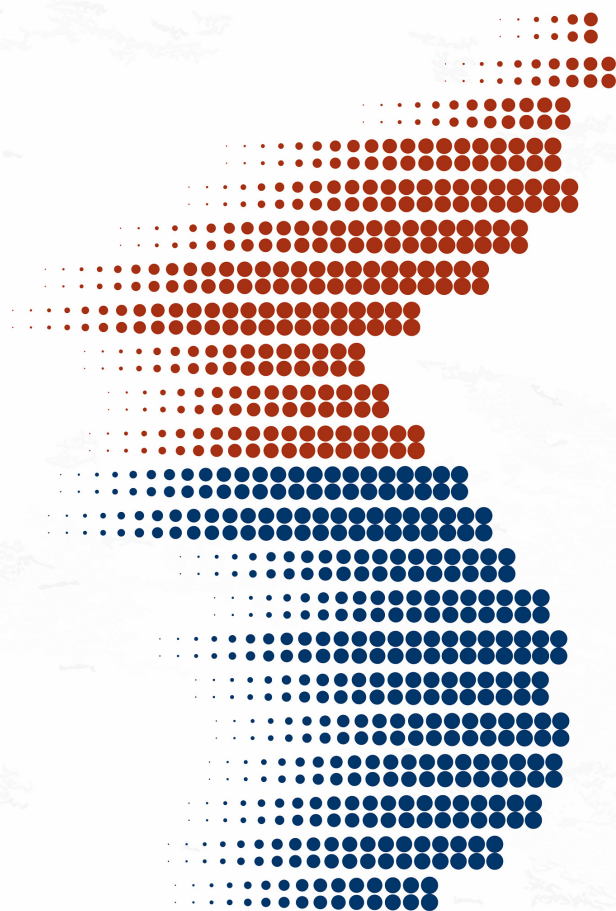




한반도 평화공존 3대 청사진

구갑우 · 이정철 · 전재성 · 최용환 공저



▶ 제80주년 광복절 경축사(2025.8.15.)

“분단으로 인해 지속되어 온 남북 대결은
우리 삶을 위협하고, 경제발전을 제약하고,
나라의 미래에 심각한 장애가 되고 있습니다.
넓은 냉전적 사고와 대결에서 벗어나
평화로운 한반도의 새 시대를 열어가야 할때입니다.”

“평화는 안전한 일상의 기본이고,
민주주의의 토대이며, 경제 발전의 필수조건입니다.
싸워서 이기는 것보다, 싸우지 않고 이기는 것보다,
싸울 필요가 없는 상태, 평화를 만드는 것이
가장 중요한 일 아니겠습니까.”

“우리 정부는 기존 합의를 존중하고,
가능한 사안은 곧바로 이행해 나갈 것입니다.”
우선, 현재 **북측의 체제를 존중**하고,
어떠한 형태의 흡수통일도 추구하지 않을 것이며
일체의 적대행위를 할 뜻도 없음을 분명히 밝힙니다.”

“특히, 남북 간 우발적 충돌 방지와
군사적 신뢰 구축을 위해 ‘9.19 군사합의’를 선제적으로,
그리고 단계적으로 복원해 나가겠습니다.
나아가 공리공영·유무상통 원칙에 따라
남북 주민의 삶을 실질적으로 개선할 수 있는
교류 협력 기반 회복, 그리고 공동성장 여건 마련에 나서겠습니다.”

▶ 제81주년 광복절 경축사(2026.8.15.)

“지난해 저는 이 자리에서 북의 체제를 존중하고,
어떠한 형태의 흡수통일도 추구하지 않으며,
일체의 적대행위를 하지 않겠다고 밝혔습니다.
1년이 지난 오늘, 원칙을 넘어
실천으로 나아가기 위한 청사진을 제시하고자 합니다.”

“첫째, 서로를 존중하는 **포용적 평화 공존**입니다.
남과 북이 서로를 존중하고 불필요한 대결을 멈추어야 합니다.
서로가 인식과 규범, 제도에서부터
적대성을 하나씩 줄여 나가야 합니다.
남북이 평화 공존과 공동 성장을 위해, 함께 마주앉기를 바랍니다.
이는 양보가 아닌 공존의 출발점이 될 것입니다.”

“둘째, 싸울 필요가 없는 **안정적 평화 공존**입니다.
긴장과 갈등을 통제할 제도, 위기와 확산 방지를 위한
여러 겹의 안전장치를 반드시 마련해야 합니다.
한반도 주변의 안보 상황을 종합적으로 검토하며
선제적이고 지속적인 평화 조치를 취해 나가겠습니다.
북측의 호응을 이끌어, 안정적인 한반도를 만들어낼 것입니다.
우리의 한 걸음이 접경지역의 군사적 긴장을 낮추고,
신뢰 구축의 마중물이자 안정적 한반도의 토대가 되기를 바랍니다.”

“셋째, 세계 평화에 기여하는 **책임 있는 평화 공존**입니다.
한반도의 평화는 곧 동북아의 안정과 협력을 촉진하고,
핵 없는 세계를 향한 이정표가 될 것입니다.
분쟁으로 고통받는 세계에 희망과 가능성을 선사할 것입니다.
전쟁을 종식하고, 한반도의 불안정한 정전 체제를
평화 체제로 바꾸는 여정에 나설 것입니다.”

▶ 이재명 대통령 SNS(2026.8.19.)

“트럼프 대통령께서 최근에 올리신
SNS 메시지와 사진들을 잘 보았습니다.”

“이번 트럼프 대통령님의 메시지는
한반도에서 적대와 대결을 넘어
평화를 만들기 위한 고심이 담긴 큰 결정으로 느껴집니다.”

“싸울 필요가 없는 평화체제가
가장 완벽한 안보자산이라고 믿는 우리는
금번 한미연합연습과 야외기동훈련 축소를 통해서라도
한반도에서 평화체제 구축을 위한 대화여건을 조성하려는
트럼프 대통령님의 의지와 노력에 공감하며
그 결단에 경의를 표합니다.”

“트럼프 대통령님의 이 결단이
북미간 신뢰 구축과 대화 재개를 거쳐
한반도의 안정적 평화체제 구축으로 이어지기를 기대합니다.”

“이미 수차 밝힌 것처럼
저는 트럼프 대통령님의 이러한 피스메이커 활동을
촉진하고 기여하는 페이스메이커 역할에 최선을 다할 것입니다.”

CONTENTS

제1장

한반도 전략환경의 변화와 정책 배경

1

1. 국제질서의 거시복합이행 2
2. 북한의 전략전환과 북러관계,
적대적 두 국가론 4
3. 국내정치적 무관심과
평화공존의 사회적 기반 8
4. 신기술과 한반도 안보환경의 변화 11

제2장

한반도 평화공존의 개념과 3대 청사진

17

1. 평화공존 개념 18
2. 국제관계사에서의 평화공존 담론 23
3. 한반도 평화공존의 기본 개념 33
4. 한반도 평화공존, 무엇을 위한 정책인가 35
5. 3대 원칙에서 3대 청사진으로 39
6. 3대 청사진이 그리는 하나의 한반도 43
7. 3대 청사진이 국민에게 약속하는 것 44
8. 적대를 넘어 평화가 일상이 되는
한반도로 46

제3장

한반도형 평화공존 패러다임

49

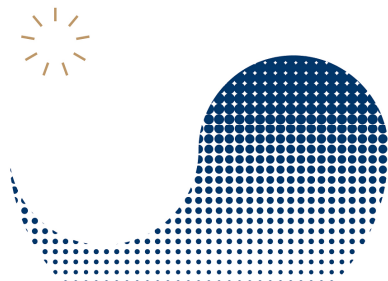
1. 평화공존 정책의 이론화가 필요한 이유 50
2. 한반도형 평화공존 패러다임의 주요 특징 51
3. 기존 대북정책과의 연속성과 차이 64
4. 평화공존을 작동시키는 세 가지 원리 66
5. 평화공존의 판단 기준 68
6. 한반도형 평화공존의 방향 70

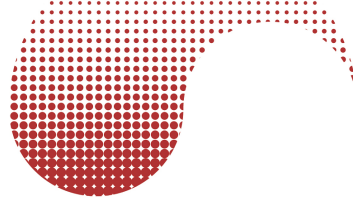
제4장

3대 청사진의 추진 전략

73

1. '포용적' 평화공존을 위한 추진 전략 74
2. '안정적' 평화공존을 위한 추진 전략 80
3. '책임 있는' 평화 공존을 위한 추진 전략 83
4. 평화공존을 오늘부터 시작한다 91





제5장

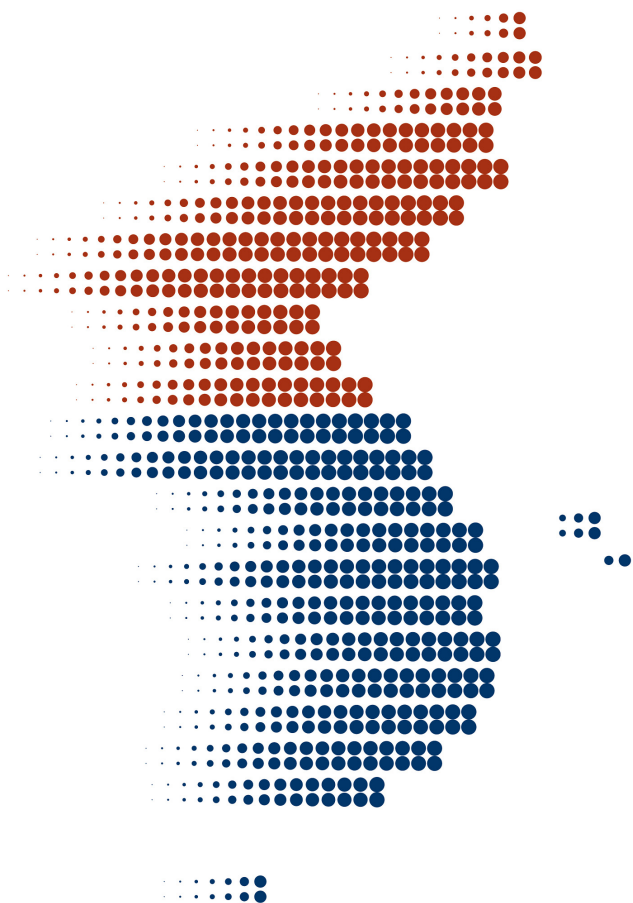
한반도 평화공존 정책 이행을 위한 실천조치 및 로드맵 93

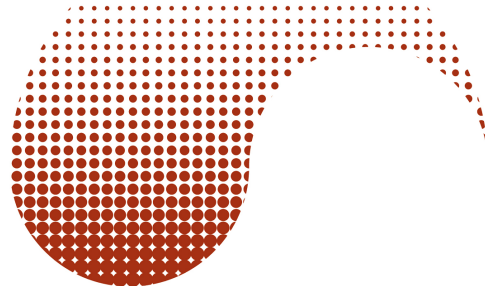
1. 포용적 평화공존을 위한 실천조치	94
2. 안정적 평화공존을 위한 실천조치	102
3. 책임있는 평화공존을 위한 실천조치	109
4. 한반도 평화공존정책 이행 로드맵	114

제6장

결론: 평화공존을 한반도의 새로운 일상으로 119



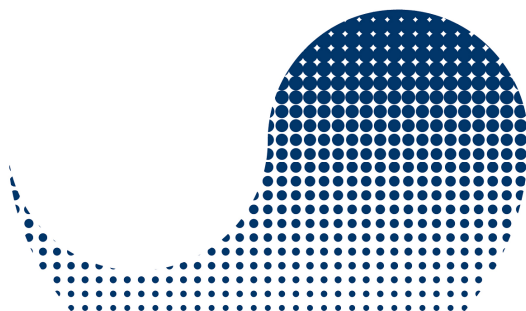




제1장

한반도 전략환경의 변화와 정책 배경

1. 국제질서의 거시복합이행	2
2. 북한의 전략전환과 북러관계, 적대적 두 국가론	4
3. 국내정치적 무관심과 평화공존의 사회적 기반	8
4. 신기술과 한반도 안보환경의 변화	11





한반도 전략환경의 변화와 정책 배경

1. 국제질서의 거시복합이행

한반도 평화공존 정책은 지난 30여 년 동안 대북정책과 통일정책이 전제해 온 국제환경 자체가 변화하고 있다는 사실에서 출발할 필요가 있다. 현재의 국제질서는 미국의 상대적 국력 감소나 중국의 부상, 미중 전략경쟁과 같은 하나의 변화만으로 설명하기 어렵다. 세력배분뿐 아니라 지구화의 성격과 동맹의 기능, 핵질서와 국제제도, 첨단기술과 공급망, 각국의 국내정치가 함께 변화하고 있으며 서로 다른 변화가 결합하면서 다음 질서의 형태를 만들어가고 있기 때문이다. 이러한 변화는 세력배분의 이행보다 넓은 의미에서 국제질서를 구성하는 여러 원리가 동시에 변화하는 거시복합이행으로 파악할 필요가 있다.

지난 30여 년의 한반도 정책은 비교적 분명한 국제적 조건 아래 형성되었다. 냉전 종식 이후 미국은 압도적인 군사력과 경제력, 달러와 금융체제, 동맹과 국제기구를 기반으로 국제질서의 중심적 위치를 차지하였다. 시장개방과 금융자유화, 글로벌 공급망과 정보통신기술의 발전이 결합하면서 신자유주의적 지구화도 빠르게 확대되었다. 중국의 세계경제 편입과 유럽통합, 세계무역기구의 확대 역시 이러한 환경에서 이루어졌다. 한반도에서도 남북한 유엔 동시가입과 한중수교, 북미 핵협상과 남북기본합의서, 이후의 남북대화와 교류협력은 냉전의 해체와 미국 중심 탈냉전 질서의 형성을 국제적 배경으로 하고 있었다.

현재에는 이러한 조건들이 동시에 변하고 있다. 미국의 단극적 우위는 약화되었지만 미국 중심의 국제질서가 소멸했다고 보기는 어렵다. 중국은 미국과 경쟁할 수 있는 경제력과 기술력, 군사력을 확보하였고 여러 중견국과 글로벌 사우스의

전략적 자율성도 증가하였다. 미국 역시 군사력과 금융, 첨단기술과 자본시장, 광범위한 동맹 네트워크에서 다른 국가가 단기간에 대체하기 어려운 능력을 유지하고 있다. 현재의 국제질서는 미국 단극패권 이후의 질서인 동시에 완전한 탈패권 이전의 질서라고 할 수 있다. 미국 한 국가가 안보와 금융, 무역과 기술을 포괄하는 국제적 공공재를 과거와 같은 방식으로 공급하기는 어려워졌지만, 이러한 기능을 어떤 국가들과 제도가 어떻게 분담할 것인지는 아직 결정되지 않았다.

신자유주의적 지구화의 약화도 국제질서를 변화시키고 있다. 효율성과 시장을 중심으로 조직되었던 생산과 무역의 논리에 경제안보와 공급망 안정, 첨단기술 보호와 산업정책이 결합되면서 국가가 경제활동에 다시 적극적으로 개입하고 있다. 반도체와 인공지능, 핵심광물과 에너지, 데이터와 첨단제조업은 경제적 효율성만으로 판단하기 어려운 전략적 자산이 되었다. 그렇다고 지구화 자체가 종식되는 것은 아니다. 디지털 네트워크와 금융, 기후와 감염병, 에너지와 환경의 상호의존은 오히려 강화되고 있으며 인공지능과 사이버공간, 핵확산과 생명공학처럼 국경 안에서 관리하기 어려운 문제도 증가하고 있다. 시장 중심의 지구화는 약화되지만 기술적·생태적·사회적 연결은 지속되는 불균형한 지구화가 나타나고 있는 셈이다.

미중 전략경쟁은 이러한 이행을 가장 분명하게 보여준다. 미국과 중국은 군사력과 기술, 경제와 공급망, 국제제도와 규범을 둘러싸고 경쟁하고 있지만 냉전기의 미국과 소련처럼 서로 분리된 두 체제를 이미 형성한 것은 아니다. 경제적 상호의존이 상당 부분 유지되고 있고 기후변화와 금융안정, 핵비확산과 세계경제에서는 협력도 필요하다. 중국이 미국의 능력을 따라잡는다고 해서 과거 미국과 같은 형태의 일국패권을 그대로 구축할 수 있는지도 분명하지 않다. 국제질서가 요구하는 공공재의 범위가 군사안보에서 공급망과 보건, 기후와 사이버, 인공지능과 핵비확산으로 확대되면서 한 국가가 세계정치의 여러 영역을 중심으로 관리하는 방식 자체의 지속 가능성이 낮아지고 있기 때문이다.

동북아에서는 이러한 변화가 보다 압축적으로 나타난다. 미국과 중국의 전략경쟁이 심화되고 일본의 안보역할이 확대되는 가운데 한미일 안보협력도 강화되고 있다. 동시에 러시아와 북한 사이의 군사·전략협력이 발전하고 있으며 중국과 러시아, 북한의 관계도 미국 및 미국 동맹국과의 경쟁이라는 보다 넓은 맥락에서 변

화하고 있다. 이를 두 개의 완결된 진영이 대립하는 새로운 냉전으로 규정하는 데에는 주의가 필요하다. 중국과 러시아, 중국과 북한 사이에는 상당한 이해의 차이가 존재하고 미국의 동맹국들도 모든 전략적 문제에서 동일한 입장을 가진 것은 아니다. 동북아는 경쟁적 블록화와 경제적 상호의존, 동맹 강화와 전략적 자율성의 추구가 함께 진행되는 복합적인 지역질서에 가깝다.

한국에 어려운 문제는 이러한 이행의 결과가 아직 결정되지 않았다는 데 있다. 미국 중심의 질서가 조정된 형태로 지속될 수도 있고, 미중 경쟁을 중심으로 복수의 전략권역이 강화될 수도 있으며, 여러 국가와 국제기구가 기능별로 질서생산에 참여하는 다층적인 체제가 발전할 가능성도 있다. 한국은 어느 하나의 질서가 앞으로 수십 년 동안 지속될 것이라는 가정 아래 대북정책을 설계하기 어려워졌다. 한미동맹을 안보의 중요한 기반으로 유지하면서도 중국과 러시아, 일본을 포함한 주변국 관계를 관리하고, 핵과 기후, 보건과 신기술의 문제에서는 다자적 제도를 활용해야 한다. 한반도 평화공존은 국제질서의 불확실성이 해소된 이후에 추진할 수 있는 정책이 아니라, 불확실성이 지속되는 조건에서도 한반도의 안정성과 정책적 선택공간을 유지하기 위한 장기적 전략으로 자리 잡을 필요가 있다.

2. 북한의 전략전환과 북러관계, 적대적 두 국가론

국제질서의 변화와 함께 북한 자체의 전략적 조건도 상당히 달라졌다. 과거의 대북정책은 북한이 심각한 경제적 취약성과 국제적 고립에 직면해 있으며 제재와 경제적 유인, 남북관계와 북미관계를 적절히 결합하면 북한의 정책 선택에 영향을 미칠 수 있다는 가정에 상당 부분 기초하였다. 북한의 구조적 취약성이 사라진 것은 아니지만 이를 둘러싼 환경은 변하였다. 핵과 미사일 능력이 장기간 축적되었고 국방산업과 군사기술이 국가발전 전략에서 차지하는 위치도 커졌다. 미중 전략 경쟁과 러시아·우크라이나 전쟁 이후의 국제정세는 북한이 중국과 러시아를 활용하여 외교적·경제적 선택공간을 확대할 수 있는 조건도 제공하고 있다.

북한의 핵능력 증대는 한국이 직면한 군사적 환경을 근본적으로 변화시키고 있다. 북한은 핵무기를 비상시 사용할 수 있는 최후의 수단으로만 유지하는 단계를 지나 다양한 핵전력과 투발수단, 핵운용 교리를 발전시키려 하고 있다. 핵무기와 단거리 및 중장거리 미사일, 재래식 전력의 함께 운용될수록 평시의 군사적 충돌이 핵위기로 발전할 가능성도 관리해야 한다. 북한의 비핵화를 장기적인 목표로 유지하는 것과 이미 존재하는 핵위험을 관리하는 것은 함께 추진되어야 한다. 비핵화가 완료되기 전까지 군비통제와 위기관리, 남북관계 안정화를 유보한다면 핵능력이 고도화되는 기간 전체가 제도적 관리가 부재한 상태로 남을 수 있기 때문이다.

북핵의 존재는 한미동맹과 확장억제의 문제에도 새로운 조건을 부과한다. 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 북한의 핵능력이 증가하면 한반도 위기에서 미국의 확장억제가 어떻게 작동할 것인가를 둘러싼 문제가 지속적으로 제기될 수 있다. 미국은 한국에 대한 방위공약을 유지하면서도 자국 본토에 대한 핵위험을 최소화하려 할 것이며, 한국에서는 미국의 확장억제 신뢰성을 둘러싼 논쟁과 독자적 핵무장에 대한 요구가 발생할 수 있다. 북한 핵문제가 남북관계만의 문제가 아니라 동맹과 비확산, 동북아 핵질서를 함께 변화시키는 문제가 된 것이다. 장기적인 비핵화 목표와 현재의 억제, 핵확산 방지와 위기안정성을 동시에 다루는 복합적인 접근이 필요한 이유도 여기에 있다.

북한이 2023년 말부터 제기한 적대적 두 국가론은 군사적 변화와 함께 남북관계의 정치적 기반을 변화시키고 있다. 북한은 남북관계를 통일을 지향하는 민족 내부의 특수관계보다 서로 적대하는 국가 대 국가의 관계로 재규정하려 한다. 대한민국을 별개의 국가로 규정하는 동시에 적대국가로 규정하고, 통일과 민족을 중심으로 구성되어 있던 기존의 대남정책과 제도를 재조정하려는 움직임도 이어지고 있다. 이를 협상을 위한 일시적인 압박이나 수사적 변화로만 파악한다면 북한이 남북관계의 기본 성격 자체를 변경하려는 가능성을 충분히 고려하기 어렵다.

그림1 당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의



적대적 두 국가론에서는 국가성과 적대성을 구별하여 볼 필요가 있다. 북한이 대한민국을 하나의 국가로 규정하는 것은 남북한이 사실상 서로 다른 정치공동체로 장기간 존속해 온 현실을 반영하는 측면이 있다. 더 중대한 변화는 이 두 국가의 관계를 반드시 적대적인 관계로 규정하고 통일과 민족이라는 관계의 매개를 제거하려 한다는 데 있다. 국가 대 국가의 관계가 곧 적대관계일 필요는 없으며, 국가성을 인정하면서 적대성을 낮추는 관계도 가능하다. 한국의 정책은 북한이 제기한 두 요소를 하나의 묶음으로 받아들이거나 모두 부정하기보다 국가적 실존과 적대적 관계의 문제를 구분하여 대응할 필요가 있다.

북한이 이러한 방향을 택한 데에는 복수의 요인이 작용한다고 볼 수 있다. 핵보유를 전제로 국가안보전략을 재구성하면서 과거와 같은 통일경쟁의 전략적 필요성이 감소하였고, 남한의 경제적·문화적 영향이 북한 사회에 미치는 영향을 차단해야 한다는 체제안보의 요구도 커졌다. 남북관계를 국가 간 관계로 전환하면 북한은 한국과 미국의 문제를 보다 분명하게 분리하고 미국을 핵심적인 전략적 상대로 다룰 수 있다. 장기간 지속된 체제경쟁에서 한국과의 경제력 및 사회적 영향력의 격차가 확대된 상황도 통일과 민족이라는 공동의 공간을 북한에 부담스러운 것으로 만들었을 가능성이 있다. 적대적 두 국가론은 군사전략과 체제안보, 대미외교와 국가정체성의 변화가 함께 반영된 장기적인 정책 전환일 수 있다.

북러관계의 변화는 북한의 새로운 전략이 유지될 수 있는 국제적 조건을 강화하고 있다. 2024년 체결된 북러 「포괄적 전략적 동반자관계에 관한 조약」과 이후의 군사협력은 탈냉전기 북러관계를 질적으로 변화시켰다. 북한의 러시아에 대한 무기와 병력 지원, 양국 사이의 군사·기술적 협력은 북러관계가 외교적 지지와 제한된 경제협력을 넘어 안보협력으로 발전하고 있음을 보여준다. 러시아 역시 북한과의 관계를 한반도 정책의 일부로만 다루기보다 미국 및 서방과의 장기적인 전략경쟁에 활용할 수 있게 되었다. 러시아가 유엔안보리와 국제제재체제에서 차지해 온 위치를 고려하면 북러관계의 강화는 기존 대북제재의 작동방식에도 상당한 영향을 미칠 수 있다.

북중러가 하나의 완결된 군사동맹으로 발전했다고 단정하기는 어렵다. 중국은 북한 핵문제와 한반도 안정, 북러 군사협력에 대해 러시아나 북한과 완전히 동일한 이해를 가지고 있지 않다. 북한 역시 어느 한 강대국에 전적으로 의존하기보다 중국과 러시아 사이에서 자신의 전략적 공간을 확대하려 할 가능성이 높다. 북러 협력의 의미는 새로운 북중러 블록이 완성되었다는 사실보다 북한이 과거보다 다양한 경제적·외교적·군사적 선택지를 가지게 되었다는 데 있다. 제재와 고립을 강화하면 북한이 협상으로 돌아올 것이라는 기존 정책수단의 효과가 상대적으로 감소할 수 있는 환경이 형성되고 있다.

북한의 전략전환은 한국으로 하여금 남북관계의 기본 개념도 재검토하게 한다. 북한이 사실상 하나의 국가로 존재하고 유엔 회원국으로 활동한다는 현실을 인정하는 것과 북한을 일반적인 외국으로 간주하고 분단을 영구화하는 것은 동일한 선택이 아니다. 북한의 국가적 실존을 인정하면서 남북관계를 다른 국가관계와 구별되는 특수한 관계로 유지할 수 있으며, 현재의 평화를 우선하면서 통일의 여부와 형태는 미래의 선택으로 열어둘 수도 있다. 적대적 두 국가에서 평화적으로 공존하는 두 정치공동체로 관계를 변화시키고 그 이후의 형태를 미리 확정하지 않는 접근이다.

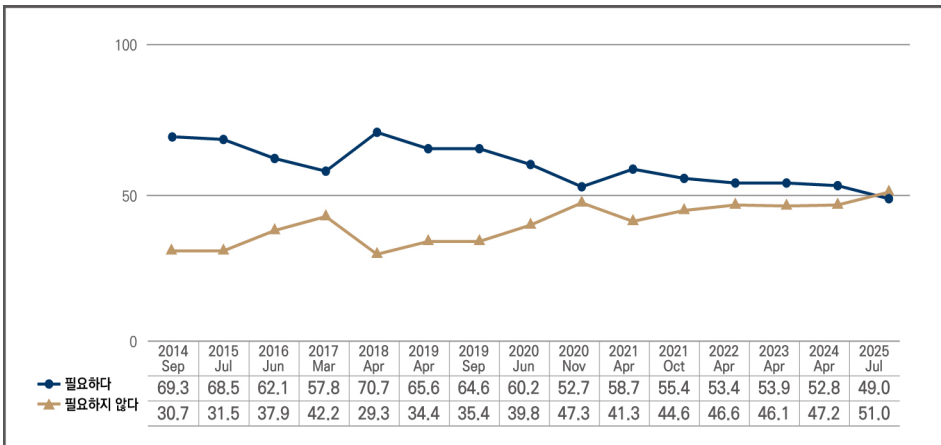
이러한 전환은 통일의 포기와도 구별되어야 한다. 현재의 관계를 현실적으로 인정하지 않은 채 미래의 통일만을 강조하면 통일이라는 목표가 오히려 현재의 적대를 정당화하거나 유지하는 결과를 가져올 수 있다. 반대로 현재의 두 국가를 최종적인 상태로 확정하면 한반도의 장기적인 변화 가능성을 현재 세대가 미리 폐쇄하

는 문제가 발생한다. 평화공존은 현재 존재하는 두 정치공동체가 전쟁하지 않고 안정적인 관계를 형성하도록 하는 것을 우선하면서, 장래의 정치적 형태는 관계의 변화와 미래세대의 선택에 따라 열어두는 중장기적 접근으로 구성될 필요가 있다.

3. 국내정치적 무관심과 평화공존의 사회적 기반

한반도의 전략환경은 국제정치와 북한의 변화만으로 구성되지 않는다. 한국 사회가 북한과 통일을 인식하는 방식도 지난 수십 년 동안 크게 달라졌다. 냉전과 분단을 직접 경험한 세대에게 북한과 통일은 국가정체성과 안보, 국내정치를 규정하는 핵심적인 문제였지만 남북관계의 장기적 단절과 한국사회의 발전을 거치면서 북한 문제의 일상적 중요성은 상대적으로 감소하고 있다. 경제와 복지, 주거와 교육, 인구와 기후, 기술 변화와 같은 문제가 국민의 일상과 국내정치에서 더 직접적인 의제가 되었으며, 북한과 통일은 특별한 군사적 위기가 발생하지 않는 한 지속적인 관심을 얻기 어려운 분야가 되고 있다.

그림2 통일의 필요성에 대한 여론의 변화: 2014~2025* (단위: %)



*1=전혀 필요하지 않다; 2=별로 필요하지 않다; 3=약간 필요하다; 4=매우 필요하다.
1점+2점 = 필요하지 않다. 3점+4점 = 필요하다고 묶어 그래프에 제시하였다.

※ 출처: 통일연구원 「KINU 통일의식조사 2025」 p.43

통일에 대한 관심 감소를 곧 통일에 대한 반대라고 해석할 필요는 없다. 많은 국민에게 통일은 여전히 바람직한 미래일 수 있지만 당장 자신의 삶에서 해결해야 할 문제와는 거리가 있는 장기적인 사안으로 받아들여질 수 있다. 통일을 위해 감당해야 할 경제적·사회적 비용과 북한의 정치체제, 남북 간 격차에 대한 현실적인 고려도 커졌다. 평화 역시 거대한 역사적 목표보다는 전쟁의 위험을 줄이고 안정적인 생활을 유지하는 문제로 이해될 가능성이 높다. 통일과 평화에 대한 국민의 인식이 사라진 것이라기보다 이를 평가하는 기준이 보다 현실적이고 개인의 삶과 연결되는 방향으로 변화하고 있는 것이다.

세대 변화는 이러한 경향을 더욱 뚜렷하게 만든다. 젊은 세대에게 북한은 같은 민족이라는 역사적 기억보다 다른 정치체제와 사회를 가진 별개의 공동체라는 현실을 통해 인식될 가능성이 높다. 통일이 민족적 당위라는 이유만으로 미래의 선택을 구속하기도 어려워졌다. 젊은 세대는 통일의 필요성을 안보와 경제, 복지와 조세, 개인의 기회와 삶의 질에 미칠 영향을 함께 고려하여 판단하려 할 것이다. 통일정책도 민족적 당위만을 강조하는 방식보다 현재의 평화와 미래의 선택 가능성이 어떠한 관계를 가지는지를 설명할 필요가 있다.

낮아지는 관심과 별개로 북한 문제의 정파적 성격은 여전히 강하다. 북한과 통일이 국민의 일상적 정책 우선순위에서는 낮아지더라도 군사적 사건이나 남북합의, 대북전단과 인권, 군사훈련이나 대북지원과 같은 쟁점이 등장하면 국내정치의 갈등은 빠르게 심화될 수 있다. 일반 국민의 지속적인 관심은 높지 않는데 정치엘리트와 적극적인 지지층에서는 대북정책이 진영의 정체성을 확인하는 상징적인 의제가 되는 구조가 형성될 수 있다. 통일정책과 대북정책이 구체적인 정책 효과보다 어느 정치세력의 노선인가에 따라 평가되면 장기적 국가전략을 유지하기 어렵다.

정권교체에 따른 정책의 진자운동은 이 문제를 더욱 심화시킨다. 한 정부가 대화와 교류를 강조하면 다음 정부가 억제와 압박을 강화하고, 다시 정권이 교체되면 이전 정책을 폐기하고 관계 복원을 시도하는 방식이 반복되어 왔다. 각 정책에는 당시의 안보상황과 북한의 행동에 따른 합리적인 이유가 존재할 수 있다. 문제는 정책의 변화가 일정한 국가적 원칙과 평가에 따라 이루어지기보다 정권교체와 정파적 경쟁에 지나치게 결합되는 경우이다. 남북관계의 합의와 제도가 장기간 지

속될 것이라는 믿음이 약해지고 북한과 주변국도 한국의 정책을 단기적인 국내정치의 산물로 인식할 수 있기 때문이다.

국내정치는 대북정책이 결정된 이후 지지를 확보해야 하는 부수적인 변수가 아니다. 정책의 지속성과 대외적 신뢰성을 결정하는 전략적 조건이다. 남북 간 어떠한 합의를 체결하더라도 국민의 충분한 이해와 국회의 제도적 관여가 없으면 정권이 바뀐 뒤 이를 지속하기 어렵다. 중요한 정책변화일수록 정책의 목표와 기대효과뿐 아니라 비용과 위험, 실패할 경우의 대응방안까지 국민에게 설명할 필요가 있다. 정부의 정책을 지지하도록 설득하는 공론화보다 서로 다른 통일관과 북한관을 가진 시민들이 합의할 수 있는 범위와 합의하기 어려운 범위를 함께 확인하는 과정이 중요하다.

평화공존의 국내적 기반도 이러한 최소합의를 중심으로 형성할 수 있다. 북한을 어떻게 평가하는지와 관계없이 전쟁을 방지해야 한다는 원칙, 상대 체제를 군사적으로 강제 변경하지 않는다는 원칙, 우발적 충돌과 핵위험을 줄이는 제도를 마련해야 한다는 원칙은 폭넓은 논의가 가능하다. 북한 주민의 삶과 인권을 장기적으로 개선해야 한다는 목표와 미래의 한반도 정치질서를 현재 세대가 일방적으로 확정하지 않는다는 생각도 함께 논의할 수 있다. 평화공존은 하나의 통일관에 대한 동의를 요구하기보다 서로 다른 통일관이 존재하는 상황에서 어떤 관계의 규칙만큼은 공동으로 유지할 것인가를 묻는 접근에 가깝다.

미래세대의 참여도 보다 중요해질 수밖에 없다. 통일의 형태와 시기를 미래세대가 선택하도록 열어둔다면 현재의 청년들은 단순한 통일교육의 대상이 아니라 한반도의 미래를 결정할 잠재적인 정책주체가 된다. 문제는 북한과 통일에 대한 관심이 줄면서 관련된 학문과 정책전문가의 재생산 기반도 함께 약해질 가능성이 있다는 데 있다. 남북관계가 단절될수록 북한을 실제로 연구하고 경험할 수 있는 기회가 감소하고, 대학과 연구기관에서도 평화와 통일을 전문적으로 다루는 인력과 연구기반이 줄어들 수 있다. 장기간의 평화공존을 준비하려면 대규모의 일회성 교육보다 북한과 평화, 통일과 국제정치를 장기적으로 연구할 수 있는 전문가와 청년세대의 지적 기반을 유지하는 일이 필요하다.

평화의 의미를 국민의 일상과 연결하는 작업도 중요하다. 접경지역의 주민에게 평화는 추상적인 남북관계의 상태가 아니라 화성기와 전단, 군사훈련과 무인기, 군사시설과 우발적 충돌의 가능성이 자신의 안전과 생활에 어떠한 영향을 미치는가의 문제이다. 군사적 긴장이 높아질 경우 그 비용이 특정 지역과 주민에게 집중될 수 있다는 사실도 고려해야 한다. 접경지역의 안전을 정책효과의 중요한 기준으로 삼고 주민과 지방정부가 위기관리와 군사활동의 영향을 논의할 수 있는 제도를 발전시키는 것은 평화를 국민의 생활 속에 제도화하는 한 방식이 될 수 있다.

국민의 관심이 낮아졌다는 사실이 한반도 문제의 객관적인 중요성이 낮아졌음을 의미하지는 않는다. 북한의 핵능력과 군사적 위협은 오히려 증가하고 있는데 국내 사회의 지속적인 관심과 전문적 기반은 약화되는 역설적인 상황이 나타날 수 있다. 이러한 간격을 대규모의 통일운동이나 정치적 동원으로 단기간에 해소하기는 어렵다. 정권교체에도 유지될 수 있는 최소한의 원칙과 제도, 전문가 공동체와 시민사회의 논의공간을 장기간 유지하면서 국민의 관심이 필요할 때 다시 활성화될 수 있는 사회적 기반을 만들어야 한다. 평화공존은 남북 간 관계만이 아니라 한국 사회 내부에서 지속 가능한 한반도 정책의 기반을 형성하는 과제이기도 하다.

4. 신기술과 한반도 안보환경의 변화

한반도를 둘러싼 또 하나의 구조적 변화는 인공지능을 중심으로 한 신기술의 빠른 발전이다. 군사기술의 변화 자체는 새로운 현상이 아니지만 인공지능과 무인체계, 사이버와 우주, 첨단센서와 정밀타격 기술이 함께 발전하면서 군사력의 구성뿐 아니라 위기가 발생하고 관리되는 방식에도 변화가 나타나고 있다. 신기술은 기존 무기의 성능을 개선하는 수단에 그치지 않고 정보를 수집하고 분석하는 방식, 지휘관의 판단, 표적 선정과 공격, 군사조직의 의사결정 속도를 변화시킨다. 기술의 발전이 억제력을 강화하는 동시에 위기안정성을 약화시킬 가능성을 함께 살펴야 하는 이유이다.

인공지능은 감시정찰과 정보분석에서 가장 빠르게 군사적 역할을 확대하고 있다. 위성과 무인기, 레이더와 전자정보, 사이버공간에서 수집되는 방대한 자료를 인간이 직접 분석하기 어려워지면서 알고리즘을 활용한 자동화된 분석과 표적 식별의 중요성이 커지고 있다. 보다 많은 정보를 더 빠르게 분석할 수 있다는 점은 군사적 효율성을 높이지만 정보가 많아진다고 해서 판단이 반드시 정확해지는 것은 아니다. 서로 다른 센서에서 상충하는 데이터가 들어오거나 알고리즘이 잘못된 자료를 학습한 경우, 지휘관은 자신이 직접 검증하기 어려운 결과에 의존하여 결정을 내려야 할 수 있다. 미래의 군사적 오판은 정보의 부족뿐 아니라 정보의 과잉과 알고리즘에 대한 과도한 의존에서도 발생할 수 있다.

한반도에서는 이러한 변화가 핵과 미사일의 존재 때문에 더욱 중요한 의미를 가진다. 첨단센서와 인공지능을 활용하면 이동식 미사일과 핵전력의 위치를 보다 빠르게 탐지하고 공격할 수 있을 것이라는 기대가 높아진다. 정찰에서 표적 식별과 지휘결심, 타격에 이르는 시간이 짧아질수록 공격자는 신속성과 정확성을 확보하지만 상대방의 입장에서는 자신의 핵전력이 공격받기 전에 먼저 사용해야 한다는 압력이 커질 수 있다. 상대의 지휘부나 핵전력을 신속하게 무력화할 능력을 가진다는 인식 자체가 선제공격과 선제사용에 대한 유인을 강화할 수 있는 것이다. 억제제의 신뢰성을 높이기 위해 발전시킨 기술이 특정한 위기 상황에서는 상대방의 불안を増가시켜 위기안정성을 낮추는 결과를 가져올 수 있다.

의사결정에 사용할 수 있는 시간도 점차 짧아질 가능성이 있다. 극초음속 무기와 장거리 정밀타격, 자동화된 표적식별과 지휘통제체계가 결합될수록 지도자와 군 지휘관이 상대의 의도를 확인하고 다른 설명의 가능성을 검토할 시간은 감소한다. 군사적 효율성을 위해 의사결정 과정에 자동화를 확대할수록 인간은 알고리즘이 제시한 위협판단을 짧은 시간 안에 승인하는 역할로 축소될 위험도 있다. 핵무기 사용과 같이 돌이킬 수 없는 결정에서는 인간의 실질적인 통제가 유지되어야 하지만, 기술적으로 인간이 최종 승인권을 가지고 있다는 사실만으로 충분한 통제가 보장되는 것은 아니다. 정보를 이해하고 판단할 수 있는 시간과 설명 가능성까지 확보되어야 실질적인 인간 통제가 가능하다.

무인체계와 자율무기도 남북한의 군사적 접촉 방식을 변화시킬 수 있다. 사람이 직접 탑승하지 않는 드론과 무인정찰체계는 인명피해의 위험이 낮기 때문에 평시에도 보다 적극적으로 운용될 가능성이 있다. 무인기가 격추되더라도 조종사가 사망하지 않는다는 점은 위기의 정치적 비용을 낮출 수 있지만 같은 이유로 상대의 영공이나 접경지역에 접근하는 군사활동의 문턱도 낮아질 수 있다. 자율성이 증가하면 기계의 오작동이나 잘못된 표적 식별이 인간의 명확한 정치적 의도 없이 군사적 사건을 발생시킬 가능성도 커진다. 미래의 군사적 신뢰구축은 병력과 재래식 무기의 이동뿐 아니라 드론과 자율체계의 활동을 어떻게 통보하고 제한할 것인지까지 포함하게 될 것이다.

북한의 기술적 능력도 보다 세분하여 볼 필요가 있다. 북한이 미국이나 한국과 같은 규모의 첨단 반도체와 대규모 컴퓨팅 인프라, 민간 인공지능 생태계를 확보하기는 어렵다. 기술격차가 존재한다는 사실이 북한의 신기술 활용능력이 중요하지 않다는 의미는 아니다. 북한은 자신의 비교우위가 존재하는 사이버와 전자전, 무인기와 정찰, 표적 식별과 정보전 등 특정 분야에 인공지능을 선택적으로 결합할 수 있다. 비용이 상대적으로 낮으면서 상대 사회와 군사체계의 취약성을 공격할 수 있는 기술은 북한이 오랫동안 발전시켜 온 비대칭 전략과도 잘 맞는다.

북러 군사협력은 기술격차의 의미를 더욱 복잡하게 만든다. 러시아는 우크라이나 전쟁을 통해 대규모 드론전과 전자전, 방공체계와 전장정보의 결합을 실전에서 경험하고 있다. 북한이 러시아와 군사적으로 긴밀하게 협력할수록 이러한 전장의 경험과 운용개념, 일부 기술이 어떠한 형태로 북한에 전달될 가능성도 고려할 필요가 있다. 가장 첨단的人工智能 모델이나 반도체가 직접 이전되지 않더라도 저비용 무인체계의 대량 운용, 전자전과 드론의 결합, 전술적 데이터의 활용과 같은 지식은 북한의 군사능력에 상당한 영향을 줄 수 있다.

사이버와 인공지능의 결합은 평시와 전시의 구별도 어렵게 만든다. 군사시설에 대한 물리적 공격은 공격주체와 시점, 피해의 정도를 상대적으로 분명하게 확인할 수 있지만 사이버공격은 누가 어떠한 목적으로 수행했는지 즉시 확인하기 어려운 경우가 많다. 군 통신망과 전력체계, 금융과 위성체계에 대한 침투가 단순한 정보 수집인지 군사적 공격을 준비하는 행동인지도 불분명할 수 있다. 국가가 직접 수

행한 공격과 국가의 목인 아래 활동하는 비국가 행위자의 행동을 구분하기 어려운 상황도 발생한다. 평시에도 지속되는 사이버 활동이 군사위기와 결합할 경우 상대의 의도에 대한 오판이 빠르게 확대될 수 있다.

생성형 인공지능과 합성정보의 확산은 정치적 위기관리에도 새로운 문제를 만든다. 지도자의 발언이나 군사명령, 군사활동을 보여주는 영상과 음성을 실제와 구별하기 어려운 수준으로 생성할 수 있게 되면서 허위정보가 군사적 긴장과 결합할 가능성이 커졌다. 평상시에는 선전과 여론조작의 문제에 머물 수 있지만 군사위기에서는 잘못된 정보가 상대의 행동에 대한 판단을 바꾸거나 국내여론을 급속하게 악화시킬 수 있다. 무엇이 실제 정보이고 무엇이 조작된 정보인지 확인할 수 있는 정부 간 연락채널과 위기소통의 중요성이 오히려 커질 수 있다.

신기술은 경쟁의 대상이면서 동시에 남북 간에 새로운 규범적 이해관계를 만들어낼 가능성도 있다. 인공지능의 군사적 이용에서 인간의 통제를 어떻게 유지할 것인지, 자율무기와 핵무기의 결합을 어디까지 제한할 것인지, 드론과 사이버 활동이 군사분계선과 접경지역에서 어떠한 규칙을 따라야 하는지는 남북한 모두에게 관련된 문제이다. 인공지능과 자율무기의 국제규범이 아직 완성되지 않았다는 사실은 오히려 새로운 협력의 공간을 제공할 수도 있다. 남북 양자 간의 직접적인 기술협력이 정치적·군사적으로 어려운 경우에도 국제기구와 다자협력을 통해 위험감소와 인간통제, 신기술의 평화적 이용에 관한 규범을 함께 논의하는 방식은 가능하다.

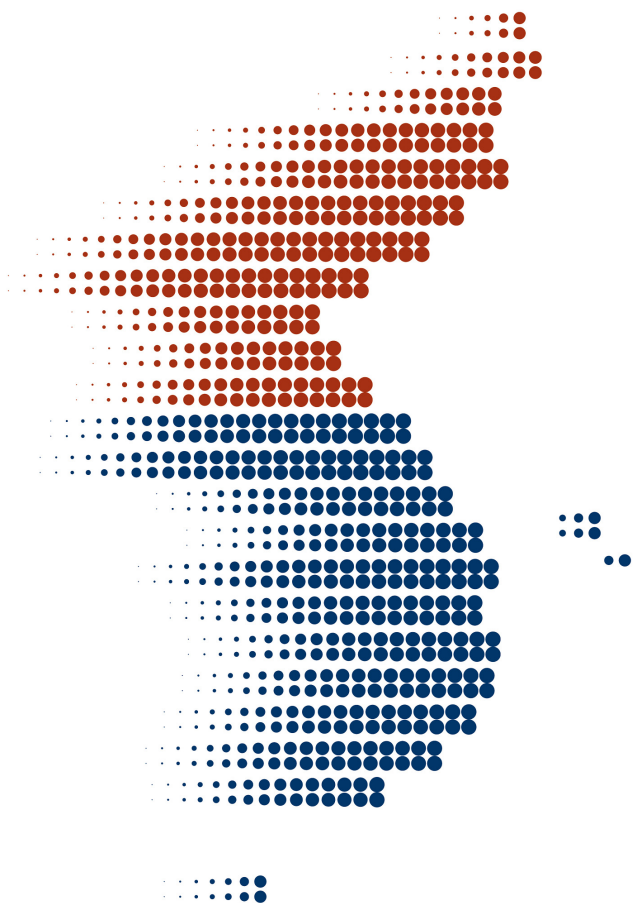
신기술 협력에는 분명한 한계도 존재한다. 남북 간 기술능력의 격차가 커질수록 북한은 기술협력을 한국의 정보수집이나 체제침투의 수단으로 의심할 수 있으며, 한국에서는 북한에 민군 겸용기술을 제공한다는 우려가 제기될 수 있다. 인공지능과 데이터, 첨단 컴퓨팅은 경제협력과 안보협력을 명확하게 구별하기 어려운 대표적인 이중용도 영역이다. 직접적인 기술이전보다 위험감소 규범, 군사적 사용에 관한 투명성, 인간통제의 원칙과 사고 발생 시의 통보절차처럼 안보적 위험을 줄이는 분야부터 접근하는 것이 현실적일 수 있다.

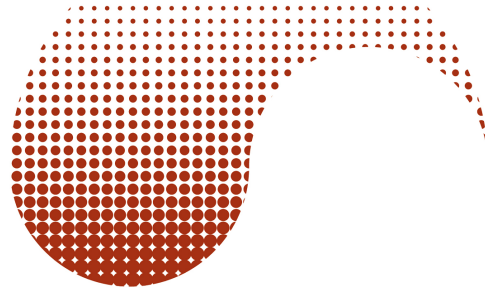
신기술의 발전은 평화공존의 내용 자체를 확대시키고 있다. 과거의 평화가 주로 군사분계선에서 병력과 재래식 무기의 충돌을 방지하는 문제였다면 앞으로는 사이

버공간과 우주, 무인체계와 인공지능까지 위기관리의 범위에 포함시켜야 한다. 군 통신선과 군사활동의 사전 통보, 우발충돌 방지와 같은 전통적인 신뢰구축조치는 여전히 필요하지만 드론 비행과 자율무기의 운용, 중요 기반시설에 대한 사이버공격, 핵지휘통제체계와 인공지능의 결합에 관한 새로운 규칙도 발전시켜야 한다. 신기술은 한반도 평화정책에 추가되는 하나의 새로운 의제가 아니라 앞으로 억제와 위기, 전쟁과 평화가 작동하는 조건 자체를 변화시키는 전략환경이다.

국제질서와 북한, 국내정치와 신기술의 변화는 서로 독립적으로 진행되지 않는다. 국제질서의 거시복합이행은 북러 군사협력과 북한의 전략적 선택을 가능하게 하는 환경을 변화시키고, 북한의 핵능력과 적대적 두 국가론은 한국사회의 통일 인식과 국내정치적 논쟁에 영향을 준다. 인공지능과 새로운 군사기술은 미중 전략 경쟁의 핵심 분야가 되는 동시에 남북한의 군사적 능력과 위기관리 방식을 바꾸고 있다. 국내사회의 관심 저하와 정치적 양극화는 이러한 복합적인 변화를 장기적 국가전략으로 다루는 능력을 약화시킬 수도 있다.

앞으로의 한반도 정책은 어느 하나의 문제가 해결되기를 기다린 뒤 다음 문제를 다루는 방식으로 추진되기 어렵다. 국제질서의 최종 형태가 정해지지 않은 상태에서도 북한 핵위험은 관리되어야 하며, 남북대화가 중단되어 있더라도 위기관리 제도와 국내적 정책기반은 축적되어야 한다. 신기술 경쟁이 심화되는 과정에서도 미래의 충돌을 방지할 새로운 규칙을 준비해야 한다. 지난 30년의 대북정책이 탈냉전과 미국 단극패권이라는 비교적 일관된 국제환경을 배경으로 발전하였다면 앞으로의 한반도 정책은 불확실성과 복잡성이 상당 기간 지속되는 것을 정상적인 조건으로 받아들여야 한다. 평화공존은 이처럼 변화하는 여러 층위의 관계를 동시에 관리하면서 현재의 전쟁위험을 줄이고 미래의 선택 가능성을 유지하기 위한 장기적인 한반도 정책의 출발점으로 볼 수 있다.

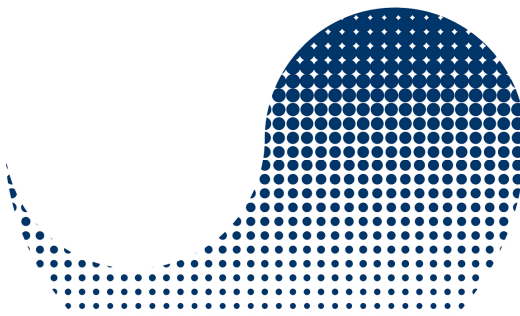




제2장

한반도 평화공존의 개념과 3대 청사진

1. 평화공존 개념	18
2. 국제관계사에서 평화공존 담론	23
3. 한반도 평화공존의 기본 개념	33
4. 한반도 평화공존, 무엇을 위한 정책인가	35
5. 3대 원칙에서 3대 청사진으로	39
6. 3대 청사진이 그리는 하나의 한반도	43
7. 3대 청사진이 국민에게 약속하는 것	44
8. 적대를 넘어 평화가 일상이 되는 한반도로	46



제2장



한반도 평화공존의 개념과 3대 청사진

1. 평화공존 개념

1) 공존이란 무엇인가?

『옥스퍼드 영어사전』(*Oxford English Dictionary*)에 따르면, 영어단어 coexistence(공존, 共存)는 의사이자 작가인 토머스 브라운(Sir Thomas Browne, 1605-1682)이 1646년 “함께 존재 또는 결합된 존재”(existence together or in conjunction)라는 의미로 처음 사용했다. 사전에서 두 번째 의미로는, 서로 다른 이념과 제도를 가진 국가들의 ‘평화적 공존’(peaceful coexistence)이 특별히 언급된다.

공존의 첫 번째 의미는, 인간사회, 자연, 인간과 자연, 인간과 사물 등의 관계 등에서 행위주체들이 함께 존재한다는 것이다. 두 번째 공존은, 국제관계사, 외교사에서 서로 다른 이념과 제도를 가진 국가들 사이의 평화로운 관계를 지칭하기 위해 등장한 평화공존이다. 서로 다른 정치체제, 사회체제를 가진 국가들 사이의 평화로운 관계를 묘사하는 개념이 평화적 공존이었다. 1954년 6월 중국 국무원 총리 겸 외교부장 저우언라이(周恩來, Zhou Enlai, 1898-1976)와 인도 총리 겸 외교장관 자와할랄 네루(Jawaharlal Nehru, 1889-1964)가 중국과 인도 공동성명에서 평화공존을 양국의 상호관계 및 국제관계를 규율하는 원칙들 가운데 하나로 정식화했다.

공존 일반과 평화공존에 대한 사전적 정의를 원용하여, 공존을 서로 다른 존재가 같은 시공간에 함께 존재하는 상태와 과정으로 정의한다. 사전에서 보여주고자

했던 두 번째 의미의 공존, 즉 ‘평화적’ 공존에는 지향성이 담겼다. 달리 표현하면, 평화적 공존은, 서로 다른 존재가 상호작용을 할 수 있는 같은 시공간에서, 결합되어 있는 상태, 결합되는 과정, 평화적 결합을 지향하는 운동으로 정의될 수 있다.

2) 공존의 철학은 관계론적 존재론에서 출발한다

공존의 철학은 관계론적 존재론에서 출발한다. 모든 인간들과 비인간들(nonhumans)이 엮여 있음을 주장하는 ‘공존주의’(co-existentialism) 또는 ‘함께-실존주의’를 주창하는 생태주의 철학자 미키(Sam Mickey)는, “분자 수준에서조차 존재는 항상 이미 공존이다”라는 문장을 남긴 바 있다. 어떤 것도 그것을 둘러싼 다른 존재들에 대한 의존 없이는 존재할 수 없다는 의미다. 공존주의는, 공존을 기반으로 한 책임감 있는 실존을 추구하려 한다. 공존주의의 이 존재론적 문제설정은, 인간사회에서 자아(自我)가 타자(他者)의 공존관계를 인간과 자연의 공존으로까지 확장한 것이다. 프랑스 철학자 낭시(Jean-Luc Nancy, 1940-2021)는, 존재가 그 본성상 ‘타자’와 ‘환경’과 연결되어 있고 타자와 환경에 의존적이라고 생각했다. 낭시는 이를 ‘함께-존재’(being-with)로 표현했다.

“존재는 항상 이미 공존”, 즉 함께-존재의 개념은 몇 가지 특징을 가진다. 첫째, 존재론적 분리불가능성이다. 즉, 개체적(individual) 존재는 환상이다. 둘째, “항상 이미”는 공존이 나중에 얻어지는 상태가 아니라 이미 현전하는 기초적 조건이라는 것이다. 존재의 상호작용 이전에 공존이 있다는 의미다. 셋째, 우리의 정체성이 타자와 환경을 통해 형성된다는 의미다. 넷째, 공존이 반드시 평화공존은 아니라는 점도 지적될 필요가 있다. 공존은 같은 시공간에서 상호작용을 하고 있는 중립적 상태이자 과정이다.

근대국가는 민족(nation)을 단위로 형성되곤 했다. 다민족에 기초해서 하나의 국가가 만들어지기도 했지만, 국가수립 이후 다민족은 하나의 민족으로 상상되곤 한다. 즉, 민족국가의 공존은 국제체제의 불가피한 속성이다. 민족국가들 사이의 공존 속에서 한 국가에 의한 다른 국가에 대한 ‘자의적’(arbitrary) 지배가 발생하곤 한다. 힘의 우위에 있는 국가가 다른 국가를 식민화하는 것은 대표적인 자

의적 지배의 한 방식이었다. 식민화는 주권의 평등을 파괴하고, 마치 주인과 노예의 관계처럼 국가들의 관계를 만드는 것이었다. 공화주의 이론가 페티(Phillip Pettit)이 제시한 규범적, 규제적 이상인 ‘비지배(non-domination)로서의 자유’를 국제관계의 영역으로 확장하여 국가들 사이에 자의적 지배가 없는 상태, 즉 비지배를 철학적 수준에서 평화공존으로 개념화한다. 국가들 사이에 힘의 비대칭에도 불구하고 자의적 지배가 발생하지 않게끔 하는 것이 지향으로서의 평화공존이다.

3) 평화공존은 상호인정과 갈등전환능력의 제고를 통해 만들어진다

공존을 평화공존으로 만드는 것은 윤리적, 실천적 과제다. 자아와 타자의 2인 모형에서 공존의 형태를 결정하는 변수는 두 가지다. 하나는 ‘상호인정’(mutual recognition)의 여부이고, 다른 하나는 ‘갈등전환’(conflict transformation)의 능력이다. 관계의 존재론이 상호인정을 포함하는 것처럼 보이지만, 연결은 주어진 것이지 주체의 행위를 통해 만들어진 것이 아니다. 평화공존으로 가기 위해서는 상호인정의 절차와 더불어 각 주체들이 자발적으로 갈등전환 능력을 제고할 수 있어야 할 뿐만 아니라 각 주체들의 갈등전환능력을 제고를 강제할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

스웨덴의 국제정치학자 바르텔슨(Jens Bartelson)은 프랑스 철학자 리코르(Paul Ricœur)의 인정이론을 참조하여 세 가지 인정의 형태를 제시한다. 첫째, 어떤 것을 그 자체로 식별하고 확인하는 인지적 능력에 관한 ‘인식론적(epistemic) 인정’이다. 예를 들어, 한국중심의 편향적 용어인 북한을 ‘조선민주주의인민공화국’으로 부르는 작업이 그 시작일 수 있다. 둘째, 자율적으로 생각하고 말하고 행동할 수 있는 능력을 스스로 인정하는 ‘자기인정’(self-recognition)이다. 자신의 행동에 대해 책임을 지려는 의지 또한 자기인정에 포함된다. 셋째, 다른 존재에 감사하거나 다른 존재를 존중하는 행위로서의 ‘상호인정’이다.

상호인정은, 정치적 인정, 법적 인정, 도덕적 인정으로 나타날 수 있다. 정치적 인정은, 어떤 국가가 인정을 통해 국제체제에서 적절한 행위자로 간주되며 동시에 일정한 지위를 가지는 것과 관련된다. 법적 인정은, 어떤 국가가 국가들의 국제사

회의 구성원 자격을 부여받는 것이다. 법적 인정은, 어떤 국가가 국제사회에서 평등한 권리와 의무를 향유하는 법적 주체가 되는 것을 의미한다. 법적 인정은 사실상 법적 평등과 동의어다. 도덕적 인정은, 상호인정의 결과로 어떤 국가가 공동의 가치지평을 가지는 것을 의미한다. 도덕적 인정은 국제적 수준에서 정의의 문제 또는 국가정체성의 문제와 관련된다. 서로 다른 이념과 제도를 가진 국가들의 평화공존을 위해서는 정치적 인정, 법적 인정이 필요하지만, 공동의 가치지평을 가지는 도덕적 인정은 서로 다른 이념과 제도를 가진 주체들의 평화공존을 파괴할 수도 있음에 유의해야 한다. 따라서 평화공존 그 자체를 공동의 가치지평으로 만드는 작업이 이루어질 필요가 있다.

갈등은 폭력의 원인이지만, 다른 한편 발전의 동력이다. 따라서 행위주체들 사이의 갈등이 폭력으로 비화되지 않게 하는 그 무엇이 필요하다. 두 가지로 방향을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 행위주체들의 평화적 감수성 및 평화 만들기 능력을 제고하는 길이다. 예를 들어, 평화연구자 갈통(Johan Galtung, 1930-2024)과 그의 동료들은 갈등의 구성요소로, 태도(Attitude), 행동(Behavior), 모순(Contradiction)이 결합된 갈등의 ABC 삼각형을 제시한다. 태도는, 적대와 두려움과 같은 심리적 요소다. 행동은 직접적 폭력과 같은 형태로 표출된다. 갈등의 근본원인인 모순은 행위주체들의 양립할 수 없는 목표들에서 발생한다. 태도에서는 ‘공감적으로’(empathetically), 행동에서는 ‘비폭력적으로’(nonviolently), 모순에 대해서는 ‘창조적으로’(creatively) 대응할 수 있는 행위주체의 능력에 기초하여, 갈등의 새로운 단계로의 진입을 의미하는 ‘전환’(transformation)이 이루어진다. 이 전환은 갈등하는 행위자 모두가 참여하여 공유할 수 있는 미래의 기억을 만드는 과정이다. 갈통과 그의 동료들에게 평화는 곧 이 갈등전환의 ‘능력’(ability)과 동의어다.

둘째, 자아와 타자의 갈등을 다루는 능력의 제고와 더불어 제3의 중앙권위체를 통해 갈등을 조정하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어, 국가는 폭력적 국가 장치와 법·제도 등을 통해 갈등이 폭력화되는 것을 방지하고자 한다. 특히 그 국가가 행위주체의 비대칭성이 자의적 지배를 산출하는 것을 제어할 수 있을 만큼 공화주의적이라면, 갈등전환 능력을 갖춘 것으로 평가할 수 있다. 예를 들어, 이 공

화주의적 국가는 ‘시민의회’(citizens’ assembly)를 통해 행위주체들의 갈등전환 능력을 높이는 역할을 한다. 국내적 수준에서는, 중앙권위체가 갈등의 조정자 역할을 할 수 있지만, 국제적 수준에서는 세계국가와 같은 중앙권위체가 부재하다. 그럼에도 연합과 같은 국제제도는 행위주체들의 갈등전환능력을 제고하는 역할을 할 수 있다.

상호인정의 여부와 갈등전환능력의 여부라는 두 변수로 공존의 형태를 도식화하면 <표 1>과 같다.

표1 공존의 형태		갈등전환 능력	
		O	X
상호인정	O	① 평화형 공존	③ 적대형 공존
	X	② 흡수형 공존	④ 내전형 공존

① 평화형 공존은 갈등전환 능력을 갖춘 행위주체들 사이에 상호인정이 이루어진 상태, 즉 차이의 인정에 기초한 공존이다. 차이를 인정하되 통일과 같은 하나됨을 반드시 지향하지는 않는다. 평화형 공존은 다시 갈등전환 능력을 가진 제3의 중앙 권위체의 존재 유무에 따라 ‘분리형’(dissociative) 공존과 ‘연대형’(associative) 공존으로 구분될 수 있다. 한반도적 맥락에서 이 연속선 위에 분리형, 연대형, 연합형, 연방형, 통일형 공존 등을 배치해 볼 수 있다. ② 흡수형 공존은 갈등전환 능력은 있으나 상호인정이 이루어지지 않은 형태로, 자아와 타자 모두 상대를 인정하지 않으면서 하나됨을 지향할 때 만들어진다. ③ 적대형 공존은 상호인정은 이루어져 있지만 갈등을 전환하지 않으려는, 차이를 절대화하는 형태다. ④ 내전형 공존은 상호인정도 갈등전환도 없이 일방이 타방을 없애려 하는 사실상의 전쟁상태로서의 공존이다.

2. 국제관계사에서의 평화공존 담론

1) 국제연맹의 설립을 통해 다자적 평화공존의 제도화 실험이 시작되었다

미국 대통령 우드로우 윌슨(Woodrow Wilson, 1856-1924)은 전쟁의 와중인 1918년 1월 14개 평화강령(Fourteen Points) 제14조(⑭)에서 “강대국과 약소국을 막론하고 정치적 독립과 영토보전을 상호 보장할 목적으로 특별한 규약 아래에 전체 국가의 연맹체를 결성해야 한다”고 주장한 바 있었다. 즉 국가의 연맹체가 국제연맹으로 현실화된 것이다. 국제연맹은, ‘정치적 독립’(political independence)과 ‘영토보전’(territorial integrity)을 매개로 ‘모든 국가들’의 평화적 공존을 목표로 하는 국제제도로 구상되었다.

윌슨은, 제1차 세계대전을 계기로 미국이 영국을 대체하는 새로운 패권국가로 부상할 것으로 생각하고 있었다. 전쟁의 와중에 윌슨은 전통적인 미국 일방주의(unilateralism)를 ‘보편주의적 관점’(universality view)으로 대체하고자 했다. 1917년 4월 미국은 참전했고, 교착상태의 참호전을 벗어나는 계기를 만들었다. 미국의 참전은, 새로운 국제질서를 만들어가는 계기이기도 했다. 국제주의자 윌슨에게 식민지를 개척하는 유럽적 제국주의나 자유무역을 억압하는 경제적 민족주의는 과거 세계의 외교였다. 윌슨은 새로운 국제질서를 위한 평화프로그램을 주조하고자 했고, 그 가운데 하나가 국제연맹의 창설이었다.

1918년 11월 11일 오전 5시 45분 제1차 세계대전 연합군과 독일이 서부전선에서의 적대행위를 중단하는 ‘정전’(armistice)에 합의했다. ‘11월 11일 11시’(오전)부터 이 정전약속은 효력을 발휘했다. 정전의 평화로의 전환은, 1919년 6월 28일 독일에게 영토삭감, 막대한 배상금, 군비축소, 식민지 상실 등을 부과한 베르사이유 평화협정으로 완료되었다. 경제학자 케인스(John Maynard Keynes, 1883-1946)가 지적한 것처럼, 경제위기와 전쟁재발을 야기할 수 있는 ‘징벌적’(punitive) 평화협정’이었다. 베르사이유 조약 제1부(PART 1)가 ‘국제연맹규약’(THE COVERNANT OF THE LEAGUE OF NATIONS)이었다. 국제연맹의 설립목적을 밝힌 전문은 다음과 같다.

국제협력을 증진하고 국제평화와 안보(security)를 달성하기 위하여, 전쟁에 의거하지 않겠다는 의무의 수용, 국가들(nations) 사이에 개방적이고 정의로우며(just) 명예로운 관계들의 규정, 정부들(Governments) 사이에 실질적인 행동규칙으로서 국제법에 대한 이해의 확고한 수립, 그리고 조직화된 인민들(peoples) 서로의 관계에서 정의의 유지와 모든 조약 의무에 대한 세심한 존중에 의해, 국제연맹규약에 동의한다.

즉, 국제연맹규약의 제정은 국제안보 개념의 도입을 통해 다자적 평화공존을 지향하는 실험적 합의였다.

국제연맹규약 가운데 평화공존과 관련된 구체적 조항은 영토보전과 정치적 독립을 언급한 10조와 내정불간섭으로 해석될 수 있는 15조의 일부다.

10조. 국제연맹 회원국은 외부 침략으로부터 모든 국제연맹 회원국의 영토보전과 현존하는 정치적 독립을 존중하고 보존할 것을 약속한다. 그러한 침략이 발생하거나 그러한 침략의 위협이나 위험이 있는 경우, 이사회는 이 의무를 이행할 방법을 권고한다.

15조. 당사자 중 일방이 분쟁의 원인이 국제법상 해당 당사자의 국내 관할권에 속하는 사안이라고 주장하고, 이사회가 그 분쟁이 그러한 사안에서 비롯된 것으로 판단하는 경우, 이사회는 그 사실을 보고하고 분쟁 해결에 관한 어떠한 권고도 하지 않는다.

그러나 이 국제연맹규약은 태생부터 한계를 가지고 있었다. 국제연맹의 최초 회원국가에는 제1차 세계대전의 패전국인 독일이 포함되지 않았다. 독일은 1925년 10월 로카르노 조약을 통해 프랑스, 벨기에와의 국경선을 인정하면서, 국제연맹에 가입할 수 있었다. 제1차 세계대전의 와중에 1917년 10월 사회주의혁명을 한 러시아도 가입이 거부되었다. 월슨적 민족자결론의 한계로 대부분의 식민지국가들도 포함되지 않았다. 제1차 세계대전의 전승국 가운데 하나인 일본은 국제연맹규약에 인종평등조항을 삽입하고자 했지만, 결국 실패했다. 당시 서구에서는 인종적 차이에도 불구하고 동아시아에서 일본만을 문명국가로 인정하고 있었다. 즉, 국제연맹규약은 전형적인 유럽중심의 평화공존의 제도화 시도였다. 결정적으로는, 1920년 3월 미국 상원에서 베르사이유 조약 비준동의안이 통과되지 않으면서, 미국은 국제연맹 회원국가가 될 수 없었다. 주요 반대 이유 가운데 하나는, 앞서 인용한 국제연맹규약 10조가 미국의 주권을 침해할 수 있다는 우려였다.

1929년 대공황(Great Depression)이 시작되면서 제2차 세계대전을 일으키는 전범국가가 되는 독일, 이탈리아, 일본 등에 파시즘체제가 등장했고 이 국가들의 제국주의적, 팽창주의적 정책과 함께 국제연맹은 급격히 흔들리기 시작했다. 1933년 독일과 일본이 국제연맹을 탈퇴했고, 1937년에는 이탈리아가 탈퇴했다. 국제연맹규약은 회원국가의 탈퇴를 허용하고 있었다. 1934년 소련을 국제연맹에 가입시키는 방식으로 국제연맹의 복원을 시도했지만, 소련은 1939년 핀란드 침공과 함께 국제연맹을 탈퇴했다. 1939년 독일의 폴란드 침공으로 제2차 세계대전이 시작되면서, 국제연맹은 사실상 무력화되었다. 국제연맹규약이라는 ‘국제적 헌법’과 그에 기초한 국제기구의 조직으로 평화공존을 모색했던 국제연맹은, 결국 ‘힘의 정치’(power politics) 속에서 무력한 존재가 될 수밖에 없었다. 국제연맹을 계승한 국제연합(United Nations)은, 탈식민국가로의 회원국가 확대, 탈퇴의 자유제한, 안전보장이사회 상임이사국의 거부권을 인정하는 방식의 힘의 정치의 제도화 등을 통해 평화공존을 위한 제도적 장치로 거듭나고자 했다. 그러나 국제적 수준에서 평화공존을 위해서는, 힘의 정치를 제어할 수 있는 그 무엇이 필요할 수밖에 없다는 교훈은 국제연합에서도 반복되고 있다. 현재, 우리는 다시금 국제연합의 존재에도 불구하고, 전쟁의 시대를 살고 있다.

2) 1917년 10월 볼셰비키 혁명 이후 소련발 평화공존담론이 시작되었다

1917년 10월 볼셰비키 혁명으로 인류 최초의 사회주의국가 ‘러시아 소비에트 연방 사회주의공화국’(RSFSR, 이하 소비에트 러시아)이 탄생했다. 1922년 12월 제1차 전 연방 소비에트 대회를 계기로 러시아, 우크라이나, 벨로루시, 자캅카스 공화국이 연합하여, ‘소비에트 사회주의 공화국 연방’(USSR, 이하 소련)이 만들어졌다. 새로이 등장한 사회주의국가의 외교정책의 지도원칙(guiding principle)은 ‘프롤레타리아 국제주의’(proletarian internationalism)였다. 즉, 자본주의국가들에 맞서 국가가 아닌 ‘계급’을 국제관계의 행위자로 정의하고자 했다. 피착취계급의 국제연대를 통해 ‘세계혁명’(world revolution)을 추구하는 것이 프롤레타리아 국제주의의 핵심 목표였다.

그러나 소비에트 러시아를 전복시키기 위한 외부의 개입과 내부의 저항은 신생 사회주의국가의 외교정책에 국제관계의 기본원칙으로서 서로 다른 이념과 제도에 기초한 자본주의체제와 사회주의체제 사이의 상호인정에 기초한 평화공존을 의제화하게끔 했다. 1970년대에 출간된 소련의 외교정책연구서(A Study of Soviet Foreign Policy)는, 소련 외교정책의 레닌적 원칙으로 프롤레타리아 국제주의와 평화공존을 제시했다. 세계혁명의 가능성이 점점 줄어드는 상황에서 소련의 생존을 위해 평화공존담론과 정책이 도입된 것이다. 우리는 소련의 평화공존정책을 ‘세계혁명’의 추구 여부에 따라 ‘전술적’ 평화공존정책과 ‘전략적’ 평화공존정책으로 구분한다.

전자가 반제국주의, 반자본주의 투쟁을 지속하면서 자본주의국가들과의 평화공존을 추구하는 ‘전술적’ 평화공존정책이라면, 후자는 자본주의국가들의 인정에 기초하여 함께 존재하고자 하는 ‘전략적’ 평화공존정책이다. 1917년 10월 볼셰비키 혁명 이후 레닌과 스탈린(Joseph Stalin, 1878-1953)이 주도한 평화공존정책이 전술적 평화공존정책이라면, 흐루쇼프(Nikita Khrushchyov, 1894-1971) 이후의 소련의 평화공존정책은 자본주의 사회주의 적대적 공존이었던 냉전체제 하에서 상대방을 인정하며 함께 존재하고자 했던 전략적 평화공존정책이었다. 흐루쇼프 이후 소련이 전개한 전략적 평화공존정책은 자본주의국가들과의 상호작용을 거치며, 1989년 12월 몰타공화국(Republic of Malta)에서 열린 미소 정상회담에서 냉전체제의 해체를 결과하며 절정에 올랐다.

1953년 3월 스탈린이 사망한 후, 소련공산당 제1서기장이 된 흐루쇼프는, 1956년 2월 소련공산당 제20차대회 “보고”를 통해 탈스탈린 운동을 시작했다. 그 “보고” 가운데서 “현 국제적 발전에 관한 몇가지 원칙적 문제”(『로동신문』, 1956년 2월 23일)에서, “두 제도의 평화적 공존에 대하여”, “현 시기에 있어서 전쟁을 방지할 수 있는 가능성에 대하여”, “각이한 나라들에서의 사회주의로의 이행 형태들에 관하여”를 한 묶음으로 언급했다. 흐루쇼프는, 레닌과 스탈린의 전술적 평화공존정책을 전략적 평화공존정책으로 바꾸었다. 1960년 2월 사회주의진영의 집단방위기구인 바르샤바 조약기구는 흐루쇼프의 평화공존론을 사회주의진영 전체의 공식 입장으로 재확인했다. 바르샤바 조약기구에 회원국이 아닌 참관국 지위를 가

지고 있던 북한도 흐루쇼프의 평화공존론 발표 이후, “평화적 공존은 국제관계의 대로이다”, “평화적 공존 원칙의 위대한 생활력”, “평화적 공존의 리념은 승리하고 있다”, “미국과 소련은 평화적으로 공존하여야 한다” 등의 『로동신문』 기사를 통해 흐루쇼프의 평화공존론에 대한 지지의사를 밝혔다.

흐루쇼프의 평화공존론을 미국은 ‘평화공세’(peace offensive) 또는 ‘공산주의적 선전(propaganda)’으로 받았다. 1957년 11월 소련이 인공위성 2차 발사를 하자 미국은 중거리미사일의 생산을 늘리고 대륙간탄도미사일의 개발을 촉진하겠다고 반응했다. 그럼에도 흐루쇼프와 미국 대통령 아이젠하워(D. Eisenhower)는 베를린 문제를 계기로 1959년 9월 미국 메릴랜드주에 있는 대통령 별장인 캠프 데이비드에서 냉전시대 첫 미소정상회담을 가졌다. 미국의 초청으로, 소련의 최고지도자가 미국을 처음으로 방문한 사건이었다. 북한은 흐루쇼프의 미국 방문이 “《랭전》의 종식을 위한 전제 조건을 조성”했다는 평가를 했다. 철학자이자 평화운동가인 러셀(B. Russel)이 요구한 ‘공존의 조건들’을 논의하는 정상회담이 실현된 것이다. 베를린 문제와 핵실험 금지 등이 의제였지만, 두 정상은 합의를 만들어내지 못했다.

그러나 핵전쟁을 야기할 수도 있는 위기가 현실화되면서 미국과 소련은 평화공존의 길을 갈 수밖에 없었다. 1961년 3월부터는 동독이 베를린 장벽을 건설하는 이른바 베를린 위기가 발생했고, 1962년 10월에는 소련의 중거리미사일의 쿠바 배치로 이른바 쿠바 미사일위기가 발생했다. 특히 쿠바 미사일위기는 1945년 8월 미국이 일본의 히로시마, 나가사키에 핵폭탄을 투하한 이후 처음으로, 핵전쟁 일보 직전까지 갔던 사건이었다. 1962년 11월 미국 대통령 케네디(John Kennedy)는 태평양지역에서 핵실험을 중단하겠다는 의사를 밝혔고, 이 미국의 의지는 결국 1963년 7월 모스크바에서 미영소의 ‘부분적 핵실험금지조약’(Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water)으로 결실을 맺었다. 1963년 6월에는 우발적 실수로 인한 핵전쟁 발생을 예방하기 위해 워싱턴과 모스크바를 연결하는 ‘핫라인’을 구축했다.

소련에서 1964년 10월 흐루쇼프가 실각한 이후 집권한 브레즈네프(Leonid Brezhnev, 1906-1982)의 시대는 평화공존론의 ‘침체’의 시기로 평가된다. 브레즈네프는 1968년 8월 체코에서 발생한 프라하의 봄을 막기 위해 군사적 개입을

한 것을 정당화하기 위해 1968년 11월 사회주의진영에 속하는 국가의 개별 주권을 제한할 수 있다는 ‘브레즈네프 독트린’을 발표한 바 있었다. 진영의 이익을 위해 개별 국가의 주권에 간섭하는 것은 소련 외교정책의 기본원칙으로서 주권의 존중에 기초한 평화공존을 부정하는 행위였다. 브레즈네프 시대에 자본주의국가와의 공존정책은 두 방향으로 진행되었다.

첫째, 핵억제력의 인정을 통한 미국과 소련의 공존을 모색하는 것이었다. 핵무기에 의한 ‘상호확증파괴’(Mutually Assured Destruction)에 대한 공포는 미소의 협력으로 이어졌다. 즉 상대방의 반격능력(second strike)이 포함된 억제력을 상호인정할 때, 억제력의 균형은 안정화된다. 억제력에 기반한 공존은 적대적 공존이라고 할 수 있지만, 안정화된 억제력의 균형이 냉전시대에 강대국 사이의 전쟁의 가능성을 줄인 것이 사실이다. 브레즈네프 시대의 공존정책으로 평가할 수 있는 대표적 사례가 핵무기의 생산과 배치를 제한하려는 ‘전략무기제한협상’(Strategic Arms Limitation Talks, 1969-1979)이었다.

둘째, 브레즈네프 시대인 1973년 7월 자본주의진영과 사회주의진영의 평화공존을 지향하는 ‘헬싱키프로세스’(Helsinki Process)가 공식 시작되었다. 헬싱키 프로세스 시작을 전후로 독일문제를 둘러싼 자본주의진영과 사회주의진영의 갈등이 해소되고 있었다. 핵심은 갈등하는 당사자들의 상호인정이었다. 1970년 8월 서독과 소련은 분쟁의 평화적 해결, 제2차 세계대전 이후의 국경선 인정, 상호 불가침을 담은 모스크바조약을 체결했다. 1970년 12월 서독과 폴란드는 바르샤바조약을 통해 국경선 인정, 상호 불가침, 관계 정상화에 합의했다. 1971년 9월에는 미국, 영국, 프랑스, 소련은 서베를린의 지위보장, 통행 및 왕래에 관한 합의를 만들었다. 1972년 12월 서독과 동독은 기본조약의 체결을 통해 상호인정과 평화공존에 합의했다. 1973년 9월 동독과 서독은 유엔에 가입했고, 1974년 9월 동독과 미국이 수교했다.

1975년 7월 35개국이 서명한 ‘헬싱키 최종의정서’(Helsinki Final Act)에는 평화공존의 구성요소가 담겼다. 참가국 사이의 관계를 지도하는 10개의 원칙은, ① 주권평등, ② 위협 또는 무력사용 금지, ③ 국경 불가침, ④ 영토보전, ⑤ 분쟁의 평화적 해결, ⑥ 내정불간섭, ⑦ 인권과 근본적 자유의 존중, ⑧ 인민의 평등한 권

리와 자기결정, ⑨ 국가들 사이의 협력, ⑩ 국제법에 따른 의무의 성실한 이행 등이었다. 흐루쇼프가 국가들의 평화공존의 원칙으로 천명했던 사항들과 개인 및 인민의 권리를 담은 두 진영 사이의 타협적 평화공존 원칙들이었다.

3) 중국발 평화공존담론은 평화공존 5원칙으로 구체화되었다

1954년 4월 29일 중국의 베이징에서 체결된 “중국의 티벳지역과 인도 간 무역과 교류에 관한 인도공화국과 중화인민공화국 사이의 협정(Agreement Between the Republic of India and the People’s Republic of China on Trade and Intercourse between Tibet Region of China and India)”의 전문에 ‘평화공존 5원칙’(Panchsheel)이 국제관계사에서 처음 등장했다. Panchsheel은 산스크리트어로 다섯 가지의 원칙을 의미한다. 이 원칙에 기초하여 협정의 내용이 실현되어야 한다는 것이 중국과 인도의 합의였다. 5원칙은 다음과 같다.

- ① 서로의 영토보전(territorial integrity)과 주권에 대한 상호 존중
- ② 상호 불가침
- ③ 서로의 내정에 대한 상호 불간섭
- ④ 평등과 상호이익(mutual benefit)
- ⑤ 평화적 공존

이 다섯 조항은 ①+②+③+④=⑤가 되는 구조를 가지고 있었다. 이 원칙은 중국과 인도 양자관계를 규율하는 신념체계이자, 집합적 기대가 담긴 규범이었다. 즉 중국과 인도는 국경분쟁을 해결하고자 하는 협정을 체결하면서 평화공존 5원칙의 ‘구성적(constitutive) 효과’를 기대했다.

평화공존 5원칙의 탄생에 대한 중국의 공식 서사는, 1949년 10월 1일 최고지도자 모택동(毛澤東, 1893-1976)이 중화인민공화국 건국 선포식에서 평등·호혜 및 영토주권 존중의 원칙을 언급했다는 것으로 거슬러 올라간다. 이후 평화공존 5원칙에 포함되는 두 원칙을 준수할 의사가 있는 국가들과는 정치경제체제의 차이에도 불구하고 외교관계를 수립하겠다고 했다. 그 가운데 한 국가가 1950년에 외교

관계를 맺은 인도였다. 1954년 4월 평화공존 5원칙의 기원과 관련하여, 중국은 당시 국제연합 회원국이 아니었고 국제연맹에는 중화민국(中華民國)이 회원국이었기 때문에, 「국제연맹규약」과 「국제연합헌장」을 인용할 수는 없었을 것이다. 반면, 1945년 10월 UN에 창립 회원국으로 참여한 인도에게는 평화공존 5원칙이 낯설지 않았을 것이다.

중국 발 평화공존담론은, 1955년 4월에 개최된 유색인종 정상회의인 반동회의에서 절정에 올랐다. 제3세계로 불리게 되는 국가들의 ‘인정투쟁’의 장이 반동회의였다. ‘서구에 맞서는 봉기’로서 반동에서는, ‘멀시된 자, 모욕된 자, 상처받은 자, 빼앗긴 자’인 서발턴(subalterns)이 말을 한 사건이었다. 중국의 평화공존담론은 ‘항구적 탈식민화’로서의 반동정신의 씨앗이었다. 반동회의에서 주은래는 평화공존 5원칙이 보장되는 기초 위에서라면, 국제분쟁이 협상으로 해결되지 못할 이유가 없다고 발언했다. 평화공존 5원칙이 국제관계의 지도원칙이어야 한다는 것이었다. “우리는 우리의 차이를 유지하면서도 우리 사이의 공통점을 추구해야 한다”가 주은래의 인정과 공존의 철학이었다. 네루도 반동에서 평화적 공존과 비평화적 공존을 비교하면서 평화적이지 않은 공존을 냉전의 본성에 있는 어떤 것이라고 지적했다

반동회의에서는 “국제평화와 촉진에 관한 공동선언문”을 채택했다. 평화공존 5원칙을 확대한 “평화 10원칙”이 담겼다. 그 내용은 다음과 같다: ① 기본 인권과 유엔헌장 존중, ② 주권과 영토보전 존중, ③ 인종의 평등과 큰 국가와 작은 국가의 평등, ④ 내정불간섭, ⑤ 자위권 존중, ⑥ 강대국의 특수이익에 집단방위 활용 금지, ⑦ 상호 불가침, ⑧ 평화적 분쟁해결, ⑨ 공동이익과 협력촉진, ⑩ 정의와 국제주의 의무 존중. 이 반동 10원칙은 탈식민국가들의 시각에서 기존 강대국 중심의 국제질서에 균열을 만드는 ‘평화공존선언’이었다. 이후 비동맹운동에서도 탈식민적 시각의 평화공존론은 국제질서를 규율하는 기본원칙으로 지속적으로 확인되었다.

중국은 자본주의적 제국주의국가로 규정했던 미국, 일본과의 협상에서도 평화공존담론을 관철하고자 했다. 1972년 2월 중국과 미국이 합의한 ‘상해 공동コミュニ케’의 합의내용에는 중국과 미국 간에 사회체제와 대외정책이 근본적 차이가 있음

을 인정하면서도, 모든 국가의 주권·영토보전에 대한 존중, 타국에 대한 불가침, 타국 내정에의 불간섭, 평등·호혜 및 평화공존의 제 원칙에 입각하여 그들의 관계를 수행해야 한다는 내용이 들어갔다. 중국 발 평화공존 5원칙이 미중관계 개선을 알린 공동コミュニ케에도 들어간 것이다. 1972년 9월 중국과 일본의 상호인정의 결과물인 공동성명 ⑥항은, 중화인민공화국과 일본정부는 주권 및 영토보존의 상호 존중, 상호 불가침, 내정불간섭, 평등호혜 및 평화공존 등의 5원칙에 입각하여 양국 간의 항구적인 평화우호관계를 수립할 것에 합의한다는 내용이었다.

중국은 현재도 평화공존 5원칙을 국제관계의 근본원칙으로 강조하고 있다. 또 다른 국제관계의 기본원칙인 프롤레타리아 국제주의는 사라졌지만, 그 자리는 “인류운명공동체”로 대체된 상태다. 시진핑 주석의 2024년 6월 평화공존 5원칙 제시 70주년 기념대회 연설, “평화공존 5원칙을 계승발전하며 손을 잡고 인류운명공동체를 구축해 나가자”는 중국의 평화공존 5원칙에 대한 현재적 시각을 보여 준다. 시진핑 주석은, 평화공존 5원칙을 “국제관계사의 위대한 창조”로 묘사한다. 평화공존 5원칙의 시각에서, 1954년 중국과 인도, 중국과 미얀마의 공동성명, 반둥 10원칙, 1970년 제25기 유엔총회에서 채택된 ‘국제법 원칙에 관한 선언’, 1974년 제6회 특별총회에서 채택된 ‘신국제경제질서 수립에 관한 선언’ 등이 국제관계사의 주요 사건으로 정리되고 있다. 국제관계와 국제법의 기본원칙으로서 평화공존 5원칙이 “강권정치환경에서 약소국의 이익과 요구를 수호하고 제국주의, 식민주의와 패권주의를 선명하게 반대하며 호전적이고 약자를 괴롭히는 정글의 법칙을 버림으로써 국제질서가 더욱 공정하고 합리적 방행을 향해 발전할 수 있도록 중요한 사상적 기반을 마련했다”는 것이 중국의 현재적 평가다.

그러나 중국발 평화공존담론이 평화공존의 세계를 만든 것은 아니었다. 예를 들어 평화공존 5원칙에 합의한 중국과 인도의 국경분쟁은 주기적으로 반복되어 왔다. 가장 가까운 과거인 2020년 6월 갈완계곡 충돌로 인도군과 중국군이 사망한 사건이 발생하기도 했다. 2026년 8월 중국과 인도는 국경문제 특별대표 회담을 열고 8개항에 합의했다. 평화공존을 구체화할 수 있는 실천적 조치가 합의의 주요 내용이었다. 중국과 인도는 ‘국경문제 협의·조정 실무 메커니즘’ 산하에 국경획정 전문가그룹과 국경관리 실무그룹을 각각 신설했다. 국경획정 전문가그룹은 국경획

정에서 실질적 성과를 내기 위한 방안을, 국경관리 실무그룹은 분쟁지역의 실질통제선 일대 관리문제를 다룬다. 장성급 회담의 장소와 핫라인도 추가 설치하기로 합의했다. 한반도 평화공존을 위해서도 담론뿐만 아니라 평화공존의 실행을 위한 실무적인 제도적 장치가 필요하다는 생각을 하게 한다.

4) 2025년 3월 유엔총회에서 국제 평화공존의 날이 제정되었다

2025년 3월 유엔총회에서는 1월 28일을 국제 평화공존의 날을 제정하는 결의안이 투표 없이 합의로 채택되었다. 2017년 12월 채택된 International Day of Living Together in Peace 결의안과 비슷하지만, 2025년의 결의안에는 평화공존이 명시되었다. 평화공존의 날 제정을 알리는 보도는, “평화는 무력에 의해 유지될 수 없다; 평화는 이해에 의해서만 성취될 수 있다”는 아이슈타인의 말로 시작하고 있다. 평화는 전쟁의 부재 이상의 것이고, 평화는 결국 우리의 차이들 속에서 함께 살 수 있는 능력이라는 앞서 언급한 갈통식 평화의 정의와 같은 정의가 담겼다. 물론, 중국 발, 소련 발 평화공존담론이 서로 다른 체제를 가진 국가들의 공존을 설파했다면, 유엔 발 평화공존담론은 성, 인종, 언어, 종교, 문화의 차이를 가진 사람들의 평화공존을 이야기하고 있다.

이 결의안을 제안한 국가는 영토 내에 미군 기지를 가지고 있는 중동의 소국 바레인이다. 이 결의안의 채택은 평화와 공존을 증진하려는 바레인의 리더십에 대한 글로벌 인정을 보여주는 중요한 발걸음이었다. 이 결의안은 바레인 ‘왕립 평화공존을 위한 글로벌 센터’ (King Hamad Global Center for Peaceful Coexistence)가 주도했다. 목적은 다양한 문화들, 종교들, 문명들 사이에서 조화, 통일, 상호존중을 발전시키는 것이다. 이 결의안의 채택으로 지속가능한 발전, 갈등해결, 글로벌 안정을 위한 이정표로서 평화공존의 중요성이 강조되었다는 것이 바레인의 자체 평가다. 그러나 중동국가 바레인이 2025년 유엔을 매개로 평화공존담론을 주도했지만, 2026년 9월 현재 중동은 다시금 전쟁 중이다. 평화공존을 위해서는 갈등하는 주체들의 상호인정과 갈등을 평화적 방법으로 해결하고자 하는 행위주체의 갈등전환능력이 무엇보다도 중요함을 다시금 생각하게 한다.

3. 한반도 평화공존의 기본 개념

한반도 평화공존은 남북한이 전쟁을 하지 않은 채 병존하는 상태보다 넓은 의미를 가진다. 전쟁을 방지하는 것은 평화의 가장 기본적인 조건이지만, 서로를 지속적인 위협으로 간주하고 상대의 붕괴를 기대하면서 군사력으로만 충돌을 억제하는 상태까지 안정적인 평화라고 보기는 어렵다. 작은 군사적 사건이나 정치적 변화가 전체 관계를 급속하게 악화시킬 수 있기 때문이다.

여기서 ‘공존’과 ‘평화공존’을 구별하는 것이 도움이 된다. 공존은 서로 다른 존재가 같은 시공간 속에 함께 존재하고 상호작용하는 상태와 과정 자체를 의미한다. 이러한 의미의 공존은 반드시 평화적인 것은 아니다. 우호적이고 평화적인 공존이 있는 반면 적대적이고 비평화적인 공존도 가능하다. 분단과 정전 아래에서 남과 북이 장기간 함께 존재해 왔다는 점에서 한반도에는 이미 공존이 존재해 왔다. 따라서 평화공존 정책의 핵심 질문은 남과 북이 공존할 것인가 아닌가라기보다 현재의 적대적이고 비평화적인 공존을 어떻게 보다 평화적인 공존으로 변화시킬 것인가에 있다.

평화공존이라는 개념은 국제관계사에서도 서로 다른 이념과 정치체제를 가진 국가들이 전쟁이나 상대의 제거를 전제로 하지 않고 관계를 유지하는 문제와 연결되어 발전해 왔다. 특히 냉전기에는 사회주의와 자본주의라는 서로 다른 체제의 국가들이 차이를 유지하면서도 어떠한 원칙 아래 함께 존재할 것인가라는 문제가 중요하게 제기되었다. 이러한 역사적 배경은 오늘의 한반도에 그대로 적용될 수는 없지만, 평화공존이 상대와 같아지는 것을 전제로 하지 않고 차이가 존재하는 상태에서 평화적인 관계를 형성하는 문제라는 점을 보여준다.

한반도 평화공존은 이러한 일반적인 문제의식을 한반도의 특수한 역사와 정치적 조건 속에서 구체화한 개념이다. 남북이 서로 다른 상태에 있더라도 관계를 안정적으로 유지할 수 있는 조건을 형성하는 데 초점을 둔다. 남북이 서로의 존재와 차이를 인정하고 전쟁과 강압을 피하며, 안정적인 관계를 유지하는 가운데 협력을 통해 공동의 이익을 확대하고 미래의 통일 가능성을 평화적으로 보존하는 상태와 과정이라고 정의할 수 있다. 평화공존이라는 개념에 상태와 과정이 함께 포함되는

것은 한반도의 평화가 하나의 협정이나 특정한 제도만으로 완성되기 어렵기 때문이다.

평화가 우선된다는 원칙은 이러한 정의의 첫 번째 요소이다. 남북관계의 모든 문제를 단기간에 해결할 수는 없으며, 핵문제와 군사적 긴장, 경제협력과 통일 문제도 서로 다른 시간적 성격을 가진다. 그럼에도 전쟁을 방지하고 주민의 안전을 보호하며 갈등을 평화적으로 해결한다는 원칙은 다른 정책목표와 관계없이 지속될 필요가 있다.

공존의 출발점은 상호 인정에 있다. 남과 북은 서로 다른 정치·경제체제를 유지하고 있으며 현실적으로 독자적인 정치공동체로 존재한다. 이러한 현실을 인정하는 것과 분단을 영구적인 상태로 승인하는 것은 구별되어야 한다. 상대의 존재를 인정한다는 것도 상대의 정치체제나 모든 행동을 정당화한다는 뜻은 아니다. 서로의 차이와 독자적인 존재를 인정하면서 무력이나 강압을 통한 상대의 제거를 정책 수단으로 삼지 않는다는 의미가 보다 적절하다.

평화공존에는 공동의 이익을 확대한다는 요소도 포함된다. 군사적 충돌을 피하는 것만으로는 장기적인 남북관계의 안정성을 충분히 확보하기 어렵다. 평화가 주민의 안전과 생활을 개선하고 경제적·사회적 가능성을 넓힐 경우 평화를 유지하려는 이해관계도 커질 수 있다. 남북협력의 의미를 통일을 준비하는 기능적인 수단에만 두기보다 현재의 남북 주민에게 실질적인 이익을 제공하는 관계로 확대할 필요가 있다.

미래의 정치적 형태를 현재 단계에서 완전히 확정하지 않는 것도 평화공존의 한 특징이다. 현재의 분단과 두 정치체의 존재를 인정하더라도 그것이 곧 영구분단의 선언으로 이어질 필요는 없다. 오히려 안정적인 평화공존이 유지되면 미래세대는 군사적 대결과 핵위협이 상대적으로 낮은 상태에서 한반도의 장래를 선택할 수 있다. 평화공존과 통일은 이 점에서 반드시 상충하는 목표는 아니다.

다만 미래형태의 개방성이 관계발전의 방향 자체가 없다는 의미는 아니다. 한국의 역사적·헌법적 조건에서 평화공존은 적대성을 완화하고 남북 주민 사이의 연결과 공동체적 관계를 회복하며 보다 긴밀한 제도적 관계가 가능해지는 조건을 확대하는 방향을 가진다. 장기적으로 통일의 가능성 역시 이러한 방향 속에서 유지된다.

다만 통일의 구체적인 형태와 시기, 그에 이르는 경로를 현재 단계에서 하나로 확정하지 않는다는 것이 평화공존의 개방성이다.

따라서 한반도 평화공존은 방향성과 개방성을 함께 가진다. 관계의 방향에서는 적대를 줄이고 공동체적 연계와 장기적인 통합의 가능성을 높이지만, 최종적인 정치형태의 선택은 남북관계의 발전과 국제환경, 그리고 궁극적으로 남북 주민과 미래세대의 선택에 열어둔다. 이러한 의미에서 평화공존이 충분히 제도화될수록 통일이나 다른 형태의 정치적 결합을 논의할 수 있는 조건도 달라질 수 있다.

4. 한반도 평화공존, 무엇을 위한 정책인가

한반도의 평화는 오랫동안 미래에 달성해야 할 목표로 인식되어 왔다. 남북대화가 재개되고 북한 핵문제가 해결되며, 정전체제가 평화체제로 전환되고 남북관계가 점차 통일을 향해 발전하면 보다 안정적인 평화에 도달할 수 있다는 구상이 그 기초에 있었다. 이러한 접근은 분단 이후 남북관계를 관리하고 평화를 추구하는 과정에서 상당한 역할을 해왔으며, 비핵화와 평화체제, 통일이라는 목표도 여전히 중요하다. 다만 오늘의 한반도에서 평화를 미래의 최종 상태를 중심으로만 정의할 경우 현재 제기되는 여러 문제를 충분히 포괄하기 어려워지고 있다.

북한의 핵·미사일 능력은 지난 수십 년 동안 크게 발전했고 남북관계의 단절도 장기화되고 있다. 북한은 남북관계를 적대적인 두 국가의 관계로 규정하기 시작했으며, 한반도를 둘러싼 국제환경도 과거보다 복잡적이다. 미중 전략경쟁, 북러 협력, 한미동맹과 확장억제, 국제 핵질서의 변화가 동시에 한반도에 영향을 미친다. 남북대화가 재개된다 하더라도 이러한 조건들이 단기간에 사라질 것으로 기대하기는 어렵다. 대화와 협상이 평화정책에서 여전히 중심적인 수단이지만, 대화의 성사 여부만으로 평화의 진전 전체를 평가할 경우 정책이 북한의 선택에 지나치게 의존하게 되는 문제도 발생한다.

한반도 평화공존 정책은 평화를 보다 지속적인 과정으로 이해하려는 시도이다. 남북관계의 최종 형태가 확정되기 이전에도 전쟁의 위험을 줄이고, 남북이 서로의

존재를 인정하며, 국민의 안전과 삶을 개선하고 공동의 이익을 넓혀가는 평화는 가능하다. 평화공존은 이러한 상태를 장래의 다른 목표를 달성하기 위한 임시적인 조건으로만 보지 않고, 그 자체로 추구해야 할 정책적 성과로 평가한다. 남북대화가 평화공존의 중요한 수단이면서 동시에 평화공존이 충분히 형성되어야 대화가 지속될 수 있다는 점에서, 대화와 평화공존의 관계 역시 일방적인 선후관계로 보기 어렵다.

1) 평화 자체를 성과로 만드는 정책

기존의 한반도 정책은 상당 부분 가시적인 정치적 성과를 중심으로 평가되어 왔다. 남북회담이나 정상회담의 개최, 비핵화 협상의 진전, 경제협력 사업의 추진 등은 남북관계의 변화를 확인할 수 있는 중요한 기준이었으며 실제로 상당한 정책적 의미를 가진다. 문제는 이러한 성과의 대부분이 북한의 호응과 합의를 필요로 한다는 데 있다. 북한이 대화에 응하지 않거나 협상이 중단될 경우 한국 정부가 추진하는 평화정책 전체가 정체된 것으로 평가될 가능성이 생긴다.

평화공존은 정책성과의 범위를 보다 넓게 설정한다. 군사적 긴장을 줄이고 우발적 충돌의 위험을 낮추는 일, 북한의 존재와 체제를 존중한다는 원칙을 일관되게 유지하는 일, 남북 주민의 공동 이익과 안전에 관련된 협력 가능성을 보존하는 일도 평화정책의 성과로 볼 수 있다. 국제사회와 함께 한반도의 위기와 군사적 위험을 관리할 수 있는 기반을 확대하는 것 역시 같은 맥락에서 평가할 필요가 있다. 북한의 즉각적인 호응이 없더라도 한국이 독자적으로 적대성을 완화하고 관계의 가능성을 보존할 수 있는 영역이 존재하기 때문이다.

이러한 접근은 협상의 중요성을 낮추려는 것이 아니다. 오히려 협상이 다시 시작될 수 있는 조건을 평소에 유지하고, 한 번의 협상 실패가 평화정책 전체의 실패로 이어지지 않도록 정책의 기반을 넓히려는 데 목적이 있다. 평화공존은 북한의 선택을 기다리는 정책과 한국의 독자적인 평화 노력을 구분하면서도 양자를 장기적으로 연결하려는 접근이라고 할 수 있다.

2) 국민의 삶에서 출발하는 평화

평화는 외교·안보 분야의 추상적인 국가목표에 머물지 않는다. 한반도의 긴장이 높아질 경우 그 영향은 국민의 생활과 경제, 사회적 안정에 직접적으로 나타난다. 접경지역 주민은 군사적 긴장을 일상적으로 경험하고 있으며, 북한의 핵과 미사일 위협은 국민 전체의 안전뿐 아니라 경제와 외교의 불확실성을 높인다. 남북 간 충돌 가능성이 커질수록 위기관리를 위해 투입되는 정치적·군사적 비용도 증가한다.

평화공존이 국민의 삶을 정책의 출발점으로 삼아야 하는 이유도 이와 관련된다. 우발적인 충돌 가능성을 낮추고 군사적 위기를 안정적으로 관리할 수 있다면 국민의 불안과 사회적 비용을 줄일 수 있다. 감염병, 홍수, 산불, 수자원, 기후변화와 같이 국경을 넘어 영향을 미치는 문제에서도 남북 협력은 남북한 주민 모두의 안전에 기여할 수 있다. 남북관계의 개선을 북한에 대한 양보나 지원의 문제로만 설명하기보다 한국 국민의 안전과 삶에 어떤 효과를 가져오는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

평화공존은 이런 점에서 대북정책과 국민생활의 관계를 보다 직접적으로 연결한다. 평화가 국민의 삶과 분리된 장기적 이상으로 남아 있을 경우 지속적인 국내적 지지를 확보하기 어렵다. 반대로 평화가 군사적 위협의 감소와 생활의 안정, 공동 위협의 관리로 구체화될 경우 한반도 평화의 국내적 기반도 보다 안정적으로 형성될 수 있다.

3) 남과 북 모두의 이익이 되는 평화

지속 가능한 평화는 어느 한쪽의 일방적인 승리나 상대방의 지속적인 희생에 기초하기 어렵다. 한국이 북한의 굴복이나 체제변화를 평화의 전제로 삼는다면 북한은 관계 개선 자체를 체제안보에 대한 위협으로 인식할 수 있다. 북한이 핵무기와 군사력을 이용하여 한국의 외교·안보 선택을 제한하려는 경우에도 한국 국민이 그러한 관계를 안정적인 평화로 받아들이기는 어렵다. 남북관계의 현저한 힘의 차이와 서로 다른 안보수단을 인정하면서도, 어느 한쪽이 상대방의 핵심적인 선택을 일방적으로 강요하는 관계는 피해야 한다.

평화공존은 남과 북이 서로 다른 정치·경제체제를 유지하고 있다는 현실에서 출발한다. 한국은 북한의 체제를 강제적으로 변경하거나 흡수하는 것을 평화의 전제로 삼지 않으며, 북한 역시 한국의 정치적 정당성과 국민의 선택을 인정해야 한다. 이러한 상호 인정이 북한의 군사적 행동이나 정책 전반을 승인한다는 뜻은 아니다. 북한의 핵·미사일 위협을 포함하여 한국의 안전을 위협하는 행동에는 필요한 대응을 하면서도, 북한이라는 정치공동체의 존재와 특정한 위협행위를 구분하여 접근한다는 의미에 가깝다.

남북 간 경제·사회협력에서도 유사한 원리가 적용된다. 남북협력은 북한에 대한 일방적인 지원이나 북한의 변화를 유도하기 위한 수단으로만 이해될 필요가 없다. 감염병과 재난, 환경, 접경지역 관리와 경제적 연결 가운데에는 남북 주민 모두에게 실질적인 이익을 제공할 수 있는 영역이 존재한다. 이러한 공동의 이익이 축적될수록 평화를 유지하는 것이 남북 양측에 유리한 관계가 형성될 수 있다.

4) 지역과 국제사회의 평화에 기여하는 한반도

한반도의 평화는 남북한만의 관계로 환원하기 어렵다. 북한 핵문제와 한반도의 군사적 긴장은 동북아의 군비경쟁과 동맹관계, 미중 전략경쟁, 국제 비확산체제에 영향을 미치며, 역으로 주변국 관계의 변화도 남북관계에 상당한 영향을 준다. 이러한 상호연결이 과거에도 존재했지만 최근에는 미중 경쟁과 북러 관계의 변화가 중첩되면서 한반도 문제의 국제적 성격이 더욱 뚜렷해지고 있다.

한반도의 평화공존은 이러한 국제적 환경과 분리된 채 추진되기 어렵다. 한반도에서 군사적 긴장을 안정적으로 관리하고 핵위험을 낮추는 것은 동북아 전체의 안보에도 기여할 수 있으며, 재난·감염병·기후변화와 같은 문제에 대한 남북 및 지역 차원의 협력은 보다 넓은 지역협력의 기반이 될 수 있다. 한반도에서 축적되는 충돌방지와 위기관리 경험 역시 주변국 간 관계에 적용할 수 있는 가능성이 있다.

한국의 역할도 이와 함께 설정할 필요가 있다. 한국은 한반도 평화의 수혜자이면서 동시에 평화질서의 형성에 참여하는 국가이다. 남북관계를 안정적으로 관리하는 것과 함께 한반도에서 형성된 평화의 경험을 지역 및 국제질서와 연결하는 것이 책임있는 평화공존의 한 축이 될 수 있다.

5. 3대 원칙에서 3대 청사진으로

한반도 평화공존 정책은 북한 체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추구라는 세 가지 원칙을 제시해 왔다. 이 세 원칙은 한국이 북한의 존재 자체를 부정하지 않고, 북한의 체제를 강제로 변화시키거나 흡수하는 것을 정책목표로 삼지 않으며, 남북관계를 의도적으로 적대의 방향으로 이끌지 않겠다는 의사를 나타낸다. 특히 남북 간 불신이 크게 높아진 상황에서는 한국 정부가 어떠한 의도를 가지고 있는지를 북한과 국내외에 전달한다는 의미를 가진다.

기존의 세 원칙은 무엇을 하지 않을 것인가를 비교적 분명하게 제시하는 반면, 이러한 원칙들이 실현될 경우 어떠한 남북관계가 형성되어야 하는지에 대해서는 추가적인 설명이 필요하다. 북한 체제를 존중한다면 장기적으로 어떤 관계를 지향할 것인지, 흡수통일을 추구하지 않는다면 평화공존과 통일을 어떻게 연결할 것인지, 적대행위를 지양한다면 군사적 안정과 협력을 어떤 방식으로 제도화할 것인지가 뒤따라 제기된다.

그림3 이재명 대통령 제80주년 광복절 경축사('25.8.15.)



3대 청사진은 기존 원칙을 대체하기보다 그 내용을 보다 적극적인 정책적 지향으로 발전시키려는 구상이다. 기존 평화공존 정책이 제시한 남북 간 평화공존의 제도화, 한반도의 공동성장, 전쟁과 핵 없는 한반도라는 목표도 이러한 청사진 안에서 재구성될 수 있다. 상호 인정과 공동성장은 포용적 평화공존에, 군사적 긴장완화와 전쟁 방지는 안정적 평화공존에, 북핵과 평화체제 및 국제적 협력은 책임있는 평화공존에 주로 연결된다. 세 영역 사이에 완전한 일대일 대응관계가 존재하는 것은 아니며 상당 부분 서로 중첩되어 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

포용적 평화공존은 남과 북이 서로를 어떠한 존재로 인정하고 어떠한 관계를 형성할 것인가에 관한 구상이다. 안정적 평화공존은 군사적 대립과 안보위협이 존재하는 상황에서 어떻게 전쟁 가능성을 낮추고 보다 안정적인 관계를 만들 것인가를 다룬다. 책임있는 평화공존은 한반도의 평화를 북핵문제와 평화체제, 주변국 관계와 지역·국제질서로 확장하는 문제를 포함한다.

그림4 이재명 대통령 제81주년 광복절 경축사('26.8.15.)



세 청사진을 독립적인 정책목표로 이해할 필요는 없다. 상호 인정이 약한 상황에서 안정적인 군사관계를 지속하기 어렵고, 군사적 안정이 확보되지 않을 경우 경제·사회협력도 정치적 위기에 따라 쉽게 중단될 수 있다. 북핵문제와 주변국 관계를 고려하지 않고 남북관계만으로 한반도의 평화를 구축하는 데에도 분명한 한계가 있다. 포용적·안정적·책임있는 평화공존은 이러한 서로 다른 차원을 하나의 평화공존 정책 안에서 함께 다루기 위한 청사진이라고 할 수 있다.

이 세 청사진은 한반도의 비평화적 공존을 보다 평화적인 공존으로 변화시키는 서로 다른 차원의 경로이기도 하다. 포용적 평화공존은 관계의 적대성을 완화하고 서로의 존재를 인정하는 기반을 만들며, 안정적 평화공존은 군사적 충돌과 위기가 관계 전체를 파괴하지 않도록 관리하고, 책임있는 평화공존은 이러한 관계를 북핵문제와 지역·국제질서의 안정 속에 위치시킨다.

이러한 의미에서 평화공존은 단순히 현재의 분단상태를 유지하자는 구상도, 통일을 포기하고 두 국가의 병존을 최종상태로 확정하자는 구상도 아니다. 현재의 적대적 관계를 변화시키고 남북 사이의 평화와 연결의 조건을 축적함으로써 보다 긴밀한 관계와 장기적인 통합 가능성이 다시 열릴 수 있는 기반을 만드는 정책이라고 할 수 있다.



1) 포용적 평화공존

포용적 평화공존은 남과 북이 서로의 존재와 차이를 어떠한 방식으로 받아들일 것인가라는 문제에서 출발한다. 남북관계는 오랜 분단과 전쟁, 체제경쟁의 경험을 거치면서 상대를 자신의 안전과 정당성에 대한 위협으로 인식하는 경향을 강화해 왔다. 상대의 체제가 장기적으로 변화하거나 사라져야 자신의 안전이 보장된다는 인식 역시 남북 양측에서 나타날 수 있었다. 이러한 인식은 분단의 역사에서 일정한 근거를 가지고 있지만, 이를 장기적인 남북관계의 유일한 전제로 삼을 경우 안정적인 평화공존을 구축하기는 어렵다.

평화공존이 의미하는 것은 남과 북의 차이를 없애는 것이 아니다. 서로 다른 정치체제와 사회체제가 같은 공간에서 장기간 존재할 수 있다는 현실에서 출발하여, 그 공존의 성격을 적대와 상호부정에서 존중과 안정의 방향으로 변화시키는 것이다. 서로 다르다는 사실과 평화롭게 함께 살아갈 수 있다는 가능성을 양립시키는 것이 포용적 평화공존의 기본적인 문제의식이다.

2) 안정적 평화공존

싸울 필요가 없는 한반도를 만드는 평화

포용적 평화공존이 남북이 서로를 어떻게 인식하고 대할 것인가를 중심으로 한다면, 안정적 평화공존은 군사적 위협과 불안정성이 지속되는 상황에서 어떻게 전쟁의 위험을 낮출 것인가를 다룬다. 한반도에서 전쟁을 방지하는 것은 다른 어떤 평화정책보다 선행하는 기본적인 과제이다. 다만 전쟁이 실제로 발생하지 않는다는 사실만으로 안정적인 평화가 형성되었다고 단정하기는 어렵다.

서로의 공격 가능성을 지속적으로 우려하여 군사력을 확대하고 작은 군사적 사건에도 전면전의 가능성을 고려해야 하는 상태에서는 높은 수준의 불안정성이 계속된다. 안정적 평화공존이 지향하는 ‘싸울 필요가 없는 관계’는 군사력이 사라진 상태라기보다, 군사력이 존재하더라도 이를 실제 분쟁 해결의 수단으로 사용할 필요와 가능성이 점차 낮아지는 관계를 의미한다.

3) 책임있는 평화공존

한반도의 평화를 지역과 세계의 평화로 연결한다

한반도 평화는 남북관계만으로 완성되기 어렵다. 한반도의 군사·안보 문제에는 미국과 중국, 일본과 러시아가 다양한 방식으로 관여하고 있으며, 북한 핵문제는 국제 비확산체제와도 직접 연결되어 있다. 평화공존 정책이 남북관계의 개선만을 목표로 할 경우 한반도의 평화를 규정하는 국제적 조건을 충분히 다루지 못할 가능성이 있다.

책임있는 평화공존은 한반도의 평화를 지역과 국제질서의 안정과 연결하려는 청사진이다. 한국이 주변국의 협력을 필요로 하는 동시에 한반도 평화를 통해 지역의 안정에도 기여할 수 있다는 양방향의 관계를 전제로 한다. 북핵문제와 평화체제, 북미관계와 동북아 안보협력, 기후·재난·감염병과 같은 새로운 공동위협이 이 범주에 포함된다.

6. 3대 청사진이 그리는 하나의 한반도

포용적·안정적·책임있는 평화공존은 독립적인 세 개의 정책이라기보다 한반도 평화공존의 서로 다른 측면을 구분한 것이다. 포용적 평화공존은 남북관계의 성격과 상호 인정을 중심으로 하고, 안정적 평화공존은 군사적 안전과 위기관리를 다루며, 책임있는 평화공존은 한반도 평화와 북핵 및 지역·국제질서의 관계를 포괄한다. 편의상 관계의 평화, 안전의 평화, 질서의 평화로 구별할 수 있지만 실제 정책에서는 세 영역이 상당히 긴밀하게 연결된다.

포용적 평화공존을 통해 남북이 서로의 존재와 차이를 인정하더라도 군사적 위협이 지속된다면 관계의 안정성을 확보하기 어렵다. 반대로 군사적 억제만으로 충돌을 방지하면서 상대의 존재를 계속 부정한다면 작은 정치적 변화가 다시 군사적 위기로 이어질 수 있다. 남북관계가 상당히 개선되더라도 북핵문제와 주변국 간 경쟁이 악화될 경우 한반도의 평화가 지속되기 어렵다는 점도 고려해야 한다.

공동성장은 이 세 영역을 주민의 삶과 연결한다. 평화공존이 단순한 정치적 합의에 머물지 않고 경제·사회적 협력과 공동위험의 관리로 확대될 경우 남북 주민에게 평화를 유지할 실질적인 이해관계가 형성될 수 있다. 이러한 협력이 군사적 안정을 강화하고, 군사적 안정이 다시 협력의 가능성을 넓히는 관계가 형성될 수 있다.

세 청사진은 어느 하나가 완성된 뒤 다음 단계로 이동하는 선형적인 관계로 설정할 필요도 없다. 남북관계의 정치적 상황과 국제환경에 따라 각 영역의 진전 속도는 달라질 수 있으며, 일부 영역의 발전이 다른 영역의 후퇴를 보완할 가능성도 있다. 이러한 비선형성은 평화공존이 일정한 방향성을 갖지 않는다는 의미는 아니다. 세 청사진은 모두 적대적 관계를 완화하고 남북의 연결과 협력을 확대하며, 장기적으로 보다 안정되고 긴밀한 관계가 가능해지는 조건을 축적하는 방향을 공유한다.

따라서 평화공존은 하나의 정해진 시간표를 따라 자동적으로 통일에 이르는 과정은 아니지만, 현재의 분단과 적대관계를 그대로 고정하는 정책도 아니다. 관계의 평화, 안전의 평화, 질서의 평화를 함께 발전시켜 남북 사이의 공동체적 연결과 제도적 밀도를 높이고, 장기적으로 보다 높은 수준의 관계와 통합의 가능성을 확대해가는 것이 세 청사진이 지향하는 한반도의 방향이다.

이러한 관계가 구체적으로 어떠한 형태를 취할 것인지, 그리고 어떠한 속도와 경로를 통해 발전할 것인지는 한반도의 변화하는 조건 속에서 결정될 필요가 있다. 다음 장에서는 이러한 복합적인 평화공존이 어떠한 관계적 원리와 정책운영 방식에 따라 작동할 수 있는지를 보다 체계적으로 살펴본다.

7. 3대 청사진이 국민에게 약속하는 것

평화공존 정책이 장기적으로 지속되기 위해서는 북한과의 관계뿐 아니라 국내적 지지를 확보해야 한다. 대북정책은 한국 사회에서 정치적 견해 차이가 큰 분야이며, 북한의 행동에 따라 여론도 빠르게 변화할 수 있다. 평화공존이 북한에 대한 정책으로만 설명될 경우 왜 한국 국민이 이 정책을 지지해야 하는지를 충분히 보여주기 어려울 수 있다.

평화공존이 국민에게 약속하는 가장 기본적인 것은 보다 안전하고 예측 가능한 삶이다. 정상회담이나 정치적 합의가 성사되는가뿐 아니라 전쟁의 가능성이 줄어들고, 군사적 위기가 통제되며, 남북관계의 급격한 변화가 국민의 생활과 경제에 미치는 위험을 낮추는가가 중요하다.

포용적 평화공존이 국민에게 갖는 의미는 적대적 관계가 무한정 재생산되는 것을 줄이는 데 있다. 북한의 실제 위협에는 대응하되 북한의 존재 전체를 영구적으로 규정하지 않고, 남북 주민의 공동 이익과 협력 가능성을 유지하는 것이다. 이러한 접근은 북한에 대한 신뢰를 전제한다기보다 장기적인 관계 변화의 가능성을 스스로 차단하지 않는 데 가깝다.

안정적 평화공존은 국민의 일상적 안전과 직접 연결된다. 필요한 억제력을 유지하는 한편 우발적 충돌의 가능성을 낮추고, 정치적 관계가 악화되더라도 군사적 위기가 전쟁으로 확대되지 않도록 관리하는 제도를 축적하는 것이다. 접경지역 주민을 포함하여 국민이 군사적 위기를 보다 예측 가능하게 받아들일 수 있는 환경을 만드는 것도 포함된다.

책임있는 평화공존은 한국의 안전을 보다 넓은 지역 및 국제질서와 연결한다. 북핵문제와 평화체제를 함께 관리하고 주변국의 협력을 확보하면서 한반도의 평화가 동북아의 안정에도 기여하도록 하는 것이다.

세 청사진이 국민에게 제공해야 하는 것은 대북관계에서의 상징적인 성과보다는 장기적인 안전과 예측 가능성, 공동의 이익이라고 할 수 있다. 동시에 평화로운 관계와 남북 주민의 연결을 지속적으로 축적하여 미래세대가 한반도의 장래를 보다 넓은 조건 속에서 선택할 수 있도록 하는 것도 중요한 약속이다.

평화공존은 따라서 북한을 위한 정책만도, 통일을 미래로 미루기 위한 정책만도 아니다. 현재 세대에게는 보다 안전한 한반도를 제공하고, 미래세대에게는 현재보다 더 평화롭고 긴밀한 남북관계를 바탕으로 통일을 포함한 한반도의 미래를 선택할 수 있는 조건을 물려주려는 정책이다.

8. 적대를 넘어 평화가 일상이 되는 한반도로

한반도에는 이미 남과 북이라는 두 정치체가 오랜 기간 함께 존재해 왔다. 따라서 한반도 평화공존 정책의 출발점은 공존 자체를 새롭게 만드는 데 있지 않다. 문제는 그동안의 공존이 전쟁의 기억과 군사적 대치, 체제경쟁과 상호부정이 중첩된 적대적이고 비평화적인 공존이었다는 점이다.

평화공존 정책이 지향하는 것은 이러한 관계의 성격을 변화시키는 것이다. 국민이 북한의 군사적 행동이 발생할 때마다 전면전의 가능성을 우려하지 않아도 되고, 남과 북이 서로의 존재를 부정하지 않은 채 각자의 체제와 삶을 유지하며, 정치적 갈등이 존재하더라도 군사력으로 이를 해결하려 하지 않는 관계가 그 기본적인 모습이다.

평화공존의 범위는 군사관계에만 한정되지 않는다. 재난과 감염병, 기후와 환경 문제에서 남북이 공동의 안전을 위해 협력할 수 있고, 그러한 협력이 정치적 대립과 완전히 동일한 속도로 중단되지 않는 관계도 포함한다. 북한의 핵위험은 지속적으로 감소하고 장기적으로 비핵화를 향해 나아가며, 주변 강대국의 경쟁이 한반도의 군사적 대립을 자동적으로 심화시키지 않도록 관리할 필요도 있다.

포용적 평화공존은 서로의 차이와 존재를 인정하면서 공동의 이익을 확대하는 관계를 지향한다. 안정적 평화공존은 필요한 억제력을 유지하는 가운데 군사적 충돌의 위험을 낮추고, 위기가 발생하더라도 전쟁으로 확대되지 않는 제도와 관행을 축적한다. 책임있는 평화공존은 한반도의 평화를 북핵문제와 평화체제, 동북아와 국제사회의 안정으로 연결한다. 세 청사진은 서로 다른 영역을 다루지만 장기적으로 하나의 평화공존 질서를 형성하는 데 기여한다.

이러한 평화공존이 일정한 수준까지 제도화되면 남북관계는 북한이 제시하는 적대적 두 국가 관계와 다른 방향으로 변화할 수 있다. 통일지향의 평화적 두 국가 관계는 현재의 두 국가 현실을 인정하면서 적대를 제도화하지 않고, 남북의 공동체적 연결을 회복하며 장기적으로 통일의 가능성을 확대하는 관계라고 할 수 있다.

이 관계는 그 자체로 중요한 평화의 성과이지만 영구적인 정지상태를 의미하지는 않는다. 평화공존과 공동성장, 제도적 관계가 축적될수록 남북이 보다 높은 수준의 협력과 결합을 선택할 수 있는 조건도 형성될 수 있다. 남북연합과 같은 중간적 관계나 장기적인 통일을 다시 현실적인 정치적 선택으로 논의할 수 있는 공간도 확대될 수 있다.

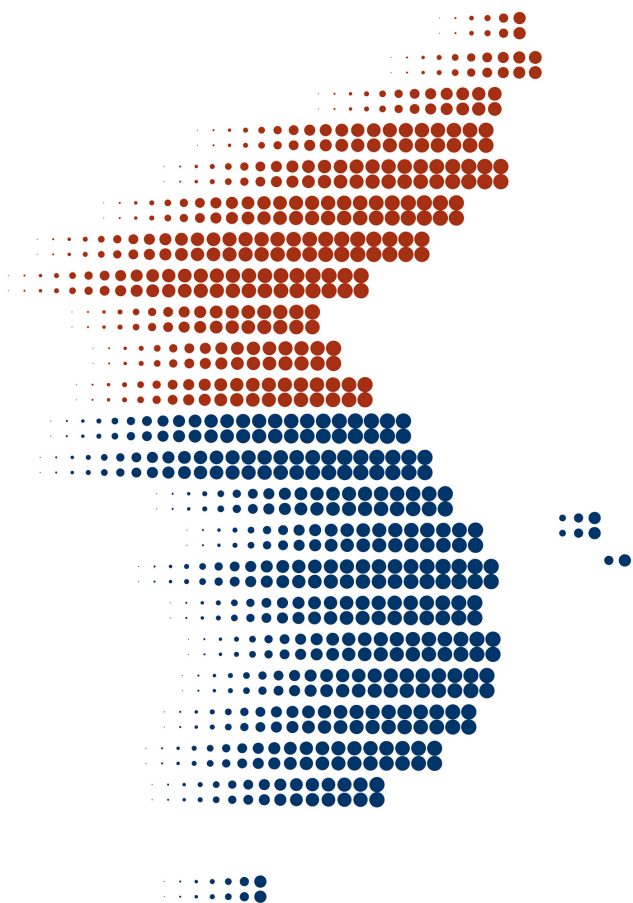
그러나 이러한 방향성이 남북관계의 미래가 반드시 하나의 정해진 순서와 속도로 진행된다는 것을 의미하지는 않는다. 특정한 시기에는 군사적 안정이 먼저 진전될 수 있고, 다른 시기에는 경제·사회협력이나 정치적 관계가 상대적으로 빠르게 발전할 수 있다. 통일을 향한 구체적인 경로 역시 현실의 조건에 따라 조정될 수 있다.

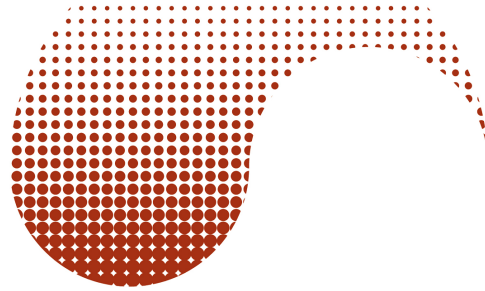
따라서 한반도형 평화공존이 지향하는 것은 방향성을 가진 개방된 과정이다. 관계의 방향에서는 적대를 줄이고 신뢰와 협력, 공동체적 연결과 제도적 밀도를 높이며 장기적으로 통합과 통일의 가능성을 확대한다. 동시에 구체적인 최종형태와 시기, 세부적인 경로는 변화하는 남북관계와 국제환경, 남북 주민과 미래세대의 선택에 열어둔다.

평화공존은 이 점에서 통일을 포기하기 위한 현실주의도 아니고, 현재의 평화를 오직 미래 통일을 위한 수단으로만 보는 단계론도 아니다. 현재의 평화를 그 자체로 만들어가면서, 그러한 평화의 축적이 장기적으로 보다 긴밀한 남북관계와 통일을 가능하게 하는 조건을 형성하도록 하는 접근이다.

결국 한반도 평화공존이 지향하는 것은 적대가 관계의 정상적인 모습이 아닌 한반도이다. 전쟁의 위험을 낮추고 서로의 존재를 인정하며 공동의 이익과 제도를 축적하여 평화가 특별한 정치적 사건이 아니라 남북 주민이 살아가는 관계의 일상적인 조건이 되도록 하는 것이다.

그 위에서 남과 북은 보다 긴밀한 관계로 발전할 수 있으며, 미래세대는 현재보다 훨씬 안정된 조건에서 한반도의 통합과 통일의 구체적인 모습을 선택할 수 있다. 적대적 공존에서 평화적 공존으로, 그리고 평화의 축적을 통해 다시 공동체와 통합의 가능성을 열어가는 것, 이것이 한반도 평화공존이 지향하는 기본적인 방향이다.

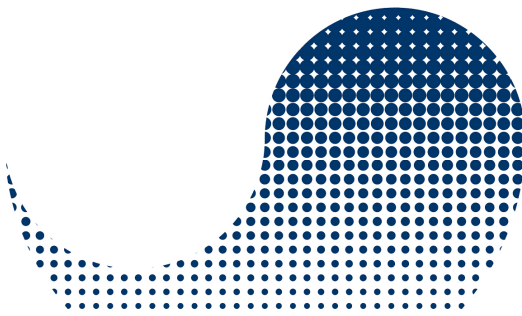




제3장

한반도형 평화공존 패러다임

1. 평화공존 정책의 이론화가 필요한 이유	50
2. 한반도형 평화공존 패러다임의 주요 특징	51
3. 기존 대북정책과의 연속성과 차이	64
4. 평화공존을 작동시키는 세 가지 원리	66
5. 평화공존의 판단 기준	68
6. 한반도형 평화공존의 방향	70





한반도형 평화공존 패러다임

1. 평화공존 정책의 이론화가 필요한 이유

앞 장에서 살펴본 포용적·안정적·책임있는 평화공존은 서로 다른 세 개의 정책 목표라기보다 변화한 한반도 현실에 대응하기 위한 하나의 평화공존 구상을 세 측면에서 제시한 것이다. 이러한 청사진을 실제 정책으로 발전시키려면 각 영역의 세부과제를 제시하는 것만으로는 충분하지 않다. 남북관계를 어떻게 인식할 것인지, 평화를 어떤 상태로 이해할 것인지, 비핵화와 군비통제, 교류협력과 통일, 한미동맹과 지역질서를 어떤 방식으로 연결할 것인지에 관한 보다 일관된 관점이 필요하다.

한반도 평화정책은 지난 수십 년 동안 상당한 성과를 축적해 왔다. 남북 간 대화와 합의가 이루어졌고, 군사적 긴장완화와 경제·사회적 교류가 추진되었으며, 비핵화와 평화체제를 연결하려는 여러 형태의 협상도 시도되었다. 이러한 경험은 앞으로 중요한 정책자산이다. 기존 정책이 실패했기 때문에 전혀 다른 접근이 필요하다는 식으로 평가할 필요는 없다.

문제는 한반도를 둘러싼 조건이 크게 달라졌다는 데 있다. 북한의 핵능력은 과거와 비교하기 어려울 정도로 발전했고, 남북관계는 장기간 단절되어 있으며, 북한은 남북관계를 적대적인 두 국가 관계로 재규정하고 있다. 미중 경쟁과 북러 협력, 한미동맹과 확장억제, 국제 핵질서의 변화도 동시에 진행되고 있다. 과거에는 남북관계의 개선과 교류협력이 다른 문제의 해결을 촉진할 것이라는 기대가 비교적 강했다면, 지금은 어느 한 영역의 진전이 다른 영역으로 자연스럽게 확산될 것이라고 가정하기 어려워졌다.

기존 정책이 흔히 최종 목표와 그에 이르는 경로를 비교적 분명하게 설정했다는 점도 다시 검토할 필요가 있다. 교류와 협력이 신뢰를 확대하고, 신뢰가 군사적 긴장완화와 비핵화를 촉진하며, 평화체제의 정착이 궁극적으로 통일의 기반을 형성한다는 구상은 하나의 일관된 발전경로를 제시했다. 이러한 구상은 여전히 일정한 타당성을 갖지만 실제 남북관계는 그와 같은 순서대로만 움직이지 않았다. 경제협력이 진행되는 가운데 군사적 긴장이 지속되기도 했고, 정상 간 합의가 이루어진 이후에도 북핵문제는 다시 악화되었다. 정치적 관계가 단절된 상황에서도 군사적 위기관리는 계속 필요했다.

한반도형 평화공존 패러다임은 이러한 경험을 바탕으로 평화를 하나의 고정된 최종상태보다 장기간에 걸쳐 관계를 변화시키고 안정시키는 과정으로 이해한다. 최종 목표를 포기하는 것은 아니지만, 현재 가능한 평화를 미래의 목표에 종속시키지도 않는다. 적대와 위협이 존재하는 현실에서 전쟁의 위험을 낮추고, 관계를 유지하며, 협력과 제도를 축적하는 과정을 평화 자체의 일부로 본다는 데 차이가 있다.

앞 장에서 평화공존을 현재의 적대적이고 비평화적인 공존을 보다 평화적인 공존으로 변화시키는 과정이라고 설명했다. 이러한 관점은 남과 북이 어떤 상태에 있는가만이 아니라 서로 어떠한 관계를 형성하고 그 관계가 어떻게 변화하는가를 분석의 중심에 놓을 필요성을 제기한다. 한반도형 평화공존 패러다임의 출발점이 관계주의인 이유가 여기에 있다.

2. 한반도형 평화공존 패러다임의 주요 특징

1) 관계주의와 남북관계

한반도형 평화공존을 설명하는 첫 번째 관점은 관계주의이다. 관계주의는 남과 북을 이미 완성된 두 행위자로 놓고 그 사이의 갈등과 협력만을 분석하는 데서 한 걸음 더 나아간다. 남과 북이 서로를 어떻게 규정하고 어떠한 관계를 형성하는가가 각자의 정체성과 이해관계, 행동의 가능성에도 영향을 준다고 보는 접근이다.

이러한 관계주의의 보다 넓은 철학적 배경은 관계론적 존재론에서도 찾을 수 있다. 관계론적 존재론은 존재를 다른 존재와 완전히 분리된 실체로만 보기보다 타자와 환경과의 관계 속에서 형성되고 유지되는 것으로 이해한다. 장뤼크 낭시(Jean-Luc Nancy)의 '함께-존재(being-with)'나 관계적 공존을 강조하는 논의들은 존재가 관계와 완전히 분리되어 이해되기 어렵다는 점을 강조해 왔다.

다만 한반도형 평화공존이 이러한 강한 존재론적 주장을 그대로 전제로 삼는 것은 아니다. 남과 북은 각각 상당한 내부적 조직과 독자적인 행동능력을 가진 정치체이다. 여기에서 관계주의를 적용한다는 것은 남과 북의 독자적인 존재를 부정한다는 뜻이 아니라, 각자의 정체성과 이해관계가 상호관계와 완전히 독립적으로 형성되는 것은 아니라는 점을 중시한다는 의미이다.

남한과 북한이 국가로서 충분한 능력을 갖추고 있는지는 오늘날 큰 논쟁의 대상이 아니다. 양측 모두 독자적인 영토와 정부, 군사력과 행정조직을 가지고 있으며 국제사회에서 독립적인 행위자로 활동해 왔다. 1991년 유엔 동시가입 이후 국제사회에서 두 정치체의 국가적 지위는 더욱 분명해졌다.

남북 상호간의 관계에서는 다른 모습이 나타났다. 국제사회에서는 서로 다른 두 국가로 존재하면서도 남북관계에서는 상대를 일반적인 외국으로만 다루지 않았다. 하나의 민족이라는 인식, 통일을 지향하는 특수관계라는 규정, 상대방의 국가성에 대한 부분적인 인정과 부정이 장기간 함께 존재했다. 군사적으로는 사실상 서로 다른 국가처럼 대치하면서도 정치적·법적으로는 완전한 국가 대 국가 관계로 규정하지 않는 이중적인 관계가 유지되어 온 것이다.

이러한 경험은 국가성을 하나의 고정된 속성으로만 이해하기 어렵다는 점을 보여준다. 남과 북은 국제사회에서 모두 국가이지만 서로를 어떠한 종류의 정치적 상대방으로 규정하는가는 시대에 따라 달라질 수 있다. 적대국으로 규정할 수도 있고, 같은 민족 내부의 상대방이나 통일의 상대, 협상과 협력의 당사자로 규정할 수도 있다. 이러한 규정의 차이는 단순한 명칭의 차이에 그치지 않는다. 상대방에게 어떠한 권리와 책임을 인정하는지, 어떤 협상이 가능하며 어떤 군사행동을 정당한 것으로 보는지에도 영향을 준다.

평화공존 정책에서 관계의 성격을 중요하게 보는 이유도 여기에 있다. 남과 북의 군사력이나 체제가 단기간에 크게 달라지지 않더라도 서로를 규정하는 방식과 관계를 운영하는 규칙은 변화할 수 있다. 평화공존은 상대의 체제를 변화시킨 뒤 새로운 관계를 만들겠다는 접근보다 현재 존재하는 남과 북 사이의 관계를 먼저 변화시키는 데 초점을 둔다.

2) 적대 역시 관계의 한 형태이다

관계주의가 반드시 협력이나 화해를 전제로 하는 것은 아니다. 적대와 상호부정도 매우 강한 관계를 형성할 수 있다. 분단 이후 남과 북이 서로의 정치적 정통성을 부정하고 상대를 안보위협으로 규정해 온 경험은 이를 잘 보여준다.

상대를 적으로 규정하는 행위는 상대에 대한 판단에만 머물지 않는다. 상대를 지속적인 군사위협으로 규정하면 자신의 군사조직과 동원체제, 동맹정책 역시 그에 맞추어 발전하게 된다. 이렇게 강화된 군사태세는 다시 상대방에게 새로운 위협으로 인식되고, 상대 역시 군사력을 확대하거나 보다 적대적인 정책을 채택할 가능성이 있다. 남북의 적대관계는 상대방의 행동을 설명하는 외부조건이면서 동시에 각자의 안보정책과 정체성을 형성하는 조건이 되어 왔다.

분단 이후의 국가형성과 남북관계도 완전히 분리하여 보기 어렵다. 남한과 북한이라는 두 정치체가 먼저 완성된 뒤 남북관계가 시작되었다기보다 분단과 전쟁, 체제경쟁과 동맹형성이 각각의 국가조직과 정체성, 안보체제를 형성하는 과정과 함께 진행되었다. 남북관계는 이미 존재하는 두 국가 사이에 추가된 외부환경이면서 동시에 두 국가가 현재의 모습으로 발전하는 데 영향을 준 역사적 조건이기도 했다.

이러한 관계는 평화정책에도 중요한 함의를 갖는다. 북한을 항구적인 적으로 규정할수록 한국의 정책도 억제와 대응에 집중하게 되고, 한국의 군사적 대응은 다시 북한이 자신의 군사정책을 정당화하는 근거가 될 수 있다. 이 과정이 반복되면 양측이 원래 어떤 의도를 가지고 있었는지와 관계없이 적대적 관계 자체가 지속되는 구조가 만들어질 수 있다.

평화공존은 북한의 실제 위협을 부정하지 않으면서 이 구조를 변화시키려는 접근이다. 필요한 억제와 방어태세를 유지하되 모든 북한의 행동을 영구적인 적대성의 표현으로만 해석하지 않고, 한국의 대응 역시 불필요하게 적대관계를 재생산하지 않는지 검토할 필요가 있다. 억제와 관계변화를 동시에 추진해야 하는 이유가 여기에 있다.

앞 장에서 공존 자체가 반드시 평화적인 것은 아니라고 구분한 것도 이러한 관계주의와 연결된다. 남과 북은 분단 이후 관계가 없었던 것이 아니라 오히려 전쟁과 정전, 체제경쟁과 군비경쟁을 통해 강하게 연결되어 있었다. 따라서 평화공존의 목적은 관계 자체를 새롭게 만드는 것이라기보다 이미 존재하는 적대적 관계의 성격을 평화적인 방향으로 변화시키는 것이다.

3) 경계와 인정의 변화

남북관계를 평화공존의 관점에서 살펴보면 경계의 문제도 군사분계선이라는 물리적인 선에 한정하기 어렵다. 남과 북 사이에는 매우 분명한 영토적·군사적 경계가 존재하지만, 법적·정치적·사회적 경계는 반드시 그와 동일하게 설정되어 온 것은 아니다.

남북이 서로를 완전한 외국으로 규정하지 않았다는 사실이 대표적이다. 남한의 법과 통일정책은 오랫동안 한반도 전체를 하나의 민족공동체로 전제해 왔고, 북한 역시 과거에는 통일과 민족을 대남정책의 중요한 근거로 사용했다. 이러한 관계에서는 군사적 경계와 정치적 공동체의 경계가 완전히 일치하지 않았다. 한쪽에서는 국경에 가까운 군사적 대치가 이루어지면서 다른 한쪽에서는 같은 민족이라는 정치적 규정이 유지되는 구조였다.

인정 역시 하나의 사건으로만 볼 수 없다. 상대 정부가 실제 존재한다는 사실을 받아들이는 것, 협상의 대표자로 인정하는 것, 합의를 체결하고 이행할 능력이 있는 정치적 주체로 인정하는 것, 국제법상 완전한 국가로 인정하는 것은 서로 다른 차원이다. 남북관계에서는 이러한 인정이 항상 동일한 수준으로 발전하지 않았다.

1991년의 유엔 동시가입과 남북기본합의서는 이 점에서 상징적인 사례이다. 국제적으로 두 국가의 지위가 강화되는 동시에 남북관계에서는 국가 간 관계와 다른 특수성이 공식적으로 인정되었다. 두 국가의 현실성과 하나의 민족공동체라는 관계가 동시에 제도화된 셈이다. 그 이후의 남북관계도 이러한 이중적인 구조 속에서 움직여 왔다.

최근 북한의 두 국가론은 이 관계에 보다 근본적인 변화를 제기하고 있다. 단순히 남북관계가 악화되었다는 것과 상대방을 다른 종류의 정치적 행위자로 재규정한다는 것은 구별할 필요가 있다. 북한이 한국을 같은 민족 내부의 상대방이 아니라 별개의 적대국으로 규정한다면, 이는 대남정책의 강도가 높아진 것 이상으로 남북관계의 기본적인 성격을 변화시키려는 시도로 볼 수 있기 때문이다.

한국이 이에 어떻게 대응할 것인가는 평화공존 정책의 중요한 과제가 된다. 북한의 새로운 규정을 그대로 수용할 필요도 없지만, 과거의 관계범주만을 고수한다고 새로운 현실이 사라지는 것도 아니다. 통일지향의 평화적 두 국가 관계는 이러한 상황에서 현실의 두 국가성을 일정하게 인정하면서도 적대적인 관계규정은 거부하고, 장기적인 통일 가능성을 계속 보존하려는 접근이다.

인정에 관한 이론적 논의는 이러한 남북관계의 복합성을 조금 더 명확하게 설명하는 데 도움을 줄 수 있다. 리쾨르(Paul Ricœur)의 인정론을 국제정치에 적용한 바르텔슨(Jens Bartelson)은 상대의 존재를 식별하고 받아들이는 인정과, 상대를 정치적·법적 주체로 대우하는 인정을 구분한다. 서로 다른 정치체제가 평화롭게 공존하기 위해 반드시 동일한 가치체계를 공유할 필요는 없으며, 상대를 하나의 정치적 행위자와 관계의 당사자로 인정하는 것이 보다 기본적인 조건이 될 수 있다.

이 점에서 평화공존의 상호인정은 상대방의 체제나 정책, 가치 전체를 승인한다는 뜻이 아니다. 북한의 핵·미사일 위협과 인권문제 등에 대한 한국의 판단과 대응은 계속될 수 있다. 중요한 것은 그러한 갈등과 비판에도 불구하고 상대를 제거하거나 흡수해야 할 대상으로만 규정하지 않고, 평화적으로 관계를 만들어갈 상대방으로 인정할 수 있는가이다.

동시에 인정은 현재 존재하는 두 정치체를 영구적인 두 외국으로 고정하는 것과도 다르다. 한반도의 경우 현재의 국가적 현실에 대한 인정과 남북관계의 공동체적 특성, 장기적인 통일지향성이 함께 존재할 수 있다. 현재의 존재를 인정함으로써 적대를 완화하고, 그 위에서 보다 긴밀한 관계와 장기적인 통합의 조건을 다시 만들어가는 것이 한반도형 평화공존에서 인정이 갖는 의미라고 할 수 있다.

4) 최종 상태보다 과정으로서의 평화

평화공존 패러다임의 두 번째 특징은 평화를 하나의 최종 상태보다 지속적인 과정으로 이해한다는 데 있다. 기존의 평화정책에서도 단계적 접근은 널리 사용되어 왔지만, 최종 상태가 비교적 분명하게 설정되고 각 단계가 그 목표에 가까워지는 과정으로 이해되는 경우가 많았다.

실제 한반도의 평화과정은 이보다 불규칙하게 진행되어 왔다. 군사적 긴장이 높아지는 가운데 경제·사회적 접촉이 이루어지기도 했고, 남북 정상 간 합의가 이루어진 뒤 관계가 다시 급속하게 악화되기도 했다. 북핵 협상이 중단되어도 인도적 협력의 필요성이 사라지는 것은 아니며, 정치적 대화가 단절되었다고 군사적 위기 관리가 불필요해지는 것도 아니다.

평화공존은 이러한 현실을 예외적인 실패로만 보지 않는다. 남북관계에는 갈등과 협력, 긴장완화와 위기가 반복될 가능성이 상당 기간 존재한다고 전제한다. 정책의 목적은 모든 갈등을 제거하는 데만 있는 것이 아니라 갈등이 발생하더라도 전쟁으로 확대되지 않고 관계 전체가 붕괴하지 않도록 관리하는 데 있다.

이러한 관점은 갈등을 제거하기보다 다른 방식으로 다룰 수 있는 능력을 중시하는 갈등전환(conflict transformation)의 문제의식과도 연결된다. 갈통(Johan Galtung)은 갈등 자체를 반드시 제거해야 할 비정상적 상태로 보기보다 갈등이 폭력으로 전환되지 않도록 다룰 능력을 평화의 중요한 조건으로 보았다. 한반도에서도 핵문제와 체제 차이, 군사적 이해의 충돌과 같은 근본적 갈등이 단기간에 사라지기 어렵다면, 갈등이 존재하는 상태에서도 이를 비폭력적으로 관리하고 관계를 다시 조정할 수 있는 능력이 중요하다.

이런 점에서 회복력(resilience)이 중요해진다. 회복력은 위기가 발생하지 않는 상태를 의미하지 않는다. 위기가 발생했을 때 그 충격을 흡수하고, 일부 합의가 중단되더라도 다른 관계가 유지되며, 상황이 변화하면 다시 협력으로 돌아갈 수 있는 능력을 뜻한다.

남북관계에서 회복력이 부족했던 경험은 여러 차례 나타났다. 하나의 군사적 사건이 경제·사회적 교류 전체의 중단으로 이어지거나, 북미협상의 결렬이 남북관계의 다른 합의까지 사실상 정지시키는 경우가 있었다. 하나의 영역에서 발생한 실패가 전체 평화과정으로 확산되면 관계를 다시 복원하는 비용도 커진다.

평화공존은 완전한 합의보다 실패를 견딜 수 있는 구조를 중시한다. 군사·정치 관계가 악화되더라도 최소한의 위기관리 채널을 유지하고, 가능한 경우 보건·재난·환경과 같은 분야의 협력을 지속하며, 중앙정부 사이의 대화가 중단되어도 국제기구나 다른 형태의 접촉 가능성을 보존하는 방식이 여기에 포함될 수 있다.

따라서 평화공존에서 과정성을 강조한다는 것은 장기적인 목표나 정책적 방향을 포기한다는 의미가 아니다. 오히려 그러한 방향으로 가는 과정에서 후퇴와 실패가 발생할 가능성을 인정하고, 실패가 전체 관계의 붕괴로 이어지지 않도록 하는 정책적 능력을 평화의 일부로 본다는 뜻이다.

평화공존의 성과 역시 얼마나 빨리 최종 상태에 도달했는가만으로 평가할 필요가 없다. 위기가 발생했을 때 전쟁을 방지했는지, 관계의 일부가 악화되어도 다른 관계가 유지되었는지, 중단된 대화와 협력을 다시 시작할 수 있는 조건을 보존했는지도 중요한 성과가 된다.

5) 개방성: 미래의 형태를 미리 결정하지 않는다

평화공존 패러다임은 지향하는 원칙과 미래의 정치형태를 구분한다. 전쟁을 방지하고 상대의 존재를 존중하며 갈등을 평화적으로 해결해야 한다는 원칙은 분명히 할 수 있다. 반면 한반도가 장기적으로 어떠한 정치적 형태를 갖게 될 것인지를 현 단계에서 하나로 결정할 필요는 없다.

기존 통일정책은 통일국가를 장기적 목표로 유지하면서 그 과정에 여러 형태의 중간단계를 설정해 왔다. 이러한 접근은 통일의 방향을 제시한다는 점에서 의미가 있지만, 현재의 남북관계와 국제질서가 과거보다 훨씬 불확실해진 상황에서는 미래의 정치적 형태를 보다 개방적으로 둘 필요도 있다.

남북관계는 장기간의 평화적 두 국가 관계를 거쳐 발전할 수도 있고, 남북연합과 같은 보다 긴밀한 제도로 발전할 수도 있다. 일부 기능에서는 공동의 제도를 만들면서 다른 영역에서는 각각의 독립성을 유지하는 복합적인 형태도 생각할 수 있다. 장기적으로 통일국가가 형성될 가능성 역시 배제할 이유가 없다.

그러나 이러한 개방성이 관계발전의 방향 자체가 없다는 의미는 아니다. 한국의 역사적·헌법적 조건에서 평화공존은 적대성을 완화하고 남북 주민의 연결과 공동체적 관계를 회복하며, 보다 긴밀한 제도적 관계와 장기적인 통합의 가능성을 확대하는 방향을 가진다. 통일 역시 이러한 장기적인 방향 속에서 중요한 목표로 유지될 수 있다.

따라서 한반도형 평화공존의 개방성은 방향성을 가진 개방성이라고 표현할 수 있다. 적대에서 평화로, 단절에서 연결로, 취약한 관계에서 보다 제도화되고 긴밀한 관계로 발전한다는 방향은 존재하지만, 그 결과가 구체적으로 어떠한 정치적 형태를 취할 것인지와 어느 시점에 도달할 것인지는 현재 단계에서 완전히 확정하지 않는다.

이러한 관점은 단계적 전략 자체를 부정하지 않는다. 정부는 특정한 시기의 조건에 따라 평화적 두 국가 관계, 남북협력의 제도화, 남북연합과 같은 중간목표를 설정하고 그에 이르는 전략적 경로를 제시할 수 있다. 다만 이러한 경로는 남북관계가 반드시 정해진 순서대로 발전한다는 역사적 필연이라기보다, 현재의 조건에서 평화와 통합의 가능성을 높이기 위해 선택하는 정책적 로드맵으로 이해하는 것이 적절하다.

개방성이 목표의 부재를 의미하는 것도 아니다. 무력에 의한 현상변경을 배제하고 주민의 안전과 존엄을 보호하며 평화적 방식으로 관계를 발전시킨다는 방향은 유지된다. 미래세대가 선택해야 할 구체적인 정치형태를 현재의 정부가 지나치게 일찍 확정하지 않으면서도, 그러한 선택이 보다 평화롭고 긴밀한 남북관계 속에서 이루어질 수 있는 조건을 축적한다.

이러한 접근은 통일정책의 후퇴라기보다 통일의 조건을 다르게 설정하는 것으로 볼 수 있다. 적대와 핵위협이 지속되는 상태에서 통일의 제도적 형태를 먼저 결정하는 것보다 평화적 공존과 교류, 공동의 제도를 축적하고 관계의 밀도를 높인 뒤 보다 높은 수준의 정치적 결합을 논의하는 것이 안정적인 경로가 될 수 있다.

따라서 평화공존은 통일을 하나의 먼 가능성으로만 남겨두는 정책도 아니고, 현재의 모든 정책을 통일이라는 최종상태에 종속시키는 접근도 아니다. 방향은 현 세대가 제시하되, 구체적인 형태와 선택은 관계의 발전과 미래세대에게 열어두는 접근이라고 할 수 있다.

6) 연결성: 분리하되 단절하지 않는다

한반도 문제는 여러 정책영역이 긴밀하게 연결되어 있다는 특징을 가진다. 비핵화와 재래식 군사력, 평화체제와 한미동맹, 남북관계와 북미관계, 제재와 경제협력, 인도적 문제와 국제사회의 역할을 완전히 분리하여 다루기는 어렵다.

과거에는 이러한 문제를 하나의 포괄적인 합의 속에서 해결하려는 시도가 반복되었다. 포괄적인 접근은 여러 문제를 서로 교환하고 큰 타결을 가능하게 한다는 장점이 있다. 실제로 북핵과 평화체제, 관계 정상화와 경제협력을 하나의 협상구조 안에 넣으려는 시도에는 충분한 정책적 이유가 있었다.

강한 연계에는 취약성도 존재한다. 핵 검증에서 합의가 이루어지지 않으면 경제협력까지 중단되고, 군사적 충돌이 발생하면 인도적 접촉까지 함께 중단되는 구조에서는 한 영역의 실패가 전체 관계의 실패로 확산되기 쉽다. 남북관계와 북미관계를 지나치게 긴밀하게 연결할 경우 북미협상의 중단이 남북관계의 독자적인 공간을 축소할 수도 있다.

평화공존은 의제를 분리하되 완전히 단절하지 않는 방식을 추구한다. 위기관리는 위기관리 자체의 필요성에 따라 지속하고, 재래식 군비통제는 북핵문제와 관련되면서도 독자적인 진전의 가능성을 열어두며, 인도·보건·환경 협력도 가능한 한 군사적 대립과 구별하여 추진할 수 있다. 각 영역을 독립적으로 운영하면서도 전체적인 방향은 평화공존에 맞추는 것이다.

시간의 차이도 함께 고려할 필요가 있다. 군사적 위기관리는 현재부터 지속적으로 작동해야 하지만 구조적인 군비통제는 보다 긴 시간이 필요할 수 있다. 비핵화는 그보다 더 장기간의 협상과 국제적 보장을 요구할 가능성이 있다. 경제·사회협력 역시 정치·군사관계와 반드시 같은 속도로 움직이지 않을 수 있다.

모든 분야가 같은 시간표와 동일한 상호조치에 따라 움직여야 한다고 전제하지 않는 것이 평화공존의 특징이다. 서로 다른 속도의 정책을 허용하면서 어느 한 영역의 후퇴가 전체 평화과정을 중단시키지 않도록 하는 것이 연결성의 목적이다.

이러한 비선형성이 단계적 전략의 필요성과 모순되는 것은 아니다. 예를 들어 비핵화 협상이나 군비통제처럼 개별적인 정책영역 내부에서는 초기조치, 중간단계, 보다 높은 수준의 합의라는 단계적 로드맵이 필요할 수 있다. 평화공존이 강조하는 것은 한 영역 내부의 단계적 전략과 한반도 평화과정 전체의 선형성을 구별해야 한다는 점이다.

특정 영역에서는 명확한 단계적 전략을 추진하면서도, 다른 정책영역까지 동일한 단계와 시간표에 묶을 필요는 없다. 이렇게 이해하면 개별 분야의 전략적 추진력과 전체 평화과정의 회복력을 동시에 유지할 수 있다.

7) 제도화와 관계의 지속성

평화공존은 지도자의 선의나 일시적인 정치상황에만 의존할 경우 지속되기 어렵다. 남북관계의 역사를 보면 정상 간의 합의가 이루어진 뒤에도 정권교체와 국제환경의 변화, 새로운 군사적 위기로 인해 관계가 다시 악화되는 경우가 반복되었다. 합의 자체의 내용뿐 아니라 그 합의를 유지하고 위반을 처리하며 관계를 복원하는 제도가 중요해지는 이유이다.

제도는 반드시 처음부터 포괄적인 평화협정의 형태를 가질 필요는 없다. 군사적 통보와 연락, 합의의 이행을 확인하는 절차, 협력사업의 운영방식, 분쟁이 발생했을 때 문제를 제기하고 조정하는 규칙처럼 제한된 제도들이 먼저 형성될 수 있다. 이러한 제도가 반복적으로 작동하면 상호 예측 가능성이 높아지고 보다 포괄적인 제도의 기반도 마련될 수 있다.

제도화는 힘의 차이를 관리하는 기능도 가질 수 있다. 남북한 사이에는 경제력과 재래식 군사력, 핵능력 등 여러 형태의 비대칭이 존재한다. 이러한 차이를 단기간에 제거할 수는 없지만, 어느 한쪽이 가진 우위를 이용하여 상대의 핵심적인 선택을 일방적으로 강요하는 상황은 줄일 수 있다. 사전통보와 협의, 검증과 이의제기, 합의 변경과 분쟁조정 절차가 필요한 이유가 여기에 있다.

이러한 문제는 페티(Philip Pettit)이 말하는 비지배(non-domination)의 관점에서도 이해할 수 있다. 국가 사이에 힘의 비대칭 자체를 완전히 없애기는 어렵지만, 그러한 차이가 어느 한쪽의 자의적인 지배로 전환되지 않도록 규칙과 제도를 만드는 것은 가능하다. 한반도에서의 제도화도 힘을 없애는 것이 아니라 힘이 사용되는 방식과 범위를 일정하게 규율하고 상대방의 선택이 일방적으로 침해되는 가능성을 줄이는 기능을 할 수 있다.

이러한 의미에서 억제와 제도는 반드시 대립하지 않는다. 억제는 어느 한쪽이 무력을 통해 자신의 의사를 일방적으로 관철하기 어렵게 하고, 제도는 그러한 힘의 관계가 실제 충돌과 자의적인 강압으로 전환되지 않도록 규칙과 절차를 제공한다. 평화공존은 힘의 현실과 제도적 관계를 동시에 고려할 필요가 있다.

국내적 제도 역시 평화공존의 지속성에 영향을 준다. 대북정책이 정부의 변화에 따라 크게 달라질 경우 북한과 국제사회는 한국의 정책을 장기적인 약속으로 받아들이기 어렵다. 국민적 공론과 국회의 역할, 정책결정의 투명성과 설명책임을 강화하는 것은 국내의 견해 차이를 제거하기 위해서가 아니라 그 차이를 제도 안에서 관리하기 위해 필요하다.

제도화된 평화가 모든 갈등을 제거하지는 않는다. 제도가 존재해도 합의 위반과 군사적 충돌, 정치적 갈등은 발생할 수 있다. 제도의 역할은 그러한 문제가 발생했을 때 상대가 마음대로 관계 전체를 변경하거나 파기하기 어렵게 만들고, 문제를 다시 협상과 조정의 대상으로 돌려놓는 데 있다.

제도화의 정도가 높아질수록 평화공존은 특정한 지도자나 정부의 선택에 덜 의존하게 된다. 위기가 발생하더라도 이미 존재하는 규칙과 제도가 관계의 급격한 붕괴를 막고 다시 협상으로 돌아갈 수 있는 기반을 제공한다는 점에서, 제도화는 앞에서 살펴본 회복력과도 직접적으로 연결된다.

평화공존의 제도화가 충분히 축적되면 남북 사이의 관계도 보다 높은 수준으로 발전할 가능성이 생긴다. 군사적 위기관리에서 시작된 제도가 경제·사회협력과 정치적 관계로 확대되고, 반복적인 상호작용이 보다 안정적인 공동체도로 발전한다면 남북연합과 같은 보다 긴밀한 관계를 논의할 수 있는 조건도 달라질 수 있다.

8) 공존에서 공진으로

평화공존이 장기간 지속될 경우 남과 북의 관계는 단순한 병존을 넘어 서로의 변화를 촉진하는 방향으로 발전할 수 있다. 앞 장에서 공동성장으로 설명한 경제·사회적 협력도 이러한 변화의 한 부분이다. 여기서는 이를 보다 넓게 공진이라는 개념으로 볼 수 있다.

공진은 남과 북이 같은 체제나 동일한 사회로 변화해야 한다는 의미가 아니다. 각자의 독자성을 유지하면서 상호작용을 통해 공동의 위험을 줄이고, 공동의 이익과 제도를 만들어가며, 그 과정에서 서로의 정책과 인식도 변화할 수 있다는 뜻이다.

공진은 관계주의가 가지는 장기적인 함의를 보다 분명하게 보여준다. 적대관계가 지속되면 상대를 위협으로 인식하는 정책과 제도, 이해관계가 강화될 수 있다. 반대로 평화적 관계와 협력이 반복되면 그 관계 역시 행위자의 이해와 선택을 변화시킬 수 있다. 관계가 변화하면 관계 속에서 행동하는 남과 북의 정책적 이해관계도 일정하게 달라질 가능성이 있다.

군사적 안정과 경제·사회협력 사이에서도 이러한 관계가 나타날 수 있다. 군사적 긴장이 완화되면 교류와 협력의 위험과 비용이 줄어들고, 협력을 통해 주민들이 구체적인 이익을 경험하면 다시 평화적 관계에 대한 지지가 높아질 수 있다. 재난과 환경, 보건협력처럼 정치적 부담이 상대적으로 낮은 영역의 협력이 장기적으로 상호 신뢰를 높일 가능성도 있다.

공진을 협력이 자동적으로 다른 영역으로 확산되는 과정으로 이해할 필요는 없다. 경제협력이 증가한다고 군사적 긴장이 저절로 해소되는 것은 아니며, 특정 분야에서 형성된 신뢰가 모든 정책영역으로 곧바로 이전되는 것도 아니다. 앞에서 분리하되 단절하지 않는 연결성과 서로 다른 속도를 강조한 이유가 여기에 있다.

공진은 한쪽이 다른 한쪽을 변화시키는 일방적인 과정과도 구별할 필요가 있다. 남한의 자본과 기술이 북한을 남한의 방식으로 변화시키는 것이 공동발전의 유일한 형태라고 가정한다면 북한은 협력 자체를 체제변화의 수단으로 인식할 수 있다. 북한의 군사력이 한국의 정책변화를 강제하는 방식 역시 평화공존과 양립하기 어렵다. 남북이 각자의 선택 능력을 유지하면서 협력을 통해 새로운 공동의 이익을 형성하는 것이 보다 지속 가능한 방향이다.

그러나 공진이 남북관계의 정치적 발전이나 통합 가능성과 무관한 것은 아니다. 평화적 상호작용이 장기간 지속되고 공동의 이익과 제도가 축적될수록 남북 사이의 관계적 밀도도 높아질 수 있다. 이러한 변화는 평화적 두 국가 관계를 보다 안정적으로 만들 뿐 아니라 남북연합이나 장기적인 통일을 포함하여 보다 긴밀한 정치적 결합을 선택할 수 있는 조건을 확대할 수 있다.

따라서 공진은 통일로 자동적으로 이어지는 필연적인 단계라기보다 통합 가능성을 높이는 관계적 과정으로 이해하는 것이 적절하다. 공진의 축적이 반드시 하나의 정치형태를 산출하는 것은 아니지만, 남과 북이 서로를 적대적 외부자로만 인식하는 관계보다 공동의 이익과 제도를 가진 관계에서 보다 높은 수준의 통합을 논의할 가능성이 커질 수 있다.

이 점에서 공진은 앞에서 논의한 방향성을 가진 개방성과도 연결된다. 구체적인 미래의 정치형태를 미리 확정하지 않으면서도 남북관계의 연결과 제도적 밀도를 높여 장기적으로 통합의 가능성을 확대하는 방향을 가질 수 있다.

이러한 변화는 한반도와 지역질서 사이에서도 나타날 수 있다. 한반도의 긴장이 완화되면 동북아의 군사적 경쟁을 완화하는 데 일정한 도움이 될 수 있고, 지역 차원의 위기관리와 다자협력이 발전하면 다시 한반도의 안정성을 높일 수 있다. 책임있는 평화공존은 이러한 상호작용을 한반도 밖으로 확장하려는 구상이라고 할 수 있다.

따라서 공진은 공존 이후 반드시 도달해야 하는 별도의 단계라기보다 평화공존이 장기간 지속되면서 나타날 수 있는 보다 동적인 관계의 성격이다. 남과 북이 각자의 독자성을 유지하면서도 관계를 통해 공동의 이익과 제도를 만들고, 그 관계가 다시 각자의 선택과 정책을 변화시키는 과정이라고 할 수 있다.

3. 기존 대북정책과의 연속성과 차이

한반도형 평화공존 패러다임은 기존 대북정책의 성과와 접근을 부정하면서 출발하지 않는다. 억제를 통한 전쟁방지, 교류협력을 통한 관계개선, 제도화를 통한 평화정착, 비핵화와 평화체제의 병행, 통일을 장기적 목표로 설정하는 접근은 모두 앞으로도 필요한 요소를 포함하고 있다.

차이는 이러한 요소를 폐기하거나 새로운 정책수단으로 대체하는 데 있기보다, 어떻게 배열하고 연결하며 어떠한 관계변화를 지향하도록 만드는가에서 나타난다.

기존의 현실주의적 접근은 북한의 군사적 위협과 힘의 구조를 정확하게 인식하게 해주며, 핵무기와 재래식 군사력이 존재하는 한 억제와 방어태세는 반드시 필요하다. 평화공존은 이 점을 받아들이면서도 현재의 위협관계가 장래에도 동일하게 유지될 것이라고 전제하지 않는다. 필요한 억제를 유지하는 동시에 상대를 규정하는 방식과 상호관계를 변화시킬 가능성을 함께 고려한다.

따라서 억제와 평화공존은 반드시 반대되는 정책은 아니다. 북한이 무력이나 핵 위협을 통해 한국의 선택을 강제할 수 없도록 충분한 억제력을 유지하는 것은 평화공존의 안전기반이 될 수 있다. 문제는 억제가 상대를 영구적인 적으로 고정하고 군사적 경쟁을 관계의 유일한 원리로 만드는 방향으로 발전하지 않도록 하는데 있다.

교류와 협력을 통한 평화 역시 중요한 정책자원이다. 경제·사회적 접촉이 확대되면 공동의 이익이 생기고 갈등의 비용이 높아질 수 있다. 다만 협력이 군사적 평화로 자동적으로 확산될 것이라고 기대하기는 어렵다. 협력 자체도 남북 간 힘의 차이에 따라 상대에게 종속이나 체제변화의 위협으로 인식될 수 있다.

평화공존은 따라서 협력의 양뿐 아니라 그 협력이 어떠한 관계를 형성하는지를 본다. 남북 주민에게 공동의 이익을 제공하고, 한쪽이 다른 쪽을 일방적으로 변화시키는 수단이 아니라 지속적인 상호관계를 형성하며, 정치적 위기가 발생하더라도 관계를 복원할 수 있는 기반을 만드는지가 중요하다.

평화체제와 제도화의 의미도 이와 비슷하다. 평화공존은 하나의 최종적인 평화 협정이 모든 문제를 해결할 것이라고 전제하지 않는다. 군사적 연락과 위기관리, 협력의 규칙, 합의의 이행과 분쟁조정과 같은 제한된 제도를 현재부터 축적하면서 보다 안정적인 평화체제의 조건을 만들어갈 수 있다.

통일과 평화의 관계에서도 일정한 차이가 있다. 통일을 장기적 목표로 유지하면서도 현재의 평화를 통일에 이르는 중간단계로만 평가하지 않는다. 평화공존은 그 자체로 지속해야 할 목표이며, 충분히 안정된 평화공존이 미래 통일의 조건을 개선할 수 있다고 본다.

그렇다고 미래의 정치적 형태를 완전히 무방향적으로 열어두는 것은 아니다. 앞에서 살펴본 것처럼 한반도형 평화공존은 적대를 완화하고 남북의 공동체적 연결과 제도적 밀도를 높여 장기적으로 보다 긴밀한 관계와 통합의 가능성을 확대하는 방향을 가진다. 다만 그 구체적인 형태와 시기, 경로를 현 단계에서 하나로 확정하지 않는다.

정책 추진방식에서도 보다 유연한 접근을 취한다. 비핵화, 군비통제, 교류협력, 평화체제와 지역질서를 하나의 강한 순서로 묶지 않고 각 영역이 서로 다른 속도로 발전할 수 있도록 한다. 한 영역에서 실패가 발생하더라도 다른 영역의 관계와 제도를 유지하여 전체 평화과정이 다시 회복될 가능성을 남겨두는 방식이다.

이러한 비선형적인 접근이 단계적 전략 자체를 부정하는 것은 아니다. 특정한 정책영역에서는 단계적이고 적극적인 전략이 필요할 수 있으며, 정부는 변화된 조건에 따라 일정한 중간목표와 정책적 경로를 설정할 수 있다. 다만 각각의 정책영역이 모두 동일한 시간표와 순서에 따라 움직여야 한다고 가정하지 않는다는 점에서 차이가 있다.

따라서 한반도형 평화공존은 새로운 개별 정책을 하나 더 추가하는 데 의미가 있는 것이 아니다. 기존 대북정책이 축적해 온 여러 정책수단을 변화한 한반도 현실에 맞추어 다시 관계 짓고 배열하는 접근에 가깝다.

4. 평화공존을 작동시키는 세 가지 원리

앞에서 논의한 내용을 실제 정책의 운영방식으로 옮기면 세 가지 원리로 정리할 수 있다. 이는 구체적인 정책수단이라기보다 다음 장에서 추진전략을 구성할 때 고려해야 할 기본적인 방식이다.

1) 느슨한 연계

첫 번째는 느슨한 연계이다.

비핵화와 군비통제, 위기관리와 경제협력, 남북관계와 북미관계를 서로 연결하되 하나의 조건과 시간표에 모두 종속시키지 않는다. 각 분야가 독자적으로 움직일 공간을 유지하면서 전체적인 방향을 평화공존에 맞추는 방식이다.

느슨한 연계는 각각의 문제가 서로 무관하다는 뜻이 아니다. 북핵문제의 변화는 남북 군사관계와 경제협력에 영향을 주고, 남북관계의 개선은 다시 북미관계와 평화체제의 조건에 영향을 미칠 수 있다. 다만 어느 하나의 문제가 다른 모든 문제의 완전한 선결조건이 되는 구조를 완화하자는 것이다.

이렇게 하면 특정 협상이나 관계가 실패하더라도 다른 영역의 접촉과 제도를 유지할 수 있고, 상황이 변화했을 때 전체 평화과정을 다시 복원하기도 쉬워진다. 느슨한 연계는 따라서 앞에서 살펴본 회복력을 실제 정책구조에 적용하는 방식이라고 할 수 있다.

2) 방향성을 가진 형태의 개방성

두 번째는 형태의 개방성이다.

전쟁방지와 상호존중, 평화적인 문제해결이라는 원칙은 분명히 하되 미래의 남북관계와 통일의 구체적인 형태를 현재 단계에서 완전히 확정하지 않는다. 평화적 두 국가 관계, 남북의 특수관계, 남북연합이나 보다 높은 수준의 제도적 결합이 어떠한 관계발전 속에서 가능할지는 열어둘 필요가 있다.

그러나 이러한 개방성이 방향성의 부재를 의미하지는 않는다. 한반도형 평화공존은 적대성을 낮추고 남북 간 연결을 확대하며 공동의 이익과 제도를 축적하여 장기적으로 통합 가능성을 높이는 방향을 가진다. 통일 역시 이러한 장기적인 관계발전 속에서 중요한 목표로 유지된다.

따라서 형태의 개방성은 방향성을 가진 개방성이다. 관계발전의 방향은 존재하지만 최종적인 정치형태와 구체적인 경로를 현재 단계에서 하나로 고정하지 않는다.

정부가 특정한 시기에 평화적 두 국가 관계에서 보다 제도화된 남북관계로, 나아가 남북연합과 같은 관계로 발전하기 위한 전략적 경로를 제시하는 것도 가능하다. 그러한 경로는 미래의 역사를 미리 확정하는 것이 아니라, 현재 조건에서 평화와 통합의 가능성을 높이기 위해 선택하는 전략으로 이해할 수 있다.

3) 서로 다른 속도의 인정

세 번째는 서로 다른 속도의 인정이다.

위기관리는 지금 당장 필요한 과제이고 재래식 군비통제는 중기적 축적이 필요하며, 비핵화와 평화체제는 보다 장기간의 협상과 제도화를 요구할 수 있다. 인도·환경·재난 협력은 정치·군사관계와 다른 속도로 진행될 수 있다.

모든 영역의 조치를 정확하게 맞추려 하면 가장 해결하기 어려운 문제가 다른 모든 정책의 속도를 결정하게 될 수 있다. 비핵화가 장기간 교착된다고 해서 군사적 위기관리를 미룰 수 없으며, 정치적 대화가 단절되었다고 재난이나 환경 분야의 협력 필요성이 사라지는 것도 아니다.

따라서 서로 다른 시간대의 정책을 병행하면서 각 영역의 진전이 전체적인 평화공존을 강화하도록 조정하는 것이 보다 현실적인 접근일 수 있다.

이 세 원리는 상호주의 자체를 부정하지 않는다. 남북관계가 장기적으로 안정되기 위해서는 어느 한쪽의 지속적인 일방조치만으로 관계를 유지하기 어렵다. 군비통제와 비핵화, 경제협력 등에서는 상대방의 상응조치가 반드시 필요할 수 있다.

다만 평화공존을 시작하는 모든 행동을 즉각적인 일대일 교환관계로 설정할 필요는 없다는 의미이다. 한국이 독자적으로 할 수 있는 조치를 먼저 취하고, 초기의 신뢰와 예측 가능성을 높여 상대방의 상응조치와 보다 높은 수준의 상호주의를 촉진하는 접근도 가능하다.

결국 세 원리를 압축하면 관계의 구조에서는 느슨하게 연결하고, 미래의 형태에서는 방향성을 유지하면서 개방해 두며, 시간에서는 서로 다른 속도를 허용하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 원리는 다음 장에서 보다 구체적인 단계와 정책수단을 설계하는 기반이 된다.

5. 평화공존의 판단 기준

한반도형 평화공존 패러다임은 구체적인 정책을 평가하는 기준도 제공한다. 특정 정책이 단기적으로 북한의 호응을 이끌어냈는지만으로 평화공존에 대한 기여를 판단하기는 어렵다. 군사적 억제조치가 당장의 긴장을 높이더라도 전쟁을 방지하기 위해 필요할 수 있고, 반대로 대화와 협력의 확대가 항상 장기적인 안정성을 높인다고 단정할 수도 없다.

평화공존의 관점에서는 먼저 특정 정책이 적대관계를 강화하는지 또는 관계가 변화할 가능성을 남겨두는지를 살펴볼 필요가 있다. 안보위협에 대응하는 과정에서도 북한을 영구적인 적으로 규정하고 관계변화의 가능성을 차단하는지, 아니면 필요한 억제를 유지하면서 향후 관계개선의 공간을 보존하는지가 다를 수 있다.

둘째, 정책이 남북 어느 한쪽의 일방적인 강압을 확대하는지도 고려해야 한다. 한국의 경제력이나 북한의 핵능력이 상대방의 핵심적인 선택을 자의적으로 제한하는 수단으로 사용될 경우 평화공존의 안정성은 낮아질 수 있다. 힘의 차이가 존재하더라도 그것이 상대의 자율성을 완전히 부정하는 관계로 발전하지 않도록 할 필요가 있다.

셋째, 정책이 갈등을 관리하고 변화시킬 수 있는 능력을 높이는지를 살펴볼 필요가 있다. 남북 사이의 모든 갈등을 제거하기는 어렵다. 중요한 것은 갈등이 발생

했을 때 선택지가 군사적 충돌이나 관계 단절밖에 남지 않도록 만드는지, 아니면 대화와 연락, 제도와 협상을 통해 갈등을 다시 정치적 문제로 다룰 수 있도록 하는 지이다.

넷째, 위기가 발생했을 때 관계를 복원할 수 있는지가 중요하다. 하나의 충돌이나 협상 실패가 모든 접촉과 협력을 자동적으로 중단시키는 정책은 단기적으로 강한 대응이 될 수 있지만 장기적인 회복력에는 부담을 줄 수 있다. 최소한의 위기관리와 접촉의 통로를 얼마나 유지하는지도 함께 볼 필요가 있다.

다섯째, 정책이 장기적인 관계발전과 통합의 가능성을 확대하는지를 살펴볼 수 있다. 미래의 구체적인 정치형태를 현재 단계에서 모두 확정할 필요는 없지만, 적대와 단절을 강화하여 장래의 선택을 더욱 어렵게 만드는 정책과 남북의 연결과 제도를 확대하여 미래의 선택범위를 넓히는 정책은 구별할 필요가 있다.

이 기준은 통일에 즉각 얼마나 가까워졌는가를 묻는 것과는 다르다. 현재의 평화와 협력을 안정시키고 공동체적 관계를 복원함으로써 장기적으로 남북연합이나 통일을 포함한 보다 높은 수준의 관계를 선택할 조건이 개선되는지를 보는 것이다.

마지막으로 국내외의 지속가능성도 고려해야 한다. 국내에서 장기적인 정치적 지지를 얻기 어렵거나 주변국과 국제사회가 받아들이기 어려운 정책은 일정한 성과를 거두더라도 지속되기 어렵다. 평화공존은 북한과의 관계만이 아니라 한국 사회와 국제사회를 포함한 여러 관계 속에서 유지되어야 한다.

이러한 기준들은 어느 하나만으로 정책을 판단하기 위한 것은 아니다. 억제는 단기적으로 긴장을 높이더라도 전쟁방지에 필요할 수 있고, 협력은 관계개선에 기여하면서도 새로운 종속이나 취약성을 만들 수도 있다. 따라서 정책이 만드는 여러 효과를 함께 평가해야 한다.

이를 하나의 질문으로 압축하면 다음과 같이 표현할 수 있다.

“이 정책은 필요한 안보를 유지하면서 적대관계의 고착을 줄이고, 갈등을 관리하고 관계를 복원할 수 있는 능력을 높이며, 남북의 연결과 제도를 축적하여 장기적으로 보다 안정적이고 긴밀한 관계와 통합의 가능성을 확대하는가.”

6. 한반도형 평화공존의 방향

한반도형 평화공존은 분단과 적대라는 현실에서 출발하지만 그 현실을 고정된 상태로 보지는 않는다. 남과 북은 이미 강한 국가행위자로 존재하며 단기간에 그 체제적 차이가 사라질 가능성도 높지 않다. 북한의 핵·미사일 위협과 군사적 위협에 대응하기 위한 억제 역시 계속 필요하다. 평화공존은 이러한 조건을 인정한 상태에서 어떠한 관계를 만들어갈 것인가를 묻는다.

관계주의의 관점에서 남과 북의 정체성과 이해관계는 상호관계와 완전히 분리되어 있지 않다. 적대관계가 지속되면 적대에 적합한 정책과 제도, 정체성이 강화될 수 있고, 다른 형태의 관계가 지속되면 새로운 이해관계와 역할도 형성될 수 있다. 평화공존은 상대가 먼저 근본적으로 변하기를 기다리기보다 관계의 변화가 다시 행위자의 변화를 가능하게 하는 경로를 함께 고려한다.

이러한 접근은 현재의 위협을 무시하지 않는다. 북한의 핵과 군사력에 대한 필요한 억제와 방위태세는 유지되어야 하며, 한국의 안보와 국민의 생명을 위협하게 하는 정책은 평화공존이라는 이름으로 정당화될 수 없다. 다만 억제가 남북관계의 유일한 원리가 되어 적대 자체를 영구화하지 않도록 관계변화의 가능성을 함께 유지한다.

이 과정은 단선적으로 진행되기 어렵다. 남북관계가 개선되다가 다시 악화될 수 있고, 비핵화가 정체되는 동안 다른 협력이 진전될 수도 있다. 관계가 흔들리더라도 전체 구조가 붕괴하지 않는 회복력을 확보하고, 여러 정책영역을 서로 다른 속도로 추진하며, 반복되는 상호작용을 규칙과 제도로 발전시키는 작업이 필요하다.

그러나 비선형성과 개방성이 평화공존에 장기적인 방향이 없다는 의미는 아니다. 한반도형 평화공존은 적대적이고 비평화적인 공존에서 보다 안정적인 평화공존으로 관계를 변화시키고, 남북 사이의 연결과 공동이익, 제도적 관계를 확대하여 보다 높은 수준의 관계가 가능해지는 조건을 축적하려는 접근이다.

통일 역시 이러한 관계발전의 중요한 장기적 방향으로 유지된다. 다만 현재의 평화가 통일에 도달하기 전까지의 잠정적인 상태로만 평가되는 것은 아니다. 평

화공존은 현재부터 그 자체로 추구해야 할 목표이면서, 동시에 장기적으로 통합과 통일이 보다 평화적이고 자발적인 선택이 될 수 있도록 조건을 만드는 과정이다.

이러한 의미에서 한반도형 평화공존은 방향성을 가진 개방된 과정이다. 적대에서 평화로, 단절에서 연결로, 취약한 관계에서 보다 안정적이고 제도화된 관계로 나아간다는 방향은 존재한다. 그 과정에서 남북연합과 같은 보다 긴밀한 관계와 통일의 가능성도 확대될 수 있다. 그러나 그 구체적인 형태와 시기, 세부적인 경로는 남북관계와 국제질서의 변화, 남북 주민과 미래세대의 선택 속에서 조정될 수 있다.

이 점에서 단계적 전략과 비선형적인 평화공존은 서로 모순되지 않는다. 정책은 현실을 변화시키기 위해 특정한 목표와 단계, 우선순위를 설정해야 한다. 평화적 두 국가 관계를 만들고 이를 보다 제도화된 관계로 발전시키며, 장기적으로 남북연합이나 통일을 논의할 수 있는 조건을 만드는 전략적 경로도 설정할 수 있다.

다만 이러한 단계와 경로는 남북관계가 반드시 그 순서대로 발전한다는 역사적 법칙이 아니다. 변화하는 현실 속에서 정부가 선택하고 추진하는 전략적 로드맵이다. 어떤 영역에서는 후퇴가 발생하고 다른 영역에서는 진전이 일어날 수 있으며, 이에 따라 구체적인 정책의 순서와 속도도 조정될 수 있다.

평화공존의 장기적인 변화는 단순한 병존을 넘어설 수 있다. 남과 북이 독자적인 정치체로 존재하면서도 공동의 위협을 관리하고, 협력을 통해 새로운 이익을 만들며, 반복적인 상호작용을 제도로 발전시킨다면 관계 자체의 성격도 달라질 수 있다. 이러한 관계적 변화를 이 장에서는 공진으로 표현했다.

공진은 남과 북이 곧바로 하나가 되는 것을 의미하지 않는다. 각자의 독자성을 유지하면서 공동의 이익과 제도를 축적하고, 그러한 관계가 다시 서로의 정책과 인식을 변화시키는 과정이다. 그러나 공진이 충분히 축적되면 남북 사이의 관계적·제도적 밀도도 높아지고 보다 높은 수준의 통합을 선택할 가능성 역시 커질 수 있다.

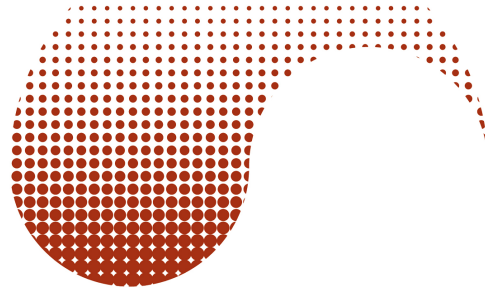
이러한 관점에서 평화공존과 통일은 서로 분리된 두 목표도, 단순한 선후관계도 아니다. 현재의 평화공존은 그 자체로 중요한 가치이면서 동시에 미래의 보다 긴밀한 남북관계를 가능하게 하는 기반이다. 통일은 이러한 평화와 관계의 축적 위에서 보다 현실적인 선택으로 다시 등장할 수 있다.

앞 장의 3대 청사진이 한반도 평화공존이 어떠한 모습을 지향하는가를 보여주었다면, 이 장은 그러한 청사진이 어떠한 관계적 원리와 운영방식에 의해 형성되고 지속될 수 있는가를 설명한다.

한반도형 평화공존을 가장 압축적으로 표현하면 다음과 같다.

“한반도형 평화공존은 필요한 억제를 유지하면서 적대적 관계의 자기재생산을 줄이고, 남북의 관계와 제도를 변화시켜 갈등과 위기를 관리하며, 여러 정책을 서로 다른 속도로 추진하고 실패 이후의 회복력을 확보하는 장기적인 관계변화의 과정이다. 그 과정은 미래의 구체적 정치형태를 미리 확정하지 않지만, 남북의 연결과 공동체적 관계를 회복하고 보다 높은 수준의 통합과 통일의 가능성을 확대하는 방향성을 가진다.”

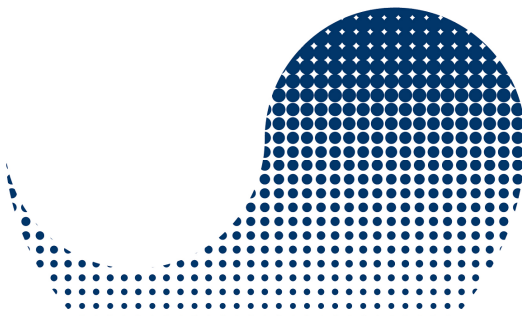
이러한 이론적 관점 위에서 다음 장에서는 포용적·안정적·책임있는 평화공존을 실제로 어떠한 순서와 조치, 협상전략과 제도를 통해 추진할 것인지를 살펴본다. 평화공존의 과정이 비선형적이라고 해서 전략이 비구조적이어야 하는 것은 아니다. 오히려 변화하는 조건 속에서 무엇을 먼저 시작하고, 어떠한 중간단계를 설정하며, 어느 수준의 제도화를 통해 평화를 지속 가능한 구조로 발전시킬 것인가라는 보다 구체적인 전략이 필요하다.



제4장

3대 청사진의 추진 전략

1. ‘포용적’ 평화공존을 위한 추진 전략	74
2. ‘안정적’ 평화공존을 위한 추진 전략	80
3. ‘책임 있는’ 평화 공존을 위한 추진 전략	83
4. 평화공존을 오늘부터 시작한다	91



제4장

3대 청사진의 추진 전략

1. '포용적' 평화공존을 위한 추진 전략

1) 서로의 존재와 차이를 인정한다

혐오와 무시가 있는 곳에 존중이 설 자리는 없다. 지구적으로 몰아치는 혐오와 편견의 광풍에 맞서는 그 자체로 한반도에서의 공존의 서사는 유의미하다.

먼저, 있는 그대로의 북한(North Korea as it is)을 인정하는 것이 상호존중 전략의 출발점이다. 우리가 북한의 현실을 인정하고 존중하기 시작할 때 북한도 우리를 인정하고 존중할 것이다. 현 단계에서 '상호' 존중은 우리가 앞서 저들을 존중한다는 진의를 보일 때 비로소 시작된다. 상호주의는 처음부터 가능한 것이 아니다.

남과 북은 정치체제와 경제체제뿐 아니라 사회와 문화, 국제관계에서 상당한 차이를 보인다. 이러한 차이는 단기간의 교류나 협상을 통해 해소될 수 있는 것이 아니며, 평화공존이 반드시 이러한 차이의 해소를 전제로 할 필요도 없다. 서로 다른 체제가 장기간 병존할 수 있다는 현실을 인정하는 데서 보다 안정적인 관계를 모색할 수 있다.

한국이 북한의 모든 정책과 행동을 받아들여야 한다는 뜻은 아니다. 북한의 핵 개발과 군사적 위협, 인권을 비롯한 여러 문제에 대해서는 한국이 자신의 입장과 원칙에 따라 대응해야 한다. 다만 북한이라는 정치공동체의 존재와 개별적인 위협 행위를 구분할 필요가 있다. 체제의 차이 또는 특정한 행동에 대한 비판이 상대방의 강제적인 제거나 흡수를 정당화하는 논리로 확대될 경우 북한이 관계 개선을 자신의 존립에 대한 위협으로 받아들일 가능성도 커진다.

상호 인정은 양방향으로 작동해야 한다. 한국이 북한의 체제를 강제로 전환시키거나 흡수하는 것을 평화정책의 목표로 삼지 않는 것과 마찬가지로 북한도 한국의 정치적 정당성과 국가성, 국민의 선택을 인정해야 한다. 북한이 민족이나 통일을 이유로 한국의 독자적인 정치적 존재를 부정하거나 핵과 군사력을 이용해 한국의 선택을 제한한다면 평화공존의 기본 조건이 훼손될 수밖에 없다.

따라서 상호인정은 상대의 모든 가치와 행동에 동의한다는 의미라기보다 서로 다른 정치적 존재가 관계의 정당한 당사자임을 인정한다는 의미에 가깝다. 체제와 가치의 차이가 남아 있더라도 상대를 제거해야 할 대상으로 보지 않고 평화적인 관계를 유지하는 것 자체가 최소한의 공동기반이 될 수 있다.

2) 적대의 언어에서 평화의 언어로

남북관계에서 언어는 실제 정책과 완전히 분리되어 있지 않다. 군사적 대립이 심화될수록 상대를 제거해야 할 적으로 규정하거나 공포와 위협을 강조하는 언어가 증가하고, 이러한 표현은 다시 국민의 위협인식을 강화하면서 정부의 선택범위를 줄일 수 있다. 북한에서도 적대적인 언어는 대남 강경정책과 군사행동을 정당화하는 수단으로 사용될 수 있다.

안보위협을 정확하게 설명하는 것과 북한 전체를 영구적인 적으로 규정하는 것은 구별할 필요가 있다. 북한의 핵·미사일과 군사적 행동이 한국에 제기하는 위협을 축소할 이유는 없지만, 특정한 위협을 북한 주민과 사회 전체의 본질적 적대성으로 확대하는 것도 적절하지 않다. 한국의 공식적인 언어와 정책 역시 평화공존의 원칙에 맞추어 검토할 필요가 있다.

평화공존에 부합하는 언어가 현실을 낙관적으로 묘사해야 한다는 뜻은 아니다. 현실의 위협을 명확하게 인식하되 적대적 관계가 장래에도 반드시 동일한 형태로 지속될 것이라고 전제하지 않는 접근이 필요하다. 언어는 그 자체로 관계를 변화시키지는 못하지만, 관계 변화를 어렵게 하거나 가능하게 하는 조건 가운데 하나가 될 수 있다.

3) 협력을 공동의 이익으로 전환한다

포용적 평화공존에서 협력은 관계를 안정시키는 중요한 요소이다. 과거 남북협력은 통일을 위한 사전 단계 또는 북한에 대한 경제적·인도적 지원이라는 성격을 강하게 가지고 있었다. 이러한 접근은 남북 주민의 접촉을 확대하고 북한의 경제·사회적 상황을 개선하는 데 의미 있는 역할을 할 수 있다. 다만 오늘의 남북관계에서 협력을 지속하려면 남북 양측이 공유할 수 있는 보다 직접적인 이익을 확인할 필요도 있다.

감염병, 홍수와 산불, 대기와 해양오염, 기후변화, 수자원과 접경지역의 안전은 남북한의 경계를 따라 완전히 분리되지 않는다. 북한에서 발생하는 감염병이나 환경적 위험이 한국에 영향을 줄 수 있고, 남북이 함께 사용하는 하천이나 해양의 문제도 어느 한쪽만의 노력으로 해결하기 어렵다. 이러한 영역에서 협력은 북한에 대한 일방적인 지원이라기보다 남북 주민의 공동위험을 줄이기 위한 정책으로 이해할 수 있다.

협력의 지속성이 확보될 경우 남북관계에도 다른 종류의 이해관계가 형성될 수 있다. 대립이 심화될 때 감수해야 할 비용이 커지고 평화를 유지할 때 얻는 이익이 축적되면, 군사·정치적 관계의 변화가 남북 전체 관계를 좌우하는 정도도 줄어든 가능성이 있다. 남북협력의 규모만큼이나 어떤 협력이 어떠한 공동의 이익을 만들어내는지를 검토해야 하는 이유이다.

4) 지원에서 공동성장으로

남북한의 경제력 격차를 고려할 때 경제협력은 구조적으로 비대칭적인 성격을 가질 수밖에 없다. 한국이 더 많은 자본과 기술, 제도적 능력을 제공할 가능성이 높기 때문이다. 이러한 조건에서 남북협력이 일방적인 지원으로 인식될 경우 한국 사회에서 지속적인 지지를 얻기 어렵고, 북한의 입장에서는 한국에 대한 경제적 종속이나 체제변화의 위협으로 인식될 수도 있다.

공동성장은 이러한 문제를 완화하기 위한 방향을 제시한다. 공동성장이 남북한의 경제수준을 단기간에 동일하게 만들거나 한국이 북한 경제의 발전을 책임진다

는 뜻은 아니다. 협력의 결과가 북한 주민의 생활과 자립능력을 개선하면서 한국에도 경제적·사회적 이익을 제공하고, 장기적으로 한반도 전체의 발전가능성을 높이는 방향으로 설계될 필요가 있다는 의미이다.

환경과 농업, 보건과 재난관리에서 시작하여 여건에 따라 교통·물류, 에너지, 디지털 연결 등 보다 넓은 분야로 협력을 확대할 수 있다. 이 과정에서는 협력의 총량뿐 아니라 이익의 분배와 지속가능성, 상대방의 자율성에 어떤 영향을 주는지를 함께 검토해야 한다. 경제적 연결이 확대되더라도 그것이 새로운 형태의 종속으로 받아들여진다면 평화공존에 기여하는 정도는 제한될 수 있다.

평화경제론은 평화적 노력과 안보 위기 해소가 협력의 조건을 만들고 이런 기능적 협력이 통합을 통해 다시 평화를 정착시킨다는 선순환 전략에 기반하고 있다. 기존의 기능주의 통합 전략이 경제협력을 도구로 해서 평화를 만드는 것이었다면, 평화경제론은 통합전략이 가능할 수 있는 전제로서의 안보 위기의 해소와 평화 투자의 배당금 전략에 눈을 뜨게 하는 시각을 제공한다. 평화라는 매몰 비용의 장기 배당금은 단기 손익계산서로 평가하기 어려운 복리 계산을 동반한다. 평화 자린고비들의 단견을 벗어나 평화와 발전의 넥서스에 눈 뜨게 하는 구상인 것이다.

GTI, 남-북-중 고속철, 보건협력, 원산-갈마 평화관광의 4대 경협 제안은 그래서 평화경제론의 무한한 가능성을 현재화시키기 위한 공동성장전략의 고리이다. 남과 북이 모두 성과를 누리는 협력이고 모두가 체감하는 협력의 마중물이 될 것이다.

이미 오랜전부터 북한은 발전권을 강조해왔다. 글로벌 사우스 국가들이 한결같이 요구하는 기본권이기도 하다. 저들의 발전권을 인정하는 가운데 호혜적 협력의 길을 여는 지혜에 공동성장의 미래는 저절로 문을 열 것이다.

그림5 새로운 교류협력을 위한 창의적 접근



※ 출처: 2026년도 통일부 업무계획 보고

5) '적대적 두국가'에서 '통일 지향의 평화적 두 국가론'으로

북한이 새로운 헌법에서 영토조향을 신설했지만 적대성과 교전국 관계론을 삽입하지 않았다는 점은 평화공존을 염원하는 입장에서는 고무적이다. 하지만 북한의 성명들에서 여전히 적대적 담론은 사라지지 않고 있고 북한의 두 국가론이 다시 적대적 두 국가론으로 폭주할 가능성은 상존하고 있다.

남과 북이 두 외국이 되어서는 안된다는 점은 전 국민의 일치된 염원이다. 따라서 북한의 두 국가론이 두 외국론이 되지 않게 해야 하는 것은 우리 헌법의 명령이기도 하다. 따라서 남과 북은 포용적 공존을 통해 신뢰회복의 시공간을 창출하고, 적대성을 제거하며 단일 정체성 회복을 추진해 통일방안을 다시 논의할 수 있는 관계로 나아가야 한다.

북한의 적대적 두 국가론에 대응한다고 헌법 3조 중심의 흡수통일론을 들이밀기에는 남북관계의 긴장도는 너무 높다. 북한과 살아싸움을 하기 보다는 두 국가론과의 접점을 찾는 우회 전략이 필요하다는 뜻이다. 포용적 평화공존을 통해 북한

의 두 국가론이 두 외국론이 되지 않게 설득하고, 과도적 기간 동안 ‘통일지향의 평화적 두 국가론’을 제기하고 북한이 이에 동의하게 함으로써 다시 남북이 통일 논의의 장으로 복귀하게 해야 한다는 의미이다.

‘통일지향의 평화적 두 국가’라는 과도적 프로세스가 진전되면 남북관계는 사실상의 국가 연합으로 진전되거나, 북한이 8차당대회 규약에서 주장했던 민족공동번영 단계로 진입한다고 볼수도 있을 것이다.

6) 민족공동체의 미래를 다시 열어간다

포용적 평화공존은 민족공동체라는 기존 남북관계의 특수성을 폐기하는 접근은 아니다. 남과 북은 오랜 역사와 문화, 가족과 사회적 연결을 공유하고 있으며 이러한 관계는 일반적인 국가 간 관계와 구별되는 측면을 가지고 있다. 동시에 분단 이후 오랜 기간 동안 별개의 정치체제와 제도, 사회적 경험을 발전시켜 왔다는 사실도 무시하기 어렵다.

평화공존은 두 현실을 함께 고려한다. 현재 존재하는 국가적·제도적 차이를 인정하면서 주민 사이의 역사적·사회적 연결과 미래 공동체의 가능성까지 포기할 필요는 없다. 이 두 가지를 상호 배타적인 선택으로 설정할 경우 현재의 현실과 장기적 목표 가운데 하나를 과도하게 단순화하게 된다.

통일 역시 이런 맥락에서 다시 생각할 수 있다. 상대를 부정하거나 흡수하는 방식의 통일은 평화공존과 양립하기 어렵지만, 평화가 정착되고 주민 간 연결과 협력의 경험이 축적되는 과정에서 미래의 통합 가능성이 새롭게 형성될 수 있다. 포용적 평화공존은 통일의 필요성을 즉각적인 정치적 과제로 강조하기보다 통일이 장차 보다 자발적이고 평화적인 선택이 될 수 있는 관계적 조건을 형성하는 데 초점을 둔다.

이러한 접근은 통일을 평화공존의 외부에 놓거나 양자를 서로 대체하는 목표로 보는 것과 다르다. 평화공존은 현재부터 추구해야 할 독자적인 가치인 동시에, 장기적으로 남북의 공동체적 연결과 보다 긴밀한 제도적 관계가 다시 발전할 수 있는 조건을 만들어간다. 구체적인 통일의 형태와 시기를 지금 확정하지 않더라도

관계가 통합의 가능성을 확대하는 방향으로 발전할 수 있다는 점에서 포용적 평화 공존은 방향성과 개방성을 함께 가진다.

7) 민족공동체의 미래는 미래세대가 선택한다

포용은 미래적 시각에서 나온다. 과거에 갇힌 전략으로는 포용성이 확장될 여지가 없다. 통일 문제는 더더욱 마찬가지이다. 이제 우리의 통일은 닫힌 논의로 도달할 수 없는 과제가 되었다. 미래의 통일 가능성을 열어두고 미래 세대가 통일을 선택할 수 있는 여건을 꾸준히 만들어가는 미래 지향적 평화공존이 필요하다. 포용적 평화공존의 또 다른 전략이다.

민족공동체 통일 방안의 3단계는 원래부터 미래 세대에게 결정을 위임하는 단계로 기획되었다. 체제 경쟁이라는 단견으로는 통일 논의 자체가 불가함을 꿰뚫어 본 이흥구 전 총리의 탁견이었다.

MZ세대가 통일을 원하지 않는다고 보다는 그들이 결정할 미래가 구체적이지 않다는 것이 정답이다. 포용적 공존의 진정한 의미는 미래 세대에게 자랑스러운 역사와 전통이 전달되고 혐오와 적대가 청산될 때 완성되는 것임을 재확인해야 한다.

청년들이 주도하는 포용과 그들이 주인으로 되는 평화 공존이 되어야 비로소 그들이 통일의 길을 활짝 열 것이라는 간단한 사실을 잊어서는 안된다.

2. '안정적' 평화공존을 위한 추진 전략

1) 억제와 평화를 함께 추구한다

북한의 핵·미사일과 재래식 군사력에 대응하기 위한 충분한 억제력과 방위태세는 한반도 안보에서 여전히 필요하다. 국민의 생명과 안전을 지키는 것은 국가의 기본적인 기능이며, 평화공존 역시 이러한 안보적 전제를 부정하지 않는다. 실제로 상대방이 무력사용을 통해 정치적 목적을 달성할 수 있다고 판단할 경우 안정적인 평화관계를 형성하기 어렵다.

억제만으로 장기적인 평화가 자동적으로 형성되는 것은 아니다. 남과 북이 각각 자신의 안전을 높이기 위해 군사력을 강화하면 상대방은 이를 새로운 위협으로 인식할 수 있고, 다시 추가적인 군사력 확대에 나설 가능성이 있다. 이러한 안보딜레마가 지속되면 양측의 군사적 능력은 증가하지만 한반도 전체의 안정성은 오히려 낮아질 수 있다.

안정적 평화공존에서는 필요한 억제력을 유지하면서 동시에 상대방의 오판 가능성과 군사적 충돌의 위험을 낮추는 정책을 함께 추진할 필요가 있다. 억제와 긴장 완화를 서로 양자택일의 관계로 보기보다는 국민의 안전을 위해 서로 다른 기능을 수행하는 정책으로 이해하는 편이 적절하다.

2) 우발적 충돌을 막는다

한반도에서 발생할 수 있는 위험 가운데에는 남북 어느 쪽도 전면전을 의도하지 않았지만 군사적 사건이 점차 확대되어 충돌로 이어지는 경우가 포함된다. 높은 군사적 긴장과 상호불신은 상대방의 제한된 행동을 보다 공격적인 의도로 해석할 가능성을 높인다. 해상과 공중에서의 접촉, 군사훈련, 무인기와 새로운 무기체계의 운용, 우발적인 총격이나 통신의 단절 등이 상황에 따라 보다 큰 위기의 출발점이 될 수 있다.

북한이 핵무기를 보유하고 있는 조건에서는 이러한 위험을 더욱 신중하게 관리해야 한다. 재래식 군사충돌이 발생하더라도 양측이 상대의 의도와 대응의 한계를 정확하게 파악하지 못하면 핵위기로 확대될 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 위기관리와 군사적 소통의 필요성은 남북관계가 좋을 때보다 오히려 관계가 악화되었을 때 더 커진다.

군사적 연락체계, 활동에 대한 일정한 수준의 통보와 예측 가능성, 우발적인 충돌을 방지하는 규칙은 이런 위험을 줄이는 수단이 된다. 정치적 대화가 중단된 경우에도 최소한의 위기관리가 가능하도록 만드는 것이 안정적 평화공존의 중요한 내용이다.

3) DMZ와 접경지역을 충돌의 공간에서 평화의 공간으로

비무장지대와 접경지역은 정전과 분단의 구조가 가장 직접적으로 나타나는 공간이다. 이 지역에는 높은 수준의 군사력이 배치되어 있는 동시에 주민의 일상생활과 생태환경, 수자원과 재난문제가 남북을 가로질러 연결되어 있다. 군사적 긴장완화가 추상적인 안보정책에 머물지 않고 주민의 삶과 연결될 수 있는 공간이기도 하다.

접경지역의 군사적 위협을 낮추는 일은 우발적 충돌을 예방한다는 점에서 직접적인 의미를 가진다. 장기적으로는 DMZ와 접경지역을 군사적 대치의 최전선으로만 유지하기보다 환경보전과 재난 대응, 제한적인 공동이용이 가능한 공간으로 발전시키는 방안도 검토할 수 있다. 이러한 변화는 남북관계의 정치적 진전에 따라 단계적으로 추진될 수밖에 없지만, 안정적 평화공존이 어떤 공간적 변화를 지향하는지를 보여준다.

4) 핵문제를 이유로 다른 평화를 미루지 않는다

북한 핵문제는 한반도 평화와 분리하여 다루기 어려운 문제이다. 북한의 핵능력이 고도화될수록 한국의 안보부담이 증가하고, 확장억제와 군비경쟁을 둘러싼 지역 차원의 긴장도 높아질 수 있다. 장기적인 비핵화 목표를 유지해야 하는 이유도 여기에 있다.

비핵화가 완전히 이루어질 때까지 다른 모든 평화정책을 중단하는 접근에는 현실적인 제약이 따른다. 북핵 협상이 장기간 교착되어 있는 동안에도 핵사용 위험을 줄이고 우발적인 군사충돌을 방지하며 재래식 군사위협을 관리할 필요는 계속 존재하기 때문이다. 비핵화와 위험감소가 서로 다른 시간적 경로를 가질 가능성을 고려해야 한다.

평화공존은 비핵화와 평화 사이에 하나의 고정된 선후관계를 설정하지 않는다. 군사적 긴장완화와 신뢰회복이 비핵화를 위한 환경을 개선할 수 있으며, 비핵화의 진전 역시 보다 안정적인 평화관계를 뒷받침할 수 있다. 핵문제의 최종 해결과 현재의 위험관리를 병행하는 접근이 필요한 이유이다.

이러한 병행은 비핵화의 장기적 목표를 낮추거나 북한의 핵보유를 정상적인 상태로 받아들인다는 의미가 아니다. 최종적 문제해결이 장기간을 요구할 가능성이 있는 상황에서 현재 존재하는 군사적 위험을 별도로 줄이는 정책이 필요하다는 의미이다.

5) 국민이 체감할 수 있는 평화

안정적 평화공존의 성과는 군사적 지표만으로 평가하기 어렵다. 국민이 한반도에서 다시 전쟁이 일어날 수 있다는 가능성을 일상적으로 우려하지 않아도 되는지, 접경지역 주민이 군사적 충돌의 위험으로부터 상대적으로 안정된 생활을 유지할 수 있는지, 군사적 사건이 발생했을 때 곧바로 전면전으로 확대될 것이라는 불안을 줄일 수 있는지가 함께 고려되어야 한다.

이러한 상태에 도달하기 위해서는 억제력뿐 아니라 반복되는 위기를 안정적으로 관리할 수 있는 제도와 경험이 필요하다. 한 번의 군사적 충돌이나 정치적 대립이 모든 남북관계를 중단시키지 않고, 위기 이후 다시 관계를 복원할 수 있는 조건도 축적되어야 한다. 안정적 평화공존은 전쟁의 부재와 함께 이러한 지속성과 복원능력을 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

따라서 안정적 평화공존은 갈등이나 위기가 전혀 발생하지 않는 상태를 의미하지 않는다. 오히려 필요한 억제를 유지하면서도 갈등이 군사적 충돌로 확대될 가능성을 줄이고, 위기가 발생하더라도 이를 통제하여 다시 안정적인 관계로 돌아갈 수 있는 능력을 축적하는 데 의미가 있다.

3. '책임 있는' 평화 공존을 위한 추진 전략

1) 평화선도형 북핵 해법을 통해 북핵문제와 평화를 함께 풀어간다

북한 핵문제는 한국의 안보와 한반도 평화를 위협하는 가장 직접적인 요인 가운데 하나이다. 오랜 기간 동안 여러 형태의 비핵화 협상이 진행되었지만 북한의 핵

능력은 지속적으로 발전해 왔으며, 기존 협상방식을 그대로 반복하는 것만으로 문제가 해결될 것이라고 기대하기는 어려워졌다.

지난 30년 북핵문제 해법의 본질은 북한이 먼저 선비핵화 행동 조치를 취하게 하는 것이었다. 하지만 북한이 핵무기를 50개 이상 보유한 것이 공인된 마당에 북한이 먼저 핵 무기를 해체하는 비핵화 프로세스는 현실적이지 않다는 인식이 확산되었다. 동시 행동 또는 평화가 선포하는 북핵 해법을 마련하는 것이 불가피하게 된 것이다.

비핵화를 선결조건으로 삼아온 기존 접근이 현실에 부합하지 않는 상황에서 군사적 긴장을 낮추고 북한의 안보 우려를 관리하는 과정을 선행하는 것이 비핵화 협상에 도움이 될 수 있고, 핵위협이 감소하면 남북관계와 평화체제 역시 보다 안정적으로 발전할 수 있다.

또한, 전쟁의 최종적 해결이 북한에 대한 안전보장에 실질적 의미를 부여하고, 관계를 정상화하고 전쟁을 끝내는 과정에서 보다 광범위한 평화·안보 의제가 형성될 수 있을 것이다.

이재명 대통령은 취임 1주년 기념연설에서 중단-‘감축’-폐기의 3단계 방안을 재론하고 중단의 내용으로는 북한의 핵물질 생산 중단과 해외 반출 예방 등 이른바 ‘모라토리엄’이 중요하다고 짚었다. 이에 더해 북한의 핵무기 또는 탄도미사일 기술의 해외 수출을 막는 것이 국제사회의 이익이라고 덧붙였다. 이는 평화선도형 북핵 해법의 하나로 한국 정부의 요구 사항을 북한에 제시한 것이다.

또한, 26년도 8.15 경축사를 통해 오래된 전쟁을 끝내기 위한 당사자들간의 논의를 제안하고, 이를 통해 북핵 능력 고도화를 멈출 실효적 방안도 논의 될수 있을 것임을 강조하였다.

2) 정전체제를 보다 안정적인 평화의 질서, 평화체제로 발전시킨다

한반도는 1953년 이후 정전체제 아래에서 전쟁의 재발을 억제해 왔다. 정전체제가 장기간 군사적 충돌을 제한하는 데 기여한 것은 분명하지만, 정전은 전쟁의 법적·정치적 종결과 동일하지 않으며 남북과 관련국 사이의 적대관계를 근본적으로 해소한 체제도 아니다.

장기적인 평화공존을 위해서는 정전체제가 수행해 온 전쟁억제의 기능을 유지하면서 보다 안정적인 평화질서로 발전시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 여기에는 남북관계의 개선뿐 아니라 북미관계와 주변국의 역할, 군사적 긴장완화와 비핵화, 상호 불가침과 국제적 보장 등이 복합적으로 관련된다.

평화체제 역시 하나의 선언이나 협정이 체결되는 순간 완성되는 것으로 보기 어렵다. 여러 군사·정치적 요소들이 장기간 축적되면서 제도적인 형태를 갖추게 될 가능성이 높다. 한국은 평화체제 논의에서 주변국의 결정에 수동적으로 대응하기보다 한반도의 주요 당사자로서 그 방향과 내용을 형성할 수 있어야 한다.

적대와 대결의 에너지를 평화 공존과 공동 번영의 동력으로 바뀌내며 페이스메이커이자 한반도 평화의 당사자로서 북미 관계 개선에 역할과 책임을 다할 것을 선언하는 것 또한 중요하다.

3) 평화를 만드는 국가로 나아간다

한국은 한반도 평화에 가장 직접적인 이해관계를 가진 국가이면서도 오랫동안 주변 강대국 관계의 영향을 크게 받아왔다. 북핵문제와 평화체제 논의에서도 미국과 중국을 비롯한 주변국의 선택이 상당한 영향을 미쳤다. 이러한 국제적 조건을 무시하고 한국이 모든 문제를 독자적으로 해결할 수 있다고 보기는 어렵다.

동시에 주변국의 합의가 형성될 때까지 기다리는 방식만으로는 한국의 이해와 구상을 충분히 반영하기 어렵다. 한국이 한반도 평화의 방향을 제시하고 주변국 및 국제사회의 참여를 조직하는 능력을 강화할 필요가 있다. 한반도에서 발전시킨 충돌방지와 위기관리, 핵위험 감소, 재난·환경·보건 협력의 경험을 지역적 협력과 연결하는 것도 이러한 역할의 한 부분이다.

책임있는 평화공존에서 책임은 한국이 다른 국가에 평화를 일방적으로 제공한다는 의미보다는, 자신의 안전을 확보하면서 지역과 국제사회의 안정에도 기여할 수 있는 정책을 추진한다는 의미로 이해하는 것이 적절하다.

이러한 의미의 책임은 한반도 평화를 한국의 국익과 국제사회의 안정 가운데 하나를 선택하는 문제로 보지 않는다. 한국 자신의 안전과 평화를 보다 안정적으로

만드는 과정이 동북아의 긴장완화와 국제적 협력에도 기여하고, 보다 안정적인 지역질서가 다시 한반도 평화의 조건을 개선하는 선순환을 지향한다.

4) 남북관계와 북미·북일관계의 선순환을 만든다

한반도 평화과정은 남북관계와 북미관계, 북일관계가 서로 영향을 미치는 구조 속에서 진행되어 왔다. 남북관계가 개선되더라도 북미관계가 급격히 악화되면 남북협력의 범위가 제한될 수 있으며, 북미관계가 개선되는 상황에서도 남북관계가 단절되어 있다면 한국의 역할이 축소될 가능성이 있다.

이러한 관계를 완전히 동기화하기는 어렵다. 각국의 이해관계와 국내정치, 안보정책이 서로 다르기 때문이다. 다만 각 관계의 변화가 다른 관계를 지속적으로 악화시키는 방향으로 작동하지 않도록 조정할 필요는 있다. 남북관계의 개선이 북미 대화에 긍정적인 환경을 만들고, 북미관계의 개선이 다시 남북관계의 공간을 확대하는 선순환을 모색할 수 있다.

한국은 이러한 과정에서 중개자의 역할에만 머물 필요는 없다. 자신의 한반도 평화구상에 따라 미국과 주변국을 설득하고, 북한과 미국 또는 북한과 일본의 관계개선이 한반도의 안정으로 연결되도록 외교적 역할을 수행할 수 있다.

5) 동북아 평화에 기여하는 동북아 평화체제 아키텍처 구축과 공동안보 추진

한반도는 동북아의 주요 전략적 경쟁이 중첩되는 공간이다. 미중 경쟁과 한미일 안보협력, 북중 및 북러 관계, 역내 군비증강은 서로 독립적으로 진행되는 것이 아니라 한반도의 군사적 상황과 영향을 주고받는다. 한반도의 긴장이 높아질수록 주변국의 안보경쟁도 강화될 수 있으며, 역내 경쟁의 심화는 다시 남북관계를 더욱 군사화할 수 있다.

책임있는 평화공존은 이러한 악순환을 완화하는 데 한국이 일정한 역할을 수행할 수 있다는 가능성을 포함한다. 한반도에서 군사적 투명성을 높이고 우발적 충돌을 방지하며 핵위험을 감소시키는 경험은 동북아 지역의 위기관리에도 적용될 수 있다. 재난과 보건, 기후와 환경 등 군사적 경쟁이 지속되는 상황에

서도 협력이 가능한 분야를 확대하는 것도 지역적 긴장을 완화하는 수단이 될 수 있다.

동북아 다자안보협력이 단기간에 제도화될 가능성을 과대평가할 필요는 없다. 지역의 전략경쟁이 상당 기간 지속될 수 있기 때문이다. 그럼에도 한반도에서 축적된 평화와 위기관리의 경험을 지역질서와 연결하려는 노력은 장기적으로 한국의 전략적 공간을 넓힐 수 있다.

한국은 한반도 정전체제의 변화에 열린 자세로 대처하고, 페이스메이커이자 한반도 평화의 당사자로서, 그리고 평화체제 아키텍처인 공동안보체제의 주창자이자 중국적 수혜자로 자리매김해야 한다.

공동안보라 함은 적과의 동침 체제를 의미한다. 적대성이 남아 있는 관계일지라도 상호간에 공동 이해관계를 추출하고 안보 상황의 공유를 통해 불필요한 적대와 충돌을 방지할 수 있는 체제이다. 동북아에 그런 체제를 만들 수 있는가 의문 부호가 제기되기도 하지만 남과 북의 적대 관계나 신냉전적 전망을 고려하면 이 지역에서 공동안보 체제를 만드는 것은 대한민국의 책임이자 공약임이 분명하다.

4자 혹은 6자회담 그리고 기타 다자간 협력 체제를 복합적으로 가동하여 동북아 평화 아키텍처를 선도하고, 그 과정에 한국은 매개자이자 중재자 그리고 때로는 당사자로서의 유연한 대처를 통해 동북아와 동아시아를 안전 지대로 전환시켜야 한다. 한국은 평화 아키텍처 즉 동아시아 다자간 공동안보체제의 최대 수혜자가 될 것임이 분명하기 때문이다.

6) 새로운 공동위험에 함께 대응한다

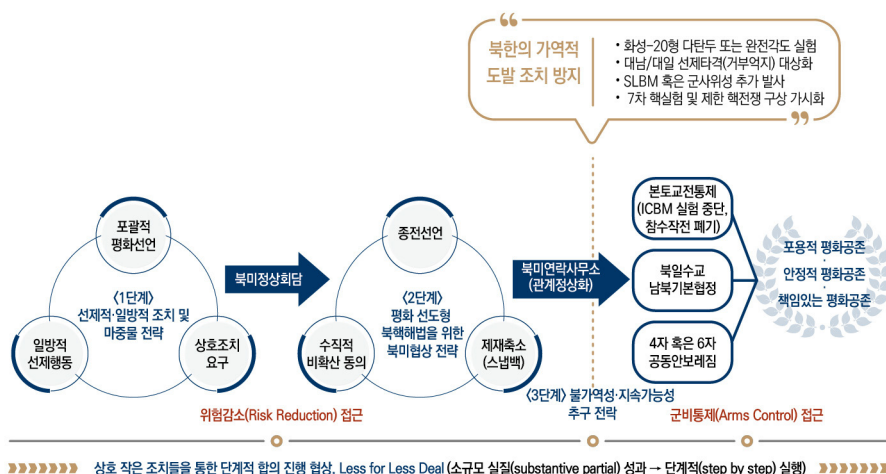
21세기의 안보환경에서는 군사적 위협 이외의 위협이 주민의 안전에 미치는 영향도 커지고 있다. 감염병과 기후변화, 홍수와 산불, 식량과 에너지, 사이버 위협과 신기술의 군사적 이용은 어느 한 국가가 독자적으로 해결하기 어려운 문제들이다. 한반도의 분단 역시 이러한 위협의 확산을 완전히 차단하지 못한다.

북한에서 발생하는 재난과 감염병, 산림과 수자원의 문제가 한국의 안전과 연결될 수 있다는 점에서 관련 협력을 대북지원의 범주로만 볼 필요는 없다. 한국 국민

의 안전을 보호하는 동시에 북한 주민의 삶에도 기여하는 공동위협 관리의 성격을 가진다.

이러한 분야는 남북 간 직접 협력이 어려운 시기에는 국제기구나 주변국을 포함한 다자적 방식으로 추진할 수도 있다. 책임있는 평화공존은 남북관계를 군사안보와 통일의 문제로만 한정하지 않고 주민의 안전에 영향을 미치는 보다 넓은 문제 영역으로 확장하는 접근이라고 할 수 있다.

한반도 평화공존 3대 청사진 이행전략 예시



3단계 추진전략

1) 1단계 : 선제적·일반적 조치 및 마중물 전략

- 대한민국 대통령의 평화 철학을 담은 포괄적이고 일관된 평화 선언
 - 이재명 정부는 한반도 평화공존 3대 원칙('25년 광복절 경축사) → 3대 청사진 제시('26년 광복절 경축사)
- 위험 관리를 위한 선제적 조치와 확산 방지를 위한 일반적 선제 행동
 - 이재명 정부는 일반적 선제 행동 조치를 통해 대북 평화 제스처를 시작했고 일촉즉발의 위기 상황을 진정시켜 왔으나, 계속 이어나갈 필요
- 북한에 대한 상호 조치를 질서있게 요구
 - 상호 통제 불가능한 위기 상황에서 우발적 확산이 없도록 행동해야 하는 가드 레일을 북한에 요구, 북미 간 상호위협조치 감소로 이어지는 마중물로 기능

2) 2단계 : 평화 선도형 북핵해법을 위한 북미협상 전략

- 미국과 북한의 정상이 회동하는 Top-Down 프로세스에서 실무회담 재개 선언, 북미 양자 논의 착수
- 중간단계 조치의 핵심은 북한이 핵고도화 중지 즉 수직적 비확산에 동의하는 것
 - 트럼프 대통령이 이미 하노이에서 제안한 부분적 비례적 (유엔) 제재 해제를 사전에 실행한다면 북한 또한 미국의 선의에 응해 나설 것으로 예상
 - * 하노이 회담 당시 북미간 공유된 초안에서 북미는 연락사무소 설치 및 종전선언에 합의한 바 있는바, 이를 복원하는 것은 용이

- 북미간 프로세스는 서로가 할 수 있는 작은 조치들을 모아 나가 단계적 합의를 진행하는 협상(Less for Less Deal)
 - 양측이 작은 진전이라도 이루자는 뜻에서 Less for Less Deal에 나선다면 중간단계 조치의 진전에 매우 중요한 방법론이 마련
 - * 하노이에서 미국은 한번에 모든 것을 교환하는 빅딜 즉 All for All 조치를 제안했다가 실패했고, 바이든이나 오바마 정부는 북한에 대한 압박 전략, 전략적 인내인 None for None 조치에 머물렀음.

3) 3단계 : 불가역성과 지속가능성 추구 전략

- 한반도의 평화공존체제는 평화공존이 일정한 수준에 달한 경우에 다시 긴장 관계로 되돌아가지 않는 것이 중요
 - 지속가능한 동력을 창출하고 외부 환경을 적극적으로 평화 지향적 분위기로 조성하여 상호 상승 작용을 하는 구조적이고 생태적인 평화체제 구축
- 임계점을 설정하고 그 임계점을 넘어서는 경우 되돌아갈 수 없는 장치를 마련
 - 우선 미국에서 제기된 ICBM 실험 중단과 참수작전 폐기 협상은 북미 각자에게 제기된 최고 위협을 동결하는 것으로 불가역적 협상의 첫 발
 - 북미수교와 북일수교를 통해 1990년대 초반 실패한 전략인 교차승인 체제 완성
 - 한반도와 동북아 긴장을 관리하는 장치로 4자 혹은 6자 등 다자간 안보 체제를 만들어 동북아 모든 국가가 관여하는 책임있는 안전장치 및 평화관리 체제 구축

▶ 위험감소 및 군비통제 접근

- 위험감소-군비통제 프로세스는 힘의 균형을 통한 평화관리 프로세스
 - 최종상태에 대한 소모적인 논쟁보다는 위험감소의 성과를 바탕으로 본격적인 군비통제 협상을 착수
 - 북미가 각각 합의할 수 있는 조치를 일부 동결과 일부 제재 해제라는 등가성 조치를 통해 안전관리를 시작하면 3단계로 넘어갈 수 있는 기반이 마련
 - * 트럼프 대통령이 실행에 옮긴 한미연합연습 중단으로 최소한의 선제행동이 시작된 상황으로 보다 정교한 비기닝 프레임 마련하는 데 상기 논의들은 유용

4. 평화공존을 오늘부터 시작한다

한반도의 전략환경을 단기간에 근본적으로 변화시키기는 어렵다. 북한 핵문제가 조기에 해결될 가능성도 높지 않으며, 남북 간에 축적된 불신 역시 하나의 회담이나 합의만으로 해소되기 어렵다. 미중 경쟁과 북러 협력 등 한반도를 둘러싼 국제 정치적 변화도 상당 기간 지속될 가능성이 있다.

이러한 조건이 모든 평화정책을 미루어야 한다는 의미는 아니다. 한국이 독자적으로 추진할 수 있는 정책영역과 북한의 협력이 필요한 영역을 구분하면, 남북관계가 단절된 상황에서도 일정한 수준의 평화공존 정책을 추진할 수 있다.

상대방의 존재를 존중한다는 원칙을 유지하고 불필요한 적대행위를 자제하며, 군사적 충돌을 방지하기 위한 준비를 지속하는 것은 한국이 스스로 선택할 수 있는 정책이다. 남북 모두에게 이익이 되는 협력분야를 지속적으로 검토하고 국제사회에 한국의 평화구상을 설명하는 것 역시 북한의 즉각적인 호응과 완전히 동일한 문제는 아니다.

이 과정에서 북한의 반응을 무시할 수는 없지만, 북한이 즉각적으로 상응하는 행동을 하지 않았다는 이유만으로 모든 선제적 조치를 실패로 평가하는 것도 신중할 필요가 있다. 일부 조치는 단기간의 교환을 위한 협상수단이라기보다 한국의 장기적인 정책의도를 전달하고 향후 관계 변화의 조건을 형성하는 기능을 할 수 있기 때문이다.

다만 평화공존이 일방적인 양보를 의미하는 것은 아니다. 북한의 행동이 한국의 안보위험을 실질적으로 높이는 경우 필요한 억제와 대응을 지속해야 하며, 상호조치가 필요한 영역에서는 상호주의도 중요하다. 구체적으로 어떠한 조치를 어느 정도까지 선제적으로 추진할 것인지는 안보적 위험과 기대효과, 국내적 지지를 고려하여 판단해야 한다.

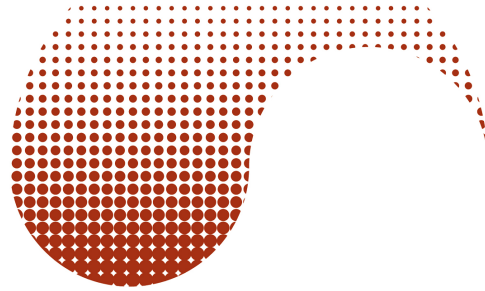
평화공존의 출발단계에서 한국이 먼저 취할 수 있는 조치가 존재한다는 것과 장기적인 평화공존이 상호적인 관계를 필요로 한다는 것은 모순되지 않는다. 한국의 행동이 초기의 신뢰와 예측 가능성을 높이고, 북한의 상응조치를 촉진하여 보다 높은 수준의 상호주의와 제도화로 발전하는 경로를 모색할 수 있다.

국내적 공론화도 평화공존의 지속성과 관련된다. 대북정책이 정부의 변화에 따라 크게 달라질 경우 북한은 한국과 맺은 합의의 지속성을 의심할 수 있고, 국내에서도 장기적인 정책지지를 형성하기 어렵다. 북한과 어떠한 관계를 형성할 것인지, 평화적 두 국가 관계와 통일을 어떻게 연결할 것인지, 안보와 협력의 적절한 균형을 어디에서 찾을 것인지에 관한 논의를 국민에게 개방할 필요가 있다.

국내적 합의가 모든 대북정책에 대한 의견일치를 의미할 필요는 없다. 정권과 정치적 입장이 달라지더라도 전쟁을 방지하고 국민의 안전을 보호하며, 상대를 무력으로 제거하지 않고 미래의 통일 가능성을 평화적인 방식으로 추구한다는 기본 방향에 대해서는 보다 지속적인 기반을 형성할 수 있다.

국제사회와의 협력 역시 별도의 조건을 형성한다. 한반도 평화는 한국 혼자 만들기 어렵지만 한국의 의사와 이해가 배제된 채 안정적으로 유지되기도 어렵다. 한국이 평화공존의 방향과 원칙을 제시하고 미국을 포함한 주변국 및 국제사회와의 협력을 조직하는 능력이 장기적인 평화정책의 중요한 요소가 된다.

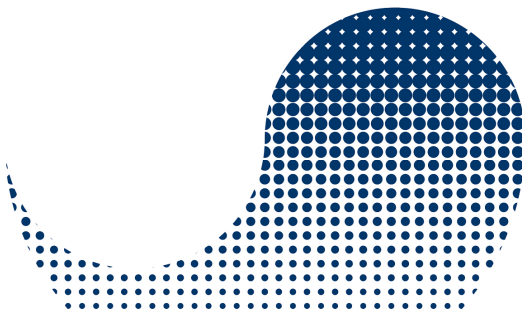
평화공존은 모든 조건이 갖추어진 뒤 시작하는 정책이 아니다. 적대와 불신이 존재하는 현재부터 평화를 위한 조건을 축적하고, 그것을 보다 안정적인 남북관계와 장기적인 통합의 가능성으로 발전시키는 정책이다.



제5장

한반도 평화공존 정책 이행을 위한 실천조치 및 로드맵

1. 포용적 평화공존을 위한 실천조치	94
2. 안정적 평화공존을 위한 실천조치	102
3. 책임있는 평화공존을 위한 실천조치	109
4. 한반도 평화공존정책 이행 로드맵	114





한반도 평화공존 정책 이행을 위한 실천조치 및 로드맵

1. 포용적 평화공존을 위한 실천조치

1) 평화롭게 공존할 수 있는 제도적 기반 구축

가) 상호 인정과 존중의 시작, 이름 부르기

평화공존의 시작은 상대에 대한 인정과 존중이다. 하지만 남북한 정부는 처음부터 상대의 존재를 부인하며 출범하였고, 심지어 전쟁을 겪고서도 분단을 해소하지 못하였다. 누구도 승리하지 못한 전쟁은 남북 모두에게 불신과 적대감을 심어주었으며, 수십년간 지속된 정치군사적 대립은 이를 더욱 악화시켰다. 이러한 비극의 역사를 끝내고 남북이 평화롭게 공존하는 새로운 시대를 열어가기 위해서는 무엇보다 상호 의식, 규범, 제도에서 존재하는 적대감을 제거하는 것이 중요하다. 상호 적대하는 관계에서 평화공존은 불가능한 목표일 수밖에 없기 때문이다.

남북 간 오랜 불신과 적대의 역사를 고려할 때, 서로의 인식 속에서 상대에 대한 인정과 존중을 이끌어 내는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 예컨대 상대를 정식 국호로 호명하는 것은 1991년 남북기본합의서를 채택하던 시기에 이미 남북이 합의한 사안이지만 여전히 낯설고 불편하게 느껴지는 부분이 있는 것도 사실이다. 하지만 남북은 유엔에 별개 가입한 국가이며, 남북한 동시 수교 국가가 158개국에 이른다. 즉, 국제사회에서 북한을 공식 국호로 호명하는 것은 이미 새로운 일이 아니며, 남

북 간에도 1991년 이후 많은 합의문에서 공식 국호를 사용해왔다. 북한을 공식 국호로 호명하는 것이 우리의 통일 지향성을 포기하는 것으로 받아들일 필요도 없다.

물론 북한이 이른바 ‘적대적 두 국가’를 내세우면서 호명한 ‘대한민국’은 인정과 존중이 아니라 결별과 단절의 의미를 담고 있기 때문에 ‘조선민주주의인민공화국’ 호칭을 사용하는데 거부감이 드는 측면도 있다. 이러한 우려에도 불구하고 북한을 정식 국호로 호명하는 것과 같은 작지만 중요한 실천 조치들을 위한 국민적 공감대를 만들어 가는 노력들이 필요할 것이다.

나) 규범력 있는 남북기본협정 체결

탈냉전 초기인 1991년 남북은 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)’를 체결하였다. 남북기본합의서는 남북한이 서로 공식 국호를 사용하여 서명한 최초의 문서이자 남북 간 △화해, △불가침, △교류·협력 등 내용을 담은 포괄적 합의문이다. 이외에도 남북 정상이 직접 합의한 문서만도 4건에 달한다.

하지만 기존의 합의들이 규범력을 발휘하지 못하고 있는 것도 사실이다. 남북기본합의서는 국회 비준동의 없이 공포되었으며, 이로 인해 법적 성격을 둘러싼 논란이 있었다. 우리 헌법재판소는 남북기본합의서를 일종의 신사협정에 준하는 것으로 판단하여 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것이 아니라고 판시하기도 하였다. 따라서 남북한 당국이 합의한 사안이라고 하더라도 정권 교체에 따라 이행되지 못하는 경우가 많았고, 이는 약속에 대한 신뢰 저하로 이어질 수밖에 없었다.

정기적으로 선거가 치러지는 민주주의 국가에서 정권교체에 따른 정책 변화는 불가피한 측면이 있지만, 보다 규범력 있는 제도적 장치들을 보완하여 정책의 지속가능성과 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 따라서 ‘남북기본협정’을 비롯한 새로운 주요 남북합의의 실효성 제고를 위한 국회 논의 및 합의 절차를 보완할 필요가 있다. 특히 국내 주요 정당들 간 대북정책에 대한 차이가 큰 현실을 고려할 때, 국회 차원의 초당적 정책 추진 기반을 마련하는 것은 남북 주요 합의의 규범력 제고를 위한 매우 중요한 과제이다.

다) 대북통일정책 추진 기반 강화를 위한 ‘(가칭)평화통일기반조성법’ 제정

정전협정 체결 이후 70여년의 시간이 흐르면서, 한반도는 법적으로 전쟁이 끝나지 않았지만 실질적으로는 평화 상태인 모호한 시기를 겪기도 했다. 그 사이 남북관계의 변화를 반영한 여러가지 개별 법률들이 제정·시행되어 왔다. 그 결과 상황에 따른 정책 변화, 국민 의견 분열 등이 반복되고 있다. 반면 우리 헌법은 그 기본원리의 하나로 ‘평화통일’에 대한 지향성을 분명히하고 있다. 예컨대 우리 헌법 제4조는 ‘대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다’고 규정하고 있다. 따라서 헌법 제4조의 구현을 위한 기본법을 제정하여 개별 법률들의 입법 및 해석 방향을 명확하게 제시할 필요가 있다.

또한 변화된 남북관계의 현실을 반영하고 안정적 평화통일정책 추진을 위한 정부 차원의 거버넌스 체계를 정비하고, 국민 참여를 제도화하여 정책의 추진력과 정당성을 제고할 필요가 있다. 대북정책 방향에 대한 의견 수렴 및 이견 조정을 위한 사회적 대화 등 한반도 평화공존 기반 조성에 필요한 여러 가지 제도·기구의 구성·운동을 위한 근거 법률도 필요하다. ‘(가칭) 평화통일기반조성법’은 이와 같은 법체계 미비를 극복하고, 한반도 평화공존 기반 구축을 위한 기본법률로 기능할 수 있을 것이다.

라) 여건 변화를 반영한 ‘민족공동체통일방안 발전안’ 마련

현재 우리 정부의 공식 통일 방안은 ‘민족공동체통일방안’이다. 이 통일방안은 1989년 노태우 정부 시기에 발표된 ‘한민족공동체통일방안’을 보완하여, 1994년 김영삼 대통령 시기에 제시된 것이다. 민족공동체통일방안은 동구 사회주의권이 붕괴하고 자유주의 세계화가 전개되던 탈냉전 초기의 국제정세와 남북 체제경쟁이 사실상 종결되었다는 자신감, 그리고 1992년 ‘남북기본합의서’ 발효 등 당시의 국면 변화를 반영하여 제시된 것이었다. 민족공동체통일방안은 여야가 합의한 유일한 공식 통일방안으로서 여전히 중요한 의의를 가지고 있지만, 달라진 정세와 현실을 반영한 발전안이 절실한 시점이다.

미중 전략경쟁으로 대표되는 강대국 국제정치가 강화되면서 자유주의 국제질서는 붕괴되었으며, 북한의 핵능력은 크게 증가하였고, 남북 관계를 ‘적대적 두 국

가' 관계로 재규정한 북한은 '통일, 화해, 동족' 등 개념을 제거해버릴 것이라고 주장하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 우리 사회 내부에서도 통일 필요성에 대한 동의가 감소하고 있으며, 특히 젊은 세대의 경우 통일 필요성 공감도가 더욱 낮은 것이 현실이다. 우리가 북한의 남북관계 규정을 따라갈 필요는 없지만, 상대방의 달라진 입장과 변화된 현실을 반영한 실효성 있는 통일방안 마련이 요구된다.

통일방안의 수정은 대북·통일정책 기조의 변화를 수반할 수밖에 없기 때문에, 새로운 발전안 마련을 위해서는 충분한 사회적 합의와 숙의가 선행되어야 할 것이다. 통일로 가는 경로와 단계를 설정하고 그 방안을 논의하는 것 자체가 사회적 합의를 도출하는 중요한 과정이라는 인식을 가지고 통일방안 마련을 위한 노력을 배가해야 할 것이다.

2) 평화공존에 대한 국민적 합의 도출 및 남북교류협력 추진체계 정비

가) 국민들이 참여하고 민간이 주도하는 대북정책으로의 전환

상호 인식, 규범, 제도에서 적대성을 제거한 평화공존을 안정적으로 추구하기 위해서는 한반도 평화공존정책에 대한 우리 국민 다수의 견고한 지지가 필수적이다. 대북정책을 둘러싼 이른바 '남남갈등'을 극복하고 정책의 안정성과 지속가능성을 제고하는 일은 탈냉전 이후 해결되지 못한 오래된 숙제였다. 이 문제를 극복하기 위해서는 국민들이 직접 참여하고 주도하는 대북·통일정책 체계로의 전환이 요구된다. 국민들이 정책의 대상이나 수혜자에 머물기보다는 적극적·능동적으로 정책에 참여하고 이를 주도할 수 있는 구조를 만들 필요가 있다.

물론 남북관계의 특성을 고려할 때 정부의 역할은 향후에도 계속 중요할 수밖에 없다. 하지만, 당국 간 관계가 경색·교착되어 탈출구가 없는 상황에서는 민간의 창의성과 유연성 활용이 긴요하다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 향후 한동안 남북관계는 당국간 관계보다는 NGO, 종교·스포츠 단체, 지방정부, 기업 등 비정부 주체가 주도하게 될 가능성이 높다. 당국 간 관계에 대한 북한의 소극적 태도는 물론이고 북핵 문제 등 정치군사적 변수의 심각성 등을 고려할 때, 정부가 주도하는 대북정책은 한동안 그 범위가 제한적일 가능성이 높기 때문이다.

그렇다면 민간이 통일담론을 주도하고 정부가 이를 적극 지원하는 체계로의 개편을 적극 검토할 필요가 있다. 대북통일정책과 관련된 다양한 의제를 여러 방식으로 다루는 사회적 대화를 활성화하는 한편, 일방적 통일교육을 쌍방향의 평화·통일·민주 시민교육으로 전환하는 노력도 배가해야 할 것이다.

그림6 「2026 국제 한반도 포럼(GKF)」 청년과의 대화('26.6.23.)



나) 북한·통일 관련 생태계 복원

앞서 언급한 바와 같이 북한이 이른바 ‘적대적 두 국가’ 입장을 고수하고 있는 현재의 상황을 극복하기 위해서는 민간의 창의성과 융통성을 활용한 새롭고 다양한 대북접근이 필요하다. 하지만 남북관계의 장기 경색이 이어지면서 민간의 대북·통일 관련 역량이 크게 위축되어 있는 것이 현실이다. 특히 북한이 ‘적대적 두 국가’ 입장을 표방하면서, 민간 통일운동 단체의 상당수는 평화운동으로 활동 초점을 바꾸기도 하였다. 또한 북한·통일 문제를 이념적으로 다루는 시기를 겪으면서 관련 연구가 크게 위축되고, 학문 후속세대 양성도 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

북한·통일 관련 민간 생태계를 활성화하고, 민간 주체 주도의 남북교류 활성화 등을 위해서는 우선 ‘남북교류협력법’, ‘남북협력기금법’ 등 관련 법·제도를 개선하여, 민간의 남북교류 기반 및 역량 강화를 지원해야 할 것이다. 나아가 남북교류를 위한 민·관 협업체계, 중앙정부와 지방정부 간 협력과 역할 분담 등이 효율적으로 이루어질 수 있도록 관련 제도를 보완해야 한다. 뿐만아니라 대북교류협력에 대한 민간의 관심제고와 동기부여 등을 위한 기초로서 대북정보의 개방을 적극 추진할 필요가 있다. 정확한 대북정보 유통 체계를 구축하는 것은 잘못되거나 의도적으로 왜곡된 정보 유통에 따른 부정적 효과 저감을 취해서도 반드시 필요한 조치이다.

다) 한반도 문제에 대한 국제사회의 인식 제고를 위한 평화통일 공공외교 강화

대북·통일정책에 대한 우리 국민들의 참여 확대만큼 중요한 것이 국제사회의 한반도 문제에 대한 인식 제고이다. 한반도 이슈의 국제적 성격이 크게 증가하면서, 국제사회의 동의와지지 확보가 더욱 중요해졌기 때문이다. 그렇지만 한반도 문제에 대한 국제사회의 관심은 오히려 줄어든 것이 현실이다. 협상을 통한 북핵문제 해결 가능성이 낮아졌을 뿐만아니라, 핵심 주변국들의 관심 역시 자국 이익 중심으로 재편되고 있다. 따라서 한국으로서는 한반도의 현실과 평화공존 정책 필요성을 국제사회에 알리고, 이들의 관심과 지지를 적극적으로 견인할 필요가 있다.

우선은 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요국을 대상으로 평화·통일 공공외교를 내실화하는 한편, 재외동포·국제시민사회·국제기구 등으로 평화통일 공공외교의 외연을 확장해 나아가야 할 것이다. 특히 대북·통일정책과 관련해서는 북한과 교류를 유지하고 있는 제3국 등에 대한 각별한 정책적 관심이 요구된다. 국제기구나 제3국의 도움이 있다면 우리의 정책적 선택지가 크게 넓어질 수 있을 것이기 때문이다.

주변국이나 국제기구가 한반도 문제에 대해 관심을 가지는 이유는 각자 다르다. 특히 제3국의 경우 그 국가의 대외정책이나 이해관계, 남북한과의 관계 등에 따라 계층별, 집단별로 다른 이해관계를 가질 수도 있다. 따라서 공공외교의 효율성과 효과성 제고를 위해서는 대상 국가나 기관의 성격별, 국가별, 집단별 차별화된 컨텐츠와 접근 전략을 개발하는 노력이 뒷받침되어야 한다.

그림7 「2026 국제 한반도 포럼(GKF)」('26.8.27.~8.28.)



3) 점진적·단계적 남북 교류 재개

가) 남북 소통 채널의 복원과 남북대화의 정례화·제도화

남북 간 적대를 제거하고 신뢰를 구축하기 위해서는 상호교류의 폭과 깊이를 확대·심화하는 과정이 필수적이다. 남북 교류협력 재개를 위한 첫 단계는 남북 소통 채널을 복원하고 수준별·부문별 남북대화를 재개하는 것이다. 남북 소통의 복원은 교류협력 이전에 우발적 군사 충돌이나 확전을 방지하기 위한 필수적 수단이며, 초국경질병이나 재난 대응 등 남북 모두의 생존과 이익을 보호하기 위한 최소한의 조치라고 할 수 있다.

남북 간 연락채널이 복원되면 이를 정례화·제도화하는데 노력을 경주할 필요가 있다. 남북이 정기적으로 연락하고 정보를 교류하는 것 그 자체가 상호 신뢰회복 및 관계 개선에 크게 기여할 수 있을 것이기 때문이다. 초기 단계에서는 대화의 복원과 정례화 자체에 집중할 필요가 있지만, 남북 간 신뢰가 회복되면 공동연락사무소 재개 등에도 관심을 가질 필요가 있다. 남북공동연락사무소와 같은 물리적 시설 개소를 위해서는 과거 개성 공단에 설치되었던 연락사무소 폭파와 관련된 북

한 측의 사과와 재발방지 약속 등이 필요할 것이다. 하지만 지나치게 과거에 연연하여 관계 개선을 미루기보다는 유연하고 창의적인 방식을 적용하여 새로운 남북 관계 수립에 더욱 집중할 필요가 있다. 남북한 상시 연락·협리기구 복원의 문제는 단순히 안정적 소통 채널을 구축하는 것에 그치는 것이 아니라, 남북 간 다양한 협의 필요성이 존재하는 상황에서 현실화될 가능성이 높기 때문이다. 즉, 남북 간 대화의 정례화·제도화는 그 자체도 중요하지만, 정기적·안정적 소통을 위한 내용이 풍부해지는 국면에서 더욱 큰 의미를 가질 것이다.

나) 남북교류협력 재개는 모두가 동의할 수 있는 부문에서부터

남북 간 대화와 협력이 개시되는 시점에서는 기존에 진행되다가 중단되었던 사업 재개에 우선 관심을 가질 필요가 있다. 기존의 약속이 무시된다면 미래의 약속이 신뢰를 얻기 어려울 것이기 때문이다. 특히 겨레말큰사전 편찬, 개성만월대 공동조사 등과 같이 남북 동질성 제고와 연계되어 있으면서도 유네스코 등 국제기구와도 협력이 가능한 분야에 정책적 관심을 가지는 것이 바람직하다. 또한 감염병 대응이나 산림협력, 초국경 재난 등에 대한 남북 및 다자 대응 방안도 적극 모색할 필요가 있다. 특히 보건의료 부문이나 산림협력 등은 남북 간 기존 합의가 존재하므로, 기존 합의 복원을 통한 남북 간 신뢰 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

남북협력의 지속가능성과 확장성 제고를 위해서는 국제사회의 동의와 협력도 중요한 요소이다. 예컨대 대북제재 등 현실적으로 존재하는 장애요인 극복을 위해서는 국제사회의 대북인식 개선이 필수적이다. 하지만 북한에 대한 부정적 국제여론이 쉽사리 개선되기 어려운 측면도 존재하는 바, 남북교류협력 추진 필요성을 국제사회에 설득할 수 있는 부문에 관심을 가질 필요가 있다. 예컨대 사회적 취약계층을 중심으로 한 영양·백신 지원, 깨끗한 물과 위생에 대한 주민 접근성 제고 등 인도적 사안, 기후변화 대응을 위한 환경협력 등 UN SDG 관련 부문의 경우 상대적으로 국제사회의 공감대를 얻기 쉬운 영역이다. 동 사업들은 일방적 대북 지원이라기보다는 생명공동체로서 인류의 생존과 공영을 위한 필수적 과제이기 때문이다.

다) 평화와 경제의 선순환을 통한 남북 공동번영의 미래 준비

남북관계의 미래를 위해서는 평화와 경제의 선순환을 통한 남북 공동성장과 경제공동체 형성 비전을 수립하고 추진계획을 구체화하는 것이 필요하다. 국제사회 대북제재의 현실이나, 남북교류에 대한 북한의 소극적 태도를 고려할 때, 단기간에 의미 있는 경제협력 추진이 어려운 것이 사실이다. 하지만 남북이 협력하여 만들어 낼 더 나은 미래 비전을 수립하고, 이것을 달성하기 위한 계획과 이행전략을 만들어낼 필요가 있다. 남북 경협은 지속가능한 공동이익 창출이 가능한 영역이기 때문이다. 특히 경제협력 확대·심화는 남북의 체재 상이성을 완화시키는데 기여할 수도 있을 것이다. 또한 남북 경협은 북한이 국제사회의 표준을 수용하고 개방성을 심화시키는 기회가 될 수도 있을 것이다.

다만 한국의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동을 단순 결합하던 과거의 경협 방식을 벗어나, 미래지향적인 교류협력을 적극 모색할 필요가 있다. 남북경협이 한국에서 경쟁력을 상실한 한계기업의 활로 모색 수단이 아니라, 남북 모두에게 이익이 되고 새로운 발전의 기회를 모색할 수 있는 방안이 되는 것이 바람직하다. 또한 경제협력은 결국 민간과 기업이 그 핵심적 역할을 담당해야 하는 부문이기도 하다. 따라서, 경협은 기업의 장기 이윤을 보장할 수 있는 방식으로 추진되어야 한다. 물론 여기에 더하여 북한의 경제회복과 남북경제공동체 형성에 대한 고려가 반영되어야 함은 물론이다.

2. 안정적 평화공존을 위한 실천조치

1) 군사적 긴장 완화 및 신뢰 제고

가) 선제적·일방적 신뢰구축 조치

이재명 정부는 출범 초기부터 남북 간 군사적 긴장 완화를 위한 선제적·일방적 조치들을 취하였다. 대북 전단 살포 및 대북 확성기 방송을 중단하였으며 북한도에 대한 상응 조치로 호응해오면서 남북 접경지역에서의 군사적 긴장을 완화하

는 성과를 거둘 수 있다. 이러한 성과가 매우 의미 있는 것은 분명하지만 남북관계의 근본적 변화로 이어지지는 못하고 있는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 한반도에서 군사적 긴장 완화를 위한 조치의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 한반도는 세계에서 군사력 밀집도가 가장 높은 지역일 뿐만 아니라 미국, 중국, 러시아 등 세계 주요 핵국가들과 동맹관계로 얽혀 있는 곳이기 때문이다. 따라서 남북 상호 간의 적대적·대결적 행위 청산을 위한 선제적·단계적 조치들을 지속적으로 취해 나갈 필요가 있다.

북한이 반발하고 있는 공격적 성격의 연합군사훈련 등도 훈련 빈도나 내용 등을 재점검해 볼 필요가 있다. 물론 모든 국가는 자국 방어를 위해 군대를 보유하고 있으며, 모든 군대는 위기를 대비하여 훈련을 실시한다. 다만 주변국을 불필요하게 자극하거나 위협하는 방식은 지양해야 할 것이다. 남북 간에도 이른바 ‘주적’ 개념을 폐기하고, 훈련의 성격을 조정하는 한편 상호 훈련에 상대방을 초청하는 등 군사적 신뢰 제고를 위한 조치를 적극 검토할 필요가 있다.

그림8 이재명 대통령 접경지역 주민 간담회('25.6.13.)

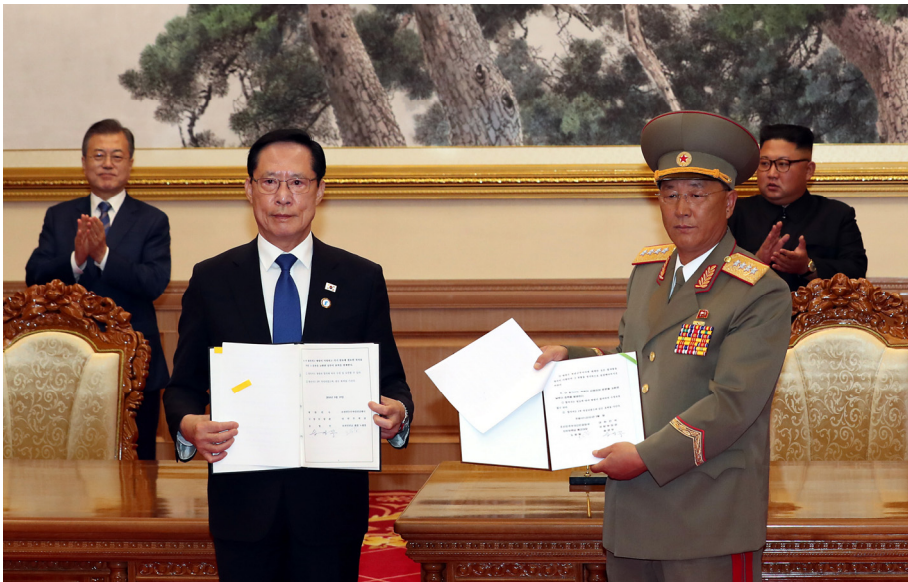


나) 군사 핫라인 및 9.19 군사합의 복원

남북 간 우발적 혹은 오인에 의한 충돌을 방지하고, 혹시라도 발생할 수 있는 군사적 충돌의 확전 방지를 위해서는 남북 간 군사 통신선을 비롯한 핫라인 복원이 긴요하다. 전쟁을 치르고 있는 쌍방 간에도 최소한의 소통은 필수적이며, 실제 전쟁 중에도 대화를 병행하는 것이 오히려 당연하다. 또한 ‘9.19군사합의’ 등 남북 간 기존 합의를 복원하고 이의 이행 관련 사후 관리를 강화하는 등의 노력이 필요하다. 과거의 약속에 대한 신뢰가 없는 상황에서 미래의 약속에 대한 신뢰를 확보할 수는 없을 것이므로, 기존 합의를 복원하고 이의 이행을 통해 상호 신뢰를 제고하는 과정은 매우 중요하다. 특히 군사적 부문에서의 신뢰 구축은 남북관계의 근본적 전환을 위한 필수적 과제이다.

남북 간 군사적 신뢰 제고를 위한 남북 군사회담 재개에도 관심을 가져야 한다. 남북이 군사적 쟁점에 대해서 서로 의견을 제시하고 문제해결을 위한 논의를 이어나갈 수 있어야 군사적 신뢰가 만들어질 수 있을 것이다. 특히 남북 교류협력 심화를 위해서는 인력과 장비는 물론 사업 자체에 대한 군사적 보장이 확보되어야 하는 경우가 대부분이므로, 군사협정의 정례화·제도화 및 이를 통한 신뢰 제고가 필수적이다.

그림9 「군사분야 합의서」 서명식('18.9.19.)



다) 남북 간 재래식 군비통제

남북 간 신뢰가 쌓이면 남북의 책임있는 당국자들 간 전략대화 및 안보대화를 병행하는 방안도 적극 고려해볼 필요가 있다. 정치군사적 측면에서 여러 층위와 분야에서 대화와 협력이 진전되고, 일정부분 신뢰가 제고되면 남북한 재래식 군비통제에 대한 논의도 본격화해야 할 것이다. ‘9.19군사합의’가 병력배치와 훈련 등 군사력의 운용 방식을 규제하는 운용적 군비통제라면, 군사적 신뢰가 제고된 상태에서의 남북 군사협력은 무기체계와 병력 규모 자체를 다루는 구조적 군비통제로 진전할 수 있어야 할 것이다. 물론 단기에 구조적 군비통제가 현실화될 수 있을 것이라고 예상하기는 힘들지만, 핵문제 및 평화체제의 진전 등이 구체화되는 단계에 이르면 진정한 의미의 군비통제 역시 남북 간 주요 의제가 되어야 할 것이다. 왜냐하면 남북한이 보유하고 있는 군사력이 이미 방어충분성을 넘어서고 있기 때문이다. 또한 핵무기 이외에도 한반도에는 생화학무기를 비롯한 이른바 비인도적 무기로 분류되는 무기체계들이 다수 존재한다.

2) 갈등의 평화적 해결을 위한 시스템 구축

가) 남북군사공동위원회 설치 및 운용

안정적 평화공존을 위해서 가장 중요한 과제 가운데 하나는 갈등의 제도적·평화적 해결 기제를 마련하는 일이다. 어떤 사회이든 일정 정도의 긴장과 갈등은 불가피하다. 인간 사회에서는 이견이 발생하는 것이 어찌면 더 자연스러운 일이라고 할 수 있다. 문제는 갈등의 해소 방식이며, 안정적 사회일수록 긴장과 갈등의 평화적 해결 기제가 잘 작동하는 사회일 것이다.

남북 간 군사적 긴장 완화를 위한 소통채널의 복원이 신뢰 구축을 위한 최소한의 조치라면, 갈등 해소를 위한 제도적 기제를 발전시키는 것은 안정적 평화를 위한 적극적·능동적 조치에 해당된다. 그 핵심 가운데 하나는 남북군사공동위원회의 설치 및 운용이다. 사실 남북군사공동위원회는 2018년의 9.19군사합의는 물론 1991년의 남북기본합의서에서도 설치·운영을 약속했던 기구이다. 남북군사공동위원회는 남북 군사합의 이행 보장을 위한 기구이자, 남북 간 군사적 이견을 협의하기 위한 기구라고 할 수 있다.

정전협정 상의 군사정전위원회 등이 유명무실해진 현실을 고려할 때, 남북군사공동위원회의 성공적 운영은 장기적으로 정전체제의 평화체제 전환을 위한 핵심적 제도 가운데 하나가 될 수 있다. 남북이 군사공동위원회 등 기구를 통해 군사적 이견을 평화적·제도적으로 해결하는 경험을 축적할 수 있다면, 한반도 평화체제 구축시 이 기구는 분쟁의 평화적 해결과 관련된 핵심적 역할을 담당할 것이기 때문이다.

중단기적으로 남북 교류협력이 활성화되는 국면에서 남북군사공동위원회는 남북교류협력사업의 군사적 보장을 논의하는 핵심 기구의 역할을 담당할 수 있다. 남북교류 활성화를 위해서는 인적·물적 교류를 위한 군사적 안정보장이 필수적인바, 군사공동위원회가 구성되어 이와 관련된 역할을 수행하도록 할 필요가 있다.

나) 남북 및 주변국과 함께하는 소다자, 다자 협력 체계 구축

갈등은 정치군사적 영역에서만 발생하는 것이 아니다. 남북 간에 다양한 층위와 영역에서 교류가 이루어진다면 다양한 이견이 부각될 수 있다. 즉 협력과 갈등은 동전의 양면과 같이 동시에 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 따라서 남북 간 소통과 협력이 필요한 다양한 이슈에서의 제도적 문제해결 기제를 마련할 필요가 있다. 남북 간 경계를 넘어 영향을 미치는 재해·재난 대처는 물론이고, 향후 남북 교류협력이 재개될 경우 그 과정에서 발생할 수 있는 사건·사고 처리에 이르기까지 다양한 이슈가 대두될 것이다. 또한 남북 경제협력이 재개될 경우 서로 상이한 체제, 관행, 인식, 제도 등으로 발생하는 문제의 조정·조율이 중요한 문제가 될 수 밖에 없다. 이처럼 다양한 사안들의 해결을 위한 관행과 프로토콜이 축적된다면 이는 결국 제도적 해결 기제로 발전하게 될 것이다.

만약 이슈가 초국경질병 대처나 기후변화 대응, 혹은 다자 경제협력 등과 같이 일국 차원의 대응 범위를 넘어서는 문제라면 남북은 물론 주변 국가들 및 국제기구와의 대화와 협력체계 구축이 필요할 것이다. 남북 양자 및 소다자·다자 협력 체계 구축을 병행할 수 있다면 남북관계에 긴장이 조성되더라도 전체 협력 체계가 유지됨으로써 제도적 해결 기제의 안정성과 지속가능성 제고에 기여할 수 있을 것이다. 부침이 심한 남북관계의 역사를 돌이켜볼 때, 그리고 한반도 문제의 국제적

성격을 고려할 때, 이견과 갈등 해소를 위한 다자 협력 제도를 발전시키는 것은 매우 중요하다.

3) 접경지역 평화적 활용을 통한 평화경제 및 공동성장의 미래 준비

가) 경계를 넘어 영향을 미치는 초국경 이슈 협력

접경지역의 특성 상 남북협력이 반드시 필요한 분야에 관심을 가질 필요가 있다. 북한강, 임진강 등 남북 경계를 관통하는 남북공동수계에서의 재해·재난 방지를 위한 협력, 국경을 넘어 영향을 미치는 산림병충해, 말라리아·아프리카 돼지열병·구제역·조류독감 등 초국경질병 공동 대처 등의 문제는 남북 모두에게 긴요한 상생협력사업이다. 또한 이러한 문제들은 기후변화 대응이라는 전 세계 공통의 의제와 관련이 되어 있으며, 생태와 환경이라는 DMZ의 미래 가치 활용과도 밀접한 이슈이기도 하다.

과거 남북한은 임진강 수해 방지를 위한 수차례의 협의를 진행한 바 있으며, 산림병충해 및 말라리아 공동방제를 위한 남북협력 사업을 추진한 경험도 가지고 있다. 뿐만 아니라 산림 및 보건 분야에서의 협력을 약속하기도 하였다. 남북 모두가 영역에서의 협력사업 추진 필요성에 대해 인정한 것이다.

특히 초국경질병이나 재해·재난 방지 등의 이슈는 대북제재 등 남북교류협력을 제한하는 요인으로부터 상대적으로 자유롭고, 실제 사업 추진시 남북 모두에게 이익이 발생하는 부문이자, 당독 대처보다 협력을 통한 시너지가 더 큰 영역이라는 점에서 정책적 관심을 집중할 필요가 있다.

나) 생태·평화 등 DMZ의 미래가치 활용 및 남북협력 기반 조성

의도했던 결과는 아니지만 오랫동안 사람의 발길이 끊어지면서 남북 접경 DMZ 지역은 한반도 중앙부를 동서로 연결하는 핵심 생태축이 되었다. 물론 생태·환경 등 DMZ의 미래 가치에 대한 북한의 이해도가 여전히 부족한 부분이 있는 것이 사실이지만, 국제사회의 DMZ에 대한 관심은 매우 높다. 따라서 DMZ를 세계인들이 찾는 ‘한반도 평화관광’의 명소로 전환시키는 과제에 먼저 관심을 가질 필요가 있다.

더 많은 사람들이 남북 접경의 DMZ를 찾고, DMZ의 생태적·평화적 가치에 관심을 보인다면 이 지역에서 군사적 긴장을 고조시키는 것의 부담이 증가할 수밖에 없다. 나아가 북한이 DMZ의 미래 가치를 인식하고 협력적 태도로 나온다면 남북 협력을 통해 DMZ를 완전히 새로운 공간으로 바꿀수도 있을 것이다. 따라서 DMZ를 생태·평화 관광의 명소로 변화시키고, 향후 남북협력 지구로 연계·확대시킬 필요가 있다. 이와 관련된 구상은 과거에도 여러번 제시된 적이 있지만, 아직 성공적으로 현실화되지는 못한 것이 현실이다. 그만큼 이 지역은 군사적으로 민감한 지역이자 정치군사적 변수의 영향을 크게 받는 곳이기도 하다. 하지만 그렇기 때문에 더욱 더 DMZ의 미래가치를 살릴 수 있는 방안을 구체화·현실화시킬 필요가 있다. DMZ의 보전과 평화적 이용을 위한 법적·제도적 체계를 만들고, 보전과 활용이 조화된 최적의 방안을 마련해야 할 것이다.

다) 평화경제특구 활성화를 통한 미래 대비

남북 접경지역은 군사적 긴장이 고조되면 그 피해가 집중되는 지역임과 동시에 남북관계가 개선되어 협력사업이 가능해지면 그 혜택을 가장 크게 누릴 수 있는 지역이기도 하다. 특히 남북 경협이 다시 재개되는 단계에 이르면 평양 이남, 서울 북방의 서부 접경지역은 한반도 평화경제의 중심지역으로 변모할 수 있는 잠재력을 갖추고 있는 곳이다. 전 세계에서 군사력 밀집도가 가장 높은 한반도에서도 특별히 더 많은 군사력이 배치된 서부 접경지역이 남북 공동성장의 핵심지역으로 변모될 수 있다면, 한반도의 안정적 평화공존의 긍정적 효과를 남북한 모두가 직접 체감하게 될 것이다.

현재의 경색된 국면에서도 미래의 안정적 평화공존을 위한 마중물 마련을 위한 정책적 배려 가운데 하나는 ‘평화경제특구’이다. 평화경제특구는 단기적으로는 분단의 장기화로 인해 낙후된 접경지역의 정주환경 개선과 지역발전을 지원하고, 중장기적으로는 남북 경제동동체 구현의 거점지역으로 역할할 수 있도록 기획·추진되어야 할 것이다. 남북관계의 변화에 따라 개성공단과 금강산 관광 등과 같이 남북 경계를 관통하는 굵직한 경제협력사업이 추진될 수 있는 국면이 조성된다면, 접경지역에 설치된 평화경제특구는 남북경제공동체 형성의 주요 거점이 될 수 있을 것이다.

3. 책임있는 평화공존을 위한 실천조치

1) 평화체제 구축과 북핵문제 해결의 선순환 체계 구축

가) 현실적으로 달성가능한 목표에 집중하는 실용적 3단계 북핵 해법

북한 핵문제가 심화되면서 한반도 평화체제의 구축과 북핵문제의 해결 간 관계가 더욱 밀접해졌다. 과거 북한이 핵협상 의지를 보이는 상황에서는 핵문제의 해결에 연동하여 평화체제 관련 조치를 진전시키는 핵문제 선(先)해결 접근법이 주요하였다. 하지만 최근 북한은 자신들의 핵폐기를 전제로 하는 협상을 강력하게 거부하고 있다. 문제는 북한의 핵능력이 갈수록 증가하고 있음에도 외부에서 이를 제어할 수 있는 실효적 방안이 없다는 점이다. 중국과 러시아의 반대로 유엔차원의 추가 대북제재는 이루어지지 않고 있으며, 중러의 협력이 없다면 기존 유엔제재의 효과도 장담할 수 없는 것이 현실이다. 이런 상황에서 핵문제 선해결에 집착한다면 남북관계 장기 경색은 불가피할 것이며, 그 기간 동안 북핵 능력은 지속적으로 증가할 수밖에 없다.

따라서 핵문제 해결이라는 목표를 포기하지 않되, 핵문제 선해결에 집착하기보다는 현실적으로 달성 가능한 목표에 집중하는 창의적·실용적 방안이 요구된다. 이재명 정부가 제시한 ‘중단-감축-폐기’의 3단계 북핵해법은 이와 같은 실용적 접근에 방점을 둔 접근법이다. 우선은 현재 단계에서 핵개발과 시험을 중단하여 상황 악화를 방지하고, 상호신뢰 구축에 따라 위협을 점차적으로 감축시켜 나가는 방식이다.

나) 평화체제의 진전 선행을 통한 북핵 문제의 진전

북핵문제의 해결과 평화체제의 진전은 매우 어려운 과제이다. 동 사안의 해결을 위한 국제정치적 여건이나 주변국 관계 상황도 결코 녹록지 않다. 그럼에도 불구하고 이 문제의 해결이 한반도 평화공존을 위한 핵심 과제임은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 우선은 새로운 북미관계 수립 등 평화체제의 진전을 통해 한반도의 갈등 국면을 대화와 협력의 분위기로 전환하는 것에서부터 시작할 필요가 있다. 다만 북한이 ‘적대적 두 국가’ 정책 기조를 유지하고 있어 남북 간 직접 논의가 어

려운 것이 현실이기 때문에, 서로 대화의 여지를 열어놓고 있는 북미관계 등에서 변화의 계기를 마련하는 방안을 모색하는 것이 중요하다. 2025년 한미 정상회담에서 이재명 대통령이 피스 메이커와 페이스 메이커의 역할 분담은 언급은 바로 이러한 맥락이다. 단기에 달성이 요원한 북핵문제 선해결에 집착하기보다는 현실적으로 가능성이 높은 북미관계 진전에서 시작하여 한반도 평화체제의 진전과 북핵문제 해결의 선순환 구조를 만들어 내자는 것이다. 핵위협 중단 및 감축이라는 현실적 목표에 우선 집중하면서 장기적으로는 ‘핵 없는 한반도’ 목표를 향해 끊임 없이 나아가야 할 것이다.

미국이 우리의 핵심 우방이기는 하지만 북미관계 진전 과정에서 이른바 ‘한국 패싱’ 우려가 존재하는 것도 사실이다. 북한이 한사코 한국과의 대화를 거부할 가능성이 높고, 미국 역시 자국 이익 중심의 단기 접근을 시도할 우려도 있기 때문이다. 따라서 한반도 문제의 핵심 당사자로서 한국이 관련 의제를 주도하고 구체적인 대응 전략을 마련하여 대응하는 것이 중요하다. 북미대화와 관련하여 한미 간 지속적 정책 조율이 필요하고, 이 과정에서 한국의 역할을 확보해야 할 것이다.

그림10 2025년 한·미 정상회담('25.8.26.)



2) 한반도와 지역의 평화 질서 제고를 위한 다자협력 추진

가) 한반도 주변의 냉전적 진영화 탈피를 통한 지역 안정화에 기여

위협감축에 초점을 맞춘 군비통제적 방식을 시도할 경우 단계적 합의와 이행이라는 길고 힘든 과정을 겪어내야 함을 물론이고, 남북을 넘어 다수 국가들이 참여하는 국제 공조를 이끌어 내야 한다. 북핵문제는 물론 한반도 평화체제 구축 자체가 남북 간 합의의 차원을 넘어서는 일이기 때문이다. 북한이 대북적대시 정책의 주체로 지목하고 있는 미국과 북한 간 새로운 관계 수립과 북일관계 개선 등은 물론이고, 한반도와 동북아의 평화와 협력을 위한 4자 및 6자 협력틀이 가동되어야 할 것이다. 이처럼 한반도 평화체제의 진전은 남북관계 차원의 문제를 넘어서는 이슈이다. 이는 북한과 미국, 일본 등 주변국의 관계를 정상화하는 것을 포함하여, 핵문제 등 국제 이슈 해결을 위한 주요 국가들 간의 협력은 물론, 수십년 이상 지속된 남북 간의 해묵은 갈등을 해소하는 것 등을 포괄한다. 문제는 최근의 세계정세 변화가 이러한 문제의 해결을 어렵게 만들고 있다는 점이다. 미중 전략경쟁으로 대표되는 강대국들의 자국 이익 중심 대외정책이 충돌하면서 유엔 등 국제기구의 국제문제 해결 능력이 형해화되었을 뿐만 아니라 주요 이슈에 대한 강대국들 간 합의 도출 가능성도 크게 낮아진 것이 현실이다. 특히 유럽과 중동에서 발생한 전쟁이 장기화되면서 국가 간 이견 해소의 수단으로서 전쟁이 현실화된 세상이 열렸다. 이로 인해 글로벌 군비경쟁이 가속화되고 있으며, 가치가 아닌 이익과 거래가 국가관계의 주요 변수로 작용하면서 전통적 동맹 관계에도 변화가 발생하고 있다. 핵 없는 한반도의 건설과 한반도 평화체제 구축은 그 자체로 어려운 과제인데, 이의 현실화를 위한 국제정치적 여건이 더욱 복잡해지면서 평화체제 구축의 난이도는 더욱 높아졌다.

한반도 평화체제의 진전을 위해서는 한반도가 강대국 경쟁의 지정학적 단층선에 놓이지 않아야 한다. 만약 한반도가 강대국 경쟁의 경계에 놓이게 된다면 우리의 대외전략적 선택지가 크게 제한될 것이기 때문이다. 한국으로서는 한미동맹과 한미일 협력 등 전통적 우방국과의 관계가 무엇보다 중요하겠지만, 한중·한러의 관리리는 물론 한중일 협력과 같은 강대국 경쟁의 경계를 관통하는 협력체계를 만들어 낼 수 있는지 여부도 매우 중요한 과제이다. 이는 강대국 국제정치의 냉혹한 현실을 고려할 때 매우 어려운 과제임이 분명하다. 하지만 냉전 시기와 달리 중국, 러

시아 등과 수교한 국가이자 이들의 핵심적 무역 파트너로서 한국이 가진 정책적 레버리지를 활용할 수 있다면 완전히 불가능한 과제는 아닐 것이다.

나) 지역 내 평화협력을 증진하는 한반도 평화체제 구축

한국이 핵없는 한반도와 한반도 평화체제 진전을 위해 다자·소다자는 물론 양자 협력을 다양하게 추진하는 것은 동아시아 지역의 평화 증진을 위한 핵심적 기여가 될 것이다. 핵문제의 해결은 물론이고 정전체제의 평화체제 전환을 위해서는 남북과 동북아 주요 국가들이 개입되는 4자 혹은 6자 등의 다자협력이 필수적이다. 또한 그 과정에서 북미·북일관계 정상화 등 냉전 시기의 유산을 극복하는 일, 한중·한러 협력의 확대·심화라는 탈냉전 시기의 성과를 유지하는 일, 그리고 한중일 협력과 같은 강대국 국제정치를 극복하는 일까지 다양한 과제들이 성공적으로 다루어져야 할 것이다. 특히 한반도 이슈와 관련하여 미중일러 등 핵심 강대국들의 협력을 이끌어 내는 것 자체가 지역과 세계의 평화를 위한 중요한 기여가 될 것이다.

또한 한미동맹의 강화나 한미일 안보협력 증진이 북한은 물론 중국이나 러시아를 자극하지 않는 정교한 접근이 필요하다. 특히 한국으로서는 전시작전통제권 환수 등이 적시에 이루어져서 미국의 동맹현대화에 따른 주변국의 의구심 증가에 대비할 수 있어야 할 것이다. 동맹 현대화에 따른 한미 간 결속 심화가 한중·한러 관계를 훼손하지 않도록 균형잡힌 정책을 추진할 필요가 있다.

즉 한반도 평화체제의 진전이 동아시아 지역의 평화협력을 훼손해서는 안되며, 오히려 지역의 평화 진전을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 이 과정에서 한국이 주도적 역할을 담당할 수 있다면 이는 국제사회의 책임있는 국가로서 중요한 기여가 될 수 있을 것이다.

3) 국제 규범을 주도하는 책임 외교

가) 국제 비확산 원칙을 준수하는 북핵문제 접근

핵없는 한반도 건설을 위해서는 국제사회의 비확산 원칙을 확고하게 고수할 필요가 있다. 만약 한국이 미국의 전술핵을 재반입하거나 자체 핵무장에 나선다면

핵없는 한반도는 요원한 일이 될 것이다. 협상을 통한 북핵문제 해결에 대한 회의론이 증가하면서 한국과 일본의 핵개발에 대한 국제사회의 우려가 증가하고 있는 것이 현실이다. 실제로 최근에는 일본의 비핵화 3원칙 준수를 둘러싼 논란이 증가하고 있다. 뿐만 아니라 아직 소수이지만 한국의 핵무장이 불가피할 것이라는 주장도 나타나고 있다.

핵확산 우려가 증가하는 국면에서도 우리가 비핵화 원칙을 확고하게 고수하고 핵없는 한반도를 위해 노력하는 것은 이른바 ‘글로벌 책임강국’으로서 한국이 규범력 제고에 기여할 것이다. 즉, 실질적이고 현존하는 위협에도 불구하고 핵무장을 선택하지 않았다는 사실을 통해 한국은 향후 글로벌 비확산 체계 내에서 새로운 규범을 주도하는 책임 있는 국가가 될 수 있을 것이다. 또한 비확산 원칙을 고수하는 것은 북핵문제 해결의 명분 확보는 물론 관련 이슈를 주도할 수 있는 기반이 될 것이다. 따라서 미국이나 국제사회의 압력으로 인해 수동적으로 핵개발을 좌절당한 국가가 아니라, 스스로 비핵화 원칙을 수립하고 이를 주도하는 국가로서 리더십을 발휘할 필요가 있다.

나) 국제 규범을 주도하는 한반도 평화 정책

우선 한국은 한반도의 안정과 평화, 핵없는 한반도 등을 동아시아 지역의 공동의제로 만들 필요가 있다. 이 문제와 관련해서는 북한의 핵심 우방국인 중국과 러시아의 지지를 확보하는 것이 관건이다. 북핵문제와 관련하여 중러의 입장이 후퇴한 것 아닌가 하는 의구심이 증가하고 있지만, 글로벌 비확산 의제와 관련하여 중러의 입장이 변화하였다는 확실한 증거도 아직 없다. 만약 지역의 평화와 안정, 그리고 글로벌 비확산 의제와 관련하여 한국이 미일 등 전통적 우방국은 물론 중러와 같은 강대국들의 협력을 이끌어 낼 수 있다면 지역과 세계 평화에 기여하는 책임있는 국가로서 한국의 위상제고에 크게 기여할 수 있을 것이다.

한반도 평화체제의 진전은 남북관계의 미래지향적 변화를 수반할 수밖에 없는 과제이다. 남북협력을 통해 한국이 대륙철도와 연계되는 것, 북극항로 개척 및 AI 등 미래 이슈에 있어 남북이 협력하는 것 등은 한반도에서의 평화가 글로벌 평화 진전에 기여하는 중요한 계기가 될 수 있을 것이다.

한국은 2차 대전 이후 독립한 국가들 가운데 유일하게 산업화와 민주화를 모두 달성한 국가일 뿐만 아니라, 제국주의 시대 식민의 아픈 역사를 가진 유일한 선진 국이자, 스스로의 말과 글 그리고 문화를 가지고 세계를 선도하는 국가이기도 하다. 이처럼 한국만이 가진 장점을 충분히 활용한다면 불가능을 가능으로 바꿀 수 있는 국제협력을 만들어 낼 수 있을 것이다.

4. 한반도 평화공존정책 이행 로드맵

1) 단기과제

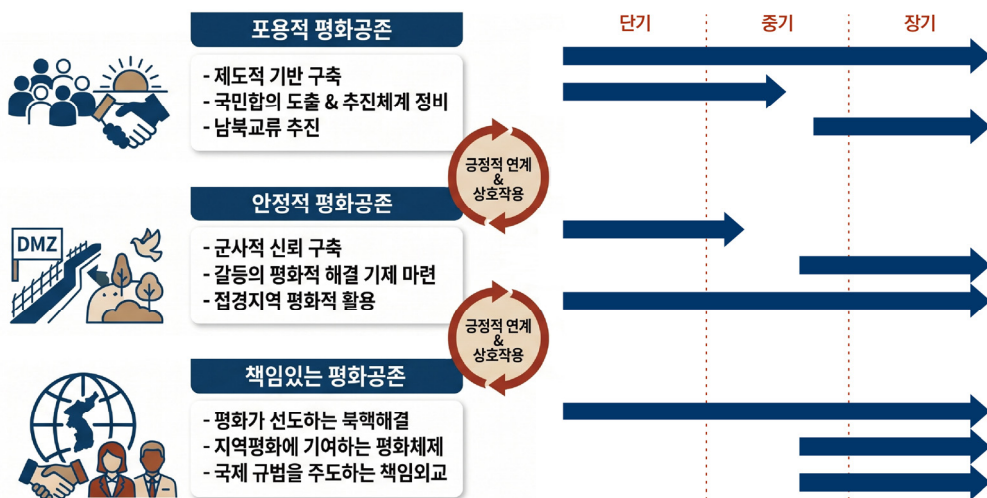
한반도 평화공존은 단기에 몇 가지 주요 과제를 달성함으로써 완성될 수 있는 문제가 아니다. 특히 북한이 남북 간 직접 협력을 물론이고 대화 자체에도 거부감을 보이고 있는 상황에서 한반도 문제 해결은 지지부진할 수밖에 없다. 더구나 국제정세가 변화하면서 한반도 문제의 국제적 성격은 더욱 강화되었으나, 국제사회의 한반도 문제에 대한 관심이나 협력 가능성은 더욱 낮아진 것이 현실이다. 그렇지만 한반도 평화체제 구축이나 핵없는 한반도 건설은 우리의 미래를 위해 포기할 없는 중요한 과제이다.

우선은 지난 수십년의 노력에도 불구하고 남북관계의 근본적 변화를 이루어내지 못하였으며, 그 과정에서 북핵문제는 지속적으로 악화되어 왔다는 현실을 인정할 필요가 있다. 관여와 강압, 양자협상과 다자외교를 모두 시도해보았지만 결과적으로는 어떤 정책과 원하는 결과를 얻어내지 못하였다. 기존과 다른 결과를 얻어내기 위해서는 무엇보다 통일 및 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내부의 ‘남남 갈등’을 극복하는 것이 중요하다. 안정적이고 지속가능한 대북정책 수립을 위해서는 우리 사회 내부, 특히 주요 정당 간의 이견을 조정할 필요가 있다. 물론 민주주의 국가에서 정당 간 정책 차이가 존재하는 것은 불가피하고 당연한 일이지만, 정책의 일관성을 유지할 수 있는 최소한의 합의는 있어야 할 것이다. 그렇지 못한다면 정권교체에 따라 냉온탕을 오갔던 과거의 잘못을 반복할 수밖에 없을 것이기 때문이다.

따라서 단기적으로는 성취가능한 현실적 목표에 집중하면서, 더 나은 한반도 평화공존의 미래를 만들기 위한 준비를 병행하는 것이 필요하다. 우선은 한반도 평화공존을 위해 우리가 독자적으로 추진할 수 있는 과제들에 우선 집중할 필요가 있다. 남북관계 발전을 위한 제도적 기반을 정비하고, 정책에 대한 국민적 합의 도출 및 추진체계 정비 등이 대표적이다. 남북관계에 있어서도 군사적 신뢰구축을 위한 선제적·일방적 조치들을 취해가면서 북한의 태도 변화를 견인하는 노력을 병행할 필요가 있다. 뿐만아니라 한반도 평화체제 구축과 북핵문제 진전의 계기를 마련하는 과제도 북미대화 등 적절한 기회가 주어진다면, 미루지 말고 추진해야 하는 과제들이다.

초기 과정에서 중요한 것은 포용적 평화공존, 안정적 평화공존, 그리고 책임있는 평화공존의 과제들이 서로 연계되어 긍정적 시너지를 발휘할 수 있는지 여부이다. 예컨대 남북 간 군사적 신뢰를 구축하는 것과 한반도 평화체제 구축 및 북핵문제 진전의 과제는 별개의 과제가 아니다. 남북, 북미, 그리고 한미관계가 선순환하면서 안정적 평화공존과 책임있는 평화공존이 선순환하도록 만들 수 있어야 한반도 평화공존 정책이 탄력을 받을 수 있을 것이다.

그림11 3대 청사진이 선순환하는 한반도 평화공존의 진전



위 그림은 앞서 설명한 내용을 개념적으로 표시한 것이다. 여러 가지 과제들이 일부는 병행추진 되기도 하고, 일부는 단계를 거쳐 진행되기도 하지만, 각각의 과제들이 서로 연계되어 시너지를 발휘할 수 있다면 전체적으로 한반도 평화공존이 심화될 수 있을 것이다.

경색된 남북관계와 무관하게 우리 사회 내부에서 스스로 할 수 있는 조치들에 대한 정비와 함께, 남북 간에는 우리가 선제적·단계적으로 취할 수 있는 조치들을 우선 시행하면서, 상호 신뢰를 점차 제고시켜 나가는 일을 우선해야 할 것이다. 특히 우발적 군사 충돌 방지 등을 위한 소통 채널의 복구 등에 주력할 필요가 있다. 나아가 '9.19군사합의' 복원 등 북한의 긍정적 반응을 이끌어 낼 수 조치들을 적극 검토해야 할 것이다. 또한 남북 간 정치군사적 긴장 국면에서 위험과 불편함에 노출될 수밖에 없는 접경지역 주민들의 안전과 정주환경 개선 등에도 정책적 관심을 쏟을 필요가 있다.

2) 중장기과제

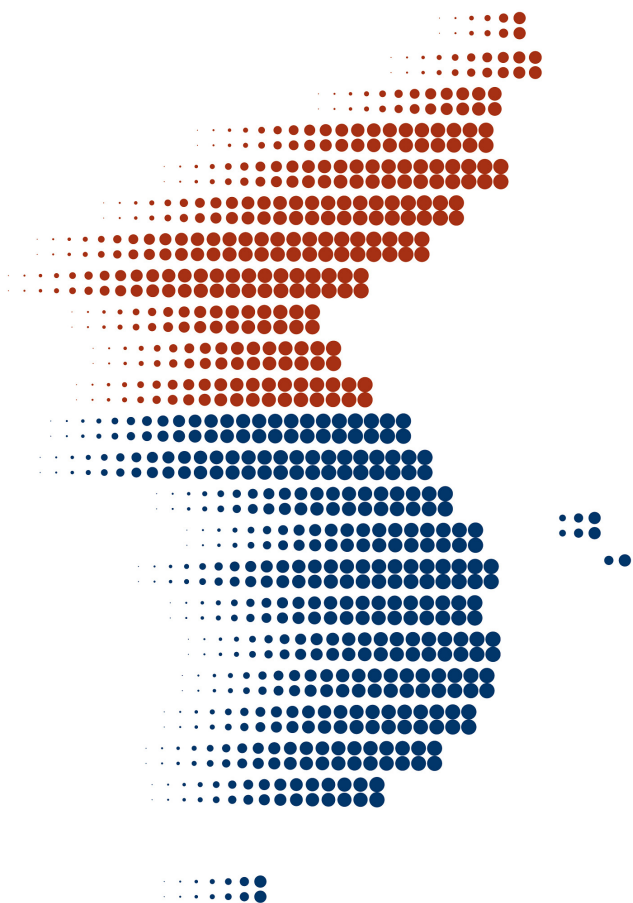
우리가 평화공존 정책을 통해 최종적으로 완성하고자 하는 것은 단순히 적대를 극복하는 것을 넘어 전쟁의 공포로부터 해방된 미래이다. 남북이 서로 싸울 필요가 없는 상태, 갈등보다는 협력이 더 선호되는 관계를 만들고자 하는 것이다. 설사 갈등이 존재하더라도 얼마든지 평화적·제도적으로 해결될 수 있어야 하며, 주변국들과도 평화와 번영을 함께하는 상태를 만들어야 할 것이다.

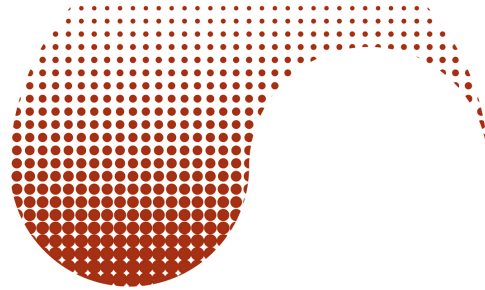
물론 현재의 상황을 고려할 때, 이러한 상태를 단기에 이룩하기 어려워 보이는 것이 사실이다. 따라서 목표를 유지하되, 현실적으로 가능한 중간목표에 집중하는 실용적·창의적 접근이 필요하다. 예컨대 핵없는 한반도라는 우리의 목표를 유지하되, 현실적으로는 위협을 중단·감축하는 실용적 목표에 집중할 필요가 있다. 그 과정에서 신뢰를 구축하고, 여건을 조성하여 더 나은 방향으로 지속적으로 전진해 나아가야 할 것이다.

대북정책에 대한 우리 국민 다수의 안정적 지지를 확보하는 것 역시 실용적 접근에서 답을 찾을 수 있을 것이다. 단기적으로는 대북정책에 대한 사회적 합의와

제도화가 중요하지만, 중장기적으로는 정책의 성과가 긴요하다. 실제 가시적 성과를 보여줄 수 있어야 그 정책에 대한 다수의 지속적 지지가 가능할 것이기 때문이다. 대북정책과 관련하여 가장 실용적 접근은 성과로 설득하는 방식일 것이다.

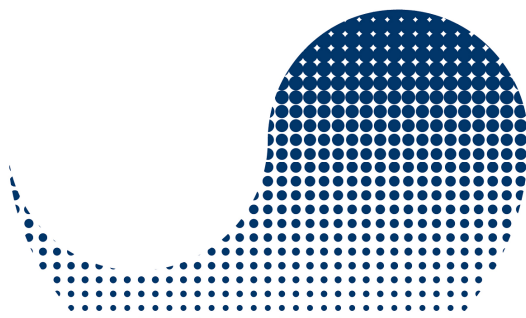
한반도 평화공존 정책은 남북한은 물론 주변 국가들과 국제사회까지 관여되는 매우 복잡한 게임이다. 참여자가 많은 정책의 경우, 아무리 정교하게 설계한다고 하더라도 입안자의 의도와 계획대로 진행되기 어려울 수밖에 없다. 또한 평화공존 정책은 여러 영역에서 다양한 사업들이 동시에 진행되어야 하는 종합예술이기도 하다. 이처럼 다수의 참여자가 여러 영역에서 동시에 상호작용하는 정책에서 원하는 결과를 얻을 수 있는 가능성은 높이기 위해서는 우리의 역할이 제고되어야 한다. 이른바 ‘변방의식’에서 벗어나 한반도 문제의 핵심당사자로서 한국의 위상과 역할을 확보할 필요가 있다.





제6장

결론: 평화공존을 한반도의 새로운 일상으로



제6장



결론: 평화공존을 한반도의 새로운 일상으로

지난 수십 년 동안 한국의 대북·통일정책은 억제와 압박, 대화와 협력, 비핵화 협상과 평화체제, 교류협력과 통일을 다양한 방식으로 결합해 왔다. 그 과정에는 분명한 성과도 있었지만, 남북관계의 반복되는 단절과 북핵 능력의 지속적인 고도화, 정권교체에 따른 정책 변화도 함께 경험하였다. 따라서 한반도 평화공존은 과거의 모든 정책이 실패하였다는 판단에서 출발하는 새로운 정책 브랜드라기보다, 기존 정책이 축적한 경험과 수단을 변화된 전략환경 속에서 다시 조합하고 장기적으로 지속 가능한 평화질서로 발전시키려는 시도라고 할 수 있다.

제1장이 살펴본 것처럼 이러한 재구성이 필요한 가장 근본적인 이유는 한반도를 둘러싼 환경 자체가 크게 변화하였기 때문이다. 탈냉전 이후 미국의 단극적 우위와 신자유주의적 지구화가 비교적 안정적인 국제적 배경을 제공하던 시기는 지나가고 있다. 미국의 중심적 지위는 여전히 강력하지만 미중 전략경쟁과 중견국 및 글로벌 사우스의 자율성 확대가 동시에 나타나고 있으며, 공급망과 첨단기술, 경제안보와 산업정책이 국제정치의 핵심 쟁점으로 부상하였다. 한편 시장 중심의 지구화가 약화되는 가운데 기후, 보건, 디지털, 금융, 인공지능과 같은 초국경적 상호의존은 지속되고 있다. 동북아에서도 한미일 안보협력과 북러 군사협력의 강화, 중국의 복합적인 입장, 경제적 상호의존과 전략적 경쟁이 중첩되고 있다. 앞으로의 한반도 정책은 하나의 안정된 국제질서가 다시 형성되기를 기다리기보다 이러한 불확실성과 복잡성을 장기간 지속될 조건으로 받아들여야 한다.

북한의 전략적 위치 역시 변화하였다. 북한의 핵·미사일 능력은 장기간 고도화되었고, 북한은 이를 국가안보와 체제유지의 핵심 수단으로 제도화하려 하고 있다. 북러 군사협력의 발전은 북한의 대외적 선택공간을 넓혀주고 있으며, 과거처럼 제

재와 고립의 심화가 일정한 시점에서 북한을 협상으로 복귀시킬 것이라는 전제도 약화되고 있다. 북한이 제기한 적대적 두 국가론은 이러한 군사·외교적 변화에 더하여 남북관계의 성격 자체를 다시 묻게 한다. 두 개의 정치공동체가 현실적으로 존재한다는 사실과 이들의 관계가 반드시 적대적이어야 한다는 주장은 구별될 필요가 있다. 평화공존은 북한이 제기한 두 국가의 현실을 무조건 부정하지 않으면서도 적대적 두 국가 관계를 한반도의 정상적이고 영구적인 상태로 받아들이지 않는 데서 출발한다.

한국 사회 내부의 변화도 중요하다. 북한과 통일은 과거에 비해 국민의 일상적인 정책 우선순위에서 멀어졌고, 특히 젊은 세대는 통일을 민족적 당위뿐 아니라 경제와 복지, 안전, 개인의 기회와 미래의 삶이라는 관점에서 평가하고 있다. 그럼에도 북한과 대북정책이 정치적 쟁점으로 부상할 경우에는 진영 간 갈등이 빠르게 확대되며, 정권교체에 따라 대북정책의 방향이 크게 변화하는 문제도 반복되고 있다. 따라서 평화공존의 지속가능성을 위해서는 북한을 변화시키는 전략만큼이나 한국 사회 내부에서 장기적인 정책기반을 형성하는 일이 중요하다.

신기술의 발전도 과거와 다른 안보환경을 만들어내고 있다. 인공지능과 첨단감시정찰, 장거리 정밀타격, 드론과 자율무기, 사이버와 우주기술은 군사적 효율성과 억제력을 높이는 동시에 의사결정 시간을 단축하고 선제사용과 오판의 가능성을 증가시킬 수 있다. 따라서 앞으로의 평화공존은 전통적인 군사분계선 관리뿐 아니라 드론과 자율체계, 사이버공격, 군사위성과 핵지휘통제에 대한 인공지능 활용까지 포괄하는 새로운 위험감소와 신뢰구축의 규칙을 필요로 한다.

이러한 현실진단을 바탕으로 제2장은 한반도 평화공존의 지향을 포용적·안정적·책임있는 평화공존이라는 세 가지 청사진으로 제시하였다. 이 세 청사진은 서로 분리된 정책목표라기보다 한반도에서 지속 가능한 평화를 구성하는 세 가지 차원이다. 그 출발점에는 한반도에 이미 공존이 존재한다는 인식이 놓여 있다. 문제는 남과 북이 공존할 것인가 아닌가가 아니라, 분단과 정전, 군사적 대치와 상호부정 속에서 지속되어 온 적대적이고 비평화적인 공존을 어떻게 보다 평화적인 공존으로 변화시킬 것인가이다.

포용적 평화공존은 남과 북이 서로의 존재와 차이를 인정하면서 적대관계를 변화시키는 문제를 다룬다. 상대의 체제를 강제적으로 변화시키거나 흡수하는 것을 정책목표로 삼지 않고, 상대의 존재와 특정한 위협행위를 구별하며, 남북협력을 시혜적 지원이 아니라 공동의 이익과 공동성장의 관점에서 재구성하는 것이다. 서로 다른 정치체제와 사회가 장기간 존재할 수 있다는 현실을 받아들이면서도 그 차이를 적대와 제거의 근거로 만들지 않는 것이 중요하다.

포용적 평화공존은 동시에 민족공동체와 통일의 가능성을 폐쇄하지 않는다. 현재의 두 정치체를 인정한다는 것이 영구적인 두 외국 관계를 확정한다는 의미는 아니다. 이 책이 제시하는 ‘통일지향의 평화적 두 국가’는 현재의 국가적 현실을 인정하면서 적대성을 정상적인 관계원리로 받아들이지 않고, 상호존중과 협력, 제도화를 통해 보다 긴밀한 남북관계와 장기적인 통합의 가능성을 다시 열어가는 관계이다. 따라서 평화공존은 현재의 분단을 영구화하기 위한 정책도, 통일을 서둘러 현재의 평화를 그 수단으로만 사용하는 정책도 아니다.

안정적 평화공존은 싸우지 않는 상태를 넘어 싸울 필요가 없는 관계를 만드는 데 초점을 둔다. 필요한 억제와 방어태세는 유지되어야 하지만 억제만으로는 장기적인 평화를 보장할 수 없다. 군사적 충돌을 예방하고 우발적 사건의 확산을 막으며, 위기 시에도 소통이 가능한 채널을 유지하고, 신뢰구축에서 군비통제로 발전할 수 있는 제도와 관행을 축적해야 한다. 비핵화가 완료될 때까지 다른 평화정책을 유보해서도 안 되며, 반대로 군사적 현실을 외면한 채 협력만으로 평화를 기대해서도 안 된다. 핵위험 감소와 재래식 군사안정, 장기적인 비핵화가 병행되어야 한다.

책임있는 평화공존은 한반도의 평화를 남북관계 안에만 가두지 않는다. 북핵문제는 국제 비확산질서와 연결되어 있고, 평화체제는 미국·중국·일본·러시아 등 주변국 관계와 분리하기 어렵다. 따라서 한국은 한반도 평화의 직접적 당사자인 동시에 동북아 지역질서와 국제사회의 평화에 기여하는 책임있는 행위자가 되어야 한다. 한반도에서 만들어진 평화와 위험관리의 경험이 동북아의 안정과 국제사회의 공동위험 관리에도 기여하고, 보다 안정적인 지역질서가 다시 한반도 평화의 조건을 개선하는 선순환을 지향해야 한다.

제2장의 세 청사진은 하나의 선형적인 단계로 배열되는 것은 아니다. 포용적 평화공존이 완성된 뒤 안정적 평화공존으로, 다시 책임있는 평화공존으로 이동하는 관계가 아니라 서로 다른 영역의 변화가 병행되고 영향을 주고받는 구조이다. 그럼에도 세 청사진에는 분명한 방향이 있다. 적대를 줄이고 남북의 연결과 공동이익을 확대하며, 보다 안정적이고 제도화된 관계를 형성하여 장기적으로 보다 높은 수준의 관계와 통합의 가능성을 확대하는 것이다. 개방성은 방향성의 부재가 아니다.

제3장은 이 세 청사진을 가능하게 하는 사고방식을 한반도형 평화공존 패러다임으로 정리하였다. 중요한 출발점은 관계에 대한 인식이다. 남한과 북한을 이미 완성된 행위자로 놓고 힘과 이익의 교환만을 살펴보기보다, 서로를 어떻게 규정하고 어떠한 관계를 반복하는가가 다시 양측의 정체성과 이해관계, 정책의 가능성을 만들어낸다는 점에 주목한다. 적대관계 역시 하나의 강력한 관계이며, 그것이 지속될수록 상대에 대한 위협인식과 군사태세가 다시 상대방의 대응을 낳아 적대를 재생산할 수 있다. 평화공존은 북한의 위협을 부정하지 않으면서도 필요한 억제와 관계변화를 동시에 추진하려는 접근이다.

관계의 변화에는 인정의 변화도 포함된다. 상대의 존재를 사실상 인정하는 것, 협상과 합의의 당사자로 인정하는 것, 정치적·법적 주체로 인정하는 것은 서로 다른 차원일 수 있다. 한반도형 평화공존에서 상호인정은 상대의 모든 체제와 행동을 승인한다는 의미가 아니다. 핵·미사일과 인권 등 구체적인 문제를 둘러싼 비판과 대응은 계속하면서도 상대를 제거하거나 흡수해야 할 대상으로만 규정하지 않고, 평화적으로 관계를 형성해야 할 정치적 상대방으로 인정한다는 의미이다.

제3장은 또한 평화를 하나의 선형적인 과정으로 가정하지 않는다. 실제 남북관계에는 협력과 갈등, 긴장완화와 위기가 반복될 수 있다. 이러한 현실에서 중요한 것은 모든 갈등을 제거하는 것이 아니라 갈등이 폭력으로 확대되지 않도록 관리하고, 위기가 발생하더라도 관계 전체가 붕괴하지 않도록 하는 것이다. 이 점에서 갈등전환의 능력과 회복력이 중요하다. 회복력은 위기가 없는 상태가 아니라 위기의 충격을 흡수하고 일부 관계가 중단되어도 다른 관계를 유지하며 상황이 달라지면 다시 협력으로 돌아갈 수 있는 능력이다.

비핵화와 군비통제, 남북관계와 북미관계, 경제·사회협력과 평화체제는 서로 연결되어 있지만 항상 같은 시간표로 움직이지 않는다. 한 영역에서 진전이 이루어져도 다른 영역에서는 갈등이 지속될 수 있으며, 한 협상의 실패가 다른 모든 협력의 중단으로 이어질 필요도 없다. 따라서 각 영역을 연결하되 하나의 조건에 지나치게 종속시키지 않는 느슨한 연계와 서로 다른 정책영역이 다른 속도로 움직일 수 있다는 인정이 중요하다.

이러한 비선형성이 단계적 전략을 부정하는 것은 아니다. 개별 정책영역에서는 분명한 단계와 중간목표를 설정할 수 있으며 정부는 현실을 변화시키기 위해 전략적 경로를 선택할 수 있다. 다만 비핵화의 단계가 경제협력과 인도협력, 군사적 위기관리와 남북관계 전체의 시간표를 모두 결정할 필요는 없다. 평화과정 전체는 비선형적일 수 있지만 정책전략은 구조화될 수 있다.

미래의 정치형태에서도 제3장은 방향성을 가진 개방성을 강조한다. 적대에서 평화로, 단절에서 연결로, 취약한 관계에서 보다 안정되고 제도화된 관계로 발전한다는 방향은 분명하다. 통일 역시 장기적인 방향 속에서 유지된다. 그러나 남북연합이나 그 이후의 정치적 결합이 정확히 어떠한 모습과 시기에 이루어질 것인지를 현재 단계에서 역사적 필연으로 확정하지 않는다. 정부는 특정 시기에 평화적 두 국가 관계, 관계의 제도화, 남북연합과 같은 전략적 경로를 제시할 수 있지만, 그것은 역사가 반드시 그렇게 진행된다는 명제가 아니라 현실을 그러한 방향으로 변화시키기 위한 전략적 선택이다.

관계의 지속성을 위해서는 제도도 필요하다. 군사적 연락과 위기관리, 합의 이행과 분쟁조정, 협력의 규칙과 국내적 정책기반이 축적되어야 한다. 제도는 남북 사이의 힘의 차이를 제거하지는 못하지만 어느 한쪽의 우위가 상대의 핵심적인 선택을 자의적으로 강요하는 수단으로 사용되는 것을 제한할 수 있다. 동시에 위기가 발생했을 때 문제를 전쟁과 관계 단절이 아니라 다시 협상과 조정의 영역으로 돌려놓는 장치가 된다.

평화공존이 장기간 지속될 경우 관계는 단순한 병존을 넘어 공진의 성격을 가질 수 있다. 남과 북이 같은 체제로 변화한다는 의미가 아니라 각자의 독자성을 유지하면서 공동의 위험과 이익을 만들고 제도를 축적하며, 그러한 관계가 다시 서로

의 인식과 정책을 변화시키는 과정이다. 공진은 통일로 자동적으로 이어지는 필연적 단계는 아니지만 남북 사이의 관계적·제도적 밀도를 높이고 장기적으로 보다 높은 수준의 통합을 선택할 수 있는 조건을 확대할 수 있다.

제4장은 이러한 청사진과 패러다임을 실제 전략적 행동으로 옮기는 과정에서 보다 적극적인 평화의 선도전략을 제시하였다. 남북 간 신뢰가 거의 존재하지 않는 상황에서는 완성된 상호주의가 먼저 나타나기를 기다리기보다 한국이 전략적 자체와 선제적·일방적 조치를 통해 예측가능성을 높이고 상대방의 상응조치를 촉진할 필요가 있다는 것이다. 이 장은 이를 촉발단계의 조치, 북미 간 중간단계 조치, 보다 지속가능하고 제도화된 평화를 형성하는 단계로 발전시키는 전략을 제안하였다. 평화공존의 과정 자체가 비선형적이라는 제3장의 인식은 이러한 단계적 전략과 모순되지 않는다. 제4장의 단계는 남북관계가 자동적으로 따라갈 역사적 법칙이 아니라 변화하는 현실을 일정한 방향으로 움직이기 위해 정부가 선택하는 전략적 로드맵이다.

특히 북핵문제에서는 과거의 일괄타결이나 선비핵화 방식보다 위험감소와 중간단계 조치의 중요성을 강조하였다. 핵능력의 추가 고도화를 중단하고 상호 위협을 감소시키는 작은 합의를 축적하며, 부분적인 조치와 상응조치를 결합하는 단계적 협상을 통해 보다 큰 협상의 가능성을 열어가자는 것이다. 이 과정에서 북미 연락사무소, 관계정상화, 종전선언, 제재조정, 군비통제, 북미·북일 관계정상화와 같은 다양한 수단을 결합할 수 있다. 궁극적으로는 단순한 일시적 긴장완화를 넘어 관계정상화와 다자적 안전장치를 통해 쉽게 붕괴하지 않는 평화를 제도화하는 것이 목표가 된다.

제4장은 동시에 한국의 역할을 보다 넓게 설정한다. 한국은 남북 사이에서만 활동하는 행위자가 아니라 북한과 국제사회를 연결하는 능동적인 가교국가가 될 수 있으며, 북미·북일 관계정상화와 북한의 국제사회 참여를 지원하고, 기후·재난·보건·인공지능 등 새로운 분야에서 남북과 주변국이 함께 참여하는 다자협력을 촉진할 수 있다. 비확산과 핵위험 감소를 한반도만의 문제가 아니라 핵 없는 세계를 향한 국제적 규범과 연결하며, 한미동맹 현대화와 전시작전통제권 전환 역시 남북관계와 동북아 안보딜레마를 함께 고려하면서 추진할 필요가 있다. 궁극적으로는 남

북기본합의, 북미·북일 관계정상화, 한반도 평화체제와 4자·6자 형태의 동북아 공동안보가 중층적으로 결합된 평화 아키텍처를 모색해야 한다는 것이다.

통일의 문제에서도 제4장은 보다 구체적인 전략적 경로를 제시한다. ‘통일지향의 평화적 두 국가’는 영구적인 두 국가 상태를 최종목표로 삼는 것이 아니라 현재의 극심한 적대상태를 우회하여 신뢰와 관계를 회복하고 다시 남북연합과 통일 논의를 가능하게 만드는 전략적 관계형태이다. 제2·3장이 통합과 통일의 방향성을 유지하면서도 구체적인 형태와 경로를 열어두었다면, 제4장은 바로 그 열린 공간에서 현재의 정책조건에 적합한 하나의 전략적 경로를 구체화한다.

제5장은 이러한 전략을 보다 구체적인 정책과 제도의 수준으로 내려놓았다. 평화공존은 선언만으로 지속될 수 없으며, 상대를 인정하고 존중하는 일상의 관행에서부터 법과 제도, 군사적 위험관리, 교류협력과 국내적 정책기반에 이르기까지 다양한 실천이 함께 이루어져야 한다.

그 출발점 가운데 하나는 상호 인정의 정치적·제도적 표현이다. 상대방을 어떠한 언어와 명칭으로 대할 것인지의 문제에서부터 남북 간 합의의 규범력을 높이기 위한 새로운 기본협정, 장기적인 대북·통일정책을 뒷받침할 기본법, 변화된 환경을 반영한 통일방안의 발전까지 검토할 수 있다. 중요한 것은 정권교체 때마다 이전의 합의와 정책이 모두 흔들리지 않도록 국내적 제도화를 강화하는 것이다.

평화공존의 사회적 기반도 확대되어야 한다. 정부가 안보와 외교를 책임지는 중심적 역할을 유지하면서도 국회, 지방정부, 시민사회와 기업, 종교·문화·스포츠 단체 등 다양한 주체가 참여할 수 있는 공간을 넓힐 필요가 있다. 오랜 남북관계 단절 속에서 약화된 북한·통일 관련 시민사회와 연구 생태계를 복원하고, 일방적인 통일교육을 넘어 미래세대가 직접 논의하고 선택할 수 있는 평화·통일 시민교육을 발전시키며, 국제사회를 대상으로 한 평화·통일 공공외교도 강화해야 한다.

남북관계가 재개되는 경우에는 무엇보다 안정적인 소통부터 복원할 필요가 있다. 연락채널과 대화를 정례화하고, 보건·재난·산림·문화유산과 같이 남북 모두에게 이익이 되며 정치적 부담이 상대적으로 낮은 분야부터 협력을 확대할 수 있다. 장기적으로는 남북 경협을 일방적인 지원이나 값싼 노동력 활용의 방식에서 벗어나 공동성장과 지속가능한 공동이익을 만들어내는 경제협력으로 발전시켜야 한다.

군사분야에서는 선제적 긴장완화 조치와 함께 보다 견고한 위기관리 제도가 필요하다. 군사 핫라인과 기존 군사합의를 복원하고 군사회담을 정례화하며, 일정한 신뢰가 축적되면 운용적 군비통제에서 구조적 군비통제로 발전시키는 방안을 검토할 수 있다. 남북군사공동위원회와 같은 제도를 통해 군사적 갈등을 협상과 조정의 대상으로 만드는 경험을 축적하는 것도 중요하다. 또한 재난·기후·교류협력과 같이 남북을 넘어서는 문제는 주변국과 국제기구가 참여하는 소다자·다자적 문제 해결체계와 연결할 필요가 있다.

접경지역은 평화공존을 국민이 직접 체감할 수 있는 공간이 될 수 있다. 공동수계와 초국경 질병, 산림과 환경의 공동관리에서 시작하여 DMZ의 생태·평화적 활용, 평화관광, 평화경제특구와 같은 구상을 발전시킬 수 있다. 접경지역을 단순히 군사적 충돌의 최전선이 아니라 공동안전과 공동성장의 실험공간으로 바꾸는 것은 평화의 실질적 편익을 국민에게 보여주는 중요한 방법이다.

북핵과 평화체제에서도 현실적으로 달성 가능한 중간목표가 중요하다. 최종적인 핵문제 해결이라는 목표를 포기하지 않으면서 핵능력의 추가 고도화를 중단하고 위협을 점차 감축하는 실용적 접근을 추진해야 한다. 북미관계의 진전이 가능한 경우 이를 한반도 평화의 계기로 활용하되, 한국이 한반도 문제의 핵심 당사자로서 의제설정과 한미정책 조율에서 주도적인 역할을 유지해야 한다.

이 과정은 한반도를 넘어 지역질서와 연결되어야 한다. 한미동맹과 한미일 협력을 한국 안보의 중요한 기반으로 유지하면서도 한중·한러 관계와 한중일 협력을 관리하여 한반도가 강대국 경쟁의 고정된 단층선이 되지 않도록 노력해야 한다. 비핵산의 국제규범을 유지하면서 한국 스스로 핵무장 경쟁을 억제하고, 한반도의 비핵화와 평화를 국제적 규범과 연결하는 것도 책임있는 평화공존의 중요한 내용이다.

결국 다섯 장의 논의는 서로 강조점과 접근방법에서 차이를 가지고 있지만 몇 가지 방향에서 만나고 있다. 평화는 북한의 선의나 단 한 번의 정상회담에 의존해서는 지속될 수 없으며, 억제만으로도 충분하지 않다. 평화는 관계와 제도, 국내정치와 국제환경, 군사안보와 주민의 삶을 함께 변화시키는 장기적인 과정이어야 한다.

어떤 영역에서는 한국이 먼저 행동해야 할 수도 있고, 다른 영역에서는 엄격한 상호주의와 검증이 필요할 수도 있다. 어떤 정책은 당장 시작할 수 있지만 비핵화와 평화체제, 지역 공동안보와 같이 장기간에 걸친 전략적 축적이 필요한 과제도 있다. 평화의 과정은 비선형적일 수 있지만 그 과정에 방향이 없는 것은 아니며, 전략은 필요한 단계와 중간목표를 가질 수 있다. 중요한 것은 이 서로 다른 노력들을 적대에서 평화로, 단절에서 연결로, 취약한 관계에서 보다 제도화된 관계로 발전시키고 장기적으로 보다 높은 수준의 통합과 통일 가능성을 확대한다는 하나의 평화공존의 방향 아래 지속적으로 연결하는 것이다.

앞으로의 실천에서 지켜야 할 원칙

이 책의 논의를 실제 정책으로 발전시키는 과정에서는 다음과 같은 원칙이 중요하다.

첫째, 현실에서 출발하되 현실을 영구화하지 않아야 한다. 북한의 핵능력과 두 정치공동체의 존재, 동북아의 전략경쟁이라는 현실을 인정해야 한다. 그러나 핵보유와 적대적 두 국가 관계, 강대국 대립이 앞으로도 변할 수 없는 최종상태라고 전제해서는 안 된다. 현재 존재하는 두 국가의 현실을 인정하는 것과 남북을 영구적인 두 외국으로 고정하는 것은 다른 문제이다. 평화공존은 현실을 인정하면서도 관계를 변화시키고 보다 긴밀한 관계와 장기적인 통합의 가능성을 확대하는 전략이어야 한다.

둘째, 평화 자체를 독립적인 정책성과로 축적해야 한다. 비핵화나 통일이라는 장기적 목표에 도달하지 못하더라도 전쟁위험의 감소, 위기관리 채널의 유지, 접경지역 주민의 안전, 초국경 위협의 공동관리, 협력의 제도화는 그 자체로 중요한 성과이다. 평화정책의 성공 여부를 정상회담이나 대규모 합의만으로 평가해서는 안 된다. 동시에 이러한 평화의 축적은 통일과 무관한 정치상태가 아니라 장기적으로 남북의 연결과 제도적 밀도를 높여 보다 높은 수준의 관계를 선택할 수 있는 조건을 형성한다.

셋째, 억제·보장·위험감소를 함께 추구해야 한다. 북한의 핵과 군사적 위협이 지속되는 동안 충분한 억제와 방어태세는 필요하다. 동시에 이러한 능력이 불필요한 안보딜레마와 확산위험을 만들어내지 않도록 전략적 자제, 상호 안전보장, 군사적 소통과 위험감소 조치를 함께 발전시켜야 한다. 군사력의 우위도 평화를 만드는 수단 가운데 하나이지만, 예측가능성과 제도 역시 평화를 지탱하는 중요한 자산이다.

넷째, 상호주의를 지향하되 모든 출발을 상호주의에 의존시키지 않아야 한다. 관계가 극도로 악화된 상황에서는 먼저 움직이는 행위자가 필요할 수 있다. 한국이 독자적으로 취할 수 있는 선제적이고 가역적인 평화조치를 통해 긴장을 낮추고 상대의 상응행동을 촉진하는 전략적 공간을 만들어야 한다. 그러나 일방조치가 무제한적으로 계속될 수는 없으며 북한의 행동과 안보적 효과에 따라 조정할 수 있는 기준과 안전장치가 필요하다. 초기의 일방적 촉발과 장기적인 상호주의는 서로 모순되는 원리가 아니라 서로 다른 관계단계에 필요한 전략일 수 있다.

다섯째, 작은 성과와 중간단계를 중시하되 장기적인 방향을 잃지 않아야 한다. 모든 문제를 한 번에 해결하려는 포괄적 타결만을 기다리지 말고 핵위험 감소, 군사적 가드레일, 연락채널, 부분적 협력, 관계정상화와 같은 실질적인 중간성과를 축적해야 한다. 작은 합의가 다음 합의를 가능하게 하는 구조를 만드는 것이 중요하다. 그러나 중간단계 자체가 최종목적이 되는 것은 아니다. 각각의 성과가 적대 관계를 완화하고 관계를 제도화하며 장기적으로 보다 안정되고 긴밀한 남북관계를 만드는 방향으로 축적되어야 한다.

여섯째, 정책영역의 서로 다른 속도를 인정하면서 전체 방향을 연결해야 한다. 비핵화, 평화체제, 군비통제, 경제협력, 북미관계와 남북관계가 반드시 같은 속도로 움직일 필요는 없다. 어느 한 영역의 실패가 모든 관계를 중단시키지 않도록 하되, 각 영역의 진전이 서로 긍정적인 영향을 줄 수 있도록 정책을 조정해야 한다. 이것이 단계적 전략을 부정한다는 의미는 아니다. 각각의 정책영역에서는 명확한 단계와 로드맵을 설정할 수 있지만 한 영역의 단계가 한반도 평화 전체의 유일한 시간표가 되어서는 안 된다.

일곱째, 평화를 사람과 제도의 수준에서 정착시켜야 한다. 정상 간 합의만으로는 지속 가능한 평화를 만들기 어렵다. 연락채널과 군사공동위원회, 기본합의와 법제, 국회와 정당 간 최소합의, 지방정부와 민간의 참여, 전문가와 미래세대의 재생산이 함께 이루어져야 한다. 제도는 힘의 차이를 없애지는 못하지만 어느 한쪽이 가진 우위를 자의적으로 사용하기 어렵게 만들고, 위기가 발생했을 때 갈등을 다시 협상과 조정의 영역으로 돌려놓는다. 평화가 정권의 정책을 넘어 사회의 제도와 관행으로 자리 잡을수록 지속가능성과 회복력은 높아진다.

여덟째, 한반도의 평화를 지역과 세계의 질서에 연결해야 한다. 남북관계의 안정, 북미·북일 관계정상화, 중국과 러시아의 역할, 비확산체제, 한미동맹과 동북아 공동안보는 서로 분리되어 있지 않다. 한국은 한반도 평화의 당사자이면서 연결자이고, 필요할 경우 가교자와 의제설정자의 역할을 수행해야 한다. 기후·보건·재난·신기술과 같은 새로운 공동위협에서도 한반도의 협력을 지역적·국제적 평화의 공공재로 발전시킬 수 있다.

아홉째, 미래의 한반도에는 방향성을 제시하되 구체적인 형태와 경로를 지나치게 일찍 고정하지 않아야 한다. 평화공존은 무방향적인 현상유지가 아니다. 적대성을 줄이고 남북의 연결과 공동체성을 회복하며, 공동의 이익과 제도를 축적하여 장기적으로 보다 긴밀한 관계와 통합·통일의 가능성을 확대한다는 방향을 가진다. 통일지향의 평화적 두 국가 관계, 관계의 제도화, 남북연합 등은 이러한 방향을 현실화하기 위한 전략적 경로가 될 수 있다. 그러나 이 경로가 역사적으로 반드시 하나의 순서대로 실현되어야 하는 것은 아니다. 현재 세대는 평화와 통합의 방향을 제시하고 그 조건을 만들어가되, 최종적인 정치형태와 구체적인 통일의 모습은 변화하는 관계와 남북 주민, 미래세대의 선택에 열어두어야 한다.

평화공존이 지향하는 한반도는 갈등이 완전히 사라진 한반도가 아니다. 남과 북이 서로 다른 체제와 이해관계를 가지고 있어도 상대의 존재를 제거하려 하지 않고, 갈등이 발생해도 군사력보다 대화와 제도를 통해 해결하며, 정치적 관계가 어려워져도 주민의 안전과 공동의 이익을 위한 최소한의 협력이 지속되는 한반도이다. 핵위험은 단계적으로 감소하고, 남북관계의 변화는 북미·북일 관계와 지역질서의 안정으로 연결되며, 한국 사회 내부에서도 평화정책이 특정 정권이나 진영의 소유물이 아니라 장기적인 국가전략으로 자리 잡아야 한다.

그러나 평화공존이 지향하는 한반도는 단순히 서로를 건드리지 않고 살아가는 정적인 병존에도 머물지 않는다. 평화와 협력이 장기간 축적되면 남북 사이에 공동의 이익과 제도가 형성되고, 그러한 관계가 다시 각자의 인식과 정책을 변화시키는 공진의 가능성이 생긴다. 공진이 통일을 자동적으로 보장하는 것은 아니지만, 적대와 단절이 지배하는 관계보다 남북 주민이 보다 높은 수준의 결합과 통일을 평화적으로 선택할 수 있는 조건을 넓혀준다.

그러한 평화는 한 번의 합의로 완성되지 않는다. 관계를 변화시키는 작은 행동, 전쟁을 막는 군사적 안전장치, 갈등을 다시 대화로 돌려놓는 제도, 지속 가능한 국내적 기반, 남북 주민이 체감할 수 있는 공동이익, 주변국과 국제사회의 협력이 오랜 시간 축적될 때 비로소 평화공존은 일시적 정책이 아니라 하나의 질서가 된다.

오늘의 과제는 한반도의 최종 모습을 서둘러 결정하는 것도, 반대로 미래의 방향을 모두 열어둔 채 현재의 공존에 만족하는 것도 아니다. 적대적 공존을 평화적 공존으로 변화시키고, 그 평화를 충분히 축적하여 남북의 관계와 공동체적 연결을 보다 높은 수준으로 발전시킬 수 있는 조건을 만들어가는 것이다. 그 과정에서 정부는 구체적인 전략과 중간단계를 제시할 수 있지만, 역사의 최종형태를 미리 결정할 수는 없다. 방향은 분명하게 설정하되 경로에는 유연성을 두고, 현재의 평화를 그 자체로 소중한 성과로 만들면서 장기적인 통합과 통일의 가능성을 함께 넓혀가는 것, 그것이 여기서 제안하는 한반도 평화공존의 출발점이자 궁극적인 지향이다.

