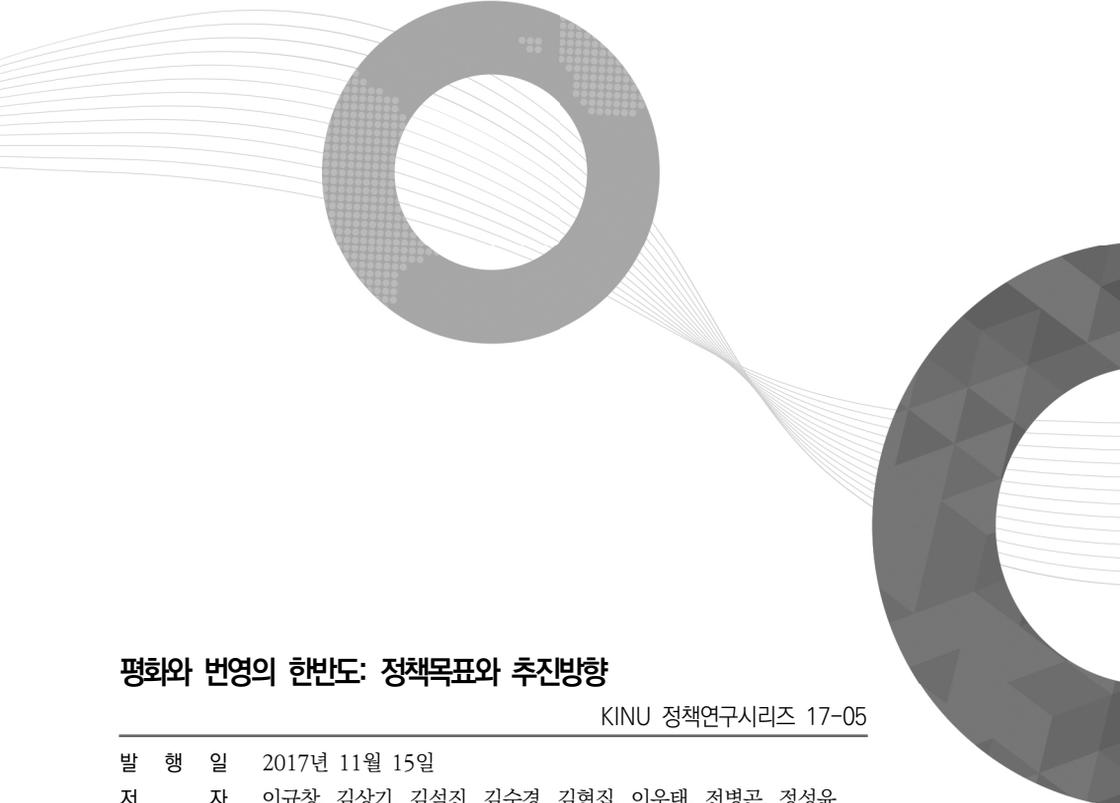


평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향

이규창 외

평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향

연구책임자 : 이규창(통일연구원 통일정책연구실 실장)
공동연구자 : 김상기(통일연구원 국제전략연구실 부연구위원)
 김석진(통일연구원 북한연구실 연구위원)
 김수경(통일연구원 북한인권연구센터 부연구위원)
 김현집(통일연구원 석좌연구위원)
 이우태(통일연구원 통일정책연구실 부연구위원)
 전병곤(통일연구원 국제전략연구실 실장)
 정성윤(통일연구원 북한연구실 연구위원)
 조한범(통일연구원 통일정책연구실 선임연구위원)
 한동호(통일연구원 북한인권연구센터 센터장)



평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향

KINU 정책연구시리즈 17-05

발행일	2017년 11월 15일
저자	이규창, 김상기, 김석진, 김수경, 김현집, 이우태, 전병곤, 정성윤, 조한범, 한동호
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스 (02-2275-6894)
인쇄처	세일포커스 (02-2275-6894)
ISBN	978-89-8479-887-8 93340 남북 통일 문제[南北統一問題] 340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2017031251
가격	비매품

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차례

요약	9
I. 서론	15
1. 연구 배경 및 목적	17
2. 분석 대상 및 내용	18
II. 추진배경 및 정책목표	21
1. 한반도 비핵화 및 평화정착	25
2. 남북관계 발전 및 재정립	28
3. 북한인권 개선 및 분단고통 해소	35
4. 경제통일 구현	38
5. 국민합의에 기반한 통일 추진	41
6. 동북아 경제·안보·평화 협력	43
III. 추진방향 및 과제	51
1. 기본방향	53
2. 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축	57
3. 남북교류 활성화 및 남북관계 제도화	67
4. 북한인권 개선과 인도적 문제 해결	82
5. 한반도 신경제지도 구상 실현	90
6. 통일국민협약 체결	99
7. 동북아플러스 책임공동체 형성	110

IV. 결론 및 정책적 고려사항	119
참고문헌	127
부록	131
1. 문재인 대통령의 신 베를린 선언	131
2. 제72주년 광복절 경축사(통일 분야)	141
3. 평화와 번영의 한반도 정책 국정과제(통일 분야)	144
최근 발간자료 안내	151



표 차례

〈표 II-1〉 분야별 남북회담 개최 현황	30
〈표 II-2〉 남북회담 합의서 채택 건수	31
〈표 III-1〉 한반도 신경제지도 구상: 3대 벨트의 주요 예상 프로젝트	96
〈표 III-2〉 통일국민협약 추진 로드맵	107



그림 차례

평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향

〈그림 II-1〉 평화와 번영의 한반도 정책목표와 추진방향	25
〈그림 II-2〉 동북아플러스 책임공동체 구상	49
〈그림 III-1〉 평화와 번영의 한반도와 국정과제의 상호관계	56

문재인 정부의 ‘평화와 번영의 한반도 정책’의 첫 번째 목표는 한반도의 평화정착이다. 문재인 대통령은 신 베를린 선언에서 ‘우리가 추구하는 것은 오직 평화’임을 강조하였으며, 제72주년 광복절 경축사에서는 ‘오늘날 한반도의 시대적 소명은 두말할 것이 없이 평화’임을 천명하였다. 한반도의 평화정착을 위한 국정과제는 ‘북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축’이다. 이를 위해서는 첫째, 한·미 확장 억제 체계를 획기적으로 개선시켜야 한다. 이와 함께 자주 국방 능력을 조기에 획기적으로 강화하는 방향으로 정책이 설계되어야 한다. 둘째, 제재와 압박을 통한 비핵·평화 촉진 대화를 적극 견인하여야 한다. 제재의 구체적 목표에 대해 한·미·중 간 일치된 공감대를 형성하고, 강력한 제재와 압박을 통해 북한을 대화의 장으로 유인 후, 비핵화 대화 과정에서 지연 전술과 기만으로 실질적인 비핵화 타협을 거부하려는 북한을 강력히 견제해야 한다. 셋째, 주도권 강화를 통한 정세 친화적 평화구축 전략을 구축하여야 한다. 넷째, 평화체제 구축 과정에서 제기될 가능성이 있는 도전요소에 대한 선제적 대비가 필요하다.

두 번째 목표는 남북관계 발전 및 재정립이다. 이 목표를 이루기 위한 국정과제는 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’과 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’이다. 남북관계의 발전을 위해서는 첫째, 사회문화 분야 교류가 활성화되어야 한다. 사회문화 분야, 특히 언어와 역사 분야는 정치와 이념의 문제를 넘어 단기간에 민족정체성을 확인하고 이질성보다는 동질성을 강조하기가 수월한 분야이다. 둘째, 실현가능한 분야로 체육 및 종교 분야의 교류협력을 우선 추진해야 한다. 스포츠는 반목을 거듭하는 국가 간 대화의 촉매제 역할이나 화해 분위기 조성을 통한 상호불신의 장벽을 무너뜨리는 역할 등의 순기능을 한다. 종교 교류는 남북한 사회, 종교 간의 적대·대립관계를 청산하고

요 약

민족의 화해와 통일을 위한 상호이해 및 신뢰 증진을 위해 필요하다. 셋째, 남북교류협력 거버넌스가 구축되어야 한다. NGO나 지방자치단체로 교류협력의 창구를 다원화하여 교류협력의 물꼬를 트는 방안을 모색하고, 북한 주민들에게 실질적으로 도움이 되는 사업 위주로 교류협력을 추진해야 한다. 넷째, 남북교류협력 법제가 정비되어야 한다. 장기적 관점에서 남북의 ‘평화, 경제, 민족공동체’ 형성을 고려한 입법이 필요하며 교류협력의 발전 단계를 고려한 단계적 입법이 필요하다. 또한 향후 변화가 예상되는 교류협력을 선도적으로 염두에 둔 내용을 교류협력법에 추가할 필요가 있으며, 현행 교류협력법에서 규정하고 있지 않은 인도적 지원에 관한 내용, 경험보험, 손실보상 등 교류협력 과정에서 파생되는 문제에 대한 법적 문제를 규율할 필요성이 있다. 남북관계 재정립을 이루기 위한 국정과제는 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’이다. 세부 추진 과제는 남북연락채널 복원 및 남북대화 추진, 남북합의 법제화, 남북기본협정 체결이다. 남북대화 재개 및 남북관계 재정립을 위해서는 우선 남북연락채널 복원을 위한 노력을 하여야 한다. 이를 위해서는 남북대화 재개에 대한 일관된 의지를 천명하고 지속적으로 북한을 설득하여야 한다. 그리고 이를 통해 정치, 경제, 군사, 사회문화, 인도주의 사안, 인도적 지원 등 분야별 남북대화를 추진하고, 보건의료, 환경, 에너지, 재난 공동대응 등 대화의 폭을 점진적으로 확대해 가야 한다. 그리고 남북대화의 성과를 바탕으로 정상회담, 고위급회담, 실무회담 등 수준별 남북대화의 정례화를 추진해야 한다. 남북대화를 통해 합의된 사항은 남북합의서 체결을 통해 확인하고, 이를 통해 남북관계의 발전을 견인하여야 한다. 남북합의서 체결은 체결 그 자체에 머물러서는 안 되고 합의사항이 준수되어 남북관계가 실질적으로 발전되어 한반도에 평화가 정착되고 통일의 길로

한 걸음 더 다가설 수 있도록 하여야 한다. 남북기본협정을 체결하기에 앞서 기존에 체결하였던 남북합의서들을 준수하고 발전적으로 계승할 수 있도록 남북한이 지속적으로 협의, 협력하여야 한다. 남북기본협정 체결은 남북대화 및 남북합의서 준수를 통한 신뢰형성을 바탕으로 추진해야 한다. 남북합의의 법제화는 남북한 차원, 남한 차원, 북한 차원의 세 차원에서 동시 병행 추진되어야 한다. 먼저 국내적으로 가능한 것부터 시행하고 이후 남북관계 차원과 북한 차원으로 남북합의 법제화의 수준을 점진적으로 높여 나가야 한다.

세 번째 목표는 북한인권 개선과 분단으로 인한 고통의 해소에 있다. 이를 위한 문재인 정부의 국정과제는 ‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결’이다. 첫째, 북한인권법에 제시된 북한 주민의 인권 보호 및 증진이라는 조문에 대한 보다 적극적 해석을 통해 자유권과 사회권의 통합적 개선을 추구해야 한다. 자유권과 사회권의 통합적 개선을 추진하기 위해서는 동시에 자유권과 사회권 증진을 위한 차별화된 전략이 요청된다. 둘째, 이산가족 문제 해결을 위해 정부는 남북관계 측면과 인도주의적 측면을 동시에 고려한 균형 잡힌 시각을 견지해야 하며, 납북자 및 국군포로 문제도 같은 맥락에서 문제 해결을 추진해야 한다. 동서독 관계에서 활용되었던 정치범석방거래(프라이카우프, freikauf) 등의 방식도 한반도 상황에 맞게 변용하여 적극적으로 추진되어야 한다. 인도적 지원의 경우, 핵심정신인 인도주의를 표방하는 정부의 노력을 증장기적으로 진행하고, 동시에 국제기구와의 원활한 협조관계를 지속적으로 구축하여야 한다. 셋째, 해외 체류 북한 이탈주민의 보호 증진을 위해 탈북 과정에서 발생할 수 있는 다양한 인권침해 실태를 예방 및 보호할 수 있는 정부 차원의 조치가 마련되어야 한다. 넷째, 국내 정착 중인 북한이탈주민에 대한 생활밀착형 지원

이 강화되어야 한다. 정책입안자들이 북한이탈주민 내부에 존재하는 다양성을 이해하고, 정착에 실패한 사례를 선별하고 이들을 관리하는 방안이 필요하다.

네 번째 목표는 남북경제교류협력 및 경제활성화를 통한 경제공동체 형성 및 공동번영이다. 이 같은 목표를 이루기 위한 국정과제는 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일’이다. 세부과제는 남북경협 재개, 한반도 신경제지도 구상, 남북한 하나의 시장, 남북접경지역 발전 등 네 가지이다. 경제통일 구현을 위한 한반도 신경제지도 구상을 성공시키기 위해서는 첫째, 한반도 정세를 고려한 유연하고 단계적인 접근이 필요하다. 한편으로는 남북관계의 진전에 따라 사업을 추진하고 다른 한편으로는 사업 추진을 통해 남북관계를 더욱 개선하는 ‘평화와 경제의 선순환’이 필요하다. 둘째, 남북 간의 실질적 파트너십을 형성해야 한다. 기존 남북경협에서는 대체로 남측이 주도적으로 사업을 기획, 개발, 경영한 반면 북측은 토지와 노동력을 제공하고 대가를 챙기는 수동적 방식으로 일관하였다. 향후 경협에서는 북측의 더 많은 참여와 주도성·적극성을 유도하고 사업을 지속하려는 인센티브를 더 많이 갖게 하는 것이 바람직하다. 셋째, 민관협력 및 국제협력을 긴밀하게 추진해야 한다. 한반도 신경제지도 구상은 공공투자와 민간투자가 긴밀하게 연계되어야 성공적으로 추진될 수 있다. 따라서 정부, 공기업, 민간기업 등 여러 사업 주체 간의 긴밀한 협력이 반드시 필요하다. 또한 중국, 러시아를 비롯한 외국 정부와 기업이 함께 참여하는 국제협력 사업을 통해 신경제지도 구상의 파급효과를 극대화해야 할 것이다. 이러한 민관협력 및 국제협력을 전반적으로 조율할 수 있는 효율적 사업추진 체계를 갖출 필요가 있다.

다섯 번째 목표는 국민 합의에 기반한 통일 추진이다. 이 같은 통일

의 목표와 원칙은 국정과제 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약’으로 제시되었다. 통일에 대한 국민 공감대 형성을 위해 통일국민협약의 체결을 추진할 필요가 있다. 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화 방지 및 협의에 의한 정책 추진이라는 기본원칙에 대한 사회적 합의와 약속으로 충분하다는 점에서, 협약의 내용은 최소주의적 합의 형식을 통해 통일문제에 대한 기본적 행위규범이 되어야 한다. 통일국민협약의 제안과 추진 과정은 전략적으로 분리함으로써 효율성을 제고하는 방안을 고려할 필요가 있다. 통일국민협약 체결 제안 이후 한국 사회를 대표하는 진영과 세력, 각 분야를 대상으로 의견을 확장하여 추진위원회를 구성하여 협약의 내용, 형식, 추진방식을 논의하는 것이 필요하다. 통일국민협약의 실질적인 이행을 위해 ‘통일국민협약실천협의회’의 출범이 고려되어야 한다.

여섯 번째 목표는 동북아에서의 경제·평화·안보 협력이다. 이 같은 목표를 이루기 위한 국정과제는 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’이다. 동북아플러스 책임공동체 형성은 한국의 중장기 생존·번영을 위한 문재인 정부의 지역전략으로 안보뿐만 아니라 경제, 사회문화로 동북아 협력 범위의 확장을 구상하고 있다. 동북아플러스 책임공동체는 두 가지 축을 중심으로 구성된다. 첫째, 평화의 축이다. 이 축을 건설하기 위해 동북아 평화협력 플랫폼을 마련해야 하며, 이 플랫폼을 통해 평화를 위한 협력의 네트워크를 구축하고 다자협력체제의 구성을 추진한다. 둘째, 번영의 축은 신남방정책과 신북방정책의 추진으로 만들어진 것이다. 한반도가 북방의 대륙과 남방의 해양을 잇고 동아시아의 번영을 위한 가교이자 거점으로서 위상을 정립하면서, 그 위상에 걸맞은 역할을 수행하기 위해 다각적 협력을 추진하는 것이다. 동북아 평화공동체 플랫폼 구축을 위해서는 아세안지역포럼(ARF), 동아시아 정상회의

요 약

(EAS) 등 기존 협의체들의 존재 및 경험을 활용하면서 점진적으로 다자 협력의 강화를 도모하는 전략이 필요하다. 신남방정책의 추진을 위해서는 아세안과의 관계를 동북아 4강 외교 수준으로 격상하면서 전략적 동반자 관계를 추진하고, 개별 회원국과도 정상외교 및 고위급 협의체를 정례화 하는 것이 필요하다. 또한 동남아 국가들을 포괄하는 동아시아의 새로운 다자협력을 위해, 2013년 한국이 주도해서 설립한 므타(MIKTA)를 확장하거나 또는 그와 별도로 인도까지 포괄하는 중견국 네트워크를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다. 신남방정책의 추진을 위해서는 극동지역 개발 협력을 위해 러시아와 정부간 협의체를 구성하고, 통상과 투자를 증진하는 노력이 필요하다. 북핵문제 진전 및 남북관계 개선에 따라 남·북·러 삼각협력(예: 나진-하산 물류사업)을 다시 적극 도모할 필요가 있다. 신남방정책을 위해 중국과의 협력도 중요하다. 기존에 외교부가 추진해왔던 중국 동북3성 그리고 러시아의 극동지역과의 협력을 위한 포럼을 확장하고 정례화할 필요가 있다. 또한 중국의 일대일로 구상에 참여할 수 있는 방안도 보다 적극적으로 모색해야 할 것이다.

주제어: 평화와 번영의 한반도, 신 베를린 선언, 한반도 신경제지도, 통일국민협약, 동북아플러스 책임공동체, 남북기본협정

A decorative graphic on the left side of the page. It features several thin, curved lines that sweep across the page. Two circular shapes are integrated into the design: a larger one on the left and a smaller one on the right. Both circles are filled with a pattern of small, light gray dots, creating a textured effect. The overall aesthetic is clean and modern.

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

2000년 이후 한국의 대북·통일정책은 크게 김대중·노무현 정부의 대북·통일정책과 이명박·박근혜 정부의 대북·통일정책으로 구분할 수 있다. 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 지난 20년 대북·통일정책의 공과(功過)를 바탕으로 지속가능한 대북·통일정책을 추진함으로써 통일의 길에 더 다가서야 하는 역사적 사명과 헌법상의 책무를 부여받고 있다.¹⁾

문재인 대통령은 후보 시절 ① 북한 핵문제 해결, ② 한반도 신경제지도 구상 실행을 통한 신성장동력 제공, ③ 남북한 시장 통합 및 점진적 통일 추진, ④ 남북기본협정 체결을 통한 남북관계 재정립, ⑤ 북한 인권 개선 및 이산가족·국군포로·납북자 문제 해결, ⑥ 남북 사회·문화·체육 교류 활성화 및 접경지역 발전을 통일 분야 국정과제 공약으로 제시하였다.²⁾ 이와 같은 대북·통일정책의 골격은 2017년 7월 6일 독일 베를린의 코르버(Körber) 재단 초청 연설에서 행한 「신(新) 베를린 선언」³⁾을 통해 문재인 정부의 통일·대북정책으로 발전되었다. 문 대통령은 이 선언에서 ① 우리가 추구하는 것은 오직 평화이며, ② 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구하고, ③ 항구적인 평화체제를 구축해 나가며, ④ 한반도에 새로운 경제지도를 그리고, ⑤ 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나갈 것이라는 문재인 정부의 대북·통일정책 방향을 천명

1) 이규창 외, 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 5~96.

2) 더불어민주당, 『제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게』 (서울: 더불어민주당, 2017), pp. 239~245.

3) 김대중 대통령이 2000년 베를린에서 행한 연설을 ‘베를린 선언’이라고 하는데 문재인 대통령의 선언은 이와 구별하기 위하여 ‘신 베를린 선언’으로 불리고 있다. 신 베를린 선언의 전문(全文)은 <부록 1> 참조.

하였다. 신 베를린 선언은 이후 문재인 정부 대북·통일정책의 토대를 제공하고 있다. 국정기획자문위원회는 문재인 대통령의 통일 분야 국정과제 공약과 신 베를린 선언을 바탕으로 2017년 7월 문재인 정부 국정운영 5개년 계획을 발표하였다. 이 자리에서 국정기획자문위원회는 5대 국정목표와 이를 이행하기 위한 100대 국정과제를 제시하였다.⁴⁾ 통일·외교·안보 분야의 국정목표로는 ‘평화와 번영의 한반도’를 천명하였다.⁵⁾ 문재인 정부의 통일 분야 국정과제 기조는 이후 제72주년 광복절 경축사(2017.08.15.), 외교부와 통일부가 함께한 외교·통일 분야 핵심정책토의(2017.08.23.) 등을 통해 재확인되었다. 이상과 같은 배경 하에 이 보고서를 통해 문재인 정부 대북·통일정책의 목표와 정책목표를 달성하기 위한 국정과제 추진방향 및 과제를 살펴보고자 한다.

2. 분석 대상 및 내용

분석 대상과 관련하여 문재인 정부의 평화와 번영의 한반도 정책은 크게 안보 분야, 통일 분야, 외교 분야의 국정과제들로 구성되어 있는데 본 보고서는 국정기획자문위원회가 제시한 통일 분야 국정과제를 중심으로 살펴본다. 국정기획자문위원회는 평화와 번영의 한반도를 이루기 위한 통일 분야 국정과제로 ① 한반도 신경제지도 구상 및 경제 통일 구현, ② 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, ③ 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, ④ 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전, ⑤ 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진 및 ⑥ 북핵문

4) 5대 국정목표는 목표 1: 국민이 주인인 정부, 목표 2: 더불어 잘사는 경제, 목표 3: 내 삶을 책임지는 국가, 목표 4: 고르게 발전하는 지역, 목표 5: 평화와 번영의 한반도이다. 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 국정기획자문위원회, 2017), pp. 16~142.

5) 위의 책, p. 124.

제의 평화적 해결 및 평화체제 구축을 제시하고 있다. 이 보고서는 이상 6가지의 통일 분야 국정과제 외에 ⑦ 동북아플러스 책임공동체 형성을 분석 대상에 포함시켰다.⁶⁾ 그 이유는 동북아플러스 책임공동체 형성은 한국의 중장기 생존·번영을 위한 지역전략으로 통일 분야 국정과제와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 본문에서 자세하게 분석하겠지만 동북아플러스 책임공동체 형성은 안보뿐만 아니라 경제, 사회문화로 동북아 협력 범위의 확장을 구상하고 있다.

정책을 추진하고 성과를 내기 위해서는 그 전제로서 목표 및 방향을 설정하는 것이 필요하며 또한 중요하다. 이 같은 점에서 제Ⅱ장에서는 평화와 번영의 한반도 정책의 추진배경 및 목표를 살펴본다. 이어 제Ⅲ장에서는 한반도 상에서 평화와 번영을 구현하기 위한 정책 추진방향과 과제를 제시한다. 구체적인 추진전략과 세부 이행방안은 통일연구원의 후속 보고서를 통해 심화·발전시키고자 한다. 본 보고서의 집필에는 통일연구원의 북핵문제, 군사, 경제, 남북관계, 통일관계법, 북한인권, 탈북민 정착지원, 국제관계 전문가 10명이 참여하였다.⁷⁾

6) 이상 일곱 가지 국정기획자문위원회의 국정과제는 〈부록 3〉 참조.

7) 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축은 정성운 연구위원과 김현집 석좌연구위원, 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진은 조한범 선임연구위원, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전은 이우태 부연구위원, 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립은 이규창 통일정책연구실장, 북한인권 개선과 인도적 문제 해결은 한동호 연구위원과 김수경 부연구위원, 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현은 김석진 연구위원, 동북아플러스 책임공동체 형성은 전병곤 국제전략연구실장과 김상기 부연구위원이 각각 집필에 참여하였으며, 연구 총괄은 이규창이 담당하였다. 김현민 연구원은 자료수집과 편집, 교정을 위해 수고하였다.

Ⅱ. 추진배경 및 정책목표



평화와 번영의 한반도 정책의 첫 번째 목표는 평화이다. 문재인 대통령은 신 베를린 선언에서 ‘우리가 추구하는 것은 오직 평화’임을 강조하였으며, 제72주년 광복절 경축사에서는 ‘오늘날 한반도의 시대적 소명은 두말할 것이 없이 평화’임을 천명하였다. 한반도의 평화정착을 위한 국정과제는 ‘북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축’이다.

번영은 평화와 함께 문재인 정부 통일·대북정책의 또 다른 키워드이다. 한반도의 번영은 남북대화 재개 및 남북관계 재정립을 통해 남북관계가 발전되어야 가능하다. 이 같은 목표를 이루기 위한 정책수단은 국정과제 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’과 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’에 반영되어 있다. 남북대화 재개 및 남북관계 재정립은 통일공감대 확산 및 통일국민협약 추진과 함께 북핵문제로 인해 남북관계가 막혀 있는 현 단계에서 문재인 정부가 추진하고 있는 핵심정책 과제이다.⁸⁾ 또한, 한반도의 번영은 경제적인 측면에서 남북한 간의 경제교류협력을 통한 경제활성화를 통해 가능하다. 이 같은 목표를 이루기 위한 국정과제는 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일’이다. 문재인 대통령은 신 베를린 선언에서 한반도 신경제지도 구상을 통해 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이루고, 나아가 남북은 대륙과 해양을 연결하는 교량국가로 국제사회와 함께 공동번영할 것이라는 비전을 제시하였다.

평화와 번영의 한반도 정책의 또 다른 목표는 북한인권 개선과 분단으로 인한 고통의 해소에 있다. 이 점에서 평화와 번영의 한반도 정책은 김대중, 노무현 정부의 대북정책과 차이가 있다. 김대중, 노무현 정부에서는 북한인권 문제에 소극적이었던 것에 비해 문재인 정부는 북한인권 개선을 중요한 정책목표 가운데 하나로 제시하고 있다.

8) 외교부·통일부, 대통령과 함께 북핵문제 해결과 한반도 평화 정착을 위한 「핵심정책 토의」 개최 공동보도자료, 2017.08.23.

평화와 번영의 한반도 정책의 궁극적인 목표는 통일의 달성에 있다. 문재인 정부는 통일의 추진에 있어 두 가지 원칙을 제시하고 있다. 하나는 국민 합의에 기반한 통일 추진이다. 이 같은 통일의 목표와 원칙은 국정과제 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약’으로 제시되었다. 두 번째 원칙은 점진적으로 통일을 추구한다는 점이다. 문 대통령은 신 베를린 선언에서 “우리는 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것입니다. 우리는 인위적인 통일을 추구하지도 않을 것입니다”라며 북한 붕괴에 의한 급속 통일을 추진하지 않겠다는 점을 분명히 하였다. 이와 같은 신 베를린 선언에서의 연설 내용은 제72주년 광복절 경축사에서도 재천명 되었다. 점진적인 통일 추진은 국정과제 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’과 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일’에 반영되어 있다.

평화와 번영의 한반도 정책은 지역적인 차원에서 대북·통일정책의 차원이 한반도에 머물지 않고 동북아로 확대된다. 다시 말해 문재인 정부의 통일·대북정책은 동북아 차원에서의 경제·평화·안보 협력을 목표 가운데 하나로 삼고 있다. 이 같은 목표를 이루기 위한 국정과제는 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’이다. 이상의 내용을 종합하면 <그림 II-1>과 같다. 본 장에서는 이상과 같은 문재인 정부 대북·통일정책 분야 국정과제들이 채택되게 된 배경과 개별 국정과제의 주요 내용 및 정책목표를 자세히 살펴본다.

<그림 II-1> 평화와 번영의 한반도 정책목표와 추진방향

평화와 번영의 한반도	
목표	추진 과제 및 방향
<ul style="list-style-type: none"> ○ 비핵화 및 한반도의 평화정착 ○ 남북관계 발전 및 재정립 ○ 북한인권 개선과 분단고통 해소 ○ 경제통일 구현 ○ 국민합의에 기반한 통일추진 ○ 동북아 경제·안보·평화 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 ○ 남북교류 활성화와 남북기본협정 체결 ○ 북한인권 개선과 인도적 문제 해결 ○ 한반도 신경제지도 구상 ○ 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진 ○ 동북아플러스 책임공동체 형성

출처: 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, pp. 130~136, p. 140을 토대로 작성.

1. 한반도 비핵화 및 평화정착

가. 추진배경 및 필요성

김정은 체제 등장 이후 한반도 비핵화를 통한 평화체제 구축 여건이 점차 악화되고 있다. 특히 2016년 이후 북한의 두 차례 핵실험과 연이은 미사일 발사 실험으로 인해 한반도 위기 지수가 전례 없이 높아지고 있다. 김정은 정권의 지속적인 도발과 핵능력 고도화로 인해 동북아는 제재 강화 국면으로 급속히 전환되었다. 이 과정에서 역내 관련국 간 전략적 이해가 상호 대립되고 군사적 충돌 가능성도 점차 높아지면서 동북아의 불확실성과 불안정성은 고조되고 있다. 북한의 핵전력 고도화에 대한 의지가 너무나 강건하고, 역내 주요국들의 비핵화 의지가 여전히 강력하게 수렴하고 있기 때문에 평화구축을 위한 타협국면은 쉽게 형성되지 못하는 상황이다. 북한의 비핵화 없이는 한반도와 동북아의 평화정착이 현실적으로 불가능한 상황이 도래한 것이다. 문재인 정부는 이러한 불안정하고 비평화적인 한반도 정세가 구축된 주요 원인을 다음과 같은 몇 가지 관점에서 접근하고 있다.

첫째, 대북정책의 전체 기조가 그릇된 방향으로 설정되었다는 입장이다. 문재인 정부는 국민의 정부와 참여정부 시절의 화해와 협력을 통한 대북정책이 지난 9년 동안 실질적으로 폐기됨으로써, 2차례 정상 회담 등으로 구축되었던 북한과의 평화공존 추진 동력이 상실되었다는 입장이다. 즉 대북 강경정책의 부작용이 장기간 내재화된 것이 비(非)평화적인 현 정세의 주요인이라고 평가한다.

둘째, 북핵문제의 해결 방식이 실질적 효과는커녕 오히려 북한의 핵 고도화를 더욱 가속화시킴으로써, 한반도 안보 불안이 심각하게 구조화되었다고 진단한다. 특히 이전 정부에서 북한 급변사태와 북한 정권 붕괴를 전제로 공세적 대북·통일정책을 전개함으로써, 북한의 핵보유 의지가 더욱 강경해지고 도발 수위는 더욱 높아지는 전략 환경이 초래되었다는 입장이다.

셋째, 한반도 평화에 대한 철학과 실천적인 대안이 모두 부재한 결과 한반도 미래에 대한 청사진을 제시하지 못했다는 입장이다. 한반도 문제는 결국 남북한 평화공존 과정에서 당사자가 협의해 추진되어야 함에도 불구하고, 미래의 동반자인 북한을 무조건적인 적대세력으로 규정함으로써, 남북관계 진전을 통한 미래 평화를 구축하기 힘들어졌다는 점이다. 마지막으로 평화의 전제조건인 안보역량 강화에도 미진했다는 판단을 하고 있다. 북한에 비해 비교할 수 없는 국방비를 투자하고도 북한에 대한 역지력이 오히려 점차 악화되고 한반도 안보 관리 역량의 취약성이 심각하게 노출되었다는 점에 주목한다.

나. 주요 내용 및 목표

문재인 정부는 갈수록 가중되는 북핵 정세의 엄중함을 실천적으로 대응하고 지난 정부의 전략적·정책적 과오를 정상화하기 위한 차원에서, 최우선적인 국정 의제로 ‘비핵화-평화체제’ 구축을 제시하였다. 북한의 강경한 핵보유국 지위 확보 의지와 핵 고도화에 대한 집착으로

단기간 비핵화 진전을 통한 평화체제 구축이 쉽지는 않을 것이다. 하지만 한반도 비핵화와 평화체제 전환을 위한 노력은 지속될 수밖에 없다. 미·중을 비롯한 관련국들이 대화를 통해 북핵문제를 해결할 수밖에 없다는 원칙을 강력히 공유하고 있을 뿐 아니라 군사적 수단에 의한 평화체제로의 이행이 야기할 부작용과 역효과를 심대하게 우려하기 때문이다. 이러한 당위와 정세를 고려해 문재인 정부는 평화로운 비핵화 과정 진입과 이를 통한 평화체제 구축을 위해 3가지 방법론을 제시하고 있다.

우선 한국 정부는 비핵화의 최종 목표로 ‘완전한 비핵화’를 천명하고 있다. 이는 북핵문제 해결의 최종 종결이 ‘핵 동결’이 아니라는 것이다. 즉 완전한 비핵화 추진 과정에서 자연스럽게 북한의 핵 동결은 불가피하나, 동결이 단행되더라도 북한의 기존 핵 보유로 인해 한국에 대한 북한의 핵 위협은 상존할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

둘째, 북한의 핵보유 의지가 강건하고 북한이 도발에 대한 전략적 편익을 높게 상정하고 있기 때문에, 당분간 북한에 대한 제재와 압박이 불가피하다는 입장이다. 하지만 제재와 압박의 목표는 현실적으로 북한을 대화로 견인하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 현 정부는 강력한 제재와 압박을 통해 북한을 대화로 강제(compelling)하려는 추진전략을 고수하면서, 북한이 대화에 복귀한다면 적극적 관여를 통해 북한의 실질적인 비핵화를 지속적으로 추동한다는 입장이다.

셋째, 중장기적으로 북핵문제의 해결을 한반도 평화체제 구축의 원동력으로 연계하겠다는 입장이다. 즉 ‘대화를 통한 평화로운 비핵화 단계 진입’이 입구이고, ‘완전한 비핵화를 통한 한반도 평화체제 구축’을 북핵문제의 종국적인 출구로 상정하고 있다. 즉 단계적인 접근을 통해 한반도의 평화를 실질적으로 구축하겠다는 전략 목표를 설정하고 있다.

2. 남북관계 발전 및 재정립

가. 추진배경 및 필요성

1980년대 후반 노태우 정부 시절부터 시작된 남북교류협력은 그 중요성에도 불구하고 각 정부의 대북정책 기조와 남북 간 정치·군사적 환경에 따라 전진과 후퇴를 반복하고 있다. 2000년대 남북 간의 교류 협력은 두 차례의 남북정상회담과 개성공단사업, 개성 관광사업 및 금강산 관광사업 등 여러 가지의 남북협력 사업을 통해 남북이 상생의 길을 모색할 수 있다는 점을 증명하였다. 그러나 활발하게 추진되던 남북교류협력은 2008년 금강산 관광객 피습사건, 2010년 천안함 폭침 사건에 이은 대북 경제제재 조치(5.24 조치), 2016년 북한의 4차 핵실험에 대한 대응조치로서의 개성공단 폐쇄 등으로 인해 전면 중단되고 남북관계는 극도로 경색되었다.⁹⁾ 그러나 남북교류협력은 통일 과정에서의 역할과 남북 간 신뢰구축을 위한 수단으로서의 가치로 인해 중요하고 지속성을 가지고 추진되어야 한다.

통일 과정에서의 남북교류협력의 중요성은 대한민국 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’에서 확인할 수 있다. ‘민족공동체 통일방안’은 통일의 과정으로 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성단계 등 3단계의 단계적 접근법을 채택하고 있는데 통일의 첫 단계인 화해·협력 단계에서는 남북 간 교류협력을 활성화하여 상호 불신과 적대감을 해소하고, 두 번째 단계인 남북연합 단계에서는 남북교류협력이 더욱 활발해지도록 교류협력을 제도화시키는 방안을 제시하고 있다. 이처럼 남북교류협력은 한반도 통일의 과정에서 남북한의 이질성을 극복하고 상호 적대감을 상쇄시키는 동시에 통일 기반을 확대시키기

9) 임강택, “남북교류협력의 교훈과 과제,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』(서울: 늘봄플러스, 2015), p. 11.

위한 이행방안으로서 그 중요성을 지니고 있다.

남북한 신뢰구축의 방법으로서 남북교류협력의 중요성은 교류협력의 전제 조건과 교류협력의 결과로서 나타난다. 남북교류협력의 궁극적인 목표는 남북 간 정치, 군사적인 충돌과 긴장을 완화해 한반도의 평화정착을 이루고 통일의 과정에 접어들게 하는 것이다. 따라서 남북 교류협력이 지속적으로 이루어지기 위해서는 상호 핵심이익에 대한 차이를 인정하고 이를 조정하고 조화시키려는 자세가 선제적으로 필요하다. 이러한 사전 인식을 바탕으로 진행되는 남북교류협력은 상호 이해를 늘리는 동시에 서로에 대한 신뢰를 증진해 적대관계보다는 화해와 협력의 관계로서 남북관계가 발전할 수 있는 기틀을 마련하도록 한다. 이와 같은 배경 하에 국정기획자문위원회는 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’을 통일 분야 국정과제로 채택하였다.

남북관계 발전은 한편으로는 위에서 살펴본 남북교류협력을 통해 추진해야 하며, 다른 한편으로는 남북관계 재정립을 통해 미래지향적, 통일지향적으로 남북관계를 발전시켜 나가야 한다. 국정기획자문위원회는 이를 위해 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’을 통일 분야 국정과제에 포함시켰다. 남북관계는 그동안 여러 우여곡절이 있었지만 꾸준히 발전되어 왔는데 이것이 가능했던 것은 정치, 군사, 경제, 인도, 사회문화 분야의 남북대화가 있었기 때문이다. 이 가운데 제1차 남북정상회담이 있었던 2000년부터 제2차 남북정상회담이 있었던 2007년까지의 기간 동안 남북회담은 전체의 약 40%를 차지하고 있다.¹⁰⁾ 남북회담을 통해 많은 남북합의서가 체결되었고, 이는 남북관계를 이끌어가는 토대로 작용하였다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이

10) 1971년부터 2016년까지 643건의 남북대화가 있었는데 이 가운데 제1차 남북정상회담이 있었던 2000년부터 제2차 남북정상회담이 있었던 2007년까지의 기간 동안 238건의 남북회담이 있었다.

2008년 금강산에서의 여성 관광객 피격 사망 사건 이후 남북관계는 경색되었고 남북합의서들은 작동되지 않기 시작하였다. 나아가 2016년 2월 개성공단 폐쇄로 군 통신선과 판문점 연락통로가 폐쇄되면서¹¹⁾ 남북대화의 마지막 통로마저 단절되게 되었다.

<표 II-1> 분야별 남북회담 개최 현황

(단위 : 회)

구분	연도														
	'71~'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	
정치	156	4	10			7	4	8	18	2	4	5	2	10	
군사	0								4	2	9	6	5	3	
경제	5								3	3	14	17	13	11	
인도	111			3		4	1		2	1	3	7	2	4	
사회·문화	34										2	1	1	6	
합계	306	4	10	3	0	11	5	8	27	8	32	36	23	34	

구분	연도											계
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	
정치	5	13				-	-	1	2	3	-	254
군사	4	11	2		1	1	-	-	1	-	-	49
경제	8	22	3	4	3	-	-	22	3	1	-	132
인도	3	3		2	4	-	-	1	1	1	-	153
사회·문화	3	6	1			-	-	-	1	-	-	55
합계	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	643

출처: 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017), p. 295.

11) 북한은 남한 정부의 개성공단 폐쇄조치에 대응하여 2016년 2월 11일 조국평화통일위원회(조평통) 성명을 통해 남측 인원 추방과 동시에 남북 사이의 군 통신과 판문점 연락통로를 폐쇄한다고 발표하였다.

<표 II-2> 남북회담 합의서 채택 건수

(단위 : 건)

구분	'71~'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
합의서 건수	40	-	2	1	-	3	3	1	18	4	23	31	21

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
합의서 건수	23	10	39	5	1	1	-	-	8	2	3	-	239

출처: 통일부, 『2017 통일백서』, p. 295.

위와 같은 배경 하에 문재인 정부는 남북대화 재개를 통한 남북관계 재정립을 통일·대북정책의 당면 목표 및 과제로 천명하고 있다.¹²⁾ 남북대화가 재개되어야 남북한 간의 현안들을 해결할 수 있고, 남북관계가 발전될 수 있기 때문이다. 국정기획자문위원회의 통일 분야 국정과제인 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’은 남북대화 재개를 통해 막혀 있는 남북관계를 미래지향적, 발전지향적인 관계로 재정립하고자 하는 비전과 남북관계를 회복하고자 하는 의지를 담고 있다.

남북대화 재개 및 남북관계 재정립은 문재인 정부의 다른 통일 분야 국정과제들을 풀어나가는 열쇠가 된다는 점에서 중요한 국정과제라고 할 수 있다. 문재인 정부의 통일 분야 국정과제들인 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현, 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전은 남북대화화 및 남북 간의 합의서 체결 및 이행을 통해 가능하다. 그리고 이 같은 국정과제의 실행을 통해 남북관계가 발전될 수 있다. 다시 말해 남북대화 재개 및 남북관계 재정립은 문재인 정부의 통일 분야 국정과제들을 견인하고 국정과제들이 상호 선순환 구조를 이루게 함에 있어 중요한 역할을 한다는 점에서 상당한 의미를 부여할 수 있다.

12) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, p. 132.

나. 주요 내용 및 목표

문재인 정부 출범 이후 통일부는 대북제재의 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 민간교류 등을 유연하게 검토한다고 밝힘으로써 남북교류의 재개를 통해 꼭 막힌 남북관계의 물꼬를 트고자 하는 문재인 정부의 새 대북정책 가이드라인을 제시했다. 문재인 대통령도 2017년 7월 6일 독일 베를린 코르버 재단 초청 연설에서 행한 신 베를린 선언을 통해 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 남북한 간의 무너진 신뢰를 다시 회복하기 위해 북한과의 교류와 대화를 모색할 것이라고 밝혔다. 관련 부분은 인용하면 다음과 같다.

“한반도의 군사적 긴장을 시급히 완화해야 합니다. 남북한 간의 무너진 신뢰를 다시 회복해야 합니다. 우리는 이를 위해 교류와 대화를 모색해 나갈 것입니다. 북한도 더 이상의 핵 도발을 중단해야 합니다. 우발적인 충돌을 방지하기 위한 군사관리체제도 구축해 나가야 합니다.”

이후에도 문 대통령은 “남북 간의 교류협력 사업은 한반도 모든 구성원의 고통을 치유하고 화합을 이루는 과정이자 안으로부터의 평화를 만들어가는 일”이라고 밝히며 남북교류협력 사업은 정치·군사 상황과는 분리해서 추진해 나가겠다는 점을 강조했다.¹³⁾ 문 대통령은 ‘신 베를린 선언’에서 새로운 남북관계를 위해 구체적으로 이산가족 상봉 재개, 평창 올림픽 북한 참가, 군사적 적대행위 중단, 남북대화 재개를 북한에 제안하였다.¹⁴⁾ 2017년 제72주년 8·15 경축사에서 문 대통령은 북한과의 대결보다는 대화와 협력을 강조하였다. 경축사

13) “울스툼 된 남북 교류…北 호응 없이는 재개 한계,” 『연합뉴스 TV』, 2017.08.14., <<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20170814008900038/?did=1825m>> (검색일: 2017.08.25.).

14) 관련 내용은 <부록 1>의 신 베를린 선언 참조.

에서 문 대통령은 북한이 군사적 도발을 지속한다면 더 강한 압박과 제재를 가하겠지만, 대화 테이블로 나올 경우 체제 보장은 물론 남북 간 교류를 대폭 확대할 것을 강조하고 민간교류협력 및 인도적 문제와 같은 상대적으로 용이한 분야부터 교류를 시작할 것을 제안하였다.¹⁵⁾

이와 궤를 같이하여 국정기획자문위원회도 문재인 정부 100대 국정 과제 중 하나로 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’을 제시하고 다양한 분야의 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 도모, 교류협력 거버넌스 구축·운영을 통한 민간·지자체 자율성 확대, 남북교류협력 법 정비 등 제도 개선을 통해 교류협력의 안정적 기반 확충을 과제로 제시하고 목표로 삼고 있다. 남북교류의 물꼬를 트고자 문재인 대통령은 2018년 2월에 개최되는 평창 동계올림픽에 북한의 참가를 지속적으로 제의하고 있고, 정부도 2017년 8월 20일 기준 인도적 지원, 사회 문화 교류, 경제협력 등의 사유로 신청한 대북 접촉 신청 90건을 수리하였다.¹⁶⁾ 그러나 남북관계 개선을 위한 한국의 교류제외에 대해 북한은 우리와의 모든 접촉을 거부하고 있고 따라서 남북교류협력도 진척이 없는 상황이다. 장웅 북한 국제올림픽위원회(IOC) 위원은 한국 정부의 문화 및 스포츠 교류 제안에 대해 “북남관계를 정치가 우선시 되기 전에 체육으로써 푼다는 건 천진난만하기 짝이 없고 기대가 지나친 것”이라고 일축하였다.¹⁷⁾ 또한, 북한은 남북관계 개선 의지를 담아 발표한 문재인 대통령의 신 베를린 선언에 대해서는 노동신문의 개인 명의 논평을 통해 “전반 내용들에는 대결의 저의가 깔려 있으며, 평화

15) 관련 내용은 <부록 2>의 제72주년 광복절 경축사(통일 분야) 참조.

16) 통일부 “베를린 구상” 아래 남북 대화채널 복원 추진” 대화 모드 지속,” 『헤럴드경제』, 2017.08.21., <<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170821000572>> (검색일: 2017.08.25.).

17) “北 장웅 “체육으로 남북관계 푼다는 건 천진난만.” 『연합뉴스』, 2017.07.04., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/04/0200000000AKR20170704071200014.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.08.25.).

북남관계 개선에 도움은커녕 장애만을 덧쌓는 잠꼬대 같은 궤변들이 열거돼있다”고 평가절하했다.¹⁸⁾ 현 상황에 대해 조명균 통일부 장관은 2017년 8월 21일 국회 외교통일위원회 현안보고에서 “북한은 민간 접촉 방북, 8·15 남북 공동행사 등에 대해 정부의 대북제재 참여 및 을지프리덤가디언(UFG) 등을 이유로 소극적 입장으로 대응한다”며 “다만 체육, 종교, 문화 등 교류의 필요성에 대해 명시적으로 부정하기 보다는 향후 상황에 따라 교류 재개 여지를 남겨두는 유보적 태도를 보였다”고 평가했다.¹⁹⁾ 즉 문재인 정부가 남북교류협력의 활성화를 추진하는 목표는 극도로 경색된 남북관계와 남북 간 상호신뢰가 바닥에 떨어진 현 상황에서 비정치적인 분야의 교류협력을 우선적으로 추진하여 남북관계 개선의 실마리를 마련하는 데 있다.

국정기획자문위원회가 제시한 국정과제 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’의 주요 내용 및 정책목표는 다음과 같다.

첫째, 남북연락채널 복원 및 분야별·고위급 남북대화 추진이다. 남북연락채널 복원 및 남북대화 재개를 통해 북핵문제 및 한반도 평화 정착, 이산가족·납북자·국군포로 등 남북 간의 인도주의 사안, 남북교류 협력 및 인도적 지원 등 남북 간의 현안을 해결하고 남북대화를 정례화 하는 것이 목표이다.

둘째, 남북기본협정 체결이다. 동서독은 1972년 12월 21일 체결한 동서독기본조약²⁰⁾을 통해 동서독의 관계를 발전시켰고 이는 1990년 독일통일로 이어졌다. 남북 간에는 이미 남북기본합의서가 체결되어 있다. 문재인 정부가 추진하고자 하는 남북기본협정은 남북기본합의서를 비롯하여 그동안 체결된 남북합의서, 특히 1972년 7·4 남북공동

18) 『노동신문』, 2017.07.15., p. 5.

19) “통일부 남북간 채널 복원 추진…평창 등 스포츠 행사 활용,” 『뉴스1』, 2017.08.21., <<http://news1.kr/articles/?3079545>> (검색일: 2017.08.25).

20) 정식 명칭은 「독일연방공화국과 독일민주공화국의 상호관계에 관한 기본조약」이다.

성명, 1991년 남북기본합의서와 1992년 한반도 비핵화 공동선언, 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(이하 '2007년 10·4 정상선언') 등 소위 5대 남북합의서를 발전적으로 계승하여 남북관계를 재정립하려는 것을 목표로 삼고 있다.

셋째, 남북합의의 법제화이다.²¹⁾ 남북합의는 남북대화와 교류협력 및 남북관계를 이끌어가는 데 중요한 역할을 한다. 남북관계가 발전하기 위해서는 남북합의가 준수되어야 한다. 그러나 그동안 많은 남북합의서가 체결되었음에도 불구하고 정치적인 상황에 의해 준수되지 않는 경우들이 발생하였다. 남북합의의 법제화는 이 같은 상황 인식을 바탕으로 남북합의에 규범력과 법적 구속력을 부여하여 남북합의를 준수토록 하고 이를 통해 남북관계의 안정적 발전과 헌법 제4조가 천명하고 있는 평화통일을 이루는 것을 목표로 하고 있다.

3. 북한인권 개선 및 분단고통 해소

가. 추진배경 및 필요성

국제사회의 북한인권 관련 논의는 크게 관여(engagement)와 주창(advocacy)을 중심으로 형성되어 왔으며, 2014년 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 발표 이후 북한에 대한 압박이 대체적인 흐름이 되었다. 특히, 북한의 거듭되는 핵실험, 미사일 발사 등 동북아 안보 상황의 악화로 인한 대북제재 강화는 인권 분야에도 영향을 주었다. 하지만, 북한인권 개선을 위해 북한체제에 대한 직접적 비판은 지양하고,

21) 남북합의의 법제화는 국정과제 '남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립'에는 명시되어 있지 않지만 국정기획자문위원회는 평화와 번영의 한반도를 구현하기 위한 '전략 2: 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화'를 제시하면서 '남북합의 법제화'를 주요 내용 가운데 하나로 제시하고 있다. 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, p. 130.

북한 주민에 대한 인도적 지원, 인권 개선을 위한 역량구축 및 기술협력, 사회권 증진을 통한 개발 협력 패러다임의 적용 등 관여정책을 추구하는 접근법도 있다. 제재 일변도의 압박만으로는 북한의 변화를 견인할 수 없으며, 더더욱 북한 주민의 인권 상황도 개선할 수 없다는 것이 문재인 정부의 기본인식이다. 따라서, 자유권과 사회권의 균형적이고 통합적 개선을 도모하면서도 인도적 지원, 개발 협력 등 북한 주민의 삶의 질을 실질적으로 증진할 수 있는 접근법이 필요하다. 문재인 정부는 북한인권 개선을 위한 정책적 방안으로 남북관계 개선과 평화정착을 통한 점진적 접근법을 선택하고 있다. 북한인권은 보편적 가치이자 통합적으로 추구되어야 하며, 동시에 정책적 실효성을 담보해야 하는데, 이는 인권증진을 위한 안정적 환경이 필요하기 때문이다. 북한인권 증진을 위해서라도 대북제재의 궁극적 목표는 북한을 대화의 자리로 유도하는 것이어야 한다. 한편, 이산가족, 납북자, 국군포로 등 소위 인도주의 사안으로 분류되는 문제들도 과거 정부들의 노력에도 불구하고 여전히 문제가 해결되지 않고 있다. 인도주의 사안의 해결은 문재인 정부에서도 지속적인 관심과 노력을 기울여야 한다. 이와 같은 배경 하에 국정기획자문위원회는 ‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결’을 국정과제에 포함시켰다.

북한이탈주민(탈북민)의 경우 남한 사회 정착에 대한 어려움과 이를 개선하기 위한 방안이 지속적으로 제기되어 왔다. 박근혜 정부에서는 ‘맞춤형 정착지원’이 탈북민 정착지원 방안으로 제시되기도 하였다. 그러나 탈북민들의 사회 부적응, 제3국 이민, 탈남 및 재입북 등 탈북민의 사회정착 및 적응 문제는 여전히 지속되고 있다. 국정기획자문위원회는 탈북민들의 사회정착 및 적응 개선을 위해 국정과제 ‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결’에 ‘탈북민 정착지원’을 포함시켰다. 문재인 정부에서의 탈북민 정착지원은 ‘생활밀착형 정착지원’을 강조하고 있다.

나. 주요 내용 및 목표

문재인 정부의 북한인권 관련 국정과제에서는 북한 주민의 자유권과 사회권을 통합적으로 개선하고 인도적 지원과 개발 협력을 추진하며, 남북 간 인도적 사안의 근본적 해결을 모색하고, 탈북민 사회통합을 강화하는 과제목표가 제시되었다. 과제목표에 따른 주요 내용은 북한 인권재단 조기 출범과 북한 당국의 인권 친화적 정책전환 유도, 국민적 합의에 기초한 정부와 민간의 인도적 지원, 이산가족 전면 생사확인·상봉 정례화·교류 제도화 추진과 국군포로·납북자 문제 다양한 해결책 마련, 생활밀착형 프로그램 확충을 통한 탈북민 정착지원으로 정리된다.

첫 번째 과제목표인 자유권 및 사회권의 통합적 개선과 인도적 지원, 개발 협력 추진은 분리해서 생각할 수 없는, 상호 연계된 사안으로 볼 수 있다. 인권의 상보성 논의는 차치하고라도, 열악한 인권 상황을 경험하고 있는 북한 주민의 관점에서 즉각적 인권침해 행위에 대한 중단을 촉구하고(자유권) 인권증진을 위한 사회적 환경을 개선하는(사회권) 사안은 시급하면서도 증대한 사안이기 때문이다. 나아가 북한 내 취약계층에 대한 지속적 관심을 통한 인도적 지원과 지원의 틀을 넘어서서 상호 협력을 추구하는 개발 협력의 프레임 적용은 북한인권 증진을 넘어 통일 이후 통합으로 연계되는 핵심적 사안들이다.

두 번째 과제목표로 남북 간 인도적 사안의 근본적 해결과 탈북민 사회통합 강화가 제시되었다. 남북 간 인도적 사안의 핵심을 구성하는 이산가족·국군포로·납북자 문제는 근본적으로 해결되어야 할 사안이다. 그동안 이러한 인도적 사안은 남북관계의 부침에 의해 크게 영향받아 왔다. 하지만 인도주의 정신의 근본으로 돌아가서, 이러한 남북 인도적 사안은 정치적 상황과 관계없이 그 자체적으로 해결되어야 할 사안이다. 따라서, 이산가족 상봉 정례화 및 국군포로·납북자 사안 의제화 등 남북교류협력의 틀 속에서 보다 근본적 차원의 남북 인도적

사안 해결이 가능하다.

탈북민 사회통합 관련하여 문재인 정부가 제안한 ‘생활밀착형’ 북한 이탈주민 정착지원 방안의 핵심은 정책의 기초가 ‘보호’에서 ‘통합’으로 변화했다는 점이다. 탈북민이 소수에 불과했던 1990년대만 해도 탈북민에 대한 지원은 신변 보호와 정착금 및 주거 제공 정도였다. 그러나 2000년대 들어 탈북민의 수가 급증하면서 정부는 이들의 자립과 자활에 초점을 두기 시작했고, 최근에는 사회적 통합이 중요하다는 문제의식 아래 이른바 ‘생활밀착형’ 지원 방안을 내놓게 되었다.

민족주의 정서가 강했던 과거에는 북한이탈주민이 어렵지 않게 한국에 정착할 것으로 생각되었다. 그러나 분단의 역사가 길어지고 남북한의 사회·문화적 차이가 심화하면서 북한이탈주민에게 단지 ‘핏줄’이 같다는 이유로 자연스러운 적응을 기대하는 것은 어려운 일이 되었다. 특히 최근 탈남 및 재입북 사례가 발생해 언론의 조명을 받으면서 탈북민의 사회 부적응 문제가 제기되고 있다. 이러한 측면에서 탈북민에 대한 ‘사회통합’을 강조하는 것은 매우 시의적절한 접근이라 할 수 있다.

4. 경제통일 구현

가. 추진배경 및 필요성

정부의 공식 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’은 남북한이 화해협력과 남북연합 단계를 거쳐 점진적으로 통일을 실현하자는 제안을 담고 있다. 즉 정치 통일 이전에 경제·사회 분야에서 먼저 실질적 통일을 이루자는 구상이다. 이번 국정과제 보고서가 통일 분야 주요 정책목표 중 하나로 설정한 경제통일 구현²²⁾도 같은 취지로 해석할 수 있으며, 신경제지도 구상은 이를 성취하기 위한 실천방안이라고 할 수 있다.

22) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, p. 131.

통일 측면을 제쳐 놓고 보아도 남북경제교류를 발전시켜야 할 필요성은 매우 크다. 상품무역을 비롯한 각종 경제교류는 쌍방에게 매우 큰 경제적 이익을 가져다주는 것이 일반적이며, 남북한처럼 지리적으로 가까운 나라들은 더 활발한 교류를 통해 더 큰 이익을 얻을 수 있다. 저성장 경로에 들어서고 있는 남한경제에 새로운 성장동력을 공급해야 하며, 저소득 수준에서 벗어나지 못하고 있는 북한경제를 본격 개발해야 한다는 점에서도 남북경협, 나아가서 경제통일의 필요성은 절실하다.

정부는 1989년 남북교역이 처음 시작된 이래 남북경협을 발전시키기 위해 큰 노력을 기울였으며, 북한도 어느 정도 이에 호응하여 여러 경제협력 사업이 추진되었다. 그러나 남북경협은 애초의 기대나 발전 잠재력에 크게 못 미치는 소규모에 그쳤으며, 최근 국제적 대북제재가 본격 전개되면서 완전히 중단되고 말았다. 남북경협이 기대한 만큼의 성과를 올리지 못한 주된 이유는 핵문제를 비롯한 남북관계의 정치적 제약이 애초 예상보다 훨씬 컸던 데 있다.²³⁾ 그러나 경제통일 구현은 통일기반 조성과 남북한 공동번영을 위해 반드시 달성해야 할 목표이므로 아무리 어렵더라도 인내심을 가지고 꾸준히 준비하고 추진할 필요가 있다.

나. 주요 내용 및 목표

국정기획자문위원회가 경제통일 구현을 위해 제안한 주요 과제는 남북경협 재개, 한반도 신경제지도 구상, 남북한 하나의 시장, 남북접경지역 발전 등 네 가지이다. 이들 과제를 추진하기 위해 필요한 선결 조건은 핵 협상(잠정) 타결이다. 하지만 그 이후에도 정치적 리스크는

23) 김석진, “남북경협에 대한 남북한의 상호인식과 정책,” 신중호 외, 『전환기 남북관계 영향요인 및 향후 정책방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 105~136.

남아 있을 것이며 한반도 평화체제 정착까지는 오랜 시일이 소요될 가능성이 높다. 또한, 이들 과제는 정부, 공기업, 민간기업 등 다양한 참여자들이 함께 실행해야 할 많은 대규모 투자 프로젝트를 포함하고 있어 단계적·점진적·장기적으로 추진하는 것이 바람직하다.

핵 협상 타결 이후 첫 번째 단계에서는 기존 남북경협을 재개함과 동시에 신규 경협 기회를 모색할 필요가 있다. 기존 남북경협은 일반교역, 위탁가공 교역, 개성공단사업, 금강산 관광사업, 기타 투자사업, 당국 간 경협(철도·도로 연결 등) 등으로 분류할 수 있는데, 그중 가장 중요한 과제는 개성공단 재가동이다. 개성공단은 가장 많은 투자가 들어갔고 가장 경제적 가치가 높으며 장기적 발전 전망도 가장 큰 사업이기 때문이다. 개성공단은 기반시설 건설이 완료된 1단계 부지 일부에서만 사업이 진행되었는데, 재가동이 이루어질 경우 잔여 부지까지 포함한 1단계 전체로 사업을 확대 발전시키려고 노력할 필요가 있다.

다음 순서로는 남북한 하나의 시장을 형성하기 위한 경협 제도화를 준비하고 북측과 합의를 이루어낼 필요가 있다. 하나의 시장을 형성한다는 것은 교역 자유화를 지향한다는 것과 같은 뜻이다. 과거의 남북교역은 무관세였지만 그 외의 여러 점에서는 장벽이 매우 높았으며, 이 때문에 투자에도 큰 애로가 있었다. 남북경협을 하나의 시장, 더 나아가 경제통일의 방향으로 발전시키려면, 무엇보다 먼저 교역 및 투자 자유화를 크게 진전시킬 수 있도록 북측과 합의해 남북경협 관련 법·제도를 정착시켜야 한다.

한반도 신경제지도 구상이라는 이름으로 제기된 3대 벨트, 즉 ‘서해안 산업·물류·교통 벨트’, ‘동해권 에너지·자원 벨트’, ‘DMZ 환경·관광 벨트’ 사업은 남북경협 제도화 이후에 장기적·점진적으로 추진하는 것이 바람직해 보인다. 대규모 프로젝트는 리스크가 매우 크다는 점을 감안할 때 남북관계가 장기적·안정적으로 유지되어 제도적 경협 및 경영 환경이 정착된 후에 추진해야 사업 타당성을 확보할 수 있을

것이다. 다만 이런 환경을 갖추기까지는 오랜 시일이 소요될 것이므로 3대 벨트 중 우선순위가 높은 프로젝트는 비교적 초기 단계에서 먼저 실험적으로 시작하는 방안도 검토할 수 있다.

남북접경지역 개발은 3대 벨트 사업과 연계 추진해야 할 것이다. 신중을 기할 경우 이 사업은 남북경협 제도화 이후, 그리고 남북관계의 장기적·안정적 발전을 확신할 수 있는 경우에 본격 추진하는 것이 좋겠지만, 준비 작업 및 초기 단계 사업은 그 이전에 시작할 수 있을 것이다.

5. 국민합의에 기반한 통일 추진

가. 추진배경 및 필요성

김영삼 정부 이후 모든 정권은 민족공동체 통일방안을 계승하고 있으며, 대북·통일정책의 기초 역시 큰 차이를 보이지 않는다. 그런데도 정책 추진력의 확보에 한계를 보인 것은 남남갈등과 아울러 북한·통일 문제를 둘러싼 정파 및 진영 간 갈등을 핵심으로 하는 민족문제의 정쟁화 구조 때문이라고 할 수 있다. 민족문제의 정쟁화 구조는 OECD 최고 수준인 한국 사회갈등의 중심에 자리하고 있으며, 다양한 영역에서 확대 재생산되는 고비용 구조를 형성하고 있다. 민족문제의 정쟁화 구조는 한국의 국가발전과 전략적 목표의 달성을 저해하는 근본적 위협이라는 점에서 경제위기 이상의 심각한 문제라고 할 수 있다. 민족문제의 정쟁화 구조 속에서는 어떠한 정권, 정파도 효과적인 대북·통일 정책의 추진과 통일로드맵의 이행에 있어 한계에 직면한다는 점에서 이를 해소하기 위한 노력이 시급한 상황이라는 인식의 공유가 필요하다.²⁴⁾ 이와 같은 배경 하에 국정기획자문위원회는 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’을 통일 분야 국정과제 가운데 하나에 포함시켰다.

24) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 84.

나. 주요 내용 및 목표

국정과제 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’은 세부과제로 통일국민협약 체결, 통일센터 설립, 차세대 통일전문가 양성, 범국민 통일교육 거버넌스 구축·운영을 제시하고 있다. 특히, 대북·통일정책의 국민적 합의 구도 형성을 위해서는 사회협약(social pact)을 체결하는 방안을 검토할 필요가 있다. 사회협약은 경제위기와 같은 공통된 위협에 대처하기 위한 사회적 합의와 노력이다. 국가적 경제위기는 노사정은 물론 사회 전 구성원의 안위를 위협하는 요인이라는 점에서 사회협약 체결의 원인으로 작용한다. 국내외에서 체결된 사회협약 대부분이 심각한 경제위기를 배경으로 하는 이유이다. 통일문제의 정쟁화와 남남갈등은 OECD 최고 수준인 한국 사회갈등의 중심에 자리하고 있으며, 다양한 영역에서 확대 재생산됨으로써 사회적 고비용 구조를 형성하고 있다. 아울러 대북·통일정책의 추진력을 약화함은 물론 북핵문제와 같은 당면한 안보위기의 해소를 위한 협력 구도의 형성에도 제약을 가하고 있다. 통일문제의 정쟁화와 남남갈등의 가장 중요한 문제는 국가적 목표인 통일로드맵의 구현에 제약을 가하고 있다는 점이다.²⁵⁾

이 같은 문제의 해소를 위해 통일국민협약²⁶⁾의 체결을 추진할 필요가 있다. 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화와 남남갈등을 당면한 심각한 위협으로 인식하고 이를 해소하기 위한 사회적 합의를 도출하는 노력이다. 분단체제가 구조화되어 있는 상황에서 한국의 정치 구도와 시민사회는 배타적으로 양분화되어 있다는 점에서 정책적 협력 구도의

25) 위의 책, pp. 5~6.

26) 통일국민협약은 사회협약의 개념을 응용한 것이다. 한국사회가 사회협약을 주목한 것은 1997년 IMF 경제위기 당시로 노·사·정위원회의 구성을 통해 노동과 자본, 그리고 정치권의 동참을 통한 사회협약을 시도했다. 이는 경제위기 극복을 위한 국민적 공감대 형성을 위한 노력의 일환이었다. 통일국민협약은 갈등해소 및 협력의 대상이 민족문제라는 점에서 경제적 위기의 해소와 이해관계의 조정을 목적으로 하는 사회협약과 구별된다.

형성에 어려움을 초래하고 있다. 한국은 유럽과 달리 대의민주주의와 시민사회의 역사가 짧고 사회적 합의의 경험 역시 많지 않다. 그러나 대북·통일문제를 둘러싼 대립과 갈등구조는 국민통합을 근본적으로 저해함은 물론 감당하기 어려운 사회적 고비용 구조를 형성하고 있다는 점에서 해소되어야 할 심각한 사회적 위협에 해당한다. 통일국민협약은 이 같은 고비용 구조의 해소를 위한 새로운 시도라는 점에서 의의가 있다.²⁷⁾

6. 동북아 경제·안보·평화 협력

가. 추진배경 및 필요성

문재인 정부는 평화와 번영의 한반도를 실현하기 위해 대외 및 지역 전략으로서 동북아플러스 책임공동체 구상을 제기하였다. 이 구상은 한국의 생존과 번영을 위한 핵심 공간이 동북아 지역이지만, 경제와 안보협력을 통한 지속가능한 평화를 촉진하고 정착시키기 위해 협력의 영역을 북방과 남방으로 확장해야 함을 강조한다. 또한, 이 구상은 역내 국가들이 진정성을 갖고 평화와 공동번영을 추구하는 ‘책임’ 있는 주체가 되어야 함을 표방한다.²⁸⁾

이 구상은 지구적(global), 지역적 차원에서 정치경제적 환경의 불확실성과 불안정성이 증가되고, 일상화되고 있다는 점과 밀접하게 관련된다. 즉, 한반도의 평화와 번영을 도모하기 위해서는 당면한 국제정

27) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』, p. 6.

28) 문재인 대통령은 2017년 6월 1일 제주포럼 개최식 영상 축사를 통해 “아시아의 평화와 공동번영을 위해 앞장서서 열어가는 대한민국을 만들 것”이라고 천명함과 더불어, 역내 국가들이 배타적 경쟁과 갈등을 자제하고 협력과 지역적 통합을 도모해야 한다고 강조하였다. 『연합뉴스』, 2017.06.01., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/01/0200000000AKR20170601096000056.HTML?from=search>> (검색일: 2017.09.08.).

세의 난관을 극복하고 한국에 우호적인 협력적 환경을 조성하는 것이 필수적 과제라는 인식으로부터 동북아플러스 책임공동체 구상이 제기되었다.²⁹⁾ 그 배경을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 미·중 전략적 경쟁의 심화와 국제질서의 불안정성 및 불확실성의 증대이다. 지구적 차원에서 민족주의적 국익추구 경향이 강화되는 가운데, 자유주의가 상대적으로 쇠퇴하고 있다. 2016년 영국의 유럽연합 탈퇴(Brexit) 그리고 트럼프의 미국 우선주의 표방과 환태평양 동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP) 폐기 등이 민족주의의 부상과 자유주의 질서의 쇠퇴 경향을 잘 드러낸다. 이와 더불어 테러리즘의 지구적 확산과 미·러관계의 악화도 국제관계의 불안정을 촉진하는 요인이다. 미·중관계 역시 협력보다는 경쟁을 중심으로 전개되면서, 안보, 경제, 규범/가치 등 다방면에서 갈등이 표출되고 있고, 이는 동북아 지역에서 더욱 구조화되고 있다.

2010년대 초반 이후 미국은 아시아 재균형 전략을 추진하면서 중국의 부상에 대한 견제를 본격화하기 시작했고, 미·일동맹과 한·미·일 삼국 안보 협력의 강화를 추진했다. 이에 중국은 반접근 지역거부 전략을 강화하고 군사력 증강을 추진하였으며, 남중국해 문제와 한반도 사드배치에 대한 비타협적 대응을 지속했다. 이러한 미·중 간 경쟁은 미·러관계 악화 및 중·러 간 협력 증대와 더불어 한·미·일 대 중·러의 (느슨한) 대립 구도 형성을 촉진했다.³⁰⁾

미·중관계는 2017년 4월 정상회담 이후 협력 기조로 돌아서는 듯했지만,³¹⁾ 7월 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 실험 이후 대북제

29) 동북아플러스 책임공동체 구상의 제기 배경 및 목적에 대해 다음을 참고하였다. 김준형, “동북아플러스 책임공동체 구상,” (통일연구원 동북아플러스 책임공동체 자문회의, 2017.08.04.).

30) 경남대 극동문제연구소 편, 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』 (서울: 선인, 2015) 참조.

31) Rex W. Tillerson, “Remarks to U.S. Department of State Employees,”

재에 대한 견해차와 무역 불균형 문제에 대한 이견으로 다시 갈등이 고조되고 있는 형국이다. 한반도의 평화와 번영을 위해 향후 미·중관계는 협력 위주로 전개되는 것이 이롭지만, 미래는 매우 불확실하다. 중국은 해양영토 문제 관련하여 핵심이익 수호 입장을 견지할 것이며, 일대일로(一帶一路)와 같은 자국 중심 네트워크 확산에 주력하며 점진적이거나 강성의 대외정책을 지속할 가능성이 크다. 트럼프 역시 미국의 이익을 위해 중국에 대한 무역 및 외교안보 관련 압박을 증가시킬 가능성이 있어 향후 미·중관계의 전개는 불투명한 상황이다.

둘째, 북핵문제 악화와 남북관계 경색도 한반도 및 동북아의 불안정을 고조시키는 요인으로서 동북아플러스 책임공동체 구상의 중요한 배경이다. 북한은 김정은 집권 이후 경제·핵 병진노선을 항구적인 전략노선으로 천명하였고, 2016년과 2017년 사이 세 차례의 핵실험을 추가로 감행하면서 핵기술 진전을 도모하였으며, 핵 투발 수단으로서 탄도미사일 능력 향상에도 적극적으로 나서고 있다. 특히 북한은 2017년 7월 ICBM 발사 실험을 감행하면서, 미국 본토가 자신의 핵·미사일 타격 범위 안에 포함된다고 공언했다.

북한의 핵·미사일 능력 고도화는 다자간 안보협력체가 없는 동북아 지역의 군비경쟁을 자극하고 있다. 우선 북핵문제의 악화는 한·미동맹의 강화로 이어지면서 사드의 한반도 배치를 비롯한 미국의 MD체계 구축에 명분을 제공하고 있다. 또한 북핵 위협의 증가는 일본의 군비증강과 집단적 자위권 확보 추진에 동기를 부여하고, 한·미·일 삼국 안보협력 강화를 자극한다. 그리고 이러한 추세는 해양 방위 강화를 시도 중인 중국의 군사력 증강을 자극하는 악순환을 야기하고 있다.³²⁾ 더불

(U.S. Department of State, May 2017), <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/05/270620.htm>> (검색일: 2017.09.08.).

32) 지난 5월 중국은 항공모함의 자체 건조에 성공함으로써 항모 2대를 보유한 해양 강국으로 거듭나고 있다.

어서 북핵 고도화와 동북아 군비경쟁은 한국에 경제적으로도 부정적인 파급효과를 낳고 있다. 사드배치로 인한 한·중관계 악화로 한국의 경제적 손실이 커지고 있다는 것이 중요한 예이다.

북핵문제 역시 대북제재 강화와 더불어 남북관계에 대한 구조적 제약 요인으로 작용하고 있다. 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 한국은 개성공단 가동을 전면 중단했고 북한과의 모든 대화·교류를 차단했다. 문재인 정부 출범 이후 남북관계 개선 의지를 표방하고 있지만, 북핵문제가 진전되지 않고 대북제재 공조가 지속됨으로 인해 교류협력에 한계가 노정되고 있다. 남북 간 대화·교류가 부재 혹은 부족할 때 한반도의 긴장은 더욱 고조될 수 있다. 북핵문제와 대북제재가 남북관계 개선을 제약하고 또한 남북관계 경색이 한반도 문제 해결을 어렵게 하고 군사적 긴장을 고조시키는 일종의 악순환 형국이다. 한반도의 평화와 번영을 위해 북핵문제 해결과 남북관계 개선의 선순환적 병행 추진 노력이 필요한 상황이다.

셋째, 다자협력의 부재도 동북아 지역의 불안정성과 불확실성을 증대하는 요인이다. 동북아 지역의 다자협력 부재는 복합적 요인에 기인한다. 미·중 간 경쟁과 갈등, 북핵문제 해결에 관한 인식 차이, 그리고 영토 및 역사문제를 둘러싼 국가 간 갈등이 동북아 다자협력을 가로막고 있다.³³⁾ 2000년대 초반 북핵문제 해결을 위해 구성된 다자간 협의체인 6자회담은 목표에 부합하는 성과를 달성하지 못한 채 2008년 이후 중단된 상태이다. 박근혜 정부가 제시한 동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative: NAPCI)은 동북아 평화의

33) 동북아시아와 달리 유럽에서 다자협력체제(예, OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)의 형성이 가능했던 중요 요인으로 강대국 간 협력, 역사 및 영토문제의 선제적 해결을 들 수 있다. 한인택, “다자안보협력과 중견국 한국의 외교,” 제주평화연구원 편, 『2014 동아시아 다자협력의 제도화』 (서울: 오름, 2014), pp. 51~81.

필요조건이 남북한 간 화해와 협력이라는 점을 간과한 채 실제적 성과를 남기지 못했다. 경제 측면에서도 국가 간 양자적 교류는 폭넓게 전개되어왔지만, 다자적 협력과 조정을 위한 제도는 사실상 부재하다. 한·중 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 이외에 한·중·일 FTA나 역내포괄적동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement: RCEP) 등 지역협력의 제도화를 위한 추진 동력도 중·일 간 주도권 경쟁으로 미진하며, 따라서 보호무역주의의 부상에 따른 갈등 또는 무역 분쟁의 가능성에 상대적으로 취약한 상황이라 할 수 있다.

이와 같은 동북아 정세의 불안정성과 불확실성 그리고 지역 협력체제의 취약성에 능동적으로 대처하고 극복해나가지 못할 때, 한국이 직면할 외교, 안보, 경제적 어려움은 명약관화할 것이다. 더욱이 중국이 ‘일대일로 구상’, 러시아가 ‘신동방정책’, 일본이 ‘지구본을 부감하는 외교’를 통해 공히 한국을 자국의 영향권으로 편입하려는 의도를 드러내는 가운데, 한국이 지정학적 취약성을 극복하고 평화와 번영을 도모하기 위한 중장기 생존·번영 전략을 제시하고 추진하는 것은 필수적 과제라 할 수 있다.

나. 주요 내용 및 목표

이와 같은 배경에서 동북아플러스 책임공동체 구상은 문제인 정부가 향후 5년간 추진해야 할 100대 국정과제로 선정되었다. 이 구상의 주요 내용은 다음과 같이 요약된다.³⁴⁾

34) 동북아플러스 책임공동체 구상의 주요 내용 및 추진전략은 다음을 참조하여 작성하였다. 국정기획자문위원회 외교안보분과 동북아플러스 책임공동체 TF, “동북아플러스 책임공동체 구상,” (국정기획자문위원회 외교안보분과, 2017.07.); 김준형, “동북아플러스 책임공동체 구상,” (통일연구원 동북아플러스 책임공동체 자문회의, 2017.08.04.).

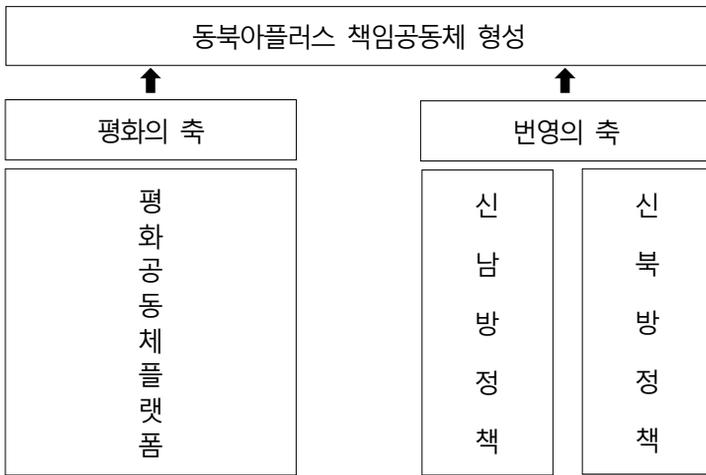
우선, ‘플러스’는 두 가지 의미를 가진다. 첫째, 지리적 공간의 확장이다. 동북아시아가 한국의 생존이 달린 최우선적 관심 지역이지만, 한국 외교의 주요 영역을 동북아로 제한할 때 지역적 대립 구도와 안보 딜레마에 갇히면서 창의적이고 유연한 정책 추진이 어려울 수 있으며, 역외 행위자들과의 협력 가능성이 감소될 수 있다. 또, 경제적 번영의 한계도 뚜렷해질 수 있다. 따라서 전통적인 동북아 4강 외교를 넘어서, 북방과 남방으로 외교의 지평을 확장하면서 대륙과 해양을 포괄하는 지역전략을 추진하는 것이 필요하다. 그동안 한국 외교에서 상대적으로 소홀했던 아세안 국가들, 인도, 호주, 몽골, 러시아까지 협력의 범위를 확대해야 한다는 것이다.

플러스의 두 번째 의미는 협력 이슈의 확장이다. 안보 측면에서의 협력뿐만 아니라 경제적 공동번영 도모, 사회·문화적 교류협력의 질적·양적 확대, 그리고 규범과 가치의 공유 및 공공외교의 증진을 통한 협력 증대가 필요하다는 것이다. 우선, 안보 측면에서는 최우선적 과제인 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 상설화를 적극적으로 검토하고 추진한다. 또한, 민족주의적 국익추구와 보호무역주의 부상이라는 국제적 추세로 인해 한국 및 지역 경제의 불확실성이 증가하고 있다는 점을 감안하면서, 역내 경제협력을 제고하고 성장 잠재력을 극대화하여 공동번영의 기회를 만들기 위한 고위급 경제 대화의 틀을 마련하는 것이 필요하다. 사회·문화적 교류협력의 확대와 공공외교의 적극적 추진은 한국의 소프트파워(soft power) 신장에 기여하고 다자적 지역 협력의 추진 동력을 다방면에서 뒷받침한다는 측면에서 중요하다. 이러한 이유로 동북아플러스 책임공동체 구상은 안보, 경제, 사회·문화 협력을 병행적으로 추진하면서 이슈 간 상호 긍정적 효과의 발현을 추구한다.

‘책임’이 함의하는 내용은 국가들이 서로 이해가 다를 수 있음을 존중하면서도 동북아의 위기와 갈등을 극복하고 평화와 공동번영을

이루기 위해 실천하는 진정성을 가진 책임성 있는 주체가 되자는 것이다. ‘책임’은 나아가서 군사분쟁 방지와 평화정착 그리고 경제적 번영을 위한 다자협력제도의 수립을 통해 각 참여국이 서로 책임을 지고 또한 책임을 물을 수 있는 공동체 구축을 지향하는 개념이다. 역내 행위자 간 상호 합의가 각국의 정책으로 전환되어 실행되도록 할 수 있는 일정한 수준의 구속력을 갖추어야 한다는 것이다.³⁵⁾

<그림 II-2> 동북아플러스 책임공동체 구상



출처: 김준형, “동북아플러스 책임공동체 구상”의 개념도에 기초하여 작성.

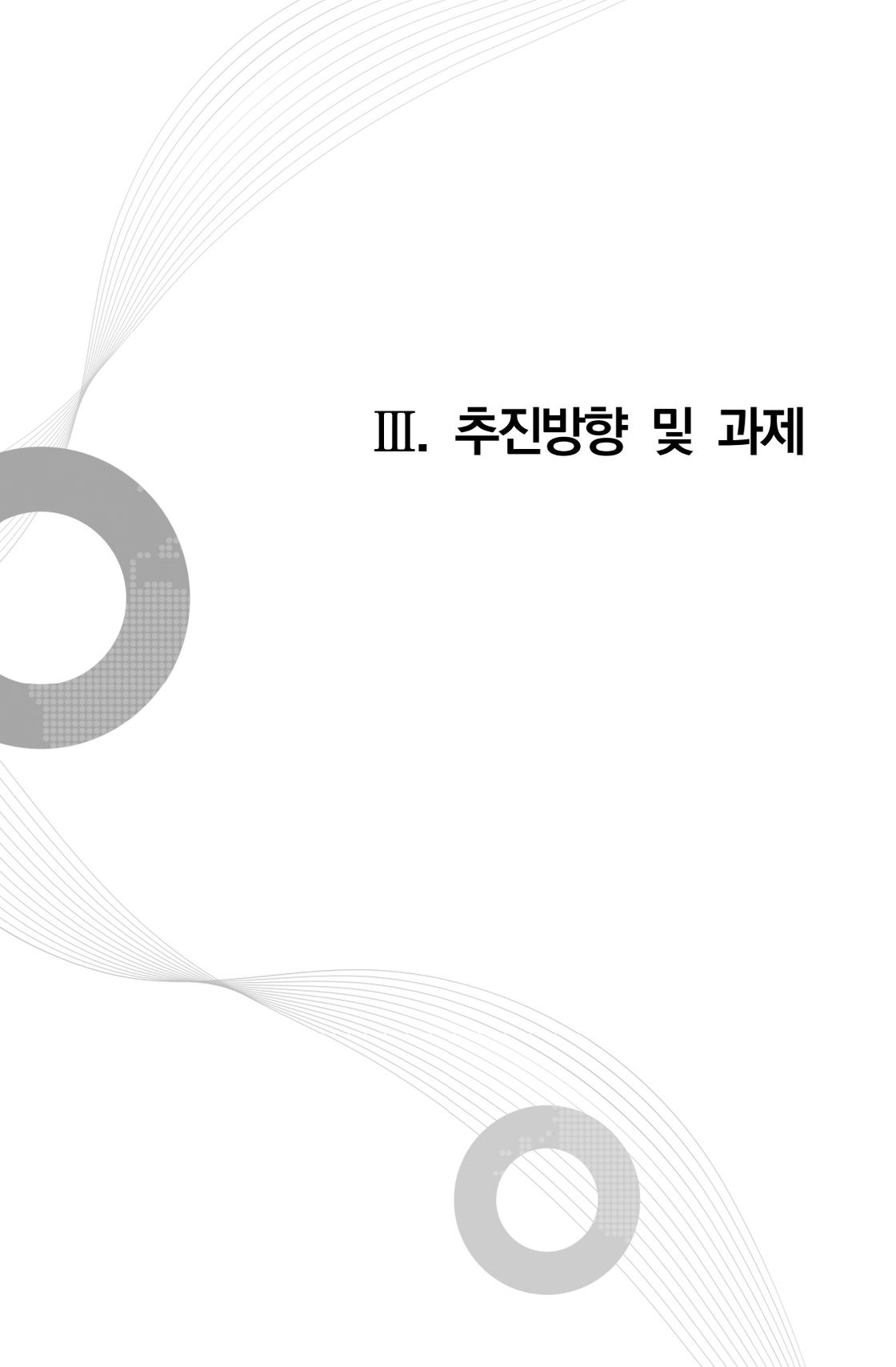
이와 같은 특징과 방향을 가지는 동북아플러스 책임공동체는 두 가지 축을 중심으로 구성된다. 첫째, 평화의 축이다. 이 축을 건설하기 위해 동북아 평화협력 플랫폼을 마련해야 하며, 이 플랫폼을 통해 평화를 위한 협력의 네트워크를 구축하고 다자협력체제의 구성을 추진한다. 둘째,

35) 동북아플러스 책임공동체가 추구하는 다자협력제도의 구축과 운영 방향은 이론적으로 국제정치에 관한 자유제도주의(liberal institutionalism)에 기초한다. Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984). pp. 1~312.

변영의 축은 신남방정책과 신북방정책의 추진으로 만들어진다. 한반도가 북방의 대륙과 남방의 해양을 잇고 동아시아의 변영을 위한 가교이자 거점으로서 위상을 정립하면서, 그 위상에 걸맞은 역할을 수행하기 위해 다각적 협력을 추진하는 것이다.

종합하면 동북아플러스 책임공동체 구상의 핵심 목표는 동북아시아의 지정학적 긴장과 경쟁 구도 속에서 한국에 우호적인 평화·협력적 환경을 조성하고 한반도의 평화와 변영을 도모하는 것이다. 그리고 여기에는 다음의 세부 목표를 포함한다. 첫째, 한국이 당당한 협력외교를 통해 동북아 평화협력을 위한 플랫폼을 구축하고 역내 평화협력을 주도하는 국가로 발돋움한다. 둘째, 신남방정책의 추진으로 아세안(ASEAN) 및 인도와의 외교 관계를 한반도 주변 4강 수준으로 격상시켜 안보, 경제, 사회문화 협력의 공간을 확장한다. 셋째, 신북방정책을 추진하여 유라시아 대륙 국가들과의 협력을 확대하고 한국의 새로운 성장의 기회를 확보함은 물론 공동변영을 도모한다.

Ⅲ. 추진방향 및 과제



1. 기본방향

첫째, 북핵문제의 해결을 위한 국제사회의 제재·압박에 동참하는 동시에 남북교류협력 및 남북대화 재개를 통한 남북관계 발전을 동시에 추진하여야 한다. 또한, 제재와 압박을 통해 북한이 대화의 테이블로 나올 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 일관된 통일·대북정책의 추진이 요구된다. 남북교류협력의 활성화, 남북기본협정 체결, 남북대화 재개 및 연락 채널 복원 등은 북한 측의 호응이 있어야 가능하다. 문재인 정부 출범 이후 남한은 남북대화 및 교류협력 재개를 위해 노력하고 있다. 우리 정부는 우선 민간 차원의 교류협력 재개를 위해 2017년 5월 대북 인도지원단체와 종교단체의 방북을 허용하였다. 그러나 북한은 유엔의 대북제재에 남한 정부가 지지 및 동참하고 있는 점을 문제 삼아 민간단체들의 방북을 불허하고 있다. 또한, 이산가족 상봉 제의에 대해서는 탈북 여종업원 및 재입북 희망 탈북민 문제와 연계하며 불응하고 있다. 즉, 그들을 돌려보내지 않으면 상봉 제의에 응하지 않겠다는 입장을 고수하고 있다. 군사회담과 이산가족 상봉 회담 제의에 끝내 불응하였다. 남북대화 및 교류협력의 재개가 쉽지 않은 것이 사실이다. 진정성을 가지고 대화 의지를 지속적으로 천명하여야 한다. 남북대화 및 교류협력은 남북한의 평화통일과 북한 변화를 위해 필요하기 때문이다.

둘째, 대화 재개를 위해 주변국과의 긴밀한 협조가 필요하다. 북한은 북·미관계에만 몰두하고 있을 뿐 남북관계는 외면하고 있다. 예를 들어 북한의 대남기구인 민족화해협의회는 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 직후인 2017년 7월 29일 대변인 담화를 통해 국정기획위원회의 대북구상을 비난하며 “...조선반도(한반도) 핵문제는 철저히 조미(북미) 사이에 해결해야 할 문제”이며 “남조선 당국은 여기에 끼어들 아무런 명분도 자격도 없다”는 내용의 성명을 발표하였다.³⁶⁾ 하나의 예를

더 들면, 노동당 기관지 노동신문은 2017년 9월 6일 “핵문제는 북남관계(남북관계)와 인연이 없다. 그것은 우리(북한)와 미국 사이에 해결해야 할 문제”라며 기존 입장을 반복하였다. 소위 말하는 ‘코리아 패싱’(Korea Passing) 또는 통미봉남이 우려되고 있다. 한반도 문제에 있어 한국이 배제되어서는 안 된다. 이를 위해서는 미국과 긴밀한 협력을 통해 우리의 입장이 반영될 수 있도록 대미 외교를 강화하여야 한다. 또한, 재개를 위해서는 일본과의 협력도 필요하다. 일본은 자국민 납치자 문제 해결을 위해 북한과의 대화를 지속적으로 도모하고 있다. 북한과 교류하고 있는 유럽 국가들과의 협력 방안도 모색될 필요가 있다.

셋째, 통일문제 및 대북정책에 있어 남북 차원과 국제 차원이 결합되어야 한다. 통일문제는 기본적으로 민족자결의 문제로 남북한 주도에 의해서 추진되는 것이 바람직하다.³⁷⁾ 2017년 6월 30일 문재인 대통령과 미국 트럼프 대통령 간의 한·미 공동성명에서 트럼프 대통령이 ‘한반도의 평화통일 환경을 조성하는 데 있어 대한민국의 주도적 역할을 지지’한 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 대한민국의 주도적 역할이 한반도 통일문제에 있어서의 국제사회의 관여 내지 협력 배제를 의미하는 것으로 이해되어서는 안 된다. 한반도 통일문제에 있어 남북한 주도 및 남북대화·협력의 원칙을 존중하는 동시에 통일문제에 대한 국제사회의 협력 역시 필요하다. 남북협력을 발판으로 국제사회에서 입지를 확보하는 한편, 국제사회와의 협력을 통해 북한과의 대화 재개 및 변화를 유도하는 쌍방향의 접근이 요구된다.³⁸⁾

넷째, 문재인 정부의 대북·통일정책 과제들은 크게 남한 내부 차원의 과제, 남북관계 차원의 과제, 국제 차원의 과제로 구분할 수 있다.

36) 『조선중앙통신』, 2017.07.29.

37) 이규창 외, 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』, p. 48.

38) 위의 책, p. 48.

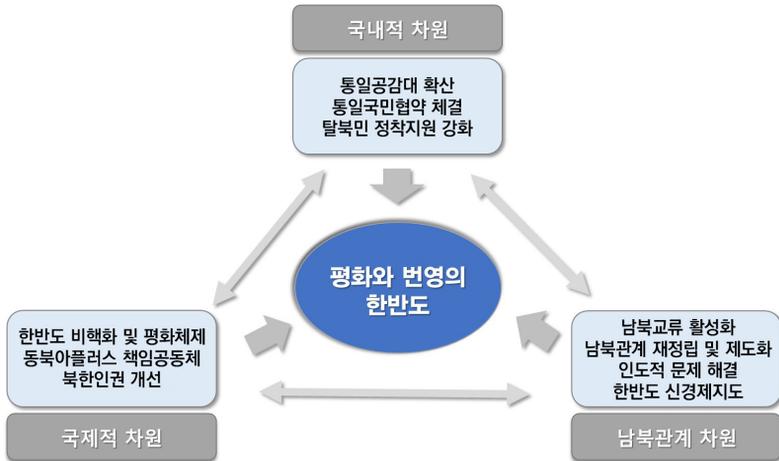
국정기획자문위원회가 제시한 통일공감대 확산과 통일국민협약, 탈북민 생활밀착형 정착지원은 남한 내부 차원의 과제에 해당한다. 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, 인도적 문제 해결, 남북관계 활성화를 통한 남북관계 발전, 한반도 신경제지도는 남북관계 차원의 과제에 해당하며, 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축과 동북아플러스 책임공동체 형성은 국제적 차원의 과제에 해당한다. 한편, 통일문제가 남북문제이면서 동시에 국제적인 성격을 갖는 문제라는 점에서 일부 국정과제는 국내 차원, 남북관계 차원, 국제 차원의 성격을 동시에 갖기도 한다. 통일공감대 확산의 경우 국정기획자문위원회는 국내 차원의 과제들만을 제시하고 있지만, 남북한의 평화통일을 이루기 위해서는 국제사회에서의 통일공감대 확산이 필요함은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 한반도 신경제지도의 경우에도 주로 남북경협과 관련되어 있지만, 북방경제와 연계하고 있다는 점에서 국제적인 성격도 갖는다. 북한인권 문제는 국내적인 성격, 남북관계 차원의 성격, 국제 차원의 성격을 모두 갖는다. 북한인권 개선을 위해서는 북한인권재단 설립 등 국내에서의 관련 활동은 물론 남북차원에서 인권 대화 및 인도적 지원을 실시하고, 국제차원에서는 국제사회와 연대하여 북한인권 책임 규명을 위한 노력을 전개하여야 하기 때문이다.³⁹⁾

문재인 정부의 대북·통일정책이 효율적으로 추진되어 성과를 내기 위해서는 국정과제들이 남한 내부 차원, 남북관계 차원, 국제 차원에서 동시에 추진되어야 하며, 과제들이 상호 유기적으로 작용하고 선순환 효과를 창출할 수 있도록 정책적인 역량이 발휘되어야 한다. 남한 내부 차원에서 통일공감대를 이루고, 이를 바탕으로 남북관계 차원에서 남북교류협력 및 남북대화를 통해 남북합의의 수준과 규범력을 높여

39) <그림 III-1>에서는 편의상 통일공감대는 국내 차원의 과제로, 한반도 신경제지도는 남북관계 차원의 과제로, 북한인권 개선은 국제 차원의 과제로 분류하였다.

나가고 인도적 지원 및 인도주의 사안의 해결을 추진해야 한다. 이는 다시 남북관계 차원과 국제 차원에서 통일공감대 확산으로 이어져야 한다. 그리고 이를 토대로 중장기적인 차원에서 한반도의 경제통일과 사회문화 교류 활성화를 이루고, 나아가 동북아 차원에서 책임공동체 형성을 통해 우리의 역할과 책임의 폭을 넓히며 국제적 수준에서 통일공감대를 지속적으로 확산하고 국제사회와 함께 북한인권 개선의 길을 걸어가야 한다.

<그림 III-1> 평화와 번영의 한반도와 국정과제의 상호관계



출처: 연구진 작성.

다섯째, 북한인권 개선은 남북관계 발전 및 한반도 평화의 관점에서 추진될 필요가 있다. 북한인권법 제정 과정에서 북한인권법이 남북관계를 저해할 수 있다는 비판이 제기되었다. 국회는 이를 수용하여 2016년 3월 3월 북한인권법을 제정하면서 북한인권 증진 노력과 함께 남북관계 발전 및 한반도 평화정착을 위해서도 노력할 책무를 부과하였다(북한인권법 제2조 제2항). 북한은 체제유지와 밀접한 관련이 있는 자유권에 대해서는 매우 부정적이며, 국제사회의 북한인권 책임

규명을 위한 활동 및 노력에 대해서는 최고 존엄을 훼손한다며 반발하고 있다. 반면 여성, 아동, 장애인 등 취약계층의 사회권 개선에는 상당한 관심을 보이고 있다.⁴⁰⁾ 따라서 먼저 북한이 관심을 보이고 있는 분야들에 대한 인권 대화 및 인도적 지원을 실시하여 공감대를 형성하고, 이를 토대로 자유권 분야의 개선을 추진하는 전략적인 접근이 필요하다. 이를 통해 북한인권 개선의 폭을 점진적으로 확대하고 동시에 북한의 변화를 견인하는 정책 추진이 바람직하다.⁴¹⁾ 북한이 보건의료와 재난에 취약하다는 점에서 이 분야에 대한 우선적인 인도적 지원을 추진하는 것도 적극 고려할 필요가 있다.

2. 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축

가. 추진 원칙

문재인 정부가 당면한 평화추진 환경과 정책 기조를 고려해 볼 때, 구체적 추진 원칙은 다음과 같은 4가지 추진전략과 연동해 제시할 수 있다. 4가지 추진전략은 ① 안보역량 강화를 통한 북핵 위협의 실질적 억지력 구축, ② 제재와 압박을 통한 비핵화 대화 여건 구축, ③ 한국 주도권 강화를 통한 비핵화-평화체제 환경 구축, ④ 정세 변동에 친화적인 평화협력 촉진 전략 구축 등이다. 이와 같은 추진전략들을 포괄해 문재인 정부는 다음과 같은 몇 가지 원칙을 설정하였다. 첫째, 자주성 강화의 원칙이다. 문재인 정부는 한반도 안보 위협 대처와 비핵화 추진은 궁극적으로 우리의 자주적 역량 강화에서 시작되어야 한다는 인식이다. 둘째, 협력외교와 다자주의에 기반한 국제협력 속에서

40) 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제,” 『인권과정의』, 제465호 (2017), pp. 118~119.

41) 위의 글, p. 121.

평화와 번영을 추구하겠다는 원칙이다. 이는 맹목적이고 기계적인 자주성 추구가 아닌 국제사회의 튼튼한 협력 네트워크 구축과 자주적 역량 배가를 동시 병행하겠다는 원칙이다. 셋째, 평화 우선의 원칙이다. 제재와 압박은 북한을 비핵화 대화로 견인하는 것이 궁극적 목적이지만, 한반도 평화를 희생하고 대결적 악순환을 촉진하는 것이 아니라는 원칙이다. 이에 따라 한반도 비핵화는 반드시 한반도 및 동북아의 구조적인 평화체제 수립에 실질적으로 기여하고 연동되는 방식으로 추진되어야 한다는 원칙을 견지하고 있다.

나. 추진 과제

(1) 한·미동맹과 자주 국방력 병행 강화를 통한 억지력 제고

북한의 군사적 위협에 대한 국방 분야의 대비 또한 절실하다. 북한의 고도화된 핵능력으로 우리를 위협하거나 실제로 공격 시 우리의 능력으로 피해 없이 해결할 수 있는 군사적 수단 구비는 현재로서는 난망하다. 따라서 현실적 대안은 한·미 확장 억제 체계를 획기적으로 개선시키는 것이다. 확장 억제 정책은 핵 운용 기획 및 협의 체계와 핵능력 실행 체계로 구분되는데 이중 핵 운용 기획 및 협의 체계는 실시간 정보공유, 핵전력 운용 공동 기획 및 승인·결심 체계 구축 등 NATO 체계와 유사하게 정리할 필요가 있으며 핵능력 실행 체계는 각종 필요 전력이 신속하게 투입될 수 있도록 구체화된 로드맵이 작전계획에 반영되도록 할 필요가 있다. 아울러 한·미 간 협상을 위한 전제조건으로 한·미상호방위조약에 근거한 한·미 군사동맹을 시혜자·수혜자의 관계에서 서로의 이익이 합치되는 상호적이며 호혜적인 거래적 관계로 정착시킬 필요가 있다. 특히 트럼프 행정부는 현재 한·미 양국이 완전한 거래적 관계의 균형을 이룬 것으로 판단하지 않고 있다. 따라서 향후 예상되는 방위비 분담금 증액, 북핵·미사일 해결에 대한 비용문제 요구

등을 적절한 선에서 미국과 협상을 하되, 반대급부로 확장 억제 정책의 신뢰성 담보를 포함하여 한·미 원자력 협정개정, 위성 발사 체계 기술 이전, 한·미 미사일 정책 수정 등 생존에 필수적인 우리의 권리를 당당히 요구하여 자주 국방 능력 향상의 계기로 만들 필요가 있다.

한·미동맹 강화와 더불어 자주 국방 능력을 조기에 획기적으로 강화하는 방향으로 정책이 설계되어야 한다. 미국의 확장 억제력 강화가 현실적이며 단기적 대응책으로 여전히 유효하나, 결국 한국의 안보는 한국이 책임져야만 한다. 핵심은 한국의 자주적 국방 능력의 강화와 한국 주도의 작전 운용 능력의 향상이다. 이는 이미 한·미 간 합의한 바와 같이 전시작전권 전환에 대비한 핵심 추진 과제이자 방향이다. 이와 같은 자주 국방 능력 강화는 최우선적으로 북핵 위협에 대한 실질적인 억지력 향상에 초점을 맞추어야 한다. ‘북한의 도발로 인한 위기 지수 증가-대북제재국면 강화’라는 악순환 속에서 북핵·미사일에 대한 위협 수준은 날로 증가하고 있다. 특히 김정은 정권은 핵탄두 기술력 확보와 미사일 능력 향상을 위해 단계적 노력을 통해 최근 한국에 대한 직접적 위협 수준을 급격히 높이고 있다. 김정은 정권의 안보 위협 수준은 그들의 핵 고도화 추진 단계에 연동된다. 1단계(2013년~2014년)는 고농축우라늄을 활용한 핵기폭 능력 향상과 단거리 미사일(SRBM) 성능 개선이다. 2단계(2015년~2016년)는 초기 핵융합 기술 확보 및 중거리 미사일(MRBM)의 성능 확보 실험과 미사일 다종화 구축이다. 3단계(2017년~?)는 수소탄 기술력 확보 및 중·장거리 미사일(IRBM·ICBM) 실전 능력 확보이다.⁴²⁾ 아마도 마지막 4단계는 다량의 핵무기를 실전 배치하고 핵무력 완성을 대외로 천명하

42) 정성윤, “북한의 6차 핵실험: 평가와 정세전망,” (통일연구원 Online Series, CO 17-26, 2017.09.11.), p. 2, <<http://lib.kinu.or.kr//wonmun/008/0001485185.pdf>> (검색일: 2017.08.30.).

는 것일 것이다. 이러한 실체적 안보 위협에 직면해 우리의 안보정책 방향은 '현실 위협 수준'에 대한 냉철한 대응일 것이며, 비록 정치외교적으로 북핵 보유국의 지위를 인정하지 못하더라도, 최소한 군사안보적으로는 북핵이 사실상 완성되었다는 것을 전제로 안보전략을 구축해야만 할 것이다. 통상적으로 안보전략 구상 및 전력화에는 최소 3~5년의 시간이 소요되는 만큼, 북한 핵무력이 완결된 이후에 이에 대응한 자주 국방력 강화사업은 전력상 공백을 초래할 가능성이 높다. 따라서 현재 추진 중인 소위 Kill-chain, KAMD, KMPR 중 자주적 역량 강화에 해당되는 L-Sam, M-Sam, SM-3 장착을 위한 이지스함 개선사업, KF-16 개량형 사업, 전작권 전환과 연동되는 한국 주도의 국방전략 수립은 그 완성 시기를 앞당겨야 한다.

(2) 제재와 압박을 통한 비핵·평화 촉진 대화 적극 견인

한반도의 평화는 결국 북핵문제의 진전을 이루지 않고서는 달성되지 못한다. 엄중한 위협에 대한 안보적 대처는 항시적으로 작동해야 할 것이지만, 결국 평화체제 구축을 위한 필요충분조건인 비핵화 여건을 실천적으로 구축해야만 한다. 북핵문제는 결국 대화와 외교를 통해서 해결해야만 한다. 하지만 북한의 비타협적 저항이 강력하기 때문에, 문재인 대통령이 천명한 바와 같이 강력한 제재와 압박을 통해 북한의 추가 도발을 억지하고 북한을 대화로 강제하는 것이 현실적인 정책 방향이 되어야 할 것이다. 이러한 정책적 방향을 견지하기 위해서는 우선 대북제재국면에 대한 우리의 전략적 입장과 원칙을 확립한 후, 제재 운영 메커니즘을 일관되고 전략적으로 실행하여야 한다. 몇 가지 추진방향은 다음과 같아야 할 것이다.

첫째, 제재의 구체적 목표에 대해 한·미·중 간 일치된 공감대를 형성해야만 한다. 이를 위해 우선 한국이 제재 목표를 신중하고 명확하게 설정할 필요가 있다. 제재와 압박의 목표는 결과적으로 제재의 효과에

직간접적인 영향을 미친다. 대북제재와 압박의 목표가 지나치게 높으면 제재 자체만으로 기대했던 중국적 목표를 달성할 확률은 상대적으로 낮아진다. 특히 북한 지도부가 자신들에 대한 제재와 압박의 최종 목표를 김정은 정권의 교체나 체제 전복이라고 판단한다면, 북한은 제재에 최후의 순간까지 고통을 감내하며 저항할 가능성이 높다. 아울러 제재의 목표는 북핵문제 해결의 가장 큰 능력을 보유한 미국과 중국의 이해를 고려해야만 한다. 따라서 제재의 목표는 북한을 비핵화 대화로 견인해 실질적인 비핵화 조치를 이끌어 내는 것이어야만 한다. 하지만 미·중 등 강대국의 전략적 셈법과 실질적 영향력을 엄밀히 고려함과 별도로, 비핵화 대화 과정에서 반드시 우리의 국익과 의지가 반영되어야만 할 것이다. 이러한 점들을 고려해 볼 때 비핵화 대화 시작은 과거보다 다소 유연하게 조정할 수 있을 것이지만, 대화 시작의 조건은 최소한 북한의 핵·미사일 추가 실험 유예 선언이 되어야만 할 것이다. 2017년 7월 이후 미국 또한 기존의 엄격한 대화 재개 조건에서 북한의 도발 모라토리엄으로 대화 재개 조건을 낮추고 있다. 북한의 도발 중단이 반드시 대화 재개의 조건이 되어야만 하는 이유는, 북한의 도발 억지를 통해 고조되는 한반도 위기 지수를 낮추고 북한의 핵 고도화 능력을 차단하는 것이 우선이기 때문이다.⁴³⁾

둘째, 강력한 제재와 압박을 통해 북한을 대화의 장으로 유인 후, 비핵화 대화 과정에서 지연 전술과 기만으로 실질적인 비핵화 타협을 거부하려는 북한을 강력히 견제해야만 한다. 북한을 비핵화 대화로 견인한 후 실질적인 비핵화 조치 결정을 실행하는 과정에서, 북한은 대북제재와 압박 조치에 대한 철회를 강력히 주장할 것이다. 이 경우

43) 정성윤, “대북제재의 평가 및 전략적 고려사항,” (통일연구원 Online Series, CO 16-10, 2016.04.21.), pp. 3~5, <<http://lib.kinu.or.kr/wonmun/007/0001476763.pdf>> (검색일: 2017.08.30.).

대화국면의 어떠한 단계에서 어떠한 비핵화 조치를 대가로 북한의 요구에 응해야만 하는지에 대한 전략적 판단의 문제가 주요 정책 과제로 등장할 것이다. 하지만 현재 북한이 대북 적대시 정책의 주요 내용으로 언급하면서 강력히 요구하고 있는 제재 해제를 비핵화 대화 시작의 조건으로 수용해서는 안 된다. 설사 비핵화 대화가 재개되더라도 북한이 대화 과정에서 북한의 행동을 강제하고 북한의 기만에 대비하기 위해서이다. 즉 비핵화 대화가 시작되더라도 그 내용과 진행에 대해서는 북한의 비핵화 노력과 연동해 엄격하고 단호해야만 한다. 이를 위해서라도 강력한 제재를 통해 북한의 취약성을 극대화시켜 우리의 협상 자원을 확대해야만 할 것이다. 결론적으로 비핵화 대화 개최가 목적이 아니라 비핵화 조치를 확보하는 것이 제재의 궁극적 성공이기 때문에 제재를 전략적 자산으로 적극 활용해야 한다.

셋째, 북한이 설사 비핵화 대화 참여를 결정하고 대화가 실질적으로 재개되더라도, 북한이 그 순간 비핵화 결심을 굳힌 것이고 비핵화 조치를 성실히 단행할 것이라 단정할 수 없다. 북한 정권이 과거 비핵화 대화 과정에서 상습적으로 채택했던 살라미 전술을 재연할 가능성도 높다. 즉 대화 과정에서 북한이 최종 합의를 지연하면서 핵무력 증강을 위한 시간을 확보하고, 대화 과정에서 자신들의 전략적 가치를 시위하기 위해 전략적 도발을 계속한다면, 비핵화 대화에 대한 회의론이 확산되면서, 미국과 중국은 더욱 공세적인 비핵화 전략을 채택할 가능성도 높다.

즉, 대화국면이 전개되는 상황에서도 강대국들의 대북 강압이 지속되면서 한국의 대북정책과 이견이 발생할 가능성을 경계해야만 할 것이다. 대북 해법을 둘러싸고 미·중 간 갈등이 재연될 가능성은 여전히 높다. 한국 또한 이러한 강대국 간 갈등 과정에 연루될 가능성을 배제할 수 없다. 반대로 지금처럼 중국이 미국의 강압에 순응하며 미·중 협력 수준이 지속될 가능성도 높다. 이 경우 한국은 자칫 강대국 중심

의 전략 게임에 소외될 가능성이 있다. 따라서 우리는 연루와 소외의 도전요인에 대비해 북핵국면의 영향력 강화 방안을 적극 고안해야만 할 것이다. 우리 정부가 강조하고 있는 ‘비핵화-평화체제’ 프레임이 대안이 될 수 있을 것이다. 하지만 이 과정에서 지나치게 우리 주도권에만 집착한다면 이는 오히려 소외의 원인이 될 가능성이 있다. 따라서 당분간 국제 제재와 압박 레짐에 충실히 연동되는 영향력 강화 전략을 채택해야만 한다. 아울러 개성공단 재개·한국의 독자적 제재 완화와 같은 남북관계 조치는 북한의 비핵화 결심과 조치에 철저히 연동해 신중히 접근해야만 할 것이다. 자칫 국제사회로부터 불필요한 오해를 야기해 대북제재 레짐이 균열될 수 있기 때문이다.⁴⁴⁾

(3) 주도권 강화를 통한 정세 친화적 평화구축 전략 마련

당분간 북한의 고강도 도발이 상당 기간 지속될 가능성을 배제할 수 없기 때문에, ‘비핵화-평화체제’ 구축 전략을 정세 친화적이며 현실 가능한 수준으로 재조정해야만 할 것이다. 특히 한반도 평화구축 (peace building) 목표를 적극적 평화체제 달정보다는 위협 수준 약화와 위기관리능력의 적극적 확보로 설정하는 것이 현실적이다. 특히 당분간 동북아 안보 상황을 고려했을 경우 적극적 평화체제 구축의 성과를 달성하기는 쉽지 않다. 적극적 평화체제 구축은 필연적으로 한반도 평화체제와 동북아 평화·안보체제를 구조적으로 연계시키는 것이다. 하지만 현재 진행되고 있는 동(북)아시아에서의 미·중 영향력 경쟁은 단기간에 걸쳐 끝날 상황이 아닐뿐더러 세력균형과 세력전이의 결과에 따라 동(북)아시아 안보 상황이 과거와는 전혀 다른 국면으로 접어들어 새로운 안보체제 구축이 요구되기 때문이다. 또한 현재 북한

44) 정성윤 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 279~280.

의 핵능력이 과거와는 비교할 수 없을 정도이기 때문에 향후 한반도 평화체제 프로세스에서 적어도 중단기적으로는 동북아 안보체제와 별도로 추진하는 것이 보다 더 현실적이라 할 수 있다.

북한에게 우리의 평화체제 구축 의지를 각인시키고 남북관계의 주도권 강화, 대북 교섭능력 증진을 위해 한반도 평화 담론을 공세적으로 추진해야만 한다. 역대 한국 정부는 ‘평화 담론’을 북한의 통일전략전술의 일환으로 치부하며, 평화 담론이 내재하고 있는 실천적·미래지향적·일반적 가치를 경시해왔다. 통일 또한 한반도 평화가 전제되어야 하므로, 평화 담론은 한반도 안정과 미래에 필요충분조건이다. 북한의 도발과 핵·미사일 고도화가 이러한 평화 가치에 역행하고 있음을 북한에 좀 더 공세적으로 주시시켜야만 할 것이다. 아울러 인류 보편적인 평화 담론을 평화체제 구축 로드맵에 구체적으로 포함해, 국제사회에 ‘비핵화-평화체제’ 구축을 한국이 주도한다는 명분을 적극 천명할 필요도 있다.

(4) 평화체제 구축 과정의 도전요소에 대한 선제적 대비

우선 북·미관계의 변화 여부에도 주목해야 한다. 가능성은 높지는 않지만 북·미 대화가 재개될 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 미국은 최대의 압박과 관여 전략을 채택한 후 북한의 도발에 대한 강경한 불용의 입장을 견지하면서도 북한을 대화로 견인하기 위한 전략적 노력을 병행하고 있다. 미국의 고강도 압박의 지속과 중국의 이에 대한 적극적 협조로 인해 북한 지도부의 제재 저항능력이 심각하게 훼손된다면, 북한 지도부가 핵·미사일 실험 중단 요구를 받아들이며 타협국면으로 전환할 가능성도 배제할 수 없다. 아울러 미국이 중국의 제재 강화 노력에 대한 대가로 북한과의 대화에 좀 더 적극적으로 임할 가능성도 배제할 수 없다.⁴⁵⁾ 2017년 틸러슨 미 국무장관이 소위 4 NO 입장을 천명한 바 있고, 8월에는 비핵화 대화 재개 조건으로 북한의

핵·미사일 도발 중단과 정세 불안정을 야기할 수 있는 언행의 자제를 요구했다. 이는 엄격한 비핵화 조치를 대화 재개 조건으로 내세웠던 것과 비교해 볼 때 다소 유연한 입장을 천명한 것이다.

하지만 북한이 자발적이든 강제적이든 타협국면으로 전환하더라도 북한 지도부의 속내는 일단 제재국면으로 인한 손실 회피 환경을 구축하고 시간 확보를 통한 핵무기 개발 지속하는 것이다. 이러한 북한의 전략적 선택이 유력함에도 불구하고, 한국이 북한과의 모든 비핵화 대화에 지나치게 경계할 필요는 없다. 특히 일각에서 제기하는 것처럼, 한국을 배제한 북·미 대화에 대한 지나친 우려는 자칫 한국이 대화를 거부한다는 인식을 확산시키고 동시에 북한으로 하여금 한·미동맹에 대한 균열을 의심하도록 유도할 수 있다. 따라서 우리 정부는 제재를 통한 대화 여건을 조기에 구축하기 위해서 ‘북한의 비핵화 대화 유도→대화 지속 메커니즘 구축→북한의 정책 선택지 변화 견인’과 같은 전략 메커니즘을 조속히 확립해야만 한다. 무엇보다 현 정세 하에서 강력한 대북제재와 압박만이 북한과의 대화 개최 가능성을 높일 수 있고, 한국 정부는 비핵화를 위한 어떠한 종류의 대화도 반대하지 않는다는 입장을 견지해야만 한다는 점이다.

아울러 장기적 관점에서 미·중관계의 변화 여부에도 주목해야 한다. 미국은 지난 4월 미·중 정상회담 이후 대중·대북 동시 강압으로 북핵 전략을 수정했다. 즉 미·중 무역을 북핵문제와 연계하면서 중국의 대북제재에 대한 적극적 동참과 협조를 강제하고 있다. 안정적인 미·중 관계와 지속적인 경제성장이 중국의 핵심적인 국가 이익이기 때문에, 중국은 미국과의 마찰을 자제하며 적절한 수준에서 미국의 요구에 호응할 수밖에 없는 상황이다. 중국이 북한의 두 차례 화성 14형 발사에

45) 정성윤, “북한의 IRBM 실험 발사 평가와 북미관계 전망,” (통일연구원 Online Series, CO 17-06, 2017.02.24.), p. 5, <<http://lib.kinu.or.kr//wonmun/008/0001478169.pdf>> (검색일: 2017.08.30.).

따른 유엔 안보리 대북제재 2371호에 큰 저항 없이 동참한 것이 그 예이다. 하지만 미국은 중국의 노력이 불충분하다는 입장이다. 따라서 유엔 안보리 제재 결의안 채택 이후에도 중국에 대한 세컨더리 보이콧 확대 시행, 슈퍼 301조 적용 검토, 환율조작국 지정 문제, 지적 재산권 침해 문제 등을 통해 중국에 대한 압박을 강화하고 있다.

만약 중국이 미국의 압박이 지나치며 미국의 요구에 호응할 수 없다는 판단을 한다면 미·중 간 갈등이 현재보다 더욱 증폭될 것이다. 이는 미·중이 한반도 문제에 있어서 전략적 타협을 거부할 가능성이 커졌음을 의미하고, 북핵국면이 미·중 간 상호 영합적(Zero-Sum) 게임에 직면하였음을 뜻한다. 이러한 상황이 전개되면 미·중 양국은 한반도 문제에 있어 각각 상대방이 영향력을 확대할 수 있는 대안들과 관련한 타협은 전적으로 거부할 것이다. 미·중 간 갈등 요인 증가는 중국으로 하여금 다음과 같은 세 가지 차원의 전략적 인식과 선택을 적극적으로 고려하도록 할 것이다. 첫째, 김정은 체제의 안정이 여전히 중요하다. 둘째, 불안정한 북한 정세를 기회삼아 미국의 김정은 체제 제거 전략이 현실화될 가능성이 높다. 셋째, 미국과 한국의 공세적 북한 변화 전략을 거부하기 위해서는 김정은 정권의 핵무기 보유가 정치·외교·군사적으로 효용이 있을 수도 있다. 즉 중국 지도부는 미국과 한국이 북핵 제거 및 한국 주도의 통일 추진을 위해 적극적인 대북 관여 및 강압전략을 채택한다면, 향후 중국의 대북 레버리지 약화는 불가피하다고 인식할 수 있다. 이 경우 중국은 김정은 정권의 핵전력 및 통제력 그리고 이의 투사전략과 관련해 북한과 일종의 합의를 고려할 수 있다. 가령 북·중이 핵전략을 ‘선제핵무기 불사용 원칙’으로 공동 합의 하고, 중국이 북한에게 핵추진 잠수함 건조능력과 대공방어능력 등을 제공하는 등, 북·중이 미국의 확장 억제력으로부터 북한의 억지력을 높이기 위한 군사협력을 강화할 수 있다. 이러한 상황은 북핵 및 한반도 평화체제 구축 게임의 근본적인 체인지를 의미한다.

3. 남북교류 활성화 및 남북관계 제도화

가. 추진 원칙

남북교류협력의 활성화의 추진 원칙은 다음과 같다. 첫째, 남북교류 협력이 상호 신뢰 구축에 기여하고 한반도 평화기반 조성에 기초가 된다는 우리 사회 구성원의 공동의 인식을 유도할 수 있는 사회적 합의가 필요하며 향후 통일국민협약 제정 과정에서 남북교류협력의 필요성이 명기될 필요성이 있다. 둘째, 교류협력이 지속적으로 활성화 되기 위해서는 장기적 관점에서 지속될 수 있는 협력 사업의 발굴이 필요하다. 이를 위해서는 남북 양측이 공통적으로 관심을 가질 수 있는 이슈의 개발이 필요하며 남북 간 정치적 영향요인을 최소화하면서 교류협력을 지속하도록 민간주도의 협력 사업을 확대할 필요가 있다.⁴⁶⁾ 셋째, 북한으로 하여금 남북교류협력은 체제 불안요인으로 작용하지 않는다는 인식을 갖게 해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 주도의 교류 협력과 함께 지방자치단체 또는 민간단체의 교류협력을 적극적으로 확대시켜야 한다. 넷째, 교류협력은 북한에게 남한과의 선린관계 유지가 이익임을 인식하게 하여 사회문화 분야의 교류협력이 정치, 군사 분야의 협력으로까지 발전되어 결국에는 남북한 모두에게 상호 안보 위협의 두려움을 해소하는 데 도움이 되어야 한다. 이를 위해서는 교류 사업의 지속성이 유지되어 상호 간 신뢰가 쌓일 수 있는 시간이 필요하다.⁴⁷⁾

문재인 정부의 국정과제 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’은

46) 전미영, “남북 사회문화교류 활성화를 위한 과제,” 『북한학연구』, 제6권 1호 (2010), p. 36.

47) 박영호, “남북관계 환경변화와 남북교류협력 발전전략,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울: 늘봄플러스, 2015), pp. 36~37.

남북연락채널 복원 및 남북대화 추진, 남북합의 법제화, 남북기본협정 체결을 하위의 세부 추진 과제로 제시하고 있다. 남북대화 재개 및 남북관계 재정립을 위해서는 우선 남북연락채널 복원을 위한 노력을 하여야 한다. 이를 위해서는 남북대화 재개에 대한 일관된 의지를 천명하고 지속적으로 북한을 설득하여야 한다. 그리고 이를 통해 정치, 경제, 군사, 사회문화, 인도주의 사안, 인도적 지원 등 분야별 남북대화를 추진하고, 보건의료, 환경, 에너지, 재난 공동대응 등 대화의 폭을 점진적으로 확대해 가야 한다. 그리고 남북대화의 성과를 바탕으로 정상회담, 고위급회담, 실무회담 등 수준별 남북대화의 정례화를 추진해야 한다.

남북대화를 통해 합의된 사항은 남북합의서 체결을 통해 확인하고, 이를 통해 남북관계의 발전을 견인하여야 한다. 남북합의서 체결은 체결 그 자체에 머물러서는 안 되고 합의사항이 준수되어 남북관계가 실질적으로 발전되어 한반도에 평화가 정착되고 통일의 길로 한 걸음 더 다가설 수 있도록 하여야 한다. 남북기본협정을 체결하기에 앞서 기존에 체결하였던 남북합의서들을 준수하고 발전적으로 계승할 수 있도록 남북한이 지속적으로 협의, 협력하여야 한다. 남북기본협정 체결은 남북대화 및 남북합의서 준수를 통한 신뢰형성을 바탕으로 추진해야 한다.

남북합의의 법제화는 남북한 차원, 남한 차원, 북한 차원의 세 차원에서 동시 병행 추진되어야 한다. 먼저 국내적으로 가능한 것부터 시행하고 이후 남북관계 차원과 북한 차원으로 남북합의 법제화의 수준을 점진적으로 높여 나가야 한다.

나. 추진 과제

(1) 남북교류협력 활성화 및 남북대화 재개

(가) 사회문화 분야 교류의 활성화

문재인 정부는 경색된 남북관계를 회복하기 위해서는 남북교류의 역할이 중요하다는 점을 강조하고 있으며 위에서 살펴본 바와 같이 남북교류 활성화를 위해 크게 교류협력 재개, 교류협력의 활성화, 거버넌스 구축, 제도 개선 등을 추진하고 있다. 또한 현재 남북한 당국 간의 신뢰가 무너져 있는 상황에서 남북 간의 대화와 교류는 현실적으로 실현가능한 분야부터 먼저 재개하겠다는 원칙 하에 경색국면에서도 교류를 이어왔던 체육 및 종교 분야와 오랜 기간 추진되었으나 일시적으로 중단된 출판 분야 등 사회문화 분야의 교류협력을 적극적으로 추진하고 있다.

남북교류협력에 관한 법률(이하 ‘남북교류협력법’) 제2조 제4항은 ‘협력 사업’을 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”으로 정의하고 있다. 이는 사회문화 분야에서는 단순한 남북 간 교류 혹은 공동행사인 경우도 협력 사업으로 규정함을 의미하고 있는 것이다. 남북한 사회문화 교류협력은 남북한이 분단된 지 70여 년이 지나면서 서로 이질화된 사회문화를 확인하고 한민족으로서의 동질성을 회복하는 기회를 제공한다. 또한 지속적인 사회문화 교류협력을 통해 남북한은 상호 이해의 폭이 넓어지게 되고 남북한 간의 상호 의존적인 관계를 맺게 되어 적대관계가 신뢰관계로 변화되어 궁극적으로 남북한 사회문화적 통합의 기초를 이루게 된다.⁴⁸⁾ 아울러 남북 간 사회문화 협력의 증대는 한민족의 역량과 하나된 목소리를 국제사회에 과시하

48) 배성인·이경국, “남북한 사회문화 교류협력의 전개과정과 특징: 김대중 정부에 대한 평가와 향후 과제,” 『북한연구학회보』, 제7권 1호 (2003), pp. 277~278.

는 계기를 마련하여 평화통일 기반 구축 측면에서 매우 유용하게 활용될 수 있다.⁴⁹⁾ 사회문화 분야는 남북한 간의 정치·군사적 긴장이 고조된 상황에서도 양측의 의지만 있다면 교류협력을 지속적으로 추진할 수 있는 분야이다. 또한 사회문화 분야 교류는 결국 대화 재개의 창구 역할을 하여 정치·군사적 긴장을 완화시킬 수 있는 파급효과(spill-over effect)를 기대할 수 있다.⁵⁰⁾

사회문화 분야의 교류가 전반적으로 민족 동질성을 회복하는 데 기여하는 바가 크다. 특히 언어와 역사는 정치와 이념의 문제를 넘어 단기간에 민족정체성을 확인하고 이질성 보다는 동질성을 강조하기가 수월한 분야이다. 따라서 현재 남북 공동사업이 일시적으로 중단된 겨레말큰사전 남북공동편찬사업을 위한 인적교류를 재추진하고 역사 분야의 경우 고대사부터 근대사까지로 기간을 한정하여 개성 만월대·고구려 남북 공동 발굴조사 등을 재추진하거나 일본의 역사왜곡 등에 남북한이 공동 대처하는 의미로 일제강점기 공동학술연구 등을 추진할 필요성이 있다.⁵¹⁾ 또한 유네스코(UNESCO)의 적극적 활용이 중요하다. 남북한이 공동으로 유네스코 인류 무형유산으로 등재한 ‘아리랑’과 ‘김치’ 이외에 ‘씨름’과 같은 남북이 공동으로 유네스코 문화유산으로 등재할 수 있는 아이템을 개발해 북한에 제안할 필요가 있다.

(나) 실현가능한 분야의 우선 추진: 체육 및 종교 분야

현재처럼 북한의 핵능력이 고도화되고 미사일 도발이 지속되어 국제사회의 대북제재가 한층 강화되고 한반도 주변 안보정세가 경색되어

49) 이해정, “남북간 사회문화협력의 특징과 과제,” 『통일경제』, 겨울호 (2013), p. 57.

50) 오양열, “문화예술 남북교류협력과 민족문화 공동체 형성,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울: 늘품플러스, 2015), p. 87.

51) 이해정, “남북간 사회문화협력의 특징과 과제,” p. 66.

있는 환경에서는 정부가 남북관계 개선을 위해 정치, 군사, 안보 분야에서 북한과의 대화와 교류를 재개하기가 용이하지 않다. 따라서 현 상황에서는 북한과의 새로운 교류협력 아젠다를 개발하기보다는 상대적으로 교류 재개가 쉬운 분야부터 남북관계 개선의 물꼬를 트는 것이 바람직하다.

역사적으로 체육 분야는 북한으로 하여금 체제의 강점을 효과적으로 과시할 수 있는 분야로 인식되고 있어서 타 분야에 비해 비교적 교류협력의 지속성이 유지되고 있는 분야로 평가된다. 이에 따라 체육 분야는 경색된 남북관계를 여는 돌파구 역할을 수행해 왔다.⁵²⁾ 남북교류협력에서 체육 분야가 가지는 장점은 다음과 같다.⁵³⁾ 첫째, 스포츠는 사상과 이념, 국가를 초월하는 순수성이라는 특성으로 인해 상호 이해를 증진시켜 남북 간 신뢰의 토대를 구축하기가 수월하다. 둘째, 스포츠는 탈정치적 성격을 지니고 있기 때문에 북한과의 교류에 대해 국민들의 긍정적 인식을 유도해 정책의 지속성을 유지할 수 있다. 셋째, 스포츠 교류를 통해 국제 스포츠 이벤트에 남북 단일팀이 참가할 경우 국제사회에 남북 화해와 협력의 상징성을 널리 알릴 수 있다. 넷째, 체육 분야는 교류의 참여 범위가 정부에서부터 민간단체까지 매우 넓어 교류협력의 기회와 분야가 다양하다. 다섯째, 체육 분야는 국제스포츠 이벤트에 남북한이 공동으로 참여할 수 있는 기회가 많아서 교류협력의 횟수를 획기적으로 늘릴 수 있으며 교류협력의 가시적 성과를 상대적으로 쉽게 낼 수 있다. 스포츠가 정치와 접목되었을 때 정치적 목적을 달성하는 데 이용될 수도 있고 정치적 선전 효과를 달성하기 위한 수단으로서 악용될 수도 있지만 반목을 거듭하는 국가 간 대화의

52) 임강택, “남북교류협력의 새로운 접근,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』(서울: 늘품플러스, 2015), p. 252.

53) 김동선, “남북 스포츠 교류협력의 추진기조와 과제,” 『북한경제리뷰』, 제19권 6호 (2017), pp. 38~39.

촉매제 역할이나 화해 분위기 조성을 통한 상호 불신의 장벽을 무너뜨리는 역할 등 스포츠가 가지는 순기능이 역기능을 상쇄하기 때문에 현재의 경색된 남북관계에서는 그 효용성이 매우 크다고 할 수 있다.⁵⁴⁾

체육 분야 협력이 가지는 장점을 고려할 때 남북한 화합의 메시지를 국제사회에 전달할 수 있는 사업을 우선적으로 추진해야 한다. 현재 정부는 평창 동계올림픽을 ‘평화올림픽’으로 치르고자 북한의 참가를 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 북한은 스포츠를 자국의 체제를 국제사회에 과시하는 데 이용하는 측면이 강하므로 북한의 올림픽 참가를 선언적으로만 요구할 것이 아니라 북한의 올림픽 참가가 북한에 가져다주는 이익을 강조하는 구체적 제안을 마련할 필요성이 있다. 또한 북한의 평창 동계올림픽 참가를 위해서 국제올림픽위원회(IOC) 또는 개별 종목 국제연맹 차원에서 북한과의 접촉을 통해 올림픽 참가의 실익에 대해 북한에 알리는 노력이 필요하다. 특히 평창동계 장애인 올림픽에는 북한이 참가 의사를 밝혔기 때문에 한국의 장애인 체육계 인사가 국제장애인올림픽위원회(IPC) 관계자와 함께 북한과의 접촉을 시도할 필요가 있다.

남북한 종교 교류의 가장 큰 목표는 남북한 사회, 종교 간의 적대·대립관계를 청산하고 민족의 화해와 통일을 위해 상호 이해와 신뢰를 증진하기 위함이다.⁵⁵⁾ 지난 한반도 분단의 역사에서 남북 간 종교 교류는 당국 간의 대화가 지지부진한 상황에서도 꾸준히 그 명맥을 유지하여 남북교류의 중요한 역할을 담당해왔으며 교류의 폭은 기독교와 불교를 중심으로 하여 천도교, 원불교, 통일교까지 확대되었다. 남북한 종교 교류는 크게 두 영역에서 이루어져 왔는데 하나는 종교인들의

54) 이우태, “스포츠 교류 확대를 통한 남북관계 회복,” (통일연구원 Online Series, CO 17-13, 2017.05.30.), p. 2, <<http://lib.kinu.or.kr//wonmun/008/0001478638.pdf>> (검색일: 2017.08.30.).

55) 김홍수, 『북한종교의 새로운 이해』 (서울: 다산글방, 2002), p. 176.

교류를 통해 서로의 종교 교리와 역할을 이해하여 남북한의 종교 현실을 이해하고 종교 공동체 의식을 넓히는 것이었고 다른 하나는 북한에 대한 인도적 지원으로서 국내 종교계와 국내외 NGO가 연계하여 대북 인도적 지원을 꾸준히 진행하는 것이었다. 남한 종교계는 대북 지원에 대한 모니터링을 근거로 북한을 방문하고 북한 내 종단 관계자와 직접적인 대화와 교류를 이어감으로써 남북교류의 끈을 이어가는 중요 사회문화 분야였다.⁵⁶⁾ 따라서 기존 종교계가 진행하던 대북 인도적 지원 사업의 재개 가능성을 북한에 타진해볼 필요가 있으며 인도적 지원 사업 외에 북한 내 문화재 공동 발굴 사업 등을 종교계가 주도하여 추진해볼 필요가 있다.

(다) 남북연락채널 복원 및 남북대화 추진

남북관계의 재정립을 위해서는 남북연락채널이 복원되어야 한다. 이를 위해서는 우선 남북협의를 통해 판문점 연락사무소를 정상화하여야 한다. 판문점 연락사무소를 통해 남북한의 대화채널을 복원하고 남북군사당국회담 및 남북적십자회담 등 남북한 간의 현안 해결을 위한 대화 노력을 지속하여야 한다. 이후 국제사회의 대북제재 공조를 훼손하지 않는 범위 내에서 평창 올림픽 북한 참가를 비롯한 스포츠 교류, 사회문화 교류, 재해 공동대응을 위한 분야별 남북대화를 추진하여야 한다. 남북회담을 체계화·정례화하고 장관급 회담, 총리급 회담 등 회담의 격을 점차 높여 나가야 한다. 향후 이와 같은 남북대화의 성과를 바탕으로 남북한 간에 신뢰가 쌓이고 새로운 남북관계가 정립되어 정상회담의 여건과 분위기가 조성될 경우 3차 정상회담의 개최를 고려할 필요가 있다.

56) 박광수, “북한의 종교정책변화와 남·북한 종교교류성찰,” 『신종교연구』, 제21집 (2009), p. 336.

장기적으로는 서울과 평양에 상주대표부를 설치하는 방안을 추진할 필요가 있다. 독일의 경우 서독과 동독은 1972년 기본조약을 바탕으로 상주대표부를 설치하였다.⁵⁷⁾ 남북한의 경우 1992년 5월 7일 「남북 연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」에서 판문점 공동경비구역 내에 각각의 연락사무소를 설치하기로 합의한 바 있다.⁵⁸⁾ 남북관계가 발전되기 위해서는 판문점에 연락사무소를 설치하는 것보다 남한과 북한의 수도인 서울과 평양에 연락사무소보다 격이 높은 상주대표부를 설치할 필요가 있다. 또한 연락사무소의 경우에는 연락사무소 소장을 국장으로 하도록 규정하였는데⁵⁹⁾ 상주대표부의 경우에는 대사에 준하는 인물을 상주대표로 임명하는 방안을 추진할 필요가 있다.

(2) 남북관계 발전을 위한 법제도 정비 강화

(가) 남북교류협력 거버넌스 구축

거버넌스(governance)의 일반적인 개념은 다음과 같다.⁶⁰⁾ 첫째, 정부 중심의 공공서비스 공급체계가 분리·분화되어 공급체계가 다양화됨을 의미한다. 둘째, 거버넌스는 정부뿐만 아니라 시민, 사회, 시장 등 다양한 행위자가 참여하는 파트너십과 네트워크를 중요시한다. 셋째, 거버넌스는 공식적인 측면뿐만 아니라 비공식적인 측면도 중요시한다.

이와 같은 거버넌스는 냉전 기간 동안의 남북관계에서는 그 필요성이 거의 존재하지 않았다. 이 시기에는 남북 모두가 한반도를 둘러싼 강대국들의 대결 논리에 의해 국가 중심의 대결을 펼쳤으며 이 구도 하에서는 국가 이외의 어떤 행위자들도 남북관계 정립에 있어서 개입

57) 동독과 서독은 기본조약 체결 시 상대방의 정부 소재지에 상주대표부를 설치하기로 합의하였다. 동서독 기본조약 제8조.

58) 남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서 제1조 및 제2조.

59) 남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서 제3조.

60) 양현모·이준호, 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』(서울: 통일연구원, 2006), pp. 8~9.

을 할 수 없었다. 그러나 1990년 8월 「남북교류협력법」과 「남북협력기금법」이 제정되고 남북관계 행위자의 다양화와 이슈의 다변화가 이루어짐으로써 거버넌스의 필요성이 대두되기 시작했다. 구체적으로 남북교류협력에서 거버넌스가 필요한 이유는 다음과 같다.⁶¹⁾ 첫째, 정부(국가)가 남북관계의 모든 측면을 다 처리할 수는 없으며 정부가 만능이 아니기 때문에 거버넌스가 정부의 미비점을 보완할 수 있다. 둘째, 특정 영역에서는 NGO와 같은 비정부 행위자들이 정부보다 더 효율적인 역할을 할 수 있다. 셋째, 거버넌스에는 다양한 행위자들이 참가하기 때문에 이해당사자들 간의 협조 체제가 잘 이루어져 정책 효과성을 높일 수 있다. 넷째, 남북관계와 교류협력은 남남갈등을 유발할 수 있는 이슈로서 거버넌스의 개방적 네트워크를 통한 상호작용으로 인해 갈등보다는 협력을 유도할 수 있다. 이와 같은 남북교류협력에서의 거버넌스의 필요성은 로컬 거버넌스(북한과의 교류협력에 지방적 수준에서의 참여)의 중요성을 더욱 높이고 있다. 현재와 같이 남북관계가 경색되어 있는 경우 남북교류의 창구를 정부 주도의 단일 창구로 유지할 경우 그 목적을 달성하기가 쉽지 않으므로 NGO나 지방자치단체로 교류협력의 창구를 다원화하여 교류협력의 물꼬를 트는 방안을 모색해야 한다. 구체적으로 지방자치단체의 남북교류 확대를 위해서는 우선 북한의 현 상황에 맞는 분야부터 교류 사업을 시작해야 할 것이다. 현재 북한은 만성적인 식량난을 겪고 있으므로 식량 및 농업과 같이 북한 주민들에게 실질적으로 도움이 되는 사업 위주로 추진해야 한다. 또한 현재 지방자치단체가 주로 추진하는 사업은 인도적 차원의 사업이지만 향후 이를 북한의 자생력을 높여줄 수 있는 기술협력 분야로 협력 분야를 확대해 나아가야 할 것이다.

61) 위의 책, pp. 12~15.

(나) 교류협력발전에 대응한 교류협력법제 정비

남북교류협력에 관한 법적 근거는 1990년 8월 1일 남북교류협력법이 제정되면서 마련되었다. 남북교류협력법은 당국의 승인을 받은 경우 북한 주민과의 접촉은 물론 문화, 예술, 체육 등 각 분야의 공동협력 사업을 진행할 수 있게 함으로써 남북 간의 인적, 물적 교류를 확대하고 민족의 동질성 회복 및 통일 분위기 조성에 기여하도록 하도록 하고 있다. 그러나 남북관계의 양적, 질적 변화에도 불구하고 남북교류협력법은 부분적인 수정을 거듭했을 뿐 기본 구조와 내용은 교류협력법이 제정되었을 시기와 비교해 큰 차이가 없다. 따라서 시대의 변화에 법이 조응하지 못하고 뒤쳐져 있는 상황을 타개하고 향후 바람직한 남북교류협력의 방향을 법제 개선을 통해 제시하는 것이 필요하다. 남북교류협력에 관한 법제 정비는 장기적 관점에서 남북의 '평화, 경제, 민족공동체' 형성을 고려한 입법이 필요하며 교류협력의 발전 단계를 고려한 단계적 입법 또한 필요하다. 즉, 교류협력을 재개하여 점진적으로 협력을 발전시키는 1단계에서의 규제완화와 지원제도, 교류협력의 양과 질을 늘려나가는 2단계에서의 규제의 획기적 개선 및 대규모 투자여건 마련을 위한 입법, 마지막 통일 이전의 단계인 3단계에서의 자유왕래 및 자유 교역 실현을 위한 법제 정비 등을 고려한 법제 정비가 필요하다. 구체적으로 인적 왕래를 넘어 북한 지역의 체류와 거주 등에 관한 규율, 우편·통신 교류에 관한 규율, SOC나 광산 개발 등 대규모 협력 사업에 관한 규율 등 앞으로 변화가 예상되는 교류협력을 선도적으로 염두에 둔 내용을 추가할 필요가 있다. 또한 현행 교류협력법에서 규정하고 있지 않은 인도적 지원에 관한 내용, 경협보험, 손실보상 등 교류협력 과정에서 파생되는 문제에 대한 법적 문제를 규율할 필요성이 있다.

(3) 남북합의 준수 및 법제화

(가) 기존 남북합의서 준수 및 발전적 계승

남북기본협정 체결에 앞서 기존 남북합의서, 특히 1972년 7·4 남북 공동성명, 1991년 남북기본합의서와 1992년의 한반도 비핵화 공동선언, 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 10·4 정상선언 등 5대 남북합의서를 남북한이 준수하고 발전적으로 계승하여야 한다. 다만, 2007년 선언은 다른 남북합의서들에 비해 실무 수준의 합의 내용이 다수 포함되어 있다. 따라서 이행 가능한 것부터 시작하여 구체적이고 실무적인 수준으로 남북합의서의 이행 수준을 발전시켜 나가야 한다.⁶²⁾ 이와 관련하여 북한은 2000년 6·15 공동선언과 2007년 선언은 중시하는데 비해 남북기본합의서에 대해서는 상대적으로 적은 의미를 부여하고 있다. 북한이 6·15 공동선언과 2007년 선언에 대해 정치적으로 중요한 의미를 부여하는 이유는 최고지도자가 수표(서명)하였기 때문이다. 한편, 북한은 2009년 1월 30일 조국평화통일위원회(조평통)을 통해 남북 사이의 정치·군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항들을 무효화한다는 성명을 발표하였으며, 2010년 5월 21일에는 천안함 사건에 대한 남한 정부 측의 진상조사 결과에 반발하며 남북관계 전면 폐쇄, 남북불가침 합의 전면 파기, 남북협력 사업 전면 철폐 등 강력대응할 것이라고 발표하였다. 따라서 남북기본합의서 준수 및 이행을 위한 전제조건으로 남북기본합의서를 존중한다는 의사를 재천명하는 것이 필요하다.⁶³⁾

62) 이규창 외, 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 44~45.

63) 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제,” 『저스티스』, 통권 제122호 (2011), p. 81.

(나) 남북합의 법제화

남북합의 법제화는 남북관계 차원, 남한 차원, 북한 차원이 동시에 추진되어야 한다. 먼저 국내적으로 가능한 것부터 시행하고 이후 남북관계 차원과 북한 차원으로 남북합의 법제화의 수준을 점진적으로 높여 나가야 한다.

첫째, 국내 차원에서 남북합의 법제화를 위한 남한 내부의 법적 근거가 강화되어야 한다. 이와 관련하여 남북관계 발전에 관한 법률의 개정이 고려될 필요가 있다. 현행 남북관계 발전에 관한 법률은 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서를 국회의 비준 동의 대상으로 규정하고 있다(제21조 제3항). 이에 비해 헌법은 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약도 국회의 비준 동의를 받아야 하는 조약에 포함시키고 있다(제60조 제1항). 향후 특정 문제를 규율하는 남북합의서, 예를 들어 평화체제를 규율하는 남북합의서가 체결될 경우 헌법의 규율대상인지, 아니면 남북관계 발전에 관한 법률의 규율대상인지 논란이 제기될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 헌법 제4조의 개정과 가칭 「통일추진기본법」의 제정이 적극 고려되어야 한다. 대북정책에 있어 가장 큰 어려움은 정권 교체에 따른 큰 폭의 대북정책 변화이고, 이는 일관된 대북정책 추진의 장애요인으로 작용하고 있다. 이 문제의 해결을 위해서는 정권의 변화에 관계없이 일관되게 통일·대북정책을 추진할 수 있는 기본법의 제정이 필요하다. 현재, 남북관계 발전에 관한 법률, 남북교류협력법, 남북협력기금법, 통일교육 지원법, 북한인권법 등 각 분야별 법률이 제정되어 시행되고는 있으나 통일과 관련된 제반 사항을 종합적·체계적으로 추진하기 위한 기본법은 부재한 상황이다.⁶⁴⁾

64) 이규창 외, 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』, pp. 89~90.

가칭 통일추진기본법의 제정을 위해서는 현행 헌법 제4조의 개정이 필요하다. 현행 헌법 제4조는 “...자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하여 통일정책의 수립 및 추진에 관한 원칙을 제시하고 있을 뿐으로 통일정책의 수립과 추진을 위한 구체적인 사항의 헌법적 근거로는 부족하다.⁶⁵⁾

둘째, 남북관계가 발전하기 위해서는 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 각 분야에서의 합의를 바탕으로 합의서를 체결하고 이를 남북한 각 영역 내에서 법제화하여 남북관계가 규범적인 틀 내에서 안정적으로 발전되어 나가도록 해야 한다. 법제화가 일방의 영역에서만 이루어질 경우 타방이 이를 인정하지 않으면 합의는 준수되지 않게 된다.⁶⁶⁾

남북한이 합의서를 체결할 경우 이행력의 확보가 제고되어야 한다. 그동안 남북한 사이에는 많은 남북합의서가 체결되었지만 북한 당국의 합의서 미준수와 일방적인 폐기가 문제 되었다. 2008년 12월의 개성공단 통행·체류 제한 조치, 2010년 3월 금강산 관광지구 내 우리 측 자산의 일방적인 몰수·동결 조치, 2011년 5월 금강산관광지구법의 폐지와 금강산국제관광특구법 제정이 대표적인 예이다.

남북합의의 법제화는 남북한이 합의를 이끌어내기 비교적 용이한 분야부터 대응하는 법령을 제정하고 이를 다른 분야로 확대해 가는 것이 바람직하다. 예를 들어 남한의 남북교류협력법과 북한의 북남경제협력법은 유사한 부분들이 존재한다.⁶⁷⁾

셋째, 북한 차원의 문제로 남북합의 법제화를 위해서는 북한의 법치 수준이 전반적으로 개선되어야 한다. 북한 사회는 법치(法治)보다는 인치(人治)가 상대적으로 강조된다. 다시 말해 최고지도자의 지침

65) 위의 책, p. 91.

66) 이찬호, “남북한 합의 법제 방식에 의한 남북교류협력 법제 구축 방안,” 『2012년 남북법제연구보고서』 (서울: 법제처, 2012), pp. 67~69.

67) 위의 글, pp. 70~73.

(김일성 교시, 김정일 말씀, 김정은 지시)이 초법적 규범으로 작용하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 남북한 양자 차원 또는 국제기구와의 협력을 통한 다자 차원의 법제 정비와 법치에 대한 북한 주민들의 인식개선 노력이 동반되어야 한다.

(4) 남북기본협정 체결

남북기본협정의 명칭 및 내용에 대해서는 남북대화 재개 이후 여러 가지 상황을 지켜보며 국민적 공감대 형성을 바탕으로 추진하여야 한다. 이와 관련하여 ‘협정’이란 명칭 사용의 타당성에 대해 논란이 제기될 가능성이 있다. 왜냐하면 남북한 간에 합의된 문서는 그동안 ‘합의서’란 명칭이 붙었으며 협정이란 명칭이 부여되지 않았기 때문이다. 이는 남북한 사이의 관계는 일반적인 국가 간의 관계가 아닌 내부적인 특수 관계이기 때문에 국가 간의 관계를 전제로 하는 협정이란 명칭의 사용은 남북한 관계에 있어서는 적절치 않다는 인식이 바탕에 놓여 있었기 때문이다. 그러나 협정이란 명칭은 반드시 국가 간의 관계에만 사용될 수 있는 것은 아니며 국가 이외에 다른 국제법 주체에도 사용될 수 있다는 점에서⁶⁸⁾ 이와 같은 인식이 올바른 것은 아니다. 또한 남북기본협정을 체결할 경우 남북한 간의 상호 관계를 어떻게 규율하고 정의할지도 핵심 쟁점으로 부각될 수 있다. 현재 남북한은 서로를 국가로 인정하지 않고 있으며, 남북기본합의서 전문(前文)과 남북관계 발전에 관한 법률 제3조 제1항은 이를 명시하고 있다. 남북기본협정 체결 시 남북관계의 전향적인 발전을 위해 남북한의 상호 국가성 인정을 강화할 필요가 있다는 주장이 제기될 가능성이 있다. 북한의 국가성

68) 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제2조는 조약이 국가 간에 체결된다고 규정하고 있으나 조약은 국가 외에 교전단체, 반도단체 등도 조약체결능력이 있다. 김정건, 『국제법』 신판 (서울: 박영사, 2004), pp. 417~418.

인정 여부는 헌법 제3조와 배치되며, 이를 극복하기 위해서는 개헌이 필요하기 때문에 이 문제는 간단치 않다. 국민적 합의가 필요한 사항이다. 당정협의 및 국회와의 초당적 협력체계가 구축되어야 하며, 이 과정에 남북관계 전문가, 법률 전문가 등이 포함되어야 한다.

남북기본협정의 체결 과정은 장관급 회담 등 고위급회담을 통해 추진될 필요가 있다. 남북기본협정과 비교할 수 있는 남북기본합의서의 경우 남북은 5차례의 고위급회담을 통해 남북기본합의서를 체결하고, 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 6차 남북고위급회담을 통해 남북기본합의서를 발효시킨 바 있다.⁶⁹⁾ 그러나 남북기본협정의 서명은 협정의 중요성을 감안하여 남한의 대통령과 북한의 최고지도자가 하여야 한다. 북한의 경우 최고지도자가 서명한 문건에 상당한 정치적 의미를 부여하기 때문이다. 앞서서도 언급한 바와 같이 북한은 남북기본합의서에 대해서는 상대적으로 적은 의미를 부여하고 있는데 그 이유는 최고지도자(당시 김일성 주석)가 서명하지 않았기 때문이다.⁷⁰⁾ 이에 비해 최고지도자(당시 김정일 국방위원장)가 서명한 6·15 공동선언과 2007년 10·4 정상선언에 대해서는 정치적으로 중요한 의미를 부여하며 이행을 강조하고 있다.

남북기본협정이 체결되면 남북한 각각의 국내적 인준을 위한 절차가 필요하다. 우선 남한의 경우 국회의 비준 동의를 받도록 함으로써 남북기본협정의 규범력이 확보되도록 하여야 한다. 남북기본협정이 국회의 비준 동의를 받지 않아도 협정(조약)으로서의 성립에는 영향을 미치지 않는다.⁷¹⁾ 그러나 국민의 대표로 구성된 국회의 비준 동의 절차

69) 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 44~45.

70) 남북기본합의서는 남한에서는 정원식 당시 국무총리와 북한에서는 연형묵 정무원(현 내각) 총리가 서명하였다.

71) 헌법 제60조 제1항은 국회의 비준 동의를 받아야 하는 조약을 규정하고 있다.

를 거치지 않을 경우 상당한 논란에 휩싸일 가능성이 있다. 북한의 경우에는 국무위원장의 비준을 거치도록 하여 남북기본협정이 북한 내에서 중요조약으로 간주되도록 하여야 한다. 북한 헌법은 조약을 중요조약과 그렇지 않은 일반조약으로 구분하면서 중요조약은 국무위원장이 비준하도록 규정하고 있다.⁷²⁾

남북기본협정의 남북한 국내 인준 절차 이후 국제적인 지지를 확보하는 노력이 전개되어야 한다. 이를 위해서는 유엔총회의 남북기본협정 지지 결의가 채택될 수 있도록 다자 및 양자 차원의 외교적 노력을 기울여야 한다. 남북기본협정의 유엔 사무국 등록도 적극 추진하여야 한다. 남북기본협정을 유엔 사무국에 등록하지 않아도 조약의 효력에 영향을 미치는 것은 아니다. 바꿔 말해 남북기본협정이 조약으로 인정받기 위해 유엔 사무국 등록이 필수 요건은 아니다. 다만, 유엔 사무국에 등록하지 않을 경우 유엔 총회, 안보리 등 유엔의 기관에 대해 남북기본협정을 원용할 수 없을 뿐이다.⁷³⁾ 그러나 남북기본협정이 국제사회의 지지 및 인정을 받고 국제사회에서 남북기본협정을 적극적으로 원용하기 위해서는 유엔 사무국의 등록이 필요하다.

4. 북한인권 개선과 인도적 문제 해결

가. 추진 원칙

문재인 정부의 북한인권 정책 성공 여부는 인권 분야 국정과제에 대한 구체적 추진방향을 도출함으로써 정책의 일관성과 효율성을 담보하는 데 있다. 북한인권 개선 혹은 증진이라는 정책목표는 북한 주민

남북관계 발전에 관한 법률도 제21조에서 국회의 비준 동의를 필요한 남북합의서를 규정하고 있다.

72) 북한 헌법 제103조.

73) 유엔 헌장 제102조 제2항.

의 삶의 질을 증진시키고, 북한 주민의 인권을 보호·증진하고자 하는 북한인권법에 잘 명시되어 있다. 중요한 점은 북한인권 관련 새로운 아젠다를 발굴하기보다는 이미 제정된 북한인권법의 조항을 세밀히 잘 따져서 이의 구체적 실천을 도모하는 데 있다. 이를 위하여 북한인권법에 명시되어 있지만, 아직 실행되지 못하고 있는 북한인권재단의 출범에 대한 정부 차원의 적극적 지원이 선행되어야 할 것이다. 국내적으로 법·제도적 지원이 담보되면, 그다음 수순은 남북관계 개선의 틀 속에서 이산가족 등 인도적 사안의 진전을 꾀하는 것이다. 이러한 단계적 방식을 통하여 북한인권 개선을 위한 구체적 로드맵이 제시될 수 있고, 또 그 성과를 과정별로 점검할 수 있게 될 것이다.

대한민국의 통일·대북정책이 평화와 번영을 넘어 인간에 대한 존중을 전면에 내세우고, 인권의 가치를 주류화하는 인도주의를 표방할 때 비로소 통일을 넘어 통합까지 이를 수 있는 통일 지지 동력을 확보하게 된다. 이러한 이유에서 북한인권 개선을 위한 국제협력을 적극 추진해야 한다. 특히, 남북 간 인도적 사안은 절대 한 정부의 힘만으로 가능한 사안이 아니다. 이미 국제사회가 공감하는 인식적 끈을 바탕으로 천천히 그러나 지속적으로 이 사안에 접근해야 할 것이다. 또한, 이 모든 정책의 지속적 견인을 추구하기 위하여 국민들의 합의와 지지가 필수적이다. 인도주의 가치에 기반한 지속적이고 효율적인 통일·대북정책에 대한 국제사회와 국내 지지가 시너지를 발휘한다면 남북관계 개선, 한반도 평화정착, 북한 주민 인권증진이라는 다양한 정책적 목표가 상당 수준 선순환 작용을 일으킬 것으로 기대된다.

나. 추진 과제

(1) 자유권 및 사회권 통합적 접근

북한인권법에 제시된 북한 주민의 인권 보호 및 증진이라는 조문에 대한 보다 적극적 해석을 통해 자유권과 사회권의 통합적 개선을 추구

해야 한다. 자유권과 사회권의 통합적 개선을 추진하기 위해서는 동시에 자유권과 사회권 증진을 위한 차별화된 전략이 요청된다. 예컨대 사회권 증진을 위한 인도적 지원을 지속하되, 전문 역할이 특화된 민간을 적극 활용할 수 있으며, 우리 측 국민이 억류되거나 피해를 당할 경우, 직접적으로 대화를 요청해야 한다.⁷⁴⁾ 정부와 민간의 효율적인 분업을 통해 인도적 지원 사업의 지속성이 확보될 수 있고, 동시에 외부 세계의 정보나 영향력에 극도로 민감한 북한 당국의 정책이 적절히 조절될 수 있을 것이다. 나아가 이러한 과정을 통해 북한 주민의 자유권에 대한 신장도 기대해 볼 수 있다. 북한 주민의 사회권과 자유권의 통합적 개선은 단순히 어느 한 방식, 혹은 어느 한 접근법으로 가능한 것이 아니다. 이보다는 훨씬 복잡적이고 고차원적인 전략적 고려를 통해서 성취될 수 있는 사안이다. 정부는 북한 주민의 인권 보호 및 증진이라는 대명제에 대한 사회 각계각층의 의견을 모으고 국민적 합의와 수렴 과정을 거쳐 합의된 사항을 정책적 우선순위의 틀 속에서 단계적이고 체계적으로 실행하여야 한다.

(2) 인도주의 사안 근본적 해결과 인도적 지원 확대

현재 북한은 남북 간 인도주의 사안에 대한 우리 측 제안에 대해 이전과는 다른 방식으로 접근하고 있다. 즉, 최근 북한은 한국 측의 이산가족 상봉 제안에 대하여 2016년에 탈북한 중국의 북한식당 종업원 이슈와 연계하는 반응을 개진하였다.⁷⁵⁾ 한국 정부는 북한의 이러한

74) 이는 북·중 국경지대를 주로 출입하거나 남북 간 교류협력을 통해 남북 간 왕래하는 인도적 지원 단체 혹은 개인들에 대한 정부의 보호를 의미한다. 최근 억류에서 풀려난 캐나다 국적 입현수 목사의 경우 인도적 지원 활동가로 볼 수 있으며, 북한 내 범위밖 행위로 억류되었지만 캐나다 정부의 지원을 힘입어 ‘인도적’ 고려에 의해 풀려나게 되었음에 유의할 필요가 있다.

75) 2016년 4월, 중국 저장(浙江)성 Ningbo(寧波)에 소재한 북한음식점인 류경식당에서 남성 지배인 1명과 여성 종업원 12명이 탈출한 사건에 대해 북한 당국은 남한 당국에 의한 ‘강제유인납치’라고 주장한 바 있다.

대응이 가지는 앞으로의 함의를 생각해 보고, 이에 맞는 대응책을 마련해야 한다. 하나의 방안은 탈북 현상에 대해서 명시적으로 언급해야 하며, 3만 명 이상의 탈북민이 한국에 들어온 현상에 대해 공개적으로 대화를 요청하여야 한다. 물론, 이 과정에서 신변노출을 꺼리는 여러 북한이탈주민들의 입장을 고려해야 한다. 하지만, 동시에 남북 간 이산가족 사안이 현재진행형이라는 사실을 국제사회에 알리고, 또한 남북 역류 사안에 대해서도 직접적 대화를 추진해야 한다. 이러한 정부의 원칙적 입장이 어느 정도 확고해지면, 다양한 인도적 지원 단체들도 더욱 안심하고 본연의 임무를 수행할 수 있게 될 것이다.

남북 이산가족 상봉은 남북 인도적 사안의 핵심 중 하나이다. 앞서 언급했듯이 북한은 남측의 이산가족 상봉 제안에 대해 2016년에 입국한 류경식당 종업원 사안과 연계하여 대응하고 있다. 남북 이산가족 상봉은 정치적 상황과 상관없이 가족권 등 인권의 영역과 인도주의를 결합하여 접근해야 할 사안이다. 하지만 역사적 관점에서 보면 이산가족 상봉은 남북관계 개선과 연계되어 이루어진 것이 사실이고, 이에 따라 남북관계 개선을 선행조건으로 할 수밖에 없는 한계가 있다. 이에 이산가족·납북자·국군포로 등 남북 간 인도적 사안 해결을 위해 총체적으로 접근하되 동시에 이러한 사안들이 남북관계의 종속변수로 환원되어 있는 현 상황을 타파할 수 있는 새로운 발상을 계발하여야 한다.

특히, 이산가족 사안은 한국의 분단 현실과 맞물려 국제사회의 주목을 받고 있는 영역이며, 동시에 이산가족 노령화로 인해 정책실행의 시간적 제약이 매우 강한 분야이다. 또한, 이산가족 상봉은 단순한 인도주의적 차원뿐만 아니라 가족(재)결합권이라는 인권적 견지에서 바라볼 수 있는 사안이다. 정부는 이산가족 상봉 및 생사확인 사안에 대해 남북관계 측면과 인도주의적 측면을 동시에 고려한 균형 잡힌 시각을 견지해야 한다. 북측 호응이 미온적일 때에라도, 남측 이산가족에 대한 지속적 지원 정책이 필요하다.

남북자 및 국군포로 문제도 같은 맥락에서 문제 해결을 추진해야 한다. 전시 납북자, 전후 납북자, 국군포로 등 다양한 계층에 대해 정부는 인권과 인도주의적 견지에서 이 사안들을 지속적으로 환기하고 국제사회와의 긴밀한 협력을 도모해야 한다. 인도주의적 사안의 모멘텀을 확보하고 동력을 강화하기 위해서는 안으로는 국민들의 지지를 획득해야 하며 밖으로는 지속적인 협력체계를 구축해야 할 것이다. 국제사회는 남북 간 인도적 사안에 대하여 한반도의 분단구조에서 필연적으로 파생한 결과물이라 인식하고 있으며, 이에 남과 북 양 정부의 대화와 협상을 촉구하고 있다. 인도주의의 측면에서 동서독 관계에서 활용되었던 정치범 석방거래(프라이카우프, freikauf) 등의 방식도 한반도 상황에 맞게 변용될 뿐만 아니라 적극적으로 추진되어야 한다.

인도적 지원의 경우, 고질적인 모니터링의 문제와 현재 북한을 둘러싼 제재를 위시하여 악화된 국제환경 등 지원을 위한 환경이 녹록지 않다. 무엇보다 대북 민간접촉을 허용하고 정부 간 대화를 추진하려는 현 정부의 제안에 대해 북한이 부정적인 대응으로 일관하는 점이 문제이다. 그럼에도 불구하고, 인도적 지원의 핵심정신인 인도주의를 표방하는 정부의 노력이 중장기적으로 진행될 필요가 있다. 이를 위하여, 남북관계가 개선되는 등 지원환경이 우호적으로 변할 때는 정부와 민간의 협조 속에 인도적 지원이 본격화되어야 할 것이지만, 그렇지 않은 경우라도 민간을 통한 채널의 확보 혹은 북한 내 취약계층 실태 및 지원수요 확보 등의 노력이 지속되어야 할 것이다. 동시에 국제기구와의 원활한 협조 관계를 지속적으로 구축함으로써 인도적 지원에 관한, 한국 정부의 주도권을 확보할 필요가 있다.

(3) 해외 체류 북한이탈주민 보호 증진

한국의 북한인권법이 사실상 다루지 못하는 제3국 탈북민 인권에 대한 보다 적극적 정책을 추진해야 한다. 현재의 북한인권법은 보호

범위에 대하여 휴전선 이북 지역에 거주하는 북한 주민으로 한정하고 있다.⁷⁶⁾ 그러나, 현실에서는 수많은 탈북민이 중국과 동남아시아 지역에 (일시) 거주하고 있으며, 이들에 대한 보호장치는 매우 미흡한 실정이다. 정부는 국제기구, 관련 민간단체의 활동을 지원하고 적극 협조해야 할 것이다. 특히, 최근 북·중 국경통제가 더욱 강화되고 탈북민 색출을 위한 북·중 협력관계가 심화되는 등 탈북환경이 날로 악화되고 있다. 한국의 북한인권법은 적용 대상을 북한 주민으로 한정하고 있고, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 ‘북한이탈주민법’)은 해외 체류 북한이탈주민의 보호 및 지원을 선언적·상징적으로 규정하고 있다는 점에서⁷⁷⁾ 탈북 과정에서 발생할 수 있는 다양한 인권침해 실태를 예방 및 보호할 수 있는 정부 차원의 구체적인 조치가 시급하다.

(4) 탈북민 지원 정책 강화

북한이탈주민에 대한 ‘생활밀착형’ 지원이 강조된다는 것은 그만큼 남북한 구성원 간의 이질성이 심화되어 왔음을 방증한다. 북한이탈주민의 생활을 ‘밀착’해서 돕지 않고는 스스로의 힘으로 극복할 수 없는 사회·문화적 장벽이 있다는 뜻이기 때문이다. 북한이탈주민 지원 정책이 성공하기 위해서는 먼저 남북한의 두 사회가 갖는 이질성의 성격과 내용을 밝히고 상호 이해와 존중을 통해 이를 극복해야 한다. 사회통합이란 어느 한 쪽의 일방적 동화가 아닌, 쌍방의 적응 노력이 필요한 작업이기 때문이다.

먼저 정책입안자들은 북한이탈주민 내부에 존재하는 다양성을 이해할

76) 북한인권법 제3조: 이 법에서 “북한 주민”이란 군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람을 말한다.

77) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조 제2항: 대한민국은 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민의 보호 및 지원 등을 위하여 외교적 노력을 다하여야 한다.

필요가 있다. 북한이탈주민은 성별, 연령, 교육 수준, 탈북 동기, 출신 지역 등이 모두 다른 복합적 집단으로, 각각의 하부집단에 필요한 정책은 다를 수밖에 없다. 가령 탈북민 청년층에게는 자립·자활을 돕는 정책이 중요하지만 노년층에게 직업교육을 통한 경제적 독립을 기대하기란 어렵다. 따라서 북한이탈주민의 다양한 인구학적, 사회경제적 배경을 조사하고 집단별로 지원이 필요한 영역이 무엇인지 파악해야 한다.

또한 정착에 실패한 사례를 선별하고 이들을 관리하는 것이 필요하다. 2015년 현재 탈북민의 생계급여 수급 현황을 살펴보면 입국 1~3년 차까지는 수급률이 현저히 줄어들지만(1년 차 62.9%→3년 차 29.6%) 4년 차 이상부터는 감소 폭이 둔화되고 6년 차 이상부터는 거의 줄어들지 않았다. 즉, 입국 초기에 정착에 실패하면 이른바 '복지함정(welfare trap)'에 빠질 위험이 있는 것이다. 정부는 모든 탈북민에게 유사한 지원을 제공하는 것보다는 적응에 실패한 사례를 추적·선별하여 그들의 형편에 맞는 생활밀착형 지원 정책을 제공하는 것이 필요하다.

한편 남한 주민들의 의식개선이 필요하다. 현재 통일교육은 도덕이나 사회 교과 안에서 짧게 다루지거나 일회성 강의 또는 행사로 진행되고 있다. 또한 내용도 통일의 당위성을 민족주의적 대의에 기대어 설득하는 것에 집중하고 있다. 그러나 다양성의 가치가 확산되고 있는 현실점에서 민족주의적 서사는 사회적 공감을 얻기 어렵다. 그보다는 북한이탈주민 문제를 '소수자 차별금지'라는 포괄적 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 사회통합의 바람직한 방향은 집단 간의 이질성이 사라진 사회가 아니라 이질성이 있더라도 부당한 이유로 차별받지 않는 사회를 만드는 것이기 때문이다.

또한, 일반인을 대상으로 한 교육 프로그램을 개발하고 이를 지자체 및 시민단체와 연계해 널리 보급하는 것이 필요하다. 통합정책을 펴는 과정에서 어떻게 하면 남한 주민들의 적극적 개입과 참여를 유도할

수 있을지의 문제도 고민해봐야 한다. 통일의 규범적 당위성에 기반 정서적 호소만으로 남한 주민들의 참여를 기대하기는 어려울 것이기 때문이다.

북한이탈주민 지원 정책을 추진하는 과정에서 유념해야 할 또 하나의 사안은 일반 복지 정책과의 형평성 문제다. 북한이탈주민법에 따르면 대한민국 정부는 북한이탈주민을 ‘인도주의에 입각해 특별히 보호’하게 되어 있다(제4조 제1항). 그러나 남한의 취약계층보다 북한이탈주민을 우선적으로 보호해야 한다는 법적 취지에 대해 역차별이라고 주장하는 사람들이 늘어나고 있다. 또한, 그러한 ‘특별한’ 법적 지위가 북한이탈주민의 자립 의지를 약화시켜 사회통합에 부정적 영향을 끼칠 우려도 없지 않다.

장기적인 관점에서 볼 때 북한이탈주민 지원 정책 가운데 일반적 복지와 통합이 가능한 영역은 되도록 통합하고, 특수성이 고려되어야 하는 문제에 한정해 특별한 지원을 제공하는 것이 바람직하다. 북한이탈주민의 입장에서는 특수성이 강조되는 것이 더 많은 혜택을 가져온다고 생각할 수도 있지만, 역차별 논란에서도 알 수 있듯이 오히려 부정적 여론을 야기시켜 북한이탈주민에 대한 편견이 양산될 수도 있다. 초기 정착이나 신변 보호와 같은 영역은 특별한 관심이 필요하지만, 시간이 지날수록 이들을 일반적인 한국의 복지 시스템에 편입시키는 것을 목표로 해야 한다.

마지막으로, 북한이탈주민 정착지원 정책을 마련함에 있어 간과되기 쉬운 사실은 이들이 문화적으로 상당히 취약한 계층이라는 점이다. 지금까지 북한이탈주민 정착지원 정책들은 경제적 독립과 자립·자활에 초점을 두었다. 그러나 한 국가의 민주시민, 나아가 세계시민으로 살아가기 위해서는 그에 걸맞은 가치와 규범을 함양할 필요가 있다. 예를 들어 북한이탈주민은 법치주의 사회질서에 대한 무지로 인해 한국사회 적응에 전방위적 어려움을 겪고 있다. 따라서 이들의 정착지원을

모색하는 과정에서 여러 규범적 가치에 대한 교육이 필수적이다. 우선 북한이탈주민에 대한 인권교육이 강화되어야 한다. 이들은 그동안 수많은 인권침해 상황과 탈법적 상황을 일상적으로 겪으면서 제대로 된 인권 개념을 체득할 기회가 없었다. 북한에서는 부당한 처벌과 감시를 피하기 위해 뇌물을 공여하는 관행이 일상화되어 있다. 뇌물이 윤리의 문제가 아닌 일종의 자구책으로 통용되는 사회에서 올바른 인권의식을 형성하기란 불가능한 일이었을 것이다. 준법정신과 인권의식이 미약한 상태에서 북한이탈주민은 가해자로든 피해자로든 쉽게 범죄에 노출될 수밖에 없다. 앞으로의 지원 정책은 경제적 지원만큼이나 시민의식을 고양하는 데 동일한 관심을 기울여야 한다.

5. 한반도 신경제지도 구상 실현

가. 추진 원칙

경제통일 구현을 위한 한반도 신경제지도 구상은 남북한과 동북아의 경제 구도를 크게 바꿔 놓을 만한 원대한 계획이다. 이를 성공시키기 위해서는 그 추진 과정에서 몇 가지 중요한 원칙을 지키려 노력할 필요가 있다.

첫째, 한반도 정세를 고려한 유연하고 단계적인 접근이 필요하다. 모든 남북교류협력은 핵문제를 비롯한 한반도 정세 및 정치적 남북관계와 무관할 수 없으며, 대규모 투자가 동반되는 신경제지도 구상은 더욱더 정치적 조건의 영향을 민감하게 받을 가능성이 높다. 한편으로는 남북관계의 진전에 따라 사업을 추진하고 다른 한편으로는 사업 추진을 통해 남북관계를 더욱 개선하는 ‘평화와 경제의 선순환’이 필요하다. 정세를 신중하게 고려해 가면서 사업별 추진 순서와 속도를 조절하는 지혜를 발휘해야 한다는 뜻이다.

둘째, 남북 간의 실질적 파트너십을 형성해야 한다. 기존 남북경협

에서는 대체로 남측이 주도적으로 사업을 기획, 개발, 경영한 반면 북측은 토지와 노동력을 제공하고 대가를 챙기는 수동적 방식으로 일관하였다. 향후 경협에서는 북측의 더 많은 참여와 주도성·적극성을 유도하고 사업을 지속하려는 인센티브를 더 많이 갖게 하는 것이 바람직하다. 이를 위해 북측의 기존 경제개발정책 중 신경제지도 구상과 연결할 수 있는 부분을 최대한 반영할 필요가 있다. 또 남북관계 정상화 후에는 남북공동위원회를 조직하여 공동으로 구상을 구체화하고 주요 사업 간 우선순위, 사업 내용, 로드맵 등 주요 사항을 공동으로 결정해야 할 것이다. 개별 사업 추진 과정에서도 남북의 사업 주체와 인력이 실질적 파트너십을 형성하면서 함께 일을 해나가는 분위기를 정착시켜야 한다.

셋째, 민관협력 및 국제협력을 긴밀하게 추진해야 한다. 한반도 신경제지도 구상은 공공투자와 민간투자가 긴밀하게 연계되어야 성공적으로 추진될 수 있다. 따라서 정부, 공기업, 민간기업 등 여러 사업 주체 간의 긴밀한 협력이 반드시 필요하다. 또한 중국, 러시아를 비롯한 외국 정부와 기업이 함께 참여하는 국제협력 사업을 통해 신경제지도 구상의 파급효과를 극대화해야 할 것이다. 이러한 민관협력 및 국제협력을 전반적으로 조율할 수 있는 효율적 사업추진체계를 갖출 필요가 있다.

나. 추진 과제

(1) 남북경협 재개

남북경협 재개가 가능해지려면, 먼저 2016년 및 2017년에 나온 국제적 대북제재의 주요 내용이 크게 완화 또는 해제되어야 한다. 이를 위해서는 국제사회의 주요 이해 당사국과 북한 간 핵 협상이 개시되어야 할 뿐 아니라, 협상이 타결되어 비핵화 프로세스에 관한 중요한 합의가 도출되어야 할 것으로 보인다. 국제적 대북제재 중에서 남북경

협 재개를 가로막고 있는 주요 조치로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 2016년 11월의 UN 안보리 결의 2321호⁷⁸⁾ 제32항은 대북한 무역에 대한 공적 및 사적 금융지원을 금지하고 있다. 이 조항 때문에 보험·대출 등 남북경협을 위한 정부 지원은 불가능해진 상태이다. 남북경협은 정치적 리스크가 매우 크므로 정부 지원이 없다면 기업들이 참여하기 어렵다. 둘째, 2016년 3월의 UN 안보리 결의 2270호의⁷⁹⁾ 제32항, 제33항, 제35항과 결의 2321호의 제31항, 제33항은 UN 회원국과 북한 간 금융 거래(인도적 및 외교 목적 제외)를 금지하고 있다. 금융 채널이 막혀 있을 경우 무역 등 각종 거래의 실무적 어려움이 크고 거래비용이 너무 많이 드는 문제가 있다. 셋째, 2017년 8월의 UN 안보리 결의 2371호의⁸⁰⁾ 제9항~제11항은 결의 2270호 및 2321호의 관련 조항을 더욱 강화해 북한산 광산물, 기초금속 및 수산물 거래를 전면 금지하고 있다. 이들 품목을 빼고 나면 북한에서 가져올 수 있는 상품이 별로 없어 남북교역이 성사되기 어렵다. 넷째, 북한 정권이 외화수입을 얻을 수 있는 기회를 주지 말아야 한다는 UN 안보리 결의의 기본 취지를 존중한다면 결의를 직접 위반하지 않는 거래라 하더라도 실제로 실행에 옮기기는 쉽지 않다.

국제 제재가 크게 완화되어 남북경협 재개가 가능해진다 해도 경협을 다시 추진하는 데 여러 어려움이 있을 수 있으므로 그 이전부터 착실한 준비가 필요할 것으로 보인다. 무엇보다 큰 문제는 경협이 중단된 지 오랜 시일이 지나 기존 경협 기업 중 상당수가 사업을 다시 추진할 능력과 의지를 상실했을 가능성이 높다는 것이다. 따라서 재참여 기업이 많이 나올 수 있도록 기존 경협기업을 잘 지원·관리할 필요가 있다.

78) United Nations, "Security Council Resolution 2321," (November 2016).

79) United Nations, "Security Council Resolution 2270," (March 2016).

80) United Nations, "Security Council Resolution 2371," (August 2017).

또 주요 경협 사업장, 즉 개성과 금강산의 시설 점검 및 관리가 필요하며, 시설 복구 대책도 미리 수립해 두어야 할 것이다. 남북경협의 정치적 리스크를 크게 줄일 수 있도록 경협보험을 비롯한 각종 지원제도도 더욱 강화할 필요가 있다. 민간 경협은 민간기업 자율과 책임하에 추진하는 것이 원칙적으로 바람직하지만, 남북관계의 정치적 특수성을 고려할 때 정부의 지원제도도 반드시 필요하다고 할 수 있다. 가장 중요한 사업인 개성공단의 경우 북측과 협의하여 관리제도의 추가 개선을 추진해야 하며, 신규·대체 분양, 잔여 부지 입주, 노동력 공급 등 장기 발전 대책도 미리 세워둘 필요가 있다.

(2) 남북한 하나의 시장 형성

남북한을 하나의 시장으로 통합한다는 것은 매우 야심적인 목표이며, 최상의 조건에서도 이를 성취하기까지는 오랜 시일이 소요될 것이다. 남북 간 상품교역을 크게 활성화하려면 제도적 환경을 갖추어 동시에 남북 연계 교통 인프라 및 북한 내부 인프라를 대대적으로 확충해야 한다. 또한, 남북한의 주요 경제 주체들이 시장 통합이라는 새로운 상황에 무리 없이 적응할 수 있도록 지원·관리해야 하며, 시장 통합에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 대책도 필요하다. 따라서 시장 통합은 점진적·단계적 방식으로 추진하는 것이 바람직하다.

하나의 시장을 위해 가장 먼저 추진할 과제는 남북교역 및 투자를 가로막는 각종 제도적 장벽을 제거하는 것이다. 이를 위해서는 ‘남북경제협력협정’ 등을 맺음으로써 법·제도적 환경을 정비할 필요가 있다. 이 협정은 ‘남북기본협정’의 부속협정 중 하나로 자리매김할 수 있을 것이다. 협정에 포함시켜야 할 주요 내용은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 남북교역에 대해 무관세를 적용하되 일부 품목은 예외로 할 수도 있다. 둘째, 육로를 포함한 운송·통행의 안전과 편의를 최대한

보장해야 한다. 셋째, 남북 간 직접 금융거래 채널을 확보해야 한다. 넷째, 기업인의 상호 방문과 체류 및 경험 관련 남북 간 통신을 자유화해야 한다. 다섯째, 대북 투자기업의 경영권·재산권을 제도적·정치적으로 보증해야 한다.

이에 못지않게 중요한 과제는 남북교역 및 통행을 물리적으로 보장할 수 있는 남북 간 교통 인프라를 확충하는 것인데, 이는 아래에서 다룰 ‘한반도 신경제지도 구상’의 3대 벨트 사업과 연계 추진할 수 있다. 장기적으로는 시장 통합이 진전되는 상황에 적응할 수 있도록 인력양성과 기술교류, 설비지원 등을 통해 북한 기업 및 산업의 경쟁력 향상을 지원하는 것도 중요한 과제로 볼 수 있다.

(3) 한반도 신경제지도 구상 이행

한반도 신경제지도 구상은 경제통일 구현을 위한 주요 실천방안으로서 북한 주요 지역 개발사업을 포괄하고 있다. 국정기획자문위원회는 이 구상에서 ‘서해안 산업·물류·교통 벨트’, ‘동해권 에너지·자원 벨트’, ‘DMZ 환경·관광 벨트’ 등 3대 벨트 사업을 제안하였다. 이들 사업은 대규모 투자를 수반하게 되므로 장기적이고 단계적인 접근이 필요하다. 핵 협상이 타결되고 대북제재가 해제되면 초기 단계 사업을 시작할 수 있을 것이며, 북한의 대외관계가 정상화(북·미 및 북·일수교 등)되고 한반도 평화체제가 정착되면 전면적이고 대대적인 추진이 가능해질 것이다.

한반도 신경제지도 구상은 이제까지 나온 많은 남북경협 제안을 포괄하는 종합적 패키지이다. 이 구상은 북한 주요 지역 개발뿐만 아니라 남·북 연계 및 남·북·중·러 연계 사업까지 망라하여 북한을 포함한 동북아 지역 전체의 공동번영을 지향하고 있으며, 주요 거점의 집중 개발 및 이들 간의 상호 연계 방안을 제시하고 있다. 또한, 이 구상은 산업과 인프라의 연계 개발, 즉 민간투자와 공공투자의 결합 방안을

내포하고 있다고 할 수 있다.

3대 벨트 중에서 가장 중요하며 가장 먼저 추진해야 할 것은 서해안 벨트 사업이다.⁸¹⁾ 서해안 벨트는 남북한의 수도권을 포함하고 있어 발전 잠재력이 가장 큰 지역이기 때문이다. 또 중국 동북 3성 중 경제 활동이 가장 활발한 랴오닝성과 연결된다는 점도 중요하다. 서해안 사업의 출발점은 기존의 최대 경협 프로젝트인 개성공단의 확대 개발이 될 것이다. 2007년 2차 남북 정상회담에서 합의된 경의선 철도·도로의 공동이용 및 개보수⁸²⁾도 서해안 사업에 포함된다. 서해안 벨트의 핵심 내용은 제조업 중심 경제특구·산업단지 개발이며, 주요 대상 지역은 개성, 평양, 남포, 신의주이다. 이들 주요 산업지구와 남한 수도권 및 중국 랴오닝성을 연결하는 교통·물류 인프라 건설, 그리고 이들 지역 전체에 공급할 전력 개발(화력발전소 건설 및 송배전망 현대화) 등을 긴밀하게 연계 추진할 필요가 있다.

81) 서해안 및 동해권 벨트 사업과 관련된 경협사업 제안은 많은 연구들을 통해 나온 바 있지만, 그 중에서 가장 포괄적이고 종합적인 연구로는 다음 보고서들을 들 수 있다. 아래의 세 보고서는 경제·인문사회연구회 협동연구로 진행된 것으로 한 세트이다. 이상준 외, 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』 (안양: 국토연구원, 2013); 임강택 외, 『한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력 과제』 (안양: 국토연구원, 2013); 김경술 외, 『북한 에너지·자원·교통 분야의 주요 개발과제』 (안양: 국토연구원, 2013) 참조.

82) 남북정상회담준비기획단, “남북정상회담 합의 해설자료,” (2007.10.04.), pp. 16~17.

<표 Ⅲ-1> 한반도 신경제지도 구상: 3대 벨트의 주요 예상 프로젝트

3대 벨트	부문	주요 예상 프로젝트
서해안 산업·물류·교통 벨트	산업	개성공단 확대 개발 평양, 남포, 신의주 경제특구·산업단지 개발
	교통·물류	경의선 철도·도로 연결 및 현대화 남·북·중 육상운송로 연결 남포항, 해주항 현대화
	전력	화력발전소 신규 건설 및 송배전망 현대화
동해권 에너지·자원 벨트	에너지	남·북·러 가스관 건설 수력발전소 현대화 및 화력발전소 신규 건설
	자원	단천 자원 특구 개발
	교통·물류	경원선, 동해선 철도·도로 연결 및 현대화 원산, 흥남, 청진, 나진·선봉 등 주요 항만 현대화 남·북·중·러 육상운송로 연결
DMZ 환경·관광 벨트	산업	원산, 금강산, 칠보산 등 동해안 관광지구 개발 원산, 함흥, 청진, 나진·선봉 등 주요 도시 경제특구·산업단지 개발
	환경	공유하천 공동 관리 접경 생물권 보전지역 지정
	관광	세계생태평화공원 및 문화교류센터

출처: 주요 선행연구(본문 및 각주 참조)를 참고하여 필자 정리.

동해 지역은 서해에 비해 산업 발전 및 경험 여건이 훨씬 불리하다. 남한 및 중국 경제 중심지와의 연계성이 훨씬 떨어지기 때문이다. 하지만 여기에서도 여러 중요한 경제개발 기회를 모색해볼 수 있다. 가장 쉽게 시작할 수 있는 사업은 금강산, 원산, 칠보산 등 동해권 주요 관광지구 개발이다. 장기적으로 추진할 대형 프로젝트로는 에너지·자원 분야 사업이 주목받고 있다. 극동 러시아 지방 천연가스를 남북한에 공급하는 가스관 건설 사업은 미래 한반도 경제가 사용할 중요 에너지원을 비교적 값싸게 확보할 수 있는 방법 중 하나로 검토되고 있다. 마그네사이트, 아연, 납 등 유용 광산물이 풍부하게 매장된 것으로 알려진 단천 지역을 자원 특구로 지정해 개발하는 방안도 오래전부터 논의되어 왔다. 다만 에너지·자원 분야는 세계적으로 가격 변동성이 커

상당한 리스크를 감수해야 한다는 점을 고려할 필요가 있다. 교통·물류 측면에서는 경원선, 동해선 철도·도로 연결 및 현대화, 나진·선봉을 거점으로 한 중국·러시아와의 연계 수송망 확충 등이 우선적 과제가 될 것이다. 장기적으로는 원산, 함흥, 청진 등 동해안 주요 항만의 현대화 및 산업지구 개발, 그리고 이들 지역에 공급할 전력 개발 등을 추진할 필요가 있다.

3대 벨트의 마지막 사업인 DMZ 환경·관광 벨트는 경제개발보다는 평화와 환경에 초점을 맞춘 것으로, 아래에서 다룰 남북 접경지역의 포괄적 개발과 연계 추진할 수 있다.⁸³⁾ DMZ에서 우선적으로 추진할 수 있는 사업은 공유하천 공동 관리와 생물권 보전지역 지정 등 생태 환경 보호 사업이다. 또한, 세계생태평화공원과 문화교류센터 등을 건립하여 평화·생태 관광 거점을 육성하는 것도 한반도 평화와 남북 화해 협력을 증진할 수 있는 좋은 제안으로 평가된다.

(4) 남북접경지역 발전

국정기획자문위원회는 남북접경지역에 ‘통일경제특구’를 지정·운영하고, 남북 공동으로 접경지역 공동관리위원회를 설치하며 ‘서해 평화협력특별지대’ 추진 여건을 조성하는 방안을 제안하였다.

남북 접경지역 남측에 남북경협을 위한 경제특구를 개발하자는 논의는 오래전부터 활발하게 제기되어 왔다. 경기도, 강원도, 인천시 등 접경지역 관할 지자체에서 계속 개발구상을 제기하고 있고, 국회에서도 여야 양측에서 여러 차례 관련 법안을 제출한 바 있으며,⁸⁴⁾ 20대

83) DMZ 개발방안에 대해서도 다수의 연구가 있는데, 그 중 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (I)~(IV)』(서울: 통일연구원, 2010)이 대표적이다.

84) 최용환 외, 『경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과』(수원: 경기연구원, 2015); 강승호, 『인천 강화 교동평화산업단지 기본구상에 관한 연구』(인천: 인천발전연구원, 2011); 김동성·강식, “DMZ 경제특구 구상,” 『이슈와 진단』, 제23호

국회에서도 관련 법안들이 심의 중이다. 접경지역 특구 구상의 공통 내용은 접경지역 남측에 북측 근로자를 활용하는 산업단지를 건설한다는 것이다. 북측 노동력과 남측 자본을 결합하는 방식의 경제협력은 발전 잠재력이 크며, 개성공단이 그 대표적인 사례이다. 접경지역 북측에 위치한 개성공단에 비해 접경지역 남측 경제특구는 우리 기업의 재산권 보장 및 기업인의 신변 보장, 물류비 추가 절감, 주변 지역 개발 등 여러 장점을 가질 수 있다.

그러나 이 사업이 원만하게 진행되려면 북한 당국이 북측 근로자를 대규모로 남측에 공급해 준다는 조건이 필요하다. 이러한 조건은 남북 관계가 획기적으로 개선되고 장기적으로 그러한 상태를 유지해야만 가능할 것으로 보인다. 특히 북한 당국으로서는 북측 인력이 대규모로 참여하는 경제특구가 북한체제에 사회정치적 위협이 되지 않도록 잘 관리할 수 있다는 확신을 가질 수 있어야 할 것이다. 이러한 측면에서 접경지역 공동관리위원회 등 남북 공동 관리 체계를 잘 갖출 필요가 있다.

또 접경지역 북측은 군사 및 농업지역으로서 남측으로 출퇴근할 수 있는 인력은 거의 없으므로 대규모 북측 인력을 확보하려면 접경지역에 대규모 숙소를 건설해야 하는 추가 부담이 발생한다. 접경지역 특구 입지를 둘러싸고 지자체 및 지역주민 간 갈등이 심각해질 소지도 있으며 생태환경 파괴에 대한 우려가 제기될 수도 있다. 즉 접경지역 특구는 발전 잠재력이 크지만 어려운 문제점도 있으므로 신중하게 추진되어야 할 것이다.

‘서해평화협력특별지대’는 2007년 2차 남북정상회담에서 합의된

(2011); 김범수, 『남북경제특구 지정의 당위성에 관한 연구』 (춘천: 강원발전연구원, 2012); 이승현, “통일경제특구법의 의의와 내용,” 『왜, 지금 통일경제특구인가?』 (국회의원 황진하·국회입법조사처·파주시청 공동주최 정책토론회, 2011).

사항 중 하나로서 남북경협과 평화를 증진할 수 있는 좋은 내용(공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 해주 직항로 통과, 한강하구 공동이용 등)을 가지고 있다.⁸⁵⁾ 다만 서해는 남북 간 군사적 긴장이 첨예한 지역이므로 이 사업 역시 남북관계의 획기적 개선과 제도화라는 정치적 조건을 먼저 충족시켜야 추진할 수 있을 것이다.

6. 통일국민협약 체결⁸⁶⁾

가. 추진 원칙

첫째, 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구조는 정치권과 시민사회, 또는 특정 세력 등 어느 한 영역의 노력으로 해결되기 어렵다는 점에서 전 사회적 차원의 협력이 필요하다. 문재인 정부가 국정과제로서 통일 국민협약을 설정했다는 점에서 사회적 합의 도출을 위한 출발점이 마련된 것으로 볼 수 있다. 그러나 통일국민협약은 정부 주도의 방식으로 체결되기 어려우며, 사회적 공감대가 마련되지 않는다면 협약 이행의 담보에도 한계가 있다. 통일국민협약은 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구조를 해소하기 위한 새로운 시도이며, 체결 시도 자체가 갈등 해소를 위한 노력으로서 의미가 있다는 점을 주목해야 한다.⁸⁷⁾

둘째, 통일국민협약 체결 과정에서 야기되는 각 진영 간 이견대립의 해소와 갈등을 합리적으로 조정하고 협력을 유도하는 것이 필요하다. 국가적 차원의 경제위기는 기업과 노동자는 물론 사회의 모든 구성원의 안정을 위협하는 위기요인이라는 점에서 사회협약이 체결되는 일

85) 남북정상회담준비기획단, “남북정상회담 합의 해설자료” (2007.10.04.), pp. 11~12.

86) 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 67~70. 통일국민협약은 남남갈등 해소 방안의 일환으로 2006년에 최초 제안되었다.

87) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』, pp. 6~7.

반적인 환경에 해당한다. 실제로 심각한 경제위기는 국내외에서 체결된 대부분의 사회협약의 배경이었다. 그러나 한국적 상황에서 정부주도형 통일국민협약 체결이 시도될 경우 관변화 및 어용화의 부작용이 발생할 개연성이 있다. 역대 정부에서 시도된 정부주도형 사회통합기구들이 한계를 보인 이유는 야권 및 시민사회의 협력이 결여되었던 때문이라고 할 수 있다. 따라서 통일국민협약 체결 과정에서 중요한 것은 각 정파와 진영의 협력을 유도하는 노력이며, 정부의 역할은 최소한에 국한될 필요가 있다.⁸⁸⁾

셋째, 통일국민협약 체결 및 이행 과정이 투명하고 중립적이어야 한다.⁸⁹⁾ 분단체제에 기원을 두고 있는 진영 간 갈등이 구조화되어 있는 한국적 상황과 정치 구도에서 통일공감대 형성은 난제에 해당한다. 특히 유럽과 달리 대의민주주의와 시민사회의 역사가 길지 않으며, 사회적 합의의 경험이 관습화되어 있지 않다는 점에서 한국은 사회적 합의구조 형성에 있어서 많은 제약을 지니고 있다. 따라서 협약 체결 과정의 투명성과 중립성의 확보는 협약참가자들의 동의 확보와 이행 의지 준수를 유도하기 위해 가장 중요하다. 그러나 남남갈등과 통일 문제의 정쟁화 구조는 통일에 대한 근본적 위협이자 사회적 고비용 구조를 재생산하고 있다는 점에서 시급히 해소되어야 할 사회적 위협이라고 할 수 있다. 통일국민협약은 이 같은 고비용 구조의 해소와 아울러 통일공감대 형성을 위한 새로운 시도로서 의의가 있다.

나. 추진 과제

(1) 통일국민협약 내용

사회협약은 일반적으로 합의의 기본방향을 제시하는 형태와 협약의

88) 위의 책, pp. 70~71.

89) 위의 책, p. 72.

구체적인 내용까지 제시하는 형태로 구분될 수 있다. 네덜란드에서 체결된 「1983년 고용정책에 관한 일반 권고: 바세나르 협약」은 참여 주체들의 서명 부분을 제외할 경우 주요 내용은 1쪽 정도이며, 경제위기에 대한 공통의 인식과 사회적 합의의 기본 방향만을 제시하고 있다. 반면 아일랜드의 「국가재건을 위한 프로그램(Programme for National Recovery: PNR)」, 한국의 「경제위기 극복을 위한 사회협약」, 「투명 사회협약」, 그리고 「저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약」 등은 전문을 포함해 각 분야 및 주체별로 협약 이행을 위한 역할과 임무 등을 구체적으로 제시하는 형태를 띠고 있다.

통일국민협약은 경제위기와 달리 구체적인 내용보다는 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구조의 해소 및 방지를 위한 사회적 공감대 형성을 위한 기본적 합의와 약속으로도 충분하다고 볼 수 있다. 따라서 통일국민협약의 내용 구성은 최소주의적 합의 형식을 지향할 필요가 있으며, 통일문제에 대한 기본적 행위규범으로서의 성격을 지녀야 할 것이다. 특히 통일국민협약이 구체적이고 세부적인 내용까지 포함할 경우 합의 과정에서 오히려 어려움을 초래할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 그러나 협약이 지나친 최소주의적 접근 또는 추상적인 성격을 지닐 경우 내용의 빈약화와 아울러 협약 이행의 관리 감독이 어려워질 수 있다.

통일국민협약은 큰 틀에서 체결의 명분과 가치를 제시하고 협약체결 당사자들의 임무, 그리고 합의 이행을 위한 관리 감독 기구의 구성 등을 포함해야 할 것이다.⁹⁰⁾

〈통일국민협약 주요 내용〉

- 전문 및 협약의 목표
- 통일에 대한 국민적 합의

⁹⁰⁾ 위의 책, pp. 72~73.

- 통일 절차 및 형식에 대한 국민적 합의
- 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구조 해소에 대한 인식 공유
- 통일문제의 정쟁화 구조 해소 의지의 결집
- 합의에 기반을 둔 대북·통일정책의 추진 합의
- 통일에 대한 사회적 협력 구도 형성
- 협약 이행을 위한 당사자들의 임무
- 협약 이행 관리 기구 구성안 등 및 관리·감독 등

(2) 통일국민협약 제안

한국적 정치지형과 시민사회의 상황을 고려했을 때 통일국민협약 제안 자체가 어려운 과제에 해당한다. 한국의 정치권과 시민사회는 신뢰에 기반을 둔 협상과 타협의 문화에 익숙하지 않으며, 문제 해결을 위한 합리적 대화 구조가 발달하지 못했기 때문이다. 경제위기와 달리 북한·통일문제는 성격이 복합적이라는 점에서 이로 인한 고비용 구조 해소를 위한 사회협약의 제안에는 어려움이 따른다. 경제위기는 노·사·정을 비롯한 사회 구성원 모두가 공감할 수 있으며, 위협의 성격이 외적이라는 점에서 협력 구도의 형성이 상대적으로 쉽다. 정부가 경제위기 대응을 위한 사회적 동참을 유도하고 설득하는 과정도 비교적 쉽게 이루어진다. 그러나 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구조와 정부는 직간접적으로 관계를 맺고 있으며, 정부의 정책적 지향성이 갈등의 주요 원인을 제공하는 경우가 많다. 이 같은 상황에서 정부에 의한 통일국민협약의 추진은 한계를 보일 수밖에 없다. 양분화된 한국 정치권과 시민사회의 특성상 합의에 의한 통일국민협약의 제안 역시 어려움이 따른다. 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구조의 특성상 문제의 원인을 상대 진영으로 전가하는 경향이 있다는 점에서 특정 정파나 진영의 제안 역시 한계가 있다.

통일국민협약의 체결은 성격상 노·사·정협약과 저출산·고령화대책

사회협약과 같은 정부주도형을 지양하고 시민사회의 자발적 동력에 의해 추동되는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로 양분화된 한국 시민사회의 지형과 아울러 통일국민협약을 제안할 수 있는 시민사회의 동력이 취약하다는 한계를 고려해야 할 것이다. 정치권도 남남갈등과 통일문제 정쟁화 구도의 주요 주체로 기능해 왔다는 점에서 특정 정파에 의한 통일국민협약 제안 역시 한계가 있다.

여야의 첨예한 대립 구도 속에서 통일국민협약이 정부 주도로 추진될 경우 정략화 논란의 소지가 있다. 또한, 이미 목도한 유사 사례의 경우와 같은 관변화 및 어용화의 부작용 발생이 우려되며, 협조체제의 결여로 인한 사문화의 개연성도 배제할 수 없게 된다. 또한, 통일국민협약 체결 이후의 이행단계에서 정부 역할도 논란의 소지가 될 수 있다. 따라서 통일국민협약의 체결과 실천 및 이행단계에서 정부의 적절한 역할을 설정하는 과제는 무엇보다 중요하다.⁹¹⁾ 정부 역할은 통일국민협약의 제안과 아울러, 체결 및 이행단계의 실무지원 등에 국한하는 방안을 고려할 필요가 있다.

통일국민협약은 문재인 정부의 공약이며 국정과제라는 점에서 사실상 이미 정부 차원에서 제안된 것으로 볼 수 있다. 통일국민협약의 체결을 주도할 정파와 시민사회의 주도세력과 합의구조가 결여된 상황에서 정부 차원의 제안을 효율적으로 활용할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 이 같은 문제의 해결을 위해 통일국민협약의 제안단계와 추진단계를 전략적으로 이분화하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 정부 차원의 통일국민협약 제안을 정치권과 시민사회가 수용하되 추진단계를 독립화·중립화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 체결단계의 독립화·중립화를 통해 통일국민협약의 정부 제안에 의한 관변화 및 어용화 가능성을 방지할 수 있다. 대통령 차원에서 적정 시기를

91) 위의 책, p. 74.

통해 국회와 시민사회에 통일국민협약 체결을 요청하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우 제안의 어려움을 해결하는 동시에 정부의 주도적 역할을 제안 단계에 국한함으로써 체결단계의 부작용을 해소할 수 있을 것이다. 아울러 국회 및 시민사회의 협력과 동참의 유도에도 유리한 환경을 조성할 수 있을 것이다.

(3) 통일국민협약 체결 추진

통일국민협약의 체결단계는 국회와 시민사회가 주도하는 것이 바람직하며, 특히 초기의 경우 국회의 역할이 중요하다. 시민사회의 적절한 합의 기구가 부재한 상황에서 정부 차원의 제안을 수용하고 추진하기 위한 초기 구조의 형성에 있어서 국회의 제도적 틀을 활용할 수 있기 때문이다.⁹²⁾ 국회의장이 중립적 차원에서 정부의 제안을 수용하고 시민사회와 협력구도를 형성하는 단계의 구심점 역할을 수행하는 것도 가능할 것이다. 국회의장 중재로 통일국민협약 추진 여야 협력 구도를 중심으로 시민사회 및 전문가 등과 연대하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

통일국민협약 체결단계에서는 한국사회를 대표하는 각 진영과 세력, 그리고 각 분야를 대상으로 의견을 확장하여 통일국민협약추진 범국민회의를 구성해야 할 것이다. 통일국민협약추진 범국민회의에서는 협약의 주요 내용과 형식, 그리고 추진방식 등을 논의해야 할 것이다. 통일국민협약추진 범국민회의의 주요 임무는 통일국민협약 초안의 작성이며, 이후 해체되거나 협약 이행 기구로 전환 또는 흡수되는 형태가 검토될 수 있을 것이다.

통일국민협약추진 범국민회의 구성과정의 초기 단계에서부터 갈등의 소지가 있다. 사회적 협의와 합리적 대화의 경험이 짧은 한국 정치

92) 위의 책, p. 76.

권과 시민사회의 배타적 대립 구도를 고려할 때 통일국민협약 체결단계에서 다양한 어려움이 예상되며, 특히 참여대상의 선정 과정은 논란의 소지가 크다. 각 분야 참여 주체의 대표성 인정문제에서 논란의 소지가 있으며, 참여를 배제당한 단체와 기구들의 반발도 예상되는 문제이다. 따라서 통일국민협약추진 범국민회의 구성은 신중히 처리해야 하며, 특히 협의의 절차와 과정을 증시해야 할 것이다. 이 같은 점에서 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서 통일국민협약의 체결을 임기 말인 2022년까지 설정한 점을 적절히 활용할 필요가 있다. 통일국민협약 체결에서 있어서 중요한 것은 결과보다 사회적 합의를 유도하는 ‘과정’이라는 점을 주목해야 할 것이다.

국회의장 직속 한시적 특별기구를 구성하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 통일국민협약추진 범국민회의의 구성은 국회 의석분포 및 여야 정치 구도를 고려하고, 국회 추천방식으로 시민사회 및 전문가 등의 참여를 요청하는 방안이 현실적이다. 통일국민협약에 동의하는 진보와 보수 진영의 시민사회와 정치권, 정부는 물론 종교계, 언론, 노동계 및 재계, 여성 및 청년계 등 한국의 주요 행위 주체들을 견인해 내는 것이 무엇보다 중요하다. 관련 전문가의 참여도 필요하며, 정치권 및 시민사회의 추천 형식이 고려될 수 있을 것이다. 정부 측 위원으로 통일부가 참여하는 한편 추진단계의 실무를 지원하는 간사기구의 역할을 담당하는 방안이 고려될 수 있다.⁹³⁾

통일국민협약추진 범국민회의의 가장 중요한 임무는 협약의 내용을 도출하는 것이다. 통일국민협약은 구체적이고 일사불란한 합의를 지향하는 것이 아니라는 점에서 ‘최소주의적 합의 정신’을 견지할 필요가 있다. 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구도의 해소 및 통일공감대 형성을 통해 대북·통일정책 추진을 위한 국민적 합의 기반을 마련하는

93) 위의 책, p. 77.

것이 통일국민협약의 목표라는 점을 주목할 필요가 있다. 통일국민협약추진 범국민회의는 협약의 기본방향과 틀을 논의하는 본회의와 구체적인 내용을 다루는 실무회의로 구분하여 운영하는 것이 효율적이다. 실무회의는 통일국민협약 내용 초안의 마련과 실무적인 문제들을 처리하고 본회의는 기본방향과 주요의제를 결정하면 될 것이다. 통일국민협약추진 범국민회의를 통해 도출된 협약은 체결단계를 거쳐 공식 선포되어야 할 것이다. 체결단계는 범국민회의 참여 각 분야 대표들의 서명과 아울러 이행 의지를 확인하는 과정이라는 점에서 중요성이 있으며, 대통령은 정부를 대표하여 서명할 필요가 있다.⁹⁴⁾

(4) 통일국민협약 이행

통일국민협약의 체결 이후 이행을 위한 노력이 구체화되어야 하며, 이를 위해 분야별 통일국민협약 체결 또는 이행실천대회 등이 검토될 수 있을 것이다. 대통령 차원에서 협약의 준수와 이행 의지를 공개적으로 선언하고 정치권은 북한·통일문제의 탈정쟁화 및 정책적 협력에 대한 의지를 대 국민약속 방식으로 천명해야 할 것이다. 남북관계발전 특별위원회의 상설화 등 국회 내 정책협력기구를 실질적으로 운영하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 시민사회는 정치권과 언론의 민족문제 정쟁화 및 보도 경향을 비롯해 통일국민협약 체결 참여 주요 주체들의 협약 이행 과정에 대한 모니터링 및 평가 역할을 수행할 필요가 있다. 또한, 시민사회의 자율적 노력을 통해 진영 간 배타적 대립구조의 해소와 아울러 대북·통일정책에 대한 합의 및 소통구조를 형성하는데 앞장설 필요가 있다. 종교계는 통일국민협약 이행의 주요 동력이 될 수 있으며, 특히 각 종교계의 인프라를 활용할 경우 민족문제의 해결을 위한 화합과 평화의 정신이 전파될 수 있을 것이다. 주요

94) 위의 책, pp. 78~79.

종교지도자들이 통일국민협약의 이행에 공감할 경우 큰 효과를 기대할 수 있다.⁹⁵⁾

통일국민협약은 경제 분야의 사회협약과 달리 정부의 재정 및 법제도 등을 활용한 관리·감독이 사실상 어렵다는 점에서 창의적 이행관리가 필요하다. 효과적인 이행관리를 위해 ‘통일국민협약실천협의회’의 출범이 고려될 수 있을 것이다. 통일국민협약실천협의회는 통일국민협약추진 범국민회의 참가 주요 주체 및 기구들 간의 네트워크 형태가 되는 것이 바람직하며, 중앙협의회 및 지역협의회의 조직으로 구성될 수 있을 것이다. 중앙협의회는 산하의 사무국을 통해 지역별 협의회에 대한 지원 및 효율적인 협력관계를 형성할 수 있을 것이다. 운영은 비정부 민간 주도 형태가 바람직하며, 정부가 일정 운영 재원을 지원할 수 있을 것이다. 통일국민협약실천협의회는 협약 이행을 위한 사회운동의 거점이며, 협약 위반을 감시하는 기능을 담당해야 할 것이다. 협약 위반 사례들을 중앙협의회를 통해 수집 및 평가하고 백서 발간을 통해 협약 이행을 위한 강제력으로 활용할 수 있을 것이다. 통일국민협약과 관련된 ‘이행지수’를 계량화하여 이행상태를 정기적으로 공개하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.⁹⁶⁾

<표 Ⅲ-2> 통일국민협약 추진 로드맵

단계	제안	추진	체결	이행관리
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 제안 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 부문의 대표 중심으로 ‘통일국민협약추진 범국민회의’ 구성 • 본회의와 실무회의를 통해 협약내용과 추진 과정 논의 	<ul style="list-style-type: none"> • 협약체결 선포 • 이행의지 천명 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘통일국민협약 실천협의회’ 구성 • 협약 이행의 감독, 평가 및 백서발간

출처: 조한범 외, 『지속가능한 통일론의 모색』 (서울: 한울아카데미, 2014), p. 274.

95) 위의 책, p. 79

96) 위의 책, p. 80.

다. 고려사항

통일국민협약은 분단구조에 기반을 두고 있으며, 한반도에 국한된 특수한 사회갈등이라는 점에서 일반적 사회협약과 다르다. 일반적으로 사회협약은 당면 경제위기라는 가시적이고 공통된 위협의 해소를 위한 사회적 협력 구도의 일환이다. 경제위기는 정부 및 정치권, 기업과 노동자, 그리고 사회구성원 모두가 위협을 체감할 수 있다는 점에서 문제 해소를 위한 공감대 형성이 쉽다. 사회협약이 성공적으로 체결된 국가들 대부분은 심각한 경제위기에 직면했다는 점에서 공통성이 있으며, 한국의 IMF 경제위기 당시 노·사·정 사회협약이 체결에 큰 어려움이 없었던 것도 전 사회적으로 공감대가 형성되어 있었기 때문이었다.⁹⁷⁾

남남갈등과 통일문제의 정쟁화는 사회적 고비용 구조를 형성하고 있음에도 불구하고 경제위기와 달리 그 피해를 사회구성원들이 직접 체감하기 어려운 구조를 형성하고 있다. 경제위기는 실업, 자산가치의 하락, 물가 상승 등 사회구성원들이 일상생활에서 그 위협을 체감할 수 있으며, 따라서 상황의 심각성을 비교적 쉽게 인지할 수 있다. 이는 사회협약에 참여하는 각 주체의 고통 분담에 동의하고 합의하는 배경으로 작용한다. 반면 남남갈등과 통일문제의 정쟁화로 인한 피해와 위협은 거시적이며, 따라서 사회구성원들이 미시적 차원에서 체감하기 어렵다. 이는 통일국민협약 체결의 필요성이 되는 위협의 긴박함에 대한 공통된 인식의 형성에 어려움이 따른다는 것을 의미한다.⁹⁸⁾

경제위기 해소를 위한 사회협약이 성공적으로 체결된 국가들의 상당수는 세계 경제에 대한 의존도가 높은 경향을 보였다. 위기가 세계 경제라는 외부에서 발생했다는 점에서 내부의 공통된 대응이 비교적 쉬웠다는 해석이 가능하다. 일반적으로 외부갈등이 발생하면 내부갈

97) 위의 책, p. 69.

98) 위의 책, p. 70.

등은 약화하는 경향이 나타나는 것도 같은 맥락이다. 반면 남남갈등과 통일문제의 정쟁화로 인한 고비용 구조는 그 주요 원인이 한국사회 내부의 갈등 및 대립구도이다. 진보와 보수 양 진영은 한국 사회갈등의 주요한 원인이자 주체라는 점에서 민족문제를 둘러싼 갈등구조는 세계 경제와 같은 외부요인이 아니라 내부적 성격을 지닌다. 특히 통일국민협약 체결의 주요 당사자들은 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구도에 직간접적으로 연루되어 있다는 점이 문제로 작용한다. 통일국민협약 체결 과정에서 각 진영은 문제의 원인을 상대방에게 전가함으로써 새로운 갈등의 소지로 작용할 개연성도 있다.

경제위기에 대응한 사회협약은 대부분 정부 주도에 의해 사회의 주요 주체들이 참여하는 형태를 띤다. 그러나 한국적 상황에서 통일국민협약을 정부가 주도할 경우 효과성에 의문이 있다. 그동안 역대 정부에서 시도된 사회통합기구와 통일공감대 형성기구들이 한계를 보인 주요 이유는 야권과 시민사회의 협력 구도가 부재한 상황에서 정부 주도로 추진되었기 때문이다. 통일국민협약 체결 과정에서 각 진영의 협력과 참여를 유도하는 노력이 무엇보다 중요하며, 정부의 역할이 최소한에 국한될 필요가 있는 이유이다.

진영논리가 해소되지 않은 상황에서 통일국민협약의 추진 과정에서 새로운 갈등구조가 형성될 개연성도 배제하기 어렵다. 통일국민협약 체결을 위한 기구의 구성과 참여 주체들의 선정 및 대표성 등을 둘러싸고 다양한 문제와 갈등이 제기될 수 있다. 통일국민협약 주요 내용의 논의 및 선정 과정에서 각 진영 간 의견의 대립과 조정하는 문제도 난제에 해당한다.⁹⁹⁾

경제위기 해소를 위한 사회협약은 정부 주도 협약이라는 점에서 보이지 않는 강제성이 담보된다. 합의 파기에 대한 사회적 비난은 물론

99) 위의 책, p. 71.

정부가 활용할 수 있는 다양한 규제와 법 체제로부터의 간접적 제재가 뒤따를 수 있기 때문이다. 그러나 통일국민협약은 비경제적 민족문제라는 점에서 협약 체결에 동의한 주체들의 이행을 강제할 수 있는 수단의 확보도 난제에 해당한다. 통일국민협약의 이행을 강제할 수 있는 수단이 마땅치 않다는 점에서 실효성 없는 신사협정에 그칠 가능성도 배제할 수 없다.

통일국민협약은 한반도의 분단구조라는 특수 상황에서 시도되는 한국적 모델이라는 점에서 전례를 찾기 힘들며 고유한 특성을 보이고 있다. 따라서 통일국민협약을 갈등 해결을 위한 성공모델로 정착시키기 위해서는 창의적 사고와 노력이 필요하다. 특히 통일국민협약의 제안과 체결 및 이행의 전 과정에 걸쳐서 중립성과 투명성에 기반을 두는 것이 무엇보다 중요하다. 통일국민협약의 체결과 순조로운 이행이 담보될 경우 남남갈등과 통일문제 정쟁화 구도의 해소는 물론 통일 공감대 형성에 기여하게 될 것이다. 아울러 한국의 사회갈등 구조를 정상화하는 계기이자, 한국적 평화모델로서 의미가 있을 것이다.¹⁰⁰⁾

7. 동북아플러스 책임공동체 형성

가. 추진 원칙

동북아 지역은 미·중 경쟁 관계의 심화와 북핵 고도화, 다자협력의 부재 등으로 인해 불안정성과 불확실성이 상존하고 있고, 이는 단기간 내에 근본적인 전환을 이루기 쉽지 않을 전망이다. 그러나 이러한 동북아지역의 환경은 한국의 생존과 번영을 위해 반드시 극복되어야 한다.¹⁰¹⁾ 한국의 대외 및 동북아전략은 한반도에서의 전쟁 방지와 평화

100) 위의 책, p. 72.

101) 전병곤, “한국의 국가전략과 동북아 국제협력,” 『한국의 신유라시아 전략과 러시아』

정착에 이은 평화통일을 지향하는 원칙을 갖고 모색되어야 하며, 이를 위한 우호적인 동북아 환경을 조성할 수 있어야 한다.¹⁰²⁾ 물론 중견국인 한국은 동북아 지역에서 상대적 약소국으로서의 위상과 역할을 수행하는 데 한계가 있는 것은 분명하지만, 동북아 각국의 공동이익인 평화와 안정, 번영을 위한 협력 그리고 이것을 지키기 위한 책임분담의 노력(제도화)을 기울인다면 불가능한 것만은 아닐 것이다.¹⁰³⁾

따라서 한국은 동북아플러스 책임공동체 형성을 위해 지역의 평화·협력적 질서 창출을 정책목표로 삼고, 동북아 지역의 대립·갈등구도를 평화와 안정, 더 나아가 협력적 질서로 전환시킬 수 있는 정책 방향과 추진 원칙을 설정해야 한다. 즉, 동북아 지역 강대국의 정책을 조정할 영향력이 부재한 한국으로서는 국제사회의 보편 원칙이자 역내 공동 관심 사항인 평화, 협력, 책임을 동북아플러스 공동체 형성의 추진 원칙으로 삼아야 할 것이다.

나. 추진 과제

(1) 동북아 평화공동체플랫폼 구축

동북아 평화공동체 플랫폼은 박근혜 정부 시기 제안된 동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative: NAPCI)의 발전적 계승을 추구한다. 이 플랫폼의 주된 목표는 동북아 지역에서 한국이 주도하는 다자간 안보협력을 추진하기 위한 동력을 창출하고, 점진적으로 역내 국가들의 책임을 보다 분명히 강조하는 제도화를 추진하는 것이다.

동아시아에는 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 동

아 극동개발의 미래』(제12차 KIEP-ERI 국제공동세미나 자료집, 2017.06.22. ~2017.06.23.), p. 122.

102) 위의 글, p.122.

103) 위의 글, p.122.

아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS)와 같은 초보적 수준의 안보 관련 협의체들이 존재한다. 또한, 동북아 역내 국가들은 과거 2000년대 6자회담을 통한 북핵문제 논의의 경험도 가지고 있다. 그러나 현재 지역 차원에서 다자간 안보협력을 실질적으로 도모할 수 있는 제도는 사실상 존재하지 않으며, 새로운 제도의 창설은 각국의 상이한 이해관계로 인해 단기적으로는 쉽지 않은 상황이다.

따라서 한국은 기존 협의체들의 존재 및 경험을 활용하면서 점진적으로 다자협력의 강화를 도모하는 전략이 필요하다. 즉 한국은 여러 기존 협의체를 활용하여 다면적, 다층적으로 역내 국가들의 협력을 유도하는 가운데 평화공동체 플랫폼을 구축하려는 노력이 필요하다. 우선 이 플랫폼이 동북아 다자협력의 클러스터(cluster) 역할을 할 수 있도록 추진하고, 점진적으로 사무국 설립, 기금 조성, 법률 제정 등을 포함한 보다 높은 수준의 제도화를 도모하는 것이 좋은 전략이 될 수 있다.

기존의 여러 협의체 중에서 특히 6자회담은 2008년 이후 단절된 상황이지만 2005년 9·19 공동성명의 경험에서 볼 수 있듯이 한반도 비핵화와 동북아 안보협력을 연결할 수 있는 유력한 기본 플랫폼이 될 잠재력을 가진다.¹⁰⁴⁾ 기존 동북아평화협력구상(NAPCI)의 미진한 성과의 주요 요인이 북핵문제 및 남북관계 단절과 관련된다는 점에서 6자회담은 동북아 평화공동체 플랫폼의 구축, 그리고 나아가서 동북아플러스 책임공동체 구상의 실현에 있어서 중요한 기초 토대 역할을 할 수 있다. 6자회담을 중심으로 ARF와 EAS 등의 다자 협의체 그리고 한·미·중, 한·중·일, 한·러·중, 한·미·일 등의 소다자 협의를 다면적, 다층적으로 활용하면서 지역적 네트워크를 강화하고 하나의 클러스터로서 동북아 평화공동체 플랫폼을 구축하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

104) 2005년 9·19 공동성명은 한반도 비핵화와 평화체제 뿐만 아니라 동북아시아의 항구적인 평화를 위해 공동으로 노력한다는 공약을 담고 있다. 박종철 외, 『6자회담과 남북관계: 전망과 대책』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 87~89.

(2) 신남방정책 추진

신남방정책의 핵심적 목표는 아세안(ASEAN) 및 인도와의 관계 증진이다. 아세안과 인도는 정치·외교적으로 중요한 전략적 공간일 뿐 아니라 경제적으로도 협력 확대가 요구되는 지역이다. 미·중 간 전략 경쟁의 심화와 동북아의 지역적 대립 구도 형성으로 한국의 외교 및 경제적 어려움이 가중되고 있는 상황에서 그 난관을 극복하는 중요한 하나의 방안은 협력 대상의 확장이며, 아세안과 인도가 바로 그 확장의 공간이 될 수 있다.

우선 아세안은 미·중 갈등의 상황에 유연하며 탄력적인 대응 정책을 추진하면서 지역공동체로 성장하고 있다는 점에서 한국에 시사하는 바가 크다. 아세안 국가들과 연대 강화는 한국이 전략적 공간을 확장하고 동북아에서 직면하고 있는 외교적 난관에 대한 대응능력을 신장시킬 좋은 기회가 될 수 있다. 또한, 아세안은 소득 수준 향상에 따라 신흥 소비시장으로 부상하고 있으며, 풍부한 노동시장과 자연자원 보유로 투자 측면에서도 높은 가치를 지니고 있어, 한국과의 공동번영을 추진할 수 있는 적절한 파트너가 될 수 있다.

이러한 배경에서 한국은 아세안과의 관계를 동북아 4강 외교 수준으로 격상하면서 전략적 동반자 관계를 추진하고, 개별 회원국과도 정상외교 및 고위급 협의체를 정례화하는 것이 필요하다. 또한, 동남아 국가들을 포괄하는 동아시아의 새로운 다자협력을 위해, 2013년 한국이 주도해서 설립한 므타(Mexico, Indonesia, Korea, Turkey, Australia: MIKTA)를 확장하거나 그와 별도로 인도까지 포괄하는 중견국 네트워크를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다.¹⁰⁵⁾

105) 중견국 협의체로서 므타(MIKTA)는 참여국들의 다양성을 존중하는 가운데 한국이 점진적으로 중견국 외교를 강화하고 리더십을 증진할 수 있다는 점에서, 문재인 정부의 동북아플러스 책임공동체 구상의 실현을 위해서도 중요한 방편이 될 수 있다. 이승주, “연합 형성과 중견국 외교: 므타(MIKTA)의 사례,” 『국제·지역연구』,

인도는 세계 2위의 인구 대국일 뿐 아니라 빠른 경제성장을 통해 2016년 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP) 기준 세계 7위의 국가로 발돋움했으며,¹⁰⁶⁾ 향후 수년 이내에 미국, 중국, 일본, 독일에 이은 세계 5위권의 경제 대국으로 부상할 전망이다. 인도는 또한 인도·태평양 시대의 핵심적 국가이자 동아시아와 중동을 연결하는 지정학적 특성으로 자신의 국제정치적 영향력을 증대해가고 있다. 인도의 이러한 정치·경제적 중요성 증대에 따라 2015년 한국은 이미 인도와 특별 전략적 동반자 관계를 천명한 바 있다.

향후에도 한국은 외교·안보, 경제, 사회문화 등 다방면에서 인도와 협력을 확장해나가야 할 것이다. 이를 위해 한국은 국제기구 및 다자외교 무대에서 인도와의 협력을 증대하고 정상외교 및 고위급 교류 확대를 추진하면서 전략적 공조를 강화하는 것이 필요하다. 또한, 양자간 교역과 투자의 확대, 과학기술 협력, 그리고 인도의 사회간접자본 구축을 위한 협력을 추진하면서 한국 경제의 새로운 성장 동력 확보를 시도해볼 만하다. 이와 더불어 인도와의 공공외교 확대 및 사회문화적 교류의 증진은 양국 국민들 간 유대관계를 강화하면서 한국의 소프트 파워 증진에도 기여할 것이다.

(3) 신북방정책 추진

신북방정책은 이전 정부가 추진한 유라시아이니셔티브(Eurasia Initiative)를 발전적으로 계승하고자 한다. 주된 목표는 유라시아 국가들과 물류 및 에너지 분야를 포함한 다방면의 협력 증진을 통해 공동번영을 추구하며 한반도와 유라시아 대륙을 잇는 ‘Ko-Eurasian Belt’의 구축을 도모하는 것이다. 또한 이 정책은 앞서 설명한 신남방

제25권 2호 (2016), pp. 91~116.

106) 세계은행(World Bank), <<https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>> (검색일: 2017.09.11.).

정책과 더불어 한국이 해양과 대륙을 아우르는 복합국가로 발돋움하고 새로운 경제적 성장동력을 확보하기 위한 방안이다.

이 정책은 유라시아 지역 질서의 변화와 역내 국가들의 경제적 협력 필요성을 반영한다. 미국의 힘이 상대적으로 약화되는 동안 중국은 물론 러시아도 유라시아의 핵심적 행위자로 재등장하고 있으며, 중·러 중심의 상하이협력기구가 강화되고 중국 주도의 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)이 새로운 경제협력체로 부상하고 있다. 또한 러시아는 낙후된 극동지역 개발을 위해 주변국의 협력이 필요하며, 중국은 일대일로 구상을 추진하면서 접경국들과의 협력을 도모하고 있고, 몽골은 중국 및 러시아와 에너지, 물류 등의 분야에서 협력을 적극적으로 추진하고 있다.

이와 같은 유라시아의 역동적 변화와 협력 움직임은 한국 경제에도 중요한 기회가 될 수 있다. 특히 러시아의 극동지역은 우선적인 협력 추진 공간이다. 러시아는 2015년 이래 동방경제포럼을 연례적으로 개최하면서 극동지역 개발을 위한 국제협력을 추진하고 있다. 한국은 극동지역 개발 협력을 위해 러시아와 정부 간 협의체를 구성하고, 통상과 투자를 증진하는 노력이 필요하다. 이러한 이유로 문재인 대통령은 지난 9월 동방경제포럼에 참석하여 “(한국의) 신북방정책은 극동지역 개발을 목표로 하는 푸틴 대통령의 신동방정책과 맞닿아있다”고 강조하고 “러시아 극동개발에 적극적으로 참여할 것”임을 밝혔다.¹⁰⁷⁾ 나아가서 한국은 북핵문제 진전 및 남북관계 개선에 따라 남·북·러 삼각협력(예: 나진-하산 물류 사업)을 다시 적극 도모할 필요가 있다.

신북방정책을 위해 중국과의 협력도 중요하다. 기존에 외교부가 추진해왔던 중국 동북 3성 그리고 러시아의 극동지역과의 협력을 위한 포럼을 확장하고 정례화할 필요가 있다. 이 포럼을 통해 중국, 러시아,

107) 『연합뉴스』, 2017.09.07.

몽골의 정부 관료 및 전문가들이 함께 지역 개발에 대해 논의하고 협력을 강화할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다. 또한, 중국의 일대일로 구상에 참여할 수 있는 방안도 보다 적극적으로 모색해야 할 것이다. 한국은 이미 2015년 10월 중국과 유라시아 이니셔티브-일대일로 협력에 관한 양해각서(MOU)를 체결한 바 있으며, 향후 더욱 구체적이고 진전된 협력을 추진하는 것이 필요하다.

이전 정부 시기 유라시아이니셔티브 구상이 관련국들의 지지도에 불구하고, 안보 및 정치적 여건 악화(북핵문제 및 미·러관계 악화 등), 구체적인 협력 사업 발굴 미비, 실질적 사업 추진 예산 부족 문제 등으로 한계에 직면한 바 있다. 이러한 점을 고려하여 신북방정책을 추진해야 할 것이다. 우선 일관성을 가지고 사업을 추진할 수 있는 책임 있는 정책 추진 체계 혹은 콘트롤 타워(control tower)의 구성이 필요하며, 실질적 사업 추진을 위한 예산이 뒷받침되도록 해야 한다. 안보·정치적 문제 해결을 선결 조건으로 인식하지 않고, 우회하여 추진하거나 경제적 협력과 분리하여 접근하는 유연한 정책 추진이 필요하다. 문재인 대통령은 “동북아 국가들이 협력하여 극동개발을 성공시키는 일 또한 북핵문제를 해결하는 또 하나의 근원적인 해법이라고 생각한다”고 강조한 바 있다.¹⁰⁸⁾

신북방정책 추진을 위해 우선, 문재인 대통령이 지난 9월 동방경제 포럼에서 밝혔듯이 한-유라시아경제연합 FTA 체결, 한국, 러시아, 중국, 몽골이 참여하는 광역두만강개발계획(Great Tumen Initiative: GTI), 그리고 동북아 역내 국가 간 자유로운 전력 거래를 도모하는 동북아 슈퍼그리드 구축을 위한 국제협의를 추진할 필요가 있다.¹⁰⁹⁾ 또한, 구공산권 국가들 중심의 국제철도협력기구(Organization for

108) 『한겨레신문』, 2017.09.07.

109) 『중앙일보』, 2017.09.07.

Cooperation of Railways: OSJD) 가입을 추진하여 중장기적으로 한반도 종단철도, 시베리아횡단철도, 중국철도의 연결에도 대비해야 하며, Ko-Eurasian Belt 조성을 위한 관련 당사국 간 대화채널 구축 및 북극항로 개척도 향후 한국이 추진해야 할 과제이다.

IV. 결론 및 정책적 고려사항



문재인 대통령이 신 베를린 선언을 통해 밝힌 대북·통일정책 구상은 국정기획자문위원회의 통일 분야 국정과제로 구체화되었다. 국정기획자문위원회의 100대 국정과제 가운데 통일 분야 과제는 ① 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 실현, ② 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, ③ 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, ④ 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전, ⑤ 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진 및 ⑥ 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축의 6가지이다. 본 보고서는 이상의 국정과제와 함께 ⑦ 동북아플러스 책임공동체 형성의 추진배경 및 정책목표, 추진방향 및 과제를 살펴봤다. 동북아플러스 책임공동체 형성을 포함시킨 이유는 이 과제가 한반도의 평화통일과 밀접한 관련이 있기 때문이다.

평화와 변영의 한반도를 이루기 위해서는 다음과 같은 방향에서 대북·통일정책이 추진되어야 한다. 첫째, 북핵문제의 해결을 위한 국제사회의 제재·압박에 동참하는 동시에 남북교류협력 및 남북대화 재개를 통한 남북관계 발전을 동시에 추진하여야 한다. 또한, 제재와 압박을 통해 북한이 대화의 테이블로 나올 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 대화 재개를 위해 주변국과의 긴밀한 협조가 필요하다. 북한은 북·미관계에만 몰두하고 있을 뿐 남북관계는 외면하고 있다. 북한이 2017년 10월 21일 자신들의 수역을 침범한 남측 어선(391 흥진호)을 6일 만에 돌려보내기는 하였지만 이를 본격적인 남북관계 개선 및 남북대화 재개의 신호탄으로 보기는 어렵다. 코리아 패싱(Korea Passing) 내지 통미봉남의 방지를 위해서는 미국과의 긴밀한 협력을 통해 우리의 입장을 반영하여야 한다. 일본, 유럽국가들과의 협력 방안도 모색될 필요가 있다. 한·중관계 개선도 적극적으로 활용하여야 한다.¹¹⁰⁾

110) 한·중 양국은 2017년 10월 31일 모든 분야의 교류협력을 회복하기로 하는 내용을 골자로 하는 합의문을 발표하였다.

셋째, 대북·통일정책 추진에 있어 남북 차원과 국제 차원이 적절하게 결합되어야 한다. 통일문제는 기본적으로 민족자결의 문제로 남북한 주도에 의해서 추진되는 것이 바람직하다. 그러나 한반도 운전자론이 한반도 통일문제에서 국제사회의 관여 내지 협력 배제를 의미하는 것으로 이해되어서는 안 된다.

넷째, 평화와 번영의 한반도 정책이 효율적으로 추진되어 성과를 내기 위해서는 남한 내부 차원의 국정과제, 남북관계 차원의 국정과제, 국제 차원에서의 국정과제들이 동시에 추진되어야 하며, 국정과제들이 상호 유기적으로 작용하고 선순환 효과를 창출할 수 있도록 정책적인 역량이 발휘되어야 한다. 남한 내부 차원에서 북한 비핵화와 평화체제 구축 및 통일공감대를 이루어야 한다. 이를 바탕으로 남북관계 차원에서 남북교류협력 및 남북대화를 통해 남북합의의 수준과 규범력을 높여 나가고 인도적 지원 및 인도주의 사안의 해결을 추진해야 한다. 그리고 이를 토대로 국제사회와 함께 북한 비핵화 및 한반도 평화체제와 북한인권 개선을 추진하고, 중장기 차원에서 한반도 신경제지도를 구현하기 위한 한반도의 경제통일과 동북아플러스 책임공동체를 지속적이고 일관되게 추진하여야 한다.

다섯째, 북한인권 개선은 남북관계 발전 및 한반도 평화의 관점에서 추진될 필요가 있다. 북한이 관심을 보이는 분야들에 대한 인권 대화 및 인도적 지원을 실시하여 신뢰를 회복하고, 이를 토대로 자유권 분야의 개선을 추진하는 전략적인 접근이 필요하다. 이를 통해 북한인권 개선의 폭을 점진적으로 확대하고 동시에 북한의 변화를 견인하는 정책 추진이 바람직하다.

평화와 번영의 한반도 정책의 분야별 주요 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 한·미동맹과 자주 국방력 병행 강화를 통해 북한 핵에 대한 억지력을 제고하여야 하고, 제재와 압박을 통해 비핵·평화

를 촉진할 수 있는 대화를 적극 견인하여야 한다. 또한, 주도권 강화를 통한 정세 친화적 평화구축 전략 마련, 평화체제 구축 과정의 도전 요소에 대한 선제적 대비가 필요하다.

둘째, 남북교류 활성화 및 남북관계 제도화를 추진해야 한다. 이를 위해서는 경색되어 있는 남북관계를 감안하여 체육 및 종교 분야 등 사회문화 분야의 교류협력을 우선적으로 추진하고 남북연락채널 복원 및 남북대화를 추진해야 한다. 남북관계 발전을 위한 법제 정비도 필요하다. 남북교류협력 거버넌스를 구축하고, 남북교류협력 재개 및 남북관계 발전에 대응하여 교류협력법제를 정비해야 한다. 남북관계가 발전하기 위해서는 제도적인 뒷받침이 필요하다. 기존 남북합의서를 준수하고 발전적으로 계승하여야 하며, 남북합의가 규범력을 갖도록 법제화를 추진해야 한다. 이 같은 노력과 성과를 바탕으로 남북기본협정을 체결함으로써 통일에 한 걸음 더 다가서야 한다.

셋째, 북한인권 개선과 인도적 문제 해결을 위한 노력도 지속되어야 한다. 북한인권재단을 조속히 출범시키고 자유권과 사회권을 통합적인 시각에서 접근해야 한다. 이산가족, 납북자, 국군포로 등 인도주의 사안의 해결을 위해서는 인도주의적 시각과 인권적 접근의 병행이 필요하다. 국제기준에 부합한 인도적 지원, 해외 체류 북한이탈주민과 해외 파견 북한 노동자의 보호를 위한 실효적인 방안을 강구하여야 한다. 최근 부각되고 있는 북한 내 외국인 수감자들에 대한 영사접견권 문제도 관심의 영역에 추가되어야 한다. 국내 유입한 북한이탈주민들에 대한 정착지원 강화를 위해 생활밀착형 지원이 실시되어야 하며, 사회통합의 관점에서 남한 주민들의 의식을 개선하고 남한 주민 대상의 복지 정책과의 형평성을 고려하여야 한다.

넷째, 한반도의 평화와 번영을 위해서는 한반도 신경제지도 구상이 실현되어야 한다. 이를 위해서는 남북경협 재개, 남북접경지역 발전을 통해 남북한 하나의 시장을 형성하고 이를 바탕으로 북방지역으로 한

반도 신경제지도를 확대해 나가야 한다. 북한 핵 개발 및 미사일 도발로 인한 국제사회의 대북제재로 인해 한반도 신경제도 구상의 이행이 쉽지 않은 측면이 있다. 그러나 경제통일 구현은 통일기반 조성과 남북한 공동번영을 위해 반드시 달성해야 할 목표이므로 아무리 어렵더라도 인내심을 가지고 꾸준히 준비하고 추진되어야 한다.

다섯째, 평화와 번영의 한반도 정책을 추진하기 위해서는 국내 차원에서의 통일공감대 형성이 필요하다. 이를 위해서는 일종의 사회협약인 통일국민협약을 체결하고 이를 토대로 국민적 합의에 기반한 평화통일을 지속적으로 추진하여야 한다. 또한, 국내 차원에서 통일공감대를 형성하고 다가올 통일을 준비하기 위해서는 차세대 통일전문가와 통일인력 양성, 통일교육이 필요하며,¹¹¹⁾ 이를 담당하기 위한 통일센터가 설치되어야 한다. 또한, 국정기획자문위원회는 통일공감대 확산 국정과제에서 국내 차원의 과제들만 제시하고 있지만, 국제적 수준에서의 통일공감대 확산 노력도 필요하다. 미·중에 대한 복합외교 추진, 한·미·일 안보협력과 중국을 포함한 소다자 협력 활성화를 통해 통일외교와 국제협력을 강화하고,¹¹²⁾ 통일 공공외교 및 정책 공공외교를 강화하여야 한다.¹¹³⁾ 통일외교 및 통일 공공외교의 지역 및 대상의 다변화 방안도 마련되어야 한다.

여섯째, 동북아 차원에서의 경제·안보·평화협력을 위해서는 동북아 플러스 책임공동체가 형성되어야 한다. 동북아플러스 책임공동체 형성은 평화의 축과 번영의 축으로 구성되어 있다. 평화의 축은 평화공동체 플랫폼의 형성을 통해 구축될 수 있다. 이를 위해서는 이를 위해서는 6자회담을 중심으로 ARF와 EAS 등의 다자 협의체 그리고 한·미·중,

111) 이규창 외, 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』, pp. 87~88.

112) 위의 책, pp. 71~74.

113) 위의 책, p. 75.

한·중·일, 한·러·중, 한·미·일 등의 소다자 협의를 다면적, 다층적으로 활용하면서 지역적 네트워크를 강화하고 하나의 클러스터로서 동북아평화 플랫폼을 구축하는 방안이 마련되어야 한다. 동북아플러스 책임공동체 형성의 또 다른 축인 번영의 축은 신남방정책과 신북방정책의 추진으로 구축될 수 있다. 신남방정책의 추진을 위해서는 아세안과의 관계의 동북아 4강 외교 수준으로의 격상, 개별 회원국과의 정상 외교 및 고위급 협의체 정례화, 므타(MIKTA)의 확장 방안 마련 등이 강구되어야 한다. 신북방정책의 추진을 위해서는 한-유라시아경제연합 FTA 체결, 한국, 러시아, 중국, 몽골이 참여하는 광역두만강개발계획(GTI), 그리고 동북아 역내 국가 간 자유로운 전력 거래를 도모하는 동북아 슈퍼그리드 구축을 위한 국제협의체 추진, 국제철도협력기구(OSJD) 가입 추진, Ko-Eurasian Belt 조성을 위한 관련 당사국 간 대화채널 구축 및 북극항로 개척 등의 과제가 우리 앞에 놓여 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 강승호. 『인천 강화 교동평화산업단지 기본구상에 관한 연구』. 인천: 인천발전연구원, 2011.
- 경남대 극동문제연구소 편. 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』. 서울: 선인, 2015.
- 국정기획자문위원회. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』. 서울: 국정기획자문위원회, 2017.
- 김범수. 『남북경제특구 지정의 당위성에 관한 연구』. 춘천: 강원발전연구원, 2012.
- 김경술 외. 『북한 에너지·자원·교통 분야의 주요 개발과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 김정진. 『국제법』. 신판. 서울: 박영사, 2004.
- 김홍수. 『북한종교의 새로운 이해』. 서울: 다산글방, 2002.
- 더불어민주당. 『제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게』. 서울: 더불어민주당, 2017.
- 박종철 외. 『6자회담과 남북관계: 전망과 대책』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 손기용 외. 『접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (I)~(IV)』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 양현모·이준호. 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 이규창 외. 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이상준 외. 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천 과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 임강택 외. 『한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력 과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 정성윤 외. 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 제성호. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 서울: 한울아카데미, 1995.

- 조한범. 『남남갈등 해소방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____ 외. 『지속가능한 통일론의 모색』. 서울: 한올아카데미, 2014.
- _____·이우태. 『통일국민협약 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 최용환 외. 『경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과』. 수원: 경기연구원, 2015.
- 통일부. 『2017 통일백서』. 서울: 통일부, 2017.
- Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

2. 논문

- 김동신. “남북 스포츠 교류협력의 추진기조와 과제.” 『북한경제리뷰』. 제19권 제6호, 2017.
- 김동성·강식. “DMZ 경제특구 구상.” 『이슈와 진단』. 제23호, 2011.
- 김석진. “남북경협에 대한 남북한의 상호인식과 정책.” 신종호 외. 『전환기 남북관계 영향요인 및 향후 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박광수. “북한의 종교정책변화와 남·북한 종교교류성찰.” 『신종교연구』. 제21집, 2009.
- 박영호. “남북관계 환경변화와 남북교류협력 발전전략.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 배성인·이경국. “남북한 사회문화 교류협력의 전개과정과 특징: 김대중 정부에 대한 평가와 향후 과제.” 『북한연구학회보』. 제7권 제1호, 2003.
- 오양열. “문화예술 남북교류협력과 민족문화 공동체 형성.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 이규창. “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제.” 『저스티스』. 통권 제122호, 2011.
- _____. “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제.” 『인권과정의』. 제465호, 2017.
- 이승주. “연합 형성과 중견국 외교: 미타(MIKTA)의 사례.” 『국제·지역연구』. 제25권 2호, 2016.

- 이승현. “통일경제특구법의 의의와 내용.” 『왜, 지금 통일경제특구인가?』. 국회의원 황진하·국회입법조사처·파주시청 공동주최 정책토론회, 2011.11.30.
- 이찬호. “남북한 합의 법제 방식에 의한 남북교류협력 법제 구축 방안.” 『2012년 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2012.
- 이해정. “남북간 사회문화협력의 특징과 과제.” 『통일경제』. 겨울호, 2013.
- 임강택. “남북교류협력의 교훈과 과제.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘플러스, 2015.
- _____. “남북교류협력의 새로운 접근.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘플러스, 2015.
- 전미영. “남북 사회문화교류 활성화를 위한 과제.” 『북한학연구』. 제6권 제1호, 2010.
- 전병곤. “한국의 국가전략과 동북아 국제협력.” 『한국의 신유라시아 전략과 러시아 극동개발의 미래』. 제12차 KIEP-ERI 국제공동세미나 자료집, 2017.
- 한인택. “다자안보협력과 중견국 한국의 외교.” 제주평화연구원 편. 『2014 동아시아 다자협력의 제도화』. 서울: 오름, 2014.

3. 기타자료

- 『노동신문』.
- 『뉴스1』.
- 『연합뉴스 TV』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선중앙통신』.
- 『중앙일보』.
- 『한겨레신문』.
- 『헤럴드경제』.

미국 국무부 <www.state.gov>.
 세계은행 <www.worldbank.org>.

통일연구원 <www.kinu.or.kr>.

국정기획자문위원회 외교안보분과 동북아플러스 책임공동체 TF. “동북아플러스 책임공동체 구상.” 국정기획자문위원회 외교안보분과, 2017.07.
김준형. “동북아플러스 책임공동체 구상.” 통일연구원 동북아플러스 책임공동체 자문회의, 2017.08.04.

남북정상회담준비기획단. “남북정상회담 합의 해설자료.” 2007.10.04.
외교부·통일부. 대통령과 함께 북핵문제 해결과 한반도 평화 정착을 위한 「핵심정책토의」 개최 공동보도자료, 2017.08.23.

United Nations. “Security Council Resolution 2321.” November 2016.

_____. “Security Council Resolution 2270.” March 2016.

_____. “Security Council Resolution 2371.” August 2017.

<부록 1> 문재인 대통령의 신 베를린 선언

존경하는 독일 국민 여러분, 고국에 계신 국민 여러분, 하울젠 쾰르버 재단 이사님과 모드로 전 동독 총리님을 비롯한 내외 귀빈 여러분, 먼저, 냉전과 분단을 넘어 통일을 이루고, 그 힘으로 유럽통합과 국제평화를 선도하고 있는 독일과 독일 국민에게 무한한 경의를 표합니다.

오늘 이 자리를 마련해 주신 독일 정부와 쾰르버 재단에도 감사드립니다.

아울러, 얼마 전 별세하신 故 헬무트 콜 총리의 가족과 독일 국민들에게 깊은 애도와 위로의 마음을 전합니다. 대한민국은, 냉전 시기 어려운 환경 속에서도 적극적이고 능동적인 외교로 독일 통일과 유럽 통합을 주도한 헬무트 콜 총리의 위대한 업적을 기억할 것입니다.

친애하는 내외 귀빈 여러분,

이곳 베를린은 지금으로부터 17년 전, 한국의 김대중 대통령이 남북 화해·협력의 기틀을 마련한 ‘베를린 선언’을 발표한 곳입니다. 여기 알테스 슈타트하우스(Altes Stadhaus)는 독일 통일조약 협상이 이뤄졌던 역사적 현장입니다.

나는 오늘, 베를린의 교훈이 살아있는 이 자리에서 대한민국 새 정부의 한반도 평화 구상을 말씀드리고자 합니다.

내외 귀빈 여러분,

독일 통일의 경험은 지구상 마지막 분단국가로 남은 우리에게 통일에 대한 희망과 함께 우리가 나아가야 할 방향을 말해주고 있습니다.

그것은 우선, 통일에 이르는 과정의 중요성입니다. 독일 통일은 상호 존중에 바탕을 둔 평화와 협력의 과정이 얼마나 중요한지를 일깨워 주었습니다. 독일 국민들은 이 과정에서 축적된 신뢰를 바탕으로 스스로

통일을 결정할 수 있었습니다.

동서독의 시민들은 다양한 분야에서 교류, 협력했고 양측 정부는 이를 제도적으로 보장했습니다. 비정치적인 민간교류가 정치 이념의 빗장을 풀었고 양측 국민들의 닫힌 마음을 열어나갔습니다.

동방정책이 20여 년간 지속되었다는 사실도 중요합니다. 정권이 바뀌어도 일관된 정책이 가능했던 것은 국민의 지지와 더불어 국제사회의 협력이 바탕이 되었기 때문입니다.

독일은 유럽에 평화 질서가 조성될 때, 그 틀 안에서 독일의 통일도 가능할 것이라고 보았습니다. 국제사회와 보조를 맞추고, 때로는 국제사회를 설득해서 튼튼한 안보를 확보하고, 양독관계에 대한 지지를 보장받았습니다.

빌리 브란트 총리가 첫걸음을 땀 독일의 통일과정은 다른 정당의 헬무트 콜 총리에 이르러 완성되었습니다. 나는 한반도의 평화와 공동번영을 위해서도 마찬가지로 정당을 초월한 협력이 이어져 나가야 한다고 믿습니다.

내외 귀빈 여러분,

한반도의 평화와 통일을 바라는 우리 국민들에게 베를린은 김대중 대통령의 ‘베를린 선언’과 함께 기억됩니다.

김대중 대통령의 베를린 선언은 2000년 제1차 남북정상회담으로 이어졌고, 분단과 전쟁 이후 60여 년간 대립하고 갈등해 온 남과 북이 화해와 협력의 길로 들어서는 대전환을 이끌어냈습니다.

그 뒤를 이어 노무현 대통령은 2007년 제2차 남북정상회담을 통해 남북관계의 발전과 평화·번영을 위한 이정표를 세웠습니다.

김대중 대통령과 노무현 대통령은 한반도에 평화를 정착시키기 위한 국제협력도 추진해 나갔습니다.

그 기간 동안 6자회담은 북핵문제 해결 원칙과 방향을 담은 9.19 성명과 2.13합의를 채택했습니다. 북·미 관계, 북·일 관계에도 진전이

있었습니다.

나는 앞선 두 정부의 노력을 계승하는 동시에 대한민국의 보다 주도적인 역할을 통해 한반도에 평화체제를 구축하는 담대한 여정을 시작하고자 합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분,

한반도가 직면하고 있는 가장 큰 도전은 북핵문제입니다. 북한은 핵과 미사일 도발을 계속하며 한반도와 동북아, 나아가 세계의 평화를 위협하고 있습니다.

특히 바로 이틀 전에 있었던 미사일 도발은 매우 실망스럽고 대단히 잘못된 선택입니다.

유엔 안보리 결의를 명백히 위반했을 뿐만 아니라 국제사회의 거듭된 경고를 정면으로 거부한 것입니다. 무엇보다 한미 정상회담을 통해 모처럼 대화의 길을 마련한 우리 정부로서는 더 깊은 유감을 느끼지 않을 수 없습니다.

북한의 이번 선택은 무모합니다. 국제사회의 응징을 자초했습니다. 북한이 도발을 멈추고 비핵화 의지를 보여준다면, 국제사회의 지지와 협력을 받을 수 있도록 앞장서서 돕겠다는 우리 정부의 의지를 시험하고 있습니다.

나는 북한이 돌아올 수 없는 다리를 건너지 않기를 바랍니다. 북한은 핵과 미사일 개발을 포기하고 국제사회와 협력할 수 있는 길을 찾아야 합니다.

완전하고 검증 가능하며 불가역적인 한반도 비핵화는 국제사회의 일치된 요구이자 한반도 평화를 위한 절대 조건입니다. 한반도 비핵화를 위한 결단만이 북한의 안전을 보장하는 길이라는 뜻입니다.

그래서 나는 바로 지금이 북한이 올바른 선택을 할 수 있는 마지막 기회이고, 가장 좋은 시기라는 점을 강조합니다. 점점 더 높아지는 군사적 긴장의 악순환이 한계점에 이른 지금, 대화의 필요성이 과거

어느 때보다 절실했기 때문입니다.

중단되었던 한반도 평화프로세스를 다시 시작할 수 있는 기본여건이 마련되었다는 점도 중요합니다.

최근 한미 양국은, 제재는 외교적 수단이며, 평화적인 방식으로 한반도 비핵화를 달성한다는 큰 방향에 합의했습니다. 북한에 대해 적대시 정책을 갖고 있지 않다는 사실을 천명했습니다. 북한의 선택에 따라 국제사회가 함께 보다 밝은 미래를 제공할 수 있음을 확인했습니다.

한미 양국은 또한, 당면한 한반도 위기를 타개하기 위해서도 남북관계 개선이 중요하다는 점에 인식을 같이했습니다. 트럼프 대통령은 한반도 평화통일 환경을 조성함에 있어서 대한민국의 주도적 역할을 지지했고, 남북대화를 재개하려는 나의 구상을 지지했습니다.

중국의 시진핑 주석과도 같은 공감대를 확인했습니다.

이제 북한이 결정할 일만 남았습니다. 대화의 장으로 나오는 것도, 어렵게 마련된 대화의 기회를 걷어차는 것도 오직 북한이 선택할 일입니다.

그러나 만일, 북한이 핵 도발을 중단하지 않는다면 더욱 강한 제재와 압박 외에는 다른 선택이 없습니다. 한반도의 평화와 북한의 안전을 보장할 수 없게 될 것입니다.

나는 한반도 평화를 위한 우리 정부와 국제사회의 의지를, 북한이 매우 중대하고 긴급한 신호로 받아들일 것을 기대하고 촉구합니다.

내외 귀빈 여러분,

이제, 한반도의 냉전 구조를 해체하고 항구적인 평화정착을 이끌기 위한 우리 정부의 정책 방향을 말씀드리겠습니다.

첫째, 우리가 추구하는 것은 오직 평화입니다.

평화로운 한반도는 핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도입니다. 남과 북이 서로를 인정하고 존중하며, 함께 잘 사는 한반도입니다.

우리는 이미 평화로운 한반도로 가는 길을 알고 있습니다. '6.15

공동선언'과 '10.4 정상선언'으로 돌아가는 것입니다.

남과 북은 두 선언을 통해 남북문제의 주인이 우리 민족임을 천명했고 한반도에서 긴장 완화와 평화보장을 위한 긴밀한 협력을 약속했습니다. 경제 분야를 비롯한 사회 각 분야의 협력 사업을 통해 남북이 공동번영의 길로 나아가자고 약속했습니다.

남과 북이 상호 존중의 토대 위에 맺은 이 합의의 정신은 여전히 유효합니다. 그리고 절실합니다. 남과 북이 함께 평화로운 한반도를 실현하고자 했던 그 정신으로 돌아가야 합니다.

나는 이 자리에서 분명히 말합니다. 우리는 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것입니다. 우리는 인위적인 통일을 추구하지도 않을 것입니다.

통일은 쌍방이 공존공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정입니다. 통일은 평화가 정착되면 언젠가 남북 간의 합의에 의해 자연스럽게 이루어질 일입니다. 나와 우리 정부가 실현하고자 하는 것은 오직 평화입니다.

둘째, 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구하겠습니다.

지난 4월, '전쟁 위기설'이 한반도와 세계를 휩쓸었습니다. 한반도를 둘러싼 군사적 긴장은 세계의 화약고와도 같습니다.

한반도의 군사적 긴장을 시급히 완화해야 합니다. 남북한 간의 무너진 신뢰를 다시 회복해야 합니다. 우리는 이를 위해 교류와 대화를 모색해 나갈 것입니다. 북한도 더 이상의 핵 도발을 중단해야 합니다. 우발적인 충돌을 방지하기 위한 군사관리체계도 구축해 나가야 합니다.

보다 근본적인 해법은 북핵문제의 근원적 해결입니다. 북핵문제는 과거보다 훨씬 고도화되고 어려워졌습니다. 단계적이고 포괄적인 접근이 필요합니다.

우리 정부는 국제사회와 함께 북한 핵의 완전한 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등

한반도와 동북아의 현안을 포괄적으로 해결해 나가겠습니다.

그러나 손뼉도 마주쳐야 소리가 나는 법입니다. 북한이 핵 도발을 전면 중단하고, 비핵화를 위한 양자 대화와 다자 대화에 나서야만 가능한 일입니다.

셋째, 항구적인 평화 체제를 구축해 나가겠습니다.

1953년 이래 한반도는 60년 넘게 정전 상태에 있습니다. 불안한 정전 체제 위에서는 공고한 평화를 이룰 수 없습니다. 남북의 소중한 합의들이 정권이 바뀔 때마다 흔들리거나 깨져서도 안 됩니다.

평화를 제도화해야 합니다.

안으로는 남북 합의의 법제화를 추진하겠습니다. 모든 남북 합의는 정권이 바뀌어도 계승돼야 하는 한반도의 기본자산임을 분명히 할 것입니다.

한반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 합니다. 북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적인 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠습니다.

넷째, 한반도에 새로운 경제 지도를 그리겠습니다.

남북한이 함께 번영하는 경제협력은 한반도 평화정착의 중요한 토대입니다.

나는 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 가지고 있습니다. 북핵문제가 진전되고 적절한 여건이 조성되면 한반도의 경제지도를 새롭게 그려 나가겠습니다.

군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것입니다.

끊겼던 남북 철도는 다시 이어질 것입니다. 부산과 목포에서 출발한 열차가 평양과 북경으로, 러시아와 유럽으로 달릴 것입니다. 남·북·러 가스관 연결 등 동북아 협력 사업들도 추진될 수 있을 것입니다.

남과 북은 대륙과 해양을 잇는 교량국가로 공동번영할 것입니다. 남과 북이 10.4 정상선언을 함께 실천하기만 하면 됩니다. 그때 세계는 평화의 경제, 공동번영의 새로운 경제모델을 보게 될 것입니다.

다섯째, 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나가겠습니다.

남북한의 교류협력 사업은 한반도 모든 구성원의 고통을 치유하고 화합을 이루는 과정이자 안으로부터의 평화를 만들어가는 일입니다.

남북한에는 분단과 전쟁으로 고향을 잃고 헤어진 가족들이 있습니다. 그 고통을 60년 넘게 치유해주지 못한다는 것은 남과 북 정부 모두에게 참으로 부끄러운 일입니다.

대한민국 정부에 가족 상봉을 신청한 이산가족 가운데 현재 생존해 계신 분은 6만여 명, 평균 연령은 81세입니다. 북한도 사정은 마찬가지일 것입니다. 이분들이 살아 계신 동안에 가족을 만날 수 있게 해야 합니다. 어떤 정치적 고려보다 우선해야만 하는 시급한 인도적 문제입니다.

분단으로 남북의 주민들이 피해를 보는 일들도 남북한이 함께 해결해 나가야 합니다.

북한의 하천이 범람하면 남한의 주민들이 수해를 입게 됩니다. 감염병이나 산림 병충해, 산불은 남북한의 경계를 가리지 않습니다. 남북이 공동대응하는 협력을 추진해 나가겠습니다.

민간 차원의 교류는 당국 간 교류에 앞서 남북 간 긴장 완화와 동질성 회복에 공헌해 왔습니다. 민간교류의 확대는 꼭 막힌 남북관계를 풀어갈 소중한 힘입니다.

다양한 분야의 민간교류를 폭넓게 지원하겠습니다. 지역 간의 교류도 적극 지원하겠습니다.

인간 존중의 보편적 가치와 국제 규범은 한반도 전역에서 구현되어야 합니다.

북한 주민의 열악한 인권 상황에 대해서는 국제사회와 함께 분명한 목소리를 낼 것입니다. 아울러, 북한 주민들에게 실제 도움이 되는 방향으로 인도적인 협력을 확대하겠습니다.

내외 귀빈 여러분,

나와 우리 정부는 이상의 정책 방향을 확고하게 견지하면서 실천할 준비가 되어 있습니다.

남북이 함께 손을 잡고 한반도 평화의 돌파구를 열어가야 합니다. 먼저 쉬운 일부터 시작해 나갈 것을 북한에 제안합니다.

첫째, 시급한 인도적 문제부터 해결하는 것입니다.

올해는 '10.4 정상선언' 10주년입니다. 또한 10월 4일은 우리 민족의 큰 명절인 추석입니다.

남과 북은 10.4 선언에서 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하기로 합의한 바 있습니다.

민족적 의미가 있는 두 기념일이 겹치는 이 날에 이산가족 상봉 행사를 개최한다면 남북이 기존 합의를 함께 존중하고 이행해 나가는 의미 있는 출발이 될 것입니다.

북한이 한 걸음 더 나갈 용의가 있다면, 이번 이산가족 상봉에 성묘 방문까지 포함할 것을 제안합니다.

분단 독일의 이산가족들은 서신 왕래와 전화는 물론 상호방문과 이주까지 허용되었습니다. 우리도 못 할 이유가 없습니다. 더 많은 이산가족이 우리 곁을 떠나기 전, 그들의 눈물을 닦아 주어야 합니다. 만약 북한이 당장 준비가 어렵다면 우리 측만이라도 북한 이산가족의 고향 방문이나 성묘를 허용하고 개방하겠습니다. 북한의 호응을 바라며, 이산가족 상봉을 논의하기 위한 남북 적십자회담 개최를 희망합니다.

둘째, 평창 올림픽에 북한이 참가하여 '평화 올림픽'으로 만드는 것입니다.

2018년 2월, 한반도의 군사분계선에서 100km 거리에 있는 대한민국

국 평창에서 동계올림픽이 개최됩니다. 2년 후 2020년엔 하계올림픽이 동경에서, 2022년엔 북경에서 동계올림픽이 개최됩니다.

우리 정부는 아시아에서 이어지는 이 소중한 축제들을 한반도의 평화, 동북아와 세계의 평화를 만들어가는 계기로 만들 것을 북한에 제안합니다.

스포츠에는 마음과 마음을 잇는 힘이 있습니다. 남과 북, 그리고 세계의 선수들이 땀 흘리며 경쟁하고 쓰러진 선수를 일으켜 부둥켜안을 때, 세계는 올림픽을 통해 평화를 보게 될 것입니다.

세계의 정상들이 함께 박수를 보내면서, 한반도 평화의 새로운 시작을 함께 열 수 있기를 기대합니다. 북한의 평창 동계올림픽 참가에 대해 IOC에서 협조를 약속한 만큼 북한의 적극적인 호응을 기대합니다.

셋째, 군사분계선에서의 적대행위를 상호 중단하는 것입니다.

지금 이 순간에도 한반도의 군사분계선에서는 총성 없는 전쟁이 계속되고 있습니다. 양측 군에 의한 군사적 긴장고조상태가 변하지 않고 있습니다. 이는 남북한 무력충돌의 위험성을 고조시키고 접경지역에서 생활하는 양측 국민의 안전을 위협하는 일입니다.

올해 7월 27일은 휴전협정 64주년이 되는 날입니다. 이날을 기해 남북이 군사분계선에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 적대행위를 중지한다면 남북 간의 긴장을 완화하는 의미 있는 계기가 될 것입니다.

넷째, 한반도 평화와 남북협력을 위한 남북 간 접촉과 대화를 재개하는 것입니다.

한반도 긴장 완화는 가장 시급한 문제입니다. 지금처럼 당국자 간 아무런 접촉이 없는 상황은 매우 위험합니다. 상황관리를 위한 접촉으로 시작하여 의미 있는 대화를 진전시켜 나가야 합니다. 나아가, 올바른 여건이 갖춰지고 한반도의 긴장과 대치국면을 전환시킬 계기가 된다면 나는 언제 어디서든 북한의 김정은 위원장과 만날 용의가 있습니다. 핵문제와 평화협정을 포함해 남북한의 모든 관심사를 대화 테이블

에 올려놓고 한반도 평화와 남북협력을 위한 논의를 할 수 있습니다.

한 번으로 되지 않을 것입니다. 시작이 중요합니다. 자리에서 일어 서야 발걸음을 뚝 수 있습니다. 북한의 결단을 기대합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분,

독일은 한국보다 먼저 냉전을 극복하고 통일을 달성했지만, 지금은 지역주의와 테러, 난민 문제 등 평화에 대한 또 다른 도전에 직면해 있습니다.

나는 독일이 베를린의 민주주의와 평화공존의 정신으로 새로운 도전을 극복하고 독일 사회와 유럽의 통합을 완성해 나갈 것을 믿습니다.

대한민국도 성숙한 민주주의의 힘으로 평화로운 한반도를 반드시 실현해 나갈 것입니다. 베를린에서 시작된 냉전의 해체를 서울과 평양에서 완성하고 새로운 평화의 비전을 동북아와 세계에 전파할 것입니다.

독일과 한국은 평화를 향한 전진을 멈추지 않을 것입니다. 양국은 언제나 서로를 지지하고 응원하며 연대할 것입니다. 인류의 더 나은 삶, 세계의 더 좋은 미래를 향해 굳세게 함께 나아갑시다. 감사합니다.

〈부록 2〉 제72주년 광복절 경축사(통일 분야)

오늘날 한반도의 시대적 소명은 두말할 것 없이 평화입니다. 한반도 평화 정착을 통한 분단 극복이야말로 광복을 진정으로 완성하는 길입니다.

평화는 또한 당면한 우리의 생존 전략입니다. 안보도, 경제도, 성장도, 번영도 평화 없이는 미래를 담보하지 못합니다. 평화는 우리만의 문제가 아닙니다. 한반도에 평화가 없으면 동북아에 평화가 없고, 동북아에 평화가 없으면 세계의 평화가 깨집니다. 지금 세계는 두려움 속에서 그 분명한 진실을 목도하고 있습니다. 이제 우리가 가야 할 길은 명확합니다. 전 세계와 함께 한반도와 동북아의 항구적 평화체제 구축의 대장정을 시작하는 것입니다.

지금 당면한 가장 큰 도전은 북한의 핵과 미사일입니다. 정부는 현재의 안보 상황을 매우 엄중하게 인식하고 있습니다. 정부는 굳건한 한미 동맹을 기반으로 미국과 긴밀히 협력하면서 안보위기를 타개할 것입니다. 그러나 우리의 안보를 동맹국에만 의존할 수는 없습니다. 한반도 문제는 우리가 주도적으로 해결해야 합니다.

정부의 원칙은 확고합니다. 대한민국의 국익이 최우선이고 정의입니다. 한반도에서 또다시 전쟁은 안 됩니다. 한반도에서의 군사행동은 대한민국만이 결정할 수 있고, 누구도 대한민국의 동의 없이 군사행동을 결정할 수 없습니다. 정부는 모든 것을 걸고 전쟁만은 막을 것입니다. 어떤 우여곡절을 겪더라도 북핵문제는 반드시 평화적으로 해결해야 합니다. 이 점에서 우리와 미국 정부의 입장이 다르지 않습니다.

정부는 국제사회에서 평화적 해결 원칙이 흔들리지 않도록 외교적 노력을 한층 강화할 것입니다. 국방력이 뒷받침되는 굳건한 평화를 위해 우리 군을 더 강하게, 더 믿음직스럽게 혁신하여 강한 방위력을

구축할 것입니다. 한편으로 남북 간 군사적 긴장이 상황을 더 악화시키지 않도록 군사적 대화의 문도 열어놓을 것입니다.

북한에 대한 제재와 대화는 선후의 문제가 아닙니다. 북핵문제의 역사는 제재와 대화가 함께 갈 때 문제해결의 단초가 열렸음을 보여주었습니다.

북한이 미사일 발사시험을 유예하거나 핵실험 중단을 천명했던 시기는 예외 없이 남북관계가 좋은 시기였다는 것을 기억해야 합니다. 그럴 때 북·미, 북·일 간 대화도 촉진되었고, 동북아 다자외교도 활발했습니다. 제가 기회가 있을 때마다 한반도 문제의 주인은 우리라고 한 이유도 여기에 있습니다.

북핵문제 해결은 핵 동결로부터 시작되어야 합니다. 적어도 북한이 추가적인 핵과 미사일 도발을 중단해야 대화의 여건이 갖춰질 수 있습니다. 북한에 대한 강도 높은 제재와 압박의 목적도 북한을 대화로 이끌어내기 위한 것이지 군사적 긴장을 높이기 위한 것이 아닙니다. 이 점에서도 우리와 미국 정부의 입장이 다르지 않습니다.

북한 당국에 촉구합니다. 국제적인 협력과 상생 없이 경제발전을 이루는 것은 불가능합니다. 이대로 간다면 북한에는 국제적 고립과 어두운 미래가 있을 뿐입니다. 수많은 주민들의 생존과 한반도 전체를 어려움에 빠뜨리게 됩니다. 우리 역시 원하지 않더라도 북한에 대한 제재와 압박을 더욱 높여나가지 않을 수 없습니다. 즉각 도발을 중단하고 대화의 장으로 나와 핵 없이도 북한의 안보를 걱정하지 않을 수 있는 상황을 만들어야 합니다. 우리가 돕고 만들어 가겠습니다. 미국과 주변 국가들도 도울 것입니다.

다시 한 번 천명합니다. 우리는 북한의 붕괴를 원하지 않습니다.

흡수통일을 추진하지도 않을 것이고 인위적 통일을 추구하지도 않을 것입니다. 통일은 민족공동체의 모든 구성원들이 합의하는 '평화적, 민주적' 방식으로 이루어져야 합니다. 북한이 기존의 남북합의의

상호이행을 약속한다면, 우리는 정부가 바뀌어도 대북정책이 달라지지 않도록, 국회의 의결을 거쳐 그 합의를 제도화할 것입니다.

저는 오래전부터 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 밝힌 바 있습니다. 남북 간의 경제협력과 동북아 경제협력은 남북공동의 번영을 가져오고, 군사적 대립을 완화시킬 것입니다. 경제협력의 과정에서 북한은 핵무기를 갖지 않아도 자신들의 안보가 보장된다는 사실을 자연스럽게 깨닫게 될 것입니다.

쉬운 일부터 시작할 것을 다시 한 번 북한에 제안합니다. 이산가족 문제와 같은 인도적 협력을 하루빨리 재개해야 합니다. 이분들의 한을 풀어드릴 시간이 얼마 남지 않았습니다. 이산가족 상봉과 고향 방문, 성묘에 대한 조속한 호응을 촉구합니다.

다가오는 평창 동계올림픽도 남북이 평화의 길로 한 걸음 나아갈 수 있는 좋은 기회입니다. 평창 올림픽을 평화올림픽으로 만들어야 합니다. 남북대화의 기회로 삼고, 한반도 평화의 기틀을 마련해야 합니다. 동북아 지역에서 연이어 개최되는 2018년 평창 동계올림픽, 2020년의 도쿄 하계올림픽, 2022년의 베이징 동계올림픽은 한반도와 함께 동북아의 평화와 경제협력을 촉진할 수 있는 절호의 기회입니다. 저는 동북아의 모든 지도자들에게 이 기회를 살려 나가기 위해 머리를 맞댈 것을 제안합니다. 특히 한국과 중국, 일본은 역내 안보와 경제협력을 제도화하면서 공동의 책임을 나누는 노력을 함께해 나가야 할 것입니다. 국민 여러분께서도 뜻을 모아주실 것을 부탁드립니다.

〈부록 3〉 평화와 번영의 한반도 정책 국정과제 (통일 분야)¹⁾

90 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현 (통일부)

과제목표

- 남북 간 경협 재개 및 한반도 신경제지도 구상 추진, 남북한 하나의 시장협력을 지향함으로써 경제 활로 개척 및 경제통일 기반 구축

주요내용

- (한반도 신경제지도 구상 실행) 3대 벨트 구축을 통해 한반도 신성장 동력 확보 및 북방경제 연계 추진
 - 동해권 에너지·자원벨트 : 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발 후 우리 동해안과 러시아를 연결
 - 서해안 산업·물류·교통벨트 : 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경협벨트 건설
 - DMZ 환경·관광벨트 : 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발
- (남북한 하나의 시장) 민·관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장협력 방안을 마련하고, 여건 조성 시 남북 시장협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체 형성
- (남북경협 재개) 남북경협기업 피해 조속 지원을 실시하고, 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협 재개 추진
 - 여건 조성 시 개성공단 정상화 및 금강산 관광을 재개하고, 남북공동 자원 활용을 위한 협력 추진
- (남북접경지역 발전) 통일경제특구 지정·운영, 남북 협의를 통해 남북 접경지역 공동관리위원회 설치, 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성

기대효과

- 남북경협 활성화로 통일 여건 조성 및 고용창출과 경제성장률 제고
- 동북아 경제공동체 추진으로 한반도가 동북아시아 경협의 허브로 도약

1) 출처: 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, pp. 130~140.

91 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립 (통일부)

□ 과제목표

- 남북대화를 통해 남북 간 현안 해결, 남북대화 정례화
- 남북기본협정 체결로 남북관계 발전과 한반도 평화정착 제도화

□ 주요내용

- (남북관계 재정립) 남북연락채널 복원 추진, 적십자회담·군사실무 회담개최 등을 통해 남북관계 재개 여건 조성
 - 체육·군사·경제회담 등 분야별 남북대화 본격 추진
 - 남북회담 체계화·정례화를 추진하고 여건에 따라 고위급회담 개최, 남북기본협정 채택 등 추진
- (남북기본협정 체결) 기존 남북합의를 존중하면서 남북관계에 맞는 새로운 합의를 도출하기 위해 기본협정 체결 추진
 - 남북대화 재개 후 상황을 보아가며 국민적 공감대 형성 등 공론화 추진
 - 당정협의 및 국회와의 초당적 협력체계 구축
 - 여건 조성 시 고위급회담 등을 개최하여 남북기본협정 체결
 - 국회 비준 동의, UN총회 지지 결의 등 남북기본협정 지지 확보 추진

□ 기대효과

- 남북대화를 통한 남북 간 현안문제 해결 및 새로운 남북관계 정립·발전
- 한반도 평화 정착 및 남북 간 합의사항 준수·이행의 제도화

92 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결 (통일부)

□ 과제목표

- 북한 주민의 자유권과 사회권을 통합적으로 개선하고, 인도적 지원과 개발 협력 추진
- 이산가족·국군포로·납북자 문제의 근본적 해결을 추진하고 탈북민 자립·자활능력을 제고하여 사회통합 강화

□ 주요내용

- (북한인권) 북한인권재단 조기 출범, 국제사회와 공조 및 남북 간 대화 시 인권문제 의제화 등을 통해 북한 당국에 인권 친화적 방향으로 정책 전환 촉구
- (인도 지원) 민간단체 인도적 지원 허용, 국제기구 북한지원사업 공여 검토, 당국차원 지원은 국민적 합의를 바탕으로 추진
- (인도적 문제 해결) 이산가족의 신청자의 전면 생사확인·상봉정례화·교류 제도화 추진, 국군포로·납북자 문제는 당사자의 의견을 존중한 다양한 해결책 마련
- (탈북민 정착지원) 지원체계 효율화, 맞춤형 지원을 통한 생활밀착형 프로그램 확충 추진, 탈북민 인식 개선 및 지역주민과 소통 활성화 노력

□ 기대효과

- 북한 주민 인권상황 실질적 개선 및 이산가족 등의 분단고통 해소와 민족공동체 회복에 기여
- 탈북민의 자립·자활 역량 향상과 지역사회 통합 실현

93 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 (통일부)

□ 과제목표

- 다양한 분야의 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 도모
- 교류협력 거버넌스 구축·운영을 통한 민간·지자체 자율성 확대
- 남북교류협력법 정비 등 제도 개선을 통해 교류협력의 안정적 기반 확충

□ 주요내용

- (교류협력 재개) 체육·종교 분야 남북교류를 재개하고, 민족동질성 회복을 위한 겨레말큰사전 편찬 및 개성만월대 발굴사업 등 추진 - 평창 동계올림픽은 북한 참가 지원 등으로 평화올림픽으로 추진
- (교류협력 활성화) 학술·역사·언어·교육·문화유산 등 다양한 분야의 사회문화 교류협력 확대 및 제도화
- (거버넌스 구축) 교류협력 네트워크 확대 및 내실화, 지자체와 민간 단체의 자율적인 활동 공간 확보 지원(지자체 차원 교류협력 등) 등 추진
- (제도 개선) 남북교류협력법 등 관련 규정 정비, 인터넷에 기반한 남북교류협력시스템 개선 등 법·제도화를 통한 교류협력기반 강화

□ 기대효과

- 교류협력 재개·활성화로 한반도 상황 안정적 관리에 기여
- 남북교류에 대한 국민의 편의성·접근성 강화

94 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진 (통일부)

과제목표

- 국민이 공감하는 통일국민협약 체결 추진과 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책 추진 기반 마련
- 소통·참여, 교육 등 유기적 연계로 통일공감대 확산과 통일 대비 역량 강화

주요내용

- (통일국민협약) 국회 협의·국민 소통 기반 아래 통일국민협약 체결 추진, '22년까지 협약 체결 및 이행·소통체계 등 제도 기반도 구축
- 민족공동체 통일방안의 계승·발전 모색 병행
- (통일센터) '22년까지 매년 단계별로 광역시도에 통일센터 설치
- 지역주민 대상 통일교육, 통일전시관, 탈북민 정착지원 기능 수행
- (차세대 통일전문가) 국내외 전문가 양성 프로그램을 연구개발, 단계적으로 확대 실시하여 통일 대비 인적 기반 및 역량 강화
- (통일교육) 범국민 통일교육 거버넌스 구축·운영으로 통일교육의 주요원칙에 관한 사회적 합의 도출 및 미래세대의 통일인식 제고

기대효과

- 통일·대북정책에 관한 초당적 협력과 국민적 지지 확대
- 통일 논의 활성화 및 미래세대의 통일 필요성에 대한 긍정적 인식 제고

95 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 (외교부)

□ 과제목표

- 완전한 북핵폐기를 목표로 북한이 비핵화의 길로 나오도록 다각적 노력 집중
- 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축으로 평화로운 한반도 구현

□ 주요내용

- (완전한 핵폐기) '20년 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등 추진
 - 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발 억제
 - 6자회담 등 의미 있는 비핵화 협상 재개로 실질적 진전 확보
 - 제재와 대화 등 모든 수단을 활용한 북한 비핵화 견인
- (비핵화 여건 조성) 대북제재 상황을 감안하면서, 남북대화·교류협력 등 남북관계 차원의 북한 비핵화 견인
- (남북 간 정치·군사적 신뢰 구축) 북한 비핵화 추진과 함께 남북대화를 통해 초보적 신뢰 구축 조치부터 단계적으로 심화
- (평화체제 구축) '17년 중 로드맵을 마련하고 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상 추진, 북핵 완전해결 단계에서 협정 체결 및 평화체제 안정적 관리
 - 주요국 포함 국제사회 지지기반 강화 노력 병행

□ 기대효과

- 북한 비핵화 진전을 이룸으로써 한반도 평화 정착 실현
- 평화로운 한반도 구현을 통해 평화통일 토대 마련

98 동북아플러스 책임공동체 형성 (외교부)

□ 과제목표

- 동북아 지역 내 지정학적 긴장과 경쟁구도 속에서 장기적으로 우리나라의 생존 및 번영에 우호적인 평화·협력적 환경 조성 추진
- 평화의 기반을 확대하는 '평화의 축'으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 남방·북방 지역을 '번영의 축'으로 삼는 신남방정책과 신북방정책 추진

□ 주요내용

- (동북아 평화협력) 역내 대화·협력의 관행 축적 및 동북아 주요 국가 간 소다자 협력 제도화
 - 동북아 다자 안보협력 진전을 위해 정부 간 협의회 정례화·제도화 모색
 - 한·중·일 3국 협력 강화를 비롯한 소다자 협력 추진
 - MIKTA 지속 추진·강화 및 동아시아 내 다양한 형태의 증견국 협력 시도
- (신남방정책 추진) 아세안, 인도와의 관계 강화 등 해상전략으로서의 신남방정책 추진
 - 아세안의 수요에 기반한 실질 협력 강화(주변 4국 유사 수준)
 - 인도와의 전략적 공조 강화 및 실질 경제 협력 확대(특별 전략적 동반자관계)
- (신북방정책 구현) 유라시아 협력 강화 등 대륙전략으로서의 신북방정책 추진
 - 남·북·러 3각 협력(나진-하산 물류사업, 철도, 전력망 등) 추진기반 마련
 - 한-EAEU FTA 추진 및 중국 일대일로 구상 참여

□ 기대효과

- 동북아 주요국 간 다자협력의 제도화 도모, 아세안 및 인도와의 관계 격상을 통해 평화·번영 공간 확대
- 한반도·유라시아 지역 연계성 증진

KINU 통일포럼 시리즈

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향 통일연구원
- 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
- 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
- 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
- 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
- 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

통일나침반

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀
- 2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외
- 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경옥
- 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진
- 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
- 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah
- 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
- 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
- 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
- 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
- 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
- 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀
- 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원
- 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

통일플러스

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호) 통일연구원
- 2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호) 통일연구원

2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)
 2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)
 2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호)

통일연구원
 통일연구원
 통일연구원

KINU Insight

2017-01 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석

홍 민

북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경옥 외	24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에촉시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원

2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
-------------------------------	-------	--

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 시적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경옥 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원

2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박중철 외	19,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

■ Study Series ■

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
---------	---	-------------------------

- 2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea
Rim, Ye Joon et al.
- 2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of
Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
- 2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy
Kim, Soo-Am et al.

연례정보보고서

- 2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016 8,000원
- 2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017 8,000원

논 총

- 통일정책연구, 제24권 1호 (2015) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 1 (2015) 10,000원
- 통일정책연구, 제24권 2호 (2015) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 2 (2015) 10,000원
- 통일정책연구, 제25권 1호 (2016) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016) 10,000원
- 통일정책연구, 제25권 2호 (2016) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016) 10,000원
- 통일정책연구, 제26권 1호 (2017) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017) 10,000원

기 타

- 2015 북한교회소 한동호 외
- 2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우 한동호 외
- 2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea Han, Dong-ho et al.
- 2016 북한 여성·아동 인권 실태 도경옥 외
- 2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea Do, Kyung-ok et al.
- 2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자 이에리아 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)			소 속*		
간행물* 받을 주소	(우편번호 :)				※도로명 주소 기입必
연락처*	TEL		이메일		
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()		
회원 구분*	학생회원 ()		일반회원 ()		기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.					
20 년		월	일	성명	(인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자함

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

