

서울대 통일평화연구원 창립 13주년 기념 학술회의

# 한반도 평화를 위한 국가전략



# 목차 CONTENTS

## 01

<b>발표1</b> _정치: 강원택(서울대 정치외교학부) 한반도 평화를 위한 한국의 국가 전략: 정치	07
<b>발표2</b> _사회: 박명규(서울대 사회학과) 사회통합기반 한반도 국가전략 모색 -‘민족공동체’의 21세기적 재구성	17
<b>발표3</b> _외교/안보: 윤영관(서울대 정치외교학부) 한반도 평화를 위한 외교안보 전략	31
<b>발표4</b> _경제: 이지순(서울대 경제학부) 전쟁과 평화: 경제학적 이해	41

## 02

<b>토론1</b> _김근식(경남대 정치외교학과) 비핵 평화, 정치와 평화, 폴리페서의 단상?	51
<b>토론2</b> _김태균(서울대 국제대학원 국제학과) 한반도 사회통합의 평화학적 재구성 -“사회통합기반 한반도 국가전략 모색: ‘민족공동체’의 21세기의 재구성”	55
<b>토론3</b> _이동선(고려대 정치외교학과)	59
<b>토론4</b> _주병기(서울대 경제학부) “전쟁과 평화: 경제학적 이해”에 대한 토론	65

# 01

**발표1** \_강원택(서울대 정치외교학부)

한반도 평화를 위한 한국의 국가 전략: 정치

**발표2** \_박명규(서울대 사회학과)

사회통합기반 한반도 국가전략 모색

-‘민족공동체’의 21세기적 재구성

**발표3** \_윤영관(서울대 정치외교학부)

한반도 평화를 위한 외교안보 전략

**발표4** \_이지순(서울대 경제학부)

전쟁과 평화: 경제학적 이해

[발표1]

## 한반도 평화를 위한 한국의 국가 전략: 정치

강 원 택 (서울대 정치외교학부)

### 1. 서론

민주화 이후 30년이 지났지만 정치에 대한 국민의 불만과 불신은 대단히 높다. 주기적 선거, 자유로운 투표, 공정한 경쟁, 권력 교체의 일상화 등 절차적 민주주의의 확립이라는 점에서 한국 민주주의는 의미 있는 진전을 이뤘지만, 정치에 대한 만족감은 그다지 높아지지 않은 것이다. 이러한 사실은 1987년의 한국 민주화가 '대통령 직선제'로 요약되는 절차적 민주주의의 확립, 혹은 '정치 엘리트 간의 정치적 경쟁의 제도화'라는 데 머물러 있었기 때문이다. 그간 한국의 정치는 권력을 추구하는 정치 엘리트에 의해 주도되었고 이 때문에 제도권 정치와 시민들 간의 연계는 취약한 상태가 되었고, 이는 정치에 대한 극도의 불신으로 이어지게 되었다.

이렇게 된 것은 기본적으로 '87년 체제'가 정치 엘리트의 이해관계를 중심으로 형성되었기 때문이다. 그 이후의 정치적 전개 과정은 정치 엘리트가 갈등과 균열의 축을 만들어 내면 그 축에 따라 정치적 지지의 동원이 이뤄져 왔다. 민주화 직후에는 지역주의 균열이 동원되었고 그 이후에는 이념 갈등이 동원되었다. 이러한 정치 구조 속에서 일반 시민은 정치 엘리트의 권력 장악을 위한 동원의 대상으로만 남겨져 있었고 중요한 사회적 어젠더나 정치 구조를 변화해 내는 주체적 존재가 될 수 없었다. 그동안 '정치개혁'이라는 명분으로 이뤄진 변화 또한 정치 엘리트의 단기적 이해관계를 반영하는 것이었다.

이로 인해 오늘의 정치는 사회적 구성원을 올바르게 대표하고 있지 못하고, 갈등과 이견을 해소하기보다 오히려 이를 조장하거나 확대재생산하고 있다. 사회적 갈등은 다원주의를 기본으로 하는 민주주의 체제에서 자연스럽고 당연한 것이지만 우리 사회에서 그러

한 갈등은 심각한 사회적 분열과 대립으로 이어지고 있다. 제도권 정치의 다양성이 부족한 탓에 이견과 차이는 정파적, 이념적으로 양극적인 갈등과 대립으로 격화되고 있다.

한편, 국가 발전과 관련해서도 우리의 정치는 미래로 이끌어 갈 정치적 리더십을 만들어 내지 못하고 있다. 최근 들어 사회가 전반적으로 정체된 느낌이다. 매 정부가 들어설 때마다 변화와 혁신을 이야기하지만 실제 이뤄진 변화는 찾아보기 어렵고 사회적 기득권 구조는 더욱 공고화되어 가고 있다.

또한 한반도의 평화 구조의 정착은 우리의 생존, 번영과 발전과 관련된 매우 중요한 문제이지만 이 이슈 역시 격렬한 사회적 갈등을 부추기는 요인이 되고 있으며 정치권은 이 갈등에 편승하여 정치적 이해관계를 챙기려고 할 뿐 이에 대한 사회적 합의를 만들어내려는 노력은 보이지 않고 있다.

전체적으로 볼 때, 1987년에 이뤄진 현재의 정치제도 하에서는 새로운 변화를 기대하기는 어렵다. 이제 장기적인 관점에서 새로운 국가 운영을 위한 제도적 준비가 필요한 시점이다. 한반도 평화 정착과 정치 발전을 위한 정치 영역의 개혁과제에 대해 논의하기로 한다.

## 2. 문제의 진단

한국 정치의 문제점을 세 가지로 나눠 살펴보기로 한다. 첫째는 정치가 사회적 갈등을 제대로 해소해 내지 못하고 오히려 갈등을 부추기거나 악화시키고 있다는 점이다. 최근 들어 우리 사회는 심각한 정파적 양극화를 경험하고 있다. 보수와 진보라는 이념 지향성과 정파적 지지가 서로 맞물리면서 정치 사회는 두 개의 진영으로 나뉘어 있다. 문제는 둘로 나뉜 정파 간 이념적 거리가 점차 멀어지고 극단적 주장이 논쟁을 이끌어 가는 원심적(centrifugal) 형태로 정치가 행해지고 있다는 점이다. 중간 지점을 향해 정파 간 경쟁이 이뤄지는 구심적(centripetal) 경쟁은 두 정파 간 이념적 거리가 가까워지기 때문에 타협이나 합의의 가능성이 커지게 되지만, 원심적 경쟁이 이뤄지면 경쟁적 정파 간 이념 거리가 멀어지기 때문에 합의 도출의 가능성은 작아질 수밖에 없다

다운즈(Downs 1957)의 모델에 의하면, 원심적 경쟁이 이뤄지는 경우는 유권자의 집합적 이념 선호의 분포가 좌우로 나뉜 쌍봉형(bimodal)인 경우이다. 이에 비해 좌우 대칭의 단봉형(unimodal)인 경우 두 정당의 경쟁은 다수 유권자들이 모여 있는 중위수 지점에

서 이뤄지게 된다. 그런데 우리나라 유권자들의 이념 선호의 분포는 대체로 정규분포에 가까운 모습을 보인다(정동준 2017; 한정훈 2016). 선거 때마다 진보 쪽 혹은 보수 쪽으로 조금 움직이는 모습을 보이지만 전체적인 분포의 형태는 좌우 대칭에 가까운 단봉형 분포를 보인다. 즉, 유권자들의 이념 성향이 집단적으로 강한 보수와 강한 진보 영역에 각각 몰려 있는 것이 아니라, 중도 성향의 유권자가 다수를 차지하고 있다는 것이다. 이러한 특성은 한국 정치에서 나타나는 양극화의 원인이 유권자의 이념적 분포 때문이 아니라는 사실을 알게 한다.

이는 결국 정치적 양극화, 원심적 경쟁의 원인은 정치권에서 찾아야 한다는 것이다. 특히 양당제적 정당체제가 정치적 양극화로 이끌고 있다고 보아야 한다. 민주화 직후 4당체제가 형성되었지만, 1990년 1월의 3당 합당 이후 한국의 정당체제는 양당제로 인위적으로 변화했다. 3당 합당 이후의 양당제는 호남 대 비호남이라는 지역주의 양자 대결 구도였고, 이는 2002년 대통령 선거를 거치면서 진보 대 보수라는 이념적 속성이 더해졌다. 즉, 1990년 이후의 양당제는 지역주의에 이념 요인까지 더하면서 양극적 대립을 강화시켜 왔다.

이러한 양당제적 속성의 지속은 사실 대통령제와도 긴밀한 관계를 갖는다. 두 진영 간 대결로 모아지게 되는 대통령 선거에서 거대 정당을 중심으로 결집하는 것이 당선에 유리하기 때문이다. 더욱이 승자가 모든 것을 차지하고 패자는 아무것도 가질 수 없는 승자독식의 대통령 선거라는 제로섬적 경쟁은 양당 간 경쟁을 더욱 격화시킬 수밖에 없다. 따라서 양당제적 상황에서 두 거대 정당은 끊임없이 새로운 갈등과 균열의 요소를 찾아서 상호 대립적인 속성을 부각시키려고 한다. 한국 사회에서 정치가 갈등 해소가 아니라 갈등 격화의 원인이 되는 것은 바로 이 때문이다.

두 번째로 들 수 있는 문제점은 장기적 국가 과제가 설정될 수도, 적절하게 추진될 수도 없다는 점이다. 이는 정치적 리더십의 문제와 관련되어 있다. 경제정책이든, 교육정책이든, 환경정책이든 국가 정책이 의도된 효과를 내기 위해서는 상당한 시간이 필요하다. 특히 기존 상황으로부터의 변화를 도모하는 정책이라면 기득권의 반발을 해결하고 새로운 상태로 나아가도록 하기 위해서는 비교적 오랜 시간 동안의 일관성 있는 정책 추진이 필요하다. 특히 통일정책처럼 북한이나 미국 등 상대방이 있는 정책 추진의 경우에는 더욱 더 장기간에 걸친 일관성 있는 정책의 추진이 구체적 성과를 내기 위해서 필수적이다. 그러나 오늘날 한국 정치는 그와 같은 정책적 성과를 얻을 수 있는 일관성 있는 리더십을 만들어 낼 수 없다. 그 일차적 요인은 5년 단임 대통령제이다. 5년 임기동안 대통령이 할 수 있는

정책의 내용과 깊이는 제한적일 수밖에 없다. 더욱이 임기 후반으로 갈수록 대통령의 지지도와 리더십은 약화될 수밖에 없고, 여기에 임기 중반의 선거에서 집권당이 패배하게 되면 권력의 약화는 더욱 빨라지게 된다.

그런데 단임 대통령제보다 더욱 심각한 문제는 대통령 간 정책에 대한 관계가 '단절적'이라는 점이다. 새로운 정부가 들어서면 이전 정부가 추진한 주요 정책의 성과를 평가하고 이를 이어 받아야 정책의 효과를 기대할 수 있다. 이런 경우 5년 단임제의 한계도 보완될 수 있다. 즉,

성공적 국정운영의 진수는 '이어가기'와 '쌓아가기'이다. 철저적 민주주의가 제 궤도에 들어서 정권교체가 일상화되면, 이념과 정책 기조가 달라도 앞선 정권이 이룩한 긍정적 성과는 다음 정권이 계승하는 것이 마땅하다. 그래야 역사가 쌓이고 나라가 발전한다. (안병영 2019: 44)

그러나 현실적으로는 새로 취임한 대통령은 이전 대통령이 추진한 정책을 부정하는 데서 시작한다. 새로이 취임한 대통령은 거의 대부분 인기 없이 임기를 마친 이전 정부와 자신의 정부 간의 차별성을 강조하고 자신의 정부 정책에 대한 기대감을 높이기 위해 이전 정부의 정책을 부정한다. 이런 특성은 사실 우리나라뿐만 아니라 대통령제 일반에서 나타나는 것이기도 하다.

의회제와는 달리 대통령제라는 권력 구조 하에서 새로 취임하는 대통령은 정책적 연속성을 추구하기보다는 자신의 권력 기반을 빠른 시간 내에 구축하기 위해서(舊) 정권과의 정책적 단절과 이를 위한 대대적인 인사 개혁에 착수하는 경향이 강하다. (박경미 외 2012: 60)

보다 심각한 문제는 이전 정부에서 가장 많은 관심과 예산, 노력을 들인 대표적 정책(flagship policy)일수록 후임 정부에 의해 먼저 부정된다. 예컨대, 녹색성장 정책은 이명박 대통령 시절 중점적으로 추진된 정책이었지만 박근혜 정부가 들어서면서 모두 부정되었다. 두 대통령이 같은 정당 출신이라는 점을 감안하면 우리 대통령제가 얼마나 '단절적'인지 잘 이해할 수 있다. 이 때문에 장기적인 국가 정책이 마련될 수 없고 매 5년마다 항상 새로운 방향의 정책이 이전의 정책을 대신하고 있다. 이런 상황에서는 근본적인 사회 변화나 정책적 개선이 이뤄질 수 없으며, 기존의 구조가 고착되어 가는 정체된 사회가 될 수밖에 없다.

세 번째는 과거 지향의 정치의 문제이다. 보수, 진보를 떠나서 최근 우리 정치에서 나타

나는 갈등은 과거를 지향하는 경우가 많았다. 이명박 정부 시절 건국절 논쟁, 박근혜 정부 시절의 박정희 기념사업 갈등, 그리고 문재인 정부 시기의 친일파 논쟁 모두 과거를 지향하는 정치이다. 이런 과거 지향의 정치는 문제 해결을 위한 논쟁이라기보다 각 정파의 '정치적 상징'을 둘러싼 갈등이라는 점에서 대립되는 세력 간 화해가 쉽지 않으며 논쟁의 속성 역시 소모적이다. 이와 같은 과거 지향의 정치는 사회적인 통합을 방해할 뿐만 아니라, 미래를 향한 국가 발전 방안에 대한 논의를 그만큼 소홀하게 만들 수밖에 없다.

이와 같은 과거 지향의 정치는 정치권의 세대교체가 제대로 이뤄지지 못했다는 사실과도 관련이 있다. 주요 정치 엘리트들이나 사회적 논의를 주도해 나가는 세대는 여전히 이른바 '산업화 세대'와 '민주화 세대'이다. 이들 세대들은 과거 지향의 정치를 통해 정치적으로 동원되고 있는 핵심적인 지지층이다. 4차 산업혁명 등으로 향후 산업뿐만 아니라 삶의 방식에 커다란 변화가 예고되는 있는 상황에서도 과거 지향의 정치가 동원되고 있는 것은 그것이 산업화 세대나 민주화 세대에게 호소력이 있는 이슈이기 때문이다. 따라서 과거 지향의 정치를 넘어서기 위해서는 무엇보다 정치권의 광범위한 세대교체가 필요하다.

### 3. 무엇을 해야 하나

그렇다면 이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇을 해야 하나? 미래 지향적 국가 전략 수립과 관련해서 풀어야 할 첫 번째 과제는 사회적 갈등을 완화하고 통합을 부추길 수 있는 정치 시스템의 마련이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 양극적 대립으로부터 탈피할 수 있는 정치적 조건을 마련해 내는 것이 필요하다. 현재 정치적 대립이 양극화로 이어지는 가장 중요한 이유는 양당적 구조 때문이다. 두 거대 정당이 정치적 갈등의 격화를 통해 특정 이슈에 대한 찬성과 반대, 수용과 거부라는 이분법적 틀을 만들고 시민들이 두 개의 옵션 가운데 하나를 선택하도록 강요하고 있는 것이다. 그리고 앞서 지적한 대로 두 개의 정파는 영남 대 호남이라는 지역적 갈등 위에, 보수와 진보라는 이념적 갈등을 축적했고 이는 고령층 대 젊은층이라는 세대 간 갈등과도 긴밀하게 연결되어 있다. 이 때문에 정파적 갈등이 생겨나게 되면 이는 곧 이념 갈등, 지역 갈등, 그리고 세대 갈등으로 확산되면서 양극적 대립으로 격화되어 가는 것이다. 따라서 사소한 갈등이라도 정당 정치를 거치게 되면 순식간에 사회를 둘로 가르는 격렬한 대립으로 확산되는 것이다. 이런 문제를 해결하

기 위해서는 정치적으로 다원적인 선택지가 가능해야 할 것이다. 사실 민주화 이후 그동안 선거 때마다 제 3의 후보, 제 3의 정당은 꾸준히 일정 규모 이상의 유권자의 지지를 받았다. 그러나 제 3당은 정치적인 지속성을 갖지 못한 채 부침을 거듭했다. 그렇게 된 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 현재의 다수제 중심의 선거제도가 큰 영향을 미쳤다. 그런 점에서 온건다당제가 제도적으로 확립될 수 있도록 선거제도 개정이 필요하다. 최근 정치적으로 관심의 대상이 되고 있는 연동형 비례대표제는 온건다당제의 확립을 통해 양극적 대립을 해소할 수 있도록 이끄는 좋은 대안이 될 수 있다.

둘째, 정치적 갈등이 격렬하게 이뤄지는 까닭은 승자독식의 시스템 때문이다. 승자는 모든 것을 다 갖는 반면, 패자는 아무 것도 가질 수 없다. 이 둘 사이의 중간 지점은 존재하지 않는다. 즉 권력 공유가 이뤄질 수 없는 것이 현재 우리의 정치 시스템이다. 따라서 '너도 좋고 나도 좋은' 방식의 정치는 이뤄지기 어렵다. 이보다는 '너의 행복이 나의 불행, 너의 불행이 나의 행복'이라는 제로섬적 갈등이 정치적 경쟁을 이끌게 된다. 이러한 승자독식의 논리는 현재와 같은 대통령제 하에서는 극복되기 어렵다. 선거 운동 때 아무리 '협력의 정치'를 강조한다고 해도 일단 집권하고 나면 경쟁자, 혹은 야당과 나눌 권력은 없다. 따라서 권력의 공유가 보다 원활할 수 있는 방식으로의 권력 구조 개편이 필요하다.

이와 관련해서 한 가지 더 지적할 점은 현재의 대통령제 하에서 여야 간 정치적 갈등과 대립은 대통령을 중심으로 이뤄진다. 그런데 대통령은 정책을 총괄하는 행정 수반이면서도 동시에 국가의 통합과 체제 지속의 상징인 국가 최고 지도자이다. 그러다 보니 정책적 측면에서 정치적 갈등이 일어나더라도 그것은 정책적인 측면에 그치지 않고 대통령으로 대표되는 보다 상위 수준의 갈등으로까지 이어지게 된다. 말하자면 정치적 갈등이나 대립이 체제 수준과 정책 수준으로 분리되지 않고 한데 묶인 채 발생하게 되고 그만큼 갈등의 격화되는 것이다. 이른바 '남남 갈등'을 예로 들면, 사실 남남 갈등의 핵심은 대북 '정책'과 관련된 것이다. 그러나 진보적 대북 정책을 추진하는 대통령을 '중북'이라고 부르게 되면 이는 단지 정책 수준의 이견을 넘어서는 근원적인 가치관의 대립, 상대방에 대한 인정의 거부 의미를 담게 된다. 즉, '중북'이라는 단어 속에는 정치적 정통성의 기반을 포함하는 현 정치체제, 정치질서 수준에서의 근본적인 문제 제기의 의미를 갖게 된다. 정책적 차이가 체제 수준의 갈등으로 이어지지 않도록 하기 위해서는 정치적 최고 권위와 정책적 최고 결정자가 구분되는 것이 필요하다. 입헌군주제 국가에서의 '국왕의 충성스러운 야당'이라는 표현에서처럼, 정책적 측면에서 반대의 입장을 갖지만 국왕으로 대표되는 체제에 대

해서는 충성심을 갖는 방식이라면 정책적 반대와 체제에 대한 근본적 문제제기가 서로 결합되는 형태의 문제점으로부터는 벗어날 수 있을 것이다.

그리고 이와 함께 장기간 일정한 정책 기조가 지속될 수 있도록 할 권력 구조에 대한 논의도 필요하다. 앞서 지적한 대로 현재와 같은 '5년 단임 + 단절적' 대통령제하에서는 근본적으로 아무런 변화도 기대하기 어렵다. 이런 상황 속에서는 각종 기득권이 유지될 것이고 우리 사회는 정체될 수밖에 없다. 그런데 특정한 지도자가 장기간 막강한 권력을 누리면서 통치하는 체제는 우리의 경험에서 보듯이 독재로 이어질 수밖에 없다. 이런 문제점을 피하기 위해서는 정당이 중심이 되어 통치를 담당하는 방식으로의 변화가 필요하다.

세 번째는 정치에 대한 법적 규제를 철폐하는 것이다. 현재 우리 정치는 선거법, 정당법, 정치자금법 등을 통해 각종 규제 하에 놓여 있다. 선거 때의 향응이나 금전 살포, 선거 부정 등 과거 보여주었던 여러 가지 부정적 행태를 막기 위해서 일정한 규제가 필요하다고 해도, 현재의 법적 규제는 과도하다. 현재의 각종 정치관계법 규정의 대부분은 사실 1961년 5.16 이후 쿠데타 주도 세력에 의해 만들어지고 강화되어 온 것들이다. 당시 쿠데타 주도 세력이 민정 이양 이후 자신들에게 유리한 정치 환경을 조성하기 위해 만들어진 규제가 오늘날까지도 이어져 오고 있다. 이 때문에 참신하고 매력적인 정치 세력이 등장하기 매우 어려운 환경을 만들고 있다. 기성 정당들에게도 매우 친편일률적인 형태로 정치 행위를 할 수밖에 없도록 규제하고 있다.

경제 시장에서 독과점 구조가 소비자에게 큰 손해를 끼치듯이, 정치 시장에서의 독과점 구조 역시 유권자에게 큰 손해를 끼칠 수밖에 없다. 각종 법적 규제는 정치적 경쟁 시장에서 새로운 정치적 경쟁자의 진입을 어렵게 함으로써 기존 거대 정당의 기득권을 지키도록 돕고 있다. 정치권에서의 스타트업의 출현이 가능하도록 정치관계법의 규정을 대폭 철폐해야 한다. 이런 경우에만 정치가 정치 엘리트의 이익을 위해 봉사하는 것이 아니라 유권자의 요구와 목소리에 예민하게 반응하게 되고, 정치 엘리트의 세대교체도 가능하게 만들 수 있다. 선거제도뿐만 아니라 각종 규제 중심의 정치 관계법이 대폭 개정되어야 한다. 앞서 지적한 대로 세대교체가 이뤄져야 미래 중심적인 논의 구조가 가능해진다.

네 번째는 관료제와 관련된 것이다. 여기에는 두 가지 점이 논의될 필요가 있다. 하나는 이제는 정말 과거 시대의 '발전주의 국가의 유산'으로부터 탈피해야 한다는 것이다. 우리 사회의 민주화, 세계화, 정보화의 확대와 함께 민간 사회의 자율성이나 역량, 효율성이 공공 분야를 앞서게 되었지만, 여전히 국가가 사회적 변화나 정책을 주도해 가려는 경향이

강하다. ‘세월호 사건’이 상징하듯이, 오늘날의 국가는 전지전능하거나 효율적이거나 미래 지향적이지 않다. 미국을 비롯한 많은 국가에서 보여주듯이, 이제 변화와 혁신을 이끌어 가는 것은 민간 영역이다. 그렇다면 국가는 민간 영역의 행위자들이 그 역량을 최대한 발휘하고 공정한 경쟁을 할 수 있는 환경을 만들어주고 또 새로운 변화를 촉발하기 위한 기반을 제공하는 플랫폼의 역할을 담당하면 될 일이다. 더욱이 세계화로 인해 한 국가가 영토 내에서 독자적으로 수행할 수 있는 권한의 영역도 매우 제한적으로 되었다. 그러나 여전히 우리나라의 국가의 역할은 1970-80년대로부터 근본적으로 바뀌지 않고 있다. 이 때문에 국가가 이제는 미래지향적인 변화를 막는 방해 요소가 되고 있다. 정치 지도자부터 이와 같이 변화된 환경을 이해하고 민간 영역의 자율성 강화를 인정하면서 변화된 국가의 역할을 받아들여야 하고, 관료 집단의 역할의 변화를 이끌어 낼 수 있어야 한다.

관료제와 관련된 두 번째 문제는 정치로부터 중립적인 관료제가 확립되어야 한다는 것이다. 최근 들어 나타나는 현상은 관료제가 정치의 영향을 크게 받고 있다는 것이다. 우선은 대통령 선거 과정을 거치면서 (현직 혹은 전직) 관료가 특정 후보를 지원하고, 당선된 후 논공행상으로 고위직을 차지하는 것이다. 당선이 유력해 보이는 후보자에게 각종 정보와 아이디어를 제공하고 그 대가로 고위 공직에 임명되는 것이다. ‘정치적 줄’에 의해 임명된 만큼 대통령의 눈치를 보는 행정이 될 수밖에 없고, 행정의 효율성은 저해 받게 될 것이다. 실제로 최근 들어서는 청와대 인사 기능의 확대와 함께 정무직 자리뿐만 아니라 일반적인 행정의 자리, 즉, 국장이나 과장 인사에까지 청와대가 간여하는 일이 늘어났다. 행정의 정치 중립과 관련해서 매우 우려되는 현상이다. 또 한편으로는 당선된 대통령과 그 측근들이 정치적 잣대에 의해 이전 정부에서 일한 관료들을 평가하고 심지어 처벌하는 일이 잦아졌다. 고도의 정무적 판단에 개입한 고위 관료들의 경우라면 그런 처벌이나 비판이 경우에 따라서는 받아들여질 수도 있겠지만, 기본적으로 정치가 결정한 사안을 행정이 집행한 경우에까지 포함되는 것은 효율적인 관료제의 운영을 위해서 매우 위험한 일이다. 이런 일이 몇 차례 정권교체를 경험하면서 반복적으로 일어나게 되면, 대통령의 임기 중후반으로 가게 되면 관료제가 다음 정권을 의식하면 일을 손에서 놓아버리게 되는 일이 생겨날 수밖에 없다. 아무리 대통령이 열심히 독려한다고 해도 정책의 효율적 추진이나 집행은 이뤄지지 않는다. 그로 인한 비용은 국민 모두가 질 수밖에 없다. 따라서 관료제가 정치의 영향에서 벗어나서 중립적인 입장에서 그 유능함과 효율성을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 다음의 글은 이런 문제점을 잘 지적하고 있다.

관료제의 탈전문화와 정치화 현상은 얼핏 국민이 위임한 정치기구에게 우선권을 준다는 의미에서 민주주의에 기여하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 관료제의 지나친 정치와는 관료제가 민주주의에 기여할 수 있는 전문적, 중립적 능력을 약화시키고, 행정을 일방적으로 정치에 예속시킨다는 점에서 우려되는 바가 크다...오랫동안 발전국가의 그늘 아래서 공무원의 정치적 중립의 뿌리가 취약한 후발 민주주의 국가인 우리의 경우, 관료제의 과도한 정치화는 행정의 권력 예속으로 유도될 것이 불을 보듯 뻔하다. (안병영 2019: 51)

#### 4. 결론

우리가 한 단계 성숙한 사회로 나아가기 위해서는 다른 무엇보다 정치적인 측면에서의 ‘개혁’이 필요한 시점이다. 현재의 구조 하에서는 일상화된 갈등과 대립으로 인한 분열, 기득권 구조가 고착되는 사회적 정체의 상황에서 벗어나기 어렵다. 사실 민주화 이후에도 절차적 민주주의의 확립이라는 점을 제외하면, 그 이전과 근본적으로 정치체도의 변화는 없었다. 즉, 세계화, 정보화, 4차 산업혁명의 시대에도 우리 사회는 우리가 경제적으로 저개발국가, 정치적으로 권위주의 체제였던 시대의 정치적 틀 속에서 근본적으로 벗어나지 못하고 있다.

새로운 시대에 맞게 장기적인 관점에서 국가의 미래를 설계하고 이끌어 나갈 정치 분야에서의 과감한 변혁이 요구되고 있다. 이를 위해서는 무엇보다 선거제도 개혁, 그리고 궁극적으로는 통치구조의 변화를 위한 개헌이 필요하다.

문제는 기득권 구조를 어떻게 혁파할 것인가, 그것을 혁파할 ‘힘’을 어디서 찾을 것인가 하는 점이다. 2016-2017년의 대규모 시위는 사실 새로운 정치 질서에 대한 시민적 요구였지만, 정치 제도권에서는 기득권 구조의 재확립으로 마무리되고 말았다. 이렇게 된 데에는 현상유지를 원하는 정치인들의 이해관계 때문이었지만, 동시에 사회적으로 만연한 ‘정치에 대한 불신’ 또한 정치적 변화를 이뤄내는 데 중요한 영향을 미쳤다. 말하자면 만연한 정치적 불신이 현재의 정치적 기득권 구조를 강화시키는 데 역설적으로 기여하고 있다. ‘반(反)정치의 정치개혁’은 가능하지도 않을 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 정치적 변화의 방향과 제도적 대안에 대한 시민들의 관심과 이에 대한 활발한 사회적 논쟁을 통해 정치제도 변화에 대한 사회적 합의를 마련해 나가려는 노력이 필요하다.

[발표2]

## 사회통합기반 한반도 국가전략 모색 ‘민족공동체’의 21세기적 재구성

박 명 규 (서울대 사회학과)

### 1. 서론: 문제제기

2018년 이래 급속히 진전되던 남북관계가 2019년 2월 하노이 회담의 결렬 이후 다시 교착상태다. 4월 11일, 문재인 대통령이 임시정부 100주년 행사도 포기하고 미국으로 날아가 트럼프 대통령을 만난 바로 그 날 국무위원장에 재추대된 김정은 위원장은 비핵화를 언급하지 않은 채 자력갱생과 우리식 사회주의를 강조했다. 남북 간의 상호 기대가 얼마나 다른지, 신뢰구축의 전망이 얼마나 어려운지를 여실히 보여준다. 남북미 모두 탑다운식 접근의 가능성을 열어두고 있는 만큼 정치적 결단에 의한 대전환의 가능성이 없지 않다. 다만 기대감이 작년에 비해 낮아졌고 일차적인 타협이 성사된다 해도 남북관계가 완전한 평화 상태로 전환하기에는 적지 않은 난관이 있으라는 생각이 더 강해졌다.

지난 1년간 비핵화와 대북제재의 협상이 남북미 지도자 사이에서 적절한 타협점을 찾으면 남북관계가 급속히 호전되리라는 기대가 컸다. 실제로 남북 간 정상회담이 거듭되고 북한이 정상국가화 하려는 모습을 보이면서 한반도의 적대적 대립이 변화할 가능성이 커진 것은 분명하다. 하지만 국제관계의 엄중한 역학관계와 북한의 불투명한 비핵화 의지, 남남 갈등의 심화, 그리고 한국과 미국의 정치일정 등을 고려할 때 이 프로세스가 장기적인 것이 될 공산이 크다. 따라서 우리의 대응책 역시 단기적인 효과나 정권 차원의 손익계산을 넘어 장기적 전망과 지속가능한 국가전략에 기반해야 한다. 이를 위해서는 남북관계를 조율하고 미래를 전망하는 기존의 패러다임을 전면적으로 재구성할 필요가 있다. 특히 사회적 차원을 중시하는 새로운 국가전략을 구성하는 작업이 요청된다.

### 참고문헌

박경미, 손병권, 임성학, 전진영. 2012. 『한국의 민주주의』, 오름.

안병영. “중도정치가 갈 길이다.” 『철학과 현실』 120, 34-57.

정동준. 2017. “한국 정치공간의 시민과 대표 간 이념적 일치: 개념화와 측정.” 『의정연구』 23(2), 67-108.

한정훈. 2016. “한국 유권자의 이념성향 : 통일의 필요성 인식에 미치는 효과에 관한 사례 분석.” 『한국정치학회보』 50(4), 105-126.

Dionne, Jr. E. J. 1991. Why Americans hate Politics. New York: Simon & Schuster.

Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row.

## 2. 반복되는 교착의 구조적 뿌리 - 근원적 성찰

남북한이 별개의 정권을 수립한 지 70년, 유엔에 별도의 의석을 갖고 공존해온 지 30년이 가까워온다. 북한에 대한 거리감도 많이 약화되어 남북, 북미의 지도자가 만난 것을 이제 '정상회담'이라고 부르는데 별 거리낌이 없고 뉴스화면에 태극기와 인공기가 나란히 등장하는 경우가 적지 않다. 그럼에도 불구하고 남북은 여전히 서로를 바라보는 시선에 혼란과 모순을 겪고 있다. 정상회담을 하거나 이산가족 상봉행사를 할 때면 같은 민족임을 강조한다. 남북 간 화해협력의 약속되는 경우에도 민족관계의 진전이라는 말로 환영한다. 하지만 각각의 정치적 이해관계와 내부정치가 부딪치고 합의를 보지 못하는 경우에는 상대방을 반민족적이라 비난하는 것도 다반사다. 4월 16일, 북한의 매체는 문재인 정부를 향해 '우리민족끼리'의 태도를 확실히 하지 못한 채 외세에 의존하려는 자세라고 힐난을 쏟아냈다. 군사분계선에서의 냉혹한 대립상황에서나 한미군사훈련의 장에서 민족의 이름으로 위협하고 긴장을 조성하는 경우도 적지 않다.

남북관계는 기본적으로 정치·군사적 적대성, 민족적 공통성, 사회경제적 이질성을 동시에 지닌 3중적 관계다. 남북관계가 늘 불안정하고 심한 골목을 보이는 것은 이런 모순적 성격이 제대로 조율되지 못한 채 제각기 따로 작동하기 때문이다. 특히 현실적 조건과 당위적 지향 사이에 인지적 불일치가 크고 남북관계를 바라보는 총체적 시각의 내적 모순이 심하다. 실제로 이산가족 상봉행사에서 혈연적 민족의식을 확인한다고 해서 휴전선에서의 상호대립과 안보불안이 완화되지 않는다. 군사적 긴장을 완화하자는 정치적 합의가 경제성장과 불평등 해소를 요구하는 사회적 불만을 감소시키지도 못한다. 지난 십여년간 서울대 통일평화연구원이 발간해온 [통일의식조사]는 북한을 보는 한국 사회 내부의 시선이 세대별로, 계층별로, 이념별로 분화되고 있음을 보여준다. 특히 남북관계에서 자주 강조되는 민족범주는 그 영향력이 지속적으로 약화되고 있다. 21세기에 접어들어 더욱 다원화되고 세계화되는 한국사회를 고려하면 오랜 역사적 관성에 기초하여 형성된 기존의 패러다임으로 한반도의 현재를 해석하고 미래를 설계하는 것이 어려워지고 있다.<sup>1</sup> 지금까지의 패러다임을 구성하는 두 화두를 중심으로 이 문제를 성찰해보기로 하자.

1\_ 정전체제에 기초한 북미간 대립, 미중의 헤게모니 경쟁에 따른 대국의 한반도 전략총돌, 탈냉전 시대이긴 하지만 여전히 정치체제와 가치구조를 달리하는 한미일과 북중러의 상이함 등이 그 배경에 깔려있지만 이 글에서는 주로 한국사회 내부의 조건에 주목하고자 한다.

## 가. 잠정적 특수관계론

현재 공식적으로 남북한 사이에는 “나라와 나라 관계가 아닌, 통일을 지향하는 과정에서 형성된 잠정적 특수관계”라는 기본합의서 상의 규정이 통용된다. 이런 규정에는 두 가지 명확한 내용이 포함되는데, 하나는 남북한의 관계가 국가 대 국가 관계가 아니라는 것이고 다른 하나는 통일이 이루어질 때까지의 질서는 잠정적인 상태라는 것이다.

1990년대 초에 확립된 이 특수관계론은 정치적으로 남북관계를 유연하게 조율하는 데 기여했다. 특수관계론은 탈냉전과 남북한 유엔 동시가입이라는 국제적 상황과 남북 간 적대관계의 온존이라는 한반도 내부 조건 사이의 불일치성을 나름대로 통합해 주었다. 상대방의 정치적 실체를 승인하면서도 국가관계가 아님을 명확히 하고 내정불간섭을 표방하면서도 분단상태를 잠정적인 것으로 간주하려는 입장이 잘 반영되어 있다. 따라서 이 특수관계론은 남북관계의 모순적인 여러 측면을 융통성 있게 조율하는 논리적 근거로서 활용되었고 실제 상호관계를 열어가는 데 크게 기여하였다. 하지만 이 특수관계론은 그 내용이 유연한 만큼 규범적 위상이 불분명하고 현실을 규율하기 어려운 점을 포함하고 있다. 법적 정합성보다는 상황적이고 실용적인 개념이어서 각각의 정치적 필요성에 따라 그 효용성과 적실성이 크게 흔들렸다.<sup>2</sup> 남북한의 교류와 통합이 진전되는 경우에는 자주 활용되지만 정치적 긴장이 심화되거나 비핵화의 문제가 부각될 때는 손쉽게 무시되곤 했다.

무엇보다도 남북한의 개별 국가성이 현저히 강화된 현실을 '잠정적 특수관계'라는 말은 충분히 반영하지 못한다. 지난 2018년은 남북한이 각기 개별 국가형태를 갖추고 출범한 지 70년이 되는 해였다. 남북한은 각각 '정부수립 70주년'을 기념하는 여러 행사를 개최했다. 이 70년을 분단의 역사로 볼 수도 있지만 보다 현실적으로는 남북한이 각기 별개의 국가사를 형성해 온 시기이다. 현재 살고 있는 주민들 역시 대부분 분단 이후에 출생하여 별개의 집합적 정체성과 국가의식을 내면화하고 있다. 여기에 유엔의 별도 회원국으로서 전 세계 160여개 이상의 국가가 남북한을 동시승인하고 있다. 남북미중 간에 양자적, 다자적 정상회담이 계속되고 있는 현실에서 남북한을 '잠정적 특수관계'라는 말로 이해하는 것은 불충분하다. 그 결과 남북관계를 내부정치와 연동하게 만드는 한 조건이 되기도 한다.

2\_ 이상훈, "헌법상 북한의 법적 지위에 관한 연구", [법제] 53호, 법제처, 2004. 31쪽.

## 나. 민족공동체 통일방안

바로 이 논리 위에 세워져 있으면서 밀접하게 공유되는 시각이 민족공동체 통일방안이다. 교류협력 단계를 기초로 해서 중간단계로서 남북연합을 구성하고 최종적으로 통일국가 수립한다는 3단계 전환론이 그 핵심이다. 북한이 이 방안에 합의한 것은 아니지만 6.15선언에서 북한의 낮은 단계 연방제와의 접합가능성을 제공함으로써 남북한의 통일구상이 접점을 찾도록 하는 계기를 제공했다. 또한 정권에 따라 대북정책이 늘 요동을 쳤음에도 30년간 공식적 통일정책의 지위를 유지하고 있을 정도로 그 담론적 영향력이 크고 장기적 국가전략으로서의 위상도 지니고 있다.

하지만 현재의 남북관계를 고려할 때 이 방안 역시 근본적인 한계가 노정되고 있다. 우선 교류협력으로부터 시작하여 민족공동체를 형성해 나간다는 점진적이고 단계적인 구상이 북한 핵문제를 둘러싼 남북 및 국제사회의 대응 국면에서 적합성이 떨어지고 있다. 1990년대 이래 남북 간 교류협력의 역사가 30년이 되어가지만 그 지속성과 영향력은 핵위기와 정치적 대립이란 조건 앞에 매우 불안정하다. 지난 경험은 사회경제적 교류의 진전이 정치군사적 '화해협력'으로 이행하기가 쉽지 않을 뿐 아니라 그 자연스런 이행을 기대하는 것이 이론적으로나 정책적으로 타당한가에 대한 회의를 키웠다. 특히 북한의 핵문제가 최대의 화두로 제기된 이후에는 민족공동체 형성이라는 차원에서 남북관계를 파악하는 데 한계가 커졌다. 북핵문제는 그 자체로 국제적 문제이면서 군사적인 쟁점이다. 3단계의 점진적 이행을 지켜나가기 위해서라도 비핵화의 진전과 연동되는 단계별 이행조건과 상호연관성에 대한 면밀한 보완이 불가피하다.

게다가 남북연합이라는 중간단계의 적실성도 재고가 필요하다. 남북한이 민족공동체로서의 통합력을 증대시킨다는 전제 위에서 상이한 체제가 일종의 국가연합의 형태로 결합되는 중간단계를 구성할 수 있다는 것이 이 방안의 한 내용이다. 하지만 북한의 핵개발이 진행된 이후, 또 현재 답다운 방식의 정치적 접근 우선이 논의되는 상황에서는 현실과 잘 부합되지 않는다. 또한 지속적으로 논의되는 종전협정 내지 평화협정의 체결이 이 단계론과 어떻게 연결되어야 할지도 불분명하다. 평화협정이 체결될 경우는 북한이 정상국가로서 국제적으로 주권성이 더욱 강화될 것인데 이런 변화가 남북연합으로의 전환을 가져올지도 불확실하다. 남북이 군사적 긴장을 완화하고 한반도 비핵화를 실현하여 항구적 평화를 약속하는 상태를 만드는 노력이 전체 민족공동체 통일방안과 언제 어떻게 연결되어야 할 것인지가 깊이 숙고되고 보완되어야 할 것이다.

## 3. 통합원리의 사회적 재구성

향후 남북한 간에 구심력을 강화하고 통합의 수준을 증진시키기 위한 원리를 새롭게 확인하고 재구성해야 한다. 민족에 기반한 통합논리는 여전히 유효하지만 그것만으로는 불충분하고 수시로 나타나는 이해충돌을 통제할 수도 없다. 단기적인 처방이나 정권 차원의 정책을 넘어서 장기적인 국가전략을 구상하려 하면 21세기의 조건에 맞는 통합의 요소와 방식을 새로이 구축해야 한다. 이와 관련하여 세 가지 점을 주목하고자 한다.

### 가. 아래로부터의 연결

남북관계의 미래를 전망할 때, 또 관계개선의 프로세스를 구상할 때 아래로부터의 연결, 밑으로부터의 접촉이 갖는 중요성을 재확인해야 한다. 현 정부 들어 톱다운의 전략이 강조되면서 민간부문의 역할과 자율적 참여에 대한 관심이 상대적으로 약화되었다. 촛불혁명의 효과를 강조하는 대내적 입장과 위로부터의 타협을 중시하는 대북정책의 논리 사이에는 상당한 간극과 불일치가 존재한다. 시민사회의 역동성과 개방성이 매우 강한 한국 사회에서 이를 건너뛸 채 남북관계의 동력을 지속적으로 확보할 수는 없다. 다양한 시민들의 자율적 판단과 참여가 확보될 때 민족협력을 표방한 정치의제도 지지를 얻을 수 있고 화해협력의 시너지도 강화될 것이다. 민간영역에서 나타나는 상이한 생각들이 이데올로기적인 대립과 정략적 대결로만 동원되고 다원적인 민간영역의 동력으로 견인하지 못하는 정치적 후진성을 반증한다.

남북한 교류와 신뢰구축을 위해 그동안 주로 강조되어 온 것은 정치적 합의나 민족적 정서였다. 최근 경제협력이 주목을 받고 있지만 여전히 정치적 논리에 좌우되는 상태다. 굳이 민족공동체통일방안의 논리나 독일의 사례를 빌지 않더라도 민간 영역의 자발적이고 적극적인 교류협력이 없이 정치통합이나 경제통합이 실현되기는 어렵다. 현실적으로도 남북한의 통합을 실질화하기 위해서는 다양한 사회집단들, 민간기업, 종교단체, 인권단체, 여성조직, NGO 등의 자율적 참여가 필수적이다. 민간부문의 참여가 중요한 이유는 그것이 아래로부터, 자발적인 동력을 만들어 냄으로써 공동체를 구성하는 환경을 제공하기 때문이다. 자유로운 경제활동이 이루어지는 시장이나 소비생활의 주된 장이 되는 일상의 공간은 정치나 민족과는 별개의 영역이면서 중장기적인 신뢰와 통합에는 필수적인 자원이 된다. 학술교류, 스포츠와 문화소통, 환경운동과 종교적 유대와 같은 비시장적, 비정치적

주체들의 활동공간 역시 이런 사회적 영역에 속한다.

민간부문, 시민사회는 자율성과 독자성, 다양성을 그 특징으로 하는 곳이다. 이런 다원적 주체, 상이한 관점들을 남북관계와 유기적으로 연계하는 것은 매우 중요하다. 그것이 남북관계를 정치상황이나 경제적 조건에 의해 물러코스터와 같은 부침을 넘어설 수 있게 만들기 때문이다. 남북 간 통합정도를 지수화하려는 시도였던 남북통합지수에서도 사회문화 부문의 독자성이 매우 중요한 것으로 확인되었다. 뿐만 아니라 남남갈등의 극심한 대립은 시민사회의 다양성이 내부의 소통과 토론을 통해 해소되고 높은 수준의 통합을 달성하는 길을 통해서만 해결가능하다. 대부분의 민간영역은 남북관계에 대해 특별히 적대적이거나 특별히 우호적인 것은 아니다. 개별적 동기와 특수한 관심에 따라 독자적인 관심을 보이고 자발적으로 참여한다. 정부기구에서 보이는 일사불란한 원칙이나 강제력이 작동하기 어렵고 언제든지 자기 활동을 변경하거나 중단할 수 있는 가변성도 두드러지며 내부의 갈등과 불일치도 적지 않다. 종교적인 교류, 학술적 토론, 문화적 동참이나 공감 등은 정치적 규정에 의해 일률적으로 추진될 수도 없고 민족적 유대감에 의거하여 강화될 성질도 아니다. 아래로부터의 다양한 접촉과 교류로 상호소통과 신뢰를 구축하는 큰 전략이 재구축되어야 한다.<sup>3</sup>

#### 나. 다원주의와 민주적 통합

남북관계에서 상이한 경제원리, 가치규범, 생활양식은 종종 '이질화'로 해석된다. 이때 이질화는 민족공동체론의 관점에서는 통합을 약화시키고 원심력을 심화시키는 부정적인 경향으로 읽힌다. 그러나 지난 70년간 남북한이 각기 차별적으로 형성해온 삶의 방식은 그것 자체가 분단국의 현실이고 조건이다. 더구나 한국사회는 꾸준히 다원주의를 수용하고 이질성을 포용해왔고 그 결과 서구의 여러 국가와 비교해도 문화, 생각, 행위, 단체들의 다양성과 역동성이 뚜렷하다. 또한 이런 다원성을 용납하고 서로를 관용함으로써 유연한 통합을 만들어내는 시스템도 민주화와 더불어 상당 수준 진전되었다. 아직 민주적 통합의 역량이 충분하다고 할 수는 없지만 과거에 비해볼 때 이런 방향으로 변해온 것은 부인할 수 없다. 특히 젊은 세대일수록 다원주의를 수용하는 정도는 강하다.

3\_ '사실상의 통일'이라는 사고 역시 이런 아래로부터의 교류와 신뢰가 전제될 때 가능한 것이다.

이 원리가 남북관계의 통합과정에서도 장기적으로 적용되어야 한다. 남북한은 상호 간의 통합을 논의할 때면 같은 민족이라는 것을 너무 과신하는 경향이 있다. 2018년 4.27 정상회담에서 북한의 김정은 위원장이 행한 만찬사는 같은 민족이라는 점을 여러 차례 강조하고 있다. 한국사회에서도 이산가족 상봉행사가 진행되거나 남북단일팀이 성사될 때면 민족 정서가 강화된다. 하지만 남북 간의 통합역량은 이질적인 생각과 행동들이 용인되고 상호 신뢰를 증진시키는 과정을 통해서 확보되는 것이지 같은 민족이라는 정서적 공감으로 얻어지는 것이 아니다. '우리민족끼리'라는 정서에 호소하는 통합은 지속가능하지 못할 뿐 아니라 다문화화가 진행되는 한국사회의 발전과정과도 조응하지 못한다. 민족감정에 호소하지 않으면서 다양한 생활의 영역에서 만남과 소통, 교류와 신뢰를 뒷받침하는 제도를 통해 통합을 진전시켜야 한다. 정부는 물론이고 적십자사와 같은 공공기관, 언론미디어나 문화예술단체와 같은 사회적 주체들이 이러한 통합역량을 매개하는 제도로서의 역할을 수행해야 한다. 이런 통합의 제도적 기반구축을 생략한 채 성급하게 민족주의적 정서나 통일론의 부상으로 이어지지 않도록 조율하는 것이 중요하다.

이런 민주적 통합원리는 한국사회 내부에서도 매우 중요하다. 진보와 보수의 정치세력 간에 민주적 소통, 투명한 정치, 타협의 역량을 확대하지 않으면 남남갈등을 격화시킬 뿐 아니라 남북관계의 진전도 불가능하다. 북한문제에서 특히 강하게 표출되는 혐오나 불신의 감정을 완화하고 차이를 수용할 수 있는 '마음'의 역량을 키우는 것은 민주적 관용의 주요부분이자 민주적 통합의 핵심이다. 최근 국민들의 대북인식은 널뛰기라 해도 좋을 정도로 진폭이 크게 변화했다. 2017년 북한의 핵실험과 미사일 실험이 거듭되면서 북한 및 김정은 위원장에 대한 국민적 호감도는 매우 악화되었지만 2018년 남북정상회담의 성공을 전후하여 한국 국민들의 대북인식과 김정은 위원장에 대한 신뢰도는 크게 호전되었다.<sup>4</sup> 제도적 신뢰가 정서의 신뢰로 이어질 수 있음을 보여주는 좋은 사례이지만 향후 정치상황의 변화에 따라 또 다른 급반전을 보여줄 수 있다는 징후이기도 하다. 민간부문의 교류가 확대되면서 이질성을 용납하는 통합의 역량이 커져야만 이런 불안정성을 해소할 수 있을 것이다.

독일이 통일 전 민주시민교육을 강조했고 이것이 궁극적으로 통일의 밑거름이 되었던 점을 시사하는 바가 크다. 사회적 다양성을 수용하고 민주시민으로서의 관용성을 키우는

4\_ [통일외식조사] 2017년도 및 2018년도, 서울대 통일평화연구원.

것이 무엇보다도 중요하다. 탈북자의 정착지원사업 역시 민주적 시민으로서의 권리, 정당한 사회구성원으로서의 자긍심을 심어주는 것이 되어야 한다. 북한관련 사항을 정치적으로 악용하지 않도록 해야 하며 건강한 정책적 토론을 이념적인 잣대로 재단하는 일도 억제해야 한다. 민주시민의식을 함양하고 민주주의를 심화시키는 일, 문화적 다양성에 대한 감수성을 키우는 일이 남북 간 통합역량 강화의 핵심임을 인식하는 것이 중요하다. 해외교민에 대한 통일정책, 대국민 통일공감대 확산 노력도 민족정서나 동포애에 기댄 수준을 넘어서는 미래지향적 통합논리로 혁신되어야 할 것이다. 한마디로 한반도 미래구상과 남북관계의 진전을 기획하는 큰 전략 속에 민주주의의 원리가 분명하게 자리 잡아야 하는 과제라 하겠다.

#### 다. 사회통합 기반 공동체성 강화

평화에 기반하여 남북한이 공동체성을 강화하기 위해서는 ‘통합’을 중시하는 기획이 필요하다. 안보와 협력, 평화와 통일이라는 이분법적 시각만으로는 남북관계의 실질적 전환과 미래비전을 담보하기 불충분하고 자칫 남남갈등을 불러올 수도 있다. 비핵화와 평화체제의 진행상황에 발맞추어 사회통합에 기초한 공동체성 강화기획을 구상해야 한다.

통합은 통일과 다르다. 서로 다른 주체들 사이에 이질성을 인정하면서도 신뢰를 통해 공존하고 결속하는 것을 의미한다. 그것은 또한 단순한 병존과도 다르다. 이질적이면서도 보다 높은 가치를 매개로 연대하고 결합하는 것이다. 남북한은 당분간 서로 다른 차이, 이질성, 감수성을 지닌 채 공존해야 할 것인데 이러한 차이를 통합으로 연결할 고도의 기획과 논리를 준비해야 한다. 서울대학교 통일평화연구원에서 지속적으로 산출해 온 남북통합지수를 보면 정치적 차원, 경제적 차원, 사회문화적 차원, 의식과 정서의 차원에서 통합 수준이나 속도는 결코 같지 않다.<sup>5</sup> 정치·군사적 차원은 정치적 변화에 민감하여 등락의 폭이 크고 내부 갈등을 크게 동반한다. 경제영역의 통합은 상대적으로 진전속도가 느리고 정책적으로 가속화하기에 한계가 있지만 일단 형성된 통합수준은 상당한 안정성과 지속가능성을 보인다. 사회문화 분야의 통합은 정치적인 부담이나 경제적인 이해관계로부터도 비교적 자유로울 수 있고 민간부문의 자율적 참여를 수반한다는 점에서 특히 신뢰의 형성과

통합의 동력확보에 중요하다.

사회통합의 진전을 위해서 민간영역의 참여와 공공 기관의 기획이 함께 가야 한다. 공적 성격이 있는 사회문화 조직과 단체들이 남북관계의 질적 전환에 좀 더 깊은 관심과 실천력을 보일 필요가 있다. 문화, 예술, 체육 분야에서 남북한의 교류협력에 일정한 성과를 얻은 사례가 있고 최근에도 남북한의 예술단의 교차방문과 공연, 남북스포츠 단일팀 구성 등 앞으로 가능한 협력의 영역이 많다. 종교분야의 교류도 활성화될 수 있으리라 여겨진다. 전통예술, 대중예술, 태권도의 교류만이 아니라 남북한 국민 모두 관심을 갖는 축구경기나 농구·야구 교환경기가 보다 빈번해지고 정례화될 수 있다면 남북화합과 평화의 구축에 크게 기여할 것이다. 민족동질성을 강화하는 언어 영역의 협력사업, 겨레말큰사전 편찬사업과 같은 문화통합사업도 매우 중요하다. 세계문화 유산으로 등록하기 원하는 분야의 공동발굴을 지원함으로써 국제사회에서 문화협력을 도모할 수 있고 평양의 고구려유적, 개성의 고려유적, 금강산의 불교관련 유적을 함께 발굴할 수도 있다. 여성들의 문제와 시각을 매개로 한 여성적 만남도 적극 추진할 필요가 있다. 관광은 오늘날 경제영역으로 간주되지만 사회문화적 교류와 공감의 확산을 가져온다는 점에서도 접근할 필요가 있다. 최근 관심을 끄는 북한의 산림녹화사업도 중요하다.

미래지향적이고 지속가능한 통합력의 확보를 위해서 지식협력이 특히 중요하고 이 차원에서 대학의 역할을 적극적으로 강화해야 한다. 대학은 그 사회가 당면한 문제들을 다루는 최고의 지적 기관이고 기술과 혁신을 본질로 하는 제도이며 세계의 지적 흐름에 가장 열려있는 조직이다. 또 정치나 경제로부터 상대적으로 자유로운 공간이고 다음 세대를 키워내는 역할을 수행한다. 최근 북한도 대학의 혁신과 전문화, 국제화를 실현하는데 관심을 보이고 있고 많은 전문가들이 대학을 통해 양성되고 있기 때문에 대학협력은 지식협력의 주요한 통로가 될 수 있다. 예컨대 서울대학교와 김일성 종합대학 사이에 학술교류가 제도화한다면 그것이 미치는 상징적 효과는 대단히 클 것이다. 이러한 사회문화교류가 무분별하게 진행되지 않고 지속가능성을 담보하기 위해서 남북한 간에 문화교류협정을 체결하여 제도화하는 것도 필요한 일이다. 이미 제정된 남북관계기본법을 보완하고 남북기본합의서 및 교류협력 부속합의서 이행에 기초하여 ‘통행협정’과 같은 교류협력의 법적 장치를 마련하는 것도 준비해야 할 것이다. 이런 모든 노력은 사회통합을 기반으로 남북한 공동체성을 강화하는 장기비전으로 체계화되고 국가전략으로 재구성되어야 한다.

5\_ 서울대 통일평화연구원, [남북통합지수] 참조.

#### 4. 통합기반 남북공동체 구상

이상과 같은 문제의식을 바탕으로 기존의 통일론을 재구성할 필요가 있다. 수년 전 필자는 [연성복합통일론]이라는 이름으로 새로운 틀의 개요를 제안한 바 있다. 이 문제의식을 반영하면서 [통합기반 남북공동체 전략]을 마련하는 것이 필요하다고 생각한다. 그 핵심은 다음의 다섯 가지로 요약될 수 있다.

##### 가. 양면적 통합과정 - 아래로부터의 동력과 위로부터의 기획

남북의 통합과정은 결코 자연스럽게 진행되지 않을 것이다. 다양한 주체들의 기능적 상호연결의 확대와 함께 갈등을 해소하기 위한 정치적 노력이 결합되는 동태적이고 체계적인 '과정론'이 필요하다. 우선 점진적이고 단계적인 과정론은 중요하다. 가능하다면 적절한 속도와 단계를 유지하는 것이 필요하다. 이행과정을 세부단계로 나누고 각 단계에서 예상되는 내부갈등을 통제하고 완화시킬 수 있는 위기관리, 신뢰구축 조치들이 마련되어야 한다.

특히 비핵화의 문제가 부각되고 북한의 정상국가화가 진행되는 상황에서 통합과정은 복합적이면서 중층적이어야 한다. 교류협력과 신뢰구축이 필요하며 긴장을 관리하고 신뢰를 제도화하는 규범의 공유가 이루어져야 한다. 긴장관리, 이해증진, 공동협력, 제도화의 과제들이 결코 순차적으로만 진행되지 않으며 그 속도도 동일하지 않기 때문에 선후 연계를 종합적으로 디자인해야 한다. 남북의 통합을 진전시키는 작업은 한국사회의 소통능력과 통합능력, 위기관리능력을 키우는 것과 결합되어야 하고 북한사회의 진지한 혁신과 변화를 견인하는 과정과 연결되어야 한다. 갈등관리, 상호 소통, 정책조율, 책임분담 등이 지속적으로 고양되지 않으면 남북한의 평화로운 통합이행은 난관에 봉착할 가능성이 높다. 남북의 통합과정은 아래로부터의 동력과 위로부터의 기획이 공존해야만 가능한 것이므로 이 양면을 고려한 장기적 프로세스를 구상해야 한다.

##### 나. 남북한 비대칭성과 국가성의 반영

남북 간에 통합을 진전시켜 나가는 과정에서 저야 할 책임, 부담, 권한의 문제를 조율해 가는 것도 매우 중요하다. 원론적으로는 남북한이 함께 풀어야 할 공동의 과제인 한 동등한 권리와 책임을 지닌다. 그런데도 현실적으로 '책임의 분담론'만으로 충분치 못하고 그렇다고 '민족협력'이라는 말로 감당할 수도 없다. 남북 간에는 그 비대칭성을 반영하는 '차등적 균형', 즉 서로 다른 책임과 부담을 교환할 수 있어야 한다. 북한은 비핵화와 안전의 확보에 보다 적극적인 책임감을, 한국은 통합과정에서 부담할 각종 자원의 동원역할을 더욱 맡으려는 자세가 필요하다. 특히 통합과정이 진행될수록 급증할 재원조달에 대한 한국 사회 내부의 원칙과 절차가 진지하게 포괄되고 국민적 합의를 마련해야 할 것이다. 남북한이 함께 성장할 경제공동체의 제도적 기반을 어떤 형태로 구성할 것인가도 남북이 가진 각자의 자원과 조건을 종합적으로 고려해야 한다. 남북한을 하나로 통합하고 대내외적으로 단일한 공동체임을 천명한다는 것은 그만큼 자신감, 책임감을 요구하는 것이며 물질적, 정신적 부담을 기꺼이 진다는 각오를 요구하는 것이다.

##### 다. 통합원리의 재구성: 사회적 공동체

통일은 남북한이 하나의 통일국가를 구성하는 것이다. 그 최종상태는 남북한이 하나의 국가를 이루는 것이고 대외적으로 하나의 주권체에 속하는 단일정부구성으로 집약될 수 있다. 하지만 21세기 새로운 미래국가는 단순히 혈통적인 동질성, 문화적 단일민족론에 근거한 정치체일 수 없다. 다양한 사회구성원이 공존가능한 복합적 정치공동체여야 하며 이들을 한데 묶는 통합원리도 혈통이나 전통에 근거하기보다 사회경제적 연대와 민주적 결합원리에 바탕을 두는 것이어야 한다.

이런 점에서 민족공동체에 기초한 기존의 통합원리는 자율성과 다원성을 보장하는 사회적 공동체론으로 보완, 강화되어야 한다. 남북한 간의 통합이 우리 사회 안에 있는 다양한 소수자나 비한국계 거주자들에게도 환영될 수 있어야 한다. 통일국가가 내부적으로 유연하고 열린 형태의 정치공동체가 되어야 하고 사회적인 다양성과 다중적인 연대가 확보되도록 해야 할 것이다. 한반도의 미래공동체는 남북의 민족 모두에게 도움이 될 뿐 아니라 해외의 한인 및 혈통이나 문화를 달리하는 사람들에게도 환영받는 새로운 공동체의 창출로 이어져야 한다. 이를 위해서는 민족적 상징이나 역사유산을 적절한 차원에서 활용하되 전적으로 그에 의존하지 않으려는 노력이 필요하다.

## 라. 중간단계의 재구성: 남북연합 재론

남북한의 통합과정, 통일국가로의 장정은 오랜 시간이 걸릴 것이어서 일정한 중간단계를 상정하는 것이 필요하다. 현재는 남북연합이라는 틀이 민족공동체 통일방안에서 제안되어 있다. 국제적으로 confederation으로 알려진 제도적 형태와 유사한 것으로 이해되고 있지만 남북연합의 구체적 내용과 조건에 대한 충분한 구상이 마련되었다고 보기는 어렵다. 특히 비핵화, 정전협정, 북미수교와 같은 현안이 남북연합 구상과 어떤 선후관계를 맺게 될지에 대한 틀은 부재한 상태다. 국가연합의 경우도 그것이 안정적인 레짐으로 자리잡기 위해서는 연합의 질적 기반, 공유되는 가치와 상위규범에 대한 합의가 필요하다. 남북연합은 양자의 자율성을 보장하면서 하나의 통합체를 이룬다는 유연성은 잘 반영하지만 궁극적으로 어떤 제도와 가치, 규범에 기반할 것인지를 불확실하다. 남북연합의 제도적 틀로 작동될 법적 근거, 원칙, 가치 등에 대한 질적 논의를 상당부분 보완할 필요가 있다. 정치, 군사, 경제, 문화, 사회, 심리의 영역별 차이가 매우 클 것인데 강력한 중앙집권적 제도화가 필요한 부분도 있고 상당한 지방적 자율성이 부여되어야 할 영역도 있을 수 있다. 집권성과 분권성, 통합의 유형과 속도 등은 이 통일국가의 제도적 유연성과 통합성을 유지, 심화시키는 방향에서 선택적으로 활용될 수 있을 것이다.

## 마. 동북아 평화와 통일한반도: 선순환 구조의 구축

마지막으로, 그러나 어떤 점에서는 가장 중요할 수도 있는 점의 하나는 한반도의 통일국가 형성이 동북아의 지역적 통합, 평화구축과정과 함께 구상되어야 한다는 점이다. 독일 통일이 유럽통합과 동시에 진행되었던 것은, 한반도 상황에 그대로 적용하기는 어렵지만 적어도 그 지향은 공유해야 한다. 주변 열강의 위협과 우려를 증대시키는 방향으로 통일정부가 수립되는 것은 실현가능성도 적고, 설사 그런 상태가 온다 해도 지속성과 안정성에 큰 문제가 대두할 수 있다. 향후 빠른 속도로 진행될 것으로 여겨지는 지역통합의 과정과 연계한 속에서 통일한국으로의 체제전환 과정이 설정되어야 하는 것이다.

이런 점에서 남북한의 통합을 향한 대전략은 21세기 전 인류의 보편적 가치의 실현을 지향하는 개방적이고 미래지향적인 정치공동체를 표방해야 한다. 민주적이고 평화 지향적이며 유연한 체제로서 동북아 전체의 지속가능한 성장과 협력에 공헌하는 국가를 만드는 과정임이 한반도 기획 속에 명시되어야 한다. 한반도에 통일된 하나의 정치공동체를 만

들려는 한국인의 열정이 통일이라고 할 때 남북관계의 개선과 한반도 평화체제로의 이행, 그리고 통일과정이 반드시 선순환적으로 연결되리라는 보장은 없다. 남북한을 통합시키는 원리와 동북아의 지역통합을 심화시키는 원리 사이의 차이를 받아들이면서도 양자 간의 균형과 긍정적 상호작용의 틀을 만들어내려 노력하는 것은 매우 소중하다. 특히, 미국과 중국과의 고도로 지혜로운 다각외교를 필요로 할 것이며 단선적이고 양자택일형 전략을 넘어서는 복합적 구상과 창조적 대응론을 모색해야 한다.

## 5. 결론

문재인 대통령은 장소와 형식에 구애되지 않고 김정은 위원장을 만날 용의가 있음을 밝혔다. 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 세 번째 만남 가능성도 없지 않다. 2019년 흔치 않은 지도자들의 결단으로 한반도에 대전환의 계기가 마련되기를 기대한다. 하지만 탐다운 식의 정치적 거래만으로 곧바로 한반도 평화가 '비가역적'으로 확보되는 것은 아니다. 당국 간의 정치군사적인 합의나 평화협정의 체결이 남북한 주민들 사이의 일상적 평화와 상호신뢰를 자동으로 가져다주지도 않는다. 항구적인 평화가 자리잡기 위해서는 사회구성원 전반, 다양한 민간부문에서 교류가 확대되고 공동체적인 통합이 일정수준 이상으로 진전되어야 한다.<sup>6</sup> 경제 협력과 교류가 갖는 중요성은 말할 것도 없고 인권과 유대, 상호존중과 민주적 원리를 강화하는 것도 필수적이다. 평화의 실현은 정치군사적 차원의 불가침이나 비핵화로 완료되는 것이 아니다. 한반도의 항구적 평화는 민간영역, 시민사회와 개인의 내면에 이르기까지 평화의 마음, 감수성, 가치, 태도, 지향이 자리잡아야 완성되는 복합적 과제다.

북한이 정상국가로 전환되고 한반도에 평화상태가 도래한다면 남북한은 별개의 주권체인 분단국가간 관계로 재규정될 필요가 있다.<sup>7</sup> 단순히 분단되어 있다는 상태를 강조하는 현상론이나 통일을 강조하는 목적론을 넘어서는 새로운 관계론이 정립되어야 한다. 북한을 별개의 '분단국가'로 이해하는 것은 북한의 정상국가화, 국제화로의 전환을 수용하는

6\_ 박명규, "평화인문학이란 무엇인가", [평화인문학이란 무엇인가], 아카넷, 2011.

7\_ 박명규, "비대칭적 분단국체제론", [남북경제선의 사회학], 창비, 2012, 제3장 참조.

데도 필요하고 남북 간의 약속에 국회비준에 기초한 조약에 준하는 상위규범으로 만드는 데도 필수적이다. 당연히 분단국 간의 다양한 관계를 총괄하는 새로운 거버넌스가 요청된다. 정상회담의 정례화, 장관급 회의의 정례화, 상호 사무소의 개설과 같은 정치적 조처들이 우선적으로 긴요할 것이고 적십자회담, 군사분야회담, 스포츠 및 문화분야회담 등 영역별 협의체를 가동하는 것도 중요하다. 남북 간 경제협력을 활성화함으로써 한반도 경제공동체를 구축하는 것도 장기적으로 매우 중요하다. 동시에 다양한 민간주체들이 각자의 독자성과 개별성, 이질성을 유지하면서 남북 간의 다층적 교류를 만들어내고 자발적 참여를 통해 다중적인 신뢰자산을 만들어내는 노력이 더해져야만 한반도의 진정한 평화통일의 미래가 도래할 수 있다. 그런 점에서 사회적 차원과 밑으로부터의 동력을 포함하는 종합적인 패러다임, 통합지향의 새로운 한반도공동체 구상이 장기적인 국가전략으로 준비되어야 할 것으로 생각된다.

[발표3]

## 한반도 평화를 위한 외교안보 전략

윤 영 관 (서울대 정치외교학부)

### 1. “전략”의 의미: 한국적 맥락에서

- 1) “장기적 또는 총체적 목표달성을 위해 만들어진 행동 계획.” (Oxford 사전)
- 2) 보유 자원(resources)을 가지고 어떻게 원하는 목표(goals)를 달성할 것인가?
- 3) 한국의 경우, 전략 설정과 이행에 있어서 두 가지 오류의 가능성
  - 가) 목표 혼돈의 가능성: 특히 동맹과의 관계에서
  - 나) 보유 자원의 한계를 무시하거나 과장할 가능성
    - 무시: 마치 미국, 중국처럼 모든 것을 다할 수 있는 것처럼 착각
    - 과장: 체념론, “새우의식.” 우리 자원이 제공하는 가능성마저 포기
- 4) 주어진 자원의 한계는 인정하지만, 나름대로 가능 영역을 극대화하려는 자세
- 5) 감성주의 지양, 국내정치용으로 외교안보문제 활용 지양, 치밀한 상황 읽기, 유연(상상력)한 사고, 기민하고 세밀한 실행능력



## 2. 한반도의 지정학적 딜레마

- 1) 세계 4대 최강국들에 둘러싸인 분단국: 해양세력 vs. 대륙세력의 접점
- 2) 국제정치적 사례들: 청일전쟁(1894-95), 로일전쟁(1904-05), 1·2차 영일동맹, 가쓰라-태프트 밀약(1905)과 조선의 식민지화, 남북분단 (1945), 미중경쟁
- 3) 냉전기 (1945-91: 미소 양극체제)
  - 냉전 심화 - 한국전쟁, 분단 고착화,
  - 미중 화해 (1972) - 7·4 남북공동성명, 유신체제 등장
- 4) 탈냉전 전기 (1991-2010: 미국 1극 체제)
  - 1991년 미국은 남한에서 핵 철수, 남북 긴장 완화
  - 한국 외교의 다변화 - 소련, 중국, 공산권과 수교, 북한은 외교적 고립
  - 북한의 부적응증: 경제난, 배급체제 붕괴, 비공식 시장 확산, 선군, 핵개발
- 5) 탈냉전 후기 (2010-현재: 미·중 주도 다극 체제)
  - 2008년 세계경제위기를 기점으로 미중 경쟁 심화.
  - 상승 대국 중국과 기존 대국 미국 간의 경쟁이 한반도에서도 전개.
  - 김정은 시대: 친시장 정책, 병진 노선에서 2018년 이후 경제개발 집중으로

## 3. 미국의 상대적 하강과 트럼프 행정부

### 가. 클린턴에서 부시, 오바마까지

- 1991년 소련의 붕괴, 미국 단독의 패권체제 시작
- 클린턴 행정부는 경제적 세계화와 국제주의 외교 추구
- 2001년 9·11테러, 아프가니스탄 전쟁, 이라크 전쟁
- 부시(George W. Bush) 행정부 8년의 '오만(hubris)'에 이어 2008년 미국발 세계금융 위기. 미국의 엄청난 재정 적자. 중국의 공세 외교 시작
- 오바마 대통령의 소극적 대외정책
- 세계 권력 판도의 변화: 미국 패권시대에서 다극화 시대로
- ① 경제력 - 미국, 유럽의 하강과 동아시아(특히 중국)의 상승

- ② 군사력 - 상당 기간 미국의 군사, 안보 분야 우위는 지속
- ③ 권력 구조의 다극화 - "미중이 선도하는 다극 체제"

### 나. 트럼프 행정부의 등장

- 트럼프 대통령의 등장으로 세계질서가 크게 요동치고 있음
- 대통령뿐만 아니라 핵심 참모들도 실무외교 경험이 없는 비주류 인사들
- 트럼프 대통령의 핵심 정책 - '미국 우선주의(America First)'
- 미국의 경제적 실리를 위해 2차대전 이후 국제질서의 기반이 되었던 자유무역, 다자주의, 민주적 거버넌스, 인권 등의 가치를 소홀히 함
- 양자적 거래(transaction)를 앞세움으로써 전후 다자주의 질서와 국제협약을 약화 시킴. (파리기후변화협정 탈퇴, TPP 탈퇴, NAFTA 및 한미FTA 재협상 등)
- 중국을 더이상 포용 대상이 아니라 미국주도 국제질서에 도전하는 도전자, 경쟁자로 간주하고 이를 억제하는 전략으로 전환
- 2017년 '국가안보전략(National Security Strategy)', 2018.10. 펜스 부통령 Hudson 연구소 연설 등은 중국을 도전세력으로 간주

## 4. 중국의 세계 대국으로의 부상

### 가. 중국의 성장

- 중국은 1979년 개혁개방 이래 30여 년간 매년 거의 10%의 고속성장.
- 2025년까지 미국의 국력을 따라잡는다는 예측. 이미 구매력평가 지수(ppp)로 계산한 양국의 GDP는 거의 동일한 수준
- 2008년 이전까지는 지속 성장을 위해 미국과 비교적 우호협력 유지 노력

### 나. 2008년 이후 공세 외교로 전환

- 2008년 미국발 세계금융위기가 발생하자 등소평 이래의 국가전략인 '도광양회(韜光養晦)'를 버리고 공세 외교로 전환

- 특히 2010년경을 전후해서 주변국과 갈등 심화
- 남중국해에 대한 영유권 주장으로 주변국(말레이시아, 필리핀, 베트남, 브루나이 등)과 갈등 심화
- 미국은 “항행의 자유”를 주장하며 중국과 대립. 중국의 영유권 주장을 무효화 하기 위해 군함을 인공섬 주변 12해리 이내로 수시 진입

## 5. 미중 경쟁 심화와 한국

### 가. 상승 대국 중국 vs. 기존 대국 미국

- 신흥 상승 대국의 역할(role)증대 요구와 기존 대국의 거부
- 중국의 의도 - 내부적 취약점으로 글로벌 패권 도전에 앞서서 아시아 지역 패권 추구. (일대일로(一帶一路), 아시아인프라은행, “태평양은 넓어서 미중을 동시에 포용 가능” (시진핑), 남중국해의 내해화)
- 미국의 의도 - 아시아에서의 중국 견제 및 세력균형 정책
- ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ ‘재균형(Rebalancing)’ 전략 발표 (2011).
- 미국은 아시아 지역 국가들과의 관계 강화 - 일본, 호주, 베트남, 미얀마, 인도네시아, 필리핀 등
- 트럼프 행정부 등장 이후 ‘인도-퍼시픽(Indo-Pacific)’이란 전략개념을 들고 나오면서 미, 일, 인도, 호주와의 4각 관계 강화 징후

### 나. 트럼프·시진핑 시대 한반도 정세 불안의 구조적 원인

- 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’가 동맹의 미래에 불안감을 주고 있음
  - ① 과연 트럼프 대통령은 세계전략을 가지고 있는지?
  - ② 트럼프 대통령은 한국과의 동맹에 얼마나 가치를 두고 있는지?
  - ③ 신흥 대국 중국과의 거래에서 한국의 이익을 얼마나 존중할지?
- 미중 관계가 악화되어 갈수록, 한국의 장기전략, 특히 비핵화와 평화정착 문제를 풀어 가는 것이 어려워질 수 있음

- 중국 시진핑 주석의 대내외 전략: 권위주의 강화, 자유주의적 가치의 후퇴, 북한을 전략적 완충지대로 보고 한반도 현상유지에 집착
- 북한의 불안 요인

## 6. 중기 현안: 북핵 문제

### 가. 북한

- 1991년 냉전질서 붕괴 이후 부적응증: 개혁개방 거부, 핵 개발
- 1990년대 중반 대기근 사태 이후 북한경제의 자생적 시장화 심화
- 1차 북핵 위기(1993-94년), 2차 북핵 위기(2002년-현재)로 국제적 고립 심화. 파키스탄 모델을 염두에 둔 듯
- 6자 회담 교착 속에 오바마 대통령은 “전략적 인내” 전략 추진
- 2016년 4차(1월) 및 5차(9월) 핵실험, 24회 미사일 발사로 기술 고도화
- 2017년 트럼프 행정부의 ‘최대압박’ 전략 이후, 2018년 초부터 대화와 외교 방향으로 급선회
- 핵·경제 발전의 병진노선에서 2018년 초 경제발전 우선으로 전략적 선회
- 2018년 이후 3차 남북정상회담, 2차 북미회담, 4차 북중정상회담

### 나. 2차 하노이 북미정상회담 (19.2.27-28)

- 북미 양 정상은 합의문 도출에 실패
- 북은 리용호 외무상 기자회견: 북한이 “영변 지구 모든 핵 물질 생산시설에 대한 영구 폐기를 미국 전문가 입회하 진행”할 것을 제안했다고
- 그러나 미 국무부 고위관계자는 북이 영변의 핵물질 생산시설만 폐기하려 했고 그 이외 시설은 제외했다고 발언. 예를 들어 삼중수소(tritium, 수소폭탄 원료) 생산시설은 제외 시도 (그 후에 최선희 부상이 “영변핵시설 전체 제안”으로 말을 바꿈)
- 북이 만일 이에 대한 대가로 금강산사업 및 개성공단 재개 정도만 요구했다면 작은 규모의 그러나 의미 있는 타결이 가능했을 것

- 그러나 북은 값을 너무 높게 부름. 아마도 그 원인은 북한경제가 제재 영향으로 상당히 악화되고 있기 때문일 것
- ① 2018년 북의 대중 수출은 90% 감소, 경제는 마이너스 5% 성장한 것으로 추정됨. 현 수준의 대북제재가 지속되는 경우 수년 내에 외화 부족으로 인한 경제위기 발생 가능성도 존재함
- ② 또한 2018년 식량 생산이 2017년 대비 9%, 2016년 대비 16% 감소. 380만 명에게 1억2천만 달러 상당의 지원이 시급하게 필요하다고(Tapan Mishra, UN Resident Coordinator in NK, 2019. 3월.)
- 2016년 이후 채택된 다섯 개의 대북제재 중 “민수, 인민 경제에 지장을 주는 항목”을 해제해 줄 것을 요구
- 이는 광물, 농수산물, 섬유제품 수출, 해외 노동자 파견, 북한과의 합작사업 및 신규투자 금지의 해제 요구. 또한 원유 및 정제유 수출량 제한도 해제 요구. 이는 북한경제에 치명적인 모든 제재 해제 요구에 상응
- 미국은 영변 시설 이외의 북한 내 기타 모든 핵프로그램 제거에 필요한 압박수단을 내놓으라고 북이 요구한 것으로 보고 거부
- 대신 트럼프 대통령은 북에 모든 핵프로그램을 폐기하는 빅딜(Big Deal)을 하자고 요구
- 북측이 이에 거부하여 회담 결렬

#### 다. 결렬 이후

- 미국 입장: 강경노선으로 복귀. 선 비핵화 후 보상. ‘서두르지 않겠다’고.
- 북한은 미국의 입장 변경을 요구. ‘자력갱생’을 강조
- 그러나 양측 모두 협상 지속에 대한 강한 의지를 표명

#### 라. 북미 정상회담의 긍정적 의미

- 북미 정상이 2번에 걸쳐 만났다는 것은 미국의 대북정책에 의미있는 변화가 있음을 보여줌. 그동안 미국의 정책은 압박 위주였고 그 결과는 북한의 실질적 핵 국가화. 이 정책은 보완이 필요했음 즉 미북간 정치적 관계의 개선이 필요. 트럼프 대통령이 처음 시도

- 최근 미국은 ‘동시적 행동대 행동’으로의 정책 전환을 시도. (1월 말 Steve Biegun협상 대표의 Stanford대학 강연.) 하노이 이후 미국 입장이 강화되기는 했지만 협상 재개시 다시 유연화할 가능성 존재
- 김정은 위원장이 그동안 실무회담을 기피하고 트럼프 대통령과의 직접 담판을 통해 핵심사항을 해결하려 했으나 그러한 톱다운 접근법의 한계를 인식했을 것. 앞으로는 사전 실무협상의 비중이 더욱 커질 것

#### 마. 한국의 대응책

- ‘포괄적 비핵화 합의 후 단계적 이행’이라는 큰 방향 설정은 적합
- 그러나 이 방향으로 북미 양측을 끌어오기 위한 전술이 필요
- ① 내부적으로 영변 비핵화 + 연락사무소 개설, 종전선언, 부분적 제재 해제의 small deal을 단기 1차 목표로 설정
- ② 북에 대해서는 ‘전면적 비핵화’라는 포괄적 합의에 찬성할 것을 요구
- ③ 그 후 미국에 대해, 이행에 대한 ‘단계적 접근’의 불가피성을 설득
- ④ 미국에 대해 북미 정치 관계 개선조치의 동시병행 실시 설득 (ex. 북미 간 북한경제 개발협의체와 같은 별도 채널 구성 권고)

### 7. 장기적 평화 전략 방향

#### 가. 국제 전략 - 분단 지속 방향으로 작동하는 원심력을 약하게

- 한반도 주변 4국 - 공식적으로는 남북관계 개선 지지, 그러나 내심은 남북 통합방향으로의 (민족주의적) 움직임을 꺼려할 것임
  - ① 기본적으로 현상변경보다 분단의 현상유지를 통한 세력균형의 지속을 선호할 것
  - ② 사례: 서독의 동방정책 개시 단계에서의 미국 정부의 반응
- “키신저 국가안보보좌관은 이것(동방정책)을 전통적인 독일의 민족주의 외교 정책의 발로로 동서진영 사이에서 자유롭게 오가려는 비현실적이고 위험한 시도로 판단했다. 그는 독일의 의도를 있는 그대로 받아들이기보다는 그것이 냉전 구도와 미국의 세계전략 추진

에 미칠 영향, 즉 미국 관점에서 생각했던 것이다. 키신저는 동방정책이 소련에 대한 유화정책의 도구가 될 수 있다고 우려했고 브란트 총리에 대해서도 동방정책의 결과로 파생될 사태를 감당할 만한 스태미나도 지적 능력도 없는 사람이라고 강하게 비판했다.”  
(윤영관, 『외교의 시대』, pp.362-63.)

- 대미전략

- ① 트럼프 대통령과 그 밑의 행정관료 간에는 간격이 존재
- ② 따라서 정상외교 차원뿐만 아니라, 각 행정부, 의회, 여론을 대상으로 총력외교를 펼쳐나가야 함
- ③ 남북 주요 현안에 대해 긴밀히 소통하고 통보하여 신뢰를 강화해야 (1970년대 초 동방정책 시작 당시 서독 정부의 대미외교 참고)
- ④ 대북 경제제재와 관련하여 미국과 보조를 맞추어야 함
- ⑤ ‘동맹이나 민족이나’라는 양분법 논리에 빠지기보다, 민족의 평화를 위해 동맹이 긴요하다는 시각에서 북한 문제를 다루어야 함

- 대중전략

- ① 미래의 통합된 한국이 미, 일, 호주 등과 연합하여 중국을 포위하지 않을 것이라는 확신을 주어야 함
- ② 미국과의 협조하에 중국의 우려 사항(주한미군, 영토문제, 중국 내 소수 민족 문제) 해소 및 협력 의지 밝혀야 함

- 대일전략

- ① 과거사와 안보경제사회협력은 상호 분리하여 2트랙 외교로 나아가야 함
- ② 남북통합 이후 한미동맹 지속, 북한지역 개발 관련 경제적 이익 강조

- 대러전략: 철도, 에너지, 경제협력 등의 이점을 강조

- 미래의 통합된 한국은 비핵화, 평화, 통상중심, 문화중심 지향임을 밝힘

- 미래 통합된 한국의 국제정치적 위상 설정이 중요

- ① 통합된 한국은 주변 3강에 둘러싸인 상대적 소국이고 비핵 국가
- ② 따라서 역외세력인 미국과의 동맹으로 역내 대국들을 견제할 필요
- ③ 그러나 통합된 한국과 미국과의 동맹은 새로운 현실에 맞게 기능과 역할이 재조정 되어야. 그리고 한미동맹은 방어적 성격이어야 함

- 평화(통일)에 이르는 과정까지

- ① 미중 갈등의 강화로 어려움은 있지만, 한미동맹에 기반하면서 중국을 안심시키는 ‘중첩외교’를 최대한 추구해야 함
- ② 서독은 서방정책(아데나워)과 동방정책(브란트)을 동시에 추구
- ③ 독일과 상황은 다르지만, 우리도 미국과 중국을 함께 끌어안는 전략으로 나아가야. 선부른 태일은 피해야 함
- ④ 이를 위해서는 우리가 나름대로 설정한 외교의 ‘원칙’이 있어야 함

**나. 대북 전략 - 남북간 통합방향으로 구심력을 강하게**

- 한반도 평화의 중요한 내부 조건은 남북주민들 간의 화학적 결합
- 그런데 체제와 이념이 다른 남북주민들 간의 화학적 결합은 시간이 걸리는 어려운 문제
- 통일보다는 ‘과정’으로서의 통합과 평화를 우선시해야 함
- 서독 정부와 주민들은 치열한 동서진영 간 냉전에도 불구하고 1972년 동서독 기본조약 이래 동독과의 통합방향으로 주민들 간의 교류와 협력을 꾸준히 추진
- 한국 사람들은 말로는 ‘통일’은 외치면서도 정작 북한 주민들의 인간적인 삶의 지원과 협력에는 소극적임
- 2014년 6월 10일 국회미래환경연구포럼이 주최한 토론회. 새누리당 이원영 의원, “국내에서 매년 버려지는 음식쓰레기 양이 500만톤, 처리비용이 9,000억 원.” 쓰레기 처리비용만 20년간 매년 평균 대북지원액의 5-6배
- 북한 주민들의 ‘인간다운 삶’을 도와 남북한 사람들 간의 구심력을 강화하고 ‘과정’으로서의 통합을 지향해 나가야 함
- 남북한 통합의 가이드라인은 국제사회의 보편적 가치: 시장화, 비핵화, 인권 존중의 방향
- 북한의 중요 비핵화 조치 시행까지는 대북제재를 위한 국제연대에 계속 참여해야 함
- 그러나 북한 주민들에 대한 인도주의적 지원은 대북제재 밖의 범위에서 시행 노력을 기울여야. 예를 들어 의료보건, 환경 협력 분야
- 북한 지도층에 대해서는 ‘권위주의적 발전 모델’이 가능할 것임을 꾸준히 설득하고 그 방향으로 가도록 지원해야 함
- 이를 위해 미국이 협력하는 방향으로 나아가도록 설득해 나가야 함

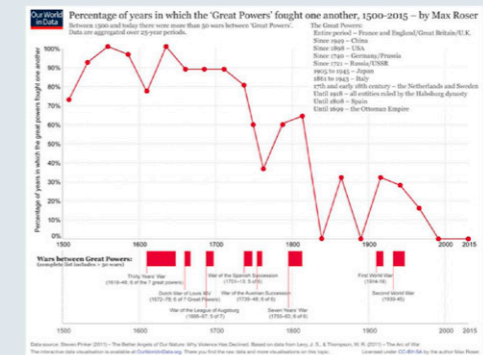
[발표4]

# 전쟁과 평화: 경제학적 이해

이 지 순 (서울대 경제학부)

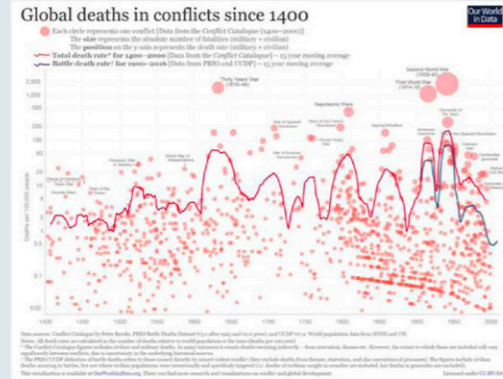


1500년 이후 강대국들간에 분쟁이 있었던 년도의 비율



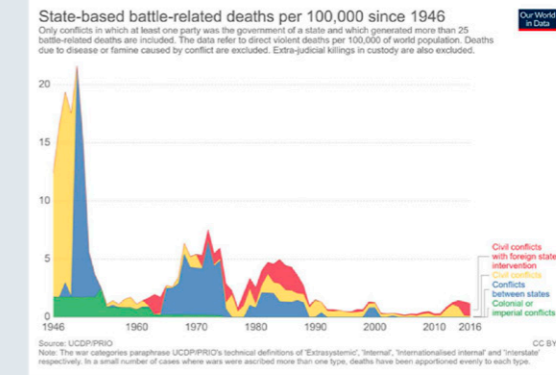
강대국간의 전쟁 빈도가 현저하게 줄어들었다

### '분쟁'으로 인한 사망자 수: 1400년 이후



십만 명당 200명에 이르던 사망률이 십만 명당 5명 수준으로 낮아짐

### 국가간 전쟁으로 인한 사망자 추이 (인구 십만 명당 사망자수)



전쟁으로 인한 사망자수가 줄어듦

### 1946 이후 국가가 개입된 분쟁의 수



국가간 전쟁빈도는 급감하고 내전의 빈도는 급증함 - 외세 개입이 증가하는 추세

### 인간이 전쟁을 하는 이유

- 더 많이 가지려는 욕심: 토지 자원 사람
- 승자가 패자의 것들을 소유하게 됨
- 오해 또는 오산
- 두려움과 선제 공격
- 힘 자랑, 지배하려는 욕구
- 미움 질시 복수심
- 국내 정치적 목적에서

## 전쟁원인에 대한 마르크스적 시각

- 과소소비의 가설(consumption deficiency hypothesis)
  - 과잉생산의 가설로 불리기도 함
  - 국내시장의 판매부진을 타개하기 위해서 전쟁을 일으키게 된다는 주장
- 독점자본가의 탐욕
  - 탐욕의 화신인 금융자본가들이 국내시장의 수익률 저하를 방지하기 위해서 새로운 시장개척을 위해서 정치인들을 부추겨서 전쟁을 유발한다고 주장함
  - 이는 금융자본 뿐만 아니라 다른 거대자본가들도 마찬가지라고 봄 → 전쟁을 통해서 자기의 활동 영역을 확대하려 든다고 봄
- Variation 1: military industry interest theory
- Variation 2: Jewish capital

## Economics of War

- Goal: To maximize the expected net benefits from engaging and winning a war
- Expected Benefits = Probability of winning (x) size of spoils to have
  - Probability of winning is a function of relative military strength (man power + armaments) + relative solidarity of citizens + justifications for the war + endorsements from others
  - Size of spoils = territory + resources + people + markets
- Costs = short term and long term human costs(dead, wounded, separated) + military expenditures + the value of things destroyed + short term/long term costs of integrating the occupied territory + sanctions or punishments from international communities
- Distribution of spoils and costs is crucial

## 전쟁에 관한 경제적 관점들

- A war is more likely to break out,
  - When resources are limited or are running out, especially under zero sum situations
  - When mutually agreed exchanges are prevented
  - When the expected gains (benefits) of going to a war outweighs its expected costs.
  - When the leaders regard ordinary people, not only the soldiers but also citizens, as dispensable. That is, when they regard the value of life of the ordinary citizens as something that is not too valuable.
- A war is less likely to break out,
  - When a zero sum world becomes a steadily growing positive sum world
  - When mutually agreed exchanges become norms
  - When the value of life grows

## Implications

- When expected benefits outweigh expected costs, a war is more likely to break out
  - The bigger is the size of spoils, the bigger is expected benefits
    - Q: Who gets more when S and N fight?
  - But the bigger is the size of spoils, the costlier the war becomes
    - The wealthier a country is, the greater is the (human) costs → poor countries vs. rich countries
    - Q: Whose life is more valuable, S or N?
    - Is it worthwhile to fight? Should we win at any costs?
- If a group of citizens get most of the benefits, while leaving most of the costs born by others → The said group will initiate wars much more easily than otherwise
  - Dictatorial regime vs. Democratic regime
  - When one fights in other's territories
- A zero-sum world is more prone to warring than an ever expanding positive sum world
  - Q: Ever since the first industrial revolution, the world had been transformed from a static zero sum world to a rapidly expanding positive sum world. But then why did we fight so frequently up until 1945?

## 2차 대전 이후의 전쟁

- 세계 대전은 일어나지 않음 그러나 지역적 전쟁은 빈번하게 일어남, 왜?
  - Growing world = positive sum world → Every one can gain, even though some gains much more than others
  - The world is being integrated → Losses stemming from a large scale war would be enormous → No one can win
  - Weapons of mutual destructions → Nothing will be left even when one wins
  - Very strong peer pressure under a new world order: If a country initiates a war, it would be retaliated by many countries
  - The policing of super powers
  - Balance of power between adversaries
  - The value of life has become very precious
    - World average income: from \$1,000 to \$17,000

## 남한의 대응과 북한의 침략 가능성

- 남한의 군사력이 강할수록 침략가능성이 낮아진다
  - 인력: 전투력, 사기, 군기, 지휘관의 능력과 자질
  - 화력, 물자, 정보력
- 남한 주민의 단결력과 사기가 높을수록 침략가능성이 낮아진다
  - 국론분열, 특히 북한에 대한 태도의 차이
    - 유사시 북한 편을 들 세력이 강할수록 침략가능성이 높아진다 (내부의 적)
  - 싸우겠다는 의지: 가진 게 많을수록 싸움을 회피한다 vs. 가진 게 많을수록 지키기 위해 싸운다
- 군사안보동맹의 강도가 강할수록 침략가능성이 낮아진다
  - 미국과의 관계
    - 대한민국과 미국과의 관계가 악화될수록 침략가능성이 높아진다
    - 양자 사이에 틈을 만들고 그것을 확대하는 데 성공할수록 침략가능성이 높아진다
  - 일본과의 관계
    - 일본과의 관계가 악화될수록 북한에게 유리해진다
  - 중국 및 러시아와의 관계
    - 남한 편이 되는 게 그들에게 더 큰 이득이 되도록 만든다

## 대한민국의 평화

- 누가 대한민국에 위협이 되는가?
  - 북한, 중국, 일본, 국제적 테러 단체
- 북한의 침략 가능성
  - 북한이 승리할 확률 = 매우 낮음
  - 북한이 얻을 전리품
    - 매우 큼 단, 파괴되지 않고 남은 것들이 북한당국자에게 봉사한다는 전제 하에서
    - 파괴되거나 해외로 도피하거나 북한당국자에게 봉사하기를 거부하면 사정이 달라짐
  - 북한이 치러야 할 비용
    - 인명손상비용 = 비교적 저렴함
    - 물자비용 = 막대함, 승리확률을 높이려면 비용이 기하급수적으로 증가될 것임
    - 대량살상무기를 사용할 수도 있으나 그로부터 얻을 것은 없고 잃을 것은 아주 많음
    - 남한의 반격과 국제사회의 보복
  - 결론: 침공할 합리적인 이유가 없다, 그렇지만, ...

## 어떻게 전쟁을 방지할 것인가?

1. 힘센 나라들과의 동맹을 통해서 침략을 예방한다: 미국, 일본, 나토 군 등
2. 강한 군사력으로 전쟁을 억지한다
3. 내부의 결속력을 강화하고 유사시 응징할 의지와 능력을 분명하게 보인다
  1. 국가의 근간을 바로 잡아야 한다
4. 우군을 확보한다
  1. 세계경제와의 융합의 정도가 커질수록 유사시 우군이 많아진다
  2. 국제사회에서 신망을 얻어야 한다
5. 평화를 산다: 계약이행을 강제할 수 없다
6. 적대관계를 종식하고 평화 공존을 모색한다
  1. 종전선언 + 평화협정 → 약속을 이행하게 할 장치?
7. 변화를 유도하고 지원한다
  1. 이를 위해 우리가 할 수 있는 일들은 매우 많다
  2. 상대방이 달가워 할 것인가?
8. 국제사회의 제재하에서는 5~7을 활용하기가 어렵다

# 02

**토론1** \_김근식(경남대 정치외교학과)

비핵 평화, 정치와 평화, 폴리페서의 단상?

**토론2** \_김태균(서울대 국제대학원 국제학과)

한반도 사회통합의 평화학적 재구성

-“사회통합기반 한반도 국가전략 모색: ‘민족공동체’의 21세기의 재구성”

**토론3** \_이동선(고려대 정치외교학과)

**토론4** \_주병기(서울대 경제학부)

“전쟁과 평화: 경제학적 이해”에 대한 토론

## 비핵 평화, 정치와 평화, 폴리페서의 단상?

김근식 (경남대 정치외교학과)

### 1. 북핵협상

#### 가. 하노이 어게인과 진실의 문

- 한미정상회담과 트럼프의 빅딜 고수
- 金正은의 시정연설과 빅딜 거부
- '완전한 비핵화'라는 단어의 반복을 넘어 비핵화의 '대상과 범위' 즉 무엇을(핵시설과 핵물질과 핵폭탄과 탄도미사일과 생화학무기까지), 어떻게(동결과 신고와 검증과 폐기와 해체와 반출까지), 언제까지 비핵화할 것인가?를 약속하라는 것이 빅딜 요구
- 빅딜을 수용하지 않으면 북미협상 진전은 불가능
- 이젠 중재가 아니라 선택을 해야 할 때
- 빅딜 원칙을 수용하면 '포괄적 빅딜'의 유연성은 가능
- 2018년 한반도 평화프로세스는 2019년 진실의 문에 서게 될 것임

#### 나. 비핵평화의 '코리아 모델'?

- 비핵화와 평화체제의 병행, 남북관계와 북미협상의 상호 추동
- 북의 핵포기와 한미의 대북 안보보장의 동시 교환
- 핵포기의金正은 결단과 북미관계 정상화라는 트럼프의 결단
- 25년의 북핵협상의 후역사
- 빅딜과 스몰딜의 교환 가능성?
- 매 단계마다 북미가 동의할 수 있는 등가의 교환이 가능할까?

## 다. 코리아 모델의 운명은?

- 비핵화 사례: 리비아, 우크라이나, 남아공
- 핵무인 사례: 파키스탄
- 북한의 경우: 이미 핵보유, 체제생존의 보검으로서 핵집착, 정권교체와 민주화 불가능한 수령독재, 분단체제하 남북적대 온존
- 비핵과 평화의 교환: 매 단계별 등가의 교환이 가능한가? 핵개발 과정의 평화체제와 핵보유 이후의 평화체제 효용성이 동일한가? 비핵화 이전 군비통제는 안전한가?
- 대외적 안보환경의 변화로 핵포기를 견인하는 것이 필요조건이라면, 김정은 체제의 정치적 변화와 성격 변화로 스스로 안보위협을 해소해내는 결단이 충분조건

## 2. 북핵문제의 평화적 해결: 새로운 접근

### 가. 북핵문제의 불편한 진실

- 군사적 옵션, 제재, 협상 모두 만병통치가 아님
- 만능론과 무용론 사이

### 나. 전략적 관리와 종합처방

- 제재 지속
- 협상의 문
- 외교적 노력
- 군사적 억지와 응징의지

### 다. 비핵화는 '선반 위로'

- 서두름이 아닌 시간벌기
- 핵폐기 노력과 함께 핵불사용하도록
- 시간이 우리편이라는 프레임 전환

## 라. 남북관계 '중년부부론'

- 신혼과 파경을 넘어
- 설레지도 미워하지도 말고
- 백두청송과 백두청산을 넘어
- 친북이든 반북이든 감성과 정서 과잉 극복

## 마. '북핵문제'에서 '북한문제'로 핵문제의 근본 해결 도모

- 결국 남아공 모델?: 평화체제와 정권교체
- 시간벌기와 상황관리
- 북한 내부의 정치동학 제고

## 3. 북핵, 북한, 통일: 평화로운 통일과 폭력적인 통일: 독일과 예멘

## 4. 정치와 평화

### 가. 정치와 평화의 딜레마?

- 공동체의 유지라는 목표
- 권력 쟁취를 둘러싼 투쟁
- 공동체 유지 위한 갈등조정과 공존과 타협의 가치
- 권력획득 위한 사즉생의 투쟁

### 나. 거대 양당의 적대적 공생

- 제왕적 대통령제와 양당제 선거제도
- 선과 악, 적과 우리편이라는 이분법 구도
- 내가 잘해서가 아니라 상대가 잘못해서 권력 획득
- 줄서기와 계파공천
- 중도와 제3당의 가능성 봉쇄

#### 다. 증오와 적개심의 동원

- 자폐적 진영논리
- 적폐청산과 과거단죄의 악순환(역대 대통령 구속)
- 소수의 과잉대표
- 여야, 진보보수, 세대, 이념, 젠더, 계층, 지역간 증오와 갈등
- 정작 기득권만 '지키는' 보수, 낡은 신념을 '바꾸지 않는' 진보

#### 라. 정치제도 개혁을 넘어?

- 제도 개혁의 어려움: 개헌과 선거법 개정 불가능?
- 제왕적 대통령이 스스로 악순환의 고리를 끊어야
- 인정과 존중, 협치와 포용의 문화

[토론2]

## 한반도 사회통합의 평화학적 재구성

“사회통합기반 한반도 국가전략 모색: ‘민족공동체’의 21세기의 재구성”

김 태 균 (서울대 국제대학원 국제학과)

“사회통합기반의 한반도 국가전략 모색”은 궁극적으로 한반도 통일에 사회적 차원을 중시하는 대안적인 시각을 강조한다. 지금까지의 남북관계를 규정했던 패러다임을 ‘잠정적 특수관계론’과 ‘민족공동체 통일방안’이 대표할 수 있지만, 시대적 조건에 따라 두 패러다임은 역사적 부침을 반복해 왔고 앞으로도 남북한 통합원리로서 적실성과 지속가능성을 확보하기에는 근본적인 한계를 가지고 있다. 이에 통합원리의 사회적 재구성은 21세기의 조건에 맞는 대안적인 남북한 통합의 요소와 방식을 동원하여 정치적 또는 민족적 논리가 아닌 다원적이면서도 민주적인 소통과 신뢰를 토대로 추진되는 것을 강조한다. 새로운 사회통합기반의 남북공동체 구상은 ① 아래로부터의 동력과 위로부터의 기획이 통합되는 ‘양면적 통합과정’, ② 남북한 비대칭을 반영하는 차등적 균형, ③ 민족공동체에서 사회적 공동체의 전환, ④ 남북연합과 같은 중간단계 재구성, ⑤ 동북아평화와 통일한반도의 선순환적 구조 등이 핵심과제로 포함되어야 한다.

이러한 한반도 국가전략의 사회학적 접근은 기존의 국제정치·외교안보 중심의 국가전략과 남북경제협력 중심의 국가전략, 그리고 민족주의 통일론의 한계를 극복하고 사회통합기반 중심으로 통일 한반도를 위한 국가전략을 새롭게 주창하고 있다는 점에서 차후 한반도 평화와 통일 과정에서 반드시 공론화해야 할 중요한 문제점을 시사하고 있다. 이에 사회통합기반 한반도 국가전략을 더욱 심화하기 위하여 다음과 같이 네 가지 평화학적 시각을 제시하고 평화학적 접근법이 사회학적 국가전략에 적극 반영되어 국가전략의 주류로서 자리잡기를 희망한다.

## 1. 글로벌 규범에 의한 남북한 특수성의 보편적 재해석: 평화학적 시각의 주류화

남북관계를 정의하고 남북통합에 관한 통일문제를 다루는 기존의 통일 논의는 크게 '민족주의 통일론'과 '자유민주주의 통일론', 즉 대표적으로 '민족공동체 통일방안'으로 양분되어 있다.<sup>8</sup> 남북한의 특수성에 대한 지나친 강조는 통일 논의가 민족주의와 국가주의에 함몰되어 다분히 시대착오적인 결과를 양산할 가능성이 높으며, 글로벌 수준의 보편적 시각과는 연결고리가 약하게 되어 국제사회가 북한과의 관계 설정 그리고 국제협력을 시도하는 과정에서 불협화음이 발생할 수밖에 없게 된다. 이러한 남북관계의 특수성에 매몰될 경우 발생하는 기회비용은 남북문제를 사회학적으로 풀어나갈 경우에도 마찬가지로 발생할 수 있으며, 남북관계의 특수성을 글로벌 수준의 보편성에 의해 중화하고 글로벌 규범을 한반도에 적용하는 보편화 작업이 필요하다. 이를 위해서는 한반도 남북문제를 평화학적 시각에서 접근하는 시도가 필요하며 평화학적 시각이 주류화될 때 사회학적 국가전략뿐만 아니라 기존의 국가전략에 다음과 같은 담론적·실천적 정치기회구조를 제공한다.

첫째, 남북한 통합의 문제를 평화학적으로 재구성함으로써 한반도 문제 해결을 세계 보편적인 시각에서 접근할 수 있으며 이를 통해 통일문제를 평화문제로 전환해서 국가전략을 수립할 수 있다. 남북통합은 한반도에 사는 사람들의 평화공존 문제이지 민족공조 강조로만 해결될 수 있는 문제가 아니며 흡수통일 등의 강자의 논리로는 더더욱 해결될 수 있는 문제가 아니다. 둘째, 통일이 평화의 일부로 인식하고 통일과 평화가 유기적으로 상호 구성되어 있다는 구성주의적 시각이 적극 반영되어 평화학이 남북통합의 주류로 자리 잡는 것이 필요하다. 평화학에서 바라보는 한반도의 미래, 그리고 한반도에 평화를 구축하기 위한 프로세스로서 통일 및 남북협력을 접근하는 것이 바람직하다. 셋째, 남북협력이 민족의 번영을 위한 정책적 시도이기도 하지만 한반도에 평화구축 그리고 주변국과 국제사회의 지지를 유도하기 위한 전략으로서도 평화학적 접근법이 유효하다. 앞으로 대북제재가 어느 정도 해결되고 평화선언 또는 종전선언이 가시화될 경우 북한개발을 위한 국제협력이 필연적인 프로세스가 될 것이고 이에 대한 전략적 준비는 민족주의 또는 국가주의 전략으로는 국제협력의 극대화를 위한 정답을 찾는 데 실패할 가능성이 높다.

8\_ 서보혁. 2017. "통일문제의 평화학적 재구성," 『한국민족문화』 제63권.

## 2. 안보 중심의 발전국가론에서 평화 중심의 발전국가론으로

지금까지 남북관계는 남한의 안보중심 발전국가와 북한의 안보중심 발전국가 간의 역사적으로 반복되어 온 갈등과 협력관계로 정의할 수 있다.<sup>9</sup> 이러한 프레임에서 남북협력의 국가전략을 접근한다면 민족공동체 통일방안 등의 기존의 통일논리가 남북간 갈등과 협력 사이클 안에서 필요에 따라 발전국가론의 일환으로 전략하거나 취사선택되는 정책카드로 사용되곤 하였다. 안보 중심의 발전국가론 프레임을 계속 취할 경우 사회통합기반 한반도의 사회학적 국가전략을 실제 정책으로 제도화하고 추진하기에 많은 갈등이 발생할 것이다. 앞으로 북한정부가 남북협력과 국제협력을 적극적으로 수용한다는 전제하에 대북제재 종료 이후 또는 종전선언 이후에 본격적으로 확장될 북한개발협력을 북한정부가 주요 행위자로 수월하기 위해서는 발전국가로서의 특성을 완전히 배제하기보다는 기존의 군사전략에 배태된 발전국가가 아니라 평화에 배태된 발전국가라는 개념으로 전환하는 것이 바람직하다.

## 3. 북한개발협력의 평화적 접근을 통한 한반도 사회발전

한반도 사회통합의 국가전략이 구체적으로 현상에 적용될 수 있는 사례가 아마도 대북제재 하에도 이루어지고 있는 대북 인도적 지원과 대북제재 완화 이후 발생할 국제사회와 북한당국의 북한개발협력 원조일 것이다.<sup>10</sup> 대북지원 채널을 통해 남측의 시민사회와 북측의 대북지원 담당 당국과 현지 주민들이 직접 소통할 수 있는 유일할 것이다. 평화로서 통일, 남북경협, 그리고 대북원조를 접근하지 않으면, 한반도 사회통합을 위한 대북지원은 본래 추구하려고 했던 사회소통과 신뢰의 문제로 확산되지 않고 국가전략의 하나로 정권에 따라 민족주의와 국가주의로 활용될 가능성이 농후하다. UN은 지금까지 분쟁지역에 평화선언이 도입되면 이른바 '평화조건(peace conditionality)'이라는 장치를 적용하여 무분별하게 공여주체의 국가이익을 위해 투입되는 인도적 원조 및 개발원조를 통제하고 조

9\_ 구갑우. 2010. "녹색·평화국가론과 한반도 평화체제," 『통일과 평화』 제2집 1호.

10\_ 김태균. 2017. "북한개발협력을 위한 이론적 소고: 국제사회론을 중심으로," 『국가전략』 제23권 2호.

올하는 정책을 펴왔다. 앞으로 한반도 평화구축을 위하여 북한개발협력 사업에 평화조건과 같은 평화적 접근이 적극적으로 도입되어 한국의 대북지원단체 등 시민사회와 유기적으로 소통하고 사회적 동력으로서 아래로부터의 소통역량, 통합역량, 그리고 위기관리역량을 제고하는 전략과 결합되어야 할 것이다.

#### 4. 한반도 통합 SDGs 구축

마지막으로, 사회적 통합기제로서 국가전략으로 '사회공동체'를 모색하자는 제안은 단기적으로 이른바 글로벌 규범인 지속가능발전목표(SDGs)를 한반도에 적용하여 남북협력으로 발전시키는 방안을 제시하고자 한다. UN이 2015년 제70차 유엔총회를 통해 선포한 지속가능발전목표(SDGs)는 지구상 국가들이 2030년까지 공통으로 이행해야하는 한 국가의 발전방안으로 북한도 2019년에 SDGs의 국내이행에 관한 보고서를 유엔에 제출하기로 약속하였다. 이러한 글로벌 수준에서의 공동의 목표를 한국적 맥락에 적용하여 한국 시민사회와 정부기관은 SDGs의 한국판인 K-SDGs를 2018년에 확정하였다. SDGs는 사회개발, 경제발전, 환경문제, 평화안보, 거버넌스 등 한 국가가 취할 수 있는 모든 영역을 포함하고 있다는 점에서 한국만 적용하는 K-SDGs가 아니라 한반도 전체를 아우르는 한반도 통합 SDGs를 구축하여 각 영역에 해당하는 남북한 당국, 시민사회단체 등이 목표별로 소통하고 2030년까지 한반도에서 이행해야하는 평화구축 목적을 논의하는 것을 제안한다. 이러한 사례가 글로벌 수준의 논의를 한반도에 적용하여 한반도의 특수성을 보편적으로 치환하고 평화구축으로 전환하는 사회학적 한반도 통합기제일 것이다.

#### [토론3]

이 동 선 (고려대 정치외교학과)

### 1. 현재 북핵문제를 둘러싼 국제정세는 '이상(異常)에서 정상(正常)으로 전환'되는 국면임.

가. 한국-미국-북한 최고지도자들이 비합리적-비전략적 언행을 일삼는 이상한 시기가 2018년 상반기에 시작되었음.

- 의도는 불확실하고 가변적임. 그러므로 합리적 행위자들은 타자의 의도에 대한 합리적 의심을 보통 하기 마련임. 타자가 악의를 품거나 속이려 들 수 있다고 의심하는 것. 따라서 타자가 한 약속의 진정성을 의심함.
- 무정부적 국제환경에 처한 국가들은 특히 강한 합리적 의심의 습성을 지님. 타국의 속임수에 당하면 국가안보가 위태로울 수 있기 때문.
- 합리적 국가들은 값비싼 신호(costly signal)를 받아야 의심을 줄이고 타국의 진정성-선의를 신뢰함. 타국의 값싼 말(cheap talk) 만으로는 좀처럼 의심을 풀지 않음. 즉, 상호신뢰가 쌓이려면 값비싼 신호가 오가야 함.
- 2018년 상반기 이래 북한은 한국과 미국에 값비싼 신호를 보낸 적이 없었음. 핵-미사일 시험 중단은 값비싼 신호라고 보기 어려움. 시험은 이제 북한에 효용이 (비용과 비교하면) 작기 때문임. 시험 중단으로 '핵무력 완성'을 과시하는 이득도 얻을 수 있음.
- 그런데도 문재인 대통령은 김정은 위원장의 완전한 비핵화 의지를 확인했다고 공언했음. 트럼프 대통령도 김 위원장을 신뢰한다고 말하며 북핵 위협이 사라졌다고 선언하기도 했음.
- 한미 정상은 이처럼 합리적 의심을 하지 않았던 듯한 언행을 보였음. 국가수반으로서 이상한 행동임.

- 미국의 안전보장을 믿고 완전한 비핵화를 해보겠다는 김정은 위원장의 공언도 마찬가지로 이상함. 미국의 의도도 불확실하고 가변적임. 따라서 김 위원장이 합리적 의심을 한다면 핵전력을 (미국의 안전보장 반복 가능성에 대비한) 일종의 보험으로 유지하고자 할 것. 또한 트럼프 대통령이 값비싼 신호를 보낸 적도 없었음. 비용 절감을 명분으로 내세운 연합훈련 중단이나 국내정치적 이익을 안겨줄 수 있는 북미 정상회담은 값비싼 신호에 해당한다고 보기 어려움.
- 이러한 한미북 최고지도자들의 이상한 언행은 맹신(盲信)에서 비롯되었을 수 있음. 지도자의 인지능력 결핍, 희망적 사고, 국제정치에 대한 무지 등이 맹신을 초래했을 수 있음. 아니면 연기(演技)였을 수도 있음. 합리적 의심을 함에도 신뢰하는 듯한 언행을 일부러 취한 것. 타국을 속여 이득을 취하거나 국내정치적 이익을 얻기 위해 연기했던 것일 수 있음.

#### 나. 근래 미국과 북한은 합의적 의심을 드러내고 있음.

- 미국은 핵프로그램 전체와 생화학무기를 우선 포기하는 값비싼 신호를 북한에 요구함. 그 같은 실질적 양보가 있어야 북한의 비핵화 의지를 믿을 수 있다는 입장임.
- 북한도 경제제재를 먼저 완화하는 값비싼 신호를 미국에 요구함. 그래야 미국을 신뢰할 수 있다는 입장임.
- 이처럼 값비싼 신호를 서로 요구하는 것은 미국과 북한 같은 숙적들에게는 매우 합리적-전략적 행동임. 즉, 정상적인 상태라 말할 수 있음.

## 2. 미국과 북한의 전략

가. 불확실하고 가변적인 국가들의 의도는 당대에는 알아내기 어려움. 하지만 정부가 처한 상황과 지도자의 성향을 고려해 추측해볼 수는 있음.

#### 나. 북한

- 북한에게는 핵전력이 (필요하지는 않으나) 매우 유용함.

- 미국을 억제하는 수단, 중국에 대한 종속을 피하는 방편, 정권의 통치기반을 유지하는 도구(치적 또는 갈취수단)로서 다양한 효용을 지님.
- 김정은 일족과 북한 정권의 타국 의심은 매우 강한 경향을 보여 줌.
- 이러한 이유로 북한은 핵전력을 포기하지 않으려 할 개연성이 큼.
- 따라서 북한의 한국-미국 접근은 주로 핵전력 증강을 위한 돈과 시간을 벌기 위한 전술적 술책일 공산이 큼.
- 애초에 제재이행 완화를 위해 중국의 환심을 사는 것이 북한의 일차적 목표였던 듯한. 이를 위해 남북-북미 회담에 나서 소위 쌍중단-쌍궤병행을 이끌어냄. 이로써 북중관계를 적당히 개선한 이후 비핵화 이행에 미온적 태도를 보임.
- 핵 카드와 (겉으로 보이는) 트럼프의 맹신을 이용해 주한미군 철수와 한미동맹 유명무실화를 이끌어 내는 것도 이차적으로 기대했을 수 있음.
- 트럼프의 무지, 독단, 오만을 이용하기 위해 하향식 협상을 고집하며 아침 공세를 시도함.

#### 다. 미국

- 미국 조야에는 북한에 대한 깊은 불신에 기인한 비판론과 합리적 의심에 기초한 회의론이 만연함.
- 트럼프 대통령도 의심이 많은 사람임. 개인적 충성심을 매우 강조하는 모습에서 성향이 드러남.
- 따라서 트럼프 대통령도 북한에 대한 합리적 의심을 버리지 않았을 개연성이 큼.
- 하지만 북한이 본토타격능력을 노골적으로 개발하는 상황을 외면하기는 정치적으로 어려웠을 것.
- 그러므로 북핵문제 해결을 위해 최선을 다하며 성과도 내고 있다는 인상을 주려 연기했던 것일 가능성이 농후함. 미국의 대북 협상도 전술적 술책에 불과했던 것일 수 있음.
- 다만 트럼프는 국제정치에 대한 무지, 희망적 사고, 자신의 협상수완에 대한 자만 때문에 전략적 성공을 한때 기대했을 가능성도 있음.

### 3. 북미협상 전망

- 북미 간 합의-이행을 통한 비핵화는 애초에 승산이 거의 없었음. 숙적들 간의 불신을 극복하는 일이 특별히 어렵기 때문. 1994·2005·2007년 비핵화 합의 모두가 부분이행 후 파기됨. 북미와 같은 숙적들이 합의를 통해 비핵화를 이룬 역사적 선례는 미국-리비아 협력뿐임. 하지만 리비아 비핵화 후 미국이 안전보장 약속이행을 중단하고 카다피 정권 교체를 지원했기 때문에, 이 또한 숙적 간 비핵화 협력의 성공사례로 보기 어려움.
- 따라서 이 해묵은 비현실적 비핵화 방법을 고수하는 한 전망은 어두움. 방법의 본질은 그대로 두고 비본질적 형식(예: 상향식/하향식)만 바꾸어서는 성공 가능성이 희박함.
- 협상이 공전할수록 북미 간 의심과 불신은 더욱 깊어질 것. 따라서 장차 전술적 협상 조차도 끊길 수 있음.

### 4. 한국이 직면할 도전요소

#### 가. 문재인 정부가 합리적 의심을 버린 듯이 비합리적-비전략적 언행을 계속하면, 국내 외에서 신뢰를 잃게 될 것.

- 맹신하는 모습을 보이는 정부를 중재자 또는 운전자로 인정할 타국은 없을 것.
- 다수의 국민도 정부의 판단과 외교력을 불신하게 될 것.

#### 나. 북한의 핵전력 증강을 위한 시간-돈벌이를 본의 아니게 방조함으로써 국가안보에 해를 입힐 위험성도 있음.

#### 다. 아울러 제네바 합의와 9.19 합의에 이은 세 번째 실패를 초래함으로써 협상에 의한 비핵화를 더욱 어렵게 만들 수도 있음. 실패의 결과로 상호불신이 더욱 커지기 때문.

### 5. 한국 정부의 대응

#### 가. 이행문제 해법을 마련하기 전에 경솔하게 대화-합의를 진행한 패착을 우선 반성해야 함.

- 과거의 비핵화 프로세스에서도 대화-합의에는 도달할 수 있었음. 문제는 합의가 부분적으로만 이행되는 데 그쳤다는 사실임. 미국의 합의이행도 완전했다고 볼 수는 없지만, 문제의 핵심은 북한이 핵 프로그램 일부만 제한하고 그 대가로 돈과 시간을 벌었다는 것. 이후 합의이행을 멈추고 핵개발을 재개했음.
- 이 중도 '떡튀' 문제의 재발을 막는 묘안을 만든 후 대화-합의를 추진했어야 함. 그 래야 미국이 긍정적인 태도를 보일 것.
- 하지만 문재인 정부는 수단일 뿐인 대화-합의를 목표 자체로 추구하는 목표 전치(goal displacement)에 빠지는 우를 범했음. 이 오류에서 벗어나야 함.

#### 나. 북한의 시간-돈벌이를 다시는 방조하지 말아야 함.

- 비핵화를 앞서가는 남북경협은 북한의 핵무장을 돕는 일임.
- 또한 미국이 작은 합의(small deal)을 수용하고 체재를 완화하도록 설득하여 북한의 '떡튀'를 재차 방조하는 결과를 피해야 함. 한국이 방조자로 인식되면, 한미동맹에 심각한 균열이 생길 수 있음.

#### 다. 맹신하는 모습을 거두고 기대수준을 현실적으로 조정해야 함.

- 비핵화 협상의 불씨를 살리려고 미국과 북한이 비현실적 기대를 서로에게 품도록 유도해서는 안 됨. 과도한 기대가 만들어낸 거품이 현실에 부딪혀 터지면, 기대가 큰 실망으로 바뀌며 북미관계가 더 나빠질 수 있음.
- 비핵화는 어렵겠지만 전쟁발발 위험은 크지 않을 것. 전쟁을 원하거나 무릅쓰려는 국가가 없기 때문. 국가들이 상호 억제능력을 갖추고 있음.
- 국내정치적 단기이익을 위해 거품을 키우는 일도 피해야 함. 정부에 대한 국민의 불신을 키우는 것은 정파적 장기이익뿐 아니라 국가이익도 해치는 결과를 초래할 수 있음.

## “전쟁과 평화: 경제학적 이해”에 대한 토론

주 병 기 (서울대 경제학부)

### “전쟁과 평화: 경제학적 이해”에 대한 토론

주 병 기  
(서울대 경제학부)

#### 전쟁, 갈등 관리의 부재

- 권리획정이 부재하거나 권리의 강제기구와 갈등관리 기제(기구)가 미비할 때 둘 이상의 권리주체 (개인, 집단, 국가, 국가연합 등) 간의 이해 상충을 해소하는 방법으로서 무력 충돌(전쟁)이 발생
  - 무력 충돌을 대체하는 갈등관리 기구가 존재하더라도 무력 충돌의 편익이 더 크다고 판단할 때 무력 충돌(전쟁) 발생
  - 국가의 발전: 국가 내의 갈등해소는 무력 충돌이 아닌 법 질서와 자발적 계약을 통하여 해소하는 방향으로
  - 국제사회의 발전도 이와 같은 방식으로 국가 간의 갈등해소가 이루어지는 방향으로; 그러나 현실은 갈등해소를 관리할 국제법과 이를 강제할 기구 미비 -> 무력 충돌에 대비할 필요성 -> 국방 수요
- 경제적 이익추구 활동의 국외 확장은 빠르게 이루어지나 갈등관리기구/제도의 발전은 더디고 전쟁 기술의 고도화 과정에서 전쟁/분쟁은 확산
- 전쟁 기술의 고도화가 확산됨에 따라 전쟁의 폐해를 방지하려는 관리기구/제도 도입(UN, 핵관련 협정) 필요성도 커짐.

## 분쟁의 시대적 추이에 대한 이해

- 분쟁사망자 비율  
15세기 2/10만 미만 -> 20세기 평균 20-100/10만 (현재 5/10만)
  - 15세기에서 20세기, 10-50배 상승
- 분쟁사망자수
  - 인구증가가 이 기간 10배라고 가정할 때,
  - 15세기 사망자수 보다 20세기 사망자수가 100-500배 증가
  - 따라서 분쟁사망자수를 기준으로 100년 단위의 긴 시야로 볼 때 전반적으로 전쟁은 빠르게 성장했다고도 볼 수 있다.
- 분쟁(의 피해)를 어떻게 측정할 것인가? 어떤 기준이 적정한지 생각해 볼 필요.

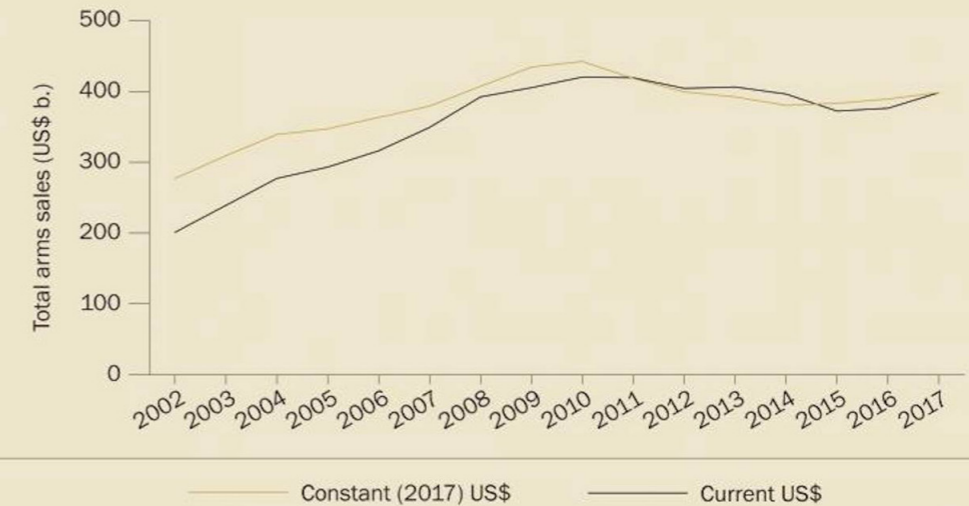
## 현대사회의 분쟁 환경

- 현대 세계경제: 한 지역에서 창출되는 이익이 국내 및 국제적으로 확산되는 통로가 개방되어 있다. 1950년 이후 국제무역의 급속한 성장 (국제무역성장 70년간 연평균 6%이상 성장: 국제무역 규모 약 35배(?) 성장) "Positive Sum World" -> 쟁탈전이나 침략 전 줄고 지역 내 국가 내 분쟁 증가
- 직접적인 지배를 통한 수탈이 불필요: 직접 지배의 비용이 편익보다 큼.
  - 지역 세력과 담합을 통한 수탈 혹은 간접지배의 가능성 열려있다. -> 국가 간 전쟁 가능성은 낮아짐
- 분쟁 가능성에 기생하는 군수산업과 군수시장의 성장
  - 군수 산업의 정치 세력화와 그에 따른 분쟁 "수요" 증가
  - 군수품 교역 투명성 확보와 범국가적 규제 필요

## 분쟁의 척도

- 인구가 증가하면 당연히 동일한 규모의 전쟁에서 10만 명 당 사망자 수는 감소함. 따라서 사망자 비율은 실제 분쟁의 문제가 더 심각해지더라도 인구 증가 때문에 감소할 수 있음.
- 분쟁의 부작용(피해)의 관점에서 볼 필요. 공리주의, 현대 인권: 분쟁사망자 수가 중요
- 사회정의의 관점에서 전쟁과 분쟁의 피해에서 민간인 사망이 중요한 의미
  - 보편적인 인권의 관점에서 전쟁의 야만성을 나타내는 기준.
  - 현대 전투는 일반적으로 폭격을 위주로 이루어짐 -> 대표적인 폭격 전으로 히로시마 원폭, 한국전쟁, 베트남전쟁.
  - 한국전쟁: 학살과 폭격에 의한 민간인 사망자수 100만~300만. 조사도 제대로 이루어지지 않음.
    - 국방부 국방연구소(현 군사편찬연구소)가 1997년 펴낸 <한국전쟁>은 전쟁 중 쌍방 인명 피해를 민간인 249만 명으로 기록; 북한정부와 일본의 <통일조선신문>은 폭격 민간인 사망 100만명으로 추계

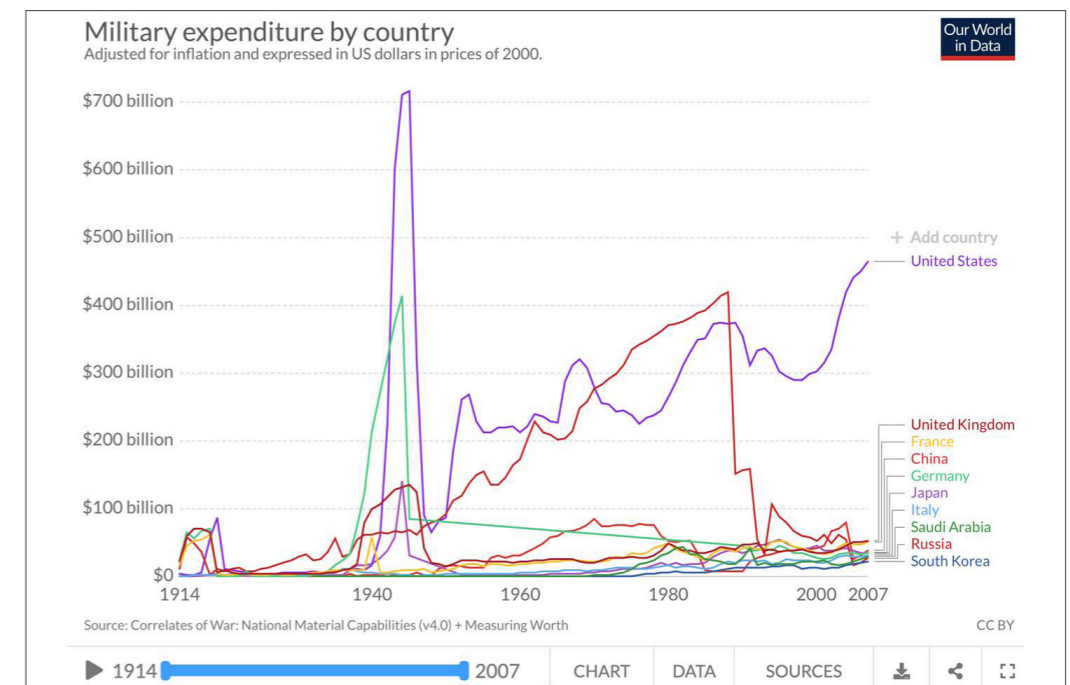
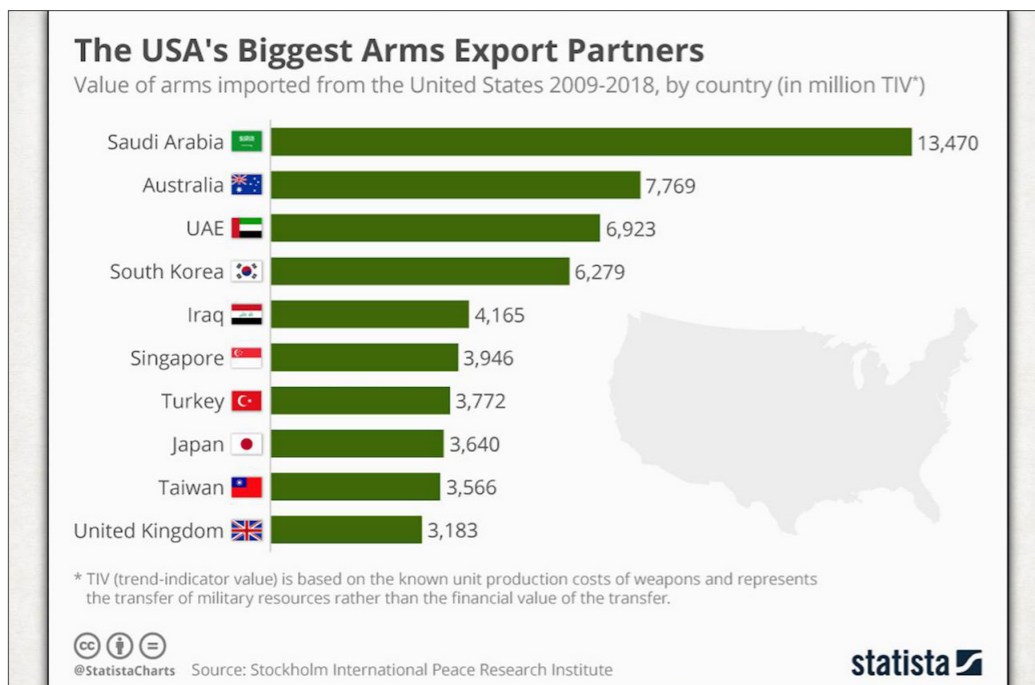
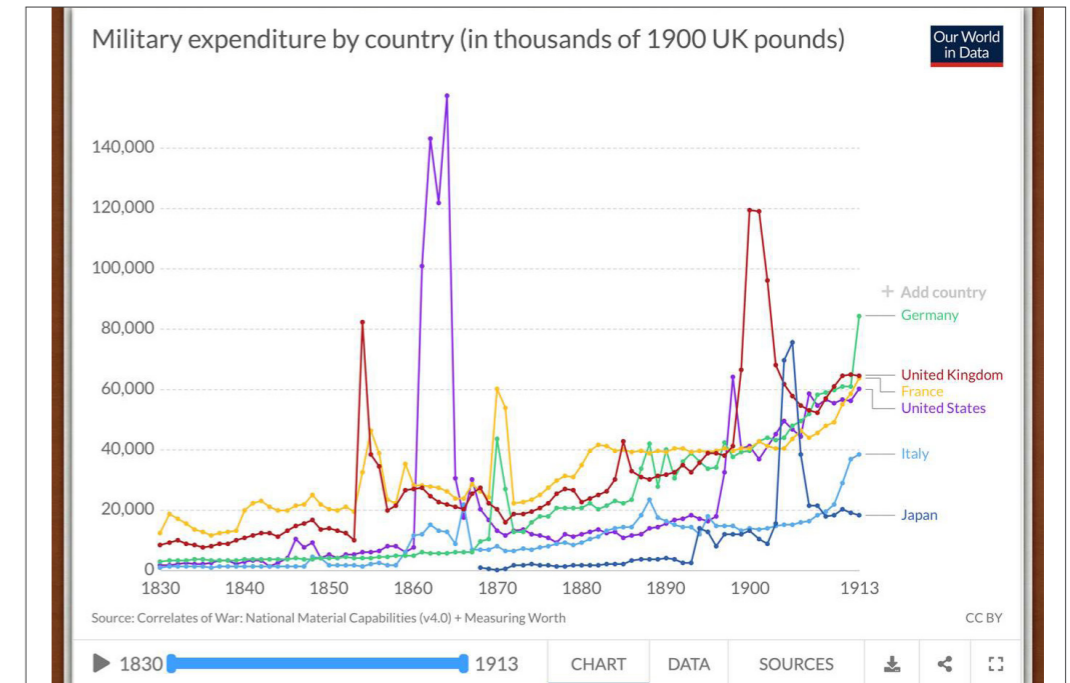
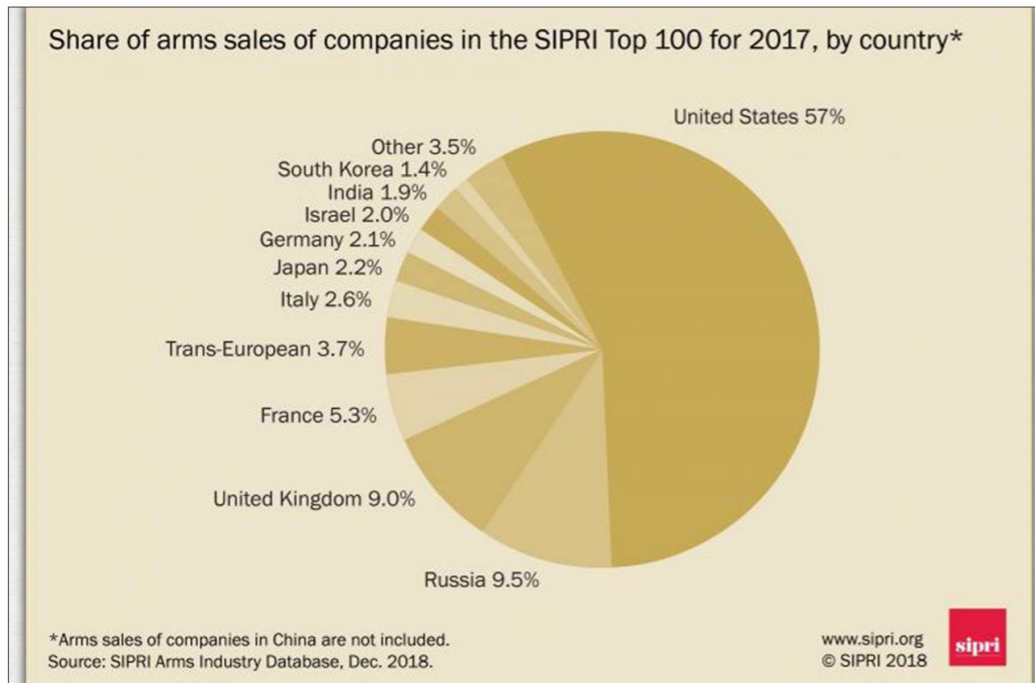
Total arms sales of companies in the SIPRI Top 100, 2002-17\*

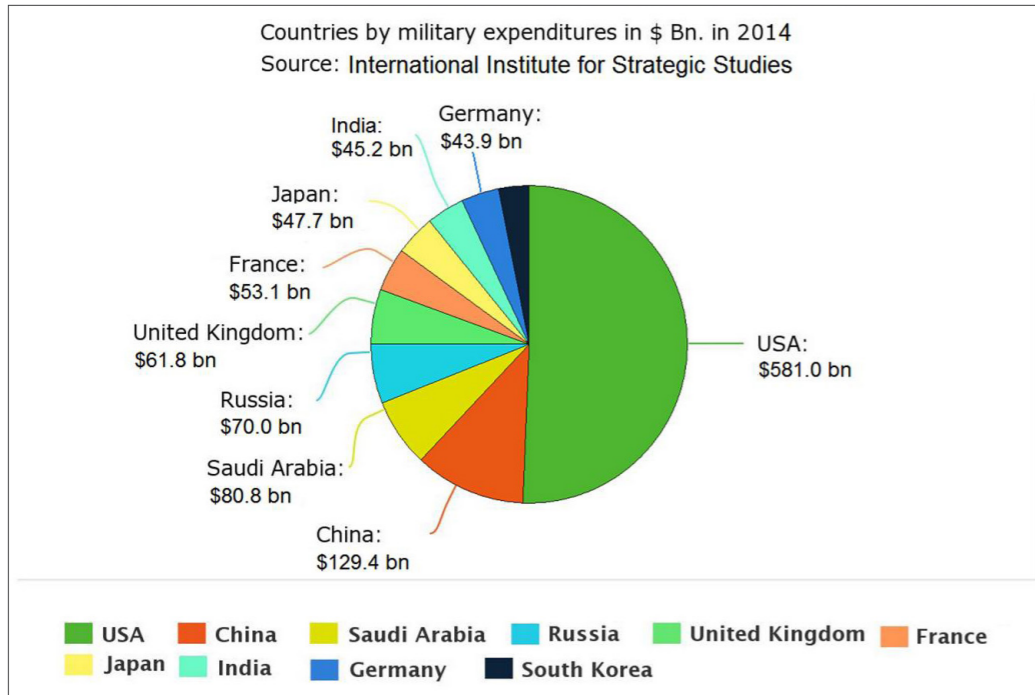
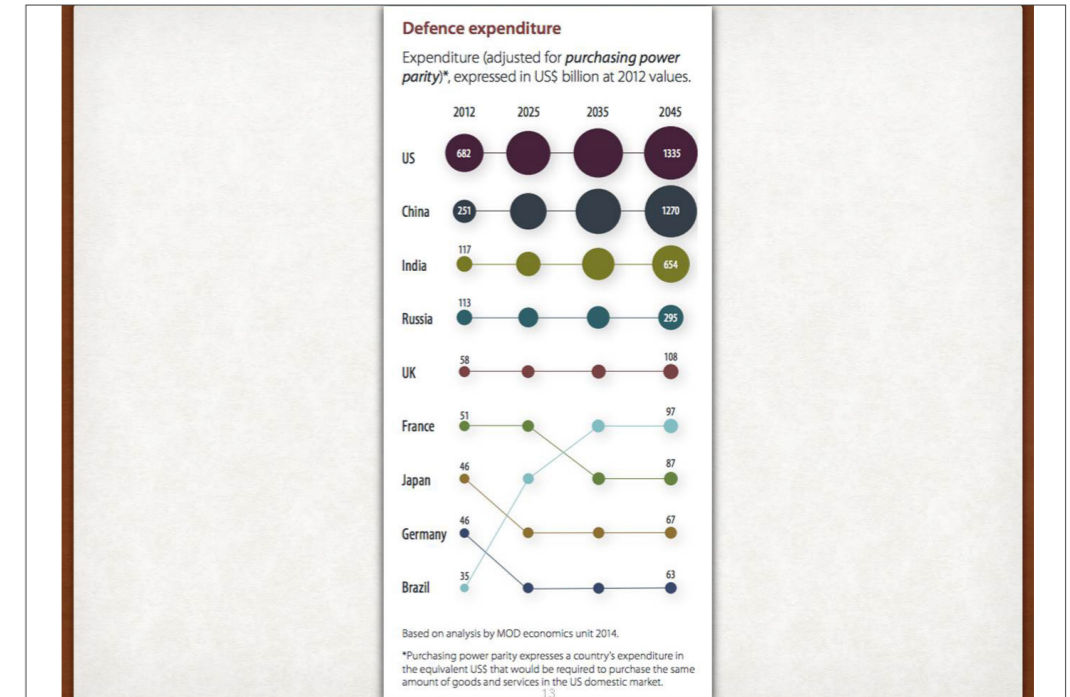
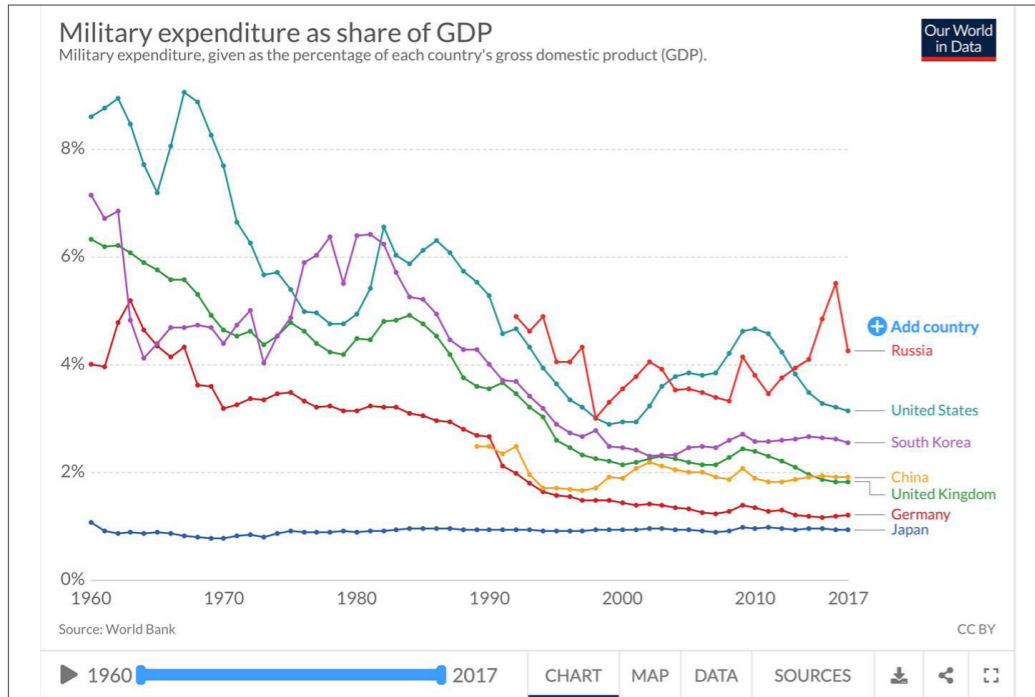


\*Arms sales of companies in China are not included.  
Source: SIPRI Arms Industry Database, Dec. 2018.

www.sipri.org  
© SIPRI 2018







### 동북아시아의 지역 잠재력과 냉전 질서

- 동북아시아의 잠재력 (남북한, 일본, 중국, 극동 러시아)
- 인구: 16억 (북미 5억의 3배 이상)
- 경제규모: 2018년 명목 GDP기준 약 20조(\$)(북미 23조에 근접, EU 18조), 10년 이내 세계 최대 경제규모를 가진 지역으로 성장
- 자원 다양성
- 동북아시아 지역은 경제, 군사, 인구, 국제 정치외교 잠재력이 다른 지역과 비교하여 월등히 높다.
- 현재 한반도를 중심으로 북/중/러대 한/미/일 간의 군사적 긴장이 가장 큰 걸림돌. 실질적 냉전 질서가 지배; 제한적 경제 협력

## 동북아 평화와 미국의 국익

- 미국은 현재 동북아 정치 경제적 지형에서 우월적 지위를 확보하고 있음.
  - 동북아 긴장 해소/평화정착 -> 동북아 경제 협력 강화 -> 세계경제의 패권 경쟁에서 미국의 우월적 지위 지속에 있어서 불확실성 상승
  - 동북아의 냉전 질서 속에서 미국 군수산업의 주요 시장 확보; 지역 갈등에 기생하는 군수산업
- 동북아 평화와 미국 국익이 상충하는 환경에서 상보하는 환경으로 전환해야; 미국의 적극적인 참여와 협력을 유도하려면 동북아 지역의 평화와 경제협력이 미국의 장기적 국익에 부합하게 하는 제도적 장치가 필요
- 북미 관계 개선과 한반도 평화체제를 통하여 이런 제도적 장치가 만들어 지도록 유도 -> 동북아 지역에서 중국과 다른 나라와의 힘의 균형을 유지하는 효과

## 한반도 평화와 경제발전

- 가장 가능성 높은 한반도 전쟁 시나리오는? 북한의 침략이 아니라
  - 미국의 선제 타격으로 시작되는 전쟁 (e.g. 1994년 북핵위기)
  - 우발적 군사 충돌에 의한 전쟁
- 이러한 가능성을 최소화하려면: 북미 관계 개선, 비핵화와 평화협정 -> 군축과 경제 교류 확대 (경제교류는 전쟁으로 인한 양측의 손실을 키워 전쟁 위험 방지 효과)
- 한반도 평화와 한국 경제 발전
  - 동북아 냉전질서 종식과 경제협력 본격화
  - 동북아 경제의 중심 축으로서 한반도
  - 한국, 에너지와 자원 섬에서 탈피, 경제 도약의 기회

---

Memo

---

Memo

---

## Memo