



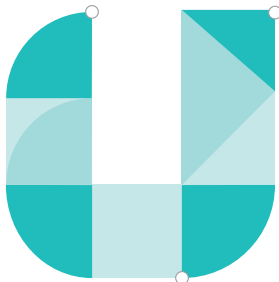
# 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



김갑식 | 이무철 | 장철운 | 탁용달







# 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



**연구책임자**

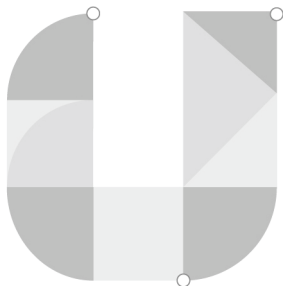
김갑식 (통일연구원 연구위원)

**공동연구자**

이무철 (통일연구원 연구위원)

장철운 (통일연구원 부연구위원)

탁용달 (한국자산관리공사 책임연구원)



## 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제

한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업(3/4년차)

새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제

KINU 연구총서 20-10

---

발행일	2020년 12월 30일
저자	김갑식, 이무철, 장철운, 탁용달
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	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-041-4 94340 979-11-6589-021-6 (세트)
가격	13,000원

---

© 통일연구원, 2020

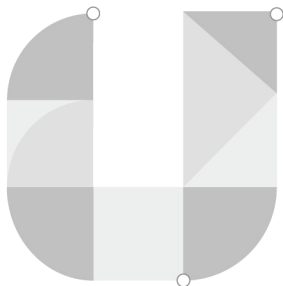
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 새로운 한반도 구상 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 .....	17
1. 연구의 배경 및 목적 .....	19
2. 연구 방법 .....	29
3. 연구 범위 .....	34
II. 지난 3년 정책 평가 .....	39
1. 정책의 초기 목표와 주요 내용 .....	41
2. 정책의 추진과정과 평가 .....	58
3. 정책성과의 결정요인 .....	99
III. 2020~2030 정책 추진 환경 분석 .....	111
1. 2020~2030 미래 트렌드 .....	113
2. 기회요인 .....	145
3. 위협요인 .....	158
4. 소결 .....	171

IV. 새로운 한반도 구상의 정책목표와 전략과제	177
1. 정책목표	179
2. 추진원칙	184
3. 전략과제	194
V. 새로운 한반도 구상의 주요 정책과제	211
1. 평화공감대 확산	213
2. 한반도 비핵·평화 프로세스	222
3. 한반도 신경제구상	231
4. 신남방 및 신북방정책	243
VI. 결론	259
참고문헌	271
부록: 전문가 인식조사	279
최근 발간자료 안내	293

# 표 차례

〈표 I-1〉 주요 선행연구에서 나타난 정책 평가 기준 .....	31
〈표 I-2〉 본 연구에서 문재인 정부의 한반도 정책 평가에 적용할 기준 ..	32
〈표 II-1〉 문재인 정부 한반도 정책의 부문별 초기 목표와 주요 내용 ...	57
〈표 II-2〉 문재인 정부 한반도 정책 중 평화공감대 확산 추진과정 .....	64
〈표 II-3〉 문재인 정부 한반도 정책 중 평화공감대 확산 정책 평가 .....	69
〈표 II-4〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 비핵·평화 프로세스 추진과정 .....	77
〈표 II-5〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 비핵·평화 프로세스 정책 평가 .....	83
〈표 II-6〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 신경제구상 추진과정 ....	85
〈표 II-7〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 신경제구상 정책 평가 ...	90
〈표 II-8〉 문재인 정부 한반도 정책 중 신남방·신북방정책 추진과정 ....	93
〈표 II-9〉 문재인 정부 한반도 정책 중 신남방·신북방정책 평가 .....	98
〈표 III-1〉 2020~2030년 새로운 한반도 정책 관련 기회요인 및 위험요인 .....	175



# 그림 차례

〈그림 I-1〉 문재인 정부의 대외 정책 .....	21
〈그림 I-2〉 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022)」 추진방향 ..	23
〈그림 I-3〉 국내 전문가 인식조사 개요도 .....	33
〈그림 I-4〉 문재인 정부 한반도 정책의 차원별 구분과 세부 평가 대상 ..	35
〈그림 I-5〉 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구사업’ 3/4년차 연구 체계 ..	38
〈그림 III-1〉 향후 10년 자유주의 국제질서 변화 전망 (공통 15) .....	115
〈그림 III-2〉 향후 10년 국제기구의 영향력 전망 (공통 19) .....	118
〈그림 III-3〉 향후 10년 동북아의 주요 양자관계 변화 전망 (공통 11) ..	121
〈그림 III-4〉 향후 10년 신남방정책이 한반도 평화에 미치는 영향 (신남방·신북방 4) .....	125
〈그림 III-5〉 향후 10년 신북방정책이 한반도 평화에 미치는 영향 (신남방·신북방 5) .....	125
〈그림 III-6〉 향후 10년 북한 비핵화 전망 (공통 6) .....	128
〈그림 III-7〉 한반도 비핵·평화 프로세스 진전을 위한 한국의 핵심 대북정책 (비핵·평화 3) .....	131
〈그림 III-8〉 향후 10년 북한체제 변화 전망 (공통 9) .....	134
〈그림 III-9〉 향후 10년 남북관계 전망 (공통 8) .....	136
〈그림 III-10〉 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식 변화 전망 (공통 5) .....	143
〈그림 III-11〉 남한주민의 대북인식 조사 결과 (서울대 통일평화연구원) ·	153
〈그림 III-12〉 북한 이미지: 2014~2019 (통일연구원) .....	154

〈그림 Ⅲ-13〉 남북한 평화공존: 2016~2019 .....	155
〈그림 Ⅲ-14〉 북한 적화통일 추구: 2016~2019 .....	157
〈그림 Ⅳ-1〉 새로운 한반도 구상의 목표, 추진원칙, 전략과제 .....	209
〈그림 Ⅴ-1〉 새로운 한반도 구상의 부문별 정책과제 .....	256
〈그림 Ⅵ-1〉 한국의 2020~2030년 새로운 한반도 구상 .....	267

본 연구는 현재까지 문재인 정부가 추진한 한반도 정책의 성과와 한계 등을 비판적으로 평가하고, 미래 한반도 정책 환경의 변화 경향을 종합적으로 예측·분석해 문재인 정부 임기뿐 아니라 그 이후에도 한국 정부가 일관되게 추진해야 할 한반도 정책의 전략과 과제를 제시했다. 문재인 정부가 지금까지 추진해 온 한반도 정책을 비판적으로 평가하기 위한 기준으로는 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 등 4가지를 선정했다. 그리고 한국정부가 중장기적으로 지향해야 하는 한반도 정책의 추진 환경을 살펴보기 위해 진행한 2020~2030년 미래 트렌드 분석은 북한·통일 문제 및 국제정치를 전공한 국내 전문가 200명에 대한 인식 조사를 중심으로 이뤄졌다. 마지막으로 이를 토대로 중장기적 측면에서 한국이 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 목표와 추진전략, 전략과제를 도출했다.

본 연구는 문재인 정부의 한반도 정책을 크게 국내적 차원에서의 평화공감대 확산, 한반도 차원에서의 비핵·평화 프로세스 및 신경제구상, 지역적 차원에서의 신남방 및 신북방정책으로 구분하여 살펴봤다. 문재인 정부는 평화공감대 확산과 관련해 통일국민협약 체결, 통일센터 설치·운영, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 활성화 등의 정책을 추진했다. 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련해서는 남북관계의 재정립 및 제도화, 남북의 군사적 신뢰구축, 북핵문제의 진전, 대북정책에 대한 국제적 지지 등이 주요한 정책과제였다. 한반도 신경제구상과 관련해서는 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 평화경제, 하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도화 등을 과제로 설정했다. 신남방정책의 주요 과제는 한-아세안 전략적 동반자 관계의 미래 발전, 평화로운 지역 구축, 경제적 동반자 관계 구축, 연계성 증진, 지속가능성과 환경 협력, 사람을 위한 사회·문화 파트너십 강화 등이며, 신북방정책의 주요 과제는 신북방정책 내실화, 중앙아시아 핵심국가 정책 협력 등이다.

이와 같은 문제인 정부의 한반도 정책은 2020년 코로나-19 팬데믹으로 전반적 측면에서 제대로 추진되기 어려운 여건에 처해있다. 코로나-19 팬데믹이 언제, 어떻게 종료될 것인지도 예단하기 어렵다는 점은 문제인 정부가 한반도 정책을 추진하는 데 적지 않은 장애로 작용할 것이다. 특히, 한반도 정책의 핵심적 사안이라고 할 수 있는 남북관계와 관련해 세 차례의 남북정상회담 및 두 차례의 북미정상회담 등이 이뤄지며 합의한 사항이 있지만 후속 북미 협상의 난항, 국제사회의 대북제재 지속·강화, 미국의 대통령 선거 국면 등으로 합의사항이 제대로 이행되기 어려운 상황이다. 문제인 정부가 지난 3년 동안 추진한 한반도 정책을 비판적으로 평가한 결과를 통해 한국이 중장기적 측면에서 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 정책대상국과의 상호작용, 주변 관련국의 정책적 대응, 정부의 적극적 의지와 부처간 유기적 협조체계, 국내 여론의 반응 등을 반드시 고려해야 한다는 교훈을 얻을 수 있었다.

이어서 한국이 추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 정책 추진 환경을 지구적·지역적·한반도·국내적 차원으로 각각 구분해 분석했다. 그 결과를 토대로 같은 차원 구분을 적용해 한국이 중장기적 측면에서 새로운 한반도 정책을 수립·추진하는 과정에서 최소화하거나 가급적 회피해야 하는 위협요인과 극대화하고 적극 활용해 나가야 하는 기회요인을 도출했다. 기회요인은 한국의 국제적 위상 상승, 한국의 외교적 지평 확장, 한국 주도의 북한 변화 유도 및 남북관계 발전, 남북경협의 한국경제 성장 기여, 한국 사회 대북 인식의 긍정적 변화, 한국 국민들의 평화 우선시 경향 강화 등이라고 할 수 있다. 한국이 반드시 고려해야 하는 위협요인은 미중 간 경쟁 및 대한(對韓) 견인전략 강화, 코로나-19에 따른 아시아 지역 내 국가 간 관계 변화, 한국의 제한적인 대북 영향력, 북한의 몽니 가능성, 남남갈등의

지속·심화, 북한·통일문제에 대한 한국 국민들의 관심 저하 등이다.

이러한 내용을 토대로 본 연구는 한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 목표로 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 제시했다. 본 연구가 제시한 새로운 한반도 구상은 기본적으로 문재인 정부가 추진하는 ‘평화와 번영의 한반도 정책’을 발전적으로 계승하는 것이다. 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 견지해야 하는 원칙으로는 사람 중심의 호혜·평화 추구, 당사자 해결, 주변국과 협력, 단계적·점진적 추진, 정책 추진의 지속가능성 제고 등을 제시했다. 이를 실현하기 위해 추진해야 하는 전략과제는 평화공감대 확산과 관련해 평화에 대한 국민의 공감대 강화, 통일 대비 인적 기반 구축, 내부적 평화·통일 역량 강화 등이며, 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련해서는 남북관계의 불가역적 발전, 대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 추진, 대(對)강대국 협력적 관여 수준 강화 등이다. 한반도 신경제구상과 관련된 전략과제는 남북한 간 교류 재개, 대등한 상생협력 추진, 남북 공동 시장 기반 마련 등이고, 신남방·신북방정책과 관련한 전략과제는 상호 이해증진을 통한 사람 공동체 형성, 맞춤형 번영 공동체 형성, 포괄적인 평화 공동체 형성 등이다.

새로운 한반도 구상이 지향하는 목표와 원칙, 전략과제를 감안한 부문별 정책과제는 다음과 같다. 평화공감대 확산과 관련해서는 국민화합 평화공감대 형성, 통일 대비 인적역량 강화, 통일 대비 인프라 확충을 정책과제로 추진해야 한다. 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련한 정책과제는 남북한 상호의존성 증대, 비핵화 협상 주도력 강화, 대미·대중 탄력적 협력외교 전개 등이며, 한반도 신경제구상과 관련해서는 ‘소삼통(小三通)’의 선제적 재개, 남북한 산업 협력을 통한 동반 성장 추진, ‘하나의 시장’을 위한 남북한 간 제도적 협력 등을 정책과제로 추진할

수 있을 것이다. 끝으로 신남방 및 신북방정책과 관련한 과제는 인적·문화교류 확대, 경제협력 분야 세분화, 안보협력 분야 확대 등이다.

**주제어:** 새로운 한반도 구상, 평화공감대 확산, 비핵·평화 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방정책, 신북방정책, 남북관계, 미래 트렌드, 한반도 평화, 평화와 번영의 공동체

# Strategies and Policies for a New Korean Peninsula Initiative

*Kim, Kap-Sik et al.*

This research critically assesses both the accomplishments and limitations of the Moon administration's policies on the Korean peninsula to date, and comprehensively analyzes and predicts the changes to the policy environment on the Korean peninsula to outline strategies and policies that not only the current Moon administration but also future South Korean governments need to continuously pursue on the Korean peninsula. To analyze the Moon administration's Korean peninsula strategy, this research categorizes its policies into four issue areas; the expansion of a consensus on peace at the domestic level, the denuclearization–peace process as well as the new economy initiative at the Korean peninsula level, and the New Southern Policy and New Northern policy at the regional level.

The main lesson learned through this research's critical evaluation of the Moon administration's strategy over the past three years is that as South Korea formulates and promotes a new strategy on the Korean peninsula, it must include

considerations about interactions with the target country of a policy, the foreign policies of relevant countries, the strong resolve of the government and organic cooperation between ministries, and the reaction of the general public.

Building on this foundation, the research further analyzes the policy environment that the South Korean government needs to consider at the global, regional, Korean peninsula, and domestic level. Based on the assessments and using the same levels of analysis, the research examines risk factors that need to be minimized and avoided as much as possible, and opportunity factors that need to be maximized and actively utilized as South Korea plans and implements new mid- to long-term Korean peninsula policies.

From these analyses, this research proposes ‘the formation of a human-centric peaceful and prosperous community’ as the central objective of new Korean peninsula policies that South Korea needs to implement in the mid- to long-term. The new Korean peninsula initiative suggested by this research continues and improves, in principle, the strategy of ‘peace and prosperity of the Korean Peninsula’ adopted by the Moon administration. The principles that need to be adhered to in the process of promoting this new Korean peninsula initiative are human-centric peace and reciprocity, resolution by the parties involved, cooperation with neighboring countries, gradualism and



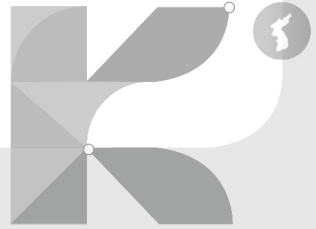
incrementalism, and increased sustainability of implemented strategies. The following strategic policies are necessary to achieve these goals. For the expansion of a consensus on peace, policies such as enhancing human resources in preparation for unification and strengthening the domestic capacities for peace and unification are required. Regarding the denuclearization – peace process, irreversibly developing inter–Korean relations, attempting complete denuclearization of North Korea’s nuclear weapons program through dialogue, and increasing South Korea’s ability to cooperatively influence the behavior of great powers are necessary policies. The resumption of inter–Korean exchanges, pursuing equitable and mutually beneficial cooperation, and building the foundation for a joint market between South and North Korea are policies needed for the new economy initiative on the Korean Peninsula. Lastly, the New Southern Policy and New Northern policy is achieved through the formation of human–centric communities with enhanced mutual understanding, establishing a customized prosperous community, and creating a comprehensive peace community.

The following policies for each issue area are prescribed to accomplish the goals of the new Korean peninsula initiative. First, for the expansion of a consensus on peace, policies such as fostering a public consensus on peace through reconciliation among the people, enlarging human resources in preparation for unification, and procuring infrastructure

in preparation for unification are required. Second, the policies necessary for the denuclearization–peace process are increasing inter–Korean interdependence, strengthening capacity to control the denuclearization negotiations, and conducting flexible and cooperative diplomacy towards both the US and China. Third, with regards to the new economy initiative on the Korean Peninsula, the preemptive resumption of the ‘three small links (小三通)’, promotion of joint economic growth through inter–Korean industrial cooperation, and institutional cooperation between South and North Korea to build a ‘singular market’ will be imperative. Lastly, the new Southern policy and new Northern policy will require increased cultural and people–to–people exchanges, segmentation of areas for economic cooperation, and expansion of areas for security cooperation.

**Keywords:** New Korean peninsula initiative, Public consensus on peace, Denuclearization–peace process, New economy initiative on the Korean peninsula, New Southern policy, New Northern policy, Inter–Korean relations, Future trends, Peace on the Korean

# I. 서론





# 1. 연구의 배경 및 목적

## 가. 연구의 배경 및 필요성

문재인 정부는 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’을 국가비전으로 설정하고, 외교·통일·국방을 아우르는 대외 분야의 국정목표로 ‘평화와 번영의 한반도’를 제시했다.<sup>1)</sup> 문재인 정부는 이러한 국정목표를 실현하기 위한 전략으로 ‘강한 안보와 책임국방’, ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’, ‘국제협력을 주도하는 당당한 외교’ 등 3가지를 제시했다. 이 가운데 대북·통일정책과 관련된 전략이라고 할 수 있는 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’ 실현을 위해 문재인 정부는 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 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진, ⑥ 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 등 6가지를 국정과제로 선정했다.<sup>2)</sup>

그렇지만 문재인 정부가 추구하는 대외 분야 국정목표인 ‘평화와 번영의 한반도’를 실현하기 위해서는 대북·통일정책과 외교정책이 긴밀하게 어우러지며 추진되어야 한다. 무엇보다 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축을 실현하기 위해서는 남북관계와 북미관계가 선순환하는 동시에 중국, 일본, 러시아 등 주변국의 적극적인 협력을 견인해야 한다. 뿐만 아니라 남북관계 개선·발전을 통해 이뤄지는 한반도 차원의 평화-경제 선순환은 중국·일본을 포괄하는 동북아 차원을 넘어 신남방·신북방정책과 연계돼 동아시아 및 유라시

1) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018), pp. 23~24.

2) 청와대, “국정과제-평화와 번영의 한반도,” <<https://www1.president.go.kr/government-projects#page5>> (검색일: 2020.4.6.) 참조.

아 차원으로 확장돼야만 안정성과 지속가능성을 더욱 공고히 할 수 있다. 따라서 문재인 정부가 추구하는 ‘국제협력을 주도하는 당당한 외교’ 전략과 관련된 국정과제 가운데 ‘주변 4국과의 당당한 협력외교 추진’, ‘동북아플러스 책임공동체 형성’도 ‘평화와 번영의 한반도’라는 대외 분야 국정목표를 실현하는 데 반드시 필요한 중요 사안인 것이다.

이와 관련된 문재인 대통령의 인식은 3.1운동 및 임시정부 수립 100주년을 맞아 이뤄졌던 2019년 3.1절 기념사에 잘 나타나 있다. 문 대통령은 “지난 100년 우리는 공정하고 정의로운 나라, 인류 모두의 평화와 자유를 꿈꾸는 나라를 향해 걸어 왔”다며, “새로운 100년은 과거와 질적으로 다른 100년이 될 것”이라고 강조했다. 문 대통령은 향후 100년의 질서를 ‘신한반도체제’로 규정하며, “국민과 함께, 남북이 함께, 새로운 평화협력의 질서를 만들어낼 것”이라고 밝혔다. 그러면서 “한반도에서 ‘평화경제’의 시대를 열어나가겠다”며, “남북관계 발전이 … 동북아 지역의 새로운 평화안보 질서로 확장”되고, “한반도의 평화는 남과 북을 넘어 동북아와 아세안, 유라시아를 포괄하는 새로운 경제성장의 동력이 될 것”이라고 설명했다. 또한 “한반도 평화로 아시아 번영에 기여하”고, “상생을 도모하는 아시아의 가치와 손잡고 세계 평화와 번영의 질서를 만드는데 함께 하겠다”고 언급했다.<sup>3)</sup> 이러한 신한반도체제는 기존에 제시된 ‘평화와 번영의 한반도’라는 대외 분야 국정목표와 한국의 지역전략을 더욱 구체화해 미래 비전과 연결한 거대 담론이라고 할 수 있다.

---

3) 문재인 대통령의 2019년 3.1절 기념사는 청와대, 『걸어온 길 나아갈 길 100년: 문재인 대통령 연설문 선집』 (서울: 청와대 대통령비서실, 2019), pp. 42~59 참조.

〈그림 1-1〉 문재인 정부의 대외 정책

국정목표	평화와 번영의 한반도
<b>전략 1</b>	<b>강한 안보와 책임국방</b>
국정과제 85	북핵 등 비대칭 위협 대응능력 강화
국정과제 86	균건한 한미동맹 기반 위에 전략권 조기 전환
국정과제 87	국방개혁 및 국방 문민화의 강력한 추진
국정과제 88	방산비리 척결과 4차 산업혁명 시대에 걸맞은 방위산업 육성
국정과제 89	장병 인권 보장 및 복무 여건의 획기적 개선
<b>전략 2</b>	<b>남북 간 화해협력과 한반도 비핵화</b>
국정과제 90	한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현
국정과제 91	남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립
국정과제 92	북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결
국정과제 93	남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전
국정과제 94	통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진
국정과제 95	북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축
<b>전략 3</b>	<b>국제협력을 주도하는 당당한 외교</b>
국정과제 96	국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진
국정과제 97	주변 4국과의 당당한 협력외교 추진
국정과제 98	동북아플러스 책임공동체 형성
국정과제 99	국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화
국정과제 100	보호무역주의 대응 및 전략적 경제협력 강화

출처: 청와대 “국정과제-평화와 번영의 한반도” <<https://www1.president.go.kr/government-projects#page5>> (검색일: 2020.4.27.) 내용을 참고해 연구진이 도식화.

문제인 정부는 대외정책의 핵심을 이루는 이른바 ‘한반도 정책’과 관련된 내용을 2018년 12월 수립한 「제3차 남북관계발전기본계획」에서 보다 구체적으로 설명하고 있다.<sup>4)</sup> 문제인 정부는 2018~2022년 추진할 한반도 정책의 토대가 되는 제3차 남북관계발전기본계획에서 한반도 정책의 비전으로 ‘평화 공존’과 ‘공동 번영’을 제시하고, ① 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착, ② 지속가능한 남북관계 발전, ③ 한반도 신경제공동체 구현을 3대 목표로 설정했다.

4대 전략으로는 ① 단계적·포괄적 접근, ② 남북관계와 북핵문제 병행 진전, ③ 제도화를 통한 지속가능성 확보, ④ 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성을, 5대 원칙으로 ① 우리 주도의 한반도 문제 해결, ② 강한 안보를 통한 평화 유지, ③ 상호 존중에 기초한 남북관계 발전, ④ 국민과의 소통과 합의 중시, ⑤ 국제사회와의 협력을 통한 정책 추진을 제시했다.

또한 7가지 중점 추진과제로 ① 북핵문제의 평화적 해결 및 평화 체제 구축, ② 남북대화 정례화 및 제도화를 통한 남북관계 재정립, ③ 남북 교류 활성화·다양화, ④ 「한반도 신경제구상」 추진, ⑤ 인도적 문제 해결 추진, ⑥ 북한이탈주민 생활밀착형 정착 지원, ⑦ 평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화를 제시했다.<sup>5)</sup>

4) 「남북관계발전법」에 따라 2007년 11월 처음 수립된 「남북관계발전기본계획」은 5년 동안 추진할 대북·통일정책의 목표와 전략, 원칙, 중점 추진과제 등을 제시하고 있으며, 정부는 이를 토대로 매년 시행계획을 수립·추진해야 한다.

5) 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년도 시행계획」(2018.12.), 통일부, <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs\\_0000000000000019&mode=view&cntId=54302&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs_0000000000000019&mode=view&cntId=54302&category=&pageIdx=)> (검색일: 2020.4.27.) 참조.





피하기 위해 2019년 6월 판문점에서 역사상 처음으로 남·북·미 정상  
이 만나고, 사실상의 제3차 북미정상회담이 개최됐다. 여기에서  
김정은 위원장과 도널드 트럼프 대통령은 북미 간 실무협상을 재개  
하기로 약속했다. 그러나 2019년 10월 이뤄진 북미 간 실무협상은,  
북한의 표현을 빌리면, ‘결렬’됐으며 아직 상호 간 입장 차이를 좁히  
지 못하고 있다.

북한은 2019년 12월 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의를  
통해 이른바 ‘정면돌파전’을 선언하며 장기전에 돌입했고, 2020년  
들어서는 미국에서 트럼프 대통령이 연임에 도전하는 대통령 선거  
국면이 본격화됐다. 급기야 2019년 말 중국에서 시작된 코로나19의  
세계적 확산으로 남북관계를 비롯한 북미관계 등 대외관계 개선을 모  
색하기가 매우 어려운 여건이 지속되고 있다.

특히, 북한은 2020년 들어 한반도 정세의 조정 국면을 풀어갈 수  
있는 열쇠인 남북관계 부문과 관련해 매우 소극적으로 대응하고 있  
다. 김정은 위원장은 2월 말부터 5월 말까지 단거리 발사체 시험 발  
사를 비롯한 각종 군사훈련 참관 및 군부대 시찰 등의 공개활동을  
활발하게 진행했고, 6월에는 김여정 당 제1부부장 등이 나서서 일부  
탈북자 단체의 대북 전단 살포를 이유로 개성에 있던 남북공동연락  
사무소를 전격 폭파했다. 9월에는 북한 해상에서 남한의 해양수산부  
공무원 사망 사건이 벌어지기도 했다.

그러나 북한군이 공언했던 남한에 대한 이른바 ‘대적 군사 행동  
계획’을 김정은 위원장이 보류하고, 남한 공무원 사망 사건과 관련해  
김정은 위원장이 당 통일전선부 명의 통지문에서 ‘미안하게 생각한  
다’고 밝히며 남북관계가 파국으로 치닫는 상황은 피했다. 문재인  
대통령과 김정은 위원장이 2020년 9월 초·중순 친서를 주고받으며  
상호 신뢰를 확인하기는 했지만, 이를 근거로 남북관계에 대한 북한  
의 소극적 태도가 변화했다고 평가하기는 어렵다.

이처럼 한반도 내외의 불확실성이 커진 가운데서도 제2차 북미정상회담 이후 1년 넘게 지속되는 한반도 정세의 근본적 전환의 조정국면에 돌파구를 만들어내야만 한다는 필요성이 강하게 대두하고 있다. 북한과 미국 사이의 입장 차이 조율이 쉽지 않고, 미국에서 대선 국면이 본격화됐다는 점을 감안했을 때, 2018년 초부터 2019년 초까지 그랬던 것처럼 한국이 남북관계 진전을 통해 한반도 정세 전환의 추동력을 다시 마련하는 역할을 해야 한다는 사회적·시대적 요구가 지속적으로 제기되는 것이다.<sup>6)</sup> 문재인 대통령 역시 취임 3주년 특별연설 이후 질의·응답을 통해 “이제는 북미대화만 바라보지 말고 남북 간에서도 할 수 있는 일들은 찾아내 해나가자”며, 남북한 간의 방역 협력을 우선적으로 추진해야 하고, “남북 철도 연결이나 비무장지대의 국제평화지대화, 개별관광, 이산가족 상봉, 실향민의 고향방문, 유해 공동 발굴 등 기존의 제안들은 모두 유효하다.”라고 밝혔다.<sup>7)</sup> 이처럼 보다 적극적인 한국의 역할을 모색하는 것은 멈춰버린 한반도 비핵·평화 프로세스를 다시 진전시키는 데에도 기여하는 것일 뿐만 아니라 한반도의 미래에 선제적으로 대비해 새로운 한반도 질서를 구상하고 이를 만들어나간다는 맥락에서도 매우 중요한 과업이라고 할 수 있다.

6) 문재인 정부 집권 3년을 맞아 실시된 한 여론조사에 따르면, 문재인 정부가 지난 3년간 가장 잘한 분야는 보건·복지(34.3%), 통일·외교·안보(14.4%) 순이었으며, 문재인 정부가 향후 2년간 가장 주력해야 할 분야는 경제·일자리(47.8%), 검찰 개혁(25.2%), 부동산 안정(10.6%), 통일·외교·안보(7.4%), 보건·복지(3.4%) 순으로 나타났다. “문재인 정부 3년, 가장 잘한 분야는 ‘보건·복지’분야 향후 가장 주력해야 하는 분야는 ‘경제·일자리’분야,” 리얼미터, 2020.5.11., <<http://www.realmeter.net/%eb%ac%b8%ec%9e%ac%ec%9d%b8-%ec%a0%95%eb%b6%80-3%eb%85%84-%ea%b0%80%ec%9e%a5-%ec%9e%98%ed%95%9c-%eb%b6%84%ec%95%bc%eb%8a%94%eb%b3%b4%ea%b1%b4%ec%2%b7%eb%b3%b5%ec%a7%80%eb%b6%84/>> (검색일: 2020.5.12.) 참조.

7) “문대통령 “북미대화만 보지 말고 남북간 할 수 있는 일 찾아야,” 『연합뉴스』, 2020.5.10., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200510032400704?section=search>> (검색일: 2020.5.13.).

## 나. 연구 목적

이에 본 연구는 현재까지 문재인 정부가 추진한 한반도 정책의 성과와 한계 등을 비판적으로 평가하고, 미래 한반도 정책 환경의 변화 경향을 종합적으로 예측·분석해 문재인 정부 임기 내뿐 아니라 그 이후에도 한국정부가 일관되게 추진해야 할 한반도 정책의 전략과 과제를 제시해 보고자 한다.

이를 보다 자세히 설명하면 아래와 같다.

첫째, 문재인 정부가 지금까지 추진한 평화와 번영의 한반도 정책을 국내적 차원에서의 평화공감대 확산, 한반도 차원에서의 비핵·평화 프로세스와 한반도 신경제구상, 지역적 차원에서의 신남방·신북방정책 등 4개의 세부주제로 다시 구분하고, 이러한 세부주제 별 정책의 초기 목표와 내용, 추진과정 등을 검토하며 해당 정책을 평가하고 정책성과의 결정요인을 분석한다.

문재인 정부는 이전까지의 한국정부와 달리 대북정책 또는 통일 정책이 아닌 ‘한반도 정책’을 표방하고 있다. 그러면서도 “정책의 범위를 한반도에 한정하지 않고, 동북아 이웃국가와 국제사회까지 포괄”하고 있다고 설명한다.<sup>8)</sup> 문재인 정부가 설정하고 있는 한반도 정책의 목표 중에서 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착, 한반도 신경제공동체 구현에서 성과를 거두기 위해서는 북한뿐 아니라 주변국 및 인근 지역과의 협력이 필수적이다. 이에 따라 문재인 정부는 기존에 남북관계가 중심이었던 대북정책 또는 통일정책의 성과를 계승하는 동시에 이를 넘어서기 위해 한반도 정책을 표방하고, 정책의 범위를 확장한 것으로 이해된다.

그럼에도 불구하고 문재인 정부가 표방하는 한반도 정책에서 가

---

8) 통일부, 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017), p. 9.

장 핵심적인 사안은 바로 남북관계다. 북한과의 관계를 개선하고 발전시킴으로써 한반도에 항구적으로 평화를 정착시키고, 북핵문제의 평화적 해결을 추동하는 동시에 한반도 신경제공동체를 구현해나가겠다는 구상이 문재인 정부의 한반도 정책의 핵심인 것이다. 2018년부터 2019년 2월까지 이뤄졌던 일련의 과정은 이러한 노력의 일환으로 이해할 수 있다. 그렇지만 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 북미관계뿐 아니라 남북관계를 포함한 전반적인 한반도 정세는 조정 국면에서 벗어나지 못하고 있다. 이처럼 문재인 정부가 한반도 정책을 추진하며 거둔 성과와 한계를 비판적으로 분석·평가하는 작업은 한국정부가 2020~2030년 추진해야 하는 새로운 한반도 구상을 수립하는 데 중요한 토대가 될 것이다.

둘째, 한반도 정책의 일관성을 일정 기간 유지하기 위해 반드시 감안해야 하는 중장기(2020~2030년)적 차원에서의 정책 환경을 분석한다.

문재인 정부가 한반도 정책을 표방하는 것에서도 알 수 있는 바와 같이, 남북관계를 중심으로 하는 한반도 정세에는 한반도 내외의 크고 작은 요인들이 복잡하게 영향을 미치고 있는 것이 현실이다. 한국이 직면하고 있는 이러한 현실은 이른바 ‘한반도 문제의 국제화’로 표현된다. 이는 한반도 정세와 관련된 핵심적인 사안이 남북관계임을 부정하지 않으면서도 남북한뿐 아니라 미국과 중국, 일본, 러시아 등 주변국과 인근 지역에서 발생하는 다양한 사건들이 남북관계를 비롯한 한반도 문제에 영향을 미친다는 점을 의미한다. 한반도 문제의 국제화는 앞으로 더욱 심화될 개연성이 크다. 국제질서의 패권을 두고 벌어지는 미국과 중국 사이의 경쟁과 갈등은 어느 정도의 승패가 결정될 때까지 지속될 것으로 예상된다. 국제적 변수로 간주할 수 있는 미중 갈등의 주요 전장 중 하나가 바로 동북아 지역이기

때문에 동북아의 한 가운데에 위치한 한반도에 있어 미중 갈등은 국제적 변수인 동시에 지역적 변수로서 작용하고 있다. 요컨대 미중 갈등은 남북관계를 비롯한 한반도 문제 전반에 계속해서 강력한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

한반도 정세의 핵심사안인 북핵문제와 남북관계 역시 2018년부터 1년여 동안 급속하게 진전되는 듯했지만, 2019년 2월 이후 조정 국면에서 쉽게 벗어나지 못하고 있는 형국을 감안했을 때, 앞으로의 전개를 예단하기 어렵다. 당연한 이야기이지만, 한국정부의 정책이기 때문에 한국 국민들의 지지를 받아야만 추진 동력을 확보·강화할 수 있다는 점에서 북한 문제를 둘러싸고 지속되는 이른바 ‘남남갈등’ 등 국내적 변수의 향방도 살펴보지 않을 수 없다. 특히, 2019년 말 시작된 코로나-19의 세계적 확산과 이에 따른 피해를 극복하는 과정에서 두드러지는 한국의 대응과 리더십, 국제적인 연대와 협력의 움직임 등도 반드시 감안해야 하는 요인으로 대두했다. 이러한 요인들의 특성 등을 감안해 지구적·지역적·한반도·국내적 차원으로 분류한 뒤 미래 트렌드를 분석함으로써 앞으로 지향해야 할 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 기회요인과 위협요인을 추출하고자 한다.

셋째, 문재인 정부의 한반도 정책에 대한 비판적 평가와 향후 한반도 정책에 영향을 미칠 것으로 예상되는 정책 환경 분석을 바탕으로, 한국정부가 중장기적 차원에서 일관되게 추진해야 하는 한반도 정책을 ‘새로운 한반도 구상’으로 포괄해 제시하고자 한다.

문재인 정부가 내세우는 ‘평화와 번영의 한반도’라는 국가안보 목표가 국내외에서 상당한 지지를 얻고 있다는 점을 감안했을 때, 한국정부가 중장기적으로 추진해야 할 새로운 한반도 정책의 전략과 과제 역시 이러한 연장에서 구상되는 것이 바람직하다. 이에 문재인

정부가 한반도 정책을 추진하는 과정에서 나름의 체계를 갖춰 정립한 국정과제의 성격 등을 감안해 본 연구에서 재분류한 4개 세부주제, 즉 평화공감대 확산, 한반도 비핵·평화 프로세스, 한반도 신경계구상, 신남방 및 신북방정책을 중심으로 새로운 한반도 정책의 추진 전략 및 정책과제를 제시하고자 한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 주요 내용에 따라 중점적인 연구방법을 각기 다르게 활용한다. 문재인 정부 출범 이후부터 지금까지 추진해 온 한반도 정책을 총체적으로 분석·평가하는 ‘Ⅱ. 지난 3년 정책 평가’의 연구방법은 문헌연구이다. 문재인 정부의 국가안보전략과 한반도 정책 등을 설명·홍보하기 위해 청와대와 통일부 등 정부기관이 발행한 각종 1차 문헌을 바탕으로 문재인 정부가 구상한 한반도 정책의 초기 목표와 주요 내용을 분석한다. 또한 문재인 정부의 한반도 정책 추진 과정을 비판적으로 평가하고 정책성과 결정요인을 객관적으로 분석하기 위해 문재인 정부에서 발행한 1차 문헌뿐 아니라 본 연구와 유사한 문제의식하에서 진행된 비판적 선행연구도 참조한다. 비판적 선행연구에는 문재인 정부의 한반도 정책을 분석·평가하는 연구와 함께 탈냉전 이후 한국정부가 추진한 대북·통일정책을 분석·평가한 연구도 포함한다. 그리고 통일·외교·안보 분야 전문가들이 자문한 내용도 정책 평가 및 결정요인 분석에 활용한다.

이 지점에서 어떠한 기준으로 문재인 정부가 그동안 추진해 온 한반도 정책을 평가할 것인지를 논의하지 않을 수 없다. 각국 정부가 추진하는 여러 정책에 대한 평가의 잣대는 평가자마다 다를 수 있다.

그렇지만 4개 세부주제와 이의 총괄로 이뤄진 본 연구의 특성을 감안했을 때에는 비교적 큰 틀에서 객관적·합리적인 정책 평가 기준을 마련해 총괄 및 각 세부주제 연구에 일괄 적용하는 것이 바람직하다. 이를 통해 전체적인 연구의 통일성과 일관성을 유지하고, 연구 결과가 갖는 설명력과 설득력을 향상시킬 수 있을 것이다.

한국정부가 추진하는 다양한 분야의 정책을 평가한 대표적 선행 연구는 다음과 같다. 먼저, 고려대 정부학연구소와 동아일보가 2014년부터 매년 실시하는 ‘대한민국 정책평가’를 살펴볼 필요가 있다. 이는 전문가 및 일반 국민을 대상으로 2차례에 걸쳐 진행되는 설문조사를 통해 이뤄지는데, 2차 설문조사에서 제시되는 정책평가 기준은 ① 정책목표의 명확성, ② 정책의 논리적 연계성(이상 평가영역1: 정책의 구조), ③ 사회현안 반영도, ④ 정책의 실현가능성, ⑤ 정책의 형평성(이상 평가영역2: 정책의 내용), ⑥ 정책의 투명성, ⑦ 정책의 책임성(이상 평가영역3: 정책의 과정), ⑧ 정책의 효과성, ⑨ 정책의 만족도(이상 평가영역4: 정책의 결과), ⑩ 기타 등이다.<sup>9)</sup>

한편 한반도 정책이 대통령 선거 공약과 직결되는 것이라는 점을 감안했을 때, 한국정책학회가 영국과 일본의 공약 및 정책 평가지표 등을 기본으로 삼아 2006년 제시한 이른바 ‘SMART’ 평가지표도 살펴볼 필요가 있다. 한국정책학회는 ① 구체성, ② 측정 가능성, ③ 달성 가능성, ④ 적절성, ⑤ 시간계획성 등 5가지 기준을 제시하고 있다.<sup>10)</sup> 한국정당학회가 2012년 제시한 이른바 ‘DREAM’ 지표 체계도 살펴봐야 한다. 한국정당학회는 평가분야를 크게 국정과제와 지역밀착과제로 나누고 있으며, 한반도 정책과 유사한 성격의 국정과

---

9) 고려대학교 정부학연구소 편, 『2018 대한민국 정책평가 보고서』(서울: 동아E&D, 2019), pp. 20~22.

10) 중앙선거관리위원회, 『매니페스토 선거공약 평가지표』(과천: 중앙선거관리위원회, 2014), pp. 7~9.



제 관련 평가기준으로 ① 가치요건(꿈/비전), ② 형식요건(연계성), ③ 수단요건(수단의 적절성) 등을 제시하고 있다.<sup>11)</sup> 비교적 최근에 이뤄진 지방자치단체의 남북 교류·협력 사업에 관한 평가지표도 참고할 수 있는데, 이는 ① 적합성, ② 독창성(비중첩성), ③ 지속가능성, ④ 개별성, ⑤ 확산 가능성 등을 기준으로 삼고 있다.<sup>12)</sup>

〈표 1-1〉 주요 선행연구에서 나타난 정책 평가 기준

구 분	정 책 평 가 기 준	
고려대 정부학연구소, 동아일보	정책의 구조	① 정책목표의 명확성 ② 정책의 논리적 연계성
	정책의 내용	③ 사회현안 반영도 ④ 정책의 실현가능성 ⑤ 정책의 형평성
	정책의 과정	⑥ 정책의 투명성 ⑦ 정책의 책임성
	정책의 결과	⑧ 정책의 효과성 ⑨ 정책의 만족도
	-	⑩ 기타
한국정책학회 (SMART 지표)	① 구체성 ② 측정 가능성 ③ 달성가능성 ④ 적절성 ⑤ 시간계획성	
한국정당학회 (DREAM 지표)	국정과제	① 가치요건(꿈/비전)
		② 형식요건(연계성)
		③ 수단요건(수단의 적절성)
지역밀착과제	내용요건	④ 반응성 ⑤ 효율성
나용우 외 (지자체 남북 교류·협력 사업)	① 적합성 ② 독창성(비중첩성) ③ 지속가능성 ④ 개별성 ⑤ 확산 가능성	

출처: 고려대학교 정부학연구소 편, 『2018 대한민국 정책평가 보고서』 (서울: 동아E&D, 2019), pp. 20~22; 중앙선거관리위원회, 『매니페스토 선거공약 평가지표』 (과천: 중앙선거관리위원회, 2014), pp. 7~9, 17~19; 나용우·홍석훈·박은주, 『지자체 남북교류협력사업의 평가 지표와 발전방향』, KINU 정책연구시리즈 18-04 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 57~58을 참고하여 저자 작성.

11) 위의 책, pp. 17~19.

12) 나용우·홍석훈·박은주, 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』, KINU 정책연구시리즈 18-04 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 57~58.

이와 같은 선행연구 등을 감안해, 본 연구는 문재인 정부의 한반도 정책을 평가하기 위한 기준을 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 등 4가지로 대별하고, 각 기준별로 2가지의 세부기준을 <표 1-2>와 같이 선정해 적용하고자 한다. 명확성과 관련해서는 ① 정책목표의 명확성, ② 관련 기관·정책과의 연계성을, 적절성과 관련해서는 ③ 정책수단의 적절성, ④ 국제정세 대응성을, 효과성과 관련해서는 ⑤ 정책효과 발생도, ⑥ 정책고객 만족도를, 지속가능성과 관련해서는 ⑦ 실현가능성, ⑧ 지속가능성을 기준으로 삼을 것이다.

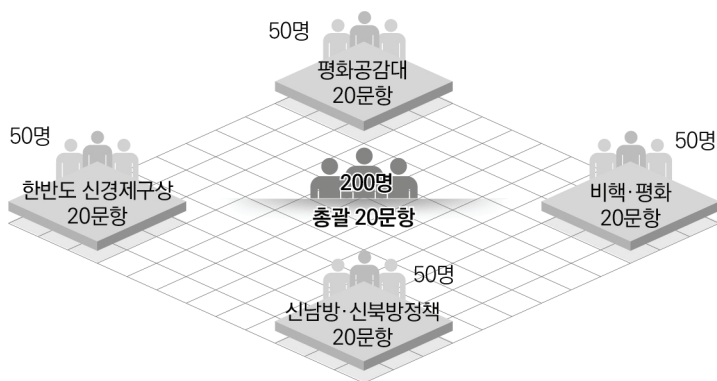
<표 1-2> 본 연구에서 문재인 정부의 한반도 정책 평가에 적용할 기준

대분류	소분류	세부 내용
명확성	① 정책목표의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>국정과제와의 부합</li> <li>구체적 달성 목표(정량/정성)</li> <li>목표 간 일관성(복수목표)</li> </ul>
	② 관련 기관·정책과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>관련 기관과의 연계 및 협조</li> <li>관련 정책과의 연계</li> </ul>
적절성	③ 정책수단의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>목표 달성을 위한 정책 수단 (자원, 조직, 인력 등)</li> <li>추진 로드맵 유무</li> <li>로드맵의 적절성</li> </ul>
	④ 국제정세 대응성	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제정세 대응 정도</li> <li>타 국가 외교정책과의 부합 정도</li> </ul>
효과성	⑤ 정책효과 발생도	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책수립 시 예상효과 달성 여부</li> <li>해당과제의 상위목표 달성 여부</li> <li>투입 대비 산출의 효율성</li> <li>파급효과(긍정적 혹은 부정적 변화)</li> </ul>
	⑥ 정책고객 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제별 정책고객의 만족 수준</li> <li>기관(부서), 국내, 해당지역</li> </ul>
지속 가능성	⑦ 실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도적 지원 유무</li> <li>자원 지원의 정도</li> <li>인력 지원의 정도</li> </ul>
	⑧ 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책추진 기반 마련 여부</li> <li>국가발전 기여 정도</li> <li>정책수요(needs) 반영 여부</li> </ul>

출처: 저자 작성.

다음으로 한국정부가 중장기적으로 지향해야 하는 한반도 정책의 추진 환경을 살펴보기 위해 진행되는 2020~2030년 미래 트렌드 분석은 전문가 인식조사를 토대로 이뤄진다(〈그림 1-3〉 참조). 통일연구원은 고려대 일민국제관계연구원에 의뢰하여 통일·외교·안보 분야의 국내 연구자 200명을 대상으로 하는 온라인 설문조사를 진행했다. 조사대상은 본 연구가 포괄하는 4개 세부 연구과제별로 50명씩 선정했다. 설문은 크게 총괄 부분 관련 공통 질문 20개와 4개 세부 연구과제별 질문 20개 등 총 100문항으로 구성돼 있지만, 응답자 개별적으로는 공통 20문항 및 본인의 해당 주제와 관련된 20문항 등 총 40문항에 답하는 방식으로 구성됐다. 총괄 부분과 관련해서는 200명 전원을 대상으로 2020~2030년 한반도 정책 구상에 있어 반드시 감안해야 할 대내외 환경을 지구적(global)·지역적(regional)·한반도(Korean peninsula)·국내적(domestic) 차원으로 구분해 각 5문항씩 질문했다.<sup>13)</sup> 이러한 전문가 인식조사 결과에 대한 정량적·정성적 분석을 토대로 향후 한국정부가 지향해야 하는 한반도 정책에 영향을 미칠 기회요인과 위협요인을 추출한다.

〈그림 1-3〉 국내 전문가 인식조사 개요도



출처: 저자 작성.

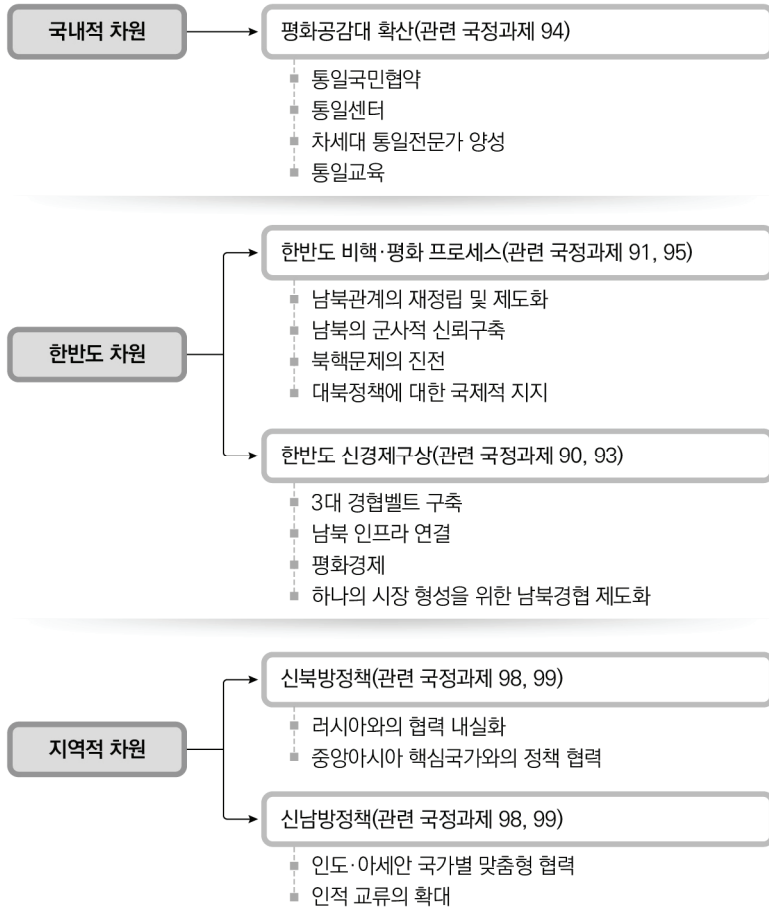
13) 전문가 인식조사 결과는 본 연구 및 각 세부과제의 〈부록〉 등 참조.

이상의 내용을 바탕으로 2020~2030년 한국정부가 지향해야 하는 새로운 한반도 정책의 목표와 추진전략, 전략과제를 도출하는 데 있어서는 문헌연구와 집단지성의 발휘를 주요한 연구방법으로 이용한다. 앞서 언급한 것처럼, 한국의 객관적인 역량 및 코로나19의 세계적 확산 추세 등을 감안했을 때 향후에 한국정부가 중장기적으로 추진해야 하는 한반도 정책의 핵심 목표는 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’이라고 할 수 있을 것이며, 국내외 관련 전문가들과의 심도 깊은 논의를 통해 이와 같은 목표 설정의 당위성과 필요성을 강화하는 동시에 공감대를 넓혀갈 수 있을 것이다. 이러한 목표를 실현하기 위해서는 문재인 정부가 그동안 ‘평화와 번영’을 목표로 삼아 추진하며 이룩한 한반도 정책의 성과를 기반으로 향후의 한반도 정책을 발전적인 방향에서 모색하는 것이 바람직하다. 이 과정에서는 그동안 선행연구에서 제시된 다양한 정책적 아이디어와 함께 주변 환경 및 한반도 정세 변화를 기민하게 고려하며 대응방안 연구에 천착해 온 전문가들의 의견을 충분히 검토하고 반영할 것이다.

### 3. 연구 범위

〈그림 I-1〉에서 도식화한 문재인 정부의 평화와 번영의 한반도 정책을 구성하는 주요 내용을 국내적·한반도·지역적 차원으로 재분류하면 〈그림 I-4〉와 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 1-4〉 문재인 정부 한반도 정책의 차원별 구분과 세부 평가 대상



출처: 청와대 “국정과제-평화와 번영의 한반도.” <<https://www1.president.go.kr/government-projects#page5>> (검색일: 2020.4.27.) 내용을 참고해 연구진이 도식화.

국내적 차원의 평화공감대 확산과 관련해서는 통일국민협약, 통일센터, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 등의 정책이 주요한 검토 대상이다. 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련해서는 남북관계의 재정립 및 제도화, 남북의 군사적 신뢰구축, 북핵문제의 진전, 대북정책에 대한 국제적 지지 등이 평가 대상이다. 3대 경험벨트 구축, 남

북 인프라 연결, 평화경제, 하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도와  
 화 등은 한반도 신경제구상과 관련해 검토해야 할 대상이다. 한반도  
 신경제구상을 매개로 신북방정책과 신남방정책이 연결된다는 점에  
 서 본 연구에서는 러시아와의 협력 내실화, 중앙아시아 핵심국가와  
 의 정책 협력 등 신북방정책, 인도·아세안 국가별 맞춤형 협력, 인  
 적 교류의 확대 등 신남방정책에 대해서도 점검한다.<sup>14)</sup>

이어 본 연구의 목표, 즉 중장기적 관점에서 한국의 한반도 정책  
 추진 방향을 모색하고 정책적 과제를 도출하기 위해 향후 10년 동안  
 대내외 환경이 어떻게 변화할 것인지를 합리적으로 전망하고자 한  
 다. 대외 정책에 영향을 미치는 대내외 환경 분석·전망은 지구적·  
 지역적·국내적 차원으로 분류해 살펴보는 것이 일반적이다. 그렇지  
 만 이렇게 세 가지 차원으로만 분류할 경우, 한국의 대외 정책, 특히  
 대외 정책의 핵심을 이루는 한반도 정책의 수립·추진에 가장 큰 영향  
 을 미치는 북한 변수와 남북관계를 제대로 고려하지 못할 수 있다. 이  
 를 감안해 본 연구에서는 2020~2030년 한국의 한반도 정책 수립·추  
 진에 영향을 미칠 대내외 여건을 지구적·지역적·한반도·국내적 차  
 원으로 구분해 살펴볼 것이다. 이러한 중장기적 차원별 미래 트렌드  
 전망에 기반하면 한국의 한반도 정책에 긍정적인 영향을 미칠 기회  
 요인과 부정적 영향을 미칠 위협요인을 도출할 수 있을 것이다.

이를 토대로 본 연구는 2020~2030년 한국이 추구해야 하는 한반  
 도 정책의 목표와 원칙, 전략과제, 주요 정책과제를 도출하고자 한

14) 국정과제 98번인 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’에는 ▲동북아 다자 안보협력 진전  
 을 위해 정부 간 협의회 정례화·제도화 모색, ▲한·중·일 3국 협력 강화를 비롯한  
 소다자 협력 추진, ▲MIKTA 지속 추진·강화 및 동아시아 내 다양한 형태의 중견국  
 협력 시도 등을 주요 내용으로 하는 ‘동북아 평화협력 역내 대화·협력의 관행 축적  
 및 동북아 주요 국가 간 소다자 협력 제도화’도 포함되는데, 이는 본 연구에서 검토하  
 는 신남방정책 및 신북방정책과 직접적인 관련성이 적어 본 연구에서 다루지 않는다.  
 문재인 정부의 국정과제 관련 내용은 청와대, “국정과제-평화와 번영의 한반도.” <<https://www1.president.go.kr/government-projects#page5>> (검색일: 2020.4.27.) 참조.

다. 무엇보다 2018년 3차례의 남북정상회담과 역사적인 제1차 북미 정상회담으로 본격화된 한반도 정세의 근본적 전환 국면이 대내외에서 폭넓은 지지를 받은 것을 상기할 필요가 있다. 제2차 북미정상회담이 합의를 도출하지 못하고 종료된 이후 지난 1년여 동안 한반도 정세 전환이 다소 소강상태에 있는 것이 사실이지만, 2020~2030년 한국이 추구해야 할 한반도 정책의 시작은 2018년 본격화된 한반도 정세의 근본적 전환 국면을 되살리고 연장하며 더욱 활성화하는 것이라고 할 수 있다. 또한 문재인 대통령이 2020년 5월 10일 취임 3주년 특별연설에서 “남과 북도 인간안보에 협력하여 하나의 생명공동체가 되고 평화 공동체로 나아가길 희망”한다며 우선적인 사안으로 남북 방역 협력을 제안한 것에서 알 수 있는 것처럼, 코로나-19 바이러스의 세계적 확산이 개개인의 건강뿐 아니라 각국의 대내외 정책 및 국제질서 변화에 미칠 영향을 감안하지 않을 수 없다.<sup>15)</sup> 국제질서의 변화와 한반도의 지정학적 특징, 남북관계 예측의 어려움,<sup>16)</sup> 여기에 코로나-19 팬데믹이라는 감염병 대유행 등 인간안보적인 위기가 복합적으로 작용하는 상황임을 종합적으로 감안한다면, 향후 10년 한국이 추진해야 할 한반도 정책의 핵심 목표는 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’이라고 할 수 있을 것이다.

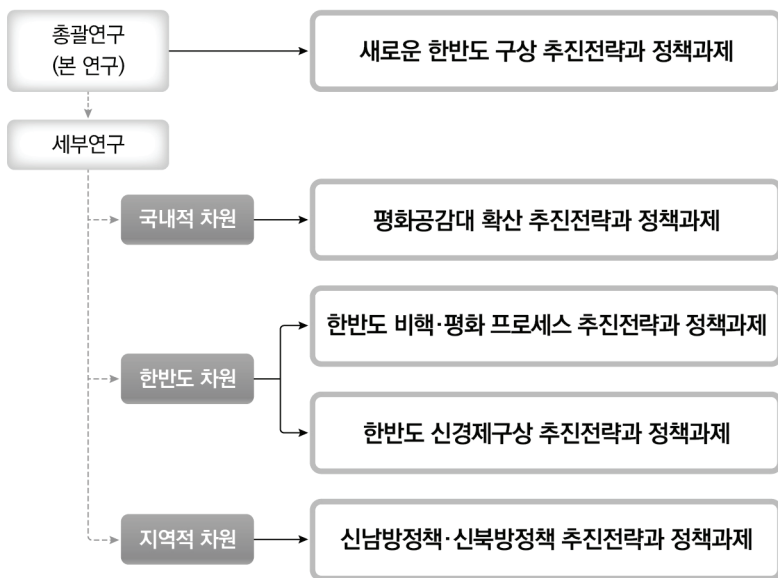
한편 본 연구는 ‘새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제’라는 주제를 갖고 있다. 이와 함께 본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구사업’의 3/4년차 연구의 총괄연구로서 평화공감대 확산, 한반

15) 그렇지만 본 연구는 코로나-19가 세계적으로 확산·재확산하며 기승을 부리는 2020년에 진행됐다. 코로나-19 팬데믹 상황이 언제 어떻게 종료될지 예측하기 어려운 상황임을 감안했을 때, 본 연구에서 코로나-19 팬데믹 상황과 관련된 내용을 제대로 다루기는 현실적으로 어려웠다. 이와 관련된 내용은 차기 연구과제로 남겨둔다.

16) 본 연구가 시간적 범위의 마지막 지점으로 설정하고 있는 2030년경이면 남북한이 ‘사실상의 연합’ 상태일 수 있다는 전망도 가능하고 그러한 연구의 필요성도 제기된다. 그렇지만 역사적으로 남북관계의 부침을 사전에 예측하기는 사실상 불가능하다는 점에서 이 부분은 연구범위에서 제외했다.

도 비핵·평화 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방 및 신북방정책을 각각의 주제로 하는 4개 세부연구를 종합하는 성격도 갖고 있다 (<그림 1-5> 참고). 이로 인해 본 연구의 ‘II. 지난 3년 정책 평가’, ‘IV. 새로운 한반도 구상의 정책목표와 전략과제’, ‘V. 새로운 한반도 구상의 주요 정책과제’ 부분의 연구는 4개 세부연구에서 관련 부분의 내용을 종합하는 동시에 본 연구의 주제를 감안해 필요한 내용을 추가하는 방식으로 진행됐다는 점을 미리 밝힌다.<sup>17)</sup>

<그림 1-5> ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구사업’ 3/4년차 연구 체계

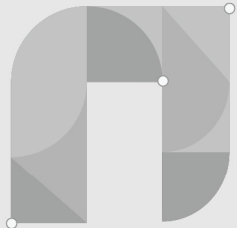
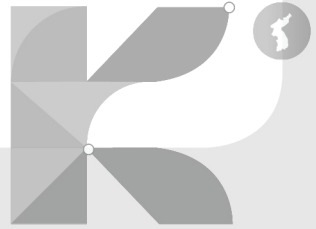


출처: 저자 작성.

17) I장과 VI장은 김갑식, II장은 이무철, III장은 장철운이 책임작성했고, IV장과 V장은 김갑식, 이무철, 장철운, 탁용달 4명이 공동으로 작성했다.



## II. 지난 3년 정책 평가





이 장에서는 문재인 정부가 지금까지 추진한 평화와 번영의 한반도 정책을 본 연구의 4개 세부주제로 나누어 각각의 초기 목표와 주요 내용, 추진 과정을 검토한다. 그리고 이를 바탕으로 4개 세부주제의 정책에 대해 평가한다. 지난 3년 정책 평가는 앞서 연구방법에서 제시한 정책의 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 등 4가지 기준을 적용하여 수행한다. 마지막으로 이를 종합하여 한국정부가 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 감안하고 참고해야 하는 정책성과의 결정요인을 살펴본다.

## 1. 정책의 초기 목표와 주요 내용<sup>18)</sup>

### 가. 평화공감대 확산

#### (1) 정책의 초기 목표

문재인 정부의 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진이라는 국과제에는 두 가지 목표를 지니고 있다. 첫째, 국민이 공감하는 통일국민협약 체결을 통해 안정적이고 지속가능한 대북·통일정책 추진기반을 마련한다. 둘째, 소통·참여, 교육 등의 유기적 연계로 통일공감대를 확산시키고 이를 통해 통일 대비 역량을 강화하는 것이다.<sup>19)</sup> 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 ① 통일국민협약, ② 통일센터,

18) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 각 세부과제인 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』(서울: 통일연구원, 2020); 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』(서울: 통일연구원, 2020); 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』(서울: 통일연구원, 2020); 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』(서울: 통일연구원, 2020) 각각의 II장 중 “정책의 초기 목표와 주요 내용”을 발췌, 종합·정리한 것임을 미리 밝힘.

19) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 135, 대한민국 정책브리핑, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.5.1.).

③ 차세대 통일전문가 양성, ④ 통일교육 등 ‘4대 실천과제’를 제시했다.

통일국민협약은 통일정책의 지속성, 안정성, 일관성 등을 보장함으로써 여러 갈등적 상황을 해소하기 위한 목적으로, 통일정책에 대한 국민적 합의 기반을 마련하기 위해 추진되는 사업이다. 문재인 정부는 2022년까지 전 국민적 협의와 소통을 바탕으로 한 통일국민협약 체결을 목표로 추진하고 있다. 통일국민협약은 민중공동체통일방안의 발전적 계승을 염두하고 국회와의 협의, 국민과의 소통을 바탕으로 협약 체결 및 이의 이행을 위한 체계와 제도의 기반 구축을 목표로 추진되고 있다.

그리고 통일공감대 확산을 위해 「통일교육지원법」에 따라 통일교육센터를 전국적으로 설치하여 운영하고 있는데, 문재인 정부는 이를 적극 활용하고자 한다. 특히 대북·통일정책에 대한 국민의 참여공간을 확대하고, 산재되어 있는 지역사회의 통일 관련 업무를 통합하여 보다 많은 지역주민들이 참여할 수 있도록 지역적 차원에서 통일+센터를 설치한다. 통일+센터는 지역 시민들의 소통, 직접 참여의 지역거점으로, 중앙, 지방, 민간 간의 협업을 통해 평화와 통일에 대한 공감대를 확산하는 데 기여하는 것을 목표로 하고 있다.

차세대 통일전문가 양성은 보다 체계적인 통일교육을 통해 공공과 민간 분야에서 새로운 세대를 선도할 통일전문가를 양성하기 위한 목적으로 진행한다. 차세대 통일전문가 양성을 위해 국내외 전문가 양성 프로그램을 연구·개발하고 단계적으로 확대 실시하여 통일을 대비하는 차원에서 인적 기반 조성과 역량 강화를 도모하고자 하는 것이다. 특히 2030세대의 사회적 인식과 가치, 그리고 현실적 문제를 반영하는 통일대화의 장을 마련하고, 일방적인 지식 전달 중심의 교육이 아닌 개방적인 토론을 활용하여 통일공감대 형성을 도모

할 수 있는 통일전문가를 양성하고자 한다.

통일교육은 평화통일 추진에 필요한 긍정적이고 바람직한 국민적인 인식과 태도를 함양하기 위한 것으로, 범국민적 통일교육 거버넌스를 구축하여 통일에 대한 주요 원칙에 합의하고 미래 세대의 통일인식을 제고할 목적으로 시행되고 있다. 2019년 3월에 수립한 「통일교육 기본계획」에서는 2018년부터 조성된 한반도 평화와 공존 시대에 부합하는 평화·통일교육을 위해 남북 평화공존과 통일시대를 준비하는 시민 양성이라는 교육비전을 제시했다. 평화·통일교육의 목표는 ① 평화통일의 실현의지 함양, ② 건전한 안보의식 제고, ③ 균형 있는 북한관 확립, ④ 평화의식 함양, ⑤ 민주시민의식 교양의 실현이다.<sup>20)</sup>

## (2) 정책의 주요 내용

첫째, 통일국민협약이 통일문제에 대한 시민들의 적극적인 소통과 참여를 통해 만들어져야 한다는 기본인식을 바탕으로, 정부는 시민사회와 함께 협약의 마련 및 체결을 추진하고 있다. 통일국민협약 체결은 기본적으로 시민사회 등 민간을 중심으로 추진하는 것을 원칙으로 하고, 정부는 통일국민협약이 마련될 수 있도록 다양한 형태로 지원하는 역할을 담당하는 방식으로 진행되고 있다. 통일국민협약의 기본안에는 통일의 필요성과 원칙, 통일방안, 남북 교류·협력, 한반도 평화와 비핵화 등에 대한 국민적 합의 내용 및 의견을 담게 된다. 통일국민협약의 기본안이 마련되면, 이후 국회와 정부부처 등과 논의를 진행하여 대북·통일정책에 대한 협약 즉, 통일국민협약을 체결한다. 이러한 통일국민협약은 대북·통일정책의 목표, 가치,

---

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

방법 등에 대해 정부, 국회 등을 포함한 모든 국민이 참여하고 합의한 국민적 약속이라는 점에서, 향후 한반도 통일과정에서 사회적 규모로 작용할 수 있을 것이다. 이를 통해 한반도 통일과정에서 제기될 수 있는 한국 사회의 남남갈등을 극복하여 협력과 상생의 사회 통합을 구축하는 데 기여하려고 한다.

둘째, 지역통일교육센터는 지역기반의 사회통일교육 거점기관으로 해당 지역 주민들의 통일문제 이해와 관심을 높이기 위해 중앙 및 17개 지역에 설치하여 운영해 왔다. 2020년부터는 17개 광역시도 기반에서 7개의 권역체제로 개편하여 운영하고 있다. 지역통일교육센터의 기본사업으로 열린통일강좌, 통일순회강좌, 통일체험학습, 통일교육위원 워크숍 및 전문가 포럼 등이 있다. 자율사업으로 통일문화축제, 경진경연대회를 진행한다. 이와 관련해 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.

셋째, 차세대 통일전문가 양성을 위해 특히, 상대적으로 통일에 대한 관심이 적은 젊은 청년세대들을 이른바 ‘통일꾼’으로 양성하기 위한 다양한 과정과 프로그램들이 운영되고 있다. 국내뿐만 아니라 해외의 차세대 통일전문가 양성을 위해 통일·북한학 전공 대학생 특별과정을 개설하고, 18개국 신진학자 및 재외동포 2세 등을 초빙하여 다양한 평화·통일교육 프로그램을 진행하고 있다. 2020년부터는 통일교육연구센터를 출범시켜 보다 체계적으로 차세대 통일전문가를 양성하기 위한 계획이 마련되고 있다. 이러한 정책추진은 평화·통일문제에 관심이 높은 젊은 인재를 집중적으로 양성하여 과거와는 차별화된 새로운 세대의 흐름에 맞는 차세대 통일전문가를 양

성하기 위함이다.

넷째, 정부는 2018년부터 통일교육의 내용이 '통일로 가는 평화교육'을 지향한다는 점을 강조하면서 평화 감수성, 다양성 존중과 민주적 소통, 대화를 통한 갈등의 조정·해결이라는 개념을 추가하여 통일교육의 외연을 확장했다. 즉, 통일교육을 평화·통일교육으로 확장시킨 것이다. 그리고 이러한 평화·통일교육의 추진 방향으로 ① 사회적 합의에 기반한 평화·통일교육, ② 평화지향적 통일교육, ③ 미래세대 통일공감대 형성, ④ 국제사회 통일환경 구축, ⑤ 평화·통일교육의 통합 네트워크 구축 등의 5가지를 제시했다. 또한 7개 정책과제와 그에 따른 33개의 세부추진과제를 선정하여 범정부 차원의 평화·통일교육 사업 내용도 체계적으로 구성했다. 이밖에 공공부문의 통일교육 의무화, 2030세대 내의 통일공감대 확산, 차세대 통일 전문가 양성 등과 같은 신규 사업과 관련된 내용도 「통일교육 기본계획」에 반영했다.<sup>21)</sup>

## 나. 비핵·평화 프로세스

### (1) 정책의 초기 목표

문재인 정부의 비핵·평화 관련 정책은 문재인 정부 100대 국정과제 가운데 외교·통일 분야의 과제인 '북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축(과제 95)'으로 제기되었다. 완전한 핵 폐기를 목표로 북한이 비핵화에 나서도록 다각적인 노력 집중과 이를 통한 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축으로 평화로운 한반도 구현이 과제목표로 설정되었다.

비핵화와 관련해 구체적으로 첫째, 완전한 핵 폐기를 목표로 1)

---

21) 위의 책, pp. 17~18.

2020년 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵 폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등을 추진하고, 2) 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한의 추가 도발을 억제하고, 3) 6자회담 등 의미 있는 비핵화 협상 재개로 실질적 진전을 확보하며, 4) 제재와 대화 등 모든 수단을 활용한 북한 비핵화 견인 등이 제시되었다. 둘째, 비핵화 여건 조성을 위해 대북제재 상황을 감안하면서 남북대화 및 교류·협력 등을 통해 북한 비핵화를 견인하고, 셋째, 동시에 남북 간 정치·군사적 신뢰구축을 위해 북한 비핵화 추진과 함께 남북대화를 통해 초보적 신뢰구축 조치부터 단계적으로 추진할 것임을 밝혔다.<sup>22)</sup>

평화체제 구축과 관련해서는 1) 2017년 중 로드맵을 마련하고, 2) 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상 추진, 3) 북핵 완전해결 단계에서 평화협정 체결 및 평화체제의 안정적 관리, 이를 위해 4) 주요국 포함 국제사회 지지기반 강화를 위한 노력 병행이 설정되었다.<sup>23)</sup> 한편, 한반도 평화체제 구축과 관련한 또 다른 정책으로 100대 과제 중 91번 과제로 “남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립”이 제시되었다. 그 목표로는 1) 남북대화를 통해 남북 간 현안 해결, 남북대화 정례화, 2) 남북기본협정 체결로 남북관계 발전과 한반도 평화정착 제도화가 제시되었다. 구체적으로는 첫째, 남북관계 재정립을 위해 ① 남북연락채널 복원 추진, 적십자회담·군사실무회담 개최 등을 통해 남북관계 재개 여건 조성, ② 체육·군사·경제회담 등 분야별 남북대화 본격 추진, ③ 남북회담 체계화·정례화를 추진하고 여건에 따라 고위급회담 개최, 남북기본협정 채택 등을 추진할 것을 정책과제로 제시하였다. 둘째, 기존 남북합의를 존중하면서 남북관계

22) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 136.

23) 위의 책, p. 136.



에 맞는 새로운 합의 및 남북기본협정 체결을 추진하기 위해 ① 남북 대화 재개 후 상황을 보아가며 국민적 공감대 형성 등 공론화 추진, ② 당정협의 및 국회와의 초당적 협력체계 구축, ③ 여건 조성 시 고위급회담 등을 개최하여 남북기본협정 체결, ④ 국회 비준동의, UN총회 지지 결의 등 남북기본협정 지지 확보 추진 등이 정책과제로 제시되었다.<sup>24)</sup>

## (2) 정책의 주요 내용

문재인 정부는 북핵 위기가 고조되면서 남북관계가 중단된 상황에서 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 대북·통일정책의 핵심 목표로 제시하였다. 문재인 정부는 비핵화 진전을 바탕으로 한반도 평화를 정착시킴으로써 평화로운 한반도 구현 및 평화통일의 토대 마련을 목표로 한 것이다. 그리고 이를 뒷받침하기 위해 남북대화로 현안문제 해결 및 새로운 남북관계 정립·발전, 한반도 평화 정착 및 남북 간 합의사항 준수·이행의 제도화를 추진하고자 하였다.

이러한 문재인 정부의 한반도 비핵화 및 평화에 대한 내용과 구상은 2017년 7월 6일 문재인 대통령이 독일에서 밝힌 한반도 평화를 위한 ‘베를린 구상’에 잘 나타나 있다. 문 대통령은 이 연설에서 첫째, 한반도에서의 전쟁 재발 방지를 강조하고, 한국정부는 북한의 붕괴 또는 어떤 형태의 흡수통일이나 인위적인 통일을 추구하지 않으며, 우선적으로 한반도 평화를 추구한다는 점을 분명히 했다. 둘째, 북한의 체제안전을 보장하는 한반도 비핵화 추구, 셋째, 항구적인 한반도 평화체제 구축, 넷째, 한반도 신경제지도를 구상하여 남북의 공동번영을 위한 경제협력 추진, 다섯째, 비정치적 교류·협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리하여 일관성을 갖고 추진할 것임을

---

24) 위의 책, p. 132.

밝혔다.<sup>25)</sup>

문재인 정부는 비핵·평화 관련 정책이 김대중, 노무현 정부의 정책을 계승하는 것임을 분명히 하였다. 동시에 이를 위해 한국이 보다 주도적인 역할을 하겠다는 것을 천명하였다. 문재인 정부는 비핵화를 전제로 한 남북관계 개선과 교류·협력 활성화를 내세운 이명박·박근혜 정부와 달리, 당면한 한반도 위기를 타개하기 위해서는 남북관계 개선이 중요하다는 점을 강조함으로써 비핵화 이전에도 남북관계 개선을 추진하겠다는 점을 분명히 하였다.

문재인 정부는 “북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구”하며 이를 위해 북한 핵의 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등을 포괄적으로 해결해 나갈 것을 밝혔다. 즉 비핵화를 선제조건으로 하는 것이 아니라 평화체제를 동시에 추진하는 병행 정책을 제시한 것이다. 또한 항구적인 평화체제의 구축을 위해 남북 합의의 법제화로 남북합의가 정권이 바뀌어도 계승되도록 보장하며 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결하여 평화체제의 지속성을 보장토록하겠다는 구상이다.<sup>26)</sup> 즉 남북이 공존하는 평화체제의 보장을 위한 국내적 법제화와 주요 국가 간 국제적 협정의 이중 장치를 마련하겠다는 것이다.

---

25) 청와대, “최르버 재단 초청 연설,” 2017.7.6., <<https://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2020.5.30.).

26) 위의 글 참조.

## 다. 한반도 신경제구상

### (1) 정책의 초기 목표

2017년 출범한 문재인 정부는 남북경협이 전면 중단된 상황에서 한국경제의 신성장 동력 확보, 북한 변화 및 남북한 경제통합 촉진과 동북아 평화경제공동체 기반 조성을 위해 ‘한반도 신경제구상’을 마련하였다. 한반도 신경제구상과 경제통일 구현은 2017년 7월에 발표된 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」과 8월에 발표된 「100대 국정과제」의 90번 과제로 제기되었다. 과제목표로는 남북경협 재개, 한반도 신경제구상 추진, 남북한 하나의 시장협력 지향 등으로 경제활로 개척 및 경제통일 기반 구축 도모가 제시되었다.<sup>27)</sup>

한반도 신경제구상 제안은 저출산·고령화 현상의 심화, 내수 부진의 장기화, 저성장 추세의 지속 등으로 한국경제가 내부 동력만으로는 전환점을 마련하는 데 한계가 있다는 점을 감안한 것이다. 이에 남북경협에서 새로운 성장 동력을 찾고자 하는 것이다. 즉, 남북경협을 통해 경제통합의 초석을 마련하고, 나아가 이를 바탕으로 시베리아횡단철도(Trans-Siberian Railroad: TSR), 중국횡단철도(Trans-China Railroad: TCR) 등으로 교통·물류의 범위를 넓혀 경제권을 유라시아로 확대하기 위함이다. 또한 동북아 슈퍼그리드, 남·북·러 자원 및 에너지 협력 등을 통해 자원·에너지 분야의 리스크를 상쇄함으로써 해외직접투자자와 노동력 유입 같은 외부 효과를 극대화할 수 있다. 이는 한국경제에는 중장기적 잠재성장률의 상승을, 북한경제에는 고도성장을 견인하는 윈-윈(win-win)의 요인이 될 수 있다.

이러한 한반도 신경제구상은 정책 초기 한반도 신경제지도 구상

---

27) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 131.

으로 추진되었다. 그러나 정책 추진의 상대방인 북한의 수용 가능성을 고려하여 한반도 신경제구상으로 명칭을 바꿨다. 한반도 신경제 지도 구상의 ‘지도’라는 표현에 대해 정책 대상인 북한이 오해하거나, 정책 추진 의도와는 다르게 받아들일 우려를 반영해 ‘지도’를 삭제하고 한반도 신경제구상으로 명칭을 변경한 것이다.

이러한 한반도 신경제구상은 다시 ‘평화경제’로 강조되고 있다. 문 대통령은 2019년 8월 15일 제74주년 광복절 경축사를 통해 “평화로 번영을 이루는 평화경제를 구축하고 통일로 광복을 완성하고자 합니다.”라고 천명하면서, “평화경제는 한반도의 완전한 비핵화 위에 북한이 핵이 아닌 경제와 번영을 선택할 수 있도록 대화와 협력을 계속해 나가는 데서 시작합니다.”라고 그 의미를 강조하였다.<sup>28)</sup>

한반도 신경제구상은 남북관계 개선과 남북경협의 활성화를 바탕으로 한국경제의 신성장 동력 창출과 남북한의 평화와 공동번영을 추진하기 위한 것이다. 나아가 한반도를 넘어 동북아 지역에서의 상호 협력과 공동 이익 창출을 통해 역내 갈등과 긴장을 완화함으로써 한반도 및 동북아 차원의 평화와 경제의 선순환 구조를 구축해 나가는 것을 주요 목표로 하는 그랜드 플랜이라고 할 수 있다.

## (2) 정책의 주요 내용

한반도 신경제구상의 주요 내용은 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 평화경제, 하나의 시장을 위한 경협 제도화 등 4대 과제로 요약된다.

첫째, 3대 경협 벨트 구축을 통해 한반도의 신성장 동력을 확보하고 북방경제와의 연계를 추진한다. 이를 위해 ① 동해권의 에너지

---

28) 청와대, “제74주년 광복절 경축사,” 2019. 8. 15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2020. 7. 13.).

·자원·관광벨트를 조성한다. 여기서는 금강산, 원산·단천, 청진·라선 등을 남북이 공동개발한 후 이를 러시아와 연결한다.<sup>29)</sup> 특히 남북경협을 바탕으로 환동해권의 풍부한 에너지 분야에서의 다자간 협력을 추진하겠다는 것이다. 동북아 슈퍼그리드 논의를 포함하여 러시아로부터 천연가스를 저렴하게 도입할 수 있는 한반도 가스관 연결사업과 남북 공동 자원 개발 선례를 보유하고 있던 북한의 광산 활용 사업 등을 향후 여건이 조성되면 검토해 나가겠다는 것이다.<sup>30)</sup>

그리고 ② 서해안 산업·물류·교통벨트 조성이다. 우리의 수도권과 개성공단, 평양·남포, 신의주 등을 연결하는 서해안 경협벨트를 건설 하자는 것이다. 한반도의 환서해권에서는 풍부한 인구와 산업 인프라, 활발한 교역량 등을 기초로 물류와 산업으로 특화된 경제벨트를 구축한다는 구상이다.<sup>31)</sup> 우리의 제1위 교역국인 중국과의 경제협력에 북한이 참여하게 되면 다양한 다자협력이 가능할 것이다. 이를 통해 정의선을 축으로 한 국제적 산업협력의 성공모델을 창출할 수 있을 것이다.<sup>32)</sup> ③ 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 환경·관광벨트 조성이다. 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트를 구축 하고 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발한다는 것이다.<sup>33)</sup> 그동안의 DMZ 활용방안 연구를 참고하여 DMZ를 친환경적 생태관광지구로 개발하는 방안을 모색한다.

둘째, 3대 경협벨트를 조성하기 위해서는 기본적으로 이를 연결 할 수 있는 남북 교통·물류·전력 인프라 건설이 병행되어야 한다. 한반도 신경제구상은 남북뿐만 아니라 중국, 러시아 등과의 연계사업까지 총망라하고 있으며 한반도 평화경제를 넘어 동북아 평화경

29) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 131.

30) 통일부, 『2018 통일백서』(서울: 통일부, 2018), p. 31.

31) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 131.

32) 통일부, 『2018 통일백서』, pp. 31~32.

33) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 131.

제공동체 건설을 지향하고 있기 때문에 주요 거점별 상호 연계가 중요하다.<sup>34)</sup> 이를 위해서는 동해 및 서해의 철도·도로 연결 및 현대화를 추진해야 한다.<sup>35)</sup> 또한 중국 및 러시아와의 연계를 위한 육상, 해상, 항공로 연결에 대한 고민이 병행되어야 한다. 종합적으로 공항, 항만, 철도, 도로 복합 물류망 구축이 요구된다 하겠다.

셋째, 남북 교류·협력 활성화를 통한 경제공동체 형성 및 공동번영 추구는 문재인 정부의 ‘평화와 번영의 한반도 정책’의 주요 목표이다.<sup>36)</sup> 한반도 신경제구상을 성공적으로 추진하기 위해서는 남북관계의 진전에 따라 경협을 추진하고, 경협 사업 진전을 통해 남북관계를 진일보시키는 ‘평화와 경제의 선순환’이 중요하다. 그리고 이를 바탕으로 중국, 러시아 등 주변국들과의 협력을 통해 한반도 신경제구상의 파급효과를 확산시켜 동북아 평화경제공동체 실현으로 나아가야 한다.

넷째, 하나의 시장을 위한 경협 제도화는 남북경제협력을 위한 물리적·제도적 공간을 형성해 상품과 생산요소, 기술 교류의 촉진과 협력을 통해 3대 벨트 기반을 조성하고, 경제 및 생활공동체를 구현해 나간다는 것을 의미한다.<sup>37)</sup> 하나의 시장 형성의 추진 목표는 ① 북한시장으로의 진출을 통해 우리 경제의 새로운 성장 동력을 창출하고, ② 남북이 공동시장을 형성해 나가면서 북한의 변화를 추동하여 북한 주민들의 삶이 개선되도록 지원하며, ③ 남북 공동시장을 촉매제로 삼아 남북 간 경제통합과 통화 통일을 달성하는 것이다.<sup>38)</sup>

34) 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』, KINU 정책연구시리즈 17-05 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 94~97.

35) 이현주 외, 『한반도 신경제구상 구현을 위한 국토분야 전략방안 연구』 (세종: 국토연구원, 2018), pp. 40~44.

36) 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』, p. 12.

37) 통일부, 『2018 통일백서』, p. 32.

38) 임강택 외, 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 28~29.

## 라. 신남방·신북방정책

### (1) 정책의 초기 목표

문재인 정부의 「100대 국정과제」 가운데 하나는 ‘동북아 책임공동체 형성 및 신남방정책 추진’이다. 이를 위해 문재인 정부는 2017년 11월에 신남방정책 추진을 위해 ‘한-아세안(ASEAN) 미래 공동체 구상’을 발표했다.<sup>39)</sup> 그리고 이 구상 추진을 위해 2018년 8월 ‘신남방정책특별위원회’를 설립하고, 2018년 11월 ‘신남방정책 추진전략’을 수립했다. 신남방정책 추진전략의 핵심 내용은 3Ps-사람 공동체(people), 상생번영 공동체(prosperity), 평화 공동체(peace)-를 구축하는 것이며, 이를 위한 16개의 세부과제를 채택하였다.<sup>40)</sup>

신남방정책은 인도·동남아시아 국가와의 외교 관계를 한반도 주변국인 미국·중국·일본·러시아 수준으로 강화하기 위한 외교 전략이다. 신남방정책을 채택하게 된 배경은 두 가지로 요약된다. 첫째, 기존의 한국 외교와 경제관계가 미국, 중국, 일본 등에 치중되어 있는 상황을 극복하기 위함이다. 둘째, 동남아시아 국가와의 인적·물적 교역 규모의 꾸준한 증가로 이들 국가들이 한국경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있기 때문이다.

그리고 러시아 및 중앙아시아 국가들과의 경제협력 확대와 극동 지역 개발에 대한 적극적 참여 등의 내용을 담은 신북방정책은 2017년 문재인 대통령이 제3회 동방경제포럼에서 발표했다. 신북방정책 발표 배경으로는 첫째, 북방지역은 풍부한 자원과 인구 등을 바탕으

---

39) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제2차 전체회의(보도자료),” 2019.4.30., <[http://www.nsp.go.kr/news/news\\_view.do?post\\_id=115&board\\_id=2](http://www.nsp.go.kr/news/news_view.do?post_id=115&board_id=2)> (검색일: 2020.4.20.).

40) 16개 세부과제에 대해서는 신남방정책특별위원회, “신남방정책 2019년 중점 사업계획(안),” 2019.4.30., <[http://www.nsp.go.kr/news/news\\_view.do?post\\_id=115&board\\_id=2&page=6](http://www.nsp.go.kr/news/news_view.do?post_id=115&board_id=2&page=6)> (검색일: 2020.4.20.).

로 매우 큰 발전 잠재력이 있는 지역으로, 한국과 상호 보완적인 구조를 형성할 가능성이 높은 지역이다. 둘째, 한국으로서는 자동차와 조선, 섬유 등과 같은 주력 산업들이 국내뿐만 아니라 기존 해외 시장에서 성숙기에 도달하고 있으며, 동시에 이른바 ‘차이나 리스크(China Risk)’가 증대하고 있기 때문에 새로운 시장 개척이 필요한 시점이다. 셋째, 지정학적으로 북방지역은 지금까지 남북관계 때문에 끊어졌던 유라시아와의 교류와 협력의 연결고리를 잇는데 중요한 지역이다.

이러한 배경 아래 문재인 정부는 신북방정책을 구상하였으며, 2017년 6월 대통령 지시로 북방경제를 주관하기 위한 북방경제협력 위원회를 구성하였다. 동년 7월에는 ‘동북아플러스 책임공동체 형성(신북방정책 추진)’과 ‘주변 4국과 당당한 협력외교 추진(한-러시아 경제협력 강화)’, ‘한반도 신경제지도 구상(동해-서해-DMZ를 잇는 3대 벨트와 북방경제 연계)’을 포함하는 국정과제를 발표하며 문재인 정부의 신북방정책 추진의 기반을 마련하였다. 그리고 2017년 12월 제 1차 북방경제협력위원회 회의를 통해 ‘해양과 대륙을 잇는 가교국가의 정체성 회복’, ‘새로운 경제 공간과 기회 확장’, ‘동북아·한반도 평화 정착’, ‘동북아책임공동체·한반도 신경제구상 실현’ 등 4가지 비전을 제시하였다.<sup>41)</sup>

## (2) 정책의 주요 내용

신남방정책은 3Ps 달성을 위한 16개의 추진과제를 제시하고 있다. 우선 첫째, 사람 공동체 구축을 목표로 교류 증대를 통한 상호 이해 증진을 제시하고, 추진과제로 상호 방문객 확대, 쌍방향 문화

41) 북방경제협력위원회, “신북방정책-추진경과/배경,” <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/vision\\_policy/history/](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/vision_policy/history/)> (검색일: 2020.4.30.).



교류 확대, 인적 자원 역량 강화 지원, 공공행정 역량 강화 등 거버넌스 증진 기여, 상호 간 체류 국민의 권익보호 증진, 삶의 질 개선 지원 등을 추진해 나간다.<sup>42)</sup>

둘째, 상생번영 공동체 구축을 목표로 호혜적이고 미래지향적인 상생의 경제협력 기반 구축을 제시하고, 추진과제로 무역·투자 증진을 위한 제도적 기반 강화, 연계성 증진을 위한 인프라 개발 참여, 중소기업 등 시장진출 지원, 신산업 및 스마트 협력을 통한 혁신성장 역량 제고, 국가별 맞춤형 협력 모델 개발 등을 추진해 나간다.<sup>43)</sup>

셋째, 평화 공동체 구축을 목표로 평화롭고 안전한 역내 안보환경 구축을 제시하고, 추진과제로 정상 및 고위급 교류 활성화, 한반도 평화 번영을 위한 협력 강화, 국방·방산 협력 확대, 역내 테러·사이버·해양안보 공동대응, 역내 긴급사태 대응 역량 강화 등을 추진해 나간다.<sup>44)</sup>

신북방정책은 소다자협력 활성화로 동북아 평화기반 구축, 통합 네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유, 산업협력 고도화를 통한 신성장동력 창출, 인적·문화 교류 확대로 상호 이해 증진, 추진체계 구축을 위한 16개 세부 추진과제를 제시하고 있다. 우선 첫째, 소다자 협력 사업 활성화로 남북 경제협력의 안정적 여건과 동북아 평화기반 구축을 위해 초국경 경제협력 추진, 환동해 관광협력 활성화 등을 추진해 나간다. 둘째, 북방경제권과 물류·에너지 측면에서 연결망 구축, 성장잠재력 확대 및 이익 창출을 위해 유라시아 복합 물류망 구축, 동북아 슈퍼그리드 구축, 한러 천연가스 협력 강화, 북극항로 진출로 해운·조선 신시장 개척 등을 추진해 나간다. 셋째, 4차

---

42) 신남방정책특별위원회, “신남방정책-주요정책,” <<http://www.nsp.go.kr/policy/policy02Page.do>> (검색일: 2020.4.22.),

43) 위의 글 참조.

44) 위의 글 참조.

산업혁명 대응과 산업구조 다각화 지원을 위한 협력 플랫폼 구축을 목표로 한러 혁신플랫폼 구축, 인프라·환경협력 확대, 4차 산업혁명 대응, 산업협력 강화, 북방진출 기업의 금융접근성 강화, 보건 의료 및 헬스케어산업 협력 확대, 농수산 분야 진출 활성화 등을 추진해 나간다. 넷째, 문화·체육·관광 교류 확대, 지역 전문가 양성을 위해 문화·체육·관광 협력 확대, 대학·청년·학술단체 교류 및 인력 양성 등을 추진해 나간다. 다섯째, 신북방정책 효율성 제고를 위해 위원회 중심의 협력체계 구축, 다각적인 외교협력 기반 조성 등의 추진을 제시하고 있다.<sup>45)</sup>

---

45) 북방경제협력위원회, “신북방정책-16대 중점과제,” <[http://www.bukbang.go.kr/bukbang/vision\\_policy/policys/0005/](http://www.bukbang.go.kr/bukbang/vision_policy/policys/0005/)> (검색일: 2020.4.30.).

〈표 II-1〉 문재인 정부 한반도 정책의 부문별 초기 목표와 주요 내용

구 분	초기 목표	주요 내용
평화공감대 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일국민협약 추진</li> <li>• 전국에 통일교육센터 설치</li> <li>• 차세대 통일전문가 양성</li> <li>• 평화·통일교육으로 외연 확장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 등 민간 중심으로 통일 국민협약 추진</li> <li>• 중앙 및 17개 지역 센터 설치</li> <li>• 통일·북한학 전공 대학생 특별 과정 개설, 18개국 신진학자 및 재외동포 2세 등을 초빙해 교육</li> <li>• 공공부문 통일교육 의무화, 2030세대 통일공감대 확산</li> </ul>
한반도 비핵·평화 프로세스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완전한 핵 폐기</li> <li>• 비핵화 여건 조성을 위한 남북 대화 및 교류·협력 추진</li> <li>• 남북 간 정치·군사적 신뢰구축</li> <li>• 평화체제 구축</li> <li>• 국제사회의 지지 기반 강화</li> <li>• 남북기본합정 체결, 남북관계 재정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화로운 한반도 구현 및 평화 통일의 토대 마련</li> <li>• 남북대화를 통한 남북 간 현안 문제 해결</li> <li>• 새로운 남북관계 정립·발전</li> <li>• 한반도 평화 정착</li> <li>• 남북 간 합의사항 준수·이행 제도화</li> </ul>
한반도 신경제구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국 경제 신성장 동력 확충</li> <li>• 북한의 변화 및 남북한 경제 통합 촉진</li> <li>• 동북아 평화경제공동체 기반 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3대 경험벨트 구축</li> <li>• 남북 인프라 연결</li> <li>• 평화경제</li> <li>• 하나의 시장을 위한 경험 제도화</li> </ul>
신남방·신북방정책	<p>〈신남방정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3Ps(사람(people), 상생번영(prosperity), 평화(peace)) 공동체 구축</li> <li>• 인도·동남아 국가와의 관계를 주변 4국 수준으로 강화</li> </ul> <p>〈신북방정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 러시아·중앙아시아 국가 등 북방 국가들과의 경제협력 확대</li> <li>• 극동지역 개발 적극 참여</li> </ul>	<p>〈신남방정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류 증대를 통한 상호 이해 증진</li> <li>• 호혜적·미래지향적 경제협력 기반 구축</li> <li>• 평화롭고 안전한 역내 안보 환경 구축</li> </ul> <p>〈신북방정책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소다지협력 활성화</li> <li>• 북방경제권과 물류·에너지 측면 협력 강화</li> <li>• 4차 산업혁명 대응 및 산업구조 다각화 지원 위한 협력 플랫폼 구축</li> <li>• 문화·체육·관광 교류 확대 및 지역 전문가 양성</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 2. 정책의 추진과정과 평가<sup>46)</sup>

### 가. 평화공감대 확산

#### (1) 정책의 추진과정

##### (가) 통일국민협약

문재인 정부는 2017년부터 2018년까지 통일국민협약을 추진하기 위한 기본적 여건을 조성하는 데 주력하였다. 이는 대북정책 추진과정에서 국민들과의 적극적인 소통과 의견수렴이 필요하다는 인식에서 출발한다. 소통과 의견수렴을 위해서는 국회, 정당, 언론, 지방자치단체 등의 적극적인 참여와 협력을 통해 대북정책에 대한 초당적 지지와 협력을 형성해야 한다. 이를 위해 정부는 시민단체, 종교계, 학계 등 여러 민간 시민단체의 주도로 다양한 시민과 전문가 및 활동가들이 직접 참여하여 자유로운 방식으로 소통하고 논의할 수 있는 시민사회의 네트워크 구축을 적극 지원해 나갔다. 이를 통해 민간이 주도하여 보수, 진보, 중도 및 종교계 시민단체와 일반시민이 참여하는 민간기구인 ‘통일비전 시민회의’를 구성했다. ‘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.

이를 바탕으로 정부는 2019년부터 사회적 대화를 본격적으로 실시

---

46) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 각 세부과제인 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』; 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』; 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』; 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』 각각의 II장 중 ‘정책의 추진과정과 평가’의 내용을 발췌, 종합·정리한 것임을 미리 밝힘.

하고, 통일국민협약 사업의 내용과 체계 등을 내실화하면서 2020년 까지 국민 참여 사회적 대화를 통한 통일국민협약(안) 도출을 목표로 통일국민협약 사업을 추진해 나갔다. 2018년 통일국민협약 사업을 이행했던 보수·진보·중도, 시민사회단체와 종교계가 참여한 ‘통일비전 시민회의’가 2019년 4월 공식 출범했다. ‘통일비전 시민회의’에는 평화와 통일정책에 대한 민간차원의 의견수렴을 위한 네트워크 구축차원에서 정파와 진영 그리고 세대를 망라하는 다양한 시민사회단체 102개와 시민 1,164명이 회원으로 참여하였다. ‘통일비전 시민회의’는 개방성을 확대해 국민 누구나 참여할 수 있도록 했으며, 민주평화통일자문회의, 민족화해협력범국민협의회 등 유관기관들과 역할을 분담하고 지역사회와의 네트워크 협력 강화를 추진했다.<sup>47)</sup>

2019년 본격적으로 진행된 ‘통일비전 시민회의’ 중심의 사회적 대화는 다양한 성향을 지닌 국민들의 참여를 통해 한반도 미래상, 평화체제와 비핵화, 대북 인도적 지원의 조건 등 여러 주제에 대해 토의를 진행했다. 2019년 10월에는 대북 인도적 지원을 주제로 합의형식의 및 토론을 진행하여 합의 도출을 시도하기도 했다. 그리고 통일기획패널 사업을 통해 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화의 개선 방안 연구와 통일국민협약 제도화 방안을 위한 연구 등 평화통일에 대한 다양한 학술적 논의도 진행했다.<sup>48)</sup>

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 만들지만, 협약에 대

47) 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획: 2020년도 시행계획」(2020.4.), p. 28.

48) 국무총리 정부업무평가위원회, “「100대 국정과제」, 2019년 국정과제별 보고서 94-통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진(통일부),” <[https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np\\_2\\_1\\_2.jsp](https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp)> (검색일: 2020.4.30.).

한 합의과정에서는 국회 차원의 정치권과 긴밀한 협의와 소통이 진행되어야 한다. 하지만 2020년 초부터 예상하지 못한 코로나-19 발생으로 2020년 상반기에는 원활한 사업과 행사가 추진되지 못하고 하반기부터 비대면 온라인 방식으로 행사를 계획하여 추진하고 있다. 어쨌든 현재 정부는 2020년 통일국민협약(안)을 도출하고, 2021년 국회비준을 통해 통일국민협약을 선포한 뒤, 2022년 제도적 개선과 보안방안을 마련하는 추진과정을 계획하고 있다.

## (나) 통일센터

통일부는 지역통일교육센터와 더불어 통일+센터를 설치하여 대북·통일 정책에 대한 국민의 참여를 확대하고, 지역사회의 통일 관련 업무를 통합하여 제공함으로써 동반 상승효과를 내고자 했다. 2018년 9월 인천광역시에 통일+센터를 설치하여 인천 지역 내에 산재해 있던 통일교육센터, 하나센터 등에서 진행하던 사업들을 통합하여 통일 관련 서비스를 효율적으로 제공하는 역할을 담당하도록 했다. 여기서 플러스(+)의 의미는 기존의 통일 관련 사업의 통합을 통해 통일 사업 영역의 확장, ‘국민 참여’ 등을 활성화하여 통일 사업에 새로운 사회적 가치를 더하며, 협업을 통하여 지역사회의 통일 업무를 제도화하는 데 기여하자는 것이다.<sup>49)</sup>

인천 통일+센터는 2019년 인천 주민 400여 명을 대상으로 개성 만월대 남북 공동 발굴 사업, 겨레말 큰사전 편찬과 관련된 주제로 특강을 10회 개최했고, 평화통일 아카데미 4회, 11월 통일문화축제 진행, 평화통일 영화상영 9회, 인천지역의 역사와 생태적 자산을 활용한 현장체험 21회 등을 진행함으로써 통일에 대한 이해도와 공감

49) 통일부, “소통과 협력의 장, 「인천 통일+센터」(보도자료),” 2018.9.7., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs\\_0000000000000004&mode=view&cntId=54477&category=&pageIdx=1](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54477&category=&pageIdx=1)> (검색일: 2020.9.25.).

대를 제고하는 역할을 담당했다. 또한 인천통일교육센터의 자율사업인 통일서포터즈, 차세대 통일리더십 프로그램을 운영하여 지역사회의 평화통일 공감대를 확산하였다.<sup>50)</sup> 2020년 3월 통일부는 2020년 업무계획을 통해 통일+센터의 단계적 확대를 추진하기로 하고, 인천 통일+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.<sup>51)</sup>

이와 함께 지역통일교육센터는 2020년부터 기존 17개의 광역시도 기반을 하는 형태에서 7개 권역기반 체계로 개편되어 운영하고 있다. 2020년 3월 통일부는 ‘2020년 지역통일교육센터’에 대해 서울과 경인(경기·인천), 영남(대구·울산·경북·경남·부산), 호남(광주·전북·전남), 충청(세종·대전·충북·충남), 강원, 제주 등 7개 권역을 대상으로 공모를 진행했다.

#### (다) 차세대 통일전문가 양성

정부는 2018년도 통일교육 시행계획 중 국내외 차세대 전문가 양성 강화를 목표로 설정하여 통일·북한학 전공 대학생 특별과정을 최초 개설하고, 해외 신진학자 및 재외동포 2세 등을 초빙하여 다양한 평화·통일교육 프로그램을 진행했다.<sup>52)</sup> 또한 통일·북한학 전공 대학생 및 대학원생을 대상으로 평화·통일교육을 실시하고, 차세대 통일전문가 양성 방안 연구용역을 실시하는 등 통일미래 인적 역량 강화 방안을 마련하고자 했다.

50) 통일부, 『2020 통일백서』 (서울: 통일부, 2020), pp. 33~34.

51) 통일부, 「2020년 통일부 주요업무 추진계획」 (2020.3.3.), p. 11.

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

2019년도에는 2030세대의 통일공감대 형성 및 차세대 전문가 양성을 통일교육의 목표와 추진방향으로 선정했다.<sup>53)</sup> 세대 특성을 반영한 새로운 '통일담론' 제시와 2030세대와 쉽게 교감할 수 있는 차세대 전문가 양성에 주력하는 방향이다. 차세대 통일전문가 교육대상을 통일·북한학 전공자에서 사회과학 전공자로 확대했고, 기존 통일교육 전문 강사 과정을 2030세대 대상 통일전문가 양성과정으로 개편하여 평화, 경제, 국제 분야로 교과목을 확대했다.<sup>54)</sup> 그리고 차세대 통일전문가의 참여·체험형 프로그램 내실화, 교원 전문성 향상 등 학교통일교육을 강화하고 대학사회 내 통일교육 강좌, 논의 및 연구의 활성화를 도모했다. 또한 차세대 통일전문가를 양성하는 차원에서 해외 신진학자 통일이카데미를 진행했다. 해외 신진학자 및 외교관, 주한 유학생의 평화·통일 인식 확산을 위해 맞춤형 평화·통일교육을 실시했다.

정부는 2020년부터 통일교육연구센터를 출범시키고 2022년 정규조직화를 통해 체계적인 차세대 통일전문가를 양성하려고 하고 있다. 이른바 민족이라는 개념에 바탕을 둔 통일 지상주의적 관점을 극복하여 한반도 평화와 통일의 문제에 대한 국민적 공감대를 형성함으로써 미래지향적인 평화·통일교육을 모색하고, 중장기적이고 체계적인 통일교육을 진행하기 위해 통일교육연구센터를 설치해 연구기능을 강화하려 했다. 즉 통일정책과 통일교육에 대한 연구 기능을 강화하여 차세대 흐름에 맞는 전문가를 양성하려는 것이다. 통일 문제와 관련해 다른 세대보다 상대적으로 관심이 적은 20~30대 청년세대들을 '통일꾼'으로 양성하기 위한 목적으로 차세대 통일전문가 양성과정도 운영한다.

53) 통일부, 「2019년 통일부 주요업무 추진계획」(2019.3.12.), p. 10.

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



## (라) 통일교육

정부는 2018년 이후 남북관계의 진전과 한반도 평화의 가능성이 높아지는 정세변화에 따라 통일교육의 방향을 시민 역량 강화, 과정 중시, 평화감수성 함양 등으로 설정하여 정책을 추진해 나갔다. 2018년도 통일교육 계획<sup>55)</sup>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’ 형성 노력은 균형 잡힌 통일교육 추진을 위해 『통일교육지침서』, 『기본교재』를 개편하고 통일교육 민관협의체를 통해 통일교육 관련 각계 의견수렴을 강화하려 한 것이다.

통일부는 2000년도부터 2018년까지 연 단위로 통일교육 기본계획을 수립했으나, 2019년부터는 기본계획의 체계와 구성을 개편하여 「통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획」을 발표했다. 이를 바탕으로 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 개개인 삶의 변화에 영향을 미친다는 관점으로 평화·통일교육의 담론을 전환했다. 이에 평화, 경제, 글로벌이라는 관점에 맞는 평화교재, 웹토크 ‘굿피스’ 등 새로운 커리큘럼과 콘텐츠를 개발하여 통일교육원의 교육에 반영하고 학교와 지역사회에 보급하여 확산을 도모했다.

---

55) 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년 시행계획」(2018.12.), pp. 30~31.

〈표 11-2〉 문재인 정부 한반도 정책 중 평화공감대 확산 추진과정

구 분	추진 과정
통일국민협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '통일비전 시민회의' 구성 및 사회적 대화 지원</li> </ul>
통일센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인천에 통일*센터 설치·운영</li> <li>• 7개 권역에서 지역통일교육센터 운영</li> </ul>
차세대 통일전문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일·북한학 전공 대학생 및 대학원생 대상 평화·통일교육 실시</li> <li>• 통일전문가 교육대상 및 통일교육 전문가사과정 대상 확대·개편</li> <li>• 해외통일교육위원 역량 강화 프로그램 추진</li> </ul>
통일교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일교육연구센터 출범</li> <li>• 『통일교육지침서』, 『기본교재』 개편</li> <li>• 「통일교육 민관협의회」 구성</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## (2) 정책 평가

### (가) 통일국민협약

통일국민협약은 사회적 합의의 성격을 넘어 일관성 있고 지속적 인 평화·통일정책을 추진하기 위한 규범적 합의의 성격을 갖는다. 이러한 측면에서 통일국민협약은 통일과 관련하여 발생하는 여러 가지 사회적 갈등과 논란을 해소하고 통일정책의 일관성과 지속성을 유지하기 위한 목적으로 추진되고 있다. 이러한 측면에서 통일국민협약 체결이라는 정책의 그 목표와 지향점은 명확하다. 그러나 2022년 통일국민협약안을 도출하여 안정적으로 정책을 추진하기 위해서는 정권 교체에도 불구하고 일관되고 원활하게 이행할 수 있는 제도화 방안에 대한 보완적 논의가 이루어질 필요가 있다.

정책의 적절성 측면을 보면, 2017년도에는 통일비전 시민회의를 준비하는 과정에서 시민사회와 정부 간 쌍방향 소통과 협의의 틀을 마련하기 위해 노력했다는 점을 평가할 수 있다. 정파, 이념, 종교 등을 망라한 시민사회단체가 참여하는 통일국민협약 도출을 위한

민간협의체인 ‘통일비전 시민회의’를 구성하여 사업추진의 사회적 동력을 적절하게 확보한 것이다. 이를 통해 일반 국민이 직접 참여하는 사회적 대화를 전국적으로 실시함으로써 대북정책에 대한 공론화의 객관성과 공정성을 확보하고 국민적 합의에 대한 가능성을 적절하게 확인하는 계기가 됐다.

정책의 효과성 측면에서 살펴보면, 통일국민협약안을 도출하기 위해 숙의와 토론이라는 사회적 대화방식을 활용하여 평화·통일문제 관련 국민적 관심도 및 인지도를 높였다. 또한 이념·세대 간 갈등해결을 위한 사회적 합의의 가능성을 확인하였다. 궁극적으로 통일국민협약을 추진하는 과정 속에서 대북정책 공론화의 객관성 및 공정성 확보, 국민적 합의 가능성을 확인함으로써 대북정책에 대한 우리 사회의 갈등 해소에 기여하고 있다.<sup>56)</sup>

정책의 지속가능성 측면을 보면, 시민사회단체, 전문가 등의 참여하에 통일국민협약의 추진방향 및 추진기구 관련 논의를 진행하여 정부와 시민사회 간 소통과 협력을 지속적으로 추진했다는 점을 평가할 수 있다. 또한 사회적 대화를 진행하는 데 있어 서울시, 재외동포재단 등 지자체와 유관기관과의 협력 체제를 구축하여 국민적 공감대 확산을 시도한 점도 긍정적으로 평가할 수 있다. 향후에도 지속적인 지자체와 유관기관과의 협업을 통해 사회적 대화를 통한 평화·통일공감대 형성확대 노력으로 이어질 필요가 있다.

---

56) 한국갈등학회, 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』(통일부 정책연구용역보고서, 2019.8.), p. 63.

## (나) 통일센터

인천 통일+센터는 지역 내 평화·통일 관련 종합지원 센터이자 통일공감대 확산의 거점 역할을 수행함으로써 국정과제 목표인 통일공감대 확산에 기여했다. 인천 통일+센터는 지자체, 하나센터, 통일교육센터, 공공기관 등과 협업 네트워크를 구축하여 지역 맞춤형 평화·통일 관련 서비스를 적극적으로 실시했다고 평가할 수 있다.

정책의 적절성 측면을 보면, 2018년 개설된 인천 통일+센터는 상담 등을 통해 지금까지의 남북한 간 교류·협력 현장에 직접 참여하기 어려웠던 지역 주민들의 이해를 제고함으로써 남북관계 및 북한문제 등과 관련한 남남갈등을 완화하는 동시에 통일의 필요성 및 중요성에 관한 공감대를 더욱 공고히 하는 데 긍정적으로 기여했다고 평가할 수 있다. 정책의 효과성 측면에서 인천 통일+센터는 중앙-지방-민간의 융합을 통한 새로운 협업 모형을 창출하는 역할을 담당했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 인천 통일+센터의 발전방안 연구용역의 평가를 보면 센터 책임자의 조직적 리더십 운영 필요, 지역주민들의 통일 공감대 형성 역부족, 지역 내 평화통일 플랫폼의 역할 강화 모색 등을 지적하고 있다.<sup>57)</sup> 인천 통일+센터의 역할에 비해 예산과 인력, 공간 등이 열악하다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

정책의 지속가능성 측면을 보면, 시범적으로 운영된 인천 통일+센터를 추후 타 지역으로 확대 설치 및 운영하기 위해서는 인천 통일+센터의 계획과 운영 목적 등에 대한 보다 구체적이고 면밀한 검토가 필요하다. 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.

57) 한국조직학회, 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』(통일부 정책연구용역보고서, 2020.5.4.), pp. 55~56.

## (다) 차세대 통일전문가 양성

차세대 통일전문가 양성 정책의 목표는 명확하다. 특히 한반도 문제와 관련 해외의 차세대 전문가 양성 및 우호적인 네트워크 구축을 위해 미·중·일·러·EU·동남아시아 등의 신진학자와 공무원을 한국으로 초청하여 교육하고, ‘해외 신진학자 통일아카데미’를 개최한 것은 의미가 있다. 하지만 일부 해외 차세대 통일전문가들의 중복 참여를 문제점으로 지적할 수 있다.

정책의 적절성 측면을 보면, 차세대 통일전문가 양성교육은 이론과 실무 교육을 병행하여 현장에서 바로 사용할 수 있는 생생한 체험 교육을 진행했다는 점을 평가할 수 있다. 북한이탈주민과의 대화 및 현장견학, 분임토론 위주의 참여와 소통형 현장 위주 수업을 함께 운영했다는 점도 평가할 수 있다.

정책의 효과성 측면을 살펴보면, ‘해외 신진학자 통일아카데미’를 통해 대외적 통일기반을 조성하고, 해외 전문가 초빙사업으로 국제적 시각을 반영한 통일교육의 외연을 확대한 측면을 평가할 수 있다. 하지만 차세대 통일전문가 사업의 발전을 위해 재외동포 거점을 활용한 차세대 통일 공공외교 전략을 추진할 필요가 있다. 국내와 유사한 재외동포 사회의 갈등 구조 속에서 이념을 떠나 협력할 수 있는 대북정책의 자율적 공간을 창출하도록 추진할 필요가 있다. 그리고 해외 현지의 주요 엘리트와 직접 연계될 수 있도록 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.

정책의 지속가능성 측면을 보면, 국내외 차세대 통일전문가를 양성하는 과정에서 자연스럽게 여러 분야에서 젊은 세대의 평화, 통일에 대한 네트워크를 구축하여 향후 한반도의 평화통일을 위한 긍정적인 역할을 담당할 수 있도록 했다는 점을 평가할 수 있다.

## (라) 통일교육

정부는 사회적 합의에 기반한 범국민 통일공감대 확산을 통한 통일교육의 실천과제와 단위과제를 추진했다. 그리고 평화·통일교육의 추진을 위해 범정부 차원에서 관계기관 간 협업 체계를 체계적으로 구축했다고 평가할 수 있다.

정책의 적절성 측면을 보면, 남북 평화공존·공동번영에 기여할 수 있는 평화·통일교육의 방향을 설정한 점을 평가할 수 있다. 분단 시대 통일교육에서 벗어나 평화시대 통일교육이 나아가야 할 방향을 적절히 정립했다.

정책의 효과성 측면을 보면, 기존 공무원 및 교원 중심 교육과정 뿐만 아니라 일반 국민의 참여를 확대하는 방향으로 교육과정을 재편성하여 그 효과성이 증대하고 있다. 정책의 지속가능성 측면을 보면, 평화·통일교육 관련 현장 소통 증진을 위해 제도적 장치를 마련하여 지속가능성을 마련한 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 교사, 시민단체, 국회 등 평화·통일교육 관련 이해당사자의 참여를 제도화하기 위해 「통일교육 민관협의회」를 구성하여 평화·통일교육 추진 방향 등 평화·통일교육의 중요사항에 대해서는 협의회, 간담회, 워크숍 등 제도적 소통을 추진했다.<sup>58)</sup>

그러나 통일교육과 관련해 여러 비판들이 제기되기도 한다. 첫째, 남북 분단 이후 현재까지 통일교육을 학교교육, 사회교육 등을 통해 지속적으로 진행하고 있으나, 통일교육 그 자체가 지니고 있는 모순과 효과성에 끊임없는 의문이 제기되고 있다. 통일교육의 당위성과 중요성이 시대적 상황에 따라 변하고, 최근에는 통일교육이 평화·통일교육으로 그 명칭이 변화하면서 평화교육, 통일교육, 평화·통일교육 간 차이가 무엇인지에 대한 논란이 발생하기도 했다. 중요한

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

것은 명칭이 아닌 교육 프로그램과 내용이라는 점에서 보다 내실화할 필요가 있다. 둘째, 통일교육의 대부분이 수동적, 일방적 교육이라는 것이다.<sup>59)</sup> 특강, 토론과 현장 체험 등의 프로그램은 학생들이 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.

〈표 11-3〉 문재인 정부 한반도 정책 중 평화공감대 확산 정책 평가

구 분	정책 평가
통일국민협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 목표와 지향점은 명확, 제도화 필요</li> <li>• 적절성: 사회적 동력을 적절하게 확보</li> <li>• 효과성: 합의 가능성 확인 등 효과적 추진</li> <li>• 지속가능성: 정부-시민사회 간 소통·협력 지속</li> </ul>
통일센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 지역 내 통일공감대 거점 역할 수행</li> <li>• 적절성: 중앙-지방-민간 융합 등 새로운 협업 모형 창출</li> <li>• 효과성: 예산·인력·공간 등 열악</li> <li>• 지속가능성: 추가 설치 시 계획·운영 목적 등 검토 필요</li> </ul>
차세대 통일전문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 목적 등은 명확, 중복 참여 문제</li> <li>• 적절성: 체험교육 및 소통형 현장위주 교육 진행</li> <li>• 효과성: 통일교육의 외연 확대, 재외동포 거점 활용 필요</li> <li>• 지속가능성: 젊은 세대 중심 네트워크 구축 평가</li> </ul>
통일교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 범정부 차원 협업 체계 구축</li> <li>• 적절성: 교육 방향 설정 적절, 재편한 교육과정 효과</li> <li>• 효과성: 통일교육이 갖는 근본적 모순, 내실화 필요</li> <li>• 지속가능성: 능동성·주도성 증진 필요</li> </ul>

출처: 저자 작성.

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

## 나. 비핵·평화 프로세스

### (1) 정책의 추진과정

#### (가) 남북관계의 재정립 및 제도화

평창동계올림픽을 계기로 이루어진 3차례의 남북정상회담과 정상 간 합의 이행 등이 진행된 2018년 한반도 평화 국면은 남북관계 재정립 및 제도화의 가장 중요한 성과라 할 수 있다. 그러나 2019년 2월 제2차 북미정상회담 결렬 이후 그 동력을 이어가지 못한 채 교착 상태에 빠진 남북관계 현실은 남북관계의 제도화가 얼마나 어려운 과제인지를 보여준다.

2018년 4월 판문점에서의 남북정상회담은 이명박, 박근혜 정부 시절 진행되지 못한 정상회담을 복원했다는 상징성을 가지며, 권력 승계 후 김정은 위원장이 본격적으로 대외활동을 시작하는 시발점이 되었다. 그리고 당시 정상회담이 평양이 아닌 판문점에서 개최된 점, 이에 따라 김정은 위원장이 신변의 위협을 감수하고 남측 구역으로 넘어왔다는 점, 두 정상이 공식일정 외에 약 40여 분간에 걸쳐 수행원 없이 독대 협의를 도보다리에서 나누었다는 점 등 많은 새로운 이정표를 남겼다.

판문점 정상회담은 또한 이전 정상회담보다 합의 내용에 있어서도 많은 진전을 이루어냈다. 첫째, 이전 남북공동선언과 달리 판문점 선언은 더 이상 한반도에 전쟁이 없는 평화의 정착을 우선적으로 강조했다. 둘째, 이전 남북공동선언이 주로 비군사적 협력에 주력한 것에 비해 판문점 선언은 비군사적 협력 외에도 군사적 신뢰조치에 대한 조항을 별도로 매우 구체적으로 언급했다. 이는 원래 남북이 가장 합의하기 어려운 민감한 주제에 대한 공감대를 어느 정도 형성한 것으로 평가할 수 있다. 이와 관련해 종전선언과 비핵화 및 평화



체제 논의는 이전에 비해 진일보한 합의 내용이라 할 수 있다.

2018년 4월 남북 정상회담의 첫 만남 이후 남북한의 각종 후속조치가 이어지게 된다. 이 과정에서 주목할 것은 북미정상회담이 무산될 위기 상황에서 남북 정상이 한 달 만에 다시 판문점 내 북측 지역인 통일각에서 만났다는 점이다. 이는 사전 기획 없이 2시간 정도의 짧은 만남을 통해 남북 정상이 사안에 따라 형식에 구애받지 않고 언제든지 만날 수 있다는 것을 보여준 사건이었다. 이 만남의 주된 목적이 취소 위기에 봉착한 북미정상회담 개최를 위한 것이라는 점에서, 북미관계와 관련한 문제인 대통령과 한국의 조정자 역할도 주목받았다.

이후 판문점 회담에서 약속한 대로 문재인 대통령이 9월에 평양을 방문해 제3차 정상회담을 가지고, 남북한은 「9월 평양공동선언」과 별도의 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」를 채택했다. 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」는 판문점 선언에서 새로이 큰 비중을 차지하며 합의한 남북한 군사적 긴장 완화와 적대적 행위 중지 등 평화를 위한 남북 공동의 이해와 노력을 더한층 강조한 가장 중요한 성과라 할 수 있다. 그리고 「9월 평양공동선언」에서 한반도 비핵화와 관련해 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대, 그리고 영변의 핵 시설의 영구적 폐기를 포함함으로써 단순한 비핵화 언급 이상의 구체적 실천 방안을 언급했다. 한편, 평양방문 기간 중 문재인 대통령은 생중계로 방송된 평양공항 영접 행사, 연이은 대규모 공개 차량 시가행진, 그리고 능라도경기장에서 집단체조 관람 및 15만 평양 시민을 대상으로 한 직접 육성 연설 등 이전과는 다른 차원의 대북 주민 접촉을 통해 남북 정상 간 교류의 정상화, 제도화에 실질적으로 진전된 모습을 연출하였다.

평양정상회담 이후 군사 분야 합의 이행을 위해 군사당국자 회담

이 열리고, 비무장지대와 한강하구를 중심으로 한 육상 및 해상, 공중에서의 적대행위 중지, 감시초소 철수 등의 초기 조치가 시행되었다. 이후 북미 간 비핵화 관련 합의 여부에 관심이 집중되었다. 그러나 2019년 2월 많은 기대 속에 열린 하노이 북미정상회담이 아무런 성과 없이 끝난 이후 북미 간 협상은 물론이고 남북관계도 정체국면에 접어들고 말았다. 물론 2019년 6월 오사카 G20정상회의에 참석한 트럼프 대통령이 귀국길에 전격적으로 판문점에서 문재인 대통령과 함께 김정은 위원장을 만나면서 또 다른 극적인 장면을 연출했다. 그러나 2019년 10월 북미 실무협상이 결렬됨에 따라 북미관계뿐만 아니라 2020년 6월 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파 등으로 남북관계가 교착상태에 빠지면서 남북관계의 제도화도 그동안의 성과가 퇴색하는 모습을 보이는 상황이다.

#### (나) 남북의 군사적 신뢰구축

남북 정상은 판문점 선언 제2조에서 “한반도에서 참여한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 실질적으로 해소하기 위해 공동으로 노력해 나갈 것”을 선언했다. 그리고 구체적 조치로 화성미 방송과 전단 살포 등을 비롯한 일체의 적대행위 중지, 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사 충돌 방지와 안전한 어로 활동 보장을 위한 실제적 대책 마련, 남북 교류와 협력, 왕래와 접촉의 활성화에 대비한 여러 군사적 보장책 마련, 군사당국자회담 개최 등에 합의했다.<sup>60)</sup>

또한 제3조에서 “한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것”을 선언하며, “한반도에서 비정상적인

60) 청와대, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018.4.27.)」, <<https://www1.president.go.kr/articles/3138>> (검색일: 2020.6.3).

현재의 정전 상태를 종식시킬 것”을 명시하였다. 이를 위해 상호불가침 합의의 재확인 및 준수, 단계적 군축, 종전선언 및 평화협정 체결의 적극 추진 등에 합의했다.<sup>61)</sup> 물론 정전협정 65주년인 2018년에 종전을 선언하자고 했던 합의는 이행되지 않았다. 그럼에도 이전의 남북공동선언들과 2018년 이전 북한의 핵 개발과 군사도발로 남북 관계가 극도로 경색되어 긴장이 고조되었던 점을 고려하면 군사적 신뢰구축에서 큰 진전을 이루었다고 할 수 있다. 남북은 합의에 따라 비무장지대에서 즉시 상호비방전을 중지하였고, 양측 모두 활성기를 철수하는 한편 그동안 중지되었던 군사당국자 회담을 개최하였다.

남북의 군사적 신뢰조치는 2018년 9월 양측 국방장관이 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」에 서명함으로써 또 다른 진전을 이룬다. 군사 분야 합의서는 6개조 22항에 걸쳐 매우 포괄적이고 구체적인 군사적 신뢰구축 방안을 담았다. 여기에는 지상과 해상, 공중의 모든 공간에서의 무력충돌 방지, 대규모 군사훈련을 포함한 다양한 문제를 협의할 ‘남북군사공동위원회’ 가동, 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 육해공 모든 분야의 각종 군사연습 중지, 군사분계선 비행금지구역 설정, 우발적 충돌 방지를 위한 상시연락체계 가동, 비무장지대의 평화지대 전환을 위한 감시초소 철수, 판문점 공동경비구역 비무장화, 비무장지대 남북 공동유해 발굴 및 역사유적 공동조사, 서해 북방한계선 평화수역과 공동어로구역 설정, 남북 교류·협력과 접촉왕래 활성화를 위한 군사보장대책 마련, 임진강하구 공동이용, 직통전화 설치 등의 매우 포괄적인 군사협력 합의와 이를 시행하기 위한 세부적이고 구체적인 실천 방안을 포함하고 있다. 이후 양측은 비무장지대를 중심으로 상호 적대행위 전면 중지, 판문점 공동경비구역 비무장화, 비무장지대 내 감시

---

61) 위의 글 참조.

초소 일부인 22개 시범 철수, 철원군 화살머리고지 일대 공동 유해 발굴, 한강하구 공동이용, 남북군사공동위원회 구성·운영 협의 등에 관련된 일부 조치를 실행에 옮겼다. 그러나 이러한 남북한 군사 신뢰조치 이행도 2019년 2월 제2차 북미정상회담 결렬 이후 다시 중단되었고 전반적인 남북관계가 어려움에 처해 있다.

#### (다) 북핵문제의 진전

북한의 핵개발과 군사적 도발 등으로 한반도 위기가 고조되는 상황에서 문재인 정부의 노력으로 남북관계 개선을 매개로 북미 간 비핵화 협상이 재개되었다. 오바마 행정부 초기 중단된 북미 양국의 비핵화 협상이 다시 재개되었다는 점에서 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 이러한 북미 간 비핵화 협상을 견인해 내는 과정에서 한국이 그 어느 때보다 중요한 역할을 했다는 점도 의미가 있다. 비핵화 협상에서 한국을 배제하려던 북한이 한국의 역할을 인정한 것이다. 비록 현재 비핵화에 대한 포괄적 합의를 도출하지 못하고 있지만, 북한이 여전히 핵 동결을 파기하지 않고 유지하고 있는 점은 긍정적이라 할 수 있다.

2019년 2월 제2차 북미정상회담에서 북한은 핵과 미사일 시험 유예와 함께 영변 핵 시설 폐기를 매개로 대북경제제재 완화를 요구했지만, 미국이 영변 플러스 알파를 요구하면서 협상이 결렬되었다. 이후 6월 판문점에서의 극적인 남·북·미 3자 회동을 통해 비핵화의 동력을 다시 살렸으나, 10월 스톡홀름에서 개최된 북미 실무협상마저 결렬됨에 따라 현재 북미 협상은 중단된 상황이다. 이에 김정은 위원장은 2020년 신년사를 대신한 연말 노동당 전원회의 결과 보고에서 풍계리 핵시험장 폐기와 핵·ICBM(Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일) 시험 중단을 포함해 북미 신뢰구축을

위한 ‘선제적 중대조치들’에 미국이 한미군사연습과 첨단무기 도입, 추가 제재로 응답했다고 비판했다. 이어 “파렴치한 미국이 조미대화를 불순한 목적 실현에 악용하는 것을 절대로 허용하지 않을 것이며”, ‘전략무기’를 언급하면서 “충격적인 실제행동”을 경고했다. 그러나 한편으로 “우리의 억제력 강화의 폭과 심도는 미국의 금후 대조선 입장에 따라 상향조정될 것”이라며 미국과의 대화 여지를 남겨뒀다.<sup>62)</sup>

현재 북한은 ‘선 대북적대시 정책 철회, 후 비핵화 협상 재개’를 주장하고 있으며, 반면에 미국은 ‘선 비핵화, 후 체제보장 및 제재완화’를 주장하는 상황이다. 향후 문재인 정부가 남북대화의 동력을 다시 살리면서 북미 간의 입장차를 좁힐 수 있는 또 한 번의 중재 역할을 할 수 있을지가 한반도 비핵화 및 평화 추구의 관건이라 할 수 있을 것이다.

## (라) 대북정책에 대한 국제적 지지

한반도 문제의 특수성으로 인해 비핵화 협상과 아울러 남북대화를 재개하고 교류·협력을 통해 한반도의 항구적인 평화체제를 수립한다는 정부의 포괄적인 비핵·평화 정책은 한반도 주변국 및 국제사회의 지지와 협력이 있어야 힘을 받을 수 있다. 이와 관련해 한국의 대북정책에 가장 큰 영향을 미치는 미국은 전반적으로 지지를 보내면서도, 비핵화와 관련한 해결방안이나 접근법에서 한국정부와 차이를 보이면서 몇몇 사안에서 한국의 대북정책에 의구심을 보이기도 했다. 한미 양국은 비핵화 정책에 있어 다소 차이를 보였지만, 한미 양국 정상의 신뢰관계를 바탕으로 비핵화 협상 재개를 위해 노

62) “김정은: 처음으로 신년사 발표 생략... 당 회의에서 ‘새 전략무기’ 예고,” 『BBC 뉴스코리아』, 2020.1.1., <<https://www.bbc.com/korean/news-50963090>> (검색일: 2020.6.5.).

력해 나가고 있다.

한편, 중국은 문재인 정부의 한반도 평화 및 비핵화 정책에 원칙적인 지지를 표명해 왔다. 1차 판문점 남북정상회담에 대해 중국 외교부 대변인은 “역사적인 판문점 회담을 계기로 장기적인 한반도 안정을 위한 새로운 여정이 시작되기를 기대한다.”며 회담의 성과가 남북 간 화해와 한반도 평화에 큰 도움이 될 것이라고 평가했다.<sup>63)</sup> 중국은 1993년 1차 북핵 위기가 발생한 이후 현재까지 한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정, 그리고 협상과 대화를 통한 평화적 해결이라는 3원칙을 견지해 왔다. 동시에 한반도에서 점차 자신의 역할을 확대하면서 전략적 입지를 넓히려는 정책을 추구해 왔다. 그러나 중국은 당장 트럼프 행정부의 각종 무역제재와 압박에 시달리는 상황에서, 일단 북미 대결로 인한 군사적 긴장이나 대결 상황이 재현되는 것을 막고, 나아가 장기적인 로드맵을 통해 점진적인 비핵화가 이루어지는 것이 현실적이라는 입장이다.

이밖에 러시아, 일본 등은 외형적으로는 한국의 대북정책을 지지하는 모습을 보이나, 자신의 국가이익 및 이해관계에 따라 다른 입장을 보이고 있다. UN을 비롯한 국제사회도 남북정상회담을 비롯한 한국의 한반도 평화정착 노력에 지지를 표명하고 있으나, 비핵화와 관련해서는 북한의 실질적인 조치가 뒤따라야 한다는 입장을 보이고 있다.

---

63) “中 “남북 정상회담 성공적... 한반도 평화에 도움.” 『YTN』, 2018.4.28., <[https://web.archive.org/web/20180428143429/http://www.ytn.co.kr/\\_ln/0104\\_201804280122585231](https://web.archive.org/web/20180428143429/http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201804280122585231)> (검색일: 2020.6.5.).

〈표 II-4〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 비핵·평화 프로세스 추진과정

구 분	추진 과정
남북관계 재정립 및 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3차례의 남북정상회담 개최 및 후속 교류 추진</li> <li>• 남북한 당국 간 분야별 회담 개최</li> <li>• 대북제재 등으로 남북 교류·협력 제약</li> </ul>
남북 군사적 신뢰구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「4·27 판문점 선언」, 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사 분야 합의서」 등 채택·이행</li> </ul>
북핵문제 진전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「4·27 판문점 선언」에 김정은 위원장의 ‘완전한 비핵화’ 약속 명기</li> <li>• 2차례의 북미정상회담 견인</li> <li>• 제2차 북미정상회담 이후 한반도 정세 교착</li> </ul>
국제적 지지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미 간 긴밀한 협의와 이견 노출</li> <li>• 한국, 미국, 중국 사이의 동상이몽</li> <li>• 미중 간 전략 경쟁 격화</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## (2) 정책의 평가

### (가) 남북관계의 재정립 및 제도화

남북관계의 재정립과 제도화는 당면한 주요 정책 목표로서의 명확성을 가진다. 그러나 일부 목표는 그 개념 및 표현이 추상적이고 모호한 측면이 있다. 예를 들어 남북회담 체계화·정례화 추진 및 고위급회담 개최와 관련해 과연 어떠한 당국자 간에, 혹은 어떠한 수준에서, 그리고 무슨 주제와 분야에 대한 것인지 명확하게 규정되지 않았다. 특히 「남북기본협정」의 경우에는 그 개념과 내용이 매우 모호하다.

정책의 적절성 측면에서 보면, 이전 정부 시기 남북 간 정부차원은 물론 민간차원에서도 거의 모든 대화나 교류의 채널이 사라지는 경향을 보였다는 점에서 남북연락채널의 복원을 필두로 한 각종 분야별, 당사자별, 수준별 남북대화의 재개 및 정례화는 가장 시급한

과제로 적절성을 가진다고 할 수 있다. 정책의 효과성 측면을 보면, 남북관계의 재정립 및 제도화를 위해 청와대, 통일부, 국정원, 외교부, 국방부, 각종 경제부처, 체육, 그리고 민간 부문에 이르는 모든 대화의 창구를 활용하려고 한 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 실제 막후에서 국정원이나 청와대의 연락채널이 가동되어 대화의 첫 분야로 평창동계올림픽을 계기로 체육 분야가 남북 대화의 물꼬를 트는 계기로 활용된 것은 이러한 정부 각 부처 간의 협업과 조율이 성공한 주요 사례의 하나라 할 수 있다.

그러나 제2차 북미정상회담 이후 비핵화와 관련해 북미 입장차가 노정되고 2019년 6월 판문점 3자 회동과 10월의 북미 실무협상을 마지막으로 북미는 물론 남북 간에도 대화와 교류가 다시 교착상태에 빠지는 모습을 보이면서 남북관계의 제도화와 관련해 그동안의 성과가 퇴색되는 모습을 보이고 있다. 정책의 지속가능성의 측면에서 보면, 문재인 대통령과 한국의 중재외교를 통한 남북 및 북미협상을 추동해 나갈 수 있는 자율성과 능력이 확보될 필요가 있음을 확인할 수 있다.

#### (나) 남북의 군사적 신뢰구축

남북의 군사적 신뢰구축과 관련해 문재인 정부의 「100대 국정과제」에는 남북대화 재정립 가운데 군사실무회담 개최라는 언급 이외에 구체적으로 어떻게, 언제, 그리고 무엇을 추진할 것인지에 대해서 제시되지 않았다. 이는 이명박, 박근혜 정부 시기 악화된 남북관계 전반과 지속된 북한의 핵 개발 및 군사도발 등으로 군사 분야의 구체적인 추진 목표를 정하기보다 군사 분야의 대화를 시작한다는 것 자체를 하나의 상징적 목표로 상정한 것으로 볼 수 있다.

정책의 적절성을 보면, 한반도 평화체제 구축을 위한 군사 분야의



진전은 필수 요건이라는 점에서 적절한 추진 과제로 평가할 수 있다. 또한 이를 위해 국방부는 물론 청와대를 중심으로 외교부, 통일부, 국정원 등의 여러 부처가 어떠한 역할을 수행하였는가와 관련하여 눈에 띄는 것은 2018년 문화체육관광부 주도의 평창동계올림픽 개막식과 폐막식에 북한의 고위 사절단으로 북한의 군 수뇌부가 참석했다는 점이다.

정책의 효과성 측면에서 보면, 남북이 「4·27 판문점 선언」, 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사 분야 합의서」에서 합의한 내용을 순조롭게 이행해 나갔지만, 북미 간 비핵화 협상이 교착국면에 빠지면서 남북의 군사적 신뢰조치 이행도 중지되고 있다. 이와 관련해 남북이 상대방을 어느 정도 신뢰하면서 합의한 군사적 조치를 이행했는지를 분석·평가할 필요가 있다.

정책의 지속가능성을 보면, 2018년 합의 사항이 일부 이행되다가 2019년 중반 이후 진전이 없는 군사적 신뢰구축에서 지속가능한 성과를 거두기 위해서는 먼저 북미 대화와 협상의 재개를 통한 외부 여건 조성이 필요하다. 여기에 남북 수뇌부 간의 접촉과 대화의 재개 여부에 따라 중단된 이행조치들이 다시 시작될 수 있을 것이다. 결국 남북 군사적 신뢰구축 문제는 북미 간 핵협상과 남북 간 정치대화 등 한반도 정세 진전을 전제로 한다는 점에서 그 토대는 이미 놓였으나 시행이 어려운 현실에 따라 그 지속가능성이 좌우될 수밖에 없다.

#### (다) 북핵문제의 진전

비핵화는 한국정부의 가장 중요한 외교안보 정책이다. 문재인 정부는 구체적 실천방안으로 포괄적 비핵화 협상 방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등을 제시했다.<sup>64)</sup> 그런

데 비핵화 합의 도출의 구체적 내용이 완전한 핵 폐기인지 아니면 동결에서 완전한 핵 폐기에 이르는 로드맵인지에 대한 명확한 내용이 제시되지 않았다. 또한 비핵화 초기 조치의 확보에서 비핵화 초기 조치가 무엇인지에 대해서도 불명확하다. 마찬가지로 포괄적 비핵화 협상 재개도 그것이 남북 간 협상인지, 북미 간 협상인지, 아니면 6자회담인지도 불분명하다.

당시 한반도의 군사적 긴장 상황과 비핵화 협상 전망이 불투명하 가운데 비현실적인 당장의 비핵화나 선 비핵화 후 남북대화를 상정하기보다 협상재개 자체를 당장의 시급한 정책 목표로 설정한 것은 현실적인 접근으로 평가할 수 있다. 동시에 비핵화 협상을 위해 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한의 추가 도발 억제를 제시한 것은 비핵화 협상에서 미국이 가지는 중요성과 한미동맹의 공동보조가 중요한 현실을 반영한 것이다. 또한 비핵화 협상을 견인하기 위한 수단으로 제재와 대화를 동시에 상정한 것도 제재 위주 접근이 북한의 핵개발 의지만 강화시킨 지난 기간의 교훈을 반영한 것이다.

어쨌든 완전한 비핵화를 궁극적 목표로 하는 정부의 정책은 일단 절반의 성공을 거두었다고 할 수 있다. 첫째, 오바마 행정부 초기 북미 간에 진행되던 북핵 협상이 파기된 이후 북한이 가속화된 핵 프로그램을 진행하며, 전혀 이루어지지 않던 핵 협상이 다시 재개되었다는 점이다. 이러한 점에서 포괄적 비핵화 협상의 재개라는 1단계 정책목표는 일단 성공한 것으로 평가할 수 있다. 둘째, 북미 간 비핵화 협상을 견인해 내는 과정에서 한국이 그 어느 때보다 중요한 역할을 했다는 점이다. 셋째, 이전의 북핵 협상에서 통미봉남을 통해 한국을 배제하려는 북한의 전통적인 입장과는 달리 이번에는 비핵화

---

64) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 136.

과정에서 한국의 역할을 인정한 것이다. 넷째, 비록 비핵화에 대한 포괄적 합의를 도출하지 못했지만, 북한의 핵무기 프로그램에 대한 동결과 풍계리 핵실험장 폭파 등 일부 비핵화 조치가 이루어졌다.

### (라) 대북정책에 대한 국제적인 지지

한반도 비핵화 및 평화체제 수립에 영향을 미치는 주요 국가인 미국은 원칙적으로 한국의 대북정책을 지지하면서도, 한미동맹을 바탕으로 대북정책에 대한 한미 공조를 강조하고 남북관계가 북미관계보다 앞서나가는 것을 경계했다. 그러나 평창동계올림픽의 성공적인 개최를 위해 한미군사훈련 중단과 북한의 핵실험 중단을 교환함으로써 2018년 한반도 평화 분위기 조성에 일조했다. 미국 조야의 우려에도 불구하고 한미군사훈련 중지를 명령하여 북한에 대한 적대시 정책의 중지를 상징적으로 보여준 점, 그리고 북한이 비핵화를 할 경우 북한에 엄청난 투자와 경제적 기회가 있음을 지속적으로 강조한 점 등은 북한과의 공존 속에 평화를 통해 한반도 번영을 추구하는 정부의 대북정책을 트럼프 대통령이 원칙적으로 지지한 것으로 평가할 수 있다.<sup>65)</sup> 트럼프 대통령은 남북정상회담을 포함한 남북관계 개선에도 지지를 표명하였다. 그러나 이러한 트럼프 대통령의 남북정상회담에 대한 지지와는 별개로 미국은 핵협상에서 북한의 선비핵 조치를 압박하며 경제제재 해제에 대해서는 완고한 입장을 견지하여 보다 유연한 단계적 접근법을 원하는 한국의 핵협상 전략과

---

65) The White House, "President Trump Is Committed to Achieving Transformational Peace for the United States, the Korean Peninsula, and the World," February 21, 2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-committed-achieving-transformational-peace-united-states-korean-peninsula-world/>> (Accessed June 5, 2020); "Trump Mentions 'a Major Rebuild' of N. Korea," *KBS World Radio*, October 24, 2019, <[http://world.kbs.co.kr/special/northkorea/contents/news/koreatoday\\_view.htm?lang=e&No=373184](http://world.kbs.co.kr/special/northkorea/contents/news/koreatoday_view.htm?lang=e&No=373184)> (Accessed June 5, 2020).

중요한 차이를 보였다.

한반도 평화와 비핵화에 원칙적인 지지를 표명한 중국 역시 정부의 대북 비핵·평화 정책을 지지하는 것으로 평가된다. 중국은 한반도 비핵화 해법으로 쌍중단(雙中斷, 북한 핵·미사일 도발과 한미연합군사훈련 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行, 한반도 비핵화 프로세스와 북미 평화협정 협상)을 일관되게 주장해왔다.<sup>66)</sup> 이러한 중국의 접근은 한반도의 비핵화와 동시에 종전선언, 평화협정 체결을 통해 평화체제를 구축하자는 정부의 정책과도 일맥상통한다. 문제는 미국의 선 비핵화 요구가 이러한 입장과 마찰을 일으키고 있으며 동시에 트럼프 행정부의 중국 역할론 혹은 책임론에 중국이 부담스러운 입장이라는 것이다.

UN을 비롯한 국제사회도 남북정상회담을 비롯한 한국의 한반도 평화정착 노력에 지지를 표명하고 있으나, 비핵화와 관련해서는 북한의 실질적인 조치가 뒤따라야 한다는 입장을 보이고 있다. 따라서 이러한 국제사회에 한반도 정세와 한반도 정책을 적극적으로 알리고 지지와 협력을 유도해 나갈 필요가 있다.

---

66) “[유현정 칼럼] 중국의 북미정상회담 평가와 비핵화 입장,” 『DAILYNK』, 2019.3.16., <<https://www.dailynk.com/%EC%9C%A0%ED%98%84%EC%A0%95-%EC%B9%BC%EB%9F%BC-%EC%A4%91%EA%B5%AD%EC%9D%98-%EB%B6%81%EB%AF%B8%EC%A0%95%EC%83%81%ED%9A%8C%EB%8B%B4-%ED%8F%89%EA%B0%80%EC%99%80-%EB%B9%84%ED%95%B5%ED%99%94-%EC%9E%85/>> (검색일: 2020. 6. 6.).

〈표 II-5〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 비핵·평화 프로세스 정책 평가

구 분	정책 평가
남북관계 재정립 및 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 주요한 정책 목표로서 명확하나 일부는 추상적</li> <li>• 적절성: 대화 복원 등은 시급한 과제임이 분명</li> <li>• 효과성: 정부 내 부처 간 협업 효과</li> <li>• 지속가능성: 북미 간 협상으로부터의 자율성 확보 필요</li> </ul>
남북 군사적 신뢰구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 상징적 수준의 과제 설정</li> <li>• 적절성: 군사적 신뢰구축의 필요성 인정</li> <li>• 효과성: 북미 간 협상 교착 이후 정지</li> <li>• 지속가능성: 현실적 여건 마련 필요</li> </ul>
북핵문제 진전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 명확한 목표 설정이 어려운 상황 감안, 중장기 과제 제시</li> <li>• 적절성: 현실적 목표 수정 적절</li> <li>• 효과성: 핵협상 재개 등 절반의 성공, 한국의 역할</li> <li>• 지속가능성: 지속가능성 확보가 필요</li> </ul>
국제적 지지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 한반도 평화 및 비핵화 목표 원칙적 지지</li> <li>• 적절성: 주변국 사이에서 각론에 대한 이견 지속</li> <li>• 효과성: 한국의 대북정책에 대한 주변국의 의구심</li> <li>• 지속가능성: 미중 등 대립으로 진전이 쉽지 않은 상황</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 다. 한반도 신경제구상

### (1) 정책의 추진과정

#### (가) 3대 경협벨트 구축

문재인 정부의 3대 경협벨트 구축은 한반도 신경제지도 구상의 핵심 목표로 추진되고 있다. 2018년 4월 판문점 남북정상회담에서 문재인 대통령이 김정은 위원장에게 한반도 신경제구상 등의 내용이 담긴 USB를 전달한 것으로 알려졌다. 그리고 9월 평양 남북정상회담에서 정상 간 ‘동·서해 남북공동특구’ 조성 논의에 합의하는 성과를 거두었다. 그러나 대북제재와 2019년 2월 제2차 북미정상회담 결렬 이후 3대 경협벨트 구축을 비롯한 다양한 경제협력 사업 추진 동력이 약화된 상황이다. 이에 문재인 정부는 ‘DMZ 평화의 길 조성’

등 DMZ 일대를 중심으로 남한이 독자적으로 추진할 수 있는 사업들을 모색·추진하고 있다.

### (나) 남북 인프라 연결

지난 10여 년 동안 중단된 남북 인프라 연결 논의는 2018년 4월 판문점 남북정상회담을 통해 다시 활발해졌다. 남북 정상은 「4·27 판문점 선언」에서 동해선·경의선 철도·도로 연결 및 현대화에 합의했다. 이후 남북은 고위급회담과 철도·도로 분과회담, 통신·항공 실무회담 등을 통해 인프라 연결 논의를 보다 구체화해갔다. 그렇지만 다른 모든 분야의 남북 교류·협력 사업과 마찬가지로 대북제재와 2019년 2월 이후 남북관계 경색으로 한 걸음도 앞으로 나아가지 못하고 있다. 이에 정부는 동해북부선 강릉~제진 철도건설 사업을 남북협력 사업으로 인정하여 예비타당성 조사를 면제하고, 판문점 선언 2주년을 계기로 ‘동해북부선 추진 기념식(2020.4.27.)’을 개최하는 등 협력 재개에 대비하고 있다.

### (다) 평화경제

문재인 정부는 평화를 “우리가 추구해야 최우선의 가치이자 정의이며, 번영을 위한 토대”로 규정<sup>67)</sup>하고 ‘한반도 평화경제’의 실현을 위한 노력을 경주하고 있다. 문재인 대통령의 ‘평화경제론’은 ‘한반도 신경제지도 구상’의 주요 목표로 설정되었으며, 정부 출범 이후 꾸준히 강조되고 있다. 정부는 개성공단과 금강산관광, 그리고 철도·도로 연결 및 현대화 등을 평화경제의 선례로 인식하면서 남북경협 재개를 위해 경협기업 피해지원, 남북 당국 간 협의 등을 추진해왔다. 남북은 2018년 「9월 평양공동선언」에서 ‘조건이 마련되는 데

67) 통일부, 『문재인 정부의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』, p. 6.

따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화'한다는 합의를 이루기도 했으나, 아직까지 현실화되지는 못하고 있다. 한편, 정부는 평화경제의 실현을 위해서 북한뿐만 아니라 동아시아 국가를 비롯한 세계 각국의 지지와 협조를 확보하려는 노력을 병행하고 있다.

### (라) 하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도화

문재인 대통령이 대북정책의 일관성을 지속적으로 강조함에 따라 정부는 우선 내부적으로 기존 남북경협 관련 법·규정을 정비하고, 「4·27 판문점 선언」을 비롯한 기존 남북 정상 간 합의의 국회 비준을 추진했다. 그리고 북한과는 남북대화 정례화·상시화를 모색하기 위해 2018년 9월 개성에 남북공동연락사무소를 설치했으며, 향후 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 위한 '남북기본협정' 체결을 준비하고 있다. 다만 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고, 제도화의 진전과 수준이 크게 향상되지 못하고 있는 상황이다.

〈표 11-6〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 신경제구상 추진과정

구 분	추진 과정
3대 경험벨트 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 정상 간 공감대 형성</li> <li>• 「9월 평양공동선언」에 내용 반영</li> <li>• 제2차 북미정상회담 이후 추진 동력 약화</li> </ul>
남북 인프라 연결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 정상 간 합의</li> <li>• 남북 당국 간 관련 회담 개최 및 공동 조사 등 일부 합의 이행</li> <li>• 남한 내 준비 우선 추진</li> </ul>
평화경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금강산관광 및 개성공단 등 기존 남북경협 재개가 선례</li> <li>• 「9월 평양공동선언」에 포함</li> <li>• 주변국 및 역내 지지·협조 확보 노력</li> </ul>
하나의 시장 형성 위한 남북경협 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「남북교류협력법」 등 관련 국내 법·제도 정비</li> <li>• 남북 정상 간 합의 국회 비준·동의 추진</li> <li>• 남북공동연락사무소 설치·운영 및 폐쇄</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## (2) 정책 평가

### (가) 3대 경협벨트 구축

3대 경협벨트 구축은 동해권 에너지·자원벨트, 서해안 산업·물류·교통벨트, DMZ 환경·관광벨트로 구성되며, 각각의 개발 방향이 설정되어 있다는 점에서 명확한 개발 전략을 갖추고 있다고 할 수 있다. 특히, 북한의 주요 산업도시 및 관광지를 연계한 개발 전략을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 북한이 제시한 기존 5개 특구와 23개 경제개발구<sup>68)</sup>의 위치와 추진 계획을 살펴보면, 한반도 신경제구상의 3대 경협벨트와 연계하여 추진할 여지가 상당하다. 다만, 이를 구체적으로 어떻게 연계해 실현시킬 것인지에 대해서는 불명확한 측면이 존재한다.

문재인 정부의 3대 경협벨트 구축 노력은 국제사회의 대북제재로 북한 지역의 경협벨트 구축이 현실화될 수 없었기 때문에 소기의 목적을 달성했다고 평가하긴 어렵다. 다만, 2018년 「4·27 판문점 선언」 제2조 1항에 따라 상대방에 대한 일체의 적대행위 전면 중지에 합의 하면서 남측 DMZ 구역에 ‘평화의 길’을 조성할 수 있는 여건이 마련되었고, 「9월 평양공동선언」에서 남북공동특구 조성 협의에 대한 합의를 이끌어 낸 것은 주목할 만한 성과라 할 수 있다.

이러한 3대 경협벨트 구축은 상당히 장기간의 남북협력이 이루어져야 하는 사안으로 2020년 현재 남북관계가 경색된 상황에서 추진 동력을 확보하기가 쉽지 않은 상황이다. 다만, 문재인 정부는 2018년

---

68) 북한 당국은 경제개발구법 제정 초기에는 기존 김일성·김정일 시대의 경제특구와 경제개발구를 구분했으나 2018년 이후 경제특구·개발구를 경제개발구로 통칭하고 있다. 최근 북한 당국이 발간한 경제개발구 홍보물인 차명철, 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』 (평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018)과 조선경제개발협회, 『조선민주주의인민공화국 특수경제지대』 (평양: 조선경제개발협회, 2019)는 기존 5개 특구(나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도 특구) 가운데 개성공업지구를 포함시키지 않은 27개 경제개발구에 대해서만 소개하고 있다.



남북 정상 간 합의를 토대로 협력을 준비하고, 남한이 독자적으로 추진할 수 있는 사업들부터 협력 기반을 조성하여 점차 사업을 확대해 나갈 것으로 전망된다.

#### (나) 남북 인프라 연결

정부의 남북 인프라 연결 정책은 남북뿐만 아닌 동북아 지역의 경제·정치·안보 협력 강화 차원에서 추진되고 있다. 이와 같은 동북아 다자협력이 실현되기 위해서는 우선적으로 남북 인프라 연결이 이루어져야 한다. 하지만 정부가 남북 경제협력 구상으로 내세운 한반도 신경제구상 및 경제통일 구현에서 인프라 연결 문제를 다루고 있지는 않다. 한반도 신경제구상은 3대 경협벨트 구축, 남북한 하나의 시장 형성, 남북접경지역 발전 등의 주요 추진 과제를 제시하고 있으나 이를 물리적으로 연결할 방안은 보이지 않았다. 그러나 2020년 1월 정부가 발표한 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」에는 남북 교통인프라 연결 및 현대화를 추진 과제로 선정해 큰 틀에서의 개발 방안을 명시하고 있다. 현 정부의 남북 인프라 연결 및 활용 방안은 새롭게 나온 과제라기보다 이전 정부들의 정책들을 보완·계승하여 발전시킨 것이라 할 수 있다.

남북 인프라 연결은 남북 간 협력이 필수적으로 이루어져야 하는 만큼, 정부는 북한 당국과의 회담을 지속적으로 추진해왔다. 2018년 4월, 9월의 남북정상회담을 통해 철도, 도로, 통신, 항공 등 다양한 분야에서 협력이 추진되었으나, 2020년 현재 남북 인프라 연결 정책은 적극적인 추진이 어려운 상황이다. 그러나 정책 추진을 위한 토대는 일정 정도 조성되었다고 평가할 수 있다. 현재 정부는 남북협력 재개에 대비한 기반 조성에 노력을 기울이고 있다. 특히, 철도 연결과 관련해 2020년 4월 27일 ‘4·27 남북정상회담’ 2주년을 맞아 동해북

부선(강릉~제진) 추진 기념식을 개최하며 남북 인프라 연결을 적극적으로 추진하겠다는 의지를 드러냈다. 이에 대해 북한은 별다른 반응을 보이고 있지 않으나, 2018년 남북 정상이 직접 만나 합의를 도출한 사안인 만큼 여건이 조성된다면 보다 활발하게 추진될 가능성이 높다.

#### (다) 평화경제

현 정부의 평화경제 구상은 구체적인 정책이 아닌 장기적 관점에서 통일을 실현하는 방향을 제시하는 성격이 강하기 때문에 그 개념이 다소 추상적이다. 다만, 정부는 남북경협 재개 등 상대적으로 단기적인 목표를 설정하고, 이를 통해 평화경제로 나아가는 발판을 마련하기 위해 노력하고 있다.

물론 남북경협 재개 문제는 국제사회의 대북제재와 밀접한 관련이 있기 때문에 국제사회의 지지가 필수라고 할 수 있다. 이에 정부는 미국, 중국, 러시아 등 한반도 문제 유관국의 지지 확보를 위한 노력을 지속하고 있다. 특히, 문재인 정부가 강조하는 ‘평화경제’는 한반도뿐만 아니라 동아시아에 평화와 번영의 선순환을 촉진시키는 것이 목적인만큼 국제사회의 공감대를 얻기 위한 노력을 지속하고 있다.

그럼에도 불구하고 2020년 현재까지 금강산관광, 개성공단이 재개되지 않고 있고, 재개 시점 및 방안 등에 대한 남북 간 갈등 여지가 남아 있어 정책의 효과성은 그리 크지 않다고 평가할 수 있다. 또한 남북경협 재개 문제는 다른 정책과 마찬가지로 한반도를 둘러싼 대내외 여건상 정책의 실현가능성과 지속가능성을 확보하기 어려운 상황이다. 여전히 국제사회의 대북제재가 작동하고 있고, 북한 비핵화 협상이 진척되지 않는 상황에서 우리 정부가 독자적으로 남북경협을 재개하기가 쉽지 않기 때문이다.

## (라) 하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도화

남북경협 제도화 정책은 「제3차 남북관계발전기본계획」과 각 연도별 시행계획에 보다 명확하게 드러나 있다. 다만, 향후 남북관계의 기본 규범이 될 ‘남북기본협정’에 대해서는 북한과 협의가 이루어지지 않아 그 정의와 내용이 명확하게 제시되지 못하고 있다는 점을 한계로 지적할 수 있다.

문재인 대통령은 취임 직후부터 꾸준히 기존 남북 합의의 준수와 법제화를 강조해 왔으나, 북미 비핵화 협상 교착 국면에 따른 남북교류 중단으로 성과는 제한적이다. 물론 2018년 9월 남북공동연락사무소의 설치와 남북 간 경제협력을 논의하는 상설 연락채널 구축을 통해 경협 제도화의 발판을 마련했다는 데 큰 의미가 있다. 그러나 힘들게 마련된 남북 간 제도화의 공간은 2019년 2월 제2차 북미정상회담 합의 결렬 이후 남북관계가 소원해지면서 사실상 제 기능을 하지 못했다. 특히, 2020년 6월 북한에 의해 남북공동연락사무소가 폭파되는 사태에 이르렀다. 이는 남북 간 교류·협력 제도화의 길이 결코 쉽지 않다는 것을 상징적으로 보여준다.

2019년 이후 남북관계가 전반적으로 경색된 가운데, 하나의 시장 형성을 위한 남북관계 제도화 정책 또한 적극적으로 추진하기 어려운 상황이다. 2020년 6월 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 남한에 상당한 충격을 안겨주었으며, 그간 협력을 비롯한 모든 남북 교류·협력 제도화 노력이 무색해졌다. 그렇지만 해당 정책의 실현가능성 및 지속가능성이 매우 낮다고만 볼 수는 없다. 문재인 정부는 공동연락사무소 폭파 이후에도 남북관계의 제도화를 강조하며, 국회를 설득하고 북한과의 연락채널 복원을 모색하고 있다.

〈표 II-7〉 문재인 정부 한반도 정책 중 한반도 신경제구상 정책 평가

구 분	정책 평가
3대 경험벨트 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 개발 전략 명확</li> <li>• 적절성: 구체적 실현 방법 미제시</li> <li>• 효과성: 소기의 목적 달성 평가 어려움.</li> <li>• 지속가능성: 남한 내 준비 우선 추진, 북한과의 연계 가능</li> </ul>
남북 인프라 연결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 큰 틀에서의 방안 제시, 이전 정책 계승 측면</li> <li>• 적절성: 남북 당국 간 관련 회담 개최</li> <li>• 효과성: 당장 추진은 어렵지만 정책 추진 토대는 조성</li> <li>• 지속가능성: 여건 조성 시 활발한 추진 가능</li> </ul>
평화경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 장기적 비전 성격, 다소 추상적인 목표</li> <li>• 적절성: 남북경협 재개라는 단기적 목표는 적절</li> <li>• 효과성: 대북제재 등으로 기존 경협 사업 미재개</li> <li>• 지속가능성: 북한 비핵화 협상 진전 등 여건 조성 필요</li> </ul>
하나의 시장 형성 위한 남북경협 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 남북관계발전기본계획 등에 명시</li> <li>• 적절성: 남한 내 우선적 준비는 적절</li> <li>• 효과성: 남북공동연락사무소 폭파 등으로 효과성에는 의문</li> <li>• 지속가능성: 남북관계 진전이라는 큰 틀의 여건 조성 필요</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 라. 신남방·신북방정책

### (1) 정책의 추진과정

#### (가) 신남방정책

신남방정책 추진 과정의 핵심 성과로는 2019년 11월에 개최된 제3차 한·아세안 특별정상회의와 제1차 한·메콩 정상회의를 들 수 있다.<sup>69)</sup> 제3차 한·아세안 특별정상회의는 평화·번영과 동반자 관계를 위한 한·아세안 공동비전을 채택하였다.<sup>70)</sup> 한·아세안 공동비전은 6개

69) 제1차 한·아세안 특별정상회의는 2009년 제주에서 개최되었으며, 제2차 한·아세안 특별정상회의는 2014년 부산에서 개최되었다.

70) 청와대, 「평화·번영과 동반자 관계를 위한 한·아세안 공동비전 성명(2019.11.26.)」, 대한민국 정책브리핑, <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148866885>> (검색일: 2020.5.11.).

주제와 25개 세부과제로 구성되어 있다. 6개 주제는 한·아세안 전략적 동반자 관계의 미래 발전, 평화를 향한 동행으로 평화로운 지역 구축, 번영을 위한 동행으로 경제적 동반자 관계 구축, 연계성 증진을 위한 동행, 지속가능성과 환경 협력을 위한 동행, 사람을 위한 사회, 문화 파트너십 강화 등이다.

2011년 이래 장관급회의로 진행되어 온 한·메콩 협의체를 격상하여 개최한 제1차 한·메콩 정상회의에서는 메콩강 유역 국가인 캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국, 베트남과 공동 번영을 위한 비전과 협력 방향을 논의하였다. 그 결과 ‘한·메콩 공동번영을 위한 미래협력 방향’을 중심으로 ‘한·메콩 비전(경험을 공유하는 번영, 지속가능한 번영, 동아시아 평화와 상생번영)’을 확인하고, 「한강·메콩강 선언」을 채택하였다.<sup>71)</sup> 무엇보다 제3차 한·아세안 특별정상회의와 제1차 한·메콩 정상회의는 한반도 평화 프로세스에 대한 아세안의 지지를 재차 확인하는 자리가 되었다.<sup>72)</sup>

2020년 하반기에는 지난 2년여간 진행되어 온 신남방정책의 내용을 보완하기 위해 ‘신남방정책 플러스(plus)’를 발표할 예정이라고 한다.<sup>73)</sup> 신남방정책 플러스의 주요 내용은 첫째, 사람 중심의 상생 협력으로 보건협력, 교육 및 연수사업 등 비대면 원격 시스템을 통한 협력 사업 실현, 둘째, 새로운 글로벌 가치 사슬(global value chain) 형성을 위한 디지털 경제협력, 셋째, 인공지능을 통한 위성 정보를 아세안 회원국과 공유하여 비전통 안보이슈에 대한 협력을 더욱 증진시키고자 하는 것 등이다.<sup>74)</sup>

71) 외교부, “제1차 한-메콩 정상회의 & 공동 언론발표,” 2019.11.27., <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4076/view.do?seq=368455](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=368455)> (검색일: 2020.5.11.).

72) 신남방정책특별위원회, “신남방정책특별위원회 제4차 전체회의(보도자료),” 2019.12.20., <[http://www.nsp.go.kr/news/news\\_view.do?board\\_id=2&post\\_id=180](http://www.nsp.go.kr/news/news_view.do?board_id=2&post_id=180)> (검색일: 2020.5.11.).

73) 최경희, “신지정화시대, 한국의 신남방정책과 신북방정책의 결합의 의미,” 『신남방정책·신북방정책의 중장기 목표 및 신한반도 구상과의 연계전략』 (통일연구원 일반연구과제 워크숍, 2020.7.16.~17.), pp. 23~28.

## (나) 신북방정책

중국과 러시아, 그리고 중앙아시아 지역을 포함하는 북방지역은 경제적으로나 정치적으로, 혹은 역사적으로 한국과 밀접히 관련된 지역이다. 또한 북한과 우호적 관계를 맺고 있는 이들 지역 국가들과의 관계 개선은 한반도의 평화정착에 기여할 수 있다. 이러한 지정학·지경학적 가치를 갖고 있기 때문에 역대 정부에서는 북방 국가들과의 외교·경제관계 강화를 위한 다양한 전략을 추진해왔다. 문재인 정부 역시 북방지역 국가를 대상으로 한 경제협력 정책의 추진 의지를 보여주었고, 그 시작으로 신북방정책의 비전과 추진 의지를 발표했다.

신북방정책 추진을 위해 설치된 북방경제협력위원회는 외교부와 기획재정부, 통일부, 산업통상자원부 장관 및 청와대 경제보좌관 등 5명의 정부위원과 최대 25명의 각 분야 민간위원 전문가들로 구성되어 있다. 위원장에는 대통령이 위촉한 전문가 1인이 임명되고 청와대 경제보좌관이 위원회 간사를 맡아 운영된다. 정책의 효율적이고 전문적인 추진을 위해 분야별 전문위원회가 별도로 설치되며 특정 현안에 대한 논의를 위해 특별위원회 및 전문가 자문단 역시 별도로 구성될 수 있도록 제도화가 이뤄져 있다.<sup>74)</sup>

2017년 시작된 이후 3년이 지난 지금까지 북방경제협력위원회와 각 부처 및 기관들의 협조를 통해 러시아와 중국, 중앙아시아 국가들과 다양한 세부과제들을 추진하고 있는 상황이며, 일부 분야에서는 가시적인 성과를 내고 있다.

---

74) 위의 글, pp. 23~28.

75) 우준모, “‘신북방정책’ 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점,” 『국제지역연구』, 제21권 5호 (2018), p. 115.

〈표 II-8〉 문재인 정부 한반도 정책 중 신남방·신북방정책 추진과정

구 분	추진 과정
신남방정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신남방정책특별위원회 출범(2018.8.)</li> <li>• 신남방정책추진단 구성·운영</li> <li>• 제3차 한·아세안 특별정상회의 및 제1차 한·메콩 정상회의 개최(2019.11.)</li> <li>• 「신남방정책 플러스(plus)」 발표(2020.11.)</li> </ul>
신북방정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북방경제협력위원회 설치(2017.8.) 및 운영</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## (2) 정책 평가

### (가) 신남방정책

신남방정책 3Ps의 16개 세부과제를 인도·아세안 국가별 맞춤형 협력, 인적 교류의 확대로 구분하여 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 등 4가지 기준으로 평가해 보면 다음과 같다.

우선 인도·아세안 국가별 맞춤형 협력의 경우, 정상방문(교류)을 통한 국별 맞춤형 전략과 공동 이행방안을 확인하고 이를 개별국가의 발전 전략과 연계하여 사업을 추진하고 있다는 점에서 긍정적 효과가 기대된다. 하지만 대상 국가의 국가전략을 충분히 반영하고 있는지, 한국의 국익과 전략에 초점을 맞춘 분야가 우선 선정되지 않는지 등에 대한 평가가 필요하다.<sup>76)</sup>

동남아시아 지역에 대한 국제사회의 관심이 증가하고 있으며, 미국, 호주, 일본, 중국, 대만 등 주요 국가의 외교전략에서 동남아시아 지역이 중요하게 다뤄지고 있다. 이는 문재인 정부의 신남방정책 수립과 이행이 적절하다는 것을 보여주며, 대상국가의 외교전략과 부응하여 시너지를 창출할 수 있는 환경을 제공한다. 그러나 신남방

76) Hoang Thi Ha and Glenn Ong, "Assessing the ROK's New Southern Policy towards ASEAN," *ISEAS Perspective*, no. 7 (2020), pp. 6~7.

정책특별위원회의 로드맵 이외에 신남방정책 이행 기관 및 부처별 로드맵이 부재한 상황이다. 무엇보다 신남방정책은 베트남, 인도네시아 등 특정 국가에 초점을 맞춰 이행되고 있다. 따라서 신남방정책이 국별 맞춤형 전략에 고루 적용되고 있는지 재평가가 필요하다. 이와 더불어 신남방정책에서 강조하고 있는 ‘국별 맞춤형 전략’을 제대로 수행하기 위해서는 신남방정책특별위원회 내에 ‘개별국가 데스크’ 체제를 구축할 필요가 있다.<sup>77)</sup>

신남방정책 채택 이후 추진전략 수립, 2019년 한·아세안 특별정상회의 개최 성과에 따른 세부과제 확장 등은 정책 지속가능성을 설명하는 주요 사안이다. 이는 향후 신남방정책 추진 시 국제정세 및 지역 현안 등을 반영한다는 측면에서 정책의 유연성과 지속가능성을 담보할 수 있는 조건이기도 하다. 특히 2019년 한·아세안 특별정상회의 개최를 계기로 신남방정책 플러스(plus)가 논의되고 있으며, 2020년 하반기에 구체적인 내용이 발표될 예정이다. 이와 같이 신남방정책 세부과제의 보완 및 발전 과정은 신남방정책의 지속가능성을 보여준다.

신남방정책 이행에 따른 인적 교류 강화는 다른 전략에 비해 목표와 성과가 명확하다. 특히 인적 교류의 기회 증가와 관련하여 무슬림 관광객의 편의 시설 확충, 할랄 사업의 적극적 지지 등 기존 인적 교류의 문제점을 보완하는 방향으로 제도 개편을 수행하고 있다. 특히 신남방국가와의 교류 확대를 위해 비자제도 개선, 비자신청센터 설립, 단체 전자(온라인) 비자 제도 도입 및 10년 유효 복수비자 발급 신설과 같은 제도적 보완이 병행되었다.<sup>78)</sup> 뿐만 아니라 문재인 대통령의 동남아시아 국가 순방 완료 등 정책 목표에 대한 성과 평가

---

77) 최경희, “신남방정책 관련 서면자문,” (통일연구원 서면자문자료, 2020.5.1.).

78) 이와 같은 비자제도 개선은 동남아시아 모든 국가에서 시행된 것은 아니다.



또한 명확하다.

신남방정책은 한국과 대상국가의 인적교류 확대에 긍정적 영향을 주었으며, 이는 관광제도 개선 및 무슬림·할랄사업 확대, 방문 프로그램의 다양화, 환대주간, 박람회 및 국제 행사 주최 등을 통해 확인할 수 있다. 더욱이 인적교류 확대는 국가의 소프트파워 강화에 직접적인 영향을 줄 뿐만 아니라, 공공외교 전략의 주요 의제로 활용되고 있다. 따라서 신남방정책에서 표명하는 사람 공동체, 인적교류 확대는 국가의 주요 외교정책에 직접적으로 연결되는 주요 전략으로 가치를 지닌다.

인적 교류 강화는 기존 프로그램 중 긍정적 평가를 받은 프로그램을 활용한 경우가 많다. 이는 프로그램의 지속성 측면에서 본다면 인적 교류 활성화에 긍정적으로 작용하지만, 오히려 그 대상과 범위를 확대하지 못한다는 단점으로 작용할 수 있다. 특히 일시적이며, 단기적인 행사가 많기 때문에 이를 보완할 수 있는 장기계획 수립이 필요하다.

#### (나) 신북방정책

신북방정책의 16대 추진 과제들을 러시아와의 신북방정책 내실화, 중앙아시아 핵심국가 정책 협력으로 구분하여 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 등 4가지 기준으로 평가해 보면 다음과 같다.

우선 러시아와의 정책 내실화 목표는 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 문재인 대통령은 러시아와의 협력관계를 중시하였고, 2018년 러시아 방문 당시 '9개의 다리 전략'을 발표했는데, 이 전략에는 조선과 향만, 북극항로, 가스, 철도 등 다양한 분야에서의 대러시아 경제협력전략이 포함되어 있다. 이를 통해 한국은 러시아와 신산업 분야를 포함해 여러 분야에서의 협력관계를 내실화하고자 했다. 다

만 러시아와의 정책 내실화 추구의 목적에는 ‘평화’라는 안보적 요소와 ‘번영’이라는 경제적 요소가 포함되어 있는데, 두 가지 목표 사이에 필연적 일관성이 존재한다고 할 수 없다. 따라서 보다 명확한 정책 추구를 위해서는 이 두 가지 목표 간의 우선순위를 설정할 필요가 있다.

정부는 러시아와의 경제협력을 심화시키고 내실화하기 위한 가이드라인을 적절하게 마련하고, 최근에는 러시아와의 경제, 금융협력 강화와 신산업 분야에서의 협력 다변화를 위해 제2기 북방경제협력 위원회에 여러 금융 전문가 및 러시아 전문가들을 새로 포함시켰다. 그러나 북방경제협력위원회의 불분명한 정체성과 위상 문제는 지속적인 논의를 통해 해결해야 할 문제이다. 그런데 최근 지속되고 있는 서방의 대러 및 대북 경제제재 등에 대해 한국이 효과적인 대응을 하고 있는지를 검토할 필요가 있다. 더욱이 정부는 한반도의 구조적 한계로 러시아와의 협력 부진에 대한 전략적 대안을 마련하지 못함으로써, 일부 분야에서 거둔 성과를 파급시키지 못하고 있다.

지속가능성이라는 관점에 있어 정부는 러시아와의 지속적인 정부 간 회담 등을 개최함으로써 지속적 정책 추진 의지를 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 러시아가 중요하게 생각하는 동방경제포럼에 대통령이 아닌 총리, 장관이 참석하는 것은 신북방정책에 대한 우리 정부의 추진 의지를 러시아로 하여금 의심하도록 만든다. 따라서 정부 차원의 강력한 의지를 피력할 수 있는 노력이 지속되어야 할 것이다.

현재까지 추진되어 온 중앙아시아 핵심국가들과의 정책협력은 정부가 명확한 정책 목표를 설정하고 추진하고 있다고 평가할 수 있다. 특히 한국의 신북방정책은 현재 중앙아시아 국가들이 추진 중인 장기 경제발전 계획 및 대외정책과도 상당부분 부합되는 것으로 보

인다. 최근 중앙아시아 핵심 국가들 사이에서 높아지는 우호적인 분위기에 한국의 신북방정책이 편승하고 있는 점을 고려하면 현 정부에서의 정책이 현재 중앙아시아 지역 정세의 흐름에 적절히 조응하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

정책 효과 측면에서 중앙아시아 국가들과의 정책 협력은 현재까지 어느 정도 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 특히 카자흐스탄과 우즈베키스탄과의 적극적인 경제협력 확대와 신산업 분야에서의 협력은 양자 사이의 무역 증가로 나타났다. 여기에 더해 이들 국가들과 인적 교류 역시 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 그러나 두 국가 이외의 다른 국가들(투르크메니스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)과의 경제협력과 무역 확대가 상대적으로 적은 것이 사실이다.

이보다 더 중요한 문제점은 정책 효과 측면에서 대러시아 협력과 비교했을 때 대중중앙아시아 협력의 효과가 상대적으로 매우 작다는 것이다. 전체적으로 지금까지 신북방정책에서 러시아가 가장 중요한 파트너로 인식되어 온 것이 사실이고, 그 중요성을 바탕으로 러시아와의 경제협력이 중시되어 왔다. 중앙아시아 국가들과의 경제협력 노력이 지속되어 왔음에도 불구하고, 그 규모는 러시아에 비해 상당히 미약할 뿐 아니라, 인적교류 등과 같은 부분에서도 여전히 한리 간 규모보다 훨씬 적은 규모에 머물러 있다.

지속가능성이라는 기준에서도 어느 정도 긍정적인 평가를 내릴 수 있지만, 중앙아시아 국가들과의 공동 이익이 부재하다는 점에서 부정적인 평가 역시 존재한다. 긍정적으로 평가할 수 있는 부분은 정부가 중앙아시아 국가들과의 정책 협력을 현실가능하게 만들기 위해 다양한 차원에서의 제도적 토대를 마련했다는 것이다.

〈표 II-9〉 문재인 정부 한반도 정책 중 신남방·신북방정책 평가

구 분	정책 평가
신남방정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 3Ps 목표 명확</li> <li>• 적절성: 국가별 맞춤형 협력 추진</li> <li>• 효과성: 특정국 편중, 대상국 입장 세심한 고려 필요</li> <li>• 지속가능성: 세부과제 확장 중</li> </ul>
신북방정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: '9개의 다리 전략' 등 명확한 목표 제시</li> <li>• 적절성: 정책 목표 간 일관성, 북방위 위상 등 점검 필요</li> <li>• 효과성: 대러제재 등으로 일부 분야 성과 확산에 어려움. 일부 국가 편중</li> <li>• 지속가능성: 정부 차원의 강력한 의지 표명, 공동 이익 창출 필요</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 마. 소결

문재인 정부의 평화와 번영의 한반도 정책은 2017년 대결로 치닫던 북미관계와 한반도 상황을 2018년 평창동계올림픽을 통해 급반전 시키면서 새로운 전기를 만들었다. 이후 세 번의 공식 정상회담을 포함한 네 번의 남북 정상 만남, 세 차례의 북미정상회담을 거치면서 남북관계 및 북미관계에서 질적으로나 양적으로 새로운 역사를 창출했다. 이 과정에서 어느 때보다 우리 정부 주도의 한반도 평화에 대한 구상과 북미 협상의 중재자 역할이 돋보이기도 했다.

그러나 현재 북미 협상이 교착 사태에 빠지면서 그동안의 성과가 빛을 바래고 북미는 물론 남북 간의 정세도 다시 교착과 악화의 조짐을 보이고 있다. 이런 상황에서 미국이 주도하는 유엔 안보리와 미국, 일본, EU 등의 광범위한 대북제재가 지속되면서 남북정상회담에서 합의된 남북협력이 제대로 추진되지 못하는 답답한 현실이 지속되고 있다. 남북관계가 북미관계에 종속되는 구조적 한계가 드러난 것이다.

이러한 점에서 현재의 대북정책은 그 많은 감동과 대반전에도 불

구하고 절반의 성공에 그치고 있다고 할 수 있다. 임기가 1년여 남아 있는 문재인 정부 입장에서는 남북정상회담과 북미정상회담에서 합의한 한반도 평화체제 구축과 비핵화를 구체적으로 실천하기 위한 제2의 비핵·평화 노력을 추진해야 한다. 현재의 정세와 관련해 북한의 실망과 답답함은 이해하지만, 그렇다고 남북이 서로 비방하고 대결로 가는 것이 해답이 아니라는 점도 자명하다. 이럴 때일수록 남북이 지혜를 모아 미국을 설득하고 중국과 러시아, 일본을 포함한 국제사회의 지지를 모아야 한다. 남북이 대화와 협력하는 모습을 보일 때마다 대부분의 국민은 열렬한 지지를 보냈다. 모처럼 찾아온 한반도 평화의 기회를 이대로 놓쳐서는 안 된다. 한편으로 중국, 러시아와의 협력, 그리고 신남방정책과 신북방정책을 통해 우회적 방식의 지역안보 협력방안 모색도 고민할 필요가 있다.

### 3. 정책성과의 결정요인<sup>79)</sup>

#### 가. 정책 대상국과의 상호작용

한국정부의 평화와 번영의 한반도 정책 성과의 가장 중요한 결정요인은 정책대상국의 반응, 특히 북한의 반응이라 할 수 있다. 2018년의 평화조성 국면도 평창동계올림픽을 계기로 김정은 위원장의 비핵화 의지 표현, 그리고 남북관계 개선 노력이 있었기 때문에 가능했다. 한반도 평화를 위한 남북 양측의 적극적 의지가 있었기 때문

79) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 각 세부과제인 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』; 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』; 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』; 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』 각각의 II장 중 “정책성과의 결정요인”의 내용을 발췌, 종합·정리한 것임을 미리 밝힘.

에 3차례의 남북정상회담, 군사적 신뢰구축, 비핵화 논의 진전 등이 가능했다. 남북관계 개선을 통해 북미 간 정상회담과 비핵화 논의도 견인해 나갈 수 있었다.

핵무력 완성을 통해 ‘군사강국’을 이루었다고 주장하는 북한 입장에서는 경제재건과 발전을 위한 대내외 환경조성이 다음 과제가 될 수밖에 없다. 그리고 이를 위한 남북관계 개선이 필수조건이 되었다고 볼 수 있다. 북한의 정책과 문재인 정부의 한반도 정책이 상승작용을 보였다는 점에서 북한이 추진하려는 정책과의 부합 정도와 남북한의 상호작용이 어떤 방향으로 진행되는가가 정책 성패의 가장 중요한 결정요인이라고 할 수 있을 것이다.

2018년 평화조성 국면에서 비핵화 및 평화체제 논의 진전에 힘입어 남북 정상 간 협력 합의에 따라 한반도 신경제구상을 추진할 수 있는 조건을 마련할 수 있었다. 한국정부가 한반도 신경제구상을 추진한 배경에는 신성장 동력 확충과 일자리 창출, 신북방·신남방정책과의 연계를 통한 경제영토의 확장 등이 있다. 북한 입장에서도 남북경협은 단기적으로 경제발전과 민생안정을 위한 토대가 될 수 있으며, 중장기적으로 지속가능한 경제성장을 견인하는 주요 기제로 활용될 수 있다. 「4·27 판문점 선언」과 「9월 평양공동선언」에서의 경제협력을 비롯한 각종 남북협력에 대한 합의는 남한의 협력 제안을 북한이 자신의 정책을 고려하면서 수용했기에 가능했다고 볼 수 있다. 한반도 신경제구상은 남한의 내부 사정과 함께 북한의 정책적 관심사를 반영했기 때문에 북한도 관심을 가질 수 있었던 것이다. 남북 간 호혜적인 경제협력을 통해 공동의 이익을 창출하는 과정에서 북한의 수요를 적극적으로 고려할 때, 남북 경제협력의 새로운 전기를 맞이할 수 있는 가능성이 높아지는 것이다.

그러나 국제사회의 대북제재로 인해 남북의 합의만으로는 경협을

비롯한 각종 협력 사업을 본격적으로 추진해 나갈 수 없는 답답한 상황에 직면할 수밖에 없었다. 더욱이 2019년 제2차 북미정상회담의 결렬 이후 남한의 어떠한 협력 제안에도 북한이 반응하지 않음에 따라 비핵화 논의뿐만 아니라 남북협력 사업도 전혀 진전을 이루지 못하고 있다. 북한 입장에서 경제재건과 개발을 위해서는 남북협력이 필요하지만, 북미관계 개선을 통해 체제안전을 보장받지 못하는 상황에서 한국이 북미 양자 사이에서 중재 역할을 제대로 하지 못한다고 판단한 것으로 보인다. 이에 우선적으로 내부결속과 함께 미국을 상대하는 것에 집중하는 전략적 선택을 한 것으로 판단된다.

신남방·신북방정책에서도 정책 대상국 정책과의 부합 정도 및 상호작용이 매우 중요함을 확인할 수 있다. 정책이란 수요가 있어야 하기 때문에 정책이 성과를 내기 위해서는 대상국들이 한국의 정책을 필요로 해야 한다. 신남방정책의 경우, 인도 및 아세안과 관련해 해당 국가의 맞춤형 전략보다는 기존의 정책 중 경제성장과 관련된 내용을 중심으로 구성되었다는 비판을 받는다. 신남방정책 이행 성과 중에 국별 맞춤형 전략에 해당되는 몇 개의 사례를 통해 볼 때 국별 수요 분석이 필요함을 확인할 수 있다.

신북방정책의 경우에도 현재 러시아는 극동지역 개발에 대한 적극적인 추진 의지를 보이고 있을 뿐만 아니라 북극해 진출에 대한 전략을 추진하고 있다. 러시아는 2012년부터 극동·시베리아 개발과 아시아-태평양 국가들과의 적극적인 경제협력 확대를 도모하고 있으며, 이 지역 경제권으로의 편입을 위해 신동방정책을 적극적으로 추진 중이다. 특히 러시아는 푸틴 대통령 집권 3기 이후 낙후된 시베리아와 극동지역의 발전을 국가 발전의 원동력으로 삼고자 하는 의지를 보여주고 있으며, 이는 한국정부의 신북방정책과 많은 부분에서 협력의 여지를 높여주는 여건으로 이어진다.<sup>80)</sup>

## 나. 주변 관련국의 정책적 대응

한국정부의 한반도 정책에 있어 미국과 중국을 비롯한 주변국들의 정책과 그들 사이의 동학도 매우 중요한 요소이다. 특히 미국의 정책과 입장은 한미동맹의 파트너이자 북미협상의 당사자, 그리고 동북아 지역의 패권국으로서 절대적인 요소로 작용한다는 점은 주지의 사실이다. 특이한 점은 정부의 대북정책 추진 과정에서 트럼프 대통령이라는 개인 지도자의 역할이 이례적으로 중요한 요소로 작용한 점이다. 지난 25년이 넘는 비핵화 협상에서 여러 차례 실패를 경험한 미국은 북한에 대한 근본적인 불신과 함께 대북정책에서 매우 강한 원칙론적 입장을 고수하는 경향이 강화되어 왔다. 그러나 트럼프 대통령은 이러한 미국의 전통적이고 보수적인 외교 전략에 파격적인 거래 전략(*art of deal*)을 내세우며 김정은 위원장과 직접적인 협상을 추구함으로써 사상 초유의 북미정상회담이 개최됨은 물론 이후에도 2차례의 만남을 이어가며 김 위원장에 대한 호감과 기대를 지속적으로 표시했다. 이러한 트럼프 대통령의 협상 전략은 미국의 안보 국익과 함께 자신의 재선을 위한 국내용 대선 전략과도 연결되었다.

중국 역시 비핵화 및 평화체제 구축에 중요한 영향력을 행사할 수 있다. 중국이 북한의 고립된 경제에 중요한 식량, 에너지, 무역 상대라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 실제 중국의 대북 영향력은 평소의 양자 관계 외에도 남북정상회담 및 북미정상회담의 추진 과정에서 김정은 위원장이 가장 먼저 중국을 방문한 것에서 알 수 있듯이 무시할 수 없다. 현재 중국은 북미협상의 중단과 북미 간 대립으로 한반도에서 긴장이 고조되는 것을 원치 않지만, 동시에 비핵화 협상

---

80) 우준모, “‘신북방정책’ 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점,” p. 119.



이 급진전되어 한반도 평화체제 구축 논의가 급물살을 타면서 한반도의 현상변경 상황이 급박하게 진행되는 과정에서 중국이 배제될 가능성을 경계하는 것으로도 분석되고 있다.<sup>81)</sup>

이미 한중 양자 관계의 중요성이 점점 커지는 가운데 미중의 패권 경쟁 강화로 선택이 복잡해지는 한국의 입장에서는 중국과의 전략적 소통과 한반도 정책에서의 공동 이익을 강조하며 북한의 비핵화와 평화체제 편입을 견인하려는 노력이 중요해졌다.

북한 핵문제, 첨예화되고 있는 미중 갈등, 한반도의 지정학적 특수성 등 남북관계 개선에 변수로 작용하는 굵직한 현안들은 필연적으로 한반도 주변국뿐만 아니라 국제사회와의 협력과 지지를 요구한다. 이는 한국정부가 추진하고 있는 평화경제의 실현, 한반도 신경제구상의 성공적 추진을 위한 대전제이며, 지속가능한 남북경제 협력을 위한 선결과제이기도 하다. 특히, 국제사회의 대북제재라는 제약조건하에서 정부가 추진하는 평화경제가 실현되기 위해서는 남북경협에 대한 국제사회의 지지가 무엇보다 필요하다. 한국 경제는 세계 6위의 수출국으로 세계 경제와 밀접하게 연동되어 있으며, 북한 경제 역시 중국 및 러시아 경제와 긴밀하게 연계되어 있다. 평화경제를 실현하고, 한반도 신경제구상의 추동력을 확보하기 위해 동북아는 물론 세계 주요국들과의 정책적 공감대를 높여야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

이런 측면에서, 문재인 정부가 동북아플러스 책임공동체 형성이라는 대외전략을 통해 평화경제 실현을 위한 전략적 유연성을 확보해나가는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 가변적인 남북관계와 미

---

81) 이동률, “하노이 북미 정상회담 이후 중국의 한반도 비핵, 평화 프로세스에서의 역할과 전략,” (동아시아연구원(EAI) 논평, 2019.5.2.), p. 2, <[http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=19569&board=kor\\_issuebriefing&keyword\\_option=board\\_title&keyword=%ED%95%98%EB%85%B8%EC%9D%B4&more=](http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=19569&board=kor_issuebriefing&keyword_option=board_title&keyword=%ED%95%98%EB%85%B8%EC%9D%B4&more=)> (검색일: 2020. 4. 20.).

중 갈등으로 불확실성이 점증하는 동북아 상황을 고려할 때, 남북관계 개선이라는 단편적 전략만으로 평화경제 실현을 담보하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 동북아플러스 책임공동체 형성 전략은 동북아 국가들과의 경제·정치·경제·안보 협력 강화 차원에서 추진되고 있다. 특히, 동아시아철도공동체 구상을 통해 구체화되고 있으며, 한반도 신경제구상의 핵심인 3대 경협벨트 구축과도 연계됨으로써 평화경제 실현을 위한 기반 조성이 모색되고 있다.

물론 주변국들과의 긴밀한 협의를 통해 평화경제에 대한 공감대를 형성하고 추진 동력을 마련하였는지에 대한 평가는 아직까지 유보적이다. 하지만 한반도 신경제구상 추진에 결정적인 요소로 작용하는 미국과 중국의 입장은 적어도 표면적으로는 우호적인 것으로 보인다. 우선, 미국의 트럼프 대통령은 여러 계기를 통해 평화경제에 대한 공감대를 형성한 것으로 해석될 수 있는 입장을 표명한 바 있다. 특히, 북한 비핵화 진전 시 북한에 엄청난 투자와 경제적 기회가 있을 것임을 강조해 왔다.<sup>82)</sup> 한반도 신경제구상과 평화경제 실현이 중국의 ‘일대일로(一帶一路) 정책’과 연계될 수 있다는 점에서 중국의 지지도 어느 정도 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 러시아가 극동지역 개발을 목표로 추진하는 신동방정책의 방향성 역시, 한반도 신경제구상 추진을 위한 우호적 환경이다. 신동방정책은 한반도 신경제구상의 동해 에너지·자원·관광벨트 조성 and 신북방정책의 주요 사업들과 전략적 이해관계가 합치하기 때문에 이와 관련한 정책적 공감대 형성이 용이한 것으로 평가할 수 있다.

---

82) 2018년 6월 싱가포르 북미정상회담에서 백악관이 제공한 동영상 ‘북한의 기회 이야기 (A Story of Opportunity for North Korea)’ <<https://www.facebook.com/WhiteHouse/videos/a-story-of-opportunity-for-north-korea/1710505219037204/>> (검색일: 2020.7.11.).

## 다. 정부의 적극적 의지와 부처 간 유기적 협조체계

기본적으로 어떤 정책이든 정책 추진을 위한 정부의 적극적인 의지와 노력이 지속되어야 일정 정도의 성과를 낼 수 있다. 2017년 한반도에서 긴장이 고조되는 가운데 집권한 문재인 정부가 일관된 한반도 정책을 추진함에 따라 2018년 평창동계올림픽을 계기로 한반도 평화 국면을 조성할 수 있었다. 이 과정에서 비핵화와 관련해 이견을 보였던 미국을 설득하여 2차례의 북미정상회담을 끌어 낼 수 있었다. 물론 2018년의 평화 분위기는 오래 가지 못했고, 2020년 6월 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파와 9월 남측 공무원 사망 사건 등으로 남북관계도 어려움에 처해 있다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 일관된 정책 추진 의지를 표명하면서 북한에 대화 재개를 요구하고 있으며, 미국과의 정책협정도 적극적으로 추진해 나가고 있다.

신북방정책과 관련해서도 정부의 적극적인 협력 의지를 상대국이 인정함에 따라 일정 정도의 성과를 거둘 수 있었다. 러시아와 중앙아시아 국가들이 정부차원에서 한국의 신북방정책에 만족감을 나타내고 사의를 표한 데에는 신북방정책을 추진하는 데 있어 정부가 적극적인 협력 의지를 피력한 것이 큰 영향을 미쳤다. 특히 중앙아시아 국가들의 경우 지난 3년간 한국 기업들과 관계 부처들이 정부 간 전략회의 등에 적극적으로 참가하여 안건을 논의하고 사업을 추진함으로써 협력 대상 정부들에게 진정성을 보여주었다는 평가를 받고 있다. 한국의 여러 정부 부처들과 유관기관들, 그리고 기업들이 정책 추진에 대한 확고한 의지와 적극적 참여 노력을 보여줌으로써 우호적인 환경을 조성할 수 있으며, 대상국 정부들로부터 보다 적극적인 지원과 도움을 끌어낼 수 있었다.

정부의 적극적 의지와 함께 정부 부처 및 이행 기관의 전문성 강

화와 로드맵 수립이 필요하다. 외교부, 통일부, 국가정보원, 국방부 등 유관부처 간의 유기적 협조체계와 청와대의 컨트롤타워 기능이 제대로 작동할 때 효과적인 한반도 정책 추진이 가능하기 때문이다. 또한 각 부처의 전문성 강화 및 정책의 로드맵을 체계적으로 수립하고 수행해 나가는 것이 중요하다. 각 부처 간의 역할 분담과 유기적 협조가 제대로 이루어질 때 정책의 일관성 및 지속가능성, 효과성 등이 높아질 수 있다.

신남방정책과 관련하여 정부부처와 이행 기관이 신남방정책을 단순히 인도 및 동남아시아와의 관계 강화, 교류 확대, 경제교역으로 여기고 있으며, 실질적으로 업무 수행 로드맵 구축과 전문 인력이 부족한 상황이라는 비판을 받기도 한다. 물론 신남방정책특별위원회 설치와 아세안 관련 기관의 인력 충원 등을 비롯해 조직 신설 및 개편 등의 성과가 있었지만, 정부부처 내에 신남방정책을 추진할 수 있는 전문 부서(혹은 인력)와 로드맵(혹은 중장기 사업계획)이 현저히 부족한 상황이라는 것이다. 이와 같은 상황은 부처에서 신남방정책 이행을 위한 좋은 사업을 발굴하기보다 기존 프로그램을 신남방정책에 맞춰 재편, 운영할 가능성을 높이기 때문에 이를 보완하기 위한 대안이 필요하다.

현재 신북방정책은 북방경제협력위원회를 컨트롤타워로 하고 기획재정부, 외교부, 통일부, 산업통상자원부 등을 포함한 여러 부처의 인원들이 참여하는 방식으로 추진 중이다. 이러한 컨트롤타워의 마련은 분명 국토교통부나 과학기술정보통신부 등 해당 부처들이 제대로 된 컨트롤타워 없이 관련 북방사업을 주도했던 과거 정부들의 전략과 큰 차이라 할 수 있다.<sup>83)</sup> 또한 신북방정책이 추진하는 협

---

83) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” 『IDI 도시연구』, 제16권 (2019), p. 57.

력의 범위가, '9개의 다리 전략'에서도 알 수 있듯이, 광범위하기에 여러 관련 기관들과의 체계적이고 유기적인 연계 및 협력이 필수적이라 할 수 있다.

문재인 정부의 대북·통일정책과 한반도 정책은 신남방·신북방정책을 포함하는 동북아플러스 책임공동체 정책과 연결되어 추진되고 있다. 이와 관련한 정부의 적극적인 의지와 능력을 보여줄 때, 한반도 주변국을 포함해 관련국들이 공감대를 형성하고 우호적인 지지와 협력을 이끌어낼 수 있을 것이다.

## 라. 국내 여론의 반응

마지막으로 각종 언론, 정치권과 아울러 여론으로 대변되는 국내 변수도 중요하다. 정부의 대북 대화 재개와 평화체제에 대한 국내의 여론은 크게 보수와 진보 성향에 따라 다른 입장을 보여 왔다. 이러한 여론의 추이는 몇몇 사안별로 국내의 언론과 여론 지도층, 그리고 정치권에서 실제적인 논란을 보여주었다. 정부의 정책이 힘을 받기 위해서는 국내의 지지가 매우 중요하다.

정부의 대북정책을 둘러싼 일부 논란에도 불구하고 정부가 추진한 남북정상회담과 북미정상회담 등은 국민의 폭넓은 지지를 받은 것으로 드러났다. 특히 이러한 여론의 움직임은 주요 정상회담 시 대통령에 대한 지지율 급등으로 나타났다. 판문점 정상회담이 있었던 2018년 4월의 대통령 지지율은 4개월 만에 70%대를 회복하였고, 5월에는 78%로 가파른 상승률을 보였다. 동시에 정상회담 이후 북한의 비핵화와 한반도 평화정착 의지에 대한 국민인식을 조사한 결과, '전에는 신뢰하지 않았으나, 지금은 신뢰하게 되었다'는 '前불신·現신뢰' 응답이 52.1%로, 절반 이상의 국민들이 북한의 비핵화와 평화정착 의지에 대한 인식을 긍정적으로 바꾼 것으로 나타났다.<sup>84)</sup>

다른 조사에서는 90%에 해당하는 국민이 남북정상회담의 성과를 긍정적으로 평가하였고, 대통령 지지율이 86%로 나타나기도 하였다.<sup>85)</sup>

이어서 2018년 가을의 평양 정상회담 시에는 「9월 평양공동선언」의 비핵화를 포함한 여러 가지 약속에 대한 긍정적인 평가로, 문재인 대통령의 국정 지지율이 기존보다 두 자리 수 이상 급등하는 모습을 보였다. 특히 문 대통령 국정지지도는 평양 정상회담을 전후한 일주일 만에 이전의 57.7%에서 65.7%로 뛰기도 하였다.<sup>86)</sup> 또 다른 국내 지상파 방송 3사의 남북정상회담에 대한 여론 조사에서는 10명의 응답자 중에서 8명이 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났다. 또한 김정은 위원장의 비핵화 의지에 대해서는 67.8%가 신뢰할 수 있다고 답변하였다.<sup>87)</sup>

정부의 대북정책에 대한 여론의 지지는 2020년 4월의 총선에서 여당을 포함한 진보진영이 보수성향의 야당에 압승을 거둬 따라 정부의 대북정책에도 국내적인 정치적 동력이 더해졌다고 할 수 있다. 정부와 여당이 대부분의 입법권을 행사할 수 있는 다수당의 위치를 차지한 것은 향후 남은 정부 임기 중 대북정책을 추진할 중요한

---

84) “[리얼미터 4월 4주차 주간동향] ‘남북정상회담 효과’ 文 대통령 4개월 만에 70% 회복,” 리얼미터, 2018.4.30., <<http://www.realmeter.net/%EB%A6%AC%EC%96%BC%EB%AF%B8%ED%84%B0-4%EC%9B%94-4%EC%A3%BC%EC%B0%A8-%EC%A3%BC%EA%B0%84%EB%8F%99%ED%96%A5-%EB%82%A8%EB%B6%81%EC%A0%95%EC%83%81%ED%9A%8C%EB%8B%B4-%ED%9A%A8%EA%B3%BC/>> (검색일: 2020.6.7.).

85) “MBC 여론조사 “남북회담 성과 긍정적” 88.7%,” 『MBC 뉴스데스크』, 2018.4.30., <[https://imnews.imbc.com/replay/2018/nwdesk/article/4593809\\_30181.html](https://imnews.imbc.com/replay/2018/nwdesk/article/4593809_30181.html)> (검색일: 2020.6.7.).

86) “문 대통령 지지율 61.9%로 급반등…“평양 정상회담 긍정평가,” 『한겨레』, 2018.9.24., <[http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/863304.html#csidx7967a4e584ac8ad96c96b4177bf4b79](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/863304.html#csidx7967a4e584ac8ad96c96b4177bf4b79)> (검색일: 2020.6.5.).

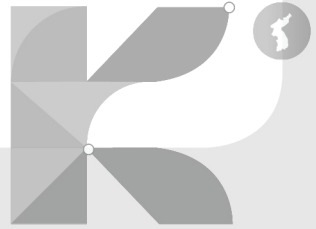
87) “방송3사 여론조사, 평양 남북정상회담 “잘했다” 80%, 문 대통령 지지율 MBC 73.4%, KBS 72.3%, SBS 72.1%… 국민 82.8% “김정은 서울답방 환영,” 『미디어오늘』, 2018.9.25., <<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=144674>> (검색일: 2020.9.25.).

동력을 얻은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 북한의 개성 남북공동 연락사무소 폭파와 남측 공무원 사망 사건에서 볼 수 있듯이, 북한의 도발이 재개되고 한반도의 군사적 긴장이 높아지면 남북협력이 나 평화구축에 대한 비관론이나 비판여론이 언제든지 다시 높아질 수 있다. 이런 측면에서 문재인 정부의 한반도 정책이 일관성을 갖고 지속적으로 추진되기 위해서는 사회적 합의 기반이 매우 중요함을 알 수 있다.





# III. 2020~2030 정책 추진 환경 분석





본 연구는 중장기적 측면에서 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 참고하기 위해 국내 전문가 200명을 대상으로 한반도 미래에 대한 인식조사를 진행했다. 이 장에서는 앞서 논의한 문재인 정부의 한반도 정책 추진 현황 평가와 국내 전문가 대상 인식조사 결과, 기존 연구 등을 바탕으로 향후 10년 동안 추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 고려해야 하는 2020~2030 정책 추진 환경을 분석하고, 기회요인과 위협요인을 도출하고자 한다.

## 1. 2020~2030 미래 트렌드

한국정부가 중장기적으로 추구해야 하는 한반도 정책을 구상하기에 앞서 앞으로 한반도에 영향을 미칠 것으로 예상되는 여러 차원의 다양한 변수들을 살펴보지 않을 수 없다. 지금까지 영향을 미치거나 상호작용했던 변수들이 앞으로 어떻게 변화할 것인지, 코로나-19의 세계적 확산과 같이 지금까지 고려하지 않았던 새로운 변수들이 한반도에 어떠한 영향을 미칠 것인지, 지금까지 영향을 미쳤던 변수들이 중장기적 측면에서 영향력이 약화되거나 사라지는 않을지 등을 합리적으로 예측해야만 미래 환경에 적합한 한반도 정책을 구상할 수 있기 때문이다. 다양한 변수들의 변화를 합리적으로 전망하지 않은 상태에서 이뤄진 한반도 정책 구상은 실효성과 현실성을 갖기 어렵다.

### 가. 지구적 차원

무엇보다 그동안 한반도에 매우 큰 영향을 미쳐왔던 지구적 차원의 변수가 어떻게 변화할 것인지에 관해 살펴보지 않을 수 없다. 제2차

세계대전 이후 형성된 냉전적 국제질서와 소련을 비롯한 사회주의 진영의 몰락으로 시작된 탈냉전적 세계질서로 대변되는 지구적 차원의 변수는 그동안 한국정부가 한반도 정책을 수립·추진하는 데 있어 구조적·환경적 요인으로 고려해 온 것이 사실이다. 냉전시대에는 미국과 소련이, 오늘날에는 미국과 중국이 국제질서의 ‘패권’을 두고 경쟁하는 모양새이다. 한미관계와 북소 및 북중관계에서 찾을 수 있는 ‘후견국과 피후견국’ 성격을 감안했을 때, 미국과 소련 및 중국이 한반도에 미치는 영향력은 결코 작지 않다고 할 수 있다.

특히, 최근 더욱 격화되고 있는 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁은 한국정부가 한반도 정책을 수립·추진하는 데 있어 많은 고민을 던져줬다.<sup>88)</sup> 미국이 ‘사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계)’를 한반도에 배치한 이후 벌어진 중국의 대한(對韓) 경제보복은 한국을 매우 곤혹스럽게 했다. 또한 이른바 ‘세계의 공장’으로 불리는 중국을 제외하고 새로운 글로벌 공급망(Global Supply Chain)을 다시 구축하겠다고 밝히며 한국의 동참을 요구한 미국도 한국을 어려운 처지로 몰아넣고 있다. 왜냐하면 한국은 안보적 측면에서 미국과 결속돼 있는 한편 경제적 측면에서 대중(對中) 의존도가 작지 않아 미국과 중국 중 어느 한쪽에 선뜻 편승하기가 어렵기 때문이다.

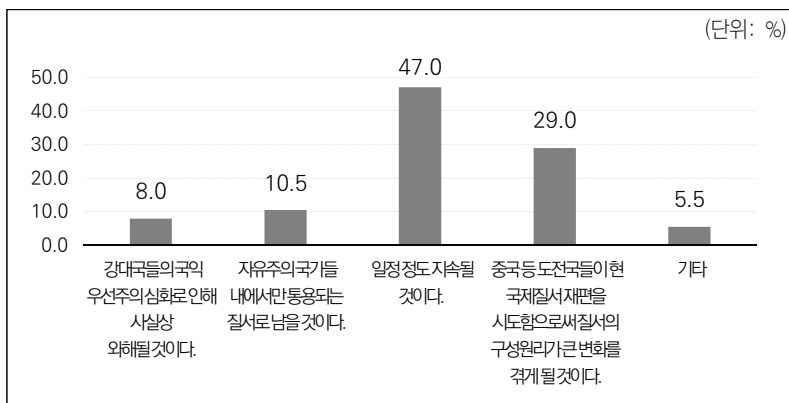
이러한 미국과 중국 사이의 갈등과 경쟁은 한 동안 더욱 격해질 것으로 예측된다. 본 연구에서 실시한 국내 전문가 인식조사 결과에 따르면, ‘향후 10년 미중관계를 어떻게 전망하는지(공통 16)’를 묻는 질문에 대해 ‘여러 영역(이슈)에서 비군사적 방식의 전략적 경쟁이 확대·강화될 것’이라는 응답 비율이 압도적인 61.5%로 나타났

88) 차문석, “미중의 글로벌 전략과 동북아 지정학의 귀환: 한반도 통일 위상학의 변화,” 『국가전략』, 제26권 1호 (2020), pp. 152~155.

다. 심지어 전문가들의 11.0%는 ‘전반적으로 갈등이 심화되며 군사적 충돌의 가능성도 높아질 것’이라고 응답하기도 했다. ‘미중 간에 영역(이슈)별로 전략적 경쟁 또는 협력이 전개되는 양상이 지속될 것’이라는 응답은 27.0%였다.<sup>89)</sup>

또한 전문가들은 한국이 지금까지 평화와 번영, 경제적 발전을 구가하는 데 토대로 작용했던 이른바 ‘자유주의 국제질서’의 미래에 대해 상당히 암울하게 예상했다. 인식조사 결과에 따르면, ‘향후 10년 자유주의 국제질서가 어떻게 변화할 것으로 전망하는지’를 묻는 질문에 대해 절반에 가까운 47.0%는 ‘일정 정도 지속될 것’이라고 응답했지만, 29.0%는 ‘중국 등 도전국들이 현 국제질서 재편을 시도함으로써 질서의 구성원리가 큰 변화를 겪게 될 것’이라고 응답했다. ‘자유주의 국가들 내에서만 통용되는 질서로 남을 것’이라고 응답한 비율도 10.5%였으며, ‘강대국들의 국익우선주의 심화로 사실상 와해될 것’이라고 응답한 비율도 8.0%로 나타났다(〈그림 III-1〉 참조).

〈그림 III-1〉 향후 10년 자유주의 국제질서 변화 전망 (공통 15)



89) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 〈공통 16〉 문항 응답 결과 참조.

특히 앞으로 10년 동안 미국은 제2차 세계대전 이후 유지해왔던 세계적인 패권국으로서의 지위를 잃어갈 것으로 예상되지만, 그렇다고 중국이 단기간 내에 작금의 미국에 비견될 정도로 세계적인 패권국 지위에 올라서기도 어려울 것으로 예상된다. 전문가들의 68%는 ‘향후 10년 동안 미국의 패권국 지위가 쇠퇴할 것’이라고 예상했으며,<sup>90)</sup> 52.0%는 ‘향후 10년 동안 국제사회에서 중국이 패권국의 지위를 갖추지는 못할 것’이라고 응답했다.<sup>91)</sup> 미소 양국이 국제질서를 주도했던 냉전시기를 이룬바 ‘양극(bipolar)시대’로 표현할 수 있다면, 소련이 사라졌던 탈냉전 초기(1990~2000년대)를 미국만이 국제질서를 주도하는 ‘일극(unipolar)시대’로, 2010년대 이후를 미국과 중국이 경쟁하는 ‘신냉전시대’, ‘G2 시대’ 또는 국제질서를 주도하는 행위자를 명확하게 찾기 어려운 이른바 ‘무극(G-0)시대’로 규정할 수 있을 것이다.<sup>92)</sup>

이처럼 중장기적인 관점에서 발생할 것으로 예상되는 국제질서의 변화, 특히 미중 전략경쟁의 결과를 단언하기가 결코 쉽지 않은 상황에서 발생한 코로나-19 바이러스의 세계적 확산은 국제질서 변화의 속도를 더욱 빠르게 하고 그 깊이를 더욱 깊게 할 것으로 전망된다. 현재 세계의 패권국 지위를 유지하고 있는 미국에서는 코로나-19로 인해 세계에서 가장 많은 확진자와 사망자가 발생했고,<sup>93)</sup> 코

90) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 17> 문항 응답 결과 참조.

91) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 18> 문항 응답 결과 참조.

92) 김재철, “수용과 충격: 중국의 부상과 자유주의 세계질서,” 『한국과 국제정치』, 제36권 제1호 (2020), pp. 171~176; 박상현, “트럼프 행정부의 ‘무역전쟁’과 G-0의 세계?,” 『경제와 사회』, 통권 제125호 (2020), pp. 419~423.

93) 2020년 10월 8일, 9시(한국시간)를 기준으로 세계에서 발생한 코로나-19 확진자는 모두 35,634,677명이며, 사망자는 1,043,844명이다. 미국에서 발생한 확진자는 7,380,326명(20.7%), 사망자는 208,787명(20.0%)으로 다른 국가들을 압도하는 수준이다. 코로나-19 바이러스 감염이 처음 시작된 것으로 알려진 중국은 확진자 85,500명(0.2%), 사망자 4,634명(0.4%)을 나타내고 있다. 코로나바이러스감염증-19 (COVID-19), “국외발생 현황,” <[http://ncov.mohw.go.kr/bdBoardList\\_Real.do?brdId=1&bdGubun=14&ncvContSeq=&contSeq=&board\\_id=&gubun=](http://ncov.mohw.go.kr/bdBoardList_Real.do?brdId=1&bdGubun=14&ncvContSeq=&contSeq=&board_id=&gubun=)> (검색일: 2020.10.9.) 참조.

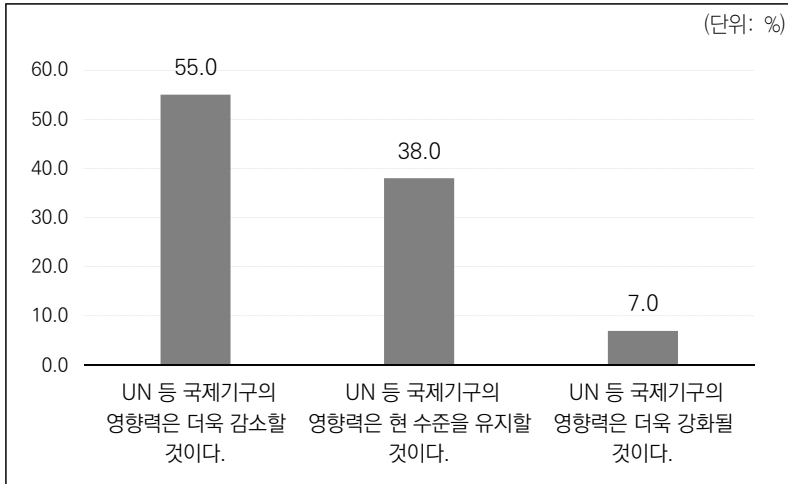
로나-19 바이러스의 발생 진원지로 지목되는 중국은 막강한 경제력을 발판으로 미국을 급속하게 추격하던 지위를 상당한 정도로 상실해가고 있다.<sup>94)</sup> 특히, 강대국과 중견국, 개발도상국을 가리지 않고 세계 곳곳에서 코로나-19가 맹위를 떨치며 인명·재산 피해를 눈덩이처럼 부풀리는 상황이 좀처럼 쉽게 진정되기 어려울 것이라는 예상은 앞으로 국제질서가 어떻게 변화할 것인지를 합리적으로 예측하는 데 더욱 큰 어려움으로 작용하고 있다.

이러한 가운데에서 유엔을 비롯한 국제기구가 불안정한 국제질서의 변화를 어느 정도 관리해줘야 하지만, 전문가들은 이에 관해서도 회의적이었다. ‘향후 10년 국제기구의 영향력을 어떻게 전망하는지’를 묻는 질문에 전문가들의 55.0%는 ‘유엔 등 국제기구의 영향력은 더욱 감소할 것’이라고 응답했다. 이는 코로나-19 팬데믹 상황에 대처하는 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 우왕좌왕한 모습에서도 어렵지 않게 확인할 수 있다. 미국 등 패권국이 극심한 어려움을 겪는 상황에서 세계적 혼란을 극복하기 위해서는 국제기구가 큰 영향력을 발휘해야 하지만, ‘유엔 등 국제기구의 영향력이 앞으로 더욱 강화될 것’이라고 예상한 전문가는 7.0%에 불과했다(〈그림 III-2〉 참조).

---

94) 성기영, “코로나19 사태 이후 국제질서 변화와 다자주의의 모색,” 『이슈브리프』, 통권 제191호 (2020), p. 1; 김영준, “중국의 ‘코로나19 위기’는 끝나지 않았다: 코로나19와 중국 외교의 과제,” 『이슈브리프』, 통권 제189호 (2020), p. 2.

〈그림 Ⅲ-2〉 향후 10년 국제기구의 영향력 전망 (공통 19)



코로나-19 팬데믹 국면에 대처하는 과정에서 한국정부는 뛰어난 위기관리 및 극복 능력과 리더십을 보여주며 국제적인 찬사를 받은 것이 사실이다. 문재인 대통령도 2020년 5월 10일 취임 3주년 특별연설에서 “우리는 이미 우리의 방역과 보건의료체계가 세계 최고 수준임을 확인했다.”며 “방역시스템을 더욱 보강하여 세계를 선도하는 확실한 ‘방역 1등 국가’가 되겠다.”라고 강조했다. 문 대통령은 이어 “세계를 선도하는 대한민국의 길을 열어나가겠다.”며 “첨단산업의 세계공장’이 되어 세계의 산업지도를 바꾸고, 사람의 생명과 안전을 우선하는 연대와 협력의 국제질서를 선도해 나가겠다.”라고 설명했다. 또한 “성공적 방역에 기초하여 ‘인간안보(Human Security)’를 중심에 놓고 포스트 코로나 시대의 국제협력을 선도해 나가겠다.”며 “동북아와 아세안, 전 세계가 연대와 협력으로 인간안보라는 공동의 목표를 향해 나가도록 주도적 역할을 하겠다.”라고 밝혔다.<sup>95)</sup>

95) 청와대, “문재인 대통령 취임 3주년 특별연설,” 2020.5.10., <<https://www1.president.go.kr/articles/8606>> (검색일: 2020.5.13.) 참조.



문재인 대통령이 “이 기회를 적극 살려나가겠다.”며 강조한 것처럼,<sup>96)</sup> 코로나-19 팬데믹 국면에서 이뤄진 한국에 대한 국제사회의 호평은 한국 외교의 지평을 크게 확장했으며, 다자무대에서 한국의 위상 역시 높아진 것이 사실이다. “오늘날의 안보가 전통적인 군사 안보에서 재난, 질병, 환경문제 등 안전을 위협하는 모든 요인에 대처하는 ‘인간안보’로 확장’된 것 역시 코로나-19 팬데믹 국면에서 상당한 현실 적합성을 갖는다.<sup>97)</sup> ‘향후 10년 미중관계를 제외한 세계의 주요 이슈는 무엇이라고 전망하느냐’는 질문에 전문가들의 31.5%가 ‘자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역 부상’을, 30.0%가 ‘사이버안보, 마약, 테러, 전염병 등 비전통 안보위협과 인간안보의 중요성 부각’을, 28.0%가 ‘4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과’를 각각 선택했다.<sup>98)</sup>

그렇지만 이러한 문 대통령의 언급과 전문가들의 전망이 지금까지 중요하게 간주돼 온 전통적인 군사안보를 도외시키고 앞으로는 인간안보에만 치중해야 한다는 이야기는 결코 아니다. 코로나-19 팬데믹 국면에서 한국이 보건·의료 부문을 비롯해 사회·문화적인 ‘연성 권력(soft power)’ 측면에서 뛰어난 능력을 보여주며 세계의 호평을 받고 있는 것은 사실이다. 코로나-19 팬데믹 국면이 일단락된 뒤인 이른바 ‘포스트 코로나’ 국면에서 각국은 코로나-19 팬데믹 국면을 지나며 급성장한 연성 권력과 경제력 및 군사력을 비롯한 ‘경성 권력(hard power)’의 조화로운 발전을 추구해 나갈 것으로 예상된다.

이러한 지구적 차원의 변수는 중장기적 측면에서 한국정부의 한반도 정책 수립·추진에 있어 구조적·환경적 변수로 영향을 지속적

---

96) 위의 글 참조.

97) 위의 글 참조.

98) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 20> 문항 응답 결과 참조.

으로 미칠 수밖에 없다는 점에서 미래 트렌드 변화에 적극적으로 대응해 나가야 할 것이다.

## 나. 지역적 차원

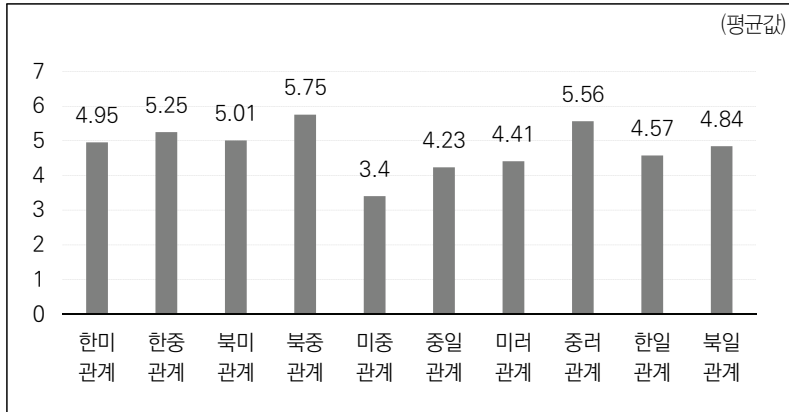
여기에서 ‘지역’이 구체적으로 어느 정도의 범위를 규정하는지는 시기와 상황에 따라 달라질 수 있다. 이러한 가운데서도 분명한 것은 한국이 자리하고 있는 한반도를 포함한 동북아 지역이 한국이 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 최소한의 지역 수준 개념이라는 점이다. 동북아 지역에는 지리적으로 남북한과 중국, 러시아, 일본, 몽골이 포함되고, 정치·경제적으로는 미국도 포함된다. 한국을 포함해 동북아 역내 국가들은 다양한 양자 및 다자 관계 속에서 사안에 따라 경쟁 또는 협력을 합종연횡하는 양상을 나타내고 있으며, 이러한 양상은 앞으로도 지속될 것으로 예상된다(〈그림 III-3〉 참조).<sup>99)</sup> 그렇지만 그동안 한국은 총체적인 국가 역량을 기준으로 동북아 지역 내 국가들 사이에서 상대적인 약소국 위상에 머물렀던 것이 사실이며, 전문가들은 중장기적 측면에서 역내 안보질서에 미치는 한국의 영향력이 증가할 수는 있지만, 이 역시 제한적일 수밖에 없을 것으로 전망한다.<sup>100)</sup>

---

99) 향후 10년 동안의 동북아 지역 내 국가들 간 양자관계 변화(0(매우 악화) ~ 10(매우 개선))와 관련해 전문가들은 미중관계(3.40), 중일관계(4.23), 미러관계(4.41), 한일관계(4.57) 등의 순으로 악화 가능성을 높게 봤다. 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 〈공통 11〉 문항 응답 결과 참고.

100) 향후 10년 동안 한국이 지역 내 안보 질서에 미치는 영향력(0(영향 없음) ~ 10(매우 영향))을 묻는 질문에 전문가들이 부여한 점수의 평균은 6.28이었다. 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 〈공통 14〉 문항 응답 결과 참조.

〈그림 III-3〉 향후 10년 동북아의 주요 양자관계 변화 전망 (공통 11)



이와 같은 지정학적 제약을 극복하기 위해 그동안 한국은 외교적 지평을 확대하려는 노력을 지속해왔다. 노태우 정부는 탈냉전이라는 세계사적 조류에 적극 편승하는 ‘북방정책’을 추진하며 사회주의 권 국가들로 한국 외교의 지평을 확장했지만 한국 외교의 주요 관심 범주는 동북아에 머물렀던 것이 사실이다. 이른바 ‘동북아 시대’를 주창했던 노무현 정부 이후 한국에서 집권한 모든 정부는 동북아를 넘어서는 지역으로의 진출을 일관되게 지향해 왔다. ‘성숙한 세계국가’를 외교안보 정책의 비전으로 제시했던 이명박 정부는 ‘세계주의’를 핵심가치로 내세우며 ‘범아시아 차원의 협력 의제 추출’의 필요성을 강조했다.<sup>101)</sup> 박근혜 정부는 안보전략기조 가운데 하나로 ‘신뢰 외교 전개’를 내세우며 “한반도에서 시작해 동아시아, 중앙아시아, 러시아를 거쳐 유럽을 잇는 유라시아” 이니셔티브를 주창했다.<sup>102)</sup> 문재인 정부 역시 외교 다변화를 통한 외교의 외연 확대를 목적으로

101) 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』 (서울: 청와대, 2009), pp. 14, 27.

102) 국가안보실, 『희망의 새시대 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2014), pp. 97~98.

삼아 동북아플러스 책임공동체 형성, 신남방 및 신북방정책 등을 주요 과제로 추진하고 있다.<sup>103)</sup>

앞으로도 한국은 동북아 지역 내 국가들과의 관계를 발전시켜 나가는 동시에 동북아를 넘어선 지역으로의 외교적 외연 확장을 지속적으로 추진하려 할 것이다. 이명박 정부 이후 박근혜 정부를 거쳐 문재인 정부에 이르기까지 한국정부는 이른바 ‘탈(脫)동북아’를 표방했지만 이를 위해 필수적인 남북관계 발전이 후퇴하거나 더디게 진행되면서 목표했던 바를 제대로 이루지 못했기 때문이다. 그동안 외교 지평 확대를 표방했지만 주요한 외교·경제적 현안은 동북아 역내 국가들과의 양자 및 다자 관계에서 주로 대두돼 왔다. 따라서 한국은 한반도의 평화와 번영을 위해 주로 동북아 역내 국가들과의 관계를 개선·발전시키려고 경주해 온 지금까지의 노력에 더해 앞으로는 동북아를 벗어난 지역의 국가들과의 관계도 증진해 나가며 한반도와 세계의 평화와 번영에 이바지해야 할 것이다.

그렇지만 앞서 언급한 것처럼, 국가 역량 발전 가능성 등을 감안했을 때 한국이 세계의 모든 지역을 대상으로 하는 외교·안보 전략을 중장기적 차원에서 추구하기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 중장기적으로 한국은 국제사회의 발전을 선도하는 선진국의 일원으로서 동북아뿐 아니라 주변 지역 내 국가들과의 관계를 더욱 증진시키기 위한 노력을 배가해 나가는 데 지역 전략의 초점을 맞출 필요가 있다. 이미 제시된 지 상당한 시간이 지났지만 아직 제대로 실현되지 못하는 아시아 지역에 대한 접근이 우선적으로 요구된다. 즉, 한국과의 관계에 있어 경제적 부문의 발전에 비해 외교적 부문의 발전이 상대적으로 부족한 동남아시아 지역, 경제적·외교적 부문 모두에서 아직 제대로 발전되지 못하고 있는 인도 등 서남아시아 지역

---

103) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, pp. 90~94.

및 중앙아시아 지역, 외교적 부문에서 한반도 미치는 영향이 결코 작지 않지만 경제적 부문의 발전이 지체되고 있으며 중앙아시아 지역과 연결돼 있는 러시아까지가 외교 지평 확대를 모색하기 위해 우선적으로 고려해야 하는 대상이라고 할 수 있다.<sup>104)</sup>

이 가운데 박근혜 정부와 문재인 정부에서 본격적으로 공을 들이는 중앙아시아 지역과 한국의 관계가 향후 10년 동안 어떻게 변화할 것인지와 관련된 전문가들의 전망은 그다지 긍정적이지 않다. 전문가들의 절반 이상(59.5%)은 ‘사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지할 것’이라고 답했고, ‘현 수준을 유지할 것’이라는 응답도 29.0%나 됐다. 한국에 중앙아시아 지역이 ‘인적·경제적 교류가 심화되어 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것’이라는 응답은 전체의 8.5%에 불과했다.<sup>105)</sup>

반면 문재인 정부 들어 신남방정책을 추진하며 외교적 노력을 집중하고 있는 동남아시아 지역과의 관계가 향후 10년 동안 어떻게 변화할 것인지에 대해 전문가들은 비교적 긍정적으로 응답했다. 응답자 중에서 가장 많은 57.5%가 ‘사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지할 것’이라고 응답했고, ‘인적·경제적 교류가 심화되어 아세안이 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것’이라는 응답도 30.0%로 나타났다. ‘현 수준을 유지할 것’이라는 응답은 10.0%, ‘신남방정책 추진 이전 수준의 낮은 교류 수준으로 되돌아갈 것’이라는 응답은 1.5%에 불과했다.<sup>106)</sup>

---

104) 신남방 및 신북방정책과 관련된 연구에 천착해 온 전문가들에게 ‘향후 10년 한국 외교의 여러 방향 중 가장 가능성이 높은 시나리오’를 질문한 결과, 응답자의 절반 이상인 52.0%는 ‘신남방, 신북방 등 외교 다변화를 통해 외교지평을 확대할 것’으로 답했다. 지금까지 그래왔던 것처럼 ‘미·중·일·러 4강 중심의 외교가 지속될 것’이라는 응답은 22.0%에 불과했다. 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 <신남방·신북방 8> 문항 응답 결과 참조.

105) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 13> 문항 응답 결과 참조.

106) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 12> 문항 응답 결과 참조.

인식조사 대상인 전문가 가운데 신남방 및 신북방정책 관련 전문가를 대상으로 진행한 인식조사에 따르면, 전문가들은 대체로 신남방정책과 신북방정책이 한반도 평화에 ‘대체로 기여할 것’이라고 응답했다(〈그림 III-4〉, 〈그림 III-5〉 참조). 한국의 핵심 파트너로는 신남방정책과 관련한 지역 내 국가들 가운데 베트남(84.0%), 인도네시아(54.0%), 인도(48.0%)가 꼽혔고,<sup>107)</sup> 신북방정책과 관련한 지역 내 국가들 가운데서는 러시아(84.0%), 동북 3성을 비롯한 중국(46.0%), 우즈베키스탄(34.0%) 순으로 나타났다.<sup>108)</sup> 그렇지만 한국이 앞으로 10년 동안 신남방정책과 신북방정책을 지속적으로 추진할 경우에도 해당 지역 및 지역 내 국가들뿐 아니라 미국, 중국 등 주변국을 중요하게 고려해야 하는 것으로 조사됐고,<sup>109)</sup> 상당한 정도의 전문가들은 ‘미중 간 패권경쟁에도 불구하고 한국의 신남방 및 신북방정책은 효과적으로 추진할 수 있을 것’이라고 내다봤다.<sup>110)</sup>

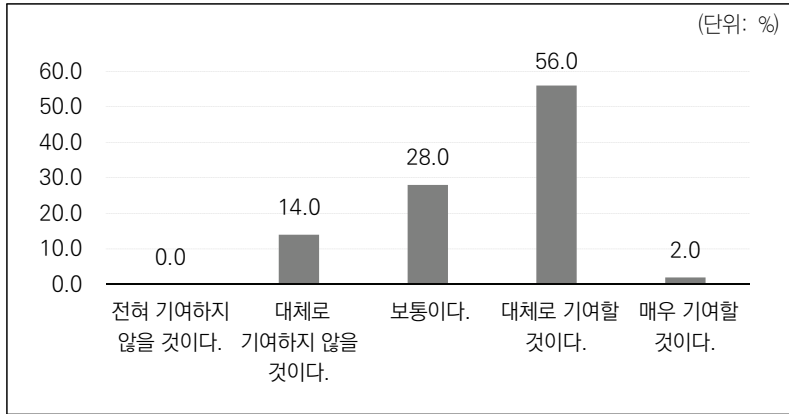
107) 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 〈신남방·신북방 11〉 문항 응답 결과 참조.

108) 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 〈신남방·신북방 12〉 문항 응답 결과 참조.

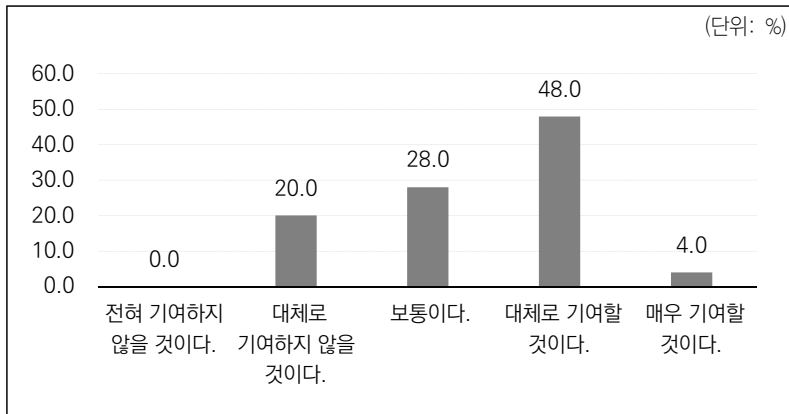
109) 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 〈신남방·신북방 13〉 및 〈신남방·신북방 14〉 문항 응답 결과 참조. ‘향후 10년 아시아를 둘러싼 강대국들의 영향력 확보 경쟁 전망’과 관련한 질문에 응답자의 78.0%가 ‘여전히 강대국 간 경쟁이 각축을 벌이고 있을 것’이라고 응답한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 〈신남방·신북방 19〉 문항 응답 결과 참조.

110) 신남방정책과 관련해서는 76.0%의 전문가들이, 신북방정책과 관련해서는 44.0%의 전문가들이 이처럼 각각 답했다. 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 〈신남방·신북방 15〉 및 〈신남방·신북방 16〉 문항 응답 결과 참조.

<그림 III-4> 향후 10년 신남방정책이 한반도 평화에 미치는 영향 (신남방·신북방 4)



<그림 III-5> 향후 10년 신북방정책이 한반도 평화에 미치는 영향 (신남방·신북방 5)



요컨대 이상에서 논의한 내용은 2000년대 후반 이후 한국정부가 전통적이라고 여겨왔던 외교적 지평인 주변국 및 동북아라는 틀에서 벗어나 외교적 외연을 확장하려는 노력을 지속적으로 전개해왔지만, 노력에 비해 성과가 크지 않은 현실이 앞으로도 상당한 기간 동안 지속될 것이라는 점을 시사한다. 전문가들의 대다수는 향후 10년 동안 한국정부가 신남방 및 신북방정책 등과 같은 외교적 외연 확장

전략을 지속적으로 추구해야 하며, 그렇게 할 것으로 예상된다. 이러한 가운데 지구적·지역적 차원에 모두 영향을 미치는 미국과 중국 사이의 경쟁은 중장기적 차원에서 더욱 격해질 가능성이 높으며, 이는 한국의 외교적 처지를 더욱 난처하게 만들 개연성이 크다. 한편, 한국이 대륙과 해양 가운데 대륙을 통해 외교적 외연을 확장하려는 전략을 추진해 성과를 거두기 위해서는 북한, 즉 한반도 변수를 적절히 통제·관리·활용할 수 있어야 할 것이다.

## 다. 한반도 차원

앞서 살펴본 지구적 차원의 변수와 지역적 차원의 변수는 향후 한반도 정세에 영향을 미칠 구조적·환경적 성격이 다소 강한 요인이라고 할 수 있다. 이러한 맥락을 감안했을 때, 여기에서 논의할 한반도 차원의 변수, 즉 비핵화를 포함하는 북한의 변화와 남북관계는 한반도 정세 그 자체인 동시에 향후 한반도 정세에 가장 강력한 영향을 미치는 핵심적인 요인이라고 할 수 있다. 특히, 이른바 ‘북한 핵문제’가 국제사회에서 주요한 사안으로 본격 대두된 1990년대 초반 이후 약 30년 동안 북한 핵문제는 한반도에 가장 큰 영향을 미치는 사안이었음을 부인하기 어렵다. 이와 함께 한반도의 주인이자 한반도 정세를 주도해야 하는 남한과 북한 사이의 관계 역시 향후 10년 동안 어떻게 변화할 것인지를 현실적이고 합리적으로 전망해야만 한국정부가 향후 추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 제대로 구상할 수 있을 것이다.

특히, 2018년 북한의 평창동계올림픽 참가를 계기로 본격화된 이른바 ‘한반도 평화의 봄 국면’은 3차례의 남북정상회담과 역사적인 첫 북미정상회담이 개최되며 매우 빠른 속도로 순항하는 듯 했다. 그렇지만 2019년 2월 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후



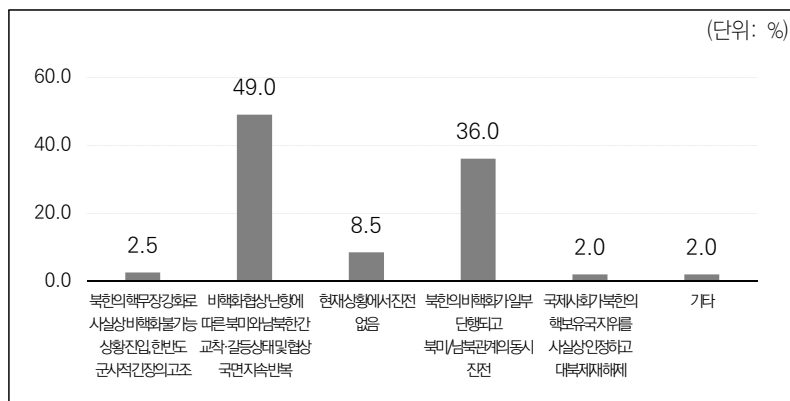
부터 현재까지의 한반도 정세는 조정 국면이 지속되고 있다. 문제는 북한의 비핵화 및 미국의 상응조치를 둘러싼 양측 사이의 힘겨루기가 쉽게 해소되기 어렵다는 점이다. 2020년 11월 치러질 미국의 대통령 선거로 트럼프 행정부가 먼저 움직이기는 쉽지 않은 상황이다. 이를 감안한 듯, 북한 역시 ‘정면돌파전’을 선언하고 이른바 ‘장기대결’ 기조를 이어가고 있다. 즉, 북미 간 대립을 해소할만한 뚜렷한 돌파구를 찾기 어려운 형국이 지속되고 있다.

한반도 정세를 구성하는 두 축 가운데 하나인 북미 간의 교착은 다른 축인 남북관계에도 큰 장애로 작용하고 있다. 제2차 북미정상회담이 개최되기 이전까지 북한은 2018년 이뤄진 「4·27 판문점 선언」과 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사 분야 합의서」의 이행을 통한 남북관계 개선·발전에 비교적 적극적으로 임했다. 그러나 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 북한은 남북정상회담에서의 합의 사항 이행을 위한 논의 제안마저 ‘묵묵부답’으로 일관하고 있다. 2019년 6월 말 판문점에서 문재인 대통령과 김정은 위원장, 트럼프 대통령이 만나는 초유의 남·북·미 3자 정상회담을 계기로 이뤄진 사실상의 제3차 북미정상회담에서 북미 간 실무협의를 갖기로 약속하는 등 나름의 성과도 있었다. 이러한 가운데서도 북한은 김정은 위원장이 문재인 대통령에게 보내는 친서 등을 통해 남북한 정상 간의 신뢰를 표명하면서도 정작 남북관계 개선 및 발전을 위한 당국 간 논의에는 비협조적인 태도로 일관했다.

이러한 작금의 상황은 전문가 인식조사 결과에서도 어렵지 않게 확인할 수 있다. ‘향후 10년 북한 비핵화 문제가 어떻게 진행될 것으로 예상하는지’를 묻는 질문에 인식조사에 응한 국내 전문가 200명 가운데 49.0%는 ‘비핵화 협상 난항에 따른 북미와 남북한 간 교착·갈등상태 및 협상 국면이 지속적으로 반복될 것’이라는 응답을 선

택했다. 이어서 ‘북한의 비핵화가 일부 단행되고 북미/남북관계의 동시 진전이 이뤄질 것’이라는 응답이 36.0% 선택을 받았다(〈그림 III-6〉 참조).

〈그림 III-6〉 향후 10년 북한 비핵화 전망 (공통 6)



이 조사 결과에서 확인할 수 있는 일련의 북한 비핵화 관련 전문가들의 인식, 즉 북한 비핵화 협상 국면이 난항을 겪을 것이라는 전망은 김정은 정권의 비핵화 의지에 대한 평가와 연관된 것으로 보인다. 한반도 비핵·평화 문제에 천착해 온 국내 전문가들을 대상으로 실시한 인식조사 결과에 따르면, ‘전혀 없음(0점)’이라는 응답이 전체의 26.0%를 차지해 가장 많았고, 8~10점(매우 있음)을 선택한 응답자는 한 명도 없었으며, 평균은 2.34점에 불과했다.<sup>111)</sup>

이러한 연장에서 ‘향후 10년 동안 한반도 평화 프로세스가 어느 정도로 진전될 것으로 예상하는지’를 묻는 질문에 대한 전문가 200명의 응답을 이해할 수 있다. 가장 많은 38.0%의 전문가들이 ‘현재 상황에서 진전 없음’을 선택했고, 이보다 약간 적은 35.5%의 전문가들은

111) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 부록의 6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사 〈비핵·평화 5〉 문항 응답 결과 참조.

‘남북관계 발전으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의 병행 추진’이라는 응답을 선택했다. ‘남북관계 발전 및 평화협정 체결 이후 비핵화 논의’를 선택한 비율은 10.0%, ‘북한의 핵무력 강화로 한반도의 불안정성 증가’는 8.0%, ‘비핵화는 진전되나 평화협정 체결 논의는 답보’는 6.0%로 각각 나타났다.<sup>112)</sup> 전문가들은 북한 비핵화 문제 해결의 진전 여부가 한반도 정세를 구성하는 핵심적인 사안인 북미관계와 남북관계에 결정적인 요인으로 작용하고 있다는 작금의 현실이 향후에도 영향을 미칠 것으로 보고 있으며, 이것이 이른바 ‘현상유지’적 응답을 선택하는 요인이 되고 있다.

그렇지만 한반도 비핵·평화 국면의 조성 및 지속으로 가장 많은 이익을 얻을 것으로 예상되는 측은 단연코 남북한이며, 미국이 얻을 이익은 상대적으로 크지 않을 것으로 조사됐다.<sup>113)</sup> 이는 2019년 2월 이후 교착 상태를 지속하고 있는 한반도 비핵·평화 프로세스를 다시 가동시켜야 하는 주체가 미국이 아닌 남북한임을 의미하는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼, 북한이 2019년 2월 이후부터 유지해 온 관망 기조를 쉽게 바꾸지 않을 것으로 예상된다. 그렇다면 한반도 비핵·평화 프로세스의 재가동을 위해 나서야 하는 국가에는 남한만이 남게 된다. 제2차 북미정상회담 이후, 특히 2020년 들어 문재인 대통령을 비롯한 한국정부가 주요한 계기마다 북미관계만을 바라보지 않을 것이며, 남북관계를 발전시킴으로써 북미관계 진전을 추동하겠다고 강조하는 이유가 여기에 있다.

한국이 수립·추진해야 하는 대북정책과 관련한 전문가 인식조사 결과는 적지 않은 시사점을 제공하고 있다. ‘향후 10년 동안 한국정

112) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 7> 문항 응답 결과 참조.

113) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 부록의 6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사 <비핵·평화 15> 문항 응답 결과 참조. 미국의 손해도 상대적으로 크지 않을 것으로 예상됐다. <비핵·평화 16> 문항 응답 결과 참조.

부가 추진해야 하는 바람직한 대북정책의 방향'을 묻는 질문(2개 선택)에 대해 200명의 전문가 가운데 가장 많은 선택을 받은 응답은 '북한의 변화에 따라 최대압박과 최대관여의 탄력적 병행 추진(74.5%)'이었으며, 이어서 '남북협력의 우선 추진을 통한 신뢰구축(57.0%)', '정보 유입 등을 통한 북한의 내부 변화 추구(47.5%)' 등의 순으로 나타났다.<sup>114)</sup>

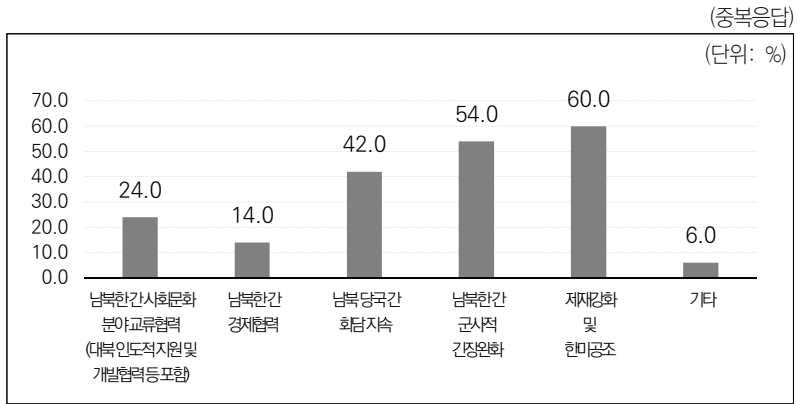
또한 비핵·평화 관련 전문가 50명에 대한 인식조사 결과에 따르면, '한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 위해 한국정부가 2030년까지 가장 중점적으로 추진해야 하는 대북정책'을 묻는 질문(2개 선택)에 대해 가장 많은 응답자가 '제재 강화 및 한미공조(60.0%)'를 꼽았고, '남북한 간 군사적 긴장완화(54.0%)', '남북 당국 간 회담 지속(42.0%)', '남북한 간 사회문화 분야 교류·협력(대북 인도적 지원 및 개발협력 등 포함)(24.0%)', '남북한 간 경제협력(14.0%)'가 뒤를 이었다(<그림 III-7> 참조). 전문가들은 한반도의 비핵화를 달성하고 평화 프로세스를 촉진시키기 위해 미국과의 협력이 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났으며,<sup>115)</sup> '국제사회의 대북제재 유지(또는 강화)가 북한 비핵화에 어느 정도 영향을 미칠 것인지'를 물으며 '0(매우 부정)~10(매우 긍정)' 중에서 하나를 고르게 했는데, 응답자들의 평균 점수가 6.52점으로 나타나기도 했다.<sup>116)</sup>

114) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 10> 문항 응답 결과 참조.

115) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 부록의 6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사 <비핵·평화 7> 문항 응답 결과 참조.

116) 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 <비핵·평화 20> 문항 응답 결과 참조.

〈그림 III-7〉 한반도 비핵·평화 프로세스 진전을 위한 한국의 핵심 대북정책 (비핵·평화 3)



그렇지만 전문가들로부터 가장 많은 선택을 받은 대북제재 강화가 북한 비핵화에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 단언하기 어렵다. 북한에 대한 국제사회의 제재는 이른바 ‘사회주의 진영’ 내에서 북한 정권이 수립된 직후부터 단행되기 시작했다. 6.25전쟁을 거치며 강화된 국제사회의 대북제재는 탈냉전에도 불구하고 국제적인 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 비확산 레짐이 유지되는 상황하에서 북한이 핵·미사일 개발을 본격화함으로써 점차 강화됐다. 특히, 김정은 시대 들어 북한이 핵·미사일 능력을 고도화하는 것에 대응하는 차원에서 국제사회의 대북제재는 ‘최대 압박 수위’를 반복적으로 갱신해 나갔다.

미국을 비롯한 국제사회의 대북제재 유지·강화가 북한에 경제적 어려움을 야기한다는 사실은 불문가지다.<sup>117)</sup> 이러한 맥락에서 북한이 경제적 어려움 때문에 2018년 비핵화 의지를 ‘다시 한 번’ 천명하

117) 최지영, 『대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향: 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로』, KINU Insight, no. 4 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 3~19; 장형수·김석진, “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점,” 『현대북한 연구』, 제22권 1호 (2019), p. 35 등 참조.

고 미국과의 협상에 나선 것 아니냐는 관측도 있다. 그러나 제2차 북미정상회담에서 합의를 도출하지 못한 이유와 2019년 2월 이후부터 북한이 견지하는 입장 등을 종합적으로 고려하면 국제사회가 유지·강화하는 대북제재의 영향으로 경제가 어려워져서 북한이 태도를 바꿨다고 단정하기는 어렵다.<sup>118)</sup> 북한의 후견국 역할을 자처하는 중국이 국제사회의 대북제재가 실행되는 과정에서 제 역할을 다하지 않았기 때문에 대북제재가 제대로 효과를 발휘하지 못한다는 비판도 있지만, 이 역시 꼭 그렇다고 하기는 어렵다.<sup>119)</sup>

지금까지의 역사는 향후 국제사회의 대북제재 유지·강화가 북한의 핵·미사일 개발 및 고도화를 막아내거나 좌절시키기는 어려울 것이라는 점을 시사한다. 특히, 핵·미사일 고도화를 내부적으로 정권의 정당성 및 권력체제 강화와 강하게 결부시켜 온 김정은 정권 입장에서는 나름의 정권 안정성을 유지할 수 있다면 보상이 없는 비핵화에 나서지 않을 가능성이 크다.<sup>120)</sup> 북한의 비핵화를 위해서는 북한이 움직여야 하고, 그렇게 하기 위해서는 북한이 원하는 조치를 해 줘야 한다. 즉, 제2차 북미정상회담에서 확인할 수 있는 것처럼, 대북제재 완화가 북한 비핵화를 촉진하는 방법일 수 있다는 것이다.<sup>121)</sup> 북한 핵·미사일 문제와 관련해 아직까지는 가장 마지막인

118) 이정철, “영변 ‘+α’ 논란과 다른 수단으로서의 외교: 하노이회담의 3대 쟁점을 중심으로,” 『동향과 전망』, 제107호 (2019), pp. 261~263. 2018년 이뤄진 3차례의 남북 정상회담에 모두 관여했던 임종석 전 대통령 비서실장은 “제재가 강해졌기 때문에 궁여지책으로 (북한이 남북 및 북미 협상 등에) 나왔다고 보는 건 문제를 너무 단순화 하는 것이라고 생각”한다고 밝혔다. 이남주·임종석, “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6·15 20주년 기념 임종석 전 대통령 비서실장과의 대담,” 『창작과 비평』, 제48권 2호 (2020), p. 331.

119) 이희욱, “중국의 대북한 영향력과 북중관계의 ‘재정상화,’” 『중소연구』, 제42권 3호 (2018), pp. 26~30.

120) 홍민, “김정은 정권의 핵무기 고도화와 통치전략,” 『수는 북한경제』, 통권 제50호 (2016), pp. 3~24; 조현용·정기원·김용호, “김정은 체제 외교정책변화의 결정요인 분석: 대북제재와 국내정치 동학,” 『국방연구』, 제62권 4호 (2019), pp. 143~149.

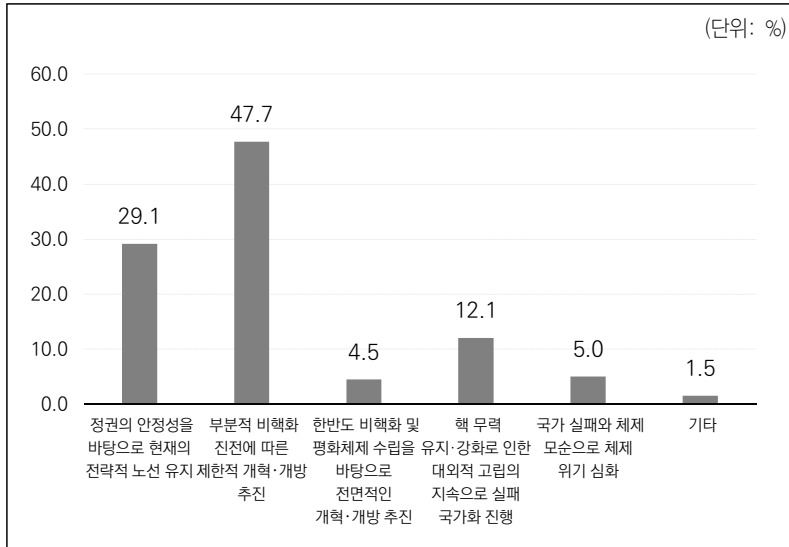
2017년 12월 22일 채택된 유엔 안보리 결의 2397호도 ‘유엔 안보리는 북한의 순응에 따라 대북제재를 강화, 변경, 중단 혹은 해제’하도록 규정하고 있다.<sup>122)</sup> 즉, 북한 비핵화를 위한 소기의 성과를 거둬야 한다면 대북제재를 강화할 것이 아니라 반대로 대북제재 문제를 어떻게 해결할 것인지를 고민해야 하는 것이다. 북핵 문제 해결의 이정표로 평가되는 2005년의 「9·19 공동성명」이 이행되는 과정에서 방코델타아시아(Banco Delta Asia S.A.R.L: BDA) 은행 제재 문제가 어떠한 영향을 미쳤는지를 복기할 필요가 있다.

앞으로 10년 동안 북한이 어떻게 변화할 것이라고 전문가들이 생각하는지도 살펴볼 필요가 있다. 200명의 전문가들에게 ‘향후 10년 북한 체제의 변화에 대해 어떻게 전망하는지’를 물은 결과, 절반에 가까운 47.7%의 응답자가 ‘부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁·개방 추진’이라고 답했다. 이어서 ‘정권의 안정성을 바탕으로 현재의 전략적 노선 유지’를 선택한 응답자는 29.1%, ‘핵무력 유지·강화로 인한 대외적 고립의 지속으로 실패 국가화 진행’이라고 응답한 비율은 12.1%였다. ‘국가 실패와 체제 모순으로 체제 위기 심화’라고 답한 비율은 5.0%, ‘한반도 비핵화 및 평화체제 수립을 바탕으로 전면적인 개혁개방 추진’을 선택한 응답자는 4.5%에 그쳤다(<그림 III-8> 참조).

121) 임종석 전 대통령 비서실장은 “핵 문제와 제재 문제를 푸는 노력을 동시에 해야”한다고 밝혔다. 이남주·임종석, “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6·15 20주년 기념 임종석 전 대통령 비서실장과의 대담,” p. 338.

122) 이호철, “한반도 비핵평화 프로세스: 포괄적 합의, 단계적 이행,” 『한국과 국제정치』, 제35권 제1호 (2019), p. 235.

〈그림 III-8〉 향후 10년 북한체제 변화 전망 (공통 9)



평화공감대 확산과 관련한 국내 전문가 50명에게 ‘북한 내부적으로 시장경제가 확산되어 개혁개방으로 나아갈 것’이라고 물은 결과, 절반에 조금 못 미치는 46.0%의 응답자가 ‘그렇다(대체로 그렇다: 40.0%, 매우 그렇다: 6.0%)’고 답했고, 34.0%가 ‘보통이다’, 20.0%가 ‘대체로 그렇지 않다’를 선택했다.<sup>123)</sup> 신남방 및 신북방정책 관련 전문가 50명에게 ‘향후 10년 북한의 대외개방 가능성과 정도에 대해 어떻게 생각하는지’를 물었는데, 응답자의 58.0%가 ‘대북제재의 완화에 따라 점진적 개방을 실시할 것’을 선택했고, 24.0%가 ‘대북제재의 지속에도 불구하고 점진적 개방을 실시할 것’이라고 답했다. ‘대북제재의 완화에도 불구하고 자력갱생을 강조하며 대외개방을 하지 않을 것’이라고 답한 사람은 12.0%, ‘대북제재의 완화에 따라 전면적

123) 박주하 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 〈평화공감대 7〉 문항 응답 결과 참조.



대외개방을 확대할 것'이라고 답한 사람은 2.0%에 불과했다.<sup>124)</sup>

한반도 신경제구상 관련 전문가 50명에게 '한반도 신경제구상 정책이 북한의 개혁개방을 유도하거나 가속화시키는 데 효과적일 것이라고 생각하는지'를 물었는데, 응답자의 절반을 넘는 56.0%가 '(대체로) 그렇다'고 답했고, '(대체로) 그렇지 않다'고 응답한 비율은 10.0%에 불과했다.<sup>125)</sup> 신남방 및 신북방정책 관련 전문가들에게 '향후 10년 대미관계 개선, 제재 완화 등이 이뤄진다면 북한이 신북방정책에 호응할 것이라고 생각하는지'를 물었는데, 절반에 가까운 44.0%의 응답자가 '남북러 협력 등 신북방정책에 소극적으로 호응할 것'이라고 답했고, '북한의 대외개방 정책에 따라 남·북·러 협력 등 신북방정책에 적극적으로 호응할 것'이라고 응답한 비율도 38.0%로 나타났다.<sup>126)</sup>

한편 전문가들은 향후 10년의 남북관계와 관련해서는 비교적 긍정적으로 전망했다. 전문가 200명에게 '향후 10년 남북관계를 어떻게 전망하느냐'고 물은 결과, 가장 많은 44.5%의 응답자가 '(국제사회의 대북) 제재국면 속에서 (남북한 간) 부분적 교류·협력이 추진될 것'이라고 답했다. 또한 '비핵·평화 프로세스의 진전으로 남북관계가 발전될 것'이라는 응답도 20.5%에 달했다. '북한의 군사적 도발에 의한 대립과 갈등 지속'을 선택한 응답자는 4.0%, '비핵화 협상의 완전한 결렬에 따른 긴장 고조'의 선택 비율은 3.0%에 불과했다(〈그림 III-9〉 참조).

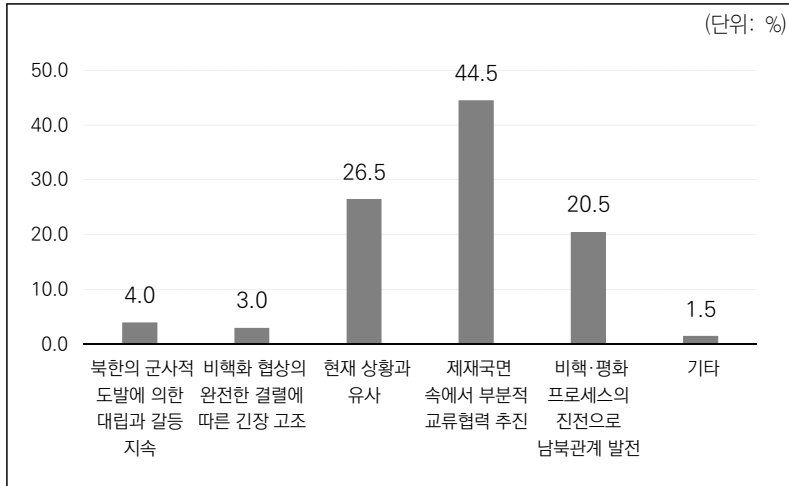
---

124) 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 〈신남방·신북방 9〉 문항 응답 결과 참조.

125) 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 〈신경제 11〉 문항 응답 결과 참조.

126) 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 〈신남방·신북방 6〉 문항 응답 결과 참조.

〈그림 Ⅲ-9〉 향후 10년 남북관계 전망 (공통 8)



평화공감대 확산 관련 전문가들을 대상으로 진행한 인식조사 결과도 살펴볼 필요가 있다. ‘향후 정권이 교체된다 해도 현 정부의 대북정책 기조(한반도 평화를 위한 남북관계 개선 추진 정책)는 유지 될 것’이라는 질문에 38.0%는 ‘그렇다(대체로 그렇다: 36.0%, 매우 그렇다: 2.0%)’고 답했지만, ‘그렇지 않다’고 응답한 비율도 48.0% (대체로 그렇지 않다: 38.0%, 매우 그렇지 않다: 10.0%)에 달했다.<sup>127)</sup> ‘그렇다’는 응답은 국내 전문가 200명을 대상으로 한 본 연구의 〈공통 8〉 문항 응답 결과의 연장에서 해석할 수 있으며, ‘그렇지 않다’는 응답은 지금까지 한국의 역대 정부가 정권이 교체될 때마다 대북·통일정책과 관련해 일관성을 보이지 못했던 상황을 감안했기 때문으로 풀이된다.

전문가들은 대체로 비핵화 협상 진전을 남북한 간 교류·협력의 전제 조건으로 인식하는 것처럼 보인다. 평화공감대 확산과 관련해

127) 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 〈평화공감대 3〉 문항 응답 결과 참조.

국내 전문가 50명 중에서 92.0%는 ‘비핵화 협상 진전 시 남북 교류·협력은 활성화할 것’이라는 질문에 ‘그렇다’고 답했지만,<sup>128)</sup> ‘비핵화 협상 담보에도 불구하고 남북 교류·협력은 활성화할 것’이라는 질문에 대해서는 ‘그렇다’는 비율이 32.0%(대체로 그렇다: 30.0%, 매우 그렇다: 2.0%), ‘그렇지 않다’는 응답이 46.0%(대체로 그렇지 않다: 42.0%, 매우 그렇지 않다: 4.0%)로 나타났다.<sup>129)</sup> 비핵·평화 관련 전문가 50명을 대상으로 한 인식조사 결과에 따르면, 비핵화는 남북한 간 군사적 긴장완화에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 조사되었으며,<sup>130)</sup> 한반도 신경제구상 관련 전문가 50명에게 ‘향후 10년 한반도 신경제구상의 실현에 있어 장애 요인을 꼽아달라’고 물은 결과, (복수응답) 58.0%의 응답자가 ‘북한의 핵개발’을, 38.0%가 ‘국제사회의 대북제재’를 각각 1순위로 꼽았다.<sup>131)</sup>

평화공감대 확산과 관련한 국내 전문가 50명을 대상으로 남북한 간 교류·협력이 활성화될 분야를 질문한 결과, 가장 많은 28.0%의 응답자가 ‘개성공단, 금강산관광 재개 등 경제협력 사업’을 1순위로 꼽았다. 이어서 ‘보건, 의료 협력(22.0%)’, ‘정상회담 등 정치적 교류(20.0%)’, ‘이산가족 상봉 등 인도주의 협력(14.0%)’과 ‘사회, 문화, 체육 교류(14.0%)’ 순으로 나타났다.<sup>132)</sup> 한반도 신경제구상 관련 전문가 50명 가운데 86.0%는 ‘향후 10년 남북관계 진전이 개성공단 및 금강산관광 재개에 영향을 미칠 것으로 생각하느냐’는 질문에

128) 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 <평화공감대 8> 문항 응답 결과 참조.

129) 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 <평화공감대 9> 문항 응답 결과 참조.

130) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 부록의 6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사 <비핵·평화 10> 문항 응답 결과 참조.

131) 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 <신경제 8> 문항 응답 결과 참조.

132) 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 <평화공감대 10> 문항 응답 결과 참조.

대해 ‘영향을 미칠 것’(대체로 영향을 미칠 것: 46.0%, 매우 영향을 미칠 것: 40.0%)이라고 답했다.<sup>133)</sup> 한반도 신경제구상 관련 전문가 중에서 42.0%는 ‘한반도 신경제구상 정책이 북핵문제 해결에 효과적일 것이라 생각하느냐’는 질문에 ‘그렇다’(대체로 그렇다: 36.0%, 그렇다: 6.0%)고 응답했고, ‘그렇지 않다’는 응답은 전체의 28.0% (대체로 그렇지 않다: 24.0%, 그렇지 않다: 4.0%)로 나타났다.<sup>134)</sup>

한편, 북한 비핵화 협상 진전을 전제하더라도 2030년까지 북미관계가 상호 대사관 개설, 즉 완전한 국교 정상화로까지 나아가기는 어려울 것으로 예상된다. 비핵·평화 관련 전문가 50명에 대한 인식조사 결과에 따르면, ‘비핵화 협상 진전을 전제로 2030년까지 북미관계 정상화가 어느 정도 진전될 수 있다고 예상하는지’를 묻는 질문에 대해 가장 많은 42.0%의 전문가들은 ‘현재 상태 지속(부정기적 당국 간 회담 개최 등)’을 선택했다. ‘상호 연락사무소(무역대표부 포함) 개설’은 30.0%, ‘미국의 주요 대북제재 완화 및 해제’는 20.0%로 나타났으며, ‘상호 대사관 개설’은 8.0%에 불과했다.<sup>135)</sup>

요컨대 향후 10년 동안 비핵화를 포함한 북한의 변화와 남북관계의 진전 가능성에 대한 전문가들의 대체적 견해는 ‘긍정적 현상유지’ 경향을 나타냈다고 종합할 수 있다. 북한의 비핵화 진전 가능성과 관련해서는 현재와 유사하게 협상·교착 국면이 반복될 것이라는 전망이 우세한 가운데 제한적인 비핵화가 이뤄질 것이라는 예상도 상당한 수준이었다. 그럼에도 불구하고 남북관계 발전을 통해 한반도 비핵·평화 프로세스를 추동할 수 있을 것이라는 견해가 많았고, 남

133) 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 <신경제 7> 문항 응답 결과 참조.

134) 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 <신경제 10> 문항 응답 결과 참조.

135) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 부록의 6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사 <비핵·평화 11> 문항 응답 결과 참조.

북관계와 관련해서는 비교적 긍정적으로 전망했지만, 북미관계와 관련해서는 부정적인 경향을 나타냈으며, 비핵화를 남북한 간 교류·협력의 조건으로 인식하는 경향을 보였다. 또한 전문가들은 북한의 개혁·개방 수준에 대해서는 다양한 견해를 나타냈지만, 그 가능성은 대체로 높게 봤다. 한반도 신경제구상 등 남북한 간 경제협력 사업은 북한의 개혁·개방을 유도·가속화할 것으로 예상되며, 여건이 조성된다면 북한이 신북방정책 추진에 호응할 것으로 보인다.

## 라. 국내적 차원

중장기적으로 추진해야 할 새로운 한반도 구상을 설계하는 데 있어 반드시 감안해야 할 국내적 차원의 변수가 어떻게 변화할 것인지도 논의할 필요가 있다. 정부가 수립·추진하는 모든 정책이 그렇지만, 특히 북한과 관련된 대북·통일정책은 국민의 지지에 기반해야만 정책 추진의 동력이 생긴다.<sup>136)</sup> 그렇지만 대북·통일정책의 주요한 적용 대상인 북한을 어떻게 인식할 것인지와 관련해 한국 국민들 사이에 적지 않은 시각 차이가 존재하는 것이 사실이다.<sup>137)</sup> 대북·통일정책과 관련된 여론이 보수와 진보, 좌파와 우파 등으로 표현되는 양 극단 간의 극심한 대결·대립 양상을 보인다는 분석이 현실을 제대로 반영하지 못한 것이라는 지적도 있지만,<sup>138)</sup> 북한에 대한 국민들 사이의 인식 차이가 전혀 없다고 단언하는 것도 현실과 부합

136) 신기욱·데이비드 스트로브·조이스 리 지음, 박진경 옮김, 『남북 관계, 어떻게 풀어야 하는가: 효과적이고 지속 가능한 맞춤형 인계이지먼트』 (파주: 한울, 2015), pp. 60~61.

137) 정성운, “한반도 평화와 통일·대북정책,” 김병곤 외, 『한반도의 평화를 말하다: 여섯 가지 주제로 살펴본 한반도 평화의 의미와 이해』 (서울: 통일교육원, 2019), p. 200.

138) 강원택, “북한 이슈와 한국사회의 이념갈등,” 『한국정치학회 연례학술회의 발표논문집』 (2009 한국정치학회 연례학술회의, 2009.12.4.~5.), pp. 8~11; 이내영, “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?,” 『한국정당학회보』, 제10권 2호 (2011), pp. 279~281 등 참조.

하지 않는다.

국민들 사이에서 나타나거나 잠재해 있는 북한에 대한 관점과 인식의 차이는 한국의 역대 정부가 대북·통일정책의 입안 및 추진에 있어서 일관성을 보이지 못했던 현상과 연결되는 대목이다. 이른바 진보층의 지지를 기반으로 집권한 김대중·노무현 정부와 문재인 정부는 한반도 평화 정착을 우선적인 당면 현안으로 내세우며 비교적 유화적인 대북정책을 추진했다. 반면 보수층의 지지를 기반으로 집권했던 이명박·박근혜 정부는 상대적으로 강경한 대북정책을 추진하며 김대중·노무현 정부에서는 적극적으로 내세우지 않았던 통일을 주요한 화두로 제시했다. 이는 북한·통일 문제와 관련한 국내 여론이 일정하게 분리돼 있다는 점을 의미한다. 또한 향후 집권 세력이 어떠한 국내 여론을 지지 기반으로 삼느냐에 따라 큰 틀에서 한반도 정책의 향방이 어느 정도 결정된다는 점을 시사한다.

국민들 사이에 나타나는 이른바 ‘대북관’의 괴리는 근본적으로 남북한의 분단에 기인하는 것으로서, 한국 사회 내에 존재하는 이념갈등과 같은 말이라고 할 수 있다. 국내 전문가 200명에게 ‘향후 10년 한국 사회에서 가장 심화될 것으로 보이는 사회적 갈등은 무엇이라고 전망하느냐’고 물은 결과, 응답자의 28.0%(2순위)가 ‘이념 갈등’을 선택했다.<sup>139)</sup> 또한 ‘향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 어떻게 변화할 것으로 전망하느냐’는 질문에 대해 가장 많은 40.0%의 응답자가 ‘심화될 것(다소 심화될 것: 20.5%, 더욱 심화될 것: 19.5%)’이라고 답했고, ‘지금과 비슷할 것’이라는 응답 비율은 32.5%, ‘감소될 것’은 27.5%(다소 감소될 것: 25.5%, 크게 감소될 것: 2.0%)였다.<sup>140)</sup>

139) ‘계층 갈등’이 40.5%(1순위), ‘세대 갈등’이 27.0%(3순위), ‘지역 갈등’이 3.0%(4순위)로 나타났다. 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 1> 문항 응답 결과 참조.

140) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 2> 문항 응답 결과 참조.

평화공감대 확산과 관련한 국내 전문가 가운데 66.0%도 ‘대북정책을 둘러싼 보수와 진보, 여야 간 협력은 증가할 것’이라는 질문에 ‘그렇지 않다(대체로 그렇지 않다: 46.0%, 매우 그렇지 않다: 20.0%)’고 답했다.<sup>141)</sup> ‘국내적 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 장애 요인은 무엇인지’를 묻는 질문에 응답한 비핵·평화 관련 전문가 50명 가운데 가장 많은 34.0%는 ‘정부의 대북정책 내용과 추진방법’을, 30.0%는 ‘대북정책의 일관성 부족’을 꼽았지만 ‘정책에 대한 남남갈등’을 선택한 비율도 26.0%로 나타났다.<sup>142)</sup> 이는 앞으로 10년 동안 한국 사회 내에서 이념 갈등이 일정하게 존재할 것이며, 이념 갈등에 기반해 표출되는 대북정책 관련 남남갈등이 지속되거나 심화될 것이라는 예상을 가능하게 한다.

그런데 ‘향후 10년 한국 사회의 대북인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하느냐’는 질문에 대한 응답 결과는 앞선 예상과는 약간 결이 다른 전망을 덧붙이게 한다. 200명의 응답자 가운데 가장 많은 43.0%는 ‘지금과 큰 변화를 보이지 않을 것’이라고 응답했지만, ‘긍정적으로 변화할 것’이라는 응답 비율은 31.5%(대체로 긍정적으로 변화할 것: 30.0%, 매우 긍정적으로 변화할 것: 1.5%)로, ‘부정적으로 변화할 것’이라는 응답은 25.5%(대체로 부정적으로 변화할 것: 25.0%, 매우 부정적으로 변화할 것: 0.5%)로 나타났다.<sup>143)</sup> 즉, 향후 10년 동안 한국 사회 내에 일정하게 존재하는 이념 갈등을 바탕으로 대북정책과 관련된 남남갈등이 더욱 심화되겠지만, 큰 틀에서 한국 사회의 대북인식은 다소 긍정적인 방향으로 변화할 수 있다는

141) 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 <평화공감대 4> 문항 응답 결과 참조.

142) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 부록의 6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사 <비핵·평화 1> 문항 응답 결과 참조.

143) 본 연구의 부록: 전문가 인식조사 <공통 4> 문항 응답 결과 참조.

전망이 가능한 것이다.

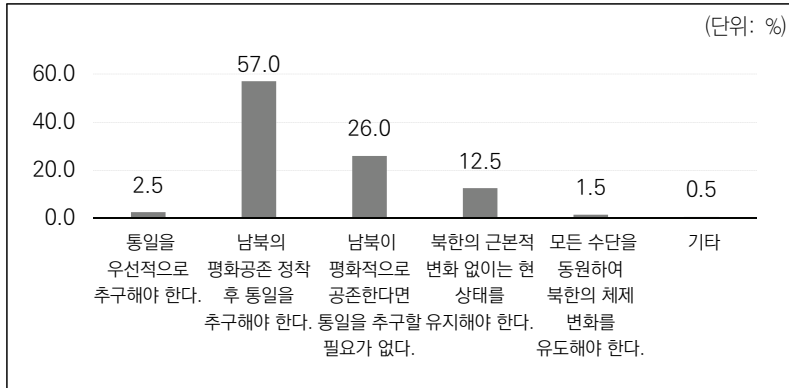
이러한 인식조사 결과는 문재인 정부가 표방해 온 ‘평화 우선의 한반도 정책’이 전문가들의 인식에 일정하게 영향을 미쳤기 때문이라고 해석할 수 있다. 비록 현재는 1년 넘게 조정 국면에 봉착해 있지만, 2018년 시작된 한반도 정세 전환 프로세스에 대한 한국 내의 상당한 지지 여론이 앞으로의 남남갈등을 지난 20여 년과는 다른 양상으로 추동할 것이라는 전망도 같은 맥락이다.<sup>144)</sup> 이는 ‘평화와 통일에 대한 향후 10년 한국 사회의 인식이 어떻게 변화할 것으로 전망하느냐’는 질문에 대한 응답 결과에서도 확인할 수 있다(〈그림 III-10〉 참조). 비교적 강경한 대북정책과 연결된 것으로 보이는 보기를 선택한 비율을 모두 합해도(①+④+⑤=16.5%) ‘남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요가 없다’를 선택한 비율(26.0%)보다 9.5%p 작다.

---

144) 2007년부터 매년 대북정책에 대한 한국 국민들의 만족도를 조사해 온 서울대 통일평화연구원에 따르면, 제2차 북미정상회담 이후 한반도 정세 전반이 교착 국면을 지속했음에도 불구하고 2019년 조사된 문재인 정부의 대북정책에 대한 만족도는 55.92%로 나타났다. 이는 3차례의 남북정상회담과 역사적인 제1차 북미정상회담이 있었던 2018년(65.58%)에 비해서는 10%p 가깝게 낮아진 것이지만, 문재인 정부 출범 이전과 비교했을 때 낮은 수준이라고 평가하기는 어렵다. 서울대 통일평화연구원, 『2019년 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망』(서울대학교 통일평화연구원 국내학술회의 자료집, 2019.10.4.), p. 44; 정영철, “남북관계의 변화와 남남갈등,” 『한국과 국제정치』, 제34권 제3호 (2018), p. 77.



〈그림 III-10〉 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식 변화 전망 (공통 5)



이처럼 향후에도 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 일정하게 지속·심화될 것으로 예상되는 가운데 대북정책을 비롯한 북한·통일문제와 관련한 한국 사회의 관심은 감소할 것으로 전망된다. 평화공감대 확산과 관련한 국내 전문가 가운데 64.0%는 ‘전후 세대 감소로 대북정책과 통일에 대한 관심이 감소할 것’이라는 질문에 대해 ‘그렇다(대체로 그렇다: 50.0%, 매우 그렇다: 14.0%)’는 견해를 피력했고, ‘대체로 그렇지 않다’고 응답한 비율은 20.0%에 불과했다.<sup>145)</sup>

그럼에도 불구하고 남북한 간 경제협력이 한국 경제에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 전문가들은 예상했다. 평화공감대 확산과 관련한 국내 전문가들은 한국 경제가 장기적으로 저성장 추세를 지속하겠지만,<sup>146)</sup> 이러한 경제적 저성장 추세가 한국정부의 대북정책 추진 동력을 약화시키지는 않을 것으로 전망했다.<sup>147)</sup> 오히려 한반

145) 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 〈평화공감대 6〉 문항 응답 결과 참조.

146) 평화공감대 확산 관련 국내 전문가 50명에게 ‘한국 경제는 장기적으로 저성장 추세가 지속될 것’에 대한 동의 여부를 묻은 결과, 전체 응답자의 62.0%가 ‘그렇다(대체로 그렇다: 50.0%, 매우 그렇다: 12.0%)’고 답했고, ‘대체로 그렇지 않다’는 응답은 14.0%에 불과했다. 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 〈평화공감대 1〉 문항 응답 결과 참조.

도 신경제구상 관련 전문가 50명에게 ‘향후 10년 한반도 신경제구상 실천에 있어 남북협력 도로·철도 건설사업이 남한 경제에 어느 정도 효과를 유발할 것으로 생각하느냐’고 질문한 결과, 응답자의 80.0%는 ‘(매우) 긍정적인 효과를 유발할 것’이라고 답했다.<sup>147)</sup> 또한 ‘향후 10년 북한과의 산업협력이 남한 기업에 어느 정도 기여할 것으로 생각하느냐’는 질문에 대해서도 응답자의 70.0%가 ‘기여할 것(대체로 기여할 것: 44.0%, 매우 많이 기여할 것: 26.0%)’이라고 답했고, ‘대체로 기여하지 못할 것’이라는 응답 비율은 8.0%에 불과했다.<sup>149)</sup>

요컨대 앞으로 10년 동안 북한에 대한 한국 사회의 인식은 긍정적으로 변화할 수 있지만, 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 북한과 통일에 대한 전반적인 관심은 줄어들 것으로 보이며, 통일보다는 평화를 우선시하는 경향을 나타낼 것으로 전망된다. 한국 경제는 대체로 저성장 기조를 유지하는 가운데서도 한반도 신경제구상으로 대표되는 남북한 간 경제협력 사업이 한국 경제에 도움이 될 것으로 나타났다.

---

147) ‘한국 경제의 저성장 추세는 대북정책 추진동력을 감소시킬 것’이라는 질문에 대해 평화공감대 확산 관련 국내 전문가 50명 가운데 40.0%는 ‘그렇지 않다(대체로 그렇지 않다: 32.0%, 매우 그렇지 않다: 8.0%)’고 답했고, ‘그렇다’는 응답 비율은 28.0%(대체로 그렇다: 26.0%, 매우 그렇다: 2.0%)로 나타났다. 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 <평화공감대 2> 문항 응답 결과 참조.

148) 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』의 부록: 전문가 인식조사 <신경제 1> 문항 응답 결과 참조.

149) 위의 책의 부록: 전문가 인식조사 <신경제 3> 문항 응답 결과 참조.

## 2. 기회요인

중장기적 측면에서의 새로운 한반도 정책 구상에 영향을 미칠 수 있는 기회요인을 찾아내기 위해 여기에서는 이른바 ‘SWOT(Strength, Weakness, Opportunity, Threat)’ 기법을 원용하고자 한다. 방법론적으로 비교적 간결하고 응용범위가 넓은 일반화된 분석기법이기 때문에 다양한 학문분야에서 널리 활용되고 있는 SWOT 기법의 가장 큰 장점은 내·외부 상황 변화를 동시에 파악할 수 있다는 점이다. SWOT 가운데 내부 역량에 대한 분석을 통해 추출한 강점(Strength: S)과 외부 환경에 대한 분석을 통해 도출한 기회(Opportunity: O)를 종합적으로 감안해 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 영향을 미칠 수 있는 기회요인을 선별할 수 있다.

### 가. 지구적 차원

앞서 살펴본 것처럼, 국제질서의 패권을 두고 벌어지는 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁은 한 동안 지속될 것으로 예상되며, 이러한 미중 간 갈등은 여러 측면에서 양국과 복잡하게 얽혀있는 한국의 외교적 입지를 축소할 수 있다는 전망을 전문가 인식조사에서도 확인할 수 있었다. 그렇지만 이러한 미중 간 갈등은 한국이 중장기적인 한반도 정책을 새롭게 구상하는 데 있어 일종의 ‘기회의 창’을 제공할 수도 있다. 그동안 한국은 군사력과 경제력, 문화력 등을 비롯한 총체적 국력 측면에서 상당한 성과를 거뒀음에도 국제질서의 핵심부가 아닌 주변부에 머물렀던 것이 사실이다. 이로 인해 지금까지 한국은 국가이익을 적극적으로 표출하고 관철하기가 어려웠다. 한국에 있어 국제질서는 변화시키기 어려운 구조, 또는 한국의 대내외 정책에 영향을 미치는 환경적 변수로 간주돼 왔던 것이 사실이다.

그러나 코로나-19의 세계적 확산 국면을 거치는 동안 미국과 중국 뿐 아니라 거의 모든 국가가 뛰어난 대처 능력과 포용적인 리더십을 국제적 수준에서 보여준 한국의 저력을 재평가했다. 미국의 트럼프 행정부가 세계 2위의 인구 대국인 인도, 아시아 태평양 지역 내 미국의 주요 동맹국 가운데 하나인 호주 등과 함께 한국을 이른바 ‘G7’ 정상회의에 전격 초청한 것도 같은 맥락이다. 특히, 국제질서 변화의 향방을 주도하는 미국과 중국은 양국 사이의 경쟁에서 승리하기 위한 진용을 갖추는 일환으로 한국을 비롯한 주요국에 대한 ‘견인정책’을 향후에도 상당 기간 지속할 것이다.<sup>150)</sup> 이는 한국이 지금까지 위치했던 국제질서의 주변부에서 핵심부로 진입하는 결정적 계기가 될 수 있다.

이러한 위상 상승은 한국이 국가이익을 국제사회에 투영하고 관철할 수 있는 주요한 기회가 될 수 있다. 특히, 한국은 주도적으로 해결할 수 있으며 그렇게 해야만 하는 이른바 ‘한반도 문제’ 해결을 위해 이러한 ‘기회의 창’을 적극적으로 확대·활용할 필요가 있다. 많은 사안을 두고 경쟁하는 미국과 중국 사이에서 매우 어려운 외교적 처지에 놓인 한국이 총체적 국력 측면에서 큰 차이를 보이는 미국과 중국 사이의 모든 갈등을 중재하거나 해결하기는 쉽지 않다. 그렇지만 미중 양국을 비롯해 국제사회는 한반도 문제와 관련해 한국이 추구하는 평화와 비핵화, 남북관계 발전이라는 궁극적 목표에 원칙적으로 동의하고 있다.<sup>151)</sup> 이러한 기본적 공감대를 바탕으로 한국이 북한과 협의해 한반도 문제를 남북한이 주도적으로 해결하기 위한 전략을 마련해야 한다. 또한 한국은 주변국을 비롯한 국제사회

150) 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 「외교안보전략 3.0」』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), p. 36.

151) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 265.

와 한반도 문제의 남북한 주도 해결 전략을 공유하는 등의 방법으로 한반도 평화에 관한 공감대를 국제사회에서 확장·공고화해야 할 것이다.<sup>152)</sup>

## 나. 지역적 차원

인식조사에서 나타난 전문가들의 전망은 그동안 한국 외교의 지평이 주변국과 동북아에 머물렀던 데 반해 앞으로 한국 외교의 지평이 동북아를 벗어나 동남아시아와 서아시아, 중앙아시아를 거쳐 러시아와 유럽에 이르는 유라시아 대륙 전반으로 넓어질 개연성이 크다는 것이다. 그동안 한국은 미·중·일·러 등 주변국과의 양자관계 및 유엔 등 국제적인 다자관계에 외교적 초점을 맞춰왔던 것이 사실이다. 특히, 2000년대 후반부터 두드러지기 시작한 미중 사이의 갈등과 경쟁이 한반도를 둘러싼 동북아 지역을 중심으로 전개되면서 지역적 차원의 변수와 지구적 차원의 변수를 동일하게 인식하는 경향이 나타나기도 했다. 그렇지만 국제적인 냉전체제의 붕괴를 전후한 시점부터 한국은 이른바 ‘진영 외교’에서 벗어나 북방정책을 추진하는 등과 같이 사실상 동북아로 제한됐던 외교적 지평을 확장하기 위한 노력을 지속해 왔다.

그동안 한국은 미국과의 동맹관계를 공고하게 유지·발전시켜 나가는 가운데서도 매우 빠른 속도로 경제적 성장을 구가하던 중국과의 관계를 특별하게 발전시켜 왔다. 중국이 막강한 경제력을 기반으로 국제사회에서 영향력을 확장·강화하려는 시도가 미국과의 세계적인 패권 경쟁으로 심화되면서 안보는 미국에, 경제는 중국에 의존하던 한국이 외교적 측면에서 ‘양자택일’을 강요받는 어려운 상황이

---

152) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2019), pp. 27~28.

반복되고 있다. 이러한 어려움에서 벗어나기 위해 한국은 미국과의 동맹관계를 보다 호혜적으로 발전시키는 동시에 경제적 측면에서 막대한 대중국 의존도를 낮추기 위한 노력의 일환으로 동남아와 서남아, 중앙아와 러시아 및 유럽과의 관계를 보다 강화하는 정책을 추진해 왔다.

물론, 강대국에 둘러싸여 있다는 지정학적 특성을 고려했을 때, 한국은 지금까지 그랬던 것처럼 향후에도 주변국과의 관계 및 동북아 지역의 역학 관계를 가장 중요한 지역적 차원의 변수로 고려할 수밖에 없을 것이다. 그렇지만 신남방정책과 신북방정책의 추진 등을 통한 한국의 외교적 지평 확장은 그동안 ‘사실상의 섬’으로서 제대로 발휘할 수 없었던 지정학적 장점, 즉 대륙의 일부이자 대륙과 해양이 교차하는 지역으로서의 특성을 앞으로는 충분히 발휘하는 토대가 될 수 있다. 그리고 이를 실현하기 위해서는 남북한 사이의 협력이 필수적이다.<sup>153)</sup> 이러한 측면에서 한국의 외교적 지평이 동북아를 넘어 유라시아 대륙으로 점차 확장될 것이라는 전망은 한국 정부가 중장기적 관점에서 새로운 한반도 정책을 구상할 때 반드시 감안해야 하는 기회요인이 아닐 수 없다.

## 다. 한반도 차원

새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 한반도 차원의 변화 전망에서 찾을 수 있는 기회요인은 평화를 전제로 한국이 주도하는 남북관계 발전을 통해 비핵화를 포함한 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있으며, 그렇게 해야 한다는 점이다. 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후부터 현재까지의 상황에서 확인할 수 있는 것처럼,

153) 이석기, “통일준비를 위한 남북경제협력의 미래,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 위임, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울: 늘품플러스, 2015), pp. 239~240.

남북관계의 특성상 북한이 남북관계의 발전을 거부하면 남북관계가 발전하기는 어렵다. 그렇지만 북한은 남북관계 발전을 주도할 능력을 갖고 있지 못하다. 선진국임을 자각하지 못했거나 선진국 수준의 역량에 도달하지 못했을 때의 한국도 마찬가지였다.

그러나 코로나-19의 세계적 확산 국면을 거치며 한국의 총체적 국가 역량은 이미 선진국 수준에 도달했음이 드러났다. 따라서 앞으로의 한국은 이전과는 근본적으로 다른 정체성을 내재해야 한다. 한국은 최소한 한반도 문제와 관련해서만큼은 ‘스스로 운명을 결정하고 개척해 나가겠다’는 이른바 ‘자기결정의 원칙’을 새로운 정체성으로 삼을 필요가 있다.<sup>154)</sup> 이러한 정체성을 바탕으로 한국은 남북관계 발전을 주도하며 비핵화를 비롯한 북한의 바람직한 변화를 유도하기 위한 한반도 정책을 수립·추진해야 할 것이다.

합의와 일정한 이행, 파기를 반복했던 지금까지의 북한 핵문제 역사를 반추했을 때, 한반도 비핵화의 핵심사안인 북한 비핵화는 앞으로도 중장기적으로 매우 지난한 과정을 거칠 수밖에 없을 것으로 보인다.<sup>155)</sup> 사실상 3차례 이뤄진 북미정상회담과 종종 있었던 두 정상 사이의 친서 교환 등으로 김정은 위원장과 트럼프 대통령 사이에는 개인적 신뢰가 생겼다고 한다. 그러나 북한과 미국 사이의 근본적 상호 신뢰는 아직 제대로 형성되지 않았으며, 이는 상대에 대한 의심을 지속적으로 야기한다. 제1차 북미정상회담에서 양측은 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련된 기본적인 원칙에 합의했다. 그러나 상호 신뢰의 부족은 합의를 이행하기 위한 과정의 선후 문제 등을 둘러싸고 본격적으로 표출됐으며, 양측 간의 ‘힘겨루기’로 인한 정세의 부침은 한반도 비핵·평화 프로세스가 완전하게 종료될 때까지

154) 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 「외교안보전략 3.0」』, pp. 73~74.

155) 이상근, 『한반도 평화체제의 쟁점과 구축방향』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 96~97.

계속될 개연성이 크다.

그렇지만 북한 비핵화와 북미관계 개선이 지지부진하다고 해서 남북관계의 발전마저 여기에 동조할 수는 없는 노릇이다.<sup>156)</sup> 제2차 북미정상회담 이후부터 현재까지 북한 비핵화와 북미관계 및 남북관계 개선이 한 걸음도 진전되지 못한 현실은 이상의 세 가지 사안이 서로 동조화(coupling)돼 있음을 보여주는 단적인 예이다. 그러나 현재의 조정 국면이 시작되기 이전인 2018년 초부터 2019년 2월까지 짧았던 이른바 ‘한반도 평화의 봄’은 남북한이 주도하는 남북관계 발전이 한반도 비핵·평화 프로세스를 어떻게 추동하며 북한 비핵화 및 북미관계 개선과 선순환할 수 있는지를 실증적으로 보여줬다. 당분간 북한과 미국의 입장 변화 가능성이 크지 않다는 점을 감안했을 때, 현재의 조정 국면에서 가장 먼저 탈동조화(de-coupling)해 돌파구를 만들 수 있는 주체는 한국이 유일하며, 그럴 수 있는 사안이 남북관계뿐이다.<sup>157)</sup>

물론, 북한 비핵화와 북미관계 개선이 이뤄지지 않는 가운데 시도되는 남북관계 발전은 제한적인 수준에 그칠 수밖에 없을 것이다. 특히, 미국이 주도하는 국제사회의 강력한 대북제재가 남북관계 발전에 있어 가장 크고 현실적인 장애로 작용하는 작금의 여건하에서는 남북관계 발전을 위해 한국이 추진할 수 있는 수단이 많지 않다.<sup>158)</sup> 남북관계 발전을 위해서는 필수적으로 이뤄져야 하는 남북 경협과 관련해서는 대북제재가 결정적인 장애로 작동하고 있다.<sup>159)</sup>

---

156) 이종석, 『한반도 평화통일론』 (파주: 한울, 2012), p. 318.

157) 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 「외교안보전략 3.0」』, p. 104.

158) 임종석 전 대통령 비서실장은 국제사회의 대북제재하에서도 추진할 수 있는 남북협력 사업으로 전망위적인 인도적 협력사업, 대북관광, 경의선 작업, 산림협력 등이 가능하다고 제안했다. 이남주·임종석, “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6·15 20주년 기념 임종석 전 대통령 비서실장과의 대담,” p. 337.

159) 양문수, “남북 경제교류·협력의 경험과 과제,” 김학성·고상두 편, 『통일의 길 위에 선 평화: 한반도 문제의 구조적 이해』 (서울: 박영사, 2019), pp. 149~151.



게다가 한국과 함께 남북관계를 발전시켜 나가야 하는 북한마저 북미관계에 우선적인 관심을 쏟으며 한국의 남북관계 발전 제안에 묵묵부답으로 일관하고 있어 한반도 정세 전반이 조정 국면을 넘어 경색 국면으로 치닫는 것은 아닌지 등의 우려가 제기되고 있다.

앞서 언급한 것처럼, 중장기적으로 매우 지난한 과정을 거치며 북한 비핵화가 이뤄지는 과정에서 북미관계와 남북관계의 부침은 언제든지, 얼마든지 반복될 수 있지만 조정 국면이 장기화되는 것은 아무에게도 도움이 되지 않는다. 특히, 북한 비핵화와 북미관계 개선의 지지부진이 남북관계 발전에 악영향을 미치는 상황은 한국에게 치명적이다. 이를 돌파하기 위해서는 북한 핵문제 및 북미관계와 일정하게 동조화될 수밖에 없는 남북관계가 두 가지 사안과 일정하게 탈동조화될 필요가 있다. 2017년 전쟁 발발이 운위됐던 긴장하에서도 2018년에 이뤄진 극적인 전환을 준비할 수 있었던 정도의 여지를 남북관계 부문에서 향후에도 지속적으로 확보해야 한다. 바로 이러한 측면에서 남북관계는 한국정부가 중장기적인 관점에서 새로운 한반도 정책을 구상할 때 반드시 감안해야 하는 기회요인인 동시에 새로운 한반도 구상의 핵심 그 자체인 것이다.

이와 함께 전문가 인식조사 결과에서도 확인할 수 있는 것처럼, 남북한 간의 경제협력이 북한뿐 아니라 앞으로 저성장 기조에서 탈출하기 위해서 새로운 성장 동력을 발굴해야만 하는 한국 경제에도 도움이 될 것이라는 점 역시 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 기회요인으로 감안해야 한다. 많은 전문가들의 예상처럼, 이미 선진국 대열에 진입한 한국이 과거와 같은 초고속 성장의 열매를 수확하기는 어려운 것이 사실이다. 이러한 상황에서 한국 경제를 재도약시킬 수 있는 계기로 거의 유일하게 남아있는 기회가 바로 남북한 간 경제협력이라고 할 수 있다.<sup>160)</sup> 북한이 세계 2위의 경제대국

으로 올라선 중국 또는 아시아 지역 내 최고의 선진국인 일본 등과의 경제협력을 원할 수도 있다. 그러나 개성공단이나 금강산관광 사업 등의 경험에서 알 수 있는 것처럼, 남북한 경제협력이 갖는 장점을 북한도 무시하기는 어렵다. 이러한 측면에서 남북관계, 특히 남북 경제협력은 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 할 기회요인인 것이다.

## 라. 국내적 차원

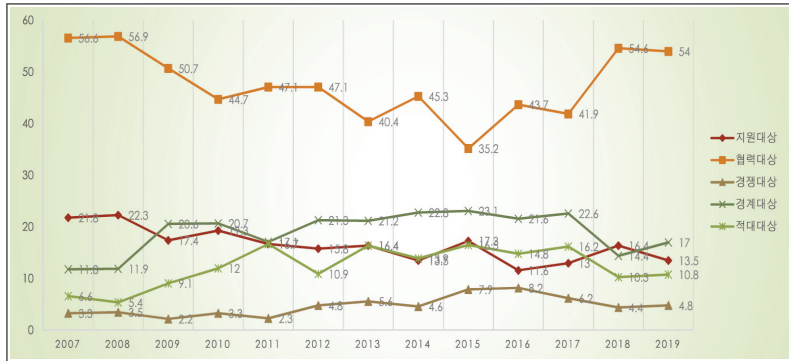
북한에 대한 한국 사회의 인식이 점차 긍정적으로 변화할 것이며, 평화를 우선시하는 경향이 강화될 것이라는 전문가들의 전망은 새로운 한반도 정책을 구상함에 있어 국내적 차원의 기회요인이 무엇인지를 판별할 수 있게 해준다.

북한에 대한 한국 사회의 인식이 앞으로 어떻게 변화할지는 합리적으로 전망하기 위해서는 지금까지 어떻게 변화해왔는지 등의 추세를 살펴봐야 한다. 서울대 통일평화연구원이 2007년부터 한국 국민들을 대상으로 매년 실시하는 여론조사 결과에 따르면, ‘북한은 우리에게 어떤 대상인가’라는 질문에 대해 남북관계의 부침에 따라 다소 편차를 보이기는 하지만 ‘협력대상’이라는 응답 비율이 ‘경쟁대상’, ‘경계대상’, ‘적대대상’이라는 비율보다 항상 컸고, 협력대상이라고 응답한 비율이 2017년에 비해 2018년 급상승(12.7%p)했다(<그림 III-11> 참조).

---

160) 홍순직, “남북경제협력 현주소와 한반도 신 성장동력을 위한 과제,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』(서울: 늘봄플러스, 2015), p. 205.

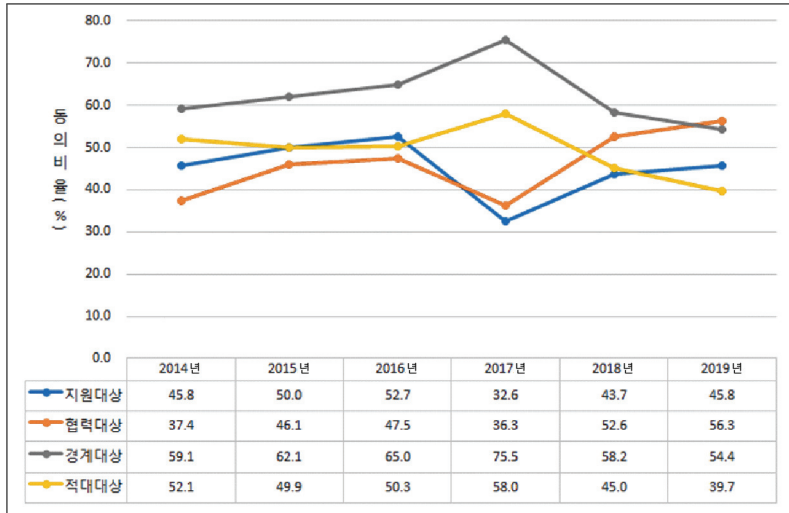
〈그림 III-11〉 남한주민의 대북인식 조사 결과 (서울대 통일평화연구원)



출처: 서울대 통일평화연구원, 『2019년 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망』 (서울대 통일평화연구원 국내학술회의 자료집, 2019.10.4.), p. 30.

통일연구원이 2014년부터 매년 유사한 내용을 조사하고 있는 ‘KINU 통일의식조사’ 등의 결과도 살펴봐야 한다. 통일연구원은 응답자들에게 ‘북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하는지’를 물으며 지원대상, 협력대상, 경쟁대상, 적대대상을 보기로 제시하고 동의하는 수준을 11점 척도로 답하게 했다. 응답을 재구성한 결과, 지원대상과 협력대상에 동의하는 의사를 나타낸 그래프가 대체로 2017년을 최저점으로 하는 완만한 U자형을 나타낸 반면, 경쟁대상과 적대대상 관련 그래프는 정반대의 패턴을 나타냈다(〈그림 III-12〉 참조).

〈그림 III-12〉 북한 이미지: 2014~2019 (통일연구원)



출처: 이상신 외, 『국민과 함께하는 통일·대북 정책』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 72.

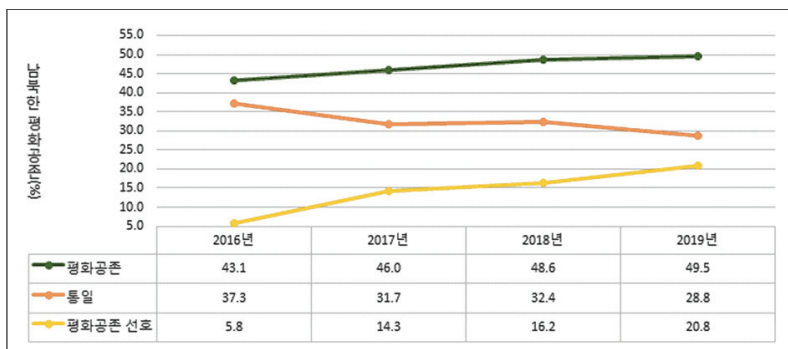
또한 서울대 통일평화연구원이 2009년부터 조사한 북한 정권에 대한 한국 국민들의 신뢰도도 살펴볼 필요가 있다. ‘통일을 함께 논의할 상대로 북한 정권이 대화와 타협이 가능한 상대라고 생각하는가’라는 질문에 대해 ‘가능하다’는 응답이 2009~2017년 20%대 후반에서 40%대 초반 정도의 범위 내에서 등락을 거듭하는 가운데서도 점차 하락하는 추세를 보였지만, 2018년에는 이 비율이 54.7%로 급상승했으며, 2019년에도 51.6%를 나타냈다.<sup>161)</sup> 2012년부터 조사된 북한 정권의 불안정성 예측과 관련해서는 2012~2017년 절반 이상의 응답자가 ‘북한 정권이 불안정해질 것’이라고 응답했지만, 2018년 들어서는 이 비율이 27.4%로 급감했으며, 2019년에는 25.0%로 조금 더 감소했다.<sup>162)</sup>

161) 서울대 통일평화연구원, 『2019년 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망』, p. 32.

162) 위의 책, p. 34.

이어서 평화를 우선시하는 경향이 강화될 것이라는 전문가들의 전망이 현실과 부합하는지에 대해 논의해보자. 한국 국민들이 통일보다 평화를 우선시할 것이라는 전문가들의 전망은 KINU 통일외식조사에서도 쉽게 확인할 수 있다. 통일연구원이 2016년부터 2019년까지 한국 국민 1천여 명을 대상으로 ‘남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다’는 문항을 제시하고, 이에 대한 동의 여부를 5점 척도로 측정한 결과, 한국 국민들 사이에서 남북한 간의 평화공존을 통일보다 선호하는 비율이 지속적으로 증가추세를 나타내고 있다(〈그림 III-13〉 참조).<sup>163)</sup>

〈그림 III-13〉 남북한 평화공존: 2016~2019



출처: 이상신 외, 『국민과 함께하는 통일·대북 정책』, p. 47.

여기에서 눈에 띄는 사항은 문재인 정부 출범을 전후한 변화 폭이 문재인 정부 출범 이후의 변화 폭보다 크다는 점이다. 평화공존을 선호하는 비율은 2016년에 비해 2017년 8.5%p 증가했지만, 2017년에 비해 2018년에는 1.9%p, 2018년에 비해 2019년에는 4.6%p 증가하는 데 그쳤다. 여론조사가 이뤄진 시기가 매년 4월이라는 점이 조사

163) 이상신 외, 『국민과 함께하는 통일·대북 정책』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 47~48.

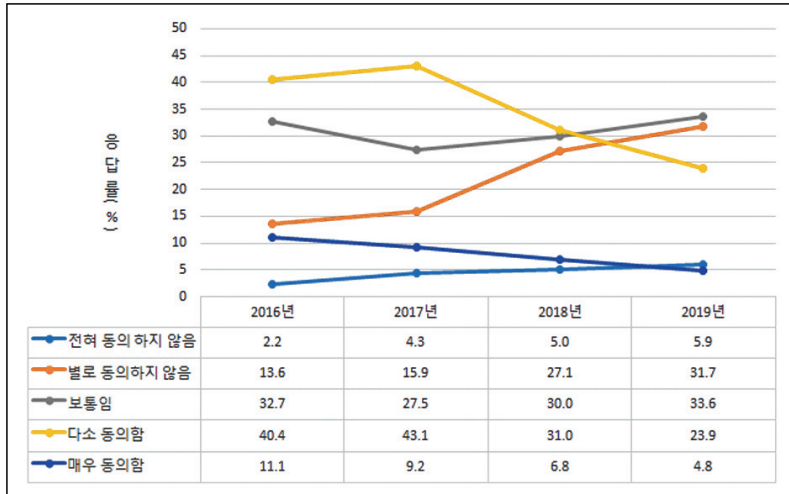
결과에 영향을 미쳤을 가능성<sup>164)</sup>을 감안하기 위해 2017년 대비 2019년 증가폭(6.5%p)을 살펴봤지만, 이마저도 2016년 대비 2017년 변화폭보다 작았다. 이는 2018년 초부터 2019년 2월까지 진행된 한반도 정세 전환 국면보다 문재인 정부의 출범이 한국 국민들의 평화 공존 선호 인식에 더 큰 영향을 미쳤을 개연성을 시사한다.

게다가 한국 국민들은 ‘북한도 평화를 더 원하고 있다’고 생각하는 것으로 나타났다. KINU 통일의식조사 결과에 따르면(〈그림 III-14〉 참조), ‘북한은 적화 통일을 원하고 있다’는 질문에 대한 한국 국민들의 인식은 문재인 정부 출범 이전인 2016년에는 ‘동의한다’가 51.5%(다소 동의함: 40.4%, 매우 동의함: 11.1%), ‘동의하지 않는다’가 15.8%(별로 동의하지 않음: 13.6%, 전혀 동의하지 않음: 2.2%)로 각각 나타나 동의가 비동의보다 35.7%p 컸지만, 2017년에는 52.3%(동의) 대 20.2%(비동의)로 격차(32.1%p)가 약간 줄었고, 2018년에는 37.8%(동의) 대 32.1%(비동의)로 격차(5.7%p)가 더욱 크게 줄었으며, 2019년에는 28.7%(동의) 대 37.6%(비동의)의 결과를 보이며 비동의가 동의보다 8.9%p 우세하게 역전됐다. 특히, 2019년 KINU 통일의식조사에서는 ‘북한도 남한과의 갈등보다는 평화를 더 원하고 있다’는 물음에 한국 국민들의 47.0%가 ‘동의한다(다소 동의함: 42.2%, 매우 동의함: 4.8%)’고 답한 반면 ‘동의하지 않는다’는 응답은 14.1%(별로 동의하지 않음: 12.8%, 전혀 동의하지 않음: 1.3%)에 그쳤다.<sup>165)</sup>

164) 2018년 이뤄진 3차례의 남북정상회담(4.27., 5.26., 9.18.~20.)과 역사적인 제1차 북미정상회담(6.12.)이 2018년 여론조사에 제대로 반영되지 않았을 가능성, 합의 없이 종료된 제2차 북미정상회담(2.28.~29.)이 2019년 여론조사에 큰 영향을 미쳤을 가능성 등을 고려할 필요가 있다.

165) 이상신 외, 『국민과 함께하는 통일·대북 정책』, p. 82.

〈그림 III-14〉 북한 적화통일 추구: 2016~2019



출처: 이상신 외, 『국민과 함께하는 통일·대북 정책』, p. 81.

이러한 조사결과들은 북한에 대해 한국 국민들이 갖는 이미지와 인식이 기본적으로 남북정상회담이나 북미정상회담 등 이벤트적 요인에 매우 큰 영향을 받는다는 사실을 보여준다. 또한 북한에 대한 한국 국민들의 인식은 북한 핵문제 및 북미관계 등과 같이 한국이 영향력을 발휘하기 어려운 요인들보다는 한국이 직접적으로 영향력을 발휘할 수 있는 남북관계 등으로부터 더 많은 영향을 받는 것으로 해석된다.<sup>166)</sup>

앞으로 한국 국민들이 평화를 우선시하는 경향이 강화될 것이라는 전망 역시 마찬가지이다. 문재인 정부는 북한의 핵·미사일 고도화가 정점으로 치닫던 2017년 집권했음에도 전임 정부와 달리 북한과 대결하려 하기보다는 평화를 우선적으로 추구한다는 메시지를 일관되게 발신했다. 특히, 북한의 2018년 평창동계올림픽 참가를 계기로 문재인 정부는 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면을 만들어내는

166) 위의 책, p. 71.

데 성공했으며, 남북관계를 통해 북미정상회담까지 중재·촉진했다. 이러한 성과들이 한국 국민들의 대북 인식 변화에 매우 큰 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 이는 한국정부가 향후에도 평화를 전제로 하면서 남북관계를 개선·발전시켜 나가기 위한 한반도 정책을 수립·추진하고, 여기에서 성과를 거둔다면 한국 국민들의 대북 인식이 긍정적으로 변화하도록 추동할 수 있다는 점을 시사한다.

### 3. 위협요인

앞서 기회요인을 선별했던 방법과 동일하게 중장기적 측면에서의 새로운 한반도 정책 구상에 영향을 미칠 수 있는 위협요인 역시 SWOT 기법을 원용해 추출할 수 있다. SWOT 가운데 내부 역량에 대한 분석을 통해 추출한 약점(Weakness: W)과 외부 환경에 대한 분석을 통해 도출한 위협(Threat: T)을 종합적으로 고려함으로써 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 영향을 미칠 수 있는 위협요인을 판별하고자 한다.

#### 가. 지구적 차원

세계의 패권을 둘러싸고 벌어지는 지구적 차원의 미중 간 경쟁은, 앞서 언급한 것처럼, 한국의 외교적 입지를 매우 협소하게 할 것으로 전망되며, 향후 수립·추진할 한국의 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어서 이를 위협요인으로 감안하지 않을 수 없다. 인식조사 결과에서도 확인할 수 있는 것처럼, 2030년까지 패권국으로서 미국의 지위는 점차 쇠퇴하지만, 중국이 이 자리를 채우지는 못할 것으로 예상된다. 이 과정에서 미국과 중국은 여러 영역과 이슈를



둘러싸고 비군사적 방식의 전략적 경쟁을 확대할 개연성이 크다. 미중이 전략적 경쟁을 벌이는 지역의 한 가운데에 위치하고 있으며, 안보적으로는 미국과, 경제적으로는 중국과 긴밀한 관계를 맺고 있는 한국은 견인정책에 따라 미중으로부터 종종 양자택일을 강요받을 가능성이 크다.

문제는 그동안 한국이 각각 추진해 온 미국 및 중국과의 양자관계와 한국의 총체적 국가 역량을 감안했을 때, 미중 중 어느 하나를 선택하기가 쉽지 않다는 점이다. 한국이 지역 내 안보질서에 미치는 영향력이 점차 커질 것으로 보이고, 코로나-19의 세계적 확산에 대처하는 국면에서 가장 모범이 되는 사례로 한국이 거론되며 이미 선진국 대열에 진입했다는 평가를 받는 것도 사실이지만 이른바 ‘포스트 코로나’ 시대에도 여전히 경제력과 군사력 등 국가의 경성 역량을 무시하기는 어려울 것이기 때문이다. 코로나-19의 세계적 확산에 대응하는 과정에서 한국이 앞장서며 세계의 연대와 협력을 주창하고 있지만, 각 국이 보여주는 실질적인 모습은 다자주의가 아닌 탈세계화와 고립주의 또는 자국중심주의에 가까운 것이 사실이다.<sup>167)</sup> 분권화된 지방정부보다는 통합적인 중앙정부, 민간영역보다는 각국 정부가 중심이 되는 공공영역의 역할이 강조되고 있다.

코로나-19 바이러스의 특징 등을 감안했을 때, 코로나-19의 세계적 확산이 완전히 종식될 때가 언제일지를 확언하기는 어렵다. 그리고 코로나-19의 종식 과정에서 세계의 많은 부분에서 적지 않은 변화가 발생할 것으로 예상되지만, 어떤 부분에서 어떤 변화가 어느 정도로 발생할지도 단언하기 어렵다.<sup>168)</sup> 모든 것이 막연하고 불투

---

167) 김근수·성영조·한영숙, “포스트 코로나19, 뉴노멀 시대의 산업전략,” 『이슈&진단』, 제411호 (2020), p. 13.

168) 스테판 월트(Stephen M. Walt)는 “코로나-19가 세계를 덜 개방적이고, 덜 번영하며, 덜 자유롭게 만들 것이다(In short, COVID-19 will create a world that is less

명한 현재 상황에서 ‘포스트 코로나’ 시대의 변화를 전망하는 것이 일견 무의미하게 보일 수도 있다. 그렇지만, 앞서 언급한 것처럼, 코로나-19의 확산에 대처하는 과정에서 각국이 보여주는 탈세계화와 고립주의 또는 자국중심주의적 경향은 코로나-19 바이러스가 완전하게 종식되더라도 단기간 내에 사라질 것처럼 보이지 않는다. 많은 전문가들은 ‘포스트 코로나’ 시대의 국제사회에서 다자간·초국적 협력과 연대가 중요해져야 한다고 강조하지만,<sup>169)</sup> 이러한 협력과 연대가 만들어지고 실제로 작동하기까지는 적지 않은 시간과 노력이 필요할 것으로 보인다.

특히, 작금의 국제질서 변화를 주도해 온 미국과 중국은 코로나-19의 세계적 종식을 위해 상호 또는 초국적 다자협력을 주도하는 것이 바람직하다. 그렇지만 양국은 자신들의 국내 정치적 상황을 타개하기 위한 목적 등으로 코로나-19의 팬데믹 상황까지 전략적 경쟁의 소재로 활용하는 모습마저 보이고 있다.<sup>170)</sup> 트럼프 행정부가 집권한 이후 미국은 이른바 ‘세계의 경찰’ 역할을 스스로 포기했으며, 코로나-19의 발원지로 알려진 중국은 코로나-19가 세계적으로 확산되며 많은 국가들로부터 신뢰를 잃었다. 코로나-19 종식을 위해 긴요한 초국적 다자협력을 이끌만한 국제적 리더십이 부재한 것이다. 이러한 가운데서도 미중은 세계 패권을 놓고 벌이는 전략적 경쟁을 이어가고 있는데, 여기에서는 한반도도 예외가 아니다.<sup>171)</sup>

---

open, less prosperous, and less free.)”라고 지적했다. Nicholas Burns, Joseph S. Nye, and Stephen M. Walt, “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic,” *Foreign Policy*, March 20 (2020).

169) 김원식, “코로나19 이후 안보 패러다임의 변화와 우리의 역할,” 『이슈브리프』, 통권 제192호 (2020), p. 1.

170) 도중윤, “코로나19 이후의 국제정세: 보건안보의 관점에서 우리의 전략,” 『JPI 정책포럼』, 2020-04 (2020), p. 10.

171) 미국은 2020년 5월 28~29일 한국과 협의해 경상북도 성주에 배치한 사드 체계의 장비 일부를 교체했다. 한편 미국이 G7 정상회의에 한국 등을 추가하려는 움직임을

코로나-19의 세계적 확산이 지속되는 동안에도 물론이겠지만, 코로나-19가 완전히 종식돼 ‘포스트 코로나’ 시대에 진입하더라도 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁은 지속될 것으로 예상된다.<sup>172)</sup> 코로나-19에 대처하는 과정에서 발현된 각국의 고립주의 또는 자국중심주의가 미중 간의 전략적 경쟁을 더욱 치열하게 만들 가능성도 배제할 수 없다.<sup>173)</sup> 이 과정에서 양국이 한국 등을 견인하기 위해 더욱 자주, 그리고 더욱 노골적으로 다양하게 제안할 것이며, 이럴 때마다 한국은 외교적 입장을 표명하기가 난감할 것이다. 미중 간 전략적 경쟁의 지속·강화로 인한 한국의 외교적 어려움은 한국이 대외정책의 일환으로 새로운 한반도 정책을 수립하는 데 있어서 반드시 감안해야 하는 위협요인이 아닐 수 없다.

## 나. 지역적 차원

코로나-19의 세계적 확산은 지금까지 유지·구축돼 왔던 위계적이고 상호 의존적인 글로벌 공급망을 급격하게 붕괴시킬 수 있으며,<sup>174)</sup> 이는 한국이 중장기적 측면에서 동남아시아 및 서남아시아, 중앙아시아를 거쳐 러시아와 유럽으로까지 외교적 지평을 확장하는 전략을 추진하는 데 있어 매우 큰 위협요인이 될 수 있다. 모든 개발도상국이 그러한 것은 아니지만, 개발도상국과 선진국 간에는 의료

---

보이자 중국 외교부 대변인은 “중국을 겨냥해 왕따시키는 것은 인심을 얻지 못할 것”이라고 불만을 드러냈다. “중국, 미국 ‘G7 확대’에 세계평화·다자주의 수호에 도움,” 『연합뉴스』, 2020.6.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR2020060214610083?section=search>> (검색일: 2020.6.2.).

172) 양철, “코로나19를 둘러싼 미국과 중국의 대립,” 『성균차이나브리프』, 제8권 2호 (2020), p. 47.

173) 전봉근, 『코로나19 팬데믹의 국제정치와 한국외교 방향』, 주요국제문제분석 2020-08 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020), pp. 11~12.

174) 신재길, “코로나발 세계 대공황,” 『정세와 노동』, 제161호 (2020), p. 15.

및 방역과 관련된 역량의 차이가 존재한다. 일부 선진국들이 코로나-19 백신 및 치료제 개발에 나서고 있지만, 개발도상국은 이러한 대응을 상상하지 못하고 있다. 코로나-19의 세계적 확산에 대응하는 과정에서 선진국과 개발도상국 사이의 경제·사회적 격차가 더욱 커질 수 있는 것이다.

향후 한국과 교류·협력이 증대될 것으로 예상되는 국가들 가운데에는 코로나-19에 따른 피해가 매우 심각한 국가들이 있다. 한국 질병관리청에 따르면, 2020년 10월 8일 9시(한국시간) 기준, 신남방정책의 핵심 파트너로 거론되는 베트남은 확진자가 1,098명, 사망자가 35명에 불과하지만, 인도네시아의 경우 확진자 311,176명, 사망자 11,374명을 기록하고 있으며, 인도의 경우에는 확진자 6,757,131명, 사망자 104,555명으로 확진자 수에서 미국에 이어 2위를 기록하고 있다. 신북방정책과 관련한 핵심 파트너로 꼽힌 국가들 가운데 몽골(확진자 315명, 사망자 0명)이 비교적 안정적인 상황을 나타내고 있지만, 우즈베키스탄은 확진자 59,579명, 사망자 491명, 러시아는 확진자 1,248,619명, 사망자 21,865명으로 매우 심각한 상황이다.<sup>175)</sup>

한국정부 차원에서는 이른바 ‘세계의 공장’으로 불리는 중국에 경제를 과도하게 의존하고 있다는 문제의식에 기반해 경제적 의존도를 분산하자는 취지 등에서 비교적 근래에 들어 신남방정책과 신북방정책 등을 표방하고 있다. 그렇지만 한국 기업들은 정부보다 상당히 앞선 시기에 동남아 지역에 진출했다. 동남아 국가들에 진출한 한국 기업 가운데 중국에서도 여전히 공장을 운영하는 기업들이 있는 것이 사실이지만, 상당수의 기업들은 중국에서 운영하던 공장을 동남아 지역으로 이전했다. 이들이 생산기지를 중국에서 동남아로

---

175) 코로나바이러스감염증-19(COVID-19), “국외발생 현황,” <[http://ncov.mohw.go.kr/bdBoardList\\_Real.do?brdId=1&brdGubun=14&ncvContSeq=&contSeq=&board\\_id=&gubun=](http://ncov.mohw.go.kr/bdBoardList_Real.do?brdId=1&brdGubun=14&ncvContSeq=&contSeq=&board_id=&gubun=)> (검색일: 2020.10.9.) 참조.

옳긴 가장 큰 이유는 경제적으로 성장한 중국에서 인건비가 크게 상승했고, 중국의 산업전략이 변화하면서 과거에 누렸던 여러 혜택이 없어졌기 때문이다. 한국의 제조업 기업이 중앙아 지역 국가에 진출한 경우는 많지 않은데, 가장 큰 이유로 물류 인프라 미비 등으로 인한 비용 부담이 꼽힌다.<sup>176)</sup>

다시 말하면, 한국정부가 신남방정책과 신북방정책을 내세우며 외교적 지평 확장 전략을 추진하기 이전부터 한국 기업들은 동남아 지역에 진출해 상당한 성과를 거두고 있었다.<sup>177)</sup> 정부의 신남방정책으로 한국 기업들의 활동 여건이 다소 좋아질 수는 있지만, 이로 인해 한국정부가 지향하는 것처럼 한국과 동남아 지역 국가들 사이의 관계가 정치·외교적 측면에서 크게 발전할 것이라고 기대하기는 어렵다. 중앙아 등의 지역을 대상으로 하는 신북방정책 역시 마찬가지이다. 현지에 진출한 기업들이 겪는 어려움을 한국정부가 보다 적극적으로 해결해주지 않는다면 기업들이 정부의 바람대로 움직일 가능성은 크지 않다.

특히, 코로나-19의 세계적 확산은 중국 및 동남아 지역 등에 진출한 한국 기업들이 해외에서 공장을 유지·가동하는 데 있어 적지 않은 어려움으로 작용할 수 있다. 한국 기업들이 진출한 지역 대부분은 한국에 비해 상대적으로 경제적 수준뿐 아니라 의료 및 방역 수준이 낮은 개발도상국이 대부분이기 때문이다. 해외에 진출한 한국 기업들이 코로나-19로 겪을 수 있는 어려움은 신남방정책과 신북방정

---

176) 박정호 외, 『푸틴과 러시아 극동개발 20년: 한-러 극동 협력 심화를 위한 신방향 모색』 (세종: 대외경제정책연구원, 2019), p. 48. 물류 인프라 미비에 따른 비용 부담은 비단 러시아만의 문제가 아니라 중앙아시아 지역 국가들이 전반적으로 겪고 있는 문제이다. 박정호·강부균·윤지현, 『중앙아시아 개발과제와 한·중앙아 신협력 방향』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), pp. 32~33.

177) 이재현, “신남방-신북방 연계 공간적 전략,” 임원혁 외, 『국제협력 비전, 전략 추진 체계: 국제개발협력력을 중심으로』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2019), p. 175.

책으로 외교적 지평을 확장하려 했던 한국정부의 대외전략 추진에 있어 어려움이 초래될 수도 있음을 의미한다. 한국정부가 앞으로 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 정책은 신남방정책과 신북방정책 등을 통한 유라시아 대륙으로의 진출 및 외교적 지평 확장과 직결되는 사안이다. 이러한 점에서 코로나-19로 인한 아시아 지역 내 국가 간 실질적 관계의 변화 가능성은 새로운 한반도 정책을 구상할 때 반드시 감안해야 하는 위협요인이 아닐 수 없다.

#### 다. 한반도 차원

제2차 북미정상회담이 합의를 도출하지 못하고 종료된 이후부터 이어지고 있는 한반도 정세 전환의 조정 국면에서도 확인할 수 있는 것처럼, 한국의 대북 영향력은 다소 제한적이다. 이는 한국이 주도해 비핵화 등 북한의 바람직한 변화를 유도하고 남북관계를 발전시켜 나가야 한다는 기회요인을 얼마나 현실화할 수 있는지와 직결되는 문제이다. 한반도 정책의 가장 핵심적인 사안이 남북관계라면, 남북관계와 직결되는 한국정부의 제한적인 대북 영향력은 한국정부가 중장기적 관점에서 새로운 한반도 정책을 구상할 때 반드시 고려해야 하는 위협요인 가운데 하나라고 할 수 있다.

김대중·노무현 정부 시절에는 이른바 ‘3대 경협 사업’ 등 남북한 간 교류·협력을 중심으로 남북관계가 비교적 독자적인 공간을 만들어 갔으며, 이를 통해 한국은 북한에 대해 상당한 영향력을 발휘할 수 있었다. 2000년 남북정상회담의 결과물인 「6·15 남북공동선언」을 이행하기 위해 개최되기 시작한 남북장관급회담은 2007년까지 사실상 정례적으로 열렸다.<sup>178)</sup> 이와 함께 이 시기 다양한 분야와 수

---

178) 역사적인 첫 남북정상회담 직후인 2000년 7월 29일 제1차 남북장관급회담이 열린 이래 2007년 5월 29일까지 총 21차례의 남북장관급회담이 남북한을 오가며 개최됐

준에서 빈번하게 이뤄진 남북 당국 간 회담 및 접촉은 대체로 남북한 사이의 교류·협력 사업 추진에 관해 논의하는 장이었으며, 이를 통해 남북한 사이의 상호 의존은 증대됐다. 2002년 10월 이른바 ‘제2차 북핵 위기’가 본격화되고, 북미 간 갈등이 등락을 거듭하는 가운데 서로 나름의 독자적 공간에서 진전된 남북관계는 한반도 정세 전반을 안정적으로 관리하고 발전시키는 주요 요인으로 작용했던 것이 사실이다.<sup>179)</sup>

그러나 이명박·박근혜 정부를 거치며 남북관계는 나름의 독자성을 잃어버리고 북한 핵문제에 종속됐다. 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’이라는 대북정책을 제시하며 북한의 비핵화를 남북관계 발전의 전제조건으로 위치시켰다.<sup>180)</sup> 그리고 3대 경협 사업 가운데 하나였던 금강산 관광이 2008년 7월 발생한 관광객 피격 사망 사건으로 사실상 잠정 중단됐다. 2010년 발생한 천안함(3.26.) 사건 이후 개성공단 사업을 제외한 대부분의 남북한 간 교류·협력을 사실상 중단하는 ‘5·24 조치’를 발표했다. 같은 해 11월 23일에는 연평도 포격 사건이 발생했고, 사흘 뒤 한국은 남북한 간 교류·협력을 거의 중단하는 조치를 취했다. 북한의 비핵화가 남북관계보다 우선시되는 분위기는 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 대북정책으로 내세웠던 박근혜

---

는데, 대체로 3개월에 한 번씩 열린다는 암묵적 합의가 존재했다. 차재훈, “남북대화  
에 대한 사회적 인식 제고 방안 연구,” 『통일문제연구』, 통권 제58호 (2012), p. 28.

179) 2005년 대북 중대제안과 북한의 6자회담 복귀가 대표적 사례이다. 북한이 6자회담 참여를 거부하던 2005년 6월 17일, 평양에서 열린 2000년 남북정상회담 5주년 기념행사에 참석하기 위해 방북했던 정동영 당시 통일부 장관은 김정일 위원장과의 면담에서 이른바 ‘대북 중대제안’을 했다. 이 자리에서 김정일 위원장은 ‘6자회담 복귀 용의’를 표명했으며, 이는 결국 북핵문제 해결의 이정표로 평가되는 2005년 「9·19 공동성명」으로까지 이어졌다. 통일부, 『2006 통일백서』 (서울: 통일부, 2006), pp. 43~45; 송민순, 『빙하는 움직인다: 비핵화와 통일외교의 현장』 (파주: 창비, 2016), p. 182.

180) 대한민국 정부, 『이명박정부 국정백서: 2008.2~2013.2 - 05. 원칙있는 대북·통일 정책과 선진안보-』 (서울: 문화체육관광부, 2013), pp. 85~89.

해 정부에서도 마찬가지였다.<sup>181)</sup> 김정일 위원장이 사망한 뒤 대를 이어 집권한 김정은 위원장은 2013~2017년 사실상 핵·미사일 능력 고도화 노선을 추구하며 핵실험 및 미사일 시험 발사를 종종 단행했고, 박근혜 정부는 북한의 제4차 핵실험(2016.1.6.)에 대한 대응 조치의 일환으로 개성공단 사업을 전면 중단했다.

북한이 김정일 정권에 이어 김정은 정권에서도 핵·미사일 능력 향상에 매진함으로써 국제사회의 대북제재는 더욱 정교해지고 강화됐다. 이명박 정부와 박근혜 정부 역시 국제사회의 대북제재 강화에 발맞추고 이를 선도하는 입장에서 그 이전에 이뤄져왔던 남북한 간 교류·협력 사업을 하나둘 중단했으며, 결국 남북관계만의 독자적 공간은 서서히 축소돼 갔고, 북한에 대한 한국의 영향력도 작아졌다. 이명박·박근혜 정부가 아닌 김대중·노무현 정부의 대북정책을 계승하겠다고 표방한 문재인 정부 집권 이후에도 남북관계는 북한 핵문제와 국제사회의 대북제재라는 제약에서 쉽게 벗어나지 못하고 있다. 2018년 평창동계올림픽을 계기로 시작돼 1년여 동안 이어진 한반도 평화의 봄 국면에서 문재인 정부는 이른바 ‘중재자’, ‘촉진자’로서 남북관계와 한미관계를 중심으로 북미관계의 진전에 있어 상당한 성과를 거뒀다. 그러나 2019년 2월 이후 조정 국면에서는 국제사회의 대북제재 등으로 남북관계의 공간이 제대로 확보되지 않은 상황에서 북한 비핵화와 관련한 북미 간 이견이 좁혀지지 않으면서 한국의 제한적 대북 영향력이 여실히 드러난 것이 사실이다.

한반도 정세의 주요한 두 축 가운데 하나인 남북관계가 독자적 공간을 마련하지 못하고 북한 핵문제로 대표되는 나머지 축, 즉 북미관계의 종속 변수로 자리매김하면서 한국정부의 대북 영향력이 제

---

181) 대한민국 정부, 『박근혜정부 정책백서 7권 평화통일 기반 구축』(세종: 문화체육관광부, 2017), pp. 242~244.



한되는 결과를 초래하고 있다. 이는 남북 정상 간 합의 이행에도 영향을 미치고 있다. 문재인 대통령과 김정은 위원장이 2018년 3차례의 남북정상회담에서 독자적인 남북관계만의 공간을 만들자고 합의했지만, 북한 비핵화 및 북미관계 개선에서 진전이 이뤄지지 않는 가운데 유지되는 국제사회의 대북제재가 남북정상회담 합의사항 이행에 장애요인으로 작용하는 것이다. 심지어 2020년 6월 북한은 일부 탈북자 단체의 대북전단 살포 문제를 거론하며 대남사업을 총괄하는 김여정 당 제1부부장 명의의 담화와 당 통일전선부 대변인 담화 등을 통해 남북관계 교착의 책임을 한국에 전가하며 한국을 본격적으로 비난하기도 했다.<sup>182)</sup>

코로나-19의 세계적 확산이 장기화되는 가운데 2020년 11월 미국에서 대통령 선거가 치러진다는 점을 감안했을 때, 북한 비핵화를 포함한 북미관계 부문에서 당분간 긍정적 성과가 도출될 가능성은 크지 않아 보인다. 또한 2020년 6월 김여정 당 제1부부장의 담화를 시작으로 이어진 북한의 대남 책임 전가 및 비난이 북한 내에서도 적지 않게 회자된다는 점을 고려한다면 단기간 내에 북한의 강경한 대미 및 대남 태도가 긍정적으로 변화할 것으로 전망하기도 어렵다. 일각에서는 2018년 시작된 한반도 평화의 봄 국면이 좌초될 위기를 맞았다고 예상하기도 한다. 만약 이러한 상황이 지속된다면 한국정부의 대북 영향력은 더욱 작아질 수밖에 없다. 한국이 이와 같이 제한적인 대북 영향력을 극복할 방법을 모색하지 않는다면 중장기적 측면에서 한반도 정세를 긍정적으로 전개시키기 위한 새로운 한반도 정책을 구상하기가 어려울 것이다.

182) “남조선당국의 묵인하에 <탈북자> 쓰레기들이 반공화국적대행위 감행 스스로 화를 청하지 말라(김여정 조선로동당 중앙위원회 제1부부장의 담화), 『로동신문』, 2020. 6. 4.; “적은 역시 적이라는 결론을 내리게 된다(조선로동당 중앙위원회 통일전선부 대변인 담화), 『로동신문』, 2020. 6. 6.

한편, 현실적 상황을 고려하지 않고 북한이 자신들만의 입장을 내세우며 언제든지 이른바 ‘몽니’를 부릴 수 있다는 점 역시 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 위협요인이 아닐 수 없다. 앞서 언급한 것처럼, 김정은 정권 들어 가속화된 북한의 핵·미사일 능력 고도화는 국제사회의 대북제재를 더욱 정교화시키고 강화시켰다. 문재인 대통령과 김정은 위원장이 금강산관광 및 개성공단 재개 등 남북한 간의 교류·협력 추진을 약속했지만, 정교화되고 강화된 국제사회의 대북제재와 2019년부터 아프리카돼지열병 및 코로나19 등 전염병이 한반도를 포함한 세계를 휩쓸며 남북 정상 간 합의를 이행하기 어려운 현실적 여건이 지속되고 있다.

김여정 당 제1부부장의 담화에서 시작된 북한의 대남 비난은 표면적으로 일부 탈북자 단체들의 대북전단 살포를 언급하며 남북관계 교착 국면의 책임을 한국에 전가하는 모양새를 띄고 있다. 뿐만 아니라 대북전단 살포에 대한 대응으로 문재인 정부의 성과인 동시에 남북관계 부문에서 김정은 위원장의 사실상 첫 성과이기도 한 남북공동연락사무소의 폐쇄를 공언하고 전격 폭파하는 등 이른바 ‘실력 행사’를 하고 있다. 그렇지만 2020년 10월 현재 문 대통령과 김 위원장 사이의 합의를 비롯해 남북 당국 간 합의를 제대로 이행하기가 쉽지 않은 상황임을 북한도 모르지 않을 것이다. 이로 미뤄 북한이 제2차 북미정상회담 이후부터 현재까지 지속되고 있는 남북관계 교착 국면의 책임을 한국에 전가하는 동시에 여기에서 나아가 남북관계를 경색 국면으로까지 악화시키고 그 책임까지 한국에 전가하려는 몽니를 부리는 것으로 보인다.

이와 같은 북한의 몽니는 어제오늘의 일이 아니다. 2018년 한반도 평화의 봄 국면에서도 이미 합의한 북한 예술단 파견을 위한 사전 점검단의 한국 방문을 불과 몇 시간 앞두고 북한은 뚜렷하거나 합리

적인 이유를 설명하지도 않은 채 갑자기 사전 점검단의 한국 방문 중지를 일방적으로 통지한 바 있다.<sup>183)</sup> 북한 예술단 파견을 위한 사전 점검단의 한국 방문 일정이 당초 예정보다 하루씩 순연돼 이뤄졌지만, 그렇게 된 이유와 관련한 북한의 설명이 있었는지 등은 별도로 알려지지 않았다.<sup>184)</sup> 남북관계에서 이처럼 북한이 몽니를 부린 사례는 적지 않으며, 향후 남북관계가 진전되는 과정에서도 한국이 이해하기 어려운 몽니를 북한이 부리는 경우가 종종 나타날 수 있다.

한국정부가 중장기적으로 추진해야 할 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 북한의 몽니를 사전에 충분히 예상할 수 있다면 좋을 것이다. 그렇지만 몽니의 이유를 명확하게 파악하기 어려운 경우가 적지 않기 때문에 북한의 몽니 가능성까지 고려해 정책을 수립·추진하기는 현실적으로 어려운 것이 사실이다. 문제는 북한의 몽니가 한국정부의 대북정책 추진뿐 아니라 남북관계 전반에 적지 않은 어려움을 초래할 가능성을 배제하기 어렵다는 것이다. 북한이 언제, 어떻게 몽니를 부릴지를 합리적으로 예상하기 어려운 여건임을 감안하면서도 북한의 몽니가 남북관계 전반과 한국의 대북정책 추진에 미치는 악영향을 최소화할 수 있는 한반도 정책을 구상해야 하는 것이다. 이를 위해서는 한국이 한반도 정세를 주도하고 관리해 나간다는 방향에서 정책을 구상할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 북한이 몽니를 부릴 가능성을 낮추는 동시에 만약 북한이 몽니를 부리더라도 이것이 남북관계와 한반도 정세 전반에 악영향을 미치지 않도록 관리할 수 있기 때문이다.

183) 통일부 통일복스, “남북관계 주요일지,” <[http://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/?boardId=bbs\\_0000000000000046&mode=view&cntId=54227&category=&pageIdx=2](http://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/?boardId=bbs_0000000000000046&mode=view&cntId=54227&category=&pageIdx=2)> 웹사이트 내 2018년 1월 참조 (검색일: 2020.6.8.).

184) 통일부가 2019년 3월 발행한 『2019 통일백서』의 ‘남북관계 주요일지’에는 북한 예술단 파견을 위한 사전 점검단의 한국 방문 일정이 당초 합의보다 하루 순연된 내용이 포함돼 있지 않다. 통일부, 『2019 통일백서』(서울: 통일부, 2019), p. 317.

## 라. 국내적 차원

전문가 인식조사 결과에서도 확인할 수 있는 것처럼, 앞으로 한국 사회에서 지속·심화될 것으로 예상되는 이른바 ‘남남갈등’은 한국 정부가 중장기적으로 추진하려는 새로운 한반도 정책을 구상할 때 반드시 감안해야 하는 국내적 위협요인 가운데 하나이다. 앞서 언급한 것처럼, 정부의 정책은 국민들의 지지에 기반할 때 추진 동력을 확보할 수 있으며, 여기에서는 한반도 정책도 예외가 아니다. 그렇지만 대북정책과 관련한 한국 사회 내의 남남갈등이 향후에도 지속·심화될 것이라는 전문가들의 전망은 한국정부가 대북정책을 포함한 한반도 정책을 수립·추진하는 과정에서 국내적으로 적지 않은 어려움이 발생할 가능성을 내포한다.

민주주의 국가에서 특정 사안 또는 대상과 관련해 다양한 의견이 표출되는 것은 지극히 자연스럽고 당연한 현상일 수 있다. 문제는 다양한 의견이 표출되는 과정에서 상대의 의견을 존중하고 이해하려 하기보다는 서로를 비난·비하하는 행태가 반복되고, 이러한 과정에서 감정의 골이 더욱 깊어지며 물리적 충돌로까지 비화되는 경우가 발생할 수 있다는 것이다. 지금까지 한국 사회 내에서 발생해 온 다른 유형의 갈등도 그런 경우가 있지만, 대북정책을 둘러싼 남남갈등과 관련해서는 민주주의의 기본 원칙이라고 할 수 있는 대화와 타협이 작동하지 않는 경우가 종종 있었으며, 이것이 갈등을 더욱 심화하는 요인으로 작용하며 악순환으로 이어지고 있다.

작금의 시점에 한국 사회 내에서 나타나고 있는 남남갈등은 근본적으로 남북한의 분단과 이에 따른 체제 경쟁에 기인한다. 따라서 남남갈등은 남북한이 통일할 때까지 일정한 수준으로 지속될 개연성이 크다. 이러한 가운데 한국 사회는 사회적 숙의 등을 통해 남남갈등이 점차 완화되는 방향으로 나아가야 하지만, 지금까지의 남남

갈등 경향은 대체로 그렇지 않았다고 할 수 있으며, 앞으로도 이러한 경향이 지속될 것으로 전문가들은 보고 있다. 만약 전문가들의 지적처럼, 향후에도 남남갈등이 지속되거나 현재보다 더욱 심화된다면 한국정부가 대북정책을 포함해 한반도 정책을 추진할 수 있는 동력을 국내에서 찾기가 어려울 것이다. 결국 이는 남북한의 체제 경쟁을 더욱 심화시키고, 분단을 더욱 고착화·공고화할 것이다.

한편, 향후 북한·통일문제에 대한 한국 국민들의 관심이 저하될 것이라는 전문가들의 전망 역시 중장기적 측면에서 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 곱씹어볼 대목이다. 코로나-19의 세계적 확산 국면에서 확인된 것처럼, 한국은 이미 선진국 대열에 진입했는데, 이는 향후에 한국이 과거와 같은 (초)고속 경제 성장을 다시 구가하기가 쉽지 않다는 점을 시사한다. 결국 한국 국민 개인 입장에서 거대담론적 성격이 다소 강해 막연하게 느껴지는 북한·통일문제보다 매일매일 현실에서 직면하고 부딪히는 경제문제에 더욱 많은 관심을 가질 수밖에 없다. 북한·통일문제에 대한 한국 국민들의 관심 저하는 결국 한국정부가 대북정책을 포함한 한반도 정책을 수립·추진하기 위한 동력을 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 위협요인이 아닐 수 없는 것이다.

#### 4. 소결

여기에서는 2020~2030년 미래 트렌드에 대한 전문가들의 전망을 바탕으로, 한국정부가 중장기적으로 추진해야 할 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 감안해야 하는 기회요인과 위협요인을 지구적·지역적·한반도·국내적 차원으로 구분해 살펴봤다.

먼저, 국내 전문가 200명을 대상으로 실시한 인식조사 결과 등을 감안해 2020~2030년 미래 트렌드를 전망한 내용을 정리하면 다음과 같다. 지구적 차원에서는 앞으로 10년 동안 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁이 더욱 확대·심화될 것으로 예상되며, 그 결과를 현재 시점에서 예단하기는 어렵다. 이러한 가운데 발생한 코로나19 팬데믹은 국제질서의 변화를 더욱 촉진하겠지만, 마찬가지로 그 결과를 속단하기는 쉽지 않다. 이처럼 중장기적 측면에서 예측하기 어려운 지구적 차원의 변수는 한국이 2020~2030년 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 구조적·환경적 요인이 아닐 수 없다.

국제사회에서 한국의 위상이 과거에 비해 많이 상승한 것이 사실이지만 그렇다고 한국이 중장기적 측면에서 세계전략을 수립·추진하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 즉, 한국은 2000년대 후반 이후 일관되게 추진하는 외교적 외연의 확장을 앞으로도 지속해서 도모하는 것이 바람직해 보인다. 이를 통해 한국은 기존에 한반도와 주변국, 동북아에 고정됐던 시야를 동남아와 중앙아 등을 포괄하는 지역으로까지 확대할 것으로 전망된다. 이러한 가운데에서 한국은 대륙과 해양을 연결하는 가교 역할을 자임할 것이지만 미중 간 전략경쟁이라는 지구적 차원의 변수는 한국의 지역 전략 추진에 종종 어려움을 초래할 수 있다.

한편 한국이 앞으로 대륙으로의 진출에서 더욱 많은 성과를 거두기 위해서는 북한, 즉 한반도 변수를 통제·관리·활용해야 할 것이다. 2018년부터 1년여 동안 한반도 평화의 봄 국면이 펼쳐지며 한반도 정세가 근본적으로 전환하는 것 아니냐는 기대가 고조됐던 것도 사실이지만, 2019년 2월에 열린 제2차 북미정상회담이 성과 없이 종료된 이후 한반도 정세는 조정 국면을 거치고 있다. 이처럼 향후에도

북한의 비핵화와 북미관계 정상화가 남북관계의 개선·발전에 적지 않은 영향을 미치는 상황이 지속될 것으로 예상된다. 북한이 앞으로 개방의 문을 조금씩 더 열어가겠지만 경제적 번영을 위해 핵을 쉽게 포기·폐기하지는 않을 것으로 보이기 때문이다.

한국정부의 대북·통일 정책에 큰 영향을 미치는 국내적 차원의 변수인 이른바 ‘남남갈등’은 앞으로 지속·심화될 가능성이 있지만 한국 사회의 전반적인 대북인식은 점차 긍정적으로 변할 것으로 예상된다. 특히, 중장기적 측면에서 한국 사회는 남북한의 통일보다 한반도의 평화를 더욱 우선적인 가치로 인식하는 경향이 증가할 것으로 전망된다. 또한 이미 선진국 대열에 들어서 중장기적으로 저성장 기조를 이어갈 수밖에 없는 한국경제가 남북한 간 경제협력을 통해 재도약의 발판을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 2020~2030년 미래 트렌드를 감안해, 한국이 중장기적 측면에서 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 구상과 관련한 기회요인과 위협요인을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 기회요인이다. 지구적 차원의 기회요인은 국제사회에서 한국의 위상이 상승했다는 점이다. 이를 바탕으로 한국은 이른바 ‘한반도 문제’ 해결을 주도해야 할 것이다. 한반도에 대한 미국과 중국의 이해관계가 엇갈리지만 한반도의 평화와 북한 비핵화, 남북관계 발전이라는 궁극적 목표에는 미중이 최소한의 공감대를 형성하고 있는 만큼, 한국은 이러한 기회의 창을 적극적으로 살려 나가야 할 것이다. 지역적 차원에서 한국의 외교적 지평이 확장되고 있다는 점 역시 새로운 한반도 구상의 기회요인이 될 수 있다. 이를 통해 한국은 ‘사실상의 섬’에서 벗어나 대륙의 일부이자 대륙과 해양의 가교라는 지리적 특성을 충분히 발휘할 수 있을 것이며, 이를 위해 남북한 간 협력은 필수적이다.

한반도 차원에서 한국이 가질 수 있는 기회요인으로는 먼저 한국이 주도해 북한의 바람직한 변화를 유도하고, 남북관계를 발전시켜 나갈 수 있다는 점을 언급할 수 있다. 북미관계의 지지부진이 남북관계 개선·발전에 부정적 영향을 지속적으로 미치겠지만 한국은 이러한 조정 국면에서 탈피해 남북관계를 중심으로 한반도 정세를 긍정적인 방향으로 전환시켜 나가기 위한 노력을 지속해야 한다. 특히, 남북한 간 경제협력은 한국경제 재도약의 발판인 동시에 북한경제의 회생·재건을 위해서도 반드시 긴요한 사안이다. 공동 번영이라는 목표를 남북한이 모두 지향하고 있다는 점은 새로운 한반도 구상을 수립·추진하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 기회요인인 것이다. 국내적 차원에서 한국 사회의 전반적 대북 인식이 긍정적으로 변화하고, 평화를 우선시하는 한국 국민들의 인식이 강화될 것이라는 점도 새로운 한반도 구상의 기회요인이 아닐 수 없다.

다음으로 위협요인이다. 지구적 차원에서 이뤄지는 미국과 중국 사이의 전략경쟁 확대·심화는 한국이 새로운 한반도 구상을 수립·추진하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 부정적 요인이다. 미국과 중국의 전략적 경쟁은 동아시아 지역에서 더욱 치열해질 것으로 보이며, 여기에서 한반도도 예외가 아니다. 미중은 경쟁에서 승리하기 위해 한국을 견인하려 할 것이며, 이럴 때마다 한국의 외교적 입장이 어려워질 가능성이 크다. 지역적 차원에서는 코로나-19로 아시아 지역 내 국가 간 관계가 변화할 수 있다는 점을 위협요인으로 꼽을 수 있다. 코로나-19 팬데믹 국면에서 발군의 역량을 보여주고 있는 한국을 비롯해 몇몇 국가를 제외하고는 아시아 지역 내 코로나-19 전파가 매우 심각한 상황이며, 이는 한국이 중장기적으로 추진하려는 외교적 외연의 확장에 적지 않은 장애로 작용할 가능성이 크다.

한반도 차원에서는 북한에 대한 한국의 영향력이 다소 제한적이



라는 사실이 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 부정적 요인이라고 할 수 있다. 특히, 남북한 사이의 교류·협력이 거의 이뤄지지 않고 있는 상황은 남북관계의 독자성 상실을 의미하며, 이는 한국이 한반도 문제 해결을 주도하기 어려운 여건으로 작용한다. 한편, 북한이 자신들만의 입장을 고려한 채 도발적인 행동을 감행하는 등 이른바 ‘몽니’를 부리는 행태 역시 새로운 한반도 구상을 추진하는 데 있어 어려움을 조성할 수 있다. 모든 북한의 몽니 가능성을 예상하며 정책을 수립·추진하기가 사실상 불가능하기 때문이다. 국내적 차원에서는 한반도 문제를 둘러싼 남남갈등의 지속·심화와 대북·통일 문제에 대한 한국 국민들의 관심 저하가 새로운 한반도 구상에 위협요인이 될 수 있다. 국민들의 지지에 기반하지 못하는 정책의 지속가능성은 낮아질 수밖에 없기 때문이다.

이상에서 논의한 내용을 종합하면 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 2020~2030년 새로운 한반도 정책 관련 기회요인 및 위협요인

구 분	기회요인	위협요인
지구적 차 원	• 한국의 국제적 위상 상승	• 미중 간 경쟁 및 대한(對韓) 견인 전략 강화
지역적 차 원	• 한국의 외교적 지평 확장	• 코로나-19에 따른 아시아 지역 내 국가 간 관계 변화
한반도 차 원	• 한국 주도의 북한 변화 유도 및 남북 관계 발전 • 남북경협의 한국경제 성장 기여	• 한국의 제한적인 대북 영향력 • 북한의 몽니 가능성
국내적 차 원	• 한국 사회 대북 인식의 긍정적 변화 • 한국 국민들의 평화 우선시 경향 강화	• 남남갈등의 지속·심화 • 북한·통일 문제에 대한 한국 국민들의 관심 저하

출처: 저자 작성.



# IV. 새로운 한반도 구상의 정책목표와 전략과제





이 장에서는 문재인 정부의 한반도 정책에 대한 비판적 평가와 향후 한반도 정책에 영향을 미칠 것으로 예상되는 정책 환경 분석을 바탕으로, 한국정부가 중장기적 차원에서 일관되게 추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 목표, 추진원칙과 전략과제를 제시한다.

우선 본 연구의 세부주제인 평화공감대 확산, 한반도 비핵·평화 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방 및 신북방정책의 정책 목표 및 추진원칙을 종합·정리하여, 새로운 한반도 구상의 정책목표로 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 설정한다. 그리고 이의 추진원칙으로 ① 사람 중심의 호혜·평화 추구, ② 당사자 해결, ③ 주변국과 협력, ④ 단계적·점진적 해결, ⑤ 정책추진의 지속가능성 등 5가지를 제시한다. 마지막으로 이러한 정책목표와 추진원칙을 바탕으로 추진해야 할 전략과제를 4개 세부주제별로 제시하고 주요 내용을 설명한다.

## 1. 정책목표

서론에서 언급한 바와 같이, 한국정부가 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 목표는 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’이라고 할 수 있다. 이러한 새로운 한반도 구상은 기본적으로 문재인 정부가 추진하고 있는 ‘평화와 번영의 한반도 정책’을 발전적으로 계승하는 것이다. 왜냐하면 문재인 정부 출범 이후 한반도 정세의 근본적 전환이 시도됐던 지난 3년은 평화와 번영의 중요성을 일깨워줬기 때문이다. 평창동계올림픽이라는 극적인 이벤트가 남북 관계 개선의 계기가 됐고, 이것이 역사적인 제1차 북미정상회담으로까지 진전됐지만, 2019년 2월 이후에는 역으로 북미관계의 어려움

이 남북관계의 단절로 이어졌다. 즉, 2018년 초부터 1년여간 이어진 한반도 평화 국면이 지속가능한 가운데 확대·발전될 수 있도록 하기 위한 정책을 마련할 필요가 있는 것이다. 새로운 한반도 구상의 목표에 ‘사람 중심’이라는 표현이 추가된 이유는 2020년 발생해 세계를 휩쓸고 있는 코로나-19 팬데믹 등의 상황을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

문재인 정부의 외교·통일·국방 분야 국정목표인 ‘평화와 번영의 한반도’를 중장기적 관점에서 한국정부가 일관되게 지향해야 하는 대외정책의 잠정적 목표로 설정해도 지나치지 않을 것이다. 앞서 살펴본 것처럼, 문재인 정부는 지난 3년 동안 한반도 정책의 목표인 ‘평화와 번영’을 실현하기 위해 분야별 전략과 이에 따른 다양한 정책과제를 추진해왔다. 이 과정에서 문재인 정부는 한반도 정세 전환의 물꼬를 트는 성과를 거두기도 했지만 이러한 물꼬가 한반도 정세 전환의 활성화로 이어지지 못하는 한계를 보이고 있다.

일각에서는 제2차 북미정상회담이 성과 없이 종료된 이후 문재인 정부가 추진한 한반도 정책을 비판하기도 한다. 그러나 문재인 정부의 한반도 정책이 성과를 도출하지 못하는 부분이 있다고 해서 이를 근거로 문재인 정부가 한반도 정책의 목표로 설정한 ‘평화와 번영’의 당위성과 중요성을 폄훼하는 행태로까지 나아가는 것은 적절치 않다. 「제3차 남북관계발전기본계획」이 설정하고 있는 한반도 정책의 비전, 즉 ‘평화 공존’과 ‘공동 번영’은 남북한이 단기간 내에 이룩할 수 있는 가치가 아니며, 한반도에서 끊임없이 추구되어야만 하는 기본적인 가치임을 부정하기 어렵기 때문이다. 한반도에서 달성되어야만 하는 궁극적 가치인 통일과 평화·번영이 개념적 측면에서 일견 모순되는 것처럼 보일 수 있지만 현실적 측면을 고려했을 때에는 반드시 그렇다고 단정하기 어렵다. 평화 공존을 전제하지 않는 통일, 공동

변영을 동반하지 못하는 통일 구상은 통일을 이뤄 나가야 하는 국민들로부터 지지를 받기가 어렵기 때문이다.

한편, 한반도 정책을 구상하는 데 있어 지금까지 우리는 주변국이 한반도 정세에 영향을 미치는 구조적 변수로 작동할 것이라는 가정을 아무런 의심 없이 해왔던 것이 사실이다. 그렇지만 이미 선진국 대열에 들어서고 있는 한국은 중장기적 관점에서 세계전략까지는 아니더라도 지역전략 정도는 구상하고 수립·추진할 수 있어야 할 것이다. 즉, 한국은 지금까지의 협소하고 닫힌 한반도 구상에서 벗어나 주변국 및 주변 지역과의 관계를 능동적으로 변화시켜 나갈 수 있는 보다 넓고 열린 한반도 정책을 구상하고 수립·추진하는 것이 바람직하다. 이러한 측면에서 한국은 한반도 정책뿐 아니라 지역전략을 구상하는 데 있어 ‘평화 공존’과 ‘공동 번영’을 근본적 가치로 삼고, 이를 실현하는 과정에서 지역공동체를 형성해 나가야 할 것이다.

여기에서 ‘평화와 번영의 공동체 형성’의 핵심이 무엇을 지향해야 하는지, 무엇을 위한 것인지를 논의하지 않을 수 없다. 대부분의 현대 국가가 제시하는 대외정책의 핵심적인 목표는 이른바 ‘국가안보(national security)’라고 할 수 있다. 이를 위해 군사력과 경제력으로 대표되는 경성 권력을 어떻게 증대할 것인지를 문제가 중요하게 다뤄졌다. 그러나 코로나-19는 국가안보 중심이었던 기존의 관념을 송두리째 뒤흔들고 있다. 2000년대 후반 이후 형성되기 시작한 미중 간 전략경쟁이 코로나-19에도 불구하고 지속되고 있으며, 앞으로도 한 동안 지속될 것으로 예상되지만 많은 전문가들은 코로나-19가 기존의 국제질서에 적지 않은 변화를 야기할 것이라고 예상한다. 그러면서도 코로나-19가 국제질서를 언제, 어떻게 바꿔놓을지를 예단하지는 못하고 있다. 이러한 가운데서도 세계적인 코로나-19 팬데믹을 겪으며 가장 뚜렷하게 두드러지는 한 가지는 앞으로 ‘사람’, 즉

인간안보가 국가안보 못지않게 중요한 화두로 대두될 것으로 예상된다. 이는 한국도 예외일 수 없다. 즉, 한국이 중장기적으로 추구해야 하는 대외정책의 주요 내용인 ‘평화와 번영의 공동체 형성’은 바로 ‘사람 중심’으로 추구될 때에만 정당성을 획득할 수 있는 것이다.

한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 구상의 목표를 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’으로 설정하는 것은 향후 예상되는 한반도 정책 추진 환경의 변화를 감안했을 때에도 비교적 합리적인 선택이라고 할 수 있다. <표 III-1>에서 확인할 수 있는 것처럼, 2030년까지 한국이 추진해야 할 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어서 감안해야 할 기회요인은 한국의 국제적 위상 상승, 한국의 외교적 지평 확장, 한국 주도의 북한 변화 유도 및 남북 관계 발전, 남북경협에 한국경제 성장 기여, 한국 사회 대북 인식의 긍정적 변화, 한국 국민들의 평화 우선시 경향 강화 등이라고 할 수 있다. 반면 한국이 반드시 고려해야 하는 위협요인은 미중 간 경쟁 및 대한(對韓) 견인전략 강화, 코로나-19에 따른 아시아 지역 내 국가 간 관계 변화, 한국의 제한적인 대북 영향력, 북한의 몽니 가능성, 남남갈등의 지속·심화, 북한·통일문제에 대한 한국 국민들의 관심 저하 등이다.

중장기적 측면에서 새로운 한반도 정책을 수립·추진하는 과정에서 한국은 예상되는 위협요인을 최소화하거나 가급적 회피하는 동시에 기회요인을 극대화하고, 적극 활용해 나가야 한다. 앞으로 한국과 긴밀한 관계에 있는 미국과 중국 사이의 전략적인 경쟁과 이에 따른 미중 각국의 대한(對韓) 견인전략이 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이러한 영향으로부터 한국이 완전히 자유로울 수는 없을 것이다. 그렇지만 한국은 적어도 한반도 문제의 평화적 해결과 관련해서



는 주도권을 강화해나갈 필요가 있다. 이를 위해 문재인 대통령과 김정은 위원장이 세 차례에 걸친 남북정상회담을 통해 최소한의 공감대를 마련한 한반도의 평화와 번영이라는 가치를 바탕으로 남북 관계를 발전시켜 나가야 한다.

한국은 자신이 주도하는 남북관계 발전을 통해 북한에 대한 한국의 영향력을 더욱 확대하는 동시에 북한이 몽니를 부릴 가능성을 줄여나가고 북한이 바람직하게 변화할 수 있도록 해야 한다. 특히, 남북한 사이의 경제적 교류·협력은 북한의 경제상황 개선뿐 아니라 한국 경제의 새로운 성장 동력이 될 수 있을 것이다. 이와 같이 한국이 주도하는 남북관계 발전을 중심으로 한반도의 평화와 번영이 지속 가능하게 추진된다면 한국 국민들의 평화 우선시 경향을 더욱 강화하고, 한국 사회 대북 인식의 긍정적 변화를 촉진할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 향후에 지속·심화될 것으로 예상되는 남남갈등과 북한·통일문제에 대한 한국 국민들의 관심 저하 문제도 개선해나갈 수 있을 것이다.

한편 남북관계 발전의 궁극적 지향점은 통일일 수밖에 없다. 여기에 접근해가는 과정으로 한국은 남북관계 발전의 잠정적인 중장기적 지향점으로 ‘공동체 형성’을 추구하는 것이 바람직하다. 한반도에서 남북한의 공동체가 제대로 형성되고, 이것이 통일로 이어지기 위해서는 남북관계의 발전과 함께 주변국의 협조와 주변 지역에 우호적 여건이 마련될 필요가 있다. 이를 위해 한국은 지금까지 외교적 지평을 확장하는 과정에서 거둔 성과인 국제적 위상 상승에 부응하는 방향에서 앞으로 제 역할을 다해 나가야 할 것이다. 특히, 코로나19 팬데믹이 진행되는 동안 아시아 지역 내에서 각 국의 보건·의료 수준 차이 등으로 인해 국가 간 관계가 적지 않게 변화할 것으로 예상된다. 즉, 한국은 이른바 ‘인간안보’,

‘사람’을 중심적인 가치로 삼고 평화 공존 및 공동 번영을 지향하는 분위기 형성을 최소한 아시아 지역 내에서 선도해 나가기 위해 노력해야 할 것이다.

## 2. 추진원칙

한국은 중장기적으로 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 목적으로 하는 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 몇 가지 원칙을 견지해야 할 것이다. 우선, 한국이 추진해야 하는 새로운 한반도 구상의 목적을 설정하는 과정에서 강조한 것처럼, 새로운 한반도 정책은 무엇보다 평화와 번영의 주체인 ‘사람’을 중심에 뒀야 할 것이다. 다음으로 앞으로의 새로운 한반도 정책은 지금까지의 대북·통일정책 및 대외 정책보다는 조금 더 넓고 열린 호혜와 평화를 추구해야 한다. 이를 종합하면 ‘사람 중심의 호혜·평화 추구’를 새로운 한반도 정책의 기본적인 추진원칙으로 설정할 수 있을 것이다. 이와 함께 한국은 향후에 새로운 한반도 정책을 추진하는 과정에서 당사자 해결, 주변국과 협력, 단계적·점진적 해결 원칙을 견지해야 할 것이다. 또한 문재인 정부가 지난 3년 동안 추진한 한반도 정책을 비판적으로 평가하며 앞으로 가장 중요하게 보완해야 할 점으로 제시된 ‘정책 추진의 지속가능성 제고’ 역시 중요한 추진원칙으로 삼는 것이 바람직하다.

### 가. 사람 중심의 호혜·평화 추구

중장기적 측면에서 한국을 비롯한 모든 국가는 대외정책의 기본적인 목표 가운데 하나로 ‘국민의 안전’을 가장 우선적으로 고려할 수

밖에 없다. 이는 2020년에 발생한 코로나-19 국면을 굳이 언급하지 않더라도 국내 전문가 인식조사 결과에서도 충분히 확인할 수 있다. 글로벌 가치 사슬(Global Value Chain)이 복잡하게 얽혀있는 상황에서 인류와 동물에게 치명적인 피해를 입히는 감염병 발생 주기가 점점 짧아지고 있기 때문이다. 코로나-19 국면이 언제 어떻게 종료될지 예단하기 어려운 상황에서, 현재 방역과 경제라는 두 마리 토끼를 세계에서 가장 훌륭하게 잡아내고 있는 한국의 이른바 'K-방역모델'이 많은 국가들의 모범이 될 것으로 보인다.

이러한 맥락을 감안해 한국은 중장기적으로 새로운 한반도 정책을 추진하는 과정에서 '사람 중심의 호혜·평화 추구' 원칙을 견지할 필요가 있다. 한국의 총체적 역량이 허용하는 범위 내에서 우리 국민뿐 아니라 주변국 및 주변 지역의 사람들을 챙겨나갈 필요가 있다. 특히, 한국의 방역 및 안보와 관련해 사할적인 이해관계를 갖고 있는 북한에 대한 지원을 최우선적으로 추진할 필요가 있다. 김정은 위원장이 2020년 10월 10일 당 창건 75주년 열병식 연설에서 북한에는 코로나-19 바이러스 감염자가 없다고 언급했지만, 이를 그대로 받아들이기는 어려운 것이 사실이다. 취약한 북한의 보건·의료 체계를 감안했을 때, 국경봉쇄 외에는 마땅한 대처방법이 없는 북한에서 코로나-19의 확산이 발생할 경우에는 남한에도 치명적일 수 있기 때문에 가장 우선적인 지원이 필요하다.

한국과 매우 큰 규모의 경제·사회적 교류를 하고 있지만 상대적으로 방역 및 보건·의료 수준이 낮은 동남아시아 및 중앙아시아 국가들을 대상으로 하는 지원도 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다. 앞서 문재인 정부가 추진한 신남방 및 신북방정책을 비판적으로 평가한 부분에서 지적된 것처럼, 동남아시아 및 중앙아시아 국가들 중에서 한국과 경제·사회적 교류를 활성화하고 있는 국가는 제한적인

것이 사실이다. 한국이 보다 많은 국가들과 경제·사회적 교류를 확대·활성화해야 한다고 조언하지만 그렇게 하기 위한 유인이 많지 않기 때문에 현재까지와 같은 상황은 당분간 이어질 것으로 보인다. 이러한 가운데서도 한국은 경제·사회적 교류가 많은 국가들뿐 아니라 보다 장기적인 관점에서 이 국가들과 긴밀한 관계를 맺고 있으면서도 상대적으로 취약성을 갖는 인근 국가들에게까지도 지원하기 위해 노력할 필요가 있다.

이를 통해 경제적 이해관계만을 중심적인 가치로 삼으며 교류·협력하는 일부 국가들과 달리 한국은 호혜와 평화를 바탕으로 중장기적 관점에서 공생과 공영을 도모한다는 점을 각인시켜 나갈 수 있을 것이다. 이는 곧 한국이 추진하는 새로운 한반도 정책이 한반도에만 국한되는 지역적인 성격에 그치는 것이 아니라 주변국 및 주변 지역과 연결되는 과정을 통해 보다 넓고 열린 성격으로 확장되는 것을 의미한다. 한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 핵심은 한반도에서 사람 중심의 평화와 번영의 공동체를 형성하는 것이지만 이를 제대로 실현하기 위해서는 한반도 주변에서도 사람 중심의 평화와 번영의 공동체가 형성되어야만 하기 때문이다.

## 나. 당사자 해결

향후 한국이 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 목적으로 하는 새로운 한반도 구상을 추진하는 데 있어 유지해야 하는 원칙 가운데 하나는 ‘당사자 해결’이라고 할 수 있다. 새로운 한반도 구상을 통해 한국이 해결해 나가야 하는 이른바 ‘한반도 문제’는 남북한 뿐 아니라 주변국 등의 이해관계가 매우 복잡하게 얽혀있는 주요 사안들로 이뤄져 있다. 대표적으로 북한 핵문제, 한반도 평화체제 구축, 남북 및 북미관계 개선 등이 한반도 문제를 이루는 주요 사안이

라고 할 수 있다. 이러한 사안들에 대해 남북한과 미국, 중국 등의 이해관계가 합중연횡하고, 상황 변화에 따라 각국의 이해관계가 변화하기 때문에 지금까지 해결이 쉽지 않았다는 점을 감안해 한국은 새로운 한반도 구상을 추진하며 ‘당사자 해결’ 원칙을 견지해야 한다.

예를 들어, 한반도 문제에 포함되는 사안 가운데 가장 핵심적인 문제인 북한 핵문제에 관해 살펴보자. 북한은 지금까지 북한 핵문제의 당사자가 북한과 미국이라고 주장해왔다. 그렇지만 이는 대단히 표면적인 것에 불과하다. 북한이 핵무기를 개발한 이유가 미국의 이른바 ‘대북 적대시 정책’, 특히 미국의 대북 핵 위협에 기인한다는 북한의 주장을 수용하더라도 북한의 핵개발은 남한의 사활적 이익을 위협하는 사안이 분명하기 때문에 북한 핵문제와 관련된 당사자에서 남한을 배제하기는 어려운 것이 사실이다. 2018년 이후 1년여의 한반도 평화 국면이 현실화하는 가운데 이뤄진 세 차례의 남북정상회담에서 북한 핵문제가 깊이 있게 논의되고, 사실상 북한 비핵화를 지칭하는 ‘한반도 비핵화’에 문재인 대통령과 김정은 위원장이 합의한 사실은 남한이 북한 핵문제 해결에 있어 당사자임을 증명하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 남북한과 미국 등 3자 간 협의가 필요하다. 여기에서 3자 간 협의는 여러 가지 방법으로 이뤄질 수 있다. 남북한 간의 협의, 북한과 미국 사이의 협의, 한국과 미국 사이의 협의 등 양자 협의와 함께 남·북·미 3자 간의 협의가 가능하다. 물론, 이 가운데 가장 핵심적인 협의는 북한과 미국 사이의 협의라고 할 수 있다. 북한이 비핵화의 조건으로 북미 간 관계 정상화 등을 포함하는 미국의 대북 안전 보장이 이뤄져야 한다고 주장하기 때문이다. 그렇다고 하더라도 북한 핵문제 해결 과정에서 남한의 관여가 배제되는 상황은 북한과 미국 모두에게 도움이 되지

않는다. 2018년 이후 이뤄지고 있는 이른바 ‘한반도 평화 프로세스’ 국면과 2000년대 중·후반 북한 핵문제 해결을 위해 가장 모범적인 로드맵을 제시했던 것으로 평가되는 6자회담 과정에서 북한 비핵화 협상에 대한 남한 관여의 중요성을 충분히 확인한 바 있다.

이처럼 한국은 향후 새로운 한반도 구상을 추진하며 한반도 문제를 해결하는 과정에서 남북한이 한반도 평화·번영의 핵심 당사자임을 망각해서는 안 된다. 남북한은 한반도 문제의 주인이자 책임 있는 행위자로서 주어진 책임을 회피하지 말아야 한다. 특히, 북한은 북한 핵문제 등의 해결 방향을 모색하는 데 있어 가급적 남한을 배제하려는 기존의 태도를 지양할 필요가 있다. 북한이 관계 정상화를 원하는 미국과의 협의를 원만하게 진행하기 위해서도 남한의 관여가 불가피하다. 상호 신뢰가 부족한 북한과 미국 사이에서 양측 모두와 상당한 신뢰를 갖고 있는 남한이 충분한 역할을 할 때에만 북한 비핵화를 포함한 한반도 평화가 바람직한 방향에서 추진될 수 있기 때문이다.

## 다. 주변국과 협력

한국은 앞으로 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 목표로 하는 새로운 한반도 정책을 수립·추진하는 과정에서 이른바 ‘한반도 문제’를 해결해 나가야 한다. 한국은 한반도 문제를 구성하는 여러 사안들에 주변국, 특히 미국과 중국 등의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다는 점을 심분 감안해 당사자 해결 원칙을 견지하는 가운데서도 주변국과 협력하며 문제를 해결해 나가야 할 것이다. 한반도 문제의 영향이 비단 한반도에만 머물지 않고 지역 및 국제질서의 변화와 긴밀하게 연동돼 있다는 점, 즉 한반도 문제의 국제화가 돌이키기 어려운 현실이 된 상황에서 주변국과 협력하지 않는다면 한반도 문제

를 해결하기가 어렵기 때문이다.

국내 전문가 인식조사에서도 나타난 것처럼, 미국과 중국 사이의 이른바 '전략적 경쟁'이 단기간 내에 끝날 것이라고 전망하기 어려운 것이 사실이다. 이와 같은 미중 간 전략경쟁은 미국을 동맹국으로 둔 동시에 중국과 매우 많은 경제적 이해관계를 갖는 한국의 외교적 입지를 어렵게 할 가능성이 크다. 사드 배치와 관련한 중국의 경제적 보복이 과거의 사례라면 서태평양 및 동아시아 지역에 중거리 미사일을 배치하려는 미국의 전략은 현재와 가까운 미래의 어려움이다. 보다 중장기적인 측면에서는 중국의 태평양 진출을 저지하고 봉쇄하려는 미국의 전략과 중국의 지역 전략 변화가 맞부딪히는 상황 등이 한국에 양자택일을 강요할 것으로 예상된다.

특히, 미국과 중국은 한반도와 관련해서도 엇갈리는 이해관계를 갖고 있다. 즉, 미중은 상대방에게는 불리하고 자신들에게는 유리한 방향으로의 현상 변경을 원하고 있는 것이다. 만약 이와 같은 양자택일 성격의 현상 변경이 아니라면 미중은 현상 유지를 선호할 것으로 예상된다. 그런데 한반도 문제를 해결하기 위해서는 일정하게 현상이 변경될 수밖에 없으며, 이 과정에서 미국과 중국은 모두 자신들에게는 유리하고 상대방에게는 불리한 상황으로 현상을 변경하기 위해 노력할 가능성이 크다. 이러한 미중 간의 경쟁은 결국 한반도 문제를 해결하는 과정에서 수반돼야 하는 현상 변경에 장애를 조성하며 한반도 문제 해결 자체를 좌초시킬 가능성이 있다. 이를 감안해 한국은 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 최소한 한반도 문제 해결에 있어서만큼은 남북한이 중심이 될 수 있도록 미중 등 주변국과 협력할 필요가 있다.

또한 지금까지 추진된 대북·통일정책 및 한반도 정책이 한반도와 인근인 동북아에 주로 천착했던 것과 달리 앞으로 추진될 새로운 한

반도 구상은 보다 넓고 열린 성격을 가져야 한다. 이러한 측면에서 한국은 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 한반도를 중심으로 동북아뿐 아니라 동남아까지 포괄하는 동아시아, 이를 넘어 유라시아 대륙과 더 넓은 해양으로까지 외교적 상상력을 더욱 확장하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 한국은 ‘사람 중심의 호혜·평화 추구’라는 첫 원칙을 바탕으로 보다 많은 국가들과의 협력을 견인하며 새로운 한반도 구상을 실현해나가는 동시에 한반도 문제 해결에 긍정적이고 우호적인 여건을 조성해 나가야 할 것이다.

## 라. 단계적·점진적 해결

결코 무게감이 가볍지 않은 여러 사안이 복잡다단하게 거미줄처럼 얽힌 한반도 문제를 일거에 완벽하게 해결할 수 있는 현실적 방안은 존재하지 않는다. 북한 비핵화를 위해서는 북한이 원하는 미국으로부터의 대북 안전 보장이 이뤄져야 하지만, 미국이 북한에 안전을 보장해주기 위해서는 북한 비핵화가 이뤄져야 하는 식인 것이다. 북미 관계 정상화와 한반도 평화체제 구축은 병행적으로 추진될 수 있지만 한반도 평화체제 구축에 필수적인 남북한 간 군사적 긴장완화는 북미 관계 정상화와 반드시 함께 추진되어야 하는 사안이 아니다.

이와 같은 한반도 문제의 특성은 포괄적 접근의 필요성을 제기한다. 1990년대 초반 국제사회에 본격적으로 제기된 제1차 북핵 위기를 일단락하기 위해 북미가 1994년 체결한 「제네바 기본합의」, 2000년과 2007년에 각각 이뤄진 남북정상회담에서의 합의, 제2차 북핵 위기를 해결하기 위해 추진됐던 6자회담에서 2005년 합의된 「9·19 공동성명」과 이의 이행을 위한 합의들, 2018~2019년 진행된 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면에서 이뤄진 남북정상회담 및 북미정상회담에서의 합의는 모두 한반도 문제의 해결을 위한 포괄적 접근



과 단계적 이행을 약속했다는 공통점이 있다.

한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 구상의 핵심은 한반도 평화의 공고화 및 남북관계 발전, 한반도 비핵화라고 할 수 있는데, 이는 서로 긴밀하게 연동돼 있다. 과거 경험에 비춰 봤을 때, 한반도 문제의 핵심을 구성하는 이와 같은 세 가지 의제를 모두 짧은 시간 내에 한 번에 해결하기가 어려운 것이 사실이다. 광복 이후 70년이 넘는 남북관계 역사에서 최소한 60년이 넘는 기간은 사실상 대립과 대결의 시간이었다고 해도 과언이 아니다. 6.25전쟁이 발발한 지 70년, 「정전협정」이 체결된 지 67년이 지났지만 한반도에는 여전히 불안정하고 불확실한 평화가 지속되고 있다. 한반도 비핵화의 핵심 사안인 이른바 ‘북한 핵문제’ 역시 시작된 지 30년 이상의 시간이 흐르는 동안 북미 양자 협상과 남·북·미·중·일·러가 참여하는 6자회담 등을 통해 해결을 모색했지만 완전한 해결은 난망한 상황이다.

남북관계는 차치하더라도 한반도 평화 및 비핵화를 일거에 달성할 수 있는 방법 중 하나로 일부에서는 이른바 ‘북한급변사태’ 발생이나 이에 따른 남북한의 급작스러운 통일 가능성을 배제하지 말아야 한다고 주장하기도 한다. 그러나 북한 정치·권력 체제의 안정성을 평가한 기존 연구들은 북한급변사태가 실현될 가능성에 대해 대체로 긍정적인 결론을 도출하지 않는다. 이는 당연하게도 북한급변사태에 뒤따를 수 있을 것으로 보이는 남북한의 급격한 통일 가능성에도 의문을 제기하는 근거로 작용한다. 한편 북한급변사태 발생이나 이에 따른 남북한의 급작스러운 통일이 한반도에서 평화 및 비핵화를 일거에 달성할 수 있는 방법인지에 대해 의문을 제기하는 목소리도 있다.

따라서 한국은 중장기적 차원에서 한반도 문제를 단계적이고 점

진적인 방향에서 해결해나간다는 원칙을 지속적으로 천명하고 이를 지향해 나갈 필요가 있다. 남한의 총체적 역량이 북한을 절대적으로 압도하는 상황에서 남한이 한반도 문제 해결을 다급하게 추진한다면 북한은 지금보다 더욱 움츠러들 가능성이 크다. 이는 이명박 정부에서 추진했던 이른바 ‘통일세’ 신설 검토, 박근혜 정부가 추진했던 통일준비위원회 등과 관련해 북한이 보였던 반응을 살펴본다면 충분히 가능한 예상이다. 앞서 언급한 것처럼, 북한이 남북관계 발전이나 한반도 평화 및 비핵화 프로세스 진전을 주도할 수는 없지만 이를 지연 또는 난망하게 만들 수 있을 정도의 역량을 갖췄다는 점을 고려하지 않을 수 없다. 즉, 남한은 북한과의 공존·공영이라는 대전제에서 한반도에 평화를 더욱 공고화시키고 한반도 비핵화를 견인하는 것을 목표로 하는 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 단계적이고 점진적인 방향으로 한반도 문제를 해결해나가겠다는 원칙을 견지할 필요가 있는 것이다.

## 마. 정책 추진의 지속가능성 제고

문재인 정부의 한반도 정책을 비판적으로 평가한 부분에서 지적된 바와 같이, 한국은 앞으로 새로운 한반도 구상을 추진함에 있어서 정책 추진의 지속가능성을 제고한다는 원칙하에서 정책 추진 전략을 수립하고 이를 실현하기 위한 정책과제들을 다양한 영역에서 발굴해야 할 것이다. 2018년 평창동계올림픽을 계기로 시작된 한반도 평화의 봄 국면은 매우 급속한 속도로 순항하는 듯 보였으나, 2019년 2월 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 조정 국면에서 쉽게 벗어나지 못하고 있다. 2019년 6월 말 판문점에서 역사적인 남·북·미 3자 정상회담이 이뤄지고, 사실상의 제3차 북미정상회담에서 양측은 실무협상을 재개하기로 했지만 이어진 실무협상에서

성과를 거두지 못했다.

이처럼 북미 간 협상이 지지부진한 상황은 한반도 정세의 전환을 견인했던 남북관계에도 부정적 영향을 미치며 문재인 정부가 한반도 정책을 제대로 추진하기 어려운 여건이 이어지고 있다. 이러한 가운데 발생한 코로나-19 팬데믹은 국가 간 및 지역 간 교류·협력에 필수적인 사람들의 이동을 억제하는 가장 강력한 요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 한반도 정세 전환의 조정 국면은 한국이 앞으로 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서도 다양한 요인에 의해 얼마든지 다시 발생할 수 있다. 지금까지의 역사를 돌아보면, 남북관계의 부침 양상을 어렵지 않게 발견할 수 있기 때문에 이러한 예상이 가능하다. 여기에서 과제는 이러한 조정 국면에서 가급적 빨리 벗어나는 것이라고 할 수 있다. 상호 신뢰가 공고하지 못한 상황에서 조정 국면이 길어지면 길어질수록 오해가 쌓일 가능성이 크며, 이로 인해 조정 국면에서의 탈출이 더욱 어려워질 수 있기 때문이다.

뿐만 아니라 조정 국면이 지속되는 상황은 정책 추진의 전반적 동력을 떨어뜨리는 요인으로 작용하기도 하는데, 이 역시 해결해야 할 과제라고 할 수 있다. 문재인 정부가 추진하는 한반도 정책과 향후 한국정부가 추진해야 하는 새로운 한반도 구상이 모두 대외 정책적 성격을 강하게 갖고 있다는 점에서 대외적·구조적 여건에 기인하는 조정 국면을 한국이 회피하기는 쉽지 않다. 그러나 문재인 정부의 한반도 정책과 한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 구상은 모두 대내 정책적 성격도 갖고 있다. 이러한 대내 정책적 성격이 대외적·구조적 여건으로부터 일정하게 영향을 받을 수밖에 없는 것이 현실이지만 대외적 조정 국면이 한국 내에서의 정책 추진 동력 저하로 이어지지 않도록 하는 방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

한국이 중장기적 측면에서 새로운 한반도 구상을 흔들림 없이 추

진하고 여기에서 성과를 거두기 위해서는 대외적 협력뿐 아니라 국내적 지지가 반드시 필요하다. 코로나-19 팬데믹 국면에서 한국 사회가 보여준 저력은 합리적인 의견이 다양하게 공존하는 가운데 공동체의 발전을 위한 최소한의 공감대를 형성해나가는 민주주의의 기본 원리가 중요하다는 점을 세계에 각인시켰다. 한국은 앞으로 이와 같은 민주주의의 기본 원리에 입각해 대외적·구조적 여건이 쉽지 않은 가운데서도 새로운 한반도 정책의 지속가능성을 제고해나가기 위한 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 새로운 한반도 구상에 포함되는 대내적 전략 및 과제 등 주요 정책을 사회적 숙의 활성화 등과 같은 방법을 추진함으로써 새로운 한반도 정책의 지속가능성을 일정하게 담보할 수 있을 것이다. 나아가 이를 기반으로 한국이 처한 대외적·구조적 제약도 일정하게 돌파할 수 있는 동력을 마련해야 할 것이다.

### 3. 전략과제<sup>185)</sup>

중장기적 측면에서 한국이 새로운 한반도 구상의 목표인 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 실현하기 위해서는 분야를 더욱 세분화해 다양한 전략·정책과제를 발굴할 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼, 본 연구가 중장기적인 측면에서 한국이 수립·추진해야 할 것으로 제시한 새로운 한반도 구상은 문재인 정부의 한반도 정책

---

185) 새로운 한반도 구상의 전략과제는 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 각 세부과제 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』; 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』; 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』; 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』 각각의 IV장의 전략과제 내용을 발췌, 종합·정리하여 재구성하고 일부 내용을 보완했음을 미리 밝힘.

을 발전적으로 계승하려는 것이다. 따라서 문재인 정부의 한반도 정책을 세분했던 기준을 감안해 이 부분에서는 국내적 차원에서의 평화공감대 확산, 한반도 차원에서의 비핵·평화 프로세스 및 신경제 구상, 지역적 차원에서의 신남방·신북방정책의 맥락에서 부문별로 설정해야 하는 전략과제를 살펴본다.

## 가. 평화공감대 확산

### (1) 평화에 대한 국민의 공감대 강화

2000년 남북정상회담으로 남북관계의 진전 방향이 근본적으로 변화한 이후 한국정부는 정권 교체에 따라 평화 또는 통일 중 어느 한 가치를 두드러지게 내세워왔다. 이른바 ‘대북 포용 정책’을 표방했던 김대중·노무현 정부에서는 통일보다 평화를, 비교적 강경한 대북정책을 추진한 것으로 평가되는 이명박·박근혜 정부에서는 평화보다 통일을 우선적인 가치로 내세워왔던 것이 사실이다. 이와 같은 한국정부의 기본 인식과 어느 정도로 상호작용하는 것인지를 단정하기는 어렵지만 한국 사회에 존재하는 이른바 ‘남남갈등’이 이러한 정부 정책과 조응해왔다는 점을 부인하기는 어려우며, 국내 전문가 인식조사 결과에서도 확인할 수 있는 것처럼, 앞으로도 이러한 남남갈등은 일정하게 유지·심화될 것으로 보인다.

이러한 맥락을 감안해 한국은 향후 새로운 한반도 구상을 실현해 나가는 과정에서 평화공감대 확산과 관련한 전략과제 중 하나로 평화에 대한 국민의 공감대를 보다 강화해 나갈 필요가 있다. 지금까지 국내에서 평화와 통일 담론은 과거 민족이나 체제를 중심으로 접근한 경향이 강하다. 그러나 시대 변화를 반영해 지금까지 국민 개개인이 아닌 체제를 중심으로 논의되고 형성돼 온 평화·통일 담론을 ‘개

인'과 '일상'의 수준으로 확장할 필요가 있다. 이를 통해 한국 사회 내에서 평화·통일 관련 공감대 형성의 장애를 조성해 온 체제수호를 위한 평화 및 국민을 위한 평화 사이의 괴리를 좁혀 나갈 수 있을 것이다. 이처럼 평화공감대에 대한 상호 간 이질성을 최소화하는 것에서부터 남북 교류·협력의 본격화와 남북한 통합 및 통일을 위한 사회 갈등 해소를 시작할 수 있을 것이다. 한국 사회 내 다양한 계층과 세대, 성별을 망라하는 평화공감대를 만들어 나감으로써 한반도 평화 정착 및 공고화, 남북관계 개선에 필요한 동력을 살려나갈 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 사회 내 여러 갈등을 해소하고, 국민들의 화합을 도모하는 것을 평화공감대 형성의 목표로 삼을 수 있을 것이다.

## (2) 통일 대비 인적 기반 구축

국내적 차원에서의 평화공감대 확산을 위한 다른 전략과제로는 장기적인 관점에서 통일에 대비하기 위한 인적 기반을 구축해 나가야 한다는 점을 제시할 수 있다. 한반도 평화는 분단 고착화가 아닌 남북한의 통일을 지향해야 한다. 중단기적으로 평화를 지향하는 정책을 우선적으로 수립·추진할 수밖에 없지만 이는 평화적인 방법으로 통일을 이뤄나간다는 중장기적 목표하에서 추진될 필요가 있다. 즉, 한반도 평화는 남북한 통일을 이룩하기 위한 사전 정지작업의 성격을 지녀야 한다는 것이다.

대외적 영향 요인 못지않게 대내적 요인은 남북관계의 발전과 개선에 적지 않은 영향을 미친다. 이와 같은 대내적 요인에는 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 기술 등 다양한 요인이 있지만, 평화와 통일이 중장기적인 성격을 갖는다는 점을 감안해 이를 성취하기 위한 기반으로 '인적 역량' 요인을 보다 중요하게 다룰 필요가 있다. 인적

역량 요인은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 부문에 직·간접적 측면에서 영향을 미치는 기반이 될 수 있기 때문이다.

따라서 앞으로 한국은 중장기적 차원에서 한반도의 평화와 통일, 남북관계에 대한 올바른 이해를 함양한 인적 역량을 강화하기 위해 다각적인 노력을 기울여야 한다. 평화를 추구하는 가운데서도 통일을 지향하며, 이러한 목적하에서 남북관계와 한반도 정세 전반을 이해하는 인재를 육성해야 한다는 것이다. 통일한국 시대를 준비하며 한반도 평화공존 기반 조성에 기여할 수 있는 인적 기반을 구축하는 것은 새로운 한반도 구상을 실현해나가는 과정에서 반드시 추진해야 하는 전략과제가 아닐 수 없다.

### (3) 내부적 평화·통일 역량 강화

새로운 한반도 구상을 실현하기 위해 평화공감대 확산 차원에서 한국이 중장기적으로 추진해야 하는 전략과제 가운데 마지막으로 제시할 수 있는 사안은 바로 내부적 측면에서의 평화·통일 역량 강화라고 할 수 있다. 내부적 평화·통일 역량 강화는 앞서 제시한 두 가지 전략과제, 즉 평화에 대한 국민의 공감대 강화 및 통일 대비 인적 기반 구축과 일견 비슷해 보이기도 하지만 엄연히 다른 것이다.

내부적 측면에서의 평화·통일 역량은 대체로 물질적(경제적) 역량과 정신적(사회적) 역량으로 구분할 수 있는데, 여기에서 강화해야 한다고 강조하는 역량은 후자, 즉 정신적(사회적) 역량을 지칭하는 것이다. 정신적(사회적) 역량을 강화하기 위해서는 한국 국민 개개인이 평화와 통일에 대한 통합적 가치를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 함께 시간이 지날수록 약화되는 것으로 평가되는 미래 세대의 평화·통일 인식을 제고할 필요가 있다. 이와 같은 내부적 측면에서의 평화·통일 역량을 강화하기 위해서는 평화 및 통일과

관련한 교육 프로그램을 보다 다양하게 기획·운영해야 하고, 사회적 대화 등 민주주의의 기본 원리에 입각한 구체적이고 실질적인 노력이 수반될 필요가 있다.

## 나. 한반도 비핵·평화 프로세스

### (1) 남북관계 발전의 불가역성 확보

한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 구상과 관련해 한반도 비핵·평화 프로세스 부문에서 설정할 수 있는 전략과제 중 하나는 남북관계 발전의 불가역성을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 국내 전문가 인식조사에서 나타나는 동시에 2018년 이후의 한반도 정세에서 확인할 수 있는 것처럼, 남북관계 발전은 한반도 평화·비핵 프로세스와 서로 영향을 주고받는다. 특히, 한국은 남북관계 발전의 불가역성을 확보해 나갈 필요가 있다. 왜냐하면 한국이 가장 강력한 영향력을 발휘할 수 있는 남북관계 발전을 우선적으로 추진하며 한반도 평화 및 비핵화 프로세스의 진전을 추동하는 선순환 관계를 구축하기 위해 노력해야 하기 때문이다.

이와 같은 남북관계 발전의 불가역성 확보는 한반도 비핵화를 비롯해 결국 한국이 당위적·현실적 측면에서 궁극적인 목표로 삼을 수밖에 없는 ‘한반도 평화 공고화’로 귀결된다. 그동안 평화와 통일, 평화와 비핵화 가운데 무엇을 더 우선적인 한반도 정책의 목표로 설정해야 하는지 등에 관한 논의가 없었던 것은 아니지만 현실을 살아가야 하는 한국 국민 개개인의 입장에서 평화는 다른 그 무엇보다 우선적으로 지향해야 하는 가치일 수밖에 없다. 여기에서 ‘한반도 평화 공고화’는 지금까지의 상황처럼 불안정하고 불확실한 평화 상태의 유지에 그치는 것이 아니다. 여기에서 나아가 한반도를 보다 안정



적이고 확실한 평화 상태로 만들어나가기 위해 한국이 지속적인 노력을 기울여야 한다는 의미이다. 여기에서 ‘안정적 평화’는 ‘남북한 간 갈등 또는 남북한 각각의 내부 갈등을 해결·해소하기 위해 군사력의 사용이나 이의 사용 위협을 수단으로 삼는 것을 생각할 수 없는 상태’를 의미하며, 남북관계의 불가역적 발전을 통해 이러한 상태를 만들어가야 한다.

## (2) 대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 추진

새로운 한반도 구상을 실현하는 과정에서 반드시 달성해야 하는 목표인 북한의 비핵화를 위해 한국은 중장기적 측면에서 북한 및 주변국과의 대화와 협상이라는 방법을 지속적으로 추구해야 할 것이다. 즉, ‘대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 추진’이 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련한 전략과제 중 하나가 돼야 하는 것이다. 이를 위해 한국은 보다 적극적으로 문제 해결을 위한 대화 국면을 조성하고 모멘텀을 유지함으로써 한반도 비핵화 프로세스를 중단 없이 진행시킬 필요가 있다. 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 약 2년간 조정 국면을 거치며 한국은 비핵화에 대한 북미 간 입장 차이의 정도와 내용을 확인하는 수확을 얻을 수 있었다. 이는 이른바 ‘탑다운(top-down)’ 방식에 대한 여러 비판과 많은 논란에도 불구하고 남·북·미 최고지도자의 만남을 통해 한반도 비핵화 프로세스를 추진했기 때문에 가능한 것이었다. 따라서 한국은 남북한뿐 아니라 한반도 비핵화에 적지 않은 이해관계를 갖고 있는 미국 등 주변국의 최고지도자와 정책을 추진하는 관계자들이 만나 상호 입장 차이를 조율하는 대화의 장을 조속히, 그리고 지속적으로 마련해 대화의 모멘텀이 유지되도록 해야 할 것이다.

특히, 한국은 이해당사자와의 만남과 대화를 지속함으로써 완전

한 북핵 폐기로의 최종상황(end state)에 보다 일찍, 보다 빠르게 진입할 수 있도록 노력해야 한다. 앞서서도 언급했듯이 문재인 정부는 2017년 8월 발표한 「100대 국정과제」에서 완전한 북핵 폐기를 기본 목표 중 하나로 제시하였다. 즉, 한국 입장에서 완전한 북핵 폐기는 지속적으로 추진해야 할 비핵화 프로세스의 최종적·궁극적 목표인 것이다. 현재 상황에서 문재인 정부가 초기에 설정했던 ‘2020년까지 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵 폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 마련’의 성패를 논의하기는 적절치 않은 것이 사실이다.<sup>186)</sup> 여기에서 교훈을 찾아 향후 한국은 북핵 폐기가 단기간에 이루어지기 어렵다는 점을 인정하고, 중장기적 관점에서 완전한 북핵 폐기로의 최종상황에 진입하는 시기를 단축시키는 것을 목표로 한반도 비핵화 프로세스를 견인해 나가야 할 것이다.

### (3) 대(對)강대국 협력적 관여 능력 확보

국내 전문가 인식조사 결과에서 확인할 수 있는 것처럼, 미중 간 전략적 경쟁은 향후 한반도 문제를 포함해 여러 사안에 걸쳐 더욱 확대·심화될 개연성이 높다. 이는 한국이 중장기적 측면에서 실현해 나가야 하는 새로운 한반도 구상과 관련한 핵심 사안인 한반도 비핵·평화 프로세스의 추진에 위협요인이자 기회요인으로 작용할 수 있는 양면성을 가지고 있다. 미중 전략경쟁이 지구적 수준에서 다층적으로 확대·심화되는 상황은 이들에 비해 총체적 국력이 상대적으로 약한 한국에 적지 않은 어려움을 야기할 것으로 예상된다. 그러나 한국은 높아진 국가 위상과 강력한 정책의지를 바탕으로 한반도 비핵·평화 프로세스 진전에 유리한 환경을 조성하기 위해 양국 모두와 정책적 협력을 촉진해 나가야 한다. 이는 한반도 비핵·

186) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 136.

평화 프로세스의 현실화를 위해 특정 정권의 임기를 넘어 한국정부가 지속적으로 추진해야 할 당연한 정책목표인 동시에 전략적 과제일 수밖에 없다.

전략적 경쟁을 벌이는 미중 모두를 대상으로 한국이 한반도 문제, 특히 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련해 전략적인 측면에서 협력적 관여 수준을 강화해 나가야 한다는 전략과제는 이른바 ‘대(對)강대국 협력적 관여 능력 확보’라는 표현으로 집약될 수 있다. 이는 최소한 한반도 문제 해결만큼은 한국정부가 주도권을 가진다는 인식을 주변국에 확산하고, 한국정부 주도하에 미중을 포함한 주변국 및 주변 지역 협력을 촉진한다는 의미이다. 이를 위해 한국은 무엇보다 미중 가운데 어느 한 국가에 편승해야 한다는 기존의 강박관념에서 과감하게 탈피해 양국 모두와 견실한 양자관계를 발전시켜 나가는 가운데 어떤 전략을 전개해야 한반도 비핵·평화 프로세스 진전에 유리한 여건이 조성될 가능성이 높은지 면밀하게 살펴야 할 것이다. 또한 미중이 양국 간 협력을 통해 한반도 비핵·평화 프로세스에 기여했을 때 ‘개별적’으로 얻을 수 있는 실제적 이익을 중심으로 협력을 유도할 필요가 있다.

## 다. 한반도 신경제구상

### (1) 남북한 간 교류 재개

한국은 앞으로 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 한반도 신경제구상과 관련해 남북한 간 교류를 전면적으로 재개하는 문제를 첫 번째 전략과제로 설정할 필요가 있다. 즉, 한반도 신경제구상을 본격적인 추진하기 위한 첫 단추로 국제사회의 대북제재가 약간 완화된 상황에서 남북한 간 교류·협력의 수준을 2010년 시작된

5·24 조치 직전 단계로 재개 또는 회복할 필요가 있는 것이다. 5·24 조치 직전 수준으로 남북한 간 교류·협력을 재개하는 것에 대해 일견 회의적인 시각이 있는 것도 사실이다. 그러나 남북한 간 교류가 전면 중단된 것과 달리 중국이나 러시아 등은 국제사회의 대북제재가 유지·강화되는 상황에서 제재를 비교적 충실히 준수하는 가운데서도 북한과 정상적인 교역뿐 아니라 관광, 심지어 인프라 협력도 추진하고 있다. 즉, 국제사회의 대북제재가 약간 완화되는 상황에서 남북한 간 교류·협력 수준을 5·24 조치 이전 수준으로 회복시킨다는 구상이 실현 불가능한 목표라고 할 수 없는 것이다.

특히, 이는 ‘남북 간 경협 재개’라는 한반도 신경제구상의 목표를 실천하기 위한 전제 조건이다. 사실 이러한 시도는 2000년과 2007년에 각 한 차례, 2018년 두 차례 이뤄진 네 번의 남북정상회담에서도 항상 언급됐던 사안들이다. 즉, 이산가족 상봉 등 인도주의적 교류·협력을 비롯해 스포츠 등 사회·문화 분야 교류·협력, 보건·의료 협력에 이르기까지 다방면적이고 다층적인 남북한 간 교류·협력 및 각계각층의 왕래와 접촉 활성화는 지속적으로 남북이 강조해 왔던 사안이다. 또한 이와 같은 남북한 간 교류·협력은 한국 경제의 재도약을 위한 새로운 성장 동력일 뿐 아니라 북한 경제의 재건 및 발전, 즉 남북한 모두에 수요가 있는 사안이다. 따라서 다차원적이고 동시다발적으로 이루어지는 남북한 간 교류·협력의 재개 및 이전 수준 회복은 상호 신뢰를 더욱 공고히 하고, 이를 토대로 새로운 관계를 구축하기 위한 기반이 될 수 있다. 물론 향후의 남북한 간 교류·협력은 지금까지 내재돼왔던 남한의 지원 및 북한의 피지원 성격에서 벗어나 남북한이 비교적 대등한 관계 속에서 이뤄지는 방향으로 진화할 필요가 있다.

## (2) 대등한 상생협력 추진

첫 단계에서 남북한 간 교류·협력의 수준을 5·24 조치 이전 수준으로 회복하고, 새로운 남북관계의 토대가 마련된다면 다음으로는 국제사회의 대북제재 완화 폭이 보다 넓어지는 과정에 맞춰 남북한 간 교류·협력의 범위를 일반적인 교역에서 산업부문으로까지 일정하게 확장·발전시켜 나가야 할 것이다. 이른바 ‘대등한 상생협력 추진’이라는 전략과제의 목표는 상호 ‘유무상통(有無相通)’에 입각한 대등한 관계를 바탕으로 경제협력과 공동의 이익을 추구하는 것으로 설정할 수 있을 것이다. 이 과정에서는 서로의 필요에 의해 비교우위에 있는 물자와 기술 등을 교류·협력함으로써 남북한 모두의 산업을 보완적으로 발전시켜나가며 상생 번영할 수 있다는 ‘유무상통’의 원칙을 견지하는 것이 중요하다. 이를 통해 남북한은 비교적 대등한 관계 속에서 상생하기 위해 협력할 수 있을 것이다.

북한의 현재 경제 상황이 1990년대에 비해 상대적으로 호전됐다고는 하지만 여전히 불안정한 현실을 감안하면 향후에도 일정 기간 동안에는 큰 격차를 보이는 남북한 사이의 교류·협력이 대등한 관계에서 이뤄지기는 어려울 것으로 전망된다. 그러나 북한은 중국과의 관계 개선 및 다양한 분야에서의 교류·협력 증진 노력, 이와 연계된 시장화 확대와 내수 경제 확대, 각종 경제개발구 지정 등에서 알 수 있는 것처럼 경제 주체로서의 역량을 강화해나가고 있다. 특히, 김정은 정권이 제시하고 추진하는 것으로 알려진 각종 경제 관련 개선 조치, 과학기술 정책, 교육정책의 변화 등은 중장기적인 관점에서 북한 경제의 미래가 지금까지와는 상당히 다를 수 있다는 기대를 갖게 한다. 이러한 상황에서 남북한이 대등한 관계에서 교류·협력의 범위를 산업분야로까지 넓혀가고, 이와 같은 한반도 신경제구상이 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책 등 주변국들의 경

제정책 변화와 맞물린다면 지역 내에서 남북한의 위상이 함께 높아질 수 있을 것이다.

### (3) 남북 공동시장 기반 마련

마지막으로 새로운 한반도 구상과 관련해 한반도 신경제구상을 실현하는 과정에서 마지막 단계의 전략과제로는 ‘남북한 공동시장 기반 마련’을 꼽을 수 있다. 한반도 비핵화 진전에 따라 국제사회의 대북제재가 대폭 완화되면 남북한 간 교류·협력이 일정 정도 산업 부문으로까지 확대되어 상품거래가 형성되는 동시에 점차적으로 물류·생산시스템의 연결이 이루어질 수 있을 것이다. 따라서 이러한 상황이 더욱 긍정적인 방향으로 발전할 수 있도록 최소한의 법·제도적 기반을 마련해야 할 것이다. 즉, 마지막 단계에서는 남북한 간 교류·협력이 산업 부문으로까지 확대되는 것을 지원하고, 이를 더욱 발전시켜 이른바 ‘공동시장’으로 진입하는 과정에서 필요한 법·제도적 기반을 구축해나갈 필요가 있다.

남북한 공동시장 형성을 위한 법·제도적 통합 준비는 하루아침에, 단기간에 이뤄질 수 있는 사안이 아니다. 따라서 현재 남북한 공동시장의 명확한 상을 그리기는 어려운 상황임에도 불구하고 지금부터 차근차근 준비해나갈 필요가 있다. 현재는 잠정적으로 가동이 중단된 상황이지만, 개성공단도 처음부터 법·제도가 구축된 상황에서 시작됐던 것이 아니라 상호 시행착오를 겪으면서 서로의 필요에 의해 법·제도의 제정과 개정이 반복되며 발전했다. 이와 같은 개성공단의 경험은 차후에 나선경제특구 등 북한의 다른 특구 및 개발구 관련 법제가 정비되는 데 적지 않은 도움을 준 것으로 평가된다. 남북한이 분단된 세월이 길기 때문에 남북한의 제도적 통합 역시 점진적으로 이뤄질 수밖에 없다. 법·제도적 기반 마련은 향후 남

북 공동시장 형성을 위한 가장 기초적인 조건 중 하나인 동시에 새로운 한반도 구상을 이루는 한반도 신경제구상 실현을 위한 전략과제에 반드시 포함돼야 하는 사안인 것이다.

## 라. 신남방·신북방정책

### (1) 상호 이해증진을 통한 사람 공동체 형성

한국이 향후 추진해야 하는 새로운 한반도 구상은 지금까지의 한반도 정책과 달리 보다 넓고 열린 성격을 지향하는 것이 바람직하다. 새로운 한반도 구상을 제대로 실현하기 위해 추진해야 하는 신남방 및 신북방정책도 마찬가지이다. 기존의 전통적인 대외정책은 경성권력의 신장을 목표로 이뤄져 국가 중심적 성격이 강했고, 이러한 맥락에서 공동체 형성 또한 국가들 간 연합적 정치체를 형성하는 것이 주를 이뤘다. 그러나 이러한 흐름은 국가 간 또는 지역 간 정치·군사·경제적 격차를 오히려 더욱 심화시켰다. 또한 국가 구성의 근간인 국민들의 삶의 질 또한 거주하는 국가 또는 지역에 따라 차이가 벌어지는 결과를 야기했다. 즉, 경쟁의 심화를 이끈 전통적 대외정책은 단기적으로는 성과를 도모할 수 있으나, 중장기적 관점에서는 상호 적대감 또는 경쟁심을 심화시켜 국가이익 달성에 부정적 영향을 미치는 것이다.

이와 같은 모순에서 탈피하기 위해 앞으로 많은 국가들은 이른바 ‘전통외교’에서 ‘신외교’로 대외정책의 근본적 변화를 적지 않게 추구할 것으로 예상된다. 신외교의 특징은 행위 주체의 다변화와 비국가 행위자의 역할 확대, 정치·군사적 사안뿐 아니라 환경, 에너지, 보건 등 삶의 질과 직접적으로 연결되는 다양한 분야로의 이슈 확대, 상대적 이익 추구 지향성보다는 중장기적 관계 형성의 중요성

증대 등이다. 따라서 향후 추진될 대외정책의 기본은 기존의 ‘국가’ 뿐 아니라 대상 국가의 ‘사람’을 보다 중시할 수밖에 없으며, ‘나’보다는 ‘우리’의 개념이 강조되는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 정치·경제·사회·문화적 배경이 다른 사람들 사이의 ‘상호 이해’가 우선적으로 이뤄질 필요가 있다. 상호 이해의 수준을 높이기 위해서는 인적 교류의 확대가 핵심이지만, 이는 단순히 관광객 수의 증가를 넘어 교류의 지속성과 안정성을 보장할 수 있는 ‘제도’와 ‘내용’이 뒷받침되어야 한다. 따라서 향후 한국은 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 지역 차원의 신남방 및 신북방정책과 관련해 ‘상호 이해증진을 통한 사람 공동체 형성’을 전략과제 중 하나로 설정할 필요가 있다.

## (2) 맞춤형 변형 공동체 형성

문재인 정부가 한반도 정책이자 지역 대외 전략의 일환으로 추진한 신남방 및 신북방정책을 비판적으로 평가한 부분에서 확인할 수 있는 것처럼, 한국은 향후 새로운 한반도 구상의 일환으로 신남방 및 신북방정책을 추진하는 과정에서 ‘맞춤형 변형 공동체 형성’을 전략적 과제로 삼을 필요가 있다. ‘맞춤형 변형 공동체’는 기존의 ‘경제공동체’와 유사하면서도 일정하게 차별화되는 개념이다. 기존의 ‘경제공동체’는 국가 간 경제적인 통합(integration)을 목적으로 하는데, 국가들이 타국과 경제통합을 추진하는 이유는 시장의 확대를 통해 이른바 ‘규모의 경제’ 성과를 누리기 위함이다. 그러나 단순히 시장 확대에 이은 경제적 이익 추구 차원에서 경제교류가 증가하고 ‘공동체’ 차원으로까지 협력을 확대하는 것은 기존 무역 장벽의 철폐를 반복하는 것일 뿐만 아니라 경제통합 과정에서 경제 발전 격차가 커질 수 있는 위험을 내포하고 있다.



따라서 앞으로 한국은 사실상 선진국의 일원으로서 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 목적으로 하는 새로운 한반도 구상을 중장기적으로 추진하는 과정에서 지역적 차원의 전략과제 중 하나로 이른바 ‘번영 공동체 형성’을 설정하는 것이 바람직하다. 이는 경제 교류 확대와 경제통합을 목표로 하는 ‘경제공동체’ 중간 수준에 해당하는 적극적인 경제교류 확대와 지역별 또는 국가별 상황을 고려해 느슨한 소다자주의적 경제공동체 형성을 포괄적으로 의미한다. 즉, 한국이 지역적 차원에서 지향해야 하는 ‘번영 공동체’는 한국의 무역수지 흑자를 위해 신규 협력 분야 확대와 무역량 증가 등을 목표로 하는 동시에 협력 대상 국가의 경제적 번영을 함께 도모함으로써 서로 상생하는 경제적 공동체를 의미한다. 이러한 ‘번영 공동체’를 형성해나가기 위해서는 교류 아이টে를 각 지역 또는 국가의 경제 체제와 경제 발전 수준에 맞춰 구분한 뒤 가급적 이를 묶어서 사업을 전개하는 등 ‘맞춤형’ 정책을 추진함으로써 효율성과 연계성을 향상시켜 나가야 할 것이다.

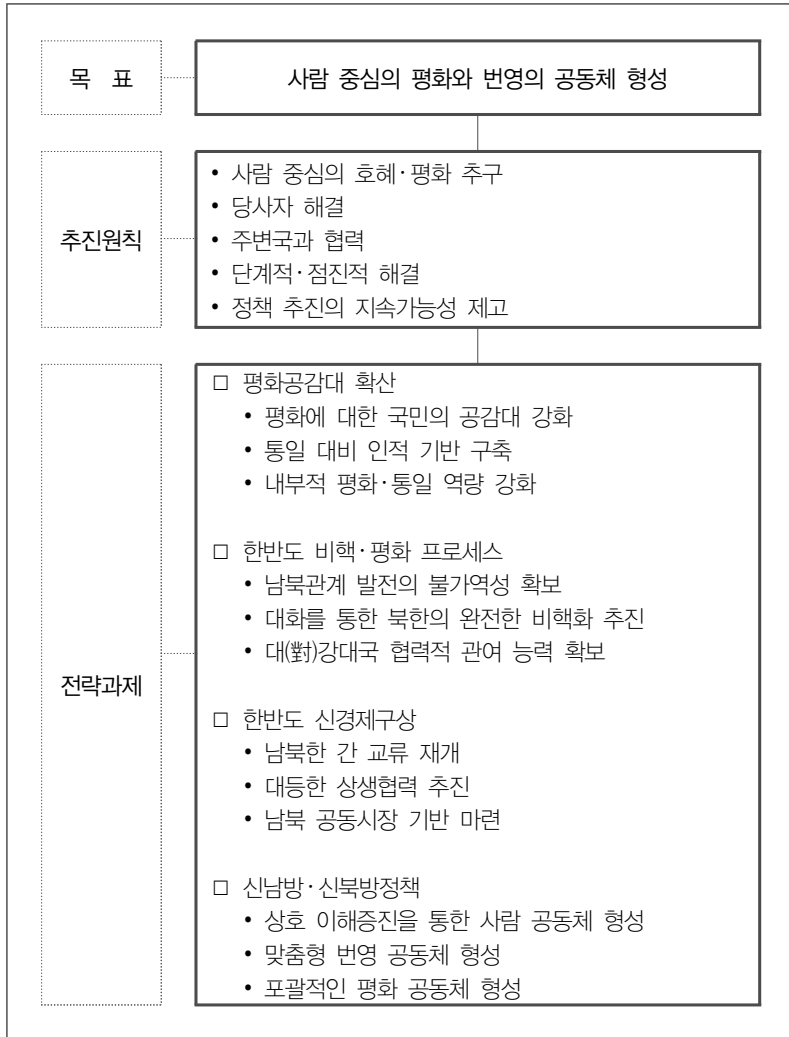
### (3) 포괄적 평화 공동체 형성

한국이 2030년까지 추진해야 하는 새로운 한반도 구상의 중요한 목표 가운데 하나가 바로 ‘평화’이며 이는 한반도 차원에서 뿐만 아니라 지역적 차원에서도 달성되어야 하는 목표이다. 지금까지 국가는 방위조약, 중립조약, 협상 등을 통해 이른바 ‘안보 공동체’를 형성하며 자국의 안보를 도모하는 동시에 나름 세계의 평화를 위해 노력해왔다. 그러나 기존의 ‘안보 공동체’는 자국의 안보를 위협하는 가상의 적 또는 위협을 전제로 형성되기 때문에 단순히 전쟁 또는 물리적 충돌을 방지하고 전쟁이 없는 상태, 즉 ‘소극적 평화’를 유지하는 수준에 머무르는 한계를 지녔으며, 여러 안보 공동체 간의 경쟁적인

구도는 또 다른 안보적 긴장을 불러오는 계기가 되기도 했다. 그러나 최근 들어 ‘국가 안보’와 관련된 논의에 있어 기존의 전쟁 또는 물리적 충돌 이외에 사람의 삶을 위협하는 여러 가지 요인들의 중요성이 부각되고 있다. 예를 들어, 마약, 인종차별, 환경, 보건 등이 대표적이며, 이를 ‘비전통 안보’ 요인이라고 지칭하기도 한다. 이로 인해 앞으로의 안보 개념에서는 사람의 삶의 질을 보장하는 ‘적극적 평화’ 개념이 보다 중요하게 간주될 것이며, 이러한 맥락에서 기존의 ‘안보 공동체’와는 다른, 사람의 가치와 권리까지 모두 포괄해 중요하게 다루는 이른바 ‘평화 공동체’ 형성의 필요성이 보다 적극적으로 대두될 것으로 예상된다.

따라서 한국은 중장기적 차원에서 새로운 한반도 구상을 실현해 나가는 과정에서 지역의 평화를 선도하는 국가로서 ‘포괄적인 평화 공동체 형성’을 전략과제로 설정할 필요가 있다. 지금까지 신남방 및 신북방정책과 관련한 기본적인 구상은 경제적 협력의 확대 및 한반도 문제 해결에 우호적 여건 조성 등을 주요한 골자로 해왔던 것이 사실이다. 그렇지만 한국이 앞으로 새로운 한반도 구상을 실현하는 과정에서 추진해야 하는 지역 전략은 단순히 한반도 문제 해결에만 국한되는 것이 아니라 신남방과 신북방 등 유라시아 대륙과 태평양·인도양 등의 해양 지역을 포괄하는 측면에서의 평화 정착을 가장 우선적인 목표로 삼는 것이 바람직하다. 이를 통해 한국이 핵심적이고 사활적인 이익으로 간주하는 한반도 평화도 이룩할 수 있기 때문이다. 따라서 앞으로 신남방 및 신북방정책 차원에서 추구해야 하는 평화의 개념은 한반도 수준에서 머무는 것이 아닌 동아시아, 넓게는 아시아 지역의 평화 정착 및 공고화를 위해 ‘전통안보’와 ‘비전통 안보’를 함께 다루는 포괄적 안보 개념을 바탕으로 보다 확장해나갈 필요가 있다.

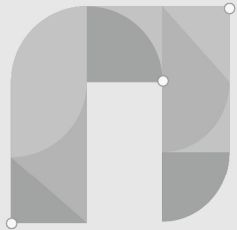
〈그림 IV-1〉 새로운 한반도 구상의 목표, 추진원칙, 전략과제



출처: 저자 작성.



# V. 새로운 한반도 구상의 주요 정책과제





이 장에서는 한국이 2030년까지 중장기적 측면에서 새로운 한반도 구상을 실현해나가는 과정에서 추진해야 하는 부문별 주요 정책과제를 제시하고, 그 주요 내용을 간략하게 설명한다. 앞서 언급한 것처럼, 한국이 앞으로 추진해야 하는 새로운 한반도 정책은 대체로 문재인 정부의 한반도 정책을 토대로 구상됐다. 이를 감안해 국내적 차원에서의 평화공감대 확산, 한반도 차원에서의 비핵·평화 프로세스 및 신경제구상, 지역적 차원에서의 신남방 및 신북방정책으로 대별한 뒤 각 부문에서 주요하게 추진해야 하는 정책과제를 제시한다.<sup>187)</sup>

## 1. 평화공감대 확산

한국이 중장기적 관점에서 추진해야 하는 주요 정책과제를 보다 구체적으로 제시하기 위해 평화공감대 확산은 ▲국민화합 평화공감대 형성, ▲통일 대비 인적역량 강화, ▲통일 대비 인프라 확충 등으로 다시 구분해 논의를 전개했다. 먼저, 국민화합 평화공감대 형성과 관련한 주요 정책과제로 (1) 평화·통일 관련 국민 통합가치 도출, (2) 평화·통일 문화화(enculturation), (3) 통일교육에서 평화통일교육으로 담론 전환을 제시했다. 통일 대비 인적역량 강화와 관련한 주요 정책과제로 (1) 차세대 북한·평화전문가 육성, (2) 남북 청소년 협력 프로그램 운영, (3) 차세대 대상 통일공공외교 강화, (4) 생애주기별 맞춤형 통일교육 추진을, 통일 대비 인프라 확충과 관련한 주

---

187) 새로운 한반도 구상의 주요 정책과제는 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 각 세부과제 박주화 외, 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』; 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』; 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』; 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』 각각의 V장의 주요 내용을 발췌, 종합·정리하여 재구성하고 일부 내용을 보완했을 을 미리 밝힘.

요 정책과제로 (1) 통일교육원 강화, (2) 지역별 통일센터 운영 강화를 각각 제시했다.

## 가. 국민통합 평화공감대 형성

### (1) 평화·통일 관련 국민 통합가치 도출

한반도의 평화·통일에 대한 국민 공감대를 형성하기 위해서는 ‘평화’와 ‘통일’에 대한 합의된 개념을 도출할 필요가 있다. 우리는 헌법이나 민족공동체통일방안 등에서는 통일 개념을 명시하고 있지만, 한국 사회 내 정치집단 간의 이념지향 등으로 평화·통일에 대한 개념의 선후를 다르게 해석하는 경향이 있기도 하다. 이러한 경향은 고질적인 사회갈등으로 자리 잡았고, 시간이 지날수록 갈등의 정도가 심해지고 있다.

따라서 정부 주도로 정파나 성별, 세대를 뛰어넘는 평화·통일의 가치를 도출하려는 시도가 있어야 한다. 가치 재정립 과정에서는 주요 정당에서 추천한 대표, 전문가, 그리고 시민사회단체 등으로 구성된 협의체를 구성하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 국민의 다양한 의견이 반영될 수 있는 소통 시스템을 구축하고, 소통 과정에서 제기된 문제들이 최종 의사결정에 충분히 반영되는 구조여야 한다.

정부 주도로 합의 개념을 만들어가는 과정은 단계별로 추진되어야 한다. 우선 이념, 세대, 직능을 대표하는 대표자와 전문가 등으로 구성된 전담팀을 만들고, 평화·통일에 대한 합의 개념을 도출하는 과정에서 갈등 요소를 선별하고 이를 제거할 수 있는 가치중립적 개념을 만들어낸다. 이후 만들어진 개념은 대국민 인식전환 교육과정에 활용되어야 한다.

이렇게 만들어진 ‘평화·통일의 대국민 통합가치’는 정치 쟁점화된



한반도 이슈로부터 발생하는 사회갈등을 해소하는 데 이바지할 것이다.

## (2) 평화·통일 문화화(enculturation)<sup>188)</sup>

과거 권위주의 정부 시절에 강조되었던 조건 없는 통일 담론을 극복하고 국민 대다수가 동의할 수 있는 새로운 평화·통일 가치가 필요하다. 또한 평화·통일의 가치가 과거에는 국가나 공동체에 해당하였던 개념에서 벗어나 개인으로까지 확대될 수 있다는 생각으로 개념을 확장할 필요가 있다.

한국 사회에서 평화·통일과 관련된 이슈들은 가치의 문제라기보다는 교육이나 행정의 대상으로 규정되는 경우가 많았다. 평화·통일 이슈는 헌법 제4조 ‘평화적 통일정책 수립’ 등에 기반을 두면서 통일교육의 형태로 전파되는 상황이다. 국가 주도로 추진되는 통일교육은 통일의 필요성과 긍정적 인식 함양에 도움을 주었지만, 비교과 교육과정에 속해 있어 교육적 효과를 기대하기 어려운 상황이다.

따라서 평화·통일의 문화화(enculturation) 정책을 추진해야 한다. 인간은 사회의 법, 제도, 질서 등을 학습하면서 사회화 과정을 겪고 이 과정에서 문화화 과정도 경험한다. 한반도 평화와 통일은 행정적으로 접근하는 것이 아니라 문화화 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해 평화·통일 문화화 개념을 정립하고, 평화·통일에 대한 사회적 합의를 통해, 생애주기별 맞춤형 교육을 실시해야 한다. 이를 통해 평화·통일이 자연스럽게 체득되는 사회문화로서 받아들여질 수 있는 환경을 조성함으로써 기능적이고 당

---

188) ‘평화·통일 문화화(enculturation)’는 통일이거나 평화가 행정이 아닌 문화적 관점에서 다루어지는 것으로, 평화통일의 가치를 문화적으로 접근하여 사회화의 과정에서 국민이 내면화할 방안을 모색하는 것을 의미한다.

위론적인 평화·통일의 개념이 문화적으로 내재화될 수 있도록 해야 한다.

### (3) 통일교육에서 평화통일교육으로 담론 전환

평화공감대 구성을 위해서는 현행 통일교육에 대한 전면적인 개편이 필요하다. 정부는 과거 안보 중심의 통일교육에서 탈피하고자 ‘평화통일교육’ 개념을 공식화했다. 평화가 한반도 통일에 있어서 가장 우선하는 가치임을 명확하게 했다.<sup>189)</sup> 안보관이나 대북관 형성에 중점을 두고 있는 기존 통일교육에서 한반도 평화체제를 누릴 미래 세대를 위한 평화통일교육으로 전환을 시도하는 것이다.

통일은 우리 민족이 공유할 미래로 통일 그 자체는 미래 세대의 몫이라는 점에서 국민적 합의를 만들어야 한다.<sup>190)</sup> 과거 통일교육에서 강조하는 지향점은 ‘통합’에 맞춰져 단일국가 통일 프레임 또는 사회통합의 측면이 강조되었다. 따라서 미래 세대가 살아가야 할 한반도의 최우선 가치는 상생과 평화공존이며 이를 위해서는 통일보다 평화협력을 어떻게 실현할 것인가에 대한 교육으로 변화되어야 한다.

또한 통일이라는 개념으로만 모두 설명할 수 없는 북한의 현실, 남북관계의 특수성 등과 같은 주제들은 ‘평화통일’ 혹은 ‘평화협력’이란 개념으로 설명할 수 있고, 통일문제를 세계적 수준, 국가적 수준의 문제에서 나와 우리 수준에 해당하는 문제로 쉽게 설명할 수 있다.

지속할 수 있는 평화통일교육 추진을 위한 법·제도적 장치 마련이 필요하다. 정권의 변화나 남북관계의 상황에 영향을 받는 평화·통

---

189) 통일부 통일교육원, 『평화통일교육: 방향과 관점』(서울: 통일부 통일교육원, 2018), p. 11, 제4항.

190) 위의 책, p. 10, 제1항.

일교육이 아니라 지속할 수 있고 예상 가능한 평화통일교육을 위해서는 법과 제도의 정비가 필요하다. 또한 평화·통일교육과 관련된 「통일교육지원법」의 단계적 개정을 통해 앞서 언급한 개념이나 가치들을 포함할 수 있을 것이다.

구체적인 실천과제로 첫째, 2025년 개정 교육과정에 ‘평화통일지향’을 명기하는 것이다. 교육과정에 ‘평화통일교육’이 명시된다는 것은 분단 이후 최초로 평화통일교육을 국가 수준에서 공통의 교육과정으로 인정한다는 의미가 있다. 둘째, 2025년 개정 교육과정에 평화통일교육을 단일교과로 편성하여 정규 과목으로 편성하는 것이다. 세계 유일의 분단국임에도 불구하고 평화통일교육이 정규교과 과목에 편성되지 못하고 있는 현실을 개선해야 한다.

## 나. 통일 대비 인적역량 강화

### (1) 차세대 북한·평화전문가 육성

한반도 통일 시기를 정확하게 예측하기는 어렵다. 우리는 다가올 통일시대를 대비하여 미래 세대의 통일역량 강화 차원에서 북한·평화전문가를 집중적으로 육성해야 한다. 전문가 육성을 국내에 한정하여 추진하자는 의미는 아니다. 국제적 차원에서 한반도 평화와 통일을 위한 우호적 환경을 조성하기 위해서도 국내뿐 아니라 해외에서도 전문가를 육성하려는 노력을 지속해야 한다.

현재 정부는 차세대 전문가 육성을 위해 18개국 신진학자와 재외동포 2세 등을 대상으로 한 전문가 프로그램을 추진하고 있다. 하지만 단순한 체험 및 강연 등의 행사 위주 프로그램이어서 연속성을 유지하기 어렵다. 효과적인 프로그램 운영을 위해 교육 대상을 세부화하고, 지속 가능한 교육이 이뤄질 수 있도록 국내외 대학과의 연

계 등을 고려해야 할 것이다. 또한 정부 주도로 추가적인 재교육을 병행해야 한다.

정부의 차세대 전문가 육성으로 한반도 평화와 통일에 유리한 환경 조성이 가능할 것이고, 이들을 국제적 전문가 네트워크 형성에도 활용함으로써 궁극적으로 한반도 평화와 통일에 우호적 여건 조성을 기대할 수 있다.

## (2) 남북 청소년 협력 프로그램 운영

한반도가 남한과 북한으로 분단된 지 75년이 지났다. 분단으로 인한 남북 간 이질화 정도 또한 깊어졌다. 서로 다른 이념과 제도로 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야에서 근본적인 차이가 있다. 현재까지 남북은 교류·협력을 추진하면서 경제교류에 집중하고 일부 스포츠나 예술 교류 등을 경험한 바 있다. 하지만 그간의 교류·협력 경험은 남북한 상호 간 이질성을 극복하는 데 분명한 한계를 갖고 있다. 따라서 통일미래 세대인 남북한의 청소년을 대상으로 하는 협력 프로그램을 추진하는 것이 필요하다.

‘남북 청소년 시민위원회 프로그램(가칭)’은 남북 청소년의 정기적인 교류의 장으로서 역할을 하고, 다양한 분야에서의 협력을 통해 향후 잠재적인 갈등 요소를 발굴하여 해결 방안을 모색하는 데 도움을 줄 것이다. 남북 청소년 시민위원회는 남북 청소년들이 상호 간 교류와 협력을 통해 사회문화뿐 아니라 정치, 경제, 군사 등 다양한 분야에 대한 이해를 높임으로써 상호간 적대적 인식을 약화시키는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

또한 이들의 활동이 활발하게 추진될 경우, 남북한 국민에게 평화와 통일에 대한 이해도를 높일 수 있고, 결과적으로 평화공감대 형성에 이바지할 수 있을 것이다. 해당 사업을 추진하는 데 있어서 남북

간 합의가 선행되어야 한다는 측면에서 프로그램의 실효성에 의문을 제기할 수 있지만 프로그램 추진을 명분으로 대화 제의를 하는 등 남북관계 개선에 일정 정도 이바지하는 기능도 간과할 수 없다.

### (3) 차세대 대상 통일공공외교 강화

통일 대비 인적역량을 강화하는 사업은 국내에 국한된 것은 아니다. 한반도 통일은 남북 간 합의가 우선되어야 하지만, 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해와 지지를 끌어내는 것 또한 무시할 수 없는 부분이다. 한반도 통일에 우호적인 환경을 조성하는 차원에서 한반도 이슈에 관심이 높은 신진학자와 공무원, 언론인, NGO 활동가 등을 지원하고 교육하는 프로그램을 운영할 필요가 있다.

중장기적인 관점에서 남북한의 평화와 통일에 대한 우호적인 국제 환경을 만든다는 차원에서 ‘차세대 리더를 대상으로 하는 통일공공외교 강화’ 정책을 추진해야 한다. 먼저 한반도 주변 4국을 포함하여 통일공공외교를 강화하고, 중장기적으로 세계적 차원으로 확대해 나가야 한다. 또한 학자뿐 아니라 공무원, 언론인, 재외동포 2세 등에 대한 적극적인 교육지원과 네트워크 형성을 위한 협력 프로그램을 지속해서 추진해야 한다. 결국 통일공공외교 강화 정책은 한반도 주변뿐 아니라 전 세계 다양한 국가들이 한반도의 평화와 남북한 통일 문제에 관심을 두게 하고, 우호적인 대한반도 정책을 추진할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 한반도 통일에 이바지할 것이다.

### (4) 생애주기별 맞춤형 통일교육 추진

통일 대비 인적 역량의 강화는 통일기반 조성에서 가장 중요한 사업이다. 통일 준비와 통일 이후 한국 사회의 안정적 관리와 번영을

책임질 인재를 육성하려는 노력은 특정 세대나 나이에 국한되는 문제가 아니기 때문에 생애주기별로 지속해서 이뤄져야 할 것이다.

유아 및 초·중등 학생들의 경우 현장 체험학습을 강화할 필요가 있다. 유아 및 초·중등의 경우, 학술적이고 전문적인 분야보다는 통일 감수성 및 평화 감수성을 증진하는 방향에서 한반도 통일 문제에 관한 관심을 제고하는 것이 교육의 효과 측면에서 바람직하다. 이러한 감수성을 키우기 위해서는 무엇보다도 체험학습이 중요하다. 학교 평화통일교육은 체험학습 위주로 편성하도록 유도하고 이를 위한 국가 차원의 투자가 필요하다. 다양한 숙박형 체험시설 기반을 확충하여 전국적 차원의 교육기반을 마련하고, 체험형 콘텐츠에 대한 개발지원, 관련 인력 육성을 위한 교육 등이 수반되어야 한다.

국공립대학교에 평화협력 관련 학과, 북한학과 등을 신설하는 방안도 고려되어야 한다. 학교 평화통일 교육이 활성화되기 위해서는 북한, 평화협력 관련 학과를 국가가 직접 육성하고, 육성한 인재를 국가가 직·간접적으로 활용하려는 노력을 보일 필요가 있다. 정부가 이러한 노력을 지속하면 통일과 북한 관련 사회적 관심이 제고되고 인재가 북한·통일 분야에 지속해서 유입되는 선순환 구조가 만들어질 수 있다.

## 다. 통일 대비 인프라 확충

### (1) 통일교육원 강화

통일교육원은 정부 부처에서 운영하는 통일교육 전문기관으로 초·중·고 통일교육 사업부터 대학, 공직자 및 사회통일 교육 전반을 관장하는 기관이다. 하지만 과도한 업무영역으로 인해 실효성 있는 통일교육 추진에 장애가 되고 있다. 따라서 통일교육원의 기능과 역

할에 대한 전면적 개편을 통한 재구조화가 필요하다.

통일교육원 업무 가운데 초·중·고 통일교육 사업은 민주시민교육 시행 기관으로 이관하고, 기존 조직은 대학, 사회, 공직자 통일교육을 담당하는 것으로 역할 조정을 검토할 필요가 있다. 현행 교육제도에서는 초·중·고 통일 교육은 비교과 대상으로, 한국의 교육 현실에서 학습효과를 기대하기에는 어려운 상황이다.

통일교육원은 대학 및 사회통일교육도 담당하고 있지만, 해당 분야에 대한 사업 확대 차원에서 업무의 관장 범위를 확대하는 것이 필요하다. 동시에 공직자 및 공공기관의 통일교육을 전담하는 조직을 신설할 필요가 있다. 2018년 통과된 「통일교육지원법」을 보면, 중앙행정기관, 지자체, 공공기관의 장은 소속의 공무원과 임직원을 대상으로 의무적으로 통일교육을 실시해야 한다.<sup>191)</sup> 수요가 확대될 것으로 예상되는 공공부문 통일교육을 추진하기 위해서는 선제적으로 관련 조직의 정비가 필요하다.

또한 통일교육원이 취약했다고 평가받고 있는 ‘국제협력’ 분야를 강화할 필요가 있다. 한반도 문제에 대한 국제사회의 지지를 확보하고, 이와 관련한 다양한 교육 콘텐츠를 개발하여 활용하는 등의 역할 확대가 필요하다. 최근에는 해외분야 협력과 네트워크 구축에 일정 정도 예산과 인력을 투입하고 있지만 급변하는 글로벌 환경을 고려하면 해당 분야 투자가 충분하다고 하기 어렵다.

---

191) 「통일교육지원법」(2018.3.13., 일부개정, 법률 제15433호), 제6조의7(공무원 등에 대한 통일교육의 실시), 법제처 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=202632&ancYd=20180313&ancNo=15433&efYd=20180914&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2020. 9.25.) 참조.

## (2) 지역별 통일센터 운영 강화

지역별 통일센터를 설치하는 것은 지역 단위 인프라 구축에 중요한 사업 가운데 하나이다. 북한·통일 이슈는 지역보다 중앙의 관심이 상대적으로 높은 것이 현실이다. 즉, 중앙과 지방 간 정서적 괴리와 간극이 존재하는 상황에서 차별화되고 특화된 통일교육은 국민적 차원에서 평화공감대를 형성하고 국민화합을 견인할 수 있는 중요한 사업이다. 이에 정부는 통일센터를 구축하여 운영하고 있다.

지역 통일센터는 「통일교육지원법」(제6조 3항)에 따라 전국적으로 설치·운영되고 있다. 이 센터는 지역주민을 대상으로 통일교육 진행, 탈북자의 지역 사회 정착 및 지원, 통일전시관 등으로 활용되고 있다. 특히 평화·통일 문화화 형성에 이바지하고 있다. 교육과 체험형 학습 등을 병행하고 북한 관련 콘텐츠 전시 등으로 통일·북한 관련 국민적 관심을 제고하는 역할을 하고 있다.

통일센터를 통해 지역주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 교육과 프로그램을 구성함으로써 기존에 주민들이 접근하기 어렵거나 거부감을 느낄 수 있는 통일센터 이미지를 개선하는 효과를 기대할 수 있다. 통일센터의 운영은 우선 통일에 관한 관심이 낮은 사람들도 참여가 가능한 것부터 시작하여 단계적으로 통일로 특화된 콘텐츠를 제공하는 등의 단계적 전략이 필요하다.

## 2. 한반도 비핵·평화 프로세스

한국이 중장기적 관점에서 추진해야 하는 주요 정책과제를 보다 구체적으로 제시하기 위해 한반도 비핵·평화 프로세스 부문은 ▲남북한 상호의존성 증대, ▲비핵화 협상 주도력 강화, ▲대미·대중 탄



력적 협력외교 강화 등으로 다시 구분해 논의를 전개했다. 먼저, 남북한 상호의존성 증대와 관련한 주요 정책과제로 (1) 한반도 평화체제 협의체 설치·운영, (2) 남북 군사적 합의 이행과 실효적 군비 통제 방안 마련을 제시했다. 비핵화 협상 주도력 강화와 관련한 주요 정책과제로 (1) 한반도 비핵화 로드맵 제안자 역할, (2) 한·미 상설 실무협의체 활성화를 제시했다. 마지막으로 대미·대중 탄력적 협력외교 강화와 관련한 주요 정책과제로 (1) 대미외교 내실화, (2) ‘K-평화 포럼’(가칭) 구축·운영을 제시했다.

## 가. 남북한 상호의존성 증대

### (1) 한반도 평화체제 협의체 설치·운영

남북대화를 통해 기존에 합의했던 남북 간 합의서의 이행을 주요 과제로 설정하고 추진하려는 노력이 필요하다. 사실 경제적 분야나 인도적 지원 분야의 경우에는 남북관계 경색만 해결되면 상당한 진전을 보일 수 있는 분야이다. 그러나 정치·군사 분야의 경우 「9·19 군사합의」 이후에도 실질적인 이행에 문제가 있어서 의구심이 발생하는 경우가 많다. 따라서 ‘한반도 평화체제 협의체’ 설치를 북한에 제안하고, 이 협의체에서 남북한 군사합의서를 포괄하는 군축, 군사적 위협 제거 노력, 평화협정 체결을 위한 다양한 실무협의를 추진해야 한다.

이 협의체는 현재 운영 중인 ‘한미워킹그룹’과의 상호 보완관계 성격도 가진 것이다. 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 위한 로드맵을 만드는 과정에서 남북한 간 고유의 협의체 구성이 필요하다. 평화협정 체결 및 평화체제로의 전환을 위한 단기 및 중장기 전략을 수립하고, 한반도 비핵화를 위한 남북한 고위급 채널을 가동할

수 있는 원동력이 될 수 있다. 평화협정문 작성을 위한 실무협의를 진행할 수도 있고, 중장기적으로 4차 산업혁명 시대에 맞는 국제적 대북지원계획을 수립하는 등의 역할을 기대할 수 있다.

한반도 평화체제 협의체는 남한과 북한이 평화협정 당사자 또는 주체임을 합의했다는 의미로, 남북한뿐만 아니라 미국과 중국과의 대화와 협상에 적극적으로 관여할 수 있다. 이를 통해 최소한 미국과 중국의 보장을 전제로 남북한 당사자 간 평화협정 체결 가능성을 높일 수 있다.

## (2) 남북 군사적 합의 이행과 실효적 군비 통제 방안 마련

북한에 「9·19 군사합의」에 대해 지속적인 이행을 촉구할 필요가 있다. 이 합의의 이행 여부가 남북관계 제도화 나아가 적대적 상호 의존 관계를 극복했는지 평가할 수 있는 중요한 척도일 수 있다. 추가로, 한반도의 군사적 긴장 완화를 위한 다양한 조치에 관한 남북한 주도의 개념적 연구와 사전검토도 가능할 것이다. 대표적인 사안으로 군사정보 교환, 군사훈련 참관단 교환, 무력의 후방 배치 등을 다룰 수 있을 것이다.<sup>192)</sup>

또한 남북한은 남북군사공동위원회를 비롯한 군사 당국 간 회담을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 지금까지의 남북대화를 살펴보면, 국방장관회담, 장성급 군사회담, 군사실무회담 수준에서 군사 당국 간 대화가 진행되었다. 따라서 남한은 북한과 군사공동위원회를 비롯해 기존에 이뤄져 왔던 국방장관회담, 장성급 군사회담, 군사실무회담 등 군사 당국 간 대화의 복원을 우선적인 목표로 설정해야 할 것이다.

---

192) 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』(서울: 통일부 통일교육원, 2018), p. 101.

남북한은 군사 당국 간 회담 재개를 통해 작계는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고, 크게는 남북관계를 불가역적으로 발전시키는 동시에 한반도 평화를 공고하게 하는 기초를 마련할 수 있을 것이다. 「9·19 군사합의」는 남북 간 군사 분야에 있어서 진일보한 합의였지만, 여전히 군사합의서에 대한 무력화 시도나 조짐이 있었고, 합의를 강제할 만한 별도수단이 없는 상황에서 양측의 신뢰에 의지할 수밖에 없는 구조적 문제를 가지고 있다. 따라서 근본적으로 남북 접경지역 내의 무력을 효율적으로 통제하고 제어하는 방안을 마련할 필요가 있다. 현실적으로 남북 간 군사합의 사항의 실천적 이행을 위한 공동실천기구(가칭: 남북군사합의 실천위원회)를 설립하여 남북장관급회담과 실무급회담과 함께 정례화하는 방안을 모색하는 노력이 필요하다.

군사합의와는 별도로, 북한이 수용 가능한 수준 및 범위 등을 고려하여 점진적이고 단계적인 군사적 긴장 완화조치들을 추진해야 한다. 군비경쟁 완화와 전쟁 발발 가능성 억제를 위한 운용적 군비 통제(Operational Arms Control) 및 군축(Disarmament) 방안을 수립하기 위하여 남북한이 협의하고, 필요하다면 미국도 이 협의에 참여하여야 한다.<sup>193)</sup> 또한 군비 통제의 우선순위 재조정 및 유인체계를 마련함으로써 북한의 적극적인 참여를 유도하는 방안도 필요하다.

또한 접경지역 내 비대칭 전력에 대한 전문적인 통제 레짐을 운영함으로써 우발적 군사적 충돌을 사전에 예방할 수 있다. 추가로 접경지역 내 군사정전위원회를 ‘한반도 평화관리위원회(가칭)’ 형태로 격상시키는 방안도 고려할 필요가 있다.

---

193) 국방부, 『2018 국방백서』 (서울: 국방부, 2018), p. 214.

## 나. 비핵화 협상 주도력 강화

### (1) 한반도 비핵화 로드맵 제안자 역할

북미 간 하노이 정상회담 ‘노딜’의 직접적인 원인은 비핵화에 대한 양국의 입장차가 표면적인 이유였다. 북한으로서는 ‘한반도 비핵화’에 합의한 싱가포르 회담 이후에 하노이 회담에 참여하는 것, 풍계리 핵 실험장 폐쇄 등의 조치만으로도 한반도 비핵화를 위한 노력에 일조했다고 판단할 수 있다. 반면, 미국을 중심으로 한 국제사회는 제재 해제와 관련한 언급은 거의 없고, CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement) 혹은 FFVD(Final, Fully Verified Denuclearization) 등으로 비핵화 단계를 설정하고, 이를 관철하기 전까지 제재완화가 어렵다는 강경 입장을 지속하고 있다.

미국의 경우에는 노딜의 직접적인 원인 제공자라는 비난도 있지만, 한반도의 완전한 비핵화라는 원칙에 대한 합의나 구체적인 행동이 전제되기 전까지 어떠한 형태의 제재 완화도 있을 수 없다는 강경한 태도를 지속할 수밖에 없다. 특히 트럼프 행정부는 국내 정치적 상황으로 이른바 ‘어설픈 비핵화 협상’을 가장 최악의 시나리오 중 하나로 판단하고 있다.

따라서 북한과 미국 사이에는 비핵화에 대한 개념 혹은 정의, 비핵화의 단계별 정책목표와 기한 설정, 대북제재 완화와 완전한 제재 해제 등과 관련하여 상당한 이견이 존재한다. 북미 간 적극적인 대화와 협상이 진행되어야만 앞서 언급한 다양한 이견이 조율될 수 있다. 그러나 북핵 협상과 관련해 미국 정치권력의 변화, 북한의 내부 사정 등으로 인해서 중장기적인 대화의 모멘텀을 유지하기 어렵다는 사실을 지난 싱가포르 회담과 하노이 회담을 거치면서 확인할 수 있었다. 따라서 한국정부는 북미 간 비핵화 대화를 위한 구체적인

협상안과 로드맵을 제시하는 역할을 지속함으로써 비핵화 협상의 주도력을 강화할 수 있다.

한국정부는 ‘충분히 괜찮은 거래(good enough deal)’라는 평가를 받을 수 있도록 회담의 진행과 비핵화 단계별로 구체적이고 상세한 정책 아이디어 등을 만들어 대화 당사자들과 공유하려는 노력을 지속해야 한다. 북미대화의 의제가 정해지면 구체적인 아이디어를 내고, 양측의 의사를 확인하여 절충안을 만들어내는 등의 실용적인 정책 노력을 꾸준히 추진해야 한다.

## (2) 한·미 상설 실무협의체 활성화

한반도 비핵화 협상에 있어 한국의 주도력을 강화하기 위한 주요 정책과제로는 한미 간 공동 전략을 수립하고 이를 이행하기 위한 정책을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 한미 간 상설 실무협의체의 역할을 보다 활성화하는 것이 바람직하다. 2018년 11월, 한국과 미국은 비핵화 프로세스를 위한 양국 간 효율적인 협의를 위해 한미 워킹그룹을 출범시켰다. 한미 워킹그룹은 한미 간 실질적인 공조와 협의의 기제로 활용될 수 있을 것이라는 기대를 받았지만 실질적 기능에 대한 논란이 발생하고 있다. 트럼프 행정부 입장에서 미국 및 유엔의 대북제재와 한국의 남북관계 개선 정책이 충돌하지 않도록 조율하기 위한 목적에서 한미 워킹그룹을 출범시켰다고 할 수 있다. 이로 인해 한국에서는 한미 워킹그룹이 남북한 간 협력을 제약하는 기구로 기능하고 있다는 주장이 제기되고 있다.

그러나 한미 워킹그룹 때문에 국제사회와 미국의 대북제재가 유예되거나 철회되지 않고 있으며 남북한 간 협력도 제약을 받고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 북미 간 비핵화 협상이 결렬된 이후 북한이 미국과의 대화뿐 아니라 남북대화에도 응하지 않으면서 대북제

재 완화를 논의할 여지를 만들어내지 못한 책임도 있다. 한국이 추진하려는 남북관계 개선을 위한 조치들, 즉 대북 인도적 지원 등이 유엔 안보리 제재 및 미국의 대북제재와 직접적으로 연관됐다는 점을 감안해 한국은 앞으로 미국과 더욱 긴밀한 협의를 추진할 필요가 있다. 북한 문제와 관련해 한미 정부 부처의 관계자들이 대거 참여한다는 점에서 한미 워킹그룹은 유용한 기구일 수 있다. 한미 워킹그룹을 통해 한국은 남북관계 개선의 중요성과 필요성을 미국에 보다 적극적으로 설명·설득하고 미국의 이해와 지지를 확보해나가는 노력이 요구된다.

## 다. 대미·대중 탄력적 협력외교 강화

### (1) 대미외교 내실화

한국정부의 대미외교는 외교부 등의 정부 부처를 중심으로 단선적인 경로를 통해 이루어졌다. 이러한 외교 관행은 혼선 없는 메시지를 주고받고 속도감 있는 의사결정을 할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 최근 다양해지는 외교정책 결정 과정의 행위자인 의회, 싱크탱크(Think Tank), 미디어, 민간 전문가 등과의 접촉은 상대적으로 소홀해질 수밖에 없는 상황에서, 외교 활동의 지평을 넓힌다는 측면에서는 한계가 있다. 따라서 다양한 외교정책 결정 과정에서 영향을 주는 집단에 대한 적극적인 네트워크 구축 노력이 요구되는 상황이다.

최근 미국 정치는 이념적 양극화가 심화하고 있다. 과거와는 달리 국제 이슈와 국내 이슈가 분리되기 어려운 상황에서 의회 차원의 협치를 기대하기 어렵고, 전통적으로 외교정책에 있어서 협치를 중시했던 전통도 약해지는 것이 현실이다. 따라서 미국 외교정책 결정에 영향을 주는 주요 행위자인 미국 외교정책집단(foreign policy community)

에 대한 분석과 네트워크 형성이 중요하다. 대표적인 싱크탱크인 CSIS(Center for Strategic and International Studies, 국제전략문제연구소)의 경우에는 Korea Chair 프로그램을 운영하면서 북핵, 한미관계, 북한 인권 등의 이슈를 지속해서 분석하고 정책대안을 제시하는 등 활발하게 활동하고 있다.

미디어도 외교정책 결정에 영향을 미치는 주요한 행위자 가운데 하나이다. 미디어는 특성상 의제를 선별적으로 선택해 주요 의제를 설정하고, 이 내용을 유권자에게 전달하면서 여론을 형성하는 가장 기본적인 경로이다. 따라서 한국정부는 미국 주요 매체들의 북한 비핵화 프로세스에 대한 의견과 관련 의제 설정에 대한 분석과 교감을 통해 외교전략 수립에 참조해야 한다.

결국, 한국정부는 미국의 외교정책집단에 대한 분석과 네트워크를 통해 이해관계자들을 그룹화하고 맞춤형 대응전략을 추진함으로써 우호적인 네트워크를 형성하도록 노력해야 한다. 비핵화와 관련하여 대미 외교팀을 구성하고, 북핵 문제를 비롯한 미국의 대북한, 대한반도 정책에 영향을 줄 수 있는 미국 내 주요 행위자에 대한 관리가 필요하다. 이른바 1.5트랙을 활용한 다양한 정보의 수집과 다층적 대응전략을 구사하여 대미외교의 내실화를 모색해야 한다.

## (2) 'K-평화 포럼(가칭)' 구축·운영

한반도 비핵·평화 프로세스에 강력한 영향력을 행사하는 미국 및 중국과의 탄력적 협력외교를 강화하기 위한 전략과제 중 하나로, 한국은 한반도 문제에 대한 미중 양국 주요 정책결정자들의 정책적 관심도를 유지하고, 주요 사안에 대한 양국의 입장을 직·간접적으로 조율할 수 있도록 1.5트랙 외교 플랫폼, 가칭 'K-평화 포럼'을 구축·운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 미국과 중국의 주요 정책결

정자들과 이들에게 일정하게 영향을 미치는 전문가들 사이에서는 핵·미사일 문제 등을 둘러싼 북미 간 협상의 피로감을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 이는 미국과 중국의 대외정책에서 한반도 문제가 차지하는 위치를 뒤로 밀어내는 주요한 요인이 되고 있다.

이에 대한 대응방안 중에서 미중의 주요 정책결정자들과 전문가들이 모두 참여하는 1.5트랙 외교 플랫폼을 구축해 운영하는 것만큼 효과적인 방안을 찾아보기 어렵다. 미국에는 정당, 의회, 사회단체 등과 함께 이른바 ‘정책결정 벨트웨이(beltway)’를 구성하는 주요한 전문가 집단이 있으며, 이들은 주요 정책결정자들과 함께 참여하는 1.5트랙 외교 플랫폼을 운영하며 미국의 세계 및 지역 전략을 전파하고 있다. 중국 역시 미국의 이러한 행태를 벤치마킹해 다양한 1.5트랙 외교 플랫폼을 운영하고 있다.

1.5트랙 외교 플랫폼에서 중요한 역할을 하는 미중의 주요 싱크탱크는 한국의 국책 및 민간 연구기관과 활발히 교류해 왔으며, 한국의 주요 인사가 미국이나 중국을 방문했을 경우 정책 협의를 위한 창구 역할을 자처해 온 것이 사실이다. 한국도 1트랙 및 1.5트랙 외교 플랫폼을 외교부와 국방부, 통일부 등에서 구성해 운영하고 있지만 이러한 플랫폼에서는 한반도의 비핵·평화 문제가 전문적으로 다루이지 않고 있다. 이를 감안해 미중의 주요 정책결정자 및 전문가들이 함께 참여해 한반도 비핵·평화 문제를 집중적으로 논의하는 1.5트랙 외교 플랫폼인 ‘K-평화 포럼’을 한국이 주도해 구축하고 운영할 필요가 있다.



### 3. 한반도 신경제구상

한국이 중장기적 관점에서 추진해야 하는 주요 정책과제를 보다 구체적으로 제시하기 위해 한반도 신경제구상 부문은 ▲‘소삼통(小三通)’의 선제적 재개, ▲남북한 산업협력을 통한 동반성장 추진, ▲하나의 시장을 위한 남북한 간 제도적 협력, ▲한반도 차원의 가치사슬(Value-Chain) 체계 구축 등으로 다시 구분해 논의를 전개했다. 먼저, ‘소삼통(小三通)’의 선제적 재개와 관련한 주요 정책과제로 (1) 단절된 협력관계 복원 조치 시행, (2) 상호신뢰 회복을 위한 협력 시도, (3) 관광협력 활성화를 제시했다. 남북한 산업협력을 통한 동반성장 추진과 관련한 주요 정책과제로 (1) 남북 정상 간 합의한 경제 분야 사업 이행, (2) 남북공동경제특구 및 북한의 경제개발구에 대한 투자·운영을, 하나의 시장을 위한 남북한 간 제도적 협력과 관련한 주요 정책과제로 (1) 남북경제협력 합의서 체결, (2) 실질적인 경제통합을 위한 토대 구축 사업 추진을 각각 제안했다. 끝으로 한반도 차원의 가치사슬(Value-Chain) 체계 구축과 관련한 주요 정책과제로 (1) 하나의 시장 정책 추진, (2) 한반도 차원의 가치사슬(Value-Chain) 환경 구축을 제시했다.

#### 가. ‘소삼통(小三通)’의 선제적 재개

##### (1) 단절된 협력관계 복원 조치 시행

북한은 2016년 5차 핵실험과 2017년 7월과 8월에 연이어 시도한 ICBM 발사로 국제사회로부터 강도 높은 경제제재를 받고 있다. 지하자원 수출이 사실상 금지되고, 정제유 수입을 연간 50만 톤으로 제한하는 강도 높은 제재이다. 이 조치는 현재까지 유효하고, 향후 비

핵화에 대한 진전된 합의가 나오기 전까지는 지속될 것으로 전망된다. 또한 국제사회의 세컨더리 보이콧으로 북한, 중국, 남한의 3국 간 협력비즈니스도 사실상 불가능한 상태에 이르렀다.

이러한 대북경제 제재에 앞서 박근혜 정부는 개성공단 중단조치를 취했고, 현재까지 유지되고 있다. 그에 앞서 이명박 정부는 북한에 천안함 사건의 책임을 물어 '5·24 조치'를 취했고, 사실상 사문화되었음에도 정부는 공식적으로 이 조치의 폐지나 중단을 선언하지 않고 있다. 또한 남북 교류·협력 과정에서 관계개선과 단절의 역사가 반복되었지만, 그 과정에서 전통적으로 제기되었던 3통(通)의 문제는 현재까지 완벽하게 해결되지 못했다.

2013년 북한과의 갈등으로 개성공단 운영이 일시 중단된 사례가 있다. 이 과정에서 3통(通) 문제 해결을 위한 협상을 진행한 바 있다. 하지만 임시방편으로 해결되고 근본적인 3통(通) 문제를 해결하지는 못했다. 3통(通) 문제의 해결은 적은 비용으로 최고의 효과를 기대하는 방안이다. 남북협력이 본격화되기 이전에 3통(通) 문제를 해결할 수 있다고 한다면, 남북협력은 과거와 비교할 수 없을 정도로 확대될 것이다.

다만, 첫째, 기존 합의사항에 대한 남북한의 이행이 우선되어야 하고, 둘째, 금강산과 개성공업지구에 한정된 3통(通) 관련 인프라를 다양한 협력사업 단위로 확대하는 노력이 필요하다. 셋째, 유엔사와의 문제 해결도 선행되어야 할 것이다.

3통(通) 문제 해결은 단절된 여러 유형의 협력 사업을 복원하려는 노력으로 이어져야 한다. 금강산 관광을 재개하고, 개성공단을 재가동하는 것이다. 또한 5·24조치 이후로 중단된 평양 인근 공장들과 추진했던 임가공 및 합작사업 등의 재개도 필요하다. 그리고 북·중국경 지역을 중심으로 이뤄지는 변경 무역 등을 통해 남북한과 중국의 3국 간 협력비즈니스 모델도 지속해서 확대되어야 할 것이다.

## (2) 상호신뢰 회복을 위한 협력 시도

단절된 남북협력을 복원하려는 노력 가운데 북한과 우선 협력해야 할 부분은 농업, 축산업, 수산업 등과 같이 북한의 식량 문제 해결에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 부분이다. 이른바 인간안보 차원의 접근이 필요한 것이다. 인간안보 차원의 접근은 현행 대북제재 하에서도 제재 면제를 받을 가능성이 상대적으로 높고, 동시에 남북 상호신뢰 회복에 도움을 줄 수 있는 부분이다.

세부적으로 북한과 농·축·수산업 협력을 추진하는 것이 필요하다. 북한의 수요를 우선하지만, 남한의 경제적 이득 등도 고려하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 예를 들어 첫째, 북한과 비료생산과 관련해 협력한다면 최근 북한에서 준공된 순천인비료공장의 원료를 공급하는 차원에서 남북한 접경지에 인광석 광산을 공동으로 개발하는 방안을 추진할 수 있을 것이다. 둘째, 북한 축산업에서 핵심적인 문제로 지적되는 사료 문제 해결을 위해서 북한의 세포 지구에 위탁 축산을 추진하고 관련 사료를 공급하는 방안 등이 있을 수 있다. 셋째, 수산업의 경우에는 남한에서 보유하고 있는 중고 유휴 선박을 지원하고 북한이 수확한 수산물을 공동으로 배분하는 사업 등이 고려될 수 있다.

북한은 농업분야에는 ‘5·30 조치’를 통해 새로운 농업관리방법을 제시하고 있다. 잉여생산물 처분 방식의 변화, 국가수매의 확대, 단위별 경작권 확대, 부분적인 농업의 산업화 추진으로 요약된다. 이러한 농업 분야의 변화 과정을 지속해서 모니터링하고 관련 정책을 분석함으로써 지속적인 협력과제 등을 발굴해 낼 수 있다.

또한 북한은 2019년 신년사를 통해서 “축산업 발전의 4대고리를 틀어쥐고 … 축산기지 현대화, 활성화, 협동농장 공동축산과 개인 부업축산을 장려”한 바 있다.<sup>194)</sup> 따라서 축산기지 현대화 및 협동농장

인프라 관련 협력도 중요한 협력사업이 될 수 있다. 축산기지의 사료공장 건설, 위생 방역체계 구축 등도 협력과제 중 하나이다. 단백질 공급 능력 확대를 위해 북한은 어선어업, 양어 및 양식, 수산자원 보호 증식 등 수산업 정책도 적극적으로 추진하고 있다. 남한에서 북한의 수요별 산업과 관련한 접근을 추진하는 전략이 필요하다.

### (3) 관광협력 활성화

남북한 관광협력은 코로나-19 팬데믹이 없는 상황에서 가장 현실적인 교류·협력 의제이다. 북한은 2019년 신년사를 통해 금강산 관광 재개를 직접 언급함으로써 금강산 관광 재개의 의지를 보였고, 현재 대북한 경제제재하에서도 개별관광은 제재의 적용을 받지 않는 장점도 있다.

체제전환국의 사례를 보면, 체제전환 이후 국가의 주력 산업으로 관광산업을 육성함으로써 실업률을 해소하고, 외화 획득을 통한 초기 투자 여력을 만들어내는 데 크게 일조한 경험이 있다. 북한의 경우에는 현재 관광 분야 육성을 통한 외화 획득 및 경제성장을 중점적으로 추진하려는 내부 발전 전략을 수립해 놓은 상태이다. 따라서 주변 환경의 변화에 따라 실제로 성사될 가능성이 큰 분야가 남북한 관광협력 부문인 것이다.

실제로 남북한이 관광협력을 진행하게 되면, 남북한 관광협력을 위한 실무워킹그룹을 구성해 남북 관광협력 종합계획을 수립하고 추진해야 할 것이다. 실무적으로 금강산관광 재개를 주요 의제로 선정하여 추진할 것이며, 추가적인 협력 사업으로 북한의 원산갈마해 안지구, 삼지연 관광지구, 양덕온천 지구 등 북한 내 관광지역을 확대하는 방향으로 추진할 수 있다. 더 나아가 남북한 관광협력의 제

---

194) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

도화 및 활성화 차원에서 북한의 4개 관광개발구인 청수, 무봉, 온성섬, 신평 지역에 대한 개발 협력방안을 공동으로 수립하여 추진하면서 관광 인프라 건설에 남한의 기업과 자본이 투자되는 방안을 모색할 필요가 있다.

또한 남북한 관광협력을 위한 제도 정비 차원에서 방문 및 관광 목적의 쌍방 주민의 보호, 관광 관련 기업협력을 위한 관광협력 상근 실무워킹그룹을 설치하여 관련 협의를 진행하려는 노력이 필요하다.<sup>195)</sup>

남북 관광 등 문화협력을 위한 포괄적 협정체결<sup>196)</sup> 및 쌍방의 법제화 노력도 필요하다. 상시적 DMZ 통행 및 통관을 위한 제도 마련 등의 추가적인 사업도 고민할 필요가 있다. 특히 북한과의 관광협력은 가장 신속하게 추진할 수 있는 사업이며, 협력의 효과도 직접 확인할 수 있는 사업이다.

## 나. 남북한 산업협력을 통한 동반성장 추진

### (1) 남북 정상 간 합의한 경제 분야 사업 이행

문재인 정부 출범 이후 이뤄진 세 차례의 남북정상회담 합의 사안 가운데 경제 분야가 상당 부분을 차지하고 있다. 또한 노무현 정부 시절 합의했던 「10·4 남북정상선언」에도 경제 분야의 협력을 합의한 내용이 많이 있다. 따라서 중기적으로 남북 정상 간 합의한 내용에 대한 이행 노력을 추진하고 이를 북한과 협력 사업으로 발전시켜 나가려는 노력이 필요하다.

「10·4 남북정상선언」에는 제5조가 경협 관련 내용을 포함하고 있

---

195) 장기적으로 다른 분야의 실무워킹그룹을 설치하는 것의 전단계로 설치와 운영 등에는 다양한 고민이 필요한 상황이다.

196) 대표적인 사례는 「조중 경제 및 문화 협력협정(1953.11.23.)」이 있다.

다. 대표적으로 ‘서해평화협력특별지대’ 설치를 강조하고 있고, 개성공단 2단계 착수, 철도 및 도로 인프라 연결 등이다. 개별 사업으로는 안변과 남포의 조선소 건설 사업을 합의했다. 다양한 협력사업 이외에도 대화채널을 유지하고자 ‘남북경제협력공동위원회’를 두고 고위급회담을 추진할 것을 합의했다.

또한 「4·27 판문점 선언」에서는 「10·4 남북정상선언」의 합의 내용을 조속히 이행할 것을 재차 합의했다. 또한 남북경제협력의 방향이라 할 수 있는 ‘민족경제의 균형적 발전’을 언급하면서 경제협력의 지향점을 제시하였다. 「9월 평양공동선언」에서는 남북경협을의 실효성 마련을 강조했고, 산림 및 보건 분야 협력으로까지 그 대상과 범위를 확대해 놓았다.

남북한 정상이 합의한 경제 분야 협력 사업을 이행하기 위해서는 첫째, 남북 당국 간의 지속적인 대화 채널이 확보되어야 할 것이다. 둘째, 북한과의 협력 제안에 있어서 남북 정상이 합의한 의제를 중심으로 협력 사업을 제안할 경우 북한이 호응할 가능성이 크다. 셋째, 정상 간 합의한 경제 의제 이외에도 북한이 신년사 등에서 강조하는 다양한 협력 의제에 대한 모니터링을 통해서 파악된 의제를 중심으로 협력 사업을 제안하는 전략이 필요하다.

실제로 남북관계가 복원된 이후에나 가능한 협력 영역이기는 하지만 관계개선이 이뤄진 이후 가장 먼저 성과를 낼 수 있는 부분이 남북 정상이 합의한 경제분야 사업이다.

## (2) 남북공동경제특구 및 북한의 경제개발구에 대한 투자·운영

남북한 경제협력이 활성화된 이후에는 단순한 상품이나 재화의 교역을 넘어서는 산업별 협력으로 확대되어야 한다. 남북협력에 있어서 산업협력은 남북한의 산업별 분업체계, 산업발전 전략의 차이,

양측 간 기술적 비교우위, 생산성 등을 충분히 고려한 이후에 추진해야 한다. 특히, 북한의 경제개발구 지역에 남한이 투자하는 경우에는 북한의 정책적 수요가 있는 분야를 중심으로 협력 과정에서 섬세한 정책 디자인이 필요하다.

북한과의 산업협력은 단계별, 병행적 방식으로 접근해야 한다. 북한과 남한의 수요가 일치하는 분야가 우선되어야 할 것이고, 동시에 기간도 협력의 우선순위를 결정하는 고려사항이 된다. 농업 등 단기 협력과제와 경공업 분야는 병행추진이 가능하다. 산업 전반과 관련하여 단기적으로는 경공업 분야를, 중공업은 중장기적 협력과제로 접근할 필요가 있다.

또한 제2의 개성공단 공동개발 정책을 추진할 필요가 있다. 개성공단 2단계로의 확장이라는 과제가 남아있기는 하지만, 제2의 개성공단을 북측이 아닌 남측에 건설하거나 동해안 지역에 건설하는 등의 방안을 검토할 수 있을 것이다.

남북공동경제특구 또는 개발구의 지속가능성을 확보하기 위해 국제화가 동시에 추진되어야 한다. 개성공단의 경우 국제화에 대한 논의는 지난 정부부터 지속해서 제기되었던 내용이다. 또한 사업의 지속가능성을 보장하기 위해서는 외국자본의 유입과 국제표준에 부합하는 운영 방식을 채택하는 등의 국제화 노력이 필요하다.

경제적 ‘예측 가능성’이 국제적 투자자본의 첫 번째 감안요인임을 고려하면 남북공동경제특구는 포스트 코로나 시대에 매력적인 투자처가 분명하다. 따라서 해당 분야에 대한 적극적인 제안과 섬세한 계획 작성 노력이 필요하다.

## 다. ‘하나의 시장’을 위한 남북한 간 제도적 협력

### (1) 남북경제협력 합의서 체결

남북한이 하나의 시장을 이루기 위해서는 우선 「남북경제협력 합의서(Comprehensive Economic Partnership Arrangement: CEPA)」 체결을 고려해 볼 수 있다. 합의서에는 남북한의 다른 경제체제에서 발생할 수 있는 다양한 문제를 해결하는 기본 원칙이 포함된다. 합의서에 기초하여 남북한은 서로 다른 자국 내 법률과 제도를 개정해야 한다. 특히, 자유로운 교역을 보장하기 위한 「자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)」 체결이 우선적으로 이뤄질 필요가 있다. 즉 상품의 자유로운 이동과 더불어 관세문제 등에서 제도적으로 해결되어야 할 부분이 있다.<sup>197)</sup>

구체적으로 남북한 간 CEPA에는 첫째, 남과 북이 통일로 가는 잠정적 특수 관계임을 전제로 하고, 둘째, 공동 번영과 상호 호혜적인 협력관계를 만들기 위한 상품교역과 노동, 투자, 서비스를 포괄하며, 셋째, 남북합의를 국제적 수준으로 향상하여 법적 구속력을 보장하는 내용을 포함해야 한다.

결국, 남북한은 CEPA를 바탕으로 미래지향적이고 경제통합 지향적인 방향으로 협력 사업을 추진해야 한다. 경제통합과 관련 국제적 규범을 준용하여 남북한 경제통합을 점진적으로 추진하기 위한 실질적인 제도적 장치 역할이 요구되는 상황이다.

세부적으로 무역에서의 무관세 원칙을 명시하고, 양측 간 민간산업 보호를 위한 일시적 세이프 가드 허용, 원산지 규정, 통관절차, 역외관세통합 등의 제도 통합이 추진되어야 한다. 서비스 산업 분야

---

197) 현행 남북한 거래는 민족 내부거래라는 특수한 상황을 인정하여 관세를 부과하고 있지 않지만, 제3국으로의 수출과정에서 기술적인 문제로 인해 발생하는 관세에 대한 처리 방안 등이 고민되어야 한다.



의 경우에는 표준적인 제도 및 시스템 구축이 필요하다. 예를 들면 의료분야의 경우 중국과 홍콩의 경우 경제통합협정을 통한 순차적인 분야별 통합을 추진한 바 있다.

다른 한편으로는 북한 내 지역에 대한 투자 촉진을 위해 ‘남북한 투자촉진위원회’를 설치·운영하고, 남북한 간 송금제도 간소화 및 세제지원 등의 지원책이 마련되어야 할 것이다. 또한 양자 간 투자협정(Bilateral Investment Treaty: BIT)과 투자자 및 투자국 간 분쟁 해결절차(Investor-State Dispute Settlement: ISD) 등의 마련을 위한 투자 분쟁중재원 등을 설치할 필요가 있다.

사실상의 하나의 시장을 형성해 남한과 북한이 실질적으로 ‘단일화된 경제권’에서의 자유로운 경제활동을 보장하기 위한 다양한 제도적 협력을 추진해야 한다.

## (2) 실질적인 경제통합을 위한 토대 구축 사업 추진

남북경제협력 합의서 체결 이후에 포괄적 경제협력체계가 구축되면, 하나의 시장을 통한 경제 통일을 이룩하기 위해 남북한 간 화폐통합 논의가 시작되어야 한다. 남북한은 화폐통합 논의를 위한 위원회를 각각 설치하고, 화폐의 교환비율을 산정하는 다양한 방식, 과거 독일 통일의 화폐통합 사례 등에 대한 공동연구 등을 진행할 필요가 있다.

또한 북한이 국제금융질서 및 국제경제체제에서 소외된 현상을 해소하기 위한 ‘북한경제 정상화 지원’을 적극적으로 추진해야 한다. 가령, 북한의 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 및 국제금융기구 가입 지원에 대한 적극적인 협력이 필요하다. 사실 북한의 WTO 및 국제금융기구 회원국 지위 획득은 국제사회로부터의 지원과 협력을 이끌어낼 수 있는 결정적인 계기가 된다. 마지막으로

로, 북한의 인적자원 활용을 위한 노무 관련 제도의 점진적 통합 시도도 준비해야 한다.

포괄적 경제협력체제와 다른 한 축으로 남북한 경제통합 10개년 계획을 수립함으로써 남북한 경제협력과 교류가 한반도 평화구축과 통일에 기여하도록 할 필요가 있다. 경제통합은 전체 10년의 가상 기간을 상정하고, 통합초기 단계, 통합가속 단계, 완전통합 준비 단계로 구분하여 단계별 실행전략을 모색할 필요가 있다.

통합초기 단계인 초기 3년간 남북한 서비스무역위원회와 촉진위원회 설립, 공동지급결제 시스템 구축, 북한 경제특구 중심의 단계적 노동시장 개방 등을 추진하고, 통합가속 단계에는 서비스무역 자유화, 가상 통합화폐 개발과 남북한 교류·협력 과정에서의 시험적 사용, 남한 내 경제특구 확대 등을 추진할 수 있다. 마지막으로 완전통합 준비 단계에서 통합중앙은행 설립 추진과 화폐통합 시점을 고려하고 자유로운 노동 이동을 위한 제도 마련 등의 노력이 필요하다.

## 라. 한반도 차원의 가치사슬(Value-Chain)<sup>198</sup> 체계 구축

### (1) '하나의 시장' 정책 추진

남북경협을 통해 북한의 산업 및 경제구조의 정상화를 지원하는 효과를 기대할 수 있다. 기존의 인식은 남북경협의 목적이거나 결과를 남한의 경제적 이득이라는 관점에서만 접근했던 것이 사실이다. 하지만, 남북경협이 활성화된다고 하면, 북한 경제의 정상화를 지원하는 방향으로 정책수혜의 범위나 인식이 확장되어야 한다.

---

198) 가치사슬이란 상품이나 서비스의 생산단계가 여러 단계로 분화되고, 각각의 단계가 어느 한 국가에 의해 지배되는 것이 아니라 전 세계 어디에서든지 상관없이 비용 경쟁력이 있는 국가에서 발생하며, 각 단계에서 개별적인 가치가 창출되는 새로운 생산 무역의 패러다임으로 정의할 수 있다.

역사적으로 보면, 북한의 산업화나 경제발전의 경로는 남한과의 대치라는 구조로 왜곡되고 비효율적인 방향으로 추진되어온 것이 사실이다. 따라서 이러한 왜곡되고 비효율적 정책을 수정하고 개선하는 데 있어서 남한과의 경제협력과 경제협력 과정에서 주고받는 다양한 경영 노하우가 중요한 역할을 할 수 있다.

반면, 남한의 경우 북한과의 경제협력을 통해 하나의 시장을 지향하는 정책을 추진하면, 남한의 주변부 산업과 핵심부 산업 간의 균형을 이루거나 일부 구조조정이 이뤄지면서 남한의 산업 전반에 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 개성공단 협력사업 경험을 보면, 남북경협을 통해 낮은 기술 수준의 제조업 경쟁력이 급격하게 낮아지는 것을 ‘연착륙’시켰다. 경착륙하고 있는 남한의 사양 산업에서 연착륙을 유도할 수 있고, 핵심 산업으로의 체질 변화와 구조조정이 필요한 부문에서 또 다른 도전기회를 제공할 수 있다.

또한 남북한 경제통합을 위한 공동정책 공간으로서 남북경협이 일종의 실험실 같은 역할을 할 수 있다. 남북한 경제공동체 구상 실현을 위해서는 남북한이 공동으로 추진해 나가야 할 정책적 실험공간이 필요한 상황이다. 따라서 실천 가능한 남북한 경제협력의 단기 목표를 설정하고 이를 실현하게 할 이행 원칙 및 전략, 공동정책 공간의 범위가 구체적으로 설정될 필요가 있다.

남북경제협력은 남북한의 이해관계에 즉각적으로 부응하는 정책 공간이다. 최근 논의가 이뤄졌던 ‘인프라 분야 협력’은 적어도 상당 기간 남북한 경제통합을 위한 정책 공간을 실현하는 영역이 될 수 있다. 결과적으로 경제통합을 염두에 둔 통합적인 정책을 실험하는 공간으로 남북경협이 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

## (2) 한반도 차원의 가치사슬 환경 구축

현재 분절된 남북한 간의 생산시설에 대한 적절한 기능 분리를 통해 남북한 차원의 생산과 무역에 있어서 패러다임 변화를 유도할 수 있을 것이다. 즉 한반도 차원에서 새로운 가치사슬 환경을 구축할 수 있을 것이다.

남북한 경제협력이 가속화되고 실질적인 하나의 시장을 형성한 이후에도 남북한은 여전히 경제적 비교우위의 관점에서 북한이 우위를 보이는 분야로 특화하고 남한은 여전히 비교우위에 입각한 생산과 판매의 경제 환경을 갖게 될 것이다. 이는 중장기적으로 남북한 경제통합의 효과를 저해할 수 있으므로 신속하게 구조조정을 진행해야 한다.

남북한 가치사슬 형성이 남북한 경제에 미치는 순기능으로는 경제협력과 관련한 다양한 인프라 확충을 가능하게 한다는 것이다. ‘무역-투자-서비스 네트워크’의 탄생을 가능하게 한다는 것인데, 이는 물건을 만들어 파는 것에 의존하는 시대에서 탈피하여, 물건, 사람, 교육훈련, 투자, 정보 공유 등이 남한과 북한이라는 지역적 공간을 초월하여 쌍방향으로 이루어질 수 있게 한다.<sup>199)</sup>

이는 실질적으로 남북한의 경제통합을 가속화 하는 역할을 할 것이고 남북한 차원의 가치사슬이 국가적 경제력 제고는 물론이고, 동아시아 지역의 가치사슬 강화에도 중요한 마중물 역할을 담당할 수 있을 것이다.

---

199) 한홍렬·이중운, “중소기업 중심의 남북경제 협력 방안,” 『남북한 산업협력 체제의 구축방안』 (2018년 남북경제협력 관련 세미나 발표문, 이인영 국회의원실 주관 토론회, 2018.11.16.), p. 15.

## 4. 신남방 및 신북방정책

한국이 중장기적 관점에서 추진해야 하는 주요 정책과제를 보다 구체적으로 제시하기 위해 신남방 및 신북방정책 부문은 ▲인적·문화교류 확대, ▲경제협력 분야 세분화, ▲안보협력 분야 확대, ▲경제적 가치사슬 구축과 안보협력의 공고화 등으로 다시 구분해 논의를 전개했다. 먼저, 인적·문화교류 확대와 관련한 주요 정책과제로 (1) 문화 인프라 ODA 확대, (2) 기술협력 차원의 교육교류 사업 강화, (3) 관광협력 활성화를 제시했다. 경제협력 분야 세분화와 관련한 주요 정책과제로 (1) 바이오·제약·ICT(Information and Communications Technology, 정보통신기술) 등 고부가가치 산업협력 강화, (2) 자원·에너지 협력 강화를, 안보협력 분야 확대와 관련한 주요 정책과제로 (1) 초국경 소다자 협력을 통한 한반도 교량지대 조성, (2) 외교안보 싱크탱크 정례 대화를 각각 제안했다. 마지막으로 경제적 가치사슬 구축과 안보협력의 공고화와 관련한 주요 정책과제로 (1) 한반도 차원의 가치사슬 구축과 아시아 지역으로의 확산, (2) 역내 안보공동체 구축과 지속가능한 협력 추진을 제시했다.

### 가. 인적·문화교류 확대

#### (1) 문화 인프라 ODA 확대

한국, 특히 한국 문화에 대한 신남방·신북방 지역의 관심이 높아지고 있다. 신남방·신북방 지역과의 인적교류 확대를 위해서는 문화를 매개로 한 협력이 효과적일 수 있다. 문화를 매개로 한 협력을 추진하는 데 있어서 문화체육관광부 산하의 재외 한국문화원 인프라를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 통해 한국의 역사와 언어, 예술

등 문화 전반을 소개하고 홍보하는 역할을 강화할 수 있다.

한국문화원 인프라 구축 현황을 보면, 신남방 지역의 경우 베트남, 인도네시아, 태국, 필리핀 등에만 설치되어 있고, 신북방 지역의 경우에는 카자흐스탄 1개국에만 문화원이 운영되고 있다. 인프라 확충이 절실한 상황이다. 우선, 우즈베키스탄과 몽골, 그리고 러시아 극동지역인 블라디보스토크에 문화원 신설이 추진되어야 한다. 우즈베키스탄의 경우 중앙아시아 국가들 가운데 한국과의 교류가 가장 활발한 지역 중 하나이며, 몽골은 1990년 수교 이후 중앙정부와 지방정부 간 교류가 다양한 부문에서 이어지고 있다. 신북방정책에서 러시아 극동지역이 중요하게 간주되고, 고려인이 상당히 많이 거주한다는 점 등을 감안해 블라디보스토크에 문화원 설치를 고려할 필요가 있다.

추가적인 문화원 설치뿐 아니라 기존에 설치해 운영하고 있던 재외 한국문화원의 기능 및 역할을 제고하는 방안도 고민할 필요가 있다. 미국 LA, 중국 북경·상해, 일본 동경, 프랑스 파리에서 설치돼 운영되고 있으며, 미국 뉴욕에 설치가 이뤄지고 있는 이른바 ‘코리아센터’로 문화원을 확대·개편하는 방안을 진지하게 검토하는 것이다. 코리아센터는 기존의 재외 한국문화원 시설을 확충하고, 이 자리에 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 등의 해외 지사 및 사무소를 입주시키으로써 한국 문화의 해외진출과 관련해 해당 지역에서 거점 역할을 하고 있다. 신남방 및 신북방 지역 국가들에도 이미 설치된 재외 한국문화원을 ‘코리아센터’로 확대·개편함으로써 해당 지역에서 요구되는 한국 문화 수요를 보다 적극적으로 충족시킬 필요가 있다.

동시에 현재 인프라 중심의 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조) 지원 사업에 대한 재구조화가 필요하다. 인프라 중심에서 문화재 복원 협력, 문화시설 확충, 관광 및 스포츠 분야 협력

사업을 추진하는 문화 ODA 사업으로 확대하는 것이다. 이는 궁극적으로 우리나라와 신남방·신북방 지역과의 상호 연대감 증진과 사람공동체 형성에 긍정적 영향을 줄 것이다.

## (2) 기술협력 차원의 교육교류 사업 강화

한국은 세계 최초로 원조국에서 공여국으로 전환한 국가이다. 공여국 전환 이후 한국의 경제발전 노하우 및 지식을 공유하는 개발협력 차원의 지식공유형 ODA 사업을 지속해서 추진하고 있다. 기획재정부는 2004년부터 한국의 경제발전 노하우를 모듈화하여 개발도상국에 전수하는 ‘지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)’을 진행하고 있다. 정부는 이러한 지식공유사업을 통해 협력 대상국의 경제 및 사회제도 구축에 일조하고, 해당국의 정책역량 강화를 위해 교육과 연수 및 정책자문의 다양한 사업을 진행하고 있다.

한국은 이러한 경험을 토대로 신남방·신북방 지역과의 지식공유 사업에서 ‘기술협력’ 차원의 교육 교류를 더 확대할 필요가 있다. 기술협력은 지식공유와 유사한 개념으로, 기술인력의 훈련, 연구개발(R&D) 등과 관련한 제반 비용을 제공하면서 개도국의 지식수준이나 역량, 기술적 노하우 혹은 인적자원의 생산성을 향상시키는 내용의 서비스를 제공하는 사업이다.

기술인력 육성 과정에서는 고등교육 시스템과 현장실습 인프라가 유기적으로 결합되어 있어야 한다. 한국의 경우에는 전국에 걸쳐 대학과 산업별 현장교육이 가능한 시스템이 잘 갖춰져 있다. 따라서 한국의 고등교육 시스템과 연계하여 현장실습형 인재육성 프로그램을 운영함으로써 신남방·신북방 지역의 기술협력 관련 교육 수요를 흡수하려는 노력이 필요하다.

나아가, 제조업이나 기술협력 차원의 교육 교류를 뛰어넘어 한국

의 선진적인 금융인프라(주식거래소 및 예탁결제원), 금융안전망 제도(예금자 보호 제도, 외환 중개 제도 등) 등에 대한 이전을 통해 제조업을 뛰어넘는 정책적 측면의 협력으로까지 확대하는 전략이 필요하다.

## 나. 경제협력 분야 세분화

### (1) 바이오·제약·ICT 등 고부가가치 산업협력 강화

현재까지 신남방·신북방 지역과의 경제협력은 한국의 강점인 소비재 수출과 원자재 수입을 중심으로 한 교역이 주를 이루고 있다. 신남방·신북방 지역과의 경제협력 분야를 세분화하여 고부가가치 산업협력을 강화함으로써 신남방·신북방 지역이 단순히 소비재를 판매하는 시장으로서의 역할에 국한되지 않고, 두 지역을 거대한 시장인 동시에 생산기지화하면서, 중장기적으로 한국과 동반성장하는 전략을 구사할 필요가 있다.

그러한 의미에서 바이오·제약 산업에 대한 협력이 필요하다. 현재 우리의 주력 산업은 반도체, 자동차, 화학 산업이지만, 최근 바이오·제약 산업을 우리의 미래를 책임질 주력 산업으로 예상하고 집중적으로 투자하고 있다. 또한 코로나-19의 전 세계적 확산으로 해당 산업의 중요성은 더욱 커지고 있다.

한국이 강점을 보이는 바이오·제약 분야의 협력을 통해 한국은 새로운 시장개척의 기회를 모색하고, 신남방·신북방 지역의 역내 국가들은 경제성장의 새로운 원동력을 제공받는 기회를 모색할 수 있다. 바이오·제약 산업 분야는 신남방·신북방 지역 모두 국가 단위에서의 적극적인 육성 의지를 보이는 분야이다. 이러한 맥락에서 해당 분야에서 경쟁력을 갖추며 성장하고 있는 한국과의 협력은 궁



정적인 성과를 낼 수 있을 것이다.

바이오·제약분야 협력뿐 아니라 한국이 강점을 보이는 4차 산업과 한류 콘텐츠를 활용한 협력사업도 적극적으로 고민할 필요가 있다. 또한 ICT 기반의 플랫폼 사업을 지원하거나 이러한 ICT 플랫폼의 현지 구축을 지원하는 등과 같이 이른바 ‘디지털사회’ 및 4차 산업혁명, 스마트 시티 등에 대비한 인프라 분야 투자도 적극적으로 검토해야 할 것이다. 그리고 한국이 보여준 여러 혁신사례에 대한 적극적인 전수 노력도 필요하다. 동시에 한국의 적극적인 시장 확대에 대한 지역 내 우려를 해소하는 차원에서 다양한 사회공헌 프로그램과의 연계 노력도 요구된다.

향후 바이오·제약 및 ICT 산업의 협력을 확대하기 위해서는 첫째, 한국 기업 제품에 관한 공격적인 홍보가 필요하다. 한국 의약품은 해외 유명 제약회사 제품과 비교하면 아직까지 상대적으로 인지도가 낮은 것으로 평가된다. 또한 ICT 산업의 경우 중국과의 경쟁과 인지도 면에서 역부족인 것이 현실이다. 정부와 기업의 협력체계를 구축하여 공격적이고 적극적인 마케팅 전략이 필요하다.

둘째, 신남방·신북방 지역의 문화적 특성을 고려한 접근이 필요하다. 신남방 지역은 다양한 민족과 문화권으로 구성되어 있고, 이슬람 종교 인구 규모가 상당하다. 신북방 지역의 중심인 중앙아시아 지역도 이슬람 문화의 영향력이 크다. 따라서 이슬람 율법에 대한 이해 제고 등 치밀한 준비 이후에 마케팅을 추진해야 한다.

셋째, 적극적인 현지화 전략이 필요하다. 신남방·신북방 권역 국가들이 최근 바이오·제약 관련 법·제도를 정비하는 것은 물론이고 의약품 현지 생산을 적극적으로 추진하고 있다. 따라서 적극적인 기술이전 노력과 더불어 철저한 현지화 전략을 통해 시장 점유율을 높이라는 노력이 필요하다. 또한 ICT 분야의 협력을 위해서 현지의 우

수 인력을 채용하거나, 현지에 R&D 인프라를 구축하는 등과 같은 철저한 현지화 전략이 필요하다.

## (2) 자원·에너지 협력 강화

신남방·신북방 지역에는 풍부하게 매장된 에너지 자원 개발과 관련한 협력 사업을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 신남방 지역의 경우 석유와 천연가스 등의 화석연료 자원이 풍부하게 매장되어 있지만, 개발과 자원화에 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 특히 해상에 많은 양이 매장되어 개발 비용이 높지만 개발에 필요한 재정적 여력이 부족한 상황이다. 따라서 에너지개발기금 조성 등을 적극적으로 추진하여, 신남방 지역의 에너지 자원 개발에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 추가로 신남방 지역의 경우 급격한 경제성장에 비하여 아직 전력 인프라가 부족하고 국가별 전력 공급의 편차로 불균형도 심한 편이다. 따라서 권역별로 전력을 공급할 수 있는 지역 맞춤형 전력망 구축사업 협력 등을 추진할 수 있다. 이러한 사업들을 추진함으로써 사실상 동아시아 지역 내 에너지 네트워크 구축을 실현해나갈 수 있을 것이다.

신북방 지역의 경우 동북아 슈퍼 그리드에 대한 구상과 실질적인 협력에 대한 구체적인 청사진까지 제시된 상황이다. 또한 러시아 극동지역에 매장된 천연가스 라인을 한반도까지 연결하려는 구상까지 자원 및 에너지 분야 협력사업은 다양한 사업 아이디어들이 제시된 바 있다. 구체적인 실행을 위해서는 다양한 정치적 변수들이 제거되어야 하는 문제가 있지만 여전히 자원 및 에너지 분야의 협력은 한국 뿐만 아니라 신북방 지역의 역내 국가들에는 매력적인 사업 영역임이 분명하다.

에너지 및 자원 분야 협력 사업을 추진하는 데 있어서 먼저 고려

되어야 할 점은 장기적 관점의 투자와 접근이 필요하다는 것이다. 에너지 분야 협력사업의 경우 서구 선진국에서도 중장기적인 관점에서 투자를 진행하고 있다. 실패 가능성이 큰 영역인 만큼 중장기적 안목에서 보다 치밀하게 준비하여 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

추가로 혁신성장 산업에 대한 관심과 지원도 증대시킬 필요하다. 혁신성장 산업 협력을 위해서는 한국에서 이뤄졌던 우수 사례와의 연계를 통한 사업추진이 필요하다. 한국에서 유행에 뒤진 기술이나 플랫폼을 수출하기보다는 한국과 신남방·신북방 지역에서 동시에 성공할 수 있는 사업 아이템 등에 대한 협력 사업을 추진함으로써 사실상의 동반성장 효과를 기대할 수 있다.

## 다. 안보협력 분야 확대

### (1) 초국경 소다자 협력을 통한 한반도 교량지대 조성

한반도 교량지대 조성은 ‘교량국가론’의 소규모 버전이다. 교량국가란 지역 경제협력을 위한 경제적 허브 역할, 역내 국가 간의 소통이 원활할 수 있도록, 그리고 불필요한 외교 마찰의 방지와 분쟁 발전 가능성이 있는 외교 사안들을 해결할 수 있는 정직한 중재자 역할, 역내 안보협력구조의 구축을 위해 안보협력을 촉진하는 역할, 지역적 인식 공유를 위한 인식 촉진자 역할을 자발적으로 수행하는 국가를 의미한다.

교량국가라는 개념을 통해 궁극적으로 아시아에 구축되어야 하는 것이 평화와 공동번영을 추구하는 공동체이다. 하지만 동북아시아 역내 구성원들 간의 다차원적인 문제점들을 극복하고 평화 공동체를 구축하기 위해서는 한국이 경제, 외교, 안보, 인식 측면에서 보다

적극적으로 교량국가의 역할을 수행해야 한다. 19세기 후반의 독일이나 1950년대부터의 벨기에, 오늘날의 네덜란드나 아일랜드가 그랬던 것처럼 다차원적인 분야에서 역내 국가들의 협력을 끌어낼 수 있다면 동아시아 평화 공동체의 구축도 충분히 현실화 가능성이 있는 것이다.

또한 한반도를 중심축으로 하는 동북아 철도공동체를 추진해야 한다. 철도공동체를 통해 교통과 물류의 가교 국가로 재탄생하는 것이다. 우선하여 서울-평양-북경 간 정기운행 열차를 추진할 필요가 있다. 현재 한국은 국제철도연합회(Union of International Railways: UIC) 회원국인데 서울-평양-북경 노선을 통해 남북철도 연결의 시금석을 만들어낼 필요가 있다. 중국횡단철도 및 시베리아횡단철도와의 연계를 통해 동북아 철도공동체 구축을 추진할 필요가 있다. 철도공동체 추진을 통해 동북아 일일생활권을 현실화하는 등의 비전을 공유함으로써 철도를 중심으로 한 역내 네트워크를 강화할 필요가 있다.

다른 관점에서, 신북방 통로인 남한-나선-훈춘-하산(남·북·중·러), 남한-신의주-단둥-몽골(남·북·중·몽)을 중심으로 동북아 경제 주체가 참여하는 초국경 협력지대를 구축하는 방안이 있다. 최근 한·중이 중국 지린성 창춘(長春)에 국제 합작 시점구를 만들기로 합의한 것 등이 대표적 사례이다. 반대로, 신남방 통로인 환동해, 환서해 관광, 비무장지대 평화생명관광과 신남방, 신북방 지역을 연계한 국제관광 네트워크도 개발할 수 있을 것이다.

결국은 한반도를 중심으로 초국경 소다자 협력을 적극적으로 추진하면서, 물리적으로 국경을 접한 국가나 그렇지 못한 국가들과의 협력 네트워크를 지속해서 구상하고, 이를 실현하려는 노력이 필요하다.

## (2) 외교안보 싱크탱크(Think Tank) 정례 대화

한국과 신남방 지역은 일정한 수준의 경제적 협력이 이뤄지고 있다. 신북방 지역도 경제적 협력보다는 해당 지역의 높은 성장 잠재력을 감안해 투자처로서의 매력이 충분하다. 따라서 경제적 관점에서 협력이나 협력 구상은 충분하게 이뤄지고 있다. 하지만 정치나 안보 분야의 협력은 상대적으로 소홀하다. 주변 4국 등과 비교했을 때, 한국 대통령과 해당지역 국가 정상 간의 정상회담 추진 실적도 많지 않다. 한반도 평화와 번영을 추구하는 한국으로서는 주변국뿐 아니라 신남방 및 신북방 지역 국가들과의 안보협력도 적극적으로 추진해야 한다.

각 지역의 정치안보 상황을 보면, 신북방 지역의 경우 사회주의 체제를 경험한 국가들이 다수 있고, 신남방 지역의 경우 이슬람의 영향 하에 있는 국가들도 다수 있으며, 민주화의 수준이나 정도에 있어 한국과 현격한 차이를 보이는 것이 사실이다. 특히, 신남방 국가들의 경우 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 회원국들이 대부분이어서 사실상의 독자적인 안보협력체를 구축하고 있다. 따라서 신남방 국가들의 경우 한국과의 안보협력까지 확대할 유인이 부족한 것이 현실이다.

이러한 환경을 고려하면, 군사안보적 협력보다는 지역 내 안보 이슈에 대한 공유와 향후 역내에서 발생할 수 있는 안보위협에 대한 공동대응, 사이버 안보 및 이른바 ‘신안보’ 등과 관련한 협력 등 다양한 의제를 논의할 수 있는 대화 채널 확충이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

따라서 한국과 신남방·신북방 지역 역내 국가 간 외교안보 분야 싱크탱크 사이의 정례대화를 추진할 필요가 있다. 이 대화를 통해 한국과 신남방·신북방 지역 간 안보이슈에 대한 접점을 확대하고

향후 공동 대응 방안을 모색하는 등의 순기능을 예상할 수 있다. 특히, 북핵 문제와 관련한 다양한 해법을 논의하는 과정에서 역내 국가들의 지지와 협력을 기대할 수 있다.

정례대화 초기에는 사이버 안보 및 신안보 등과 같은 산업연계 안보이슈, 보건 및 재난 등에 대한 공동대응을 중심으로 논의하고, 이후 외교 및 군사 분야로 대화 의제를 확대하는 단계적 방식으로 운영하는 방안을 고민할 수 있을 것이다.

## 라. 경제적 가치사슬 구축과 안보협력의 공고화

### (1) 한반도 차원의 가치사슬 구축과 아시아 지역으로의 확산

한반도 신경계구상을 통해서 최종적으로 남북한 중심의 가치사슬 체계를 구축하는 것이 필요하다는 것을 확인할 수 있었다. 궁극적으로는 이렇게 만들어진 가치사슬이 상호 연결되고 이것이 결국 대륙과 해양으로 연결될 필요가 있다.

아시아 지역에서는 지난 반세기 동안 일본, 한국, 중국의 순서로 이른바 ‘안형모델(flying geese model)’의 추격과정(catching up process)을 통해 세계적으로 독특한 분업구조를 형성한 이후 경쟁적 관계로 발전한 상황이지만, 북한은 이러한 과정에서 배제되었던 것이 현실이다.<sup>200)</sup>

자본주의 역사 속에서 개별국가들의 소득수준은 이른바 소득그룹 내의 수렴 및 그룹 간의 발산(group convergence and divergence) 양상을 보였고, 동북아 3국은 이러한 추세를 극복하고 성공적인 추격과정을 통해 기존의 소득그룹을 탈피하여 상위그룹으로의 진입에 성공한 경우이다.<sup>201)</sup>

---

200) 위의 글, p. 17.

북한의 경제적 현실을 경제발전의 관점에서 보면, 여타 동아시아 국가들과 괴리된 채 추격과정을 통하여 안형모델에 편승하지 못하는 상황이다. 괄목할 정도의 경제성장을 기록 중인 베트남 등은 동아시아 지역 내에 형성된 생산분업체계에 적극적으로 편입해 경제적 성과를 거둘 수 있었다. 북한 역시 최빈국 상황에서 벗어나는 동시에 경제성장의 선순환 구조를 만들어가기 위해서는 세계 및 동아시아 지역 내에 구축된 생산분업체계에 보다 적극적으로 참여하고 편입될 필요가 있다.

이러한 논리의 연장선에서 신남방·신북방 지역의 저개발 국가들과의 경제적 협력은 해당 국가들이 안형모델에 진입한 한국 및 경제발전의 단계에 있는 북한과 공동시장을 추격하는 과정이 만들어져야 할 것이고, 이는 곧 상대적으로 저개발 상태에 있는 신남방·신북방 지역의 개별국가들에 경제적 혜택을 가져다줄 수 있다. 즉, 한반도를 중심으로 신남방·신북방 지역과의 가치사슬이 구축되는 과정은 한반도와 신남방·신북방 지역의 공동번영을 가져다 줄 기회를 제공하는 과정이라 할 수 있다.

## (2) 역내 안보공동체 구축과 지속가능한 협력 추진

신남방·신북방 지역과의 정치·안보적 협력은 제한적일 수 있다. 하지만 사회경제적 협력을 지속하면서 공통의 안보이슈에 대한 지속적인 공유와 협력을 시도함으로써 중장기적으로 역내 ‘안보공동체’로의 발전으로까지 이어질 수 있다.

현재 아세안안보포럼과 동북아 3국과의 협력관계는 유지되고 있다. 협력관계를 더욱 공고히 하고, 향후 안보공동체로의 확대 발전을 도모하기 위해서는 첫째, 인간안보적 접근이 필요하다. 신남방

---

201) 위의 글, p. 17.

· 신북방 지역에는 여전히 인간안보를 위협받는 개별국가들이 존재한다. 특히, 기후변화의 심화로 식량이나 보건 분야에서의 위협이 가중되고 있다. 이에 대한 적절한 협력 메커니즘을 구축하는 노력이 필요하다.

둘째, 신안보 위협에 대한 공동 대응 원칙을 정립할 필요가 있다. 기후변화 및 전염병 등의 창궐이 국경을 접하고 있는 국가 사이에는 상당한 위협이 되는 것이 현실이다. 또한 물적·인적 교류의 확대가 전염병 확산의 주요한 원인으로 지목되고 있다. 따라서 이에 대한 공동대응 원칙과 이를 해결할 수 있는 메커니즘을 구축하려는 노력이 필요하다.

셋째, 역내 ‘안보공동체’ 형성을 위한 노력이 지속되어야 한다. 신남방·신북방 지역과는 역사, 문화, 종교 등에 있어서 상당히 다른 측면이 존재하는 것이 사실이다. 하지만 앞서 언급한 인간안보 및 신안보 위협에 대한 공동대응 경험을 축적해나가면서 외교 및 군사 분야의 협력으로까지 확대할 수 있을 것이다.

결과적으로 신남방·신북방 지역과의 지속적인 안보 관련 이슈에 대한 소통채널을 통해서 상호 안보 이슈에 대한 이해도를 높이고, 쉽고 가능한 이슈 위주로 협력을 지속한다고 한다면 아시아 지역 내 안보공동체 형성도 그렇게 먼 이야기만은 아닐 것이다.

지금까지 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’이라는 새로운 한반도 구상의 목표 달성을 위한 평화공감대 확산, 비핵·평화 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방·신북방 등 4가지 부문별 정책과제를 제시했다. 부문별 주요 정책과제를 보면, 정책 추진의 대상과 범위에 따라 일부 정책 제언들은 너무 구체적이고 일부는 포괄적인 경우가 있다. 정책과제가 구체적이라는 것은 그만큼 대상과 범위가 명확하고 성과와 한계가 분명하다는 것을 의미한다. 반면에 정책과

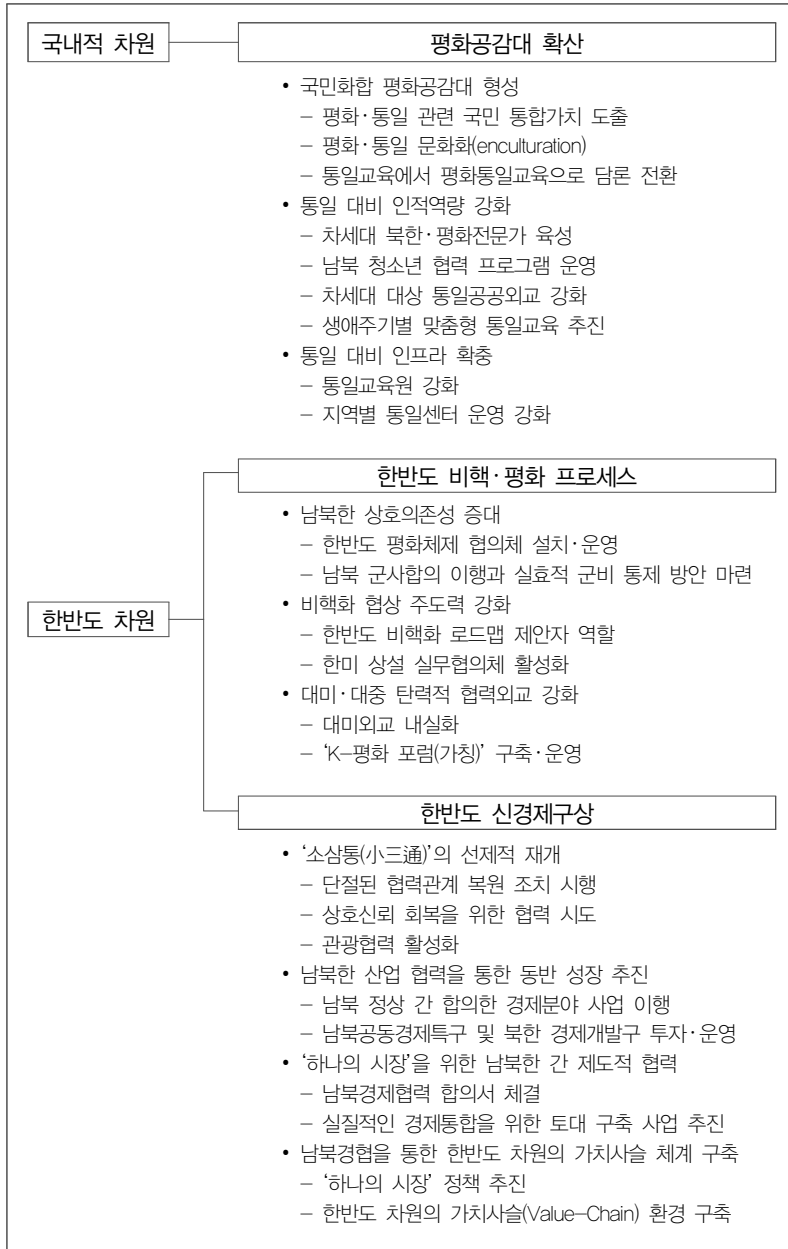


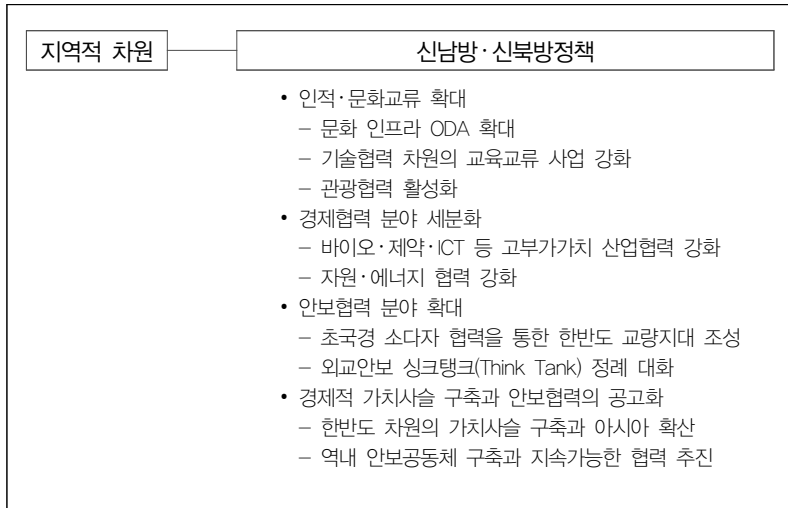
제가 포괄적이고 추상수준이 높은 것은 정책의 구현이 초기단계라는 점을 보여준다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책과제 추진을 제기한 것은 새로운 한반도 구상의 실현을 위해서는 필수적인 정책과제이기 때문이다.

새로운 한반도 구상은 중장기적 측면에서 한반도의 평화정착과 번영을 바탕으로 동아시아의 평화와 공동번영뿐만 아니라 세계평화에 기여하는 평화국가로서 한국을 올려놓기 위한 것이다. 그리고 새로운 한반도 구상은 강대국과 약소국, 선진국과 개발도상국 사이를 연결하는 정치경제적 가교, 대륙과 해양을 연결하는 지리적 가교의 역할을 통해 사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성을 목표로 하는 것이다. 평화국가, 교량국가로서 한국의 새로운 한반도 구상은 힘(power)을 앞세운 한반도 및 대외정책 추진이 아니라 상호존중과 이해를 바탕으로 소통과 연계에 기반을 둔 협력을 통해 상생과 공영의 ‘생명공동체’를 지향하는 것이다.

이상 논의한 내용을 종합하면, <그림 V-1>과 같다.

〈그림 V-1〉 새로운 한반도 구상의 부문별 정책과제

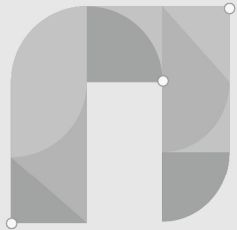
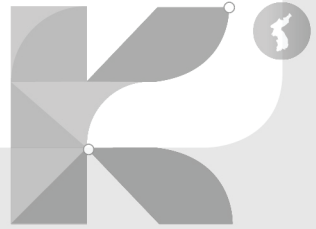




출처: 저자 작성.



# VI. 결론





본 연구는 한국정부가 중장기적 측면에서 일관되게 추진해야 할 새로운 한반도 구상의 목표, 추진원칙, 전략과제 및 정책과제를 제시하고자 했다. 우선 한반도 정책을 국내차원의 평화공감대 확산, 한반도 차원의 비핵·평화 프로세스와 신경제구상, 지역적 차원의 신남방·신북방정책으로 구분하여, 현재까지 문재인 정부가 추진한 정책의 성과와 한계 등을 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성 등 4가지 정책 평가 기준을 적용하여 비판적으로 평가했다. 그리고 미래 한반도 정책 환경의 변화 경향을 종합적으로 예측·분석했다. 한국정부가 중장기적으로 지향해야 하는 한반도 정책의 추진 환경, 즉 2020~2030년 미래 트렌드 예측은 북한·통일 문제 및 국제정치 등을 전공한 국내 전문가 200명에 대한 인식조사를 토대로 진행했다. 이를 바탕으로 중장기적 측면에서 한국이 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 목표와 추진전략을 제시하고 4개 부문별 정책과제를 도출했다.

이러한 본 연구의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 문재인 정부가 지난 3년 동안 추진한 한반도 정책을 비판적으로 평가한 내용은 다음과 같다. 문재인 정부의 한반도 정책은 국내적 차원에서의 평화공감대 확산, 한반도 차원에서의 비핵·평화 프로세스 및 신경제구상, 지역적 차원에서의 신남방 및 신북방정책으로 대별할 수 있다. 문재인 정부는 평화공감대 확산과 관련해 통일국민협약 체결, 통일센터 설치·운영, 차세대 통일전문가 양성, 통일교육 활성화 등의 정책을 추진했다. 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련해서는 남북관계의 재정립 및 제도화, 남북의 군사적 신뢰구축, 북핵문제의 진전, 대북정책에 대한 국제적 지지 등이 주요한 정책과제였다. 한반도 신경제구상과 관련해서는 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 평화경제, 하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제

도화 등을 과제로 설정했다. 신남방정책의 주요 과제는 한-아세안 전략적 동반자 관계의 미래 발전, 평화로운 지역 구축, 경제적 동반자 관계 구축, 연계성 증진, 지속가능성과 환경 협력, 사람을 위한 사회·문화 파트너십 강화 등이며, 신북방정책의 주요 과제는 신북방정책 내실화, 중앙아시아 핵심국가와의 정책 협력 등이다.

평화공감대 확산과 관련해 추진한 정책 가운데 통일국민협약의 제도화, 통일센터의 예산 및 인력, 공간 등의 열악한 여건 개선, 차세대 통일전문가 양성 사업에의 중복 참여 문제 및 재외동포 활용 문제, 통일교육의 내실화 및 능동성·주도성 증진 등이 해결해야 할 과제로 지적됐다. 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련해서는 남북관계 재정립과 관련한 개념의 추상성을 보다 현실화하는 문제를 비롯해 남북관계가 북미관계로부터의 자율성 확보 등을 통해 비핵·평화 프로세스의 지속가능성을 더욱 공고히 해야 한다는 것이 해결 과제로 제기됐다. 또한 미중의 전략 경쟁도 감안해야 하는 요인으로 꼽혔다. 한반도 신경제구상과 관련해서는 3대 경험벨트 구축을 실현하기 위한 구체적인 방안이 제시되어 있지 않고, 평화경제가 다소 추상성이 높으며, 북한 비핵화 및 남북관계 진전이라는 보다 큰 틀의 여건 조성이 필요하다는 것 등이 문제로 제시됐다. 신남방·신북방정책과 관련해서는 특정 국가가 아닌 해당 지역에 대한 포괄적이면서도 맞춤형 전략을 개발해야 한다는 점이 보완해야 할 사항으로 제기됐다. 문재인 정부가 지난 3년 동안 추진한 한반도 정책을 비판적으로 평가한 결과를 통해 한국이 중장기적 측면에서 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 정책대상국과의 상호작용, 주변 관련국의 정책적 대응, 정부의 적극적 의지와 부처 간 유기적 협조체계, 국내 여론의 반응 등을 반드시 고려해야 한다는 교훈을 얻을 수 있었다.



둘째, 한국이 추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어 반드시 감안해야 하는 정책 추진 환경을 지구적·지역적·한반도·국내적 차원으로 각각 구분해 예상한 내용을 바탕으로 도출한 기회요인 및 위협요인은 다음과 같다. 한국이 중장기적 측면에서 새로운 한반도 구상을 수립·추진하는 데 있어 극대화하고 동시에 적극적으로 활용해 나가야 하는 기회요인은 한국의 국제적 위상 상승, 한국의 외교적 지평 확장, 한국 주도의 북한 변화 유도 및 남북관계 발전, 남북경협에 한국경제 성장 기여, 한국 사회 대북 인식의 긍정적 변화, 한국 국민들의 평화 우선시 경향 강화 등이다. 반면 앞으로 한국이 최소화하거나 가급적 회피해야 하는 위협요인은 미중 간 경쟁 및 대한(對韓) 견인전략 강화, 코로나-19에 따른 아시아 지역 내 국가 간 관계 변화, 한국의 제한적인 대북 영향력, 북한의 몽니 가능성, 남남갈등의 지속·심화, 북한·통일문제에 대한 한국 국민들의 관심 저하 등이다.

셋째, 문재인 정부가 추진한 한반도 정책에 대한 비판적 평가와 한국이 직면할 한반도 정책 추진 환경에 대한 예상을 토대로 제시한 새로운 한반도 구상의 목표와 추진원칙은 다음과 같다. 본 연구는 한국이 추진해야 하는 새로운 한반도 구상의 목표로 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 제시했다. 한국이 앞으로 추진해야 하는 새로운 한반도 정책은 기본적으로 문재인 정부가 추진하는 ‘평화와 번영의 한반도 정책’을 발전적으로 계승하는 관점에서 구상하는 것이 바람직하다. 문재인 정부의 한반도 정책이 궁극적으로 지향하는 지점이 앞으로 한국이 지속적으로 지향해야 할 지점이라고 할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 2030년까지 한국이 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 정책은 문재인 정부가 지난 3년간 거둔 성과를 확대·발전시키는 동시에 미진한 점을 보완하는 맥락에서 구상

되는 것이 바람직하다. 이러한 새로운 한반도 구상을 추진하는 과정에서 견지해야 하는 원칙으로는 ① 사람 중심의 호혜·평화 추구, ② 당사자 해결, ③ 주변국과 협력, ④ 단계적·점진적 추진, ⑤ 정책 추진의 지속가능성 제고 등 5가지를 제시했다.

넷째, 본 연구가 새로운 한반도 구상을 실현하는 과정에서 국내적·한반도·지역적 차원에서 추진해야 한다고 제시한 전략과제 및 정책과제는 다음과 같다. 먼저, 국내적 차원의 평화공감대 확산과 관련한 전략과제로 (1) 평화에 대한 국민의 공감대 강화, (2) 통일 대비 인적 기반 구축, (3) 내부적 평화·통일 역량 강화를 선정했다. 이어서 전략과제와 부합하는 주요 정책과제로 (1) 국민화합 평화공감대 형성, (2) 통일 대비 인적역량 강화, (3) 통일 대비 인프라 확충을 각각 선정했다. 국민화합 평화공감대 형성과 관련한 정책과제로는 ① 평화·통일 관련 국민 통합가치 도출, ② 평화·통일 문화화, ③ 통일교육에서 평화통일교육으로 담론 전환 등을 제시했다. 통일 대비 인적역량 강화와 관련한 정책과제로 ① 차세대 북한·평화전문가 육성, ② 남북 청소년 협력 프로그램 운영, ③ 차세대 대상 통일공공외교 강화 등을, 통일 대비 인프라 확충과 관련한 정책과제로 ① 통일교육원 강화, ② 지역별 통일센터 운영 강화, ③ 생애주기별 맞춤형 통일교육 추진 등을 각각 제안했다.

한반도 비핵·평화 프로세스와 관련한 전략과제는 (1) 남북관계 발전의 불가역성 확보, (2) 대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 추진, (3) 대(對)강대국 협력적 관여 능력 확보를 제시했다. 이어서 전략과제에 따른 주요 정책과제로 (1) 남북한 상호의존성 증대, (2) 비핵화 협상 주도력 강화, (3) 대미·대중 탄력적 협력외교 강화를 각각 제시했다. 남북한 상호의존성 증대를 위한 정책과제로 ① 한반도 평화체제 협의체 설치·운영, ② 남북 군사합의 이행과 실효적 군비 통제

방안 마련 등을, 비핵화 협상 주도력 강화를 위한 정책과제로 ① 한반도 비핵화 로드맵 제안자 역할, ② 한·미 상설 실무협의체 활성화 등을, 대미·대중 탄력적 협력외교 강화를 위한 정책과제로 ① 대미 외교 내실화, ② ‘K-평화 포럼(가칭)’ 구축·운영 등의 필요성을 각각 제안했다.

한반도 신경제구상과 관련한 전략과제로는 (1) 남북한 간 교류 재개, (2) 대등한 상생협력 추진, (3) 남북 공동시장 기반 마련을 선정했다. 이어서 전략과제에 따른 주요 정책과제로 (1) ‘소삼통(小三通)’의 선제적 재개, (2) 남북한 산업협력을 통한 동반성장 추진, (3) ‘하나의 시장’을 위한 남북한 간 제도적 협력을 제시하는데 더해 (4) 한반도 차원의 가치사슬(Value-Chain) 체계 구축을 새로운 주요 정책과제로 추가했다. ‘소삼통(小三通)’의 선제적 재개를 위한 정책과제로 ① 단절된 협력관계 복원 조치 시행, ② 상호신뢰 회복을 위한 협력 시도, ③ 관광협력 활성화를 제안했다. 남북한 산업 협력을 통한 동반 성장 추진 관련 정책과제로는 ① 남북 정상 간 합의한 경제분야 사업 이행, ② 남북공동경제특구 및 북한 경제개발구 투자·운영을, 하나의 시장을 위한 남북한 간 제도적 협력 관련 정책과제로 ① 남북경제협력 합의를 체결, ② 실질적인 경제통합을 위한 토대 구축 사업 추진 등을 제시했다. 남북경협을 통한 한반도 차원의 가치사슬 체계 구축 관련 정책과제로는 ① 하나의 시장 정책 추진, ② 한반도 차원의 가치사슬 환경 구축을 제안했다.

신남방 및 신북방정책과 관련한 정책과제는 (1) 상호 이해증진을 통한 사람 공동체 형성, (2) 맞춤형 번영 공동체 형성, (3) 포괄적인 평화 공동체 형성을 제시했다. 이러한 전략과제에 따른 주요 정책과제로 (1) 인적·문화교류 확대, (2) 경제협력 분야 세분화, (3) 안보협력 분야 확대를 제시하고, (4) 경제적 가치사슬 구축과 안보협력

의 공고화를 추가했다. 인적·문화교류 확대와 관련한 정책과제로 ① 문화 인프라 ODA 확대, ② 기술협력 차원의 교육교류 사업 강화, ③ 관광협력 활성화를, 경제협력 분야 세분화 관련 정책과제로 ① 바이오·제약·ICT 등 고부가가치 산업협력 강화, ② 자원·에너지 협력 강화를 제시했다. 안보협력 분야 확대와 관련해서는 ① 초국경 소다자 협력을 통한 한반도 교량지대 조성, ② 외교안보 싱크탱크 정례 대화를, 경제적 가치사슬 구축과 안보협력의 공고화를 위해서는 ① 한반도 차원의 가치사슬 구축과 아시아 확산, ② 역내 안보공동체 구축과 지속가능한 협력 추진을 각각의 정책과제로 제안했다.

본 연구가 제안한 새로운 한반도 구상은 중장기적 측면에서 한반도의 평화정착과 번영을 바탕으로, 동아시아의 평화와 발전을 주도할 뿐만 아니라 세계평화에 기여하는 평화국가로서 한국을 자리매김 시키기 위한 것이다. 그리고 새로운 한반도 구상은 정치경제적으로 강대국과 약소국, 선진국과 개발도상국 사이를 연결하는 교교의 역할과 지리적으로 대륙과 해양을 연결하는 역할을 통해 사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성을 목표로 하는 것이다. 평화국가, 교량국가로서 한국의 새로운 한반도 구상은 힘(power)보다는 상호존중과 배려를 바탕으로 소통과 연계에 기반을 둔 협력을 통해 상생과 공영의 '생명공동체'를 지향하는 것이다. 이상의 내용을 종합해 집대성 하면 <그림 VI-1>과 같다.

〈그림 VI-1〉 한국의 2020~2030년 새로운 한반도 구상

목 표		사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성		
추진원칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사람 중심의 호혜·평화 추구</li> <li>• 당사자 해결    • 주변국과 협력    • 단계적·점진적 해결</li> <li>• 정책 추진의 지속가능성 제고</li> </ul>		
부 문 별 전 략 과 제 및 정 책 과 제	국 내	평화 공감대 확산	평화에 대한 국민 공감대 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화·통일 관련 국민 통합가치 도출</li> <li>• 평화·통일 문화화(enculturation)</li> <li>• 평화통일교육으로 담론 전환</li> </ul>
			통일 대비 인적 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차세대 북한·평화전문가 육성</li> <li>• 남북 청소년 협력 프로그램 운영</li> <li>• 차세대 대상 통일공공외교 강화</li> <li>• 생애주기별 맞춤형 통일교육 추진</li> </ul>
			내부적 평화·통일 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일교육원 강화</li> <li>• 지역별 통일센터 운영 강화</li> </ul>
	한 반 도	비핵· 평화 프로세스	남북관계 발전 불가역성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 평화체제 협의체 설치·운영</li> <li>• 남북 군사합의 이행과 실질적 군비 통제 방안 마련</li> </ul>
			대화 통한 북한의 안전한 비핵화 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 비핵화 로드맵 제안자 역할</li> <li>• 한미 상설 실무협업체 활성화</li> </ul>
		신경제 구상	대강대국 협력적 관여 능력 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대미외교 내실화</li> <li>• 'K-평화 포럼'(가칭) 구축·운영</li> </ul>
			남북한 간 교류 재개	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단절된 협력관계 복원 조치 시행</li> <li>• 상호신뢰 회복을 위한 협력 시도</li> <li>• 관광협력 활성화</li> </ul>
	대등한 상생협력 추진		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 정상 간 경제분야 합의 이행</li> <li>• 남북공동경제특구 및 북한 경제개발구 투자·운영</li> </ul>	
	남북 공동시장 기반 마련		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북경제협력 합의서 체결</li> <li>• 실질 경제통합 위한 토대 구축 추진</li> </ul>	
	지 역	신남방 신북방	상호 이해증진 통한 사람 공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화 인프라 ODA 확대</li> <li>• 기술협력 차원의 교육교류 사업 강화</li> <li>• 관광협력 활성화</li> </ul>
			맞춤형 번영 공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고부가가치 산업협력 강화</li> <li>• 자원·에너지 협력 강화</li> </ul>
			포괄적 평화 공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초국경 소다자 한반도 교량시대 조성</li> <li>• 외교안보 싱크탱크 정례 대화</li> </ul>
경제 가치사슬 구축 안보협력 공고화			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가치사슬 아시아 확산</li> <li>• 역내 안보공동체 구축과 지속가능한 협력 추진</li> </ul>	

출처: 저자 작성.

문재인 정부의 한반도 정책은 2020년부터 코로나-19 팬데믹으로 전반적 측면에서 제대로 추진되기 어려운 여건에 처해있다. 코로나-19가 언제, 어떻게 종료될 것인지 예단하기 어렵다는 점은 앞으로도 문재인 정부가 한반도 정책을 추진하는 데 적지 않은 장애로 작용할 가능성이 크다. 코로나-19는 정책 추진에 있어 필수적인 사람 간의 접촉을 어렵게 만들고 있기 때문이다. 특히, 국내 및 지역적 차원에서 그나마도 한반도 정책의 핵심적 사안이라고 할 수 있는 남북관계는 더욱 어려운 여건에 처해 있다.

이처럼 대내외 여건이 여의치 않은 상황에서도 문재인 정부는 한반도 정책과 관련한 국정과제를 변화시키지 않고 있다. 코로나-19 팬데믹으로 당장은 통일·외교·안보 분야의 정책을 제대로 추진하기가 여의치 않을 수 있지만 이러한 이유가 한반도 정책을 근본적으로 변화시키는 요인이 될 수 없기 때문이다. 역대 정부의 통일·외교·안보 정책이 그러했던 것처럼, 문재인 정부의 한반도 정책 역시 임기 내에 가시적인 성과를 도출해야 하는 특징과 임기 이후를 바라보며 보다 긴 안목에서 비전을 제시하는 성격을 모두 갖고 있다. 따라서 특정 요인만을 고려해 국정과제를 비롯한 주요 정책의 근간을 변화시키기는 쉽지 않으며, 적절치 않은 것이 사실이다.

본 연구는 문재인 정부의 ‘평화와 번영’의 한반도 정책이 중장기적 측면에서 지속적으로 추진되는 과정에서 한반도뿐 아니라 지역으로 차원이 확산되며 보다 넓고 열린 성격으로 진전해야 한다고 전제했다. 따라서 본 연구는 문재인 정부의 한반도 정책과 관련된 국정과제를 선별하고 이를 국내적·한반도·지역적 차원으로 재분류해 비판적으로 평가한 뒤 여기에서 보완·발전시켜야 할 점을 한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 구상에 접목하고자 했다. 문재인 정부의 한반도 정책을 비판적으로 평가하기 위해 분류했던

국내적·한반도·지역적 차원을 향후 한국이 중장기적으로 추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 구상하는 데 있어서도 그대로 적용하며 분석·평가 및 제안의 일관성을 유지하려 했다.

이러한 본 연구는 중장기적인 측면에서 한국이 수립·추진해야 하는 새로운 한반도 정책과 관련해 궁극적인 목표, 추진원칙, 부문별 전략과제 및 정책과제 등을 포괄적이면서도 비교적 구체적으로 제시하고 있다는 특징이 있다. 앞서 언급한 것처럼, 본 연구는 한국이 향후 추진해야 하는 새로운 한반도 정책이 지금까지의 한반도 정책처럼 국내적 차원 및 한반도 차원에 머무는 것이 아니라 이를 포함해 지역 차원의 전략이 연동되어 추진됨으로써 보다 넓고 열린 성격을 가져야만 제대로 된 성과를 거둘 수 있을 것이라고 강조한다. 이처럼 새로운 한반도 정책에 국내 및 대북정책뿐 아니라 신남방·신북방정책을 연동한 것이 본 연구가 다른 연구와 가장 차별화되는 점이라고 할 수 있다. 본 연구는 문재인 정부의 남은 임기뿐 아니라 2030년까지 한국이 어떠한 방향에서 한반도 정책을 수립·추진해야 하며, 이 과정에서 해결해 나가야 하는 문제가 무엇인지를 구체적으로 보여주고 있다는 점에서 그 함의를 찾을 수 있다.

또한 본 연구는 시간적 범위를 2020~2030년으로 설정하고 있는 이른바 ‘미래 연구’라는 성격도 갖고 있으며, 이를 통해 문재인 대통령이 제시한 ‘신한반도체제’의 내용을 더욱 구체화했다고 할 수 있다. 문 대통령은 3.1운동 및 대한민국 임시정부 수립 100주년이었던 2019년 3.1절 기념사를 통해 지난 100년의 역사와 구별되는 미래 100년의 비전으로 ‘신한반도체제’를 제시했고, 같은 해 8월 15일에는 광복절 경축사를 통해 광복 100주년인 2045년까지는 “평화와 통일로 하나된 나라로 세계 속에 우뚝 설 수 있도록, 그 기반을 단단히 다지겠다.”는 구상을 밝혔다. 본 연구는 한국이 2030년까지 추진해

야 하는 새로운 한반도 구상의 목표와 추진전략 등을 제시함으로써 신한반도체제의 비전과 로드맵을 더욱 내실 있게 하는 데 기여했다고 할 수 있다.

본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구사업’의 3/4년차 연구의 총괄연구로서 평화공감대 확산, 한반도 비핵·평화 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방 및 신북방정책을 각각의 주제로 삼아 본 연구와 동시에 진행된 4개 세부연구를 종합하였다. 동시에 4개 세부연구 결과의 종합을 통해 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제의 밑그림을 그리는 역할을 수행했다. 이러한 본 연구의 결과가 문재인 정부뿐만 아니라 이후 정권에서도 중장기적 차원의 한반도 정책을 수립하고 추진하는 데 있어 이를 이론적·정책적으로 뒷받침할 수 있는 토대가 되기를 기대해 본다.



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 고려대학교 정부학연구소 편. 『2018 대한민국 정책평가 보고서』. 서울: 동아E&D, 2019.
- 국가안보실. 『희망의 새시대 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.
- 국방부. 『2018 국방백서』. 서울: 국방부, 2018.
- 김갑식 외. 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 나용우·홍석훈·박은주. 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전 방향』. KINU 정책연구시리즈 18-04. 서울: 통일연구원, 2018.
- 나용우·이우태·김주리·김유철·이진영·권재범. 『신남방정책·신북방 정책 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 대한민국 정부. 『이명박정부 국정백서: 2008.2~2013.2 - 05. 원칙있는 대북·통일정책과 선진안보 -』. 서울: 문화체육관광부, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『박근혜정부 정책백서 7권 평화통일 기반 구축』. 세종: 문화체육관광부, 2017.
- 박정호·강부균·윤지현. 『중앙아시아 개발과제와 한·중앙아 신협력 방향』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 박정호 외. 『푸틴과 러시아 극동개발 20년: 한-러 극동 협력 심화를 위한 신방향 모색』. 세종: 대외경제정책연구원, 2019.
- 박주화·김일기·채재병·황수환·박은주. 『평화공감대 확산 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 송민순. 『빙하는 움직인다: 비핵화와 통일외교의 현장』. 파주: 창비, 2016.

- 신기욱·데이비드 스트로브·조이스 리 지음. 박진경 옮김. 『남북 관계, 어떻게 풀어야 하는가: 효과적이고 지속 가능한 맞춤형 인게이지먼트』. 파주: 한울, 2015.
- 신종호 외. 『한반도 평화변영의 비전과 전략』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2019.
- 이규창 외. 『평화와 변영의 한반도: 정책목표와 추진방향』. KINU 정책연구시리즈 17-05. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이상근. 『한반도 평화체제의 쟁점과 구축방향』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 이상신·민태은·정은미·윤광일·구본상·Rose McDermott. 『국민과 함께하는 통일·대북 정책』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이수형. 『중추적 중견국가로서 한국의 「외교안보전략 3.0」』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 이종석. 『한반도 평화통일론』. 파주: 한울, 2012.
- 이현주·이백진·유현아·이석기. 『한반도 신경제구상 구현을 위한 국토분야 전략방안 연구』. 세종: 국토연구원, 2018.
- 임강택·홍제환·양문수·이석기. 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 장철운. 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.
- 전봉근. 『코로나19 팬데믹의 국제정치와 한국외교 방향』. 주요국제문제분석 2020-08. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020.
- 정성윤 외. 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 정은이·이해정·박지연·최장호·강성현. 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 조선경제개발협회. 『조선민주주의인민공화국 특수경제지대』. 평양:

- 조선경제개발협회, 2019.
- 중앙선거관리위원회. 『매니페스토 선거공약 평가지표』. 과천: 중앙선거관리위원회, 2014.
- 차명철. 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』. 평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018.
- 청와대. 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』. 서울: 청와대, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『걸어온 길 나아갈 길 100년: 문재인 대통령 연설문 선집』. 서울: 청와대 대통령비서실, 2019.
- 최지영. 『대북재제 강화가 북한경제에 미치는 영향: 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로』. KINU Insight, no. 4. 서울: 통일연구원, 2020.
- 통일부. 『2006 통일백서』. 서울: 통일부, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부, 2017.
- \_\_\_\_\_. 『2018 통일백서』. 서울: 통일부, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『2020 통일백서』. 서울: 통일부, 2020.
- 통일부 통일교육원. 『평화통일교육: 방향과 관점』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『통일교육 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획』. 서울: 통일부 통일교육원, 2019.
- 한국갈등학회. 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』. 통일부 정책연구용역보고서, 2019.8.
- 한국조직학회. 『통일+센터 성과평가와 발전방안 연구』. 통일부 정책연구용역보고서, 2020.5.4.

## 2. 논문

- 강원택. “북한 이슈와 한국사회의 이념갈등.” 『한국정치학회 연례학술회의 발표논문집』. 2009 한국정치학회 연례학술대회, 2009.12. 4.~5.
- 김군수·성영조·한영숙. “포스트 코로나19, 뉴노멀 시대의 산업전략.” 『이슈&진단』. 제411호, 2020.
- 김영준. “중국의 ‘코로나19 위기’는 끝나지 않았다: 코로나19와 중국 외교의 과제.” 『이슈브리프』. 통권 제189호, 2020.
- 김원식. “코로나19 이후 안보 패러다임의 변화와 우리의 역할.” 『이슈브리프』. 통권 제192호, 2020.
- 김재철. “수용과 충격: 중국의 부상과 자유주의 세계질서.” 『한국과 국제정치』. 제36권 제1호, 2020.
- 도종윤. “코로나19 이후의 국제정세: 보건안보의 관점에서 우리의 전략.” 『JPI 정책포럼』. 2020-04, 2020.
- 박광득. “제4장 통일교육의 역할과 효과에 대한 문제점과 개선방향 연구.” 『통일전략』. 제14권 1호, 2014.
- 박상현. “트럼프 행정부의 ‘무역전쟁’과 G-0의 세계?.” 『경제와 사회』. 통권 제125호, 2020.
- 성기영. “코로나19 사태 이후 국제질서 변화와 다자주의의 모색.” 『이슈브리프』. 통권 제191호, 2020.
- 성원용. “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망.” 『IDI 도시연구』. 제16권, 2019.
- 신재길. “코로나발 세계 대공황.” 『정세와 노동』. 제161호, 2020.
- 양문수. “남북 경제교류·협력의 경험과 과제.” 김학성·고상두 편. 『통일의 길 위에 선 평화: 한반도 문제의 구조적 이해』. 서울: 박영사, 2019.
- 양 철. “코로나19를 둘러싼 미국과 중국의 대립.” 『성균차이나브리프』.

- 제8권 2호, 2020.
- 우준모. “신북방정책’ 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점.” 『국제지역연구』. 제21권 5호, 2018.
- 이남주·임종석. “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6·15 20주년 기념 임종석 전 대통령 비서실장과의 대담.” 『창작과 비평』. 제48권 2호, 2020.
- 이내영. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?.” 『한국정당학회보』. 제10권 2호, 2011.
- 이석기. “통일준비를 위한 남북경제협력의 미래.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 이재현. “신남방-신북방 연계 공간적 전략.” 임원혁 외. 『국제협력 비전, 전략 추진체계: 국제개발협력을 중심으로』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2019.
- 이정철. “영변 ‘+α’ 논란과 다른 수단으로서의 외교: 하노이회담의 3대 쟁점을 중심으로.” 『동향과 전망』. 제107호, 2019.
- 이호철. “한반도 비핵평화 프로세스: 포괄적 합의, 단계적 이행.” 『한국과 국제정치』. 제35권 제1호, 2019.
- 이희욱. “중국의 대북한 영향력과 북중관계의 ‘재정상화.’” 『중소연구』. 제42권 3호, 2018.
- 장형수·김석진. “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점.” 『현대북한연구』. 제22권 1호, 2019.
- 정성윤. “한반도 평화와 통일·대북정책.” 김병곤·서보혁·이동선·정재관·정성윤·정옥식. 『한반도의 평화를 말하다: 여섯 가지 주제로 살펴본 한반도 평화의 의미와 이해』. 서울: 통일교육원, 2019.
- 정영철. “남북관계의 변화와 남남갈등.” 『한국과 국제정치』. 제34권 제3호, 2018.

- 조현용·정기원·김용호. “김정은 체제 외교정책변화의 결정요인 분석: 대북제재와 국내정치 동학.” 『국방연구』, 제62권 4호, 2019. 차문석. “미중의 글로벌 전략과 동북아 지정학의 귀환: 한반도 통일 위상학의 변화.” 『국가전략』, 제26권 1호, 2020.
- 차재훈. “남북대화에 대한 사회적 인식 제고 방안 연구.” 『통일문제연구』, 통권 제58호, 2012.
- 최경희. “신지정학시대, 한국의 신남방정책과 신북방정책의 결합의 의미.” 『신남방정책·신북방정책의 중장기 목표 및 신한반도 구상과의 연계전략』. 통일연구원 일반연구과제 워크숍, 2020.7.16.~17.
- 한홍렬·이준은. “중소기업 중심의 남북경제 협력 방안.” 『남북한 산업협력 체제의 구축방안』. 2018년 남북경제협력 관련 세미나 발표문, 이인영 국회의원실 주관 토론회, 2018.11.16.
- 홍 민. “김정은 정권의 핵무기 고도화와 통치전략.” 『수은 북한경제』, 통권 제50호, 2016.
- 홍순직. “남북경제협력 현주소와 한반도 신 성장동력을 위한 과제.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- Burns, Nicholas, Joseph S. Nye, and Stephen M. Walt. “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic.” *Foreign Policy*, March 20, 2020.
- Ha, Hoang Thi and Glenn Ong. “Assessing the ROK’s New Southern Policy towards ASEAN.” *ISEAS Perspective*, no. 7, 2020.

### 3. 기타 자료

『미디어오늘』.

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『한겨레』.

『BBC 뉴스코리아』.

『DAILYNK』.

『MBC 뉴스데스크』.

『YTN』.

*KBS World Radio*.

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

대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr/>>.

동아시아연구원 <<http://www.eai.or.kr/>>.

리얼미터 <<http://www.realmeter.net/>>.

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

북방경제협력위원회 <<http://www.bukbang.go.kr/>>.

신남방정책특별위원회 <<http://www.nsp.go.kr/>>.

외교부 <<http://www.mofa.go.kr/>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr/>>.

코로나바이러스감염증-19(COVID-19) <<http://ncov.mohw.go.kr/>>.

통일부 <<https://www.unikorea.go.kr/>>.

통일부 통일북스 <<http://www.unikorea.go.kr/books/>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov/>>.

국정기획자문위원회. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」. 2017.7.

대한민국 정부. 「100대 국정과제」. 2017.8.  
\_\_\_\_\_. 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년  
시행계획」. 2018.12.  
\_\_\_\_\_. 「제3차 남북관계발전기본계획: 2020년도 시행계획」.  
2020.4.  
신남방정책특별위원회. “신남방정책 2019년 중점 사업계획(안).” 2019.  
4.30.  
통일부. 「2019년 통일부 주요업무 추진계획」. 2019.3.12.  
\_\_\_\_\_. 「2020년 통일부 주요업무 추진계획」. 2020.3.3.  
  
「통일교육지원법」 제6조의7.

조중 경제 및 문화 협력협정(1953.11.23.).  
한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018.4.27.).  
평화·번영과 동반자 관계를 위한 한·아세안 공동비전 성명(2019.11.26.).

서울대 통일평화연구원. 『2019년 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화,  
불안과 희망』. 서울대학교 통일평화연구원 국내학술회의 자료집,  
2019.10.4.  
이동률. “하노이 북미 정상회담 이후 중국의 한반도 비핵, 평화 프로세스에  
서의 역할과 전략.” 동아시아연구원(EAI) 논평, 2019.5.2.  
최경희. “신남방정책 관련 서면자문.” 통일연구원 서면자문자료, 2020.5.1.

싱가포르 북미정상회담(2018.6.) 동영상. ‘북한의 기회 이야기(A Story of  
Opportunity for North Korea)’ <<https://www.facebook.com/WhiteHouse/videos>>.



# 부록: 전문가 인식조사

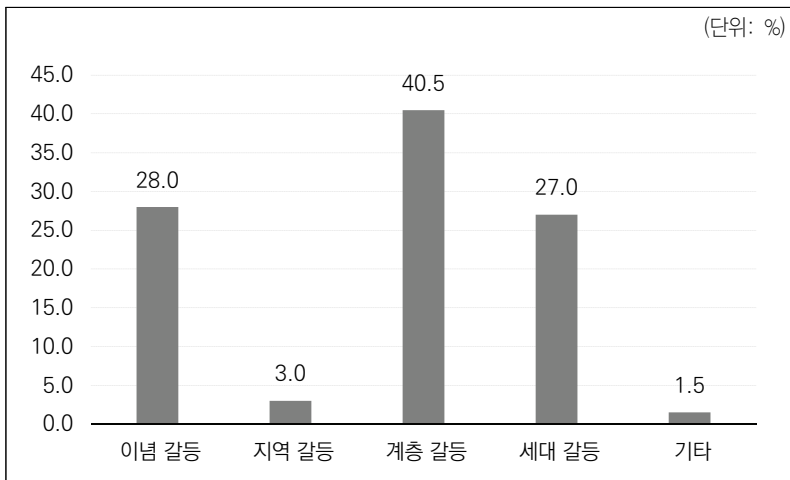




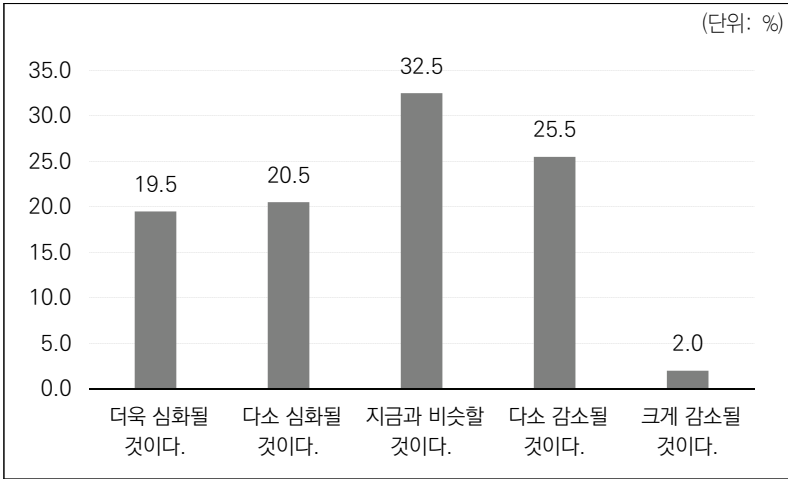
## 새로운 한반도 구상 관련 전문가 인식조사

- 조사기간: 2020.4.17. ~ 2020.5.26.
- 조사방법: 온라인 설문(20문항) 응답
- 조사대상: 북한·통일문제 및 국제정치 분야 국내 전문가 200명

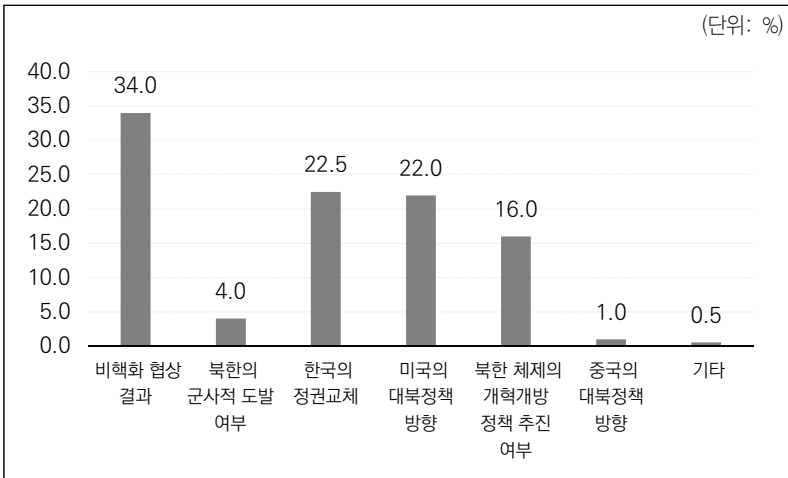
### 〈공통 1〉. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회에서 가장 심화될 것으로 보이는 사회적 갈등은 무엇이라고 전망하십니까?



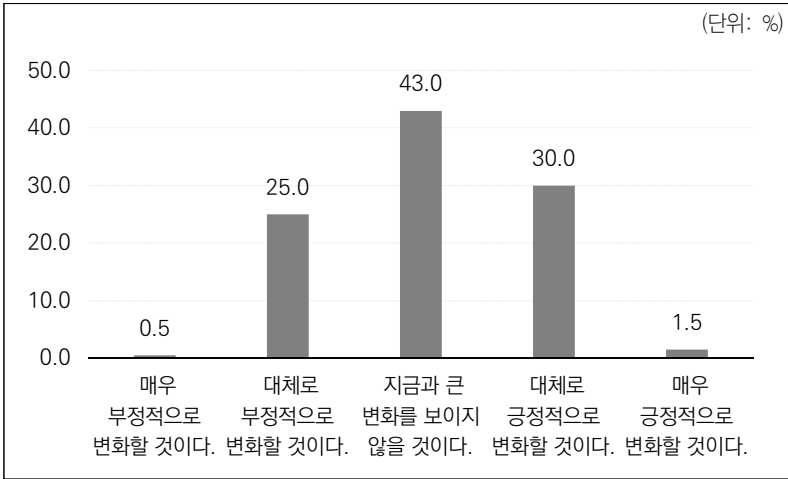
**〈공통 2〉. 귀하께서는 향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?**



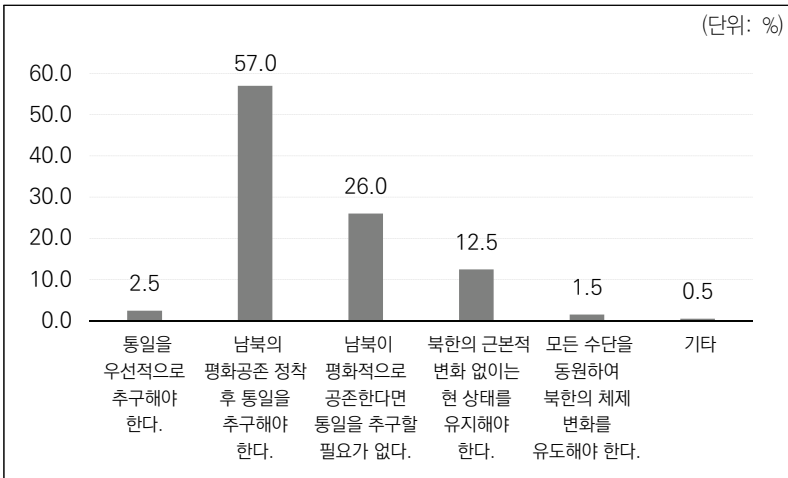
**〈공통 3〉. 귀하께서는 향후 10년 한국정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 무엇이라고 생각하십니까?**



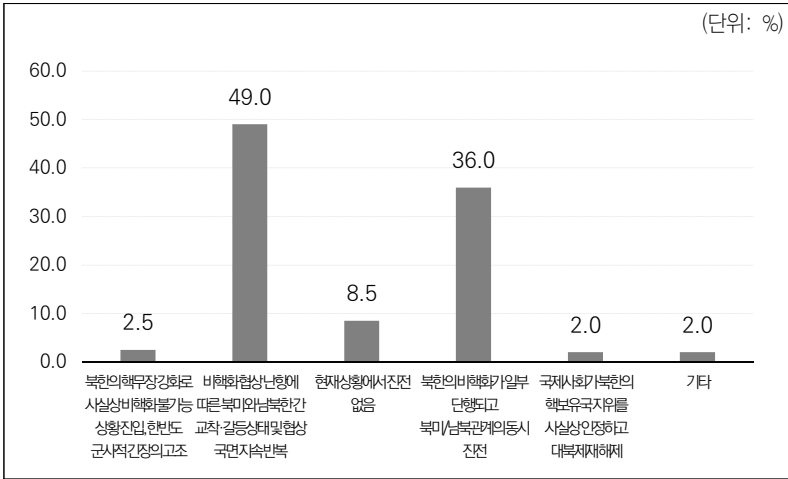
**〈공통 4〉. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?**



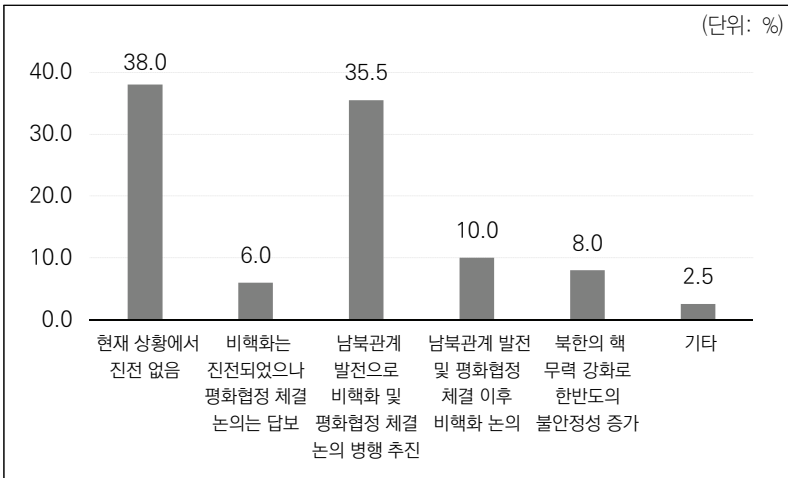
**〈공통 5〉. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?**



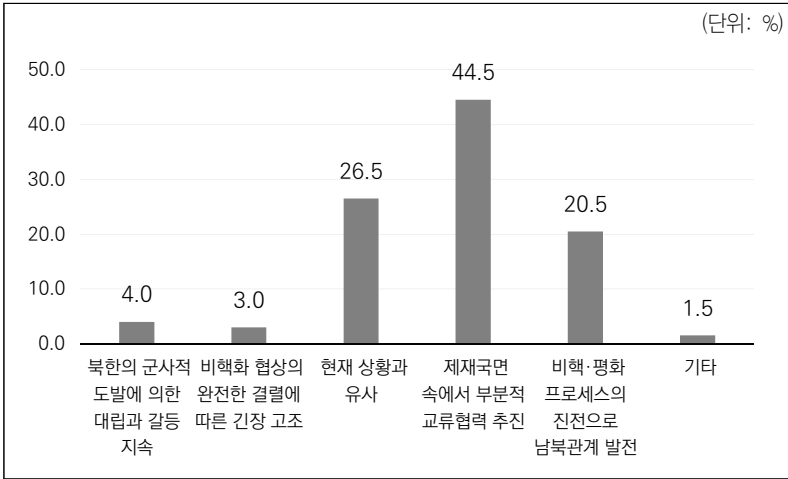
**<공통 6>. 귀하께서는 향후 10년 북한 비핵화 문제는 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?**



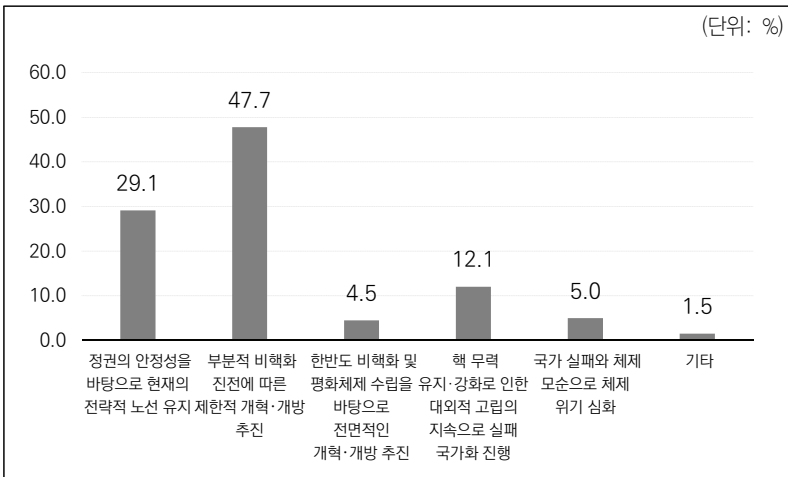
**<공통 7>. 귀하께서는 향후 10년 한반도 평화 프로세스는 어느 정도로 진전될 것으로 예상하십니까?**



〈공통 8〉. 귀하께서는 향후 10년 남북관계를 어떻게 전망하십니까?



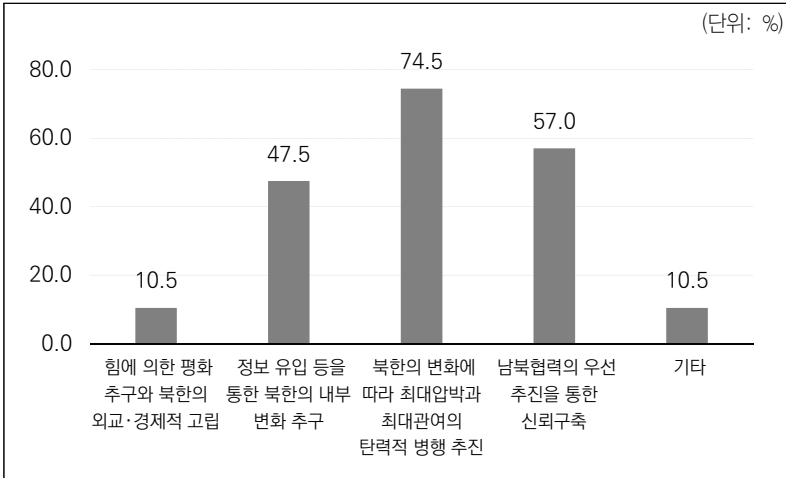
〈공통 9〉. 귀하께서는 향후 10년 북한 체제의 변화에 대해 어떻게 전망하십니까?



**<공통 10>. 귀하께서는 향후 10년 한국정부의 바람직한 대북정책의 방향은 무엇이라고 보십니까?**

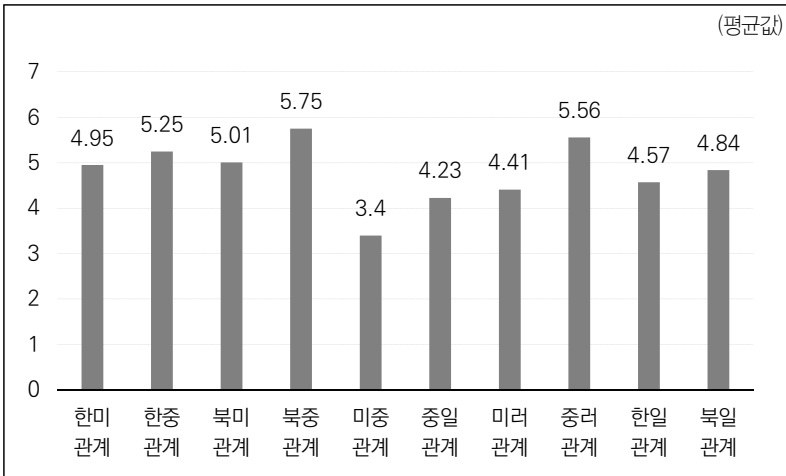
(중복응답)

(단위: %)



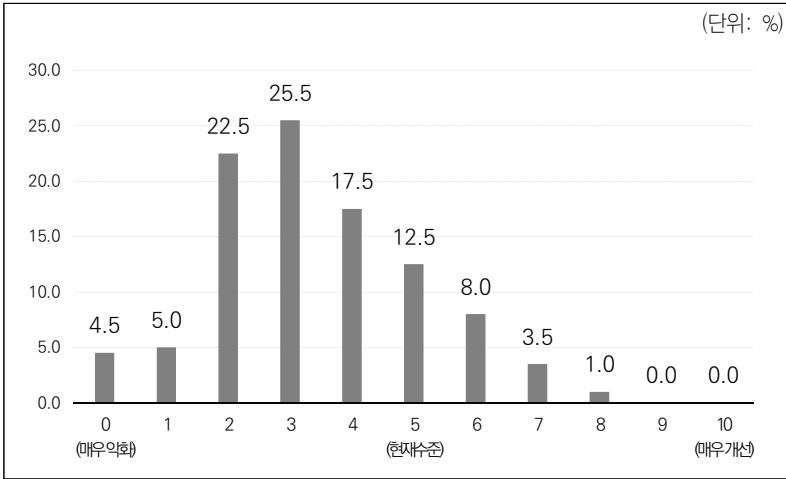
**<공통 11>. 귀하께서는 향후 10년 동아시아(동북아)의 주요 양자 관계는 현재보다 어떻게 될 것으로 생각하십니까?**

(평균값)

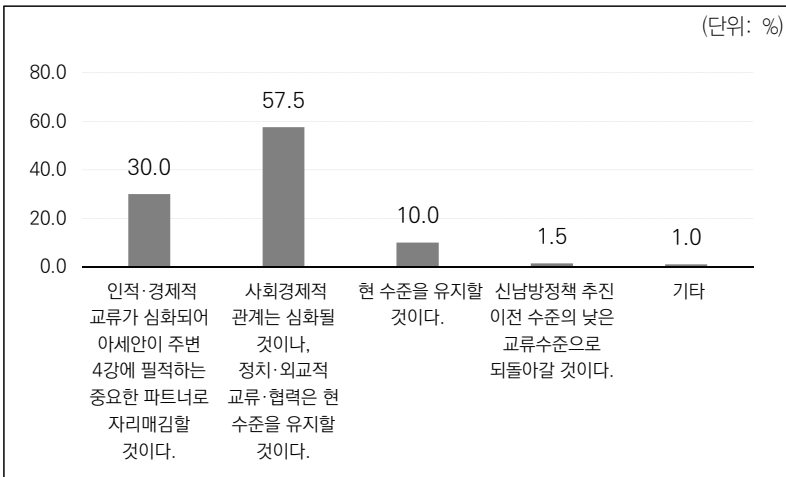




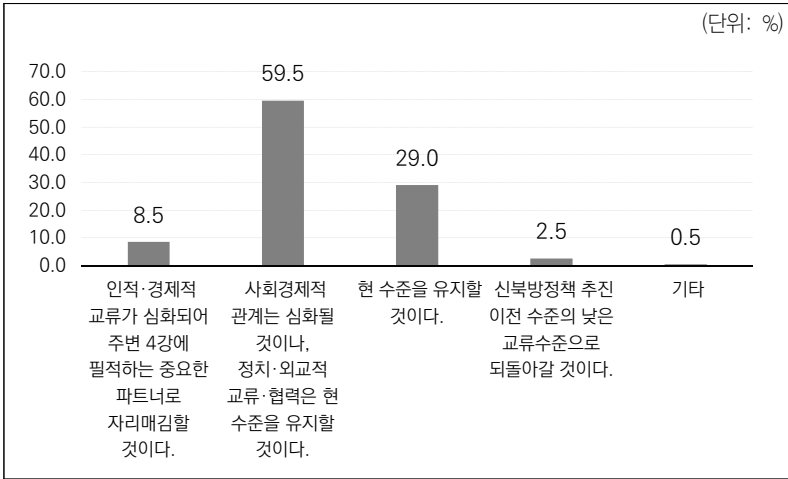
**<공통 11>. 향후 10년 양자관계 전망 중 미중관계 응답률 분포**



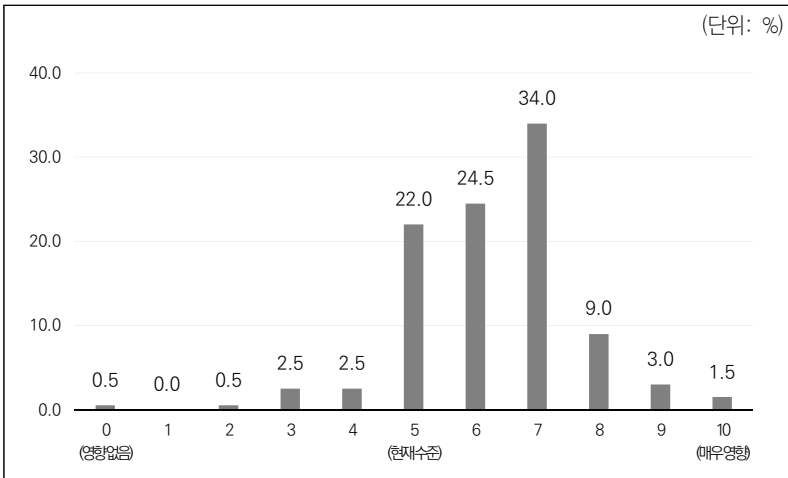
**<공통 12>. 귀하께서는 신남방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·아세안 관계를 어떻게 전망하십니까?**



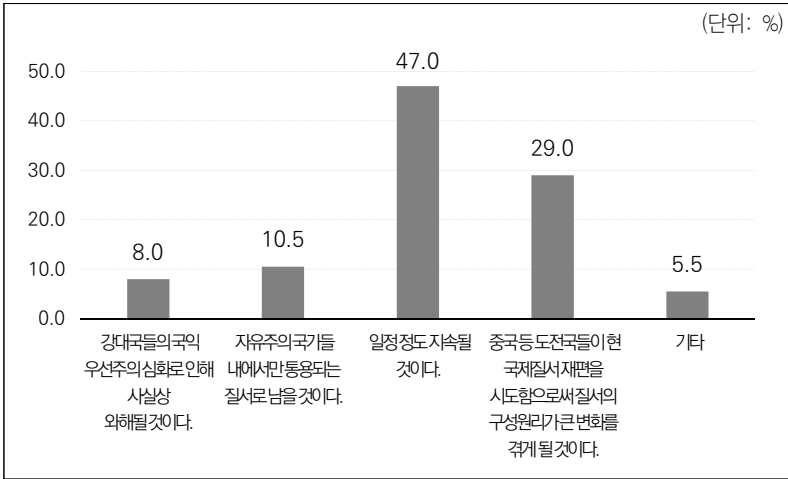
**〈공통 13〉. 귀하께서는 신북방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·중아시아 관계를 어떻게 전망하십니까?**



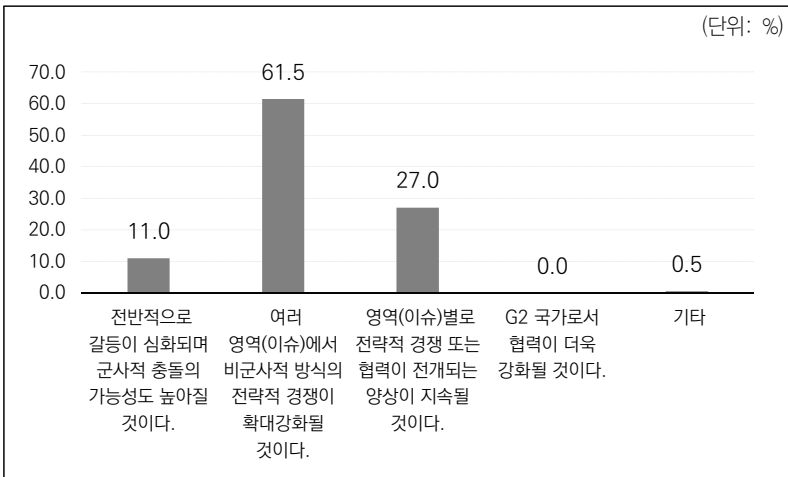
**〈공통 14〉. 귀하께서는 향후 10년 한국이 지역 내 안보 질서에 미치는 영향력을 어떻게 전망하십니까?**



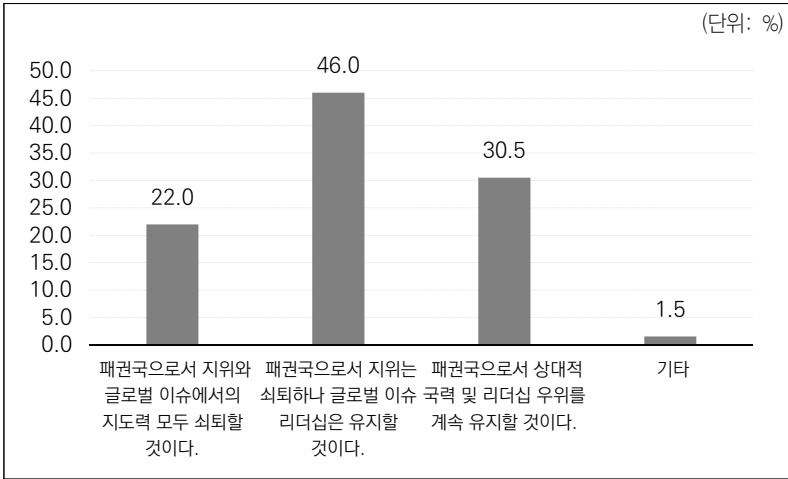
**<공통 15>. 귀하께서는 향후 10년 자유주의 국제질서가 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?**



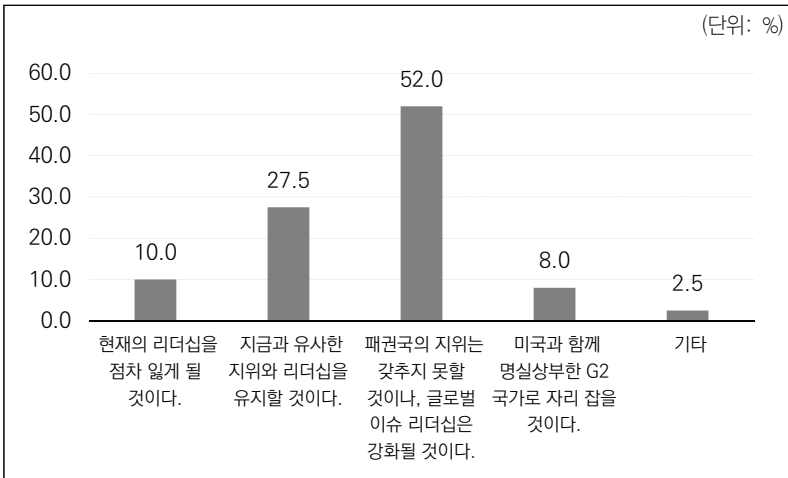
**<공통 16>. 귀하께서는 향후 10년 미중관계를 어떻게 전망하십니까?**



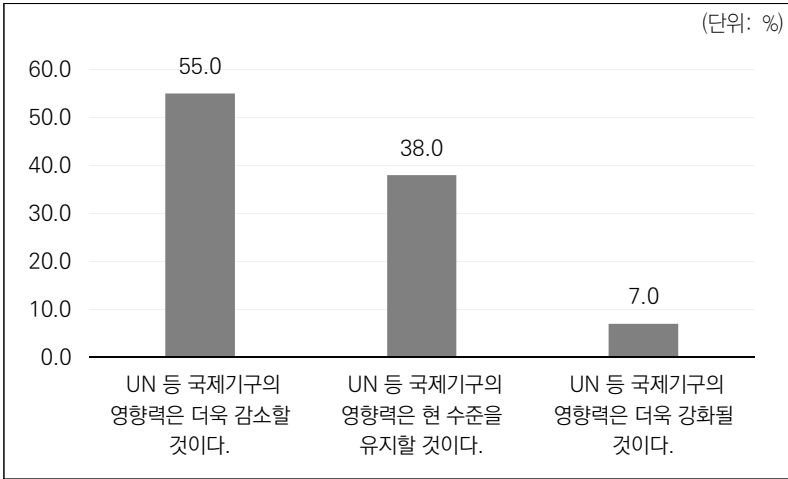
**〈공통 17〉. 귀하께서는 향후 10년 미국의 리더십 추이를 어떻게 전망하십니까?**



**〈공통 18〉. 귀하께서는 향후 10년 국제사회에서 중국의 지위를 어떻게 전망하십니까?**



**<공통 19>. 귀하께서는 향후 10년 국제기구의 영향력을 어떻게 전망하십니까?**



**<공통 20>. 향후 10년 세계 주요 이슈 (미중관계 제외)**

(단위: %)

순위	자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역 부상 여부	비전통 안보위협 (사이버 안보, 마약, 테러, 전염병 등)과 인간안보의 중요성 부각	4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과	환경 문제	지역 분쟁의 확대 여부	인권과 민주주의의 확산	남북문제 (선진국과 개도국 및 저발전국가들 간의 관계)
1순위	31.5	30.0	28.0	4.0	2.5	2.0	1.5
2순위	19.5	24.5	24.0	17.5	5.0	2.0	6.5
1+2순위	51.0	54.5	52.0	21.5	7.5	4.0	8.0



# 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 통일의식조사 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.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)				소 속*			
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :                     )						
			※ 도로명 주소 기입				
연 락 처*	TEL			이메일			
이메일 서비스	수신 (    )                     수신거부 (    )						
회 원 구 분*	학생회원 (    )		일반회원 (    )			기관회원 (    )	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.							
20    년    월    일		성 명			(인)		

## 개인정보 이용 동의서

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

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

20    년    월    일                                     성 명                                     (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.  
 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞  
 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr  
 ※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)







## 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제