59호 Issue & Review on Democracy

평화의식의 부상과 민주주의의 역할

서 보 혁
통일연구원

민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation
한국민주주의연구소
Institute for Korean Democracy

평화의식의 부상과 민주주의의 역할

서 보 혁
통일연구원

01 경쟁하는 평화관

2017년 트럼프와 김정은이 쏟아낸 말의 전쟁이 실제 전쟁으로 비화하는 것 아닌가 하는 불안감이 잦아들지 않던 때를 기억한다. 평창 동계올림픽이 평화를 가져온 것인가, 아니면 트럼프와 김정은의 셈법이 달라졌는가, 혹자는 문재인 정부의 평화 중재자 역할이 빛났다고도 한다. 사실 이 모두를 2018년 한반도 평화프로세스를 가져온 요인들로 기억할 만하다. 그런데 지금 한반도는? 2017년 같은 전쟁위기는 아니지만 2018년 같은 평화무드도 아닌 회색빛인가.

인류역사와 함께 해온 것이 전쟁과 평화라는데 이의가 없을 것이다. 그에 비해 평화란 무엇이고 어떻게 추구하는 것이 타당한가는 문제에는 어떤 합의가 없다. 다만, 한 국가 내에서 평화는 민주제도를 수립하고 법치와 인권존중, 민주의식 함양 등으로 달성할 수 있다는 데 적지 않은 공감대가 있다. 그렇지만 정부가 없는(anarchic) 국제정치질서에서 평화란 불가능하거나, 가능하더라고 일시적이라는 비관론이 우세하다. 이런 현실주의적 평화관은 군사력 증강으로 국가를 수호하고 잠재적인 위협을 제거하기 위해 경우에 따라서는 군사 행동도 불가피하다고 본다. 현실주의 평화관에서 본다면 2018년 평창-판문점-싱가포르-평양 등으로 이어진 일련의 평화프로세스는 기만적이거나 일시적인 현상에 불과하다. 이런 시각에서는 국내평화와 국제평화는 완전히 구별된다. 그에 비해 무정부적인 국제질서에도 불구하고 접촉, 교류, 대화, 그리고 협력으로 전쟁을 예방하고 공존공영의 평화를 만들어갈 수 있다는 시각도 만만치 않다. 자유주의적 평화관이라 이름 붙일 수 있는 이 시각에서는 상대를 존중하고 나와 상대의 입장과 이해관계를 균형적으로 가늠해 협력을 추구하는 것이다. 이 시각은 합의 이행과 협력관계의 진화로 나아가려면 제도적 뒷받침과 정체성 공유를 필요로 한다고 말한다. 이렇게 볼 때 2018년 한반도 평화는 그 가능성을 보여주었지만 제도적 협력과 정체성 공유가 아니라 초보적 수준에 머물렀다. 2019년 하노이에서 상호 불신으로 구체적인 비핵평화 로드맵을 그리지 못한 것이다.

02 낙관을 불허하는 한반도 정세

1) 관련국들의 동상이몽

한반도 평화체제 수립과 관련해 종전선언도 하나의 징검다리로 언급되고 있으나, 가장 전형적인 방법은 분쟁 당사자들이 평화협정을 맺고 합의 이행에 나서는 일이다. 그런데 평화협정 체결 당사자가 누구인지에 대해서부터 정전협정 체결 70년이 다가오고 있는 이 시점까지 합의된 바 없다. 아래 표에서 보듯이, 평화협정 당사자 확정 외에도 협정 내용에 대한 관련국들 사이의 이해관계가 팽팽해 합의점을 마련하는 노력이 간단치 않다. 비핵화 문제가 평화협정 체결 이전에 해결해야 할 장애물이다. 미국은 북한의 '완전한 비핵화' 이전에 평화협정 체결에 나설 뜻이 없고, 반대로 북한은 미국의 '적대시 정책'의 철폐 없이 비핵화는 불가하다는 입장이다. 나아가 평화협정에 포함될 경계선, 평화관리기구, 그리고 통일문제 등에 있어서도 당사자들 사이에 입장 차이가 작지 않다.

〈표 1〉 평화협정 관련 북 · 미 · 중 3자의 입장

구분	북한	미국	중국
협정 당사자	북미 양자 기조 (남 · 북 · 미 · 중 긍정)	남북 양자 (다자접근 긍정)	남 · 북 · 미 · 중 4자
경계와 평화지대	육상경계선 인정 해상경계선 주장	육상경계선 인정 NLL 중시	육상경계선 인정 이어도, ADIZ 분쟁
안전보장과 비핵화	안전보장 우선	비핵화 우선	병행 추진
군비통제	적극적(핵군축 등)	소극적	적극적
평화관리기구	원칙적 제안 유엔사 해체	유엔사 유지	중국 참여 기구 선호
다자안보협력	소극적	전술적 활용	전략적 선호
통일	연방통일	자유민주적 통일	자주적 통일

* 출처: 서보혁 외, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2019), 135쪽 수정.

위와 같은 이유로 평화협정 체결 논의는 시기상조로 보인다. 지금은 평화를 논하기 위한 분위기 조성, 구체적으로 긴장완화와 신뢰조성 노력이 필요하다. 한국전쟁 이후 북한과

미국이 적대관계를 유지하고 있는 가운데 각자의 주장을 일방적으로 발신하는 것은 평화 분위기 조성에 역행한다. 그리고 그런 처사가 국내정치적 이유로 호명, 활용되는 경우도 많다. 군사비 증액이나 불리한 정치적 국면 전환, 심지어는 경쟁 정치세력의 억압에 외교안보문제를 활용하는 데 정치인들은 유혹된다. 이런 현상은 정치체제의 차이를 막론하고 나타날 수 있는데, 이는 민주주의 원리가 외교안보문제에 제대로 작동하기 어려움을 암시한다.

2) 통일의식 안으로 들어온 평화의식

한편 한국인들의 통일의식에서도 평화의식이 반영되고 있다. 물론 대한민국 헌법에 '평화통일 지향' 언급이 있지만, 민주화 이후 그리고 북핵위기가 장기화 되면서 국민들의 평화 지향적 여론이 통일의식에 더 분명하게 반영되고 있다.

서울대 통일평화연구원과 한국갤럽의 2019년 통일의식 조사[1)]에서 통일의 필요성에 대한 응답은 53.0%(매우 필요 20.1%+약간 필요 32.9%)가 긍정하고 있는데, 이는 2007년 63.8%에 비해 10% 포인트 줄어든 것이다. 그 중 20-30대에서는 통일의 필요성이 평균보다 낮게 나타났다(19-29세 41.6%, 30-39세 38.0%). 또 통일의 이유에 관한 2019년 조사에서는 같은 민족이니까 34.6%, 전쟁위협 해소 32.6%, 한국의 선진국화 18.9%, 이산가족 고통 해소 10.6% 등으로 나타났다. 같은 민족이니까 하는 응답은 2007년의 경우 50.6%와 비교하면 16.0% 포인트 줄어든 반면, 전쟁위협 해소 응답은 2007년 19.2%에서 13.4% 포인트 증가한 것이다. 이는 북한의 핵개발, 북한과 미국의 적대관계, 남북 군비경쟁 등에 따른 전쟁위협 해소, 즉 평화적 인식이 통일의 필요성으로 깊이 들어온 결과이다.

통일의 필요성에 대한 지지가 줄어든 가운데 통일의 필요성에 평화 요소가 높아진 것을 어떻게 이해할 수 있을 것인가? 통일의 이유와 필요성 간에 상관관계가 형성된 것이다. 위 2019년 조사는 통일의 필요성에 대한 인식에 따라 통일의 이유에 대한 인식이 어떻게 다른지를 보여준다. 구체적으로 통일이 필요하다고 응답한 응답자의 경우 통일의 가장 큰 이유로 같은 민족이라는 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 반면에 통일이 필요하지 않다고 응답한 응답자의 경우 통일의 이유로 전쟁위협 해소에 높게 답하고 있다. 이러한 결과는 민족주의 성향과 통일 지지, 평화주의 성향과 통일 반대(평화공존) 사이에 각각 비례관계가 형성함을 말해준다. 위 조사에서 국민들은 남북한이 가장 시급하게 해결해야 할 과제로 북한 비핵화(87.1%), 군사적 긴장해소(82.5%), 종전선언과 평화협정 체결(76.2%) 등 평화 관련 문제를 높게 꼽았다. 높은 응답에는 북한 인권개선(85.8%)도 포함된다. 이러한 결과는

1) 이 조사는 2007년부터 전국 성인 남녀 중 1,200명을 유효 표본으로 하여 개별면접으로 이루어진다. 표본 오차는 95% 신뢰수준에서 ±2.8%. 조사결과는 서울대 통일평화연구원 웹사이트에서 볼 수 있다. http://tongil.snu.ac.kr/

북핵문제가 악화, 장기화 국면에 들어선 2010년대부터 지속되는 양상이다.

이렇게 통일문제에 평화적 인식이 뚜렷하게 나타나는 것과 함께 실용적 여론 증가도 눈에 띈다. 위 조사에서 통일이 되지 말아야 할 이유에 대한 응답에서 통일에 따른 경제적 부담이 38.8%, 통일 이후 생겨날 사회적 문제가 25.4%, 남북 간 정치체제의 차이가 17.9%로 나타났다. 또 위 조사에서는 통일이 전체(국가나 민족)에게 줄 이익(매우 이익+다소 이익)은 61.8%, 개인에게 줄 이익은 30.9%로 응답되었다. 둘 사이 차이가 무려 30% 포인트이다. 이는 2007년 응답 결과 나타난 격차보다 2배가 넘는 차이로서 통일이 가져다 줄 개인적 편익에 대한 회의감이 커지고 있음을 의미한다.

이렇게 통일문제에서 민족주의 및 집단적 성격이 약화되고 평화주의 및 실용적 성격이 농후해지는 현상에 대한 진지한 검토 없이는 통일문제에 관한 지지도가 낮아질 것이다. 그 방향은 참여와 삶의 질 아닐까? 그것은 곧 민주주의의 문제와 맞닿아 있다. 평화와 민주주의는 둘 다 대중의 참여로 가능하고 그 목표에서도 동일한 곳(대중의 존엄한 삶)을 지향하기 때문이다.

03 한국의 통일·외교·안보정책 성찰

평화와 관련된 한국정부의 정책은 크게 통일·외교·안보정책으로 묶어볼 수 있다. 문재인 정부 들어서 관련 정책 현황을 간략히 살펴보고 한국이 한반도 평화를 주도하는 데 필요한 점을 생각해보자.

2018년 4.27 판문점 공동선언을 통해 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 "남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩"할 것을 약속하고, 이를 위해 "쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다." 판문점 정상회담 전후로 북한의 평창 동계올림픽 참가와 평양 정상회담으로 남북은 비핵평화체제를 전망하고 관계를 개선하며 군사적 신뢰구축을 해나갔다. 평양공동선언과 함께 남북군사합의서가 채택돼 남북 간 시범 수준의 군사적 신뢰구축 노력도 일부 진행되었다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담에서 비핵화 로드맵에 대한 합의가 무산되면서 남북, 북미관계는 동반 경색되었다. 급기야 작년 6월 북한은 남한 민간단체의 대북 전단 살포를 문제삼아 남북연락사무소를 폭파하고, 남한 정부의 방역보건협력 제안을 무시하는 등 대화의 문을 완전히 닫고 있다. 바이든 행정부 출범으로 북한의 태도 변화가 기대되기도 했으나 4월 초 현재까지 남북, 북미대화는 중단되어 있다. 한미 합동군사연습이 축소되면서 대화 가능성이 점쳐지기도 했으나, 북한은 남한과 미국을 비난하는 한편 단거리미사일 시험발사를 하며 바이든의 대북정책 공식화까지 관망하는 모습이다.

남북대화 중단에는 북한의 의도, 즉 북미대화 이전까지 남북대화는 응하지 않는다는 계산이 있는지도 모른다. 다만 북한측은 그동안 문재인정부가 미국의 눈치를 보며 대북제재 틀을 넘어 남북합의 이행에 소극적이라고 비판해왔다. 결국 2018년 재개된 남북대화와 개시된 평화프로세스가 지속되지 못하고 있다.

여기에 한국은 주변 강대국인 중국, 일본과의 외교관계가 기대만큼 작동하지 않아 평화프로세스를 전개할 동력에 한계를 가지고 있다. 새로 출범한 미국 행정부는 동맹관계를 중시한다고 하지만, 그것은 중국 봉쇄망 형성의 일환이어서 바이든 정부의 대외정책 노선이 한반도 평화프로세스 본격화에 어떤 영향을 미칠지 미지수이다. 바이든 정부가 경제회복과 코로나 대응, 분열된 미국사회 통합 등 대내문제에 집중해야 하는 사정도 평화프로세스 재개에 영향을 줄 수 있다.

한반도 평화프로세스 본격화에 영향을 줄 요인은 단순하지 않다. 북한의 비핵화와 미국의

대북 안전보장의 균형점 찾기, 그 위에 미국과 중국의 패권경쟁, 그 아래에 남북한의 신뢰회복 노력 등 다층적이다. 북미 간 비핵평화협상 재개를 위해 한국이 중재 혹은 촉진자 역할을 해야겠지만 미국과 북한의 셈법이 일차적인 변수이다. 트럼프 대통령 시기 미국의 거친 중국 때리기보다 바이든 정부 들어서 미중 경쟁관계가 더 본격화, 전면화될 가능성이 높다. 알래스카에서 열린 미중 2+2회담은 그 전조이다. 미중 대결구도 속에서도 북핵문제에 대해 미중 협조 전망이 일기도 했지만, 미중 대결이 격화되면 북핵문제가 양국의 정책 우선순위에서 멀어지고 북중 밀착, 북미 갈등으로 시간은 북한에 유리하게 작용할 수도 있다.

문재인 정부 들어 국방비 예산이 급증(연평균 7.5% 증가, 세계 10위)한 것도 북한을 자극한 요소로 작용했다. 한국은 국방비 증액을 통해 자주국방 능력 확보로 미국으로부터 작전지휘권을 반환 받으려는 목표를 갖고 있다. 그렇지만 이는 북한으로 하여금 오래전부터 열세에 놓인 재래식 전력을 만회할 핵무기에 더 집착하도록 만들 수 있다. 지난 3월 말 김여정 북한 노동당 선전선동부 부부장이 문재인 대통령을 비난하면서 남한의 국방력 강화를 언급했는데, 이는 남북이 전형적인 군비경쟁의 소용돌이에 빠져 있음을 말해준다. 남북 정상은 4.27 판문점 정상회담에서 "첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해나갈 것"을 공약하고 이를 위한 3자 또는 4자회담 개최와 "완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다"고 했다. 그러나 2018년 이후 한반도 평화시계는 제로에 가깝다.

04 평화프로세스 재개와 민주주의

시계 제로에 가까운 한반도 정세 속에서 평화프로세스를 다시 추구한다는 게 가능한지 의심할 수 있다. 그러나 우리에게는 이보다 더 요동친 북핵위기를 겪고 비핵화 협상을 전개해나간 경험이 있다. 무엇보다도 한반도에 사는 사람들에게 평화프로세스는 숙명적인 과제라는 공감대를 가질 필요가 있다. 그리고 평화 프로세스에 대한 민주주의의 개입이 정쟁으로 변질하는 것을 감시하고 견제해야 한다.

정부 차원에서는 평화프로세스 재개를 위해 첫째, 국제적 차원에서 미중 대결구도에 휩쓸리지 않고 평화 당사자 및 발신자로서의 역할을 일관되게 전개하는 것이 필요하다. 다양하고 복합적인 외교를 통해 한반도 비핵화 및 평화문제가 양국의 주요 대외정책 이슈로 다뤄지도록, 그리고 그를 위해 한미중 협력을 전개하도록 노력해야 할 것이다. 둘째, 남북관계 차원에서는 가능한 최대의 합의사항 이행 노력을 통해 남북 간 신뢰회복은 물론 관계 발전을 도모해가야 한다. 신뢰가 없는데 어떻게 합의를 이행해나갈 수 있는가 하고 반문할 수도 있지만, 불신과 협력이 혼재해있는 남북관계에서 합의 이행보다 더 효력 있는 신뢰구축 조치는 없다. 셋째, 대내적 차원에서 남북대화, 평화정착, 공존공영의 남북관계 확립 등에 있어서 초당적이고 대승적인 협력이 필요하다. 이를 위해 남북정상 간 합의 등 주요 남북 합의에 대한 법적 승인과 제도적 뒷받침이 필요하다. 선거 시즌에 접어들면 남북·통일문제는 정쟁의 소재로 호명되어 왔지만 성숙한 시민들의 민주평화의식이 그런 관행에 종지부를 찍어야 할 것이다.

사실 무정부 상태의 국제정치 맥락에서 전개되는 평화안보문제에 민주주의 원리를 적용하기가 쉽지 않고, 때로는 그런 시각이 국익 논리를 통과하며 평화를 좀 먹을 수도 있다. 특히 전쟁을 치른 후 대결상태를 계속하고 정치체제를 달리하는 상대와 평화, 협력, 공동 미래를 추구하는 것은 대단히 이상주의적으로 보일 수도 있을 것이다. 그래서 서두에서 말한 평화관들이 현실에서는 적정 수준에서 혼합되어 전개될 수밖에 없다. 내가 속한 공동체의 안전을 스스로 지킬 수준의 의지와 능력을 전제로 하여(현실주의적 평화관), 상대를 인정하고 공동이익을 향해 대화와 협상을 전개해나가는 태도(자유주의적 평화관)를 각각 좌우의 날개로 삼는 것이다. 다만 이런 혼합 평화관이 협상력을 높이고 상대에게 신뢰를 얻고, 대내적으로 일관된 의지를 발신함에 있어서 민주사회의 덕성과 가치를 구현하는 것은 대단히 큰 자산이 된다. 민주국가의 힘은 여론과 반대의견 존중에서 나오는데 그것은 협상

상대측으로부터 존경과 수용 태도를 자아내기 때문이다.

한반도 평화와 남북관계에 있어서도 민주주의를 공고화 하고 합의사항을 준수·이행하는 것은 북한을 포함한 상대측 정책결정집단의 신뢰를 얻는 것은 물론 주민들의 마음을 사는 소프트 파워(soft power)이다. 그러기 위해서는 지난 몇 년 간의 평화프로세스 모색기를 성찰하고 본격적인 평화프로세스를 전개할 원칙을 수립하고 역량을 높여나가야 할 것이다. 그런 전제 위에서 한반도 평화프로세스의 최대 목표와 최소 목표를 설정한 다음 한국 스스로, 남북한이 함께, 그리고 국제사회와 함께 할 과제와 방법을 세워나가야 할 것이다. 한반도 평화프로세스는 운명적으로 이 3차원에서 3공(공감-공존-공영)의 평화를 단계적으로 전개하는 수밖에 없다. 특히, 대내적으로 지난 몇 년 동안 진행해온 '통일국민협약'처럼 시민 참여의 숙의 프로그램을 계속 진행하고 논의 범위를 평화문제로 확대하는 노력도 전개할 만하다. 평화와 민주주의도 빈번하게 만나고 대화하는 기회를 많이 가질 때 둘은 생경하지 않고 친밀해질 것이다.

평화의식의 부상과 민주주의의 역할

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2021년 4월 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.

9 772508 324001 4
ISSN 2508-3244