

판문점 정전체제를 넘어 동아시아 평화체제로

김 **학 재** 서울대학교 통일평화연구원





판문점 정전체제를 넘어 동아시아 평화체제로

김 학 재

서울대학교 통일평화연구원

01

아시아 패러독스와 판문점 정전 체제¹

한반도에 평화의 봄이 찾아오고 있는가. 4월 27일의 남북정상회담, 5월에 열릴 것으로 예상되는 역사상 최초의 북미 정상회담을 앞두고 기대감이 고조되고 있다. 이 글은 판문점에서 개최될 것으로 예정된 남북 정상회담을 앞두고, 판문점 정전 협상의 역사적 의미를 되돌아보고, 중장기적 전망을 검토해 보려 한다.

사실 작년 하반기까지만 해도 한반도와 동북아는 언제 전쟁이 발발해도 이상하지 않을 만큼 호전적인 언사와 군사적 도발이 오고갔던 곳이다. 동북아 국제질서의 구조적인 차원을 살펴본다면, 여전히 되돌릴 수 없이 안정적인 평화 질서가 도입되기 어려운 조건에 있는 것도 사실이다.

오늘날 동아시아 국제 질서의 구조는 기본적으로 유럽연합EU이나 북대서양조약기구 NATO 같은 지역 공동의 정치·경제·안보 체제가 없는, 민족주의적 성향을 강하게 보이는 국가들 사이에 경쟁과 적대가 표출되는 조건을 갖고 있다. 아시아에는 공동의 안보 기구나 상설 국제기구가 없거나, 있더라도 매우 취약한 반면, 해결하기 어려운 과거의 갈등과 현재의 충돌 요소가 공존하고 있기도 하다. 한국에 THAAD가 배치된 이후 한반도는 중미갈등의 중심이 되었고, 북한의 핵개발을 계기로 주요 아시아 국가들은 모두 노골적인 군비경쟁을 할 태세였다. 왜 아시아에는 아직도 평화와 공동의 번영을 위한 협력이 제도화되지 못할까? 왜 아시아에는 지역차원에서 갈등을 중재하고 공동의 협력을 유도할 북대서양조약기구나 유럽연합이 없는가?2

이 질문은 이른바 아시아 '패러독스', 즉 경제적으로는 엄청난 규모와 밀도로 협력과 교환을 하고 있는 동아시아 국가들이 이에 걸맞은, 지역 차원에서 협력하고 공동으로 논의하고 결정하는 제도와 기구 없이 마치 유럽의 19세기 민족국가들처럼 서로 경쟁하고 전쟁과

¹⁾ 이 부분의 내용은 필자의 저서 〈판문점 체제의 기원: 한국전쟁과 자유주의 평화기획〉(후마니타스, 2015)의 서론과 결론 부분을 수정 보완한 것이다.

²⁾ John S. Duffield, "Why Is There No APTO? Why Is There No OSCAP?: Asia-Pacific Security Institutions in Comparative Perspective," Contemporary Security Policy vol. 22, no. 2(2001), pp. 69-95.

군사적 충돌의 위협을 감수하고 있는 모순적 현상을 겨냥한 것이다.³ 유럽과 아시아의 지역 안보 구조 사이의 극적인 차이는 하나의 '경험적 수수께끼'⁴로서 많은 학자들의 연구 대상이 되었을 뿐만 아니라 정치·외교적 논의에서도 중요한 주제가 되고 있다.⁵

60여 년간 평화 체제로 전환되지 못한 한국전쟁 정전 체제는 그 자체로 아시아 패러독스의 가장 현저한 물질적 증거 중 하나이다. 정치 회담이나 평화 협상으로 분명히 해결되지 않은 전쟁 상태와, 서로를 헌법적으로 부정하고 군사적으로 적대하는 두 개의 정치체제가 맞물려 있는 것이다. 이 적대적인 정전 체제는 주변의 권력 균형 변화에 따라 더 불안해지기도 하고, 반대로 분단 체제 자체가 지역 안보 질서를 불안하게 하는 원인이 되기도 한다.

그런 점에서 한반도는 '냉전의 박물관'이라 불린다. 왜냐하면 정전 체제 외에도 한국전쟁 당시 만들어진, 동아시아에서 가장 무장된 비무장지대DMZ, 남과 북의 대규모 지상군과 강제 징병제, 정전 협상armistice negotiation이 진행된 판문점, 심지어 유엔군 사령부 같은 냉전의 역사적 유물들이 전쟁이 종식된 지 60여 년이 지난 현재까지도 존속되고 있기 때문이다. 6 전쟁 상태뿐 아니라 냉전적 적대가 60여 년간 보존되고 있다는 것은 역사적으로 희귀한 현상이 아닐 수 없다.

필자는 60여 년째 전쟁을 하지 않는 다는 가장 부정적인 수준의 평화가 제도화된 한국전쟁 정전체제를 판문점 체제라고 부르고, 완전한 평화협정과 동아시아 수준의 평화체제로 나아가지 못하는 역사적 기원을 연구해왔다. 판문점 체제는 다른 지역의 평화체제와 무엇이 같고 다를까? 유럽의 정치 외교인, 철학자와 사상가들, 종교인들은 어떠한 평화를 꿈꾸었을까? 20세기 냉전이란 기존의 평화질서에 어떤 변화를 가져왔을까? 필자의 분석에 따르면, 판문점 체제는 17세기 영국의 정치철학자 토마스 홉스가 생각한 평화체제에도 미치지 못하고, 18세기 독일의 철학자 이마누엘 칸트가 꿈꾼 영구평화에는 턱없이 부족한 미완의 평화체제이다. 이를 아래와 같이 보다 구체적인 수준에서 비교해볼 수 있다.

첫째, 판문점 체제는 칸트가 꿈꿨던 안정적인 영구 평화 체제도 아니고, 엄밀히 말하자면 칸트가 극복하려 했던 홉스적 권력 균형 질서, 즉 국가 간 타협으로 체결되는 불완전한 평화 협약 체제도 아니다. 사실 판문점 체제는 이 두 가지 기획의 지향에도 미치지 못하는, 현존

³⁾ Robert A. Manning, "The Asian Paradox: Toward a New Architecture," World Policy Journal vol.10 no. 3(1993).

⁴⁾ Peter J. Katzenstein, Rethinking Japanese Security: International and external dimensions (Routledge, 2008), p. 186.

⁵⁾ 최근 아시아 지역 수준의 국제기구가 증가하고 협력이 이루어지면서 많은 변화가 있었지만, 여전히 지역 전체를 아우르는 안보·협력 기구의 제도화는 매우 낮은 수준에 머물고 있다. Stephan Haggard, "The Organizational Architecture of the Asia-Pacific: Insights from the New Institutionalism," Miles Kahler and Andrew MacIntyre eds., Integrating Regions: Asia in Comparative Context (Stanford University Press, 2013), pp. 195-221.

⁶⁾ Bruce Cumings, The Korean War: A History (Modern Library, 2010), pp. 223-30.

〈표 1〉 판문점 체제의 성격 비교 검토

	칸트적 기획	홉스적 기획	판문점 체제	
평화의 유형	영구 평화, 국제법과 기구	권력 균형, 국가 간 평화 협약	임시 군사 정전	
평화의 물리적 근거	국제연방과 초국적 규범	개별 국가	군사 동맹	
자유주의의 성격	개인의 이성과 계몽, 표현의 자유와 대의제	개인의 자기방어 국가에 권리를 양도	우월한 단일 문명, 냉전적 반공-자유주의	
정치	공화주의, 계몽 철학	국가의 권위-권력 독점	군사-경제적 권력	
보편성	보편적 영구 평화	특수한 국가의 평화	화 특수한 동맹과 발전	
부작용 처벌적 기획, 개인의 숭배		강자의 질서, 임시적 합의	적대적 집단의식, 차별적 발전주의	

출처: 김학재 (2015), 〈판문점 체제의 기원: 한국전쟁과 자유주의 평화기획〉 (서울: 후마니타스)

질서유지에 대한 주변 강대국들의 강박에 의존해 60여 년 보편성마저 심각하게 결여된 협소한 냉전적 양자 군사 동맹 체제이다. 셋째, 판문점 체제는 개인의 자유와 대의제 원리에 기반을 두어 구성된 공화국의 산물이 아니라, 냉전의 이념들이 상대 이념을 문명/야만의 이분법으로 배제했던 냉전적 자유주의 와 사회주의 체제가 양극화된 체제이다. 넷째, 판문점 체제는 당시 동아시아 사회가 당면했던 문제들인 탈식민과 전후 처리 같은 문제를 해결하지 않고, 유예시킨 탈정치적 군사·경제 질서이다. 한국전쟁 당시 진행된 샌프란시스코 평화협약 (1951. 9)에서 일본의 태평양전쟁과 식민지배의 피해국가인 중국, 대만, 한국, 북한은 모두 참여하지 못했다. 태평양전쟁의 문제는 한국전쟁으로 인해 상호간 인정과 합의, 협상과 토론의 정치로 해결되지 않았다.

〈표 2〉 한국전쟁과 미국의 동아시아 정책과 냉전의 제도화(1951)

대상	쟁점과 국제사회의 요구	미국의 대응과 결과	특성과 위상	
중국	신 중국의 승인,	NSC-34, NSC-41:	정치적 배제, 군사적	
	유엔 가입	중국 불인정	대치	
한국	한국의 휴전과 평화적	NSC-95: 한국의	군사적 균형, 낮은	
	해결	탈정치적 군사 정전	정치적 지위	
일본	타이완 문제와 제2차 세계대전 전후 처리	NSC-48, NSC-60: 일본과 조기 평화 협약, 방위 동맹	경제적 편입, 특수한 군사동맹	

출처: 김학재(2015), p.356.

이런 판문점 체제의 성격들은 한국전쟁 전후 동아시아 냉전이 심화되면서 지역 전반에 걸쳐 확산된 불안한 권력 균형 상태, 혹은 아시아 패러독스의 원형이자 모체가 되었다. 즉, 판문점 체제는 단순히 한반도만의 문제가 아니라, 세계냉전, 동아시아 차원의 냉전이 충돌하여 만들어진 산물이다. 이로 인해 중국과 미국, 북한과 일본은 외교관계가 단절되었으며, 중국과 대만, 한국과 북한은 분단되었고, 소련-중국-북한, 한국-일본-미국이라는 균열과 적대가 제도화 되었다.7 이처럼 한국전쟁의 상처와 유산들은 단지 한반도만의 문제가 아니라 아시아 차원의 협력과 평화가 도래하는 것을 막고 있는 아시아 패러독스의 기원이었던 것이다.

⁷⁾ 김학재 (2017), "냉전과 열전의 지역적 기원: 유럽과 동아시아 냉전의 비교 역사 사회학", 〈사회와 역사〉, 114권, 205-243.

분단체제를 넘어서기 위한 그간의 노력들

그렇다면 이런 부정적 수준의 평화와 적대를 넘어서기 위해 그동안 어떤 노력이 이루어졌 을까? 1953년 7월 27일 판문점에서 정전협정이 타결된 이후 1954년에는 제네바에서 정치 회담이 개최되어 한국전쟁의 완전한 종식과 정치적 협상을 통한 통일문제의 논의가 이루어 졌다. 하지만 이 협상은 완전히 실패했고, 그 이후 수십 년간 한반도 통일이나 평화체제 구축 을 위한 국제적인 정치회담은 개최되지 않았다. 8

판문점 체제는 냉전 초기 상당한 수준의 적대를 전제로 하고 단지 전투의 중지라는 부정적 인 의미의 정전이 제도화 된 것이었다. 그러다가 처음으로 한반도에 변화가 찾아온 것은 전 쟁이 끝난 지 무려 20년이 지난 국제적 데탕트 국면에서였다. 1972년 남북 간의 비밀 합의 로 이루어진 7.4 공동선언은 한국전쟁 이후 처음으로 군사적 통일이 아닌 평화통일이라는 원칙을 제시하면서 일시적인 긴장 완화를 지향했다. 그러나 남북 간의 비밀 합의는 곧 파기 되었고, 다시 20여년이 흘렀다.

미·소간 냉전이 해체되고, 동유럽의 사회주의 국가들이 민주주의 국가로 체제전환하고, 오랫동안 분단되어 있던 동서독이 통일을 이룬 1989/90년을 지나 한반도에도 탈냉전의 변 화가 찾아왔다. 지금으로부터 30년 전인 1987년에 민주화된 한국 정부는 안팎으로부터의 통일과 평화의 요구를 받아들여 통일과 화해 정책을 추진했다. 북방정책의 산물로 도출된 1991년의 남북기본합의서는 세계적 탈냉전과 한국의 민주화에 기반을 두어 가장 포괄적인 외교구상에 남북관계 개선과 통일, 협력을 위한 가장 체계적인 구상과 합의를 문서화한 것 이었다. 그런데 불행히도 소련으로부터의 원조가 끊기고, 중국과 한국이 수교를 맺으며 혼 자 남게 된 북한이 안보불안과 체제유지를 위해 핵개발을 본격화했고, 이때부터 북미 협상 에서 핵폐기와 관계정상화를 교환하기 위한 미국과 북한의 협상이 시작되었다. 남북 간 교 류와 화해는 이어졌지만, 북핵으로 인한 위기와 갈등이 지속되었다.

그러자 이를 더 근본적으로 해결하기 위해 분단이후 최초의 남북 정상회담이 개최되었 고, 2000년 6.15 선언은 남과 북의 통일의지를 정상회담을 통해 재확인하고, 대규모 경제

⁸⁾ 김학재 (2013), "동아시아 냉전의 세 가지 평화 모델: 판문점, 제네바, 반둥의 평화기획", 〈역사비평〉 105호, 236-279.

협력을 제도화함으로써 위기 완화에 큰 기여를 했다. 이에 힘입어 2004년 6자회담의 2005년 9.19합의는 최초의 다자주의적 틀로 비핵화문제를 핵심으로 하지만 동북아의 평화, 안보기구를 지향한다는 지역적, 거시적 구상이 등장한다. 2000년 6.15 공동선언은 특히 한국 경제가 글로벌 시장으로 진입하며 현대 같은 강한 경제적 이해관계를 가진 경제 행위자가 중요한 역할을 하게 되고 개성공단의 건설로 이어졌다. 하지만 연이은 북핵위기로 긴장이 지속되었다. 그럼에도 다시 한 번 문제를 해결하기 위해 2007년 또 한 번의 정상회담이 이루어졌고 10.4 공동선언이 도출되었다. 이는 3자 혹은 4자에 의한 종전선언을 통한 평화체제 수립이라는 구상을 제시하고, 아울러 서해평화협력지대라는 추가적 경제협력 구상을 전개했다.

그러나 2008년 이후 한국의 보수 정권으로의 교체와 북한의 핵실험 지속이 맞물리고, 미국의 국방비 축소와 저관여가 결합되면서 기존의 많은 합의들이 무효화되었다. 천안함, 연평도 위기에 한국은 5.24 경제제제 조치를 통해 남북관계가 단절된다. 이로서 한국의 외교적 역량이 더 축소되고 미국과의 동맹에만 의존하게 되면서, 북핵개발과 미국의 강경대응이서로를 강화하는 안보딜레마 상황에 빠지게 된다. 이는 탈냉전 이전 수준으로 제도화의 수준과 상호 인식, 긴장이 퇴보된 것이다. 더욱이 2010년 5.24 조치는 남북 경협을 북중 경협으로 전환시키는 결과를 낳아 북한이 경제적으로 중국에 더욱 더 의존하게 되는 (80~90%)상황을 초래했고, 중국에게 지나치게 의존적이면서도 중국을 신뢰하지 못하는 북한은 핵개발에 더욱 더 많은 노력을 기울이는 상황을 초래했다.

북한문제나 한반도문제에 크게 관여를 하지 않은 미국정부는 매우 소극적이고 수동적인 제제만을 추구했다. 제제를 수단으로 대화라는 목적을 추구하는 적극적 모습을 수년간 보이지 않았다. 이렇게 북한에 대한 유엔과 미국의 제제가 지속되면서 한국정부도 개성공단을 폐쇄했고, 이는 침체에 빠진 남한 중소기업들에게 막대한 손해를 미쳤다. 경제적으로 중국과 미국에 의존하는 한국은 북핵위기에서 미국과의 동맹에 더욱 의존하게 됨으로써, 한편에선 THAAD 배치의 압력을 받는 등 미국의 국방비 축소를 상쇄하는 경제적 지출을 더 부담하게 되었고, 중국으로부턴 무역 보복을 당하게 되었다.

1990~2000년대의 한반도 평화구축을 위한 노력들이 결국 실패하며, 한국, 미국, 중국은 모두 차라리 아무것도 하지 않는 전략적 인내와 실제로는 아무런 효과가 없는 수동적인 상징적 제제만 해왔다. 그럴수록 어떤 기대도 접은 강력한 불신을 내면화한 북한은 더욱 더 고립되어 핵무기를 개발해왔다. 약간의 긴장상황이 발생해도 상호간 극도로 예민하게 반응하며쉽게 갈등과 위협과 공격적 태도를 표출하는 일들이 반복되어왔다. 이렇게 1994년 시점에서 북미 대화를 통해 논의 되었고, 2005년 9.19 공동성명을 통해 추구되었던 비핵화와 북미관계 정상화의 교환이라는 문턱을 넘지 못한 채 10여년이 흘러간 것이다.

2017년 촛불혁명으로 정권이 교체되기 전에 이미 한국은 한반도 문제에 크게 관심이 없고 우선순위에 두지 않는 중·미·일에 끌려 다니며 앞으로 더 커질 북핵갈등을 반복적으로 경험할 것인지, 아니면 문제를 근본적으로 해결하고 한반도와 동북아시아의 평화에 기여할 것인지 과감한 선택을 해야 하는 시점에 도달해 있었다.

적극적 평화구축과 동아시아 평화안식년

이런 상황에서 우리에게 필요한 것은, 수동적으로 다른 국가들이 하는 것을 따라가고 뒤늦 게 반응하는 것이 아니라, 적극적으로 주도하고 능동적으로 더 긍정적인 평화를 구축하려는 노력이었다.

〈표 3〉 다자주의 평화 구축을 위한 각국의 상황

시진핑	김정은	문재인	트럼프	아베
일대일로	5년차	불평등	America	헌법개정
평화발전	북핵개발	민주주의	First	경제적
19차당대회	병행발전	보수 저항	최고의 압박과	안정
국방개혁		THAAD	관여	ASEAN
신도시 건설		위안부	대화가능성	
비핵화+			군비축소	
평화협정			FTA 재협상	
	일대일로 평화발전 19차당대회 국방개혁 신도시 건설 비핵화+	일대일로 5년차 평화발전 북핵개발 19차당대회 병행발전 국방개혁 신도시 건설 비핵화+	일대일로 5년차 불평등 평화발전 북핵개발 민주주의 19차당대회 병행발전 보수 저항 국방개혁 THAAD 신도시 건설 위안부	일대일로 5년차 불평등 America 평화발전 북핵개발 민주주의 First 19차당대회 병행발전 보수 저항 최고의 압박과 국방개혁 THAAD 관여 신도시 건설 위안부 대화가능성 민주주의 대화가능성

2017년에 비록 한국의 정권 교체가 이루어졌지만, 한반도가 직면한 큰 안보 위기들을 안 정적으로 풀어 갈만한 중요한 플레이어가 부재한 상황이었다. 즉 주변 국가들의 상황을 살펴 보면, 겉으로는 큰 갈등과 긴장이 조성되어 있는 만큼이나 내부 문제들이 심각했다. 트럼프는 탄핵논란에 휩싸여있고, 중국 시진핑은 가을의 공산당대회에서 2기 권력을 공고히 하고 국 방개혁을 이루며, 일대일로를 추진하는데 모든 관심을 기울이고 있다. 어느 정도 핵을 개발했 지만, 여전히 중국의존도가 심하고 체제를 완전히 장악하는데 시간이 걸릴 것으로 보이는 김 정은 체제도 내적으로 불안정했다. 역대 최고의 경제적 불평등과 세대 간 갈등 대통령 탄핵국 면을 거치며 민주주의의 퇴행을 회복하고 있는 한국 역시 내부 갈등의 수준이 높은 편이었다. 그만큼 표면적 긴장 아래에서 평화로운 경제발전에 대한 절실한 이해관계가 존재했다.

특히 동북아에서 민주주의의 정당성과 자신감을 회복하고, 새롭게 정치, 경제, 사회적 역 량이 가장 빛을 발할 수 있는 한국의 역할이 중요했다. 한국 정부가 구체적이고 정교한 평화

계획을 들고 주변국들을 설득하면 따라올 상황이었다. 한국은 역사적으로도 식민 피해, 전 쟁피해, 냉전으로 인한 피해, 독재로부터 민주주의로의 정당성, 주변국에게 피해를 주지 않 고 지내온 정당성 등 충분히 통일/평화를 주도할 정당성이 있다. 정부의 역량과 결단, 그리 고 사회적 지지와 행동력의 문제였다.

하지만 지난 10년간 악화된 문제를 단번에 해결하지 못할 수도 있었다. 당시 가능한 목표 는 우선 긴장을 완화하는 것이었다. 당장 늘 반복되어 왔던 4월 위기와 예정된 정치 일정들 로 발생할 갈등을 예방하는 것에서 시작하는 것이다. 매년 4월, 8월, 10월이면 미군의 군사 훈련, 북한의 김일성 생일과 당 창건일, 한국의 총선이나 대선 등 정치일정과 미국의 정부 예 산 심의기간 등이 겹쳐서 늘 한반도의 전쟁위기가 고조되곤 했기 때문이다.

이렇게 매번 위기가 반복된다면, 이를 예방하기 위해 지난 1년간 올해 4월에는 갈등과 위 기가 없게. 더 나아가 2018년 전체를 동북아 차원에서 군사갈등이나 위기가 없는 평화안식 년으로 만드는 합의를 구축해나가는 과정이 필요했다.

한국사회는 지금 세 가지 차원에서 "봄이 있는 나라"를 필요로 한다. 첫째, 한국은 늘 북핵 문제 같은 외교군사, 지정학적 갈등으로 평화로운 봄을 빼앗겼다. 둘째, 한국은 늘 국내정치 적 갈등과 상처, 중요한 정치적 일정과 사건사고로 봄을 빼앗겼다. 셋째, 한국은 미세먼지와 황사, 환경문제로 일상의 봄을 빼앗겼다. 9

한국이 평화로운 봄을 되찾기 위해 작게는 생활세계에서 미세먼지와 황사문제를 중국과 동아시아적 수준에서 협의하여 시민들이 봄을 마음껏 누릴 수 있는 평화로운 환경을 만들 필 요가 있고, 국내적으로는 6월 지방선거 시점에 개헌 혹은 선거법 개정을 하게 될 텐데, 늘 한 반도 평화체제를 구축하는데 내적인 장벽을 넘지 못했던 것을 보완하기 위해, 갈등의 구조 를 완화하고 안정적인 리더십을 구축할 수 있는 권력 구조 개편을 통해 내적 평화를 이룰 필 요가 있다. 세 번째는 매년 북핵실험과 군사훈련과 미사일발사와 미중갈등, 한·일 외교 갈등 등으로 시끄러운 4월, 봄을 갈등 없는 평화로운 봄으로 만드는 것이다.

올해 봄을 평화롭게 만들고, 2018년을 평화로운 동아시아로 만들기 위해서 지난 1년간 한국 정부와 시민사회, 국제적 종교 네트워크의 모든 역량이 발휘되었다. 정부와 사회, 종교 가 모두 상호 외교관계를 맺고 있는 모든 국가에게 정기적으로 구체적인 한반도 통일 평화의 구상을 담은 평화 메시지를 발송해 왔다.

중국을 설득하기 위해서는 중국이 추진하는 일대일로의 안정적 추진과 북극항로 구상을 평화롭게 추진하기 위해서는 북핵문제로 꼬여있는 한반도 문제를 푸는 것이 필수적인 관문 이라는 것을 설득해왔다. 미국을 설득할 때는, 미국의 군비지출을 줄이고, 중국과의 잠재적 군사갈등을 예방하기 위해서는 북핵문제를 푸는 것이 모두에게 이롭다는 것을 알렸다. 일

⁹⁾ Kim H.J (2017) "Past, Present and Prospect of East Asian Community: The Art of Peace and Korean Democracy," paper presented at the AAS in Asia conference, special roundtable for 'Towards an Asian Community' at Korea University, June 24th, 2017

본의 경우에도 평화헌법을 개정해 내부의 갈등을 초래하고, 주변국의 우려를 높이고 군비를 늘리지 말고, 북핵문제를 풀고, 동북아의 평화를 제도화하는 것이 장기적으로는 일본에게도 동북아 차원에서도 이로운 일임을 설득해야 한다. 평화로운 한반도와 평화로운 동아시아가 미국과 중국은 물론이고 남북한, 일본에게도 모두 이익이라는 것이다.

이때 필요한 것이 바로 "동아시아의 평화 배당론Peace Dividend"이다. 이는 원래 냉전 종식이후인 1990년대, 미국, 영국이 이제 냉전이 끝났으니 국방비 감축을 통해 평화의 경제 적 이익을 누리자고 주장한 것에서 시작되었다. 그렇다면 동아시아는 왜 냉전이 끝나도 평 화의 과실을 누리지 못하는가? 동아시아에서 얼마나 많은 비용이 군비 경쟁과 갈등으로 낭 비되고 있는가? 동아시아에 평화가 도래하고 높은 수준의 평화가 안정적으로 유지되면 얼마 나 많은 경제적, 사회적 이익이 발생하며 문화적, 정신적으로도 풍요로워 질 수 있을까? 한 반도에 평화가 찾아오면, 장기적으로는 지금의 갈등과 분쟁, 위기 대신 평화로운 경제와 동 북아 군축이 이루어지면 더 평화로운 사회가 이루어질 것이라는 것이다. 10

¹⁰⁾ Kim H.J (2017) "Post-Globalization and the Art of Peace on the Korean Peninsula," paper presented at the International Conference on "Coalition Politics, Consensual Democracy, Peace Process", organized by Gyeonggi Province-North Ireland at Belfast Ulster Museum, Ireland. September 17~22th,2017.

비핵화와 평화프로세스

2018년이 동아시아 차원의 평화의 해가 되려면 반드시 해결되어야 하는 것이 바로 북핵 문제이다. 그렇다면 먼저 우리는 북한이 왜 핵을 개발하는지를 이해해야한다. 북한 핵개발 은 네 가지 원인을 갖고 있다. 첫 번째는 안보불안이다. 소련과 사회주의권이 제공하는 안보 가 불안할 때 북핵개발이 시작되었다. 두 번째는 대 중국관계이다. 북·중관계가 안 좋아질 수록 북핵개발이 추진되었다. 세 번째는 남북격차이다. 북한은 남북격차가 심해질수록 북핵 개발을 더 가속화했다. 네 번째는 정전체제와 미국위협이다. 공식적으로 한국전쟁이 끝나지 않고 미국과 외교관계가 정상화되지 않은 상태에서 정기적으로 표출되는 미국으로부터의 위협이 커질수록 북은 핵개발을 멈추지 않았다.

그렇다면 어떤 조건에서 북의 핵개발은 동결되거나 비핵화로 되돌릴 수 있을까? 11

첫째로는 북한 스스로 억제력 구축할수록 핵개발에 전력하지 않을 것이다. ICBM이나 잠 수함 미사일 발사능력이 그것이다. 둘째, 중국과 관계가 덜 불안하고 좋아질수록 핵개발을 멈출 수 있다. 최근 북·중관계는 그리 좋지 않다는 것이 전문가들의 의견이고, 그 배경엔 중 국이 미국과 국제사회에 받는 압력이 있다. 중국은 북한이 안정적 개혁개방을 추구하도록 더 지원할 여지가 있다. 하지만 오히려 북한의 중국의존도가 높아(80~90%) 북한이 다양한 국제적 채널의 지원을 요구할 것이다. 셋째, 남북격차를 조금이라도 줄이기 위해 북한이 더 빠르게 경제개발을 할 수 있도록 기술개발, 각종 사회발전을 위한 노하우와 지원을 제공하 면 북한이 핵개발 보다는 경제발전의 목표를 더 우선시 할 수 있다. 넷째, 한국이 미국을 설 득하고, 상황을 이해시키고, 군사훈련 자제 등을 요구하면 위협적 환경이 평화롭게 개선될 수 있다. 북한이 지금보다 더 고도화된 핵 기술을 수년 내로 확보할 것이 분명해진 지금, 실 제로 비핵화를 이루고 싶다면, 모든 가능한 수단을 동원해 핵개발을 화학적으로 되돌려 나 가야 할 것이다.

¹¹⁾ 중국의 핵개발 역사를 보면 사례를 얻을 수 있다. 중국은 1964년 최초 핵실험을 했고 1980년대에 와서야 핵통제정책에 적극적 참여했다. 중국의 핵 정책이 변화했던 원인은, 먼저 자국의 핵무기 능력이 기본적인 핵억제력 확보했다고 판단했기 때문이고, 중미화해 이후 개혁개방 정책을 본격적으로 추진하면서 국가의 전략적 목표가 경제발전으로 전환되었기 때문이다. 이기현, 김애경, 이영학, (2015) 〈중국의 주변외교 전략과 대북정책〉

그렇다면 과연 어느 것이 가장 현실적 방안일까? 북한이 핵을 개발하도록 더 놔두면 문제 는 더 심각해지고, 핵개발을 되돌리기 위한 노력과 시간, 비용은 더 많이 들것이다. 북한이 중국에게만 더 의존하게 되면, 북한의 불안감은 더 커질 것이다. 북한은 지금 핵을 폐기하는 대신 체제보장과 경제발전을 원하고 있다.

그렇다면 비핵화를 위해서는 북한의 체제보장을 의미하는 평화협정과 북미정상화, 그리고 경제발전을 위한 교류협력이 유일한 해법일 것이다. 문제는 장기적이고 정교한 로드맵이 마 련되어 남과 북뿐 아니라 중국과 미국, 동아시아 국가들이 모두 신뢰할 수 있는 외교적 합의 와 절차가 필요한 것이다.

이 비핵화 프로세스를 시작하기 위해서는 대화를 시작하는 조건과 궁극적으로 도달하고자 하는 지점이 무엇인가 하는 것에 대한 합의이다. 입구에 무엇을 놓고, 출구에 무엇을 두냐는 의미에서 입출구론이라고 불리고 있다. 입출구론에 따르면 현재 비핵화 대화의 단계설정과 의제들은 1) 비핵화 수준, 2) 평화협정의 시기, 3) 과도기의 성격이라는 쟁점을 다루는 시점 과 관련되어 있다.¹²

사실 비핵화, 평화협정, 과도기 문제 이외에도 비핵화 스케줄과 단계들이 고려해야 할 사 안들은 더 복합적이다. 필자는 1단계에서 책임 있는 비핵화 프로세스에 돌입하는 것에 합의 하면서 에너지나 식량 지원의 규모나 시점에 대해서도 논의를 시작할 수 있을 것으로 본다. 다음의 2단계에서는 실질적 비핵화가 이루어지는 과정에서 제제를 조건부로 부분 완화와 평 화협정의 시점과 의제에 대해 논의가 시작되어야 할 것이다. 그리고 3단계에서는 영변 시설 을 폐쇄하고 제거하는 등, 핵기술의 기반을 파괴하는 조치가 취해져야 할 것이다. 이와 함 께 북한에 대한 체제보장을 의미하는 평화협정의 체결과 북미, 북일 수교 프로세스가 논의 되어야 할 것이다. 궁극적으로는 이 시점부터 한반도 평화협정 뿐 아니라 동북아 차원의 평 화를 제도화하기 위해 유엔사를 동북아 공동안보 기구의 씨앗으로 변화시키는 문제나, 남 북간의 모든 협력과 통합과정을 논의할 기구로 국가연합을 설치하는 문제가 논의될 수 있 을 것이다.

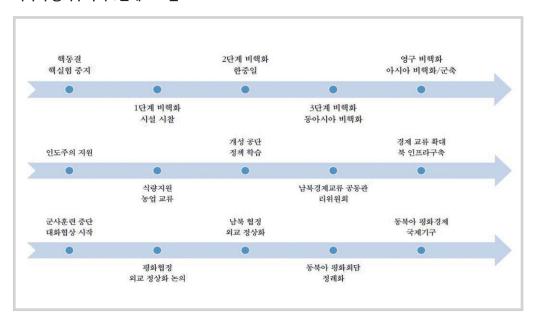
우리는 이 세 가지 과정 1) 비핵화 2) 평화체제 3) 경제개발을 병행하며 정교한 로드맵을 따라가야 한다. 향후 2~3년간은 북핵개발 동결을 목적으로 긴장완화와 평화공존, 다자주의 와 교류협력의 채널을 제도화하고 그 이후 5년간은 동결을 비핵화 프로세스로 전환하기 위 해 다자주의, 교류협력을 더 확대시키고 그리고 이후 5년간 한반도 비핵화를 완료하고 동북 아 군축으로 나가고, 북의 완전한 체제보장을 위해 4자 6자수준의 동북아 평화협정 (그 안에 남북평화협정, 북미, 북일 정상화 포함)을 일괄 타결하는 것이다.

이 과정을 기술적으로, 전문적으로 뒷받침 하게 위해 일본이나 러시아, EU의 핵기술, 협

¹²⁾ 이정철 (2017) "북한 핵과 사드, 등가성의 재론: 비대칭 전력에 대한 억지와 신호 비용을 중심으로", 〈의정연구〉 23(3): 51-82.

상 전문가들을 초빙하여 우발적인 불안정성을 통제하고 최대한 대화프로세스를 안정화 시 키는 방안도 적극 고민해야한다. 아래에서는 이러한 비핵화 프로세스가 안정적으로 진행된 다는 것을 전제로 할 때, 여전히 고려에 봐야 할 몇 가지 고민들을 짚어 보고자 한다.

적극적 평화구축의 5단계 로드맵



남은 과제들 : 여덟 가지 고민들

1) 촘촘한 스케줄과 시나리오

이 로드맵을 따르는 평화 프로세스로 나아가기 위해서는 무엇보다 구체적이고 다양한 시나 리오를 미리 그려두는 작업이 필요하다. 엉성하게 모든 것이 잘 이루어질 것이라는 느슨한 스 케줄로는 부족하다. 남북, 미국을 중심으로 국내 정치일정과 스케줄을 시간 순으로 구체적으 로 정리하고, 각 시점과 과정에서 발생할 부정적 변수들을 고려해 넣어야 하는 것이다. 예컨 대 예정된 군사훈련이 변수가 될 수 있고, 미국 정부의 상황에 따라 입장이 바뀔 수 있으며, 대 화와 화해 무드에 대한 국내의 반발과 여론의 동요도 발생할 수 있고, 북한 역시 한·미 전략자 산의 틈새를 노리는 무기 시험 가능성도 존재한다. 이러한 부정적 요소들을 넘어 서기 위해 4 월 남북, 5월 북미회담 이후 정상 회담의 시간표, 실무 회담의 시간표가 촘촘하게 짜여 있어 야 한다. 갈등을 예방하는 최선의 방식은 다양한 대화를 지속하는 것 그 자체이다.

2) 정상회담의 정례화와 제도화와 장기 비전

다음으로 중요한 것은 바로 정상회담의 정례화와 확대 가능성이다. 만일 판문점에서 북미 정상회담이 이루어진다면, 5월 북미 정상회담 이후 한미회담 가능, 한일회담도 가능하다. 이 런 기회에 정상회담 정례화 이야기가 거론되면, 자연스럽게 남북미, 일본, 중국 등이 3자, 4 자, 5자 정례 정상회담으로 계속 발전할 가능성이 생기는 것이다. 만일 정례화, 확대 정상회 담이 성취되지 못하더라도 최소한 정상회담 이후 향후 회담 일정을 약속하고, 어떤 분야의 실무 회담을 이어갈 것인지를 반드시 협의, 결정해야한다.

그리고 무엇보다 정상회담에서는 어떤 발언들을 할 것인지 합의가 이루어져야한다. 민족 적 수준에서 감동을 주는 어휘, 동아시아 수준에서 감동을 주는 어휘, 나아가 세계적 차원에 서 울림을 주는 어휘를 검토할 필요가 있다. 앞으로 한반도에서는 더 이상 어떤 군사충돌 없 을 것이며, 우리가 그동안 갖고 있던 차이가, 다시는 우리의 미래의 우정과 평화 공동 번영을 가로막지 못하게 만들 것이다. 우리는 앞으로 대화의 시대, 평화의 시대를 열기로 했다. 한반 도 영구 평화 체제를 구축하고, 동북아 태평양 평화 번영의 시대를 열자는 내용을 생각해 볼

수 있다. 이 밖에도 한반도 비핵화는 선대의 유훈이며, 향후 남북관계에 대한 체제보장은 책 임 있는 주변 모든 국가들과, 나아가 가능하면 유엔 같은 책임 있는 국제기구의 참여가 가능 하다. 동시에 남과 북을 넘어 한반도의 민족적 이익 문제를 중국과 미국이 좌우하지 않는다 는 보장이 필요하다는 약속도 받아낼 필요가 있다.

3) 제제 레짐(Sanction Regime)의 변화와 발전 가능성

남북 정상회담, 북미 정상회담을 매우 결정적인 계기이지만, 장기적으로는 그것으로 전세 계가 구조적으로 변화하지는 않음을 인식해야한다. 즉 트럼프가 정상회담을 하고, 좋은 발 언을 한 경우 결국은 그동안 지속된 대북 제제 레짐에 대해 변화를 가져올 수 있어야 하는 것 이다. 이때 제제는 수단일 뿐이며, 대화의 궁극적 목적은 평화와 공동번영이라는 인식의 전 환이 필요하다. 제제는 대화를 이끌고, 국제사회는 앞으로 한반도의 평화와 통일, 상호 신뢰 와 공동 번영이라는 긍정적 목적을 위해 더 노력할 필요가 있다는 '긍정적 목표'를 언급하는 국제합의가 필요한 것이다. 이점에서 현 정부가 추진하고 있는 9월 유엔에서의 선언이나 결 의안은 바람직한 목표라고 할 수 있다. 5월 정상회담 이후 안보리 결의안이면 가장 좋겠지. 만, 이것이 시간적으로 어려울 경우 EU 등과 포괄적으로 조율하여 9월 UN 총회에서 선언 을 이끌어 내는 방안도 좋을 것이다.

4) 한반도 평화협정의 디자인

비핵화 프로세스에 돌입한 이후엔 결국 한반도의 평화협정을 어떤 내용으로 체결할 것인 가 고민해야한다. 평화협정이란 무엇인가? 한반도의 미래 평화협정을 고려할 때 당장 떠오 르는 비교 대상들이 있다. 먼저 독일은 동서독 통일을 이루고 4강국으로부터 추인을 받아 2 차 대전을 종식하는 평화협정이 마무리하고 독일의 주권을 회복했다. 통일을 통해 동독은 서독에 흡수되고, 독일은 유럽과 통합되었다. 따라서 독일과의 평화협정은 동서독/유럽 통 합의 결과를 추인하고, 범유럽적 균형과 통합의 관점에서 독일의 주권적 지위를 회복시키고 변형시킨 것이었다.

이와 달리 샌프란시스코 평화조약은 일본과의 전후처리를 급속히 진행하고, 한국전쟁이 발발한 상황에서 일본을 자유주의 진영으로의 경제, 군사적 포섭하려는 시도였다. 독일을 매개해 통합이 이루어진 유럽과 달리, 일본과의 평화협정은 전후, 탈냉전후 동아시아 통합 의 기반이 되기보다는 냉전구도의 지속을 상징하는 자유진영의 공고한 형성으로 이해된다.

이와 비교하면, 베트남은 1954년 제네바 합의로 남북 베트남의 분단과 휴전을 이루었 으나 미국이 개입하면서 미국과의 전쟁으로 확대되었고. 미국은 1968년부터 협상에 나서 1973년 1월 미군철수를 위해 평화협정 체결한 것이었다. 이때 평화협정은 인도차이나에서 베트남 하노이 정부의 무력과 정치적 주권을 인정하며 개입을 철회하는 명분에 가까웠다. 13 베트남과의 평화협정도 역시 냉전질서의 공고화와 고착화의 다른 차원을 상징하는 제도적 결과이다.

마지막으로 한국전쟁은 1953년 정전협정으로 일단 종식되었으나, 이는 일본이나 베트남 의 사례와 달리 중국과 미국의 균형을 상징하는 협정이다. 즉 일본이나 베트남처럼 냉전의 한쪽으로 완전히 귀속되고 흡수되기 보다는 남과 북의 분단이 각 진영으로 통합, 포섭되면 서 냉전 균형질서가 보존되고, 분단과 전쟁이 동시에 지속되는 것을 중지해둔 것이다. 이는 독일이 서독으로의 흡수 통일과 함께 유럽의 통합으로 나아간 것과도 대비되는 것이다.

이렇게 보면, 우선 독일, 일본, 베트남, 한국의 비교를 통해 통일과 평화협정이 체결되는 배경의 구조적 힘의 균형과 냉전적 동맹체제의 형성과 변화를 식별해 볼 수 있다. 나아가 각 각의 평화협정들이 다룬 주제들, 문제를 해결해가는 방법들을 비교하면, 평화협정에 반영된 지정학적 본질뿐 아니라, 특정 갈등을 해소하고 평화를 이루기 위해 대면해야했던 여러 차 원들과 해법들의 유형도 식별해 낼 수 있다. 이는 2차 대전, 냉전, 그리고 탈냉전 시기의 평 화협정의 유형들을 살펴봄으로써 이해할 수 있을 것이다.

평화협정이라는 국제법적 제도의 특징은 역사적으로 계속 변화했다. 사실 유럽 근대사의 맥락에서 평화협정이란 국가 간 주권개념과 긴밀히 연결되어 있는 것이다. 평화협정이란 상 대의 주권을 인정하고, 전쟁을 종식시키고 전후 처리를 합의하는 방식이었다. 하지만 2차 대 전 이후에는 아예 전쟁을 금지시키고, 더 나아가 지역 단위의 평화협정이 등장했다. 북대서 양 조약, 유엔 선언, 유럽연합 협약들이 대표적인 사례이다. 이는 국가 간 질서를 넘어 국가 들의 지역 공동체를 수립하는 근간에 평화에 대한 합의를 깔고 시작한다는 역사적 변화를 반 영하는 것이다.

그런데 동아시아에서 20세기에 체결된 평화협정은 매우 다른 맥락과 의미를 갖는다. 우선 동아시아에서는 식민지배로부터의 독립과 냉전이 동시에 진행되었다. 즉 냉전 블록에 편입 되며 국가를 수립한 것이다. 따라서 기본적으로 냉전시기에는 동아시아 국가들은 온전하고 보편한 주권인정을 받게 된다는 의미의 주권의 문턱을 넘지 못한 것이다.

1945년 이후 유럽의 맥락에서 협약treaty 개념은 점차 국가들 간의 문제로만 한정된 것 이다. 이후 국제기구는 협약을 체결할 수 있게 되었지만, 국가와 비국가 행위자 사이, 정부와 토착민들 사이에서는 협약treaty가 불가능하게 되었다. 대신 이런 문제들은 1) 유엔 안보리 결의안, 2) 국내법과 정치로 이루어지는 평화프로세스, 3) 탈식민화 협약, 4) 특수한 평화협 약들의 체결로 대체되게 되었다.

이중 주목할 것은 특수한 형태의 평화협약들이다. 이 경우에는 특히 기존 식민 권력과 관 련된 독립 투쟁과 긴밀하게 뒤얽힌 국내 집단 간 갈등이 존재하는 맥락이 있다. 이런 상황에 서 협약을 통해 국내, 국제적 관계들을 틀 지우려는 시도들이 이루어지는 것이다. 인도차이

¹³⁾ George C. Herring, America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950~75. (New York: Alfred A. Knopf, 1986), p.253.

나에서의 분쟁, 중동과 사이프러스에서의 분쟁 해결 사례가 대표적이다. 이 경우들에서는 국제적 차원 뿐 아니라 국내적 차원의 역학관계가 있는 문제에 대한 국가 간 협약들을 만들 어 갈등을 해소하려는 시도들이 이루어진다.14

이런 조건에서 인도차이나 분쟁은 여러 개의 협약이 체결되었다. 처음에 라오스와 캄보디 아, 베트남과 프랑스 사이의 갈등, 즉 1차 인도차이나 독립 전쟁(1946-54)은 1954년 제네 바 협약으로 종식되었다. 이 협약은 정전, 베트남, 라오스, 캄보디아의 법적인 독립을 보증했 으며, 베트남과 라오스의 자기결정권 문제를 다루기 시작했다.

1950년대 후반 재개된 두 번째 베트남 전쟁에는 1965년부터 미국이 개입했고, 1973년 베트남 평화협정으로 종식되었다. 이 합의는 역시 국내 문제뿐 아니라 국가 간 문제도 다루 었다. 즉, 이들은 정전과 함께 미군과 동맹국의 철수를 요구했고, 남베트남이 해외 군을 주둔 시키지 않게 했다. 이 합의에는 휴전에 대한 국제 감독이 포함되었다. 이 합의는 남베트남의 자기결정권을 인정했고, 남북 베트남의 통일이 협상을 통해 이루어질 것임을 확인했다. 이 후 여러 합의들이 이 합의를 이행하기 위해 이루어졌다. 1954년부터 1974년까지의 과정은 '누적적인 해결 레짐cumulative settlement regime'으로 설명되는데, 새로운 평화구축 노력들이 기존의 노력과 해결들과 연속성을 보이기 때문이다. 15

이와 유사하게 1960년 사이프러스에서는 영국, 그리스, 터키 총리 사이에서 일련의 협약 이 체결되었고, 두 공동체의 권력 균형을 맞추기 위한 헌법적 해결책이 도입되었다. 그리고 외부에서 그리스와 터키가 내부로부터 생기는 위협, 그리고 이를 보장하는 세력에 의해 생 기는 위협으로부터 이 균형을 보호해주기로 보장했다.

이 협약은 세 개의 국가 간 협약으로 이루어졌다. 사이프러스 공화국 기본법, 사이프러스, 그리스, 영국, 터키 사이의 보장협약, 그리스, 터키, 사이프러스 동맹 협약. 그러나 이 협약은 성공하지 못했다. 16

따라서 미래 한반도의 평화협정은 네 가지 차원의 고려가 필요함을 알 수 있다. 이는 1) 지 정학적 권력 균형의 문제를 단순히 독립과 외국군 철수의 이항대립이 아니라 복합적인 균형 과 보장, 권력 공유의 문제로 접근해야 하며, 2) 독립과 민족 자결의 문제를 중립화나 비간섭 주의 보다는 평화를 전제로 한 지역 공동체의 수립과정과 연계하는 것이 바람직하며 3) 통일 프로세스는 평화적이고 합의된 과정을 통해 이루어지는 것을 보다 완전하게 국제적으로 보 증해야하며 4) 화해 프로세스를 단순히 통일이후가 아닌 이전에 촉진할 수 있는 방안을 모색 해야한다는 것이다.

한반도 평화협정은 단순히 협약이 아니라, 3중의 균형을 맞추는 일인 셈이다. 즉 이는 1)

¹⁴⁾ Christine Bell, (2008), On The Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria, Oxford University Press. p. 99.

^{15) (}Bell 2008: 100)

^{16) (}Bell 2008: 100)

남과 북의 균형, 2) 한반도 주변 열강(미국과 중국)의 균형, 3) 외부와 내부의 관계들이 만들 어내는 균형¹⁷ 을 잡는 일이다. 첫 번째는 남과 북의 헌법, 혹은 국가연합 협약으로 균형을 맞추어야 하고, 두 번째는 외부의 공동 균형, 안보 보장에 대한 협약으로, 그리고 세 번째는 한반도 공동안보에 참여하는 주변국들이 한반도 내부의 갈등에 영향을 끼치지 않는다는 협 약으로 균형을 맞추어 놓아야 할 것이다.

5) 유럽과 EU국가들의 적극적 역할 주문

EU는 향후 다양한 장애물에 직면할 대화프로세스를 직간접적으로 뒷받침하고 안정화 시 켜줄 수 있는 중요한 외교 파트너로 고려되어야 한다.

이런 점에서 첫째, EU는 기본적으로 '대화의 정신'을 국제사회에서 확산시키고 지지하는 역할을 해주어야 한다. 그동안 제제와 붕괴론이 지배적이 된 국제사회에서 여전히 대화를 지지하는 세력은 미약한 현실이다. 앞으로 더 많은 도전이 예상되는 상황에서 군사적 해결 이 아닌 대화를 통한 해결의 중요성을 강조하고 지지하는 세력들이 필요하다.

둘째, EU는 역사적으로 중립국으로서 다양한 회의장소와 대화 채널을 제공해준 경험이 있다. 만일 북미 대화나 남북대화가 교착상태에 빠지는 경우, 유럽은 다양한 매개 채널을 제 공함으로써 이를 돌파할 수 있는 중재 역할을 해줄 수 있다.

셋째, EU는 앞서 말한 제제 레짐에 대한 예외적 공간이나 대안적 역할을 강조하는 역할을 할 수 있다. 중요한 문제를 논의하기 위한 예외적 시공간을 만들어준다거나 궁극적으로는 더 긍정적인 한반도 평화 구축을 위한 국제사회의 지원과 참여를 독촉하는 것이다. 1954년 제네바 회담 이후 한국문제의 궁극적 해결을 위한 정치 회담이 개최되지 못했으므로, 만일 유엔에서 이런 이니셔티 보가 시작된다면 이는 매우 역사적인 움직임이 될 것이다. 결국 한국전쟁을 완전히 종식하고 한반 도 평화체제를 보증해주는 결의안이 나오면 더욱 도움이 될 것이다. 이것이 향후 동아시아 지역 공동체의 초석이 될지도 모른다. 유엔이 이를 선도하지 못하더라도 한반도에서 이루어지는 화해 와 대화움직임을 지속적으로 추인해주고 지원해주는 결의안이나 선언들이 필요하다.

넷째. EU는 특사나 고위 외교사절을 통해 지원을 해줄 수 있다. 수많은 노벨상 수상자들 이 공동의 움직임을 취하며 대화를 지지하고, 구체적 프로세스에 대한 국제법적, 외교적 지 원과 자문을 제공해줄 수 있을 것이다. 최근 elders로 불리는 국제사회 원로들의 한반도 평 화프로세스에 대한 지원은 좋은 사례일 것이다.

다섯째, 궁극적으론 EU도 한반도 평화체제의 하부구조를 만드는 경제적 교류와 상호 교 환에 참여하고 도움을 주는 방식과 규모를 고민해야할 것이다.

여섯째, 이 밖에 대화와 협상 전문가를 파견해, 혹시 생길 수 있는 우발적 갈등을 보다 안

¹⁷⁾ 몽골의 중·러 사이의 균형잡기, 사이프러스의 3중의 협약 체제 참조

정화하는 역할을 수행해줄 수 있다.

마지막으론, EU 자체가 한반도 평화 프로세스에 참고해야 할 계획들을 독자적으로 제안 해 주는 것도 동아시아 국가들이 미처 생각하지 못한 점들을 꼼꼼히 고려하게 해주는 역할을 할 수 있다.

6) 플랜 B 로서의 페타 꼼플리: Fait Accompli

향후 남북 정상회담이 성공적으로 마무리 되고, 북미 정상회담도 기대하지 못한 성공을 거 두더라도, 트럼프가 아무리 기대 이상의 표현을 해도, 이후 실무진들이 트럼프의 발언을 현 실화시키기 위해 따라붙지 않을 가능성도 대비해야 한다. 결국 이는 어떻게 정상회담에서 도출된 '말'들을 더 깊게, 더 넓게 실무적으로 현실화 시켜 나갈 것인가? 의 문제이다. 우리 의 외교공간을 확보할 내용들로 채워진 일종의, 플랜 B들이 필요한 것이다.

트럼프의 불안정성 외에도 우리가 너무 속도를 내어 앞서가도, 국제사회가 동조하지 않을 가 능성도 대비해야한다. 왜냐하면 여전히 북한, 중국 등과 서구사회는 국제규범, 정치 문화 등이 많은 차이를 보이기 때문이다. 이런 문제들이 정상회담 합의 현실화 과정에서 불안정성을 가져 올 경우, 정상회담들을 통해 남북미 + 중일 등의 참여로 만들어진 '정상 선언'이후의 국면에서, 비핵화를 책임 있게 관리한다는 것을 기본 전제로, 남북 간에 단단하게 제도화된 통일 프로세 스로 돌입함으로서 기정사실화하는 전략을 취해야할 수도 있다. 물론 이는 국제적 합의를 현실 화하는 방향으로, 민주적 국가에서 책임 있는 정당한 절차에 의해 이루어져야 할 것이다.

7) 평화의 하부구조 만들기

협약 체결, 관계 개선 등에 못지않게 가장 중요한 부분은 바로 어떻게 평화의 하부구조를 만들 것인가라는 문제이다. 이때, 단순히 도로와 기찻길, 전선을 잇는 것이 아니라, 그것이 결국 어떤 결과를 가져올 것인가도 염두에 두어야한다. 예컨대 경부고속도로는 결국 뿌리 깊은 한국 내 정치, 경제 불균형을 발생시켰다. 그리고 중국과 주변국들의 인프라가 연결되 면 결국 중국에 경제적으로 더 의존적이 되는 경향을 보인다. 만일 확보하고 있는 천연 자원 만 생산하고 수출하는 경우 결국 산업화 단계로 나가지 못하는 사례가 많다. 도로만 서로 연 결되면 상대 지역은 거대 도시의 관광지로 재편될 가능성이 크다. 너무나 당연하게도 도시 만 과도하게 발전하면 농촌이 황폐화된다. 특정 분야로 특화된 후발 발전 경제는 결국 이런 정교한 분업구조로 맞물려 있는 지역 경제의 안정적 발전이 필요하고, 이를 위해 안정적인 주변 안보 환경이 필요한 것은 말할 나위도 없다. 개성공단에서 오랫동안 실험해온 남북 경 제 협력 과정을 되돌아보아야 할 것이다.

판문점을 동아시아 평화의 성지로

우리는 올해의 중요한 외교 일정들을 완수하고, 내년 봄이 올해만큼이나, 아니 지금보다도 더 평화로울 것이라고 전망할 수 있을까? 현재의 정세를 안정적으로 끌고 간다는 것을 전제 로 할 때, 3.1운동 100주년이 다가오는 2019년의 정치 외교적 기회도 크고, 한국전쟁 발발 70주년이 되는 2020년의 평화 외교의 기회도 매우 크며, 한국 중국의 주요 리더십 교체가 이루어지는 2022년도 매우 중요해 보인다.

이 기회들을 잘 살리기 위해 중요한 국제 행사들을 준비해야 하고, 성공적 결과를 도출하 기 위한 국제적 채널들을 잘 만들어 놔야 하며, 새로운 내용을 이야기 할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 평화 프로세스가 발전적으로 이어지는 과정에서 도래하는 2022년에 결정적 전 기를 통과할 경우, 만일 약 10년간의 정치적 안정성이 확보된다면, 역사상 걸어본 적이 없는 평화체제로의 궤도에 올라탈 수 있을 것이다. 그로서 약 70년간 지속된 한반도 분단체제를 근본적으로 변화시키고, 그간 다양한 층위에서 우리의 사유와 삶을 제약해왔던 조건들이 해 소되며, 다양한 정치적 상상들 18을 현실화 시킬 수 있는 조건들이 도래할지 모른다.

필자는 이 과정을 통해 남북 정상회담이 열리는 판문점이 '냉전의 박물관'이 아닌 '평화의 성지'로 거듭나길 바란다. 판문점은 한국전쟁 정전협상이 이루어진 곳이고, 미완의 평화협 상이 진행되었던 곳이다. 판문점에서 회담이 중단된 이후 이 협상에 관여했던 국가들은 한 국 문제의 궁극적 해결을 위해 정치회담을 열기로 했으나 그 회담은 지금까지 열리지 않았 다. 이제 끝나지 않은 전쟁을 끝내고, 평화를 위한 국제 협력과 남북의 평화로운 통일 과정을 매개할 국가연합을 설립하여. 판문점을 통과하는 군사분계선을 따라 깊게 드리웠던 분단과 전쟁의 그늘들을 지워나갈 수 있을 것이다.

¹⁸⁾ 백낙청·김성민「민족문학론, 분단체제론, 변혁적 중도론」(2017), 『백낙청 회화록』 제7권, 백낙청「큰 적공, 큰 전환을 위하여」(2015), 『백낙청이 대전환의 길을 묻다』, 김종엽 「서론: 몇개의 메타이론적 고찰」(2017), 김종엽 지음 『분단체제와 87년체제』

판문점 정전체제를 넘어 동아시아 평화체제로

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2018년 4월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님 본 연구소의 승인없이 전제 및 인용을 금함

