

제주평화포럼 발전방향에 대한 일고

고봉준*·윤태룡*·이성우*·진행남*

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 제주평화포럼 현황
- III. 타 국제포럼
- IV. 제주평화포럼 발전 방향

I. 들어가는 말

제주평화포럼은 제주평화연구원의 설립취지인 동북아 평화와 번영의 정착을 위한 중요한 구심점으로 역할을 해오고 있다. 이제 제주평화포럼이 네 차례 개최된 시점에서, 동북아의 평화와 번영이라는 큰 담론을 조금 더 구체적인 수준에서 논의하기 위해서는 제주평화포럼의 목표 및 운영방안에 대한 비판적인 검토가 필요하다. 이 글은 우선 제주평화포럼의 현황을 그간의 성과를 중심으로 간단히 정리해보고, 객관적 비교를 위해 유사한 성격과 취지의 세 개의 타 국제포럼의 특징을 분석한다. 이를 바탕으로 제주평화포럼이 명실상부하게 국제적 경쟁력을 갖춘 다자대화의 장으로 자리매김할 수 있는 방향에 대해 논의한다.

II. 제주평화포럼 현황

2001년부터 격년제로 개최되어 온 제주평화포럼은 제주를 평화 담론의 장으로 만들기 위한 중앙정부 및 제주도의 노력을 토대로 지속되어왔고, 현재는 전 세계 전·현

* 제주평화연구원 연구위원 (필자명은 가나다순임)

직 각료, 정치인, 경제인, 외교관, 언론인, 학자들이 제주에 모여 평화와 번영이라는 대주제 하에 3일간 집중적인 토론을 진행하는 정례적 대화의 장으로 자리잡았다.

아래 표1에 정리된 것처럼 2007년에 4회를 맞이한 제주평화포럼은 양적인 면에서 괄목할만한 성장을 이루었을 뿐만 아니라, 내용 면에 있어서도 동북아시아의 공동 평화와 번영이라는 일관된 주제에 대한 국제적인 공감대 확산에 성공하였다고 평가되고 있다.

그간 축적된 포럼의 성과를 기반으로 제주평화연구원이 주관을 맡은 2007년의 제4회 제주평화포럼에서는 동북아 지역에 집중되었던 기존의 관심을 확대하여, 동북아 6개국은 물론 향후 국제적 역할의 증대가 예상되는 유럽의 정치·경제·안보에 있어서의 경험을 탐색함으로써 유럽의 평화정착과 경제통합의 경험이 동북아의 평화와 번영에 주는 함의가 무엇인지 살펴보았다.

특히 헬싱키 프로세스와 OSCE의 성립과정에 대한 논의를 중심으로 동북아 지역에서 다자안보협력의 진전에 대한 심도있는 토론이 이루어졌다.¹⁾ 이러한 논의를 통해 동북아 국가들 간에 신뢰를 조성해 나가는 중심적 역할을 수행할 지역 내 대표적 다자 대화의 장으로서의 제주평화포럼의 역할에 대한 국제적 공감대가 형성되었다.

표1. 제주평화포럼 현황²⁾

구분	대주제	참가자
제1회 2001년 6월 15일 - 17일 제주발전연구원 주관	동북아시아 공동 평화와 번영을 위한 제주평화포럼	김대중대통령, 윌리엄 페리 전 미국 국방장관, 로버트 스칼라피노 버클리대학 교수, 한승수 외교통상부 장관 등 공식참가자 9개국 66명, 일반참가자 300여명

1) 제주평화연구원, 『제4회 제주평화포럼 결과보고서』 (2007년 7월 25일), p. 6.

2) 제주평화포럼의 자세한 내용은 세계평화의 섬 홈페이지 (http://peace.jeju.kr/2004/html/sub2/sub1_3.htm) 외에 『제1회 제주평화포럼 자료집』, 『제2회 제주평화포럼 자료집』, 『제3회 제주평화포럼 자료집』 및 『제4회 제주평화포럼 결과보고서』 등을 참조할 것.

구분	대주제	참가자
제2회 2003년 10월 30일 - 11월 1일 제주발전연구원, 연세대학교 국제학대학원 공동주관	동북아 평화공동체의 건설: 도전과 새로운 비전	노무현대통령, 에브게니 프리마코프 전 러시아 총리, 존 아이켄베리 조지타운대학 교수, 운영관 외교통상부 장관 등 공식참가자 8개국 76명, 일반참가자 1,100여명
제3회 2005년 6월 9일 - 11일 제주발전연구원 등 공동주관	동북아시아 공동체의 건설: 평화와 번영을 위하여	이해찬 총리, 무라야마 도미이치 전 일본 총리, 첸지첸 전 중국 부총리, 한승수 유엔총회 의장 등 공식참가자 10개국 127명, 일반참가자 1,500여명
제4회 2007년 6월 21일 - 23일 제주평화연구원 주관	동북아시아의 평화와 번영: 유럽 경험의 탐색	노무현대통령, 가이후 도시키 전 일본 총리, 에브게니 프리마코프 전 러시아 총리, 제랄드 커티스 컬럼비아대학 교수 등 공식참가자 13개국 129명, 일반참가자 1,600여명

하지만, 이러한 지속적인 발전에도 불구하고 제주평화포럼이 세계적인 다자대화의 장으로 성장하기 위해서는 더 많은 노력과 지원이 필요한 것은 주지의 사실인 바, 향후 제주평화포럼의 올바른 발전 방향을 설정하기 위해서는 국제적으로 운영되고 있는 유사한 성격의 타 다자대화 포럼들의 특징을 이해하고 비교·분석하는 작업이 필요하다. 아래에서 현재 성공적으로 운영되고 있는 세계경제포럼과, 평화의 세계 구현을 모토로 하고 있는 세계평화포럼, 그리고 동아시아지역의 대표적 국제포럼인 보아우포럼 등 세 포럼의 특징을 살펴보고 이를 통해 제주평화포럼에 대한 함의를 도출해보고자 한다.

Ⅲ. 타 국제포럼

1. 세계경제포럼

연례회의가 스위스 다보스에서 매년 개최되어 다보스포럼이라는 별칭으로도 불리는 세계경제포럼(WEF: The World Economic Forum)은 국제적으로 가장 성공적으로 운영되고 있는 다자대화의 장이다.³⁾ 세계경제포럼은 스위스(본부는 제네바 근교 콜로니(Colony)에 위치)에 기반을 둔 비영리 독립 재단으로서 사실상 국제기구(IO: international organization)의 형태로 운영되고 있다.

동 포럼은 세 가지 비전의 실현을 목표로 하고 있다. 첫째는 세계 공동체(global communities)를 건설하고 활성화하는 것이다. 둘째는 세계적, 지역적 전략 및 산업 전략을 만드는 창조적 동력이 된다는 것이다. 마지막으로 지구의 여건을 개선하는 세계적 구상을 추진함에 있어서 올바른 선택을 위한 촉매제가 된다는 것이다.⁴⁾

세계경제포럼의 전신인 유럽경영포럼(the European Management Forum)은 1971년에 첫 모임을 가진 이래 주로 유럽 기업인들이 미국의 경영기법을 따라잡기 위한 방안을 논의하는 토론의 장으로 운영되었으나, 1973년에 브레튼우즈 체제의 와해와 아랍-이스라엘 전쟁의 여파로 1974년부터는 정치 지도자들도 초청하여 단순한 경영기법에 대한 토론 외에 경제·사회적 이슈들을 함께 논의하는 장으로 확대되었다.

1979년부터는 각종 지역 회의가 활성화되기 시작하였고, 세계경쟁력보고서(the Global Competitiveness Report)를 발간하기 시작함으로써 명실상부한 지식 허브(knowledge hub)로서 기능하기 시작하였다. 유럽경영포럼은 이러한 발전을 기반으로 1987년에 세계경제포럼으로 명칭을 변경하고 국제 갈등의 해소를 위한 해결책 제시를 주요 활동 목표의 하나로 그 영역을 확대하기 시작하였다. 예를 들어 1989년에는 최초의 남북한 장관급 회담이 다보스 총회 기간에 열렸고, 또한 동·서독의 두 총리가 독일 통일에 대해 동 총회 기간에 논의하기도 하였다.⁵⁾

3) 세계경제포럼의 자세한 내용은 세계경제포럼의 홈페이지(<http://www.weforum.org/en/index.htm>)를 참고할 것. 이하 세계경제포럼에 대한 소개는 별도의 언급이 없는 한 동 홈페이지의 내용을 바탕으로 한 것임을 미리 밝힌다.

4) <http://www.weforum.org/en/about/Our%20Organization/index.htm>.

5) <http://www.weforum.org/en/about/History%20and%20Achievements/index.htm>.

세계경제포럼의 회원은 세계의 1,000개의 선도적 기업들이고, 그 중 매년 100여개의 기업들이 보다 적극적인 활동을 하는 파트너로 세계경제포럼의 각종 프로젝트와 이벤트에 참여하게 된다.⁶⁾ 따라서, 각종 이벤트와 지역 단위 모임의 활성화로 포럼은 사실상 연중 상시적으로 가동되고 있다고 볼 수 있다.

포럼의 재단 이사회(Foundation Board)는 국제적으로 저명한 공·사 영역의 지도자들로 구성되어 포럼의 목표와 장기적 운영방향에 대해 책임을 지며, 운영 이사회(Managing Board)는 포럼의 실질적 활동에 대한 책임을 지며 각종 행사와 자원의 관리를 담당하고 있다. 포럼의 재원은 구성원의 회비(약 \$39,000 상당)와 파트너의 회비, 전략 파트너의 회비 및 연례회의, 각종 지역 및 정상회담에의 참가비로 마련되고 있다.

포럼은 주로 주요 의제를 제안하고 그것을 다루기 위한 방안의 제시에 주력하지만, 전문가 및 타 기관들의 협조로 지속적 경제 발전(sustainable economic progress)을 달성하기 위한 연구조사도 병행하여 세계경쟁력보고서를 포함한 여러 가지 보고서를 발간하고 있다. 보안상의 이유로 일반 대중은 연례회의에 공식 참여할 수 없으며, 대신에 대중의 참여를 위한 오픈 포럼(Open Forum)이 회기 동안에 별도로 운영된다.⁷⁾

2. 세계평화포럼

최근에 세계평화포럼(World Peace Forum)은 2006년에 개최된 바 있고, 2003년에도 동일한 명칭의 포럼이 개최된 바 있다. 하지만 두 포럼은 공유하는 명칭 이외에는 직접적인 관련이 없다. 이는 최근까지 세계평화포럼이라는 명칭이 특정 기관이나 국가에 귀속되지 않았음을 의미하고 있다. 예를 들어 2003년에는 세계평화포럼이 호주의 시드니에서 개최되었고, 이 포럼은 2002년에 오스트리아의 비엔나에서 개최된 바 있는 간디의 교훈을 토론하기 위한 국제회의의 결과물로 기획되었다.⁸⁾ 그리고 세계평화포럼 2003 개최 이후에는 별다른 후속 활동이 없는 상태이다. 반면 세계평화포

6) <http://www.weforum.org/en/about/Members%20and%20Partners/index.htm>.

7) <http://www.weforum.org/en/about/FAQs/index.htm>.

8) 관련 내용은 세계평화포럼 2003 홈페이지(<http://www.worldpeace-conference.net/sydney/home.htm>)를 참조할 것.

럼 2006은 캐나다의 밴쿠버 시정부의 주도로 국제평화 운동의 활성화에 기여하기 위해 기획되었다.⁹⁾ 여기서는 가장 최근에 개최되었고, 그 이후에도 실질적인 활동을 하고 있는 세계평화포럼 2006을 중심으로 살펴보기로 한다.

세계평화포럼 2006은 전 세계 지방 정부들과 각종 반전 및 평화운동 단체들에게 세계평화와 정의구현(군사주의 극복, 여성반전 운동, 인종차별 극복 등 포함)을 위한 실천 가능한 비전과 평화 문화를 제시하고, 참여단체들 간 네트워크 구축 및 의견교환 통로를 제공하는 것을 목표로 기획되었다.¹⁰⁾ 동 포럼은 밴쿠버 시정부의 적극적인 후원 및 각종 공·사 영역의 기관 및 개인들의 지원으로 개최되었다.¹¹⁾ 동 포럼은 2006년의 행사를 위해 국제 자문위원회를 구성·운영하였으나, 행사 이후에는 세계평화포럼위원회(World Peace Forum Society) 외에는 별도의 조직을 유지하지 않고 있다.¹²⁾

동 행사 개최 이후에 세계평화포럼 명의를 본격적인 국제 행사의 개최는 없었고, 다만 작은 규모의 주제별 후속 모임이 개최된 바 있다(예를 들어 2007년 9월에 개최된 '국경없는 평화(Peace without Borders)' 행사 참고).¹³⁾ 결론적으로 세계평화포럼 2006은 그 성격 상 상설 조직이라기보다 밴쿠버 시정부의 적극적인 개입과 밴쿠버 시의 평화적 전통에 기반하여 국제평화 운동의 한 흐름을 이어가는 탈국가적(transnational) 평화운동의 맥락에서 이해되어야 할 것이다.¹⁴⁾ 따라서 세계경제포럼과 비교했을 때, 그 구성이나 조직, 그리고 연속성 측면에서 많은 차이점을 보여주고 있다고 할 수 있다.

3. 보아우포럼

보아우포럼(BFA: Boao Forum for Asia)은 1998년에 필리핀, 호주, 일본 등 3국 총

9) 관련 내용은 세계평화포럼 2006 홈페이지(<http://www.worldpeaceforum.ca/>)를 참조할 것.

10) <http://www.worldpeaceforum.ca/forum/story/history>.

11) <http://www.worldpeaceforum.ca/forum/supporters>.

12) <http://www.worldpeaceforum.ca/forum/advisors>.

13) <http://www.worldpeaceforum.ca/>.

14) 밴쿠버 시의회는 1983년에 밴쿠버시를 '비핵 도시(Nuclear Free City)'로 지정한 바 있고, 2003년에는 미국의 대 이라크전 개전에 반대하는 권고안을 가결시킨 바 있다. 또한 2004년에 시의회는 캐나다 연방정부가 미국의 미사일방어체제에의 편입을 반대하도록 공식적으로 촉구한 바 있다. 자세한 내용은 "Vancouver: A History of Peace" (<http://www.worldpeaceforum.ca/forum/story/history>.) 참조.

리들의 제안으로 기획되었고, 2001년 이래 매년 연례회의를 중국 해남성 보아우에서 개최하고 있다. 보아우포럼은 지역경제 통합을 통하여 아시아 국가들이 발전 목표를 달성할 수 있도록 돕는 것을 목표로 하고 있다.¹⁵⁾ 아시아국가들 간의 경제협력의 중요성이 증가함에 따라 출발당시부터 보아우포럼에 대한 관심이 높아 창립회의에 총 26개 아시아 국가의 전직 수반들이 참석한 바 있다.¹⁶⁾

보아우포럼은 매년 한차례 열리는 정기총회(General Meeting of Members), 최고 의사결정기구인 이사회(Board of Directors), 창립 26개국 대표들로 구성된 자문위원회(Council of Advisors), 상설 조직인 사무국(Secretariat), 그리고 포럼의 발전 방향에 대한 지원을 담당하는 연구소 등으로 구성되어 있다.

그 중 연구소는 크게 다섯 가지 기능을 수행한다. 첫째, 연례회의의 주제와 세부논의 항목을 결정한다. 둘째, 보아우포럼의 목적과 정책에 부합하는 이슈들과 관련된 경제 전망을 개발·제공한다. 셋째, 보아우포럼의 각종 회의 및 세미나, 워크숍 등을 주도한다. 넷째, 보아우포럼의 구성원과 협력단체에 인력개발 프로그램을 제공한다. 다섯째, 아시아 및 다른 지역의 연구·훈련 기관과의 협력 네트워크를 구축한다.¹⁷⁾

개인과 기관으로 구성되는 포럼의 회원은 크게 정회원 및 부회원의 두 가지 범주로 구분되는데, 정회원은 다시 최초회원, 명예회원, 다이아몬드회원, 플래티넘회원 등 네 개의 자격 요건으로 구분되며, 명예회원을 제외한 각 세부 범주의 회원은 순서대로 \$1,000, \$250,000, \$150,000을 회비로 납부한다. 이들 정회원은 보아우포럼의 정책결정을 포함한 모든 이벤트에 참가할 수 있다. 부회원은 회비를 \$10,000 납부하게 되며, 다이아몬드회원, 플래티넘회원 및 부회원의 자격은 최초 가입 시부터 16년간 유지된다.¹⁸⁾

보아우포럼은 애초에 아시아의 다보스포럼을 표방하며 출범한 것에서 알 수 있듯이, 아시아의 시각에서 아시아의 경제발전에 대해 논의하는 장으로 알려지면서 많은 아시아 기업인, 기업, 관련 기관들이 참여하는 대표적 경제 포럼으로 성장하고 있다.¹⁹⁾

15) <http://www.boaforum.org/Html/adoutjs-en.asp>.

16) <http://www.boaforum.org/html/adout-ls-en.asp>.

17) <http://www.boaforum.org/html/adoutjg-en.asp>.

18) 회원과 관련된 자세한 내용은 <http://www.boaforum.org/html/hyfw6-en.asp>을 참고할 것.

19) <http://www.boaforum.org/html/adout-ls-en.asp>.

이상에서 살펴본 세 가지 대표적 포럼의 특징은 아래의 표2와 같이 정리할 수 있다.

표2. 타 국제 포럼의 주요 특징

구분	조직	재원	핵심의제	정부지원	기타
세계경제포럼	상설	회비, 참가비	세계공동체건설, 전략개발	민간	연구기능
세계평화포럼	프로젝트 중심	시정부, 참가비	각종 평화운동의 활성화	지방정부	일회성, 각종 체험교육 프로그램 아시아의
보아우포럼	상설	회비	지역경제통합, 발전	민간	다보스포럼, 연구기능

위의 포럼들의 특징은 여러 측면에서 이해될 수 있다. 우선 조직 면에서 세계경제포럼과 보아우포럼은 상설 조직을 운영함으로써 지속적인 의제 개발과 네트워크의 구축에 주력하고 있는 것으로 보인다. 세계평화포럼은 국제적인 민간 평화운동을 표방하면서 실질적인 활동가 위주로 운영되었다. 따라서 각종 프로젝트 중심의 조직구성이라는 특징을 가지고 앞의 두 포럼처럼 사무국 형태의 상설조직을 유지하지는 않는다.

세계경제포럼과 보아우포럼은 상설 조직 및 큰 규모의 회의를 유지·발전시키기 위한 재원의 대부분을 구성원들의 회비로 충당하고 있는 것도 특징이다. 다만 세계경제포럼은 연례회의 등 각종 회의에 참가비도 받고 있다. 세계평화포럼은 밴쿠버 시정부가 소정의 운영비(\$50,000)를 지원하였고, 나머지 재원은 공식 회의 참가비로 충당하였다.

핵심의제 면에서도 세계경제포럼과 보아우포럼은 공통점이 있다. 세계경제포럼은 공동의 경제발전에 기반한 세계 공동체를 지향하고 있으며, 보아우포럼은 아시아지역의 경제통합 및 발전에 중점을 두고 있다. 반면에 세계평화포럼은 각종 차별과 위협이 없는 평화와 정의에 기반한 세계의 건설을 목표로 이러한 운동의 전 세계적 확산에 중점을 두었다.

세계경제포럼과 보아우포럼은 비록 해당 국가의 각급 정부의 후원을 받고 있기는 하지만 그들 정부기관과 직접적인 연계는 되어있지 않으며 사실상 민간기구의 형태로 운영되고 있다. 세계평화포럼은 그 출범과 운영에 있어서 밴쿠버 시정부의 적극적인 지원을 받았다는 점에서 앞의 두 포럼과 다소 차이점을 보여주고 있다.

또한 세계경제포럼과 보아우포럼은 연구기관을 운영함으로써 포럼의 의제와 발전 방향에 대한 지속적이고도 독립적인 의사결정을 추구하고 있다는 점에서 특기할 만하다. 세계평화포럼은 회의 프로그램에 토론만이 아니라 각종 체험 및 교육 프로그램을 적극 활용하였다는 점이 특징이다.

위에서 살펴본 세 개의 국제포럼이 보여주고 있는 공통점과 특징들은 향후 제주평화포럼의 발전 방향을 고려할 때 여러 가지 시사점을 제공해주고 있으며, 아래에서 이를 제주평화포럼의 성과 및 운영방식과 연결하여 함께 논의하기로 한다.

IV. 제주평화포럼 발전 방향

앞에서 밝혔듯이 제주평화포럼은 한국의 중앙 및 지방정부의 후원으로 탄생하여 이제 4회에 이르게 되었다. 4회까지 제주평화포럼에서 주로 다룬 핵심의제는 동북아시아의 평화와 번영으로 정리된다. 총 4회의 포럼에 있어서 행사를 주관한 기관이 각각 있었으나, 이는 포럼만을 위한 상설 조직이 아니었다. 즉 각 포럼마다 조직위원회, 집행위원회 및 사무국이 사실상 프로젝트 개념으로 따로 운영되었다.

재원의 측면에서 제주평화포럼은 재원의 대부분을 중앙정부 및 제주도의 지원으로 충당하여 왔다.²⁰⁾ 따라서 제주평화포럼은 제4회부터는 민간기관인 제주평화연구원에서 주관하고 있지만, 출범 당시의 배경과 현재의 운영 방식을 고려할 때 순수한 민간 주도의 성격이라고 보기는 어렵다.²¹⁾

마지막으로 포럼의 의제설정과 관련해서는 민간 연구기관인 제주평화연구원이 동

20) 제3회와 제4회에는 민간재단인 동아시아재단으로부터 소정의 재정지원을 받았음.

21) 지난 제4회 제주평화포럼의 운영 형태를 살펴보면, 포럼의 의제 설정과 프로그램 구성에 있어서 외교통상부와 제주도에서 직접적으로 간여한 바는 없다. 다만 중앙 및 지방정부의 예산 지원으로 포럼이 추진되었기 때문에, 포럼 준비과정을 통해 외교통상부와 제주도에서 자문의 형태로 의견을 제시하였고, 포럼 종료 후에는 외교통상부 및 제주도에 포럼 결과보고서(제주도에는 비용정산서 포함)를 제출하였다.

포럼을 주관하게 되면서, 각종 학술 토론과 정책 세미나를 통해서 포럼의 중장기적인 발전 방향을 모색하고 있다. 이러한 제주평화포럼의 특징을 앞서 살펴본 세 개의 국제포럼과 비교해볼 때, 포럼의 전체적인 성격, 주제 및 구성, 조직 및 자원, 그리고 프로그램 운영 등 네 가지 측면에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

1. 포럼의 성격

우선 제주평화포럼의 성격과 관련해서는 기본 추진방향과 연관하여 다음과 같이 생각해볼 수 있다. 우선, 제주평화포럼은 그 성격상 당분간 현재와 같은 1.5트랙 포럼으로 유지되는 것이 바람직하다고 판단된다. 현재 아시아지역의 정부간 다자안보 포럼으로는 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)이 지역내 유일의 토론기구로 운영되고 있다. 하지만 이 포럼에서도 여전히 핵심적인 안보 문제와 관련해서는 직접적인 논의가 이뤄지지 않는 것이 엄연한 현실이다. 그리고 이 포럼은 ASEAN 국가들 위주로 운영됨으로써, 포럼에 포함되어 있는 역외 국가들의 적극적인 협력 노력을 이끌어내는데 한계를 드러내고 있다.²²⁾

또한, 참가 여섯 나라가 공통의 관심사를 가지고 모임을 지속하고 있는 북핵6자회담도 또 하나의 정부간 다자안보대화체라고 볼 수 있지만, 현재로서는 모임 지속의 전망이 각종 환경 변화에 따라 부침을 거듭할 정도로 불안정한 상태이다. 그리고 이 모임은 자체가 한시적 기구의 성격을 가지고 있기 때문에 앞으로 어떤 방향으로 발전 또는 변화할 지 불확실하다. 이런 정황들과 동북아시아 국가들이 전통적으로 다자안보협력의 경험이 부족하다는 점을 함께 고려할 때 트랙 1, 즉 정부간 다자안보 대화를 실질적으로 운영하는 것은 아직 시기상조라고 판단된다.

한편, 민간차원에서 진행되는 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)는 1993년 이래 동북아시아 국가 정부기관 각급 참가자들의 활발한 토론을 이끌어내는 등 이른바 1.5트랙 외교의 포럼으로 유지되고 있다. 물론 정부기관 소속인사들이 개인자격으로 참가하기 때문에 회의의 결과가 실질적인 정책으로 귀결되지 않는다는 비판이 있으나, 동 회의에 안보문제와 관련하여 각국의

22) 김기정, 이서향, 최강, "동북아 다자안보협력 제도화 추진방안," 『동북아시아대위원회 연구용역 보고서』 (2005년 4월), pp. 47-50.

정부소속 인사 간에 대화가 지속되는 것은 나름대로의 성과라고 평가할 수 있다.²³⁾

위와 같은 상황을 고려할 때, 현실적으로 제주평화포럼을 전통적 안보문제의 현안을 본격적으로 논의하는 정부 간 트랙1 포럼으로 발전시킬 가능성은 극히 희박하다. 우선 미국이 주도하고 있는 현 세계질서 속에서, 현재 미국이 동북아에서 미국의 이해를 전적으로 반영하지 않을 수도 있는 독자적인 다자간 안보협력 기제의 탄생을 적극적으로 원하지 않는다는 근본적인 문제를 넘어설 수 있는 획기적인 전기는 아직 마련되어 있지 않다.

더구나 한국의 국제적 위상을 고려할 때, 동북아 각국이 이런 현실을 무시하고 한국이 주도하는 안보협의를 받아들이기는 어렵다는 점은 상식적인 수준에서 능히 짐작할 수 있는 일이다. 그렇다고 한국이 이렇게 이해득실을 계산하고 있는 타국에 획기적인 유인책을 제시하여 국가 간 다자안보대화를 주도적으로 추진하는 것도 불가능한 일이다. 따라서 한국의 국제적 위상과 동북아의 전통적 상황을 고려한다면 제주평화포럼이 국가 간 다자안보대화체로 변신하는 것은 당분간 기대하기 힘들다고 할 수 있다.

이런 측면에서 제주평화포럼은 우선 참가자들이 보다 자유로운 토론을 통해 현안에 대한 다양한 접근 방법을 모색함으로써 다자대화의 지속적 실천을 담보할 수 있는 방식으로 유지·발전되어야 한다.²⁴⁾ 하지만 한편으로 순수 민간 차원의 접근은 제주평화포럼의 대주제인 동북아의 평화와 번영을 실현하는 데에 본질적인 한계가 있을 수밖에 없으므로 동북아 협력대화의 경험을 바탕으로 국가 간 협력을 이끌어낼 수 있는 시의적절하고 유효한 의제를 개발하는 방향이 바람직하다고 판단된다.²⁵⁾

23) 위의 글, pp. 50-51.

24) 물론 전통적인 트랙1, 트랙1.5, 또는 트랙2라는 구분은 가변적인 것이고, 이런 개념을 확장할 경우에는 기존의 트랙이 여러 트랙으로 증첩되는 방향으로 구분될 수도 있다. 이러한 멀티트랙 외교의 구성에 대한 간략한 소개는 고경민, “세계 평화의 섬’ 추진체계와 평화실천사업에 대한 비판적 검토와 과제,” 세계평화의 섬 범도민실천협의회 주최, 신 정부하의 제주 세계평화의 섬 추진 확대를 위한 세미나, 세계평화의 섬 지정 3주년 기념 (2008년 1월 25일), pp. 6-8를 참조할 것.

25) 이러한 주장의 근거는 첫째, 동북아의 가장 큰 평화 저해 요인, 즉 현안은 북핵 문제 등 전통적 안보문제와 밀접한 관련이 있으므로 국가 간 협의가 없는 민간 차원만으로는 현안에 대한 올바른 접근이 이뤄지지 않는다는 점에 있다. 둘째, 다른 지역과 달리 동북아 지역에는 지역 경제기구 등 경제통합을 통한 공동 번영의 노력들이 지속적으로 경주되어오지 못했다. 따라서 성공적인 경제통합을 위해서는 정부 간 대화와 협의의 노력이 반드시 수반되어야 한다.

2. 주제 및 구성

주제 및 구성과 관련해서는 대주제와 의제 선정방식 등의 차원에서 논의할 수 있다. 첫째, 제주평화포럼의 대주제와 관련해서는 “평화와 번영”이라는 기존의 주제를 어떻게 장기발전 전략과 연계시킬 것인가의 문제가 중요한 과제로 남아있다.²⁶⁾ 앞서 언급한 것처럼 동북아의 현안인 전통적 개념인 평화의 문제는 여전히 정부 차원의 접근을 필요로 하고 있다. 하지만 기존의 ARF에서는 정부간에, 그리고 NEACD에서는 15트랙 수준에서 안보문제에 대한 논의가 계속되어 왔기 때문에 어떻게 제주평화포럼을 이들과 차별화시킬 것인가 하는 점이 과제로 남게 된다. 다른 한편으로 번영이라는 주제와 관련해서는 보아우포럼이 상대적으로 비교 우위를 점하고 있는 상황이기 때문에 제주평화포럼이 이 포럼과 비교해서 우위를 점할 수 있는 틈새 전략을 개발하는 것이 또 다른 과제로 남게 된다.

이런 점을 고려할 때, 향후 포럼의 의제 선정과 관련해서는 동북아의 평화와 번영의 구체적인 모습을 담아낼 수 있는 방향으로 제주평화포럼의 자원을 집중시키는 전략도 심각하게 고려해야만 한다. 우선 평화와 안보의 문제는 제4회 포럼에서 주로 논의되었던 유럽 경험의 함의를 발전시켜, OSCE의 모델을 토대로 궁극적으로는 동북아에서도 유사한 다자안보기구의 구축을 추진할 수 있는 로드맵에 대한 심도있는 토론을 추진할 필요가 있다. 번영의 측면에서도 타 지역 경험의 동북아에의 이식이라는 수동적인 접근보다는 보아우포럼에서 잘 다뤄지지 않는 경제적 협력의 가능성--예를 들면, 동북아 경험의 타지역 전파--등을 염두에 둔 주제 선정에 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 상기의 의제들을 개발하기 위해서는 사전에 연속성 있는 준비세미나로 유의한 주제를 발굴할 수 있도록 관련 전문가들의 활발하고 심도있는 토론이 이뤄질 수 있는 계기가 있어야 한다.²⁷⁾ 이를 위해서는 앞서의 대주제 및 의제와 관련해서 정부 차원의 논의가 병행되어야 하는 평화는 기존에 ARF에서 선점하고 있고, 번영은 보아우포럼에서 선점하고 있다는 점을 고려하여 제주평화포럼이 두 주제를 동시에 소

26) 이하의 논의는 제주평화포럼이 “평화와 번영”이라는 두 주제를 계속 가지고 간다는 것을 전제로 하여 진행된다.

27) 제주평화연구원은 2007년 10월에 관련 국제회의를 개최한 바 있으며, 2008년 10월과 11월에도 관련 전문가들의 토론을 위한 국제세미나를 계획하고 있다.

화해야 한다면 그 전략은 무엇인지에 대한 고민이 있어야 한다.²⁸⁾ 물론 이런 과정에 보다 효율적인 의제 개발을 위해 제주평화연구원의 연구인력을 중심으로 소규모의 워크숍을 정기적으로 개최할 필요성도 있다.

3. 조직 및 재원

조직 및 재원의 측면에서는 크게 세 가지에 대한 논의가 필요하다. 첫째, 비록 격년제이지만 제주평화포럼이 정기적으로 추진되고 있으므로 포럼의 모든 과정을 종합적으로 관리할 수 있는 제주평화포럼 사무국의 상설화를 검토할 필요가 있다고 보인다. 현재 제주평화연구원의 인력 및 조직 구조로는 실무자 이외에 제주평화포럼에 대한 종합적이고 전반적인 이해를 갖춘 책임 있는 인사가 부재할 수밖에 없으므로 포럼의 준비에 있어서 불필요한 시간과 노력이 투입될 수밖에 없는 부정적인 상황이 충분히 예상된다.²⁹⁾ 따라서 경험을 바탕으로 보다 체계적이고 종합적인 준비를 할 수 있도록 제주평화포럼에 대한 전문성을 갖춘 최소한의 인원으로 구성된 사무국의 상설 운영 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 제주평화포럼의 성공적인 운영을 위해서는 재원확보의 다각화가 추진되어야 한다. 현재 대부분의 재원을 정부에 의존하는 방식은 예산의 경직성 때문에 계획과 집행에 효율성이 떨어지는 단점이 있다. 따라서 회원들의 회비 및 각종 회의에의 참가비를 기반으로 운영되고 있는 여타 사례를 집중적으로 분석하여 재원확보의 다각화를 모색하여야 한다. 이는 1.5트랙 다자대화를 표방하는 제주평화포럼의 정체성과 관련된 것으로서 정부로부터의 불필요한 간섭을 배제한 합리적인 협력 방안을 모색하여 향후 포럼을 성공적으로 운영하기 위해 중요한 문제라고 할 수 있다.

셋째, 위의 재정확보 방안과 관련하여 제주평화포럼에 민간의 참여를 활성화하는 방안도 모색되어야 한다. 현재까지의 포럼 운영방식과 다소 추상적인 주제로는 기업

28) 이미 보아우포럼이 아시아의 다보스라는 구호를 선점하고 있기 때문에, “다보스처럼”이라는 뒤늦고 막연한 주장은 이제 불식되어야 한다.

29) 지난 제4회의 경험을 예로 들어보면, 포럼 집행위원회의 사무국장의 역할을 외교통상부에서 단기로 파견된 제주평화연구원의 기획조정실장이 수행하였으나, 포럼 준비기간에도 파견인사인 기획조정실장의 교체가 있었고, 포럼의 종료 이후에 다시 기획조정실장이 교체됨으로써 포럼의 종합적인 준비에 대한 경험과 이해도의 측면에서 상당한 차질을 빚고 있다. 제4회 제주평화포럼 조직도는 제4회 제주평화포럼 홈페이지를 참고할 것. <http://forum.jpi.or.kr/contents/?mid=KR1012>

을 포함한 민간의 참여에 한계가 있을 수밖에 없으므로 아래의 프로그램 운영에 대한 논의와 결부시켜 타 포럼처럼 회비 및 참가비를 지불하고서라도 민간이 참여하게 하는 유인책을 제공할 수 있어야 할 것이다.

4. 프로그램 운영

지금까지의 제주평화포럼의 프로그램의 구성을 통해 드러난 개선이 필요한 사항은 크게 네 가지이다. 첫째, 프로그램의 구성에 있어서 세션별로 주제가 중복되는 경우가 있었다. 둘째, 유사한 주제가 회를 거듭하여 유사한 형태로 반복적으로 논의되어 토론이 구체적으로 발전되지 못하는 느낌을 주었던 경향이 있었다. 셋째, 4회까지 정치·경제부문의 주제로 주를 이루고 있었는데, 사회·문화주제를 좀 더 추가해 주제를 다양화할 필요성이 있다. 마지막으로, 현직보다는 퇴직 관료들의 참여 비중이 높아 명실상부한 1.5트랙으로 운영되지 못하는 문제점이 있었다.

이런 점을 시정하고 포럼을 보다 효율적으로 운영하기 위해서는 다음과 같이 프로그램의 다양화를 도모할 필요가 있다.

첫째, 기존에 중점을 두고 있었던 퇴직 거물급 정부 인사들을 중심으로 제주평화포럼을 홍보하려는 방식은 이제 지양되어야 할 것으로 보인다. 초기에 제주평화포럼에 대한 국제적 인식을 제고시키기 위하여 명망 있는 퇴직 인사를 포럼의 주요 프로그램에 배치하는 일은 어느 정도 그 불가피성이 인정되었으나, 4회째 동일한 형태가 반복되어 참가 인사들의 제안에 신선함과 구체성이 떨어지는 등 그 효용이 한계에 부딪침에 따라 이제 방식의 전환이 필요한 시점이다. 이와 더불어, 현직 관료들을 불러서 갖는 공식적인 주제발표 자리는 ‘진부하고 상투적인 입장피력’으로 끝나 버리는 점도 인식해야한다.

따라서, 기존의 방식을 고수할지를 심각히 재고해야하며, 제주평화포럼이 명실상부한 1.5트랙으로 기능하기 위해서 각국 정부인사의 참여가 필요하다면, 기존의 방식을 고수하더라도 최소한 퇴직 고위급보다는 NEACD처럼 실무 지식과 구체적 현안에 대한 이해를 겸비한 현직 정부인사가 개인 자격으로 참여할 수 있도록 하는 프로그램을 추가적으로 운영하는 방안을 추진할 필요가 있을 것이다. 이렇게 정책결정자들이 서로 만나 의증을 탐색하고 이해를 높이는 비공식적인 만남의 자리를 마련하는

것은 정치부문 주제를 확대·심화하는 효과가 있을 것이다.

둘째, 경제와 경영관련 주제를 확대하여 기존의 정보통신(IT)분야, 에너지 분야, FTA분야 이외에도, 1) 중국, 일본, 미국 금융계 인사를 초청하여 외환위기 발생 시 대처방안에 대해 논의하고, 2) 한국시장에 진출한 주요기업의 최고 경영자 또는 동북아 시장 담당중역을 초청해 토론회를 갖고, 3) 세계 투명성기구 또는 기업들이 느끼는 동북아 공공부문 서비스 등이 얼마나 투명하고 효율적인지 따져보는 것 등도 고려할 필요가 있다.

셋째, 사회·문화부문의 주제를 확대하여, 1) 동북아 문화교류 가운데 영화 등 대중문화 교류의 역할과 확대방안에 대해 논의하고, 2) 동북아 시민단체 교류의 가능성과 연대에 대해 논의하는 맥락에서 그동안 포럼에 초대되지 않았던 국내외 NGO 등에게 장을 제공할 필요도 있다. 특히, 이 부문에서는 북한 인사들을 초청하였을 경우 수락할 가능성이 정치/경제부문에 비해 상대적으로 크다는 점을 감안할 필요가 있다.

넷째, 앞서 의제 선정과 관련하여 제시한 바처럼 개발도상국 지원 프로그램을 활성화하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다. 이를 위해 잠정 참가국에 대해 참가를 독려할 수 있는 기회를 확보하고, 이들을 위해 별도로 세션을 구성하도록 해야 한다. 이는 동북아주변국 기업들이 개도국 기업들과 연계되는 기술교류와 자본교류의 장으로서 포럼의 외연을 확장하고, 동시에 기존의 포럼 성과를 기반으로 발전적인 모습을 담보하는 중요한 계기로 작용하게 될 것이다.

이와 더불어, 브라질, 인도, 베트남 등 신흥공업국가의 경제 관료와 기업인을 초대해 이들이 동북아에서 무엇을 기대하고 있으며, 또 이들이 보는 문제점은 무엇인지를 들어보는 기회를 포럼을 통하여 갖는 것도 의미가 있을 것이다.

다섯째, 세계평화포럼의 경우처럼 체험 또는 교육프로그램을 제주평화포럼에 포함시키는 것을 고려할 필요가 있다. 이 역시 대중의 참여 확대라는 효과를 기대할 수 있는데, 장기적으로는 재정의 다변화와 연결시켜 구체화시켜볼 필요가 있다고 보인다. 이와 관련하여 제주평화포럼의 목적에 부합하는 평화운동 관련 세션도 운영할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 현재 세계적 차원에서 운영되는 평화운동 관련 포럼이 없기 때문에, 이 부문도 하나의 틈새시장으로 볼 수 있으며 진정한 15트랙의 다자대화를 구현하기 위해서는 민간의 평화에 대한 염원도 고려하는 전향적인 자세

가 필요하다.

여섯째, 다보스포럼의 프로그램 중 하나를 차용하여 공개 포럼(open forum)을 운영하는 것을 적극 고려할 필요가 있다. 이를 위해 사전 공모를 통해 참가신청과 의제를 미리 접수하여 검토하고 제주평화포럼의 공식 프로그램과 연계하여 운영하는 방식을 생각할 수 있을 것이다. 이 공개 포럼을 통해 대중의 적극적 참여를 통한 자연스런 홍보라는 부수적인 기대 효과도 예상할 수 있다.

일곱째, 제주평화포럼에 대한 관심을 제고하고 주요 논의 사항에 대한 효율적 전파를 위해 다보스포럼처럼 인터넷 생중계라는 방식을 도입하여 대외 홍보를 할 필요가 있다. 이를 위해 프로그램의 성격상 생중계가 불가능한 부분도 있으므로 주제와 내용에 대한 사전 논의를 통해 프로그램의 기획 단계에서부터 인터넷 생중계를 염두에 두어 추진하는 세션을 개발하고 관련된 제반 기술적·재정적 이슈들을 검토하여 진행시켜야 할 것으로 보인다.

종합하여 보면, 이제 4회에 걸친 제주평화포럼의 기존 프로그램은 그 운영에 있어서 한계에 직면해있으며, 포럼의 새로운 도약을 위해서는 기존의 프로그램을 검토하여 불필요하거나 중복, 또는 구태의연한 부분을 정리하여 새로운 활기를 불어넣는 방식으로 전환하는 것이 필요하다 하겠다.

V. 맺는 말

앞에서 지적한 것처럼 제주평화포럼의 현 단계에서의 목표는 다자대화의 장으로 기능하여 동북아에서의 평화와 번영의 아이디어를 제공하고 협력의 지속을 담보하는 일이다. 당장 그러한 협력을 국가 차원에서 공식화하기 어려운 것이 현실이므로 결국은 장기적으로 이를 이루기 위한 분위기 조성 과 네트워크 구축에 제주평화포럼이 일조해야 할 것이다. 단기적으로는 제4회 포럼에서 논의되었던 유럽안보협력기구(OSCE)와 유사한 형태의 다자안보협력 기구가 동북아 지역에서 실질적인 기능을 할 수 있는 조건들이 조속히 검토되어야 할 필요가 있다.

제주평화포럼이 실질적으로 이러한 작업에 적합한 대화의 장으로 자리매김하기 위해서는 결국은 각종 학술적 토론, 정책적 아이디어의 교환, 각종 활동을 통해 실천

가능하고 구체적인 의제개발을 지속할 수 있어야 한다. 이러한 과정을 통해 기존의 대립적인 국가관계를 극복하고 협력과 번영의 비전을 제시할 수 있는 지식공동체를 형성하고, 더 나아가서 국제평화의 큰 흐름을 형성하는 데에 공헌할 수 있을 것이다. 예를 들어 제주평화포럼을 통해 장기적으로 각국에 이익이 될 수 있는 정책들을 제안하고 설득하는 작업이 가능할 것이며, 장기적 이익에도 불구하고 단기적인 정치적 고려 때문에 국가간 협력이 잘 이뤄지지 않을 경우 제주평화포럼을 통해 구축된 인적·기관 간 네트워크를 통해 각국의 정부에 전향적 자세로의 전환에 대한 압력을 넣을 수도 있을 것이다.³⁰⁾

결국 이러한 작업은 제주평화포럼이 그 의의를 국내에서는 물론 지역 차원에서 인정받아야만 가능한 일인 바, 앞서 제시한 각종 개선점을 중심으로 이러한 기반을 갖추도록 노력하는 공감대가 제5회 제주평화포럼의 준비를 위해 먼저 형성이 되어야 할 것이다.

30) 이는 예를 들어 탈냉전이후의 민간운동의 새로운 방식인 '탈국가적 옹호네트워크(TAN: transnational advocacy network)의 형태로 진행될 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998) 참조.

※ 참고문헌 ※

『제1회 제주평화포럼 자료집』

『제2회 제주평화포럼 자료집』

『제3회 제주평화포럼 자료집』

『제4회 제주평화포럼 결과보고서』

고경민. 2008. “세계 평화의 섬’ 추진체계와 평화실천사업에 대한 비판적 검토와 과제.” 세계평화의 섬 범도민실천협의회 주최. 신 정부하의 제주 세계평화의 섬 추진 확대를 위한 세미나. 세계평화의 섬 지정 3주년 기념. 1월 25일.

김기정, 이서향, 최강. 2005. “동북아 다자안보협력 제도화 추진방안.” 『동북아시아대위원회 연구용역 보고서』. 4월.

제주평화연구원. 2007. 『제4회 제주평화포럼 결과보고서』. 7월 25일.

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

제4회 제주평화포럼 조직도. <http://forum.jpi.or.kr/contents/?mid=KR1012>.

세계평화의 섬 홈페이지. http://peace.jeju.kr/2004/html/sub2/sub1_3.htm.

보아우포럼 홈페이지. <http://www.boaforum.org>.

세계경제포럼 홈페이지. <http://www.weforum.org/en/index.htm>.

2003년 세계평화포럼 홈페이지.

<http://www.worldpeace-conference.net/sydney/home.htm>.

2006년 세계평화포럼 홈페이지. <http://www.worldpeaceforum.ca/>.