

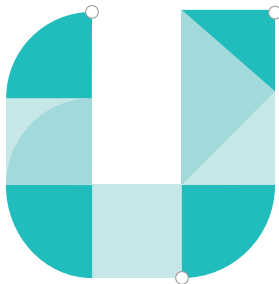
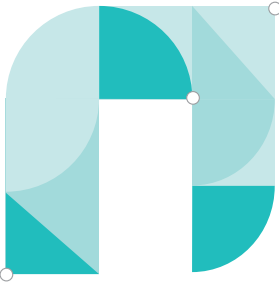


평화공감대 확산 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

박주화 | 김일기 | 채재병 | 황수환 | 박은주





평화공감대 확산 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



연구책임자

박주화 (통일연구원 연구위원)

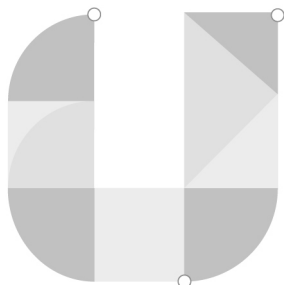
공동연구자

김일기 (국가안보전략연구원 책임연구위원)

채재병 (국가안보전략연구원 책임연구위원)

황수환 (강원대학교 통일강원연구원 선임연구위원)

박은주 (고려대학교 공공정책연구소 연구교수)



평화공감대 확산 추진전략과 정책과제

한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업(3/4년차)

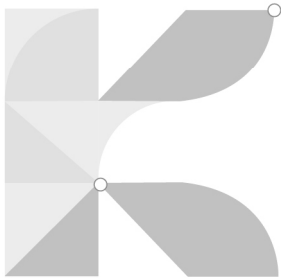
평화공감대 확산 추진전략과 정책과제

KINU 연구총서 20-11

발행일	2020년 12월 30일
저자	박주화, 김일기, 채재병, 황수환, 박은주
발행인	고유환
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(주)(02-2275-6894)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-026-1 94340 979-11-6589-021-6 (세트)
가격	12,500원

© 통일연구원, 2020

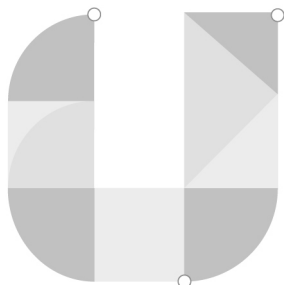
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



평화공감대 확산 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	23
1. 연구 배경과 목적	25
2. 연구 방법과 구성	30
II. 정책성과 평가	35
1. 정책의 초기목표와 주요 내용	38
2. 정책의 추진 과정과 평가	51
3. 정책성과의 결정요인	91
III. 정책 추진 환경 분석	105
1. 2030 미래 트렌드	111
2. 기회요인	153
3. 위협요인	182
IV. 정책목표와 추진전략	211
1. 정책환경	213
2. 정책목표	221
3. 추진전략	225

V. 정책과제	241
1. '국민화합 평화공감대 형성'을 위한 정책과제	244
2. '통일대비 인적 역량 강화'를 위한 정책과제	252
3. '국민 눈높이 맞춤형 교육 추진'을 위한 정책과제	260
VI. 결론	269
참고문헌	276
부록: 전문가 인식조사	281
최근 발간자료 안내	295

표 차례

〈표 I-1〉 ‘평화와 번영의 한반도’ 국정목표 실현을 위한 추진전략과 국정과제	26
〈표 II-1〉 평화·통일교육 목표 및 추진방향	50
〈표 II-2〉 2018년 사회적 대화 개최 현황	53
〈표 II-3〉 2019년 사회적 대화 개최 현황	56
〈표 II-4〉 인천통일+센터 예산 현황	67
〈표 II-5〉 인천통일+센터 성과평가	68
〈표 II-6〉 2019년도 지자체 통일공감대 교육행사	82
〈표 II-7〉 학교통일교육실태 조사의 북한에 대한 인식 변화 (2017~2019)	86
〈표 II-8〉 2018년 통일교육원 교육과정별 교육인원	87
〈표 II-9〉 2019년 통일교육원 교육과정별 교육인원	88
〈표 II-10〉 통일교육 실시 현황(2006~2019)	89
〈표 II-11〉 사회적 대화의 주요 의제(2019)	95
〈표 II-12〉 통일국민협약 관련 해외 유사사례	97
〈표 IV-1〉 평화·통일교육 지침서	237
〈표 V-1〉 ‘평화·통일의 대국민 통합가치 도출’ 정책 요약	248
〈표 V-2〉 ‘시민사회 중심의 통일국민협약 체결’ 정책 요약	250
〈표 V-3〉 ‘평화·통일 문화화’ 정책 요약	252
〈표 V-4〉 ‘차세대 북한·평화 전문가 육성’ 정책 요약	256

〈표 V-5〉 '남북 청소년 시민위원회 프로그램 추진' 정책 요약	257
〈표 V-6〉 '차세대 리더 대상의 통일공공외교 강화' 정책 요약	260
〈표 V-7〉 '지역 평화·통일 허브로서의 통일센터 운영' 정책 요약	263
〈표 V-8〉 '인플루언서를 활용한 평화공감대 확산' 정책 요약	265
〈표 V-9〉 '참여형 평화 멘토링 프로그램 추진' 정책 요약	266
〈표 V-10〉 '온택트(on-tact) 중점 교육 추진' 정책 요약	267

그림 차례

〈그림 I-1〉 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022)」 추진방향	27
〈그림 II-1〉 인천통일+센터의 조직과 주요업무 내용	45
〈그림 II-2〉 통일국민협약 추진 체계	52
〈그림 II-3〉 통일국민협약 추진 구도 및 로드맵	58
〈그림 II-4〉 평화·통일교육 관련 네트워크 구축망	80
〈그림 II-5〉 통일국민협약 홈페이지	93
〈그림 IV-1〉 평화공감대 확산을 위한 비전과 기본목표 비교	223
〈그림 IV-2〉 평화공감대 확산을 위한 추진전략	230
〈그림 IV-3〉 평화공감대 확산의 필요성	232
〈그림 IV-4〉 통일전문인력 양성 필요성에 대한 전문가 의견	234
〈그림 IV-5〉 평화·통일교육 민간협력 거버넌스 모형	238
〈그림 V-1〉 평화공감대 확산을 위한 전략 및 전략과제별 세부정책과제	244

문재인 정부는 출범 이후 ‘평화와 번영의 한반도’를 국정목표로 제시하고, 이를 위한 국정과제 중 하나로 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 체결’을 추진하였다. ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’ 국정과제는 통일국민협약 체결을 통해 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책 추진기반 마련, 통일공감대 확산을 통한 통일대비 역량의 강화 등의 ‘2대 목표’와 통일국민협약 체결, 통일센터 설치, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 강화 등 ‘4대 실천과제’로 나타났다. 문재인 정부는 출범 이후 통일공감대 확산을 위해 이러한 ‘4대 실천과제’를 중심으로 정책을 추진해 왔다.

문재인 정부의 임기가 중반기에 접어들면서 그동안 추진해 왔던 한반도 정책에 대한 평가와 함께 새로운 추진동력 확보가 요구되고 있다. 새로운 추진동력은 그동안의 성과에 대한 평가와 함께 미래의 한반도 환경을 반영해야 할 것이다. 새로운 한반도 정책은 문재인 정부를 넘어 미래에도 지속가능한 정책이 되어야 할 것이다. 우리 정부가 미래의 안보 환경을 반영하여 중·장기적으로 지속해서 추진해야 할 한반도 정책이 바로 ‘새로운 한반도 구상’이라고 할 수 있다. 그리고 이 연구의 주제인 평화공감대 확산은 한반도의 지속가능한 평화와 번영을 가져오려는 ‘신한반도 구상’의 국내적 토대라고 할 수 있다.

본 연구는 「새로운 한반도 구상」 실현을 위한 평화공감대 확산 추진 전략과 정책과제를 제시하였다. 이를 위한 구체적인 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 문재인 정부 출범 이후 이루어졌던 평화공감대 확산 국정과제의 정책성과에 대한 평가를 수행한다. 둘째, 평화공감대 확산에 영향을 미치는 2020~2030년 기간 동안의 정책환경을 전망한다. 셋째, 평화공감대 확산 정책성과 평가 결과와 정책환경 전망을 반영하여 새로운 추진전략과 정책과제를 제시하였다.

먼저, 문제인 정부 출범 이후 그동안 추진되었던 평화공감대 확산 정책에 대한 성과를 평가하였다. 정책평가의 구체적인 대상은 국정과제에서 제시했던 통일국민협약 체결, 통일센터 설치, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 강화 등의 '4대 실천과제'이다. 정책평가는 정책의 초기목표와 주요 내용, 정책의 추진 과정과 평가, 정책성과 결정요인 등을 중심으로 분석하였다. 정책 추진 과정은 문제인 정부 출범 이후 현재까지 각각의 실천과제들의 정책 수행과정과 현황을 중심으로 분석하였다. 그리고 정책에 대한 평가는 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 4가지 평가 기준을 적용하였다. 그리고 정책성과 결정요인은 '4대 실천과제'의 정책환경을 분석하고 이 과정에서 진전과 정체를 가져오게 된 주요 결정요인들을 추출하였다.

평화공감대 확산 정책은 한반도를 둘러싼 대내외 환경변화에도 불구하고 통일국민협약 체결, 통일센터 설치, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 강화 등 '4대 실천과제'는 긍정적 평가로 나타났다. 통일국민협약 및 통일센터, 통일교육 등 3대 주요 정책은 지속가능성 항목에서 다소 아쉬운 평가를 받았지만, 명확성, 적절성, 효과성 등의 항목에서는 우수한 평가를 받았다. 다만, 차세대 통일전문가 양성정책은 적절성과 효과성, 지속가능성 측면에서 중위 수준으로 평가되어 정책 개선 노력이 필요한 것으로 나타났다. 정책평가 결과를 종합하면, 평화공감대 확산 정책이 더욱 성공적으로 추진되기 위해서는 지속가능성을 높이는 방향으로 정책 개선이 이루어져야 할 것이다. 현재 정부가 추진하고 있는 4대 실천과제는 정책목표가 비교적 명확하며 관련 기관과의 정책 연계가 잘 이루어지고 있다. 또한, 정책 추진을 위해 정책 수단을 적절히 활용하고 있어 정책의 효율성 및 효과성이 높아지고 있음을 알 수 있었다. 즉, 현재 정부가 추진하고 있는 평화공감대 확산 정책은 향후 2020~2030년 기간 동안 예상되는 정책환경 변화에 따라 일부 보완해야 할 부분이 존

재하지만, 정책의 일관성은 유지될 필요성이 존재한다. 그리고 이는 ‘실현가능성(practicality)’과 ‘지속가능성(sustainability)’ 제고에 초점을 두어야 할 것이다.

평화공감대 확산 정책이 추진될 정책환경은 2020~2030년 기간 동안의 트렌드 전망을 통해 국제, 지역, 남북, 국내 4개 분야로 나누어 제시하였다. 그리고 이 결과를 토대로 우호적 환경과 도전적 환경으로 구분하여 제시하였으며, 평화공감대 확산에 미치는 긍정적·부정적 영향을 분석하였다. 정책 추진 환경은 4개 분야에서 공통적으로 다소 변화가 발생하는 것으로 나타났다. 국제환경은 미중 간의 전략적 경쟁의 확대 강화, 테러, 사이버공격, 감염병, 기후변화 등의 비전통 안보위협 증가, 세계경제의 침체로 인한 저성장과 보호무역주의 강화 등을 예상할 수 있다. 지역 환경은 미일 대 중리의 신냉전구도 지속 강화와 한·미·일 대 북·중·러의 삼각대립구도, 한미·미중·중일·미러·한일·북일 관계의 악화와 한중·북미·북중·중러 관계의 개선, 동아시아 국가들의 경제협력 증가와 정치외교적 교류협력의 현상유지 등으로 나타났다. 남북관계는 비핵화 협상 난항에 따른 북미·남북 간 교착·갈등과 협상 국면의 지속적 반복, 북한의 부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방, 비핵화 진전 여부에 따른 남북교류협력의 활성화 연동 등을 예상할 수 있다. 국내환경은 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 지속, 한반도 평화를 위한 남북관계 개선정책의 유지, 대북정책과 통일에 대한 관심 감소, 코로나 19로 인한 한국경제의 저성장 등으로 나타났다. 2020~2030년의 정책환경의 변화는 평화공감대 확산 정책의 추진에 기회요인과 위협요인을 동시에 제공하고 있다. 결국 평화공감대 확산 정책의 성공 여부는 정책 추진 환경에서 기회요인을 최대한 활용하여 위협요인의 효과가 최소화될 수 있도록 하는 상쇄전략의 방향으로 나아가야 할 것이다.

평화공감대 확산 정책에 대한 성과평가와 2020~2030년의 정책 추진 환경에 대한 전망을 토대로 평화공감대 확산의 비전, 기본목표, 추진전략, 정책과제를 제시하였다. 정책평가 결과 도출된 키워드는 '지속가능성'이며, 트렌드 전망의 키워드는 '갈등 이슈의 증가'이다. 이를 종합해 보면, 향후 국내외적인 갈등 이슈가 증가하여 일관성 있는 정책 추진에 어려움을 겪을 것으로 예상되지만, 우리 정부가 평화공감대 확산을 위해 지속가능한 정책 추진을 위해 노력해야 한다고 해석할 수 있다. 따라서 우리 정부는 평화공감대 확산을 위한 정책 추진 시 갈등 이슈를 효율적으로 관리·해소하기 위한 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

새로운 정책은 평화공감대 확산이 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화를 가져오고, 이를 통해 새로운 한반도 구상을 달성하는 지향성을 고려하여 제시하였다. 그리고 현재 시점이 문재인 정부의 임기 반환점이라는 점을 고려하여 기존 국정과제와의 연계성과 향후 발전 가능성에 목표를 두고 제시하였다.

평화공감대 확산의 비전은 '남북관계 발전과 평화공존을 위한 평화·통일 기반조성'으로 설정하였으며, 그리고 이를 위한 기본목표로는 국민 화합을 견인하는 평화공감대 형성, 통일 대비 인적 기반 구축, 내부의 평화·통일 역량 강화 등 '3대 목표'를 제시하였다. 이러한 '3대 목표'를 달성하기 위한 추진전략으로 '3대 전략'을 제시하였다. 첫째, 국민화합을 견인할 수 있는 평화공감대를 형성해야 한다. 한반도 평화와 통일에 대한 합의된 개념을 도출한 이후, 이를 바탕으로 통일을 지향하는 한반도 평화공감대를 형성한다면 한국사회의 갈등이 줄어들 수 있을 것이다. 둘째, 통일한국 수립에 앞서 통일시대를 열 수 있는 인적 역량을 강화해야 한다. 남북한이 화해·협력의 길로 나아가게 된다면, 북한에 대해 정확히 아는 북한 전문가는 물론 다양한 분야에서 통일한국을 이

끌어갈 차세대 리더를 육성하여 인적 역량을 강화해야 한다. 셋째, 국민 맞춤형 교육 전략을 수립해야 한다. 국민 맞춤형 교육 전략은 국민 개개인의 눈높이에 맞는 교육 환경을 제공함으로써 쉽고 효과적인 교육이 가능하게 할 것이다.

평화공감대 확산을 위한 ‘3대 추진전략’을 효율적으로 실행할 수 있는 구체적이고, 세부적인 정책과제는 다음과 같다. 먼저, 국민화합 평화공감대 형성을 위한 실천과제로는 평화·통일의 대국민 통합가치 도출, 시민사회 중심의 통일국민협약 체결, 평화·통일 문화화(enculturation)를 제시하였다. 다음으로 통일대비 인적 역량 강화를 위한 세부정책과제는 차세대 북한·평화 전문가 육성, 남북 청소년 시민위원회 프로그램 추진, 차세대 리더 대상의 통일공공외교 강화를 제시하였다. 그리고 국민 눈높이 맞춤형 교육 추진을 위해서는 지역 평화·통일 허브로서의 통일센터 운영, 인플루언서(influencer)를 활용한 평화공감대 확산, 참여형 평화 멘토링 프로그램 추진, 온택트(on-tact) 중점 교육 추진 등이 필요하다.

‘신한반도 구상’을 실현하는 과정에서 평화공감대 확산의 중요성은 지속적으로 증가할 것이다. 그러나 2020~2030년의 정책 추진 환경은 우리에게 기회요인과 위협요인을 동시에 제공하고 있어 결코 우호적이지만은 않다. 결국 정책환경의 불확실성 속에서 우리는 ‘신한반도 구상’의 실현을 위해 평화공감대 확산을 위한 최선의 노력을 경주해야 할 것이다. 평화공감대 확산을 토대로 ‘신한반도 구상’이 실현되어 한반도의 평화와 번영 그리고 통일의 길이 열리기를 기대한다.

주제어: 평화공감대 확산, 정책평가, 평화교육, 평화역량

Task and Implementing Strategies of Public Consensus on Peace in Korea

Park, Juhwa et al.

Since President Moon Jae-in took office, his administration set the goal of building “a peaceful and prosperous Korean Peninsula” to run state affairs and pressed ahead with “creating a broader public consensus on unification and concluding a national pact on unification” as a policy task. The policy task has two objectives: laying the foundation for a stable and sustainable implementation of policies on unification and North Korea, and strengthening capabilities by having a broader consensus on unification. Under the policy task are four specific tasks to put into action: signing the national unification pact, establishing the unification centers, developing next-generation unification experts, and strengthening education on unification. Since President Moon was inaugurated, the government has implemented policies focusing on these four specific tasks to broaden consensus on unification.

Halfway through the term in office, the Moon administration needs to assess the implementation of its

policies on the Korean peninsula and secure a new drive for policy implementation. The new drive should reflect the results of assessment on its performance and the future environment on the peninsula. The new policies on the Korean peninsula should be sustainable beyond the Moon administration. The Korean government should establish the policies which reflect the future security environment and can be upheld in the mid- and long-term, and such policies should make the “new initiative on the Korean peninsula.” The theme of this study, which is broadening consensus on peace, forms the domestic groundwork for the “new initiative on the Korean peninsula” designed to bring sustainable peace and prosperity.

This study presents the implementation strategies to create a wider public consensus on peace and relevant policy tasks with the aim of realizing the “new initiative on the Korean peninsula.” To be more specific, first, the Moon administration’s performance on the national policy task of creating a wider public consensus on peace has been assessed. Second, the policy environment outlook over 2020 to 2030, which will influence building consensus on unification, has been suggested. Third, the new implementation strategies and policy tasks have been set out based on the performance assessment results and outlook for policy environment.

First, the study assessed the performance of the Moon administration regarding the policies of building a broader public consensus on unification. The policy assessment was made on the four specific tasks to put into action: signing the national unification pact, establishing unification centers, developing next-generation unification experts and strengthening education on unification. In the policy assessment, the initial goals, main points, implementation process and assessment and the determinants of policy performance were mainly analyzed. The policy implementation process was analyzed focusing on how the specific policy tasks have been carried out since Moon Jae-in took office and the current status. Regarding the policy assessment, the four assessment criteria—clarity, appropriateness, effectiveness and sustainability—were used. Based on the analysis of the policy environments surrounding the four specific tasks, the main determinants of policy performance which have made or impeded progress were selected.

Despite changes to the environment surrounding the Korean peninsula, the four specific tasks to put into action—signing the unification pact, establishing the unification centers, nurturing next-generation unification experts, and strengthening education on unification—were positively assessed. Although the three specific tasks related to the

unification pact, unification centers and unification education were assessed to have room for improvement in terms of sustainability, they were assessed to have shown a good performance in terms of clarity, appropriateness and effectiveness. The policy to develop young unification experts was found to be at the medium level in terms of appropriateness, effectiveness and sustainability, which calls for efforts to improve. All in all, in order to achieve more successful outcome of building a broader consensus on unification, policy improvement is necessary in a way to enhance sustainability. The goals of the four specific tasks currently implemented by the government are relatively clear and well linked to the policies of other relevant organizations. Also, policy measures are being effectively utilized, which has increased policy effectiveness and efficiency. In other words, the government policy to enhance consensus on unification needs to be supplemented, depending on policy environment changes expected for the period between 2020 and 2030, but the consistency of policies should be maintained. The focus should be on increasing practicality and sustainability.

The policy environments related to building consensus on peace are proposed in the four areas of international, regional, inter-Korean and domestic based on the trends predicted for 2020 to 2030. Based on the results, the policy

environments have been divided into either friendly or challenging ones, and their positive and negative impacts on building the consensus have been analyzed. The environments are expected to undergo changes to some degree in all four areas. In the international environments, non-conventional threats to security such as heightened strategic competitions between the U.S. and China, terrorism, cyber threats, infectious diseases and climate change will increase; and low economic growth stemming from a global recession, and stronger protectionism are predicted. In the regional environments, the new cold war structure of the U.S.-Japan vs. China-Russia may be fortified, and the triangular conflict having South Korea, the U.S. and Japan on one side and North Korea, China and Russia on the other side may arise. Also, the relations may deteriorate between Korea and the U.S.; the U.S. and China; China and Japan; the U.S. and Russia; Korea and Japan; North Korea and Japan. On the other hand, the Korea-China, North Korea-the U.S., North Korea-China and China-Russia relationship may improve while the Northeast Asian nations have greater economic cooperation and maintain the current political and diplomatic exchanges and cooperation. In the inter-Korean environment, various possibilities can be predicted: repetitions of stalemate/tension and talks continue between North Korea and the U.S., and South and North Korea;

limited reforms and opening in North Korea following partial denuclearization; and inter-Korean exchanges promoted following the progress of denuclearization. Domestically, conflicts within South Korea may continue surrounding North Korean policies; the policy to improve the inter-Korean relationship for peace on the Korean peninsula can be maintained; the public interest in North Korean policies and unification may be in the decline; and the Korean economy slows down due to COVID-19. Changes to the policy environments between 2020 and 2030 pose both opportunities and threats to policy implementation. After all, the success of the policy lies in making the most of opportunities and minimizing the threats with an offset strategy.

Based on the assessment results and policy environment outlook for 2020 to 2030, the vision, goals, strategies and policy tasks for building a broader consensus on unification have been presented. The keyword identified as a result of the policy assessment is “sustainability” and that from trend outlook is “increase in conflicting issues.” Taken together, the issues causing conflicts are expected to increase at home and abroad, making it difficult to consistently implement policies, but it can also be interpreted that the government should make efforts to sustain the implementation of the policy to widen public consensus on unification. Thus, the government should be active in identifying ways to effectively manage and

resolve conflicts when implementing the policy.

The new policy has been designed to bring reconciliation between South and North Korea and denuclearization on the Korean peninsula, and realize the new initiative on the Korean peninsula. Considering that the Moon administration passed the midpoint of its term, the new policy is intended to link with the existing policy task, anticipating its advancement.

The vision of building a wider consensus on peace has been set as “laying the foundation of peace and unification to advance the inter-Korean relationship and ensure peaceful coexistence.” For this, three basic goals have been proposed: building consensus on peace to reach agreement within the nation; developing human resources for unification; and internally, strengthening capabilities for peace and unification. In order to achieve these goals, three strategies for implementation have been established. First, consensus on peace should be built to promote national harmony. Conflicts in Korean society can be eased if peace consensus on unification is built after agreement on the concept of peace and unification on the Korean peninsula is reached. Second, the human capabilities needed to open the era of a unified Korea should be strengthened before the unified Korea is established. If South and North Korea move towards the path of reconciliation and cooperation, not only experts on North

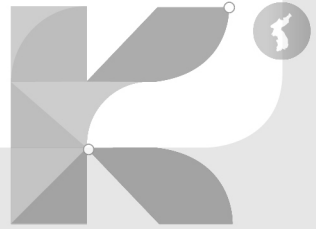
Korea but also young leaders who can lead a unified Korea in various fields should be developed. Third, the strategy to give education tailored to Koreans should be established. The strategy is intended to provide the educational environment customized to individual Koreans, which will allow effective education.

In order to have an efficient implementation of the three strategies, concrete and detailed policy tasks are presented. For the creation of consensus on peace and national harmony, identification of the values for national cohesion for peace and unification, signing of the national pact on unification led by civil society, and enculturation of peace and unification have been proposed. For strengthening the capabilities of human resources, developing the next generation experts on North Korea and peace, launching programs for the South and North Korean teenage citizen committee, and strengthening diplomacy on unification for next generation leaders have been established. For unification education customized for individual Koreans, the operation of the unification centers working as a regional hub for peace and unification, widening consensus on peace by utilizing influencers, running a hands-on mentoring program for peace, and focusing on an “on-tact” (online+untact (a combination of the prefix ‘un’ and the word ‘contact’)) education are necessary.

In the course of materializing the “new initiative on the Korean peninsula,” the importance of building a wider consensus on peace will continue to be on the rise. Yet, the prospects are not all bright as the policy environment over 2020 to 2030 will impose both opportunities and threats. After all, Korea will have to make utmost efforts to build a broader consensus on peace to realize the “new initiative on the Korean peninsula” in an uncertain policy environment. When the “new initiative on the Korean peninsula” is carried through based on a broadened consensus on peace, one can expect the path towards peace, prosperity and unification on the Korean peninsula to open.

Keywords: Public Consensus on Peace, Policy Evaluation, Peace Education, Peace Capacity

1. 서론



1. 연구 배경과 목적

문재인 정부는 2017년 5월 출범 이후 국가비전으로 「국민의 나라 정의로운 대한민국」을 제시하고, ① 국민이 주인인 정부, ② 더불어 잘사는 경제, ③ 내 삶을 책임지는 국가, ④ 고르게 발전하는 나라, ⑤ 평화와 번영의 한반도 등 ‘5대 국정목표’를 제시하였다.¹⁾ 5대 국정목표 중에서 외교·통일·국방과 관련된 국정목표는 ‘평화와 번영의 한반도’라고 할 수 있다.²⁾

문재인 정부는 「평화와 번영의 한반도」를 실현하기 위해 ① 강한 안보와 책임국방, ② 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화, ③ 국제협력을 주도하는 당당한 외교 등 ‘3대 전략’을 제시하였다. 이러한 3대 전략 중 대북·통일정책과 연관된 전략은 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’로 볼 수 있으며, 이의 실현을 위해 ① 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 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, ⑥ 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 등 ‘6대 국정과제’를 제시했다.³⁾

1) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), pp. 7~15, 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

2) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018), p. 24.

3) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), pp. 124~136, 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

〈표 1-1〉 ‘평화와 번영의 한반도’ 국정목표 실현을 위한 추진전략과 국정과제

국정목표	추진전략	국정과제
평화와 번영의 한반도	강한 안보와 책임국방	85. 북핵 등 비대칭 위협 대응능력 강화 86. 굳건한 한미동맹 기반 위에 전작권 조기 전환 87. 국방개혁 및 국방 문민화의 강력한 추진 88. 방산비리 척결과 4차 산업혁명시대에 걸맞은 방위산업 육성 89. 장병 인권 보장 및 복무 여건의 획기적 개선
	남북 간 화해협력과 한반도 비핵화	90. 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현 91. 남북기본합정 체결 및 남북관계 재정립 92. 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결 93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 94. 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진 95. 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축
	국제협력을 주도하는 당당한 외교	96. 국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진 97. 주변 4국과의 당당한 협력외교 추진 98. 동북아플러스 책임공동체 형성 99. 국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화 100. 보호무역주의 대응 및 전략적 경제협력 강화

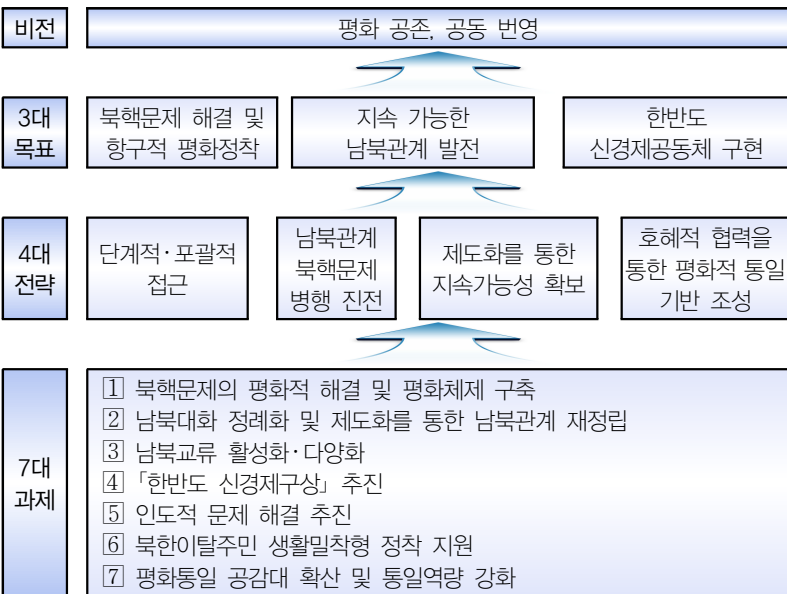
출처: 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), pp. 124~142, 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

문재인 정부의 대북·통일정책은 2018년 12월 수립한 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022)」에 보다 구체적으로 나타나고 있다. 문재인 정부의 임기 동안 추진될 「제3차 남북관계발전기본계획」은 대북·통일정책을 ‘문재인 정부의 한반도 정책’⁴⁾으로 명명하면서, ‘평화 공존, 공동 번영’의 정책비전과 ① 북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착, ② 지속 가능한 남북관계 발전, ③ 한반도 신경제공동체 구현의 ‘3대 목표’를 제시하였다. 그리고 ‘3대 목표’의 실현을 위해 ① 단계적·포괄적 접근을 통한 북핵문제 해결, ② 남북관계와 북핵문제 해결

4) 문재인 정부는 대북·통일 정책의 범위를 한반도에 한정하지 않고 동북아 이웃국가와 국제사회까지 포괄하고 있다. 통일부, 『문재인 정부의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017), p. 9.

병행 진전, ③ 제도화를 통한 지속가능성 확보, ④ 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성의 ‘4대 전략’과 ① 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축, ② 남북대화 정례화 및 제도화를 통한 남북관계 재정립, ③ 남북교류 활성화·다양화, ④ 「한반도 신경제구상」 추진, ⑤ 인도적 문제 해결 추진, ⑥ 북한이탈주민 생활밀착형 정착지원, ⑦ 평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화의 ‘7대 중점 추진과제’를 제시하였다.⁵⁾

〈그림 1-1〉 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022)」 추진방향



출처: 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년도 시행계획』 (서울: 대한민국 정부, 2018), p. 7 그림 수정. 통일부, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs_000000000000019&mode=view&cntId=54302&category=&pageIdx=> (검색일: 2020.4.18.).

5) 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년도 시행계획』 (서울: 대한민국 정부, 2018), pp. 7~32. 통일부, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs_000000000000019&mode=view&cntId=54302&category=&pageIdx=> (검색일: 2020.4.18.).

본 연구의 주제는 ‘평화공감대⁶⁾ 확산 추진전략과 정책과제’ 제시이다. 이는 문재인 정부가 「평화와 번영의 한반도」라는 국정목표를 실현하기 위해 추진했던 국정과제 중 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’과 연관되어 있다. 즉, 평화와 번영의 한반도(국정목표) - 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화(추진전략) - 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진(국정과제)의 구조를 가지고 있다. 그리고 「제3차 남북관계발전기본계획」의 ‘7대 중점 추진과제’ 중 ‘평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화’와도 밀접한 연관성이 존재한다.

문재인 정부의 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’ 국정과제는 두 가지 목표를 지니고 있다. 첫째, 국민이 공감하는 통일국민협약 체결을 통해 안정적이면서도 지속가능한 통일·대북정책의 추진 기반을 마련하는 것이다. 둘째, 소통·참여, 교육 등의 유기적 연계로 통일공감대를 확산시키고 이를 통한 통일대비 역량의 강화를 추진하고 있다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 ① 통일국민협약 체결, ② 통일센터 설치, ③ 차세대 통일전문가 양성, ④ 통일교육 강화 등 ‘4대 실천과제’를 구체적으로 제시하였다.⁷⁾ 문재인 정부는 출범 이후 통일공감대 확산을 위해 이러한 4대 실천과제를 중심으로 정책을 추진하여 왔다.

「평화와 번영의 한반도」 국정목표는 2019년 3·1 독립운동 및 대한민국 임시정부 수립 100주년을 맞아 발표된 문재인 대통령의 ‘3·1절 기념사’를 통해 한 단계 더 도약하게 된다. 문재인 대통령은 기념사를

6) ‘평화공감대’는 통일은 “평화가 정착되면 남북한이 갈등 없이 공존할 수 있고 통일의 문도 자연스럽게 열릴 것”이며, “평화공존 그 자체가 평화통일로 나아가는 과정”이라는 생각에 기반하고 있다. 통일부, 『문재인 정부의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』, pp. 6, 14. 따라서 ‘평화공감대’는 ‘통일’에 대한 국민적 공감대를 넘어 ‘평화공존’과 ‘통일’ 두 가지 과제에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것이라고 볼 수 있다.

7) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), p. 135, 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

통해 정권과 이념을 초월하고 외교·안보·경제를 포괄하는 새로운 100년의 구상으로서 「신한반도체제」를 제시했다. 「신한반도체제」는 ‘사람 중심 평화와 번영의 공동체’로 한반도의 분단과 냉전체제를 해체하고, 남과 북이 평화공존과 상생번영의 새로운 공동체를 실현하는 것을 의미한다. 이는 한반도의 평화와 번영을 동아시아로 확산하여 한반도와 동아시아 차원에서 평화공동체와 경제공동체를 지향하고 있다.⁸⁾

우리의 「신한반도체제」 구상의 제시에도 불구하고, 2018년 2월의 평창동계올림픽을 계기로 출발하여 초고속으로 전진하였던 한반도 평화프로세스는 현재 교착국면에 진입하면서 더 이상 앞으로 나아가지 못하고 있다. 그동안 남북정상회담 3회(2018.4.27., 5.26., 9.19.~20.), 북미정상회담 2회(2018.6.12., 2019.2.27.~28.), 남·북·미 정상 판문점 회동(2019.6.30.) 등 전 세계가 예상하지 못했던 ‘세기적 대화’가 연이어 개최되었다. 그 결과 남북 간에는 「판문점 선언」, 「9월 평양공동선언」, 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」가 채택되었으며, 북미 간에는 「북미정상회담 공동성명」이 발표되었다. 그러나 2019년 6월의 하노이 북미정상회담에서 합의를 도출하지 못한 이후 한반도 평화프로세스는 현재까지 답보상태를 벗어나지 못하고 있다. 남북대화는 2018년 12월 「제2차 남북체육분과회담」 이후 현재까지 열리지 않고 있으며, 북미대화 역시 2019년 10월 스웨덴 스톡홀름의 「북미 실무협상」 이후 대화의 장을 마련하지 못하고 있다.

문재인 정부의 임기가 중반기에 접어들면서 그동안 추진해 왔던 한반도 정책에 대한 평가와 함께 새로운 추진동력 확보가 요구되고

8) 대통령 비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』 (서울: 대통령 비서실, 2019), pp. 256~263.

있다. 새로운 추진동력은 그동안의 성과에 대한 평가와 함께 미래의 한반도 환경을 반영해야 할 것이다. 새로운 한반도 정책은 문재인 정부를 넘어 미래에도 지속가능한 정책이 되어야 할 것이다. 우리 정부가 미래의 안보 환경을 반영하여 중·장기적으로 지속해서 추진해야 할 한반도 정책이 바로 ‘새로운 한반도 구상’이라고 할 수 있다.

본 연구는 「새로운 한반도 구상」 추진을 위해 향후 변화하는 정책 환경을 예측하고 이에 부합하는 평화공감대 확산을 위한 추진전략과 정책과제를 제시하고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구목적은 다음과 같다. 첫째, 문재인 정부 출범 이후 이루어졌던 평화공감대 확산 국정과제의 정책성과에 대한 평가를 수행한다. 둘째, 평화공감대 확산에 영향을 미치는 2020~2030년 기간 동안의 정책환경을 전망한다. 셋째, 평화공감대 확산 정책성과 평가결과와 정책환경 전망을 반영하여 새로운 추진전략과 정책과제를 제시한다.

2. 연구 방법과 구성

본 연구는 평화공감대 확산을 위한 추진전략과 정책과제를 제시하기 위해 다음과 같은 연구 방법을 사용하고 있다. 첫째, 문헌 연구이다. 본 연구주제와 관련된 국내외 1차 자료를 수집하고 확보된 자료들에 대한 심층 분석을 시행한다. 그리고 단행본·학술논문·공공기관·전문연구기관의 보고서·잡지 등 다양한 국내외 2차 자료들을 검토한다. 둘째, 브레인스토밍(brainstorming) 기법을 활용한다. 연구 참여자들의 경험과 지식을 바탕으로 하는 브레인스토밍 기법을 통해 구체적인 연구내용들을 설계한다. 셋째, 2020~2030 미래 트렌드 분석을 위한 전문가 인식조사 결과를 활용한다. 미래의 정책

환경 분석에 대한 객관성을 확보하기 위해 통일·외교·안보 분야의 국내 연구자 200명의 설문조사 결과를 반영한다. 넷째, 전문가 자문을 활용한다. 연구주제와 관련된 학계-정부-연구기관 관련자 등 다양한 분야의 외부 전문가들의 연구내용에 대한 자문을 통해 연구의 질과 객관성을 확보한다.

본 연구는 여섯 개의 장으로 구성되어 있다. 제I 장은 서론으로 연구 배경과 목적 그리고 연구 방법과 구성 등을 기술한다. 제II 장은 문재인 정부 출범 이후 추진되었던 평화공감대 확산 정책에 대한 성과를 평가한다. 정책평가의 구체적인 대상은 국정과제에서 제시했던 ① 통일국민협약 체결, ② 통일센터 설치, ③ 차세대 통일전문가 양성, ④ 통일교육 강화 등의 ‘4대 실천과제’이다. 정책평가는 정책의 초기목표와 주요 내용, 정책의 추진 과정과 평가, 정책성과 결정요인 등을 중심으로 분석한다. 먼저, 정책의 초기목표와 주요 내용은 『100대 국정과제』와 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』⁹⁾에서 추출하였다. 둘째, 정책 추진 과정은 문재인 정부 출범 이후 현재까지 각각의 실천과제들의 정책 수행과정과 현황을 중심으로 분석한다. 그리고 정책에 대한 평가는 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 4가지 평가 기준을 적용한다. 그리고 이러한 평가를 통해 향후 개선·보완이 필요한 사항들을 각각의 과제별로 도출한다. 셋째, 정책성과 결정요인은 ‘4대 실천과제’의 정책환경을 분석하고 이 과정에서 진전과 정체를 가져오게 된 주요 결정요인들을 추출한다. 결정요인들은 국제, 지역, 남북, 국내 등으로 분류하고 구체적인 요인들을 제시한다. 그리고 각 세부 내용별 평가를 종합하여 평화공감대 확산 정책의 전반적 평가를 도출하고자 한다.

9) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

제Ⅲ장은 2020~2030년 기간의 미래의 정책환경을 전망한다. 이를 위해 먼저, 2020~2030년 기간의 정책 추진 환경과 관련된 트렌드 전망을 시행하며, 이를 국제(global), 지역(regional), 남북(inter-Korea), 국내(domestic) 4개 분야로 나누어 제시한다. 트렌드 전망은 전문가 설문조사 결과를 중심으로 반영하되, 평화공감대 확산 정책에 직접적인 영향을 미치는 요인들을 중심으로 재구성한다. 전문가 설문조사에 포함되지 않은 트렌드 전망 역시 연구에 필요한 경우 적극적으로 반영한다. 첫째, 국제 분야는 향후 국제질서에 관한 질문에서부터 국제적 함의를 갖는 지역 이슈, 정치·경제·사회·문화 등의 분야는 물론 최근 떠오르는 신안보(emerging security) 이슈까지 포함한다. 둘째, 지역 분야는 동아시아지역의 역학 구도와 양자 및 다자간 관계에 대한 이슈들을 포함한다. 셋째, 남북관계 분야는 북핵 문제를 비롯하여 북한의 변화, 남북관계 진전 등의 이슈들을 포함한다. 넷째, 국내 분야는 경제성장, 대북정책, 남남갈등 등의 이슈들을 포함한다. 2020~2030 트렌드 전망 결과를 토대로 평화공감대 확산을 위한 우호적 환경과 도전적 환경을 구분하여 제시한다. 구체적으로는 국제, 지역, 남북, 국내 4개 분야에서의 우호적 환경과 도전적 환경을 도출하여 그 내용과 평화공감대 확산에 대한 긍정적·부정적 영향을 분석한다.

제Ⅳ장은 평화공감대 확산을 위한 추진전략을 제시한다. 추진전략은 제Ⅱ장의 ‘정책성과 평가’와 제Ⅲ장의 ‘정책 추진 환경 분석’ 전망을 반영하여 제시한다. 정책성과 평가를 통해 주요 내용에 대한 성과와 문제점 등을 도출하고, 이를 기반으로 향후 정책성과 제고를 위한 새로운 추진전략을 제시한다.

제Ⅴ장은 제Ⅳ장 추진전략에 따른 정책과제를 제시한다. 평화공감대 확산을 위한 정책과제는 추진전략을 바탕으로 각각의 추진전

략을 효율적으로 실행할 수 있는 구체적·세부적 방안들을 제시한다. 새로운 추진전략과 정책과제는 평화공감대 확산이 남북 간 화해 협력과 한반도 비핵화를 가져오고 이를 통해 새로운 한반도 구상을 달성하는 지향성을 고려하여 제시한다. 특히 현재 시점이 문재인 정부의 임기 반환점이라는 점을 고려하여 기존 국정과제와의 연계성과 향후 발전 가능성에 목표를 두고 제시한다. 제VI장은 이 연구의 결론으로 연구결과를 요약하고 연구의 의의를 제시한다.

II. 정책성과 평가



문제인 정부에서는 한반도 정책의 5대 원칙을 우리 주도, 강한 안보, 상호 존중, 국민과의 소통, 국제사회와의 협력을 제시했다.¹⁰⁾ 이 중 국민과의 소통과 관련하여서는 정부가 정책을 일방적으로 추진하는 것이 아니라 많은 국민들과 소통, 참여와 합의를 통해 정책을 만들어 완성하겠다고 내세웠다. 국회, 지방자치단체, 민간 시민단체, 관련 전문가 등 다양한 참여 주체들의 소통을 통해 제도화하여, 통일과 대북 문제에 대한 국민적 공감대를 형성하면서 사회적 합의를 만들어가겠다는 목표와 원칙을 세웠다. 한반도 정책의 원칙과 목표를 세운 이유는 과거 정권이 교체되면 대북정책이 단절되고 남북 간 합의도 이행되지 못하여 남북관계의 부침이 되풀이되는 악순환이 나타났고, 대북·통일정책과 관련된 문제에서도 한국사회의 내부적 갈등이 해소되지 못한 상태에서 불필요한 논쟁이 계속되는 악순환이 나타났기 때문이다. 이러한 사항을 극복하기 위해 한반도 정책의 목표와 원칙을 통해 지속가능한 남북관계 발전의 토대를 구축하여 정책의 일관성과 지속성을 추구하기 위한 방안을 강구하게 된 것이다. 국민적 합의를 바탕으로 역대 정부의 대북정책에 대해 계승하고 존중할 부분은 더욱 발전시키는 방향으로 정책을 마련한 것이다. 국내적 측면에서는 통일국민협약, 남북관계 측면에서는 남북기본협정, 국제적 측면에서는 한반도 평화협정을 체결하여 제도적 장치를 마련한 지속가능한 남북관계를 추진하겠다는 것이 문제인 정부 한반도 정책의 배경이라 할 수 있다.

이 중 평화공감대 확산 추진전략과 정책과제는 문제인 정부의 국정과제 목표인 「평화와 번영의 한반도」의 ‘남북한 화해협력과 한반도 비핵화’라는 전략 속에 실천과제로 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’에서 제시됐다. 평화공감대 확산을 위한 정책은 국정과제

10) 통일부, 『문제인의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』, p. 11.

「평화와 번영의 한반도」,¹¹⁾ 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022)」,¹²⁾ 통일부 연도별 업무보고¹³⁾ 등을 통해 추진 현황과 내용 등을 파악할 수 있다. 이에 본 장에서는 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 4가지 평가기준을 토대로 정부에서 추진한 평화공감대 확산의 추진전략과 정책에 대해 통일국민협약 체결, 통일센터 설치, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 강화 등 정책들의 성과에 대해 평가하도록 했다.

1. 정책의 초기목표와 주요 내용

가. 통일국민협약

(1) 정책목표

문재인 정부의 한반도 정책의 전략 중 통일국민협약 등 제도화를 통한 지속가능성 확보를 통해 일관성 있는 대북정책의 추진여건을 조성하려고 계획했다. 통일국민협약은 국민적 참여와 소통을 통해 통일 문제, 대북 문제에 대한 국민적 공감대를 확장시켜 원만한 합의를 도출하기 위함으로 추진됐다. 또한 한국사회 내 서로 다름을 인정하고 존중하는 의식 속에서 상호 공통사항을 넓혀가는 과정을 통해 논쟁과 갈등을 극복하는 통일·대북정책을 확립하기 위해서 추진된 정책이다.

11) 위의 책, pp. 6~31; 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, pp. 60~63.

12) 대한민국 정부, 『「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획』 (서울: 대한민국 정부, 2019), pp. 30~37.

13) 통일부, 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』 (서울: 통일부, 2019), pp. 1~14; 통일부, 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』 (서울: 통일부, 2020), pp. 1~13.

통일국민협약은 통일정책의 일관성과 지속성을 견지하여 각종 갈등상황을 해소하기 위한 목적으로 통일정책에 대한 국민적 합의를 이끌기 위해 추진되는 사업이다. 통일국민협약 사업은 2017년 문재인 정부가 출범하면서부터 진행되어 2022년까지 국민적 협의와 소통을 통해 통일 문제에 대한 신뢰와 공론을 형성하고 협약을 체결하는 것을 목표로 추진하고 있다. 즉 통일국민협약은 민족공동체통일방안의 계승과 발전을 염두에 두고 국회와의 협의, 국민과 소통을 기반으로 하여 협약을 체결하고 이를 이행하고 소통하는 체계와 제도 기반을 구축하는 것을 목표로 추진한다. 통일국민협약 사업은 민간 차원에서 자발적인 참여와 활동을 정부가 지원하는 방식으로 진행되고 있다.

그간 통일·대북정책이 정권이 변화할 때마다 정책도 바뀌면서 일관성 있게 추진되지 못했다는 지적이 꾸준히 제기됐다. 정권이 교체될 때 통일·대북정책의 내용과 방향이 달라지고 그러한 정책이 정쟁의 대상으로 전락하기도 했다. 결국에는 그간 추진된 통일·대북정책은 국민적 소통과 합의의 부재로 인해 정책이 일관성 있고 지속적으로 추진되지 못했다는 비판이 존재했다. 또한 국민적 소통과 대화의 과정을 통해 합의를 도출하는 방식이라기보다는 전문가나 정책결정자가 정해주는 방식인 하향식으로 통일·대북정책이 결정되어 추진되었다는 비판이 존재하기도 했다. 즉 과거의 통일·대북정책은 주로 정부와 전문가가 주도적으로 수립하면서 일반 국민에게는 일방적으로 그 내용을 전달하여 국민적 합의와 소통이 제대로 이뤄지지 않아 정책적으로 지지기반을 확보하는 데 부족한 면이 존재한다는 점이 지속적으로 제기됐다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 시민사회를 중심으로 통일·대북 문제에 대해서는 사회적 합의를 도출하고, 이를 바탕으로 통일국민

협약을 마련하는 방안을 제안하기 시작했다. 시민사회 차원에서는 사회적 갈등으로 인한 고비용 구조 해소, 정책의 일관성 확보 등을 위해 사회적 협약인 통일국민협약의 체결이 필요하다고 주장했다. 이러한 시민사회의 제안을 문재인 대통령은 2017년 대선 당시 공약에 반영했고, 문재인 정부의 국정과제 94번 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’으로 선정됐다.

(2) 주요 내용

통일국민협약은 통일에 대한 문제를 시민의 참여와 소통을 통해 만들어져야 한다는 기본적 인식을 바탕으로 추진하고 있다. 통일국민협약은 기본적으로 시민사회 등 민간을 중심으로 추진하는 것을 원칙으로 하고, 정부는 통일국민협약이 마련될 수 있도록 다양한 형태로 지원하는 역할을 담당하고 있다. 문재인 정부에서는 평화와 통일 관련 남남갈등을 해소하고 지속가능하고 일관성 있는 한반도 평화정책의 추진을 위해 사회적 대화를 통한 협약의 마련이 필수적이라 판단했다. 지속가능하고 일관성 있는 협약을 마련하기 위한 사회적 대화는 초정파적인 시민을 중심으로 민·관·정 협력체계를 통해 추진될 필요가 있는 것이다. 이에 2019년에는 민간이 주도하여 이념, 정파, 세대, 종교를 뛰어넘는 범국민 대화기구인 「평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의」(이하 ‘통일비전 시민회의’)를 구성하여 공식적으로 출범시켰다. ‘통일비전 시민회의’에는 250여 개의 협의체로 구성된 범시민사회단체연합과 500여 개 협의체로 구성된 시민사회연대회의, 흥사단, YMCA(Young Men’s Christian Association, 기독교청년회), 한국종교인평화회의(Korean Conference of Religion and Peace: KCRP)의 7대 종단 등이 참여하고 있다.

‘통일비전 시민회의’는 통일·대북정책에 대해 공정하고 신뢰성을

확보하고 대표성을 견지한 상황에서 국민적 공론을 형성하기 위해 일반 국민이 직접 참여하고 논의하는 형태를 담당한다. ‘통일비전 시민회의’에서는 이념, 정파, 세대, 종교 등을 넘어 한국사회에서 제기되는 다양한 의견들을 논의하고 토론하는 사회적 대화방식으로 진행된다. 이러한 사회적인 숙의와 대화는 각계각층의 국민적 의견이 취합되어 상호 이해와 존중을 바탕으로 서로의 공통점을 조정하고 소통하여 합의점을 만들게 된다.

향후 시민사회 차원에서 ‘평화·통일비전 사회적 대화’를 진행한 뒤 통일국민협약의 기본안을 만들게 된다. 통일국민협약의 기본안에는 통일의 원칙과 방향, 방안, 필요성뿐만 아니라 남북교류협력의 심화방안, 한반도 평화체제와 비핵화 달성방안 등 다방면에서 국민적 합의를 필요로 하는 사항에 대한 의견을 담게 된다. 통일국민협약의 기본안은 이후 국회와 정부의 관계부처에서 논의를 진행하여 통일·대북정책에 대한 사회적 협약의 형태인 통일국민협약으로 발표하게 된다. 이러한 통일국민협약안은 통일·대북정책의 목표와 가치, 달성방법 등에 대해 정치권과 시민단체 등이 모두 합의한 국민적 약속이라는 점에서 향후 한반도 통일과정에서 사회적 규범으로 적용할 수 있는 것을 목표로 삼고 있다. 결국 통일국민협약은 민족공동체통일방안 등 기존의 통일방안에 대한 내용과 방향을 보완하여 향후 통일·대북정책에 대한 국민적 합의기반을 구축하는 데 중요한 역할을 담당하는 것을 목표로 삼고 있다. 즉 기존에 진행된 여러 통일 논의들에서 민주성과 균형성 등의 가치적 요소들을 좀 더 추가, 보완하여 국민적 합의 기반을 확고히 다지는 데 목표를 두고 있다. 이는 한반도 통일과정에서 제기될 수 있는 한국사회의 남남갈등을 극복하여 협력과 상생의 사회통합을 구축하는 데 기여하는 것을 목표로 삼고 있다.

나. 통일센터

(1) 정책목표

통일센터는 문재인 정부의 국정과제에서 2022년까지 매년 단계별로 광역시도에 통일센터를 설치하여 해당 지역주민들에게 통일교육, 통일전시관, 탈북민 지원과 정착 등과 관련된 기능을 수행하는 것으로 목표로 하고 있다.¹⁴⁾ 통일센터를 설치하여 국민적 소통과 참여, 교육 등의 기능을 유기적 연계하여 통일공감대를 효율적으로 확산시키고 통일 대비에 대한 역량을 강화하는 기능을 담당하는 것을 목표로 삼고 있다.

통일센터는 지역통일교육센터와 통일⁺센터로 구분할 수 있다. 지역통일교육센터는 「통일교육 지원법」 제6조의3에서 “통일부장관은 통일교육을 주된 목적으로 하거나 통일교육을 할 능력이 있다고 인정되는 기관·단체 또는 시설을 지역통일교육센터로 지정할 수 있다.”는 규정에 의거하여 운영하고 있다. 정부는 지역통일교육센터를 전국적으로 설치하고 운영하여 해당 지역주민을 대상으로 통일교육, 통일전시관, 북한이탈주민정착지원 사업 등을 수행하고 있다. 지역사회의 통일교육을 위해 주로 사업역량을 갖춘 지역의 대학과 부설연구소를 중심으로 지역통일교육센터가 운영되고 있다.

통일부는 통일과 대북 관련 정책에 대한 국민적인 참여의 공간을 확대시키고, 산재되어 있는 지역사회의 통일과 관련된 업무를 통합하여 보다 많은 지역 주민들이 참여할 수 있도록 지역적 차원에서 통일⁺센터 설치를 추진했다. 2018년 9월 인천광역시 연수구에 통일⁺센터를 설치하여 인천 지역 내에 산재해 있던 통일교육센터, 하나

14) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), p. 135, 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

센터 등에서 진행하던 사업들을 통합하여 통일 관련 서비스를 효율적으로 제공하는 역할을 담당하도록 했다. 통일+센터는 시민과 소통하고 참여하는 지역거점을 구축하여 중앙, 지방, 민간이 협업하여 평화와 통일에 대한 공감대를 확산하는 데 기여하는 것을 목표로 두고 있다. 통일+센터는 소통, 참여, 체험, 협력, 확산을 지향하는 가치로 설정하여 정부와 시민 간 의견 공유를 통해 지역 내의 통일과 평화문제와 관련된 수요를 반영하고, 지역주민의 참여를 통해 정책 결정과 집행에 역할을 담당하도록 하며, 다양한 체험학습과 교육 프로그램을 제공하여 평화와 통일에 관한 공감대를 형성하기 위한 목적으로 진행하고 있다.

(2) 주요 내용

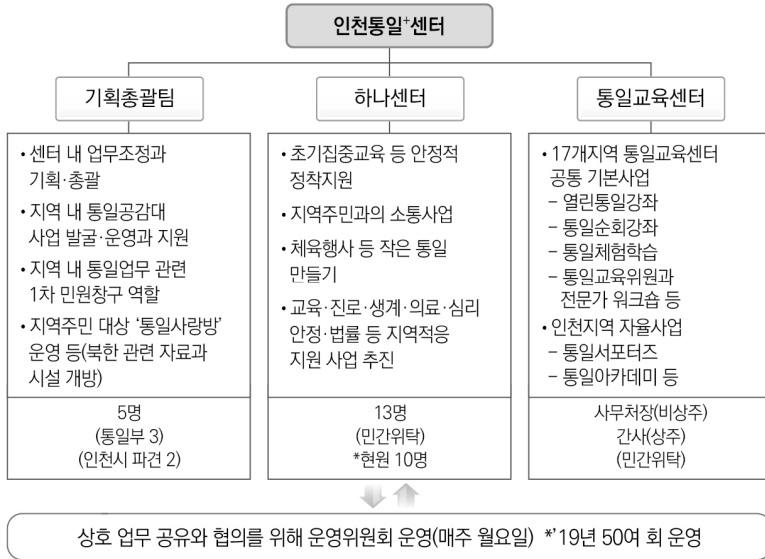
지역통일교육센터는 지역기반의 사회통일교육 거점기관으로 해당 지역 주민들의 통일 문제에 대한 관심과 이해를 제고하기 위해 중앙 및 17개 지역센터를 설치하여 운영했다. 2020년부터는 17개 광역 시도 기반에서 7개의 권역체제로 개편하여 운영하고 있다. 지역통일교육센터의 기본사업으로 열린통일강좌, 통일순회강좌, 통일 체험학습, 통일교육위원 워크숍 및 전문가 포럼 등이 있다. 자율사업으로 통일문화축제, 경진경연대회를 진행한다. 열린통일강좌는 지역주민들이 통일 문제를 쉽게 이해할 수 있도록 통일·북한 등 다양한 소재로 토론식 시민강좌, 학부모 교육, 팀티칭(team teaching), 인문학 강좌, 토크쇼(talk show), SNS(social network service, 소셜 네트워크 서비스) 연계 강좌 등 다양한 형태로 진행된다.¹⁵⁾ 통일

15) 통일부 통일교육원 홈페이지, “지역통일교육센터안내.” <https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/cms/page/area_educenter_info/main.do?mid=SM00000195> (검색일: 2020.11.30.).

순회강좌는 학생 및 지역주민에게 통일 문제에 관한 관심을 만들고 바람직한 평화통일의 상을 정립하기 위해 각급 학교·기관·단체 등을 대상으로 찾아가는 통일교육이다. 통일체험학습은 지역주민 및 대학생 통일의식 고취를 위한 분단현장 방문 등 체험형 통일교육이다. 통일교육위원 워크숍 및 전문가 포럼은 통일교육위원의 전문성을 강화시키고 지역의 통일교육을 주도하는 내용을 진행하여 통일교육위원들의 사기진작과 통일담론을 형성하게 한다.

통일+센터는 지역통일교육센터와 지역적응센터의 기본적인 기능을 통합하여 통일교육과 북한이탈주민정착지원 등 통일과 관련된 대국민 원스톱 서비스를 제공하여 효율적으로 통일에 대한 기반을 조성하기 위한 목적으로 추진하는 사업이다. 통일+센터는 평화·통일 관련 종합지원센터 역할을 수행한다. 인천통일+센터는 2018년 3월 인천광역시에 시범센터로 선정된 뒤 그해 9월 개소했다. 인천통일+센터는 민간 차원의 지역 통일 인프라인 하나센터와 통일교육센터를 같은 공간에 자리하게 하고, 정부조직 차원에서 통일부와 인천광역시를 연계하여 통일과 통합의 플랫폼으로 구성하고자 했다. 인천통일+센터는 시민참여형 소통공감 프로그램, 북한이탈주민 지원과 인식개선사업, 남북교류협력에 대한 상담과 지원, 이산가족과 남북자 문제 상담과 지원, 통일 사랑방 운영 등을 중요업무 내용으로 운영하고 있다. 인천통일+센터는 기획총괄팀, 하나센터, 통일교육센터로 구성하여 운영하고 있다. 하나센터는 북한이탈주민의 정착사업을 담당하고, 통일교육센터는 전국 17개 지역의 통일교육센터의 기본사업 이외에 자율사업들을 담당하고 있다.

〈그림 II-1〉 인천통일+센터의 조직과 주요업무 내용



출처: 한국조직학회, 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』(통일부 연구용역보고서, 2020.5.4.), p. 39.

다. 차세대 통일전문가

(1) 정책목표

차세대 통일전문가는 국내외의 한반도 및 통일, 북한 관련 젊은 전문가를 양성하는 프로그램을 연구 개발하는 것과 함께, 젊은 통일전문가를 단계적으로 확대하여 향후 통일을 대비한 인적 기반과 역량 강화를 목표로 추진하고 있는 정책이다. 차세대 통일전문가는 과거 1세대 통일운동을 넘어서 보다 더 체계적인 통일교육을 통해 공공과 민간 분야에서 새로운 세대를 선도할 통일전문가를 양성하기 위한 목적으로 진행한다. 즉 차세대 통일전문가 사업은 향후 통일을 대비하는 차원에서 인적 기반 조성 and 역량 강화를 도모하는 것을 목표로 진행하고 있다. 이를 위해 통일교육에서 연구의 기능을 강화하

고, 평화와 통일에 관심이 많은 젊은 인재들을 집중적으로 발굴하고 육성하려는 정책을 추진하고 있다. 국내뿐만 아니라 해외에서도 한반도 문제, 북한 문제, 통일 문제 등에 관심 있는 2030세대 젊은 인재를 발굴, 양성하려고 하고 있다.

2030세대의 사회적 가치와 현실의 문제를 반영하는 차원에서 통일 대화의 장을 마련하고, 일방적인 주입식 지식을 전달하는 프로그램이 아닌 다양한 의견이 공존하는 열린 토론을 통해 통일공감대 형성을 도모하고 있다. 사회에 진출한 2030세대 대상으로 평화·통일 교육 및 전문가 양성에 주력하기 위해 ‘2030세대 통일담론’ 프로그램을 추진하여 통일의식을 이해하기 쉽게 교감할 수 있는 차세대 통일전문가 양성을 추진하고 있다.

(2) 주요 내용

차세대 통일전문가 프로그램은 상대적으로 통일에 대한 관심이 적은 젊은 청년세대들을 소위 ‘통일꾼’으로 양성하기 위한 다양한 과정들이 운영되고 있다. 2018년도에는 국내뿐만 아니라 해외의 차세대 통일전문가 양성을 강화하기 위해 통일·북한학 전공 대학생 특별과정을 개설하고 18개국 신진학자 및 재외동포 2세 등을 초청하여 평화와 통일에 대한 다양한 교육프로그램을 진행하고 있다. 2019년에는 전 세계 21개국에서 한반도 문제에 관심 있는 신진학자, 공무원, 언론인, NGO활동가 등을 중심으로 해외신진학자 통일아카데미를 진행했다.¹⁶⁾ 해외신진학자 통일아카데미에서는 문재인 정부의 한반도정책, 국제정세와 한반도 평화 및 남북 교류협력 사례, 한반도 평화통일의 국제적 함의 등 정부정책과 북한동향 등에 대한 내용으로 강의를 진행했다. 한반도의 의미, 한반도 비핵화와 평화체제

16) 통일부 통일교육원, 『2020년도 통일교육 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원, 2020), p. 57.

등 다양한 주제에 대해 토론을 진행하고, 판문점, 하나원, 오두산 전망대 등 통일현장 견학을 진행했다. 2020년부터 통일교육연구센터를 출범시켜 보다 체계적으로 차세대 통일전문가를 양성하기 위한 계획이 마련되고 있다. 평화·통일에 대한 관심이 높은 젊은 인재를 집중적으로 양성하여 과거와는 차별화된 새로운 세대의 흐름에 맞는 차세대 통일전문가를 양성하려고 하고 있다.

라. 통일교육

(1) 정책목표

통일교육은 범국민 통일교육 거버넌스 구축 및 운영으로 통일교육에 대한 주요 원칙들에 관한 사회적 합의를 도출하여 미래세대의 통일인식을 제고하기 위한 목적으로 진행하고 있는 정책이다. 통일교육은 대한민국 헌법 제4조의 ‘평화적 통일정책 수립’에 부합하기 위해 교육과 정책을 추진하고 있다. 통일교육은 향후 평화적 통일을 달성하기 위해 필요한 인식과 자세 및 태도를 형성하기 위한 목표로 진행된다. 범국민적으로는 통일교육 거버넌스를 구축하여 통일에 대한 주요원칙을 합의하고 미래세대의 통일인식을 제고하는 목적으로 시행되고 있다. 통일부에서는 2018년부터 통일교육 패러다임을 ‘통일로 가는 평화교육’으로 전환하여 평화, 다양성, 관용 등의 가치적 측면을 강조하고 있다. 통일에 대한 다양한 의견이 존재할 수 있고 서로의 차이점을 인정하고 만약 의견대립으로 인한 갈등상황이 발생하더라도 폭력적 방식으로 해결하는 것이 아닌 대화와 협력을 통해 해결하는 평화적 감수성과 가치를 확산시켜 나가는 과정을 강조하는 것을 목표로 삼고 있다.¹⁷⁾ 이는 국가관 함양, 통일정책의 정

17) 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원, 2019), p. 18.

당성, 북한의 대남전략, 북한체제의 실태 등 과거 냉전적이고 대결적 사고에서 진행되던 통일교육의 패러다임을 전환하는 것을 목표로 삼고 있다.

2019년 3월에 수립한 「통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획」에서는 2018년부터 조성되기 시작한 한반도 평화와 공존 시대에 부합하는 평화·통일교육을 위해 ‘남북 평화공존과 통일시대를 준비하는 시민양성’이라는 교육비전을 제시했다.¹⁸⁾ 평화·통일교육의 목표는 ① 평화통일의 실현의지 함양, ② 건전한 안보의식 제고, ③ 균형 있는 북한관 확립, ④ 평화의식 함양, ⑤ 민주시민의식 교양의 실현이다. 평화통일을 실현하기 위한 의지를 형성하기 위한 목표로는 우리가 지향하는 통일은 평화적 방식으로 진행되어야 한다는 점을 강조하고, 국민들에게 평화통일에 대한 긍정적인 사고와 인식을 조성하는 것을 추진하는 데 있다. 건전한 안보의식 제고는 군사적인 폭력적 상황과 위험들로부터 벗어나 인간으로서 당연히 누려야 할 보편적인 인권적 가치와 민주적인 제도를 지켜나가는 것을 교육 목표로 한다. 균형 있는 북한관 확립은 북한에 대한 과거와 현재적 의미를 편협하지 않고 객관적인 시각에서 이해할 수 있도록 균형 잡히고 올바르게 사고할 수 있는 지식을 배양하는 것을 목표로 삼고 있다. 이러한 균형 잡힌 북한관은 향후 통일과정에서 남한과 북한 사이에 이뤄지는 사회통합, 문화통합 등 다양한 통합의 과정 속에서 서로의 차이점을 인정하는 자세와 관용의 정신을 형성하여 궁극적으로 평화적 사고를 제고할 수 있도록 교육을 추진한다. 민주 시민의식 교양은 민주, 평화, 자유 등의 인간이 누려야 할 기본적인 가치가 실현되는 통일국가를 형성하기 위해 인권, 복지, 민주주의 등 인간사회의 보편적 가치와 질서를 자연스럽게 형성하도록 학습하는 교육을 목표로 한다.

18) 위의 책, p. 17.

(2) 주요 내용

통일부는 2019년 3월 통일교육의 추진 방향과 주요 사업내용을 포함한 「통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획」을 수립했다.¹⁹⁾ 원래 「통일교육 기본계획」은 「통일교육 지원법」 제6조의 통일교육기본계획 수립에 근거하여 2000년부터 연 단위로 수립되는 계획이다. 이에 2019년 계획은 이전과 비교하여 체계와 구성을 대폭 변경하여 중앙과 지자체, 지역 단위 교육청의 교육 일정을 나열하던 방식에서 벗어나 각 기관이 자체적으로 통일교육에 대해 정책과제별로 구성했다. 2018년 9월에 개정된 「통일교육 지원법」 제6조 제2항(통일교육기본계획 포함 사항)에 따라 국민의식 제고, 교원의 통일교육 전문성 강화, 통일교육 교재 개발, 통일교육 단체 지원, 연구진흥, 기관별 협력체계 구축, 시설·장비 확충의무 사항 등의 의무사항을 추가했다.²⁰⁾

또한 정부는 통일교육의 내용이 ‘통일로 가는 평화교육’이라는 차원에서 평화를 강조하여, 평화 감수성 함양, 다양성을 향유하는 소양 및 민주적 소통, 평화적 방법에 의한 갈등의 조정·해결이라는 개념을 추가하여 통일교육의 외연을 확장했다.²¹⁾ 통일교육을 평화·통일교육으로 확장시켜 그 개념을 사용하고 있다. 평화·통일교육의 추진 방향으로 ① 사회적 합의에 기반한 평화·통일교육 ② 평화지향적 통일교육 ③ 미래세대 통일공감대 형성 ④ 국제사회 통일환경 구축 ⑤ 평화·통일교육 통합 네트워크 구축 등의 5가지를 제시했다.²²⁾ 학교교육의 플랫폼 활성화 등 정책과제에 대해 7가지를 제시

19) 위의 책, pp. 1~91.

20) 위의 책, p. 3; 국회법률정보시스템, 「통일교육 지원법」, <<https://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyDetl1010.do>> (검색일: 2020.10.26.).

21) 위의 책, p. 18.

22) 위의 책, p. 17.

하고 그에 따른 세부적인 추진과제로 33개를 선정하여 평화·통일교육에 대한 사업내용을 보다 체계적으로 구성했다. 공공부문에서 통일교육을 의무화하고, 20~30대의 청년세대를 위한 통일공감대 확산을 도모하여 차세대 통일전문가를 양성하는 등 새로운 사업내용들이 반영됐다. 이러한 평화·통일교육의 목표는 통일을 단순히 결과적 상황으로 보는 것이 아니라 과정이라는 관점에서 전환하여 바라볼 필요가 있다는 원칙하에 통일로 가는 평화교육을 지향하고 있다.

〈표 11-1〉 평화·통일교육 목표 및 추진방향

비 전	남북 평화공존과 통일 시대를 준비하는 시민 양성
목 표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평화통일의 실현의지 함양 ■ 건전한 안보의식 제고 ■ 균형 있는 북한관 확립 ■ 평화의식 함양 ■ 민주시민의식 고양
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 함의에 기반한 통일교육 ■ 평화지향적 통일교육 ■ 미래세대 통일공감대 형성 ■ 국제사회 통일환경 구축 ■ 평화통일교육 통합 네트워크 구축
정책과제	세부추진과제
학교 교육의 플랫폼 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학교 교육 기반 강화 ◦ 학생 인식 제고 ◦ 대학 교육 기반 조성
사회 교육의 체계적 확장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공부문 ◦ 지역사회 ◦ 2030세대 ◦ 부문별
전문인력 양성의 내실화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 핵심 전달자 역량 제고 ◦ 전문가 양성 및 파급력 제고
국민 참여와 통일공감대 확산	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 참여형 문화행사 ◦ 온라인 홍보
뉴미디어 및 콘텐츠 개발	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 콘텐츠 개발 ◦ 이러닝 개발 ◦ 실태조사 및 연구
체험공간의 특성화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통일관 ◦ 체험연수 시설
글로벌 협력 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 글로벌 네트워크 구축 ◦ 글로벌 교육 추진

출처: 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원, 2019), p. 17.

정부는 2013년부터 매년 5월 넷째 주를 ‘통일교육주간’으로 지정하여 운영하고 있으며, 2018년 「통일교육 지원법」을 개정하여 ‘통일교육주간’을 법적 교육주간으로 지정했다.²³⁾ ‘통일교육주간’에는 각 지역과 학교별로 국민과 청소년들에게 평화와 통일인식을 형성시키기 위한 차원에서 지역통일교육센터 행사, 통일관 특별기획 프로그램, 선도대학 주관 통일문화행사 등 다양한 교육 문화행사 프로그램을 운영하여 평화·통일 인식의 제고를 도모하고 있다.²⁴⁾

2. 정책의 추진 과정과 평가

가. 통일국민협약

(1) 추진 과정

2017년부터 2018년까지는 통일국민협약 사업을 추진하기 위한 기초적인 여건을 조성하는 데 집중했다. 2018년도에 수립된 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022)」의 5개년 계획에 따르면,²⁵⁾ 통일국민협약 사업은 국민적 합의에 기반한 통일국민협약 체결을 통해 지속가능한 대북정책의 추진기반을 마련하는 데 목표를 두고 추진한다. 이는 통일국민협약 체결의 목표로 두고 있는 각계각층의 국민적 여론을 수렴하고 쌍방향 소통과 공론화 과정을 통해 통일과 대

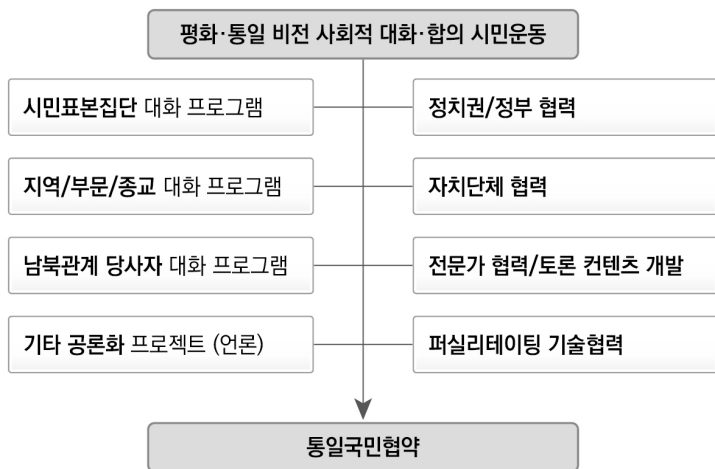
23) 「통일교육 지원법」 제3조의3(통일교육주간) 국민의 통일인식을 높이기 위하여 매년 5월 넷째 주를 통일교육주간으로 한다. 법제처 국가법령정보센터, <[https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%ED%86%B5%EC%9D%BC%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%A7%80%EC%9B%90%EB%B2%95/\(15433\)](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%ED%86%B5%EC%9D%BC%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%A7%80%EC%9B%90%EB%B2%95/(15433))> (검색일: 2020.4.25.).

24) 통일부 통일교육원, “통일교육주간이란?,” <https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/cms/page/uniweek_info/view.do> (검색일: 2020.4.25.).

25) 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년 시행계획』, p. 28.

북정책에 대한 사회적 합의를 형성하여 향후 통일·대북정책의 일관성과 지속성을 확보하기 위한 차원에서 진행한다. 통일국민협약을 체결하는 추진 과정에서 기존 정부가 주도하는 상부구조식 및 하향식의 논의구조에서 벗어나 시민사회 주도로 많은 국민을 참여시켜 여론을 수렴하고 공론화 과정을 진행하는 방식으로 추진하기 위함이다. 또한 논쟁적인 사안보다는 합의가 가능한 사안부터 논의를 시작하여 점차 쟁점적인 사안으로 논의를 확대시키는 단계적 방식으로 통일국민협약에 대한 정책을 추진하고자 했다.

〈그림 11-2〉 통일국민협약 추진 체계



출처: 한국갈등학회, 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』 (통일부 연구용역 보고서, 2019.8.), p. 105.

2018년도 통일국민협약 정책은 우선 국민적 합의기반 강화를 목표로 추진했다.²⁶⁾ 이는 대북정책의 추진 과정에서 적극적인 소통과 국민적 의견수렴이 필요하다는 점을 인식한 데서 출발한다. 소통과

26) 위의 책, pp. 29~30.

의견수렴을 위해서는 국회, 정당, 언론, 지방자치단체 등 광범위하고 적극적인 협력을 통해 대북정책에 대한 초당적 지지와 협력을 마련하게 된다. 이러한 지지와 협력을 바탕으로 통일·대북정책에 대한 일관성을 확보하여 추진할 수 있는 근거로 작용하게 된다. 그리고 통일국민협약의 본격적 추진의 토대를 마련하기 위해 시민사회의 네트워크 구축을 추진한다. 시민단체, 종교계, 학계 등 여러 민간 시민사회의 주도로 다양한 시민과 전문가 및 활동가들이 직접 참여하여 자유로운 방식으로 소통하고 논의하는 포럼을 마련하게 된다. 시민사회 네트워크를 구축하고 원활한 포럼 진행을 위해 2018년 11월 1일 「평화·통일비전 사회적 대화를 위한 전국시민회의」 발기인 대회를 진행했다. 통일국민협약을 추진하기 위해 민간이 주도하여 보수, 진보, 중도 및 종교계 시민단체와 일반시민이 참여하는 민간기구인 ‘통일비전 시민회의’를 구성했다. ‘통일비전 시민회의’의 발기인 대회를 통해 다양한 이해집단 간 의견을 공유하고 수렴할 수 있는 논의의 장인 사회적 대화를 추진하는 기반을 마련하게 되었다. ‘통일비전 시민회의’를 통해 통일정책과 남북관계에 대한 여러 가지 의견들을 토의하는 공론의 장을 형성하게 된 것이다. 2018년도에는 ‘통일비전 시민회의’를 통해 사회적 대화를 시범적으로 실시하여 향후 통일국민협약 사업에 대한 추진기반을 마련하는 데 집중했다.

〈표 11-2〉 2018년 사회적 대화 개최 현황

구분	지역	일시	장소	참석인원(명)
지역별대화	수도권	9/15(토)	서울 천도교 중앙 대교당	81
	영남권	9/15(토)	대구 프린스호텔	93
	호남권	9/15(토)	광주 국립아시아문화전당	88
	충청권	9/29(토)	대전 호텔인터시티	80
진영대화		9/11(화)	서울 시의회 서소문별관 대회의실	77
미래세대대화		9/29(토)	서울 YWCA 강당	76

출처: 한국갈등학회, 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』 (통일부 연구용역 보고서, 2019.8.), p. 36.

또한 2018년 8월부터는 국민참여형 온라인 소통플랫폼을 운영하기 위해 통일국민협약 홈페이지를 구축하고 시범운영했다. 이는 통일·대북정책에 대해 국민들이 보다 편리하게 상시적으로 의견을 제안하고 토론할 수 있는 소위 온라인 소통의 채널을 홈페이지 시범운영을 통해 진행한 것이다. 2018년 주요 추진활동을 보면, 평창동계 올림픽과 남북정상회담 등을 계기로 진행된 사회적 대화(3회, 100여 명), 권역/진영/미래세대/지역 사회적 대화(20회, 국민 1,500여 명 참여), 통일국민협약 홈페이지 개발(4~7월) 및 운영(8월~), 「평화·통일비전 사회적 대화를 위한 전국시민회의」 발기인(1,035명) 대회(11.1.) 등을 진행했다.²⁷⁾

2019년 통일국민협약에 대한 추진 과정은 통일국민협약안의 도출을 위해 보다 많은 국민적 참여와 사회적 대화를 확대하는 데 목적을 두고 진행되었다.²⁸⁾ 2018년 시범적으로 운영된 사회적 대화의 의제와 내용들을 보다 정교하게 설계하는 것을 목표로 추진했다. 2019년 도에는 통일국민협약의 도출을 위한 사회적 대화를 본격적으로 실시하고, 통일국민협약 사업의 내용과 체계 등을 내실화하는 성과를 도출하려 했다. 즉 사회적 대화의 콘텐츠 개발 및 운영 방안 개선 차원에서 기존 사회적 대화의 의제를 수정·보완하고 보다 쉽게 접할 수 있는 생활밀착형 통일 관련 의제를 추가 발굴하는 작업을 진행했다. 이는 대북관, 한반도 미래상, 평화체제와 비핵화, 인도적 지원, 경협 등 기존에 개발한 12가지 의제뿐만 아니라 신규로 고령사회의 통일방안과 관련된 새로운 생활밀착형 의제를 개발한 것이다. 또한 권역별, 지역별로 청년세대들이 참여할 수 있는 기회와 규모를 확대하고자 했다. 남북관계에 대한 주요 이슈 및 계기가 발생할 때 각 대상별로 사회적 대화를 실시했다. 2018년 통일국민협약 사업을

27) 대한민국 정부, 『「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획』, p. 30.

28) 통일부, 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』, p. 10.

이행했던 ‘통일비전 시민회의’에는 국민 누구나 참여할 수 있도록 개방성을 확대하고 민주평화통일자문회의와 민족화해협력범국민협의회 등 유관기관들과의 역할을 분담하고 지역사회와의 네트워크 협력 강화를 추진했다. 2019년에는 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화를 본격적으로 실시하여 해당 사업의 내용과 체계 등에 대한 내실화를 진행했다. 특히 보수·진보·중도·시민사회단체와 종교계가 참여하는 ‘통일비전 시민회의’를 2019년 4월 30일 공식 출범시켰다. ‘통일비전 시민회의’에는 평화와 통일정책에 대한 민간 차원의 의견 수렴을 위한 네트워크 구축 차원에서 정파와 진영 그리고 세대를 망라하는 다양한 시민사회단체 102개와 시민 1,164명이 회원으로 참여하였다. 2019년도에는 평화와 통일정책에 대한 국민적 합의 도출을 위해 여러 다양한 국민이 참여하는 사회적 대화를 본격적으로 추진했다. 2019년도 사회적 대화에는 권역/지역/해외 등에서 총 30회를 진행하여 3,400여 명이 참여했다.²⁹⁾ ‘통일비전 시민회의’를 중심으로 수십 차례 사회적 대화를 진행하는 과정에서 민간 차원의 네트워크가 형성되면서 평화공감대 정책에 대한 소통의 역할을 담당했다. 2019년 본격적으로 진행된 사회적 대화는 다양한 성향을 지닌 국민들의 참여를 통해 한반도 미래상, 평화체제와 비핵화, 대북 인도적 지원의 조건 등 여러 주제에 대해 토의를 진행했다. 2019년 10월에는 종합 사회적 대화를 대북 인도적 지원에 대한 주제로 합의형식의 및 토론방식으로 진행하여 합의 도출을 시도하기도 했다. 그리고 통일기획패널사업을 통해 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화의 개선 방안 연구와 통일국민협약 제도화 방안을 위한 연구 등 평화통일에 대한 다양한 학술적 연구논의도 진행했다. 2019년 9월 9일 한민족공동체 통일방안 30주년 기념행사를 진행했고, 참여와

29) 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획: 2020년도 시행계획』 (서울: 대한민국 정부, 2020), p. 28.

소통의 프로그램인 토크콘서트, 토론클럽, 청년대화를 운영하여 통일 및 남북관계 등을 논의하기도 했다.³⁰⁾

〈표 11-3〉 2019년 사회적 대화 개최 현황

구분	지역	개최일	참여자	
권역	광주(호남권)	6.1.(토)	180명	
	세종(충청권)	6.15.(토)	209명	
	부산(영남권)	6.29.(토)	190명	
	서울(수도권)	7.6.(토)	183명	
	용인(종합)	10.26.(토)~27.(일)	150명	
시·도	부산	8.17.(토)	60명	
	안양	8.24.(토)	60명	
	창원	8.29.(목)	60명	
	인천	8.29.(목)	60명	
	원주	8.29.(목)	60명	
	대전	8.30.(금)	56명	
	울산	9.4.(수)	90명	
	구미	9.7.(토)	55명	
	서울	9.9.(월)	68명	
	제주	9.20.(금)	70명	
	전주	9.24.(화)	70명	
	광주	9.29.(일)	75명	
	온양	9.30.(월)	80명	
	대구	10.9.(수)	70명	
	여수	10.11.(금)	64명	
	세종	10.14.(월)	57명	
	청주	10.18.(금)	62명	
	해외	시애틀	6.21.(금)	72명
LA		6.25.(화)	95명	
대상	서울시민	서울(서북권)	9.21.(토)	137명
		서울(동남권)	9.22.(일)	192명
		서울(동북권)	9.28.(토)	207명
		서울(서남권)	9.29.(일)	203명
	고교생	서울	10.11.(금)	110명
해외 한인회장	서울	10.4.(금)	350명	
총 30회			총 3,395명	

출처: 통일부, 『2020 통일백서』(서울: 통일부, 2020), p. 30.

30) 국무총리 정부업무평가위원회, “100대 국정과제, 2019년 국정과제별 보고서 94-통일공감대 확산과 통일국민협약 추진,” <https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp> (검색일: 2020.10.10.).

2020년 통일국민협약 체결을 위한 사회적 대화의 가장 중요한 목표는 민간과 정치권, 정부의 협력을 통해 통일국민협약의 초안을 도출하고 합의하는 데 있다. 통일국민협약에 대한 초안은 사회적 대화를 추진하는 과정에서 시민사회가 주축이 되어 기반을 만들지만, 협약에 대한 합의과정에서는 국회 차원의 정치권과 긴밀한 협의와 소통이 진행되어야 한다. 하지만 2020년 초부터 예상하지 못한 코로나19로 인해 2020년 상반기에는 원활한 사업과 행사가 추진되지 못하고 하반기부터 비대면 온라인 방식으로 행사를 계획하여 추진하고 있다.

종합적으로 보면 2018년 ‘통일비전 시민회의’를 통해 사회적 대화를 시범적으로 실시하여 통일국민협약 사업에 대한 추진기반을 마련하는 데 집중했다. 2019년부터 2020년까지 국민참여 사회적 대화를 통한 통일국민협약안을 도출하고, 2021년 국회비준을 통해 통일국민협약을 선포한 뒤, 2022년 제도적 개선과 보안방안을 마련하는 추진 과정을 계획하고 있다. 통일국민협약 추진 로드맵은 통일에 대한 구체적인 내용과 명칭 역시 시민들의 참여와 국민적 소통과 합의를 통해 결정되는 것을 기본으로 하고 있다.

〈그림 11-3〉 통일국민협약 추진 구도 및 로드맵



출처: 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『평화와 통일을 위한 사회적 대화: 속의토론 자료집』 (2019), p. 4.

(2) 평가

통일국민협약은 사회적인 합의의 선언을 넘어서 일관성 있고 지속적인 평화·통일정책을 추진하기 위한 규범적 합의의 성격을 지닌다. 이러한 측면에서 통일국민협약은 통일과 관련하여 발생하는 각종 논란 및 갈등상황을 해소하고 통일정책의 일관성과 지속성을 지니기 위한 목적의 사업으로 추진되고 있다는 점에서 그 목표와 지향점은 명확하다. 통일국민협약은 2017년 문재인 정부 100대 국정과제의 94번 ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’을 통해 국민이 대다수가 공감하고 동의하는 협약의 체결을 추진하여 보다 안정적으로 통일·대북정책을 추진하기 위한 목적으로 진행되고 있다. 통일국민협약은 2017년 11월 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」,³¹⁾ 「제3차

31) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

남북관계발전기본계획(2018~2020)」,³²⁾ 「통일부 업무보고(2018~2020)」 등을 통해 보다 구체화되어 추진되고 있다. 통일국민협약 정책이 국민적 지지의 확보와 초당적 협력을 도모하여 국민통합적 방향으로 추진한다는 국정과제의 목표에 부합하는 방향으로 추진되고 있다는 점을 파악할 수 있다.

2019년도에는 사회적 대화 방식을 통해 통일국민협약안에 대한 실질적 합의를 도출하기 위한 연구용역³³⁾을 진행함으로써 국내외 유사사례를 검토하여 실제 사회적 대화를 추진할 때 필요한 구체적인 내용을 개발하고 제안했다는 측면에서 보다 정책의 명확성을 확보하려고 한 점을 알 수 있다. ‘노사정 위원회’나 ‘스웨덴 모형’과 같은 국내외 사례조사 및 연구용역을 통해 국민의 참여와 소통을 바탕으로 한 사회적 합의 체결과정을 모색하기도 했다. 이는 통일국민협약 정책의 명확성을 높이기 위한 사안으로 평가할 수 있다. 하지만 2022년 통일국민협약안을 도출하여 안정적으로 정책이 추진되기 위해서는 정권교체에도 불구하고 일관되고 원활하게 이행할 수 있는 제도화 방안에 대한 보완적 연구가 진행되어야 할 필요가 있다.

둘째, 적절성 측면에서 살펴보면, 2017년도에는 통일비전 시민회의를 준비하는 과정에서 시민사회와 정부 간 쌍방향 소통과 협의의 틀을 마련했다는 점을 평가할 수 있다. 통일국민협약 추진의 과정에 중점을 두고, 국내외 사례 연구조사와 시민사회단체들과의 협의를 통해 추진 계획을 수립했다. 2017년도에는 지역별, 세대별 수요를 고려한 다양한 행사를 통해 지역사회의 통일역량 결집 및 대국민 통일공감대 확산을 도모했고, 평화로2017, 민간통일역량강화사업, 통

32) 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년도 시행계획』, p. 28; 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획』 2019년도 시행계획』, pp. 30~32; 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획: 2020년도 시행계획』, pp. 28~30.

33) 한국갈등학회, 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』(통일부 연구용역보고서, 2019. 8.), pp. 1~166.

일문화기획행사 등을 개최하기도 했다. 공연과 전시 사업 등 국민이 쉽게 접하고 친근하게 다가갈 수 있는 소재를 활용하여 국민들의 직접적인 참여를 유도하여 통일공감대를 형성하려고 했다. 2018년도에는 민간 중심의 정책소통 플랫폼을 구축하고 시민참여 사회적 대화를 추진하는 민관협력·국민참여의 새로운 모델을 제시했다. 이는 정파, 이념, 종교를 망라하는 시민사회단체가 참여하는 통일국민협약 도출을 위한 민간협의체인 ‘통일비전 시민회의’를 구성하여 사업 추진의 사회적 동력을 적절하게 확보했다. 일반 국민이 직접 참여하는 사회적 대화를 전국적으로 실시하여 대북정책에 대한 공론화의 객관성과 공정성을 확보하고, 국민적 합의에 대한 가능성을 적절하게 확인하는 계기가 됐다. 이는 2019년 본격적으로 시행된 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화의 본격적 진행에 기반을 조성하게 된 것이다. 하지만 2020년도에는 코로나19(Corona Virus Disease-19: COVID-19, 이하 코로나19) 상황으로 인해 통일국민협약 정책이 원만하게 추진되지 못한 면이 있다. 2020년 하반기부터는 온라인 토론방식으로 사회적 대화가 진행되는 점에서 코로나19라는 위기상황에서 적절한 대응을 했다고 평가할 수 있다.

셋째, 효과성 측면에서 보면 통일국민협약안을 도출하기 위해 속의와 토론을 통한 사회적 대화방식으로 평화·통일 문제 관련 국민적 관심도 및 인지도를 높이고, 이념·세대 간 갈등해결을 통한 합의의 가능성을 확인하여 효과적으로 추진됐다. 궁극적으로 통일국민협약은 추진하는 과정 속에서 대북정책 공론화의 객관성 및 공정성 확보하고, 국민적 합의 가능성을 확인하는 등 대북정책에 대한 우리 사회의 갈등해소에 기여하고 있다. 2018년과 2019년 상반기에 진행된 파일럿 프로그램을 통해 평화 및 통일문제와 관련된 통일국민협약의 다양한 의제에 대해 참여자의 관심이 크게 증가하는 것은 긍정

적으로 평가할 수 있다.³⁴⁾ 사회적 대화의 필요성, 통일과정에서의 국민의 역할과 협약체결의 필요성 등에 대해서도 논의에 참여한 시민들은 높은 관심과 인식을 나타낸 것은 성과로 볼 수 있다. 사회적 대화를 진행하는 과정에서 나타난 공정성과 신뢰성 확보, 상호 다른 의견에 대해 존중하는 태도가 자연스럽게 형성되는 효과가 나타났다.

넷째, 지속가능성 측면은 시민사회단체, 전문가 참석하에 통일국민협약추진 방향 및 추진기구 관련 논의를 진행하여 정부와 시민사회 간 소통과 협력을 지속적으로 추진했다는 점을 평가할 수 있다. 사회적 대화를 진행함에 있어 서울시, 재외동포재단 등 지지자와 유관기관과의 협력체제를 구축하여 국민적 공감대 확산을 시도한 점은 긍정적인 평가가 가능하다. 지자체 등이 사회적 대화 프로그램에 높은 관심을 보임에 따라 협업을 통한 평화·통일 공감대 확산의 계기를 마련한 것이다. 이는 향후 지속적인 지자체와 유관기관과의 협업을 통해 사회적 대화를 통한 평화·통일공감대 형성을 확대하기 위한 노력으로 이어질 수 있다고 평가할 수 있다.

나. 통일센터

(1) 추진 과정

통일부는 지역통일교육센터와 함께 대북·통일정책을 만드는 과정에 국민적인 참여를 확대시키기 위해 통일+센터 설치를 추진했다. 통일+센터는 기존 지역통일교육센터와 함께 지역사회의 산재되어 있는 통일과 관련된 각종 업무들을 통합적으로 운영하여 동반 상승효과를 창출하기 위해 지역 차원에서 설치를 추진했다. 2018년 9월 인천광역시에 통일+센터를 설치하여 인천 지역의 통일교육센터, 하나센터

34) 위의 책, p. 63.

등에서 진행하던 사업들을 통합하여 통일 관련 서비스를 효율적으로 제공하는 역할을 담당하도록 했다. 플러스(+)의 의미는 기존의 산재되어 있는 통일 및 대북정책과 관련된 사업을 효율적으로 추진하기 위해 통합하여 사업의 영역을 확대하고, 국민적 참여를 보다 활성화시켜 통일에 대한 각종 사업을 진행함에 있어 협업을 통해 사회적 의미와 가치를 부여하여 지역사회의 통일정책에 대한 업무를 보다 상승시키고자 하는 것으로 풀이할 수 있다. 2017년 대통령선거 당시 더불어민주당은 대선 정책공약으로 지역주민 대상 통일교육, 통일전시관, 북한이탈주민 정착지원 등의 기능을 수행하는 ‘통일센터’를 광역 지자체별로 설치하는 것을 제시했다.³⁵⁾ 문재인 대통령 당선 이후 2017년 7월 국정과제로 ‘광역자치단체 통일센터 설치 반영’을 통해 대북·통일정책에 대한 국민적 참여 공간 운영을 계획했다.³⁶⁾

『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년 시행계획』의 5개년 계획에 따르면,³⁷⁾ 통일센터의 추진은 평화통일 논의와 공감대를 지역사회로 확산시키는 데 목적을 두고 진행한다. 평화·통일 문제의 공론화, 통일교육 진행, 탈북민 정착지원 등 지역 사회에서 진행하고 있는 평화와 통일 관련 기관과 단체 간 협력적 거버넌스 체계화를 만들기 위해 통일센터를 구성하여 운영하는 것을 계획한 것이다. 궁극적으로 지역통일센터를 통해 민간, 정부, 지자체 간 평화와 통일 관련 지역적 협력 거버넌스 기반을 구축하고 추진하는 것이다. 통일센터를 통한 각 기관과의 협력체계를 마련하여 지자체와 지역주민, 지역단체를 대상으로 평화·통일 문제에 대한 의견수렴과

35) 더불어민주당 정책공약집, 『제19대 대통령선거 정책공약집: 나라를 나라답게(2017.4.28.)』 (서울: 더불어민주당, 2017), p. 243.

36) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017.7.19.)』 (서울: 대한민국 청와대, 2017), p. 135, 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.4.15.).

37) 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년 시행계획』, p. 28.

소통을 효율적으로 진행하여 향후 통일에 대한 긍정적 인식을 확산할 것으로 기대한 것이다.

통일센터에 대한 2018년도 추진 과정을 보면,³⁸⁾ 2018년 3월 정부는 통일+센터에 대한 설치계획을 보고한 뒤, 같은 해 9월 인천광역시 연수구에 통일+센터를 시범 개소했다. 인천에 시범적으로 통일센터 운영한 뒤 향후 지자체와 관계기관 등과의 협력을 통해 인천통일+센터의 운영 평가를 진행하여 추후 추가적으로 통일센터를 설치하는데 기초적인 근거로 사용할 것을 판단했다.

2019년도에는 지역사회의 통일 논의를 활성화하는 데 목적을 두고 인천통일+센터를 운영했다. 인천시 남북교류협력사업 실무추진 협의체, 평화통일 민관협력 회의 등 민간, 정부, 지자체 간 평화통일 네트워크를 구축하여 교류협력 등을 지원했다. 2019년 1월에는 인천시 교육청과 ‘평화통일 교육을 위한 협약서’를 체결하여 학생·교사 대상 통일교육 프로그램 운영, 하나센터와 연계한 탈북민의 정착 경험 교육 등의 사업을 진행했다.³⁹⁾ 즉 인천지역에서 활동하고 있는 북한이탈주민을 직접 강사로 초빙하여 ‘선배와의 통일이야기’라는 주제로 인천지역의 북한이탈주민을 대상으로 강연을 진행하기도 했다. 2019년 11월, 인천통일+센터는 인천시교육청, 인천관광공사·인천문화재단 등 기관들과 교류협력 체제를 구축하고, 평화와 통일의 공감대 확산을 위한 업무협약을 체결했다.⁴⁰⁾

인천통일+센터는 인천 주민 400여 명을 대상으로 개성 만월대 남북공동발굴 사업, 겨레말큰사전 편찬과 관련된 주제로 특강을 10회 개최했고, 평화통일 아카데미를 4회, 11월 통일문화축제 진행, 평화

38) 위의 책, p. 30.

39) 대한민국 정책브리핑, “인천통일+센터-인천광역시교육청 업무 협약 체결,” (<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156313872>) (검색일: 2020.4.15.).

40) 통일부, 『2020 통일백서』 (서울: 통일부, 2020), p. 32.

통일 영화상영 9회, 인천지역의 역사와 생태적 자산을 활용한 현장 체험 21회 등을 통해 통일의 이해도와 공감대를 제고하는 역할을 담당했다. 인천통일교육센터의 자율사업인 통일서포터즈, 차세대 통일 리더십 프로그램을 협업 운영하여 지역 사회의 평화통일 공감대를 확산하였다.⁴¹⁾ 인천통일+센터는 기획총괄팀 5명, 하나센터 13명, 통일교육센터 1명으로 구성되어 있으며, 기획총괄팀은 통일부에서 3명, 인천시에서 2명을 파견했고, 하나센터와 통일교육센터는 민간 위탁시설로 구성되어 운영하고 있다.⁴²⁾

2020년 3월 통일부는 2020년 업무계획을 통해 통일+센터의 단계적 확대를 추진하기로 하여 이에 대한 인천통일+센터의 운영에 대한 평가와 발전방안에 대해 연구용역을 추진했다. 2020년 4월에는 2021년도 영남과 호남 지역에 통일+센터를 신규로 설치하기로 결정하고 향후 전국 단위로 단계적으로 사업을 확대하기로 했다.⁴³⁾

아울러 지역통일교육센터는 2020년부터는 기존 17개의 광역시도를 기반으로 하는 형태에서 7개 권역기반 체계로 개편되어 운영하고 있다. 2020년 3월 통일부는 ‘2020년 지역통일교육센터’에 대해 서울과 경기·인천권역, 영남권, 호남권, 충청권, 강원권, 제주 등 7개 권역을 대상으로 공모를 진행했다.

(2) 평가

첫째, 인천통일+센터는 지역 내 평화·통일 관련 종합지원센터이자 통일공감대의 거점으로 역할을 수행함으로써 국정과제 목표인

41) 위의 책, p. 33.

42) 한국조직학회, 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』 (통일부 연구용역보고서, 2020.5.4.), p. 38.

43) 통일부, 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』, p. 11.

통일공감대 확산에 기여했다. 통일센터는 문재인 정부 100대 국정 과정에서 2022년까지 매년 단계별로 광역시도에 통일센터를 설치하는 것을 목표로 삼고 추진하면서 2018년 인천에 통일+센터를 우선적으로 시범설치하여 운영하였다. 인천통일+센터를 운영함에 있어 인천 평화도시조성 위원회, 남북교류협력사업 실무추진협의회 회의, 서해 포럼 등에 참여하여 인천시 차원의 평화·남북교류협력사업을 지원, 연계하여 추진했다. 또한 인천시교육청, 인천관광공사, 인천문화재단과 업무협약을 통해 유관기관과의 정책적 연계성을 강화한 점에 정책의 명확성을 제고하려는 점을 알 수 있다. 하나센터와 통일교육센터가 참여하는 운영위원회를 매주 실시하여 지속적인 정보공유 및 의견수렴 절차를 진행하였다. 즉 인천통일+센터는 지자체, 하나센터, 통일교육센터, 공공기관 등과 지속적인 업무협약, 업무협약 체결 등을 통해 협업네트워크를 상시화하여 지역 맞춤형 평화·통일 관련 서비스를 적극적으로 구축했다고 평가할 수 있다.

둘째, 적절성 측면에서 보면 2018년 개설된 인천통일+센터는 각종 상담서비스를 운영하여 기존에는 대북사업 및 남북교류협력에 쉽게 참여하기 어려웠던 지역주민들에게 보다 쉽게 참여할 수 있는 기회를 제공하여 대북사업 및 정책에 발생하던 갈등적 상황을 완화하고 통일공감대를 확산시키는 데 긍정적으로 기여한 요인이 된다. 민간 학술회의·문화행사 지원을 통해 국내 통일공감대 확산을 도모했고, 통일기획패널 사업을 통해 평화·통일 관련 다양한 학술 논의를 활성화시켰고, 시민단체의 통일활동을 재정 및 행정적으로 지원하여 사회 내 자발적 통일운동 확산에 기여했다는 점에서 적절한 역할을 담당하는 것으로 평가된다.

셋째, 효과성 측면에서 보면 인천통일+센터는 중앙, 지역, 민간이 서로 통합하여 새롭게 협업할 수 있는 모형을 창출하는 역할을 담당

했다는 점에서도 긍정적인 평가를 할 수 있다. 먼저 공간적, 지역적 통합의 차원을 넘어 기존 통일교육센터, 남북하나재단의 하나센터에서 진행되던 여러 사업들을 융합하여 업무의 범위를 확장시켰다. 이는 지역사회에서 요구하고 있는 각종 대북, 통일 관련 업무의 수요가 확대되는 것에 대해 선제적으로 대응할 수 있는 공간을 확보한 것으로 평가할 수 있다.

그리고 시범사업으로 진행한 인천통일+센터가 비교적 짧은 기간 내에 어느 정도 성과를 도출했다는 점과 수평적 소통체계와 협력적 문화를 갖추어 운영되고 있다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 인천통일+센터의 발전방안 연구용역의 평가를 보면 센터 책임자의 조직적 리더십 운영 필요, 지역주민들의 통일공감대 형성에 역부족, 지역 내 평화통일 플랫폼으로의 역할 강화 모색 등을 지적하고 있다.⁴⁴⁾ 인천통일+센터의 역할에 비해 예산과 인력, 공간 등이 열악하다는 점도 문제점으로 지적되어 이에 대한 정책적 보완방안이 요구된다.

넷째, 지속가능성 측면에서 보면 시범적으로 운영된 인천통일+센터를 추후 타지역으로 확장·설치하여 운영하기 위해서는 다음과 같은 문제점을 극복할 필요가 있다. 인천통일+센터 이외의 지역통일센터를 추가적으로 설치하기 위해서는 인천통일+센터의 계획과 운영 목적 등에 대한 보다 구체적이고 면밀한 검토가 필요하다는 점이다. 예를 들면 2019년에 인천통일+센터는 예산 현액 7억 3000만 원 중 3억 4100만 원을 집행하고 3억 8900만 원을 불용하였다.⁴⁵⁾ 통일부는 18개의 지역 통일교육센터, 12개의 지역 통일관, 25개의 지역적응센터를 통일+센터와 같이 하나의 공간으로 통합하여 지역사회의

44) 한국조직학회, 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』, pp. 55~56.

45) 국회예산정책처, 『2019회계연도 결산 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회 소관)』 (서울: 국회예산정책처, 2020), pp. 33~35.

통일사업에 대한 허브의 역할을 담당하도록 할 예정이었다. 하지만 지역 통일관은 통일교육원 시설 및 하나센터에 비해 큰 규모로 운영되기 때문에 통합하여 운영할 때 비용이 많이 소요된다는 점이 문제였다. 결국 정부는 통일+센터의 통합대상에서 지역 통일관을 배제하기로 했다. 이는 지역사회에서 통일에 대한 허브의 역할을 담당하는 통일+센터의 기능이 축소되는 문제로 연결되었으며 2019년에 타지역에 설치하려고 계획한 통일+센터 설치 관련 예산이 불용되는 등 예산 집행의 비효율화를 초래하기도 했다. 따라서 통일+센터를 추가 설치함에 있어 보다 신중하고 면밀한 정책적 검토가 요구된다. 충분한 사전검토를 통하여 정확한 사업계획을 수립하고, 지역통일센터 설치 사업이 향후 원활히 추진될 수 있도록 다방면으로 신규 통일+센터 추가 설치에 대한 성과들을 분석할 필요가 있다.

〈표 II-4〉 인천통일+센터 예산 현황

(단위: 백만 원)

구분		'19년	'20년	증감
• 인천통일+센터 운영		350	453	103
- 프로그램 운영 신규인력(3명) *6개월 분		-	54	54
- 인천통일+센터 성과평가		-	20	20
- 건물 임차료		211	196	△15
- 기획·프로그램 운영	(총액)	139	183	44
	강사료	30	38	8
	자료제작비 등	6	13	7
	급식비	48	50	2
	차량·장소임차료	50	39	△11
	출장여비	2	4	2
	업무협의 간담회	3	7	4
	공공요금	-	24	24
	시설장비 유지비	-	2	2
자산취득비	-	6	6	

출처: 한국조직학회, 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』(통일부 연구용역보고서, 2020.5.4.), p. 40.

〈표 II-5〉 인천통일+센터 성과평가

분류	항목	평가요인	미실행	미흡	보통	우수	탁월
I. 지속 가능 운영 체계	리더십	센터장의 리더십	████████████████████				3.31
		전략기획	████████████████				2.84
	운영 시스템	조직·인사관리	██████████████				2.62
		합리적 예산집행	██████████████				2.47
II. 주요 사업	신규사업 추진	신규 사업 활동과 성과	████████████████				2.93
		(신규 사업) 고객 만족	████████████████				2.97
	기존사업 강화	기존 사업 활동과 성과	████████████████				2.97
		(기존 사업) 고객 만족	██████████████				2.77
III. 사회적 가치	사회통합	협력적 네트워크 구축	██████████████				3.00
		지역사회 내 통합	██████████████				2.73
	상생협력 발전	지역사회 협력	██████████████				2.80
		국민 소통	██████████████				2.40
합계							3.82

*미실행(0~0.99) / 미흡(1.00~1.99) / 보통(2.00~2.99) / 우수(3.00~3.99) / 탁월(4.00~5.00).
출처: 한국조직학회, 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』, p. 43.

그리고 인천통일+센터의 성과분석을 통해 향후 추가 설치될 통일+센터의 발전모델을 수립하여야 하겠다. 한국조직학회의 인천통일+센터 성과평가를 보면, 가장 우수한 수준으로 평가된 항목은 센터장의 리더십이었고, 그 외 항목은 대부분 보통 수준으로 평가됐다.⁴⁶⁾ 신규 사업 활동과 성과, 신규 사업 고객 만족, 기존 사업 활동과 성과, 기존 사업 고객만족, 협력적 네트워크 구축은 우수평가를 받았고, 전략기획, 조직인사관리, 합리적 예산집행, 기존 사업 고객 만족, 지역사회 내 통합, 지역사회 협력, 국민 소통은 보통 평가를 받았다.⁴⁷⁾ 2018년부터 인천통일+센터장의 협력적 리더십을 통해 어느

46) 한국조직학회, 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』, p. 41.

47) 위의 책, pp. 41~42.

정도 성과를 도출했지만, 지속가능성 측면에서 보면 제도화를 안정적인 센터 운영을 도모해야 할 필요가 있다. 센터장 중심의 구성원들의 열정과 노력만으로는 센터의 발전에는 분명히 한계가 있을 수밖에 없다. 정부의 추가적 예산, 인력 등의 지원이 이뤄져야 보다 더욱 통일+센터의 성과확대를 기대할 수 있기에, 예산 및 인력의 확충과 관련 부처의 적극적 업무 지원이 요구된다.

다. 차세대 통일전문가

(1) 추진 과정

2018년도 통일교육 시행계획 중 국내외 차세대 통일전문가를 집중적으로 양성하는 것을 목표로 통일 및 북한 관련 학과를 전공하는 대학생을 대상으로 특별과정을 최초로 개설하고, 해외신진학자 및 재외동포 2세 등을 초청하여 여러 가지 평화·통일교육 프로그램을 진행했다.⁴⁸⁾ 대학에서 진행하고 있는 평화·통일교육과 연계하고, 해외전문가의 교육을 진행하는 두 가지 방향으로 차세대 통일전문가를 양성하여 활용하려 한 것이다. 통일 및 북한학을 전공하는 대학생과 석·박사과정의 대학원생을 대상으로 평화·통일교육을 진행하고 차세대 통일전문가를 양성하는 효율적인 방안에 대한 연구용역을 실시하는 등 통일미래 인적 역량 강화 방안을 마련했다.

2019년도에는 2030세대의 통일공감대를 형성하고 차세대 통일전문가를 양성하는 것을 통일교육의 목표와 추진방향으로 선정했다.⁴⁹⁾ 2030세대의 사회적 특성을 고려하여 새롭게 통일에 대한 담론을 만들고 젊은 세대들과 보다 쉽게 소통하고 교감할 수 있는 전문가를 양성하는 데 주력한 것이다. 이에 차세대의 평화·통일교육 관

48) 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』, p. 7.

49) 통일부, 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』, p. 10.

련 전문강사를 양성하기 위한 예산을 확보하여 해당 사업에 대한 추진기반을 마련했다. 차세대 통일전문가 교육대상을 통일·북한학 전공자에서 사회과학 전공자로 확대했고, 기존에 진행하던 통일교육 전문강사과정을 2030세대를 대상으로 하는 차세대 통일전문가 양성과정으로 개편하여 평화, 경제, 국제 분야로 교과목을 확대했다.⁵⁰⁾ 그리고 차세대 통일전문가의 참여형, 체험형 프로그램을 내실화하고, 교원들에 대한 전문성을 향상시키는 등 학교에서 진행되는 통일 관련 교육들을 강화하고 대학에서 진행되는 통일교육 관련 강좌 및 연구활동을 활성화시켰다. 그리고 차세대 통일전문가를 양성하는 차원에서 해외신진학자 통일이카데미를 진행했다. 해외에서 활동하고 있는 신진학자, 주한 유학생, 외교관 등을 대상으로 평화·통일의 인식을 확산시키기 위해 맞춤형 평화·통일교육을 실시했다. 재외동포가 해당 지역에서 한반도 평화와 통일의 우호적 여론을 형성하는 민간외교의 가교 역할을 담당할 수 있도록 해외통일교육위원의 역량을 강화하는 프로그램을 추진했다. 해외의 평화교육 및 통일교육과 관련된 단체, 전문가 등과의 교류를 통해 전쟁, 갈등의 역사를 새롭게 인식하게 하여 향후 한반도 평화와 통일교육의 경험사례를 공유하고 전파할 수 있는 기회를 마련했다.

2020년부터는 통일교육연구센터를 출범시키고 2022년 정규조직화를 통해 체계적인 차세대 통일전문가를 양성하려고 하고 있다. 소위 민족이라는 개념에 바탕을 둔 통일지상주의적 관점을 극복하고 한반도 평화와 통일의 문제에 대한 국민적 공감대를 형성하여 미래 지향적인 평화·통일교육을 모색하고 중장기적이고 체계적인 통일교육을 진행하기 위해 통일교육연구센터를 통해 연구기능을 강화하려고 했다. 즉 통일정책과 통일교육에 대한 연구 기능을 강화하여 차세대 흐름에 맞는 전문가를 양성하려고 했다. 통일 문제에 다른 세

50) 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』, p. 45.

대보다 상대적으로 관심이 적은 20대, 30대 청년세대들을 ‘통일꾼’으로 양성하기 위한 목적으로 차세대 통일전문가 양성과정을 운영하고 있다. 2019년도에는 대학생, 대학원생을 대상으로 1회 교육을 실시했고, 2020년에는 대학생을 대상으로 3개월간 특강을 계획하고, 2021년에는 대학원생, 공공부문을 대상으로 1년간 정규과정을 추진한다.⁵¹⁾ 그리고 차세대 통일전문가 양성을 위해 통일·북한·국제학 전공자를 대상으로 ‘청년 통일 지도자 과정’ 신설하고 국내대학에 재학 중인 외국인 석·박사생을 대상으로 통일과정을 시범적으로 운영한다. 국제사회 한반도 연구자의 저변확대 및 차세대 통일전문가 양성을 위한 북한 및 통일학 학술교류 지원사업을 위해 2020년도에는 경남대학교를 ‘해외 북한 통일학 학술교류지원 사업’의 주관기관으로 선정했다. 한반도 통일 및 북한 관련 해외연구자를 육성하기 위해 올해 처음 진행한 사업으로 2020년 4월 북한학, 통일학 관련 외국인 석·박사 장학생과 펠로우십 참가자를 모집했다. 연구 장학금은 북한대학원대학교에서 최대 3년간 지원하며, 연구 펠로우십 프로그램은 경남대학교 극동문제연구소에서 약 6개월~1년 동안 제공한다. 이들은 개인 연구과제 수행을 위한 특강, 전문가 간담회, 세미나에 참여하고, 해당 기관 내 여타 연구팀과의 협력 활동을 진행하며, 북한 및 통일 관련 아카데미 프로그램 및 세미나(weekly seminars), 현장 견학(field workshop), 연구과제 발표(project presentation), 학술회의(academic forum) 참가 등 다양한 연구 및 체험활동에 대한 기회를 제공한다.⁵²⁾

51) 통일부 통일교육원, 『통일교육원 업무보고』 (서울: 통일부 통일교육원, 2020), p. 7.

52) 경남대학교 극동문제연구소, “북한·통일학 학술교류 지원 사업 2021년 장학생 및 펠로우십 참가자 모집 안내,” 2020.7.31., <http://ifes.kyungnam.ac.kr/kor/SPT/SPT_0101V.aspx?code=SPT200731_0002> (검색일: 2020.9.10.).

(2) 평가

첫째, 국정과제와 연계된 명확성 측면에서 보면 차세대 통일전문가는 문재인 정부 국정과제 94-3의 ‘평화통일 관련 차세대 전문가 양성’에 부합한다. 한반도 문제 관련 해외의 차세대 전문가를 양성하고 우호적인 네트워크를 구축하기 위해 미·중·일·러·EU·동남아 지역 등 세계 여러 지역의 신진학자와 공무원을 대상으로 한국으로 초청하여 교육하고 해외신진학자 통일아카데미를 개최했다. 국제사회 통일공감대 확산을 위해 재외동포 청년간부, 국내체류 해외유학생 등 대상으로 통일정책을 강연하기도 했다. 하지만 소수의 해외 차세대 통일전문가들의 중복 참여를 문제점으로 지적할 수 있다. 유사기관과 국내언론사 등에서 차세대 통일전문가 양성과 관련된 국제포럼 행사가 최근 다수 개최되고 있다는 점을 볼 때, 각종 포럼에 참석하기 위해 방한하는 해외전문가들이 중복되는 문제가 존재하기 때문이다. 여러 유관기관 협업하에 보다 효율적인 해외전문가 네트워크 구축을 관리할 필요가 있으며, 차별화된 프로그램 개발에도 적극적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 적절성 측면에서 보면 차세대 통일전문가 양성교육은 이론적인 교육과 함께 실무적인 교육을 병행하여 현장에서 바로 사용할 수 있는 생생한 체험교육을 진행했다는 점을 평가할 수 있다. 젊은 세대의 특성을 반영한 새로운 ‘통일담론’ 창출을 도모하고 2030세대와 교감할 수 있도록 차세대 통일전문가 양성반에서는 여러 대학에서 진행되는 이론 교육을 보강했다. 교육의 보강을 통해 현재 한반도를 둘러싼 국내외 정세의 흐름을 파악할 수 있는 심화된 교육을 진행했다. 그리고 북한이탈주민과의 대화 및 현장견학, 분임토론 위주의 참여 소통형 현장 위주 수업을 함께 운영했다는 점에서 적절했다고 평가할 수 있다.

셋째, 효과성 측면에서 보면 ‘해외신진학자 통일 아카데미’를 통해 국제적 통일기반을 조성하고 해외전문가 초빙사업으로 국제적 시각을 반영한 통일교육의 외연을 확대한 측면을 평가할 수 있다. 해외신진학자 통일아카데미를 진행하여 한반도 정세 관련 강의·학술회의 참석·현장견학 등을 통해 해외 통일 문제 전문가 양성 및 국내외 한반도 전문가 네트워크 구축을 도모했다. 전 세계 여러 국가에서 한반도 문제에 관심 있는 신진학자, 언론인, 민간단체 활동가, 공무원 등이 해외신진학자 통일아카데미에 참가했다. 그리고 차세대 통일전문가 양성을 위해 여러 분야의 전공자를 모집하여 외연을 확대시키기 위해 2019년에는 통일·북한학 전공자 외에도 사회과학 전공자로 범위를 확대하여 모집했다. 이는 국내외 다양한 변화의 흐름에 차세대 통일전문가를 시의적절하게 활용할 수 있기에 적절성과 대응성 측면에서 긍정적인 평가를 할 수 있다.

하지만 차세대 통일전문가 사업의 발전을 위해 재외동포 거점을 활용한 차세대 통일 공공외교 전략을 추진할 필요가 있다. 국내외 유사한 재외동포 사회의 갈등구조 속에서, 이념을 떠나 협력할 수 있는 대북정책의 자율적 공간을 창출하도록 추진할 필요가 있다. 그리고 해외 현지의 파워엘리트와 직접 연계될 수 있는 재외동포 2~3세대를 거점으로 하는 차세대 평화·통일 공공외교 프로그램을 마련할 필요가 있다. 아울러 차세대 신진전문가 육성과 더불어 해외전문가 네트워크의 다변화 전략을 함께 추진할 필요가 있다.

넷째, 지속가능성 측면에서 보면 국내외 차세대 통일전문가를 양성하는 과정에서 자연스럽게 여러 분야에서 젊은 세대의 평화, 통일에 대한 네트워크를 구축하여 향후 한반도의 평화통일을 위한 긍정적인 역할을 담당할 수 있다는 점에서 평가를 할 수 있다. 추후 2030세대의 통일 문제에 대한 관심도 제고와 네트워크 활성화를 위해 통

일·북한·국제학을 전공하는 대학생, 대학원생을 대상으로 ‘청년 통일리더스 아카데미’를 신설하기로 한 점에서 지속성을 유지할 수 있는 측면이 있다.

또한 차세대 통일전문가 양성을 위한 통일교육선도대학을 지정하여 운영했고, 통일·북한 강좌를 개설하고 확대했고, 대학에서 진행되는 여러 통일 관련 교육제도에 대한 연구를 활성화하는 등 다양한 프로그램을 통해 적극적으로 차세대 인재를 양성하려고 했다. 하지만 2020년 초부터 발생한 코로나19 상황으로 인해 차세대 통일전문가 사업의 긍정적인 평가들이 제대로 실현되지 못하고 있다. 차세대 통일전문가 양성을 위한 실질적인 대면교육이 진행되지 못하는 실정이다. 또한 해외의 차세대 통일전문가를 직접 국내로 초청하기 어려운 상황으로 인해 해당 사업은 차질이 발생하고 있다. 이에 코로나19 상황으로 해외신진학자를 초청하는 통일이카데미 운영이 어려운 상황에서 국내의 대학과 대학원, 주한 대사관, 국내 외국 언론사와 협업하여 이미 국내에 거주하고 있는 외국인을 대상으로 차세대 통일전문가 프로그램을 운영하는 것도 대안이 될 수 있다.

라. 통일교육

(1) 추진 과정

문재인 정부의 ‘평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화’ 5개년 계획 중 통일교육의 목표는 균형성 제고와 다방면의 통일교육 강화이다.⁵³⁾ 일관성 있고 균형 잡힌 통일교육 추진을 위해 통일교육 추진 방향, 원칙 및 주요 내용에 대한 사회적 합의 및 공감대 확산을 계획했다. 통일교육은 미래 통일세대인 청소년, 대학생의 긍정적 통일인

53) 대한민국 정부, 『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년 시행계획』, p. 29.

식 형성을 위해 학교 현장 통일교육 활성화 및 맞춤형 소통 및 공감 프로그램을 확대하는 것을 추진하는 것이다. 아울러 중앙행정기관, 지자체 및 공공기관을 대상으로 통일교육 의무화를 진행하여 공공 부문의 통일의식을 제고하여 다방면의 통일교육 강화를 추진하는 것이다.

정부는 2018년 이후 남북관계의 진전과 한반도 평화의 가능성이 높아지는 정세에 부응하는 것으로 통일교육의 방향을 설정하여 시민 역량 강화, 과정 중시, 평화감수성 함양을 강조하는 정책을 추진했다. 2018년도 통일교육의 계획⁵⁴⁾은 첫째, 통일교육 기본방향에 대한 ‘사회적 합의’ 형성 노력 둘째, 청소년·대학생 통일교육 활성화 셋째, 공공부문 통일교육 의무화를 중심으로 추진한다. 통일교육 기본방향에 대한 ‘사회적 합의’ 형성에 대한 노력은 균형 잡힌 통일교육 추진을 위해 「통일교육지침서」, 「기본교재」를 개편하고 통일교육 민관협의체를 통해 통일교육 관련 각계 의견수렴을 강화하려고 했다. 청소년·대학생 통일교육의 활성화를 위해 교육부 및 시·도 교육청과 협업, 교과과정에 통일교육 강화, 교재 개발·보급 확대, 참여·체험형 프로그램 내실화 등을 추진했다. 그리고 통일교육 선도대학, 통일·북한 강좌 개설 등 대학사회 내 통일과 관련된 논의와 연구를 활성화하도록 했다. 공공부문 통일교육의 의무화는 개정된 「통일교육 지원법」의 시행에 맞춰, 중앙행정기관·지자체·공공기관 등 3,400여 개 기관을 대상으로 교재와 강사 및 사이버강의 등을 지원했다. 공공부문 통일교육의 안정적 시행 운영을 위한 지원과 모니터링을 실시했다.

통일부는 2000년도부터 2018년까지 연 단위로 통일교육 기본계획을 수립했으나, 2019년부터는 기본계획의 체계와 구성을 개편하여

54) 위의 책, pp. 30~31.

『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』을 발표했다. 2018년 이후 통일교육에 대한 패러다임을 전환하여 ‘통일로 가는 평화교육’을 모토로 새로운 평화·통일교육을 추진하고 있다. 한반도의 평화공존과 공동번영에 부합하는 평화·통일교육을 추진하고, 민족과 체제 중심의 통일지상주의적 접근에서 개인과 일상 등 젊은 세대의 일자리, 경제 등과 밀접하게 연관되고 한반도 평화정착에 개개인의 삶의 변화에 영향을 미친다는 관점으로 평화·통일교육의 담론을 전환했다. 이에 평화, 경제, 글로벌이라는 관점에 맞는 평화교재, 웹툰 ‘굿피스’ 등 새로운 커리큘럼과 콘텐츠를 개발하여 통일교육원의 교육에 반영하고 학교와 지역사회에 보급하여 확산을 도모했다.

2019년 통일교육의 계획⁵⁵⁾은 새로운 한반도 미래에 부응하는 평화·통일교육을 실시하는 것을 목표로 삼았다. 2019년 3월에는 「통일교육의 체계적 추진을 위한 통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획」을 수립하여 평화·통일교육을 7대 정책과제별로 개편하여 33개의 추진과제를 제시하는 범정부적 차원의 평화·통일교육 로드맵을 마련했다.⁵⁶⁾ 범정부적 차원의 평화·통일교육 로드맵은 시대 상황에 부응하는 평화·통일교육 개념 및 사회적 합의에 기반한 평화지향적 교육, 미래세대 통일공감대 형성 등의 5가지 중점 방향을 제시하고, 정책과제와 세부추진과제를 발굴하여 추진했다. 범정부적 차원의 평화·통일교육 로드맵의 추진을 위해 한반도 평화공존 및 번영에 부응하는 평화·통일교육을 추진하고 사회내 다양한 계층별, 지역별 프로그램을 통해 통일에 대한 공감대를 확산하는 것을 중점적인 추진사항으로 삼았다. 한반도 평화공존과 공동번영에 부응하는 평화·통일교육 추진을 위해 통일교육원 교육

55) 통일부, 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』, p. 11.

56) 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』, pp. 17, 26~27, 본 보고서 <표 II-1> ‘평화·통일교육 목표 및 추진방향’을 참조.

과정에 대해 전면적으로 개편하고, 참여·소통형 교수 기법을 확대하고, 「평화·통일교육 교재」를 개발하여 보급했다. 그리고 ‘한반도 평화체제와 평화공존’, ‘남북 경제공동체 형성’ 등 새로운 교과목을 만들어 진행했다.⁵⁷⁾ 한국사회 내에 존재하는 여러 계층과 지역을 대상으로 프로그램을 운영하여 통일에 대한 공감대를 확산시키는 노력을 진행했다. 대표적으로 통일부 차원에서 매년 5월 말에 진행되는 통일교육주간을 계기로 컨퍼런스, 문화행사를 진행하여 통일공감대 확산을 위한 대국민 홍보 활동을 진행했다. 2019년도에는 ‘유튜브 통일청춘 라이브콘서트’, ‘평화·경제 얼리버드 청년 아이디어톤 대회’ 등을 개최하여 통일 문제에 대한 2030 청년세대의 관심을 제고하는 역할을 했다. 그리고 평화경제 비즈니스 강연, 평화경제시대 사업모델 개발을 위한 아이디어 경진대회를 실시하여 한반도 평화 통일의 기대와 미래비전을 제시하는 교육 프로그램을 진행했다. 통일교육의 편향성 극복을 위해 평화·통일교육 컨퍼런스를 2019년 5월에 개최했고, 한반도 상황을 고려한 한반도식 통일교육 실시, 학생·시민의 통일 역량 강화 및 과정에 중점을 두는 평화·통일교육 방안 등을 논의했다. 또한 해외 한반도 문제 전문가 초청하고 주한 외국인 대학생을 대상으로 통일교육도 확대했다. 2019년도에는 평화·통일 교육 콘텐츠의 다변화를 모색하여 명사특강, 뮤지컬과 통일, 판문점 안내서, 평화인문 시리즈 등 다양한 소재와 세련된 디자인의 자료를 개발하고 평화·통일교육 도서의 대중화를 시도했다.⁵⁸⁾ 통일교육에 대한 캠페인 광고형태로 ‘평화와 소통의 두드림’을 송출하고 웹기반 토크쇼, TV 특별 프로그램, 애니메이션, 학교 교과용 클립영상 등 대상별로 다양한 형식의 통일교육 관련 영상 자료를 제작하여 반영

57) 통일부, 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』, p. 11.

58) 통일부 통일교육원, 『2020년도 통일교육 시행계획』, p. 9.

하기도 했다.⁵⁹⁾

2020년 통일교육에 대한 커리큘럼은 평화·통일과 평화경제, 북한 이해 및 남북 통합, 남북관계 및 통일정책, 국제관계로 구분하여 사회통합에 기여하는 평화·통일교육을 진행했다. 오랜 분단과 남남 갈등과 탈북민의 차별과 혐오 등 한국사회 내에서 존재하고 있는 각종 갈등요소를 극복하고 시대변화에 적극적으로 대응하여 사회적 변화를 견인하는 평화·통일교육을 진행했다. 단순히 분단의 극복과 체제의 통합이 과거의 통일교육이었다면, 새로운 통일교육은 차별과 혐오, 갈등의 극복과 사람 간 통합을 목표에 추가하여 평화·통일교육을 진행했다. 평화·통일과 평화경제의 커리큘럼에는 비핵화와 평화체제, 남북 경제공동체 형성, 탈분단을 예고하는 평화교육 과제, 해외 평화교육 사례 등을 진행했다. 북한의 이해와 남북 통합에는 북한의 사회와 주민생활, 통계를 본 북한경제, 문화예술을 통해 본 북한 이해, 북한 주민의 의식구조와 탈북 청소년, 갈등의 평화적 해결과정, 남북 사회문화공동체 형성방안 등의 교육을 진행했다. 남북관계 및 통일정책은 정부의 대북정책과 남북관계 현황, 비무장지대의 과거와 현재 그리고 미래, 평화·통일 미래 비전과 과제를 진행하고, 국제관계에서는 국제적 관점에서 배우는 한반도 통일, 국제협력 방안으로 알아보는 평화통일, 국제질서 및 동북아 정세의 변화와 전망 등을 주요 내용으로 새로운 통일교육을 진행했다.

2021년부터는 사회통합의 개념을 통일교육에 포함하여 영역을 확장한 평화·통일을 본격적으로 추진하기 위해 관련 연구와 제도적 기반을 마련할 예정이다. 사회통합을 포함한 새로운 통일교육에 대한 개념을 발굴하고 관련 연구를 통해 커리큘럼을 개발하고, 새로운 통일교육에 부합하는 강사를 양성한다. 사회통합 프로그램을 벤치

59) 위의 책, p. 9.

마킹하여 새로운 평화·통일 교재와 콘텐츠를 개발하여 남북 주민의 깊이 있는 상호인식과 평화공감대 확산에 기여하는 교육을 진행하려 한다. 이에 통일교육의 정치적 중립성을 확보할 수 있는 관련 기구를 마련하고 논쟁중심의 수업방식을 확대하는 사회적 합의를 형성하여 운영하기 위한 법과 제도적 기반의 마련을 추진한다.

(2) 평가

첫째, 명확성 측면에서 보면 2018년 이후 통일교육은 통일공감대 확산의 국정과제 목표에 부합하여 사회적 합의에 기반한 범국민 통일공감대 확산을 통한 통일교육의 실천과제와 단위과제를 추진했다. 2019년도에는 한반도 평화의 분위기에 맞게 새롭게 평화·통일교육의 내용을 확대하여 추진한다는 목표하에 기존에 진행되던 통일 관련 교육지침서를 ‘평화·통일교육: 방향과 관점’으로 개편했고, 공공부문의 통일교육 의무화를 추진했다.⁶⁰⁾ 2020년에는 미래세대 중심의 체험형 통일교육의 확대를 목표로 평화·통일교육의 실천을 위한 컨퍼런스 개최와 다양한 현장 교육의 확대를 추진했다.⁶¹⁾ 하지만 2020년 초부터 발생한 코로나19 상황으로 인해 2020년 계획대로 추진되지 못한 한계가 있다.

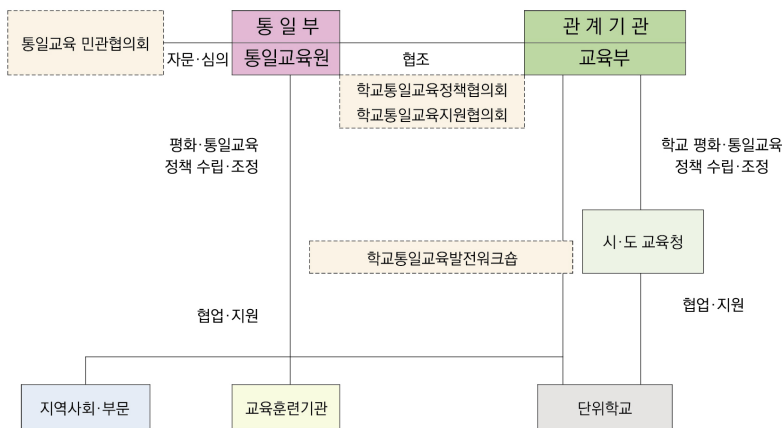
유관 기관과의 연계성 측면에서 보면, 평화·통일교육의 추진을 위해 범정부 차원에서 관계기관 간 협업 체계를 체계적으로 구축했다고 평가할 수 있다. 통일부는 평화·통일교육의 방향과 정책을 수립하고 교육부는 학교에서 진행하는 평화·통일교육 관련 정책을 수립하여 부처 간 상호 협조체계가 마련되어 있다. 통일부와 교육부 간 긴밀한 협업체계를 위해 상시적으로 ‘학교통일교육 정책협의회

60) 통일부, 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』, p. 3.

61) 통일부, 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』, p. 11.

(국장급)’, ‘학교통일교육 지원협의회(과장급)’를 운영하고 있다.⁶²⁾ 또한 지자체, 교육청, 학교, 교육훈련기관 등에서 유기적으로 평화·통일교육을 추진하기 위한 협업 네트워크를 구성하고 있다. 평화·통일교육에 대한 사회적 대화와 합의를 형성하는 민관 거버넌스 구축하여 전문가, 시민단체 등 평화·통일교육 이해관계자의 참여를 제도화하고 주요 현안을 논의하고 있다.⁶³⁾ 통일부 차관과 통일교육위원 중앙협의회장을 공동위원장으로 하고 전문가·시민단체·교육계·국회·유관부처 등 총 26명으로 구성된 ‘통일교육 민관협의회’를 구성하여 평화·통일교육 방향, 내용, 제도 등에 대해 유기적으로 협의하고 자문하는 협의체를 운영하고 있다.⁶⁴⁾

<그림 II-4> 평화·통일교육 관련 네트워크 구축망



출처: 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원, 2019.3.), p. 25.

62) 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』, p. 25.

63) 위의 책, p. 25.

64) 위의 책, p. 25.

『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』을 보면 통일부 이외에도 교육부와 교육청, 각 지방자치단체 등 범정부 차원에서 평화·통일교육 추진 로드맵을 마련하여 보다 체계적인 통일교육의 추진을 계획했다. 통일교육의 기본방향과 원칙에 대한 사회적 합의를 형성하기 위한 노력을 진행했다. ‘평화·통일교육 컨퍼런스를 개최’하여 국민적 공감대 형성을 위한 평화·통일교육 공론의 장을 마련했다. 또한 평화·통일교육 관련 네트워크 구축을 바탕으로 지자체와 연계하여 전 세대가 참여할 수 있는 행사를 통해 평화와 통일의 의지를 결집시키고 평화·통일교육의 국민의식 제고 차원에서 지역별 통일공감대 행사를 진행했다. 통일문화행사, 통일캠프, 평화통일마라톤대회 등 지자체와 연계하여 다양한 시민참여형 평화통일 의식 함양을 위한 교육프로그램을 진행했다. 대표적인 사례로 광주광역시의 2019년 한반도 평화회의, 통일쌀 경작지 사업, 전라남도의 어린이 DMZ 통일캠프, 대구광역시의 2019 대구 통일박람회, 세종특별자치시의 ‘통일바람, 시민의 뜻’ 시민 아이디어 공모전, 충청남도의 통일공감축제, 남북정상회담 사진전 등을 진행했다.⁶⁵⁾ 이러한 행사들은 시민이 기획과 사업추진에 참여하게 하여 지역사회를 중심으로 아래로부터의 통일공감대 확산 노력에 기여했다.

65) 통일부 통일교육원, 『2020년도 통일교육 시행계획』, p. 42.

〈표 II-6〉 2019년도 지자체 통일공감대 교육행사

구분	사업명	일시
강원도	★(통일교육주간 계기) 접경지역 대학생 토론대회	5월
대구광역시	★(통일교육주간 계기) 2019 대구 통일박람회	5월
	'통일바람, 시민의 뜻' 시민 아이디어 공모전	1월
	남·북·해외 공동사진전 '평양이 온다'	4월
	세종 평화통일원탁회의	4월
	시민 통일공감 문화토크 콘서트	6월/10월
서울특별시	민족통일 세종시대회 및 한민족통일문제제전 시상식	11월
	평화공감 토크콘서트	12월
	시민 아이디어 공모전	5월
	시민과 함께하는 평화·통일 사회적 대화	9월
부산광역시	평화·통일 가족캠프(장선)	12월
	평화·통일 공감 특별 기획전시	12월
	2019 청소년 통일골든벨 부산지역대회	6월
	평화통일공감 토크 콘서트	7월
광주광역시	2019 평화공감 지역주민과 함께하는 통일 한마당	11월
	2019 열린 음악회 '다시 부르는 통일의 노래'	12월
	시민참여 DMZ 평화손잡기 행사	4월
	한반도평화를 위한 광주평화손잡기 행사	7월
	판문점 디오라마 전시회	7~9월
	통일쌀 경작지 사업	10월
	광주평화통일마라톤대회	10월
통일기원 대동한마음 축제	10월	
충청남도	2019년 한반도 평화회의	11월
	남북정상회담 사진전	5월
	통일공감축제	6월
	2019년 통일공감 토크콘서트	7월
경상북도	한민족통일문화제전	11월
	포항통일기원 해변마라톤	5월
	청소년 통일골든벨 경북지역 대회	6월
	해외 청소년 나라사랑 국토탐방 및 문화체험	6월
전라남도	남북어울림 한마당	10월
	어린이 DMZ 통일캠프 추진	2~7월
	DMZ민+평화손잡기	4월
	평화와 통일을 여는 8·15 평화통일열차	8월
	민족통일전라남도협의회 통일문화제전	10월

출처: 통일부 통일교육원 『2020년도 통일교육 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원, 2020), p. 43.

둘째, 적절성 측면에서 보면, 남북 평화공존·공동번영에 기여할 수 있는 평화·통일교육의 방향을 설정한 점을 평가할 수 있다. 한반도 평화분위기에 맞게 분단시대 통일교육에서 벗어나 평화시대 통

일교육이 나아가야 할 방향을 적절히 정립했다고 평가할 수 있다. 또한 「통일교육지침서」를 수정하여 평화교육과 통일교육에 대한 기본적인 추진방향을 제시하여 학교와 지역사회에서 평화·통일교육이 중점적으로 진행되고 활용할 수 있도록 제공한 점에서도 평가할 수 있다. 통일교육이 평화와 안보에 치중되는 편중성 논란을 극복하기 위해 사회적으로 다양한 의견을 합의하여 평화·통일교육 추진하려고 노력했다. 관련 전문가를 참여시켜 균형성을 제고했고, 여러 이해관계자들이 참여하는 사회적 합의의 과정을 중시한 점에서도 긍정적인 평가를 할 수 있다. 정부는 통일공감대 확산 및 통일교육 추진기반을 공고화하기 위한 노력을 진행했다. ‘지역사회와 함께 하는 평화·통일 공연’을 개최했고, 공공부문 통일교육 의무화에 따른 공공부문 통일교육 관리시스템을 구축했으며, 통일교육 전문기관·책임운영기관으로서의 성과를 관리했다. ‘학교통일교육정책협의회’ 확대를 통한 거버넌스 강화, 진로체험형 과제와 연계된 통일교육 연구학교 운영, 통일교육 선도대학 확대 등 중·고등학교와 대학교에서 평화·통일교육이 활성화될 수 있도록 정책적으로 확대하고 강화했다.⁶⁶⁾ 그리고 학교통일 체험교육 경비지원, 청소년 통일문화 경연대회에서 크리에이터 부문 신설, 어린이 기자단 운영 등 다양한 참여를 유도한 체험형 통일교육 프로그램을 추진한 성과가 있다.⁶⁷⁾ 초·중·고등학생들의 평화·통일 인식제고를 위해 학생 평화·통일 교육 리더십캠프, 학생 동북아 평화·통일체험, 수능 후 사제동행 평화캠프, 평화·통일이야기 한마당, 평화통일 토크콘서트 등 추진했다. 대표적으로 전라남도교육청이 추진한 초·중·고등학생 및 교원 DMZ 평화인간띠잇기 대장정과 전남통일희망열차학교 운영, 충청

66) 위의 책, p. 8.

67) 위의 책, p. 25.

남도교육청의 개성공단지원재단 남북협력 관련 통일 강좌, 대전광역시교육청의 대전미래교육박람회 통일교육 부스 운영, 강원도교육청의 평화통일수련원 프로그램 운영 등이 있다.⁶⁸⁾

사회의 평화·통일교육에서는 교육훈련기관에서 통일공감대를 형성하기 위해 분야별로 통일에 대한 비전을 제시하는 특별과정을 운영했다. 2019년에 진행된 대표적 사례로는 강원도 인재개발원의 평화지역 탐방과정 운영, 인천광역시 인재개발원의 서해평화이해 과정 운영, 법무연수원의 통일교육 분임토의 실시, 경상북도 교육청연수원의 DMZ 현장 체험, 경상북도 공무원교육원의 우리의 통일 미래 과정 운영 등이 있다.⁶⁹⁾ 종교단체를 대상으로도 평화통일의 중요성에 대한 공감대를 확인했다. 2019년 2월에는 한국천주교 서울대교구청과 ‘평화·통일교육’ 공감대 형성 및 상호 협조에 대해 논의했고, 3월에는 조계종 총무원과 통일교육 관련하여 불교계와의 협력방안을 모색하는 등 시의적절한 프로그램을 진행했다.

셋째, 학교통일교육의 실태조사를 통해 통일교육의 효과성을 살펴볼 수 있다. 2018년도 학교통일교육 실태조사 결과를 보면, 학생들의 통일 필요성에 대한 긍정적인 인식이 증가하였고, 학교통일교육 이후 통일에 대한 관심도가 향상된 것으로 나타났다.⁷⁰⁾ 남북관계의 진전상황을 반영하여 균형감 있게 교육을 진행하여 북한을 적이라기보다는 협력과 지원의 대상이라는 인식이 증가했다. ‘전쟁 위협 감소’와 ‘민족의식 회복’이 학생들의 ‘통일 필요’ 인식을 견인한 것으로 평가할 수 있다.⁷¹⁾ 또한 통일교육을 진행한 뒤 학생들은 통일에

68) 위의 책, p. 26.

69) 위의 책, p. 30.

70) 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』, pp. 9~11.

71) 위의 책, p. 11.

대한 이해도 및 관심도가 높게 나타나는 등 학교통일교육의 효과성은 제고된 것으로 평가할 수 있다. 다만 교사들은 2017년도보다 학교통일교육 운영 현황에 대해 비판적 인식과 평가가 증가한 것으로 나타났는데, 이는 교사들의 통일교육에 대한 관심도가 증가하고 학교통일의 다양한 콘텐츠 및 기대가 증가하면서 나타난 결과로 파악된다. 따라서 향후 학교통일교육에 대한 수요가 확대된다는 점에서 다양한 자료와 프로그램 운영을 모색해야 할 필요가 있다.

2018년도와 비교하여 2019년 학교통일교육 실태조사에서는 북한에 대한 부정적인 인식이 증가한 것으로 나타났다. 북한 정권에 대한 인식에 있어 협력의 대상은 2019년도 조사에서는 전년에 비해 7.1%가 하락하였고, 지원의 대상으로 응답한 비율도 3.9%가 감소했다. 반면 경계와 적대의 대상으로 보는 인식이 각각 7.6%, 2.9%가 증가하여 북한에 대한 부정적인 인식이 증가하였음을 알 수 있다.⁷²⁾ 물론 단순히 학교통일교육으로 인해 북한에 대한 부정적 인식이 증가했다고 보기에는 무리가 있다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담 합의결렬 이후 남북관계의 경색분위기가 지속되는 등 국내외로 발생하는 정치적인 상황들을 종합적으로 고려하여 북한의 인식을 살펴볼 필요가 있다. 북한에 대한 부정적 인식의 증가로 인해 학교통일교육의 중요성이 더욱 필요하다는 점을 역설적으로 확인할 수 있다.

72) 위의 책, p. 11.

〈표 II-7〉 학교통일교육실태 조사의 북한에 대한 인식 변화(2017~2019)

(단위: %)

구분	2017년	2018년	2019년
협력의 대상	41.3	50.9	43.8
경계의 대상	-	28.2	35.8
지원의 대상	10.8	12.1	8.2
적대의 대상	41.0	5.2	8.1

출처: 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원, 2019), p. 9; 통일부 통일교육원, 『2020년도 통일교육 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원, 2020), p. 11.

통일교육이 기존 공무원 및 교원 중심 교육과정에서 일반 국민 참여를 확대하는 방향으로 교육과정을 재편성함으로써 그 효과성이 증대되고 있다. 통일교육원 원내과정으로 전문과정, 공직자통일교육과정, 학교통일교육과정, 사회통일교육과정, 글로벌 통일교육과정, 특별교육과정 등 다양한 교육을 진행했다. 2019년에는 통일교육과정별 교육인원이 약 71만 명으로 2018년의 55만 명에 비해 약 1.3배 가량 증가했다. 인원뿐만 아니라 교육 횟수 역시 2018년도에 비해 2019년도에 약 100여 차례 증가했다.

〈표 II-8〉 2018년 통일교육원 교육과정별 교육인원

		교육과정	횟수	인원			교육과정	횟수	인원
전면과정		통일정책최고위과정	1	38	사회 통일 교육 과정		통일교육위원반	3	101
		통일정책지도자과정	1	57			민주평통지문위원반	1	68
		통일미래기획과정	2	30			통일단체반	12	582
		통일교육전문강사과정	4	160			종교단체반	4	155
		소 계	8	285			하나센터반	3	87
단기 자 통일 교육 과정		통일부공무원반	3	127	글로벌 통일 교육 과정	소계	23	993	
		중견간부공무원반	3	91			재외동포반	3	90
		중견실무공무원반	3	83			해외 신진학자반	1	21
		군장교반	2	70			외국대학생반	4	64
		보안경찰반	2	80			주한유학생반	2	90
		지자체공무원반	3	107		국경선평화학교	1	47	
		베를린자유대반	2	39		소계	11	312	
		공직역량강화반	1	27	특별 교육 과정	차세대 통일전문가반	2	28	
		비상대비 업무담당반	1	28			대학교수반	1	29
		공공기관반	4	120			특별반	22	1,352
		타 교육기관 연계과정	9	904			소계	25	1,409
		기무사령부반	2	65		사이버 통일 교육 과정	공무원·일반인과정	11	92,607
		통일정책지도자과정반(연찬)	1	26			교원과정	11	12,172
		통일미래기획과정반(연찬)	1	50			학점인정과정	2	114
		정보경찰반	1	30			방북교육과정	상시	3,195
		소계	38	1,847			통일직무과정	4	63
	학교 통일 교육 과정 (교원)		중등교장(감)	5	279		소계	28	108,151
			중등교사(기본)	3	136	원내교육 총계		162	114,354
			중등교사(심화)	2	98		찾아가는 학교통일교육	957	47,273
		통일교육연구학교반	2	53		일일통일교사	24	2,543	
		초등교장(감)	6	377		옴니버스 특강	86	4,857	
		초등교사(기본)	3	116		통일·북한 강좌	547	11,132	
		초등교사(심화)	1	43		원내교수 등 출강교육	335	19,411	
		초등(유치원교사)	2	84		캠프 등 체험학습	135	14,701	
		예비교사반	4	133		해외전문가 초빙교수	3	1,080	
		교육전문직위반	1	38		통일관 체험프로그램	15	49,832	
		소계	29	1,357		지역통일교육센터	1,865	247,062	
						통일교육협의회	293	44,851	
					원외교육 총계		4,260	442,742	
					총계		4,422	557,096	

출처: 통일부 통일교육원 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원), p. 75.

〈표 II-9〉 2019년 통일교육원 교육과정별 교육인원

교육과정		횟수	인원	교육과정		횟수	인원
전문과정	통일정책최고위과정	1	36	글로벌 통일 교육 과정	해외 신진학자반	1	24
	통일정책지도자과정	1	60		외국대학생반	2	41
	통일미래기획과정	2	29		주한유학생반	4	133
	통일교육전문강사과정	1	32		일본대학생반	1	21
	소 계	5	157		소 계	8	195
공직자 통일 교육 과정	통일부공무원반	3	130	특별 교육 과정 (기타 포함)	차세대 통일전문가반	2	37
	중견간부공무원반	2	67		특별반	5	214
	중견실무공무원반	2	67		평화해설사반	2	47
	비상대비 업무담당반	1	33		(기타과정)연찬반 등	5	263
	남북교류협력담당반	1	27		소 계	14	561
	지자체공무원반	10	354	사이버 통일 교육 과정	공공과정	11	200,095
	경찰공무원반	3	121		교원과정	11	10,629
	군인공무원반	4	139		경남교육청과정	상시	638
	공직자평화통일역량강화반	3	59		2030 과정	상시	3,782
	공무원 교육기관 연계과정	10	1,074		시민과정	상시	2,701
	공공기관반	2	46		방북교육과정	상시	1,739
	소 계	41	2,117		소 계	22	219,584
	학교 통일 교육 과정 (교원)	중등교장(감)	7		221	원내교육 총계	
중등교사(기본)		3	152	찾아가는 학교통일교육	1,124	82,677	
중등교사(심화)		2	89	일일통일교사	27	2,589	
초등교장(감)		7	337	옴니버스 특강	118	3,902	
초등교사(기본)		2	111	통일·북한 강좌	487	5,858	
초등교사(심화)		2	50	캠프 등 체험교육	109	11,474	
초등(유치원교사)		1	28	해외전문가 초빙교수	33	1,250	
예비교사반		7	212	통일관 체험프로그램	15	67,400	
강원양구교육지원청 학교장반		1	24	지역통일교육센터	1,883	257,254	
소 계		32	1,224	통일교육협의회	319	38,638	
사회 통일 교육 과정	통일교육위원반	4	152	시민사회	32	3,235	
	통일단체반	21	1,124	원내교수출강	238	18,646	
	종교단체반	2	72	원외교육 총계		4,385	492,923
	하나센터반	3	100	총계		4,537	718,233
	소 계	30	1,448				

출처: 통일부 통일교육원, 『2020년도 통일교육 시행계획』 (서울: 통일부 통일교육원), p. 67.

사이버 통일교육과 관련하여 2007년 2,046명에서 2019년에는 약 100배 증가한 약 22만 명이 접속했다.⁷³⁾ 이는 2018년의 기록인 11만 명보다도 2배가 증가한 수치이다. 코로나19 이후 비접촉 온라인 교육이

73) 통일부 통일교육원, 『2020년도 통일교육 시행계획』, p. 10.

강화되는 뉴미디어 환경에 맞게 사이버 통일교육 서비스의 확대로 소통이 더욱 강화된 것으로 평가할 수 있다. 사이버 통일교육뿐만 아니라 오프라인에서 진행되는 통일교육의 인원 역시 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

〈표 II-10〉 통일교육 실시 현황(2006~2019)

(단위: 명)

구분	2006년 이전	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
교육인원	484,786	34,045	32,039	71,944	68,946	119,736	133,284	185,194
구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계	
교육인원	97,830	145,363	161,677	169,096	557,096	718,233	2,979,269	

*2018년부터 원외 교육에 사회통일교육 실시 현황 포함.

출처: 통일부, 『2020 통일백서』, p. 287.

넷째, 평화·통일교육과 관련하여 현장에서 소통의 증진을 위한 제도적 장치를 마련하여 지속가능성을 마련했다. 시민단체, 교사, 국회 등 평화·통일교육 관련 이해관계자의 참여를 제도화하기 위해 「통일교육민관협의회」를 구성하여 평화·통일교육 추진 방향 등 평화·통일교육의 중요사항에 대해서는 협의회, 간담회, 워크숍 등 제도적 소통을 추진했다.⁷⁴⁾ 또한 초등학교, 중고등학교의 교육과정에 평화·통일교육을 확대하기 위한 기반을 마련하여 지속가능성을 제고했다. 교육과정에 평화·통일교육을 개선 및 확대하기 위한 방안을 관계기관들과 논의한 뒤, 교육부와 공동으로 교수·학습 참고자료를 발간했다. 아울러 매년 5월 마지막 주를 통일교육주간으로 법정화하여 통일교육주간의 계기수업을 지속적으로 추진하기 위한 제도적 기반을 마련했다. 통일교육주간에 개최된 ‘평화·통일교육 킥

74) 통일부 통일교육원, 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』, p. 12.

퍼런스'는 통일교육 패러다임 전환기에 진행되는 다양한 논의사항들을 종합하여 지속성을 추구하려는 점에서도 긍정적으로 평가된다. 대학교의 평화·통일교육 차원에서도 제도적 기반을 확충했다. 2016년부터 '통일교육 선도대학' 사업을 추진하여 대학의 평화·통일교육 모델 확산에 기여했다. 통일교육 선도대학 지정 및 육성을 통해 대학 통일교육 모델 개발, 평화·통일 관련 강좌 운영, 우수 교육모델 확산을 주요 내용으로 학생들의 통일인식 제고 및 통일대비창의적 인재를 양성한 것이다. 통일교육 선도대학은 2016년 숭실대, 아주대, 서울대, 경남대, 충남대, 광주교대 등 6개 대학을 선정했고, 2019년도에는 강원대, 인제대, 한동대 등 3개 대학을 추가 선정했다. 2020년도에는 신규 대학교로 경기대, 대진대, 전북대, 충북대, 서울교대를 선정했고, 재진입 대학교로 숭실대를 선정했다. 대표적인 사업으로 충남대에서는 통일토론대회, 홍보부스 운영, 기획 강좌를 강원대에서는 접경지역 대학생 토론회를, 인제대에서는 대학생 통일골든벨을, 광주대에서는 통일주제 강연을 진행했다.

통일교육에 대해서는 다음과 같은 비판점이 존재한다. 첫째, 남북 분단 이후 현재까지 통일교육을 학교교육, 사회교육 등을 통해 지속적으로 진행하였으나 통일교육 그 자체가 지니고 있는 모순과 효과성에는 끊임없이 의문을 제기하고 있다. 통일교육에 대한 당위성과 중요성이 시대적 상황에 따라 변화하였고, 최근에는 통일교육이 평화·통일교육으로 그 명칭이 변화하면서 평화교육, 통일교육, 평화·통일교육 간 차이가 무엇인지에 대한 논란이 발생하기도 했다. 중요한 것은 명칭이 아닌 교육 프로그램과 내용이라는 점에서 내실화가 필요하다. 둘째, 통일교육은 수동적, 일방적 교육이 대부분이라는 문제점이 있다.⁷⁵⁾ 특강, 토론과 현장 체험 등의 프로그램은 학생

75) 박광득, "제4장 통일교육의 역할과 효과에 대한 문제점과 개선방향 연구," 『통일전략』, 제14권 1호 (2014), p. 129.

들이 스스로 정하기보다는 정해진 내용을 수강하는 것이 대부분이다. 통일은 그 자체로 능동적이고 주도적으로 이뤄져야 한다고 할 때, 통일교육 역시 능동적으로 참여하는 환경이 조성되어야 실제적인 효과를 창출할 수 있을 것으로 보인다.

3. 정책성과의 결정요인

가. 통일국민협약

통일국민협약에 대한 정책결정요인을 평가해 보면 첫째, 통일국민협약을 추진하는 과정에서 통일·대북정책에 대한 국민적 관심도와 접근성을 높이기 위해 각계각층 국민을 대상으로 다양한 참여를 유도하고 소통을 진행했다. 통일국민협약 사업은 수백 개의 다양한 시민사회단체와 수천 명의 시민들이 회원으로 참여하고 직접 사회적 대화에도 참여하고 있다. 과거에 한 번도 추진하지도 경험하지도 못했던 방식이라 할 수 있다. 각계각층의 다양한 시민이 참여하여 민주적인 방식으로 통일국민협약안으로 마련하는 과정에서 성과가 존재한다. 즉 통일국민협약은 ‘통일비전 시민회의’가 주도하여 2022년까지 국민적 협의와 국민적 소통을 기반으로 협약체결을 목표로 전국 17개 광역·시도 전 국민들의 자발적 참여 속에서 다양한 의견을 수렴하는 사회적 대화방식으로 운영하고 있다는 점에서 정책의 결정요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

둘째, 통일 분야에서 최초로 민간이 독립적으로 주도하여 ‘통일비전 시민회의’와 같은 민관 협력체계를 만들었다는 점에서 정책성과의 결정요인으로 평가가 가능하다. 그리고 사회적 대화를 진행하는 토론방식은 자연스럽게 민관협력과 정치적 협력을 위한 기반을 마

련하기도 했다. 부분적으로나마 민간이 주도한 사회적 대화의 진정성과 의미에 대해 정치권 차원에서도 공감대를 형성하여, 향후 사회적 대화에서 논의된 내용을 토대로 지속가능한 평화·통일정책을 추진하기 위한 신뢰를 확보했다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 민간 차원에서 진보, 보수, 중도를 아우르는 초당적, 초정파적 협력체를 구성하여 운영했다는 점은 이념적 대립이 심한 한국사회에서 커다란 성과로 볼 수 있다. 이는 향후 본격적인 사회적 대화와 통일국민협약 추진에 대해 초당적 협력체계를 구축하는 기반을 확보했다는 데 의미를 둘 수 있다.

셋째, 통일국민협약 사업은 오프라인 현장뿐만 아니라 국민들의 적극적인 참여를 유도하고 견인하기 위한 홈페이지를 제작하여 온라인 소통체계를 마련했다. 특히 2020년부터 발생한 코로나19 상황으로 직접 대면으로 회의를 진행하기 어려운 점을 감안한다면, 온라인의 소통체계는 보다 다양한 의견을 수렴하기 위해 필수적인 수단이라 할 수 있다. 통일국민협약 홈페이지를 통해 사회적 대화를 실시간으로 온라인 중계하고, 온라인으로 의견을 교환하는 방식을 통해 보다 많은 국민들과의 입체적 소통체계를 마련한 점에 긍정적인 평가가 가능하다. 통일국민협약 홈페이지를 통해 주요행사가 개최될 때 온라인 이용자들을 위한 관련 카드뉴스 등 자료를 제공하고, 통일·북한 문제 관련한 의견 교환과정에서 이벤트를 진행하여 홈페이지 이용자의 흥미를 유발하고 관심을 높이는 효과를 가져왔다고 볼 수 있다.

〈그림 11-5〉 통일국민협약 홈페이지



출처: 통일국민협약 홈페이지, <<https://www.unikorea.go.kr/promise/>> 메인화면
(검색일: 2020.5.14.)

넷째, 사회적 대화를 진행하는 과정에서 통일과 관련하여 국민들의 주요 관심의제를 파악할 수 있는 기초자료와 데이터를 축적할 수 있게 된 점은 정책의 결정요인으로 평가할 수 있다. 사회적 대화를 진행하는 과정에서 의제의 우선순위 선호, 생각변화 흐름과 패턴, 시민숙의과정에 대한 역량 확인을 위한 기록과 통계사항 확보 등 다양한 자료를 확보하게 되어, 제한적이지만 국민적으로 관심 있고 부각되는 의제군을 파악할 수 있게 되었다. 대부분의 일반 시민참여자들이 한반도 상황과 쟁점에 대해서 상대적으로 열린 자세와 수용적 태도, 그리고 포용적이면서도 현실적인 판단 능력과 감각을 지니고 있음을 확인하는 계기가 되었다.⁷⁶⁾ 그리고 집중토론 의제에 대한 숙의과정을 통해 참가자들의 의제별 생각변화 흐름과 극단적인 의견 대립이 나타나는 특징을 면밀히 관찰할 수 있는 계기가 되어 향후 의견충돌 시 문제 해결 방안을 모색하는 기초 자료로 활용할 수 있게 되었다.

76) 한국갈등학회, 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』, p. 63.

하지만 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화를 추진하는 과정에서 나타나는 문제점을 지적할 수 있다. 문제점에 대해 잘 반영하여 보완한다면 성공적인 정책으로 평가받을 수 있다고 판단된다.

첫째, 통일국민협약에 대한 명확한 목표와 수단이 나타나지 않는 문제가 있다. 물론 통일국민협약은 향후 한반도 평화정책의 기본방향과 범위를 설정하는 가치와 원칙을 요구한다. 즉 추상적인 가치와 원칙에 대해 국민들이 충분히 공유하고 합의하는 절차를 통해 남북관계와 한반도 평화정책의 갈등적 상황을 극복하고 문제를 해결하는 기본 방향을 제시할 수 있다는 점에서 통일국민협약은 필요할 수 있다. 한반도 평화와 남북관계의 발전을 결정하는 과정에서 통일국민협약은 지침과 방향을 설정하고, 정치권과 정부에서 정책을 추진하는 데 방향과 합의를 결정하는 역할을 담당할 수 있다. 이에 ‘통일비전 시민회의’에서 추진하는 통일국민협약안에는 통일의 필요성과 원칙, 통일방안, 남북협력, 한반도 평화와 비핵화 등 대북·통일정책에 대한 핵심사항들이 포함되어 있다. 현행 사회적 대화를 통한 협약 도출 방식은 한반도 평화와 통일체제의 미래상, 한반도 평화체제와 비핵화의 길, 인도적 지원과 교류협력, 평화통일과 민주주의 등 몇 가지 쟁점사안들에 대해 찬반토론을 진행하고 있다. 하지만 이러한 찬반토론을 통해 어떻게 통일국민협약안으로 도출할지에 대해 명확하지 않다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어 “한반도 평화체제와 비핵화는 어떤 경로 추진되어야 하는가?”라는 토론주제가 통일국민협약안에 어떠한 내용으로 포함될 수 있을지 명확하지 않다는 점이다.⁷⁷⁾ 마찬가지로 “북한 인권문제 제기가 우선인가? 남북 적대관계 해소가 우선인가?”, “한반도 평화와 통일과정에서 지도자와 시민

77) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『평화와 통일을 위한 사회적 대화: 속의 토론 자료집』, p. 41.

중 어떤 역할이 더 중요한가?”, “한반도 평화와 통일을 위해 더 강화되어야 할 국제관계는 무엇인가?—한미동맹 강화와 균형외교 강화 중 선택”, “한반도 평화와 통일과정에서 가장 기대되는 변화는 무엇인가?” 등의 사회적 대화 토론 주제와 내용이 통일국민협약안에 어떻게 포함되고 어떠한 관계가 있는지 명확하지 않다는 점이다. ‘통일비전 시민회의’에서 진행되는 사회적 대화의 주제는 논쟁이 있고, 사회적 합의도 필요한 부분이라는 점을 알 수 있지만, 통일국민협약안에 어떻게 포함될지에 대한 구체적인 방안이 부족한 것은 사실이다.

〈표 II-11〉 사회적 대화의 주요 의제(2019)

의제 (토론/연관/기타)	주제	토론사항
한반도 평화통일 체제	한반도 평화통일의 미래상은 한 체제로의 통합인가, 두 체제의 공존인가?	1. 하나의 체제로 통합되어야 한다. 2. 두 체제가 공존해야 한다.
북한을 보는 시각	북한은 적대와 극복의 대상인가, 존중과 협력의 대상인가?	1. 북한은 적대와 극복의 대상이다. 2. 북한은 존중과 협력의 대상이다.
평화통일에 기대되는 효과	한반도 평화와 통일 과정에서 가장 기대되는 변화는 무엇인가?	1. 경제활성화, 신규일자리 창출, 소득 증대 2. 군비축소, 복지확대, 병역의무 완화 3. 이념대립 완화, 정치사회안정, 다양성 존중 문화
통일교육의 강조점	통일교육에서 더욱 강조되어야 할 가치는 무엇인가?	1. 자유민주주의적 가치와 건전한 안보관 2. 상호체제의 존중, 갈등의 평화적 해결
평화체제와 비핵화의 우선순위	한반도 평화체제와 비핵화는 어떤 경로로 추진되어야 하는가?	1. 비핵화가 먼저 실현되어야 평화체제도 가능하다. 2. 평화체제가 먼저 실현되어야 비핵화도 가능하다. 3. 평화체제와 비핵화가 동시에 되어야 둘 다 가능하다.

의제 (토론/연관/기타)	주제	토론사항
평화통일에 필요한 역량	한반도 평화와 통일을 위해 우리에게 더 필요한 역량은 무엇인가?	1. 군사적 역량이 중요하다. 2. 경제적 역량이 중요하다. 3. 외교적 역량이 중요하다. 4. 민주적 역량이 중요하다.
평화통일을 위한 국제관계	한반도 평화와 통일을 위해 더 강화되어야 할 국제관계는 무엇인가?	1. 한미동맹이 더 강화되어야 한다. 2. 균형외교가 더 강화되어야 한다.
대북 인도적 지원의 조건	북한에 대한 인도적 지원은 남북 간의 군사적 상황과 분리하여 중단 없이 추진해야 하는가?	1. 정치군사적 조건에 영향을 받는 것은 불가피하다. 2. 정치군사적 조건과 무관하게 지속되어야 한다.
남북경제협력의 상대적 이득	남북의 경제협력은 남과 북 어느 쪽에 더 이로운가?	1. 북한에게 더 이롭다. 2. 남한에게 더 이롭다. 3. 남북 모두에게 다 이롭다.
개성공단 재개 시점	개성공단 재개는 어떤 속도로 진행되어야 하는가?	1. 조속히 재개되어야 한다. 2. 신중하게 추진해야 한다.
평화·통일 리더십: 정치지도자와 시민	한반도 평화와 통일 과정에서 지도자와 시민 중 어떤 역할이 더 중요한가?	1. 지도자의 결단과 추진력이 더 중요하다. 2. 시민의 합의와 참여가 더 중요하다.
평화·통일 리더십: 남북대화와 성평등	남녀 간 동등한 기회 보장, 남북교류협력의 필수요건으로 삼아야 할 것인가?	1. 필수요건이 되어야 한다. 2. 필수요건이 될 수 없다.
한반도 평화·통일, 사회적 합의를 위한 원칙	사회적 합의 과정에 중요한 태도와 원칙은 무엇인가?	

출처: 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『평화와 통일을 위한 사회적 대화: 속의토론 자료집』 (2019), pp. 21~79.

둘째, 통일국민협약에 대한 초안이 우선 만들어져서 이에 대한 사회적 대화와 토론 등이 필요하다. 현재 운영되고 있는 ‘통일비전 시민회의’의 사회적 대화는 논쟁점이 있는 다양한 주제를 공론의 장을 통해 의견을 공유하고 소통한다는 점에서 분명 의미 있는 사업이라 할 수 있다. 하지만 앞서 지적했듯이 실제 협약으로 이어질 수 있는 주제에 대해 논의하고 있는지에 대해서는 의문이 발생한다. ‘통일비전 시민회의’에서 사례로 들고 있는 네덜란드 바세나르 협약, 오스트리아의 임금-물가협약, 독일의 보이텔스바흐 협약 등은 모두 특정한 위원회나 전문가들이 초안을 만들고 이 초안에 대한 사회적, 정치적 토론의 과정을 거쳐서 만들어졌다. ‘통일비전 시민회의’의 통일국민협약과 해외의 협약체결 사례는 초안의 유무에 대해 차이가 있다. 사회적 대화에서는 초안 없이 통일국민협약안과 관련성이 부족한 주제에 대해 토론하고 있다. 결국 통일국민협약의 초안은 사회적 대화의 토론 주제와 무관한 다른 내용으로 만들어질 가능성이 높다고 볼 수 있다.

〈표 II-12〉 통일국민협약 관련 해외 유사사례

구분	네덜란드 사례	오스트리아 사례	독일 사례	아일랜드 사례
협약이름	<ul style="list-style-type: none"> • 사회경제위원회 (1950) • 바세나르 협약 (1982) 	<ul style="list-style-type: none"> • 패리티위원회 (1947) • 임금-물가협약 (1951) 	<ul style="list-style-type: none"> • 보이텔스바흐 협약 (1976) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민회의(2016)
등장배경	<ul style="list-style-type: none"> • 재정적자와 고실업 등으로 인한 경기침체 문제의 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 2차 세계대전 이후 임금문제와 물가불안정 문제 대두 	<ul style="list-style-type: none"> • 2차 세계대전 이후 극심한 좌우대립 • 교육현장의 혼란과 학부모들의 반발 	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 세계 금융위기를 거치며 정치리더십과 시스템에 대한 국민들의 불안 고조
협약내용	<ul style="list-style-type: none"> • 경제정책 연금 고용 등의 사회현안에 대한 논의기구를 	<ul style="list-style-type: none"> • 완전고용 물가안정 및 경제성장 정책 논의 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육의 강제성 금지 • 논쟁주의 교육방식 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 개정안 및 국가 주요개혁 과제에 대한

구분	네덜란드 사례	오스트리아 사례	독일 사례	아일랜드 사례
	법적기구로 창설		• 정치행위의 능력 강화	숙의토론 • 동성혼 합법화, 낙태금지 완화 등에 대한 국민투표
협약주체	• 노동자 단체와 사용자 단체, 공익단체로 구성된 위원	• 상공회의소, 농업회의소, 노동조합총연맹, 정부	• 서독의 보수와 진보성향을 망라한 교육자들이 모여 독일 교육에 대한 합의 도출	• 의회 결의에 따라 연령, 성별, 계층, 지역 등을 고려한 추첨으로 구성된 100명의 시민의회
협약기능	• 정부, 의회에 사회경제정책 제안서 제출 • 산업위원회 등 법적 통상조직 감독	• 노사정 각 위원회의 대표단이 물가 및 임금과 관련된 사항 논의 • 경제사회자문 위원회를 두고 장기적인 경제정책 연구 및 정책제안	• 독일 공교육의 지침 • 교육현장에서 이념대립 해소	• 미니공중(mini-publics)의 숙의를 통해 대의민주주의 보완 • 개헌쟁점/국가개혁 과제에 대한 숙의토론 후 정부와 의회에 정책권고
주요성과	• 사회적 합의로 산업경쟁력 확보 • 바세나르 협약과 같은 노동시장개혁안 토대 마련	• 정치적 측면: 사회조합주의 안착 • 경제적 측면: 산업평화로 안정적인 경제성장 추구	• 동서독의 통일과정에서 긍정적 기능 • 협약을 통한 사회구성원들의 통합 도모	• 숙의보고서를 통해 정부와 의회에 판단근거 제공 • 동성결혼 등 민감쟁점에 대한 원만한 정책결정 기여
특징	• 위원회 합의 결과에 따라 정부가 3개월 내에 수용여부를 결정	• 노동회의서 운영	• 형식적 차원에서의 조소합의	• 주요 쟁점에 대한 권고 • 정부와 의회는 일정기간 내에 채택여부를 결정
시사점	• 노사정 합의모델의 원조 • 사회개혁과 함께 산업경쟁력을 높일 수 있는 방법론 제시	• 좌우합작, 중도통합형 리더십을 활용한 사회통합 전략	• 민간전문가 주도의 사회적 합의, 분단된 서독의 이념갈등 해소 기여	• 추첨된 시민(미니공중)의 숙의토론을 통해 민감한 쟁점에 대한 원만한 정책결정 추진

출처: 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『평화와 통일을 위한 사회적 대화: 숙의토론 자료집』 (2019), pp. 26~27.

셋째, ‘통일비전 시민회의’는 통일국민협약의 통일방안에 대해서 구체적인 내용보다는 다양한 의견을 수렴하는 역할만을 담당해야 한다. 정부의 공식적 통일방안인 민족공동체통일방안은 정부 주도의 통일방안이기에 통일국민협약은 시민사회 주도로 통일방안을 제안하는 취지는 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 현재의 ‘통일비전 시민회의’의 사회적 대화 방식에서 구체적인 합의안을 도출하기에는 현실적으로 어려운 문제가 있다. 따라서 사회적 대화를 통해 통일국민협약안에 통일의 필요성과 통일방안을 담아내기보다는 통일의 원칙이나 방향 정도로 한정하여 포함시키는 것을 목표로 추진하는 것이 효과적이라 판단된다. 통일의 필요성과 통일방안에 대해서는 시민 개개인의 입장과 상황에 따라 다양한 의견이 존재할 수 있기 때문에 이러한 사항들을 모두 통일국민협약안에 포함한다면 상당히 혼란스러울 수 있기 때문이다. 따라서 ‘통일비전 시민회의’가 통일국민협약의 내용을 최소화하여 명료화시키기 위해서는 통일의 원칙과 방향 등 어느 정도의 추상적인 내용에 대한 합의안을 수렴하는 역할이 필요하다. ‘통일비전 시민회의’에서 진행되는 사회적 대화와 토론을 통해 숙의되고 합의된 초안을 정부와 정치권이 규범화하는 방향으로 역할을 구분할 수 있다.

넷째, 해당 분야의 관련 예산과 행정적 지원의 부족은 문제점으로 지적할 수 있다. 충분한 예산과 행정적 지원이 없다면 사회적 대화와 통일국민협약 체결을 추진하는 본 사업은 단발성 행사나 이벤트 위주로 전락할 수밖에 없다. 본 사업이 국가적 차원에서 미래지향적인 중요한 사업이라는 점을 인지하여 국민적 기반을 가지고, 안정적으로 추진되고, 타 정부예산부처 및 정치권의 이해와 관심을 통해 지속적인 지원이 될 수 있도록 대책을 강구할 필요가 있다.

마지막으로 통일국민협약안을 마련하고 향후 체결하는 과정에서

대국민 대표성과 소통을 더욱 강화하고, 보다 많은 국민적 참여를 도모할 필요가 있다. 왜냐하면 통일·대북정책 전반에 대한 국민적 합의도출을 목표로 본 정책이 2017년부터 추진되어 2018년부터 2019년까지 통일국민협약 체결을 위한 사회적 대화는 전국적으로 약 50회, 5천여 명이 참석했지만, 여전히 국민인지도가 높지 않고 대표성이 부족하다는 비판이 제기되고 있기 때문이다. 통일이라는 국가적 대계를 성사시키기 위해서는 실제 통일에 직접 영향을 받는 모든 국민들을 대상으로 충분한 의견을 수렴하는 과정이 필요하다. 아울러 보다 많은 의견을 듣기 위해서는 충분한 의견 수렴기간이 필요하다. 문재인 정부 임기가 종료되는 2022년까지 통일국민협약 체결을 목표로 두기에는 국민들의 의견을 충분히 수렴할 시간으로 부족할 수 있다. 다양한 의견에 대한 수렴과 조정절차를 위한 충분한 의견 수렴기간이 필요할 수 있다. 성급하게 하향식으로 정책을 추진한다면 과거 통일정책과 차이가 없다는 비판이 존재할 수 있기 때문이다.

나. 통일센터

통일센터의 정책성과를 위한 결정요인은 다음과 같다. 첫째, 통일+센터의 추가적 설치와 운영을 위한 중장기 로드맵 마련이 필요하다. 통일+센터 추가 설치를 위한 예산과 인력을 확보하는 데 주력해야 한다. 통일부는 통일+센터의 추가 설치 필요성에 대해 기재부와 잘 협의해야 하겠다. 인천통일+센터 하나만으로는 지역 내 평화통일 플랫폼 역할과 통일공감대 형성에 부족하기에 평화공감대 확산을 위한 시너지 효과를 만들기 위해서는 전국 단위로 통일+센터를 확장할 필요가 있다.

둘째, 인천통일+센터의 면밀한 운영 성과를 토대로 추가 확장을

모색할 필요가 있다. 현재 수도권과 영호남지역에서 시범적으로 통일+센터사업을 추진한 뒤 전국단위로 사업을 확대할 예정이다. 인천 통일+센터가 수평적 소통체계와 협력적 문화를 갖추어 운영하면서 단기간 내에 어느 정도 성과를 냈다는 긍정적 평가와 함께 예산과 인력, 공간 등이 열악하다는 문제점도 있다는 점을 고려해야 한다. 즉 인천통일+센터를 중심으로 사업의 내용을 검토하고 각 지자체의 재정적 상황과 여건 등을 고려하여 다양한 형태의 통일+센터를 설치하여 운영할 수 있는 방안을 강구해야 하겠다.

셋째, 지속적으로 정책성과를 도출하기 위해서는 통일+센터의 활성화를 위해 콘텐츠 개발이 필요하다. 통일교육, 북한이탈주민정착 지원, 화상 이산가족상봉 등 지역에서 전개되는 통일 관련 업무를 종합적으로 처리하기 위해 거점을 만들겠다는 취지를 살리면서도 통일교육사업 등 주력해야 할 업무를 선정할 필요가 있다. 현재 7개 권역에서 진행하고 있는 지역통일교육센터 사업의 내용을 참고하여 차별화되고 특징 있는 콘텐츠를 개발하여야 하겠다.

셋째, 평화·통일 관련 시민단체와 교육기관의 인큐베이터 역할이 필요하다. 통일+센터가 지역 통일사업의 거점으로서 역할을 담당하기 위해서는 지역의 통일역량을 강화하기 위한 차원에서 시민단체와 협업하여 지역주민 밀착형 사업을 고민하여 추진할 필요가 있다. 현재 서울 강서구 마곡에서 운영되고 있는 남북통합문화센터의 사업 중에서 지역주민 프로그램을 참고할 필요가 있다.

다. 차세대 통일전문가

차세대 통일전문가가 정책성과를 거두기 위한 결정요인은 첫째, 차세대 통일전문가를 양성하기 위해 단계적으로 인적 기반조성과 역량강화에 대한 정책을 추진해야 한다. 단기적으로는 차세대 통일

전문가 양성 차원에서 국내외 전문가 양성 프로그램을 연구개발한 뒤 이를 단계적으로 확대 실시하여 통일을 대비한 인적 기반 조성과 역량을 강화할 필요가 있다. 중장기적으로 통일정책의 공공외교 강화를 위해서는 재외동포 거점을 활용한 차세대 통일 공공외교를 추진하는 차원에서 정책을 추진할 필요가 있다.

둘째, 국내와 유사한 재외동포 사회의 갈등구조 속에서 벗어날 수 있도록 해외에서 차세대 통일전문가를 양성하여 이념적 폐쇄성을 벗어나 미래지향적인 협력을 도모하여 대북정책의 자율적 공간을 창출하는 방안을 마련할 필요가 있다. 정부는 해외 신진학자 통일아카데미를 통해 국제적 통일기반을 조성하고 해외전문가 초빙사업으로 국제적 시각을 반영한 차세대 통일전문가양성을 진행하고 있다. 2020년도에는 ‘청년 통일리더스 아카데미’를 신설하고, 해외의 초청 방식이 아닌 국내 대학에 재학 중인 외국인 석·박사생을 대상으로 차세대 통일전문가 양성반을 계획했다.

셋째, 차세대 전문가 양성과 함께 이들을 다양하게 한반도 평화에 기여하도록 활용할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 즉 양성된 차세대 통일전문가들을 적재적소에 활용할 수 있는 정책적 방안이 필요하다. 국내외 차세대 통일전문가가 양성된다면 이들은 향후 평화적 통일환경을 조성하는 민간 공공외교를 담당할 중요한 인재들이다. 다양한 전공영역을 지닌 차세대 전문가들은 여러 분야에서 한반도 통일을 위한 중요한 민간외교의 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 지속적인 네트워크를 구축하여 차세대 전문가들을 필요한 부분에 적재적소 활용할 수 있는 방안을 강구하여 정책적 지속성을 유지할 필요가 있다.

라. 통일교육

통일교육이 정책적으로 내실 있게 성과를 도출하기 위한 결정요인은 다음과 같다. 첫째, 통일교육의 내용과 교재를 좀 더 다양화하여 국민들이 보다 쉽게 접근할 수 있는 방안을 만들어야 한다. 국민들이 접할 수 있는 통일교육 관련 교재는 주로 통일부에서 제작하고 지정한 자료로 이뤄지고 있다. 통일교육이 보다 내실화를 도모하기 위해서는 정부의 교재를 활용하는 것과 함께 통일국민협약을 체결하기 위한 사회적 대화에서 진행된 다양한 의견들을 공유하여 교재로 활용하는 방안도 강구할 수 있다. 통일에 대한 다양한 생각을 공유하여 평화적인 방식으로 의견을 수렴하는 과정이 필요하기 때문이다. 통일은 일방적인 방식이 아닌 다양한 의견이 공유되는 과정 속에서 이뤄질 수 있기 때문이다. 통일공감대 확산을 위한 통일교육의 성과목표 달성을 위해 각계각층 의견 수렴이 담긴 다양한 내용이 포함된 교육교재가 필요할 수 있겠다.

둘째, 새로운 시대적 환경변화와 시대적 요구를 반영한 통일교육에 대한 비전을 제시해야 한다. 시시각각 변화하는 정세 흐름에 맞는 통일교육이 진행되어야 한다. 2020년 초부터 전 세계적으로 코로나19로 인해 변화된 국내외적 환경을 고려한 맞춤형 통일교육이 진행되어야 한다. 코로나19로 인해 변화하고 있는 국내외적 환경으로 인해 교육의 방식뿐만 아니라 교육의 내용도 정세변화 흐름에 맞춰 진행되어야 하겠다.

셋째, 통일교육이 안보에서 평화를 중심으로 추진되어야 한다. 통일교육은 지속가능한 평화를 추구하는 방향으로 진행되어야 성과를 얻을 수 있을 것이다. 2019년 통일교육이 평화·통일교육으로 명칭을 변경하여 평화의 가치를 중요시하려고 노력하고 있다. 하지만 여전히 교육의 현장과 내용에는 대결과 적대적 관점에서 안보를 강조

하고 있다. 국내외 정세변화에 따라 북한에 대한 인식이 변화할 수 있지만, 근본적으로 평화라는 가치를 중심으로 상대를 인식해야 향후 평화적 방식으로 통일이 될 수 있고 통일 이후에도 평화가 유지될 수 있기 때문이다.

넷째, 통일교육에서 목표로 두고 있는 가치들에 대한 사회적 합의가 필요하다. 「통일교육 지원법」 제2조에 의하면 통일교육은 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육”으로 규정하면서 소극적 평화를 통일로 인식하고 있다. 자유민주주의의 신념, 민족공동체 의식 형성, 건전한 안보관과 같은 통일교육의 목표가 향후 북한과의 통일에서 어느 정도 합의가 가능한 가치인지에 대한 논의도 제기될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 통일을 달성하기 위한 가치관, 인식이 과연 무엇인지에 대한 충분한 사회적 논의가 병행되어야 하겠다.

Ⅲ. 정책 추진 환경 분석



평화공감대 확산을 실현하기 위한 향후 추진전략과 추진전략에 따른 세부 정책과제를 제시하기 위해 앞으로의 정책 추진 환경을 분석할 필요가 있다. 이를 위해 본 장에서는 2020~2030년 정책 추진 환경을 분석하고자 한다. 우선 전문가 설문조사를 통해 2030 트렌드 전망을 하고, 이를 평화공감대 확산을 위한 기회요인과 위협요인으로 구분하여 그 내용과 영향을 분석한다.

2030 트렌드 전망을 위해 국제, 지역, 남북, 국내 4개 분야로 나눠 정세변화에 대한 전문가 설문조사를 실시했다. 정세변화와 관련된 이슈는 궁극적으로 평화공감대 확산에 직접적인 영향을 미치는 요인들을 중심으로 선정했다.

국제 분야에서는 전반적인 향후 국제질서에 관한 질문에서부터 국제적 합의를 갖는 지역 이슈, 정치·경제·사회·문화 등 다양한 분야는 물론 최근 떠오르는 신안보 이슈까지 포함했다. 설문 내용은 미국과 중국의 전 세계적인 패권주의적 지위의 지속적 유지 여부, 미중 갈등의 고조 여부, 전 세계적인 핵무기 등 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)의 확산 여부, 브렉시트 이후 유럽연합(European Union: EU)의 독일과 프랑스를 중심으로 한 강화 여부, 유럽의 독자안보체제 구축 가속화 여부, 식량·물·에너지·기후변화·사이버·전염병 등 신안보 위기 증가 여부, 미-이란 갈등, 북미 갈등 등 세계적인 분쟁의 증가 여부, 세계 경제의 저성장·무역 갈등 등 위기 직면 여부 등이다.

지역 분야에서는 동아시아지역에서의 역학 구도와 양자 및 다자간 관계에 대한 이슈들을 포함했다. 설문 내용은 동아시아에서 미일 vs. 중리의 신냉전구도 지속 여부, 중국의 역내 영향력 확대 여부, 중국의 역내 영향력 확대에 따른 미국의 역내 영향력 약화 여부, 국제사회의 대북제재 지속 여부, 대북제재에도 불구하고 북중관계 강

화 여부, 한중·한일·북일·일중·일러 등 양자 관계의 점진적 개선 여부, 동아시아 국가들의 경제협력 증가 여부, 동아시아 경제협력체로의 진전 여부, 동아시아 국가들의 안보협력 증가 여부, 동아시아 평화공동체로의 진전 여부 등이다.

남북 분야에서는 북핵문제를 비롯하여 북한의 변화, 남북관계 진전 등의 이슈들을 포함했다. 설문 내용은 북핵문제의 완전한 비핵화를 향한 불가역적인 상황 도달 여부, 북한 비핵화 도달 수준 예상, 북한 내부적으로 시장경제가 확산되어 개혁개방으로 진전 여부, 남북관계 진전 여부, 남북관계 진전에 따른 남북관계 제도화 여부, 남북교류협력 활성화 여부, 남북교류협력(군사 분야 협력, 보건·의료 분야 협력, 체육 분야 교류, 개성공단·금강산 관광 재개, 문화공연 교류, 산림협력, 철도·도로연결 노력, 이산가족상봉 추진 등)의 활성화 분야 우선순위, 종전선언과 한반도 평화협정 체결을 통한 한반도 평화체제 구축 여부 등이다.

국내 분야에서는 경제성장, 대북정책, 남남갈등 등의 이슈들을 포함했다. 설문 내용은 한국경제의 성장세 감소 등 위기 봉착 여부, 한국경제 위기로 인한 대북정책 추진동력 감소 여부, 정권 교체에도 불구하고 현 정부의 대북정책 기조(한반도 평화 중심 기조) 유지 여부, 대북정책을 둘러싼 남남갈등 감소 여부, 대북정책을 둘러싼 국회 등 정치권의 협력 증가 여부, 대북정책에서 국가 주도 성향 감소 여부, 대북정책 추진에서 지방정부·시민사회의 역할 증가 여부, 전후 세대 감소로 대북정책과 통일에 대한 관심 감소 여부 등이다.

설문조사는 5지 선다형(① 매우 그렇다. ② 그렇다. ③ 보통이다. ④ 그렇지 않다. ⑤ 매우 그렇지 않다.)으로 진행했다. 후속 질문 형식도 활용하여 상반된 답변에 대한 설문자의 선택 근거를 주관식으로 조사함으로써 설문조사의 활용도를 제고했다.

한반도 미래 전망과 관련한 설문조사 결과는 다음과 같다. 국제 분야에서는 첫째, 향후 10년 자유주의 국제질서는 일정 정도 지속될 것이다. 둘째, 향후 10년 미중관계는 여러 영역(이슈)에서 비군사적 방식의 전략적 경쟁이 확대·강화될 것이다. 셋째, 향후 10년 미국의 국력과 리더십 추이는 패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이다. 넷째, 향후 10년 국제사회에서 중국의 지위는 패권국의 지위를 갖추지 못할 것이나, 글로벌 이슈 리더십은 강화될 것이다. 다섯째, 향후 10년 UN 등 국제기구의 영향력은 더욱 감소할 것이다. 여섯째, 향후 10년 미중관계를 제외한 세계의 주요 이슈는 자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역 부상 여부이다.

지역 분야에서는 첫째, 향후 10년 동아시아(동북아)의 주요 양자 관계는 현재보다 한미관계, 미중관계, 중일관계, 미러관계, 한일관계, 북일관계는 악화될 것이고, 중러관계, 한중관계, 북미관계, 북중관계는 개선될 것이다. 둘째, 신남방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·아세안 관계는 사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지할 것이다. 셋째, 신북방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·중앙아시아 관계는 사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지할 것이다. 넷째, 향후 10년 한국이 지역 내 안보 질서에 미치는 영향력은 현재 수준보다 약간 높을 것이다.

남북 분야에서는 첫째, 향후 10년 북한 비핵화 문제는 비핵화 협상이 난항에 빠짐에 따라 남북한과 북미 간에 교착 및 갈등상태와 협상이 전개되는 국면이 지속 반복될 것이다. 둘째, 향후 10년 한반도 평화프로세스는 남북관계의 발전이 이루어지면서 비핵화 논의와 평화협정 체결 논의가 병행적으로 추진될 것이다. 셋째, 향후 10년 남북관계는 제재국면 속에서 부분적 교류협력이 추진될 것이다. 넷

째, 향후 10년 북한제재의 변화는 부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방이 추진될 것이다. 다섯째, 향후 10년 한국 대북정책의 바람직한 방향은 최대한의 압박과 관여를 북한의 변화에 맞춰 탄력적, 병행적으로 추진하는 것이 될 것이다.

국내 분야에서는 첫째, 향후 10년 한국사회에서 가장 심화될 것으로 보이는 사회적 갈등은 계층갈등이다. 둘째, 향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 지금과 비슷할 것이다. 셋째, 향후 10년 한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 비핵화 협상 결과이다. 넷째, 향후 10년 한국사회의 대북인식은 지금과 큰 변화를 보이지 않을 것이다. 다섯째, 향후 10년 한국사회의 평화와 통일에 대한 인식은 남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다는 것이다.

평화공감대와 관련한 설문조사 결과는 다음과 같다. 국제 분야에서는 첫째, 세계 경제는 저성장, 무역갈등 등 경제적 불안정이 확산될 것이다. 둘째, 향후 10년 국제질서 변동에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 보호무역주의이다. 셋째, 향후 10년간 비전통 안보위협(예를 들어, 사이버 안보, 테러리즘, 기후변화 등)에 대한 세계적 협력 추이는 비전통 안보위협도 이슈에 따라 갈등과 협력이 공존할 것이다.

지역 분야에서는 첫째, 동아시아에서 ‘미일 대 중러’의 신냉전구도가 지속·강화될 것이다. 둘째, 비핵화 협상의 진전이 없을 경우, 국제사회의 대북제재는 지속될 것이다. 셋째, 중국의 대북제재의 철저한 이행에도 불구하고 북중관계는 강화될 것이다. 넷째, 동아시아 국가들의 경제협력은 증가할 것이다. 다섯째, 동아시아 경제협력체는 특정 국가 주도로 구축되지는 않을 것이다. 여섯째, 향후 동아시아 국가들의 안보협력이 제도화하지는 않을 것이다.

남북 분야에서는 첫째, 북한 내부적으로 시장경제가 확산되어 개

협력방으로 나아갈 것이다. 둘째, 비핵화 협상 진전 시 남북교류협력은 활성화할 것이다. 셋째, 비핵화 협상 담보 시 남북교류협력이 활성화하지는 않을 것이다. 넷째, 남북교류협력의 활성화 분야는 개성공단, 금강산관광 재개 등 경제협력 사업이 될 것이다. 다섯째, 종전선언과 한반도 평화협정 체결이 이루어진다면 한반도 평화체제가 이루어질 것이다.

국내 분야에서는 첫째, 한국경제는 장기적으로 저성장 추세가 지속될 것이다. 둘째, 한국경제의 저성장 추세가 대북정책 추진동력을 감소시키지는 않을 것이다. 셋째, 향후 정권이 교체된다 해도 현 정부의 대북정책 기조(한반도 평화를 위한 남북관계 개선 추진 정책)는 유지될 것이다. 넷째, 대북정책을 둘러싼 보수와 진보, 여야 간 협력이 증가하지는 않을 것이다. 다섯째, 대북정책에서 국가 주도 성향이 감소하지는 않을 것이다. 여섯째, 전후 세대의 감소로 대북정책과 통일에 대한 관심이 감소할 것이다.

1. 2030 미래 트렌드

가. 국제(global) 분야

(1) 미국과 중국의 패권경쟁

미국과 중국의 패권경쟁은 다양한 이슈 영역에서 비군사적 방식을 통해 전략적 경쟁을 확대 강화할 것으로 전망된다. 미중 간 갈등은 경제문제를 시작으로 정치, 외교, 문화는 물론 군사적으로도 고조될 것이나 실제적인 군사적 충돌은 피할 것으로 예상된다. 미중 간 경쟁은 특히 4차 산업혁명 시대의 첨단기술을 둘러싼 갈등이 격화될 것으로 전망된다.

15세기 이후 국제사회의 패권국 변화를 살펴보면 스페인-네덜란드-영국-미국으로 이어져 왔다. 여기에서 몇 가지 특징들을 볼 수가 있는데, 첫째, 약 100년을 주기로 해서 패권국이 교체되어 왔다. 둘째, 이러한 패권국이 교체될 때에는 항상 20~30년간에 걸친 패권전쟁이 있어 왔다. 셋째, 새로운 패권국은 과거 패권국에 대항한 제1이나 제2경쟁국이 아닌 제3국이 되었다. 넷째, 당시 제2경쟁국은 다음 패권기에 새로운 패권국에 대항하는 제1경쟁국이 되었다.

이러한 주장에 따르면 현 패권질서를 변화시키는 다음 패권전쟁은 순환 주기에 따라 2020~2040년경에 발생할 가능성이 크다. 또한 새로운 패권국은 제1경쟁국인 중국이 아닌 제3국일 수 있다. 물론 패권전쟁은 과거와 같은 군사적 형태가 아니라 경쟁에 의한 경제력의 압도적 확보와 같은 형태를 보일 것으로 예상된다. 지난 500년간 세계 패권국의 변화를 통해 향후 패권질서의 변화를 예상해보면 2030년의 세계질서는 세계 패권구도 변화기의 중심이라고 할 수 있을 것이다.

중국이 패권국 미국의 제1경쟁국으로 대두된 가장 주된 요인은 중국의 비약적인 경제성장이었다. 중국의 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)은 1978년부터 2017년까지 연평균 9.6%의 고도성장을 보였다. 미국의 GDP에 대한 중국 GDP의 비율을 살펴보면 1980년의 10.4%에서 2017년에는 62%로 거의 6배나 증가했고 이는 미국에서 제기된 중국위협론의 주된 근거가 되었다. 중국은 2001년 12월 세계 무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입을 계기로 세계의 공장역할을 담당했고, 대외무역 규모도 급증하여 세계 제1의 무역흑자를 기록하고 약 3조 달러의 외환보유고도 달성했다.

이러한 중국의 부상에 대응하여 미국은 대중국 압박을 강화하였다. 미국은 경제적으로 중국의 불공정 무역을 제재하고 있다. 중국

으로 인해 발생한 미국의 막대한 무역적자가 미국의 부를 유출하고 제조업을 붕괴시켜 미국 경제구조의 균형을 깨뜨리고 있다고 보고 있다. 미국의 안보전략에서 중국은 러시아와 함께 미국의 양대 도전 세력인 것이다. 미국은 중국으로 인해 미국 내 일자리가 축소되고 있으므로 이를 막아 미국 사회와 경제가 안정될 수 있도록 하기 위해 대중 무역적자를 줄이고 미국의 제조업을 재건하여 더 많은 일자리를 제공하고자 한다. 중국은 ‘중국제조 2025’ 계획을 통해 5G통신, 인공지능, 우주항공, 바이오 등 첨단기술 산업을 육성하고 있다. 이러한 다년간에 걸친 중국 기업의 발전 뒤에는 중국 정부의 지원과 암묵적인 허락이 있었다고 미국은 보고 있다. 즉 중국 정부의 비호 아래 미국 기업의 기술을 훔치거나 기술이전을 강요했다는 것이다. 심지어 미국 군사기밀까지 훔쳐 미국 기업의 지적재산권과 미국의 국가안보에 심각한 피해를 끼쳤다고 보기 때문에 이러한 중국의 부도덕한 경제 전략을 제지하고자 한다.

또한 미국은 군사적으로 중국의 군사 확장을 제지하고 있다. 중국은 동남아 지역에 인공섬과 군사시설을 만들어 긴장을 유발하고, 현지 해역에 항행자유권을 행사하려는 미군을 도발하고, 지부티에 최초의 해외 군사기지를 건설하고, 러시아와 발트해에서 연합해상훈련을 실시했다. 또한 중국은 대만에 대한 중간선을 지속적으로 침범하여 군사적 긴장을 유발하고, 대만 주변에 대한 지속적인 함대 패트롤을 강행하고 있어 이러한 중국의 대만 압박에 대해 미국은 제지하고자 한다.

미국은 인도·태평양 전략에서 위협의 우선순위에 따라 중국, 러시아, 북한을 수정주의 세력이나 악한 행위자, 불량국가로 명시하고 있다. 국가 대전략으로서의 인도-태평양 전략은 아·태재균형 전략의 연장선에서 중국의 부상을 견제하기 위한 지역전략, 혹은 2013년

부터 중국이 추진하고 있는 일대일로 전략에 대한 대응전략이다. ‘21세기형 실크로드’를 표방하며 중국이 유럽, 중동, 아프리카를 잇는 거대한 무역로를 건설하고 그 주변 국가들에 대한 인프라 투자를 확대하는 것은 해당 국가들과의 무역 활성화뿐만이 아니라 정치·군사적 영향력을 강화하고자 하는 전략이다. 미국은 중국이 증강된 정치·군사적 역량을 바탕으로 추구하고 있는 배타적이고 공세적인 영향력 확대를 해당 국가들과의 협력 확대를 통해, 즉 인도-태평양 전략을 통해 선제적으로 저지하고자 한다.⁷⁸⁾

중국의 일대일로 전략과 미국의 인도-태평양 전략 간의 충돌은 역사적으로 강대국들 간의 패권경쟁이 전 세계로 확대되어 왔다는 점에서 이미 기정사실이였다. 우위를 확보하기 위해서는 확장되는 상대의 세력에 대응해 지정학적 요충지를 선점하는 것이 필요하다. 일대일로 전략에 대응한 인도-태평양 전략의 출현은 미중 간 미래 경쟁이 본격화되었음을 보여준다. 지정학적 관점에서 미국의 대전략이란 림랜드 지역에서 새로운 패권국이 나타나는 것을 막는 것이다. 아시아는 3개의 서로 경쟁하는 잠재적 강대국이 존재하는 지역으로, 미국은 이들 중국, 일본, 인도 3개국 중 최소한 1개국과는 협력적 관계를 유지해야 하고 미국의 패권에 도전하는 국가가 나타났을 때 나머지 1개국과도 협력해야 한다. 미국이 중국의 부상에 대항하여 일본과 확고한 동맹을 맺고, 인도에게 접근하는 것은 지정학적 관점에서는 당연한 일이다.

자유롭고 개방된 인도-태평양을 만드는 것이 미국의 인도-태평양 전략의 목표로서 모든 국가들은 국가적 차원에서 자유롭게 주권을 행사할 수 있어야 한다. 모든 시민들은 개인적 차원에서 근본적

78) “트럼프 행정부 인도-태평양 전략의 전개방향과 시사점,” 『국방일보』, 2019.1.14., <http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20190114/1/BBSMSTR_000000100003/view.do> (검색일: 2020.10.15.).

인 권리와 자유를 향유한다. 지속가능한 성장과 연계성을 증진시키는 것이다. 모든 국가들이 공해 상이나 사이버공간 및 우주의 모든 영역에 자유롭게 접근 가능하기 위해서는 모든 국가들이 규칙과 규범에 기반을 둔 국제질서를 준수할 때 가능하며, 그 속에서 미국을 포함한 전 세계 국가들의 이익이 보장될 수 있다는 것이다. 단기간 내에 인도-태평양 지역이 커다란 번영과 성장을 이룰 수 있었던 이유는 미국과 해당 지역 국가들이 규칙과 원칙, 질서와 규범을 잘 준수해왔기 때문이다. 중국과 러시아와 같은 원칙과 규범을 따르지 않는 수정주의 세력과 불량국가 북한의 등장으로 자유롭고 개방된 질서 체계가 파괴되고 있다는 것이다. 그중에서도 중국으로 인한 인도-태평양 지역에서의 세력균형의 붕괴가 이 지역에서 미국을 포함한 해당 지역 국가들의 번영과 안보를 제공하는 자유롭고 개방된 질서를 가장 크게 위협하고 있다는 것이다.

또한 중국이 약소국가들에 대한 경제적 지원과 투자를 통해 이들 국가의 중국에 대한 의존도를 높이고, 이렇게 높아진 의존도는 중국에 이들 국가가 경제적 착취를 당하는 구조를 형성하고 동시에 군사·안보적 종속관계가 구축되도록 하고 있다. 이것이 미국이 중국의 일대일로 정책을 비난하는 이유이고 이것이 반영된 결과가 바로 인도-태평양 전략이다. 특히 중국이 무기 프로그램 확장 등의 군사적인 노력을 통해 반접근/지역거부(Anti-Access/Area Denial: A2/AD) 능력을 강화하여 미국의 투사능력에 도전하고 있고, 중국이 사이버공간 및 우주공간을 포함하는 전장영역에서 수행하고 있는 작전과 핵무기의 현대화 정책은 향후 미국이 더 이상 이를 억제하지 못할 수도 있다는 것이다. 인도-태평양 전략이 추구하는 자유롭고 개방된 인도-태평양이라는 목표를 달성하기 위해서는 미국이 중국의 A2/AD 전략을 얼마나 성공적으로 제지하는지에 달려있는 것이다.

그렇지만 이러한 군사적 긴장관계가 실제적인 군사충돌로 이어지지 않는 것으로 예상된다. 오히려 경제 분야 특히 4차 산업혁명시대의 첨단기술 경쟁이 격화될 가능성이 크다.

(2) 비전통 안보위협

비전통 안보위협은 테러, 사이버공격 등이 여전히 강세를 보일 것으로 전망되며 코로나19로 대표되는 감염병이나 기후변화 등의 비전통 안보위협도 지속적으로 야기될 것으로 예상된다. 비전통 안보위협에 대한 국제사회의 협력은 전통적 안보관계의 성격에 따라 협력과 갈등이 교차하면서 공존할 것으로 전망된다.

비전통 안보위협의 경우 테러, 해적, 사이버공격, 감염병, 기후변화 등이 있으며, 비군사적 영역에서 국적과 장소를 불문하고 발생하는 측면에서 어느 한 국가의 힘만으로는 해결이 어렵다고 할 수 있다. 또한 테러, 해적, 감염병 등의 경우 인류의 역사와 함께 존재해 왔다는 측면에서 완전한 근절은 어렵다고 할 수 있으며, 특히 어느 특정 장소에서만 발생하지 않고 전 세계적으로 확산되는 경향을 보이고 있다.

테러의 경우 21세기를 테러의 시대라고 할 정도로 테러 사건은 전 세계적으로 발생하고 있으며, 이러한 테러리즘은 21세기의 전유물이 아닌 인류의 역사와 함께 존재해 왔다. 오늘날 대표적인 테러집단으로는 ISIL(Islamic State of Iraq and the Levant, 이라크-레반트 이슬람 국가)이 있으며, 이들의 테러 행위는 국제사회에 테러에 대한 공포를 확산시키고 있다. 2015년 11월 파리, 2016년 1월 자카르타, 2016년 3월 브뤼셀, 2016년 6월 이스탄불 등지에서 ISIL은 테러를 자행했으며, 특히 외국인을 테러 전투원으로 포섭하고 적극적으로 선전활동을 전개하여 중동을 넘어 유럽·아프리카·동남아시아

아까지 세력 범위를 확장하고 있다. 이에 따라 2015년 11월 유엔 안보리는 ISIL 격퇴를 위한 결의안 제2249호를 만장일치로 채택하여 ISIL의 테러 전투원의 모집과 자금 유입을 막기 위한 모든 조치들을 취해줄 것을 국제사회에 요청한 가운데 각국 정부의 적극적인 동참이 이루어지고 있다. 또한 미국 주도로 2014년 결성된 반 ISIL 국제연대는 ISIL 점령지에 대한 공습, 이라크와 시리아에서의 난민 지원 등 ISIL 위협에 대응하기 위해 다각적 활동을 전개하고 있다. 특히 러시아 경우도 시리아 내전에 적극 개입하는 등 반 테러활동은 국가 간 협력의 장을 마련하고 있다.

해적의 경우 인류의 해상교통로 역사와 함께 존재하고 있으며, 현 시대에도 여전히 해적사건이 발생하고 있다. 오늘날 국제사회가 가장 관심을 두고 있는 해적발생 지역은 바로 소말리아라고 할 수 있을 것이다. 소말리아는 내전으로 인하여 2004년부터 인근 해역에서 해적피해가 급증하였으며, 유엔은 안보리 결의안 1838호를 채택하고 국제사회에 대해 함정과 항공기 등의 파견을 요청하였다. 2007년 이후 국제사회의 소말리아 해적 소탕 작전에 따라 해적활동은 감소되었으나 동남아시아 지역에서의 해적사건은 급증하였다. 소말리아 해역에서의 해적사건 발생 건수는 2012년부터 감소 추세에 있으며, 2015년 소말리아 해역의 해적 공격건수는 단 한 건도 발생하지 않았다. 2016년에는 단지 한 건의 해적사건만이 발생하였으나 소말리아 해역에서의 해적사건 발생 가능성은 상존하고 있다. 특히 소말리아 해역에 대한 국제사회의 파병이 축소될 경우 소말리아 해역에서의 해적사건 발생 가능성은 높아질 것으로 예상되고 있다. 동남아시아 해역에서의 해적건수는 증가하여 2011년 119건의 해적사건은 2015년 200건으로 증가하였다. 해적은 비전통 위협으로서 지속 발생할 것으로 예상되며, 국제사회의 노력(군사력 운용)에 따른 해적근절 효과

가 입증됨에 따라 지속적인 국가 간 협력의 필요성이 제기되고 있다.

탈냉전 이후 2008년까지 해적사건이 발생한 국가는 86개국이며, 이들 국가들은 크게 동남아시아, 인도 등 서남아시아, 남아메리카, 아프리카, 기타지역 등으로 구분할 수 있다. 또한 탈냉전 이후 2016년까지 총 7,128건의 해적사건이 발생하였으며, 동남아시아 및 아프리카 지역에서 전체 해적사건의 76.8%인 5,474건의 발생하는 해적활동이 가장 활발한 두 지역이라고 할 수 있다. 동남아시아 지역의 경우 2007년 이전 및 2013년 이후 전 세계에서 가장 많은 해적사건이 발생하고 있다. 동남아시아 지역에서의 해적근절 노력으로는 국제 기구와 협약, 연안 국가의 대응, 국가 간 협력 등이 있으며, 특히 2015년 178건의 해적사건이 84건으로 감소한 것은 지역 국가들이 해적에 대응할 수 있는 어느 정도의 능력을 확보했다는 것을 의미한다고 할 수 있다.⁷⁹⁾

이러한 해상테러의 경우 육상보다는 상대적으로 훨씬 영역이 넓어 경찰이나 집중감시가 제한되므로 향후 장비와 인력이 모두 부족한 해상의 약점을 이용할 가능성이 더욱 높아지고 있다. 과거 동남아시아 해역에서는 테러 집단인 제마 이슬라미야(Jemaah Islamiyah)의 말라카 해협에서의 테러공격 가능성과 알카에다(Al-Qaeda)의 아덴만과 홍해를 연결하는 밤-엘-만데브 해협에서의 테러공격 가능성이 높았다. 특히 2000년에는 미 해군 함정인 USS Cole호가 테러공격을 받았으며, 2015년 7월에는 이집트 군함이 지중해에서 ISIL로 추정되는 세력의 미사일 공격을 받는 등 해상테러의 발생 가능성은 여전히 상존하고 있다.

사이버공격의 경우 국제 사회는 사이버공격에 대해 매우 취약하고

79) 미 의회조사국 보고서, “소말리아 해역의 해적활동,” 『신동아』, 2011.2.23., <<https://shindonga.donga.com/3/all/13/110081/1>> (검색일: 2020.10.23.).

사이버공격에 의한 피해가 이미 무시할 수 없을 정도로 커진 것으로 평가되고 있다. 현재까지 발생한 국제사회의 주요 사이버공격들을 보면 우선 2003년 마이크로소프트사의 데이터베이스인 SQL(Structured Query Language, 구조화 질의어) 서버를 공격했던 1.25 인터넷 대란으로 이 공격의 주체는 미국과 호주 등에서 시작된 슬래머 워이었다. 그리고 2007년 에스토니아에 대한 사이버공격은 러시아의 디도스(Distributed Denial of service: DDos, 서비스 거부 공격) 공격으로 인해 에스토니아의 주요 기관 홈페이지와 전산망 등이 마비되었었다. 또 2008년에는 러시아가 미군의 비밀 군사네트워크에 바이러스를 침투시키기도 했고, 러시아가 조지아의 국가 주요기관 사이트를 마비시켰던 러시아와 조지아 간의 사이버전도 발생했다. 사이버공격은 이제 국가안보영역에서 비전통 안보위협 중 제일 심각한 위협으로 떠올랐다. 과거 개인 차원에서 해킹 수준으로 발생하던 사이버공격이 이제는 공공기관 및 사회기반시설로 그 공격대상 범위를 확대시키면서 엄청난 규모의 사회적, 경제적 피해가 나타나고 있는 상황이다.⁸⁰⁾

이외에도 최근 팬데믹으로 전 세계를 고통으로 몰아넣고 있는 코로나19로 대표되는 감염병이나 기후변화 등의 비전통 안보위협도 지속적으로 발생할 것으로 전망된다. 이러한 비전통 안보위협에 대한 국제사회의 협력은 전통적 안보관계에 따라 협력과 갈등이 교차할 것이다.

(3) 세계경제 전망

세계경제는 코로나19의 영향으로 단기적으로 큰 폭의 저성장을

80) 채제병, 『국제사이버공격 전개양상 및 주요국 대응전략』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 9~10.

보일 것으로 전망되며 일시적인 회복 가능성은 있으나 감염병의 재 확산 및 보호무역주의의 확대 및 무역갈등의 증가 등으로 인해 상당 기간 침체기를 보낼 것으로 전망된다. 이 경우 저성장과 보호무역주의의 악순환에 빠질 위험도 크다.

2020년 세계경제는 작년보다 5.5% 포인트 낮은 -2.6%의 경제성장률을 기록할 전망이다. 이는 이전 전망치에 비해 5.8% 포인트 하향 조정된 수치이다. 코로나19 확산에 따른 봉쇄조치는 산업생산을 위축시키는 동시에 소비·수출·투자 등 총수요의 모든 요소들을 급격히 둔화시키면서 2020년 세계경제에 매우 크게 영향을 미칠 전망이다. 전 세계 각국들은 강력한 경기부양책을 시행하고 있지만 선진국의 경우 재정지출 확대에 의한 재정건전성이 문제로 지적되고 있고, 신흥국의 경우에도 코로나19의 재차 확산 여부 및 석유, 철강과 같은 원자재가격 추이 등 대외 경제여건에 민감하게 반응할 가능성이 크다. 다만 코로나19 확산이 다소 진정되고 재확산이 일어나지 않을 경우 중국이나 인도 등 내수경제의 규모가 큰 국가들은 올해 하반기부터 이전 성장세를 회복할 수도 있을 것으로 보인다.⁸¹⁾

미국의 경우 코로나19 확산에 따른 봉쇄조치의 영향으로 실물경제가 큰 폭으로 둔화하였다. 즉 민간소비 감소, 고용악화, 산업생산·기업투자가 위축되면서 작년에 비해 8.3% 포인트 내려간 -6.0%의 경제성장률을 기록할 전망이다. 이는 이전 전망치에 비해 8.0% 포인트 하향 조정된 수치이다. 미국 정부는 총 4차에 걸쳐 코로나19 사태와 관련하여 보건지출의 확대와 가계, 중소기업 등에 대한 경기부양책을 마련했고 경기활성화를 위한 인프라 투자를 위해 추가부양책의 시행도 검토 중이다. 한편 미 연방준비은행은 제로 기준금리,

81) 안성배 총괄책임, “2020년 세계경제 전망(업데이트),” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제20권 14호 (2020), p. 3.

무제한 양적완화(Quantitative Easing: QE)를 도입했다. 그러나 이러한 경기부양책으로 인한 재정건전성에 대한 우려도 제기되고 있는 실정이며 미국경제의 침체는 상당 기간 지속될 것으로 보인다.

유럽연합 주요국들과 영국의 경우 코로나19 확산에 대응한 적극적인 봉쇄조치의 시행으로 급격한 소비위축, 역내외 수출둔화, 신규투자 감소 등이 발생했다. 이로 인해 작년에 비해 8% 포인트 이상 내려간 -7.3%의 경제성장률을 기록할 전망이다. 이는 이전 전망치에 비해 8.4% 포인트 하향 조정된 수치이고, 영국의 경우 -6.7%의 경제성장률을 기록할 것으로 보이는데 이는 이전 전망치에 비해 7.7% 포인트 하향 조정된 수치이다. 한편 유럽연합 집행위는 회원국에 재정적자를 GDP 3% 이내로 하고, 국가부채를 60% 이내로 유지하도록 하는 재정준칙의 적용을 유예하기로 했다. 그리고 유럽중앙은행은 제로금리 기초를 유지하고 적격담보 요건을 완화하였다. 여기에 7500억 유로에 달하는 양적완화 정책을 시행하기로 했는데 이는 전염병 긴급자산매입 프로그램으로 구체화되었다. 그러나 결과적으로 대부분의 유럽연합 국가들은 국가부채가 GDP 대비 60%를 초과했다. 더욱이 유럽연합 내 경기침체를 극복하기 위한 공동채권인 코로나본드 발행에 대해서도 회원국 간에 의견이 충돌하고 있는 상황이다.⁸²⁾

일본의 경우 코로나19 확산 이후 올해 개최하기로 했던 도쿄올림픽을 내년으로 연기하기로 하고 지난 4월에는 일본 전국을 국가긴급사태 대상지역으로 선포했다. 이로 인해 일본에서는 개인소비 위축, 대외여건 악화로 인한 수출감소, 신규투자 감소, 자동차업계 등 생산업체들을 중심으로 한 생산 감소 등이 발생했다. 이로 인해 작년에 비해 6.9% 포인트 내려간 -6.2%의 경제성장률을 기록할 전망이

82) 위의 글, pp. 49~50.

다. 이는 이전 전망치에 비해 6.6% 포인트 하향 조정된 수치이다. GDP 대비 21%라는 역대 최대 규모로 재정지출을 확대하고 생산기업에 유동성 공급을 제공하기 위해 완화적인 통화정책을 시행하고 있지만 국채의 절반가량을 이미 중앙은행이 보유하고 있기 때문에 통화정책으로 위기를 타개하기에는 역부족인 상황이다. 따라서 일본 정부가 당초 계획한 2025년까지 기초재정수지를 흑자로 전환시키겠다는 재정건전화 목표는 달성하기 어려울 것으로 전망된다.

한편 신흥국의 경우는 선진국과는 조금 다른 상황이다. 만약 코로나19 확산추세가 진정된다면 중국·인도·베트남 등 신흥국들은 올해 하반기 이후 경제회복세를 보일 가능성도 있는 것으로 보인다. 다만 러시아·브라질 등 자원보유국들은 석유, 가스과 같은 원자재가격 추이 등 대외 경제여건에 따라서 민감하게 반응할 것으로 전망된다.

중국의 경우 올해 1/4분기에 코로나19로 인해 경제활동이 크게 제한됨으로써 급격한 경기하향세를 보였다. 그러나 중국 정부의 인프라 투자 및 유동성 공급 확대와 소비촉진정책의 강력한 추진 등으로 2/4분기부터는 회복세를 보이고 있다. 올해 하반기에는 예년 수준을 급속하게 회복할 것으로 보여 작년에 비해 3.9% 포인트 내려간 2.2%의 경제성장률을 기록할 전망이다. 이는 이전 전망치에 비해 3.8% 포인트 하향 조정된 수치이다. 중국은 작년 9월 GDP 대비 52.5%인 정부부채 비율이 상대적으로 낮아서 경기부양을 위한 정책 여력은 큰 편이나 국내소비 회복 속도, 코로나19의 재확산, 주요국들의 코로나19 대처 상황 등 대내외적 불확실성으로 인해 여전히 미래가 불투명한 상황이다.

인도의 경우 이미 작년부터 경제성장이 둔화되는 상황이었다. 여기에 3~4월 코로나19에 따른 전국 봉쇄조치가 더해지면서 작년에 비해 3.3% 포인트 내려간 2.0%의 경제성장률을 기록할 전망이다.

이는 이전 전망치에 비해 4.2% 포인트 하향 조정된 수치이다. 인도는 세계경제 침체에 따른 유가하락으로 오히려 무역수지가 개선될 것으로 보인다. 또한 기준금리를 사상 최저인 4.4%로 인하하고 긴급경기부양책을 도입하여 내년도에는 예전의 경제수준을 회복할 것으로 보이나 인도의 열악한 의료시스템은 코로나19로 인한 경제침체의 위험요인으로 작용하고 있다.

베트남, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국 등 아세안 5개국의 경우에는 작년부터 이미 대외 경제여건의 악화로 경제성장이 둔화되는 상황이었다. 여기에 코로나19 확산에 대응하여 각국이 금리인하 조치를 취하고 강력한 경기부양책을 시행 중이나 결국 내수와 수출이 크게 위축되면서 작년에 비해 5.1% 포인트 내려간 -0.3%의 경제성장률을 기록할 전망이다. 이는 이전 전망치에 비해 5.2% 포인트 하향 조정된 수치이다. 더욱이 코로나19 확진자 수가 급속히 증가하고 있는 인도네시아와 대외의존도가 높고 서비스업 비중이 큰 필리핀·말레이시아·태국은 경기위축이 빠르게 진행될 것으로 예상된다. 다만 베트남은 서비스업 비중이 작고 경제토대가 견고한 것으로 평가되어 그나마 다른 국가들에 비해 빠르게 예전의 경제수준으로 회복할 것으로 예상된다.

러시아의 경우 이례적으로 코로나19 확산이 주로 수요에만 큰 영향을 끼쳤다. 러시아는 경기부양책을 시행할 정책여력도 양호하므로 올해 2/4분기에 경제성장 저점을 기록한 후 회복하면서 작년에 비해 5.8% 포인트 내려간 -4.5%의 경제성장률을 기록할 전망이다. 이는 이전 전망치에 비해 6.2% 포인트 하향 조정된 수치이다. 다만 원유, 가스 등 천연자원의 생산 및 수출 의존도가 높기 때문에 저유가가 장기화될 경우에는 경기침체 가능성이 크다. 또한 코로나19 확산에 상대적으로 피해가 적은 제조업이 발달되어 있지 못하여 코로

나19 확산이 지속될 경우에는 산업생산의 위축으로 인한 경기침체가 이어질 가능성도 있다.

브라질의 경우 대외의존도가 높고 국내적으로 서비스업 비중이 큰 상황에서 코로나19 확진자 수가 빠르게 증가하고 있어 작년에 비해 6.4% 포인트 내려간 -5.3%의 경제성장률을 기록할 전망이다. 이는 이전 전망치에 비해 7.1% 포인트 하향 조정된 수치이다. 특히 브라질은 작년 정부부채 감소를 위해 다양한 개혁안들을 추진했었다. 그런데 그 효과가 코로나19 확산 이후 시행되고 있는 경기부양책에 의해서 반감되거나 상쇄되고 있다. 이러한 정책결과는 향후 브라질에 대한 외부투자가 이루어지지 않는 등 브라질 경제에 매우 커다란 악영향을 줄 수 있다.

세계경제는 코로나19의 영향으로 선진국, 신흥국을 막론하고 단기적으로 큰 폭의 저성장을 보일 것이며 경기부양책의 성패에 따라, 그리고 신흥국의 경제환경에 따라 일시적인 회복 가능성도 있을 것으로 보인다. 그러나 코로나19라는 팬데믹 상황에서 감염병의 재확산 등으로 인해 세계 각국들은 보호무역주의를 확대하고 국제사회의 무역갈등은 크게 증가할 것이다. 그리고 이로 인해 세계경제는 상당기간 저성장의 침체기를 보낼 것으로 전망된다.

나. 지역(regional) 분야

(1) 동아시아 역내구도

동아시아 역내구도는 미중 간 패권경쟁의 여파로 미일 대 중러의 신냉전구도가 지속 강화될 것으로 전망된다. 미중 간 경쟁구도 속에서 남북한도 이와 같은 신냉전구도에 편입되어 한·미·일 진영 대 북·중·러 진영의 삼각대립구도를 보일 것으로 예상된다.

동아시아 역내구도란 동아시아를 구성하는 즉, 동아시아에 위치하거나 동아시아지역에 영향을 미치는 국가들이 군사, 외교, 무역 등을 견인해가고 있는 힘의 지위와 균형이다. 동아시아 역내구도를 구성하는 국가들은 한국, 일본, 중국을 중심으로 북한과 러시아 그리고 미국 등 주변국들이다. 여기서 힘이란 국력으로 주로 군사력과 이를 보완하는 경제력을 의미한다. 현재 동아시아의 주요 키워드는 이 지역에서 중국의 급격한 부상이라고 할 수 있다. 중국의 경제력은 중국으로 하여금 아시아의 지역패권으로서의 입지를 제공하고 있고 이에 대응하여 한국과 일본은 이를 견제하고 있다. 한국과 일본의 이런 견제 뒤에는 물론 미국이 있으며 미국 스스로도 역시 중국을 견제하고 있다.⁸³⁾

이러한 중국의 급격한 부상은 미국의 상대적인 국력 쇠퇴와 밀접한 연관을 갖는다. 중국의 지역패권으로서의 등장, 혹은 세계적인 패권국가로서의 입지는 G2 체제의 등장을 예고하였고 이 과정에서 미중 간 패권경쟁의 심화현상이 나타났다. 비록 중국의 경제가 비약적인 발전을 이루고 미국과의 경쟁구도를 형성했다고는 하나 아직까지 미국의 패권은 건재하다. 따라서 중국은 세계적 차원에서의 미국과의 패권경쟁은 시기상조로 보고 있으며 순차적인 전략에 따라 아시아에서의 지역적 차원의 패권국가 지위를 확보하기 위해 노력하고 있다. 이에 따라 동아시아지역에서는 미국과 중국 간의 주기적인 갈등과 대립이 나타나기도 하고 타협과 협력이 나타나고 있기도 하다. 미중관계는 아시아의 패권을 차지하기 위한 군사적인 경쟁관계뿐만 아니라 무역갈등이나 환율갈등 등 경쟁의 범위가 경제 분야를 비롯한 다방면으로 확장되고 있다. 동시에 테러나 경제위기, 북

83) 채재병·최아진·황재호, 『한중일 및 주변국 간 위상관계 현황 종합분석 및 전망』, 미래사회 협동연구총서 12-02-04(18) (세종: 경제·인문사회연구회, 2012), p. 9.

핵문제, 감염병 등 비전통 안보위협 등의 초국경적 이슈들에 대해서는 서로 간에 협력이 필요하므로 미중 양국은 경쟁과 함께 필요에 따른 협력관계도 지속하고 있다.

미소 양극체제와 동서 냉전체제는 2차 세계대전 이후 세계질서를 구성했던 기본구조였다. 45년간 세계질서를 구성했던 이 구조는 1991년 구소련의 붕괴와 함께 양극체제도 냉전체제도 모두 해체되었다. 이른바 탈냉전의 세계질서가 등장하는 구조적 변화가 나타났다. 탈냉전의 구조적 변화는 국제관계의 확장을 가져왔고 동시에 상호의존의 심화를 가져왔다. 그리고 전 세계에 민주주의와 시장경제라는 공동의 가치질서를 가져왔다. 그러나 동아시아지역에서는 중국, 베트남, 북한 등 아시아 사회주의국가들이 건재하였고, 한반도와 중국 양안지역에서는 여전히 냉전구도가 지속되었다. 이러한 쌍무적 양자관계에 기초한 안보구조가 존속함으로써 유럽을 비롯한 타지역과는 상이한 양상을 보였다. 즉 동아시아지역에서는 지정학적 역학구조의 특수성으로 말미암아 미·일·중·러 4강 간의 지정학적 경쟁이 이어졌다.

최근 동아시아는 미국과 일본의 상대적인 쇠퇴와 중국과 러시아의 급속한 부상 및 회복이라는 특징적인 변화를 겪고 있다. 여기에는 미국과 일본경제의 침체와 중국의 급속한 경제성장, 그리고 러시아의 경제회복이 큰 영향을 미쳤다. 이러한 양상은 동아시아 질서가 과거 미국의 확고한 국력을 바탕으로 하는 단극체제에서 다극체제로 변화하고 있음을 보여줬다. 물론 미국은 여전히 양자동맹을 통한 지역적 영향력을 구사하고 있고 중국과 러시아의 대응도 동등한 수준에 미치고 있지는 못하다. 그러나 미국은 역내에서 발생하고 있는 수많은 이슈들에 대해 더 이상 양자적 접근을 통해서 해결하기 어려워졌다. 이러한 미국의 상황은 동아시아에서의 다극체제를 가속화

시키고 있고, 역내의 경제적 상호의존 심화와 사회문화적인 상호교류의 확대는 이러한 움직임을 뒷받침하고 있다. 그러나 이러한 다극성의 질서는 앞서 언급한 지정학적 경쟁을 통해 미중을 중심으로 하는 신냉전구도를 지속 강화하고 있다.

동아시아 신냉전구도는 미중관계에서 비롯된다. 중국의 경제력에 버금가는 군사력 강화는 곧이어 주변국 특히 주변해역에서의 해양 통제력 강화로 이어지고 있다. 중국은 이미 남중국해와 동중국해에서 이러한 해상영토분쟁을 다발적으로 야기시키고 있다. 이와 같이 중국의 해상에서의 강경한 주변국 외교와 군사적 행동은 미국의 대응을 실제로 촉발시키고 있고 향후에 더욱 커질 것이다. 동시에 중국의 이러한 행동들은 주변국들의 중국에 대한 위협 인식을 증폭시킬 것이고 이는 미국의 동아시아질서예의 개입을 더욱 가속화시키고 강화시킬 것이다. 실제로 미국은 인도-태평양 전략을 통해 중국의 이러한 공세적 행위를 저지시키려 노력하고 있다. 결국 미중 간 갈등과 견제는 점차 커질 전망이다.

일본과 러시아 같은 지역 강대국들과 한국과 같은 지역 중견국가들도 신냉전구도에 합류할 것이다. 비록 미중 양국에 비해 이들 국가들의 지역 내 영향력이 미흡한 것은 사실이나 이들 국가들은 자체적인 국력강화를 통해 자신들의 역할을 확대하려 할 것이다. 동시에 미중과의 협력을 통해 역할 강화를 모색할 것이다. 이러한 과정에서 동아시아지역에서는 군비경쟁이 심화될 수도 있고 양자 간 협력이나 갈등이 증폭될 수도 있을 것이다. 즉 미일동맹이나 중러관계가 강화될 수도 있고 중일관계나 일러관계가 악화될 수도 있다. 이 과정에서 동아시아 지역주의의 확산도 가능할 것이다. 미일 대 중러의 경쟁구도가 고착화될수록 중국 주도의 동아시아 경제협력체의 추진은 중국의 동아시아 경제주도권 획득으로 간주되어 일본 등의 견제

가 더욱 거세질 것인 바, 이에 중국은 더욱 동아시아 지역주의를 강화할 것이다. 반면 일본의 경우에도 자신이 주도하는 경제협력체를 적극적으로 추진하게 되어 동아시아 지역주의는 더욱 확산될 것이다.

동아시아에서의 영토분쟁도 신냉전구도 강화에 영향을 미칠 것이다. 동아시아 영토분쟁은 대부분 일본과 연관되어 있으며 이러한 일본과 동아시아 국가들 간의 영토분쟁은 각국의 이해관계와 중첩되어 나타날 것이다. 즉 중국과 러시아의 일본과의 대립은 미일동맹을 중심으로 동아시아의 영향력을 구사하고 있는 미국과의 대립구도를 강화시킬 것이다. 그리고 북한 문제도 하나의 중요한 요인이다. 과거 냉전체제에서도 동아시아질서는 북·중·러의 북방삼각체제와 한·미·일의 남방삼각체제의 대립구도였다. 이후 한러 수교 및 한중 수교 이후 북방삼각체제가 붕괴되었지만 북한 문제로 인해 북중관계가 다시 긴밀하게 회복되고 북핵문제 해결을 위한 국제공조가 더욱 강화되면서 결국 한반도 문제를 둘러싸고 한·미·일과 북·중·러는 다시 삼각대결구도를 구축하게 되었다. 미국은 한일 간에 군사협력을 강화시켜 미일동맹과 한미동맹을 연결함으로써 한·미·일 삼각 군사협력체제를 형성하고자 하는 반면에 중국은 여기에 한국의 참여를 막아 미국의 의도를 저지하려 하고 있다.

탈냉전 이후 미중관계에 따라 동아시아 역내구도의 변화가 나타났다. 여기에 일본과 중국이 시도하는 지역 내 영향력 확대와 북핵문제 등은 동아시아의 역내구도를 신냉전구도로 변화시켰다. 이러한 미중 간 경쟁구도 속에서 나타난 미일 대 중력의 신냉전구도와 한·미·일 진영 대 북·중·러 진영의 삼각대립구도는 지속될 것으로 전망된다.

(2) 동아시아 양자관계

동아시아 양자관계는 현재 시점에 비해 한미, 미중, 중일, 미러, 한일, 북일관계는 악화될 것으로 전망되며, 한중, 북미, 북중, 중러 관계는 개선될 것으로 전망된다. 동아시아 신냉전구도와 비교하여 양자관계는 사례별로 약간의 차이를 보이고 있음을 알 수 있으며 이는 동아시아 역학관계의 복잡성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

동아시아 양자관계를 살펴보면, 한미관계는 북한 문제를 위시해서 긴밀하게 협조하면서 공고한 동맹체제를 유지하고 있으나, 전략권 전환대비 문제, 전략적 유연성 문제, 주한미군기지 문제, 방위비 분담 문제 등 해결해야 할 숙제가 산적해 있다. 미중관계는 패권경쟁의 지속으로 갈등과 협력이 병존하나 중국의 군사력 강화와 경제적 갈등심화 등으로 점차적으로 악화될 것으로 전망된다. 중일관계는 동아시아지역 내 경쟁관계와 미중관계의 악화 등으로부터 영향을 받음으로써 점차 악화될 전망이다. 특히 미국의 대중국 견제의 일환으로 추진되고 있는 4자 안보 대화(Quadrilateral Security Dialogue: Quad) 추진에 일본의 참여는 중일 관계의 갈등을 심화시킬 것으로 보인다. 미러관계는 우크라이나 사태 이후 지속되는 대러 경제제재와 러시아의 미국 선거 개입 문제 등으로 인해 전망이 밝지는 않다. 특히 중러 간 긴밀한 접근으로 인해 미러관계의 개선 가능성은 그리 크지 않을 것으로 전망된다. 한일관계는 역내 중국의 군사력 강화에 적극 대응하기 위해 한미 및 미일동맹을 연결한 한·미·일 삼각 안보협력을 추진하면서 대체로 우호적인 관계를 유지했으나 최근 역사문제 등 한일 간 갈등이 심해지고 있는 상황이다. 북일관계는 일본인 납치문제를 최우선 과제로 내세우면서 북한에 대한 경제제재를 지속하고 있어 북한에 대한 강경기조가 유지되고 있다. 일본은 북핵과 북일 수교, 그리고 대북지원을 일본인 납치문제와

함께 다루겠다는 입장이다.

한중관계는 한반도의 평화와 안정이라는 중국의 대한반도 정책기조가 그대로 유지되면서 한중 간 교류협력을 강화하여 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 꾀하고 있다. 한중 양국민 사이에 각기 민족주의 성향이 강화되면서 국민정서상 대립이 발생하는 등 잠재적 갈등요인이 떠오르고 있기도 하나 북한 문제와 경제관계 등으로 점차 개선될 것으로 전망된다. 북미관계는 북한의 김정은 체제 출범 이후 수차례의 정상회담에도 불구하고 구체적인 진전 없이 경색국면이 계속되고 있다. 연말까지 미국의 대선으로 인해 별다른 조치는 없을 것으로 보인다. 북중관계는 북한체제의 붕괴를 방지하고 김정은 체제를 안정적으로 유지시키기 위한 중국의 대북지원이 계속되고 있다. 중국은 한미동맹에 대응하는 한편 김정은 정권이 무너지는 것을 막고 북한에 대한 영향력을 지속적으로 확보하기 위해 경제지원을 중심으로 대북 접근을 확대하고 있다. 중러관계는 미국에 대한 대응이라는 공통의 이해관계를 기반으로 하여 점차 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 미국의 대중 압박이 강화되고 대러 경제제재가 지속될 경우 중러관계는 더욱 강화될 것으로 전망된다.

한편 한러관계는 러시아가 남북한에 대한 등거리외교를 견지해나가는 가운데 한반도에서의 영향력을 확대하기 위해 개입을 강화하고 있다. 한러정상회담, 교류 확대, 경제협력 증대 등을 통해 한러관계를 보다 진전시키고자 하고 있다. 북러관계는 러시아가 북한의 전략적 가치를 높이 평가하고 있고 이에 따라 에너지 및 식량 지원 등 대북지원을 통해 영향력을 확대하려 하고 있다. 북중 간 경제협력이 확대하는 데 대해 러시아는 북한과의 경제협력 차원에서 시베리아 개발 등 동아시아 다자간 경제협력 방안을 추진하고 있다.

동아시아지역에서 탈냉전으로 인해 이념적 협력은 사라지고 다양

한 개별국가들의 이익이 분출되면서 국가 간의 갈등과 대립이 점차 증폭되고 있다. 대표적인 사례가 바로 영토분쟁으로 한일 간, 중러 간, 러일 간, 중일 간 등 다양하고 복잡하게 얽혀있다. 동아시아 영토분쟁은 경제적 번영과 협력 분위기에 의해 잠재되어 있고, 그 대상이 해상의 도서가 대부분이라는 점도 역내 국가 간 대규모 군사적 충돌을 어느 정도 완충시켜주고 있다. 주요 연루국가가 지역패권 경쟁을 하는 중국과 일본으로 최근 중국이 대화를 통한 평화적 해결보다는 강경한 외교적·군사적 대응을 하는 데 대해 일본과 동남아 주변국들의 위기감이 높은 상황이다. 또 다른 동아시아에서의 갈등요인은 과도한 군비경쟁으로 남북한 간 군비경쟁, 중일 간 군비경쟁 등이다. 이러한 갈등요소들은 한편으로 대립관계의 동아시아 개별국가들 간의 양자관계를 악화시키고 다른 한편으로 이에 대응하기 위해 또 다른 양자관계를 개선할 것으로 전망된다. 동아시아 양자관계는 동아시아 신냉전구도와 비교하여 사례별로 약간의 차이를 보이고 있는데 이는 다양한 이해관계와 역사를 갖고 있는 동아시아 역학관계의 복잡성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

(3) 동아시아 경제협력

동아시아 경제협력은 신남방정책과 신북방정책 추진을 통해 아세안 및 중앙아시아와의 관계에서 사회 분야와 함께 심화될 것으로 전망되나 정치외교적 교류협력은 현재 시점과 유사한 수준을 유지할 것으로 전망된다.

한국은 2017년 11월 신남방정책을 공식 천명했다. “사람(People)·평화(Peace)·상생번영(Prosperity) 공동체” 등 이른바 ‘3P’를 핵심으로 하는 개념으로 “아세안 국가들과의 협력 수준을 높여 미국·중국·일본·러시아 등 주변 4강국 수준으로 끌어올린다.”라는 것이 핵심이

다.⁸⁴⁾ 아세안 국가들과의 교류를 상품 교역 중심에서 벗어나 기술이나 문화예술 등의 인적 교류로 확대해 나간다는 것이다. 특히 중국에 치우친 상품 교역을 개선하여 시장 다변화를 꾀하는 등 한반도의 경제 영역을 확장하겠다는 것이다. 한국은 신남방정책을 통해 “아세안 국가와의 협력을 강화하고, 안보 차원에서선 북한과 외교관계를 맺고 있는 아세안과의 북핵 대응 공조와 협력을 이끈다.”⁸⁵⁾는 구상이다. 이를 실천하기 위해 신남방정책특별위원회를 설치했다. 한편 중앙아시아 국가들과의 전력, 가스, 철도, 수산, 항만 북극항로, 조선, 농업, 산업단지, 그리고 환경, 보건의료, 교육 협력을 내용으로 하는 신북방정책 추진을 위해 북방경제협력위원회를 설치했다. 한국은 신남방정책과 신북방정책 추진을 통해 아세안과 중앙아시아와의 협력관계를 강화할 것으로 전망된다.

냉전이 끝나고 탈냉전 시대를 맞이하면서 세계경제는 지금까지의 보호주의적 국제통상구조를 전면적으로 개편하고자 시도하였다. 즉 자유진영으로 한정된 무역의 자유화를 전 세계적 차원에서 실현하기 위한 경제체제로의 전환을 모색하였다. 기존의 국제무역질서로서 역할을 해오던 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)을 새로운 국제무역질서로 전환시키기 위해 우루과이 라운드(Uruguay Round: UR)를 시작하였다. 이러한 시도는 국제무역체계를 세계화시킴으로써 자유무역질서의 전 세계적 확대를 위한 소기의 성과들을 달성하였다. 물론 이러한 세계화의 과정 속에서 세계경제는 수많은 어려움에 직면하였고, 개별 국가 차원에서도 수많은 난관에 봉착하였다. 그리고 실질적인 라운드 협상 과정에서도 GATT에 참여하는 국가들이 급증하고, 기존의 관

84) 『네이버 지식백과 시사상식사전』, “신남방정책,” 2018.2.28., <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5138694&cid=43667&categoryId=43667>> (검색일: 2020.10.15.).

85) 위의 글.

세인하 범위가 대폭 확대되는 등 합의를 이루는 데 있어서 많은 어려움이 발생했다. 특히 비관세장벽이 강화되면서 실질적인 무역자유화에 역행하는 현상들도 나타나기도 하는 등 라운드 협상이 쉽게 타결되기보다는 장기화되는 현상을 보였다.

이와 같이 지난한 협상 과정을 통해 마침내 1994년 WTO가 출범하게 되었고, WTO는 이전의 GATT와는 비교할 수 없을 정도의 권한을 갖게 되었다. 반면 이러한 국제기구의 강화된 권한은 역설적으로 회원국들의 우려를 가져왔으며 회원국들은 무역자유화 질서의 계속되는 강화에 대해 매우 조심스러운 태도를 보이기 시작했다. 그럼에도 불구하고 새로 출범한 WTO체제에서는 이전의 GATT체제에서는 볼 수 없었던 국제무역에서의 다양한 물품과 복잡한 형태의 거래가 이루어졌으며 중국이 가입하는 등 더욱 확대된 모습을 보였다. 특히 기술혁신을 통한 정보통신기술의 발달은 세계경제를 무역의 확대를 넘어 노동의 이동도 가능한 수준으로 발전시켰다. 이와 같은 세계경제의 변화는 사실상 전 세계적 규모의 경제질서의 전환을 추구했던 처음 의도와는 달리 오히려 몇몇 국가들 중심의 지역적인 경제협력체제를 활성화시키는 결과를 가져왔다.

이처럼 세계경제체제의 지역화 추세는 동아시아지역에도 나타나고 있다. 이미 유럽지역의 EU, 아메리카지역의 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA) 등 전 세계 대부분의 국가들이 자유무역지대를 구성하고 있고 그에 따른 경제협정을 체결하고 있다. 오히려 동아시아지역에는 이와 같은 경제협력체가 동남아국가연합(Association of South-East Asian Nations: ASEAN) 외에는 거의 없다고 할 수 있다. 그나마 최근 활발하게 진행되고 있는데, ASEAN을 중심으로 한·중·일을 포함한 ASEAN+3와 ASEAN+3에 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함한 ASEAN+6, 그리고 미

국과 러시아가 포함된 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS)가 구성되어 있다. 그리고 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP), 한·중·일 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA), 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) 등이 구성되어 있다. 이러한 상황은 향후에도 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.⁸⁶⁾

다. 남북(inter-Korea) 분야

(1) 북한 비핵화 문제

북한 비핵화 문제는 비핵화 협상이 난항에 빠짐에 따라 남북한과 북미 간에 교착 및 갈등상태와 협상이 전개되는 국면이 지속적으로 반복할 것으로 전망된다. 비핵화 협상의 진전 및 담보 상태가 남북 교류협력 활성화 등 남북관계에 결정적인 영향을 미칠 것이고, 종전 선언이나 평화협정 등 한반도 평화체제 구축도 북한 비핵화 문제의 해결 여부가 관건이라고 할 수 있다.

북핵문제는 국제비확산체제의 근간을 흔들며 한반도는 물론 동북아시아역과 국제사회의 평화와 안전을 크게 위협하고 있다. 그간 한국을 비롯한 관련국들은 북핵문제의 완전한 해결을 위해 집중적이고 꾸준한 노력을 전개해 왔다. 북한이 1993년 핵확산방지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)을 탈퇴한 이후 북핵문제는 오랜 기간 동안 수많은 협상을 거듭해 왔다. 1994년 미·북 제네바합의 타결로 북한의 플루토늄 핵시설이 수년간 동결되기도 하는 등 북핵문제는 잠시 진전을 보이는데도 했으나, 2002년에 발생한 북한의 농축

86) 이영찬, “동아시아 국가들의 경제현황과 경제협력방안에 관한 연구,” 『한국관세학회지』, 제16권 4호 (2015), pp. 311~313.

우라늄 의혹과 플루토늄 핵시설 재가동 등으로 인해 다시 후퇴하여 제네바합의는 8년 만에 폐기되었고 북핵위기는 다시 고조되었다. 이후 주변국들의 노력으로 2003년 6자회담이 시작되었다. 6자회담은 「9.19 공동성명」, 「2.13 합의」, 「10.3 합의」 등 진전을 보이기도 했지만 핵물질 및 시설을 검증하는 데 의견이 달라 6자회담은 2008년 12월에 개최된 것이 마지막이었다.

「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」, 「10.3 합의」를 이행하는 과정에서 북한은 핵무장을 추구하면서 강성대국을 구현해나갔다. 북한은 2006년 첫 핵실험, 2009년 2차 핵실험을 실시하였고, 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격도발 사건 등으로 남북관계가 악화되던 시기에 북한은 영변의 우라늄 농축시설을 공개함으로써 그간 북한의 모든 핵의혹이 사실이라는 것을 보여주었다. 이후 2012년 북미 대화에서 「2.29 합의」가 타결되면서 협상 진전에 대한 기대가 높아지기도 했다. 그러나 북한의 미사일 도발로 「2.29 합의」가 파기되었고 북한은 더 나아가 헌법 서문에 핵보유국임을 명시하였다. 북한은 2013년 3차 핵실험과 ‘핵보유국 지위 영구화 선언’을 하고 ‘경제건설 및 핵무력건설 병진노선’을 채택하였다. 그리고 2016년 5월 제7차 당 대회에서 ‘병진노선 당규약 명기’ 등의 조치를 통해 핵보유국 공식화를 시도했다. 뿐만 아니라 북한은 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 핵기술 고도화를 위해 4차, 5차 핵실험을 연이어 실시했다. 2017년에도 6차 핵실험과 대륙간탄도미사일 발사를 실시하며 긴장을 고조시켰다.

이렇듯 계속 악화되고 있던 북핵문제는 2018년 중요한 전환점을 맞았다. 그간 한국은 2017년 「베를린 선언」 등을 통해 지속적으로 북핵문제의 평화적 해결을 강조하고, 북한에게 2018년 평창동계올림픽 참가를 제안하면서 북한을 대화로 이끌어왔다. 그리하여 마침

내 북한이 2018년 2월 평창동계올림픽에 고위급 대표단을 파견하게 되었다. 2018년에는 두 차례에 걸쳐 남북정상회담이 개최되었고, 싱가포르에서 북미정상회담도 개최되었다. 이후 평양에서 남북정상회담이 열렸고 북한은 「평양공동선언」을 통해 동창리의 미사일 시설을 영구적으로 폐기하기로 하고, 추가적으로 영변 핵시설의 폐기 등의 조치를 취할 용의도 포함으로써 비핵화에 대한 기대를 한껏 높였다. 그러나 이러한 분위기 속에서 개최된 하노이 제2차 북미정상회담은 결렬되었다. 좀 더 의미 있고 확실한 북핵문제 해결을 위한 성과를 기대했던 국제사회의 실망은 매우 컸다. 이후 북미대화가 소강상태를 보이기도 했지만, 대화를 이어가려는 노력으로 마침내 2019년 6월, 판문점에서 북미 정상의 만남이 다시 이루어졌다. 여기서 북미 양 정상은 실무협상 추진에 합의하였고 이에 따라 북미 실무협상이 스웨덴에서 개최되었지만, 양측은 서로의 입장에 대한 의견교환에도 불구하고 후속 일정에 대한 합의 없이 종료됨으로써 소기의 성과를 이루지 못하게 되었다. 그 이후에는 현재까지 북미대화나 남북대화가 구체적으로 가동되지 않고 있으며, 따라서 북핵문제 해결 추진도 중단된 상태에 놓여 있다. 비핵화 협상이 어떻게 진행되느냐에 따라 남북교류협력 활성화는 물론 종전선언이나 평화협정, 한반도 평화체제 구축 등 남북관계에 결정적인 영향을 미칠 것이다.

(2) 북한의 개혁개방

북한은 부분적 비핵화 진전에 따라 제한적 개혁개방을 추진할 것으로 전망된다. 북한 내부적으로도 시장경제가 확산되고 체제변화의 단초를 마련할 것으로 예상된다. 북한은 기존의 특구 등을 통한 개방 이외에도 경제발전을 위한 외자도입 등의 국가자본주의 조치들을 적극적으로 취할 가능성도 있다.

북한은 현재 시장으로의 이행 조짐들이 상당부분 나타나고 있다. 다만 북한의 경제상황과 개혁 동향을 볼 때 제도화가 미흡한 상황이다. 북한의 경제상황은 1980년대 중국의 개혁개방 초기단계라고 볼 수 있다. 북한의 시장에서 상당 부분 공식화된 가격자유화 동향도 파악되고 있다. 특히 시장이 확대되고 있고 북한 당국도 경제적 어려움을 잘 알고 있기 때문에 앞으로도 계속해서 새로운 경제개혁 및 경제성장을 위한 다양한 정책들을 제시할 가능성도 크다. 그렇지만 이러한 정책적 시도는 결국 북미 간 비핵화 협상이 어떻게 진행되는냐에 달려 있다고 할 수 있다.⁸⁷⁾

북한이 앞으로 체제전환을 이루기 위해서는 즉 개혁개방을 추진하기 위해서는 강력한 개혁 드라이브를 걸어야 할 것이다. 그러나 현재 북한의 경제적 조건은 여전히 사회주의 성향이 남아있고 여러 차례의 경제개혁 정책 시도에도 불구하고 그 성과가 미미한 상황이다. 따라서 북한에서 급속도의 개혁 가능성은 그다지 크지 않으며 북한 당국이 개혁개방을 시도하더라도 그 형태는 중국과 베트남에서 시도되었던 점진적인 형태의 것이 될 것으로 보인다. 베트남의 도이모이(Doimoi)는 북한에 상당히 좋은 모델이 될 것으로 보이나 실제로 북한은 베트남 방식을 채택하기보다는 중국 방식을 선택할 가능성이 높다. 왜냐하면 북한과 중국과의 여러 가지 접근요인도 있지만, 그보다는 중국의 모델이 실질적인 경제적 성과를 얻었기 때문이다. 중국은 1인당 GDP에서 개혁연도 대비 20.9배인데 베트남은 6.3배로 중국이 훨씬 높고, 중국이 GDP 성장률에 있어서 연평균 9.6%를 기록하고 있는 데 비해 베트남은 6.5%에 그친다. 북한의 경제개혁은 점진적 개혁을 추진할 것이고 이는 북한 내에서도 지역적 편차가 클 것으로 보인다. 따라서 북한의 입장에서는 부족한 자본을

87) 정형곤, “북한경제의 개혁전망과 과제: 북한식 도이모이?,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제19권 5호 (2019), p. 2.

충당하기 위한 해외 투자유치와 이를 활용한 경제개혁 및 경제성장을 위해서는 과거에 시도했던 경제특구를 통한 개혁개방이 다시 한 번 실행될 가능성이 크다.

북한에는 여전히 중국에서 크게 성공했던 선전특구와 같은 경제특구 중심의 개방과 외자유치 그리고 국유기업의 집중적 육성을 통한 국가자본주의 형태의 발전 형태가 베트남의 도이모이 모델보다 더 선호될 것이다. 앞서 언급한 대로 북한은 경제개발을 위한 자본이 크게 부족하고 이를 보완할 방법은 사실상 해외투자 이외에는 거의 없다고 할 수 있다. 북한으로서는 경제개혁과 경제성장에 절대적으로 필요한 자본을 마련하기 위해서 해외투자를 유치해야 하고 이를 위해서는 경제특구를 설정하여 공격적인 개방 조치를 취해야 한다. 이 경우 해외투자는 사실상 외국의 경제원조나 차관이 될 것이다. 또한 북한은 이러한 자본투자의 대상으로 국영기업 육성에 집중할 필요가 있다. 규모의 경제를 기반한 국영기업 육성과 기업의 기술혁신 및 기술투자 그리고 이를 통한 대외 경쟁력 확보 등이 뒤따라야 할 것이다. 북한의 이러한 국가자본주의 방식의 경제개발은 북한의 국영기업을 전략적 글로벌 기업으로 육성하게 될 것이고 이 과정에서 중국의 경제발전 모델은 주요한 벤치마킹 사례가 될 것이다. 북한의 경제특구는 이러한 북한의 개혁개방 정책을 수행하는 데 있어서 자본의 유치와 효율적인 자본의 사용을 가능하게 하고 아직까지 시장경제에 적응하지 못한 북한에게는 하나의 실험장으로 기능할 수 있다. 이러한 과정들을 겪으면서 북한은 중국 이외 즉 한국의 모델도 도입할 수 있을 것이다. 북한은 중국의 경제특구와 같이 공격적 개혁개방을 통해 해외자본투자를 유치할 수 있고 이를 통해 중국과 같은 경제성장을 이룩할 수도 있으며 이 과정에서 한국과의 협력도 가능할 것이다.

한편 북한은 이와 같은 경제특구 내에서의 개혁개방과 함께 북한 내 다른 지역에서의 개혁정책을 준비해야 한다. 경제특구에서의 소기의 경제적 성과가 곧바로 북한의 전 지역으로 파급되는 것은 아니며 동시에 북한 경제 전체를 제고시키는 것도 역부족일 것이다. 북한은 경제개혁 과정에서 이를 북한 전체에 성과를 가져오기 위해서 안정적인 경제운영과 시장경제로의 개혁을 위한 경제여건을 조성해야 한다. 왜냐하면 대부분 경제개혁 시기의 경제정책은 기존의 사회주의 경제체제에서 시장경제로의 전환 과정에서 나타날 수 있는 상당한 부작용이 발생한다. 이러한 부작용을 현명하게 극복하지 못하면 경제개혁은 실패로 끝날 가능성이 크다. 북한의 사회주의 경제성향은 현재 매우 현저하게 나타나고 있다. 따라서 개혁개방 초기에 경제성과도 미약한 상황에서 상당한 어려움에 처할 가능성이 매우 크다. 이에 대한 사전 작업이 필요하며 주로 그 내용은 계획경제의 순차적 조정, 일반적으로 나타날 인플레이션과 같은 시장경제적 요소들, 기존 북한의 무역의존도와 내수경제 상황 등에 대한 검토가 될 것이다. 이러한 문제 해결을 위한 노력들을 지속적으로 진행하면서 시장의 확대와 제도 개혁 등이 추진되어야 할 것이다.

(3) 남북관계 전망

한반도 평화프로세스 추진 과정으로서 남북관계 발전을 통해 비핵화 및 평화협정 체결 논의가 병행적으로 추진될 전망이다. 우리 정부는 북한의 변화에 따라 최대압박과 최대관여 정책을 탄력적으로 병행 추진하는 방식으로 대북정책을 추진할 것이다. 비핵화 협상이 진전될 경우 개성공단, 금강산 관광 재개 등 경제협력 사업을 중심으로 남북교류협력이 활성화되는 반면 비핵화 협상이 담보할 경우에는 남북교류협력이 활성화하지 않을 것이다.

2020년의 한반도 정세는 한반도 정세를 좌우하는 주요 변수들 즉 미중관계, 북한 내부 상황과 군사적 필요성, 미국의 대선 등이 모두 부정적인 상황에 직면해 있기 때문에 그리 밝지 않다. 한반도 정세를 어렵게 하는 가장 중요한 변수는 강대국들의 파워게임으로 현재 미중관계가 가장 큰 영향을 미치고 있다. 최근 미국과 중국의 경쟁이 심화되고, 중국이 북한 문제를 대미 협상카드로 사용하면서 북한의 전략적 가치는 크게 높아졌다. 북한도 이러한 자신들의 위상을 대미, 대중 관계에 적극적으로 활용하고 있다. 북한이 철폐를 요구하고 있는 미국의 대북 적대시 정책이란 결국 한미 연합군사훈련의 중단과 주한미군의 철수를 의미한다. 그리고 북한이 궁극적으로 요구하고 있는 것은 한미동맹의 해체이다. 그런데 한미동맹의 해체는 중국의 전략적 이해와도 일치하기 때문에 중국은 북한의 핵 보유가 그리 불편하지 않다. 왜냐하면 북한이 역내 안정만 해치지 않는다면 핵을 보유한 북한은 중국의 대미협상에서 상당히 유용한 카드이기 때문이다. 따라서 중국은 사실상 국제사회의 요구에도 불구하고 북한체제 유지를 위해 석유 공급 등 북한에 대한 지원을 완전히 단절한 적은 없다. 따라서 미국을 비롯한 서방세계가 바라는 형태의 북한 비핵화 협상이나 실질적인 북한의 비핵화는 상당히 이루어지기 어려운 것이다.

그리고 북한의 내부 상황과 군사적 필요성 역시 한반도 정세를 어렵게 하고 있다. 여전히 북한은 지속적으로 전략도발을 예고하고 있고, 북한 노동당 중앙위원회 전원회의 보도문을 보면 북한의 경제상황이 상당히 어렵다는 것을 알 수 있다. 비록 급변사태 등의 돌발적인 상황이 발생할 정도는 아니더라도 강도 높은 국제사회의 대북제재는 북한의 비효율적인 사회주의 경제체제를 더욱 힘들게 하고 있다. 북한의 1인당 GDP는 우리의 1970년 전후에 해당되는 1,500달러 내

외로 추정된다. 물론 이러한 수치가 전부는 아니다. 우리도 그랬듯이 비록 가난해도 견뎌낼 수 있는 것이다. 그런데 북한은 지난 시기 중국의 경제성장에 따른 부수효과를 입어 나름 경제적으로 괜찮은 시기를 지내왔다. 그런데 경제제재 등으로 경제적 어려움이 가중되고 그것이 끝이 보이지 않게 지속되면서 북한 주민들의 불만은 고조될 수밖에 없었다. 결국 북한은 이러한 주민들의 불만을 북한 당국으로부터 전환시키기 위해 미국의 대북 적대시 정책에 그 책임을 묻고 있다. 따라서 북한은 핵을 포기하지 않기 위해서는 대미 강경노선을 계속 강화해나갈 수밖에 없는 것이다.

또한 북한은 군사적 필요에 의해서도 이와 같은 대미 강경노선을 이어갈 수밖에 없을 것이다. 북한의 핵무기 생산과 대륙간탄도미사일과 같은 투발수단 개발은 지금까지도 계속 이어져 오고 있다. 북한으로서는 평화분위기가 흐르고 있는 상황에서는 굳이 전략적 필요에 의해서가 아니라면 이러한 무기들을 시험해보기 어렵다. 그런데 북미관계가 경색되어 있는 시기에는 이러한 무기들을 시험할 좋은 기회인 것이다. 과거에도 북한의 도발행위는 경색국면에서 빈번하게 시도되었고, 이를 통해 오히려 관계개선의 계기를 만들기도 했다. 특히 북한은 협상력 차원에서도 대륙간탄도미사일 등 미국의 본토를 위협할 수 있는 무기들에 대한 확고한 능력을 과시할 필요가 있다. 미국이 북한의 미국 본토에 대한 공격능력을 인지한다면 북한의 핵보유를 인정해줄 수도 있다는 기대감도 있는 것으로 보인다. 따라서 북미관계가 경색되어 있는 상황에서 북한은 향후 이와 같은 다탄두나 고체연료 대륙간탄도미사일 또는 잠수함발사탄도미사일 등의 무기체계들을 시험할 가능성이 매우 크다.

한편 올해 11월 개최되는 미국의 대선도 북미관계에 악영향을 미침으로써 한반도 정세에 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 미국은

대선 전에 북한과 새로운 협상을 할 것으로 보이지 않는다. 미국의 트럼프 대통령도 북한과의 관계가 좋다고 말하면서 북한의 도발을 방지하는 수준이 지속되기를 원하는 것으로 보인다. 북한이 기대하는 것처럼 대선이 걸려있는 상황에서 대선에 악영향을 받을 수 있는 북한의 도발을 억제하기 위해 미국이 북한에게 양보를 할 것으로 보이지는 않는다. 오히려 미국은 북한이 도발을 자제하고 우호적인 태도를 보인다면 대선 후에 북한과의 협상을 재개할 수 있다는 입장인 것으로 보인다. 실제로 미국은 북한의 핵문제만을 다루는 것이 아니라 전 세계적인 비확산체제의 유지를 위해 노력하고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 미국은 북한의 핵문제를 쉽사리 북한의 의도대로 해결해 줄 수는 없는 것이다. 미국은 대선을 앞두고 북한에 양보하기보다는 비핵화 원칙을 고수할 것으로 전망된다.

이렇듯 북미관계가 악화된 상황에서 남북관계가 개선되기를 기대하기는 어렵다. 우리 정부의 입장은 어떻게 해서든 남북대화의 끈을 이어가고자 하고 있지만 현재 북한은 남북관계를 북미관계의 후순위에 두고 있는 것으로 보인다. 북한으로서도 북미관계가 개선되면 남북관계는 어렵지 않게 개선될 것으로 생각할 가능성이 크다. 북한의 이러한 판단은 남북관계에 대한 북한의 무관심을 낳고 있고 집중적으로 북미관계를 재개하기 위해 노력하고 있는 행태로 드러나고 있다.

앞으로 북한은 중국을 활용하여 미국을 끌어들이는 전략을 내세울 가능성이 있다. 우선 북한은 중국의 압박을 피하기 위해 미국을 압박함으로써 북중관계를 북한의 의도대로 관리하려고 할 것이다. 이를 위해 한미연합군사훈련과 같은 적당한 명분을 만들어 도발함으로써 미국을 압박할 것이다. 그러면 미국은 중국에게 북한에 대한 압박을 요구하겠지만 중국은 오히려 미국의 군사훈련에 화살을 돌

릴 것이다. 중국으로서는 북한을 활용해 미국을 견제한다고 판단할 것이다. 이렇게 되면 북한은 중국의 압박을 피하는 동시에 미국과의 직접적인 협상이 가능해질 것이다. 따라서 북한의 이러한 도발은 향후 재개될 가능성이 매우 크다. 북한이 도발행위를 통해 미국 대신에 개입할 수 있다고 판단한다면 그 가능성은 더욱 커질 것이다. 2017년 북한의 빈발한 도발과 이후 전개된 협상과정을 돌아볼 때 충분히 가능한 일이다. 이 경우 북한은 도발을 통해 군사적 역량을 과시하여 미국과 비핵화 협상이 아닌 핵군축 협상을 시도하려 할 것이다. 북한의 조선노동당 중앙위원회 전원회의 보도문과 제7기 제5차 전원회의 보고 등을 보면 북한의 강경한 입장은 변함이 없어 보이고 미국도 비핵화에 대한 입장에 전혀 변화가 없는 것으로 보인다. 따라서 비핵화 협상을 둘러싼 북미관계는 상당기간 교착상태를 벗어나기 어려울 것으로 보이고 이에 따라 남북관계 즉 한반도 정세는 순탄치 않을 것으로 전망된다.

라. 국내(domestic) 분야

(1) 남남갈등

대북정책을 둘러싼 남남갈등은 현시점과 비슷할 것으로 전망된다. 따라서 대북정책을 둘러싼 보수와 진보, 여야 간 협력은 증가하지 않을 것이다. 한국사회의 대북인식도 지금과 큰 변화를 보이지 않을 것이고, 한국사회에서 계층갈등이 가장 심화될 것으로 예상되나 이념갈등과 세대갈등도 여전히 야기될 것으로 보인다.

남북문제에서 비롯된 이념갈등은 보수와 진보 간의 보혁갈등으로 나타나고 있다. 일반적으로 보수는 현존질서의 가치를 중시하면서 이를 지켜나가고자 하는 것이고, 그것을 넘어서 새롭게 고쳐나가고

자 하는 게 진보라고 할 수 있다. 하지만 한국에서 남북관계와 관련해서 이를 적용해 보면 보수라고 하면 현존 대한민국을 수호한다는 것으로 이는 대한민국이 기초하고 있는 이념으로서 자유민주주의와 그에 따른 체제를 지킨다는 것이다. 여기서 말하는 자유민주주의는 집단보다 개인의 인권과 자유, 삶의 질을 우선시한다. 이와 같은 보수적 시각에서는 남북통일 문제에 있어서 그 바탕이 되고 있는 민족주의에 대한 생각도 진보와는 다른 모습을 보인다. 같은 민족이라고 해서 절대적인 의미를 부여하기 보다는 북한주민을 동포애의 심정으로 바라보고 또한 서로 남이 아니므로 현재 우리가 대한민국에서 누리고 있는 자유롭고 살기 좋은 세상을 북한 동포들에게도 나누어 주고 싶은 같이 누리고 싶은 마음인 것이다. 따라서 통일지상주의에서는 조금 벗어난 통일보다는 이념이 중요하므로 자유민주주의 가치를 수호하는 것을 우선시하는 경향이 있다. 반대로 진보적 시각은 민족에 대해 매우 중요하게 생각하므로 민족을 이념보다 우선시하는 경향이 크다. 이러한 경향은 당연히 집단을 개인보다 앞세우는 경향을 나타낸다.

한국사회는 일제의 식민통치, 외세에 의한 남북분단, 그리고 민족상잔의 한국전쟁, 이후 이어진 국내정치적인 군사쿠데타와 권위주의 지배 등에 의해 왜곡된 형태의 사회구조를 본질적으로 형성했기 때문에 이미 국가형성단계에서부터 수많은 사회갈등을 해결할 수 있는 제도적인 기제를 갖추지 못한 상태로 시작하였다. 외형상으로는 국가체제를 형성하였지만 사회구성원들에 의한 아래로부터의 합의과정이 없이 외부나 위로부터의 압력에 의해 사회구조가 형성됨으로써 결국 내부적 정당성 확보에도 실패하고 이로 인해 다양한 사회적 갈등 해결을 위한 구조적 조건도 갖추지 못하였다.

사회적 갈등에는 민주주의 개념이 내포되어 있다고 할 수 있고,

동시에 민주주의가 발전되어 있지 않으면 갈등에 대한 조정과 관리를 원활하게 할 수가 없게 된다. 다시 말해 민주주의의 가치와 이념이 사회구성원들에게 체화되어 있지 않으면 갈등이 표출되었을 때 그 갈등의 정도가 더욱 크게 나타날 가능성이 높다. 이는 민주주의의 발전과 사회발전에 순환적으로 다시 악영향을 미치게 된다. 따라서 한국사회에서 사회발전의 동력으로 갈등을 기능하게 하기 위해서는 사회발전의 전환기를 가져올 수 있도록 갈등해소의 기본이 되는 민주주의의 발전이 필요한 것이다.

한국사회에서 역사적으로 나타난 갈등을 살펴보면 그 시작은 과거 좌우 이념논쟁에 근거한 보수와 진보 간 갈등이라고 할 수 있다. 그리고 민주화 이후 나타난 산업현장에서의 노사갈등은 그동안 부의 불평등한 분배에 대한 불만과 좌절이 억압되어 있다가 일시에 분출된 것으로 볼 수 있다. 이런 측면에서 노사갈등은 계급갈등의 성격을 갖는다고도 할 수 있다. 그리고 그간의 대선을 포함하여 각종 선거에서 나타났던 심각한 갈등상황과 혼란, 그리고 다수 정당 간의 투쟁과정은 권력갈등의 현상으로 볼 수 있을 것이다.

사실 자본주의 사회에서 이해관계가 상충하여 경쟁으로부터 나타나는 갈등은 지극히 자연스런 현상이라고 할 수 있다. 특히 사회가 계속 발전하여 다원화 되어감에 따라 나타나는 갈등도 더욱 다양하고 심화된 양상을 띠게 된다. 가치관과 이념의 차이가 있고 서로간의 이해관계가 상이한 다양한 계층의 사람들의 결집체인 사회에서 이러한 갈등은 사실상 불가피한 것이다. 더욱이 사람들이 추구하는 자원과 가치가 부족할 경우에는 이와 같은 갈등이 더욱 빈번히 심각하게 나타날 수밖에 없다. 그렇지만 이런 자본주의 사회에서 갈등이 아무리 많다고 해도 공정하게 경쟁규칙이 운용된다면 이러한 갈등들은 원활히 조정되고 관리될 것이다. 그러나 자원이 극히 부족한데

다 민주주의마저 발전되어 있지 않은 경우에는 이러한 갈등이 사회를 위협하는 아주 심각한 수준에 이를 가능성도 있다. 한국의 경우 구조적으로 자원의 불평등한 분배가 심화되고 있기 때문에 이에 따른 빈부격차가 더욱 더 커지고 있다. 더욱이 이러한 왜곡된 분배구조를 통해 사회이동의 기회마저도 봉쇄될 상황에 처함으로써 사회구성원의 불만과 갈등의 심화가 더욱 커지고 있는 지경이다.

현재 통일논의가 이념갈등의 중심에 놓여있는 상황이다. 한국사회에 통일논의의 등장은 기존의 보수와 진보 간 보혁갈등 구조의 변화를 가져왔다. 보수는 과거 국가경쟁력 강화와 구조조정으로 상징되는 개혁담론을 통해 신보수주의에 기반한 국제주의적 관점의 국가주도 담론을 추구하고, 진보는 통일담론을 통해 진보적 관점이 주도할 민족주의적 관점의 사회담론을 추구했다. 이는 개혁담론과 통일담론이 그 이념 및 관점, 그리고 주체가 서로 상충되는 것으로 앞으로의 통일담론의 본격화는 그동안 보수가 개혁담론을 앞세워 주도권을 장악하여 왔던 국가의 담론주도권 상실로 이어질 가능성이 높아졌다. 역으로 진보는 통일담론을 통해 사회담론을 주도하면서 다양한 요구들을 분출시킬 것이다. 따라서 과거의 국가주도의 통일담론이 어려워지게 되면 통일논의를 둘러싼 다양한 집단들의 발생으로 인해 궁극적으로 이념갈등이 심화되는 과정이 전개될 것이다.

(2) 대북정책 방향

한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 비핵화 협상 결과로 보여지며 향후 정권이 교체된다 해도 현 정부의 대북정책 기조(한반도 평화를 위한 남북관계 개선 추진 정책)는 유지될 전망이다. 이에 따라 대북정책은 여전히 국가주도로 추진될 가능성이 큰 것으로 예상된다.

현 정부의 대북정책은 과거 김대중, 노무현 정부의 대북정책과 궤를 같이 한다. 이들 정부의 대북정책과 이념적 정체성을 공유하고 있다. 즉, 북한을 파괴시켜야 하는 적으로 보는 것이 아니라 앞으로 같이 살아가야 할 같은 민족으로 보기 때문에 지속적으로 교류하고 협력해야 할 대상으로 보고 있다. 이를 위해 북한의 사회변화를 이끌어내야 하고 그러기 위해서는 자유주의적이고 기능주의적인 방법을 통해 북한의 변화를 유도해야 하는 것이다. 남북한 간의 이와 같은 화해협력을 이끌어냄으로써 앞으로 한반도의 평화통일을 가져올 수 있다고 믿고 이를 목표로 하고 있는 것이다. 따라서 현 정부는 ‘평화와 번영의 한반도’라는 대북정책을 제시하고, ‘남북한 화해협력과 한반도 비핵화’라는 국정전략을 구상하여 이를 실천하기 위한 주요 추진과제로 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’, ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’, ‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결’, ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’, ‘통일공감대 확산과 통일국민협약 추진’ 등을 제시하고 있다.⁸⁸⁾

과거 김대중, 노무현 정부의 대북정책은 북한을 적이 아닌 화해와 협력의 대상으로 보고 기존의 단절과 대결에서 벗어나 소통과 교류로 대북정책을 추진하였다. 그리고 적극적인 남북교류협력을 통해 민족의 동질성을 회복하고 남북한 간의 간극을 일정 부분 좁히는 성과를 거두었다. 반면 기대했던 만큼 북한사회의 변화를 이끌어 내지 못했으며 북한의 핵 개발에 대한 미온적인 대처로 결과적으로 북핵 문제를 초래했다는 비판을 받고 있는 측면도 있다. 물론 이는 전략적 사고의 변화를 가져오지 못한 북한의 책임이기도 하다. 10년에 걸친 김대중, 노무현 정부의 교류협력 노력에도 불구하고 북한은 변

88) “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현,” 통일부, <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2020.10.16.).

화를 거부하면서 북한체제와 사회는 여전히 과거 김일성주의에 따른 삶의 방식을 고수하였다. 북한에서 국가와 사회의 폐쇄성은 지속되었고 북한 주민들의 자유와 인권은 여전히 무시되었으며, 3대에 걸친 김정은으로 이어지는 독재체제는 견고했다. 여전히 한국에 대한 적대의식과 도발의 수위는 지속되었다. 여기에 더해 북한의 핵 개발을 더욱 발전하여 미국을 비롯한 전 세계를 위협하는 수준에 이르렀다. 북한은 김대중, 노무현 정부의 포용정책에도 불구하고 핵 개발을 지속적으로 추진했고, 2006년에는 첫 핵실험을 감행했다. 북한의 핵 개발에 대해 선제적 대응이 부재했던 점은 아쉬운 부분이며 한국과 미국 그리고 북한 간에 협상이 이루어질 경우 북한 핵을 포기시킬 수 있을 것으로 보았던 것이다. 한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 비핵화 협상 결과로 보이며 향후 정권이 교체된다 해도 현 정부의 대북정책 기조(한반도 평화를 위한 남북관계 개선 추진 정책)는 유지될 전망이다.

(3) 통일에 대한 관심

한국사회의 평화와 통일에 대한 인식은 남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다는 것이다. 그리고 전후 세대의 감소로 대북정책과 통일에 대한 관심은 감소할 것으로 전망된다. 대북정책과 통일에 대한 관심 감소의 가장 큰 요인은 경제적인 이유로 새로운 세대에게는 통일비용을 기꺼이 부담할 만한 동기를 부여하기가 어려울 것으로 보인다.

오늘날 전 세계에 유일한 분단국가로 남아있는 한국은 과거 독일의 통일경험에서 많은 교훈을 얻고자 했다. 이를 바탕으로 독일에서 처럼 미리 통일에 대비하는 노력을 기울여 왔던 것이 사실이다. 그런데 현재의 상황을 보면 이러한 노력이 현실적인 것인지 하는 의문

이 드는 것도 사실이다. 이미 독일이 통일된 지도 30년이 넘어가고 있지만 한국은 여전히 분단상태를 유지하고 있고 이러한 오랜 기간 분단이 이어지다보니 독일과는 비교하기도 어려울 정도로 정치적, 문화적 괴리현상이 남북한 간에 나타나고 있다. 과거 한국도 독일의 통일을 지켜보면서 남북한 통일을 기대하고 온 국민의 열망을 모아 노력해왔지만 현재에는 통일에 대한 한국 국민의 관심이 날이 갈수록 약화되고 있는 양상이다. 더욱이 과연 독일 통일의 경험을 우리에게 적용하는 것이 적절한 것인지에 대한 의문도 커지고 있고 북핵문제를 비롯해 실제적으로 나타나고 있는 현실적인 장애들을 놓고 볼 때 과연 한반도에서 통일을 이룬다는 것이 현실적으로 가능한지에 대해서도 회의적으로 생각하는 국민들이 많아지고 있는 실정이다.

한반도의 현재 갈등에 대한 의문과 회의감은 미래 통일 이후 발생할 갈등에 대한 의문과 회의감으로 귀결될 수밖에 없으며, 통일이후 갈등해결 비용에 대한 우려 역시 커지게 되었다. 이러한 인식의 변화는 통일에 대한 관심을 크게 떨어지게 하면서 갈수록 커지고 있는 남북한 간의 심리적 괴리를 더욱 좁히기 어렵게 만들고 있다. 경제적으로 보면 과거 독일에서 서독의 1인당 GDP는 동독의 1.5배 수준이었지만 현시점에서 남북한의 1인당 GDP 격차는 적어도 25배 이상 차이가 나는 것으로 보인다. 문화적인 측면에서도 과거 동독은 통일 이전부터 서독 방송을 시청할 수 있었기 때문에 문화적, 심리적 괴리를 일정 수준에서 관리하는 것이 가능했다. 그렇지만 현재 한반도의 경우 북한에서 남한 방송을 보는 건 불법인 것은 물론 남북한 상호 간의 문화적, 심리적 교류를 할 수 있는 통로가 없는 실정이다. 이러한 상황에서 남북한 간 심리적인 괴리감을 해소해 나가는 과정은 매우 기나긴 과정이 될 것으로 보인다. 정치적으로 비교를 해봐도 독일 통일 시 동독의 정당들은 통일 뒤에 서독 정당에 흡수되

었고, 사실 통일 이전부터 동서독 정당 간에 교류가 있어왔다. 반면에 우리는 서독에 비해 정당에 기반한 정치 문화가 매우 취약하고 북한은 북한대로 민주주의 체제 자체를 경험해본 적도 없다. 과연 이러한 상황에서 통일이 된다면 통일 이후 한반도에 어떠한 형태의 민주주의 시스템이 작동하게 될지는 예상하기 어려운 상황이다.

통일에 대한 인식 변화에서 무엇보다 가장 중요한 문제는 통일비용이다. 과거 서독은 통일 이후 2조 유로에 달하는 비용을 사용했다고 하나 남북한 간 현격한 경제력 차이를 감안할 때 우리가 부담해야 할 통일비용은 이를 넘어서는 수준이 될 가능성이 크다. 이러한 경제적인 부담은 전후 세대가 줄어들고 통일을 바라보는 시각 자체의 출발선이 다른 새로운 세대들에게는 도저히 이해하기 어려운 것일 수 있다. 결국 대북정책과 통일에 대한 관심이 감소하고 있는 가장 큰 요인은 경제적인 이유로 새로운 세대에게는 통일비용을 기꺼이 부담할 만한 동기를 부여하기가 상당히 어려울 것으로 보인다.

(4) 한국경제의 성장세 감소

한국경제는 코로나19의 영향으로 급격한 성장세 감소를 겪을 것으로 전망된다. 감염병 방역의 결과에 따라 회복 가능성도 있으나 세계경제 자체의 저성장 추세로 인해 한국경제의 성장 가능성은 크지 않은 것으로 예상된다. 또한 미중 갈등에 따른 보호무역주의 확산으로 인해 한국경제의 성장세는 지속적으로 감소할 가능성이 큰 것으로 전망된다.

최근 한국의 경제상황은 전 세계적인 코로나19의 영향으로 수출과 민간소비를 중심으로 성장세가 급격히 감소하고 있다. 수출은 코로나19 팬데믹으로 인해 주요국들이 대외 봉쇄조치를 취하였고, 이로 인해 수출이 급격히 위축되면서 한국경제의 성장세를 저하하는

주요인으로 나타났다. 현재 대내외 경제여건은 매우 불확실한 상황으로 상당기간 한국경제의 성장세 둔화가 지속될 것으로 보이며 회복 가능성도 그다지 밝아 보이지 않는다. 코로나19에 대한 대처가 어떻게 이루어지느냐에 따라 경기회복 여부도 판가름될 것으로 보인다. 민간소비를 보면 코로나19로 가장 피해를 본 분야는 서비스업이다. 해외여행이 거의 불가능해지면서 서비스 수입은 크게 감소했으며 접촉 불가에 따른 민간소비 감소도 견디기 힘든 정도이다. 그나마 소비심리의 악화와는 달리 투자는 일부 회복되는 양상이다. 투자 설비 및 건설 투자는 반도체 관련 기계류 및 토목 등에서 많이 개선되고 있어 그나마 부진에서 벗어나는 형국이다.

단기적으로 볼 때 취약계층에 대한 적극적 지원과 거시경제 안정 및 경제체제 보호를 위한 경제정책을 운용해 나가고 있지만 한계가 있다. 재정정책을 통해 취약계층 지원에 집중하고 있고 민간수요의 위축을 완화시키기 위해 재정지출을 확대 편성하여 신속하게 집행하고 있으나 이 역시 역부족인 상황이다. 통화정책으로 경기하락과 물가불안정을 억제하기 위해 기준금리를 인하하고 다양한 통화정책 수단을 활용하고 있으나 이미 코로나19의 영향으로 어려워진 경제 상황을 회복시키기는 힘들 것으로 보인다.

코로나19의 영향으로 대규모 기업들이 파산하고 실업이 크게 발생하면서 이로 인한 생산력 저하는 향후 경기회복에 상당한 어려움을 낳을 것으로 보인다. 경제체제 보호를 위한 고용의 안전, 유동성 공급 등을 통해 신속하고 적극적인 정책 추진이 실천되어야 할 것이다. 특히 이번 코로나19 사태는 전 세계에 동일한 문제를 발생시키고 있기 때문에 특정국가의 노력만으로 해결되기 어렵다. 따라서 세계적 경기침체에 대응하기 위해서는 국제적인 협력과 공조가 필요하며 이에 대한 발 빠른 대처가 요구된다. 만약 코로나19로 인한 이

와 같은 경제 악재에 제때 대응하지 못한다면 코로나19 종식 이후에도 악영향을 미칠 것이다. 즉 경제위기 극복을 위한 한시적인 재정, 통화정책이 생산과 자원배분의 효율성을 저하시킬 수 있다. 또한 코로나19 사태에 대응하기 위한 폭넓은 지원정책이 향후 기업의 자유로운 활동을 제한함으로써 새로운 산업 발달에 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 재정지출 확대는 재정건전성의 악화를 가져오고, 이러한 재정건전성 악화는 두고두고 경제 성장세 회복에 장애물로 작용할 것이다. 전 세계적인 코로나19 위기는 자유무역주의를 위축시키고 보호무역주의를 강화시킬 가능성도 크다.

중장기적으로 볼 때 경제체제 자체를 산업구조 변화에 유연하도록 개선할 필요가 있다. 왜냐하면 코로나19가 종식한 이후에는 새로운 성장산업의 등장으로 산업구조 자체의 변화가 나타날 가능성이 크기 때문이다. 따라서 중장기적인 계획에 의해 이러한 변화과정에서 도태되지 않도록 대비책을 마련할 필요가 있다. 장기적으로 볼 때는 코로나19 사태는 보건 및 정보통신기술 산업의 확대와 같이 급격히 경제 환경을 변화시킬 것이므로 이에 대비하기 위한 교육시스템에 대한 개선도 필요할 것이다.

한국경제는 2020년에 수출과 민간소비가 0.2% 성장에 그치는 등 상당히 위축되었지만 그나마 2021년에는 완만한 회복세를 보이면서 약 3.9% 정도 성장할 것으로 전망되고 있다. 그렇지만 비록 코로나19 확산이 둔화되어 국내소비가 어느 정도 회복한다고 해도 이미 민간소비가 서비스업을 중심으로 급격히 저하된 상태에서 그 전망이 밝지만은 않다. 더욱이 국가 간 이동제한이 지속됨으로써 국외소비는 여전히 부진할 것으로 전망된다.

한국경제의 성장세는 코로나19의 확산 정도와 지속 기간에 따라 다르겠지만 코로나19가 전 세계적으로 급속히 둔화하지 않는 이상

코로나19의 부정적인 영향은 상당기간 한국경제의 성장세를 저하시킬 것으로 보인다. 서비스업의 위축이 쉽게 회복되기 어렵고 수출과 투자도 급격히 위축됨으로써 경기회복에는 상당히 긴 시간이 필요할 것으로 보인다. 결국 코로나19 사태로 인한 한국경제의 저성장세는 장기화될 수도 있을 것으로 전망된다.

이상의 2030 트렌드 전망을 통해 이를 평화공감대 확산을 위한 기회요인과 위협요인으로 구분한다. 구체적으로 국제, 지역, 남북, 국내 4개 분야에서의 기회요인과 위협요인을 도출하여 그 내용과 평화공감대 확산에 대한 긍정적·부정적 영향을 분석한다. 이와 같은 분석은 평화공감대 확산을 위한 향후 추진전략과 그에 따른 세부 정책과제에 대한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

2. 기회요인

가. 국제(global) 분야

(1) 자유주의 국제질서 지속

자유주의 국제질서는 일정 정도 지속될 것으로 전망되며, 이러한 미국 패권 중심의 국제질서는 자유민주주의의 가치 실현을 통해 평화공감대 확산의 우호적 환경을 제공해줌으로써 기회요인으로 작용할 것이다. 국제사회가 미중 패권경쟁으로 인해 갈등이 격화하고 불안정한 질서로 진전하는 대신에 안정적이고 평화지향의 질서를 지속함으로써 우리의 평화공감대 확산의 토대를 제공할 것이다.

2차 세계대전 이후 형성된 현재의 국제질서는 자유주의 국제질서이자 미국의 패권에 기초한 질서로 인식된다. 이러한 자유주의 국제

질서는 설립자인 미국과 함께 유럽 및 아시아지역의 동맹국들이 유지해오고 있다. 그동안 이 질서는 미국을 비롯한 민주국가들의 연합이 주도하여 힘과 제도를 통해 개방성과 효율성을 바탕으로 나름 성공적으로 지속되어왔다. 그러나 냉전 종식 이후 미국의 상대적인 쇠퇴와 서구국가들의 혼란, 일방적인 제도운영, 그리고 새롭게 부상하는 국가들의 등장으로 인해 질서유지에 어려움이 닦쳤다. 이와 같은 어려움이 닦친 원인은 패권국가의 쇠퇴와 정당성 부족에 있거나 시대변화에 적절히 대응하지 못한 자유주의 국제질서의 자체 결함에 있는 것으로 보인다. 미국과 서방국가들이 주도하고 있는 현 국제질서에 가장 크게 반발하고 있는 세력은 중국을 중심으로 하는 신흥국가들이다. 그렇지만 중국을 비롯해 이들 국가들이 현 자유주의 국제질서를 전면적으로 부정하고 있는 것은 아니다. 실제로 중국은 현 국제질서를 보편적 질서로 인식하고 있고 단지 미국의 일방적인 주도에 대한 문제를 제기하면서 이에 대한 개혁과 보완을 요구하고 있다. 사실 미국도 현 국제질서의 개혁 및 보완 필요성은 인정하고 있는 상황이다. 낙관적으로 본다면 미국과 중국이 현 국제질서의 개혁 방향에 대해 합의를 이룰 수 있다면 현재의 국제질서 유지에서 겪는 어려움을 해결될 수도 있는 것이다. 물론 이러한 합의가 쉽지는 않을 것이며 합의된 개혁과 보완을 통해 자유주의 국제질서가 향후 어떤 형태를 보일지도 알 수 없다. 결국 그 과정은 매우 오랜 시간이 필요할 것이며 미중 간 패권경쟁, 영국, 일본, 러시아 등 여타 강대국들과 그 외의 국가들 간의 경쟁과 변화 등을 통해 그 구체적인 형태가 드러날 것이다.⁸⁹⁾

그렇지만 과거의 경험과 자유주의 국제질서의 특성을 볼 때 현재

89) 유희복, “국제질서의 다면성과 자유주의 국제질서의 미래,” 『아태연구』, 제25권 4호 (2018), pp. 162~164.

의 국제질서가 붕괴하거나 다른 질서로 대체되거나 급격히 축소될 것으로 보이지는 않는다. 상이한 역사와 문화, 제도를 갖고 있는 미국과 중국의 패권경쟁이 무력을 통한 세력전이로 이어질 가능성이 낮기 때문이다. 물론 이를 위해서는 미중 양국 모두가 인내력을 발휘하고 정치적으로나 외교적으로 무력충돌을 피하는 역량을 보여야만 할 것이다. 이 과정에서 유럽과 아시아의 중견국가들도 강대국에 편승하지 않는 독자적인 국제질서 형성의 주체로서 참여할 필요가 있다. 다시 말해 강대국과의 동맹을 통해 세력균형을 추구하거나 세력전이 과정에서 동맹전이를 추구하는 행위 보다는 정의로운 규범과 제도를 기반으로 하는 자유주의 국제질서 형성을 원하는 국가들과의 연합을 통해 독자적 영향력을 행사하는 것이 필요하다.

오늘날 국제사회는 불확실성의 증대로 인해 개방성과 효율성을 장점으로 하는 자유주의 국제질서 보다는 폐쇄적인 지역경제권, 중상주의적 네트워크, 지역주의와 경쟁 등 매우 분산적인 국제질서로 변화하고 있는 모습이다. 이러한 변화에서 과거와 달리 매우 차별적이고 중요하게 나타나고 있는 것은 현 자유주의 국제질서를 주도하고 유지해왔던 핵심 강대국들이 이 질서로부터 이탈하려고 하고 있다는 것이다. 과거에도 자유주의 국제질서로부터 이탈하려는 국가들의 움직임은 계속 있어왔다. 그렇지만 지금과 같이 미국과 서방국가들이 이러한 이탈 움직임을 주도한 경우는 없었다. 오히려 자유주의 국제질서에 대한 변화를 요구해왔던 개발도상국들의 움직임에 대해 미국과 서방국가들은 이를 저지하기 위해 노력해왔던 것이 사실이다. 이러한 최근의 현상은 일시적이라기보다는 구조적인 문제가 있다고 볼 수도 있기 때문에 매우 심각한 것이다.

서구국가들의 자유주의 국제질서 이탈은 국제질서를 유지하는 데 필요한 리더십의 부재를 가져온다. 미국이 제조업의 부활과 자국 내 일자리 보호를 위해 신보호주의를 내세우고 상대국들에게 시장개방

을 요구하고 환율을 압박하는 등 일방주의적 공세를 강화하고 있다. 미국은 TPP 탈퇴, NAFTA 재협상, 한미 FTA 개정 등을 실천하면서 기존 무역협정의 엄정한 집행을 강조하고 있다. 이와 더불어 전 지구적 문제 해결을 위해 선도적 역할을 해왔던 유럽도 역량의 한계를 드러내고 있다. 유럽은 브렉시트의 발생 자체가 예상하기 어려웠을 뿐 아니라, 영국의 하드 브렉시트(hard Brexit)의 충격을 흡수하고 EU의 위상을 유지해야 하는 등 내부적 문제의 지속으로 인해 커다란 어려움을 겪고 있다. 프랑스의 국내 정치지형이 급격히 변화하는 등 브렉시트 이후 다른 유럽 국가들도 내부 문제 해결에 치중하게 됨에 따라 전 지구적 문제의 해결을 위한 유럽의 리더십도 기대하기 어려운 상황이다.

반면 중국은 2017년 다보스 포럼에서 “무역과 투자의 자유화를 촉진하는 자유무역의 수호자”로서의 이미지를 대내외에 주지시키면서 보호주의로 회귀하는 미국과의 차별화를 시도하였다. 중국은 자유주의 국제질서의 수혜자로서 자유주의 국제질서의 필요성은 인지도가 있지만 여전히 자유주의 국제질서 유지를 위한 비용을 담당하는 리더십을 발휘하고 있지는 않다. 또한 전 지구적 문제의 해결을 위해서는 단순히 하드파워만 가지고는 안 된다. 현재 중국은 과학적 지식이나 규범에서의 우월한 지위 등 소프트파워를 충분히 보유하고 있지 못하다. 중국은 과거 미국이 가지고 있던 우월한 지식과 다른 국가들에게 모범을 보이는 리더십을 보유하고 있지 못하기 때문에 자유주의 국제질서를 유지하는 독자적인 리더십을 행사하기에는 역부족이다.⁹⁰⁾

따라서 미국 패권 중심의 자유주의 국제질서는 미중 간 패권 경쟁

90) 이승주, “초불확실성 시대의 글로벌 거버넌스,” 『EAI 이슈브리핑』, 2017.5.16., 동아시아연구원, <http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=6946&board=kor_report> (검색일: 2020.10.23.).

에도 불구하고 일정 정도 지속될 것으로 전망되며, 이러한 자유주의 국제질서는 평화공감대 확산의 우호적 환경과 토대를 제공해줌으로써 기회요인으로 작용할 것이다.

(2) 미국의 글로벌 이슈 리더십 유지

미국의 국력은 패권국으로서의 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십을 유지할 것으로 전망된다. 미국은 국력 쇠퇴에도 불구하고 여전히 패권국의 역할을 수행할 것으로 예상되며 이러한 미국의 글로벌 이슈 리더십 유지는 국제사회 평화질서 수호를 위한 역할을 지속함으로써 평화공감대 확산에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

미국은 2차 세계대전 이후 제도화된 민주주의 정치체제를 보유하고 있기에 강대국으로 부상했음에도 불구하고 국제사회를 위협하지 않았다고 생각했다. 이에 따라 미국의 국가전략은 민주주의 체제를 유지 및 확산시키는 것이었다. 심지어 이러한 자유민주주의는 냉전을 승리로 이끈 미국과 서구국가들의 정치체제였기 때문에, 자유민주주의는 이념적 우월성을 갖고 있다고 보았다. 현재에도 미국은 “자유롭고 열린 인도태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)”을 추진하면서 주요 의제 가운데 하나로 거버넌스를 제시하고 있는데, 이는 역내 민주주의 제고, 시민사회 활성화, 인권보호 등을 목표로 하고 있다. 자유민주주의는 미국이 자유주의 국제질서 수립과 유지를 위해 추구해온 목표이자 수단인 것이다.

미국이 2차 세계대전 이후 국제사회에 구축해온 자유주의 국제질서는 단순히 사회주의권의 위협에 대응하는 것 이상의 의미이다. 미국은 안보와 경제 분야에서의 각각 동맹과 다자제도를 형성하여 국제질서를 구축하고자 했으며, 이는 자유민주주의를 기반으로 할 때 지속가능할 것으로 생각했다. 따라서 미국의 쇠퇴는 곧 자유민주주

의 쇠퇴를 의미한다. 미국의 쇠퇴로 인한 국제체제의 구조적 전환은 2차 세계대전 이후 세력균형을 반영한 자유주의 국제질서의 쇠퇴를 가져온다는 것이다. 특히 서구국가들 중심의 자유민주동맹(liberal democratic alliance)의 쇠퇴와 러시아나 중국과 같은 권위주의 국가의 부상이 겹치는 구조적 전환은 자유주의 국제질서의 주요 구성요소인 자유민주주의의 쇠퇴로 이어진다는 것이다. 즉, 자유민주주의는 민주주의 정치체제를 보유한 서구국가들이 탈냉전기에 전략적 우위를 점했기 때문에 국제사회에서 제도적 신뢰를 확보할 수 있었다. 서구국가들의 냉전에서의 승리는 자유주의 가치의 우월함을 증명하는 계기가 되었다. 그러나 급속히 경제적으로 부상하고 있는 비민주주의 국가들에 의해 자유민주주의의 위상이 약화되고 있는 것도 사실이다.⁹¹⁾

이러한 상황이 나타나고 있는 것은 경제적 이유가 크다. 서구 민주국가들은 2008년 금융위기 이후 민주주의 모델이 경제적 성과를 보장하지 않는다고 생각하고 있다. 서구국가들의 경제 악화는 민주주의에 대한 신뢰도를 떨어뜨렸다. 이제 서구국가들은 더 이상 민주주의 가치에 우선순위를 두지 않고 있으며 오히려 자유주의 개혁을 원하고 있다. 미국의 경우도 이미 미국 국민들은 자유시장 경제체제와 자유무역의 효용성에 대해 의문을 제기하고 있으며 이러한 추세는 미국으로 하여금 자유주의 질서에 대한 이탈을 가속화시키고 있는 것이다.

그렇지만 여전히 미국은 민주주의 확산 전략을 견지하고 있다. 미국의 민주주의 확산 전략에 대한 국내외의 비판에도 불구하고 미국은 중국 등의 공세에 대응하기 위해 자유민주주의의 이슈를 활용하고 있다. 미국은 인도태평양 전략을 통해 역내 민주주의 제고에 힘쓰

91) 정구연, “미국의 글로벌 리더십에 대한 아시아 국가들의 인식 결정요인 연구: 민주주의 효과성의 변수를 중심으로,” 『국제정치연구』, 제22권 2호 (2019), pp. 112~114.

고, 거버넌스 구축을 위해 국내외적으로 노력하고 있다.

미국은 국방 차원에서 국방전략 및 목표와 전력구조 등을 담고 있는 전략 문서인 국가안보전략서 ‘NDS 2018’을 통해 미국의 국방전략 환경인식을 발표했다. 그 내용을 살펴보면, 미 군사력의 상대적 우위를 유지하여 자유롭고 개방된 국제질서를 지키고 미국의 세계적 영향력을 유지한다는 것이다. 외교 협상에서 군사옵션을 이용한 강압외교를 전개하여 원칙과 규범에 근거한 국제질서를 유지한다는 것이다. 그리고 러시아, 중국과의 장기적인 전략경쟁에도 적극 나설 뜻을 나타냈다. 중국이 인도·태평양 지역에서 패권을 추구하지 못하게 하고, 중동과 유럽에서 러시아가 영향력을 확대하지 못하게 한다는 것이다. 또한 국가안보 혁신 관련 신기술에 대한 보호를 강화하여 미국의 기술 우위를 지속한다는 것이다.⁹²⁾

국방전략 목표 역시 기존에 추구하던 것과 유사하지만 약간의 변화가 있었다. 본토 방어와 동맹 강화 등을 강조하면서 군사적 우위와 힘의 균형 확보, 국가안보 혁신 기반 수립 등이 새로 강조되었다. 11대 국방전략 목표를 제시하면서 적 공격으로부터 본토 방어, 합동군의 군사적 우위, 선호지역 내 힘의 균형, 동맹 방어, WMD 확보 및 확산 저지, 테러리즘 예방 등을 포함했다. 국방전략의 핵심을 경쟁에 뒀으로써 군사적 마찰 가능성이 커졌고, 이는 군사적 경쟁에서 불확실성을 높여 적의 상대적 이익을 축소하려는 의도로 볼 수 있다.

이러한 미국의 대외전략과 국방력 강화에도 불구하고 미국의 국력은 쇠퇴할 것이다. 그러나 미국은 국력 쇠퇴에도 불구하고 여전히 패권국의 역할을 수행할 것으로 예상되며 이러한 미국의 글로벌 이슈 리더십 유지는 평화공감대 확산에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

92) 한국국방연구원, “NDS 2018: KIDA의 분석과 NDS,” 『국방정책전문연구시리즈』, 2018-03 (2018), pp. 6~8.

(3) 비전통 안보협력 확대

비전통 안보협력의 확대는 테러, 사이버공격 감염병, 기후변화 등 초국가적인 안보위협에 대응하여 국제사회의 안정과 평화를 위한 공동의 노력을 증시하는 분위기를 조성함으로써 평화의 가치를 재확인하는 기회를 제공할 것이다. 이는 평화공감대 확산의 우호적 환경을 제공함은 물론 이를 실천하기 위한 기제 측면에서도 기회요인으로 작용할 것이다.

비전통 안보위협의 경우 비군사적 영역에서 국적과 장소를 불문하고 발생한다는 측면에서 어느 한 국가의 힘만으로는 해결이 어렵다고 할 수 있다. 비전통 안보위협의 경우 국가 간 협력을 강화하고 긴장을 완화시키는 요인으로 작용하고 있다. 비전통 위협의 경우 국적을 불문하고 발생한다는 측면에서 대부분의 국가들이 위협의 대상이 되며, 자국의 국익보다는 국제적 관점에서의 접근이 이루어지고 있다. 이러한 비전통 위협은 주로 역외에서 발생하고 있으며, 역외에서의 국가 간 협력은 아직까지 역내에서의 국가 간 협력으로는 이어지지 않고 있다.

오늘날 국제사회가 가장 관심을 두고 있는 해적발생 지역인 소말리아의 경우 급증하는 해적피해로 인해 유엔 안보리 결의안이 채택되고 이를 막기 위해서 각국에 함정과 항공기 등의 파견을 요청하였다. 한국도 국회 동의를 거쳐 2009년 3월 청해부대를 아덴만해역에 파견하였으며, 주변국 역시 해군력을 파견하는 등 해적의 근절을 위한 국제사회의 노력은 국가 간 협력의 장이 되고 있다.

냉전종식 및 세계화의 진전으로 급변하고 있는 국제정세로 인해 국제관계의 많은 영역에서 인식전환이 이루어지고 있다. 특히 국제관계의 행위자, 과정, 이슈 등이 다양해지고 복합적으로 변화하면서 협의의 안보개념이 아닌 포괄적인 안보개념이 필요하다는 인식이

켜졌다. 이른바 과거에는 상위정치 이슈인 군사안보영역이 우선시 되었지만 이제는 하위정치로 인식되어 상대적으로 가볍게 취급되어 온 비전통 안보 의제들이 그 중요성을 재평가 받고 있는 것이다. 과거 하위정치 이슈였던 기후, 보건, 자원, 경제문제 등은 초국가적 상호작용이 확산되면서 일상적인 국민생활에서 영향력이 오히려 군사문제를 능가하고 있다. 이는 비전통 안보 의제들이 국가가 적극적으로 대응해야 하는 안보문제로 대두된 것이며 특히 민주주의 국가들에게는 국민의 안전을 정당성의 근거로 삼는다는 점에서 간과할 수 없는 주요 의제가 된 것이다.

세계화가 급진전되면서 전 세계 인류의 삶의 질은 과거에 비해 비약적으로 향상되었다. 그러나 동시에 이러한 세계화의 급진전은 경제와 정보, 기술적인 측면에서 불평등을 낳고 있다. 또한 인신매매와 해양범죄, 환경파괴, 내전, 기근, HIV/AIDS와 같은 인간안보를 위협하는 문제들이 전 세계적으로 급격히 증가하고 있으며 이 경우 많은 국가들에서 이에 대한 대응이 제대로 이루어지지 않고 있다. 더욱이 주권과 내정 불간섭이라는 원칙에 의해 인간안보와 관련된 국가 내부의 문제는 국제사회가 쉽사리 접근할 수도 없는 상황이다.

이와 같이 포괄적인 안보문제를 다루기 위해서는 국가 위주의 사고방식에서 벗어날 필요가 있다. 그리고 양자 중심의 국제관계에서도 탈피하여 지역 또는 전 세계 국가들과의 공조가 요구된다. 비전통 안보 이슈는 대부분 국가 내부의 문제인 동시에 하나의 국가를 넘어서는 초국가적 문제이다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 관련 국가들이 공동으로 협의하고, 해결책 마련과 실천에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 또한 국가뿐만 아니라 행위자로서 정부 간 기구나 비정부기구 등과의 다양한 협력이 요구된다. 이들 간의 상호작용과 비전통 안보 이슈에 미치는 영향을 파악하는 동시에 다자주의적

접근을 통해 다양한 행위자들을 조정할 수 있는 지역협력체나 국제 레짐의 형성도 추진할 필요가 있다. 비전통 안보협력의 확대는 국제 사회의 안정과 평화를 위한 공동의 노력을 중시하는 분위기를 조성함으로써 평화공감대 확산의 우호적 환경을 제공할 것이다.

나. 지역(regional) 분야

(1) 국제사회의 대북제재 완화

비핵화 협상의 진전과 함께 초래되는 국제사회의 대북제재 완화는 남북교류협력을 활성화시키는 동시에 이를 통한 남북관계 발전의 단초를 제공한다. 남북관계의 진전은 북한체제의 변화를 유도하여 개혁개방으로 이어질 것이며, 이는 대북인식을 개선함으로써 평화공감대 확산에 우호적 환경을 제공함으로써 기회요인으로 작용할 것이다.

북한은 2006년부터 현재까지 총 6차례의 핵실험을 감행해왔다. 이에 국제사회는 지속적으로 대북경제제재를 시행해오고 있다. 유엔은 국제사회의 WMD 확산을 막기 위해 안보리 결의안을 통한 대북경제제재를 점차 강화하고 있다. 2006년 10월 유엔은 안보리 결의안 1718호를 통해 북한에 관련 물품에 대한 금수조치를 시행하였다. 이후 2009년에는 안보리 결의안 1874호를 통해 무기개발과 관련된 물품에 대해 수출금지와 금융거래에 대한 제재 등을 시행하였다. 1차와 2차 핵실험에 이은 2013년 3차 핵실험 이후에는 안보리 결의안 2094호를 통해 기존 제재에 더해 공해 상의 의심 선박, 항공기 검색 의무화 등을 시행하였고, 추가 도발 시에는 더욱 강력하게 제재할 것을 결의하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 2016년 4차 핵실험을 실시하였고, 유엔은 결의안 2270호를 통해 광물수출 제한,

북한으로 오고가는 모든 화물의 검색 의무화, 의심되는 항공기에 대한 이착륙 및 통과 금지, 항공유 수출금지 등을 기존 제재에 추가하여 부과하였다. 2016년 5차 핵실험과 2017년 6차 핵실험 이후 국제사회는 유엔결의안 2321호와 2375호 등을 통해 북한산 섬유 제품 수입을 금지하고, 유류공급의 30%를 차단하는 등 대북제재를 강화하였다.⁹³⁾

미국은 유엔 제재안 마련을 적극 주도하였고 다양한 독자적인 경제제재를 부과했다. 미국은 애국법, 대외원조법, 적성국교역법, 북한비확산법 등 제재 관련법을 근거로 하여 대북제재를 계속 강화해왔다. 미국은 이외에도 대북제재 이행을 위해서 다수의 행정명령을 통해 그 근거를 마련해두고 있는데, 예를 들어 행정명령 13466호는 북한 자산동결을 명시하고 있고, 행정명령 13570호는 미 정부의 허가 없이는 북한으로부터 수입을 금지한다고 명시하고 있다. 미국은 북한의 핵실험과 관련하여 핵확산 외의 불법행위와 인권침해 등에 관여한 기관과 개인에 대한 제재뿐만 아니라 관련된 거래를 하는 제3국의 기업과 개인도 제재하는 포괄적인 제재 법안을 마련하였다. 또한 후속조치로 2017년 3월 해외노동자 송출 및 북한과 거래하는 제3국의 은행이나 기업에도 제재를 부과하는 행정명령도 선포하였다.

유럽연합도 유엔 제재에 적극 참여하면서 무역과 금융 등에서 포괄적인 독자제재를 추가로 시행했다. 유럽연합은 북한의 1차 핵실험 이후 Council Regulation No. 329를 통해 WMD 관련 개인과 기업의 자산동결을 시행하였다. 3차 핵실험 이후에는 No. 137, 296, 370 등을 통해 추가적인 수출제한 품목을 지정하고 북한 선박이 유럽 항구를 사용하지 못하도록 제한하는 조치를 취하였다. 또한 No. 386에

93) 박지연, “경제제재의 비의도적 효과에 대한 고찰과 대북제재에의 함의,” 『국가안보와 전략』, 제17권 4호 (2017), pp. 97~100.

따라 제재 대상이 되는 개인과 기업을 추가로 지정하였다.

일본은 북핵문제와 관련된 유엔 경제제재에 적극 참여하면서 일본인 납치자 송환 등과 연계하여 무역금지, 북한 국적자의 일본 입국 금지, 북한 선박의 일본항 입항 금지, 대북송금의 제한 또는 사실상 금지 등의 독자 대북제재를 시행했다. 중국은 북한이 핵실험을 반복적으로 실시할 때마다 유엔 결의에 찬성하면서 단기적으로는 북한에 대한 압박을 강화하였다. 그러나 무상원조와 경제 관계는 별도로 지속해왔다. 중국은 대화를 통한 북핵문제 해결을 주장하면서도 안보리 결의를 성실히 준수하여 금지물자에 대한 통제를 지속할 것이라고 밝히고 있다. 한국은 국제사회의 대북제재 이행에 적극 참여하면서 남북관계 갈등심화 정도에 따라 독자제재를 시행해왔다.

이와 같은 대북제재는 비핵화 협상의 진전과 함께 완화할 가능성이 있고 이러한 국제사회의 대북제재 완화는 남북교류협력을 활성화시키는 동시에 이를 통한 남북관계 발전의 단초를 제공할 것이다.

(2) 한국의 지역 안보질서 영향력 증가

한국의 지역 안보질서에 대한 영향력의 증가는 한국으로 하여금 역내 질서 형성에 일정 정도의 역할을 할 기회를 제공한다. 한국의 역할은 지역 안보질서의 안정과 평화 추구로 구체화될 것이므로 이러한 평화 이니셔티브는 결과적으로 평화공감대 확산에 긍정적 영향을 미치는 기회요인으로 작용할 것이다.

한국은 비록 현재는 남북관계가 경색된 측면이 있지만 지난 2018년의 한반도 정세 전환 국면을 실제 주도하고 추동했다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 그 당시 북핵문제 등을 포함한 한반도 정세 전환과 관련하여 한국은 이전과 달리 적극적인 자세로 임하며 상당한 성과를 보였다. 2019년 제2차 북미정상회담 이후 남북관계가 경색국면을

보이며 한국의 역할과 영향력에 대한 의구심이 커지는 상황이지만 북미관계 개선을 촉진시키고 한반도 문제를 해결하기 위해 지속적으로 노력한다면 여전히 중요한 역할을 담당하고, 영향력을 확대할 수 있을 것으로 보인다. 다시 말해 새로운 계기에 이러한 성과가 다시 실현될 수도 있을 것이다. 한반도 비핵화를 북한의 핵무기 폐기에 국한시키지 않고 한반도에서의 냉전질서를 극복하고, 이를 통해 한반도와 지역질서의 평화를 구축하는 장기적이고 포괄적인 과정으로 인식한다면 한반도에서의 평화 이니셔티브는 한반도와 지역질서에서의 변화를 가져오는 한국의 영향력과 위상을 더욱 강화시킬 수 있는 기반이 될 것이다. 즉 지역 내 안보질서에 대한 한국의 영향력이 증대할 가능성은 언제든지 존재하는 것이다.⁹⁴⁾

미국은 한반도 문제에 매우 큰 영향력을 가지며 동시에 이를 지원할 능력도 충분히 갖고 있다. 미국은 기본적으로 현상유지 정책을 견지하고 있으며 대북 문제에 있어서 한일양국과 긴밀한 정책 공조를 통해 공동대응체제를 유지하고자 한다. 이 과정에서 한미동맹과 주한미군은 한국의 안보에 결정적인 역할을 수행하고 있다. 한편 한반도 문제와 관련된 미중갈등에서도 미국은 패권국가로서 여전히 주도적인 역할을 수행하고 있다. 중국은 한반도의 안정과 평화를 원하면서 현상유지 정책을 견지하고 있다. 중국으로서는 자신들의 국가발전과정에서 한반도 문제가 장애물로 작용하는 것을 바라지 않는다. 중국은 북핵에 반대하고 한반도 비핵화에 찬성하는 입장이지만 반면 북한이 미국에 대한 완충지 역할을 한다는 점에서 전통적인 북중관계의 토대 위에서 북한에 대한 지원을 중단할 수는 없는 것이다. 일본은 새로운 한반도 정책을 모색하면서 미국과의 관계 강화를 통해

94) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 27~29.

동아시아지역에서 한층 제고된 정치군사적 역할을 추구하고 있다. 러시아는 기본적으로 현상유지 정책을 추구하면서 한반도 비핵화와 한반도의 안정과 평화를 대한반도 정책의 기초로 삼고 있다. 러시아는 주변 4강 중 한반도에 대한 영향력이 가장 미미하지만 최근에는 러시아의 경제가 회복되고 있는 과정에서 접경지역을 중심으로 북러간 경제협력을 활성화시킬 방안들을 강구하면서 북한에 대한 러시아의 영향력을 확대시키고자 하고 있다.⁹⁵⁾ 이와 같은 주변 4강의 입장 속에서 한국은 당사자로서 이를 조정하는 역할을 담당할 것이며 이를 바탕으로 한국의 지역 안보질서에 대한 영향력은 커질 것이다. 한국의 지역 안보질서에 대한 영향력의 증가는 결과적으로 평화공감대 확산에 긍정적 영향을 미치는 기회요인으로 작용할 것이다.

(3) 동아시아 경제협력 증가

동아시아 경제협력이 증가하고, 동아시아 경제협력체가 특정국가 주도로 구축되지 않을 것이다. 이와 같이 여러 국가가 동등하게 참여하는 경제협력체의 구성과 실질적인 경제협력의 증가는 경제활동을 위한 평화로운 국제질서의 중요성을 환기시키는 동시에 평화공감대 확산에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

냉전 이후 세계경제는 국제무역체제의 자유화를 추진해왔다. 이러한 자유화 추진으로 국제무역체제는 세계화하면서 많은 성과를 얻었다. 반면 자유화 과정 속에서 세계경제는 물론 개별 국가들도 수많은 어려움을 겪게 되었다. 그리고 실질적으로 GATT에 참여하는 국가들이 급증하고, 기존의 관세인하 범위가 대폭 확대되는 등 많은 어려움이 발생했다. 이후 출범한 WTO의 감독권한을 강화시키

95) 채재병·최아진·황재호, 『한·중·일 및 주변국 간 위상관계 현황 종합분석 및 전망』, pp. 9~10.

고 확대된 국제적인 통상관계는 거래되는 품목, 형태 면에서 더욱 복잡하고 다양하게 되었다. 세계경제의 이러한 변화 속에서 국제무역체제는 오히려 전 세계가 아닌 일정 지역이 중심이 된 경제협력의 중심이 되었다.⁹⁶⁾

동아시아지역에서도 이와 같은 지역경제협력이 주류가 되었고 EU나 NAFTA를 비롯한 전 세계 지역경제협력체들과 경쟁하는 경제공동체 구성이 추진되었다. 그러나 경제공동체라고 해야 ASEAN 정도밖에 없어 타지역에 비해 미흡한 실정이다. 그나마 ASEAN을 중심으로 하는 ASEAN+3와 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함한 ASEAN+6, 그리고 EAS 등이 있다.

그동안 동아시아의 협력체제는 다양한 수준과 이슈영역에서 지속적으로 발전해왔다. 특히 냉전 종식 이후 태동하여 1990년대부터 ASEAN을 시작으로 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), ASEAN+3, EAS 등으로 계속 제도화되었고, 한·중·일 정상 회담 등이 조직되어 운영되었다. 아시아유럽회의(Asia-Europe Meeting: ASEM), 아시아태평양경제회의(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC), 아시아협력대화(Asia Cooperation Dialogue: ACD) 같은 지역 간 수준의 협의체도 지속적으로 개최되었다. 뿐만 아니라 중국과 러시아를 비롯한 중앙아시아 국가들의 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 등 대안적인 성격의 기구들도 제도화되었다. 이슈영역에서도 동아시아 경제위기 이후 나타나기 시작한 정부나 민간수준의 다자협력체들이 제도화되어 각기 다양한 영역에서 구체적인 사업들을 실행해나가고 있다. 특히 2000년 합의된 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative: CMI)는 2010년에 이르러 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization:

96) 이영찬, “동아시아 국가들의 경제현황과 경제협력방안에 관한 연구,” pp. 311~313.

CMIM)에 성공하면서 일본이 1997년 제시했던 아시아통화기금(Arab Monetary Fund: AMF)에 보다 가까운 형태로 발전했다. 또한 동아시아 역내에 다양한 양자 또는 다자간 FTA이 체결되고 있어 역내 무역비중은 계속 높아지고 있는 상황이다. 또한 세계화가 국제경제질서의 기본원리로 기능하면서 한·중·일 3국은 과거에 비해 훨씬 긴밀한 분업체제를 형성함으로써 서로 간에 상호의존성을 더욱 높이고 있다. 세계경제에서 차지하는 동아시아의 비중만 높아지는 것이 아니라 동아시아 역내 상호의존도도 그와 함께 매우 높아지고 있는 것이다.⁹⁷⁾

동아시아에서의 경제협력은 특정국가 주도가 아닌 다양한 참가국과 다양한 형태의 지역경제협력체 형성을 통해 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

다. 남북(inter-Korea) 분야

(1) 북한 비핵화 진전

한반도 평화프로세스 진행으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의가 병행적으로 추진되어 부분적 비핵화 진전에 따른 북한의 개혁개방이 추진되고 이에 따라 남북관계는 제재국면 속에서 부분적 교류협력이 추진될 것이다. 궁극적으로 북한의 개혁개방과 남북교류협력의 추진을 이끌어낸 북한 비핵화 진전은 평화공감대 확산에 우호적 환경을 제공함으로써 기회요인으로 작용할 것이다.

한국은 북한 핵문제 해결을 주요한 국가정책 목표로 삼고 있다. 남북관계를 발전시키기 위해서는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하

97) 채재병·최아진·황재호, 『한·중·일 및 주변국 간 위상관계 현황 종합분석 및 전망』, p. 21.

는 것이 선결조건이기 때문이다. 북미 간 하노이 회담이 결렬되기 전까지는 북한 핵문제 해결에 상당한 기대를 한 것도 사실이다. 그러나 지금 현재의 상황을 보면 북핵문제가 가까운 시일 안에 해결되기는 어려워 보인다. 북한이 2018년에 핵협상에 나선 것은 북핵문제가 국제사회에서 상당히 골칫거리로 인식되었고, 이에 따라 중국의 대북제재 이행의 강도가 높아지고, 미국도 지속적으로 대북 압박 강도를 높이는 과정에서 이루어졌다. 그리고 특히 한국이 북한을 핵협상 자리로 이끌어 내려는 적극적인 태도에서 상당한 영향을 받은 것으로 보여진다. 북한은 그 당시 핵협상 과정에서 미국에게 일부 비핵화 조치를 보여주고 이에 대한 보상으로 대북제재의 완화 내지는 해제를 의도했던 것으로 보인다. 나아가 핵보유국 인정과 점진적인 개혁개방 추진을 교환하려 했을 수도 있다. 그러나 실제적으로 북한의 의도와는 달리 미국은 북한의 완전한 비핵화를 요구했고, 그래야만 대북제재 해제가 가능하다는 입장을 고수했다. 부분적인 비핵화 조치는 미국을 타협시킬 수 없었고, 특히 그 정도에서도 북미 간에는 커다란 입장 차를 보이고 말았다. 결국 북한 핵문제 해결은 북한의 전향적인 태도 변화 없이는 어렵다는 것이 입증된 셈이다.

앞으로 북한은 핵협상을 전개하는 데 있어서 매우 곤란한 상황에 처해졌다. 하노이 회담에서 이미 북한의 카드는 공개되었다. 북한은 제한적인 비핵화 조치를 통해 당장의 대북 경제제재를 완화시켜 숨통을 틔우겠다는 생각으로 비핵화 협상의 장기화를 의도하고 있는 것이다. 그러나 미국의 요구사항은 북한이 제시한 내용 보다 훨씬 진전된 것으로 미국은 이를 북한이 수용하지 않을 경우 더 이상 협상의 진전은 없을 것이라고 확인한 것이다. 북한의 선택은 대북제재를 감수하면서 비핵화를 거부하고 핵보유국으로서 핵 능력을 더욱 더 강화하거나, 아니면 미국의 비핵화 조치 수준을 받아 들여 비핵화 과정을 진행하는 것이다. 북한으로서는 쉽게 결정할 수 있는 문제는

아니다. 단기적으로는 비핵화를 거부하는 강경대응을 할 것이나 이를 지속하기에는 많은 어려움과 위험이 뒤따른다. 그렇다고 체제에 대한 위협으로 쉽사리 비핵화 조치를 취해 나갈 수도 없을 것이다. 장기적으로는 북한이 다시 비핵화 조치 수준을 협상하기 위해 협상의 자리로 나설 가능성이 크다. 다시 말해 북한 비핵화의 가능성은 여전히 북한을 다시 협상장으로 이끌어 낼 필요가 있는 것이다.⁹⁸⁾

사실상 북한이 핵보유보다는 비핵화를 택할 가능성도 어느 정도 있다. 왜냐하면 북한이 핵을 고수한다면 북한으로서는 잃는 것도 매우 많다. 북한의 판단으로 체제 보장을 가져다주겠지만 북한의 핵보유는 남북관계 뿐만 아니라 북미 및 북중 관계, 나아가 미중관계, 한·미·일 및 한·미·중 관계 등 동북아지역에서의 양, 다자 관계에 매우 큰 영향을 미치기 때문이다. 반대로 북한이 비핵화를 추진할 경우 북한은 제재 완화나 해제뿐만 아니라 국제사회의 경제적 지원, 미국 및 일본과의 관계 정상화를 통한 다양한 정치적, 경제적 이익을 얻을 수 있다. 이러한 상황 속에서 북한은 경제발전을 이룩할 수 있을 것이다. 물론 체제 보장을 최우선으로 하는 북한으로서는 이를 쉽게 받아들이기 어려울 것이지만 항상 상황은 변화하기 때문에 장담할 수는 없다. 다만 이러한 북한의 우려를 불식시킬 수 있는 방안들을 제시해줄 필요는 있다. 북한의 체제를 크게 위협하지 않는 경제특구 설치나 북한 인프라 개발 투자 등 단순히 중국이나 베트남식 개혁개방 모델이 아닌 북한 맞춤형 모델을 제시할 필요가 있다.

(2) 북한의 개혁개방 진전

북한 내부적으로 시장경제가 확산되어 개혁개방이 진전되면서 시

98) 김성한, “북한의 비핵화 여부와 동북아 국제관계 전망,” 『전략연구』, 제26권 2호 (2019), pp. 174~177.

장과의 공생을 도모할 것이다. 북한의 시장화 확대가 개혁개방과 불가분의 관계로 발전하여 개성공단, 금강산관광 재개 등 남북한 간 경협사업으로 이어지면 남북교류협력의 활성화를 통해 평화공감대 확산에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

북한은 체제안정과 함께 시장화 등 경제적인 측면을 중심으로 하는 개혁개방을 점차 확대할 것이다. 한국은 북한체제가 안정적으로 유지되는 가운데 북한으로 하여금 비핵화에 대해 전향적 입장을 취할 수 있도록 이끔 필요가 있다. 이미 북한주민들이 생활하는 데 있어 시장은 불가분의 관계가 되었다. 북한은 계획경제의 기본틀을 유지하면서 시장과의 공생을 모색하고 있다. 또한 북한은 휴대전화나 폐쇄형 고속도로 등 다양한 사업 방법들을 통해 상당히 많은 재원을 북한주민들로부터 거둬들이고 있다. 북한이 시장을 통제하면서 체제에 대한 도전을 방지하고 있지만 이미 시장화 확대는 북한으로서도 어떻게 할 수 없는 수준에 이르렀다. 성과가 아직 가시화되지는 않고 있지만, 북한은 다양한 분야의 경제특구를 여러 지역에 조성하기 위해 노력하면서 상당한 수준의 개혁개방 조치를 취하고 있다.

작년에 북한은 제7기 3차 당중앙위원회 전원회의를 통해 북한주민들 상대로 경제 및 핵 무력 건설 병진노선의 성공을 선언하면서 경제에 집중하는 새로운 전략노선으로의 전환을 선포했다. 이는 북한에서 개혁개방이 지속적으로 강화될 것이라는 의미이다. 북한체제의 안정성이 지속되고 북한의 개혁개방이 확대되는 상황은 남북 협력을 중심으로 하는 대북정책을 구상하고 수립하는 데 있어 매우 중요한 우호적 환경이라고 할 수 있다.⁹⁹⁾

북한이 경제개혁을 하는 데 있어서 가장 중시해야 할 부분은 거시경제적인 안정성을 갖추는 것이다. 우선적으로 해야 할 것은 현재

99) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』, p. 290.

만연해 있는 가격자유화를 공식화하는 것이다. 그리고 비공식 분야를 공식경제로 편입시켜 활성화해야 한다. 가격자유화를 공식화하는 것은 북한의 시장경제로의 이행을 공식화하는 것이며 이는 국제사회의 북한경제에 대한 시각을 변화시키는 효과를 가져 올 것이다. 이와 같은 개혁개방 선언은 정치적으로도 상당한 의미를 갖지만 경제적 측면에서도 상당히 긍정적으로 작용할 것이다. 이를 통해 북한은 경제적으로 정상국가로 나아갈 수 있는 계기를 가질 수 있다.

사회주의 경제에서 잉여화폐는 인플레이션을 발생시키기 쉽다. 북한은 2009년의 화폐개혁 이후 이미 가격자유화가 현실적으로 진행되어 잉여화폐량이 과거보다 크게 감소한 것으로 보인다. 그러나 최근 국제사회의 대북제재로 경제개혁을 위한 대외환경은 열악해지고 있으며, 대북제재하의 개혁은 공급량의 절대부족으로 인해 북한경제의 불안정성을 가속화시킬 가능성이 크다. 따라서 개혁개방의 성과를 높이기 위해서는 북한경제의 대외개방도를 제고시켜야 한다. 즉 경제특구에서의 과감한 시장개혁을 통해 투자자들의 신뢰를 얻을 필요가 있다. 대외개방도가 높았던 국가들일수록 개혁 이후의 경제성장이 급속히 진행되었다. 북한은 급진적 개방을 통해 대외개방도를 높일 필요가 있으며 개성이나 신의주, 나선지역 등의 경제특구는 완전 개방하고, 그 외 지역은 부문별로 개방하는 것이 바람직해 보인다. 반면 특구의 시장경제가 타지역의 사회주의경제와 공존함으로써 발생하는 경제개혁 비용의 상승을 막기 위해서 특구 이외의 지역에서 경제개혁을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 또한 대외개방을 위해서는 외환시스템과 무역시스템의 자유화가 추진되어야 한다. 외환시스템은 북한 원화의 태환과 시장경제체제에 적합한 환율제도로 전환하여 외환거래의 자유와 외환시장의 투명성을 제고해야 한다. 무역시스템도 관세장벽이나 쿼터제 등 수출입과 관련된 제

한조치들을 해제해야 한다.

한편 북한의 지리적 위치는 북한의 개혁개방 시 매우 큰 장점이 될 수 있다. 경제성장에 필요한 외자유치의 경우 주변지역의 시장규모가 중요한데, 북한은 빠르게 성장하고 있는 동아시아 시장에 접해 있다. 또한 북한이 시장체제로 전환할 경우 한국이나 미국 또는 중국의 지원을 받을 수 있어 북한의 시장체제로의 전환은 다른 체제전환국들에 비해 수월할 가능성이 크다. 특히 체제전환 초기에는 거시경제적인 안정성이 중요한데 북한은 이미 상당한 시장을 확보하고 있어 제도화가 뒷받침된다면 신속하게 안정성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 북한의 비핵화로 인해 북미관계 개선이 이루어지고 대북제재가 해제되어 정상적인 무역이 이루어진다면 체제전환 초기에 별문제가 발생하지 않을 것이다. 나아가 북한의 시장화를 지원할 수 있는 지원그룹들이 국제사회에 형성되면 이들을 통해 기술지원뿐만 아니라 다양한 측면에서의 경제개혁을 위한 지원들이 이루어질 수 있을 것이다.¹⁰⁰⁾

(3) 남북교류협력 활성화

비핵화 협상의 진전을 통한 남북교류협력의 활성화를 통해 공통의 이해관계를 갖는 북한 엘리트와 주민들을 북한사회와 체제를 변화시킬 주체세력으로 만들 수 있을 것이다. 한반도 평화통일을 위해서는 북한 주민들의 자발적 동의와 참여가 요구되는데 북한 주민들의 대남인식 개선을 위한 남북교류협력 활성화는 평화공감대 확산에 우호적 환경을 제공할 것이다.

한국의 대북정책은 이제 대결과 관여 중 선택이라는 이분법적인 사고에서 벗어날 필요가 있다. 대결과 관여가 남북관계 발전에 긍정

100) 정형근, “북한경제의 개혁전망과 과제: 북한식 도이모이?,” p. 20.

적인 효과를 가져 올 수 있는 특징들을 도출하여 이를 함께 사용하는 병행 전략이나 북한의 변화를 견인해낼 수 있는 전략적으로 한 단계 발전된 관여 전략을 전개해야 한다. 이를 통해 북한의 비핵화를 견인해야 함은 물론이고 북한사회와 체제가 새롭게 변화할 수 있도록 이끌어내야 할 것이다. 북한의 핵 포기를 압박하는 한편 북한의 인권문제를 지속적으로 제기하면서도 기존의 남북경협을 지속시키면서 사회문화 분야의 교류도 활성화시키고 당면한 북한에 대한 인도적 지원 사업을 활용하는 동시에 이와 같은 다양한 정책들을 추진해야 할 것이다.

북한에게 있어 한국이 추진하는 남북교류협력은 양면성을 지니고 있다. 북한에게 한국과의 교류협력은 단기적으로 볼 때는 북한 경제를 지원해주는 긍정적인 역할을 하지만 장기적으로는 북한의 체제를 붕괴시킬 수도 있는 부정적인 사안이다. 따라서 북한은 항상 한국과의 교류협력을 경계하고 있고, 비록 교류협력을 추진하고는 있지만 언제든지 이를 중지할 수 있도록 대비하고 있다. 즉 북한은 한국과의 교류협력이 북한사회의 변화를 가져오는 정도의 수준에 이르면 북한체제의 안전을 확보하기 위해 곧바로 남북교류협력을 중단할 것이며 앞으로도 항상 그럴 것이다.

한국에게 있어 남북교류협력은 단기적인 효과보다는 장기적인 효과가 더 큰 의미가 있다. 지속적으로 남북교류협력이 확대되고 유지된다면 이는 마침내 한반도의 통일로 이어질 가능성이 크다. 이러한 남북교류협력이 갖는 장기적인 효과는 한국에게 상당히 중요하다. 이를 위해 한국의 대북정책도 남북교류협력에 주목할 필요가 있고 대북정책의 방향을 제시할 필요가 있다. 한국의 대북정책이 나아가갈 방향은 이러한 남북교류협력에 이해관계를 갖는 북한주민들을 최대한 확대하는 것이다. 북한주민들과 엘리트들이 남북교류협력에 보

다 많이 연계되면 될수록 이들은 남북관계 발전과 장래의 한반도 통일에 있어서 지원세력이 될 것이다. 따라서 이들을 최대한 많이 확보하고 지원하는 방향으로 대북정책을 구상하고 추진해나갈 필요가 있다. 궁극적으로 이들이 북한사회 및 체제 내부에서 한국과의 교류협력을 지속시키는 기반이 될 것이고, 그와 같은 역할을 하도록 해야 한다. 또한 이들이 북한사회와 체제를 변화로 이끄는 주도적인 역할을 할 수 있는 하나의 세력으로 커나갈 수 있도록 적극적인 지원도 해야 할 것이다.¹⁰¹⁾

라. 국내(domestic) 분야

(1) 대북정책 기조 유지

현 정부의 대북정책 기조는 국민들의 대북인식 변화로 인해 향후 정권교체가 이루어진다고 해도 그대로 유지될 것이다. 이와 같은 대북인식과 정권을 초월하는 대북정책 기조 유지는 대북정책을 둘러싼 보수와 진보, 여야 간 협력이 증가하지 않을지라도 평화공감대 확산에 긍정적으로 작용함으로써 기회요인이 될 것이다.

2018년 이후 한반도 정세가 대화국면으로 전환되면서 국민들의 대북인식에서 긍정적인 면이 증대하였으며 이와 같은 평화국면의 지속은 대북정책에 대한 국민적 지지로 이어지고 있다. 이후 남북관계가 다시 경색국면으로 돌아가면서 북한이 단거리 미사일 발사와 같은 군사적 도발을 간혹 일으키기도 하였으나 그럼에도 불구하고 한국 국민들의 대북인식이 급격히 악화되고 있지는 않은 상황이다. 또한 현 정부에 대한 평가에서 남북관계 또는 대북정책에 대한 평가가 그리 나쁘지 않게 나타나고 있어 현 정부의 대북정책 기조에 대해

101) 김동성 외, 『남북교류협력과 경기도』 (수원: 경기연구원, 2016), pp. 42~43.

서는 국민들의 일정한 지지가 유지되고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해 남북관계를 발전시키고 이를 통해 한반도의 평화와 번영을 이루고자하는 현 정부의 대북정책목표에 대해서 국민들은 그 지향성과 방법론과 관련하여 대체로 지지하며 긍정적으로 받아들이고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 한국 국민들의 대북인식과 현 정부 대북정책에 대한 지지 또는 긍정적 평가로 인해 차기 정부에서도 현 정부의 대북정책 기조와 목표 나아가 방법론 등이 상당부분 그대로 유지되어 계승될 수 있을 것으로 보인다.¹⁰²⁾

한국의 대북정책에 있어서 전환기를 맞이한 것은 과거 김대중 정부 시기라고 할 수 있다. 김대중 정부는 ‘햇볕정책’ 또는 ‘대북포용정책’을 제시하고 이를 통해 지금까지 인식되어 온 북한에 대한 개념 규정을 대폭적으로 변화시켰다. 다시 말해 북한은 이제 우리가 물리치고 도저히 같이 할 수 없는 적대적인 대상이 아니라 앞으로 계속 우리와 같이 살아가야 할 같은 민족으로서 공존의 대상으로 생각할 수 있도록 인식의 전환이 이루어졌다. 즉 북한이 대결과 극복의 대상이 아닌 포용과 관여의 대상이라는 것이다. 이에 따라 대북정책의 목표도 우선 남북한 간 화해와 협력을 통해 경색된 남북관계를 개선하고 발전시키는 데 두었으며 한반도 통일이라는 대과제는 이러한 과정들을 거쳐 궁극적으로 미래에 달성할 목표로 삼았다. 이러한 목표의 변화는 대북정책을 실행할 수단과 방법에 있어서도 변화를 가져와 정경분리 원칙과 이에 따른 남북 간 교류협력으로 전환되기에 이르렀다. 따라서 김대중 정부는 남북 간의 정치적 상황 변화나 군사적인 충돌 또는 긴장 고조 상황 등과 관계없이 남북한 간 경제협력 및 교류 사업을 추진했다. 그리고 인도적 차원에서 추진되는 북한에 대한 식량지원과 이산가족 상봉 등을 실행하고, 나아가 사회문화교

102) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』, pp. 291~293.

류 등을 포함한 남북교류협력사업을 지속적으로 진행하고 확대시켜 나갔다. 뒤이은 노무현 정부에서도 대북정책으로 ‘평화번영정책’을 제시하였고, 이는 김대중 정부의 대북정책과 별반 다르지 않은 내용이었다. 이처럼 김대중 정부의 대북정책인 ‘햇볕정책’과 노무현 정부의 대북정책인 ‘평화번영정책’은 정책의 논리적 기반이 같고, 북한에 대한 개념 규정이나 대북정책의 기본적인 방향과 수단 및 방법 등 여러 가지 측면에서 상당부분 공통의 입장을 가졌다. 결국 김대중 정부의 대북정책은 노무현 정부로 계승되었으며 이에 따라 대북정책의 연속성이 유지되었다고 할 수 있다. 노무현 정부는 김대중 정부가 추진했던 대북 인도적 지원 사업과 남북 경제협력 및 사회문화 교류 등 남북교류협력사업을 지속적으로 추진하였다.¹⁰³⁾

앞서 언급한대로 공통의 입장을 갖는 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책이 근거한 논리적 기반은 자유주의와 기능주의라고 할 수 있다. 여기서 자유주의는 무정부적인 국제질서 속에서도 국가들은 상호 협력을 하여 국제사회의 평화와 발전을 달성할 수 있다는 논리이다. 그리고 기능주의는 실천 가능한 작은 협력으로부터 시작하면 이러한 협력이 모여 보다 더 큰 협력을 가능하게 하고, 또 협력이 보다 쉬운 비정치적인 분야에서의 협력으로 시작해서 협력이 어려운 정치적인 분야에서의 협력을 가능하게 할 수 있다는 논리이다. 이와 같은 논리를 북한과의 관계에 대입시켜 김대중·노무현 정부는 북한과의 경제 분야나 사회문화 분야에서의 교류협력을 계속하면 남북 간 상호 이해가 가능하게 될 것이라고 생각했다. 비정치적인 분야에서의 남북교류협력의 성공이 더 크고 중요한 정치적인 분야에서의 남북교류협력으로 이어질 것이라는 인식이었다. 김대중·노무현 정부는 이러한 기능주의적 접근이 성공한다면 한반도 통일과

103) 김동성 외, 『남북교류협력과 경기도』, p. 29.

같은 거대한 정치적인 과제도 해결할 수 있을 것으로 생각했다. 또한 북한이 한국사회와 접촉하면 할수록 파급효과로 북한사회 내부에 어떤 변화를 가져 올 것으로 보았으며, 이와 같은 북한체제와 사회 전반에 걸친 변화는 점진적으로 나타나겠지만 반드시 북한이 변화할 것으로 생각했다.

현재 한국 정부는 북미 간에 벌어지고 있는 비핵화 협상의 진전 여부나 대화에 대한 북한의 호응에 관계없이 우선 남북관계 개선을 위한 남북한 간 교류 사업을 추진하겠다는 생각이다. 즉 독자적으로 남북교류에 대한 사전준비를 하고 이후 여건이 조성되면 신속하게 남북 간 관계개선에 적극적으로 나서겠다는 것이다. 최근 천안함 폭침에 대한 대응조치로 2010년에 시행했던 5·24 대북 독자제재 조치를 사실상 실효성이 없다고 언급한 것도 비록 5·24 조치의 해제를 공식적으로 천명하진 않았지만 대북제재라는 굴레를 벗어나 북한과 새로운 교류협력사업을 다시 시작해야 한다는 분위기를 조성하기 위한 것으로 보인다. 기본적으로 한국의 대북정책의 목표는 남북관계를 안정적으로 관리하여 한반도의 평화를 유지하고, 남북한 간의 화해와 협력을 이끌어내고, 북한체제의 개혁개방과 북한사회의 변화를 유도해내야 하는 것이다. 그리고 궁극적으로 이러한 대북정책의 최종 목표는 한국 주도의 평화적인 한반도 통일이어야 한다.¹⁰⁴⁾

(2) 대북정책 추진동력 유지

한국경제는 장기적으로 저성장 추세가 지속될 것이고 이러한 한국경제의 저성장 추세에도 불구하고 대북정책 추진동력은 유지될 것이다. 이는 대북정책에서 국가주도 성향이 지속되기 때문이다. 한

104) “건고한 정부 대북사업 의지, 北·美 개의치 않고 先 추진.” 『파이낸셜뉴스』, 2020.5.22., <<https://www.fnnews.com/news/202005221504423487>> (검색일: 2020.10.18.).

국경제의 저성장에도 불구하고 국가주도로 대북정책 추진동력을 유지함으로써 평화공감대 확산의 우호적 환경이 조성될 것이다.

최근 북한이 다시 핵문제를 꺼내들면서 강경한 태도를 보이고 있어 앞으로의 남북관계 개선 전망은 어두워 보인다. 북한은 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의에서 핵 억제력 강화 방안을 논의하고 국가무력 건설과 군 조직 편성 등에 대해서도 논의했다고 발표했다. 이번 군사위원회 확대회의에서 북한은 핵과 미사일 등 새로운 전략 무기에 대한 개발의지를 강조하면서 다시 한반도에서의 군사적 위기감을 조성했다. 이번 회의에서 직접적으로 미국에 대해 메시지를 전달하지는 않았지만 결국 북한이 상정하는 핵 억제의 대상이 미국이기 때문에 미국에 대한 메시지로 볼 수 있다. 현재 미국이 코로나19 상황과 올해 말 대선으로 인해 더 이상 북한과의 협상을 재개할 의사가 없는 것으로 보이자 이에 대한 경고 또는 제스처로 보인다. 또한 김정은 위원장이 시진핑 주석에게 코로나19 승리 축하 친서를 보내고, 푸틴 대통령에게는 2차 세계대전 승전 75주년 축하 전문을 보낸 것도 미국에 대한 압박으로 보인다. 왜냐하면 최근 미국은 중국과 코로나19 발생과 관련하여 참여한 대립을 벌이고 있고, 러시아와의 관계도 그리 좋지 않은 상황이기 때문이다. 반면 이번 회의에서 한국에 대한 직접적이거나 간접적인 메시지는 없었고, 이는 최근 경색국면 속에서 북한의 한국에 대한 무시와 비판을 지속해나가겠다는 것으로 보인다.¹⁰⁵⁾

이와 같은 남·북·미 정세에도 불구하고 한국은 경색된 북미관계에 관계없이 남북관계 개선을 추진하겠다고 천명했다. 최근까지 북미대화에 남북관계를 맞춰 온 결과가 그리 성공적이지 못하다고 생

105) “‘핵’ 언급한 北, 북미만 보지 않겠다는 南…향후 대북정책은,” 『NEWS1』, 2020.5.25., <<https://www.news1.kr/articles/?3943647>> (검색일: 2020.10.18.).

각하기 때문이다. 또한 한국은 코로나19를 계기로 남북 보건·방역 협력을 추진할 계획도 갖고 있으며 향후 코로나19 확산세가 약화되면 남북관계 개선을 위해 적극적으로 나서겠다는 입장이다. 이번 군사위원회 확대회의에서 나온 북한의 메시지가 미국과의 협상을 기대하고 있다는 의미이므로 한국으로서는 다시 북미대화를 지켜보아야 하는 시점이 된 것이다. 그런데 미국이 지금처럼 북한과의 대화 또는 북한 비핵화 문제를 우선하지 않는 상황이 지속되면 북미대화는 성사되지 않을 것이고 이에 맞추는 한국은 별다른 성과를 낼 수 없을 것이다. 이러한 상황에서 한국은 남북관계 개선의 새로운 돌파구를 마련하기 위한 선제적인 행동을 취함으로써 북미 간 비핵화 협상을 견인해야 할 것이다.

한편 미중 간 갈등이 격화할 경우 한국이 대북정책을 추진하는 데 있어 어려움을 겪을 가능성이 크다. 만약 중국이 우호세력 확보 차원에서 북한과의 관계를 강화하고 대북지원에 적극 나설 경우 대북 제재와 한국의 대북정책은 매우 부정적인 영향을 받을 것이다. 한국의 대북정책이 외부의 영향에서 벗어나 긍정적인 환경이 조성될 때까지 한국이 할 수 있는 것을 한다는 것은 향후 언젠가는 북한이 한국이 제안하는 남북교류협력사업에 호응해 올 것이라 전제가 있기 때문이다. 즉 북한이 중국의 대북지원으로 아쉬울 것이 없는 상황이 된다면 이는 한국의 대북정책 추진에 커다란 걸림돌이 될 수밖에 없다. 향후 한국의 대북정책은 단기간 내에 북한의 호응을 이끌어내기 어려울 것으로 보이며 오히려 북한의 경제가 악화되면 될수록 남북한 간 협력의 가능성이 제고될 것으로 보인다. 한국경제도 장기적으로 저성장 추세가 지속될 것으로 보인다.

(3) 평화공존에 대한 인식

한국사회의 평화와 통일에 대한 인식은 남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다는 것이다. 이러한 평화공존에 대한 인식은 북한도 공감하는 부분이 있고 이로 인해 남북협력을 위한 남북관계 개선의 요구가 있는 것이다. 평화공존에 대한 인식은 평화공감대 확산에 긍정적 영향을 미침으로써 기회요인으로 작용할 것이다.

2018년 이후 전개된 한반도 상황에서 한국사회는 한반도 평화와 통일에 대해 과거보다 진일보한 인식을 갖게 되었다. 남북한 간 평화공존을 추진하여 이를 확립한 후 북한의 비핵화와 미래 남북통일의 과제를 추진해야 한다는 인식이다. 비록 현재 남북한 간 경색국면이 지속되는 과정에서 혼돈의 상황을 겪고 있지만 앞으로 남북관계 개선의 실마리가 풀릴 경우 이러한 사회인식은 한국 내에 지속적으로 유지될 것으로 보인다.

한편 한국이 지향하는 한반도 평화와 변영에 대해 북한도 일정 부분 공감하고 있고, 이를 위한 남북협력에 대한 기대감도 있는 것으로 보인다. 2018년 이후 전개된 한반도 정세는 남·북·미관계의 구조적 특징을 갖고 있다. 즉 북미관계와 남북관계가 별개의 것이 될 수 없으며 양 관계의 선순환구조가 관계발전의 관건인 것이다. 이러한 점에서 북한도 북미관계 개선이 남북관계 발전과 함께 추진되지 않는다면 소기의 성과를 거둘 수 없다는 것을 잘 인식하고 있는 것으로 보인다.

물론 최근 북한의 대남 비난이 거세지고 있는 것도 사실이다. 그러나 이는 북한의 인식이나 선호가 변했다기보다는 북미정상회담 이후 변화된 여건과 상황에 적응하기 위한 북한의 전술적 판단으로 볼 수 있다. 북한은 최근 북중 수교 70주년을 전후하여 2018년과 2019년에 급격히 회복된 북중관계에 대해 대중 의존에 대한 경계심

을 크게 나타내고 있다. 이러한 북한의 대중 경제심은 오랜 기간 역사적인 경험을 통해 형성된 것으로 지정학적 고려와 함께 구조적인 요인들을 감안한 것이다. 이와 같은 맥락에서 북중관계의 미묘한 상황 전개를 남북관계에 적용해 볼 수도 있을 것이다. 결국 북한이 남북관계 개선을 통해 한반도의 평화와 번영을 가져오길 기대한다는 점은 한국의 대북정책을 수립하는 데 있어서 반드시 고려해야 할 중요한 우호적 환경이다. 이를 통해 남북관계를 바람직한 방향으로 이끌어 나갈 수도 있고 성공적인 대북정책 추진을 위한 하나의 토대가 될 수도 있는 것이다.¹⁰⁶⁾

이러한 북한의 남북관계 개선과 평화공존에 대한 인식에 더해 한국사회의 평화와 통일에 대한 인식은 평화공감대 확산에 있어서 매우 중요한 변수로 작용한다.

3. 위협요인

가. 국제(global) 분야

(1) 세계경제 저성장 지속

세계경제는 코로나19의 영향으로 저성장의 늪으로 빠져들고 있다. 이러한 세계경제의 저성장 추세는 감염병의 재확산 외에도 경제침체로 인한 악순환으로 상당기간 지속될 것이다. 세계경제의 저성장이 지속되면 한국경제에 부정적 영향을 미치게 되어 한국경제의 침체를 초래하고 이는 평화공감대 확산에 위협요인으로 작용할 것이다.

올해 초에 세계경제는 상반기에 큰 폭으로 성장률이 하락한 후,

106) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』, p. 289.

하반기부터는 완만하게 회복될 것으로 전망되었다. IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)도 코로나19의 전 세계적 확산으로 올해 세계경제가 -3.0%의 역성장을 기록한 이후, 내년부터는 완만한 회복세로 돌아 5.8%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망했었다. 그러나 코로나19의 확산 기세는 꺾일 줄 모르고 오히려 재확산을 거듭하면서 계속 이어지고 있다. 그리고 기대를 모았던 치료제와 백신 개발이 생각만큼 신속하게 이루어지지 않고 있는 실정이다. 최근에는 백신에 대한 임상시험 과정에서 부작용이 나타나는 등 앞으로의 전망도 불확실한 상황이다. 코로나19 확산세의 약화와 치료제 및 백신 개발에 대한 낙관적인 전망을 전제로 한 세계경제에 대한 회복 전망은 현재까지는 그리 밝아 보이지 않는 것이 사실이다.

국제사회는 원유 도입단가가 두바이유 기준으로 올해 45% 정도 내린 배럴당 35달러 전후를 기록할 것으로 보았고, 내년에는 40달러 전후를 기록할 것으로 전망했다. 실질실효환율로 평가한 원화 가치도 올해 4% 가량 절하된 후, 내년에는 별다른 변동이 없을 것으로 전망했다. 그렇지만 이러한 유가와 환율에 대한 전망치도 코로나19에 대한 낙관적인 전망을 기반으로 이루어진 것이므로 코로나19의 상황이 현재와 같이 나아지지 않거나 더욱 악화될 경우에는 이러한 전망과는 다른 결과를 나타낼 것으로 보인다.¹⁰⁷⁾

실제로 올해 세계경제 전망은 서부텍사스유(West Texas Intermediate: WTI) 기준 연평균 유가가 배럴당 26.7달러인 것을 가정하고 있다. 그리고 코로나19는 1차 확산 이후 나라별로 점진적으로 시차를 가지고 진정되는 것으로 가정한다. 그러나 현재의 상황으로 보면 코로나19의 2차 확산은 이미 현실로 나타났고 앞으로의 전망도

107) “KDI ‘韓 경제성장률, 올해 0.2%→내년 3.9%…U자형 반등,’” 『아시아경제』, 2020.5.20., <<http://www.asiae.co.kr/article/industry-IT-all/2020051915432567312>> (검색일: 2020.10.19.).

그리 밝지 않다. 또한 노동가능인구의 30%가 코로나19의 영향을 받는 것으로 가정하고 있는데 이 또한 코로나19의 장기화 여파로 그 이상이 될 가능성이 높다. 이외에도 각국의 GDP에서 차지하는 서비스산업 규모를 고려하여 가계소비의 감소 정도를 예상하고, 세계경제 공급망의 거래비용이 높아지는 데 따른 무역비용의 상승을 가정하고 있는데 이 모두 현재의 상황에서 볼 때 지나치게 낙관적이었다고 할 수 있다.¹⁰⁸⁾

구체적으로 살펴보면, 선진국의 경우에는 코로나19가 확산하는데 따라 시행된 봉쇄조치가 경제성장세를 급격하게 둔화시키고 있으며, 경기부양책으로 과감하게 시행된 재정·통화 정책이 다소 효과가 있으나 재정건전성에 대한 우려가 높아지고 있는 실정이다. 이와 같이 코로나19 확산으로 시행된 각국의 봉쇄조치는 소비·투자·수출 등을 비롯한 총 수요의 모든 요소들을 급격하게 감소시키고 있고, 산업생산도 위축시키면서 세계경제의 저성장을 지속시킬 것으로 보인다. 전 세계가 과감한 경기부양책을 추진하고 있으나, 앞서 선진국의 경우처럼 재정건전성에 대한 우려가 제기되고 있거나 신흥국의 경우에는 코로나19의 2차 확산과 원자재가격 등 대외 경제 여건에 매우 민감하게 반응하고 있어 세계경제의 침체는 상당기간 지속될 것으로 전망된다. 향후 코로나19 확산 추세가 차츰 진정될 경우 중국과 인도 등은 경제성장세를 회복할 수도 있을 것으로 보이나 중국의 경우는 가능성이 있지만 인도의 경우는 비관적인 상황이다. 더욱이 세계경제의 침체로 인해 악순환될 가능성도 커서 세계경제 전망은 매우 불확실하다.

108) 안성배 총괄책임, “2020년 세계경제 전망(업데이트),” p. 3.

(2) 중국의 글로벌 이슈 리더십 강화

중국은 미국과 경쟁하면서 경제적으로 보호무역주의를 확대시킬 것이며 군사적으로는 불안정한 국제질서를 초래할 가능성이 크다. 중국의 글로벌 이슈 리더십의 강화는 궁극적으로 국제정치질서와 국제경제질서의 갈등과 불안정을 가져와 평화공감대 확산에 부정적 영향을 미칠 것이다.

중국은 미국과의 국력격차를 좁힐 수 있는 국가이자 자유주의 국제질서를 대체할 수 있는 이념을 제공할 수 있는 국가로 받아들여지고 있다. 시진핑 주석은 2035년까지 중국의 연성권력을 대폭 강화할 것이라고 언급했다. 이는 중국의 공식적 이념과 이에 기반한 전 세계적 영향력을 확대시키려는 중국의 의지를 공식적으로 천명한 것이다. 중국의 대외정책결정과정에서 중국공산당의 공식적인 이념인 마르크스주의와 중국 정부와 인민들이 따르는 경제적 실용주의, 그리고 전통주의 등이 존재하지만 아직 자유주의만큼 국제사회에 커다란 영향을 주고 있지는 않다. 다만 패권을 추구하기 위한 중국의 연성권력 확대가 양자관계는 물론 다자기구를 통해서도 계속 시도되고 있는 실정이다.¹⁰⁹⁾

중국은 국방력 강화를 위해 항공모함과 같은 전략무기의 실전 배치, 남중국해지역에서의 영향력 강화, 인민해방군을 5대 전구로 재편하는 군 개혁을 진행하였다. 중국의 군사전략은 ‘신시대 중국 국방’이라는 2019년 국방백서를 통해 나타나는데, 첫째, 국가 안보 정세로 세계 경제와 전략의 중심이 아시아 태평양 지역으로 이동하고 있으며 지역 안전에 불확실성이 증가하고 있다는 것이다. 미국은 아태지역에서의 군사동맹을 강화하고, 군사 배치를 확장하면서 개입

109) 정구연, “미국의 글로벌 리더십에 대한 아시아 국가들의 인식 결정요인 연구: 민주주의 효과성의 변수를 중심으로,” p. 114.

역량을 증대했으며 한국에 사드를 배치하면서 아태 지역의 전략적 균형과 안보 이익을 훼손했다는 것이다. 이에 중국은 평화통일과 일국양제, 양안관계의 평화로운 발전을 추구한다는 것이다. 둘째, 새로운 시대의 중국의 방어정책이며 주권, 안전, 발전, 이익 보호가 국방의 근본 목표로 중국은 영원히 패권확장을 도모하지 않을 것이고, 세력확장도 추구하지 않을 것이라는 것이다. 셋째, 군대의 사명과 전략 임무는 중국공산당의 영도와 사회주의 제도, 주권과 영토 수호 및 통일, 해외이익, 세계 평화와 발전에 대한 전략적 지지라는 것이다. 넷째, 전 방위적인 국방·군대 개혁의 역사적 성과로 군 편성을 5대 전구로 개편한다는 것이다. 다섯째, 중국 국방비는 증가와 사용처가 공개적이며 투명하고 합리적으로 사용하고 있다는 것이다. 여섯째, 중국군의 세계 평화 수호에 공헌하고 있으며 인류 운명 공동체 건설과 평화발전이라는 시대적 흐름에 따르고, 각국 인민의 기대에 부응한다는 것이다.¹¹⁰⁾

한편 중국군은 2050년까지 단계별 작전권역 확대계획을 갖고 있는데, 14개국 22,000km에서의 육상국경선 분쟁을 각국과 일대일 협정을 통해 대부분 마무리 짓고 3단계 도련선 전략에 따라 해상국경선에서의 힘의 투사를 벌이고 있다 제1도련선은 중국 근해로 쿠릴 열도~일본~대만~필리핀을 연결한다. 제2도련선은 오가사와라~괌~사이판~파푸아뉴기니를 잇는다. 특히 남중국해에서는 9단선을 설정하여 역사적으로 중국의 해양영토이었음을 천명하고 7개 암초에 활주로와 항구가 포함된 해상기지를 건설하여 자국영토라고 주장하고 있다.

이러한 중국의 군사력 강화에도 불구하고 국제사회에서 중국의

110) “中 국방백서 키워드 ‘방어적 국방정책·패권 확장 반대,’” 『연합뉴스』, 2019.7.24.,
[〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20190724094100083〉](https://www.yna.co.kr/view/AKR20190724094100083) (검색일: 2020.10.19.).

지위는 패권국의 지위를 갖지 못할 것이나, 글로벌 이슈 리더십은 강화될 것이다.

(3) 보호무역주의 부상

국제질서 변동에 가장 큰 영향을 미칠 요인인 보호무역주의는 미중관계를 제외한 세계의 주요 이슈로 자유무역 질서의 쇠퇴를 가져올 것이다. 미중 경쟁의 산물인 보호무역주의는 중국을 견제하기 위해 미국이 오히려 주도적으로 추진하고 있다. 보호무역주의의 부상은 세계경제의 침체를 가속화하고 국제적인 경제갈등을 격화시킴으로써 평화공감대 확산에 도전적인 환경을 조성할 것이다.

전 세계의 무역기조는 보통 30년에서 50년을 주기로 하여 변화해 왔다. 현재 세계경제는 30여 년간 이어져온 자유무역 시대에서 보호무역 시대로 변화하고 있다. 지금 벌어지고 있는 미중 간 무역전쟁이 바로 자유무역주의에서 보호무역주의로 변화하고 있는 세계경제 질서를 단적으로 보여주고 있는 것이다. 다시 등장하고 있는 보호무역주의는 미중 간 무역전쟁에 그치지 않고 앞으로 미국과 유럽, 미국과 일본, 유럽과 중국 간 무역갈등으로 확대될 것이다. 미국은 과거에도 미국의 무역적자가 자유무역 상황 하에서 크게 누적되어 미국 경제에 부담을 주게 되면 보호무역으로 선회하였다. 현재에도 미국의 부채비율은 미국경제에 커다란 부담을 주고 있는 상황이다. 최근의 자유무역 시대는 세계 대공황 이후 지속된 보호무역 시대를 1986년 우루과이 라운드를 계기로 하여 막을 내리면서 본격화되었다. 그런데 2008년 경제위기 이후 미국은 부채 부담이 커지면서 점차 자국 산업을 보호하기 위해 관세부과를 강화하는 등 보호무역 조치들을 시행하기 시작했다. 이후 미중 간 무역전쟁이 격화되면서 본격적인 보호무역 시대가 도래한 것이다.

과거에도 보호무역은 미국의 부채 부담으로 인해 나타났다. 미국은 항상 무역 적자국의 지위를 유지하고 있는데 무역적자가 적정선을 넘어서는 경우 이를 감당하기 어렵게 되므로 결국 미국은 대외 무역적자를 개선하기 위해 보호무역으로의 전환을 시도할 수밖에 없는 것이다. 1929년의 세계 대공황 이후 등장한 보호무역주의도 마찬가지로 이유에서였다. 미국은 이 당시 보호무역을 통해 과도한 부채 비율을 급격하게 낮추면서 경제 건전성을 회복한 바 있다. 현재 미국은 부채 비율이 과도한 수준이고 이러한 상태가 지속된다면 미국의 달러 패권을 상실할 가능성도 있다. 미국으로서는 보호무역으로 전환하여 대외 무역적자를 개선함으로써 미국의 경제적 경쟁력을 회복할 필요가 있는 것이다. 현재 미국은 자유무역하에서 부채가 증가하고 있는 반면 중국은 급격한 경제성장을 통해 미국 패권에 도전하고 있다. 이러한 중국과의 경쟁에서 우위를 점하고 부채를 적정선으로 억제하고 미국의 달러 패권을 유지해야 하므로 미국은 보호무역을 통해 자국 산업을 보호하고 성장시켜 산업 경쟁력을 강화해야 하는 것이다. 앞으로 4차 산업혁명 시대에 중국과의 기술경쟁에서 뒤처지고 산업과 무역에서의 경쟁력을 잃어 중국에게 주도권을 빼앗긴다면 미국은 경제뿐만 아니라 정치군사적인 패권국의 지위도 위협해질 것이다. 따라서 미국은 중국의 패권 도전에 대응하기 위해서라도 보호무역주의로 한층 더 나아갈 것으로 보인다.

특히 트럼프 행정부 시기 미국의 보호무역주의는 국제통상질서를 크게 위협하고 있다. 트럼프 대통령은 TPP 탈퇴, NAFTA 개정 등 선거공약을 실제로 이행하면서 소위 ‘트럼프노믹스(Trumpnomics)’로 불리는 강력한 보호무역주의를 추진했다. 구체적으로 트럼프 대통령은 중국과 멕시코에 대한 관세 부과, 중국과 한국 등에 대한 환율 조작국 지정 등을 시행했다. 특히 중국에 대한 보호무역정책이 강화

되었는데, 이는 미국의 대중국 무역적자가 2018년에 무려 4196억 달러를 기록한 것도 영향을 미쳤다. 미중 간 무역갈등은 미국이 2019년 5월 중국의 2천억 달러 상당의 대미수출품에 대한 관세율을 25%로 인상하자 중국이 이에 대응해 6월부터 6백억 달러 상당의 미국산 제품에 대한 관세를 인상하는 상황에 이르렀다.¹¹¹⁾

나. 지역(regional) 분야

(1) 동아시아 신냉전구도

미중 패권경쟁의 산물로 나타나고 있는 동아시아에서의 신냉전구도는 한·미·일 진영 대 북·중·러 진영의 대립구도로 표면화되고 있다. 이와 같은 동아시아 신냉전구도는 지역의 정치적, 경제적, 군사적 불안정성과 갈등을 초래하고 있으며 충돌 가능성이 상존하는 위기국면이 지속적으로 나타날 것이다. 결국 동아시아의 신냉전구도는 평화공감대 확산에 부정적 영향을 미침으로써 위협요인으로 작용할 것이다.

냉전시대는 끝났지만 현재 동북아시아 정세는 군사 및 경제 분야에서 급격히 성장한 중국이 북한 및 러시아와 연합해 미국의 동아시아 지역패권에 도전장을 내면서 신냉전구도가 형성되었다. 과거 자유진영 대 공산진영 간 대결하던 냉전시대는 끝났지만 북·중·러 대 한·미·일의 신냉전구도는 계속되고 있는 것이다. 한·미·일 안보협력을 핵심으로 미국의 동아시아 지역패권이 유지되고 있다. 미국의 시각에서 보면 한미동맹은 한·미·일 안보협력이라는 큰 틀 안에 있으며 미국은 동아시아지역 차원에서 한미동맹과 미일동맹의 네트워크

111) 강유덕, “미국의 보호무역주의에 대한 EU의 대응과 대미 통상정책의 변화,” 『통합유럽연구』, 제10권 2호 (2019), pp. 278~279.

크를 구축했다. 미국은 북한 문제는 물론 중국과 다투는 지역패권 경쟁에서 우위를 점하기 위해 한·미·일 안보협력을 그 핵심 도구로서 중요시하고 있다. 미국의 동아시아 안보 전략은 북핵문제를 포함해서 중국의 도전을 봉쇄하고 러시아의 영향력을 견제하는 것이다. 미국은 과거 아시아태평양 전략을 통해 소련을 봉쇄했던 것처럼 현재 중국의 패권 의지를 억제하는 것이 가장 큰 관심사이다.¹¹²⁾

미국은 동아시아 전략에서 한·미·일의 안보협력을 강조하고 있으며 한국도 미국과의 양자관계를 최우선으로 중시하고 있다. 중국은 최근 북한 및 러시아와의 연계를 강화하고 미국의 지역패권에 도전하는 ‘대국굴기’와 ‘강군굴기’를 내세우면서 중국의 패권 의지를 강력하게 표출하고 있다. 동북아지역의 전략적 상황을 살펴보면 미중 간 대결구도가 더욱 심화될 것으로 보인다. 2017년 국가안보전략 보고서에서 미국은 ‘위대한 미국 재건’이라는 기치 아래 중국을 전략적 경쟁자로 규정했고 미국은 중국의 급속한 부상에 대응하여 시작 단계인 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 구상을 실현하기 위해 노력하고 있다. 시진핑 2기에 진입한 중국은 ‘중국몽’이라 불리는 부국강병책을 기반으로 서태평양지역에서의 영향력을 확보하기 위해 ‘분발유위’ 정책을 추진하고 있다. 중국의 외교는 민족주의 및 전통주의의 영향을 많이 받아 사드 배치에 대한 보복 조치나 베트남의 석유채취에 대한 무력사용 위협행위처럼 주변국들에게는 상당히 ‘강압적 외교’로 받아들여질 수 있다. 일본은 소위 ‘정상국가’를 완성하기 위한 개헌을 시도하기 위해 기회를 보고 있으며 북한 및 중국의 군사적 위협에 대비하여 전력을 증강하고 있다. 러시아는 미국과 형성하고 있는 대결구도로 인해 중국과 연계하고 편승하면서 한편으로는 북

112) “동북아 신냉전 심화 ‘한미일 협력 중요해져,’” 『주간한국』, 2019.9.6., <<http://weekly.hankooki.com/lpage/politics/201909/wk20190906181509145700.htm>> (검색일: 2020.10.19.).

한과의 관계를 강화하는 등 자신의 존재감을 과시하고 영향력을 확대하기 위한 독자적인 행보를 이어가고 있다.

동북아질서가 미중 간의 신냉전구도로 전개되면서 중국과 일본 간에 새로운 경쟁구도가 나타날 수 있고 한·중·일 관계에는 서로 간에 민족주의가 충돌할 가능성도 있다. 미중 간 전략경쟁으로 형성된 양극체제가 고착화하여 동북아지역에서 갈등과 대립이 상시화할 수 있는 만큼 이를 저지하기 위해서는 한·중·일이 서로 대립하는 대신 상호 협력하여 스스로 새로운 질서를 구축할 필요가 있다. 오늘날 국제사회의 가장 큰 도전요인은 미중 간 갈등구도로 정체되어 있는 패권국인 미국과 급격히 성장하고 있는 중국 사이에는 첨예한 갈등과 경쟁관계로 인한 불안정성이 존재하고 있다. 중국이 북한 및 러시아와 북방 3각 구도를 이루고 있고 미국은 한국 및 일본과 함께 남방 3각 구도를 구축함으로써 지정학적·지경학적 충돌 가능성이 크다.

2차 세계대전 이후 성립된 미국의 세계패권국 지위는 1980년부터 서서히 하강국면으로 접어들었고 특히 2008년의 금융위기는 미국의 패권 약화를 상징하는 중대사건이다. 반면 중국은 1980년대 성공적인 개혁개방정책을 통해 전례 없는 고도의 경제성장기를 맞이했다. 이러한 엄청난 경제성장은 중국을 과거 “세계의 공장”이라는 별칭에서 “세계의 시장·투자자규칙 제정자”라는 지위로 변화시켰다. 중국의 급속한 경제성장은 중국으로 하여금 국제질서에서 중국의 정치 군사적 위상을 높이고 유엔 안보리 상임이사국으로서 세계정치무대에서의 중국의 영향력을 제고시키고 있다.

(2) 북중관계 강화

중국의 대북제재 철저 이행에도 불구하고 북중관계는 강화될 것이다. 북한은 중국에게 있어 전략적 자산이며 북한에게 있어 중국은

생존을 위한 최후의 보루나 마찬가지로이다. 이외에도 북중 양국은 역사적으로 현실적으로 다양한 경험의 공유와 이해관계의 일치를 갖고 있다. 이를 토대로 북중관계는 지속적으로 강화될 것이고 이는 동아시아의 역학관계의 주요 축을 구성함으로써 평화공감대 확산에 도전적 환경을 제공할 것이다.

앞으로의 북중관계는 비록 북한이 핵보유를 선언했음에도 불구하고 큰 변화 없이 지금까지와 마찬가지로 지속될 것이며 오히려 강화될 가능성이 클 것으로 전망된다. 북중관계의 토대를 구축하고 있는 것은 중국에 대한 북한의 지정학적, 전략적 가치라고 할 수 있다. 북중관계는 과거부터 순치관계라고 언급되어 왔다. 중국의 완충지대를 형성하고 있는 북한의 이러한 지정학적, 전략적 가치는 불변하며 단기적으로 변화할 가능성은 거의 없다. 현재와 같이 미중 간 갈등이 격화되고 있는 상황에서는 오히려 북한의 지정학적, 전략적 가치가 높아지고 있다고 할 수 있다. 미중 간 갈등 상황에서 북한은 하나의 지렛대 역할을 함으로써 갈등을 증폭시킬 수도 있고 완화시킬 수도 있을 것이다. 그리고 이러한 북한의 역할은 중국에게 이익을 제공할 수도 있고, 동시에 북한에게도 유용하게 작용할 수 있을 것이다. 따라서 중국은 북한을 지속적으로 관리하면서 한반도에 대한 영향력을 유지하고 이를 동북아지역, 나아가 전 세계에서 미국과의 관계에서 활용할 것으로 보인다.¹¹³⁾

북중관계에 있어서 하나의 변수가 될 수 있는 것이 북핵문제라고 할 수 있다. 북핵문제가 어떻게 전개되고 또 어떤 방식으로 해결되는가는 북중관계에 있어서도 매우 중요한 문제이다. 왜냐하면 북핵 문제가 북중관계에 미치는 영향이 매우 크기 때문이다. 현재 중국은

113) 한관수, “제6장 북중관계의 지속과 변화,” 『통일전략』, 제17권 2호 (2017), pp. 207~209.

북한의 핵보유로 인해 진행되고 있는 국제사회의 대북제재에 참여하고 있다. 중국이 국제사회의 나름 지도국으로서 평가받기 위해서는 대북제재에 대한 중국의 태도는 매우 중요하다. 중국의 대북제재가 강화되는 경우 북중관계가 매우 악화되는 상황을 수시로 목격할 수 있다. 중국으로서는 북한이 포기할 수 없는 지정학적, 전략적 가치를 보유하고 있지만 중국의 국제사회에서의 위상도 포기할 수 없는 것이다. 그런데 역설적으로 국제사회의 대북제재 수위가 높아질수록 북중관계가 경색국면을 탈피하여 강화될 가능성이 높다는 점이다. 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재가 강화되면 북한으로서는 중국에 더욱 의존할 수밖에 없고, 미중 간 갈등상황이 심화되고 있는 상황에서 중국도 지정학적, 전략적 가치가 높아지는 북한을 외면할 수 없게 되는 것이다.¹¹⁴⁾ 결국 중국이 대북제재를 철저히 이행하는 등 강력한 대북조치를 취한다고 해도 궁극적으로 북중관계는 강화될 것이다.

(3) 동아시아 안보협력 정체

동아시아 국가들의 경제협력이 증가하고 동아시아 경제협력체가 구축되는 반면 동아시아 국가들의 안보협력이 제도화되기는 어려울 것이다. 동아시아에서는 지역협력의 강화 기대와는 달리 경제협력의 진전과 안보협력의 정체가 동시에 나타나고 있다. 안보갈등의 증가가 오히려 경제협력에 부정적인 영향을 주는 등 동아시아 안보협력의 정체, 즉 제도화 미비는 평화공감대 확산에 도전적 환경을 조성할 것이다.

과거 ASEAN+3는 동아시아 지역에서 지역주의를 발전시킬 수 있는 중요한 토대로 인식되었다. 그러나 동아시아 지역은 역내 국가들 간

114) 위의 글, pp. 207~209.

정치적 문화적 정체성에서 커다란 차이점을 갖고 있고 이에 더해 다양한 안보갈등이 존재하고 있어 ASEAN+3나 동아시아정상회의 등과 같은 포괄적인 형태의 기구들을 통해 다자안보협력을 추진하는 것은 역부족이었다. 그리고 당시 제시되었던 동아시아공동체 비전이라는 목표도 비록 한때 상당한 관심을 받기도 했지만 현실과는 맞지 않는 목표였다. 이러한 다양한 시도들이 성공하지 못한 또 다른 중요한 원인은 바로 경제협력의 발전이 정치안보협력으로 인도할 것이라는 기능주의적 접근에 지나치게 의존했다는 것이다. 따라서 정치·안보 영역에서의 협력은 선언적·형식적 방식에 그쳤고 실질적인 문제들을 해결하는 데는 전혀 도움이 되지 못했다. 현실에서는 오히려 경제협력이 진전되면 될수록 다양한 안보갈등이 증가했고 증가된 안보갈등은 결국 경제협력에도 부정적으로 작용하는 결과를 가져왔다.¹¹⁵⁾

다자안보협력을 추진하기 위해서는 지역공동체의 비전을 공유하고 이를 확산시킬 필요가 있지만 이와 동시에 다자안보협력을 실천할 공간을 만들어낼 필요가 있다. 물론 이 두 가지 요소가 동반해서 진행되어야 다자안보협력이 구축되기 훨씬 용이할 것이다. 다자안보협력체제로의 전환을 위해 출발하는 계기를 누가 어떻게 만들어내고 이를 제도화로 다시 어떻게 연결시킬지 등이 사전에 준비되어야 한다. 안보협력이 단순히 경제협력의 뒤를 잇는 것도 아니며 우선적으로 문제가 제기되고 그 필요성에 대한 공감대가 형성된다면 안보문제라 할지라도 신속히 협력을 추진하는 것이 다자안보협력의 발전을 가져올 것이다. 그리고 문제해결의 수월성을 위해 대다수 안보협력 즉 지역 전체를 아우르는 다자안보협력보다는 일부 지역 내에서 형

115) 이남주, “동아시아질서의 변화와 새로운 지역협력의 모색: 샌프란시스코체제의 동학을 중심으로,” 『경제와 사회』, 통권 125호 (2020), pp. 30~31.

성되는 소다자 안보협력이 우선 추진될 필요도 있다. 소다자 안보협력을 통해 소기의 성과를 조기에 달성한다면 이러한 성과를 바탕으로 보다 효과적으로 다자안보협력체제를 구축할 수 있을 것이다.

다자안보협력을 이루는 국가들의 수가 커질수록 상호협력이나 집단적 행동이 더 힘들어진다고 볼 수도 있다. 사실상 이러한 비판이 그간 많이 있어왔던 것도 사실이다. 그러나 반드시 그렇지만도 않은 것이 실제로 상당히 많은 수의 국가들로 구성된 다자안보협력체제에서 상당히 높은 수준의 구체적인 협력관계와 협력사례가 있어왔다. 오히려 많은 수의 국가들이 있음으로써 보다 나은 협력이 나타나는 경우도 상당하다. 이는 단순히 참여국 수에 따른 협력의 수준과 결과를 예단할 필요는 없다는 점을 보여준다. 결국 다자안보협력에 참여하는 국가들의 수가 절대적인 기준이 될 수는 없으며 협력의 대상이 되는 이슈의 성격과 당시의 상황이 더욱 중요할 수 있다. 물론 실질적인 협력이 추진되지 못하면서 참여국들의 수만 많다면 상호협력이나 집단적 행동은 어려워질 것이다. 특히 동아시아 지역은 지역 내 협력을 위한 규범이나 제도가 구비되어 있지 못하기 때문에 그러한 어려움은 더욱 클 것으로 보인다.

일례로 동아시아정상회의는 ASEAN+3에 더해 인도, 호주, 뉴질랜드가 참여하면서 참여 국가들의 수가 증가했지만 참여국 서로 간에 입장 차이로 인해 실질적인 협력을 진행하기 힘들었다. 이에 따라 선언적인 활동에 그치고 다자안보협력 토대로서의 역할은 그 효용성이 오히려 저하되었다. 참여국의 수만 늘리는 포괄적인 다자안보협력보다는 주요 의제에 직접 이해관계를 갖는 국가들로 구성된 소다자 안보협력 형태로 협력을 추진해나가고 여기서 얻은 성과들을 바탕으로 협력영역을 확장하여 다시 행위자들을 증대하는 방식이 효과적일 것이다. 이러한 방식으로 진행되었을 때 포괄적 다자안

보협력의 선언적 행태에서 벗어나 실질적인 협력 성과를 도출해 낼 수 있을 것이다. 그리고 이러한 소다자 안보협력이 확대해 나가는 과정에서 포괄적 지역안보협력의 추진과 서로 충돌하는 면을 최소화하여 상호 보완하는 형태로 진행될 필요가 있다. 다시 말해 포괄적인 안보협력 기반과 구체적인 협력이 가능한 소다자 안보협력이 상호보완적으로 병행 추진될 필요가 있는 것이다. 특히 현재 동아시아 지역 상황에서는 소다자 안보협력 영역에서 새로운 계기를 만들고 이를 기반으로 포괄적 다자안보협력의 추진동력을 마련해 나가는 것이 더욱 긴요할 것이다.

다. 남북(inter-Korea) 분야

(1) 북한 비핵화 담보

북한의 개혁개방, 남북교류협력의 활성화, 경제협력, 종전선언과 평화협정 체결 등은 북한 비핵화의 진전을 전제로 한다. 비핵화 협상이 담보상태를 지속한다면 제한적 개혁개방이나 부분적 교류협력 조차도 실현하기 어려울 것이다. 북한 비핵화 협상의 담보는 남북관계 진전 가능성을 무산시킴으로써 평화공감대 확산에 부정적인 영향을 미침으로써 위협요인으로 작용할 것이다.

북한의 비핵화 진전이 남북관계에 긍정적 영향을 미치는 반면 북한의 비핵화가 담보상태에 빠질 경우에는 남북관계는 그야말로 암흑의 시기로 접어들 수도 있을 것이다. 왜냐하면 북한의 비핵화 협상이 진행되고 있는 상황에서는 남북 간에 작더라도 다양한 교류협력을 추진할 수 있지만 협상이 담보상태에 빠지면 좀처럼 경색국면을 타개할 돌파구를 찾기 어렵기 때문이다. 하노이 회담 결렬 이후 북한의 비핵화 협상은 담보상태에 놓일 가능성이 매우 높아졌다. 사

실상 북한의 의도가 관철될 가능성은 거의 사라졌으며 이로 인해 북한이 언급한 것처럼 새로운 길로 접어들 가능성도 매우 커졌다.

북한의 비핵화가 담보상태로 가는 경우는 우선 북한이 협상을 거부하는 경우로 이는 북한이 핵능력을 충분히 고도화시켰다고 판단하고 앞으로는 핵보유국으로서 협상에 나서겠다는 것일 가능성이 크다. 이 경우 미국도 북한의 핵폐기가 현실적으로 어렵다고 판단하여 비핵화보다는 비확산을 목표로 하여 협상을 추진할 가능성이 크다. 이와 같은 경우에는 북한의 핵을 인정해야 하는 상황이기 때문에 남북관계를 발전시킬 계기를 마련하기에 너무나 많은 장애물이 발생할 것으로 예상된다. 다음으로 북한의 부분적인 비핵화 조치를 수용하는 경우로 단기적으로는 비핵화 협상이 전개될 것으로 보이나 이 경우에도 북한의 조치에 대한 상응조치로서 대북제재를 완화할 경우 북한으로서는 계속 비핵화 협상을 이어나갈 필요성을 느끼지 못하므로 더 이상의 비핵화 협상은 진행되지 않을 가능성이 크다. 북한은 제재가 완화되면 비핵화에 대해 관심이 멀어질 것이고 그렇다고 다시 제재를 강화한다면 북한은 이에 반발하여 협상을 중단할 것이다. 이러한 악순환이 반복되면서 비핵화 협상의 담보상태를 장기화시키는 결과를 초래할 것이다.¹¹⁶⁾

북한 비핵화의 담보상태는 북한으로 하여금 핵보유국으로서 완성될 시간을 부여할 것이다. 동시에 비핵화 담보상태가 장기화되면 사실상 협상 가능성이 사라지면서 북한에 대한 제재의 명분도 약화될 가능성이 크다. 그렇게 되면 국제사회의 대북제재가 완화될 경우 북한은 사실상 제재가 해제된 핵보유국으로 등장할 수도 있는 것이다. 이와 같은 상황이 초래되면 동북아지역은 북한 핵으로 인해 매우 위태로운 안보환경을 맞이하게 될 것이다. 북한 핵이 존재하는 동북아

116) 김성한, “북한의 비핵화 여부와 동북아 국제관계 전망,” pp. 185~186.

안보환경 속에서 남북관계를 진전시킨다는 것은 과거의 어떤 경우와 비교해도 어려운 상황일 수밖에 없다.

(2) 남북관계 제도화 정체

남북관계 발전을 통해 비핵화 및 평화협정 체결 논의가 병행적으로 추진되고, 종전선언과 한반도 평화협정 체결이 이루어진다면 한반도 평화체제가 구축될 것이다. 그러나 이러한 남북관계의 제도화 과정은 정체상태에 놓여 있다. 남북관계 제도화가 정체되어 있는 상황은 평화공감대 확산에 부정적 영향을 미칠 것이다.

일반적으로 상호간 무력충돌과 공방의 지속을 전쟁으로 인식하고 있지만 국제법에서 보는 전쟁은 “기술적이든 실질적이든 둘 이상 국가간의 적대적 상호 행위”¹¹⁷⁾로 규정하고 있다. 한국전쟁은 1953년 7월 27일 정전협정을 맺으면서 중단되었지만 남북한은 지금까지 지속적으로 적대적인 상호 행위를 이어왔다. 이에 따라 이러한 모든 적대적 행위를 종료하자는 의미에서 종전선언을 추진하고 있는 것이다. 사실상 종전선언은 국제법상 조약의 형태가 아니라 하나의 정치적인 선언에 불과하다. 그러나 양국 정상 간 합의로 공표가 되는 만큼 앞으로 평화협정을 추진하여 체결할 때까지는 전쟁행위를 하지 않고 평화구축 행위를 계속하겠다는 정치적인 구속력이 생긴다고 볼 수 있다. 종전선언은 정치적인 선언이기 때문에 참가국이나 형식 등의 측면에 매우 자유롭다고 할 수 있다. 다시 말해 평화협정의 경우처럼 전쟁당사국만이 반드시 참여해야 하는 것도 아니고 여타의 국제법적인 절차로부터 제약은 받는 것도 아니다. 현재로 볼 때 한국,

117) “종전선언은 국제 조약 아닌 합의...평화협정까지 정치적 구속력,” 『서울신문』, 2018.6.4., <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180605005007>> (검색일: 2020.10.20.).

북한, 미국의 3자 간 종전선언도 가능하고 실제로 이를 목표로 추진하고 있는 것으로 보인다.¹¹⁸⁾

한국전쟁 후 체결된 정전협정은 역사적으로 가장 오랫동안 지속되고 있는 정전협정이라고 할 수 있다. 보통 전쟁 후 체결된 정전협정은 몇 개월 간 유지된 후 생명을 다한다. 왜냐하면 전쟁이 종료된 사실을 확인하는 국제법적 문서인 평화협정이 그 안에 대체로 체결되기 때문이다. 그런데 한국전쟁의 종전협정은 이미 67년간 지속되고 있다. 평화협정의 제1조는 보통 종전선언을 내용으로 하며 이는 평화협정을 통해 국제법적 효력을 갖게 된다. 이러한 평화협정이 체결되면 이전의 정전협정으로 시작해서 유지되고 있던 정전체제가 평화협정에 의한 평화체제로 공식적으로 전환하게 된다. 평화체제가 유지되고 심화되면서 평화공존체제가 공고화되고 제도화되면 마침내 한반도의 항구적 평화정착의 상태가 되는 것이다.

(3) 남북교류협력 부진

비핵화 협상 담보 시 남북교류협력의 부진을 초래함으로써 북한의 제한적 개혁개방, 개성공단, 금강산관광 재개 등 경제협력 사업, 제재국면 속에서의 부분적 교류협력 조차도 실현되지 못할 것이다. 남북교류협력의 부진은 북한 주민들에 대한 접촉과 대남인식 변화 추동, 그리고 그로 인한 한반도 평화통일예의 자발적 동의와 참여 등을 상실하게 만든다. 남북교류협력의 부진은 평화공감대 확산에 도전적 환경을 제공할 것이다.

궁극적으로 한반도 통일을 목표로 하는 대북정책이 평화적이고 성공적으로 이루어지기 위해서는 대북정책 추진을 비롯한 통일의 전 과정에서 반드시 북한 주민들의 자발적 동의와 참여가 있어야 한

118) 위의 글.

다. 북한사회와 체제의 변화, 그리고 통일은 북한 주민들의 마음으로부터 나오고 그들의 행동에 의해 발현되는 것이기 때문이다. 이러한 한국의 대북정책은 구성주의적 성격을 갖고 있으며 이는 매우 중요한 부분이다. 따라서 대북정책은 북한 정권과 북한 주민을 분리하여 추진되어야 한다. 비록 북한 정권에 대해서는 강경하고 원칙적인 대응을 해야 하지만 북한 주민들에 대해서는 그와 달리 북한 주민들의 마음을 사로잡고 그들의 호응을 이끌어낼 수 있는 정책을 적극적으로 추진해야 한다. 북한 주민들의 한국사회와 통일 한반도에 대한 기대를 한껏 조성하고 널리 확산해야 한다. 남북한은 벌써 1945년 해방 이후 75년간 분단되어 있다. 이와 같이 분단되어 살아 온 남북한의 주민들은 당연히 서로 상이한 가치와 이념체계에 익숙해져 있다. 여기서 중요한 것은 이러한 정신적, 정서적 분단과 단절이 해소되기 쉽지 않고 또한 해소되지 않는다면 앞으로의 대북정책 추진 여부와 관계없이 진정한 남북 통합이나 한반도 통일은 불가능하다는 점이다. 앞으로도 북한 주민들이 지금과 같은 한국사회에 대한 이질감과 불편함을 갖는다면 만약 북한정권이 붕괴하는 상황이 온다 하더라도 북한 주민들은 한국과의 통합이나 통일을 원하지 않을 수도 있다. 따라서 북한정권에 대한 강력한 봉쇄와 압박으로 인해 북한 주민들이 봉쇄되고 압박당해서는 안 될 것이다. 오히려 북한 주민들은 한국을 이해하고 한국에 대해 동질감과 친밀함을 느끼게 해야 할 것이다.¹¹⁹⁾

북한 주민들은 한국의 대북정책과 한반도 통일의 기본 전제로 항상 함께해야 할 대상이다. 결국 북한 주민들에 대한 접촉을 통한 변화를 유도해야 한다. 교류와 협력을 통해 북한 주민들과 접촉하고 이를 통해 북한 주민들의 마음을 얻어내야 한다. 그것만이 북한사회

119) 김동성 외, 『남북교류협력과 경기도』, pp. 42~43.

와 체제를 변화시킬 수 있고 또한 앞으로 남북통합과 한반도 통일을 가져올 수 있다.

라. 국내(domestic) 분야

(1) 대북인식과 남남갈등 지속

한국사회 내에 존재하는 대북인식의 차이와 그로 인해 나타나는 남남갈등은 현재와 큰 차이 없이 지속될 것이다. 보수와 진보, 여야 간의 협력도 큰 차이가 없을 것이다. 이와 같은 변함없는 대북인식과 남남갈등의 지속은 남북관계 발전을 위한 대북정책을 추진하는데 있어 어려움일 뿐만 아니라 평화공감대 확산에 도전적 환경을 제공함으로써 위협요인으로 작용할 것이다.

대북인식 차이에 따른 남남갈등, 즉 한반도에서 경색국면을 해소하고 평화국면으로 전환하는 과정에 대한 비판과 북한에 대한 부정적 시각이 한국사회 내부에는 상당부분 존재하고 있다. 비록 2018년 이후부터 본격화되고 있는 한반도에서의 평화국면으로의 정세 전환이 남북한 간 이데올로기적, 군사적 대결 양상을 완화시키고, 나아가 한반도에 지속되고 있는 분단과 그로 인한 냉전구도를 해체할 수 있는 기회를 제공하고 있지만, 여전히 한국사회에 남아있는 북한에 대한 적대적 인식과 부정적 시각은 한국사회 내부에 남남갈등이라는 현상을 지속적으로 만들어내고 있다. 한국 정부가 이러한 남남갈등 현상을 해소하기 위해 통일국민협약을 추진하고 있으나 이와 같은 북한에 대한 적대적 인식은 여전히 사라지지 않고 오히려 북한의 도발행위가 발생하거나 국내정치적 갈등이 고조될 경우 한층 제고되는 경향이 있다. 결국 이러한 남남갈등은 남북관계를 발전시켜 한반도에 평화와 번영을 가져오려는 대북정책에 커다란 걸림돌로 작

용하고 있으며 바람직한 대북정책을 수립하거나 추진하는 데 있어서 매우 중요하게 고려해야 할 요소임에 분명하다. 또한 북한에 대한 적대적 인식과 부정적 시각이 지속된다는 점과 그로 인한 사회갈등을 증폭시킨다는 점에서 매우 도전적 환경 중 하나임에 틀림없다.¹²⁰⁾

통일을 이루는 과정에서는 남북 간 통합뿐만 아니라 남남 간 통합의 과정이 반드시 필요하다. 이전에도 진보와 보수, 좌파와 우파, 반미와 친미, 통일세력과 반통일세력이라는 이분법적 구도는 존재했으며 이와 같은 경직된 이분법적 논리에 의해 한국사회 내부에 남남갈등이 고조되곤 했다. 실제 한반도 평화국면으로의 전환과정에서 보수세력의 우려는 점점 커지고 있는 실정이다. 최근 개최된 북미회담이 비핵화 협상이라고 하기보다는 오히려 핵군축 협상에 가까운 양상으로 전개되고 있다고 보는 것이다. 이와 같이 전개된다면 북한의 핵보유가 기정사실로서 인정되고 실제 미국의 속내는 미국 본토에 대한 북한의 대륙간탄도미사일 위협을 없애기 위한 것 아니냐는 우려인 것이다. 그리고 한국의 대북정책이 포용정책이라고 보다는 유화정책에 더 가까워지고 있고 실제로 국제사회에서도 그렇게 인식하고 있다는 것이다. 한국 정부가 북한의 비핵화가 전혀 진전되지 못하고 있는 상황에서도 남북경제협력에 비롯해 지나치게 교류협력에 치중하고 있고 북한에 비해 과도한 평화적 조치들을 이행하고 있다는 것이다. 이와 같은 행동은 현재 지속되고 있는 유엔을 비롯한 국제사회의 대북제재에도 악영향을 미치며 한반도 핵불균형 상황에서 매우 위험할 수 있다는 우려인 것이다.¹²¹⁾

사실상 남남갈등 문제는 역사와 통일 그리고 남북한 및 동북아 평화에 대한 인식과 관련된 문제라고 할 수 있다. 우선 역사 인식에

120) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』, pp. 297~298.

121) “[안민포럼] 2018 남북정상회담과 남남갈등,” 『NEWSIS』, 2018.11.9., <https://newsis.com/view/?id=NISX20181109_0000468619> (검색일: 2020.10.20.).

대한 문제로 이미 건국 및 정부수립 100주년과 관련하여 1919년 대 1948년 논쟁으로 비화된 바 있다. 이러한 논쟁은 국가 정통성과 관련된 논쟁이자 이데올로기 논쟁으로 진행되며 앞으로 개헌 논의가 이루어질 경우 이에 대한 정리가 필요하게 될 것이다. 다음으로 통일 인식에 대한 문제는 집단 간 또는 세대 간 벌어지고 있는 통일 인식 차이에 대한 논쟁이다. 새로운 세대에서 나타나고 있는 보수화 현상과 실용주의 정서, 그리고 통일비용에 대한 문제제기로 이는 향후에도 매우 중요한 이슈로 작용할 것이며 반드시 국민적 합의가 도출되어야만 하는 문제이다. 이러한 사안들에 대한 국민적 합의 없이 대북정책을 추진하는 것은 실제로 그 효율성뿐만 아니라 진정한 의미를 가질 수 없을 것이다. 과거 「10.4 선언」 당시 추정된 통일 비용은 14조 3000억 원에서부터 100조 원 이상 소요될 것이라는 예상까지 광범위하게 제시된 바 있었다. 마지막으로 남북한 및 동북아 평화에 대한 인식 문제는 핵과 평화 관련 논쟁과 해양세력과 대륙세력 사이에서 한국의 전략 관련 논쟁 등이다. 한미동맹, 북한과의 협상 및 교류협력사업에서의 투명성 등이 핵심이 될 것이다.¹²²⁾

(2) 대북정책의 국가주도 성향

지속되는 한국경제의 저성장 추세가 대북정책 추진동력을 감소시키지 않고 다양한 대북정책 추진 주체들의 참여를 확대할지라도 이로 인해 대북정책에서 국가주도 성향이 감소하지 않고 유지될 것이다. 이 같은 대북정책의 국가주도 성향은 나아가 지자체와 민간단체의 참여를 배제시키는 결과를 초래함으로써 평화공감대 확산에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

122) 위의 글.

지방자치단체들이 이제는 민간단체를 거치지 않아도 직접 인도적 대북지원사업을 추진할 수 있게 되었다. ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’이 개정되면서 지방자치단체도 대북지원사업자로 승인받을 수 있게 되었다. 2001년부터 운영되고 있는 대북지원사업자 지정 제도는 투명하고 질서 있게 대북지원사업을 하도록 하는 제도로 대북지원사업자로 승인되면 지정받은 민간단체의 이름으로 사업 추진이 가능하다. 그동안 지방자치단체는 사업자 지정 대상에서 제외되었기 때문에 협업하는 민간단체 명의로 관련 기금의 신청이나 인도지원 물품의 승인 등을 허가받아야 했다. 그런데 이번 개정으로 지방자치단체도 사업자로 승인되어 지정받아 지방자치단체 이름으로 독자적으로 사업을 추진할 수 있게 되었다. 즉 지방자치단체가 대북지원사업의 주체가 된 것이다. 또한 이번 개정에서 지방자치단체가 국제기구를 통해 북한에 대한 지원사업을 실시할 경우 통일부와 사전에 사업계획을 협의하는 절차도 만들어졌다. 이번 조치는 정부의 분권 협치형 대북정책 추진의 일환인 것이다.¹²³⁾ 그러나 현재의 남북관계 경색국면을 고려할 때 실제 지방자치단체가 주도하는 남북교류협력이 활성화되기는 상당히 어려울 것으로 보인다. 특히 지방자치단체가 독자적으로 대북지원사업을 주도해 나갈 경우 오히려 민간단체들의 역할이 축소될 수 있다는 우려도 있다. 지방자치단체별로 자신들의 특성을 살린 남북교류협력사업 활성화는 정부의 평화경제 실현과도 밀접하게 연관되어 있기 때문에 실제로 지방자치단체의 독자성 발휘 여부도 불확실한 측면이 있다. 따라서 대북정책 추진주체로 국가주도 형태가 지속될 것이다.

그동안 한국의 대북정책은 목표를 추진하고 실현하기 위해 총체

123) “지자체 단독으로 대북지원 추진 가능해져...남북교류 지렛대 기대(종합)”, 『연합뉴스』, 2019.10.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191022087351504>> (검색일: 2020.10.20.).

적인 접근을 해왔던 것이 현실이다. 다시 말해 특정한 이론이나 방식에 치우치지 않고 다양한 접근을 통해 각각의 장점을 그때그때의 상황과 사안에 맞추어 활용하는 종합적이고 유연한 정책 추진을 해왔다. 북한의 군사도발을 억지하고 핵개발을 저지하기 위해서는 현실주의적 정책으로 대응하고, 남북 간 교류협력을 확대하고 북한을 국제사회에 편입시키기 위해서는 자유주의적 정책을 전개하고, 북한 주민들이 한국에 대해 우호적으로 생각하고 북한 엘리트들이 북한체제의 개혁개발과 그로 인한 통일에 대해 불안하지 않도록 하기 위해서는 구성주의적 정책을 구상해왔다. 그리고 이 모든 정책들의 실질적인 집행 주체는 국가 차원에서 이루어졌다. 이러한 국가 주도의 대북정책이 총체적인 접근을 효율적으로 추진할 수 있을 뿐만 아니라 궁극적으로 한반도 통일이라는 목표를 달성하기 위해 정책의 강도와 우선순위, 속도를 조정하고 조율할 수 있는 최선의 방안이기 때문이다.¹²⁴⁾

한국은 북한 비핵화라는 원칙 아래 유연하고 종합적인 대북정책을 전개하고 있다. 한국은 남북관계를 개선하고 동시에 남북교류협력을 활성화시키면서 북한사회를 변화시킴으로써 궁극적으로 한반도 통일을 준비하고 있다. 그런데 북한은 핵을 생존의 수단으로 여김으로써 핵을 포기하려 하지 않고 있는 반면 한국은 지속적으로 북한의 핵포기를 촉구하고 북한이 핵을 포기하도록 노력하고 있다. 한국의 안보에 있어 북한 핵은 가장 큰 위협이므로 북한이 정권과 체제를 유지하기 위해 생명줄처럼 여기고 포기하지 않고 있지만 이를 해결하지 않으면 안 되는 상황이다. 따라서 북한 핵문제 해결을 위해서는 다양하고 포괄적인 대북지원사업을 통한 북한에 대한 경제지원도 문제해결을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 더욱이 한국과 국

124) 김동성 외, 『남북교류협력과 경기도』, p. 40.

제사회가 시행하고 있는 북한에 대한 봉쇄와 압박도 중국이나 러시아 같은 국가들이 모두 적극적으로 참여하지 않는 한 성과를 얻기 어렵다. 즉 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 국제적인 협력을 이끌어내는 국가 차원의 노력이 필수적인 것이다. 현재 미중 간 갈등이 심화되고 미국과 러시아의 관계가 불확실하고 중국과 러시아는 협력관계를 강화하고 있는 상황에서 한중 간 관계가 악화되고 북중관계가 밀접해지면 이러한 국제사회의 공조 노력은 와해될 것이 자명하다. 특히 중국의 협조 없이는 대북제재의 성공은 어려울 것이다. 북한 핵문제와 관련한 국제사회의 현실 속에서 한국이 북한의 핵포기, 대북제재와 봉쇄 및 압박, 중국과 러시아의 태도, 미국의 대북인식과 조치 등을 주도적으로 조율하고 조정하기 위해서는 국가 차원의 대북정책 주도 없이는 불가능하다. 이와 같은 이유로 한국의 대북정책 추진에 있어서 민간단체나 지방자치단체의 역할이 강화되고 있지만 여전히 대북정책의 국가주도 성향은 줄어들지 않을 전망이다.

(3) 대북정책과 통일에 대한 관심 감소

현재와 큰 차이 없는 대북인식과 남남갈등으로 인한, 특히 전후 세대 감소로 인한 대북정책과 통일에 대한 관심 감소는 평화공감대 확산에 도전적 환경을 제공함으로써 위협요인으로 작용할 것이다. 이와 같은 관심 감소는 남북관계에 대한 무관심으로 이어져 궁극적으로 평화공감대 확산의 대상이 사라지는 부정적 결과를 초래할 것이다.

한국사회에서 통일에 대한 관심이 감소하게 된 가장 큰 이유는 남북한이 하나의 국가라는 인식이 시간이 지나고 세대가 바뀌면서 점차적으로 약해지고 있기 때문이다. 한반도 분단 이전의 통일된 하나의 한반도를 기억하고 있는 세대가 나이상으로는 이미 80대 이상이

고 그 수도 많이 줄었으며 앞으로는 더욱 줄어들 것이다. 이로 인해 분단으로 발생한 이산가족도 서서히 사라지게 될 것이며 시간이 지나갈수록 남북한이 연결된 인적 고리는 더욱 약해지고 결국은 사라지게 될 것이다. 따라서 남북한의 정신적 연대와 유대감은 자연스럽게 약화될 것이고 새롭게 등장하는 세대 입장에서는 통일에 대한 막연한 기대나 당위론적 생각은 없을 것이다. 오히려 통일을 해야 할 이유나 필요 또는 이해관계에 대해 문제를 제기할 가능성이 더 크다. 이전 세대가 당연하게 여겼던 통일은 새로운 세대에게는 당연하지도 않고 필요하지도 않으며 이익이 될지 손해가 될지 따져볼 문제인 것이다. 특히 사람들은 현재의 상황에 안주하려는 경향이 많기 때문에 통일이라는 것도 현재의 상황을 변화시키는 불확실성과 불안정성을 가중시키는 위험요소를 인식할 가능성이 크다. 새로운 세대에게는 더 이상 통일은 우리 민족의 지상과제도 아니고 무조건적으로 지지해야 하는 가치를 갖는 것도 아닌 이해득실을 따져보고 선택해야 하며 오히려 현재의 안정을 파괴하는 위험한 선택일 수 있는 것이다. 특히 현재 논의되고 있는 통일논의들로부터 새로운 세대가 얻는 정보에 의하면 한반도 통일은 위험은 크고 대가는 작은 비효율적인 이슈로 보인다.

오늘날 한국 정도의 경제수준에 도달한 국가들은 사실상 앞으로의 국가발전이 정비례하여 개인의 삶의 질을 높여주지는 못한다. 왜냐하면 국가발전과는 별개로 개인의 삶의 질을 높여주는 것은 개인의 능력과 그에 비례된 수입 즉 재산 등이며 이에 따라 개인의 삶이 결정된다. 결국 한반도 통일이 국가발전의 기회를 제공하고 실제로 국가발전이 이루어진다고 해도 개인의 입장에서는 직접적으로 그 혜택이나 이익을 받는 것도 아니며 오히려 통일 과정이나 통일 후 통합과정에서의 불편과 불이익을 당할 가능성이 더 크다. 즉 감당해

야할 위험이나 고통에 비해 그에 따른 대가는 이를 충분히 보상해주지 못할 가능성이 매우 크다.

한국은 이제 어느 정도의 성장추세가 안정되고 있는 국가발전 수준에 이르렀다. 한국이 지향하는 국가형태도 발전국가를 넘어 복지국가를 목표로 하고 있다. 이제는 급격한 경제성장을 통한 외형적 발전보다는 내실에 충실해야 할 시기인 것이다. 현재의 경제수준을 유지하고 점진적 발전을 이루면서 사회 내부의 발전에 초점을 맞추고 있는 상황에서 경제상황이 열악한 북한과의 통일은 한국경제에 엄청난 부담으로 다가올 것이다. 해외의 경우를 보면 지역 간 경제발전 차이로 인한 부작용이 심화되고 있다. 지역 간 격차는 주민들 간의 위화감을 조성하고 결속력을 약화시키고 있으며 개인주의나 지역 이기주의의 확산으로 견잡을 수 없는 상황으로 가기도 한다. 한국도 예외는 아니며 해외 선진국들의 사례에서 보듯이 빈부격차가 지역 차원에서 이루어지면 국가분열의 시발점이 될 수 있다. 현재 한국도 지역 이기주의가 심화되고 있는 상황에서 통일이 되어 북한지역과 남한지역의 빈부격차로 양극화가 두드러지고 통합과정에서 북한지역에 대한 세금 등의 지원이 발생하면 이에 대한 반발이 매우 크게 나타날 것이다. 더욱이 남북한이 하나의 국가라는 인식이 없는 상황에서 적대적으로 인식할 가능성도 매우 크므로 이는 곧바로 국가분열을 가속화시킬 것이다.

(4) 한국경제의 저성장 추세

코로나19로 시작된 세계경제의 침체와 이로 인한 한국경제의 저성장 추세는 상당 기간 지속될 것으로 전망되며, 이 같은 경제상황은 평화공감대 확산에 도전적 환경을 제공한다. 한국경제의 침체는 한국 사회의 계층갈등을 확대시키고 이로 인한 대북정책 및 통일에

대한 관심이 저하됨은 물론 한국 사회의 평화공감대 확산에 부정적 영향을 미칠 것이다.

세계경제의 저성장 지속 등으로 인해 한국경제는 상당히 어려움을 겪을 것으로 보인다. 국제 사회에서 한국의 경제적 영향력은 과거와 비교할 수 없을 정도로 매우 커졌다. 이는 세계경제에서 차지하는 한국의 비중을 의미하기도 하지만 역으로 한국경제가 세계경제의 침체 상황에서 자유로울 수 없다는 것을 의미하기도 한다. 다시 말해 한국경제는 세계경제가 침체되고 저성장의 악순환 고리에 있는 한 이로 인한 영향으로부터 벗어나기 어려우므로 한국경제도 저성장 추세를 이어갈 가능성이 크다. 이러한 저성장이 지속되는 상황에서 한국 국민들은 대북정책과 같은 직접적으로 개인의 삶에 영향을 미치지 않는 것으로 인식되는 문제에 관심을 갖지 않을 것이며 경제적 어려움으로부터 야기되는 사회적 양극화와 상대적 박탈감의 강화로부터 오는 불안감 때문에 더욱 경제문제에 집중하게 될 것이다. 특히 한국경제가 성장한 이후 어느 정도 경제적 상황이 안정된 이후에 성장하고 생활해온 새로운 세대들에게는 대북정책이나 북한 문제 및 통일 문제 등은 관심의 대상이 아니며 자신들의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치는 경제문제가 최우선의 과제가 될 것이다. 따라서 아무리 정부가 한국경제의 재도약을 위해서 북한과의 경제 협력이 중요하고 한반도의 통일이 이러한 경제효과의 정점을 찍을 것이라며 평화경제론을 역설하여 새로운 세대를 비롯한 국민들 사이에 관심을 가질 가능성이 작다. 결국 이러한 한국경제의 어려움, 저성장 추세는 대북정책에 대한 국민적 관심을 멀어지게 할 것이며 국민들의 관심과 지지를 통해 대북정책을 수립하고 추진해야 하는 상황에서 도전적 환경을 조성할 것이다.¹²⁵⁾

125) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』, p. 298.

한국경제는 코로나19의 영향에도 불구하고 내년부터 회복세를 나타내며 3.9% 경제성장을 달성할 것으로 전망되었다. 이러한 전망은 코로나19의 국내 확산이 둔화될 것을 전제하면서 이 경우 국내소비가 비교적 빠르게 회복할 것으로 기대하였다. 코로나19의 전 세계적인 확산으로 수출과 수입이 당분간 큰 폭으로 감소하다가 올해 하반기부터 수출을 중심으로 회복될 것으로 보았다. 실업률도 경제활동참가율이 대폭 하락하면서 작년과 큰 변화가 없을 것으로 보았고 취업자 수도 올해에는 작년과 비슷하고 내년에는 완만하게 회복될 것으로 보았다.¹²⁶⁾ 그러나 현재의 상황에서 보면 이와 같은 전망은 달성될 것 같지 않다. 민간 소비가 서비스 소비를 중심으로 급격히 감소하고 있고, 세계적으로 국가 간 이동이 지속적으로 제한되고 있다. 이러한 국가 간 이동제한이 지속될 경우 국민의 국외 소비는 내년까지도 부진을 면치 못할 것이다. 설비투자도 코로나19의 영향이 반영되면서부터는 낮은 성장세를 보이고 있다. 결국 코로나19의 전 세계적인 확산세가 진정될 것을 전제한 이전의 전망은 현재 2차 확산이 속출하고 있는 상황에서 실현될 가능성은 거의 없을 것으로 보인다.

126) “KDI ‘올해 취업자 증가 0명...수출 3.4%↓’,” 『머니투데이』, 2020.5.20., <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020052009394063123>> (검색일: 2020.10.20.).

IV. 정책목표와 추진전략



앞서 살펴본 바와 같이 평화공감대 확산은 문재인 정부의 주요 과제 중 하나로, 이를 위해 구체적인 실천과제와 정책이 추진되었다. 본 연구는 임기 반환점을 돌고 있는 문재인 정부의 정책성적을 객관적으로 평가하여 더욱 발전적인 전략과 정책을 도출하고자 하였다. 이때, 향후 10년 동안의 정책 추진 환경을 분석하여 주어진 정책환경 속에서 새로운 정책 추진 동력을 확보할 수 있는 대안적 해법을 모색하고자 노력하였다. 본 연구는 정책환경 분석 결과를 바탕으로 평화공감대 확산을 위한 정책목표와 추진전략을 다음과 같이 수립하고자 한다.

1. 정책환경

가. 정책성과

앞서 제Ⅱ장에서 평화공감대 확산을 위한 정책평가를 진행하였다. 정책평가를 진행한 결과, 남북관계 경색과 코로나19 확산 등의 대내외적 악재에도 불구하고, 4대 정책은 대체로 긍정적인 평가를 받았다. 현 정부가 추진하고 있는 평화공감대 확산을 위한 정책성과 평가에서 도출된 시사점을 정책별로 정리하면 아래와 같다.

가장 먼저, 통일국민협약이다. 통일국민협약은 2022년까지 국민이 공감하는 협약을 체결하여, 향후 안정적이고 지속 가능한 대북·통일정책 추진기반을 마련하기 위해 실행 중인 정책이다. 통일국민협약은 문재인 정부가 출범한 2017년부터 진행되었으며, 2018년에는 대북정책 추진에 대한 초당적 지지와 협력을 견인하기 위한 적극적 소통과 의견수렴, 민간네트워크 구축, 홈페이지를 기반으로 국민 참여형 온라인 소통을 위한 플랫폼 운영 등을 추진하였다. 2019년부터

2020년까지 약 2년 동안 통일국민협약(안) 도출을 위한 사회적 대화를 본격적으로 추진하였다. 올해는 코로나19로 인해 직접·대면 대화는 불가능하였으나, 온라인 기반의 사회적 대화 체계를 마련하여 많은 국민이 직접 소통에 참여하는 모습을 보였다. 통일국민협약은 ‘사회적 대화를 통한 민주적 의사결정’과 ‘국민 소통과 협력을 기반으로 한 사회적 가치 구현’이 핵심이다. 이에 따라 통일국민협약은 참여자들의 다양한 의견을 청취하는 토론회와 전문가 강연 이후 숙의토론회를 진행하는 사회적 대화 방식을 병행하였다. 일반 국민이 국가 핵심 정책에 대해 의사결정 과정에 직접 참여해 숙의토론회하여 합의안을 도출하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 민주적인 상향식(bottom-up) 사회적 대화가 통일국민협약의 정책성과의 핵심 성공요인인 것이다. 사회적 대화는 통일, 북한 문제에 대한 국민 간 견해차 감소와 갈등완화에 효과적이고, 세대와 계층, 지역이 다른 국민 간의 직접 소통과 참여를 통해 국민 개개인의 통일역량 강화에 기여할 수 있다. 통일국민협약의 근간이 되는 사회적 대화 추진이 평화공감대 형성을 위한 정책의 지속적인 추진을 가능하게 할 것으로 판단된다. 다만, 한반도 평화와 통일과 관련된 다양한 쟁점 의제에 대한 사회적 대화 추진 시, 소수의 의견을 수렴하기 위한 끊임없는 노력을 통해 다수의 횡포 혹은 폭력이 되지 않도록 해야 할 것이다. 또 통일국민협약은 국민적 합의에 기반해 체결되어야 하지만, 국가 비전을 담아내기 위해 노력해야 한다. 단기적으로는 남남갈등 극복을 우선 고려해야 하지만, 중장기적으로는 남북관계 개선과 한반도 평화정착이라는 국가 비전을 달성하기 위한 내용을 담아내야 한다.

두 번째는 통일+센터이다. 통일+센터는 통일부가 지역통일교육센터와 별개로 대북·통일 정책에 대한 지역주민의 참여를 확대하고, 민관협력을 통해 지역사회의 통일 관련 업무를 통합·관리하기 위해

설립하였다. 2018년 설립된 인천통일+센터는 인천평화도시조성위원회, 남북교류협력사업 실무추진협의체 회의, 서해평화포럼 등을 통해 민간과 정부, 지자체가 ‘평화통일네트워크’를 구축하였다. 2019년 1월에는 인천통일+센터와 인천시교육청이 ‘평화통일 교육을 위한 협약서’를 체결하고, 학생과 교사를 대상으로 통일교육프로그램을 운영하였다. 이뿐만 아니라 하나센터와 연계해 북한이탈주민을 대상으로 정착경험교육도 실시하였다. 또한 같은 해 11월에는 인천관광공사와 인천문화재단 등과 함께 ‘평화통일 공감사업 상호 협력을 위한 협약’을 체결하는 등 관련 기관과의 협력체계 구축에 힘썼다. 통일+센터는 시범사업으로 진행한 인천통일+센터가 단기간 내에 어느 정도 성과를 도출했다는 점과 수평적 소통체계와 협력적 문화를 형성하였다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 통일+센터가 지역의 평화·통일 플랫폼으로서 자리매김하지 못했다는 한계가 드러났다. 통일+센터는 당초 설립목적보다 역할이 축소되고, 예산 및 기관 간 의견충돌로 인해 관련 기관과의 유기적 협력체계를 형성하지 못했다. 통일+센터는 구조적이고 기능적인 문제를 해결할 수 있도록 제도적 정비를 함께 추진해야 할 것이다.

세 번째는 차세대 통일전문가 양성이다. 차세대 통일전문가 양성은 미래 세대의 특성과 변화된 사회상을 반영한 새로운 통일 담론 창출과 젊은 세대와 교감할 수 있는 전문가 양성을 목표로 한다. 차세대 통일전문가는 이념적 폐쇄성을 벗어나 미래지향적으로 새로운 협력의 공간을 창출하고, 평화·통일교육 및 평화공감대 형성에 이바지할 수 있는 인재를 말한다. 통일한국의 미래를 이끌어갈 차세대 통일전문가를 발굴하고 양성하기 위해서 국내외 인적 네트워크를 구축하는 것이 필수이다. 이후 차세대 통일전문가를 적재적소에 배치해 역량을 펼 수 있도록 하는 등 정책적 효과성과 지속성을 높여야

한다. 정부는 다양한 분야의 차세대 통일전문가 양성을 위해 전공 분야를 확대하고, 해외신진학자와 외교관, 주한 유학생 등을 대상으로 평화·통일교육을 실시하였다. 또 통일교육선도대학을 지정하고, 대학 내 통일교육 강좌 등 프로그램을 적극적으로 지원하였다. 하지만 차세대 통일전문가 양성 프로그램은 직접·대면 교육으로 구성되어 코로나19와 같은 위기 상황에서는 프로그램 운영이 원활하지 않았다. 프로그램의 수혜 대상만 변경할 것이 아니라 세대 특성을 고려한 프로그램을 개발하기 위해 노력해야 할 것이다.

마지막은 통일교육이다. 정부는 기존 대북·통일정책의 한계에서 벗어나 새로운 한반도 평화 시대에 부합하고 사회통합에 기여할 수 있는 평화·통일교육을 추진하고 있다. 반세기 이상 계속된 분단상황으로 인한 북한에 대한 부정적인 인식은 한국 사회의 통합을 저해하는 요소가 되고 있다. 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 평화감수성, 평화인식 등을 제고하고, 평화담론을 확산하기 위한 정책을 추진하고 있다. 2019년 통일교육을 평화·통일교육으로 변경한 것은 한반도 평화의 중요성을 강조하기 위한 것으로 분석된다. 정부는 신뢰할 수 있는 정보제공과 대내외적 평화와 통일공감대 확산을 위한 맞춤형 평화·통일교육을 추진하여 다원화와 저변확대를 모색하고 있다. 평화·통일교육에 대한 사회적 논의를 심화하기 위해서는 ‘범국민 통일교육 거버넌스’를 구축·운영하고, 교육의 주요 원칙에 관한 사회적 합의를 도출해야 한다. 평화·통일교육의 정책성과는 현재 시점보다는 통일한국 수립 이후 더욱 정확히 평가할 수 있을 것이다. 한반도의 분단 현실을 고려할 때, 평화·통일교육의 필요성과 중요성이 매우 크므로 체계적 교육 프로그램을 개발할 필요는 있다. 특히, 변화된 사회, 기술환경 등을 적극적으로 고려하여 국민의 교육참여를 높일 수 있도록 온·오프라인 프로그램을 동시에 운영할

수 있도록 해야 한다. 이때 평화·통일교육을 단독 프로그램으로 운영하기보다는 다른 정책과의 연계 방안을 모색해 정책의 효율성과 효과성을 제고할 필요가 있다. 또 교육 대상자의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 재미있고, 유익한 수요자 맞춤형 프로그램을 개발하기 위해 노력해야 한다.

4대 주요 정책성과에 대한 평가 결과를 종합하면, 평화공감대 확산 정책이 더욱 성공적으로 추진되기 위해서는 ‘지속가능성’을 높이고, ‘국민참여’를 독려할 수 있는 방향으로 정책을 개선해야 한다. 통일국민협약 및 통일센터, 통일교육 등 3대 주요 정책은 지속가능성 항목에서 다소 아쉬운 평가를 받았지만, 명확성, 적절성, 효과성 등의 항목에서는 우수한 평가를 받았다. 다만, 차세대 통일전문가 양성 정책은 적절성과 효과성, 지속가능성 측면에서 중위 수준으로 평가되어 정책 개선 노력이 필요하다는 결론이 도출되었다.

현재 추진 중인 4대 정책은 정책목표가 명확하고, 정책 간 유기적 연계성도 높다고 평가할 수 있다. 예를 들어, 평화·통일교육은 통일국민협약이나 통일+센터, 차세대 통일전문가 양성 등과 밀접한 관련이 있다. 하지만 이 정책들은 각각 별도의 사업으로 운영되고 있어 시너지 효과를 창출하지 못하고 있다. 정책 추진 시, 관련 기관과의 유기적 연계와 정책 간 연계를 고려한다면, 제한된 예산과 인력으로 최대의 효과를 달성할 수 있을 것이다. 현 정부가 추진하고 있는 평화공감대 확산을 위한 정책은 대체로 긍정적으로 평가할 수 있으나, 향후 변화될 정책 추진 환경을 고려하여 선제적으로 보완하고 효과성을 높이기 위해 적극적으로 고민해야 한다. 즉, ‘실현가능성’과 ‘지속가능성’, ‘국민참여도’ 제고에 초점을 맞춰 추진전략 및 정책과제를 제시하고, 환경변화와 시대적 요구를 반영한 비전과 평화에 초점을 맞춘 다양한 프로그램을 개발하기 위해 노력해야 할 것이다.

나. 추진 환경

제Ⅲ장에서는 2020년부터 2030년까지의 정책 추진 환경을 분석하였다. 정책 추진 환경은 국제, 지역, 남북, 국내 등 4개 분야로 나누어 각각의 내용과 영향을 분석하였다. 분석 결과, 평화공감대 확산을 위한 정책 추진 환경은 다소 변화가 있을 것으로 예측할 수 있었다.

먼저, 국제적 차원의 환경 분석 결과이다. 미국과 중국 간의 패권 경쟁은 비군사적 영역에서, 비군사적 방식의 전략적 경쟁 확대를 지속할 것으로 보인다. 미국과 중국은 경제 분야를 시작으로 정치, 외교, 문화를 넘어 군사 분야에서도 긴장 관계를 유지하겠지만, 실제적인 군사적 충돌로 이어지는 않으리라 판단된다. 다만, 미중 경쟁이 ‘미일 vs 중러’의 신냉전구도로 확대·강화될 가능성이 있다. 신냉전구도는 한반도 평화 구축에 부정적인 영향 요인으로 작용할 수 있으며, 정치, 군사, 경제, 첨단기술 등 다양한 분야에 걸쳐 위협을 증가시킬 것으로 분석된다. 이에 더해 전 세계 경제가 코로나19의 영향으로 큰 폭의 하강국면과 저성장세를 보이면서 침체가 장기화될 가능성도 있다. 일시적인 회복 가능성도 있고 단기적 하락에 그칠 수도 있지만, 다시 세계적 대유행(pandemic)이 일어나면 장기 침체로 이어질 수 있다. 이 경우, 보호무역주의 확대와 무역 갈등 등으로 경제적 불안정성이 확대될 것으로 보인다. 향후 10년의 국제적 환경을 압축적으로 표현하면 ‘불안정성’의 증가로 나타낼 수 있다. 세계적인 불안정성의 증가는 테러, 사이버 공격, 감염병, 기후변화 등 초국가적인 안보위협에 대한 국제 사회의 공동노력을 중시하는 분위기를 조성하므로 평화의 가치를 재확인하는 기회를 제공할 것이다. 한반도 평화공감대 확산에 우호적인 환경으로 작용할 수 있으므로 이를 기회 요인으로 활용해야 한다.

다음은 지역적 차원의 환경 분석 결과이다. 동아시아 지역은 미중

패권 경쟁의 영향으로 불안정성이 증가할 것으로 보인다. 미중 패권 경쟁에서 촉발된 ‘미일 vs 중러’의 신냉전구도는 남북한에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. ‘미일 vs 중러’가 ‘한·미·일 vs 북·중·러’로 확대되어 삼각 대립 구도를 형성할 수 있기 때문이다. 이로 인해 동아시아지역 국가들의 양자 관계가 악화될 것으로 전망된다. 한미, 미중, 중일, 미러, 한일, 북일 관계는 현재보다 악화되겠지만, 한중, 북미, 북중, 중러 관계는 다소 개선될 것으로 전망된다. 양자 관계의 변동은 동아시아 지역 내 국가들의 역학관계가 복잡함을 의미한다. 북한의 비핵화 문제가 담보상태에 빠질 경우, 국제 사회의 대북제재가 유지되어 동아시아 지역 내 국가 간 관계 개선 혹은 회복도 불가할 것이다. 동아시아 지역은 점증하는 경제적 불안정성을 해소하기 위해 경제협력의 필요성을 절감하겠지만, 중일 갈등이 확대되어 역내 경제협력체제 구축은 어려울 것으로 보인다. 중국이나 일본과 같은 특정 국가의 주도로 경제협력체제가 구성되지 않는다면, 동아시아 지역 내 국가들이 새로운 역내 질서를 정립하는 계기가 될 수 있다. 또 북한의 비핵화 협상이 진전을 이룬다면, 북한과의 교류협력이 활성화되고 한국이 북한과의 관계발전에 가교역할을 수행할 수 있어 평화공감대 확산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

다음으로 남북한, 즉 한반도 차원의 환경 분석 결과이다. 남북관계는 북한 비핵화 협상 문제가 어떻게 해결될 것인가에 따라 변화할 것으로 보인다. 비핵화 협상의 진전 혹은 담보가 남북교류협력 활성화 등에 직접적이고, 결정적인 영향을 미치게 될 것이며, 종전선언이나 평화협정 등 한반도 평화체제 구축 가능성을 결정짓게 될 것이다. 향후 10년 동안 북한 비핵화 문제는 협상에 난항을 겪어 북·미와 남북한 간 교착 및 갈등상태, 협상 재개가 반복될 것으로 전망된다. 다만, 북한은 오랜 기간 계속되는 경제난을 극복하기 위해 향후

제한적인 개혁개방을 추진할 것으로 보인다. 북한이 제한적이거나 개혁개방을 추진한다면, 한국을 포함한 외국자본의 도입 등이 활발히 진행될 수 있을 것으로 보인다. 북한의 개혁개방 추진은 남북교류협력 활성화와 남북관계 개선에도 일정 수준 이상의 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 예를 들어, 북한 내 시장경제의 요소가 확산되고, 개혁개방의 규모가 확대되면 북한은 시장과의 공생을 도모할 수밖에 없다. 북한의 시장화 확대 및 시장경제체제의 확산은 개성공단과 금강산관광 재개 등 남북한 간의 경제협력사업으로 이어질 가능성이 크다. 남북한 간의 교류협력이 활성화되면, 한반도 평화공감대 확산에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 하지만 북한의 비핵화 협상이 진전되지 않으면, UN의 대북제재로 부분적인 교류협력조차 추진되지 못할 것이다. 이는 한국 사회에 도전적인 환경이 될 수 있다.

마지막으로 국내적 차원의 환경 분석 결과이다. 국내환경은 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 현재 수준으로 유지되는 등 큰 폭의 변화는 없을 것으로 전망된다. 한국 사회는 대북인식을 둘러싼 갈등 외에도 계층갈등이 심화되고, 세대갈등, 이념갈등 등 다양한 갈등요소가 표출될 것으로 보인다. 국내적 차원에서도 북한의 비핵화 협상 결과가 정책 추진의 핵심 요소가 될 것으로 판단된다. 다만, 향후 정권이 교체되어도 현 정부의 대북정책 기조인 ‘한반도 평화를 위한 남북관계 개선’은 유지될 전망이다. 정부 주도의 대북정책을 추진하면서, 북한의 비핵화 협상이 발전적인 경로로 나아갈 수 있는 환경 조성에 힘써야 한다. 한반도 평화공감대 확산을 위한 정책을 추진하는 데 가장 큰 국내적 위협요소는 코로나19로 인한 경기 침체이다. 한국 사회는 코로나19의 영향으로 경기 하강 국면에 접어들었으며, 이로 인해 평화나 통일과 같은 추상적 이슈에 대한 무관심 증가가 예상된다. 더욱이 한국의 경제침체는 국제적 경제침체로 인해 장기

화할 가능성이 커 평화와 통일 관련 정책의 추진동력이 다소 떨어질 우려가 있다. 미래세대는 통일 편익과 비용에 대한 민감도가 높고, 경제적 교환가치가 명확하지 않은 문제에 대해 유보적 혹은 부정적인 태도를 보이는 경향이 있기 때문이다. 하지만 평화공감대 확산을 위한 정책은 중앙 정부 주도로 추진되고 있어, 한국경제의 저성장에도 불구하고 일관성 있게 추진될 것으로 분석된다. 정부 주도의 정책 추진이 국민의 대북인식 변화를 이끌고, 평화공감대 확산에 긍정적으로 기여할 수 있다면 남북관계 개선에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 특히, 현 정부는 높은 지지율을 유지하고 있고, 정부·여당 간의 공고한 공조체계를 구축하여 국가 주도의 대북정책 추진에 우호적인 환경을 유지하고 있어 정책 실현가능성이 매우 높다.

이와 같은 국내외적 환경변화는 정부가 평화공감대 확산을 위한 다양한 정책을 추진하는 데 다소 부정적으로 작용할 수 있다. 하지만 현재 국내정치적 상황은 정부 주도의 정책 추진에 필요한 입법 활동이나 예산 배정 등의 문제를 원활히 해결하기에 충분하다. 즉, 대외적 위협요인을 대내적인 우호적 환경이 상쇄하는 효과가 나타날 수 있다는 의미이다. 더욱이 한국 사회 내 대북인식 변화로 인해 향후 정권 교체가 이루어져도 현 정부의 대북정책 기조는 유지될 것이다. 이러한 환경요인은 정부 주도의 평화공감대 확산을 위한 정책 추진에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

2. 정책목표

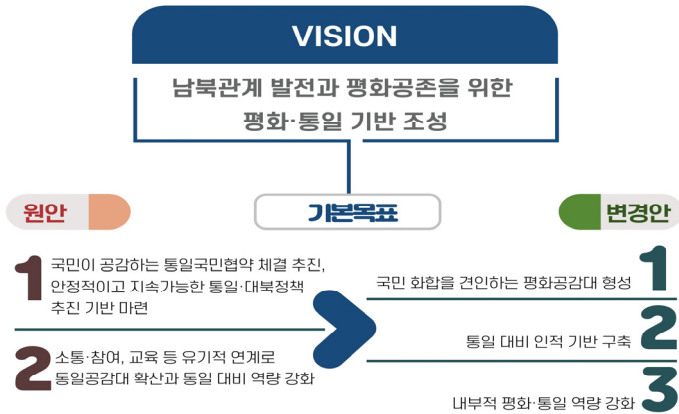
한반도 평화와 통일을 이루는 데 있어 가장 큰 걸림돌은 한국 사회 내의 구성원 간 의견대립이다. 사회적 갈등은 불필요한 사회적 비용을 지출하게 한다. 따라서 한반도 평화공감대를 형성하고 확산

하는 것은 불필요한 사회적 낭비를 줄이는 데 기여할 수 있는 현실적이고 효과적인 방안이 된다. 국민적 지지를 확보할 수 있는 평화공감대는 모든 계층과 세대, 성별을 아우를 수 있어야 한다. 본 연구에서 이야기하는 평화공감대 형성은 전 국민의 생각을 획일화하기 위한 규제나 강제적 의식화를 의미하지 않는다. 사회구성원들은 각기 다른 생각이나 인식을 가질 수 있다. 하지만 적어도 평화와 통일과 같은 국가 비전에 대해서는 최소한의 공감대와 공통된 방향성을 형성해야 한다는 문제의식에서 평화공감대를 이야기하는 것이다. 평화공감대는 향후 한반도 평화 구축과 남북관계 발전의 긍정적인 사회적 자원이 될 수 있다. 따라서 한반도 평화와 통일이 사회적 갈등 이슈가 아닌 국민 화합을 이루는 어젠다(agenda)가 될 수 있도록 평화공감대를 형성하고 확산시켜야 한다.

본 연구는 정책성과 평가 및 정책 추진 환경 분석 결과를 종합하여, 이러한 취지에 맞는 평화공감대 확산을 위한 정책을 수립하고자 하였다. 정책성과 평가 결과, 평화공감대 확산 정책은 ‘지속가능성’ 확보가 중요한 평가 지표로 떠올랐다. 정책 추진 환경을 분석한 결과, 향후 10년 동안 국제적, 지역적, 남북한 간, 국내적으로 갈등 이슈 증가가 예상되었다. 이 말인즉슨, 한국 정부가 한반도 평화공감대 확산을 위한 정책을 추진하기 어려운 환경이겠지만, 다양한 갈등 이슈에 대응하여 정책이 일관성을 가지고 추진될 방안을 적극적으로 모색해야 한다는 의미이다.

평화공감대 확산 정책은 현 정부의 출범과 함께 추진되고 있는 정책이다. 앞서 도출된 시사점에 따라 정책 일관성과 지속가능성을 확보할 수 있는 방향으로 새로운 평화공감대 확산을 위한 비전과 기본 목표, 전략 수립의 방향성 등을 아래와 같이 설정하고자 한다.

〈그림 IV-1〉 평화공감대 확산을 위한 비전과 기본목표 비교



출처: 저자 작성.

가. 비전

본 연구는 한반도 평화공감대 확산의 비전을 “남북관계 발전과 평화공존을 위한 평화·통일 기반 조성”으로 현 비전과 동일하게 유지한다.¹²⁷⁾ 평화공감대 확산은 지속 가능한 정책 추진과 사회갈등을 해소할 수 있도록 추진하는 것이 중요하다. 하지만 그 무엇보다 중요한 것은 향후 남북관계 발전과 관계 개선, 남북한의 평화공존과 한반도 평화체제 구축에 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 대한민국 헌법은 “평화적 방법으로의 통일”을 규정하고 있다. 따라서 평화공감대 확산의 비전 역시 헌법적 가치를 지킬 수 있어야 한다. 또 그동안 남북한 간의 갈등은 동북아 역내 평화를 저해하는 요인이었다. 이제 한국은 이에 대한 책임 있는 자세로 한반도와 동북아 역내의

127) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제(2017. 7.19.)』(서울: 대한민국 청와대, 2017), p. 135, 대한민국 정책브리핑, <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020. 4. 15.).

비평화를 평화와 번영으로 전환하기 위해 노력해야 한다. 이 같은 평화공감대 확산을 위한 비전은 기본목표와 전략, 정책과제 수립 시에도 반드시 투영되어야 할 것이다.

나. 기본목표

“남북관계 발전과 평화공존을 위한 평화·통일 기반 조성”이라는 비전을 달성하기 위한 기본목표는 다음과 같다.

첫 번째 목표는 ‘국민 화합을 견인하는 평화공감대 형성’이다. 평화와 통일 담론은 과거 민족이나 체제를 중심으로 접근하였다. 하지만 시대가 변화한 만큼 ‘개인’과 ‘일상’의 수준으로 평화·통일 담론을 확장할 필요가 있다. 즉, 평화·통일 담론의 접근 방법을 전환해야 한다는 뜻이다. 여태껏 평화·통일 담론은 국민이 아닌 체제를 중심으로 논의되고 형성되었다. 국민을 위한 평화와 체제 수호를 위한 평화 사이에서 생겨난 괴리가 사회구성원 간의 공감대 형성에 부정적인 영향을 끼친 것이다. 본격적인 남북교류협력과 통합, 통일에 대비한 사회갈등 해소 등은 평화공감대에 대한 이질성을 최소화하는 것에서 시작된다. 모든 계층과 세대, 성별을 아우르는 평화공감대를 형성하는 것은 남북관계 개선과 한반도 평화 구축의 동력이 되어줄 것이다. 이러한 차원에서 평화공감대 형성은 국민 화합을 견인하고, 사회갈등을 해소하는 것을 목표로 설정하고 추진되어야 한다.

두 번째 목표는 ‘통일 대비 인적 기반 구축’이다. 한반도 평화는 통일을 지향해야 한다. 즉, 한반도 평화는 통일한국 수립을 위한 사전 작업의 성격을 띤다. 남북관계의 발전과 개선은 대외적 영향 요인 못지않게 대내적 요인 또한 큰 영향력을 가지고 있다. 대내적 요인에는 정치, 경제, 사회·문화, 기술, 환경 등 다양한 요인이 있지만, ‘인적 역량’ 요인이 가장 중요하다. 인적 역량 요인은 정치, 경

제, 사회, 문화 등 다양한 영향 요인에 직·간접적인 영향 요인으로 작동할 수 있기 때문이다. 따라서 우리는 한반도 평화와 통일, 남북 관계에 대한 올바른 이해를 함양한 인적 역량을 강화하기 위해 다각적인 노력을 기울여야 한다. 통일한국 시대를 대비하여 한반도 평화 공존의 기반을 마련할 수 있는 인적 기반을 구축하는 것은 놓쳐서는 안 될 목표이다.

세 번째 목표는 ‘내부적 평화·통일 역량 강화’이다. 내부적인 역량 강화는 통일대비 인적 역량 강화와는 엄연한 차이가 존재한다. 평화·통일 역량은 크게 물질적(경제적) 역량과 정신적(사회적) 역량으로 구분할 수 있는데, 여기서 이야기하는 내부 역량은 정신적 역량을 의미한다. 사회적, 정신적 역량은 국민 개개인이 평화와 통일에 대한 통합적 가치를 형성하고, 미래세대의 평화·통일 인식이 제고될 때 강화된다. 대내적 평화·통일 역량을 강화하기 위해서는 교육 프로그램 운영 및 사회적 대화 등의 구체적이고 실질적인 노력을 기울여야 한다.

3. 추진전략

가. 고려사항

“남북관계 발전과 평화공존을 위한 평화·통일 기반 조성”을 달성하기 위한 평화공감대 확산은 국민화합을 견인하고, 통일대비 인적 기반을 구축하고, 내부적인 평화·통일 역량 강화라는 3가지 기본목표를 달성하기 위한 추진전략을 수립해야 한다. 본 연구는 평화공감대 확산을 위한 비전과 기본목표를 달성하기 위한 추진전략 수립 시, 다음과 같은 점을 고려하고자 한다.

첫째, 정책 추진의 지속가능성을 제고할 수 있어야 한다. 제Ⅱ장에서 현재 추진 중인 평화공감대 확산 정책을 평가한 결과, 대부분 정책이 지속가능성 측면에서 가장 부정적인 평가를 받았다. 정책 추진 과정에서 지속가능성을 담보하기는 쉽지 않은 일이다. 하지만 평화공감대와 같은 담론적 성격의 정책 추진은 정권의 변화나 외부 환경과 관계없이 꾸준히 수행할 필요가 있다. 따라서 평화공감대 확산을 위한 전략을 수립할 때, 전략 및 정책 추진의 지속가능성을 제고할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다.

둘째, 증가하는 갈등 이슈를 효율적으로 관리하는 데 도움을 줄 수 있어야 한다. 사회가 다원화됨에 따라 한국 사회는 물론 전 세계적으로 사회적 갈등이 폭증하고 있다. 특히, 한국 사회는 분단 75년의 굴곡진 남북관계로 인해 더 많은 사회적 갈등이 존재한다. 돌이켜보면 평화·통일은 다분히 국내 정치에 종속되어 정치화된 갈등 이슈로 자리 잡았다. 이뿐 아니라 향후 10년 동안은 신냉전구도와 동아시아 질서의 재편 가능성, 북한의 비핵화 협상의 담보에 따른 남북관계 악화 등 다양한 갈등이 표출될 것으로 전망된다. 대외적 갈등요소는 한국 정부의 노력만으로는 해결하기 어렵다. 하지만 한국의 대내적 사회 갈등은 국내적 노력으로 해소할 수 있다. 이러한 차원에서 평화공감대 확산을 위한 전략은 한국 사회의 증가하는 갈등 이슈를 효율적으로 관리할 수 있는 방향으로 수립해야 할 것이다.

셋째, 기존 국정과제와의 연계성을 강화할 수 있도록 전략을 수립해야 한다. 정책의 효과성은 검증되기까지 시간이 필요하다. 특히, 평화공감대 형성과 같이 장기적 관점에서 추진해야 하는 정책은 단기간에 정책의 실효성을 평가하는 데 무리가 있다. 장기적 관점에서 추진해야 할 정책이 빈번하게 변화되면 정책 일관성을 해치게 되고, 더 나아가 국민에게 혼선을 줄 수 있다. 따라서 정책이 본래의 목적

을 달성할 수 있도록 충분한 시간을 가지고 정책이 추진될 수 있는 환경을 마련해야 한다. 이를 위해 본 연구는 제Ⅱ장에서 현재 추진 중인 평화공감대 확산 정책을 평가하였다. 긍정적인 평가를 받은 정책은 지속·강화하는 방안을 모색하고, 개선이 필요한 정책들은 효과성 제고 방안을 찾기 위해 노력해야 한다.

요약하면, 평화공감대 확산을 위한 추진전략은 ① 정책 추진의 지속가능성 제고, ② 증가하는 갈등 이슈의 효율적 관리, ③ 기존 국정 과제와의 연계성 강화 등을 고려하여 수립해야 한다. 특히, 추진전략 수립은 단편적이고 일회적인 해결책은 배제하고, 중장기적인 관점에서 지속하여 활용 가능한 전략을 도출할 수 있어야 한다. 본 연구는 평화공감대 확산을 위한 추진전략 수립 시, 이러한 점들을 고려하여 추진전략이 담아야 할 핵심 개념을 다음 4가지로 정리하였다.

첫째, 지속가능한 평화공감대 확산은 ‘통일을 지향’해야 하며, 평화공감대 확산은 통일지향의 평화공감대를 형성하는 것에서 시작한다. 평화공감대 확산에 앞서 평화가 지향하는 것, 평화의 완성이 무엇인지 명확히 함으로써 평화공감대를 형성할 필요가 있다. 다만, 통일 지향의 헌법적 가치를 지킬 수 있는 평화공감대를 형성하는 것이 중요한 과제임을 잊어서는 안 될 것이다. 대한민국 헌법이 “평화적 방법으로서의 통일”을 지향하기 때문이다. 따라서 남북통일은 법적 절차에 따라 남북한 양국의 담당자 간 교섭과 평화적 합의 도출이 중요하다. 통일의 경로와 관계없이, 통일은 북한의 정권 담당자와 교섭을 통해 법적 절차를 거쳐야 하므로 모든 통일은 합의에 의한 통일이 되어야 한다. 평화공감대 확산에 앞서 한반도 평화통일이라는 목적을 담아낼 수 있는 평화공감대 형성이 선행되어야 할 것이다. 통일지향의 평화공감대를 형성하기 위한 전략적 접근은 정책 추진의 지속가능성을 제고할 수 있는 접근법이라는 측면에서 중요하다.

또 평화·통일의 기반을 조성하는 데 핵심적인 전략이므로 그 중요성이 크다.

둘째, 한국 사회 내 다양한 구성원들이 동의할 수 있는 ‘평화·통일의 합의된 개념을 도출’해야 한다. 다양한 사회갈등이 폭증하는 환경 속에서 국민 화합을 이끌 수 있는 평화공감대를 형성하기 위해 노력해야 한다.¹²⁸⁾ 남북관계의 발전을 견인하고 평화공존을 위한 평화·통일 기반을 조성하기 위해서는 국민적 합의와 지지를 견인할 수 있는 평화공감대를 형성하는 것이 매우 중요한 과제이다. 한국 사회에서 평화와 통일에 대한 구성원 간의 인식 차이는 새로운 사회적 갈등요인이 되고 있다. 평화와 통일은 한국 사회에서 정치화된 갈등 이슈이기 때문에 한반도 평화에 대한 합의된 개념을 도출하고, 국민적 지지를 얻는 것은 사회갈등 해소에 도움을 줄 수 있다. 평화를 둘러싼 갈등 이슈들은 이미 노출된 사회갈등 중 하나이자, 가장 오랜 기간 첨예하게 대립하고 있는 이슈이다. 따라서 평화에 대한 공감대를 형성할 수 있다면 관련된 갈등 이슈들을 효율적으로 관리할 수 있게 될 것이다. 사회적 갈등이 심화되면 불필요한 사회적 비용 낭비를 초래하게 되므로 이를 해결할 수 있는 사회적 합의를 도출하는 것이 중요하다. 다양한 사회구성원들이 동의할 수 있는 평화·통일의 공감대를 형성한다면, 향후 평화공감대 확산 정책이 더욱 효율적으로 수행될 수 있을 것이다. 이뿐만 아니라 합의 개념을 토대로 평화공감대를 형성하는 것은 국민 화합을 견인하는 데 기여할 것으로 사료된다.

셋째, 미래 세대를 중심으로 통일 역량을 강화해야 한다. 남북한이 평화를 넘어 통일한국을 수립하기 위해서는 통일시대를 앞당길 미래세대의 역량을 강화하는 것이 중요하다. 통일은 거저 얻어지는

128) 박은주, “『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로,” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2018, p. 202.

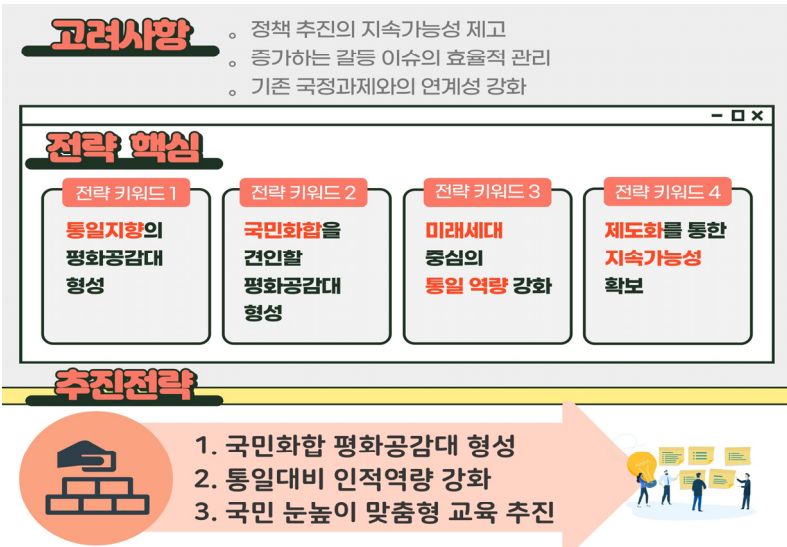
것이 아니다. 통일한국을 이끌어갈 차세대 통일전문가를 육성하고, 국민들이 통일한국에 빠르게 적응할 수 있도록 인적 역량 강화 노력을 기울여야 한다. 이뿐 아니라 남북관계를 발전시키고, 교류협력을 추진하기 위해서는 북한과 평화, 통일에 대한 올바른 이해를 함양할 필요가 있다. 또 미래세대가 통일에 대한 거부감을 표출하지 않고, 통일시대를 여는 데 적극적으로 나설 수 있도록 개개인의 역량을 강화할 필요가 있다. 미래세대를 중심으로 통일역량을 강화하는 것은 평화·통일 기반조성이라는 비전 달성과 통일대비 인적 기반 구축이라는 기본목표를 달성하기 위한 핵심 전략이다. 이때, 가장 중요한 것은 통일에 대해 무관심한 미래세대가 통일의 필요성을 절감하고, 한반도 평화와 통일을 위해 나설 수 있도록 하는 것이다.

넷째, 정책의 효과성을 높이기 위해서는 제도화를 추진하는 것이 가장 효과적이다. 정책 일관성과 지속성 확보는 제도화를 통해 보장될 수 있다. 정부 정책은 효과성을 제고하기 위해 일관성을 가지고 꾸준히 추구하는 것이 중요하다. 평화공감대 확산과 같은 담론적 성격의 정책은 효과성을 높이기 위해 일관성 있는 정책을 추진하는 것이 특히 중요하다. 정책의 변동성이 커지면, 정책적 혼란이 가중되고, 정책 신뢰도가 낮아져 투입 대비 효과성이 낮게 산출된다. 평화공감대 확산의 가장 중요한 키워드는 ‘지속가능성’이었다. 정책 추진이 지속해서 추진되기 위해서는 정책 시행이 안정적으로 추진될 수 있도록 법·제도적인 뒷받침이 필요하다. 정책의 성공적인 추진을 위한 제도화는 기존 국정과제와의 연계성 강화에도 도움을 줄 수 있고, 장기적인 안목에서 정책 추진이 가능해져 평화·통일 역량을 강화하는 데도 효과적이다. 따라서 제도화를 통해 정책의 지속가능성을 확보하는 것이 평화공감대 확산을 위한 중요한 추진전략이 될 수 있다. 한반도 평화를 증진하는 데 도움이 되는 평화공감대 확산 정책의 경우, 긍정적인 평가를 받고 있으므로 정권 교체 여부와 관계

없이 유지·발전시킬 필요가 있다. 한국 정부가 1994년부터 ‘민족공동체통일방안’을 공식 통일방안으로 채택하고 현재까지 유지하고 있는 것처럼, 평화공감대 확산을 위한 전략도 국가전략 차원에서도 유지·발전시켜야 한다.

지금까지 평화공감대 확산을 위한 비전과 기본목표를 달성하기 위한 추진전략에 반드시 포함되어야 할 핵심 개념 4가지를 자세히 살펴보았다. 평화공감대 확산은 ‘통일지향’, ‘국민화합’, ‘미래세대’, ‘통일역량’, ‘제도화’, ‘지속가능성’ 등 6개의 핵심 키워드를 담아낼 수 있는 추진전략으로 실현 가능할 수 있다. 본 연구는 6개의 핵심 키워드를 바탕으로 추진전략을 다음과 같이 수립하였다.

〈그림 IV-2〉 평화공감대 확산을 위한 추진전략



출처: 저자 작성.

나. 추진전략 ①: 국민통합 평화공감대 형성

첫 번째 추진전략은 ‘국민통합 평화공감대 형성’이다. 한국 사회는 한반도 평화에 대한 사회구성원 간의 의견 차이가 비교적 뚜렷하게 나타난다. 국내 정치집단은 한반도 평화를 놓고 복잡한 갈등 양상을 보여왔으며, 일반 국민도 한반도 평화를 둘러싸고 ‘구분짓기’와 ‘집단갈등’을 표출하고 있다.¹²⁹⁾ 1988년 노태우 정부가 출범하면서 한반도 평화 구축 논의가 공식화되었다. 이 시기는 전 세계적으로 탈냉전 분위기에 따라 한국 사회에서도 의미 있는 변화가 나타난 시기이다. 직전 정부인 전두환 정부 시기에는 1984년을 제외한 전 임기 동안 남북관계가 교착상태에 빠져 북한과의 의미 있는 대화가 이루어지지 않았다는 점을 고려해볼 때, 유의미한 변화라 할 수 있다.

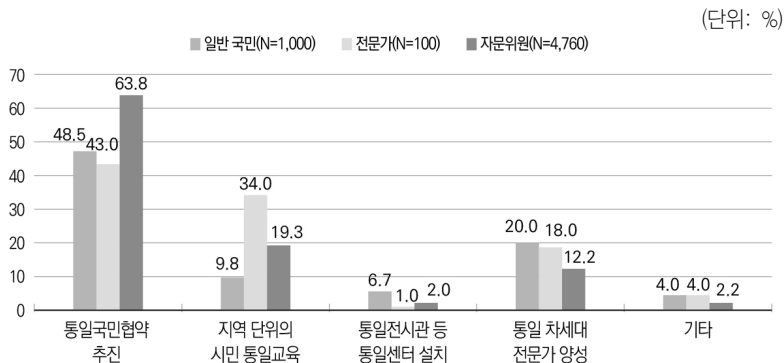
한반도 평화는 한반도 통일과 달리 여전히 합의된 개념이 명확하게 도출되지 않고 있다. 한반도 평화에 대한 국민적 공감대가 형성될 수 있다면, 한국 사회는 오랜 세월 동안의 갈등과 반목을 해소하고 국민통합을 이룰 수 있을 것이다. 한반도 통일은 ‘민족공동체통일방안’과 같이 공식적이고, 합의된 통일 개념이 명확하게 존재한다. 하지만 한반도 평화는 평화를 이루는 요소 및 평화와 통일과의 관계 등 다양한 고려사항으로 명확한 개념 정의조차 이루어지지 않고 있다. 한반도 평화에 대한 합의된 개념을 도출한 후, 이를 바탕으로 통일지향의 평화공감대를 형성한다면 한국 사회 내의 갈등을 효과적으로 줄일 수 있을 것이다.

기본적으로 평화공감대 확산을 위해서는 한국 사회의 다양한 구성원들이 동의할 수 있는 평화공감대를 형성하는 것이 중요한 과제이다. 국민적 평화공감대 형성 및 확산의 필요성은 다음 <그림 IV-3>의

129) 박은주, “『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로,” pp. 193~194.

통계자료를 통해서도 확인할 수 있다. <그림 IV-3>은 일반 국민과 전문가, 민주평화통일자문회의의 자문위원 등 세 집단이 통일공감대 확산을 위한 우선 과제를 조사한 결과이다. 세 집단 모두 통일국민협약 추진을 가장 우선 추진해야 할 과제로 꼽고 있음이 확인된다. 많은 국민이 대체로 다양한 정치집단과 정부, 시민사회가 함께 참여하는 통일국민협약 추진을 통해 합의된 평화와 통일을 추진하고자 하는 욕구가 내포된 결과로 볼 수 있다. 특히 평화와 통일에 대한 관심이 많은 민주평화통일자문회의의 자문위원의 경우, 가장 많은 63.8%가 통일국민협약 추진과 같은 합의 및 협치에 관심을 보였다. 이는 평화와 통일, 대북정책에 대한 원칙과 방향 등에 대한 국민적 합의가 필요하다는 것에 대한 국민적 합의가 어느 정도 이루어진 결과로 해석할 수 있다.

<그림 IV-3> 평화공감대 확산의 필요성



출처: 민주평화통일자문회의, 『2017 통일여론 2/4분기』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2017), p. 66.

조사 결과, 응답자의 연령에 따른 차이는 뚜렷하게 나타나지 않았다. 물론, 40~50대와 20~30대 간의 인식 차이는 존재했지만, 중요도에 대한 인식은 유사하게 나타났다.¹³⁰⁾ 현재 정부는 평화공감대

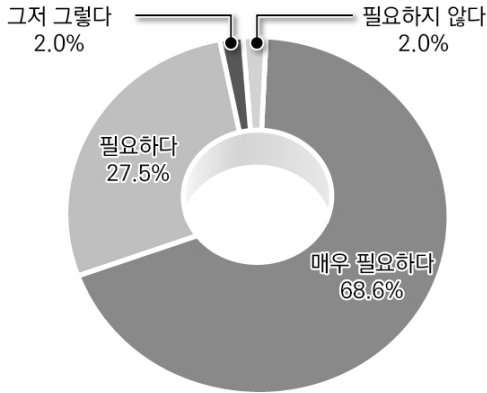
확산을 위한 사업을 통일부 외에도 민주평화통일자문회의와 이북5도위원회 등을 통해 평화공감대 확산을 추진하고 있으며, 효과성도 높은 편이다. 국민화합을 이끌 수 있는 평화공감대 형성 및 확산은 정권과 정책 추진 환경 변화와 관계없이 추진되어야 하는 대업이므로 지속 발전시키기 위해 노력해야 할 것이다. 평화공감대를 형성하고, 한반도 평화가 국민의 삶에 자연스럽게 녹아 들어갈 수 있도록 세부 실행 정책을 다양하게 모색할 필요가 있다.

다. 추진전략 ②: 통일대비 인적 역량 강화

두 번째 추진전략은 ‘통일대비 인적 역량 강화’이다. 한반도 평화는 남북한 화해와 협력의 첫걸음이자, 통일로 가는 과정으로 볼 수 있다. 남북한이 대결과 냉담을 끊어내고 평화와 번영을 위해 공동으로 노력하기 위해서는 남북관계 개선을 위한 대화 재개 및 다양한 분야에서의 교류협력 추진 등의 단계적인 노력이 필수적이다. 남북한이 대화와 협력을 추구하기 위해 노력하는 전 과정에서 역량 있는 전문가가 필요하다. 쉽게 말해, 통일한국 시대를 열고, 남북관계나 북한과의 교류협력 및 대화 등을 안정적으로 관리·운영·추진할 수 있는 역량을 갖춘 전문 인력이 필요한 것이다. 다음 <그림 IV-4>는 전문가를 대상으로 통일전문인력 양성에 대한 인식조사를 수행한 결과이다. 응답자 대부분이 통일전문인력 양성의 필요성에 공감함을 알 수 있다. 조사결과, 매우 필요하다는 응답이 68.6%, 필요하다는 응답은 27.5%로 긍정 의견(96.1%)이 압도적으로 높게 조사되었다.

130) 40대와 50대는 55.3%, 57.9%가 통일국민협약 추진을 우선 과제로 꼽은 반면, 20대와 30대는 41.4%, 42.5%로 상대적으로 낮은 응답률을 보였다. 민주평화통일자문회의, 『2017 통일여론 2/4분기』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2017), p. 67.

〈그림 IV-4〉 통일전문인력 양성 필요성에 대한 전문가 의견



출처: 전우택 외, 『사회적 통일준비를 위한 연구: 통일전문인력 양성방안』 (통일준비위원회 정책 연구용역 보고서, 2016), p. 29.

통일대비 인적 역량 강화의 핵심은 정부 주도로 ‘평화와 통일 전문 인력’을 양성하는 것이다. 통일대비 인적 역량 강화는 통일을 앞당기고, 남북관계를 개선하는 데 직접적인 영향을 줄 수 있어 매우 중요하다. 평화·통일 전문 인력은 “통일 관련 지식이나 기술을 보유하고, 통일과정에서 일정한 임무(직무)를 수행할 수 있는 역량을 갖추었거나, 실제 그 소임을 수행하고 있는 인적 자원의 총체”를 의미하는 것으로 규정할 수 있다.¹³¹⁾ 통일과정에서 필요한 지식이나 기술 등을 가진 사람으로 이해할 수 있다. 평화와 통일은 그 과정이 길고 복잡하여 단편적인 지식과 기술만으로 대응하기 어려울 수 있다. 통일과정에서 얼마든지 전혀 새로운 돌발 상황들이 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 보면, 평화·통일 전문 인력은 평화와 통일과 관련된 방대한 지식이나 기술을 갖추는 것이 아니라, 한반도 평

131) 박영정, “통일전문인력 양성 정책의 방향과 과제,” (통일준비위원회 정책 리포트, 2016), pp. 1~10, 재인용: 전우택 외, 『사회적 통일준비를 위한 연구: 통일전문인력 양성방안』 (통일준비위원회 정책연구용역 보고서, 2016), p. 19.

화와 통일과정에서 나타날 수 있는 다양한 상황에 대한 유연한 대처 능력을 갖추는 것이 더 중요하다. 평화·통일 전문 인력은 단순히 북한 관련 지식이나 북한 방문 경험, 안보 지식을 가진 사람이 아니라, 사회 전 분야에서 한반도 평화와 통일에 대한 전문성을 발휘할 수 있어야 한다.

통일대비 인력 역량 강화는 특수한 전문가 집단을 길러내는 것을 의미하지 않는다. 따라서 정부는 한반도 평화와 통일과정에서 발생할 수 있는 다양한 상황에 대한 대처능력을 가진 각계각층의 전문 인력이 평화와 통일의 여정에 적극적으로 참여할 수 있도록 환경을 조성하는 데 초점을 맞춰야 한다. 평화·통일 전문 인력은 직무 내용과 직능 수준에 따라 다양한 유형으로 구분 가능하며, 직무 분야의 범주 구분에 따라서 무한 증식할 수 있다.¹³²⁾

남북한이 화해·협력의 길로 나아가게 된다면, 북한에 대해 정확히 아는 북한 전문가는 물론 다양한 분야에서 통일한국을 이끌어갈 차세대 전문가를 육성해야 한다. 평화·통일 전문 인력은 통일한국 수립에 대비하여 제도 및 사회통합 등을 담당할 수 있는 인적 자원을 미리 준비하는 일이다. 인적 자원의 원천은 다양하지만, 미래의 통일을 대비하는 만큼 미래세대를 중심으로 통일대비 인적 역량 강화를 시도하는 것이 효과성을 높이는 방법일 수 있다. 평화·통일 전문 인력은 평화와 통일에 대한 전문성 교육 프로그램을 어떻게 구성하고, 어떠한 체계로 전문 인력을 양성할 것인지에 대한 구체적인 해법이 필요하다. 특히, 북한이나 평화, 통일전문가뿐만 아니라 다양한 분야의 전문가들이 평화와 통일 분야에 관심을 가질 수 있도록 유인책을 마련하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

132) 전우택 외, 『사회적 통일준비를 위한 연구: 통일전문인력 양성방안』, p. 20.

라. 추진전략 ③: 국민 눈높이 맞춤형 교육 추진

세 번째 추진전략은 ‘국민 눈높이 맞춤형 교육 추진’이다. 한반도 평화공감대를 확산하기 위해서는 전 국민을 대상으로 한 교육이 필수적이다. 평화공감대 교육은 특정 계층이나 연령대, 성별을 대상으로 진행하는 것보다 전 국민을 대상으로 하는 것이 효과성을 높일 수 있기 때문이다. 평화공감대 형성을 위한 평화와 통일 교육은 단순한 지식의 전달에서 그치지 않고, 인식을 전환 혹은 형성하는 것을 목적으로 하므로 전 국민을 대상으로 교육을 시행해야 한다. 하지만 전 국민을 대상으로 하는 교육은 교육 수요자의 계층과 지식, 소득수준 등의 차이가 발생하여 교육의 효과성이 다소 떨어지는 문제가 발생할 수 있다.

정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 「통일교육 지원법」 제6조에 따라 통일교육의 기본방향과 중점 추진과제를 작성하여 학교 및 사회통일교육을 추진하고 있다. ‘평화·통일교육 기본계획’은 2000년 기본계획이 수립되었으나, 2019년 개편된 규정에 따라 기본방향을 담은 기본계획은 3년 주기로, 정책과제별 추진계획을 담은 시행계획은 매년 수립하는 것으로 변경되었다. 이는 시대 변화상을 반영하려는 조치로 분석된다. ‘평화·통일교육 기본계획’에는 ▲ 기본원칙, 추진목표와 방향, ▲ 각 부처와 기관, 단체의 협조에 관한 사항, ▲ 국민의식 제고, ▲ 통일교육 실태조사, ▲ 전문 인력의 양성 및 지원 등의 내용이 담겨 있다. 이뿐 아니라 정부는 통일교육 협업체계를 구축하고 자문회의의 제도를 강화하고자 노력하고 있다. 지역통일교육센터와 통일교육을 전담하는 민간기관들과의 소통·협력을 강화하여 ‘사회통일교육’을 진행하고, 청소년들의 통일인식 형성을 위하여 학교통일교육 확대도 추진하고 있다. 정부의 평화·통일교육 관심 제고를 위한 노력은 ‘평화·통일교육: 방향과 관점’이라는 통일교육 지침서의 제작 및 배포를 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 IV-1〉 평화·통일교육 지침서

평화·통일교육의 중점 방향(「평화·통일교육 방향과 관점」)

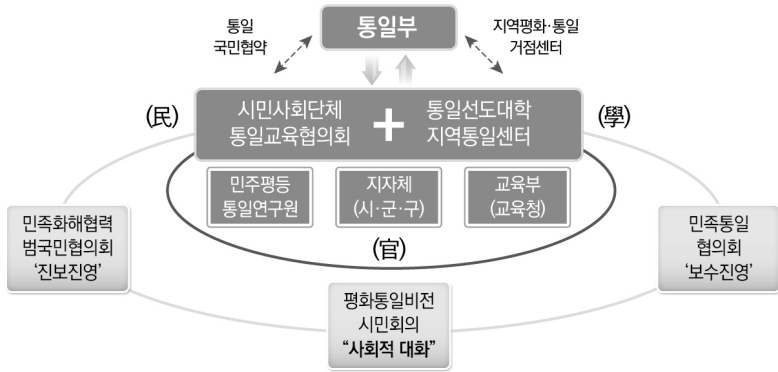
- ① 통일은 우리 민족이 지향해야 할 미래이다.
- ② 한반도 통일은 민족문제이자 국제문제이다.
- ③ 통일을 위해서는 남북한의 주도적 노력과 함께 국제사회의 지지와 협력이 필요하다.
- ④ 평화는 한반도 통일에 있어서 우선되어야 할 가치이다.
- ⑤ 통일은 튼튼한 안보에 기초하여 평화와 번영을 구현하는 방향으로 추진되어야 한다.
- ⑥ 북한은 우리의 안보를 위협하는 경계의 대상이면서 함께 평화통일을 만들어 나가야 할 협력의 대상이다.
- ⑦ 북한에 대한 이해는 객관적 사실과 인류 보편적 가치 규범에 기초해야 한다.
- ⑧ 북한은 우리와 공통의 역사·전통과 문화·언어를 공유하고 있다.
- ⑨ 남북관계는 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.
- ⑩ 남북관계는 기존의 남북합의를 존중하는 방식으로 발전되어야 한다.
- ⑪ 남북관계 발전을 위해 화해협력과 평화공존을 위한 노력이 필요하다.
- ⑫ 통일을 위해 구성원 모두의 자유·인권·평등·복지 등 인류 보편적 가치를 추구 하는 국가를 건설해야 한다.
- ⑬ 통일은 한반도뿐만 아니라 동북아시아 및 세계의 평화와 발전에 이바지할 수 있어야 한다.
- ⑭ 통일은 점진적이고 단계적인 방식으로 이루어져야 한다.
- ⑮ 통일은 국민적 합의를 바탕으로 추진해야 한다.

출처: 통일부 통일교육원, 『평화·통일교육: 방향과 관점』 (서울: 통일부 통일교육원, 2018), pp. 10~18.

하지만 전 국민 대상 교육이 효과적으로 수행되기 위해서는 기존 의 획일화된 평화공감대 교육 방식은 지양해야 한다. 교육의 효과성은 교육대상의 성별과 연령, 거주 지역, 학업성취 정도, 사회적 경험 등에 의해 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 정부는 향후 평화공감대 교육 시, 전 국민을 교육대상으로 설정하되, 세부 분류 기준에 따라 교육대상을 그룹화(grouping)하여 교육을 진행해야 한다. 국민 눈높이에 맞는 맞춤형 교육을 추진하는 것은 국민 개인의 욕구(needs)와 고유한 특성에 적합한 교육 환경을 제공함으로써 쉽고 효과적인 교육이 가능할 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서

정부는 ‘국민 맞춤형 교육 전략’을 수립하여 교육대상을 계층별, 세대별, 성별, 지역별로 분류하고, 대상별로 각기 다른 방식과 강조점을 담은 교육 프로그램을 개발해야 한다.

〈그림 IV-5〉 평화·통일교육 민관협력 거버넌스 모형



출처: 저자 작성.

또 정부가 그동안 추진한 평화공감대 교육은 〈그림 IV-5〉와 같이 시민사회와 정부, 학계 및 교육계를 연계하는 통합 거버넌스 모델을 구축·가동하는 데 중점을 두었다. 물론 이러한 정부의 노력은 지자체, 시민사회를 비롯한 다양한 계층이 어우러져 소통함으로써 한국 사회에 평화공감대를 확산시키고, 사회통합을 견인할 수 있다는 측면에서 긍정적이다. 또 중앙정부와 지자체, 시민사회단체, 교육훈련 기관 등의 유기적 협력 체계로 평화공감대 형성 및 확산의 체계가 마련되었다는 측면도 긍정적이다. 하지만 지금까지 추진된 대부분의 평화공감대 확산 전략은 코로나19로 직접·대면 교육이 어려운 상황에서는 효과가 매우 낮아진다. 특히, 집단교육이 아닌 경우, 평화와 통일에 관심을 가져야 할 미래 세대들은 교육에 참여하기 어렵다는 한계가 명확하다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 정부는

교육 수요자인 국민 개개인의 눈높이에 맞춰 다양한 방식으로 맞춤형 교육을 추진할 필요가 있다. 정확한 타겟에 맞춘 교육 서비스 제공은 평화공감대 확산의 효과성과 효율성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

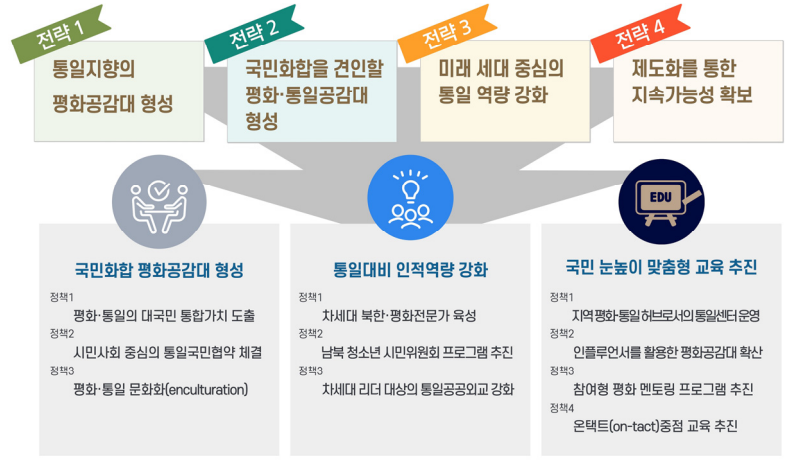
V. 정책과제



본 연구는 평화공감대 확산을 위한 비전과 기본목표를 달성하기 위한 추진전략을 수립하였다. 평화공감대 확산을 위한 추진전략은 ① 국민화합 평화공감대 형성, ② 통일대비 인적 역량 강화, ③ 국민 눈높이 맞춤형 교육 추진 3가지이다. 이는 평화공감대 확산을 위해서는 통일지향의 평화공감대를 형성하여, 국민화합을 견인하고, 통일한국을 이끌 미래세대를 중심으로 통일역량을 강화하고, 제도화를 통한 정책의 지속가능성을 확보할 수 있는 전략이라 할 수 있다.

본 장에서는 평화공감대 확산을 위한 전략과제를 효율적으로 실행할 수 있는 구체적이고, 세부적인 정책과제를 제시하고자 한다. 먼저, 국민화합 평화공감대 형성을 위한 실천과제로는 ▲ 평화·통일의 대국민 통합가치 도출, ▲ 시민사회 중심의 통일국민협약 체결, ▲ 평화·통일 문화화를 제안한다. 다음으로 통일대비 인적 역량 강화를 위한 세부정책과제로 ▲ 차세대 북한·평화 전문가 육성, ▲ 남북 청소년 시민위원회 프로그램 추진, ▲ 차세대 리더 대상의 통일공공외교 강화를 제시하고, 국민 눈높이 맞춤형 교육 추진을 위해서는 ▲ 지역 평화·통일 허브로서의 통일센터 운영, ▲ 인플루언서(influencer)를 활용한 평화공감대 확산, ▲ 참여형 평화 멘토링 프로그램 추진, ▲ 온택트(on-tact) 중점 교육 추진을 세부정책과제로 설정한다. 이러한 내용을 그림으로 나타내면 다음 <그림 V-1>과 같다.

〈그림 V-1〉 평화공감대 확산을 위한 전략 및 전략과제별 세부정책과제



출처: 저자 작성.

1. ‘국민화합 평화공감대 형성’을 위한 정책과제

한반도 평화에 대해서는 사회구성원 간 의견 차이가 비교적 뚜렷하게 존재한다. 또 한반도 평화는 한국 사회에서 정치 쟁점화된 이슈로 자리 잡았기 때문에 사회갈등을 유발하는 한 가지 요인이 된다. 따라서 남북관계를 개선하고 보다 발전적인 남북한 간의 관계를 형성하기 위해서는 한국 사회 내 국민 화합을 이끌 수 있는 평화공감대를 형성하는 것이 매우 중요한 전략과제가 된다. 국가의 정책 추진은 국민이 공감하고 국민과 함께할 때 비로소 더 큰 효과성을 나타낼 수 있기 때문이다.

이러한 차원에서 국민이 공감할 수 있는 평화공감대를 형성한다면, 평화공감대 형성 과정에서 국민 화합을 견인할 수 있게 될 것이다. 또 평화공감대는 국민들의 평화와 통일 의지를 제고하는 데도

기여할 수 있게 된다. 이뿐 아니라 사회구성원들의 합의를 확보한다면, 한국 사회 내 주요 갈등 이슈 중 하나인 한반도 평화를 둘러싼 갈등을 줄이는 데 효과적인 것이다. 민족공동체 통일방안과 같이 정권이나 정치집단의 선호도에 따라 변치 않는 평화공감대를 형성하는 것은 중요한 과제이다.

‘국민화합 평화공감대 형성’이라는 전략과제를 실현하기 위해서는 다음과 같은 세부정책과제를 추진해야 한다.

첫째, 평화·통일의 대국민 통합가치를 도출하는 것이다. 한반도 평화와 통일은 국회, 정당, 언론, 지자체를 넘어 지역주민과 단체 등 다양한 층위의 사회구성원들이 초당적 지지와 협력을 바탕으로 일관성 있게 추진될 수 있도록 노력해야 한다. 즉, 한반도 평화공감대는 이념 지향이나 정치성향과 관계없이 국민이 화합할 수 있는 통합적인 가치를 도출해내는 것이 중요하다는 의미이다. 이를 위해 정부 주도로 평화공감대에 대한 개념적 정의와 지향점 등의 가치를 명확히 설정하기 위한 정책을 추진해야 할 것이다.

둘째, 시민 사회를 중심으로 통일국민협약을 체결하는 것이다. 통일국민협약의 체결은 문재인 정부의 핵심 정책 중 하나로서, 올해 말까지 국민 참여를 기반으로 한 통일국민협약(안)을 도출하는 것을 목적으로 한다. 문재인 정부가 추진하는 정파와 이념, 종교, 세대를 초월하는 범국민대화기구를 바탕으로 국민적 합의(안)을 도출하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 국가의 정책을 결정하는 과정에서 전 국민이 참여해 의견을 개진하는 것은 어려운 일이다. 하지만 선택된 일부 시민사회단체를 중심으로 통일국민협약(안)을 도출하기보다는 더 많은 국민이 참여하여 의견을 제시할 수 있는 방향으로 통일국민협약을 체결할 수 있도록 노력해야 한다. 즉, 현재 운영되고 있는 범국민대화기구에서 도출된 통일국민협약(안)이 국회 비준을 받기

이전, 일반 국민들이 비판적 의견을 개진하고, 감수할 수 있도록 절차를 마련해야 할 것이다.

셋째, 평화·통일이 하나의 사회문화로 자리 잡을 수 있도록 문화화 정책을 추진해야 한다. 한국 사회에서 평화·통일은 교육의 대상으로 규정된다. 현재 통일교육은 「헌법」 제4조 ‘평화적 통일정책 수립’을 바탕으로 한다. 이는 평화와 통일이라는 가치가 ‘문화’가 아닌 ‘행정’으로 다루어지고 있음을 알 수 있게 해준다. 평화와 통일의 가치가 한국 사회에서 교육의 대상이 아닌 하나의 문화로 자리 잡을 수 있기 위해서는 평화·통일을 행정을 넘어 문화적으로 접근하려는 시도가 필요하다. 즉, 평화·통일의 가치를 사회화 과정 속에서 내면화할 수 있는 정책을 추진해야 한다.

가. 정책과제 ①: 평화·통일의 대국민 통합가치 도출

국민화합 평화공감대를 형성하기 위한 첫 번째 정책과제는 평화와 통일에 대한 합의개념을 도출하는 것이다. ‘공감’은 상호 간 합의된 개념 혹은 생각에 대하여 이루어지는 화학적 작용이다. 따라서 ‘한반도 평화’에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 우선적으로 ‘평화’와 ‘통일’에 대한 합의개념을 도출할 필요가 있다. 현재 한국 사회는 합의된 한반도 평화의 개념이 존재하지 않는다. 물론, 통일헌법에서 ‘평화적 통일을 지향한다.’고 명문화하고 있고, 1994년 8월 15일 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(약칭: 민족공동체통일방안)」을 공식 통일방안으로 채택·유지하고 있다. 하지만 한반도 평화의 개념이 한국사회 내 정치집단 간의 이념적 지향에 따라 다르게 나타나면서, 평화·통일의 선후관계를 다르게 해석하는 경향이 뚜렷하다. 한반도 평화를 둘러싼 한국사회 내 갈등은 분단 이후 지속되고 있다. 한국사회의 고질적인 갈등 요소로 자리 잡은

한반도 평화 논쟁은 일관성 있는 평화·통일전략 및 정책의 추진을 불가능하게 한다.

따라서 한국 정부는 정파나 성별, 세대에 관계없이 대다수의 국민들이 동의할 수 있는 화합적이고 통합적인 평화의 가치를 도출해내야 한다. 평화·통일의 대국민 통합가치 도출은 주요 정당과 북한·통일 분야의 전문가, 직능별·세대별 시민사회단체 등 다양한 계층과 연령을 포함하여 평화·통일의 합의 개념을 도출하기 위한 특별전담팀(task force: TF)을 구성해야 할 것이다. 또한 평화·통일정책의 추진 과정에서 국민참여와 양방향 소통이 가능한 시스템을 구축하고, 국민적 합의를 담보하여 정책이 추진될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 첫째, 주요 정당을 중심으로 북한·통일 분야의 전문가 및 직능별·세대별 시민사회단체의 대표를 추천받아 TF를 구성하고, 둘째, TF 회의체를 통해 평화·통일에 대한 합의 개념을 도출하기 위한 갈등요소를 선별하여 이를 해소할 수 있는 가치중립적인 평화 개념을 형성해야 한다. 셋째, 평화·통일의 합의 개념을 바탕으로 대국민 인식 전환 교육을 실시하고, 넷째, 평화·통일정책 추진 과정에서 국민 의견을 수렴할 수 있는 모니터링 기구를 상설·운영하는 것이 필요하다. 이 같은 정책 추진은 정치 쟁점화된 한반도 평화 이슈에 대한 사회갈등을 해소하는 데 기여할 수 있을 것이다.

〈표 V-1〉 ‘평화·통일의 대국민 통합가치 도출’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	정파나 성별, 세대에 관계없이 대다수의 국민들이 동의할 수 있는 화합적·통합적 평화의 가치를 도출
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 정당 및 북한·통일 분야의 전문가, 직능별·세대별 시민사회 단체 등을 고르고, 다양하게 포함하여 평화·통일의 합의 개념을 도출하기 위한 TF 구성 • 평화·통일정책 추진 과정에서 국민들의 참여와 쌍방향 소통을 통해 합의를 도출함으로써 열린 정책을 실현
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 주요 정당을 중심으로 북한·통일 분야의 전문가 및 직능별·세대별 시민사회단체의 대표를 선발하여 TF를 구성 • 2단계: 평화·통일에 대한 합리적 개념 도출을 위한 갈등요소를 선별하고, 갈등요소를 소거할 수 있는 가치중립적 개념을 형성 • 3단계: 평화·통일의 합의 개념을 바탕으로 대국민 인식 전환 교육 실시 • 4단계: 평화·통일정책 추진 과정에서 국민들의 의견을 수렴할 수 있는 상시 모니터링 기구 설립
기대 효과	정치 쟁점화된 한반도 평화 이슈에 대한 사회 갈등을 해소

출처: 저자 작성.

나. 정책과제 ②: 시민사회 중심의 통일국민협약 체결

국민화합을 위한 평화공감대 형성을 위한 두 번째 정책과제는 시민사회를 중심으로 통일국민협약을 체결하는 것이다. 통일국민협약 체결은 문재인 정부가 평화공감대 형성을 위하여 추진하고 있는 역점 정책사업 중 하나이다. 문재인 정부는 2022년까지 국민적 협의와 소통을 기반으로 통일국민협약을 체결하고자 정책을 추진 중에 있다. 문재인 정부는 통일국민협약에 민족공동체통일방안의 계승과 발전을 염두에 두면서도, 국회와 국민적 소통을 기반으로 체계와 제도를 구축하고자 하였다. 이는 정권이 교체될 때마다 평화·통일 정책의 내용과 방향이 달라져 나타나는 갈등을 최소화하고, 국민적 합의를 이끌어내 일관된 정책을 추진할 수 있게 하기 위한 것이다.

평화와 통일 문제는 국민적 참여와 소통을 기반으로 해결하는 것이 바람직하다. 따라서 시민사회를 중심으로 통일국민협약을 체결하고자 하는 정부의 노력은 적절하다고 볼 수 있다. 다만, 현재의 통일국민협약 정책은 일부 시민단체 등을 중심으로 하여 의견을 수렴하고 있어 국민적 합의와 소통이라고 보기 어렵다. 따라서 본 연구는 현재 추진 중인 통일국민협약을 ‘시민사회 중심의 통일국민협약 체결’로 확장할 것을 제안한다. 이 정책과 기존 정책의 주요 차이점은 통일국민협약 체결의 시한을 2021년이 아닌 2023년으로 2년 늦추고, 그 2년 동안 전 국민적 의견 수렴절차를 마련하는 것이다. 당초 계획에 따르면, 2020년까지 통일국민협약(안)을 구성하고, 2021년 국회 비준을 통해 협약을 체결하고 공포하고자 하였다. 이러한 추진 과정은 국민들의 원활한 의견 개진을 불가능하게 하고, 온전한 국민적 합의를 도출한 결과로 보기 어렵기 때문에 보완이 필요하다. 이에 따라 본 연구는 코로나19 사태로 인해 협의가 원활히 진행되기 어려운 상황이었음을 고려하여 2021년까지 통일국민협약(안)을 도출하고, 이를 토대로 2022년에 국민공청회를 개최하여 국민 비준을 받을 것을 제안한다. 국회 비준에 앞서 국민 비준을 받는다면, 일반 국민들이 통일국민협약(안)에 대한 비판적 의견 개진 및 감수하는 과정에서 평화·통일에 대한 국민적 관심을 제고할 수 있을 것이다. 이러한 전 국민적 의견 수렴 과정은 향후 발생할 수 있는 평화·통일을 둘러싼 갈등해소의 기반을 마련하는 데 기여할 수 있다.

〈표 V-2〉 ‘시민사회 중심의 통일국민협약 체결’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	2023년까지 전 국민적 협의와 소통을 기반으로 통일국민협약 체결
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 정파와 이념, 종교, 세대, 성별을 초월하는 범국민대화기구를 바탕으로 통일국민협약(안) 도출 • 시민사회의 협의에 기반한 통일국민협약(안)의 국회 비준 이전 전 국민적 의견 수렴절차 마련 및 시행
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 2021년까지 범국민대화기구 협의를 바탕으로 통일국민협약(안) 마련 • 2단계: 2022년 통일국민협약(안)에 대한 국민공청회 개최 및 국민 비준 • 3단계: 2023년 통일국민협약(안)에 대한 국회 비준 및 공표
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 국민들이 통일국민협약(안) 비판적 의견 개진 및 감수하는 과정에서 평화·통일에 대한 국민적 관심 제고 • 향후 발생할 수 있는 평화·통일에 대한 갈등해소의 기반 마련

출처: 저자 작성.

다. 정책과제 ③: 평화·통일 문화화(enculturation)

국민화합의 평화공감대를 형성하기 위한 세 번째 정책과제는 평화와 통일의 ‘문화화’ 정책을 추진하는 것이다. 한국 사회에서 평화와 통일은 가치의 문제로 다루어지지 않고, 교육의 대상으로 규정되는 경우가 많다. 이로 인해 평화·통일은 헌법 제4조의 ‘평화적 통일 정책 수립’ 등에 나타난 정신을 바탕으로 한 통일교육으로 전파되고 있다. 국가 주도로 실시되는 통일교육은 평화적 통일에 대한 필요성과 긍정적인 인식을 함양하는 데 도움을 줄 수 있다. 하지만 한국 사회의 교육 현실을 고려해볼 때, 비교과교육과정에 속하는 통일교육이 효과성을 발휘하기는 어렵다. 더욱이 단편적으로 통일의 필요성에 대한 교육이 시도되면서 평화와 통일의 가치를 혼동하거나, 평화·통일에 대한 바람직한 태도를 형성하는 데 도움이 되지 못하는

경우가 많다. 미래세대의 통일에 대한 긍정적인 인식을 제고하기 위해서는 범국민적인 통일교육이 이루어질 필요가 있다는 점은 공감한다. 하지만 현재 진행되고 있는 통일교육은 평화나 다양성, 관용 등의 중요한 가치들을 담아내지 못할 뿐 아니라, 평화 및 통일 역량을 키우는 데 한계가 있다.

본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위해서 평화·통일의 문화화 정책을 추진하고자 한다. 인간은 누구나 사회의 구성원으로서 그 사회의 규범, 즉 법, 제도, 질서 등을 학습하는 사회화 과정을 겪는다. 이 과정에서 인간은 문화화를 함께 경험한다. 문화화는 사회화 과정의 산물, 즉 사회 속에서의 발전과정을 통해 내재화되는 문화에 대한 심리적 개념이다. 한반도 평화와 통일과 같이 반세기 이상 합의된 개념을 도출하지 못한 난제는 개념화와 더불어 문화화를 추진하는 것이 바람직하다. 즉, 평화와 통일을 행정적으로 접근할 것이 아니라 문화적 측면에서 접근해야 한다는 것이다. 이를 위해 평화·통일의 문화화에 대한 개념을 정립하고, 평화·통일에 대한 사회적 합의를 바탕으로 부모와 유치원, 초·중·고교 교원을 대상으로 평화·통일의 문화화를 정착시키기 위한 교육을 실시해야 한다. 가정과 유·소년 대상의 교육기관은 사회화가 가장 활발하게 이루어지는 공간이기 때문이다. 또 어린이집과 유치원 등 영유아를 보·교육하는 기관에서 평화·통일 문화화 프로그램을 운영함으로써 효과성을 높여야 한다. 이는 향후 평화·통일을 사회문화의 일부로 받아들이게 하여 행정적·기능적인 평화·통일교육을 축소하는 데 기여할 수 있을 것이다.

〈표 V-3〉 ‘평화·통일 문화화’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	평화·통일에 대한 접근 방식을 행정적 접근이 아닌 문화적 접근으로 전환하여 평화·통일을 사회화의 과정 속에서 내면화할 수 있는 기반 마련
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 평화·통일의 가치는 ‘행정’이 아닌 ‘문화’적 관점에서 다루어질 필요 • 평화·통일의 가치를 문화적으로 접근하여 사회화의 과정 속에서 국민들이 내면화할 수 있는 방안을 모색
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 평화·통일의 문화화에 대한 개념 정립 • 2단계: 평화·통일에 대한 사회적 합의를 바탕으로 부모 및 유치원, 초·중·고등학교 교사 대상의 교육 실시 • 3단계: 어린이집 및 유치원 등에서 저연령 국민을 대상으로 평화·통일 문화화 프로그램 운영
기대 효과	평화·통일이 자연스럽게 체득하는 사회문화로서 받아들여질 수 있는 환경을 조성함으로써 행정적이고 기능적인 평화·통일교육을 축소하는 데 기여

출처: 저자 작성.

2. ‘통일대비 인적 역량 강화’를 위한 정책과제

한반도 평화는 남북한이 화해·협력의 길로 나아가는 것이 첫걸음이다. 남북한이 대결과 냉담을 끊어내고 공동 번영을 위한 화해·협력을 추구하기 위해서는 대화재개, 교류·협력확대 등 단계적인 노력이 필요하다. 이를 위해서 한국 정부는 통일한국 시대를 이끌고, 안정적으로 관리·운영할 수 있는 인적 역량 강화에 주력할 필요가 있다.

통일대비 인적 역량 강화는 통일로 가는 여정으로서의 평화를 정착시키고, 통일 준비와 통일 이후의 사회 안정을 위한 관리 업무 등을 수행할 수 있는 ‘통일전문인력’을 길러내는 것을 의미한다. 이는 일반적인 통일교육을 통해 통일공감대를 형성하고, 북한에 대한 이해

를 가지고 있는 사람을 의미하는 것이 아니다. 통일대비 인적 역량 강화는 통일공감대를 위한 통일교육을 넘어서 통일전문인력 양성을 위한 별도의 교육 프로그램을 통해 이루어져야 한다. 왜냐하면 역량이라는 것은 지식뿐만 아니라 기술과 태도까지 포괄하기 때문이다. 즉, 이론과 실무 능력을 겸비한 전문 인력을 육성해야 한다는 뜻이다.

이러한 차원에서 본 연구는 한반도 통일 시대를 대비하여 통일역량을 갖춘 인적 자원을 길러내기 위한 전략과제를 수행하기 위해 다음의 3가지 세부정책과제를 제시한다.

첫 번째 정책과제는 ‘차세대 북한·평화 전문가 육성’이다. 남북한이 화해·협력의 길로 나아가기 위해서는 카운터 파트너(counter partner)인 북한을 제대로 이해하고, 시의적절한 대화의제를 발굴할 수 있는 북한전문가가 필요하다. 한반도 통일은 평화적 경로에 따라 달성되어야 한다. 따라서 통일의 과정 속에서 한반도의 갈등을 효과적으로 관리하고 평화 정착을 위한 환경을 조성할 수 있는 평화전문가를 양성해야 한다. 특히, 현재와 같은 남북관계 국면이 장기화될 경우를 상정하여, 통일시대의 주역인 미래세대를 대상으로 역량 육성 및 강화를 집중할 필요가 있다.

두 번째 정책과제는 ‘남북 청소년 시민위원회 프로그램 추진’이다. 남북분단은 올해로 75년이 되었다. 분단의 기간이 길다는 것은 그만큼 이질화도 커진다는 것을 의미한다. 남북한은 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야에 걸쳐 이질화가 심화되고 있다. 이러한 상황은 향후 남북한이 정치·경제적 통합을 이뤄낸다 하더라도 국민들의 일상생활 속에서 빈번하게 갈등요소가 발생하게 할 수 있다. 따라서 통일 이후 사회의 이질화를 낮추고, 다양하게 빚어질 수 있는 사회갈등을 봉합하기 위한 선제적 노력이 필요하다. 남북한의 사회문화적 이질화를 완화하고 남북한이 상호 이해를 증진시키기 위해서는 청

소년이 중심이 된 시민위원회 프로그램을 구성·운영하는 것이 효과적일 것이다. 남북한 청소년들이 상호 교류하는 과정에서 청소년들은 사회문화뿐 아니라 정치, 경제, 군사 등 다양한 분야에 걸친 논의를 통해 상호이해를 제고할 수 있게 될 것이다.

세 번째 정책과제는 ‘차세대 리더 대상의 통일공공외교 강화’이다. 통일한국의 수립은 당사국인 남북한의 의사가 가장 중요하다. 하지만 그 과정에서 남북한은 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도 주변 국가들과 UN 등 국제기구들의 지지와 도움을 획득하기 위해 노력해야 한다. 현재 한국 정부는 한반도 통일에 대한 우호적인 국제환경을 마련하기 위해 공공외교를 추진하고 있지만, 한반도 주변 4강에 대한 설득 논리 개발에 초점을 맞추는 경향을 보였다. 또한 통일공공외교의 수행 방식이 일회성 포럼, 강연 등의 행사 중심으로 이루어져 효과 측면에서 한계가 뚜렷했다. 본 연구는 통일공공외교의 한계점을 보완하여 폭넓은 국가에 대해 다양한 방식으로 통일공공외교를 강화할 것을 제안한다.

가. 정책과제 ①: 차세대 북한·평화 전문가 육성

차세대 통일전문가를 육성하는 것은 두 번째 전략과제인 ‘통일대비 인적 역량 강화’를 달성하기 위한 가장 중요한 세부정책과제이다. 통일한국의 수립이 언제 이루어질지에 대한 명확한 답은 없다. 따라서 한국 정부는 다가올 통일시대를 대비하여 미래세대의 통일역량을 강화하기 위해 북한·평화 전문가를 집중 육성할 필요가 있다. 물론, 차세대 북한·평화 전문가 육성은 국내에만 국한되는 과제가 아니다. 국내적 차원에서는 한반도 평화 정착과 통일한국 수립을 이끌어낼 수 있는 차세대 전문가를 육성해야 한다. 또한 국제적 차원에서 한반도의 평화 정착과 통일을 지향하기 위한 우호적 환경을 조

성하기 위해 다양한 국가의 차세대 북한·평화 전문가를 육성하는데 도움을 주어야 한다.

현재 정부는 국내의 차세대 전문가 양성을 위해 통일·북한학 전공 특별과정을 개설하고, 18개국 신진학자 및 재외동포 2세 등을 초청해 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 하지만 초청대상도 한정적이고, 프로그램의 구성도 전문가 강연과 DMZ 등 현장체험학습 등으로 단조롭게 구성되어 전문가 육성을 위한 집중 프로그램으로 보기 어려운 측면이 있다. 또한 교육프로그램이 내국인과 재외동포 2세, 외국인 등 교육수여자들을 고려하지 못하고 획일적으로 운영되고 있어 효과성이 다소 떨어진다. 따라서 보다 효과적인 프로그램 운영을 위해 교육 대상을 내국인, 재외동포 2세, 외국인으로 대상을 1차적으로 구분하고, 국내의 북한 및 평화 전문가를 우선 육성할 수 있도록 프로그램을 연구·개발하고, 교육 프로그램이 참여 빈도에 따라 심화될 수 있도록 단계적 확대교육 프로그램을 구성해야 한다. 차세대 전문가 육성은 국내적으로는 대학 등의 정규 교육기관을 활용하는 것이 효율성 제고에 도움이 될 수 있다. 교육의 효과성을 더욱 높이기 위하여 정부 주도의 추가 보수교육(conservative education)을 병행한다. 구체적으로 정부는 차세대 북한·평화 전문가를 육성하기 위한 단계별 심화교육 프로그램을 운영하고, 지역 통일센터 및 해외 공관, 한국문화원 등과 연계하여 차세대 북한·평화 전문가들이 국내외 평화공감대 확산을 위한 교육자로서 활동할 수 있도록 한다.

〈표 V-4〉 ‘차세대 북한·평화 전문가 육성’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	향후 남북관계 개선과 한반도 평화정착, 통일한국 수립을 이끌어내갈 차세대 북한·평화 전문가를 육성
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 북한에 대한 높은 이해와 북한과의 대화·협력 추진 과정에서 시의적절한 대화의제를 발굴할 수 있는 차세대 북한 전문가를 육성하기 위한 전문역량강화 프로그램을 개발·운영 • 통일로 가는 과정으로서의 평화를 유지, 관리하고 한반도의 다양한 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 차세대 평화 전문가를 육성하기 위한 전문역량강화 프로그램을 개발·운영 • 교육프로그램의 수여자를 세분류하여 별도의 프로그램을 연구·개발
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 교육수여자를 내국인, 재외동포 2세, 외국인으로 구분하여 내국인 대상으로 북한 및 평화 전문가 집중 육성 프로그램을 연구·개발 • 2단계: 교육수여자의 교육 참여 빈도 등을 고려하여 단계별 차세대 북한·평화 전문가 육성 프로그램 운영
기대 효과	차세대 북한·평화 전문가의 육성으로 한반도 평화와 통일에 유리한 환경 조성이 가능하며, 국제적 전문가 네트워크 형성에 활용 가능

출처: 저자 작성.

나. 정책과제 ②: 남북 청소년 시민위원회 프로그램 추진

통일대비 인적 역량 강화를 위한 두 번째 정책과제는 남북 청소년 시민위원회 프로그램을 추진하는 것이다. 1950년 6.25전쟁으로 분단된 한반도는 남북한으로 나뉜 지 75년이 지났다. 분단이 길어진 만큼 남북한 간의 이질화 또한 깊어졌다. 남북한은 서로 다른 체제와 이념을 바탕으로 국가를 수립하여, 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 전 분야에서 근본적인 차이가 존재한다. 남북한은 교류·협력을 추진함에 있어 일부 스포츠, 예술 교류와 경제교류에 집중하는 모습을 보이고 있다. 물론, 남북한 간의 교류·협력은 이후 다른 분야로까지 영향을 미칠 수 있기 때문에 유의미하지만, 경제협력이나 스포츠 행사 개최만으로는 사회통합을 이루는 데 역부족이다. 사회 전반

에 걸쳐 나타나고 있는 남북한 간의 체제 이질화 문제가 해소되지 않는다면, 향후 남북한이 정치·경제적 통합을 이뤄내 통일한국을 수립한다 하더라도 완전한 사회통합은 달성되기 어려울 것이다.

이러한 차원에서 본 연구는 통일 미래세대인 남북한의 청소년들을 대상으로 한 시민위원회 프로그램을 추진할 것을 제안한다. ‘(가칭) 남북 청소년 시민위원회’는 남북 청소년의 정기적인 교류의 장으로서 역할을 수행하며, 상호 이해 증진과 양국의 정치, 경제, 군사, 사회, 문화 등 다양한 분야에서의 갈등요소를 발굴하여 해결 방안을 모색하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 남북 청소년 시민위원회 프로그램은 먼저 남북 청소년 시민위원회 구성을 위한 남북한 간의 협의가 선행되어야 하며, 이후 청소년 시민위원회의 활동 목적 및 구성, 운영 방안 등에 대한 세부 내용을 조율하기 위한 공동 연구·개발이 수행되어야 한다. 위원회의 성격 등이 구체화되면 청소년시민위원 선발을 위한 대국민 홍보와 함께 평화공감대 확산 활동을 전개하여 국민적 관심을 제고한다. 이후 남북 청소년 시민위원회 위원 선발 및 구성을 완료하고, 시민위원회 회의 개최 및 정기적인 교류 프로그램을 운영한다.

〈표 V-5〉 ‘남북 청소년 시민위원회 프로그램 추진’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	남북한 간 이질화를 완화하고, 남북 청소년들이 대화와 교류를 통해 상호 이해를 증진하는데 목적
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 70여 년의 남북분단 상황 속에서의 이질화를 완화시키고, 사회통합의 기반을 마련하기 위한 의제 발굴 • 통일 미래세대인 남북 청소년을 중심으로 시민위원회를 설립하여 정기적인 교류·협력 프로그램을 구축·운영 • 남북 청소년들의 상호 이해를 증진시키고, 양국의 정치, 경제, 군사, 사회, 문화 등 다양한 분야에서의 갈등요소를 발굴

구분	세부 내용
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 남북한 청소년 시민위원회 구성을 위한 남북 합의 추진 • 2단계: 남북한 청소년 시민위원회의 활동 목적 및 구성, 운영 방안 등에 대한 세부 내용을 조율하기 위한 공동 연구·개발 • 3단계: 남북 청소년 시민위원회의 청소년시민위원 선발을 위한 대국민 홍보 및 평화공감대 확산 활동 전개 • 4단계: 남북 청소년 시민위원회 위원 선발 및 구성 완료 • 5단계: 남북 청소년 시민위원회 개최 및 정기적 교류프로그램 운영
기대 효과	남북한 청소년들이 상호 교류를 통해 사회문화뿐 아니라 정치, 경제, 군사 등 다양한 분야에 대한 이해를 제고함으로써 적대적 인식을 희석하는 데 도움

출처: 저자 작성.

다. 정책과제 ③: 차세대 리더 대상의 통일공공외교 강화

통일대비 인적 역량을 강화하는 것은 비단 국내에만 국한되는 일이 아니다. 한반도 통일의 경우, 남북한 간의 합의도 중요하지만 미국과 중국, 일본, 러시아 등 주변국을 포함한 국제 사회의 지지를 이끌어내는 것이 매우 중요하다.¹³³⁾ 따라서 한반도 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위해 전 세계에서 한반도 문제에 관심을 가지고 있는 신진학자 및 공무원, 언론인, NGO 활동가 등에 대한 교육 프로그램을 운영할 필요가 있다. 뿐만 아니라 한반도 주변국의 국민들이 한반도 평화와 통일을 지지하여, 이것이 해당 국가의 대 한반도 정책에 반영될 수 있도록 적극적인 공공외교를 추진할 필요가 있다.

지난해 정부는 ‘해외신진학자 통일아카데미’를 개최하고, 해외 통일 문제 전문가 양성 및 한반도 전문가 네트워크 구축을 도모한 바 있다. 하지만 올해는 코로나19로 인해 국제교류가 원활히 진행되지 못하였다. 이는 그동안의 통일공공외교 프로그램이 직접 대면에 근

133) 박은주, “『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로,” p. 194.

거한, 한국 초청 중심의 강연과 현장체험 프로그램으로 구성되었기 때문이다. 따라서 정부는 코로나19 상황 속에서도 운용 가능한 공공 외교 프로그램을 만들기 위한 노력을 기울여야 한다. 한국뿐 아니라 전 세계의 젊은 세대들은 한반도 평화와 통일 문제에 무관심하다. 따라서 한반도 평화와 통일 문제는 사회적 가치와 현실의 문제를 반영하는 차원에서 대화의 장을 마련하고, 일방적인 지식 전달 위주의 교육이 아닌 개방적 토론과 대화를 통해 통일공감대를 형성할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

이를 위해 먼저, 미·중·일·러 등 한반도 주변 4강을 포함하여 통일공공외교를 우선 추진할 국가를 재선별하고, 단계별 확산 전략을 수립해야 한다. 이후 해당 국가의 재외동포 2세와 외국인을 구분하여, 재외동포 2세는 민주평화통일자문회의 등과 같은 기관과 협력하여 프로그램을 운영하고, 외국인 대상 프로그램은 한국국제교류재단 및 한국문화원 등과 연계하는 방식으로 효율성을 높이도록 한다. 마지막으로 국내 차세대 평화·통일전문가들이 현장에서 해외의 차세대 리더들과 국제적 네트워킹을 구축할 수 있도록 교류의 장을 마련해줘야 한다. 이러한 정부의 정책은 국내외에 차세대 북한·평화 전문가를 다수 육성하여, 향후 한반도 평화와 통일에 유리한 환경을 조성할 수 있도록 하고, 국제적인 전문가 네트워크를 형성하는데 기여할 수 있다.

〈표 V-6〉 ‘차세대 리더 대상의 통일공공외교 강화’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	중·장기적인 관점에서 남북한 평화와 통일에 대한 우호적인 국제환경을 마련
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 국제적 차원에서 통일대비 인적 역량을 강화하기 위하여 해외 각국의 차세대 리더를 대상으로 통일공공외교를 강화 • 재외동포 2세 및 외국인으로 교육의 수여자를 구분하여 프로그램을 별도 운영
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 한반도 주변 4강을 포함하여 통일공공외교 우선 추진 국가를 재선별하고, 단계별 추진계획을 수립 • 2단계: 해당 국가의 재외동포 2세 및 외국인을 구분하여 현지 공관 등과 협력해 맞춤형 프로그램을 운영할 수 있도록 체계 구축 • 3단계: 국내의 차세대 평화·통일전문가와의 국제적 네트워킹 구성의 장을 마련
기대 효과	한반도 주변 4강뿐 아니라 전 세계 다양한 국가들이 한반도 평화와 통일 문제에 관심을 가지고, 우호적인 태도를 가짐으로써 궁극적으로 한반도 통일에 기여

출처: 저자 작성.

3. ‘국민 눈높이 맞춤형 교육 추진’을 위한 정책과제

한반도 평화공감대를 확산하기 위해서는 전 국민을 대상으로 한 교육이 필수적이다. 평화공감대 교육은 특정 계층이나 연령대, 성별을 대상으로 진행하는 것보다 전 국민을 대상으로 하는 것이 효과성을 높일 수 있기 때문이다. 하지만 전 국민 대상 교육은 기존의 획일화된 평화공감대 교육 방식으로는 진행할 수 없다는 한계가 있다. 교육의 효과성은 교육대상의 성별과 연령, 거주 지역, 학업성취 정도, 사회적 경험 등에 영향을 받기 때문이다.

따라서 정부는 향후 평화공감대 교육을 실시할 때, 전 국민을 교육대상으로 설정하되, 세부 분류 기준에 따라 교육대상을 그룹핑

(grouping)해야 한다. 즉, 국민 맞춤형 교육을 추진해야 하는 것이다. 교육대상을 세분화하면 국민 개개인의 눈높이에 맞는 교육 환경을 제공할 수 있기 때문에 보다 쉽고, 효과적인 교육이 가능해진다. 국민 맞춤형 교육 전략은 교육대상을 계층별, 세대별, 성별, 지역별로 분류하고, 대상별로 각기 다른 방식과 강조점을 담은 교육 프로그램을 개발하는 것이 핵심이다. 이는 평화공감대 확산의 효율성을 높이는데 기여할 것이다. 이러한 전략과제를 효과적으로 수행하기 위하여 다음의 4가지 세부정책과제를 제안한다.

첫째, 지역 평화·통일 허브로서의 통일센터 운영을 위한 방안을 수립해야 한다. 통일센터는 지역 주민들의 통일교육과 북한이탈주민의 정착 지원 기능을 함께 수행하고 있다. 통일센터에서는 주민들을 대상으로 통일 문제에 대한 이해를 높이기 위한 다양한 프로그램을 진행 중이다. 하지만 각 지역별로 프로그램이 산발적으로 운영되고 있을 뿐 아니라 특정 개인이 반복적으로 교육 프로그램에 참여하는 경향이 많아 보완이 필요한 상황이다.

둘째, 인플루언서(influencer)를 활용한 평화공감대 확산 프로그램을 적극적으로 추진해야 한다. 기술의 발전과 함께 다양한 뉴미디어(new media)와 SNS가 등장함에 따라 국민들의 소통방식도 달라졌다. 이러한 소통방식의 변화는 온라인상에서 많은 영향력을 가진 인플루언서의 범위를 더욱 확대시켰다. 과거 인플루언서는 전문가와 연예인, 스포츠선수, 방송인 등에 국한되었지만, 이제는 그 범위가 온라인상에서 많은 인기를 끌고 있는 개인으로까지 확대되었다. 최근 들어 인플루언서들은 다양한 사회 문제들에 대해 공개적으로 목소리를 내기 시작하였고, 이것이 사회에 일으키는 파급효과가 커졌다. 사회적 영향력을 가진 인플루언서들을 활용하여 한국 사회와 국제 사회에 한반도 평화공감대를 확산할 수 있는 프로그램을 마련할 필요가 있다.

셋째, 참여형 평화 멘토링 프로그램을 추진해야 한다. 교육에서 중요한 것 중 하나는 교육의 효과성이 확산되는 것이다. 국민들의 눈높이에 맞춰 개발된 다양한 교육 프로그램은 한정된 예산과 자원으로 인해 빠른 교육확산 효과를 거두기 어렵다. 이러한 문제는 교육에 참여했던 교육생들이 교육자이자 멘토(mentor)로서 지역사회에서 확산교육을 추진하는 방식으로 교육을 추진함으로써 해결 가능하다. 교육의 수여대상이 수여자로 활동하게 되는 것, 참여자들이 스스로 멘토-멘티(mentee) 관계를 형성함으로써 능동적인 교육 참여 기회를 제공할 수 있다는 것도 교육의 효과성 증진에 도움이 될 수 있다.

넷째, 온택트(on-tact) 중점 교육을 추진해야 한다. 4차 산업혁명 시대에 접어들면서 가상현실을 기반으로 한 다양한 활동이 증가하게 되었고, 그에 따라 프로그램도 다양화되었다. 이러한 온라인 기반의 비대면 활동은 코로나19로 직접 대면이 어려워지면서 더욱 가속화되고 그 범위가 넓어지고 있다. 한국사회는 코로나19에 대한 공포심으로 다수의 군중이 모이는 행사 개최가 기피되고, 불특정 다수가 참석하는 외부 활동이나 먼 거리를 이동하는 것에 대한 부정적인 인식이 형성되고 있다. 이러한 상황을 고려하여 평화·통일교육 및 평화공감대 형성을 위한 다양한 프로그램 역시 온택트 방식으로 전환하는 것이 시대적 과제가 되었다.

가. 정책과제 ①: 지역 평화·통일 허브로서의 통일센터 운영

지역 통일센터는 「통일교육 지원법」 제6조의3에 의거하여 전국적으로 설치·운영되고 있다. 통일센터는 지역주민들을 대상으로 통일교육을 진행하고, 해당 지역의 북한이탈주민의 정착 지원 기능도 수행하고, 통일전시관으로 활용되고 있다. 기본사업으로 열린통일강좌, 통일순회강좌, 통일체험학습, 통일교육위원 워크숍 및 전문가

포럼을 진행하고, 자율사업으로 통일문화축제, 경진경연대회를 진행하고 있다. 하지만 지역 통일센터가 본래의 기능을 강화하기 위해서는 지역의 평화·통일 허브로서의 위상에 걸맞은 프로그램을 개발하고, 교육수여자의 편중 문제를 해결하기 위한 방안을 적극 모색해야 한다.

〈표 V-7〉 ‘지역 평화·통일 허브로서의 통일센터 운영’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 동일 내용의 반복적인 교육프로그램을 지양하고, 주민들의 적극 참여 유도 • 다양한 계층, 세대별 교육을 구성하여 다양한 주민들의 참여를 통해 교육수여자 편중 문제 해소 • 주민들이 부담감 없이 가볍게 방문할 수 있도록 친밀감 증진시켜 “지역 사랑방”이 되도록 프로그램 구성
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 계층별, 세대별, 성별로 교육 내용을 세분화하고, 시기별로 나타나는 통일 이슈를 중심으로 다루는 등 커스터마이징형 교육프로그램 제공 • 다과회, 주민 토론회, 영화상영 등 비통일 분야의 행사를 개최하여 주민들의 접근성 제고
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 통일과 관계없지만, 대다수의 주민들이 흥미를 가질 수 있는 행사를 개최하여 통일교육센터 방문율 제고 (ex. 영화상영회, 음악 감상회, 인문학 강좌, 주민토론회, 전시회 개최 등) • 2단계: 1단계를 통해 방문한 주민들의 데이터를 활용하여 계층별, 성별, 세대별 통일교육프로그램을 계획하여 참여 독려 • 3단계: 교육 프로그램 기참여자들의 재방문율 제고 및 참여 주민 확산을 위해 정기적으로 기참여 주민들이 주최하는 행사를 정기적으로 개최하여 “통일 가족행사” 정기 운영
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 기존에 주민들이 접근하기 어려웠던 통일센터의 이미지를 친근하게 만들어 지역 내 “통일 사랑방”으로 거듭나게 함. • 주말 나들이로 계획할 수 있을 정도의 친밀감을 주민들에게 심어주고, 프로그램 참석률을 높여 한반도 평화공감대를 제고

출처: 저자 작성.

나. 정책과제 ②: 인플루언서(influencer)를 활용한 평화공감대 확산

SNS, 뉴미디어가 등장하기 전까지 대중에게 영향을 미치는 인물은 유명 연예인, 스포츠 스타, 정치인 등에 국한되어 있었다. 최근 몇 년 동안 인스타그램, 유튜브, 페이스북 등 뉴미디어의 영향력 증대로 유명 연예인이 아닌 일부 인플루언서들이 대중에게 인기를 끌고 있다.

해당 인플루언서들이 대중 모두에게 인기를 얻는 것은 아니다. 하지만, 인플루언서들은 그들이 타겟팅(targeting)한 특정 계층, 성, 정치성향, 세대 등으로부터 인기를 끌고 있다. 인플루언서들이 제공하는 콘텐츠의 주제가 다소 구체적으로 세분화되어 있기 때문에 대중들은 본인들이 선호하는 콘텐츠만을 선택적으로 받아들이고 있다.

인플루언서를 통한 마케팅은 특정 집합군을 타겟으로 하여 홍보하는 데 가장 적합하다. 이러한 점을 감안하여 계층별, 세대별, 성별로 분류된 개별의 국민들이 관심을 가질만한 주제들을 분류하여 통일콘텐츠를 기획하고 제공한다면, 효과적으로 평화공감대가 확산될 수 있다.

〈표 V-8〉 ‘인플루언서를 활용한 평화공감대 확산’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴미디어 인플루언서들을 통해 국민들에게 개별 타깃팅 콘텐츠를 제공, 효과적인 통일 어젠다 전달
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 국민들에게 확산시키고자 하는 평화공감대를 계층별로 타깃팅한 콘텐츠 기획 후 해당 계층을 팔로워로 확보하고 있는 인플루언서들을 통해 공감대 확산
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 계층별, 세대별, 성별, 정치성향별 주요 관심사를 파악하여 그에 맞는 통일콘텐츠 기획 (ex. 20대 : 북한 청년들도 취준생으로 고통받을까?, 북한의 열악한 교육환경, 근로환경을 다루어 통일 필요성 제고) • 2단계: 인플루언서들과 개별 계약하는 것이 아닌, 다양한 유명 인플루언서들을 확보하고 있는 대형 뉴미디어 에이전시 및 기획사 등과 별도 계약하여 동일한 방향의 통일 어젠다가 제공될 수 있도록 콘텐츠를 관리 • 3단계: 유명 인플루언서들이 던진 통일 어젠다가 이슈가 되어 국민들 간의 활발한 논의가 진전되고 일종의 “문화화”되도록 유도 (ex. 신규 인플루언서들이 유명 인플루언서들의 영향으로 자체적으로 통일콘텐츠 제작 등)
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적으로 통일공감대를 확산시키고, 이는 자체적으로 국민들을 통해 재생산되어 일종의 “문화화”를 이룰 수 있을 것으로 기대

출처: 저자 작성.

다. 정책과제 ③: 참여형 평화 멘토링 프로그램 추진

국민 눈높이 맞춤 참여형 교육을 추진하기 위한 세 번째 정책과제는 교육과 병행하여 사람에서 사람으로 이어지는 평화공감대 확산을 도모하는 것이다. ‘국민 참여형 평화공감대 확산 캠페인’은 국민이 직접 참여한 평화·통일 교육의 효율성을 제고하고, 교육의 효과성을 보다 빠르게 확산시키는 데 용이한 방안이다. 전 국민 대상의 교육은 예산 및 시간, 교육대상 모집 등의 문제로 인해 단기간 내에 추진하는 것이 사실상 불가능하다. 또한 교육 프로그램 개발은 핵심 내용과 구성 등에 대한 충분한 논의가 필요하고, 사회적 합의가 필요하다.

따라서 본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 단계적 확산전략 수립을 제안한다. 단계적 확산전략은 특정 계층 혹은 세대를 '표적 교육 대상'으로 선정해 한반도 평화공감대 확산을 위한 교육을 우선적으로 추진하는 것을 의미한다. 표적 대상에 대한 교육은 이후 전 국민을 대상으로 한 맞춤형 교육 프로그램의 개발과 운영에 함의를 줄 수 있기 때문에 중요하다. 또한 우선 선발된 표적 교육 대상은 이후 '평화공감 지도자'로서 교육의 수여자(trainer)로 활동하게 하는 것이다. 교육의 수여대상(trainee)이 교육의 수여자로 참여함으로써 전 국민이 참여하는 '참여형 전파교육(tutoring program)'이 가능하게 될 것이다. 국민 참여형 전파교육은 1 대(對) 다수 혹은 1 대(對) 1 등 다양한 형태로 추진 가능하다. 이러한 과정은 평화공감대 교육의 재생산에 기여할 수 있다. 즉, 국민 참여형 전파교육은 한반도 평화공감대 확산 및 재생산에 기여할 수 있는 모델로 정립될 수 있을 것이다.

〈표 V-9〉 '참여형 평화 멘토링 프로그램 추진' 정책 요약

구분	세부 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 국민참여형 전파교육을 통한 평화공감대 재생산 및 확산
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 통일교육프로그램을 이수한 교육참여자에게 교육자 지위를 제공하여 별도의 교육프로그램, 멘토-멘티 프로그램 등을 지도할 수 있도록 유도
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계: 통일센터 중심으로 통일교육프로그램 수요자를 대상으로 교육자 지위 제공 • 2단계: 신규 교육 프로그램 수강생(trainee)과 교육자가 된 교육수료자(trainer)가 함께 수강할 수 있는 별도 저예산 교육프로그램 제공 (ex. 통일 신문기사 토론포럼, 통일 관련 영화 및 음악 감상회, 통일 관련 서적 독서모임 등) • 3단계: 프로그램 수강생이 교육자가 될 수 있도록 이끈 교육자에게 교육프로그램 강사 기회를 제공하여 교육 수강생들에게 비전을 제공, 통일공감대가 자체적으로 지속 확대 재생산될 수 있도록 유도
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 국민들이 자체적으로 참여하고 이끌어 갈 수 있는 통일교육 시스템을 구축하여 통일공감대를 지속 재생산 및 확산시킬 수 있음.

출처: 저자 작성.

라. 정책과제 ④: 온택트(on-tact) 중점 교육 추진

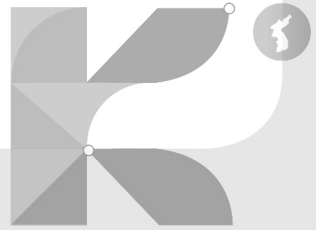
코로나19로 인해 뉴노멀 시대가 도래하였다. 코로나19의 치료제가 개발된다 해도 4차 산업혁명과 맞물려 언택트 문화가 퍼진 한국사회에서는 새로운 방식의 평화·통일교육을 추진할 필요가 있다. 한국사회는 스마트폰 보급률도 높고, 비대면 강의 및 회의 등이 6개월가량 시행되면서 빠른 속도로 언택트 문화에 적응해가고 있다. 이런 상황 속에서 통일교육도 다양한 종류의 뉴미디어를 활용한 교육 프로그램을 개발하고, 이를 적극 활용할 필요가 있다. 미디어는 전통적으로 국민들의 통일인식이나 가치관 형성에 필수적인 정보를 제공할 수 있고, 평화·통일에 대한 시각을 제시함으로써 여론 형성에 결정적인 영향을 미친다. 따라서 정부가 평화·통일교육을 실시할 때, 수요자의 욕구에 부합하는 방식으로 콘텐츠를 개발하여 제공해야 한다.

〈표 V-10〉 ‘온택트(on-tact) 중점 교육 추진’ 정책 요약

구분	세부 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 정국에도 지속적인 통일교육이 가능하도록 온택트 교육 추진
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴미디어, SNS 등을 통해 문화화 교육 추진
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 통일 콘텐츠를 중점적으로 다룰 수 있는 뉴미디어 인플루언서를 다수 발굴하여 투자 및 성장시켜 통일공감대 확산 창구로 활용 • 물리적 접촉이 없는 뉴미디어 및 기존 미디어를 통한 다방면 문화 콘텐츠 제작 (ex 통일부 캐릭터 기획하여 뉴미디어 콘텐츠 제작, 청년들 사이에 확산력이 높은 “챌린지” 개최, 통일공감대를 다룬 영화, 드라마, 웹툰 제작) • 뉴미디어 창구를 통해 통일공감대를 문화화하여 교육을 제공
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 정국으로 국민들이 물리적 접촉이 어려운 상황에도 온택트 뉴미디어를 통해 지속적인 통일공감대 확산 가능

출처: 저자 작성.

VI. 결론



‘새로운 한반도 구상’은 문재인 정부가 그동안 추진해 온 한반도 정책의 성과를 기반으로, 향후 2020~2030년의 정책환경을 전망하여 지속가능한 새로운 한반도 정책을 제시하는 것이라고 할 수 있다. 이는 문재인 정부가 국정목표로 제시한 ‘평화와 번영의 한반도’를 실현하고 나아가 통일을 향한 발걸음을 지속하기 위해 변화된 환경에 맞는 정책을 제시하는 것이라고 볼 수 있다.

이 연구의 주제인 평화공감대 확산은 한반도의 지속가능한 평화와 번영을 가져오려는 ‘새로운 한반도 구상’의 국내적 토대라고 할 수 있다. 그동안 우리 사회는 평화와 통일의 당위성에는 공감하면서도 이를 실현하기 위한 대북·통일정책의 정쟁화와 남남갈등으로 사회적 고비용을 지급해 왔다. 한반도의 평화와 번영을 향한 여정에서 평화공감대 확산을 통한 국민적 공감대가 형성되지 못한다면 ‘새로운 한반도 구상’은 커다란 암초를 만나 좌초하게 될 가능성이 크다. 이 연구는 이를 방지하고 ‘새로운 한반도 구상’의 실현을 촉진하기 위해 향후 10년 동안의 정책 추진 환경을 분석하고, 이를 기반으로 하는 평화공감대 확산을 위한 추진전략과 정책과제를 제시하였다.

먼저, 평화공감대 확산의 추진전략과 정책과제를 도출하기 위해 문재인 정부 출범 이후 그동안 추진되었던 평화공감대 확산 정책에 대한 성과를 평가하였다. 그 결과 한반도를 둘러싼 대내외 환경변화에도 불구하고 통일국민협약 체결, 통일센터 건설, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 강화 등 4대 실천과제는 긍정적 평가로 나타났다. 통일국민협약 및 통일센터, 통일교육 등 3대 주요 정책은 지속가능성 항목에서 다소 아쉬운 평가를 받았지만, 명확성, 적절성, 효과성 등의 항목에서는 우수한 평가를 받았다. 다만, 차세대 통일전문가 양성정책은 적절성과 효과성, 지속가능성 측면에서 중위 수준으로 평가되어 정책 개선 노력이 필요한 것으로 나타났다.

정책평가 결과를 종합하면, 평화공감대 확산 정책이 더욱 성공적으로 추진되기 위해서는 지속가능성을 높이는 방향으로 정책 개선이 이루어져야 할 것이다. 현재 정부가 추진하고 있는 4대 실천과제는 정책목표가 비교적 명확하며 관련 기관과의 정책 연계가 잘 이루어지고 있다. 또한, 정책 추진을 위해 정책 수단을 적절히 활용하고 있어 정책의 효율성 및 효과성 또한 높아지고 있음을 알 수 있었다. 즉, 현재 정부가 추진하고 있는 평화공감대 확산 정책은 향후 2020~2030년 기간 동안 예상되는 정책환경 변화에 따라 일부 보완해야 할 부분이 존재하지만, 정책의 일관성은 유지될 필요성이 존재한다. 그리고 이는 ‘실현가능성’과 ‘지속가능성’ 제고에 초점을 두어야 할 것이다.

평화공감대 확산 정책이 추진될 2020~2030년의 정책환경은 국제, 지역, 남북, 국내 4개 분야에서 공통적으로 다소 변화가 발생하는 것으로 나타났다. 국제환경은 ① 미중 간의 전략적 경쟁의 확대 강화, ② 테러, 사이버공격, 감염병, 기후변화 등의 비전통 안보위협 증가, ③ 세계경제의 침체로 인한 저성장과 보호무역주의 강화 등을 예상할 수 있다. 지역 환경은 ① 미일 대 중리의 신냉전구도 지속 강화와 한·미·일 대 북·중·러의 삼각대립구도, ② 한미, 미중, 중일, 미러, 한일, 북일 관계의 악화와 한중, 북미, 북중, 중러 관계의 개선, ③ 동아시아 국가들의 경제협력 증가와 정치외교적 교류협력의 현상유지 등으로 나타날 것이다. 남북관계는 ① 비핵화 협상 난항에 따른 북미·남북 간 교착·갈등과 협상 국면의 지속적 반복, ② 북한의 부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방, ③ 비핵화 진전 여부에 따른 남북교류협력의 활성화 연동 등을 예상할 수 있다. 국내환경은 ① 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 지속, ② 한반도 평화를 위한 남북관계 개선정책의 유지, ③ 대북정책과 통일에

관한 관심 감소, ④ 코로나19로 인한 한국경제의 저성장 등으로 나타났다. 2020~2030년의 정책환경의 변화는 평화공감대 확산 정책의 추진에 기회요인과 위협요인을 동시에 제공하고 있다. 결국 평화공감대 확산 정책의 성공 여부는 정책 추진 환경에서 기회요인을 최대한 활용하여 위협요인의 효과가 최소한에 머물 수 있도록 하는 상쇄전략의 방향으로 나아가야 할 것이다.

본 연구는 평화공감대 확산을 위한 비전과 기본목표, 전략 수립의 방향성을 다음과 같이 제시하였다. 정책평가 결과 도출된 키워드는 ‘지속가능성’이며, 트렌드 전망의 키워드는 ‘갈등 이슈의 증가’이다. 이를 종합해보면, 향후 국내외적인 갈등 이슈가 증가하여 일관성 있는 정책 추진에 어려움을 겪을 것으로 예상되지만, 우리 정부가 평화공감대 확산을 위해 지속가능한 정책 추진을 위해 노력해야 한다고 해석할 수 있다. 따라서 우리 정부는 평화공감대 확산을 위한 정책 추진 시 갈등 이슈를 효율적으로 관리·해소하기 위한 방안을 적극적으로 모색할 필요성이 있다.

본 연구는 평화공감대 확산의 비전을 ‘남북관계 발전과 평화공존을 위한 평화·통일 기반조성’으로 설정하였다. 평화공감대 확산은 지속가능한 정책의 추진과 사회갈등을 해소에 초점을 두어야 한다. 그러나 그 무엇보다 중요한 것은 향후 남북관계 발전과 한반도의 평화공존 및 평화체제 구축에 기여할 수 있어야 한다. 평화공감대 확산의 비전을 달성하기 위한 기본목표는 다음과 같다. 첫째, ‘국민 화합을 견인하는 평화공감대 형성’이다. 평화와 통일은 민족 또는 체제가 아닌 개인과 일상 수준에서 접근하여, 모든 계층과 세대, 성별을 아우를 수 있는 평화공감대를 형성해야 한다. 둘째, ‘통일 대비 인적 기반 구축’이다. 한반도 평화는 통일한국 수립을 위한 사전 작업의 성격을 지니고 있어서 북한과 남북관계, 통일과 평화에 대해

올바른 인식을 함양하고 있는 인적 자원을 길러내는 데 집중해야 한다. 셋째, ‘내부의 평화·통일 역량 강화’이다. 사회적, 정신적 역량, 즉 대내 역량은 국민의 평화와 통일에 대한 통합적 가치 형성과 미래 세대의 평화·통일 인식 제고에 영향을 준다. 따라서 대내적 평화·통일 역량을 강화하기 위한 교육 프로그램 운영 및 사회적 대화 등에 구체적이고 실질적인 노력을 기울여야 한다.

본 연구는 평화공감대 확산을 위한 추진전략을 도출하기에 앞서, 반드시 포함되어야 할 키워드를 다음과 같이 4가지로 정리하였다. 첫째, 국민화합, 둘째, 통일역량, 셋째, 맞춤형 교육, 넷째, 제도화이다. 지속가능한 평화공감대 확산은 통일을 지향해야 하고, 한국사회 내 다양한 구성원들이 동의할 수 있는 평화·통일의 합의된 개념을 도출해야 한다. 또한, 통일한국을 이끌어갈 차세대 통일전문가 육성과 인적 역량 강화를 위해 노력해야 하고, 정책의 변동성을 낮춰 정책의 효용성을 높일 수 있도록 제도화를 추진해야 한다.

이를 기반으로 평화공감대 확산을 위한 추진전략으로 ‘3대 전략’을 제시하였다. 첫째, 국민화합을 견인할 수 있는 평화공감대를 형성해야 한다. 한반도 평화와 통일에 대한 합의된 개념을 도출한 이후, 이를 바탕으로 통일을 지향하는 한반도 평화공감대를 형성한다면 한국사회의 갈등이 줄어들 수 있을 것이다. 둘째, 통일한국 수립에 앞서 통일시대를 열 수 있는 인적 역량을 강화해야 한다. 남북한이 화해·협력의 길로 나아가게 된다면, 북한에 대해 정확히 아는 북한 전문가는 물론 다양한 분야에서 통일한국을 이끌어갈 차세대 리더를 육성하여 인적 역량을 강화해야 한다. 셋째, 국민 맞춤형 교육 전략을 수립해야 한다. 국민 맞춤형 교육전략은 국민 개개인의 눈높이에 맞는 교육 환경을 제공함으로써 쉽고 효과적인 교육이 가능하게 할 것이다.

평화공감대 확산을 위한 ‘3대 추진전략’을 효율적으로 실행할 수 있는 구체적이면서도 세부적인 정책과제는 다음과 같다. 먼저, 국민 화합 평화공감대 형성을 위한 실천과제로는 ① 평화·통일의 대국민 통합가치 도출, ② 시민사회 중심의 통일국민협약 체결, ③ 평화·통일 문화화를 제시하였다. 다음으로 통일대비 인적 역량 강화를 위한 세부 정책과제는 ① 차세대 북한·평화 전문가 육성, ② 남북 청소년 시민위원회 프로그램 추진, ③ 차세대 리더 대상의 통일공공외교 강화를 제시하였다. 그리고 국민 눈높이 맞춤형 교육 추진을 위해서는 ① 지역 평화·통일 허브로서의 통일센터 운영, ② 인플루언서를 활용한 평화공감대 확산, ③ 참여형 평화 멘토링 프로그램 추진, ④ 온택트 중점 교육 추진 등이 필요하다.

‘새로운 한반도 구상’을 실현하는 과정에서 평화공감대 확산의 중요성은 지속적으로 증가할 것이다. 그러나 2020~2030년의 정책 추진 환경은 우리에게 기회요인과 위협요인을 동시에 제공하고 있어 결코 우호적이지만은 않다. 결국 정책환경의 불확실성 속에서 우리는 ‘새로운 한반도 구상’의 실현을 위해 평화공감대 확산을 위한 최선의 노력을 기울여야 할 것이다. 평화공감대 확산을 토대로 ‘새로운 한반도 구상’이 실현되어 한반도의 평화와 번영 그리고 통일의 길이 열리기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 김갑식·박주화·이무철·장철운·안경모. 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 김동성·최용환·손기웅·정성희·김소연. 『남북교류협력과 경기도』. 수원: 경기연구원, 2016.
- 국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.
- 국정기획자문위원회. 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정 과제(2017.7.19.)』. 서울: 대한민국 청와대, 2017.
- 국회예산정책처. 『2019회계연도 결산 위원회별 분석(외교통일위원회·국방위원회 소관)』. 서울: 국회예산정책처, 2020.
- 더불어민주당 정책공약집. 『제19대 대통령선거 정책공약집: 나라를 나라답게(2017.4.28.)』. 서울: 더불어민주당, 2017.
- 대통령 비서실. 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』. 서울: 대통령 비서실, 2019.
- 대한민국 정부. 『제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년도 시행계획』. 서울: 대한민국 정부, 2018.
- _____. 『「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획』. 서울: 대한민국 정부, 2019.
- _____. 『제3차 남북관계발전기본계획: 2020년도 시행계획』. 서울: 대한민국 정부, 2020.
- 민주평화통일자문회의. 『2017 통일여론 2/4분기』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2017.
- 진우택·박영정·김수암·전영선. 『사회적 통일준비를 위한 연구: 통일전문인력 양성방안』. 통일준비위원회 정책연구용역 보고서, 2016.

- 채재병. 『국제사이버공격 전개양상 및 주요국 대응전략』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 채재병·최아진·황재호. 『한·중·일 및 주변국 간 위상관계 현황 종합 분석 및 전망』. 미래사회 협동연구총서 12-02-04(18). 세종: 경제·인문사회연구회, 2012.
- 통일부. 『문제인의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부, 2017.
- _____. 『2019년 통일부 주요업무 추진계획』. 서울: 통일부, 2019.
- _____. 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』. 서울: 통일부, 2020.
- _____. 『2020 통일백서』. 서울: 통일부, 2020.
- 통일부 통일교육원. 『평화·통일교육: 방향과 관점』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.
- _____. 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』. 서울: 통일부 통일교육원, 2019.
- _____. 『2020년도 통일교육 시행계획』. 서울: 통일부 통일교육원, 2020.
- _____. 『통일교육원 업무보고』. 서울: 통일부 통일교육원, 2020.
- 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의. 『평화와 통일을 위한 사회적 대화: 숙의토론 자료집』. 2019.
- 한국갈등학회. 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』. 통일부 연구용역보고서, 2019.8.
- 한국조직학회. 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』. 통일부 연구용역보고서, 2020.5.

2. 논문

- 강유덕. “미국의 보호무역주의에 대한 EU의 대응과 대미 통상정책의 변화.” 『통합유럽연구』. 제10권 2호, 2019.

- 김성한. “북한의 비핵화 여부와 동북아 국제관계 전망.” 『전략연구』, 제26권 2호, 2019.
- 박광득. “제4장 통일교육의 역할과 효과에 대한 문제점과 개선방향 연구.” 『통일전략』, 제14권 1호, 2014.
- 박영정. “통일전문인력 양성 정책의 방향과 과제.” 통일준비위원회 정책 리포트, 2016.
- 박은주. “『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로.” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2018.
- 박지연. “경제제재의 비의도적 효과에 대한 고찰과 대북제재에의 함의.” 『국가안보와 전략』, 제17권 4호, 2017.
- 안성배 총괄책임. “2020년 세계경제 전망(업데이트).” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제20권 14호, 2020.
- 유희복. “국제질서의 다면성과 자유주의 국제질서의 미래.” 『아태연구』, 제25권 4호, 2018.
- 이남주. “동아시아질서의 변화와 새로운 지역협력의 모색: 샌프란시스코 체제의 동학을 중심으로.” 『경제와 사회』, 통권 125호, 2020.
- 이영찬. “동아시아 국가들의 경제현황과 경제협력방안에 관한 연구.” 『한국관세학회지』, 제16권 4호, 2015.
- 정구연. “미국의 글로벌 리더십에 대한 아시아 국가들의 인식 결정요인 연구: 민주주의 효과성의 변수를 중심으로.” 『국제정치연구』, 제22권 2호, 2019.
- 정형근. “북한경제의 개혁전망과 과제: 북한식 도이모이?.” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제19권 5호, 2019.
- 한관수. “제6장 북중관계의 지속과 변화.” 『통일전략』, 제17권 2호, 2017.
- 한국국방연구원. “NDS 2018: KIDA의 분석과 NDS.” 『국방정책전문 연구시리즈』, 2018-03, 2018.

3. 기타 자료

『국방일보』.

『머니투데이』.

『서울신문』.

『신동아』.

『아시아경제』.

『연합뉴스』.

『주간한국』.

『파이낸셜뉴스』.

『NEWSIS』.

『NEWS1』.

경남대학교 극동문제연구소 <<http://ifes.kyungnam.ac.kr/>>.

국무총리 정부업무평가위원회 <<https://www.evaluation.go.kr/>>.

국회법률정보시스템 「통일교육 지원법」 <<https://likms.assembly.go.kr/law/>>.

『네이버 지식백과 시사상식사전』 “신남방정책” <<https://terms.naver.com/>>.

대한민국 정책브리핑 <<http://www.korea.kr/>>.

동아시아연구원 <<http://www.eai.or.kr/>>.

법제처 국가법령정보센터 <<https://www.law.go.kr/>>.

통일국민협약 <<https://www.unikorea.go.kr/promise/>>.

통일부 <<https://unikorea.go.kr/>>.

통일부 통일교육원 <<https://www.uniedu.go.kr/>>.

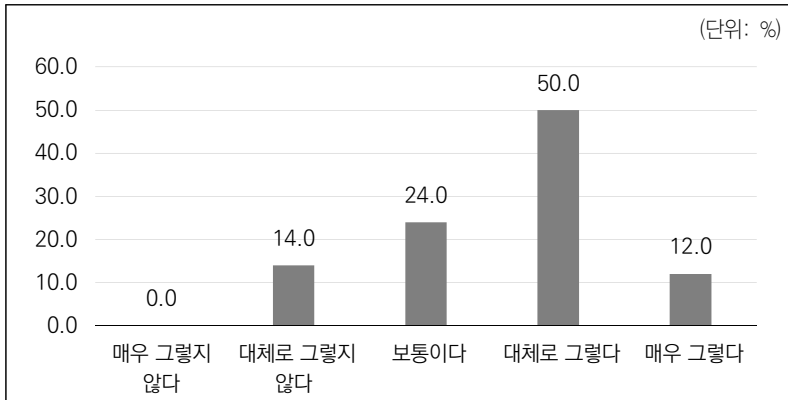
부록: 전문가 인식조사



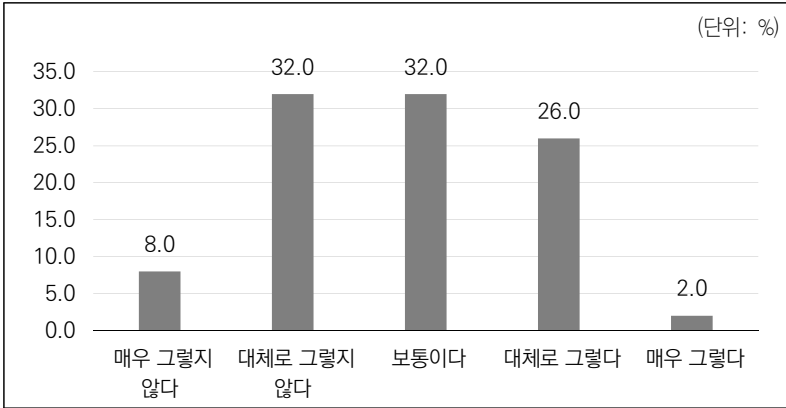
한반도 평화공감대 확산 관련 전문가 인식조사

- 조사기간: 2020.4.17. ~ 2020.5.26.
- 조사방법: 온라인 설문(20문항) 응답
- 조사대상: 북한·통일문제 및 평화공감대 분야 국내 전문가 50명

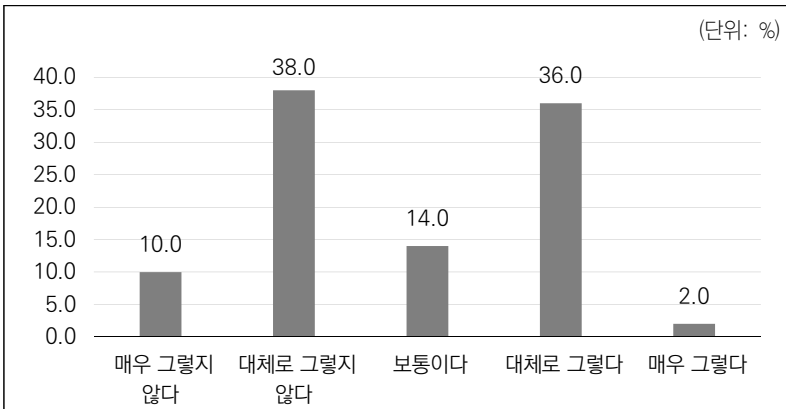
<평화공감대 1>. 한국 경제는 장기적으로 저성장 추세가 지속될 것이다.



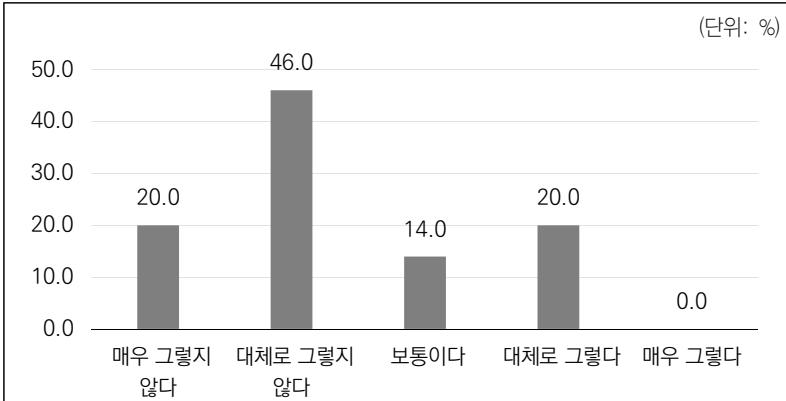
〈평화공감대 2〉. 한국 경제의 저성장 추세는 대북정책 추진동력을 감소시킬 것이다.



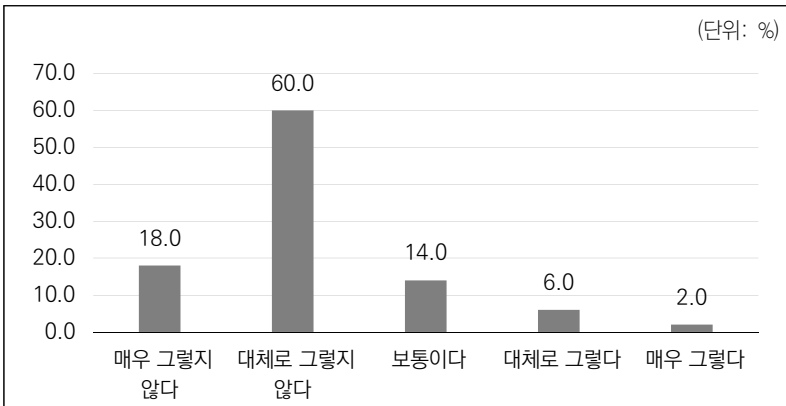
〈평화공감대 3〉. 향후 정권 교체된다 해도 현 정부의 대북정책 기조 (한반도 평화를 위한 남북관계 개선 추진 정책)는 유지될 것이다.



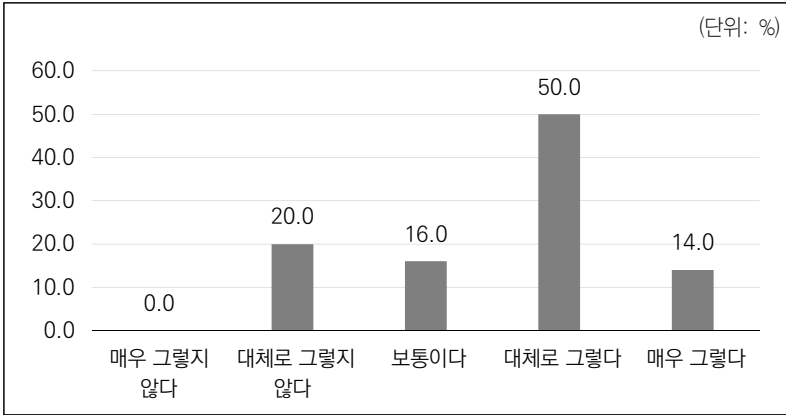
〈평화공감대 4〉. 대북정책을 둘러싼 보수와 진보, 여야 간의 협력은 증가할 것이다.



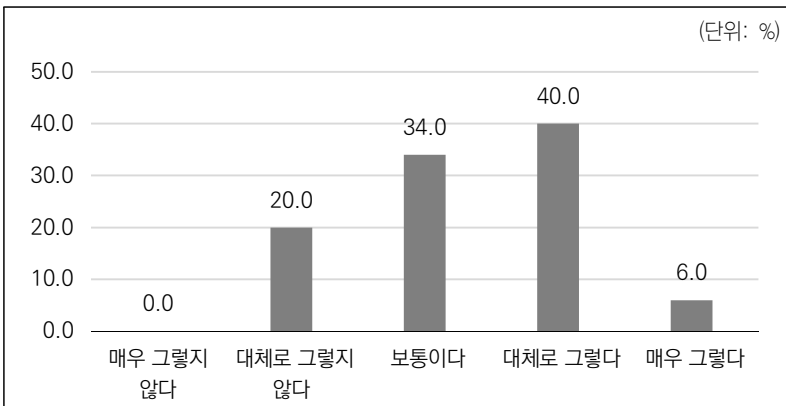
〈평화공감대 5〉. 대북정책에서 국가주도 성향은 감소할 것이다.



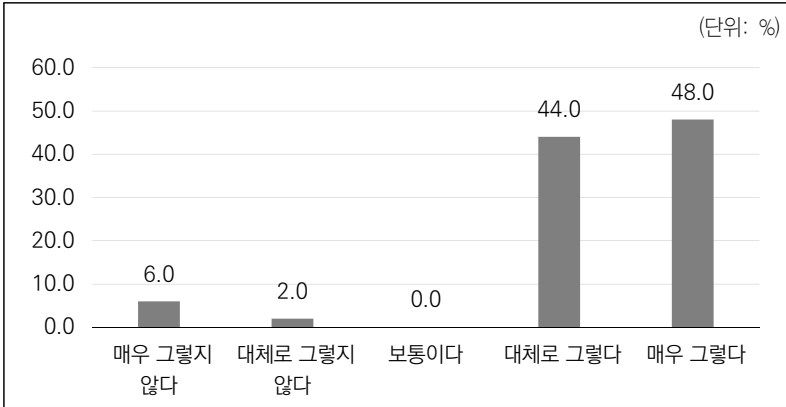
〈평화공감대 6〉. 전후 세대 감소로 대북정책과 통일에 대한 관심이 감소할 것이다.



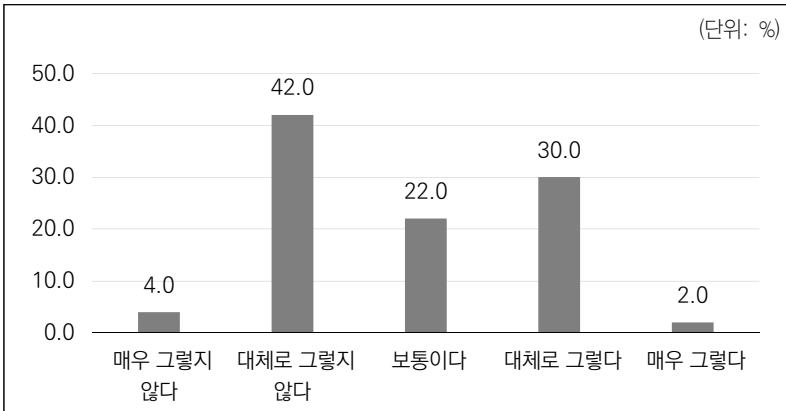
〈평화공감대 7〉. 북한 내부적으로 시장경제가 확산되어 개혁개방으로 나아갈 것이다.



〈평화공감대 8〉. 비핵화 협상 진전 시 남북교류협력은 활성화할 것이다.



〈평화공감대 9〉. 비핵화 협상 담보에도 불구하고 남북교류협력은 활성화할 것이다.



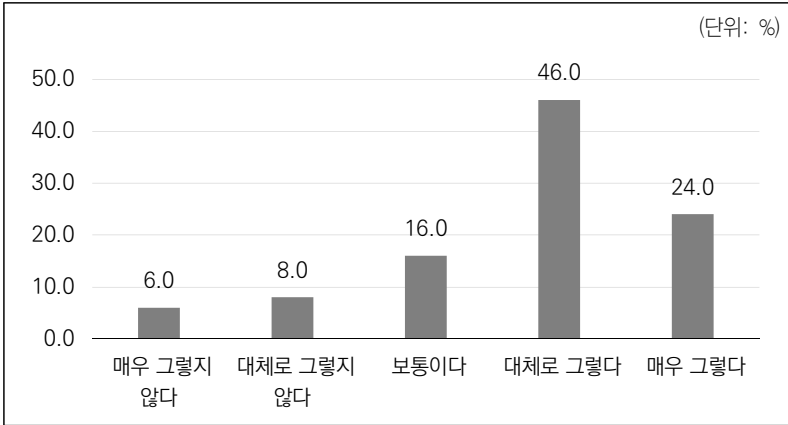
〈평화공감대 10〉. 남북교류협력의 활성화 분야는?

(응답률: %)

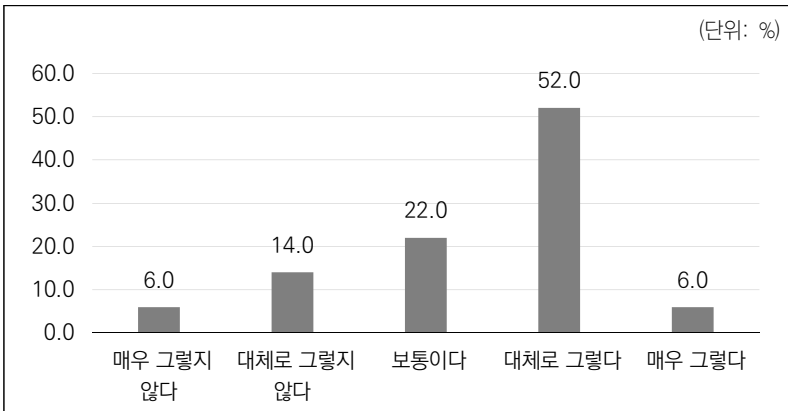
순위	개성공단, 금강산관광 재개 등 경제협력 사업	보건, 의료 협력	정상회담 등 정치적 교류
1순위	28	22	20
2순위	30	20	4
1+2순위	58	42	24

순위	사회, 문화, 체육교류	이산가족 상봉 등 인도주의 협력	남북 군사합의 등 군사 분야	문화공연 교류
1순위	14	14	2	0
2순위	20	12	10	4
1+2순위	34	26	12	4

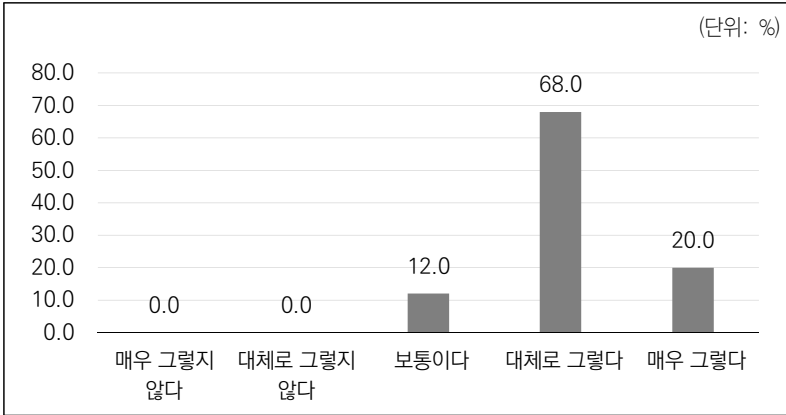
**〈평화공감대 11〉. 종전선언과 한반도 평화협정 체결이 이루어진다면
한반도 평화체제가 이루어질 것이다.**



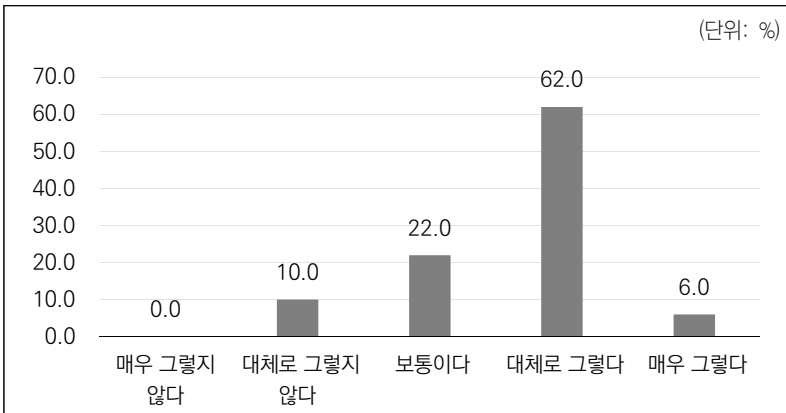
**〈평화공감대 12〉. 동아시아에서 '미일 대 중러'의 신냉전구도가 지속
강화될 것이다.**



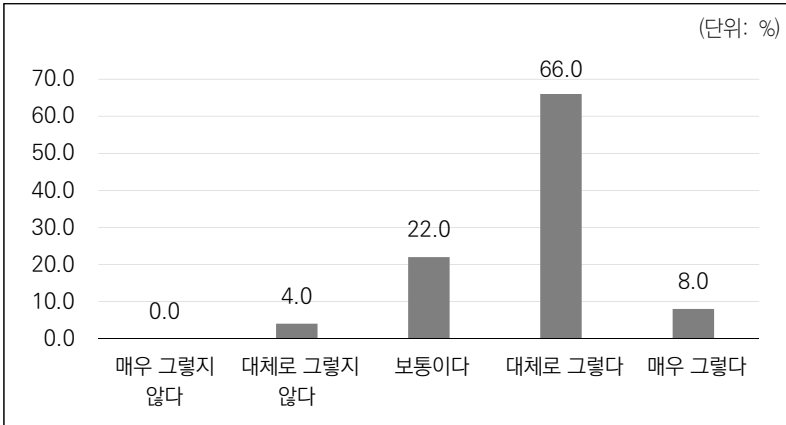
**〈평화공감대 13〉. 비핵화 협상 진전이 없을 경우, 국제사회의
대북제재는 지속될 것이다.**



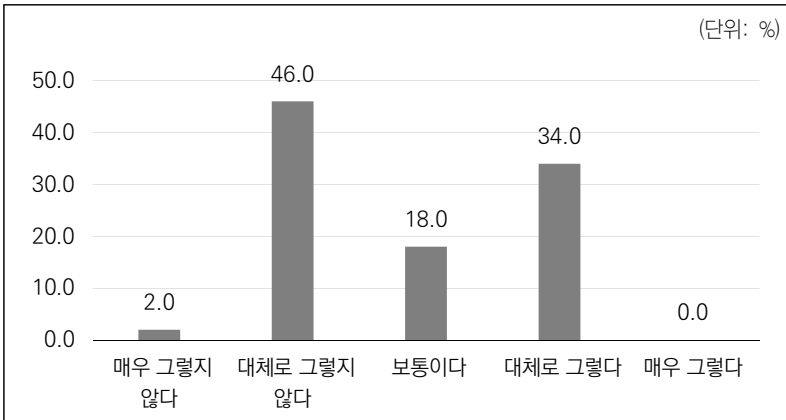
**〈평화공감대 14〉. 중국의 대북제재 철저 이행에도 불구하고
북중관계는 강화될 것이다.**



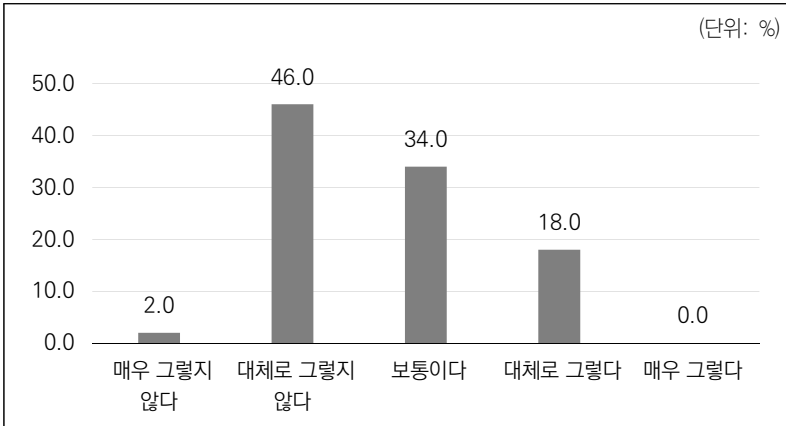
〈평화공감대 15〉. 동아시아 국가들의 경제협력은 증가할 것이다.



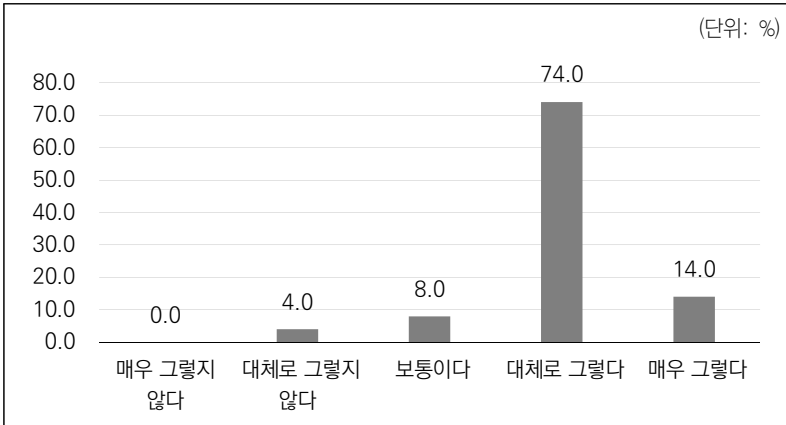
〈평화공감대 16〉. 동아시아 경제협력체는 특정 국가 주도로 구축될 것이다.



〈평화공감대 17〉. 향후 동아시아 국가들의 안보협력은 제도화할 것이다.



〈평화공감대 18〉. 세계 경제는 저성장, 무역갈등 등 경제적 불안정이 확산될 것이다.



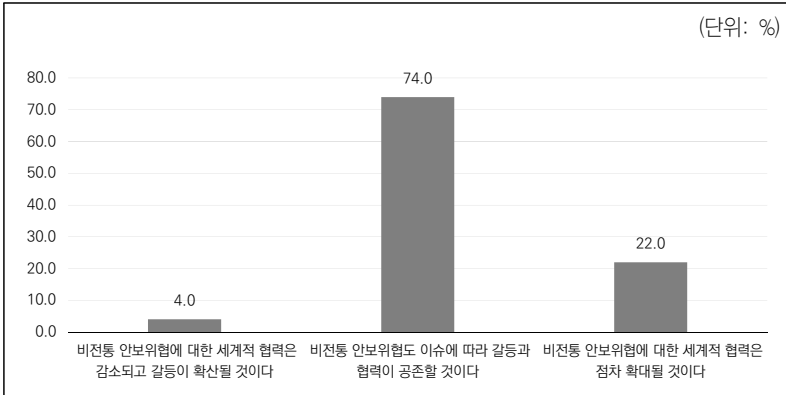
〈평화공감대 19〉. 향후 10년 국제질서 변동에 가장 큰 영향을 미칠
요인은 무엇이라고 전망하십니까?

(응답률: %)

순위	보호무역주의	저성장	기후변화(황사, 미세먼지 등) 등 환경변수
1순위	30	22	20
2순위	20	26	26
1+2순위	50	48	46

순위	전염병	고령화	기타
1순위	18	8	2
2순위	26	2	0
1+2순위	44	10	2

〈평화공감대 20〉. 귀하께서는 향후 10년간 비전통 안보위협(ex: 사이버 안보, 테러리즘, 기후변화 등)에 대한 세계적 협력 추이에 대해 어떻게 전망하십니까?



최근 발간자료 안내

연구보고서

2018년도 연구보고서

<연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵: 평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

<정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

<연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은외 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

<정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok · Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform · Opening'
Park, Young-Ja · Jeong, Eun Mee · Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah · Yee, Ji Sun · Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

KINU Insight

- | | | |
|---------|---|-------|
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |
| 2019-01 | 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |
| 2019-02 | 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 | 정은미 |
| 2019-03 | 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 | 김주리 |
| 2019-04 | '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 | 이지순 |
| 2019-05 | 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 | 이재영 |
| 2019-06 | 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 | 서보혁 |
| 2019-07 | 신한반도 체제 구상의 이해 | 조한범 |
| 2019-08 | 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 | 김갑식 외 |
| 2020-01 | 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |
| 2020-02 | 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 | 장철운 |
| 2020-03 | 미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 | 김유철 |
| 2020-04 | 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 | 최지영 |

북한인권백서

- | | |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2018 | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 한동호 외 24,000원 |
| 북한인권백서 2019 | 김수경 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2019 | 김수경 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2020 | 이규창 외 21,500원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2020 | 이규창 외 27,000원 |

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령	53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외	
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.	
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외	
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외	
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외	

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 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, 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)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



평화공감대 확산 추진전략과 정책과제

