

50호

Issue & Review
on Democracy

한국전쟁 70년, 한반도 평화프로세스를 위한 네 가지 원칙

김 학 재

서울대학교 통일평화연구원 HK교수

한국전쟁 70년, 한반도 평화프로세스를 위한 네 가지 원칙

김학재

서울대학교 통일평화연구원 HK교수

01

들어가며

올해는 1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발한 지 70주년이 되는 해이다. 전쟁이 발발한 지 매우 오래되어 비록 그 기억은 희미해졌지만, 전쟁이 남긴 유산은 여전히 남아있고, 그 유산의 영향도 매우 오랫동안 지속되고 있다. 해결하고 해소하지 못한 과거의 유산이 여전히 남겨져 있다는 점에서 한국전쟁은 한반도를 과거에 묶어 있게 만드는 역사적 사건으로서의 위상을 갖고 있다.

하지만 과거의 전쟁이 왜 이렇게 오랫동안 끝나지 않을까. 정전체제라는 불완전한 평화가 왜 더 완전한 평화로 전환되기 어려울까? 평화프로세스의 진전에 부정적 영향을 주고 있는 미중분쟁 같은 지정학적 갈등의 악순환은 멈출 수 없는 것인가? 북미간의 지속된 전쟁상태와 비핵화-제재의 교착상태는 넘어설 수 없는 것인가? 올해 전 세계를 휩쓸고 있는 코로나 위기는 한반도 평화프로세스에 어떤 영향을 미칠까?

2018년 평창올림픽 이후 본격화된 비핵-평화 프로세스는 2019년 2월 하노이에서의 협상 결렬 이후 진전이 어렵더니 지난해에 본격화된 미중분쟁과 2020년 상반기의 코로나 위기 등이 겹치자 교착상태에 빠져있다. 급기야 최근엔 남북간 비라 살포를 둘러싼 논쟁이 벌어지더니, 북한은 4·27 판문점 선언의 산실이던 개성 연락사무소를 폭파하고 설전을 이어가고 있다. 2016~2017년 최약으로 치달았던 남북, 북미관계를 겨우 선순환적 평화의 흐름으로 전환할 수 있는가 했지만, 그간의 노력들이 물거품이 될 위기에 처해있는 상황이다.

이런 위기 상황에서 한국전쟁 발발 70주년을 맞이하고 있다. 이 글은 긴 역사적 시선에서 한국전쟁의 성격과 그 유산의 문제를 짚어보고, 또한 현재의 관점에서 지난 수년간의 비핵-평화 프로세스의 성과와 한계를 되돌아보고자 한다. 아울러 미중분쟁의 성격과 그에 대한 새로운 해석을 제시하고, 마지막으로 최근의 코로나 위기의 성격과 그것이 평화프로세스에 미칠 영향과 기회의소들을 규명하여 평화프로세스의 회복과 진전을 위한 더 나은 전략과 원칙들을 모색해 보고자 한다.

02

모두가 패배한 전쟁, 함께 추모해야 할 비극으로서 한국전쟁

한국전쟁은 어떤 전쟁인가? 한국전쟁은 지금 한반도가 미중갈등의 소용돌이에 놓여 있듯이 70년전 미소 냉전 대립의 자장에 휘말려 촉발된 전쟁이다. 냉전이라는 단어가 직접적 군사 충돌이 아닌 선전과 정치, 경제적 경쟁으로 이루어지는 간접적 갈등을 의미하는 것과 달리, 한국전쟁에서는 냉전이 군사적 충돌의 형태로 폭발했다. 한국전쟁은 미소 냉전의 영향을 받으며 분단 정부가 수립된 지 2년, 신중국이 설립되고 미군이 철수한 지 1년 후에 발생했으며, 전쟁 발발 직후 UN과 미국이 전면 개입했다. 유엔의 역사에서 직접 무력 개입한 것은 극히 예외적인 일로, 16개국이 참전했으며, 유엔군이 38선을 넘어서자 중화인민지원군이 전면 개입했다. 한반도에서의 전쟁에 중국이 직접 개입한 것은 1894년 청일전쟁 이후 처음 있는 일이었다. 20세기 들어 미국과 중국이 직접 교전한 것은 베트남전에서도 없던 일로 처음이자 (지금까지는) 마지막 일이다. 한국전쟁은 19세기 말 이후 한반도라는 전장에서 벌어진 또 다른 초강대국 세력 다툼의 연장에 다름 아니었다.

한국전쟁은 1, 2차대전 같은 총력전(total war)처럼 공중전, 지상전, 해상전과 적을 절멸하려는 수준으로 군사적 충돌이 격화되었지만, 세계대전이 무조건 항복(unconditional surrender)으로 끝난 것에 비하면 한국전쟁은 어느 한쪽이 완전히 승리하지 못했다. 남과 북은 사실상 당시 국제사회로부터 주권국가로서 온전히 인정을 받지 못한 상태였고, 전적으로 미국과 소련의 군사지원을 받았으며, 전쟁이 중국이나 일본으로 확산되지 않게 전장을 한반도로 제한하려 했고, 평화협정이 아닌 임시적인 군사 정전체제로 마무리되었다. 대규모 폭격 등 총력전 같은 전통적 전면전으로 인한 피해는 컸지만, 홀로코스트나 난징학살처럼 상대의 완전한 절멸과 무조건 항복으로 귀결되지 않고 군사 협상을 통해 마무리된 것이다.

한국전쟁은 20세기 후반에 발생해 여전히 해결이 어려운 분쟁들과 공통점을 갖고 있다. 이 분쟁들의 특징은 인종이나 종교 차이 같은 내적 분열에, 주변 강대국의 경쟁이나 갈등이 맞물린 복합 갈등이어서 해결이 어렵다는 것이다. 예컨대 수십 년간 지속되고 있는 이스라엘-팔레스타인 사이의 갈등은 2차대전 이후 유대인이 새로운 국가를 수립하면서 시작된 분쟁으로 중동에서의 인종, 종교 갈등에 미국과 주변 강대국의 이해관계가 결부된 분쟁이다. 최근까지도 시리아에서 지속되고 있는 분쟁은, 권위주의 정부와 반군간의 내전의 성격이 있지만 외부의 주변 강대국과 국제기구의 지원, 개입이 이루어져 갈등이 지속되는 분쟁이다.

보스니아 분쟁의 경우는 소련 해체와 유럽 통합과정에서 발생한 종족 분쟁인데, 역시 주변국들이 다양한 형태로 개입했다. 아일랜드의 분쟁은 내적으로는 종교분쟁인 동시에 영국과의 관계에서 독립과 통합의 이해관계에 대한 입장차이로 충돌했던 갈등이었다.¹⁾

한국전쟁 역시 남북간의 대결이었을 뿐 아니라, 한국전쟁 이후 미국과 소련, 중국과 일본이 대립하고 경쟁하는 지역질서와 맞물려 있어서 쉽게 해결되기 어려웠다. 한국전쟁 당시에도 미국과 중국이 개입하여 격렬한 군사충돌이 발생했고, 2차대전 이후 최대 규모의 전쟁으로서 수많은 사상자를 낳았다. 3년간 지속된 전쟁에 유엔군, 국군, 북한군, 중화인민지원군 수십만명이 사망했고, 한국과 북한의 민간인 수백만명이 죽거나 실종되거나 다쳤다. 약 500만에 이르는 사상자라는 수는 1·2 차대전 이후 최대의 '희생'이라는 불명예로 기록되어 있다.²⁾

이런 피해를 초래한 전쟁이 어느 누구에게도 승리할 수 없다. 기본적으로 이 전쟁을 모두가 패배한 전쟁으로, 역사적 비극으로 함께 추모할 때, 한국전쟁은 승리가 아닌 모두의 비극으로 비로소 과거가 될 수 있을 것이다.

1) 이찬수 외 (2019) 『세계의 분쟁들』, 모시는 사람들

2) COW data(<https://correlatesofwar.org/data-sets>)에 따르면, 전쟁별 사상자는 1차대전 군인 9백만, 민간인 1,900만 사망, 2차대전 군인 1,800만, 민간인 2,900만 사망. 나폴레옹전쟁(1803~1815) 350만, 베트남전(1955~1975) 80만, 미국 남북전쟁(1861~65), 약 100만에 달한다.

03

비핵-평화 프로세스의 선순환을 위한
비처벌적 억지전략

정전체제를 평화체제로 바꾸는 일이 왜 그렇게 어려웠을까? 과거에 필자는 이런 전쟁의 성격으로 인해 전쟁의 원인을 따져 책임을 투사하는 관점보다, 어떻게 평화를 만들어 갈 것인지, 그동안 어떤 평화를 위한 노력들이 있었는가에 주목하려는 관점이 필요하다고 제안했다.³⁾ 그만큼 복합적 갈등을 해소하고 평화를 만들기가 어렵기 때문이다. 현재 교착상태에 있는 비핵-평화 프로세스를 진전시키기 위해서는 한반도 평화체제의 특성을 정확히 인식하고 새로운 전략을 모색할 필요가 있다.

잘 알려져 있듯이 한국전쟁을 종식시킨 정전협정(1953. 7. 27.) 자체가 매우 어렵게 체결되었지만, 정전협정(armistice agreement)은 말 그대로 임시적인 군사적 합의로서 온전한 형태의 평화체제에 대한 외교·정치적 합의의 산물이 아니다.

따라서 평화협정이 필요하다. 원론적으로 평화협정이 필요하다는 것은 정전협정 당시에도 전제되어 있었다. 즉, 정전협정 60조에 언급되어 있듯 정전을 위해 지속된 군사회담보다 “높은 수준의 정치회담”을 개최하고 “한국문제의 해결을 위해 협의”하기로 쌍방이 약속하였다. 하지만 67년이 지난 지금까지도 평화회담이 열리지 않았다는 것은 비정상적이고 불안정한 임시적 평화가 오래 지속되고 있다는 것이다. 한국전쟁에 비해 상대적으로 주목을 받지 못했던 1954년 제네바 회담은 정확히 이 과제를 실현하기 위해 소집되었지만, 불행히도 더 높은 수준의 합의는 이루어지지 못했다.

남북 사이엔 최근까지도 정전협정도 제대로 지켜지지 않는 상태가 반복되었다. 어렵게 체결된 정전협정도 지켜지지 못하고, 더 높은 수준의 평화를 위한 합의가 이루어지지 못한 것은, 앞서 언급했듯이 남과 북의 갈등에, 미국과 중국, 러시아와 일본 등 주변국들의 갈등이 동시에 겹쳐 있기 때문이다.

돌이켜 보면 미중간 수교와 화해로 협력이 심화되던 시기(1978~2010)에는 동북아 국가들의 관계가 비교적 평화로웠다. 하지만 2015년 이후 중일 갈등이 심화되자, 미일 밀착이 진행되었고, 그로 인해 북중 밀착과 한미일 밀착이 진행되자 남북관계가 최악으로 악화되었다. THADD 배치, 한일 위안부 합의, 개성공단 폐쇄에 이어 북미간 전쟁과 교전 위협으로 치달았던 2016~2017년 위기는 그 결과였다.

3) 김학재 (2015), 『판문점 체제의 기원』 (서울: 후마니타스).

2018년 평창올림픽을 계기로 본격화된 평화프로세스로 세 번에 걸친 남북 정상회담, 두 차례에 걸친 북미 정상회담, 그리고 판문점에서의 최초의 남북미 정상 회동이 숨 가쁘게 이어졌다. 정상회담, 고위급회담, 특사들이 오가며 이 오래된 갈등을 해소하기 위해 많은 노력을 기울였다. 과거엔 강대국들에 의해서 좌우되던 한반도의 평화문제는 한국의 정권교체로 인해 한국이 적극적 역할을 하게 되었고, 주변국의 리더십 교체와 맞물리며 새로운 동력을 얻으면서, 비핵화와 평화체제에 관한 전례없는 회담과 합의가 이루어졌다.⁴⁾ 북한은 결코 비핵화를 하지 않을 것이라는 의심과 북미관계는 정상화되기 어려울 것이라는 불신을 넘어 평화롭고 번영하는 한반도의 미래에 대한 희망들이 도래했다.⁵⁾

이 과정에서 한국전쟁 정전체제는 종전선언이나 평화협정과 북미 수교로 이어지는 단계로 나아가려 했다. 미국과 중국도 한반도 평화프로세스에 비교적 호의적이었다. 하지만 돌이켜보면 가장 어려운 것이 북미관계 개선이었다. 두 국가의 국력, 입장, 이해관계의 차이를 고려하면 지속적 중재와 주변국의 협력이 뒷받침되어야 가능한 일이었다.

2019년 2월 하노이 북미정상회담에서 북한이 비핵화를 하면서 그에 대한 보상을 요구했지만 합의에 도달하지 못했고, 이후, 북한과 미국 사이의 오랜 불신이 드러났고 협상은 진전되지 못했다. 한국의 적극적 중재도 비핵화-제제의 대립상태를 넘기 역부족이었으며, 그 와중에 미중 갈등이 시작되고 한일관계도 악화되면서 주변국의 협력도 약화되었다. 이처럼 한반도 문제는 그 자체만으로도 분단과 통일, 전쟁과 정전/평화, 비핵화와 제재 해제 및 북미, 북일 관계 정상화라는 세 가지 문제가 겹쳐 있는 복합적 난제인데, 한반도 평화에 가장 큰 영향을 주는 미중 관계가 2019년부터 악화되고, 한일관계도 어려워지자 남북, 북미 관계의 동시 개선의 동력도 충분하지 않게 된 것이다.

이런 상황을 넘기 위해 한반도 평화 프로세스의 당사국들은 국가간 불신을 넘어서, 국가간 경쟁과 위협 상황에서 상대국가에게 ‘협력을 유도하는 전략’을 일관되게 추구해야 한다. 국가간 협력을 위한 전략 연구에서 제시되는 전략은 세 가지이다. 첫 번째는 처벌적 억지 전략(punitive deterrent strategy)으로 협력은 보상해주고, 협력하지 않으면 공격하는 방식이다. 소위 단순한 이분법적 당근과 채찍 전략이라고 할 수 있다. 두 번째는 비처벌적 억지 전략(nonpunitive deterrent strategy)이다. 상대가 먼저 공격하면 방어하지만, 공격하지 않는 한 기본적으로 서로 협력하는 방식이다. 세 번째는 다른 뺨 내밀기 전략(turn the other cheek strategy)이다. 처음부터 협력하기 시작해 계속 협력을 하는 것인데, 이 경우 상대가 공격하더라도 더 많은 협력을 하는 방식이다.

이중 가장 비효율적인 전략은 다른 뺨 내밀기 전략인 것으로 알려져 있다. 계속 상대에게 이용만 당하게 되기 때문이다. 다음으로 처벌적 억지 전략은 처음에는 어느 정도 통하는 것 같지만, 상대를 점점 더 화나게 만들고 반격하게 만들어 효율성이 사라지는 단기적 전략이다.

4) 김학재 (2018), “판문점 체제의 기원과 변화”, 『경제와 사회』

5) 김학재 (2018), “21세기 한반도 평화의 꿈”, 『꿈의 사회학』

마지막으로 비처벌적 억지전략을 쓰면 서로간에 윈윈 관계가 되어 갈등을 넘어 협력을 유도하게 될 확률이 점점 높아진다. 먼저 공격당하면 분명히 방어하지만, 공격당하지 않으면 일반적으로는 협력을 하는 방안이기 때문이다.⁶⁾

이런 관점에서 지난 수년간의 정상회담과 합의 과정을 돌아보자면, 비핵화-평화체제 협상의 목적은 공격이 공격을 부르는 악순환에서 벗어나, 협력과 협력의 선순환으로 나아가는 것이었다. 하지만 그 과정에서 북한과 미국의 입장차가 매우 컸고, 한국정부의 종재만으로 입장차이를 좁히기 어려웠다. 입장차이를 넘어 서로 협력관계를 만들어 가려면 협력의 이해관계와 보상들이 점차 커져야 한다.

그런데 북미간의 입장차가 생기는 ‘완전한 비핵화’와 ‘체제의 완전해제’를 교환하는 높은 문턱은 선순환적 협력을 만들어나가기에 매우 어렵다. 이럴 경우엔 낮은 단계의 협력에서도 서로 행동에 보상이 있어야 선순환을 만들어 낼 수 있고, 협력하다가 되돌아서는 경우 후퇴하는 것을 방지할 조항들(스냅백, 협력 취소)도 합의될 필요가 있다. 무조건 대화와 협력만 이야기하는 것도 효과가 없기 때문에, 서로 상대의 호의를 이용만 하거나, 공격을 할 경우엔 분명한 방어 조치가 필요하다. 그것이 바로 비처벌적인 억지 전략이다. 입장차이와 서로 다른 의도, 협력의 이해관계의 격차를 넘기 위해서는 긍정적 협력에 대한 상호 보상의 방향을 키워나가야 선순환적 협상이 가능할 것이다.

6) 로버트 차알디니 외(2020), 김아영 옮김, 『사회심리학』, (웅진 지식하우스) p. 647. Deutsch, M(1986), “Strategies for inducing Cooperation” R. K. White (ed. Psychology and the prevention of nuclear war (New York: NYP) : 162-170.

04

미중갈등을 완화하기 위한 점진적 상호주의 협력 전략과 건강한 경계의 원칙

2018년부터 시작된 선순환의 모멘텀이 유지되면서 2019년 6월 30일에는 남북미 정상간 최초의 판문점 회동도 이루어졌지만, 그 후로 거의 1년간 남북관계와 북미관계가 진전되기 어려웠다. 그 배경에는 심화되는 미중분쟁이 있다고 할 수 있다. 미중 무역분쟁이 시작되자 남북관계의 많은 것이 미중간 경쟁의 일부가 되어 버렸다. 한반도 평화프로세스에서 미중관계의 영향력이 더 중요한 상수가 되어 가고 있는 것이다. 미중분쟁은 왜 발생했고, 앞으로 어떤 결과를 낳을 것인가?

미중갈등은 일반적으로 피할 수 없는 지정학적 패권 경쟁의 관점⁷⁾에서도 볼 수 있지만, 그보다는 새로운 냉전으로서가 아니라 소위 세계화의 발전으로 발생한 정치적 부작용인 ‘포스트 지구화’ 현상의 연장으로 볼 필요가 있다. 포스트 지구화란 지난 30여 년간 세계적으로 지속된 지구화에 따른 경제 통합이 일부 국가에서 특히 사회경제적 불평등을 심화시켜 외국인, 난민, 이주민 등 타자에 대한 관용과 포용이 악화되고 자국중심주의와 정치적 분리주의, 우익 포퓰리즘이 부상하는 세계적 현상을 의미한다.⁸⁾

미국은 경제의 금융화가 본격적으로 진행된 이후 2008년 금융위기를 겪었고, 미국 경제의 구조가 더 바뀌어 IT 기업이 급격히 성장했으며, 사회경제적 불평등은 더 심화되어 최근엔 중산층이 사라지고, 특히 대학교육을 받지 못한 백인 중년 남성의 어려움이 증가하고 그 박탈감이 트럼프 대통령의 당선으로 이어졌다. 토마 피케티는 1948~2016년까지 대선 결과를 분석해, 처음엔 공화당 지지자들의 교육 수준이 높았지만, 1990년대 이후에는 반대로 민주당 지지자들의 학력 수준이 높아지는, ‘교육 격차와 정당지지의 역전 현상’이 뚜렷이 나타났음을 확인했다. 이와 함께 미국 사회의 인종구성이 변하여 1940년대에 비해 오늘날 민주당에 대한 대부분의 지지는 백인이 아닌 흑인과 소수인종 유권자들로부터 나오게 되었다.⁹⁾

7) 그레이엄 앨리슨(2017), 『예정된 전쟁』, 세종서적.

8) 이 현상은 남북관계와 통일에 대한 한국사회의 여론에도 반영되고 있다. 김학재 (2020), “포스트 지구화 시대의 통일외교,” 『2019 통일외교조사』 (서울대학교 통일평화연구원), 김학재 (2019), “사회적 평화와 한반도 평화프로세스,” 『경제와 사회』 122.

9) 토마 피케티(2020), 『자본과 이데올로기』, 문학동네, pp. 865-895.

결과적으로, 미국 민주당은 상대적으로 세계화의 수혜자들인 고학력 계층과 흑인 및 다양한 소수인종의 지지를 받는 정당, 공화당은 세계화로 피해를 입은 저학력 백인 계층과 전통적인 공화당 성향의 상위 소득 자산 보유 엘리트들이 지지하는 정당이 된 것이다. 트럼프 대통령의 반중, 반인종적 태도와 그로 인한 미국 정치의 갈등은 정확히 두 정당 지지층의 갈등을 반영하고 있다. 미국 내부 상황만 보자면 인종적 다양성을 포용하고 민주적 복지국가가 더 출현해야 하는 상황이지만, 금융화와 기술발전, 자동화로 인한 실직과 불평등의 심화, 경제적 양극화의 정치적 표출이 이어지는 과정에서 정치적 안정성이 취약해지고 있는 것이다.

중국 역시 개혁·개방 이후 많은 변화를 겪었다. 시진핑 집권 이후 중국의 지도부는 이전처럼 경제성장만 강조하는 것을 넘어, 점차 중국 인민을 강조하고, 중국의 민족적 중흥을 강조하며, 중국의 민족적 조건, 애국주의, 문화주의와 독특성(uniqueness)을 강조하고 있다.¹⁰⁾ 특히 2012년 시진핑의 ‘중국몽’과 ‘일대일로(一帶一路)’ 정책¹¹⁾은 개혁개방 30년 동안 성장한 국력을 바탕으로 민족 중흥을 내걸고 보다 팽창적인 대외 정책의 제시로 나아간 사례이다. 그러나 일대일로 정책이 미국과 갈등으로 이어지고, 무역분쟁으로 경제성장에 어려움이 발생하자¹²⁾ 대외적으로도 홍콩, 대만문제에 대해 상대적으로 경직된 대응을 보이고 있다.

이렇게 최근 미국과 중국의 갈등은, 아이러니하게도 미국과 중국이 서로 경제를 개방하고 교류 협력을 지속하며 상호 의존이 심화된 결과이다. 미국에선 백인들이 불평등의 피해를 입자 자국중심주의가 강해졌고, 중국은 국내 지역 불평등과 내부 노선투쟁 심화로 보다 팽창적이고 경직된 국내외 정책이 표출되게 된 것이다.

이렇게 미국과 중국의 관계가 미국과 중국의 사회 내부의 변화와 맞물려 갈등으로 비화하고 있는 상황은 과거의 미소 냉전과 매우 성격이 다르다. 과거에 미국과 소련은 지구상 최대의 초강대국이었고, 두 개의 적대적인 이념으로 전 세계를 두 개의 군사-경제 블록으로 나누었지만, 오늘날 미국과 중국은 새로운 적대적 이념 체계를 확산시킬 수 없고, 전 세계를 분리된 두 개의 경제 블록으로 나눌 수 없으며, 다른 국가들에 일방적 지도력이나 강제력을 행사할 수 없다. 최근 미국은 중요 국가들을 동맹으로 묶고, 중국과의 경쟁을 공식화한 전략

10) 시진핑이 집권한 이후 중국 공산당의 제시한 8가지 이념적 과제들을 보면, 경제 발전이 지속됨에 따라 사회주의 원칙과 시장 경제의 모순이 심화되자 점차 민족주의, 국제주의적 정당성의 필요가 더 커지는 것을 알 수 있다. Jinghan Zeng (2016), *The Chinese Communist Party's Capacity to Rule: Ideology, Legitimacy and Party Cohesion*, Palgrave Macmillan.

11) 중국몽은 2012년에 시진핑 주석이 공산당 총서기에 선출된 직후 ‘위대한 중화민족의 부흥’을 의미하는 중국몽을 실현하겠다고 선언하며 대표적 통치이념이 된 개념이다. 이듬해인 2013년 중국은 국가급 프로젝트로 일대일로 프로젝트를 출범시켰는데, 이는 신중국 건국 이후 최초의 대외적 지구전략으로 내륙과 해상의 실크로드 경제벨트를 구축하는 계획이었다. 이는 단순한 인프라 건설만이 아니라 새로운 지정학, 대안적 가치체계를 만들어내는 것을 목표로 하고 있다. Baik Jiwoon, “One Belt One Road’ and the Geopolitics of Empire,” *Inter-Asia Cultural Studies* Vol.20, (2019. 9.)

12) 국립외교원, 『2019 중국 정세보고』, pp. 79-141.

보고서를 공표하고 있지만, 미중분쟁으로 수많은 국가들이 피해를 입는 것을 생각하면, 미국과 중국의 갈등과 경쟁을 전 세계의 이분법적 갈등으로 틀지우려는 관점을 거부해야 할 것이다.

이때 냉전의 종식을 이끈 ‘GRIT 전략’의 중요성을 다시 한번 주목할 필요가 있다. 증가하는 위협과 이용당하는 유화정책 중 어느 쪽도 선택하기 어려운 강대국 사이의 딜레마에서는 긴장 완화를 위한 점진적 상호주의 협력의 원칙(graduated and reciprocated initiatives in tension reduction(GRIT))을 시급히 천명하고 이를 지속적으로 추진할 필요가 있기 때문이다.¹³⁾

나아가 미중갈등을 상호 불균형적인 개방과 상호의존, 지속가능하지 않은 세계화의 산물인 포스트 지구화 현상의 결과로 보면, 앞으로의 시기에 국가들간 교류와 협력에서 ‘건강한 경계’의 원칙을 고려해야 할 것으로 보인다. 국가들간에 지나친 개방과 의존, 일방적이고 불균형적인 경제통합으로 인해 피해가 발생하는 부작용을 겪기보다는 적절한 수준의 개방과 의존을 통해, 지배와 순응, 일방적 의존이나 단절과 회피의 관계가 형성되는 것을 예방하고, 건강한 경계를 확립하여 그것을 기반으로 더 친밀한 교류도 가능한 관계 설정이 필요하다. 특히 초강대국과 강대국에 둘러싸여 왜곡된 국가간 질서가 오래 지속된 동북아에서는 국가간 관계에서 ‘건강한 경계의 원칙’이 더욱 요구된다.

구체적으로 미중 대립구도가 출현한 상황에서, 한국을 포함한 중소국들이 한동안 어느 쪽에 순응하고 의존할 것인지, 어느 쪽과 관계를 단절하고 회피할 것인지를 이분법적으로 고민하고 논쟁해 왔다면, 이제 ‘전략적 모호성’ 논란을 넘어 그 이상의 중장기적 원칙과 전략이 필요해졌다. 이때 한국이 취해야 할 입장은 ‘적대적 위계에 포섭되지 않고 자율적인 국가간 협력을 유도’하는 전략이다.

한국 정부는 2015년 이후 위로부터의 갈등이 냉전적 지역갈등 구조를 되살리고 동북아국가들의 관계가 악화되던 패턴을 잘 파악해, 비핵-평화 프로세스의 성공적 진전을 위해 다층적 수준에서 동시에 주변국 긴장을 완화하기 위한 노력을 해야한다. 제일 상층에선 미중 경쟁이 격화되지 않도록 막거나 협력의 흐름과 기회를 만들어 가야 한다. 남북한 정부는 미국과 중국의 이분법적 갈등 프레임에 거부하고 갈등 완화를 촉구해야한다. 왜냐하면 중국과 미국의 갈등 인식 프레임이나 대응의 스케일이 너무 크면 정확한 상황 인식이 어려워지고, 무엇보다 갈등으로 이익을 보는 적대적 상호의존 세력의 힘이 유지되기

13) GRIT 전략은 1962년 찰스 오스굿(Charles Osgood)이 제시한 집단이나 개인간 갈등을 줄이고 협력을 유도하는 전략으로 제시된 것이다. 이는 눈에는 눈, 이에는 이 식으로 상호 보복하는 것이나, 상대를 속이는 경쟁적 전략, 혹은 부분적으로만 협력하는 전략보다 더 많은 협력을 촉진하는 것으로 알려진 전략이다. 이 전략은 먼저 화해를 위한 의도에 대해 일반적인 언급을 하고, 미리 분명히 공표한 화해를 위한 일련의 정책들을 실제로 실행한 후, 이를 바탕으로 신뢰를 얻어 상대의 변화를 이끌어 내는 것이다. 처음엔 상대가 신뢰하지 않고 속임수로 여러 태도를 바꾸지 않더라도, 결국 적대를 줄이는 것이 가져오는 이익과 방어를 유지하고 준비할 필요성이 사라지고, 진솔하고 자비로운 상대를 신뢰하게 되어 협력할 가능성이 높아진다. 하지만 만일 상대가 이런 상황을 자신에게만 유리하게 활용하는 경우에는 화해를 추구하는 쪽이 그러지 못하도록 보복하는 방식도 포함하고 있다. 로버트 차일디니 외(2020), 『사회심리학』, (2020), p. 656.

때문이다. 위로부터의 냉전적 갈등으로 동북아 이웃국가들의 관계가 모두 악화되거나 단절되면, 미국도 실제로 지역에서 취할 수 있는 정책 옵션이 사라지고 거리를 두고 수동적인 체제나 레드라인 설정, 혹은 단기적 외교 이벤트밖에 할 수 없는 상황에 놓이게 된다. 중국도 냉전적 구도에서 동북아 주변국 반발이 심해질수록 더 경직되고 오히려 서쪽 방향으로 관심을 돌리게 되어 실제로 동북아에서 문제를 해결할 이해관계와 채널이 더 줄어들게 된다. 결국 미중 사이에 관리 가능한 수준에서 한반도의 갈등을 유지하며 현존유지를 하려는 경향이 커지는 것이다. 남북한 정부는 비핵-평화 프로세스의 진전으로 한반도를 둘러싸고 평화로운 협력 관계와 기회를 만드는 것이 실제로 가능하고 모두에게 이익임을 지속적으로 설득하고, 실제로도 더 많은 이익의 채널을 만들고 중재해야 한다.

그리고 중간층위에서는 중일관계가 경직되지 않도록 유의하면서, 동북아 지역국가들간 지나친 경쟁과 견제가 강화되지 않도록 해야 한다. 국가간 경쟁 관계에 놓인 한중일 사이에서 정부의 공식입장은 당분간 다소 경직될 수 있지만, 민간차원에서의 협력적 이해관계가 더 커질 수 있도록 가능한 정부-민간 채널 분리도 필요하다. 동북아 국가간 친밀한 관계가 어느 한쪽으로 치우치는 경우 냉전적 긴장이 커지는 것을 고려해 가급적 민간차원에서는 국가간 관계들을 동시에 개선하려는 적극적 노력이 필요하다. 남북, 북미 관계 개선에서 소외되어 위협인식을 키울 수 있는 일본과 남북이 동시에 관계를 개선하려는 노력이 여기에 해당된다. 이 경우 역사문제를 더 진정성 있게 대면하여 아래로부터 분명하게 해소하는 것이 장기적으로 안정적 상호 협력의 초석이 될 수 있다는 것을 인식하는 것이 중요하다.

제일 아래 층위의 남북관계의 과제는 우선 남북이 미중 분쟁의 대리전을 치르지 않기 위한 최소한의 자율적 입장과 정책 공간을 확보하는 것이다. 남과 북은 장기적으로 동북아에서 더 큰 현실적 책임과 역할을 스스로 떠맡아야 한다는 현실을 직시하고, 보다 자율적-협력적 지역질서를 함께 만들어 가야한다는 관점이 공유되어야 할 것이다. 강대국간 위계적 질서의 성격이 강한 동북아에서 가급적 위계와 차별을 지양하고 상호 존중에 기반한 대화와 협상을 요구하고, 그것을 기반으로 중국, 미국, 일본의 협력과 양보, 합리적 교환을 위한 협상을 추진해가야 한다. 한국정부는 비핵-평화 프로세스의 실질적 진전을 위해 포괄적 합의와 단계적 이행의 구체적 쟁점과 교환 목록들을 구체적으로 제시하고 양국의 입장차이를 줄이고, 북한과 미국의 상호 이해수준이 높아져 실질적 진전이 이루어지도록 적극적으로 중재해야 한다.

이렇게 다층위의 긴장완화와 비핵-평화 프로세스의 구체적 단계별 이행방안을 마련해 북미관계 개선을 촉진하고, 한반도의 비핵-평화 프로세스를 통해 동북아 국가들 모두에 갈등보다는 평화와 협력 가능성이, 군비 경쟁보단 공동번영의 기회가 커질 수 있다는 것을 보여주는 실제 사례들을 축적해가야 할 것이다.

05

코로나 위기를 지구 공동체 회복을 위한 ‘기회’로

미중갈등의 어려움이 평화프로세스에 부정적 영향을 주었던 2019년에 이어 2020년 초부터는 세계적인 전염병이 된 코로나-19 바이러스 감염병의 확산으로 세계적 위기가 도래했다. 이러한 상황은 한반도 평화프로세스에 어떤 영향을 주고 있을까?

코로나 위기는 생각보다 훨씬 심각한 상흔을 남길 것으로 보인다. 코로나 위기는 지난 세기와 비교해 처음으로 지구적 빈곤의 수준이 증가하는 상황을 초래했다. 세계 인구의 70%, 세계 GDP의 1/3에 해당하는 사람들에게 빈곤의 위협이 커졌고, UN의 전망에 따르면 이번 위기로 세계적으로 삶의 수준이 30년 전으로 되돌아갈 수 있으며, 그로 인해 약 4억 2천만명이 극단적 빈곤에 처하게 될 것이라고 한다. 세계식량계획(WFP)에 따르면 2억 6천500만이 식량부족에 직면하고 있으며, 건강, 사회 서비스 분야에서 일하는 여성들에게 압력이 증가할 것이다. 세계 아동의 80%인 약 15억명의 아이들이 학교에 가지 못하게 되었다. 더 심각하게는 코로나 위기 전 노동시간의 10.5%가 상실되었고, 이는 약 3억 명의 풀타임 정규직이 사라진 것과 마찬가지이다. 현재까지 IMF에 자금을 대출하려 한 국가가 100여국 이상인데, IMF에 따르면 신흥, 개발도상국은 2조5천억 달러가 필요한 상황이다. G20이 합의하여 IMF, 세계은행, 각 지역의 모든 다자개발은행이 지원금액을 늘려야 한다고 한다. 국제사회가 적절한 시기에 대응하지 못하면 남은 10년간 이 문제를 대면해야 하는 심각한 상황인 것이다.¹⁴⁾

이렇게 이번 위기로 인해 저개발 국가가 더 큰 어려움에 직면하고, 더 회복력이 있는 선진국가들이 상대적으로 더 빠르게 회복되면서 코로나 위기 이전에도 가시화되고 있던 국가·지역·분야별 격차가 더 벌어질 전망이다. 안 그래도 국가 부채가 높았던 유럽, 미국, 일본 등 G7 국가들이 경제위기 이후 심화될 각국 부채, 실업률, 국가별 격차 분화에 어떻게 대응할지 불확실하다. 주요국들이 좀 더 자국의 안정성을 추구하는 태도가 강화될 상황에서, 어떻게 경제위기 극복을 지구적 차원의 생태위기 극복(그린 뉴딜)과 결합해나갈 것인지도 난제이다.

14) "What the G20 should do now", VOX, CEPR Policy Portal, 2020.6.2. (<https://voxeu.org/article/what-g20-should-do-now?fbclid=IwAR2yWSbcmlApsW5W8xct4dMnZg-hOqyfnZOaUAkMC5Kr5XOCdbNEipJw4KY>.)

코로나 위기가 한반도 평화프로세스에 미칠 영향은 양가적이다. 우선 코로나 방역 문제가 여전히 해결되지 않은 국가들이 많다. 방역이 이뤄지면 경제 회복이 중요해질 것이다. 대부분의 국가들처럼 주변국들 역시 국내 문제에 집중하면서 외부문제에 관심이 적어질 수 있다. 미국에선 코로나 이후 더 양극화된 지형위에서 트럼프-바이든 구도의 대선 레이스가 진행되고 있고, 중국과 미국의 정부뿐 아니라 일반 시민들도 상대국가에 대한 부정적 인식을 키워가고 있다. 미국의 대선으로 정권교체가 이뤄진다면 한반도 평화프로세스에 어떤 변화가 생길지 불확실하지만, 최대한 안정적으로 지속될 수 있도록 노력이 필요하다.

따라서 이번 코로나 위기를 ‘지구 공동체를 깨우는 경고’로서 받아들여야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 백신을 위한 협력, 조율된 재정 정책을 위한 공유와 협력, 좋은 사회정책을 서로 배우기, 과학적 지식을 존중하고 넘겨지는 사람들이 없게 대응하는 더 나은 리더십, 더 지속가능한 성장과 생태적 환경을 위한 신호들이 강조되고 있다. 상황이 악화되면 겪게 될 어려움들에 대한 예방적 분석들이 실시간으로 제시되고 있다. 초유의 위기 상황에서 국제적 협력과 연대도 빛을 발하고 있다.

소극적으로 보면 코로나로 어려움을 극복하고, 국내 문제에 집중하기 위해 외부 갈등을 키우지 않는 상호주의 협력 원칙의 표명이 필요하다. 적극적으로 보면 과거의 국제 회담들이 위기에 대응하며 생겨났듯이(G2, G7, G20), 코로나 위기도 새로운 다자질서의 틀을 필요로 하게 될지도 모른다. 다자간 합의의 틀이 없는 동북아 국가들 사이에서도 회의체 형식이 필요하다. 유럽에서 이번 위기에 유럽 정상회담이 개최되듯이, 동아시아에서도 6자 회담 수준이 아닌 6자 정상회담이 필요할 수도 있다. 만일 이것이 가능하다면, 중국과 미국이 공동안보문제를 다자회의로 진행한다는 것 자체가 미중분쟁을 우려하는 세계가 주목할 큰 성과가 될 것이다. 비대면 회의가 일상이 된 시기, 남북 대화가 비대면 회의로 열리지 말라는 법도 없다.

그리고 과거에 6자회담이 비핵화-평화체제, 국가간 관계 정상화, 교류협력, 지역 공동안보 문제에 대한 로드맵을 제시했던 것을 보완하여, 그 후에 발생한 다양한 금융위기, 코로나 위기 등을 고려해 이러한 생태, 경제 복합 위기에 대응하는 협의체로서 무거운 안보문제만이 아닌, 인간안보, 생태안보, 건강, 빈곤, 식량부족에 함께 대응하기 위한 농업/보건협력이 실질적 협력 의제가 되어야 할 시기이다. 궁극적으로 코로나 위기와 ‘포스트 지구화’ 시대에는 기존의 비핵화-보상 구도와 다른 환경변화에 맞는 목표 설정, 즉 상호 격차를 키우는 게 아니라 줄일 수 있는 포용적인 개방과 상호의존, 함께 존엄할 수 있는 지속 가능한 발전의 의제들이 포괄적으로 검토되어야 할 것이다.

06

무엇을 할 것인가?

한국전쟁 70주년을 맞이하여 이 글은 한국전쟁의 성격, 미완의 평화로서의 판문점 정전체제, 미중갈등이라는 맥락, 최근의 코로나 위기가 미칠 양가적 영향을 검토해 보았다. 최근의 코로나 위기 같은 복합적 위기들을 고려할 때, 한국전쟁은 매우 오래된 유형의 전쟁이고, 정전체제라는 미완의 평화도 매우 오래된 유형의 평화이다. 미중갈등을 더 오래된 유형의 패권 갈등으로 보려는 관점도 있지만, 필자가 보기엔 미중갈등은 오히려 사회적 기원을 갖는 국내 사회경제적 문제이자 관계적 갈등이다. 미국과 소련의 갈등을 전 세계적인 생존투쟁으로 확산시켰던 냉전의 오류는, '두 국가의 문제'를 '모든 국가들의 생존투쟁'으로 인식했던 그 인식 자체의 오류이다. 그런 점에서 미중분쟁을 필연적인 충돌이자 새로운 세계적 냉전 상황으로 틀 지우는 것은 과거의 갈등에서 배워온 인간 지혜의 부정에 다름 아니다.

최근 남북 연락사무소의 폭파와 비라와 상호 비난을 둘러싼 논쟁은 지난 평화프로세스의 전략의 실패와 한계의 징후로 읽어야 할 것이다. 하지만 그것은 궁극적 실패의 산물이라기보다는 되돌아보며 배우고 다시 더 나은 전략을 수립하기 위해 인정하고 원인을 분석해야할 경험이다.

오늘날 모든 국가들이 대면한 새로운 위기에 함께 대응해야 한다. 흡수적인 국가간 생존투쟁의 악순환에서 벗어나, 서로 협력하는 인간의 공동체적 본능이 깨어나야 한다. 코로나 위기는 어쩌면 위기를 대면해 이성이 작동할 수 있는, 우리에게 주어진 멈춤과 선택의 시간일 수도 있다.

이 글은 새롭게 이어가야 할 한반도 평화프로세스의 네 가지 원칙을 제시하고자 했다. 그것은 1) 비핵화-평화체제 교환의 선순환을 촉진하기 위한 '비차별적 억지 전략', 2) 미중분쟁의 고조를 막기 위해 냉전적 위협인식이 아닌 국가간 갈등의 사회적 원인들을 이해하는 이성적 분석과 탈냉전을 이끌었던 '점진적 상호주의 협력' 전략, 3) 포스트 지구화 시대 지속가능한 개방과 의존을 통해 지배와 순응, 의존과 단절이 아닌 국가간 '건강한 경계의 원칙'을 통해 동북아 국가간 관계의 동시 개선, 4) 코로나 위기라는 초유의 위기로 깨어난 지구 공동체를 위한 호소를 동력으로 국가간, 지역간 격차를 완화하여 함께 존엄하면서도 지속가능한 발전의제와 새로운 동아시아 다자 협의 모델의 검토가 그것이다.

미중갈등과 코로나 위기가 복합적으로 갈등의 수준을 높인다고 해서, 70년 전에 한반도가 갈등에 휘말렸던 것처럼 앞으로도 미중갈등의 인질로 잡혀 있을 순 없다. 한반도에선 더 이상 단 한 명의 생존도 지정학적 갈등에 의한 위협을 받지 않는다는 ‘4·27 판문점 선언’과 한반도에선 남북간 불신과 위협, 상호비난이 아니라 신뢰와 협력의 관계를 만든다는 ‘9·19 군사합의’의 정신은 더 절실하다. 국가간 갈등을 무조건 전면적 생존투쟁으로 인식하는 것 자체가 냉전의 오류이고 인간 지혜의 부정이다. 인간의 이성은 이미 다양한 위기의 원인을 식별해 분석하고 다각도로 예방적 대안을 제시할 정도로 발전했다. 모두가 패배한 70년 전의 한국전쟁과 그 유산인 정전체제는 과거의 전쟁이고 과거의 평화이다. 중국과 미국을 포함한 주변국들이 또 다시 냉전의 망령을 소환하고 그에 머무르려 하거나 문제를 적극적으로 해결할 의지나 여력이 없다면, 남북한은 새로운 평화를 위해 스스로의 보편적 원칙을 수립하고 천명한 후, 주저 없이 먼저 움직여야 할 당사국임이 분명하다.

한국전쟁 70년, 한반도 평화프로세스를 위한 네 가지 원칙

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2020년 6월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

