를 본보기로 삼는다면, 동북아 문화 공동체 논의와 제도화가 일정 정도 궤도에 오르면 각국 사이에 남아 있는 영토문제도 논의할 수 있는 기회와 장이 마련될 수 있을 것이다.

다섯째, 고려인 공동체와의 문화공감대 확산이다. 사실 고려인 커뮤니티는 한국의 대러, 대유라시아 외교의 소중한 자산이다. 현재 러시아의 동북지역, 즉 극동지방에는 그렇게 많은 수의 고려인이 거주하고 있지는 않다. 하지만 이들이 러시아와 한국을 이어주는 역사적, 문화적 가교 역할을 하고 있음은 확실하며, 러시아 각지에서 성공한 고려인들은 북한의 개혁과 개방에 도움을 주고 북한과 남한의 문화적 격차를 해소하는 데도 일조할 수 있다.

끝으로, 러시아의 유라시아성과 연계해서 유라시아의 일부로서의 동북아를 자리매김할 필요가 있다. 러시아가 관심을 갖고 있고 정력적으로 추진하는 유라시아성 담론과 프로젝트를 동북아 문화공동체와 접목하는 방안을 동북아 국가들이 함께 연구하는 일이 필요하다.

라. 소결: 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일への 함의

동북아 문화공동체는 아시아 패러독스, 즉 경제적 연계성은 날로 긴밀해져 가지만 영유권 문제와 역사의 해석 문제를 둘러싸고 갈등이 끊이지 않는 동북아시아 국가들 사이에 문화적 연대감을 증대시켜 공동체 의식을 갖도록 해보려는 취지에서 입안 및 추진되는, 문명론적 거대 프로젝트이다. 그런 차원에서 볼 때, 러시아를 동북아 문화공동체의 일원으로 유인하는 것은 순기능과 역기능 모두를 내포하는 쉽지 않은 작업이다.

러시아는 신동방정책을 통해 동북아, 더 나아가 아태지역 국가의 일원으로서 스스로의 위상과 역할을 제고해 나가려는 국가비전을 갖고 있으며 이는 동북아 공동체를 만드는 데 러시아가 적극적으로 참여할 것이라는 기대를 갖게 만든다. 러시아 대통령과 정관계 지도층 인사들은 기회 있을 때마다 러시아가 아태지역 국가의 일원임을 거듭 강조하고 있고, 남북러 삼각경험을

통해 남북한 간 화해와 공존, 다자간 협력을 유도하고 이의 성공을 자국의 극동지역 개발과 연계시키려 시도하고 있다. 러시아는 한반도의 평화변영을 자국의 개발 및 국익과 직접적으로 연동시키는 동북아 유일의 국가이다. 따라서 한반도에 평화와 변영의 구도가 정착하면 이는 러시아의 경제와 안보에 긍정적 기능으로 작용할 것이고, 러시아는 따라서 북핵의 폐기와 남북한 관계 개선에 관심을 갖고 나름의 역할을 하기 위해 노력해 오고 있다.

여기서 직면하게 될 문제는 러시아가 바라보는 동북아가 경제적인 측면에 너무 집중되어 있다는 점이며, 특히 문화적으로 동북아 국가들과의 연대감이 대단히 희박하다는 사실이다. 러시아는 동북아 공동체의 일원일 수 있지만, 국가적으로나 지역적으로, 또 주민들 사이에 아시아인의 일원이라는 자기 정체성이 거의 없어 문화적으로 유대감을 갖도록 하는 데는 많은 시일이 필요하다.

따라서 러시아가 동북아 국가로서의 정체성을 갖도록 하기 위해서는 동북아지역의 평화를 위해 필수적인 한반도의 평화변영이 반드시 선행되어야 한다. 유럽 국가로서의 러시아가 유라시아 국가 더 나아가 동북아 국가의 일원으로서 스스로의 정체성에 의구심을 갖지 않도록 하기 위해서는 남북러 삼각경협을 성공을 통한 러시아 극동지역의 개발 성공을 비롯해 러시아의 밝은 미래가 동북아에 있음을 러시아인들에게 확신시켜야 한다. 이를 위해서는 극동지역 개발에 대한 동북아 국가들의 전폭적인 협력이 전제가 되어야 함은 물론이다.

또 러시아는 당면 동북아 경제에의 편입을 중시하고 있는 바, 러시아의 극동지역에서의 고용 및 투자 기회 창출을 통일 한국의 그것과 연계시켜 연구하고 원-원의 기회를 만들어가기 위해 공동 노력해야 한다. 러시아가 우려하는 극동지역의 중국화를 막기 위해서 남북한 협력의 장을 극동지역에 만드는 방안이 강구되어야 한다. 극동의 경제적 성공은 유럽지역에 편중된 러시아의 경제 인구가 극동지역으로 유입되는 촉매 역할을 할 것이다.

시기적으로는 먼저 남북한과 중일을 중심으로 한 문화공동체가 제도화되어 다양한 역할과 기능을 수행하고, 러시아가 극동지방의 경제적 변영 가능성을 확인한 단계에서 동 공동체에 합류하는 방식이 더 적합할 것이다. 이 과정에서 러시아와 동북아 국가들의 국경지대가 단순한 경제무역지대가 아닌, 문화교류 지대가 되도록 만들려는 노력에 문화공동체가 다양한 방안을 공동 논의해 볼 수 있다. 북러 국경의 경우에는 나진과 하산의 경제적 연계가 활성화되면, 이 지역에 문화센터가 개설되어 연례적인 문화행사와 남북한 및 중국과 몽골을 참가시키는 대규모 문화행사가 제도화되면 좋을 것이다. 가능하다면 동북아 국가들 간 무비자 제도를 활성화하여 자연스럽게 국경지역 거주 주민들 사이에 문화적 소통이 활성화되도록 한다. 또 동북아 국가들의 국경(육상 뿐 아니라 해상도 포함하여)이 맞닿아 있는 극동 연해주와 동해가 문화 협력의 공간이 될 수 있는 구체적 안들이 공동체 차원에서 논의될 수 있으며, 여기에 러시아 역시 적극적으로

참여하고자 할 것이다.

결론적으로 러시아는 한반도의 항구적 평화, 동북아지역에서의 경제적 번영이 전제되어야 문화공동체로 자연스럽게 참여하고자 할 것이다. 인구학적, 경제적, 그리고 안보적으로 불안정한 극동지방은 러시아의 동북아 (문화)공동체 참여 의지를 저해하고 지역 정체성 형성을 방해할 것이기 때문이다. 먼저 형성된 동북아 문화공동체가 러시아를 견인한다는 점도 중요하다. 여기에 신동방정책의 성공이 가세한다면 러시아 국가와 사회에서 동북아에 대한 관심은 더욱 확대·강화 될 것이다. 무엇보다 동북아의 끝단까지 영토를 보유하고 있는 러시아를 동북아의 주요 국가이자 행위자로 인식하고 수용하려는 공동체 국가들의 합의는 러시아의 역할을 더욱 추동할 것이다.

4 몽골

가. 몽골의 지정학적·역사적·문화적 특징

(1) 몽골의 지정학적 특징

동북아지역에 대한 몽골의 인식과 이해는 지리적 위치, 국경과 인구규모가 주요 변수로 작용하고 있다. 지리적 관점에서 볼 때 몽골은 북으로는 러시아, 동, 서, 남으로는 중국과 국경을 맞대고 있다. 몽골은 세계에서 여덟 번째로 넓은 영토를 가진 국가이지만 인구는 3백여만 명에 불과하다.¹¹¹⁾

특히 몽골은 중국과 러시아라는 강국에 둘러싸인 지정학적 특징을 갖고 있다. 지정학적 측면에서 동북아지역에 대한 몽골의 이해와 인식은 국경을 맞대고 있는 중국과 러시아와의 관계가 핵심 요소로 작용하고 있다. 이러한 지정학적 특징 속에서 원나라 멸망 이후 몽골은 청에 복속하게 되는데, 청으로부터의 독립과 이후 근대국가 형성 및 사회주의화 과정에서 맺는 러시아와의 관계가 동북아지역에 대한 몽골의 인식 형성에 크게 영향을 미치게 된다.

20세기 들어 청은 몽골지역에 대한 회유 혹은 이완된 통치 질서를 강화할 목적으로 몽골의 정치·경제·군사·문화·사회·교육 등 전 분야에 대한 개혁정책을 추진하였다. 그렇지만 몽골의 정치지도자·백성들은 청의 통치에 격렬히 저항하고 봉기하였다. 1911년 8월 신해혁명으로 청이

111) 외교부, 『2016 몽골 개황』 (서울: 나무의 숲, 2016), 제I장 1의 개요 참조.

멸망하자 몽골은 적극적으로 독립을 추진하였다. 이 과정에서 1911년 12월 ‘몽골 보그드 왕국’이 선포되었다. 청이 멸망하고 몽골이 독립을 추진하는 과정에서 러시아와 일본이 몽골지역에 대한 전략적 이해를 비밀리에 합의하는 사건이 발생하였다. 1912년 4월 러시아와 일본은 몽골에 대한 상대방의 이익을 인정하는 제3차 비밀협정을 체결하였다. 이 협정에서 러시아는 외몽골, 일본은 내몽골지역을 특수한 이해관계를 갖는 지역으로 상호 승인하고 이를 위반하지 않기로 사전 합의하였다. 1912년 11월 보그드 왕은 러시아와 협약을 체결하여 내몽골을 제외한 지역에 대한 러시아의 관리를 인정함에 따라 몽골은 러시아의 자치주로 존립하였다.¹¹²⁾

몽골인들은 1921년 몽골공화국을 건립하였으며, 1924년 11월 26일 ‘몽골인민공화국’을 선포하고 제1차 국가대회에서 헌법을 승인·공포하였다. 이 과정에서 중국의 자치구에서 소련의 지원으로 독립을 성취하였다. 또한 구소련에 이어 세계 두 번째 사회주의 국가로 건국되었다. 1930년대 몽골에서는 코민테른정책과 사회주의 노선이 강화되었다. 몽골은 소련의 압도적인 영향 아래 놓이게 되었는데 소련은 몽골을 우방으로 만들어 중국을 견제하였고, 몽골은 친소정책 노선을 견지하였다.¹¹³⁾ 사회주의 노선을 걸으면서 동북아지역에 대한 몽골의 이해와 인식은 러시아의 영향을 받을 수밖에 없었다. 1960년대 몽골과 소련은 우호협력 관계를 유지하였던 반면, 몽골과 중국은 냉전 관계를 유지하였다. 즉, 같은 사회주의 국가였지만 중국의 복속이라는 역사적인 요인으로 인해 중국과는 불편한 관계를 유지하였다.

탈냉전의 세계사적 전환 속에서 몽골도 다당제와 시장경제로 체제 전환을 하게 되었다. 1990년 5월 10일 몽골인민공화국 헌법 개정으로 합법적인 다당제 체제가 인정되었다. 1991년 제30호 정부 결정으로 사유화 규정이 확정되어, 사유재산이 인정되었다. 그리고 1992년 1월 13일 몽골국 헌법이 승인되었고, 국명을 ‘몽골인민공화국’에서 ‘몽골(Mongolia)’로 변경하였다.¹¹⁴⁾ 몽골의 체제 전환은 지정학적 특징과 맞물려 동북아지역에 대한 이해와 관계 설정에 영향을 미치게 되었다. 특히 낙후된 경제상황과 경제발전의 필요성이 동북아지역 국가와의 관계를 설정하는데 핵심 변수로 작용하였다.

1990년대 몽골은 압도적인 영향력을 행사하던 소련이 해체됨에 따라 새로운 대외관계 방향을 설정하였다. 몽골은 국제법적 표준을 준수·이행하고 평화를 숭상하는 나라와 부딪치지 않고 어떠한 군사동맹에도 가입하지 않으며, 외국 군대의 국내 주둔을 허용하지 않는 정책을 견지하고 있다. 1993년 10월 구 소련군이 몽골에서 완전히 철수한 이후, 현재 몽골 영토 내에는 외국군이

112) 위의 책, p. 34.

113) 강톨가 외, 김장구·이평래 옮김, 『몽골의 역사』 (서울: 동북아역사재단, 2009), 제9장; 김선호, 『내몽골, 외몽골: 20세기 분단의 몽골역사』 (파주: 한국학술정보, 2014), pp. 24~26.

114) 외교부, 『2016 몽골 개황』, p. 60; 김선호, 위의 책, p. 133.

주둔하지 않고 있다. 즉, 중립 및 비동맹주의를 견지하고 있다.¹¹⁵⁾

몽골 유목민은 중국에 대항하여 생존을 도모하고자 제3세력과 연대를 형성해 왔다. 몽골제국 시대에는 색목인, 16세기말 이후 티베트, 20세기 초 제정러시아 및 소련, 20세기말부터 미국과 전략적 연대를 통하여 생존을 도모하였다. 탈냉전 이후 몽골의 대미관계도 동북아지역에 대한 몽골의 이해와 인식의 형성에 영향을 미치고 있다. 즉, 미중의 전략적 경쟁 속에서 몽골·미국관계는 몽골의 대중국관계 설정에 영향을 미치고 있다. 몽골은 한국과의 협력관계 개선에 큰 관심을 갖고 있으며, 일본, 중국, 나아가 타이완과의 관계 개선에도 적극적이다.¹¹⁶⁾

(2) 몽골의 역사적 특징

동북아에 대한 몽골의 관심, 특히 동북아지역에 대한 몽골의 정체성 형성에는 역사적 경험과 주변국과의 관계 형성의 역사가 주요 요소로 작용하고 있다.

첫째, 몽골은 칭기스칸 이래 세계제국을 경영한 경험이 있고 이러한 경험이 몽골의 세계관, 지역에 대한 정체성, 특히 동북아지역에 대한 정체성 형성의 기반이 되고 있다. 몽골은 북방 유목민 시대를 거쳐 유럽·아시아에 걸친 대제국을 건설하였고 육상, 해상 교통로를 발달시켰다. 기독교, 이슬람교를 동방에 전파시키고 지리학, 천문학, 역학, 수학, 지도제작법 등을 전래시켰다. 이러한 세계제국의 건설과 경영의 경험은 몽골의 인식 속에 유럽과 중앙아시아, 동북아를 포괄하는 세계관과 나뉘대로의 지역 정체성을 갖게 만들었다.

둘째, 몽골제국의 건설 중에서도 원나라로서 중원을 지배한 역사적 경험이 지역 정체성 인식에 영향을 미치는 요소이다. 몽골은 원나라 시기 중화문명의 중심인 북경에서 천하질서를 직접 경영한 경험이 있다. 몽골은 원나라로서 중원을 지배하면서 천하질서를 규율하던 조공과 책봉제도를 주변국에 그대로 적용하였다. 특히 원나라는 천하질서 속에서 고려에 큰 영향력을 행사하였다. 고려에 몽골풍이 유행하였고 족두리, 연지, 곤지 등 몽골의 일부 풍습이 전승되었다. 그렇지만 원의 멸망 이후 약 700년 동안의 한반도와 몽골의 관계는 사실상 단절 상태가 지속되었다.

셋째, 원나라 멸망 후 몽골은 청나라로 복속되었는데, 청나라에 의한 복속의 역사가 동북아지역에 대한 인식에 영향을 미치는 요소이다. 명의 주원장에 의해 중원에서 쫓겨난 이후 몽골은 ‘6만호 몽골’(동몽골)과 ‘4만호 오이라트’(서몽골)로 분열되었다. 다시 동몽골이 남북으로 나뉘면서 3개의 몽골국가로 분열되었다. 3개로 분열된 몽골은 청나라가 세워지면서 청의 정복전쟁에 의해 청에 복속되었다. 청은 1636년 내몽골을 점령하였고, 1691년에는 할하 몽골이 청에 정복되

115) 강톨가 외, 『몽골의 역사』, p. 426.

116) 강톨가 외, 위의 책, p. 427.

었다. 1689년 청러 간에 네르친스크조약을 체결하여 현 몽골 북부지역을 러시아에 할애하였다. 1717년 청은 몽골 전역을 장악하고, 1727년 청·러 간 보이르(부렌스키, 카흐타 인근에 있는 강 이름) 조약을 체결함으로써 현재의 몽러 간 국경선이 확정되었다. 1696년 청의 강희제는 친히 대규모 군대를 이끌고 고비사막 이북의 몽골 부족을 공격하여 항복을 이끌어냈으며, 1755년 준가르(오이라트)가 청에 정복되었다. 청은 외몽골을 통치하는 기관으로 이변원(理藩院)을 설치하였으며, 한족·만주족을 몽골지역으로 이주시키는 등 동화정책(同化政策)을 추진하였다. 이렇게 청에 의해 복속되었지만 몽골은 이후 반청(反淸)운동을 전개하였다. 1755년~1758년 몽골인의 무장 봉기가 대표적인 반청운동이다.¹¹⁷⁾

넷째, 몽골이 중국으로부터 독립하여 근대국가를 건설하는 과정에서 중국이 직접 통치하는 내몽고자치구와 몽골국으로 분열되는 역사도 동북아 문화공동체에 대한 인식에 영향을 미치는 요소이다. 1945년 2월 얄타회담에서 외몽골의 독립이 인정되었다. 중국은 얄타회담에서 몽골의 독립문제를 몽골인의 찬반투표를 통해 결정하기로 하였고 100% 찬성의 결과가 나오면서 1946년 2월 중국의 국민당 정부는 외몽골을 ‘몽골인민공화국’으로 인정했으나 내몽골은 1947년 5월 1일 중국의 자치구로 편입시켰다. 근대국가 건설 과정에서 내몽고와 몽골인민공화국은 통합되지 못하고 분열의 길을 걷게 되었다. 1949년 중화인민공화국 건국 후 소련의 적극적인 중재로 몽골 인민공화국과 중화인민공화국은 상호 국가 인정의 과정을 통한 외교관계 수립을 거쳐 1950년 7월 대사를 교환하였다.¹¹⁸⁾

또한 몽골 분열 이후 내몽고자치구와 몽골의 교류도 역사적 특징의 하나이다. 몽골국과 중국의 내몽고자치구와의 관계, 특히 문화 정체성의 공유에 대한 인식과 중국 중앙정부의 정책이 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 인식 형성에 영향을 미치는 주요 변수이다. 2009년 6월 27일 내몽고자치구 주석 바타르가 몽골국의 부총리 옹호보르도와 양자 간 교류 확대를 위한 회담을 가졌다. 내몽고에서는 고고학 및 기타 학술적인 교류를 강화하고 아울러 양자 간 문화예술 분야에서 문화교류 협력의 새로운 장을 열자고 제안하였다. 그렇지만 중국 중앙정부의 동화정책의 추진에 따라 내몽고자치구의 몽골 문화적 정체성은 지속적으로 약화되는 것으로 평가되고 있다. 중국 중앙정부는 내몽고자치구와 몽골과의 교류에 대해 두 가지 입장을 갖고 있다. 첫째, 양자 간 긴밀한 관계 형성으로 인한 내몽고의 독립에 대한 우려이다. 둘째, 내몽고와 외몽골의 관계를 역으로 이용하여 외몽골을 중화문화권에 편입시키려는 의도이다. 이 경우 몽골의 정체성은 위협 받게 될 것이다. 중국이 구상하는 몽골의 정체성 방향과 몽골인들이 생각하는 자신들의 정체성

117) 외교부, 『2016 몽골 개황』, pp. 32~33; 강톨가 외, 위의 책, 194.

118) 김선호, 『내몽골, 외몽골: 20세기 분단의 몽골역사』, pp. 28~29.

사이에 분명한 괴리가 있는 것이다.¹¹⁹⁾

청의 복속 아래 있던 몽골의 분열이라는 역사적 경험이 중국 및 구소련과의 관계 속에서 동북아 지역에 대한 몽골의 이해와 인식에 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 몽골은 친소 성향의 몽골인민공화국과 중국의 직접통치 지역인 내몽고자치구로 분열되었다. 이러한 분열 속에서 몽골은 1924년부터 1952년까지 극단적인 친소정책, 1954년부터 1958년까지 친중국정책, 1960년대 이후 소련의 대규모 경제 지원 아래 친소정책을 견지하였다.¹²⁰⁾

이상에서 살펴본 역사적 특징은 중국, 소련, 러시아, 미국 등과의 전략적 관계에 영향을 미치면서 대외관계의 변화를 가져왔고 이러한 대외관계 변화 과정은 동북아지역에 대한 몽골의 인식 형성에 영향을 미치는 요소로 작용하였다.

(3) 몽골의 문화적 특징

잘 알려져 있듯이 몽골은 농경사회와는 질적으로 다른 유목생활을 유지하여 왔다. 몽골인은 전통적으로 5대 가축(양·염소·소·말·낙타)을 따라 목초지를 찾아다니는 유목생활을 영위하여 왔다. 비록 1990년대 들어 몽골이 시장경제로 전환하면서 도시로 이동하는 인구가 늘어나고 있지만 여전히 유목문화가 기반이 되고 있다.

지리적으로 동북아 3국 중 중국과 국경을 맞대고 있지만 몽골은 한자문화권, 쌀농사, 유교적 기반도 없다. 우리가 강조하는 동북아의 문화적 공통점을 몽골의 문화에서는 거의 찾아볼 수 없다. 몽골인들은 스스로를 인종적으로는 아시아인이지만 문화적으로는 유럽인으로 간주하는 경향이 있다. ‘중앙유라시아문명권’ 혹은 종교와 정신문화적으로 ‘인도·티베트·몽골권’으로 분류하기도 한다. 이러한 인식은 20세기 러시아의 영향도 있지만 유목생활과 자연환경에서 주로 연유된다. 몽골인들은 개방적 국민의식을 갖는 것으로 평가된다. 가축을 따라 목초지를 찾아다니는 이동생활, 광활한 초원, 사계절이 뚜렷한 기후조건 등이 어우러져 빠른 적응력, 자유로운 사고, 개방성 등을 자연스럽게 체득하게 되었다.¹²¹⁾

몽골 예술은 유목생활의 색채와 대지의 기운을 담고 있으며, 티베트·중국·러시아의 영향을 받았음에도 고유 형태의 음악·무용·복식·회화·조각·드라마·공예 등이 발전해 왔다. 대부분의 몽골 전통예술은 종교적 색채를 나타내고 티베트 예술과 깊이 연관되어 있으며, 전통 조각과

119) 위의 책, pp. 147~148.

120) 위의 책, pp. 63~64.

121) 외교부, 『2016 몽골개황』, p. 151; 김장구, “몽골 역사교육의 동아시아 인식에 대한 고찰: 중등 『몽골사』 교과서의 대외관계 서술의 분석을 중심으로,” 『동북아역사논총』, 19호 (2008), p. 119.

족자그림(thangka)은 주제, 색깔 및 비율의 규칙을 엄격하게 지키고 있어 개인적 표현의 여지가 적은 편이다.¹²²⁾

몽골문화에서 문자의 의미가 몽골인의 정체성 유지에 중요한 기반이 된다. 1204년 칭기즈칸은 타타통가에게 몽골문자 창시 명령을 내리고 그는 위구르문자에서 차용한 몽골 문자를 만들었다. 원나라를 건국한 쿠빌라이 칸 등 최고 상층부는 한자가 아닌 위구르 몽골문자를 사용하여 문서를 작성하였으며, 역대 대칸들은 대칸과 관련된 문서에는 위구르 몽골문자만 사용하였다. 20세기에 이르러 위구르 몽골문자는 몽골인들의 문자로 완전히 정착하였다. 몽골 사회는 자신의 정체성과 문자를 하나로 연계시켰다. 그렇지만 상층부 이외 일반 몽골인들의 문자 해독률은 극히 저조하였다.¹²³⁾

위구르 몽골문자에 대한 해독률이 낮은 상황에서 1940년 문자개혁의 정책기조는 과거 역사와 단절, 문맹퇴치를 통한 교육의 활성화와 사회주의 문화혁명에 걸맞은 정치적 상징성 등이었다. 1940년 몽골의 문자정책 기조는 문맹퇴치였다. 일반 몽골인들에게 정권의 통치이념, 즉 사회주의 이념에 대한 적극적인 교육이 필수였고 문자해독능력은 선행조건이 되었다. 1941년 3월 25일 몽골인민혁명당 중앙위원회와 정부는 공동으로 키릴문자를 기초로 한 새로운 몽골문자의 사용을 결정하였다.¹²⁴⁾

탈냉전에 따른 민주화와 러시아에 대한 의존이 약화되면서 1991년 위구르 몽골 문자로의 회귀를 결정하였고 1994년 전면적으로 위구르 문자의 사용을 선언하였다. 이러한 위구르 몽골문자 사용 결정에도 불구하고 여전히 몽골은 전통 위구르 몽골문자와 러시아 키릴문자를 공용어로 사용하고 있다. 현실적으로 키릴 몽골문자를 통한 문해률이 100%에 가까운 현실에서 문화적 정체성과 역사에서의 영광을 상징하는 위구르문자로의 전면적인 전환교육이 용이하지 않은 것이 현실이다. 위구르 몽골문자를 보급하는 데 현실적인 장애요인이 작용하고 있기 때문이다. 무엇보다도 위구르 몽골문자를 보급하는데 필요한 재정이 충분하지 못하다는 점을 들 수 있다. 1994년 위구르 몽골문자로의 회귀를 선언하였지만 실질적인 대규모 투자와 교육, 홍보가 뒤따르지 못하는 실정이다.

첫째, 지리적 여건상 원격교육을 통한 문자 보급이 중요한데 이를 뒷받침할 재정적 지원이 충분하지 못하다. 둘째, 몽골의 출판기술이나 출판량이 위구르 몽골문자의 교육적 수요를 뒷받침하지 못한다는 점이다. 이러한 현실적인 제약으로 인해 몽골문자로의 회귀에도 불구하고 현재

122) 외교부, 『2016 몽골개황』, p. 151, 156.

123) 김선호, “현대 몽골의 문자개혁 과정 분석과 특징 연구: 1940년과 1994년의 문자개혁을 중심으로,” 『몽골학』, 제32호 (2012), pp. 67~68.

124) 위의 글, pp. 71~73.

몽골에서 문자사용의 현황은 키릴문자를 위주로 활용하면서 위구르 몽골문자의 활용도가 조금씩 높아지고 있는 상황이다.¹²⁵⁾

1990년대 민주화 이후 몽골은 문화유산 복원사업을 활발하게 전개하고 있다. 또한 국가, 종교, 문화 방면의 저명한 인사의 탄생 기념행사를 거행하면서 이들에 대한 관심을 확산시키고 있다.¹²⁶⁾ 몽골 최대의 축제는 나담(play 혹은 rest 의미)인데, 주요 3대 경기는 씨름(부흐), 말 경기, 활쏘기가 이다. 현재의 나담은 몽골인민혁명 정부가 사회주의혁명을 달성한 1921년 7월 11일을 기념하기 위해 도입한 관제행사로, 매년 7월 11일~13일 전국적으로 개최되었다. 2014년부터 7월 11일~15일로 확대되었다. 사회주의혁명 이전 7명의 봉건제후가 주최하던 전통 나담 행사와 몽골민족의 영산인 보그드산, 헨티산 및 어버(성황당)에 바치는 나담 행사를 결합한 형태로 진행되었다. 본래의 나담은 종교적 의미와 군사훈련의 의미가 강했으나, 오늘날에는 전국적 축제행사를 통한 국민결속이라는 정치적 의미로 변화하였다.¹²⁷⁾

나. 몽골의 동북아 국가에 대한 인식, 교류 현황 및 동북아 문화공동체 논의 현황

(1) 몽골의 동북아 국가에 대한 인식

몽골의 동북아 국가에 대한 인식은 탈냉전과 몽골의 체제 전환 과정에서 설정되는 외교정책의 방향과 밀접한 연관성을 갖고 있다. 역사적으로 몽골은 중국과 러시아에 둘러싸여 양국으로부터 가장 큰 영향을 받아 왔다. 동북아의 전략적 요충지에 위치하고 있기 때문에 중국과 러시아에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다. 몽골은 지정학적 제약을 극복하면서 전략적 가치를 극대화하기 위한 완충지대로서 위상을 적극 활용하려 하고 있다. 국경을 맞대고 있는 러시아와 중국에 대해 우호적인 관계와 협력을 강화하되, 균형정책을 견지하고 있다. 1994년 채택한 몽골의 국가안보개념 문서에서도 핵을 보유한 중국과 러시아 양국 사이에서 '균형된' 관계를 유지하고 상호 호혜적인 협력관계를 유지하는 것이 중요하다고 강조하였다.¹²⁸⁾ 몽골은 중국으로부터 경제적 실익을 취하면서도 대중 의존도와 영향력을 최소화하려고 노력하고 있다.

1990년대 민주화 이후 몽골은 '제3의 이웃정책'을 추진하고 있다. 중국과 러시아에 대한 과도한 의존을 피하기 위해 한국·미국·일본·유럽연합 등 제3의 이웃 국가와도 긴밀한 관계를 유지하

125) 위의 글, pp. 76~77, 79~80, 82.

126) 강톨가 외, 『몽골의 역사』, p. 420.

127) 외교부, 『2016 몽골개황』, p. 157.

128) 서동주, "몽골외교의 특성과 한몽간 전략적 협력방안," 『중소연구』, 제37권 제4호 (2013/2014), pp. 145, 152; 강톨가 외, 『몽골의 역사』, p. 426; 외교부, 위의 책, p. 74.

고 있다. 몽골은 제3의 핵심이웃 국가인 미국과의 관계 강화를 희망하며 인권가치 중시, 비핵화 선언, 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI) 가입 등 적극적인 대미 외교정책 기조를 유지하고 있다. 몽골의 동북아국가에 대한 인식과 관련하여 중국과 러시아에 대한 의존 최소화 등 전략적 목적을 위한 미국과의 관계를 주목할 필요가 있다. 몽골은 미국을 경제원조 획득과 전 방위 외교추진을 위한 핵심 파트너로 인식하고 있고 미국도 몽골을 러시아와 중국을 견제하기 위한 전략적 거점으로 인식하고 있어 양국 관계가 크게 진전되고 있다.

또한 국제사회에서 몽골의 존재감을 높이고, 중국과 러시아에 대한 과도한 의존을 희석시키기 위해 몽골은 활발하게 다자외교를 추진 중에 있다. 특히 아시아지역과 관련하여 ARF(ASEAN Regional Forum: 아세안지역포럼) 가입(1998), ASEM(2006) 가입 및 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organisation: SCO) 옵서버 지위를 유지하면서 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation: 아시아태평양경제협력체) 가입 및 한·중·일 협력체 참여 의사도 표명 중에 있다.¹²⁹⁾

남북한 분단구조 속에서 북한과 몽골의 관계는 동북아 공동체 형성 과정에서 몽골의 인식에 영향을 미치는 요소이다. 냉전시대 소련·북한·중국 vs 한·미·일 관계 속에서 몽골의 지정학적 위치와 동북아 공동체에 대한 인식이 형성되었다. 특히 냉전시대 사회주의 체제를 유지하였던 몽골은 북한과 우호적 관계를 유지하였다. 그렇지만 탈냉전 이후 몽골은 남북한과 동시 수교관계를 맺으면서 한반도정책에 있어서도 남북한 등거리 내지 균형된 접근을 취하려 하고 있다.¹³⁰⁾

몽골은 1990년대 이후 아시아지역에서 위상을 제고하고 아시아지역의 활동에 적극적으로 참여하는 방향으로 대외관계를 설정하고 있다. 특히 아시아·태평양연안 국가 중에서도 동북아와 중앙아시아에 우선적인 관심을 두고 있다. 무엇보다도 동북아 국제질서 속에서 하나의 '행위자'가 되기 위한 노력을 지속하고 있다. 또한 아시아의 개발도상국들과 관계를 맺어, 그들의 경험을 배우고 교훈으로 삼아 발전을 이룩하는 것이 국가의 안전을 보장하고 발전을 하는 데 중요하다고 인식하고 있다.¹³¹⁾

129) 서동주, 위의 글, p. 145; 외교부, 위의 책, p. 75, p. 82.

130) 서동주, 위의 글, p. 153.

131) 강톨가 외, 『몽골의 역사』, p. 427; 김장구, "몽골 역사교육의 동아시아 인식에 대한 고찰: 중등 『몽골사』 교과서의 대외관계 서술의 분석을 중심으로," p. 145.

(2) 몽골의 문화교류 현황

(가) 몽한 관계 및 교류 현황

몽한 관계는 1990년 3월 26일 수교 이래 세 차례에 걸친 관계 격상을 통해 제반 분야에서 의미 있는 관계가 진전되고 있다. 몽골에서는 대한민국과 맺은 관계와 공동협력을 확대·발전시켜 나간다는 대외 전략 방향을 설정하고 있다.¹³²⁾ 몽골은 중국과 러시아에의 정치·경제적 예측을 경계하는 입장 속에서 '한국카드'를 통한 동북아에서 조정자로서의 역할과 국제적 위상 제고를 도모하고자 한다. 동북아 질서 속에서 전략적 지렛대로서 한국의 가치를 인식하고 있는 것이다.¹³³⁾

몽골과 한국은 사회문화 분야에서 다양한 협정을 체결하고 활발하게 교류하고 있다.

표 II-1 한국과 몽골의 사회문화 분야 협정 체결 현황

- 1991년 3월 28일 '문화협력에 관한 협정'에 서명하였고 1991년 4월 20일 발효되었다. 총 12조로 이루어진 협정은 문화, 교육, 과학, 신문, 정보, 공중보전, 체육 분야 등 문화로 포괄할 수 있는 거의 전 분야를 망라한 포괄적인 협정이다.
- 1999년 5월 31일 '체육 분야 협력 약정'을 체결하였다.
- 2003년 11월 24일 '관광분야 협력 협정'에 서명하였고 2004년 4월 30일 발효되었다.
- 2006년 6월 '사회보장협정'에 서명하였고 2007년 3월 1일 발효되었다.
- 2012년 5월 '사증발급 간소화에 관한 협정'을 체결하였다.

* 외교부, 『2016 몽골개황』의 내용을 활용하여 필자가 재정리하였다.

한국과 몽골 사이의 인적 교류가 확대되고 있다. 2000년 이전에는 몽골인의 한국 방문이 많았으나, 이후 한국인의 몽골 방문이 크게 증가하였다. 2008년에는 양국이 서로 비슷한 인적 교류의 수치를 기록하였다. 한국인의 몽골 방문은 2002년 이후 크게 증가하였는데, 대부분은 관광 목적의 방문이었다. 몽골인은 대부분 노동자, 유학생 신분으로 한국을 방문하여 체류하고 있다. 양국 간 인적 교류는 연간 약 12만 명 수준으로 점증하고 있으나, 양국 간 항공 운항 편수 부족이 인적 교류 확대에 한계로 작용하고 있다. 한국측은 항공편 증편을 통한 인적 교류 확대를 희망하고 있고, 몽골측은 한국 입국사증문제 완화를 희망하고 있는 상황이다.¹³⁴⁾

1990년 3월 한몽 수교 이후 몽골 내 한국어·한국학 교육이 활발히 이루어지고 있다. 1990년 3월 한·몽 수교 이후 몽골 외교부 산하 동양학연구소에 한국어 강좌를 최초로 개설한 이후 주요

132) 김장구, 위의 글, p. 145.

133) 서동주, "몽골외교의 특성과 한몽간 전략적 협력방안," p. 155.

134) 외교부, 『2016 몽골 개황』, p. 134.

대학에 한국어학과가 꾸준히 개설되면서 대학에서 한국어 수학자가 증가해 왔으나 최근 들어 다소 감소하는 추세에 있다.¹³⁵⁾

K-Pop·한국 영화·드라마·음식·패션·미용·성형 등 한류가 급속히 확산 중에 있다. 2009년 이후 한국에서 인기 있는 드라마는 2~3주 후면 몽골 TV에서도 방영될 정도로 인기가 높아졌다. 많은 한국 드라마 내용은 몽골 국민들에게 일상의 화젯거리가 되었다. 이는 몽골 내 자체 제작 드라마가 없는 요인도 있겠지만 일상생활 이야기를 재미있게 연출하는 한국 드라마에 대한 호기심, 양국의 문화인류학적 유사성과 전 세계적으로 확산되고 있는 한류 붐이 어우러진 것으로 평가된다.¹³⁶⁾ 이러한 몽골 내 한류의 확산에 대해 몽골 내에서 긍정적 여론도 있지만 청소년의 정체성 혼란에 대한 우려도 제기되고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 몽골 내에서 한류를 통해 청소년들이 지나치게 한국화되고 몽골이란 정체성을 잃고 있다는 점에 대해 우려를 표명하는 목소리가 제기되고 있다.¹³⁷⁾

1991년 발효한 ‘한몽문화협정’에 따라 ‘한몽골 문화공동위원회’가 운영되고 있다. 2001년 몽골 제1차 회의, 2005년 서울 제2차 회의, 2011년 몽골 제3차 회의, 2016년 6월 28일 울란바토르에서 ‘제4차 한·몽골 문화공동위원회’가 개최되었다. 제4차 회의에서는 문화창조산업 분야 경험 교류, 문화유산 공동학술조사, 스포츠 선수단 합동 훈련, 방송인 및 대중매체 교류, 청소년 및 지자체 교류 등 다양한 분야에서의 구체적 협력 증진 방안에 대하여 협의가 이루어졌다.

양국의 정부부처와 산하기관을 중심으로 양국 간 문화교류도 활발하게 진행되고 있다. 한국과 몽골의 정부부처와 산하기관과의 협력은 학술 분야의 협력에 집중되어 있다.

첫째, 2006년 노무현 대통령의 몽골 방문과 5월 9일 한·몽 공동성명에서 양국 정상은 양국 간 고고학 등 역사 분야의 공동 발굴 및 연구를 지속·확대하기로 합의하였다. 이에 따라 고고학 분야에서의 협력이 확대되고 있다.

둘째, 국립중앙박물관과 몽골민족사박물관 및 역사고고학연구소 사이에 협력이 진행되고 있다. 한몽 공동학술조사사업(MON-SOL Project)에 관한 협약을 체결하여 1998년부터 고고학 분야의 다양한 학술협력을 진행해 왔다. 본 사업은 몽골 현지의 고고학 유적 조사와 발굴, 학술 심포지엄, 특별전시회, 책자 발간, 연구자 초청과 연수 등 다양한 협력을 포괄하고 있다. 국립중앙박물관은 한몽 공동학술조사 20주년을 기념하여 몽골과학아카데미 역사학 고고학 연구소, 몽골 국립박물관, 복드 한 궁전박물관과 공동으로 특별전 ‘칸의 제국 몽골’을 개최하였다. 또한 문화유

135) 외교부, 『2016 몽골 개황』, p. 138.

136) 위의 책, p. 136.

137) 한국국제문화교류진흥원, 해외통신원 리포트, “한국드라마에 대한 두 가지 시선,” 2013.10.24, <http://kofice.or.kr/c30correspondent/c30_correspondent_02_view.asp?seq=891&page=8&find=&search=&search2=몽골> (검색일, 2018.8.19.)

산 분야에서의 협력도 진행되고 있다.

셋째, 2006년 11월 7일 문화재청과 몽골교육문화과학부 간 문화유산 분야 교류 협력 양해각서가 체결되었다.

넷째, 2008년 9월 30일 국립문화재연구소와 몽골과학아카데미 고고학연구소 ‘문화유산연구 교류협력 약정’이 체결되었다. 그리고 2013년 1월 1일 국립문화재연구소와 몽골과학아카데미 고고학연구소 간에 ‘한국·몽골 문화유산의 연구 및 보존 공동연구 협약’이 체결되었다.

다섯째, 동북아역사재단과 몽골과학아카데미도 중국의 한국사 왜곡에 대응하기 위해 협력하고 있다. 2007년 몽골과 포괄적인 내용을 담은 MOU를 체결하였고, 2011년 11월 9일 재단과 몽골과학아카데미 산하 역사연구소 및 고고학연구소(역사고고학연구소로 통합)와 한몽역사가협의회(현재는 한몽역사고고학자협의회)를 발족시켰다. 그리고 국립아시아문화전당과 몽골의 교육문화과학부도 협력을 진행하고 있다.

한국과 몽골의 지방자치단체 사이에 사회문화교류도 활발하게 진행되고 있다. 1995년의 서울시와 울란바토르시의 자매교류를 시작으로 1990년대 하반기에 6개 지자체들 간의 교류가 이루어졌고, 2000년에서 2005년 사이 9개 지자체들 간의 교류가 이루어졌으며, 2005년 이후 10개의 지자체들이 교류를 시작하였다. 2012년까지 모두 25개의 지자체들 간의 교류가 이루어졌다. 형태별로 구분하여 보면, 8개 지자체들이 자매교류를 하고 있고 나머지 17개의 자치단체들은 우호교류를 하고 있는 상황이다.¹³⁸⁾ 한국과 몽골의 지자체 협력이라는 핵심 논제를 바탕으로 그 수단을 정리하여 보면, 자매결연, 협력네트워크 구성, 협약체결, 시민교육, 캠페인, 프로젝트, 보조금, 혜택과 제재, 규제, 기관 형성으로 구분할 수 있다.¹³⁹⁾

문화교류는 상호보완적 협력과 교류의 중요 영역이라고 할 수 있다. 이 부분은 한국과 몽골의 자치단체들 간에 가장 많이 이루어지고 있다. 양주에는 ‘몽골문화촌’이 운영되고 있다. 몽골문화촌은 1998년 남양주시와 몽골 울란바토르시가 체결한 우호협력 조약에 따라 만들어졌다. 몽골의 전통문화와 예술을 접할 수 있는데, 전시관 내에는 몽골의 전통의상과 악기, 생활용품 등 몽골의 역사와 문화를 이해할 수 있는 800여 점에 걸친 다양한 전시품들을 관람할 수 있으며 320여 석의 관람석을 갖추고 있다. 몽골 문화예술 당원들이 상주하며 공연을 펼치고 있는데 몽골 전통노래와 춤은 물론 악기연주, 기예, 줄서커스 등 다채로운 공연을 하고 있다. 몽골의 수도인 울란바토르시에는 ‘남양주문화센터’가 설립되었다. 남양주문화센터를 통해 한국 남양주시를 몽골 국민들에게 홍보하고, 한국의 문화를 몽골 사람들에게 널리 알리고 있다.¹⁴⁰⁾ 또한 울란바토르에는 ‘서

138) 김선호, “한몽 자치단체 교류현황 분석: 한국 지방자치단체의 의견을 중심으로,” 『몽골학』, 제35호 (2013), p. 321.

139) 위의 글, p. 324.

울의 거리'와 '남양주 거리'가 조성되어 있다. 그렇지만 문제는 왜곡된 한류, 즉, 물질만능주의와 순수 문화교류 사이에서 갈등이 커지고 있다는 점이다. 이것은 지자체 단위 별 전통과 현대와의 연결을 상호 보완적으로 이루어낼 수 있음에도 불구하고 경제적인 이익을 우선적으로 고려한 대규모 문화교류 중심으로 교류를 진행하면서 파생한 부작용이라 할 수 있다.¹⁴¹⁾

이상에서 살펴보았듯이 정부부처 및 산하기관, 공공기관, 지자체가 중심이 되어 활발하게 문화교류가 진행되고 있다. 그렇지만 정치·경제적 교류와 문화교류가 상호 보완적으로 이루어지고 있지 못하다는 부정적 평가도 몽골로부터 제기되고 있다. 몽골과의 문화교류가 증대되고 있으나 한국의 대몽골 정책은 주변국 중 한 국가로서 정치·경제적 관점 중심으로 접근하였다. 여전히 정치나 경제 분야에 비해 사회문화 분야에서 교류와 협력은 소극적으로 다루어져 왔다. 앞에서 언급하였듯이 일부 몽골층을 중심으로 몽골문화의 전파가 이루어졌으나 관광이나 상업용에 그쳤고 본격적으로 몽골문화를 이해하는 수준까지 가지 못했다. 양국이 상대국의 문화와 사회를 이해하기보다는 경제적 필요에 따라 필요한 부분만 골라 쓰는 단계에 머물고 있다.¹⁴²⁾

이러한 부정적 평가는 페.우루쥬룬후데브(П.Үржиглундэв) 초대 주한몽골대사의 다음과 같은 언급에서 잘 나타나고 있다.

한국과 몽골은 1990년 3월 26일 수교 이후 정치·경제적인 방면의 교류에 주력했다. 그리고 이 교류에 따라 문화적인 교류와 상호 이해가 뒤따라올 줄 알았다. 그러나 그 기대는 꿈에 불과했다. 결과는 그 반대였다. 문화적 상호 이해가 없는 정치경제 교류는 서로 간의 갈등만을 낳았다.¹⁴³⁾

(나) 몽·중 관계 및 교류 현황

몽골과 중국은 200여 년간 청나라의 몽골 지배에서 기인한 민족감정과 국경 분쟁 등의 요인으로 오랫동안 불편한 관계를 유지하여 왔다. 몽골 내에서 소련군이 철수하고 몽골에서 러시아의 영향력이 상대적으로 약화된 공백을 틈타 몽골과 중국 사이의 협력이 강화되었다. 중국은 몽골의 제1위 교역·투자국이며, 최단거리 항구 제공국으로서 몽골의 중국 의존도가 심화되는 추세에

140) 한국국제문화교류진흥원, 해외통신원 리포트, “남양주시 몽골문화촌에서 몽골 전통공연이 열린다.” 2017.3.23., <http://kofice.or.kr/c30correspondent/c30_correspondent_02_view.asp?seq=13614&page=4&find=&search=&search2=몽골> (검색일, 2018.8.19.)

141) 김선호, “한몽 자치단체 교류현황 분석: 한국 지방자치단체의 의견을 중심으로,” p. 327.

142) 이성규 외, 『한국과 몽골의 유라시아 : 알타이 역사문화공동체 형성을 위한 인문학적 연구』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 2014-25, (서울: 경제인문사회연구회, 2014), p. 26.

143) 위의 책, p. 22.

있다. 현재 몽청은 포괄적 전략적 동반자 관계라는 가장 높은 단계의 외교관계를 맺고 있다. 중국의 대몽골 정책은 동북아에서 영향력을 확대하려는 미국에 대한 대응책의 측면이 크다. 이와 더불어 중국은 몽골의 제1의 수출대상국이자 제1의 투자국, 그리고 제1의 교역국으로서 몽골 경제를 지탱해주는 가장 중요한 국가이다.¹⁴⁴⁾

인문 분야에서 몽골과 중국 간의 협력 수준과 범위가 확대되는 추세에 있다. 2010년 4월 Ts. 엘베크도르지 대통령이 중국을 방문하였을 때 양국은 문화센터 설립에 서명하였다. 교육 분야에서는 국가 간 조약에 기하여 국비로 실시되고 있는 학술교류 건수가 증가하고 있다. 2010년 6월 원자바오 총리가 몽골을 방문하였을 때 울란바토르 내 베이징 거리 조성 및 캠퍼스 설립에 5,000만 위안을 제공하고 5년간 2,000명의 몽골인에 대해 중국 국비 유학을 지원하기로 하였다.¹⁴⁵⁾ 중국이 몽골에 설립한 교육기관의 수가 증가하고 있다. 문화 예술 분야에서의 협력은 국가 간 협정에 기초하여 이루어지고 있다. 매년 양국은 중국과 몽골에서 각각 문화의 날을 정하여 행사를 개최하고 있다.

또한 중국은 내몽골의 몽골족들을 앞세워 각종 세미나 개최나 몽골국의 문화유산을 지원하고 발굴하는 작업을 지원하고 있다. 현재 몽골과학아카데미의 유목문명연구소는 내몽골사회과학아카데미의 지원을 받아 카라코룸 일대에서 위구르 문화유적 등을 발굴 중이다. 양국의 문화협력 관계는 정치적 이해관계와는 달리 비교적 활발히 이루어지고 있다.¹⁴⁶⁾

경제교류 및 문화교류와 지원에도 불구하고 몽골의 중국에 대한 정서는 좋지 않은 것으로 평가되고 있다. 중국과 중국인에 대한 몽골의 정서는 ‘위험한 중국’과 ‘나쁜 중국인’으로 표출되고 있는데, 중국과 중국인에 대한 몽골인의 인식은 호자(khujaa)라는 말로 상징된다. 이 말은 원래 한어 화교(華僑)에서 온 것으로, 현대 몽골어에서 몽골인이 중국인을 비하하여 이르는 단어로 고정되었다. 최근 몽중 교류의 확대, 특히 경제 방면 교류가 확대됨에 따라 이런 분위기는 다소 해소되었지만, 반중국 또는 반중국인 정서는 근본적으로 바뀌지 않았다.¹⁴⁷⁾

(다) 몽·일 관계 및 교류 현황

1972년 외교관계 수립 이후 일본의 막대한 경제 원조를 바탕으로 긴밀한 협력관계를 형성하였다. 몽골이 1990년 초부터 ‘신네치랄(shinechlel)’이란 개혁·개방정책을 바탕으로 시장경제체제를 채택하고, 자유와 민주주의 사회를 건설하면서 몽골과 일본의 협력관계는 급속히 발전할

144) 외교부, 『2016 몽골 개황』, pp. 78~79.

145) 위의 책, 『2016 몽골 개황』, pp. 80~81.

146) 이성규 외, 『한국과 몽골의 유라시아 : 알타이 역사문화공동체 형성을 위한 인문학적 연구』, p. 51.

147) 이평래, “HK 학술동향 : 몽골인의 중국인식: 역사 속의 중국과 현실의 중국,” 『성균학이나브리프』, 3권 2호 (2015), p. 156.

수 있는 기반이 조성되었다. 일본은 중국과 러시아에 둘러싸인 몽골의 독특한 지정학적 위치에 대해 많은 관심을 보여 왔다. 일본의 대몽골 전략은 경제적인 측면보다는 국제무대에서 우호적인 세력으로 끌어들이기 지지를 넓히고, 나아가 자국의 동북아 전략을 실현하는 수단으로 활용하는 데 더 큰 비중을 두고 있는 것으로 평가된다.

1999년 7월 오부치 총리가 몽골을 방문하였을 때 몽골국립문화재보존센터 지원에 관한 교환각서에 합의하였다. 2007년 2월 N.엔흐바야르 대통령이 일본을 방문하였을 때 ‘종합적 동반자관계’를 새로운 단계로 발전시키기 위한 10개년 협력 프로그램을 채택하였다. 높은 수준의 정치관계 유지, 상호 이해 및 신뢰의 공고화, 국제무대에서 상호 협력 강화, 무역 및 투자 확대와 상호 이익을 위한 원칙 실현, 교육·문화·인도적 분야의 상호 협력 확대에 합의하였다.¹⁴⁸⁾

일본과 몽골 간의 교육, 문화, 인문 분야의 협력관계가 지속적으로 확대되고 있다. 양국의 문화 협력 가운데 대표적인 것이 1990-1992년의 고르반골 프로젝트이다. 그리고 2000년부터 니가타대학을 중심으로 몽골과 함께 ‘일몽 공동 새천년프로젝트(Japan-Mongolia Joint New Century Project)’를 수행하고 있다.¹⁴⁹⁾ 2006년에는 몽골제국 탄생 800주년을 기념하여 일본에서 ‘몽골의 해’로 지정하여 다채로운 행사를 개최하고 있다. 양국 수교 35주년을 맞은 2007년에는 몽골에서 ‘일본의 해’로 설정하여 양국 간 문화 분야의 협력이 강화되었다. 2007년 2월 26일 일본을 방문한 엔흐바야르 몽골 대통령과의 회담에서 아베 총리는 일본 정부의 “21세기 동아시아 청소년 교류 대사업”의 일환으로 5년간 몽골 고등학생 100명을 매년 일본으로 초청하기로 결정하였다. 일본은 다른 나라에 비해 몽골 전문가들을 가장 활발하게 양성하고 있다. 이러한 분야의 인력은 양국 국민들이 서로 잘 이해하고 협력하는 데 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다.

(라) 몽·러 관계 및 교류 현황

1990년 민주화 이후 몽골은 종전의 의존적 성격의 관계에서 벗어나 보다 대등한 대러시아 관계를 지향하고 있다. 러시아는 몽골 내 친러시아 정서를 바탕으로 몽골 내 정치적 영향력 행사, 몽골의 자원 개발과 관련된 철도사업 참여, 에르테네트 동광산 운영, 우라늄 개발 참여 등에 관심을 갖고 있다. 몽골은 통과 수송, 에너지 확보, 육류 수출 그리고 중국 영향력 확대 견제 수단으로 러시아를 활용하고 있다. 이와 같이 몽골과 러시아와의 관계는 지역협력 차원에서 볼 때 중국이 주요 요소로 고려되고 있다.¹⁵⁰⁾

냉전 시기 구소련은 대몽골제국의 지배시기를 타타르의 멍에라는 인식 아래 칭기스칸을 비롯

148) 외교부, 『2016 몽골 개황』, pp. 84~85.

149) 이성규 외, 『한국과 몽골의 유라시아 : 알타이 역사문화공동체 형성을 위한 인문학적 연구』, p. 52.

150) 외교부, 『2016 몽골 개황』, pp. 75~76.

한 고대 역사 말살정책을 시행했다. 몽골의 정체성을 확인하는 역사교육보다는 몽골의 자원이나 고고학적 조사에 집중했다. 그 대표적인 예가 1970년부터 1980년대 말까지 소련·몽골인민공화국·몽·소역사문화공동체구축사업단 구축기연구팀의 몽골 알타이 지역조사 등이다.

사회주의체제 전환 이후 몽골과 러시아에 닥친 과도기적 어려움으로 인해 몽러 간 경제 및 문화 방면의 협력은 이전 시기에 비해 약화되었다.¹⁵¹⁾ 2000년 이후 정상 수준의 교류방문 관례가 재개되면서 울란바토르에서 모스크바의 날(2000년 10월 1~6일), 모스크바에서 울란바토르의 날(2001년 가을) 행사가 개최되었다. 이외에도 양국 문화부 간 2009년~2011년 협력 약정을 체결하여 몽골 학생 230명의 러시아 유학을 지원하였다. 무엇보다도 지방 인사들 간의 교류도 활발하게 전개되고 있다.

(마) 몽·북한 관계 및 교류 현황

1948년 10월 15일 몽북 수교 이후 양국은 사회주의 연대를 바탕으로 ‘전통적 우호 협력 관계’를 유지하였다. 1990년 3월 한몽 수교 이후 북한은 몽골이 우리의 햇볕정책을 지지하는 것에 반발하면서, 1999년 8월 주몽골대사관을 철수함으로써 양국관계가 일시적으로 소원해졌다. 2002년 8월 몽북 ‘신우호협력의정서’ 서명을 계기로 관계가 회복되고 있다. 2004년 8월 김영일 외무부상의 몽골 방문을 계기로 주몽골북한대사관이 다시 개설되었다. 몽골은 경제발전 과정에서 동북아 안정과 평화가 국익에 부합한다는 판단 아래 남북한 등거리 외교를 통해 자국의 외교적 역할을 모색 중에 있다. 특히 몽골은 시장경제 전환 경험을 북한에 전수함으로써 북한의 개방을 유도한다는 명분 아래 대북한 외교를 전개하고 있다. Ts. 엘베크도르지 대통령 재집권 성공 이후 ‘몽골의 국제적 존재감’ 제고 차원에서 대북한 적극 외교를 시현 중에 있다.¹⁵²⁾

북한은 몽골과 정치적으로 전통적인 우호관계를 유지하고 있다. 그러나 이러한 정치적인 유대에 비해 경제나 문화적인 교류는 활발히 이루어지지 않고 있다. 몽골은 1986년 11월 21일 평양에서 ‘정부 사이의 문화 및 과학협조에 관한 협정’을 체결하였지만 상대적으로 문화교류는 낮은 수준으로 평가된다. 몽골과 북한은 1996년 12월 ‘1997년~1999년 문화협조 계획서’에 서명하였다. 또한 2000년 4월 12일 평양에서 ‘2000~2002년도 문화교류계획서’에 조인하였다. 그리고 2005년, 2007년 몽골의 울란바토르에서 북한 예술가들의 예술작품 전시회가 개최되었다. 그렇지만 남한과 몽골의 수교 이후 2000년대 들어와 북한과 몽골의 사회문화교류는 급격하게 축소되었다.¹⁵³⁾

151) 강톨가 외, 『몽골의 역사』, p. 426.

152) 외교부, 『2016 몽골 개황』, p. 88.

153) 윤황, “북한과 몽골의 관계 발전: 현황과 특징, 평가와 미래,” 『한국동북아논총』, 제49집 (2008), pp. 297~298; 이성규 외, 『한국과 몽골의 유라시아 : 알타이 역사문화공동체 형성을 위한 인문학적 연구』, p. 57.

(3) 몽골의 동북아 문화공동체 논의 현황

역사적 경험, 경제적 이해, 전략적 이해 등을 고려할 때 동북아지역에 대한 몽골의 이해는 지속적으로 확대되고 있다. 그렇지만 한·중·일 3국과 동북아 공동체 구상에 대한 의견을 교환하는 수준으로 평가된다. 몽골은 영토는 넓으나 인구가 극히 적은 규모이며, 경제발전이 우선이기 때문에 동북아 문화공동체에 대한 관심도는 낮은 편이다. 몽골의 지리적 특성과 경제수준, 인구규모 등을 종합적으로 고려할 때 몽골이 동북아 문화공동체에 대한 자신의 구상을 주도하면서 동북아 3국과 협의하는 단계는 아닌 것으로 평가된다.

학술적 차원에서 한·중·일 3국과 동북아 공동체 구상에 대한 의견을 교환하는 수준이다. 예를 들어 몽골과 일본 양국 간에 개최된 학술회의의 주된 주제를 살펴보면 동북아 공동체 창설에서 일본과 몽골의 역할, 동북아 공동체 창설을 위한 가능성 연구 등에 집중되었다.

다. 몽골의 동북아 문화공동체 참여 전망

(1) 몽골의 동북아 문화공동체 인식 및 정체성 형성 방안

역사적으로 볼 때 동북아지역 정체성에 대한 몽골의 인식은 약하였다. 몽골의 중등 교과서 『몽골사』를 분석한 연구에 따르면 역사 교과서에서 동북아 3국과 관련하여 한국과 일본에 대한 서술은 아주 적은 편이다. 동북아 3국은 주로 중국에 대한 서술로 구성되어 있다.¹⁵⁴⁾

3백만이라는 인구규모와 경제수준을 고려할 때 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 적극적 관심과 구상을 기대하기는 어렵다. 이러한 경제수준을 역으로 활용하여 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 관심을 이끌어내는 지혜가 필요하다. 최근 한국, 중국, 일본과 몽골의 교류 확대를 볼 때 몽골이 동아시아 일원이 되려는 인식은 높아지고 있다. 대외 전략과 경제발전을 위해 동북아지역에 대한 몽골의 이해는 지속적으로 확대되고 있다. 동북아지역에 대한 이해를 적극적으로 활용하여 동북아지역에 대한 정체성과 동북아 문화공동체에 대한 관심을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다.

앞에서 살펴보았듯이 몽골은 중국과 러시아를 견제하기 위해 ‘제3의 이웃정책’을 취하면서 한국 및 일본, 미국과의 관계를 중시하고 있다. 중국과 러시아에 대한 몽골의 균형 외교 등 대외 전략을 적극 활용할 필요가 있다.

154) 김장구, “몽골 역사교육의 동아시아 인식에 대한 고찰: 중등 『몽골사』 교과서의 대외관계 서술의 분석을 중심으로,” p. 120.

동북아지역에 대한 몽골의 정체성은 동아시아라는 보다 큰 지리적 범주에서 형성되는 단계에 있다. 또한 동북아뿐만 아니라 중앙아시아지역에 대한 관심도 지대하다. 역사적으로 몽골은 동아시아보다는 서(남)아시아, 중앙아시아와 보다 긴밀한 관계를 맺었다. 몽골의 역사교육에서 동아시아가 중요한 위치를 점하게 된 것은 최근의 일이다.¹⁵⁵⁾ 몽골의 동북아에 대한 중요도는 서남아시아, 중앙아시아, 아세안에 대한 몽골의 중요도 인식 속에 형성되고 있다. 따라서 서남아시아, 중앙아시아, 아세안 등 다른 아시아지역과의 포괄적인 관계 속에서 몽골의 이해를 고려하여 동북아의 지역 정체성을 제고하는 방안을 모색해야 한다.

몽골과 중국의 양자 관계를 고려하여 몽골의 정체성 형성과 동북아 문화공동체에 대한 인식을 제고하는 방안을 모색해야 한다. 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 관심과 인식을 제고하는 방안을 모색할 때 고려해야 할 중국 요소로는 청의 지배라는 역사적 경험, 내몽고자치구로의 분열, 중국에 대한 경제적 의존도, 안보적 이해, 중국의 역사공정, 중국과 일본의 경쟁 구도, 미국과 중국의 패권 경쟁 등을 들 수 있다.

몽골의 동북아지역 정체성 및 문화공동체에 대한 인식을 제고하기 위해서는 역대 정부의 동북아시아, 동아시아, 유라시아 구상의 연장선상에서 전략을 수립할 필요가 있다. 노태우 정부의 북방정책, 김대중 정부의 '동아시아경제협력' 구상, 노무현 정부의 '동북아시대', 이명박 정부의 신아시아외교, 박근혜 정부의 '유라시아이니셔티브'와 '동북아평화협력구상' 등 역대 정부는 동북아를 포함하는 다양한 동아시아 및 유라시아 지역 전략을 추진하였다. 이러한 역대 정부의 동북아시아, 동아시아 및 유라시아정책에 대한 몽골의 인식과 평가를 바탕으로 신북방정책, 신남방정책을 아우르는 동북아지역 전략에 대한 몽골의 지지를 유도해나가야 한다. 이러한 포괄적인 지역전략 속에 동북아지역에 대한 몽골의 정체성을 제고하고 우리가 구상하는 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 이해를 제고하는 방안을 모색해 나가야 한다. 또한 문재인 정부의 동북아 공동체에 대한 몽골의 인식 제고 방안을 모색할 때 중국과 러시아의 동북아지역 전략이 몽골의 인식에 미치는 영향을 고려해야 한다.

몽골이 아시아지역의 일원으로 참여하기 위해 적극적인 태도를 보이고 있는 아시아지역의 다자기구에서 몽골의 활동을 지원하고 이를 기반으로 동북아지역 정체성과 공동체에 대한 이해를 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여 유엔개발계획의 두만강개발계획을 활용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 몽골은 유엔개발계획이 주도하는 두만강유역개발계획의 회원국이다. 북·중·러 3국 및 한국, 몽골을 회원국으로 하는 협의위원회(Consultative Commission)가 운영되고 있다. 2005년 중국 창춘에서 열린 제8차 협의위원회에서 두만강유역

155) 위의 글, p. 146.

개발계획은 장춘협약을 체결하여 광역두만강개발계획(GTI)으로 확대, 개편되었다. 광역두만강개발계획은 러시아 극동지역 일부(연해주, 하바롭스크), 중국 동북3성, 내몽골, 몽골 동부지역(도르노드 아이막, 헨티 아이막, 수흐바타르 아이막), 북한 나선을 포괄한다. 광역두만강개발계획은 2007년과 2009년 울란바토르선언을 통해 산하에 에너지, 환경, 관광, 교통부문위원회를 설립하는 등 두만강 유역 관계국들의 상시협력체로 성장하고 있으나 북한은 2009년 11월 5일 공식적으로 탈퇴하였다.¹⁵⁶⁾ 앞으로 북한의 재가입을 유도하는 동시에 몽골의 역할이 확대될 수 있도록 지원함으로써 동북아지역에 대한 몽골의 정체성을 제고하는 기반으로 활용할 필요가 있다.

(2) 몽골의 관심 문화공동체 및 동북아 문화공동체 참여 유도 방안

앞에서 언급하였듯이 우리의 대몽골정책은 정치·경제적 관계를 중심으로 추진되어 왔다. 이로 인해 몽골은 문화적 교류가 소홀히 되는 점에 대해 비판적인 인식을 갖고 있다. 한국은 경제 및 전략적 측면에서 다른 동북아 국가들과 비교하여 상대적으로 영향력이 약한 것이 사실이다. 중국, 러시아, 일본과 비교하여 한국은 문화 분야에서 몽골과 협력하는 노력을 강화할 필요가 있다. 따라서 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 참여를 유도하기 위해서는 우선적으로 몽골과 문화교류를 강화해나갈 필요가 있다. 무엇보다도 몽골과의 양자 문화교류는 궁극적으로 동북아 문화공동체 형성을 지향점으로 해야 한다.

인적 교류 확대와 소통의 증대를 통해 문화적 이해도를 제고해 나가야 한다. 나아가 한류 확산에 따른 정체성 약화에 대한 우려를 고려하여 양자 간 문화교류도 일방성을 넘어 상호성의 관점, 즉 문화적 상호 이해의 관점에서 접근할 필요가 있다. 상호 문화적 이해도가 제고될 때 우리가 구상하는 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 지지와 참여를 이끌어낼 수 있을 것이다.

그동안 외교부나 한국국제협력단을 비롯한 정부 부처 및 산하기관은 개별적으로 몽골과의 문화교류를 추진하여 왔다. 앞으로 동북아 문화공동체 형성이라는 보다 큰 틀 속에서 정부 차원의 장기적 비전과 전략을 수립하고 정부부처 및 산하기관이 협력하여 대몽골 세부 문화교류를 추진해 나가야 할 것이다.

우선 국내적으로 몽골에 대한 이해를 제고할 수 있는 교육과 프로그램을 확산해 나가야 한다. 이를 위해 한국몽골학회 등 연구진을 포함한 민간협력이 강화될 필요가 있다. 또한 한국과 몽골의 공동 발굴조사 및 연구를 확대함으로써 문화에 대한 상호 공감대를 넓혀나가고 문화공동체에 대한 관심과 참여를 유도해 나가야 한다. 그리고 무형유산 분야에서 협력을 강화해 나갈 필요가

156) 단국대학교 몽골연구소 편, 『동몽골의 가치와 미래』 (용인: 단국대학교출판부, 2016), pp. 363~371, p. 405.

있다. 2009년 유네스코 산하에 아시아-태평양지역의 무형문화재를 집중적으로 연구하고 교육하며 정보화와 네트워킹을 수행하기 위한 연구소가 일본, 중국, 한국에 설치되었다.¹⁵⁷⁾ 앞으로 몽골도 동참할 수 있도록 지원함으로써 무형문화 분야의 협력을 통해 상호 문화에 대한 이해를 바탕으로 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 참여를 유도해 나가야 할 것이다.

몽골 정부는 1990년대 중반 문화정책을 대대적으로 재검토했다. 국내적으로 문화 활동이 촉진되었으며, 몽골의 대외정책에도 문화가 통합되고 있다.¹⁵⁸⁾ 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 참여를 유도하기 위해서는 재정적 지원 등 몽골의 문화정책 이행을 지원하는 방향에서 정책이 수립되어야 할 것이다. 특히 문화적 측면에서 몽골의 문화적 정체성을 제고하는 데 우리가 기여할 수 있는 방향으로 지원 방안을 마련해야 한다.

첫째, 고고학 분야에서 몽골의 활동을 적극적으로 지원해야 한다. 몽골의 젊은 고고학자 양성과 문화재 보존과 복원기술 전수 및 고고학 발굴기법 전수 등 고고학 분야에서의 협력이 확대될 필요가 있다. 이를 위해 장단기 연수 프로그램을 통한 전문가 양성을 확대해 나가야 할 것이다. 이러한 지원 과정에서 전통 분야에서의 공통성을 확인하는 작업도 병행해 나갈 필요가 있다.

둘째, 문자는 문화적 정체성의 핵심적인 상징이라는 점에서 몽골의 정체성의 상징인 위구르 몽골문자 확산정책을 지원할 수 있는 방안을 수립해야 할 것이다. 몽골의 문자보급과 지리적 특성에 따른 교육지원을 통해 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 관심을 유도해 나가야 할 것이다. 특히 지리적 여건상 몽골 교육시스템 중 원격교육시스템이 가장 중요하다는 점에서 이에 대한 지원 방안의 마련이 필요하다. 앞에서 언급하였듯이 지리적인 여건상 위구르문자를 활용한 원격 교육이 확대되어야 하지만 재정의 절대부족으로 위구르문자를 활용한 원격교육이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 위구르 몽골문자를 활용한 출판물이 확대될 수 있도록 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다. 위구르문자를 활용한 일반서적을 비롯한 잡지 등의 인쇄출판은 물론 컴퓨터 활용에 이르기까지 상당한 투자와 시간이 필요하다. 그리고 훈련받은 교사도 절대적으로 부족한 상황에서 교사양성을 위한 지원 방안도 모색해야 할 것이다.

민주화 이후 예술에 대한 정부의 지원이 크게 줄었기 때문에 예술가와 예술기관이 창조적 작업을 하는 데 자금과 기본적 지원이 부족한 상황이다. 예술에 대한 민간의 기부를 장려하는 세제 혜택도 없는 상황이다. 이는 몽골의 문화 발달과 문화유산 보존에 커다란 장애가 되고 있다.¹⁵⁹⁾

157) 박환영, “문화,예술 : 21세기 한·몽 사회문화 교류의 활성화 방안과 전망,” 『몽골학』, 34권, (2013), pp. 408~409.

158) 사라 블레비, “문화예술의 대중 참여 증시하는 몽골: 예술의 가치 확산을 위한 몽골 예술위원회의 활동들,” 학술지명, 권호수 (출판년도), p. 106.

159) 위의 글, p. 106.

셋째, 예술 활동에 대한 재정적 지원을 통해 우리가 지향하는 동북아 문화공동체에 대한 지지를 유도해 나가야 한다. 몽골의 문화발전에 장애가 되는 것 중 하나는 문화예술 행정가들의 인식 부족이다.¹⁶⁰⁾ 문화예술 행정가들의 역량 강화를 지원하는 방안도 모색할 필요가 있다.

몽골의 텔레비전 프로그램 중에 몽골의 문화와 예술을 조명하고 예술적 논쟁을 촉발하며 비평적 사유를 가능하게 하는 고품질 프로그램은 아주 미약한 편이다. 텔레비전을 매개로 하는 문화발전을 지원하는 방안도 모색할 필요가 있다.¹⁶¹⁾

넷째, 러시아의 지원으로 독립한 몽골은 러시아의 개입으로 근대식 교육제도가 수립되었다. 그런데 체제 전환 이후 미국식 교육제도를 적극 수용하였다. 그렇지만 빈곤으로 인해 교육에 대한 관심도가 낮을 뿐만 아니라 여성 교육의 문제가 대두되고 있다.¹⁶²⁾ 우리가 몽골의 교육 활성화 과정에서 매개자 및 지원자 역할을 수행할 수 있다. 교육에 대한 지원을 매개로 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 참여를 유도하는 방안을 모색할 필요가 있다. 교육교류를 통한 문화전이를 도모하는 것이다.

전통문화 측면에서 몽골과 동북아 3국 사이에 공통점이 약한 상황에서 대중문화를 매개로 동북아 문화공동체에 대한 인식과 참여를 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 한국과 몽골의 생활문화, 대중문화에 대한 교류 확대를 통해 상호 이해를 증진해 나가야 한다.

문화적인 측면에서 중국의 역사왜곡에 대한 공동의 대응을 통해 문화공동체에 대한 몽골의 지지를 유도해 나가야 한다. 다만, 중국도 동북아 문화공동체의 핵심 일원의 하나라는 점에서 역사왜곡에 대한 공동대응은 신중하고 정교한 방안의 마련이 필요하다.

세계화는 지방화를 수반한다는 점에서 동북아 문화공동체를 형성해가는 과정에서 한국과 몽골의 지방자치단체의 역할이 제고될 수 있는 방향으로 방안을 모색해야 한다. 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 관심과 인식 제고를 위해 도시의 역할이 확대될 필요가 있다. 대도시의 중산층이 중심이 되어 문화, 정보, 가치를 공유하는 방식이 효과적이다. 양주의 몽골문화촌 사례에서 보듯이 동북아 문화공동체 형성을 위한 도시 간 상호 문화교류가 활성화되는 데 우리 도시들이 주도적 역할을 수행할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

중국의 문화 및 역사공정과 영토문제의 부정적 영향, 동북아지역 정체성에 대한 몽골의 낮은 인식 수준 등을 종합적으로 고려할 때 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 관심을 유도하기 위해서는 국가의 역할과 함께 민간의 역할이 확대될 필요가 있다. 특히 한류에서 보듯이 새로운 대중문화 형성의 주체로서 한국 민간의 역할 확대 및 민간교류의 활성화가 필요하다.

160) 위의 글, p. 110.

161) 위의 글, p. 112.

162) 이진안, “한국과 몽골의 문화 및 교육교류,” 『몽골학』, 12권 (2002), p. 184.

특히 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 관심과 인식을 제고하기 위해서는 중국의 역사공정을 주요 요소로 고려해야 한다. 중국은 주변국의 영토와 역사를 중화권에 편입시키려는 역사공정을 추진하고 있다. 중국은 국가주도로 역사공정, 문화공정을 통해 자신의 역사와 문화를 새롭게 정의하고 비자발적인 수용을 강요하고 있다. 이로 인해 역사 갈등과 문화 갈등이 격화되고 있다.¹⁶³⁾ 북방공정은 통일적 다민족국가론을 중국 북방의 역사에 적용하려는 작업이다. 그 중심은 몽골 민족의 역사이다.¹⁶⁴⁾ 중국 사회과학원의 북방공정은 몽골 역사를 중국 역사에 편입시키려는 것으로 칭기즈칸마저도 중국 역사 속의 황제로 평가한다.¹⁶⁵⁾ 몽골은 중국에 대한 경제적 의존도 속에서 중국의 정치·문화 정체성 왜곡에 대처해야 하는 상황에 놓여 있다. 특히 몽골의 입장에서 중국의 통일적 다민족국가론은 몽골의 역사와 정체성을 위협하는 요소이다.¹⁶⁶⁾

북방공정과 동북공정을 별개로 취급하지 않고 한국과 몽골이 역사·문화 공동 프로젝트를 통하여 대응할 필요가 있다. 이를 통해 중국의 역사 및 문화공정이 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 인식에 미치는 부정적 영향을 최소화해야 한다. 열악한 연구 환경 등으로 인해 근래 몽골 학자들은 중국이 몽골을 비롯한 주변 국가에 대해 전개하는 역사왜곡 프로젝트에 대한 관심이 부족한 실정이다.¹⁶⁷⁾ 동북아역사재단 등이 중심이 되어 몽골의 역사복원연구와 프로젝트를 지원할 필요가 있다. 이러한 공동 프로젝트를 통해 중국의 역사 및 문화공정에 대해 공동으로 대처하고 동북아 문화공동체에 대한 몽골의 관심을 유도해 나가도록 해야 한다. 기존의 몽골사 연구는 주로 중국학자의 몽골 역사에 대한 인식이 주류를 이루어 왔었다. 몽골민족 자신에 의한 연구는 매우 적은 것이 현실이다.¹⁶⁸⁾ 몽골 학자에 의한 몽골 역사 연구가 활성화될 수 있도록 지원해 나가야 할 것이다. 몽골인의 정체성 형성의 관점에서 지원하고 동북아 문화공동체 참여를 유도해 나가야 한다.

라. 소결: 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일로의 함의

남북한 분단 구조 속에서 북한과 몽골의 관계는 동북아 공동체 형성 과정에서 몽골의 인식에 영향을 미치는 요소이다. 또한 몽골은 남북한 분단을 극복하고 핵문제 등 한반도문제를 해결하는

163) 최영중, “지역공동체, 문화, 그리고 동아시아,” 『평화가제트』, No. 2018-G23, (2018), p. 4.

164) 이천석, “정체성의 정치: 중국 북방공정과 몽골사에 대한 재해석을 중심으로,” 『대한정치학회보』, 17집 3호 (2010), p. 175.

165) 김선호, 『내몽골, 외몽골: 20세기 분단의 몽골역사』, p. 170.

166) 박원길·우실하·구해우 지음, 『한국·중국·일본과 몽골』 (서울: 소나무, 2013), p. 113, pp. 207~208.

167) 위의 책, p. 271.

168) 이천석, “정체성의 정치: 중국 북방공정과 몽골사에 대한 재해석을 중심으로,” pp. 170~171.

데 의미 있는 역할을 수행하기를 희망하고 있다. 따라서 대한민국에 대한 경제적·전략적 필요성, 남북한 중재외교에 대한 희망 등을 매개로 동북아 문화공동체에 대한 인식과 이해를 제고하는 노력을 강화해 나가야 한다.

우선적으로 남북한 교류협력, 특히 사회문화교류 협력 과정에서 몽골의 희망을 고려하여 추진해 나가야 한다. 몽골의 중개로 남북한 문화교류, 몽골과 남북한 간 문화교류를 활성화하는 방안을 모색해야 한다. 남북한 문화교류, 한몽 문화교류, 몽북 문화교류가 상호 연계되는 방향으로 몽골과의 문화교류를 추진해야 한다. 나아가 남북한·몽골 사이의 문화교류 네트워크가 동북아 문화공동체 형성으로 이어질 수 있도록 해야 한다. 그리고 궁극적으로 동북아 문화공동체를 형성하는 과정에서 한국과 몽골의 협력은 한반도 평화를 포함한 동북아 평화, 통일에 기여하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 한국과 몽골 사이에 사회문화 거버넌스를 구축하고 이를 기반으로 궁극적으로 동북아 문화공동체 형성을 통해 동북아 평화와 한반도의 평화정착이라는 과제를 해결해 나가야 한다.¹⁶⁹⁾

남북한 사회문화교류 협력의 활성화를 위한 몽골의 역할을 제고하기 위해서는 중앙정부 중심적 접근에서 벗어나 몽골 지방자치단체의 역할을 강화할 필요가 있다. 여전히 남북 사이에 신뢰가 낮은 상황이므로 몽골의 지방도시를 매개로 남북 지방자치단체의 협력을 모색할 필요가 있다. 남북한과 몽골의 지방도시를 매개로 하는 문화교류를 우선 추진하고 다른 동북아 국가의 지방도시 간 문화교류 네트워크를 구축할 수 있을 것이다. 예를 들어 서울·울란바토르·평양 사이의 문화교류를 추진하고 베이징, 도쿄, 모스크바와의 도시 간 문화교류로 네트워크를 확대하는 방안도 고려할 수 있다.

몽골을 매개로 하는 남북한, 남한·북한·몽골 사이의 인적 교류와 소통의 증대 방안을 모색할 필요가 있다. 나아가 동북아 차원의 인적 교류와 소통증대로 이어질 수 있도록 해야 한다.

문화유산의 보존과 발굴, 학술연구 등을 통한 남북한·몽골 사이의 문화교류를 활성화해 나가야 한다. 이와 관련하여 몽골 내 한국 및 북한 관련 기록물을 수집하는 사업을 남북한과 몽골이 공동으로 진행하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 소장 고문서의 보존 및 복원 처리, 근대 문서의 디지털화, 시청각 기록물의 보존 및 복원 처리 등의 분야에서 몽골의 역량 강화를 지원해야 한다.

몽골은 비핵지대화정책을 확고하게 견지하고 있다. 몽골은 1992년 비핵지대화를 선언하였고 1998년 유엔총회결의 53/77D(Mongolia's International Security and Nuclear-Weapon-Free

169) 김형수, “한국과 몽골간의 사회·문화적 거버넌스 형성에 관한 이론적 논의,” 『한국동북아논총』, 제49집(2008), p. 116.

States)를 통해 국제사회로부터 비핵화 지위를 보장받았다. 2012년 9월 안보리 5개 상임이사국과 몽골이 ‘몽골의 비핵국가 지위에 관한 공동성명’에 서명하였다. 북한 비핵화 과정에서 몽골의 역할을 제고하고 이 과정에서 남북·몽골 사이의 문화교류 협력에 기여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 나아가 남북한을 관통하여 남북을 축으로 하는 신북방정책, 신남방정책과의 연관성 속에서 중앙아시아와 아세안을 포괄하면서 문화교류가 연결되도록 해야 한다. 이는 중앙아시아, 아세안과의 연관 속에서 동북아를 바라보고 있는 몽골의 입장과 문재인 정부의 한반도정책을 충분히 고려한 동북아 문화공동체에 대한 접근이라고 할 수 있다.

끝으로 남북·몽골 사이의 문화협력을 기반으로 동북아 문화공동체를 만들어가면서, 동북아 문화공동체가 남북 사이의 문화협력과 소통을 강화하는 선순환적 구도를 만들어가야 한다.

5 대만

가. 대만의 지정학적·역사적·문화적 특징

(1) 대만의 지정학적 특징

대만은 전체 면적 35,980km²의 섬이다. 참고로 대한민국의 면적은 100,210km²이니 대만의 면적은 남한 면적의 약 3분의 1 정도라고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 비교해보자면 대만은 경상남도와 경상북도를 합친 것보다 약간 큰 정도여서, 결코 큰 면적이라고는 할 수 없다. 현재 인구는 약 2천 3백만 명 정도로 한국의 절반에 못 미친다. 이중 95%가 한족이고 소수의 대만 원주민과 외국인들이 나머지를 구성한다. 이 95%의 한족은 대만으로의 이주시기를 기준으로 다시 외성인(外省人)과 본성인(本省人)으로 나뉘는데, 본성인, 혹은 대만인은 청나라 시대 대만섬으로 이주한 중국 한족을 일컫는 표현이며, 이에 상응하는 외성인은 장제스의 국민당 정부가 대만으로 이주하면서 들어온 한족을 지칭한다. 본성인은 전체 인구의 84% 정도이며 외성인은 14%이다. 대만인을 구성하는 이른바 ‘족군(族群, ethnic group)’은 구체적으로 살펴보면 좀 더 복잡하다. 일반적으로 대만을 구성하는 4대 족군은 민남족(Hoklo, 복건성 남쪽 출신 부족)의 후예, 객가족, 원주민, 외성인이다. 공식 언어로는 만다린어가 사용되고 있으나, 민남어, 객가어 및 다양한 원주민 언어 또한 사용되고 있다¹⁷⁰⁾.

대만은 공식적으로 ‘중화민국(中華民國)’이라는 명칭을 사용하고 있으나, 중국의 ‘하나의 중국’ 정책 때문에 대만과 공식적인 외교관계를 맺고 있는 국가는 2018년 현재 18개국에 지나지 않는 상황이다. 따라서 중화민국이라는 명칭도 국제관계에서는 거의 사용되지 않는다.

대만 경제는 매우 고도화되어 있으며, 2017년 IMF 자료에 따르면 GDP 기준 전 세계 22위(한국은 11위)에 랭크되어 있다. 같은 자료에서 2017년의 대만 1인당 GDP는 24,577 USD로 32위권이다. 한국은 2017년 1인당 GDP가 29,891 USD로 27위를 기록했다.

남북한 관계처럼, 대만에게 중국은 그리고 중국에게 대만은 최대의 직접적 군사위협이면서도 지정학적으로 결코 분리될 수 없는 관계이다. 대만은 필리핀, 오키나와, 괌, 일본과 함께 중국의 태평양 진출을 막기 위한 미국의 대중국 봉쇄선의 중요한 일부이기 때문이다. 1949년 국공내전이 종식되고 국민당 정부가 대만으로 이주한 이후에도 중국과 대만은 진먼다오(金門島)와 마주다오(馬祖島)를 비롯한 대만해협의 도서지역에서 지속적인 국지 전투를 치른 바 있다. 양안관계가 회복되고 정치경제적 교류가 시작된 이후에도 군사적 긴장은 때때로 고조되었는데, 하나의 예로 1996년 대만 최초의 총통 직접선거를 앞둔 시점에서 중국은 대만해협에서 탄도미사일 발사 및 대규모 상륙 훈련을 실시하여 대만정치에 영향력을 행사하려 시도한 바 있다.¹⁷¹⁾

하지만, 한편으로 대만과 중국 간 경제교류는 계속 심화되고 있다. 2016년 기준 중국 및 홍콩에 대한 대만의 상품 수출은 대만 전체 수출의 약 40.1%를 기록했다.¹⁷²⁾ 중국과 대만의 양안관계에 대한 국내의 연구들은 경제적 교류가 정치군사적 긴장관계를 완화시킬 것이라는 기능주의적 시각을 가지고 있는 경향이 있는데, 그러나 최근의 경향을 보면 대만의 중국경제에 대한 의존도가 높아지면서 오히려 정치군사적 긴장이 높아지는 현상이 지적되고 있다. 이러한 대만과 중국의 역사적 관계에 대해서는 아래에서 좀 더 자세히 설명할 것이다.

(2) 대만의 역사적 특징

(가) 차이잉원 총통의 취임과 양안관계의 변화

대만과 중국의 특수한 관계와 역사, 그리고 대만의 남중국해에서의 지정학적 위치 때문에 대만의 정치현실을 이해하는 것은 동북아 문화공동체 건설에 있어 매우 핵심적인 사안이다. 그런데 최근 차이잉원(蔡英文)의 대만 총통 당선으로 촉발된 대만정치 변화를 이해하기 위해서는 이른바 대만과 중국의 ‘양안관계(兩岸關係)’에 대한 역사적 의미와 그 동북아 국제정치에서의

170) 한인희, "대만 '거중화화(去中國化)' 정책의 정치적 함의," 『대만연구』, 1권 (2011), p. 146.

171) 김중하·김재열, "냉전(冷戰) 이후 대만 국방전략의 변천, 특징," 『한국군사학논집』, 72권 1호 (2016), pp. 106~7.

172) 오승열, "대만 경제 '중국 의존' 현상의 경제적 요인 및 함의," 『중소연구』, 41권 2호 (2017), p. 226.

역학관계 또한 이해할 필요가 있다.

민진당 출신으로 현재 대만의 총통으로 있는 차이잉원은 2016년 선거를 통해 집권하였다. 2016년 1월 16일 대만에서는 제14대 총통선거 및 제9기 입법원 선거가 동시에 실시되었다. 총통선거에서는 당시 집권 여당이었던 중국국민당(中國國民黨, 이하 국민당)의 주리룬(朱立倫) 후보를 누르고 민주진보당(民主進步黨, 이하 민진당)의 차이잉원 후보가 승리, 대만의 제14대 총통으로 취임하였다. 차이잉원은 대만 역사상 최초의 여성 총통이며, 2000년에 이어 민진당이 배출한 두 번째 총통이기도 하다. 같은 날 실시된 입법원 선거에서도 민진당이 총113석의 과반이 넘는 68석을 확보하는 대승을 거두었다. 이 선거에서 민진당은 행정부와 입법부를 동시에 장악하는 큰 성공을 거두었다.

2016년 민진당으로의 정권교체는 2년 전인 2014년 11월의 지방선거에서 이미 예고된 것이기도 했다. 총22석의 시장과 현장을 뽑는 이 선거에서 당시 집권 여당 국민당은 6석만을 확보하는 수모를 당했으며, 야당인 민진당이 13석을, 나머지 3석은 무소속 후보가 가져갔다. 특히, 전통적으로 대만의 수도인 타이베이를 포함하는 대만 북부지역은 국민당의 강세지역으로 꼽혔으나, 타이베이 시장조차 무소속 후보가 당선됨으로서 국민당에게 큰 충격을 준 바 있었다.

비교정치학적 관점에서 보면 대만은 평화적이고 민주적인 선거를 통한 정권교체를 복수에 걸쳐 경험함으로써, 민주주의의 공고화(consolidation of democracy) 단계로 접어들었다고 평가할 수 있을 것이다.¹⁷³⁾ 그러나 한편으로 이 대만 민주주의의 심화는 동시에 차이잉원의 승리에 불만을 가진 중국이 대만과의 양안관계를 변화시키는 계기로 작용하기도 했다.

차이잉원 총통의 당선은 대만의 국내정치적 변화를 가져왔을 뿐만 아니라, 중국과 대만의 양안관계에도 영향을 미치고 있다. 하나의 중국 원칙을 지향하는 중국은 모든 국제기구에 대만이 참여하는 것을 반대하고 있으며, 이는 동북아 문화공동체 건설에 심각한 장애로 작용할 것으로 예상된다. 중국은 국제기구 혹은 각종 국제협력에 대만의 참여를 허용 혹은 거부하는 것을 대만에 대한 보상 혹은 제재정책으로 이용하고 있기 때문이다. 마잉주 총통 집권기 중국은 일부 국제기구에 대만이 옵서버 자격으로 참여하는 것을 허용하는 등, 전향적인 태도를 취했으나, 차이잉원 총통 이후에는 다시 강경한 입장으로 회귀하였다. 이러한 양안관계의 동학(dynamics)을 이해하기 위해서는 양안관계의 역사적 변화를 개괄해볼 필요가 있다.

(나) 양안관계의 역사적 개괄

한반도 분단과 마찬가지로 중국과 대만의 양안관계는 서구 제국주의의 상흔이 21세기까지도

173) Diamond, Larry Jay, "Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 3 (1994), pp 15~6.

지속되고 있는 역사적 균열의 일부라고 할 수 있다. 중국은 19세기 중반 아편전쟁 이후 본격적으로 시작된 서세동점의 고난을 거의 1세기 동안 견뎌야 했다. 이 분열과 내전, 외침으로 점철된 시기는 1949년 12월 장제스의 국민당의 대만 도주와 함께 2차 국공내전이 마무리 되면서 끝난다. 그러나 그 이후 중국과 대만으로 나뉜 양안관계는 제2차 세계대전 이후 국제질서가 냉전으로 바뀌면서 공고화되어 지금에 이르고 있다.

냉전과 함께 시작된 양안관계는 초기 단순한 적대관계였다. 중국과 대만 모두 원칙과 현실 모두에서 상대방의 주권국가로서의 실체를 인정하지 않았으며, 무력을 통해 통일을 달성하는 것으로 목표로 하였다. 그러나 이러한 적대적 양안관계는 덩샤오핑(鄧小平)의 등장으로 인해 비로소 변화하기 시작했다.

덩샤오핑은 중국을 현재의 경제대국으로 만든 개혁개방정책을 실시했다. 더불어 홍콩과 마카오의 역사적 반환을 앞두고 일국양제의 개념을 제시했는데, 이는 대만에 대한 문호개방의 가능성을 열어놓는 것이기도 했다. 그러나 이에 대한 대만의 최초의 반응은 부정적이었다. 중국과는 접촉, 협상, 타협을 하지 않는다는 이른바 3불(不)정책의 지속을 천명하면서 양안의 적대적 관계를 지속했다.

그러나 결국 중국과 대만은 1987년 교류를 시작했으며, 이후 양국의 교류는 급격한 증가세를 보였다. 양안관계가 역사적 변곡점에 도달한 것은 1992년이었다. 중국과 대만은 싱가포르에서 1992년 최초로 정치적 회담을 열었고, 이 자리에서 92공식(共識, 92컨센서스)이라는 합의에 도달하는 데 성공했다. 92공식의 원칙은 현재까지도 이어지면서 양안관계를 규정하고 있으며, 이 92공식에 대한 중국과 대만의 서로 다른 해석이 양안관계 및 대만의 국내정치의 갈등의 한 원인이 되고 있다.

이 92공식에서 중국과 대만은 '하나의 중국'이라는 원칙에 합의했다. 그러나 여기에서 구체적으로 '중국'이 의미하는 바가 무엇인지에 대한 해석이 각각 판이했으며, 이는 지금까지도 이어지는 새로운 양안관계 갈등의 단초를 제공했다. 중국은 92공식에서 말하는 '하나의 중국'을 '국가 실체로서의 중화인민공화국'으로 해석하여 대만이 중국 중심의 질서에 통합되는 것을 하나의 중국으로의 통일이라고 보는 입장을 일관되게 유지하고 있다. 반면, 대만 입장에서 보는 '하나의 중국'은 현존하는 중국이나 대만이 아닌, 양안이 합의해서 도달해야 할 추상적인 의미에서의 미래 중국이라고 할 수 있다.

이후 중국은 꾸준히 '일국양제'와 92공식에서 합의된 '하나의 중국' 원칙을 대만이 받아들일 것을 요구하고 있다. 지금에 이르기까지 중국의 이러한 태도는 거의 변화 없이 일관되었다고 평가할 수 있다. 반면, 대만의 경우는 수차례 정권교체를 거치면서 92공식에 대한 해석과 중국의

요구에 대한 반응이 변화하는 양상을 보여 왔다. 이러한 중국의 일관성과 대만의 가변성은 결과적으로 대만의 국내정치 변화에 따라 대만의 대중국정책 및 92공식에 대한 입장이 선회하고, 그에 따라 양안관계 또한 변화하는 결과를 초래했다.

양안관계의 변화를 추동한 대만 국내정치의 변화 중 하나는 리덩후이(李登輝)총통의 집권이였다. 리덩후이는 1988년에 당시 총통이자 국민당 주석이었던 장징궈가 사망한 후 총통직을 승계했으며, 이후 2000년까지 12년 동안 대만총통으로 재임하였다. 그는 국민당 소속이었지만 대만 정치의 비주류였던 본성인이기도 해서 하나의 중국 원칙을 고수하는 국민당 주류와 외성인들의 보수적인 노선을 상당부분 개혁하려 노력했다.

리덩후이는 총통 취임 후 동남아로 투자노선을 바꾸는 남향정책을 실시하여 경제적으로 중국에 의존하는 것을 경계하였다. 또한 1999년에 리덩후이는 중국과 대만 관계를 특수한 나라와 나라의 관계라는 '양국론'을 공식적으로 제시하여 충격을 주었다. 이는 하나의 중국 원칙을 폐기한 것이면서 중국과 대만이 별개의 독립된 국가라고 주장한 것이었으며, 최초로 공식적으로 제기된 '두 개의 중국'론이기도 했다.

이어 2000년 선거에서 대만 민진당의 천수이비엔(陳水扁)은 리덩후이에 이어 총통에 당선되었는데, 이는 대만 최초로 선거를 통한 야당으로의 정권교체였다. 천수이비엔은 민진당의 원칙인 대만 독립노선을 견지하였으며, 이에 중국이 반발하면서 양안관계는 위기에 빠져들게 되었다. 하지만 이 시기에도 양안 간의 경제적 교류는 지속되면서, 정치는 소원하지만 경제는 활발하다는 이른바 '정냉경열(政冷經熱)' 상태로 평가된다.

리덩후이와 천수이비엔의 집권기에 대만의 독립노선이 강조되면서 양안관계는 악화일로로 접었다. 그러나 2008년 국민당의 마잉지우가 총통으로 당선되면서 양안관계는 다시 한 번 전환점을 맞이하게 되었다. 마잉지우는 전통적으로 국민당이 선호하는 92공식의 하나의 중국 원칙으로 회귀하면서 중국과의 관계 개선을 통해 대만 경제 활성화정책을 펼쳤다. 중국도 이에 호응하여 대만과의 경제문화교류를 활성화하였다. 또 중국의 반대로 대만의 국제기구 가입의 길이 막혀있던 상황에도 전향적인 태도를 보였다. 이에 따라 중국과 대만은 ECFA(Economic Cooperation Framework Agreement: 양안경제협력기본협정)를 체결하였다. 또 중국은 이전과 달리 대만이 국제기구에서 활동하는 문제에도 상대적으로 관대한 태도를 보여, 세계보건총회(World Health Assembly: WHA), 세계민항기구 등에 대만이 옵서버로 참여하는 것을 허용하였다. 이러한 변화를 통해 마잉지우 시대의 양안관계는 우호적으로 발전하였다.

그러나 중국과 맺은 ECFA가 대만에서 대규모의 정치적 반발을 가져오면서, 2016년 선거에서 국민당이 참패하고 민진당이 다시 한 번 집권하는 원인이 되었다. ECFA는 2010년 체결되었으나

기대와는 달리 침체된 대만 경기를 활성화하는 데 큰 도움을 주지 못해서 국민들의 불만이 고조되었다. 이런 와중에 2014년에 ECFA의 후속조치로 양안서비스무역협정이 체결되었는데, 그 협정의 일부였던 출판 분야에서 중국의 대만 언론통제가 가능하다는 불만이 있었다. 또한 이 서비스무역협정이 궁극적으로는 중국의 인적 자원을 대만에 유입시켜 대만의 실업률이 올라갈 것이라는 공포가 더해져, 마잉지우 정권에 대한 국민적 저항이 시작되었다.

국민들의 전면적인 저항을 촉발한 사건은 이른바 2014년의 ‘해바라기 운동’이라고 불린다. 당시 야당이었던 민진당은 양안서비스무역협정을 입법원에서 조항별로 심의해야 한다고 요구했으나, 마잉지우 총통은 이를 묵살하고, 중국과 대만은 국가 대 국가 관계가 아니어서 입법원에서 이 협정을 심의할 필요가 없다는 논리를 내세웠다. 결과적으로 마잉지우는 국민당 입법위원들만으로 양안서비스무역협정을 통과시켰는데, 이에 반대하는 대만의 대학생들이 입법원과 행정원을 점거하고 농성하는 사태가 발생했다. 무려 23일동안 지속된 이 점거사태는 ‘해바라기 운동’¹⁷⁴⁾으로 명명되었고, 같은 해 홍콩에서 발생한 민주화 시위의 영향까지 받아 2014년 지방선거에서 국민당 정부가 참패하고 2016년 선거에서 다시 민진당 정부가 집권하는 결정적인 계기가 되었다.

(3) 대만의 문화적 특징: 대만 민족주의와 거중국화 정책

대만인과 중국인이라는 이중적 정체성 사이에서 고민하는 것은 대만의 정치적·사회적·경제적·문화적으로 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다. 이와 함께 주목할 만한 사실은 대만학계에서 동아시아에 대한 관심이 부족했다는 지적과 반성이 제기되고 있다는 점이다¹⁷⁵⁾. 동아시아에서 대만의 위치와 역할에 대한 대만학계의 논의 부족 현상의 이유로, “중국에 대한 ‘동일시’와 ‘두려움’이라는 양자가 오늘날 대만 사람들의 이율배반적인 중국의식을 이루고 있으며 그것이 동아시아와 중국 담론의 출현을 원천적으로 봉쇄”¹⁷⁶⁾하고 있다는 점이 거론된다. 이러한 시각에서 보면 민진당 정부가 내세우는 대만민족주의 또한 중국에 대한 공포와 대만 고유의 문화에 대한 자신감의 상실, 혹은 문화적 열등감과 표리관계에 있다고 할 수 있다. 물론 이것은 대만에만 해당되는 분석은 아니며, 일반적으로 민족주의의 성장은 타자에 대한 공포 혹은 자국문화에 대한 열등감과 밀접하게 연관되어 있다. 예를 들어 한국의 경우에도 19세기말 동학 등 민족주의 종교의 성장은 제국주의 열강의 침탈과 떼어놓을 수 없는 관계라는 점을 생각해볼 수 있다.

174) 해바라기가 희망을 상징한다는 의미에서 이렇게 불린다.

175) 백지운, “대만의 동아시아, 그 부재 속의 가능성,” 『대만과 동아시아 공동체』, (한림국제대학원대 대만연구소-코리아연구원 공동 학술 세미나 발표원고, 2009. 10. 15), pp 6~7.

176) 위의 글, p. 7.

리덩후이 총통과 천수이비엔 총통 집권 시기에 시작되어 차이잉원 총통이 이어받은 ‘거중국화(去中國化)’ 정책은 이러한 대만 문화민족주의의 연장선상에서 이해해야 한다. 거중국화정책이란 “국민당 장기 집권 이래 대만사회에 만연된 ‘중국’ 대륙에 뿌리를 둔 이념, 가치, 역사, 상징, 표지 등을 광범하게 제거하고, 기존의 ‘중국’과의 단절을 시도하려는 정책”¹⁷⁷⁾이라고 정의된다. 이는 중국이 사라진 자리를 대만인의 주체성을 중심으로 한 역사, 문화 및 상징으로 대신하려는 정체성 정치(identity politics)라고 할 수 있다. 이 거중국화정책의 목적은 지정학적 관계 때문에 중국으로부터의 정치·경제적 영향력에서 벗어날 수 없을지라도 최소한 문화적으로는 중국으로부터의 독립을 추구하려는 것이다. 중국 정부는 대만의 거중국화를 ‘문화적인 대만독립운동(文化臺灣獨鬥)’으로 규정하면서 우려의 시각을 보내고 있다.¹⁷⁸⁾

민진당 정부가 거중국화 책을 추진하는 의도와 배경은 네 가지 정도로 추정할 수 있다. 첫째, 본성인과 외성인 양대 족군의 갈등이다. 둘째, 국민당의 권위주의적 통치방식, 그리고 본성인들에 대한 정치적 차별에 대한 반발이다. 셋째, 이 국민당 통치 시기에 심화된 경제적 불평등 문제에 대한 불만도 거중국화정책의 중요 원인이 되었다. 마지막으로, 문화적인 원인을 들 수 있다. 외성인과 본성인은 언어와 문화가 달랐으며, 이는 두 족군 사이의 소통을 힘들게 했다. 50년간의 일본 통치기간 동안 본성인들은 일본문화의 영향을 크게 받았고 일본어도 널리 쓰인 반면, 중일전쟁 기간 동안 일본과 전쟁을 겪었던 외성인들은 일본에 대한 민족주의적 적개심을 품고 있었다. 이러한 두 족군 간의 문화적 차이 또한 거중국화정책을 민진당 정부가 추진하게 된 배경이라고 할 수 있다.¹⁷⁹⁾

민진당 정부의 거중국화정책은 다방면에서, 그리고 매우 근본적인 수준에서 추진되었다. 천수이비엔 정부 민진당은 대만의 공식 언어에 민남어를 포함시키면서, 학교에서의 민남어 강의 등을 장려하기 시작했다. 또한 대만 역사 연구 장려하기 위해 대만사연구소를 설치하는 한편, 『대만인식』이라는 역사 교과서를 제작하여 초중고 학생들에게 대만 민족주의를 고취시켰다. 이 과정에서 당시 교육부장관이던 두정성(杜正勝)은 ‘동심원 개념’을 내세웠는데, 이는 대만을 가운데 두고 동심원적으로 인식을 넓혀나가는 대만 중심적 교육관을 의미한다. 이 동심원 개념에 따르면 중국사는 외국사로 취급되며, 이에 따라 ‘중국인’, ‘중화민족’, ‘중화문화’ 등의 용어가 교재에서 삭제되기에 이르렀다.¹⁸⁰⁾

천수이비엔 집권기의 이러한 급진적 거중국화정책은 천수이비엔 본인의 스캔들 및 중국의

177) 한인희, “대만 ‘거중국화(去中國化)’ 정책의 정치적 함의,” 『대만문화』, 창간호 p. 143.

178) 한인희, “차이잉원 집권 시기 ‘거중국화(去中國化)’ 정책의 변화 가능성은 있는가?” 『대만연구』, 8권 (2016), p. 58.

179) 위의 글, pp. 59~60.

180) 위의 글, p. 63.

압박으로 인한 경제 실정, 민진당에 대한 지지하락 등으로 인해 국민들의 동의를 얻는 데에 실패했다. 그러나 차이잉원의 등장으로 인한 민진당의 재집권에서 보듯, 거중국화정책은 장기적으로 볼 때 계속될 것이라고 전망할 수 있다. 대만의 민족주의 강화의 근본적인 동인은 인구 구성에서 본성인이 압도적인 다수를 차지하고 있으며, 세대교체에 따라 외성인들의 중화주의적 시각에 젊은 세대가 더 이상 동의하지 않기 때문이다. 이 세대변화의 문제에 대해서는 아래 절에서 더 자세히 설명할 것이다.

나. 대만의 동북아 국가에 대한 인식, 교류 현황 및 동북아 문화공동체 논의 현황

(1) 대만의 동북아 국가에 대한 인식

동북아 문화공동체의 연구 대상국 중 상호 인식 문제가 가장 핵심적이면서 국내정치 문제와 밀접하게 연관되어 있는 사례가 대만이 보는 중국에 대한 인식 문제일 것이다. 앞에서 설명한 2016년 민진당의 재집권은 표면적으로는 중국과의 무역협정의 여파로 발생한 것으로 설명할 수 있지만, 그보다 근본적으로는 대만의 세대교체에 따른 정체성의 혼란, 그리고 대만 정체성과 밀접하게 얽힌 중국에 대한 상이한 인식 방식에 따른 정치적 갈등 때문이라고 할 수 있다. 공유식과 강준영은 2016년 대만선거를 분석하면서, 민진당 선거승리의 원인으로 대만 정체성의 변화와 국민당의 내부분열 및 세대교체 실패를 들고 있다¹⁸¹⁾.

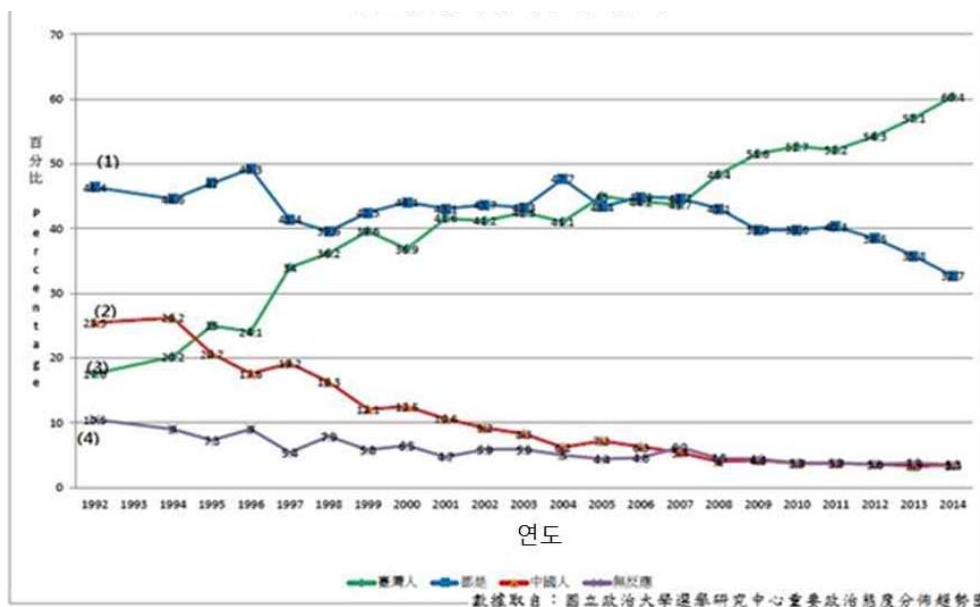
한국에서 한동안 88만원 세대라는 표현으로 젊은 세대의 경제적 곤궁함을 묘사하곤 했다. 이와 유사한 표현이 대만의 22K 세대라는 것인데, 이는 평균 임금 2만 2천 대만달러(한화 약 79만원 상당)를 받아 생활하는 대만 청년실업의 심각함을 뜻한다. 이러한 경제적 빈곤과 계층격차가 마잉지우 정권에 대한 대만 젊은 세대의 불만을 키웠으며, 여기에 2000년 이후 민진당의 역사관이 반영된 교과서로 교육받은 세대들이 보수적인 국민당의 중국 중심 역사관 대신 이른바 천연독(天然獨)이라고 불리우는 대만 독립역사관을 수용하는 경향이 커졌다.

즉, 대만의 젊은 세대들은 자신들이 겪고 있는 경제적 위기가 중국과의 관계 때문에 더욱 심화될 것을 두려워하였으며, 동시에 대만과 중국을 하나의 중국이라고 보는 기성세대와 달리 이들은 독립된 대만인으로서의 정체성을 갖고 있다. 이러한 이유로 젊은 세대들은 마잉지우의 친중국 노선에 반감을 갖게 되었고, 그것이 구체적인 저항으로 터져 나오게 된 계기가 양안서비스 무역협정의 강행이었다는 것이다. 즉, 국민당에서 민진당으로 정치권력 교체가 일어난 근본적인

181) 공유식·강준영, “대만 차이잉원의 탈중국화정책: 양안관계 변화에 미치는 영향,” 『탐라문화』, 54권 (2017), pp. 389-412.

배경은 바로 독립된 주권국가로서의 대만을 열망하는 젊은 세대들의 정체성 변화라는 것이 최근의 연구에서 거의 빠짐없이 지적되고 있다.

그림 II-1 대만인들의 정체성 변화추이



*출처: 공유식·강준영, “대만 차이잉원의 탈중국화정책: 양안관계 변화에 미치는 영향,” 『탐라문화』, 54권 (2017), p. 396.

중국인으로서의 정체성은 약화되는 반면, 독립된 대만인으로서의 정체성이 강화되는 현상은 계량적으로도 증명되고 있다. 위의 <그림 II-1>의 그래프는 1992년부터 2014년까지 대만인들을 대상으로 정체성을 물어본 설문조사의 결과를 정리해놓은 것이다. 이 그래프에서 (1)번 선은 ‘대만인·중국인 모두’, (2)번 선은 ‘중국인’, (3)번 선은 ‘대만인’, (4)번 선은 ‘무응답’을 각각 표시하고 있다.

이 그래프를 보면 자신을 대만인이자 동시에 중국인이라고 인식하는 응답자의 비율은 1992년부터 50%에서 40%사이를 꾸준히 유지하고 있었다. 그런데 90년대 후반부터 대만인으로서의 정체성만을 갖고 있는 사람들의 비율이 급격하게 상승하기 시작한다. 이런 현상은 계속 심화되어 2005년에서 2007년 사이에는 이 두 정체성이 거의 같은 비율이 된 것을 알 수 있다. 2008년부터는 대만인 정체성이 대만인·중국인 정체성을 확실하게 추월하였으며, 두 정체성 사이의 간격은 그 이후 계속 벌어지는 추이가 발견된다. 2014년에 오면 대만인 정체성 비율이 응답자의 60%를 넘는 반면, 대만인·중국인 정체성은 30%를 겨우 넘는 수준으로 하락한다. 또, 1992년 당시 전체

응답자의 4분의 1 이상이 중국인으로서의 정체성을 갖고 있다고 답하였는데, 이는 대만인 정체성보다도 높은 비율이었다. 그러나 이 차이는 곧 역전되었으며, 2014년 현재에서는 중국인 정체성을 갖고 있는 대만인들의 비율은 5% 이하로 거의 사라졌다고 해도 좋을 만한 비율인 것을 알 수 있다.

이 대만인 정체성 그래프의 결론은 명확하다. 최소한 대만인들의 인식 수준에서 대만과 중국이 하나의 중국이어야 한다는 주장은 설득력을 잃고 있다는 것이다. 점점 더 많은 사람들이 스스로를 중국과 분리된 대만인이라는 정체성을 통해 인식하고 있으며, 이는 양안관계가 위기에 빠진 결과이면서 동시에 양안관계를 단절시키고 있는 원인이기도 하다고 해석할 수 있다.

이러한 양안관계 및 대만 정체성의 변화는 양안관계뿐만 아니라 기타 동북아 국가들에 대한 대만의 인식에까지도 영향을 주고 있다. 특히 흥미로운 것은 일본에 대한 대만의 인식이다. 대만의 젊은 세대들은 일본에 대해 매우 긍정적인 시각을 가지고 있으며, 이는 2015년 마잉지우 정권이 역사 교과서를 국민당의 중국 중심적 시각으로 고치려는 시도에 항의하여 대학생들이 교육부에 항의 행진을 벌이고, 그 과정에서 한 고등학생이 자살하는 사건에서도 드러나고 있다.¹⁸²⁾ 이 역사 교과서 개정 작업 중 논란이 된 부분에는 일본통치 시기에 대한 평가도 포함되어 있었다. 민진당 측 역사관에 영향을 받은 젊은 세대들은 일본통치가 대만 근대화에 끼친 긍정적인 영향을 인정해야 한다고 주장했으며, 이는 일본군 위안부 중에서는 일부 자원자가 있다는 주장으로까지 이어졌다.

중국 공산당과 대만의 국민당은 비록 국공내전을 치르기는 했지만 일본 제국주의에 대항하여 전쟁을 치렀다는 공통의 경험을 가지고 있다. 따라서 국민당과 공산당은 모두 자신의 정권의 정통성을 항일투쟁에서 찾으려 하며, 이러한 국민당에 저항하는 대만의 민진당 및 젊은 세대들은 일본의 식민지배조차 긍정적으로 바라보려 하고 있는 것이다. 이러한 역사 해석의 정당성과는 관계없이 그 결과 현재 대만과 일본의 관계는 대단히 우호적이며, 일본에 대한 인식도 매우 긍정적이다.

한편, 몽골에 대한 대만의 인식 또한 중국과의 양안관계 및 하나의 중국 원칙에 대한 태도에 영향을 받고 있다. 대만은 공식적으로 중국을 미수복지역으로 보고 있는데, 여기서 미수복지역은 과거 청나라의 영토를 모두 포괄한다. 따라서 몽골은 이러한 시각에 따르면 대만이 수복해야 할 미수복지역의 하나이다. 현실적으로 대만이 몽골을 수복할 가능성은 없다고 해야겠지만, 이러한 인식은 대만과 몽골의 외교관계에도 영향을 미쳐 대만은 몽골을 독립국가로 인정하지 않고 있다. 그러나 실제로는 2002년 상호대표부를 설치하여 비공식적인 외교관계를 이어가고 있는

182) 조세현, “대만 역사교과서 분쟁의 추이와 ‘과강미조(課綱微調)’ 사건,” 『중국사연구』, 104권 (2016), pp. 211-257.

실정이다.

대만의 한국에 대한 인식에 대해, 주리시는 하한(哈韓)¹⁸³⁾과 반한(反韓)의 양극화 현상이 일어나고 있다고 정리한다.¹⁸⁴⁾ 그는 이러한 한국에 대한 양가적인 인식이 세대별로 다르게 나타난다고 주장한다.

첫째, 60세 이상 대만인들은 국민당 세대라고 할 수 있으며, 이들은 전통적인 중화주의 및 한국에 대한 우월의식을 가지고 있다. 이들은 한국을 중화문명의 ‘아우’라고 생각하지만 이러한 중화주의적 태도가 반드시 반한 감정으로 이어지는 것은 아니다.

둘째, 이른바 단교세대(40대와 50대)는 1992년 대만과 한국의 단교과정을 직접 목격한 세대로, 대부분 한국에 대해 강한 반감을 가지고 있다. 이들은 국민당 집권기에 교육을 받아 전통적인 중화주의적 정서를 가지고 있으며, 여기에 한-대만 단교의 영향을 받아 한국이 대만을 배신했다고 느낀다. 특히 1983년 이른바 ‘중공민항기 납치 사건’ 때, 대만으로의 송환을 요구한 납치범들이 한국에서 항공기 납치 혐의로 재판을 받고 실형을 복역한 사건이 대만인들의 반한 정서가 시작되는 시점이라고 일컬어진다. 당시 대만인들은 이 여섯 명의 납치범들을 ‘6의사(義士)’로 칭하며 대만으로의 송환을 강력히 요구하였는데, 한국 정부가 이들을 국제법에 따라 범죄자로 취급한 것에 큰 불만을 갖게 되었다. 이 납치 사건과 92년의 단교 과정을 직접 겪고 기억하고 있는 대만의 중년층들은 가장 강한 반한 정서를 가지고 있는 세대이다.

셋째, 단교의 경험으로부터 자유로운 대만의 10대에서 30대에 이르는 하한세대가 새롭게 등장하고 있다. 이들은 한국 드라마와 K-pop을 즐기며, 한국 문화에 대해 일반적으로 긍정적인 감정을 가지고 있다. 한류의 영향이 대만의 한국 인식을 바꾸고 있다는 것을 보여준 사건이 있다. 2015년 11월 발생한 한류 아이돌 쑤이의 대만국기 사건이 그것이다. 쑤이는 대만출신 아이돌 가수로 한국의 트와이스라는 그룹에서 인기리에 활동하고 있었는데, 2015년 11월 한국의 TV 예능프로그램에서 쑤이가 대만의 국기인 청천백일만지홍기를 들고 있는 장면이 방송되었다. 이 사건에 대해 중국에서 쑤이를 비난하기 시작하면서 한국-중국-대만의 관계에 정치적 영향을 주는 수준으로까지 확대되기 시작했다. 한편 쑤이 사건 직후에는 대만의 총통 및 입법원 선거가 예정되어 있었는데, 쑤이 사건은 이 선거에서 민진당에 대한 표를 더욱 결집시키는 효과가 있었을 것이라고 평가될 정도의 영향을 끼쳤다.¹⁸⁵⁾

183) 哈의 한국어 발음은 “합”이며 중국어에서는 “하”로 발음된다. 哈은 ‘물고기 많은 모양’ 혹은 ‘웃는 소리’ 등을 의미하는데, 이 ‘하한’의 맥락에서는 영어의 ‘hot’을 한자로 음차한 것이다. 따라서 ‘하한(哈韓)’은 ‘뜨거운 한국’, 즉 한국에 대한 열기 혹은 한국에 대한 애정으로 번역될 수 있다.

184) 주리시, “문화외교의 관점에서 본 대만의 반한정서에 대한 연원과 그 대책,” (2014) <http://www.rickchu.net/detail.php?rc_id=1695&rc_std=14> (검색일: 2018.06.01.).

185) 황벽인, “한류에 대한 언론 및 인터넷 담론: 티파니 욱일기 논란과 쑤이 대만기 논란 사례분석,” 서울대학교

(2) 대만의 문화교류 현황

(가) 대만-한국 관계 및 교류 현황

최창근의 연구는 독특한 방식의 양적 접근을 통해 한국의 대만에 대한 인식과 관심을 보여주고 있다¹⁸⁶⁾. 이 연구는 한국과 대만의 단교(1992년)부터 2015년 현재까지 한국에서 출판된 대만 관련 저작물들을 분류하고 그 양적 추이 변화를 분석한 내용이다. 이 연구에 따르면 대만 문학작품 번역서 및 어린이 도서를 제외하고 한국에서 출판된 대만 관련 서적은 분석 기간인 92년부터 2015년 사이 24년 동안 총 284종에 불과했다. 이중 11%를 차지한 것은 대만 여행관련 서적이었으며, 이를 제외하면 한국에서 출판되는 대만 관련 저작물의 숫자는 연 평균 10.5 종에 그쳤다.

대만 관련 저작물은 그 내용과 주제에 있어서도 한정적이었는데, 전체 발간물의 14%가 경제, 여행 11%, 인물 및 평전 9%, 역사 9%, 법률 7% 등이었다. 주로 대만에 대한 관심은 경제 및 역사문제에 집중되어 있음을 보여준다. 하지만, 긍정적인 것은 2011년 이후 대만 관련 저작물의 출판이 두드러지게 많아지고 있다는 점이다. 2000년에서 2010년까지 발간된 저작물이 116종이었던 것에 비해, 2011년에서 2015년 하반기까지 발간된 저작물이 114종에 달했다. 즉, 2011년부터는 그 이전 시기와 비교했을 때 연평균 거의 두 배에 가까운 대만 관련 저작이 발간되고 있다.

한국과 대만은 1948년 8월 13일 수교하면서 공식적 외교관계를 맺었다. 그러나 이 관계는 1992년의 단교를 기점으로 전환되었다. 그러나 93년에는 경제 및 통상 부문 등 민간 차원의 교류를 재개하면서, 서울과 타이베이에 대표부를 각각 설치하면서 관계 개선이 시작되었다. 2000년에는 대만-한국 민간경제협의회가 복원되었고, 2007년에는 대만-한국 의원친선협회가 결성되어 정치권 간의 접촉도 확대되기 시작했다. 지자체 간의 교류도 활발해서, 서울과 타이베이, 부산과 가오슝, 그리고 대전과 가오슝 등이 자매결연을 체결하고 교류를 확대하고 있는 상황이다.¹⁸⁷⁾

한국과 대만의 교류 재개를 가장 확실하게 보여주는 지표는 서로를 오가는 방문객들의 숫자일 것이다. 2005년에는 서울-타이베이 간 항공정기노선이 재개되었으며, 2012년에는 김포공항과 송산공항 직항운행이 추가되어 교류가 더욱 확대되었다. 2012년 7월에는 상호 무비자 방문기간이 30일에서 90일로 연장되었다. 이 시기 이후 한국-대만의 상호 방문객 수는 폭발적으로 증가하기 시작한다.

대학원 국제학 석사학위 논문, 2017, pp. 21~25.

186) 최창근, "한국-대만 단교 이후 대만관련 저작물 연구 : 1992~2015," 『대만연구』, 7권 (2015), pp. 105-39.

187) 왕청동, "한국·대만 양국의 문화 교류 확대 방향," 『국제한국어교육학회 학술대회 논문집』 (국제한국어 교육학회 제27차 국제학술대회 발표논문, 2017.8), p. 172.

표 II-2 한국-대만 간 방문객수 추이

연도	대만방문 한국인		한국방문 대만인	
	방문객수	증가율(%)	방문객수	증가율(%)
2012	259,089	6.6	532,729	25.9
2013	351,301	35.5	518,528	-2.7
2014	527,684	50.2	626,694	20.9
2015	658,757	24.8	500,100	-10.0
2016	884,397	34.2	808,420	61.7

출처: 한국관광공사, 대만교통부 관광국. 재인용: 왕청동, 자료집명 (국제한국어 교육학회 제27차 국제학술대회 발표논문, 2017. 월.일), p.173.

* 증가율은 전년 동기 대비

위의 표에서 보는 것처럼, 대만을 방문하는 한국인은 2012년에 25만 9천명에서 2016년에는 88만 4천명으로 341% 증가하였다. 같은 기간 한국을 방문하는 대만인의 숫자도 2012년 53만 3천명에서 2016년 80만 8천명으로 151%의 증가율을 보였다. 한국을 방문하는 대만인의 증가는 무엇보다 한류의 영향이 큰 것으로 지적되고 있다.

왕청동은 대만의 대학교 사회교육원 및 한국어 수업 수강생 387명을 대상으로 설문을 진행하여 앞으로 한국에 대해 더 알고 싶은 것이 무엇인지를 물었다.¹⁸⁸⁾ 이 연구에 따르면 ‘한국 관광’이라고 답한 비율이 18%로 가장 높았으며, ‘한국 드라마 및 예능프로그램 촬영지’가 16%, ‘한국 음식’ 14%, ‘한국어 학습’ 11%, ‘한국 패션’ 10% 등이었다. 이런 결과는 대만의 ‘하한(哈韓)’ 현상을 주도하고 있는 것은 한류의 영향이라는 것을 다시 보여준다.

(나) 대만-중국 관계 및 교류 현황

차이잉원 집권 이후 중국은 정치·경제·외교 등 다방면에서 지속적인 압박을 가하고 있다. 외교 부문에서 중국은 대만을 국가로 인정하는 공식 수교국의 숫자를 더욱 줄이고 있다. 이미 거의 전 세계 주요 국가들이 대만과 외교관계를 단절한 가운데, 2017년 이후 파나마, 도미니카 공화국, 부르키나파소 등이 중국과 수교하면서 대만과 단교하여 대만의 수교국은 현재 2018년 현재 18개국¹⁸⁹⁾으로 줄어든 상태다. 여기에 중국이 카톨릭 주교 허용을 조건으로 로마 교황청과 수교할 것이라는 전망 또한 나오고 있어 앞으로 대만에 대한 외교적 압박은 더욱 심해질 것으로 관측된다.

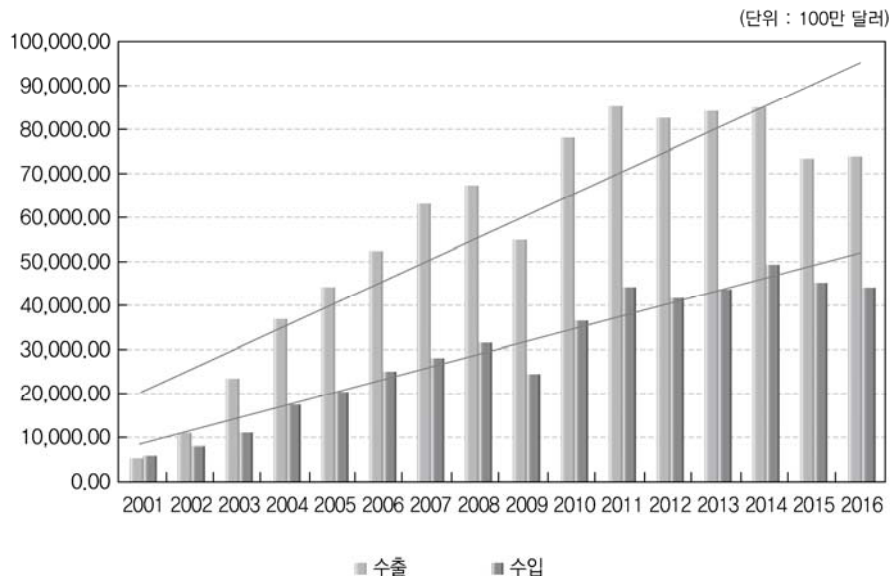
188) 위의 글, pp. 174~177.

189) 이 18개 국가는 다음과 같다: 스와질랜드, 바티칸 시티, 키리바시, 마셜제도, 나우루, 팔라우, 솔로몬제도, 투발루, 하티티, 세인트키츠 네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트 그레나딘, 벨리즈, 엘 살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파라과이.

경제적으로 차이잉원 총통은 대중국 의존도를 낮추겠다는 기조 하에 정책을 추진하였는데, 그 결과 대만의 경제침체가 가중되면서 차이잉원 정부에 대한 국민들의 불만이 고조되고 있다. 조준현은 이에 대해 “차이잉원 정부의 경제정책에 대한 대만 국민들의 불만은 수치적인 문제라기 보다는 중국의 경제압박에 대한 심리적 측면이 더 크다”라고 평가한다¹⁹⁰⁾. 실제 경제지표에서 드러나는 대만경제가 그리 심하게 악화되고 있는 상황이라고 평가하기는 무리이며, 양안 간 경제교류도 생각보다 큰 타격을 받고 있지 않기 때문이다.

조준현은 양안교류에서 중국으로부터 대만으로의 수입 증가율이 중국으로의 수출 증가율보다 뚜렷이 크다는 점을 지적하며, 이것이 대만의 반중국파가 양안 교류에 반대하는 경제적 원인일 것이라고 주장한다.¹⁹¹⁾ 즉, 양안교류의 양적 확대가 대만 경제를 성장시키고 대만인들의 생활수준을 개선시키는 것이 아니라, 대만을 중국경제의 일부로 편입시키고 있다는 두려움이 커지고 있다는 것이다.

그림 II-2 양안무역의 동향



출처: 조준현, “차이잉원(蔡英文) 정부 출범 이후 중국의 대대만 경제압박과 대만경제의 영향,” 『대만연구』, (11r권 (2017), p.40

2017년 현재 대만의 대외무역에서 양안무역이 차지하는 총 비중은 23.1%에 달한다. 2001년의

190) 조준현, “차이잉원(蔡英文) 정부 출범 이후 중국의 대대만 경제압박과 대만경제의 영향,” 『대만연구』, (11r권 (2017), p.37.

191) 위의 글, pp. 39~45.

4.7%에 비하면 491% 이상 증가한 것이다. 대만은 양안교류에서 큰 흑자를 기록하고 있지만 최근에는 그 흑자폭이 줄어들고 있으며 성장률 또한 감소하고 있는데, 이런 점들이 대만인들이 양안교류 축소가 대만의 경제침체의 원인이라고 믿는 근거를 제공해준다.

(다) 대만-일본 관계 및 교류 현황

일본은 1972년 중국과 수교하면서 대만과의 외교관계를 공식적으로 단절했다. 따라서 현재 일본 정부의 대만과의 관계에 대한 공식적인 입장은 ‘경제와 문화교류에 기반한 비공식적 실무 관계(unofficial working-level relations based on economic and cultural exchanges)’라는 것이며, 이에 따라 대만과 일본은 경제적·문화적으로 매우 밀접하고 친밀한 관계를 맺고 있다. 대만에서의 여러 여론조사는 일본이 대만인들이 가장 선호하는 국가라는 결과를 일관적으로 보여주고 있다. 특히 2011년 일본 도호쿠지방의 대지진에 이은 쓰나미, 그리고 후쿠시마 원전 사태 당시 대만이 보여준 강한 지지 이후 일본인들 또한 대만에 대해 매우 호의적인 태도를 보이고 있다. 경제적으로도 일본은 중국에 이어 두 번째로 큰 대만의 무역 상대국(trading partner)이며, 대만은 일본의 다섯 번째 무역 상대국이다.

대만의 민진당과 민진당 지지자들은 일본 친화적인 태도를 가지고 있으며, 일본의 아베 신조 총리 역시 그 자신의 외조부인 기시 신스케 이후 가장 친대만적인 총리라는 평가를 받고 있다. 이러한 밀접한 대만-일본관계에 대해 중국은 일본이 하나의 중국 원칙을 무시하고 비밀리에 대만의 독립을 지지할 수 있다는 의구심을 표하고 있다.¹⁹²⁾

이러한 일본-대만-중국의 삼각관계에서 불필요한 긴장을 제거하기 위해 일본은 대만과의 경제적 교류를 강화하면서 중국과의 정치적 관계 또한 안정화시키려고 하고 있다. 대만은 현재 TPP(Trans-Pacific Partnership: 한국어)에 참여하려 하고 있으며 일본과 미국은 긍정적인 태도를 보이고 있는 상황이지만, 중국의 반대로 인해 그 결과를 쉽게 예측하기는 힘들다.

(라) 대만-러시아 관계 및 교류 현황

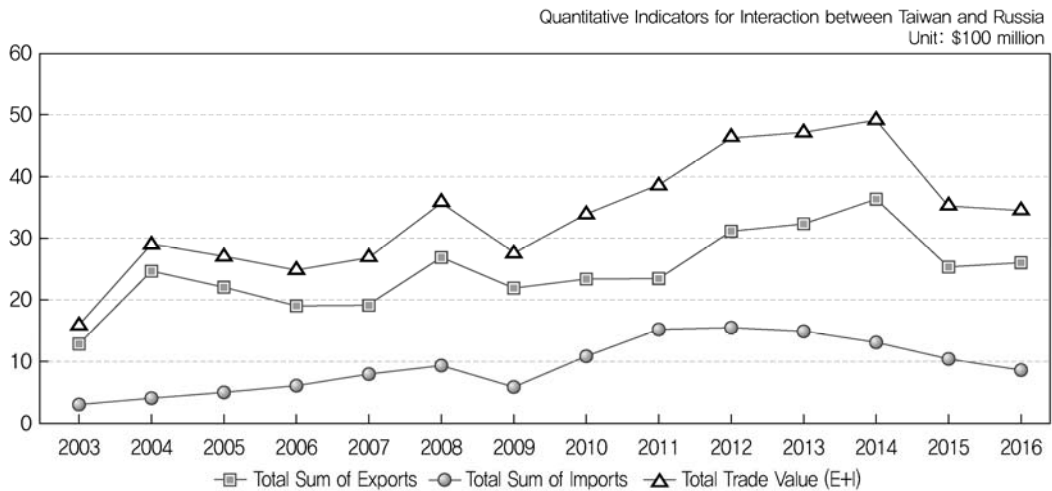
역사적으로 대만의 국민당은 중국 공산당을 지지한 소련과 적대관계를 가지고 있었다. 대만은 공식적으로는 아직도 러시아의 영토 일부를 수복해야 할 중화민국의 영토로 간주하고 있지만, 이러한 역사적 관계가 현재의 대만-러시아 관계에 제약이 되고 있지는 않다. 러시아 또한 대만과 공식적인 외교관계를 맺고 있지는 않으나, 양국이 서로의 수도에 대표부를 설치해 두고 있다.

192) Yasuhiro, Matsuda, "Japan-Taiwan Relations in the New DPP Era," Asia Pacific Bulletin 334. (East-West Center, 2016.2.11.) <<https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb334.pdf?file=1&type=node&id=35524>> (검색일 2018.06.01.), p. 2.

조립 및 수출주도형 경제를 가진 대만과 자원이 풍부한 러시아는 경제적으로 협력 가능한 부분이 많으며, 앞으로도 양자 간 경제 및 무역 협력을 증진시킬 수 있는 가능성이 점쳐지고 있다. 또, 러시아의 푸틴 대통령이 동방정책을 천명한 이후, 중국으로부터의 위협에 대한 러시아의 경계가 높아지고 있는데, 대만은 이러한 미묘한 중러 관계의 틈새를 이용하여 대만과 러시아의 협력을 강화하는 발판으로 사용하려 하고 있다¹⁹³⁾.

2000년 이후, 특히 민진당 집권기에 대만 정부는 러시아와의 양자협력을 강화시키는 노력을 기울여왔다. 이런 노력의 일환으로 2002년에는 대만-러시아 협회(台俄協會, Taiwan-Russian Association)가 설립되어 대만-러시아 간 경제발전, 기술협력, 문화교류를 담당하도록 하였다.

그림 II-3 대만-러시아 교류 현황



출처: Tang, Anton, "Are Closer Taiwan-Russia Relations Possible? How?" *CommonWealth Magazine*, 권호수 (2018), 쪽수

그 결과, 2002년 이후 대만과 러시아 사이의 무역교류는 위 그래프에서 보듯 꾸준히 성장하고 있다. 2009년의 전 세계적 금융위기와 2015년의 러시아의 불황 때문에 일시적으로 교역량이 줄어든 경우는 있으나, 전체적으로 대만-러시아 사이의 양자교역 및 대외관계는 심화되고 있음을 보여준다. 또, 많은 경우 대만의 기업들은 중국에 생산기지를 두고 있어서, 러시아로 수출되는 많은 상품이 실제로는 중국의 대러시아 수출로 통계에 잡히는 것을 감안해야 할 필요가 있다.

193) Tang, Anton, "Are Closer Taiwan-Russia Relations Possible? How?" *CommonWealth Magazine*, (2018.02.05),

(마) 대만-몽골 관계 및 교류 현황

대만이 유엔 상임이사국이었던 50년대, 대만은 몽골의 독립을 인정하지 않으면서 몽골의 유엔 가입을 반대한 바 있다. 그러나 이후 중국, 소련, 미국의 압력에 따라 1961년 대만이 반대를 철회하고 몽골이 유엔에 회원국으로 가입했다.

현재 대만은 몽골을 실질적인 독립국으로 대우하고 있지만, 공식적으로 외몽골을 수복해야 할 중화민국의 영토라고 보는 입장은 2000년대까지 유지되었다. 하지만 2000년 민진당의 천수이 비엔 집권 이후 대만은 몽골과의 관계를 강화하려는 노력을 시작했다. 2002년에는 이러한 노력이 결실을 맺어, 울란바토르와 타이페이에 각각 상호 대표부를 설치하였고, 몽골 국적자의 대만 입국 시 입국 허가가 아닌 비자를 발급하는 조치도 취해졌다. 이는 몽골을 독립 국가로 인정한다는 의미이며, 당시 국민당이 장악하고 있던 입법원에서는 이러한 조치를 비판하기도 했다.

이러한 일련의 조치들은 2002년 10월에는 대만 외교부가 몽골을 독립 국가로 인정한다고 발표하는 것으로 이어졌다. 그러나 중화민국의 공식적 영토에서 몽골을 제외하기 위해서는 입법원의 투표와 국민투표가 필요하기 때문에, 공식적으로 대만이 몽골을 독립국으로 인정한다고 말하기에는 아직 어려움이 있다.

(3) 대만의 문화공동체 논의 현황

차이잉원 정부의 외교정책은 탈중국화 및 미국과 일본으로의 접근을 특징으로 한다. 이러한 원칙은 차이잉원 정부의 대만 문화정책에도 나타나고 있다. 차이잉원 정부는 특히 국민당의 전통중국 이데올로기에서 벗어나 대만 이데올로기로 전환을 추구하는 것이 그 핵심이라고 할 수 있다. 특히, 차이잉원은 국민당이 권위주의 정부시절 불법으로 축적한 재산에 대한 국고 환수를 전환기 정의(transitional justice)의 명분으로 진행하고 있다. 이러한 정책은 국민당에 대한 실질적 타격과 함께 국민당에 대한 도덕적 정당성의 약화를 꾀함으로써, 국민당이 내세우는 중국 중심 이데올로기에 대한 공격을 시도하는 것으로 평가된다.¹⁹⁴⁾ 한편으로 차이잉원 정부는 인사권을 행사하여 문화단체의 주요 인사를 민진당 출신 인사로 바꿔 채우고 있는데, 이러한 인사정책의 의도는 문화단체를 장악하여 문화에서도 대만 독립의 원칙을 관철하려는 것으로 보인다.

중국은 이러한 차이잉원의 탈중국화 혹은 거중국화정책에 강력하게 반발하고 있다. 92공식에서 합의된 하나의 중국 원칙을 강조하며 정치적으로는 대만을 압박하면서, 경제·문화교류의

194) 공유식·강준영, “대만 차이잉원의 탈중국화정책: 양안관계 변화에 미치는 영향,” pp. 399-400.

측면에서는 대만에 대한 문호를 여전히 열어두는 이중적인 전략을 구사하고 있다. 2016년에 중국의 항주에서 개최된 문화콘텐츠 산업박람회에서 사건이 대표적인 정치적 압박정책의 사례라고 할 수 있을 것이다. 이 박람회에 대만의 원주민(原住民)위원회 소속 관리가 참여했는데, 중국에서는 원주민위원회 명칭을 ‘소수민족’으로 바꿀 것을 요구하는 사태가 벌어졌다. 즉, 대만의 원주민 또한 하나의 중국 원칙의 시각에서 보면 중국의 소수민족에 해당하니 그에 합당한 명칭을 사용할 것을 요구한 것이다. 대만측은 이에 항의하여 박람회에서 철수하고 말았다.¹⁹⁵⁾

차이잉원 당선 이후 중국과 대만 사이의 정치적 교류가 완전히 중단된 것은 아니지만, 중국은 대만을 방문하는 중국 관리들의 레벨을 한 등급 낮추는 조치를 취하기도 했다. 또한, 중국은 각종 국제기구에 대만의 참여를 막는 방식으로 대만을 압박하고 있기도 하다. 구체적으로는 유엔 FAO 어업위원회 회의에 대만 인사들을 퇴장하도록 조치했으며, 2016년 9월 캐나다 몬트리올에서 열린 국제민간항공기구(ICAO) 총회 또한 대만이 참석할 수 없도록 압력을 가했다.

또한 세계보건기구(WHO) 가입은 대만의 숙원사업이었으며, 마이잉주 총통 집권기에 중국은 대만의 WHO 참여를 부분적으로 허용하여, 대만은 2009년부터 8년간 옵서버 자격으로 참여할 수 있었다. 그러나 차이잉원 정부에 대한 압박정책의 일환으로 중국은 WHO에 대한 대만의 참여를 또 다시 불허, 결국 2017년 스위스 제네바에서 열린 제70차 WHO 총회에 대만은 참석할 수 없었다. 또한 유엔기후변화협약에도 대만은 가입을 희망하고 있었으며, 차이잉원 정부는 적극적인 외교적 노력을 통해 가입 시도를 하였다. 그러나 중국의 대만 국제기구 가입불가원칙을 이기지 못하고 2017년 11월에 열린 유엔기후변화협약 총회에 대만의 참여는 무산되고 말았다.

이렇게 중국은 차이잉원 정부에 대한 강력한 정치적 견제를 하고 있으나, 경제 및 문화교류 사업은 특정 부분에서 지속적으로 시행되고 있다. 특히 주목해야 할 것은 대만 정부가 참여하는 국가 간 교류가 아닌 지방자치단체 차원에서의 교류는 계속되고 있다는 점이다. 예를 들어 타이베이와 상하이 시의 교류를 위한 두 도시포럼(雙城論壇)은 중단 없이 시행되었다. 또한 중국의 국무원대만판공실은 2016년 9월에 대만 지방자치단체의 대표들을 초청하기도 했다. 이 방문에는 대만의 8개 현, 시의 시장과 부시장의 초청되었다. 중국 정부는 대만 지방정부들의 대표를 초대하여 이 자리에서 지방정부 차원의 각종 산업교류, 관광교류, 문화교류, 인적 자원 교류 등의 교류를 확대할 것을 약속하였다.¹⁹⁶⁾ 이는 정치와 경제를 분리하여 접근하는 전통적인 양안관계 정책 자체는 근본적으로 변화하지 않았음을 보여주는 것이며, 동시에 지방자치단체들을 통해 차이잉원 정부를 우회 압박하려는 목적도 있는 것으로 보인다.

195) 위의 글, p. 403.

196) 위의 글, pp. 405~406.

다. 대만의 동북아 문화공동체 참여 전망

(1) 대만의 동북아 공동체 인식 및 정체성 형성 방안

지금까지 설명한 바와 같이, 양안관계에서 비롯된 대만 국민들의 정체성 문제는 그 어느 나라보다 대만의 국내정치 및 국제관계에 핵심적인 영향을 끼치고 있다. 대만의 역사적 경험에서 비롯된 이 정체성의 혼란을 문학에서는 ‘고아의식’이라고 표현하기도 한다. 이 고아의식이라는 표현은 대만 소설가 우 쥐류(吳濁流)가 자신의 소설 『아시아의 고아』(1946)에서 사용하면서 유명해진 것이다. 이 소설에서는 주인공 후 타이밍(胡太明)이 중국과 일본 어디에도 귀속되지 못한 채 일본과 대륙 등지를 떠돌다 결국 광인이 되고 마는 과정을 그리고 있다. 대만 사람의 정체성 문제를 다룬 이 소설은 본래 중국어가 아닌 일본어로 쓰였으며, 이 사실 자체가 대만의 복잡한 정체성 문제를 상징적으로 보여주고 있다.

이 고아의식으로서의 대만 정체성에 대해 신민영은 아래와 같이 이야기하고 있다.¹⁹⁷⁾

대만은 일본 제국과 중국 대륙과의 관계망 속에서 이해해야 한다. 대만 식민지인의 정체성은 대만섬 내부와 대만섬 외부에서 각각 다른 양상을 보인다. 대만섬 내부에서는 일본 제국의 식민지로서 식민자 VS 식민지인/일본인 VS 대만인(중국인)이라는 이항구도가 두드러진다면, 대만섬 외부에서는 중국 대륙이라는 제3항의 개입으로 상황은 보다 복잡해진다. 대만은 중국 대륙과 일본 모두에게서 ① 이중으로 배제되고 ② 이중으로 감시받으며 ③ 사이에 끼인 존재로서 강제되었다”

즉, 어디에도 속하지 못하면서 모두에게 배제된 대만의 실존적 위기를 ‘고아의식’이라는 말로 표현한 것이다. 우 쥐류가 1946년에 가졌던 이 문제의식은 21세기에 들어서도 여전히 대만의 공동체 정체성을 설명하는 유용한 키워드가 되고 있다.

대만인들은 항상 자신들의 정체성을 스스로 찾기 보다는 외부에서 강제로 주입된 역사적 경험을 갖고 있다. 90년대 들어 대두하기 시작한 대만 민족주의는 이러한 정체성 문제에 대한 대만인들의 해답이라고 말할 수 있을 것이다. 이 대만 민족주의는 대만의 정치현실과 맞물리면서 일종의 시민적 민족주의의 성격을 띠기도 했다. 90년대 대만 정치의 화두였던 민주화(democratization)는 대만에서는 본토화(本土化, localization) 혹은 대만화(Taiwanization)와 동일한 개념으로 쓰

197) 신민영, “우쥐류(吳濁流)의 장편 소설 〈아시아의 고아〉(アジアの孤兒)에서 드러나는 식민지인의 정체성 연구,” 『인문논총』, 71권 2호 (2014), p. 212.

였는데, 이는 당시 대만 정치에서의 민주화란 외성인이 아닌 본성인이 대만의 주인이 되어야 한다는 것과 구별될 수 없는 개념이었기 때문이다.¹⁹⁸⁾

민진당의 독립론, 리덩후이가 주창한 신대만인 개념은 공통적으로 역사적, 문화적 경험을 공유하는 주민들에 의해 구성된 공동체인 대만에 대한 애정을 강조하고 있으며, 이는 외성인 중심의 국민당 권위주의로부터의 민주화라는 정치적 목표와 같은 것이기도 했다. 리덩후이는 국민당 출신의 총통이기는 하였으나, 대만 민주화를 대만의 본토화와 같은 것이라고 직접 이야기하였고, 국민당 정권을 지칭하면서 ‘외래정권’이라는 표현을 사용할 정도였다. 또한 리덩후이는 1999년 7월 대만과 중국의 관계를 ‘특수한 국가와 국가의 관계’로 정의하는 양국론 발언을 하였는데, 이 양국론은 결코 즉흥적인 것이 아니라 리덩후이의 지시에 의해 국가안보회의에서 9개월에 걸친 연구를 통해 조심스럽게 준비된 내용이었다.¹⁹⁹⁾ 그리고 현 총통인 차이잉원은 당시 이 양국론의 논리개발을 위해 설립된 위원회의 위원장을 맡았던 인물로, 근본적으로 대만 독립주의자라고 할 수 있다.

이렇게 90년대에 대만의 정체성에 대한 고민으로서 본격적으로 시작된 대만의 민족주의는 2016년 차이잉원 당선이라는 결과를 가져온 근본적인 원인이라고 말할 수 있다. 결국, 대만이 종족적, 문화적으로는 중국의 일부라고 할 수 있으나, 정치적으로는 독자적인 주권을 갖는 운명공동체로서 존재한다는 공감대가 대만 국민 사이에서 넓게 확산되는 과정을 겪고 있다고 말할 수 있을 것이다.

(2) 대만의 관심 문화공동체 및 동북아 문화공동체 참여유도 방안

(가) 단기적·일회적·비정치적인 문화교류

앞에서 살펴본 것과 같이 동북아 문화공동체에 대만을 참여시키는 데에 가장 큰 장애물은 중국의 반대이다. 양안관계의 특수성 때문에 중국은 어떠한 국제적 협력 혹은 조직에 대만이 동등한 국가의 자격으로 같이 참여하는 것을 반대하고 있으며, 이는 중국-대만 관계의 구조적 문제이므로 설득의 여지가 거의 존재하지 않는다. 다만 대만은 중국으로부터 독립된 정체성을 찾는 작업에 몰두하고 있으므로, 가능한 방법을 찾을 수 있다면 대만은 매우 의욕적으로 동북아 문화공동체에 참여할 것으로 예측된다.

중국이 반대하지 않으면서 대만의 참여를 가능하게 할 수 있는 조건으로 동북아 문화공동체의

198) 강귀영, "리덩휘(李登輝)집권 시기의 본토화: 중화민국 헌법 개정을 중심으로," 『중국지식네트워크』, 5권 (2015), p. 88.

199) 지은주, "양안관계 20년간의 기록: (蘇起, 『兩岸波濤二十年紀實』, 臺灣: 天下文化, 2014)," 『중국지식네트워크』, 7권 (2016), p.274.

협력 아젠다를 단기, 중기, 장기로 구분하는 것을 생각할 수 있다. 일단 대만이 참여할 수 있는 가능성이 높은, 즉 중국이 크게 거부감을 보이지 않을 수 있는 협력 아젠다로 단기적, 일회적 프로젝트를 추진하는 것이 성공 가능성이 높을 것으로 판단된다. 일상적이면서도 비정치적인 문화교류를 단기적, 일회적, 비상시적으로 추진하고, 그 참가자격도 국가 혹은 정부 단위보다 민간 및 지방자치체 단위로 한정할 때 중국의 양보를 얻을 가능성이 클 것이다.

따라서 대만이 국가 단위의 회원국들이 참여하는 동북아 문화공동체 국제기구에 가입하는 것은 중장기적 과제로 분류하고, 중국과 대만의 양안관계의 변화 추이를 보아 적절한 시기에 대만 참여를 유도할 수 있을 것이다.

(나) 환경문제에 대한 공동 대응

중국, 한국, 대만이 모두 관심을 가지고 있으면서, 일국의 노력만으로 해결할 수 없는 협력 아젠다 중 하나가 바로 대기오염 같은 환경문제이다. 특히 대기오염문제는 중국과 대만, 한국 등이 모두 공동의 이해관계 및 관심을 갖고 있는 주제이며, 이미 대기오염이 실제로 3국 국민들의 호흡기 건강에 직접적인 영향을 끼치고 있는 사안이기 때문에 협력의 편익이 매우 크다.

최근 미국의 국내정치적 변화가 중국이 자연스럽게 환경문제에 있어서 미국의 국제적 리더십을 대체할 수 있는 기회를 열어주고 있다. 미국의 트럼프 행정부가 미국 중심의 일방적 외교정책으로 선회하면서, 2017년 6월 파리기후협약에서 탈퇴하였는데, 이에 중국은 파리기후협약 준수를 천명하고 환경문제에 있어서의 국제적 영향력 확대를 도모하고 있다.²⁰⁰⁾ 대기오염, 해양환경 보호, 기후변화에 대한 국제적 공동대응이 필요하다는 것은 더 이상 탁상공론이 아니라 직접적이고 즉각적인 협력이 필요하다는 국제적 여론이 이미 형성되어있기 때문이다. 미국이 국내 정치적 문제로 인해 환경문제에 대한 국제적 협력을 거부하고 있는 반면, 중국은 그동안 급속 성장 과정에서 심각해진 중국내 환경오염문제가 인내할 수 있는 수준을 넘어섰다는 차이가 있다. 중국은 동북아 역내에서 환경문제에 대한 국제적 공동대응에 이니셔티브를 취할 유인이 충분히 존재한다.

따라서 대기오염 및 기후변화 등의 환경 아젠다에 공동 대응하는 방식을 통해 자연스럽게 중국의 양해를 구하고 대만을 국제협력의 장으로 동참시킬 수 있을 가능성이 있을 것으로 생각된다.

(다) 이주노동자문제 해결을 위한 국제적 협력

최근 한국과 마찬가지로 대만은 이주노동자의 숫자가 급속히 늘어나고 있으며, 이와 관련

200) 김규연, “중국의 기후변화 대응 특징 및 시사점,” 『차이나 포커스』, 2018.01.15. <<http://www.itfind.or.kr/admin/getFile.htm?identifier=02-004-180116-000023>> (검색일 2018.06.01.).

이주노동자들에게 자신들의 일자리를 빼앗기고 있다고 믿는 젊은 세대들의 불만이 고조되고 있다. 이 과정에서 이주노동자들의 인권문제도 제기되고 있는 실정이다.

한국 또한 한국 내 거주 중인 외국인의 숫자가 2백만 명이 넘는 수준이며, 이주노동자는 한국 경제의 중요한 일부분을 차지하고 있다. 그러나 최근 제주도의 예멘 난민유입 과정에서 드러났듯, 이질적인 문화와의 접촉에 대한 거부감, 이주노동자와의 노동시장에서 경쟁에 대한 두려움 등이 새로운 사회문제를 야기하고 있으며 그 과정에서 이주노동자들에 대한 차별적 대우 등 인권문제가 발생하고 있다.

환경문제와 마찬가지로 이주노동자 및 그로 인한 실업·경제문제, 그리고 이주노동자들의 인권 문제는 국제적 협력이 필요한 사안이다. 대만 및 한국 의 이주노동자들의 절대 다수는 중국 국민들이며, 이들의 보호를 위해 중국 정부 또한 관심을 기울여야 할 필요가 있다. 따라서 이주노동자문제를 통해 대만의 동북아 문화공동체 참여에 대한 중국의 양해를 얻어내는 방법이 가능할 것으로 판단된다.

(라) 지자체·시민단체·개인 차원에서 국제협력 강화

앞에서 설명한 것처럼, 중국은 민진당 집권 이후 대만의 국제기구 참여를 강력히 가로막고 있으나, 지자체나 비정부조직의 참여는 오히려 장려할 가능성이 있다. 실제로 중국과 대만의 지방정부 간에는 활발한 교류가 이루어지고 있으며, 중국은 지자체 수준의 교류를 차이잉원 정부에 대한 압박 수단의 일환으로 사용하고 있다는 견해도 존재한다.

따라서 국가 단위의 국제협력 사업보다는 대만의 지자체들이 참여하는 지자체별 교류, 시민단체나 교육단체 등 민간 수준의 교류를 활성화하는 것이 ‘하나의 중국’ 원칙을 우회하여 대만의 동북아 문화공동체 참여를 독려하는 방안이 될 수 있을 것이다.

라. 소결: 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일에 함의

대만은 한국, 중국, 일본과 함께 동북아의 유교적 문화전통을 공유하고 있으며, 한국과는 역사적으로도 임시정부수립 지원 등 밀접한 근대사의 관계를 유지하고 있다. 광, 오키나와와 함께 미국의 대중국 봉쇄선의 한 축을 담당하고 있는 지정학적 위치, 그리고 무시할 수 없는 경제력과 기술력, 문화수준 등을 고려할 때 동북아에서 대만의 정치·경제·문화적 위치는 매우 중요한 것이다. 대만과 중국의 활발한 인적·물적 교류는 남북한 관계개선의 중요한 모델로 지금도 꾸준히 연구되는 주제이기도 하다.

그러나 대만은 중국이 경제대국화 및 군사대국화를 지향하면서 심각한 정체성의 딜레마에 빠져 있다. 문화적·정치적으로는 중국으로부터 독립된 대만을 지향하면서도 그동안 꾸준히 진행된 양안 간 경제교류는 대만의 중국 경제에 대한 의존도를 불가역적일 정도로 높여 놓았기 때문이다.

이러한 대만의 중국에 대한 이중적이면서도 자기 모순적 관계와 인식은 동북아 기타 국가들에 대한 인식과 관계에도 영향을 끼치고 있다. 예를 들어 한국과의 관계에서 대만 기성세대에 아직 남아 있는 중화주의적 자부심은 1992년 한국-대만 국교 단절의 경험과 결부되어 한국에 대한 매우 부정적 인식을 낳았다. 그러나 민진당의 재집권으로 상징되는 대만의 '본토화'는 한류의 인기와 더불어 대만 젊은 세대에서의 한국에 대한 긍정적 인식의 증가로 귀결되고 있다. 즉, 대만의 중국으로부터의 거리두기는 동시에 한국, 일본, 몽골 등 기타 동북아 국가와의 관계 및 인식을 재정립하는 계기가 되고 있는 것이다.

중국은 대만의 국제기구 가입을 적극 반대하며, 특히 차이잉원 정부 출범이후 중국-대만 관계가 악화된 상황에서 동북아 문화공동체에 대만이 정부 자격으로 참여하는 것을 중국이 양해할 가능성은 거의 없다. 따라서 대만의 참여를 성사시키기 위해서는 양안관계의 변화 추이를 면밀히 관찰하면서, 중국 및 대만의 이해관계가 일치하면서 하나의 중국 원칙을 크게 손상시키지 않는 방식의 대안을 찾아야 할 것이다.

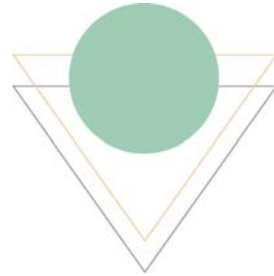
차이잉원 대만 총통의 당선과 미국 트럼프 대통령의 취임 이후 양안관계와 미중관계는 악화일로를 걷고 있다. 대만에 대한 중국의 압력은 가중되고 있으며, 미국과 중국의 관세 부과를 둘러싼 무역전쟁은 자칫 지난 2차 세계대전 이후 세심하게 설계되어 온 전 세계 자유무역시장 질서를 무너뜨릴 위험성마저 내포하고 있다. 이런 상황에서 동북아 문화공동체에 대만을 참여시키려는 노력은 한반도의 통일환경 조성에 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 가질 수 있다.

우선, 부정적인 면부터 살펴보자. 자칫 대만을 참여시키려는 노력이 중국을 자극하여 동북아 문화공동체 구상 자체를 좌초시킬 가능성이 있다. 미국 트럼프 대통령이 취임 직후 차이잉원 총통과 직접 통화한 것에 중국이 민감하게 반응한 것처럼, 대만의 동북아 문화공동체 참여가 하나의 중국 원칙을 훼손하려는 한국의 포석이라고 판단할 가능성도 있다. 이런 경우, 동북아 문화공동체뿐만 아니라 한중관계를 훼손시키는 결과로 이어져 중국의 협력과 승인이 필수적인 한반도 평화체제에 매우 불리한 환경이 조성될 가능성이 있다.

반면, 중국과 대만을 모두 만족시킬 수 있는 협력 아젠다를 발굴하여 동북아 문화공동체를 성공적으로 출범시킨다면, 한반도의 평화와 통일환경 조성에도 매우 긍정적인 영향을 줄 것이다. 동북아지역 협력의 구체적인 성과로 이어질 때 동북아 문화공동체는 장기적으로는 역내 갈등완화와 평화정착에 긍정적인 영향을 줄 것이다. 위에서 지적한 것처럼, 대만과 중국이 공통적인



이해관계를 가질 수 있는 이주노동자 인권, 지자체 수준의 협력, 환경 및 문화교류 등의 사업은 강력하고 포괄적인 경제제재로 경제적 교류 협력의 가능성이 닫혀버린 북한 또한 참여가 가능한 부분들이다. 현재 한국 정부는 국제적 대북제재의 틀을 깨지 않고 북한과의 교류협력을 증진시키려 노력하는 가운데 환경 및 인도적 협력 사업을 구상 중인데, 동북아 문화공동체의 틀에서 이러한 교류를 다자교류 사업으로 발전시킬 수 있을 것이다. 지금까지 남북한 교류협력 사업들이 남한 혹은 북한의 내부 정치적 변화에 의해 심한 부침을 겪었던 것을 감안하면, 북한과의 교류협력을 다자 협력의 틀로 확장시키는 것은 북한의 개방을 좀 더 안정적으로 이끌 수 있는 좋은 방안이 될 것이다.



Ⅲ. 유럽연합 및 아세안경제공동체의 동북아 문화공동체 형성에 함의

Ⅲ. 유럽연합 및 아세안경제공동체의 동북아 문화공동체 형성에 함의

1 유럽연합

가. 유럽연합 관련 이론 및 기존 연구: 공동체 형성

(1) 거시(巨視)에서 미시(微視)로 발전

유럽연합 형성의 일차적 배경은 제2차 세계대전 이후 전쟁의 상처를 극복하기 위한 지역 차원의 의지이다. 이를 위해 유럽지역 내 연대와 통합 수준을 높이려는 문제의식 하에서 추진되었다. 특히 독일과 프랑스 등 유럽 주요국의 지역연합 구축 노력이 유럽연합 형성에 바탕이 되었다.

그 과정을 중시할 때, 유럽연합 형성은 기본적으로 경제적 효율성 제고를 위한 경제통합으로부터 사회통합, 그리고 정치통합의 수순을 밟았다. 이 과정에서 바탕이 되었던 이론적 기반은 구조와 제도통합에 초점을 맞춘 기능주의, 연합주의, 신기능주의, 연방주의였다. 유럽연합 내 각 국가의 경제 및 정치구조 통합에 초점을 맞춘 위 4대 이론은 거시적 체제통합 관련 이론들이다.

이에 비해 유럽의 문화공동체 건설을 위한 이론적 자원은 미시적인 유럽 내 개인 및 사회의 통합과 연대를 모색하는 과정에서 발전한다. 구조와 제도를 중심으로 한 거시적 체제통합 보다는 미시적인 사람 간의 통합을 중시한 것이다. 그 결과물은 유럽지역의 정체성 형성에 초점을 맞춘 통합이론들이다. 이러한 흐름에 따라 유럽지역에 상호 신뢰할 수 있는 정체성 형성을 위한 공동체 이론들이 유럽연합 형성 과정에서 미시적 통합 이론으로 드러난다.

통합은 갈등 또는 대립 상태에 있는 각각의 행위자들(agents)들 간 상호 작용의 결과이다. 이들 행위자들이 일정한 질서를 갖춘 통일체로 형성되는 과정이다. 이 과정을 통해 각기 상이한 행위자들이 상호 의존적이고 협력적인 관계를 만들어 낸다. 그리고 각각의 행위자들이 지니고 있는 개별 행위자의 특성을 넘어서 새로운 질서를 창출하는 과정이다. 다시 말해 다양한 행위자들

이 공동체 구성원으로 살아가는 데 필요한, ‘보편적인 질서가 작동하는 새로운 통일체’ 구축을 의미한다.

갈등의 주체와 구조뿐 아니라 주요 영역에 따라 통합의 주체 및 범주 역시 다양하다. 세부적으로 보면, 지역 수준의 국가통합, 경제통합, 정치통합, 사회통합이나 문화통합 등 다양한 차원에서 통합이 논의 및 해석되고는 한다. 이렇듯 다차원적인 통합 개념에 접근할 때 그 의미와 기원으로 부터 출발할 필요가 있다.

정리하면, 유럽연합의 공동체 형성 관련 이론은 유럽 정치공동체의 갈등과 전쟁의 역사로부터 발전하였다. 특히 제2차 세계대전 후 어떤 국가를 건설할 것인가라는 문제의식과 연계되었다. 이 과정에서 유럽지역 내 공동체성을 복원 및 재구성하려는 흐름이 전개된다. 학술적으로는 유럽 사회학계로부터 사회적 갈등을 완화하고 공동체성을 증진시키기 위한 통합 및 문화공동체 개념이 진화하였다.

(2) 다양성 속에 통일(Unity in Diversity)

현재 유럽연합 문화공동체 형성 및 운영의 이론적 기초는 ‘다양성 속에 통일(Unity in Diversity)’이다. 이 개념은 ‘사회적 결속’과 ‘타자에 대한 인정’이란 문제의식에서 발전한 것이다. 그 학문적 계보를 살펴보면, 현대 통합 이론의 출발점이자 유럽연합 공동체 형성의 이론적 기초를 제공한 대표 학자인 뒤르켐(Emile Durkheim)과 짐멜(Georg Simmel)이 있다. 이들은 근대 독일 학문의 지적 전통인 마르크스와 베버의 영향을 받았다. 특히 마르크스의 ‘자유로운 인간들의 공동체’라는 지향을 내재하였다. 이들 독일출신 사회학자들에 의해 갈등이론과 함께, 갈등을 넘어서기 위한 통합의 주요 개념들이 수립된다.

먼저 뒤르켐은 구조기능주의 시각으로부터 통합 개념을 발전시킨 학문적 기원이라 칭해진다. 뒤르켐에 따르면, 통합 개념의 핵심은 “사회적 결속(social cohesion)”이다. 즉, 공동체 성원 간 연대감과 유대감, 그리고 가치와 도전의 공유이다.²⁰¹⁾ 다음으로 뒤르켐에 이어 마르크스의 지적 전통을 이어 받은 짐멜이다. 짐멜은 사회갈등의 핵심 요인인 불평등과 위계로 인한 공동체 내 다양한 문제들에 착목하였다. 그리고 공동체 내부 사람들 또는 집단 간의 갈등을 완화하려는 처방을 모색한다. 그 결과 ‘타자(他者)의 인정’이란 개념을 도출해 내며 현대 통합이론과 정책에 큰 영향을 미친다.

201) Emile Durkheim coined the term “social cohesion” in the 19th century. Definitions talk of “that which brings people together,” “shared values,” and “shared challenges,” <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=044&aid=0000084818>> (검색일: 2018.3.4)

세부 학문 영역으로 보면 사회학과 인류학, 그리고 철학이 결합하여 ‘타자에 대한 태도’를 중시한 연구 성과들이, ‘타자와의 차이를 인정’하는 가운데 형성되는 ‘다양성 속에 통일(Unity in Diversity)’이란 통합 개념을 발전시켰다. 이는 독일어 ‘Einheit in der Mannigfaltigkeit’로부터 시작된 개념이다. 그 의미는 하나의 질서를 구성하는 여러 요소가 각각 다양하면서도, 전체로서 질서 있는 상태로 통일되어 있는 경우를 말한다. 이러한 통일 상태에서 각 요소들의 성질이나 결합관계를 보면 조화·건제·균형·역동 등의 원리를 발견할 수 있음이 논증되었다.²⁰²⁾

이와 관련하여 특히 독일 학술계에서 발전한 ‘타자에 대한 3가지 기본적 이해 방식’을 학술·역사적 맥락에서 살펴보면 다음과 같다. 고대 그리스 시대 플라톤과 아리스토텔레스 철학에서 타자는 전형적으로 무(無) 또는 결핍을 의미했다. 근대에 들어서 헤겔은 ‘타자의 자립성’을 주목하였으나 체계와 총체성에 대한 집착을 버리지 못해 불완전한 시도에 머물렀다고 평가된다. 그리고 20세기 초 사회학자 짐멜(Georg Simmel)이 타자, 이방인, 이주민을 인간 삶의 보편적 현상으로 간주함으로써, 나와 타자를 상호 보충 또는 보완 관계로 파악하면서, 현대 세계에서 다양하고 이질적인 행위자로 구성된 상황과 구조에 적실한 타자관을 제시했다고 평가된다.²⁰³⁾

즉, 현재 전 세계적으로도 공유되고 있는 ‘다양성 속에 통일’ 개념이 구성된 것은 전 지구적 인구이동의 필연성 때문이다. 다시 말해 “한 집단 속으로 낯선 요소들을 지닌 타자가 들어오고 또 정착하는 것은 인간의 실존적 조건에 기인하는 사회적 필연성”이라는 주장이다.²⁰⁴⁾

이처럼 짐멜은 이주 흐름의 필연성을 제기하며 ‘지속적으로 함께 살아가야하는 존재로서 타자’에 대한 인식과 ‘타자들 간의 다양성 인정’을 제기했다. 짐멜 이전에도 타자와 인정 개념은 서구 철학에서 오랜 논의가 이루어졌다. 특히 헤겔에 의해 ‘타자의 자립성’이 제기되면서 그 기초적 이론 틀이 완성되었다. 당시 헤겔은 인정을 투쟁 개념과 결합하여 인간의 고유한 특성으로서 ‘인정 투쟁’을 제기했다. 그리고 이는 마르크스의 계급투쟁 이론에 중요한 모티브를 제공했다.²⁰⁵⁾

202) ‘다양성의 통일’(Einheit in der Mannigfaltigkeit, 多様性—統一), <<http://terms.naver.com/entry.nhn?cid=2000000000&docId=1079206&mobile&categoryId=2000000068>> (검색일: 2018.3.4)

203) 정창호, “독일의 상호문화교육과 타자의 문제,” 『교육의 이론과 실천』, 16권 1호 (2011), p. 75.

204) 정창호, “독일의 상호문화교육과 타자의 문제,” p. 90.

205) 한편 짐멜 이후에는 하버마스와 그의 제자인 프랑크푸르트학과 3세대 대표주자인 악셀 호네토티(Axel Honneth)에 의해 그 인식이 더욱 체계화되었다고 평가된다. 이용일, “다문화시대 고전으로서 짐멜의 이방인 새로 읽기: 새로운 역사적 이민연구의 단초,” 『독일연구』, 18호 (2009), p. 181.

(3) 상호문화(interculture) 및 혼종성(hybridity)

헤겔과 마르크스로부터 이어진 지적 전통이 짐멜의 '상호 문화(interculture)' 개념으로 이어진다. 이러한 문제의식은 독일출신 유대계 엘리트들이 미국으로 이주한 후 국가정책에 반영된다. 대표적으로 상호문화적(intercultural)이란 개념을 공공기관에서 최초로 사용한 미국의 '상호문화교육국(Bureau of Intercultural Education)'이다.

2차 세계대전을 전후로 미국은 국가라는 물리적이고 구획된 공간을 넘어선 유무형의 이주민 네트워크가 수행하고 있는 트랜스내셔널 상호 작용(interaction)과 상호 연결(interconnection)에 주목한다. 그리고 이러한 현상들에 해석력을 가지고 있던 짐멜의 갈등 이론과 타자 인식론이 미연방 이주민 정책의 이론적 기초를 제공하였다.

당시 미국 이주(移住) 연구계에서 독일 사회학자 짐멜은 역사적 맥락과 공간적 관점에서 이주 및 이주민 문제를 최초로 다룬 이론가로 이해되었던 것이다. 미국 '상호문화교육국'이 짐멜의 이론과 인식론을 차용하여 정책적 기초를 설계함에 따라 미국의 문화정책을 상징하는 '용광로 이론'이 발전하게 된다. 용광로 이론은 다양한 인종과 문화가 용해되어 새로운 미국의 문화를 만든다는 미국의 다문화 이론이라 평가된다. 그 바탕에는 혼종성(hybridity), 상호 작용과 상호 연계, 그리고 사회적 역할이란 이주민통합정책 기초가 있다.²⁰⁶⁾

유럽에서 출발하여 미국에서 촉발된 짐멜 연구가 1970년대 이후 다시 독일 및 유럽학계에 수용되면서 유럽연합 형성을 위한 공동체 이론 발전에 기여하였다. 이 중 초기에 가장 주목받은 개념이 혼종성 또는 변종성으로 해석할 수 있는 'hybridity'이다. 이 개념은 한국 사회에서 상당히 부정적 의미로 이해되는 '잡종성'으로도 번역된다. 그러나 그 어원적 유래는 생물학이며 기본 의미는 혼합물(mixture)로, 여러 요소가 섞이어 새로운 특성을 지닌 개체가 탄생하는 것을 의미한다. 인종 또는 민족문제와 긴밀하게 관련된 이 개념은 당시 제국의 탐욕을 비판하는 탈식민주의 이론과 연계되어 있다.²⁰⁷⁾

탈식민주의의 가장 중요한 철학적 개념이 혼종성(hybridity)이기 때문이다. 그 배경과 철학에는 복잡하게 뒤엉켜있는 문제들이 있다. 즉 식민주의와 제국주의, 문화충돌과 다문화성, 민족과 토착성, 정치성, 타자의 인식과 재현, 정체성과 차이, 주체와 의미 형성, 언어와 텍스트 등 광범위한 주제들이 상호 교차하며 연결되어 있기 때문이다.²⁰⁸⁾

한편, 1970년대 유럽에서는 특히 서유럽으로 이주해 온 노동자 및 그들의 가족을 어떻게 통합

206) <http://en.wikipedia.org/wiki/Hybridity> (검색일: 2018.4.5.).

207) <http://en.wikipedia.org/wiki/Hybridity> (검색일: 2018.4.5.).

208) <http://en.wikipedia.org/wiki/Hybridity> (검색일: 2018.4.5.).

할 것인가가 중요 과제였다. 이러한 현실적 필요로부터 미국 학술·정책계의 상호 문화적 가치 및 이주민 사회의 혼종성 주목이 유럽으로 재유입된다. 대표적으로 1970년 말 유럽이사회의 한 위원회에서 ‘상호문화적 선택(intercultural option)’이란 정책이 제기된다.²⁰⁹⁾

이러한 흐름은 유럽 68혁명 세대의 자율적 연대운동과 연계되었다. 이후 1990~2000년대에는 하버마스의 실천 과정으로서 의사소통 이론과 공론장(公論場) 개념, 그리고 올리히 벡의 위험사회와 세계시민성 이론의 발전들과 연결된다. 이 과정에서 상호성은 다문화사회의 문화통합 방안으로 구체화되기도 하였다.²¹⁰⁾ 특히 다양한 문화갈등을 해결하기 위한 갈등 전환과 통합정책에 중요한 의미를 가지게 된다.

(4) 유럽연합의 결속(Cohesion)과 통합(Integration)

유럽의 문화공동체 구성을 위한 이론 및 실천 운동적 시도는 다양하게 이루어진다. 특히 유럽연합 차원에서는 결속과 통합 개념으로 대표된다. 한국어로 결속 또는 응집으로 번역되는 ‘cohesion’은 “the state of cohering or sticking together”, 즉 상이한 개체나 그룹들이 상호 결속되거나 긴밀히 엮여 있는 상태를 의미한다.²¹¹⁾

통합, 동화, 융합으로 번역되는 ‘integration’은 “the action of incorporating a racial or religious group into a community”, 즉 한 공동체 내에 있는 다양한 인종적 또는 종교적 그룹들이 상이한 개체들을 결합시키거나 일체가 되게 하는 행동을 의미한다.²¹²⁾

그리고 포함 또는 포용으로 번역되는 ‘inclusion’은 “the state of being included”, 즉 상이한 개체나 그룹들이 통일성 있는 한 공동체 내에 포함된 상태를 의미한다.²¹³⁾

이 중 통합(integration) 이론은 국가 간 결속문제를 중심으로 발전한다. 즉 유럽지역의 결속을 위한 유럽 정체성 구축문제와 연결되었다. 그럼에도 불구하고 기본적으로는 국민국가 단위에서 결국 다양한 국가 간의 통합을 주요 대상으로 하여 확산되고 현실화되었다.²¹⁴⁾

209) 허영식·정창화, “다문화사회에서 간문화교육의 현장작근방안: 유럽과 독일의 동향을 중심으로,” 『한독사회과학논총』, 제19권 제3호 (2009), pp. 31-58.

210) Jacques Demorgon and Hagen Kordes, “Multikultur, Transkultur, Leitkultur,” in *Interkulturell denken und Theoretische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis*, eds. Hans Nicklas et al. (Frankfurt/M.: Campus, 2006). p. 34.

211) <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=eew000032337&q=cohesion> (검색일: 2018.5.12.).

212) http://dic.daum.net/word/view_example.do?wordid=ekw000087082&q=integration (검색일: 2018.5.12.).

213) <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=eew000081052&q=inclusion> (검색일: 2018.5.12.).

214) Stanely Hoffmann, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe,” *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994* (Boulder: Westview Press, 1995). 쪽수

나. 유럽연합 형성 배경 및 과정: 문제점과 성공요인

(1) 정치적 필요에 따른 하향식 형성 문제

유럽연합 형성 배경과 관련하여 앞서 다룬 유럽지역 내 갈등과 전쟁의 역사로부터 오는 결속의 필요성 외에, 정치학자들을 중심으로 제기되는 주장은 크게 두 가지이다. 하나는 1945년 이후 NATO, UN, GATT 등 냉전적 국제레짐이 유럽 내 개별국가들의 기능을 약화시켜 유럽통합의 필요를 강화시켰다는 주장이다. 또 다른 하나는 제2차 세계대전에 승전하면서 세계를 주도하기 시작한 미국을 모방하려는 연방주의 운동에 영향을 받았다는 논리이다.²¹⁵⁾

한편 문화공동체 측면에서 유럽연합이 형성된 주요 배경은 2차 세계대전 후 동서독으로 분단되었던 독일이 재통일되던 1989년을 기점으로 한다. 독일통일을 계기로 유럽연합은 하나의 유럽을 구현하려는 노력을 본격화하면서 단계적 통합과정을 경유하며 소속 회원국 수를 증대시켰기 때문이다.²¹⁶⁾

이러한 유럽연합 형성 과정에서 드러난 문제점은 크게 4가지로 평가된다. 첫째, 형식 기능적이며 독일과 프랑스 등 강대국들의 이익이 중심이 된 경제통합 중심의 초기 유럽연합 형성이다. 둘째, 주요 행위자들의 정치적 의도 개입이다. 셋째, 이러한 문제점을 포괄하며 지적된 것으로 유럽연합은 ‘하향식으로 진행된 정치 엘리트들의 프로젝트’라는 평가이다. 넷째, 그 결과 유럽연합 내 시민사회적 공간이 발전하지 못했다는 평가들이다.

이러한 평가와 문제점들이 다양한 영역에서 보고되며 유럽연합의 질적 발전을 도모한 이들은 협치를 의미하는 거버넌스 원리를 발전시킨다. 이 과정에서 유럽 전체를 대상으로 시민사회 발전을 위한 정책의 도입 과정에서부터 유럽연합의 거버넌스가 발전한다. 이와 함께 유럽통합의 모델 논의 및 유럽의 정체성 형성 문제를 중심으로 한 사회통합 및 문화공동체 형성의 중요성이 대두된다.

(2) 통합 과정과 모델 논의

새로운 공동체 구축은 체제통합 외에 유럽연합이 하나의 사회로 통합하는 것에 그 성패가 달려있었다. 이와 관련하여 파슨즈(Parsons)는 사회적으로 다수 구성원이 공유하는 기본 가치라는 의미의 ‘집단적 정체성’을 중시한다.²¹⁷⁾ 이어 크레켈(Kreckel)은 파슨즈의 사회통합 이론을

215) 임희완, “유럽통합의 형성과정,” 『역사교육』, 62호 (1998), pp. 87-88.

216) 신혜양, “유럽통합과 문화정체성,” 『인문과학』, 제56집 (2015), p. 305.

217) 탈콧트 파슨스 저, 윤원근 옮김, 『현대사회의 체계들』(서울: 새물결, 1999), p. 5.

토대로 하여 통합을 체제통합과 가치통합이라는 두 과정으로 구분하였다. 이때 체제통합이란 정치·경제적 제도의 통합을 의미하고, 가치통합이란 체제통합에 더하여 동일한 가치를 공유하게 됨으로써 공동의 정체성을 형성하게 되는 통합과정을 의미한다.²¹⁸⁾

통합의 영역을 중심으로 모델을 체계화한 독일 사회학자 오페(offe)는 지속성 및 신뢰성 있는 행위조정과 참여라는 개념으로 통합의 구조를 논한다. 오페는 거시적 구조로서 사회에 주목하며 법제도적 측면의 정치, 분배와 복지 측면의 경제, 그리고 역사, 언어, 문화와 종교를 바탕으로 한 사회적 통일성에 대한 의식 측면의 문화라는 세 가지 차원에서 통합을 모델화하였다.²¹⁹⁾

이렇듯 20세기까지는 유럽연합 형성 모델 논의가 체제통합, 가치통합, 정치통합, 경제통합, 문화통합 식의 제도에 초점을 맞춘 통합의 영역에 맞추어졌다. 그런데 21세기 들어 이주민 증대 및 다양한 문화 공존으로 인한 복잡한 갈등들이 유럽연합 및 소속 국가들에 확산된다. 이에 따라 사회를 구성하는 개별 인간과 행위자 집단의 갈등 및 인식/가치에 대한 관심이 증폭된다. 그리하여 사회문화적 통합 및 사회경제적 통합 등 사회를 중심으로 문화 및 경제 통합의 연계 정책들이 시도된다.

사회문화적 통합정책의 초점은 이주민과 수용 사회의 상호 작용에 관심을 둔다. 왜냐하면 주거환경, 여가생활, 그리고 삶의 다양한 영역에서 발생하는 상호작용이 이주민의 행동 규범과 가치관에 영향을 주기 때문이다. 사회경제적 통합은 직업과 노동에 강조점을 두기 때문에 생업활동 및 직업 훈련과 이를 준비하기 위한 교육 등을 중시한다.²²⁰⁾

‘과정’을 중시하며 통합 단계를 살펴볼 때 4가지 과정으로 구분할 수 있다.

첫째, 문화 적응 과정이다. 이 과정에서는 언어를 포함한 지식과 문화를 습득한다. 둘째, 지위부여 과정이다. 이 과정에서는 법적 권리와 경제적 지위를 획득하게 된다. 셋째, 상호 작용 과정이다. 일상에서 사회적 관계의 수용을 의미한다. 넷째, 체화의 과정으로서 이주해 온 체제에 대한 감정적 애정을 통한 일체감 형성을 의미한다.²²¹⁾

오페(offe)에 따르면 정치통합, 경제통합과 함께 문화통합을 총체적으로 표현한 것이 사회통합이다. 그 모두가 사회통합의 일부분이기 때문이다. 한편 21세기 현재 문화공동체 구축을 다루는 문화통합은 비제도적 통합을 주로 다룬다. 즉, “다양한 문화를 상호 인정하는 것으로서 문화적

218) Reinhard Kreckel, “Social Integration, National Identity and German Unification,” in *Surviving the Twentieth Century: Social Philosophy from the Frankfurt School to the Columbia Faculty Seminars*, ed. J. T. Marcus (New Brunswick: Transaction Publishers, 1999), p. 90.

219) Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der politischen Transformation in Osten* (Frankfurt/M.: Campus Verlag, 1994), pp. 5-12.

220) 허준영, “서독의 동독이탈주민 통합정책에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제46권 1호 (2012), p. 267.

221) Hartmut Esser, *Integration und ethnische Schichtung: Arbeitspapiere-Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 40* (Mannheim: Mannheimer Zentrum, 2001), pp. 8-17.

이질감을 서로 이해하고 상호 접근하여 타문화를 이해하고 즐기는 단계까지 나아가는 것”을 지칭한다.²²²⁾

따라서 유럽 문화공동체 형성에 바탕이 되었으며 현재도 논의가 진전되고 있는 이주민과 공동체 구축 문제를 사회문화적 통합 이론에 초점을 맞추어 살펴보자.

지구화시대 사회통합 이론은 다양한 수위와 결합하여 정의되고 나타난다. 사회문화적 통합이 유럽 내 이주민 통합문제로 대두된 역사에 기반할 때, 20세기 말까지는 차별적 배제(differential exclusion), 동화(assimilation) 그리고 다문화주의(multiculturalism) 3가지로 구분되었다.

첫째, 차별적 배제 이론은 공식 제도적으로 한 사회 내 주류 문화집단의 우월성을 인정하는 이론이다. 둘째, 동화주의 이론은 일종의 흡수를 바탕으로 한다. 즉, 이주민들이 주류 집단의 문화가치를 내재화할 것을 요구한다. 여타 문화 및 가치관이 주류 사회의 그것에 흡수 통합 방식으로 변할 것으로 예측한다. 셋째, 다문화주의 이론은 소수자의 가치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치 등 우대조치 마련을 중시한다.²²³⁾

그러나 21세기 들어서, 특히 2000년대 중반 이후 유럽연합의 사회통합 흐름이 본격화되면서 동화 및 다문화를 키워드로 한 이 이론들의 현실성 및 논리적 설득력이 약해졌다. 상이한 문화를 가진 개인과 집단에 일방적 강제와 수용을 요구하는 동화 모델이나, 무책임한 방임 또는 게토화 양상으로 드러나는 다문화 모델의 한계 때문이다. 나아가 21세기 유럽연합이 규모 측면에서는 확장되고 있으나 갈등 측면에서는 새로운 문화충돌이 전면화되는 상황에서, 갈등을 완화하면서 새로운 공동체 문화를 구축해야 하는 현실 과제들 때문이다.

이 과정에서 다문화주의의 한계가 비판되며 대안적 공동체 논의로 ‘상호문화주의’가 대두한다. 전체적으로 2005년 이후 세계적 경제위기 징후와 국가정체성 논쟁, 그리고 선진국의 다문화주의 정책의 후퇴와 함께, 초문화주의(코즈모폴리탄)의 문제의식을 포괄할 수 있는 상호문화주의가 다문화주의를 넘어선 사회통합의 이론과 정책적 대안으로 논의되었다. 그리고 유럽연합의 문화공동체 구축 정책 및 사업에 바탕이 되었다. 그 주요 이론과 개념, 논쟁 및 쟁점, 그리고 시사점 등을 살펴보면 다음과 같다.²²⁴⁾

다문화주의는 노동력 수급을 위한 유럽과 아메리카 국가들의 이주민정책 변화 과정에서 나타났다. 이론적으로는 유럽, 특히 독일학계에서 발전하였다. 그러나 정책 측면에서는 ‘차이의 인정’, ‘인정의 정치’를 주장한 캐나다 출신 학자 테일러(Taylor)²²⁵⁾ 및 자유주의 시각에서 시민성의

222) 이우영 외, 『남북 문화공동체 형성을 위한 사회통합 해외사례 연구』 (서울: 문화체육관광부, 2012), p. 5.

223) Stephen Castles and Mark Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern Age*, 3rd edition (New York: Guilford Press, 2003), pp. 236-238.

224) 박영자, “다문화시대 한반도 통일·통합의 가치 및 정책방향,” 『국제관계연구』, 17권 1호 (2012), pp. 303-304.

225) Charles Taylor, “The Politics of Recognition” in *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*,

중요성을 강조한 킴리카(Kymlicka)²²⁶⁾에 의해 발전하였다.

그러나 세계적 차원에서 다문화주의 정책의 문제점과 한계가 현실화되었다. 다문화주의를 먼저 받아들이고 정책화한 선진 자유주의 국가에서 “다문화주의 후퇴가 이론과 정책 수준 둘다에서 떠올랐다.” 특히 호주, 네덜란드, 영국이 대표적이다.²²⁷⁾ 다문화 국가라 불리는 미국과 호주뿐 아니라 유럽연합 국가들 내에서도 신민족주의가 부흥하면서 다문화주의정책 및 국가 정체성 문제가 충돌하고 있다.

그러나 지구화와 세계적 인구이동이 보편화된 21세기 상황에서 다시 폐쇄적인 민족주의로 회귀할 수는 없는 환경이다. 순혈주의나 민족주의 강화 정책은 각종 조사에서 나타나듯 그 폐쇄성에 비판적인 세계인의 의식 및 요구에 부응하지 못한다. 무엇보다 지구적 인구이동과 보편적 인권 요구 증대와 함께 열린 공동체로 나아가려는 세계적 흐름과의 단절을 의미하기 때문이다.²²⁸⁾

이 과정에서 ‘다양성 속의 통일’을 추구하는 상호문화주의(interculturalism)²²⁹⁾가 유럽연합의 공동체 구축 정책 방향으로 수렴되고 있다. 사회문화적 통합은 문화적 다양성 속에 사회적 단일성이 존재하는 상황으로 정의될 수 있다. 그런데 이는 다양한 사회집단이나 문화집단 간 차이의 인정만으로는 이루어질 수 없다. 차이의 인정 뿐 아니라 다양한 배경을 가진 사람들이 하나의 사회에서 살아가기 위한 동일한 관념/가치/의식을 공유해야 한다.²³⁰⁾ 이러한 사회문화 통합 모델이 유럽의 정체성 구축 사업에 바탕이 된다.

ed. Amy Gutmann, (Princeton: Princeton University Press, 1994).

226) Will Kymlicka & Banting Keith, “Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State,” *Ethics and International Affairs*, 20. 3. (2006); Will Kymlicka, “Liberal Nationalism and Cosmopolitan Justice,” Benhabib. Seyla. *Another cosmopolitanism*. With Commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka. Edited and Introduced by Robert Post (Oxford: Oxford University Press, 2006)

227) Christian Joppke, “The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy,” *The British Journal of Sociology*, Volume 55 Issue 2 (2004), p. 237.

228) 박영자, “북한이탈주민의 정체성과 민족가치의 성찰, 그리고 사회통합,” 『미드리』, 5호 (2011), p. 17.

229) 위키백과에 따르면, 상호문화주의는 한 사회 내 다양한 문화 집단들 간 교류의 철학이다(Interculturalism is the philosophy of exchanges between cultural groups within a society). 무엇보다 상호문화주의의 핵심 목적은 한 공동체 내 일반성 또는 보편성을 찾아 통합을 향상시키는 것(to enhance fusion by looking for commonalities)으로, 정책실행 과정에서 다양한 문화들이 융합되어 통합력이 증진될 것을 기대한다. <http://en.wikipedia.org/wiki/Interculturalism> (검색일: 2018.6.12)

230) Satoschi Adachi, “Social Integration in Post-Multiculturalism: An Analysis of Social Integration Policy in Post-war Britain”, *International Journal of Japanese Sociology*, no. 20(2011), p. 108

(3) '유럽 정체성' 구축 노력

유럽연합 형성 과정에서의 문제점 및 이를 극복하려는 노력이 정치 영역에서 사회적 확장을 추구하는 거버넌스 발전으로 나아가면서, 사회문화 영역에서는 유럽연합의 정체성 구축을 위한 사회문화적 통합 논의 및 사업이 발전한다. 전체적으로 경제통합의 형식 기능적 문제를 극복하고 주요 행위자들의 정치적 의도를 배제하려는 문제의식이 발전하면서, 유럽연합의 문화공동체 구축 차원에서 '다양성 속의 통일' 정책과 사업을 지향한다. 그리고 이는 문화적 소속감과 정체성 문제가 계속 논의될 수밖에 없음을 의미하기도 한다.

하나의 공동체로서 유럽은 기본적 정치문화 질서로 다원성과 독립성을 지향한다. 문화적 동질성을 토대로 유럽통합 구상을 진전시키면서 정치적 의도를 배제하려는 노력을 경주한다.²³¹⁾ 이와 함께 유럽의 정체성 논의가 발전하였다. 특히 “문화사적 지평에서 정체성은 결코 어떤 확고 부동한 개념이 아니고 역사적인 맥락 속에서 인간의 현실이 처하게 되는 다양한 차원에 맞게 역동적으로 이해해야 할 개념”임을 중시한다.²³²⁾

중세 이후 유럽은 기독교 중심의 공동체 문화권을 형성해 왔다. 그리고 이것이 유럽통합의 문화적 기초가 되었다. 또한 현재의 유럽연합은 이러한 역사적 전통에 기반해 집단적 정체성을 높이고 있다.²³³⁾ 좀 더 세부적으로 볼 때, 15세기 이후 유럽의 정체성은 두 가지로 요약될 수 있다. 먼저 근대 초기 유럽은 기독교 공동체로 알려졌다. 다음으로 18세기 계몽주의 영향으로 발전한 민주주의 유럽문화(European culture)라는 개념이 구축되었다. 따라서 개념사적으로 유럽의 의미는 이중적 함의를 지닌다. 하나는 지리적 개념이다. 아프리카, 아시아, 그리고 유럽대륙으로 크게 삼분된다. 또 다른 하나는 문화적 개념이다. 민주주의 제도를 “유럽의 발명품”이라 가정한다면, 이는 지리적 개념의 대륙을 지목하는 것이 아니다. 민주주의에 기반한 유럽대륙 문화를 지칭하는 것이다.²³⁴⁾

현재 '다양성 속의 통일'이란 기본 명제 하에 작동하는 유럽연합은 민주주의, 자유, 인권존중, 법치성 원리에 근거하고 있다. 이 기본 원리를 위반하는 회원국의 경우 그 권리가 중지된다. 이러한 유럽 공동체를 만들어 나간 유럽 정체성의 역사는 크게 4단계를 경유하였다. 1단계는 로마제국의 시대이다. 2단계는 기독교국(christendom)의 시대이다. 3단계는 유럽 민족국가

231) 신혜양, “유럽통합과 문화정체성,” pp. 310-311.

232) 위의 글, p. 316.

233) 이와 같은 유럽의 경험으로부터 동북아시아는 지역통합과 관련한 ‘문화적 공통성’의 중요성과 ‘다양성 속의 통일’을 추구하는 문화정책 수행이란 교훈을 얻을 수 있다. 손병해, “EU와 동아시아 지역통합의 문화적 배경에 관한 고찰: 동아시아 경제통합을 위한 유교문화적 공통성의 개발을 중심으로,” 『유럽연구』, 제27권 2호 (2009), p. 313.

234) 김복래, “유럽 정체성의 역사,” 『유라시아연구』, 제6권 제1호 (2009), p. 73.

시대이다. 4단계는 1·2차 세계대전 이후부터 유럽연합의 결성 시대이다.²³⁵⁾

이러한 과정을 거치며 유럽 정체성을 재구축하려는 현재 유럽연합은 지역균형이란 시각에서 사회적 약자들의 목소리를 반영하고, 기독교, 무슬림, 유대교 등 다른 문명들과 어우러진 소리를 통해 ‘유럽의 영혼(European soul)’을 표현²³⁶⁾하려는 노력을 하고 있다. 이와 관련하여 유럽연합은 크게 두 가지 의미있는 사업들을 진행한다. 하나는 ‘코즈모폴리타적인 유럽대학’ 구축이다. 또 다른 하나는 일상에서 조용한 변화를 이루고 있는 유럽인들을 포괄하는 소위 ‘민중문화 속에서 유럽문화정체성이란 보물찾기’ 사업 등이다. 이러한 사업들은 유럽연합의 토대를 공고하게 엮어 주는 양대 가교 역할을 할 것으로 평가된다.²³⁶⁾

다. 유럽연합 운영 및 지역 공존·기여 현황

운영 현황 및 지역 공존과 교류에 기여 측면에서 볼 때, 유럽연합은 범유럽 국가와 시민사회 간 협치인 거버넌스 중시와 함께 범유럽 시민사회 형성, 다층적 통치, 유럽연합의 위원회 거버넌스 체계로 나아가고 있다. 이와 함께 21세기 유럽 공동체 구축의 바탕이 되는 결속정책의 제도화 및 글로벌 전략을 제시하고 있다. 이러한 노력들은 각종 문화사업을 통한 지역 공존 및 교류에 기여하고 있다.

(1) 범유럽 시민사회 형성

유럽연합의 문화공동체 구축 노력은 범유럽 차원의 시민사회 형성 노력으로 드러난다. 그 주요 배경과 특징은 다음과 같다.²³⁷⁾

첫째, 유럽 내 시민사회는 하나의 동일성을 띠지 않으며 국가별로 다양한 특성을 지닌다. 따라서 기존 유럽 시민사회의 국가별 분절구조(segmentary structure) 및 그 구조의 해체 과정에 대한 분석이 요구되었다. 특히 기존 유럽연합 형성 세력인 서유럽 국가와 후발 결합 세력인 동유럽 국가의 특성, 그리고 각 진영 내에서 드러나는 시민사회의 특성이 유럽연합의 틀 내에서 재구성되는 과정에 대한 착목이다.

둘째, 유럽연합 내 시민사회 구축은 기존의 국가에 대당(對當)하는 시민사회의 접합을 의미하는 것이 아니다. 새로운 특성을 지닌 범유럽적 시민사회의 발전 전망 지향이다. 특히 이는 기능적인

235) 위의 글, p. 73.

236) 위의 글, pp. 73~88.

237) 임운택, “유럽연합의 거버넌스와 시민사회의 발전동향,” 『유럽연구』, 제28권 3호 (2010년 겨울), pp. 25~26.

경제통합에 대한 각종 사회복지서비스와 고용안정, 즉 ‘사회성’의 방어라는 측면에서 시민사회 개입 필요성을 증대시켰다.

셋째, 범유럽 시민사회 출현이 개별 시민사회의 해체를 의미하는 것은 아니라는 점이다. 즉, 시민사회의 다층적 공간에서 유럽 시민의 사적 결사체가 지니는 함의를 주목한다.

(2) 다층적 통치

유럽연합의 시민사회 구축은 다층적 통치이론(Multi-level governance theory)과 연계된다. 다층적 통치는 유럽연합 통합사를 설명하는 과정에서 발생한 이론으로 현실주의에 기반한 ‘정부 간 주의’와는 달리 다원주의적 전통(pluralist tradition)에 기초한다. 따라서 다층적 통치이론은 초국가적 기구들이 행하는 독립적 역할과 공동의 의사결정 과정이 유럽연합 내의 개별 회원국의 주권을 침해한다는 논의에서부터 출발한다.²³⁸⁾

다층적 통치 이론가들은 유럽통합 과정을 설명하면서 주권국가의 유일성이나 절대성을 강조하지 않았다. 그리고 유럽연합의 의사결정체제에서 파워가 다양한 층에 의해 의사결정 과정이 공유된다고 인식한다. 그러므로 유럽연합을 각각의 개별적인 정부의 합이 아닌 하나의 통치체제로 접근하고자 했다. 유럽통합의 시작은 정부 간 협상을 통해서 이루어졌지만, 실제 유럽통합의 심화는 중범위 수준 및 미시 수준의 거버넌스를 통해 이루어지기 때문이다. 이는 행정부와 같은 중앙정부의 역할은 인정하되, 실제 운영 과정에서는 통치가 이루어지는 하부의 정부 단위 행위자 역할이 중요하다는 문제의식이다.²³⁹⁾

(3) 유럽연합의 위원회 거버넌스 및 결속 강화

범유럽의 시민사회 형성 및 다층적 통치는 유럽연합의 거버넌스 발전과 함께 이루어진다. 그리고 유럽연합 운영의 핵심은 협치를 의미하는 각종 위원회 중심의 거버넌스 진화이다. 이러한 거버넌스 진화는 특히 각종 전문가 그룹들의 역할이 크게 작용하였다고 평가된다.

238) Ian Bache, *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998); Marco Keiner and Arley Kim, “Transnational City Networks for Sustainability,” *European Planning Studies*, Vol. 15, No. 10 (2007), pp. 1369-1327; Kristine Kern and Harriet Bulkeley, “Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2 (2009), pp. 309-332. 재인용: 이무성, “동북아통합과 유럽연합의 교훈: 다층적통치와 국가간도시네트워크 형성의 이론적 고찰,” 『유럽연구』, 제28권 3호 (2010), p. 4.

239) 이무성, “동북아통합과 유럽연합의 교훈: 다층적통치와 국가간도시네트워크 형성의 이론적 고찰,” p. 5.

이러한 운영 방법은 유럽연합 구축 초기인 1958년 출범한 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)에서부터 시작되었다. 유럽경제공동체는 관세동맹 및 지역정책 등 기술 관료적 전문성이 요구되는 정책을 중심으로, 기술적 지원 및 회원국 간 이해관계 조정을 위한 위원회시스템을 활용하였다.²⁴⁰⁾

이와 같은 지원 및 이해관계 조정을 증시하는 유럽연합 운영의 문제의식은 20세기 말 유럽연합의 사회문화 공동체 형성의 필요성 및 인구이동 증대에 따른 범유럽 정체성 구축의 필요성이 증대하면서 발전한다. 국가 간 조정을 넘어서 유럽 사회 전체를 대상으로 한 지역 공존 및 교류 사업을 통한 범유럽의 사회적 결속을 중요시했기 때문이다.

그리하여 21세기 유럽연합 내 항시적으로 활동하는 전문가 그룹이 1,000여개에 달하고 있다. 또한 유럽위원회의 기능 확대와 더불어 위원회 수가 지속적으로 증가하고 있다.²⁴¹⁾ 이러한 흐름에 맞추어 2009년부터 유럽위원회 사무국은 서비스 총국(Directorate General: DG)의 협조를 받아서 교류협력을 더욱 활성화시키기 위해 온라인으로 위원회 정보를 제공하고 있다.²⁴²⁾

이렇듯 유럽연합의 위원회 기능이 고도화된 배경으로 유럽위원회 내에 구성된 전문가 그룹(expert groups)의 역할이 증시된다. 전문가 그룹을 포함한 1,000여개의 위원회 거버넌스는 유럽연합이라는 초국가기구와 각 회원국 정부 간에 수직적 의사결정 문제를 보완하게 한다.²⁴³⁾ 그러므로 위원회 거버넌스는 유럽연합 내 다양한 행위자들 간 의사소통을 활성화하고 수평적 정책결정 및 집단적 합의를 강화하는 제도화된 유럽연합의 '결속 강화 시스템'이라 평가할 수 있다.

이러한 위원회 거버넌스 및 결속 강화 노력은 2009년 12월 의결된 유럽연합의 리스본조약으로 외현화되었다. 리스본조약의 권한을 영역별로 살펴보면 다음과 같다.

240) 송병준, “유럽연합의 위원회 거버넌스: 유럽위원회 전문가그룹의 기능과 의미,” 『글로벌정치연구』, 제9권 1호 (2016), p. 7.

241) 위의 글, p. 9.

242) 송병준, “유럽연합의 위원회 거버넌스: 유럽위원회 전문가그룹의 기능과 의미,” p. 7.

243) 송병준, “유럽연합의 위원회 거버넌스: 유럽위원회 전문가그룹의 기능과 의미,” p. 5.

표 III-1 리스본조약의 권한 영역

	독자영역	공유영역	보조영역
역할	EU의 독자적 국제협약 체결권한	EU 선점 권한의 회원국 우위명시	EU의 회원국 지원, 조정, 보완
정책 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽연합 관세 연맹 • 회원국 국내시장 운용 위해 필요한 경합수칙 신설 • 유로존 회원국의 통화정책 수립 • 공동어업정책의 해양생물자원 보존 • 공동 상업정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 국내시장 • 사회정책 • 경제-사회-영토적 결집 • 해양생물자원 보존 이외 농어업 • 환경 • 소비자 보호 • 교통 • 범유럽 연결망 • 에너지 • 자유, 안보, 사법 분야 • 공공위생과 연관된 공동안전 사안 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민위생 증진과 보호 • 산업 • 문화 • 관광 • 교육, 청소년, 스포츠, 직업훈련 • 시민보호 (재앙방지) • 행정협조

출처: 독자영역 TFEU Part 1, Title 1, Article 3; 공유영역 TFEU Part 1, Title 1, Article 4; 보조영역 TFEU Part 1, Title 1, Article 5&6. 재인용: 이옥연, “종교적 정체성, 정치적 정체성, 유럽의 정체성,” 『한국정치연구』, 제20집 제1호 (2011), p. 126.

〈표 III-1〉의 리스본조약에서 밝힌 향후 유럽연합의 중점 정책들은 경제공동체를 넘어서 유럽 연합의 사회문화적 공동체 구축 및 운영을 위한 회원국들의 공동 규범이다. 그리고 지역 공존 및 교류의 질적 도약을 위한 약속이라고 평가할 수 있다.

(4) 2016년 유럽연합의 글로벌 전략

리스본조약 이후 유럽연합은 새로운 도전을 맞이한다. 브렉시트, 난민위기, 재정위기, 러시아의 안보위협 등이다. 이러한 도전에 대응하기 위해 2016년 유럽연합은 ‘EU 글로벌 전략(EU Global Strategy: EUGS)’을 마련한다. 이 전략은 유럽 내부의 심각한 문제로 대두한 안보 위협에 초점을 두고 평화와 번영을 위한 유럽 시민들의 안전보장을 강조한다. 그리고 이와 더불어 유럽 인근 지역들에서 발생하는 위기 및 분쟁들에 대한 대처 방향에 초점을 맞추었다.²⁴⁴⁾

244) 김시흥, “EU 글로벌 전략과 한-EU관계,” 『유럽연구』, 제35권 3호 (2017), p. 30.

표 Ⅲ-2 2016년 유럽연합 글로벌 전략

공유된 비전 및 공통의 행동: 더욱 강력한 유럽		
유럽시민의 이해 촉진 위한 글로벌 전략	기본가치	1. 평화와 안보 2. 번영 3. 민주주의 4. 규정에 기초한 세계질서
대외정책을 지배하는 원칙	원칙화된 실용주의	1. 일치 2. 관여 3. 의무 4. 파트너십
대외정책의 우선순위	연합의 안보	1. 안보와 방위 2. 대테러 3. 사이버안보 4. 에너지안보 5. 전략적 소통
	동부와 남부 국가와 사회의 복원	1. 확대정책 2. 근린정책 3. 주변지역의 복원 4. 보다 효과적인 이민정책
	갈등과 위기의 통합접근	1. 예방적 평화 2. 안보와 안정화 3. 평화의 정치경제
	협력적 지역질서	1. 유럽안보질서 2. 평화와 번영의 지중해, 중동, 아프리카 3. 더 긴밀한 대서양관계 4. 연결된 아시아 5. 협력적 북극
	21세기의 글로벌 거버넌스	1. 개혁 2. 투자 3. 이행 4. 심화 5. 확대 6. 개발 7. 파트너화
비전에서 행동으로	집단적 투자	1. 신뢰의 연합 2. 대응하는 연합 3. 협동적 연합

출처: 김남국, “EU 글로벌 전략과 동아시아 정책,” 『EU 글로벌 전략과 EU-동아시아 관계』, (한국외대 장모네 EU센터-제주평화연구원 공동세미나 발표논문집, 2017.2.20), p. 1; 김시홍, “EU 글로벌 전략과 한-EU관계,” 『유럽연구』, 제35권 3호 (2017), p. 34에서 재인용.

〈표 Ⅲ-2〉 2016년 유럽연합 글로벌 전략은 2003년 유럽안보전략을 현재 유럽연합 상황에 따라 발전시킨 것이다. 두 전략은 아래 〈표 Ⅲ-3〉에서 보듯이 다음과 같은 차이를 보인다.

표 III-3 유럽연합 글로벌 전략과 유럽안보전략 비교

유럽안보전략(ESS) 2003	유럽연합 글로벌 전략(EUGS) 2016
더 나은 세계에서의 안전한 유럽	공유된 비전, 공통의 행동 : 더욱 강력한 유럽
지난 60년간 유럽은 평화와 번영의 상징	유럽의 평화와 안정은 더 이상 상수가 아님
효과적 다자주의	원칙화된 실용주의
평화프로젝트로서의 유럽	국가와 사회의 복원
가치와 안보 중심	협력적, 포괄적 접근
소수의 집필	폭 넓은 기관들의 자문과 협의
하향식	상향식
글로벌 파워 지향	전략적 자율성

출처: 김시홍, “EU 글로벌 전략과 한-EU관계,” 『유럽연구』, 제35권 3호 (2017), p. 36.

〈표 III-3〉을 통해 알 수 있는 2016년 이후 유럽연합의 운영 현황 및 지역 공존과 교류협력에 기여 측면에서 주목할 지점은 크게 세 가지이다. 정책방향 측면에서 주목할 점은, 가치와 안보 중심에서 ‘협력적·포괄적 접근’으로의 변화이다. 정책결정 과정에서 주목할 점은, 소수의 집필에서 ‘폭 넓은 기관들의 자문과 협의’를 이루어 완성되었다는 것이다. 유럽연합 공동체 측면에서 주목할 지점은 하향식 접근 및 글로벌 파워 지향에서 아래로부터 필요와 요구에 기초한 ‘상향식 접근 및 전략적 자율성’ 지향이다.

라. 소결: 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일에 함의

본문에서 밝힌 유럽연합의 문화공동체 형성 및 운영으로 본 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일에 핵심 시사점은 ‘상호문화주의 구현’과 다양한 ‘문화 프로그램’이다. 이 둘은 거시적 체제통합 보다는 중범위-미시 수준에서 동북아 주민과 남북한 주민들의 결속력을 높이고 공동의 정체성을 형성하는 데 중요한 함의를 제공한다. 그 구체적인 정책방향과 방안, 그리고 함의를 살펴보자.

(1) ‘다양성 속에 통일’ 구현하는 상호문화주의

2018년 현재 동북아지역에는 각 국가별로 존재하는 다양한 문화뿐 아니라 사회주의·자유주의, 이러한 통일 상태에서 각 요소들의 성질이나 결합관계를 보면 조화·경제·균형·역동 등의 원리를 발견할

수 있음이 논증되었다.

현재 전 세계적으로 공유되고 있는 ‘다양성 속에 통일’ 개념에 기반한 상호문화주의 정책 방향이 수렴되는 이유는 전 지구적 인구이동의 필연성 때문이다. 인구이동은 동북아지역의 인구이동 뿐 아니라 북한이탈주민을 포함한 북한주민들의 이주 양상에서도 드러난다. 이들은 더 이상 이방인이 아니라 우리와 함께 울고 웃으며 일상을 살아가는 이웃이다. 따라서 더 이상 이들이 우리 옆에 ‘잠시 머물다 떠날 사람’이 아니라 ‘나와 함께 평생을 살아갈 나의 이웃’이라는 시각에서 정책 방향을 잡고 사업과 교육을 수행해야 한다.

21세기 들어서 특히 2000년대 중반 이후 유럽연합의 사회통합 흐름이 본격화되면서 동화 또는 다문화화를 키워드로 한 이론들의 현실성 및 논리적 설득력이 약해졌다. 상이한 문화를 가진 개인과 집단에 일방적 강제와 수용을 요구하는 동화 모델이나, 무책임한 방임 또는 게토화 양상으로 드러나는 다문화 모델의 한계 때문이다. 나아가 21세기 유럽연합이 규모 측면에서는 확장되고 있으나 갈등 측면에서는 새로운 문화충돌이 전면화되는 상황에서, 갈등을 완화하면서 새로운 공동체 문화를 구축해야 하는 현실 과제들 때문이다.

이 과정에서 다문화주의의 한계가 비판되며 대안적 공동체 논의로 ‘상호문화주의’가 대두한다. 전체적으로 2005년 이후 세계적 경제위기 징후와 국가정체성 논쟁, 그리고 선진국의 다문화주의 정책의 후퇴와 함께, 초문화주의(코스모폴리탄)의 문제의식을 포괄할 수 있는 상호문화주의가 다문화주의를 넘어선 사회통합의 이론과 정책적 대안으로 논의되었다. 그리고 유럽연합의 문화 공동체 구축 정책 및 사업에 바탕이 되었다.

좀 더 세부적으로 살펴보면, 21세기 세계 차원에서 다문화주의 정책의 문제점과 한계가 현실화되었다. 다문화주의를 먼저 받아들이고 정책화한 선진 자유주의 국가에서 다문화주의 후퇴가 이론과 정책 수준 둘 다에서 떠올랐다. 다문화 국가라 불리는 미국과 호주뿐 아니라 유럽연합 국가들 내에서도 신민족주의가 부흥하면서 다문화주의 정책 및 국가 정체성 문제가 충돌하고 있다.

그러나 지구화와 세계적 인구이동이 보편화된 21세기 상황에서 다시 폐쇄적인 민족주의로 회귀할 수는 없는 환경이다. 순혈주의나 민족주의 강화 정책은 각종 조사에서 나타나듯, 그 폐쇄성에 비판적인 세계인의 의식과 요구에 부응하지 못한다. 무엇보다 폐쇄적 민족주의는 지구적 인구이동과 보편적 인권요구 증대와 함께 열린 공동체로 나아가려는 세계적 흐름과의 단절을 의미하기 때문이다.

이 과정에서 ‘다양성 속의 통일’을 추구하는 상호문화주의가 지역 공동체 구축 방향으로 수렴되고 있다. 사회문화적 통합은 문화적 다양성 속에 사회적 단일성이 존재하는 상황으로 정의될

수 있다. 그런데 이는 다양한 사회집단이나 문화집단 간 차이의 인정만으로는 이루어질 수 없다. 차이의 인정뿐 아니라 다양한 배경을 가진 사람들이 하나의 사회에서 살아가기 위한 동일한 관념/가치/의식을 공유해야 한다. 이러한 사회문화 통합 모델이 유럽의 정체성 구축 사업에 바탕이 된다. 그리고 이는 동북아와 남북한의 문화공동체 형성에 중요한 함의를 제공한다.

(2) 사회문화적 결속을 통한 ‘상향식 공동체’ 형성

유럽연합의 공동체 형성 과정에서 드러난 대표적인 문제점은 정치적 필요에 따른 하향식 형성 문제이다. 대표적 문제점은 크게 4가지로 평가된다. 첫째, 형식 기능적이며 독일과 프랑스 등 강대국들의 이익이 중심이 된 경제통합 중심의 초기 유럽연합 형성이다. 둘째, 주요 행위자들의 정치적 의도 개입이다. 셋째, 이러한 문제점을 포괄하며 지적된 것으로 유럽연합이 ‘하향식으로 진행된 정치 엘리트들의 프로젝트’라는 평가이다. 넷째, 그 결과 유럽연합 내 시민사회적 공간이 발전하지 못했다는 평가들이다.

이러한 평가와 문제점들이 다양한 영역에서 보고되며 유럽연합의 질적 발전을 도모한 이들은 협치를 의미하는 거버넌스 원리를 발전시킨다. 이 과정에서 유럽 전체를 대상으로, 시민사회 발전을 위한 정책의 도입 과정에서부터 유럽연합의 거버넌스가 발전한다. 이와 함께 유럽통합의 모델 논의 및 유럽의 정체성 형성 문제를 중심으로 한 사회통합 및 문화공동체 형성의 중요성이 대두된다.

동북아와 남북한을 포괄하는 새로운 공동체 구축은 체제통합 보다는 ‘우리 의식’으로 결속된 하나의 사회를 창출할 수 있는가에 그 성패가 달려있다. ‘우리’라는 공동체 의식은 의식적인 교육만으로 이루어질 수 없다. 오히려 다양한 상호 체험 및 교류와 협력 경험을 통해 구축될 수 있다. 유럽연합의 운영 현황 및 지역 공존과 교류에 기여 측면에서 볼 때, 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일에 함의는 소속 국가와 시민사회 간 협치인 다양한 거버넌스 구축 및 운영 지원, 동북아 및 남북한 시민사회 형성, 다층적 통치, 각종 위원회 거버넌스 체계의 발전이다.

2016년 이후 유럽연합의 운영 현황 및 지역 공존과 교류협력에 기여 측면에서 주목할 지점은 크게 세 가지이다. 정책방향 측면에서 주목할 점은, 가치와 안보 중심에서 ‘협력적·포괄적 접근’으로의 변화이다. 정책결정 과정에서 주목할 점은, 소수의 집필에서 ‘폭 넓은 기관들의 자문과 협의’를 이루어 완성되었다는 것이다. 유럽연합 공동체 측면에서 주목할 지점은 하향식 접근 및 글로벌 파워 지향에서 아래로부터 필요와 요구에 기초한 ‘상향식 접근 및 전략적 자율성’



지향이다. 이러한 교훈은 동북아 및 남북한 문화공동체 구축에 중요한 함의를 제공한다.

이러한 정책 방향에 따라 유럽연합이 신민족주의 부흥 속에서 21세기 유럽 공동체 구축의 바탕이 되는 결속정책의 제도화 및 새로운 글로벌 전략을 제시하고 있음을 주목해야 한다. 더불어 이러한 노력들은 각종 문화사업을 통한 지역 공존 및 교류에 기여하고 있음도 동북아 문화공동체 형성 및 한반도 평화통일에 시사점을 제공한다.

(3) 동북아 및 한반도 '정체성 구축' 사업의 연계

유럽연합 형성 과정에서의 문제점을 극복하려는 노력이 정치 영역에서 사회적 확장을 추구하는 거버넌스 발전으로 나아가면서, 사회문화 영역에서는 유럽연합의 정체성 구축을 위한 사회문화적 통합 논의 및 사업으로 발전하였다. 전체적으로 경제통합의 형식 기능적 문제를 극복하고 주요 행위자들의 정치적 의도를 배제하려는 문제의식이 발전하면서, 유럽연합의 문화공동체 구축 차원에서 '다양성 속의 통일' 정책과 사업을 구현한 것이다. 이러한 지향은 문화적 소속감과 정체성 구축 문제와 연계되어 정책화되었다.

이러한 함의를 동북아 및 한반도에 적용해 보면, 하나의 문화공동체로 발전하기 위해서는 기본적인 정치문화 질서로 다원성과 독립성을 보장하는 민주주의 질서가 공유되어야 한다. 그러나 이를 정치적 아젠다로 이루려하면 거의 불가능하다. 동북아의 정치적 대립과 긴장이 지속되는 상황에서 자칫 하면 폭력과 갈등 수위를 높일 수 있기 때문이다. 따라서 문화사업을 중심으로 지역 내 사회적 결속을 증진시키면서 정치적 의도를 배제하려는 노력을 해야 한다.

또한 문화나 정체성은 고정된 것이 아니라 사람들 간의 교류와 협력을 통해 새롭게 창출되고 재구성되는 것임을 명심해야 한다. "문화사적 지평에서 정체성은 결코 어떤 확고부동한 개념이 아니고 역사적인 맥락 속에서 인간의 현실이 처하게 되는 다양한 차원에 맞게 역동적으로 이해해야 할 개념"²⁴⁵⁾이기 때문이다.

더불어 사업수행 시 중요한 원칙으로 동북아지역 내부에 또한 남북한 간에 지역균형이란 방향에서 상대적 약자에 대한 배려와 요구를 반영해야 한다. '우리의식'은 공공의 부와 삶을 창출하기 위해, 일정한 수준에서의 부와 정보, 자원, 생활의 공유가 가능성이 현실화될 때, 결속력 증대와 함께 강화될 수 있다.

유럽연합이 유럽의 정체성을 재구축하려는 과정에서 성공한 측면이 지역균형이란 시각에서 사회적 약자들의 목소리를 반영한 점이다. 그리고 기독교, 무슬림, 유대교 등 서로 다른 문명들과

245) 신혜양, "유럽통합과 문화정체성," p. 316.

어우러진 소리를 통해 ‘유럽의 영혼(European soul)’을 표현’하려는 노력을 하고 있다. 이와 관련하여 유럽연합은 크게 두 가지 의미 있는 사업들을 진행하고 있다. 하나는 ‘코스모폴리탄적인 유럽대학’ 구축이다. 또 다른 하나는 일상에서 조용한 변화를 이루고 있는 유럽인들을 포괄하는 소위 ‘민중문화 속에서 유럽문화 정체성이란 보물찾기’ 사업 등이다.

이러한 사업들은 유럽연합의 토대를 공고하게 엮어주는 양대 가교 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 유럽연합의 경험으로부터 동북아 및 남북한의 지역통합 관련한 ‘문화적 공통성’의 중요성과 ‘다양성 속의 통일’을 추구하는 다양한 문화프로그램의 중요성이란 교훈을 얻을 수 있다.

따라서 동북아 문화공동체 형성 및 한반도 평화통일에 구체적 함의가 있는 유럽연합의 주요 문화사업 및 프로그램을 살펴보자. 다음에서 자세히 살펴볼 프로그램들은 동북아 및 남북한의 통일적 정체성 형성과 상호문화주의 구현을 위한 실행 프로그램으로 그 의미가 있다.

(4) 상호문화적 문화정책 구현 사업

상호문화주의에 기반한 동북아 및 한반도 문화공동체 형성에 함의가 높은 유럽연합의 문화정책 구현 사업은 1996년 이후 본격화된 문화프로그램 및 프로젝트로 나누어 볼 수 있다.

1996~2000년간 진행된 문화프로그램은 ‘만화경사업’(문화, 예술 창작 지원), ‘아리안사업’(도서관 분야 지원), ‘라파엘사업’(문화유산 보호정책)이 있다. 2000~2006년간 진행된 ‘문화 2000프로그램’은 앞선 시기 사업을 계승하여 미술, 음악, 무용, 연극, 문학 등 각 분야별 사업을 추진하였다. 그리고 이에 더하여 일상문화와 대중문화 및 대중문화산업으로 확장하였다. 2007~2013년간 진행된 ‘문화 2007프로그램’은 ‘문화와 교류의 대화’에 초점을 맞추어 문화와 예술 관련 분야에서 일하는 사람들의 초국가적 이동, 문화와 예술 창작물들과 작업들의 국가 간 유통, 유럽 내 다양한 문화 간 대화를 추진하였다.

다음으로 중요한 아젠다를 설정하여 함께 진행하는 프로젝트 사업이다. 먼저 ‘문화 간 대화의 해 2008 프로젝트’이다. 이를 통해 ‘다양성 속에서의 공존’을 모토로 다양한 사람들의 상호의존 관계를 증대시키려 하였다. 다음으로 ‘상호 문화적 유럽을 위한 플랫폼 프로젝트’이다. 이 프로젝트를 통해 민간인, 전문가 그룹, 협회, 국가기관, 유럽연합 기관 등 정책 입안자들의 결속을 도모하였다. 또한 예술, 문화, 교육, 소수인권, 반인종주의, 미디어 등 다양한 분야에서 회원국들의 협력 및 결속 강화를 도모하였다. 그리고 ‘EU정책에서의 문화 간 대화 프로젝트’가 있다. 문화, 시청각, 다언어주의, 청소년, 연구, 통합, 대외 관계 분야를 망라한 종합적 견지에서 유럽통

합을 위한 문화 간 대화를 추진한 것이다.

전체적으로 문화프로그램은 단계별로 4~6년 간 수행하며 발전 수준에 따라 진화하는 양상을 보였다. 또한 다양한 프로젝트를 통해 문화적 거버넌스를 확대하는 사업을 수행하였다. 문화교류 및 협력의 성숙도별 사업으로 문화적 결속을 증대시키는 방향에서 수행된 정책들이다. 이를 통해 동북아지역과 남북한도 상호 가장 관심 있는 문화 분야부터 교류와 협력을 증진시켜 공동체 의식을 함양하고 연대를 제도화하는 방향을 모색할 수 있다.

(5) 직업 교육·훈련 및 교육 분야 교류 프로그램

교육프로그램, 특히 직업교육 및 훈련과 관련된 프로그램은 동북아지역 및 남북한의 질 높은 노동력 재생산, 경제적 부의 창출 등에 중요한 의미를 지닌다. 유럽연합의 경우, 1986년부터 대학과 기업 간 상호협력 프로그램을 운영했다. 그리고 1990년대 유럽연합이 강화됨에 따라 유럽연합 차원의 직업훈련 시스템 혁신을 도모한 프로그램들을 수행하였다.

1993년 유럽연합 출범을 기점으로 1995년~2006년간 진행된 ‘소크라테스 프로그램’ 및 ‘레오나르도 다빈치 프로그램’은 유럽 내 초국가적 교육 교류지원 프로그램으로 유명하다. 또한 2007~2013년간에는 유럽연합의 교육정책의 통합과 평생학습 프로그램을 운영하였다. 그 외에 유럽연합 내부 학생교류 프로그램 및 유럽연합의 대외교육협력 프로그램이 다양하게 진행되었다.

이러한 고급 노동력 재생산 및 교육교류 사업은 동북아와 남북한의 동시 발전뿐 아니라 차세대 인재를 양성하는 차원에서 동북아 문화공동체 형성과 한반도 평화통일에 중요한 함의를 제공한다.

(6) 문화창조산업

현재 동북아 및 북한지역에서도 확장되고 있는 K-Pop 등과 연계하여 구상할 수 있는 문화창조 산업이다. 이 사업은 2006년 유럽연합 집행위원회가 발간한 『유럽의 문화와 경제 보고서』를 통해 공개되었다. 그 주요 내용은 핵심 예술 부문으로 시각예술, 행위예술, 문화유산으로 구분하여 문화와 산업을 연계한 프로젝트이다.

그 주요 분야는 3대 서클로 구성되었다. 서클1 문화산업은 영화와 비디오, TV와 라디오, 비디오게임, 음악, 도서/출판으로 분야를 나누어 교류협력을 지원하는 프로그램이다. 서클2 창조산업은 디자인, 건축, 광고 분야로 나누어 교류, 협력, 지원하는 프로그램이다. 서클3 관련 사업은 PC제조업, MP플레이어 제조업, 핸드폰 산업 등의 관련 분야 교류협력 지원 방안이다.

유럽연합은 2010년 유럽창조산업연합체 구상과 추진계획을 발표하며, 문화와 비즈니스를 연

제한 창조산업으로 이와 같은 육성계획을 발표하였다. 그리고 ‘유럽 2020년 전략’의 일환으로 2010년 실효된 리스본조약에 기초하여 2010 문화창조산업 혁신정책을 발표하고, 2020년까지 유럽의 다양한 경제적, 사회적 과제에 대한 해결책 모색 및 문화와 다양한 영역을 연계시킨 실천계획을 발표하였다.

(7) 문화도시 프로그램

유럽연합의 문화도시 프로그램은 최근 전 세계적으로 주목받을 뿐 아니라 상호 문화적 도시 네트워크 구축 차원에서 이미 다양한 지역과 국가에서 실행되고 있다. 한국의 경우 지자체에서 동북아지역 도시단위와 연계하여 이러한 도시 간 네트워크를 구축하려는 시도가 증대되고 있다. 나아가 한반도 평화통일 및 동북아 문화공동체 형성에 기여할 수 있는 ‘코리아문화수도’ 사업이 한국 민간단체에 의해 시작되었다.

아테네를 시작으로 파리, 베를린 등 유럽 각 도시를 옮겨 다니는 ‘유럽문화수도’처럼, 한국에서도 ‘코리아문화수도’ 출범식이 지난 2018년 6월 29일 개최되었다. 민간단체인 ‘코리아문화수도 조직위원회’는 코리아문화수도 원년 도시로 서울을 선정했으며 이를 위한 출범식을 당일 종로구 천도교 중앙교당에서 치렀다. 2019년 서울을 코리아문화수도로 지정하는 것을 시작으로 올해 하반기 중 2020~2024년 문화수도를 순차적으로 선정한다.²⁴⁶⁾

대상 도시는 부산, 광주, 제주, 대구, 대전 등이다. 평양, 개성, 청진, 원산 등 북한 도시에 코리아문화수도 개최를 제안하고, 아시아문화수도 사업도 시작할 예정이다. 한민족 문화공동체를 부흥시키고, 균형 있는 한반도 발전에 기여하자는 목표를 내건 코리아문화수도 사업은 2014년 시작됐다. 1985년부터 지금까지 총 54개 유럽도시를 문화수도로 정해 각종 문화행사를 집중적으로 진행하는 ‘유럽문화수도’가 모델이다. 슬로건은 ‘해마다 서울을 옮깁시다’, ‘일 년 내내 문화로 흠뻑’, ‘문화로 통일하자’ 등이다.²⁴⁷⁾

유럽연합의 사업인 ‘유럽문화수도 프로그램’은 유럽 내 예술가와 지식인 간 의사소통 채널에 대한 개선방안 모색 과정에서 개발되었다. 이후 각국 문화부 장관들이 주축이 되어 실행하는 상호 도시 간 이해 증진 및 교류협력 사업으로 발전하였다. 특히 유럽의 전통과 현대적 재구성을 중시한 프로그램이다.

다음으로 ‘상호문화도시 프로젝트’이다. 이 프로젝트는 유럽연합과 유럽평의회의 공동 작업이다. 유럽 도시 내 네트워크 강화를 통해 문화 다양성 관리능력 배양 및 다양한 일상생활 공간에서

246) “南北 아우르는 ‘코리아문화수도’ 뜬다,” 『매일경제』, 2018.6.29., 33면.

247) “南北 아우르는 ‘코리아문화수도’ 뜬다,” 『매일경제』, 2018.6.29., 33면.



사람들 간의 대화와 의사소통 강화 증진을 목적으로 한다. 좀 더 구체적으로, 다양성은 역동성과 혁신·창조성·성장의 원천이라는 인식증대, 교육 영역-공공장소 영역-거주지 영역-이웃 영역으로 세분화하여 문화 다양성 가치에 대한 긍정적 인식 및 갈등에 대한 공론화 작업을 통해 교류협력을 증진하는 프로젝트이다.

문화도시 프로그램은 중범위 수준에서의 동북아 문화공동체 형성 및 한반도 평화통일에 기여할 수 있는 중요한 함의를 지닌 사업이다. 또한 이 문화도시 프로그램은 앞서 다룬 문화교류와 문화창조산업을 연계하여 발전할 수 있는 중요한 사업이다.

2

아세안경제공동체(ASEAN Economic Community)

가. 아세안경제공동체 이론 및 기존연구

2017년은 아세안이 출범한지 50주년이 되는 해였다. 출범 50주년을 맞아 아세안 스스로 향후 나아갈 방향을 다시 설정해야 한다는 요구가 힘을 얻고 있다. 이를 위해 지금까지 걸어온 길을 돌아보고 부족한 점을 먼저 식별해야 한다. 새로운 50년은 과거 50년과 연속성을 유지한 가운데 개혁성을 내포해야 한다. 이 또한 2015년 말 출범한 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community: AEC)가 극복해야 할 과제이다. 2015년 말 경제공동체의 출범을 형식적인 출발로 규정한다면 2025년은 실질적인 출범으로 규정할 수 있다. 만일 아세안경제공동체가 2025년까지 제대로 출범할 수 있다면 앞으로의 50년을 대비할 수 있는 아세안의 새로운 이정표로 기능할 것이다.

아세안이 정치적 목적으로 출범했음은 너무나 잘 알려진 사실이다. 또한 중국이 빠르게 부상하면서 아세안 스스로 생존을 위해 정치적 목적보다는 경제적 목적에 더 큰 관심을 두게 되었고, 그 노력이 결실을 맺은 것이 아세안경제공동체의 출범이다. 그러나 국가별로 상이한 사회문화적 차이를 아세안 스스로 극복하지 못한다면 완전한 통합을 이룰 수 없다. 성공적인 통합을 위해 아세안경제공동체와 보완적 관계를 형성하는 아세안사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC), 아세안정치안보공동체(ASEAN Political-Security Community: APSC)를 출범했지만, 아세안경제공동체에 비해 아직은 주목을 받지 못했다. 따라서 관련 연구가 매우 희소하여 본 연구는 아세안사회문화공동체에 대한 직접적인 분석보다는 상대적으로 많은 연구가

진행된 아세안경제공동체의 경험으로부터 동북아 문화공동체에 주는 함의를 발굴하고자 한다. 특히 한국과 아세안 간 관계가 주로 경제적 관계에 집중되어 왔기 때문에 사회문화공동체보다 오히려 경제공동체가 폭 넓은 시사점을 제공할 것으로 생각한다.

사람들의 삶속에서 형성되는 문화를 통해 공동체를 형성하려면 공동체를 구성하는 국민의 마음을 먼저 얻어야 한다. 특히 현 정부가 중점을 두고 추진하는 대외전략인 신남방정책은 국민외교와 문화외교를 주요한 추진전략으로 삼고 있다. 국민외교를 통해 협력국의 마음을 얻는 한편, 경제협력의 진전을 통해 공동체를 형성하려면 경제활동이 특정국가의 이익에 그치는 것이 아니라 공동체 전체와 그 주변국도 함께 성장한다는 믿음을 주어야 한다. 이러한 믿음과 신뢰를 형성하는 과정에서 중요한 것이 문화적 공감대를 조성하는 것이다. 이런 의미에서 동북아 문화공동체 형성의 중요성을 찾을 수 있다.

(1) 아세안경제공동체 형성의 이론: 형성 조건을 중심으로

경제공동체 형성의 이론적 출발점은 공동이익의 존재에서 찾을 수 있다. 이를 만족하느냐가 경제공동체 형성의 성패를 결정하기 때문이다. 따라서 공동이익의 존재를 포함한 경제공동체 형성의 조건을 분석하는 것이 경제공동체 형성의 이론적 출발점이 된다. 손병해는 경제공동체 형성의 조건으로 정책목표의 수렴성, 기대이익의 존재여부, 경제구조의 유사성과 잠재적 보완성, 사회·문화적 동질성 및 유사성과 지리적 근접성을 제시하였다.²⁴⁸⁾ 이러한 기준을 토대로 아세안 지역에서 논의되고 있는 경제공동체에 관해 먼저 분석을 진행한다.

먼저 정책목표의 수렴성 측면만을 놓고 보면 아세안은 갈 길이 아직 많이 남아있는 것으로 보인다. 정책목표가 수렴되려면 먼저 국가별 다양성(diversity)이 감소되어야 한다. 그러나 아세안 회원국을 살펴보면 역사, 문화, 언어, 인종과 인구규모, 경제수준, 식민지 경험, 정치체제 등이 다른 어떤 지역보다도 다양하게 분포되어 있다. 따라서 공통된 하나의 기준으로 묶기가 쉽지 않다. 이런 구조 속에서 아세안 회원국 각각의 정책목표를 일관되게 만들기가 쉽지 않다. 그렇지만 이러한 문제점을 해소하기 위해 아세안은 특유의 의사결정 구조인 ‘아세안 방식(ASEAN Way)’을 활용하고 있다.

전통적으로 아세안은 만장일치의 의사결정 구조를 따랐는데 이 구조는 회원국들이 하나의 공동목표를 결정하거나 채택하는 데에 장시간을 요구하였다. 특히 민감하거나 이해관계가 대립하는 경우 합의에 이르기 어려웠다. 또한 아세안은 EU와 달리 갈등 조정이나 정책을 결정할

248) 손병해, 『국제경제통합론』 (출판지: 시그마프레스, 2011), pp. 16-17.

조직체가 없다. 상설조직인 아세안사무국(ASEAN Secretariat)이 존재하지만 사무국의 인력과 재원이 부족하고 권한도 작다. 따라서 주어진 역할도 회의 주최와 외교적 조력자로 한정되어 있다. 이러한 어려움을 극복하기 위해 경제 분야에서 '예외규정사전협의 원칙'과 '아세안 빼기 X' 등을 도입했다. 이러한 의사결정 구조는 서로 다름을 인정하면서 수행할 수 있는 수준으로 합의한다는 점에서 유효성을 확보한다. 그러므로 정책목표의 수렴성 차원에서 아직은 더디지만 이미 의견을 하나로 수렴할 메카니즘을 갖추었다는 점에서 아세안공동체의 성공 가능성은 매우 크다.

둘째, 기대이익의 존재여부 측면을 살펴보기 위해 톰슨 & 티안타이(Thompson & Thianthai)가 미얀마를 제외한 아세안 9개 회원국의 아세안에 대한 태도와 인식을 살펴본 결과를 보면, 85% 이상의 회원국 국민들이 아세안의 가치를 기대이익에서 찾고 있었다.²⁴⁹⁾ ①나는 아세안 시민이라고 느끼고 있다, ② 아세안 회원국 자격 유지가 국가에 이익이다, ③ 아세안 회원국 자격이 나에게 개인적으로 이익이다, ④ 아세안 회원국들은 문화적으로 유사하다 등 총 4개의 지표를 활용하여 조사한 결과, ④번 문화적 유사성(인도네시아, 태국, CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)에서만 동의 비율이 70%이상)이 아니었다. 모든 9개 회원국에서 85% 이상의 동의 비율을 유일하게 획득한 지표는 '②번 아세안 회원국 자격유지가 국가에 이익이다'라는 지표였다. 따라서 아세안 각 회원국은 모두 아세안의 통합으로부터 얻을 수 있는 이익이 존재한다는 점을 인식하고 있었다. 이 점은 동북아 공동체 추진에도 많은 시사점을 준다. 동북아 공동체를 추진함에 있어 문화적 유사성의 확보도 중요하지만 이익을 공유하지 못한다면 동북아 공동체 자체가 형성되지 않을 수 있다. 따라서 공동의 기대이익이 무엇인지 먼저 이를 식별하는 노력을 선행해야 한다. 그리고 문화적 차이를 극복하기 위한 방안의 하나로 문화공동체를 보완적으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 아세안 회원국이 경제구조의 유사성과 잠재적 보완성을 갖추고 있느냐는 점을 분석해야 한다. <표 III-4>가 보여주듯이 아세안 회원국의 경제구조나 발전 단계는 매우 상이하다. 상이하다는 것은 정책목표를 수렴하는 데 어려움이 있지만, 만일 제대로 수렴한다면 회원국 간의 보완성을 높일 수 있다. 그러나 아세안 회원국을 표면적으로 놓고 보면 대다수 회원국은 유사한 제조업

249) 총 4개의 지표 1) 나는 아세안 시민이라고 느끼고 있다, 2) 아세안 회원국 자격 유지가 국가에 이익이다, 3) 아세안 회원국 자격이 나에게 개인적으로 이익이다, 4) 아세안 회원국들은 문화적으로 유사하다 중 4번 항목인 문화적 유사성이 가장 중요하다고 나와야 하나, 미얀마를 제외한 아세안 9개 회원국의 아세안에 대한 태도와 인식을 살펴보면, 문화적 유사성은 인도네시아, 태국, CLMV에서만 동의 비율이 70%이상이며, 유일하게 9개 모든 회원국에서 85% 이상의 동의 비율이 나오는 지표는 '2) 아세안 회원국 자격 유지가 국가에 이익이다'라는 지표이다(Thompson E.C. & Thianthai C., Attitudes and Awareness Toward ASEAN: Summary of findings from a Ten Nation Survey. ASEAN Foundation, Indonesia. 2008: <http://www.aseanfoundation.org/documents/Attitudes%20and%20Awareness%20Toward%20ASEAN.pdf>, 검색일: 2018년 5월 2일)

구조와 발달수준을 나타내고 있고 외자의존·수출지향적인 경제발전을 추구하고 있으므로 잠재적 보완관계보다는 경쟁관계를 형성할 가능성이 커 보인다. 사실 아세안은 경제수준이 높은 브루나이, 싱가포르, 말레이시아를 제외하면 대부분 비슷한 수준이다. 앞서 언급하였듯이 아세안 국민 스스로 아세안의 존재 이유를 잠재이익의 존재에서 찾았다는 점은 비록 현 단계에서 경쟁관계로 보일 수 있지만, 아세안 내부에서 스스로 보완적 관계를 형성하기 위해 부단한 노력을 전개하고 있으므로 회원국 간의 보완적인 생산구조를 갖출 것으로 기대된다.

넷째, 경제공동체 형성과 지속성을 확보하기 위해서는 지리적 접근성과 사회·문화적 동질성도 중요한 조건이다. 앞서 언급하였듯이 아세안의 다양성을 고려할 때 사회·문화적으로 동질성이 높다고 할 수 없다. 생활양식, 불교와 이슬람 등의 종교, 영국과 프랑스 식민지배 경험 등에서 동질성을 찾을 수 있지만, 이 점을 제외하면 아세안은 상당히 이질적인 국가들의 모임이다. 따라서 장기적으로 지속가능한 공동체를 구현하려면 사회문화적 동질성을 회복할 수 있는 노력이 요구된다. 이런 관점에서 사회문화공동체 형성 경험은 중요하다. 그렇지만 쉽게 완성되지는 않을 것으로 판단된다. 또한 아세안의 회원국은 지리적 근접성을 확보하고 있다. 다만 이러한 근접성이 공동체 형성에서 발휘되기 위해서는 접근성의 개선이 동반되어야 하나 현재 그렇지 못하다. 접근성을 개선하기 위해 아세안 자체적으로 연계성 개선을 위한 다양한 사업을 전개 중에 있다. 그중 대표적인 사업이 'MPAC2025(Master plan for ASEAN Connectivity 2025)'이다. 아세안의 대표적인 연계성 관련 마스터플랜으로 실현 가능성이 높은 다양한 프로젝트를 소개하고 있다.

표 III-4 아세안 회원국의 다양성 비교(2016년)

구 분	면 적	총 인구	경상 GDP	1인당 GDP		대외 개방도	정부 형태
	km2	천 명	백만 달러	US\$	US\$PPP	%	
Brunei Darussalam	5765	423.0	11,206.4	26492.7	77085.4	67.3	전제군주제
Cambodia	181,035	15,158.2	19,194.1	1266.3	3848.3	116.9	대통령 중심제
Indonesia	1913,579	258,705.0	931,216.2	3599.5	11701.0	30.2	의원내각제
Lao PDR	236,800	6,621.1	159,03.32	2401.9	7123.5	45.5	대통령 중심제
Malaysia	331,388	31,660.7	299,632.2	9463.9	27583.9	119.4	의원내각제
Myanmar	676,576	52,917.0	68,636.2	1297.1	5959.5	39.6	입헌군주제
Philippines	300,000	103,242.9	311,452.5	3016.7	7987.4	45.7	입헌군주제
Singapore	719.2	5,607.3	296,977.4	52962.6	87858.1	212.1	사회주의공화제
Thailand	513,119.5	67,454.7	407,048.0	6034.4	17273.1	100.7	대통령 중심제
Viet Nam	331,230.8	92,695.0	198,196.3	2138.2	6324.7	177.1	사회주의공화제
ASEAN	4490,212	634,484.9	2,559,463.0	4033.9	15164.1	87.4	

출처: 아세안사무국 DB(<http://www.asean.org/resources/category/asean-statistics>, 검색일: 2018. 5. 15)를 토대로 작성. 괄성일 외 표 2-3(p.47)을 업데이트함.²⁵⁰⁾

이상을 정리하면 아세안이 정책목표의 수렴성에 방점을 두면 경제공동체 형성은 더더질 수밖에 없다. 경제구조의 유사성과 보완성을 확보하기 위해 역내 자생적 노력이 현재 진행 중이지만 정책목표의 수렴성을 높일 정도는 아니다. 앞서 언급하였듯이 문화적 동질성을 바로 확보할 수 없지만 서로 이해의 폭을 넓혀 공감할 수 있는 공간을 확보할 필요가 있다. 이 점은 남한과 북한의 통일문제에 있어서도 적용될 수 있는 시사점이라 생각한다. 비록 많은 경제적 이해관계가 얽혀 있지만 경제공동체보다는 다양한 사업을 통해 문화적 동질성을 확보하려는 노력이 병행되어야 한다.

(2) 아세안경제공동체 형성의 기존연구

아세안 경제통합을 연구한 결과는 한국에서 상대적으로 풍부했다. 아세안 경제통합 전개와 관련하여 한국에서 진행된 연구로는 권을 외, 박번순·김경훈, 박번순, 이충열, 곽성일 외 등이 존재하며, 해외에서는 오스트리아(Austria), 차아(Chia), 다스(Das) 등이 아세안 경제통합을 연구했다.²⁵¹⁾ 이들 연구는 아세안경제공동체 추진과정과 추진동기 및 목적을 밝히는 데 집중했다. 다른 일군의 연구는 아세안 역내무역에 관해 연구를 진행하여 역내 무역에 미치는 경제통합의 효과를 실증적으로 분석하였다.²⁵²⁾ 대부분 긍정적인 효과를 보고하고 있지만, 곽성일 외는 경제 통합 자체보다는 아세안 각국의 산업정책이 교역 및 후생증가에 더 크게 기여한다는 점을 강조하였다.²⁵³⁾

아세안경제공동체 출범을 평가한 연구가 정량적·정성적으로 진행되었는데, 대표적으로 박번

250) 곽성일 외, 『아세안 경제통합과 역내 무역투자 구조의 변화분석과 시사점』, (세종시: 대외경제정책연구원, 2015)

251) 권을·정인교·박인원, 『ASEAN 경제통합의 확대와 한국의 대응방향』, (서울: 대외경제정책연구원, 2003); 박번순·김경훈, 『아세안경제공동체 추진에 대한 평가와 시사점』, (서울: 삼성경제연구소, 2012); 박번순, “아세안 경제협력의 진화와 평가,” 『동남아시아연구』, 제23권 제2호 (2013), pp.1-33; 이충열, “아세안 경제공동체 탄생에 대한 기대와 현실,” 『동남아시아연구』, 제24권 3호(2014), pp. 253-303; 곽성일 외, 『아세안 경제통합과 역내 무역투자 구조의 변화분석과 시사점』, (세종시: 대외경제정책연구원, 2015); Austria, S. Myrna, “Moving Towards an ASEAN Economic Community”, *East Asia* Vol.29 (2012), pp. 141-156; Chia, Y. Siow, 2013 “The ASEAN Economic Community: Progress, Challenges, and Prospects”, ADBI Working Paper Series, Asian Development Bank Institute; Das, B. Sanchita, ed., 2012. Achieving the ASEAN Economic Community 2015: Challenges for Member Countries & Business. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

252) OECD, “Regional Integration: A Sectoral Approach”, in *Southeast Asian Economic Outlook 2010* (2010), OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/9789264096004-en>> (검색일: 2018년 4월 1일); 김완중, “ASEAN 역내경제협력 효과 분석: 역내무역을 중심으로,” 『동남아시아연구』, 제19권 제3호 (2009), pp. 221-260; 나희량, “동남아시아 역내교역 결정요인 분석 및 시사점,” 『동남아시아연구』, 제24권 제2호 (2014), pp.35-79; 곽성일 외(2015), 위의 책, pp.120-162.

253) 곽성일외, 위의 책, pp.164-195

순·김경훈, 박변순의 연구가 있다.²⁵⁴⁾ 아세안의 공동체의 출범 추진 현황을 정성적으로 평가하고 향후 방향에 대해 논의하였다. 그는 단일시장과 단일생산기반 구축, 균형경제발전이라는 2개 분야의 성과에 특히 집중하여 평가를 진행했다. 차아(Chia)도 아세안경제공동체에 대해 정성적 평가를 진행하였다.²⁵⁵⁾ 이 연구는 아세안경제공동체의 출범이 완성을 의미하는 것이 아니라 새로운 공동체로 나아가기 위한 점진 과정이라는 점을 명확히 했다. 메논·멜렌데즈(Menon and Melendez)은 아세안 회원국이 모두 개별적인 헌법과 법률을 보유하고 있고 경제공동체가 출범했다고 단시일 내에 이를 개정할 수 없으므로 완결된 형태의 아세안경제공동체를 기대할 수 없지만 의사결정의 유연성을 강조하는 아세안 방식 덕분에 아세안경제공동체가 형성될 수 있다고 보았다.²⁵⁶⁾

이상의 논의로부터 동북아 공동체에 주는 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 서로 다름을 인정하는 아세안의 의사결정 방식을 수용할 필요가 있다. 동북아에 위치한 각국이 상이한 문화와 제도를 보유하고 있는 상황에서 공동체를 쉽게 형성할 수 없기 때문이다. 천천히 더디지만 결국 설정한 목표를 향해 점진적으로 나아가는 아세안 방식을 효율성이 떨어진다고 무시할 것이 아니라 정제된 논의를 푸는 방법으로 고려할 필요가 있다. 둘째, 아세안공동체를 단순히 경제공동체로만 보지 말고 정치, 사회, 문화 등 다양한 차원을 포괄할 수 있는 방식으로 분석이 수행되었어야 하나 선행연구를 보면 경제공동체에 대한 연구에 집중한 경향이 강하다. 아세안경제공동체가 출범하면서 아세안정치안보공동체와 아세안사회문화공동체가 함께 출범하였지만 이를 포괄적 관점에서 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 그러나 최근 아세안 출범 50주년을 맞아 관련된 연구의 필요성을 인식하고 다양한 연구 성과가 보고되고 있다. 따라서 동북아 공동체 형성을 추진하기 위해서 너무 경제통합에만 집중하여 이익을 창출하는 데 함몰될 것이 아니라 동북아 문화공동체의 형성에 관한 연구를 통해 경제적 관점에서 형성될 동북아 공동체가 간과하고 넘어갈 수 있는 부분을 찾을 필요가 있다. 동북아 공동체 논의 대부분이 경제적 관점과 지역협력에 중점을 두고 진행되었지만 완결된 형태로 나아가기 위해서는 역내 문화 및 사회적 차이를 극복할 수 있는 방안의 마련이 요구되기 때문이다. 아세안도 이런 반성에서 3개 공동체의 보완적 관계수립에 집중하고 있다.

254) 박변순·김경훈, 『아세안경제공동체 추진에 대한 평가와 시사점』; 박변순, “아세안 경제협력의 진화와 평가,” pp.1~33.

255) Chia, Y. Siow. 2013. “The ASEAN Economic Community: Progress, Challenges, and Prospects”, ADBI Working Paper Series No. 440. Asian Development Bank Institute. (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156295/adbi-wp440.pdf>, 검색일: 2018년 5월 7일)

256) Menon J. and Melendez A. C, 2015. “Realizing an ASEAN Economic Community: Progress and Remaining Challenges,” ADBI Working Paper Series No. 432. ADB. (<https://www.adb.org/publications/realizing-asean-economic-community-progress-and-remaining-challenges>, 검색일: 2018년 7월 1일)

나. 아세안경제공동체 형성 배경 및 과정: 문제점과 성공요인

(1) 아세안경제공동체 형성 배경

아세안경제공동체 형성 배경은 경제적 측면과 정치적 측면으로 나누어 고찰할 수 있다. 먼저 아세안경제공동체는 그 이름처럼 경제적 목적으로 추진된 점은 자명하다. 중국의 성장과 함께 아세안으로의 외국인 직접투자 유입이 감소할 수 있다는 위기의식에서 1990년대 들어 본격적으로 경제통합 논의를 시작했다. 경제통합은 상품·서비스 무역자유화, 투자자유화, 자본 및 숙련인력 이동 자유화 등 단일시장 단일생산 기반의 경제공동체 형성을 목적으로 삼았다. 특히 경제공동체가 성공적으로 형성된다면 효율적인 생산 및 교역 체계를 갖추 아세안지역이 경제적으로 더욱 번영할 수 있다는 기대도 경제공동체 형성을 추진하는 데 크게 기여했다. 또한 역내 경제발전과 시장창출은 규모의 경제효과를 가져와, 지역 생산비용 저하를 통해 국제경쟁력을 향상할 수 있다는 기대도 작용했다. 사실 아세안이 경제공동체를 형성하지 못했다면 아세안 10국은 단지 소규모 분할시장에 불과하다. 역내 무관세라는 목표는 달성했지만 이는 어디까지나 지역무역협정(Regional Trade Agreements: RTAs)에 불과한 것으로 중국과 인도의 급부상에 대응할 모습은 아니었다.²⁵⁷⁾

한편 다양한 발전 단계에 위치한 아세안 각국이 경제통합을 통해 회원국 간 기술이전을 확대한다면 경쟁력을 더욱 향상할 수 있다는 기대도 경제공동체 형성을 촉진했다. 경제공동체 출범을 통해 아세안 회원국이 동아시아 글로벌 생산네트워크에 더욱 적극적으로 참여할 수 있기를 기대했다. 아세안자유무역지대(ASEAN Free Trade Area: AFTA)로 형성된 아세안 역내 분업체계가 동아시아 생산네트워크와 결합되는 계기로 아세안경제공동체가 작동되기를 기대한 것이다. 특히 역내 전자·전기, 자동차 산업 생산네트워크가 동아시아 생산네트워크와 결합한다면 아세안의 경제성장 속도는 더욱 가속될 수 있다는 확신을 가지고 있었다.

다른 한편 정치적 측면에서 아세안경제공동체의 출범은 미국 오바마 정권 출범 이후 인도-태평양 지역에서 마중·일의 헤게모니 다툼이 치열해지면서 정치경제적 리더십이 부재한 상황 속에서 아세안의 존재감을 강화하는 계기가 되었다. 경제공동체의 형성은 아세안 주변 강대국과의 협상력을 강화하기 때문이다. 10개 소국으로 협상에 참여하기보다는 전체 GDP 2.5조 달러의 거대 경제권으로서 미국, 중국, 일본과 협상한다면 더 나은 성과를 기대할 수 있기 때문이다. 즉 미국과

257) Chia, Y. Siow. 2013. "The ASEAN Economic Community: Progress, Challenges, and Prospects", ADBI Working Paper Series No.440. Asian Development Bank Institute. p. 7. (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156295/adbi-wp440.pdf>, 검색일: 2018년 5월 7일)

중국이라는 강대국 사이에서 아세안이 자신의 목소리를 낼 수 있는 토대로 아세안경제공동체를 추진한 것으로 이해할 수 있다.

(2) 아세안경제공동체 형성 과정

〈표 III-5〉는 아세안의 주요 변천과정을 연대기로 보여 주고 있다. 1967년 창설된 아세안은 처음에 안보 및 정치적 목적으로 조직되었다. ‘아세안선언(ASEAN Declaration, 또는 Bangkok Declaration)’은 아세안 설립의 기반인데, 이 내용을 검토해 보면 구체적인 경제협력이나 경제통합에 대한 내용 대신에 정치적 목적의 중요성을 확인할 수 있다(ASEAN Secretariat 1967a).²⁵⁸⁾ 아세안 역내 경제협력은 1970년대 후반부터 확대되기 시작했고 경제통합 노력은 1990년대부터 실질적으로 진행되었다.

아세안이 처음으로 역내 경제협력을 확대한 시점은 1969년 외무장관회담(ASEAN Foreign Ministers Meeting: AMM)을 개최한 이후이다. 이 회담에서 아세안은 UN에 『아세안경제협력활성화보고서』 작성을 의뢰했다. 1972년 UN 보고서가 출판되어 아세안 역내 경제협력의 기본모델 제시에는 성공적이었지만, 성과를 얻지는 못했다. 그 후 아세안은 ‘집단적 수입대체 중화학공업화 전략’을 뒷받침하기 위해 ‘아세안공업프로젝트(ASEAN Industrial Project: AIP),’ ‘아세안공업보완계획(ASEAN Industrial Complementation: AIC),’ ‘선택적 무역자유화(Selective Trade Liberalization)’의 연장선상에 있는 ‘특혜무역제도(Preferential Trading Arrangement: PTA)’ 등을 추진했지만 회원국 간의 이해관계가 달라 형식적 적용에 그쳤다.

표 III-5 아세안의 변천사

연도	주요내용	세부내용
1967	방콕협정	아세안 창설
1976	동남아시아우호협력조약 (TAC: Treat of Amity and Cooperation in southeast Asia)	각국의 독립, 주권, 영토보전 등 상호관계에 관한 기본원칙 천명
1977	아세안PTA협정	기초상품 및 아세안공업프로젝트(ASEAN Industrial Project) 등에 최혜국(MFN)관세율보다 우대
1984	브루나이 가입	
1987	아세안투자보호협정 (AIGA)	아세안 역내국가 간 FDI에 대한 투자보호

258) ASEAN Declaration (Bangkok Declaration <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527>, 검색일: 2018년 7월 2일).

연도	주요내용	세부내용
1993	AFTA이행	공동유효특혜관세(CEPT)로 자유무역시대 추진
1995	· 베트남 아세안 가입 · 동남아시아비핵무기금지조약	동남아시아비핵무기화조약은 대량살상무기, 핵무기로부터 자유로운 동남아시아 유지위해 맺은 조약으로 1997년 발효
1996	아세안공업협력제도(AICO)	아세안 입지기업들 간의 제조업 합작투자 장려
1997	미얀마·라오스 가입	
1997	ASEAN Vision 2020	2020년 완료 목표로 아세안 비전 추진 - 안정적이고, 경쟁력 높은 아세안 경제지역 - 상품·서비스·투자의 자유 이동 - 균형발전 통한 빈곤 및 사회경제적 불균형 축소
1998	아세안투자지대(AIA)기본협정	2020년까지 투자의 자유화 제조업, 어업, 임업, 광업, 농업 및 서비스
1998	하노이행동계획	아세안비전 2020 추진을 위한 1차 행동계획 (1999~2004년)
1999	캄보디아 가입	‘아세안 10’ 완성
2002	아세안통합이니셔티브(IAI) 실행계획 승인	회원국 간 발전격차 축소(IAI 작업계획 I)
2003	아세안협력선언 II (발리선언 II)	아세안공동체 창설(2020년) 선언 - 정치·안보, 경제, 사회·문화공동체를 기반 - 통합가속 분야로 11개 우선분야선정
2004	비엔티안 행동계획	1998 하노이행동계획의 후속프로그램(2004~2010년)
2007	AEC 청사진 발표	아세안공동체 목표시점 2020년에서 2015년으로 단축, 이행스케줄 제시
2008	아세안헌장 발효	아세안 관련 제도적 기초 설립
2009	아세안공동체 로드맵 IAI 실행계획 II	공동체실현 가속화: 2004 비엔티안행동계획을 대체 신규가입국의 공동체 설립 지원
2010	아세안물품무역에 관한 협정 (ATIGA) 발효 아세안연계성마스터플랜 (MPAC) 발표	CEPT협정 대신한 포괄적 자유무역협정 아세안공동체 형성 보완 및 가속 프로그램
2011	발리선언 III	아세안 회원국 간 글로벌 이슈에 대한 공동보조
2013	반다르스리브가완 선언문	아세안공동체의 Post-2015 비전 작성을 결의
2014	네피도 선언	공동체 출범 이후 10년 간(2016~2025)의 AEC 추진 비전 제시
2015	아세안경제공동체 출범	아세안경제청사진2025(ASEAN Economic Blueprint 2025) 발표

출처: 박번순(2012, p. 4)을 토대로 재작성. 2011년 이후는 아세안 홈페이지(<http://www.aseansec.org>) 자료를 토대로 업데이트함, 광성일 외, (2015) p.39 업데이트

1983년 아세안은 과거 ‘집단적 수입대체증화학공업화 정책’의 문제점을 인식하고 경제협력을 강화하기 위해 ‘아세안공업합작제도(ASEAN Industrial Joint Ventures: AIJVs)’를 도입하였다. 이 정책의 가장 큰 특징은 역외 기업을 국가발전 전략에서 배제하지 않고 이들과의 협력을 강조한 점이다. 이를 통해 부품산업의 발전을 지향했고, 역내무역의 확장도 꾀했다. 1987년에 발표된 ‘마닐라선언(Manila Declaration)’은 아세안공업합작제도를 큰 폭으로 수정하였다. 1987년 수정

된 내용은 외자 허용비율과 특혜 양허율을 대폭 확대했고, 아세안투자보호협정(ASEAN Investment Guarantee Agreement: AIGA)을 체결했다. 그리고 특혜무역협정(PTA)을 개정해 관련 대상품목을 확대하고 비관세장벽(NTBs)의 현상태유지(Standstill) 및 점진적 철폐(Rollback)를 선언하였다. 또한 역내 부품조달비율의 인하 등을 추진하였다. 앞서 아세안공업합작제도(AIJVs)가 외국인 비율확대를 통한 역외 기업과의 경제협력 프로그램을 처음으로 제시하였다면, 마닐라선언을 계기로 1976년의 집단적 수입 대체형 중화학 공업화 전략을 집단적 외자의존·수출지향형 공업화 전략으로 전환하였다.²⁵⁹⁾ 부족한 자본을 충당하기 위해 아세안은 해외자본(FDI)의 경제활동 참여를 지원·보장하는 등 외자도입을 적극 추진했다. FDI도입 확대는 역내시장의 통합 가속화 및 외자기업 간 형성된 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC)를 통한 아세안 역내 수출산업을 형성했다. 아세안공업보완계획(AIC)을 발전시킨 1988년 '브랜드별 자동차부품 상호보완 유통계획(Brand to Brand Complementation: BBC)'의 도입을 역내시장 통합의 예로 들 수 있다. 이는 아세안 역내에서 다국적 자동차 생산업체가 중복투자를 피하면서 규모의 경제를 실현하는 계기가 되었다. 특히 일본 자동차기업의 아세안시장 진출의 효율성을 개선하는 데 기여하였다. 일본기업이 엔고에도 불구하고 역내에서 저렴하게 부품을 조달받을 수 있게 되면서 자동차 부품의 수입선이 일본에서 역내 회원국으로 다변화되는 계기가 되었다. 이 변화는 다국적 자동차 생산기업 입장에서서는 부품가격 인하 효과를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 아세안 회원국의 대일 무역수지 개선에도 기여하였다.²⁶⁰⁾ 외국인투자가 증가하면서 역내 회원국의 자동차산업 발전의 전기가 되었다. 그러나 아세안 회원 각국의 이해관계가 상충되고, 제도적 미비로 인해 기대했던 성과를 얻지는 못했다.²⁶¹⁾

따라서 아세안이 본격적으로 경제통합을 시작한 시점은 1990년대 이후로 봐야 한다. 1980년대 후반 이후 아세안 회원국이 개방경제체제로 전환하면서 외국인 투자에 의존한 수출 공업화정책으로 높은 성장률을 기록하였고 그로 인해 새로운 시장으로 부상하였다. 시장이 확대됨과 동시에 규모의 경제를 통한 생산비용 절감이 가능한 생산 여건도 마련하게 되었다.

그러나 1990년대에 들어서면서 EU(European Union: 유럽연합) 및 NAFTA(North American Free Trade Agreements: 북미자유무역협정)와 같은 지역주의의 대두와²⁶²⁾ 중국의 개방체제

259) Shimizu Kazushi, "The Switch in Intra-ASEAN Economic Cooperation: The "Manila Declaration" at the Third ASEAN Summit in 1987 and the "Strategy of Collective FDI-Dependent and Export-Oriented Industrialization," Economic Journal of Hokkaido University, Vol.32, July 2003, pp.69-84, 2003.07.

260) 당시 적극적으로 BBC 계획을 활용한 기업은 미쓰비시(三菱)자동차, 닛산(日産), 도요타(豊田), 혼다(本田) 등이다. BBC 계획을 통해 일본 기업이 아세안 자동차시장과 역내 생산네트워크를 장악할 수 있었다. 초기 BBC 계획에 참가한 아세안 국가는 태국, 말레이시아, 필리핀이었다. 인도네시아는 1995년에 참가했다(清水一史 1998, ASEAN 域内經濟協力の政治経済学』ミネルヴァ書房, p. 135

261) 권율·정인교·박인원. 2003. 『ASEAN 경제통합의 확대와 한국의 대응방향』. 서울: 대외경제정책연구원.

전환 이후 중국으로의 투자쏠림 현상이 나타나면서 아세안은 생존을 위한 시장통합 움직임을 가속화할 수밖에 없었다. 예를 들어 아세안국가 간 경제협력을 확대하기 위해 필리핀은 아세안경제협력에 관한 협정(안)을, 인도네시아는 PTA활성화를 위한 공동유효특혜관세(Common Effective Preferential Tariff: CEPT) 구상을, 그리고 싱가포르는 성장 삼각지대 형성 방안을 제기했다. 그중 가장 대표적인 제안은 1991년 6월 태국 아난 수상의 아세안자유무역지대(ASEAN Free Trade Area: AFTA)의 창설이다. 이에 대해 자유무역에 적극적이던 싱가포르는 즉각적인 참여의사를 표방한 반면, 보수적 성향인 인도네시아는 점진적으로 관세를 인하하여 자유무역지대를 형성하자고 주장하였다. 1991년 10월 제23차 아세안 경제장관회의(AEM)는 자유무역지대 창설에 대한 태국 측 제안을 받아들였고, 인도네시아가 제안한 CEPT를 자유무역지대의 추진수단으로 삼았다. 결국 1992년 1월 제4차 아세안정상회담에서 회원국들은 AFTA 설립에 합의하고 '싱가포르선언'을 채택하였다. 관세인하 프로그램의 초안은 1992년 4월 고위급회의(SEOM)에서 결정되었다. 같은 해 12월 AFTA평의회를 자카르타에서 개최하고 CEPT 시행절차, CEPT 원산지 규정, AFTA 창설을 위한 CEPT 협정 해설 등을 작성하고, 이듬해 1월부터 정식 개시하였다. 관세인하계획을 포함한 아세안자유무역지대(AFTA) 결성을 위한 아세안의 노력은 가시적인 성과를 얻었다. 1998년 5.37%였던 역내 관세율은 2018년 후발 아세안국(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)에도 동일하게 적용되면서, 2018년 결국 0%가 되었다.

역내 관세인하는 아세안 회원국 간 개발 격차가 크고, 역외 시장 의존도가 높아 역내 교역 확대에 기여하기보다는 해외자본의 유치를 위한 투자여건을 개선하는 방식으로 작동했다. AFTA의 창설이 아세안 스스로 생존을 위해 필요한 조치라고 인식했지만 경제통합을 위한 내부 준비가 아직은 부족했다. 예를 들어, 베트남, 미얀마, 캄보디아 등 인도차이나 국가들이 신규 회원국으로 아세안에 참여하면서 '아세안 10'이 형성되었지만 각국은 정치체제, 사회문화, 인구, 면적, 국민소득 등 경제적 측면에서 유사한 측면을 찾아보기 어려웠다 이러한 차이가 역내 통합을 진행하는데 장애요인이 된다는 점을 아세안은 인식하고 있었고, 상호발전을 위해 개발 격차를 줄이는 노력이 필요하다는 점에 공감하였다. 이러한 공감의 출발점이 2000년 11월 아세안통합이니셔티브(Initiative for 아세안 Integration: IAI)의 채택이었다. 방향성의 제시에 그치지 않고 구체적인 실행계획과 사업계획 수립을 포함하는 'IAI 실행계획'을 2002년 11월 아세안정상회의에서 승인하였다. 따라서 IAI 실행계획의 승인은 아세안이 실질적으로 통합노력을 발현한 출발점이라고 할 수 있다.

AFTA가 개발도상국 간의 수평적 통합의 성격을 지나다보니 경제적 자립을 위해 요구되는

262) 지금 시점에서는 대수롭지 않은 사건일 수 있었으나 당시에는 많은 우려를 표했음.

기술과 자본의 부족으로 인해 내부 결속력이 낮은 수준에 머물 수밖에 없었다. 이를 보완하기 위한 IAI 실행계획은 회원국 간 개발 격차를 줄이고, 역내 경제통합을 강화하기 위해 인프라, 인적자원 개발, 정보통신기술, 지역경제통합 향상에 중점을 두고 있다. 이를 통해 아세안 후발가 입국인 CLMV와 선발 아세안국 간의 균형발전을 도모한다. 다른 한편 관세부문의 협력에 중점을 두고 있어 여전히 수량제한이나 비관세장벽들을 철폐하기 위한 노력을 기울이고 있지만 쉽게 해결하지 못하고 있다.

앞서 언급하였듯이 아세안자유무역지대가 역내 관세인하로 인한 외국인 직접투자 유치에는 성과를 거두었지만 중장기적으로 역내 교역 확대와 산업구조 고도화, 역내 개발 격차 해소에는 여전히 한계가 있었다. 그렇지만 AFTA를 통해 할 수 있다는 자신감을 축적한 아세안은 2003년 10월 아세안 정상회담에서 ‘아세안협력선언II(Declaration of ASEAN ConcordII, 이하 발리협약II)’를 선언하고, 3개의 공동체인 경제공동체(AEC), 정치·안보공동체(APSC), 사회·문화공동체(ASCC)를 2020년까지 설립할 것을 천명(ASEAN Secretariat 2003)하여,²⁶³⁾ 아세안 경제통합의 새로운 전기를 마련했다. 2004년 채택한 ‘비엔티안행동계획(Vientiane Action Programme 2004-2010)’은 3개 공동체 형성을 위한 전략과 프로그램을 구체적으로 제시했다.

아세안공동체를 추진할 때 2008년 발효된 ‘아세안헌장’이 보장하고 있는 개별 회원국의 주권과 독립을 고려해야 한다. 앞서 언급하였듯이 태국을 제외한 모든 국가가 식민지 지배를 당했기 때문이다. 독립 이후 근대국가를 건설하는 과정에서 독립, 평등, 주권은 아세안 각 회원국에 중요한 가치로 인식되었다. 아세안이 지역통합과 협력을 이룰 때 각 회원국의 주권과 독립을 보장하면서 아세안공동체와 회원국이 함께 이익을 얻는 것이 중요한 과제가 되었다. 아세안헌장에도 아세안의 통합과 공동체건설에 사회 모든 부문이 참여하고, 그로부터 편익을 누릴 수 있는 사람 중심의 아세안을 지향하고 있다(Article 1. 13).²⁶⁴⁾ 또한 아세안과 회원국은 역내 평화, 안보, 번영을 추구해야할 집단적 책임감을 나뉘야 한다고 아세안헌장은 전하고 있다(Article 2. 2). 따라서 아세안공동체는 각 회원국의 주권과 독립을 인정한 상태에서 역내 평화, 안보, 번영을 동시에 실현하고자 하는 지역협력 공동체로서 정의내릴 수 있다.

아세안공동체는 ‘하나의 비전, 하나의 정체성, 하나의 공동체(One Vision, One Identity, One Community)’를 슬로건으로 삼고 있다. 6억 5천만 명의 인구, 서로 다른 10개 국가의 모임이 하나의 정체성으로 통합되기는 사실 불가능해 보인다. 아세안헌장도 개별지역의 다양한 문화와

263) ASEAN Secretariat 2003. Declaration of ASEAN ConcordII, <http://asean.org/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii-3> (검색일: 2018년 7월 1일)

264) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

전통에 대한 이해를 확대함으로써 아세안 정체성(ASEAN identity)을 확립하고자 한다(Article 1. 14).²⁶⁵⁾ 아세안 정체성 확립을 통해 소속감과 굳건한 ‘다양성 속의 통합(Unity in Diversity)’을 추구하고 아세안 회원국 간 문화, 역사, 종교, 시민사회에 대한 상호 이해를 확대하고자 한다.²⁶⁶⁾ 물론 최근 중국과 인도의 부상과 함께 경제의 세계화가 가속화되면서 아세안이 추구하는 정체성 확립사업은 어려움을 겪고 있다. 아세안 10개국의 다양한 종교, 언어, 관습, 종족들이 어우러져 동남아시아적인 특색을 드러낸다는 것을 전제로 할 때, 서로 다름을 인정한 상태에서 상호 간에 이해의 폭을 확대해 나간다면 조화 속에서 아세안 정체성을 확립할 수 있을 것이다. 이런 점에서 사회·문화공동체 건설의 필요성을 찾을 수 있다. 다시 말해 경제적 관점에서 출발한 통합을 완성하기 위해서는 결국 사회·문화 부문에서의 공동체 형성이 필요하다는 점을 인식한 것으로 이해된다.

2007년 11월 아세안은 경제공동체 출범의 새로운 전기로 ‘AEC 청사진(AEC Blueprint)’을 발표하고 AEC 실현을 위한 다양한 정책과제를 제시하였다. 특히 추진 일정을 2020년에서 2015년으로 단축하고, 향후 이행 스케줄을 구체적으로 제시하였다.²⁶⁷⁾ 추가적으로 아세안은 2009년 4월 아세안공동체를 위한 구체적 로드맵을 제시했다. 한편 2009년 ‘IAI 실행계획II(IAI Work Plan II, 2009-2015)’로 2004년의 비엔티엔 행동계획을 대체하고, 공동체 실현을 가속화하기 위해 신규 가입국에 대한 지원을 확대하였다. 2010년 CEPT협정을 대신할 포괄적 자유무역협정으로 ‘아세안물품무역에 관한 협정(ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA)’을 발효하고 2018년까지 후발 아세안국을 포함한 모든 아세안 회원국 간의 상품교역에서 관세를 없애기로 하였다. 또한 ‘아세안연계성마스터플랜(Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC)’을 발표하고 아세안공동체 구축에 필요한 인프라와 제도 통일 등을 위해 함께 노력하기로 하였다. MPAC는 아세안 공동체 구축을 보완하고 가속화를 지원하는 프로그램으로, 주로 인적 연계성, 물리적 연계성(수송, ICT, 에너지 등), 제도적 연계성(무역 자유화 및 원활화, 투자 및 서비스 자유화, 상호인정약정(Mutual Recognition Arrangement: MRA), 수송협정, 국경통관 등) 개선사업과 정책과제를 제시하고 있다.²⁶⁸⁾ 2009년 IAI 실행계획II와 2010년 MPAC은 개발 격차의 축소를

265) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

266) Maramis, Larry, "Integrative Chapter," in *Building ASEAN Community: Political-Security and Socio-cultural Reflections*, eds. Aileen Baviera and Larry Maramis (Indonesia: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2017), p.183.

267) ASEAN Secretariat. 2008. ASEAN Economic Community Blueprint. p.2 (<http://asean.org/wp-content/uploads/archive/5187-10.pdf>; 검색일: 2018년 7월 1일)

268) ASEAN Secretariat. 2010. Master Plan on ASEAN Connectivity. p.3 (http://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/4_Master_Plan_on_ASEAN_Connectivity.pdf; 검색일: 2018년 7월 1일)

목표로 정했지만 성과를 내지 못했다.²⁶⁹⁾

통합을 추진함에 있어 각국의 경제구조가 상이하고 개발 격차가 크다는 점은 통일된 경제전략 및 모델을 수립하고 이행하는 데 무리가 따를 수밖에 없는 것이 사실이다. 이를 해소하기 위해 앞서의 실패를 보완하는 ‘반다르스리브가완 선언문(Bandar Seri Begawan Declaration)’을 2013년 아세안이 발표하였다. 이를 통해 회원국 간 정치경제적 통합과, 상호 책임 강화, 인간중심, 인간지향의 아세안을 강조하였다.²⁷⁰⁾ 인간중심, 인간지향은 현재 한국의 국정기조 ‘사람이 먼저다’와 궤를 같이 한다. 동북아 문화공동체 형성의 가치로서 인간중심, 인간지향을 설정한다면 아세안만큼이나 상이한 국가들의 모임인 동북아도 지역통합을 앞당길 수 있을 것이다.

그러므로 아세안이 창설하려는 아세안경제공동체는 지역무역협정(RTA: regional trade agreement)과는 구분된다. 아세안경제공동체는 단일시장과 단일생산기지 설립을 첫째 목표로 삼았다. 또한 균형발전을 추구하는 경쟁력 있는 경제권이자 세계경제와 통합하는 공동체 설립을 추구하고 있다. 2015년 12월 말 출범한 아세안경제공동체는 완전한 형태로 출발하지 못했다. 그렇지만 지금까지의 성과를 검토하고 향후 10년을 준비하는 새로운 출발점으로서 의미를 찾을 수 있다. 아세안의 운영기구와 조직들이 대외 관계 형성을 촉진할 수 있도록 변화할 것으로 기대한다. 또한 금융재원과 경쟁력 있는 인력의 부족으로 운영에 어려움을 겪고 있는 아세안사무국의 역량 강화에도 집중할 것으로 전망된다.

(3) 아세안경제공동체 형성 과정의 문제점과 성공요인

아세안경제공동체 형성 과정의 문제점과 성공요인을 이해하려면 아세안의 의사결정 구조와 방식을 먼저 이해해야 한다. 의사결정 구조와 방식에 대한 이해는 아세안공동체 추진 논의의 주체를 확인하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라 동북아 문화공동체의 추진에도 많은 시사점을 제공하기 때문이다. 아세안의 의사결정 구조는 아세안헌장에 구체적인 실체로 명확히 드러나 있어 상대적으로 이해하기 쉽다. 반면에 이러한 실체적 의사결정 구조를 통괄하는 의사결정 방식에 대한 이해는 상대적으로 어렵다. 아세안의 독특한 의사결정 방식이 없었다면 아세안경제공동체는 형성되지 못했을 가능성이 높다. 따라서 아세안의 의사결정 구조와 그 이면에 흐르고 있는

269) 그러나 2010년의 MPAC은 구체적인 사업을 제시하지 못하고 보편적인 필요성만을 강조해 실효성에 의문이 제기되었다. 경제공동체 출범 이후인 2016년 이점을 반성한 아세안은 경제발달이 정체된 원인을 낙후된 인프라로 지목하고, 새로운 MPAC 2025를 발표하였다.

270) ASEAN Secretariat. 2013. 2013 Bandar Seri Begawan Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision. (<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2013-Bandar-Seri-Begawan-Declaration-on-the-ASEAN-Community%E2%80%99s-Post-2015-Vision.pdf>; 검색일: 2018년 7월 1일)

의사결정 방식을 이해하는 것이 아세안경제공동체 형성 과정의 문제점과 성공요인을 이해하는데 많은 도움이 된다. 특히 이러한 아세안 의사결정 방식의 이해는 아세안의 특성이 상대국에 대한 대립과 긴장을 회피한다는 측면에서 동북아 역내에 여전히 국경분쟁, 핵개발 등 다양한 갈등이 존재하는 상황에 동북아 문화공동체를 추진하는데 도움이 될 것이다.

(가) 아세안의 의사결정 구조

아세안은 원래 느슨한 조직구조로 출발하였다. 아세안의 조직구조 형성에 대해 출범 초기에 수백 건의 제안이 있었지만 실행된 내용은 거의 없으며, 큰 틀에서 조직의 개별 역할을 정의내릴 수 있는 역량도 부족했다. 1976년 발리에서 개최된 1차 정상회의 이후 조직을 재정비하고, 주변 여건의 변화에 따라 조직을 개편해 왔다. 아세안의 조직은 회원국 간 서로 유기적인 관계를 형성할 수 있도록 정비되어 왔고, 2007년 말 제13차 아세안정상회의에서 승인되고 2018년 12월 15일 ‘아세안헌장(ASEAN Charter)’이 법률적 효력을 지니면서 아세안의 조직은 아세안공동체 달성을 위해 새로운 모습을 갖추게 되었다.²⁷¹⁾ 2015년 말 아세안 공동체가 출범하고 약간의 조정이 이루어져 현재의 모습을 갖추게 되었다.

아세안 출범 시에는 외무장관급회의만 존재했다. 1976년 2월 제1회 아세안 정상회의가 발리에서 개최되었지만 정례화하지는 못했다. 1977년 제2차 쿠알라룸푸르 정상회의 이후 10년 동안 개최되지 못하다가, 1987년에야 제3차 아세안정상회의를 개최했다. 이를 계기로 향후 3-5년마다 정상회의를 개최해 정상회의의 역할을 강화했다. 그러나 ‘필요하다면’이라는 문구를 합의문에 포함하고 있어 정기적이라기보다는 임시적인 기구임을 명확히 했다. 1992년 싱가포르에서 개최된 제4차 정상회의에서 2년마다 개최하기로 합의함에 따라 공식적으로 아세안정상회의가 제도로 되었다.²⁷²⁾ 아세안헌장은 아세안의 최상위 정책결정기구로 아세안정상회의를 규정하고 있다.²⁷³⁾ 처음부터 정상회의가 최상위 정책결정기구로 자리매김하지 못한 이유는 정상회의가 정치화되는 것을 두려워했기 때문이다. 또한 정상회의를 최상위 정책결정기구로 두었음에도 만일 회원국 간 발생한 이견을 정상회의를 통해 해소하지 못할 경우, 아세안의 존립이 영향을 받을 수 있다는 우려를 스스로 했기 때문이다. 그럼에도 최상위 기구를 설립한 이유는 아세안공동체를 효율적으

271) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

272) 1995년 방콕 정상회의에서 비공식적 정상회의를 공식적 정상회의가 없는 해에도 개최하기로 합의하였고, 2001년 브루나이 정상회의에서 매년 개최에 합의하였다. 아세안 통합의 필요성이 높아지면서 정상들의 만남도 빠르게 제도화됨을 알 수 있다. ‘아세안헌장’이 발효된 이후인 2008년부터 헌장 규정에 따라 1년에 두 차례씩 정상회의를 정례화하고 있다.

273) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

로 실현하기 위해 필요하다는 데 공감했기 때문이다.

아세안은 1967년 설립된 이후 정례적인 최상위 의사결정 기구를 마련하는 데까지 34년을 소비했다. 아세안처럼 개발 격차가 크지는 않지만 서로 이해가 다른 국가들이 모여 있는 동북아시아에서 공동체를 형성할 경우에 아세안처럼 의사결정의 최상위 기구를 두는 것이 회원국에 부담이 될 수 있다는 점을 동북아 문화공동체 추진에 고려해야 한다. 효율적으로 공동체를 추진하기 위해서는 역내 국가 간 최상위 정책결정 기구를 설립하는 것이 유리하지만, 국가 간 이해가 다른 상태에서 최상위 기구가 만일 합의 도출에 실패한다면 공동체 형성의 노력은 물거품이 될 수 있기 때문이다. 동북아 문화공동체 수립에 조급해하기보다는 점진적으로 잠재 회원국의 의견을 수렴해 나갈 수 있는 유연한 의사결정 기구를 마련할 필요가 있다.

2008년부터 아세안정상회의를 준비하기 위해 일 년에 두 차례 이상 개최되는 아세안조정협의회(ASEAN Connectivity Coordinating Committee: ACC)는 아세안 외교장관급회의로서 아세안 의사결정의 핵심기구이다. 아세안조정협의회의는 외교장관들로 구성되기 때문에 아세안 외교장관회의(AMM)의 역할을 하지만, ACC와 별도로 AMM은 계속해서 개최되고 있다. ACC는 아세안 정상회의의 준비 및 도출된 합의의 이행을 조정하는 역할을 한다. 또한 아세안공동체협의회의는 정상회의의 보고내용을 조율하여 정책의 일관성, 효율성, 협력 증진 등의 역할을 수행한다. 또한 공식적·비공식적 회의의 조율자로서 아세안조정협의회의의 역할이 중요하다. 특히 아세안이 국가 간 느슨한 형태의 협력체이기 때문에 아세안 스스로 비공식적 외교형태를 중요한 수단으로 여길 수밖에 없다. 한편 제3국, 지역단위 및 하부지역(sub-regional), 국제기구 등 다양한 형태의 대외 관계를 맺고 있는 아세안의 대외관계와 대외정책방향은 아세안외교장관회의(AMM)의 권고안에 기초해 아세안정상회의가 정한다(Article 41. 5).²⁷⁴⁾ 정리하면 아세안조정협의회의는 아세안의 전반적인 활동을 조정하는 기구라 할 수 있다.

아세안의 실무기구 역할은 아세안 사무국이 담당하고 있다. 1976년 외교장관회의를 통해 설립되었으며, 인도네시아 자카르타에 위치해 있다. 아세안의 주요 사업 및 활동을 전담하며, 관련 기구 간 이견을 조정한다. 아세안 사무국은 회원국 간의 협력과 조화, 공동의 번영과 발전을 위해 아세안헌장의 주요 목표와 원칙을 실천한다. 그러나 EU의 집행위원회와 달리 갈등조정이나 정책을 결정할 권한이 없다. 조직 자체도 인력과 재원이 부족해 역할 역시 회의 주최와 외교적 조력자에 한정되고 있다.

274) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

(나) 아세안의 의사결정 방식

아세안의 의사결정 방식은 외부환경 변화에 대응해 당사자들 간의 다양한 선언과 조약을 통해 정착되었다. 아세안 10개국 가운데 태국을 제외한 모든 국가가 식민지 지배를 당한 경험을 보유하다보니 주권 보장에 대한 강한 의지를 드러내고 있다. 이러한 주권에 대한 강한 의지는 먼저 1971년 ‘평화·자유·중립지역선언(Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN)’을 통해 아세안은 외부의 간섭과 개입으로부터 자유로운 지역임을 외부로 드러냈다. 아세안의 의사결정은 주변 강대국에 영향을 받지 않음을 명확히 밝힌 것이다. 1976년 제1차 아세안 정상회의를 계기로 타결된 ‘동남아시아 우호협력조약(Southeast Asian Treaty of Amity and Cooperation: SEA TAC, 이하 발리조약 I)’도 아세안의 의사결정 방식을 결정하는 데 중요한 이정표로 기록된다.²⁷⁵⁾ 이 조약에는 국가정체성 상호존중, 독립, 주권, 내정불간섭, 평등, 영토보존, 외부간섭 배제, 위협과 무력사용 포기, 평화적 갈등 해결 등을 포함하고 있는데, 이 조약은 아세안 지역의 평화, 안정, 번영을 위한 핵심원칙이 되었다. 이를 토대로 1995년 방콕에서 개최된 제5회 아세안 정상회의에서 ‘동남아시아비핵무기금지대화조약(South East Asian Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ)’이 서명되고 1997년 발효되었다.²⁷⁶⁾ 이 조약에 따라 아세안 회원국은 핵무기 개발, 취득, 자국 영토배치 등이 금지되고 동남아시아지역을 비핵지대화하여 지역안보의 강화와 국제 평화에 기여하였다. 이어서 1997년 12월 쿠알라룸푸르에서 ‘아세안비전 2020’을 발표하고 아세안이 군사동맹을 추구하기보다는 평화와 번영의 공동체 건설을 추구한다는 비전을 제시했다.

1999년 캄보디아가 마지막으로 아세안의 회원국으로 가입하면서 ‘아세안 10’이 완성되었다. 1984년 영국에서 독립한 브루나이가 아세안에 가입했고, 1995년에는 베트남, 1997년 라오스와 미얀마가 가입했다. 아세안 10의 완성은 동남아시아지역이 ‘자신들의 지역’이라는 지역 정체성(identity) 강화에 기여하였고, 이를 토대로 국제사회에서 영향력도 높일 수 있었다. 반면 캄보디

275) 동남아시아우호협력조약(TAC)은 아세안 10개국 이외에 인도, 중국, 파푸아뉴기니, 일본, 파키스탄, 한국 러시아, 뉴질랜드, 몽골, 호주, 동티모르, 프랑스, 방글라데시, 북한, 스리랑카, 미국, 터키, EU, 영국, 브라질, 노르웨이 칠레, 모로코, 이집트, 이란 등 36개국이 가입되어 있다. △ 체약국 간 전통적·문화적·역사적 유대 및 선린 우호 관계의 강화 △각국의 독립, 주권, 평등, 영토보존 등 체약국 상호 관계에 관한 기본원칙 천명 △ 분쟁 발생 시 무력사용 또는 사용의 위협 포기 및 협상을 통한 분쟁 해결 추구 △ 역내 평화와 안정, 경제·사회·기술 등 공통 이해관계가 있는 분야에서의 상호 협력 추구 △ 역내 협력과 단결을 바탕으로 역외국들에게 아세안 지역안보협력(중립주의, 무력사용 배제 및 분쟁의 평화적 해결 원칙) 노력에 동참할 것을 촉구하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

276) 동남아시아비핵무기금지대화 조약은 동남아를 대량살상무기와 핵무기로부터 자유로운 지역으로 유지하기 위해 1995년 타결, 1997년에 발효된 조약이다. 본 조약에 따라 매년 정기적인 회의를 열고 있다. 이 조약을 실효적으로 추진하기 위해 아세안은 2007~2012년, 2013~2017년 행동계획을 채택하고 집행하였다. 동남아시아우호협력조약은 다수의 역외 가입국을 보유하고 있지만, 동남아시아비핵무기금지대화조약에는 역내 10개 원회원국만이 가입되어 있다. 현재 핵보유국인 미국, 중국, 프랑스, 러시아, 영국 등 5대 핵보유 국가와 가입을 논의 중이다.

아, 라오스, 베트남, 미얀마가 아세안에 가입하면서 역내개발 격차문제는 더욱 악화되었다. 아세안이 정치적 경쟁에서 탈피해 더불어 잘살기 위해 경제협력에 집중하면서 1992년 아세안자유무역협정(ASEAN Free Trade Agreement)을 체결했지만, 1997년 아시아경제위기를 겪었다. 아세안은 경제위기를 극복하는 과정에서 뭉쳐야 살아남을 수 있다는 공동체 의식을 함양하게 되었다. 이를 토대로 2003년 ‘아세안협력선언’을 공포하고 아세안 공동체 건설에 합의하였다. 이를 뒷받침하기 위해 2007년 정상회의는 ‘아세안헌장’을 채택했고, 2008년 발효되었다.

아세안의 의사결정 방식은 2008년 공식 발효된 ‘아세안헌장’에 규정되어 있다.²⁷⁷⁾ 이 규정에 따라 아세안은 합의(consensus)와 협의(consultation)와 같은 느슨한 형태의 의사결정 방식을 따르고 있다. 이는 앞서 거론했듯이 아세안이 국가 간 느슨한 형태의 협력체이기 때문에 비공식적 외교 형태에 중요성을 부여할 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 아세안에서 비공식적 회의는 공식적 회의, 예를 들어 정상회의나 외교장관회의에서 합의에 도달하기 어려운 의제에 대해 자유롭게 논의하고 합의에 도달하는 수단으로 활용되고 있다. 아세안 10국 정상들은 이미 상호 유대감과 친밀감을 축적한 경우가 많아 공식 정상회의 이외에 비공식 정상회의를 개최하여 서로 협력하고 있다. 비공식적 방법에 더하여 아세안은 의사결정 과정에 다양한 하부위원회를 두고 실무차원에서 논의한 사항을 다시 고위관리 회의와 장관급회의, 정상회의에 상정해 최종 결정하는 다층적인 의사결정 구조를 갖추고 있다. 많은 시간이 소요되지만 한번 합의가 이루어지면 다시 돌이키기 어려운 구조이므로 더디지만 자신들이 설정한 목표로 한걸음씩 나가고 있다.

(다) 아세안경제공동체 형성 과정의 문제점과 성공요인

앞서 언급한 ‘평화·자유·중립지역선언’과 ‘동남아우호협력조약’의 정신을 이어받은 아세안헌장도 주권에 대한 강한 가치인식은 드러내고 있다. 아세안헌장은 각 회원국의 독립과 주권, 평등, 영토보존, 국별 정체성의 존중을 원칙으로 삼고 있다.²⁷⁸⁾ 이러한 주권 존중과 내정불간섭 원칙은 아세안의 정치적 요인과 문화적 요인을 반영한 결과로, 아세안만의 독특한 의사결정 방식인 아세안 방식으로 구현되었다. 아세안이 주권 국가들의 모임임을 아세안헌장을 통해 명확히 밝히고 있으므로 아세안은 결국 정부 간 협력을 전제로 하는 지역 공동체의 건설을 목표로 한다고 볼 수 있다.²⁷⁹⁾ 정부 간 협력을 전제로 한 지역 공동체 건설을 지향하다보니 의사결정에 있어

277) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter: Article 20, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

278) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter: Article 2, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

279) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter: Article 3, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

앞서 언급했듯이 상대적 이익 획득에 집중하는 협상보다는 ‘합의와 협의의 원칙’에 따라 합의를 이끌어내려고 노력했다. 만장일치로 합의에 이르지 못하면 안건을 채택할 수 없기 때문에 매우 더딘 의사결정 구조를 가지게 되었다.²⁸⁰⁾ 다만 경제협력 부문에 있어서 사전 합의를 전제로 하여 회원국들이 유연하게 참여할 수 있도록 ‘아세안 빼기 X’ 원칙을 채택하였다.²⁸¹⁾ 경제협력 부문은 국가 간 이익에 직접 영향을 미칠 수 있기 때문에 합의사항을 실행할 수 있는 여건을 갖춘 국가가 먼저 채택하고 후에 참여 역량을 확보한 회원국이 추가로 참여하는 구조를 형성하여 경제협력 부문의 실효성을 높였다. 이러한 방식으로 아세안의 의사결정 방식은 비효율을 일정 부분 극복할 수 있었다.

아세안의 의사결정 구조와 의사결정 방식으로부터 아세안경제공동체 형성의 문제점을 추론할 수 있다. 첫째, 아세안은 먼저 복잡한 의사결정 구조뿐만 아니라 비공식적 기구의 운용에 상당한 의미를 두고 있다. 따라서 의사결정의 속도가 매우 더디고 한번 결정된 사항에 대해 명확한 책임 소지가 불분명하다. 둘째, 아세안은 회원국의 주권을 매우 존중하는 의사결정 방식을 보유하고 있다. 아세안의 정치적·문화적 요인을 반영한 결과로 이 또한 의사결정을 매우 더디게 하고 있다. 따라서 정상회의와 같은 최상위 결정기구를 결성하는 데도 아세안은 34년을 소비했다. 셋째, 아세안경제공동체가 출범했음에도 각국의 주권을 존중하다보니 상설조직인 아세안사무국의 권한이 EU와 달리 크지 않다. 특히 조직도 인력과 재원이 부족하다보니 회의 주최와 외교적 조력자 역할에 한정되어 있다. 또한 통합 거버넌스가 존재하지 않아 각국의 산업정책과 대외정책이 통일되지 않았다. 국가별로 발전 단계가 달라 한 번에 이를 통일할 경우 개발 격차의 축소보다는 더 나은 환경을 보유한 국가로 모든 자원이 쏠리는 현상이 나타날 수 있다. 만약 이러한 현상이 발생한다면 아세안이 겨우 출범시킨 아세안경제공동체가 와해될 수도 있다. 아세안경제공동체의 출발점 자체가 공동체 형성을 통한 이익의 공유였기 때문이다. 얻는 것이 없다면 공동체에 머물 아세안 회원국은 없을 것이다.

아세안 통합의 문제점은 독특한 의사결정 구조와 방식 덕분에 발생한 것이었다. 그런데 이러한 문제점이 오히려 아세안 통합의 성공요인으로 작동했고 아세안경제공동체를 출범시킬 수 있었다. 첫째, 아세안의 전통적인 의사결정 구조인 아세안 방식에 입각해 2015년 말까지의 통합 현황을 점검하고, 각 회원국이 달성할 수 있는 수준까지 타협점을 찾으며 서서히 점진적으로 통합을 이행했다. 더더질 수 있는 경제협력 부문에 ‘아세안 빼기 X’와 같은 방식을 도입하여

280) 아세안 헌장에 따라 합의도출을 시도했지만 실패한 경우라도, 아세안 정상회의에서 논의할 길은 열어 두었다.(ASEAN, 2007. The ASEAN Charter: Article 26, 27) (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

281) ASEAN, 2007. The ASEAN Charter: Article 21, 26, 27, (<http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-The-ASEAN-Charter-23rd-Reprint.pdf>; 검색일: 2018년 7월 2일)

실효성을 더해 주었다. 회원국들이 가장 민감하게 반응하는 경제협력 문제를 국가별 역량을 고려하여 해결하는 방식을 택함으로써 후발 아세안국의 협력과 참여를 얻을 수 있었다. 이를 토대로 아세안상품무역협정(ATIGA)을 발효할 수 있었고, 2018년 드디어 후발 아세안국을 포함한 모든 역내 회원국에서 상품교역의 무관세를 이루었다. 유연한 의사결정 방식 덕분에 더디지만 자국의 이익을 위해 EU와 같이 공동체에서 탈퇴하겠다는 국가가 나타나지 않는 이유이다. 둘째, 아세안의 다층적 의사결정 구조는 고위관리뿐만 아니라 각국 정상 간의 친목을 높이는 데 기여했고, 각국 국민들 간의 유대감을 강화하는 계기가 되었다. 따라서 각국의 국민이라는 인식도 보유하고 있지만 아세안인이라는 인식도 함께 고양되는 성과를 얻었다. 이러한 사회문화적 친근감은 경제공동체를 형성하는 데 있어 경제적 이익에만 집착하게 되는 문제점을 조금은 완화하는 데 기여했다. 자주 만나 서로 다르다는 점을 인식하고 공감대를 형성할 수 있었기 때문이다. 셋째, 아세안헌정은 각국의 독립과 주권, 평등, 영토보존, 국가별 정체성의 존중을 원칙으로 삼고 있다. 경제공동체의 출범도 중요하지만 각국의 다름을 인정한다는 점이다. 다름 속에서 공통점을 찾고 기다릴 줄 아는 여유가 아세안경제공동체 출범의 가장 큰 성공요인이다. 절대적 규범을 사전에 설정하고 이에 도달하지 못하면 합의에 이르지 못하는 구조가 아니라 차이를 인정하고 부족한 부분을 서로 보완해 주려는 시도를 아세안 스스로 했다는 점에서 아세안경제공동체는 성공적으로 출범할 수 있었다. 넷째, 무엇보다도 아세안이 경제공동체를 성공적으로 출범한 요인은 자생적으로 상호 보완성을 강화하면서 서로 간의 이해의 폭을 확대하는 노력을 꾸준히 전개한 점이다. 아세안 10국은 인구, 면적, 문화, 국민 소득 등 경제적 측면에서 유사한 점을 찾기 어렵다. 이점은 경제공동체를 형성하는 데 장애요인일 수밖에 없었지만 아세안 스스로 이 점을 문제점으로 인식하고 호혜로운 발전을 위해 개발 격차를 줄이는 노력을 펼쳤다. 또한 대외경제 관계의 확대와 글로벌 가치사슬에 참여해야 한다는 점을 아세안 스스로 깨닫고 세계경제의 일원으로 아세안경제공동체가 기능하게 되었다는 점은 동북아 공동체에 시사하는 바가 크다. 그런 의미에서 아세안 경제공동체를 대외지향형 지역 통합체로 볼 수 있다.

동북아 문화공동체의 추진에 있어서도 아세안과 같은 유연한 의사결정 방식을 채택한다면 더디지만 조금씩 합의점에 접근할 수 있을 것이다. 서로 다르다는 점을 인식하고, 이를 성장동력으로 활용할 수 있다면 동북아에서도 공동체의 형성은 가능할 것이다. 다름을 인정하는 과정에서 사회문화에 대한 이해도 제고가 중요하며 이 역할을 동북아 문화공동체가 수행해야 할 것이다.

다. 아세안경제공동체의 운영 및 지역 공존·교류에 기여

(1) 아세안경제공동체(AEC)의 운영 현황과 특징

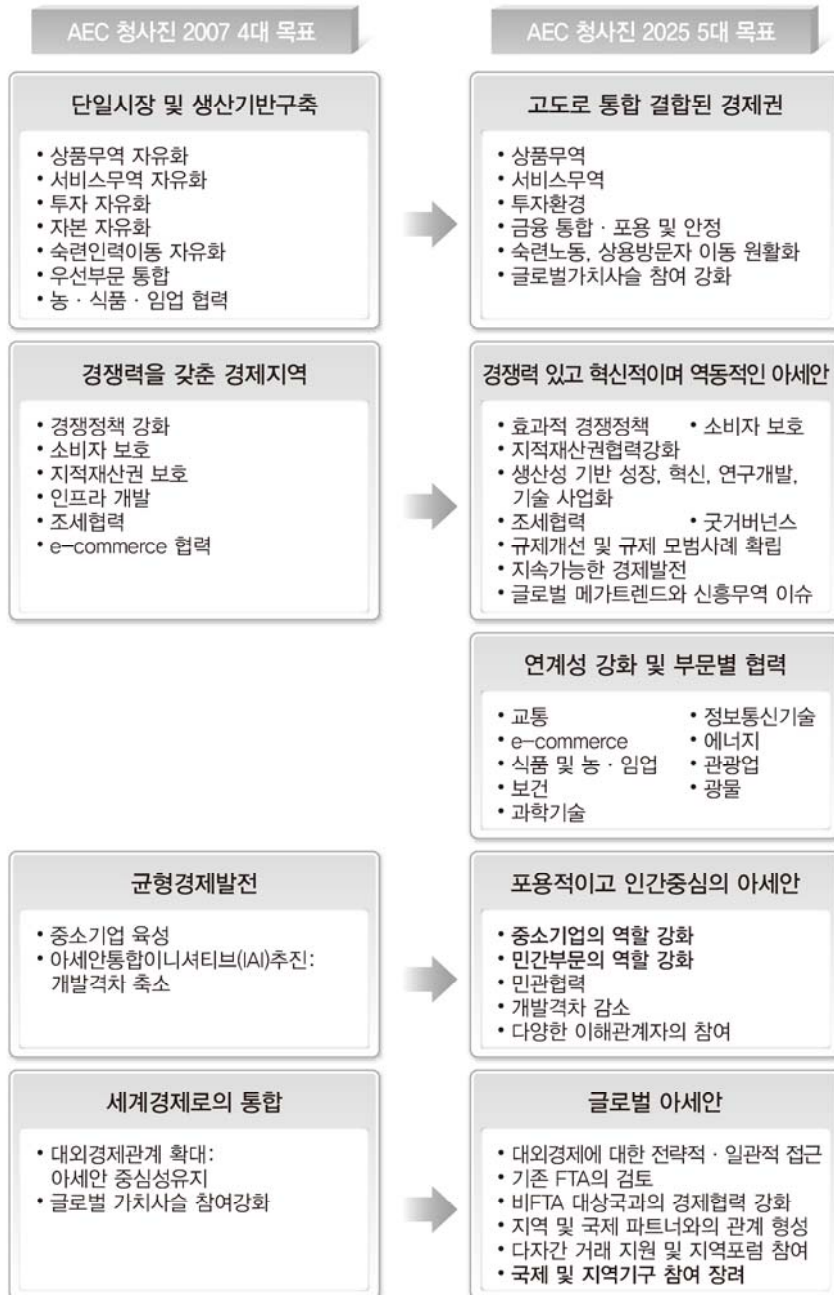
2015년 말 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최된 아세안 정상회의에서 아세안경제공동체가 공식적으로 출범하였다. 50년 아세안의 역사에 있어 새로운 성장의 전기를 마련했다. 아세안경제공동체의 가장 큰 특징은 대외경제로의 개방을 추구한다는 점이다. 즉 아세안경제공동체는 대외 지향형 지역통합체로서 최근 만연하는 보호무역주의에 함께 대응할 수 있는 파트너로서 의미를 찾을 수 있다. 물론 역내 개발 격차와 아세안 방식으로 특징지워지는 아세안 자체의 한계 등으로 독자적이고 완전한 성과를 거두기 어려울 것으로 평가되고 있지만 아세안 스스로 변화하고 있다는 점에서 운영 현황에 대해 이해할 필요가 있다.²⁸²⁾ 아세안경제공동체가 정체된 모습을 가지는 것이 아니라 환경변화에 따라 변화하고 있다는 점에서 새로운 가능성을 찾을 수 있다. 2015년 말 아세안경제공동체의 출범은 ‘2007년 아세안경제공동체 청사진 2007’의 달성 정도에 대한 평가이자 새로운 변화를 반영하기 위한 자리였다. 디지털 경제와 기후변화, 소득 불평등의 확대 등 빠르게 변화하는 세계경제에 대응하기 위해 아세안은 새로운 10년을 준비하는 ‘아세안경제공동체 청사진 2025(ASEAN Blueprint 2025)’를 발표했다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 교역의 둔화와 함께 세계경제의 성장세는 더뎠다. 반세계화와 자국우선주의, 보호무역주의 등이 선진국을 중심으로 강화되면서 세계교역 축소는 더욱 심화되었다. 그런 가운데 아세안의 부상은 눈에 띈다. 상호협력을 통해 호혜로운 성장을 추구할 수 있을지 아세안에 이목이 집중됨은 당연하다. 또한 디지털 경제가 심화되면서 세계 거시경제 환경이 빠르게 변화하고 있다. 세계경제의 빠른 역동성은 아세안의 경제통합을 가속하는 환경이 되고 있다. 따라서 2015년 말 출범과 함께 마련한 ‘아세안경제공동체 청사진(AEC Blueprint) 2025’는 더 높은 수준의 통합을 향해 전진하는 아세안의 지표이자, 세계경제의 발전이 창출하는 새로운 기회와 도전에 반응하는 계기로 평가할 수 있다. AEC의 운영 현황과 특징은 ‘아세안경제공동체 청사진 2025’의 추진 현황과 특징으로 요약된다.

‘아세안경제공동체 청사진 2025’에서 눈에 띄는 가장 큰 변화는 앞서 언급하였듯이 연계성 강화 및 부문별 협력을 새로운 목표로 포함한 점이다(그림 III-1). 아세안 회원국들의 성장이 지체된 원인을 인프라 부족에서 찾고 이를 개선하기 위해 아세안이 함께 노력하기로 하였다. 물리적 인프라뿐만 아니라 회원국별로 상이한 제도의 일치를 위해 함께 노력하기로 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 또한 역내 개발 격차의 축소를 위해 아세안통합이니셔티브(IAI)를 적극적

282) 박변순·김경훈, 『아세안경제공동체 추진에 대한 평가와 시사점』, (서울: 삼성경제연구소, 2012), pp. 51-52.

그림 III-1 AEC 청사진 2007의 4대 축과 AEC 청사진 2025의 5대 목표



출처: The ASEAN Secretariat(2007), "AEC Blueprint"; The ASEAN Secretariat(2017) "ASEAN Economic Community"를 바탕으로 저자 작성.²⁸³⁾곽성일·김제국 (2016) 재인용.²⁸⁴⁾

283) ASEAN Secretariat. 2008. ASEAN Economic Community Blueprint. p.2 (<http://asean.org/wp-content/uploads/archive/5187-10.pdf>; 검색일: 2018년 7월 1일); The ASEAN Secretariat(2015), "ASEAN Economic Community"

으로 추진했지만 뚜렷한 성과를 얻지 못했다는 반성에서 ‘포용적이고 인간중심의 아세안’을 강조하였다. 경제성장의 새로운 동력원으로서 중소기업을 강조하고 민간부문의 역할을 강조한 것이다.

아세안경제공동체의 첫 번째 운영 특징은 안정적인 경제성장을 위해 다양한 경제부문과 주체들이 성장 동력으로 참여해야 한다는 점을 강조한 점이다. 이 점에서 ‘아세안경제공동체 청사진 2025’는 2007년의 청사진과 차별된다. 아세안은 새로운 성장동력으로 중소기업(MSMEs)과 민간부문의 역할에 주목하고 있다. 또한 성장세가 주춤한 교역을 확대하기 위해 아세안은 무역 원활화와 사업환경 개선 등의 조치를 취하고 있다.

두 번째 특징은 아세안이 세계경제의 변화에 정주하지 않고 적극적으로 대응하고 있다는 것이다. 변화하는 경제 여건에 맞춰 ‘아세안경제공동체 청사진 2025’를 보완하면서 아세안경제공동체의 나아갈 방향을 유연하게 조정하고 있다. 세계경제의 변화에 대응해 공동체를 민첩하게 움직이고 전략적 조치들을 적절한 시점에 시행해야 한다는 점을 인지한 아세안은 ‘아세안경제공동체 청사진 2025’를 보완하면서 추진하고 있다. 예를 들어 2018년 싱가포르가 의장국이 되면서 아세안 역내 디지털 연계성을 강화하고 진입 장벽을 낮추기 위해 전자상거래 관련 무역 규정 간소화를 추진하고 있다. 이는 국경 간 거래를 확대하고 있고, 디지털로 연계된 아세안을 건설하기 위한 것이다. ASEANstats 자료에 따르면 인구 100명당 휴대폰 사용자 수가 모든 아세안 회원국에서 50명 이상으로 나타나고 있다. 지난 10년 동안 서비스부문이 아세안 경제의 50%이상을 차지하고 있고, 아세안으로 유입되는 해외직접투자의 2/3이상을 차지하고 있다. 이러한 변화에 대응하여 아세안서비스무역협정(ASEAN Trade in Service Agreement: ATISA) 실행을 위한 협상을 추진하고 역내서비스부문의 통합과 투자 장벽 해소를 위해 노력하고 있다.

세 번째 특징은 개발의 포용성을 강조한다는 점이다. 소득 불평등을 완화하고 성장의 혜택을 아세안 회원국과 회원국 국민이 공평하게 나눌 수 있도록 성장 기회에 대한 차별 없는 접근성을 강조하고 있다. 그 중 하나가 저개발국의 낙후된 금융 접근성을 개선하는 등 금융 포용을 확대하기 위해 적극적으로 노력하고 있다. 이를 토대로 금융통합이 이루어진다면 아세안 역내 투자환경의 개선을 기대할 수 있다. 특히 투자대상국에 대한 정책 불확실성이 낮아졌다는 확신을 줌으로써 해외직접투자(FDI) 유입 증가를 기대하고 있다.

마지막으로 아세안 스스로 사업추진의 성과를 평가하고 이를 다시 사업에 반영하는 환류체계에 관심을 두고 있다는 점이 특징이다. 최근에 승인된 ‘아세안경제공동체 2025 모니터링&평가틀(AEC 2025 Monitoring and Evaluation (M&E) Framework)’은 ‘아세안경제공동체 청사진

(<https://asean.org/resource/fact-sheets/>; 검색일: 2018년 7월 2일)”

284) 박성일, 김재국, 2016. 아세안 경제공동체(AEC)의 미래와 우리의 대응, 대외경제정책연구원, 세종, (http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=global_econo&nttlId=188181, 검색일: 2018년 7월 1일)

2025'의 실행 정도를 평가하는 역할을 담당한다. 이러한 평가는 관련 이해당사자의 피드백을 수집하여 조직화하고 잘 선별된 정보를 확대·처리하는 메카니즘으로서 가치가 있다. 효과적인 모니터링과 평가는 아세안의 정책 변화가 가져오는 성과를 정확하게 확인할 수 있다는 점에서도 의미가 있다. 또한 세계경제의 빠른 변화와 지역의 역동성을 고려할 때 사람들의 수요 변화를 적극적으로 반영해야 2025년 새롭게 출범할 아세안경제공동체도 성공할 수 있기 때문이다.

(2) 지역 공존을 위한 역내 보완적 관계의 형성

개발 정도가 다른 아세안 10개국은 산업화 및 글로벌 생산네트워크 참여 정도가 다르다. 캄보디아, 라오스, 미얀마는 최근 글로벌 생산네트워크에 참여하기 시작했다. 따라서 현 단계보다 한 단계 발전한 생산네트워크로의 '참여'를 목적으로 삼고 있다. 기계 산업 육성과 산업 활성화를 통해 생산 활동의 세분화를 추구하고 있다. 베트남, 필리핀, 인도네시아는 산업 집적지 형성을 통해 글로벌 생산네트워크에 이미 참여하고 있다. 노동력이 풍부한 대신에 기술이 부족한 이들 국가는 선별적으로 해외투자를 유치하는 전략을 취하고 있다. 이를 통해 산업 집적지를 형성하고 긍정적 외부효과(positive externality)를 얻기 위해서다. 당연히 FDI 유치 확대와 유치 기업의 기술이전 및 전파를 강조한다. 이미 산업 집적지를 형성한 말레이시아, 싱가포르, 태국은 새로운 이노베이션 허브로 나가고 있다. 풍부한 노동력보다는 확보한 기술과 자본을 이용해 혁신을 추구 중이고, 이를 위한 인적 자원 유치 및 육성에 집중하고 있다.

이처럼 발전 단계가 서로 다른 상태에서 경제적 통합의 완성은 국가들 간의 갈등을 양산할 수 있다. 베트남과 인도네시아처럼 인력이 풍부한 국가, 말레이시아와 태국처럼 후발 아세안국가보다 상대적으로 높은 수준의 기술을 보유한 국가, 싱가포르처럼 자본이 풍부한 국가들이 자국의 이익만을 추구하면 공동체의 형성은 불가능하다. 이 점을 아세안은 일찍이 인식했고 개발 격차의 축소를 위해 다양한 노력을 병행해 왔음을 앞서 확인했다. 또한 아세안 10개국 모두 상이한 언어와 종교를 보유하고 있지만, 아세안 각국은 통일이 아닌 조화를 강조하고 있다. 서로 다름을 인정하고 조화 속에서 통합을 추진하고 있다. 아세안은 생존을 위해 뭉친 지역 공동체이므로 다른 공동체와 직접적으로 비교하기 어렵다. 또한 아세안 존립의 근간이 되는 아세안 중심성(ASEAN Centrality)은 아세안의 개방성과 포용성의 토대가 되며 아세안공동체의 건설과 통합의 기본 원칙이다. 아세안을 중심으로 다양한 아세안+1, 아세안+3, 아세안+6 등 '아세안 더하기(+)' 체제를 만들어 운영하고 있다. 아세안의 대화 상대국에 대한 개방성을 통해 실질적인 협력을 추구하고 이를 토대로 안정적인 아세안공동체를 형성해 가고 있다.

표 III-6 아세안 역내 투자 유입 비교

(단위: 백만 달러)

	2012	2013	2014	2015	2016
아세안 → 아세안	23,537.98	18,209.31	21,555.94	21,552.40	24,662.04
전세계 → 아세안	117,544.71	120,050.92	133,056.87	120,511.50	98,042.49

 출처: ASEANstats, <https://data.aseanstats.org> (검색일: 2018년 7월 4일)

따라서 아세안경제공동체의 완성은 기대했던 경제적 효과를 실현 중이다. 해외 직접투자의 아세안 유입이 증가하고 있고, 역내 투자도 증가하고 있다. AFTA로 형성된 아세안 역내 분업체계가 동아시아의 생산네트워크와 더욱 결합될 수 있는 계기를 아세안경제공동체 형성이 가져온 것으로 평가할 수 있다. 2015년과 2016년 역외 투자국의 대아세안 투자 감소는 미국과 EU의 금리 인상에 따른 투자 감소 효과가 거대했기 때문이다. 반면에 아세안에 진출한 외자 기업 간의 역내 투자증가를 ASEANstats 자료에서 확인할 수 있다(표 III-6 참고). 아세안 역내 투자유입이 전년에 비해 2016년 약 30억 달러가 증가했다. 역내 투자의 증가는 결국 역내 교역의 증가로 다시 이어질 전망이다. 아세안이 경제공동체를 출범한 배경이기도 한 동아시아 생산네트워크에의 참여도 가속화되고 있다. 한·중·일의 전자·자동차 산업의 아세안 진출 확대는 아세안지역 생산네트워크와 동아시아 생산네트워크의 결합을 더욱 촉진 중이다. 아세안 역내투자증가는 결국 아세안경제공동체의 형성과 이를 통한 역내 보완적 관계의 확대로 이해된다. 아세안 회원국 간의 보완적 관계의 형성은 경쟁관계로 인한 갈등의 확대보다는 더불어 잘 살 수 있다는 확신을 아세안 회원국 간에 공유하는데 도움이 될 것으로 판단한다.

라. 소결: 동북아 문화공동체 형성 방안과 한반도 평화통일에 함의

아세안은 1967년 동남아 5개국이 국제정세의 변화에 대응하기 위해 출범한 모임이었다. 비록 정치적 목적으로 출범했지만 아세안은 중국이 경제적으로 부상하면서 생존을 위해 본격적인 경제통합을 추진한다. 즉 경제통합의 추진은 자신들의 생존을 위한 자구 노력이었다. 다양한 국가들의 모임인 아세안이 경제공동체를 형성하기는 어렵다. 아세안 10국이 공동체 형성의 조건을 어느 정도 충족한 상황에서 아세안경제공동체를 출범했는지 확인함으로써 동북아 문화공동체를 추진하는 데에 지표로 삼을 수 있을 것이다.

공동체의 형성 조건을 정책목표 수렴성, 기대이익 존재, 경제구조 유사성 및 잠재적 보완성, 지리적 근접성과 사회문화적 동질성을 삼았다. 이를 근거로 아세안 10국을 분석한 결과, 경제구

조나 발전 단계는 모두 상이하였다. 상이하기 때문에 통합에 문제가 될 수 있지만 상이함을 보완적으로 활용할 수 있다면 통합에 도움이 된다. 각국의 비교우위를 활용하여 생산 활동에 참여하고 교역한다면 후생증가를 기대할 수 있기 때문이다. 경제공동체 형성과정에서 아세안 회원국 간의 잠재적 보완성을 활용하기 위해 아세안통합이니셔티브(IAI) 실행계획을 3차에 걸쳐 추진 중이고, 통합을 통해 해외직접투자(FDI) 유치라는 기대이익을 공유하고 있었다. 아세안 회원국은 비록 인종이나 언어가 달라 사회문화적 동질성은 낮지만, 종교, 식민지배 경험, 생활양식 등의 측면에서 부분적인 동질성을 보유하고 있다. 또한 지리적 근접성은 좋지만 인프라 부족으로 인해 접근성에 장애를 가지고 있다.

정책목표의 수렴성에 방점을 두면 경제공동체 형성은 더더욱 수밖에 없다. 경제구조의 유사성과 보완성 확보를 위해 역내 자생적 노력이 현재 진행 중이지만 정책목표의 수렴성을 높일 정도는 아니다. 앞서 언급하였듯이 문화적 동질성을 바로 확보할 수 없지만 서로 이해의 폭을 넓혀 공감할 수 있는 공간을 확보할 필요가 있다. 이 점은 남한과 북한의 통일 문제에 있어서도 적용될 수 있는 시사점이라 생각한다. 비록 많은 경제적 이해관계가 얽혀있지만 경제공동체보다는 다양한 사업을 통해 문화적 동질성을 확보하려는 노력이 병행되어야 한다.

아세안경제공동체는 역내 경제발전과 역내 시장창출 등을 통해 규모의 경제를 실현해야 한다는 스스로의 인식에서 출발했다. 아세안지역의 생산비용을 낮춰 국제경쟁력을 확보하고 동아시아 생산네트워크에 참여하기 위해 동남아는 아세안경제공동체를 형성한 것이다. 경제적 이해만을 형성 배경으로 보면 최근 중국과 일본의 물량공세는 아세안경제공동체의 존재를 위협하고 있다. 친중적인 성향을 드러내는 캄보디아와 라오스가 있는 반면, 베트남처럼 실리를 추구하는 국가도 있다. 경제공동체를 서둘러 형성한 배경은 경제적 이해로 갈릴 수 있는 국가들을 하나로 통합하여 강대국의 헤게모니로부터 자유로워지려는 아세안 중심성이 작동한 것으로 볼 수 있다. 즉 경제적 이해와 함께 정치적 목적도 아세안경제공동체의 형성 배경이었다.

아세안경제공동체의 형성 과정은 크게 4단계로 구별할 수 있다. 90년대 아세안은 경제통합의 필요성을 인식했다. 자유무역지대를 창설하고 역외 투자를 유치하기 위해 다양한 노력을 전개하였다. 2000년대 들어서 실질적인 통합 노력을 전개했다. 아세안공동체 창설을 공식 선언하고 역내 개발 격차 축소를 위한 노력을 전개했다. 2008년부터 아세안경제공동체 청사진을 제시하고 본격적으로 공동체 출범을 준비했다. 2015년 말 공식 출범했지만, 이는 어디까지나 형식적인 출범일 뿐 완전한 경제공동체 완성을 의미하지는 않았다. 특히 국가별 차이를 인정하다보니 통합 거버넌스를 형성하지 못한 상태에서 통합을 추진했다.²⁸⁵⁾ 아세안의 전통적인 의사결정

285) 아세안은 EU와 달리 갈등 조정이나 정책을 결정할 조직체가 없다. 비록 상설조직인 아세안 사무국(ASEAN

방식인 아세안 방식에 입각해 2015년 말까지의 통합 현황을 점검하고, 각 회원국이 달성할 수 있는 수준까지 타협점을 찾으며 서서히 점진적으로 통합을 이행했다.

아세안은 경제통합을 추진하면서 다양한 문제점을 경험했다. 첫째, 복잡한 의사결정 구조와 함께 비공식적 기구의 운용에 상당한 의미를 두다보니 의사결정 속도가 매우 더뎠다. 또한 책임 소재가 불명확해 일의 추진이 더딜 수 밖에 없었다. 둘째, 회원국의 주권을 존중하다보니 의사결정에 각국의 정치적·문화적 요인을 반영할 수밖에 없어서 이 또한 통합을 지체시키는 요인으로 작용했다. 셋째, 아세안경제공동체가 출범했음에도 상설 조직인 아세안사무국의 권한이 매우 협소해 각국의 산업정책과 대외정책을 통일하지 못했다. 이러한 어려움으로 아세안경제공동체는 출범까지 오랜 시간을 소비할 수밖에 없었다. 그렇지만 아세안 방식이라는 아세안의 독특한 의사결정 방식을 통해 유연함을 유지하면서 조금씩 천천히 서로 다름을 인정하고 조화 속에서 통합의 근간을 형성할 수 있었다. 아세안이 만일 유럽처럼 빠르게 통합을 진행했다면 지금의 아세안은 존재하지 못했을 수도 있다. 아세안이 ‘합의와 협의의 원칙’을 따랐기에 더디게 통합의 성과를 달성한 것은 당연하다.

아세안이 출범한지 50년이 되었지만 이제 겨우 선언적 의미의 공동체를 출범하고, 역내 무관세와 2025년까지 해야 할 일들을 정리하고 차근차근 추진해 나가고 있다. 각국의 독립과 주권을 보장하면서 합의에 따라 진행하다보니 더딜 뿐이다. 그러나 아세안 회원국들 스스로 못치지 않으면 개별 국가의 존재가 국제사회에서 미미할 것이라는 위협 하에 추진된 통합이므로 통합의 상대적인 안정성은 EU보다 강하다고 평가할 수 있다. 따라서 동북아 문화공동체의 추진도 동북아 각국의 차이를 상호 간에 인식하는 데서 출발할 필요가 있다. 희망하는 통합수준에 대해 서로 이해한다면 더디지만 결국 동북아 공동체를 형성할 수 있을 것이다.

2015년 말 출범한 아세안경제공동체는 출범과 동시에 2025년 새로운 경제공동체를 출범하기 위해 새로운 청사진을 발표했다. 안정적인 경제성장을 위해 다양한 경제주체를 성장 동력으로 활용해야 한다는 점을 강조했다. 특히 중소기업과 민간부문의 역할, 그리고 교역확대를 위한 무역 원활화와 사업환경 개선을 강조하고 있다. 또한 4차 산업혁명과 같은 세계경제의 변화를 적극 반영하여 아세안공동체 청사진을 수정하고 있다. 성장전략에 있어서도 양적인 성장을 강조하기 보다는 포용적인 성장을 추구하면서 저개발국이 성장 기회에 접근할 수 있는 환경을 구축해야 함을 강조하고 있다. 이는 경제공동체가 지역 공존에도 기여함을 의미한다. 한편 아세안경제공동체는 역내 보완적 관계를 효과적으로 활용하여 역내 새로운 성장 동력으로 삼고 있다. 보완적

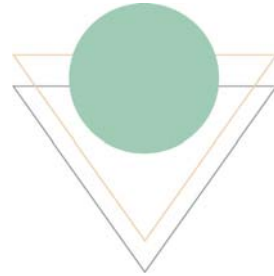
Secretariat)이 존재하지만 권한이 작다. 또한 인력과 재원이 부족하여 회의 주최와 외교적 조력자 역할만 수행하고 있다.

관계 형성에 기초한 긍정적인 외부효과의 창출은 지역경제의 성장으로 이어질 것이다.

동북아 문화공동체를 추진함에 있어 '아세안경제공동체 청사진 2025'을 벤치마킹할 필요가 있다. 고정된 것이 아니라 대외환경변화에 따라 이를 수정할 수 있는 공간이 있어야 한다. 북한을 둘러싼 환경이 빠르게 변화하고 있다. 북한의 비핵화는 동북아가 성장하는 데 새로운 기회가 될 수 있고, 동북아의 번영은 아시아의 새로운 성장 동력이 될 수 있다. 북한을 다자체계 속으로 포용하기 위한 노력을 병행해야 하며, 그 일환으로 동북아 문화공동체의 추진을 고려할 수 있다. 동북아 문화공동체는 경제공동체와 달리 실질적인 이해와 직접 맞닿지 않기 때문에 덜 민감하다. 따라서 동북아 문화공동체를 추진할 때 공동체의 지역적 범위를 확대해 아세안 회원국처럼 북한과 수교를 맺은 국가들을 포함하여 이들을 활용할 필요가 있다.

한편 아세안공동체는 경제공동체, 정치안보공동체, 사회문화공동체 등 세 가지 공동체로 구성되어 있다. 현 단계에서 경제공동체의 출범이 선행되고 있지만, 완전한 통합을 위해서는 사회·문화적 통합과 함께 정치·안보적 통합이 필요하다는 점을 아세안 스스로 인식하였음을 알 수 있다. 따라서 동북아 공동체를 추진함에 있어서도 경제적 통합이 우선될 수 있지만 이를 보완하는 사회·문화적 통합을 위한 노력을 병행할 필요가 있다. 이를 위해서는 각국의 문화적 차이를 인식하고 서로 이해할 수 있는 기회를 만들어야 한다. 특히 동북아지역 국가들과 함께 소위 문화대축전 또는 동북아바람회와 같은 행사를 개최한다면 서로 이해의 폭을 넓힐 수 있을 것이다. 또한 동북아의 안정을 위해서는 남북한 간의 항구적 평화체제가 요구되므로, 동북아지역의 상호 경쟁적 인식을 불식할 수 있는 기회를 만들기 위해 각국이 노력할 필요가 있다. 이 같은 의미에서 동북아 문화공동체의 형성은 한반도의 통일기반으로서 기능할 수 있다.

마지막으로 아세안의 통합 과정에서 아세안 각국이 상호 경제구조의 유사성과 보완성을 확보하기 위해 역내에서 자생적으로 노력한 점에 주목해야 한다. 특히 아세안 10개국이 상호 이질적인 경제구조를 인정하고 보완적인 구조를 형성하기 위해 노력했듯이, 동북아지역의 국가들이 상호 이질적인 경제구조를 인정하고 상호 보완적인 관계를 형성하는 방안을 함께 마련해야 한다. 보완적 관계를 형성하기 위한 전제조건으로 먼저 동북아 각국의 비교우위를 함께 탐색해야 한다. 이를 찾는 과정 속에서 서로를 이해할 수 있는 기회가 확대될 것으로 기대한다. 그리고 이러한 공감대의 형성 과정은 동북아 문화공동체의 수립을 가속화할 것이다. 문화공동체의 형성을 통해 동북아의 상충된 이해관계를 해소하고 점차 경제공동체로 나갈 수 있다고 판단된다. 또한 그 과정에서 비핵화를 전제로 북한과의 교류 확대를 통해 새로운 성장 동력을 확보할 수 있다.



IV. 동북아 문화공동체 현황과 영역별 형성 방안

Ⅳ. 동북아 문화공동체 현황과 영역별 형성 방안

1 사회공동체

가. 복지공동체

(1) 복지공동체의 필요성

기존의 동북아 문화공동체 논의는 문화적 동질성에 기댄 협의의 문화적 교류에만 국한되는 한계를 가지고 있었다.²⁸⁶⁾ 그러나 역내 국가들 간의 공동운명체 의식을 함양하기 위해서는 향후 공통적으로 해결해나가야 할 사회적 문제에 집중하는 것이 더욱 효과적이다. 지금까지 동북아 문화공동체에 대한 구상을 담은 여러 연구가 진행되었지만 취약계층에 대한 사회적 보호나 복지를 목적으로 하는 공동체에 대한 논의는 사실상 전무한 실정이다. 지역공동체라는 것은 역내 국가 중 선진국의 정치적·경제적 이해관계를 중심으로 운영될 위험성을 내포하기 때문에 공동체 형성이 생산해내는 이익에서 소외되는 계층에 대한 사회안전망이 제공되지 않으면 공동체의 결속력과 통합에 지장을 초래할 수밖에 없다.

물론 동아시아 경제공동체에 대한 논의 과정에서 개발과 빈곤 퇴치의 문제가 제기되긴 하지만, 이는 주로 저개발 국가의 경제성장을 어떻게 견인할 것인가의 문제에만 초점을 두고 있어 이른바 경제성장의 ‘그늘’에서 발생하는 여러 문제들, 예컨대 불평등, 불균형, 사회적 배제 등의 문제는 다뤄지지 못하고 있다. 동북아 국가들은 현재 불평등, 도농(都農) 간의 격차, 인구 고령화, 환경오염 및 재난 등 다양한 문제들에 공통적으로 직면해 있으며, 이를 적절히 해결하지 못할 경우

286) 문옥표·송도영·양영균, 『동북아 문화공동체 형성을 위한 한중일 대중문화 교류의 현황 및 증진방안 연구』(서울: 통일연구원, 2005); 류정아·정정숙·정상철, 『동북아 문화교류 활성화를 위한 문화정책 방안 연구』(서울: 한국문화관광정책연구원, 2003); 정정숙 외, 『동북아시아 예술교류 활성화 방안 연구』(서울: 한국문화관광연구원, 2004)

가장 큰 타격을 입게 되는 것은 결국 사회적 약자층이다. 이들에 대한 적절한 보호를 제공하는 것은 사회안전망 구축이라는 공동체 본연의 기능을 충실히 수행하는 것이기도 하다.

본 논문은 문화공동체의 중요한 역할 중 하나로 복지의 기능을 설정할 것을 주장하며 구체적으로는 인구 고령화 및 노인문제에 집중하고자 한다. 현재 동북아의 노인인구 비율은 전 세계 어느 지역보다 높은 편이다. 유엔 아시아태평양경제사회위원회(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)의 통계에 따르면 2015년을 기준으로 전 세계 65세 이상 인구의 32%가 동북아에 살고 있다.²⁸⁷⁾ 동북아 역내에는 초저출산 국가(한국, 일본, 대만), 고령인구 비율이 가장 높은 국가(일본), 가장 빠르게 고령화되고 있는 국가(한국) 등이 포진해있다. 특히 중국의 고령화가 빠르게 진행되고 있는데, 2015년 현재 60세 이상의 노인 인구가 2.2억 명(전체 인구의 16.1%)에 달하며 2050년이 되면 노인 인구가 전체 인구의 1/3을 넘어설 것으로 추정된다.²⁸⁸⁾ 인구 고령화는 노인의 빈곤, 사회적 고립, 차별 등 그 자체로도 문제가 되지만 경제성장률, 노동생산성, 소비와 저축, 금융시장 등 거시 경제적 환경에도 변화를 초래하는 중대한 문제다.

그러나 무엇보다 이 사안이 동북아 사회공동체의 주된 관심사로 적합한 이유는 상대적으로 정치적 민감성이 덜 한 주제이기 때문이다. 사회공동체 결성에 대한 논의를 이제 막 시작하는 단계라면 전략적으로 역내 국가들이 합의하기 쉬운 협력 분야를 모색하는 작업이 필요하다. 예를 들어 난민이나 이주민 문제는 역내 국가들 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문에 공동체 논의를 시작하는 단계에서 꺼내들기는 부담스러운 측면이 없지 않다. 시리아 난민수용을 둘러싼 유럽연합 국가들 간의 갈등, 이민자문제로 유럽연합 탈퇴를 선언한 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 이주민의 인권과 복지를 전면에 내세울 경우 공동체 결성이라는 결실을 보기도 전에 자칫 구성원 간 갈등을 촉발할 수 있다. 반면 인구고령화는 여러 국가가 공유하는 문제일뿐 더러 이해관계가 첨예하게 대립되지도 않는다. 또한 협력을 통해 해결을 모색할 수 있는 여지가 많은 주제라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 인구고령화를 주제로 한 동북아 복지공동체를 제안하고자 한다.

287) 이 통계는 남한, 북한, 중국, 일본, 몽골, 러시아 등 동북아 6개국에 대한 것이다. UNESCAP, "Population Ageing in East and North-East Asia and Its Implications for Sustainable Development." *Policy Brief* no. V (2017), p.1

288) 산업연구원, "이슈분석: 중국 고령화 추이와 시사점," 『중공업경제브리핑』, 5월호 (2016), http://www.kiet.re.kr/kiet_web/index.jsp?sub_num=679&state=view&tab=list&idx=52391&recom=2314&ord=0 (검색일: 2018.06.30).

(2) 복지공동체 관련 이론 및 기존연구

(가) 동북아 6개국의 고령화 현황

인구고령화란 국가 전체 인구의 평균연령(중위연령)이 높아지는 것을 뜻한다. 유엔은 한 국가의 전체 인구 중 65세 이상 인구의 비율이 차지하는 정도에 따라 고령화 사회(7~14%), 고령사회(14~20%), 초고령 사회(20% 이상)로 분류한다. 인구 고령화는 전 세계적 현상이지만 동북아의 경우 특히 심각하다. 유엔 세계인구전망에 따르면 2015년 기준 전 세계 65세 이상 인구 6억 1,189만 명 가운데 무려 32%에 해당하는 1억 9,754만 명이 동북아 6개국에 살고 있다(표 IV-1 참조). 물론 이는 중국의 노인 인구(1억 3,517만 명)가 절대적으로 많기 때문이며, 중국의 고령화는 사실상 동북아의 고령화를 견인하고 있다. 또한 동북아에는 초저출산 국가(한국, 일본), 노인 비율이 가장 높은 국가(일본), 가장 빠르게 고령화되는 국가(한국)가 모두 포함되어 있다.²⁸⁹⁾

표 IV-1 동북아 6개국 고령화 실태 (2015년 기준)

	전체 인구	65세 이상	65세 이상 (비율)
전 세계	7,383,008,820	611,897,166	8.3%
동북아	1,745,947,809	197,434,739	11.3%
한국	50,593,662	6,559,704	13.0%
중국 ²⁹⁰⁾	1,397,028,553	135,178,504	9.7%
일본	127,974,958	33,293,152	26.0%
러시아	143,888,004	19,408,512	13.5%
몽골	2,976,877	115,646	3.9%
대만	23,485,755	2,879,221	12.6%

출처: World Population Prospects 2017²⁹¹⁾

〈그림 IV-1〉은 1950년~2050년까지 동북아 6개국의 고령 인구 증가추이 및 전망을 나타낸 것이다. 1950년에는 모든 국가의 고령화율이 5% 또는 그 이하에 머물렀으나 이후 일본을 시작으로 러시아, 대만, 중국, 한국 등이 가파르게 증가했다. 2050년이면 일본의 고령화율은 무려 36.4%, 한국은 35.6%, 대만은 34.5%에 이를 것으로 전망된다. 노인 인구가 상대적으로 적은 몽골도 2030년(7.1%)에는 고령화 사회에 진입할 것으로 보이며 2050년(12.7%)에는 고령사회

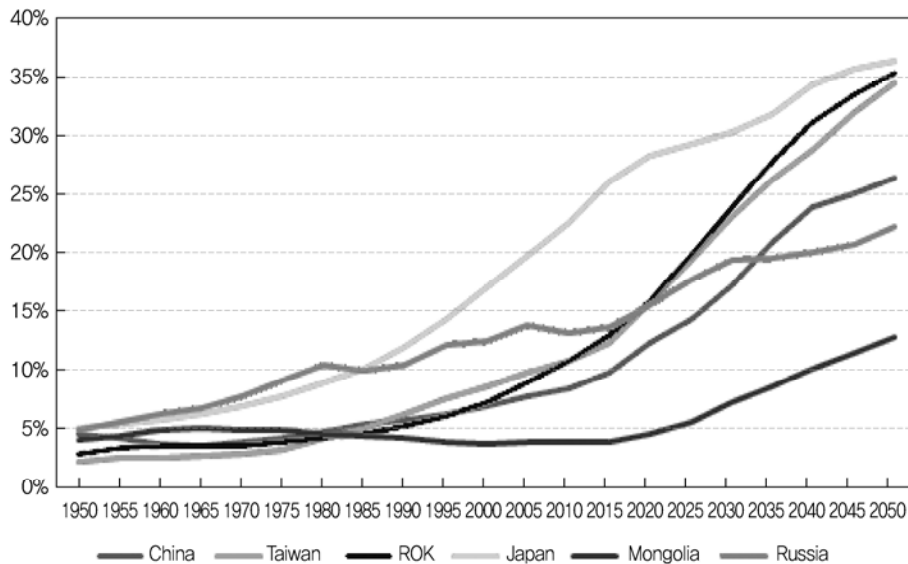
289) "Population Ageing in East and North-East Asia," UNESCAP <www.unescap.org/ageing-asia/countries> (검색일: 2018.06.30)

290) 홍콩, 마카오, 대만을 제외한 중국 본토의 인구를 추산한 것이다.

291) World Population Prospects 2017, <<http://esa.un.org/undp/wpp>> (검색일: 2018.06.30)

진입을 목전에 두게 된다. 인구고령화는 인류의 건강이 향상되어 많은 이들의 수명이 연장되는 것이기 때문에 그 자체로는 문제될 게 없다. 그러나 인구고령화는 노인빈곤, 사회적 복지비용 증대, 노동력 부족 등의 문제로 이어질 수 있다는 점에서 적절한 대비책을 마련하는 것이 필요하다.

그림 IV-1 동북아 6개국 고령화 추이 및 전망



출처: World Population Prospects 2017²⁹²⁾

1) 일본

먼저 일본은 동북아는 물론 세계에서 가장 고령화율이 높은 국가다. 일본 총무성의 통계에 따르면 2017년 9월을 기준으로 일본의 총 인구는 1억 2,671만 명이며 이 가운데 65세 이상 인구는 3,514만 명(27.7%)이나 된다.²⁹³⁾ 2007년 2,716만 명(21.2%)이었던 것과 비교하면 10년 만에 800만 명이 증가한 것이다. 특히 90세 이상의 초(超)고령자가 206만 명이나 된다.

일본의 고령화는 저출산과 기대수명의 증가가 가장 큰 원인이다. 일본은 산업화가 한창 진행 중이던 1970년에 이미 출산율이 2.13명으로 하락했다. 일본은 ‘엔젤플랜’(1995~1999), ‘신엔젤 플랜’(2000~2004)을 도입하며 보육서비스 확충 및 보육시설 기반 정비에 집중적으로 투자했으나 출산율은 이후로도 계속해서 줄어들어 2003년에는 1.29명으로 최저치를 기록했다. 한편 일본은

292) Ibid.

293) “일본, 아흔 넘은 노인 200만 명…13년 만에 2배 뛰었다,” 『조선일보』, 2017.9.19.

세계 1위의 장수국가로 2015년의 평균수명이 83.7세를 기록했다(남성 80.5세, 여성 86.8세).²⁹⁴⁾

세계은행의 통계에 따르면 일본의 총 인구는 2010년 1억 2,807만 명으로 정점을 기록한 이래 감소 국면에 들어섰으며 2016년에는 1억 2,699만 명을 기록해 6년 만에 100만 명 이상의 인구가 줄어들었다.²⁹⁵⁾ ‘단카이(団塊)’ 세대가 2012년부터 노인 인구에 편입되면서 고령화율은 가파르게 증가하고 있다. ‘단카이’ 세대는 2차 세계대전 직후인 1947~1949년 사이에 태어난 베이비붐 세대로 3년 동안 약 806만 명이 태어났다. 절대적인 인구 규모가 크다 보니 이 세대는 일본사회의 굵직한 변화들을 이끌었다. 이들이 사회인이 됐을 때 일본경제는 급격한 성장을 이뤘고 40대에 이르러 ‘내 집’을 마련하게 되자 부동산 가격이 치솟았다. 이제 단카이 세대가 노년층에 편입되면서 사회복지비 지출이 급증하고 있다. 2013년 기준 일본의 사회보장 급여비는 총 110조 6,566억 엔으로 국민 소득의 30.6%를 차지한다. 사회보장 급여비 중 고령자 관련 지출은 68.4%에 달한다.²⁹⁶⁾

2) 한국

한국은 2017년 8월 말 기준 65세 이상 노인 인구(726만 명)가 전체 인구(5,175만 명)의 14%를 돌파하면서 고령사회로 진입했다.²⁹⁷⁾ 2000년 고령화 사회로 진입한 지 17년 만의 일이다. 고령화 사회에서 고령사회에 도달하는 시간은 독일의 경우 40년(1932년→1972년), 미국은 71년(1942년→2013년), 프랑스는 115년(1864년→1979년)이 걸렸다.²⁹⁸⁾ 고령화가 빠르게 진행되었다는 일본에서도 24년(1970년→1994년)이 걸렸다. 2015년 인구총조사를 기반으로 통계청이 추산한 바에 따르면 한국은 2025년 초고령 사회에 진입할 것이며 2065년에는 고령인구 비율이 42.5%에 달할 것으로 전망된다.²⁹⁹⁾ 이에 따라 생산가능 인구(15~64세)가 급격히 줄어들어 2015년 3,744만 명이던 것이 2065년에는 이의 55.1% 수준인 2,062만 명으로 감소할 것으로 보인다.

인구고령화라는 것은 일반적으로 저출산과 기대수명 증가에 따른 것이지만 박경훈은 한국의 고령화 현상에 몇 가지 특징이 있음을 지적한다.³⁰⁰⁾ 첫째, 국가의 출산억제정책에 의해 인위적으로 출산율이 급락했다. 1960년부터 1989년까지 30년의 기간 동안 한국의 출산율은 6.16명에서 1.56명으로 감소했다. 같은 시기 일본은 2.0명에서 1.57명으로 소폭 하락했을 뿐이다. 둘째,

294) World Health Organization. Global Health Observatory (GHO) data. <www.who.int/gho/mortality_burden_disease/life_tables/situation_trends/en/> (검색일: 2018.06.30.)

295) World Bank Open Data <data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=JP> (검색일: 2018.06.30)

296) 한국보건산업진흥원, “일본의 고령화 현황 및 고령사회 대책,” 『고령친화사업 REPORT』 SFI R 2017-1 (2017)

297) “65세 이상 인구 14%...한국, 고령사회 이미 들어섰다,” 『중앙일보』, 2017.9.4.

298) KDI 경제정보센터, “선진국의 고령화 대처 경험과 시사점,” 『나라경제』, 10월호 (2003)

299) 이 전망은 통계청의 장래인구추계를 근거로 계산된 것이다. 유엔 세계인구전망은 2065년 한국의 노인인구 비율을 37.7%로 전망했다. 통계청, “장래인구추계: 2015-2065,” 『보도자료』 (2016).

300) 박경훈, “고령화의 원인과 특징,” 『한국은행 조사통계월보』 6월호 (2017), pp. 16-70.

결혼비용 및 자녀교육비가 높은데다 일·가정 양립의 문화가 척박해 결혼을 기피한다. 한국은 법률혼 중심의 가족 관념을 유지하고 있기 때문에 혼외 출산비율이 매우 적다. 따라서 결혼기피현상은 출산율 저하로 직결될 수밖에 없다.³⁰¹⁾ 마지막으로 베이비붐 세대의 고령화다. 우리나라의 베이비붐 세대는 한국전쟁이 끝난 이후인 1955년부터, 출산억제정책이 본격적으로 도입되기 직전이 1963년 사이에 태어난 세대를 지칭한다. 베이비붐 세대의 규모는 2015년을 기준으로 약 711만 명(전체 인구의 14.3%)에 해당하는데, 이들은 2020년이 되면 1955년생부터 차례로 노인대열에 합류하게 된다.

3) 중국

중국의 경우 2015년 기준, 총 인구 13억 9,702만 명 가운데 65세 이상 인구는 1억 3,517만 명으로 9.7%를 차지한다.³⁰²⁾ 유엔 세계인구전망에 따르면 중국은 2025년 고령사회에, 2035년 초고령 사회에 진입할 것으로 예측된다. 그러나 중국의 공식적인 퇴직 연령은 남자는 60세, 여자는 50세로(여자 간부는 55세), 이 연령 이후부터는 연금(양로금) 수령이 가능하기 때문에 국가 복지체계에 실질적인 영향을 주는 노인 인구의 규모는 더 크다고 할 수 있다. 중국은 고령화로 인한 사회적 비용의 증가를 덜기 위해 정년을 연장하는 방안을 논의 중에 있다. 가장 큰 이유는 노동가능 인구 감소로 양로금 재원 마련에 어려움이 예상되기 때문이다. 2012년 기준, 양로금 납입인구는 수령인구의 3배 정도 많은 수준이지만 2050년에는 납입인구와 수령인구가 비슷해질 것으로 전망된다.³⁰³⁾

중국 고령화의 가장 큰 특징은 미부선로(未富先老), 즉 선진국이 되기 전에 고령화 사회에 진입했다는 점이다. 선진국은 보통 노인부양을 위한 어느 정도의 경제적 사회적 기반이 조성된 다음 고령화 사회에 진입하지만 중국은 1인당 GDP가 1,000 달러에도 미치지 못한 상황에서 고령화 사회에 진입했다.³⁰⁴⁾ 중국의 빠른 고령화의 주된 요인 중 하나로는 산아제한정책을 들 수 있다. 중국은 1980년부터 1가구 1자녀 정책을 시행했으나 저출산 및 고령화 문제에 부딪치자 2015년 정책을 바꿔 자녀를 두 명까지 출산할 수 있도록 허용했다. 그러나 이미 출산율의 인위적 저하 조치가 30년 이상 진행된 이상 그 여파가 단시간에 회복되긴 어려운 것으로 보인다.

301) OECD 국가 중 한국은 혼외출산비율이 가장 낮은 국가다. 2014년 기준으로 한국은 전체 신생아의 1.9%가 혼외출산이었다. OECD 전체 평균은 무려 39.9%에 달했다.

〈www.oecd.org/els/family/SF_2_4_Share_births_outside_marriage.pdf〉 (검색일: 2018.06.30.)

302) World Population Prospects 2017. 〈<http://esa.un.org/undp/wpp>〉 (검색일: 2018.06.30)

303) 산업연구원, “이슈분석: 중국 고령화 추이와 시사점,” 『중국산업경제브리핑』, 5월호 (2016), p. 6. http://www.kiet.re.kr/kiet_web/index.jsp?sub_num=679&state=view&tab=list&idx=52391&recom=2314&ord=0 (검색일: 2018.06.30).

304) 중국은 1999년에 고령화 사회에 진입했고 당시 중국의 1인당 GDP는 1,000달러 미만이었다. 선우덕, “중국의 고령화 시대, 새로운 시장 만든다,” 『POSRI Chindia Journal』, Vol. 73 (2012), p. 16.

4) 러시아

러시아는 동북아 6개국 가운데 가장 먼저 고령화 사회에 진입한 국가다. 2015년 현재 러시아의 65세 이상 인구 비율은 13.5%로 고령사회 진입을 눈앞에 두고 있으며, 2040년 경 초고령 사회로 진입할 것으로 예상된다. 러시아는 고령인구에 대한 인식이 다른 국가와는 다소 상이하다. 서방국가에서는 대개 65세를 은퇴시기로 상정하고 65세 이상을 노인으로 간주하지만 러시아의 공식적 은퇴 연령은 남성의 경우 60세, 여성의 경우 55세이다.³⁰⁵⁾ 이 기준을 적용하면 러시아의 노인 인구는 2015년 현재 3,497만 명으로 전체 인구의 24.3%에 해당한다. 65세 이상이라는 일률적인 기준보다 실제 은퇴 연령이 중요한 까닭은 러시아 국민들의 경우 은퇴연령이 다가오면 스스로를 ‘다소 늙었다’고 인식하며, 실제 이 나이를 기준으로 노령연금 수령을 시작하기 때문이다.³⁰⁶⁾ 러시아에서는 5년 이상 보험료를 납부한 이력이 있으면 남성은 60세부터, 여성은 55세부터 월 3,170루블의 기초연금을 받는다.³⁰⁷⁾

구소련의 붕괴 이후 러시아는 범죄 증가, 경제난, 사회 안전망의 부재 등으로 출산율이 하락하고 사망률이 증가하면서 인구가 감소하기 시작했다. 출산율의 경우 1980년대 전반에 걸쳐 여성 1인당 2명 내외를 유지해왔으나 구소련 해체가 일어난 직후인 1992년에는 1.55명으로 하락했고 1999년에는 1.16명이라는 최저기록을 세웠다. 반면 러시아의 조사망률(인구 1,000명당 사망자 수)은 1980년대에는 10명 정도였으나 구소련 해체 직후인 1992년 12.2명, 1993년 14.5명, 1994년 15.7명으로 치솟았다. 특히 청장년층 남성의 사망률이 높았는데 체제전환과정에서 발생한 경제위기, 심리적 스트레스, 그로 인한 알코올 중독 및 자살률이 높았기 때문인 것으로 분석된다.³⁰⁸⁾

러시아 인구는 1990년대 인구 정점을 찍은 이후 지금까지도 지속적인 감소세에 있다. 유엔 세계인구전망에 따르면 러시아 인구는 1995년 1억 4,882만 명에서 2015년 1억 4,388만 명으로 줄어들었다. 이러한 추세라면 2050년에는 1억 3,273만 명까지 감소할 것으로 추산된다. 블라디미르 푸틴 대통령은 이미 2006년 국회연설에서 인구 감소가 “오늘날 러시아의 가장 치명적인 문제”라고 말한 바 있다.³⁰⁹⁾

305) Olga Strizhitskaya, “Aging in Russia,” *Gerontology*, vol. 56, no. 5 (2016) pp. 795-799.

306) *Ibid.*

307) Frank Eich, Charleen Gust, and Mauricio Soto, “Reforming the Public Pension System in the Russian Federation,” *IMF Working Paper* 12/201 (2012), pp. 2-24.

308) 이성기·원석조, “공산주의 이후 러시아 연금개혁의 과정과 과제,” 『보건사회연구』, 제33권 제1호 (2013), pp. 484-512.

309) “Putin Chastises US on Democratic Ideals,” *Associated Press*, May 10, 2006.

5) 대만

대만 내정부(內政部)는 2018년 4월 대만의 노인 인구 비율이 14.05%를 기록해 고령사회에 진입했다고 발표했다. 1993년 고령화 사회에 진입한 이래 25년만의 일이다. 대만 국가개발위원회에 따르면 대만은 2025년에는 초고령 사회에 진입할 것으로 전망된다.³¹⁰⁾ 대만 내정부에 따르면 대만의 고령화 지수(ageing index)는 2017년 2월 처음으로 100을 돌파했다.³¹¹⁾ 고령화 지수란 15세 미만 인구 100명 당 65세 이상 인구가 몇 명인지를 나타내는 비율로 100을 넘는다는 것은 노인이 아동보다 더 많아졌음을 의미한다. 대만은 2017년 2월 고령화 지수가 100.18을 기록했으며 그해 12월 105.7을 기록해 1년도 채 되지 않은 기간 동안 무려 5포인트 이상 증가했다. 대만의 고령화를 이끄는 주범은 낮은 출산율이다. 대만의 출산율은 세계 최저 수준으로 2017년 기준 1.13명에 불과하다. 대만은 현재 일본만큼이나 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있으며 2050년이면 노인인구가 무려 34.5%에 이를 것으로 보인다.

6) 몽골

마지막으로 몽골은 동북아 6개국 중 가장 젊은 나라에 속한다. 몽골의 노인 인구는 2015년 기준 3.9%로 아직 고령화 사회에 진입하지 않았다.³¹²⁾ 그러나 산업화가 진행되면서 몽골의 고령화 역시 빠르게 진행될 것으로 보인다. 몽골은 2030년 고령화 사회, 2055년 고령사회에 진입할 것으로 예측된다. 몽골의 출산율은 빠르게 감소하여, 1970년 여성 1명 당 7.57명에서 2000년 2.14명으로 급감했다. 현재는 여성 1명당 출산율은 2.64명이다(2015년 기준).

(나) 복지체제 이론

서구의 많은 학자들은 동아시아가 서구와는 다른 발전경로를 밟아왔기 때문에 ‘예외적’인 복지체제를 갖게 됐음에 주목한다. 가장 대표적인 학자가 에스핑-앤더슨이다.³¹³⁾ 그는 서구의 복지체제 유형을 자유주의체제, 보수주의 체제, 사회민주주의체제로 구분하였다. 구분의 기준이 되는 가장 핵심적인 개념은 ‘탈상품화’인데, 노동자가 자신의 노동력을 상품으로 팔지 않고도 재화를 살 수 있는 정도를 의미한다. 탈상품화의 정도가 높을수록, 즉 노동자가 일을 할 수 없게 되더라도 국가가 높은 급여를 제공해줄수록, 복지선진국가라고 할 수 있다. 에스핑-앤더슨은 아시아권

310) “Population Projections for Republic of China (Taiwan): 2014-2060,” National Development Council (2014).

311) “MOI aging index shows nation is still getting older,” *Taipei Times*, Feb 12, 2018.

312) World Population Prospects 2017. <<http://esa.un.org/undp/wpp>> (검색일: 2018.06.30.).

313) Gosta Esping-Andersen, *The Three World of Welfare Capitalism*. (Princeton: Princeton University Press, 1990); Gosta Esping-Andersen, “Hybrid or Unique: The Japanese Welfare State Between Europe and America,” *Journal of European Social Policy*, vol. 7, no. 3 (1997).

국가 중 유일하게 일본의 경우를 분석하였는데 일본은 보수주의와 자유주의 체제가 결합된 혼합형의 특징을 보이지만 하나의 ‘모델’이라고 규정하기에는 복지체제가 ‘미성숙(premature)’하다고 보았다.³¹⁴⁾ 그는 한국 등 다른 동아시아 국가에서도 이러한 특징을 발견할 수 있다며 동아시아 복지체제는 독자적인 복지체제 구성원리가 없는 예외적 체제라고 규정하였다.³¹⁵⁾

동아시아를 단순한 예외로 설명한 에스핑-앤더슨의 주장은 과연 그의 복지국가 유형화가 적절한 것인가에 대한 논란을 불러일으켰다. 이후 학자들은 동아시아의 예외성을 하나의 ‘체제’로 설명하려는 노력을 해왔다. 존스는 일본, 한국, 홍콩, 대만, 싱가포르 등의 복지제도를 분석하면서 동아시아 복지체제를 ‘유교적 복지국가(confucian welfare system)’라고 명명하였다.³¹⁶⁾ 존스에 따르면 동아시아 국가들은 강력한 유교적 전통에 의거해 개인보다는 공동체의 가치를 우선시하며, 사회정책의 기능 역시 가족이나 지역공동체가 주도적 책임을 지는 특징을 보인다고 주장하였다.³¹⁷⁾ 이러한 관점에서 보면, 동아시아 국가들에서 공식적인 복지제도가 미발달된 것은 국가가 수행해야 할 복지기능의 상당 부분을 가족이나 공동체가 책임지기 때문이다.

한편 동아시아의 예외성을 문화적 배경이 아닌, 경제발전 경로와 관련지어 설명하는 시각도 있다. 할리데이에 따르면 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 국가주도의 고속성장을 이룬 동아시아 국가들은 복지정책이 철저히 경제정책에 종속되는 특징을 보인다.³¹⁸⁾ 즉, 동아시아에서는 경제성장이 최우선시 되기 때문에 복지정책은 경제성장에 방해가 되지 않는 규모에서 제한적으로 도입된다는 것이다. 이 때문에 동아시아에서는 사회보장제도의 전통적 기능인 빈곤 예방이나 사회 불평등 완화에 집중하기보다 교육이나 보건 등 인적자본을 강화하는 정책들에 집중한다.

동아시아 복지체제에 대한 이러한 분석은 각국의 정치적, 역사적 맥락에 대한 충분한 이해 없이 서구 중심적 시각에서 자의적으로 이뤄진 것이라는 비판도 적지 않다. 다케가와와 동아시아 복지를 예외적인 것으로 간주하는 서구의 시각을 ‘복지 오리엔탈리즘(welfare orientalism)’이라고 비판했다.³¹⁹⁾ 다케가와에 따르면 동아시아 복지체제에 대한 서구의 기존 학자들의 분석은

314) Esping-Andersen, *Ibid.* (1997), p. 179.

315) Gosta Esping-Andersen. *Social Foundations of Postindustrial Economies* (New York: Oxford University Press, 1999).

316) Catherine Jones, “The Pacific Challenge: Confucian Welfare State,” in *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, ed. Catherine Jones (London: Routledge, 1993).

317) 존스는 동아시아 국가들이 에스핑-앤더슨이 분류한 복지체제 유형 중 그 어느 곳에도 속하지 않으며 “그들만의 복지국가 ‘브랜즈’를 만들었다”고 논평했다(p. 199). 그는 또한, ‘유교주의 복지국가’라는 용어 이외에도 ‘가계경제 복지국가’라는 용어를 사용했는데, 동아시아 국가들은 ‘전통적인 유교적 확대가족과 같은 형태로 운영된다’고 특징지었다(p. 214). Jones, *Ibid.*

318) Ian Holliday, Ian. 2005. “East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?” *Policy and Politics*, vol. 33, no. 1.

319) Shogo Takegawa. “Japan’s Welfare-State Regime: Welfare Politics, Providers and Regulator.” *Development and Society*, vol. 34, no. 2 (2005).

1) 스웨덴을 이상적인 복지모델로 전제하고 이외의 모든 국가를 예외(deviation)라고 규정하며, 2) 유럽의 경우에는 각국의 차이점을 면밀히 분석하면서 이외 지역은 다 비슷하다는 식으로 유사점만을 강조하고, 3) 비유럽 국가들의 사회 현상은 그 사회의 문화적·민족적 특성에 기인한다고 생각하는 우를 범하고 있다.

오치아이는 한국, 중국, 일본, 대만, 싱가포르, 태국의 복지제도를 국가(state)와 시장(market)의 역할에 따라 사회주의(socialism), 사회민주주의(social democracy), 가족주의(familialism), 자유주의(liberalism) 등으로 분류하였다.³²⁰⁾ 오치아이는 동아시아 국가들이 서로 다른 복지체제를 추구할 뿐만 아니라 동일한 국가 내에서도 복지의 대상에 따라(예: 아동, 노인) 다른 성격의 정책을 추구한다는 점을 보임으로써, 아시아 국가들을 ‘아시아 복지레짐’이라든가 ‘가족주의 복지체제’라는 식으로 단순화하는 시각을 경계하였다.³²¹⁾

동아시아 국가들의 복지정책을 분석한 기존연구들은 동북아 국가들의 인구 고령화 및 노인문제 해결과 관련해 많은 시사점을 지닌다. 사회구성원에 대한 보호 역할을 가족이나 공동체가 주로 행해온 동아시아 국가에서는 노인 부양에 대한 상당한 책임이 가족에게 일임되고 국가의 복지기능이 제대로 작동하지 못할 우려가 존재한다. 동아시아 국가들의 고령화 현상이 다른 지역에 비해 유달리 심각하다는 점을 고려할 때 이러한 경향성은 노인 돌봄의 위기를 초래할 가능성을 증가시킨다. 동북아 복지공동체는 가족책임주의를 넘어 노인 복지에 대한 새로운 철학을 제시해야 할 필요가 있다.

특히 급속한 저출산·고령화라는 인구구조의 변화로 인해 동아시아 국가들은 새로운 복지체제 마련이라는 과제에 직면해 있다. 김연명은 한국, 일본, 대만, 중국 등 동아시아 4개국이 급속한 저출산·고령화 및 노동시장의 양극화를 겪고 있으며 최근 사회복지정책의 변화는 이러한 인구구조와 노동시장의 구조변화를 공통적으로 반영하고 있다고 지적했다.³²²⁾ 특히, 저출산·고령화와 노동시장 양극화에 대응하여 국가의 복지책임이 더욱 강화되고 있는 점을 볼 때, 앞으로 동아시아 복지체제의 예외성이라는 명제는 약화될 가능성이 높다고 예측하였다.

오치아이 역시 동아시아 국가들의 저출산 및 고령화로 인해 새로운 ‘돌봄 네트워크(care networks)’의 구축이 요청된다고 주장하였다.³²³⁾ 동아시아 국가들은 ‘압축된 근대화(compressed

320) Emiko Ochiai, “Care Diamonds and Welfare Regimes in East and Southeast Asian Societies.” in *Transformation of the Intimate and the Public in Asian Modernity*, ed. Emiko Ochiai and Leo Aoi Hosoya (Leiden: Brill, 2014)

321) 한국, 중국, 일본, 싱가포르, 태국, 대만의 아동복지와 노인복지가 어떻게 각각 다른 유형으로 분류되는지에 대해서는 오치아이(Ochiai, 2014) 181쪽에 나와 있는 Figure 6.3을 참조할 것.

322) 김연명, “동아시아 사회복지의 예외성? 동아시아 사회복지의 최근 변화와 전망” 『아세아연구』 제54권 제1호 (2011), pp. 7-21.

323) Ochiai, *Ibid.*

modernity)’를 거치면서 복지국가의 기틀이 제대로 뿌리를 내리기도 전에 ‘고도 근대성(high modernity)’의 단계에 진입했기 때문에, 가족이 복지를 책임지던 전근대 시대의 관행이 잔존하게 되었다.³²⁴⁾ 노인을 시설에 맡기는 것을 여전히 부끄러운 일로 간주하는 동아시아 사회에서는 아동이나 노인에 대한 부양책임이 전적으로 가족에게 일임된다. 오치아이는 부양업무를 가족이 아닌 사회가 책임지고, 돌봄 서비스를 상품화하며, 지역사회의 역할을 활성화하기 위해 정부가 노력해야 한다고 주장하였다.

동북아의 인구 고령화문제는 새로운 복지레짐의 형성이라는 과제를 던져주고 있다. 또한 국가를 넘어서 지역공동체 차원에서의 대응책을 마련해야 할 필요성도 점차 대두되고 있다. 물론 지역공동체가 개별국가에 특정 정책을 강제하기는 어렵겠지만, 전체적인 큰 틀에서 나아가야 할 방향과 지향점을 제시하는 것은 인구 고령화에 대한 대응력을 높이는데 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 다음 장에서는 지역공동체 및 국가공동체 차원에서 인구 고령화에 대해 대응해온 기존사례를 분석함으로써 동북아의 노인복지 공동체 형성에 대한 함의를 탐색하고자 한다.

(3) 복지공동체 국제사례

(가) 국제 복지공동체 현황

1) 유엔(UN)의 ‘마드리드 고령화국제행동계획(Madrid International Plan on Action on Ageing)’

유엔은 고령화문제에 대한 국제적 차원의 대응이 필요하다는 문제의식을 갖고 1982년 오스트리아 빈에서 제1차 세계고령화회의(World Assembly on Ageing)을 개최했다. 62개 권고안을 담은 ‘비엔나 고령화국제행동계획’이 채택되었지만 당시만 해도 고령화 문제가 실제적인 위협으로 다가올 만큼 심각한 수준은 아니었기 때문에 고령화에 대한 세계적 관심을 환기시키는 정도 이상으로는 진척되지 않았다.

그러나 인구 고령화가 전 지구적 현상으로 확산될 조짐이 보이면서 1차 회의가 개최된 지 20년 만인 2002년에 스페인 마드리드에서 2차 세계고령화회의가 개최되었다. 이 회의에서 채택된 ‘마드리드 고령화국제행동계획(Madrid International Plan on Action on Ageing: MIPAA)’은 고령화 문제에 대한 정책적 대응을 마련할 때 회원국들이 기본적으로 수행해야 할 내용을 제시한 일종의 가이드라인이라고 할 수 있다.

MIPAA는 크게 서문(15문항), 행동을 위한 권고(98문항), 이행과 후속조치(29문항)로 구성되어

324) Kyung-Sup Chang “Compressed Modernity and Its Discontents: South Korean Society in Transition.” *Economy and Society*. vol. 28, no. 1 (1999); Anthony Giddens, *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Stanford: Stanford University Press, 1991).

있는데, ‘서문(introduction)’에서 밝히고 있는 MIPAA의 핵심주제는 <표 IV-2>와 같다.

표 IV-2 MIPAA 핵심주제

- a) 모든 사람의 인권과 모든 노인들의 기본적인 자유의 완전한 실현
- b) 노년기의 빈곤해소 및 노인을 위한 유엔원칙을 세우는 목표를 재확인하는 것을 포함하여 안전한 노후의 달성
- c) 노인들의 소득활동과 봉사활동을 포함하여 사회의 경제·정치·사회적 생활에 완전하고 효과적으로 참여할 수 있게 능력을 부여하기
- d) 노인들이 단일한 동질집단이 아니라는 것을 인식하면서, 노후에 지역사회에서의 평생교육과 참여와 같은 것은 물론, 전생애를 통한 개인개발, 자아실현 및 복지를 위한 기회 제공
- e) 개인의 경제적, 사회적, 문화적 권리 및 시민적, 정치적 권리의 완전한 향유와 노인에 대한 모든 형태의 폭력과 차별의 철폐
- f) 특히, 성차별의 철폐를 통하여 노인의 성평등 달성
- g) 사회개발을 위하여 가정, 세대 간 상호의존, 연대와 호혜주의의 중요성 인식
- h) 예방적 보건의료와 재활관련 보건의료를 포함한 노인을 위한 보건의료, 지원, 사회적 보호의 제공
- i) 국제행동계획을 실제적인 행동으로 전환함에 있어 모든 수준의 정부, 시민사회, 민간분야 및 노인들 사이의 협력관계 촉진
- j) 특히 개도국에서 과학적 연구와 전문적 지식을 강화하고, 기술의 가능성을 고령화가 개인, 사회, 건강 분야에 미치는 영향에 초점을 맞추도록 하는 것
- k) 노화과정에 있는 노인에 대한 고유한 상황과 노인들의 특수한 환경에 대한 인식 및 노인들에게 직접 영향을 미치는 결정에 노인들이 자신들의 소리를 효과적으로 낼 수 있는 방법을 찾을 필요성에 대한 인식

출처: Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing³²⁵⁾

‘행동을 위한 권고(recommendations for action)’에서는 ‘노인과 발전(older persons and development)’, ‘노년기까지의 건강과 안녕 증진(advancing health and well-being into old age)’, ‘능력을 부여하고 지원하는 환경 확보(ensuring enabling and supportive environments)’ 등 세 가지의 주요방향 아래 18개 과제, 34개 목표를 제시하고 있다(<표 IV-3> 참조).

표 IV-3 MIPAA 행동을 위한 권고

방향	과제	목표
노인과 발전	사회와 발전에 적극 참여	노인의 사회, 문화, 경제, 정치적 기여 인정
		모든 수준의 의사결정 과정에서의 노인 참여
	근로와 고령화되고 있는 노동력	일하기를 원하는 모든 노인에게 고용기회 부여
	농촌개발, 이주, 도시화	농촌지역의 생활여건 및 인프라 개선

325) <www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-en.pdf> (검색일: 2018.06.30)

방향	과제	목표
		농촌지역 노인들의 소외 완화
		노인이주자의 새로운 지역사회 통합
	지식, 교육, 훈련에의 접근	계속적인 교육, 훈련 및 재훈련에 대한 기회 균등
		모든 연령층의 잠재능력과 전문지식의 완전한 이용
	세대 간 연대성	세대 간 평등과 상호이익을 통한 연대성 강화
	빈곤 해소	노인들의 빈곤 감소
	소득보장, 사회보장, 빈곤예방	기본적인 사회보장 프로그램 증진
		모든 노인들에게 최저소득 제공
노년 까지의 건강과 안녕 증진	전 생애에 걸친 건강증진과 안녕	자연재해 등의 경우 식량, 피난처, 의료 등 서비스 접근
		질병의 위험요소 감축
		노인질병 예방정책 개발
	보건의료 서비스에 대한 보편적이고 평등한 접근	식품 및 적절한 영양에 대한 모든 노인들의 접근
		평등한 의료접근을 위한 불평등 철폐
		일차보건의료 서비스의 강화 및 노인참여
		지속적인 보건의료 개발
		노인의 개발참여와 장기요양치료 서비스 강화
	노인과 에이즈	감염노인을 위한 에이즈 영향평가 강화
		에이즈 감염 노인에게 적절한 정보, 보호, 훈련, 치료 지원 제공
		아동보호자로서 노인의 기여 증진
	보호제공자와 보건전문가 훈련	보건전문가를 위한 정보와 훈련 제공
능력을 부여 하고 지원 하는 환경 확보	주택과 주거환경	종합적인 정신건강서비스 개발
		노인들과의 정신건강 욕구
		장애노인의 기능적 능력유지 및 참여 증진
	보호 및 보호제공자 지원	주택선택을 제공하는 지역사회에서의 노화 증진
		독립적 주거향상을 위한 주택과 환경 설계 증진
	유기, 학대 및 폭력	노인을 위한 교통수단의 제공 증진
		노인 보호와 서비스 제공 및 보호제공자 지원
	노화의 이미지	노인의 보호자 역할 지원
		노인에 대한 유기, 학대 및 폭력 근절
		노인 학대 대응을 위한 지원서비스 신설

출처: “Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing”³²⁶⁾

‘노인과 발전’의 경우 노인이 사회 발전 과정에 적극 참여케 할 것과 그 발전의 결과로 얻어진 이익을 분배하는 과정에서 소외되지 않게 하는 것을 주된 내용으로 한다. ‘노년까지의 건강과

326) Ibid.

안녕 증진'은 노인들이 각종 건강 관련 문제들에 대해 적절한 예방과 치료를 할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 마지막으로 '능력을 부여하고 지원하는 환경 확보'는 노인이 사회에 기여할 수 있도록 노인에게 힘을 실어주고(empower) 그들을 지지하는 사회적 환경을 만드는데 중점을 두고 있다.

마지막으로 '이행과 후속조치(implementation and follow-up)'에서는 국가 및 국제차원에서 취해야 할 조치들을 열거하고 있다. 국가는 MIPAA의 권고사항을 이행할 일차적인 책임을 지며, 고령화 및 노인관련 문제를 국가 발전계획이나 빈곤해소 전략에 주류화해야 한다. 또한 국제사회는 개발도상국이나 빈곤국가가 MIPAA를 이행할 수 있도록 지원해야 한다. 또한 MIPAA의 후속조치 및 평가는 유엔사회개발위원회(Commission for Social Development)가 책임진다. MIPAA의 장점은 노인문제 대응에 대한 원칙과 목표를 제시할 뿐만 아니라 구체적인 행동계획과 그것을 이행하고 점검하는 시스템을 구축해놓았다는 점이라고 할 수 있다.

2) 유럽연합의 '활기찬 노후(active ageing)'

'활기찬 노후(active ageing)'라는 개념을 제일 처음 도입한 것은 세계보건기구(World Health Organization: WHO)다. 서구 선진국들에서 인구 고령화 문제가 제기되기 시작한 1990년대 중반 무렵만 해도 노인은 사회적 활동을 멈추고 휴식하는 존재로 인식되었다. 노인에 대한 복지정책도 욕구에 기반한(needs-based) 수동적 성격의 내용이 주를 이루었다. 그러나 노인들의 비활동적이고 비참여적인 생활방식이 오히려 신체적, 정신적 건강을 해친다는 의견이 대두되면서 WHO는 노인을 능동적으로 사회활동에 참여시키는 방향의 정책을 고민하기 시작했다. 제2차 세계고령화회의를 계기로 WHO는 노인문제해결의 비전을 제시한 '활기찬 노후: 정책 프레임워크(active ageing: a policy framework)'를 발표했다.

WHO가 정의하는 '활기찬 노후'란 "사람들이 나이가 들어감에 따라 삶의 질을 증진시키기 위해 건강, 사회참여, 안보의 기회를 최적화하는 과정"으로 정의된다.³²⁷⁾ 특히 '활기찬(active)'의 의미는 "신체활동이나 경제활동 여부와 상관없이 노인들이 사회적, 경제적, 문화적, 영적, 시민적 문제에 지속적으로 참여"함으로써 "가족, 동료, 지역사회, 국가에 능동적인 기여자가 된다는 것"을 의미한다.³²⁸⁾ 일종의 정책 제안서라고 할 수 있는 이 문건은 노인에 대한 경제나 보건의료 차원의 지원을 넘어, 문화, 젠더, 생활습관, 주거, 고용, 교육 등 종합적이고 포괄적인 접근이

327) World Health Organization. *Active Ageing: A Policy Framework*. (Geneva: World Health Organization, 2002).

328) *Ibid.*, p. 12

필요함을 역설하고 있다.

유럽연합은 제2차 세계고령화회의 및 MIPAA 발표 10주년을 맞아 2012년을 ‘활기찬 노후와 세대 간 유대를 위한 유럽의 해(2012 European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations·EY2012)’로 선정하고, WHO가 제시한 ‘활기찬 노후’의 개념을 노인문제 대책에 적극 반영하였다. EY2012에서 다루고 있는 주요 주제는 아래와 같이 세 가지로 요약된다(〈표 IV-4〉 참조).

표 IV-4 EY2012의 핵심 주제

고용	유럽 전역에 걸쳐 기대수명이 증가함에 따라 연금 수령시기도 늦춰지고 있다. 그러나 많은 사람들이 퇴직해서 연금에 의존해서 살 수 있을 때까지 현장에서 계속 일하지 못할까봐, 또는 새로운 일을 찾지 못할까봐 두려워하고 있다. 노인에게 노동의 기회를 더 많이 제공해야 한다.
사회참여	퇴직이 곧 아무 일도 하지 않는 것을 의미하지는 않는다. 노인이 자원봉사자로 일하거나, 자신의 부모, 배우자, 손자 손녀를 돌보는 일을 함으로써 사회에 기여하고 있다는 사실은 종종 간과된다. ‘유럽의 해’는 노인들의 사회 기여를 적극적으로 인정하고 그들에 대한 지원을 증진하고자 한다.
독립적인 삶	고령화에 따른 건강 쇠퇴는 여러 조치를 통해서 해결될 수 있다. 특히, 환경의 아주 작은 변화를 통해서도 건강 관련 장애와 질병으로 고통 받는 사람들에게 큰 변화를 가져올 수 있다. 활기찬 노후는 사람들이 가능한 오래 스스로의 삶을 책임질 수 있도록 힘을 실어주는 것이다.

출처: EY2012 공식홈페이지 <http://ec.europa.eu/archives/ey2012/ey2012main9ef0.html>

EY2012는 노인이 사회에서 물러나 가정에서 휴식을 취하는 수동적인 존재가 아니라, 생을 다 하는 날까지 엄연한 사회 구성원이자 참여자임을 강조하고 있다. 가령, 노인 빈곤을 단순히 경제적 지원으로 풀기보다는 고용창출을 통해 해결하고 노인의 건강문제도 의로서비스 확충보다는 독립적인 삶을 영위할 수 있게 함으로써 해결한다. 이러한 접근은 인구 고령화문제에 내포되어 있는 노인에 대한 부정적 이미지를 타파하고 노인 및 노후의 개념을 재정립하는데 기여한다. 다양한 경험을 축적한 노인들은 사회의 훌륭한 자산이기 때문에 이들의 사회적 공헌을 좀 더 높게 평가할 필요가 있다는 인식을 심어주는 것이다.

3) 아세안(ASEAN)의 ‘ASCC 청사진’과 ‘브루나이선언’

아세안 국가들은 상대적으로 노인 인구비율이 적은 ‘젊은 나라’에 해당한다. 유엔 세계인구전망에 따르면 2015년 기준 아세안 10개국의 고령인구 비율은 5.9%에 불과하며 고령화 사회에 진입한 국가도 싱가포르(11.7%), 태국(10.6%) 2개국뿐이다.³²⁹⁾ 그러나 1990년대 이후 아세안 국가들의 산업화가 급속도로 진행되면서 이들 국가 역시 머지않아 고령화문제에 노출될 것이라

329) 2015년 기준, ASEAN 10개국의 총 인구는 6억 3,336만 명이며 이 중 65세 이상 인구는 3,751만 명이다. World Population Prospects 2017. <<http://esa.un.org/undp/wpp>> (검색일: 2018.06.30.).

는 분석이 나오고 있다. 파이낸셜 타임즈는 아세안 국가들이 고령화되고 있는 현실을 지적하면서 “노동력에 의존하는 경제성장 방식은 이제 한계에 다다랐다”고 분석했다.³³⁰⁾

아세안은 사회문화공동체(ASCC)를 통해 노인을 비롯한 역내 취약계층에 대한 사회적 보호를 도모하고 있다. ‘ASCC 청사진 2025(ASCC Blueprint 2025)’는 ASCC의 지향점을 크게 다섯 가지로 나눠 설명하고 있는데, 구성원을 참여시키고 그들에게 혜택을 주는(engages and benefits the people) 공동체, 포용적인(inclusive) 공동체, 지속가능한(sustainable) 공동체, 복원력 있는(resilient) 공동체, 역동적인(dynamic) 공동체가 그것이다. 취약계층에 대한 사회적 보호 및 복지에 대한 내용은 다섯 영역에 골고루 나뉘어 설명되고 있는데 그 중에서 ‘노인’을 직접적으로 언급한 부분만을 추출하면 <표 IV-5>와 같다. ASCC는 아세안 역내에서 여성, 아동, 노인, 장애인, 소수민족, 이주노동자 등 사회적 취약계층에 대한 복지 및 보호 조치가 확장되고, 이들이 차별받지 않고 동등한 권리를 누리며, 재난과 같은 위기상황으로부터 적절한 보호를 받을 수 있도록 조치를 취할 것을 선언하고 있다.

표 IV-5 ‘ASCC 청사진 2025’ 중 사회적 보호와 관련된 내용

<p>포용적인 (inclusive) 공동체</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장벽 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인, 이주노동자, 소수민족, 취약계층 및 소외계층에 대한 자원과 보호를 제공하기 위한 가이드라인 마련 ○ 모든 이에게 동등한 접근권 <ul style="list-style-type: none"> - ASEAN 정책실행 과정에 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인 등 소외계층 및 사회적 약자가 동등하게 참여기회를 가질 수 있도록 지역적 기반 강화 - 소수민족, 아동, 청소년, 여성, 장애인, 노인 등 사회적 약자층의 정책적 요구에 주목하고 이들을 의사결정과정에 참여시키기 위해 노력 ○ 인권 증진 및 보호 <ul style="list-style-type: none"> - 아동, 여성, 장애인, 청소년, 이주노동자, 노인, 인신매매 피해자, 소수민족 등 취약계층 및 소외계층에 대한 차별, 착취, 인신매매, 폭력, 학대를 없애기 위해 지역 차원에서 노력을 강화 - ‘브루나이 다루살람 가족제도 강화 선언: 노인 돌봄에 대하여’(Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for the Elderly)에 의거해 노인에 대한 보호와 복지를 증진
<p>지속가능한 (sustainable) 공동체</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경적으로 지속가능한 도시 <ul style="list-style-type: none"> - 어린이, 청소년, 노인, 장애인이 편하게 이용할 수 있는 기반시설을 구축하고, 이들에게 친화적인 도시를 만들기 위해 노력
<p>복원력 있는 (resilient) 공동체</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화와 관련된 위기상황이나 재난, 환경변화가 발생했을 때 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인, 소수민족, 이주노동자, 취약계층과 소외계층, 위험지역에 사는 주민들에 대한 사회적 보호를 강화

330) “ASEAN economies ill-prepared for old age,” *Financial Times*, December 13, 2017.

〈표 Ⅳ-5〉에 언급된 것처럼 ASEAN은 2010년 11월 ‘브루나이 다루살람 가족제도 강화 선언: 노인 돌봄에 대하여(Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for the Elderly, 이하 ‘브루나이 선언)’을 통해 노인문제 해결에 대한 아세안 차원의 의지를 천명했다. 브루나이 선언은 “기대수명 증가로 인구고령화가 진행되고 있으며 노인에 대한 적절한 보호와 지원을 제공해야 할 필요가 있다”며 “아세안 가입국들이 노인의 삶의 질 및 복지 증진을 위해 협력해야 한다”고 선언하면서 아래와 같은 10가지 항목의 구체적 목표를 제시하고 있다(〈표 Ⅳ-6〉 참조).

표 Ⅳ-6 브루나이선언 실천 목표 10개항

- a) 가족의 노인 부양 능력을 증진시키기 위해 교육프로그램 개발을 장려하고 사회적 지원체계를 개발할 것
- b) 자원봉사자를 포함, 가족에 대안이 될 만한 지역사회 차원의 보호 체계를 마련함으로써 노인에게 적절한 관심과 지원을 제공할 것
- c) 노인의 경제적 자립 능력을 증진하고 경제활동을 할 수 있도록 도움으로써 노인의 삶의 질을 증진할 것
- d) 노인들이 사회적 서비스, 자원, 기술교육, 평생교육 등을 이용하고 지역사회에 참여할 수 있게 함으로써 평생 자기계발의 기회를 가질 수 있도록 할 것
- e) 노인 빈곤을 줄임으로써 노인들이 안정적이고 활동적인, 건강한 노년을 맞이하도록 할 것
- f) 질병예방이나 재활을 포함해 노인에 대한 의료, 사회적 지원 및 보호를 증진할 것
- g) 노인을 돌보는 의료진, 사회복지사, 요양사, 자원봉사자의 역량증진을 지원할 것
- h) 젊은 세대가 건강한 라이프스타일을 유지하고 노화와 관련된 사안들에 적절히 대응할 수 있는 능력과 의식을 제고할 것
- i) 노인학 및 노인병학을 연구하고 그 결과를 공유할 수 있도록 도울 것
- j) 노인의 복지를 위해 아세안 기구들 간의 협력을 강화하고 시민사회, 민간영역, 노인단체, 노인들과 긴밀한 협력관계를 조성할 것

브루나이선언의 내용은 크게 세 가지로 나누어 생각해볼 수 있다. 첫째, 선언의 제목에서도 알 수 있듯이 가족제도의 강화를 통해 노인 돌봄을 꾀하고 있다는 점이다. 브루나이선언의 첫 두 항목은 가족의 노인부양능력 증진과 가족의 대안으로서의 지역사회의 역할을 강조하고 있다. 이는 앞서 살펴보았듯이 서구학자들이 규정한 가족주의적 동아시아 복지체제의 단면을 보여준다. 둘째, 노인에 대한 사회적 보호 강화이다. 노인의 질병예방이나 의료서비스 개선, 노인학 및 노인병학에 대한 연구를 증진하는 것 등이 이에 해당한다. 마지막으로 노인의 역량강화이다. 노인을 단지 보호가 필요한 수동적이고 무기력한 대상이 아닌, 노인 스스로가 정신적·육체적으로 건강한 삶을 살 수 있도록 경제적 자립능력을 강화하고 평생교육 등을 통해 자기계발을 할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

(나) 국제 복지공동체의 성과와 한계

앞서 살펴본 사례들은 고령화 및 노인 관련 이슈를 국가를 넘어 지역공동체가 함께 풀어가야 할 문제로 각인시켰다는데 의의가 있다. 노인은 은퇴와 동시에 사회에서 잊힌 존재가 되어버리는 경우가 많으나 공동체의 이러한 선언, 행동계획, 캠페인 등은 노인이 여전히 건강한 사회 구성원임을 상기시키는 효과가 있다. 또한 노인의 사회참여를 독려하고 경제활동을 권장하는 등 노인의 주체성을 강조함으로써 노인이 전적으로 사회의 보호를 받아야 하는 대상이 아닌, 사회에 여러 기여를 할 수 있는 능동적 행위자로 인식을 전환시키는데 일조했다.

특히 유엔의 MIPAA의 경우 단순한 선언적 의미를 넘어 구체적인 이행방법과 수단을 제시하고 있다는 점에서 의의가 크다. 정부가 고령화 문제를 인지하고 있다 하더라도 어떻게 이를 개선하고 예방해야 해야 할 지에 대한 구체적인 가이드라인이 제시되지 않을 경우 실천성이 떨어질 수밖에 없다. MIPAA는 노인문제 대응의 원칙, 행동계획, 점검체계를 구비함으로써 실제 개별 국가가 고령화 문제해결을 위해 정책을 마련하고 이를 실천할 수 있게 하였다.

한 가지 언급해야 할 것은 아세안의 경우 유엔이나 유럽연합과 달리 노인을 부양하는 가족의 역할을 강조하고 있다는 점이다. 이는 개인보다 가족이 사회정책 기능의 주도적 책임을 지는 동아시아 복지모델의 특징을 반영한 것이라는 분석이 가능하다. 그러나 노인복지를 여전히 사회의 문제가 아닌 개인의 문제로 환원시키고 있다는 점에서는 한계를 지닌다. 동북아에서 진행되고 있는 고령화의 속도와 이로 인해 파생될 여러 가지 문제들을 고려할 때 노인복지를 가족의 영역 내에서 해결하는 것은 어려움이 있다. 동북아 공동체의 노인복지 및 고령화 대응은 개인보다 국가, 나아가 지역공동체가 적극적으로 개입하는 방식으로 전개되어야 할 것이다.

(4) 동북아 복지공동체 사례

(가) 동북아 복지공동체 현황

고령화와 노인문제를 공동 대응하기 위한 동북아 협력체로는 한중일 고령화 회담을 들 수 있다. 2008년 한중일 정상회담 시 중국의 원자바오 총리가 고령화 관련 교류를 제안한 것이 계기가 되어 2010년 제1회 한중일 고령화 회담이 개최되었다. 각국 실무자 및 학자들 약 100여 명이 참석한 이 회의에서 3국은 고령화 협력교류에 관한 양해각서(MOC)를 체결하고 3국 간 고령화 관련 교류 증진 방안을 모색하였다. 이후 1~2년 간격으로 고령화 회담을 이어가면서 각국의 장기요양보험, 재가요양 서비스, 치매관리 정책 등에 대한 정보와 사례를 공유하고 있다 (〈표 IV-7〉 참조).

표 Ⅳ-7 한중일 고령화 회담 연혁

구분	연도	장소	주요내용
제1차	2010	중국	3국의 고령인구 현황 소개 및 사례 연구, 고령화 대응 협력각서 체결
제2차	2011	한국	고령자 보건의료 정책 공유 및 사례 연구, 노인복지관 및 요양시설 등 현장 방문
제3차	2012	일본	지역사회와 재가 요양 서비스, 고령친화 대책(고령친화용품, 고령자 주택 등) 논의
제4차	2013	중국	고령화 대응을 위한 보건의료 정책 현황(간병 서비스 등), 독거노인을 위한 건강 서비스 정책 방향 논의
제5차	2015	한국	노인장기요양보험제도 실태 공유, 고령친화산업 육성방안 논의, 고령화 대응 협력각서 재개정
제6차	2016	일본	농촌공동화 현상 및 농촌 노인복지 시스템 개선 방안, 치매관리 정책 현황 공유
제7차	2017	중국	재가요양서비스, 지역포괄 케어시스템, 장기요양보험제도 등에 대한 논의

이와는 별도로 한중일 3국은 보건장관회의를 매년 개최하고 있다. 2007년 신종 인플루엔자에 대응하기 위해 한국의 제안으로 시작된 이 회의는 감염병, 검역, 공중보건, 만성질환, 모자보건 등 그 협력범위를 넓혀왔다. 저출산 및 고령화는 한중일 보건장관회의의 주요 어젠다인데, 2017년 제10차 한중일 보건장관회의에서는 고령화라는 공통의 상황 속에서 건강하고 활기찬 노년을 위한 각국의 정책을 공유하는 한편, 인구구조변화로 인해 발생하는 다양한 이슈에 대응하기 위하여 연구네트워크를 활성화하는 등 협력을 강화해 나가는 방안을 논의하였다.

노인문제에 대한 3국의 이러한 문제의식은 최근 한중일 정상회의에서도 확인할 수 있다. 2018년 5월 9일 중국의 리커창(李克強) 총리, 일본의 아베신조(安倍晋三) 총리, 한국의 문재인 대통령은 공동선언문을 통해 고령화문제에 3국이 협력할 것을 다시 한 번 천명하였다.

“우리는 보건, 고령화 사회 등 인간안보 관련 공통 과제에 대한 공동 대처의 중요성을 강조한다...(중략)...우리는 ‘3국 고령화정책대화’를 주최하기 위한 노력과 동시에 건강한 노후를 보장하고 노령화 인구에 대응하기 위한 정책 및 정보를 적극 공유할 것이다 (2018.5.9. 한중일 정상회의 공동선언문).”

한편, UNESCAP은 노인 인구가 동북아지역에 집중되어 있음을 인식하고 이에 대한 공동대응을 모색하고 있다. UNESCAP 동북아사무소는 중국 국가위생 및 가족계획 위원회와 함께 2012년 7월 중국 장춘에서 ‘지속가능한 고령화 사회 건설을 위한 아시아 심포지움’을 개최했다. 이 회의에는 장관급 고위 정부 관료, 학계 전문가, 시민단체 등 110명이 참석하여, ‘지속가능한 고령화 사회 건설을 위한 지식공유 플랫폼’ 마련을 촉구하는 결의문을 채택하였다. 이 플랫폼은 정책결정

자들 간의 협력을 도모하고 서로의 경험과 우수사례를 공유하는 것을 목적으로 한다.

(나) 동북아 복지공동체 성과와 한계

한중일 3국이 보건장관회의 및 고령화 회담을 통해 노인 관련 사안에 대한 문제의식을 공유하고 있다는 점은 고무적이라 할 수 있다. 그러나 아직까지는 각국의 고령화 실태와 정보를 교류하는 차원에 그치고 있으며 어떠한 공통의 원칙이나 행동전략도 부재한 상황이다. 또한 노인에 대한 시각 자체를 변화시키는 거시적인 담론보다는 치매, 독거노인, 농촌 공동화 현상 등 각별한 주의가 필요한 국소적 사안에 대한 논의가 주를 이루었다. 동북아에서 고령화 문제에 대한 공동대응이 미진했던 이유는 노인 돌봄을 사회적 문제라기보다는 개인과 가족의 문제로 인식하는 경향이 강했고, 노인은 공경의 대상이기 때문에 특별한 보호가 필요한 취약계층이라는 인식이 약했기 때문이다.

동북아 국가들은 압축적 성장을 지나오면서 '가족'이라는 제도가 빠른 속도로 변화 내지는 해체의 수순을 밟는 과정을 겪게 되었다. 그 결과 가족 구성원으로부터 보호를 받지 못하는 노인의 수가 급증하고 있으나, 이에 대응하는 원칙과 제도가 미비된 상황이다. 노인문제에 대한 동북아 국가들의 공동체적 대응을 위해서는 먼저 대원칙을 세우고 이를 실행할 국가 간 협의체 마련이 필요할 것이다.

(5) 소결: 통일환경 조성을 위한 동북아 복지공동체 형성 방안

(가) 노인 복지공동체 형성의 주요원칙

본 연구는 동북아지역의 고령화 실태를 파악하고 노인문제를 공동 대응하는 공동체의 필요성을 주장하였다. 이는 노인복지만을 목적으로 하는 별도의 공동체를 설립해야 한다는 의미라기보다는, 세계화(globalization) 및 지역통합(regional integration) 과정에서 소외되기 쉬운 취약계층을 돌보기 위한 복지 공동체가 필요하다는(혹은 공동체 형성 과정에서 사회적 보호와 복지의 기능이 반드시 고려되어야 한다는) 의미에 가깝다. 지금까지 동북아 공동체 형성에 대한 수많은 논의가 진행되었지만 취약계층에 대한 사회적 보호나 복지의 기능에 대해서는 논의가 전무한 실정이다. 따라서 지금 가장 시급한 것은 주요원칙과 목적을 천명하는 것이다.

그렇다면 동북아 노인복지공동체의 원칙은 어떤 내용을 담아야 할까. 우선, 노인을 보호의 대상으로 보는 복지의 관점과 노인을 정당한 권리의 주체로 보는 인권적 관점이 동시에 담겨야 한다. 인권과 복지는 추구하는 목적이 유사하다는 점에서 밀접하게 연관되어 있지만 노인문제를 바라보는 시각에는 다소 차이가 있다. 전자에만 치우친 접근은 노인을 지나치게 수동적인 존재로

묘사할 우려가 있으며 후자에만 치우친 접근은 노인에 대한 특별한 배려가 필요한 부분을 간과할 수 있다. 예를 들어 노인 빈곤문제의 경우, 인권의 관점에서는 노인들이 경제활동을 계속할 수 있도록 근로권을 보장해줘야 하지만, 그럼에도 불구하고 노인들이 여전히 어려움을 겪는 부분에 대해서는 복지의 관점에서 지원이 필요하다.

또한 노인의 권리와 복지에 대한 국제적인 기준과 인식을 함께 해야 한다. 앞서 살펴본 유엔 MIPAA의 틀에서 크게 벗어나지 않는 원칙과 행동계획을 세움으로써 국제사회의 노인문제 대응 노력에 일조할 필요가 있다. 이러한 점들을 총체적으로 고려할 때 노인문제를 크게 빈곤, 건강/질병, 역할상실, 소외/고독으로 분류해보면 아래와 같은 대강의 원칙을 세울 수 있다(〈표 IV-8〉 참조).

표 IV-8 동북아 노인복지 공동체 주요 원칙 제안

빈곤	<ul style="list-style-type: none"> - 노인의 평생교육과 자기계발 기회 제공 - 노인의 경제적 참여 장려 - 모든 노인들에게 최저소득 제공
질병 및 건강	<ul style="list-style-type: none"> - 보건의료 서비스 강화 - 의료접근권 보장 노인의 질병 예방
역할 상실	<ul style="list-style-type: none"> - 노인의 사회적, 경제적, 정치적 참여 지원 - 모든 수준의 의사결정 과정에서의 노인 참여 지원
소외 및 고독	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 보호를 제공하는 가족과 지역사회에 대한 지원 - 노인 유기 및 학대 근절

이러한 내용을 토대로 선언문을 작성하고 이를 발표하는 것은 공동체 차원의 노인문제 대응에 매우 중요하다. 언어는 존재의 집이라는 점에서 고령화 및 노인 관련 이슈를 공식적으로 문제화(problematize)하는 것은 해당 사안에 대한 관심을 환기시키고 해결책 모색의 첫걸음을 떼게 하는데 매우 유의미한 조치라고 할 수 있다. 한 가지 유념해야 할 것은, 노인 돌봄의 기능을 전적으로 가족에게 맡기는 기존의 유교적 관행을 탈피해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 먼저 노인복지에 대한 사회적 인식이 바뀌어야 하고 노인복지를 담당할 수 있는 사회적 인프라를 구축해야 한다.

(나) 동북아 노인복지 협의체 구성

또한, 앞서 제시된 주요 원칙들을 실행할 협의체의 구성이 중요하다. 먼저 정부 차원에서 한중일 3개국에 국한되어 있는 보건장관회의를 동북아 6개국으로 확대하는 방안을 생각해볼 수 있다.

물론 민간단체 교류도 중요하지만 의제를 설정하고 이를 실천에 옮길 정책과 인프라를 마련하기 위해서는 정부 간 협력이 우선적으로 검토되어야 한다. 또한 전문가 포럼을 구성해 정책실무자, 학자, 비정부기구 등 관련자들이 정보를 공유하고 효과적인 정책 제언을 할 수 있는 플랫폼을 만들어야 한다. 노인복지는 의료, 경제, 심리 등 다양한 영역의 사안이 중첩된 문제인 만큼, 전문가들의 총체적인 협업이 절실하다. 동북아 6개국의 민간단체 및 전문가들이 한 자리에서 문제를 논의할 수 있는 플랫폼이 만들어진다면 보다 섬세한 정책적 조언이 가능할 것으로 보인다. 마지막으로 협의체가 운영되는 과정에 노인을 직접 참여시키는 것이 필요해 보인다. 노인들의 옹호단체(advocacy group) 결성을 지원하고 이들이 직접 정책결정과정에 참여한다면, 노인에게 권한을 부여하는(empowerment) 동시에 보다 현실적인 정책 마련에 도움이 될 것으로 보인다.

(다) 노인복지 공동체와 통일

노인문제를 공동 대응하는 동북아 복지공동체의 형성은 남북한 통일에 있어서도 상당한 함의를 지닌다. 통계청의 북한인구추계에 따르면 북한은 이미 2003년 고령화 사회에 진입했으며 2033년에는 고령사회에 진입할 것으로 예상된다. 2015년 기준 북한의 노인 인구 비중은 9.5%로, 소득수준이 비슷한 저개발국가와 비교했을 때 현저히 높은 편이다.³³¹⁾ 북한보다 소득이 두 배 가량 되는 세네갈도 노인 인구가 2.9%에 불과하다. 노인 부양을 위한 최소한의 경제적 기반이 조성되지 못한 상태에서 이렇게 빠른 속도로 고령화가 진행될 경우 심각한 노인 빈곤문제가 발생하리라는 것은 당연하다.

북한은 노인에게 연로연금을 지급하고 있지만 그 대상이 매우 제한적이며 지급되는 연금의 액수도 극히 적어 사실상 노인에 대한 사회보장시스템이 전무하다고 해도 과언이 아니다. 통일 이후 인구통합 및 복지통합을 추진함에 있어서 북한의 고령화와 열악한 노인복지 실태는 상당한 사회적 비용을 야기할 것으로 예상된다. 따라서 북한을 동북아 복지공동체 내에 포섭하는 것은 북한의 노인인권개선에 도움이 되는 것은 물론, 남북의 복지격차를 줄임으로써 순조로운 통일을 가능케 하는데 도움이 될 것이다. 특히, 북한의 노인문제를 남북한 간의 대화보다 지역공동체 차원에서 다루는 것은 북한이 좀 더 적극적으로 이 문제에 개입할 수 있도록 유도하는 장치를 마련해줄 것이다.

한 가지 아쉬운 점은, 북한의 고령화 및 노인문제에 대한 기존의 연구와 논의가 통일이 남한의 고령화를 완화시킬 것인가의 여부에만 집중되어 있다는 것이다. 북한은 남한보다 상대적으로

331) 북한수준의 소득을 가진 국가의 노인인구 비중은 시에라리온 2.7%, 말리 2.5%, 차드 2.5%, 콩고민주공화국 3.0%, 라이베리아 3.0%, 부룬디 2.5%, 우간다 2.5%, 아프가니스탄 2.4%, 니제르 2.5% 등이다. 이철수·최준욱, 『통일의 인구·보건·복지 통합 쟁점과 과제』 (세종: 경제인문사회연구회, 2017), p. 46.

고령 인구가 적기 때문에 통일이 될 경우 인구구조 면에서 한반도 전체의 노인 인구 비율이 다소 줄어든 것이라는 예측이 나오고 있다.³³²⁾ 물론 통일 이후의 인구구조와 복지환경에 대한 연구는 통일의 효용과 비용을 산출하는데 중요한 근거가 된다. 그러나 북한이 현재 겪고 있는 노인문제들, 예를 들어 노인 빈곤, 질병, 소외 등의 문제를 인권의 차원에서 해소시키는 것 또한 동일한 역점을 가지고 살펴봐야 할 것이다.

나. 이주/이민자공동체

(1) 이주/이민자공동체 형성의 필요성

전 지구화(globalization) 현상은 상품, 자본, 정보의 교환을 통한 지역 간의 상호의존도 심화는 물론 국경을 넘는 인구의 이동 역시 계속 증가시키고 있다. 2015년 현재 유엔통계를 토대로 추산한 전 세계 이주민 규모는 약 2억 4,400만 명으로 이는 전 세계인구의 약 3.3%에 해당한다.³³³⁾ 이주민의 수적인 증가는 물론 지리적으로도 국제이주에 의해 영향을 받는 지역이 더 이상 유럽과 북미지역에 한정되지 않고 아시아를 포함한 전 세계로 확산되고 있다.

국제이주는 이민 수용국에 정치적, 경제적, 사회적으로 큰 영향을 미친다. 보다 구체적으로 불법체류자와 같은 국경관리 문제, 누가 국민국가의 시민권을 누릴 수 있고, 누가 누릴 수 없는가와 같은 문제, 그리고 이주민 집단이 이민 수용국 사회에 제대로 통합될 수 있는가와 같은 사회통합문제를 야기한다. 또한 이민송출국의 입장에서는 이민자들이 보내는 송금(remittance)으로 인한 경제발전 효과와 같은 긍정적 영향도 있지만 두뇌 유출(brain drain)과 같은 부정적 효과도 낳고 있다.

국경을 넘나드는 인구의 이동은 여타 다른 국제적인 현상과 결합되면서 국제 이주의 복잡성을 증가시키고 있다. 예를 들어, 시리아 난민 사태는 난민 할당을 둘러싸고 유럽연합 회원국들 간의 갈등을 낳고 있으며, 난민의 급증으로 인해 보호가 필요한 난민과 경제적 이주민과의 경계가 모호해지면서 국가들이 난민에 대한 인도적인 보호로부터 후퇴하고 있다. 국제 이주와 테러리즘이 결합하는 현상이 증가하면서 이민정책이 안보화(securitization)되고 있다³³⁴⁾. 이처럼 국제이

332) 최지영, “북한 인구구조의 변화 추이와 시사점,” 『BOK 경제연구』, 2015-18호 (2015), pp. 1-26; 최지영, “통일과 고령화,” 『BOK 경제연구』, 2017-24호 (2017), pp. 1-34.

333) International Organization for Migration, *World Migration Report 2018* (Geneva: International Organization for Migration, 2017), p.2.

334) 송영훈, “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제54권 1호(2014), pp.195-230.

주의 증가로 인한 문제는 어느 한 국가만의 노력으로 해결될 수 있는 것이 아니고 국가 간 혹은 정부와 비정부기구 간 다차원적인 협력 즉 글로벌 거버넌스의 측면에서 접근해야 한다.

냉전 시기 국제사회의 관심은 안보, 군사 문제에 맞춰져 있었다. 그러나 냉전 종식 이후 그 초점이 환경, 문화, 인권 등 보다 다양한 이슈영역으로 확산되었으며, 이러한 관심의 확산은 세계화라는 흐름과 맞물리면서 다양한 형태의 초국가적 협력방식이 나타나기 시작했다. 이러한 국제정치질서의 변화를 보다 포괄적이고 복합적으로 이해하기 위해 등장한 개념이 글로벌 거버넌스이다. 세계화로 인해 주권국가 단독으로 문제를 해결할 수 없는 이슈가 많아지면서 국민국가는 물론 다양한 비국가 행위자들이 수평적으로 참여하는 네트워크형의 문제해결방식이 증가하고 있고 이러한 해결방식은 환경, 인권, 국제개발협력 등 새로운 영역에 적용되고 있다. 그러나 새롭게 등장한 초국가적 이슈영역 중 유독 국제이주 분야에서는 글로벌 거버넌스 체제가 본격적으로 확립되지 않고 있다.³³⁵⁾

초국가적 인적 이동이 세계화의 중요한 축을 담당하고 있고, 주요 이민 수용국들도 단독으로는 국제이주로부터 파생된 문제를 해결할 수 없다고 인식하고 있음에도 불구하고 여전히 국제이주는 국민국가 수준에서 통제, 관리되고 있다. 국가 간의 노동이주를 관리하는 대표적인 방식은 쌍무노동협정(bilateral labor agreement)이며, 이에 비해 지역수준의 협력체제는 유럽연합을 제외하면 여전히 미약하고, UN 산하에 국제이주를 담당하는 기구가 없다는 사실이 보여주듯 글로벌한 수준의 거버넌스 체제는 전무하다고 할 수 있다. 자본의 이동, 상품의 이동과 더불어 세계화의 중요한 요소인 국경을 넘나드는 인적 이동에 대한 글로벌 거버넌스 체제가 부재하다는 것은 흥미로운 연구주제라고 할 수 있다.

그러나 2000년대 접어들면서 국제이주는 UN 차원에서 중요한 관심사로 부상하고 있다. 유엔 난민기구(UNHCR)은 난민문제를 다루는데 있어서 국제이주를 결합함으로써 관할 대상과 영역을 확장시키고 있고, ILO도 2004년 국제이주를 정기총회의 주요 의제로 채택했으며, WTO의 도하 라운드에서는 서비스산업에서의 인적이동 문제가 부각된 바 있다. 이처럼 기존 국제기구가 국제이주문제에 관심을 기울이기 시작한 것은 물론 국제이주에 관한 글로벌 위원회(Global Commission on International Migration: GCIM), 이주와 발전에 관한 글로벌 포럼(Global Forum on Migration and Development: GFMD)과 같이 ‘이주와 발전(migration and development)’ 분야에서 글로벌수준의 대화체들이 생겨나고 있다. 이러한 글로벌 수준의 협의체들이 제도화된 국제기구로 발전할 수 있을지에 대한 결론을 내리기는 이르지만 중요한 점은

335) 이선미, “국제이주의 글로벌 거버넌스: 민주화를 위한 차원 간 균형의 함의를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』, 제6권 제1호 (2008), p.38.

국제이주에 관한 글로벌 거버넌스 체제가 시작되고 있다는 것이다.

전통적으로 국제이주가 강한 영향력을 가졌던 지역은 북미, 유럽, 오세아니아 등 국제이주가 국가형성의 중요한 부분이었거나 제2차 세계대전 이후 노동이주에 의한 정주화현상이 두드러진 지역이었다. 그러나 아시아 지역도 국경을 넘나드는 인구이동에서 간과할 수 없는 곳이 되었다. 2015년 현재 아시아는 유럽과 더불어 약 7백5십만의 이주민이 거주하고 있으며 전 세계 이주민의 약 40%가 아시아 국가 출신이다.³³⁶⁾ 또한 아시아지역 내 역내 이동도 증가하고 있어서 1990년 약 3백5십만 명에서 2015년 현재 약 6백 만 명에 육박하고 있다.³³⁷⁾

동북아지역도 이러한 흐름에서 예외는 아니어서 특히 한국과 일본은 낮은 출산율과 인구의 고령화로 인한 인구학적 변화가 심각한 상황이며, 그 결과 전통적인 규제 중심의 이민정책을 재고해야 하는 기로에 서있다. 일본은 이미 인구감소문제를 겪고 있으며, 한국은 OECD 국가 중에서 가장 낮은 출산율과 가장 빠른 고령화 속도를 보이고 있다. 이러한 변화는 각종 사회정책과 장기적인 경제성장에 심각한 영향을 미칠 것으로 보이며, 특히 사회복지비용의 증가, 낮은 생산성 등의 문제를 낳을 수 있다.³³⁸⁾ 따라서 한국과 일본은 인구학적 변화에 대응하는 하나의 방안으로 적극적인 이민정책을 요구받고 있으며 한국과 일본이 이민정책의 전환을 도모한다면 동아시아 지역에서 역내 인구이동을 가속화시킬 것으로 예상된다.

동북아지역에서 주목되는 국제이주의 흐름 중 하나는 유학생의 증가이다. 동북아 국가는 미국, 캐나다, 영국 등으로 많은 유학생을 내보내고 있다. 일례로 2015/2016년 중국, 한국, 일본은 미국 내로 유학을 많이 보내는 상위 10개국에 속해있다. 이러한 외향적 이동 외에 동북아 역내 유학생 이동도 증가하고 있어서 한국은 2015년 현재 중국에 가장 많은 유학생을 보내는 국가이고, 일본도 2020년까지 약 30만 명의 유학생을 유치할 계획을 가지고 있다.

동북아는 또한 전 세계에서 송금을 많이 받는 지역 중 하나이다. 이는 중국인들의 국제이주가 가장 큰 원인인데 중국인은 인도인, 멕시코인, 러시아인에 이어 전 세계에서 네 번째로 큰 이주민 집단으로 약 1천만 명의 중국인이 해외에 거주하고 있다. 2016년 현재 이들이 중국으로 송금하는 금액은 약 6백십억 달러(USD)로 전 세계 송금액 5천7백5십억 달러(USD) 중 두 번째로 많은 액수이다.³³⁹⁾ 이주민에 의한 송금은 해당 이민 송출국의 경제발전에 큰 영향을 미치기 때문에 송금이 향후 동북아지역의 국가들의 경제적, 사회적 발전은 물론 지역통합에 어떤 영향을 미칠

336) International Organization for Migration, *World Migration Report 2018* (Geneva: International Organization for Migration, 2017), p.18.

337) *Ibid.*, p.55.

338) 설동훈, “한국의 인구고령화와 이민정책,” 『경제와 사회』, 제106호 (2015), pp.75-59.

339) International Organization for Migration, *World Migration Report 2018* (Geneva: International Organization for Migration, 2017), p.31.

것인지 면밀한 검토가 필요하다.

이 점에서 국제이주는 동북아에서 지역협력과 공동체 형성을 위한 새로운 의제로 고려해볼 수 있다. 동북아는 유럽은 물론 동남아시아와 비교할 때 지역통합의 수준이 현저히 떨어지며, 1990년대 말 경제위기 같은 지역통합을 위한 동기도 뚜렷하게 보이지 않는다. 그러나 동북아에서 지역 협력과 공동체 형성을 위한 새로운 동력을 찾아야 한다면 국제이주는 충분한 가치를 가지고 있다. 왜냐하면 국제이주는 상품, 서비스의 이동과 달리 사람의 이동이고 사람의 이동은 반드시 문화의 이동을 동반하게 되어 경제적 협력을 넘어선 문화적 협력 나아가 사회적 협력까지도 추동할 수 있기 때문이다.³⁴⁰⁾

동북아지역 내에서 국제이주의 증가는 해당 국가들의 이민정책에 대한 재검토는 물론 지역 내 국가들 간의 협력의 필요성도 증가시킨다. 국제이주는 초국가적인 이슈로 특히 국제이주가 개발, 무역, 안보 등 다른 이슈 영역과 연계될 때 한 국가만의 정책으로는 해결하기 어렵기 때문이다. 그러나 동북아지역 내에서 국제이주에 관한 지역 거버넌스적 해결은 아직까지 가시적으로 드러난 것이 없는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 동북아지역의 국제이주 문제를 해결하기 위한 지역 거버넌스 체제, 동아시아 이주/이민자공동체 형성 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 이주/이민자공동체 형성을 위한 이론적 틀을 논의하고, 다양한 국제 사례를 통해 동북아지역에서 이주/이민자공동체 형성을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

(2) 이주/이민자공동체 관련 이론 및 기존연구 검토

국제이주와 글로벌 거버넌스를 연관 지어 연구한 대부분의 연구들은 왜 국제이주분야에서는 UN 수준의 다자적 거버넌스 체제가 부재한가 하는 문제의식에서 출발한다.³⁴¹⁾ 그러나 왜 글로벌 거버넌스 체제가 국제이주 분야에서 취약한지 왜 다자적 거버넌스 체제가 부재한지에 대한 분석적 연구는 부족하다고 할 수 있다. 대부분 다자적 거버넌스 체제의 부재에는 공감하고 필요성을 역설하지만 이를 분석하기 보다는 국제이주 분야의 거버넌스 체제를 양자(bilateral), 지역(regional), 다자적(multilateral) 수준에서 그 현황을 소개하는데 그치고 있다.³⁴²⁾

국제이주에서 국가 간 협력이 중요한 이유는 국제이주의 문제가 이민 송출국과 수용국 양자관

340) IOM 이민정책연구원, 『동아시아 국제이주 지역협력체제 구축을 위한 해외동향분석: 동남아시아 내 노동이주를 중심으로』, (고양: IOM 이민정책연구원, 2013), p.4.

341) Katherleen Newland, "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions," *Global Governance*, 16 (2010), p.331; Khalid Koser, "Introduction: International Migration and Global Governance," *Global Governance*, 16 (2010), p.302.

342) Alan Gamlen and Katharine Marsh eds., *Migration and Global Governance*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011), p.xiii.

계를 넘어서고 있기 때문이다. 이주민들은 이민 송출국에서 수용국으로 바로 이동하지 않고 중간 기착지(transit point)에서 수용국으로 이동하기도 하며, 국제이주에 관계된 국가들은 글로벌 인적 자원의 경쟁, 조직적 범죄나 테러리즘, 송금으로 인한 글로벌 금융체제 등으로 인해 점차 늘어나고 있다. 또한 국가 이외에 비국가 행위자들도 국제이주 관리에 관여하고 있다. 다국적 기업, 인도주의적 원조기관, 노조 등이 국가와 상호작용하면서 국제이주의 압력에 대응하고 있다. 이처럼 국제이주에서 국가 행위자들의 참여가 증가하고 비국가 행위자들의 연계도 증가하고 있기 때문에 국제이주로 인해 파생된 문제들을 해결하기 위한 국제협력은 점차 중요해지고 있다.

그러나 국제이주 분야에서 국제협력을 형성하기는 쉽지 않다. 우선 국제이주는 국가의 주권에 직접적으로 관련된 분야이다. 국제이주는 일반적으로 국민국가에 어떻게 국경을 통제, 관리해야 하는가에 대한 문제를 던져주기도 하고, 어떻게 이미 유입된 외국인, 이민자들을 주류사회에 통합시켜야 하는지 고민하게 만든다. 더 나아가 한 사회의 멤버십과 경계에 대한 근본적인 물음을 던지기도 한다. 국제 이주로 인한 국민국가 외부로부터의 인구유입은 기존 구성원에게 ‘어디까지가 우리인가’ 하는 물음을, 또한 유입된 이민자들에게는 ‘우리는 그들에게도 우리인가’ 하는 질문을 던진다.³⁴³⁾ 이처럼 국제이주는 국민국가의 국경통제, 사회통합, 정체성 형성 등 주권의 핵심 영역과 밀접한 관련이 있기 때문에 국가들은 거버넌스 체제 형성을 위한 협력에 소극적일 수밖에 없다.

또한 국제이주는 국내정치에 있어 민감한 사안이다. 대중들은 국제이주가 공동체에 문제를 동반하는지 아니면 기회가 될 것인지에 대해 상반된 견해를 가지고 있다. 이익집단들은 국제이주가 동반할 수 있는 이익을 극대화하기 위해 이민정책의 확대를 요구하기도 하고, 아니면 자신들의 경제적 이익을 보호하기 위해 이민정책의 축소를 주장하기도 한다.³⁴⁴⁾ 따라서 정치인과 정책결정자의 입장에서 국제이주문제는 가급적 피하고 싶은 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 국제이주를 위한 국제협력에 소극적일 수밖에 없다.

국제이주문제를 해결하기 위한 효율적인 국제협력체제 구축을 위해서는 국가들 간에 이익을 조정해야 한다. 그러나 국가는 국제이주로부터 얻을 수 있는 이익이 무엇인지 불분명하다. 국가들은 많은 경우 이민 송출국이면서 동시에 수용국이며, 중간기착지이다. 국제이주에 있어 각 국가들의 이해관계가 모호할 경우, 국제협력으로부터 도출되는 합의가 향후 어떤 영향을 미칠지 판단하기 어렵다.

343) 이병하, “현대 개념과 이민정책: 이론적 모색,” 『문화와 정치』 제4권 제2호 (2017), p.7.

344) Gary P. Freeman, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4 (1995), pp. 881-902.

국제이주문제 해결을 위한 거버넌스 형성이 어려운 또 다른 이유는 국가들 간 힘의 불균형이 심한 분야이기 때문이다. 주요 이민 수용국은 전 세계 정치, 경제 분야에서 일종의 강대국이라고 할 수 있다. 반면 이민 송출국은 남반구에 속한 저개발국가들이다. 거버넌스 체제 구축과 합의 도출을 위한 협상 과정에서 이민 수용국과 송출국 간의 견해 차이는 클 수밖에 없다.³⁴⁵⁾

기존 선행연구들은 국제이주 분야에서 다자적 거버넌스 체제는 없지만, 앞서 서술한 GCIM이나 GFMD와 같은 비공식적 대화체들이 등장하여 글로벌 거버넌스 체제가 부재한 것은 아니라는 점은 대부분 인지하고 있다. 그리고 그 예로 이주와 발전(migration and development) 분야의 거버넌스 체제 발전을 들고 있다. 또한 글로벌한 수준이외에 지역 수준에서 다양한 형태의 대화체들이 형성되고 있다는 점을 강조하고 있다.³⁴⁶⁾ 그러나 동북아 이주/이민자 공동체 형성을 위한 이론적 틀에 대한 논의는 부족하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 국제이주와 글로벌 거버넌스 관련 연구들이 던지고 있는 질문 즉 왜 국제이주 분야에서 다자적 거버넌스 체제가 부재한가에 대해 논의하고 여기서 도출된 이론적 논의들을 동북아지역에서 이주/이민자 공동체 형성 방안을 위한 시사점으로 활용하고자 한다.

(3) 이주/이민자공동체 국제사례

국제이주 분야의 거버넌스 수준은 다른 분야에 비해 저발전 되었다고 평가되지만 점진적인 발전을 이루어나가고 있다. 본 장에서는 국제이주 분야의 거버넌스를 크게 글로벌 수준과 지역 수준으로 나누어 살펴보고자 한다. 국제이주 분야의 거버넌스에는 국가 간 협력을 이끌어내기 위한 국제기구, 국제규범, 그리고 대화체와 같은 정책결정을 위한 프로세스 등이 포함된다.

(가) 이주/이민자공동체 현황

1) 글로벌 수준의 국제기구

앞서 서술하였듯이 유엔 산하에는 국제이주를 전담하는 기구가 존재하지 않는다. 그러나 국제이주기구, 유엔난민기구, 국제노동기구 등이 국제이주 분야의 거버넌스 체제에서 활발한 활동을 펼치고 있다.

345) 국제이주와 난민 문제를 해결하기 위한 국제협력은 일종의 '설득게임(suasion game)'이다. 협력에 참여하는 두 행위자는 힘의 불균형 상태에 놓여있다. 힘이 약한 행위자는 협력할 수밖에 없는 반면, 힘이 강한 행위자는 협력할 동기가 부족한 상황이라고 할 수 있다.

346) Sonja Nita, *Regional Migration Governance: A Comparative View*, (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2013), pp.1-2.

가) 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)는 1951년 설립되어 점차 글로벌 수준에서 국제이주 분야의 국가 간 협력을 이끌어내기 위한 대표적인 국제기구로 자리 잡았다. 국제이주기구는 ‘인도적이고 질서 있는 이주가 이주민과 사회 모두에 유익하다’는 원칙을 가지고 있다. 이러한 원칙을 바탕으로 국제이주기구는 이주에 관한 이해증진, 이주관리, 이주를 통한 사회발전, 이주자의 인권보호와 관련된 제반 활동들을 펼치고 있다.³⁴⁷⁾

국제이주기구는 세네갈, 케냐, 이집트, 남아프리카공화국, 코스타리카, 아르헨티나, 태국, 벨기에, 오스트리아 등 9개의 지역사무소를 두고 있다. 또한 회원국들에 대표부를 설치하여 각 회원국의 수요에 맞는 다양한 프로젝트를 수행할 수 있는 탈중앙화된 구조를 가지고 있다고 평가받는다.³⁴⁸⁾

국제이주기구가 중점을 두고 있는 분야로는 우선 이주와 개발을 들 수 있다. 국제이주가 동반하는 부정적 영향 중 하나로 지적되는 것이 돈뇌유출이기 때문에 국제이주기구는 국제이주가 이민 송출국의 발전에 밑거름이 될 수 있도록 지원하는 사업을 수행하고 있다. 특히 이주자가 이민 송출국의 발전에 기여할 수 있도록 송금관리프로그램, 역량강화프로그램, 고급인력의 귀국 및 재통합 사업 등을 실시하고 있다. 또한 국제이주기구는 점차 국제이주의 유형이 다양해지고 있기 때문에 학생, 난민, 노동이주자 등 여러 유형의 이주 과정에서 파생될 수 있는 문제점들에 맞는 맞춤형 프로그램들을 수행하고 있다. 정책자문, 언어교육, 영사지원, 이주노동자선발 등 회원국의 요구에 맞는 다양한 프로젝트를 통해 다양한 국제이주 과정에 맞는 지속가능한 해결책을 모색하고 있다. 국제이주기구는 밀입국, 인신매매 같은 불법이주문제를 해결하여 국제이주의 부정적 영향을 최소화시키기 위해 글로벌, 지역, 국가 수준에서 효과적인 이주관리를 다각도로 추진하고 있다. 이를 위해 국제이주기구는 각국의 이민정책수립, 법제도의 정비 등을 지원하고 있으며 이주 관련 문서체계, 정보시스템구축, 생체인식 등 첨단기술을 활용한 효율적인 이주관리 체계구축에 힘쓰고 있다. 마지막으로 국제이주기구는 2001년 이래 국제이주의 복합적인 문제를 토론하기 위한 글로벌 포럼인 국제이주 국제대화(International Dialogue on Migration: IDM)를 매해 개최하고 있다. 이를 통해 국제이주기구는 국제이주에 관한 특정 주제를 심도 있게 논의하고 이에 대한 전 지구적 해결책을 모색하고자 한다.

국제이주기구는 과거에 비해 회원국의 수, 예산 등이 꾸준히 증가하였으나 여전히 개별 프로젝트에 기반 한 기금 의존도가 높다는 비판이 있다. 일례로 이주자 귀환 프로젝트를 위한 기금이 국제이주기구의 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 대부분의 기금은 유럽 국가들에 의해

347) 이신화, “국제기구와 인도적 의제: 이주 및 난민 문제,” 박흥순·서창록·박재영·이신화 공저, 『국제기구와 인권·난민·이주: UN인권(현장·협약·지역)기구·UNHCR·IOM』, (서울: 오름, 2015), p.209.

348) 위의 글, p.209.

충당되고 있다. 국제이주기구(국제이주문제해결을 위한 대표적인 국제기구로 자리매김하였으나 국제이주에서 파생되는 문제들을 지속적으로 해결하기 위해서는 재정의 독립성을 강화하고 자금의 다양성을 확보할 필요가 있다.³⁴⁹⁾

나) 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)는 1950년 난민들의 보호에 초점을 맞춘 수백 명만의 직원을 가진 한시적 기구였지만 현재는 난민, 비호신청자, 실향민, 무국적자 등의 보호를 책임지는 연간 예산 50억 달러 규모의 글로벌 국제기구로 성장하였다. 유엔난민기구는 난민협약을 중심으로 난민보호를 위한 국가 간 협력을 증진시키고 협약 당사국들의 이행여부를 감시하며 난민캠프 등을 통해 난민문제에 대한 해결방안을 제공하고 있다. 또한 유엔난민기구는 난민문제에 관한 의제 설정과 규범창출을 선도하기 위해 다양한 포럼과 대화체를 운영하고 있다.

난민문제를 해결하기 위한 유엔난민기구의 주요 프로그램은 난민캠프의 운영이다. 1980년대 이래 인도주의적 비상상황이 발생할 시 난민캠프를 설치하고 이곳에 식량, 의류 등을 공급하는 것이 난민보호를 위한 주요 모델로 자리 잡았다. 그러나 난민캠프는 한시적으로 난민을 수용하기 위한 수단이지 지속적이고 장기적인 해결책이 될 수 없었음에도 불구하고 난민캠프는 점차 선진국들이 자국으로 난민이 유입되지 못하게 하고 후진국들에 이들을 가두는 수단으로 변질되었다. 따라서 한시적으로 운영되어야 할 난민캠프는 장기화되고 지속적이고 영구적인 해결책을 지연시키는 효과를 낳고 있다. 이점에서 많은 이들은 난민문제를 해결하기 위한 국가 간의 협력을 도출하고 집단행동의 문제를 넘어서기 위해 정치적인 역량을 발휘해야 할 유엔난민기구의 한계를 지적하고 있다. 과거 냉전 시기 정치적인 대결구도에서 거리를 두기 위해 유엔난민기구는 비정치적 성격을 강조해왔다. 그러나 현재 이러한 비정치적 성격은 오히려 난민문제해결을 위해 새로운 아젠다를 발굴하고 국가들 간의 합의를 도출해야 하는 정치적 역량과 의지를 제한하고 있다는 것이 전문가들의 지적이다.³⁵⁰⁾

다) 국제노동기구(International Labour Organization: ILO)는 국제이주기구와 유엔난민기구에 비해 국제이주에 관한 활동범위가 좁다고 할 수 있다. 그러나 국제노동기구는 노동이주 분야에서 중요한 규범적 역할을 수행하고 있다. 노동이주에 관한 글로벌한 규범을 설정한 후 각 국가들

349) 이신화, “국제기구와 인도적 의제: 이주 및 난민 문제,” 박홍순·서창록·박재영·이신화 공저, 『국제기구와 인권·난민·이주: UN인권(헌장·협약·지역)기구·UNHCR·IOM』, (서울: 오름, 2015), p.213.

350) Alexander Betts and Paul Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, (New York: Oxford University Press, 2017), pp.219-222.

이 이를 반영할 수 있도록 촉진하고 있다. 즉 ILO의 국제조약들은 글로벌 수준 혹은 지역 수준에서 각 국가들이 보편적으로 준수해야 할 규범들을 국내법과 정책에 담을 때 참고할 수 있는 준거점이 될 수 있다. 예를 들어 2006년 채택된 노동이민에 관한 다자간 프레임워크 등을 통해 국제노동기구는 국가들이 이주노동자들의 권리, 고용, 보호 등에 있어 효과적인 정책을 실행할 수 있도록 돕고 있다. 보다 구체적으로는 이민자들의 사회적 보호를 향상시키고 인신매매를 방지하며 이주노동자를 고용하는 방식을 개선하는데 힘쓰고 있다. 또한 2011년 6월에 통과된 ILO의 가사 노동자에 관한 국제협약은 가사 노동자에 관한 국제규범으로 기능하고 있다.³⁵¹⁾

또한 ILO는 노동이주에 관한 다자협력의 기틀을 조성하기 위한 노력을 하고 있다. ILO는 국가들이 외국인 노동자를 고용할 때 관련 규칙들의 제도화, 저개발국가의 두뇌유출을 방지하기 위한 프로그램, 송금을 통한 저개발국가의 발전, 귀환의 촉진, 사회재통합 지원 등 다양한 프로그램을 실행하고 있다. 노동이주의 실무자들 사이에 경험과 정보를 공유하기 위한 각종 세미나, 포럼 등을 개최하여 노동이주의 역량 강화를 촉진하고 있다.³⁵²⁾

2) 국제이주 관련 인권규범

국제인권규범은 국제이주 분야에서 이주민의 인권침해 예방과 인권보장을 위해 많은 역할을 한다. 예를 들어 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약)(International Covenant on Civil and Political Rights)은 모든 사람이 고문, 비인간적 대우, 노예, 강제노동, 아동 노동, 불공정한 재판 그리고 사생활의 침해로부터 자유로울 권리가 있다고 규정한다. 이러한 권리는 국적에 관계없이, 시민과 외국인의 구분과 상관없이 보장된다고 할 수 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약(사회권 규약) (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 건강, 주거, 교육과 같은 사회적, 경제적, 문화적 권리를 실현시킬 권리가 있다고 말하고 노동권에 있어 집단교섭, 사회보장, 공동한 노동조건을 누릴 수 있다고 규정한다. 건강권의 경우 국가는 최소한 모든 사람에게 응급치료를 제공해야 하고 소수자, 비호 요청자, 불법 이민자라는 이유로 이러한 서비스를 거부해서는 안 된다고 규정한다. 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination)은 인종차별에 관한 법률은 이민자의 지위와 상관없이 모든 비시민에게 적용되어야 한다고 요구한다. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 국제협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)도 이주여성에게 관한 여러

351) IOM 이민정책연구원, 『동아시아 국제이주 지역협력체제 구축을 위한 해외동향분석: 동남아시아 내 노동이주를 중심으로』, (고양: IOM 이민정책연구원, 2013), p.33.

352) 위의 책, p.34.

가지 조항을 포함하고 있다. 예를 들면 성매매여성에 대한 착취, 고용과 시민권 취득 시 차별 철폐, 농촌 지역에서의 여성차별철폐 등은 이주여성의 사례에도 적용 가능한 조항들이다.³⁵³⁾

국제인권규범은 글로벌한 현상으로 대두된 국제이주의 흐름 속에서 이주민들의 인권을 보호하고, 국제이주에 관한 공통의 원칙을 발전시켜왔다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 기존의 국제인권규범은 국제이주의 시대에 이주민들의 인권을 보호하기 위한 체계적이고 통합적인 규범으로 기능하지는 못했다. 다른 목적을 가진 국제인권규범에 의존한 채 이주민의 인권을 제한적으로 보장하는데 그치고 있다. 따라서 향후 국제인권규범은 이주민의 인권을 위한 체계적인 형태로 발전될 필요가 있으며, 국경을 넘나드는 이주민들의 요구와 국가안보, 주권수호 등 국가들의 이익 사이에 균형점을 모색해야 한다.³⁵⁴⁾

3) 글로벌 수준의 대화체

21세기 들어 국제이주 분야에서 거버넌스 체제를 확립하기 위한 다양한 대화체들이 등장하고 있다. 이와 같은 대화체들이 실질적 측면에서 효과를 보이고 있는가에 대해서는 비판이 있을 수 있지만, 글로벌한 국제이주 거버넌스를 구축하기 위한 첫 걸음이라는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 글로벌 수준에서 다양한 대화체들이 형성되어 왔지만, 이들의 주제는 크게 비합법 이주와 같은 이민의 부정적 측면을 최소화하고, 이민 수용국과 송출국에 미치는 이주의 긍정적인 측면을 부각시키며, 이주민들의 권리를 향상시키는 것으로 요약할 수 있다. 다음은 글로벌 수준의 대화체들의 주요 논의 사항이다³⁵⁵⁾.

가) Berne Initiative(2001-2004): 스위스 정부의 주도로 결성되었으며 국제이주 관리를 각 정부의 주요 업무로 규정하고, 이주 관리를 위한 근본적 원칙 논의하고 효율적인 이주관리를 위한 구체적인 실천방안을 모색하였다.

나) Global Commission on International Migration(2003-2005): 스위스와 스웨덴을 공동 의장국으로 하여 30개국이 참여하였다. 국가, 지역, 글로벌 수준에서 국제이주에 대한 일관성 있는 대응을 모색하였다.

353) 이병하, “국제인권규범과 한국의 이주민 인권,” 『21세기 정치학회보』, 제24집 1호 (2014), pp.274-275.

354) Global Policy Initiative in Columbia University, *Model International Mobility Convention*, (New York: Columbia University, 2017), p.5.

355) 이와 관련해서는 International Organization for Migration, *World Migration Report 2018* (Geneva: International Organization for Migration, 2017), pp.137-138 참조.

다) UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2006): 국제이주와 개발의 연계성과 함의를 논의하였고 2006년 12월 유엔 총회에서 국제이주와 개발에 관한 결의안(A/RES/61/208)을 도출하였다.

라) Global Forum on Migration and Development(2007-현재): 국제이주 분야의 대화, 협력을 촉진하기 위한 국가 주도의 프로세스를 모색하고 있으며 국가 주도의 프로세스 외에 시민사회의 참여도 함께 이루어지고 있다.

마) UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2013): 유엔 총회에서 이주관리와 이민자 권리보호를 위한 국제협력의 필요성을 확인하는 결의안(A/RES/68/4)을 도출하였다.

바) UN High-level Meeting on Addressing Large Scale Movements of Refugees and Migrants(2016): 국제이주 분야 최초의 국가 정상간 회의로 193개 모든 유엔 회원국이 채택한 '뉴욕선언'을 도출하였다. 뉴욕선언은 이주민과 난민을 위한 법적 프레임워크가 보편적인 인권과 자유에 기초하여 하며 국가들은 대규모 국제이주를 관리하기 위한 공동의 책임을 진다고 천명하고 있다.

4) 지역협의체

글로벌 수준의 국제이주 거버넌스의 발전이 점차 진전되고 있지만 여전히 미약한 상황에서 국가들은 국제이주의 증가에 따른 문제점을 최소화하기 위해 지역 수준의 협력을 모색하고 있다. 지역 수준에서 국제이주 분야의 국제협력을 위한 대표적인 방식은 지역협의체(Regional Consultative Process: RCPs)이다. 지역협의체는 국제이주 분야에서 국가 간의 협력을 증진시키기 위한 정보공유와 토론의 장으로 정의할 수 있다. 지역협의체는 1984년 '이주, 비호처, 그리고 난민에 관한 정부간 협의(Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum, and Refugees)'로부터 시작되어 1990년대 중반이후 많은 지역협의체가 형성되기 시작했다.

지역협의체는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 특정 국제이주 사안에 초점을 맞춘 지역 내 회의를 반복적으로 개최하며, 이는 일회성 행사가 아닌 과정임을 강조한다. 둘째, 지역협의체는 비공식적이다. 이는 참가자들이 국익을 대변하여 협상을 하는 장이 아니라는 점을 강조한다. 셋째, 지역협의체는 비구속적이다. 참가국들은 협상을 규율하는 규칙에 얽매이지 않고, 합의의 실행에도 의무가 없음을 강조한다. 넷째, 지역협의체는 오로지 국제이주 이슈만을 다루기 위해

개최된다. 다섯째, 지역협의체는 ‘지역’간 협의임을 강조한다. 지역은 지리적인 개념일 수도 있지만, 국제이주 분야에 뜻이 맞는 국가들도 지역으로 묶여 참여할 수 있다. 여섯째, 지역협의체는 지역기구들과 다양한 방식으로 상호작용할 수 있지만, 공식적으로 지역기구들과 관계를 맺지 않는다.³⁵⁶⁾

지역협의체는 크게 세 단계로 나눌 수 있다. 첫 번째 단계는 의제설정(*agenda setting*)으로 지역 맥락에서 이주문제를 토론할 준비가 된 국가들 사이에 공통의 기반을 조성하고 발전시킨다. 이 단계에서는 지역협의체에서 다룰 이주문제에 관한 공통의 용어와 개념 등에 대해 합의하고 이슈를 정의하는 과정을 포함한다. 두 번째 단계는 합의구축(*consensus building*) 단계이다. 국가들 간의 소통을 통해 이견을 좁히고 이주의 세부 분야에 관한 입장을 수렴해나가는 과정을 포함한다. 세 번째 단계는 구체적인 법, 정책의 변화를 이끌어내는 과정이다. 각 국가 수준 혹은 지역 수준에서 이주를 관리하기 위한 법제도, 정책에 변화를 도출하고 지역협의체의 결과물을 구체적으로 이행하는 단계이다.³⁵⁷⁾

가) 의제 설정 단계: 이 단계에서 가장 중요한 요소는 신뢰를 구축하는 것이다. 지역협의체는 신뢰구축을 위해 비공식성(*informality*)를 강조한다. 과거 지역협의체 사례를 보면 공식적인 회의 일정 이외 회의장 밖에서 이루어지는 비공식적인 대화채널들이 국제이주의 문제를 해결하기 위한 국가 간 신뢰 형성에 큰 기여를 했음을 알 수 있다.³⁵⁸⁾ 이러한 비공식성은 국가 간의 상호접촉을 증가시켜 지역 내 이주에 대한 이해를 증진시킨다. 그러나 공식적인 일정과 토론 역시 중요한 역할을 한다. 특히 지역 내 국제이주의 문제를 정확히 파악하기 위해 이주에 관한 공식적인 통계와 정보를 형성, 공유하는 작업들은 많은 경우 공식적인 일정과 회의를 통해 이루어진다. 이 점에서 지역협의체의 아젠다 세팅 단계는 비공식성과 공식성이 상호보완적인 관계를 유지하면서 지역협의체의 역동성을 증가시킨다고 할 수 있다.

나) 합의 구축 단계: 국제이주는 국제정치의 다른 어떤 분야보다도 국가 간 견해 차이가 크다고 할 수 있다. 자유무역이 국가들 사이에 이익을 가져온다는 일반적 합의를 통해 세계무역기구를 출범시킨 국제무역 분야와 달리, 국제이주는 이와 같은 국가 간 일반적 합의를 도출하기 어렵다.

356) International Organization for Migration, *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration* (Geneva: International Organization for Migration, 2013), p.16.

357) International Organization for Migration, *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*(Geneva: International Organization for Migration, 2010), p.15.

358) *Ibid.*, pp.19-20.

국제이주 분야에서 국가 간 협력을 통해 국가를 위한 어떠한 이익이 파생될 수 있는지 파악하기 어렵기 때문에 각 국가는 국가 간 협력에서 어떤 입장을 취해야 할 것인지 쉽게 정할 수 없다. 이러한 특성을 고려하면 국제이주에 있어 국가 간 협력을 끌어내기 위해서는 신뢰구축을 통한 합의도출이 가장 큰 관건이 될 수밖에 없다. 이 점에서 지역협의체가 강조하는 비공식적 논의는 신뢰 구축을 통한 합의도출에 큰 역할을 할 수 있다. 지역협의체의 비공식성은 각 국가의 대표자로 하여금 국가 간 대화를 보다 자유롭게 할 수 있도록 만들어주며 공식적 합의와 입장을 도출해야 한다는 부담감에서 벗어나게 해 국가 간에 자유로운 의견교환이 가능하도록 만들어준다. 예를 들어 미국은 Puebla Process에서 위와 같은 비공식적 논의를 통해 멕시코가 단순한 이민 송출국이 아니라 이민 송출국임과 동시에 이민 수용국으로서 남미로부터의 이민압력에 직면하고 있다는 사실을 이해한 바 있다. 또한 중동 국가들은 지역협의체를 통해 이들 국가들이 잠재적 이민자들의 최종 목적지로서 변모하고 있다는 사실을 상호인식하고 공동의 대책을 모색하였고 Bali process를 통해 참가자들은 공식회의에서는 거론하기 어려웠던 로힝야(Rohingya) 문제를 토론하기도 하였다(IOM 2010). 이러한 논의를 통해 각 국가들은 국제이주에 대한 국가의 입장을 형성하기도 하고, 상호입장을 조화시키려는 노력을 할 수 있었다.³⁵⁹⁾

다) 법제도 및 정책 변화 단계: 지역협의체가 국가 수준 혹은 지역 수준에서 법제도 및 정책적 변화를 낳았는가를 파악하기는 어렵다. 왜냐하면 어떤 지역협의체들은 회의의 목적을 정보교환으로 한정짓기 때문에 지역협의체가 한 국가의 정책 변화에 얼마만큼 영향을 미쳤는지 판단하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지역협의체는 최소한 법제도 및 정책 변화를 위한 국가의 역량강화에 기여할 수 있다. 지역협의체가 정기적으로 개최될 경우 지역협의체의 이주 관련 워크숍과 세미나는 국제이주 실무자들에게 이주관리를 위한 노하우를 공유할 수 있는 좋은 기회가 된다. 많은 국가에 있어 국제이주는 새로운 행정 분야이다. 따라서 지역협의체는 새로운 행정 영역을 발전시켜야 하는 실무자들에게 구체적으로 국경관리, 이주 관련 데이터 형성 및 관리, 이민정책수립 등 이주관리를 위한 역량강화에 큰 도움이 된다. 어떤 경우 지역협의체는 새로운 정책과 법제도 정비에 영향을 미치기도 한다. 예를 들어 South American Conference on Migration(SACM)은 아르헨티나 정부로 하여금 2004년 National Migration Act를 제정하도록 했으며, 프랑스, 독일, 영국 정부가 숙련이민자정책을 고민할 때, Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees(IGC)는 이들 정부로 하여금 미국과 캐나다 정부정책을

359) International Organization for Migration, *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*(Geneva: International Organization for Migration, 2010), pp.22-23.

참고하도록 도움을 준 바 있다.³⁶⁰⁾

랜달 한센(Randall Hansen)은 국제이주 거버넌스 형성에 있어 지역협의체의 역할을 다음과 같이 평가한다. 지역협의체는 국제이주 이슈에 있어 공통의 이해를 증진시켜 국가 간 신뢰를 구축했다. 또한 지역협의체는 지역 내에서 국가들 간의 서로 다른 입장을 조화시킴으로써 협력을 위한 기틀을 마련하였다. 마지막으로 지역협의체는 국제이주를 국가 수준과 지역 수준에서 효과적으로 관리하기 위한 구체적인 법, 정책, 실천방안을 모색하고 이를 위한 능력을 향상시키는데 기여했다.³⁶¹⁾

표 IV-9 전 세계 주요 지역협의체

지역협의체	회원국	주요 논의 분야
유럽과 구 소련 지역		
Budapest Process	49개국	- 남유럽, 동유럽, 흑해 지역 등에서 질서 있는 이민 관리 시스템 구축
아메리카, 캐리비안 지역		
Puebla Process	11개국	- 이민정책과 관리 - 이민자의 인권 - 이민과 개발
South American Conference on Migration(SACM)	12개국	- 이민과 개발 - 디아스포라 - 이민자의 권리 - 정보 교환 - 이민 통계 - 인신매매
서 지중해 지역		
5+5 Dialogue	10개국	- 이민 동향 - 비합법 이주 - 이민과 개발 - 통합 - 이민과 보건 - 이민자의 권리와 의무
Mediterranean Transit Migration Dialogue(MTM)	45개 파트너국	- 역량 형성 - 프로젝트 운영 - 프로젝트 결과 전파 - 권고안 구체화
아프리카 지역		
Migration Dialogue for West	15개국	- 서아프리카의 평화 증진과 이민자 권리

360) *Ibid.*, pp.27-31.

361) International Organization for Migration, *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration* (Geneva: International Organization for Migration, 2013), pp.15-16.

지역협의체	회원국	주요 논의 분야
Africa(MIDWA)		<ul style="list-style-type: none"> - 개발에 있어 이민자의 공헌 - 이민 송출국의 빈곤 감소 - 지역 내, 지역 간 협력
Migration Dialogue for Southern Africa(MIDSA)	15개국	<ul style="list-style-type: none"> - 비합법 이민 - 이민과 개발 - 이민과 보건 - 이민 관리에서 역량 형성 - 강제 이주 - 노동 이민 - 이민 정책, 데이터 수집
Intergovernmental Authority on Development Regional Consultative Process on Migration(IGAD-RCP)	6개국	<ul style="list-style-type: none"> - 이민 정책의 정합성 - 아프리카의 이민 정책 프레임워크 실행을 위한 역량 강화 - 이민 관리를 위한 협력 개선
아시아, 오세아니아, 중동 지역		
Columbo Process(CP)	11개국	<ul style="list-style-type: none"> - 해외 기간제 계약 노동자 보호 - 노동 이민의 이익 최적화 - 역량 형성, 데이터 수집
Abu Dhabi Dialogue	20개국	<ul style="list-style-type: none"> - 계약 노동의 매 단계마다 책임성 규정 - 프로젝트 설정 - 기간제 계약 노동자를 위한 지역 내 다자적 프레임워크 구축
Intergovernmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants(APC)	32개국	<ul style="list-style-type: none"> - 난민, 실향민, 이민자 등을 포함한 인구 이동과 관련된 이슈
기타		
Bali Process	44개국	<ul style="list-style-type: none"> - 인신매매 관련 지역 협력
Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees	17개국	<ul style="list-style-type: none"> - 난민신청자, 난민 인정과 관리 - 이민과 통합

출처: International Organization for Migration, Regional Consultative Processes on Migration(RCPs), (Geneva: International Organization for Migration, 2010) p.4 참조.

(나) 이주/이민자공동체 성과와 한계

초국가적 인적이동인 국제이주를 관리하기 위한 글로벌 거버넌스 체제는 이제 막 첫 걸음을 댄 단계이다. 오랫동안 국제이주기구, 유엔난민기구, 국제노동기구 등이 각자의 분야에서 활발한 활동을 전개해왔지만 전 지구적 차원에서 국제이주를 위한 거버넌스 체계는 이제 형성되고 있다고 평가해야 한다. 특히 2000년대 들어 등장하기 시작한 글로벌 수준의 대화체들은 향후 국제이주의 글로벌 거버넌스 구축에 시발점이 될 것으로 기대하며 유엔 차원의 노력 역시 지속될 전망이다.

그러나 국제이주기구나 유엔난민기구의 사례에서도 볼 수 있듯이, 재정의 독립성과 자금의

다양성을 확보하는데 여전히 한계를 보이고 있으며, 정치적 역량의 강화를 통해 이민 수용국과 송출국 사이에 놓인 집단행동의 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 또한 국제이주 관련 인권규범도 이주민의 인권보호라는 그동안의 성과에도 불구하고, 보다 체계적이고 통합적인 이주 관련 규범으로 발전하지 못하고 있다는 한계를 지니고 있다. 21세기 들어 다양한 글로벌 수준의 대화체가 대두하고 있지만 아직까지는 구체적인 제도화의 성과를 내지 못하고 있다. 이처럼 글로벌 수준에서는 국제이주를 관리하고 규율하는 글로벌 거버넌스가 여전히 미약하다고 평가할 수 있다.

글로벌 거버넌스가 부재하거나 미약한 경우 지역수준의 기구와 공동체들이 그 빈자리를 채워곤 한다. 그러나 국제이주 분야는 유럽을 제외하면 지역수준에서 주목할 만한 제도화 성과를 보여주지 못하고 있다. 대신 지역협의체 방식이 그 동안 지역차원의 국제이주문제를 해결하는 대안으로 부상하였고 의미 있는 성과를 낳았다. 우선 정기적인 대화와 협의를 통해 회원국 간의 상호이해에 기반 한 신뢰를 구축하였다. 또한 실무적인 수준에서 국제이주를 담당하는 공무원들이 정기적으로 워크숍과 포럼 등에 참가하여 해당 업무에 대한 정보를 교환하면서 역량을 발전시켰다. 국가를 넘나드는 국제이주의 속성상 국제이주를 위한 통계와 정보를 형성하기 위해서는 국가 간 협력이 중요한데 지역협의체는 국가들로 하여금 신뢰성 있는 자료와 정보를 생성, 공유하는 중요한 장으로 기능하고 있다.

지역협의체는 앞서 서술한 의제설정과 합의구축 단계까지는 괄목할 만한 성과를 보여주었으나 마지막 단계인 법제도 및 정책 변화 단계까지 이르기에는 여러 가지 한계를 보여주고 있다. 지역협의체의 핵심 요소인 비공식성이 앞선 두 단계에서는 신뢰구축을 위한 윤활유 역할을 할 수 있으나 지역협의체에서 논의된 사안들을 실현해야 하는 단계에서는 장애물로 작용할 수 있다. 즉 비공식성과 비구속성으로 인해 참가국이 협의내용을 반드시 정책에 반영할 의무가 없기 때문이다. 따라서 향후 국제이주에 관한 지역 거버넌스 구축을 논의할 때 어떻게 비구속적인 지역협의체를 통해 구속적인 결과물을 도출할 수 있는지에 대한 연구가 더 필요할 것으로 보인다.

(4) 동북아 이주/이민자공동체 사례

(가) 동북아 이주/이민자공동체 현황

현재 조사한 바로는 동북아지역 내 국가들만으로 구성된 국제이주 지역협의체는 존재하지 않는다. 그러나 동북아 국가들이 아시아의 국제이주 지역협의체에 회원국으로 참여하는 경우는 있다.

1) Intergovernmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants(APC): 1996년 설립되었으며 34개국이 참여하고 있다(중국, 일본, 한국, 몽골 포함).³⁶²⁾ 주요 의제는 난민, 인구이동, 정보 공유에 대한 지역적 접근법 발전, 책임성 강화, 인신매매 대응, 비합법 이주방지, 정보공유 및 일반인 인식제고 등이다. APC의 의장국은 전체 대화체의 활동을 조율하는 코디네이터를 임명하며, 사무국은 호주 이민부가 맡아 코디네이터의 활동을 지원한다. 그러나 2010년 이후 APC는 활발하게 운영되지 못하고 있다. 다른 지역협의체처럼 APC도 회원국을 규율하는 강제성 있는 합의를 도출하기를 꺼려 왔으며 의제도 이주문제에 한정 짓고 있다.³⁶³⁾

2) Bali Process: 2002년 인도네시아 발리에서 열린 ‘인신매매 등 사람과 관련된 초국가적 범죄에 관한 장관회의’에서 시작되었다. 국제이주기구와 유엔난민기구를 포함한 45개국이 참여하고 있다(중국, 일본, 한국, 몽골 포함).³⁶⁴⁾ 인신매매, 비합법 이주, 난민문제 등에 초점을 맞추고 있다. 설립 초기에는 고위급 관료들을 중심으로 인신매매, 비합법 이주, 난민문제에 있어 효율적인 정보공유와 국경관리에 있어 지역적 협력강화 등을 주로 논의하였고 2009년 이후에는 2년마다 관계 장관회의를 개최하였다. 호주, 인도네시아, 뉴질랜드, 태국 그리고 국제이주기구와 유엔난민기구로 구성된 조정그룹(steering group)에서 회의의제와 후속 워크숍 등을 결정하였다. 이를 통해 발리 프로세스는 일관성 있는 의제설정과 제한된 논의를 통해 인신매매에 관한 지역적 대응의 구체성을 확보할 수 있었다는 평가를 받고 있다. 다른 지역협의체처럼 발리 프로세스도 회원국을 규율하는 강제성 있는 합의를 도출하기를 꺼려 왔으며 의제도 이주문제에 한정 짓고 있다.³⁶⁵⁾

3) Columbo Process: 2003년 스리랑카에서 열린 아시아 이민 송출국 관계 장관 회의를 통해 시작되었으며 노동이주에 초점을 맞추고 있다. 11개국이 참여하고 있다(중국 포함).³⁶⁶⁾ 한국은 2005년에 옵저버 국가로 참여하였다. 주요 의제는 아시아 노동이민 송출국 간 정보공유, 이주노

362) <www.iom.int/apc> (검색일: 2018.8.17).

363) International Organization for Migration, *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration* (Geneva: International Organization for Migration, 2013), pp.63-64.

364) <www.baliprocess.net> (검색일: 2018.8.17).

365) International Organization for Migration, *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration* (Geneva: International Organization for Migration, 2013), pp.61-63.

366) <www.colomboprocess.org/about-the-colombo-process/members> (검색일: 2018.8.17).

동자보호, 송금을 중심으로 한 이민과 개발 간의 관계 등이다. 유럽연합의 자금지원으로 콜롬보 프로세스는 2008년 ‘아시아-유럽 대화체’를 시작하였고 유럽과 아시아의 국가들이 노동이주에 관한 의견을 교환하는 장을 마련하였으며 이를 통해 지역 간 대화체라는 위상을 확보할 수 있었다. 또한 콜롬보 프로세스는 보완적 성격을 지닌 아부다비 대화체를 출범시켰으며 여기에 한국, 일본, 싱가포르, 말레이시아가 옵저버로 참여하여 아시아의 대표적인 국제이주 대화체로 발전하였다. 2011년 4차 회의에는 아시아지역의 이주민 단체가 참여하여 지역시민사회포럼을 통해 이주자의 권리에 관한 성명서를 채택하고 각종 권고안을 제시하였다.³⁶⁷⁾

4) The Asia Pacific Migration Research Network(APMRN): APMRN은 1995년 저명한 이민 연구자인 스티븐 카슬스(Steven Castles) 교수에 의해 주도되었다. 카슬스 교수는 UNESCO-MOST의 지원을 통해 아시아 태평양 지역의 이민 연구자들의 네트워크를 구축하였다. 1995년부터 2003년 사이 APMRN에 참여한 국가는 한국, 일본, 중국, 대만(비공식멤버), 몽고, 베트남, 캄보디아, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 방글라데시, 인도, 스리랑카, 호주, 뉴질랜드, 피지 등 17개국이다. APMRN은 참여 국가별 조직을 만들도록 하였는데 1996년 한국에서 Korea Migration Research Network(KMRN)이 구성된 바 있다. APMRN은 국제이주와 인종적 다양성의 증가를 아시아 태평양지역의 사회변화를 이해하는 주요 변수 중 하나로 보고 국제적 연구자 네트워크를 통해 국제이주를 다학제적으로 접근하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 국제이주에 대한 경험적 연구를 축적하고 발전시키는 것은 물론 정책 결정자들에게 신뢰성 있는 정보를 제공하고자 하였다.³⁶⁸⁾

(나) 동북아 이주/이민자공동체 성과와 한계

앞서 살펴보았듯이 동북아 국가들로만 구성된 국제이주 관련 지역협력 시도는 지금까지 없었다. 동남아시아에 비해 지역협력의 수준은 떨어지지만, 지난 20여 년 간 동북아에서도 다양한 의제를 바탕으로 한 지역협력 노력이 있어왔다. 그러나 아직까지 국제이주에 관한 지역협력은 본격적으로 논의되지 않았다. 국제이주에 관한 동북아차원의 지역협력은 부재하였지만, 한국, 중국, 일본, 몽골 등의 국가들은 아시아지역의 다양한 지역협력체에 여러 차례 참가한 바 있다. 이는 동북아 국가들이 국제이주에 관한 지역협력에 관심을 보여 왔다는 것을 보여주며 만약 동북아차원에서 논의될 만한 의제를 발굴한다면 충분히 동북아 이주/이민자 공동체 형성을 추진

367) International Organization for Migration, *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration* (Geneva: International Organization for Migration, 2013), pp.49-51.

368) 이혜경, “국제이주·다문화연구의 동향과 전망,” 『한국사회』 제15집 1호 (2014), pp. 134-135.

할 수 있는 가능성이 있음을 의미한다.

(5) 소결: 통일환경 조성을 위한 동북아 이주/이민자공동체 형성 방안

본 연구가 주제로 삼은 이주/이민자 공동체 형성 방안은 한국의 이민정책에 있어서도 중요하다. 한국은 제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)을 채택하면서 제1차 외국인정책 기본계획에는 없던 새로운 정책목표인 ‘국제사회와의 공동발전’을 추가했다. ‘국제사회와의 공동발전’이라는 정책목표를 달성하기 위한 중점과제 중 하나는 국제이주문제에 있어서 국제기구와의 국제협력 강화이다. 그러나 제2차 외국인정책의 중점과제임에도 불구하고 한국정부는 아직까지 국제기구와의 국제협력을 위한 구체적인 정책을 내놓지 못했다. 제3차 외국인정책 기본계획(2018-2022)도 역시 ‘이민관련 국제협력 증진’을 담고 있으나 다자간 협력체계 참여를 확대한다는 모호한 주장만 담고 있으며, 동북아지역 내 국제협력 강화방안은 빠져 있다. 따라서 본 연구에서 다룰 국제이주의 글로벌 거버넌스 문제는 한국정부가 향후 추진해야 할 ‘국제사회와의 공동발전’ 과제를 위해 어떻게 글로벌 거버넌스 체제와 협력하고, 어떻게 향후 만들어질 국제이주의 글로벌 거버넌스 체제에 참여해야 할 것인가에 대한 시사점을 제공할 것으로 예상된다.

(가) 이주/이민자공동체 형성의 주요 원칙: 정합성, 근거, 그리고 강한 파트너십

동북아 이주/이민자 공동체 형성을 위해서는 우선적으로 주요 원칙을 확립해야 한다. 이를 위해서 국제이주기구의 이주 거버넌스 프레임워크(Migration Governance Framework)를 참고할 필요가 있다. 국제이주기구는 이주 거버넌스 구축을 위해 정합성(adherence), 근거(evidence), 그리고 강한 파트너십을 원칙으로 천명하고 있다.³⁶⁹⁾ 첫째, 국제이주관리와 이민자 인권보호에 있어 글로벌 기준과의 정합성을 고려해야 한다. 동북아 이주/이민자 공동체는 국제이주에 대한 지역적 대응방안을 모색하는 것이지만 글로벌한 기준과는 유리되어서는 안 된다. 앞서 서술한 국제이주와 관련된 인권규범, 글로벌한 수준의 대화체에서 도출된 합의사항에 기반하여 공동체를 형성해야 참여 국가들의 다양한 견해 차이를 좁히고 국제이주의 글로벌 거버넌스 형성에 기여할 수 있다. 둘째, 공동체 형성 시 객관적인 데이터와 근거에 기반 한 논의가 필요하다. 국제이주는 복합적인 현상이어서 국가들이 자신의 국익을 명확히 설정하기 어려우며 따라서 국제이주로부터 파생된 편익과 비용을 계산하기 어렵다. 이는 국제이주를 지역적으로 해결할 때 객관적인 데이터에 근거하지 않으면 국가 간 이익을 조화시키기 어렵다는 것을 의미한다.

369) International Organization for Migration, *IOM in Asia and the Pacific 2017-2020*, (Bangkok: IOM, 2016), p.3.

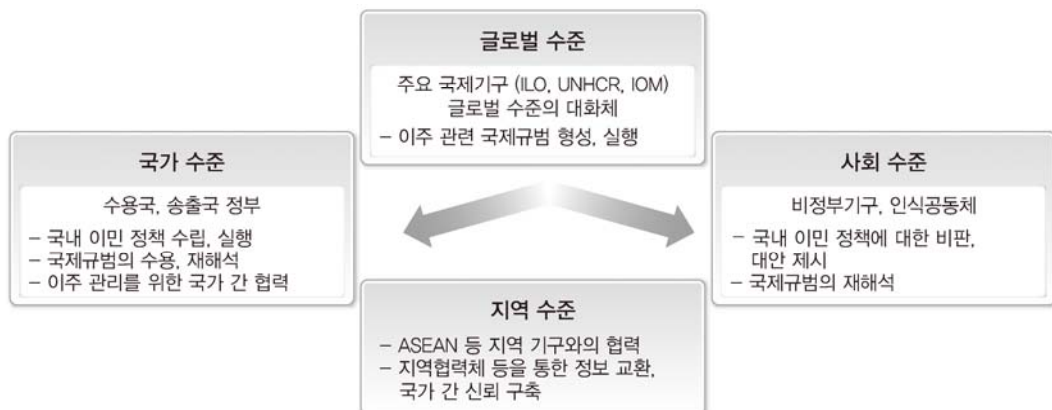
따라서 지나치게 규범적인 논의보다는 객관적 근거에 기반 한 구체적인 논의가 진행되어야 한다. 셋째, 효율적인 이주/이민자 공동체 운영을 위한 국가, 비국가 행위자 간 강한 파트너십을 구축해야 한다. 이는 강력한 제도적 힘을 갖춘 사무국을 운영한다기보다 비구속적인 절차와 운영방식을 가지지만 일관된 의제선정과 제한된 논의범위를 통해 공동체의 지속성과 효율성을 모색해야 함을 의미한다.

(나) 이주/이민자공동체 형성 방안

1) 다양한 수준의 국제기구 및 대화체와의 정합성에 기반 한 다층적 거버넌스 구축

동북아 이주/이민자공동체 형성을 위해서는 다양한 수준의 국제기구 및 대화체와의 정합성에 기반 한 다층적 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 유엔 기구, 국제이주기구, 국제노동기구, 유엔난민기구 등 글로벌 국제기구와의 협력은 물론 동북아지역에 이민자를 송출하고 있으며 동남아시아 내에 국제이주를 위한 협력 체제를 이미 구축한 아세안(ASEAN) 등 지역기구들과의 협력도 필요하다. 콜롬보 프로세스처럼 동북아지역 시민사회의 참여를 통한 아래로부터의 공동체 형성을 유도하여 다각도로 국제이주에 대한 지역적 대응책을 모색해야 한다. 또한 APMRN처럼 동북아지역 내 이민 전문가들로 구성된 인식공동체 형성도 필요하다. 이러한 인식공동체는 경험적 연구의 축적을 통해 공동체 의제선정과 합의도출에 필요한 객관적 근거들을 제시할 수 있으며 정책 결정자들에게 신뢰성 있는 데이터를 제공할 수 있다.

그림 IV-2 동북아 이주/이민자공동체 형성을 위한 다층적 거버넌스 구축



출처: 미우라 히로키, “이주노동자문제와 동아시아 다층 거버넌스: 연성법 관점에 기반한 분석과 함의,” 『국제정치논총』, 제51집 3호 (2011), p.163 재구성.

2) 이주에 관한 객관적 정보를 공유하기 위한 동북아 이주 네트워크(Northeast Asia Migration Network) 구축

국제이주에 내재된 복잡성으로 인해 국가들은 국제이주로부터 파생된 문제들을 해결하기 위한 국제협력에 소극적일 수밖에 없다. 이를 극복하기 위해서는 국제이주에 관한 객관적인 정보와 데이터 공유가 필수적이다. 객관적인 정보에 기초하여야만 국가들은 국제이주의 어떤 아젠다가 시급한 것인지 그리고 어떤 분야의 협력이 국익에 도움이 되는지 판단할 수 있다. 따라서 동북아 이주/이민자 공동체 형성 방안 중 하나로 추진할 필요가 있는 것이 객관적 정보와 데이터를 공유하기 위한 가치 '동북아 이주 네트워크' 구축이다.

유럽연합은 유럽 집행위원회의 주도 하에 각 회원국에게 객관적이면서 정책결정에 도움이 되는 데이터를 생성하고 공유하기 위한 유럽 이주 네트워크(European Migration Network)를 구축하고 있다.³⁷⁰⁾ 유럽 이주 네트워크는 각 회원국에서 이민을 전담하는 행정부처인 국가컨택포인트(national contact point)의 협력으로 이루어진다. 각 국의 국가컨택포인트는 국가 별 이민현황 및 정책개요 등으로 이루어진 국가 리포트를 작성, 공유하면서 유럽연합 회원국 간에 국제이주를 위한 협력을 도출하고 있다.

동북아에서도 이와 같은 이주 네트워크가 구성되어 지역 내 국가 간 이주 관련 정보를 공유한다면 동북아 이주/이민자 공동체 형성을 위한 아젠다 형성 및 지역협력을 위한 객관적 근거를 만들어 가는데 큰 도움이 될 것으로 예상된다. 더 나아가 동북아 이주 네트워크는 지역 내 이주에 관한 객관적 데이터 형성은 물론 국가 간 노하우, 정책공유 등을 통해 효율적 이주관리를 위한 역량 강화에도 도움이 될 수 있다.

3) 동북아 이주/이민자 대화체 구축을 위한 점진적 접근법

국제이주의 복잡성을 고려하여 노동이주, 결혼이주, 난민, 유학생, 여행 등 다양한 세부의제를 논의할 수 있다. 그러나 공동체의 지속성과 효율성을 고려하여 다양한 세부의제 중 제한된 의제를 선정, 이에 대한 합의가 도출될 때까지 선정된 의제에 집중할 필요가 있다. 그 이후 점차 의제를 확대해 나가는 점진적 접근법이 필요하다.³⁷¹⁾

동북아 차원의 이주/이민자 공동체 형성을 추진하기 전에 이미 진행되고 있는 아시아차원의 지역협의체에서 동북아 국가들의 리더십을 강화하고 보다 적극적으로 이니셔티브를 확보하는

370) <ec.europa.eu/home-affairs/content/about-emn-0_en> (검색일: 2018.8.17).

371) 이를 위해서 세계무역기구(WTO)모델을 참고할 수 있다. 국제이주에 관한 특정 이슈에 대해 연속된 협상 라운드를 지속적으로 추진하고, 향후 지역 내 다자간 합의를 이끌어내는 방식을 고려할 수 있다. Kathleen Newland, "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions," *Global Governance*, 16 (2010), p.340.

방안을 고려해볼 수 있다. 한국, 일본 등은 아시아에서 주요 이민 수용국 중 하나이기 때문에 이민 송출국으로서 동남아시아 국가들과 대화할 여지가 많이 있다. 이민 수용국과 송출국이 자유롭게 대화하면서 상호 이해하는 과정을 마련한다면 보다 국제이주에 관한 보다 현실적인 방안을 도출할 수 있다. 특히 노동이주와 관련된 인권침해문제, 외국인 노동자 고용과정의 투명성 제고 등 다양한 사안들을 한 포럼에서 논의해볼 수 있다. 또한 이민 수용국으로서 이주관리에 관한 노하우와 역량을 신흥 이민 수용국과 공유하는 자리를 마련할 수도 있다. 보다 장기적인 관점에서 동북아 차원의 의제로 이주와 개발 문제를 선정할 수도 있다. 한국과 일본은 경제성장과정에서 이민 송출국으로서의 경험을 가지고 있으며 중국 역시 비슷한 경로를 밟아왔다. 동북아 국가들이 이주와 개발이라는 주제 하에 송금, 국제이주와 송금을 통한 저개발국의 경제적, 사회적 발전에 관한 이슈를 논의하고, 더 나아가 지속가능한 개발목표와 국제이주와의 연계성에 대한 논의를 시작한다면 국제이주는 동북아지역 협력에 새로운 동력으로 기능할 수 있을 것이다.

이를 위해 지역공동체(RCP)의 성과와 한계를 참고하여 동북아 이주/이민자 공동체 형성 방안을 모색할 필요가 있다. 앞서 서술했듯이 지역공동체는 의제설정, 합의구축, 법제도와 정책의 변화 세 단계로 구분할 수 있다. 동북아 이주/이민자 공동체도 역시 이러한 단계를 통해 보다 높은 수준의 공동체 형성으로 나아갈 수 있다.

동북아에서 국제이주에 관한 지역협력노력이 부재했다는 점을 고려한다면, 의제설정 단계에서는 높은 목표를 설정하지 않고 대화 자체를 시작하는 것이 중요하다고 판단된다. 의제설정 단계에서 가장 중요한 신뢰형성을 위해 각 국가들은 과거 이주 관련 지역협의체에서 구축된 네트워크를 최대한 활용할 필요가 있다. 정부, 시민사회, 학계 등 기존에 다양한 협의체에서 만들어진 인맥을 바탕으로 낮은 단계인 학술회의, 포럼, 세미나 등을 통해 동북아 이주/이민자 공동체에 대한 필요성을 공유하고 그 이후에 어떤 의제를 설정할 것인지 아래로부터 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 보다 건설적인 의제 합의를 위해 각 국가들은 공통으로 동북아 차원의 국제이주정보와 통계작성에 협력하고, 공통의 보고서를 발간하며, 이주관리에 대한 노하우를 공유할 수도 있다.

의제설정 단계를 지나 합의구축 단계로 들어가면 동북아 이주/이민자 공동체는 엄밀하게 두 단계로 나누어진 구조로 운영될 필요가 있다. 실무자 그룹들은 여러 하위그룹으로 나뉘어 다양한 형식의 포럼, 세미나 등을 통해 출입국관리, 사회통합, 이주통계, 이민정책 등을 실무차원에서 논의한다. 반면, 장관급 회의에서는 동북아 이주협력을 위한 전략적 결정들을 논의하고 동북아 이주/이민자 공동체의 큰 방향을 잡는 정치적 논의를 지속해야 할 것이다. 여기에 더해 시민사회와 학계의 이주 전문가들은 정부 간 논의에 대한 비판적 검토를 통해 동북아 이주/이민자 공동체가 논의하는 내용들을 다양하게 만들고 새로운 대안을 제시하여 다층적 거버넌스 구축에 기여해

야 한다.

(다) 이주/이민자공동체 형성과 통일

한국 사회에서 통일은 오랫동안 곧 민족의 문제였다. 통일의 당위성에서 민족 담론이 차지하는 위상 역시 부인하기 어렵다. 그러나 국제이주가 국민국가에 미치는 영향 중 하나는 국민국가의 시민권을 누릴 수 있고, 누가 누릴 수 없는가와 같은, ‘누가 공동체의 구성원인가’라는 문제를 제기한다는 점이다. 국제이주가 동반하는 다인종적이고, 다문화적인 현실은 통일담론이 기초하고 있는 민족 개념에 충격을 가하고, 통일의 한 주체인 한국사회의 정체성에 변화를 초래할 수밖에 없다. 이 점에서 “통일의 핵심주체인 남한사회의 구성원들이 이미 문화적으로 다원화된 상황이며 따라서 통일의 과정은 이러한 다중적 주체들의 참여에 의해 만들어지는 과정”이라는 이수정의 주장은 국제이주가 통일담론과 만나는 지점을 정확히 지적하고 있다.³⁷²⁾

통일은 오랜 기간 동안 서로 다른 체제와 문화 속에서 살아온 이질적인 집단들 간의 공존을 의미한다. 통일국가는 통일 후 정치체제와 가치에 대한 전 사회적 합의 하에 문화적으로 서로 다른 집단들이 자신들의 정체성을 유지하는 공존인 사회통합을 추진해야 하는 과제를 안고 있다.³⁷³⁾ 사회통합에 대한 준비가 되어 있지 않다면, 통일 후 초래될 사회적 혼란과 갈등으로 인해 막대한 비용을 지불해야 할지도 모른다. 이 점에서 국제이주는 한반도 내에 통일 이후 사회통합에 대한 준비를 선행적으로 해볼 수 있는 기회이다.

글로벌 현상으로서 국제이주는 한국사회에 인구학적 변화를 초래했고 통일의 한 축이자 통일을 대비해야 하는 남한 사람들의 정체성을 변화시켰기 때문에 다양한 문화와 정체성을 가진 사람들이 공존하는 연습은 통일을 대비하는 과정이기도 하며, 통일을 다르게 상상하는 계기가 될 수 있다. 통일을 민족의 불가분성이라는 당위 하에 두 국가가 정치경제적으로 하나로 합쳐지는 최종 결과물로 보지 않고, 일종의 탈분단의 과정으로, 즉 “분단을 재생산하는 적과 아의 이분법적 사고방식과 태도, 차이에 대한 불관용과 획일성에의 요구, 대결주의, 군사주의, 권위주의, 배타적 민족주의 등을 자성적으로 성찰하고 극복해 나가는 장기적 과정”으로 이해한다면 국제이주는 새로운 통일 담론을 모색하는 기회가 될 수 있다.³⁷⁴⁾ 국제이주는 통일을 서로 다른 정체성을 가진 사람들이 만나 차이와 다름의 공간을 형성하고, 이 공간에서 상호작용을 통해 사람들이 새로운 정체성을 갖게 되는 과정으로 이해하도록 도와준다.

또한 국제이주는 한반도에 제한된 통일의 공간을 확대시킬 수 있다. 동북아 이주/이민자 공동

372) 이수정, “다문화주의가 통일에 말걸기,” 『북한경제리뷰』 10월호, (2011), p.71.

373) 최윤철, “통일 국민과 이주자의 사회통합,” 『통일인문학』 제66집 (2016), p.54.

374) 이수정, “다문화주의가 통일에 말걸기,” 『북한경제리뷰』 10월호, (2011), p.71.

체는 통일의 공간을 지리적으로 그리고 심성적으로 확장시킬 수 있는 제도적 기반이 될 수 있다. 지금까지 통일은 민족 개념에 기초하고 지리적으로는 한반도에 국한된 폐쇄적인 담론이었다. 하지만 국제이주는 초국가적 인적 이동을 위한 채널이 양적, 질적으로 확대됨을 말하고 이는 통일이 구현되는 한반도라는 공간이 국경을 넘나드는 사람들을 통해 시공간적으로 확장됨을 의미한다. 이미 남한사회에는 약 200만 명이 넘는 외국인/이민자가 거주하고 있으며, 전 세계에 거주하는 코리안 디아스포라 공동체와 연결되어 있다. 국제이주를 효율적으로 관리하기 위한 동북아 이주/이민자 공동체가 만들어진다면, 이는 통일을 한반도를 넘어선 초국가적 공간의 형성으로 상상하는 계기가 될 수 있다. 또한 동북아 이주/이민자 공동체는 통일 이후 남, 북한 주민은 물론 코리안 디아스포라, 그리고 동북아 주민들이 국경을 넘나들며 상호 교류하는 장을 관리하고 발전시키는데 중요한 제도적 장치로 기능할 수 있다. 이를 통해 동북아 이주/이민자 공동체는 통일한국을 동북아 타 지역과 인적, 문화적으로 연결하는 네트워크로서 통일한국이 동북아 평화 구축과 지역 내 협력을 선도하는 책임자로서의 역할을 선도적으로 수행하는데 기여할 것으로 예상된다.

2 환경공동체

가. 환경공동체

(1) 환경공동체의 필요성

(가) 필요성

최근 전 지구적인 인구 증가와 산업화·도시화 등으로 인하여 국제환경문제(international environmental problems)가 발생하고 있다. 국제환경문제는 “한 나라에서 발생한 환경문제가 국경을 넘어서 다른 나라의 환경적 후생(environmental welfare)에 영향을 주는 상황”을 의미하는 것으로,³⁷⁵⁾ 그 발생과 영향이 여러 국가에 걸쳐있어 국가 간의 외교문제로 쉽게 비화되며, 국가, 지방정부, NGO 등 국제사회 행위자들의 공동노력 없이는 해결이 어렵기 때문에 국제적인 협력이 필수적이다.³⁷⁶⁾

375) 외교부, 『기후환경외교편람』 (서울: 마스타상사, 2017), p. 2.

376) 위의 책, p. 6.

동북아(한국, 북한, 중국, 일본, 대만, 몽골, 러시아) 지역에도 기후변화, 산성비, 황사, 미세먼지, 해양오염, 생물다양성 감소 등 국민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 국제환경문제가 발생하고 있으며, 심각한 수준에 이르고 있다. 그 중 같은 해역을 공유하는 한중일 3국은 연해지역에 다수의 공업지역과 함께 전 세계 원전의 23%인 104기의 원전이 위치하고 있어³⁷⁷⁾ 환경오염물질이나 방사성 물질 누출 시 상호 영향을 받아 외교문제로 비화될 가능성이 높다. 이렇듯 동북아에는 현재 직면하고 있는 환경문제뿐만 아니라 향후 발생 가능한 환경문제가 상존하고 있는 상황이기에 때문에 이를 해결하기 위한 국가 간 협력이 절실하다.

특히 기후변화는 건강, 농업, 산림, 해양, 생태계 등 다양한 분야에 영향을 미치고, 전 세계적으로 환경재해 및 대규모 복합재난을 발생시키는 국제환경문제이다. 이와 관련하여 2015년 21차 유엔기후변화협약 당사국 총회(Conference of Parties: COP) 본회의에서는 지구 온난화에 대응하여 2100년까지 각국이 온실가스 배출 감축을 통해 전 지구 평균온도 상승폭을 산업화 대비 2℃ 이내로 제한하는 것을 목표로 하는 파리기후협정(Paris Climate Change Accord)을 채택하였다. 동북아지역은 2014년 기준으로 전 세계 온실가스 배출량(토지 이용 및 산림부분 포함)의 32%를 차지하고 있으며, 중국, 러시아, 일본은 각각 온실가스 배출량 1, 6, 8위로 주요 온실가스 배출 국가에 해당된다.³⁷⁸⁾ 최근 미국이 파리협정 탈퇴의사를 밝힘에 따라 세계기후변화 대응에 있어서 중국을 포함한 동북아 국가들의 역할과 비중이 더욱 확대될 전망이다.³⁷⁹⁾ 따라서 파리기후협정 이행을 위한 동북아 국가 간 협력이 중요한 상황이다.

하지만 동북아지역은 북한의 핵무기 개발, 한일 및 중일 영토분쟁과 과거사 등 역사적, 정치적 민감성 때문에 역내 국가 간 협력이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 동북아에는 이미 다수의 환경협력체가 있으나, 구속력 있는 협약을 체결하지 못하였으며, 국가 간 정치적 여건에 따라 협력이 중단되는 등의 문제가 있어 큰 성과를 내지 못했다.³⁸⁰⁾ 또한 환경협력이 한중일 주도로 진행되면서, 대만, 몽골, 러시아, 북한 등은 배제되어 공간적으로 동북아 전체를 포괄하지 못하고 있다.

뿐만 아니라 우리나라와 북한은 정치 군사적 갈등과 대립으로 인하여 다른 동북아 국가들보다도 환경협력이 원활하게 이루어지지 않았으며, 이에 따라 북한 핵실험으로 인한 방사성 물질 누출, 백두산 폭발로 인한 대기오염 등의 환경문제 발생 시 통일 환경이 악화될 수 있다. 다행히도

377) European Nuclear Society <www.euronuclear.org/1-information/npp-ww.htm> (검색일: 2018. 3. 6).

378) CAIT Climate Data Explorer <cait.wri.org/historical/Country%20GHG%20Emissions> (검색일: 2018. 3. 6).

379) 주장민·이현우·정성운, 『동북아 국제정세 변화에 대응한 지역 환경협력 추진 전략』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2017), p. 79.

380) 손기웅 외, 『‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 102.

최근 1차(2018.4.27), 2차(2018.5.26) 남북정상회담 및 북미정상회담(2018.6.12) 등으로 한반도 평화기조가 조성되고 있지만 환경 관련 이슈는 아직 부각되지 못하고 있다.

따라서 동북아에서 발생하고 있는 국제환경문제에 효과적·효율적으로 대응하기 위해서는 북한과 동북아 국가들의 참여를 유도할 수 있는 구속력 있는 환경공동체가 형성되어야 한다. 환경공동체 형성을 통해 동북아 국가들 간 신뢰를 구축할 수 있다면 정치, 경제, 예술, 사회적 문화공동체 형성을 위한 기반으로 한반도 내 통일환경 조성에 기여할 수 있다.

(나) 목적

본 연구의 목적은 통일환경 조성을 위한 동북아 환경공동체 형성 방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 동북아 환경공동체의 정의와 함께 기능주의와 신기능주의, 국제환경레짐, 글로벌 환경거버넌스, 리질리언스 등 환경공동체 관련 이론을 살펴보고, 환경공동체 형성과 관련된 기후 변화, 재난, 대기, 해양, 생물다양성 관련 선행연구들을 검토하고자 한다. 또한 환경 분야를 기후 변화, 재난, 대기, 해양, 생물다양성 분야로 나누어 국제 및 동북아 환경공동체 사례를 조사·분석하고, 각 공동체들의 성과와 한계를 도출하기로 한다. 나아가 이러한 환경공동체 관련 이론 및 선행연구 고찰, 국제 및 동북아 환경공동체들의 성과와 한계를 분석한 사례조사 결과들을 바탕으로 통일환경 조성을 위한 동북아 환경공동체 형성 방안을 제시하고자 한다.

(2) 환경공동체 관련 이론 및 기존연구

(가) 동북아 환경공동체의 정의

환경공동체는 사전적 의미에서 “동일한 환경 공간 속에서 공통의 목적을 가지고 행동하는 사람들의 집단”으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 환경공동체는 환경 공간 및 공동의 목적을 어떻게 정의하느냐에 따라 의미가 달라질 수 있다. 이에 본 연구에서는 환경공동체 관련 선행연구를 검토하여 환경공동체의 정의를 정리하고, 동북아 환경공동체를 정의하였다.

손기웅(2001)은 남북 환경공동체를 “환경 분야에서 남북 간 교류·협력의 물꼬를 트고 추가적인 환경 협력 사업을 개발·시행함으로써 상호 신뢰구축과 공동이익의 범위를 넓혀 남북 간 환경 교류·협력이 안정적으로 발전되는 제도적 상황”으로 정의하고 있다.³⁸¹⁾

추장민(2013)은 환경공동체 건설을 강조하면서 ‘한반도 그린데탕트’를 “남한과 북한, 동북아의 주요 당사국들이 한반도와 역내의 환경문제와 기후변화 및 자연재해에 공동으로 대응하고 환경 친화적인 개발과 산업 육성을 통해 한반도 환경공동체를 건설하여 남북한 간 대립과 긴장을

381) 손기웅, 『남북환경공동체 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 9~10.

완화하고 평화·상생·통일을 지향하는 안보정책이자 통일정책”으로 정의하였다.³⁸²⁾ 즉, 동북아 환경공동체는 당사국들이 직면하고 있는 기후변화, 자연재해 등 환경문제에 공동대응하고 환경 친화적인 개발 및 산업 육성을 통해 건설 될 수 있다고 보고 있다.

손기웅 외(2014)은 그린데탕트를 “환경문제에 우선적인 노력을 기울여 개선함으로써 상호가 혜택을 누리는 환경공동체를 형성하고, 그것이 경제·문화분야는 물론 정치·군사적 차원에서도 공동체의 형성에 기여하도록 이끄는 국가성장 및 통일환경 조성 국가전략”으로 정의하고 있다.³⁸³⁾ 즉, 환경공동체는 공동으로 인식하고 있는 환경문제에 대해 상호 혜택을 누리는 상황이며, 환경공동체를 경제, 문화, 정치, 군사적 차원의 공동체 형성을 위한 기반으로 보고 있다.

박소영 & 박경석(2015)은 그린데탕트는 “남북 환경공동체를 지향하고 있으며, 남북 환경공동체 건설과 화해를 위한 과정”이며, 남북 환경공동체는 “그린데탕트를 한반도에서 구현해가는 과정에서 환경적 통합정책이 설정하는 구체적인 정책목표”라고 설명하고 있다.³⁸⁴⁾

선행연구에서 제시하고 있는 환경공동체의 정의를 종합하면 환경공동체는 동북아 역내에서 발생하고 있는 환경문제에 효율적, 효과적으로 대응함으로써 환경피해를 최소화하고, 경제, 문화, 정치, 군사적 차원의 공동체 형성에 긍정적인 파급효과를 가져오는 것이다. 따라서 본 연구에서는 동북아 환경공동체를 “동북아 국가들이 공동으로 인식하고 있는 환경문제에 공동 대응하고 환경 친화적인 개발 산업 육성을 통해 상호 신뢰구축과 공동이익의 범위를 넓혀 국가 간 환경교류·협력이 안정적으로 발전되는 제도적 기반”으로 정의한다.

표 IV-10 선행연구별 환경공동체의 개념

저자(연도)	환경공동체의 개념
손기웅(2001)	환경분야에서 남북 간 교류·협력의 물꼬를 트고 추가적인 환경협력사업을 개발·시행함으로써 상호 신뢰구축과 공동이익의 범위를 넓혀 남북 간 환경교류·협력이 안정적으로 발전되는 제도적 상황
손기웅 외(2014)	공동으로 인식하고 있는 환경문제에 대해 상호 혜택을 누리는 상황이며, 환경공동체 형성은 경제, 문화, 정치, 군사적 차원의 공동체 형성을 위한 기반
추장민(2013)	동북아 당사국들이 역내 환경문제와 기후변화 및 자연재해에 공동대응하고 환경 친화적인 개발 및 산업 육성을 통해 실현
박소영·박경석(2015)	그린데탕트는 남북환경공동체 건설과 화해를 위한 과정이며, 남북 환경공동체는 그린데탕트를 한반도에서 구현해가는 과정에서 환경적 통합정책이 설정하는 구체적인 정책목표

출처: 선행연구들을 토대로 재정리, 저자작성

382) 추장민 외, 『한반도「그린 데탕트」추진방안에 관한 연구』(서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), p. 12.

383) 손기웅 외, 『「그린 데탕트」 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안』(서울: 통일연구원, 2014), pp. 18-19.

384) 박소영·박경석, “그린데탕트와 남북산림협력의 의미와 가능성 연구,” 『동북아연구』, 제30권 1호 (2015), p. 107.

표 IV-11 환경공동체 개념 및 이론 선행연구

구분	주요 내용	저자(년도)
개념	남북환경공동체의 정의	손기웅(2001)
	환경공동체의 정의	손기웅(2014)
	그린데탕트를 통한 환경공동체 실현	DMZ 학술원(2013) 손기웅(2014) 손기웅(2015)
이론	기능주의와 신기능주의	김용우·박경귀(2000)
	국제 레짐 이론	민혜진(2011) 안형기(2011)
	글로벌 거버넌스 이론	민혜진(2011)
	환경협력의 회복력(Risilience)	추장민(2017)
	기후변화 회복력(Risilience)	이연호 외(2014)

(나) 동북아 환경공동체 이론

1) 기능주의와 신기능주의

동북아의 경우 국가들 간 역사적, 정치적 민감성으로 인하여 환경 분야에서의 협력만으로는 환경공동체를 성공적으로 형성하는 데 한계가 있다. 이는 환경공동체 형성을 위해서 동북아 국가들의 공통된 정치적인 의지와 노력이 바탕이 되어야함을 의미한다. 이러한 국가 간 협력 체제를 형성하는 데는 다양한 접근법이 있다. 여기서는 환경공동체 형성의 이론적 토대로서 기능주의와 신기능주의 이론을 살펴보고자 한다.

데이비드 미트라니(David Mitrany)에 따르면 기능주의(functionalism)는 국가들이 비정치적 문제 해결에 주력하는 것이 궁극적으로 정치적 안정과 평화 유지에 효과적이라는 인식을 바탕으로 한다. 분쟁이 발생할 수 있는 정치적 문제 대신에 비정치적인 분야에서 협력 사업을 집중적으로 수행함으로써 국가 간의 협력적 활동의 편익을 도모하고, 관련 국가 국민들이 국가 간 협력의 유익함을 알게 되면, 다른 분야에서도 국가 간 협력을 추구하는 파급효과가 나타나게 되고, 이는 결국 정치적인 분야에서의 국가 간 협력을 가능하게 하여, 궁극적으로 평화 유지 및 평화의 창조 가능성을 극대화해 나갈 수 있다는 이론이다.³⁸⁵⁾

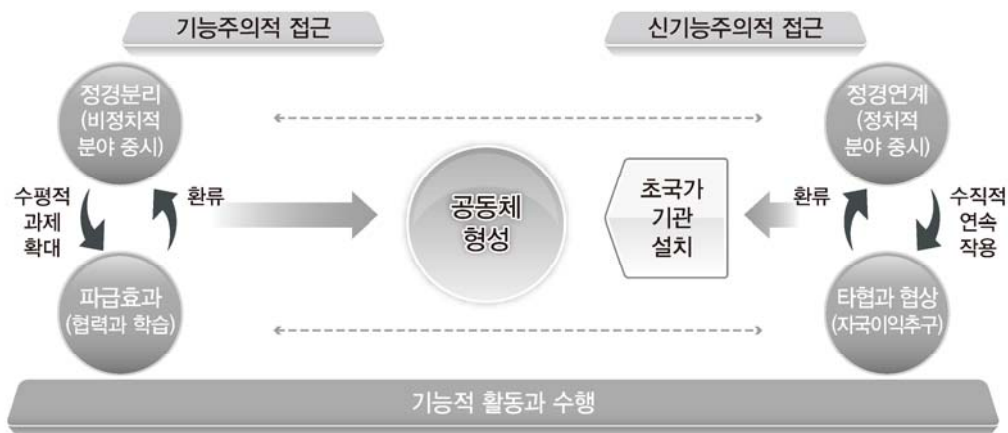
반면, 신기능주의는 정치 분야와 경제·사회 분야의 분리 가능성을 부정하는 이론이다. 국제적 협력은 국가들이 자국의 이익을 도모할 때 가능한 것으로 비정치적 분야에서의 협력이 다른

385) 김용우·박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설가능성,” 『한국정책과학학회보』, 제4권 3호 (2000), p. 28.

분야의 협력으로 확대되지 않으며, 통합을 위해서는 타협과 협상이 요구된다고 주장한다. 즉, 국가 간 통합이 비정치적 공통 관심 분야에서의 협력만으로는 어렵기 때문에 초국가적 기구를 통한 해당 국가들의 구속과 이를 위한 정치적 접근성이 필요함을 강조한다.³⁸⁶⁾

환경 분야는 정치, 외교와 독립적으로 운영 가능한 영역으로서 국가들 간 상호 협력을 이끌어내기 정치, 경제 등 다른 분야에 비해 상대적으로 쉬운 분야이기 때문에 비정치적으로 접근하기 용이하다. 동시에 동북아 환경공동체는 정치, 경제, 사회, 문화공동체를 형성하기 위한 기반으로 정치적인 분야를 중시하기 때문에 국제적으로 구속력이 있는 강력한 기관을 통해 협력을 이끌어 나갈 때 효율적으로 운영될 수 있다. 바로 이러한 양면성을 고려하여 동북아 국가가 처한 다양한 정치, 경제적 상황에 따라 기능주의적 접근과 신기능주의적 접근을 적절하게 운용하여 동북아에서 발생하고 있는 국제환경 문제를 해결하고, 공감대를 형성할 때 국가 간 협력 및 공동체 형성이 가능하다.

그림 IV-3 기능주의의 개념적 틀



출처: 김용우·박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설가능성”, 『한국정책과학학회보』, 제4권 3호 (2000), p. 30.

386) 위의 글, p. 29.

2) 국제레짐이론(International Regime Theory)과 글로벌 거버넌스 이론(Global Governance Theory)

레짐(regime)은 “국제관계에 있어서 정부 간에 합의된 원칙, 규칙, 관습, 재정적 책무 등을 포괄”하는 의미로,³⁸⁷⁾ 기존에는 안보나 경제를 중심으로 하는 정치·경제학적 질서를 뜻했다. 국제레짐의 예로는 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 체제, 세계 무역 기구(World Trade Organization: WTO) 체제 등이 있으며 국제적 경제행위를 규제하는 하나의 질서체제로서 그 기능을 다하고 있다.³⁸⁸⁾

하지만 1990년대 환경이 국제사회의 주요 이슈로 등장하면서, 환경레짐이라는 질서가 형성되었다. 이러한 논의는 지금까지 외부적 요인으로 인식되었던 환경이라는 조건을 정치·경제 질서로 내부화하고자 하는 움직임이라고 할 수 있다.³⁸⁹⁾

환경레짐은 1992년에 열린 유엔환경개발회의에서 ‘유해폐기물의 국제이동과 처리의 통제에 관한 바젤 협약’의 효력이 발생하면서 형성되기 시작되었다.³⁹⁰⁾ 생물다양성협약, 기후변화협약 등의 체결과 함께 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)을 추구하자는 국제 협정 체결 논의가 활발하게 진행되었고, 국제환경협약을 통한 국제환경규제의 제도화 촉진 등의 환경레짐이 강조되었다. 이처럼 국제적인 환경보호 운동이 확산됨에 따라 지역 간 환경레짐이 형성되었고, 이러한 환경문제를 완화하기 위한 무역 규제에 대하여 다자간 환경협정들이 체결되었다. 대표적인 사례로는 오존층 보호를 위한 비엔나 협약(1985), 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서(1987), 유해폐기물 국경 이동 및 그 처리와 통제에 관한 바젤협약(1989), 유엔생물다양성보전협약(1992), 국제열대목협정(1994), 유엔기후변화에 관한 기본 협약에 관한 교토의정서(1997), 바이오안전성 의정서(2000), 도하개발아젠다협상(2001) 등이 있다.

한편, “국가권력이 시민사회를 형성하고 있는 국민이나 집단을 수직적으로 관리, 통제해오던 전통적인 행정을 대체 또는 보완하는 개념”³⁹¹⁾으로 사용되고 있는 거버넌스(governance)에는 다양한 행위자들의 상호작용 과정과 조직 및 제도, 그리고 조정기제 및 규칙들이 포함된다.³⁹²⁾

387) 안형기, “동북아지역환경협력레짐의 구축-황사문제를 중심으로,” 『한국비교정부학보』, 제15권 2호 (2011), p. 108.

388) 조성갑, “국제환경레짐의 변화와 지속가능한 발전: 강원도의 사례를 중심으로,” 『동서연구』, 제19권 2호 (2007), p. 3.

389) 위의 글, p. 1.

390) 민혜진, “동북아 환경거버넌스에 관한 연구 : 한중일 환경협력을 중심으로,” 부산대학교 국제학 석사학위논문, 2011, p. 30.

391) 위의 글, p. 37.

392) 위의 글, p. 38.

환경레짐의 개념과 마찬가지로 무역규제, 안보뿐만 아니라 환경보전이 중요시되면서 거버넌스 개념을 전 지구적으로 확대, 적용한 글로벌 거버넌스(global governance)의 필요성이 대두되었다. 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA), 유럽연합(European Union: EU), 동남아시아연합국가(Association of South East Asian Nations: ASEAN)가 대표적인 글로벌 거버넌스 사례이다.

국제레짐 이론과 글로벌 거버넌스 이론은 모두 상호협력력을 위한 이론으로 국가 혹은 정부를 중요하게 취급한다는 공통점을 지니고 있지만, 민혜진(2011)은 개념, 행위자, 특징의 관점에서 양자의 차이를 설명하고 있다.³⁹³⁾ 국제레짐이론은 국가 중심의 종적 구도를 기반으로 국가 이외의 다양한 행위자도 인정하고 있으며, 글로벌 거버넌스 이론에서는 여러 행위자들의 다양성을 강조하는 횡적인 구도와 함께 NGO의 중요성을 부각시키고 있다는 점이 특징이다.³⁹⁴⁾

국제적으로 지구환경을 보호하기 위한 노력이 지속되고 있으며, 유럽, 동남아 지역에서도 환경 문제에 대한 질서 확립과 국가 간 환경협력력을 위해 레짐과 거버넌스를 발전시키기 위한 노력이 진행되고 있다.³⁹⁵⁾ 두 이론이 서로 상반된 가정을 바탕으로 증명되지만, 다양한 행위자들의 이해관계가 얽혀있는 상황에서 상호보완적인 역할을 수행하며 환경협력을 진행해야 할 필요가 있다.

표 IV-12 국제레짐이론과 글로벌 환경거버넌스 이론 비교

구분	국제레짐이론	글로벌 환경거버넌스 이론
개념	- 국가의 행위를 이끌어 내거나 제약하는 여러 가지 공식적, 비공식적 현상으로 특정 이슈 영역에서 행위자들의 기대가 수렴되는 함축적이거나 명확한 일련의 원칙, 규범, 규칙과 의사결정과정을 포함하는 것	- 국가나 사회를 넘어서 규칙제정, 정치조정, 지구적 문제해결을 총칭하는 전반적인 체제
행위자	- 국가가 가장 중요한 행위자	- 국가를 포함한 복수의 행위자들의 다양성 강조: 국제기구, NGOs, 지식공동체
특징	- 국제수준에서의 국가 행위자들의 충돌을 조정(coordination) - 다른 행위자들을 인정하지 않으며, 수직적 관계가 특징	- 복수의 행위자들이 수평적 관계 속에서 서로 협력(collaboration) - 복합적 구조: 행위자들 간의 기능적, 공간적 중복과 권위의 가변성 증대
공통점	- 세계정치의 무정부성 전제 - 상생을 위한 협력의 필요성 가짐	

출처: 민혜진, “동북아 환경거버넌스에 관한 연구 : 한중일 환경협력력을 중심으로,” 부산대학교 국제학 석사학위논문, 2011, p. 61.

393) 위의 글, pp. 61-62.

394) 위의 글, p. 62.

395) 안형기, “동북아시아환경협력레짐의 구축-황사문제를 중심으로,” 『한국비교정부학보』, 제15권 2호 (2011), p.106.

3) 리질리언스(Resilience)

리질리언스는 사전적으로 ‘회복력’, ‘탄력성’이라는 뜻을 가지고 있으며, “불안정한 상황을 극복하고 안정된 상태로 되돌아가거나 나아갈 수 있는 능력”으로 이해할 수 있다.³⁹⁶⁾ 리질리언스의 개념은 1973년 생태학 분야에서 “외부 영향으로부터 원래의 상태를 유지하려는 생태적인 체계의 능력”으로 처음 사용되기 시작한 이후로 사회과학, 기후변화 등 다양한 분야에서 사용되고 있다. 사회과학 영역에서 리질리언스는 “혼란 속에서도 본래의 기능과 구조, 정체성을 유지할 수 있도록 하는 능력”으로 이해되며,³⁹⁷⁾ 기후변화에서 리질리언스는 “기후변화로 인한 취약성을 인식, 준비, 대응하는 선순환 구조를 만드는 역량”으로 정의된다.³⁹⁸⁾

최근에는 국가 간 환경 협력도 국가 간 관계 악화, 국제정세의 불안정성 등 외부영향으로부터 리질리언스를 갖춰야 한다는 논의가 이루어지고 있다.³⁹⁹⁾ 국내에서는 추장민(2017)의 연구에서 국가 간 환경 협력 리질리언스의 6가지 구성요소로 물질적 기반, 조직적 기반, 상호이익, 신뢰, 협력 주체 및 채널, 외부적 요인을 설정하고 다자·양자 간 환경 협력의 리질리언스 구성요소를 분석하였다.

구체적으로는 환경 협력의 기본방향을 6가지 구성요소에 초점을 두어 단기 및 중기적으로 유상원조, 무상원조, 기술협력 등 물질적 기반과 협력 이행조직 등 조직적 기반의 안정화 도모, 장기적으로는 국가 간 합의를 통한 점진적 제도화 지향으로 설정하였다. 또한 중앙정부, 지방정부, 전문가, 기업, NGO 등 다양한 협력 주체가 참여하고 이들이 상호 보완성을 보할 수 있도록 양자 및 다자 협력 채널을 구축하여 각국이 상호 이익을 창출할 수 있어야 하며, 지역 차원의 협력뿐만 아니라 국제적인 차원의 협력을 상호 연계한 환경 협력이 이루어져야 한다고 했다. 나아가 이러한 모든 협력을 가능하게 하기 위해서는 인적네트워크를 통해 지속적으로 교류하고 정보를 교환함으로써 국가 간 지속적인 협력의 경험을 통해 신뢰를 구축해야 한다고 했다. 국가 간 환경 협력에서 리질리언스 확보는 외부요인에 의한 부정적인 효과를 최소화하여 지속가능한 협력을 가능하게 하기 때문에 향후 국가 간 환경협력에서 리질리언스를 확보하기 위한 논의를 지속적으로 진행해야 할 필요가 있으며, 회복력의 구성요소들이 갖추어질 때 비로소 쾌적하고 안전한 환경공동체를 실현할 수 있다고 하였다.

396) 추장민·이현우·정성운, 『동북아 국제정세 변화에 대응한 지역 환경협력 추진 전략』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2017), p. 4.

397) Walker, B. et al., “Resilience, adaptability and transformability in social ecological systems”, *Ecology and Society*, vol. 9, no. 2 (2014), 재인용: 서지영 외, “미래위험과 회복력,” 『조사연구』, 제12권(2014), p. 17.

398) 이연호 외, 『서울시 기후변화대응을 위한 기후회복력 연구』 (서울: 서울특별시의회, 2014), p. 41.

399) 추장민·이현우·정성운, 『동북아 국제정세 변화에 대응한 지역 환경협력 추진 전략』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2017), p. 4.

표 IV-13 국가 간 환경협력에서의 회복력 구성요소

요소	설명
물질적 기반	유상원조, 무상원조, 기술협력
조직적 기반	협력 이행조직
협력 주체/채널	협력주체 : 중앙정부, 지방정부, 전문가, 기업, NGOs 협력채널 : 양자, 다자 협력채널
상호이익	각국 이익
신뢰	인적네트워크, 협력 지속 경험
외부적 요인	국가 간 관계, 국제정세 등 외부 영향 요인

출처: 추장민·이현우·정성운, 『동북아 국제정세 변화에 대응한 지역 환경협력 추진 전략』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2017), p.5.

(다) 동북아 환경공동체 선행연구

동북아 환경공동체 형성과 관련된 선행연구들은 각 연구 목적에 따라 환경공동체의 필요성과 현황을 제시한 연구가 있고, 환경 협력을 위한 개선방안을 제시한 연구가 있다. 본 연구에서는 다양한 연구들을 기후변화, 재난, 대기, 해양, 생물다양성 등 분야별로 구분하여 분석하였다.

기후변화 분야에서는 지역 환경 문제 해결을 위한 국제 기후변화협력의 최신 동향, 다자간 및 양자간 협력 사례를 제시하고 있다. 외교부(2017)는 우리나라의 기후변화 관련 외교활동 및 전망 등을 소개하였다.⁴⁰⁰⁾ 특히 2005년 서울에서 개최된 ‘UN 아태 환경과 개발 장관회의’에서 우리나라가 제안하고 국제 의제화를 주도하고 있는 ‘녹색성장(Green Growth)’과 관련한 외교활동에 대해 소개함으로써 글로벌 환경문제에 대한 국민들의 이해를 넓히고 환경외교에 활용가능토록 하였다.⁴⁰¹⁾ 명수정(2013)은 한반도 기후변화 대응을 위한 남북한의 현황을 조사하여 남북협력 방안 및 전략을 도출하고자 하였다.⁴⁰²⁾ 이 외에 DMZ학술원(2013), 남상민(2016)의 연구에서는 기후변화에 대응하기 위한 협력 사업 및 기술적 개선방안 등을 제시하였다.⁴⁰³⁾ 하지만 남북교류가 활발하지 않을 경우 협력방안을 도출하는 데 한계가 있으며, 남북관계 개선과 함께 지역사회의 상세한 기후 및 환경정보를 수집해 나가는 것이 필요하다.

재난 분야는 환경재난에 초점을 두고 선행연구를 분석하였다. 추장민(2014)은 동북아지역의 환경재난 실태, 환경재난에 대응하기 위한 국내 정책 및 지역협력 사례, 지역협력 전략을 제시하였다.⁴⁰⁴⁾ 최종적으로는 동북아지역의 잠재적 환경재난 위험요인 분석, 지역협력의 중요성 평가,

400) 외교부, 『기후환경외교편람』 (서울: 마스타상사, 2017), pp. 28-56.

401) 위의 책, p. 3.

402) 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』(서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), pp. 228-255.

403) 남상민, “기후변화대응과 동북아 지역협력,” 『과학기술정책』, 제26권 2호 (2016), pp. 29-33.

우선 협력분야 선정, 지역협력 추진전략 및 주요사업 개발 과정을 거쳐 정책을 수립할 것을 제안했다. 특히 원전에서의 방사능 누출, 고농도 대기오염 등 위험성과 긴급성이 높은 재난에 대한 동북아 국가들의 협력체계 구축방안을 제시한 점에서 의의가 있다.

대기, 해양, 생물다양성 분야에서는 동북아지역이 환경문제에 어떻게 대응하고 있는지 그 현황과 사례를 분석하는 연구가 다수 이루어졌다. 선행연구에서는 특히 월경성 대기오염, 황사, 산성비와 최근 국제적 관심이 증가하고 있는 해양환경 분야, 황해오염 문제, 생물다양성 감소 문제, 산림 관리 등 분야별 환경 문제에 대한 국제적 대응 체계와 동북아 대응 전략을 제시하였다.

본 연구에서는 환경공동체 관련 이론과 선행연구를 바탕으로 기후, 재난, 대기, 해양, 생물다양성 분야별 국제 환경공동체와 동북아 환경공동체의 현황을 분석하였다. 또한 기존 동북아 환경공동체 형성과 운영 과정에서 발생한 성과와 한계를 살펴보고 향후 새롭게 형성될 동북아 환경공동체에 대한 시사점을 제시하여 통일환경 조성을 위한 환경공동체 형성방안을 도출하였다.

표 IV-14 환경공동체 관련 선행연구 및 주요 내용

구분		주요 내용	저자(년도)
기후 변화	필요성 및 현황	신기후체제 형성과 우리나라의 기후변화 외교	외교부(2017)
		지구환경금융(GEF) 전략사업분야 및 한국과의 관계	
		녹색기후기금(GCF) 주요기능 및 한국과의 관계	
		국제 기후변화협력 현황	
		기후변화 관련 다자간, 양자간 협력 사례	
		한반도 및 전 세계 기후변화 전망	명수정(2013)
	개선방안 제시	북한의 기후변화 취약성 평가	
		북한 기후변화 대응 관련 법, 규범	
		CDM 협력사업	DMZ학술원(2013)
		에너지 저탄소화 및 탈탄소화 정책 및 기술협력	남상민(2016)
		몽골 고비사막에서 풍력, 태양광을 통해 생산된 전력을 동북아 국가에 송전	
		에너지 효율성 제고를 위한 기술협력	
		저탄소 도시협력	
재난	정책	그린데탕트를 통한 환경공동체 실현	DMZ 학술원(2013) 손기웅(2014) 손기웅(2015)
		동북아 각국의 환경재난 대응 정책 및 시스템	추장민(2014)

404) 추장민 외, 『동북아 환경재난 대응 지역협력 방안 연구』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2014). pp. 137-217.

구분		주요 내용	저자(년도)
	필요성 및 현황	화학물질관리 정책대화	
		환경재난(사고) 위험평가 공동 연구	
		동북아 주요 환경/사회 재난 현황	
		동북아 원전 운영 현황	
		한중일 공업지대 분포 현황	
		동북아 환경재난 대응 국가 간 협력 현황	
		동북아 환경재난 대응 추진여건(SWOT) 분석	
		재난으로 인한 환경피해 대응을 위한 한중일 협력 현황	
	개선방안 제시	지역협력 전략 개발을 위한 재난 유형별 지역협력 평가	
		동북아 환경재난 대응 지역협력 우선분야 도출	
		통합 위험관리 협력체계 구축	
		일상적인 원전 운영 및 사고에 대한 정보 공유	
		원전사고 예방 공동 매뉴얼 작성 및 운용, 도상훈련 등 예방 및 긴급 대응 협력 시스템 구축	
		원전 안전성에 관한 공통 평가 및 관리 시스템 구축 및 운영	
		천지화산대응TF팀 구성 및 과학적 관측을 위한 공동 조사	
대기	정책	한중 권역별 이동오염원 대기오염 저감 정책 비교 분석	추장민(2017)
		대기오염 관련 동북아 정책 동향	이상윤(2015)
	필요성 및 현황	한중일 환경협력체제의 현황 및 문제점 분석	안재노 외(2016)
		국제협약 현황 및 법적 대응 사례 소개 대기오염 관련 동북아 중앙정부 및 지자체 간 협력 현황 분석	이상윤(2015)
		한중일 중심의 대기질 현황과 향후 배출전망 아시아 지역 공동 연구 및 대기협력 프로그램의 성과와 한계	명수정(2013)
		한중 대기오염 현황과 산업 분석	강택구(2013)
		동북아지역내 환경협력의 필요성과 환경문제 유형 및 관련국 입장	최정진(2008)
		유럽과 동북아 환경협력 사례 비교	예종영(2007)
		동북아 황사발생과 각국의 피해현황 우리나라 황사현황 및 황사피해 연구동향의 한계	추장민(2003)
		개선방안 제시	환경협력체제의 개선방안 제시
	권역별 이동오염원 대기오염 저감을 위한 협력방안 개발 및 제시		추장민(2017)
	동북아 대기질 관리를 위한 대응방안 고찰 동북아 대기질 관리를 위한 단계별 대응전략 제시		이상윤(2015)
	한중 협력 방안 도출		강택구(2013)
	환경국제협력의 대응전략 고찰		최정진(2008)
	우리나라의 능동적 역할 모색		예종영(2007)
남북/동북아 환경공동체 형성 방안	손기웅(2015)		
해양	필요성 및	해양 및 하천오염 문제	최정진(2008)

구분		주요 내용	저자(년도)
	현황	동북아 환경협력 현황	최정진(2008)
		환경협력체제 문제점과 한계	최정진(2008)
		황해생태지역지원사업 체계	김광태 외(2012)
	개선방안 제시	환경협력 대응전략	최정진(2008)
		유럽연합의 경제공동체 형성 사례와 시사점	손기웅(2015)
		그린 데탕트에 입각한 환경공동체 형성 방안(남북/동북아)	손기웅(2015)
생물다양성	정책	한국 생태계서비스 지불제도 운영 현황 중국 생태보상제도 운영 현황	전성우 외(2014)
	필요성 및 현황	황해생태지역지원사업 체계	김광태 외(2012)
		북한의 '그린' 관련 대외협력 동향	손기웅(2014)
	개선방안 제시	황해 해안지역 생태계기반관리/지역개발기반관리 시범사업 활동계획 및 성과	김광태 외(2012)
		그린 데탕트에 입각한 분야별 남북 협력방안	손기웅(2014)
		한중 생태계서비스 지불제도 비교 및 협력 방안 개발	전성우 외(2014)

(3) 환경공동체 국제사례

(가) 기후변화·재난 분야 국제 환경공동체 현황

기후변화로 인한 환경문제가 심각해지면서 전 세계적인 대처가 요구되고 있다. 2015년 제70차 UN총회에서는 새로운 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 채택하고 기후변화에 대한 대비, 대양, 바다 및 해양자원 보존, 육상 생태계의 보호 및 사막, 산림 관리 등과 같은 지구 환경문제를 해결하기 위한 노력을 기울이고 있다. 우리나라에서도 이러한 환경문제에 대응하기 위해 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 지속가능개발목표의 국내이행전략 및 점검체계를 구축하기 위한 간담회를 개최한 바 있다. 전 세계적으로는 뜻을 같이 하는 지방정부들이 세계지방자치단체연합(United Cities and Local Governments: UCLG), C40 세계도시 기후정상회의(C40 Large Cities Climate Summit), 이클레이(International Council for Local Environmental Initiatives: ICLEI)와 같은 도시 네트워크를 결성해 기후변화와 환경문제에 공동으로 대응하고, 파트너십을 맺어 협력을 추진하고 있다.⁴⁰⁵⁾

환경문제는 재정적으로도 실현 가능한 것이어야 하지만, 무엇보다 전 세계 도시들이 자발적으로 노력하여야 하고, 이러한 노력이 성과를 거두기 위해서는 국가 간 긴밀한 협력이 요구된다.

405) “기후변화, 도사국가 간 협력이 답이다,” 『HUFFPOST』, 2014.11.23, <www.huffingtonpost.kr/wonsoon-park-kr-/story_b_5859396.html> (검색일: 2018.06.10).

이에 기후변화/재난 분야와 관련된 국제 환경공동체를 살펴보고 이들이 어떻게 활동하고 있으며, 어떤 역할과 기능을 수행하는지를 분석하고자 한다.

표 IV-15 기후변화/재난 분야 국제 환경공동체 현황

기관	참여범위	주요활동	분야
COP (Conference of the Parties)	195개국	- 기후변화협약 관련 최고 의사결정기구 - 협약이행상황의 정기적 검토 및 협약의 효과적 이행에 필요한 조치 결정	기후변화, 재난
IPCC (Inter-Governmental Panel on Climate Change)	195개국	- 기후변화와 관련된 전 지구적 위험 평가 및 국제적 대책 마련 - 유엔기후변화협약(UNFCCC) 이행과 관련한 문제들에 대한 특별보고서 작성	기후변화, 재난
APCC (APEC Climate Center)	21개국	- APEC 회원국 대상으로 기후변화 대응을 위한 기후정보 제공 - 기후과학 및 응용연구, 개도국 지원사업 지원	기후변화, 재난
GFCS (Global Framework for Climate Services)	27개국	- 기후서비스 향상을 위해 필요한 활동을 체계적으로 계획 수행하는 전 세계적 메커니즘 제공 - 기후서비스체제 구축 우선 분야로 식량안보, 재해경감, 에너지, 보건, 수자원을 선정하여 버려사예 제작	기후변화, 재난
GEF (Global Environment Facility)	195개국	- 지구 환경보호 지원, 환경적으로 지속적인 개발 촉진 - 개발도상국들의 환경 분야 투자 및 관련기술개발 지원	기후변화
GGGI (Global Green Growth Institute)	26개국	- 회원국들의 파리기후협정 및 지속가능목표 달성을 지원	기후변화
GCF (Green Climate Fund)	195개국	- 기후변화 대응에 특화된 기금 - 기후변화 감축(mitigation), 적응(adaptation), 혼합(cross-cutting) 분야 지원	기후변화
CCI (Commission for Climatology)	189개국	- 기후자료 수집 및 교환 조정, 자료 복원 및 분석 활동 증진 - 기후관련 문제(기후감시, 기후자료처리, 예측, 기후정보 활용 등)에 관한 전반적인 기술사항 논의 및 토의안	기후변화
GAW (Global Atmosphere Watch)	189개국	- 기후변화의 원인이 되는 대기의 화학적 조성과 물리적 특성에 관한 체계화 된 관측 - 국제협약 및 정부정책 수립을 지원하기 위한 과학정보 제공 및 미래의 대기상태에 대한 예측 역량의 개발	기후변화
AFoCO (Asian Forest Cooperation)	19개국	- 지속가능한 산림 경영과 기후변화 대응 목표 - 기술 및 정책을 활용하여 아시아 지역내 산림 협력 강화	기후변화
UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)	193개국	- 재난 위험 감소를 위한 센다이 프레임워크의 이행, 후속조치 및 검토 지원	재난
INRA(International Nuclear Regulators Association)	9개국 (한국, 미국, 일본 등)	- 원자력 안전규제 전반에 대한 의견과 정보를 교환하고, 원전 건설, 운영, 해체, 폐로, 방사성 폐기물 등 주요 현안에 관한 국제 협력을 도모	재난

1) 기후변화

기후변화 분야의 국제 환경공동체는 국제기구, 연구소, 기금 등의 형태로 구성되어 있다. 참여국은 인접한 몇 개국들로 구성되거나 전 세계 다수의 국가들이 참여하는 경우도 있어 참여범위가 다양하다. 녹색기후기금(Green Climate Fund: GCF)과 같이 기후변화 한 분야에만 집중하는 환경공동체가 있는 반면 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), APEC 기후센터(APEC Climate Center: APCC) 등의 기구와 같이 기후변화, 재난 등 다양한 분야를 포괄적으로 다루는 환경공동체도 존재한다. 특히 녹색기후기금, 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute: GGGI)는 기후변화 대응에 특화된 기금 형태로 운영되고 있으며, 기후변화 감축, 적응, 감축과 적응 혼합 분야를 지원하고, 기후회복력프로젝트의 자금 동원을 지원한다.

기후변화를 집중적으로 다루는 환경공동체들은 기후 관련 문제에 관한 전반적인 기술사항을 논의하고, 기상상태를 관측하고 예측하는 데 필요한 정보 및 자료 수집, 관련기술 개발 등의 활동을 주로 수행하고 있다. 이들 환경공동체는 최종적으로 국제협약 및 정부정책 수립을 지원하고, 국제협력을 위한 메커니즘을 제공한다.

기후변화와 재난 분야를 다루는 APEC 기후센터는 APEC 회원국을 대상으로 아시아 태평양 지역 국가들의 기후변화 대응 및 지속가능한 성장을 지원하기 위해 설립되었다. APEC 기후센터는 기후예측을 통해 신뢰도 높은 기후예측 정보 생산 및 제공, 기후정보의 사회·경제적 활용을 위한 기후관련 융합연구 선도, 기후자료·정보서비스 센터, 대개도국 기후변화 대응능력 향상 지원 등의 역할을 수행한다. 현재 12개 국가의 32개 기관과 MOU를 체결하고 국가 간의 협력을 도모하고자 노력하고 있다.

표 IV-16 APCC MOU 체결기관

구분	협력국가	기관
국외	대만	National Science and Technology Center for Disaster Reduction (NCDR)
	말레이시아	Universiti Kebangsaan Malaysia/Malaysian Meteorological Department
	몽골	The Mongolian National Agency for Meteorology and Environment Monitoring (NAMEM)
	미국	International Research Institute for Climate Society (IRI)
		National Aeronautics and Space Administration (NASA)
		Center for Ocean Land Atmosphere Studies (COLA)
		International Pacific Research Center (IPRC), University of Hawaii

구분	협력국가	기관
	싱가포르	National Environment Agency
	인도	Indian Institute of Tropical Meteorology
	일본	Research Center for Advanced Information Science and Technology, University of Aizu
	캄보디아	Cambodian Agricultural Research and Development Institute
	룩셈부르크	Office of the Prime Minister
	통가	Tonga Meteorological & Coast Radio Services
		Ministry of Meteorology, Energy, Information, Disaster Management, Climate Change and Communications
		Ministry of Agriculture & Food, Forests and Fisheries of Tonga (MAFFF)
		Ministry of Infrastructure of Tonga (MOI)
		The Ministry of Lands, Survey and Natural Resources
	홍콩	City University of Hong Kong, School of Energy and Environment
국내		부산발전연구원
		인제대학교백병원
		한국 수자원공사
		한국 환경정책평가연구원
		한국과학기술원
		대한민국 공군 73 기상 전대
		부경대학교
		부산대학교
		부산광역시
		기상청
		부산대학교병원
		울산과학기술대학교
		국토연구원
		농어촌연구원

출처: APEC Climate Center <<http://apcc21.org/abt/coop.do?lang=ko>> (검색일: 2018.07.02.)

2) 재난

최근 기후변화와 관련하여 전 세계적으로 재난이 급증하고 있다. 우리나라의 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의)는 재난을 자연재난과 사회재난으로 구분하고, 자연재난을 “태풍, 홍수, 호우(호우), 강풍, 풍랑, 해일(해일), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(황사), 조류(조류) 대발생, 조수(조수), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로, 사회재난을 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·

화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해⁴⁰⁶⁾로 정의하고 있다. 기후변화와 과학기술발달 그리고 그에 따른 인간 활동의 증가로 인해 자연재난과 사회재난의 상호 연관성이 점점 증가하고 있어 이에 대한 예방 및 대응책 마련을 위한 국제사회의 협력이 중요해지고 있다.

UN 재난위험경감사무국(United Nations Office for Disaster Risk Reduction: UNISDR)은 많은 사람들이 자연 재해의 영향을 받고 있는 상황에서 재난 위험 저감을 위한 정부와 기관의 탄력적인 공동체 구축의 필요성이 증대됨에 따라, 1999년 유엔 총회 결의안에 의거하여 국제 재난위험 저감을 지원하고, 위험 경감 전략의 이행을 촉진·조정하기 위한 전용 사무국으로 설립되었다. UN 재난위험경감사무국의 임무는 재난 감소를 위한 협업과 활동에 시너지 효과를 일으키기 위한 유엔 시스템의 중심 역할을 하는 것이다. 즉, 유엔 재난 대책 조정, 유엔 체제와 지역기구의 재난 감소 활동과 사회·경제적 인도주의 분야 활동 간의 상승효과 증대를 위한 시스템을 제공한다. UN 재난위험경감사무국은 2016~2030년 모든 부문에서 재해 위험의 다중 위험 관리를 유도하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 재난에 대한 위험 노출과 취약성을 방지하고 개선하며, 재난 대비 역량을 강화하고, 재난에 대비하기 위한 통합적이고 포괄적인 경제적, 구조적, 법적, 사회적, 건강, 문화적, 교육적, 환경적, 기술적, 정치적 및 제도적 조치의 구현을 통해 새로운 재난 위험을 줄이고 예방을 강화한다.⁴⁰⁶⁾

국제원자력규제자협의회(International Nuclear Regulators' Association: INRA)는 원자력과 방사선 안전규제 분야에서 국제 협력과 교류의 중요성이 높아지면서 1997년에 설립된 원자력발전 주요국 안전규제 책임자들 간의 국제협력 협의체이다. 대한민국은 2006년에 가입했으며, 2016년 현재 총 9개국이 참여하고 있다.⁴⁰⁷⁾ 국제원자력규제자협의회는 원자력 안전규제 전반에 대한 의견과 정보를 교환하는 한편, 주요 현안에 관해 국제적인 협력을 도모하며 원자력 안전문화를 증진하기 위해 노력하고 있다. 핵물질과 핵연료는 물론이고, 원자력 시설의 건설, 운영,

406) UNISDR, "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030," (UNISDR, 2015), p. 12, <www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf> (검색일: 2018.06.20).

407) 한국의 원자력안전위원회(Nuclear Safety and Security Commission, NSSC)를 비롯해 미국 원자력규제위원회(United States Nuclear Regulatory Commission: U.S.NRC), 캐나다 원자력안전위원회(Canadian Nuclear Safety Commission: CNSC), 영국 원자력규제국(Office for Nuclear Regulation: ONR), 프랑스 원자력안전청(Autorité de Sûreté Nucléaire: ASN), 독일 원자력안전부(Bundesministerium für Umwelt: BMU), 스페인 원자력안전위원회(Consejo de Seguridad Nuclear: CSN), 스웨덴 방사선안전원(Swedish Radiation Safety Authority: SSM), 일본 원자력규제위원회(Nuclear Regulation Authority: NRA)가 각국을 대표해 국제원자력규제자협의회에 가입해 있다.

해체, 폐로, 방사성 폐기물 등에 관한 문제는 원자력과 방사선 안전관리 분야에서 주목받고 있는데, 이런 문제는 한 나라만이 아니라 국제적인 관심사이다. 따라서 국제원자력규제자협의회에서는 전 세계 운영 및 건설 중인 원자력 발전소의 안전성 향상을 위한 국제 공조 방안을 협의하고 있다. 또한 세계 원자력 안전 정책의 방향에 대한 논의와 원자력 안전에 대한 국제 여론을 주도하고 있다. 연 2회 정기회의를 개최하고 있으며, 각국의 안전규제 기관장들이 참석하여 원자력 안전규제 관련 정보를 교환하고 있다. 제25차 국제원자력규제자협의회 정기회의에서 한국은 ‘국제원자력규제자협의회 회원국 간의 협력체제 구축’, ‘국가 간 방사선원 사고·테러 대응체제 구축방안’ 등을 제안했다. 제38차 국제원자력규제자협의회 정기회의가 2016년 5월 9일과 10일 양일간 스페인 마드리드에서 열렸고, 이 자리에서 회원국의 주요 안전 현안과 원자력안전 정책 및 제도의 변화를 비롯해 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 기반의 통합규제검토서비스의 효율성 개선 방안, 안전규제기관의 지식관리 강화, 원자력안전협약(Convention on Nuclear Safety: CNS) 7차 검토 등을 논의했다. 한국은 캐나다(2012년 4월), 미국(2012년 9월), 프랑스(2012년 10월), 스웨덴(2014년 9월), 독일(2014년 9월)과 원자력안전규제 협력 약정을 맺고 국제원자력규제자협의회 회원국과 긴밀하게 협력하고 있다.

(나) 대기·해양·생물다양성 분야 국제 환경공동체 현황

대기·해양·생물다양성 분야의 환경공동체는 국제기구 또는 협약, 의정서 등의 형태로 구성되어 국제 협력 체제를 운영하고 있다. 대기·해양·생물다양성 중 한 분야에 집중된 환경공동체가 존재하는 한편, 2~3개 분야를 복합적으로 다루고 있는 환경공동체도 있다. 환경공동체의 참여범위는 100여 개국 이상이 참여하는 기구도 있으며, 3~4개국 등 작은 범위에서 집중적으로 참여활동을 하는 기구도 있다. 대기·해양·생물다양성 분야 국제 환경공동체는 주로 캠페인 활동, 주요 의제 논의, 환경문제에 대한 평가와 해결방안 제시, 국제협력 촉진 등의 활동을 진행하고 있다.

표 IV-17 대기·해양·생물다양성 분야 국제 환경공동체 현황

공동체 기구	참여범위	주요목적 및 활동	분야
이클레이(Local Governments for Sustainability: ICLEI)	86개국(독일, 아프리카, 한국, 북한 등)	- 범지구적 지속가능성을 위한 지역의 실천 촉진 - 지방정부 활동 지원 - 생물다양성 보호, 녹색경제 도시 실현	대기, 생물다양성
세계보건기구(World Health Organization: WHO)	194개국(한국, 북한, 스위스 등)	- 미세먼지 상태 및 예보	대기
세계녹색기후기구(INGO-World Green Climate Association: INGO-WGCA)	100개국(한국, 중국 등)	- ‘녹색기술상품실천’이라는 전 세계인의 책무 이행	대기, 해양, 생물다양성

공동체 기구	참여범위	주요목적 및 활동	분야
그린피스(Greenpeace)	55개국(한국, 중국, 홍콩, 대만, 네덜란드 등)	- 삼림, 바다, 기후와 에너지, 지속가능한 농업, 독극물에 대한 캠페인 활동	해양, 생물다양성
세계자연기금(World Wide Fund For Nature: WWF)	100개국(한국, 스위스 등)	- 기후변화, 에너지, 해양보존, 야생동식물 불법거래, 대기오염 5가지 주요 환경 문제 해결	대기, 해양
유럽연합(European Union: EU)	28개국(독일, 프랑스, 아일랜드, 벨기에, 네덜란드 등)	- 유럽연합 경제회복 계획, 지속가능한 소비 및 생산, 환경 기술, 천연자원·폐기물·재활용, 생물의 다양성 등 주요 의제 논의	생물다양성
시셰퍼드 글로벌(Sea Shepherd Global)	20개국(네덜란드 등)	- 전세계적인 해양환경 보호운동, 해양서식지 보호	해양, 생물다양성
국제해사기구(International Maritime Organization: IMO)	174개국(한국, 미국, 영국 등)	- 해상의 안전과 항해의 능률을 위하여 해운에 영향을 미치는 각종 기술적 사항과 관련된 정부 간 협력 촉진 - 선박에 의한 해상오염을 방지하고, 국제해운과 관련된 법적 문제 해결	해양
북태평양수산위원회(North Pacific Fisheries Commission: NPFC)	8개국(캐나다, 중국, 일본, 한국, 러시아, 대만, 미국, 바누아투)	- 협약 수역의 어업 자원 장기간 보존 및 지속가능한 이용 보장 - 북태평양 해양 생태계 보호	해양, 생물다양성
국제포경위원회(International Whaling Commission: IWC)	77개국(한국, 호주, 프랑스, 노르웨이, 슬로베니아, 영국 등)	- 현존 고래 보호 및 멸종 사전 방지	해양, 생물다양성
생물다양성과과학기구(Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity Ecosystem Services: IPBES)	130개국(한국 등)	- 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용, 장기적 인류복지, 지속가능발전목표를 위하여 생물다양성 및 생태계 서비스에 대한 과학과 정책간의 상호연계(interface)를 강화	생물다양성
세계생물다양성정보기구(Global Biodiversity Information Facility: GBIF)	80개국(한국, 미국, 덴마크, 일본, 등)	- 생물다양성 데이터를 등록, 공유해 지구 단위 연구, 생태 보전, 정책 결정 등에 활용	생물다양성
해양학 및 해양기상 합동기술위원회(WMO-IOC Joint Technical Commission for Oceanography and Marine Meteorology: JCOMM)	한국, 스위스, 프랑스 등	- 기상학·해양학 커뮤니티의 전문지식·기술·역량개발 역량 융합 - 해양학 및 해양 기상 관측, 데이터 관리 및 서비스의 국제 조정을 위한 메커니즘 제공	대기, 해양
데이터 부표 협력 패널(Data Buoy Cooperation Panel: DBCP)	스위스, 프랑스 등	- 해양에서 대기·해양 상태를 관측하기 위한 자율적인 데이터 부이의 활용 조정	대기, 해양
정부 간 해양학위원회(Intergovernmental Oceanographic Commission: IOC)	프랑스, 벨기에, 호주, 덴마크, 스페인 등	- 해양과 연안 지역의 자연과 자원에 대한 이해 증진 - 이러한 지식을 해양환경을 관리하고, 지속적으로 개발하고, 보전하고, 회원국의 의사결정 과정에 적용하기 위한 국제협력 촉진 - 연구·서비스·역량개발 프로그램 조정	대기, 해양

1) 대기

대기 분야 환경공동체는 미세먼지 상태를 측정하고 예보하는 세계보건기구(World Health Organization: WHO)가 있으며, 이클레이와 같이 생물다양성과 대기를 함께 다루고 있는 국제기구도 있다. 이클레이는 생물다양성에 대한 업무를 중심으로 활동하고 있지만, 대기 및 기타 환경 이슈에 대해서도 논의하고 있는 국제기구에 해당한다. 전 세계의 도시 환경을 변화시키기 위해 정책을 구체화하고 행동을 촉구하는 지역 차원의 글로벌 네트워크로 정부, 민간 및 이해관계자가 모두 참여 가능하다. 구성원들 간 그룹 차원의 연결망을 구축하여 도시 대 도시, 도시 대 지역, 지역 및 국제 지역을 연결함으로써 지속가능한 도시 개발을 지원하기 위한 활동을 수행하고 있으며, 현재 세계 86개국 1,500여개의 지방정부가 참여하고 있다.

이클레이는 지방정부가 경제활동 과정에서 온실가스의 배출 주체이기도 하지만, 지역 단위의 접근을 통해 기후변화 인식을 확산시키고 생활양식 변화를 유도하여 기후변화 문제에 대응해 나갈 수 있는 해결의 주체라는 인식을 갖고 활동하고 있다.⁴⁰⁸⁾ 특히 탄소를 적게 배출하는 도시, 재난과 위기에 유연하게 대응하는 회복력 있는 도시, 생물다양성이 풍부한 도시, 도시-지역 간 지속가능한 협력 등 10대 의제를 기반으로 대기 및 생물다양성 분야의 지방정부 협력을 강조하고 있다.

이 밖에도 해양학 및 해양기상 합동기술위원회(WMO-IOC Joint Technical Commission for Oceanography and Marine Meteorology: JCOMM), 데이터 부표 협력 패널(Data Buoy Cooperation Panel: DBCP), 정부 간 해양학위원회(Intergovernmental Oceanographic Commission: IOC) 기구는 해양에서의 대기상태를 관측하고 자료를 공유하여 국제협력을 촉진하는 환경공동체이다.

해양학 및 해양기상 합동기술위원회는 해양학과 해양기상의 관측·자료관리·서비스 분야의 국제협력 메커니즘을 제공하고 기상학·해양학 커뮤니티의 전문지식·기술·역량개발 역량을 융합하고 있다. 데이터 부표 협력 패널은 해양에서 대기·해양 상태를 관측하기 위한 자율적인 데이터 부이의 활용을 조정한다. 정부 간 해양학위원회는 해양과 연안 지역의 자연과 자원에 대한 이해를 증진 시키고, 이러한 지식을 바탕으로 해양환경을 관리·보존하고 지속적으로 기술을 개발하여 회원국의 의사결정 과정에 적용하기 위한 국제협력을 촉진한다.

대기 분야 환경공동체는 국제 의정서를 통해 협력을 진행하기도 한다. 월경성 환경문제(trans-boundary environmental problems)와 같이 국가적 대립과 갈등이 유발되는 대기오염 문제에 대해 다양한 국가들이 제네바의정서, 헬싱키의정서, 소피아의정서, 오슬로의정서, 아르후스의정서, 예테보리의정서와 같은 정책을 바탕으로 국제적인 상호 합의를 이끌어내기도 하였다.

초창기에는 대기오염물질 감축에 대한 구체적인 활동방안을 규정하지는 않고, 회원국 간의

408) ICLEI <www.icleikorea.org>. (검색일: 2018.07.02).

협의를 거쳐 세부적인 요소를 의정서 형태로 정하도록 하였다. 그러나 1984년에 채택된 제네바의 정서에서는 대기오염물질 저감 관련 검토 및 평가에 핵심이 되는 모니터링 프로그램의 국제적 비용 부담에 대한 사항을 규정하고, SO₂, NO_x, VOCs 및 기타 오염물질에 대한 자료 수집과 대기 중 오염물질의 이동 및 확산의 관측과 예측 활동을 수행했다.⁴⁰⁹⁾ 이후 헬싱키의정서에 서명한 11개국은 아황산가스(SO₂), 이황화탄소(CS₂) 등 황산화물 감축에 집중하여 60% 감축을 달성하였다.⁴¹⁰⁾ 1994년에 체결된 오슬로의정서는 헬싱키의정서의 내용을 더욱 강화하여 각 당사국에게 각각 다른 배출 감축 의무를 부여하고 장기적이고 단계적 접근을 통해 목표를 달성하도록 하였다. 또한 1999년에는 공동의 환경 관련 사업을 도입하고, 과학적 조사연구를 통해 월경성 대기오염 문제에 대응하기 위해 예테보리의정서를 채택하였다. 예테보리의정서는 2010년까지 SO_x, NO_x, VOCs 및 암모니아 등 네 가지 물질에 대한 상한 설정 및 2020년 목표 배출허용량 강화와 미세먼지(PM_{2.5})에 대한 신규 기준 도입에 대한 내용을 담은 수정안에 합의하였다. 미세먼지(PM_{2.5})를 포함한 대기오염물질 감축을 달성하였다는 점에서 환경협력의 선례로 볼 수 있다.

표 IV-18 월경성 대기오염 문제 해결을 위한 국제 의정서 및 주요 내용

명칭	주요 내용
제네바의정서 (1984)	- 오염물질 저감과 관련한 검토 및 평가에 있어 핵심이 되는 모니터링 프로그램에 대한 국제적 비용 부담에 관한 사항을 규정 - SO ₂ , NO _x , VOCs 및 기타 오염물질에 대한 자료 수집, 대기중 오염물질의 이동 및 확산 관측과 예측을 기본으로 하고 있음
헬싱키의정서 (1985)	- 이황화탄소의 방출 및 국경이동을 최소한 30% 감축시키기 위한 의정서 (현재 21개 ECE 국가들이 당사국으로 가입) - 모든 당사국이 목표 달성에 성공하였으며, 11개 당사국은 60% 이상의 삭감을 기록함
소피아의정서 (1988)	- 질소산화물의 방출 및 국경이동을 통제하는 의정서 (25개 국가가 당사국으로 가입) - 25개 당사국 가운데 19개 국가가 목표를 달성한 것으로 평가
제네바의정서 (1991)	- 휘발성 유기화합물(VOCs)의 방출 및 국경이동을 통제하기 위해 도입
오슬로의정서 (1994)	- 기존 헬싱키의정서를 강화한 내용 - 각 당사국으로 하여금 각기 다른 배출 감축의무를 부여하고 있으며 장기적이고 단계적 접근을 통해 목표를 달성하도록 함
아르후스의정서 (1998)	- 카드뮴, 납, 수은의 세 가지 유해 금속을 목표로 설정하였으며, 당사국은 세 가지 중금속 배출량이 기준년도인 1990년 이하로 감축하도록 규정 - 유연휘발유 퇴출, 건전지 등에 사용되는 납 사용량을 감축, 조명 및 측정기구에 사용되는 수은에 대한 적절한 관리를 강조
아르후스의정서 (1998)	- 합의된 위해성 기준에 따라 설정된 16개 잔류성 유기오염물질(POPs)에 대한 관리가 주요 목적임
예테보리의정서 (1999)	- 2010년까지 SO _x , NO _x , VOCs 및 암모니아 등 네 가지 물질에 대한 상한을 설정 - 2020년까지 달성해야 하는 SO _x , NO _x , VOCs, 암모니아의 배출허용량 강화 및 미세먼지(PM _{2.5})에 대한 신규 기준 도입을 내용으로 하는 수정안 합의

출처: 최준영, “중국에서 날아오는 미세먼지 문제, 유럽의 지혜를 빌리다,” 『세계와 도시』, 제19호, (2017), pp. 27-28.

409) 최준영, “중국에서 날아오는 미세먼지 문제, 유럽의 지혜를 빌리다,” 『세계와 도시』, 제19호, (2017), p. 25.

410) 위의 글, p. 26.

2) 해양

해양오염과 생물다양성 감소는 공존하는 문제로 이를 동시에 다루는 환경공동체가 많다. 시 셰퍼드 글로벌(Sea Shepherd Global), 북태평양수산물위원회(North Pacific Fisheries Commission: NPFC), 국제포경위원회(International Whaling Commission: IWC) 등의 기구에서 해양환경 및 해양 생태계를 보호하는 활동을 수행하고 있다. 시 셰퍼드 글로벌은 전세계적인 해양환경 보호운동과 해양서식지 보호활동을 하고 있다. 북태평양수산물위원회는 북태평양 해양 생태계 보호와 협약 수역의 어업 자원 장기간 보존 및 지속가능한 이용을 위한 활동을 한다. 국제포경위원회는 현존 고래 보호 및 멸종 방지를 위한 활동을 한다.

국제해사기구(International Maritime Organization: IMO)는 해양문제에 집중한 기구로, 선박의 안전과 보안 및 해양오염 방지를 위한 국제환경기구다. 현재 174개의 회원국이 참가하는 유엔 전문기구이며, 해운에 영향을 미치는 각종 기술적 사항과 관련된 정부 간 협력을 촉진한다. 국제해사기구는 총회, 이사회 및 해상 안전위원회(Maritime Safety Committee), 해양환경 보호 위원회, 법률위원회, 기술 협력위원회와 촉진위원회 그리고 여러 소위원회가 주요 기술위원회의 활동을 지원한다. 우리나라는 1962년 4월 10일 50번째의 회원국으로 가입한 이래 1992~1993년 및 1994~1995년 임기 이사국을 지냈으며, 1991년 5월에는 대표부를 설치하는 등 이 기구를 통하여 해사관계 국제협력을 증진하여 왔다.⁴¹¹⁾

국제해사기구의 규제 프레임 워크에서는 새로운 기술 및 발전 기술 통합, 기후 변화 대응, 해양 거버넌스 참여, 국제 교역의 국제 촉진 및 보안 강화 등의 전략적 방향을 중요시하고 있고, 이러한 전략사항은 해상 안전 및 보안 협약, 해양 오염 방지와 관련된 협약, 책임과 보상을 다루는 협약을 근거로 진행되고 있다. 국제해사기구의 원래 임무는 주로 해상 안전에 관한 것이었다. 하지만 1967년 도버해협에서 대량 원유 유출사고가 발생하면서 국제해사기구는 해양오염문제를 적극적으로 다루게 되었다.

최근 유럽의회의 보고서에 따르면 해운업계는 2050년까지 전 세계 CO2 배출량의 17%까지 차지할 것으로 추정되어 기후 변화에 대한 행동을 지연시킨다는 보도가 있다.⁴¹²⁾ 이에 따라 해상무역으로 인한 온실가스(Greenhouse Gas: GHG) 배출을 효과적으로 규제하고, 거버넌스 구축을 통해 정책결정 과정을 개선해야하는 과제가 남아있다.

411) 한국민족문화대백과 <encykorea.aks.ac.kr>. (검색일: 2018.07.05).

412) 해양수산해양산업정보포털 <kmi.re.kr/globalnews/posts/view.do?rbsIdx=1&idx=11795>. (검색일: 2018.07.05).

3) 생물다양성

생물다양성을 다루는 기구로는 유럽연합, 이클레이, 생물다양성과학기구(Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity Ecosystem Services: IPBES), 세계생물다양성정보기구(Global Biodiversity Information Facility: GBIF) 등이 있다. 생물다양성 문제는 지구상에 존재하는 생명 전체를 포괄하기 때문에 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용이 글로벌한 차원에서 이루어져야 한다. 이클레이에서는 생물다양성이 풍부한 도시를 하나의 의제로 선정하고 지방정부와 연계하여 생물다양성 핫스팟 프로그램, 생물다양성도시 집중 프로젝트, 글로벌 생물다양성 정보 기능, 생물다양성 지역실천 사업, 도시생물다양성과 생태계서비스, 도시생물권 이니셔티브 등의 프로그램을 운영하고 있다.

생물다양성 감소라는 지구환경문제는 오존층 파괴, 기후 온난화 및 개발로 인한 서식환경이 악화되면서 전 세계적으로 이에 대한 문제인식이 확산되었다. 생물다양성 분야는 협약의 형태로 환경협력을 진행하는 경우가 대부분인데, 특히 1992년 유엔환경개발회의에서 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity, CBD)이 3대 국제협약⁴¹³⁾ 중 하나로 선정되었다. 생물다양성의 보전, 생물자원의 지속가능한 이용, 생물자원의 이용에서 얻는 이익의 공정하고 공평한 분배를 목적으로 한 생물다양성협약은 프로그램 개발, 정책 지원, 유전자원에 대한 이익 공유 등의 주요 내용을 포함하고 있다.⁴¹⁴⁾ 또한 생물다양성 보전을 위한 가입국 간 협력사항으로는 타국 보유 유전자원에 접근할 때 해당국의 사전 승인을 받도록 하는 제도 도입, 생물다양성 보전 기술의 이전 촉진, 유전자변형생물체의 안전한 국가 간 이동 및 관리를 위한 의정서 채택 검토, 개도국의 협약이행을 위한 재정지원 등이 있다.⁴¹⁵⁾ 이는 전 지구적인 측면에서도 반드시 필요한 협약이며 생물 보호를 위한 국제적 협약이 꾸준히 이루어져야 한다.

413) 유엔환경개발 회의에서 채택된 3대 국제협약은 기후변화협약, 사막화방지협약, 생물다양성협약임.

414) ICLEI <www.icleikorea.org/>. (검색일: 2018.07.02).

415) ICLEI <www.icleikorea.org/>. (검색일: 2018.07.02).

표 IV-19 생물다양성 프로그램과 도구

프로그램	도구
<ul style="list-style-type: none"> · 생물다양성 핫스팟 프로그램 BiodiverCity Hotspots Programme · 생물다양성도시 집중 프로젝트 BiodiverCity Special Focus Projects · 글로벌 생물다양성 정보 기능 Global Biodiversity Information Facility (GBIF) · 생물다양성 지역실천 사업 Local Action for Biodiversity (LAB) · 도시생물다양성과 생태계서비스 URBES—Urban Biodiversity and Ecosystem Services · 도시생물권 이니셔티브 URBIS—Urban Biosphere Initiative. 	<ul style="list-style-type: none"> · City Biodiversity Index (CBI) · Communication, Education and Public Awareness (CEPA) Evaluation Toolkit · ecoBUDGET® · Global Biodiversity Information Facility (GBIF) Local Government Manual · Local Biodiversity Strategies and Action Plan (LBSAP) Guidelines · Local Government Biodiversity Management Guidebook · The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) Manual for Cities · Urban Protected Areas (UPA) Toolkit

출처: ICLEI <<http://www.icleikorea.org/>> (검색일: 2018.06.20.).

(4) 환경공동체 동북아사례

동북아지역은 산성비, 황사, 미세먼지 등 대기오염과 해양오염(황해), 생물다양성 등 공동 대응이 필요한 환경문제를 공유하고 있다. 동북아 환경문제는 대기 분야, 해양 분야, 기타 분야로 구분할 수 있으며, 대기 분야는 황사와 산성비, 해양 분야는 황해 및 동해 오염, 기타 분야는 사막화 및 토양 황폐화, 국가하천의 수질오염 및 유역생태계 파괴, 생물다양성 감소, 전자폐기물 처리, 방사성 물질의 국가 간 이동 등을 포함한다.

특히 동북아 환경문제에 있어서 남북한, 일본, 중국, 몽골, 러시아 등 동북아지역 국가들은 지리적 인접성으로 인한 월경성 환경문제 및 공유 해역의 해양오염 등 공동대처가 필요한 환경문제 해결을 위해 생태계 연결 및 환경문제의 연속성을 고려한 상호 협력이 필수적이다.⁴¹⁶⁾

(가) 동북아 환경공동체 현황

러시아, 중국, 몽골, 한국, 일본, 대만을 포함하는 동북아는 지리적인 특성으로 국경이 접해 있거나 만 혹은 해협을 사이에 두고 있어 경제, 환경, 문화적으로 상당히 많은 영향을 주고받고 있다.⁴¹⁷⁾ 최근 급속한 경제 발전과 산업화, 도시화가 진행됨에 따라 환경오염물질들이 국경을 넘어 인접 국가들 간에 이동하면서 환경오염과 그 피해가 심각해지고 있어 이로 인한 국가적 갈등도 발생하고 있다. 동북아 국가들은 월경성 환경문제, 산성비 등과 같은 대기오염 그리고

416) 최정진, “동북아 환경협력체제의 문제점과 대응전략,” 『OUGHTOPIA』, 제23권 1호, (2008), p. 144.

417) 정준금, “국제 환경협력 사례와 동북아 환경협력을 위한 정책적 함의,” 『환경정책』, 제6권 2호, (1998), p. 164.

황해 및 동해 등 해양오염에 대처하기 위한 공동기구를 설치함으로써 해결책을 모색하고 협력을 강화해나가고 있다.

다자간 환경협력 협의체로는 동북아환경협력회의(Northeast Asian Conference on Environmental Cooperation: NEAC), 동북아환경협력고위급회의(North East Asian Subregional Programme of Environmental Cooperation: NEASPEC), 북서태평양보존실천계획(Northwest Pacific Action Plan: NOWPAP) 등이 있으며, 일본 환경청 주관의 아시아태평양 환경회의(Environmental Congress for Asia & Pacific: Eco-Asia), 한중일 3국간 환경협력을 위한 한·중·일 환경장관회의(Tripartite Environment Ministers Meeting: TEMM) 등이 있다. 또한 동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구사업(Long-range Transboundary Air Pollutants in Northeast Asia: LTP), 동아시아 산성비 모니터링 네트워크(Acid Deposition Monitoring Network in East Asia: EANET) 등 대기 분야 기구, 동아시아해역조정기구(Coordinating Body on the Seas of East Asia: COBSEA), 동아시아지역해 관리 프로그램(Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA), 북서태평양보존실천계획, 황해광역생태계 관리 프로그램(Yellow Sea Large Marine Ecosystem: YSLME) 등 해양 분야 기구, ASEAN 생물다양성 센터(ASEAN Centre for Biodiversity: ACB), 동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십(East Asian - Australasian Flyway Partnership: EAAFP) 등 생물다양성 분야 기구들이 활동하고 있다.

표 IV-20 동북아 환경공동체 현황

분야	기구명	목적	설립 연도	참가국
기후변화	아시아태평양 환경회의(Environmental Congress for Asia & Pacific: Eco-Asia)	일본 환경청 주관하에 지역내 환경협력 체계 구축을 목표로 함	1991	동북아, 동남아, 아태지역 24개국
	동북아 환경협력회의(Northeast Asian Conference on Environmental Cooperation: NEAC)	동북아 국가간 지역 환경문제에 관한 정보 및 의견교환 촉진, 환경 협력 강화	1992	한국, 중국, 일본, 몽골, 러시아
	동북아 환경협력 고위급회의(North East Asian Subregional Programme of Environmental Cooperation: NEASPEC)	사무국 내 환경·지속가능개발국(ESDD)을 중심으로 몇 가지 분야에 초점을 두고 환경, 에너지, 수자원 및 자연재해 분야의 업무를 수행	1993	한국, 북한, 일본, 중국, 러시아, 몽골
	한·중·일 환경장관회의	황사산성비 등 환경문제에	1999	한국, 중국, 일본

분야	기구명	목적	설립 연도	참가국
	(Tripartite Environment Ministers Meeting: TEMM)	공동대처하고, 동북아 핵심국가인 한·중·일 3국간 환경공동체 인식 제고		
재난	한·중·일 환경장관회의 (Tripartite Environment Ministers Meeting: TEMM)	환경피해 방지를 위한 3국간 관련정보 공유, 역량강화, 공동대응의 중요성 인식하고 환경위기 대응 및 관리에 관한 3국간 협력 논의의 필요성에 대한 공감대 형성	2008	한국, 중국, 일본
	한중일 재난관리 기관장 회의	포괄적인 재난관리 체제와 재난 취약성 감소 및 피해 최소화에 관한 시스템 개발, 재난관리 협력영역의 확대강화	2009	한국, 중국, 일본
	한·중·일 원자력안전 최고규제자회의(Top regulator meeting: TRM)	원자력 안전과 관련한 주요 이슈에 대한 의견과 정보 공유	2008	한국, 중국, 일본
대기	동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구사업(Long-range Transboundary Air Pollutants in Northeast Asia: LTP)	동북아 장거리이동 대기오염물질에 대한 공동조사를 통하여 동북아 대기질 현황 파악 및 대기질 개선을 위한 각국의 정책 수립에 기여	2000	한국, 중국, 일본
	동아시아 산성비 모니터링 네트워크(Acid Deposition Monitoring Network in East Asia: EANET)	동아시아지역 산성강하물의 현황 파악 및 피해 방지 대책 수립을 위한 지역적·국가적 수준의 자료 제공, 모니터링 참가국간에는 협조체제 구축	2001	중국, 인도네시아, 일본, 태국, 말레이시아, 몽골, 필리핀, 한국, 러시아, 베트남, 캄보디아, 라오스
해양	동아시아해역조정기구(Coordinating Body on the Seas of East Asia: COBSEA)	인간환경이 해양환경에 미치는 영향 평가, 해안 오염 제어, 해초 및 산호초 보호, 폐기물 관리에 대한 평가	1981	한국, 캄보디아, 중국, 베트남 등
	동아시아지역해 관리 프로그램(Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA)	동아시아해의 환경보존 및 지속가능한 발전을 위한 전략과 접근법에 대한 파트너 간 협력 강화	1993	브루나이, 캄보디아, 북한, 인도네시아, 말레이시아, 중국, 필리핀, 한국, 싱가포르, 태국, 베트남, 일본
	북서태평양보존실천계획(Northwest Pacific Action Plan: NOWPAP)	해양분야에서 UNEP(국제연합환경계획)의 지역해 환경보호사업	1994	한국, 중국, 일본, 러시아
	황해광역생태계 관리 프로그램(Yellow Sea Large Marine Ecosystem: YSLME)	자원의 남획과 과도한 연안개발 등으로 훼손된 황해환경의 지속가능한 이용과 관리 도모	2005	한국, 중국, 북한
생물다양성	ASEAN 생물다양성 센터(ASEAN Centre for Biodiversity: ACB)	생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 관한 지역 및 국제기구들	2005	브루나이 다루 살람, 캄보디아, 인도네시아,

분야	기구명	목적	설립 연도	참가국
		간의 협력과 조정 등을 위한 정부 간 기구		라오스, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남
	동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십(East Asian - Australasian Flyway Partnership: EAAFP)	이동성 물새들, 그들의 서식지 및 그들에 의존하는 사람들의 생계를 보호하기 위한 파트너십	2006	호주, 일본, 한국, 싱가포르, 미국, 캄보디아 등

1) 기후변화

기후변화를 포함한 다양한 환경문제 해결 및 협력방안을 모색하는 동북아지역 기구로 아시아 태평양 환경회의, 동북아 환경협력회의, 동북아 환경협력 고위급회의, 한중일 환경장관회의 등이 있다.

아시아태평양 환경회의는 1991년부터 매년 일본 환경청이 주최하고 있으며, 아시아·태평양 지역 환경 장관들의 자유롭고 개방된 의견 교환을 통한 환경협력 체계 구축을 목표로 한다. 1994년부터 2001년까지 아시아·태평양 환경 정보 네트워크 구축을 위한 국제 워크숍과 아시아 태평양 환경회의의 장기 전망 프로젝트를 위한 국제 워크숍이 개최되었으며, 아시아·태평양 지역 24개국이 참여한다. 특히 제5차 아시아·태평양 환경 회의(1996년 7월, 일본 구마)에서 논의된 Eco-Asia Net의 설립은 아시아·태평양 지역의 정책 결정자들에게 환경 정책 및 조치 개발의 중요한 기반을 제공하는 환경 정보 데이터뱅크를 만드는 것으로 참여국들로부터 환영받았다. 그러나 주축인 일본이 다른 국가들과의 역사적, 정치적 문제로 외교적 영향력이 다른 국가에 비해 상대적으로 미약하다는 점에서 아시아태평양 환경회의가 다자협력의 기본 틀로 적합하지 않다는 지적이 있다.⁴¹⁸⁾

동북아 환경협력회의는 동북아 환경 전문가 간의 정보 교환 및 정책 대화를 위한 환경협력 심포지엄 성격의 회의체이다. 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP), 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 전문가들과 함께 중국, 일본, 몽골, 한국 및 러시아 5개국의 중앙정부, 환경단체, 지방정부들이 참가하고 있다. 동북아 환경협력회의는 동북아의 환경 전문가들이 환경 보전에 관한 광범위한 토론을 하고, 환경정보를 공유하여 양자간 및 다자간 환경협력을 촉진하는 것을 목적으로 설치되었다.

동북아 환경협력 고위급회의는 1993년부터 매년 ESCAP 주관으로 개최되는 고위급 회의이다.

418) 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), p. 482.

참가국은 한국, 북한, 중국, 일본, 러시아, 몽골(6개국)이다. 1992년 4월 제48차 ESCAP 총회에서 이상옥 외무장관이 동북아 환경협력 계획 수립에 관한 연구 수행을 제안하였으며, 1992년 6월 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development: UNCED)에서 정원식 국무총리는 동북아지역에서의 환경협력을 위한 메카니즘의 설치 필요성을 강조하였다. 이후 1993년 3월, 동북아 환경협력을 위한 제1차 고위급회의가 서울에서 개최되었으며, 우선협력분야로 생태계관리, 에너지 및 대기오염, 역량 강화를 선정하여 추진하였다.

한중일 3국 환경장관회의는 황사·산성비 등 환경문제에 공동대처하고, 동북아 핵심국가인 한중일 3국의 환경공동체에 대한 인식 제고를 목적으로 한다.⁴¹⁹⁾ 제5차 한중일 대기오염 정책대화 회의는 PM2.5, O₃, VOCs 및 자동차배기가스 등 대기오염물질에 대한 국가 간 정책공유, 공동연구 추진, 기타 협력방안을 모색하기 위해 개최되었다. 회의에는 한국의 환경부, 국립환경과학원 등에서 11명, 중국의 환경보호부, 환경과학연구원 등에서 6명, 일본의 환경성, 아시아대기오염센터 등에서 5명 등 3국에서 총 20명의 공무원과 연구원이 참석하였다. 회의의 주요 안건은 대기정책 공유, 협력방안 제안 및 한·중·일 환경장관회의에 보고할 성과사항 합의, WG 이행상황 점검 및 실무급 협력방안 논의, 대기오염 방지·관리 과학연구(VOCs), 대기오염 감시·예측 기술·정책(PM2.5, O₃) 등이었다.

2) 재난

한중일 3국 환경장관회의는 2011년 일본 후쿠시마 원전사고 이후 환경재난 의제를 다루기 시작하였다. 2013년 제15차 회의에서 3국은 재난 피해 방지를 위한 한중일 3국간 재난 관련 정보 공유, 재난 대응 역량 강화 및 공동대응의 중요성을 인식하였다. 또한 환경재난 대응 및 관리에 관한 한중일 3국간 협력을 논의할 필요가 있음에 공감하였다. 2014년 제16차 회의에서는 공동행동계획의 우선 협력분야 중 하나로 환경재난 대응을 선정함에 따라 환경재난에 대한 한중일 3국의 공동대응과 협력의 기반이 마련되었다.

한중일 재난관리기관장회의는 2008년 한중일 정상회담에서 채택된「재난관리협력에 관한 3국 공동발표문」을 근거로 2009년부터 회의가 개최되고 있다.⁴²⁰⁾ 공동발표문을 통하여 한중일 3국은 재난관리 역량강화에 관한 정보 공유의 중요성에 공감대를 형성하였으며, 재난취약성 감소 및 재난 피해 최소화 시스템 개발, 포괄적인 재난관리 체제, 재난관리를 위한 협력영역 확대 등의 협력증진에 합의하였다.⁴²¹⁾

419) “한중일 대기환경 분야 실무진, 미세먼지 저감 논의” 『환경부 보도자료』, 2018.02.02.

420) 추장민 외, 『동북아 환경재난 대응 지역협력 방안 연구』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2014). p. 120.

421) 외교부, 『한중일 협력개황』 (서울: 마스터상사, 2012). p. 143.

한중일 원자력안전 최고규제자회의(Top Regulator Meeting: TRM)는 우리나라 원자력안전위원회, 중국 국가핵안전국, 일본 원자력규제위원회가 매년 회의를 개최하여 원자력 안전과 관련한 주요 이슈에 대한 의견과 정보를 공유하고 협력하고 있다. 2008년 일본의 제안으로 처음 시작된 회의로 매년 3국이 돌아가며 주최국이 되어 회의를 개최하고 각 나라의 원자력 규제기관이 회의에 참석한다. 2011년 후쿠시마 원전 사고 이전에는 3국간 입장 차이로 인하여 정보공유시스템 구축이라는 목적을 달성하지 못하였다. 그러나 후쿠시마 원전 사고 이후 3국 간 원전사고 긴급 대응 시스템 구축의 필요성이 제기되면서 2013년 제6차 한중일 원자력안전 최고규제자회의 회의에서 원자력안전협력 강화를 위한 원자력사건정보교환체계 구축, 3국 화상회의 시스템 구축·운영 및 온라인 정보공유시스템 구축, 한중일 합동방재훈련 실시, 지역협력 프로젝트 추진 등에 합의하였다.

3) 대기

대기 관련 동북아 기구로는 동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구사업, 동아시아 산성비 모니터링 네트워크 등이 있다.

동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구사업은 동북아 대기질 현황을 파악하고 각국의 대기질 개선을 위한 정책 수립에 기여할 목적으로 한중일 3개국이 참여하는 공동연구사업이다.⁴²²⁾ 대표적인 연구방법론은 배출원-수용지 영향분석 모델링으로 배출원에서 수용지까지 대기오염물질의 장거리 이동을 정량적으로 분석하는 기법이다. 1단계 사업(2000년~2004년)에서는 한중일 합의에 의한 자국의 연구결과를 공개하였고, 2단계 사업(2005년~2007년)에서는 황산화물의 배출원-수용지 간 관계 분석, 3단계 사업(2008년~2012년)에서는 황산화물과 질산화물에 대한 배출원-수용지 간 관계를 분석하였다. 최근까지 진행된 4단계 사업(2013년~2017년)에서는 미세먼지(PM_{2.5}) 배출원-수용지 영향분석 모델링 분석을 하였다. 분석한 결과, 우리나라의 미세먼지 중 47.7% 가량이 국내요인이고, 나머지가 중국과 북한의 영향으로 나타났다. 그러나 질산염, 이산화황, 미세먼지의 우리나라 자체 기여율은 50~70%인 것으로 나타나 국내의 대기오염 대응방안도 함께 강화되어야 할 필요가 있다. 동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구사업은 동북아 환경 문제에 대해 과학적인 공동연구조사와 분석을 통해 대기오염 실태를 명확하게 파악하고 지역협력 방안을 논의하였다는 점에서 의의가 있다.

동아시아 산성비 모니터링 네트워크⁴²³⁾는 일본 환경청의 주도로 2001년 산성비 문제에 대한

422) 국회입법조사처, “동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구(LTP),” 『지표로 보는 이슈 89호-20170512』 <www.nars.go.kr/brdView.do?brd_Seq=20833&cmsCd=CM0150> (검색일: 2018.06.20.).

423) 일본 외무성 <www.mofa.go.jp/> (검색일: 2018.07.11).

공통의 이해를 도모하고, 정책 입안자들에게 유용한 정보를 제공하기 위해 설립되었다. 현재 13개국이 참여하고 있다. 세계 인구의 거의 3분의 1을 차지하는 동아시아 지역은 지속적인 경제 성장과 함께 에너지 수요 증가, 산업 활동과 운송을 위한 화석 연료의 소비로 인해 황, 질소산화물과 같은 대기오염물질의 배출이 증가하고 있다. EANET은 산성비와 관련된 문제들에 대한 동아시아 국가들의 지역협력에 기여하고 있다.

4) 해양

해양과 관련한 동북아 기구로는 동아시아해역조정기구, 동아시아 지역해 관리 프로그램, 북서태평양 보존 실천계획, 황해광역생태계 관리 프로그램 등이 있다.

동아시아해역조정기구는 인간 활동이 해양환경에 미치는 영향 평가와 해안 오염 제거, 해초 및 산호초 보호, 폐기물 관리에 대한 평가를 목적으로 한다. 또한 동아시아해역조정기구는 1981년 동아시아 해역의 해양 환경과 연안 지역의 보호 및 개발을 위해 실행된 '동아시아 해역 실천 계획'을 주도하고 있으며, 해양오염 및 육상오염, 해안 및 해양 서식지 보존, 해안 재해에 대한 관리 및 대응 등의 활동을 중점적으로 진행하고 있다. 초기에 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 필리핀 등 5개국이 참여하였으며, 1994년에는 우리나라, 베트남, 중국, 캄보디아, 호주가 참여하여 현재는 10개국이 활동 계획에 포함되어 있다. 2008년 1월 22일부터 23일까지 캄보디아 시엠립에서 열린 제19차 동아시아해역조정기구 회의에서는 새로운 전략 방향을 채택하여 동아시아해역조정기구 조정 센터 개발을 통한 정보 관리 강화, 관련 다자간 환경 협약 및 기타 국제 협약 및 의무의 이행을 강화하기 위한 국가 역량 지원, 공식 및 비공식적 파트너십 구축을 통한 지역 협력 강화 등의 목표를 달성하기 위해 활동하고 있다.

동아시아지역해 관리 프로그램⁴²⁴⁾은 동아시아 해역의 통합관리 및 파트너십 형성을 목적으로 한다. 동아시아지역해 관리 프로그램은 국가 간 협력뿐만 아니라 민간 간 협력 관계도 구축하고 있으며, 황해를 포함한 아시아의 다른 지역해에 대한 문제도 다루고 있다. 참여국들 간 해양자원 관리와 이해관계자 간 역량 개발 프로그램 지원, 지속가능한 지역협력을 이루고 있다.

북서태평양보전실천계획은 유엔 환경 계획이 1972년 스톡홀름에서 개최한 국제연합인간환경회의의 결의에 따라 1974년부터 추진하고 있는 중점 사업 중 하나인 지역해역프로그램의 일환으로, 1994년 9월 북서태평양을 공유하는 한국, 중국, 일본, 러시아 정부에 의해 채택되었으며, 4개국 정부의 분담금으로 운영되고 있다. 북서태평양보전실천계획은 북서태평양 지역의 해양 및 해안 환경 보호와 관리 및 개발을 위한 실행 계획이다. 북서태평양보전실천계획에 포함되는 지리적

424) 동아시아지역해 관리 프로그램(PEMSEA) <www.pemsea.org/> (검색일: 2018.07.11).

범위는 약 동경 121도에서 143도, 위도 33도에서 52도의 해양 환경과 연안 지역이다. 4개국 대표가 참석하는 정부간 회의는 북서태평양보전실천계획에서 이사회 같은 역할을 하며, 의사결정과 북서태평양보전실천계획의 정책방향을 설정한다. 정부간 회의의 의결에 따라 4개 지역의 활동센터가 2000년과 2002년 사이에 설립되었다.

황해광역해양생태계 보전사업⁴²⁵⁾은 유엔개발계획 및 GEF(Global Environment Facility)의 'International Waters'의 일환으로 시행되었으며, 해양 환경 보전과 지속가능한 이용을 목표로 하고 있다. 제1기 사업(2005년~2010년)인 '황해광역해양생태계의 환경 위해 감소'에서는 황해환경의 월경성 진단분석(Transboundary Diagnostic Analysis: TDA), 국가전략계획(National Strategic Action Plan: NSAP), 지역전략계획(Strategic Action Plan: SAP) 등을 수립하였다. 그 결과를 바탕으로 제2기 사업에서는 생태계 기반 관리 강화를 위한 제도적·정책적·재정적 기반을 마련하기 위한 계획을 수립하여, 기후변화로 인한 연안재해 대응계획 수립, 해양보호구역 관련 정보 공유 및 평가, 지속가능한 양식기술 개발, 해양쓰레기 관리 가이드라인 수립 등의 사업을 추진하였다. 이는 황해 관련 정보 공유 및 국가 간 중장기적 협력 방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 하지만 사무국 구성 및 운영과 관련된 이견 등으로 사업이 지연되고 있는 문제가 있다.

5) 생물다양성

생물다양성 관련 기구로는 ASEAN 생물다양성 센터, 동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십이 있다.

ASEAN 생물다양성 센터⁴²⁶⁾는 생물다양성 보전 강화, ASEAN 국가 간 및 ASEAN과 유럽연합 파트너 조직 간의 제도적 네트워킹을 증진시키고자 설립되었다. 생물다양성 손실 문제에 대응하기 위한 기구로 다음과 같은 목표를 설정하여 ASEAN 회원국 10개국과 지역협력을 촉진하고 있다. 1) 지역의 생물다양성 보전 프로그램에 대한 조정 및 협력 촉진, 2) 역량 구축 서비스 제공, 3) 생물다양성과 생태계를 지속가능하게 관리하고 보호하기 위한 지역적 메커니즘 개발, 4) ASEAN의 다자간 환경협약의 이행과 협상에서의 지역적 지위 강화, 5) 아세안 회원국에 생물다양성 관리에 관한 지식과 도구 제공, 6) 생물다양성에 관한 과학과 정책의 연계성 강화, 7) 생물다양성의 가치 그리고 보존 방법에 대한 여러 이해관계자와 지도자의 인식 증진, 8) 지역의 생물다양성 보존활동을 위한 자금 확보 및 동원 수행, 9) 생물다양성 보존활동의 지역적 중심지로서 ACB의

425) 황해광역해양생태계 보전사업(YSLME) <www.yellowseapartnership.org/>; 유엔 사무소 <www.un-rop.org/>. (검색일: 2018.07.11).

426) ASEAN 생물다양성 센터(ACB) <aseanbiodiversity.org/> (검색일: 2018.07.06).

역량과 지속가능성 향상 등이 그 내용이다.

동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십⁴²⁷⁾은 지속가능한 개발에 관한 세계 정상 회의에서 채택되었다. 이동성 물새들과 서식지 그리고 이와 관련된 업종에 종사하는 사람들의 생계를 보호하는 것을 목적으로 한다. 현재 17개국, 6개의 정부 간 기구, 11개의 국제 비정부기구(NGO), 1개의 국제 민간 기업 등 35개 파트너가 있다. 동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십은 중앙 및 지방정부, 현장 관리자, 다자간 환경 협약, 기술 기관, 유엔 기관, 개발 기관, 산업 및 민간 부문, 학계, 비정부기구, 지역 사회 단체 및 지역 주민 등 이동성 물새와 그 서식지를 보존하기 위한 이해관계자들에게 이해관계자 간의 대화, 협력 및 협력을 증진하기 위한 체계를 제공한다.

(나) 동북아 환경공동체의 성과와 한계

1) 기후변화 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

기후변화분야에서 동북아 환경공동체가 거둔 성과는 첫째, 기후변화분야 협력의 필요성이 증진됐다는 것이다. 한중일 환경장관회의에서는 저탄소사회구축이 전 세계의 최대 환경정책이라는 점에 대하여 3국 장관의 공감대가 형성되었으며, 우선협력분야로 저탄소사회와 기후변화대응을 선정하였다. 또한 한일 환경협력 협정에서는 기후변화 등 범세계적 차원의 문제에 대한 3국 간 협력에 합의하였다.

둘째, 국가 간 기후변화 관련 정보교환이 이루어졌다. 한중일 정상회의에서는 3국간 정보교류 활성화를 우선분야 중 하나로 선정하였으며, 상시정보교류채널 설치를 통한 환경정보의 교환 활성화를 논의하였다. 한일 환경협력 협정에서는 기후변화 대응 정책 등 환경관련 정보 및 자료 교환을 협정의 주요 내용으로 담았다.

셋째, 구체적인 협력 방안을 마련하였다. 한중일 환경장관회의에서는 기후변화대응 역량 강화 및 저탄소사회 건설을 위한 비전을 공유하고, 기술 개발 및 이전 등 구체적 협력방안 마련에 합의하였으며, 기후변화 적응 관련 정보교환 등 공동실행계획도 채택하였다. 한중일 정상회의에서는 기후변화 대응을 위한 유엔기후변화 정상회의 평가 및 저탄소 녹색성장 분야의 협력을 추진하였다. 그리고 한중 환경협력 협정에서는 동북아 역내 환경, 기후변화 대응 협력을 논의하였다.

넷째, 한일 환경협력 협정을 통하여 동북아지역 기후변화 감시기술폭합력, 동아시아 지역 황사의 기후 영향 평가 등의 협력 사업을 시행하였다.

다섯째, 북한과의 협력이다. 동북아 국가 간 해양 분야 환경협력을 위한 정부 간 협력체인 북서태평양보전실천계획에는 대상 해역에 북한지역이 포함돼 있으며 향후 북한과의 협력 추진

427) 동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십(EAAPF) <eaaflyway.net/> (검색일: 2018.07.06).

채널로 활용 가능하다.

이러한 성과에도 불구하고 기후변화분야에서 동북아 환경공동체는 여러 가지 한계점을 노출하고 있다. 첫째, 공동체의 재정 문제이다. 동북아 환경협력고위급회의는 2000년대 이후 신탁기금과 설치문제와 사무국의 설치문제에 대한 성과를 거두지 못하고 있으며, 사업추진에 필요한 재원을 조달과 관련하여 참여국가 간에 합의 문제가 발생하였다. 또한 북서태평양보전실천계획 사무국 유치를 두고 한일 간 갈등이 발생하기도 하였다.

둘째, 국가 중심적(state-centric) 환경협력이 이루어지면서 실질적인 역내 협력 사업을 어렵게 한다는 것이다. 일본은 한국이 주도하는 동북아 환경협력 고위급회의의 위상을 정보 공유와 협력사업 시행 단위로 한정하여 동북아 정책조정 기구로 제도화되지 못하였다. 또한 동북아 환경협력의 주도권과 재정적 부담 등이 국가 간, 각국 내 이해당사자 간, 협력 프로그램 간 이해 및 권력관계가 결부되어 있어 실질적이고 효과적인 협력프로그램 운영이 미진한 상태이다.

셋째, 구체적 협력 사업이 부족하다는 것이다. 세계적 차원에서의 기후변화 공동체가 운영되고 있고 이들 공동체를 통한 사업 시행으로 동북아 국가 간 기후변화 대응에 대한 구체적인 협력이 많지 않으며, 대부분 실질적인 사업 이행이 아닌 협의에 그치고 있다.

표 IV-21 기후변화 분야 동북아 환경공동체 성과와 한계

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
성과	기후변화분야 협력의 필요성 증진	- 저탄소사회구축이 전 세계의 최대 환경정책이라는 점에 대하여 3국 장관의 공감대 형성	한중일 환경장관회의	외교부 (2017)
		- 저탄소사회, 기후변화대응을 우선협력분야로 선정		
		- 기후변화 등 범세계적 차원의 문제에 대한 협력에 합의	한·일 환경협력 협정	
	정보교환	- 주요 지역 및 국제 문제로 기후변화 관련 의견 교환	한중일 정상회의	
		- 기후변화 대응 정책 공유	한·일 환경협력 협정	
	구체적 협력방안 마련	- 기후변화대응 역량 강화 및 저탄소사회 건설을 위한 비전 공유, 기술 개발 및 이전 등 구체적 협력방안 마련을 합의	한중일 환경장관회의	
		- 기후변화 적응 관련 정보교환 등 공동실행계획 채택		
		- 기후변화 대응을 위한 유엔기후변화 정상회의의 평가 및 저탄소 녹색성장 분야 협력 추진	한중일 정상회의	
	협력사업 시행	- 동북아 역내 환경, 기후변화 대응 협력 논의	한·중 환경협력 협정	
		- ‘동북아시아 기후변화 감시기술포럼’, ‘동아시아 지역 황사의 기후 영향 평가’ 등의 협력사업 시행	한·일 환경협력 협정	

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
	북한과의 협력	- 동북아 국가간 해양분야 환경협력을 위한 유일한 정부간 협력체로, 대상 해역에 북한지역이 포함돼 있으며 향후 북한과의 협력 추진 채널로 활용 가능	북서태평양보전 실천계획(NOW PAP)	
한계	재정적 문제	- 2000년대 이후 동북아 환경협력고위급회의의 신탁기금의 설치문제와 사무국의 설치문제에 대한 성과를 거두지 못하고 있음 - 사업추진에 필요한 재원조달에 대한 참여국가간 합의 문제	동북아 환경협력고위급 회의(NEASPEC)	안형기 (2011)
		- 북서태평양보전실천계획 사무국 유치 경쟁에 관한 한국과 일본 간 갈등 유발	북서태평양보전 실천계획(NOW PAP)	
	국가 중심적(state-centric) 환경협력	- 일본은 한국이 주도하는 NEASPEC의 위상을 동북아 정책 조정 기구로 제도화하기보다는 정보 공유와 협력사업 시행 단위로 한정 - 동북아 환경협력의 주도권, 재정적 부담 등 각국간, 각국내의 이해당사자간, 그리고 협력프로그램간 이해/권력관계가 결부	동북아 환경협력고위급 회의(NEASPEC)	
	구체적 협력사업 부족	- 세계적 차원에서의 기후변화 공동체 존재 및 사업 시행으로 동북아 국가 간 기후변화 대응에 대한 구체적인 협력이 많지 않음 - 대부분 실질적인 사업 이행이 아닌 협의에 그침	공동	

2) 재난 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

재난 분야에서 동북아 환경공동체의 주요 성과는 다음과 같다. 첫째, 재난분야 협력이 증진되었다. 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 환경재난 문제가 지역 환경협력의 핵심 분야로 다루어지면서, 동북아지역 재난 이슈의 중요성과 협력의 필요성에 대한 공동 인식을 형성하였다. 제15차와 제16차 한중일 환경장관회의에서 '재난 및 환경 위기로 인한 환경피해 방지' 협력에 합의하였다. 또한 공동행동계획(2015~2019)의 우선협력 분야 중 하나로 환경재난 분야를 선정하였다. 이에 따라 한중일 환경장관회의에서 공동성명서 및 공동합의문 채택을 통하여 협력을 증진하였으며, 한중일 재난관리기관장 회의에서도 재난관리 협력에 관한 3국 공동합의문을 채택하여 재난 분야에서 3국의 협력이 증진되었다.

둘째, 재난 관련 정보 구축 및 교환이다. 한중일 원자력안전 최고규제자회의에서는 원전 방사능에 대한 정보의 상호 제공을 통해 방사능 오염상태를 파악할 수 있는 협력체계를 마련하였다. 한중일 재난관리 기관장회의에서는 기후변화로 인한 재난 관련 정보, 기술, 법규 등 정보 공유를 강화하였으며, 3국 간 위성 영상의 효율적인 이용을 위한 협력 가능성을 논의하였다. 또한 한중일 지진협력청장회의에서는 3국 공동 지진 관측 자료를 준실시간으로 교환하고 일정 규모 이상의 지진 발생시 3국간 지진 정보를 즉시 교환하는 것을 논의하였다.

셋째, 실질적 협력 사업을 추진하였다. 한중일 3국은 재난 업무 유관 기관 전문가들이 참석하는 재난대비 도상훈련(Table Top Exercise)을 개최하였다. 또한 원자력사건정보교환체계 구축, 합동방재훈련 실시 등 원자력 안전에 공동 대응하기 위한 실질적인 협력 사업을 추진하였다.

넷째, 공동연구 협력 추진이다. 한중일 재난관리 기관장회의를 통하여 지진 위험도 평가를 위한 공동연구를 추진하였다.

재난 분야에서의 동북아 환경공동체의 한계는 첫째, 실시간 정보공유 시스템의 부재이다. 환경 재난 관련 정보의 실시간 공유 시스템은 재난 예방과 응급대응을 위한 지역협력의 핵심이기 때문에 반드시 필요하다. 그러나 동북아에는 아직 실시간 정보공유 시스템이 부재한 실정이다.

둘째, 협력체계가 미비하다는 점이다. 환경재난 발생 시 인접한 국가에 영향을 미치는 경우 효과적·효율적으로 대응하기 위해서는 관련 국가들이 공동으로 대응하여야하지만 제도화된 협력 체계가 제대로 구축되어 있지 않다.

셋째, 국지적 재난에 대한 협력이 부진하다. 예를 들어 중국에서 높은 관심을 보이는 유해물질 유출사고 등의 환경재난에 대한 협력은 역내 국가 공동의 체계적 재난대응이 아닌 국가 내 오염개선 차원에서 진행되었다. 즉 각국의 환경문제에 대한 관심사에 따라 국가 간 협력이 유기적이고 체계적으로 이루어지지 못하고 있다는 것이다.

넷째, 협력이 한중일 주도로 진행된다는 것이다. 결과적으로 북한, 러시아, 몽골, 대만 등의 부재로 협력의 공간적 범위가 동북아 전체를 포괄하지 못하여 실질적인 지역 협력체로서 기능을 다하지 못하고 있다.

표 IV-22 재난 분야 동북아 환경공동체 성과의 한계

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
성과	재난분야 협력의 필요성 증진	- '재난 및 환경 위기로 인한 환경피해 방지'를 위한 협력 합의 - 공동행동계획(2015~2019)의 우선협력분야에 환경재난 분야를 채택	한중일 환경장관회의(T-EMM)	추장민(2014) 외교부(2017)
	재난 분야 협력 증진	- 한중일 공동성명서 및 공동합의문 채택을 통한 협력 증진 - 동북아지역 재난 이슈의 중요성과 협력의 필요성에 대한 공동 인식(Common Understanding) 형성	한중일 환경장관회의(T-EMM)	추장민(2014)
		- 재난관리 협력에 관한 3국 공동합의문 채택	한중일 재난관리기관장 회의	
	정보구축 및 교환	- 원전 방사능에 대한 정보의 상호 제공을 통해 방사능 오염상태를 파악할 수 있는 협력체계 마련	한중일 원자력안전 최고규제자회의(TRM)	

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
		- 기후변화로 인한 재난 관련 정보, 기술, 법규 등 공유 강화 - 3국 위성 영상 이용의 보다 효율적인 협력 가능성 논의	한·일·중 재난관리 기관장회의	외교부 (2016) 추장민 (2014)
		- 한중일 공동 지진 관측 자료 준실시간 교환 및 일정 규모 이상 의 지진 발생시 3국간 지진 정보 교환	한중일 지진협력정상 회의	외교부 (2016)
	실질적 협력사업 추진	- 한중일 3국의 재난 업무 유관 기관 전문가들이 참석하는 재난 대비 도상훈련(Table Top Exercise) 개최 - 건물 내진화에 대한 현재 성과 및 내진화 촉진	한·일·중 재난관리 기관장회의	추장민 (2014)
		- 원자력사건정보교환체계 구축, 합동방재훈련 실시 등 원자력 안전에 공동 대응을 위한 실질적인 협력사업 추진	한중일 원자력안전 최고규제자회 의(TRM)	
	공동연구 협력 추진	- 지진 위험도 평가 공동연구 협력 추진	한·일·중 재난관리 기관장회의	외교부 (2016)
한계	실시간 정보 공유 시스템 부재	- 원자력 분야 등에서 정보교환 시스템 구축에 합의하고 일부 정 보를 상호 공유하고 있으나 정보공유 시스템은 공백 상태	공통	추장민 (2014)
	협력체계 미비	- 인접국에 영향을 미치는 환경재난에 공동 대응하는 제도화된 협력 체제 미구축		
	국제적 재난에 대한 협력 미흡	- 중국에서 높은 관심을 보이는 유해물질 유출사고 등으로 초래 된 환경재난에 대한 협력은 재난대응 차원이 아닌 전통적인 오 염개선 차원에서 진행		
	한중일 주도로 진행	- 북한, 러시아, 몽골, 대만 등의 부재로 역내 협력의 공간적 범 위가 동북아 전체를 포괄하지 못함		

3) 대기 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

대기 분야 동북아 환경공동체의 성과로는 첫째, 대기 분야 환경협력기반을 구축한 것이다. 한중일 환경장관회의를 통하여 황사대응 등 월경성 환경문제에 대한 협력기반을 구축하였으며, 한중 환경협력 공동위원회에서는 '2018-2022 한중 환경협력계획'의 일환으로 설립 추진 중인 '한중 환경협력센터'를 통해 향후 양자 간 환경협력을 통합적으로 관리하기로 하였다.

둘째, 환경정보 구축 및 교환이다. 2001년 제10차 동북아 환경협력회의에서는 이동성 철새 보호, 환경교육 활성화 등의 의견교환이 이뤄졌고, 참가국 별 관심사항에 대한 정책 소개 및 정보 교환으로 상호 이해의 폭이 확대되었다. 아시아·태평양 환경회의에서는 장거리 이동 오염물 질에 대한 전문가 조사를 강화하고, 인터넷으로 환경정보를 교환하는 것에 대한 논의가 이루어졌다.

셋째, 지역 환경협력의 계기를 마련하였다. 동북아 환경협력회의에서는 국제 환경협력분야에

서의 지방자치단체, NGO 등의 참여를 지원하였으며, 회의에 환경당국자, 관계전문가, 지자체 공무원, 민간단체 대표 등이 참여하였다.

넷째, 대기문제 해결을 위한 공동 과제 및 연구를 추진하였다. 한중일 환경장관회의에서는 산성비 모니터링 네트워크, 장거리 이동 대기오염 공동조사연구 등 9개의 과제를 추진하였다. 또한 동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구 사업에서는 공동연구 기반을 구축하고, 대기오염물질 농도 및 배출량 DB와 모델링 시스템 구축하였다. 이를 통하여 한·중일 합의 배출량을 산정하고, 황산화물의 배출원-수용지 간 관계를 분석하였으며, 국가 간 상호영향을 평가하였다.

대기 분야 동북아 환경공동체의 한계 역시 다른 분야 공동체에서 나타나는 문제점과 마찬가지로 첫째, 사무국 유치 문제와 재정적 한계이다. 앞서 지적했듯이 동북아 환경협력고위급회의에서는 2000년대 이후 신탁기금의 설치문제와 사무국의 설치문제를 해결하지 못하고 있다. 사업추진에 필요한 재원조달을 둘러싸고 참여국들이 아직 합의를 보지 못하고 있어 원활한 공동체 운영에 어려움을 겪고 있다.

둘째, 정부와 비정부 부문 간의 소통 부재이다. 사업 영역이 사실상 대기오염 저감에 대한 기술적 접근에 한정되어 있어 비정부 기구의 참여 여지가 많지 않았다. 환경문제는 기술적 문제이기도 하지만 동시에 인식의 문제이기도 하므로 NGO의 참여를 통한 환경문제인식을 제고하려는 노력이 필요하며 정부는 이를 적극 지원해야 한다.

셋째, 이행체계의 결여이다. 합의사항에 대한 이행체계의 결여로 구체적인 협력 사업 추진이 어려웠다. 이는 거버넌스와 관련되는 문제로서 동북아 환경공동체 운영을 위한 거버넌스를 확립하는 것이 시급하다.

넷째, 타 사업과의 관계 설정 및 연계 방안이 미비하는 점이다. 유사한 목적의 국가 간 사업의 적절한 관계 설정이 필요하며, 월경성 대기오염사업과 과학적, 정책적 연계 방안의 검토가 필요하다.

표 IV-23 대기 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
성과	환경협력기반 구축 및 통합 관리	- 황사대응 등 월경성 환경문제에 대한 협력기반 구축	한중일 환경장관회의 (TEMM)	안형기(2011)
		- '2018-2022 한중 환경협력계획'의 일환으로 설립 추진중인 '한중 환경협력센터'를 통해 향후 양자간 환경협력을 통합적으로 관리	한·중 환경협력 공동위원회	김정수(2017)
	환경정보 구축 및 교환	- 이동성 철새 보호, 환경교육 활성화 등의 의견교환(2001년 제10차) - 관심사항에 대한 참가국의 정책 소개 및 정보 교환으로 상호 이해의 폭 확대	동북아 환경협력회의 (NEAC)	안형기(2011) 최정진(2008)

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
		- 각국의 정책과 입장을 자유롭게 표명할 수 있는 장점이 있음		
		- 인터넷을 통한 환경정보의 교환, 장거리 이동오염물질에 대한 전문가 조사 강화 - 동아시아 산성비 모니터링 네트워크 선도 - 청소년 대상 환경교육프로그램, 환경정보의 구축과 교환을 위한 전문가 훈련프로그램 추진	아시아·태평양 환경회의 (Eco-Asia)	안형기(2011)
	지역 환경협력의 계기 마련	- 국제 환경협력분야에서의 지방자치단체, 비정부 기구 등의 참여 지원 - 환경당국자, 관계전문가, 지자체 공무원, 민간단체 대표 등 참여	동북아 환경협력회의 (NEAC)	안형기(2011)
	과제 및 연구 추진	- 장거리 이동 대기오염 공동조사연구, 산성비 모니터링 네트워크 등 9개의 TEMM 과제 추진 - 공동연구 기반 구축, 대기오염물질 농도 및 배출량 DB와 모델링 시스템 구축 - 한중일 합의 배출량 산정, 황산화물의 배출원-수용지 간 관계 분석 - 모니터링 및 모델링을 통한 국가 간 상호영향 평가 - 모델링 표준화 확립	한중일 환경장관회의 (TEMM) 동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구사업 (LTP)	외교부(2017) 외교부(2017)
한계	사무국 유치 문제 및 재정적 한계	- 2000년대 이후 동북아 환경협력고위급회의의 신탁기금의 설치문제와 사무국의 설치문제에 대한 성과를 거두지 못하고 있음	동북아 환경협력고위급회의 (NEASPEC)	
		- 한국 역시 EANET(Acid Deposition Monitoring Network in East Asia)의 정부간 기구로서의 공식출범을 지연시킴	동아시아 산성비 모니터링 네트워크 (EANET)	안형기(2011) 추장민(2005)
		- NOWPAP 사무국 유치 경쟁에 관한 한일간 갈등 유발	북서태평양보존실천 계획 (NOWPAP)	외교부(2017)
		- 사업추진에 필요한 자원조달에 대한 참여국가간 합의 문제	동북아 환경협력고위급회의 (NEASPEC)	
	정부와 비정부 부문간의 소통 부재	- 사업 영역이 사실상 대기오염 저감에 대한 기술적 접근에 한정되어 있어 비정부 기구의 참여 여지가 존재하지 않음	동북아 환경협력고위급회의 (NEASPEC)	안형기(2011)
	국가 중심적(stat e-centric) 환경협력	- 일본은 한국이 주도하는 NEASPEC의 위상을 동북아 정책 조정 기구로 제도화하기보다는 정보 공유와 협력사업 시행 단위로 한정 - 동북아 환경협력의 주도권, 재정적 부담 등 각국간, 각국내의 이해당사자간, 그리고 협력프로그램간 이해/권력관계가 결부	동북아 환경협력고위급회의 (NEASPEC)	안형기(2011)
	이행체계의 결여	- 합의사항에 대한 이행체계의 결여로 구체적인 협력 사업 추진이 어려움	동북아 환경협력회의 (NEAC)	최정진(2008)
	타 사업과의 관계 설정 및	- 유사한 목적의 국가간 사업의 적절한 관계 설정 필요 - NEASPEC 차원의 월경성 대기오염사업과 과학적, 정책적	동북아 장거리이동 대기오염물질	외교부(2017)

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
	연계 방안 검토	연계 방안 검토 필요	공동연구사업 (LTP)	

4) 해양 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

해양 분야에서는 해양쓰레기, 기름유출사고, 선박 평형수에 의한 생태계 교란, 기후변화와 기상이변에 따른 해수면 상승 등 자연재해, 산호초·맹그로브·수산자원 및 기타 천연자원의 파괴, 생물다양성의 상실, 하천 오염에 따른 해양의 부영양화와 같은 환경문제가 제기되고 있다.⁴²⁸⁾ 2013년 발생한 일본 후쿠시마 원전사고 또한 전 지구적인 해양환경 위협으로 등장했다. 이러한 측면에서 해양 분야 동북아 환경공동체는 동북아지역의 해양환경 보전과 관리를 위한 정보를 공유하고 협력체를 마련하였으며, 해양문제에 대한 국가 간 신뢰 구축, 파트너십을 발전시켰다는 점에서 성과가 있다.

특히 동아시아지역해 관리 프로그램은 황해를 포함한 동북아지역해 뿐만 아니라 다른 지역해까지 다루고 있다. 황해의 해양생태계 및 자원, 오염도 등에 대한 과학적 조사를 실시하였고 이를 바탕으로 황해의 생태계를 보전하기 위한 중장기적 계획을 수립하였다. 이는 향후 황해의 지속가능한 이용을 통한 국익 확보를 가능하게 한 성과를 거두었다.⁴²⁹⁾

2018년 6월 북서태평양보전실천계획과 한중일 환경장관회의는 해양쓰레기 문제를 해결하기 위한 공동워크숍을 개최한 바 있다. 공동워크숍을 통해 해류를 따라 이동하는 해양쓰레기 문제는 역내 국가들의 적극적인 관리정책과 국제적인 협력이 필수적이라는 공감대를 형성하여 해양쓰레기 문제 해결을 위한 북서태평양 지역 국가들의 협력을 강화하는 계기가 되었다.⁴³⁰⁾ 특히 북서태평양보전실천계획은 북한지역을 포함하고 있어 향후 북한과의 협력 추진 채널로 활용 가능하다.

하지만 해양 분야 환경공동체의 노력에도 불구하고 여전히 소극적인 참여국의 태도와 한일 및 중일 간 영유권 문제, 남북한의 군사적 긴장 등으로 해양환경협력의 제도화에 있어서는 한계가 있다. 동북아지역의 주 해양오염 제공자인 중국의 참여가 부진하고, 상대적으로 외교적 영향력이 낮은 일본이 주축이 되고 있어 협력을 이루는 데 한계가 있다. 또한 한중일 환경장관회의, 동아시아지역해 관리 프로그램 등의 기구에서 황해오염 문제를 중점적으로 다루고 있지 않아 황해 생태계를 보전하는 데 한계가 있다.

428) “동아시아 해양환경협력의 위협요인 극복과 발전전망,” 『미디어파인』, 2017.11.02, <www.mediafine.co.kr/news/articleView.html?idxno=5001> (검색일: 2018.6.20).

429) 외교부, 『기후환경외교편람』 (서울: 마스타상사, 2017), pp. 162-163.

430) “한중일·러 4개국, 해양쓰레기 문제 해결방안 모색,” 『해양수산부 보도자료』, 2018.06.04.

북서태평양보전실천계획과 황해광역해양생태계 보전사업은 사무국을 유치하고 운영하는 데 국가 간 이견이 발생하여 사업이 지연되기도 하며, 사무국을 유치하는 국가의 경우 재정적인 부담이 증대하는 문제가 있어 동북아지역 간에 소통과 협력 추진에 장애가 되고 있다.

표 IV-24 해양 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
성과	아시아지역 해 간 유기적인 협력 및 시너지 효과	- 황해를 포함한 동북아지역해 뿐만 아니라 아시아의 다른 지역해에 대한 문제도 다루고 있어 아시아 전체의 생태적 특성을 반영하고 있음	동아시아지역해 관리 프로그램 (PEMSEA)	최정진(2008)
		- 해양환경 개선을 위한 연안국들과 정보 공유 및 방제 협력 전개 가능	북서태평양보전실천 계획 (NOWPAP)	외교부(2017)
	북한과의 협력	- 동북아 국가 간 해양분야 환경협력을 위한 유일한 정부 간 협력체로, 대상 해역에 북한지역이 포함돼 있으며 향후 북한과의 협력 추진 채널로 활용 가능	북서태평양보전실천 계획 (NOWPAP)	외교부(2017)
	황해 보전을 위한 계획 수립	- 황해 해양생태계, 어족 자원, 오염도 등에 대한 과학적 조사 완료 - 중장기적 황해생태계 보전 및 개선을 위한 전략행동계획 수립, 국별행동계획 수립 - 황해의 지속가능한 이용을 통한 국익 확보 가능	황해광역해양생태계 보전사업 (YSLME)	외교부(2017)
한계	참여국의 소극적 자세	- 황해 등 동북아지역해 오염의 주 오염 제공자인 중국의 참여가 부진하고, 북한의 참여가 없는 상황에서 지역해양오염문제의 대처에 한계가 있음	북서태평양보전실천 계획(NOWPAP), 동북아 환경협력고위급회의 (NEASPEC)	최정진(2008) 외교부(2017)
		- 상대적으로 외교적 영향력이 미약한 일본이 주축이 되어 다자협력에 한계가 있음	아시아·태평양 환경회의(Eco-Asia), 동북아 환경협력고위급회의 (NEASPEC)	최정진(2008) 외교부(2017)
	황해오염 관리 미흡	- 주요 사업으로 황해오염이 포함되어 있지 않음 - 황해오염문제를 집중적으로 다루기에 한계가 있음	Eco-Asia, TEMM, PEMSEA, Eco-Asia	최정진(2008) 외교부(2017)
	재정 부담 증대	- 사무국의 분절화로 인한 업무의 효율성 저하 및 사무국 유치국의 재정 부담 증대	북서태평양보전실천 계획 (NOWPAP)	외교부(2017)
	사무국 운영 문제	- 사무국 구성 시 운영과 관련된 이견 등으로 사업 지연	황해광역해양생태계 보전사업 (YSLME)	외교부(2017)

5) 생물다양성 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

생물다양성 보전 정책 교류와 협력을 강화하고 활성화하기 위해 국제적으로 정부 대표 및 정부 간 기구, 비정부 국제기구, 산업계, 학계, 이해당사자들 간 환경공동체가 형성되어 활동하고 있다. 동북아지역에서는 이클레이-동북아지역자치단체연합(The Association of North East Asia Regional Governments: NEAR), 동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십, 동아시아 생물다양성 보전 네트워크(East Asia Biodiversity Conservation Network: EABCN), 아시아산림협력기구(Asian Forest Cooperation Organization: AFoCo), 동남아시아국가연합 등의 환경공동체가 형성되어있다. 이들 공동체에서는 생물다양성 보전을 위한 정책적인 교류, 동북아 협력방안 제시, 협력프로그램을 통한 지식·정보 공유, 다자간 MOU 체결, 산림 및 생태계 보호 등의 성과가 이루어지고 있다.

한중일 환경장관회의에서는 3국의 생물다양성 관련 공무원과 전문가가 참여하여 정책현황을 공유하고 생물다양성협약 이행을 추진하고자 하였으며, 생물다양성 보전을 위한 제도와 법률 등에 대한 정보 공유를 통해 동북아 생물다양성 보전에 기여하였다. 또한 이클레이-동북아지역자치단체연합과 한중일 환경장관회의에서는 생물다양성에 대한 지속가능성과 우수사례 및 경험을 공유하고 정보를 교환하였으며, 협력 프로그램 개발을 통해 사업 지원의 성과를 거두기도 하였다. 이밖에도 동아시아-대양주 철새이동경로 파트너십은 철새의 이동경로에 대한 연구와 모니터링 활동을 꾸준히 진행하면서 동북아지역 간 정보를 교환하고 있다.

또한 “2014 CBD-COP12”(제 12차 유엔 생물다양성협약 당사국총회)에서는 백두대간 생태축 형성을 통한 동북아 그린벨트 제안, 남북 공동개최를 통한 한반도와 동북아 생태 평화 제안을 하였으며, 이를 통해 남북관계 개선의 성과를 이루었다. 동아시아 생물다양성 보전 네트워크에서는 다자간 MOU를 체결하여 생물다양성 보전 및 지구식물보전전략(GSPC) 이행의 성과를 내었다.

생물다양성은 국제적으로 꾸준히 논의되고 있는 환경문제이며 한중일 환경장관회의에서도 이를 위해 제도적, 법적 논의를 지속하고 있다, 그럼에도 불구하고 동북아지역 차원의 활동은 미비한 수준이다. 한중일 환경장관회의도 동북아지역 생태계 복원 및 이의 모니터링을 위한 예산부족으로 실질적인 활동을 하기에 어려움이 많아 이에 대한 대안 마련이 시급하다.

표 IV-25 생물다양성 분야 동북아 환경공동체의 성과와 한계

구분	특징	내용	공동체 명칭	출처
성과	생물다양성 보전 정책 교류	- 생물다양성 보전을 위한 제도와 법률 등에 대한 정보 공유 및 논의	한중일 환경장관회의 (TEMN)	김장운(2014)
	동북아 협력방안 제시	- 백두대간 생태축 연결을 통한 동북아 그린벨트 제안 - 남·북 공동개척을 통한 한반도와 동북아 생태 평화 제안	유엔 생물다양성협약 당사국총회 (CBD-COP)	류재복(2013)
	지식·정보 공유	- 지역사회와 지속가능성에 대한 지식과 정보 공유 - 협력프로그램 개발 및 상호 사업 지원	이클레이-동북아 지역자치단체연합 (NEAR)	이클레이 (http://www.icleikorea.org)
		- 이동 경로 연구 및 모니터링 활동을 통해 물새와 그 서식에 대한 정보 교환	동아시아-대양주 철새이동경로 파트너십 (EAAFP)	EAAFP (http://eaaflyway.net/)
		- 생물다양성 한중일 정책대화 - 정보교환, 우수사례 및 경험 공유	한중일 환경장관회의 (TEMN)	추장민(2016)
	다자간 협력	- 동북아 중심의 생물다양성 보전 및 GSPC 이행을 위한 연구 및 사업을 추진하기 위해 다자간 MOU 체결	동아시아 생물다양성 보전 네트워크 (EABCN)	오승환(2014)
	산림 및 생태계 보호	- 한국가 아세안 국가들 간 프로젝트 기반 활동을 통해 산림 면적 감소를 막고, 인적 교류를 통한 산림 복원 활동 추진	아시아산림협력기구 (AfFoCo)	오승환(2014)
- 동남아시아 국가 내 생물다양성이 높은 지역을 보호지역으로 설정		동남아시아국가연합 (ASEAN)	오승환(2014)	
한계	동아시아 활동 미비	- 동아시아 지역에서는 지역적 수준의 활동 미비	동아시아 생물다양성 보전 네트워크 (EABCN)	오승환(2014)
	예산 부족	- 복원지역 생태계 구조 모니터링을 위한 예산 부족	한중일 환경장관회의 (TEMN)	추장민(2016)

(5) 소결: 통일환경 조성을 위한 동북아 환경공동체 형성 방안

(가) 동북아 환경공동체 형성의 장애요인

공동체 형성 장애 요인으로서 동북아지역은 북한의 핵무기 개발, 한일 및 중일 영토분쟁과 과거사 등 역사적, 정치적 민감성 때문에 역내 국가 간 협력이 제대로 이루어지지 못하였다. 또한 남북관계 긴장고조, 동북아지역에서의 미·중 패권 경쟁, 사드배치를 둘러싼 국가 간 갈등 등으로 동북아 국제정세의 불안정성이 고조되면서 역내 협력에 부정적인 영향을 미쳐 왔다.⁴³¹⁾ 이러한 상황에서 동북아 국가 간 협력을 제도적으로 안정화하고 발전시키는 것은 어려운 일이다.

431) 추장민·이현우·정성운, 『동북아 국제정세 변화에 대응한 지역 환경협력 추진 전략』 (세종: 한국환경정책·평가 연구원, 2017), p. 1.

환경 분야 역시 협력이 이루어지다가도 국가 간 정치적 여건이 변하면 협력이 중단될 위험이 상존한다. 특히 우리나라는 중국, 일본, 러시아에 비해 상대적으로 정치적 영향력이 작다는 약점이 존재하여 타 국가와의 환경협력이 정치적 여건에 영향을 받을 가능성이 크다. 한중일 3국은 자국의 이익을 중시하는 국가주의적 요소가 강하다는 한계가 있다. 이는 국경을 넘는 환경오염문제와 관련해서도 국가주권의 절대성이라는 사고로 책임을 회피하려 하거나 과거 역사에서 갈등이 발생하는 등 환경협력을 추진하는 데도 장애요인으로 작용한다. 이러한 조정(coordination)의 문제, 국가중심의 협력 문제, 부족한 자원, 국내 이행 동력 확보 등의 문제를 해결하기 위해서 지역 및 기구 차원의 협력 연계 강화의 필요성이 강조되고 있다.⁴³²⁾

따라서 이러한 장애요인들을 극복하고 통일환경을 조성하기 위한 동북아 환경공동체 형성 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

(나) 동북아 환경공동체 형성 방안

1) 기존 협의체 확대 및 구체적 협력사업 도출

동북아 환경공동체를 형성하기 위해서는 첫째, 기존 협의체 구성 주체를 확대하여 동북아 전체를 포괄하는 협력 체제를 구축하고 구체적 협력 사업을 도출할 필요가 있다. 기존의 주요 협의체 구성 주체인 한국, 중국, 일본 외에도 북한, 러시아, 몽골, 대만 등 한반도를 포함한 주변 동북아 구성 주체가 모두 참여하는 협력 체제 구축 및 구체적 협력 사업을 도출하여야 한다. 이를 위해 역내 국가 정상들의 공동체 형성의 필요성에 대한 인식 제고와 공동체 형성을 위한 정치적 동력 확보가 중요하다.

동북아 환경협력회의와 동북아 환경협력 고위급회의는 현재 동북아 국가들이 모두 참여하는 협의체로서 향후 동북아 환경공동체 형성의 토대가 될 수 있을 것이다. 이를 확대, 강화함으로써 동북아지역협의체로서 정부 간 환경의제 및 환경정책 협의체로서 역할을 할 수 있을 것이다. 특히 동북아 환경협력고위급회의는 북한도 참여하고 있어 향후 통일환경 조성을 위한 협의체로서 기능도 기대할 수 있다. 기후변화, 재난, 대기, 해양, 생물다양성 등 한반도 주변 동북아 국가들이 처한 환경이슈들을 고려하여 역내 공동의 환경의제를 설정하고 기존 협의체 및 민간주도 교류 확대를 통해 구체적인 협력 사업을 도출해야 한다.

또한 손기웅(2015)은 동북아 환경공동체 형성 전략으로 민간차원의 역할을 강화, 한국의 소프트파워를 이용한 리더십 발휘, 정상회의를 통한 정치적 동력 확보, 지방정부의 이익 고려, 동북아 모든 국가에게 확대해가는 다자경로(Multi-Track) 전략을 제시하였다.⁴³³⁾ 동북아 환경공동체

432) 최정진, “동북아 환경협력체제의 문제점과 대응전략,” 『OUGHTOPIA』, 제23권 1호, (2008), pp. 153~156.

433) 손기웅 외, 『‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』 (서울: 통일연구원, 2015),

형성을 위해 요구되는 사업들은 제도를 추가하는 것이 아니라 통합의 관점에서 기존 협력체들의 문제점을 보완하여 효율적으로 기능하게 하고, 우리나라의 리더십을 강화시킬 수 있는 사업이 행해져야 하며, 원자력 문제, 전자폐기물 문제 등의 새로운 동북아 환경문제에 대한 협력 확대가 필요하다고 주장하였다.

둘째, 동북아 환경공동체 형성을 위한 학술교류를 비롯해 공동정책 수립에 이르기까지 포괄적 협력을 강화한다. 동북아 환경공동체 협력위원회를 발족하여 동북아환경협정을 체결하고 역내 환경문제 공동조사 및 연구, 환경전문가의 학술교류 및 기술교환 등을 통한 사회통합이론을 마련한다. 또한 동북아 환경공동체 형성 및 활성화를 위한 제도적 노력으로서 기존 지역기구와의 협력강화와 함께 구속력 있는 공동정책의 시범적 실시, 공동정책 시행 분야의 점진적 확대 등의 협력 강화 방안들이 있다. 한 예로 동북아 환경재난 분야 협력 방안으로서 원전 사고 대응, 화산재 해 대응, 대기오염재난 대응, 환경(산업) 사고 대응으로 구분하여 정보공유 시스템 구축 및 공유, 과학적 관측을 위한 공동조사 실시, 공동연구단 설치 등을 제시할 수 있다.

표 IV-26 동북아 환경재난 분야 협력 방안

구분	주요 내용
원전 사고 대응 지역협력 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 원전 운영 현황에 대한 정보 공유 시스템 구축 · 원전 사고 예방 및 긴급 대응 협력 시스템 구축 · 원전 안전성에 관한 공통 평가 및 관리 시스템 구축 및 운영 · 육상과 해상에서 동북아지역차원의 환경 방사능 감시망 구축 및 측정자료 공유 <ul style="list-style-type: none"> - '동북아 환경방사능 자동감시망' 건설, 측정 데이터 공유 · 국가 간 방사능 유출과 확산 공동 연구 수행 및 자료 축적
화산재해 대응 지역협력 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 백두산 화산문제를 전담하는 '(가칭) 천지화산대응 TF팀' 구성 · 과학적 관측을 위한 공동조사 실시 · 공동 연구 국제 거점기지로써 '백두산화산관측센터' 건설 운영
대기오염재난 대응 지역협력 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 다자간 협력 강화 방안 <ul style="list-style-type: none"> - TEMM 산하 '한중일 대기오염 정책대화' 회의체를 국장급으로 격상 - '(가칭)한중일 대기오염 공동연구단' 설치 운영 · 공동 연구단은 모니터링·모델링 연구 그룹, 대기오염 영향 및 저감 대책 연구 그룹으로 구성 · 한중 양국 협력합의사항 이행방안 <ul style="list-style-type: none"> - 웹기반의 '(가칭)한중대기정보공유시스템(Air Information Sharing System, AISS)' 구축 · 대기오염물질 정보와 해당 지역 기상정보 공유 · 대기오염 예·경보 발령정보 공유 · 중국의 '심각한 대기오염 응급대응방안(예·경보제)' 시스템과 우리나라 '미세먼지 예·경보제' 시스템을 연계하여 상호 접속

구분	주요 내용
환경(산업)사고 대응 지역협력 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 한중일 3국 화학물질 안전관리 담당기관 협력네트워크 구축 - 3국 정책대화 협력체 설치 · 환경사고 위험성 평가 및 관리기법 공동연구, 화학물질 안전관리 및 화학사고 공동 메뉴얼 개발, 화학물질 생산/유통/사용·주요 화학물질시설·화학사고 정보공유 등

출처: 추장민 외, 『동북아 환경재난 대응 지역협력 방안 연구』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2014), p. 216.

셋째, 동북아 환경공동체의 토대를 구축하는 것도 중요하다. 공동체 형성을 위한 기본계획 및 형성 후의 발전방안을 마련하고 기존 환경협력 체제를 정비하여 새로운 협력의제를 발굴할 수 있다. 향후 통일환경 조성을 고려한다면 유엔환경계획을 통하여 북한이 제시한 산림, 수질, 대기, 토지, 생물다양성 관련 우선 사업들과 연계하여 새로운 협력의제 도출이 가능하다.

표 IV-27 북한이 UNEP을 통해 제시한 16개 우선사업

구분	사업명
산림	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 산림관리를 위한 전략 수립 - 땃감지역 관리 시범사업 - 산림관리정보센터 설립
수질	<ul style="list-style-type: none"> - 대동강 통합수질오염 모니터링(monitring) 시스템 구축 - 물 보전 워크숍 - 도시 폐수 및 순환 처리시스템 시범사업 - 압록강 오염방지사업
대기	<ul style="list-style-type: none"> - 통합 대기환경 모니터링 시스템 구축사업 - 평양 지역 발전소 내 집진설비 도입사업 - 주요도시 대기보전 워크숍
토지	<ul style="list-style-type: none"> - 토양오염 조사, 모니터링을 위한 능력배양사업 - 토양보전 워크숍
생물다양성	<ul style="list-style-type: none"> - 생물다양성 자원 목록작성 및 평가 사업 - 생물다양성 조사 및 관리 사업 - 산림복원사업 - 해양보전지역 관리증진사업

출처: 손기웅 외, 『‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 38.

2) 국가별 환경이슈를 고려한 협력체계 강화와 거버넌스 확립

환경문제와 관련하여 동북아 국가들의 정치, 경제, 사회, 문화 및 주요 환경 이슈가 각기 다르므로 각 국의 정치, 경제, 사회, 문화적 이해관계를 고려한 양자간, 다자간 협력 체제를 강화할

필요가 있다. 이 때, 협력의 우선순위와 중점 분야를 선정하여 집중적으로 협력을 전개하되, 국가 간 영향이 상대적으로 적은 국경 내의 환경문제에 대해서도 공동으로 해결해야 할 부분이 있다면 적극 협력하여야 한다. 하지만 중국의 경우 동북아 국가 중 가장 큰 영향력을 지니고 있음에도 불구하고 소극적인 면을 보이고 있기 때문에, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 국내 피해 최소화를 위한 피해 파악 및 종합관리시스템 구축 등 자국 수용체 중심의 관리체제로 발전시킬 필요가 있다.⁴³⁴⁾

또한 다양한 환경 의제별 협의체를 통한 거버넌스를 확립하는 것이다. 동아시아 환경협력을 위한 의제 중 하나로 한국과 중국의 환경 거버넌스 강화를 위한 관련 법·제도 및 사례 비교 분석을 주제로 한국환경정책·평가연구원(Korea Environment Institute, KEI)과 중국환경계획원(Chinese Academy for Environmental Planning, CAEP) 간 공동연구가 2018년 현재 진행 중이다. 이를 통해 국내외 여건을 반영한 환경협력 사례를 살펴볼 수 있고, 지속가능발전 정책 추진 및 법·제도 정비 시 다양한 이해관계자가 협력에 참여하여 양국 간 협력 과제를 도출하는 과정을 확인할 수 있다. 이는 동북아 환경공동체의 효율적 운영을 위한 지역 협의체 중심의 거버넌스를 구축하는 데 시사점을 줄 것이다. 이처럼 지속가능한 개발 및 기후 전환시대를 맞아 환경문제에 협치적으로 접근해야 할 필요가 있으며, 국내외 여건을 반영한 지속가능발전 정책 추진, 법·제도 정비와 함께 중앙정부, 지방정부, 민간단체 등 수많은 이해관계자들이 정책 및 현안 협의 과정에 참여할 수 있도록 보장하는 노력을 지속적으로 기울여야 할 것이다.

3) 정부역할 재정립 및 민간 주도 파트너십 형성

환경공동체 형성을 위해 국가(정부)의 역할을 재정립하고 비정부기구 및 시민네트워크 주도의 파트너십을 형성하는 것이 중요하다.

기존의 환경 협력체 사업 영역은 사실상 대기오염 저감에 대한 기술적 접근에 한정되어 있어 비정부 기구의 참여가 어려웠다. 이는 환경협력이 국가 중심으로 이루어져 왔기 때문이며, 그마저도 대부분 실질적인 사업 이행이 아닌 협의에 그쳤다. 기후변화의 경우 세계적 차원의 기후변화 공동체가 존재하고 있으며 이를 통해 사업이 시행되고 있는 까닭에 동북아 국가 간 기후변화 대응에 대한 구체적인 협력은 많지 않았다. 해양 분야는 해당 협의체의 노력에도 불구하고 여전히 소극적인 참여국의 태도와 한일 및 중일 간 영유권 문제, 남북한의 군사적 긴장 등으로 해양환경협력의 제도화에 있어서는 한계가 있으며, 황해오염 문제를 중점적으로 다루는 기구가 많지 않아 대처에 한계가 있다.

434) 안형기, “동북아지역환경협력레짐의 구축-황사문제를 중심으로,” 『한국비교정부학보』, 제15권 2호, (2011), p. 122.

따라서 정치, 경제적 이해관계로 공동체 형성에 한계를 지닌 국가(정부)가 직접 나서기보다 비정부기구(NGO)나 시민네트워크 주도로 환경문제 해결을 위한 파트너십을 형성하도록 지원하는 것이 대안이 될 수 있다. 글로벌 거버넌스 이론에서도 국가를 포함한 NGO 등 다양한 행위자 중심의 공동체 형성을 강조하고 있으며, 중앙정부의 조치들은 지역 환경 협력문제의 논의과정에서 상당한 협상력을 부여할 수 있을 것이다.⁴³⁵⁾

또한 시민들의 환경의식을 제고하는 데에도 국가는 정책방향을 설정하고 실제 사업시행은 민간단체가 주도할 수 있도록 지원하는 것이 효과적이다. 이는 환경네트워크 구축에 있어서도 국가중심의 협의가 절차와 비용의 문제로 추진이 지연될 수 있지만 시민단체 중심의 네트워크 구축은 훨씬 용이하므로 효율적이라 할 수 있다. 그리고 환경문제는 기술적인 문제 이전에 국민들의 환경의식에 기인하므로 국민들의 환경의식 강화 사업도 시민단체와의 네트워크를 활용하여 추진할 필요가 있다.

동북아 환경공동체 공감대 형성을 위해 국가 간 정상회의에서 환경공동체에 대한 인식을 제고하고 국제회의 유치 및 국제기구·국제환경 NGO 등과의 교류네트워크를 확대하며 역내 국가 내 환경 NGO 지원 및 언론홍보를 강화하는 것이 필요하다.

(다) 통일환경 조성을 위한 환경공동체

2018년 두 차례에 걸친 남북정상회담으로 형성된 한반도 평화분위기는 공동체 형성 장애요인을 극복하고 동북아 환경공동체의 환경문제 공동대응을 통한 통일환경 조성에 좋은 기회가 될 수 있다.

최근 국회의원회관에서 열린 남북한 환경협력 및 생태공동체 추진방안 대토론회(18.6.27)에서는 이러한 화해 분위기 속에서 환경 분야 협력방안 및 경제협력의 환경보호원칙을 모색하는 자리를 마련하였다.⁴³⁶⁾ 이후 김정은 북한 국무위원장은 2018년 7월 10일 양강도 삼지연군을 방문하여 중국과의 접경 지역인 백두산 지역의 생태환경 보존을 강조하였다.⁴³⁷⁾ 이러한 움직임들이 향후 한반도 평화통일을 위한 환경공동체의 역할에 기회가 될 수 있는 것이다.

동북아 국가들 간 환경문제해결을 위한 공동체가 이미 대기, 해양, 생물다양성 등 각 분야에서 많이 형성되어 있다는 점은 통일환경 조성을 위한 남북관계 개선에 기회(opportunity)가 될 수 있다. 하지만 우리나라는 분단국가로서 정치, 경제, 군사, 외교적 이슈에 따라 환경문제가 소외될

435) 위의 글, p. 122.

436) "북한과의 환경협력은 평화통일 시발점," 『환경일보』, 2018.06.29., <www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=473945> (검색일: 2018.07.12).

437) "北김정은, 삼지연군 생산현장 시찰... '생태환경 보존' 강조," 『연합뉴스』, 2018.07.10., <www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/10/0200000000AKR20180710010100014.HTML?input=1195m> (검색일: 2018.07.12)

수 있다는 위협(threat)이 있고, 우리나라가 중국, 일본, 러시아에 비해 상대적으로 정치적 영향력이 약하다는 약점(weakness)이 존재한다. 반면에 한반도는 동북아 국가들 중심에 위치하여 환경 문제 해결을 주도할 수 있는 지정학적 우위를 지니고 있다. 이러한 강점(Strength)을 살려 동북아 환경공동체 형성에 주도적 역할을 담당함으로써 통일환경 조성에 기여할 수 있다.

구체적으로는 생물다양성 보존, 산성비, 해양오염 등 환경문제에 대한 정보 교환을 하고 있는 동북아환경협력회의와 장거리 이동 대기오염 공동조사연구, 산성비 모니터링 네트워크 등과 관련된 과제를 추진 중인 한중일 3국 환경장관회의가 동북아 환경공동체 형성에 주도적 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

이렇게 정례화 된 동북아 국가들 간의 회의 기구를 통해 환경 관련 전문가 및 학자 간 학술교류와 공동연구조사, 공동체 인식 형성을 위한 정부 및 민간 차원의 교육정책 수립 및 교육 프로그램 운영 등을 의제로 설정하여 환경공동체 형성 및 활성화를 위한 제도적 노력의 기반을 구축할 필요가 있다.

이러한 기반을 바탕으로 국내법 및 제도, 정책을 정비하고 민간 및 정부차원의 인적교류를 활성화 한다면 동북아 국가들 간 소속감을 강화하고 공동운명체 인식을 공유하여 통일환경 조성에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

3 교육공동체

가. 시민교육공동체

(1) 시민교육공동체의 필요성

세계화와 IT 기술의 발달 덕분에 우리는 전 세계가 연결된 시대에 살고 있다. 국가와 국가, 사람과 사람, 사람과 사물까지 연결되는 초연결사회(hyper connection society)는 일상의 풍경과 일하는 방식 그리고 국가 간 관계에 이르기까지 많은 것을 변화시키고 있다. 다른 나라와 경제교류와 인적교류를 하지 않고서는 세계화된 시대에 국가의 경제발전과 사회발전이 불가능하다고 해도 전혀 과언이 아니다. 때문에 많은 나라들이 시장을 개방하고 외교관계를 활성화하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 예를 들어, 동남아시아 국가들은 1967년 아세안 공동체 논의를

시작한 이래 1997년 ASEAN 비전 발표, 2007년 아세안 헌장 채택, 2014년 아세안 공동체 실현을 위한 네피도선언 등 오랜 협의를 거쳐 마침내 2015년 12월 31일 아세안경제공동체(ASEAN Economy Community)를 출범시켰다.

동북아지역에서도 그동안 지역공동체를 형성하기 위한 논의가 진행되어 왔다. 1990년대부터 동북아 경제공동체 논의가 진행되어 왔으며, 2000년대 들어 참여정부가 동북아 시대를 천명하면서 문화공동체 및 평화공동체 등의 논의도 제안되었다.

하지만 동북아 공동체는 다른 지역공동체와는 달리 실질적인 진전속도가 느린 편이었다. 동북아지역의 한국, 일본, 중국, 대만, 몽골, 러시아 등은 직접적으로 20세기 초반의 식민지 지배국과 피지배국의 관계였으며 20세기 후반 냉전의 이념대립의 첨예한 갈등의 당사자였다. 또한 지금까지도 역내 국가 간 영토분쟁과 역사에 대한 갈등이 지속되고 있다. 뿐만 아니라 동북아지역은 냉전 종식 후 30여년이 지났지만 한반도를 중심으로 아직도 과거 이념대립과 냉전의 잔재가 완전히 사라지지 않았다는 점에서도 유럽, 동남아시아, 중남미, 아프리카 등과는 달리 지역공동체 형성 논의가 좀처럼 진보하지 못하는 원인 중 하나일 것이다.⁴³⁸⁾ 하지만 유럽연합의 꿈이 2차 세계대전의 폐허 위에서 시작되었듯이 동북아지역의 여전한 긴장과 갈등이 역설적으로 동북아 공동체의 필요성을 웅변하는 것이다.

이런 점에서 동북아 공동체 형성을 위해서는 정치적 의제와 경제적 이해관계에 대한 논의도 진행되어야 하지만 가장 먼저 상호간의 신뢰와 연대감을 회복하는 것이 필요하다. 단기적으로는 동북아 경제공동체, 장기적으로는 동북아 평화공동체를 형성하기 위해서는 수단이자 그 자체가 목적으로 기능할 수 있는 문화공동체 형성에 대한 논의를 먼저 진행해야 한다.

문화공동체란 “지역 내 각 국가와 민족 집단이 가진 고유한 전통을 상호 존중하면서 다양성이 하나의 전체적인 체계를 위하여 공존하도록 통합(integration)”하는 것을 의미한다.⁴³⁹⁾ 동북아지역에 속하는 국가 중 러시아를 제외한 한국, 중국, 일본, 대만 등은 유교문화권이라는 공통점이 있고, 몽골 역시 동북아지역 국가들과 교류했던 역사가 있는 것이 사실이다. 그러나 문화차원에서 공통점을 찾을 수 있다는 것이 문화공동체를 형성하는 필요충분조건이 되는 것은 아니다. 동북아 문화공동체를 형성하기 위해서는 일단 해당 국가들이 문화공동체를 형성해야 한다는 필요성에 공감하고 노력해야 하며 이를 위해 문화통합을 위한 기반조성이 필요하다.⁴⁴⁰⁾

이를 위해 필요한 동북아 문화공동체 실현방안 중 하나가 바로 ‘시민능력의 배양’이다. 외교적

438) 장원순, “동북아의 지역갈등과 지구촌 시민교육의 과제,” 『사회과교육연구』 제22권 제1호 (2015), pp.33-47; 조일수, “동북아지역 시민성 형성 방안,” 『윤리연구』 제115호, (2017), pp.43-68

439) 김광익·전영평, 『동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)』(서울: 통일연구원, 2004), pp.13-16,

440) 위의 책, p.25,

으로 정부간 협정을 체결하고 이를 내재화하기 위한 국내 법제도 정비 등이 필요조건이 되겠지만 그것으로 문화공동체 형성이 완성되는 것이 아니다. 최상위 의사결정자들 간의 정치적 합의나 국가 간 협정은 형식적 공동체를 만들 수는 있지만 실질적으로 지역공동체가 형성되기 위해서는 자발적인 시민 간 연대를 확대하여 시민이 주체가 되는 공동체 형성이 필요하다.⁴⁴¹⁾

동북아지역은 특히 인종, 문화, 언어 등이 이질적이고 역사적 배경에서 상호간 불신과 증오와 같은 비우호적인 감정이 남아 있기 때문에 이를 극복하기 위해 특별한 노력이 필요하다.⁴⁴²⁾ 다시 말해 동북아 시민으로서 지역공동체에 대한 소속감과 연대의식을 갖출 때 비로소 실질적인 지역공동체가 완성될 수 있다. 동북아 문화공동체의 기반을 다지기 위해 시민교육공동체를 형성하는 것이 필요한 이유가 바로 여기에 있다.

이러한 배경에서 본 장은 글로벌 시민교육을 통해 동북아 문화공동체 형성에 기여하는 방안에 대해 모색하고자 한다. 동북아 시민으로서 정체성과 소속감을 형성하고, 나아가 동북아지역의 시민들이 연대감과 신뢰를 형성할 수 있도록 하기 위해서는 글로벌 시민교육이라는 수단을 통해 접근한다.

이를 위해 먼저 글로벌 시민교육의 개념과 시민교육 공동체에 대한 기존의 이론을 살펴본다. 또한 글로벌 시민역량과 이를 함양하기 위한 방안 등에 대한 선행연구들을 살펴본다. 이어서 유럽연합(EU) 사례를 통해 시민교육을 위한 법제도, 교육과정(정규교육과정 및 비정규교육과정), 인식제고를 위한 교육네트워크 등 각각의 정책수단 측면에서 분석하여 시사점을 도출한다. 또한 동북아지역에 자발적 시민교육공동체 사례를 통해 현황과 제약요인 등을 짚어본다. 끝으로 ‘동북아인’으로서 시민성과 시민역량을 함양하여 궁극적으로 평화와 공존공영에 기여할 수 있도록 시민교육공동체 형성을 위한 로드맵을 제시한다.

(2) 시민교육공동체 관련 이론 및 기존연구

동북아 공동체가 확립되기 위해서는 동북아지역에 거주하는 각 나라의 국민들이 지역에 대한 소속감과 정체성을 가질 수 있어야 한다. 예를 들어 유럽공동체의 경우 유럽인(European), 유럽 공동체시민(EU Citizen)이라는 정체성과 개념이 정착되어 있다. 이와 마찬가지로 동북아 공동체가 완성되기 위해서는 동북아인(East Asian) 또는 동북아 시민(East Asian Citizen)으로서 정체성이 형성되도록 시민교육을 실시할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 글로벌 시민교육을 통해 동북아 시민으로서 소속감, 정체성, 연대의식 등을 형성하는 방안에 대해 고찰하기 위해 이론적 토대로서

441) 위의 책, pp.31-34.

442) 조일수, “동북아지역 시민성 형성 방안,” 『윤리연구』 제115호 (2017), pp.43-68

글로벌 시민교육과 글로벌 시민역량 함양에 대한 선행연구들을 검토한다.

(가) 시민교육의 개념

시민교육에 대한 다양한 정의들이 있고, 심지어 국가별로 시민교육을 지칭하는 단어가 조금씩 다른 경우도 있다. 가령 영국과 미국 등에서는 시민교육을 시민성에 대한 교육이란 의미로 citizenship education, 혹은 civic education이라고 부른다. 한편 독일에서는 정치교육이란 의미로 political education 이라고 부르고 일본은 공민교육(公民教育)이라고 부르는데, 독일과 일본의 경우 시민들의 사회화에 조금 더 초점을 둔다면 미국이나 영국은 시민으로서 총체적인 능력을 함양하는 것에 더 관심을 둔다는 점에서 차이점이 있다.⁴⁴³⁾

대동소이하기는 하지만 이처럼 다양한 의미로 사용되는 시민교육을 그 목적에 따라 구분해 볼 수 있다. 개인이 사회구성원으로서 정체성을 확립해 나가도록 교육하는 것으로 보는 입장에서는 “사회구성원으로서 그 사회가 지향하는 이념이나 가치에 대해 확신을 가지고 정치체제나 사회체제에 참여하여 책임을 다하도록 하는 교육”⁴⁴⁴⁾ 이라고 정의할 수 있다. 또한 정치체제나 사회에 참여하는 것에 조금 더 강조점을 두는 입장에서는 “시민으로서 권리를 보호하고 민주주의의 기본적 이념과 절차적 원리를 배워 시민이 직접통치과정에 참여할 수 있도록 하는 교육”이라고 정의할 수 있다.⁴⁴⁵⁾

이러한 정의에 대한 이해주(2010)는 협의의 정의와 광의의 정의로 구분하였다.⁴⁴⁶⁾ 협의의 의미에서 시민교육은 “민주국가의 주권자로서 정치과정에 참여하는데 필요한 지식, 기능, 가치 등을 함양시키는 것”을 의미하는 반면, 광의의 시민교육은 “자신이 속한 사회공동체의 구성원으로서 역할을 다하고 의사결정에 참여할 수 있도록 필요한 자질을 길러주는 것”으로 정의할 수 있다.

(나) 시민성과 시민교육

결국 시민교육의 개념은 시민성을 어떻게 정의할 것인가에 따라 그 개념이 조금씩 달라질 수 있다. 시민성(citizenship)을 ‘시민으로서 자질’이라고 단순히 정의해 본다면 어떤 자질을 요구하는가에 따라서 시민교육의 개념과 방향이 달라질 수 있다는 말이다. 그런데 시민성은 시대의 변화에 따라 개념과 지향점이 변화할 수 있다.

443) 심익섭, “시민참여와 민주시민교육,” 『한독사회과학논총』 제11권 2호 (2001); 이해주, “시민교육의 의미와 방법,” 『시민교육현장지침서』, (서울: 민주화운동기념사업회편, 2010).

444) Martorella, P. H. *Teaching Social Studies in Middle and Secondary Schools*. (New York: Macmillan, 1991).

445) 이해주, “시민교육의 의미와 방법,” 『시민교육현장지침서』, (서울: 민주화운동기념사업회편, 2010). p.39

446) 이해주, “시민교육의 의미와 방법,” 『시민교육현장지침서』, (서울: 민주화운동기념사업회편, 2010). p.38

학교 교과목 중 사회과교육(social studies)은 시민성을 함양하는 것을 가장 큰 목표로 하는데, 사회과교육의 목표를 보면 시대의 변화에 따라 시민성의 개념이 어떻게 변화해 왔는지를 알 수 있다. 예를 들어, 사회과교육이라는 것이 처음 탄생한 미국에서는 아프리카계 미국인과 인디언들을 미국시민으로 통합하기 위하여 사회교육이 필요하다고 보았다.⁴⁴⁷⁾ 백인 미국시민의 생활양식으로 사회화하는 것이 시민성 함양이라고 본 것이다. 이후 미국 사회과교육은 민주주의 사회를 살아가는데 필요한 지식과 기술, 가치 습득을 목표로 하였는데, 미국 사회가 처한 상황에 따라 논쟁이 벌어지기도 하였다.⁴⁴⁸⁾

한편 우리나라의 사회과 교육에서도 해방이후 교육과정이 변화하면서 시대의 변화에 맞추어 교육목표와 과정을 변화시켜왔다. 예를 들어 과거에는 국가가 필요로 하는 덕목을 갖추 국민을 양성하는 것을 시민교육의 목표로 보았다면 최근에는 주도적으로 국가의 변화발전을 이끌어 나갈 수 있는 시민성을 함양하는 것을 사회과교육의 목표로 삼고 있다. 다시 말해, 시민교육의 방향이 수동적 국민으로부터 능동적 시민으로, 통치의 대상으로부터 참여의 주체로 전환되어 왔다.⁴⁴⁹⁾ 1980년대 민주화를 거치면서 이러한 경향이 발아하기 시작하여 2000년대 정보화·세계화 시대에 대응하기 위해 시민으로서 권리와 의무를 적극적으로 행사하는 능동적 민주시민을 양성하는 것이 시민교육의 주된 목표였다. 이 때문에 시민교육이 민주시민교육과 유사한 의미를 갖고 동의어처럼 사용되기도 하였다.

(다) 민주시민교육에서 글로벌 시민교육으로

민주시민교육이란 “시민이 민주사회의 구성원으로서 권리와 책임을 수행하고, 사회 주체로서 참여하는 데 필요한 지식과 역량, 가치관과 태도 등을 함양하는 교육적 노력”이라고 정의할 수 있다.⁴⁵⁰⁾ 이것이 그동안 시민교육의 목표이자 핵심적인 교육내용으로 자리 잡아 왔다. 그런데 기존의 시민교육은 국경을 기준으로 단일국가의 국민으로서 권리와 책임에 대한 근대적 시민성에 기반한 시민교육이었다.⁴⁵¹⁾ 반면 우리가 살아가는 오늘 날 사회는 국경의 경계가 무의미해지는 동시에 지구촌 공동의 문제와 이를 해결하기 위한 공동의 노력이 필요한 시대로 변화하고 있다. 따라서 국가주의나 근대적 시민성에 기반한 시민교육에서 더 나아가 지구촌 사회의 구성원

447) 김명정, “사회과 교육과정에 나타난 시민교육 목표와 내용의 변천,” 『시민교육연구』 제44권 2호 (2012), pp.1-28 재인용

448) Ross, W. W. “The Struggle for the Social Studies Curriculum”, in *The Social Studies Curriculum: Purposes, Problems, and Possibilities*, ed. Ross.W. W. (NY: State University of New York Press, 2001), pp. 19-41; 김명정, 위익글

449) 김명정, 위익글

450) 심성보, 『인간과 사회의 진보를 위한 민주시민교육』, (서울: 살림터, 2011)

451) 조대훈, 세계시민교육이란 무엇인가-새로운 도전과 과제. 서울교육 vol 225 (2016), <http://webzine-serii.re.kr/>

이라는 정체성을 가질 수 있도록 교육하는 것이 필요하다.⁴⁵²⁾ 세계화 시대에서는 다양한 민족공동체의 공존을 추구하면서 서로를 포용할 수 있는 방향으로 시민교육이 변화해야 한다.⁴⁵³⁾ 요컨대 민주시민교육(civic education)에서 글로벌 시민교육(global citizenship education)으로 시민교육의 지향점이 변화해야 하는 것이다.

시민교육의 필요성에 대해 정리한 김영인 외(2008)에 따르면,⁴⁵⁴⁾ 개인적, 사회적, 국가적 차원에서 기존 시민교육의 효용성과 글로벌 시민교육의 효용성을 유추해 볼 수 있다. 시민교육을 통해 개인적 차원에서 시민으로서 역할을 수행할 수 있는 능력을 길러줄 수 있으며, 사회적 차원에서 공동체 구성원으로서 가치, 태도, 공동체 의식 함양을 통해 사회적 통합을 이룰 수 있으며, 국가적 차원에서는 시민교육을 통해 민주국가의 정치과정의 질을 제고할 수 있다.⁴⁵⁵⁾ 예를 들어, 20세기 이전부터 서구사회에서의 정규교육과정은 국가의 형성과 존립의 정당성과 밀접한 연관을 맺어왔다. 사회에 융화하는 시민과 훈련된 노동자를 양성하는 것이 정규교육과정의 주요 목표 중 하나였다. 따라서 교육과정은 자연히 해당 국가의 역사, 제도, 문화에 대한 교육을 중심으로 구성되었다. 그러므로 이 당시의 시민교육은 해당 국가 시민으로서의 시민성을 증진시키는 것에 초점을 뒀다고 할 수 있다.

하지만 앞서 설명하였다시피 이와 같은 시민성과 시민교육의 정의는 정보기술의 발달과 활발한 국가 간 이동으로 국가의 물리적 경계가 모호해지는 글로벌 사회에서 도전을 받게 되었다. 글로벌 사회에서의 시민은 국가, 인종, 문화의 경계를 초월한 배경의 사람들과 다양한 시각을 접하게 되며 이들과 조화를 이루며 살아가는 능력을 필요로 한다. 뿐만 아니라 빈곤, 환경, 난민, 테러 등과 같은 국경을 초월한 사회문제의 심각성이 커지고, 이를 해결하기 위해서는 인류 공동의 노력이 필수적이다. 따라서 이제는 교육이 한 국가의 국민적 정체성을 가진 시민을 양성하는 것에 그치지 않고, 글로벌 사회를 살아가는 글로벌 시민으로서의 역량을 기르는 것으로 확장해야 한다. 따라서 교육은 국가 내 문제뿐만 아니라 전 인류가 직면한 문제와 이를 해결하기 위한 글로벌 시민으로서의 역량을 가르쳐야 한다.⁴⁵⁶⁾

다시 말해, 기존의 시민교육이 개인적, 사회적, 국가적 차원에서 시민으로서, 공동체 구성원으

452) 한경구·김종훈·이규영·조대훈, 『SDGs 시대의 세계시민교육 추진 방안』, (서울:유네스코아시아태평양국제이해교육원, 2015).

453) Banks, J. An Introduction to Multicultural Education (2007) 모경환 역, 다문화교육 입문 (서울:아카데미프레스, 2008)

454) 김영인·설규주, 『시민교육론』 (서울:한국방송통신대학 출판부, 2008)

455) 김영인·설규주, 『시민교육론』 (서울:한국방송통신대학 출판부, 2008)

456) Keating, Avril, Debora Hinderliter Ortloff, and Stavroula Philippou. "Citizenship education curricula: the changes and challenges presented by global and European integration." Journal of Curriculum Studies 41.2 (2009): 145-158.

로서, 국가의 국민으로서 필요한 지식, 가치, 태도, 공동체 의식을 함양하는 것이었다면 이제는 한 단계 진보할 필요가 있다. 글로벌시민교육을 통해서 세계를 하나의 공동체로 인식하고 세계시민으로서 정의감과 책임감을 갖도록 미래지향적 세계의식을 함양하도록 하는 것이 글로벌 시민교육이 기여할 수 있는 점이다.⁴⁵⁷⁾

요컨대 글로벌시민교육을 통해서 개인-사회-국가를 넘어 지역(region)-세계로 확장되는 연결 고리를 고려하고 동북아지역의 시민으로서 소속감, 책임감, 연대의식 등을 갖추도록 함으로써 동북아 문화공동체 형성을 위해 기여할 수 있다.

(라) 글로벌 시민으로서 갖추어야 할 시민역량

그렇다면 글로벌 시민교육에서 말하는 시민이 갖추어야 할 역량이란 무엇인가? 글로벌 시민역량은 어떻게 갖출 수 있는가? 본 장에서는 원론적인 의미에서 글로벌 시민역량에 대해 탐색한 후 이를 바탕으로 결론에서 제시할 동북아 시민으로 갖추어야 할 시민성과 시민역량에 대한 함의를 모색하고자 한다.

시민역량(civic competence)이란 “시민사회에 소속된 구성원으로서 갖추어야 할 바람직한 자질과 능력”이라고 정의할 수 있으며, 역량은 지식(knowledge), 기술(skills), 태도(attitude)를 의미한다.

OECD는 교육을 통해 다음 세대를 위한 교육에 있어서 기본적으로 갖추어야 할 역량으로서 글로벌 역량(global competence)을 강조하고 있다. OECD PISA는 2018년부터 기존의 읽기(reading), 수학(mathematics), 과학(science) 과목 평가 외에 글로벌 역량(global competence)을 추가한다고 밝혔다. 이러한 움직임의 배경에는 빠르게 변화하는 시대의 흐름과 점차 국가, 인종, 문화의 경계가 희미해지는 환경에 적응하여 살아가기 위해서는 글로벌 역량이 필요하다는 인식이 있다. 그런데 글로벌 역량의 정의 및 구성요소 등을 살펴보면 세계시민으로서 다른 국적과 문화를 이해하고 공존·공영하는 법 등 기본적인 역량으로 정의하고 있다.

뿐만 아니라 UN의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 달성하기 위한 노력은 교실에서부터 시작해야함을 강조하며, 특히 SDGs의 4번째 목표인 질 좋은 교육(Quality Education)은 단순히 수학, 과학과 같은 전통적인 지식 교육을 넘어서 글로벌 사회에서 모두와 함께 더불어 사는 법을 배우는 능력에 대한 교육 또한 포함한다. 따라서 이러한 목표를 달성하기 위한 실질적인 노력의 일환으로 OECD PISA에서 글로벌 역량 지표를 추가하여 이 분야에서의 교육의 질, 형평성, 효과성 등을 측정하고자 한다.

457) 이혜주, “시민교육의 의미와 방법,” 『시민교육현장지침서』, (서울: 민주화운동기념사업회편, 2010). p.40

1) OECD의 글로벌 시민역량

OECD에 따르면 글로벌 역량은 “지역과 세계의 사회적인 문제를 파악하고, 서로 다른 관점을 이해할 수 있으며, 타인을 상호존중하고, 지속가능성과 공동의 웰빙을 위하여 책임감 있는 행동을 할 수 있는 능력”을 가리킨다. 이와 같은 정의에 따라 OECD PISA에서는 글로벌 역량의 네 가지 차원과 목표를 다음과 같이 설정하였다. 그리고 이 차원들은 상호의존적이며 겹치는 부분이 존재한다는 점을 밝혔다.⁴⁵⁸⁾

이와 같은 네 차원의 글로벌 역량은 지식(knowledge), 기술(skills), 태도(attitude), 가치(values)의 네 요인이 서로 맞물려 영향을 미친다. OECD는 이를 다음 <표 IV-28>과 <그림 IV-4> 같이 도식화하였다.

표 IV-28 OECD PISA의 글로벌 역량에 대한 정의

- 1) 지역적, 세계적, 문화적으로 중요한 이슈와 상황을 판단할 수 있는 역량
- 2) 서로 다른 관점과 세계관을 이해하고 받아들일 수 있는 역량
- 3) 다른 국적, 인종, 종교, 사회적·문화적 배경, 젠더의 사람들과 긍정적 상호작용을 형성할 수 있는 능력
- 4) 지속가능한 개발과 공동의 웰빙을 위해 건설적 움직임을 취할 수 있는 역량과 성향

*출처: OECD (2018)

그림 IV-4 OECD 글로벌 시민역량 하위 구성요소



출처: OECD (2018)

458) OECD, *Preparing Our Youth for an Inclusive and Sustainable World- The OECD PISA Global Competence Framework* (Paris: OECD, 2018)

2) 유럽연합의 글로벌 시민역량

유럽연합은 일찍이 사회적 통합을 위해서 EU 국가들은 교육정책을 통해 시민역량을 함양해야 한다는 점을 강조하였다. 유럽연합 의회는 유럽인이 갖추어야 할 기본적인 역량을 여덟 가지로 정의하였는데, 모국어 소통능력, 외국어 소통능력, 수학 및 과학기술 역량, 디지털 역량, 배울 수 있는 능력, 사회적 시민역량, 기업가/창의적 역량, 문화적 역량 등으로 정의하였다. 이 중 시민역량에 대해서 지식(knowledge), 기술(skills), 태도(Attitude) 및 가치(value) 측면에서 다음 <표 IV-29>과 같이 상세한 역량 구성요소를 도출하였다.⁴⁵⁹⁾

표 IV-29 유럽연합의 시민역량

구분	구성요소
지식 (knowledge)	<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의, 정의, 평등, 시민성, 시민권 등의 개념에 대한 지식, • 유럽연합 권리 장전(Charter of Fundamental Rights of the EU) 및 국제선언에서 규정하고 있는 것에 대한 지식, • 지역사회, 국가, 유럽, 국제사회 레벨에서 이것이 어떻게 제도화 되어 있는지에 대한 지식 • 각 국가 및 유럽과 세계 역사 • 사회권과 정치권 확보를 위한 운동의 목표, 가치, 관련 정책 • 유럽통합의 과정 및 유럽연합의 구조에 대한 지식 • 유럽연합의 목표와 가치 • 유럽의 다양성과 문화적 정체성
기술 (Skills)	<ul style="list-style-type: none"> • 공적영역에 참여(engage) 능력 • 공동체의 문제해결을 위한 연대의식(solidarity)과 관심(interest) • 공동체와 이웃간의 공동행동에 대한 고려(reflection)와 참여(participation) • 지역-국가-유럽연합 차원의 의사결정에 참여, 투표 참여
태도 (attitude)	<ul style="list-style-type: none"> • 인권 존중, 평등 등 민주주의의 핵심가치 • 다른 종교와 민족의 가치에 대한 차이인정, • 지역-국가-유럽연합에 대한 소속감, • 지역-국가-유럽연합 차원의 의사결정에 참여의지, 책임감, • 공동체 통합을 위한 가치공유에 대한 이해와 존중, • 민주적 원칙에 대한 이해와 존중, • 사회적 다양성, 통합, 지속가능발전, 타인의 사생활 존중 등을 위한 시민행동 참여

*출처: European Parliament (2006) 참고하여 저자 재정리

이후 유럽연합은 유럽각국의 시민역량(civic competence)을 측정하여 국제비교를 실시하기도 하였다. 시민역량 측정을 위해서 국제교육협회(International Education Association: IEA)는 시민교육에 대한 연구를 통해 시민역량의 구성요소를 다음과 같이 네 가지 차원으로 정의하였다.⁴⁶⁰⁾ 시민역량을 첫째, 시민성 가치(Citizenship values), 둘째, 사회정의(Social Justice), 셋째,

459) European Parliament. Recommendation 2006/962/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December on key competences for lifelong learning (European Parliament, 2006)

참여적 태도(Participatory attitudes), 넷째, 민주주의 제도에 대한 인식(Cognition about democratic institutions)을 제시하고, 이를 바탕으로 구체적인 지표를 구성하여 유럽연합 회원국들의 시민역량을 측정하였다. 예를 들어, 2011년 연구결과에 따르면 네 가지 차원의 하위지표들을 총합한 시민역량 종합지수에서 이탈리아, 아일랜드 등이 가장 높게 평가되었다. 이어서 노르웨이, 슬로바키아 등이 비교적 시민역량이 높은 것으로 나타났고, 벨기에, 체코, 네덜란드 등이 그 뒤를 이었다.

지금까지 글로벌 시민교육에 대한 논의를 살펴보고, 세계 여러 나라들은 세계화에 대응하기 위해 근대국가의 국민성을 넘어서는 세계시민으로서 정체성과 역량이 강조되고 다양한 국적과 민족과 공존하고 상호협력하기 위한 노력을 기울이고 있다는 점을 확인하였다. 그렇다면 이를 동북아지역에 어떻게 적용할 수 있을 것인가? 이에 대해 논의하기 위해 유럽연합에서 '유럽인'으로서 정체성을 확립하기 위해 시행하는 시민교육의 사례와 동북아지역의 현황을 비교해보고자 한다.

(3) 시민교육공동체 국제사례

본 장에서는 유럽연합의 통합을 위해 그 동안 실시해온 시민교육의 주요 내용을 소개한 뒤 첫째, 법제도 측면, 둘째, 교육과정 측면, 셋째, 네트워크 운영 측면에서 분석하여 시사점을 도출한다.

(가) 유럽 공동체를 위한 시민교육 현황

유럽 시민교육의 시작은 1950년대로 거슬러 올라간다. 제2차 세계대전 이후 유럽의회(Council of Europe)는 유럽 내 평화와 민주주의를 촉진하기 위하여 유럽 각국의 학교교육에 유럽에 대한 교육을 포함시키고, 에세이 대회 등을 개최하여 학생들의 유럽시민으로서의 공동체 의식을 고취시키고자 노력하였다. 이후 1970년대에는 '유럽 차원에서의 교육(European dimension to education)'의 개념이 등장하여 국경을 넘어선 유럽공동체의 정체성을 형성하는 논의가 본격화 되었으며, 교육도 그의 일환으로 유럽인으로서의 시민성교육의 필요성이 대두하였다.

1980년대는 유럽연합 집행위원회(European Commission)에서 유럽공동체 형성을 위해서는 학생들 간의 교류를 촉진해야한다고 판단하여 에라스무스(Erasmus)와 같은 유럽국가 학생들

460) Hoskins, B., Villalba, E., Van Nijlen, D., & Barber, C. *Measuring Civic Competence in Europe: A Composite Indicator Based on IEA Civic Education Study 1999 for 14 Years Old in School*. (European Commission, 2008)

간의 교류를 장려하는 교환프로그램을 시작하였다. 1990년대 유럽의 시민교육은 정치적 변화와 함께 새로운 단계로 들어섰다. 소련 체제 해체 후 중부와 동부유럽국가는 새로운 정치적 바람을 맞게 된다. 유럽은 신생독립국가의 민주주의를 발전시키기 위해서 정치 교육의 중요성을 인지한다. 이어서 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)이 맺어짐에 따라 유럽공동체는 본격적으로 정치·경제적 통합체로 진전하기 시작하였다. 자국시민권 이외에 유럽연합 회원국의 시민으로서 거주이전의 자유와 노동시장이동의 자유가 보장되었다. 이에 따라 유럽시민으로서의 정체성과 법적권리에 대한 교육에 대한 필요성이 증가하였다.

이와 같은 역사적 배경과 함께 1990년대 이후 유럽은 유럽공동체 의식고취와 민주주의 발전을 위하여 유럽시민으로서의 시민교육을 강조해왔다. 이를 구체적으로 실행하기 위하여 1997년 유럽의회는 ‘민주적 시민성을 위한 교육(Education for Democratic Citizenship)’ 프로그램을 시행하여 시민으로서 살아가기 위한 가치와 기술을 연구하고, 이를 교육하기 위한 방법 등을 제안하였다. 유럽연합 또한 유럽시민으로서의 정체성을 고취하고, 시민역량을 증진시키기 위한 다양한 시도를 진행하였다. 특히 유럽의 경제발전과 사회통합을 위해 2000년 실시한 리스본 아젠다(Lisbon Agenda)에서 유럽사회통합을 위해 적극적 시민성(active citizenship)의 함양을 강조하며, 유럽공동체를 위한 시민교육의 기반을 다졌다.⁴⁶¹⁾

(나) 유럽연합 시민교육 관련 법제도 및 정책 사례

유럽연합은 회원국의 시민들이 개별 국가의 시민이자 동시에 유럽시민으로 적극적으로 시민권을 행사하여 소속된 사회와 정치공동체의 활동에 참여하도록 장려하고 있다.

특히 유럽연합의 교육정책에서 적극적 시민권(active citizenship)의 중요성을 인식하고 교육 제도를 통해 이를 장려하는 것을 주요한 정책목표로 삼고 있다.⁴⁶²⁾ 또한 유럽연합 회원국들의 평생교육 정책에 대한 지침을 담은 권고사항에서도 특히 청년층들이 시민역량(civic competences)을 기를 수 있도록 필요한 지식, 기술, 태도 등을 정규교육기간 중에 함양할 것을 권고하고 있다.⁴⁶³⁾ 이와 같은 정책 권고 사항을 뒷받침하기 위해서 EU 회원국들의 시민역량을 비교하고 평가하는 연구를 수행하고 역량기반 교육과정 등을 집행할 수 있도록 하여 시민역량 함양에 필요한 기술과 태도변화를 이끌어내고자 노력하고 있다.

461) Keating, Avril, Debora Hinderliter Orloff, and Stavroula Philippou. "Citizenship education curricula: the changes and challenges presented by global and European integration." *Journal of Curriculum Studies* 41.2 (2009): 145-158.

462) Council of the EU. *The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems. Report from the Education, Council to the European Council* (Council of the EU, 2001)

463) European Parliament. *Recommendation 2006/962/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December on key competences for lifelong learning* (European Parliament, 2006)

동시에 EU 차원에서 청년정책(the EU Youth Strategy 2010-2018)을 통해서 청년들의 적극적인 시민권 행사, 사회통합, 연대감 형성 등을 주요한 정책목표로 제시하였다. 특히 시민의식함양을 위해서 정규 및 비정규 교육 과정에서 이를 반영하도록 장려하고 있다.

이와 같은 정책문서들을 실행에 옮겨 실시한 프로그램으로의 대표적 예로는 Europe for Citizenship Programme(2007-2013)을 들 수 있다. 이는 유럽연합 내 다양한 국가들에서 시민들이 모여 회의와 교류행사 등으로 통해 인적교류를 실시하고 토론 등을 통해 생각의 차이를 좁혀나가기 위해 기획된 행사이다. 또한 2013년에는 유럽연합 시민의 해(2013 European Year of Citizens for Europe)로 선정하여 유럽연합의 시민으로서 시민의식을 고양하고자 노력하였다.

이러한 노력들이 총망라되어 2010년에 유럽연합은 시민교육을 위한 교육헌장을 채택하였다. 유럽연합집행위원회(European Commission)과 유럽이사회(Council of Europe) 등은 2010년 ‘Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education’을 채택하였고, 유럽연합 회원국들은 이를 집행하기 위해 노력하고 있다.

표 IV-30 유럽연합의 시민교육 관련 정책

- A strategic framework for European cooperation in education and training (2009)
- European reference framework on key competences for lifelong learning (2006)
- The EU Youth Strategy 2010-2018 (2009)
- Europe for Citizenship Programme (2007-2013)
- Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education (2010)

이상과 같은 유럽연합의 시민교육 관련 정책제도로부터 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 동북아 시민교육헌장을 제정할 필요가 있다. 유럽연합은 2010년 민주적 시민의식과 인권교육을 위한 교육헌장을 채택한 바 있다.

둘째, 동북아 국가들의 교육부 관료 및 시민교육 관련 부처 각료급회의 등을 통해서 동북아 역내 국가들의 교육과정에 글로벌 시민교육을 도입할 수 있는 공동의 정책을 형성할 필요가 있다.

유럽연합이 2006년과 2009년 결의한 평생교육을 위한 핵심역량 정책(European reference framework on key competences for lifelong learning) 및 교육 및 훈련 분야 유럽연합 회원국들의 협력을 위한 정책(A strategic framework for European cooperation in education and training) 등을 참고할 수 있다.

셋째, 실질적인 이행 프로그램으로 ‘(가칭) 동북아시민교육공동프로그램’을 동북아 국가들이

공동으로 운영하거나, 동북아 시민교육의 해 지정 등을 통해 동북아지역 국가들에 있는 시민간의 연대감을 높이는 행사 등을 실시할 수 있다.

(다) 유럽연합 정규 교육과정을 통한 시민교육 운영 사례

유럽연합 회원국의 정규교육과정을 통해 시민교육을 실시하고 있고, 그 밖에 다양한 교육 프로그램을 통해서도 유럽시민으로서 의식을 함양하기 위한 노력을 기울이고 있다.

정규교육과정 중에 독립적인 시민교육 교과목을 편성(separate subject, stand-alone subject) 하거나 다른 교과목과 합하여 교육하는 경우(integrated subject)가 있고 학교교육과정 전반에(cross-curricular) 반영하도록 하는 3 가지 접근법을 사용한다.

첫째, 유럽연합 회원국의 시민교육 현황에 대해 조사한 연구에 따르면, 20여 개국이 시민교육을 초등교육과정 및 중등교육과정에서 별도의 교과목으로 의무적으로 채택하고 있었다. 초등교육과정부터 시민교육을 실시하는 나라들로는 에스토니아, 그리스, 스페인, 프랑스, 포르투갈, 루마니아 등이 있었다. 중등교육이나 고등교육과정에서부터 시민교육을 실시하는 나라들은 사이프러스, 폴란드, 슬로바키아, 핀란드, 영국 등이 있었다.

국가별로 시민교육을 가르치는 교육기간은 다양한데 예를 들어, 프랑스는 의무교육기간인 12년 동안 지속적으로 시민교육을 하도록 하는 반면, 포르투갈은 9년, 폴란드, 슬로바키아, 핀란드는 6년, 에스토니아와 영국은 5년, 그리스, 스페인, 루마니아는 4년, 아일랜드, 룩셈부르크, 노르웨이는 3년, 사이프러스, 네덜란드, 슬로베니아, 크로아티아는 2년, 그리고 불가리아와 터키의 경우 1년 동안만 시민교육과 관련된 교과목을 운영하고 있다.

둘째, 사회과, 역사, 지리, 언어, 윤리 및 종교 과목 등 다른 관련 과목에 시민교육의 내용을 반영하여 운영하는 경우도 있었다. 많은 나라들이 이와 같이 관련 과목에 통합하여 시민교육을 실시하고 있었다. 대부분의 회원국들이 초등교육과정부터 관련 교과목에 시민교육의 내용을 반영하여 교육하고 있었다.

셋째, 학교 교육과정 전반에(cross-curricular)서 시민교육을 반영하는 접근법은 사실상 모든 유럽연합 회원국들에서 적용되고 있었다. 예를 들어 영국은 2008년 수월성을 위한 교육과정(Curriculum for Excellence)에서 '책임감 있는 시민'을 4대 교육목표 중 하나로 반영하였다. 핀란드도 2003년 2004년 교육과정에서 '참여적 시민의식'을 모든 학교 과목에서 반영해야 하는 주제로 선정하였다. 프랑스는 2006년 공통 핵심역량으로 시민역량을 강조하여 관련 지식, 기술, 태도 등을 구체화시키기도 하였다.

교육운영시수에 대해 권장정책이 있는 유럽연합 회원국들을 대상으로 시민교육에 대해 추천하는 학습시수를 조사한 결과, 프랑스의 경우 초등교육에서는 연간 30시간을 교육하도록 권장하고

있었다. 중등교육에서도 연간 28시간으로 유럽연합 회원국 중 시민교육에 가장 긴 학습시수를 권장하고 있었다. 고등교육의 경우 스페인은 연간 35시간을 시민교육에 할애하도록 하고 있어 가장 긴 학습시수를 권장하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 학습시수의 경우 국가별로 시민교육 시작 시기 등에 다양한 차이가 있어 일률적인 평가를 내릴 수는 없었다.

유럽연합 회원국들이 공통적으로 지향하는 시민교육의 주요 목표는 4 가지 정도로 구분할 수 있다. 첫째, 정치적 문해력(political literacy)을 향상시키는 것, 둘째, 비판적인 사고력과 분석적 기술을 갖추도록 하는 것, 셋째, 존경, 관용, 연대감 등 시민으로서 갖춰야 할 가치·태도·행동 등을 발달시키는 것, 넷째, 적극적인 참여(participation)와 학교 및 지역 공동체에 관여(engagement)하도록 장려하는 것 등이다.

구체적으로 교육하는 지식(knowledge)은 그 주제를 국가차원, 유럽연합 차원, 국제사회 차원으로 구분해 볼 수 있다. 먼저 국가차원(national dimension)에서는 국가의 사회·정치적 체제에 대한 이해, 인권에 대한 이해, 민주적 가치에 대한 이해, 평등과 정의, 문화적 다양성, 관용과 차별, 지속가능발전, 국가에 대한 정체성과 소속감 등을 교육하고 있다.

또한 유럽시민 차원(European dimension)에서는 유럽시민으로서 정체성과 소속감, 유럽의 역사·문화·문학, 유럽인으로서 경제·정치·사회 문제, 유럽연합의 제도나 기구에 대한 기능을 교육한다.

끝으로 국제적 차원(international dimension)에서는 국제사회의 역사 및 문화, 국제사회의 경제·정치·사회 문제, 국제관계와 국제기구의 기능 등에 대해 교육한다.

기술(skills)로는 시민으로서 기술(civic-related skills), 사회적 기술(social skills), 소통 기술(communications skills), 다문화적 기술(intercultural skills) 등 4 가지로 교육내용을 구분할 수 있다.

시민으로서 기술이란 사회에 참여하기, 자원봉사, 투표나 청원 등을 통해 정책과정에 참여하기 등의 기술을 의미한다. 사회적 기술이란 타인과 생활하고 일하는 기술, 갈등해결 기술 등을 뜻한다. 소통기술은 듣고 이해하고 토론에 참여하는 기술을 말한다. 끝으로 다문화적 기술은 다문화적 대화를 할 수 있고 문화적 차이에 대해 이해하는 기술을 말한다.

표 IV-31 유럽연합 시민교육 주요 내용

지식(knowledge)	기술(skills)
<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원(National dimension) <ul style="list-style-type: none"> - 국가의 사회, 정치적 체제에 대한 이해 - 인권에 대한 이해 - 민주적 가치에 대한 이해 - 평등과 정의 - 문화적 다양성, 관용과 차별 - 지속가능발전 - 국가에 대한 정체성과 소속감 • 유럽시민 차원(European dimension) <ul style="list-style-type: none"> - 유럽시민으로서 정체성과 소속감 - 유럽의 역사, 문화, 문학 - 유럽인으로서 경제, 정치, 사회문제 이해 - 유럽연합의 제도와 기구의 기능 이해 • 국제적 차원(International dimension) <ul style="list-style-type: none"> - 국제사회의 역사 및 문화 - 국제사회의 경제, 정치, 사회 문제 이해 - 국제관계와 국제기구의 기능 이해 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민으로서 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 사회참여, 자원봉사, 투표/청원 참여 • 사회적 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 타인과 생활하고 일하는 기술 • 소통기술 <ul style="list-style-type: none"> - 듣고 이해하고 토론하는 기술 • 다문화적 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 다문화적 대화, 문화적 차이에 대해 이해하는 기술

유럽연합 회원국들은 초등, 중등, 고등교육과정 등 각각 단계별로 가르치는 기술들은 달랐지만 대체로 의무교육과정이 끝났을 때는 이상의 4 가지 기술을 모두 교육받을 수 있도록 교과과정에 반영하고 있었다. 특징적인 것은 초등교육과정에서는 주로 소통과 사회기술이 반영되고 일부 국가에서는 다문화 기술도 정규교육과정에 반영되어 있었다. 다만 정치참여와 같은 시민으로서 기술은 초등교육 정규과정에서는 본격적으로 반영되지 않았다. 중등교육 과정에서부터는 대부분의 유럽연합 국가들이 네 가지 기술을 모두 교과과정에 반영하고 있었다.

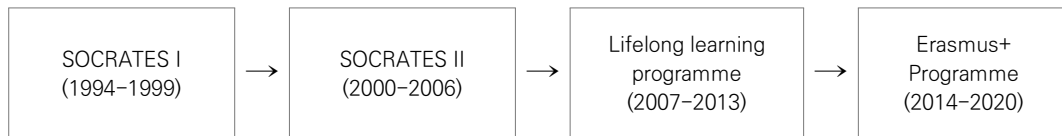
(라) 유럽연합 비정규교육 과정을 통한 시민교육 운영 사례

유럽연합은 특히 청소년, 대학생들의 교류를 통해 유럽연합에 대한 이해, 유럽 각국에 대한 이해를 강화하기 위한 노력을 기울였다. 뿐만 아니라 성인교육(adult education), 즉 평생교육(lifelong learning)을 통해 유럽인으로서 시민의식과 정체성을 가질 수 있도록 정책적 노력을 기울였다. 그 대표적인 예가 소크라테스 프로그램(Socrates programme)이다.

이는 마스트리히트 조약에서 도입한 ‘유럽 시민권’이라는 개념을 정착시키고 유럽 각국의 국민들로 하여금 체화시킬 수 있도록 하는 교육 이니셔티브로서 유럽연합 회원국(25개국) 및 준회원국(Romania and Bulgaria; Iceland, Liechtenstein, Norway and Turkey)등 총 31개국이 참여하였다. 1994년부터 1999년까지 1차 소크라테스 프로그램(SOCRATES programme), 2000년부터 2006년까지 2차 소크라테스 프로그램(Socrates II)을 운영하였고, 이후 2007년부터는 평생교

육 프로그램(Lifelong Learning Programme 2007-2013)으로 명칭이 변경되었다. 이후 현재는 Erasmus+ programme 2014-2020으로 운영되고 있다.

표 IV-32 유럽연합 시민교육 이니셔티브



소크라테스 프로그램의 목표는 모든 단계의 교육과정에 유럽차원을 강화하고, 유럽국가의 언어에 대한 이해를 높이며, 교육을 통해 협력과 이동을 증진시키고, 교육에서의 혁신을 장려하며 나아가 평등한 교육기회를 보장하는 것이었다. 유럽연합에 대한 교육을 통해 시민으로서 정체성과 시민의식을 강화하도록 하고 그 수단으로서 학생 및 교육 기관 간 교류를 강조하고 있다. 이러한 정책목표는 그 명칭이 Erasmus+ programme 2014-2020 되었지만 유지되고 있다.

기존의 소크라테스 프로그램은 각 교육단계별로 다섯 가지 세부 실행프로그램으로 구성되어 있다. 첫째, 초등 및 중등교육(primary and secondary) 단계는 Comenius programme, 둘째, 대학교육 등의 고등교육(higher)은 Erasmus programme, 셋째, 성인교육은 Grundtvig programme, 넷째, 유럽언어와 관련된 Lingua programme, 다섯째, 교육에서 ICT 기술 활용을 위한 Minerva programme 등으로 나뉘어져 프로그램이 운영되었다.

현행 Erasmus+ programme 2014-2020은 언어 프로그램과 ICT 기술 활용 프로그램이 유럽통합 교육과 직업교육으로 대체되었다. 특히 유럽연합 내 교육, 청년, 체육 및 문화부(Education, Youth, Sport and Culture)를 정책적으로 지원하면서 유럽통합과 관련된 교육을 더욱 강조하는 장 모네(Jean Monnet), 유럽통합 교육프로그램이 신설되었다. 또한 직업교육을 대상으로 유럽지역 내 학생과 교육기관의 교류를 강조하는 레오나르도 다빈치 (Leonardo da Vinci), 직업교육 프로그램도 신설되었다.

표 IV-33 Erasmus+ programme 2014-2020 프로그램

교육과정 단계	주요 내용
Comenius programme (초등 및 중등교육 단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 학생 및 교사들의 교류를 촉진 - EU 전역에서 학교들간의 파트너십 증진 - 언어학습, ICT 기술 활용, 교수법 증진 - 교사 연수의 질 향상 및 유럽연합 차원 강조 - 교수 및 학교운영 접근법 향상
Erasmus (대학교육)	<ul style="list-style-type: none"> - 1987-2013년 3백만명 대학생 교류, 연단 23만명 교류 - 33개국 4,000개 교육기관에서 30만명 교수 및 직원 교류
Grundtvig (성인교육)	<ul style="list-style-type: none"> - 성인교육과 관련된 교사, 강사, 직원, 학습자 등을 대상 - 성인교육 대상자 수 증가 - 성인교육 기관간 협력 증진 - 성인교육을 통한 사회통합 강조 - ICT 기술 활용
Jean Monnet (유럽통합 교육)	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽통합과 관련된 교육, 연구 장려 - 유럽전역을 대상으로 하는 협회 지원 - 유럽연합 Education, Youth, Sport and Culture 부처 주재 컨퍼런스, 주제 그룹, 정책 지원
Leonardo da Vinci (직업교육)	<ul style="list-style-type: none"> - 직업교육(vocational education and training) 관련된 교육활동 지원

유럽연합 내 회원국들의 청년, 청소년을 대상으로 운영하는 에라스무스(Erasmus) 프로그램은 동북아 시민교육공동체 형성을 위해서 다음과 같은 시사점을 제시한다.

첫째, 미래세대 간 교류를 활성화하기 위한 교육 이니셔티브가 필요하다. 유럽연합 내 대학들은 대부분 에라스무스 프로그램에 가입되어 있어서 대학생들이 원하면 교환학생제도 및 학점교류를 통해서 다른 유럽 국가들의 대학교에서 공부할 수 있다. 1987년부터 2013년까지 총 3백만 명의 대학생들이 에라스무스 프로그램을 통해 대학생의 인적교류에 참여하였다. 이를 통해 미래사회의 주역인 청년들이 유럽 이웃국가의 언어 및 문화 등을 통해 상호간 이해를 증진하고 유럽인으로 서 동질감을 형성하는 기회를 가질 수 있었다.

둘째, 교육과정 전 단계별로 교육기관들의 교류를 장려하고 교육의 질을 향상시키기 위한 세부 프로그램을 구성하여야 한다. 에라스무스 프로그램은 초중등, 고등, 성인교육, 직업교육으로 교육과정을 구분하여 각 단계별로 프로그램을 운영하여 유럽시민 모두가 교육 이니셔티브의 대상이 되도록 하였다.

셋째, 성인교육 프로그램(Grundtvig)의 경우 교육프로그램 공동개발, 교육기관 간 교류촉진 등을 위해 네트워크(Grundtvig Network) 지원, 교육훈련보조금 지급 등의 정책수단을 사용하였다. 각 국가별로 기존의 시민교육 기관들 간의 네트워크를 형성하여 협력할 수 있도록 장(場)을 마련하며, 공동프로그램 개발, 강사교환을 통한 교육실시에 대해 훈련보조금을 지급하는 등 공격

주체는 민간의 활동이 활발하게 이뤄지도록 지원하는 역할을 수행하였다.

(마) 유럽연합 시민교육 네트워크 운영 사례

유럽연합은 회원국 시민들 간의 교류를 통해서 공통의 역사인식과 가치를 공유하고 나아가 유럽시민으로서 의식을 함양하기 위한 네트워크를 운영하고 있다. ‘Europe for Citizens’ 프로그램이 바로 그것이다. 2007-2013년 동안 1차 프로그램을 운영한데 이어서 2014-2020년 기간 동안 2차 프로그램을 운영하고 있다.

1) Europe for Citizens

동 프로그램의 목적은 유럽연합의 시민으로서 유럽통합과정에 적극적으로 참여하도록 장려함으로써 ‘적극적 시민의식(active citizenship)’을 함양하고, 시민으로서 의무와 권리에 대해 인지하고 나아가 유럽연합에 대한 소속감과 유럽인으로서 정체성을 확립하도록 다양한 활동을 지원한다.

표 IV-34 Europe for Citizens 프로그램 개요

- 프로그램의 운영 근거: Council Regulation (EU) No 390/2014 of 14 April 2014 establishing the ‘Europe for Citizens’ programme for the period 2014-2020
- 프로그램 목적
 - 1) 유럽연합의 역사와 다양성에 대한 시민들의 이해도 제고
 - 2) 유럽 시민의식 양성 및 유럽연합에 대한 시민참여 및 민주적 참여 고양
 - 3) 기념일, 공동의 역사와 가치에 대한 인지도 제고
 - 4) 유럽연합 정책결정과정에 대한 이해도 제고, 유럽연합 차원의 사회적·다문화적 참여 확대, 자원봉사 기회 참여 확대 등을 통해 시민의 민주적 참여 장려

프로그램 운영방식은 유럽연합 회원국 내에 관련 시민단체들로 하여금 직접 수행하게 하고 유럽연합은 공모를 통해 예산을 지원하는 방식으로 집행하고 있다. 구체적으로 두 가지 주요사업을 실시하고 있다.

첫째, 유럽연합 기념(European remembrance)사업으로 유럽의 평화증진을 위해 기억해야 할 역사적 사실에 대해 각국의 시민들의 인식을 제고하는 활동을 하도록 하는 사업이다. 각 연도별로 기념해야 할 역사적 사실에 대해 EU가 선정하여 공지하면 각국의 싱크탱크나 시민사회 단체들이 기념사업을 형성하여 응모한다. EU는 공모절차를 통해 선정된 사업에 대해 예산을 지원한다. 2018년의 경우 유럽연합 기념사업에 총 3.7백만 유로를 지원할 예정이다.

표 IV-35 유럽연합 기념사업 연도별 주제

연도	유럽연합 기념사업 주제
2016	1936 Beginning of the Spanish Civil War 1956 Political and social mobilisation in central Europe 1991 Beginning of the Yugoslav Wars 1951 Adoption of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees in relation with the post WWII refugee situation in Europe
2017	1917 The social and political revolutions, the fall of empires and their impact on Europe's political and historical landscape 1957 The Treaty of Rome and the beginning of European Economic Community
2018	1918 The end of the WWI – the rise of nation states and the failure to create a European cooperation and peaceful coexistence 1938/1939 Beginning of WWII 1948 Beginning of the Cold War 1948 The Hague Congress and the integration of Europe 1968 Protest and civil rights movements, invasion to Czechoslovakia, student protests and anti-Semitic campaign in Poland
2019	1979 European Parliament elections – also 40 years since the first directly elected EP in 1979 1989 Democratic revolutions in Central and Eastern Europe and the fall of the Berlin wall 2004 15 years of EU enlargement into central and Eastern Europe
2020	1950 Robert Schuman Declaration 1990 German reunification 2000 Proclamation of the EU Charter of Fundamental Rights

둘째, 시민의 민주적 참여를 확대하기 위해 시민들의 민주적 참여 장려사업(Democratic engagement & civic participation)을 실시하고 있다. 예를 들어, Town twinning 사업은 유럽연합 내 도시 간 자매결연도시를 맺고 각 도시의 시민들이 유럽연합의 정치적 의제에 대한 토론, 자발적 참여활동 등을 한다. 또한 Networks of towns 는 도시들 간 네트워크를 형성하여 공통의 관심주제와 현안에 대해 자원 및 관심을 공유하고 당면한 공동의 문제에 대응한다. 시민사회 프로젝트(civil society projects)는 시민들이 EU의 정책결정과정에 관심을 가지고 토론을 통해 실용적인 해법을 도출하도록 장려하는 사업이다. 2018년의 경우 자매결연도시 사업에 4.6백만 유로, 도시 네트워크 사업에 5.5백만 유로, 시민사회단체 지원에 3.5백만 유로 등을 지원할 예정이다.

특별히 최근 유럽연합에 대한 회의주의(Euroscepticism)이 증가하고 있는 추세이므로 프로젝트 공모 시 이러한 문제점을 해결할 수 있는 대안을 도출할 수 있는 프로젝트를 제안할 것으로 요청하고 있다. 예를 들어, 2016년 공모주제의 경우 'EU는 선호주제로 유럽연합 회의주의에 대한 대처방안, 유럽연합의 미래, 유럽연합 내 연대감 강화방안, 이민자에 대한 이해 및 다문화에 대한 이해 증가' 등의 주제로 프로젝트를 제안해 줄 것을 요청하였다.

표 IV-36 Europe for Citizens programme 2018년 예산

프로그램	예산
Europe for Citizens programme	(합계) EUR 16.3 million
European Remembrance projects	EUR 3.7 million
Town Twinning	EUR 4.6 million
Networks of Towns	EUR 4.5 million
Civil Society Projects	EUR 3.5 million

*출처: EU Europe for Citizens 홈페이지⁴⁶⁴⁾

2) 유럽시민교육네트워크(NECE)

또 다른 시민교육공동체 운영 사례로서 유럽시민교육네트워크(NECE)를 들 수 있다. 특히 이는 독일 연방정치교육원(Bundeszentrale für Politische Bildung)과 유럽연합이 공동으로 네트워크를 구성하여 운영하였다는 점에서 그 특징이 있다. 유럽연합 내 시민교육을 담당하는 기관들의 네트워크를 조직하고 운영함으로써 첫째, 유럽공동체에 대한 인식을 높일 수 있는 교육프로그램을 공동 개발하고, 둘째, 각국에서 시행되고 있는 시민교육을 체계화할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한 네트워크이다.⁴⁶⁵⁾

유럽시민교육네트워크에서 수행한 활동들은 유럽인으로서 정체성을 형성하고 시민의식을 고양하기 위한 행사와 컨퍼런스 등을 통해 인식을 제고하는 활동들이 주를 이룬다. 문화정체성에 대한 대학생 영화경연대회, 시민교육의 수혜대상 확대를 위한 전문가포럼, 이민자나 소수자를 위한 시민교육, 유럽 시민성을 형성하기 위한 컨퍼런스 등 시의성 있는 주제에 대해 컨퍼런스를 개최하였다.

또한 2004년 제 1회 유럽시민교육네트워크 회의를 개최한 이래 각국의 시민교육에 관한 정보를 축적한 데이터베이스(NECE Database)를 구축하여 교육기관과 교사들에게 정보를 제공하고 있다. 그리고 시민교육의 주제와 방법에 대한 토론 및 워크숍을 통해서 교수법을 공유하고 교육내용의 질을 향상시키기 위한 활동도 지속적으로 실시하고 있다.

독일 연방정치교육원이 중심이 되어 유럽 모든 국가의 시민교육 관련 기관 대표자들이 참가하는 유럽연합 시민교육회의를 연례 개최하고 있다. 이를 통해서 각국의 대표자들이 개별국가차원에서 시행되고 있는 시민교육에 관련된 정책을 공유하고, 개별 프로젝트를 소개함으로써 이해도를 높일 수 있다. 또한 시민교육 프로그램을 공동으로 개발하여 보급하기로 한다.

464) EU, Europe for Citizens <ec.europa.eu/citizenship/europe-for-citizens-programme> (검색일: 2018.5.10.).

465) 신두철, “유럽연합의 정체성과 시민교육네트워크에 대한 고찰,” 『한독사회과학논총』 제20권 4호 (2010), pp87-104

이러한 네트워크 활동은 개별국가차원에서 이루어지는 근대적 시민성에 대한 교육을 넘어서 유럽차원에서 시민성을 개발하고 교육할 수 있도록 지원하는 역할을 한다.

위와 같은 시민교육 프로그램 지원 사업으로부터 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 시민교육 네트워크를 형성하기 위한 정책적 노력과 별도의 사업 및 예산이 필요하다. 유럽연합 사례로부터 동북아 시민교육공동체를 위해서는 풀뿌리 조직들이 활동할 수 있도록 공간과 예산을 지원해주는 실질적인 사업이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 동북아지역의 경우 유럽연합 집행이사회와 같은 최상위 단계의 집행기구가 없어서 당장 유사한 사업에 공식적인 예산을 배분할 수는 없다. 하지만 본 연구의 대상이 되는 6개 국가들의 관련 분야 시민단체나 자치정부들이 초보적인 형태의 사업을 상향식(bottom-up) 방식으로 실험적으로 실시해 볼 수는 있을 것이다.

둘째, 동북아지역의 평화를 위해서 공통적으로 알아야 할 역사적 사실, 기념일 등을 지정하고 이에 대한 인식을 제고하는 사업을 형성할 수 있다. 이를 위해서 먼저 동북아 역사에 대한 공통의 인식을 형성할 수 있도록 관련 기관들의 네트워크가 구축되어야 한다. 이를 통해 동북아지역의 근현대사 중에서 공통의 가치와 소속감, 연대감 형성에 기여할 수 있는 역사적 기념일을 선정해야 한다. 한국에는 동북아역사재단과 같은 연구기관이 있는데 만일 동북아 각 국가에 유사한 역사연구기관이 있다면 이들의 연합체를 통해서 동북아 근현대사에 대한 인식을 공유하기 위한 사업을 우선적으로 시작해야 한다.

셋째, 지구촌 공동문제해결을 위한 도시 간 네트워크를 추진할 수 있다. 세계화시대에 동북아지역 도시들도 유사한 정책문제에 당면해 있다. 예를 들어, 환경오염, 인구감소, 4차 산업혁명 등 신기술의 발달 등 공동의 난제를 해결하기 위해서 관심 있는 도시정부들의 네트워크를 형성하여 공동대응을 한다면 연대의 경험이 축적될 수 있을 것이다.

(4) 동북아 시민교육공동체 사례

동북아지역에서 현재 운영되고 있는 시민교육공동체 사례에 대해서도 유럽연합의 사례 분석틀과 마찬가지로 첫째, 법제도 측면, 둘째, 교육과정 측면, 셋째, 네트워크 운영 측면에서 현황을 분석하여 시사점을 도출한다.

첫째, 아직 동아시아 국가들 사이에서는 글로벌 시민교육을 위한 정책을 공동으로 도입하거나 제도를 운영하고 있지는 않다. 다만 동북아지역 한국, 일본, 중국의 교육장관회의가 구축되어 운영 중에 있다. 이는 한국과 일본 중국이 삼자간 협력을 강화하기 위해 만들어진 여러 가지 정책 분야 중 하나로서 교육 분야에 대한 장관급 회의를 비롯하여 공식적인 협력관계를 구축하였다.

한일중 교육장관회의는 지난 2016년 한국이 주도해 만든 3국 장관급 회의이다. 2016년 서울에서 열린 1차 회의에서 세 나라의 교육장관들은 교육협력의 기반을 구축하고 동아시아지역 고등교육기관들의 커뮤니티를 강화하여 학생들의 교류를 강화하기로 하였다. 구체적으로 ‘서울선언’을 채택하고 장관급회의 정례화, 캠퍼스 아시아 사업을 통해서 3국 대학생 교류와 대학 공동·복수학위 활성화, 한일중 대학총장포럼 신설 등에 합의하였다.

2018년 일본에서 열린 2차 회의에서는 청소년 및 학생교류활성화, 고등교육협력강화, 세계교육발전에 기여하는 3국 교육협력 등을 주제로 보다 협력을 강화하기 위한 방안을 논의하였다.

또한 국장급회의로 ‘고등교육교류 전문가위원회’를 운영하고 있으며, 실무급으로 CAMPUS Asia 실무위원회를 구성하여 운영 중이다.

그러나 아직 유럽과 같이 지역통합이 완성된 사례와 비교해 볼 때 동아시아 국가들이 의무적으로 준수해야 하는 법제도나 정책 권고안은 존재하지 않는다.

둘째, 교육과정 측면에서 살펴보면 동아시아지역에서 시민교육과 관련이 높은 사회과과목이나 역사과과목의 정규교육과정을 통일하는 문제는 다른 지역과 비교해 볼 때 특히 어렵다. 무엇보다 동북아시아 내 국가들 간의 역사에 대한 공통인식과 영토분쟁이 가장 큰 이유이다.

예를 들어 일본은 2018년 3국 교육부 장관회의에 앞서 문부과학성에서 영토교육에 관한 내용을 강조하는 학습지도요령을 개정하였다. 이에 따르면 초중고교 학습지도요령에서 독도와 센카쿠·중국명 댜오위다오 열도를 자국 영토로 기술하였다. 또한 고등학교에서 역사와 지리 등의 과목에서 “다케시마(竹島·일본이 주장하는 독도의 명칭)와 센카쿠(尖閣·중국명 댜오위다오(釣魚島))열도가 일본 고유 영토”라고 가르치도록 했다. 이에 대해 한국과 중국의 교육부장관 등은 양자회담을 통해 유감을 표시하였다.

이와 같이 각국의 역사와 지리 등의 과목에서 공동의 인식과 합의에 기반한 공통 교육과정을 창설하기는 어려워 보인다. 다만 각 국가의 교육과정에 글로벌 시민교육과 관련된 과목을 신설하여 인류가 보편적으로 추구해야 할 가치에 대해 교육하는 것이 가능할 것으로 기대된다.

비정규교육과정을 통해 동아시아 지역 내 국가들 간은 교류를 활성화하기 위한 사례의 대표적인 예로 ‘캠퍼스 아시아’ 사업을 들 수 있다. 세 나라의 교육장관회의에서 결정된 내용을 이행하기 위해 ‘캠퍼스 아시아 사업’을 시행중이다. 한국, 일본, 중국의 고등교육기관 교류를 통해 한-중-일 3국의 학생들 간에 상호문화에 대한 이해 위한 노력의 일환이다.

그러나 아직 시행 초기 단계에 불과해 향후 협력을 더 강화할 필요가 있다. 유럽의 에라스무스 프로그램은 유럽 내 대부분의 대학이 참여하고 있으나 캠퍼스 아시아 사업은 시범기간(2011-2015)동안은 8개 사업단이 참여하였고, 시범사업 기간 동안 총 1,900여명의 학생 교류가

이루어졌다. 그 성과에 기반하여 2단계로서 2016-2021 5년간 9개 사업단이 추가로 선정되어 현재 총 17개 사업단이 교류 프로그램을 운영 중이다.

그러나 현재 캠퍼스 아시아 프로그램은 벤치마킹 대상으로 삼고 있는 유럽의 에라스무스 프로그램과 비교해 볼 때 아직은 컨소시엄을 형성한 해당대학과 지정된 프로그램 내에서만 교류가 가능하다는 점에서 차이가 있다.

표 IV-37 캠퍼스 아시아 프로그램 참여 대학 및 사업단 현황

한국	중국	일본	프로그램명
1단계(2011-2015) 8개 사업단			
고려대 (국제대학원)	북단대	고베대	동아시아 위기관리 전문가 양성을 위한 한중일 교육협력 프로그램
동서대 (일본어학과 /중국어학과)	광둥외어 외무대	리츠메이칸대	동아시아 차세대 인문학 리더 양성을 위한 한중일 공동운영의 트라이앵글 캠퍼스 구상
부산대 (기계공학부 /환경공학과)	상해교통대	큐슈대	에너지-환경 과학기술 글로벌인재육성 협동대학원 교육프로그램
서울대 (국제대학원)	북경대	동경대	BESETO 국제학 및 공공정책학 복수 석사학위 프로그램 (BESETO DDMP)
서울대 (경영대학원)	북경대	히토쓰바시대	BEST(Beijing-Seoul-Tokyo) Business School Alliance : Asia Business Leaders Program (ABLP)
성균관대 (문과대학/동아시아학 술원)	길림대	오카야마대	동아시아 현안 문제 해결능력 증진을 위한 차세대 핵심인재양성 프로그램-동아시아 고전학을 통한 동아시아적 문화 공동성 모색
성균관대 (법학전문대학원 사회과학대학)/ 서울대 (법과대학 법학전문대학원)	인민대/ 칭화대/ 상해교통대	나고야대	동아시아 '유스 코무네'(공동법) 형성을 향한 법적, 정치적 인식공동체의 인재양성
KAIST	칭화대	동경공업대	TKT CAMPUS Asia Consortium (*Tsinghua U-KAIST-Tokyo Tech. 간 연구 중심 공동 교육 프로그램)
2단계 (2016-2021) 추가 9개 사업단			
고려대학교	와세다대학교	북경대학교	다층적 분쟁해결 및 사회혁신을 위한 동아시아 글로벌 리더십 프로그램
부산대학교	큐슈대학교	동제대학교	지속가능한 아시아의 도시건축 환경개발을 리드할 인력양성 협력교육 프로그램
서울교육대학교	동경학예대학교	북경사범대학교	동아시아 교원양성 국제대학원 프로그램

한국	중국	일본	프로그램명
서울대학교	동경대학교	북경대학교	The BeST 지역 전문가 양성 사업
성균관대학교	나가사키대학교	산둥대학교	동아시아 사회기반시설의 “유지관리” 현안문제 해결을 위한 글로벌 차세대 인재 양성 프로그램
연세대학교 (서울)	오사카대학교	북경대학교 칭화대학교 상해교통대학교 천진중의약대학	의과학 및 보건학 고령화시대 연관 질병 극복을 위한 글로벌 의과학 및 보건 인재 양성프로그램
연세대학교 (원주)	치바대학교	절강대학교 칭화대학교	동아시아의 Eco Culture를 위한 글로벌 디자인 인재 양성 : 차세대 농업, 환경, 서비스 분야 중심
한국예술종합학교	도쿄예술대학	중국전매대학	한중일 국제 애니메이션 협업과정 개설
한국해양대학교	동경해양대학교	상해해양대학교	해양과학기술 분야의 교육협력 프로그램

*출처: 교육부 보도자료 (2016.10.31.)⁴⁶⁶⁾

셋째, 네트워크 운영 현황을 살펴보면 역사문제 공동대응을 위한 시민단체 의 연대활동과 글로벌 시민교육을 위한 네트워크가 운영되고 있다.

예를 들어, 동아시아지역의 시민단체들을 중심으로 역사문제에 공동대응하고 평화 및 인권 문제 등에서 시민운동을 통해 공동대응하기 위한 ‘동아시아민주평화인권네트워크’가 운영되고 있다. 참여단체는 한국, 일본, 대만 등의 시민단체로서 한국의 민주화운동기념사업회, 5.18기념재단, 부산민주항쟁기념사업회, 노근리국제평화재단, 제주4.3평화재단과 대만 2.28재단, 대만 국가인권박물관준비처, 일본 오키나와평화기념자료관, 일본 히로시마평화기념자료관 등 국내외 9개 기관이 참여하고 있다. 민주화 운동, 평화 및 인권 운동 등 시민운동을 지향하는 이들 단체들이 2012년 교류협정을 체결한 이후, 기관 간 경험과 자원 교류, 정보 및 출판물 교환, 인적자원 육성, 민주평화인권의 진전을 위한 사업 등을 위해 공동의 노력을 기울이고 있다.

글로벌 시민교육을 위한 네트워크로는 유네스코(UNESCO) 아시아태평양 국제이해교육원(Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding: APCEIU)이 중심이 되어 운영 중인 글로벌 시민교육 네트워크 가 있다. UNESCO APCEIU는 2000년 한국 정부와 유네스코 간에 체결된 협정에 의해 의 지원 하에 한국에 본부를 두고 있다. 한국 정부에서는 교육부, 외교부, 문화관광부 등에서 국장급 인사가 이사회에 공식적으로 참여하고 있다.

APCEIU는 세계시민교육이 추구하는 가치를 실현하기 위해 교육자역량 강화, 연구 및 정책개발, 정보교류 및 확산, 교육 및 학습 자료개발, 국제교사교류 등의 사업을 통해 아시아 태평양

466) “한중일 대학생 교류프로그램 CAMPUS Asia 사업 본격 실시”, 『교육부』 2016.10.31, <www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=64663&lev=0&searchType=S&statusYN=W&page=9&s=moe&m=0503&opType>(검색일: 2018.6.1.)

지역의 국가들에서 세계시민교육(GCED, Global Citizenship Education)의 가치를 실천하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 특히 세계시민교육과 관련된 각국의 정부, 비정부 기구, 세계시민교육을 수행하는 교육기관 관계자들 간의 네트워크를 형성하기 위한 GCED 네트워크 세미나를 개최하고 있다. 그러나 APCEIU는 동아시아 지역 내의 글로벌 시민교육 네트워크 형성만을 위해 노력하는 것이 아니라 전 세계적으로 GCED 관련된 네트워크를 만들기 위해서 각 지역별 네트워크를 형성하는 활동을 하고 있다. 예를 들어, 2017년에는 사하라이남 아프리카, 라틴 아메리카, 아랍 지역 등을 대상으로 GCED 네트워크 회의를 개최하였고, 2018년에는 아시아 태평양 지역 국가들을 대상으로 한 GCED 네트워크 회의를 개최하였다. 예를 들어, 2018 아시아태평양지역 세계시민교육 네트워크 회의에서는 지역 내에 진행 중인 세계시민교육 이니셔티브를 검토하고, 세계시민교육에 연관된 기관들의 개방형 네트워크를 구축하여 아시아 지역의 활동을 공유하기로 결정하였다.

(5) 소결: 통일환경 조성을 위한 동북아 시민교육공동체 형성방안

(가) 동북아 시민성 정의를 위한 전문가 협의체 구성

동북아 시민교육공동체를 형성하기 위해서는 가장 먼저 동북아인으로서는 ‘시민성’을 확립하는 것이 필요하다.

동북아지역의 한국, 일본, 중국, 대만, 러시아, 몽골 등 6개 국가는 정치, 군사, 역사, 영토 갈등 등 다양한 갈등관계에 놓여 있다. 이 때문에 국민들 간의 상호 불신과 비우호적 감정도 상당하다.⁴⁶⁷⁾ 예를 들어 한국, 중국, 일본들의 시민들을 상대로 호감도 조사를 한 결과, 한국 응답자의 67%는 일본이 싫다고 응답하였고, 일본 응답자의 34%도 한국이 싫다고 응답하였다. 중국 응답자의 74%, 일본 응답자의 51%가 각각 상대방을 싫어한다고 응답하였다.⁴⁶⁸⁾ 동남아시아 아세안 국가들의 대학생들을 대상으로 한 조사에서 78%가 아세안 시민이라고 느낀다고 대답하였고, 약 60%가 아세안에 대해 친밀함을 느낀다고 대답한 것과 큰 대조를 이룬다.⁴⁶⁹⁾

또한 민족주의가 강하고, 정치체제가 권위주의적이라는 특징이 있다.⁴⁷⁰⁾ 국가주도의 경제발전을 이룩한 소위 발전주의 국가(developmental state)들이라는 공통점도 있다. 이 때문에 국가와 시장에 비해 제3섹터인 시민사회 영역이 여전히 협소하며 민주주의 공고화, 법치주의 실현, 평화

467) 조일수, “동북아지역 시민성 형성 방안,” 『윤리연구』 제115호, (2017), pp.43-68

468) “한중일 상호 혐오감 큰 폭 증가세” 『YTN』 2014.4.8., <www.ytn.co.kr/_ln/0104_201404080909466487>(검색일: 2018.3.2.)

469) 김형중 “아세안사회문화공동체(ASCC): 쟁점, 도전과 전망,” 『동남아시아 연구』 Vol 25, No. 4. (2015), pp.1-35

470) 장원순, “동북아의 지역갈등과 지구촌 시민교육의 과제,” 『사회과교육연구』 제22권 제1호 (2015), pp.33-47

체제구축 등 동북아 국가들 간의 평화와 공존을 위해 넘어야 할 선행과제들이 많이 있다.

동북아 국가들 간의 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 동북아 시민으로서 상호간의 신뢰회복, 연대의식의 형성, 소속감과 정체성의 확립 등이 우선적으로 필요하다. 또한 지역 내 국가들의 여러 가지 상황을 고려할 때 시민으로서 인권, 정의, 민주주의, 평화 등을 추구하고 이러한 가치를 위한 활동에 참여할 수 있도록 시민역량을 함양하는 것이 필요하다. 다시 말해 단계적 접근을 고려할 필요가 있다.

이런 점에서 동북아 시민성의 구성방향을 제시한 조일수의 연구는 첫째, 국가의 시민성과 지역의 시민성이 양립하여야 한다는 것을 강조하였다.⁴⁷¹⁾ 먼저 각 국가의 시민성에 대한 개념이 먼저 정립되고 이것이 지역의 시민성과 병행적으로 정립되어야 양자가 모두 받아들여질 수 있다. 이러한 기반 위에서 둘째, 동북아의 역사를 지역 정체성 관점에서 재해석하고, 문화적 동질성에 대한 교육을 통해 동북아인이라는 역사적, 문화적 정체성을 형성해야 한다는 점을 강조하였다. 또한 셋째, 공간적으로 동북아지역 체제에 대한 인식을 교육하여 안보, 경제, 환경, 인권 등에 대해 지역 중심의 관점에서 문제를 인식하도록 하는 것이 필요하다. 넷째, 이러한 소속감과 정체성을 바탕으로 적극적으로 인권, 민주주의, 평화를 위해 사회에 참여하도록 하는 시민성을 확립해야 한다고 하였다.

따라서 동북아 시민성에 대해 정의를 내리기 위해서는 관련 국가들의 전문가위원회를 구성하여 심도 깊은 논의를 통해 합의에 이르는 과정이 중요하다. 특히 한국, 일본, 대만 등은 자유민주주의 정치체제로서 유사성이 있고 중국, 몽골, 러시아 등은 사회주의로부터 개혁개방을 진행하였다는 점에서 유사성이 있다.

다시 말해 각 국가의 정치체제에 있어 특수성이 있고 발전경로가 다르기 때문에 이를 고려하여 합의 가능한 수준에서 동아시아인으로서 시민성을 정의내리는 것이 필요하다. 기본적으로 동아시아인으로서 지향해야 할 시민성은 인권, 정의, 민주주의, 평화 등의 핵심가치를 기반으로 하겠지만 그 상세한 내용이나 구체적인 방향성 등은 동아시아 6개 국가들이 합의할 수 있는 수준에서 결정되어야 한다. 따라서 각국 전문가들의 협의체를 구성하여 동아시아 시민성에 대해 논의하여 합의를 도출하는 과정이 수반되어야 한다.

(나) 동북아 시민역량 및 정규·비정규 교육과정 반영

기존의 글로벌 시민교육에 대한 이론과 유럽의 사례 등을 참고하여 동북아 시민으로서 갖추어야 할 지식, 기술, 태도 등을 종합하여 동북아 시민역량을 제시하면 다음과 같다.

471) 조일수, “동북아지역 시민성 형성 방안,” 『윤리연구』 제115호, (2017), pp.43-68

표 IV-38 동북아 시민역량

구분	구성요소
지식 (knowledge)	<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의, 정의, 평등, 시민성, 시민권 등의 개념에 대한 지식 • 동북아 각 국가 및 동북아지역의 역사에 대한 지식 • 정치적 권리 확보를 위한 운동의 역사에 대한 지식 • 각 국가별 다양성과 각 민족의 문화적 정체성에 대한 지식 • 모국어 및 동북아지역 다른 외국어에 대한 지식
기술 (Skills)	<ul style="list-style-type: none"> • 공적영역에 참여 능력 • 공동체와 이웃간의 공동행동에 대한 관심 • 공동체의 문제해결을 위한 소통과 연대 • 지역-국가-동북아 차원의 의사결정에 참여 • 사회적 다양성, 통합, 지속가능발전 등을 위한 시민행동 참여
태도 (attitude)	<ul style="list-style-type: none"> • 인권, 평등 등 민주주의의 핵심가치 • 다른 종교와 민족의 가치에 대한 차이 인정 • 지역-국가-동북아에 대한 소속감 • 지역-국가-동북아에 대한 연대의식(solidarity) • 지역-국가-동북아의 의사결정에 참여의지 • 동북아공동체 통합을 위한 이해와 존중

이와 같이 동북아인으로서 정체성을 확립하고 지역 내 국가들을 서로 이해하기 위해서 정규교육과정 및 비정규교육과정의 다양한 교육프로그램을 통해서 동북아 시민으로서 갖추어야 할 역량을 함양할 필요가 있다.

예를 들어 앞서 정의한 바와 같이 동북아 시민역량으로 규정한 지식, 기술, 태도 등을 함양할 수 있도록 정규교육과정 내 글로벌 시민교육 프로그램을 신설하도록 한다. 유럽의 사례를 참조하되 동북아지역의 특수성을 고려하여 초등, 중등, 고등 교육과정 중 적절한 단계에 글로벌 시민교육과정을 도입할 수 있다. 유럽사례에서 살펴보았듯이 유럽 국가들은 주로 중등교육과정 이상에서 정규교육과정에 글로벌 시민교육을 도입한 경우가 많았다. 이와 같이 동북아지역내 국가들이 합의에 따라 중등교육 이상에서 글로벌 시민교육과정을 도입하고 특히 동북아 시민으로서 의식을 가질 수 있는 별도의 교육내용을 도입하는 것을 검토할 수 있다.

만일 동북아 시민교육을 별도로 교육과정에 도입할 수 있다면 이는 지역 내 국가들이 국가주의나 민족주의에 기반한 공민교육 위주로 운영되던 시민교육의 방향이 글로벌 시민교육으로 전환되는 전기가 될 것이다. 초기단계에서는 동북아의 상호연관성에 대한 교육을 강화하여 상호문화에 대한 이해를 높이고 서로 다른 국가와 사회를 이해하는 노력을 기울일 수 있다. 이와 같은 초기단계의 협력이 성공적으로 진행된다면 그 이후 단계적으로 평화, 인권, 민주주의교육 등 가치지향적인 교육을 진행하는 것이 가능할 것이다. 앞서 말한 바와 같이 동북아 6개 국가들의 정치체제와 발전경로가 상이하므로 이를 고려하여 단계적으로 접근하는 것이 필요하다.

(다) 동북아 시민교육공동체 형성을 위한 시민교육 현장 제정

동북아 시민교육공동체 형성을 위한 첫 번째 단계로서 동북아 시민교육 현장을 제정하는 것을 고려할 수 있다. 유럽연합 사례에서 살펴보았듯이 유럽연합도 통합을 완성하기 위해 시민교육을 통해 유럽인으로서 정체성을 형성하는 것이 필요하다고 보고 유럽 시민교육 현장을 제정한 바 있다. 이를 참고하여 다음과 같은 동북아 시민교육 현장(안)을 제언할 수 있다. 구체적인 내용과 형식에 대해서는 동북아지역 6개국에서 정부 대표 및 교육 분야 전문가 회의를 통해서 결정하여야 할 것이다.

잠정적인 내용이지만 동북아 시민교육 현장의 내용을 제언하자면, 제 1장 총칙 또는 개요 부분에서는 먼저 시민교육의 정의 및 관련 개념에 대한 정의와 회원국의 헌법적 지위를 보장하는 내용을 담을 수 있다. 이어서 2장에서는 시민교육의 목적과 기본원칙 등의 일반적인 내용을 담는다. 구체적인 실행방안을 포괄하는 3장 실행방안에서는 정규교육과정에 각 국가들이 시민교육의 내용을 담을 수 있도록 하는 의무화 방안, 또는 고등교육기관 등에서 시민교육의 내용을 반영하도록 권장하는 방안을 담을 수 있다. 또한 교사 및 교육기관 종사자들의 교육 및 교류를 통해 서로에 대한 이해를 높이고 교육방법의 차이를 좁혀나가기 위한 노력 방안, 비정부기구의 역할과 협력방안도 3장 실행방안의 주요 내용이 될 것이다. 끝으로 이러한 이행의 집행을 확실히 하기 위해서는 각국의 이행여부를 점검하는 방안, 국가 간의 협력을 통해서 동북아 시민교육을 활성화하는 방안, 특히 국제개발협력 또는 공적개발원조(ODA)를 통해서 지역 내 글로벌 시민교육을 활성화하도록 하는 이행수단에 대한 내용들을 4장 평가 및 협력 부분에서 다룰 수 있다.

표 IV-39 동북아 시민교육 현장 제정(안)

제 1장 개요

시민교육의 정의 및 관련 개념 정의
회원국 헌법적 지위

제 2장 목적 및 기본원칙

제 3장 실행방안

정규교육과정 반영 의무
고등교육기관에서 시민교육 권장
교사 및 교육분야 종사자에 대한 재교육 및 훈련
비정부기구의 역할과 협력방안

제 4장 평가 및 협력

각국 이행여부 점검 방안
국가간 협력 권고
국제개발협력을 통한 지원

(라) 동북아 시민교육공동체 형성 단계별 로드맵

본 장에서는 시민교육공동체 형성과 관련된 유럽의 사례와 동북아 사례를 분석할 때, 법제도 구축 측면, 교육과정 측면, 네트워크 운영 측면 등 3 가지 관점에서 분석하여 시사점을 제시하였다. 이를 바탕으로 동북아 시민교육 공동체 형성을 위한 단계별 로드맵을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법제도 구축은 단기적으로 먼저 동북아 시민교육공동체를 공식적으로 논의할 수 있는 교육 관련 부처 장관급회의를 신설해야 한다. 이미 운영 중인 한-중-일 교육장관회의에 더하여 추가적으로 참여가 필요한 동북아지역 국가들의 공식 교육장관회의를 확대 운영하고 이 회의체를 통해 시민교육공동체 형성에 필요한 다양한 의제들을 논의할 수 있다.

중기과제로서는 유럽 사례와 같이 시민교육공동체를 비롯한 문화공동체 형성을 지향하는 선언을 채택하고 이를 이행하기 위한 원칙과 기본방향에 대해 합의하여 선포한다. 장기적으로는 동북아지역 국가들이 시민교육을 공통적으로 교육과정에 도입하고 공통의 교육내용과 교육방법을 도입하기 위한 교육정책에 합의하고 이를 도입하여 동북아 시민교육 공동체 형성을 공고히 해나갈 수 있다.

둘째, 정규 및 비정규 교육과정에서 글로벌 시민교육 차원에서 동북아 시민교육을 실시할 수 있는데 이를 단기, 중기, 장기로 나눠 실행방안을 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저 단기적으로는 동북아지역 내 각 국가들이 이미 실시 중인 정규교육과정 내에서 관련이 있는 주요 과목에 동북아 시민성 함양에 관련된 내용을 반영하는 것이다. 사회과, 역사과, 윤리과 과목 등에서 각 국가가 시행하는 공민교육, 기존의 민주시민교육에 추가하여 글로벌 시민교육 및 동북아 시민교육에 대한 내용을 포함하도록 권고한다. 앞서 제시한 동북아 시민성과 시민역량에 대한 내용을 교육과정에 공식적으로 포함시키는 것이다. 중기 과제로는 초중등교육 이외 성인교육을 통해서 동북아지역 시민들의 상호이해도가 높아질 수 있도록 평생교육과정 및 다양한 성인교육 프로그램으로 이를 확대한다. 장기적으로는 동북아지역 내 국가들이 모두 정규교육과정으로 동북아 시민성과 시민역량에 대한 내용을 다루는 글로벌 시민교육 교과목을 별도로 채택하도록 하는 방안이 있다.

셋째, 시민교육 공동체 형성을 위한 네트워크 운영은 고등교육기관 네트워크 및 글로벌 시민교육 네트워크 등 2 가지 측면에서 단기, 중기, 장기 대안을 제시할 수 있다.

먼저 고등교육기관 네트워크 확대 방안은 단기적으로는 현재 한중일 간에 운영 중인 캠퍼스 아시아 사업과 같이 대학 간 교류를 활성화하는 사업을 확대하여 실시하고 프로그램 운영예산 및 운영방안을 내실화하기 위한 노력을 기울인다. 중기적으로는 지역 내 모든 대학들의 교류를 전면적으로 확대하여 학생 및 연구자간의 교류를 활성화한다. 또한 ICT 기술의 발전과 정보화,

세계화에 조응하여 오픈강좌(MOOC)를 통해 지역 내 모든 대학들의 학점교류를 전면적으로 확대하는 방안도 고려할 수 있다.

또한 현재는 몇몇 시민단체들의 자발적인 네트워크로 운영되고 있는 시민교육과 관련 네트워크를 공식화하고 확대 실시하는 방안도 단기, 중기, 장기로 구분하여 고민할 수 있다. 먼저 시민교육과 관련된 기관들이 협력관계를 형성할 수 있도록 ‘(가칭)동북아시민교육네트워크’를 구축한다. 지역 내 시민교육을 실시하는 교육기관이나 단체가 연합체를 구성하게 되면 이들 간의 정례회의를 신설하고 교류를 활성화하여 공통의 시민교육 프로그램 개발, 시민교육 방법론 개발, 교사 및 교육기관 종사자 교류 등을 활성화 할 수 있다. 장기적으로는 ‘(가칭)동북아시민교육위원회’를 구성하여 각 국의 시민교육기관과 시민교육 전문가들이 공식적인 기구에서 담론을 형성하고 각국의 실행방안을 함께 고민하는 공론화와 집행의 장을 마련할 수 있다.

표 IV-40 동북아 시민교육공동체 형성 단계별 로드맵

	단기	중기	장기
법제도 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 시민교육을 위한 교육부처 장관급회담 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화공동체(시민교육공동체 포함) 선언(예.유럽연합 리스본 전략) • 동북아 시민교육 현장 채택 	<ul style="list-style-type: none"> • 공통 교육과정 도입을 위한 교육정책 채택
교육과정 반영 (정규/비정규 교육과정)	<ul style="list-style-type: none"> • 정규교육과정 내 주요과목을 통해 동북아 시민교육 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 평생교육과정을 통한 성인 교육 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 정규교육과정 글로벌시민 교육 교과목 채택
네트워크 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 대학간 교류 네트워크 사업 확대 (예. 캠퍼스 아시아) • 동북아 시민교육 네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 대학간 교류 네트워크 사업 전면 확대 실시 • 오픈강좌(MOOC) 등을 통한 대학간 학점교류 • 동북아 시민교육 네트워크 확대 및 정례화 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 시민교육위원회(council) 구성

(마) 통일교육과 글로벌 시민교육

한반도의 통일은 곧 동북아의 평화에 기여하며 지역 내 국가들과 시민들이 하나의 공동체로서 공존 공영할 수 있는 초석이 될 수 있다. 따라서 한반도의 평화와 통일 그리고 동북아 공동체 형성은 밀접한 관련이 있다. 이러한 점에서 끝으로 글로벌 시민교육과 통일교육의 교차점을 살펴보고, 향후 통일교육의 새로운 목표와 방향 설정에 글로벌 시민교육으로부터 어떤 시사점을 얻을 수 있을지에 대해 논의하고자 한다.

통일연구원이 실시한 2017년 통일에 대한 국민인식조사에 따르면 통일을 반드시 해야 한다고

생각하는 국민의 비율은 줄어들고 있다. ‘남북한 통일의 필요성에 대한 질문’에 2014년 69.3%, 2016년 62.1%, 2017년 57.8% 의 국민이 필요하다고 응답하였는데, 불과 4여년 만에 11%에 달하는 큰 감소가 있었다. 또한 평화가 보장된다면 분단체제를 유지해도 상관없다는 국민이 점차 늘어나고 있다. ‘남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다’는 주장에 ‘동의한다’는 응답은 46%로 전년 대비 3% 늘어났다.⁴⁷²⁾ 이러한 국민들의 인식에 대해 박주화의 연구는 평화적 분단체제에 찬성하는 국민의 비중이 증가하고 있다는 것은 더 이상 민족정체성에 기반하여 통일의 당위성을 설파하는 것은 한계에 봉착하였다는 것을 의미한다고 경고하였다.⁴⁷³⁾

따라서 통일의 필요성에 대한 국민들의 인식을 제고하고 나아가 남한과 북한의 국민들이 진정한 사회통합을 이룰 수 있도록 상호간의 이해와 연대감을 높이는 방향으로 통일교육이 변화 발전해야 한다. 이와 같이 통일교육의 새로운 목표와 방향 그리고 패러다임을 변화시키기 위해 최근 통일교육 분야의 연구자들은 글로벌 시민교육에 주목하고 있다.

현재 통일부는 통일교육지원법에 근거하여 통일교육 기본계획을 수립하고 통일교육지침서를 만들고 있다. 통일교육지원법에 따르면 통일교육에 대한 정의는 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육”을 말한다. 이에 통일교육 지침서에서는 핵심적인 교육목표로서 ‘미래 지향적 통일관, 건전한 안보관, 올바른 북한관’에 대해 교육할 것을 권고하고 있다.⁴⁷⁴⁾ 다시 말해, 현재의 통일교육은 반공, 안보, 민족 개념을 중심으로 남북한체제 통일의 당위성을 강조하는 교육이 주를 이루고 있다.⁴⁷⁵⁾

그러나 앞서 말했듯이 민족정체성을 이유로 통일의 당위성이나 필요성에 대한 일방적인 교육은 젊은 세대들에게 더 이상 효과적으로 전달되지 않고, 통일의 경제적 편익을 강조하는 것은 막대한 통일비용을 고려하면 설득력이 떨어진다. 한편 안보교육만 강조할 경우 서로에 대한 경계와 적대감이 높아질 우려가 있다. 또한 북한에 대한 이해도 중요하지만 북한과 남한이 서로를 이해하려는 노력을 기울이는 것도 필요하다.

이러한 점에서 새로운 통일교육은 결과로서의 통일보다는 과정으로서 통일을 주목해야 하며, 남북한의 지속가능한 발전과 사회정의를 강조하는 교육이 되어야 한다.⁴⁷⁶⁾ 이러한 새로운 통일관은 역사적으로 같은 민족이어서 통일하거나 경제적으로 이익을 볼 수 있기 때문에 통일을 해야

472) 박주화 『평화적 분단과 통일: 2017 통일에 대한 국민인식 조사 결과와 함의』(서울: 통일연구원, 2017)

473) 위의 책

474) 통일부 통일교육원, 통일교육지침서 (서울: 통일부 통일교육원, 2016)

475) 박성춘·이슬기, 『다문화시대의 통일교육』 (파주: 집문당, 2016).

476) 위의 책, p.12

한다는 당위성을 넘어서서 현재 세대와 미래 세대의 지속가능한 발전을 위해 통일을 해야 한다는 점을 강조한다. 또한 통일교육은 통일 이전에만 필요한 것이 아니라 통일 이후에도 남한과 북한, 두 사회의 국민들이 세계시민으로서 살아갈 수 있는 능력을 키울 수 있도록 목표와 방향을 설정하는 것이 필요하다.

글로벌 시민교육은 세계화 시대에 모든 국가들이 상호 연계되어 있다는 상호의존성을 인식하고, 비록 다른 문화와 국가일지라도 같은 지구촌에 살고 있는 세계시민으로서 책임감을 가지고 행동할 수 있도록 교육한다. 유엔과 유네스코의 글로벌 시민교육이 강조하는 핵심은 ‘평화와 상호이해’ 라고 할 수 있는데, 이는 결국 통일교육이 지향하는 바와 일맥상통한다.

이러한 점에서 최근 통일교육이 패러다임 변화를 역설하는 학자들은 남한의 국민만을 대상으로 하는 기존의 통일교육을 넘어서서 통일 이후 북한의 국민들, 더 나아가 다른 나라의 국민들에게도 적용 가능하도록 글로벌 시민교육의 틀 안에서 보편성을 확보하고자 노력하고 있다. 글로벌 시민교육으로서 통일교육을 바라본다면 다음 <표 IV-41>와 같이 새로운 통일교육의 목표와 방향을 제시할 수 있다. ‘상호이해, 다양성 존중, 연대감 형성, 가치와 책임 공유’ 등 글로벌 시민교육을 통해 함양하고자 하는 지식, 가치, 태도 등이 새로운 통일교육의 목표와 방향에도 유의미하게 적용될 수 있다.

표 IV-41 세계시민교육으로서 통일교육 핵심영역과 목표

인지적 영역	남한, 한반도, 동북아지역, 세계의 이슈를 비롯해 다양한 국가 및 사람들 간의 상호 연계성, 상호의존성에 대한 지식, 이해, 비판적 사고를 습득한다.
사회·정서적 영역	남한, 한반도, 동북아지역, 세계 속에서의 차이와 다양성에 대한 존중. 연대 및 공감, 가치와 책임을 공유하여 인류애를 함양한다.
행동적 영역	남한, 한반도, 동북아지역, 세계가 더 평화롭고 지속가능한 세상을 위해 지역, 국가, 세계적 차원에서 효과적이고 책임감 있게 행동한다.

*출처: 박상춘·이슬기(2016), p.100

또한 동북아 시민교육공동체를 형성하고 글로벌 시민교육을 실시하는 것 자체가 한반도 통일을 위한 환경조성에 긍정적 영향을 미친다. 통일정책을 실시함에 있어서 남한과 북한의 국민만을 정책대상으로 하는 단편적 시각에서 벗어날 필요가 있다. 남북통일에 있어서 당사자인 남한과 북한이 중심에 있기는 하지만 지정학적 중요성으로 인해 미국, 중국, 일본, 러시아 모두가 외교적으로 첨예한 이해관계를 가지고 있다. 다시 말해, 동북아지역 국가들의 국민 모두가 통일정책을 결정하고 집행할 때 고려해야 할 정책대상이라고 할 수 있다.

따라서 한반도 평화와 통일을 위해서 동북아지역의 주요 국가의 국민들이 남북한 통일에 우호

적인 인식을 가지도록 설득할 필요가 있다. 글로벌 시민교육이 기여할 수 있는 바가 바로 여기에 있다. 통일교육이라는 좁은 틀로 남한의 국민만을 대상으로 보는 데서 벗어나 글로벌 시민교육의 관점에서 본다면 북한의 국민들 역시 통일교육의 대상으로 확대할 수 있다. 더 나아가 본 연구에서 살펴본 중국, 일본, 러시아, 몽골, 대만 등의 국민들과 함께 시민교육공동체를 형성하고 동북아 지역 모든 국가들의 공존공영을 위해서 한반도 평화와 통일의 필요하다는 점을 설파할 수 있다면 이를 통해 통일환경 조성에 기여할 수 있을 것이다. 따라서 본 장에서 제안한 시민교육 공동체를 위한 정책제언들은 궁극적으로는 통일환경 조성을 위한 정책제언이라고 할 수 있다. 동북아 시민교육 공동체를 형성할 수 있다면 지역 내 국민들과 함께 한반도 통일과 평화를 위한 노력에 동참할 수 있도록 하는 기반이 될 것이다.

나. 문화교육공동체

(1) 문화교육공동체의 필요성

문재인 정부가 동북아플러스 책임공동체를 통해 평화, 협력, 책임, 번영이라는 국제사회의 보편 원칙이자 권역의 공동 관심 사항을 공유하여 안보, 경제, 정치, 사회, 교육, 문화 전반에 걸친 ‘문화공동체’를 자리 잡게 하겠다고 한 초기 구상은 남북정상회담의 개최 이후 보다 빠른 미래의 모습으로 다가올 것으로 기대되고 있다. 정치·외교적으로 빠르게 변화하는 현 시점에서 동북아 문화공동체가 실질적으로 어떻게 역할할 수 있게 할 것인가를 고민하는 것이 목적인 본 연구의 목적 하에서, 문화교육공동체는 평화통일을 위한 공동체 형성 성공을 위한 전제조건이라 할 수 있는 공동체 의식의 공유의식 강화를 꾀할 수 있다는 점에서 필수적이라 할 수 있다. 그동안 동북아지역의 협력체 논의는 검증되지 않는 문화적 동질성들을 주로 강조해온 것이 사실이며, 이것이 한계로 지적되어왔다.⁴⁷⁷⁾ 하지만 각자의 사회적 목표에 기초를 둔 상태에서 공동의 목표를 형성하려면 각 국의 문화적 정체성, 각국의 현재의 사회적 목표에 대한 이해 및 공유를 위한 상호간 교육이 필수적이라 할 수 있다. 이를 위해 문화교육공동체의 형성이 필요하다.

따라서 본 장에서는 동북아 문화교육공동체의 필요와 접근에 대한 선행연구들이 역설한 이론적 근거들이 무엇이었는지를 살펴보고, 그간의 논의들 중 지금의 정치·외교적 환경 속에서 가능한 동북아 문화교육공동체 형성의 기본 방향 및 접근을 검토하도록 하겠다.

477) 류정아, 『동북아문화교류 활성화를 위한 문화정책 방안 연구』, (서울: 한국문화관광연구원, 2004); 류시현, “동아시아 문화공동체 형성의 가능성 모색”, 『동북아문화학회』, 제10권 (2014), pp.52-57.

(2) 문화교육공동체 관련 이론 및 기존연구

동북아 공동체에 대한 논의는 기본적으로 지역협력공동체의 성격으로 이해되며, 한국, 중국, 일본 3국간의 지역협력과 통합 가능성을 중심으로 진행되어왔다. 여기에서의 ‘통합’은 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 접근에 따라 개념과 통합의 정도가 각기 다르게 받아들여진다. 그 중 문화공동체에서의 접근은 ‘통합’의 개념으로 접근하는 것은 다소 위험하다는 인식이 강하다. ‘문화적 통합’이 공동체의 목표라면, ① 자칫 동북아의 특징을 일괄적으로 하나의 문화적 특성으로 환원시키며 문화적 독창성과 다원주의를 저해할 우려가 있다는 점,⁴⁷⁸⁾ ② 검증되지 않은 문화적 동질성을 강조하는 우를 범할 수 있다는 점,⁴⁷⁹⁾ ③ 통합의 논의는 정치가 선행되어 통합을 촉진하는 방식이 많았기 때문에 사회문화적 공감대 형성이 어렵다는 점⁴⁸⁰⁾ 등의 문제의식을 선행연구들에서 찾아볼 수 있다.

따라서 문화공동체에 대한 논의는 ‘국가 간 문화교류’의 관점으로 접근하는 것이 대표적이다. 이 접근 속에는 ‘문화이식(transculturation)’, ‘문화접변(acculturation)’, ‘문화교류(cultural exchange)’의 개념이 복합적으로 포함되어있다. 먼저 ‘문화이식(transculturation)’은 어떤 문화에의 외래요소의 도입에 의해 일어나는 문화적 변질현상을 설명하는 개념으로 이해되고 있으며, 한 문화에만 속한 문화요소란 것은 존재하지 않는다는 것이 기본 개념이다. Lull(2000)은 문화이식을 ‘문화적 하이브리드를 생산하는 과정으로, 시간·장소·문맥·문화적 주체들이 서로 영향을 미치고 상호작용하며 문화적 세팅과 형태를 변화시키는 과정’이라 정의했다.⁴⁸¹⁾ 문화이식은 한 국가의 고유문화를 기본으로 외부요소가 이식되면서 문화가 변화하게 된다는 접근으로 우리가 문화교류, 문화통합 등을 이야기할 때 기본적으로 공유 및 공통적으로 발견되는 문화요소가 있다는 전제로 작용한다.

‘문화접변(acculturation)’은 문화변용과 유사하게 사용되는 개념으로 서로 다른 문화전통을 가진 여러 사회가 접촉할 때 일어나는 인공물, 관습, 믿음의 변화과정 및 그 결과로 두 가지 형태로 나누어볼 수 있다. 첫째, 대등한 관계의 두 문화(군사적, 정치적 지배관계에 있지 않은)가 상호교류를 지속할 때 발생하는 문화요소들의 자유로운 차용과 수정을 통해 이루어지는 균형적인 문화변용, 둘째, 우열관계가 있는 두 문화 사이에서 발생하는 문화요소들의 만남과 수정으로

478) 김성주, “동북아 공동체를 위한 통합이론적 접근,” 『사회과학』 42권 (2009), pp. 1-31; 김형중, “동아시아공동체와 인간안보,” 『국제관계연구』 제19권 2호 (2014), 103-135.

479) 류시현, “동아시아 문화공동체 형성의 가능성 모색,” 『동북아문화학회』 제10권 (2014), pp.52-57.

480) 김귀옥, “글로벌시대 동아시아문화공동체, 기원과 형성, 전망과 과제,” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』 (2012), pp.147-163

481) Lull(2000), Media, communication, culture: A global approach(2nd ed.). NY: Columbia University Press.

주체와 수용자의 관계에 따른 선택과 수용의 강요가 발생하는 강제적이고 일방적인 문화변화가 그것이다.⁴⁸²⁾ 문화접변의 개념은 정치적 상호관계의 수평성과 지배성이 문화교류에 미치는 부정적 영향을 시사하며, 문화공동체 및 문화교류의 고유 기능 수행을 위해 정책적 지원과 정치·외교적 개입을 구별할 필요가 있음을 역설한다.

‘문화교류(cultural exchange)’는 주로 문화교류 정책적 측면에서의 개념정의 시도가 많았다. 이렇듯 문화교류가 정부, 국가가 주도 혹은 국가가 교류의 주체로 등장하는 개념으로 받아들여진 것은 국민국가 이후의 시대라고 여겨진다. 문화교류는 국민국가(pre-nation state) 이전 시기에는 국가적 차원에서 아무런 주목도 받지 못하는 개인 및 집단 차원의 활동이었다고 이해된다.⁴⁸³⁾ 국가 차원의 문화교류에 직접 관여할 수 있는 개인이나 집단은 정치에 참여할 수 있는 수단과 방법을 아는 엘리트층이 주를 이루던 당시였다. 이후 국민국가 시대에 국가가 문화교류의 ‘외교적’ 중요성을 깨달았고, 국민국가 이후 시대(post-nation state)에 들어서면서 대중매체의 영향으로 문화의 교류는 다양한 통로를 활용하는 모습으로 변화해왔다. 이런 문화교류의 패러다임 변화는 현재 이해되고 있는 문화교류의 개념 및 정의에서 반영되고 있다. 최근 국내에서 이해되는 문화교류의 개념은 ‘모든 주체들이 문화라는 콘텐츠를 통해 문화주체성이 상이한 타 주체(개인, 집단, 국제기구, 지구공동체 등)와 상호 교류하는 활동으로 정의된다. 즉 문화 자체의 생성, 전파, 융합 등의 문화적 활동에 초점을 맞춘 개념이다.’⁴⁸⁴⁾ 또한 국경을 넘나드는 모든 문화적 흐름이라는 자연적인 문화교류와 국가의 이익을 위해 정책적으로 수용된 인위적 문화적 흐름이 복합된 개념으로 이해되기도 한다.⁴⁸⁵⁾ 교류의 주체는 국가, 시민, 국제기구, 초국가, 기업 등이 될 수 있고, 소통·공존·이해를 목표로 다자적 교류방향을 통해 교류와 공존, 초국가성을 달성하고자 하는 활동으로 정의된다.⁴⁸⁶⁾

위의 문화공동체와 연관된 개념들 속에 동북아 문화공동체는 그간 지리적 거리와 역사적으로 지속해 이루어진 사회, 경제, 정치의 교류활동들을 통해 문화접변과 문화이식이 이루어지면서 형성된 ‘공유된 문화적 요소’가 있다는 전제 하에 문화통합적 접근과 문화교류적 접근이 애매하게 혼합되며 논의되어왔다. 글로벌화의 확산과 지역문화협력의 움직임이 활발했던 것에 비해, 동북아의 문화교류 및 공동체, 협력의 움직임은 상대적으로 소극적으로 이루어졌다. 그 배경으로

482) 히라노 겐이치로, 『국제문화론』 (서울: 풀빛, 2004); 정정숙, 『국제문화교류진흥방안』, (서울: 한국문화관광연구원, 2012).

483) 김혜인 외, 『국제문화교류정책 중장기계획 연구』, (서울: 문화체육관광부, 2015)

484) 위의 책; 정정숙, 『국제문화교류진흥방안』

485) 강준혁, “국제문화교류의 개념과 변화,” 『제2회 국제문화소통포럼: 스마트시대, 국제문화소통의 새로운 접근 발표자료』 (2012)

486) 김혜인 외, 『국제문화교류정책 중장기계획 연구』.

국제적 위기의 문제이자, 동북아지역의 가장 큰 분쟁적 이슈인 북한의 핵개발 문제는 가장 큰 걸림돌이었다. 올해 4.27 남북정상회담과 판문점 선언으로 북핵 이슈에 대한 긍정적 변화 가능성이 높아지자 5월 9일 한중일 정상회담이 연달아 개최되고 ‘3국 교류협력 증진, 국제정세 공동대응’ 등을 합의한 특별성명이 발표되는 등의 현상은 북핵문제가 동북아의 지역협력의 적극도에 가장 큰 요인임을 보여준다. 협력 사항에 ‘2020년까지 3국 간 인적교류 3천만 명 이상을 목표로 청년교류사업의 활성화’에 합의하고, 각종 문화, 체육교류협력 확대도 포함되었다는 것 또한 동북아지역의 정치·외교적 문제는 타 지역과의 문화교류에 비해 더 큰 영향을 주는 요인임을 보여준다.

따라서 동북아지역의 협력체를 현실적으로 구상할 때 그 협력의 필요에 대한 동의가 높은 것에 비해 지속가능성에 대한 회의적이거나 비관론적인 입장이 다수 존재한다. 반면 그 이유 때문이라도 보다 가시적인 공동체의 성립이 추진되어야한다는 입장도 존재한다. 특히 문화공동체의 경우 민간 단위의 다양한 문화교류는 동북아 중심으로 이루어지고 있으나 이것이 일종의 협력체 형태로 집적되는 방식이 분명하지 않고 국가 단위의 한중일 문화정상회의, 동아시아문화도시 등이 한중일 3국의 정치·외교적 관계 및 분쟁에 따라 그 활성화도가 매년 큰 차이가 발생한다는 점에서 동북아지역의 문화공동체를 어떤 개념으로 접근하여야 할 것인가에 대한 한계는 계속 지적되어왔다.

동북아라는 지역은 역사적, 문화적으로 가지고 있다고 믿는 동질성 및 유사성외에 역사적 단절성, 정치경제체제 상이성, 정치·외교적 분쟁 등의 문제들로 인해 상호간 역학관계가 더 발전된 관계라 할 수 있다. 특히 ‘유교문화’와 ‘한자문화’ 등에서 출발된 공동 전통유산의 동질성에 대한 지나친 집착은 실제적인 문화협력에서 발생할 문제점을 간과하게 만드는 경향을 보인다.⁴⁸⁷⁾ 또한 구조화된 상대국가에 대한 관점이 동북아 국가들 간의 사회문화교류를 제약하고, 적대적 상호인식이 복잡하게 얽혀있는 국가 간 관계는 문화공동체의 형성에 대해 회의적인 영향을 미치고 있다.⁴⁸⁸⁾ 그리고 동북아는 집단적 공동체의 개념에 취약한 역학구조를 가지고 있다.⁴⁸⁹⁾ 특히 발전지향적 국가로서의 특성을 지니는 동북아 국가들은 현재까지도 관주도의 문화교류 및 발전이 주요한 추세이므로 이는 민간부문이 문화교류와 시민중심의 공동체 형성을 제약하는 요인으로 작용해왔다.

바로 이런 제약과 한계에 대한 지점에서 문화교육을 통한 교류와 공동체형성의 필요와 효과가

487) 류정아, 『동북아문화교류 활성화를 위한 문화정책 방안 연구』(서울: 한국문화관광연구원, 2004); 류시현, “동아시아 문화공동체 형성의 가능성 모색,” pp.52-57.

488) 류정아, 『동북아문화교류 활성화를 위한 문화정책 방안 연구』

489) 김성주, “동북아 공동체를 위한 통합이론적 접근,” pp.1-31

나타날 것이라고 보는 관점이 역할할 수 있다. 하지만 이에 대한 이론화 작업을 논의한 선행연구는 거의 없다. 대다수의 연구는 동북아 문화공동체, 동북아 문화교류, 동북아플러스책임공동체에 대한 담론 수준의 개념을 설명하는데 머물러 있고, 다자협력 틀의 중요성을 강조하고 있지만 실질적인 제도화된 협동으로 작동되는 이론화 작업이 진척된 모습을 보이지 않고 있다. 이 지점에서 문화교육은 하스(Hass, 1980)가 제안한 '제도화된 협동'의 개념을 이론의 틀로 활용할 때 동북아 문화공동체의 이론화 작업을 적절하게 설명할 수 있다는 전제를 수용하고 이를 중심으로 문화교육 공동체의 사례와 방안의 분석을 시도한다.

제도화된 협동은 '변화하고 있는 사회적 목표와 변화하고 있는 지식 사이의 상호작용에 의해 의미를 발견하는 것으로, 충돌상황의 행위자들이 각자의 사회적 목표에 기초를 두고 각자의 변화하는 이해상황 아래에서 공동이익의 영역을 찾으려는 책임성을 전제로 하는 시도'라고 정의할 수 있다. 즉 동북아 문화공동체의 성공을 위한 전제조건은 첫째, 역내 국가들이 어떤 의제나 주제에 대해서도 개방적 구조를 유지하면서 충돌이 가능한 자유로운 토론을 공유할 수 있는 안정적 대화의 장이 한국 주도로 정착되어야 한다는 것이고, 둘째, 이슈와 외연의 확장 및 심화를 위해 실천성이 담보되는 구속력 있는 공동체로서의 발전이 이루어져야 한다는 것, 셋째, 현재의 위기와 갈등을 평화와 번영을 위해 극복해야한다는 '의무감'을 공유해야한다는 점이다.

그 전제조건 중 '의무감의 공유'를 위해 문화교육 공동체의 형성이 중요하게 역할하게 된다. 그렇다면 문화교육은 무엇인가? 문화교육은 사실 최근 문화예술계에서 많이 등장하는 용어는 아니고, 19세기 말엽부터 20세기에 걸쳐 실증과학, 유물사관, 대중매체 등이 인간의 역사와 정신을 기계적, 결정론적으로 해석함으로써 인간의 도덕적 자율성과 문화적 창조성을 거부하는 상황 속에서 출현한 용어이다. 한국에서는 2000년대 초반에 시민교육이란 개념과 함께 자주 등장했으며, 2004년 문화관광부에서 '문화예술교육 활성화 종합계획'을 발표하고, 2004년 한국문화예술교육진흥원을 출범하며, 그해 12월「문화예술교육지원법」을 제정한 2000년대 중반 이후는 문화교육과 예술교육의 접점에서 정책적으로 활성화된 '문화예술교육'이란 용어로 대체되어 사용되고 있다. 기본적으로 문화(예술)교육은 인간의 정신적인 성장을 교육목표로 하며, '지식, 인성, 예술, 체육, 사회문화 교육의 관계를 재조직하여 인간 능력의 역동적 복합성, 즉 문화적 리터러시를 활성화하고, 파괴되고 있는 공동체적, 사회적 연대의 기초인 사회문화적 자원을 재활용하려는 교육이념'으로 인식되고 있다.⁴⁹⁰⁾ 즉, 문화교육은 문화의 전승, 창조, 전수과정을 교육하는 것에서부터 개인과 사회에 대한 성찰을 통한 능동적이고 창의적인 학습이라는 점에서 문화공동체

490) 김세훈, "평생교육법 제정과 문화교육의 방향," 『문화정책논총』, 권호 (1999), pp.193-218 ; 박지선, "축제를 활용한 문화교육의 성격 및 방법론," 『한국프랑스학논집』, 65집, (2000), pp. 297-322.

및 문화교류에서 각 국의 문화, 각 국의 개인, 각 국의 사회에 대한 진정한 이해와 상호성찰을 위해 반드시 필요한 분야라 볼 수 있는 것이다.

문화(예술)교육의 범위는 매우 다양한데, 첫째, 지식교육, 둘째, 문화유산·전통문화·현대문화에 대한 교육, 셋째, 문화가 확산되고 진화하는 과정에 대한 친숙화 교육, 넷째, 전통문화와 현대문화 간의 불가해한 연결과 동등한 존엄성의 인정, 다섯째, 미적·예술적 교육, 여섯째, 윤리적·시민적 가치들의 훈련, 일곱째, 매체교육, 여덟째, 간문화적 혹은 다문화적 교육이 포함된다.⁴⁹¹⁾ 이런 광범위한 범위는 학교교육에서 사회과목, 예술과목, 철학과목, 언어과목 등 다양한 영역에서 실현될 수 있고, 사회교육에서 문화교육, 시민교육 등으로 교육의 중심내용을 세분화하여 구체화할 수도 있으며 반대로 그 내용의 다양성을 통합적으로 구성하기도 한다. 통합교육적 의미를 가진 교육으로서 전인교육, 효율적인 학습, 창의력과 직관적 통찰, 문제해결력의 향상, 대안적 교육이라는 측면에서 접근되고 있다. 문화예술교육은 학습내용과 자신의 생활과의 관련성을 높여 삶과의 관계를 인식할 수 있게 함으로써 자신을 둘러싼 복잡한 사회문화 환경의 문제들을 이해하고 해결할 수 있는 능력을 길러준다는 점에서 상호문화이해, 의무감의 공유, 공동체의 목적과 목표 구성을 위한 협업이라는 동북아 공동체 형성에 있어 핵심적 역할을 하게 되는 것이다.

(3) 문화교육공동체 국제사례

문화교육을 위해 복수의 국가가 공통의 틀과 내용을 구성하기 위해 시스템을 구성한 국제사례로는 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 지원하고 오스트리아 NGO인 에듀컬트(EDUCULT)가 주관하여 유럽의 5개국(오스트리아, 스페인, 독일, 헝가리, 영국)의 6개 단체가 모인 AEMS(유럽 문화예술교육 모니터링 시스템)이 있다. 각 국의 문화예술교육의 정책, 관련시설의 운영 방법, 문화예술교육 강사의 역량개발을 위한 각 국의 현황을 공유하며, 궁극적으로는 지속적으로 실행이 가능한 유럽 공통의 문화교육의 틀을 구성하기 위해 형성된 시스템이다.

참여기관은 오스트리아의 비정부기구로 문화교육 프로젝트 컨설팅을 담당하고 주관기관인 에듀컬트(EDUCULT-Institute for Cultural Policy & Cultural Management), 스페인의 문화협력 관련 민간단체인 인터아츠(Interarts Foundation for International Cultural Cooperation), 독일의 문화정책, 예술경영 및 미디어 자문 통합연구소인 문화연구센터(Centre for Cultural Research), 헝가리의 동유럽지역 정책기구인 부다페스트 옵저버토리(Budapest Observatory), 영국의 청년지원 자선단체인 CCE(Creativity, Culture & Education), 과 영국의 문화관련 컨설팅

491) 김문환, 『문화교육론』, (서울: 서울대 출판부, 1999)

단체인 BOP컨설팅(BOP Consulting)이다.⁴⁹²⁾

이 기관들은 공동의 문화교육 모니터링 과정을 통해 설문과 데이터 분석을 하고, 이를 유럽 전반에 통할 수 있는 정책으로 반영될 수 있도록 제안한다. 실제 ‘European Arts Education Fact Finding Mission 2010’이 제안된 바 있고, 이들의 제안은 IFACCA, Culture Action Europe, ERICarts등에 제출되어 협업된다.

(4) 문화교육공동체 동북아 사례

(가) 제도적 협의체 현황 및 한계

동북아 국가 간의 문화교류 및 문화협력은 주로 한중일 3국간의 문화교류에 집중하여 흘러왔다. 한중일 3국간 정상회의가 1999년에 ASEAN+3를 계기로 개최한 이후, 이를 정례화하고, 2010년 5월에 개최된 정상회의에서 한중일 협력사무국을 공식출범한 바 있다. 즉 동북아 국가 중 한중일 3국은 가장 지속적이고 체계적인 제도화된 협의체 틀을 중심으로 교류협력이 이루어지는 국가들이라 볼 수 있다. ‘한중일 협력 증진에 관한 공동선언(2003)’, ‘한중일 협력에 관한 행동전략(2004)’, ‘한중일 협력 10주년 기념 공동성명(2009)’, ‘정상선언문(2011)’, 한중일 ‘공동선언문(2012)’ 등에서 한중일 3국이 합의한 방향을 보면 문화, 스포츠교류, 인적교류, 청년교류에 대한 지속적 교류의 의지를 확인할 수 있다. 특히 시간이 흐를수록 문화교류, 인적교류, 교육교류 등의 사회문화교류의 중요성이 지속적으로 강조됨을 볼 수 있다.

표 IV-42 역대 정상회의 선언문 중 문화교류관련 주요 내용

구분	주요내용
한중일 협력 증진에 관한 공동선언(2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 국민교류 접촉, 문화, 교육, 인적자원개발, 뉴스 미디어, 공공위생, 스포츠 및 지자체간 교류 필요성 언급
한중일 협력에 관한 행동전략(2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 상대국 유학생 간의 네트워크 구축 지원 • 3국 프로축구 챔피언전 등을 통한 스포츠 교류 증진
한중일 협력증진을 위한 행동계획(2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 교류 <ul style="list-style-type: none"> - ‘한중일 청소년 우호 만남’ 행사 개최, ‘한중일 청소년 유관 부처 간 협의체’ 설립 가능성 모색 • 문화서툼사업 <ul style="list-style-type: none"> - 전시, 공연, 영화 등의 문화행사 개최로 3국의 문화교류 영역 확장 도모 • 스포츠 <ul style="list-style-type: none"> - 한중일 주니어 스포츠 교류 지속. - 경기 스포츠와 공공 스포츠, 스포츠 과학 및 의학 그리고 반 도핑 분야에서 협력 지속

492) <http://educult.at/> 2018.08.21

구분	주요내용
한중일 협력 10주년 기념 공동성명(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 인적교류 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 청소년 우호 만남 및 대학 간 교류 지속적으로 시행 - 청소년 및 언론 교류를 위한 장기적 협의체를 구성하고, 학술기관 및 지자체 간 교류 확대를 장려 - 재난 관리, 보건, 관광, 인적 자원, 교육 및 스포츠 분야에서의 3국 간 긴밀한 협력 강화
3국 협력 VISION 2020 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 인적·문화적 교류협력 확대를 통한 화합과 우의 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 3국 문화장관회의를 통한 협력 강화 - 매년 한중일 문화산업 포럼의 성공적 개최 - 무형유산을 포함한 다양한 분야에서의 협력 강화 - 청소년 교류 규모 확대 - 운동선수, 체육 관련 각종 단체 및 기관 간 교류 장려 - 사회문화 분야의 협력 사업을 추진하면서 취약계층의 권익증진과 역량강화를 위한 3국간 교류 협력
정상선언문 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 인적·문화적 교류 <ul style="list-style-type: none"> - '청소년 미래 포럼'을 3국 청소년 우호만남의 틀 안에 설립 - 중·일 관계정상화 40주년 및 한·중 수교 20주년을 고려하여 2012년에 3국간 우호교류를 특별히 증진 - 제3차 문화장관회의에서 발표된 '나라선언문'에 기초하여, 3국간 문화교류를 증진하기 위한 구체적인 조치를 취할 것임 - 3국 문화컨텐츠 산업 포럼이 3국 간 문화컨텐츠 산업에 관한 교류와 협력을 촉진하는데 기여할 것을 기대
공동선언문 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적, 인적, 문화적 교류의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 3국 문화 관계부처들이 적절한 시기에 '동아시아문화도시' 프로그램 개시 등을 위해 더 많은 활동을 전개하고, 중장기적 '한중일 문화예술축제' 프로젝트에 관한 협의에 착수할 것을 지지 - 관광교류의 중요성 확인 및 3국이 공동의 미래 관광 비전 공유

한중일 정상회의 외에 3국간 문화협력의 가장 제도화된 협의체 틀은 2007년 시작된 '한중일문화장관회의'이며, 매년 3국간의 중요 협력 및 공동추진 사항을 공동의제로 선정하고 선언문으로 발표해왔다. '문화교류 확대와 협력 강화'라는 기본 원칙과 실천의지를 담은 남통, 제주, 나라 선언 등을 채택함으로써 협력체계를 굳건히 하여왔다.⁴⁹³⁾ 역대 회의들은 3국의 문화교류와 협력 강화의 기준과 의지 확인을 위한 적극적이고 중요한 역할을 하였으며, 각 국민에게 실질적인 이익을 가져다주었다는 것에 3국이 인식을 같이 하고 있다. 2007년부터 2015년까지의 한중일문화장관회의의 주요 의제 및 회의결과를 살펴보면 아래 <표 IV-43, 표 IV-44>와 같다.

493) 김혜인, 『한중일문화장관회의 의제 및 사업개발 연구』, (서울: 문화체육관광부, 2016)

표 IV-43 한중일문화장관회의의 주요 의제 및 회의결과(2007~2012)

구분	2007	2008	2011	2012
기간/장소	9.20.-21(2일간) 중국 남통	12.24.-26(3일간) 한국 제주	1.18.-20(3일간) 일본 나라현	5.4.-6(2일간) 중국 상해
주요 의제	동북아 문화예술 진흥 및 삼국 간 문화협력 방안 논의	상생의 한중일 문화교류·협력강화	한중일 정상회의 합의사항 중 문화 분야 협력 강화	문화협력 액션플랜 (2012~2014) 논의
회의결과	<ul style="list-style-type: none"> 문화다양성원칙 존중 3국 청소년 문화교류 협력 강화 3국 문화협력 기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문화산업·저작권 분야 협력 강화 한중일 문화유산 보호·전승협력 강화 환경보호 관련 예술창작 활동지원 	<ul style="list-style-type: none"> 문화예술분야의 교류 확대 심화 문화재·문화산업분야 협력추진 국민차원의 상호이해 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 지난 회의 기반한 성과를 토대로 구체적 실천방안 마련(상하이 액션플랜) 동아시아 문화예술도시 한중일 예술제 문화산업·문화예술교육·지적재산권 분야 교류협력 강화
합의문	남통 선언문	제주 선언문	나라 선언문	상하이 액션플랜 (2012~2014년)

*출처: 김혜인, 『한중일문화장관회의의 의제 및 사업개발 연구』, (서울: 문화체육관광부, 2016), p.9

표 IV-44 한중일문화장관회의의 주요 의제 및 회의결과(2013~2015)

구분	2013	2014	2015
기간/장소	9.27.-28(2일간) 한국 광주	11.28.-30(3일간) 일본 요코하마	12.19.-20(2일간) 중국 칭다오
주요 의제	한중일 동아시아 문화융성 협력 방안 논의	요코하마 공동성명서 채택 및 새로운 액션플랜 수립·발표	'2015-2017 칭다오액션플랜'을 통한 3국의 문화교류 구체화 방안 논의
회의결과	<ul style="list-style-type: none"> 동아시아 문화도시 위한 '광주 공동 합의문', '2014 동아시아 문화도시 부속합의서' 체결 문화유산 보호·협력 문화콘텐츠산업 협력 강화 미래문화세대 육성 협력 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> 동 아시아 문화공동체 형성을 위한 구체적 실천방안 수립(요코하마 공동성명서) 문화산업·저작권보호 강화 및 협력 예술가 교류확대 	<ul style="list-style-type: none"> 동아시아문화도시를 통한 문화 교류 심화 발전 한중일 예술제 역외지역 개최 문화산업 분야의 교류 및 협력 확대 문화유산의 보호와 계승
합의문	광주 합의문	요코하마 공동선언문	칭다오 액션플랜(2015-2017년)

출처: 김혜인, 『한중일문화장관회의의 의제 및 사업개발 연구』 p.10

그간의 문화장관회의의 의제는 ①전통문화교류, ②문화산업교류, ③인적교류, ④저작권교류, ⑤문화예술교육교류, ⑥동아시아문화도시 관련 ⑦한중일 예술제 관련으로 분류될 수 있다. 2013년에 최초로 선정된 동아시아문화도시는 2015년에 이르러 지속적인 선정과 역외 도시들과의 교류협력 강화에 합의함으로써 지속성을 제고하고 발전하는 양상으로 나타나고 있다. 2014년 한국 광주, 중국 취안저우, 일본 요코하마를 시작으로 매년 한중일 각국에서 동아시아문화도시를

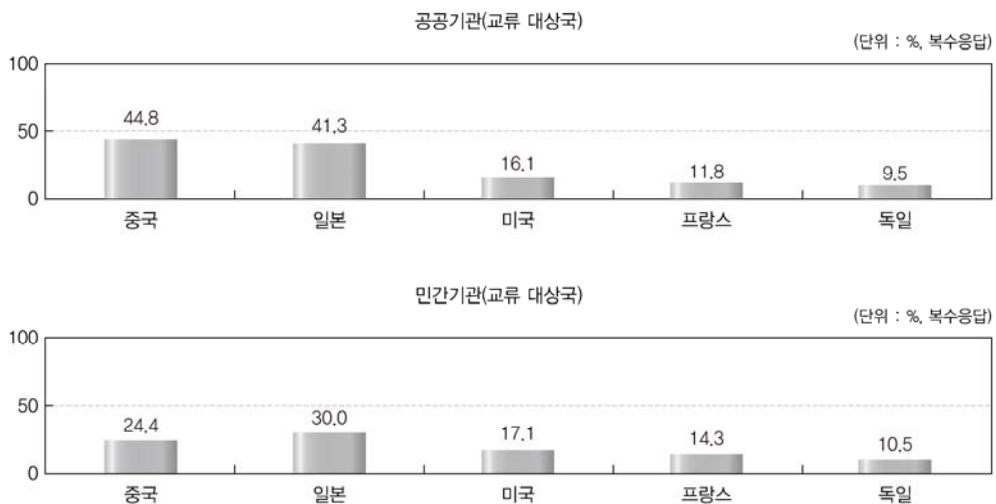
선정하고 있다. 한중일 동아시아예술제는 2013년 정기화를 위한 파일럿 사업을 시작하면서 한중일 삼국의 예술 연구 및 예술가 간의 교류를 촉진하는 초석을 마련하였고, 이후 동아시아 문화사절단을 파견하면서 구체화되었다.

이 외에도 문화산업포럼의 개최를 시작으로 문화작품 발전을 위한 공동 사업 실시를 제안했던 것을 시작으로 국제문화산업행사에 민간과 공공의 참여를 독려하며 다자화를 모색하는 방향으로 심화되고 있다. 문화유산 보호의 중요성에 대한 공동의 인식을 한중일 3국의 공동체로서 가장 강력하게 동의하는 분야 중 하나로, 각국의 문화유산계승 및 보호를 위한 협력을 지속하기로 합의하였으며, 유네스코와 같은 문화 분야 국제기구와의 긴밀한 협력을 강조하던 양상이 유네스코아태무형문화센터에서 진행되는 연구, 훈련, 네트워크 사업을 지지하는 것으로 구체화되었다. 이외에도 한중일 3국의 국립박물관 간의 공동기획 특별전 개최 등도 합의하며 예술기관 간의 지속적 교류기획 및 유물교류가 이루어지고 있다.

(나) 민간 교류현황 및 한계

동북아 국가 간의 문화교육관련 공동체 및 교류에 대한 구체적인 데이터나 현황자료는 조사된 바 없다. 다만 국내에서 이루어지고 있는 국가 간 문화교류관련 활동을 조사하기 위해 2017년 문화체육관광부가 실시한 『국제문화교류 지표개발 기초연구』 결과에 따르면, 국내 문화교류관련 민간기관 및 공공 단체들의 주요 교류대상 국가 1,2위는 중국과 일본으로 조사되었다는 결과로부터 중국 및 일본과의 문화교류활동은 집중되고 있다는 것을 확인할 수 있다.

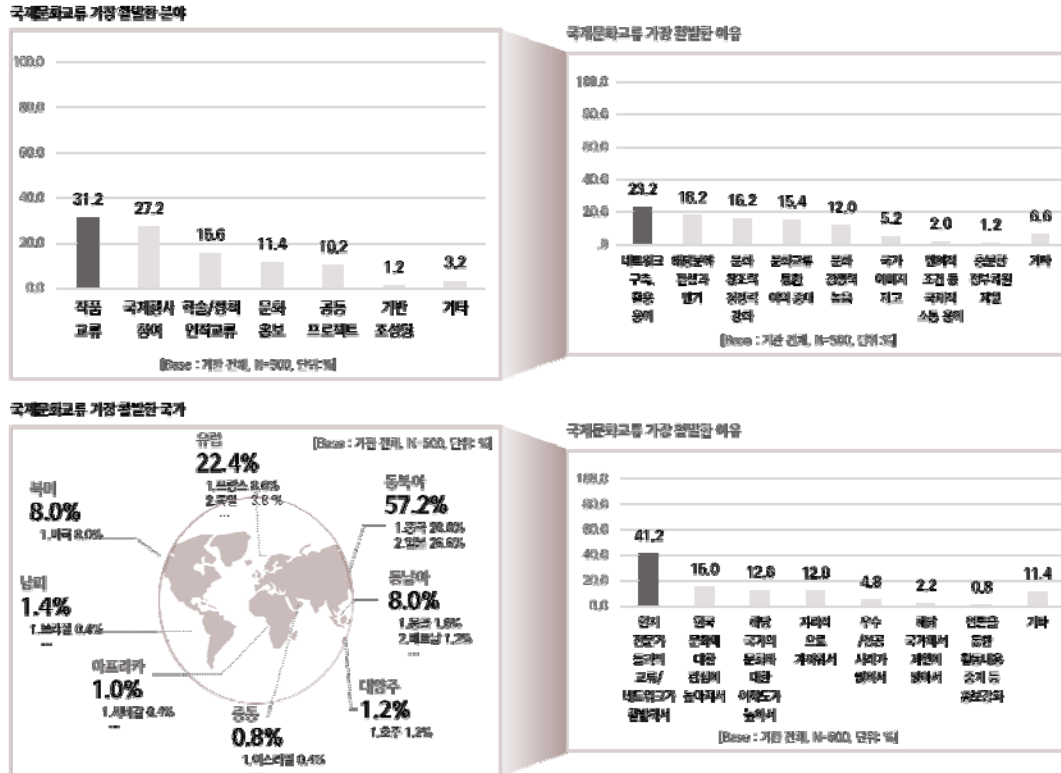
그림 IV-5 국제문화교류 대상빈도 실태조사 결과표



출처: 김혜인 외, 『국제문화교류지표개발 기초연구』, (서울: 문화체육관광부, 2017) 재정리

또한 국제문화교류가 가장 활발한 국가로 ‘중국’이 28%로 가장 많았으며, 다음으로 ‘일본’(26.6%), ‘프랑스(8.6%)’ 등의 순으로 나타났다. 이를 대륙으로 보면 ‘동북아’가 57.2%가 가장 많았으며, 유럽(22.4%), 동남아 및 북미가 각각 8%등으로 나타났다.

그림 IV-6 국제문화교류가 가장 활발한 분야 및 국가



출처: 김혜인 외, 『국제문화교류지표개발 기초연구』, (서울: 문화체육관광부, 2017), p.255

이런 통계결과는 대부분 문화교류활동 및 행사들을 이야기하는 것으로 문화교육관련 교류활동은 언어교육활동(한국어 교육)을 제외하면 매우 적을 것으로 예상된다. 일반적으로 문화교육교류의 주체들은 학교, 종교, 기업, 민간단체, 전문예술법인, 문화예술기관, NGO들이고, 다양한 인적 관계를 통한 학생교류, 교사교류, 프로그램교류, 학교교류가 상호초청방문, 연수, 프로젝트형 행사 등으로 이루어지고 있다. 특히 청소년, 청년 간의 교류 및 상호 방문을 통한 교류활동이 민간 NGO 차원에서 다양하게 이루어지고 이는 대부분 상호이해와 평화공존, 신뢰구축을 위한 목적에서 이루어진다. 인터넷, 봉사활동, 포럼, 교류체험프로그램, 학점인정 프로그램 등 다양한 활동으로 이루어지는 교육공동체 활동은 특히 한일, 한중간에 다양하게 이루어지고 있다.

그 예 중 하나로 NGO차원에서 이루어지는 ‘한일중고생포럼’은 아시아희망캠프기구가 주최하고 코리아플라자 히로바(Korea Plaza Hiroba)가 주관한다. 2017년 프로그램은 한국 중고생 학생들은 시마네현 바다에서 한국과 일본의 표착쓰레기 문제와 해양문화문제, 마을문화차이, 이즈모니시 고등학교 학생들과의 공동작업 등을 하는 내용으로 구성되어 있었다.

그림 IV-7 민간 문화교육공동체 사례



출처: <https://www.kjforum.org/한일중고생포럼/참가후기/> 2018.08.15

‘한중일 문화예술교육포럼’은 2013년에 국제문화예술주간에 문화예술교육 관련 행사를 개최한 것을 시작으로 2014년에는 전문가양성 및 훈련까지로 확대되었다. 2013년부터 2016년까지 총 4회 개최되었으며, 2017년에는 한중일 정치외교관계의 경색으로 포럼이 개최되지 않았다. 포럼의 목적은 한중일 3국의 문화예술교육 관계자와 전문가들이 모여 ‘예술의 가치와 힘’에 대한 국가별 관점을 살펴보고 최근 예술교육 변화와 흐름, 사례를 공유함으로써 국가 간의 협력방안을 모색하고자 함이다. 2013년 서울을 시작으로 일본, 중국에서 순회 개최하고 있으며, 매년 지속적이고 실질적인 교류의 기반 마련을 위한 구체적인 협력 방안 모색의 필요성이 대두되고 있다.

표 IV-45 한중일 문화예술교육포럼 2013-2016

구분	개최국	주요내용	비고
2013	한국	<ul style="list-style-type: none"> • 제 1회 미래를 대비하는 문화예술교육 • 일시: 5월 22일 (서울) 	
2014	일본	<ul style="list-style-type: none"> • 제 2회 어린이를 위한 예술 • 일시: 11월 15일 - 17일 (요코하마) 	
2015	중국	<ul style="list-style-type: none"> • 제 3회 무형문화재 전승과 교육 • 일시: 12월 18일 (산둥) 	
2016	한국	<ul style="list-style-type: none"> • 제 4회 예술가와 예술교육 • 일시: 5월 24일 (화성) 	

일본의 경우, 문화예술교육에 대해 문화청에서 주도적으로 정책 추진을 하고 있는데, 2001년 「문화예술진흥기본법」을 제정하며 제23조와 24조에 청소년 문화예술 활동 및 학교교육에서의 내실 있는 문화예술 활동을 강조하고 있다. 동법에 근거하여 일본 정부는 2015년 각료회의에서 제4차 기본방침을 결정하고 문화예술입국을 실현하기 위한 5가지 중점전략을 정하였다. 그 중 2번째 중점 전략으로 ‘문화예술을 창조하고 지탱해 나갈 인재의 내실화 및 어린이와 청년을 대상으로 한 문화예술진흥정책의 내실화’를 내걸고 있다. 이런 정책 방향 하에 ‘문화예술에 의한 어린이 육성사업’, ‘전통문화 부모자녀 교실 사업’, ‘전통음악보급 촉진 지원사업’, ‘전국고등학교 종합문화제 사업’, ‘극장·음악당 등 활성화 사업’, ‘지역중심으로서의 미술관·박물관 지원사업’ 등을 실행하고 있다. ‘문화예술에 의한 어린이 육성사업’의 경우 예술가를 교육현장에 파견하여 대화와 창작, 표현에 관련된 체험활동을 하는 것으로 어린이들의 사고력, 판단력, 실현능력 등의 향상과 자기긍정, 사회성, 책임감의 육성에 효과적이라 보고 있다. 의무교육기간 중에 아이들에게 정부 차원에서 수준 높은 문화예술에 접할 기회를 준다는 점, 보다 많은 문화예술을 감상 및 체험할 수 있도록 지방공공단체에게 자체사업들을 포함한 순회공연 및 의사소통능력 향상사업 등을 기획 및 진행할 것을 지원하고 있다.⁴⁹⁴⁾

이 사업은 한국의 ‘학교예술강사지원사업’과 많은 공통점을 지닌다. 한국문화예술교육진흥원이 주관하는 ‘학교예술강사지원사업’은 예술현장과 공교육 연계, 분야별 전문인력의 초·중·고등학교 방문교육을 통해 학교문화예술교육 활성화에 기여하는 사업이다. 학생들의 문화적 감수성, 인성, 창의력 향상을 목표로 하고 있으며, 지원교과로 기본교과: 국악(음악), 연극(국어), 무용(체육, 즐거운 생활), 기본교과 외에 학교에서 자율적으로 선택하는 선택교과, 창의적 체험활동(자율활동, 동아리활동, 봉사활동, 진로활동 등), 토요동아리수업, 초등학교 돌봄교실 등이 포함된다. 2017년 학교예술강사 지원사업의 추진실적을 살펴보면 아래 표와 같다.

표 IV-46 2017년 학교예술강사 지원사업 추진실적

구분	학교 수	지원시수	강사 수	수혜자 수
2017년	8,628	1,428,959	5,237	236

중국의 경우, 대중문화예술 보급을 매우 중시하여 관련 정책을 제정하고 많은 자금을 투입하고 있다. 최근 들어 문화부산하 전국 공공문화발전센터와 중국문화관 협회에서는 ‘전국 문화정보 자원공유사업’, ‘국경관리 디지털문화갤러리 사업’, ‘공공전자열람실’, ‘국가 공공문화 디지털지

494) 한국문화예술교육진흥원, 한중일 문화예술교육포럼 자료집, 2015

원플랫폼 건설사업' 등을 실행하였다. 또한 지역사회의 문화예술 보급촉진에 있어 문화관이 중요한 역할을 담당하고 있는데, 지역주민들은 문화관과 지역사회 문화센터에서 악기 연주나 서예, 회화, 사진, 춤, 성악 등등 다양한 문화예술교육을 무료로 받을 수 있고, 문화관에서 개최하는 각종 활동이나 대회, 전시에 참여할 수 있다. '전국문화정보자원공유사업'의 경우 전국 문화정보자원을 공유하기 위해 1개의 국가센터, 33개의 성급 서브센터, 333개의 지급시 지원센터, 2,843개 시현센터, 31,377개 향진 기층서비스 지점, 70만개 촌 기층서비스 지점을 설치하겠다는 계획이다. '지역사회 내 예술보급을 위한 문화관 및 군중예술관 사업'은 지역사회에서 군중들의 문화예술체험 및 교육활동 증진을 위해 시현, 성 단위의 문화관 설치를 진흥하고 그 역할을 강화하는 사업이다. 충칭시의 군중예술관, 헨진시 군중예술관, 산둥성 문화관, 상하이시 군중예술관 등이 그것이다. 그 역할을 예술교유센터, 군중문예창작센터, 주민문화활동센터, 문화자원봉사센터, 예술양성센터 등으로 설정하고 있다.⁴⁹⁵⁾

중국의 문화예술교육 움직임은 아직 한국과 일본의 문화예술교육의 움직임들에 비해 문화예술 시설 설치, 문화예술자원공유 플랫폼 설치 등의 인프라 구축에 집중한 단계임을 볼 수 있다. 한국 또한 1980년~1990년대에 국공립 문화시설의 확충과 건립을 추진했으며, 문화기반시설의 확충을 통해 지역균형발전 및 국민들에게 균형 있는 문화향유의 기회제공이라는 목표를 달성하고자 한 바 있다.

앞서 살펴본 한중일 문화예술교육포럼 및 일본, 중국의 문화예술교육정책과 흐름의 특징들은 향후 동북아 문화교육공동체 실현을 위해 가능한 협의체 구성방식과 공동체 운영을 위한 공동사업에 대한 시사점을 준다. 먼저 동북아 문화교육공동체에서 한중일 3국이 중심역할을 할 것이라는 점을 전제로 한다면, 그동안 한중일 3국이 제도화된 협의체를 구성하고 이를 중심으로 주요 안전 및 의제를 설정한 구조를 지속시켜야한다는 점을 환기시킨다. 앞서 지적한바와 같이 동북아 국가들은 첨예한 정치·외교적 이슈들로 얽혀있는 바, 공동체의 형성은 상호간의 의무감의 공유와 이 의무감의 이행을 위한 장치가 반드시 필요하다. 그리고 지속적 이행을 위한 체계의 마련이 필수적이라는 점에서 한국 문체부, 일본문화청, 중국문화부에서 문화예술교육을 담당하는 정책 부서간의 협의체 구성뿐만 아니라 기존의 문화공동체로 볼 수 있는 '한중일문화장관회의'를 확장 및 강화하는 방안을 고민할 필요가 있다는 점을 보여준다.

또한 한중일문화장관회의 및 한중일 문화교육포럼이 3국간의 첨예한 대립상황이 발생하면 회의 및 포럼 개최여부가 불투명해지는 상황 등이 생겨왔다는 점을 환기할 때, 이를 동북아 문화교육공동체로 구성 및 실행할 때 이러한 문제적 이슈발생 시 문화교육공동체가 어떤 역할

495) 위익책

및 진행방식을 택할 것인가에 대한 고민도 동반되어야 함도 역설한다. 그리고 한국과 일본이 상대적으로 문화예술교육에 있어 학교교육, 사회문화예술교육에 있어 유사한 정책과 환경을 보이는 것에 반해, 중국은 전반적으로 다른 환경과 정책적으로 다른 단계에 있다는 점을 주지하며 문화교육공동체가 추진할 공동사업의 성격과 내용을 설계해야한다는 것도 중요하다.

(다) 북방지역(러시아, 몽골 등) 문화교육공동체 관련 현황 특징 및 한계

북방지역, 러시아, 몽골 등과의 문화교류관련 현황은 사실상 거의 파악되고 있는 바가 없다. 앞서 인용한 『국제문화교류지표개발을 위한 기초연구』에서 국제문화교류 대상국가 중 몽골이 전체의 약 1.6%정도를 차지했고, 향후 준비 중인 대상국가에도 몽골이 1.7%정도 포함되었다는 점 정도이다. 또한 해당 국가들에서의 문화교류 분야는 한국어 교육이 거의 대부분을 차지한다는 점은 언어교육 중심의 교류가 이루어지고 있다는 예상을 할 수 있을 뿐이다.

그런데 문재인 정부의 ‘북방경제협력 관계부처 합동 로드맵’ 작업이 9-bridge 분야에서 문화, 관광, 콘텐츠, 체육 분야까지 확대되면서 북방권역 대상 문화교류협력 기반조성 진흥에 대한 기대가 빠르게 상승하고 있다. 극동개발을 위한 남북러 3각 협력의 필요에서 시작되어 신북방정책으로 확장 추진되는 이 방향은 중견국가인 우리나라에 대한 우호적 분위기와 오랜 시간 이어진 역사 문화적 유대에 대한 기대로 교류가 확장될 것이란 계획에 바탕하고 있다고 볼 수 있다.

한국과 러시아, 한국과 중앙아시아 권역의 경우 특히 문화 분야 교류 및 협력을 강화하며 상호 지속적이고 호혜적인 관계 발전이 가능성이 높을 것으로 기대되고 있다. 러시아의 경우, 동북아에 대한 정치·외교적 영향력이 막대하다는 점에서 특히 북방경제협력에서 중요한 대상으로 다뤄지고 있는데, 문화교류 분야에 있어서도 북방지역 중 특히 가장 다양한 콘텐츠 중심의 교류가 이루어질 필요에 대한 인식에 비해 상대적으로 관광중심교류에 집중해왔던 것 한계가 있다. 러시아는 1인당 관광소비액 3위, 방한 의료관광 4위인 고부가가치 시장으로 알려져 있고, ‘16년 러 방한객 평균 소비액은 1,83.3불로 중동(2,593.8), 중국(2,059.5)에 이어 3위이다. 또한 ‘16년 방한 러 외국인환자 수는 25,533명으로 중국, 미국, 일본에 이어 4위를 차지하는 등 한국 입장에서 중요한 국가 중 하나이다.

하지만 상호정보부족 및 문화적 이질감으로 인한 선입견이 존재한다는 한계가 존재한다는 점에서 향후 상호문화교류 및 문화교육교류의 필요가 대두되는 대표적인 국가 중 하나이다. 한국외대 러시아연구소는 2016년과 2017년 2년 연속으로 러시아 여론조사센터와 함께 한국과 러시아 양국 국민의 상호인식 조사를 실시한 바 있다.⁴⁹⁶⁾ 이 결과를 보면 러시아국민 중 남한과

496) 최우익, “2017년 한러 양국 국민 상호인식조사,” 『Russia-Eurasia Focus』, 446호 (2017)

북한을 구분하는 비율은 1/4정도이고, ‘한국’하면 떠오르는 이미지는 경제발전 및 성장과 관련된 이미지들과 상대적으로 높은 생활문화수준에 대한 것들인 것으로 나타났다. 특히 ‘높은 생활수준’, ‘근로문화’ 등 긍정적인 문화이미지를 갖고 있는 것으로 나타난 것이 특징이다. 하지만 한국 국민들은 대부분 러시아의 자연환경에 대한 이미지(추운 나라 등의)와 함께 러시아의 과거이미지에 머무르고 있는 것으로 조사되었다. 여기서 긍정적으로 주목할 만한 점은 2016년 결과에 비해 2017년의 조사결과는 상대국에 대해 더 알고 싶어하는 비율이 한국인의 비율이 37%에서 41%로 늘었고, 러시아인도 31%에서 41%로 늘었다는 점이다. 특히 대중매체를 통한 정보들을 통해 긍정적 신호들을 받고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 여전히 무관심층의 비율 또한 한국인 46%, 러시아인 58%로 절반 정도를 차지한다는 점에서 러시아와의 문화교류의 중요성이 강조된다 할 수 있으며, 특히 과거의 문화이미지와 경제발전 이미지에 주목하고 있다는 점에서 양국국민 간에 상호문화교육 교류의 필요성이 대두된다.

러시아와 관련한 문화교류 및 협력 상황은 크게 3가지 정도로 요약될 수 있다. 첫째, 한국문화 홍보 및 언어교육을 위해 한국에서 설치한 한국문화원 및 세종학당을 통한 문화교류가 있다. 러시아 모스크바에 1995년에 설치된 재외 한국문화원이 있고 이를 통해 한국문화소개, 한국문화관련 행사, 영화상영 등의 사업을 진행하고 있다. 그리고 한국어교육을 담당하는 세종학당은 모스크바, 울란우데 등 4개 지역에 5개가 설치되어 운영되고 있다.

둘째, 문화예술전문기관(박물관, 도서관 등) 간의 교류협력이 이루어지고 있는데 이는 기관 간의 자율적 교류도 물론 포함되겠지만 이에 대한 정확한 현황파악이 이루어진 바는 없고, 한국 정부의 정책지원을 통해 러시아 박물관 및 도서관 등에 한국실 혹은 한국자료실을 설치운영하며 교류하는 것과 국·공립기관 간에 교류전시, 교류공연 등의 형태로 이루어진 것들이 있다. 러시아 모스크바 국립동양박물관, 표트르대제 인류민속학박물관 등에 한국 정부가 지원하여 한국실을 설치하도록 한 바 있고, 해당 박물관들은 실제 지속적인 교류협력 의지를 표명하고 있다. 표트르대제 인류민속학박물관은 2008년부터 러시아어, 한국어 버전으로 박물관 소개, 소장 한국문화재 소개, 동영상 등을 통한 한국문화 소개 등을 웹북으로 제공하고 있으며 이는 한국의 국립민속박물관의 지원을 통해 이루어진 사업이다.

하지만 한국실이 설치된 러시아의 2개 박물관의 경우 타 지역의 한국실 설치 박물관들에 비해 소장 한국문화재를 전시, 프로그램, 출판 등에 활용한 활용빈도가 92.9%를 차지하고 있는 등 매우 활발한 활용도를 보인다는 점에서 러시아의 전문문화예술기관에서 한국문화재 및 한국문화관련 주제 및 콘텐츠에 대한 호감 및 활용의지가 상대적으로 강하다는 점을 확인할 수 있다.⁴⁹⁷⁾

497) 김혜인, 『국외소재 한국문화재 활용 활성화방안 연구』, (서울: 문화재청, 2012)

실제 문화재청에서 2012년에 실시한 한국과의 교류협력 참여의지에 대한 조사에서 러시아 박물관들은 한국의 박물관 및 기관(국립박물관, 국립문화재연구소 등)과의 공동 작업이 경험이 많았다고 응답하며 적극적 참여의사를 표명한 바 있다.⁴⁹⁸⁾

그 외에도 러시아 국립도서관 동양센터 내 한국자료실이 2009년 설치된 바 있고, 한러 수교 20주년(2010년) 기념으로 문화교류 계획서 합의한 바 있으며, 2014~2015 한러 상호방문의 해 등 문화예술 중심 문화예술 추진된 바가 있다. 또한 2020년이 한러 수교 30주년 기념해로서 한국 정부와 러시아연방정부가 함께 '2020 한러 상호문화교류의 해'를 추진하고 있다는 점에서 한러 문화교류 부문은 그간의 문화교류협력 보다 활발한 협력이 이루어질 것이라는 점을 전망하게 한다.

셋째, 한국의 지원을 통한 인력교류지원 이다. 한국국제교류재단은 '한국전공 대학원생 펠로우십' 사업으로 세계 각국의 한국학 전공 석박사과정생들을 대상으로 펠로우십을 지원해주고 있다. 전 세계 30여 개국의 한국학 전공생 중 북미, 유럽, 러시아, 아시아, 대양주, 아세안으로 권역을 구분하여 연간 150여명 내외의 인원을 공모 및 선발하고 있다.

러시아 이외의 북방지역은 세종학당을 중심으로 한국어교육과 문화 ODA사업 일환의 교류협력이 주를 이루고 있다. 몽골에는 울란바토르 내에 세종학당 3개소를 운영하고 있다. 그 외에 중앙아시아의 우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 카자흐스탄 등 4개국에 6개소를 운영하고 있다.

해당 국가들은 역사, 문화적 유대감을 통해 신뢰관계가 구축되어있다 평가되는 지역으로 ODA를 활용한 교류를 단계별로 확산하여 관계를 발전시켜나가는 방식으로 접근되고 있다. 대표적인 ODA사업으로 유네스코 문화다양성 협약회원국인 한국이 대(對)유네스코 신탁기금사업으로 개도국의 문화 및 창의 산업 발전을 통한 문화적 표현의 다양성 증진을 위해 2007년부터 격년 지원하는 유네스코 신탁기금사업이 있다. 그간 유네스코 신탁기금지원 사업을 통해 개도국 국가들의 문화원형 디지털화, 전통공예산업발전, 문화창의 산업 기본조성 및 사업개발 등에 한국 정부가 3억 원에서 5억 원가량의 기금 지원을 해왔다. 해당 사업들에 그간 몽골, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등의 지역이 포함되어온 바 있다. 자세한 세부내용은 아래 표와 같다.

498) 위의 책

표 IV-47 유네스코 신탁기금 지원사업 세부내용

연도	사업명	예산
2007	문화원형 디지털화(몽골), 전통공예산업 발전(베트남)	3억원
2009	공예발전(카자흐스탄), 전통수공예 보존발전(우즈베키스탄)	3억원
2011	공예산업 진흥(몽골, 베트남), 문화창의산업 기초체계연구 및 구축(라오스), 음악산업 진흥(아프리카 브르키나파소)	5억원
2013	문화창의산업 진흥정책 및 전략개발(몽골, 베트남), 공예문화산업 발전지원(우간다)	5억원
2015	문화창의산업 기반조성 및 사업개발(우즈베키스탄, 라오스, 르완다)	4.8억원

하지만 러시아 및 북방지역과의 문화교류협력 중 문화교육관련 협력 및 ODA사업이 이루어진 것은 거의 없다. 한국학 전공 석박사생을 위한 펠로우십 과정에 지원할 수 있는 대상권역에 러시아권역이 포함되었다는 정도 외에 대부분의 교류협력은 전통문화, 문화재, 문화예술 관련 프로젝트 협력 및 ODA사업의 형태로 이루어졌다. 따라서 러시아 및 북방지역을 포함한 동북아 문화교육공동체 형성을 고려한다면 러시아 및 북방지역과의 그간의 문화교류 및 협력프로젝트를 문화교육공동체 및 문화교육 협력의 프로젝트 및 내용으로 어떻게 연계·확장할 것인가에 대한 방향 설정이 반드시 필요하다.

(5) 소결: 통일환경 조성을 위한 동북아 문화교육공동체 형성방안

문화교육공동체를 통해 꾀할 수 있는 통일환경 조성의 효과를 살펴보자.

첫째, 남북통일과 관계될 수 있는 국가들 간에 발생할 수 있는 다양한 의제와 주제에 대해 개방적 구조를 유지하면서 충돌이 가능한 자유로운 토론을 공유할 수 있는 안정적 대화의 장을 한국 주도로 정착될 수 있도록 할 수 있다. 특히 통일환경 조성을 위한 동북아 문화공동체의 형성을 고민하는 본 연구의 목적을 생각해 보면, 문화교육공동체는 동북아국가와 동북아국민들에게 타자로 느껴질 수 있는 남북의 통일이 자신의 생활, 사회, 문화 환경의 문제와 어떻게 연결되는가에 대해 공동의 틀과 내용을 짤 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 이런 공통의 문화교육의 틀을 각국의 교육과정, 사회문화교육프로그램, 문화교육정책에 반영하게 된다면 중국, 일본, 러시아, 몽골, 대만 등의 국민들은 남북통일이라는 이슈에 대해 이유 없는 적개심, 모호한 반감, 알 수 없는 두려움, 무관심 등에서 벗어나게 할 수 있을 것이다.

둘째, 남북통일을 둘러싼 각국이 인식하고 있는 위기와 갈등을 평화와 번영을 위해 극복해야 한다는 ‘의무감’을 문화교육을 통해 공유할 수 있다. 특히 이 의무감의 공유는 문화교육공동체

형성을 통해 꾀할 수 있는 매우 중요한 효과 중 하나이다. 문화공동체의 성립 지향을 위한 논의 과정에서 행위자들은 상호 간의 이질성을 발견 하고 이를 위한 설득적 논의를 반복하고, 공동체 형성을 위한 수정 및 변환이 필요하다. 이러한 토의의 환경이 가능하게끔 하기 위해서는 ‘공동 인식의 형성’, ‘문화적 소통’, ‘정서적 거리 좁히기’가 필요하게 되고 이는 문화학습을 위한 학습교류를 통해 자연스럽게 일상적으로 배양될 수 있다. 특히 시민참여를 통한 문화협력이 활성화되어야 문화공동체가 ‘정부’ 단위의 제도화된 협동이 아닌, ‘국가’ 단위의 제도화된 협동이 될 수 있다는 점에서 시민 참여를 통한 문화교육협력은 중요하다. 즉 동북아 문화공동체 전체를 국가 단위의 제도화된 협동을 위해 문화교육공동체를 활용하는 것이다.

(가) 한중일문화장관회의를 동북아문화장관회의로 확대

동북아 문화교육공동체 형성을 위한 전제조건 중 첫 번째는 현재의 한중일문화장관회의를 동북아 문화장관회의로 확대하여 제도적 협동을 위한 기본 틀을 마련하는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 한중일 3국간의 문화교류 전반에 대한 지속적 교류가 이루어지는 것은 물론 공공, 민간 모두 한중일 3국이 중요한 교류대상국이기 때문에 자율적 교류가 이루어지기도 하지만, 정치·외교적 까다로움에도 불구하고 문화장관회의라는 장치를 통해 중요 협력 및 공동 추진이 필요한 사항들에 대해 의제를 공동으로 선정하고, 협의하고, 선언문으로 발표한다는 공식적 장치가 마련되어있기 때문에 지속성을 담보할 수 있기 때문일 것이다.

물론 정부 중심이 아닌 자율적 수요에 따른 시민사회 중심의 연대 형태의 공동체질서가 구축된다면 좋겠으나, 문제는 동북아지역은 유럽이나 미국처럼 공동체를 위한 축적된 경험과 제도를 가지고 있지 못하다는 한계를 안고 있다.⁴⁹⁹⁾ 따라서 그간 한중일 3자 중심이었던 한중일문화장관회의를 동북아 문화장관회의로 확대할 필요가 있다. 그리고 동북아 문화협력사무국을 신규 설치하는 방안을 고려해야 할 것이다. 현재는 한중일문화장관회의를 통해 실행되고 있는 동아시아문화도시 협력 강화를 위해 한중일 사무국 설치가 추진되고 있는데, 이를 동북아로 범위를 확장하기 위해 ‘동북아문화공동체사무국(가칭)’으로 설치하고 동북아 국가들의 문화부 내 국장급 사무국을 설치하고, 공동로고 제작, 아카이브 구축 등의 협력을 강화하는 방안도 병행되어야 할 것이다.

그리고 반드시 공동체 참여국가들의 공동의 노력을 위해 균등한 자원조달방식과 자원배분방식에 대한 논의가 포함되어야 할 것이다. 그리고 동북아 문화교육공동체를 민관협동공동체로 작용할 수 있도록 하기 위한 방안의 마련, 합의사항 이행에 대한 모니터링과 감독을 위한 메커니즘의 개발 등도 동북아 문화정상회의에서 논의되어야 하는 사항일 것이다.

499) 김성주, “동북아 공동체를 위한 통합이론적 접근,” 『사회과학』, 42권, (2009), pp.1-31

(나) 동북아문화교육네트워크(가칭) 신설

앞서 제안한 동북아 문화장관회의가 정부 차원의 제도화된 협동이라면 민관 공동협의체로서 시민사회와 정부가 함께 공동체로 작용하도록 하기 위한 협의체의 구성이 필수적으로 이루어져야 할 것이다. 현재 국가 단위로만 이루어진 문화교육포럼, ODA사업 등을 재편하고, 민간교류에서의 시민사회 연대, 학술조직 및 연대기구들을 적극 참여시킨 동북아 문화교육연대의 저변으로서 ‘동북아문화교육네트워크(가칭)’을 결성하여야 한다. 협의체의 구성은 무엇보다도 정부차원에서 추진되는 정책적 전략추진에 민간차원의 욕구를 반영하는 것을 기본적인 목적으로 하면서 각국의 시민들의 다양한 목소리를 보다 효율적으로 정책에 반영하고자 하는 것이다. 이를 위해 문화교육 분야 전문가, 각 사회계층, 직업집단을 대표하는 시민대표들이 포함된 협의회가 결성되어야 한다. 그러나 중국과 몇몇 국가들의 경우 자발적으로 형성된 시민단체가 부재하다는 점은 이러한 연대협의회가 우리의 NGO와 같은 형태로 운영되기 어렵게 만드는 조건으로 작용할 것이기 때문에 보다 탄력적인 형태로 운영되어야 할 필요성을 제기한다.

시민사회, 학술조직, 연대기구들이 참여하는 공동체로서 ‘동북아문화교육네트워크’ 조직이 중요한 점은 발전격차의 해소와 개별 국가 내 경제격차 등의 문제가 있을 수밖에 없는 동북아 국가들을 공동체로 행동하게 하려면 집단적 대응과 고민이 필수적이다. 특히 시민단체와 연대가 포함되지 않는 협의체는 각 국가의 정부들이 개별국가의 과제로 공동체의 과제를 인식하게 될 위험이 크다는 점에서 공동노력이 탄력을 잃게 될 가능성이 높기 때문이다.

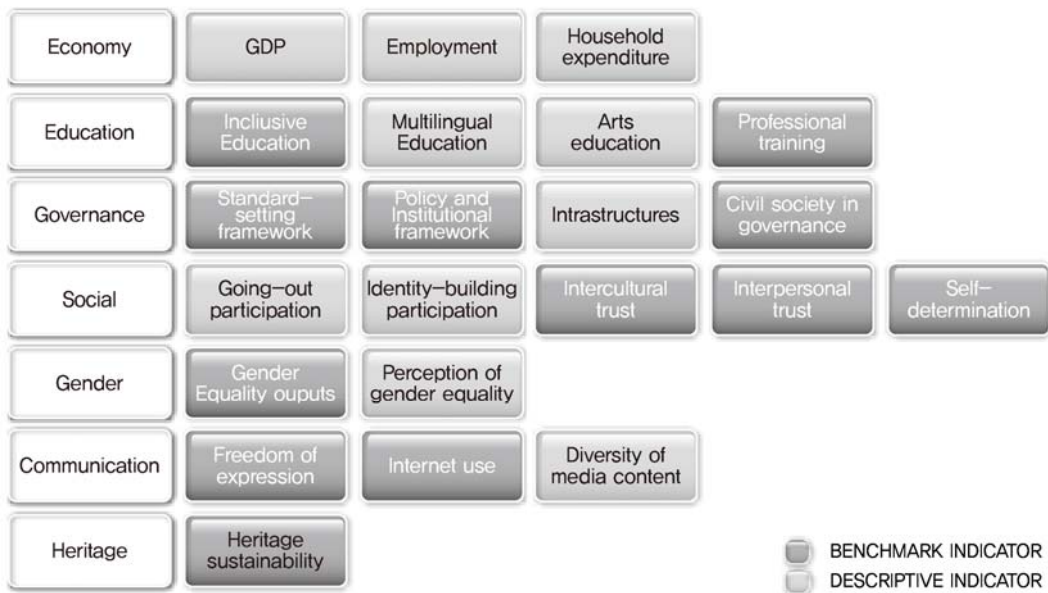
그리고 다자간 문화교육 협력사업 활성화사업 확산에 기여해야한다는 점에서 의사결정자들을 통해 국가적 비전과 공유된 지식의 확산을 통해 실제적인 협력이 빠르게 가능하게 하는 인식공동체로서의 역할을 우선 부여하는 방식을 검토할 필요가 있다. 즉 한국이 위원국으로 활동하는 유네스코 문화예술교육 아젠다 분야의 정식 공동체로 활동할 수 있는 방안 등을 구체화할 필요가 있을 것이다. 현재 한국은 유네스코 아시아태평양국제이해교육원 당연직 이사로서 운영위원회와 이사회 등에 참여하고 있는데, 유네스코 아태교육원과 협력하여 동북아문화교육네트워크에서 협의 및 추진하는 주요 아젠다를 아태교육원에서 추진하는 주요 문화예술, 문화예술교육, 국제이해교육사업에 접목하도록 하는 방식을 고려할 수 있다.

또한 유네스코 문화예술교육 분야 서울 아젠다가 채택되고, 세계문화예술교육주간이 서울대회에 개최된 주간으로 선정되는 등 문화예술교육 분야에서 국제적으로 앞서나가고 있는 한국의 위치를 활용하여 동북아 문화교육네트워크의 협력 아젠다 및 공동 협력 사업을 유네스코와 협의하며 문화교육 관련 분야 관련 주요 아젠다 및 포럼으로 지속시키는 방안을 모색하여야 할 것이다. 유네스코는 2014년 문화발전지표(Culture for Development Indicator: CDIS)가 담긴 매뉴

열과 실행틀 킷을 발간하면서 문화예술교육 관련 지표를 함께 제시하였다.⁵⁰⁰⁾ 경제, 교육, 거버넌스, 사회, 성, 커뮤니케이션, 문화유산 등 총 7개 부문 22개 지표를 적용하여 문화와 발전의 상호작용을 확인하고, 문화적 자산과 발전 절차를 강화 지속하는 환경 평가 및 문화가 가진 잠재력으로부터 도출되는 도전과제와 기회, 문화정책과 발전 전략들을 제시하고 있다.⁵⁰¹⁾

그 중 통합교육(inclusive education), 다언어교육(multilingual education), 예술교육(arts education), 문화전문가양성(professional training the culture sector)이 핵심지표로 포함되었다. 특히 예술교육 분야에서 문화적 참여와 교육의 질을 향상하는 것을 목표로 하고, 창의력과 혁신을 이끌며 예술적 재능을 강화하고 문화적 참여와 개인의 발전으로 문화적 표현과 다양성을 향유할 수 있는 기본기를 제공하는 예술교육이 학교교육커리큘럼에 포함되어야 함을 강조하고 있다.⁵⁰²⁾

그림 IV-8 CDIS Matrix



출처: 유네스코, '문화발전지표'매뉴얼에서 예술교육 지표 제시, arte 365, <www.acpculturesplus.eu/sites/default/files/2015/04/01/cdis_methodology_manual.pdf>(2018.08.16)

500) 유네스코, '문화발전지표'매뉴얼에서 예술교육 지표 제시, arte 365, <www.acpculturesplus.eu/sites/default/files/2015/04/01/cdis_methodology_manual.pdf>(2018.08.16)

501) 유네스코, '문화발전지표'매뉴얼에서 예술교육 지표 제시, arte 365, <www.acpculturesplus.eu/sites/default/files/2015/04/01/cdis_methodology_manual.pdf>(2018.08.16)

502) 유네스코, '문화발전지표'매뉴얼에서 예술교육 지표 제시, arte 365, <www.acpculturesplus.eu/sites/default/files/2015/04/01/cdis_methodology_manual.pdf>(2018.08.16)

즉 유네스코의 문화와 발전지표와 연동하여 동북아 문화교류네트워크에서 이를 세분화한 ①동북아의 문화교육공동체를 위한 실행틀 킷을 개발하는 공동사업 기획 ②동북아 문화교육공동체로서 학교교육커리큘럼에 포함하는 커리큘럼 공동개발, ③동북아 문화교육공동체에서 합의한 문화전문가 양성방향 개발 및 제시 등을 추진하는 등의 활동이 필요할 것이다.

(다) 동북아 문화교육 ODA 사업 실행

동북아 국가들, 특히 북방지역 국가들의 경우 문화교육 공동체를 추진한다고 해도 문화교육 관련 활동의 단계와 범위가 한중일 3국과 큰 차이가 있는 상황이다. 특히 한국 및 일본은 앞서 살펴본 바와 같이 상대적으로 비슷한 단계 정도에 있지만, 러시아, 몽골, 카자흐스탄 등의 북방지역은 문화예술교육 관련 자체사업들의 모습을 그만큼 기대하기는 어렵다. 공동체에 참여하는 주체들의 이질성이 두드러지게 되는 상황에서 공동체 주체들 간의 격차 문제해결을 위한 집단 대응방안으로 문화교육 ODA사업을 통해 공동체 전체의 지속가능성과 발전을 꾀한다는 공동의 목표를 공유하여야 할 것이다.

앞서 제안한 동북아문화정상회의에서 이에 대한 합의를 도출한 후, 동북아 문화교육 ODA사업을 동북아 문화교육네트워크에서 이를 기획하여 시행하는 방식을 모색해야한다. 문화교육 ODA사업의 형태는 한국에서 이루어진 문화예술교육 ODA사업의 사례로부터 힌트를 얻을 수 있다. 그동안 한국문화예술교육진흥원은 베트남 라오까이성 현지 (예비)교사, 초중고생, 지역주민(연평균 1,500여명)을 대상으로 문화예술교육 프로그램 및 매개자 교수법을 교육해주는 ODA형 사업을 진행해왔다. 특히 현지 매개자 및 교사대상교육 역량강화를 통한 지속성 확보라는 측면의 내용 강화를 중점으로 현지 주정부 및 지방정부 등과의 사업성과 공유 및 평가회의 등을 통해 협력을 확대해온 것이 특징이다.

이렇듯 문화예술교육프로그램의 직접적 제공뿐만 아니라 교수법의 제공을 통한 방식은 다양한 분야로 적용 가능할 것이다. 특히 문화산업분야, 전통문화 및 문화재 관련 분야에 대한 지식 및 학습 수요가 높은 북방지역 국가들의 특성을 고려하여 영화, 문화기술, 저작권, 대중문화, 미디어, 전통예술 등과 연관된 다양한 문화교육 ODA프로그램이 기획 가능할 것이다. 이때 국가 전략 실행을 돕기 위한 교육, 정부-민간-시민사회 거버넌스 조성법을 돕기 위한 교육 등 다양한 내용과 방식을 고려할 수 있다.

표 IV-48 한국문화예술교육진흥원 : 베트남 라오까이성 문화예술교육 ODA 사업

- 국내 문화예술교육 강사를 베트남 라오까이성에 파견하여 초, 중등학교의 아동 및 청소년에게 문화예술교육 실시하는 한편, 예비교사 및 지역교사를 대상으로 문화예술교육 매개자 교육도 실시
- 라오까이성의 지리적(산악지역), 인구통계적(소수민족 중심) 특수성을 고려하여, 소수민족이 다수 거주하는 소외지역 학생 및 주민들에게 일회성으로 제공되는 문화 관람이 아닌 자발적, 지속적, 주체적으로 참여하는 체험형 문화예술교육 제공하고, 이를 통해 다양한 소수민족의 통합 및 공동체 형성 도모

사업분야	교육	기초교육, 매개자 역량강화
	문화	문화예술교육
사업기간	2013-2017	
사업예산	연간 1억원(총 5억원)	
사업활동	국내 문화예술교육 강사 파견	
	초등학생, 중학생 대상 문화예술교육 실시	
	라오까이 사범대 교수 및 예비교사 지역교사 매개자교육 실시	
	중학생 대상 사진 동아리 지원 및 교육	
사업수혜자	현지 전시회 및 발표회 개최	
	박하현 및 사파현 초, 중등학생 151명(2015년 기준)	
시행기관	한국	한국문화예술교육진흥원
	베트남	베트남 라오까이성 인민위원회, 베트남 라오까이성 교육국

*출처 : 한국문화예술교육진흥원, 「2016 문화예술교육 ODA사업 성과평가 연구」(2016)

4 예술공동체

가. 동북아 예술 공동체 형성의 필요성

본 연구는 문화공동체를 구축하기 위한 기반 검토를 위해 동북아지역의 예술의 교류와 공동체 경험을 분석한다. 특히 세계화와 탈냉전 이후 동북아지역 내의 다양한 시각예술과 공연예술 관련 교류활동과 공동체 형성의 가능성을 중점적으로 살펴보았다. 본 연구에서는 국가 간의 공식적 부문의 활동뿐만 아니라, 민간차원의 다양한 활동을 포괄한다. 동북아지역에서는 예술을 매개로 한 다양한 교류활동이 국가 공식기구나 민간차원에서 비교적 활발하게 진행되었지만,

이런 활동들이 체계적이거나 유기적인 예술공동체의 차원으로는 발전하지 않았다. 본 연구에서는 특히 ‘초국경적 예술공동체’와 ‘예술과 평화만들기(peace-building)’의 관점을 강조한다.

본 연구에서는 국가 간의 공식적 부문의 활동뿐 만 아니라, 다양한 풀뿌리 활동에 대해 관심을 기울이고자 한다. 이런 활동이 발생하는 이유는 국가 간의 공식 활동의 증가 때문이기도 하지만 역내의 교류가 활발해지고 또한 유사한 관심, 역사를 공유하기 때문이다. 본 연구에서는 동북아 예술공동체를 예술영역에서 이루어지는 민간교류 네트워크와 국가 간 제도화된 교류조직과 기구 등의 범주로 생각해볼 수 있다. 특히 동북아지역의 공통의 역사적 경험에 근거하여 일종의 공통의 예술적 경험과 미학적 체계를 형성하기 위한 노력이기도 하다. 하지만 아시아 지역 내에서 다시 새로운 민족주의가 강화되면서 각국 간의 갈등은 다른 한편으로 강화되는 측면이 있다. 중국-대만의 긴장이 강화되고 있으며 또한 남북관계 역시 변동이 많이 있다. 이런 상황에서 각국과 민간영역은 동아시아지역의 평화를 구축하기 위하여 지역 내의 다양한 교류와 상호이해의 관계를 구축하는 것이 필요하다.

최근 전 세계적으로 문화와 예술을 통해 공동체적 경험을 형성하기 위한 노력들이 활발하게 펼쳐지고 있다. EU의 경우 문화는 지역 통합의 핵심적 장치였다. 유럽의 다양한 국가들은 유럽지역 내에서의 다양한 문화교류 활동을 전개하고 있다. 최근 문화를 통한 공동체의 형성과 교류의 양상은 점차적으로 작품이나 일회성의 행사성으로 교류를 하는 것에서 벗어나 지속적으로 다양한 교류협력을 하는 방향으로 변화하고 있다. 또한 예술은 평화만들기(peace building)의 핵심적 수단으로 인식되고 있다. 이를 통해 공통의 경험을 형성하고 상호문화 간 이해를 넓히는 것을 강조하고 있다.⁵⁰³⁾ 이런 교류 활동 이외에도 레지던시, 공동의 창작 등 결과물을 공유하는 방식이 아니라, 창작과정을 공유하는 방식으로 교류가 변화하고 있다. 이는 단순히 기존의 문화예술을 소개하는 차원을 넘어서, 실제로 문화 간 대화(intercultural dialogue)가 이루어지기 위한 방향이며 하이브리드적 문화교류에 대한 지향을 기반으로 하고 있다.

지난 20년 동안 각 국가들의 정치적, 경제적 격변을 겪으면서 국가 간 교류의 양상이나 문화산업의 양상도 급격하게 변화하고 있다. 기존에는 공적 부문과 정부 주도하에 문화교류나 문화창작 산업이 육성되었다면 현재는 민간 영역의 자율적인 시장참여가 중심이 되는 모습으로 보이고 있다. 또한 민간 기금이나 비정부 민간단체를 중심으로 예술가 네트워크가 형성되고 다양성과 시대성이 강화된 뚜렷한 작가주의나 특색을 가지는 예술의 경향성이 나타나고 있다.

본 연구는 아시아를 매개로 한 예술 영역에서의 다양한 교류(국가/민간)의 활동을 분석함을

503) 2017~18년은 한영 교류의 해였는데, 이 사례를 보면 교류를 위해 약 2~3년간의 기간 동안 한국인 아티스트를 선정하여 준비를 했다. 단순히 작품을 공연하는 것에서 그치지 않고 한국 예술가와의 협동 작업 및 네트워킹 다양한 방면으로 진화했다.

목적으로 한다. 기본적으로 영역에 대한 조망과 더불어 심층 연구사례를 선정하여 대표적이고 특색 있는 사례를 선정하여 분석하고자 한다. 또한 다양한 국가 간 혹은 민간영역에서 이루어지고 다양한 사례 중심으로 공동체 형성의 기반을 조사하고자 한다. 본 연구에서는 공식적 조약에 근거해 이루어지고 있는 공식적 부문의 활동뿐 만 아니라, 다양한 풀뿌리 활동에 대해 관심을 기울였다. 연구를 위해서는 사례조사, 문헌 조사 방법 등을 활용했다.

나. 예술공동체와 교류 관련 이론 및 기존연구 검토

(1) 메가이벤츠(mega-events)와 국제교류

예술영역에서의 국제교류는 비엔날레 및 페스티벌 등 다양한 이벤트 등을 매개로 이루어지고 있다. 비엔날레 등과 같은 국제적 전시는 원래 세계 박람회의 영향으로 국가 간의 경쟁의 방식으로 등장했다. 예를 단위 국가의 탁월한 예술을 선보이는 것에 초점을 맞추었다. 정치학자인 티모시 미첼은 세기말 이집트의 박람회를 분석하면서 박람회는 일종의 세계를 표상하는 역할을 한다고 이야기했다. 식민주의와 제국주의가 본격화되면서 세계 박람회와 국제미술전이 활성화되었다. 이는 정치학자인 티모시 미첼이 지적한 바와 같이 세계를 표상하고 그 표상질서 안에서 각 국가의 위치를 알려주는 것⁵⁰⁴⁾이었다. 이는 근대국민국가가 등장하고 국제주의적 체계가 등장할 때, 국가 간의 위상을 경쟁하고 선전하기 위한 대표적인 장으로 기능했다. 이들을 사회학적으로는 메가이벤츠(mega-events)라 개념화되는데 이는 근대국민국가 시기 활성화되었다가 세계화 이후 보다 확장되었다.⁵⁰⁵⁾ 현재 세계에서 가장 잘 알려진 베니스 비엔날레 역시 메가이벤츠의 대표적인 사례이다. 이는 19세기 유럽에서 예술 시장에서 비롯되었으며, 세계 박람회에서 점차로 형태가 현재의 형태로 공고화되었다. 비엔날레는 단순히 전시만이 아니라 일종의 축제와 전시의 기능을 같이 갖고 있다.⁵⁰⁶⁾ 1980년대까지 비엔날레는 베니스 비엔날레만이 존재했고, 이후 상파울로 비엔날레가 시작되었다. 신대륙에서의 새로운 비엔날레들은 반 서구적이고 다른 근대성을 대표하는 역할을 했다. 1990년대와 2000년대에는 비엔날레의 확산 현상이 발생했는데, 최근에는 비엔날레 재단과 국제비엔날레협회가 결성되었으며 약 150개의 비엔날레가 등록되어

504) Mitchell, Timothy. *Colonizing Egypt*. (London: University of California Press, 1991)

505) Richard Gruneau, John Horne, eds. *Mega-events and globalization: Capital and spectacle in a changing world order* (London: Routledge, 2015).

506) Bruce W. Ferguson, Reesa Greenberg, and Sandy Nairne "Mapping International Exhibitions," in *The Manifesta decade*, eds. Barbara Vanderlinden and Elena Filipovic (Cambridge: MIT Press, 2005), pp. 47~56.

있다고 한다. 최근에는 주로 유럽과 아시아 지역에 집중되어 있으며 세계화가 본격화되면서 비엔날레가 전세계적으로 확산되며 문화정치의 상징적 장으로 자리매김했다.⁵⁰⁷⁾ 세계화의 역사와 더불어 비엔날레의 역사는 변화했다. 이는 국제적인 예술시장의 확장, 국가단위의 역할을 반영해 점점 형식이 변화해갔다.

근대적 국민국가가 태동하면서 국가 간의 경쟁의 장으로 서구에서 시작된 비엔날레 등의 메가 이벤트는 최근에는 비서구에서도 활발히 개최되고 있다. 최근 예술사에서 비엔날레와 지구화는 가장 중요한 현상이며, 비엔날레 등의 예술 행사들은 냉전이후의 새로운 세계질서를 재구성하는 전 지구적 전환의 핵심적인 장으로, 국제적으로 자유로운 무역을 소개했을 뿐 아니라 서구중심의 문화정치에서 코스모폴리타니즘과 다문화주의의 핵심적인 장치로 전환했다. 많은 나라에서 현대 예술은 미술관, 미술시장, 문화지구개발 등과 연관된 경제 프로젝트로 기능했다. 그리고 정체성의 정치, 인권, 다양한 사회변화와 조응하는 영역이 되었다.⁵⁰⁸⁾

(2) 공동체 예술과 평화만들기(peace building)

최근 예술계에서는 참여적 예술과 공동체 예술이 강조되고 있다. 예술에서는 관계성, 참여 등이 강조되면서 공동체 예술과 관계적 예술이 증가하고 있다, 그래서 공식적인 조직뿐 만 아니라 일종의 네트워크적인 형태로 ‘콜렉티브’란 방식으로 활동하는 경우도 증가하고 있다. 예술은 단지 예술가에게서 만들어져서 완결되는 작품이 아니라 다양한 시민주체의 참여를 통해 완성되는 과정으로 이해되고 있다. 이를 관계성의 예술, 연관성의 예술이라 부른다. 예술 활동이 점차로 개인 중심이 아니라, 관계를 중시하는 방식으로 변화하기 때문에 예술에서도 공동체적 플랫폼이 강조되고 있다.⁵⁰⁹⁾ 이런 공동체 예술을 바탕으로 한 이런 방식으로 단순히 일회성의 행사보다, 지속적으로 관계를 맺고 성과를 내는 방식으로 변화하고 있다. 지속적인 워크숍과 관계성 형성을 통해 예술참여가 일회적인 이벤트가 아니라 시민의 삶 속에 스며들 수 있도록 하고 있으며, 이를 시민교육의 장으로 활용하고 있다. 관계적 예술을 통해, ‘민주’, ‘인권’, ‘평화’와 같은 추상적 가치를 예술의 형식으로 경험해볼 수 있다. 그래서 예술경험과 조직의 변화는 예술가들이 문화교류를 하면서 단순히 자신들의 자국문화를 소개하는 차원을 넘어서, 보다 코스모폴리탄하거나 하이브리드적인 차원으로 발전시킬 수 있도록 하고 있다. 그래서 예술전시와

507) Monica Sassatelli, "Symbolic Production in the Art Biennial: Making Worlds," *Theory, Culture & Society*, vol. 34, no. 4 (2017), pp. 93~94.

508) <<https://culture360.asef.org/resources/global-art-and-museum-online-resource>> (검색일: 2018년 8월 1일).

509) 니나 사이먼 지음, 이흥관·안대웅 옮김, 『참여적 박물관』 (고양: 연암서가, 2015).

관련 행사 등을 통해 새로운 지역적 정체성을 형성하거나 경험하는 장들이 증가하고 있다.

최근 공동체 예술과 평화 만들기(peace building)의 관계에 대한 관심이 증가⁵¹⁰⁾하고 있다. 다양한 예술가들과 문화매개자들이 참여하면서 증가하고 있기도 하지만, 한편에서는 전통적인 평화구축 방식에서 예술이 평화의 중요한 방식이라는 것을 인정하고 있기 때문이다. 평화학으로 유명한 브랜다이스 대학에서는 ‘예술과 평화만들기(Art and Peace building)’ 프로그램을 운영하고 있다.⁵¹¹⁾ 이는 평화에 대한 창의적인 프로그램을 주창한 것으로서, 전 세계의 갈등 현장에서 예술가와 문화매개자들이 예술을 통해 평화의 관계를 만들어내는 것을 실험하고 있다. 전통적인 협상과 외교의 방식과 더불어 예술을 통해 갈등을 중재하고, 갈등의 현장을 변형(transform)시키는 실험을 하고 있다. 예술은 갈등을 창의적으로 변형시키며, 폭력을 사회적으로나 개인적으로 줄여나가는 역량을 키워나가고 있다. 평화를 위한 예술에서는 타인의 이야기를 듣기, 자신의 목소리를 내기, 환경이란 맥락 속에서 자신을 감각하기, 갈등적이고 모순적 상황에 대한 창의성과 호기심 등을 키워나가는 것이다. 이를 통해 타인을 신뢰하고, 긴장을 완화하며, 궁극적으로는 공동체의 기반인 상호신뢰를 구축할 수 있다.⁵¹²⁾ 평화 만들기 과정에서 예술의 역할. 평화연구에서 예술의 역할에 대해서는 다양한 연구가 진행되고 있다. 예술이 평화 만들기 과정에서 기여할 수 있는 바는 첫째로는 예술은 억압받는 자들이 예술을 통해 목소리를 낼 수 있는 점이다. 두 번째로는 예술은 공공장소에서 사람들의 두려움을 완화시킬 수 있다. 예를 들어 시리아 난민캠프에서 연극을 하여 난민들이 갖고 있는 두려움을 경감시킬 수 있었다. 또한 예술을 통하여 갈등해결을 하는 창의적인 방식을 도출할 수 있다. 예술은 창의성에 기반하고 있기 때문에 갈등과 긴장에 대한 새로운 시각을 제시할 수 있다.⁵¹³⁾

국내에서도 평화만들기 과정에서 관계적 예술이 잘 기획되어 실행된다면 상호간의 적대적 관계를 사람의 관계로 변화시키는 기여할 수 있다. 그렇기에 광의적 의미의 사회적 창의성이 무척 중요하다. 그러므로 예술은 집합적 정체성, 역사적 경험, 세계관을 구성하는데 있어서 핵심적 역할을 할 수 있으며, 평화에 나아가기 위한 여러 가지 역량을 키우는데 기여할 수 있다.⁵¹⁴⁾

510) Cynthia Cohen, “A Poetics of Reconciliation: The Aesthetic Mediation of Conflict,” Ph.D. dissertation, University of New Hampshire, 1997), pp.247~251; Shank Michael and Schirch Lisa, “Strategic Arts-Based Peacebuilding,” Peace and change, vol. 33. no. 2, (2008), pp. 217~242.

511) <<http://www.brandeis.edu/ethics/peacebuildingarts/>> (검색일: 2018년 8월 1일).

512) <www.usip.org/insights-newsletter/arts-and-building-peace-affirming-the-basics-and-envisioning-the-future> (검색일: 2018.08.01.)

513) Doyle Lindsey, “How Do the Arts Contribute to Sustainable Peace” Stockholm Forum on Peace and Development, Session Report No. 6. (2017) <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-09/session_report_no_6.pdf>(검색일: 2018.08.01.)

514) Tatsushi Ara, “Art, Creativity, and Conflict Transformation: A Practitioner’s Field Note”(United States Institute of Peace Public Education on International Peacebuilding Lecture, 2013.3.18), <<https://www.juniata.edu/offices/juniata-voices/media/arai-art-creativity.pdf>> (검색일: 2018.08.01.)

(3) 초국경적(transnational) 예술과 혼종화

최근 문화교류는 기존의 국가대 국가의 교류차원을 넘어서, 타문화와의 다극적인 교류가 점차 중요해지고 있다. 오늘날 문화교류는 자기 정체성을 확인하는 문화를 바깥에 외화하는 과정이기도 하고, 또 타 문화와 대면하면서 자신의 문화를 풍요롭게 하는 혼종화(hybridization)의 기회이기도 하다. 그런 면에서 문화교류는 독백에서 출발하여 대화로 나아가며, 대화의 단계를 넘어서면 혼종화를 통해 새로운 것이 탄생하기도 한다. 라틴아메리카 문화는 무엇보다 그러한 혼종화의 놀라운 보고라는 점에서 우리가 주목할 필요가 있다.⁵¹⁵⁾ 문화의 교류는 점차로 자신의 문화를 외화하는 방식뿐 만 아니라, 다른 문화와 만나 새로운 혼종적 문화를 만들어가는 방식으로 변화하고 있다. 문화의 혼종성(hybridity)은 점차 예술을 설명하는데 있어서 핵심적인 개념이 되고 있다. 그래서 기존의 민족국가단위의 정체성을 보전하는 방식만이 아니라 다양한 정체성이 섞여서 새로운 정체성을 만들기도 한다. 문화에 대한 본질주의를 넘어 다양한 문화의 섞임이 강조되고 있다. 문화를 한 국가 사회의 본질적 특성으로 인식하는 것을 넘어서 다양한 이종 문화 간의 습합과 교류 등을 혼종적 속성을 강조하고 있다. 초국경적 예술은 이런 하이브리적 문화의 측면에서 이해되어야 한다.

특히 이런 경향은 앞에서 언급한 메가이벤트 등의 전 지구적 예술 장에서 현저하게 등장하고 있다. 예술에서 국제주의가 강조되고, 글로벌한 장이 증가하면서 서로의 접촉이 증가하고 있다. 그래서 기존의 방식대로 국가 간의 선전의 영역만이 아니라 초국경적(transnational) 공동체 경험이 강조되고 있다. 일종의 국제주의적 예술방식이 강화되고 있다. 예술창작과 발표에서 국제주의성이 강조되고 있다. 우선 창작 과정에서의 국제주의적 공동체가 강조되고 있다. 예술행위들은 다양한 초국적 공동체의 경험을 견인하고 있다. 예술은 어찌 보면 이전에는 존재하지 않았던 어떤 정체성과 경험을 창출하는 것이라 볼 수 있다. 예술을 통해서 아시아, 더 좁혀서는 동북아인들이 언어, 문화, 정치, 체제 등의 차이로 인해 자신들이 어떤 공통의 경험을 일시적이거나 창조할 수 있다. 세계화의 경험은 현대 예술을 근본적으로 변화시켰으며, 도시 내에서 코스모폴리탄한 상상, 지리와 경계 등을 변화시켰다. 현대 예술은 일종의 패러독스에 기반하고 있는데, 트랜스-내셔널한 움직임이 상당한 중력감을 야기하기도 하지만, 영화/관광 등의 새로운 전 지구적 산업들은 지역에 코스모폴리타니즘을 소개하기도 한다. 그래서 코스모폴리타니즘이나 지구화는 한 중심이 있는 것이 아니라 쌍방향적인 것이라 볼 수 있다. 점차로 예술에서의 국제주의성은 쌍방향적으로 세계를 지역에, 지역의 예술을 세계에 환류하는 경험이라고 볼 수 있다.⁵¹⁶⁾

515) 김종범, "정책적 제언과 한국 문화정책의 미래," 『한국의 문화정책과 세계의 문화정책』 (성남: 한국학중앙연구원 출판부, 2017) p. 377.

다. 예술공동체의 국제사례

(1) 유럽연합의 크로스보더 예술지원

유럽인의 정체성을 고취시키기 위하여 유럽연합에서는 다양한 문화예술 정책을 시행했다. 다양한 개별 문화들을 존중하고 이들의 상호작용을 통해 하나의 문화공동체 문화를 확산하고자 1992-1999년 공연예술, 시각예술 등을 지원하는 칼레이도스코프(Kaleidoscope), 유럽 문화유산 보호와 보전을 지원하는 라파엘(Raphael), 도서, 문학, 번역 등을 지원하는 아리안(Arian) 프로그램을 진행했다. 2000년에는 다양성과 공동의 유산을 위하여 공연예술, 시각예술 분야에서 활용되었다. 2013년 이후부터는 '창의 유럽(Creative Europe)'이란 이름으로 유럽 내 문화 분양 종사자 간의 네트워킹 강화 및 예술 지원 등을 실시하고 있다. 이외에도 국가 간 문화 창작 기구들 간의 협력을 활성화하는 다양한 지원프로그램들이 있다. 하지만 유럽연합의 문화정책이 유럽적 가치와 정체성에 대한 일방적 제시와 과도한 답다운 방식이라 비판받았고, 난민 등 새로운 이슈가 등장하면서 유럽연합과 문화의 관계에 대하여 문제제기들이 있었다. 그래서 "유럽연합의 경우, 단순히 다른 문화에 자국의 문화를 소개하는 것에서 나아가 파트너 국가들과 신뢰를 구축하고 상호 이해하는 차원에서 교류를 논하고 있다. 특히 문화라는 개념을 매우 넓게 사용하여 문화예술을 넘어서 정치, 사회를 이해하는 방식으로 포용"하는 것으로 나아가고 있다고 한다.⁵¹⁷⁾

유럽연합에서의 대표적인 예술공동체 프로그램은 칼레이도스코프가 있다.⁵¹⁸⁾ 이 프로그램은 1996년과 1999년 사이에 진행되었다. 유럽 안에서 문화적 협력과 활동을 활성화시키고자 하는 목표로 창설된 프로그램이었다. 이 프로그램은 유럽의 파트너들에 의해 수행된 혁신적인 문화 프로젝트를 지원하고, 예술가와 다른 문화행위자의 전문적 기술의 발전을 지원하고, 유럽문화에 대한 상호이해를 높이하고자 기획되었다. 두 가지 영역으로 나뉘어 수행되었는데 첫 번째 프로그램은 파트너십이나 네트워킹을 갖춘 행사와 문화 프로젝트를 지원했다. 최소한 세 개의 국가에 소속한 예술가들이 파트너십을 형성하여 문화적 네트워크로 구성해야 진행하는 행사이다. 두 번째로는 대규모 유럽협력행동(European cooperation actions)인데, 이는 중요한 문화적·사회 경제적 영향력을 갖춘 우수한 프로그램이어야 한다. 이는 최소한 유럽연합의 네 개 국가출신의 작가들에 의해 구성된 프로그램이어야 한다. 프로그램은 공연예술, 시각예술, 공간예술 등 다양한

516) Marsha Meskimmon, "Making worlds, making subjects: contemporary art and the affective dimension of global ethics," *World Art*, vol. 1. no. 2 (2011), pp. 189~196.

517) 김새미, "유럽문화정책에서 '문화교류' 변화의 방향," (한양대학교 평화연구소 평화가제트 No. 2017-G10, 2017.11), <http://peaceinstitute.hanyang.ac.kr/bbs/board.php?bo_table=research_note&wr_id=10> (검색일: 2018. 08.01).

518) <https://cordis.europa.eu/news/rcn/7078_en.html> (검색일: 2018.08.01).

장르를 포괄했다. 이 프로그램은 한시적으로 끝났지만 이후 다양한 협력프로그램이 형성되었다. 최근에는 창의유럽의 프로그램 안에 다양한 협력프로그램 등이 설치되어 있다.

이후 이런 프로그램들은 창의유럽프로그램(Creative Europe Program)으로 이어지는데,⁵¹⁹⁾ 이 프로그램은 문화·창의적 조직이 초국적 협력프로젝트를 실시하는 것을 지원하여, 유럽연합과 인근지역의 다양한 예술매개자들에 협력을 하기 위해 네트워크 활동을 할 수 있게 한다. 이 프로그램은 인력양성, 기금, 네트워킹 프로그램으로 이어지고 있다. 특히 최근에는 경계를 넘는 프로젝트 등을 지원하여서, 유럽과 인근 지역의 다양한 국적과 인종의 구성원들이 참여하는 것을 목적으로 한다. 예술 활동은 기존의 장르 중심적 활동을 벗어나 융합적인 방식을 지향하고 있다. 문화예술기관에 속한 이들이 네트워킹을 구성하여 다양하게 기금지원을 할 수 있다. 크로스 보더 이동(cross-border mobility)의 내용은 문학작품의 번역 프로젝트, 시청각 예술 활동 네트워킹, 유럽 시장 내에서 시청각 예술작품의 마케팅, 필름페스티벌, 예술영역 관련 직업 개발 프로그램 등 다양한 영역을 포괄하고 있다.⁵²⁰⁾ 예술가들이 국경을 넘나들며 이동을 자유롭게 하면서 예술활동에 참여하고 이를 기반으로 다양한 공동체적 경험을 창출할 수 있는 지원 프로그램이라고 볼 수 있다. 또한 크리에이티브 유럽 프로그램은 이전의 순수예술창작 패러다임에서 시장과 연계한 창의경제 패러다임으로 변화하고 있는 측면이 있다.

(2) 평화를 향한 공동체적 예술 사례

다양한 공동체예술 프로그램이 있지만 그중 평화와 관련된 참여적·공동체적 예술의 예는 다음과 같다. 예술은 평화, 민주, 인권 등 추상적 가치를 구체적인 사회관계 속에 매개하여 표현할 수 있는 대표적인 영역이다. 특히 유럽에서는 난민 문제가 심화되고 있으며, 세계 각 지역에서 갈등과 긴장이 지속되고 있다. 이를 예술을 통해 공통의 기반을 만들려는 다양한 시도들이 전개되고 있다. 대표적으로 팩크 프로그램(Participatory Art for Invisible Communities: PAIC)은 크로아티아, 슬로베니아, 덴마크, 스페인의 공동체를 포용하는 예술 프로젝트로 예술적 방법론을 통해 공동체의 필요를 구체화하는 프로그램을 하고 있다.⁵²¹⁾ 2016년 시작되어 2018년까지 운영

519) <acea.ec.europa.eu/creative-europe/actions/culture/cooperation-projects_en> (검색일: 2018.08.01).

520) <ec.europa.eu/programmes/creative-europe/content/new-creative-europe-initiative-mobility-artists-and-culture-professionals_en> (검색일: 2018.08.01).

521) <paic-project.eu/> (검색일: 2018.08.01).; Cynthia Cohen, Roberto Gutiérrez Varea and Polly O. Walker, eds, *Acting Together I. Volume 1: Performance and Creative Transformation of Conflict: Resistance and Reconciliation in Regions of Violence* (California : New Village Press, 2011); Cynthia Cohen, Roberto Gutiérrez Varea and Polly O. Walker, eds, *Acting Together II. Volume 2: Performance and Creative Transformation of Conflict : Building Just and Inclusive Communities* (California : New Village Press, 2011); 브랜디스 대학에서는 예술과 평화만들기 프로젝트의 다양한 사례를 모아 사례집으로 출판했다.

될 예정이며, 유럽의 창의예술 프로그램 기금지원을 받아 운영되고 있다. “아틀리에와 작품 중심적 예술에서 벗어나, 사회의 다양한 문제에 대한 해결책을 제시하거나 유토피아에 대해 상상하고 창작하고자 한다. 20세기의 예술가들은 지속적으로 공동체, 삶 속에 들어가고자 했으며 관객과 예술의 관계를 변화시키고자 했다. 어떤 경우 예술가들은 공동체의 문제를 일종의 가능성의 조건으로 변화시키기도 했으며, 지속적으로 공동체를 위한 역량, 아이디어, 도구, 메카니즘을 상상하고 가능성을 탐색한다.”⁵²²⁾ 특히 혁신과 창의성을 기반으로 하여 사회문화적 경제발전에서 배제된 공동체를 조직하기 위한 다국적 협업문화공간과 예술 플랫폼 창출로 역할 하고자 한다. 예술과 문화는 지역사회 구성원, 예술가, 창조적 실천가 및 문화운영자를 연결하는 사회정의와 지속가능성을 위한 요소들이다.

유럽에서의 예술 프로그램들은 국가 간의 교류뿐만 아니라 난민 등 경계에 존재하는 주변인들 공동체에 포함시키기 위한 예술 프로젝트들도 존재⁵²³⁾한다. 보스니아 인들과 함께 일련의 예술 기반의 워크숍이 개발되었다. 예술가인 오닐은 ‘글로벌 난민: 뿌리뽑힘과 속함(Global Refugees: Exile Displacement and Belonging, 1998-2002)’, ‘관계 만들기: 예술, 이주 디아스포라(Making the Connections: Arts, Migration and Diaspora, 2006-2008)’라는 프로그램을 진행하여서 이주, 디아스포라, 난민의 관계를 예술적으로 탐구했다. 이 프로젝트들은 난민에 대한 부정적 이미지가 형성되어가는 배제적 과정이나 그들의 정체성이 구성되는 방식에 대해 미학적으로 탐구하고 이것을 사회의 다양한 영역과 네트워킹 하여 난민에 대한 새로운 시각을 형성하고자 했다. 예술 프로젝트들은 다양한 공동체적 관계를 탐구하면서 국가 간의 교류뿐만 아니라 난민 등 크로스보더, 디아스포라적 상황에 있는 이들의 체험에 대한 작업을 지속하고 있다. 이런 과정에서 유럽적 정체성이 새롭게 탐구되고 환기되는 것이다.

한편 중동평화를 추구하는 다니엘 바렌보임의 서동시집(West Eastern Divan) 오케스트라는 평화를 위해 예술이 활용이 되는 대표적인 사례⁵²⁴⁾이다. 이 오케스트라는 다니엘 바렌보임과 팔레스타인 출신의 학자 에드워드 사이드의 우정에 의해 시작되었다. “역사를 올바르게 인식하지 못하면 고통을 치유할 수 없다고 믿는 이들은 서로를 적대시했던 중동의 청년들을 모아 오케스트라를 구성”했다.⁵²⁵⁾ 중동의 평화는 2018년 8월 1일 군사적 수단으로 형성될 수 있는 것이 아니기

522) <paic-project.eu/project-description/> (검색일: 2018.08.01).

523) O'Neill, Maggie, "Transnational Refugees: The Transformative Role of Art?", Forum: Qualitative Social Research, Volume 9, No. 2, Art. 59 (2008) <www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/403/873> (검색일: 2018.08.01).

524) <www.west-eastern-divan.org/> (검색일: 2018.08.01).

525) 이영진, “올바른 역사인식의 중요성 <다니엘 바렌보임과 서동시집 오케스트라>,” 『씨네21』 2012.9.5., <www.cine21.com/news/view/?mag_id=70948> (검색일: 2018.08.01).

때문에 대안적 방법을 찾기 위해 사이드와 바렌보임이 오케스트라를 시작했다. 팔레스타인과 유대인은 갈등하고 있는 상황이지만 양국의 청년들이 오케스트라를 하면서 서로에 대한 이해를 도모하고 있다. 이런 프로그램들은 거시적인 차원에서 일어나는 사회변화에 비하면 다소 미미한 사례라고 볼 수도 있다.

위의 사례들을 살펴보면, 다양한 갈등이 발생하는 국면에서 예술을 통해 참여자들은 난민, 이주민, 주변인 등을 물화(reified)된 대상으로 인식하는 것이 아니라 구체적 얼굴을 가진 사람으로 볼 수 있으며, 이들 간에 인간적 관계를 형성할 수 있다. 그래서 예술을 통한 직접적인 만남과 소통을 통해 난민에 대한 낙인을 감소하고, 타자에 대한 두려움과 공포를 극복할 수 있다. 그리고 이런 공동체적 예술 활동을 하면서, 대화와 소통의 평화 역량을 형성하고 실천할 수 있다. 평화에 나아가는 작지만 구체적인 경험을 예술이 매개해준다고 볼 수 있다.

라. 동북아 예술공동체 사례

(1) 시각예술과 공통성의 경험

시각예술에서는 동북아지역의 민주주의 혹은 냉전경험을 매개로 한 전시와 기획들이 증가하고 있다. 대표적으로 광주 아시아문화전당이나 철원지역을 기반으로 한 DMZ예술제 등이 대표적이다. 최근에는 아시아지역의 예술가들의 동북아지역이 공통으로 경험한 역사적 경험, 특히 현대사의 경험에 기반해 예술 창작과 교류를 하는 경우들이 증가하고 있다. 이는 동북아지역의 공통성을 식민/탈식민, 냉전/탈냉전, 민주주의와 평화체제 등 역사적 경험과 지향에서 찾는 것이며, 이를 바탕으로 다양한 예술작품들이 창작되고 있다. 이런 활동들은 동북아지역의 공통점을 동북아의 역사적 경험을 토대로 추구하는 미학적·담론적 관심과 조응한다. 유교적 전통 등 문화적 자원에 기반한 동질성뿐 만 아니라, 식민/탈식민, 냉전/탈냉전의 경험과 평화에 대한 지향이 동북아지역에서 공통의 미학적 담론과 창작의 토대가 되고 있다.

동북아지역에서 시각미술은 탈식민주의를 기반으로 하여 서구중심주의를 넘어서기 위한 노력들로 볼 수 있다. 문화연구 내에서의 아시아 예술에 대한 담론, 동아시아에 대한 담론의 영향을 받았다고 할 수 있다. 탈식민주의라는 문화이론의 영향 하에서 서구와는 상이한 아시아적 정체성에 대한 관심이 담론적 차원과 실천적인 차원에서 전개되었다. 하지만 아시아의 정체성은 독자적으로 발생한 것이 아니라 서구에 의해 오리엔탈리즘적으로 형성된 것이기 때문에 과연 아시아, 특히 동아시아를 하나의 권역, 문화권기반의 공동체로 구성할 수 있을지에 대해서는 재론의

여지가 있다. 그래서 미술평론가인 유진상은 ‘아시아적 가치’라는 개념은 문제적으로 아시아 미술은 기존 서구 미술의 대척점에 놓인 무언가로 규정되고 있다고 말한다. 또한 “내적으로 아시아 국가들 사이에 가치가 공유되고 있지 않다. 아시아로 묶일 이유가 없는데 왜 묶느냐, 하지만 그럼에도 불구하고 일단 지리적으로 가깝고, 인종적으로도 비교적 가까우니까 아시아로 묶는 것이 흥미롭지 않겠냐는 것이 인식의 현주소”⁵²⁶⁾라고 하면 아시아적 정체성에 대해 유보적이다.

그럼에도 불구하고 서구중심적 시각에 대한 일종의 저항적 담론의 한 측면에서, 아시아예술 담론·아시아주의·동아시아담론(동아시아 비판적 지식인 네트워크) 등이 부상했다고 할 수 있다. 기존의 서구권 중심의 문화를 대항하는 의미에서 아시아 중심의 문화적 경향이 주목을 받았다. ‘현대 아시아 예술(Contemporary Asian Art)’ 이라고 하는 큰 중심 주제에 상이한 형태의 문화가 복합적으로 나타나는 특성을 지니고 있다. 이런 상황에서 아시아의 당대성의 예술의 공통점을 찾으려는 시도도 있다.⁵²⁷⁾ 아시아에 대한 논의는 식민주의와 탈식민주의, 지배와 저항의 경험에서 비롯된다고 볼 수 있다. 아시아 예술을 논의하는데 있어서 본질주의적 방식으로 아시아의 미학이 무엇인지를 규명하는 방식이 아니라 아시아가 역사와 사회변동에 놓여 졌던 관계망 속에서 탐구되어야 하며 이는 지배와 저항의 관계 속에서 형성된 것이라는 것을 의미한다. 90년대 이후 아시아 정체성 논의는 지속적으로 되풀이 되었다. 세계화로 인해 경계가 확장되면서 정체성의 범위가 지속적으로 변화하면서 아시아에 대한 질문이 증가했다. 아시아 미술을 논의하면서, “문화의 번역과 혼성과 절충”이 미덕이라고 하면서, “아시아미술 담론에서 ‘아시아’는 형식적 내용적으로 규정된 하나의 정의가 결코 존재하는 것이 아니다. 아시아미술이란 고정된 실체가 존재하지 않는 하나의 가설에 가깝다.”⁵²⁸⁾

세계화가 본격화되지 않은 90년대 중반까지 아시아 국가 간의 교류가 미흡했다. 이후 각 국가에서 국가별로 세계화 전략을 본격적으로 채택한 이후 국가 간 교류가 시작되었다. 세계화와 더불어 다양한 세계화를 재현할 수 있는 다양한 재현장치들이 창성되었다. 대표적으로 광주비엔날레는 1994년 출범이후 각국 큐레이터들이 동시에 모여 교류할 수 있는 기회가 형성되었으며 아시아 지역의 대표적인 비엔날레로 자리 잡고 있다. 이를 통해 아시아의 작가들이 세계적 작가로 발돋움 할 수 있는 일종의 도약대 역할을 하고 있다. 그래서 서구 작가들의 최신 작업이 소개되기도 하지만, 아시아의 작가들의 교류의 장으로 기능하고 있다. 아시아지역에는 대표적인 미술전시

526) 방현성·원영오·유진상, “좌담: 아시아 예술, 왜 어떻게 만나야 하는가 아시아 아트 네트워크의 필요성과 나아갈 길,” 『문화예술』 2008년 여름호, (2008), p. 14.

527) 橋本鮎子, “아시아 국제미술전의 정체성연구 :1990년대 이후 한국, 중국, 일본의 국제미술전을 중심으로,” 홍익대학교 대학원 석사학위논문, 2008.

528) 김복기, “왜 다시 아시아미술인가?” 『김복기의 ART 25시』 (2014.7.29) <m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=boggi04&logNo=220075097923&proxyReferer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (검색일: 2018.08.01).

들이 상당수가 있다. 광주 비엔날레, 부산 비엔날레, 상해 비엔날레, 요코하마 트리엔날레, 후쿠오카 아시아 아트 트리엔날레, 타이페이 비엔날레 등의 메가이벤트들이 증가하고 있다. 세계화의 예술적 플랫폼들이 동아시아 전역에서 증가하고 있다.

한편 미술계에서는 소규모 창작공간이 증가하고 있다. 아시아지역 내의 창작 공간간의 연계를 도모하기 위한 광주 아시아문화원을 중심으로 ‘아시아 창작 공간 네트워크’가 진행 중이다. 이는 과거 서구주도의 미술에서 아시아 중심으로 재편되는 21세기 현대미술계에서 새로운 아시아적 가치확립이 필요하다고 한다. 21세기 현재, 새로운 사회적 기능과 역할을 수행할 미래형 미술매개 공간의 필요성 대두되어 시작되었다. 아시아적 관점에서 바라본 아시아의 현재를 아시아 창작공간이 연합하여 함께 만드는 전시(2016년 9~10월, 19개국 38개 기관 참석) 동시대 아시아 미술의 정체성 및 방향성 확립을 통해 아시아 현대예술계를 선도할 전당의 입지확보를 목표로 하고 있다. “아시아 각 국가를 대표할만한 가장 실험적이고 활동적인 예술 창작 공간”을 탐색하며 “2012년 아시아 11개국 26개 공간이 참여하여 ‘예술의 공공적 역할’에 대한 시각을 공유하며 다양한 결과물을 성공적으로 도출하였던 제 1회 행사에 이어 2013년에는 아시아 15개국 27개 공간이 참여하여 ‘포스트 예술 매개 공간 및 포스트 예술 프로젝트’라는 의제에 대해 다양한 견해와 공감”을 가능하게 했다. 또한 아시아 아트 아카이빙 관련 전시도 진행했다. 점차로 이 네트워크는 아시아의 민주주의와 관련하여 전시, 세미나, 포럼, 출판 등 다양한 프로젝트를 진행하고 있다.⁵²⁹⁾

아시아 창작 공간 네트워크에서는 기반도시인 광주의 장소성으로 인하여 민주주의를 강조하고 있다. 2015년 개최된 ‘아시아 민주주의의 씨실과 날실’ 전시는 미디어 아트를 통해 ‘아시아 민주주의의 과거, 현재, 미래’를 보여주는데 구조적 관점에서 민주주의를 논하는 것이 아니라 생활 속의 민주주의를 강조했다. 전시는 지속되어온 결과물의 아카이빙, 새로운 작가들 58명의 전시, 광주의 작가의 참여 등으로 구성되었다. 그래서 아시아 민주주의의 다양한 의미와 정체성을 해석했다. 또한 21세기적인 사람이 중심이 되는 민주주의를 모색하고자 했다. 이런 전시를 다양한 아시아의 민주주의와 예술이라는 공공적 담론을 지향했다.⁵³⁰⁾

국가나 지방 정부 단위에서 개최되는 활동 이외에도 소규모의 네트워크가 활성화되고 있고 민간에서의 예술 페스티벌이 활발히 이루어지고 있다. 대표적인 것이 리얼디엠지프로젝트가 있다.⁵³¹⁾ DMZ라는 공간을 통해 평화를 위한 예술적 상상을 마련하고 있는 예술제는 현재 7년간 지속되었고, 아시아 유럽의 다양한 작가들이 참여하여 정기적으로 철원의 DMZ 지역에서 이루어

529) <<http://asiaartspace.net/?p=1021>> (검색일: 2018.08.01).

530) <asiaartspace.net/?p=1021> (검색일: 2018.08.01).

531) <www.realdmz.org/> (검색일: 2018.08.01).

지고 있다. 식민주의, 탈식민주의/냉전, 탈냉전 등 아시아의 공통의 경험에 대한 논의를 할 수 있으며 이를 예술적 상상력으로 표현해내고 있다. 이런 풀뿌리 차원의 다양한 네트워크, 지역을 연계하는 예술 활동은 동북아 공존의 문화적 자산으로 역할 할 수 있다. 냉전과 탈냉전, 평화를 주제로 한 다양한 예술창작 활동과 발신을 진행하고 있다. 예술과 평화만들기의 작업의 일환으로 다양한 활동과 실천들이 활성화되는 것이 필요할 것이다.

아시아의 역사적 자원과 경험을 바탕으로 예술가들은 다양한 네트워킹 활동을 하고 있다. 특히 탈식민주의나 탈냉전 등 아시아의 공통의 역사경험을 기반으로 이를 평화로 연결시키기 위한 활동 등이 활발히 전개되고 있다. 하지만 이런 작품들은 아쉽게도 평화 혹은 분단, 동북아의 당대적 과제에 대한 공통의 작업으로는 나아가지 못하고 있다. 개별 국가와 예술가들이 공동의 주제를 매개로 전시를 하는 차원이다. 앞으로 보다 본격적인 공동체 지향적 프로그램 등이 설계되어서 다양한 평화지향 예술 활동이 활성화될 필요가 있다.

(2) 공연예술과 이질성의 경험

공연예술에서는 베세토(BESETO) 연극제가 10여년 이상 지속적으로 한국, 일본, 중국을 중심으로 활발하게 이루어지면서 상호교류를 지속해왔다. 중국과 사드로 인한 갈등이 고조되었던 2017년에도 중국 항주에서 연극제가 열리는 등 상호간의 신뢰를 상당 수준 구축해왔다.

베세토 연극제는 서울시의 지원을 받아 동북아 3국의 수도를 연결하는 연극제로 시작했다. 이 연극제는 한중일의 수천 년에 걸친 역사적 관계에 대해 고민하면서 “19세기 말의 한중일의 불행한 과거를 청산하는데 있어서 연극인의 역할”을 찾고자 했다. ‘동북아 3국의 합동연극’으로 시작되었다. 중국 한국 일본은 오랜 세월 갈등과 우호적 관계가 교차하는 복잡한 상황 속에서 살아왔기에 이런 과거사를 개선하기 위해서 연극인이 “우리들이 옛 원한을 극복하고 새로운 동반자 관계를 구축”하기 위해 연극제를 시작했다. “서양문화 지향적인 아시아인의 반성을 제기”하고자 한 것으로 연극의 경우에서도 “중국 일본 한국이 그 이상적인 모델을 서양연극⁵³²⁾에서만 취해왔는데, 이를 반성하고 아시아적 미학을 주장하기 위함이었다. 결국 이는 ‘아시아적 정체성’을 구성하기 위한 것이었다. 동북아시아라는 문화권에서 동질적인 문화를 가졌음에도 불구하고 상호 교류에 소극적이었다. 베세토 연극제는 ‘동양 연극의 주체성과 미학적 가능성을 모색하는 만남’이라는 의미를 가지고 있다. “세계 경제가 불력화되어 가는 오늘날, 문화 역시 블록화 되어 갈 것이라는 예견을 가시화한 연극제”였다. ‘동북아 3국의 현대연극제’의 시작은 ‘서구 지향적인

532) 김의경, “‘베세토연극제’의 창설과 그 의의,” 『공연과 리뷰』 34권 (2001), pp. 142-143.

있던 동양의 문화 중심이 지역문화 블록'이라는 방향으로 나아가고 있는 것을 알려주며 이는 세계적인 문화상호주의의 영향을 받은 것이다.⁵³³⁾ 베세토 연극제는 아시아 지역에 대한 인식이 강화되면서 동아시아의 공통의 경험을 형성하기 위해 기획되었고, 94년 공식 출범한 이래 지속적으로 아시아 지역의 도시를 순회하면서 연극제를 매년 개최하고 있다.

2017년에는 사드 사태의 여파이후에도 베세토 연극제가 11월 항저우에서 개최되었다. 베세토 연극제에 대하여 “서로 다른 문화들이 서로 만나고 충돌을 일으키고 교류하고 영향을 주는 것, 이는 상호 이해 증진을 위한 효과적인 방법일 뿐 아니라 새로운 문화형태와 문화의의를 만들어낼 수 있는 길이다. 이것은 칵테일과 비슷하다. 서로 다른 색을 가진 여러 종류의 술을 섞은 칵테일이지만 우리가 즐기는 것은 그것들이 하나로 어우러져 만들어내는 독특한 맛인 것과 같다”라고 중국국가연극원의 왕샤오잉 부원장이 말한바 있다.⁵³⁴⁾ 이렇듯, 사드로 인하여 한중관계가 냉각되었지만 그래도 이런 활동이 지속되면서 동북아지역의 상호이해를 도모했다.

하지만 위와 같은 교류가 증가하며, 한편에서는 상호이해와 신뢰가 높아지기도 하지만, 체제의 차이로 인해 공동체 형성 과정에서 이질성을 경험하기도 한다. 예를 들어 사회주의체제의 국가에서는 사회비판적인 현대예술을 허용하지 않기에 예술가들이 표현의 자유나 예술형식 측면의 장벽을 호소하기도 한다. 예술은 사회에 기반하고 있기 때문에, 사회체제가 상이한 경우 예술에 대한 관념 역시 상이할 수밖에 없다. 자유주의적 예술세계와 시장기반의 예술을 추구하는 경우와 기본적으로 예술은 국가의 선전의 한 활동으로 인식하는 사회주의 예술은 다르다. 그렇기 때문이 실제로 교류가 이루어질 경우 예술관과 예술형식의 차이를 경험하는 경우도 있다.

아시아지역 전체에서는 아시아 공연예술인 네트워크가 약 30여년의 역사를 가지고 구성되어 있다. 초기에는 아세안(ASEAN)의 주도로 발생이 되었지만 1990년대 이후 인터넷 및 세계화의 영향으로 독립문화예술재단과 개별 단체들의 네트워크가 활발해졌다. 그리고 이 시기 개인적인 인적 네트워킹 역시 활발해졌다. 그래서 이 시기는 ‘탈중심’, ‘다양성’의 요소를 가지고 예술네트워크가 형성되었다.⁵³⁵⁾

다양하게 네트워크가 구축되어 있는데 아시아프로듀서플랫폼캠프(APP CAMP)은 한국, 일본, 대만, 호주 4개국의 민간협력으로 운영되는 공동기획프로젝트로, 아시아 국가 내 프로듀서 네트워크 개발, 아시아 프로듀서들의 창의적 제작활동 확대, 아시아 프로듀서들의 이중 문화 활동 개발, 국내 및 아시아의 창의적 리더 개발을 그 목적으로 하고 있다. 또한 이런 활동이 활성화되어

533) 이미원, “‘베세토 연극제’: 동북아지역문화 불력화시대를 알리는 신호탄,” 『공연과 리뷰』 1권 (1994), p. 74

534) 가오렌단, “베세토연극제, 한중일 ‘문화변용’의 촉진제,” 인민화보사 한국어 월간지 『중국』 12호, 2018.1.17, <blog.naver.com/touchchina/221162134442> (검색일: 2018.08.01).

535) 최석규, “아시아 아트 네트워크의 과거, 현재, 미래: 공연예술을 중심으로 본 아시아 예술교류,” 『문화예술』 2008년 여름호, (2008), p. 14.

있어서, 단순한 국가 간 교류에 그치지 않고 초국적인 협력 작품을 만드는 방식으로 나아가고 있다. 부산 국제연극제에서는 레지던시 사업을 통해 해외 연극팀을 부산으로 초청해 3주가량 부산 연극팀과 공동작업과 공연을 하도록 지원하는 방식으로 진행되었다. 또한 2015년에는 아시아무용단이 창단되었다. 아시아무용단은 '아시아슈퍼포지션'은 "아시아의 춤에 대한 정체성을 찾고, 새로운 탐색을 시도하는 공연이다. 아시아무용단이 12개국에서 모인 만큼 다양성과 개인성이 표출되는 부분이 있었다. 모두 나라가 다르다 보니 전통무용도 다르고, 전통무용이 아니더라도 다른 방향의 현대무용을 했다. 처음 왔을 때 모두 달라 걱정이 많았는데, 다양성과 개개인의 개성이 존재하면서도 함께 작품이 가능했다."⁵³⁶⁾ 남아시아 14개국 공동프로젝트 '아시아무용단 (가칭)' 창단은 동서양을 막론한 최대 규모의 다국적 공동제작 프로젝트이다.⁵³⁷⁾ 이런 초국경적 예술행위와 공동체 창출은 하이브리적인 문화교류의 대표적인 사례이다. 이런 경험이 축적이 된다면 다양하고 풍부한 동북아 예술공동체의 형성이 가능해질 것이다.

공연예술은 다양한 실험을 하면서 초국경적 예술공동체 형성에 대한 실험을 하고 있다. 한편에서는 공연교류를 통해서도 이질성과 차이를 경험하기도 하지만, 다양한 초국경적 예술창작이 증가하면서 예술가들의 공동체가 다차원적으로 구성되고 있다.

(3) 문화기반시설과 예술네트워크

동북아지역에서는 비엔날레, 아트페스티벌 등 국가 간의 교류와 이를 뒷받침하는 미술관 및 복합문화기반시설의 개발이 활발히 진행되고 있다. 각 국가들에서 세계화 이후 경쟁적으로 국제 교류를 방점에 둔 다양한 지역문화개발을 진행하고 있기에, 국제적 교류의 장이 증가하고 있다. 최근 광주 아시아문화원 등과 같은 현대미술관, 복합문화시설 등이 동북아지역에서 대규모로 건설되면서 교류를 위한 물질적 기반은 상당 수준 마련되었고, 각 단위에서 구체적인 프로그램을 구축하려는 상황이다.

글로벌·로컬의 결합에 대한 관심이 증가하면서 지역(regional) 단위에서의 다양한 문화예술 교류활동이 증가하고 있다. 지역의 문화시설 건립 등의 명분으로 아시아 예술/문화를 활용하고 있다. 광주 아시아문화도시 조성 등은 아시아 지역 내의 교류를 늘리기 위한 목적을 명분으로 수립되었다. 아시아 지역을 연결하는 아시아 비엔날레가 일본, 대만, 중국 등에서 활발하게 전개되고 있다. 또한 광주비엔날레를 필두로 해서 지속적으로 아시아에서의 대표적인 현대미술의

536) <www.acc.go.kr/kr/notice/Reporter/list/2> (검색일: 2018.08.01).

537) 김지연, "아시아 예술 커뮤니티 구축을 위한 '2010 아시아 무용 심포지엄' 개최," 『프레스리안』 2010.11.19. <http://m.pressian.com/m_article.html?no=102531#08gq> (검색일: 2018.08.01).

메카역할을 해왔던 광주에 아시아문화전당을 건립하여서 아시아의 문화의 허브역할을 지향한다. 동아시아 각 지역에서 예술을 매개로 아시아 지역의 교류, 공동체 협력을 강화시키기 위한 일종의 문화·예술적 기반시설 장치 등을 형성하고 있으며 경쟁적 관계에 있다고 볼 수 있다.

이는 창의경제, 문화경제가 문화영역에서 전반적으로 강조되고 또한 이것이 지역발전모델과 결합하면서 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 그래서 다양한 문화예술 관련 인프라 투자가 이루어졌고, 이에 대한 아시아 예술, 아시아 문화의 교류협력은 이런 문화개발(cultural development)의 주요한 명분 중의 하나였다. 문화경제, 문화개발 등이 동아시아 전역에서 강조가 되면서 국제 교류와 국제공동체를 이런 문화적 개발 사업을 하기 위한 대표적인 장치(참고문헌)가 된다. 동북아지역에는 비엔날레, 미술관 등이 지자체들의 장소마케팅의 핵심적 장치로 기능하면서 대단위 예술장치들이 설립되었다. 일본에서는 버블경제 폭락이후 문화시설건립이 어느 정도 정체상태에 이르고 있지만, 현재 중국과 대만 한국에서는 대형 미술관 콤플렉스와 비엔날레등의 기관들이 활발하게 설립되고 있다. 한국에서는 장소마케팅의 성격이 강하고, 중국의 경우에는 지역개발과 소프트파워 차원의 목적이 강하다.⁵³⁸⁾ 홍콩의 M+라는 대규모 컨템포러리 아트 미술관도 곧 개관을 앞두고 있다.

이런 측면에서 동북아지역에서 문화기반 기관(infrastructure)차원의 준비는 상당한 수준이라고 볼 수 있다. 동북아지역에서 세계화와 지역화가 강화되면서 국제예술제, 비엔날레, 국제문화시설 등이 증가했고, 또 이런 시설의 건립으로 인해 세계화와 지역화, 지역 단위의 공동체적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

각 국가에는 아시아 문화교류를 위한 기관이나 프로그램들이 설립되어 있다. 대표적으로는 한국에는 광주 아시아문화원(ACC)이 있다.⁵³⁹⁾ ACC는 아시아 과거-현재의 문화예술과 혁신적인 아이디어와 신념이 만나 미래지향적인 새로운 결과물을 생산해내는 국제적인 예술기관이자 문화 교류기관으로 인권과 평화의 의미를 예술적으로 승화한다는 배경에서 출발하여 2015년 11월 개관했다. ACC는 아시아 문화에 대한 교류·교육·연구 등을 통하여 상호이해를 증진하고 아시아 각국과 함께 동반성장하고자 설립했다. ACC는 아시아를 비롯한 전 세계의 참여자들이 연구(Research) - 창작(Creation) - 제작(Production)의 단계를 수행함에 있어 경계를 가로지르며 자유롭게 화합하고 생각을 나눌 수 있는 통합적인 플랫폼의 역할을 지향한다. ACC에서는 수집된 연구물과 자원 등을 활용하여 제작된 결과물로 프로그램을 제시한다. 특히 아시아 시각에서의 아시아 문화예술 연구를 강조하고 있다. 아시아 문화 및 예술창작의 이론적 토대와 상상력과

538) "Mad about museums," 『Economist Special Report』 2014.1.6. <www.economist.com/special-report/2014/01/06/mad-about-museums> (검색일: 2018.08.01).

539) <www.acc.go.kr> (검색일: 2018.08.01.).

공유의 즐거움을 제공할 수 있는 활용성 높은 아시아 문화연구를 수행한다. 아시아 사회전체의 문화예술발전을 촉구할 수 있는 정책의 도출 및 보급이 가능한 콘텐츠의 기본자원을 구축하는 것이 핵심적인 목표이다.

아시아 문화정체성 발견 및 확보를 위한 체계적이고 지속적인 아시아 문화 연구를 지향하는데, 아시아인의 정체성을 형성하려는 인위적인 아시아 문화의 통합이 아닌 다양한 아시아인의 정체성을 이해하고, 이를 소통시키는 데 중점을 두고 있다. 서구학자 중심의 아시아 연구에서 아시아 학자와 시민 중심의 아시아 연구로의 패러다임 전환에 기여하고 있다. 아시아문화부장관회의, 아시아 전통음악 네트워크, 아시아 창작 공간 네트워크 등을 진행하고 있다.

일본에는 재팬파운데이션 아시아센터가 아시아지역의 예술을 촉진하는 역할을 하고 있다.⁵⁴⁰⁾ 일본의 아시아 관련 문화외교의 핵심적인 역할을 하고 있다. 'Connect & Share, Collaborate, and Create'의 핵심목표로 창출이 되어서 일본과 아시아 국가들 간의 다양한 문화협력교류를 지향하고 있다. 일본의 문화외교의 측면에서 아시아 관련 문화기구 등이 형성되고 있다. 또한 2020년 동경올림픽을 맞이하여 다양한 문화협력과 교류를 활성화하고 있다. 2014년 재팬파운데이션의 새로운 부서로 창설되었다. 다양한 문화교류 프로그램을 시행하고 있는데, 풀뿌리 문화기구와 지역의 문화기구들의 활발한 교류 프로그램을 지원하고 있다. 'HANDs-Hope and Dreams'란 프로젝트에서는 인도네시아, 태국, 말레이시아, 필리핀, 인도, 일본 등의 청년들을 일본에 초청하는 프로그램을 진행하고 있다. 아시아 네트워크 구축 프로그램이 있는데, 이는 아시아지역의 다양한 문화전문가들과의 네트워킹을 구축하는 프로그램으로 아시아의 문화관련 지도자들을 일본에 중장기로 초청하는 프로그램, 다양한 문화 활동하는 이들을 해외에 파견하거나 일본에 관련 활동들을 초청하는 형식이다. 이외에도 국제영화제, 공연예술제와 같이 협업을 통해 아시아 문화교류의 시너지를 높이고자 한다. 일본 내 있는 이미 자리 잡은 다양한 영화제, 예술제 등과 네트워킹 하여 아시아문화의 확산에 이바지 하고 있다.

일본에는 이런 재팬파운데이션 이외에도, 니폰파운데이션 등이 있어서 아시아 지역의 다양한 기관들에게 예술 활동을 할 수 있는 지원체계를 마련하고 있다. 니폰파운데이션은 동남아시아에 장애인예술 등에 대한 지원을 하면서 일종의 문화 ODA적인 사업을 활발하게 하고 있다.

현재 상당한 수준의 네트워크들이 구축되어 있고, 운영되고 있다. 공연예술기획자인 최석규는 예술네트워크 구축과 운영을 위해서는 기금(fund)의 문제가 중요하다고 지적한다. "아시아 아트네트워크를 통해 만들어진 다양한 프로젝트의 수행을 위해서는 끊임없이 기금을 개발해야 한다. 네트워크의 수평적 교류를 위해서는 어느 한 국가에서 일방적으로 프로젝트에 필요한 기금을

540) <jfac.jp> (검색일: 2018.08.01).

지원하는 것보다 공동으로 부담하는 것이 바람직하다. 한 국가에 의해 진행되는 프로젝트는 자칫 일방적인 문화전파로 변질될 수 있기 때문이다. 그리고 정부가 지원하는 네트워크의 프로젝트는 기금확보가 상대적으로 용이한 반면, 민간의 독립 예술단체와 개인 예술가, 기획자들이 주도적으로 움직이는 프로젝트는 많은 어려움을 겪고 있다는 점도 문제로 지적⁵⁴¹⁾되고 있다고 한다. 단일국가중심의 기금은 정치상황 변동에 따라 영향을 많이 받는다. 그러므로 동북아 지역에서 공동기금을 조성하고 하이브리드화를 지향하는 초국경적 예술을 지원할 필요가 있다. 점차 단일국가단위의 활동만이 아니라 일종의 초국적 문화플랫폼 역할을 하는 기관과 네트워크가 증가하고 있다. 이런 네트워크들이 생태계를 구축하고 유지되기 위해서는 일종의 동북아 아트 네트워크 공동기금 등이 조성되어, 생태계 조성의 기반을 마련해야 한다.

(4) 소결

동북아 예술공동체는 동질성과 이질성을 동시에 경험하며, 다른 사회영역에 비해 비교적 교류가 활발한 편이다. 동북아지역에서 민간과 개인 차원의 교류는 활성화되고 있으며 접촉면이 증가하고 있다. 한국의 예술인들이 중국의 레지던시에 참여하거나 교류를 하는 경우들이 있다. 메가이벤트들이 증가하여서, 동북아지역내의 교류의 장은 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 개별국가단위의 교류로만 머무르고 있을 뿐, 유럽의 사례와 같이 초국경적 예술창작이나 보다 유기적인 예술공동체로 나아가고 있지 못하다. 전세계적으로 평화만들기(peace building) 과정에 공동체 예술이 적극적으로 활용되고 있지만, 한국에서는 이런 사례가 드물다. 동아시아의 역사적 경험을 토대로 다양한 공동체 예술을 활성화할 필요가 있다. 세계화와 더불어 예술가들의 이동성(mobility)가 증가하면서 예술가들의 창작의 경험은 점점 더 전 지구적이 되고 있으며, 특히 아시아 역내의 경험이 증가하고 있다. 지역 공동체 형성을 위한 인프라, 미술관, 복합문화시설 등은 상당 수준 갖추어졌다고 볼 수 있다. 지역의 교류를 위한 상당한 인프라들이 역내 문화개발의 경쟁 속에서 형성되고 있다. 하지만 이것이 단순히 한 국가의 문화전파와 선전이 아니라 초국경적 예술, 문화의 혼종화의 과정으로 교류가 인식되어야 할 것이다.

541) 최석규, “아시아 아트 네트워크의 과거, 현재, 미래: 공연예술을 중심으로 본 아시아 예술교류,” p. 35

마. 동공동체 형성방안 북아 예술제시

(1) 동북아 예술공동체의 형성방안

현재 동북아지역은 한편에서는 평화의 길로 나아가고 있지만, 다른 한편에서는 역사분쟁, 영토 분쟁 등 다양한 갈등의 요소가 상존한다. 그래서 국가적 차원이나 민간 시민사회차원에서 지속적으로 공존할 수 있는 기반을 형성하는 것이 무척 시급하다.

동북아 예술공동체는 각국의 문화전파를 중심으로 하는 일방향적 활동이 아니라, 초국경적·코스모폴리탄한 예술 활동이 활성화되어야 할 것이다. 또한 단위국가내의 문화와 예술을 일방향적으로 전파하며 교류하기 위한 것만이 아니라, 혼종화의 과정으로 예술교류는 간주되어야 한다. 또한 난민, 탈북자 등 동북아지역에서 크로스보더적인 삶을 살아가고 있는 이들과 이들에 대한 예술적 개입 역시 필요하다고 볼 수 있다. 동북아지역의 공통의 경험, 미학, 체험 등을 형성하기 위해서는 공통의 문제와 이에 대한 미학적 성찰이 수반되어야 할 것이다. 동북아의 식민주의/탈식민주의, 냉전/탈냉전, 평화, 북핵, 민주주의 등을 동북아의 현안에 대하여 예술공동체가 적극적으로 상상하고 발화하고 창작할 수 있는 토대가 마련되어야 할 것이다. 이는 상호이해를 확산시키고 평화의 기반이 될 수 있다. 최근 비엔날레 같은 국제예술페스티벌에서 작품만을 전시하는 것에서 벗어나, 공동체 형성의 과정을 중시하는 관계적 예술과 참여예술의 성격을 강하게 강조하고 있다. 그래서 일회성의 과시적 행사보다는 구성원간의 지속적인 소통을 강조하는 방식으로 변화하고 있다. 동북아지역의 예술공동체가 만나서 같이 창작을 공유할 수 있는 다양한 장을 형성하고 여기에서 새로운 실천과 공동체성이 자연스럽게 발생할 수 있다. 이것의 기반에는 동북아의 현실과 공통의 당면과제에 대한 공통인식이 필요할 것이다. 동북아의 당면과제에 대하여 예술가들이 상상력과 창의성을 가지고 매개할 수 있는 예술 활동과 네트워크를 구축할 수 있도록, 초국경적/혼종문화 기반의 문화정책이 수립되어야 한다.

보다 실질적이고 유기적인 예술공동체가 동북아지역에서 형성되기 위해서는 다음과 같은 구체적인 방안이 필요하다. 첫째로 동북아지역의 상설 예술위원회 혹은 협의체 등이 구성되어야 할 것이다. 다양한 예술가들이 교류를 진행하고, 공동체의 방향과 비전을 모색하고 결정하는 협의체와 네트워크 구성이 필요하다. 두 번째로는 이런 공동체가 보다 실질적으로 운영되기 위하여 동북아 공동예술기금 등이 창설되어 초국경적 예술창작과 발신을 지원해야 한다. 개별국가단위의 교류에 그치지 않고, 동북아지역의 예술가들이 모여 공동의 창작과 발신을 할 수 있는 기금지원이 필수적이다. 현재로서는 개별국가단위의 예술기금만 존재하기 때문에 초국경적 공동체예술을 창작하는 데에는 현실적인 어려움이 존재한다. 국가별로 예술단체들이 활발하게 구성

되어 있다. 예술단체의 경우, 한국정부의 예술정책과 기금은 한국을 국적으로 하는 예술인과 단체를 기본으로 하고 있다. 그래서 국내에서 외국인으로 거주하면서 동북아지역을 무대로 활동하는 이들이 예술지원을 받을 수가 없다. 한국에서 거주하는 내몽골 출신 난민인 예술인도 있지만, 이들은 한국의 지원체계 내에서는 지원을 받을 수 없다. 현재 예술정책과 기금이 국내인, 국가와 국가 간의 교류, 그리고 국가와 국가 간의 원조 등 방법론적 국가주의적인 측면에서 이루어지고 있다. 이를 넘어서 초국경적 예술경험이 가능하고 그것이 지속화되기 위해서는 이에 상응하는 예술지원정책이 필요할 것으로 보인다. 코스모폴리탄한 예술정책이 필요하다. 세 번째로는 비엔날레, 연극제 등 다양한 교류의 장과 협력하여 예술공동체의 상호교류와 이해를 심화하기 위한 동북아 예술포럼을 창설한다. 상해비엔날레, 타이페비엔날레, 광주비엔날레, 부산비엔날레, 후쿠오카트리엔날레 등 동북아지역에는 다양한 국제 예술전 등 메가이벤트들이 진행되고 있는데, 이를 동북아지역의 예술공동체 형성을 위한 거점으로 삼아, 동북아지역에 대한 공통성과 이질성에 대한 이해를 깊게 하는 공론장의 형성이 시급하다. 공동체의 형성은 공통성과 동질성에 대한 공유뿐만 아니라, 이질성과 차이에 대한 깊이 있는 이해가 축적될 때 가능하다. 동북아 예술공동체는 현재 일정수준 마련된 동북아지역에 대한 미학적 관심과 문화기반시설의 토대 위에 네트워크, 기금조성, 포럼 등 공동체를 구체화하는 모세혈관과 같은 조직과 관계망 형성이 준비되어야 할 것이다.

(2) 통일환경 조성 방안

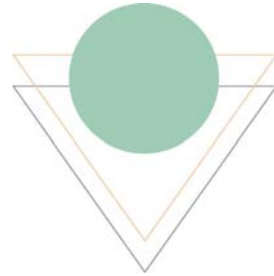
최근 남북교류에서 문화예술을 통한 교류가 강조되고 있다. 예술은 평화의 기반과 대화의 토대를 마련하기 위한 가장 효과적인 방식일 수 있다. 예술은 국가를 넘는 만국의 공통 언어적인 측면이 있기 때문에, 예술을 통해 이질적 국가와 사회의 구성원들이 단위지역에 대한 공통의 문제와 해결방법에 대한 고민을 나눌 수 있다. 예술은 인간과 사회에 대한 가장 근본적인 성찰을 제공하고 있기 때문에, 예술은 평화의 절대적인 방법은 아닐지라도 효과적인 매개는 될 수 있다.

‘예술과 평화만들기(Peace-building)’에 대한 보다 본격적인 연구가 필요하다. 현재 미국의 브렌다이스대학을 중심으로 프로그램이 운영되고 있는데, 해외의 구체적 사례에 대한 연구를 토대로 예술이 평화에 기여할 수 있는 방안에 대한 분석이 필요하다. 이후 평화역량, 평화시민교육 등에 연결되어 구체적으로 통일에 필요한 예술적 역량을 형성할 수 있는 시민교육프로그램으로 이어져야 할 것이다. 이런 기초연구를 기반으로 동북아 공동예술기금에서 분단/냉전/평화 등을 테마로 한 초국경적 예술 활동을 지원한다. 이를 통해 예술가들은 지역의 구체적 역사적

경험에 개입하고, 미래에 대한 발전적인 상상력을 제시할 수 있다. 통일과정에서 다양한 갈등과 긴장이 발생할 것이다. 과거의 불행한 역사에서처럼, 이데올로기와 적대적 감정이 고조되어 공동체의 갈등이 확산되는 것을 막기 위해서는, 적대적으로 설정되어 있고 물화(物化)되어 있는 냉전과 분단에 대한 인식을 예술을 통해 인간(humane)의 관점으로 전환시키는 것이 필수적이다. 또한 이 과정에서 평화를 위한 역량, 공동체의 경험과 역량을 키우는 것이 필수적이다. 초국적 예술공동체의 활성화는 평화를 위한 개인과 공동체의 역량을 키우는 기반을 형성한다.

동북아에 상호이해와 협력을 추구하는 예술공동체가 형성된다면, 지역 내 갈등이 고조될 때 단순히 체제와 이념차원의 논리만이 작동하는 것이 아니라, 상대국과 타문화에 대한 풍부한 이해를 토대로 다차원적으로 평화와 공존의 가능성을 모색할 수 있을 것이며, 이는 물론 통일시대를 준비하는 마중물로 역할 할 수 있다. 최근의 남북교류에서도 예술교류가 대화에 있어서 핵심적 역할을 하고 있는 바와 같이, 예술은 상호적대성을 완화하고 미래에 대한 상상과 공통의 지평을 마련하는 데 효과적인 역할을 한다. 예술가들은 동북아가 당면한 과제, 동북아의 지리적/상상적 경계, 평화, 환경 등에 대한 다양한 초국경적 예술적 실험과 창작을 통해, 동북아지역과 통일시대에 대한 미래비전을 모색할 수 있다. 예술은 민주주의, 인권, 통일, 평화와 같은 추상적 가치와 미래를 상상력과 창의성을 통해 가시화한다. 통일공동체 조성을 위해서는 동북아지역 예술가들이 한반도 통일시대와 동북아 평화에 대한 다채로운 상상력을 발휘하고, 이를 동북아의 평화와 번영의 공통의 자산으로 공유하며, 나아가서는 예술가의 풍부한 상상력을 예술공동체의 형성으로 이어가는 섬세한 기획과 준비가 필요하다.

이런 활동을 매개로 하여 남북예술교류(공연, 공동 공연 추진, 예술 관련 인프라 공유)의 방향과 평화를 지향하는 동북아 예술공동체를 모색할 수 있다. 남북관계와 분단을 단순히 단일하고 개별적 관계로 인식할 것이 아니라, 동북아지역 단위의 다자적 관계성 속에서 작동하는 네트워크적 관계로 인식하고 지역 내의 평화를 증진하기 위한 노력 속에서 융합되어야 할 것이다. 그래서 남북예술교류 역시 동북아 아시아적 예술공동체의 맥락 속에서 이루어지면, 더욱 협력과 교류, 공동체 형성을 지속가능하게 하고 실질화할 수 있을 것이다.



V. 결론 및 정책 제언

V. 결론 및 정책 제언

동북아의 지정학적 위치와 역내 국가 간 오랜 갈등의 역사는 동북아 평화와 번영을 위한 역내 공동의 노력에 오랜 장애물이었다. 구체적으로 동북아 국가 간 식민지와 피식민지 역사 그리고 전쟁경험으로 민족주의적 전통이 정치, 문화, 경제 등 사회 전체에 강하게 남아있어, 동북아 국가 간 영토 및 역사인식을 둘러싼 긴장과 갈등은 좀처럼 해결되고 있지 않다. 그리고 냉전이 종식된 지 30년 가까이 되어가지만 동북아는 세계 안보의 전략적 요충지로서 중국과 북한이 한 축을 이루며 미국과 더불어 한국, 일본과 군사적으로 긴장관계에 있다.

또한 중국의 시장개방으로 동북아 국가 간 경제교역은 크게 증가했으나 이는 일본, 한국과의 무역과 상품 경쟁을 심화시키는 현상을 낳았다. 또한 대만과 중국과의 관계는 주변국들의 외교 방정식을 한층 더 복잡하게 하고 있다. 러시아의 경우도 푸틴이 이전 정부에 비해 보다 많은 경제적 비중을 동북아지역에 두고 있어 동북아지역과 경제협력을 도모한다는 기대를 높이고 있다. 그러나 한편으로는 정치·군사적 영향력 확대를 꾀하려는 시도로 인식되어 지역정세의 불안 요인으로 지목되기도 한다. 무엇보다도 북한 문제를 둘러싸고 중국과 러시아가 한국, 일본과 큰 입장차를 보여 왔다.

이러한 동북아 국가 간의 긴장 관계는 역내 국가들이 서로 공동번영을 위해 협력할 방안을 마련하고 실행하는 노력을 적극적으로 하기 어렵게 만들어 왔다. 특히 북한의 핵무장으로 인한 한반도 안보위기는 우리 정부가 역내 평화와 발전을 위해 주도적 역할을 하는 데 제약으로 작용해 왔다. 그러나 올 들어 두 차례 이루어진 남북정상회담과 북한의 비핵화 대화참여는 우리가 동북아의 평화와 번영에 중요한 역할을 담당할 미래를 보다 가시화시키고 있다. 동시에 동북아에서 우리 역할의 중요성 확대는 남북관계의 지속적 발전과 한반도 평화 정착이 뒷받침되어야 한다. 이러한 맥락에서 동북아 국가 간 다각적 교류의 장이 될 동북아 문화공동체의 형성방안을 강구하는 것은 매우 중요하다.

동북아 문화공동체 형성의 시작단계에서는 동북아 국가가 공유하고 있는 어느 정도의 문화적 동질성은 공동체 형성의 촉매제로서 작용할 수 있다. 그러나 국제사회에서 관계의 형성은 의식적인 노력이 필수적이라고 할 수 있다. 국제사회의 질서는 국가체제와 별개의 형태이기 때문에 노력이 필요하고 그 중에서도 특히 소통의 노력이 필수적이다. 이러한 시각은 동북아에서 공동체 형성이 주어진 기존의 문화적 동질성에 기대는 것 이상의 노력이 필요함을 의미한다.

다시 말해 문화는 사회적으로 구성되고, 사회적으로 유지된다. 그리고 문화는 태생적인 것이 아니라 오랜 시간에 걸쳐 후천적으로 형성되며, 의식적 노력을 필요로 한다. 국제사회의 문화공동체도 마찬가지로 이해될 수 있다. 동북아지역에서 문화공동체를 성공적으로 성립시키기 위해서는 상호 간의 이질성을 극복하고 새로운 공동의 유대감과 정체성을 형성해 나가야 한다는 것이다. 이를 위해서는 동북아지역 국가들의 상호주의를 바탕으로 한 정부와 민간차원의 다양한 노력이 이루어져야 한다. 정부의 법제도 정비 및 정책 시행과 교류사업 지원, 동북아 공동체 인식 및 정체성 확립과 상호 이해 증진을 위한 공식 및 비공식 교육, 공공영역 및 민간영역의 네트워크 구축이 이루어져야 한다. 다음 절에서 보다 구체적으로 성공적인 동북아 문화공동체 형성방안에 대해 논의한다.

1 동북아 문화공동체 형성 방안

국가주도의 문화공동체는 정치적 사안에 민감하게 영향을 받아 결국 공동체 운영의 저해 요소를 낳게 할 가능성이 매우 높다. 따라서 정치성을 최대한 배제하고 각 분야별 협의와 교류를 통해 동북아 공동체의 필요성에 대한 공감대를 형성하면서 당면의제를 설정하여 추진해나가는 것이 바람직하다. 보다 구체적으로 동북아 문화공동체 형성방안을 논하면 다음과 같다.

가. 동북아지역 정체성 확립과 지역공동체 성립 필요성에 대한 인식제고

(1) 전문가 및 학자 간 학술교류와 공동연구조사를 통한 동북아 공동체 이론과 통합모델 마련

추진 가능한 동북아 문화공동체 형성을 위해서는 이론적 토대를 바탕으로 한 동북아 문화공동

체의 개념정의와 통합모델 구축이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 유럽 및 기존의 공동체에 대한 사례 연구뿐만 아니라 동북아 국가의 다양한 분야의 전문가 및 학자 그리고 시민단체의 학술교류와 공동연구조사가 필요하다. 먼저, 동북아라는 지역적 개념에 대한 정의 및 합의가 필요하다. 특히 러시아를 동북아 문화공동체의 일원으로 유도하기 위해서는 지리적, 민족적, 문화적, 역사적 측면에서 다각도로 논의가 이루어져야 한다. 러시아는 지역적으로 유럽과 아시아에 걸쳐 있지만 역사적으로나 문화적으로 볼 때 이들은 자신들을 유럽으로 인식해 왔다. 따라서 물리적인 위치로서의 지리적 개념을 뛰어넘는 지역적 정의를 확립해야 한다.

두 번째로 상호차이를 인정하는 토대 위에 동북아의 연대를 강화하는 새로운 통합이론을 도출해야 한다. 이제까지는 주로 유교, 불교, 한자를 공통기반으로 하는 문화권을 동북아 문화공동체 형성의 기본요소로 거론해왔다. 하지만 이러한 문화적 공통성은 한중일에는 해당되는 것이지만 러시아나 몽골에 적용할 수는 없는 것이다. 즉, 동북아의 지역적 정체성을 규정하는 공통의 문화적 요소로는 적합하지 않다. 비록 이를 동북아 문화공동체 형성에 유리한 조건으로 인정한다 해도 자칫 중국 중심의 문화공동체로 흐를 위험성도 내포하고 있다. 또한 동북아는 공통성만큼이나 정치, 경제, 역사 등 다양한 이질성도 갖고 있다.

따라서 현대사회의 변화에 맞는 동북아 모든 국가가 공유할 수 있는 새로운 동북아 공동체에 대한 인식을 형성해야 한다. 그와 더불어 동북아의 다양한 이질적인 요소를 동북아 문화공동체 형성의 다원성으로 전환시키기 위한 노력도 필요하다. 이는 공동의 이익을 추구하는 동북아인으로서의 정체성 인식으로 이어진다. 동북아 문화공동체로서 정체성과 공동체 의식은 한 번에 형성되는 것이 아니다. 끊임없는 사회통합에 대한 논의와 인식제고 노력이 요구된다. 즉 사회적 인식의 변화와 합의에 따라 사회통합모델은 지속적으로 조정되어야 한다.

(2) 정체성확립을 위한 교육정책 수립 및 교육프로그램 운영

공동체 인식 형성을 위해 동북아 국가들이 장기적 목표 하에 우선적으로 추진해야 하는 것이 바로 동북아 공동의 시민교육이라 할 수 있다. 유럽연합의 사례는 동북아 시민교육 공동프로그램의 공동 운영에 많은 시사점을 제공한다. 동북아지역의 국가들은 각기 다른 역사적 경험을 했다. 근현대를 거치면서 역사적 경험도 다르고 서로에 대한 인식에도 차이가 있으며 더구나 영토분쟁 및 경제적 차이 등 정치경제적 이해관계도 다르다. 동북아는 전근대시대 유교문화권, 한자문화권 등의 문화적 공통성에도 불구하고 민족적 구성과 언어, 종교의 다양성, 정치체제와 경제수준의 차이, 자연환경의 차이 등 이질성도 강하게 지니고 있다. 따라서 이러한 차이를 서로 인정하고

수용할 수 있는 시민의식 함양이 요구된다. 시민의식 함양을 위한 교육은 정부와 민간 두 차원으로 나누어 추진될 수 있다. 큰 틀에서 시민교육의 방향성 제시와 정책수립은 정부 차원에서 이루어지되 실질적인 활동은 시민단체 및 분야별 단체가 주도하는 것이 효과적일 것으로 기대된다.

(가) 정부차원

국가 간 고위급 회담 및 교류를 통해 당면 의제를 확인하고 시급성과 실현 가능성의 정도에 따라 장·단기 의제를 선별, 조율하는 것이다. 동북아 국가들이 선정된 의제에 맞는 국내정책을 수립하고 이에 따른 공동교육프로그램을 개발, 운영할 수 있는 체제를 마련하여 지원해야 한다.

첫 번째, 정부차원에서는 적극적 시민권의 중요성을 인식하고 교육제도를 통해 이를 장려하고, 평생교육, 청년층의 시민역량 강화교육을 통한 청년들의 적극적 시민권 행사, 사회통합과 연대감 형성 등의 정책목표를 제시하는 것이다. 유럽연합은 2010년 시민교육을 위한 교육헌장(Charter on Education for Democratic Citizenship and Human rights Education)을 채택하고 다양한 시민교육 관련 정책을 마련했다. 마찬가지로 동북아 문화공동체도 이러한 정책수립과 시민교육을 통해 동북아 정체성 형성이라는 목표를 달성할 수 있을 것이다.

두 번째는 서로를 이해하고 공동체 인식을 형성하는 데에 가장 기본적인 능력을 키울 수 있는 교육 프로그램을 마련하는 것이다. 유럽연합의 소크라테스 프로그램, 에라스무스 플러스 프로그램 등을 예로 들 수 있다. 이들 프로그램은 유럽연합 차원에서 초·중·등 교육, 고등교육, 평생교육 및 성인교육 프로그램, ICT 기술 활용 교육, 유럽언어 교육, 직업교육을 재정적·정책적으로 지원한다. 이러한 프로그램은 동북아 문화공동체 형성과 지속적 운용뿐만 아니라 향후 동북아지역 내 이주/이민자문제 해결에도 기여할 수 있다. 오늘날 국제적 인구이동은 보편적인 현상이 되었다. 이는 서로 다른 문화가 공존하는 사회가 되었음을 의미한다. 따라서 동북아 차원의 공동체 인식교육은 특정 국가 혹은 특정 사회의 구성원이 아니라 동북아인으로서는 공존하기 위해 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 동북아지역의 대표적인 사례로 한중일 정부 합의에 의해 실시하고 있는 ‘캠퍼스 아시아’ 사업이 있다. 이 사업의 목표 역시 한중일 고등교육기관의 교류를 통해 상호이해를 증진하는 것이다. 이러한 정부차원의 교육정책과 프로그램을 마련하여 여러 단계의 참여교육기관의 원활한 프로그램 운영을 지원해야 한다.

세 번째, 시민교육 및 동북아지역에 관한 학습 내용을 국가의 정규교육 과정에 편성하는 것이다. 사회, 역사, 지리 등 사회과목에 동북아 정체성 인식제고 내용을 담아 교육함으로써 동북아인으로서의 정체성 확립을 도모해야 한다. 유럽의 경우 시민교육을 교과목으로 편성하여 유럽인으로서는 정체성과 유럽 내 타국에 대한 이해를 제고하고 있다. 구체적으로 유럽연합의 사례를 살펴보면, 2000년 실시한 리스본 아젠다에서 유럽 사회통합을 위해 적극적인 시민성 함양을 강조하고

시민역량강화를 위한 교육프로그램을 수행했다. 또한 이를 실제 교육 현장에서 적용할 수 있는 다양한 정규, 비정규 교육을 실시했다.

(나) 민간차원

공식적인 학교교육 외에 민간 차원의 비정규교육과정을 통한 시민교육강화는 더욱 유연하고 다양하게 이루어질 수 있다. 먼저 공동교육프로그램을 운영하는 것이다. 예를 들면 민간기관을 중심으로 세계시민으로서 인식, 문화 다양성, 상호문화주의 그리고 환경문제인식 제고 등의 내용을 중심으로 시민역량을 강화하는 공동교육과정 또는 프로그램을 실시하는 것이다. 또한 상호문화에 대한 이해를 증진할 수 있는 공동체험 교육프로그램을 마련하여 운영하는 것이다. 즉, 동북아 국가의 문화와 역사, 언어, 관습을 배우고 익히며 나아가 다양한 교류를 통해 직접 체험하고 차이점을 인식하고 이해하는 교육프로그램을 수립, 운영하는 것이 필요하다.

두 번째는 시민교육네트워크를 구축하는 것이다. 지자체 또는 시민단체간의 네트워크를 구축하여 동북아의 다양성에 대한 이해를 제고하는 역사, 인권, 문화 등에 대한 교육을 실시하고 관련 교육방법과 정보를 공유하는 것이다. 유럽의 시민네트워크인 ‘Europe for Citizens’는 유럽 내 시민들 간의 교류 네트워크로서 유럽 공통의 역사인식과 가치를 공유하고 유럽의 다양성에 대한 이해를 제고하며 적극적 시민의식 함양을 목표로 한다. 현재 동북아시아지역에서는 ‘동아시아민주평화인권네트워크’가 운영되고 있다. 이 네트워크는 시민차원에서 동북아의 역사문제, 인권문제에 공동 대응하는 활동을 하고 있다. 이러한 시민네트워크를 다양한 분야로 확대하여 네트워크 간의 연대를 강화하고 동북아의 공동체 인식을 높이며 나아가 적극적 시민의식을 함양할 수 있다.

나. 동북아 문화공동체 형성 및 활성화를 위한 제도적 노력

동북아 문화공동체 구성국 간의 소통과 교류를 확대할 제도적 기반이 필요하다. 즉 동북아 문화공동체 형성을 위한 구체적인 법규와 제도의 마련이 요구된다. 또한 동북아 문화공동체 형성과정에 시민단체의 참여를 보장하는 제도적 장치 역시 마련되어야 한다. 이때 국가 또는 중앙정부 차원에서 정책적 방향을 제시하고 관련 교류단체와 프로그램을 제도적으로 지원해야 할 것이다.

(1) 기존의 지역기구와 협력강화

기존의 유럽 및 미주 지역, 동남아시아 지역 협력체, 특히 ASEAN 경제공동체를 보완하기 위한 체제인 아세안사회문화공동체와 협력을 강화하는 것이다. 또한 기존의 관련 공동체와 고위급 회담 및 교류를 정례화 하여 새롭게 등장하는 공동체 문제를 의제로 다루고 이를 정책에 반영하는 노력이 필요하다.

(2) 동북아 문화공동체 형성을 위한 분야별 협의체 구성

동북아 문화공동체 형성을 위한 제도적 노력의 일환으로 동북아 문화공동체의 의제를 발굴할 협의체가 구성되어야 한다. 구체적으로 예술, 사회, 환경, 교육 등 분야별 협의체 구성 및 이를 토대로 한 동북아 문화공동체 형성을 위한 분야별 협의체의 구성이 필요하다. 특히 이주노동자 문제, 역사청산 문제, 환경문제, 인구고령화에 따른 공동 대책 마련 등은 동북아국가들이 당면한 시급한 문제로 앞으로 협의와 협력이 가능한 분야이다. 이들 협의체를 통해 주요한 동북아 공동의 문제를 논의하고 해결해 나갈 수 있을 것이다.

이러한 분야별 협의체는 민간단체를 비롯하여 관련 당사자들이 정책결정과정에 참여할 수 있는 통로로도 활용될 수 있다. ASEAN의 ‘ASCC의 청사진’과 ‘브루나이 선언’이 그 예가 될 수 있다. ASCC는 여성, 청소년, 노인, 이주노동자, 소수민족 등 소외 및 취약계층에 대한 지원과 보호 강화, 이들이 정책결정과정에 접근할 수 있는 권한을 보장하고 이들을 위한 기반시설 확충 및 사회적 보호 강화 등을 내용으로 하고 있다. ‘브루나이 다루사람 가족제도 강화선언’ 역시 노인문제해결을 주요 과제로 삼고 이들에 대한 사회복지를 강화할 것을 제안했다.

(3) 국내법 정비 및 정책수립

동북아 문화공동체 형성에 대비하여 국제법이나 국제체제에 맞게 국내법을 정비해야 할 것이다. 동북아 문화공동체의 성공적 운영을 위해서는 각 분야별 관련 법 및 제도가 뒷받침되어야 한다. 또한 관련 관리체제를 수립하고 기술지원을 할 수 있는 제도도 마련되어야 한다. 특히 국내의 동북아 교류사업 지원정책을 정비하고 이들에 대한 지원을 강화해야 할 것이다. 유럽은 예술 및 문화유산 분야, 문화와 사업을 연계한 창조산업육성계획을 수립하고 지원하고 있다. 2010년 리스본 조약을 토대로 문화창조산업 혁신정책을 발표하고 경제적·사회적 과제에 대한 해결책 모색하였다.

이러한 국내법 정비와 문화교류정책의 수립은 동북아공동체에 대한 교류정책과 지원계획을 선제적으로 마련할 수 있는 토대가 될 것이다. 그리고 이를 통해 향후 우리가 동북아 문화공동체 형성과 운영을 주도적으로 이끌어 나갈 수 있는 조건을 갖추 수 있다.

다. 인적교류 확대

민간차원이나 정부인사 차원의 인적교류를 활성화할 방안을 마련해야 한다. 다양한 문화행사 개최와 이의 지속적인 운영을 통한 교류, 정부와 민간단체의 유기적이고 원활한 네트워크의 구축은 정보와 정책의 교류를 넘어 인적 교류로 이어진다. 이는 궁극적으로 동북아 문화공동체의 핵심역량을 강화하는 중요한 수단이 될 수 있다.

첫 번째, 기존의 인적교류를 확대하는 것이다. 이를 위해서는 기존의 동북아 국가 간의 인적 교류 현황을 명확히 평가하고 유지·확대해나가야 한다. 먼저 기존의 한중일 문화장관회의를 동북아 국가 문화부장관 회의로 확대하는 방안을 추진해 볼 수 있다. 구체적으로는 상설기구로 동북아 문화협력사무국을 신규 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 한중일 중심의 동아시아 문화도시협력 강화를 위한 한중일 사무국설치를 추진하고 이를 동북아로 범위를 확장하는 것이다.

두 번째는 각국의 문화를 공유하고 이해할 수 있는 정부, 민간 차원의 문화 행사/축제/박람회를 확대해 나가는 것이다. 동북아지역 공통의 문화주제를 선정하여 매년 돌아가며 축제와 문화행사를 여는 것이다. 정부차원의 교류로서 2007년 한중일 문화부장관회의가 개최되고 ‘난통선언’을 채택하면서 동북아 3국의 문화교류협력의 계기가 되었으며, 2013년 ‘동아시아문화부’를 선정하는 사업을 개시한 바가 있다. 유럽의 문화도시 프로그램과 상호문화도시프로젝트도 사례가 될 수 있다. 유럽 문화도시 프로그램은 유럽 내 예술가와 지식인 간 소통수단으로 각국 문화부장관들이 주축이 되어 매년 한 도시를 유럽 문화도시로 선정하여 도시 상호 간 이해증진 및 교류협력 증대를 위해 시행하고 있다. 동북아지역 역시 이러한 프로그램을 도입함으로써 상호문화를 홍보하고 이해하며, 도시 간 네트워크와 관련 인적 네트워크를 강화하는 계기로 삼을 수 있다.

민간차원에서는 시민단체 및 학술단체의 네트워크를 통한 인적 교류를 활성화하는 방안을 마련해야 한다. 기존의 민간차원의 문화교류 사례로 2005년 이후 열리는 ‘한일 축제한마당’을 들 수 있다. 민간차원의 문화교류 행사로서 양국 청소년, 지자체, 문화예술단체 참가하고 있으며 2009년 이후 양국에서 동시 개최하고 있다. 이러한 문화교류를 동북아 전체 국가로 확대하거나 2개국 혹은 3개국을 선정하여 이들 국가를 주축으로 행사를 진행하고, 매년 돌아가면서 개최하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

세 번째는 교류의 주체, 교류의 내용, 교류의 대상 등 다양한 층위의 인적 교류를 활성화하는 것이다. 특히 청소년, 대학생 등의 교환학생 프로그램을 활성화하여 동북아지역 국가 학생들의 교류를 확대해야 한다. 젊은 층의 문화교류는 동북아 공동체 인식 형성에 있어서 그 효과가 장기적이고 근본적이라는 점에서 매우 중요하다. 유럽은 1986년 이후 대학과 기업 간 상호협력 프로그램으로서 청소년 및 노동자를 위한 직업교육과 훈련 프로그램 운영해왔다. 특히 직업훈련 프로그램은 국제이동이 많은 글로벌 사회에서 필수적이라 할 수 있다. 이는 동북아 공동체에 걸맞은 인재를 양성하는 방안이 될 것이다.

네 번째는 예술, 교육, 학술, 교육, 인권 등 다양한 분야의 전문가들이 교류할 수 있는 네트워크와 플랫폼을 마련하는 것이다. 이 플랫폼은 문화 간 소통을 위한 정보교환 및 상호이해를 증진하는 역할을 할 수 있을 것이다. 특히 최근 인터넷, SNS, 유튜브 등 소통 수단이 다양해지면서 동북아 국가 간 교류는 과거 어느 때보다 용이해 졌다. 이를 통해 동북아 국가 간 상호문화이해를 증진하고 문화공동체 형성을 위한 인적교류가 활성화될 수 있다.

라. 동북아 문화공동체 운영을 위한 거버넌스 확립

분야별, 의제별 협의체 구성 및 이를 통한 거버넌스를 확립해야 한다. 현재 유럽연합에서 위원회의 활동이 매우 중시된다. 즉 전문가그룹을 중심으로 하는 1,000개의 위원회 거버넌스가 작동하고 있으며 이를 통해 유럽연합의 다양한 층위의 행위자들의 의사소통을 활성화시키고 정책결정 및 집단 간 합의를 끌어내는 중요한 시스템으로 자리 잡았다.

아세안경제공동체의 운영방식을 사례로 보면, 아세안 각국의 상호차이를 인정하고 ‘합의와 협의’라는 원칙을 견지하면서 지속적으로 조정, 조율하면서 통합해 나갔다. 이는 동북아 문화공동체 운영에 있어서도 시사하는 바가 크다. 즉, 동북아 문화공동체 형성이라는 목표를 합리적이고 효과적으로 달성하기 위해서는 다소 시간이 걸리더라도 각 분야별 거버넌스 구축을 위해 노력해야 한다는 것이다. 거버넌스를 통해 사안을 논의하고 조율함으로써 발생할 문제에 대비하고 해결책을 마련하는 것이 중요하다. 분야별, 의제별 협의체는 급변하는 국제상황이나 새롭게 등장하는 국제적 문제에 유연하게 대처할 수 있는 장점이 있다. 특히 국가주도의 정책협회는 정치적 사안에 민감하게 영향을 받아 결국 공동체 운영을 저해할 가능성이 매우 크다는 점에서 더욱 그렇다. 따라서 정치성을 최대한 배제하고 각 분야별 협의체를 통해 동북아공동체의 필요성을 인식하고 당면의제를 설정하여 논의해나가는 것이 실효성이 있다할 것이다.

한반도의 통일은 남북한만이 아니라 주변국, 나아가 동북아 국가 전체에 커다란 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안이다. 왜냐하면 한반도를 둘러싼 동북아 각국의 외교, 국방 및 경제적 이해가 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 최근의 남북관계 개선과 북한 비핵화를 둘러싸고 미국과 중국뿐만 아니라 일본, 러시아, 몽골 그리고 대만 등도 관련 사안에 자국의 역할을 강조하며 외교역학에 민감하게 반응하는 것도 이러한 맥락에서이다. 따라서 한반도 통일은 동북아 국가들의 우호적인 협조가 있어야 순조롭게 진행될 수 있다. 즉 동북아 국가 간 신뢰를 바탕으로 한 협력은 한반도 통일과 평화의 필수적인 전제조건이다. 이러한 측면에서 동북아 문화공동체 논의는 매우 의미 있다. 왜냐하면 문화교류는 상호이해를 증진시키는 주요한 수단이기 때문이다. 특히 예술분야와 같은 문화교류는 정치, 외교 및 안보 상황에 비교적 영향을 덜 받는 분야이다. 따라서 동북아 문화공동체는 정치적 영향에서 비교적 자유롭게 상호이해와 신뢰를 증진하는 공간이 될 수 있다.

분명 동북아 문화공동체는 한반도평화통일에 우호적인 환경을 조성하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다. 동시에 한반도의 평화통일이 동북아 문화공동체 형성을 가속화하고 효과적인 운용을 가능하게 할 수도 있다. 하지만 동북아 문화공동체가 남북한 평화통일의 수단은 아니다. 따라서 동북아 문화공동체의 역할과 기능을 동북아라는 보다 넓은 지역적 차원에서 논의할 때, 한반도평화통일에 대한 시사점을 도출할 수 있다.

첫째 동북아 문화공동체는 북한을 동북아 공동체의 일원으로 포함시킴으로써 큰 틀에서 북한이 동북아 문화공동체의 일원으로서 글로벌 시민의식과 정체성을 갖도록 유도할 수 있다. 특히 한반도의 통일은 또 다른 의미에서 이주/이민자 공동체의 문제를 발생시킬 수 있다. 단일민족이라는 민족의 개념에 기초한 한반도에 국한된 인식을 넘어 다문화, 다인종적 다양성을 바탕으로 한 동북아 일원으로서 정체성을 확립하는 일은 남북한 모두에게 필요한 것이다. 정치적 통일의 개념을 넘어 진정한 의미에서 통일된 한반도라는 공동의 공간에서 상호 차이를 인정하고 이해할 수 있는 토대를 만들 수 있다.

둘째, 동북아 문화공동체의 틀 안에서 남북한 양자의 직접적인 교류가 아니더라도 다자간 협의와 교류를 통해 북한의 상황을 개선할 수 있다. 예를 들어 인구고령화와 관련한 복지공동체 형성의 경우, 동북아 복지공동체를 통해 북한의 노인복지 실태를 파악하고 이들의 인권개선에 도움을 줄 수 있다. 이는 남북한 복지격차를 줄이고 통일 이후 사회적 비용도 줄일 수 있을 것이다. 이는 환경문제에도 마찬가지이다. 환경문제 역시 공동대응이 필요한 분야로서 동북아 전체를 포괄하는 협의체를 구성하고 이를 통해 학자, 환경전문가, 행정가 등의 교류를 확대하는

과정에서 남북교류도 강화될 것이다. 다른 분야별 동북아 공동체 역시 남북 간에 당면한 사안들을 의제별로 풀어나갈 수 있는 자리가 될 것이다. 이는 남북 간 신뢰강화에도 커다란 도움이 될 것이다.

셋째, 북한이 포함되지 않더라도 동북아 공동체 내 북한과 가까운 국가 혹은 남북관계개선의 중재자 역할을 하고자 하는 국가를 지원하고 교류함으로써 북한과의 간접 접촉면을 늘려나갈 수 있다. 이는 한반도를 둘러싼 동북아 국가들과의 긴밀한 교류협력을 통해 한반도통일에 대한 동북아 국가들의 정치적 불안감을 해소하고 궁극적으로 동북아 평화와 경제발전에 도움이 된다는 점을 인식시키고 한반도통일을 지지하도록 할 수 있다.

넷째, 국가차원이 아닌 지방정부간 혹은 민간단체 간 교류를 통해 지원과 교류를 확대할 수 있다. 남북 국가주도의 교류는 정치상황에 따른 변수가 많은 반면 지방정부나 민간단체 중심의 교류는 인도적, 문화적 교류를 중심으로 하기 때문에 지속성을 유지하기가 비교적 용이하다. 동북아 문화공동체를 통해 형성된 상호신뢰를 바탕으로 경색된 정치국면에서도 비교적 유연하게 교류를 이어나갈 수 있을 것이다.

동북아 문화공동체는 동북아의 평화유지와 경제발전을 위한 초석으로서 한반도의 평화통일을 견인하고 동시에 동북아 공동체 발전의 추동력이 될 것이다. 따라서 앞으로 동북아 문화공동체 형성에 우리가 중심적 역할을 할 수 있도록 구체적인 실행과제와 프로그램 개발을 위한 후속 논의가 보다 심화되어야 할 것이다.

참고문헌

단행본

- 강택구. 『한·중 대기오염 저감관리 비교와 협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 강톨가 외. 김장구·이평래 옮김. 『몽골의 역사』. 서울: 동북아역사재단, 2009.
- 곽성일 외. 『아세안 경제통합과 역내 무역투자 구조의 변화분석과 시사점』, 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 곽성일 외. 『한·아세안 기업간 지역생산네트워크 구축전략』. 서울: 대외경제정책연구원(KIEP), 2016.
- 권율·정인교·박인원. 『ASEAN 경제통합의 확대와 한국의 대응방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 김광익·전영평. 『동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(I)』, 서울: 통일연구원, 2004.
- 김문환. 『문화교육론』. 서울: 서울대 출판부, 1999.
- 김선호. 『내몽골, 외몽골: 20세기 분단의 몽골역사』. 파주: 한국학술정보, 2014.
- 김성철. 『일본외교와 동북아』. 서울: 한울, 2007.
- 김종범. “정책적 제언과 한국 문화정책의 미래.” 『한국의 문화정책과 세계의 문화정책』. 성남: 한국학중앙연구원 출판부, 2017.
- 김혜인. 『국외소재 한국문화재 활용 활성화방안 연구』. 대전: 문화재청, 2012.
- 김혜인 외. 『국제문화교류정책 중장기계획 연구』. 서울: 문화체육관광부, 2015.
- 김혜인 외. 『한중일 문화장관회의 의제 및 사업개발 연구』. 서울: 문화체육관광부, 2016.
- 김혜인 외. 『국제문화교류지표개발 기초연구』. 서울: 문화체육관광부, 2017.
- 니나 사이먼 지음. 이흥관·안대웅 옮김. 『참여적 박물관』. 고양: 연암서가, 2015.
- 단국대학교 몽골연구소 편. 『동몽골의 가치와 미래』. 용인: 단국대학교출판부, 2016.
- 레이먼드 윌리엄즈, 나영균 역. 『문화와 사회』. 서울: 이화여자대학교 출판부, 1988.
- 류정아 외. 『동북아 문화교류 활성화를 위한 문화정책 방안 연구』. 서울: 한국문화관광연구원, 2004.
- 류정아·정정숙·정상철. 『동북아 문화교류 활성화를 위한 문화정책 방안 연구』. 서울: 한국문화관광정책연구원, 2003.
- 명수정 외. 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』. 서울: 한국환경정책·평가

- 연구원, 2013.
- 문옥표·송도영·양영균. 『동북아 문화공동체 형성을 위한 한중일 대중문화 교류의 현황 및 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박변순·김경훈. 『아세안경제공동체 추진에 대한 평가와 시사점』. 서울: 삼성경제연구소, 2012.
- 박성춘·이슬기. 『다문화시대의 통일교육』. 파주: 집문당, 2016.
- 박원길·우실하·구해우 지음. 『한국·중국·일본과 몽골』. 서울: 소나무, 2013.
- 박주화. 『평화적 분단과 통일: 2017 통일에 대한 국민인식 조사 결과와 함의』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 서중석·권승호·최태형. 『동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화공동체 형성 가능성 분석』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구』. 2005.
- 손기웅. 『남북환경공동체 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 손기웅 외. 『‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안』. 서울: 통일연구원, 2014.
- _____. 『‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 손병해. 『국제경제통합론』. 서울: 시그마프레스, 2011.
- 오명석 외. 『동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 외교부. 『2016 몽골 개황』. 서울: 나무의 숲, 2016.
- 외교부. 『2017 일본 개황』. 서울: 외교부, 2017.
- 외교부. 『기후환경외교편람』. 서울: 마스타상사, 2017.
- 이광규. 『동북아 문화 공동체론』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2012.
- 이상윤. 『월경성 대기오염물질 관리를 위한 단계별 대응방안 연구』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2015.
- 이성규 외. 『한국과 몽골의 유라시아 : 알타이 역사문화공동체 형성을 위한 인문학적 연구』. 경제인문사회연구회 협동연구총서 2014-25, 2014.
- 이신화. “국제기구와 인도적 의제: 이주 및 난민 문제.” 박흥순·서창록·박재영·이신화 공저. 『국제기구와 인권·난민·이주: UN인권(헌장·협약·지역)기구·UNHCR·IOM』. 서울: 오름, 2015.
- 이연호 외. 『서울시 기후변화대응을 위한 기후회복력 연구』. 서울: 서울특별시의회, 2014.
- 이우영 외. 『남북 문화공동체 형성을 위한 사회통합 해외사례 연구』. 서울: 문화체육관광부, 2012.

- 이철수·최준욱. 『통일의 인구·보건·복지 통합 쟁점과 과제』. 세종: 경제인문사회연구회, 2017.
- 이태주 외. 『2016 문화예술교육 ODA사업 성과평가 연구』. 서울: 한국문화예술교육진흥원, 2016.
- 이해주. “시민교육의 의미와 방법.” 『시민교육 현장지침서』, 서울: 민주화운동기념사업회, 2010.
- 전성훈 외. 『동북아 평화문화형성을 위한 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 전재성. “EU와 동아시아 공동체.” 하영선 편 『동아시아 공동체:신화와 현실』. 서울: 동아시아연구원, 2008.
- 정정숙. 『국제문화교류진흥방안』. 서울: 한국문화관광연구원, 2012.
- 정정숙·강석홍·김남일·김선정·백원담·윤증강. 『동북아시대 예술교류 활성화 방안 연구』. 서울: 한국문화관광연구원, 2004.
- 조용택. 『제국의 역습 진격의 일본』. 서울: 북클라우드, 2015.
- 최장집. “동아시아 평화공동체: 냉전 후기시대 한일 관계의 ‘의미지평’.” 최장집·하마시타 다케시 공편. 『동아시아와 한일교류』. 서울: 아연출판부, 2008.
- 추장민 외. 『동북아지역의 황사 피해 분석 및 피해저감을 위한 지역 협력 방안 1』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2003.
- 추장민 외. 『한·중 권역별 대기오염 저감정책 비교 및 협력방안 연구』. 서울: 대외한경제정책연구원, 2017.
- 추장민 외. 『동북아 환경재난 대응 지역협력 방안 연구』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2014.
- 추장민 외. 『한반도「그린 데탕트」추진방안에 관한 연구』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013.
- 추장민·이현우·정성운. 『동북아 국제정세 변화에 대응한 지역 환경협력 추진 전략』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2017.
- 탈콧트 파슨스 저. 윤원근 옮김. 『현대사회의 체계들』. 서울: 새물결, 1999.
- 통일교육원. 『통일교육지침서』. 서울: 통일교육원, 2016.
- 히라노 겐이치로. 『국제문화론』. 서울: 풀빛, 2004.
- DMZ학술원. 『그린데탕트를 통한 환경공동체 추진방향』. 서울: 통일부, 2013.
- IOM 이민정책연구원. 『동아시아 국제이주 지역협력체제 구축을 위한 해외동향분석: 동남아시아 내 노동이주를 중심으로』. 고양: IOM 이민정책연구원, 2013.
- Bache, Ian. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.
- Banks, J. *An Introduction to Multicultural Education*, Columbus OH: Pearson, 2007, 모경환 역, 다문화교육 입문, 서울:아카데미프레스, 2008.

- Bell, Collin and Howard Newby. *Community Studies. An Introduction to the Sociology of the Local Community*. London: George Allend and Unwin Ltd., 1975.
- Berger, Peter. *The Sacre Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*. Garden City: Doubleday & Co., 1967.
- Betts, Alexander and Paul Collier. *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. New York: Oxford University Press, 2017.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1979.
- Castles, Stephen and Mark Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern Age*, 3rd Ed. New York: Guilford Press, 2003.
- Cohen, Cynthia. *A Poetics of Reconciliation: The Aesthetic Mediation of Conflict*. Ph.D. dissertation. New Hampshire: University of New Hampshire, 1997.
- Cohen, Cynthia. Roberto Gutiérrez Varea and Polly O. Walker, eds, *Acting Together I: Performance and Creative Transformation of Conflict: Resistance and Reconciliation in Regions of Violence*. California : New Village Press, 2011.
- _____, eds, *Acting Together II: Performance and Creative Transformation of Conflict : Building Just and Inclusive Communities*. California : New Village Press, 2011.
- Council of the EU. *The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems*. Report from the Education, Council to the European Council. 5980/01, 2001.
- _____. *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')*. OJ C 119, 28.5, 2009.
- Crick, B. *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools: Final Report of the Advisory Group on Citizenship 22 September 1998*. London: Qualifications and Curriculum Authority, 1998.
- Dale, Sylvia. Controversied in Sociology.
- Demorgon, Jacques and Hagen Kordes. "Multikultur, Transkultur, Leitkultur." In *Interkulturell denken und Theoretische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis* eds. Hans Nicklas et al. Frankfurt/M.: Campus, 2006.
- Don Mitchell 저. 류제현, 진종현, 정현주, 김순배 역. 『문화정치 문화전쟁』. 서울: 살림, 2011.
- Esping-Andersen, Gosta. *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- _____. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford

- University Press, 1999.
- Esser, Hartmut. *Integration und ethnische Schichtung: Arbeitspapiere-Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 40*. Mannheim: 2001.
- European Parliament. Recommendation 2006/962/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December on key competences for lifelong learning, OJ L 394, 30.12, 2006.
- Ferguson, Bruce W., Reesa Greenberg, and Sandy Nairne "Mapping International Exhibitions." In *The Manifesta decade*, eds. Barbara Vanderlinden and Elena Filipovic. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Gamlen, Alan and Katharine Marsh eds. *Migration and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- Giddens, Anthony. *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press. 1991.
- Global Policy Initiative in Columbia University. *Model International Mobility Convention*. New York: Columbia University, 2017.
- Gruneau, Richard. John Horne. eds. *Mega-events and globalization: Capital and spectacle in a changing world order*. London: Routledge, 2015.
- Hoffmann, Stanely. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe." In *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder: Westview Press, 1995.
- Hoskins, B., Villalba, E., Van Nijlen, D., & Barber, C. *Measuring Civic Competence in Europe: A Composite Indicator Based on IEA Civic Education Study 1999 for 14 Years Old in School*. JRC Scientific and Technical Reports 23210 EN. 2008.
- International Organization for Migration. *World Migration Report 2018*. Geneva: International Organization for Migration, 2017.
- _____. *IOM in Asia and the Pacific 2017-2020*. Bangkok: IOM, 2016.
- _____. *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*. Geneva: International Organization for Migration, 2013.
- _____. *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Geneva: International Organization for Migration, 2010.
- Jones, Catherine. "The Pacific Challenge: Confucian Welfare State." In *New Perspectives on*

- the Welfare State in Europe. edited by Catherine Jones. London: Routledge, 1993.
- Kluckhohn, Clyde and William Handerson Kelly. "The Concept of Culture" in the *Science of Man in the World Crisis*, ed. by Ralph Linton. New York: Columbia University Press, 2007.
- Kreckel, Reinhard. "Social Integration, National Identity and German Unification." In *Surviving the Twentieth Century: Social Philosophy from the Frankfurt School to the Columbia Faculty Seminars* ed. J. T. Marcus. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999.
- Kymlicka, Will. "Liberal Nationalism and Cosmopolitan Justice." Benhabib. Seyla. Another cosmopolitanism. With Commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka. Edited and Introduced by Robert Post, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Lee and Howard Newby. *The Problem of Sociology*. Hutchinson: London, 1983.
- Linklater, Andrew. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundation of the Post-Westphalian Era*. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.
- Mitchell, Timothy. *Colonizing Egypt*. London: University of California Press, 1991.
- National Development Council. "Population Projections for Republic of China (Taiwan): 2014-2060." Taipei: National Development Council. 2014.
- Nita, Sonja. *Regional Migration Governance: A Comparative View*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2013.
- Ochiai, Emiko. "Care Diamonds and Welfare Regimes in East and Southeast Asian Societies." In *Transformation of the Intimate and the Public in Asian Modernity*. edited by Emiko Ochiai and Leo Aoi Hosoya. Leiden: Brill, 2014.
- OECD. *Preparing Our Youth for an Inclusive and Sustainable World- The OECD PISA Global Competence Framework*, Paris: OECD, 2018.
- Offe, Claus. *Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der politischen Transformation in Osten*. Frankfurt/M.: CampusVerlag, 1994.
- Robert Wuthnow 외 저. 최선헌 역. 『문화분석』. 서울: 한울, 2003.
- Rozman, Gilbert. *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. UK: Cambridge University Press, 2004.
- Sanders, Thomas. *Historiography of Imperial Russia: The Profession and Writing of History in a Multinational State: The Profession and Writing of History in a Multinational State*. London and New York: Routledge, 2015.
- Soysal, Y. N. Rethinking Nation-State Identities in the New Europe: a Cross-National Study

- of School Curricula and Textbooks. 2002.
- Taylor, Charles. "The Politics of Recognition". In *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* ed., by Amy Gutmann. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Wight, Martin. *System of States* ed. Hedley Bull. Leicester: Leicester University Press, 1977.
- Williams, Raymond. *Culture and Society. 1780-1950*. New York: Columbia University Press, 1983.
- _____. "The Analysis of Culture." *Cultural Theory and Popular Culture*, ed. by John Storey. Athens: University of Georgia Press, 1998.
- World Health Organization. *Active Ageing: A Policy Framework*. Geneva: World Health Organization. 2002.

中共中央文献研究室編輯. 『十二大以來重要文獻選編(下)』. 北京: 人民出版社, 1986.

胡锦涛. 『高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗: 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告』. 北京: 人民出版社, 2007.

添谷芳秀. 『日本の外交: 「戦後」を読みとく』. 東京: ちくま学芸文庫, 2017.

加藤周一. 『雑種文化: 日本の小さな希望』. 東京: 講談社, 1974.

和田春樹. 『地域からの世界史: ロシア・ソ連』. 東京: 朝日新聞, 1993.

논문

- 강준혁. "국제문화교류의 개념과 변화", 『제2회 국제문화소통포럼: 스마트시대, 국제문화소통의 새로운 접근』. 제2회 국제문화소통포럼 발표자료. 2012.
- 강태웅. "한류(韓流)에서 인류(人流)로: 한일간 사회문화교류 현황 소개와 한일 협력 가능성 모색." 『한중일 관계의 현황과 동북아 평화협력 전망』. 현대일본학회·현대중국학회 공동학술회의, 2018년 5월 11일, 2018.
- 공유식·강준영. "대만 차이잉원의 탈중국화정책: 양안관계 변화에 미치는 영향." 『탐라문화』. 54, 2017.
- 곽성일·김제국. "아세안 경제공동체(AEC)의 미래와 우리의 대응." 『KIEP 오늘의 세계경제』 제16권 6호, 2016.
- 김광태 외. "해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 위한 지역사업의 사례연구." 『해양환경안전

- 학회 학술발표대회 논문집』. 2012.
- 김귀옥. “글로벌시대 동아시아문화공동체, 기원과 형성, 전망과 과제.” 『한국사회학회』. 한국사회학회 2012 후기 사회학대회 논문집, 2012.
- 김규연. “중국의 기후변화 대응 특징 및 시사점.” 『차이나 포커스』. 2018.
- 김남국. “EU 글로벌 전략과 동아시아 정책.” 『EU 글로벌 전략과 EU-동아시아 관계』. 한국외대 장모네 EU센터-제주평화연구원 공동세미나 발표논문집(2017.2.20.), 2017.
- 김명정. “사회과 교육과정에 나타난 시민교육 목표와 내용의 변천.” 『시민교육연구』. 제44권 2호, 2012.
- 김복래. “유럽 정체성의 역사.” 『유라시아연구』. 제6권 제1호, 2009.
- 김선호. “현대 몽골의 문자개혁 과정 분석과 특징 연구: 1940년과 1994년의 문자개혁을 중심으로.” 『몽골학』. 제32호, 2012.
- . “한몽 자치단체 교류현황 분석: 한국 지방자치단체의 의견을 중심으로.” 『몽골학』. 제35호, 2013.
- 김성주. “동북아시아 공동체를 위한 통합이론적 접근.” 『사회과학』. 제42권, 2009.
- 김세훈. “평생교육법 제정과 문화교육의 방향.” 『문화정책논총』. 제11집, 1999.
- 김수희. “러시아의 민족국가 기원에 관한 학설 비교연구: 슬라브학설과 노르만학설을 중심으로.” 『동유럽발칸학』. 제13권 1호, 2011.
- 김시흥. “EU 글로벌 전략과 한-EU관계.” 『유럽연구』. 제35권 3호, 2017.
- 김연명. “동아시아 사회복지의 예외성? 동아시아 사회복지의 최근 변화와 전망.” 『아세아연구』. 제54권 제1호, 2011.
- 김완중. “ASEAN 역내경제협력 효과 분석: 역내무역을 중심으로.” 『동남아시아연구』. 제19권 제3호, 2009.
- 김용우·박경귀. “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설가능성.” 『한국정책과학학회보』. 제4권 3호, 2000.
- 김의경. “‘베세토연극제’의 창설과 그 의의.” 『공연과 리뷰』. 34권, 2001.
- 김장구. “몽골 역사교육의 동아시아 인식에 대한 고찰: 중등 『몽골사』 교과서의 대외관계 서술의 분석을 중심으로.” 『동북아역사논총』. 19호, 2008.
- 김종하·김재엽. “냉전(冷戰) 이후 대만 국방전략의 변천, 특징.” 『한국군사학논집』. 제72권 1호, 2016.
- 김형국·김석근. “동북아 문화공동체 형성을 위한 여건과 전망: 문화적 동질성과 다양성 그리고 정체성.” 『세계지역연구논총』 제23권 1호.

- 김형수. “한국과 몽골간의 사회·문화적 거버넌스 형성에 관한 이론적 논의.” 『한국동북아논총』. 제49권, 2008.
- 김형중. “동아시아공동체와 인간안보.” 『국제관계연구』, 제19권 2호, 2014.
- 나희량. “동남아시아 역내교역 결정요인 분석 및 시사점.” 『동남아시아연구』. 제24권 2호, 2014.
- 남상민. “기후변화대응과 동북아 지역협력.” 『과학기술정책』. 제26권 2호, 2016.
- 류시현. “동아시아 문화공동체 형성의 가능성 모색.” 동북아시아문화학회. 제10권, 2014.
- 문승현. “동북아 문화공동체 구상과 Globalism.” 『차세대 일본사회연구』 제3권 3, 2017.
- 미우라 히로키. “이주노동자문제와 동아시아 다층 거버넌스: 연성법 관점에 기반한 분석과 함의.” 『국제정치논총』. 제51권 3호, 2011.
- 민혜진. “동북아 환경거버넌스에 관한 연구 : 한·중·일 환경협력을 중심으로.” 부산대학교 국제학 석사학위논문. 2011.
- 박경훈. “고령화의 원인과 특징.” 『한국은행 조사통계월보』. 6월호, 2017.
- 산업연구원.
- _____. “이슈분석: 중국 고령화 추이와 시사점.” 『중국산업경제브리핑』. 5월호, 2016.
- 박광득. “민진당 출범과 양안관계의 전망에 대한 연구.” 『대한정치학회보』. 제24권 4호, 2016.
- 박변순. “아세안 경제협력의 진화와 평가.” 『동남아시아연구』. 제23권 2호, 2013.
- 박소영·박경석. “그린데탕트와 남북산림협력의 의미와 가능성 연구.” 『동북아연구』. 제30권 1호, 2015.
- 박영자. “다문화시대 한반도 통일·통합의 가치 및 정책방향.” 『국제관계연구』. 17권 1호, 2012.
- _____. “북한이탈주민의 정체성과 민족가치의 성찰, 그리고 사회통합.” 『미드리』. 5호, 2011.
- 박지선. “축제를 활용한 문화교육의 성격 및 방법론.” 『한국프랑스학논집』, 제65집, 2009.
- 박환영. “문화·예술 : 21세기 한·몽 사회문화 교류의 활성화 방안과 전망.” 『몽골학』. 34권, 2013.
- 방현성·원영오·유진상. “좌담: 아시아 예술, 왜 어떻게 만나야 하는가 아시아 아트 네트워크의 필요성과 나아갈 길.” 『문화예술』. 2008년 여름호, 2008.
- 백지운. “대만의 동아시아, 그 부재 속의 가능성.” 한림국제대학원대 대만연구소·코리아연구원 공동 학술 세미나 발표원고. 2009.
- 사라 블레비. “문화예술의 대중 참여 중시하는 몽골: 예술의 가치 확산을 위한 몽골 예술위원회의 활동들.”
- 서동주. “몽골외교의 특성과 한몽간 전략적 협력방안.” 『중소연구』. 제37권 4호, 2013/2014.
- 서승원. “21세기 동아시아 지정학과 한일 안보협력: 수렴되는 중견국의 외교안보적 선택.” 『일본연구』. 제15호, 2011.

- 서지영 외. “미래위험과 회복력.” 『조사연구』. 제12권, 2014.
- 선우덕. “중국의 고령화 시대, 새로운 시장 만든다.” 『POSRI Chindia Journal』. vol. 73, 2012.
- 설동훈. “한국의 인구고령화와 이민정책.” 『경제와 사회』. 제106호, 2015.
- 손병해. “EU와 동아시아 지역통합의 문화적 배경에 관한 고찰: 동아시아 경제통합을 위한 유교문화적 공통성의 개발을 중심으로.” 『유럽연구』. 제27권 2호, 2009.
- 송병준. “유럽연합의 위원회 거버넌스: 유럽위원회 전문가그룹의 기능과 의미.” 『글로벌정치연구』. 제9권 1호, 2016.
- 송영훈. “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제54권 1호, 2014.
- 신두철. “유럽연합의 정체성과 시민교육네트워크에 대한 고찰.” 『한독사회과학논총』 제20권 4호, 2010.
- 신민영. “우취류(吳淪流)의 장편 소설 <아시아의 고아>(アジアの孤児)에서 드러나는 식민지인의 정체성 연구.” 『인문논총』. 제71권 2호, 2014.
- 신혜양. “유럽통합과 문화정체성.” 『인문과학』. 제56집, 2015.
- 안제노·박은주. “동북아시아 지역환경거버넌스를 통한 평화협력체제 구축 가능성 연구: 월경성(transnational) 대기오염 사례를 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제34권 3호, 2016.
- 안형기. “동북아 지역환경협력레짐의 구축-황사문제를 중심으로.” 『한국비교정부학보』. 제15권 2호, 2011.
- 오원교. “도스토예프스키와 아시아.” 『러시아연구』. 제22권 2호, 2012.
- 왕청동. “한국·대만 양국의 문화 교류 확대 방향.” 국제한국어 교육학회 제27차 국제학술대회 발표 논문. 서울: 국제한국어교육학회. 2017.
- 유현석. “동아시아공동체 논의와 한국의 전략.” 『한국정치외교사논총』 제32권.
- 윤황. “북한과 몽골의 관계 발전: 현황과 특징, 평가와 미래.” 『한국동북아논총』. 제49집, 2008.
- 이무성. “동북아통합과 유럽연합의 교훈: 다층적통치와 국가간도시네트워크 형성의 이론적 고찰.” 『유럽연구』. 제28권 3호, 2010.
- 이미원. “베세토 연극제: 동북아시아 지역문화 불력화 시대를 알리는 신호탄.” 『공연과 리뷰』. 1권, 1994.
- 이병하. “환대 개념과 이민정책: 이론적 모색.” 『문화와 정치』. 제4권 2호, 2017.
- _____. “국제인권규범과 한국의 이주민 인권.” 『21세기 정치학회보』. 제24집 1호, 2014.
- 이선미. “국제이주의 글로벌 거버넌스: 민주화를 위한 차원 간 균형의 함의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 제6권 1호, 2008.

- 이성기·원석조. “공산주의 이후 러시아 연금개혁의 과정과 과제.” 『보건사회연구』. 제33권 1호, 2013.
- 이수정. “다문화주의가 통일에 말걸기.” 『북한경제리뷰』. 2011년 10월호.
- 이옥연. “종교적 정체성, 정치적 정체성, 유럽의 정체성.” 『한국정치연구』. 제20집 1호, 2011.
- 이진안. “한국과 몽골의 문화 및 교육교류.” 『몽골학』. 12권, 2002.
- 이천석. “정체성의 정치: 중국 북방공정과 몽골사에 대한 재해석을 중심으로.” 『대한정치학회보』. 제17권 3호, 2010.
- 이충열. “아세안 경제공동체 탄생에 대한 기대와 현실.” 『동남아시아연구』. 제24권 3호, 2014.
- 이평래. “HK 학술동향 : 몽골인의 중국인식: 역사 속의 중국과 현실의 중국.” 『성균차이나브리프』. 제3권 2호, 2015.
- 이혜경. “국제이주·다문화연구의 동향과 전망.” 『한국사회』. 제15권 1호, 2014.
- 임운택. “유럽연합의 거버넌스와 시민사회의 발전동향.” 『유럽연구』. 제28권 3호, 2010.
- 임희완. “유럽통합의 형성과정.” 『역사교육』. 62호, 1998.
- 장원순. “동북아의 지역갈등과 지구촌 시민교육의 과제.” 『사회과교육연구』 제22권 1호, 2015.
- 전성우 외. “생태계 서비스 가치평가를 위한 멸종위기 포유류의 종분포 연구-전국자연환경조사 자료를 중심으로.” 『한국환경복원녹화기술학회지』. 제17권 1호, 2014.
- 정준근. “국제 환경협력 사례와 동북아 환경협력을 위한 정책적 함의.” 『환경정책』. 제6권 2호, 1998.
- 정창호. “독일의 상호문화교육과 타자의 문제.” 『교육의 이론과 실천』. 16권 1호, 2011.
- 조대훈. “세계시민교육이란 무엇인가-새로운 도전과 과제.” 『서울교육』 제225권 겨울호, 2016.
- 조성갑. “국제환경레짐의 변화와 지속가능한 발전: 강원도의 사례를 중심으로.” 『동서연구』. 제19권 2호, 2007.
- 조세현. “대만 역사교과서 분쟁의 추이와 ‘과강미조(課綱微調)’사건.” 『중국사연구』. 104, 2016.
- 조일수. “동북아시아 지역 시민성 형성 방안.” 『윤리연구』. 제115호, 2017.
- 조준현. “차이잉원(蔡英文) 정부 출범 이후 중국의 대대만 경제압박과 대만경제의 영향.” 『대만연구』. 11, 2017.
- 주리시. “문화외교의 관점에서 본 대만의 반한정서에 대한 연원과 그 대책.” http://www.rickchu.net/detail.php?rc_id=1695&rc_stid=14 2014.
- 지은주. “양안관계 20년간의 기록: (소기(蘇起), 『량안파도이십년기실(兩岸波濤二十年紀實)』, 대만(臺灣): 천하문화(天下文化), 2014).” 『중국지식네트워크』 7, 2016.
- 최석규. “아시아 아트 네트워크의 과거, 현재, 미래: 공연예술을 중심으로 본 아시아 예술교류.”

- 『문화예술』. 2008년 여름호, 2008.
- 최영중. “지역공동체, 문화, 그리고 동아시아.” 『평화가제트』. No. 2018-G23, 2018.
- 최우익. “2017년 한러 양국 국민 상호인식조사.” 『Russia-Eurasia Focus』, 제446호, 2017
- 최윤철. “통일 국민과 이주자의 사회통합.” 『통일인문학』. 제66집, 2016.
- 최장집. “동아시아 공동체의 이념적 기초:공존과 평화를 위한 의미지평.” 『아세아연구』. 47권 4호.
- 최정진. “동북아 환경협력체제의 문제점과 대응전략.” 『OUGHTOPIA』. 제23권 1호, 2008.
- 최준영. “중국에서 날아오는 미세먼지 문제, 유럽의 지해를 빌리다.” 『세계와 도시』. 제19호, 2017.
- 최지영. “북한 인구구조의 변화 추이와 시사점.” 『BOK 경제연구』. 2015-18호, 2015.
- _____. “통일과 고령화.” 『BOK 경제연구』. 2017-24호, 2017.
- 최창근. “한국-대만 단교 이후 대만관련 저작물 연구 : 1992~2015.” 『대만연구』. 제7호, 2015.
- 한국개발연구원(KDI) 경제정보분석팀. “선진국의 고령화 대처 경험과 시사점.” 『나라경제』 10월호, 2003.
- 한국보건산업진흥원. “일본의 고령화 현황 및 고령사회 대책.” 『고령친화산업 REPORT』. 서울: 한국보건산업진흥원, 2017.
- 한인희. “대만 ‘거중국화(去中國化)’ 정책의 정치적 함의.” 『대만연구』. 1호, 2011.
- _____. “차이잉원 집권 시기 ‘거중국화(去中國化)’ 정책의 변화 가능성은 있는가?” 『대만연구』 8호, 2016.
- 허영식·정창화. “다문화사회에서 간문화교육의 현장착근방안: 유럽과 독일의 동향을 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 제19권 제3호, 2009.
- 허준영. “서독의 동독이탈주민 통합정책에 관한 연구.” 『한국행정학보』. 제 46권 1호, 2012.
- 황벽인. “한류에 대한 언론 및 인터넷 담론: 티파니 욕일기 논란과 쓰위 대만기 논란 사례분석.” 국제학 석사학위 논문. 서울대학교 대학원. 2017.
- 후카호리 스즈카·오태현. “한·일 인적교류에 관한 연구: 고교생교류 사업 사례를 중심으로.” 『일본 공간』. 제23호, 2018.
- 橋本鮎子. “아시아 국제미술전의 정체성연구: 1990년대 이후 한국, 중국, 일본의 국제미술전을 중심으로.” 홍익대학교 대학원 석사학위논문, 2008.

Adachi, Satoschi. “Social Integration in Post-Multiculturalism: An Analysis of Social Integration Policy in Post-war Britain.” *International Journal of Japanese Sociology*. no. 20, 2011.

Alexseev, Mikhail. “Russia’s Far East Transborder Pains: China Threat Syndrome and the

- Tragedy of the Anticommons.” *The Asan Forum*. 2016.12.7.
- Austria, S. Myrna. “Moving Towards an ASEAN Economic Community”, *East Asia*. vol.29, 2012.
- Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal. “The Rational Design of International Institutions.” *International Organization*. vol.55, no.4. Autumn 2001.
- Chang, Kyung-Sup. “Compressed Modernity and Its Discontents: South Korean Society in Transition.” *Economy and Society*. vol. 28, no. 1. 1999.
- Chia, Y. Siow. “The ASEAN Economic Community: Progress, Challenges, and Prospects.” ADBI Working Paper Series. no.440. Asian Development Bank Institute. 2013.(<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156295/adbi-wp440.pdf>, 검색일: 2018년 5월 7일)
- Das, B. Sanchita. “Achieving the ASEAN Economic Community 2015: Challenges for Member Countries & Business.” *ISEAS*. Singapore. 2012.
- Diamond, Larry Jay. “Toward Democratic Consolidation.” *Journal of Democracy*. vol. 5, no.3, 1994.
- Eich, Frank, Charleen Gust, and Mauricio Soto. “Reforming the Public Pension System in the Russian Federation.” *IMF Working Paper 12/201*, 2012.
- Esping-Andersen, Gosta. “Hybrid or Unique: The Japanese Welfare State Between Europe and America.” *Journal of European Social Policy*. vol. 7, no. 3. 1997.
- Freeman, Gary P. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.” *International Migration Review*. vol. 29, no. 4. 1995.
- George Hillery. “Definition of Community: Areas of Agreement.” *Rural Sociology*. 20, 1955.
- Hillery, George. “Definition of Community: Areas of Agreement.”
- Holliday, Ian. “East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?” *Policy and Politics* vol. 33, no. 1. 2005.
- Joppke, Christian. “The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy.” *The British Journal of Sociology*. vol. 55 no. 2, 2004.
- Keating, A., Orloff, D. H., & Philippou, S. Citizenship Education Curricula: the Changes and Challenges Presented by *Global and European Integration*. *Journal of Curriculum Studies*, vol.41, no.2, 2009.
- Keiner, Marco and Arley Kim. “Transnational City Networks for Sustainability.” *European Planning Studies*. vol. 15, no. 10, 2007.
- Kern, Kristine and Harriet Bulkeley. “Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks.” *Journal of*

- Common Market Studies*. vol. 47, no. 2, 2009.
- Kimura, F. "The Impact of 'One Belt, One road' Initiative on Changes in the Trading Environment in East Asia." *2015 Seoul Conference on Trade & Industry: A New Paradigm for the World Trading System*(at Seoul Korea on November 10. 2015), 2015.
- Koser, Khalid. "Introduction: International Migration and Global Governance." *Global Governance*. 16. 2010.
- Kymlicka, Will and Banting Keith, "Immigration. Multiculturalism and the Welfare State." *Ethics and International Affairs*. vol.20, no3, 2006.
- Lindsey, Doyle, "How Do the Arts Contribute to Sustainable Peace." *Stockholm Forum on Peace and Development, Session Report*, no.6. 2017
- Łopińska, Aleksandr. "The 'Yellow Peril' Syndrome in Contemporary Russia." *SENSUS HISTORIA*. vol. VIII, 2012/3.
- Maramis, Larry. "Integrative Chapter." *Building ASEAN Community: Political-Security and Socio-cultural Reflections*. Ed. by Aileen Baviera and Larry Maramis. Indonesia: Economic Research Institute of ASEAN and East Asia, 2017.
- McMillian, David W. and David M. Chavis. "Sense of Community: A Definition and Theory." *Journal of Community Psychology*. vol 14, 1986.
- Menon, J. and A.C. Melendez. "Realizing an ASEAN Economic Community: Progress and Remaining Challenges." *ADB Working Paper Series* no. 432. ADB. 2015.
- Meskimmon, Marsha. "Making worlds, making subjects: contemporary art and the affective dimension of global ethics." *World Art*. vol. 1, no. 2. 2011
- Michael, Shank, Schirch Lisa, "Strategic Arts-Based Peace-building." *Peace and change*. vol. 33. no. 2. 2008.
- Mitchell, Timothy. "Orientalism and the exhibitionary order." In *Grasping the world: the idea of the museum*, eds. Donald Preziosi and Claire J. Farago. Burlington: Ashgate Pub, 2004.
- Newland, Katheleen. "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions." *Global Governance*. 16. 2010.
- OECD. "Regional Integration: A Sectoral Approach." In *Southeast Asian Economic Outlook 2010*. OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096004-6-en>>.
- O'Neill, Maggie, "Transnational Refugees: The Transformative Role of Art?" *Forum: Qualitative Social Research*. vol. 9, no. 2, Art. 59. 2008.

- Raffaello Pantucci, Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission, March 2015, pp. 1-9, https://www.uscc.gov/sites/default/files/USCC%20Testimony_Pantucci_China%20in%20Central%20Asia_March%202015.pdf (검색일: 2018년 6월 20일).
- Sassatelli, Monica. "Symbolic Production in the Art Biennial: Making Worlds." *Theory, Culture & Society*. vol. 34. no. 4. 2017.
- See Seng Tan, "‘Talking Their Walk’? The Evolution of Defense Regionalism in Southeast Asia." *Asian Security*. vol. 8, no. 3, 2012. <https://doi.org/10.1080/14799855.2012.723919>.
- Slaughter, Anne-Marie. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundation of the Post-Westphalian Era*.
- Strizhitskaya, Olga. "Aging in Russia." *Gerontology*. vol. 56, no. 5. 2016.
- Tang, Anton. "Are Closer Taiwan-Russia Relations Possible? How?" *CommonWealth Magazine*. February. 5. 2018.
- Takegawa, Shogo. "Japan's Welfare-State Regime: Welfare Politics, Providers and Regulator." *Development and Society*. vol. 34, no. 2. 2005.
- Thompson, E.C. and C. "Thianthai. Attitudes and Awareness Toward ASEAN: Summary of findings from a Ten Nation Survey." *ASEAN Foundation*. Indonesia 2008. (<http://www.aseanfoundation.org/documents/Attitudes%20and%20Awareness%20Toward%20ASEAN.pdf>, 검색일: 2018년 5월 2일)
- UNESCAP. "Population Ageing in East and North-East Asia and Its Implications for Sustainable Development." *Policy Brief*. no. V. 2017.
- Walker, B. et al., "Resilience, adaptability and transformability in social ecological systems." *Ecology and Society*. vol. 9, no. 2, 2014.
- Yasuhiro, Matsuda. "Japan-Taiwan Relations in the New DPP Era." *Asia Pacific Bulletin*. 334, 2016.
- 方浩范. "东北亚文化共同体动因及其政治阻碍: 中韩日对待‘文化共同体’的态度." 『东疆学刊』, 第26卷第2期, 2009.
- 金正昆, 唐妮娜. "当代中国外交的新路径:‘人文外交’初探." 『教学与研究』. 第8期, 2009.
- 李小林. "在改革开放的大潮中拥抱世界—改革开放以来的民间外交." 『求是』, 2009年 第4期.
- 骆春桃, 干小瑞. "'东北亚文化共同体'构建的可行性分析: 以中日韩三国为视角." 『学理论』, 第25期, 2012.

- 苏淑民. “新中国民间外交思想的发展及其渊源.” 『人民论坛』. 第3期, 2014.
- 许利平. “中国与周边国家的人文交流：路径与机制.” 『新视野』. 第5期, 2014.
- 易佑斌. “东亚文化和合体：建构东亚认同感的基石.” 『国际问题研究』. 第6期, 2006.
- . “论东亚共同体理念的基本价值规范.” 『东南亚纵谈』. 第12期, 2005.
- 张殿军. “当代中国文化外交战略的历史嬗变.” 『天津行政学院学报』. 第15卷 第1期, 2013.
- 张东明, 朴松喜. “东亚文化共同体视角下的中日韩人文学术交流.” 『当代韩国』. 第1期, 2015.
- 赵可金. “人文外交：全球化时代的新外交形态.” 『外交评论』. 第6期, 2011.
- 郑媛媛. “东北亚文化共同体构建的可行性研究.” 『戏剧之家』. 第2(上)期, 2015.
- 堀山明子. “2020年東京五輪に向けた安倍政権の外交政治：「新しい日本」目標の形成過程を中心に.”
『국제스포츠 제전과 한일관계』. 현대일본학회 창립40주년 기념 한일 국제학술회의, 2018년
8월 20일.

- Лукин, А.Л. “Россия и формирующееся экономическое сообщество Северо-Восточной Азии: роль Республики Корея.” *Ойкумена*. No. 3, 2016.
- Янков, А. Г. “СИНОФОБИЯ - РУСОФОБИЯ: РЕАЛЬНОСТЬ И ИЛЛЮЗИИ” *Социологические исследования*. No. 3, 2010.

기타자료

- 통계청. “장래인구추계: 2015-2065.” (통계청 보도자료, 2016.12.7.)
- 환경부. “한·중·일 대기환경 분야 실무진, 미세먼지 저감 논의.” (환경부 보도자료, 2018.02.02.)
- 해양수산부. “한·중·일·러 4개국, 해양쓰레기 문제 해결방안 모색.” (해양수산부 보도자료, 2018.06.04)

- ASEAN Secretariat. 1967a. ASEAN Declaration (Bangkok Declaration).
- ASEAN Secretariat. 1967b. 「AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF THE ASEAN SECRETARIAT」.
- ASEAN Secretariat. 1992a. 「Singapore Declaration Of 1992」.
- ASEAN Secretariat. 1992b. 「Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)」.
- ASEAN Secretariat. 1997a. 「ASEAN Vision 2020」.

- ASEAN Secretariat. 2003. 「DECLARATION OF ASEAN CONCORD II(BALI CONCORD II)」.
- ASEAN Secretariat. 2004. ASEAN Documents Series 2004.
- ASEAN Secretariat. 2008. ASEAN Economic Community Blueprint.
- ASEAN Secretariat. 2009. Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015
- ASEAN Secretariat. 2011a. Master Plan on ASEAN Connectivity.
- ASEAN Secretariat. 2011b. Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations “Bali Concord III”.
- ASEAN Secretariat. 2014a. ASEAN Economic Community Chartbook 2014.
- ASEAN Secretariat. 2014b. 「Nay Pyi Taw Declaration on the ASEAN Community’s Post-2015 Vision」.
- ASEAN Secretariat. 2014b. ASEAN Investment Report 2013-2014: FDI Development and Regional Value Chains. Jakarta.
- ASEAN Secretariat. 1997b. 「Hanoi Plan of Action」.
- ASEAN Secretariat.. 2002. 「IAI Work Plan I (2002-2008)」.
- ASEAN Secretariat.2013. 2013 Bandar Seri Begawan Declaration on the ASEAN Community’s Post-2015 Vision.

신문

- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.
- 『한겨레』.
- 『매일경제』
- 『중앙일보』.
- 『HUFFPOST』.
- 『미디어파인』.
- 『연합뉴스』.
- 『환경일보』.
- 『Financial Times』.
- 『The Strait Times』.
- 『光明日报』.

『人民日报』.

『学习时报』.

『中国文化报』.

웹자료

교육부 <www.moe.go.kr>.

국립아시아문화전당 <www.acc.go.kr>.

국회입법조사처 <www.nars.go.kr>.

김복기의 Art 25시 <blog.naver.com/boggi04>.

네이버 뉴스 <<http://news.naver.com>>.

네이버 사전 <<http://terms.naver.com>>.

다음 사전 <<http://dic.daum.net>>.

동아시아 대양주 철새이동경로 파트너십(EAAFP) <eaaflyway.net/>.

동아시아지역해 관리 프로그램(PEMSEA) <www.pemsea.org/>.

러시아 모스크바국립대 공자학원(Институт Конфуция МГУ имени МВ Ломоносова)
<<http://www.ci-msu.ru/about.html>>.

리얼 디엠지 프로젝트 <www.realdmz.org/>.

서동시집 오케스트라 <www.west-eastern-divan.org/>.

서울대학교 통일교육연구센터 <www.tongiledu.snu.ac.kr>.

씨네21 <www.cine21.com>.

아시아 창작공간 네트워크 <asiaartspace.net>.

유럽연합 집행위원회 <eacea.ec.europa.eu/homepage_en>.

유엔 사무소 <www.un-rok.org/>.

위키피디아 <<http://en.wikipedia.org>>.

인민화보 월간중국 <blog.naver.com/touchchina>.

일본 경제산업성 <<http://www.meti.go.jp>>

일본 국제교류기금 <<https://www.jpf.go.jp>>

일본 외무성 <<https://www.mofa.go.jp>>

일본 외무부 <<https://www.mofa.go.jp/>>.

재팬파운데이션 아시아센터<[/jfac.jp](http://jfac.jp)>.

중국대사관 <www.chinaemb.or.kr>.

프레스시안 <www.pressian.com>.

한국국제문화교류진흥원 <<http://kofice.or.kr>>.

한국민족문화대백과 <encykorea.aks.ac.kr/>.

한양대학교 평화연구소 <peaceinstitute.hanyang.ac.kr>.

해양수산해외산업정보포털 <www.kmi.re.kr/>.

황해광역해양생태계 보전사업 <www.yellowseapartnership.org/>.

ASEAN 생물다양성 센터(ACB) <aseanbiodiversity.org/>.

ASEAN. ASEAN Charter <<http://asean.org>>.

ASEAN. Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint <<http://www.asean.org>>.

ASEAN. “Master plan on ASEAN Connectivity <<http://www.asean.org>>.

ASEAN. ASEAN Economic Community Blueprint 2025. <<http://www.asean.org>>.

ASEAN. Master plan on ASEAN Connectivity 2025 <<http://asean.org>>.

ASEAN Secretariat. ASEAN Economic Community <<http://asean.org/resource/fact-sheets>>

ASEAN stats <<http://data.aseanstats.org>>.

ASEF culture360 <culture360.asef.org>.

Brandeis University <www.brandeis.edu>.

CAIT Climate Data Explorer <cait.wri.org/>.

Colombo Process Secretariat. 2018. <www.colomboprocess.org/about-the-colombo-process/members>.

Economist <www.economist.com>.

EDUCULT. <<http://educult.at/>>

EU, Europe for Citizens <ec.europa.eu/citizenship/>.

European Commission. 2018. <ec.europa.eu/home-affairs/content/about-emn-0_en>.

European Nuclear Society <www.euronuclear.org/>.

ICLEI <www.icleikorea.org>.

International Organization for Migration. 2018. <www.iom.int/apc>

Juniata College <www.juniata.edu>.

PAIC PROJECT <paic-project.eu/>.

SPIEGEL ONLINE <<http://www.spiegel.de/international/>>.

The Bali Process. 2018. <www.baliprocess.net>.

UN, World Population Prospects 2017 <esa.un.org/undp/wpp>.

UNESCO: Culture for development indicators <www.unesco.org/culture/CDIS>

UNISDR <unisdr.org>.

United States Institution of Peace <www.usip.org>.

WHO, Global Health Observatory Data <www.who.int/gho>.

World Bank, Open Data <data.worldbank.org>.

时政新闻网 <www.sfglw.com>.

新華社 <www.xinhuanet.com>.

中国日本友好协会 <www.zryx.org.cn>.

ПОЛИТ.РУ <<https://polit.ru>>.

РИА Новости <<https://ria.ru>>.

경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-18-02

통일환경 조성을 위한 동북아 문화공동체 형성 방안

발행 2018년 9월
발행처 경제·인문사회연구회
주소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동 909호
전화 044) 211-1000
홈페이지 www.nrc.re.kr
인쇄처 세일포커스(주) 02-2275-6894~6

I S B N 979-11-5567-257-0 93330

* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.