

이슈브리프 901호
(2026. 9.23)

국제질서 대전환기, 한반도 평화공존 전략과 평화체제

제901호

김기정
연구자문위원
前 국가안보전략연구원장

peace8943@gmail.com



국문초록

이 글은 미·중 대립의 격화와 다자주의 위축 등 세계질서의 대전환기 속에서 한반도가 직면한 지정학적 리스크를 진단하고, 이에 대응하기 위한 한반도 평화 공존 전략과 지속 가능한 평화체제 구축 방안을 다각도로 제시한다. 현재 국제정치는 기존 다자 레짐의 기능 약화, 강대국 간 세력권 재편 및 민족주의 부활, 공급망 재편을 둘러싼 대립이 중첩된 ‘21세기형 궤위(interregnum)의 시대’에 진입했다. 변동기 질서의 담론 변화, 구조적 변동과 더불어 북·러 군사 밀착, 북·중 관계 강화, 그리고 남북 간 접촉면 실종과 ‘적대적 두 국가 관계’ 고착화는 한반도 문제 해결의 난이도를 크게 높였다. 그러나 2026년 발표된 한반도 평화공존 ‘3대 청사진’ (포용적·안정적·책임 있는 평화공존)과 미·북 간 대화 가능성의 부상은 경색된 정세를 반전시킬 수 있는 새로운 계기를 제공하고 있다. 한반도의 지속 가능한 평화는 단일한 접근법만으로 달성하기 어려우며, 현실주의적 억제와 자유주의적 협력, 절충주의적 군비통제가 긴밀히 결합해야 한다. 이러한 전제 위에서 이 글은 ‘교전 상태의 종결’ 선언을 출발점으로 삼아 정치·군사적 신뢰 구축과 경제 교류를 포함하는 남북 간 합의 및 국제적 보증이 통합된 평화체제 형성을 제안한다. 실천적 추진 전략으로는 비핵화 중심의 단선적 접근에서 벗어나, 북한 핵 위협의 단계적 감소 (‘고도화 중단 → 통제 → 단계적 군축’)를 목표로 하는 안보 트랙과 단일경제권 형성을 도모하는 평화경제 트랙을 병렬적으로 추진하는 맞춤형 관여(engagement) 전략을 제시한다. 한국은 미·북 대화 과정에서 적극적인 ‘페이스메이커’이자 의제 설정자 역할을 수행하는 한편, 한미동맹을 공고히 유지하면서도 중·러와의 외교적 공간 확보 및 동북아 다자 안보 협력을 병행함으로써 한반도의 평화공존을 주도적으로 실현해 나가야 한다.

키워드: 국제질서 대전환, 평화공존, 한반도 평화체제, 교전상태 종결, 평화경제, 페이스메이커 전략, 평화외교, 외교유연성

1. 질서 대전환기의 시대 변화, 어떻게 읽어야 하나?

한반도가 세계질서의 거대한 변동의 파고 속에 놓여 있다는 것은 주지의 사실이다. 질서란 동적 요소를 내포하고 있고, 세계질서 또한 시종 변화가 멈춘 적이 없었지만, 변화의 진폭과 강도가 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 한반도의 시선에서 볼 때, 지금의 전환기는 19세기 말 신제국주의 질서와 식민지 경쟁, 20세기 중반 냉전기 대립 질서 형성, 1990년대 탈냉전기 질서로의 이행과 대립의 이완 등에 버금가는 강도의 변화다. 한반도에 살고 있는 우리에게 이는 도전이면서 기회이기도 하다.

질서가 변한다는 것은 세력 판도가 바뀐다는 의미만이 아니다. 양식과 규칙, 행위와 제도가 변한다는 뜻이다. 국제관계를 작동시키는 관념과 인식, 세계관, 즉 담론이 바뀌고 있다. 경쟁과 갈등 담론이 협력과 조화의 담론을 압도하면서, 각자도생이 국제정치의 지배적 원리라고 생각하기 시작했다. ‘힘의 정치학’이 이론과 현장에서 거친 방식으로 드러나고 있다. 각자도생은 민족주의 정서를 자극한다. 멸시와 혐오, 배타와 경계 심리로 무장한 민족주의다. 미국의 미국우선주의(MAGA)는 물론, 중화 민족주의와 일본의 군사적 부상도 민족주의 부활 경향과 맞닿아 있다. 민족주의 정서는 대응과 반응의 연쇄반응(chained reaction)을 일으키며 확산될 것이다. 더불어, 지정학 담론이 부활하면서 배타성을 내포한 ‘세력권’(spheres of influence) 개념이 재현될 조짐을 보인다. 지정학은 정치적 영역 확장과 군사적 팽창만의 문제가 아니다. 21세기의 지정학은 공급망 재편과 경제안보 담론과 내밀하게 관련되면서 지경학으로 확장되고 있다. 이러한 추세 때문에 공동체 담론은 점차 무기력해지고 있다.

질서가 변한다는 것은 국가 행동이 변한다는 뜻이기도 하다. 이익 확대를 위한 국가 행위들은 점차 거칠고 노골적 행동으로 드러나고 있다. 강압과 폭력성을 띤 국가 행동들은 국제정치 본질에 내재한

야만성을 쉽게 일깨운다. 위선의 가면이 얇아지고, 외교 기술로써 국가 행동의 야만성을 통제하지 못하는 경우가 허다하게 생길 것이다. 한편, 거래 중심의 행동들은 선별적 개입, 냉담한 외면, 보호무역을 위한 보복 등의 행동을 낳는다. ‘보은(報恩)의 국제정치’는 이미 허구였음이 증명되고 있다. 학습된 무력감이나 순응 심리, 보은론에서 벗어나야 공평한 거래 행위도 가능해진다.

질서 변화는 제도 변화를 촉발한다. 지구적 문제 해결을 위한 다자주의적 국제 레짐은 기능이 위축되고 있다. 대신, 군사동맹 같은 특정 이슈에 대한 양자주의 방식이 더욱 강화될 가능성이 있다. 다자주의는 미래의 기대 이익, 그리고 비용 부담에 대한 정치적 부담을 고려한 접근 방식이다. 반면, 양자주의는 이익 교환을 둘러싼 거래 방식을 확실히 계산하려는 의도가 내재되어 있다. 다만, 연대(coalition)를 위한 새로운 다자주의 양식은 여전히 중요하다. 연대의 대안은 세계 질서 세력 구도와 관련을 가질 것이다. 미-중 대립 구도 속에서 제3지대 국가들은 다자적 연대 가능성을 모색 중이다. 이 가능성을 염두에 뒀야 한국이 외교적 공간을 넓힐 수 있다.

질서 변화는 권력적 구조변화를 직접적으로 반영한다. 미-중 대립이 세계적 수준의 권력 대결 구도로 진행되고 있다. 양자 간 대립 구도는 쉽게 완화될 가능성이 없어 보인다. 미-중 대결은 힘과 힘이 부딪히는 대결 구도라는 외피를 쓰고 있지만, 내재적으로는 세계 자본주의 공급망을 어떻게 재편할 것인가를 두고 벌어지는 경쟁 구도이기도 하다. 양망(兩網)의 구조화다. 양망 구조화의 의도는 정치적 진영화를 자극한다. 양망화와 진영화 과정에서 미국과 중국은 각각 다른 특징들을 보인다. 미국은 기존 동맹 관계를 (재)강화하는 과정에서 강압적 속성을 드러낸다. 반면, 중국은 네트워크 폭을 확장하려는 포섭의 특징을 보인다. 세계 대부분의 국가들에게는 강압의 폭력과 포섭의 유혹 사이에서 어떻게 균형을 잡고 전략적 포지션을 조정할 것인가가 과제다. 연대를 통한 제3지대로의 길은 열려 있지만, 많은 국가들에게 중첩의 전략은 불가피하다.

한편, 산업혁명 이래 형성된 세계 자본주의의 위계적 분업구조, 그리고 이것을 동아시아적 맥락에서 설명해 왔던 안행형 모델(Flying-Geese Model)의 피라미드 구조도 변화가 불가피해 보인다. 중국의 구조적 위치, AI와 로봇틱스의 본격 가동으로 인해 자본-기술-생산의 자본주의 근원적 결합 방식이 변화하고 있기 때문이다. 기존 피라미드의 상층부인 중심부가 독점적 지배력을 잃어가고, 반주변부 공간이 횡적 팽창하는 구도로 변화할 가능성이 있다. 한국 또한 이러한 변화 동력을 가속화시킬 요인들을 내장하고 있다.

국제질서 대전환기를 일부에서는 ‘궤위(interregnum)의 시대’라고 명명한다. 그람시(A. Gramsci)의 표현을 빌리면, “낡은 것은 죽어가고 있는데, 새로운 것은 태어나지 못하고 있는” 시대다. 미국 리더십 쇠락이 가져온 결과다. 궤위의 시대에는 △권위의 부재(不在) △원리의 혼재(混在) △야만의 현재(顯在) △갈등의 편재(遍在)라는 특징이 나타난다. 불안정과 불확실성, 불평등성이 심화되고, 이익경합이 가치 공동 추구를, 경쟁이 협력을 압도하는 시대로 변해갈 것이다. 갈등을 통제하는 기제들이 힘을 잃어가고, 심지어 통제의 의지조차 희박해지려 한다. 20세기 전반기, 1919년~39년간의 전간(戰間)기가 20세기형 궤위의 시대에 가까웠다. 이 시기의 후반부 10년 동안 세계정치 무대에는 나치즘과 파시즘, 군국주의가 출현했고, 극도의 공포, 증오와 혐오 심리로 무장한 포퓰리즘과 대중선동의 시대가 노골적으로 전개되었다. 21세기형 궤위의 시대가 20세기의 그것과 유사한 방식으로 재연될지는 불확실하지만, 한국 외교를 향한 시대적 도전임은 이론의 여지가 없다.

2. 세계질서 대전환기와 한반도 문제

한반도 문제는 2019년 이래 점점 난제가 되었고, 해법은 ‘바늘구멍’처럼 작아졌다. 미-중 대립 격화, 러-우 전쟁과 미국/이스라엘-이란 전쟁 등 군사적 충돌과 요원해진 해결책, 진영화의 동력이

노골화됨에 따라 한반도의 지정학적 리스크가 높아졌다. 투자와 관세 등 미국의 압박은 동북아 군사적 진영화 의도의 또 다른 표현법이다. 중국이 본격 견제하려는 것은 핵무장의 길을 열려고 하는 일본의 군사적 역할 강화다. 그것이 중-일 미래 갈등의 핵심이다. 중국은 한-미-일 군사적 결합을 강력히 저지하려 한다. 한국을 대중 견제의 전초기지로 만들려는 미국과 일본의 의도가 노골화 되었다고 보기 때문이다. 이런 배경에서 주변국들은 한반도 분단과 대립적 관계 지속을 굳이 평화적으로 변경하기보다, 전략적으로 활용하려는 의도('divide-and-control')에 더 치중하려 한다. 한반도에 가해지고 있는 외압(外壓)의 다면적 강도가 높아지고 있다.

‘북한판’ 북방정책 부분 성공도 ‘바늘구멍’의 원인이 되었다. 북한은 체제 생존을 위해 북-미 대화에서 러시아와 군사적 협력으로 경사했고, 북-중 관계 개선의 방향으로 변침했다. 푸틴의 북한 방문(2024), 시진핑의 북한 방문(2026)이 이를 상징한다. 2018년식 한반도 문제의 해법이 더 이상 작동하지 않게 된 배경이다. 또한 2019년 하노이 노딜의 후과이기도 하다. 북한은 중국과 러시아를 대상으로 등거리 외교를 부활시켜 외교적 공간과 기동성을 넓히려 하고 있다.

한반도 내부의 접촉면 실종도 ‘바늘구멍’의 직접적 원인이 되었다. 윤 정부의 적대적 대북정책이 낳은 직접적 결과였다. 북한은 대남 전략의 패러다임을 바꾸었다. 남북 관계를 동족 내부의 관계가 아니라 ‘교전 중인 적대적 두 국가 관계’로 규정하였고, 봉남(封南) 전략을 강화했다. 이에 따라 남북대화를 완충적 기제로 하는 선순환 구도가 실종되고, 한반도 분단 강화를 직접적으로 이용하고 개입하려는 열강들의 전략적 이해가 노골적으로 드러나는 구도가 되었다.

이재명 정부의 한국은 한반도 평화공존을 국제정치적 아젠다로 만드는 일에 우선순위를 두지 못했다. 의도는 표명했지만, 실천

동력은 충분하지 않았다. 이는 교착 상태에서 ‘국가는 왜 움직이지 않는가?’(Why Nations NOT Act?)의 논제와 관련이 있다. ‘이익이 없으니 움직이지 않는다’ (No Gain, No Action)만으로 충분한 설명이 되지 못한다. 남북한 평화공존의 안정성과 경제적 이익의 공유라는 ‘기대 이익’이 존재하는 상황에서도 국가가 움직이지 않았던 이유는 남북한 교착 기간에 축적된 불신 구조와 체면 손상에 대한 두려움, 냉전적 사고 및 관료적 보수성으로 인한 교착의 관성, 현상 유지 패턴의 심리적 관성 등이 있었다.

이런 상황 속에서 이재명 대통령은 반전의 기회를 모색하고 있다. 2026년 한반도 평화공존 ‘3대 청사진’을 발표하여 평화공존의 길을 향한 실천 의지를 재점화하려 한다. 이에 호응하듯, 트럼프의 미국은 한미연합 훈련 축소 조치, 김정은을 향한 트럼프의 우호적 메시지 발신과 ‘사실상 핵보유 인정’ 발언 등을 통해 북미대화 가능성을 열기 위해 노력 중이다. 미국 중간 선거용이라는 일각의 비판에도 불구하고 한국은 평화공존 실천 동력의 재가동 기회로 삼으려 한다. 중국은 북러 관계에 대한 전략적 고려, 동북아에서 한반도를 매개로 한 일본 견제의 기회로 간주하고 있어 한반도 상황 변화에 대해 긍정적 신호를 보일 가능성이 있다.

3. 평화공존과 평화체제의 개념

평화공존은 적대적 공존의 반대 개념이다. 적대적 공존(적대적 대립과 적대적 상호의존)을 재생산해 왔던 다양한 대립구조를 완화하려는 시도가 평화공존의 출발점이다. 대립의 유지, 재생산, 강화의 모든 과정과 결과가 곧 분단 비용이다. 전쟁 위기의 일상화에서 평화의 일상화로 모드를 전환시키는 일, 즉 ‘싸울 필요가 없는 관계’를 만드는 일이 지속 가능한 평화공존의 시작이다.

평화에 이르는 길은 이론이나 실천이 공히 복잡하고 어렵다. 크게 나누면 현실주의 접근법 (자강론, 동맹론, 억제전략), 절충주의 접근법 (군비통제), 자유주의 접근법 (국제안보론, 자본주의 평화론, 제도론) 그리고 이상주의 접근법 (군축론, 반전주의) 등이다. 핵심은 평화에 이르는 길이 특정한 한 가지 접근법만으로 국한되지 않는다는 것이다. 단일해법의 전제와 접근법은 오히려 경계해야 한다. 이전 정부들의 한반도 평화 전략에는 현실주의 (북한 도발 불용, 한미 동맹을 통한 억제전략 유지), 절충주의 (DMZ 지대 및 NLL 상의 긴장 완화 및 군비통제), 자유주의 (개성공단, 철도연결, 평화경제론, 한반도 신경제구상) 접근법들 간 병행 논리와 결합 전략이 기획되었고 추진되었다.

자유주의 평화론 중 남북한 경제적 이익 공유를 핵심 전략 기조로 삼았던 사실에 주목해 봐야 한다. 분단 구조 해결에 관한 새로운 접근법이였다. 북한을 국가 중심 시각이나 민족 중심 시각으로만 전제하지 않고, 제3의 시선으로 접근해보자는 의미였다. 즉 북한을 시장으로도 간주해 보자는 제안이였다. 협력을 통해 남북한 사이에 경제적 이익을 공유하게 되면 이를 통해 안보 민감성을 낮추고 그것이 평화의 토대가 될 것이라는 전제였다. 유럽 통합 과정이 적절한 사례로 거론되었다. ‘선경후정’ (先經後政) ‘남북 경제공동체’ ‘남북 경제연합’ ‘평화경제론’ ‘한반도 신경제구상’ 등 제목은 조금씩 달랐으나 전제와 전략은 대동소이했다. 한때 부분적 성과도 있었지만, 남북한 모두 불가역적 지점들을 만들어 낼 정도의 경제적 이익을 창출하고 공유하지는 못했다. 더욱이 북한이 핵 보유를 구체화하기 시작하면서 북한에 대한 제재 레짐이 시작되었던 것이 자유주의 평화전략 실천에 가장 어려운 장애물이 되었다.

평화공존을 추진함에 있어 전제되어야 할 점은 한반도 문제의 이원성, 즉 한반도 내부 행위자 영역(intra-national dimension)과 국제 정치적 영역(international dimension)이 결합되어 있다는 사실이다.

남북한 영역과 국제정치 영역을 별개의 영역으로 분리하기 어렵다. 군사적 대립을 통한 평화유지의 기간에도 국제정치축과 민족축의 요인들이 동시에 작동했다. 되레 남북한이 적대적 관계를 유지할 때 한반도 바깥 세력들의 한반도 전략이 더 위력을 발휘하는 결합 구조이기도 했다. 한반도 평화공존과 평화체제도 한반도 문제의 이원적 성격이 함께 고려되는 방식이어야 한다. 요컨대 한반도 평화의 모든 단계는 남북한 단독 합의만으로 성취 불가능하며, 동시에 국제정치 열강들 간 합의만으로도 가능하지 않다.

평화공존이 관계 양식에 관한 개념이라면 평화체제(peace regime)는 그 양식을 실현해 나가는 제도적 장치다. 체제(regime)는 인식, 행위, 제도 등의 요소들을 포괄하는 개념이다. 한반도 평화체제는 한반도 적대적 공존의 불완전한 평화를 넘어서 평화공존 원리가 행위와 제도 영역에서 실천성을 가지는 과정이다. 핵심은 정전협정을 평화협정으로 전환하는 일이다. ‘1950년의 전쟁을 이제 끝내려 한다’는 정치적 선언, 즉 ‘교전 상태의 종결 선언’부터 시작하는 것은 개념적으로나 실천적으로 중요한 의미가 있다.

남북한 영역에서 고려할 평화체제의 구성 요소는 △정치적 신뢰구축: 영속적 긴장 완화를 위한 정치적 합의 및 조약, 기구의 설치, △경제적 이익의 교환 구상과 제도: 교류 활성화, 북한 인프라 공동 개발, 궁극적으로 단일 경제권 형성, △사회문화적 신뢰구축: 인도주의 지원과 적대감 해소를 위한 프로그램, △군사적 긴장 완화: 군비통제 및 비무장지대 군사력 집중도 완화를 통한 상호 위협 감소 등이다.

한반도 평화체제의 국제정치적 구성 요소의 출발점은 ‘한반도 평화체제 없이 동북아 평화 질서는 불가능하다’는 전제다. 한반도 평화체제에는 남북 합의와 국제적 보증(endorsement), 그리고 복수(複數)의 평화협정이 결합되어 있어야 한다. 그 시작점이 ‘교전 상태의 종결’

선언을 위한 정치적 합의다. 교전 상태 종결 선언이 한미동맹 해체나 주한미군 철수로 이어지지 않는다는 것이 이 합의 과정에서 다시 재확인될 것이다. 평화협정은 적대 관계 청산을 위한 필수적 장치다. 평화협정이 담아야 할 내용에는 상호주권 존중, 휴전협정의 공식 종료, 정치적 화해, 군사적 신뢰구축, 한반도 핵 위협 감소, 경제 교류 및 협력, 외교관계의 정상화 선언, 유엔사령부(UNC) 역할 종료 등의 조항이 포함될 수 있다. 남-북-미-중의 다자 협정과 북-미 평화협정의 양자 협정이 핵심적 골격이 될 것이다. ‘교전 상태 종식 선언 → 평화협정 → 외교관계 정상화’ 순으로 진행되는 것이 바람직하나, 평화협정과 국교 수립에 굳이 선후관계를 설정할 필요는 없다.

동북아 평화체제에는 새로운 지역 안보 메커니즘이 필요하다. 특히 북한의 핵 보유에 대한 우려를 완화시킬 지역적 수준의 합의가 필요하다. 핵 위협 통제, 핵 도미노 중지, 동북아 비(非)위협 지대화 구상 등을 다룰 메커니즘이 필요하다. 북한 핵무기 개발이 자국 안보를 추구하는 과정에서 발생했던 만큼 북한 안보를 국제정치적 영역에서 보장하는 새로운 방식은 불가피하다. 동북아의 새로운 안보 구상은 남북한과 미, 중, 러, 일 등 4개국과 몽골이 참여하는 동북아 안보협력체 구축이 하나의 방법이 될 수 있다. 여기에는 △지역문제 해결을 위한 국제협력의 제도화, △갈등을 사전에 방지하는 예방외교, △지역적 수준의 군비통제와 군사적 신뢰구축의 형성 등의 목표를 설정해야 한다. 양자동맹이 현존하고 있다는 현실을 고려하여 동맹과 다자간 안보협력체가 병존하는 형태로 출발할 수도 있을 것이다.

평화공존과 평화체제는 통일 담론과 별론이 아니다. 분단은 궁극적으로 통일과 길항(拮抗)관계를 이루지만, 통일에 이르는 길은 공존의 긴 과정이 필요하다. 적대적 공존의 역사로부터 되새겨야 할 교훈이 있다면, 그 과정이 안정적이고 평화로워야 한다는 것이다. 남북한 정권에게 ‘적화통일’이나 ‘(붕괴를 통한) 흡수통일’은 이제 정책적

으로 유효하지 않다. 규범적으로 바람직하지도 않다. 통일에는 ‘법적인 통일’(de jure unification)과 ‘사실상의 통일’(de facto unification)이라는 두 가지 개념이 있다. 법적인 통일은 하나의 국명(國名)을 사용하는 국가연합 혹은 연방제 형성을 위한 정치적 결정이다. 국가연합 형태이건 연방제 형태이건 모두 정치적 틀에 관한 결정이다. 반면, ‘사실상의 통일’은 이러한 정치적 결정이 원만하게 이루어지기 위한 과정을 의미한다. 정치적으로 분리된 두 집단이 활발한 교류를 통해 안정적 공존을 도모하는 과정이다. 군사적 긴장도가 낮아진 관계를 말하기도 한다. 평화공존이 그것의 원리여야 한다. 이는 ‘법적인 통일’ 이전에 통일 비용을 줄이는 길이기도 하다. ‘사실상의 통일’ 담론은 한반도에 두 개의 국가가 공존하고 있음을 전제로 한다. 요컨대, 담론 영역에서 ‘한반도 (평화적) 양국체제론’은 ‘사실상의 통일’, 평화공존 질서, 평화체제 등의 개념들과 같은 논리 선상에 있다.

4. 평화공존 추진의 전략적 방안

2026년 8월 15일, 이재명 대통령은 2025년 한반도 평화공존의 3대 원칙 발표에 이어 ‘3대 청사진’을 발표하였다. 한반도 평화공존의 길을 향한 실천 의지를 보인 것이다. △포용적 평화공존 (인식과 규범 영역에서 적대성 해소) △안정적 평화공존 (한반도 긴장과 갈등의 통제) △책임 있는 평화공존 (평화체제 전환과 동북아 평화)의 3대 청사진은 전략 목표나 개념으로서 매우 적실하다. 교전 상태의 종결이라는 정치적 선언과 합의를 평화공존 로드맵의 입구에 둔 것도 현명한 선택이다.

한반도 평화공존의 로드맵에는 상호 연결되는 두 개의 트랙을 설정할 수 있다. 하나는 핵 위협 감소 과정을 염두에 둔 트랙이다. 비핵화를 ‘입구’에 두지 않고 ‘장기적 과정’으로 간주하는 ‘출구론’의 접근법은 매우 현실적 해법이다. 다만, 용어와 개념은 달라질 필요가

있다. ‘비핵화’라는 단어는 정치적으로나 전략적으로 효능감을 이미 잃었다. ‘비핵화’ 주장을 목표로 내세우면 북한과 대화 개시 자체가 불가능하다. 트럼프의 미국이 이 사실을 제일 먼저 감지하고 발 빠르게 움직이고 있다. 북한 핵 보유의 ‘사실 인정’과 ‘지위 인정’은 다른 개념이다. ‘동결 → 감축 → 비핵화’라는 개념 대신, ‘(고도화) 중단 → 통제(nuclear arms control) → 군축(disarmament)’의 3단계의 개념으로 접근해야 한다. 현시점, 이 3단계 접근법이 거의 유일하게 남은 실행 경로로 보인다.

핵 위협 감소의 로드맵과 병렬적으로 진행되면서도 서로 맞물려 있어야 할 또 하나의 트랙은 평화경제 트랙이다. 첨단기술과 숙련노동의 결합을 통한 경제적 이익의 공유, 윈윈게임을 전제로 한 경제협력, 북한 지역 자원 및 인프라 개발 및 경제특구 조성 사업에 대한 협력적 참여, 세계적 공급망 양대화 추세 속에 남북한 경제가 함께 생존하고 번영할 수 있는 협력 방안, 그리고 궁극적으로 한반도 단일경제권의 형성이 평화경제론 로드맵의 내용들이다. 그 시작점에 대북 제재 완화를 위한 북미 합의, 안보리 제재 예외 승인 등을 모색해야 한다.

이 두 개의 트랙 사이를 전략적으로 연결하는 방법이 관여(engagement) 전략이다. 한국의 독자적 관여도 구상할 수 있고, 관련국들과 함께 협력하는 공동관여와 집단관여(joint engagement and/or collective engagement)도 생각할 수 있다. 여기에는 군사훈련 연기와 취소, 핵 위협 중단 및 감소에 대한 단계별 보상, 인도주의적(보건/식량/아동) 지원, 관광자원 개발 및 재개, 이익 교환 구조의 제도적 세팅 및 실천, 국교 정상화를 통한 교차승인 완성을 위한 외교적 지원 등이 포함된다. 관여정책은 두 트랙의 진행 속도를 가속화시키려는 목적과 함께, 북한의 행동 약속을 공론화하고 이행 약속 위반 시 비용이 발생한다는 사실을 주지시키기 위한 목적도 있다. 즉, 평화체제로 진행되는 과정에서 ‘불가역적 단계’, ‘돌아올 수 없는 지점’ (The

irreversible points)들을 만들어 두려는 것이다. 공동관여와 집단 관여 전략 추진에 미국과 공동보조를 맞추는 협력은 매우 중요하다. 이에 더하여, 중국과 러시아와 협력적 관여도 한국이 기획해야 한다. 현재의 남북 관계 단절을 넘어서기 위한 국면에서 대중 외교, 대러 외교는 매우 중요한 우회로가 된다. 일본의 역할도 중요하다. 북-일 수교를 지원하는 조건으로 한반도 평화공존 프로세스에 관여시키는 방향이어야 한다. 다만, 평화공존 진행의 속도 조절을 시도하려는 일본의 의도는 경계해야 한다. 일본과의 ‘미래 협력’은 한반도 평화체제 구축을 위한 협력이어야 한다.

이 두 갈래 길의 시작 시점에는 교전 상태 종결의 정치적 선언, 9.19 군사합의 복원 등을 놓아야 한다. 유엔사 기능 변경과 관련, 미국 군부의 반발과 저항을 대미 공공외교를 통해, 그리고 연합 방위능력 향상을 통해 최소화시키는 일이 중요하다. 트럼프의 개인외교 방식도 적극 활용해야 한다.

2026년 하반기 북-미 회담 가능성이 점쳐지는 가운데, 이재명 대통령이 제안했던 ‘페이스메이커’(pacemaker) 전략이 본격 가동되어야 할 시점이 되었다. 페이스메이커는 선두에 서서 달리는 역할이다. 출발총성은 북-미 양자관계에서 울릴 것이다. 출발선을 넘고 나면, 페이스메이커는 속도를 줄이지 말아야 한다. 페이스메이커가 속도를 줄이면 역할을 종료하겠다는 의미로 읽힌다. 페이스메이커 역할은 중재자, 촉진자, 의제설정자(agenda-setter or initiator) 등이다. 그런 의미에서 볼 때, 페이스메이커 역할은 한반도 운전자론보다 동북아균형자론에 더 가깝다.

한국이 페이스메이커 역할을 본격 가동하겠다고 선언한 만큼, 제기될 비판 논리의 하나가 ‘한국 패싱론’이다. 이에 대해 두 가지 대응 전략을 고려해야 한다. 하나는 △소극적 수용전략이고, 다른 하나는 △적극적 대응전략이다. 소극적 수용전략은 ‘목표가 과정에 우선한다’는 논리를 내세워 미국을 통한 간접 관여 기조를 유지하며

목표를 달성해 나가는 방안이다. 반면, 적극적 대응전략은 ‘당사자 결정권리 (자결권)’에 입각하여 페이스메이커 역할의 활동 범위를 점차 확대하는 것이다. 특히 미국을 대상으로 조정·합의 전략 (accommodation strategy), 즉 북미 양자 대화 진행을 수용하되 한국의 이익과 직접 관련된 다른 사안과 결합하여 수용하는 전략도 고려할 수 있다. 한편, 북미 양자 회담이 진행되는 동안 한국은 중국과 러시아를 통한 적극적 관여 전략을 진행하는 방안도 ‘한국 패싱론’에 대한 대응책의 하나다.

한반도 평화의 미래는 외교에 있다. 한국 평화 외교 구상의 핵심에 ‘외교 유연성’ 원리가 있어야 한다. 외교 유연성에는 창의적 발상과 능동적 행동, 환경 적응성과 가변성 등의 뜻이 담겨 있다. 외교적 기동성과 신중함(prudence) 사이에 균형감과 속도 조절의 지혜를 가지는 일도 외교 유연성의 일부다. 외교 유연성의 원리에 따라 피버팅(pivoting) 전략, 공동체주의 전략, 소(小)다자주의 전략, 가치와 이익 사이의 균형적 포지셔닝, 역사와 미래 사이의 투트랙 전략 등의 실천 방도를 모색할 수 있다. 유연한 대응 원리가 외교 공간 확대의 토대가 된다. 무엇보다도, 한반도 평화에 대한 한국 정부의 의지 표명이 명확해야 한다. 대결보다는 평화 가치를 실현 하겠다는 강한 의지를 보여야 외교적 공간도 확대할 수 있고, 외교 유연성도 비로소 실천성을 가지게 될 것이다. 평화를 전면에 주창 함으로써 우호 감정과 적대 감정을 혼성화시킬 수 있고, 평화를 강조해야 통상 이익의 확장도 가능해질 것이다. 평화와 안정 속에서라야 이익 공유 범위를 키울 수 있다. 자강론을 통한 국력 성장과 억제력의 강화도 외유내강의 평화 외교와 결합할 때라야 다면성과 유연성을 확보할 수 있을 것이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.