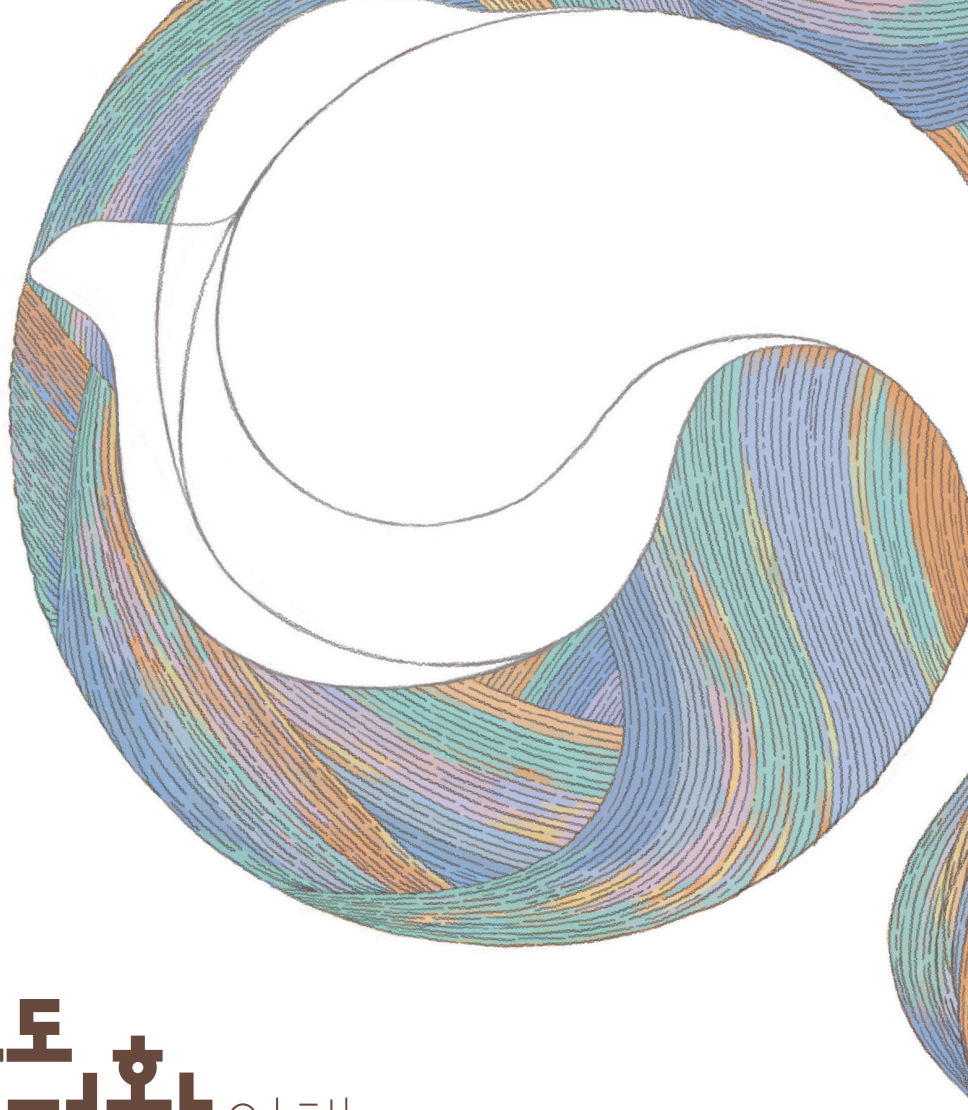


한반도 평화 이해

2022

통일부
국립통일교육원

한반도 평화 이해 2022

국립통일교육원은 한반도 주변정세와 통일문제 및 북한, 한반도 평화에 대한 이해를 돕기 위해 『통일문제 이해』, 『북한 이해』, 『한반도 평화 이해』를 발간해 오고 있습니다. 이 책자가 각급 교육기관 및 통일교육 현장에서 통일문제와 북한, 한반도 평화에 대한 올바른 이해를 돕는 데 보탬이 되기를 바랍니다.

통일부
국립통일교육원

CONTENTS

I 평화, 어떻게 볼 것인가

제1절 평화의 필요성 06
1. 평화 논의의 필요성 06
2. 한반도와 평화 11

제2절 평화의 의미 23
1. 평화의 개념 23
2. 평화 이론의 확장 42

제3절 평화의 형성과 과정 46
1. 평화 만들기, 평화 유지, 평화 구축 46
2. 평화 과정과 방법 50

II 한반도 평화 현실과 지향

제1절 한반도 평화의 현실 56
1. 전쟁 위험 상존 56
2. 갈등과 불신 63

제2절 한반도 평화의 지향 70
1. 남북관계 차원의 평화 70
2. 대외적 차원의 평화 75
3. 대내적 차원의 평화 77

III 한반도 평화 구축 방법

제1절 전쟁 위험 해소 84
1. 평화체제 구축 84
2. 비핵화 실현 88
3. 군비 통제 실현 91

제2절 갈등과 불신 해소 96
1. 남북한 갈등 해소 96
2. 사회적 갈등 해소 99

제3절 평화의 사회적 조건 : 사회통합 107
1. 분단문화와 사회적 갈등 해소 107
2. 글로벌 한민족과 다원적 민주주의 111

Ⅳ 한반도 평화를 위한 노력과 비전

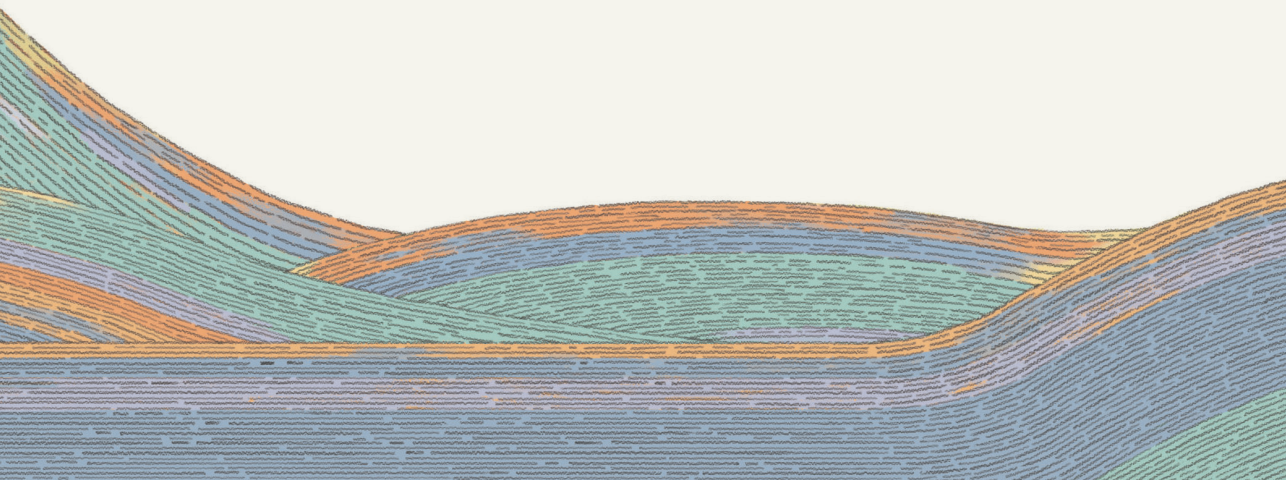
제1절 역대 정부의 평화 정착 노력 118
1. 대화와 합의를 통한 평화 정착 노력 118
2. 교류와 협력을 통한 평화 정착 노력 126

제2절 문재인 정부의 평화 정착 노력 133
1. 한반도 평화프로세스와 베를린 구상 134
2. 남북정상회담을 통한 평화 정착 노력 136
3. '신한반도체제'와 한반도 평화 140
4. 종전선언을 통한 평화체제 구축 142
5. 한반도 평화 노력의 지속 144

제3절 한반도 평화의 비전과 과제 146
1. 한반도 평화 비전 147
2. 평화와 경제의 선순환 152
3. '한반도 평화뉴딜'의 가능성 155
4. 한반도 평화 정착을 위한 과제 159

표·그림

[표 2-1] 2000년 이후 북한의 주요 군사적 도발 사례 63
[그림 2-1] 연령별 북한에 대한 '적대 의식' 조사 결과(2017-2020) 68
[그림 2-2] 민주화 운동은 사회에서 어떤 의의가 있다고 생각하시나요? 80
[그림 3-1] 「9.19 군사합의」 요지 93



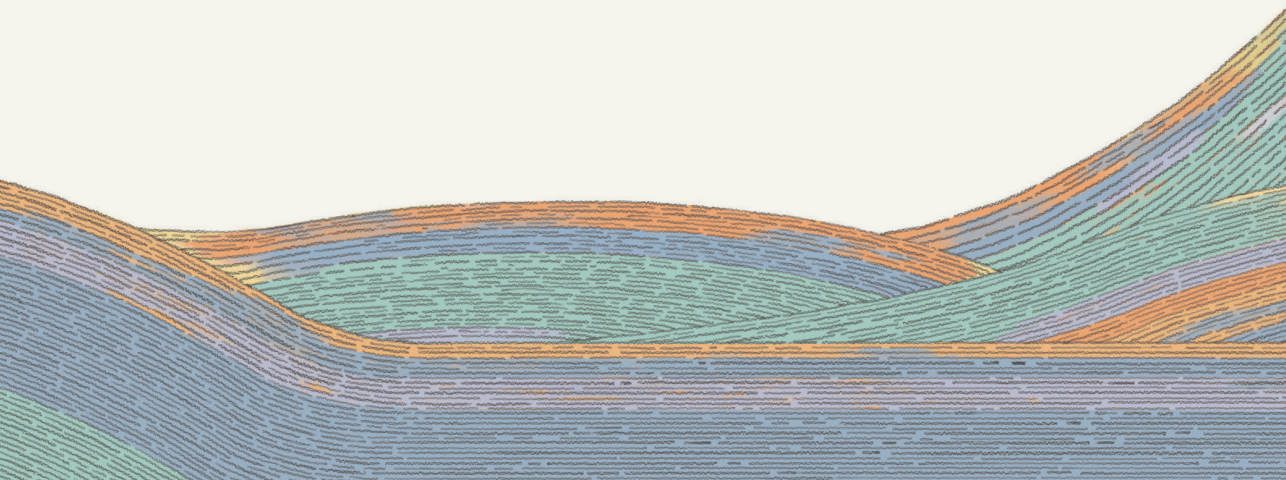
I

평화,
어떻게 볼 것인가

제1절 평화의 필요성

제2절 평화의 의미

제3절 평화의 형성과 과정



제 1 절

평화의 필요성

1 평화 논의의 필요성

1) 21세기 미완의 평화 지대, 한반도

평화는 20세기를 거치면서 인류의 보편적 가치로서 확고하게 자리 잡았다. 제1·2차 세계대전을 포함하여 수많은 전쟁과 갈등을 경험하면서 인류는 전쟁을 거부하고 평화를 정착시키기 위한 노력을 의식적으로 기울여 왔다. 그리하여 평화는 세계 곳곳으로 스며들어 자리잡기 시작했다. 이에 점차 많은 지역에서 평화는 제도화되고 보편화되었다. 그러나 여전히 완전한 평화를 이루지 못한 지역이 남아 있다. 국제사회는 아직도 평화롭지 못한 지역에 대한 평화 정착 노력을 지속해 나가고 있다. 21세기 한반도는 안정적으로 보이기도 하나, 여전히 미완의 평화 지대로 존속하고 있다.

20세기 냉전의 세기에 전쟁과 평화의 세계적 격전지였던 한반도는 탈냉전의 전 지구적 변화 속에서도 여전히 냉전과 전쟁의 고도孤島로 남아 있다. 한반도는 현재 정전체제 하에서 북한 핵 문제 등이 복잡하게 얽혀 있으며, 전쟁 위험 가능성으로 인해 21세기 세계 평화의 시험대이자 평화를 가장 우선적으로 필요로 하는 공간이 되었다.

평화라는 개념을 통해서 한반도를 바라본다는 것은 평화를 한반도에서 가장 시급하고 중요한 과제로 간주한다는 것이다. 또한 한반도에서 발생하고 있는 모든 부정적이고 비인간적인 문제를 평화라는 관점에서 바라보고 해결한다는 것을 의미한다. 따라서 전쟁 위험이 여전히 존재하는 분단된 한반도를 조망할 때 평화의 중요성은 더욱 커진다고 할 수 있다.

전 지구적으로 탈냉전이 진행된 지 30여 년, 그리고 21세기에 진입한 지 20여 년이 지난 현재, 한반도 평화에 대해 논의하는 것은 매우 중요한 의미가 있다. 기본적으로 한반도 평화 논의가 중요한 의미를 지닐 수밖에 없는 것은 한반도를 둘러싼 특수한 환경 때문이다. 20세기를 경과하며 평화는 이미 인류의 보편적 가치로서 자리매김했지만, 현재까지 한반도는 남북한 간 전쟁이 완전히 종결되지 않은 휴전 상황에 있으며, 남북한 적대적 대결 구조로 인해 이미 인류의 보편적 가치인 평화가 아직도 올바르게 정립되지 못하고 있다. 그렇기 때문에, 21세기 한반도에서 평화 논의는 단순한 논의의 수준을 넘어서 더 실천적인 방향으로 나아가야 한다. 무엇보다도 근본적인 평화가 존재하지 않는 한반도 현실에 대하여 이제는 진지한 고민과 성찰을 해야 함을 의미하는 것이다. 그리고 한반도에서 평화를

실현하기 위해 다양한 의지를 모으고 국민적 합의를 구축해야 함을 의미한다. 나아가 한반도 평화에 필요한 다양한 조치와 절차, 그에 필요한 제도와 구조들을 고민하면서 한반도 평화를 위한 종합적인 프로그램을 실행해 나가야 한다는 것을 의미한다.

2) 한반도에서의 평화와 통일

한반도에서 평화와 통일은 불가분의 관계에 있다. 특히 21세기에 들어와 한반도의 분단과 통일을 이해하기 위한 본격적인 개념으로 평화와 평화주의가 부상하였다. 북한의 대량살상무기 보유, 한반도 정전체제에서 평화체제로의 전환 필요성, 불확실성이 높아진 동북아 정세 등으로 인해 평화는 한반도에서 가장 중요한 과제가 되었으며, 우리 사회에서도 '전쟁의 위협을 제거하는 것'이 통일을 해야 하는 가장 중요한 이유로 급부상하고 있다.[1] 전쟁을 제거하기 위해 통일이 필요하다는 국민들의 생각은 전쟁 위협을 제거함으로써 한반도에서 평화로운 삶을 향유하고 싶다는 열망으로 이해된다.

이렇듯 통일을 해야 하는 이유를 전쟁 위협의 제거와 평화의 관점에서 바라볼 필요가 있다. 즉 통일 그 자체가 평화적 수단과 절차로 달성해야 하는 목표일 수도 있겠지만 그를 넘어서 통일을 한반도에서 평화로운 공동체를 실현하는 일종의 과정으로 바라보는 것이다. 통일은 결과이거나 끝이 아니라 새로운 시작인 것이다. 한반도에서

1 2008년에 통일의 이유로 '전쟁 위협 제거'가 14.5%를 차지한 이후 꾸준히 늘어나다가 2019년에는 32.6%로 2배 이상 증가하였다. 서울대 통일평화연구원, 『2019 통일의식조사』, p. 39.

통일은 평화를 실현하는 새로운 출발이며 통일 이후 한반도는 국토 통일이나 민족 통일에 그치는 것이 아니라 민주주의, 인권, 평등, 자유, 다원성 등이 보장되는 평화공동체를 실현하는 방향으로 더욱더 앞으로 나아가야 한다.[2]

대한민국 헌법을 보면 전문부터 세계 평화를 지향하는 인류 보편의 방향성과 평화적 통일에 대한 열망이 동시에 담겨 있다. 헌법 전문에는 '평화적 통일의 사명, 세계 평화와 인류공영에 이바지' 등이 규정되었고, 제5조에서는 '국제평화 유지 노력, 침략적 전쟁 부인' 등을 제시하며 평화에의 지향성을 뚜렷하게 명시하고 있다. 그리고 대통령은 평화통일의 의무를 가진 것으로 되어 있다. 따라서 대한민국은 보편적 의미에서나 지역적 특수성에 있어서나 공히 평화를 지향하는 국가이다. 각자가 가진 정치적 입장의 차이를 넘어, 우리 모두가 추구해야 할 통일은 평화통일이다.

평화적인 통일은 평화적인 삶을 지향한다. 한반도 통일의 지향점은 한반도 내에서 결핍과 갈등 없이 모든 사람이 폭력으로부터 자유로운 평화로운 세상이다. 궁극적으로 평화는 사회적·경제적 부정의가 없는 자유롭고 민주적인 세상을 꿈꾼다. 물론 아직 현실은 그렇지 못하고 있다. 남북한은 오랜 시간 떨어져 지내며, 서로 다른 이념과 사회경제적 환경에서 지내 왔다. 남북한의 이질적 요소들은 상호 소통과 이해의 어려움으로 작용하고 있고 앞으로도 그럴 가능성이 높다. 통일의 문제를 둘러싸고 대한민국 내에서도 갈등과 이견이 존

2 서보혁, "평화로 그리는 통일", 『한반도의 평화를 말하다』 (서울: 통일교육원, 2019), pp. 59-60.

재하는 것도 사실이다. 이런 갈등의 요소들에도 불구하고 평화로운 통일을 이루기 위해서는 통일의 과정 역시 평화적이어야 한다. 이 과정은 어렵고 더딘 과정일 것이며 많은 인내가 필요할 것이다.

한편 평화를 통해서 통일을 바라볼 때, 혹은 통일을 통해서 평화를 바라볼 때 통일은 새로운 이미지로 발전해 나간다. 첫째, 통일은 한반도에서 전쟁의 위험을 제거하고 평화를 실현하기 위해서 반드시 필요하다. 한반도에서 평화를 궁극적으로 실현하기 위해서는 다양한 분단 폭력과 비인간화를 발생시키는 분단을 극복하고 통일이 이루어져야 한다. 둘째, 통일은 반드시 평화로운 방법과 수단에 의해서 이루어져야만 평화 그 자체를 올곧게 실현하게 될 것이다. 통일의 수단과 방법이 평화적이지 못하고 폭력을 수반한다면 통일의 결과도 마찬가지로 폭력적 체제의 성격을 가질 수밖에 없다. 따라서 통일의 과정이 가다 서다를 반복하더라도 반드시 평화적인 수단과 방법에 의해서 이루어져야만 궁극적으로 평화로운 공동체를 실현할 수 있다. 셋째, 통일은 민족주의와 국가주의로 표현되는 국토와 민족의 통일이라는 곳에서 멈추는 것이 아니라, 한반도의 완전하고 영구적인 평화를 실현하는 방향으로 나아가야 한다. 그것은 바로 평화공동체이며, 한반도에 궁극적으로 평화공동체를 수립하는 것은 21세기 한반도 통일의 새로운 과제가 될 것이다. 평화와 평화공동체는 통일이 갖는 의미와 미래 비전을 더욱 열어 놓음으로써 한반도 미래를 더욱 풍부하고 다양하게 그리도록 해 준다. 종국적으로 한반도에서 통일은 반드시 평화를 전제하며 또한 평화는 통일을 전제하여 이루어지는 것으로 인식할 수 있다. 통일과 평화는 인간답고 행복하고

풍요롭게 살 수 있는, 한반도의 미래로 향해 가는 수레를 함께 끄는 두 개의 바퀴이다.

2 한반도와 평화

21세기 한반도에서 평화가 필요한 이유는 무엇인가. 우선 평화는 한반도에서 비인간화를 초래하는 전쟁의 위험으로부터 벗어나게 한다. 한반도에서 평화는 한반도인들이 인간다운 삶을 영위하기 위해서 반드시 필요하다. 또한 한반도에서 평화는 비평화적인 요소들을 촉발하는 구조를 제거하고, 진정한 민주주의를 실현하기 위해서도 필요하다.

1) 전쟁 위험의 감소 및 제거

평화만이 전쟁을 막는다. 소극적인 정의이긴 하지만 평화는 전쟁의 부재를 의미한다. 전쟁의 안티테제Antithese, 반명제인 평화는 전쟁을 감소시키거나 제거하는 것을 목표로 삼는 개념이다. 실제로 평화는 이러한 목표를 현실 세계에서 역사적으로 구현해왔다. 한반도의 장구한 역사에서 알 수 있듯이 숱한 전쟁의 존재와 그 역사적 경험 자체만으로도 평화의 필요성을 주장하는 근거가 된다. 한반도에 평화가 필요한 이유는 그 무엇보다 국민들의 귀중한 생명과 생존의 터전을 파괴하는 전쟁의 위험으로부터 지켜주기 때문이다. 평화는 적어

도 전쟁이 없는 상태를 지속하게 하는 에너지를 그 안에 갖고 있음으로써 국민들에게 안전과 생명을 지켜준다. 반대로 만약 평화가 파괴되면 전쟁의 위험은 그만큼 커지고 어느 누구도 생명과 안전을 보장받을 수 없는 위험 상태에 처하게 된다.

현재 한반도의 불안정한 상황은 1953년 정전협정에 기원을 두고 있다. 1945년 일제로부터 해방된 이후 5년 만에 한반도는 동족상잔의 전쟁을 겪었다. 전쟁은 3년 동안 한반도 전역을 초토화하면서 수많은 귀중한 인명을 앗아갔으며, 많은 사람들의 고향과 삶의 터전을 빼앗아 갔다. 전쟁으로 가족을 잃은 사람들의 고통은 이루 형용할 수 없으며, 고향을 빼앗긴 사람들은 단순히 고향과 집만 빼앗긴 것이 아니라 개인적 삶과 사회적 관계 등을 모두 상실하는 비극을 겪었다.[3]

하지만 이 전쟁은 1953년 7월 27일 종전終戰되지 않고 정전停戰 상태로 정리되었다. '정전'은 '종전'이 아니기 때문에 한반도에서는 이후 적어도 국제법상으로는 전쟁이 완전 종료되지 않은 전장戰場과 같은 상황이 지속되었다. 따라서 한반도는 사소한 계기에 의해서도 언제든지 갑작스럽게 전쟁이 발발할 수 있는 지역이 되었다. 그런 측면에서 한반도를 묘사할 때 '준전시 상태' 혹은 '전쟁 상태의 연장'이라는 표현이 등장하고 있고, 현재 전쟁은 한반도 도처에서 그 가능성을 가지고 도사리고 있다고 볼 수 있다.

20세기 말에 이르러 세계적 차원에서 냉전체제는 점진적으로 해

3 김성경, 『갈라진 마음들』 (서울: 창비, 2020), p. 192.

체되어 왔지만 한반도 차원에서 냉전 구조는 여전히 그 구조에 기인한 전쟁 가능성을 그대로 지닌 채 잔존해 오고 있다. 물론 탈냉전 이후 한반도 평화도 그 이전 상황보다는 진전되었지만, 결코 완성되지 못하고 있는, 이른바 미완의 평화 상태로 남아 있다. 이는 한반도에 항구적인 평화가 왜 절실한지를 보여주는 이유가 되고 있다. 한반도에서 전쟁의 위험을 방지하기 위해서는 평화를 옹호하는 의식적인 노력이 필요하다. 유네스코UNESCO 헌장 선언에서는 "전쟁은 인간의 마음 가운데서 생기는 것이므로 평화의 옹호는 인간의 마음속에서 건설되지 않으면 안 된다"[4]고 확인하고 있다.

한편 최근 심각해진 북한의 핵 문제는 그 극단의 위험성으로 인하여 한반도 평화 문제를 더욱 절실한 과제로 만들고 있다. 북한의 핵 문제는 20세기의 냉전의 산물이면서 21세기 한반도의 새로운 문제이다. 21세기 한반도에서 전쟁의 위험은 인류 사회 전체를 위협하는 북한의 대량살상무기들로 인해 보다 극적이고 강력하게 표출되고 있다. 따라서 한반도 평화의 필요성은 역설적으로 북한 대량살상무기 개발로 인해 더욱 절실해지고 강해지고 있다. 한반도 평화만이 이러한 문제들을 근본적으로 해결할 수 있다.

결국 한반도에서 전쟁 위험의 종국적인 제거는 현재까지 진행되고 있는 남북관계의 적대적 구조를 와해시키고 남북한 간에 평화를 진척시키는 것과 연동될 수밖에 없다. 평화는 한반도에서 위력을 떨치는 적대와 대결 구도의 완화와 제거를 전제로 하며 반대로 이러한

4 유네스코 헌장.

과정을 대대적으로 촉진시킨다. 평화는 남북 사이의 군사적 대결을 종결시킴으로써 한반도에서 전쟁을 없애고 평화체제를 제도화하도록 해 준다.

한반도 평화는 한반도에서 아직도 잔존하고 있는 구시대적인 냉전의 최종적인 타파를 의미한다. 오랫동안 탈냉전 시대 냉전의 고도로 불려 왔던 한반도에서 냉전적 질서를 타파하고 전쟁의 위험으로부터 벗어나 평화를 건설하는 것은, 한반도인들의 오랜 숙원이며 동아시아와 세계 평화의 초석이 된다. 한반도 평화는 그것이 확장됨으로써 세계적인 탈냉전 체제를 궁극적으로 완성하는 역할을 하게 될 것이다.

2) 인간다운 삶의 보장

인권은 '인간으로 태어난 이상 당연히 갖는 권리'이며 사람이 사람다운 삶을 누리기 위해 필수적인 권리이다. 그리고 인간다운 삶이란 '인간으로서의 존엄성'을 지켜나가는 삶을 의미한다. 인권과 인간 존엄성의 필요조건은 평화이다. 평화에 대한 다양한 논의 중 인권으로서의 평화권이 언급된 것은 이미 오래되었다. 국제사회는 1969년 제21차 국제적십자 총회에서 '인간은 영구평화를 누릴 권리가 있다'고 선언했으며, 1976년 유엔 인권위원회는 인간의 평화권을 인정하였고, 1978년과 1984년 유엔 총회에서는 '평화권 선언'을 채택하기도 했다. 20세기와 21세기의 경험적 사실에 근거했을 때 평화는 사실상 지구의 모든 장소에서 인간이 가진 존엄성을 지켜

주며 인권을 보장해 주는 역할을 해 왔다. 따라서 진정한 평화가 없이는 인간의 존엄성과 인권이 존중될 수 없다는 것이 명백해지고 있다. 평화는 인간의 존엄성 실현에 기능할 뿐만 아니라 그것의 유일한 방법이기도 하다.

한반도의 경우 평화는 특히 중요하다. 한반도에서 평화는 한반도에서 살아가는 모든 사람의 인권과 인간다운 삶을 보장해 준다. 반대로 전쟁은 한반도에서 인간의 존엄성을 파괴하며 비인간화를 낳는다.

한반도는 70여 년 이상 분단 상태로 존속해 왔으며 그 사이에 전쟁과 갈등을 겪었고 이로 인한 비극과 상처를 경험하였다. 한반도에 살아가고 있는 사람이라면 누구든지 분단이 만들어 내는 비극과 부조리로부터 자유로울 수 없다. 이러한 비극과 부조리는 한반도에 사는 모든 사람의 인간다운 삶을 가로막는 구조로 작동해 왔다.

한반도에서 인권과 인간 존엄성은 남북 분단, 전쟁, 군사적 대결 구조의 장기적 존속으로 인해 심층적으로 침해 받아 왔다. 남북한의 적대적 대결 구조는 남북한 주민들의 정당한 천부적 권리를 제한하거나 부정하는 원인으로 작용하였으며 인간 존엄성이 존중되지 않는 구조를 만드는 데 기여하였다. 북한의 존재로 인하여 남한 주민들은 헌법에 보장된 인권과 인간 존엄성을 향유할 수 없는 상황에 자주 봉착하였다. 북한의 남침 가능성 때문에 남한 주민들은 국가의 억압적인 규율을 강제적으로 따라야만 하는 장기간의 세월을 경험해야 했다.

이러한 상황은 북한도 마찬가지이며 오히려 더욱 심각한 상황에

있다. 북한 또한 남한과의 대결 구조에서 성장한 조선노동당과 당국이 사회를 억압하고 북한 주민들의 인권을 침해하고 있음은 주지의 사실이다. 국제 사회와 유엔은 매년 북한의 인권 상황에 대해서 우려하고 있으며, 이의 개선을 위해 다양한 노력을 하고 있다.

대한민국 헌법 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 서술하고 있다. 그러나 항구적인 평화가 존재하지 않는 불안정한 한반도에서 남북한 분단과 그로 인한 군사적 대결 구도가 지속되는 한 헌법에 제시하고 있는 인간다운 삶을 근본적으로 보장받기는 힘들다. 한반도 분단과 미완의 평화 상태는 헌법에 위배되는, 인권 침해와 인간 존엄성을 훼손시키는 폭력을 지속적으로 초래하는 환경으로 작동하고 있다.

문재인 대통령은 2018년 12월, 세계인권의 날 기념식에서 "한반도에서 냉전의 잔재를 해체하고 영구적인 평화를 정착시키는 것은 민족 모두의 인권과 사람다운 삶을 위한 것"이라는 새로운 평화 메시지를 전한 바가 있다. 이는 한반도 평화가 절실하고 시급함을 의미하는 동시에, "평화를 통해 인권이 보장되고 인권을 통해 평화가 확보되는 것"을 강조한 것이다. 결론적으로 평화만이 한반도에 사는 남북 모든 주민의 권리와 존엄성을 최종적으로 지켜줄 수 있는 것이다.

3) 분단의 비평화적 요소 해소

한반도 분단은 한반도에서 다양한 비평화적 요소를 촉진하는 구조로 기능해 왔다. 한반도 분단이 낳은 비평화적 요소에는 전쟁을 포함해서 폭력, 억압, 차별과 혐오 등이 있다. 전쟁을 비극적으로 경험한 한반도에서 상대방에 대한 혐오, 증오 등의 감정이 형성되는 것은 분단의 필연적인 결과라고 할 수 있다. 한반도에서 이러한 비평화적 요소들은 분단 상황 하에서 각기 독립적으로 존재하지 않고 서로 연결되어 있다. 따라서 분단의 비평화적 요소들은 개별적으로 하나씩 제거하기 힘들다. 이를 제거하기 위해서는 평화가 가진 보편적이고 광범위한 힘과 에너지가 필요하다. 물론 비평화적 요소들이 제거된다고 해서 한반도에서 평화가 완성되는 것은 아니다. 비평화적 요소의 제거는 한반도 평화의 필요조건이지 충분조건은 아니다.

한반도에서 분단과 전쟁은 다양한 형태의 개인적·구조적 폭력을 발생시켰다. 이는 엘리스 볼딩Elise Boulding의 성찰을 통해서도 이해할 수 있다. 볼딩은 폭력 문화와 관련해 공격의 사회화Socialization for Aggression라는 개념을 제시하였다. 전쟁을 겪었거나 전쟁에 참여했던 사회에 존재하는 전쟁 준비 등은 다양한 차원에서 시민의 행동에 영향을 미치는데, 시민의 공격성이 형성, 강화되고 폭력 문화가 사회 모든 영역으로 스며들게 된다는 것이다.[5]

한반도 분단은 6.25전쟁이라는 사건과 경험, 그리고 정전체제의

5 https://peaceconflict.or.kr/273(평화갈등연구소).

불안정한 적대 구조를 통해 군사 문화와 폭력 문화를 낳았고 이러한 문화는 주기적으로 재생산되었다. 1980년대 중반 민주화 운동이 일어나기 전까지 남한의 젊은이들은 학교에서 군사 훈련을 의무적으로 받아야 했다. 군사적 위계 구조가 학교와 사회로 확산되고 연결되어 사회 전체가 군대식 폭력 문화의 영역이 되기도 하였다. 이는 일종의 '분단 폭력'이라고 불리기도 한다. 분단 폭력의 작동은 한반도에서 대화와 타협 문화의 형성과 성장을 방해했을 뿐만 아니라, 이를 대체함으로써 사회적 문제뿐 아니라 개인적 문제의 해결 방식에도 폭력적 해결 구조가 만연하게 되었다. 1980년대 민주화를 경험하면서 분단 폭력의 정도는 일부 약화되었으나 분단 구조가 사라지지 않고 있는 것처럼 분단 폭력 역시 완전히 사라지지는 않고 있다.

분단이 낳은 이러한 폭력은 오로지 평화에 의해서만 교정될 수 있다. 이러한 폭력에 맞서는 평화는 비판적이고 윤리적인 힘이 되는 것이다. 이러한 측면에서 요한 갈퉁Johan Galtung은 평화를 '개인적·구조적 폭력이 없는 상태'라고 확장적으로 정의하기도 하였다. 나아가 갈퉁은 폭력을 '인간의 기본적인 욕구를 모독하는 것'이라고 보았고, 평화야말로 이러한 '갈등을 비폭력적으로 변화시키는 것'임을 재차 강조하였다.

한편 한반도에서는 분단 구조 하에서 혐오 문제가 특정한 방식으로 발생해 왔다. 혐오는 모든 사회에서 발생하고 있고 또한 어떤 사회에서든 극복되어야 하는 문제이지만, 한반도 분단 구조에서는 이러한 혐오가 특정한 방식으로 발생하고 존재해 왔다. 한반도에서 분단은 국민들을 강압적으로 통제하고 권력에 동원하려는 강력한 구

조로 작동함에 따라 획일적 문화를 형성하고 강제하는 요인이 되기도 하였다. 획일적이라는 것은 권력이 사회에 대해 동질성을 강요하고 이와 다른 차이를 용납하지 않는 것이며, 차이의 존재에 대해 관용하지 않고 나아가 그것을 전반적으로 혐오하는 것이다. 이것이 만약 타자를 향할 때는 더 심화된 혐오로 변질된다. 한반도 분단은 분단 그 자체가 가진 비평화적 성격으로 인하여 획일성, 차이의 불인정, 증오와 혐오에 대한 무감각 성향을 육성하는 경향을 가지고 있었다. 절대적인 악惡과 적敵으로 묘사되는 북한의 존재와 남북한 대결 구조로 인하여 오랫동안 우리의 사유 폭도 제한당하고 상대를 인정하지 않고 증오심을 양성하는 경향을 낳았다.

프랑스 작가 볼테르Voltaire는 "인간이라 불리는 티끌들 사이에 존재하는 사소한 차이들이 증오와 박해의 구실이 되지 않도록 해 주소서"라고 하면서 관용의 중요성을 언급한 바가 있다. 한반도 분단은 상대방에 대한 관용의 여지를 축소시킴으로써 상호 공존의 인식을 방해해 왔다. 또한 분단은 사고를 경직시킴으로써 함께 공존하고 함께 살아가는 자유로운 공동체를 위한 상상력을 방해한다. 관용의 문화를 통해서 분단이 낳은 한반도의 비평화적 요소들을 지양하고 평화 공존을 위한 사회적 조건을 재구성할 수 있다. 관용의 문화가 육성되기 위해서 평화는 반드시 필요조건이 된다. 토마스 머튼Thomas Merton은 서로를 인정함으로써 대화와 협력의 계기를 만들어 심지어는 적대세력 간에도 신뢰를 형성하고 평화를 체계적으로 형성할 수 있다고 보았다.[6] 분단이 폭력과 증오와 비관용을 통해서 할퀴고 간

6 토마스 머튼 지음, 조효제 옮김, 『머튼의 평화론』 (서울: 분도출판사, 2006).

자리에 평화라는 '새로운 감각 체계'[7]를 의지적으로 새겨 넣어 평화가 새로운 세계를 구성할 수 있도록 해야 한다.

4) 민주주의의 진전

21세기에도 한반도는 여전히 남북한 간에 정치·군사적인 적대와 대결 구조를 유지하고 있다. 남북한 간에 이러한 적대 구조가 주기적으로 완연히 표출되어 군사적 긴장이 고조되는 상황들은 평화가 심각하게 위협받는 상황임을 의미한다. 이러한 평화 위협 상황의 주기적 발생은 남북한 상호 간에 적대감에 기초한 대결주의를 더욱 심화시키고 한반도 내부에 반민주적·비민주적 체제가 형성될 수 있는 환경을 자연스럽게 조성하게 된다. 이는 지난 75년의 한반도 분단 상황을 회고할 때 어렵지 않게 이해할 수 있다. 사실상 평화가 위협받는 순간은 민주주의가 위협받는 순간과 일치한다는 것을 알 수 있다.

한반도 분단 상황은 남북한 주민들의 다양한 민주적인 권리를 제약하고 정당한 권리를 억압하는 환경이 되었다. 분단과 남북의 적대 구조 속에서 남북한에는 다양하고 다원적인 사고와 의견을 억압하는 비민주적 통제 기제가 만들어졌고, 이로 인해 많은 사람들이 고통받았다. 남북한의 적대적 대결 상태는 한국 사회 내부에서도 가치관과 세계관의 갈등을 유발하였고 서로 다른 의견을 가진 사람들을 탄압할 수 있는 계기를 만들었다. 또한 이는 다양한 이슈와 의제에

7 김성경, 앞의 책.

대해서 남남갈등을 유발하는 원인이 되었고 자유롭고 민주적인 의사 표출과 정당한 정치적 견해의 표출을 금기시하고 억압하였다.

이러한 상황들은 민주주의의 기반이 될 수 있는 관용과 공존의 문화 토대를 정치적으로 억압함으로써 한국 민주주의를 종국적으로 저해하는 구조로 작용하였다. 위르겐 하버마스Jurgen Habermas는 이질성까지도 포용하는 관용의 정치 문화와 상대방의 존재를 인정하는 공존의 가치야말로 민주주의가 제도적 차원을 넘어 실질적으로 공고화되는 핵심 요소라고 보았다.[8] 하버마스의 이러한 성찰은 한반도 분단이 얼마나 강도 높게 관용과 공존의 정치 문화를 방해했는지, 그리고 종국적으로 얼마나 한반도에서 민주주의를 위축시켰는지를 이해할 수 있게 한다.

한반도에서 남북한의 적대를 구조적으로 낳고 있는 분단과 이로 인한 반북주의, 반남주의 그리고 분단 폭력이 해소된다면 남북한에서 민주주의가 전례 없이 진전되고 공고화될 것이다. 하지만 이러한 상황들은 근본적으로 평화가 전제되어야만 가능하다. 한반도 평화는 한반도 전역에서 비민주적 계기들과 토양들을 제거하면서 민주주의의 실질적인 진전을 자극하고 실현하게 한다.

일반적으로 평화와 민주주의의 밀접한 상호관계는 '민주 평화론'[9]이라는 이론을 통해서 잘 알려져 있는데, 이는 무정부 상태인 국제

8 Habermas, 2000, pp. 9-10.

9 임마누엘 칸트(I. Kant)가 제시한 '영구 평화론'이 기원이며, 마이클 도일(Michael Doyle) 등이 체계화한 이론이다. Doyle, Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," *Philosophy and Public Affairs* 12(3), 1998, pp. 207-208.

정치 세계에서 민주주의 국가들 간에는 전쟁을 피하고 평화를 선택한다는 경험적 사실에 기초해 만들어진 이론이다. 평화와 민주주의의 결정적 친화관계를 설명하고 있는 것이다. 한반도의 특수한 상황에서는 한반도 평화가 오히려 종국적으로 한반도 민주주의를 진전시키고 공고화시킬 수 있는 구조가 존재하고 있다. 이는 '민주 평화론'의 일종인 '평화 민주론'[10]이라고 할 수 있을 것이다. 말하자면 한반도에서의 평화의 증진은 민주주의의 증진을 가져오고 반대로 한반도 평화가 저해될 경우 민주주의도 위축된다. 따라서 한반도에서 민주주의를 확립하기 위해서는 한반도 평화가 필요하다.

한반도에서의 평화를 통한 민주주의의 확장과 공고화는 북한 지역이라고 해서 예외가 되지 않는다. 한반도에서 평화는 북한 지역의 민주화를 위한 보다 나은 환경을 제공할 수 있다. 남북한 간의 비극적인 전쟁 경험과 정전체제라는 적대적 분단 구조의 환경에서 북한 지역에서는 일찍이 반미反美와 반남反南에 기반한 권위주의 체제가 성립하였다. 이러한 체제의 존재는 역으로 한반도 평화를 위협하는 요인이 되기도 한다. 한반도에서 평화의 확립과 평화체제의 성립은 이러한 반민주적인 체제를 현실적으로 약화시키는 다양한 동력을 만들어 냄으로써 북한 지역에서 민주화의 진전을 자극하고 민주주의가 자생할 수 있는 중요한 토대를 형성하는 데 기여할 것이다. 결국 한반도 평화는 한반도에서 완전한 민주주의를 실현하기 위해서 매우 시급하고도 절실하게 필요한 것이다.

---

10 김근식, "탈냉전과 한반도 평화 그리고 민주주의", 『평화연구』 (2010.10.), p. 161.

제 2 절

평화의 의미

1 평화의 개념

우리는 인류 역사 속에서 '평화'라는 말을 자주 접해 왔다. 평화라는 말은 시대와 장소를 불문하고 보편적으로 사용해 왔으며, 인류는 평화의 가치를 중시하고 평화로운 삶을 추구해 왔다. 그러나 '평화란 무엇인가'에 대한 질문에 답하는 것은 쉽지 않다. 평화가 무엇이며 구체적으로 어떤 상태를 의미하는지에 대해서는 역사·문화적 맥락에 따라 다양하게 나타났다. 또한 평화는 개인적 차원, 사회적 차원, 국가적 차원 등 그 대상과 범위에 따라 다양한 방식으로 나타날 수 있다. 즉 평화라는 개념이 개인 차원의 조화로운 관계를 의미하는지, 혹은 사회적 혼란이 없이 화평한 인간관계를 의미하는지, 또는 국가 간 전쟁이 없는 상태를 의미하는지에 따라 서로 다른 해석이 가능하다는 것이다.

이러한 개념적 다양성에도 불구하고, 인류의 역사에 있어 평화의 관념은 문화나 종교적 차이를 넘어 대부분의 지역에서 존재해 왔다. 서로 다른 언어로 표현되었지만, 평화를 지칭하는 명사는 어디든 존재했으며, 대부분 긍정적인 의미로 사용되었다. 예를 들면, 평화를 의미하는 샬롬Shalom이라는 히브리어는 구약성서에서 주로 사용되었다. 샬롬은 신이 창조한 완전한 질서를 파괴하지 않고 온전히 보존한다는 의미를 지닌 개념이었다. 유대인들에게 있어 샬롬은 전쟁의 부재라는 정치적 개념에서 출발하여, 갈등이나 반목 없는 세상이라는 사회적 의미, 그리고 도덕적 가치, 종교적 신념, 우주의 질서에까지 연결되는 거대한 의미를 가진 것이었다.

고대 그리스의 경우에는 평화를 지칭하는 용어로 에이레네εἰρήνη, eirene라는 말이 사용되었다. 이후 로마시대에서 라틴어 '팍스pax'는 평화로운 상태를 유지하기 위해 전쟁을 방지하고 정치적 지배 체제를 공고하게 한다는 의미도 지니고 있다. 그리고 인도의 경우에는 샨티Shanti라는 말이 고요함, 평온, 평화의 의미로 사용되었으며, 대체로 개인적 차원의 평온함을 의미하고 있다. 이에 비해 러시아어 '미르mir'는 개인의 평온함이나 평화보다는 세계적 차원에서의 평화로움을 의미했다. 중국어로 평화는 '허핑和平'으로, 전쟁이 없는 상태, 사람들 사이의 화목한 관계, 그리고 모든 존재들의 조화로운 관계 등 포괄적 의미를 담고 있다.

이처럼 다양한 표현들 속에서도, '평화'는 '전쟁이나 분쟁, 갈등이 없는 상태'를 의미한다는 점에서는 공통적이다. 그러나 평화는 단지 전쟁과 갈등이 없는 상태로 한정할 수 없으며, 우리는 전쟁이나 폭

력의 부재를 넘어서는 평화의 진정한 의미를 고민해 나가야 한다. 우리는 모든 구성원의 기본적인 욕구를 충족하고 인간다운 삶을 추구할 수 있는 평화로운 사회를 추구해야 한다. 나아가 인간 뿐 아니라 우리를 둘러싼 자연과 지구 공동체에 이르기까지 평화의 의미를 더욱 확장해 나가는 것이 필요하다.

우리는 분단이라는 비극적 상황 앞에 누구 못지않게 평화에 대해 관심을 기울여야 하는 입장에 있다. 이는 우리에게 평화의 의미와 개념에 대한 주목이 요구되는 이유이기도 하다. 우리가 추구하는 평화로운 사회를 이룩하기 위해, 우리는 무엇보다도 평화가 무엇인지 탐구하고 성찰해야 한다. 따라서 우리는 다양한 평화의 관점을 살펴보고, 우리가 지향해야 할 평화의 의미와 우리의 과제는 무엇인지 성찰해야 할 것이다.

1) 고대 그리스의 평화사상

고대 그리스는 인간 이성에 대한 관심과 행복, 인간과 사회, 그리고 평화에 대한 다양한 관점을 제시했다. 고대 그리스에서는 평화로운 삶을 가치 있게 여겼는데, 이 평화는 대체로 내면적 의미의 평화를 가리키거나 혹은 자신이 소속된 국가 공동체 구성원 간의 평화를 의미했다. 따라서 자신의 국가 공동체가 아닌 외부 사람들과의 관계에서는 전쟁을 배제하지 않았고, 나아가 다른 국가 공동체의 위협을 근거로 하여 군대가 필요하다고 보았다. 이러한 관점은 플라톤Plato 사상에서도 드러나는데, 그가 제시한 '이상국가' 속에서도 여성을

포함한 모든 시민에게는 전쟁에 대비한 군사 훈련이 요구되었다.

플라톤의 제자인 아리스토텔레스Aristotle는 약간은 상이한 방식으로 평화의 문제를 설명한다. 아리스토텔레스에게 인간은 정치적 동물이기 때문에 좋은 삶의 문제는 자연스럽게 좋은 국가에 대한 논의와 연결된다. 어떤 국가가 좋은 국가가 되기 위해서는 두 가지 방식의 길을 갈 수 있다. 하나는 외부적인 확장을 지향하는 것으로, 국가는 제국주의적인 팽창을 통해 더 넓은 영토와 더 많은 시민을 가진 더 부유하고 큰 나라가 되는 것이다. 다른 하나는 국가의 내적인 발전을 추구하는 것으로, 외면적인 확장보다는 내적인 조화를 추구하는 것이다. 이때 최상의 정치체제는 그 체제 속에서 시민들이 최상의 삶을 추구할 수 있도록 하는 것이며, 좋은 국가의 첫 번째 의무는 시민들이 덕성을 함양할 수 있도록 습관화와 교육을 위해 노력하는 것이다.

아리스토텔레스에게 제국주의적 확장이 국가가 추구해야 할 최상의 방향은 아니지만, 시민이 진정한 행복과 번영을 획득할 수 있다면 국가의 외부적 확장 자체가 금지되지는 않는다. 이처럼 고대 그리스의 주류 정치사상은 내적으로는 구성원들 사이의 조화와 평화를 추구하는 이상주의적 관점을 취하지만, 외부와의 관계에서는 현실주의적 태도를 가질 수도 있는 양면적 성격을 보유하고 있다. 즉 고대 그리스에서는 평화를 중시하면서도 전쟁 자체가 악으로 간주되지는 않았다. 그들에게 평화의 가치는 대체로 폴리스Polis의 영역 안에 머물러 있는 것이었다.

2) 세계시민주의와 평화

폴리스라는 정치공동체는 고대 그리스인들의 삶에 있어 절대적인 의미의 틀을 제공하였다. 고대 그리스의 시민인 데모스Demos에게 있어 정치 참여 등 폴리스와 연관된 활동은 삶의 중심을 차지하였다. 그들에게 폴리스는 인간답고 평화로운 삶이 가능한 필수적 공간이었다. 그들은 폴리스에서의 삶을 절대적인 가치를 가진 것으로 인식하였다. 폴리스는 나와 분리할 수 없는 것이었고, 동료 시민은 나의 형제였다. 폴리스를 위협하는 외부의 적이 있다면, 그들은 목숨을 걸고 막아야 할 대상이었다. 따라서 그리스인들의 삶의 양식인 폴리스가 헬레니즘Hellenism[11] 시대에 이르러 붕괴되었다는 것은 그들의 삶의 바탕 자체가 붕괴된 것을 의미하였다.

폴리스가 무너졌다는 것은 평화가 무엇인지에 대한 인식에도 중대한 변화를 초래하였다. 폴리스 없이 어떻게 평화로운 삶을 추구할 것인가. 이 점이 헬레니즘 시대 철학자들이 추구한 질문이었다. 인간의 정치·사회적 삶을 지탱하던 폴리스라는 양식의 부재는 평화를 철저히 개인적 내면의 문제로만 인식하도록 만들었다. 이 시기에 개인이 평화와 안정을 얻는 방법은 금욕과 내면적 성찰이었다. 이들에게 평화란 정치공동체를 비롯한 일체의 외부와의 단절이었고 문명과 정치는 평화와 양립 불가능한 것이 되었다[12]. 인간은 폴리스에 포

11 헬레니즘은 그리스 고유의 문화와 오리엔트 문화가 융합하여 만들어진 세계주의적 예술, 사상, 정신 등을 특징으로 하는 문화 대계를 말한다.

12 이를 나타내는 말이 아타락시아와 아파테이아였다. 아타락시아(ataraxia)는 흔들림 없는 영혼의 평안함을 의미하고 아파테이아(apatheia)는 욕망으로부터 해방된 상태를 의미하는 고대 그리스어이다.

함된 시민으로서가 아니라 탈공동체적 개인으로 변모했고 평화로운 삶의 문제는 공동체 혹은 국가와 무관한 것이 되었다.

이런 점에서 스토아학파Stoicism의 등장은 평화의 개념에 있어 새로운 돌파구를 마련하였다. 스토아주의자들은 당시 중요한 철학적 화두였던 금욕과 내면적 성찰의 가치를 수용하면서도 동시에 정치와 공동체적 삶의 긍정적 의미를 되살리기 위해 노력하였다. 그리고 그들은 평화의 의미를 적극적으로 전환할 수 있는 틀을 제시하였는데 이는 다름 아닌 세계시민주의Cosmopolitanism였다. 폴리스의 경계가 사라졌다면 이제 세계 자체가 하나의 폴리스가 된 셈이었다. 세계시민주의자에게 있어 모든 인간은 동료 시민이었다.

스토아 역시 당시의 다른 사상들과 마찬가지로 마음의 평화라는 내면적 수행과 덕행의 중요성을 강조했지만, 인간의 평화를 내면의 문제로 가두지 않았다. 대신 그들은 보편적 법칙인 이성에 의해 지배되는 하나의 거대한 공동체를 떠올렸다. 스토아철학의 이러한 입장은 자신이 속한 공동체와 외부 공동체 간의 분리라는 고대적 사고를 극복할 수 있게 하면서, 이후 세계시민주의적 관점에서의 평화론을 형성하는 데 기여했다.

3) '정의의 전쟁'과 평화주의

로마인들은 고대 그리스 신화의 에이레네 여신을 이어받아 팍스Pax 여신을 평화의 상징으로 여겼다. 하지만 그리스인들에게 평화가 '전쟁의 일시적 중단 상태'를 의미했다면, 로마인들에게 평화는 '전

쟁이 일어날 수 없는 구조의 정착'을 의미하였다. 전쟁을 막기 위해서는 전쟁이 일어나지 않도록 하는 공고한 정치적 지배체계가 있어야 한다는 것이다. 로마제국이 등장하면서 정복과 지배를 통해 전쟁을 종식시키고 법적·제도적인 지배 체계를 공고화함으로써 평화가 정착되었다는 의미로 흔히 이를 팍스 로마나Pax Romana라고 지칭한다.

서구 사회에 보다 본격적이고 강력한 의미의 평화주의가 등장한 것은 초기 기독교를 통해서였다. 기독교의 로마 국교화 이전의 초기 기독교도들 중 상당수가 산상수훈山上垂訓을 통해 예수가 전달한 평화의 메시지에 따라 강력한 평화주의를 고수하였다. 그들은 신앙인이 칼을 든다면 그의 행위는 신을 모욕한 것과 다름없는 행동이라고 생각했다. 콘스탄티누스Constantinus에 의해 기독교가 로마의 국교로 채택되면서 기독교의 강력한 평화주의가 변화의 시기를 맞이했다. 비정치적이었던 초기 기독교의 강력한 평화주의는 정치와 만남으로써 평화의 문제를 둘러싼 내적 변화를 겪을 수밖에 없게 되었다.

대체로 초기 기독교의 평화주의와 국교화에 따른 전쟁의 불가피성 사이에서의 타협의 결과는 기독교의 '정의의 전쟁론Christian Just War Theory'으로 귀결되었다. 중세 초기 대표적인 신학자인 아우구스티누스Augustinus는 '기독교도의 폭력 행사가 정당화될 수 있는가'라는 질문을 던졌다. 이는 원래 '교회는 정부의 무력을 사용하여 이교도를 개종시킬 수 있는가', '기독교의 진리를 인식시키는 방식으로써 국가 공권력의 강제는 정당한가'의 문제를 둘러싼 질문이었다.

아우구스티누스는 기본적으로 동정적同情的 강제라는 개념을 사용

하여 무력과 강제의 사용을 용인하였다. 즉 이 경우 강제력을 사용하는 것은 근본적으로 강제당하는 자를 위한 것이기 때문에 정당하다는 것이다. 아우구스티누스는 전쟁은 질서 유지를 위한 필요악이며 인간의 타락으로 인한 불가피한 비극이라고 이해함으로써 초기 기독교의 평화주의의 한계를 극복하려 하였다. 그러면서도 그는 폭력을 필요악이라고 보고 다음과 같이 주장했다. "개인으로서의 인간은 결코 폭력을 사용해서는 안 된다. 신은 폭력의 칼을 좋은 목적을 위해 사용하라는 전제하에 국가에게만 부여하였다. 따라서 기독교도는 국가가 악을 징벌하고 평화를 유지하려는 목적에서 명령을 내렸을 때만 칼을 들 수 있다. 칼을 사용하여 엄청난 악을 종식시키지 않고서는 평화의 유지가 어렵다고 국가가 판단했을 때 개인은 기꺼이 힘을 보태야 한다."는 것이다.

토머스 아퀴나스Thomas Aquinas 역시 정의의 전쟁이라는 기독교적 원칙을 수용해 더 정교한 이론을 발전시켰다. 과연 기독교적 관점에서 정의의 전쟁은 언제 성립하는가. 기독교도의 전쟁 참여는 언제 어떤 조건 하에서 정당화되는가. 이 질문들에 대해 아퀴나스는 다음 세 가지의 조건을 제시한다. 첫째, 정의로운 전쟁은 국가와 같은 적절하게 제도화된 권위에 의해 시행되어야 한다. 둘째, 전쟁은 이익의 취득이나 힘의 행사가 아닌 선의와 정의의 목적으로 이루어져야 한다. 마지막으로, 폭력이 행사되는 과정에서도 그 중심이 되는 동기는 평화여야 한다. 아퀴나스에 의해 완성된 중세 기독교의 정의의 전쟁론은 그 이후 현대 정의의 전쟁론에 지대한 이론적 영감을 주었다. 그렇다고 해서 초기 기독교의 평화주의가 완전히 사라진 것은

아니었으며, 현대에 이르기까지 퀘이커를 비롯한 기독교 개별 교파 등을 통해 평화주의의 전통이 유지되었다.

4) 국민국가, 주권 그리고 평화

근대 국민국가의 성립은 실질적인 주권 개념을 완성하면서 근대 유럽의 평화 정착에 기여하였다. 근대 주권국가는 16세기 이후 유럽의 정치·경제적 환경 속에서 성립되었다. 근대 유럽 주권국가의 등장 과정에서 유럽 각국은 외부적 상호작용 가운데 많은 투쟁과 폭력을 경험하기도 했다.

근대 유럽의 국민국가는 내적으로는 특정 영토 내의 독점적 지배권을 확립하는 국면, 외적으로는 복수의 세력들이 상호 배타적 권력을 인정하는 국면이 상호작용하면서 복합적으로 발전되었다. 근대 국민국가들 사이의 관계가 어느 정도 안정화된 결정적 계기는 1648년의 베스트팔렌 조약Westphalia Treaty이었다.

베스트팔렌 조약은 이후 4세기 이상 근대 세계 질서의 규범적 바탕을 형성하고 주권국가의 원칙으로 체계화되었다. 베스트팔렌 체제의 주권개념은 다양한 상황의 변모에도 불구하고 20세기까지 근대 주권개념의 중심적 위치를 유지하였다. 베스트팔렌 조약은 근대 이전의 구시대로부터 결별한 새로운 시대를 열고, 이후의 평화 논의가 이러한 베스트팔렌 조약을 바탕으로 하여 이루어지도록 했다는 의의를 지닌다.

베스트팔렌 체제는 두 가지 원칙이 중심을 이룬다. 첫 번째는 외

부 간섭의 배제 원칙이다. 그리고 두 번째는 영토성의 원칙으로서 특정 영토에 대한 배타성이 개념의 중심에 있다. 결국 베스트팔렌 체제가 제시하는 국제 질서는 특정 국민국가의 자기 결정성과 주권 개념에 기초했다고 할 수 있다. 베스트팔렌 체제의 주권과 평화에 대한 이해는 현재까지도 국제 정치에 있어 지대한 영향을 미치고 있다. 그 대표적인 예로 현대 국가 간 관계의 가장 중요한 장의 하나인 국제연합UN의 헌장에도 유사한 원칙이 명기되어 있다. 국제연합 헌장에는 여러 곳에서 국가 주권의 평등과 독립의 원칙이 서술되어 있다. 특히 1장 2절에 국제연합의 목적으로서 "사람들의 평등권 및 자결의 원칙 존중에 기초하여 국가 간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취한다"고 하여 평등 및 자결의 원칙을 명기하고 있으며, 2장 1절에서는 모든 회원국의 주권 평등 원칙을 명시하고 있다.

그러나 20세기 후반부터 베스트팔렌 체제에 대한 논란이 학계를 중심으로 가열되어 왔고 이는 국제 정치의 현실 인식에도 영향을 미치게 되었다. 우리는 코소보 사태에 대한 NATO의 개입과 폭격, 다국적군의 이라크 참전 등 특정 국가의 내부 문제에 국제사회가 개입하는 상황을 목격해 왔다. 특히 세계화의 급속한 진전, 개별 국가의 노력으로는 해결하기 어려운 전 지구적 문제의 발생 등을 볼 때, 과연 개별국가 단위의 주권 개념과 이에 기초한 평화의 이해가 아직도 현실적 적합성을 보유하고 있는지에 관한 근본적인 의문이 제기되고 있다. 주권국가들 사이의 관계를 중심으로 하는 관점이 평화에 대한 이해를 지나치게 안보 문제 중심으로 축소하는 측면이 있다는

점에서, 개별적인 주권국가를 넘어선 새로운 관점이 요청되고 있다.

5) 자유주의 평화론

근대 자유주의 정치철학자들에게 바람직한 국내 질서란, 개인의 권리와 자유를 보장받기를 원하는 개인들 간의 자유로운 합의 결과와 다름없다. 그렇다면 자유주의자들이 생각하는 바람직한 국제 질서는 무엇인가. 자유주의자들은 개인 간의 관계와 국가 간의 관계가 똑같은 논리로 설명되기는 어렵다고 생각한다. 정치 질서의 성립에 대한 자유주의의 대표적 이론인 사회계약론을 수용하는 많은 학자들은 대체로 국제관계에 있어 평화의 수립에 대한 낙관적 전망을 펼치지 않는다. 개별국가 내의 질서가 어느 정도 평화롭게 확립되었다 하더라도 그 국가들의 관계가 평화롭지 않다는 사실은 개별국가의 시민들의 삶에 대한 위협 요소일 수밖에 없다. 그렇지만 그들은 적극적으로 세계를 포괄하는 하나의 정부 혹은 국가를 추구하지는 않았다.

대신에 그들이 주목하는 평화의 확보 방안은 바로 생피에르Saint-Pierre나 루소Rousseau 등에 의해 시도되었던 것으로, 국가들의 연합에 의한 영구적 평화의 확보라는 꿈이었다. 이 꿈을 보다 체계적으로 구체화한 사람이 바로 칸트Immanuel Kant였다. 칸트는 영구적 평화를 확보하기 위해 먼저 자유주의 국가들이 속한 국제관계의 현실적 측면에 주목하였다. 칸트는 자유주의 국가와 비자유주의 국가가 동시에 존재하는 상황에서 서로 다른 성격의 국가들끼리 영구적인 평화

를 추구하는 것은 어려울 것으로 보았다. 이러한 현실 인식을 바탕으로 칸트는 영원한 평화의 이상으로서 공화국들의 평화 연합을 지향하였다.

칸트는 독재 국가와 공화제 국가의 정치제도를 비교하면서 평화 이론을 제시했다. 독재 국가에서는 하나의 단일한 실체가 입법과 행정을 동시에 담당하게 되는 반면, 공화제를 바탕으로 하는 국가에서는 입법을 담당하는 권력과 행정을 담당하는 권력이 구분되어 있다. 따라서 공화제 국가는 실질적으로 대의제 국가이며, 정치적 대리인으로서 시민의 대표들을 내세움으로써 시민들은 국가의 공동 입법자가 된다. 만일 시민의 대표들이 진정한 정치적 권력을 가지고 있지 못할 경우, 시민들 역시 수단으로만 인식되고 시민들의 자율은 존중되지 못하게 된다. 이런 점에서 칸트에게 있어서 유일하게 올바른 정치제도는 순수한 공화제라고 볼 수 있다.

공화제에 대한 칸트의 입장은 국가 간의 평화론으로 확장된다. 칸트는 모든 국가가 주권을 포기하고 단 하나의 세계국가로 합치는 것 대신에 공화제 헌법과 정치 체계를 가진 국가들이 각자의 독립적 주권을 유지하면서 연합의 방식으로 평화를 유지하는 방식을 제시하였다. 공화국의 연합은 윤리적인 국제법을 준수해야 하며, 이러한 국제법은 공화국끼리의 일종의 원초적 계약으로부터 기인하는 것으로서 영원한 평화를 지향하는 것이다. 현실적으로 생각하면 보편적인 국가연합에 의한 영원한 평화는 불가능한 관념일 수 있다. 그럼에도 불구하고, 칸트는 국가들 사이의 정치적 구조와 조약 등을 확립하여 영원한 평화에 근접할 수 있도록 추구해야 한다고 주장했다.

칸트가 생각하는 영원한 평화는 우리의 현실적인 삶을 규정하는 것을 넘어, 정치제도에 대한 지향성이나 다른 나라를 대하는 태도가 평화 지향적이어야 한다는 의미를 담고 있다. 그리고 그는 상업과 무역을 통한 번영의 추구가 평화에 대한 열망을 더욱 높일 것으로 희망하였다. 대의 민주주의 정부와 상업 정신의 중시는 칸트 평화론의 자유주의적 성격을 명확히 나타내고 있다. 칸트가 이론화한 평화론은 현대 국제정치학의 민주평화론의 철학적 바탕을 제공하였음은 물론, 롤즈John Rawls의 만민법을 필두로 하는 현대 자유주의 국제정치사상에도 지대한 영향을 주었다.

6) 소극적 평화와 적극적 평화

영원한 평화를 지향하는 칸트의 열망을 이어받아 평화라는 개념이 중요한 학문적 주제로 주목받게 되었다. 그러나 평화가 지니는 의미의 다양성과 평화 개념의 확장이 본격화된 것은 현대 평화학이 전개되면서부터이다. 많은 학자들이 현대 평화학의 발전에 기여했지만 그중 가장 중요한 인물은 요한 갈퉁Johan Galtung이다. 갈퉁은 현대 평화 연구의 대표적 저작인 『평화적 수단에 의한 평화』를 비롯한 수많은 저작들을 통해 탁월하고 독창적인 평화론을 전개하였다. 그의 저작들은 다양한 학문 체계의 융합을 통해 광범위하고 다차원적인 평화에 대한 이해와 분석을 내용으로 하고 있다.

현대 평화 연구는 세계대전이라는 거대한 규모의 전쟁 및 전후 복구를 배경으로 시작되었다. 이에 따라 초기의 평화 연구는 전쟁의

부재와 회피라는 비교적 명확한 목표를 가지고 진행되었다. 그러나 그 이후 평화의 개념은 전쟁의 부재를 넘어서는 의미로 확장되었는데, 이 과정에 지대한 영향을 미친 학자가 바로 갈퉁이다. 갈퉁은 단순한 전쟁의 부재만으로 평화로운 삶이 확보되는 것은 아니며, 평화는 각종의 폭력으로부터 자유로운 상태를 의미한다고 보았다. 이에 따라 그는 평화 연구에 있어 필수적으로 선행되어야 하는 것이 폭력에 대한 이해라고 전제한다. 의사가 환자를 치료하기 위해 먼저 질병의 원인과 성격을 분석해야 하는 것처럼 폭력을 이해하여야 평화의 방안을 알 수 있다는 것이다.

갈퉁은 폭력을 인간이 가진 기본적 욕구를 손상하는 행위로 규정하였다. 갈퉁에 의하면 인간의 기본적 욕구는 4가지로 나누어지고 각각의 욕구를 훼손하는 폭력이 존재한다. 첫 번째는 생존에의 욕구로, 전쟁이나 형법 제도 등은 인간의 생명에 대한 위협을 가져오는 폭력이라 할 수 있다. 두 번째 욕구는 복지에 관한 욕구로, 이를 훼손하는 대표적 폭력으로는 경제제재 등을 들 수 있다. 세 번째는 정체성의 욕구로, 이를 훼손하는 폭력은 젠더나 인종 등에 따른 소외가 대표적이다. 마지막으로 자유에 관한 욕구가 있고 이를 훼손하는 폭력으로는 감금이나 추방 등을 들 수 있다.

이 네 가지 범주의 폭력을 갈퉁은 폭력 행사의 방식과 성격에 따라 직접적 폭력과 간접적 폭력으로 분류한다. 그는 폭력의 방식과 폭력이 작동하는 영역이 다양하다고 지적하면서 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분한다. 직접적 폭력이란 폭력의 가해자가 존재하는 폭력으로서, 가장 일차적인 형태의 신체적 폭력은 물론이고

언어 등을 통해 상대방에게 피해를 입히는 언어적 폭력 등도 포함된다. 이에 반해 간접적 폭력은 폭력을 수행한 가해자가 분명하지 않은 경우들인데, 구조적 폭력과 문화적 폭력이 있다.

구조적 폭력은 사회의 구조에 의해서 생겨나는 폭력이다. 즉 사람들, 지역, 집단 등을 분리하는 구조가 특정한 사람이나 집단 등에게 폭력적인 결과를 낳게 하는 것이다. 구조적 폭력은 사회적 강자가 사회적 약자를 착취하고 억압하게 만듦으로써 약자를 폭력의 피해자로 만든다. 구조는 불평등을 낳고 이 불평등은 불우한 위치에 있는 사람들에게 폭력적인 결과를 낳는다. 이 구조적 폭력은 가해자를 판별할 수가 없고 구조 자체가 변하지 않는 한 지속되는 경향성을 갖는다.

문화적 폭력은 구조적 폭력을 정당화하고 합법화한다. 문화는 종교, 사상, 이념, 언어, 예술 등을 통해 특정 행위나 인간의 관계를 규정하므로, 구조적 폭력을 포함한 폭력을 정당화하는 기능을 가지는 경우가 많다. 문화적 폭력은 특정 사회에서 내재하면서 지속적으로 작용한다. 문화적 폭력 역시 합법적이며 가해자를 특정하기가 어려운 특징을 가진다. 예를 들면 어떤 문화 속에 내재해있는 여성 비하, 특정 집단이나 인종에 대한 멸시, 계층적이고 억압적인 문화 등이 만들어 내는 폭력적 상황이 문화적 폭력이다.

오랫동안 평화는 전쟁의 부재라는 개념으로 이해되어 왔다. 갈퉁의 소극적 평화에 대한 이해는 전쟁의 부재를 넘어서는 개념이다. 소극적 평화는 주된 인간 집단들 사이의 '조직화된 집단 폭력의 부재The absence of organized collective violence'를 의미한다. 주된 인간 집단이

란 국가들은 물론이고 계급, 인종 등을 포함한다.

갈퉁이 주목하는 평화의 개념은 적극적 평화의 개념이다. 갈퉁에 의하면 평화 연구는 단순히 직접적 혹은 구조적 폭력을 종식시키는 것만을 목표로 하여서는 안 된다. 보다 중요한 것은 폭력을 방지하는 조건을 이해하는 것이며, 인간 삶의 모든 측면과 연관해서 평화와 폭력을 파악할 수 있어야 한다. 예를 들면 평화 연구에 있어 인종 간의 폭력이 국가 간의 폭력보다 덜 중요한 것이 아니며, 그렇기 때문에 평화 연구자들은 문명, 발전, 평화, 분쟁 등 다양한 주제에 대해 연구해야 한다.

갈퉁은 적극적 평화를 폭력의 부재라는 의미보다는 인간 집단 사이의 협조와 통합과 연결하여 개념화한다. 따라서 그는 적극적 평화를 열 개의 긍정적 가치와 결부시켜 설명한다. 그것은 바로 협조의 존재, 공포로부터의 자유, 결핍으로부터의 자유, 경제성장과 발전, 착취의 부재, 평등, 정의, 행동의 자유, 다원주의, 그리고 역동성이다. 그리고 이 가치들은 모두 국제적 차원뿐 아니라 국내적 차원에서도 논의되어야 한다고 보았다. 갈퉁의 평화 이론은 지나친 추상성, 규범적 이상주의, 진보 관념을 함축한 자유주의적 성격 등으로 비판받기도 하지만, 갈퉁이 평화학의 발전에 지대한 영향을 미쳤음을 부정할 수 없다.

7) 갈등의 문명화된 해결로서의 평화

냉전 질서의 해체를 비롯한 20세기 후반 유럽의 변화에 주목한 젱하스Dieter Senghaas는 평화에 대해 새로운 관점에서 접근하여야 할 필요성을 느꼈다. 그가 평화에 대한 새로운 관점을 구성해 나가는 데 있어 출발점이 되는 질문은 '어떻게, 어떤 수단에 의해 평화가 성립될 것인가' 하는 것이었다. 이 질문은 인과적 평화주의Causal Pacifism의 관점을 가진 학자들이 제기한 질문이었다. 젱하스에 의하면 어떤 바람직한 결과를 낳기 위해서 우리는 바람직하지 못한 결과를 낳은 요인을 제거해야만 한다. 평화는 평화롭지 못한 세상의 원인을 제거함으로써 만들어진다는 것이다.

인과적 평화주의에 기초하여 젱하스는 현대 사회에 존재하는 폭력과 갈등에 대해 진단한다. 그가 주목하는 부분은 20세기 후반 이래 국가들 사이의 전면적 전쟁은 발생하지 않고 있지만 세상은 아직 평화롭지 않다는 것이다. 현대 사회에는 여전히 수많은 국내적 군사충돌을 비롯한 다양한 형태의 내전이 존재한다는 것이다. 젱하스는 새로운 국제 질서의 확립뿐 아니라 국내적 평화의 확보라는 문제가 분석적인 차원과 실천적인 차원에 있어 공히 중요한 문제로 대두되었다고 지적한다.

이에 따라 젱하스는 갈등의 다양화로 인해 갈등의 가능성이 커졌음에도 불구하고 평화와 공존의 형식과 규칙을 발견하는 데 성공한 서구의 경험에 입각해 '갈등의 문명화된비폭력적 해결'의 조건을 모색한다. 결국 중요한 것은 비폭력적이고 건설적인 갈등 해결의 방식을

발견하는 것이다. 그는 사회 내에서 내적 평화가 만들어지는 과정을 분석하고, 평화는 역사적으로 다음의 6가지 요소에 의해 만들어진다고 정리한다.

첫 번째는 국가에 의한 합법적인 무력의 독점이다. 사회 구성원들의 폭력을 막을 수 있는 공적인 권위와 권력의 확립이 사회 내 갈등의 비폭력적 해결의 중요한 요소이다.

두 번째로 무력의 국가 독점이 제대로 작동되기 위해 법치국가적 통치 혹은 법의 지배가 필요하다. 법치국가는 헌법에 의해 기본권이 보호되고, 인권, 법 앞의 평등, 정치참여의 보장, 사법부의 독립성, 공정한 재판의 확보가 이루어지게 한다. 무력의 독점과 법치는 서로 뗄 수 없는 관계를 지닌 요소가 된다.

세 번째는 갈등 상황에서의 감정의 통제이다. 근대화된 사회는 사회 구성원들이 다양한 방식으로 관계되어 있고 상호 의존적이다. 고도로 다원화된 현대 사회는 개인들에게 다양한 사회적 역할을 요구하고 이는 감정의 조절과 갈등 시 행위의 폭력성의 완화를 가져온다는 것이다. 그리고 관용과 타협이 정착하게 된다.

네 번째는 선거와 정치적 결정 과정에서의 민주적 참여이다. 민주적 참여가 없는 곳에서는 특정한 인종에 대한 혐오와 차별이 발생할 경우에 그것이 바로 폭력적인 상황으로 연결될 가능성이 크다. 따라서 민주주의는 갈등의 평화적 해결의 전제조건이다.

다섯 번째는 모든 시민의 기본적 권리와 인권을 보장해 줄 사회적 정의를 확보하는 일이다. 이 사회적 정의에는 분배적 정의와 기회의 균등까지 포함된다. 근대 사회는 시장에서의 경쟁을 필수적 요소로

하기 때문에 경쟁과 관련하여 불평등이 발생하기 마련이다. 따라서 진정한 사회적 정의의 문제는 폭력과 갈등의 해결에 필수적인 요소가 된다.

여섯 번째는 민주적 헌정 국가의 운영은 정치 문화와 연관되어 있다는 것이다. 따라서 건설적 갈등 해결과 타협 및 관용의 문화가 뒷받침되어야만 위의 모든 것들이 제대로 작용할 수 있다.

젱하스는 위에서 말한 여섯 가지 구성 요소들의 상호 작용에 의해 평화가 보장될 수 있는지의 여부가 결정된다고 보았다. 이들 요소들은 상호 작용하며 복합적으로 구성되어 있다. 그리고 그 요소들은 단순한 규범적 이상이 아니라 서구 국가들의 경험의 산물이기도 하다. 젱하스는 비서구 사회에서도 위의 여섯 가지 요소는 보편성을 가질 수 있다고 보았다. 그리고 현재 OECD 국가들은 이 요소들이 확보된 상태로 변화되었거나 혹은 변화하고 있다고 보았다.

젱하스는 한 나라 안에서의 문명화된 갈등 해결 모델이 국제관계에도 적용될 수 있다고 보았다. 그러나 세계는 동질적이지 않기 때문에, 하나의 세계국가를 통해서 평화가 구축되는 것은 아니다. 그가 생각하는 평화적 국제 질서는 예를 들면 유럽연합에서처럼 다양한 국가적 질서들이 서로 보완하며 안정화되는 과정을 통해 이루어지는 것이다. 젱하스의 사상은 생태 문제의 부재, 서구적 경험의 보편화 가능성 등과 관련해 비판받기도 하지만, 유럽에서의 평화 성취 경험을 토대로 여타 지역에서의 평화를 구축하기 위한 다양한 시사점을 제공하고 있다.

2 평화 이론의 확장

평화의 논의 영역은 끊임없이 확장되고 변하고 있다. 최근 평화의 문제에 대한 새로운 방식의 논의들이 등장하였다. 이 중에 생태 평화론, 민주 평화론 및 시장 평화론, 그리고 페미니즘의 평화론 등이 많은 주목을 받고 있다.

먼저 '생태 평화론'은 전쟁, 빈곤, 식량과 안보, 자원 갈등, 환경 파괴 등의 문제를 종합적으로 바라보면서 더 평화롭고 지속가능한 세상에 대한 비전을 모색한다. 그리고 그들은 자원과 관련된 문제들이 가진 구조적 폭력의 성격에 주목한다. 생태 평화론자들은 자연 및 자원과 관련된 갈등이 점점 고조되고 있는 현실 속에서, 단순히 현실적 해결 방안 모색의 차원을 넘어 인간과 자연의 평화로운 공존이라는 보다 적극적이고 미래지향적인 태도를 요구한다. 생태 평화론자들에게 있어 평화란 필수적 자원을 어떻게 평화롭게 공유하는가, 또 지속가능한 협력의 삶의 양태는 무엇인가 등의 문제와 연관된 생태학적 문제라고 할 수 있다.

생태 평화론자들은 전 세계에서 발생하는 갈등이 점차 다차원적인 양상을 보이고 있음을 감안할 때, 평화의 문제 역시 복합적 성격을 지니고 있다는 점에서 다양한 학문적 시각이 상호 연계되어야 한다고 보았다. 이들은 평화학이라는 학문이 가진 복합적 성격에 주목하면서, 사회과학, 환경과학, 그리고 윤리학 등 인문학을 연결하여 비전을 마련하고자 했다. 이런 점에서 생태학을 사회과학으로 확장하여 생태와 환경, 인권, 지리, 젠더, 안보, 평등 등의 다양한 문제와

연결하고자 시도했다. 또한 지속 가능성과 평화적 공존의 문제 역시 지역공동체의 복원을 통한 지역 사회의 협력 및 글로벌 차원의 환경 인식과 규제의 문제 등과 복합적으로 연계된다고 인식했다.

'민주 평화론'은 민주주의와 평화 간의 관계를 조망하는 논의로서 해당 국가의 민주주의 공고화에 초점을 맞추고 있다. 원래 민주 평화론은 칸트의 평화 사상에 기초하고 있는데, 칸트는 자유, 대의 정부, 권력 분립을 기본 요소로 하는 공화정을 가진 국가가 평화 지향적이라고 보았다. 최근의 민주 평화론은 국내 수준과 국가 간 수준의 두 가지 측면의 내용으로 구성되는 경향이 있다. 국내 수준에서 민주 평화론은 민주주의 체제를 가진 국가들이 평화를 실현하는 경향이 있다는 것이다. 민주주의 국가에서는 국민들이 국가에 납부하는 세금이 국민들의 삶의 질을 높이는 데 쓰이도록 하고 미래 세대와 사회적 약자의 인권 신장에 노력한다는 것이다. 국가 간 수준에서 민주 평화론은 민주주의 체제를 가진 국가들은 서로 전쟁을 하지 않는 경향이 있다는 점을 강조하고 있다. 민주주의 국가들은 민주적인 국내 정치와 마찬가지로 국제 정치에서도 민주주의에 기반한 외교 정책을 실행하고, 민주주의 규범에 따라 국가 간 분쟁의 평화적 해결을 추구하는 경향이 있다는 점에 주목하고 있다.

'시장평화론'은 경제적 자유에 따라 이루어지는 국가 간의 무역과 통상의 증대가 국제관계의 전환을 가져오며, 자유 시장과 번영의 전망 위에서 평화가 창출될 가능성이 높다는 사실을 강조하고 있다. 시장 평화론은 몽테스키외Montesquieu, 아담 스미스A.Smith 등의 고전파 자유경제학 전통에 속한다고 볼 수 있다. 시장 평화론은 자유

시장이 평화를 가져올 가능성이 높다고 결론을 내리면서 '자유 시장을 가진 국가들끼리는 전쟁을 하지 않는다'는 명제를 제시했다. 시장 평화론에서는 자유 시장의 확산을 통해 평화의 토대를 구축하고 그 다음으로 자유 시장을 민주주의를 지원하는 방향으로 활용한다는 점진적인 전략을 지니고 있다.

페미니즘은 최근 한국을 비롯한 현대 국가들의 사회·정치적 관행에 대해 근본적인 문제 제기를 해 왔고 평화 문제에 대한 우리의 이해에도 큰 영향을 끼쳐 왔다. 페미니즘은 적극적 평화의 추구와 개념적으로 연결된다. 이 두 개념은 공통적으로 억압과 폭력의 존재, 지배에 의한 억압하는 자와 억압받는 자의 구분, 강제력에 의해 만들어진 특권적 체계 등을 강력히 배격하고 정의롭고 평등하고 협동적인 삶이 가능한 세상을 지향한다. 페미니스트들은 남성 중심의 가부장적 문화와 전쟁의 연결성에도 주목한다. 전쟁과 평화에 대한 지향성을 예로 들면, 전쟁을 지향하는 성향을 남자답고 용감한 것으로 파악하는 반면 평화에 대해 열망하는 성향에 대해서는 나약하고 비겁한 것으로 인식하는 마초적 문화를 통해, 페미니즘은 가부장적 성차별주의가 평화주의와 갈등할 가능성이 있다고 지적했다.

한편 페미니즘과 평화주의의 결합은 대체로 여성이 남성에 비해 평화를 선호하고 갈등의 폭력적 해결에 반대한다는 주장과도 연관성을 가진다. 러딕Sara Ruddick 등의 학자가 제시한 모성 경험에 의한 설명에 따르면, 여성은 잉태와 육아의 경험을 통해 약자를 보호하려는 경향과 타인에 대해 관심을 가지는 태도를 가진다는 것이다. 이를 바탕으로 페미니즘은 어머니의 보존적 사랑Preservative Love의 경험

과 평화에 대한 지향성 사이의 관계를 강조한다. 페미니즘 평화 운동은 지역과 시대를 불문하고 전쟁을 통해 여성이 겪을 수밖에 없는 고통에 대한 보편적 공감대 위에서 초국가적 연대를 통한 지구적 운동으로 발전하고 있다. 그리고 최근에는 생태 평화 등의 새로이 중시되는 가치들을 수용하여 보편적이고 지속 가능한 평화를 지향하는 움직임으로까지 확장되고 있다.

우리는 평화를 지향하는 전통이 서구만이 가진 독자적인 것이 아니라는 점을 분명히 해야 한다. 갈퉁 역시 불교 등 동양 사상과 평화의 연관성에 대해 지적한 바 있다. 우리의 전통사상에서도 평화에 대한 풍부한 논의의 역사를 발견할 수 있다. 예를 들면 원효의 화쟁和諍사상은 다양한 가치 체계를 가진 사람들의 평화로운 공존의 정신을 중심적 가치로 제시하고 있다. 그리고 조선의 정치 이념 역시 전쟁이 없는 교린관계와 갈등이나 쟁투가 없는 화합의 분위기를 추구하는 유교의 전통적인 화평和平의 가치를 수용하고 발전시키는 평화의 정신을 존중하였다. 우리 민족은 근대와 현대를 통해서도 평화에 대한 논의를 꾸준히 계속해 왔다. 현재, 우리는 분단이라는 비극적 상황 앞에 누구 못지않게 평화에 대한 관심을 기울여야 하는 입장에 있다. 이는 우리에게 평화의 의미와 개념에 대한 주목이 요구되는 이유이기도 하다.

제 3 절

평화의 형성과 과정

1 평화 만들기, 평화 유지, 평화 구축

21세기에도 여전히 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 분단 한반도에서 평화를 위해 시작해야 하는 것은 바로 '평화 만들기peace making'이다. 1945년 해방 이후 5년 만에 6.25전쟁이 발발하였고 남북한은 비극적인 전쟁을 경험하였다. 1953년 7월 휴전으로 일종의 '평화 만들기'를 초보적으로 경험하였으나 이렇게 만들어진 '평화를 유지하는 것peace keeping'에는 성공하지 못하였다. 지난 수십 년 동안의 정전체제 속에서 북한의 군사적 도발은 지속되었고 이에 따른 남북한의 군사력 대결과 군사적 갈등은 격화되었다. 21세기에 들어와 남한의 군사력은 세계적 수준으로 최첨단화되었고 북한은 핵무기와 대량살상무기를 개발하였다. 이러한 상황은 한반도의 군사적 긴장

과 대결 구조를 더욱 강화시키고 있으며 자칫하면 한반도에서 벌어질 수도 있는 전쟁의 공포를 더욱 고조시키고 있다. 따라서 우리는 한반도에 평화를 만들어 내고, 이렇게 만들어진 평화를 지속적으로 유지하면서 종국적으로는 한반도에서 '평화를 완전하게 정착하고 구축peace building'할 수 있는 전반적인 과정을 수행해야 한다. 이러한 평화 과제는 21세기 한반도가 직면한 가장 중요한 과제이다.

21세기를 살아가고 있는 오늘날, 과거와 같이 전쟁을 어떤 식으로든 정당화시키는 '정의의 전쟁론just war'은 전반적으로 받아들여지지 않고 있다. 정의의 전쟁론은 기독교의 십자군 전쟁, 이슬람교의 지하드, 심지어는 20세기 민족해방 전쟁에서도 사용된 명분이었다. 4세기경 고대 로마의 베게티우스Vegetius가 주장한 '평화를 원하거든 전쟁을 준비하라'[13]는 말은 오늘날에도 정의의 전쟁론의 계보를 이어주는 말로 사용되고 있다. 하지만 이제 인류 사회는 어떤 이유에서든 전쟁은 일어나서는 안 된다는 점을 강조하고 있다. 최근에는 '평화를 원하거든 평화를 준비하라'는 말이 오히려 더 설득력을 갖게 되었다.

오직 평화를 정착시키는 노력만이 정당하다. 그런 의미에서 평화 만들기의 정당성을 주장하는 최근의 논의 경향은 중요한 의미를 가진다. 신학자인 글렌 스타센Glen Stassen은 자신의 저서인 『Just Peacemaking』에서 "모든 고려를 떠나 어떤 이유에서도 전쟁은 불

13 디터 젱하스 지음, 김민혜 옮김, 임홍배 감수, 『지상의 평화를 위하여』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2016).

가하며 오직 평화를 심는 노력을 해야 한다"고 강조하고 있다.[14] "이 세상에는 좋은 전쟁은 없으며 나쁜 평화도 없다"고 했던 미국 정치인 벤저민 프랭클린Benjamin Franklin의 언급도 이러한 평화론을 옹호하고 있다. 오직 평화를 만드는 것이 21세기 시대 정신에 부합한다.

한반도적 맥락에서 '평화 만들기peace making'는 무엇일까? 이는 한반도에서 군사적 충돌이 발생하는 것을 방지하는 한편 남북한 간의 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하며, 또한 종전선언 등 정전협정체제를 평화협정체제로 만들어 나가기 위한 전반적인 과정에서의 초기적인 노력들을 의미할 것이다.

평화를 만들었다면 이후에 평화를 유지하는 것이 중요한 과제이자 전략이 될 것이다. '평화 유지peace keeping'는 일반적으로 군사적 억제와 동맹관계를 활용하여 평화를 유지하는 방향으로 진행되었다. 먼저 평화를 유지하려면 평화를 무너뜨리려는 군사적 시도들을 타파하기 위한 군사적인 억지력이 필요하다. 한반도의 경우에는 북한의 군사적 도발에 대한 억지력이 필요하다. 북한은 현재 대량살상무기를 지속적으로 개발해 온 바, 한반도 평화를 유지하기 위해서는 이러한 북한의 군사적 역량에 대한 강력한 억지력이 필요한 것이다. 또한 동맹관계를 강화하는 것도 평화를 유지하기 위한 대북 억지력의 하나의 전략 내지 구조가 될 수 있다. 가령, 한미동맹 강화를 통한 확장억지력extended deterrence이 그것이다. 그러나 이러한 군사적 억

14 Glen H. Stassen, *Just Peacemaking: Transforming Initiatives for Justice and Peace,* (Louisville: Westminster John Knox Press, 1992).

제를 통해서 평화를 유지하는 것만으로는 한반도에 항구적인 평화를 실현할 수 없다. 군사적 억제와 동맹관계는 현실주의 패러다임에서 말하는 안보 딜레마 구조로부터 벗어나기 힘들기 때문이다.

한반도에서 시장경제와 민주주의의 확산을 통해서 통일과 평화공동체를 형성해 나가는 것이 바로 종국적인 '평화 구축peace building'이라 할 수 있다. 평화 구축은 상대적으로 장기적인 과제이며, 분단 한반도에서의 대승적인 목표라고 할 수 있다.

평화 구축이라는 용어는 1992년의 유엔 보고서인 「평화 의제An Agenda for Peace」에서 공식적으로 처음 사용되었다. 기존의 유엔 활동은 국가 및 집단 간 무장 충돌이나 전쟁을 종식시키는 평화 만들기peace making와 휴전협정이나 평화조약 준수를 모니터링하는 평화 유지peace keeping에 초점이 맞춰져 있었다. 하지만 이러한 것들만으로는 집단 간의 갈등을 예방하고 무장 충돌의 재발을 막는 데 충분하지 않았다. 따라서 유엔은 전쟁 이후 전반적인 국가 및 사회의 재건, 사회 제도의 수립과 사회 구성원들의 역량 형성, 나아가 집단 및 개인 사이 관계의 회복과 그에 대한 지원이 동반되어야만 전쟁 및 무장 충돌을 예방하고 평화를 정착시킬 수 있다고 생각하였다. 이것이 바로 '평화 구축' 개념이다.[15]

한반도에서 평화 구축은 남북한이 교류 협력을 하고 이를 통해서 남북한 간의 신뢰가 구축되면 이를 토대로 평화 공존을 이루면서 종국적으로 남북한이 하나의 공동체가 되는 것을 의미한다. 가령, 남

15 https://peaceconflict.or.kr/255(평화갈등연구소).

북한 경제공동체의 경우, 남북한 간에 인적·물적 교류 협력이 자유롭게 이루어지고, 이것이 지속·심화되면 남북한 사이에 남북연합도 가능하게 될 것이다. 이것이 사실상의 통일이라고도 할 수 있다. 남북한 간 경제공동체가 형성되어 사실상의 통일이 이루어지면 남북한 간 전쟁 가능성이 없어지게 될 것으로 기대할 수 있다. 나아가 이것은 영구적인 평화를 한반도에 실현하는 평화공동체를 지향하면서 발전하게 될 것이다.

2 평화 과정과 방법

특정 지역에서 갈등 당사자들 간 평화를 점진적으로 실현해 나가는 전반적인 과정을 '평화 과정peace process'이라고 한다. 20세기와 21세기를 거치는 동안 지구상에 많은 지역에서 이러한 평화 과정이 실행되고 실험되었다. 이스라엘과 팔레스타인 간의 분쟁 종식을 위한 중동의 평화 과정, 아일랜드 문제를 둘러싼 평화 과정, 남북 키프로스의 분쟁과 평화 과정, 그리고 발칸 반도와 동티모르 등 많은 지역에서 평화 과정이 실행되었다. 세계 각지에서 이루어진 이러한 평화 과정들은 일시적 성공과 후퇴를 반복하기도 하였지만, 지구상의 많은 지역에서 평화 상태를 확보하기 위한 평화 과정의 노력은 지금도 멈추지 않고 있다.

일반적으로 평화를 실현하는 평화 과정은 폭력적 분쟁을 종식시키고 지속가능한sustainable 평화를 구축하기 위한 일련의 단계들로 구

성된다고 할 수 있다. 이 단계들은 일반적으로 평화를 위한 준비, 협상, 평화협정, 평화 구축 등으로 설정된다.[16]

물론 세계 각 지역에서 실행되었던 평화 과정들을 비교하여 검토해 보면 평화 과정의 진행 자체가 쉽사리 이루어지지는 않았으며, 때로는 멈추기도 하였다. 뿐만 아니라 평화 과정을 통해 근본적 갈등이 해결되지 않으면 폭력 재발의 가능성이 항상 존재한다는 사실도 알 수 있다.

지금까지 세계 각 지역에서 평화 과정이 실패하게 되는 경우는 대체로 갈등 당사자들의 서로 다른 견해로 인해 발생하곤 하였다. 즉 평화 과정을 통해 추구하는 평화가 무엇이고, 그 평화에 이르는 경로를 어떻게 설정할 것인가, 평화 과정에서 다루어져야 할 핵심 쟁점이 무엇인가에 대한 견해 차이가 존재했다는 것이다. 최종적으로 평화 과정을 통해 달성되는 평화의 형태에 대하여 평화 과정에 참여하는 참여자들 간 기억의 공유가 없다면, 평화 과정은 진전되기 매우 어려울 수밖에 없다. 평화 과정이 성공적으로 진행되기 위해서는 '적'에서 '친구'로의 정체성 변화, 서로를 적으로 규정하고 있는 법·제도의 개폐改廢, 서로를 적으로 만드는 물질적 구조의 전환 등이 이루어질 필요가 있다. 이는 한반도 평화 과정에서도 마찬가지로 적용된다.

평화 과정을 통해서 추구하는 평화가 본질적 속성상 세력 균형

16 J. Darby and R. Mac Ginty, "Introduction: What Peace? What Process," J. Darby and R. Mac Ginty, eds., *Contemporary Peacemaking* (London: Palgrave, 2012), pp. 1-6.

에 입각하여 평화를 추구하는 것이 아니라면, 일반적으로 칸트I. Kant의 '영구 평화론'에 기초하여 평화에 이르는 세 가지 길을 고려해 볼 수 있다.[17] 첫째, 경제·사회·문화 교류와 같은 기능주의적 접근을 통한 평화의 길이 있다. 한국의 김대중·노무현 정부의 한반도 평화 정책은 이러한 기능주의적 실험이었다고 할 수 있다. 둘째, 선차적으로 제도를 먼저 건설함으로써 갈등 당사자들의 행동을 제약하는 방식을 통한 평화의 길이 있다. 일반적으로 이는 연방주의적 접근이라고 한다. 유럽 통합의 경험에서 볼 수 있는 것처럼, 기능주의적 접근과 연방주의적 접근이 평화에 이르는 길에서 경쟁했다. 전통적으로 북한은 연방주의적 접근을, 남한은 기능주의적 접근을 선호했다. 셋째, 적대하는 국가의 정치체제의 변경을 통해서 평화에 이르는 길이 있다. 그러나 이 경로는 한반도적 맥락에서 북한의 민주화를 통해 한반도의 평화를 달성하겠다는 것으로, 이는 사실상 평화 과정 자체를 부정한다는 의미로 적대국들 사이에 군사적 긴장을 높이는 역설적 결과를 낳을 수 있다.

한편 평화 과정 논의 가운데 한 행위자가 선제적으로 포용하는 정책을 시도했을 때의 평화 과정도 고려해 볼 수 있다. 국제 정치에서 자주 등장하는 치킨 게임chicken game을 예를 들면, 한반도의 경우 양심적 중재자가 존재하지 않기 때문에 서로 마주 보고 달리는 치킨게임이 충돌로 이어지지 않기 위해서는 이해당사자 가운데 어느 한쪽이 공멸을 피할 수 있는 '비겁자'가 되어야 한다. 이것은 일방적 포

17 임마누엘 칸트, 백종현 옮김, 『영원한 평화』 (서울: 아카넷, 2013).

용이라고 할 수 있다. 이러한 일방적 포용은 '전쟁의 확률이 매우 작아서 전쟁이 실제 관련 당사자 누구의 계산으로도 시작하지 못하는 상황'을 '안정적 평화stable peace'로 개념화한 연구자들이 설정한 평화 과정의 첫 번째 단계라고 할 수 있다.[18] 물론 '불안정한 평화unstable peace'는 이와 달리 '전쟁 가능성이 있지만 힘에 의한 억지, 합의에 의한 규제를 통해 인위적으로 전쟁을 방지할 수 있는 상황'을 말한다.[19]

일방적 포용 이후 두 번째 단계는 서로의 행동을 제약할 수 있는 '제도institution'를 건설하는 것이다. 제도화를 통해서 당사자들의 행동을 안정적으로 관리하고 예측 가능한 범위 내에서 작동하도록 한다. 세 번째 단계는 사회 통합societal integration이다. 정부, 기업, 시민 사이에서 거래의 빈도와 강도가 증가하는 단계이다. 이 단계는 정치적 억압과 경제적 착취와 문화적 폭력이 사라진 상황을 지향하는 '적극적 평화positive peace'의 실현을 지향하는 형태를 띨 수 있다.[20] 네 번째 단계는 새로운 서사와 정체성의 형성이다. 지식인의 글이나 문학을 포함한 대중문화, 정치적 상징을 가지는 품목 등을 통해 문화적 공통성을 확보하는 단계이다. 적극적 평화를 제시하는 연구자들

18 안정적 평화의 정의는, K. Boulding, *Stable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1978), p.13. 이하에서 안정적 평화로 가는 네 단계와 평화 이후의 형태들은, C. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2010) 참조.

19 이상근, "'안정적 평화' 개념과 한반도 적용 가능성", 『한국정치학회보』 49집 1호, 2015, p. 137.

20 J. Galtung, C. Jacobsen and K.F. Brand-Jacobsen, *Searching for Peace: The Road to Transcend* (London: Pluto Press, 2000).

이 평화를 궁극적으로 "공감, 비폭력 그리고 창조성을 가지고 갈등을 다룰 수 있는 능력"으로 정의할 때, 이 단계에서는 개인적 수준에서의 평화 감수성이 서로 만나게 된다. 이 네 가지 단계는 선형적으로 진행되는 것은 아니지만, '선 안보, 후 경제'라 명명할 수 있는 평화 과정의 경로라고 할 수 있다.

이 네 가지 단계를 거친 후에 '전쟁의 확률이 매우 작아서 전쟁이 실제 관련 당사자 누구의 계산으로도 시작하지 못하는 상황'인 '안정적 평화'가 도래했을 때,[21] 그 형태는 '평화 공존', '안보공동체security community', 혹은 '연합union'일 수도 있다. 이 세 가지 형태는 평화 공존에서 안보공동체를 거쳐 연합혹은 연방으로 가는 진화의 단계로 설정될 수도 있다. 여기서는 공동의 적이 있는지의 여부, 힘의 대칭성 정도 등이 안정적 평화에 진입한 국가들의 결합 형태를 결정하는 변수가 될 수 있다.[22] 미중 패권 경쟁과 동북아시아의 복잡한 이합집산의 정세를 볼 때, 남북이 공동의 적을 상정하는 것이 불가능한 한반도에서 남북한의 새로운 결합 형태를 상상하는 것은 지구상의 다른 어떤 지역에서보다 어려운 작업이다. 그러나 평화 과정의 지속을 위해서 그리고 평화의 궁극적 실현을 위해서 한반도 차원에서의 평화 공존, 안보공동체, 그리고 연합 형태 등에 대한 고민은 꾸준히 지속될 필요가 있다.

---

21 K. Boulding, *Stable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1978), p. 13.

22 J. Parent, *Uniting States: Voluntary Union in World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

Ⅱ

한반도 평화 현실과 지향

제1절 한반도 평화의 현실

제2절 한반도 평화의 지향

제 1 절

한반도 평화의 현실

1 전쟁 위험 상존

한반도의 상황은 일면적으로는 안정되어 있는 것처럼 보이지만, 객관적으로 바라보자면 한반도에는 남북 분단으로 인해 해결되지 않은 평화의 문제가 여전히 남아 있다. 특히, 6.25전쟁이 완전히 종식되지 않은 채 정전停戰체제가 지속되고 있어, 한반도에 전쟁 위험이 상존하고 있다. 냉전 붕괴 이후에도 계속된 북한의 대량살상무기 개발과 남북 간 군비 경쟁 및 충돌이 한반도에 군사적 긴장을 지속시키고 있다.

1) 정전체제 지속

1953년 7월 27일 「정전협정」 체결 이후 시작된 한반도 정전체제는 70년 가까이 지속되고 있다. 정전체제 하에서 남북한은 군비 경쟁에 돌입하여 군사적 긴장 상태가 지속되고 있다. 한반도 정전체제

란 전쟁을 완전 종식시키지 못한 채 정전협정 체결과 군사적 억지력에 의해 정전상태를 지속시키는 제도적 상태를 말한다. 아울러 정전체제는 상호 불신과 적대 의식에 의해 뒷받침되어, 분단체제와 동전의 양면을 이루며 남북 체제 경쟁과 한반도 냉전 구조를 형성·유지하는 데 기여해 왔다. 그 결과 비무장지대DMZ가 중무장지대가 되는 등 정전협정이 훼손되고 한반도는 세계적인 긴장 지역이 되었고, 한반도에서 사는 모든 사람들은 인간다운 삶을 영위하는 데 큰 어려움을 안고 있다.

정전체제에 따른 전쟁 위험을 완화하기 위해 우리 정부는 다방면에서 노력해 오고 있다. 문재인 정부는 정전체제를 평화체제로 전환하기 위해 '한반도 평화프로세스'를 추진하고 있다. 문재인 대통령은 제72차 UN총회 기조연설(2017.9.22.)에서 정전체제가 야기하는 한반도의 긴장 고조에 대한 인식을 아래와 같이 강조했다.

> "그 전쟁(6.25전쟁)은 아직 완전히 끝나지 않았습니다. 세계적 냉전 구조의 산물이었던 그 전쟁은 냉전이 해체된 이후에도, 정전협정이 체결되고 64년이 지난 지금에도, 불안정한 정전체제와, 동북아의 마지막 냉전 질서로 남아 있습니다. 북한 핵과 미사일 문제로 동북아의 긴장이 고조될수록 전쟁의 기억과 상처는 뚜렷해지고 평화를 갈망하는 심장이 고통스럽게 박동치는 곳, 그곳이 2017년 9월, 오늘의 한반도 대한민국입니다."

문재인 대통령의 UN총회 기조연설에서 드러나는 바와 같이, 정전체제는 냉전 질서의 연속이며, 북한의 핵과 미사일 문제를 야기하고, 남북 및 동북아 지역 정세를 위협하는 요소이다. 북한 역시 정전

체제가 야기하는 전쟁 위협을 인식하고 있다. 2018년 4월 27일 개최된 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 「판문점선언」)에서 전쟁위험을 야기하는 현재의 정전체제를 '비정상적'이라고 칭하면서, '확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제'라고 선언하였다. 이처럼 정전체제를 평화체제로 전환하는 과제는 남북이 함께 인식하고 있는 문제이다.

그러나 남북이 「판문점선언」에서 정전체제 중단과 평화체제 수립의 필요성에 공감했음에도 불구하고 오랫동안 이어져 온 북한의 핵·미사일 개발 문제와 함께 남북 군비 경쟁이 지속되고 있다.

2) 북핵 문제의 교착

북핵 문제는 동유럽 사회주의권의 붕괴 이후 북한 정권이 핵무기를 본격적으로 개발하면서 초래된 한반도의 긴장과 그로 인한 북한과 국제 사회(특히, 한국과 미국) 간의 갈등을 포괄한다. 북핵 문제에 대한 해법은 크게 둘로 대별된다. 북한이 핵을 포기하도록 강한 압박을 가하는 것과 북한과 협상을 통해 비핵화를 달성하는 방법이 그것이다. 여기서 핵심적인 문제는 북한의 핵 포기와 북한의 안전보장 및 대북 제재 해제를 어떻게 교환할 것인가 하는 데 있다. 그동안 이에 대한 입장 차이로 북핵 문제가 장기화되어 왔는데, 2018년 일련의 남북·북미정상회담에서 '비핵화-평화체제-남북·북미관계 발전의 선순환'에 합의했다. 「판문점선언」에서 남북의 두 정상은

‘한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력’해 나가고, ‘완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표’를 확인하였다. 또 6.25전쟁 이후 최초로 열린 북미정상회담의 결실인 싱가포르 공동선언(2018.6.12.)에서 트럼프 대통령은 ‘북한에 대한 안전 보장을 약속’하였고, 김정은 위원장은 ‘한반도의 완전한 비핵화에 대한 확고한 의지를 재확인’했다.

판문점선언 이전에도 문재인 대통령은 취임 2개월 뒤인 2017년 7월 독일 쾨르버 재단의 초청으로 방문한 베를린에서 한반도가 직면한 가장 큰 문제로 북핵 문제를 언급하였다. 이른바 ‘베를린 구상’으로 불리는 이 연설에서 문재인 대통령은 북한의 비핵화를 위해 한국 및 국제 사회는 북한 핵의 완전한 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등을 제시했다. 또한 북한이 핵 도발을 전면 중단하고, 비핵화 대화에 나설 것을 촉구하였다. 문재인 대통령은 북핵 문제의 평화적 해결을 모색하는 입장을 같은 해 9월 UN총회 기조연설에서도 반복하여 강조하였다.

2018년 판문점 남북정상회담을 앞둔 4월 20일, 김정은 국무위원장은 노동당 중앙위원회 전원회의에서 풍계리 핵 실험장 폐쇄와 대륙간탄도미사일 시험 발사 중지를 선언하였다. 그리고 앞으로 ‘당과 국가의 전반사업을 사회주의 경제건설에 지향할 것’이라는 내용의 결정서를 채택하였다. 핵 무장을 위해 투입되는 자원을 경제 발전을 위해 사용하겠다는 의지를 내비친 것이다. 결정서 채택 약 한 달 뒤인 5월 24일 북한은 외신기자들을 초청한 가운데 풍계리 핵 실험장을 폭파하였다. 나아가 김정은 위원장은 문재인 대통령과 합의한 「9

월 평양공동선언」을 통해서 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대 영구 폐기, 영변 핵 시설의 조건부 영구 폐기 의사를 표명해 비핵화 협상에 대한 의지를 나타냈다.

그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담(2.27.~28.)에서 비핵화 로드맵을 둘러싸고 북미 간 입장 차이가 좁혀지지 않으면서 상황이 어려워졌다. 하노이 북미정상회담 결렬 이후 2021년 12월 현재까지 북한은 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험 발사를 재개하지 않았지만, 2019년 10월 '북극성-3형' 잠수함발사탄도미사일SLBM 시험 발사, 2020년 이후 다종의 단거리 발사체 시험 발사, 2021년 10월 신형 잠수함발사탄도미사일 시험 발사 등 핵·미사일 능력을 지속적으로 과시하고 있다. 이렇게 비핵화 협상이 중단된 채 북핵 문제가 교착상태에 빠지면서 한반도 군사적 긴장도 지속되고 있다.

3) 남북 군비 경쟁

남과 북은 재래식 전력을 지속적으로 강화하고 있다. 국방부는 국방개혁 2.0을 실행하기 위한 2019-2023년 국방예산을 총 270.7조 원으로 산정하였으며, 연평균 7.5% 예산 증액을 목표로 삼고 있다.[1] 이에 따라 국방예산은 2020년에 사상 최초로 50조 원을 돌파하였으며, 국방개혁 2.0 종료 시점까지 증가할 것으로 예상된다. GDP에서 국방비가 차지하는 비중은 2-2.5% 정도였으나, 지속적인 국방비

1 국방부, 『국방개혁 2.0』 (서울: 국방부, 2019), p. 11.

증가에 따라 GDP에서 국방비가 차지하는 비중이 점차 커지고 있다.

북한 역시 재래식 전력 강화를 꾀하고 있다. 역대 『국방백서』는 북한이 병력, 재래식 무기 규모 면에서 남한을 능가하고 있는 것으로 평가해 왔다. 북한은 경제난과 국제적 고립 등으로 인해 재래식 전력이 약화되면서 핵무기 개발에 나선 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 북한은 핵 능력 고도화 노력과 함께 재래식 전력 개선에도 힘쓰고 있는 것으로 파악되고 있다.

2020년 조선노동당 창당 75주년 기념 열병식 행사에서도 북한의 재래식 전력 강화 모습을 엿볼 수 있었다. 신형전술유도탄, 단거리 탄도미사일, 초대형방사포 등 재래식 전력이 강화된 것으로 나타났다. 신형 전차와 장갑차 등 기갑 장비도 개선된 모습을 보였다. 병사들의 개인 장구도 현대화된 것으로 보였는데 일부 군인들은 멀티캠과 디지털 무늬 복장을 착용하였으며, 특수부대원들은 야간투시경, 헤드셋과 같은 첨단 장비를 착용한 채 도열하였다. 물론 열병식에서 선보인 무기와 장비들만 가지고 북한군 전체가 현대화된 전력으로 탈바꿈한 것으로 볼 수는 없다. 하지만 분명한 것은 남북 간 정치·군사적 신뢰가 제도화되지 못한 상태에서 군비 증강이 지속되고 있다는 사실이다. 북한이 2021년 10월 조선노동당 창당 76주년 기념 국방발전전람회 '자위-2021'에서 그해 9월 발사한 '화성-8형'을 비롯한 신형 탄도미사일을 전시한 것도 북한의 지속적인 군비 증강 의지를 보여주고 있다.

4) 남북 간 충돌

남북 간 충돌은 인명 피해와 함께 물질적 피해를 초래한다.

남북 간 군사적 충돌은 지난 70여 년간 여러 차례 나타났다. 북한의 일방적인 도발에 따른 남북 간 군사적 충돌은 대체로 비무장지대 내에서 발생한 각종 총격 사건, 무장공비 침투와 청와대 습격 사건, 판문점 도끼만행 사건, 연평해전과 대청해전, 천안함 피격 사건과 연평도 포격 사건, DMZ 목함지뢰 사건 등으로 이어져 왔다.

한편 2020년 6월 16일 북한이 개성공단에 위치한 남북공동연락사무소 건물을 폭파한 사건은 비군사적인 남북 충돌로 인해 물질적 피해가 발생한 대표적인 사례이다. 남북공동연락사무소는 「판문점 선언」 합의에 따라 남북 간 상시 대화를 위해 2018년 9월 개소하였다. 그러나 2년이 지난 6월 16일 북한 당국이 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 이에 청와대는 국가안전보장회의NSC 상임위원회 긴급회의를 소집하여 북측의 일방적인 남북공동연락사무소 파괴 행위에 대해 강력한 유감을 표명하면서, 북한이 상황을 악화시키는 조치를 취할 경우 강력히 대응할 것임을 경고하였다.

남북 간 충돌은 접경지역 주민들의 삶에도 영향을 미친다. 지난 2010년 연평도에 대한 북한군의 포격으로 해병대원 2명과 민간인 2명이 사망하고, 가옥 19채가 파손되는 피해가 발생했다. 2014년 10월 10일에는 경기도 연천에서 민간단체가 띄운 대북 전단 풍선에 대해 북한군이 고사포 10여 발을 발사한 일이 있었다. 일부 고사총탄은 군사분계선MDL에서 약 5㎞ 떨어진 연천군 삼곶리 중면 면사무소

[표 2-1] 2000년 이후 북한의 주요 군사적 도발 사례

일자	내용
2002.06.29.	제2연평해전
2008.07.11.	금강산 관광객 피살 사건
2010.03.26.	천안함 피격 사건
2010.11.23.	연평도 포격 도발
2014.10.10.	대북전단 대상 대공포사격
2015.08.04.	DMZ 목함지뢰 사건
2015.08.20.	서부전선 대북확성기 대상 포격
2019.11.23.	창린도 부근 북한 해안포 사격

부근에 떨어져 총탄 자국을 남기기도 하였다. 이어 접경지역 주민들은 기자회견을 열어 남북 충돌을 야기할 수 있는 대북 전단 살포를 금지할 것을 요청하였다. 이렇듯 남북 충돌이 발생하면 접경지역 주민들은 생명을 위협받고 재산상의 피해를 입을 뿐만 아니라 남북 대치 국면에서 충돌 재발에 대한 불안감을 가지고 살아가게 된다.

2 갈등과 불신

장기간의 분단은 군사적 충돌 위험과 함께 두 분단 사회에서 상대를 적대시하고 사회의 다양성과 개방성을 억누르는 각종 비민주적인 의식과 관행을 용인해 왔다. 군사주의 문화, 이분법적 사고, 분단의 피해자들에 대한 차별이 대표적인 예들이다.

1) 군사주의 문화

남북 간에는 전쟁과 분단으로 인해 적대적 인식이 뿌리 깊게 자리하고 있다. 이러한 남북한 적대적 인식은 남북 모두에게서 군사주의 문화를 형성하는 계기가 되었다. 남한에서는 군부 독재 정권이 장기간 통치했고, 북한에서는 선군정치라는 명목으로 병영국가의 형태로 통치하였다. 남북 모두 체제 경쟁이라는 미명하에 군사 문화를 통해 국민을 통제하여 인권이 침해당하는 상황이 발생해 왔다.

군사주의 문화는 상명하복, 수직적 의사 결정, 가부장적 위계질서 등 군대 문화가 사회 전반에 들어와 인간의 존엄한 삶을 방해하는 비민주적인 생활 방식을 말한다. 한반도에서 근대 군사주의 문화의 원인은 유교식 가부장제도, 일제 강점기 위계적 통치 방식, 그리고 6.25전쟁 등에서 찾을 수 있다. 이 중 6.25전쟁은 남북한에 직접적인 인명 살상을 초래하였고 전쟁이 멈춘 이후에도 남북한 구성원들에게 심각한 갈등과 적대관계를 만들었다. 전쟁 이후 휴전선을 기점으로 각각 남북한이 수백만의 병력과 엄청난 규모의 화력을 배치하여 대치하는 긴장 상황이 유지되고 있다. 이러한 군사적 대치와 긴장이 한반도를 살아가는 구성원들에게 심각한 심리적 고통과 압박을 안겨주게 된 것이다. 6.25전쟁으로 인한 수백만 명의 직접적 인명 살상과 전쟁 중에 발생한 민간인 학살과 고문 등의 폭력적 경험은 남북 간 군사적 대결 구도 형성은 물론 남북한 사회에 군사주의 문화를 형성하는 강력한 원인으로 작용하였다.

보다 중요한 점은 사회 내부적으로도 분단이라는 이름으로 폭력

이 정당화되고 있다는 데 있다. 북한에서 자행되는 광범위한 인권 유린은 분단체제를 구실로 지속되고 있다. 남한에서도 분단이라는 명목하에 폭력이 정당화되는 군사주의 문화가 여전히 사라지지 않고 있다. 남한은 과거 군사 독재 시절 민주주의를 주장했던 수많은 사람들에 대하여 구타와 고문 등 폭력을 행사했고, 그런 행태는 일반 시민들에게 엄청난 공포와 정신적 스트레스를 가져다주었다.

군사주의 문화는 분단이 만들어낸 구조적· 물리적 폭력을 정당화해 주는 문화적 폭력의 총체라 할 수 있다. 과거 군사독재 시대에는 학도호국단 등 학교나 지역 사회에서 전쟁을 준비하는 군사 조직체가 구성되기도 했다. 군부 독재 정권은 사라졌지만, 여전히 군사주의 문화의 잔재는 한국 사회에 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 군사주의 문화는 국민들을 일상적인 감시 대상으로 전락시키고 때로는 이를 반대하는 사람들에 대한 억압을 합리화하는 도구로 사용하기도 했다.

2) 이분법에 의한 사회적 갈등

냉전적 사고의 핵심은 이분법적 사고를 통해 사회를 우군과 적군으로 나누어 사회의 다양성을 부정하고 활력을 억압한다는 점이다.

6.25전쟁과 분단은 남북 간 적대적인 경쟁 체제를 형성했을 뿐만 아니라 우리 일상생활에서 냉전 문화의 형태로 나타나 남남갈등을 야기하는 요소로 작용하고 있다. 이러한 이분법과 냉전 문화는 보통 색깔론을 통해 상대편을 반대하고 공격하는 억압 기제로 사용되기도 하였다.

한국 사회는 분단과 냉전이라는 상황 속에서 이념과 가치를 중심으로 이분법적 대립 구조가 형성되어 다양한 의견을 나눌 수 있는 대화와 타협의 지형이 제대로 형성되지 못했다. 이러한 좌우, 진보·보수라는 이념적 진영 갈등은 적대적인 성격을 보여 왔고, 여기에 북한이라는 문제까지 더해지면서 복잡한 양상으로 나타났다.

진보·보수 간 역사적 상황에 대한 평가를 달리하여 사회적 갈등이 발생하기도 한다. 한국은 민주화와 경제 발전이라는 두 가지 모두를 달성한 국가로 인정받고 있지만, 진영 논리에 따라 그 성과에 대해 달리 평가하고 있다.

이념적 대립과 갈등이 극단적이거나 폭력적이지 않고 양측 상호 간 건전한 비판과 견제를 통해 공감과 이해로 나아간다면 사회 발전에 긍정적으로 기여할 수 있다. 하지만 이분법적이고 극단적으로 이루어지는 이념 대립은 소모적일 뿐만 아니라 사회 발전을 방해할 수 있다. 극단적인 적대와 대립을 넘어 대화와 타협 속에서 다양성을 인정하는 공존의 사회를 형성해 나갈 때 평화 문화가 정착돼 갈 것이다.

3) 북한에 대한 적대감과 불신

남북 간 분단으로 인해 형성된 특징 중 하나가 상호 배제 및 적대 문화이다. 남북한이 1991년 '남북기본합의서'를 비롯하여 2000년, 2007년, 2018년 남북정상회담을 통해 상대의 체제를 인정하고 존중하기로 합의했지만, 여전히 남북 간에는 상대를 인정하지 않는 적대적인 문화가 존재한다. 남북한은 각자의 체제를 수호하는 과정에

서 서로를 적대시하거나 거부하고 있는 것이다. 이러한 자기 체제 정체성 강화로 인해 남한 사회에서는 반공·반북을, 북한 사회에서는 주체와 반제국주의의 가치에 의존하며 서로를 적대시하는 규범을 내면화해 왔다.

남한 주민들에게는 6.25전쟁의 경험으로 인해 북한이 무력으로 도발해 올 것이라는 불안과 불신이 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 전체 인구 중에서 6.25전쟁을 경험하지 않은 세대 인구가 더욱 많은 오늘날에도 이러한 현상이 나타난다. 2010년의 경우, 남한 주민의 78.3%가 북한이 무력 도발을 할 가능성이 있다고 예상했다.[2] 2010년 당시 천안함 피격 사건과 연평도 포격 도발 등 남북 간 안보 불안 요소가 나타나면서 북한에 대한 불신이 증가한 측면이 있다. 이는 남북 간 신뢰가 없으면 언제든지 전쟁의 공포와 불안이 존재하고 그런 현상이 다시 한반도의 평화와 남북관계의 진전을 저해하는 악순환이 나타날 수 있다는 점을 보여준다.

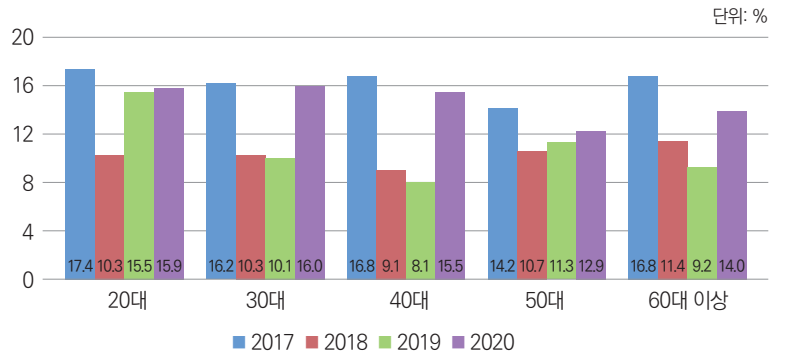
2000년 첫 남북정상회담 이후 남북 교류 협력이 활발히 진행되면서 북한에 대한 적대적 인식이 다소 완화된 것이 사실이다. 하지만 남북관계가 경색되거나 북한이 핵과 미사일 실험을 할 때 다시 북한에 대한 적대심과 증오심이 증가하게 됐다. 서울대 통일평화연구원의 「2019 통일의식조사」에 따르면,[3] 북한을 '적대 대상'으로 바라보

2 서울대학교 통일평화연구원, 『김정은 1년, 북한 주민의 의식과 사회변동: 2013 북한이탈주민 의식 및 사회변동 조사』 (2013.8.29.), pp. 44-45.

3 서울대학교 통일평화연구원에서 2007년 여름부터 매년 전국(만 19세 이상 74세 이하) 남녀 1,200명을 대상으로 진행하고 있는데 표본오차는 95% 신뢰 수준은 ±2.8%이다.

는 인식은 남북정상회담이 있었던 2018년에는 전 연령대에서 낮아졌다. 그러나 2019년 북미정상회담 합의 결렬 이후 북미 및 남북관계가 경색된 가운데 20대 사이에서 북한에 대한 적대 의식이 눈에 띄게 상승한 것으로 나타났다([그림 2-1] 참조).

남북한의 정치·경제 체제의 차이, 발전 수준의 차이 등으로 인해 북한에 대한 무시와 오해가 발생하기도 한다. 북한은 남한과 달리 생산 수단의 사적 소유를 인정하지 않는 사회주의 경제 체제를 유지하고 있는 상황에서, 남북 간 경제력 격차가 40배 이상 되다 보니, 북한에 대한 무시와 적대심이 크게 나타나는 것이다. 이러한 북한에 대한 적대심은 북한에 대한 부정확한 정보로 인해 더 잘 나타난다. 서울대 통일평화연구원이 「2020 통일의식조사」에서 남한 주민들에게 북한의 대표적 사건, 개념 등에 대해 어느 정도 아는지를 묻자, '잘 안다'는 사람들은 10%에도 못 미치고, 대부분이 '조금 안다' 또



[그림 2-1] 연령별 북한에 대한 '적대 의식' 조사 결과(2017-2020)

※ 출처: 서울대학교 통일평화연구원 통일의식조사(2017-2020)

는 '들어본 적 있다'고 대답하였다.[4] 이러한 정보 부족은 북한에 대한 인식의 왜곡을 초래하고 그것이 오해와 적대심을 더욱 부추기는 현상으로 이어지고 있다.

현재 금강산관광이나 개성공단 사업과 같은 남북 교류 협력 사업이 중단된 상태에서 남북 간 이질성이 더욱 강화되는 것도 문제로 나타난다. 같은 조사에 따르면 한국 국민들이 북한 주민과 느끼는 이질성의 정도가 평균 80% 이상으로 매우 높게 나타났다. 선거 방식, 사회복지, 언어 사용, 생활 풍습 등 여러 현상에 대해 심각한 이질감을 느끼는 것으로 조사됐다.[5]

4 서울대학교 통일평화연구원, 『2020 통일의식조사』 (2021), pp. 106-107.

5 서울대학교 통일평화연구원, 『2020 통일의식조사』 (2021), pp. 107-108.

제 2 절

한반도 평화의 지향

21세기 한반도는 정전체제하에서 전쟁 위험이 여전히 상존하고 있어 평화가 더욱 의미 있고 중요한 상황이다. 한국 사회 내에는 분단으로 인해 야기되는 다양한 갈등들이 존재하고 있으며 남북한 간에도 군사적 대치, 상호 적대와 불신의 구조가 강고하게 존재하고 있다. 이러한 상황은 한반도 평화의 필요성을 높이고 있다. 그렇다면 한반도에서 평화를 지향해 나갈 때 바람직한 평화 상태는 무엇일까? 남북관계 차원, 대외적 차원, 대내적 차원에서 각각 정리해볼 수 있다.

1 남북관계 차원의 평화 : 남북 평화·경제공동체

한반도가 분단된 지 70년, 그에 앞서 국권을 상실한 지 100년이 지나는 시점에서 한반도의 미래, 한반도의 평화를 상상할 때 우리는 어떤 자세를 가져야 하는가? 지난 100년의 역사가 수동적인 질서였

다고 한다면 미래 100년은 능동적인 질서를 꿈꿀 수 있는가? 지난 100년이 대립과 분쟁의 역사였다면 미래 100년은 평화와 번영의 시대가 될 수 있는가? 이를 위해 우리는 무엇을 준비해야 하는가?

체제 통일의 관점에서 볼 때, 통일이 언제 달성될지 단정하기는 어렵다. 다만 어느 일방이 다른 쪽을 하나의 체제로 흡수하는 방향에서 급진적으로 통일을 추구할 때의 문제점은 이미 여러 사례들에서 그 교훈을 찾을 수 있다. 평화에 기반한 '과정으로서의 통일'론이 대두하는 배경도 여기에 있다. 상호 존중과 이해, 공동의 이익을 중심으로 호혜적인 관계를 형성하는 노력, 그리고 전쟁 재발의 위험성을 제거하기 위한 평화체제 조성 노력이 무엇보다 중요하다. 이러한 통일을 준비하기 위해서는 산업화와 민주화를 함께 달성한 우리의 저력에 대한 자긍심과 동아시아 미래를 선도해 나갈 사명감이 필요한데, 신한반도체제론은 그런 문제의식의 발로라 할 것이다.

> '신한반도체제'는 우리가 주도하는 100년의 질서입니다. 국민과 함께, 남북이 함께 새로운 평화 협력의 질서를 만들어 낼 것입니다.
> '신한반도체제'는 대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화 협력 공동체입니다. … '신한반도체제'는 이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제 협력 공동체입니다. 한반도에서 '평화경제'의 시대를 열어 나가겠습니다.(문재인 대통령, 2019년 3·1절 제100주년 기념사 中)

신한반도체제는 우리가 주도하는 능동적인 질서, 평화로운 역내 질서를 전망하고 있다. 한반도에 고착된 냉전·분단체제를 해체하

고, 남북이 평화 공존을 통해 상생 번영하는 새로운 공동체이자, 한반도의 평화와 번영이 동아시아의 평화와 번영에 기여하도록 하는 체제이다. 이는 우리만의 노력으로 되는 것이 아니라 남북이 협력해야 달성 가능하다. 관건은 남북이 협력하여 이를 실현할 수 있는 전략을 같이 고민하고, 그 과정에서 남북이 어떻게 평화로운 한반도를 만들어 갈지에 대한 공동의 비전을 설정하느냐에 달려 있다.

신한반도체제를 실현하는 데 가장 중요한 전략은 '평화경제'이다. 한반도의 평화 정착과 남북 경제 협력이 선순환하는 '평화경제'를 통해 '신한반도체제'를 안착시켜 평화와 경제가 상호 상승 작용을 통해 발전하는 관계를 구축하고자 한다. 사실 평화경제론은 새삼스러운 발상이 아니라 분쟁 이후 사회post-conflict society의 평화 구축에 관한 기본 개념으로, 분쟁이 종식된 사회에서 분쟁 재발을 막고 경제 재건과 사회 통합을 통해 사회 구성원 모두 양질의 평화quality peace를 추구하는 전략 개념이다.

그런데 한반도는 분쟁이 종식되었는가? 정전상태인 한반도에서는 개성공단 중단 사례에서 나타나듯이, 비정치적 영역의 결합이 확대되어 평화적인 통합을 가져온다는 기능주의적 통합론이나, 경제 교류가 국민 후생을 증대시켜 평화를 가져온다는 경제 평화론과 같은 접근이 실효성을 보기 쉽지 않다. 평화 협력이 선행되어야 할 이유이다.

이처럼 남북 평화·경제공동체는 전쟁 재발의 위험을 완전히 제거한 상태에서 상생·공영의 경제 협력을 추구하는 비전을 말한다. 그러나 평화·경제공동체 비전은 '선先 평화, 후後 경제'라는 단계론이

아니라 해당 시기에 평화와 경제가 서로를 촉진하는 선순환 관계를 형성하는 데 주목한다. 즉 평화는 경제 협력이 안정적으로 진행될 수 있는 기본 토대이며, 경제 협력은 상호 연계와 협력의 확대를 통해 평화를 더욱 촉진하고 공고화시키는 핵심 수단이 된다.

특히 한반도의 경우, 남북 경협은 남북 공동의 이해관계를 형성하고 경제적 상호 의존도를 심화시키는 것이 남북 간 분쟁을 억제하고 한반도의 항구적 평화를 정착시키는 중요한 수단이 될 수 있다. 이는 제2차 세계대전 이후 유럽과 세계의 평화를 구축하기 위해 유럽석탄철강공동체ECSC: European Coal and Steel Community 등을 설립하고 활용한 역사적 사례에서 확인이 가능하다. 물론 비핵화와 평화체제가 달성되지 않는 현 상황에서 평화 협력이 상대적으로 더 절실한 과제이지만, 대북 제재 완화, 교류 협력, 북한과 국제 사회의 협력 등 다양한 경제 협력을 통해 평화 협력을 촉진할 수도 있다.

평화경제는 전쟁 위험을 완전히 제거하여 공존공영의 남북관계를 형성하고, 궁극적으로 평화통일의 기반을 마련하는 장기전략 개념이다. 현 단계에서는 우선 평화를 보장하여 불가역적인 경제와 평화의 선순환 환경을 창출하는 것이 목표이다. 국내적으로도 평화경제는 남북 간 대치와 안보 불안 상황으로 인한 '코리아 디스카운트'를 해소하고, 국내외 신규 투자 증가, 국가 신용도 상승 등을 통한 국내 생산 확대 등 '코리아 프리미엄'을 창출할 수 있을 것이다.

분쟁 이후 평화경제 사례

사례1. 북아일랜드

북아일랜드 분쟁은 1921년 아일랜드가 영국으로부터 독립할 때 북부 얼스터 6개 주(소위 북아일랜드)가 영연방에 잔류하면서 영국 정부와 영국계 주민들의 아일랜드계 주민들에 대한 정치·경제적 차별과 그에 저항하는 아일랜드인들의 물리적 저항 등을 말한다. 1970년대부터 분쟁 집단들 사이에 무장 갈등 종식, 권력 공유, 제반 차별과 억압 폐지 등에 합의하는 평화협정과 헌법제정이 있었지만 1990년대 말까지 합의와 파기가 반복되었다. 1998년 4월 10일 성금요일협정 체결 이후 무장 갈등이 종식되어 갔고 두 공동체 간에는 억압과 차별을 폐지하기 위해 공정 고용, 균등 기회, 인종 평등, 장애 등에 관한 4개 위원회가 설립되었다. 이후 아일랜드인들에 대한 고용 불평등이 개선되고 아일랜드인들에 대한 심리적·육체적 치유가 진행되어 갔다. 그 과정에 유럽연합 등 국제 사회도 지원에 나섰다.

사례2. 에티오피아와 에리트레아

아프리카 동북부에 있는 에리트레아는 인접한 에티오피아와 종족, 언어를 공유하는 문화적 유사성에도 불구하고 전쟁 끝에 1993년 에티오피아에서 분리 독립한다. 이후 에티오피아와 에리트레아는 한동안 우호적인 관계를 유지하였다. 그러나 에리트레아 독립 당시 양국 간 명확한 국경 설정이 이루어지지 않아, 1998년 국경을 둘러싼 전쟁이 발생하였다. 전쟁 종식 이후 에티오피아와 에리트레아는 '전쟁도 없고 평화도 없는(no war, no peace)' 모호한 상태를 지속해 갔다. 2018년 에티오피아의 아비 아흐메드가 새로운 총리로 취임하면서 에티오피아와 에리트레아 간 관계 개선이 급속히 전개되어 외교관계가 정상화되었다. 이는 평화협정 체결 및 국경 개방과 동시에 이루어졌는데 두 달 동안 급속히 진행된 점이 두드러진다. 관계 정상화 이후 양국은 국제적 이미지 개선은 물론 경제적 이익도 누렸다. 에티오피아는 경제 성장을 가속화하기 위해 에리트레아와의 평화를 선택했다. 기존에 이용해 왔던 지부티 항구 대신 에리트레아 항구를 이용할 경우 항구 사용료를 절약할 수 있었다. 또한 에리트레아와의 교역 확대는 에티오피아 산업의 발전과 고용 증대에도 유용했다. 에리트레아 역시 고립주의 정책, 유엔 제재, 대량 인구 유출 등이 초래한 경제 붕괴를 막는 데 에티오피아와의 평화가 필요했던 것이다.

사례3. 베트남과 미국

1975년 공산화된 베트남은 미국과 적대관계를 유지한 채로는 경제 발전이 힘들다는 것을 깨닫고 미국과 관계 정상화를 추구했다. 그러나 양국 간 상호 적대관계와 베트남의 캄보디아 침공 및 군대 주둔, 미군 포로 및 실종자 문제 등으로 관계 정상화는 요원해 보였다. 세계적인 탈냉전의 물결 속에서 베트남이 1989년 9월 캄보디아에서의 철군 완료를 선언하자, 미국은 베트남과의 관계 정상화를 위한 4단계 로드맵을 발표하기에 이른다. 거기에는 위 관심사들의 해결을 포함하고 있었다. 베트남은 공산당 주도의 개혁개방(도이 머이)정책을 지속하며 미국의 관심사들을 실행하여 1995년 1월 28일 미국과 국교 정상화를 이룩하였다. 그 결과 미국의 대 베트남 경제 제재는 해제되었지만, 베트남이 미국 시장에서 최혜국(MFN) 지위를 확보하지 못해 경제적 이익은 크지 않았다. 미국-베트남 간 교역이 급증하기 시작한 것은 2001년 양자 무역협정을 체결한 이후부터이며, 2007년에 이르러 미국은 베트남의 세계무역기구(WTO) 가입을 반대하지 않아 베트남의 경제는 크게 발전해 나갔다.

2 대외적 차원의 평화 : 동북아 다자안보협력의 제도화

분단과 6.25전쟁의 배경에 민족적 성격과 함께 국제적 성격이 작용하므로 통일과 평화의 미래를 전망할 때도 두 측면을 함께 고려해야 할 것이다. 한반도 분단은 전쟁을 통해 동아시아 냉전 구조를 형성하는 데 관여하였다. 한반도 분단·정전체제의 지속은 세계적 데탕트와 냉전 해체에도 불구하고 역내 냉전을 지속시키는 요인으로 작용하였다.

한반도 평화체제의 미래는 동북아 다자안보협력과 상호 의존적인 관계에 있다. 2005년 9월 6자회담에서 남북한과 미국, 중국, 러시아, 일본은 "직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것"과 "6자는 동북아시아에서의 안보 협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의"한 바 있다.[6] 이는 6개국이 한반도 평화체제와 동북아 안보 협력의 상호 연관성을 공동 인식했음을 보여준다.

동북아 다자안보협력은 지구촌의 미래를 역내 국가 간 협력으로 개척해 나가는 데 있어서도 유익한 접근이다. 동북아 다자안보협력의 전망은 역내 평화번영을 제도화하는 것으로서, 유럽연합이 그 모델이 될 수 있다. 여기서 동북아시아라는 지역적 범주도 동아시아, 아시아, 혹은 아시아태평양을 구성하는 일부로서 열린 개념으로 생각하는 것이 좋을 것이다. 오늘날 지구촌의 미래란 심각한 기후·보

6 2005년 9월 19일 6자회담 4차 2단계 회의의 합의문(일명 9.19 공동성명)의 제4조.

건 위기에서 보듯이 초국가적인 위기를 극복해 인간과 자연의 공생을 전제로 할 때 지속 가능하다. 그런데 동북아시아는 아직도 냉전, 민족국가주의 등으로 갈등이 있으며, 군비 경쟁도 세계에서 높은 수준이다. 그럼에도 동북아는 탈냉전 이후 경제적 상호 의존과 인적 교류가 급격하게 증대하여 국가 간 갈등을 완화하고 역내 발전을 이루려 노력하고 있다.

그동안 한반도 평화와 관련해 관련국들은 양자회담은 물론 4자회담, 6자회담을 진행해 온 바 있고, 역내 다자안보협력과 관련해서도 한·중·일 정상 회의가 이어지고 있다. 2019년에는 아세안 회원국들과 한·중·일 3국이 참가한 역내포괄적경제동반자협정RCEP이 타결되었다. 또한 민간과 전문가 집단, 그리고 정부와 비정부기구가 공동 참여하는 1.5 트랙과 같은 방식으로 수많은 회의체가 역내 안보 협력의 제도화를 위해 운영되고 있다.

한반도 평화체제는 동북아 다자안보협력의 제도화를 촉진하고, 다방면의 역내 상호 의존의 심화는 한반도 평화체제의 형성에 기여할 것이다. 그러므로 우리는 한반도 평화체제 형성 과정에서 역내 국가들의 협력을 이끌어 내고 한반도 평화프로세스가 동북아 공동번영의 길임을 역내 국가와 공유해 나가야 할 것이다.

이처럼 한반도 평화체제 구축과 동북아 안보 협력은 상호 보완적이며, 남북 간 평화·경제 협력의 길도 해양 경제권과 대륙 경제권으로 연결되어 있다. 동북아 다자안보협력을 위한 구체적인 방법은 ① 북핵 문제 해결 이후 6자회담의 발전적 전환을 통한 포괄적 지역안보협력기구 설립, ② 동북아협력대화NEACD 등 기존 다자협의체의 활

성화, ③ 비군사 안보 분야에서 출발하는 사안별 역내 다자기구 운용 등을 검토해 볼 수 있다.

냉전 붕괴와 경제의 세계화 이후 지구촌은 전통적인 군사 안보 위협보다는(혹은 그와 함께) 기후, 환경, 테러리즘 등 다양한 형태에서 안전과 생존을 위협받고 있다. 특히, 극심한 기후 변화는 인류를 위기에 몰아넣기 시작했다. 여기에 전염병의 세계적 확산은 경제적 불평등, 내전과 겹쳐 세계 평화를 더욱 위협하고 있다. 동북아시아에서도 코로나19로 국경 봉쇄가 강화되었지만, 한편으로 이러한 보건 위기는 초국가적 위협의 성격으로 인해 역설적으로 역내 국가 간 다자협력을 필요로 한다. 군축, 비핵지대화 등 전통적인 군사 안보 이슈도 위와 같은 방식으로 접근하되 적대국 및 경쟁국들 사이의 신뢰 구축과 관계 개선이 먼저 추진되어야 할 것이다.[7]

3 대내적 차원의 평화

1) 일상적 평화 구현

평화적 상황은 인간이 누려야 할 기본적인 권리이자 생존의 문제이다. 진정한 평화는 평범한 사람들이 자신의 삶이 안정되어 일상에서 희망을 실현해 나갈 수 있는 상황을 말한다. 한반도와 같이 갈등

7 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』 (서울: 박영사, 2019), p. 374.

과 대립이 상존하고 있는 상황에서 절대적으로 필요한 것은 평화이다. 여기서 말하는 평화는 일차적으로 일상생활에서 위협 없이 안전하게 삶을 살아가는 일상적 평화를 의미한다. 평화는 궁극적으로 인간의 존엄함 삶을 영위할 조건 혹은 그것이 가능한 상태를 의미한다.

일상적 평화는 전쟁이나 폭력의 염려 없이 개인이 각자 현재의 삶에 충실히 살아갈 수 있도록 해 주는 것이다. 맛집과 카페를 가는 것, 여행을 떠나는 것, 친구와 이야기를 나누는 것 등 일상적인 행동들을 자유롭게 영위하는 것이 일상적 평화이다. 탐방과 여행의 일환으로 아무런 제약 없이 북한 지역을 방문하는 것도 일상적 평화의 모습이라 할 수 있다. 일상적 평화가 북한에 대한 불신과 불안, 분단 상황에 따른 공포와 두려움으로 인해 제약을 받아서는 안 된다. 안보 불안 등 위협적인 상황으로 인해 개인의 욕구와 잠재력이 실현될 수 있는 기회를 제한해서는 안 된다.

일상적 평화에서는 전쟁의 공포와 위협이 없는 상황을 전제한다. 전쟁을 막기 위해서는 군사력 강화도 필요하겠지만, 궁극적으로 일상적 평화를 지속시키기 위해서는 군비 경쟁보다는 국민의 복지와 안전에 더 관심을 기울여야 한다. 분단이라는 적대적 상황을 이유로 군사력에 의존하는 국가가 되어서는 안 된다. 분쟁의 해결 방식으로써 전쟁의 가능성을 제거하고 대화와 합의를 통해 평화적 해결 방안을 모색하는 것이 필요하다. 물론 일상적 평화를 달성하기 위한 대전제로 개개인과 공동체의 안전을 지키는 방어 능력을 튼튼히 하는 일을 소홀히 할 수 없다.

일상적 평화에서는 개인의 의견과 생각이 자유로워야 한다. 특정

이념을 강요해서는 안 되며, 표현의 자유를 보장하여 분단으로 인해 제약된 사고의 틀을 확장시켜야 한다. 분단으로 인해 개인의 존엄과 자유가 억압된다면 일상적 평화를 누릴 수 없다. 또한 남북 간 대립과 경쟁으로 인해 국가 안보를 우선시하여 일상적 평화를 제약했던 법과 제도들을 개선하는 것도 일상적 평화를 위한 노력 중의 하나이다. 비평화적 상황으로 인해 제약을 받았던 개인의 자유를 보장해야 한다. 과거 국가 안보를 위해 개인적 자유를 제한하거나 억압했던 관행에서 벗어나 국가와 개인 모두의 안전을 담보하도록 해야 한다. 결국 일상적 평화는 국가 간 평화와 함께 개인의 평화를 구현하는 방식으로 실현되어야 한다.

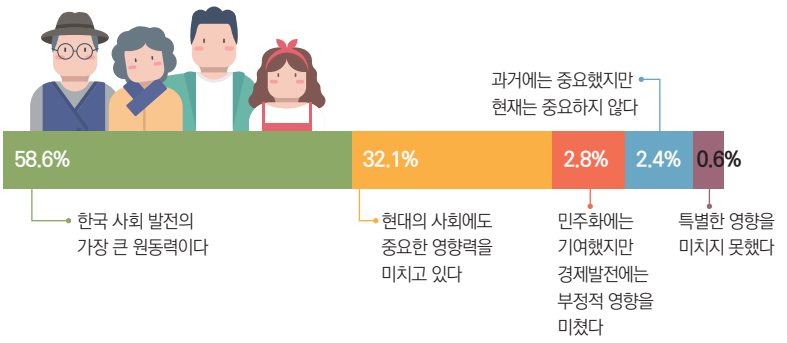
일상적 평화는 빈곤과 기아, 전염병 등 일상적 평화를 위협하는 인간 안보human security 문제들에 대처하는 데서 시작할 수 있다. 남북이 초국가적인 인간 안보 위협에 공동으로 대처할 때 일상적 평화를 함께 누릴 수 있게 된다. 결국 일상적 평화는 전쟁이나 물리적 폭력이 없는 상태를 넘어 식량, 보건, 환경, 자유 등에서 존엄한 삶을 위협하는 요소들을 제거함으로써 일상에서 평화를 누리고 모든 분야에서 인간 안보가 실현되는 상태를 의미한다.

2) 민주주의 실현

민주주의는 직·간접적인 참여를 통해 국민들의 의사를 국정에 반영하여, 모든 구성원들이 공정하게 국가의 혜택을 누릴 수 있도록 만드는 제도이다. 자유와 평등, 인권과 법치, 다양성과 투명성 등이

민주주의 핵심 요소라 할 수 있다. 민주주의는 인권을 보호하고 실현하기 위한 효율적인 조건과 환경을 제공하는 정치제도이다. 인간으로서의 존엄과 보편 가치를 누리고 개인의 행복을 추구할 수 있는 권리는 누구에게나 공평하게 부여되어야 한다.

민주주의의 역사는 평화의 실현과 인권의 증진을 위한 역사와 그 궤를 같이하며 발전해 왔다. 민주주의는 차별과 불평등, 적대와 혐오가 아닌 포용과 연대, 화해와 통합을 지향하는 방향으로 발전했다. 한국 사회에서는 4.19혁명, 5.18민주화운동, 6.10민주항쟁, 2016-17촛불집회 등 민주주의를 실현하기 위한 대표적 사례가 존재한다. 한국 사회에서 군부 독재 시절 민주주의와 인권, 자유와 평등을 억압하는 상황을 극복하기 위해 수많은 희생의 결과 오늘과 같은 민주화를 이룩하게 된 것이다. 2016년 민주화운동기념사업회의 설문조사에 따르면, 응답자의 58.6%가 민주화 운동이 '한국 사회의 발전에 가장 큰 원동력으로 작용했다'고 응답했다([그림 2-2] 참조).



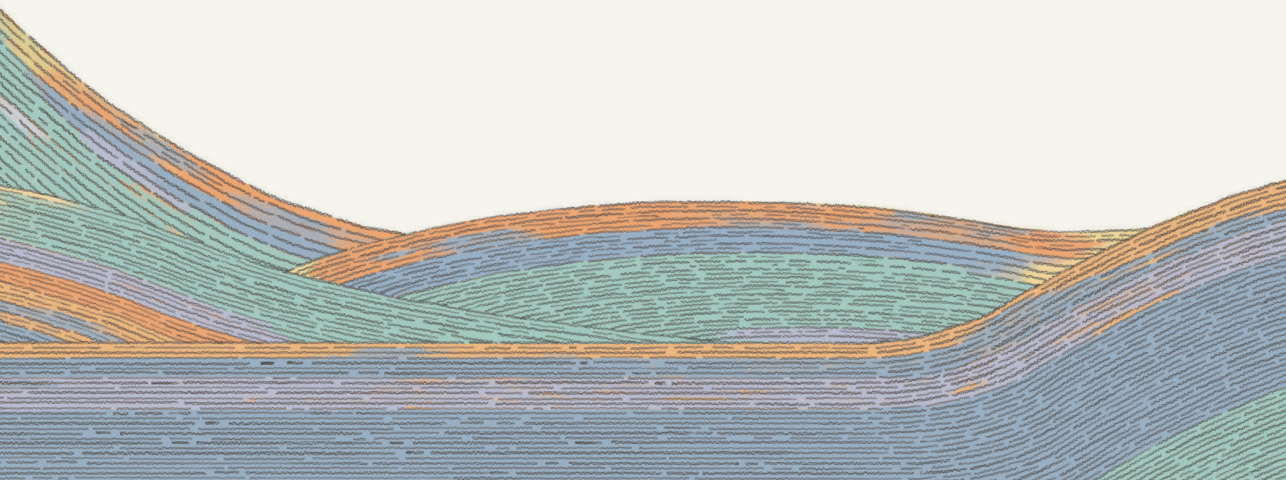
[그림 2-2] 민주화 운동은 사회에서 어떤 의의가 있다고 생각하시나요?

※ 출처: 국가인권위원회(2020.05.) 민주주의 역사 속 인권을 말한다, http://humanrights.go.kr/site/program/webzine/subview?menuid=003001&boardtypeid=1016&boardid=7605540&searchissue=7605549(검색일: 2020.11.10.).

민주주의는 쉽게 달성되는 것이 아니고 자동적으로 유지되는 것도 아니다. 지속적인 노력과 끊임없는 성찰이 있어야 한다. 민주주의 국가는 인간의 존엄성이 실현되는 사회를 목적으로 한다. 인간의 존엄성은 인간이면 누구나 존중받고 가치를 인정받아야 한다는 보편적 인권사상에서 비롯되었다. 따라서 인간은 억압, 공포, 빈곤, 차별에서 벗어나 인간답게 살아가는 권리가 보장되어야 그 존엄성이 확보된다.

민주주의는 평화와 인권을 실현하기 위한 기본적인 제도이다. 민주주의는 갑자기 만들어지는 것이 아니며 민주주의가 달성되더라도 유지하기 어려울 수도 있다. 민주주의가 무너지고 다시 권위주의 정권이 등장할 수 있다. 권위주의 정권이 들어서면 평화적 상황과 인권은 쉽게 훼손될 수 있다.

평화롭고 정의로운 한반도를 구현하기 위해서는 민주주의 실현이 필수적이다. 민주주의의 실현을 통해 차별과 불평등이 해소되는 공정한 사회를 구현할 수 있다. 분단으로 인한 각종 모순을 해소하고 항구적 평화를 정착시키는 것은 한반도에서 살고 있는 모든 구성원들의 인간다운 삶을 위한 것이다. 특히 북한은 인권탄압국이라는 오명에서 벗어나 진정한 민주주의 실현을 통해 인권을 구현하고 공정하고 평등한 세상을 실현해야 한다. 민주주의의 발전이야말로 인권 문제의 해결뿐만 아니라 한반도 평화와 세계의 안정에 기여할 수 있기 때문이다.



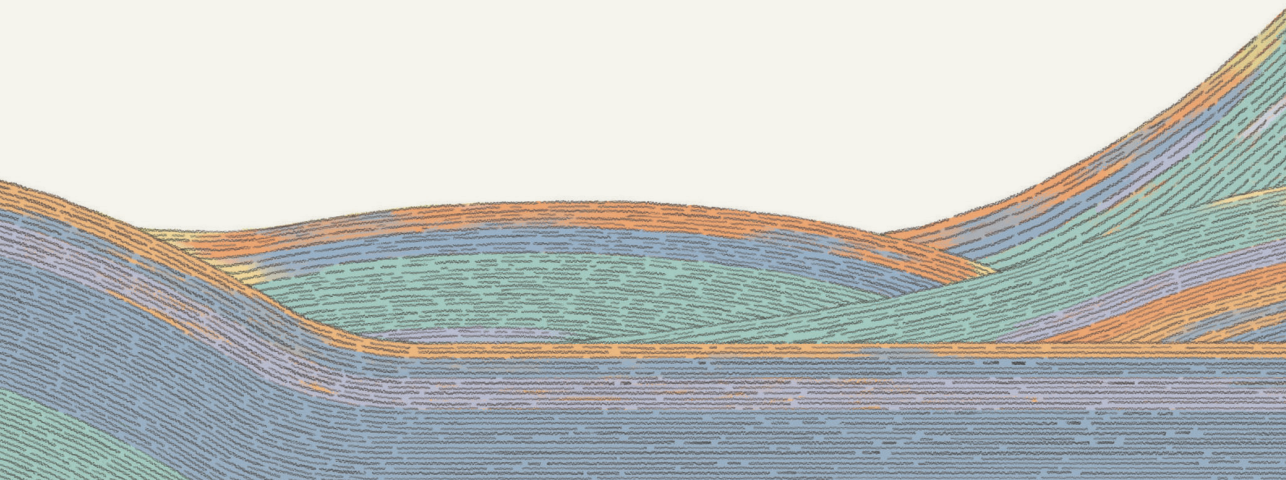
Ⅲ

한반도 평화 구축 방법

제1절 전쟁 위험 해소

제2절 갈등과 불신 해소

제3절 평화의 사회적 조건 : 사회통합



제 1 절

전쟁 위험 해소

한반도에서 전쟁 위험 해소는 6.25전쟁을 완전히 종식시키고 전쟁 당사자들 간에 우호 협력 관계를 확립하는 일에서 기약할 수 있다. 그것이 바로 평화체제 수립 노력이다. 북핵 문제를 평화적이고 완전하게 해결해야 하고, 남북 간 재래식 군사력에 대한 통제도 이루어질 때 전쟁 위험이 해소되고 평화가 더욱 공고하게 정착될 수 있다.

1 평화체제 구축

평화는 평화 상태를 제도적으로 보장하는 평화체제peace regime를 통해서 구현된다. 평화체제는 전쟁 및 분쟁 당사자들의 평화를 실현하려는 의식적이고 집단적인 노력을 통해서만 가능하다. 보통 평화체제라고 하면, 평화의 회복·유지와 관련된 제반 절차, 원칙, 규범, 제도의 총체 및 그것들이 유기적으로 작동하는 구조를 말한다. 평화

체제를 구축하기 위해서는 실질적인 평화 상태가 정착되고, '평화협정' 등과 같은 법·제도적인 요건들도 마련되어야 한다. 한반도에서 정전체제가 지속되면서 발생하는 군사적 충돌과 전쟁 위험을 해소하기 위해서는 이러한 평화체제 수립이 필요하다.

한반도 정전체제는 전쟁 및 분쟁 상태의 지속을 의미한다. 이러한 정전체제에서 평화를 실현하기 위해서는 무엇보다도 전쟁 및 분쟁 당사자들의 의식적인 노력을 통해 종전終戰이 이루어져야만 하며, 나아가 다시는 전쟁이 재발되지 않도록 하는 법적·제도적 구조를 반드시 만들어야 한다. 또한 그러한 것들을 모니터링하고 지지하는 국제 사회의 중재 역할도 중요하다. 이러한 일련의 과정이 바로 한반도 평화체제를 형성하는 과정이라고 할 수 있다. 한반도에서 평화는 평화를 궁극적이고 제도적으로 보장하는 평화체제로 전환함으로써만 가능해진다.

한반도에서의 '평화체제'란, 남북 간 정치·군사·경제적인 신뢰와 관계국들 간 적대관계의 해소에 기반하여 한반도에서의 전쟁 위험이 해소되고 남북이 평화롭게 공존하는 체제를 의미한다. 즉 정전체제를 대체하여 분쟁 당사자들 간 적대관계를 전환하고 경제·사회 등 다방면의 교류 협력을 통해 남북 간 공존공영共存共榮을 안정적으로 추진해 나가는 질서를 말한다. 이때 관련국 지도자나 정부만이 아니라 시민들 차원의 상호 이해와 신뢰 형성을 위한 활발한 교류 협력도 중요하다. 정부 간 합의와 선언이 국내 시민들의 지지를 얻지 못하면 합의가 파기되거나 정치적으로 이용될 수 있어 결국 지속가능한 평화가 어렵기 때문이다.

평화체제/평화협정/종전선언

평화체제는 평화를 보호·달성하는 데 요구되는 원칙, 규범 및 관련 제도를 통칭한다. 예를 들어 주권 평등 규범, 분쟁의 평화적 해결 원칙, 국제연합(UN)과 평화조약 같은 것이 평화체제의 구성요소들이다. 평화체제에 있어서 평화는 평화의 보호를 의미하며, 평화의 보호는 평화 유지와 평화 회복으로 이루어진다. 평화 유지와 관련한 조치로는 안전보장조약, 불가침조약이 있고, 평화 회복과 관련해서는 휴전조약과 평화조약 등이 있다.

평화협정은 분쟁 당사자들 사이에 적대 행위 종식과 평화 상태 회복을 목적으로 맺는 분쟁 당사국 최고지도자(혹은 그 위임을 받은 대표) 간 정치적 합의를 말한다. 그 합의가 분쟁 당사국 의회의 비준을 받으면 '평화조약'이라 부른다. 평화협정은 통상 일반조항과 특수조항으로 구성된다. 일반 조항에는 적대 행위 종료, 점령군 철수, 압류 재산의 반환, 포로 송환, 조약의 부활 등이 있고, 특수조항은 손상 배상, 영토 할양, 요새 파악 등이 포함된다.

종전선언은 평화협정에 포함되는 경우가 많지만, 고질적 분쟁의 경우 평화협정 체결 이전에 정치적 신뢰 구축의 일환으로 별도로 추진할 수도 있다. 일례로 물리적 충돌을 겪은 이스라엘과 이집트가 미국의 중재로 1978년 9월 17일 종전선언(일명 캠프데이비드 합의)을 발표한 후 이듬해 3월 26일 평화협정을 체결한 바 있다. 한국전쟁이 정전협정으로 중단되었지만 70여 년의 대결 상태를 종식하고 평화협정으로 가려면 한국전쟁의 완전한 종식은 물론 북핵 문제 해결, 북미·북일 관계 정상화, 역내 국가 간 이해관계 조정 등 복잡한 사안들을 동시에 해결해 나가야 할 것이다. 그래서 관련 국가 간, 특히 남·북한과 미국 사이에 종전선언을 채택해 비핵화와 평화체제 수립을 촉진해 나갈 필요가 있다.

평화체제 수립을 위해 문재인 정부는 '평화 공존'과 '공동 번영'을 최우선으로 추구하는 한반도 정책을 추진하고 있다. 문재인 정부는 평화 없이 안보나 경제를 보장할 수 없기 때문에 평화체제의 실현은 최고의 국익이자 경제적 번영을 위한 토대라고 인식한다.[1] 또한 남북이 호혜적 협력의 가치를 공유하고 실천함으로써 함께 번영하며, 외연을 동북아로 확장하는 새로운 경제공동체를 지향한다. 평화와 경제의 선순환 관계를 추구하여 '평화가 경제 협력을 보장하고, 경제협력이 평화를 발전시키는' 평화경제를 실현하고자 한다.[2]

1 통일부, 『문재인의 한반도 정책』 (서울: 통일부, 2017), p. 14.

2 위의 책, p. 15.

문재인 대통령은 평화체제를 실현하기 위한 5대 원칙으로 ① 한국 주도의 한반도 문제 해결, ② 강한 안보를 통한 평화 유지, ③ 상호 존중에 기초한 남북관계 발전, ④ 국민과의 소통과 합의 중시, ⑤ 국제 사회와의 협력을 통한 정책 추진을 제시한다.[3] 즉, 평화체제 실현의 원칙은 한반도 문제의 당사자성을 자각하면서, 그간 성장해온 국력을 바탕으로 남북이 주인공이 되어야 한다는 인식에서 출발한다. 그럼에도 불구하고 북한이 군사적으로 도발하는 경우 한미동맹과 국방개혁 2.0을 통해 강화된 국방력을 바탕으로 이를 억제하여 평화 만들기의 여건을 조성한다. 한편 2020년 6.25전쟁 70주년 기념사에서 드러난 바와 같이 남북 간의 차이가 존재함을 인정하고 북한의 붕괴나 흡수통일 또는 인위적 통일을 추구하지 않는 상호존중의 정신을 추구한다.[4] 즉, 한국의 군사력 강화가 초래할 수 있는 북한의 안보 불안을 해소하면서 남북관계를 평화적으로 발전시키기 위해서는 상호존중이 필요하다. 또한 한반도 평화체제를 수립할 여건을 조성하고 지속가능한 정책 추진을 위하여 국민과 소통하고 합의를 이끌어내는 한편, 국제 사회와 협력하고 있다.

그러나 한반도에서 평화체제를 수립하는 일은 분단·정전체제의 장기화로 인해 단기간에 실현하기는 어렵다. 당사자들 간에 신뢰를 구축하고 협력의 이익을 공유하기 위한 중간 단계가 필요하다. 다양한 차원에서의 남북 간 회담과 경제 협력 및 각종 민간 교류, 종전선

3 위의 책, pp. 30-31.

4 청와대, "6.25전쟁 제70주년 기념사," (2020.6.25.), 〈https://www1.president.go.kr/articles/8800〉 (검색일: 2020.11.18.).

언 등이 중간 단계에서 진행할 만한 방안들이다. 특히, 불안정한 남북관계와 적대적인 북미관계를 함께 개선해 평화체제를 안정적으로 수립해 나아가기 위한 신뢰 구축 노력이 중요하다. 물론 평화체제 수립 노력은 비핵화 노력과 병행해 나가야 할 것이다.

2 비핵화 실현

21세기에 들어와 세계적인 차원에서 제기해 왔던 '핵무기 없는 세계'는 세계 평화를 희구하는 인류 염원의 표현이었다. 한반도뿐 아니라 전 세계에서 평화에 가장 위협적인 존재 중의 하나는 핵무기이다. 핵무기는 인류의 공동 멸망을 초래하는 비극적인 무기로서 그 존재만으로도 평화를 근본적으로 위협한다. 따라서 평화는 핵무기을 제거하는 비핵화와 불가분의 관계를 갖고 있다.

한반도에서도 마찬가지로 평화를 근본적으로 위협하는 것 중 하나는 북한의 핵개발이다. 북한의 핵개발은 한반도에서 위험천만한 군비 경쟁과 핵 경쟁을 강화하면서 한반도 평화를 근본적으로 위협한다. 북한 핵의 완전한 폐기 없이는 한반도에서 진정한 평화는 불가능하게 되었다. 따라서 북한의 비핵화는 한반도 평화의 불가결한 전제가 된다. 물론 비핵화와 한반도 평화를 실현함에 있어서 비핵화가 우선 되어야 평화에 도달할 수 있다는 의견과 평화의 틀이 만들어지면 비핵화가 추동된다는 의견 등 방법론상으로 다양한 견해가 존재하지만, 공통적인 인식은 비핵화와 한반도 평화는 불가분의 관

계에 있다는 것이다.

일반적으로 비핵화란 '핵무기'의 개발, 보유, 이용이 발생하지 않은 상태를 말한다. 이를 한반도에 적용하면, 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1991.12.)에 나오듯 '남북 모두 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비配備, 사용을 하지 않는 것'을 의미한다. 현재 남쪽에는 핵무기가 없는 바, 한반도 비핵화는 사실상 북한의 핵무기를 폐기시키고 핵개발을 다시 추진할 수 없게 하여 한반도에서 전쟁 위협을 해소하고 평화를 정착시키는 것을 목적으로 하는 일련의 과정을 의미한다고 할 수 있다. 다만, 한반도 비핵화에 대한 정의와 범위, 방식 등에 대한 관련국들 간의 이견이 있으며, 한반도 비핵화는 미국의 대북 안전보장 및 제재 해제 문제, 평화체제 구축 문제 등 여러 이슈들과도 연관되어 있는 복잡한 사안이다. 이는 한반도 비핵화 문제는 비핵화라고 하는 하나의 문제만 처리한다고 해결할 수 있는 것이 아니라, 여러 이슈들과 단계적·포괄적으로 풀어 나가야 해결할 수 있음을 시사한다. 2018년에 있었던 남북·북미정상회담에서 북핵 문제를 평화체제 구축, 남북·북미관계 개선 등과 함께 해결해 나가기로 합의한 것은 이러한 이유에 기인한다.

북핵 문제 해결은 '문재인의 한반도 정책' 3대 목표 가운데 최우선 목표이자 과제로 설정되었다. 북핵 문제 해결을 위한 전략으로는 '단계적·포괄적 접근'과 '남북관계와 북핵 문제 병행진전'이 제시되었다.[5]

먼저 단계적·포괄적 접근 전략에 따르면 북핵 문제는 대화와 압

5 통일부, 『문재인의 한반도 정책』, pp. 24-25.

박을 병행하면서 단계적으로 접근하여 평화적으로 해결해야 한다. 북한과의 대화 여건이 조성되면 관련국과의 공조를 통해 핵 동결부터 완전한 핵 폐기까지 단계적으로 추진한다. 비핵화 과정에서 북한이 느낄 수 있는 안보 공백에 대한 우려를 해소하기 위해 남북 간 정치·군사적 신뢰를 구축하며, 한반도 평화체제를 수립하고, 북한과 국제 사회와의 관계 개선을 협의한다. 단계적·포괄적 접근 전략에 대한 문재인 대통령의 인식은 독일 쾨르버재단 초청 연설(2017.7.6.)에서 확인할 수 있다.

> "보다 근본적인 해법은 북핵 문제의 근원적 해결입니다. 북핵 문제는 과거보다 훨씬 고도화되고 어려워졌습니다. 단계적이고 포괄적인 접근이 필요합니다. 한국 정부는 국제 사회와 함께 북한 핵의 완전한 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아의 현안을 포괄적으로 해결해 나가겠습니다."

북핵 문제 해결을 위한 다음 전략은 남북관계와 북핵 문제 해결의 병행 추진이다. 문재인 정부는 남북관계 개선에 따라 북핵 문제가 해결되거나 북한이 비핵화되는 경우 남북관계가 개선된다고 보지 않는다. 남북관계와 북핵 문제가 상호 보완적인 선순환 구도에 있으며, 남북관계와 북핵 문제의 개선이 이뤄질 때 미국, 일본, 중국 등 주변국들과의 관계도 개선될 수 있다고 본다. 2017년 문재인 대통령의 8.15 광복절 경축사는 남북관계와 북핵 문제의 선순환 및 관련국과의 관계 개선에 대한 인식과 전략을 잘 보여주고 있다.

"북한이 미사일 발사 시험을 유예하거나 핵 실험 중단을 천명했던 시기는 예외 없이 남북관계가 좋은 시기였다는 것을 기억해야 합니다. 그럴 때 북미, 북일 간 대화도 촉진되었고, 동북아 다자외교도 활발했습니다. 제가 기회가 있을 때마다 한반도 문제의 주인은 한국이라고 한 이유도 여기에 있습니다."

문재인 정부의 비핵화 노력에 대한 성과는 2018년 4월 27일 남북정상회담의 결실인 「판문점선언」 중 "남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다"는 내용에서 나타났다. 북한은 남북정상회담 약 한 달 뒤인 5월 24일 풍계리 핵 실험장을 파괴하였고, 2019년 중반까지 약 1년간 핵·미사일 관련 활동을 자제하였다. 그러나 한반도 비핵화는 남북관계와 북미관계, 양 채널이 동시에 가동되어야 성과를 맺는데, 2020-2021년 현재 북미 간 비핵 평화 협상이 중단되어 한반도 비핵화도 속도를 내지 못하고 있다.

3 군비 통제 실현

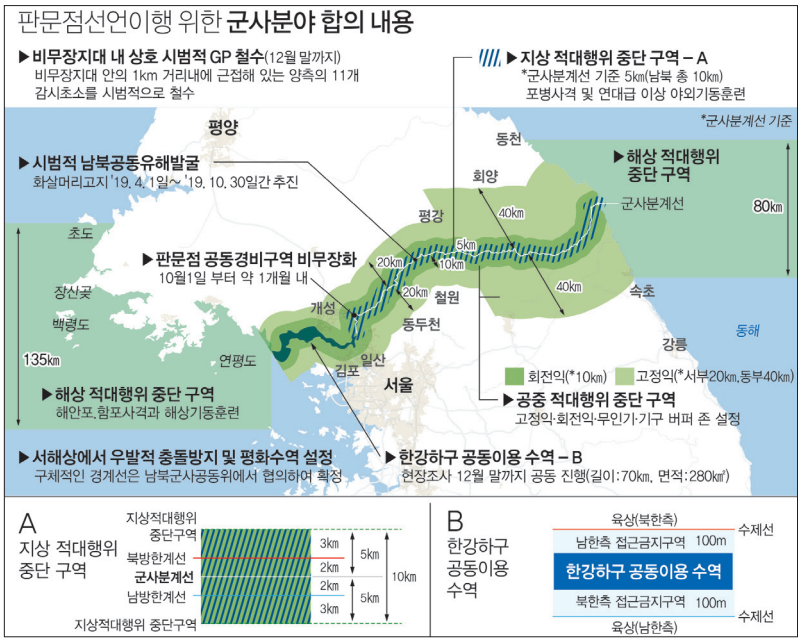
군비 통제란 군사력의 개발, 배치, 이용, 확산 등을 제한하는 제반 조치를 말하는데, 그 목적은 군사력의 투명성 증대와 국가 간 신뢰 증진으로 전쟁 위협을 감소시키는 데 있다. 이때 군사력은 재래식 무기와 대량살상무기를 포괄하지만, 특정 군비 통제에는 당사국들 간 합의로 그 대상 및 범위가 한정된다. 군비 통제와 관련된 인접 개

념으로 군비 제한, 군사적 신뢰 구축 조치CBMs, 군축 등이 있다. 일반적으로 군비 통제는 병력과 무기의 배치, 이동, 훈련 등 군사력 운용을 제한하는 '운용적 군비 통제'와 군사력의 규모와 관련된 구조를 축소하는 데 초점을 두는 '구조적 군비 통제'로 구분할 수 있다.

냉전기 유럽에서 동서 양 진영은 운용적 군비 통제 논의를 시작으로 구조적 군비 통제로 나아갔다. 그러나 이러한 사례를 모든 경우에 그대로 적용할 규칙이라고 오해할 필요는 없다. 그동안 한반도에서는 남한이 운용적 군비 통제를, 북한이 구조적 군비 통제를 상대적으로 중시했지만 군비 통제가 본격적인 남북 협상의 의제로 다뤄진 적은 없다. 처음으로 「판문점선언」에서 남북 정상은 "남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다"고 합의하였다. 한반도의 군사적 현실을 감안하면 신뢰 구축 조치나 운용적 군비 통제를 거치며 군축을 실현하는 단계적 접근이 합리적이다.

남북은 군사분계선을 두고 대치하는 상황에서 각각 군사력을 증강해 왔고, 북한의 핵 능력은 시간이 갈수록 고도화되고 있다. 남북이 군사적으로 첨예하게 대립하고 있는 상황에서 군사 훈련이나 어선의 월선이나 표류 같은 우발적 상황으로 인한 위기 발생의 가능성도 상존하고 있다. 따라서 군비를 통제하고 우발적 충돌을 예방하며 위기관리 능력을 강화할 필요가 있다.

2018년 「판문점선언」과 동년 9월 19일에 서명된 「역사적인 '판문점선언' 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 「9.19 군사합의」) 는 군비 경쟁을 완화하고 우발적 충돌을 예방하기 위한 내용을 담고 있다.



[그림 3-1] 「9.19 군사합의」 요지

먼저 「판문점선언」에 따라 남북은 상대방에 대한 일체의 적대 행위를 전면 중지하기로 하였으며, 확성기 방송 및 전단 살포 등의 적대 행위도 중지하기로 합의했다. 또한 서해평화수역을 조성하여 우발적인 군사적 충돌을 예방하기로 합의했다. 이어 「9.19 군사합의」에서는 ① 일체의 적대 행위 중지, ② 비무장지대의 평화지대화, ③ 서해 해상 평화수역화, ④ 교류 협력과 접촉 왕래 활성화를 위한 군사적 보장 대책 강구, ⑤ 군사적 신뢰 구축 조치 강구 등 5개 분야에 걸쳐 「판문점선언」을 구체화하는 합의 사항을 담았다([그림 3-1] 참조).[6]

6 대한민국 정책브리핑, 「9.19 군사합의」, 〈https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865808〉 (검색일: 2020.10.18.).

「9.19 군사합의」 직후 남북은 합의를 이행하기 위해 협력하였다. 먼저 남북 군사 당국은 지상·해상·공중에서 상호 적대 행위 전면 중지 조치를 이행하였다. 북한은 그간 군사분계선MDL 5km 이내 구역에서 실시해 오던 포병 사격 및 야외 기동 훈련을 중단했고, 한국군 역시 포병 훈련을 MDL 5km 외곽 지역에서 실시하였다. 해상에서도 함포 및 해안포의 포구와 포신 덮개를 설치하고, 포문을 폐쇄하는 등 합의를 이행하였다. 공중에서도 군사분계선을 중심으로 기종별고정익·회전익 비행금지구역을 설정하고, 사전 통보되지 않은 비행은 실시하지 않았다.[7] 특히 북한은 기존에 실시해 오던 무인기 정찰·감시 활동도 중단하였다.[8] 비록 2019년 11월 창린도 해안포 부대의 사격 훈련으로 「9.19 군사합의」가 위반되는 사례가 나타났으나, 「9.19 군사합의」 체결 이전에 비해 남북 충돌을 야기할 수 있는 사안이 줄어들었다.

「9.19 군사합의」 직후 '중무장지대'였던 비무장지대를 말 그대로 비무장화하는 효과를 거두었다. 남북 군사 당국은 2018년 12월 12일부로 상호 1km 이내 거리에서 마주 보는 GP 22개소에서 화기·장비·인원을 철수하고, 감시초소GP를 시범 철거하고 상호 현장 검증까지 실시했다. 이에 UN은 남북의 GP 철수 현장 검증 사례를 재래

7 「9.19 군사합의」 제1조 3항에서는 "다만, 산불 진화, 지·해상 조난 구조, 환자 후송, 기상 관측, 영농 지원 등으로 비행기 운용이 필요한 경우에는 상대측에 사전 통보하고 비행할 수 있도록 한다. 민간 여객기(화물기 포함)에 대해서는 상기 비행금지구역을 적용하지 않는다."고 명시되어 있다. 실제 산불 진화 및 응급환자 후송 등의 이유로 비행금지구역 내에서 60회 가량 헬기 비행을 하였으나 이에 관한 남북 간 갈등은 일어나지 않았다.

8 국방부, "9.19 군사합의 1주년 이행현황 및 성과," (2019.9.18.), 〈https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156350857〉 (검색일: 2020.11.18.).

식 군비 통제의 모범 사례로 선정하기도 하였다.[9] 한편 GP 철수와 함께 진행된 철원군 화살머리고지 일대 지뢰 및 폭발물 제거 활동을 통해 지역 내 위험 요소를 제거하고 남북 공동 유해 발굴을 위한 제반 여건을 마련하였다.

9 위의 글, p. 4.

제 2 절

갈등과 불신 해소

분단·정전체제하에서 적대와 불신은 남북 간은 물론 북한과 미국 사이, 그리고 한국 사회 내에서도 일어나고 있다. 그중 여기서는 남북 간 갈등과 한국 사회 내 갈등 해소 방안을 살펴보며 전쟁 위험 없이 평화롭게 살아갈 길을 생각해보고자 한다.

1 남북한 갈등 해소

현재 남북 간에는 적대와 불신, 두려움과 원망의 감정 등 상호 심리적 갈등의 상황이 쌓여 있다. 남북 간 불신과 적대감은 1950년 6.25전쟁에서부터 시작되어 2020년 남북공동연락사무소 폭파와 서해상 민간인 피살 사건 등으로 인해 감정의 골이 깊게 패여 있다. 남북이 경험한 각종 물리적 폭력 상황을 비롯하여 상호 비방으로 인해

불신의 벽 역시 높게 형성되어 있다. 남북 분단으로 인해 발생한 폭력과 갈등, 배제와 적대의 문화가 구조화되어 있는 상황에서 평화를 구축하기 위해서는 우선 폭력적 상황을 없애 신뢰와 화해를 형성해야 한다.

남북 간의 갈등과 적대, 불신의 관계를 해결하기 위해서는 장기적인 관점에서 화해를 추구해야 한다. 남북 간 화해를 위해서는 과거 잘못한 것에 대해 인정하고 사과하여 관계를 회복하는 노력이 필요하다. 화해를 통해 상대를 비난하거나 적으로 보는 관점을 전환하여 진지하게 유감을 표시하고 더 이상 상처 주는 행동을 하지 않도록 하는 것에서 시작할 수 있다. 남북은 상호 간 적대와 불신의 관계를 초래했던 과거의 잘못을 인정하고 상호 이해와 협력을 통해 새로운 관계를 만들도록 노력해야 한다. 회복적 정의Restorative Justice와 같은 관계 중심적 개념을 통해 남북관계의 획기적 발전과 개선을 추진할 수 있다. 회복적 정의는 물리적 충돌로 파생된 전쟁범죄, 민간인 학살, 국가 폭력의 진실을 규명하고 책임자의 책임 인정, 피해자에 대한 배상·보상을 제공하는 한편, 그 바탕 위에서 추모와 기억, 화해 등을 통해 사회 통합을 지향하는 노력을 말한다. 남아프리카공화국이 '진실과 화해위원회'를 통해 회복적 정의를 추구한 사례를 참고할 수 있다. 지금까지 남북, 북미는 간헐적으로 전쟁 유해 공동 발굴 사업을 전개해 왔는데, 이 사업을 활성화해 전쟁 피해자를 추모하고, 나아가 평화 감수성을 높여가는 공동 사업을 개발하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

사례: 남아프리카공화국의 진실과 화해위원회

남아공은 과거 악명 높은 인종차별정책(Apartheid)으로 인해 발생된 인권 유린과 국가 폭력을 청산하기 위해 1995년 12월 '진실과 화해위원회'를 설립했다. 위원회는 1998년 7월까지 약 3년 동안 활동하며 과거 인종차별의 고통을 규명하고 성찰했고, 흑백 인종 간 사과와 용서를 통해 사회통합을 추진해 나갔다. 위원회 활동 기간 중 약 2만 1,000명의 피해자들에 대한 증언을 청취하고, 약 7,000여 건에 대해 사면을 신청하여 화해와 통합을 시도했다. 7,112명의 조사 대상자 가운데 5,392명이 처벌을 받았고, 849명이 사면을 받았다. 국가 폭력과 인권 유린 사례를 국가적 차원에서 해결하려는 노력을 통해 인종차별 구조를 극복해 나갔다. '진실과 화해위원회'의 활동은 남아공 내부의 흑백 간 화해에 초점을 두어 회복적 정의를 지향하는 성공 모델로 평가된다.

아울러 실제적인 갈등 문제를 해결하기 위해 남북 간에 상충하는 문제들부터 풀어야 한다. 남북 간에 엄존하는 여러 갈등을 해결하지 않고 무조건 화해하고 이해해야 한다면 추후 또 다른 갈등이 발생할 수 있기 때문이다. 남북 간 화해와 관계 회복을 추구하는 과정에서 남북이 갈등을 빚고 있는 문제들을 호혜적 이익에 기반하여 해결해 내야만 진정한 평화 구축이 가능하다. 남북한이 치열한 대결과 싸움 속에서도 상호 이익에 입각한 협력을 창출할 수 있는 사례를 발굴해야 한다. 그런 점에서 개성공단은 좋은 사례가 될 수 있다.

남북 간 적대, 증오, 불신의 상호 관계에서 벗어나 인정과 공존의 문화가 형성될 수 있는 토대를 마련해야 한다. 그렇게 되면 분단 체제로 인해 형성된 남북 간 갈등과 대결의 논리가 평화 구축 과정에서 인정과 공존의 문화로 새롭게 탈바꿈할 수 있다. 이는 남북 모두에게서 민주주의의 핵심 규범이 확산되는 효과를 창출할 수 있게 된다. 남북 간 화해가 증진된다면 자연스럽게 한국 사회의 정치권뿐만 아니라 사회 전반에서 관용과 공존의 가치를 확산할 수 있는 환경을

조성할 수 있다. 이러한 남북 간 화해와 인정, 공존의 문화는 한반도 평화를 진전시키는 데 기여할 것이다.

2 사회적 갈등 해소

1) 치유와 상생을 통한 사회 통합

분단체제하에 자행되던 각종 인권 탄압을 규명하고 그 관행을 중단하는 길은 국민의 민주·인권 의식을 높이는 것이다. 분단으로 인해, 또 분단을 명분으로 발생하는 다양한 폭력이 한국 사회에 구조화되어 있기에 쉽게 해결될 수 없는 문제이다. 이를 해결하기 위해 분단 구조를 타파하고 통합을 추진하는 과정에서 강제적인 힘을 사용하는 것은 또 다른 폭력을 불러일으키기에 바람직한 방법이 아니다. 분단 폭력 문제를 해결하기 위해서는 갈등과 대립하고 있는 문제들을 중재하고 트라우마를 치유할 수 있는 통합적 리더십이 요구된다.[10]

분단으로 인해 발생된 각종 폭력과 갈등, 왜곡된 감정과 트라우마를 해소해 나가야 한다. 정서적이고 감정적인 문제를 해결하지 못하면 화합과 공감의 평화 구축은 어렵기 때문이다. 북한 및 통일 문제를 둘러싼 우리 사회 내 보수와 진보 간의 '남남갈등'은 심각한 수준

10 김병로·서보혁, 『분단 폭력: 한반도 군사화에 대한 평화학적 성찰』 (파주: 아카넷, 2016), pp. 62-63.

이다. 상대방과의 정치적 이해관계 차이와 다름을 '종북', '수구' 등으로 매도하는 상황이 다반사이다.

이러한 적대적인 인식을 전환하기 위해서는 일상생활에서 대결적·이분법적 사고를 지양하는 대신 융합적이고 포용적인 태도를 지향해야 할 것이다. 일상생활 속에서 실천할 수 있는 생활 밀착형 평화 운동을 추진하고 세대별로 관심이 있는 평화 운동을 진행할 필요가 있다. 또한 일상에서 갈등과 대립을 조장하는 냉전의 잔재를 청산하고 정치적 차이와 다름을 인정하고 서로를 존중하며 배려하는 공존과 관용의 문화를 만드는 것이 평화를 형성하는 시작이 될 수 있다. 국민 개개인은 생활 속에서 평화의 중요성을 깨닫고 평화를 체감하는 평화 운동을 전개할 수 있다. 강원도와 경기도 접경지역과 비무장지대 등 분단의 아픈 흔적을 이해와 공감의 자세로써 밟아 보며 평화 감수성을 높여갈 수 있다.

한반도에서 분단을 극복하고 평화를 만들기 위해서는 남북한의 정치·군사적 통일뿐만 아니라, 분단으로 발생한 각종 국가 폭력 희생자들의 상처를 치유하여 정상적인 삶으로 회복해 나가는 작업도 필요하다. 적이라는 적대적 인식, 2등 시민이라는 차별적 인식으로 인해 피해를 받은 사람들의 아픔에 공감하는 시간이 필요하다. 일반 시민들이 일상적 평화를 누릴 수 있도록 해야 한다. 각종 폭력적인 상황, 법과 제도 등 모순적 상황을 반드시 제거해야 일상적 평화를 달성할 수 있다.

남남갈등의 해결은 역사적 사건으로 인한 직접적 피해자들인 납북자, 이념폭력의 희생자 등에 대한 사회적 치유 활동을 통해 진행

될 수 있다. 분단으로 인해 발생한 각종 부당한 폭력 상황에 대한 피해와 억울함을 해소하는 노력이 진행되어야 한다. 법적인 명예 회복과 보상 절차와 함께 정신적인 치유와 화해의 노력이 병행되어야 한다.

우리 사회에서도 사회적 갈등을 치유하고 화해한 대표적인 사례가 존재한다. 바로 제주 4.3사건에 대한 사회적 치유 노력이다. 제주 4.3사건은 복잡한 역사적·지역적 배경 속에서 수많은 인명 피해가 발생한 비극적 사건이다. 사건이 발생한 지 반세기가 지나서 진상규명과 명예 회복, 대통령의 국가 폭력에 대한 사과, 정부의 국가추념일 지정 등 국가와 사회 차원에서 치유와 화해의 노력이 진행됐다. 제주 4.3사건의 사회적 치유는 한국 사회에서 남남갈등의 해결이 가능하다는 희망을 밝혔다는 점에서 의의가 크다.

사례: 제주 4.3사건의 화해와 치유

1947년 3월 1일을 기점으로 하여 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 발생한 무력 충돌과 진압과정에서 제주 주민들이 희생당한 사건이다. 4.3사건은 미 군정기에 발생하여 대한민국 정부 수립 이후에 이르기까지 7년여에 걸쳐 지속된, 한국 현대사에서 6.25전쟁 다음으로 인명 피해가 극심했던 비극적인 사건이다.

4.3사건의 진상규명과 희생자 명예 회복을 위해 1999년 국회는 제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예 회복에 관한 특별법'(이하 '4.3특별법')을 통과시켰다. 4.3특별법 제정 이후 국가의 지원 아래 4.3평화공원과 4.3평화기념관이 조성되고 제주4.3평화재단이 설립되어 공식적인 기념사업을 추진했다. 2003년 10월에는 4.3사건의 진상을 담은 대한민국 정부의 공식 보고서가 확정됐고, 노무현 대통령이 제주도를 방문하여 진상 보고서에 근거해 과거 국가 권력의 잘못을 공식 사과하면서 '국가 공권력에 의한 대규모 민간인 희생' 사실을 정부가 인정했다. 2014년에는 사건 발발 66년 만에 4.3희생자 추념일이 법정 기념일로 지정됐다. 국가 차원에서 4.3희생자 추념일을 법정 기념일로 지정한 것은 평화와 인권을 존중하는 국가로서의 위상을 높이는 계기가 됐다. 4.3희생자 추념일을 법정 기념일로 지정한 것은 정부의 진상 보고서 확정, 대통령의 사과에 이은 공식적 화해와 치유의 노력으로 평가할 수 있다.

2) 평화주의 통일 의식 함양

성숙한 민주주의의 실현은 폭력이 아닌 대화와 타협에 의한 갈등 해결의 원칙을 견지하는 데서 출발해야 한다. 우리가 인지해야 할 중요한 사실은 정치적 입장 차이나 정치적 견해의 다양성에서 오는 '갈등'과 '논쟁'이 민주주의의 본질이라는 점이다. 민주주의 사회는 아무런 갈등이 없는 사회가 아니라 존재하는 갈등을 대화와 타협을 통해 다양성이란 이름으로 승화시킬 수 있는 사회체제라고 할 수 있다.[11]

특히 분단국의 경우 이념 대립은 그 어떤 사회적 갈등보다 상위 이슈가 된다. 우리와 같이 분단국이었던 독일에서도 이념적 갈등이 첨예한 사회적 이슈가 되어 이를 해소하기 위한 보수·진보의 대타협 노력이 있었다. 서독은 전후부터 나치 정치 잔재 제거를 위해 독일 국민의 재교육을 실시해 왔다. 일반적으로 유럽이나 미국에서는 '시민교육', '민주교육', 또는 '민주시민교육'이라고 한 것과 달리 서독은 '정치교육'이란 용어를 사용했다.[12] 이런 정치교육을 둘러싸고 서독 사회내 좌우세력간 대립이 첨예했고, 정치적 입장에 따라, 마치 우리 통일정책과 유사하게, 교육 정책과 내용이 수정되었다. 이러한 교육현장의 대결과 혼란을 조정해 보기 위한 시도들이 보수와 중도 그리고 진보를 표방하는 교육학자 5명을 중심으로 진행되었다. 이

11 심성보 외 3인, 『보이텔스바흐 합의와 민주시민교육』 (북멘토, 2018), p. 26.

12 위의 책, p. 38.

들은 정치교육이 정치 투쟁과 당파이익의 도구가 되어서는 안되며 초당파적인 역할을 수행해야 한다는 데 의견의 일치를 보았다. 핵심은 정치교육의 도구화를 피하고 학생중심의 교육 원칙을 잡는 것이었다. 이것이 3가지 원칙[13]으로 정리가 되어 '보이텔스바흐 합의 Beutelsbacher Konsens'로 알려지게 되었다.

한국 사회에서는 대북·통일정책의 목표, 수단, 절차 등에 대해 여러 의견들이 존재한다. 이러한 다양한 의견들은 대화와 타협이란 민주주의 기제로 조정되어 왔다. 때로는 다양한 의견들이 절충점을 찾지 못하고 평행선을 달릴 수 있다. 그러나 그 또한 시민들이 다양한 사안들에 대해 각자의 고유한 의견을 가질 수 있다는 점에서 민주주의 사회의 특징으로 받아들여져야 한다. 이러한 상호 존중과 공존의 정신이 우리 사회의 내면을 채울 때 다양한 의견들은 대화와 타협을 통해 해결 가능하다는 인식이 키워질 수 있고, 이러한 인식이 확산될 때 평화 공감대가 형성될 수 있을 것이다.

통일 문제와 관련하여 성숙한 민주주의를 실현하는 첫 출발점은 우선 통일 문제에 대한 우리 사회에 존재하는 각각의 다양한 견해와 논쟁점을 확인하는 것이라고 할 수 있다. 통일·대북정책 분야는 우리 사회 이념적 논쟁과 남남갈등이 첨예하게 드러나는 분야로 정권에 따라 통일정책의 목표와 방향이 급선회해왔다. 국민들은 통일정책이 일관되게 추진되지 못한 주요 원인 중 하나로, 정부·전문가 주

13 '보이텔스바흐 원칙'의 3개항에 대해서는 이 책 제3절 평화의 사회적 조건_사회통합에서 자세하게 후술하고 있음.

도로 정책이 수립되어 국민에게 일방적으로 전달됨으로써 정책에 대한 국민적 지지 기반이 미흡했다는 점을 지적해왔다. 이에 시민사회는 통일문제에 대한 사회적 합의를 도출하고, 이를 사회협약으로 공식화해야 한다고 지속적으로 제안해 왔다. 문재인 대통령은 이 제안을 '통일국민협약 체결'이라는 이름으로 2017년 대선 당시 공약에 반영했고, 정부는 이를 2018년 국정과제로 공식화하여 추진했다.

대북·통일정책분야에서 처음으로 시도한 사회적 대화는 평화·통일에 관한 대화와 타협의 가능성을 제시해 주었다. 2018년부터 2021년 4년 동안 전국 4개 권역별, 17개 시·도에서 시민 숙의형 사회적 대화를 60여 차례 개최하였고 총 6,000여명이 참여하여 대북·통일정책 분야 사회적 대타협의 과정이 진행되었다. 우리 사회 정쟁성이 가장 첨예하게 드러나는 통일에 대한 접근법의 차이는 시민들의 개인 가치관에 그대로 드러났고 초기 사회적 대화에도 그대로 반영되었다. 그러나 시간이 지남에 따라, 대화의 횟수가 많아짐에 따라 그리고 서로의 만남이 깊어짐에 따라 사회적 대화에 참여한 시민들은 상대의 의견을 경청하고 존중하는 법을 배우며 숙의민주주의 경험을 축적하게 되었다. 그 결과 보수·진보의 이념의 장벽을 넘고, 세대간 가치관의 차이를 극복하여 통일정책 분야 시민들의 사회적 협약안이라고 할 수 있는 '통일국민협약안'이 2021년 6월 26일 채택되었다. 대북정책분야에서 최초로 시민들이 정책 수립공간에 참여하여 자기 결정권을 행사한 결과였다.

‘통일국민협약안’ 채택을 위한 사회적 대화 과정에서 보여준 시민들의 높은 합의정신과 민주주의 의식은 한반도 통일 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 대화와 타협을 통해 해결할 수 있다는 자신감을 보여주었다. 또한 시민들의 숙의 민주주의의 공간이었던 사회적 대화는 우리사회의 다양한 이념적 스펙트럼이 ‘초정파적’ 다양성이라는 이름으로 공존할 수 있다는 희망을 보여 주었다. 무엇보다도 개인의 상이한 가치관과 주장이 하나의 플랫폼 안에서 존중받으며 합의안으로 도출되었던 과정은 성공적인 숙의 민주주의 모델로서도 평가 받을 수 있다. 또한 사회적 대화라는 공간에서 우리사회 평화통일 교육과 민주시민교육이 자연스럽게 결합되면서 시민들의 높은 수준의 정치 참여를 이끌어내었다. 이러한 경험은 향후 ‘통일국민협약안’이 한국식 ‘보이텔스바흐 합의’로 자리매김되어 한반도 평화와 번영에 대한 공감대를 확산시키고, 평화를 문화적 코드로 읽어 내고 민주 시민 문화로 묶어 확산해 나갈 수 있을 것이다. 이를 통해 우리가 바라는 한반도 평화공동체는 ‘통일의 미래상’으로 우리 사회 속에서 구체적 이미지로 그려 나갈 수 있을 것이다.

통일국민협약

그동안 통일·대북정책은 정부·전문가 주도로 수립되고 국민에게 일방으로 전달되면서 정책의 국민적 기반을 구축하는 데 미흡한 측면이 있었다. 이를 해결하기 위해 시민사회는 통일문제에 대한 사회적 합의를 도출하고 이를 사회협약으로 공식화해야 한다는 제안을 했으며, 이 제안은 2017년 문재인 대통령 공약에 반영되어, 정부 국정과제로 채택되어 추진되었다. 통일국민협약 채택을 통해 통일·대북정책에 대한 국민적 합의를 이루고 이를 바탕으로 일관성있고 지속 가능한 정책 추진의 토대를 마련하고자 한 것이다. 통일국민협약안은 '민간주도, 정부지원' 원칙하 초정파 민간추진기구(통일비전시민회의) 주도로 이념·세대·성별·지역을 아우른 시민들이 참여한 사회적 대화를 통해 2021년 6월 26일 채택된 통일·대북정책 분야 최초의 사회협약안으로 「통일국민협약안」과 「권고문」으로 구성되어 있다. 이 사회적 대화에는 4년간('18~'21년) 총 60여 회, 연인원 총 6,000여 명이 참여했다.

가. 「통일국민협약안」 주요 내용

- △전문, △제1장 한반도의 바람직한 미래상, △제2장 한반도 미래상 실현의 과정과 방법으로 구성
  - (전문) △그동안 통일정책은 정부와 소수의 전유물, △통일국민협약은 남북관계와 한반도 미래에 관해서 정파와 이념을 넘어선 공통의 합의기반 도출 노력의 일환, △평화와 통일에 관한 사회적 대화는 지속되어야 하고 제도와 문화로 정착되어야 함.
  - (한반도 미래상) △군사적 위협이 없는 평화로운 한반도 △평화적으로 비핵화된 한반도 △인권과 삶의 다양성이 보장되는 한반도 △사회적 합의로 갈등이 해소되는 한반도 △남북한 경제 교류와 협력으로 발전된 한반도 등 16개의 한반도 미래상 제시
  - (실현 과정과 방법) △국민참여와 합의 형성 △대북 통일정책 일관성 확보 △한반도 군사 갈등 해소와 비핵화 △주변국들로부터 통일에 대한 협력과 지지 견인 △인도지원 협력과 개발협력 △경제협력과 남북균형발전 등 8개 분야별 세부 과제 명시

나. 「권고문」 주요 내용

- 평화·통일에 관한 사회적 대화의 지속과 발전을 위한 권고 사항을 총 22개항으로 정리하고 사회적 대화가 남북간 대화로 발전되는 비전 제시
  - (정부·지자체 대상 13개) 사회적 대화 활성화를 위해 홍보 확대, 사회적 대화 결과물 정책에 반영, 사회적 대화 상설기구 설치 등
  - (국회 대상 3개) 사회적 대화 지원 법률 제정 등
  - (비정부 기구 대상 3개) 평화·통일에 관한 사회적 대화 확대·실행 등
  - (국민 대상 3개) 「통일국민협약안」이 잘 반영되는지 감시 등

제 3 절

평화의 사회적 조건 : 사회통합

한반도 평화의 궁극적인 지향은 남북한 주민 모두가 골고루 행복을 누리며 사는 공동체의 모습일 것이다. 정치경제적인 구조에서 비평화적 요소들이 제거되고, 사회문화적으로는 경쟁과 갈등보다 협력과 화해를 추구하는 생활세계가 펼쳐지는 것이다. 서로 다른 체제로 나뉘어 살았던 남과 북이 체제와 가치 면에서 통합을 이루는 과정은 장기간의 소통을 필요로 한다. 평화·통일교육에 사회통합이 적극 차용되어야 할 이유이기도 하다.

1 분단문화와 사회적 갈등 해소

사회통합은 1990년대 들어서면서부터 국제사회의 핵심 의제 중 하나로 등장했다. 냉전체제 해체 이후 초국적 이주와 자본의 이동이

더욱 가속화된 국제화Globalization 흐름에 따른 시대정신으로 부상한 것이다. 1995년 덴마크 코펜하겐에서 개최된 국제연합UN의 세계사회발전정상회의World Summit for Social Development에 참가한 전 세계 117개 국가의 대표단은 국가 및 국제사회 단위에서 실천할 사회통합을 위한 노력들을 약속하였다.[14] 당시 결의를 요약하면, 사회통합은 인간 존엄성에 기반하여 약자와 이주민들을 포함한 모든 사회 구성원들이 정치, 사회, 경제 등 전반적인 영역에서 차별과 배제 없이 최대한의 포용과 균등한 참여를 보장받는 사회 건설을 목적으로 한다.

유엔 회의에서 추구한 사회통합의 과정은 일찍이 정치철학자 존 롤스John Rawls가 「정의론A theory of justice」에서 주창한 정의로운 사회를 연상케 한다.[15] 즉, 모든 구성원 개개인이 골고루 공평하게 부여받은 기본적인 권리와 자유를 바탕으로, 평등한 경제적 시스템 안에서 상생 협력하는 사회를 말한다.

한반도에서의 사회통합 노력도 관용과 정의의 가치를 토대로 공존과 상생의 평화로운 민족공동체를 지향하고 있다. 오랜 분단으로 만나지 못했던 남북한의 구성원들이 상이한 규범과 관습, 삶의 방식 등 다양한 사회문화적 구성요소들을 서로 이해하며 조화롭게 융합하는 과정으로서의 통합을 추구하는 것이다.[16] '다름'을 인정하

---

14 United Nations. 1996. "Report of the World Summit for Social Development," 1995년 코펜하겐 개최 회의 보고서, https://undocs.org/A/CONF.166/9.

15 Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice. Revised Edition. Oxford: Oxford University Press.* 황경식, 『존 롤스 정의론』 (서울: 쌤앤파커스, 2018).

16 강원택, "독일 통일에서 배우다: 지방 분권과 시민교육," 윤영관 편 『독일 통합과 한국』 (사회평론아카데미, 2019), pp. 27-50.

는 자세와 평화의식으로 통일 한국이라는 새로운 공동체를 만들어 가는 사회통합의 과정은 우리 몸에 체화된 분단문화를 해체하는 여정이기도 하다. 남남갈등, 젠더와 세대 간 갈등, 사회적 약자와 이주민, 난민 등 소수 계층에 대한 편견과 차별은 냉전체제가 파생시킨 문화적 폭력의 유형들이다. 우리 사회 내부에 존재하는 갈등과 격차들을 평화의 관점으로 해소하는 과정이 곧 사회통합이며, 이러한 일상의 노력에서부터 남북 간 사회적 통합의 길도 순탄하게 닦일 것이다. 때문에 학교와 시민사회에서 진행하는 평화·통일교육 역시 다원적 민주주의 가치 위에 타인과 타문화에 대한 관용과 포용을 실천하는 사회통합형 민주시민 양성을 목적으로 한다.

현재 우리 사회로부터 탈분단-통합의 문화를 구현한다는 것은 국가 차원과 개개인의 생활 및 공동체 차원에서 미래지향적 협력과 실천을 필요로 한다. 남북 간의 통합과정을 위해 국가적인 차원에서는 민족공동체통일방안에 입각하여 비핵화를 비롯한 전쟁 위협의 근본적인 제거, 종전선언과 경제공동체를 지향하는 한반도 평화 프로세스를 추진하고 있다. 더불어 최근 인류가 맞닥뜨린 코로나 팬데믹 상황과 지구온난화 및 가축 감염병 문제 등에 대응하기 위해 생명공동체 관점으로 남북 간 교류와 협력을 추구하며, 한반도뿐만 아니라 인류의 지속적 발전과 상생을 위해 온실가스 감축과 탄소중립 실현에도 노력하고 있다.

한반도 평화·경제·생명 공동체를 지향하는 국가 차원의 정책과 제도는 국민 개인인 “나”로부터 시작하는 사회통합의 실천으로 보다 공고해질 수 있다. “나”를 둘러싼 학교와 직장, 지역사회, 그리고

온라인 공동체에서 사회적 약자와 미래 세대 중심으로 관용과 환대의 가치를 실현하는 작은 노력들이 필요하다. 역사학자 유발 하라리Yuval Noah Harari는 현생 인류인 호모 사피엔스가 언어능력을 바탕으로 서로 협력하는 인지혁명을 통해 지구상에 군림하게 되었음을 강조하였다.[17] 근대 문명의 발달을 개인의 욕망에 초점을 두고 설명하는 관점과 달리, 협력과 협동의 능력을 인간 사회 본성으로 보는 것이다.

철학자 찰스 타일러Charles Taylor는 보편적 인간 존엄성에 기반한 다름에 대한 인정의 중요성을 주창하면서, 현대 사회를 살아가는 개인들의 독특한 정체성 형성이 가능한 바탕은 타인과의 소통이라는 점을 강조했다.[18] 우리 사회는 결국 서로 다른 정체성을 가진 개인들이 대화적인dialogical 관계를 통해 만들어가는 정서적 공동체로서의 속성을 가지고 있는 것이다.

17 유발 하라리 지음, 조현욱 옮김 『사피엔스: 유인원에서 사이보그까지 인간 역사의 대담하고 위대한 질문』 (김영사, 2015).

18 Taylor, Charles. "The Politics of Recognition," in A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 25-74.

2 글로벌 한민족과 다원적 민주주의

최근 한국은 국제사회에서의 위상이 높아지고 있다. 유엔무역개발회의UNCTAD는 2021년 7월 2일 한국의 지위를 개발도상국에서 선진국으로 변경하였다. 한국은 문화와 IT 분야를 비롯해 근래 코로나 팬데믹에 대한 방역시스템 등 국가 전 분야에 걸쳐 국제사회의 인정을 받고 있다. 또한 국민들의 물질적 풍요도 세계 어느 나라에 뒤지지 않는다.

하지만 사회 내부를 들여다보면 긍정적이지만은 않다. 자살률은 여전히 OECD 국가 중 1위를 유지하고 있다. 정치 문화에 만연된 진영 논리, 심화하는 경제적 불평등, 과도한 경쟁 관계와 세대 갈등, 소수자에 대한 차별 등으로 우리 사회 내부에서는 불신이 높은 편이다. 사회통합의 사전적 의미 중에는 소수 이주민이 주류 사회로 포용 되어 공동체 일원이 되어가는 과정도 포함되는데, 국내 이민자들 다수가 영구 정착을 기대하지 않는 경향도 높은 편이다.

이와 더불어 이전 세대가 유지했던 집단과 조직 중심의 문화에서 개인의 주체성과 욕구를 중시하는 개인주의가 늘어나는 추세이다. 전지구화 시대에 개인들은 온라인과 오프라인을 통해 범람하는 정보의 바다 속에서 선택의 폭이 넓어졌지만, 현실과 미래에 대한 불확실성 또한 높아졌다. 가치 판단에 혼란을 겪으며, 자기중심적 아집에 사로잡혀 다른 생각과 가치관에 대해서는 일방적인 배제와 비난을 표출하는 경향도 있다. 다양성의 증가가 혐오의 감정을 유발하는 시대이기도 한 것이다. 그러나 이렇게 갈등 심화 현상을 문제시

하기보다는 사회변화의 과도기에서 나타나는 특성으로 볼 수 있다. 이럴수록 성급한 결론보다 깊이 있는 대화의 과정을 중시해야 한다.

우리는 다양성의 범람과 가치 혼란, 배제와 혐오 등 다양한 문제들을 해결하기 위해 대화하고 타협해 나가야 한다. 이렇게 우리 사회가 안고 있는 문제들을 해결하려는 노력과 절차는 사회통합 뿐만 아니라 남북한 통합을 지향하는 길이기도 하다. 남북한 통합은 현존하는 하나의 체제와 사회로 합쳐지는 것이 아니라, 분단을 극복한 새로운 국가를 만드는 과정이기 때문이다. 따라서 개인 차원에서는 보편적 인간에 대한 예의와 관용으로 타인과의 공정하고 평등한 관계를 지향하고, 공동체 차원에서는 다원적 민주주의 가치가 실현되는 사회를 우리 안에서부터 만들어갈 필요가 있다.

이러한 정신은 2021년 6월 26일에 채택된 「통일국민협약(안)」에도 이미 드러나 있다. 협약 제1장 한반도의 바람직한 미래상으로 명시된 내용은, "인권과 삶의 다양성이 보장"되고 "남북한 주민 모두가 잘사는 복지국가"로 "공정한 사회체제가 정착"되어 "사회적 합의로 갈등이 해소되는 한반도"이다. 이러한 비전은 먼 미래에 오는 것이 아니라, 현재로부터 실천하며 일상에 정착해야 할 사회적 열망이다. 물론 다름을 인정하고 포용하며 소통을 통해 합의를 이루어간다는 통합의 과정은 쉬운 것만은 아니다.

우리는 먼저 우리에게 내재한 문화적 습관과 기준을 성찰해야 한다. 즉, 물리적 분단이 우리의 마음도 갈라지게 했다는 점을 인정할

필요가 있다.[19] 배경의 차이는 있지만 한반도와 같이 냉전체제의 최전선이었던 분단 시기 독일은 역사적 성찰과 사회적 대화로 이념적 대립과 갈등을 극복하고자 노력했다. 그 한 예가 1976년 서독에서 학교와 시민 교육의 원칙으로 등장한 「보이텔스바흐 협약」이다. 이 협약은 세 가지 간결한 원칙을 제시하고 있다. 첫째는 '교조주입 금지원칙'으로 교사가 자신의 생각을 학생들에게 일방적으로 주입하면 안 된다는 것이다. 둘째 '논쟁성 투명화 원칙'은 학문과 정치에서 논쟁적인 것은 수업에서도 그대로 소개되어야 한다는 것이며, 마지막 '정치적 행위능력의 강화'는 학생 개개인이 자신의 이해관계와 삶에 기초하여 스스로 정치적 판단을 할 수 있는 능력을 키우도록 장려하는 것을 말한다.[20] 이 협약은 68세대라 불리는 당시 전후 세대들에 의해 진행된 과거 나치주의에 대한 참회와 성찰의 산물이자, 다원주의 가치 속에서 다양하게 등장한 이념 간의 갈등을 교육 현장에서 어떻게 다루어야 하는지에 대해 사회적 합의를 이끌고자 했던 실천적 노력의 하나로 볼 수 있다. 이 협약은 시간이 흐름에 따라 독일 교육의 기본방침으로 서서히 자리매김해갔다. 서독의 교실에서는 점차 암기식 교육방법이 사라졌고, 학생들은 어려서부터 자신의 의견이 존중받는다는 것을 경험하였다. 시험 점수에 따른 서열화보다는 서로 다른 재능talent, 달란트을 평등하게 인정받으며 수평적 관계

19 이와 관련된 논의로는, 이우영 외 『통합 그 이후를 생각하다』(2021 사회평론아카데미)와 김성경 『갈라진 마음들』 (2020 창비) 등이 있다.

20 보이스텔스바흐 협약의 세 가지 원칙 한글 번역용어는 『독일통일 총서 16: 통일교육 분야』(통일부 2016), p. 24 참조.

에서 협력하는 연습하였다.[21] 나치 시절 권력에 복종했던 세대들과 달리, 아닌 것은 아니라고 말할 줄 아는 깨어있는 민주시민이 되기 위해 성인들도 다양한 정치교육 프로그램에 참가하여 새로운 지식을 배우고 깊이 있는 논의들을 벌이는 토론문화를 익혔다.

통일 과정에서 동독의 시민들도 이러한 다원주의와 자유의 가치를 익히는 시간이 필요했다. 동독 출신 교사들은 보이텔스바흐 협약의 원칙들을 중심으로 재교육을 받은 후 재임용될 수 있었다. 통일 직후 새로운 가치관과 사고방식을 익혀야 했던 기성세대와 달리 통일 전후로 태어나 현재 30대가 된 통일세대들은 동서독간의 문화적 차이가 점점 사라질 것으로 기대하고 있다. 이 때문에 독일 통합과정은 나치 과거에 대한 지속적인 반성, 냉전체제의 해체, 유럽시민정체성의 재구성 등 중층적인 과제가 동시에 혼합된 상태로 현재 진행중인 것이다.

한반도 통합 과정도 복합적인 요소들이 함께 진행되고 있다. 그럴수록 아래로부터 기반을 쌓아야 한다. 개인마다 내재한 재능과 개성, 창의력과 독자성이 인정되면서도 집단 내 소통과 협력의 연습을 통해 공동체성을 길러주는 문화가 만들어져야 한다.

일상에서 접하는 공동체의 범주를 약 750만여 명의 재외동포들까지 확대하여 상상의 공동체인 민족 정체성을 확장할 필요도 있다. 구한말과 식민지, 분단과 전후 복구 시기를 거치며 고국을 떠난 동

---

21 서독 68운동 이후 학교 교육의 다변화를 추구하며 만들어진 통합학교 모델에 해당하며, 이에 대한 연구는 정진헌 "독일 괴팅겐 통합학교", 권성호 외 『무엇이 학교 혁신을 지속가능하게 하는가: 독일, 미국, 한국 학교 혁신의 힘』(2015 맘에드림) 참조.

포들이 미국, 중국과 일본, 러시아와 동유럽지역 국가는 물론 유럽과 남미 등 세계 곳곳에 한인 공동체를 이루어 살고 있다. 이들 공동체는 때로 북한과의 가교 역할도 해왔고, 때로는 남북한처럼 내적인 분단을 겪어 왔다. 그러는 사이 그들은 전통적 삶의 양식에 현지 체류국의 문화를 흡수한 혼종적 정체성을 보유하게 되었다. 재외동포들은 현지국에서는 소수자로 살지만 넓은 의미의 한민족 공동체의 일원으로서 그만큼 우리 민족 내부의 다원성을 높이는 문화적 자산임에 분명하다. 즉 우리 한국은 이미 이주민을 포용한 다인종 다문화 사회이자, 세계 도처에서 다양한 문화를 익힌 재외동포들을 포함하는 글로벌 코리안 공동체로 나아가고 있다. 이것은 현재는 물론 다음 세대들까지 정체성의 지평 확대와 소통 및 교류를 통한 상생의 사회통합을 경험케 하는 초국적 네트워킹이 될 것이다.

글로벌 코리안 공동체라는 다원적 민족주의는 분단된 한반도에 본질적인 한계인 대륙적 상상력의 부재, 사회적 상상력의 한계 등 우리 문화 지평의 근본적 속성들도 돌아보게 할 것이다. 그것은 곧 대안적 삶의 방향을 모색하는 열망의 과정이 될 것이며, 장기적으로는 우리가 속한 한반도와 동북아시아 지역의 사회통합에 디딤돌을 놓는 일이기도 하다.

이러한 전 지구적 차원의 상상력과 연대는 지역 단위 공동체에서 구현하는 것이 현실적일 수 있다. 지방자치단체는 문화재단과 평생교육원을 통해 다양한 시민교육 콘텐츠와 프로그램을 운영하고 있다. 주민참여형 사업들은 다양한 배경을 지닌 공동체 구성원들의 문화적 접촉공간contact zone이 될 수 있다. 지역마다 역사적 문화적 특

성에 기반하고, 새로운 구성원들이 지속적으로 교류하고 소통하는 프로그램들을 통해 더불어 사는 연습이 보다 원활해졌다. 평화에 대한 열망과 가치들도 바로 지역적 특성을 살려 생활세계에 녹아들게 할 수 있는 여건이 갖추어지고 있다. 지역에 기반한 남북문화교류사업은 범민족적인 화해와 협력을 실현하는 창의적 프로그램들로 풍부해질 수 있을 것이다. 혼종적 문화예술 장르를 개척한 다양한 해외동포 예술단들과의 협업부터, 우리 안에 들어와 새로운 구성원이 된 북한이탈주민, 귀환동포들, 외국출신 이주민의 삶을 서로 나누는 소소한 만남의 장들은 지역의 문화적 자산을 더욱 풍부하게 할 것이다. 이렇게 지역사회의 다양한 문화들이 역동적으로 교류하며 상생발전하는 사회통합 유형을 사회통합형 상호문화주의 모델이라 부를 수 있다. 탈분단 문화와 평화공동체를 지향하는 한반도에서는 지역에서부터 글로벌 코리안 공동체를 구현하는 창의적인 사회통합형 상호문화주의를 통해 궁극적으로 탈냉전과 평화·통일의 길을 닦게 될 것이다.

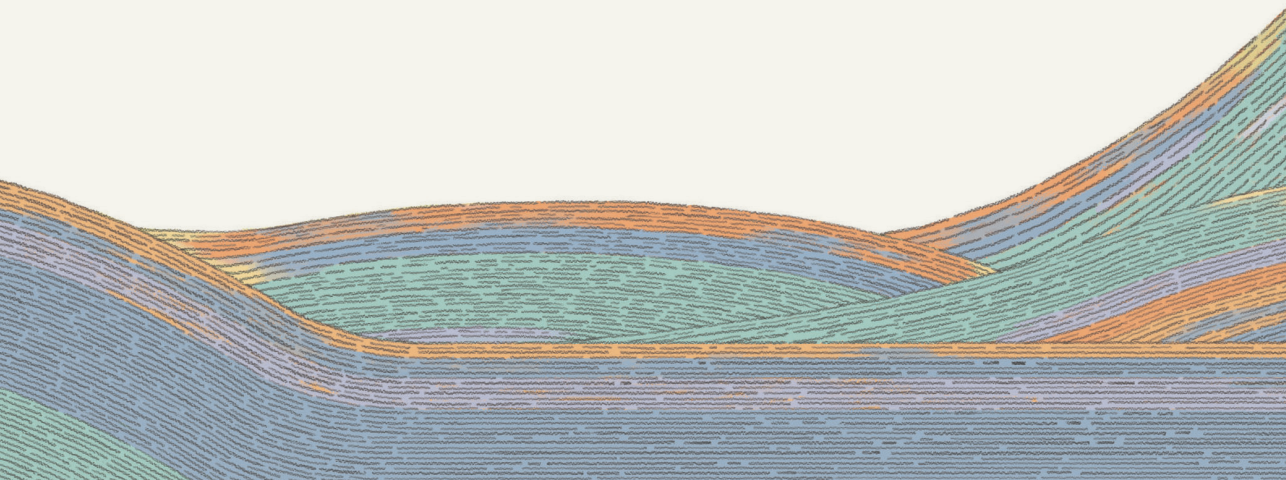
Ⅳ

한반도 평화를 위한 노력과 비전

제1절 역대 정부의 평화 정착 노력

제2절 문재인 정부의 평화 정착 노력

제3절 한반도 평화의 비전과 과제



제 1 절

역대 정부의 평화 정착 노력

그동안 우리 정부는 6.25전쟁 이후 정전체제라는 불안정한 체제 속에서 한반도에 평화를 정착시키려는 다양한 노력을 지속적으로 기울여 왔다. 남북관계가 북한의 군사적 도발 등으로 우여곡절을 겪는 과정에서도 정부는 남북한 간의 대화와 협력을 지속적으로 도모하였다. 정부는 한반도 평화 정착을 위해 어려운 환경 속에서도 남북 정상회담과 고위급 회담 등의 대화 노력을 지속하며, 1972년 「7.4 남북공동성명」부터 2018년 「9월 평양공동선언」까지 남북 간에 다양한 합의들을 이끌어냈다.

1 대화와 합의를 통한 평화 정착 노력

1) 1970년대

「7.4 남북공동성명」

「7.4 남북공동성명」은 1970년대 우리 정부의 대표적인 한반도 평화 추구 노력의 성과였다. 동 공동성명은 분단 이후 남북한이 최

초로 통일 등 분단 극복을 위한 내용을 담은 합의였다. 1970년대에 남북한 간에 대화가 처음 시작되었고, 1971~72년에 이산가족 문제 해결 등을 의제로 하는 남북적십자회담이 개최되었다. 이러한 대화들을 토대로 하여 1972년 5~6월 남북한의 대표는 평양과 서울을 오가며 회담을 가졌다. 그 결과로 「7.4 남북공동성명」이 발표되었다.

공동성명은 남북한의 통일 원칙으로 '첫째, 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결해야 한다. 둘째, 서로 상대방을 반대하는 무력 행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현해야 한다. 셋째, 사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다'는 데 합의하며, 자주, 평화, 민족 대단결의 3대 원칙을 천명하였다. 이 3대 원칙은 1991년 「남북기본합의서」를 비롯하여 남북고위급회담 등 이후 남북한 간에 이루어지는 모든 대화에서 기본적 지침이 되었다. 공동성명은 또한 상호 중상 비방 및 무력 도발 금지, 남북한 간 제반 교류의 실시, 적십자회담 협조, 남북 직통전화 개설, 남북조절위원회의 구성과 운영, 합의 사항의 성실한 이행 등을 합의하였다.

이후 동 합의에 따라 '남북조절위원회'가 발족되었다. 남북조절위원회는 남북한 간에 최초로 조직된 협의체로, 공동성명의 합의 사항을 추진하고 남북관계를 개선 발전시키며 통일문제를 해결할 목적으로 가동되었던 남북 당국 간 정치적 협의기구였다. 남북조절위원회 회의는 세 차례의 공동위원장 회의, 세 차례의 남북조절위원회 본회의와 함께 세 차례의 간사 회의가 개최되었다. 하지만 우리 정

부의 노력에도 불구하고 북한은 1973년 8월 「6.23 선언」[1]을 이유로 일방적으로 남북조절위원회 회의 중단을 선언하였다. 「7.4 남북공동성명」과 남북조절위원회는 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못함으로써 남북 간의 화해와 협력으로 이어지지는 못하였다.

2) 1980년대

「7.7 특별선언」

1980년대에 정부는 북방 정책 및 국내외 정세 변화에 따른 새로운 남북관계의 정립과 관련된 구상을 내놓았다. 특히 1980년대 말 탈냉전 등 국제정세의 변화에 따라 그동안 진행되어 왔던 남북한 간의 경쟁과 대결을 지양하고 선도적인 대북관계를 모색할 필요성이 제기되었다.

이에 정부는 1988년 7월 7일, 남북관계의 재정립과 새로운 통일정책의 방향을 천명하는 특별선언을 발표했다. 이것이 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(이하 7.7 특별선언)」이며 그 핵심은 남북관계를 동반자 관계로 설정하고 남북 교류를 확대하는 것이다. 민주화의 진전, 지속적인 경제성장, 주변 환경의 변화, 서울올림픽 개최와 함께 남북관계의 새로운 발전에 대한 국민적 기대감 등이 이 선

1 1973년 6월 23일 정부는 「평화통일 외교정책에 관한 특별선언」(6.23 선언)을 발표하였다. ①남북 간 상호 내정 불간섭과 상호 불가침 ②북한의 국제기구 참여 불반대 ③통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 남북한이 함께 유엔에 가입 ④모든 국가에 문호를 개방하며 이념과 체제를 달리하는 국가들도 대한민국에 문호를 개방할 것을 촉구한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 「6.23 특별선언」에 대해 북한은 '2개 조선' 조작 책동이고 분열주의 노선이라고 비난하였다.

언의 배경이 되었다.

「7.7 특별선언」의 주요 내용은 다음과 같은 6개 항으로 이루어져 있다. 첫째, 남북 동포 간의 상호 교류를 적극 추진하고 해외 동포의 자유로운 남북 왕래를 위해 문호를 개방한다는 것이다. 둘째, 인도주의적 차원에서 이산가족의 생사, 주소 확인, 서신 왕래, 상호 방문을 적극 주선 지원한다는 것이다. 셋째, 남북교역의 문호를 개방하고 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주한다는 것이다. 넷째, 민족경제의 균형 발전을 추구하고 비군사적 물자에 대해 우방국들이 북한과 교역하는 것을 반대하지 않는다는 것이다. 다섯째, 남북 간 소모적인 경쟁 및 대결 외교를 지양하고 남북 대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족 공동이익을 위해 협력하자는 것이다. 여섯째, 한반도 평화 정착을 위해 북한의 대미, 대일관계 개선에 협조할 용의가 있으며, 남한 또한 중국과 소련을 비롯한 사회주의 국가와 관계 개선을 추구하겠다는 것이다.

「7.7 특별선언」의 중요한 의의는 우선 북한을 적대 대상이 아닌 민족공동체의 일원으로서 상호 화해와 협력을 바탕으로 공동 번영을 추구해 나갈 '선의의 동반자'로 간주했다는 점이다. 이는 남북관계를 어떻게 규정해야 하는가 하는 문제에서 획기적 전환점이 되었다. 또한 남북교역을 '민족 내부의 교역'으로 규정함으로써 1990년대 이후 남북교역이 본격적으로 추진될 수 있는 바탕을 마련한 것이었다.

3) 1990년대

「남북기본합의서」

1990년대 정부의 평화 노력의 결실은 「남북기본합의서(남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서)」로 도출되었다. 1990년대에 들어와 정부는 남북한의 오랜 대결 관계를 종식하기 위해서 활발한 대화를 추진하였다. 남북한은 1990년 9월 총리를 수석대표로 하는 1차 고위급회담을 시작한 이후 1991년 12월 10~13일 서울에서 열린 제5차 고위급회담에서 화해 및 불가침, 교류 협력 등에 관해 합의한 「남북기본합의서」를 채택하였다. 1992년 2월 평양에서 열린 제6차 고위급회담에서 남북한은 이 합의서 문건을 정식으로 교환하였고, 1992년 9월 제8차 고위급회담에서 최종적으로 3개 부속 합의서를 채택했다.

「남북기본합의서」는 서문과 4장 25조로 구성되어 있으며, 서문에서는 「7.4 남북공동성명」에서 천명한 조국 통일 3대 원칙의 재확인, 민족 화해 이룩, 무력 침략과 충돌 방지, 긴장 완화와 평화 보장, 교류 협력을 통한 민족 공동의 번영 도모, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력 등을 규정하고 있다. 그리고 제1장은 남북화해, 제2장은 남북불가침, 제3장은 남북교류·협력에 관한 내용들을 합의하고 있으며, 제4장은 수정 및 발효에 관한 내용을 다루고 있다.

「남북기본합의서」는 첫째, 한반도에서 대립과 반목의 남북관계를 청산하고 화해와 협력의 남북관계를 개막하기 위한 실천 강령이었으며 그러한 노력의 결과였다. 둘째, 남북관계를 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 특수관계'로 규정하여 분단의 현실

을 인정하는 한편 통일 지향 의지를 함께 함축했다는 의의를 가지고 있다. 셋째, 남북한이 서로 체제를 인정하고 평화 공존을 약속함으로써 한반도 평화와 안정을 높였다.

「남북기본합의서」는 분야별 공동위원회 구성 등 그 이행 체계를 갖추었음에도 불구하고 북한 측의 일방적인 대화 중단 조치[2]로 결국 실행되지 못하였다. 그렇지만 「남북기본합의서」는 그 이후의 남북 관계 전개에 커다란 영향을 미쳤고 남북한 간 합의의 준거 틀 역할을 하였다.

「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」

1990년대 우리 정부의 대표적인 비핵화 평화 노력은 1991년 11월 8일 「한반도 비핵화와 평화 구축을 위한 선언」으로 표출되었다. 이 선언은 '한반도 비핵화 원칙'을 제시하였는데, 첫째, 핵 에너지를 평화적 목적을 위해서만 사용하며 핵무기를 제조, 보유, 저장, 배비, 사용하지 않는다는 것이다. 둘째, 핵확산방지조약NPT과 국제원자력기구IAEA의 핵안전조치 협정을 준수하여 핵시설과 핵물질에 대해 철저한 사찰을 받을 것이며, 핵연료 재처리 및 핵농축 시설을 보유하지 않는다고 천명했다. 셋째, 북한이 이에 상응한 조치를 취하여 핵안전조치 협정에 조속히 서명하고, 핵재처리 및 농축시설의 보유를 포기하며, 고위급회담을 통해 핵문제를 포함한 군사안보 문제를 협

2 남북기본합의서 채택 이후 북한 핵개발을 둘러싼 국제원자력기구와 북한 간 갈등이 심화됐고, 1992년 한 차례 중단됐던 팀스피리트 훈련 재개도 1993년 1월 발표되자, 북한은 1993년 1월 19일 남북한 간 모든 대화 중단을 선언했다.

의 해결해 나가자고 제안하였다.

이후 정부는 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위험을 제거하고 한반도 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위한 노력을 꾸준히 기울여 왔다. 정부의 이러한 취지의 평화 노력에 따라 남북고위급회담 핵 문제 협의를 위한 대표접촉이 세 차례 진행되었고, 국제 사회는 우리 정부의 「한반도 비핵화와 평화 구축을 위한 선언」에 대하여 모두 환영의 의사를 표명하였다. 그 결과 북한 측도 이를 수용하여 남북한 간에는 1992년 1월 20일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 서명 합의되었다. 이 선언은 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다.

이 선언은 무엇보다도 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용의 금지, 핵에너지의 평화적 이용, 핵 재처리 시설 및 우라늄 농축 시설 보유 금지 등을 규정하였고, 비핵화를 검증하기 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상에 대해 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰하기로 합의하였다.

그러나 우리 정부의 노력과 공동선언이 가진 커다란 의의에도 불구하고 핵 문제는 악화일로의 길을 걸었다. 국제원자력기구가 임시 핵 사찰을 실시한 결과로 영변의 2개 의혹 시설에 대한 추가 사찰을 요구했다. 그러나 북한이 이를 거부하고 1993년 3월 핵확산방지조약 탈퇴를 선언함으로써 1차 핵 위기가 발생하였다. 북한은 2009년에 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」의 폐기를 선언하였다.

4) 2000년대

「6.15 남북공동선언」

김대중 정부는 북한 스스로가 변화의 길을 선택할 수 있도록 도와주는 방식으로 남북관계를 이끌면서 한반도 평화를 위한 노력을 경주하였다. 김대중 대통령은 1998년 2월 취임사에서 정부의 대북정책을 '대북화해협력정책' 이른바 '햇볕정책'으로 규정하고, "북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다"고 천명하였다. 이후 정부는 기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사 교환을 제의하였고, 북한이 이에 호응함에 따라 2000년 6월 제1차 남북정상회담이 개최되었다.

김대중 정부 시기 대북 포용 정책의 성과는 「6.15 남북공동선언」으로 이어졌다. 김대중 대통령은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 분단 이후 처음으로 남북정상회담을 갖고 이산가족 문제, 경제 및 사회·문화 교류 문제 해결을 위한 「6.15 남북공동선언」에 합의하였다. 「6.15 남북공동선언」에서 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가며, 남측의 '연합 제안'과 북측의 '낮은 단계의 연방 제안'의 공통점을 확인하고 이를 통해서 통일 문제에 대한 논의를 계속해 나가기로 하는 등 모두 5개 항에 합의하였다. 이는 남북한이 당장 제도적·법적 통일을 실현하는 것이 아니라, 서로 현 체제를 인정하고 평화적으로 공존하면서 교류 협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일을 실현해 나간다는 데 합의한 것이었다.

「10.4 선언」

「10.4 선언」은 노무현 정부의 한반도 평화 노력의 소산이었다. 노무현 정부는 한반도 평화를 위한 '평화번영정책'을 실행했는데, 이것은 김대중 정부의 포용 정책을 계승하여 북한과 경제 협력을 확대함으로써 군사 분야에서 긴장을 완화하고 한반도의 평화를 달성하고자 한 것이다. 노무현 대통령은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 남북정상회담을 가졌다. 정상회담에서 남북은 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 협력적으로 추진하는 데 합의했다. 또한 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 여러 가지 공동 사업을 하기로 했다. 정상회담 결과 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」이 채택되었다.

2 교류와 협력을 통한 평화 정착 노력

정부는 한반도에서 평화를 만들어 유지하고 궁극적으로는 평화를 정착시키기 위한 다양한 노력을 해 왔는데 그중에서 특히 남북 간 교류를 통해 평화를 정착시키고자 하였다. 정부는 한편으로는 남북 경제 협력을 통해서, 다른 한편으로는 남북한의 다양한 사회 문화 교류를 통해서 한반도에서 평화를 이룩하려는 노력을 꾸준히 경주하였다. 정부는 북한과 금강산 및 개성관광 사업, 개성공단 사업, 그

리고 남북 철도·도로 연결 사업 등을 통해 남북 경제 협력을 도모하는 한편, 이산가족 상봉, 국제 경기에서 단일팀 구성과 공동 입장 등의 체육 교류, 개성 만월대 공동 발굴 등의 사회문화 교류 사업들을 통해 남북한이 한반도에 평화를 키워나가고 평화를 항구적으로 정착시키려는 노력을 지속하였다.

1) 남북 경제 협력을 통한 평화 정착 노력

금강산·개성관광

금강산관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향해 출항하면서 시작되었으며, 2003년 9월부터는 육로 관광이 실시되었다. 2007년에는 내금강 관광이 시작되는 등 사업이 지속적으로 확대되었으며, 2008년 7월 11일까지 누적 관광객이 193만 명을 기록했다. 그러나 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의해 우리 측 관광객이 사망하는 사건이 발생했으며 금강산관광은 잠정 중단되었다. 이후 북한은 2010년 금강산 지구 내 우리 측 자산을 몰수·동결하고, 2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1683호로 「금강산국제관광특구법」을 제정하여 2002년 제정한 금강산관광지구법을 사실상 무효화시키고 사업자인 현대아산의 독점 사업권을 취소하였으며, 8월에는 우리 측 체류인원을 전원 추방했다.

개성관광은 2005년에 세 차례 시범 관광이 실시된 후 2007년 12월 5일부터 본격적으로 시작되었으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객 11만 명을 기록했다. 하지만 북한의 일방적인 중단 조치로

2008년 11월 29일 개성관광도 중단되었다. 관광 중단 이후 2010년 2월 금강산·개성관광 재개를 위한 남북 당국 간 실무회담, 2015년 12월 남북당국회담 등을 개최하였다. 특히 2018년 9월 「평양공동선언」에서는 남과 북이 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화하기로 합의하였다. 하지만 북한은 2019년 10월 25일 금강산에 있는 남측 시설 철거를 요구해 왔다. 정부는 사업자의 재산권 보호와 남북 합의에 의한 문제 해결을 원칙으로 남북 간 협의를 제안하였지만, 북한은 2020년 12월에도 금강산관광지구 자체개발 의지를 밝히기도 했다. 정부는 현재 금강산 문제 해결을 위한 창의적 해법을 모색하고 있다.

개성공단 사업

개성공단 사업은 2000년 8월 우리 측 기업 ㈜현대아산과 북한 측 조선아시아태평양평화위원회 및 민족경제협력연합회 간 체결한 개발 합의서를 계기로 시작되었다. 그러나 북한 지역에 위치한 곳에서 공단을 개발하기 위해서는 남북 당국 간 협조가 반드시 필요했기 때문에 정부 차원의 사업으로 성격이 변화하였다.

북한은 2002년 11월 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」을 제정하였으며 「개성공업지구 개발규정」 등 하위 규정을 지속 정비하였다. 아울러 남북은 통행, 통관, 검역, 통신 및 투자 보장 등 개성공단 개발과 경제 협력에 관한 합의서들을 체결하였다. 2003년 6월 30일 개성공단 1단계(공장 구역 100만 평 규모) 착공식을 거행하였고, 2007년 10월에는 1단계 기반 시설을 준공하였다.

법적·제도적·물적 기반이 구축되어감에 따라, 2004년 6월 시범단지 입주를 시작으로 공단 내에서 생산 활동을 희망하는 기업들이 입주하였다. 2004년 12월에는 개성공단에서 첫 제품을 생산하였으며, 2005년 본 단지 제1차 분양, 2007년 본 단지 제2차 분양을 실시하였다. 개성공단이 가동 중단된 2016년 2월 기준으로 개성공단에는 총 125개 기업이 입주하였으며 이 중 123개 기업이 생산 시설을 가동하고 있었다. 개성공단에 입주한 기업들은 주로 섬유, 신발, 기계금속, 전기전자 등 노동집약적인 산업이 주를 이루었다. 2016년 2월 가동 중단 시점에 개성공단 내에서 근무하는 북한 근로자는 약 5만 5,000명에 달했고 개성공단에 상주하는 우리 측 근로자 주재원도 약 820여 명 수준이었다. 개성공단의 기업들은 연간 약 5억 6,000만 달러의 생산액을 기록하였고 개발 착수 이후 누적 총 32.3억 달러 이상의 생산을 달성하였다.

북한이 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고 2013년 2월 제3차 핵 실험을 강행하면서, 이러한 도발에 대한 우리 정부의 항의와 대응 조치를 빌미로 북한은 3월 말 남북 간 군통신선 차단, 4월 초 개성공단 입·출경을 중단한데 이어 4월 8일 북한 근로자를 공단에서 전면 철수시킴으로써 개성공단 가동은 일시 중단되었다. 그러나 남북은 회담을 통해 8월 14일 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택하였고 9월 16일부터 공단을 다시 가동하였다. 북한은 2016년 1-2월 제4차 핵 실험 및 장거리 미사일 발사를 또다시 강행했다. 이에 정부는 2월에 개성공단 전면 중단을 결정하였다.

철도·도로 연결 사업

철도와 도로 연결 사업은 육로를 통해서 남북을 평화로 이어주는 대표적인 사업이다. 이 사업은 1991년 남북이 「남북기본합의서」를 체결하면서 끊어진 철도·도로를 연결하기로 합의한 데에서 출발한다. 2000년 남북정상회담 이후 남북은 2000년 7월과 8월에 남북장관급 회담에서 경의선 철도(서울-신의주) 및 도로(문산-개성)를 연결하기로 합의하였다. 그 이후 여러 차례 남북 간 논의를 거쳐서 2002년 9월에 경의선과 동해선 철도·도로 연결 공사 착공식이 거행되었다.

경의선 도로의 경우 2003년 초부터 개성공단 개발 준비를 위한 차량 임시 통행을 실시했고 동해선 도로도 2003년 2월 임시도로 개통식을 갖고 금강산 육로 시범 관광을 실시했다. 남북은 2002년 12월에 '남북 사이 차량의 도로 운행에 관한 기본합의서'를, 2004년 4월에 '남북 사이의 열차 운행에 관한 기본합의서'를 채택했고 '남북출입사무소'를 설치하여 도로와 철도 이용과 관련된 업무를 지원하도록 하였다. 한편 2007년 5월에 남북 간 열차 시험 운행을 경의선 '문산역-개성역', 동해선 '금강산역-제진역' 구간에서 실시한 데 이어 12월부터 경의선 '문산-봉동' 구간에 화물 열차를 정기 운행하였다. 하지만 2008년 12월 북한의 육로통행 제한 조치에 따라 철도와 도로의 운행이 중단되었다. 철도·도로 연결 사업은 군사분계선을 지나야 했기 때문에 안전보장을 위한 남북 군사 당국 간 협의가 이루어져야 했고, 이를 통해 남북 간 군사적 긴장을 완화시키고 평화 정착에 기여할 수 있었다.

남북 정상은 2018년 4월 「판문점선언」에서 동해선과 경의선의

철도·도로 연결 및 현대화 사업에 합의하고 그해 9월 「평양공동선언」에서는 2018년 내 동·서해선 철도·도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 합의하였다. 이에 따라 경의선과 동해선 철도의 북측 구간에 대한 공동조사(2018.11.30.~12.17.)와 착공식(2018.12.26.)이 열렸다.

남북철도·도로 연결은 남북 간 인적·물적 왕래를 통해 단절되었던 한반도와 동아시아의 협력공간을 복원하고 한반도 평화경제를 실현하는 데 핵심적인 공공 인프라 사업이라는 중요한 의미가 있다.

2) 사회문화 교류를 통한 평화 정착 노력

남북한의 사회문화 교류 또한 한반도 평화 정착 노력의 중요한 일환이다. 남북 사회문화 교류는 1985년 이산가족 고향 방문으로부터 시작되었다. 이때 남북예술단도 상호 동행하여 방문 공연을 함으로써 사회문화 교류의 출발점이 되었다. 한반도에서 이산가족 문제는 남북한의 정치 이념과 제도를 초월하는 인도적 문제이면서 한반도 평화의 필요성을 근본에서 제기하는 남북 교류 협력의 중요한 고리이다. 남북한 간에 이산가족 상봉은 2000년부터 지금까지 총 21차례 이루어졌다. 2005년부터는 이산가족의 고령화로 화상 상봉을 도입하였다. 이산가족 문제와 이산가족 상봉은 한반도에 왜 평화가 빨리 정착되어야 하는지를 보여주는 중요한 과제이다.

체육 분야에서의 남북 교류는 체육 행사를 통한 교류로서 남북이 하나의 민족적 정체성을 확인하고 한반도 평화에 대한 염원을 키우

는 중요한 평화 정착 노력이었다. 체육 분야 남북 교류는 1990년 남북통일축구대회가 평양과 서울에서 개최됨으로써 그 막을 올렸다. 그리고 남북은 1991년 지바 세계탁구선수권대회와 포르투갈 세계청소년축구대회에 단일팀을 구성하여 참가했다. 2000년 시드니 올림픽 개막식, 2004년 아테네 올림픽 개막식과 폐막식, 2007년 장춘 동계 아시안게임 등에서는 남북이 공동으로 입장함으로써 전 세계에 감동을 선사하였다. 특히, 2018년 강원도 평창에서 개최된 동계올림픽에서 일부 종목이지만 올림픽 역사상 최초로 남북 단일팀이 출전하였으며, 2018년 아시안게임에서도 여자농구와 조정, 카누 등 3개 종목에 남북 단일팀이 꾸려졌다. 스포츠에서의 이러한 남북교류는 한반도뿐 아니라 전 세계에 '평화' 메시지를 전달하는 데 기여하였다.

학술 및 문화재 분야에서의 남북 교류는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동 학술토론회를 계기로 '남북역사학자협의회'가 구성되면서 시작되었다. 이 협의회는 2006년에 평양 일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사를 했으며 2007년에 개성 만월대 공동 발굴 사업에 착수하였다. 2007년 착수된 후 2018년까지 다수의 건물터를 확인하고 17,900여 점의 유물을 발굴하였다. 2015년에는 서울과 개성에서 개성 만월대 전시회가 개최되기도 했다. 하지만 2018년 이후 발굴 사업은 중지되었다.

한편 남북한은 언어 동질성을 회복하기 위한 노력의 일환으로 '겨레말큰사전 남북공동편찬사업'을 추진했다. 2005년부터 총 25회의 남북공동편찬회의가 개최되어 2015년 말까지 올림말 30만 7천개를 선정하여 남북이 공동으로 집필하는 성과를 얻기도 하였다.

제 2 절

문재인 정부의 평화 정착 노력

문재인 정부에 들어와 한반도 평화를 위한 노력들은 이전 정부보다 좀 더 적극적이고 광범위하게 실행되었다. 문재인 정부의 한반도 평화를 위한 노력은 첫째, 2017년 문재인 정부 출범 직후부터 '한반도 평화프로세스'를 통해서 시작되었다. 그리고 둘째, 2018년에는 한반도 평화프로세스를 토대로 3차례의 남북정상회담을 개최하여 「판문점선언」, 「9월 평양공동선언」 등 한반도 평화를 위한 다양한 합의를 도출해 내었다. 셋째, 2019년에는 '신한반도체제'를 제시하면서 다가올 100년의 한반도 평화 비전을 제시하였다. 넷째, 2020년에 들어와 '종전선언'을 추진함으로써 한반도 평화를 위한 노력을 이어나갔다.

1 한반도 평화프로세스와 베를린 구상

문재인 정부의 한반도 평화를 위한 노력은 '한반도 평화프로세스'를 통해 실행되고 있다. 2017년 5월에 출범한 문재인 정부는 취임 초부터 한반도 평화프로세스를 가동하였다. 한반도 평화프로세스는 분단 이후 70년 넘게 지속되고 있는 남북한 간의 적대적 긴장과 전쟁 위협을 없애고 한반도에 완전한 비핵화와 항구적인 평화를 정착시키기 위한 것이다. 이 프로세스는 남북한이 새로운 경제공동체를 통해 번영을 이루며 공존하는 '신한반도체제'의 미래를 만들어 나가는 일련의 노력과 과정을 말한다.

한반도 평화프로세스는 2018년 평창 동계올림픽에 북한 선수단 참가, 2018년 세 차례의 남북정상회담, 2018-2019년 두 차례의 북미정상회담 등을 거치며 구체화되어 왔다. 또한 북한의 풍계리 핵실험장 폐기(2018.5.24.), 남북정상회담 합의 사항인 군사 분야 합의 조치 이행, 이산가족 문제 해결과 체육 문화 부문 남북 교류, 철도 등 경제 협력 사업 등을 통해서 진전을 이뤘다.

한반도 평화프로세스는 남북뿐만 아니라 미국까지 포함하는 연속된 대화 과정을 통해 진행되고 있다. 각국이 서로에 대한 확고한 신뢰를 쌓아가며 정상회담을 통해 한반도와 동북아의 공동 번영을 향한 역사적인 출발점을 만들어 냈다.

문재인 정부의 한반도 평화프로세스는 2017년 7월 독일 쾨르버 재단의 초청을 받아 베를린에서 문재인 대통령이 발표한 이른바 '베를린 구상'에서 시작되었다. 문재인 대통령은 베를린 구상에서 한반

도의 냉전 구조 해체와 항구적 평화 정착을 위하여 북한에 대화 재개와 평화체제를 위한 노력을 제안하였다. 그 내용은 크게 평화 정착을 위한 '5대 정책 방향'과 이를 실천하기 위한 '4대 실천 과제'로 구성되었다.

먼저 한반도에서 항구적인 평화 정착을 위하여 5대 정책 방향을 제시하였다. 첫째, 오직 평화를 실현하는 방향으로 노력한다는 것이다. 북한 붕괴, 흡수 통일, 인위적 통일을 배제한 평화를 추구한다는 것이다. 둘째, 한반도 비핵화이다. 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구한다는 것이다. 셋째, 항구적인 평화체제 구축이다. 남북 합의의 법제화 및 종전선언과 관련국이 참여하는 한반도 평화협정 체결을 제시하였다. 넷째, 한반도의 새로운 경제 지도이다. 남북 철도 연결, 남북러 가스관 연결 등 한반도 신경제 지도 구상을 제시하였다. 다섯째, 비정치적 교류·협력 사업이다. 이산가족 상봉 등 인도적 협력, 감염병·산림 병충해 등 남북 공동 대응, 민간 및 지역 간 교류 등 정치·군사적 상황과 분리된 비정치적 교류 협력을 지속한다는 것이다.

이를 실현하기 위해서 4대 실천 과제를 제시하였다. 첫째, 이산가족 상봉 등 시급한 인도적 문제의 해결이다. 둘째, 2018년 평창 동계올림픽에 북한의 참가를 촉구하였다. 셋째, 군사분계선에서 상호 적대 행위를 중단할 것을 제안하였다. 넷째, 남북 간의 접촉 및 김정은 위원장과의 정상회담을 제안하였다. 베를린 구상은 정부가 한반도 평화를 위해 구상하고 있는 커다란 밑그림을 제시하고, 한반도 평화체제를 점진적으로 구축하려는 것이었다.

2 남북정상회담을 통한 평화 정착 노력

1) 「판문점선언」

'베를린 구상'을 시작으로 2018년 북한의 평창 동계올림픽 참가 이후 남북관계는 정상화의 토대를 마련하였고, 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 남북 정상은 「한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 「판문점선언」)을 통해 "남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 했다"고 합의하였다.

「판문점선언」은 '완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도 실현'이라는 공동의 목표를 확인한 점에서 의의가 크다. 「판문점선언」에서 남북 정상은 전쟁이 없는 새로운 평화 시대를 천명하였다. 첫째, 남북관계의 전면적·획기적 개선과 발전을 이룩할 것을 약속하였다. 민족자주의 원칙 확인, 기존 남북 간 합의의 철저한 이행, 각계각층의 다방면적 교류 협력 및 왕래 접촉 활성화 등이 포함되었다. 둘째, 군사적 긴장 완화와 전쟁 위험 해소를 위해 공동 노력할 것을 약속하였다. 상호 간에 모든 적대적 행위의 전면 중지, 비무장지대의 평화지대화, 서해평화수역 조성을 통한 충돌 방지 대책 마련 등이 포함되었다. 셋째, 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력할 것을 약속하였다. 무력 불사용과 불가침 합의 재확인 및 엄격 준수,

상호 군사적 신뢰의 실질적 구축에 따라 단계적으로 군축 실현, 종전선언 및 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자회담 개최, 그리고 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인 등이 포함되었다.

이런 점에서 4.27 남북정상회담과 「판문점선언」은 한반도 평화의 측면에서 큰 의미를 가진다. 먼저 지속가능한 남북관계 발전을 위한 기틀을 확립했다. 남북 간에 합의한 내용은 반드시 지킨다는 원칙을 확립하고 이를 보장하기 위한 방안을 마련함으로써 남북관계 진전의 불가역성을 확보하고자 했다. 둘째, 한반도에 전쟁 없는 새로운 평화 시대의 막을 열었다. 한반도의 항구적 평화체제 구축에 합의하고 65년 동안 지속된 적대와 대결의 낡은 냉전 구조를 청산하고 평화 공존과 공동 번영을 실현하기 위한 기틀을 마련하였다. 그리고 군사적 긴장 완화와 평화적 여건 조성에 기여하였다. 셋째, 남북관계의 발전과 비핵화의 선순환을 위한 토대를 구축했다. 한반도의 완전한 비핵화, 핵 없는 한반도를 구체적이고 명시적으로 확인하였다.

4.27 남북정상회담과 「판문점선언」은 역대 정부의 평화통일 노력을 계승하고 있다는 점에서도 역사적 의의가 있다. 교류와 협력을 통해 분단을 극복해 나가자는 합의는 「7.4 남북공동성명」, 「남북기본합의서」, 「6.15 공동선언」, 「10.4 정상선언」 등 그간 남북한 간의 모든 선언과 합의를 계승하는 것이었다. 또한 남북한이 한반도 문제의 당사자로서의 위상과 역할을 전 세계에 확인시켰다는 의미가 있으며, 싱가포르(2018년 6월) 및 하노이(2019년 2월) 북미정상회담의 실마리를 찾는 데도 기여하였다. 그리하여 남과 북이 스스로 중심이 되어 국제사회와 긴밀히 협력해 나가는 것이 중요하다는 사실

을 실천적으로 증명하였다.

4.27 남북정상회담 이후 5월에 남북 확성기 철거, 북한의 풍계리 핵 실험장 폐기가 진행되는 등 정상회담의 성과가 나타나기 시작했다. 이후에는 남북 간 고위급회담, 군사회담, 체육회담, 적십자회담, 철도·도로 분과회담 등이 개최되었고 동해 군 통신선 복구, 이산가족 상봉, 남북공동연락사무소 개소 등으로 평화 노력의 성과가 이어졌다.

2) 「평양공동선언」

2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 개최된 남북정상회담에서 남북 정상은 군사적 긴장 완화, 한반도 비핵화 등 4월 「판문점 선언」보다 진일보한 합의인 「평양공동선언」을 도출하였다. 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 「9.19 군사합의」) 채택으로 전쟁 없는 한반도 비전을 현실화하였으며 전 세계의 이목이 집중된 가운데 김정은 위원장은 기자회견을 통해 비핵화를 약속하였다.

「평양공동선언」은 첫째, 전쟁 없는 한반도의 시작을 알렸다. 「평양공동선언」의 부속 합의서로 「9.19 군사합의」를 채택하고 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 무력 충돌 방지를 위한 상시 소통 체계를 마련하자는 데 합의했다. 둘째, 교류 협력 증대 및 민족 경제 균형 발전을 약속하였다. 동, 서해선 철도 및 도로 연결 사업에 대한 합의와 더불어 여건 조성 시 개성공단과 금강산관광 사업 정상화

도 약속하였다. 셋째, 이산가족 문제의 근본적 해결을 위한 인도적 협력을 강화할 것을 약속했다. 금강산 이산가족 상설 면회소의 개소와 화상 상봉, 영상 편지 교환 문제를 해결하기로 하였다. 넷째, 문화·예술·체육 교류 활성화도 약속하였다. 평양예술단의 서울 공연, 2020년 하계올림픽 공동 진출, 2032년 하계올림픽 공동 개최 등이 약속되었다. 다섯째, 한반도 비핵화 및 평화 구축 노력에 합의했다. 북한은 동창리 미사일 발사대의 영구적 폐기, 영변 핵시설의 영구적 폐기를 표명하였고 남북은 완전한 비핵화를 위해 긴밀히 협력할 것을 천명했다.

2018년 9월에 개최된 남북정상회담은 다양한 의미를 가졌다. 첫째, '전쟁 없는 한반도' 비전을 현실화하였다. 특히 '남북군사공동위원회' 구성을 통해서 합의서를 충실하게 이행하고 진전된 군비 통제 조치를 협의할 수 있는 제도적 토대를 마련했다는 점도 중요한 성과였다. 둘째, 남북관계의 지속적인 확대 발전에 합의함으로써 한반도 평화번영의 본격적인 추진 단계에 진입할 수 있는 토대를 마련했다는 것이다. 셋째, 한반도의 완전한 비핵화 목표와 구체적인 실천조치를 남북 정상 간의 합의문에 명문화하여 이행력을 제고했다는 것이다. 그리하여 남북관계 발전과 비핵화의 선순환 토대가 강화되었다.

「9.19 군사합의」는 2018년 9월 평양공동선언의 부속 합의서로, 남북 정상은 이 합의서를 통해서 한반도를 항구적인 평화 지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극적으로 취해 나가기로 하였다. 「9.19 군사합의」는 완충 구역 설정 및 우발적 충돌 방지, DMZ 내 GP의 시범 철수 및 JSA 비무장화, 공동 유해 발굴 및 한강하구 공동

이용 수역 설정, 서해 평화 수역 및 공동 어로 구역에 대한 합의 등으로 이루어져 있다.

9월의 정상회담 이후 남북은 군사분야 합의서에서 합의한 사항들은 꾸준히 실행해 왔다. 2018년 10월에 화살머리고지 지뢰제거를 시작으로 GP의 시범 철수가 이루어졌고, 12월에는 철도·도로 착공식 등이 실행되었다. 한편 남북한 한강하구 공동 수로조사도 이루어졌다. 한강하구 수로조사는 「판문점선언」 이행을 위한 군사합의서에 따라 이뤄진 남북 간의 첫 공동 조사였다. 2018년 11월 5일부터 12월 9일까지 35일 동안 남북 수로 전문가들이 함께 강화군 말도에서 파주시 만우리까지 660km에 이르는 한강하구를 조사하였다. 남북 공동 수로 조사는 한강하구를 평화와 협력의 공간으로 남북이 함께 사용할 수 있게 됐다는 점에서 커다란 의의가 있었다.

3 '신한반도체제'와 한반도 평화

문재인 대통령은 2019년 제100주년 3.1절 기념식 기념사를 통해서 '신한반도체제'와 '새로운 100년'을 제시하였다. 새로운 100년은 "과거와 질적으로 다른 100년이 될 것"이라며 "'신한반도체제'로 담대하게 전환해 통일을 준비"해 나갈 것을 선언하였다. 또한 국민과 함께, 남북이 함께 '신한반도체제'라는 새로운 평화 협력의 질서를 만들어 낼 것임을 강조하였다.

'신한반도체제'는 평화와 번영의 한반도를 위한 새로운 도전이자,

우리가 주도하려는 미래 100년의 질서이다. 2017년 7월 베를린에서 발표한 '한반도 평화 구상'과 2018년 판문점선언과 평양 공동선언에서 제시한 '한반도의 완전한 비핵화와 평화·번영'을 잇는 한반도 영구 평화·번영 구상, 나아가 동아시아 평화·번영 구상이라고 할 수 있다.

'신한반도체제'가 구상하는 미래는 사람 중심의 평화와 번영의 공동체이다. 우리의 의지와 상관없이 수동적으로 고착된 한반도의 냉전·분단체제를 해체하고, 남북이 평화 공존을 통해 상생 번영하는 새로운 공동체, 국민의 일상 평화가 온전히 보장되고 국민의 삶에 실질적으로 도움이 되는 평화가 구현되는 공동체를 의미한다. 나아가, '신한반도체제'는 한반도를 넘어 동아시아를 지향한다. 한반도의 평화와 번영은 동아시아의 평화와 번영에 기여하고, 이는 다시 한반도 평화와 번영을 공고히 하게 된다.

'신한반도체제'를 이루어가기 위한 양대 전략은 '평화경제 전략'과 '능동적 가교 전략'이다. 첫째, '평화경제 전략', 즉 평화와 경제의 선순환 전략이다. 한반도 평화프로세스 진전에 따라 한반도 정세의 불확실성이 해소되면, 투자와 경제 교류가 활성화된다. 남북 간 대치와 긴장으로 인한 '코리아 디스카운트'를 해소하고, 국내외 신규 투자 증가, 국가 신용도 상승을 통한 국내 생산 및 신규 일자리 확대 등 '코리아 프리미엄'을 창출할 수 있게 될 것이다. 남북 간 활발한 경제 협력은 공동의 이해관계를 형성하고, 경제적 상호 의존도를 심화시켜 분쟁을 억제하고 한반도의 항구적 평화를 정착시키는 수단이 된다. 제2차 세계대전 이후 유럽석탄철강공동체ECSC가 유럽

과 세계의 평화에 기여했던 것도 '평화경제 전략'의 역사적 사례라고 할 수 있다. 둘째, '능동적 가교 전략', 즉 남북관계와 국제관계의 선순환 전략이다. 한반도의 지정학적 가치를 최대한 활용하여 대륙과 해양의 평화와 번영을 주도할 수 있다. 남북의 협력을 한반도에 한정시키지 않고 한반도가 북방 경제권과 남방 경제권을 연계하는 '협력의 장'이 되도록 함으로써, 이 지역의 긴장·갈등 완화와 평화·번영에 기여할 수 있고, 이는 다시 한반도의 평화와 번영을 더욱 공고히 하는 데 기반이 될 수 있다.

> "새로운 100년은 진정한 국민의 국가를 완성하는 100년입니다. 과거의 이념에 끌려다니지 않고 새로운 생각과 마음으로 통합하는 100년입니다. 우리는 평화의 한반도라는 용기 있는 도전을 시작했습니다. 변화를 두려워 하지 않고 새로운 길에 들어섰습니다. 새로운 100년은 이 도전을 성공으로 이끄는 100년입니다. '신한반도체제'로 담대하게 전환해 통일을 준비해 나가겠습니다. '신한반도체제'는 우리가 주도하는 100년의 질서입니다. 국민과 함께, 남북이 함께, 새로운 평화 협력의 질서를 만들어 낼 것입니다."(2019년 3.1절 기념사 中)

4 종전선언을 통한 평화체제 구축

문재인 대통령은 2020년 9월 23일, 제75차 유엔총회 기조연설(화상)에서 "이제 한반도에서 전쟁은 완전히 그리고 영구적으로 종식돼야 한다"고 강조하였다. 그리고 "한반도의 평화는 동북아시아의 평화를 보장하고 나아가 세계 질서의 변화에 긍정적으로 작용할

것”이기 때문에 “종전선언을 통해 화해와 번영의 시대로 전진할 수 있도록 유엔과 국제 사회도 힘을 모아주길 바란다”고 협력을 구하였다. 또한 “종전선언이야말로 한반도에서 비핵화와 함께 항구적 평화 체제의 길을 여는 문이 될 것”이라며 종전선언의 중요성을 강조하였다.

또한 “코로나 이후의 한반도 문제 역시 포용성을 강화한 국제 협력의 관점에서 생각”해야 한다는 것을 강조하며, “북한을 포함해 중국과 일본, 몽골, 한국이 함께 참여하는 ‘동북아시아 방역 보건 협력체’를 제안”하였다. ‘동북아시아 방역 보건 협력체’는 “여러 나라가 함께 생명을 지키고 안전을 보장”할 것이며, 특히 “북한이 국제 사회와의 다자적 협력으로 안보를 보장받는 토대가 될 것”임을 강조하였다.

이후 10월 8일, 뉴욕에서 개최된 코리아소사이어티 연례 만찬 기조연설(화상)을 통해서 종전선언의 필요성을 다시 한 번 강조하였다. “종전선언이야말로 한반도 평화의 시작이며, 한반도의 항구적 평화만이 참전용사들의 희생과 헌신에 진정으로 보답하는 길”이라고 언급하였다. 그리고 한반도 종전선언을 위해서 “(한미) 양국이 협력하고 국제 사회의 적극적인 동참을 이끌게 되길 희망한다”고 하면서 “전쟁을 억제하는 것뿐 아니라 적극적으로 평화를 만들고 제도화할 때 우리의 동맹은 더욱 위대해질 것”이라고 말했다.

2021년 9월 제76차 유엔총회 기조연설에서 문재인 대통령은 “‘종전선언’이야말로 한반도에서 ‘화해와 협력’의 새로운 질서를 만드는 중요한 출발점이 될 것”이므로, 한반도 ‘종전선언’을 위해 “남북미 또는 남북미중 4자가 모여 한반도에서 전쟁이 종료되었음을 함

께 선언하길 제안"한다고 다시 한번 촉구하였다. 이후 정부는 한미 외교장관 회담, 한미 및 한미일 북핵 수석대표 협의 등을 잇달아 진행하면서 종전선언 관련 협의를 지속하고 있다.

이러한 문재인 정부의 종전선언 노력은 한반도 비핵화와 항구적 평화를 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 남북한과 미국 등이 평화에 대한 서로의 의지를 확인할 수 있는 것이 한반도 종전선언이며 이를 통해서 한반도 비핵화와 항구적 평화로 진입하자는 것이다. 또한 종전선언은 2018년 「판문점선언」, 싱가포르 북미정상회담 공동성명에서 합의한 사항이기도 하다. 한반도는 정전체제이며 이는 불완전한 체제이기에 공고한 평화체제로 바꿔 나가고자 하는 노력을 지속하고 있는 것이다.

5 한반도 평화 노력의 지속

한반도 평화에 대한 문재인 정부의 노력은 2021년에도 계속되었다. 문재인 대통령은 2021년 5월 10일 취임 4주년 특별연설을 통해 남은 임기 1년을 "미완의 평화에서 불가역적 평화로 나아가는 마지막 기회"로 삼겠다며 북한의 호응을 촉구했으며, 바이든 미국 대통령과의 첫 정상회담을 앞두고 한반도의 완전한 비핵화를 기본 목표로 싱가포르 선언의 토대 위에서 외교를 통한 유연하고 점진적이며, 실용적인 접근으로 문제를 풀어나가겠다는 바이든 정부의 대북정책 방향을 환영한다고 말했다. 또 이는 한국 정부와 긴밀히 협의한 결

과라고 했다.

2021년 5월 21일 미국 바이든 대통령과의 정상회담에서는 공동성명서에 한미가 “2018년 판문점 선언과 싱가포르 공동성명과 같은 기존의 남북 및 북미간 약속에 기초한 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화에 필수적이라는 공동의 믿음을 재확인했다”고 명기하여 한반도 평화프로세스의 핵심인 한반도 비핵화 추진과 남북대화 및 협력에 대한 미국의 지지를 재확인하였다.

제 3 절

한반도 평화의 비전과 과제

앞으로 한반도의 평화를 실현하기 위해 우리가 지향해야 할 방향은 무엇일까. 통일로 향해 가는 긴 여정에서 무엇보다도 평화를 정착하는 것이 그 첫걸음이 될 것이다. 남북의 화해 협력으로부터 시작해서 교류 협력을 통해 공동의 번영을 추구하는 과정을 거치게 되면, 남북의 경제적 격차만이 아니라 사회적·문화적 격차도 자연스럽게 완화될 수 있다. 이 과정에서 남북한의 주민들은 한반도의 평화가 곧 번영으로 이어질 수 있다는 것을 직접 체험하게 될 것이다. 즉, 평화와 경제의 선순환구조를 깨닫게 되면서 남북 경제협력을 더욱 발전시키려는 동력을 얻을 수 있다. 아울러 우리 정부가 추진하는 한국판 뉴딜에 북한을 포함해 '한반도 평화뉴딜'로 확대한다면 미래지향적인 한반도 발전 모델을 추진하는 계기가 될 것이다.

1 한반도 평화 비전

평화는 전쟁의 위험과 폭력을 제거하는 과정과 불가분의 관계에 있다. 한반도에서 평화를 실현하기 위해서는 남북 간의 군사적 충돌과 위협을 제거하기 위한 다양한 의식적인 노력이 필요하며 평화를 제도적으로 보장할 수 있는 구조와 제도들을 마련해야 한다. 한반도의 경우 전쟁과 폭력의 위협을 항시적으로 만들어 내는 불안정한 정전체제 상황에서 전쟁 및 분쟁 당사자들의 종전선언, 그리고 그 이후 한반도에서 평화를 제도적으로 보장하기 위한 평화협정의 체결이 반드시 필요하다. 평화협정 체결 이후 남북 간 군사적 충돌을 막는 평화체제를 수립하고, 이와 동시에 다양한 분야에서 교류 협력을 진전시켜 나간다면 평화로운 한반도와 우리가 원하는 평화통일에 점점 더 가까이 다가갈 수 있을 것이다.

이에 정부가 추구하는 한반도 평화 비전은 남북한 간의 오랜 대결과 경쟁을 끝내고 '평화롭게 번영하며 통일로 가는 한반도'이다. 문재인 대통령은 2020년 6.25전쟁 제70주년 기념사에서 다음과 같이 언급했다.

> "남북 간 체제 경쟁은 이미 오래전에 끝났습니다. 우리의 체제를 북한에 강요할 생각도 없습니다. 우리는 평화를 추구하며, 함께 잘 살고자 합니다. 우리는 끊임없이 평화를 통해 남북 상생의 길을 찾아낼 것입니다. 통일을 말하기 이전에 먼저 사이좋은 이웃이 되길 바랍니다." (6.25전쟁 제70주년 기념사 중에서 일부, 2020.6.25.)

통일로 향해 가는 길에서 먼저 평화를 바탕으로 남북이 서로 교류하고 협력하는 과정을 거쳐야 한다. 오랜 기간 동안 평화를 정착시키는 노력을 통해 남북의 사회적·문화적·경제적 격차를 완화한 다음에야 비로소 정치적 통합을 논의해 볼 수 있는 환경이 갖춰질 수 있다. 통일로 향해 가는 긴 여정 중에서 많은 시간은 남북이 서로 화해하고 평화를 정착시키는 과정이 될 것이다. 진정한 통일을 위해서는 이렇듯 오랜 평화의 노력이 반드시 필요하기에 '평화'를 강조하는 것이 '통일'을 추구하지 않거나 통일과 반대되는 과정으로 나아가는 것이 아님을 이해할 필요가 있다.

정부의 공식적인 통일 방안인 〈민족공동체 통일방안〉에서는 점진적이고 단계적인 과정을 설정하고 있다. 분단 이후 남한과 북한이 서로 경쟁하고 대립하는 가운데 쌓인 상호 불신을 해소하고 진정한 평화를 구축하기까지는 오랜 시간과 많은 노력이 필요하기 때문이다. 〈민족공동체 통일방안〉에서는 1단계로 화해 협력의 과정을 거쳐, 2단계에서는 교류 협력을 제도화하는 남북연합으로 성숙시키며, 3단계에서 1국가 형태로 통일 국가를 완성하는 것으로 설정하고 있다.

이와 같이 통일로 가는 점진적·단계적 접근 과정을 추진하는 데 있어서 평화는 필수적이다. 평화를 우선적으로 추구함으로써 남북 간 화해와 협력과 교류를 본격적으로 실행해 나갈 수 있다. 이러한 평화적인 교류 협력은 장차 남북 간의 정치적 통합을 위한 마중물이 될 것이며 종국적으로 통일을 지향해 나아가는 중요한 과정이 될 것이다. 따라서 통일과 평화는 서로 떼어놓을 수 없는 개념이다. 통일로 가는 과정에서 평화는 필수적이며, 평화는 바람직한 한반도 통일

미래를 실현하는 주춧돌이 된다. 평화로운 한반도는 향후 남북이 가장 우선적으로 추진해야 할 과제이다.

1) 평화공동체

정부는 한반도의 완전한 비핵화와 평화협정 체결, 남북 간 군사적 신뢰 구축 및 군비 통제를 통해 한반도에 항구적인 평화가 정착되는 평화공동체를 만들어 나가고자 한다. 그 과정이 순탄하지만은 않을 것이나, 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화 정착이라는 목표를 달성하기 위해 주도적인 노력을 기울여야 한다. 이를 위해서는 북한의 실질적인 비핵화 조치가 이행되도록 하는 한편, 종전을 공식 선언하고 평화협정 체결을 위한 협상을 본격적으로 시작할 필요가 있다. 단기적으로는 비무장지대 내 모든 GP 철수, 남북 공동 유해 발굴, 한강 하구 공동 이용의 군사적 보장 등 「9.19 군사합의」를 이행하여 남북 간 신뢰를 공고히 해야 한다. 무엇보다도 한반도 비핵화를 실질적으로 진전시켜 평화협정을 체결할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 이후 남북 군사 당국 간 협의를 통해 '군사공동위원회'를 구성하여 군사력 배치와 운용에 대한 통제 문제와, 병력과 무기 체계 구조 및 그 규모에 관한 통제 문제도 협의해야 한다. 중장기적으로는 핵무기와 핵 위협이 완전히 사라진 한반도를 구현하고 이를 위해서 단계적으로 군축을 실현하면서 한반도에 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 할 것이다. 비핵화가 완료되고 평화체제가 구축된다면 한반도 평화는 더욱 공고해질 것이다.

한편, 한반도의 분단이 동북아 냉전 구조에서 기인한 점도 있는 만큼, 안정적인 한반도 평화공동체를 만들기 위해서는 동북아 차원의 노력도 병행되어야 한다. 동북아에서 과도한 군비 경쟁을 축소하고 여러 안보 현안들을 해결하기 위한 동북아 다자안보협력체제를 구축할 필요가 있다. 이를 위해서 우선 북미, 북일관계가 개선될 수 있도록 지원해 나가야 한다. 그리고 이를 토대로 더 나아가 중장기적으로 한반도 평화체제 구축 과정에서의 국제협력 경험을 바탕으로 동아시아에 다자안보협력기구가 구성되도록 해야 할 것이다.

2) 경제공동체

경제공동체는 평화와 경제의 선순환 구조를 통해 남북 경제 협력을 활성화하고 '하나의 시장'을 형성하는 등 남북이 공동 번영하는 공동체를 의미한다. 물론 남북 경제 협력은 북핵 문제에서 진전이 이루어지지 않으면 국제 사회의 대북 제재 등으로 인해 본격적인 추진에 제약이 있을 수 있다. 그러나 남북 간 경제적 비대칭성이 커지고 있어, 향후 실효성 있는 경제공동체를 달성하기 위해서는 한반도 신경제 구상 등에 기반하여 현 상황에서 이행할 수 있는 과제부터 단계적으로 경제 협력을 추진하는 등 경제공동체 형성을 위한 조치들을 착실하게 준비해 나가야 한다.

우선 여건이 조성되는 대로 「판문점선언」과 「평양공동선언」 등에서 합의한 철도·도로 연결 및 현대화 사업, 개성공단과 금강산관광 사업 재개, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 등을 점차

적으로 추진할 필요가 있다. 중장기적으로는 북한의 교통, 물류, 에너지 인프라를 현대화하고, 환서해권·환동해권·접경 지역 등에서의 남북 협력을 심화시키고, 북한 지하자원을 공동 개발하는 등 남북을 하나의 경제권으로 통합해 나가야 한다. 또한 정보통신기술 분야의 협력을 통해 4차 산업혁명에 공동으로 대응하는 등 미래지향적인 협력을 추진할 필요가 있다.

경제공동체가 지속 가능하게 성장하려면 한반도를 넘어 북방과 남방을 포괄하는 주변 국가들과의 상호 협력으로 공동의 이익을 창출해 내야 한다. 이를 위해 우선 주변국과 협력하여 '동아시아철도공동체' 추진을 위한 로드맵을 마련하고 산업·과학·인프라 협력을 확대하여 동아시아에 철도·에너지 협력 기반을 구축할 필요가 있다. '동아시아철도공동체'는 '유럽석탄철강공동체'를 모델로 하여 향후 '동아시아에너지공동체', '동아시아경제공동체'로 단계적으로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

"부산에서 시작하여 울산과 포항, 동해와 강릉, 속초, 원산과 나진, 선봉으로 이어지는 환동해 경제는 블라디보스톡을 통한 대륙 경제, 북극 항로와 일본을 연결하는 해양 경제로 뻗어나갈 것입니다. 여수와 목포에서 시작하여 군산, 인천, 해주와 남포, 신의주로 향한 환황해 경제는 전남 블루이코노미, 새만금의 재생에너지 신산업과 개성공단과 남포, 신의주로 이어지는 첨단 산업 단지의 육성으로 중국, 아세안, 인도를 향한 웅대한 경제 전략을 완성할 것입니다." (2019년 제74주년 광복절 경축사 中)

2 평화와 경제의 선순환

'평화경제'는 신한반도체제의 추진동력으로 평화와 경제의 선순환 관계를 통해 한반도 평화프로세스를 추진하는 것이다. 남한과 북한, 그리고 국제사회가 협력하여 이뤄진 평화가 경제협력으로 이어지고, 경제협력이 다시 평화를 굳건하게 하는 '평화와 경제의 선순환 구조'를 만들어 나갈 필요가 있다. 평화와 경제는 상호 상승작용을 통해 발전하는 선순환 관계이며 상호 불가분의 관계이다. 평화경제는 이를 기반으로 하는 발전 전략을 의미한다. 즉, 평화는 경제협력을 위한 기본적 토대이며, 호혜성에 바탕을 둔 남북 경제협력은 공동 번영을 통해 더욱 공고한 평화를 촉진하게 될 것이다.

1) 평화에 기반한 경제적 번영

그동안 남북 간 대치와 긴장으로 인해 안보가 불안한 상황은 한국경제와 시장의 역량을 저평가하는 '코리아 디스카운트' 요인으로 작용했다. 앞으로 전쟁 위험 및 군사적 긴장으로 인한 외부 불확실성이 해소되면 산업, 자본·생산시장의 안정성이 확보되면서 민간의 투자와 경제교류가 더욱 활성화될 수 있다.

남북 간 물류, 통신, 에너지, 금융 연계를 통해 한반도가 유라시아 대륙과 태평양 해양을 연결하는 교량의 역할을 하면 우리 경제의 영역이 크게 확대되고 성장 잠재력을 발휘하게 될 것이다. 중국, 러시아, 아세안, 인도 등 거대 경제권과 연계되면서 내수시장 확대 효과

가 발생하고, 이는 규모의 경제를 활용한 수익성 제고와 함께 대외 협상력이 강화되는 계기가 될 수 있다.

북한도 최근 인재 육성 및 과학기술 발전에 역점을 두고 있는 상황에서 평화체제 구축은 남북한 상호 이익이 되는 산업협력을 추진하고 4차 산업혁명 시대에 공동으로 대응할 수 있는 분위기를 조성할 것이다. 남북 협력을 통해 신기술 개발 및 상용화를 위한 내수시장을 확보하고 최첨단 산업 구조로 발전하는 기반을 구축하는 것이다.

2) 경제협력을 통한 평화의 공고화

남북 경제협력은 공동의 이해관계를 형성함으로써 경제적 상호의존을 심화시킬 것이다. 이를 통해 상호 분쟁을 억제하고 한반도의 항구적 평화를 정착시키는 수단으로 삼는 것이 가능하게 된다. 북한이 핵이 아닌 경제와 번영을 선택할 수 있도록 함으로써 비핵화를 촉진하고 군사적 긴장을 해소할 수 있다.

유럽에서는 근대국가 수립 이후에도 끊임없이 전쟁이 발생하였으며 국가 간에 상대방에 대한 반목과 적개심이 극심했다. 제1차·제2차 세계대전에서 적대국이었던 프랑스와 독일은 평화공존과 공동번영을 위해 '경제협력을 통한 평화'를 추구하는 전략적 선택을 하였다. 당시 중요한 전략물자였던 석탄과 철강을 공동으로 관리하는 '유럽석탄철강공동체ECSC'를 출범시킨 것이다. 경제적 연계를 통해 전쟁의 가능성을 제거하고 상호 의존성을 강화하려는 대표적인 시도였다.

또한 개방적인 시장과 경제적 공동이익 추구를 통해 국가 간 전쟁과 갈등을 막고 평화로 이끈다는 자본주의 평화론과 일맥상통한다. 즉, 경제발전이라는 공동의 목표를 가지고 있고, 무역을 통해 자원을 획득할 수 있는 자유시장이 존재하며, 분쟁 해결을 위한 적절한 협상방법을 찾을 수 있는 조건이라면 군사적 충돌이나 전쟁 가능성이 낮아진다는 것이다.[3]

이와 같이 한반도에서도 남북한의 경제적 상호 의존성을 높여서 평화체제를 구축하고 평화와 경제의 선순환 구조를 통해 미래 한반도의 경제적 번영을 제고하자는 것이 '평화경제'의 핵심적 개념이다. 남북한과 주변 관련국들이 공동의 이익을 창출하기 위해 서로 교류·협력하는 상황에서 한반도 평화경제를 모색할 수 있을 것이다.

평화경제의 미래상은 2019년 문재인 대통령의 8.15 경축사에 잘 표현되어 있다. 남북한의 주민이 서로 협력하여 경제적 번영을 이루는 사례를 예시하였는데, 한반도 여러 지역의 사람들이 다양한 산업 분야에서 남북 협력을 추구하는 모습을 묘사했다. 그 공간적 배경은 한반도를 뛰어넘어 동북아와 유라시아를 포함하는 북방지역, 태평양과 아세안을 포함하는 남방지역으로까지 확대되는 모습을 그리고 있다.

3 Erik Gartzke, "The capitalist peace," *American journal of political science,* Vol. 51, Issue. 1 (2007), pp. 166-191.

"우리가 원하는 나라는 완도 섬마을의 소녀가 울산에서 수소산업을 공부하여 남포에서 창업하고, 몽골과 시베리아로 친환경차를 수출하는 나라입니다. 회령에서 자란 소년이 부산에서 해양학교를 졸업하고 아세안과 인도양, 남미의 칠레까지 컨테이너를 실은 배의 항해사가 되는 나라입니다. 농업을 전공한 청년이 아무르강가에서 남과 북, 러시아의 농부들과 대규모 콩농사를 짓고 청년의 동생이 서산에서 형의 콩으로 소를 키우는 나라입니다. 두만강을 건너 대륙으로, 태평양을 넘어 아세안과 인도로, 우리의 삶과 상상력이 확장되는 나라입니다. 우리의 경제활동 영역이 한반도 남쪽을 벗어나 이웃 국가들과 협력하며 함께 번영하는 나라입니다." (2019년 제74주년 광복절 경축사 中)

3 '한반도 평화뉴딜'의 가능성

앞으로 대한민국의 미래발전 방향과 한반도의 평화경제를 접목하는 방안은 무엇일까. 우리 정부가 미래를 위해 추진하고 있는 '한국판 뉴딜' 계획을 주목할 필요가 있다. 경제 전반의 디지털 혁신을 위한 '디지털 뉴딜'과 친환경 경제로 전환하기 위한 '그린 뉴딜'을 중심으로 새로운 일자리를 창출하고 선도형 경제를 만들겠다는 것이다. 지속가능한 한반도의 미래를 생각한다면 한국만의 정책으로 제한을 두기보다 여기에 북한까지 포함하는 평화경제를 접목해 '한반도 평화뉴딜'을 시도하는 것이 필요하다.

즉, 한반도 평화뉴딜은 남북협력을 통해 평화경제를 실현하는 미래지향적 구상을 의미한다. 기존에 남북이 추진했던 방식인 전통적

산업과 자원의 협력을 뛰어넘어, 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜로 구성되는 한국판 뉴딜을 한반도 전역으로 확대함으로써 평화경제 실현을 모색하는 것이다. 이를 통해 남북 교류와 경제협력을 대한민국의 국가발전 전략으로 격상시키고 경제의 새로운 성장 동력을 창출하고자 하는 것이다.

'디지털 뉴딜'은 대한민국의 비교우위인 정보통신ICT 산업을 기반으로 데이터 경제를 활성화시키는 전략으로, 전 산업의 생산성을 제고할 수 있도록 데이터 인프라를 구축하는 것이다. 데이터 댐, 인공지능AI 기반 지능형 정부, 교육 인프라 디지털 전환, 비대면 산업 육성, 국민안전 SOC 디지털화 등을 주요 과제로 삼고 있다. '그린 뉴딜'은 탄소배출량이 높은 경제에서 저탄소 그린 경제로 전환하는 것으로, 기후위기에 대한 선제적 대응과 탄소 중립을 통한 경제와 사회의 전환을 도모하는 것이다. 주요 과제로는 신재생에너지 확산기반 구축, 전기차·수소차 등 그린 모빌리티, 공공시설 제로 에너지화, 저탄소·녹색산단 조성 등이다.[4]

이러한 미래지향적 분야의 남북협력에 대해 과연 북한은 어떤 입장을 가지고 있을까? 2021년 7월 유엔 경제사회이사회에 북한이 제출한 지속가능발전 이행상황 보고서[5]에서 관련 내용을 찾아볼 수 있다. 북한이 중점을 두고 있는 지속가능발전목표SDGs: Sustainable

4 대한민국대전환 한국판 뉴딜 공식 홈페이지, https://www.knewdeal.go.kr/front/view/newDealMean.do(검색일: 2021.8.16.).

5 Democratic People's Republic of Korea, 『Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda』 (2021).

Development Goals 분야는 에너지, 산림 및 토지관리, 식량안보, IT와 과학기술 등인데, 이러한 주제는 과학기술을 통해 경제발전, 민생문제 해결, 지속가능성 담보 등 세 가지 과제를 발전 도모할 수 있다는 장점이 있다. 북한이 중시하는 지속가능발전목표의 IT와 과학기술은 디지털 뉴딜과 연계가 가능하고, 에너지·산림 및 토지관리·식량안보 등은 그린 뉴딜과 연동될 수 있다. 따라서 한국판 뉴딜과 북한의 개발 방향을 적절한 방식으로 연계한다면 남북공존을 위한 지속가능한 한반도 평화뉴딜로 발전시킬 수 있을 것이다.

1) 디지털 뉴딜

북한은 특히 김정은 시대에 들어와 교육 혁신과 정보기술 교육이 강화되면서 디지털 세대가 탄생했고, 새로운 디지털 기기와 혁신에 대한 수요도 폭발적으로 증가했다. 교육범위도 인공지능을 비롯한 지능교육, 정보화 교육, 과학기술 교육 등으로 확대되고 있으며 첨단 과학기술 분야에는 신재료, 신에너지, 우주, 핵, 해양 등을 포함하고 있다.[6] 이와 같은 첨단 과학기술에 대한 북한의 관심을 감안하면 남한의 디지털 뉴딜과 연계할 수 있는 협력 사업 발굴이 유망하다고 볼 수 있다. 디지털 뉴딜에 있어 추진 가능성이 높고 국민 편익이 높은 과제는 새로운 부가가치를 창출하여 남북이 '윈윈Win-Win'할 수 있는 자율주행차, 원격의료, 원격교육 등을 생각해 볼 수 있다. 첨단기술

6 정은미, "김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로," 『KINU Insight』, 2호 (2019), pp. 16-17.

을 적용한 디지털 뉴딜 과제를 효율적으로 수행하기 위하여 북한의 경제특구를 우선 활용한다면 남북한의 상호보완적 상생 협력을 추진할 수 있을 것이다.

2) 그린 뉴딜

그린 뉴딜 측면에서 보면 북한의 에너지 수급 문제를 해결함과 동시에 지속가능한 남북 경협을 추진하기 위해 기후변화 대응과 저탄소 경제로의 전환을 추진하는 과제를 시도해 볼 수 있다. 그린 뉴딜과 관련된 북한의 지속가능발전목표SDGs는 '지속가능한 신재생에너지 접근성 보장', '기후변화 대처', '해양자원 및 산림자원 보존과 관리' 등이다. 이와 같은 분야에서 남북한의 이행 사업을 적극적으로 연동하여 다양한 협력 사업을 개발할 필요가 있다. 그린 뉴딜과 남북경협을 접목하면 신재생 에너지 협력과 기후변화 대응에 있어서도 남북이 시너지를 발휘할 수 있을 것이다. 특히 최근 북한은 에너지 분야에서 신재생에너지로의 전환을 적극적으로 추진하고, 재난위기 관리에 있어서는 기후변화로 인해 빈번해진 홍수와 가뭄 등 자연 재해에 대해 적극적으로 대응하겠다는 의지를 보여주고 있다.

평화경제와 한반도 평화뉴딜은 중장기적으로 북한 리스크를 완화함으로써 코리아 디스카운트를 감소시킬 수 있다. 북한과 한반도 평화뉴딜을 적극 추진함으로써 한반도 평화프로세스를 촉진하고 최종적으로는 북한의 개혁개방을 유도할 수 있을 것이다. 디지털 뉴딜과 그린뉴딜을 통해 남북을 연계하는 한반도 평화뉴딜을 추진한다면

한국의 경제성장은 물론 북한경제의 신성장 동력을 확보함으로써 미래 한반도의 지속가능한 발전을 기대할 수 있다.

4 한반도 평화 정착을 위한 과제

한반도에서 우리가 추구하는 평화는 전쟁이나 분쟁, 갈등이 없는 상태이자, 동시에 모든 사람들의 기본적인 욕구를 충족하고 인간다운 삶을 보장할 수 있는 사회 구조와 문화를 지닌 상태라고 할 수 있다. 긴장과 갈등, 대립은 모든 사회에서 발견되는 것이지만, 각 사회가 처해 있는 비평화의 원인과 과정은 다양하며 그 해결 방안 역시 각기 다를 수밖에 없다.

분단된 한반도에서 살아가는 우리는 그 어느 사회보다도 더욱 복잡하고 중첩적인 비평화의 상황에 처해 있다. 우리 사회는 일제 식민지에서 해방되자마자 분단과 전쟁을 겪었고, 이후로도 남북 체제 대결과 군사주의, 권위주의 하에서 급속한 산업화를 경험했다. 시민사회의 성장에 따라 우리 사회는 점차 성숙해지고 있으나, 분단이라는 특수한 상황 하에서 이념적 대립과 갈등이 반복적으로 드러나기도 한다.

한반도에서 비평화를 낳은 다양한 근원들이 있겠지만 한반도 분단은 가장 강력하고 결정적인 비평화의 근원이라고 할 수 있다. 70여 년을 이어 온 한반도의 분단은 남북 간 군사적 대치나 전쟁 위협과 같은 폭력과 불안감의 근원으로 작용하고 있다. 또한 제도와 가

치관, 인간관계 등에 있어서도 신뢰를 약화시키는 등 부정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 한반도에 평화를 정착시킨다는 것은 기본적으로 모든 사회 구성원이 마땅히 누려야 할 일상 속의 평화를 회복하는 것에서부터 인간관계 및 사회생활을 통해 이루어지는 평화로운 상호 작용 모두를 포함한다. 또한 한반도 평화 정착은 국가·민족 공동체 차원에서 볼 때 한반도 구성원들에게 가장 강력하게 작용하고 있는 비평화의 근원인 분단 문제를 해결하고 평화로운 삶을 회복하는 것이라고 할 수 있다. 나아가 한반도의 평화 정착은 분단과 전쟁, 남북 간 대치 상태가 초래한 동북아시아의 불안정한 질서와 대결 구도를 극복하고, 동북아시아를 넘어 세계적 차원에서 항구적이고 지속적인 평화를 추구해 나가는 것을 의미한다.

1) 기본 방향

한반도에 평화를 정착하기 위해 우리가 지향해야 할 기본 방향은 무엇일까?

첫째, '보편적 의미로서의 평화'와 함께 한반도의 분단 상황이라는 '특수한 의미로서의 평화'를 포괄적으로 고려해야 한다. 우리가 추구하는 평화는 개인과 사회, 국가와 민족, 세계, 생태 및 환경과의 공존을 지향하는 가운데 인권과 민주주의 등 보편적 가치로서의 평화를 추구해야 한다. 그러면서도 우리는 분단된 한반도에서의 평화 논의는 한반도 분단 구조라는 특수한 상황에서 기인하는 것임을 인식하고 동시에, 장기화된 분단이 다양한 측면에서 폐해를 가져오고

있다는 것을 비판적으로 성찰해야 한다.

둘째, 한반도 내에서 전쟁이 발발하거나 군사적 긴장이 생겨나지 않아야 한다는 '소극적 평화'의 의미와 함께, 분단이 만들어 내고 점차 심화시키고 있는 우리 사회의 구조적 폭력과 갈등을 해소해 나가기 위한 '적극적 평화'를 동시에 추구해야 한다. 우리는 한반도 평화 논의를 통해서 분단과 전쟁, 군사적 긴장이 초래하고 있는 다양한 형태의 폭력을 되돌아보고, 우리 사회에 존재하는 남남갈등을 비롯한 다양한 형태의 갈등 요소를 극복해 나가야 할 것이다.

셋째, 한반도에서 비평화의 근원적 요소를 제거하면서 '평화 만들기'에 노력하고 이 평화를 적극적으로 유지하여 종국적으로는 평화로운 통일로 연결되도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 우리 사회에서 분단과 통일, 한반도 평화 정착을 둘러싼 다양한 논의가 자유롭게 이루어질 필요가 있다. 그리고 분단된 한반도에서의 평화 담론은 평화의 의미와 가치, 남북 사회와 주민 생활에 대한 열린 이해, 상호 존중과 공존을 가능케 하는 관용과 배려와 같은 시민적 덕성, 그리고 상호 간의 갈등을 평화적으로 해결하기 위한 갈등 해소 능력을 갖추어 나가야 할 것이다.

2) 향후 과제

한반도에 평화를 정착시키고 분단의 평화적 해결과 통일을 성취하기 위해 우리에게 필요한 과제는 무엇일까?

첫째, 평화를 정착시키기 위한 개인적 차원의 과제로, 분단 한반

도에 살아가는 구성원 각자가 자신의 삶 속에서 평화를 누리기 위해서는 분단과 통일, 평화에 대한 지식과 이해가 밑바탕이 되어야 한다. 즉 우리의 삶 속에 내재하고 있는 갈등과 폭력, 편견에 대해 비판적으로 성찰하고, 평화의 가치와 중요성을 인식하는 것이 필요하다. 그리고 한반도의 분단이 초래하고 있는 비평화적 상황과 통일 환경에 대한 이해를 심화시키면서 평화가 가져다주는 한반도의 미래상을 상상할 수 있어야 할 것이다. 동시에 통일의 상대방인 북한 사회와 주민 생활에 대한 객관적 이해와 함께 남북 사회 구조와 문화에 대한 상호 이해를 깊게 할 필요가 있다. 여기에 더해 한반도에서 비평화를 낳는 구조적인 문제에 대해서도 관심을 가지고, 이러한 구조를 변화시킬 의지를 기르는 것도 중요하다.

둘째, 평화를 정착시키기 위한 사회적 차원의 과제로, 타인과의 평화로운 관계를 형성하고 이를 유지하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 오늘날 우리 사회는 인종, 성별, 계층, 지역, 세대 등을 둘러싸고 다양한 문제에 직면해 있다. 평화로운 공동체를 형성하기 위해서는 모든 사회 구성원 각자가 평화의 의미와 가치, 그리고 평화로운 공동체가 가져다줄 수 있는 혜택과 중요성에 대한 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 자신에 대한 존중과 함께 타인에 대한 존중에 바탕을 둔 인간관계를 이루어 나가야 하며, 타인에 대해 공감하고 상호 존중하는 가운데 소통하는 것이 중요하다.

평화로운 공동체를 형성하기 위해서는 개인과 공동체 차원에서 '평화 역량'을 함양하는 것이 필요하다. 평화에 대한 지식과 이해, 감수성이 형성되었다 할지라도 구성원 각자가 공동체 속에서 평화

로운 관계를 만들고 유지하기 위해서는 그것이 현실 속에서 실천으로 구현될 수 있어야 한다. 이를 위해서 대화와 의사소통 능력을 바탕으로 타인과의 상호 작용 및 공동체 문제에 참여할 수 있는 시민이 되어야 한다. 특히 자신과 타인 간에 생겨날 수 있는 갈등과 폭력에 대해 '힘'이 아니라, '대화'와 '타협'을 통해 평화적으로 해결하고자 하는 평화적 갈등 해결 능력을 갖추는 것이 중요하다. 이는 개인과 공동체 차원에서의 평화를 형성하고 유지할 수 있도록 하는 중요한 밑거름이 될 것이다.

셋째, 평화를 정착시키기 위한 국가·민족 차원의 과제로서, 남북관계를 개선·발전시키는 동시에 통일과 북한에 대한 인식 차이와 불일치에 기인하는 다양한 갈등을 해결해 나가는 것이 필요하다. 우리는 한반도에 평화를 정착하고, 자유롭고 민주적인 방식과 절차에 의거하여 평화적으로 분단을 극복하고 통일을 이루어야 한다. 이 같은 기본적 입장 하에서 분단과 통일을 둘러싼 문제 역시 상호 존중과 평화 공존을 추구하는 태도 가운데 평화적으로 해결해 나가야 한다. 이를 위해서는 자신과 다른 타인의 의견이나 가치, 태도에 대한 다양성과 차이를 인정하고 존중해 나가는 것이 중요하다. 또한 오랜 분단으로 인해 남북 주민 간에 생겨난 대결적 태도나 적대감을 내려놓고 다름을 인정하고 다양한 정체성을 존중하는 다원주의적 태도를 갖는 것은 남북 주민들 간 오해와 편견에서 비롯되는 다양한 갈등을 해결하는 데도 도움을 줄 것이다.

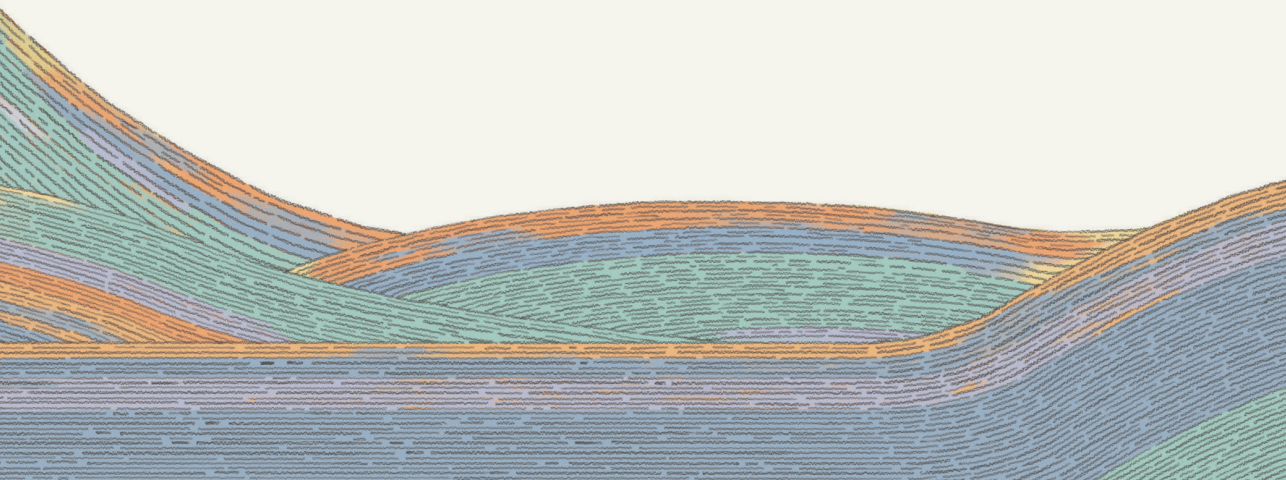
넷째, 평화를 정착시키기 위한 세계·생태 차원의 과제로서, 우리는 세계적 차원에서의 정의와 평화, 공존공영, 상호 문화 이해, 생

명 존중과 생명 윤리의 가치, 생태계에 대한 이해와 윤리 의식 함양을 위해 노력해야 한다. 세계·생태 차원에서의 평화 논의는 '비전통적 안보'의 관점에서 다루어질 필요가 있다. 기존의 국가 중심 안보 관점은 개별적인 주권국가의 영토 보전과 군사력 증진을 강조하는 데 비해, 비전통적인 안보는 대체로 비군사적인 이슈들을 포괄하고 있다. 즉 비전통적 안보는 전통적 관점의 안보 관념에서의 국가 중심적 사고를 넘어 경제 안보, 식량 안보, 보건 안보, 환경 안보, 개인 안보, 공동체 안보, 정치 안보 등을 포괄적으로 다루고 있다. 이러한 비전통적인 안보 위협들은 대부분 초국가적인 성격을 띠고 있으며 전통적인 안보 위협과는 달리 장기적으로 지속되는 경향을 보인다. 따라서 이에 대한 대응도 국가 간, 지역 간 협력적인 방식이 필요해지고 있다. 특히 생태와 환경 문제는 인간의 삶에 있어서 중요한 가치이자 전 지구적 협력을 필요로 하는 문제로서, 2015년 유엔이 제시한 지속가능발전목표SDGs에서와 같이 현세대와 미래 세대가 모두 만족할 수 있는 평화적이고 포용적인 발전을 지향하는 것이 중요하다.

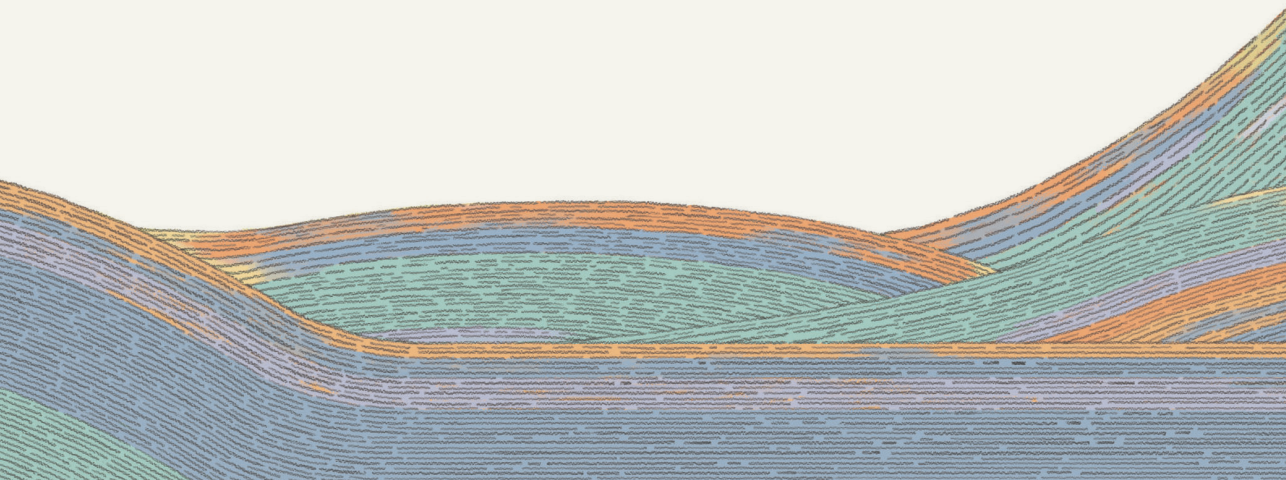
이상에서 살펴본 다양한 과제들은 분단된 한반도에서 살아가는 우리에게 평화를 정착시키기 위한 목표와 방법을 수립하는 데 많은 시사점을 준다. 이러한 과제들은 우리 사회의 평화와 통일을 둘러싼 담론들의 중요한 부분을 차지하는 동시에, 한반도 평화 정착을 위한 실질적 방법론으로서의 남북한 간의 교류와 협력 및 우리 사회의 내적 기반을 확충하는 데 있어서도 중요한 의미를 지닌다.

한반도에 진정한 평화를 정착시키는 일은 우리 사회 구성원 모두가 평화의 가치를 인식하고 평화 감수성을 함양하며 우리 사회에 평

화를 정착시키기 위한 공동체의 과제에 적극적으로 참여하는 데서 나온다. 이를 위해서는 우리 스스로의 삶을 평화라는 관점에서 성찰하고 타인과 사회, 국가와 민족, 그리고 생태공동체와 전 지구적 문제를 관통하고 있는 갈등과 폭력 문제를 해결하면서 평화를 실현할 수 있는 지혜를 끊임없이 모색해야 할 것이다.



찾아보기 및 참고문헌



찾아보기

ㄱ

「9.19 군사합의」 92, 93, 94, 138, 139, 149
「9월 평양공동선언」 60, 118, 133
간접적 폭력 36, 37
개성 만월대 공동 발굴 사업 132
개성공단 사업 69, 126, 128
개성관광 126, 127, 128
겨레말큰사전 남북공동편찬사업 132
경제공동체 50, 72, 86, 109, 70, 134, 150, 151
경제 평화론 72
공격의 사회화 17
공동 수로조사 140
공존의 가치 21, 98
관용 19, 21, 40, 41, 98, 100, 108, 109, 110, 112, 161
구조적 폭력 17, 18, 37, 38, 42, 161
국가주의 10
국방개혁 2.0 60, 87,
국정과제 104, 106
군비 경쟁 56, 58, 60, 76, 78, 88, 92, 150
군비 통제 91, 92, 95, 139, 149
군사분계선(MDL) 62, 94
군사적 대결 구조 15
군사적 신뢰 구축 조치(CBMs) 92, 93
군사주의 문화 63, 64, 65, 70
그린 뉴딜 155, 156, 157, 158
금강산관광 69, 127, 128, 138, 150
기능주의적 접근 52

ㄴ

남남갈등 21, 65, 99, 100, 101, 103, 109, 161
남북공동연락사무소 62, 96, 138
남북 공동 유해 발굴 95, 149
남북군사공동위원회 138, 139
「남북기본합의서」 119, 122, 123, 130, 137
남북역사학자협의회 132
남북연합 50, 148

남북예술단 131
남북정상회담 58, 59, 66, 67, 68, 91, 125, 126, 130, 133, 134, 136, 137, 137, 138, 139
남북조절위원회 119, 120
남아프리카공화국의 진실과 화해위원회 98
냉전 문화 65
냉전체제 107
냉전의 고도 14
냉전적 사고 65
능동적 가교 전략 141, 142

ㄷ

단계적·포괄적 접근 전략 89, 90
동북아 다자안보협력 75, 76
동북아협력대화(NEACD) 76
동아시아 냉전 구조 75
동아시아경제공동체 151
동아시아에너지공동체 151
동아시아철도공동체 151
동해관광공동특구 150
디지털 뉴딜 155, 156, 157, 158

ㅁ

문재인의 한반도 정책 89
문화적 폭력 37, 53, 65, 109
민족 내부의 교역 121
「민족공동체 통일방안」 148
민족주의 10, 115민주교육 102
민주주의 9, 11, 20, 21, 22, 35, 40, 43, 44, 49, 65, 79, 80, 81, 98, 102, 103, 105, 109, 111, 112, 160
민주 평화론 42

ㅂ

반북주의 21
베를린 구상 59, 134, 135, 136
베스트팔렌 체제 31, 32
보이텔스바흐 협약(Beutelsbacher Konsens) 113, 114
북미정상회담 58, 59, 60, 68, 89, 134, 137, 144
북아일랜드 74
북한 인권 16

북핵 문제 58, 59, 60, 76, 84, 86, 89, 90, 150
분단체제 57, 65, 71, 99, 141
분단 폭력 10, 18, 21, 99
분배적 정의 40
분쟁 이후 사회(Post-conflict Society) 72
불안정한 평화(Unstable Peace) 53
비무장지대의 평화지대화 136
비전통적 안보 164
비평화적 요소 17, 19, 107
비핵화 58, 59, 60, 73, 86, 88, 89, 90, 91, 106, 109, 123, 124, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 143, 144, 145, 149, 153

ㅅ

4차 산업혁명 151, 153
「10.4 선언」 126
사회적 갈등 65, 66, 99, 101, 102 107
사회적 정의 40, 41
사회 통합(Societal Integration) 53, 72, 97, 99
서해경제공동특구 150
새로운 100년 140, 142
생존에의 욕구 36
생태 평화론 42
생활 밀착형 평화 운동 100
샨티(Shanti) 24
샬롬(Shalom) 24
선군정치 64
선의의 동반자 121
세계국가 34, 41
세계시민주의(Cosmopolitanism) 27, 28
세계인권의 날 16
소극적 평화 35, 36, 37
시민교육 102, 108, 115
시민 숙의형 사회적 대화 104
시장 평화론 42, 43, 44
신경제 구상 150
신재생 에너지 협력 158
신한반도체제 71, 72, 133, 134, 140, 141, 142, 152
「싱가포르 공동선언」 59

ㅇ

「6.15 남북공동선언」 125
「6.23 특별선언」 120
6.25전쟁 17, 46, 56, 57, 59, 64, 65, 67, 75, 84, 87, 96, 101, 118, 147
68세대 113
안보공동체(Security Community) 54
안보 딜레마 49
안정적 평화(Stable Peace) 53, 54
양질의 평화(Quality Peace) 72
에이레네(εἰρήνη, eirene) 24, 28
역대 정부의 평화 정착 노력 118
연방주의적 접근 52
영구 평화론 21, 52
영변 핵시설 139
온실가스 감축 109
요한 갈퉁(Johan Galtung) 18, 35
위르겐 하버마스(Jurgen Habermas) 21
유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community) 73, 141, 151, 153
유엔무역개발회의(UNCTAD) 111
이산가족 상봉 127, 131, 135, 138
인간 존엄성 14, 15, 16, 106, 108, 110, 112
인간 안보(Human Security) 79
인과적 평화주의(Causal Pacifism) 39
인권 9, 14, 15, 16, 40, 42, 43, 64, 79, 80, 81, 91, 98, 99, 101, 106, 112, 160
일상적 평화 77, 78, 79, 100

ㅈ

자유에 관한 욕구 36
자유주의 평화론 33
적극적 평화 35, 36, 38, 44, 53
적대 문화 64
적대적 대결 구조 7, 15
전쟁 없는 한반도 138, 139
정의의 전쟁(Just War) 28, 30
정전체제 7, 8, 17, 22, 46, 56, 57, 58, 70, 75, 85, 87, 96, 118, 126, 144, 147

정전협정 12, 56, 57, 86, 136
정치교육 102, 103, 114
정체성의 욕구 36
제주 4.3사건의 화해와 치유 101
종전선언 48, 86, 87, 109, 133, 135, 137, 142, 143, 144, 147
지속가능발전목표(SDGs) 156, 157, 158, 164
지속가능한(sustainable) 평화 85
직접적 폭력 36
진실과 화해위원회 97, 98

ㅊ

「7.4 남북공동성명」 118, 119, 120, 122, 137
「7.7 특별선언」 120, 121
차별 17, 40, 63, 74, 80, 81, 100, 108, 109, 111
철도·도로 연결 사업 127, 130
체제 경쟁 57, 64, 147
치유와 상생 99
치유와 화해 101

ㅋ

코로나19(코로나 팬데믹) 77
코리아 디스카운트 73, 141, 152, 158

ㅌ

탄소중립 109
탈냉전 시대 14
통일국민협약 104, 105, 106, 112
특수관계 122

ㅍ

「판문점선언」 58, 59, 91, 92, 93, 130, 133, 136, 137, 138, 140, 141, 144, 150
페미니즘 평화론 42
평창 동계올림픽 134, 135, 136
평화 감수성 54, 97, 100, 164
평화·경제공동체 70, 72
평화 공존 19, 49, 54

평화 과정(Peace Process) 50, 51, 52, 53, 54
평화 구축(Peace Building) 46, 49, 51, 72, 98, 99, 123, 124, 139
평화 만들기(Peace Making) 46, 48, 49, 87, 161
평화 민주론 22
평화번영정책 126
평화 역량 162
평화 유지(Peace Keeping) 46, 48, 49, 86, 87
평화 의제(An Agenda for Peace) 49
평화 이론 34, 38, 42
평화 정착 6, 31, 72, 118, 121, 126, 127, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 149, 160, 161, 164
평화·통일교육 107
평화경제 71, 72, 73, 74, 86, 131, 152, 154, 155, 156, 158
평화공동체 9, 10, 49, 50, 105, 116, 149, 150
평화권 선언 14
평화 연구 35, 36, 38
평화와 통일 8, 106, 164
평화의 개념 23, 28, 36, 38
평화의 의미 23, 24, 25, 28, 45, 161, 162
평화의 필요성 6, 11, 13, 70, 131
평화적 수단에 의한 평화 35
평화주의 8, 28, 29, 30, 31, 39, 44, 102
평화주의 통일 의식 102
평화체제 8, 14, 22, 57, 58, 59, 71, 73, 75, 76, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 126, 135, 136, 137, 143, 144, 147, 149, 150, 153, 154
평화통일 9, 73, 105, 120, 122, 124, 137, 147
평화학 35, 38, 42, 77, 99
평화협정 51, 74, 85, 86, 135, 136, 147, 149
폭력 문화 17, 18
풍계리 핵실험장 134

ㅎ

하노이 북미정상회담 60
한국판 뉴딜 146, 155, 156, 157

한미동맹 48, 87
한반도 분단 16, 17, 18, 19, 20, 21, 75, 159, 160
한반도 평화뉴딜 146, 155, 157, 158
한반도 평화 비전 133, 147
한반도 평화의 지향 70
한반도 평화의 현실 56
한반도 평화체제 75, 76, 85, 87, 90, 135, 150
한반도 평화프로세스 57, 76, 133, 134, 141, 145, 152, 158
한반도와 평화 11
「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 89, 123, 124
한반도의 완전한 비핵화 59, 137, 139, 141, 144, 145, 149
항구적 평화 73, 81, 135, 141, 143, 144, 145, 149, 153
핵확산방지조약(NPT) 123 124
햇볕정책 125
화살머리고지 지뢰제거 140
화쟁(和諍)사상 45
확장억지력(Extended Deterrence) 48
회복적 정의(Restorative Justice) 97, 98

참고문헌

강원택, “독일 통일에서 배우다: 지방 분권과 시민교육,” 윤영관 편『독일 통합과 한국』(사회평론아카데미, 2019).

권성호 외,『무엇이 학교 혁신을 지속가능하게 하는가: 독일, 미국, 한국 학교 혁신의 힘』(맘에드림, 2015).

국방부, “9.19 군사합의 1주년 이행현황 및 성과”(2019.9.18.)

,『국방개혁 2.0』, (서울: 국방부, 2019).

김근식, “탈냉전과 한반도 평화 그리고 민주주의”,『평화연구』(2010).

김병로·서보혁,『분단 폭력: 한반도 군사화에 대한 평화학적 성찰』(파주: 아카넷, 2016).

김성경,『갈라진 마음들』(서울: 창비, 2020).

대한민국대전환 한국판 뉴딜 공식 홈페이지 (www.knewdeal.go.kr).

대한민국 정책브리핑,「9.19 군사합의」.

디터 젱하스 지음, 김민혜 외 감수,『지상의 평화를 위하여』(서울: 서울대 통일평화연구원, 2016).

서보혁,『한반도의 평화를 말하다』(서울: 통일교육원, 2019)

,『한국 평화학의 탐구』(서울: 박영사, 2019).

서울대학교 통일평화연구원,『2019 통일의식조사』

,「김정은 1년, 북한 주민의 의식과 사회변동: 2013 북한이탈주민 의식 및 사회변동 조사」(2013).

심성보 외 3인,『보이텔스바흐 함의와 민주시민교육』(북멘토, 2018).

유네스코 헌장.

유발 하라리 지음, 조현욱 옮김,『사피엔스: 유인원에서 사이보그까지 인간 역사의 대담하고 위대한 질문』(김영사, 2015).

이상근, "'안정적 평화' 개념과 한반도 적용 가능성", 『한국정치학회보』 49집 1호 (2015).

임마누엘 칸트 지음, 백종현 옮김, 『영원한 평화』 (서울: 아카넷, 2013).

정은미, "김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로," 『KINU Insight』 2호 (2019).

청와대, "6.25전쟁 제70주년 기념사"(2020.6.25.).

청와대, "남북공동연락사무소 폭파 관련 NSC 상임위 긴급회의 결과 브리핑" (2020.6.16.).

토마스 머튼 지음, 조효제 옮김, 『머튼의 평화론』 (서울: 분도출판사, 2006).

통일부, 『문재인의 한반도 정책』, (서울: 통일부, 2017).

홍민, "북한 노동당 창건 75주년 열병식 분석," (통일연구원 Online Series, CO 20-26, 2020.10.12.).

『BBC Korea』, 2020.6.19.

『연합뉴스』, 2014.10.10.

, 2020.6.22.

『한겨레』, 2020.6.16.

C. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2010).

C. Taylor. "The Politics of Recognition," in A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press 1992).

Democratic People's Republic of Korea, 『Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda』 (2021).

D.W. Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, Vol.12, No.3(Summer, 1983).

E. Gartzke. "The capitalist peace," American Journal of Political Science Vol. 51, Issue. 1 (2007).

G.H. Stassen, *Just Peacemaking: Transforming Initiatives for Justice and Peace*, (Louisville: Westminster John Knox Press, 1992).

J. Darby and R. Mac Ginty, "Introduction: What Peace? What Process," J. Darby and R. Mac Ginty, eds., *Contemporary Peacemaking* (London: Palgrave, 2012).

J. Galtung, C. Jacobsen and K.F. Brand-Jacobsen, *Searching for Peace: The Road to Transcend* (London: Pluto Press, 2000).

J. Parent, *Uniting States: Voluntary Union in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011).

J. Rawls. A Theory of Justice (revised edition) (Oxford: Oxford University Press, 1999).

K. Boulding, *Stable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1978).

United Nations. "Report of the World Summit for Social Development." (1996).

한반도 평화 이해 2022

발행처 국립통일교육원 연구개발과
서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
TEL 02)901-7178 FAX 02)901-7088
발행일 2022년 2월
디자인 (주)늘품플러스 070-7090-1177
인쇄 (사)한국장애인문화인쇄협회 02)2683-0955
홈페이지 www.uniedu.go.kr [비매품]

* **사진출처** 연합뉴스

발 간 등 록 번 호
11-1250557-000001-10

한반도 평화 이해 2022

통일부
국립통일교육원