

평화체제 거버넌스의 이론적 고찰

국제정치적 대안 모형의 탐색

민 병 원 | 서울산업대학교 교수

본 논문에서는 동아시아와 한반도 평화체제의 구축이라는 '문제의식'을 바탕으로 하여 한층 더 발전된 형태의 이론적 거버넌스 모형을 수립하고자 한다. 이론적 문제의식이라 함은, 지금까지의 연구나 담론들이 대부분 '정책적' 차원에서 이루어져 왔다는 사실과 대비된다. 다시 말해 본 논문은 구체적인 정책대안보다는 이론적 관점에서 정책모형을 추구하려 한다. 이를 위해 본 연구에서는 이와 연관된 여러 국제정치이론, 그리고 최근의 시스템이론 및 네트워크이론, 복잡계이론 등 다양한 이론적 프레임워크를 동원할 예정이다. 이로부터 네트워크, 이합(異合)질서, 그리고 메타거버넌스 등 정교한 개념적 도구들을 동원하여 동아시아 및 한반도 상황에 보다 적합한 거버넌스 모형을 제시하고자 한다. 이러한 새로운 모형은 기존의 '단순한' 거버넌스 관념을 넘어서서 다양한 행위자들과 그들 사이의 힘의 불균형, 그리고 복잡한 상호작용과 연계성을 모두 포괄하는 '복합 거버넌스'를 지향하게 될 것이다. 그럼으로써 본 논문에서 제시하는 새로운 모형이 앞으로 이루어질 이론적 논의와 정책적 고려에 있어 하나의 중요한 가이드라인이 될 수 있는 가능성을 탐색하고자 한다.

주제어: 동아시아, 한반도, 평화체제, 거버넌스, 네트워크, 메타거버넌스

I. 들어가는 말

동아시아와 한반도의 평화체제는 정책결정자들 뿐만 아니라 사회과학을 연구하는 학자들에게도 해결하기 어려운 난제로 꼽히고 있다. 냉전이라는 시대적 한계 속에서 다양한 해법을 모색하는 데에 한계가 있었기 때문이다. 하지만 1990년대에 들어와 탈냉전의 분위기가 가속화되면서 이 문제를 다루기 위한 새로운 이론들과 개념들이 동원되기 시작했는데, 그중에서도 ‘거버넌스(governance)’의 패러다임은 국내 및 국제정치적으로 상당한 반향을 불러 일으켰다.¹ 이것은 기존에 국가 중심으로 이루어지던 평화체제 관련연구에 새로운 바람을 불러일으켰는데, 국제정치의 변화를 반영한 새롭고 바람직한 추세라고 할 수 있다. 동아시아와 한반도 평화체제의 구축은 이처럼 새로운 시대의 분위기를 바탕으로 하여 한층 더 폭넓은 대안을 모색할 수 있게 된 것이다. 특히 지난 반세기 동안 동아시아 지역을 지배해온 근대 국민국가의 유산으로부터 벗어나 다양한 제도를 상정할 수 있게 되었다는 점이 주목할 만하다.

하지만 거버넌스 패러다임만으로 오늘날의 복잡한 현실을 모두 반영하는 것조차 쉽지 않은 실정이다. 거버넌스 이론은 비교적 최근에 들어와 서구 국내정치를 바탕으로 하여 형성된 까닭에 국제정치에 이를 그대로 적용하는데 무리가 따르기 때문이다. 비록 ‘글로벌 거버넌스(global governance)’에 관한 국제정치이론들이 존재하기는 하지만, 동아시아와 한반도에서의 평화체제와 같이 구체적인 사안에 대해 거버넌스 이론들을 원용하기란 쉽지 않은 상황이다. 유럽의 경우 지난 반세기에 걸쳐 수많은 시행착오를 겪으면서 오늘날의 통합을 이루어냈지만 그 과정에서 개별 국가들의 저항과 반발은 대단히 컸다. 이러한 문제는 여전히 잔존하고 있는데, 예를 들어 유럽공동헌법과 같이 민감한 사안에 대한 합의는 아직도 요원한 상황이다. 동아시아의 상황은 이

1. 이에 관련된 대표적인 논의로는 서창록·임성학·전재성(2006) 참조.

보다 더 어렵다. 경제와 문화 등 하위정치(low politics)적 교류를 제외하곤 대부분의 영역에서 국가의 간섭과 통제가 매우 강하게 지속되고 있기 때문이다. 한반도의 상황은 훨씬 더 심각해서 군사적 긴장을 해소하지 않고서는 웬만한 교류 및 협력관계를 제도화하는 일이 불가능한 상황이다.

본 논문은 이러한 점을 바탕으로 하여 동아시아와 한반도 평화체제의 이론적 '문제의식'을 바탕으로 한 정책모형을 수립하고자 한다. 이론적 문제의식이라 함은, 지금까지의 연구나 담론들이 대부분 '정책적' 차원에서 이루어져 왔다는 사실과 대비된다. 다시 말해 본 논문은 구체적인 정책대안보다는 이론적 관점에서 정책모형을 추구하려 한다. 이를 위해 본 연구에서는 이와 연관된 여러 국제정치이론, 그리고 최근의 시스템이론 및 네트워크이론, 복잡계이론 등 다양한 이론적 프레임워크를 동원할 예정이다. 이로부터 네트워크, 이합(異合)질서, 그리고 메타거버넌스 등 정교한 개념적 도구들을 동원하여 동아시아 및 한반도 상황에 보다 적합한 거버넌스 모형을 제시하고자 한다. 이러한 새로운 모형화 작업을 통해 본 논문에서는 기존의 '국가 대(對) 거버넌스'의 논의를 한층 더 발전시켜 '단순한 거버넌스 대 복잡한 거버넌스'의 논의로 끌어올리고자 한다. 이러한 논의 속에서 다양한 행위자들과 그들 사이의 힘의 불균형, 그리고 복잡한 상호작용과 연계성을 모두 포괄하는 새로운 모형의 가능성을 짚어볼 예정이다. 그럼으로써 본 논문에서 제시하는 새로운 모형이 앞으로 이루어질 이론적 논의와 정책적 고려에 있어 하나의 중요한 가이드라인이 될 수 있는 가능성을 탐색하고자 한다.

II. 이론적 관점에서 바라본 평화체제와 거버넌스 담론

1. 이론적 기초모형의 필요성

동아시아와 한반도 평화체제를 논의하는데 있어 가장 먼저 던져야 하는 질문은 바로 '왜?'라는 물음이다. 이것은 평화체제의 필요성이나 당위성 여

부를 묻는 단순한 질문이 아니라 그것이 갖는 역사적 배경, 개념적 또는 이론적 의미, 그리고 정책적 연계성 등의 차원에서 충분히 논의할만한 가치가 있는가에 대한 고찰을 일컫는다. 이러한 심도 있는 질문을 가리켜 ‘문제의식 (problematique)’이라고 부른다. 동아시아와 한반도 평화체제가 지난 수십여 년간 다양한 방식으로 논의되어왔지만, ‘평화체제’라는 개념 이전의 이러한 문제의식에 대한 탐구는 매우 미흡한 형편이었다. 대부분의 논의들은 정책적으로 곧장 활용이 가능한 수준에 머물렀으며, 그로 인하여 논의의 출발점이어야 할 중요한 문제의식을 지나치기 일쑤였다. 안타깝게도 평화체제에 대한 대부분의 담론들은 정책현장에서 곧바로 활용되지도 못했을 뿐 아니라, 활용된다 하더라도 별 성과를 거두지 못한 채 공허한 메아리로 돌아오곤 했다. 이제 동아시아와 한반도의 평화체제에 대한 다양한 논의들은 새로운 기반 위에서 좀 더 구체적이면서도 실효성 있는 방식으로 새롭게 출발해야 할 필요가 있는 것이다.

평화체제에 관한 담론들이 정책현장에서 크게 기여를 하기 어려웠던 이유 중의 하나로서 본 논문에서는 기초 모형의 탐색이 미흡했다는 점을 꼽고자 한다. 여기에서 기초 모형이라 함은 다양한 현실적, 정책적 논의의 기반을 이루는 ‘이상형(ideal type)’ 모델을 일컫는다. 이러한 기초 모형을 바탕으로 하여 세부적인 정책을 도출하거나 평가할 수 있기 때문에 사회적 이슈를 담론화하고 그로부터 적정한 수준의 합의를 이끌어내는 데에도 좋은 시금석이 될 수 있다. 동아시아 또는 한반도 평화체제의 논의에 있어 지금까지 연방제 등 일부 모형들이 제시되곤 했지만, 대부분 ‘통일’이라는 다음 단계의 목표에만 치중하였다. 그럼으로써 통일을 위한 선결요건이라고 할 수 있는 평화체제에 대한 모형은 거의 제시되지 못해온 실정이다. 본 논문에서는 동아시아와 한반도 평화체제의 다양한 기초 모형들이 수립되어야 한다는 당위성 하에, 여러 이론적 고찰을 바탕으로 한 대안의 모형을 제시함으로써 이 논문의 앞머리에서 제시한 문제의식에 대한 답을 추구하고자 한다.

다음 절에서는 최근 활발하게 논의되고 있는 거버넌스 모형에 대해 살펴볼 예정이다. 거버넌스 모형은 그동안 국가 중심의 평화체제 논의로부터 벗어나 분산형, 다(多)행위자 기반 통치행태를 전제로 하고 있는데, 이것은

1980년대 말 이후 시작된 탈냉전의 분위기 속에서 큰 호응을 얻어왔다. 특히 국내정치와 정책분야에서 널리 활용된 거버넌스 모형이 한반도와 동아시아 지역 차원에서 어떻게 접목될 수 있는가에 대하여 다양한 논의들이 있어왔다. 본 논문에서는 이러한 논의의 이론적, 정책적 의미를 높이 평가하면서도, 이보다 한발 더 나아간 형태의 모형이 절실하게 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 사실 1990년대 이후 탈냉전이라는 시대적 환경이 전 세계를 지배해왔으며 지금도 진행 중이라고 할 수 있지만, 2001년 9.11 사태 이후 더욱 갑작스럽게 변화하고 있는 국제정치의 모습은 단순한 탈냉전 모델만으로 설명하기 어렵게 되었기 때문이다. 동아시아와 한반도에서는 이러한 한계가 더욱 분명하게 드러나고 있다.

이러한 배경 하에 본 논문에서는 기존의 거버넌스 모형이 갖는 의미를 짚어보고, 탈냉전을 넘어서는 21세기의 새로운 국제정치환경 속에서 이러한 모형이 어떤 한계를 지니고 있는지에 대해 논의하고자 한다. 특히 ‘거버넌스(governance)’라는 개념이 그동안 지나치게 광범위하게 규정됨으로써 이론적으로 정교한 모형을 만드는데 큰 도움을 주지 못했다는 점을 부각시킬 예정이다. 본 논문에서는 이러한 한계를 극복하기 위한 대안으로서 거버넌스의 상위 개념인 ‘네트워크(networks),’ 나아가 ‘메타거버넌스(meta-governance)’라는 이론적 도구를 제시하고, 이를 통해 동아시아와 한반도 상황에서 ‘거버넌스’ 개념이 올바르게 적용될 수 있다는 논지를 펴고자 한다. 이러한 논지를 전개하기 위해 최근 자연과학 및 사회과학 이론분야에서 빠르게 확산되고 있는 네트워크이론 및 복잡계이론을 소개하고, 이것들이 동아시아와 한반도에서의 평화체제라는 난해한 문제를 이론화, 모형화하는데 어떻게 기여할 수 있는지 세부적으로 살펴보기로 한다.

2. 냉전과 탈냉전: 환경의 변화와 거버넌스 모형

탈냉전 시대의 정치제도를 논하는데 있어 가장 널리 회자되고 있는 개념은 ‘거버넌스(governance)’이다. 1990년대에 들어와 이 개념이 활발하게 이

용되기 시작한 이유는 과거 냉전체제의 통치방식에 대한 반발 때문이라고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 수십 년간 지속되어온 냉전체제는 국가통치제도와 권력의 양상에 있어 대단히 경직된 모습을 보여 왔다. 이것은 지난 수 세기에 걸쳐 국가공동체를 관리하는 표준모형인 근대국가(modern state)의 연장선상에서 이해할 수 있다. 중세 이후 서구 근대국가는 국내정치에 있어 '위계질서(hierarchy)'에 기반을 둔 통치방식, 즉 '하향식(top-down)' 경영을 도입하기 시작했다.² 근대국가는 정치엘리트들의 기획 프로젝트를 실현하기 위한 도구이자 궁극적인 목적이었으며, 그 운영방식은 다른 어떤 제도보다도 효율적이라는 점이 입증되어 왔다(Bull and Watson, 1984).³ 서구에서 비롯된 이 새로운 국가형태는 19세기 말의 제국주의 시대에 비서구지역으로 확산되기 시작했고, 두 차례의 세계대전을 치르고 난 이후에는 거의 전 세계에서 일반적인 통치모형으로 받아들여지게 되었다.

이처럼 냉전기에 들어와 더욱 확산되기 시작한 근대국가 모형은 그 다양성에도 불구하고 몇 가지의 특징을 공유하고 있다. 우선 중앙집중형 관리양식의 유사성을 꼽을 수 있다. 이것은 서구 자유주의 국가들 뿐 아니라 공산권 국가들이나 제3세계의 권위주의 국가들에서도 나타난 현상으로서, 국가가 시민사회 또는 경제영역을 가능한 한 광범위하게 관리하고자 했다는 점이다. 케인즈주의(Keynesianism) 경제학과 복지국가(welfare state) 모델은 서구에서 국가와 정부의 힘을 극대화시키는데 적극적으로 동원된 이데올로기였다(Pierson, 1997: 141-177; Krieger, 1963: 553-568). 비록 10여 년 단위로 굴곡을 보이기는 했지만, 시장과 사회가 자생적으로 균형과 질서를 잡지 못하고 있다는 사실 하나만으로도 국가의 강력한 힘은 정당화되곤 했다. 주로 경제 분야에 한정되기는 했지만, 냉전 시기의 국가는 19세기의 자유주의 국가

-
2. 근대국가 발전과정의 정치사회학적 분석에 대해서는 막스 베버(Max Weber)의 저술이 잘 알려져 있지만, 보다 간결하게 정리한 안내서로는 Poggi(1995) 참조.
 3. 헤들리 불(Hedley Bull)과 아담 왓슨(Adam Watson)의 저서는 국제사회(international society)의 질서가 타 지역으로 확산된 역사를 다루고 있다. 하지만 이러한 논의는 서양제국의 시각에서 바라본 질서가 곧 '보편적(universal)' 질서라는 전제를 바탕으로 하고 있다. 말하자면 에드워드 사이드(Edward Said)가 언급한 '오리엔탈리즘(Orientalism)'의 망령에 사로잡혀 있었다(Bull and Watson, 1984: 117-126).

의 이념과는 한참 동떨어진 개입적, 주도적, 강압적 국가였다. 이러한 20세기의 국가는 칼 폴라니(Karl Polanyi)가 진단한대로 경제적 자유주의와 그 폐해에 대한 '사회의 반격'을 대변하는 도구이기도 했다(Polanyi, 1991).

또한 제3세계 국가들의 경우 후발 신생국가라는 불리한 여건으로 인하여 더욱 고착화된 국가모형을 택하기 시작했다. 대부분의 아프리카 국가에서는 식민지 교육을 받은 엘리트 지식인들을 중심으로 한 권위주의 정권이 들어서기 시작한 것이다. 일부 국가에서는 엘리트 중심의 발전전략이 성공을 거두기도 했지만, 대부분의 경우에는 경험 부족과 부패, 무능의 여러 요인들이 복합적으로 얽혀 처참한 실패로 끝나기도 했다(Meredith, 2005; Bates, 1981). 이러한 성과 여부에 상관없이 아프리카 대부분의 나라에서는 강력한 독재정권들이 지속되어왔고 그 후유증은 오늘날에도 남아 있다. 물론 아시아 지역에서 책임감을 지닌 정치지도자들을 중심으로 한 국가동원체제가 성공을 거둔 사례는 예외적이라 할 수 있다. 이러한 형태의 관리체제는 일본에서 비롯되었는데, 이는 고등교육을 받은 엘리트 관료들을 중심으로 한 권위주의적 '발전국가(developmental state)'의 모형으로 자리 잡게 된다. 일본의 성공모델은 곧바로 한국과 대만, 그리고 아시아 각국으로 퍼져나갔다. 이 나라들은 민주주의의 결핍과 권위주의 정권이라는 특징을 공유하고 있었지만 단기간 내에 뛰어난 경제적 성과를 달성함으로써 1980년대 이후 세계의 주목을 받게 되었다(Johnson, 1987; Cumings, 1984; Amsden, 1989). 한편 냉전기의 사회주의 국가들은 이러한 여러 유형의 국가들에 비해 가장 위계질서가 강한 통치구조를 지니고 있었다. 국가 내에서 이루어지는 모든 결정은 당과 정부의 독점이었으며, 사회의 모든 영역에 걸쳐 계획과 명령은 하향식으로만 전달되었다.

이렇게 볼 때 지난 반세기에 걸쳐 세계 대부분의 국가들은 서구에서 유래하여 세계의 표준으로 자리 잡은 '근대국가'의 모형을 충실하게 따르고 있었다. 비록 그것이 구현되는 양태는 서로 달랐지만, 정치 엘리트들이 권력을 독점하면서 사회의 모든 영역에서 계획된 프로그램을 실행하려는 의지를 지니고 있었다는 점에서 이들은 공통점을 보였다. 세계정부가 없는 상황에서 국내적으로 독점된 국가의 권력은 매우 강한 것이었고, 이러한 모습은 동아시아

아 지역 내에서도 여지없이 나타나고 있었다. 즉 하향식 계획경제와 권위주의, 엘리트 중심의 정치구조는 일본이나 중국 뿐 아니라 한반도에서도 뚜렷하게 나타났다. 한반도의 통일이나 평화체제 구축에 관한 중요한 결정들도 대부분 고위 정치인, 군부, 관료 등 정치엘리트들에 의존하고 있었다. 이러한 구조는 중요한 계획의 입안과 실천에 있어 신속성과 효율성을 보장한다는 장점이 있지만, 폭넓은 의견을 수렴하여 부작용이 적으면서도 사회적으로 정당성을 갖춘 대안을 모색하는 데에는 그리 효과적이지 못했다. 동아시아와 한반도 평화체제에 관한 의미 있는 담론들이 냉전기 동안에 제대로 이루어지지 못한 것도 바로 이러한 엘리트 중심의 국가구조에 기인하는 바 크다.

1980년대 말에 냉전질서가 무너지면서 이러한 통치체제의 모형도 변화하기 시작하였다. 무엇보다도 국내정치구조가 냉전시기의 ‘근대국가’ 모형으로부터 상당히 벗어나면서 완화된 모습으로 바뀌고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 사실 경제 분야에서는 이러한 추세가 이미 1970년대 말부터 시작되고 있었다. 대기업과 자본가들의 이해관계를 대변하는 신자유주의(neoliberalism)의 부활은 국가기구의 상대적인 위축을 가져오는 단초가 되었다. 신자유주의 세력들은 자유무역(free trade)의 기치 아래 여러 가지 국가의 간섭을 배제하는 노력을 기울여왔는데, 무엇보다도 세계무역기구(WTO)나 국제금융기구들, 그리고 다양한 자유무역협정(FTA) 장치들을 통해 신자유주의의 분위기가 압도적인 주류로 떠오르게 되었다(Hart-Landsberg, 2006: 8-9). 이러한 분위기는 소위 ‘세계화(globalization)’의 물결로 증폭되기 시작했고, 1990년대에 접어들면서 탈냉전과 세계화는 하나의 거대한 조류로 합쳐지게 된다.⁴ 세계화는 국가의 경계를 무너뜨리고 그동안 국가가 독점적으로 행사해왔던 정책 결정의 권한을 분산시키는 결과를 초래하게 되었다. 학자들은 이러한 세계화의 추세가 더욱 가속화되면서 근대국가는 쇠퇴하게 될 것이라고 진단하기 시작했다.⁵

4. 세계화가 미친 영향에 관해서는 Barber(1992) 및 Friedman(2003) 참조.

5. 세계화가 근대 국민국가에 미친 국제정치적 영향을 논의한 저작으로는 Kenichi(1999); Strange(1995); Strange(2001) 참조. 세계화가 국가의 쇠퇴를 초래했다는 이러한 주장에는 상당한 일리가 있지만, 또 다른 관점에서 국가가 스스로의 모습을 변환시키면서 영향력을 행사하고 있다는 반론도 존재하는데, 학계 내에서 이에 대한 논

세계화가 근대국가의 힘을 위축시켜왔다면 상대적으로 어떤 행위자의 힘이 강화되었을까? 대부분의 학자들은 다양한 비(非)정부기구(NGO)들이 국가의 전통적인 권한과 권위를 나누어갓기 시작했다고 본다. 여기에는 국제기구나 초국가단체와 같은 상위 기관들도 있지만, 초국적기업(TNC)이나 시민단체, 지방정부 등 하부 행위자들이 포함되기도 한다. 이처럼 정부의 권한이 대폭 축소된 것은 그동안 케인즈주의와 복지국가 등 서구에서의 정부개입 논리가 1970년대까지 커다란 좌절을 겪게 된 경험과 밀접하게 연관되어 있다. 사회주의권이나 개발도상국 권위주의 체제뿐만 아니라 서구 선진국에서조차 1970년대에 밀어닥친 석유 파동과 경기침체의 어려움을 제대로 극복하지 못했으며, 이것은 제2차 세계대전 이후 주류를 형성해왔던 정부 주도형 사회발전모형에 심각한 타격을 가하게 되었다. 결국 1980년대에 들어서면서 ‘유연성’과 ‘적응’이라는 미명 하에 신자유주의와 통화주의의 논리가 세계를 뒤덮었고, 냉전체제가 서서히 기울어가면서 이러한 추세는 더욱 강화되기 시작했다(Ramesh Mishra, 2003: 37-38).

20세기 말에 전개된 이러한 분위기 속에서 ‘거버넌스’의 개념이 기존의 국가모형을 대체하기 위해 등장하게 되었다.⁶ 거버넌스가 무엇인가에 대해 아직까지 합의된 개념이 존재하지 않지만, 일반적으로 다양한 행위자들 사이에 정책결정의 권한이 공유되는 분산형 관리체제를 가리키는 것으로 보면 무난하다고 할 수 있다(Boyer, 1990: 51). 이는 오랫동안 정부가 독점적으로 행사해오던 권한이 다양한 비정부기구들 사이에 분산되어 있다는 것을 의미한다.⁷ 물론 거버넌스를 최소한의 국가(minimal state), 조합주의적 조직(corporate organizations), 신공공관리(new public management) 등 다양한

쟁은 여전히 지속되고 있다.

6. ‘거버넌스’를 ‘협치(協治)’라고 번역하는 학자들도 있다. 정책결정이 권한을 지닌 다양한 행위자들 사이에서 협의와 조정을 통해서 이루어지게 되었다는 점에서 이러한 번역도 무난하다 할 수 있다. 하지만 아직까지 번역용어에 관한 합의가 존재하지 않고 있기 때문에 본 논문에서는 영어발음을 차용한 ‘거버넌스’라는 일반적인 표현을 그대로 사용하기로 한다.
7. ‘거버넌스’ 개념은 행정학 및 정책학 분야에서 먼저 사용되기 시작하여 경제학과 국제정치 등 여타 사회과학 영역으로 확대되어왔다. 여러 학문분야에서 사용되고 있는 거버넌스 개념에 대해서는 Pierre(2000) 참조.

방식으로 규정하려는 시도들이 있었지만, 무엇보다도 권한의 공유와 분산이 가장 특징적인 요소라는 점에서는 의견이 일치한다(Rhodes, 1996). 결국 ‘거버넌스’의 개념은 냉전체제가 와해되면서 정치 이데올로기의 영향력이 감소하고, 이와 더불어 신자유주의적 세계화의 추세가 가속화되면서 새롭게 나타나기 시작한 국가 관리의 한 방식이라고 할 수 있다. 전통적인 중앙집중형, 엘리트중심적 국민국가의 모형은 탈냉전 세계화의 시대에 생겨난 다양한 도전에 맞서기에는 더 이상 적절치 않기 때문이다.

서구 민주주의 전통을 기반으로 하여 탈냉전기에 새롭게 주목을 받기 시작한 ‘거버넌스’ 모형은 이러한 맥락에서 오늘날 사회과학의 주된 관심대상이 되고 있다. 이는 이론적 관점에서뿐 아니라 현실정치 상에서도 그러한데, 특히 ‘제3의 물결’로 일컬어지는 민주주의 추세가 전 세계를 덮게 되면서 다양한 행위자들이 정치의 전면에 등장하게 되었다.⁸ 이들은 정부가 주도해오던 정책결정과정에서 여러 경로를 통해 영향력을 미치기 시작했으며, 이러한 요구들은 공식적, 비공식적으로 정책에 반영되고 있다. 하지만 이러한 거버넌스 모형은 아직까지 국내정치의 영역에서만 원용되고 있는 실정이다. 다시 말해 국내정치의 현안에서는 다양한 행위자들 사이에 참여와 정책조정이 이루어지고 있지만, 대외적으로는 이러한 현상이 두드러지게 나타나지 못하고 있다. 사실상 ‘세계정부(world government)’가 존재하지 않는 상황에서 국가들 사이에 거버넌스 모형을 그대로 적용하는 데에도 무리가 있다(Castells, 2005: 9-16). 국내정치의 모형이 국제정치에서도 그대로 작동할 것이라고 볼 수 없는 것이다. 이러한 점에서 지금까지의 ‘거버넌스’에 관한 논의는 대부분 국내정치에 한정되어 왔으며, 이를 동아시아의 대외관계에 적용하는 데에는 상당한 제약이 가로막고 있었다고 할 수 있다.

8. ‘제3의 물결’에 대해서는 Huntington(1992); Shin(1994) 참조.

III. 거버넌스 모형의 한계와 대안

1. 21세기의 동아시아와 한반도: 거버넌스 모형의 한계

거버넌스 모형이 20세기 말의 국내정치 변화를 담아내는데 있어 효율적인 수단이 되기는 했지만, 개념을 사용하는데 한 가지 주의해야 할 점이 있다. 그것은 거버넌스라는 분산형 통치 및 관리체제가 ‘평균적’ 모습만을 보여준다는 것이다. 현실 세계에서는 그 분산 정도가 상당히 큰 편인데, 특히 1990년대 이후 미국이라는 거대한 단일 국가가 행사하는 권력이 지나치게 강해지면서 국가들 사이의 불균형 현상이 눈에 띄게 두드러졌다. 다시 말해 국내정치적으로 평균적인 국가의 권한은 분산되고 완화되어졌지만 대외적으로는 여전히 특정한 국가에 힘이 집중되고 있는 것이다. 특히 공산권 붕괴 이후 미국의 권력 집중 현상은 더욱 가속화됨으로써 국가들 사이의 불균형이 냉전 시기에 비해 훨씬 더 커지게 되었다. 이러한 불균형은 과학기술과 제도의 발전에 크게 기인하며, 과거와는 달리 국가가 의도적으로 행사하지 않더라도 다른 국가에 대해 부과할 수 있는 영향력의 수준이 배가된다. 국가 대 국가의 일대일 관계에서 나타나는 ‘관계적 권력(relational power)’에 비해 훨씬 더 이해하기 어려운 이러한 권력을 수잔 스트레인지(Susan Strange)는 ‘구조적 권력(structural power)’이라고 부르고 있다.⁹

이러한 점들을 고려한다면 거버넌스 모형을 대외적으로 그대로 적용하는데 있어 한계에 봉착할 수밖에 없다. 한반도와 동아시아 지역에서 일어나는 국가 간의 문제들을 해결하고 관리하는데 거버넌스라는 국내정치모형을 단순히 적용시키는 것은 쉽지 않다는 것이다. 이러한 점에서 기존의 ‘단순한

9. 스트레인지는 구조적 권력의 사례로서 걸프전쟁, 석유시장, 금융시장 등을 꼽고 있다. 이러한 사례에서 미국과 같은 특정한 국가의 영향력은 상대적으로 훨씬 더 크게 작동하며, 그로 인하여 국가들 사이의 불균형은 더욱 심각해진다. 이때 전통적인 ‘주권(sovignty)’이라는 것은 단지 명목상의 원칙에 불과할 따름이다(Strange, 2001: 62-68; Strange, 1995: 64-67).

(simple)' 거버넌스 모형을 '복잡한(complex)' 거버넌스 모형으로 대체할 필요가 있다 하겠다. 좀 더 복잡한 형태의 거버넌스 모형이 필요하다는 판단에는 크게 두 가지 원인이 작용한다. 첫 번째는 위에서도 언급했듯이 대외적으로 나타나는 국가 간 힘의 불균형 관계를 꼽을 수 있다. 국내정치 모형에서는 대부분 대외적 불균형의 관념을 고려하지 않거나 평가절하하기 때문에 현실적으로 작동하기 어려운 경우가 많다. 1990년대 이후에 두드러지게 나타나고 있는 미국의 일방주의 외교정책이 대표적인 사례이다(Brooks and Wohlforth, 2005). 이러한 불균형의 요소가 국가 간의 관계에 미치는 영향이 크다면 우리는 거버넌스 모형을 국제정치에 적용하는데 있어 주의를 기울여야만 한다.

동아시아와 한반도 평화체제 거버넌스와 관련하여 우리가 고려해야 할 두 번째의 요소는 '동아시아'라는 지역 단위의 특성이다. 동아시아라는 공간은 문화적 전통의 유사성과 역사적 관계를 기반으로 하여 정의되어 왔는데, 한자를 의사소통의 수단으로 삼았고, 유교전통에 기반을 둔 국가주의, 관료제도, 교육, 가족제도와 혈연조직, 조상숭배 등의 전통과 제도 등을 공유하고 있다는 점에서 의미 있는 단위체로 인식되어왔다(김광역, 2005: 333). 하지만 근세 이전의 동아시아 국가들이 오랜 기간에 걸쳐 상호 간의 문화적 공통성과 접촉을 유지해왔음에도 불구하고 지역적 통합성은 대단히 취약한 수준이었다. 우선 동아시아는 국가적, 인적 교류에 있어서 상호간에 직접적인 접촉이 상당히 드물었다. 지리상으로 육로교통이 차단되어 있었고 호전적인 외부 환경 등의 이유로 쇄국정책을 추구해왔기 때문이다. 또한 문화적 유사성에도 불구하고 일상의 생활방식은 큰 차이를 보이고 있고 서로에 대한 지식이나 관심이 결여되어 있는 상황이다. 특히 한자문화권임에도 불구하고 의사소통을 가능케 해주는 공통의 언어가 없다는 점이 공동체가 만들어지는데 있어 가장 큰 난관으로 꼽히고 있다(고병익, 1996: 95-98).

이와 같은 동아시아의 소원한 상호관계는 근대에 들어와서도 크게 변하지 않았다. 하지만 서양세력에 의해 개방이 이루어지면서 비로소 한중일 3국간에 소통이 이루어지기 시작했는데, 아쉽게도 이러한 상호관심은 대부분 서양세력이나 서양문화의 중개를 통한 것이 대부분이었다. 이러한 서구지향성은

에드워드 사이드(Edward Said)가 말하는 오리엔탈리즘의 성격을 그대로 내포하고 있었다(Said, 1999). 식민지 지식인들을 중심으로 한 서구지향적 문화는 이 지역의 독자적인 정체성을 구축하기에는 역부족이었다. 무엇보다도 동아시아 자체의 '전통'으로부터 단절을 초래함으로써 공통의 문화적 연대감을 생성할 수 있는 자산을 잃고 말았던 것이다. 그 결과는 오늘날 동아시아 지역이 국가 간 거버넌스의 제도화에 있어서 가장 덜 발달된 상태에 머물러 있음 만들었다. 식민주의와 전쟁을 경험한 이후에 동아시아 지역에서는 근대화의 노력들이 줄기차게 지속되어왔지만 아직도 완성되지 못한 채로 남아 있다. 근대화 프로젝트는 지난 수십 년간 이 지역 국가들의 지상과제였고, 국가 중심의 통치전통이 강하게 자리 잡게 된 근본적인 원인이 되어왔다.

이러한 요인은 동아시아 지역에 '거버넌스'의 모형을 그대로 적용하는데 있어 중대한 난관이 되고 있다. 말하자면 근대국가 형성의 노력이 여전히 진행 중이며, 냉전시대의 유물과도 같은 '강한 국가(strong states)'의 전통이 여전히 남아 있다는 것을 의미한다. 이러한 경향은 상대적으로 지역통합의 노력이 상당한 성과를 거두고 있는 유럽지역과 뚜렷하게 대비된다. 유럽에서는 지난 반세기 동안의 시행착오를 거치면서 오늘날 공동방위와 공동통화제도 등 주권의 부분적인 양도라고 할 수 있는 정도로 상당한 통합이 이루어지고 있다. 또한 일정한 한계를 안고 있기는 하지만 공동의 정체성(identity)을 구축함으로써 이제 개별 국가의 국민임과 동시에 '유럽인(European)'이라는 지역 정체성을 동시에 갖게 되었다.¹⁰ 이러한 바탕 위에서 유럽연합에서는 중요한 대외문제에 있어 공동의 정책결정제도를 만들어내고 있다. 유럽 국가들 사이의 '거버넌스'는 이러한 상황을 배경으로 하여 작동한다. 국가들 사이에 일정한 정도의 주권 이양이 이루어지고 국민들 사이에 복수의 정체성을 공유할 수 있도록 해주는 분산형 통치모형이 대외적으로도 작동할 수 있는 여건을 만들어가고 있는 것이다(Castells, 2003).

하지만 동아시아는 탈냉전기에 들어와서도 유럽과 같은 여건이 제대로 갖추어지지 않고 있다. 한중일 국가들 사이의 경쟁뿐만 아니라 남북한 사이의

10. 유럽연합에서의 정체성과 문화연대에 관한 논의로는 Mayer and Palmowski(2004); Sassatelli(2002) 참조.

군사적 긴장관계는 아직까지 동아시아 지역에서 거버넌스 모형이 원만하게 작동할 수 없는 적대적 환경을 형성하고 있다. 세계화로 인해 국가의 힘이 상당 부분 약화되기는 했지만, 이는 대부분 무역이나 금융 등과 같은 경제영역, 그리고 안보와 직접 연관되지 않은 하위정치에 국한되고 있다. 한 연구에 따르면, 거버넌스 모형을 적용하여 동아시아의 정치를 분석하고 있는 연구들은 대부분 국내적 차원에 해당하며, 국제정치의 경우에는 인권, 역사, 환경, 인간안보 등의 하위정치에 치중하고 있다. 반면 안보문제나 정보산업 등 민감한 사안에 있어서는 여전히 거버넌스의 작동이 미미한 수준에 머물러 있다고 한다(김의영, 2006).¹¹ 그만큼 전 세계 어느 지역보다도 냉전의 유산이 가장 뚜렷하게 남아 있는 곳이 바로 동아시아라는 점에서 서구의 ‘거버넌스’ 개념을 그대로 도입한다는 것은 무리가 있다. 특히 국내정치를 기반으로 하여 수립된 이 개념을 냉전체제의 흔적이 강하게 남아 있는 동아시아 국제정치에 적용하기란 쉽지 않은 상황이다. 한반도의 군사적 긴장, 특히 6자회담과 같은 핵무기 관련 갈등상황을 조정, 관리하는데 있어 단순한 거버넌스 모형만으로는 문제를 해결할 수 있는 실마리를 찾기 어렵기 때문이다.

2. 거버넌스의 실패와 복잡한 모형의 필요성

앞에서 논의했듯이 ‘단순한 거버넌스’ 모형만으로 동아시아 국제정치의 복잡한 모습을 제대로 담아낼 수 없다면 그 대안은 무엇일까? 본 논문에서는 국제정치이론과 네트워크이론, 그리고 복잡계이론의 관점에서 이 문제를 복합적으로 살펴보고자 한다. 거버넌스 모형이 탈냉전기에 많은 학자와 정책결

11. 김의영의 연구는 동아시아 지역에서 거버넌스 패러다임을 적용할 수 있는 가능성에 대해 지나친 낙관론을 견지하고 있다. 그의 지적대로 하위정치 분야에서는 국가들 사이의 교류가 나름대로 활발하게 이루어지고 있지만, 이것은 굳이 거버넌스 이론들이 아니더라도 잘 설명할 수 있다. 또한 동아시아 지역이 아닌 다른 지역의 경우를 살펴 보아도 하위정치 분야에서의 교류는 활발하다. 그렇다면 중요한 점은 타 지역에 비해 상대적으로 안보 등 상위정치 분야의 교류와 협력이 미미한 동아시아의 상황에 대해서 어떻게 설명할 수 있는가이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 거버넌스 패러다임을 넘어서야만 한다는 것이 본 논문의 주장이다.

정자들의 관심을 끌고 있지만, 앞에서 언급한대로 이것은 여전히 미완성인 채로 남아 있다. 거버넌스 모형이 국제정치에서 활용이 가능한 대안이 되기 위해서는 보다 정교하면서도 복잡한 요소를 포함해야 하는데, 본 논문에서는 이러한 필요성을 기반으로 하여 한층 더 발전된 형태의 거버넌스 모형을 제시하고자 한다. 이를 위해서 본 논문에서는 기존의 국제정치이론뿐 아니라 최근에 들어와 자연과학으로부터 시작하여 사회과학의 영역으로 그 적용영역을 확대하고 있는 네트워크 이론, 그리고 그 상위 패러다임이라고 할 수 있는 복잡계이론을 동시에 포괄하면서 동아시아 평화체제에 적용할 수 있는 새로운 이론들을 모색할 것이다.

정치학과 행정학, 경제학 등 사회과학에서 거버넌스 모형이 유행하게 된 계기는 오랜 전통에 기인한다. 과거의 ‘작은 정부(small government)’ 사상, 즉 자유주의적 해법은 시장의 왜곡현상이나 붕괴를 제대로 다룰 수 없다는 이유로 인하여 20세기 초에 들어와 설득력을 잃었고, 이는 케인즈주의를 필두로 한 ‘큰 정부(big government)’ 사상으로 대체되었음은 잘 알려져 있다. 또한 1970년대 이후의 경기침체와 정치적 어려움으로 인하여 1980년대부터는 다시 과거의 자유주의로 회귀해야 한다는 신자유주의 사조가 세계를 지배하게 되었다. 이러한 역사적 변천과 굴곡은 ‘시장의 실패(market failure)’와 ‘정부의 실패(government failure)’라는 메타포로 잘 표현되어왔다(Datta-Chaudhuri, 1990; Grand, 1991). 정부의 개입과 간섭으로도 사회경제적인 문제를 해결할 수 없다는 믿음이 강해지면서 등장한 것이 바로 ‘거버넌스’였지만, 위에서 언급한대로 거버넌스의 개념 역시 완벽한 해법이 되기에는 여러 장애가 있었다. 국내정치는 물론이고, 특히 국가들 사이의 문제를 해결하는데 있어서 거버넌스라는 제도적 장치가 갖는 역할은 매우 모호한 상태로 남아 있는 상황이다.

이처럼 거버넌스의 개념이 완벽한 해법을 제시하지도 못하며 또한 경우에 따라서 문제를 오히려 악화시킬 수 있는 가능성을 안고 있다는 점에서 밥 제솅(Bob Jessop)은 ‘거버넌스의 실패(governance failure)’라는 표현을 사용하고 있다(Jessop, 2003: 236-240). 시장이 실패하고 정부도 실패한 상황에서 거버넌스라는 제3의 방법이 실패하지 않을 것이라고 확신하기 어렵다는 것

이다. 그렇다면 우리는 시장과 정부, 그리고 거버넌스의 상호관계를 좀 더 깊이 살펴볼 필요가 있다. 본래 정부와 시장의 상호관계는 경제학에서 유래한 개념인데, 정치학에서 ‘거버넌스’라 함은 ‘시장’에 근접한 개념, 다시 말해 정부의 간섭이 최소화된 상태의 통치방식을 일컫는 것이라고 할 수 있다. 여기에 다양한 행위자들 사이에 이루어지는 권한의 공유와 분산이라는 개념이 더해지면서 오늘날의 거버넌스 개념이 자리를 잡아온 것이다. 하지만 본 논문에서는 이러한 개념 규정으로 인해서 학문적, 정책적 혼란이 유발되고 있다는 점을 거듭 지적하고자 한다.

거버넌스의 개념이 혼란을 유발하는 가장 큰 이유는 이것이 기존의 사회과학에 존재하고 있던 정부와 시장의 개념 사이에서 명확한 입지 설정을 하지 못했기 때문이다. 이 개념을 사용해온 학자들은 권력의 집중도라는 기준에서 ‘거버넌스’라는 개념이 단지 위계질서형(hierarchical) 정부와 분산형 시장의 중간적인 것이라고 보았다. 물론 정치학에서 ‘거버넌스’라 할 때에는 단일 유형의 행위자를 상징하는 경제학적 ‘시장’에 비해 행위자 집단들이 더 다양하다는 차이가 있다. 또한 시장에서는 행위자들 사이의 권한이 완전하게 동일한 형태로 분포되어 있다고 전제하지만 거버넌스에서는 그럴 필요가 없다. 이렇게 보면 ‘거버넌스’라는 개념은 단순한 시장에 비해 행위자나 권력의 수준에서 더욱 복잡한 양상을 보인다. 하지만 탈냉전기에 들어와 ‘거버넌스’의 개념이 활발하게 적용되는 과정에서 이러한 점이 선명하게 부각되지 못했으며, 단지 ‘분산형’이라는 특성만이 강조되었다. 따라서 우리는 ‘거버넌스’의 개념이 지나치게 단순하면서도 가설적인 ‘시장’의 개념에 비해 상대적으로 위계질서형 ‘정부’에 더 근접한 것으로 볼 필요가 있다.

이와 같이 거버넌스 모형이 시장과 정부의 중간지점에 위치하고 있다고 본다면, 정부-거버넌스-시장의 스펙트럼을 포괄하는 상위개념을 설정할 필요가 있다. 그래야만 이들 사이의 관계가 개념적으로 보다 분명하게 규정될 수 있기 때문이다. 본 논문에서는 이에 대한 해답으로서 ‘네트워크(networks)’ 개념을 제시하고자 한다. 사실 사회학과 경제학, 경영학 등에서는 오랫동안 ‘조직’의 유형에 관한 논의들이 있어 왔는데, ‘위계질서’와 ‘시장’은 각각 중앙집중형 조직과 분산형 조직을 나타내는 대표적인 상징이었다. ‘네트워크’

개념은 이러한 극단적 조직유형을 포괄하는 상위개념인데, 위계질서는 ‘중앙 집중형 수직 네트워크’로, 시장은 ‘분산형 수평 네트워크’라고 규정할 수 있다.¹² 따라서 ‘네트워크형 조직’ 또는 ‘네트워크’라고 할 때에는 그 집중도에 따라 양 극단 사이에 위치한 모든 형태의 조직을 통틀어 일컫는 것으로 이해할 필요가 있다. 네트워크는 수직적 또는 수평적 복합연결망인 것이다. 사회학자들도 네트워크가 양 극단의 중간적 존재 또는 혼합적인 대상에 그치는 것이 아니며, 나름대로 독특한 속성을 지닌 상위의 개념으로 받아들이고 있다(Podolny and Page, 1998: 59-61).

우리가 ‘단순한 거버넌스’ 모형을 넘어서 ‘복잡한 네트워크’ 모형을 지향한다면 네트워크의 수직적, 수평적 연계성을 모두 담아낼 수 있는 ‘이합(異合)질서(heterarchy)’의 구조에 주목할 필요가 있다. 전통적인 중앙집중형 조직들이 일대다(一對多)의 수직적인 위계질서를 특징으로 하는 반면, 일반적인 네트워크형 조직들은 수평적, 수직적 연계가 동시에 이루어지는 복합적 다대다(多對多) 구조를 띤다. 이러한 복합적인 네트워크를 일컬어 ‘이합질서’라고 부른다.¹³ 이합질서 네트워크는 촘촘하게 연결된 여러 네트워크들의 유기적인 집합체이다.¹⁴ 이러한 구조를 지닌 조직이나 사회는 현실 세계에서도 자주 발견되는데, 정치적인 사례로서 꼽을 수 있는 것이 바로 유럽연합이다. 유럽연합의 경우 초국가기구와 회원국 정부, 그리고 지방정부와 같은 하위 행위자들이 밀접하게 얽혀 있는데, 이들 각각의 행위자들은 필요한 사안에 따라 양자간, 다자간에 복잡한 협의와 조정을 거친다.¹⁵ 또한 사안에 따라 행

12. 따라서 네트워크 조직이 전통적인 위계질서와 시장 사이에서 단순하게 ‘중간적’ 또는 ‘혼합적’ 성격을 띠는 것으로 간주한다면 개념상 혼란이 야기될 수 있다. ‘네트워크’는 이러한 모든 개념들의 상위개념으로 이해하는 것이 무난하다. ‘거버넌스’ 역시 여러 가지 유형의 네트워크 중 하나로 이해하는 것이 바람직하다.

13. ‘이합질서’라는 표현의 ‘이(異)’는 ‘이형(hetero-)’이라는 접두사가 서로 다른 요소들의 복수적인 존재를 상징한다. 아울러 이들 사이에 다양하게 나타날 수 있는 다양한 네트워크 연결성을 표현하기 위해 ‘합(合)’이라는 글자를 덧붙였다. 표현이 다소 어색하지만 이 단어가 지닌 의미를 가능한 한 원어에 가깝게 담아내기 위해 ‘이합질서’를 번역어로 사용하기로 한다.

14. 앤셀은 이러한 정치체제를 ‘네트워크 정치체(networked polity)’라고 부른다(Ansell, 2000: 305-308).

15. 앤셀에 따르면 ‘이합질서’는 서로 다른 노드(행위자)들 사이에 ‘다대다(多對多)’의

위자들 사이의 연계가 수시로 바뀐다. 이러한 모습은 단순한 거버넌스의 개념으로는 쉽사리 설명하기 힘들며, 전통적인 국민국가의 개념으로는 더욱 이해하기 어렵다. 따라서 우리는 훨씬 더 복잡하면서도 정교한 개념을 필요로 하는데, 이것이 바로 ‘이합질서’ 형태의 네트워크 관념이다.

한편 본 논문에서 제시하고 있는 ‘복잡한 거버넌스’의 모형은 그 내용에 있어 기존의 ‘다층적 거버넌스’ 모형과 유사한 점을 많이 공유하고 있다. 우선 두 개념 모두 유럽연합의 경험을 기반으로 하여 다양한 정치적 행위자의 권한 분산 및 공유에 초점을 맞추고 있다. 이들 모두는 유럽연합의 국가적 속성에 관한 기존의 정부간주의(intergovernmentalism) 대 초국가주의(supranationalism)의 논쟁을 넘어서기 위한 새로운 개념으로서 제시된 바 있다(Rosamond, 2000: 130-156; Pollack, 2001). 또한 비교정치와 국제관계라는 배타적 공간에서 독자적으로 이루어지던 유럽연합 관련 논의들을 한데 묶어 통합된 이론틀을 모색하려는 취지에서 비롯되었다(Risse-Kappen, 1996; Caporaso, 1997; Russett, 2003). 이러한 논의를 통해 거버넌스의 개념이 국내와 국제, 공공영역과 민간영역을 모두 아우르는 포괄적 의미로 확대될 수 있는 가능성을 열어놓았다. 특히 ‘다층적’이라는 개념을 추가함으로써 대외적으로는 유럽연합이라는 통합기구로 권력이 분산되는 모습과, 대내적으로는 국가 하부기구 및 민간단체 등으로 권력이 분산되는 지역화의 모습을 동시에 담아내려 했다는 점에서 이들 두 가지 개념은 유사성을 지니고 있다.

하지만 기존 연구에서 사용되고 있는 ‘다층적 거버넌스’의 개념은 본 논문에서 강조하는 ‘복잡한 거버넌스’의 개념에 비해 여전히 국민국가 중심의 패러다임에 머물러 있다는 한계를 지니고 있다. 복잡한 거버넌스의 개념에서도 국가는 여전히 중요한 단위체로 간주되지만, 무엇보다도 전통적인 국가가 새로운 모습의 네트워크 국가로 변모해가는 동적 과정을 중시한다. 국가의 ‘변환(transformations)’ 개념은 여기에서 유래한다. 이에 비해 기존의 ‘다층적 거버넌스’ 개념 속에서는 국가가 여전히 정적인 개체로 남아 있다. 국가 상위의 초국가기구나 국가 내부의 하위 조직을 포함하는 다양한 행위자의 복잡

조밀한 네트워크와 높은 연결성(connectivity)이라는 특징을 지닌다(Ansell *et al.*, 1997: 359-369).

한 연계성을 상징하고 있기는 하지만, 이러한 행위자들이 바뀌어나가는 모습을 제대로 보여주지 못하고 있는 것이다(Hooghe and Marks, 2003: 236-239). 이러한 차이점을 부각시키기 위해 본 논문에서는 기존의 거버넌스 개념을 ‘단순한 거버넌스’ 개념으로 규정하고, 이와 대조적으로 오늘날의 복잡한 현실을 반영하는 새로운 모형을 ‘복잡한 거버넌스’라는 개념으로 구분하여 사용하고자 한다.¹⁶

결국 위에서 논의한대로 한반도와 동아시아 평화체제를 위한 이론적 패러다임은 과거의 근대 국민국가로부터 거버넌스로 옮겨 왔지만, 이 역시 지역적 현실에 적용하는데 일정한 한계를 안고 있다. 한층 더 복잡하고 정교한 거버넌스 모형이 필요하다는 것이 본 논문의 주장이며, 이를 위해 ‘거버넌스’ 개념이 보다 상위의 ‘네트워크’ 개념에 포함된 조직과 사회의 한 유형이라는 점을 인식할 필요가 있다. 네트워크는 근대국가와 같은 중앙집중형 위계질서(수직적 네트워크)의 모습을 띠 수도 있고, 시장과 같이 완전하게 동일한 행위자들 사이의 대등한 관계(수평적 네트워크)일 수도 있다. 거버넌스는 기존의 근대국가 모형에 다양한 행위자들을 포함시키며, 그들 사이에 일어나는 권한의 분산과 상호작용의 네트워크에 주안점을 둔 개념이다. 하지만 이러한 개념은 어디까지나 ‘수평적’ 관계를 중시할 뿐, 다양한 층위의 행위자들 사이에 복잡하게 이루어지는 동적(dynamic) 네트워크를 제대로 담아내지 못한다. 따라서 본 논문에서는 거버넌스를 여러 가지 네트워크 중에서 단순한 수평적, 분산형 관계를 표현하는 하나의 개념으로 놓고, 이와 상대되는 개념으로 ‘이합질서’를 소개하였다. 이러한 ‘이합질서’의 개념은 단순한 수직적 네트워크인 ‘위계질서’에 비해 훨씬 더 복잡한 연결망을 상징하고 있는 새로운 개념으로서 최근에 들어와 자연과학 및 사회학 등에서 큰 관심을 끌고 있다.

16. 물론 이 개념이 학계에서 이론적으로 정립된 개념은 아니며, 또한 거버넌스의 한 유형도 아니다. 단지 기존의 개념들이 지나치게 단순하다는 점에 비추어 새롭게 제안하려는 거버넌스의 개념은 복잡한 양상을 띠고 있다는 점을 강조하기 위해 이 표현을 사용하려는 것이다. 따라서 본 논문에서 사용하고 있는 ‘단순한 거버넌스’ 대 ‘복잡한 거버넌스’의 비교는 논의의 편의를 위해 도입한 것임을 밝혀둔다.

IV. 평화체제의 새로운 패러다임: 네트워크와 메타거버넌스

1. 국가의 역할과 기획된 프로젝트

동아시아와 한반도 평화체제의 모형이 ‘단순한 거버넌스’로부터 ‘복잡한 거버넌스’로 거듭나기 위해서는 한층 더 정교한 네트워크 패러다임이 필요하다는 것이 이상의 논지였다. 하지만 거버넌스 개념이건 네트워크 개념이건 간에 하나의 이론적 프레임워크로서 새로운 도구들을 동원할 경우 현실적 적실성을 항상 고려해야만 하는데, 여기에서 우리는 전통적인 근대국가의 역할과 기능에 대해 다시 되새겨볼 필요가 있다. 세계화로 인하여 국가의 위상과 권한이 크게 쇠퇴하였고, 또 다양한 행위자들 사이에 힘의 분산과 공유가 이루어졌다는 점에 대해서는 많은 학자들이 공감하고 있다. 하지만 이와 같은 이론적 가설에 대한 반론도 만만치 않은 상황인데, 무엇보다도 ‘국가’의 영향력이 세계화론자들의 주장처럼 빠르게 퇴보했다고 볼 수 없다는 점이다. 국민국가는 세계화의 추세에도 불구하고 여전히 경제활동에 주도적인 결정을 내리며 국내사회를 조정한다. 특히 많은 학자들이 주목하지 못해온 ‘시장 건설자(market builder)’로서의 국가 기능은 여전히 살아 있다(Sbragia, 2000: 247-248). 많은 나라의 정부는 국민과 기업의 경제활동을 규제하고 기획하며 세금을 부과한다. 시장의 독점이나 왜곡현상을 바로잡기 위해 개입하기도 하며, 해외투자 유치와 무역 증진을 위해 모든 노력을 기울인다. 정부는 대외적으로 국가를 대표하는 창구로서 그 어떤 국내 행위자에 비해 적극적이고 주도적인 역할을 행사한다. 이런 이유로 인해 초국가적 교류가 활발하게 일어나고 있는 요즈음에도 사람들의 정체성은 여전히 국가를 중심으로 형성된다(Keller and Pauly, 1997).

따라서 탈근대 이후 세계화의 추세로 말미암아 국가의 비중이 과거에 비해 상대적으로 줄어들기는 했지만, 이것이 곧 ‘국가의 소멸’을 선언할만한 수준에 도달했다고 보기에는 이른다. 세계화의 추세가 부정할 수 없는 도도한

흐름인 것은 분명하지만, 이것이 전통적인 국민국가와 국가주권의 원리를 압도하고 있는 것은 아니다(Cohen, 2001: 91-93). 국가는 사라진 듯이 보이지만 사실상 사라진 것이 아니며, 단지 변화하는 환경에 적응하면서 스스로를 바꾸어나가고 있는 것이다. 역사학자인 윌리엄 맥닐(William H. McNeill)이 언급했듯이, 영토를 기반으로 하는 근대국가는 ‘너무 일찍 매장되었다’(McNeill, 1997: 269-274). 국제정치학자인 케네쓰 월츠(Kenneth N. Waltz)는 이런 맥락에서 21세기의 국제정치가 20세기와 마찬가지로 여전히 ‘국민국가’의 세기가 될 것이라고 진단하고 있다. 국가는 적응(adaptation) 및 변환능력(transformative capacity)을 통해 국제정치의 무대에서 살아남을 뿐만 아니라 다른 행위자들을 압도할 것이기 때문이다(Waltz, 1999: 696-697).¹⁷ 국민국가는 지난 수십 년간 세계화라는 바깥의 압력과 분화(fragmentation)라는 내부의 압력에 대응하여 스스로 변환을 거듭해왔다(Wilson, 2000: 239). 월츠의 주장대로 국제정치는 아직 ‘국가들 사이의(inter-national)’ 관계로 남아 있으며, 주된 행위자는 여전히 국민국가이다. 세계화로 인한 ‘글로벌 정치’ 또는 ‘세계정치’는 여전히 구호에 불과할 따름이며, 국민국가의 패러다임을 대체하지 못하고 있는 것이다.

그렇다면 탈냉전기에 들어와 활발하게 논의되고 있는 분산형 통치시스템으로서의 ‘거버넌스’와 여전히 영향력을 지속하고 있는 ‘국민국가’ 사이의 ‘이상한 공존’을 우리는 어떻게 설명해야 할까? 이러한 모순적인 모습이야말로 오늘날의 국제정치에서 가장 설명하기 힘든 주제 중의 하나가 되고 있다. 이러한 딜레마는 ‘네트워크’라는 상위개념을 설정하거나 ‘이합질서’라는 새로운 관념으로도 쉽사리 이해할 수 없다. 결국 이러한 문제는 동아시아와 한반도 평화체제를 구상하는 데에도 여전히 걸림돌이 되고 있다. 동아시아의 현실적 환경은 여전히 ‘국민국가’ 중심으로 작동하고 있는 반면, 사안별로 또는 종합적으로 이루어지는 평화체제의 담론들은 ‘거버넌스’ 패러다임을 지향하고 있기 때문이다. 본 논문에서는 이 문제를 해결하기 위해 ‘현실로서의

17. 월츠의 이러한 진단은 세계화의 추세를 지나치게 과장하고 있는 소위 ‘세계화론자들’과 자유민주주의의 우월성을 맹신하는 자유주의 이론가들을 겨냥한 비판의 일환이다. 세계화 시대에 국가가 변환하는 모습을 ‘네트워크 국가’라는 개념으로 설명하고 있는 논문으로는 민병원(2006) 참조.

평화체제'와 '기획으로서의 평화체제'의 두 가지 관념을 구분하고자 한다.

현실에 대비하여 '기획'이라는 관념을 제시하는 이유는 평화체제라는 미래의 이상향이 실재하지 않는 가상의 존재를 상정한 것이라는 점을 부각하기 위한 것이다. 이러한 아이디어는 '상상의 공동체(imagined community)'로서 민족주의가 갖는 의미를 논급한 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)으로부터 차용하였다(Anderson, 2002). 민족주의가 역사적으로 '실재한' 것이 아니라 사실상 왕조나 국가의 필요성에 의해 '만들어진' 것이라는 주장은 곧 이러한 이데올로기적 발명품들이 (주체가 누구이건 간에) 사람들의 희망을 실현하기 위한 하나의 프로젝트라는 점을 강조한다. 이러한 관점에서 보면 동아시아와 한반도에서의 '평화체제'라는 것도 실재하지는 않지만 관련 국가와 국민들 사이에서 그 당위성을 인정받고 있는 하나의 '기획된 프로젝트'라고 할 수 있다. 무에서 유를 기획하여 실질적인 성과를 이루어낸 유럽연합의 사례는 가장 훌륭한 사례가 될 것이다. 그만큼 동아시아의 근대 '국민국가' 전통은 현실적으로 존재하는 제약여건으로서, 그리고 '거버넌스'의 틀은 미래를 위한 프로젝트로서 이해할 필요가 있다.¹⁸

이러한 두 가지의 요소, 즉 '현실'과 '기획'을 합친 모습이 바로 동아시아의 경직된 질서 속에서 미래의 평화체제를 구축하는데 절실하게 요구되는 프레임워크이다. 지나치게 현실에만 안주할 수도 없으며, 막연한 기획 프로젝트를 지향할 수도 없는 것이 오늘날의 상황이다. 비록 유럽이나 여타 지역에서의 통합노력에 비해서는 상대적으로 뒤떨어져 있지만, 동아시아와 한반도 지역에서 '상상의 평화체제'를 구상하지 못할 이유는 없는 것이다. 중요한 것은 어떻게 이것을 실현가능한 형태로 기획하는가 하는 방법의 문제이다. '국민국가'와 '거버넌스'라는 이질적인 요소를 합칠 수 있기 위해서 우리는 다시 위에서 논의했던 '네트워크'와 '이합질서'의 관념을 떠올릴 필요가 있다. 동아시아와 한반도 평화체제에 필요한 프레임워크의 핵심 요소는 다층적 행

18. 다시 말해 '현실'과 '희망사항'을 혼동해서는 안 된다는 것이 본 논문의 주된 요지이다. 그렇다고 해서 희망사항을 평가절하해서도 안 될 것이다. 중요한 점은 희망사항을 담아낸 기획 프로젝트를 어떻게 현실적인 제약여건 하에서 작동 가능한 것으로 만드는가이다. 이러한 작업이 그리 쉽지는 않지만, 민족주의와 같은 이데올로기들이 성공적으로 자리잡아온 과거의 역사를 돌이켜볼 때 결코 불가능한 것은 아니다.

위자들 사이에 복합적으로 이루어지는 네트워크 구조라고 할 수 있다. 이러한 새로운 틀 속에서 미래의 동아시아 질서를 한층 더 바람직하면서도 실행 가능한 방식으로 구상할 수 있기 때문이다. 다음에서는 ‘메타거버넌스(meta-governance)’의 개념을 통해 ‘기획’으로서 평화체제의 구체적인 내용들을 짚어보기로 한다.

2. 메타거버넌스와 평화체제

세계화의 조류가 국경선을 희석시키고 국가의 권한을 약화시키기는 했지만, 우리는 이것이 전통적인 국민국가를 완전하게 소멸시키지 못하고 있다는 점을 분명하게 인지하고 있다. 어떤 면에서 국가는 스스로를 부단하게 변환시켜 가면서 새로운 영향력을 발휘하고 있기도 하다. 동시에 세계화의 추세 속에서 초국가 기구와 초국적 기업, 그리고 국가의 하위 단위체들과 같은 다양한 층위의 행위자들이 중요한 정책결정에 적극적으로 참여하기 시작했다. 이러한 현상으로 인하여 ‘거버넌스’ 패러다임이 활발하게 도입되고 있지만, 본 논문에서는 이보다 한 걸음 더 나아가 ‘네트워크’ 개념을 기반으로 하는 새로운 패러다임을 제시하고자 하였다. 네트워크의 관점에서 보면 국민국가와 같은 중앙집중형 위계질서는 수직적 네트워크로서, 그리고 거버넌스와 같은 분산형 시스템은 수평적 네트워크로 이해할 수 있다. 하지만 다양한 층위의 행위자들 사이에 수시로 변화하면서 이루어지는 복합적 연계과정을 단순한 거버넌스의 개념만으로는 모두 담아낼 수 없기 때문에 ‘이합질서’라는 새로운 개념을 제시하고 있다.

여기에서 다시 국가의 역할에 주목할 경우 우리는 기존의 거버넌스 또는 이합질서의 프레임워크가 힘의 분포에 있어 대단히 불균등한 면을 지니고 있다는 사실을 깨달을 수 있다. 다시 말해 국가는 다른 행위자들과 동일선상에서 다루어질 수 없으며, 다양한 행위자들과의 관계 속에서 ‘무리 중의 일인자(*primus inter pares*)’로서 자리매김 되어야 할 필요성이 있는 것이다.¹⁹ 동아시아의 국제정치에서도 이러한 점은 분명하게 드러난다. 안보와 평화문제

뿐만 아니라 경제 등 하위정치의 영역에서도 국가의 영향력은 아직 비대하다. 일정한 범위 내에서 거버넌스 시스템이 작동하고 있기는 하지만 이것이 서구의 경험에서 드러난 전형적인 의미의 거버넌스가 아니라는 점은 앞에서 언급한 바 있다. 본 논문에서는 이러한 점을 고려하여 동아시아와 한반도에 적합한 대안의 거버넌스 관념으로서 ‘메타거버넌스’의 프레임워크를 아울러 소개하고자 한다.

메타거버넌스의 개념은 밥 제솅(Bob Jessop)이 이론화한 것으로서, 특정한 유형의 거버넌스가 아니라 모든 거버넌스를 포괄하는 상위개념이다. 그에 따르면 국가의 역할은 현실 문제를 해결하는 것 뿐 아니라 다양한 거버넌스 양식들을 관리하면서 사안과 상황에 따라 적절한 방식으로 해법을 운용하는 것이다. 이러한 관념은 서구의 경험으로부터 유래한 정부, 시장, 거버넌스의 해법들이 일정한 한계를 가지고 있으며, 동시에 일정한 범위 내에서는 긍정적인 기능을 수행한다는 점을 고려한 것이다. 사실상 제솅은 거버넌스라는 제3의 해법조차도 결국에는 실패할 수밖에 없기 때문에 ‘거버넌스의 실패’를 염두에 두어야 하며, 그렇다면 궁극적으로 사회시스템의 여러 문제를 해결하는데 있어 완벽한 정답은 존재하지 않는다는 결론을 이끌어낸다(Jessop, 1998: 38-41). 위계질서적인 정부이건, 분산형 시장이건, 복합적인 거버넌스이건 보편적인 대안은 결코 존재할 수 없다는 인식론이 이러한 주장의 근간을 이룬다. 다만 문제에 따라 적절한 처방을 내릴 수 있는 제도, 즉 ‘거버넌스의 거버넌스’가 필요하다는 것이다. 결국 다양한 거버넌스 양식들을 ‘바구니(pool)’에 담아 놓고 필요에 따라 적절한 해법을 모색해야 한다는 것인데, 이것이 바로 ‘메타거버넌스’의 관념인 것이다.²⁰

-
19. 이 개념은 국가라는 행위자가 다른 행위자와 형식적으로는 대등한 지위에 놓여 있지만, 실질적인 권한이나 기능에 있어서 다른 행위자들보다 우위에 있음을 의미한다. 그러나 이것이 곧 국가의 ‘압도적인 힘’을 의미하는 것은 아니다. 단지 일정한 범위 내에서 여타의 행위자들보다 우위에 선다는 뜻이다. 단순한 ‘거버넌스’의 개념에서는 이러한 점이 분명하게 드러나지 않고 있다.
 20. 제솅은 메타거버넌스라는 개념과 ‘공진(collibration)’이라는 개념을 동일한 의미로 사용하고 있다. 하지만 이러한 정교한 개념에도 불구하고 그는 ‘거버넌스의 실패’와 마찬가지로 ‘메타거버넌스의 실패’도 가능하다고 본다. 불확실한 상황에서 완벽한 사회적 해법이란 결코 존재할 수 없다는 것이 그의 기본 입장이다(Jessop, 2002: 240-243).

메타거버넌스의 관념은 결과의 효용성에만 집착하는 ‘실질적(substantive) 합리성’ 대신에 결정과정을 중시하는 ‘절차적(procedural) 합리성’의 개념을 중시한다(Simon, 1985). 복잡한 정치적 구조 속에서 이러한 불완전한 합리성의 개념은 중요한 의미를 지닌다. 근대의 국민국가나 단순한 거버넌스의 관념은 ‘실질적 합리성’의 개념을 기반으로 한 것이었지만, 국제정치가 더욱 복잡해질수록 이러한 전제들이 더 이상 통용되지 않게 되었다. 특히 구조적인 측면에서 사회가 ‘네트워크’의 밀도를 높여갈수록 전통적인 합리성의 맥락에서는 이해할 수 없는 현상들이 점차 늘어나게 된다.²¹ 대부분의 경우 복잡성은 불예측성을 낳는데, 이로 인하여 완전한 제도적 장치를 사전에 기획하는 일은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 우리는 미래의 제도를 기획하는데 있어 ‘절차적 합리성’의 관념을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 메타거버넌스는 이러한 절차적 합리성과 그로 인한 불완전한 선택과정을 중시한다. 다만 사회적 제도는 자연과 마찬가지로 문제해결의 반복적인 과정을 통해서 환경에 적응하고 진화해나갈 따름이다. 불완전하고 불명확한 해법일지라도 긴 시간축 위에서 바라보면 ‘진보’를 향해 나아간다는 것을 알 수 있기 때문이다.²²

현실정치적으로 네트워크 및 메타거버넌스의 개념을 동아시아와 한반도 평화체제의 구축에 적용하는 일은 짧은 시일 내에 이루어질 단순한 작업이 아니라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리는 최근에 동아시아 지역에서 이루어지고 있는 몇 가지 현상을 기반으로 하여 새로운 모형의 경험적 적용 가능성을 유추해볼 수 있다. 우선 동아시아 지역의 다양한 거버넌스 중에 북한핵문제를 다루기 위한 6자회담이나 안보공동체 논의들은 여전히 국가 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 공식적 관계는 앞으로도 상위 정치(high politics) 분야를 다루는데 중요한 메커니즘으로 남아 있게 될 것이다. 이에 비해 한류의 확산과 같은 문화 교류에서는 전형적인 시장 메커니

21. 네트워크 사회의 부상과 그 속성에 관한 논의로는 민병원(2003); Watts(2003) 참조.

22. 이러한 맥락에서 제습은 메타거버넌스를 ‘자기조직화(self-organization) 하는 조직’이라고 부른다. 다양한 영역에서 형성된 제도들이 상호작용을 통해 자기조직화하면서 협력과 조정이 이루어지도록 정돈되어가는 상태를 일컫는 말이다(Jessop, 1998: 42-43).

즘이 주도적인 역할을 맡고 있다(이동연, 2005; 권연수, 2005). 한편 한일 간의 역사교과서문제나 한중 간의 동북공정문제는 정부와 민간이 모두 참여하는 거버넌스형 메커니즘이 활발하게 이용되고 있다(남상구, 2001; 최광식, 2004: 16-17; 윤명철, 2004: 259-269). 환경문제의 경우에도 거버넌스 방식이 효과적인 것으로 전망되고 있다(추장민 외, 2005: 11-65; 최병두, 2004).

이처럼 다양한 분야에서 이루어지고 있는 동아시아와 한반도의 거버넌스를 하나의 개념으로 통합할 수 있을까? 본 논문에서는 이러한 거버넌스 자체가 다양한 거버넌스의 총합, 즉 '메타거버넌스'의 개념으로 거듭나야 한다는 주장을 펴고자 한다. 예를 들어 안보문제나 핵문제와 같은 상위정치 분야의 의제를 논의하는 데에는 전통적인 국가 메커니즘을, 환경이나 문화 등 비경쟁적이면서 조정을 통한 협력이 가능한 경우에는 시장 메커니즘이나 거버넌스 메커니즘이 필요에 따라 적절하게 활용될 수 있다. 따라서 과거와 같이 모든 사안에 대해 국가중심적 해법이나 민간주도형 해법을 일괄적으로 부과할 필요가 없다. 정부는 다양한 거버넌스 모형을 고려하면서 의제의 속성에 따라 적절한 대안을 제시하는 조정자(coordinator) 역할을 수행할 수 있다. 이것이 바로 '메타거버넌스'의 복합적 처방전이다. 미래의 동아시아 프로젝트로서 이러한 메타거버넌스는 아직까지 실현되지 않고 있지만, 지난 수십 년 간의 동서양의 경험을 돌아켜볼 때 이만한 수준의 제도적 진화를 이룰 가능성은 얼마든지 존재한다. 이것이 바로 동아시아 지역이 안고 있는 국민국가 중심의 현실적 한계를 인정하면서 동시에 미래를 위한 하나의 기획으로서 가치를 지닌 평화체제 모형이다.

이렇게 보면 메타거버넌스의 개념은 제도적 측면과 전략적 측면을 동시에 지닌다고 할 수 있다. 제도적으로 보면 현실적 제약을 바탕으로 하여 다양한 행위자들 사이에 상호작용을 통한 진화의 메커니즘을 제공해준다. 한편 전략적 측면에서는 행위자들 사이에 미래의 가능성을 실현하기 위한 공통의 비전을 만들어낸다. 국민국가는 이러한 과정에서 중요한 역할을 담당한다. 시장과 위계질서, 이합질서들의 공존하는 복합시스템 속에서 적절한 선택과 타협이 이루어지도록 하는 '조타수'이기 때문이다.²³ 이러한 논의가 동아시아와 한반도의 평화체제 거버넌스 구상에서 갖는 의미는 크다. 국민국가 중심의

고전적인 질서가 여전히 유지되고 있는 동아시아 지역에서 사안에 따라 서로 다른 수준의 거버넌스가 이루어지고 있는 현실을 바탕으로 하여 실제 작동 가능한 제도를 구축하는데 중요한 모형이 되기 때문이다. 메타거버넌스는 이러한 점에서 향후 주목할 만한 가치가 있는 국제정치의 대안모형이라고 할 수 있다.

V. 맺는 말

21세기의 세계정치는 더욱 복잡해지고 있다. 세계화의 통합추세와 독립을 추구하는 분열의 추세가 동시에 이루어지고 있으며, 그 와중에 힘의 불균형과 그에 저항하는 대항세력들의 움직임이 만만치 않게 일어나고 있다. 동아시아와 한반도의 평화체제가 이러한 추세와 영향으로부터 탈피하기를 기대하는 것은 무리이다. 그만큼 한반도와 동아시아, 나아가 국제정치의 현실적인 여건들을 감안하여 미래의 평화체제를 기획하는 일은 쉽지가 않다. 무엇보다도 ‘기획된 프로젝트’로서의 평화체제는 국민국가를 무시하지 않으면서 동시에 미래의 제도적 개혁을 담아낼 수 있는 것이어야 하기 때문이다. 지금까지 탈냉전기의 평화체제 담론을 주도해온 거버넌스 모형은 이런 점에서 다소 미흡한 점이 있다는 것이 본 논문의 주장이다. 이에 대한 보완책으로서 새로운 몇 가지의 개념들을 제시하고, 그에 맞추어 보다 정교하면서도 복합적인 모형을 구축해야 할 필요성을 제기하였다.

동아시아와 한반도의 평화체제를 구상하고 기획하는데 있어 가장 큰 걸림돌은 국민국가의 영향력이 지나치게 강하다는 점이다. 이것은 유럽의 상황과 극단적으로 대비되는 요소로서, 냉전의 유산이라고 할 수 있는 이러한 요소를 어떻게 반영하면서 새로운 거버넌스의 틀을 제시하는가가 앞으로 평화체제 담론의 주된 과제라고 할 수 있다. 평화체제를 위한 기존의 논의 사례로

23. 메타거버넌스 모델은 여러 가지 거버넌스 사이에서 네트워크화, 협상, 조정 등의 기능을 수행하는데 전통적인 국가기구가 여전히 중요하다는 점을 강조한다.

서 정전협정 대체를 위한 ‘4자회담’과 북한 핵문제 해결을 위한 최근의 ‘6자 회담’을 꼽을 수 있다. 과거의 4자회담 논의는 당사국들의 이해관계를 조율하지 못함으로써 실질적인 효과를 거두는데 실패해왔다. 북한핵문제를 다루기 위한 6자회담 역시 오랜 지연과 난관을 극복하고 어느 정도의 성과를 거두고 있지만, 이 역시 시작단계에 불과할 뿐 앞으로 넘어야 할 과제가 산적해있다. 이러한 어려움은 무엇보다도 협상의 주체가 ‘국민국가’로 국한되어 있기 때문에 발생한다. 그렇다고 하여 안보와 관련된 문제를 다루는데 있어 국제기구나 시민단체와 같은 비국가기구들이 참여할 수 있는 여지도 자극히 제한되어 있다. 이러한 실제 거버넌스 사례들은 동아시아 지역의 국민국가 전통이 얼마나 강하게 남아 있는가를 잘 보여주는 사례들이다.

본 논문에서는 이러한 난점들을 넘어설 수 있는 대안의 모형을 국제정치적 관점에서 고찰해보았다. 탈근대시기에 들어와 활발하게 논의되고 있는 ‘거버넌스’ 모형은 이러한 점에서 중요한 출발점이 되고 있다. 하지만 본 논문에서는 개념상의 혼동을 방지하고 보다 세련된 이론화를 위해 ‘네트워크’의 개념을 적극적으로 도입해야 할 것을 주장하였다. 이 개념을 통해 우리는 동아시아 지역에서 복합적으로 공존하고 있는 국민국가체제와 거버넌스의 모습들을 동시에 이해할 수 있다. 특히 ‘위계질서’와 대비되는 ‘이합질서’의 개념을 활용할 경우 다양한 층위의 행위자들 사이에 이루어지는 상호연계성을 파악할 수 있다. 아울러 ‘기획된 프로젝트’로서 평화체제를 구상해야 한다는 점을 고려할 때 이러한 새로운 개념들은 현실적이면서도 미래의 가능성을 포괄하는 새로운 이론틀을 수립하는데 큰 도움을 줄 수 있다. 평화체제를 구축하는데 있어 동아시아의 국제정치를 무시할 수는 없다. 그리고 이러한 국제정치를 단순한 거버넌스 개념만으로 잡아낼 수도 없다. 복합적인 거버넌스의 개념, 특히 ‘메타거버넌스’의 개념으로 보완된 새로운 이론틀을 통해서 우리가 구상하는 동아시아와 한반도 평화체제의 세련된 구도가 드러날 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 고병익. 1996. 『동아시아사의 전통과 변용』. 서울: 문학과 지성사.
- 권연수. 2005. 「한류 지속을 위한 현지화 전략 연구」. 『인문콘텐츠』 6호. pp. 137-161.
- 김광연. 2005. 「문화공동체로서의 동아시아의 필요성과 가능성」. 최영종 외 지음. 『동아시아 공동체: 비전과 전망』. 서울: 한양대학교 출판부. pp. 329-368.
- 김의영. 2006. 「동아시아 거버넌스에 대한 문헌연구」. 『한국과 국제정치』 22권 3호. pp. 137-174.
- 남상구. 2001. 「일본 역사교과서 문제를 보는 눈」. 『역사연구』 9호. pp. 293-326.
- 민병원. 2003. 「네트워크 사회의 속성: 패러독스를 통해 본 이론적 구조와 정책적 대안」. 『국가전략』 9권 3호. pp. 105-134.
- 민병원. 2006. 「세계화 시대의 국가 변환: 네트워크국가의 등장에 대한 이론적 고찰」. 『국가전략』 12권 3호. pp. 5-36.
- 서창록 · 임성학 · 전재성. 2006. 「한반도 평화 · 번영 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀」. 황병덕 외. 『한반도 평화 · 번영 거버넌스의 실태조사』 상권. 서울: 통일연구원. pp. 39-128.
- 윤명철. 2004. 「동북공정의 배경과 21세기 동아시아 신질서의 구축」. 『단군학연구』 10호. pp. 241-280.
- 이동연. 2005. 「한류 문화자본의 형성과 문화민족주의」. 『문화과학』 42호. pp. 175-196.
- 최광식. 2004. 「동북공정의 배경과 내용 및 대응방안: 고구려사 연구동향과 문제점을 중심으로」. 『한국고대사연구』 33권. pp. 5-21.
- 최병두. 2004. 「국제 환경안보와 동북아 국가들의 한계」. 『대한지리학회지』 39권 6호. pp. 933-954.
- 추장민 · 강광규 · 박경애 · Hyesook Park · Chazhong Ge · Jamsran Tsogtbaatar · 김선영. 2005. 『동북아 환경협력체계 효율화 방안 연구』. 서울: 한국환경정책 · 평가연구원.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, Benedict. 2002[1991]. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. 윤흥숙 옮김. 『상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에 관한 성찰』. 서울: 나남출판.
- Ansell, Christopher. 2000. "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(3). pp. 303-333.
- Ansell, Christopher, Craig A. Parsons and Keith A. Darden. 1997. "Dual Networks in European Regional Development Policy." *Journal of Common Market Studies* 35(3). pp. 359-369.

- Barber, Benjamin R. 1992. "Jihad vs. McWorld." *The Atlantic Monthly* 269(3). pp. 53-65.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Boyer, William W. 1990. "Political Science and the 21st Century: From Government to Governance." *PS: Political Science and Politics* 23(1). pp. 50-54.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth. 2005. "International Relations Theory and the Case Against Unilateralism." *Perspectives on Politics* 3(3). pp. 509-524.
- Bull, Hedley and Adam Watson, eds. 1984. *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Caporaso, James A. 1996. "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?" *Journal of Common Market Studies* 34(1). pp. 29-52.
- Caporaso, James A. 1997. "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics." *International Studies Quarterly* 41. pp. 563-592.
- Castells, Manuel. 2003. *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture*. 박행웅 · 이종삼 옮김. 『밀레니엄의 종언』. 서울: 한울아카데미.
- Cohen, Edward S. 2001. "Globalization and the Boundaries of the State: A Framework for Analyzing the Changing Practice of Sovereignty." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14(1). pp. 75-97.
- Cumings Bruce. 1984. "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences." *International Organization* 38(1). pp. 1-40.
- Datta-Chaudhuri, Mrinal. 1990. "Market Failure and Government Failure," *Journal of Economic Perspectives* 4(3). pp. 25-39.
- Friedman, Thomas L. 2003. *The Lexus and the Olive Tree*. 신동욱 옮김. 『렉서스와 올리브나무』. 서울: 창해.
- Grand, Julianle. 1991. "The Theory of Government Failure." *British Journal of Political Science* 21(4). pp. 423-442.
- Hart-Landsberg, Martin. 2006. "Neoliberalism: Myths and Reality." *Monthly Review*, April. pp. 1-17.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2003. "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance." *American Political Science Review* 97(2). pp. 233-243.
- Huntington, Samuel P. 1992. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jessop, Bob. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 50(155). pp. 29-45.

- Jessop, Bob. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Johnson, Chalmers. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 136-164.
- Keller, William W. and Louis W. Pauly. 1997. "Globalization at Bay." *Current History* 96(613). pp. 370-376.
- Kenichi, Ohmae. 1999. *The End of the Nation State*. 박길부 옮김. 『국가의 종말』. 서울: 한연.
- Krieger, Leonard. 1963. "The Idea of the Welfare State in Europe and the United States." *Journal of the History of Ideas* 24(4). pp. 553-568.
- Mayer, Franz C. and Jan Palmowski. 2004. "European Identities and the EU: The Ties That Bind the Peoples of Europe." *Journal of Common Market Studies* 42(3). pp. 573-598.
- McNeill, William H. 1997. "Territorial States Buried Too Soon." *Mershon International Studies Review* 41. pp. 269-274.
- Meredith, Martin. 2005. *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. London: Free Press.
- Pierre, Jon. ed. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Christopher. 1997. *The Modern State*. 박형신, 이택면 옮김. 『근대국가의 이해』. 서울: 일신사.
- Podolny, Joel M. and Karen L. Page. 1998. "Network Forms of Organization." *Annual Review of Sociology* 24. pp. 59-61.
- Poggi, Gianfranco. 1995. *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. 박상섭 옮김. 『근대국가의 발전』. 서울: 민음사.
- Polanyi, Karl. 1991. *The Great Transformation*. 박현수 옮김. 『거대한 변환: 우리 시대의 정치적·경제적 기원』. 서울: 민음사.
- Pollack, Mark A. 2001. "International Relations Theory and European Integration." *Journal of Common Market Studies* 39(2). pp. 221-244.
- Ramesh, Mishra. 2003. *Globalization and the Welfare State*. 이혁구, 박시중 옮김. 『세계화와 복지국가의 위기: 지구적 사회정책을 향하여』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44. pp. 652-667.
- Risse-Kappen, Thomas. 1996. "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union." *Journal of Common Market Studies* 34(1). pp. 53-80.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.
- Ruggie, John Gerard. 1993. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in

- International Relations.” *International Organization* 47(1). pp. 139-174.
- Russett, Bruce. 2003. “Reintegrating the Subdisciplines of International and Comparative Politics.” *International Studies Review* 5(4). pp. 9-12.
- Said, Edward W. 1999. *Orientalism*. 박홍규 옮김. 『오리엔탈리즘』. 서울: 교보문고.
- Sassatelli, Monica. 2002. “Imagined Europe: The Shaping of a European Cultural Identity through EU Cultural Policy.” *European Journal of Social Theory* 5(4). pp. 435-451.
- Sbragia, Alberta M. 2000. “Governance, the State, and the Market: What Is Going On?” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(2). pp. 243-250.
- Shin, Doh Chull. 1994. “On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research.” *World Politics* 47(1). pp. 135-170.
- Simon, Herbert A. 1985. “Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science.” *American Political Science Review* 79(2). pp. 293-304.
- Strange, Susan. 1995. “The Defective State.” *Daedalus* 124(2). pp. 55-74.
- Strange, Susan. 2001. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. 양오석 옮김. 『국가의 퇴각』. 서울: 푸른길.
- Wallace, William. 1999. “The Sharing of Sovereignty: The European Paradox.” *Political Studies* 47(3). pp. 503-521.
- Wilson, Graham. 2000. “In a State?” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(2). pp. 235-250.
- Waltz, Kenneth N. 1999. “Globalization and Governance.” *PS: Political Science and Politics* 32(4). pp. 693-700.
- Watts, Duncan J. 2003. *Six Degrees: The Science of a Connected Age*. New York: W.W. Norton.

Theoretical Implications of Peace System Governance: Alternative Models in terms of International Relations

Min, Byoung Won

Professor, Seoul National University of Technology

This paper starts from the puzzle of the probable peace system in East Asia and the Korean Peninsula. It tries to build a more sophisticated theoretical model of governance in terms of the international relations(IR) theory. Current debates on governance have focused on the policy implications so that theories have not rooted themselves in the tradition of IR theory. The paper guides this biased focus toward a more theoretical aspect of the term governance. New IR theories, including network theory and complex systems theory, are to be introduced for this theoretical discussion. Concepts like networks, heterarchy, meta-governance are some components for this new framework. Using these new tools, the paper suggests a *complex governance* paradigm beyond the conventional governance model. It also searches routes to expand the applicability of the new paradigm for the future governance of peace system in East Asia and the Korean Peninsula.

Key Words: East Asia, Korean Peninsula, Peace System, Governance, Networks,
Meta-Governance

민병원. 서울산업대학교 교수

139-743 서울시 노원구 공릉동 172 서울산업대학교 IT정책대학원

Tel_02 970 6865 Email_byomin@snut.ac.kr

