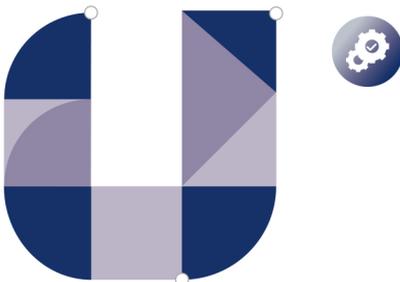


# 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안



김갑식 | 이무철 | 장철운 | 강혜석





# 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

**연구책임자**

김갑식(통일연구원 선임연구위원)

**공동연구자**

이무철(통일연구원 연구위원)

장철운(통일연구원 부연구위원)

강해석(서울대학교 사회과학연구원

한국정치연구소 객원연구위원)

## 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안

한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업(4/4년차)

한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안 KINU 연구총서 21-30

---

발행일 2021년 12월 30일  
저자 김갑식, 이무철, 장철운, 강혜석  
발행인 고유환  
발행처 통일연구원  
편집인 통일정책연구실장  
등록 제2-02361호 (97.4.23)  
주소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전화 (대표) 02-2023-8000  
(FAX) 02-2023-8296  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>  
기획·디자인 세일포커스(주)(02-2275-6894)  
인쇄처 (주)디자인여백플러스(02-2672-1535)  
ISBN 979-11-6589-079-7 94340  
979-11-6589-063-6 (세트)  
가격 12,000원

---

© 통일연구원, 2021

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

# 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안



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

# 차례

요약 .....	9
I. 서론 .....	15
1. 연구의 배경 및 목적 .....	17
2. 연구범위 .....	24
II. 한반도 평화와 남북협력을 위한 중장기 및 근미래 전략 .....	29
1. 새로운 한반도 구상의 중장기 추진전략과 정책과제 .....	31
2. 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 환경과 전략 .....	54
III. 지속가능한 남북관계 토대 구축을 위한 주요사업 ..	81
1. 범국민적 협력 구도 구축 .....	83
2. 남북교류협력 제도화 및 재개 토대 구축 .....	101
3. 한반도 내외의 교류협력 연계 추진 .....	129

IV. 한반도 평화 만들기 토대 구축을 위한 주요사업	159
1. 평화·상생 공감대 확산	161
2. 평화·비핵 협상 국면 지속화 토대 강화	179
3. 한반도 내외의 평화 연계성 강화	212
V. 결론	237
참고문헌	247
최근 발간자료 안내	261

## 표 차례

〈표 Ⅲ-1〉 통일국민협약 체결을 위한 사회적 대화 개최 현황 .....	91
〈표 Ⅲ-2〉 동서독 접경협력 합의 내용 .....	109
〈표 Ⅲ-3〉 단계별 남북접경위원회 다층 거버넌스 추진방안 .....	110

## 그림 차례

〈그림 Ⅱ-1〉 세계 및 지역의 코로나19 감염자·사망자 변화 추이 ……	47
〈그림 Ⅱ-2〉 새로운 한반도 정책의 중장기 전략과제 및 정책과제 ……	53
〈그림 Ⅱ-3〉 통일선호와 평화공존선호 비교(2016~2020) ……	68
〈그림 Ⅱ-4〉 남북관계 5년 전망(2018~2020) ……	70
〈그림 Ⅱ-5〉 한국의 근미래 한반도 전략 및 주요사업 ……	79
〈그림 V-1〉 한국의 근미래 한반도 전략과 주요사업 및 세부사업 ……	245



‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 4/4년차 과제의 총론에 해당하는 본 연구의 목적은 문재인 정부의 잔여 임기와 차기 한국 정부 집권 초기, 즉 향후 2~3년을 의미하는 근미래에 한국이 추진해야 하는 한반도 정책의 전략과 주요사업을 제시하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 전년도(2020년) 연구에서 제시한 중장기(향후 10년) 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제를 기반으로 하였다. 이와 함께 본 연구는 지난해와 마찬가지로 평화공감대 형성, 한반도 평화·비핵 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방·신북방정책이라는 주제하에서 2021년 진행된 4개 세부 과제의 내용을 종합·집대성하는 동시에 한반도 정책이라는 거시적 틀에 맞춰 수정·보완 및 재구성하고자 하였다.

본 연구는 먼저 문재인 정부의 한반도 정책이 거둔 성과와 한계를 짚어보고, 변화된 상황을 고려해 2020년 연구가 제시한 중장기 한반도 전략 및 정책과제를 일정하게 수정·보완하였다. 이어서 한반도가 근미래에 직면할 환경을 지구적·지역적·한반도·국내적 차원으로 구분해 전망하였다. 이를 바탕으로 시급성, 현실성, 지속가능성 등을 종합적으로 고려해 한국이 근미래에 추진해야 하는 한반도 전략의 목표로, ‘지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축’을 제시하였다. 그리고 이러한 목표를 실현하기 위해 향후 2~3년 동안 한국 정부가 추진해야 하는 주요사업을 지속가능한 남북관계 토대 구축과 한반도 평화 만들기 토대 구축으로 대별한 뒤 국내·한반도·지역 차원으로 세분해 제시하였다.

지속가능한 남북관계 토대 구축과 관련해서는 국내적 차원에서 ▲성찰적·사회적 대화 확대, ▲남북관계의 제도화: 남북합의 국회 비준동의와 이행을 주요사업으로 제시하였다. 한반도 차원에서는 ▲남북대화 재개 및 정례화·제도화, ▲남북교류협력 재개를 위한 제도적 기반 마련, ▲남북 해상·육상 경제 교류 재개를 위한 협력사업 모색을 주요사업으로

제시하였다. 지역적 차원에서는 ▲남북 인도적 협력 위한 국제기구 활용, ▲남·북·중(러) 협력체계 구축 및 직간접적 남북교류 재개, ▲한반도와 동아시아의 경제 가치사슬 연계를 주요사업으로 선정하였다.

한반도 평화 만들기 토대 구축과 관련해서는 국내적 차원에서의 주요 사업으로 ▲평화·통일교육 내실화 및 체계화, ▲한반도 생명공동체 공론화 추진을 선정하였다. 한반도 차원에서는 ▲한반도 비핵화 로드맵 구상 및 북한의 비핵화 동력 유지·견인, ▲남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제 추진, ▲(가칭) ‘K-평화포럼(1.5 트랙)’ 구축 및 운영을 주요사업으로 제시하였다. 지역적 차원에서는 ▲신남방정책 추진을 통한 한반도와 동아시아 평화 연계, ▲북방지역 국가들과의 협력과 동북아 및 한반도 평화, ▲중견국으로서의 협력 및 자율성 확장 기반 구축을 주요사업으로 제시하였다.

본 연구는 연구의 편의상 한국 정부의 한반도 정책의 근미래 전략 목표와 과제를 지속가능한 남북관계 토대 구축과 한반도 평화 만들기 토대 구축으로 구분했지만, 이 과제는 상호 연관되어 있기 때문에 유기적으로 연결해 추진해 나가야 한다. 지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축이라는 근미래 전략 목표 추진은 상호 연관된 다양한 행위자 및 여러 요인들을 고려해야 한다. 따라서 본 연구에서 선정한 주요사업들은 상호 유기적으로 연결되어 추진되어야 할 것이다. 이러한 본 연구의 결과는 문재인 정부의 성공적 마무리와 차기 정부의 한반도 정책 설계에 있어 중요한 기초자료의 역할을 할 것으로 기대된다.

**주제어:** 한반도 평화, 남북협력, 한반도 정책, 근미래 전략, 지속가능한 남북관계

# Near-future Strategies and Major Tasks for Peacemaking on the Korean Peninsula and Inter-Korean Cooperation

*Kim, Kap-Sik et al.*

This study is the general overview of the 4th year project of ‘Comprehensive Research Project for Peace on the Korean Peninsula and Inter-Korean Cooperation.’ Its purpose is to present the strategies and major tasks of the Korean Peninsula policy that South Korea should pursue for the remaining term of the Moon Jae-in government and the beginning of the next administration, i.e., the next two to three years in the near future. To this end, this study was based on the mid- to long-term (next ten years) strategies and policies for a new Korean Peninsula initiative presented in the previous year’s study (2020). Along with this, as in the previous year, this study sought to consolidate and compile the four specific tasks carried out in 2021 under the themes of the formation of a consensus on peace, peacemaking on the Korean Peninsula, the denuclearization process, the Korean Peninsula New Economic Initiative, and the New Southern and New Northern policies. At the same time, this study aimed to modify, improve, and reorganize these themes to fit the macroscopic view of the Korean Peninsula policy.

This study first examined the achievements and limitations of the Moon Jae-in government's Korean Peninsula policy and revised and supplemented the mid-to long-term strategy and policy tasks that were presented in the 2020 study considering the changed situation. Next, the study projected the environment that the Korean Peninsula will face in the near future by dividing it into global, regional, peninsular and domestic dimensions. Based on this, the study proposed a task of 'Building a foundation for sustainable inter-Korean relations and peacemaking on the Korean Peninsula' that South Korea should pursue in the near future for the Korean Peninsula strategy, by considering urgency, reality, and sustainability altogether. To realize this goal, this study broadly classified the main projects the Korean government should pursue over the next two to three years into tasks of 'Building a foundation for sustainable inter-Korean relations' and 'Building a foundation for peacemaking on the Korean Peninsula,' and subdivided them into domestic, Korean peninsula, and regional levels.

As for building the foundation for sustainable inter-Korean relations, this study proposed major tasks of 'Expanding reflective social dialogue' and 'Institutionalizing inter-Korean relations: ratifying and implementing the inter-Korean agreement' at the national level. At the Korean Peninsula level, the main projects were 'Resuming, regularizing, and institutionalizing inter-Korean dialogue,' 'Preparing an institutional basis for resuming inter-Korean exchanges and cooperation' and 'Discovering cooperative projects to resume

inter-Korean maritime and land economic exchanges.’ Finally, the main projects at the regional level were ‘Using international organizations for inter-Korean humanitarian cooperation,’ ‘Establishing a South Korea–North–Korea–China (Russia) cooperative body and resuming direct and indirect inter-Korean exchanges,’ and ‘Linking an economic value chain between Korean Peninsula and East Asia.’

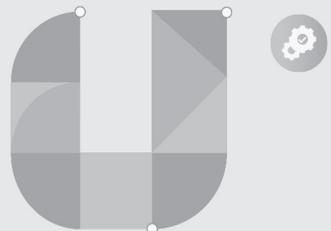
As for building the foundation for peacemaking on the Korean Peninsula, at the domestic level, this study selected ‘Reinforcing and systematizing education for peaceful unification’ and ‘Making public the community on the Korean Peninsula’ as the major projects. At the Korean Peninsula level, the main projects were ‘Designing a roadmap for denuclearization of the Korean Peninsula and maintaining and driving North Korea’s denuclearization momentum,’ ‘Operating inter-Korean military joint committee and promoting conventional arms control, and ‘(tentatively named) Establishing and operating the K–Peace Forum (1,5 track)’.’ Finally, at the regional level, the main projects were ‘Connecting peace between the Korean Peninsula and East Asia by promoting the New Southern Policy,’ ‘Cooperation with northern countries and peace on Northeast Asia and the Korean Peninsula,’ and ‘Building a foundation for cooperation and autonomy expansion as a middle power.’

This study divided the near future strategic goals and tasks of the Korean government’s policy on the Korean Peninsula into two categories for the sake of convenience: ‘Building a foundation

for sustainable inter-Korean relations' and 'Building a foundation for peace on the Korean Peninsula.' However, these tasks must be carried out organically as these are interrelated to each other. To advance the near future strategic goal of building a foundation for sustainable inter-Korean relations and peace-making on the Korean Peninsula, various interrelated actors and factors must be considered. Thus, the major projects selected in this study should be closely connected with each other in implementation. The results of this study are expected to serve as important basic data for Moon Jae-in administration to successfully end the term and for the next government to design the Korean Peninsula policy.

**Keywords:** Peace on the Korean Peninsula, Inter-Korean Cooperation, Korean Peninsula Policy, Near-future Strategies, Sustainable Inter-Korean Relations

# I. 서론





# 1. 연구의 배경 및 목적

## 가. 연구배경

북한의 2018년 평창동계올림픽 참가를 계기로 시작됐던 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면은 2019년 2월 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 일단 멈춰선 모양새이다. 제2차 북미정상회담 이후에도 2019년 6월 판문점에서 남·북·미 3자 정상 회동과 북미정상 간의 만남이 이뤄졌다. 그리고 여기서 북미정상 간의 합의를 바탕으로 2019년 10월 초 스웨덴 스톡홀름에서 북한과 미국 사이의 실무협상이 이뤄졌지만, 결과적으로 아무런 합의를 이루지 못했다. 이후 미국에서 트럼프 정부와의 차별화를 내세운 조 바이든(Joseph R. Biden) 정부가 출범하는 등의 변화가 있었음에도 불구하고, 2019년부터 현재까지 북미관계뿐 아니라 남북관계를 포함하는 한반도 정세의 조정 국면이 이어지고 있다.

북한은 미국과의 실무협상이 결렬된 직후 내부적인 검토와 토론 등을 거치면서 한반도 정세 전환과 관련된 자신들의 입장을 정리해 나갔다. 김정은 국무위원장은 2019년 12월 말 진행된 당 중앙위 제7차 제5차 전원회의에서 미국과의 ‘장기전’을 예상하고, ‘자력갱생과 자급자족에 기반한 정면돌파전’을 추진하겠다고 선언했다.<sup>1)</sup> 그리고 2021년 1월 개최한 노동당 제8차 대회에서 김정은 위원장은 대미정책과 관련해 ‘강 대 강, 선 대 선’을 원칙으로 제시하며 “새로운 북미관계 수립의 열쇠는 미국이 대북적대시정책을 철회하는 데 있다”라고 주장했다.<sup>2)</sup> 김정은 위원장이 2021년 10월 11일 열린 ‘국방

---

1) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

2) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령,” 『조선중앙통신』, 2021.1.9.

발전전람회’에서 연설을 통해 북한의 주적이 남한이나 미국 등이 아니라고 강조했다지만,<sup>3)</sup> 북한은 미국의 대북적대시정책 철회라는 기본 입장을 변화시키지는 않고 있다.

한편, 2021년 1월 공식 집권한 바이든 미국 정부는 출범한 지 4개월여 만에 대북정책 검토를 완료했다. 바이든 정부는 ‘조정된 실용적 접근을 바탕으로 한 북한과의 외교’를 대북정책의 원칙으로 정한 것으로 알려졌다.<sup>4)</sup> 바이든 정부는 새롭게 수립한 대북정책에서 북한 핵문제 및 탄도 미사일 문제를 해결해 한반도의 완전한 비핵화를 이룩하는 것이 목표 중 하나라고 밝히며, 현재 문재인 정부와의 대북 인도적 지원에 대한 협의도 지속하고 있다. 또한 바이든 정부는 2021년 9월 말 문재인 대통령이 제76차 유엔 총회 연설에서 다시 제안한 ‘중전선언’ 실현 문제 등과 관련해 한국과 긴밀한 협의를 이어가는 가운데, 북한에 협상 재개를 위한 ‘구체적 제안’을 했고 북한의 반응을 기다릴 것이라고 밝힌 바 있다.<sup>5)</sup>

이처럼 한반도 정세 전환이 2019년 2월 이후 사실상의 조정 국면에 진입한 이래 문재인 정부는 한반도 정세 전환을 다시 추동하기 위해 2021년 이른바 ‘적극적·능동적 접근’을 추진하겠다고 밝혔다. 문재인 대통령은 2021년 1월 11일 신년사를 통해 “멈춰있는 북미 대화와 남북대화에서 대전환을 이룰 수 있도록 마지막 노력을 다하겠”다며,

3) “국방발전전람회 《자위-2021》 성대히 개막 경애하는 김정은 동지께서 개막식에 참석하시어 기념연설을 하시였다.” 『조선중앙통신』, 2021.10.12.

4) 조한범, “재검토를 마친 바이든 정부 대북정책 평가와 대응방향.” (통일연구원 Online Series CO 21-14, 2021.5.11.), p. 1, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/9b4fb5e1-6e31-49ef-8e06-01a9404d7ff3>> (검색일: 2021.5.14.).

5) 젠 사키(Jen Psaki) 미국 백악관 대변인은 2021년 10월 1일(현지시간) 언론 브리핑에서 “우리는 북한과 논의를 위한 구체적 제안을 했지만 지금까지 반응이 없었다.”라고 밝혔다. “백악관 ‘미 구체적 제안에 북 반응없어…북과 논의 준비돼 있다’.” 『연합뉴스』, 2021.10.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211002005051071?section=international/north-america>> (검색일: 2021.10.2.) 참고.

“코로나에 대응하는 과정에서 ‘상생과 평화’의 물꼬가 트이기를 희망”한다고 밝혔다.<sup>6)</sup> 또한 문 대통령은 앞서 언급한 것처럼, 2021년 9월 22일 제76차 유엔 총회에서 기조연설을 통해 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 종전선언을 다시 제안했다. 문 대통령은 “종전선언’이야말로 한반도에서 ‘화해와 협력’의 새로운 질서를 만드는 중요한 출발점이 될 것”이라며, “한국전쟁 당사국들이 모여 ‘종전선언’을 이뤄낼 때, 비핵화의 불가역적 진전과 함께 완전한 평화가 시작될 수 있다고 믿는다”라고 강조했다.<sup>7)</sup>

한편, 문재인 대통령의 종전선언 제안과 관련해 북한의 리태성 외무성 부상은 2021년 9월 24일 담화에서 종전선언은 상징적인 의미가 있고, 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 “한 번은 짚고 넘어가야 할 문재인 것만은 분명하다”면서도 ‘시기상조’라는 의견을 피력했다.<sup>8)</sup> 그리고 김정은 정권의 대남·대외정책을 총괄하는 김여정 당 부부장도 담화에서 문재인 대통령의 유엔 총회 연설을 직접 거론하며 리 부상과 유사한 태도를 나타냈다.<sup>9)</sup> 그런데 김여정 당 부부장은 이러한 입장을 밝힌 지 하루도 지나지 않은 2021년 9월 25일 발표한 담화에서 ‘개인적 견해’라고 전제하며, “의의 있는 종전이 때를 잃지 않고 선언되는 것은 물론 북남공동연락사무소의 재설치, 북남수뇌 상봉(남북정상회담)과 같은 관계 개선의 여러 문제도 건설적인 논의를 거쳐 이른 시일 내에 해결될 수 있다고 생각한다”라고 밝혔다.<sup>10)</sup>

김정은 위원장은 여기에서 한 발 더 나갔다. 김 위원장은 2021년

6) 청와대, “2021년 신년사,” 2021.1.11., <<https://www1.president.go.kr/articles/9771>> (검색일: 2021.5.12.) 참고.

7) 청와대, “제76차 유엔 총회 기조연설,” 2021.9.22., <<https://www1.president.go.kr/articles/11119>> (검색일: 2021.10.2.) 참고.

8) “리태성 외무성 부상 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

9) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

10) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

9월 29일 평양에서 열린 북한의 최고인민회의 제15기 제5차 회의 2일차 회의 시정연설에서 2021년 7월 말부터 약 2주 동안 연결했다가 다시 단절시킨 남북한 간 통신연락선을 복원하겠다는 의사를 표명했다. 그러면서 “중전을 선언하기에 앞서 서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회되어야 한다는 것이 우리가 계속 밝히고 있는 불변한 요구이며 이것은 북남관계를 수습하고 앞으로의 밝은 전도를 열어 나가기 위해서도 선결되어야 할 중대과제”라고 주장했다.<sup>11)</sup> 특히, 김정은 위원장은 2021년 10월 국방발전전람회 연설에서 남한이나 미국 등 “특정한 그 어느 국가나 세력”이 아닌 “전쟁 그 자체”가 주적이라고 밝혔다.<sup>12)</sup>

문재인 대통령의 종전선언 제안 이후 북한의 반응 및 한·미·일 협의 등 한반도 정세 전환을 위한 여러 노력들이 이어지고 있다. 그러나 북한이 2019년 이후 다양한 미사일의 시험 발사를 지속하는 가운데 2021년 들어서는 영변에 있는 일부 핵시설의 가동 징후가 포착됐고, 국제사회의 강력한 대북제재가 이어지고 있다는 사실은 한반도 정세 전환을 다시 추동하는 데 어려움을 야기하는 요인이 되고 있다. 특히, 코로나19(코로나바이러스감염증-19(COVID-19)) 유입을 우려해 국경봉쇄를 2년 가까이 이어가는 북한의 조치는 한반도 정세의 긍정적 전환에 긴요한 사안인 남북한 간 교류·협력 사업 추진에 현실적 장애를 조성하고 있다. 이로 인해 한반도 정세의 조정 국면을 긍정적인 방향으로 전환하기 위한 보다 직접적인 계기가 마련되기까지는 시간이 더 걸릴 것이라는 전망도 제기된다.

11) “경애하는 김정은 동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

12) “국방발전전람회 《자위-2021》 성대히 개막 경애하는 김정은동지께서 개막식에 참석하시어 기념연설을 하시였다,” 『조선중앙통신』, 2021.10.12.

그러나 2019년 이후 이어지고 있는 불안정한 한반도 정세가 지속되는 상황은 누구에게도 도움이 되지 않는다. 즉, 한반도 정세의 긍정적인 전환을 다시 추동하기 위해 한반도 평화 및 남북협력과 관련된 사업을 다시금 모색할 필요성이 절실하게 제기되고 있는 상황이다.

이를 위해서는 과거의 경험, 특히 2018년 초부터 1년여에 걸쳐 이뤄진 경험에서 앞으로 한반도 정세 전환을 다시 추동하기 위해 필요한 시사점을 찾아야 한다는 주장에 반론을 제기하기가 어렵다. 문재인 대통령도 2021년 5월 10일 취임 4주년 특별연설에서 “남은 임기 1년, 미완의 평화에서 불가역적 평화로 나아가는 마지막 기회로 여기겠다”며, “남과 북, 미국과 북한 사이의 대화를 복원하고 평화 협력의 발걸음을 다시 내딛기 위한 길을 찾겠다”라고 밝혔다.<sup>13)</sup> 또한 “남은 임기에 쫓기거나 조급해하지 않겠다”며, “평화의 시계를 다시 돌리고 한반도 평화 프로세스를 진전시켜 나갈 기회가 온다면 온 힘을 다하겠다”라고 강조한 바 있다.<sup>14)</sup> 문 대통령은 2021년 9월 말 제76차 유엔 총회 기조연설에서도 “국제사회가 한국과 함께 북한에게 끊임없이 협력의 손길을 내밀어 주길 기대한다”며, “상생과 협력의 한반도’를 위해 남은 임기 동안 끝까지 최선을 다할 것”이라고 역설했다.<sup>15)</sup>

현재 한반도 정세의 전환을 이루는 과제는 임기가 얼마 남지 않은 문재인 정부뿐만 아니라 차기 정부의 핵심 과제일 수밖에 없다. 따라서 지금은 한반도 정세 전환을 추동하기 위한 한반도 평화 및 남북협력 사업을 좀 더 체계적으로 논의해야 할 시기라 할 수 있다.

---

13) 청와대, “대통령 취임 4주년 특별연설,” 2021.5.10., <<https://www1.president.go.kr/articles/10274>> (검색일: 2021.5.12.) 참고.

14) 위의 글.

15) 청와대, “제76차 유엔 총회 기조연설,” 2021.9.22. 참고.

## 나. 연구목적

이러한 배경하에서 본 연구는 작금의 한반도 정세 변화를 종합적으로 고려하면서 문재인 정부의 잔여 임기와 차기 한국 정부 집권 초기, 즉 근미래에 추진해야 하는 한반도 전략과 주요사업을 제시하고자 한다. ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’ 사업의 4/4년차 연구의 총론인 본 연구는 지난 3년간 이뤄진 주요 연구 결과를 토대로 하는 동시에 2020~2021년 변화된 한반도 정세를 감안해 보다 새로운 근미래 한반도 전략과 이의 실현을 위한 주요사업을 구상한다. 특히, 2020년 연구(3/4년차)에서 제시한 향후 10년 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제를 바탕으로 향후 2~3년 동안 한국이 추진해야 할 근미래 전략과 주요사업에 초점을 맞춘다.<sup>16)</sup>

본 연구는 향후 2~3년이라는 근미래의 관점에서 한반도 평화와 남북협력을 위해 한국 정부가 정권의 변화에 상관없이 반드시 추진해야 할 정책과제와 실천방안을 보다 구체적으로 제시하는 것이

---

16) ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’는 2018년부터 2021년까지 총 4년 동안 진행된 사업이다. 당초 이 연구는 문재인 정부가 제시했던 한반도 정책의 주요 내용을 감안해 ▲평화연구(1): 비핵화와 평화체제, ▲평화연구(2): 국민과 함께하는 평화, ▲북한 변화 실태 연구: 시장화 종합분석, ▲남북협력 연구: 남북경제협력 방식의 모색, ▲동북아 플러스 책임공동체 형성 방안 등 5개 세부 주제를 4년에 걸쳐 연구하는 것으로 기획됐다. 관련된 내용은 김상기·나용우, 『한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)』(서울: 통일연구원, 2018), p. 20 참고. 1~2년차인 2018~2019년 연구는 당초 기획 취지에 맞춰 이뤄졌으나 2018~2019년 이뤄진 한반도 정세의 급격한 변화를 충분히 담아내기에는 일정하게 한계가 있었던 것이 사실이다. 특히, 2019년 2월 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 한반도 정세의 조정 국면이 이어지는 상황은 한반도 평화 정착과 남북관계 발전을 비롯한 한반도 정세 전환의 새로운 돌파구를 모색·마련하는 동시에 새로운 한반도 정책이 지속적으로 성과를 도출하며 추진돼야만 한다는 필요를 제기했다. 이를 감안해 3~4년차인 2020~2021년 연구는 문재인 정부 후반기를 시작으로 한국 정부가 중장기 및 근미래에 추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 방향 및 전략, 주요과제 등을 선도적으로 제시하는 것을 목적으로 삼았다. 이러한 가운데서도 1~2년차 연구와의 연속성 확보 등을 위해 문재인 정부가 제시한 한반도 정책의 주요 내용을 국내적 차원에서의 평화공감대 형성, 한반도 차원에서의 한반도 평화·비핵 프로세스 및 한반도 신경제구상, 지역적 차원에서의 신남방·신북방정책 등의 세부과제로 구분해 3~4년차 연구를 진행했다.

목적이다. 특히, 본 연구는 문재인 정부의 임기를 고려해 문재인 정부가 추진한 한반도 정책의 성과와 한계를 면밀히 분석하고, 이를 바탕으로 차기 정권 초기에 추진해야 할 대북정책 수립의 토대를 제공하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 3/4년차 연구와 동일하게 국내적 차원의 평화공감대 확산, 한반도 차원의 한반도 평화·비핵 프로세스 및 한반도 신경제구상, 지역적 차원의 신남방·신북방정책이라는 총 4개 과제의 연구결과를 종합하는 동시에 보다 큰 틀에서 발전적으로 재구성한다.

한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략 수립과 주요사업의 선정 및 추진방향 논의는 2020년 연구에서 제시한 새로운 한반도 구상의 중장기 목표인 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 바탕으로 한다. 왜냐하면 이러한 중장기 목표는 정권 변화와 상관없이 추진해야 하는 한반도 정책으로 간주할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 목적 달성을 위해 3/4년차 연구에서 제시된 중장기 전략 및 정책과제를 추진하는 데 있어 향후 2~3년 동안 구체적으로 어떤 정책과 사업에 초점을 맞춰 추진해 나가야 할 것인가를 제시한다.

이러한 근미래 전략과 주요사업을 논의하기 위해서는 최근 변화된 한반도 정세에 대한 검토가 중요하다. 우선 한반도 평화와 남북협력 등 한반도 정세에 적지 않은 영향을 미치는 미국의 상황이 2021년 들어 매우 크게 변화했다. 김정은 위원장과 트럼프 대통령 간의 합의인 2018년 「6·12 싱가포르 북미공동성명」을 바이든 정부가 계승하겠다고 명시적으로 밝히고 있지만, 바이든 정부의 대북정책이 트럼프 정부의 정책과는 기본적으로 다른 접근을 하고 있다. 또한 중국 공산당 창건 100주년 이후 중국의 대외전략과 미중관계 변화, 아프가니스탄에서 미군이 철수한 이후 바이든 정부의 대내외 정책 변화 여부에도 주목해야 한다. 더불어 2022년 3월로 예정된

한국의 대통령 선거 역시 한반도 정세와 남북관계 변화에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

다시 말하면 본 연구는 지난해 제시한 ‘새로운 한반도 구상’이라는 중장기 한반도 정책 기조와 세부과제별 근미래 전략과제 및 주요 정책과제 내용을 바탕으로, 한국 정부가 2022년 3월에 치러지는 대선 결과에 큰 영향을 받지 않고 근미래에 추진해야 하는 한반도 전략과 주요사업 및 세부사업을 제시하고자 하는 것이다. 본 연구는 우선 각 세부과제가 근미래 관점에서 추진해야 한다고 제시하는 주요사업 및 세부사업을 종합·집대성한다. 이를 통해 총론인 본 연구와 각 세부과제의 연계성을 강화함으로써 ‘한반도 평화와 남북협력 종합 연구’ 4/4년차 사업의 일관성을 확보한다. 또한 본 연구는 각 세부과제가 제시하는 주요사업 및 세부사업을 기계적으로 종합·집대성하는 것에서 나아가 이를 한반도 평화와 남북협력이라는 목표에 맞도록 수정·보완 하는 등 보다 큰 틀에서 발전적으로 재구성한다. 이러한 내용을 바탕으로 본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합 연구’의 마지막 4/4년차 사업 가운데 총론이라는 성격에 걸맞은 근미래 전략 및 주요사업, 세부사업을 제시하고자 한다.

## 2. 연구범위

‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’라는 대주제하에서 지난 3년간 이뤄진 연구를 전체적으로 종합하고 마무리하는 본 연구에서 가장 중요한 사안은 4개 세부과제의 주요 내용을 총론인 본 연구에서 충분히 반영함으로써 사업 전반의 연계성과 일관성을 유기적으로 확보하는 것이라고 할 수 있다. 문재인 정부가 대북정책 또는 통일

정책이 아니라 이른바 ‘한반도 정책’을 제시했던 맥락을 감안해 본 연구도 한반도 정책을 국내·한반도·지역적 차원으로 구분하고, 한반도 정책의 핵심이라고 할 수 있는 한반도 차원의 주요 내용을 한반도 평화·비핵 프로세스 및 한반도 신경제구상으로 세분해 세부 과제로 삼았다. 4개 세부과제와의 연계성 및 일관성 확보를 위해 총론인 본 연구는 코로나19 및 사회적 거리두기 등이 지속되며 쉽지 않은 여건하에서도 본 연구에 직접 참여하는 연구진과 4개 세부과제의 연구책임자 등 연구자들이 온라인과 오프라인 등 다양한 방식을 통해 주기적·정례적으로 의사소통함으로써 사업 전반의 일관성과 통일성을 향상시키기 위해 노력했다.

또한 4개 세부과제에서 다루는 내용을 종합·집대성하는 성격과 함께 본 연구는 총론으로서 본 연구만의 차별성과 독창성을 일정하게 도모해야 한다. 4개 세부과제는 각각 국내적 차원과 한반도 차원, 지역적 차원에서 한국이 근미래에 추진해야 하는 정책과제를 다루고 있지만, 총론인 본 연구는 한국이 근미래에 추진해야 하는 한반도 정책이라는 보다 큰 틀에서의 전략과 주요사업 추진방안을 제시해야 하기 때문이다. 4개 세부과제를 종합·집대성하는 수준을 넘어 본 연구가 총론으로서의 차별성과 독창성을 갖기 위해서는 4개 세부과제에서 연구범위의 제한 등으로 인해 미처 다루지 못했거나, 4개 세부과제에서 다루지 않고 있지만 총론 차원에서는 언급해야만 하는 사안이 없는지를 끊임없이 점검하고 확인할 필요가 있다. 따라서 총론 및 4개 세부과제의 연구책임자 등 ‘한반도 평화와 남북 협력 종합연구’의 4/4년차 연구에 참여하는 모든 연구진이 본 연구에 참여하지 않는 연구자·전문가들과 지속적으로 교류하며 새로운 아이디어를 탐구해야 한다.

이를 위해 본 연구는 본 연구에 직접 참여하는 연구진과 연구진

외에 해당 분야 전문가들 사이의 정책연구 네트워크를 구축·활용하여 이른바 ‘집단지성’을 발휘하려 노력했다. 본 연구의 연구진과 해당 분야에 정통한 전문가들뿐 아니라 한국의 한반도 정책을 현장에서 직접 기획·입안·추진하는 통일부 등 정부 부처 관계자들과의 ‘정책연구실무협의회’를 개최하는 등 적극적인 의사소통이 필요할 때마다 수시로 진행했다. 이와 같은 방법으로 집단지성을 발휘함으로써 한국이 근미래에 추진해야 하는 한반도 정책과 관련해 실제 현장에서 필요하고 적실성과 효용성이 높은 정책과제를 발굴할 수 있을 것으로 기대했기 때문이다. 나아가 본 연구의 주요 내용이 한국의 근미래 한반도 정책 기획·입안·추진에 일정하게 긍정적 영향을 미치는 등 연구 결과의 정책 반영도 향상을 도모함으로써 본 연구의 성과를 제고할 수 있을 것이다.

본 연구는 시간적 차원의 연구범위와 관련해 향후 2~3년, 즉 근미래에 초점을 맞춘 미래 연구라는 특징을 갖는다. 단기적 관점을 바탕으로 하는 미래 연구는 중장기 관점이 투영되는 미래 연구와는 일정하게 다르다. 중장기 차원의 전략 수립에 있어서는 당위성과 규범성이 다른 사안에 비해 강조될 수 있지만, 단기 차원의 전략 수립에는 현실성, 시급성, 지속가능성 등이 중요할 수밖에 없다. 근미래 전략 및 이에 기반한 실천과제가 규범적이고 당위적이지만 실현가능해 보이지 않을 정도로 현실성을 결여하고 있으며, 시급하게 추진할 필요가 없는 것처럼 보인다면 채택·추진하기가 어렵기 때문이다.

또한 본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’ 사업이 지난 3년 동안 비교적 일관되게 견지했던 공간적 차원, 즉 한반도를 기준으로 대내외를 모두 포괄하는 연구범위를 설정한다. 앞서 언급한 것처럼, 역대 한국 정부 가운데 문재인 정부가 처음 주창한 이른바

‘한반도 정책’은 이전 정부까지 추진했던 대북정책 또는 통일정책과 개념뿐만 아니라 실질적 내용에 있어서도 상당할 정도로 다르다. 이전 정부들이 추진했던 대북정책을 북한에 대한 정책, 통일정책을 통일을 목적으로 하는 대내외 정책이라고 조작적으로 정의할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 이른바 ‘한반도 정책’은 대북·통일정책을 포함하는 동시에 한반도에 직간접적으로 영향을 미치는 한반도 주변 정세까지 모두 감안하는 한국의 대내외 정책이라고 할 수 있다. 이러한 개념적 차이는 정책의 실질적 내용 차이를 야기한다. 한반도 정책에서 대북·통일정책이 핵심이지만 대북·통일정책이 한반도 정책의 전부는 아니며, 대북·통일정책과 불가분의 관계에 있는 주변국 및 주변 지역에 대한 정책도 한반도 정책에 포함되는 것이다.

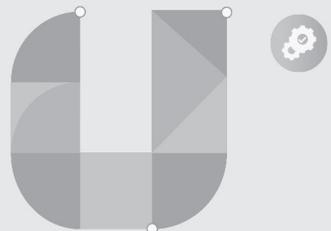
또한 본 연구가 4개 세부과제의 주요한 연구내용을 종합·집대성하는 동시에 4개 세부과제와의 차별성 및 본 연구만의 독창성을 지향한다는 점을 다시 한번 강조할 필요가 있다. 이로 인해 본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 4/4년차 사업의 총론으로서 4개 세부과제의 논의 수준보다는 한 단계 높고 보다 거시적인 관점에서 한국의 근미래 한반도 정책과 이의 실현과제를 중심으로 논의한다. 이는 본 연구가 4개 세부과제에서 제시하는 부문별 근미래 전략이나 주요 및 세부사업을 모두 나열하고 하나하나 구체적으로 설명하지 않는다는 점을 의미한다. 본 연구는 총론으로서 한국이 근미래에 추진해야 하는 한반도 정책과 관련해 4개 세부과제에서 부문별로 제시하는 주요 내용을 종합하며 일정하게 수정하고, 한반도 정책으로 집대성하는 과정에서 부족한 부분을 보완할 것이다.<sup>17)</sup>

---

17) 본 보고서의 I장, V장은 김갑식, III장 강혜석, IV장 이무철이 책임집필했고, II장은 김갑식, 장철운이 공동으로 집필했다.



## II. 한반도 평화와 남북협력을 위한 중장기 및 근미래 전략





이 장에서는 우선 문재인 정부가 지금까지 추진해 온 한반도 정책의 성과와 한계를 비판적으로 분석·평가한다. 이 작업은 한국 정부가 근미래에 추진해야 하는 새로운 한반도 정책을 모색하는 데 있어서 문재인 정부의 성과는 계승하고 한계는 극복하기 위함이다. 그리고 지난해 연구에서 제시한 향후 10년 중장기 한반도 전략 및 정책과제를 연구 이후 정세 변화 및 향후 정세 변화 방향을 감안해 종합·재구성한다. 이와 함께 한국 정부가 비교적 가까운 미래에 마주하게 될 한반도 정책 환경을 지구적·지역적·한반도·국내적 차원으로 구분해 예상한다. 마지막으로 이를 바탕으로 한국 정부가 한반도 평화와 남북협력을 위해 근미래에 추진해야 하는 한반도 정책의 전략 목표와 주요사업을 제시한다.

## 1. 새로운 한반도 구상의 중장기 추진전략과 정책과제

### 가. 문재인 정부의 한반도 정책 성과와 한계

#### (1) 문재인 정부의 한반도 정책 성과

문재인 정부가 지난 4년여 동안 추진한 한반도 정책의 성과는 크게 대내적인 차원과 한반도 차원, 지역적 차원으로 구분해 살펴볼 수 있을 것이다. 먼저 대내적인 차원에서 한반도 정책이 거둔 성과는 ‘평화’의 관점을 적극적으로 개진한 것이라고 할 수 있다. 이는 그동안 한반도 문제와 관련한 공감대 형성의 초점이 통일이었다는 점과 대비되는 대목이다. 평화를 앞세운 문재인 정부의 한반도 정책은 국내적인 공감대 형성과 관련해 그동안 통일이라는 결과와 미래에 초점이 맞춰졌던 논의를 평화라는 현재의 당면 과제 중심 논의로 변화

시켰다. 또한 평화가 개인의 삶에 미치는 영향을 제시함으로써 평화 공감대 확산에 새로운 방향을 제시한 것으로 평가할 수 있다. 이는 통일교육이 평화·통일교육으로 발전되며 평화지향성을 강화한 것에서 구체적으로 확인할 수 있다. 또한 문재인 정부는 이른바 ‘아래로부터의 합의, 민간이 주도하는 합의’를 목표로 하는 사회적 대화를 통해 2021년 6월 21일 「통일국민협약안」을 도출했다.

다음으로 문재인 정부의 한반도 정책이 한반도 차원에서 거둔 성과를 한반도 평화 프로세스와 한반도 신경재구상으로 구분해 논의하면 다음과 같다. 우선 한반도 평화 프로세스와 관련해 문재인 정부의 한반도 정책이 거둔 가장 큰 성과는 2018년 세 차례에 걸쳐 이뤄진 남북정상회담에서 ‘한반도 비핵화’와 관련해 일련의 합의를 이룬 것이라는 데 이의를 제기하기는 어려울 것이다. 문재인 대통령과 김정은 위원장은 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 「4·27 판문점선언」)을 통해 남북정상으로서 처음으로 “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”한다고 약속했다.<sup>18)</sup> 또한 양 정상은 「9월 평양공동선언」에서 “한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 나가야 하며, 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어 나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다”며, “한반도의 완전한 비핵화를 추진해 나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해 나가기로 하였다”라고 합의했다.<sup>19)</sup>

그동안 북한은 이른바 ‘북한 핵문제’에 대해 북한과 미국이 해결

18) 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(2018.4.27.), 통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/preView/xNq2ONizHbMIHjvUh0tNfpCQL9j3fDOhTL7H1GM2f4BD96sg4CJXYv8PDcgdglxeKhnkjy3OJiZqOGTr2Q/view.htm>> (검색일: 2021.3.22.) 참고.

19) 「9월 평양공동선언」(2018.9.19.), 통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/preView/4nYLCajATeY4qtuNlqhtHvCK9X75BpnMGubWxW980sLY1TaFhoFZv3liqfycYymvGdKqAwPVAHO2siCUuX0Q/view.htm>> (검색일: 2021.3.22.) 참고.

해야 할 사안이라는 주장을 견지하며 가급적 한국을 배제하려는 태도를 보여왔던 것이 사실이다. 이로 인해 북한 핵문제가 국제사회에 주요한 이슈로 대두된 이후 개최됐음에도 불구하고, 김대중 대통령과 김정일 위원장 사이의 첫 남북정상회담, 노무현 대통령과 김정일 위원장 사이의 남북정상회담 합의문에는 북한 핵문제와 관련된 내용이 포함되지 않았다. 이러한 측면에서 문재인 대통령과 김정은 위원장이 2018년 5월 남북정상회담을 포함해 총 세 차례나 사실상 ‘북한 비핵화’를 의미하는 ‘한반도 비핵화’를 약속하고, 남북정상 간 합의문에 포함시킨 것은 문재인 정부의 한반도 정책이 도출한 최대의 성과라고 평가할 수 있다.

문재인 정부가 한반도 평화 프로세스와 관련해 두 번째 성과는 북미관계가 개선되는 과정에서 한국이 핵심적·긍정적 역할을 했다는 것이라고 할 수 있다. 역사적인 제1차 북미정상회담이 사실상 합의되는 과정, 제1차 북미정상회담이 무산될 위기에서 벗어나는 과정, 제2차 북미정상회담이 성사되는 과정, 한반도에서 위기가 점차 고조되던 중인 2019년 6월 말 판문점에서 극적으로 이뤄진 사실상의 제3차 북미정상회담 성사 과정 등에서 한국 정부와 문재인 대통령은 상호 신뢰가 부족한 북한과 미국, 김정은 위원장과 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령 사이에서 결정적이면서도 매우 긍정적인 역할을 했다고 할 수 있다.

북미관계 개선에 있어 한국 정부 및 문재인 대통령의 이와 같은 노력은 북한과 미국도 명시적으로 인정한 사안이다. 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 역사적인 제1차 북미정상회담의 합의문인 「6·12 싱가포르 북미공동성명」의 제3항에서 ‘북한이 「4·27 판문점선언」을 재확인하면서 한반도의 완전한 비핵화를 향해 노력할 것을 약속했다’고 합의했다.<sup>20)</sup> 「4·27 판문점선언」의 당사자 가운데 일방이

한국과 문재인 대통령이라는 점에서 「6·12 싱가포르 북미공동성명」의 제3항이 갖는 의미는 결코 작지 않다. 2019년 6월 사실상의 제3차 북미정상회담이 성사되는 과정에서 이뤄졌던 남·북·미 3자 정상 회동 역시 북한과 미국 사이의 관계 개선을 위한 문재인 정부의 노력을 북미 양측이 모두 인정하고 신뢰했기 때문에 성사될 수 있었던 사안으로 평가된다.

한반도 평화 프로세스가 거둔 세 번째 성과는 남북한 사이의 군사적 긴장을 상당한 정도로 완화했다는 것이다. 2018년 9월 평양에서 개최된 남북정상회담을 계기로 남북한 군사 당국의 최고책임자인 국방부장관과 인민무력상(현재 국방상)은 「역사적인 「판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 「9·19 군사분야 합의서」)에 서명했다. 합의사항 가운데 아직 이행되지 않고 있는 사안이 적지 않지만, 합의 이후 상당히 빠른 속도로 시행되고, 이행이 완료된 사안이 적지 않은 것도 역시 사실이다.<sup>21)</sup> 「9·19 군사분야 합의서」의 일부 사안 시행 및 이행 완료로 인해 한반도에서의 군사적 긴장 수위가 이전과 비교할 수 없을 정도로 완화됐다는 점은 충분히 좋은 평가를 받을 만하다.

「9·19 군사분야 합의서」의 일부 이행에 따른 한반도의 군사적 긴장 완화는 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 일정하게 조정기를 겪고 있는 2019년 이후의 한반도 정세에서도 일정하게 확인할 수 있다. 북한은 2020년 6월 한국 내 일부 시민단체들의 대북전단 살포 문제에 대응해 남북 당국 간 연락 통신선 단절, 개성 남북공동연락 사무소 폭파 등을 단행했다. 북한이 이와 같은 도발적 행동을 취

20) “김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장과 도널드 제이 트럼프 미합중국 대통령 사이의 싱가포르 수뇌회담 공동성명,” 『로동신문』, 2018.6.13.

21) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 261~262.

했음에도 불구하고 한반도의 군사적 긴장 수위는 크게 요동치지 않았다. 북한의 대남·대외정책을 총괄하는 김여정 노동당 부부장이 2021년 3월 15일 담화에서 한미연합군사훈련 실시를 비난하며 ‘9·19 군사분야 합의서」 파기가 예견되고 있다’고 위협했지만 실현 되지는 않았다.

이어서 문재인 정부가 추진한 한반도 신경제구상이 거둔 성과는 남북한 정상이 필요성에 공감하며 추진 의사를 적극적으로 밝혔다는 점이라고 할 수 있다. 문재인 대통령과 김정은 위원장은 2018년 「9월 평양공동선언」에서 “서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로” 합의했는데, 이는 문재인 정부가 기존에 제시했던 한반도 신경제구상이 남북한 정상 간 합의에 반영된 것이라고 할 수 있다. 또한 한반도 신경제구상은 그동안의 남북한 간 교류협력과 관련된 구상이 다소 지역적이었던 것에 반해 제5차 국토종합계획에 포함시킨 것 역시 명확한 개발 전략하에서 제도적 추진 기반을 마련한 성과라고 할 수 있다. 특히, 한반도 신경제구상은 한반도와 주변 지역을 아우르고 있으며, 그동안 남한을 중심으로 이뤄졌던 각종 구상과 달리 북한의 수요까지 고려한 구상이라는 점에서 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

끝으로 문재인 정부의 한반도 정책이 지역적 측면에서 거둔 성과는 다음과 같다. 우선 신남방정책과 관련한 성과로는 경제·통상 분야에서 아세안 및 인도와의 교역 규모가 커지는 등 해당 지역이 한국의 주요 외교 대상으로 성장했다는 점을 언급할 수 있다. 이는 그동안 주변 4국에 치중했던 한국 외교가 더욱 많은 선택지를 갖게 됐음을 의미한다. 이 과정에서는 신남방지역 내 개별 국가들을 겨냥한 맞춤형 협력 모델이 적지 않은 성과를 거뒀다. 신남방정책의 성과는 이 지역 내 국가들과 한국 사이의 인적 왕래 증대를 통한 사회문화 분야

교류 활성화에서도 찾을 수 있는데, 여기에는 세계적인 한류 문화, 한국 정부 장학사업 수혜인원 확대 등이 주요한 영향을 미쳤다. 특히, 신남방정책 추진의 일환으로 이뤄진 이 지역 국가들과의 활발한 정상외교 등 고위급 대화는 한반도 평화 프로세스에 대한 신남방지역 국가들의 지지 확보 및 증대를 통해 외교·안보적 성과로 이어졌다.

신북방정책과 관련한 성과로는 초국경 경제협력 추진, 유라시아 복합 물류망 구축 등을 위한 제도적 기반을 마련하고, 교역 규모가 지속적으로 증대했다는 점을 언급할 수 있다. 또한 문재인 정부는 신북방지역 국가들과 문화·교육 부문에서의 교류협력을 확대했는데, 여기에도 세계적인 한류가 큰 영향을 미쳤다. 이러한 성과는 신북방지역 사람들이 인식하는 한국의 긍정적 이미지를 강화했으며, 이는 인적 교류의 증대로 이어졌다. 또한 정상 및 고위급 교류 확대 등을 통해 러시아를 비롯한 신북방지역 내 국가들과 외교·안보 분야에서의 협력을 증진했다. 특히, 문재인 정부가 추진하는 한반도 평화·비핵 프로세스에 중앙아시아 주요 국가들이 지지 의사를 명시적으로 표명한 것은 결코 작지 않은 성과라고 할 수 있다.

## (2) 문재인 정부의 한반도 정책의 한계

이와 같은 성과를 거뒀음에도 불구하고, 문재인 정부는 한반도 정책을 추진하는 과정에서 여러 한계를 드러내기도 했다. 먼저, 대내적 측면에서 평화라는 절대적·보편적 가치를 국민이 체감할 수 있는 방식으로 제시하지 못한 점을 지적할 수 있다. 이로 인해 국민들 사이에서 평화가 무엇인지 구체적으로 논의되기도, 공감대를 제대로 형성하지도 못했다. 이는 내용적 측면에서 평화공감대 확산 정책에 부정적인 영향을 미쳤고, 서로 독립적으로 추진됐어야 하는 평화교육과 평화공감대 확산 정책이 상호 연계되는 결과를 야기했다. 또한

「통일국민협약안」이 도출되는 과정에서 정치권이 배제된 문제, 사회적 대화에 걸맞는 정도의 인원이 참여하는 문제, 「통일국민협약안」이 사회적 제약으로 기능해야 하는지 아니면 평화문화 창출을 위한 문화운동으로 자리매김해야 바람직한지 등의 문제도 지적될 수 있다.

다음으로 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스 추진과 관련해 한계로 지적할 수 있는 것은, 우선 북미관계 개선과 관련한 한국 정부의 긍정적 영향력이 다소 제한적이었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 북미관계 개선과 관련해 한국 정부와 문재인 대통령이 거둔 성과가 전임 정부에 비해 결코 작지 않은 것이 사실이지만, 이른바 ‘한반도 문제’가 직면하고 있는 구조적·역사적 한계를 넘어서지는 못했던 것이다. 2018년 9월 평양 남북정상회담을 통해 제1차 북미정상회담과 제2차 북미정상회담을 연결시키기는 했어도, 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료되는 과정에서 한국 정부와 문재인 대통령은 제1차 북미정상회담에서와 같이 적극적인 중재자 역할을 하지 못했다.

또한 2019년 6월 말 판문점에서 남·북·미 3자 정상회담이 이뤄지고, 이를 계기로 사실상의 제3차 북미정상회담이 개최됐지만, 2019년 10월 초 스웨덴 스톡홀름에서 열린 북미 실무협상은 ‘결렬’됐다. 2019년 말 북한이 ‘새로운 길’과 ‘정면돌파전’을 천명하고,<sup>22)</sup> 2020년 들어 미국에서 트럼프 대통령이 재선에 도전하는 대통령 선거 국면이 본격화됨으로써 한반도 정세 전환 국면이 조정기에 들어섰다. 이에 문재인 대통령이 남북관계를 우선적으로 추진함으로써 이와 같은 국면을 타개하겠다고 지속적으로 밝혔지만,<sup>23)</sup> 국제사회의 대북 제재와 북한의 소극적 태도로 별다른 돌파구를 만들어내지 못했다.

---

22) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

23) 청와대, “2020 문재인 대통령 신년 기자회견,” 2020.1.14., <<https://www1.president.go.kr/articles/7970>> (검색일: 2021.4.5.) 참고.

문재인 정부가 표방했던 이른바 ‘중재자론’ 또는 ‘운전자론’에 대해서도 비판적인 평가가 적지 않다. 한반도 정책과 정세의 핵심이 남북관계라고 할 수 있다면 문재인 정부가 중재자 또는 운전자가 아니라 핵심 당사자로 제 역할을 다했어야 한다는 것이다. 남북관계의 개선·발전을 위해서는 북미관계의 개선이 필요했던 것이 사실이고, 문재인 정부가 북미관계의 개선을 위한 중재자 또는 운전자를 자처하며 일정하게 성과를 도출했지만 북미관계에서 성과가 도출되지 않을 경우 남북관계를 개선·발전시킬 수 있는 실질적인 대안을 갖고 있었는지에 관해 의문이 제기되는 것이다. 국제사회의 대북제재와 남북관계에 대한 북한의 소극적 태도만으로 남북관계 개선·발전이 지체된 현상을 제대로 설명하기 어려우며, 국제사회의 대북제재를 회피·우회하거나 북한의 태도를 보다 적극적으로 변화시키기 위해 문재인 정부가 어떠한 노력을 기울였는지에 대한 비판인 것이다. 문재인 정부가 내놓았던 ‘중재자론’ 또는 ‘운전자론’이라는 표현도 북미관계뿐 아니라 남북관계를 포함하는 한반도 정세 전반과 연계돼 사용됨으로써 이러한 의문과 비판을 증폭시킨 측면이 없지 않다.

한반도 평화 프로세스와 관련한 두 번째 한계 역시 이러한 맥락과 무관하지 않다. 2018년 세 차례의 남북정상회담 등을 통해 한반도 비핵화와 관련된 사안 이외에도 남북관계 개선·발전과 관련해 적지 않은 사안에 합의했지만 이행된 것이 많지 않다. 제2차 북미정상회담이 개최되기 직전까지 남북한은 「9·19 군사분야 합의서」를 비롯해 남북고위급회담 등에서의 합의사항을 속도감 있게 이행해 나갔지만, 제2차 북미정상회담이 결렬된 이후에는 남북관계 개선 및 발전에 관한 조치 이행과 관련해 거의 아무런 성과를 거두지 못했다. 이러한 국면을 타개하기 위해 문재인 대통령과 한국 정부는 이른바 ‘창의적 해법’의 일환으로 작은 교역, 개별 관광 추진 등을

내세웠다.<sup>24)</sup> 그러나 국제사회의 대북제재가 지속되는 가운데 2019년 말 중국에서 시작된 것으로 알려진 코로나19가 한반도를 포함한 세계를 휩쓸면서 여의치 않은 상황이 지속됐다. 코로나19에 대응해 북한은 2020년 초 국경을 사실상 ‘봉쇄’한 것으로 알려졌으며, 2021년 9월 말까지 남북관계뿐 아니라 중국 등 외부와 거의 모든 접촉을 단절하고 있다. 북한에 상주하며 인도적 지원 활동을 벌이던 유엔 세계식량계획(World Food Programme: WFP) 등 국제기구 관계자들까지 거의 모두 철수했다.

이와 같은 사실상의 남북관계 단절과 예상하기 어려웠던 코로나19는 문재인 정부가 한반도 정책을 추진하는 데 있어 매우 큰 장애로 작용하고 있다. 문재인 정부가 집권 초기 대외정책의 목표로 ‘평화와 번영의 한반도’를 제시하며 내세웠던 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’ 전략하의 6개 국정과제는 거의 제대로 이행되지 못했다. 남북관계의 단절과 코로나19로 북한과의 협력을 전제로 하는 한반도 신경제구상 및 경제통일 구현(국정과제 90), 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립(국정과제 91), 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결(국정과제 92), 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전(국정과제 93), 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축(국정과제 95)은 가시적인 성과를 창출하기가 어려웠던 것이다. 뿐만 아니라 남북관계 단절은 코로나19와 함께 국내적 차원의 국정과제로 제시됐던 통일 공감대 확산(국정과제 94)에까지 부정적 영향을 미쳤다.<sup>25)</sup>

24) 통일부, “제384회 국회(임시회) 외교통일위원회 「통일부 업무보고」, 2021.2.18., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs\\_0000000000000019&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=&cntId=54314&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/open/parliament/opCalculate/?boardId=bbs_0000000000000019&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=&cntId=54314&category=&pageIdx=)> (검색일: 2021.5.12.) 등 참고.

25) 통일국민협약과 관련된 사회적 대화에는 2019년 총 20회에 걸쳐 3,395명이 참여했지만, 2020년에는 총 8회에 걸쳐 717명이 참여하는 데 그쳤다. 통일부, 『2020 통일백서』 (서울: 통일부, 2020), p. 30; 통일부, 『2021 통일백서』 (서울: 통일부, 2021), p. 27.

문재인 정부가 한반도 정책과 밀접하게 연동하며 추진하려 했던 신남방 및 신북방정책 역시 코로나19의 영향에서 자유로울 수 없었다. 코로나19로 국가 간의 인적·물적 이동이 사실상 어려워진 상황에서 ‘국제협력을 주도하는 당당한 외교’ 전략하에서 추진돼야 했던 주변 4국과의 당당한 협력외교 추진(국정과제 97), 동북아플러스 책임공동체 형성(국정과제 98), 국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화(국정과제 99)는 제대로 추진되지 못했다. 그나마 코로나19 국면에서 세계적으로 인정받았던 한국 내 방역 수준과 상대적으로 선전했던 각종 경제지표가 국제사회에서 한국의 위상이 제고되는 데 긍정적인 영향을 미쳤다는 점을 위안으로 삼을 수 있을 것이다.

한반도 평화 프로세스와 관련해 문재인 정부의 한반도 정책이 갖는 세 번째 문제는 남북한 간 안보 딜레마에서 찾을 수 있다. 북한이 평창동계올림픽 참가를 결정하는 데 결정적 계기가 됐던 것은 문재인 대통령이 2018년 초로 예정됐던 한미연합군사훈련의 연기 가능성을 거론했던 것이라고 할 수 있다. 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 순항하던 2018년 8월 한미연합군사훈련도 조정됐다. 그러나 2019년 2월 제2차 북미정상회담이 합의 없이 결렬된 이후 북한은 단거리 미사일 시험 발사 등 도발적 행동을 지속했고, 한국과 미국도 연합군사훈련을 코로나19를 감안해 일정하게 참여 규모 등을 조정하는 가운데서도 실행함으로써 한반도 정세가 조정 국면을 넘어 경색 국면으로 치닫는 데 영향을 미쳤던 것이 사실이다. 특히, 문재인 정부는 한국군에 대한 전시 작전통제권 전환을 임기 내에 완료한다는 목표를 내세우며 한미연합군사훈련을 추진했다. 그러나 코로나19 등으로 한미연합군사훈련에서 한국군에 대한 전시 작전통제권 전환과 관련된 조건이 제대로 검증되지 못했다. 이로 인해 문재인 정부가 원했던 임기 내 전시 작전통제권 전환이 사실상 불가능해졌다.

결과적으로 한미연합군사훈련 실시는 문재인 정부가 희망했던 소기의 성과를 달성하지 못한 채 북한의 반발과 비난만 야기하며 한반도 정세를 더욱 어렵게 만들었다.

한반도 정세가 조정·경색 국면으로 치닫는 가운데서도 남북한 각각의 군비증강 노력은 지속됐다. 북한은 2020년 10월 노동당 창건 75주년 열병식을 통해 그동안 핵·미사일 능력 고도화에만 집중됐던 대내외의 관심을 증강된 재래식 군사력으로 일정하게 분산시켰다.<sup>26)</sup> 총 11종의 신형 무기가 등장한 것으로 알려진 북한의 노동당 창건 75주년 열병식과 김정은 위원장의 제8차 노동당 대회 보고는 향후 북한의 군비증강 방향이 한국 및 여타 국가들과 크게 다르지 않다는 점을 보여줬다. 또한 북한은 2021년 9월 11~12일 사거리가 1,500km에 달하는 것으로 평가되는 중거리 지대지 순항 미사일을, 사흘 뒤에는 열차에서 지대지 탄도 미사일을, 9월 28일에는 극초음속 탄두를 장착한 것처럼 보이는 ‘화성-8형’ 탄도 미사일을 각각 시험 발사했다.

한국은 2020년 3월 탄두 중량 2~4t, 사거리 500~800km에 달하는 현무-4 지대지 탄도 미사일을 시험 발사했고,<sup>27)</sup> 2021년 4월 9일 문재인 대통령이 참석한 가운데 신형 전폭기인 ‘KF-21’ 보라매 시제 1호기 출고식을 개최했다. 2021년 9월에는 잠수함 발사 탄도 미사일의 잠수함 발사 시험 등이 이뤄졌다. 이와 같은 남북한 각각의 군비증강 노력은 어제오늘의 일이 아니며, 궁극적으로 안보 딜레마를 야기해 왔다. 긍정적인 방향에서 한반도 정세의 전환이 이뤄지는 동안에는 안보 딜레마가 수면 위로 드러나지 않지만, 한반도 정세가

---

26) 장철운, “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할을 중심으로,” 『세계정치』, 제34호 (2021), pp. 158~164.

27) 장철운, “북한의 미사일 개발 전략 변화와 남북한 미사일 개발 경쟁,” (통일연구원 Online Series CO 21-11, 2021.3.31.), p. 5, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/978d3bf8-4cea-47f3-95a4-d6ed0b1615f3>> (검색일: 2021.3.31.).

조정·경색되는 과정에서는 안보 딜레마가 크게 부각되며 한반도 정세에 더욱 악영향을 미칠 수밖에 없는 것이다. 따라서 이러한 안보 딜레마에서 벗어나기 위한 노력이 동반되지 않는다면 진정한 한반도 평화와 남북협력을 실현하기 어려울 것이다.

이어서 문재인 정부가 한반도 정책의 일환으로 추진한 한반도 신경제구상이 갖는 한계는 너무 먼 미래의 청사진에 불과할 수 있다는 점이다. 다시 말하면, 한반도 신경제구상을 어떻게 실천할 것인지, 즉 구체적인 실천방안을 포함하지 못하고 있다는 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 북한의 핵·미사일 능력은 지속적으로 고도화되고 있으며, 국제사회의 대북제재 역시 유지되고 있다. 별도의 정치·안보적 협상이 이뤄지지 않는다면 한반도 신경제구상은 말 그대로 ‘구상’에 그칠 가능성이 크다. 특히, 이른바 ‘전략적 경쟁’을 자인할 정도로까지 격화된 미국과 중국 사이의 갈등과 대립은 한반도 신경제구상 추진에 있어 구조적인 장애를 조성할 수 있는 요인이 될 것으로 보인다. 나아가 북한의 지정학·지경학적 위상이 남북경협이 시작된 1990년대와 완전히 다르다는 점은 한반도 신경제구상을 추진하는 과정에서 과거와는 다른 문제가 발생할 수 있다는 점을 시사하는 대목이다.

끝으로 문재인 정부가 추진한 한반도 정책의 한계를 지역적 차원에서 살펴보면 다음과 같다. 우선 신남방정책의 한계는 특정 국가에 경제·통상 관련 사안이 집중돼 있다는 점을 들 수 있다. 신남방정책 대상국가들과의 양자 간 교역과 관련해 한국과 베트남 사이의 교역은 양적·질적 측면에서 다른 국가들과의 교역에 비해 가히 절대적인 수준이라고 할 수 있다. 또한 한국과 신남방지역 주요국 사이의 양자 간 「자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)」 체결에서 가시적인 성과가 도출되지 않고 있다. 신남방지역 인구에서 적지 않은 비중을 차지하는 무슬림에 대한 한국 내의 배려가 아직은 많이

부족하며, 한국을 찾는 신남방지역 내 인원에서도 특정 국가의 편중 현상이 나타난다. 신남방지역 국가들과의 방산 협력, 생물 다양성 및 초국가범죄 문제 등과 관련해서도 제한적인 수준에서만 성과를 거두는 점은 외교·안보 분야에서의 한계라고 지적할 수 있다.

신북방정책과 관련해서는 기대만큼의 성과를 내지 못하거나 중단된 사업이 적지 않다는 문제를 지적하지 않을 수 없다. 북한의 나진과 러시아 하산을 연결하는 접경지역의 관광 개발 및 남·북·러 철도 연결 사업, 9개 다리 가운데 가스 분야 사업이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 신남방정책이 갖는 한계와 마찬가지로, 신북방정책과 관련해서는 러시아에 대한 편중 현상이 지나치다는 문제가 있다. 중앙아시아 지역 내 국가들 가운데에서는 카자흐스탄과 우즈베키스탄에 한국의 교역이 집중되어 있다. 또한 신북방지역 국가들과의 외교·안보 분야 협력 사업 자체는 그다지 활발한 편이 아닌데, 한국이 평화를 강조하면서도 이와 관련한 세부과제를 명확하게 도출하지 못했기 때문으로 보인다.

## 나. 한반도 평화와 남북협력을 위한 중장기 전략과 정책과제

### (1) 한반도 평화와 남북협력을 위한 중장기 전략

3/4년차(2020년) 연구인 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』에서 앞서 살펴본 문재인 정부의 한반도 정책의 성과와 한계를 바탕으로, 앞으로 한국 정부가 향후 10년 동안 중장기적 측면에서 지향해야 할 새로운 한반도 구상의 목표와 추진원칙, 전략과제, 정책과제를 제시한 바 있다.<sup>28)</sup> 2020년 연구를 통해 제시된 새로운

---

28) 이하의 관련 내용은 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』(서울: 통일연구원, 2020), p. 267 참고.

한반도 구상의 중장기적 목표는 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’이며, 추진원칙은 ▲사람 중심의 호혜·평화 추구, ▲당사자 해결, ▲주변국과 협력, ▲단계적·점진적 해결, ▲정책 추진의 지속 가능성 제고 등이다. 이러한 추진원칙을 견지하는 가운데 목표를 실현하기 위해 한국이 중장기적으로 추진해야 하는 전략과제와 정책과제를 2020년 연구는 국내적 차원의 평화공감대 확산, 한반도 차원의 한반도 비핵·평화 프로세스와 한반도 신경제구상, 지역적 차원의 신남방정책 및 신북방정책으로 구분해 다음과 같이 제시했다.

먼저, 평화공감대 확산과 관련한 전략과제로는 ▲평화에 대한 국민 공감대 강화, ▲통일 대비 인적 기반 구축, ▲내부적 평화·통일 역량 강화를 제시했다. 첫째, 평화에 대한 국민 공감대 강화와 관련된 정책과제는 △평화·통일 관련 국민 통합가치 도출, △평화·통일 문화화(enculturation), △평화·통일교육으로 담론 전환 등이다. 둘째, 통일 대비 인적 기반 구축과 관련된 정책과제는 △차세대 북한·평화전문가 육성, △남북 청소년 협력 프로그램 운영, △차세대 대상 통일공공외교 강화, △생애주기별 맞춤형 통일교육 추진 등이다. 셋째, 내부적 평화·통일 역량 강화와 관련된 정책과제는 △통일교육원 강화, △지역별 통일센터 운영 강화 등이다.

다음으로 한반도 차원의 한반도 비핵·평화 프로세스와 관련해서는 ▲남북관계 발전의 불가역성 확보, ▲대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 추진, ▲대(對)강대국 협력적 관여 능력 확보가 전략과제로 제시됐다. 첫째, 남북관계 발전의 불가역성 확보와 관련한 정책과제로는 △한반도 평화체제 협의체 설치·운영, △남북 군사합의 이행과 실효적 군비통제 방안 마련 등이 제시됐다. 둘째, 대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 추진과 관련한 정책과제로는 △한반도 비핵화 로드맵 제안자 역할, △한미 상설 실무협의체 활성화 등이 제시됐다. 셋째,

대강대국 협력적 관여 능력 확보와 관련한 정책과제로는 △대미외교 내실화, △(가칭) 'K-평화포럼' 구축·운영 등이 제시됐다.

이어서 한반도 차원의 한반도 신경제구상과 관련한 전략과제로는 ▲남북한 간 교류 재개, ▲대등한 상생협력 추진, ▲남북 공동시장 기반 마련, ▲한반도 차원 가치사슬 체계 구축 등이 제시됐다. 첫째, 남북한 간 교류 재개와 관련한 정책과제로는 △단절된 협력관계 복원 조치 시행, △상호 신뢰 회복을 위한 협력 시도, △관광협력 활성화 등이 제시됐다. 둘째, 대등한 상생협력 추진과 관련된 정책과제로는 △남북정상 간 경제 분야 합의 이행, △남북공동경제특구 및 북한 경제개발구 투자·운영 등이 제시됐다. 셋째, 남북 공동시장 기반 마련과 관련한 정책과제로는 △남북경제협력 합의를 체결, △실질 경제통합을 위한 토대 구축 추진 등이 제시됐다. 넷째, 한반도 차원의 가치사슬 체계 구축과 관련한 정책과제로는 △'하나의 시장' 정책 추진, △한반도 가치사슬 환경 구축 등이 제시됐다.

끝으로 신남방정책 및 신북방정책과 관련한 전략과제로는 ▲상호 이해증진을 통한 사람공동체 형성, ▲맞춤형 번영공동체 형성, ▲포괄적인 평화공동체 형성, ▲경제 가치사슬 구축 및 안보협력 공고화가 제시됐다. 첫째, 상호 이해증진을 통한 사람공동체 형성과 관련한 정책과제로는 △문화 인프라 ODA 확대, △기술협력 차원의 교육 교류 사업 강화, △관광협력 활성화 등이 제시됐다. 둘째, 맞춤형 번영공동체 형성과 관련한 정책과제로는 △고부가가치 산업협력 강화, △자원·에너지 협력 강화 등이 제시됐다. 셋째, 포괄적 평화공동체 형성과 관련한 정책과제로는 △초국경 소다자 한반도 교량 지대 조성, △외교안보 싱크탱크 정례 대화 등이 제시됐다. 넷째, 경제 가치사슬 구축 및 안보협력 공고화와 관련된 정책과제로는 △가치사슬 아시아 확산, △역내 안보공동체 구축과 지속가능한 협력

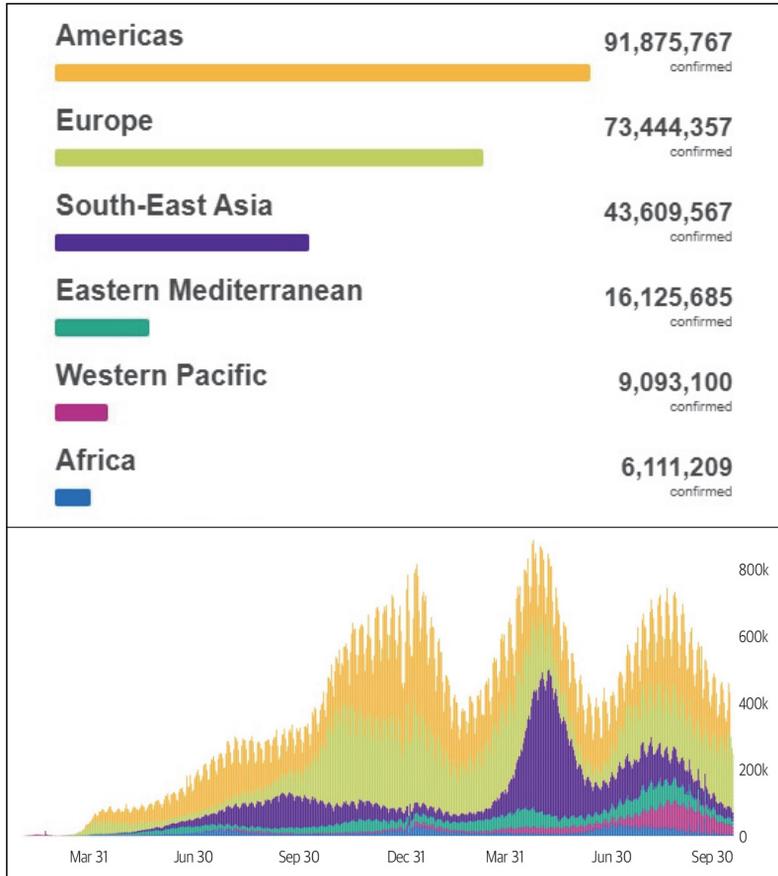
추진 등이 제시됐다.

그러나 이와 같은 2020년 연구에는 코로나19 상황 지속, 미국 바이든 정부 출범 등이 제대로 반영되지 못했다. 2020년 연구가 이뤄지는 동안 본격화된 코로나19가 어떻게 진행될 것인지를 당시에는 예상하기 어려웠으며, 2020년 11월 치러진 미국 대통령 선거 결과를 예단해 연구에 반영하는 것이 적절치 않았기 때문이다. 또한 2020년 연구는 2021년 연구의 핵심 주제인 ‘근미래’가 아니라 2030년까지를 내다보는 중장기적 관점에 초점이 맞춰져 있다. 즉, 2021년 연구를 관통하는 ‘근미래’ 전략을 제시하기 위해서는 2020년 연구가 감안·반영하지 못했지만 한국이 조만간에 직면할 가까운 미래에 매우 큰 영향을 미칠 수 있는 새로운 변수를 종합적으로 고려해 2020년 연구 결과를 발전적으로 검토·조정할 필요가 있다.

향후 2~3년을 의미하는 근미래와 관련해 가장 우선적으로 고려해야 할 사항이 코로나19라는 사실에 누구도 이의를 제기하기는 어려울 것이다. 2019년 말 중국에서 발현되기 시작해 매우 짧은 기간에 세계로 확산한 코로나19의 영향에서 2021년 9월 현재 자유로운 지역은 없다(〈그림 II-1〉). 코로나19가 향후 국제질서 변화에 적지 않은 영향을 미칠 것이라는 예상이 제기되고 있지만, 어떠한 영향을 어느 정도로 미칠지를 예단하기는 아직 쉽지 않다.

미국 바이든 정부 출범에 따른 영향도 고려하지 않을 수 없다. 바이든 정부는 출범하자마자 중국과 충돌하는 모습을 보였기 때문이다. 이와 같은 미중 간 전략경쟁 심화는 단기적으로 완전하게 정리되지 않을 것으로 예상된다. 이러한 상황은 한국이 앞으로 한반도 정책을 추진해 나가는 데 있어 감안하지 않을 수 없는 구조적 변수라고 할 수 있다.

〈그림 II-1〉 세계 및 지역의 코로나19 감염자·사망자 변화 추이



출처: 세계보건기구(WHO), "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard," <<https://covid19.who.int/>> (검색일: 2021.10.19.) 참고.

물론 이러한 구조적 차원의 불확실성을 고려해 지난해 연구에서 설정한 한국 정부의 중장기 새로운 한반도 정책의 목표와 추진원칙을 변화시켜야 할 것으로 보이지는 않는다. 무엇보다 코로나19가 인류와 각국 정부에 던진 거시적 메시지는 다른 어떤 사안보다 ‘사람’을 최우선적 가치로 삼아야 한다는 것이다. 2021년 10월 6일 현재, 세계에서 코로나19에 감염된 인원이 2억 3,485만여 명, 이 가운데

사망한 인원인 총 480만 명이 넘는다.<sup>29)</sup> 이러한 측면에서 2020년 본 연구가 제시한 새로운 한반도 구상의 중장기 목표와 추진원칙 중 하나로 제시한 ‘사람 중심의 호혜·평화 추구’ 원칙이 갖는 의미와 당위성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

2020년 본 연구가 제시한 나머지 4개 추진원칙 역시 마찬가지이다. 미국 대선과 바이든 정부 출범, 코로나19 등으로부터 복합적으로 영향을 받아 2020~2021년 남북한과 미국, 중국 등 한반도 정세와 관련된 주요 행위자는 제대로 된 대외 활동을 거의 하지 못했다. 특히, 북한은 코로나19에 대응해 경제적으로 크게 의존하는 중국과의 국경마저 봉쇄하는 초강경 조치를 지속하고 있다. 이로 인해 한반도 정세는 코로나19 발생 직전에 멈춰있거나 이보다 후퇴된 상황을 지속하고 있다. 이는 한반도 정책을 추진해 나가는 과정에서 ‘당사자 해결’ 원칙이 얼마나 중요한지를 다시 한번 실감하게 했다. 또한 코로나19하에서 각국이 표면적으로는 ‘주변국과의 협력’을 강조하면서도 실질적으로는 ‘자국 우선주의’ 행태를 보였다라는 점은 한반도에 시사하는 바가 적지 않다.

미국과 중국 등 주변국은 대체로 한반도에서의 평화와 안정을 원한다고 표면적으로는 지속해서 강조하지만, 실질적으로는 자국의 이익에 부합하는 방향으로의 한반도 정세 변화만을 희망해 왔던 것이 사실이다.<sup>30)</sup> 특히, 한반도에 강력한 영향력을 미치는 미국과 중국 사이의 전략경쟁은 앞으로 더욱 격화·심화될 것으로 예상된다. 미국과 중국이 전략경쟁을 벌이는 가운데서도 북한 등 한반도 문제와 관련해 갈등하기보다 협력할 것이라는 전망도 제기되고 있다. 그렇

---

29) 질병관리청, “코로나바이러스감염증-19(COVID-19),” <[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: 2021.10.7.) 참고.

30) 경남대 극동문제연구소 편, 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』 (서울: 선인, 2015), pp. 81~112.

지만 미중이 갈등하지 않고 협력하며 한반도 문제를 해결하기 위해 지속적으로 노력할 것이라는 이른바 ‘희망적 사고’를 바탕으로 한국이 한반도 정책을 수립·추진하는 것은 바람직하지 않으며 현실적이지도 않다. 이는 한국이 중장기적으로 새로운 한반도 정책을 추진하는 데 있어서 ‘주변국과의 협력’이라는 원칙을 반드시 견지해야 하지만 그렇게 하기가 더욱 어려워질 수도 있다는 점을 암시한다.

2020년 연구가 제시한 새로운 한반도 정책 관련 나머지 2가지 추진원칙, 즉 ▲단계적·점진적 해결과 ▲정책 추진의 지속가능성 제고는 한반도 정책의 특성을 감안했을 때, 한국이 앞으로도 분명하게 견지해야 하는 원칙이다. 한반도 문제와 관련된 주요 의제들에 대한 남북한 및 주변국의 이해관계가 엇갈리며 서로 복잡하게 얽혀있어 한반도 문제가 일시·일거에 해결되기는 어렵기 때문이다. 또한 남북한과 주변국 모두 한반도에서의 급격한 변화보다는 점진적인 변화가 이뤄지기를 더욱 희망한다는 점에서 단계적·점진적 해결 원칙은 앞으로도 견지될 수밖에 없다. 바이든 정부도 새로운 대북정책과 관련해 단계적 해결 원칙을 제시했다. 한편 역사적인 맥락을 포함하는 이른바 ‘한반도 문제’를 제대로 해결해 가시적 성과를 거두기 위해서는 정책이 분절적으로 추진되는 것을 지양하고, 보다 대승적인 차원에서 정책 추진의 지속가능성을 제고해 나갈 필요가 있다.

다음으로 2020년 연구가 제시한 새로운 한반도 정책의 부문별 전략과제를 검토할 필요가 있다. 세계적인 코로나19가 한국 내에도 영향을 미치며 사회적 거리두기, 일정 숫자 이상 인원 집합금지 등의 조치가 강력하게 시행됨으로써 2020~2021년에는 다양한 사회적 활동이 많은 제약을 받았다. 이로 인해 대외적 차원의 사업뿐 아니라 문재인 정부가 내세웠던 한반도 정책과 관련된 국내적 차원의 사업도 제대로 추진되기 어려웠다. 인원이 제한적으로 참석하는 오프라

인 방식과 비대면을 중심으로 하는 온라인 방식 등을 통해 국내적 차원의 사업이 일정하게 추진됐지만 충분한 성과를 거뒀다고 평가하기는 어려운 것이 사실이다. 한반도 정책과 관련된 국내적 사업의 거시적 목표는 국민들 사이에서 한반도의 평화와 통일에 대한 공감대를 형성하고 이러한 의지를 모아가는 것이라고 할 수 있지만, 코로나19는 이러한 목표 실현을 위한 사업 추진에 악영향을 미쳤다.

이와 같은 사회적 활동의 일정한 제약하에서도 이른바 ‘남남갈등’의 지속은 앞으로 한국이 한반도 정책을 중장기적으로 추진해 나가는 과정에서 반드시 극복해야 할 과제라고 할 수 있다. 북한·통일문제를 둘러싸고 한국사회 내에서 남남갈등이 지속된다면 한반도 정책을 제대로 추진할 수 있는 동력을 대내적 차원에서 마련하기가 어렵기 때문이다. 이를 위해서는 문재인 정부가 중요한 가치로 강조했던 평화와 함께 한국 내에서 외면하기 어려운 통일을 함께 제시할 필요가 있다. 다시 말하면, 평화만 포함된 사안에는 통일을, 통일만 강조된 사안에는 평화를 함께 고려할 필요가 있는 것이다.

한편, 2020~2021년을 지나는 동안 더욱 본격화된 코로나19와 미중 간 전략경쟁 심화는 남북한 간의 대화와 협력 자체를 중단시키는 강력한 기제 중 하나로 작동했다. 북한은 미국이 2020년 11월 치러진 대선 국면에 진입한 이후 남북관계와 북미관계를 포함한 한반도 정세 전환과 관련해 매우 소극적인 태도를 견지하며 나름의 탐색전을 지속하고 있다. 바이든 정부가 출범한 이후에도 김정은 위원장이 2021년 1월 제8차 당대회에서 제시한 ‘강대강, 선대선’의 원칙을 강조하며 정세 변화를 추동하거나 여기에 적극 편승하려 하기보다는 다소 관망하며 남북관계보다 북미관계를 우선시하는 태도를 보여왔던 것이 사실이다. 이러한 상황에서 예기치 않게 발생한 코로나19는 북한이 남북관계와 북미관계뿐 아니라 북중관계에도 적극적으로 참

여하지 않는 것과 관련해 상당한 이유를 제공했다.

많은 국가에서 예방접종이 효과를 거두며 코로나19에서 조만간 벗어날 수 있을 것이라는 희망이 커지고 있다. 그러나 각종 전염병의 잦은 창궐이 기후변화와 무관하지 않아 보인다는 점에서 코로나19와 유사한 팬데믹 상황이 언제, 어떻게 다시 인류를 위협할지는 모를 일이다. 이러한 가운데서도 세계질서에서 모범을 보여야 하는 미국과 중국 사이의 전략경쟁은 앞으로 지속·심화될 가능성이 커 보인다. 미중 간 전략경쟁으로 동북아에서 한·미·일 대 북·중·러가 대립 전선을 형성하는 이른바 ‘신냉전’이 도래했다는 의견도 제기된다.<sup>31)</sup>

## (2) 한반도 평화와 남북협력을 위한 중장기 정책과제

본 연구의 3/4년차(2020년) 연구 결과가 제시하는 부문별 중장기 전략과제 및 정책과제 역시 2020~2021년 변화된 여건 등을 종합적으로 고려해 수정할 필요가 있는지 검토할 필요가 있다. 먼저, 국내적 차원의 평화공감대 확산과 관련한 기존의 정책과제를 점검해 보면, 2020년 제시된 세 가지 전략과제 가운데 평화에 대한 국민 공감대 강화, 통일 대비 인적 기반 구축에는 평화·통일과 관련된 내용이 추가되는 등 비교적 작은 변화가 필요해 보인다. 그러나 이 두 가지 전략과제와 관련된 정책과제를 전면적으로 수정·보완해야 할 필요는 크지 않아 보인다. 그렇지만 본 연구는 나머지 한 가지 전략과제, 즉 내부적 평화·통일 역량 강화를 ‘평화·통일 내부 역량의 다층적 강화’로 수정했다. 이에 맞춰 기존에 제시된 통일교육원 강화, 지역별 통일센터 운영 강화에 더해 평화·비핵 지향 사회적 대화 및 체계화된 교육 지속 추진을 정책과제로 추가하는 것이 적절해 보이는

31) 박병광·유현정, “美 바이든 행정부의 대중국정책 전망 및 시사점,” 『INSS 전략보고』, 제114호 (2021), p. 4; 이신화·박재적, “미·중 패권경쟁시대 인태 지역의 자유주의 국제질서: 도전과 전망,” 『국제지역연구』, 제25권 2호 (2021), p. 226.

것으로 판단했다.

다음으로 한반도 비핵·평화 프로세스의 정책과제와 관련해 본 연구에서 수정·보완한 중장기 전략과제는 남북관계 발전 여건 마련·확대 및 불가역성 확보, 북한의 완전한 비핵화 여건 마련 및 불가역적 추진이며, 대강대국 협력적 관여 능력 확보 대신 한반도 문제 해결의 남북한 주도성 강화를 새로운 전략과제로 채택했다. 이를 감안해 남북관계 제도화, 비핵화 국면 지속 추진이 새로운 정책과제로 추가될 필요가 있다. 이어서 한반도 신경제구상과 관련한 정책과제를 검토해 본 연구가 새로 제시한 전략과제는 남북한 간 교류 여건 마련 및 재개·활성화, 상호 윈윈(win-win)하는 협력 추진, 남북 경제공동체 기반 마련, 한반도 차원 가치사슬 체계 구축 등 4가지이다. 이를 고려해 남북 해상 및 육상 협력 추진, 소다자 경제협력 추진을 새로운 정책과제로 추가하고자 한다.

끝으로 신남방 및 신북방정책과 관련한 정책과제와 관련해서는, 2020년 연구에서 제시한 신남방 및 신북방정책과 관련한 중장기 전략과제를 본 연구에서 수정·보완해야 할 필요성은 크지 않아 보인다. 다만, 2020년 연구에 충분히 반영되지 않았거나 2020년 연구 결과로도 출된 이후 변화된 상황 등을 감안해 2020년 연구에서 제시된 정책과제를 검토할 필요가 있다. 2020년 연구에서 제시하는 정책과제는 대체로 신남방정책과 신북방정책을 별도로 구분하지 않고 포괄적인 측면에서 제시된 경향이 강하다고 할 수 있다. 이를 감안해 본 연구에서는 2020년 연구에서 제시된 정책과제 외에도 신남방 중견국 네트워크 구축·확대, 신북방 가교전략 추진을 새로운 정책과제로 추가하고자 한다.

이상의 내용을 종합해 본 연구가 수정·보완해 제시하는 새로운 한반도 정책의 부문별 중장기 전략과제 및 정책과제는 <그림 II-2>와 같다.

〈그림 11-2〉 새로운 한반도 정책의 중장기 전략과제 및 정책과제

구분		전략과제	정책과제
국내	평화 공감대 확산	평화·통일에 대한 국민의 공감대 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화·통일 관련 국민 통합가치 도출</li> <li>• 평화·통일 문화화(enculturation)</li> <li>• 평화·통일교육으로 담론 전환</li> </ul>
		평화·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>
		평화·통일 내부 역량의 다층적 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일교육원 강화</li> <li>• 지역별 통일센터 운영 강화</li> <li>• 평화·통일 지향 사회적 대화 및 체계화된 교육 지속 추진</li> </ul>
한반도	평화 비핵 프로 세스	남북관계 발전 여건 마련·확대 및 불가역성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 평화체제 협의체 설치·운영</li> <li>• 남북 군사합의 이행과 실효적 군비통제 방안 마련</li> </ul>
		북한의 완전한 비핵화 여건 마련 및 불가역적 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화 국면 지속 추진</li> <li>• 한반도 비핵화 로드맵 제안자 역할</li> <li>• 한미 상설 실무협의체 활성화</li> </ul>
		한반도 문제 해결의 남북한 주도성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북관계 제도화</li> <li>• 대미외교 내실화</li> <li>• (가칭) 'K-평화포럼' 구축·운영</li> </ul>
	신경제 구상	남북한 간 교류 여건 마련 및 재개·활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단절된 협력관계 복원 조치 시행</li> <li>• 상호 신뢰 회복을 위한 협력 시도</li> <li>• 관광협력 활성화</li> </ul>
상호 윈윈하는 협력 추진		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북정상 간 경제 분야 합의 이행</li> <li>• 남북 육상 및 해상협력 추진</li> <li>• 남북공동경제특구 및 북한 경제개발구 투자·운영</li> </ul>	
남북 경제공동체 기반 마련		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북경제협력 합의서 체결</li> <li>• 실질 경제통합 위한 토대 구축 추진</li> </ul>	
		한반도 차원 가치사슬 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '하나의 시장' 정책 추진</li> <li>• 소다자 경제협력 추진</li> <li>• 한반도 가치사슬 환경 구축</li> </ul>
지역	신남방 신북방	상호 이해증진 통한 사람공동체 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 번영공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고부가가치 산업협력 강화</li> <li>• 자원·에너지 협력 강화</li> </ul>
		포괄적 평화공동체 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>• 신남방 중견국 네트워크 구축·확대</li> <li>• 신북방 가교전략 추진</li> <li>• 가치사슬 아시아 확산</li> <li>• 역내 안보공동체 구축과 지속가능한 협력 추진</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 2. 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 환경과 전략

### 가. 한반도 정책 관련 근미래 환경 전망

#### (1) 지구적 차원

미국에서 2021년 1월 새롭게 출범한 바이든 정부는 전임이었던 트럼프 정부와는 상당히 다른 세계전략을 추진하고 있다. 전임 트럼프 정부가 이른바 ‘미국 우선주의(America First)’를 내세우며 미국만의 경제적 이익을 최우선적인 가치로 내세웠던 것에 대해 바이든 정부는 매우 비판적인 시각을 갖고 있다. 바이든 정부는 트럼프 정부가 추진한 세계전략 및 외교정책이 국제사회에서 미국의 위상을 떨어뜨렸다고 평가하며 미국이 중심이 되는 세계질서를 다시 회복하겠다는 목표를 갖고 있다.<sup>32)</sup> 바이든 정부는 미국의 국력이 상대적으로 점차 쇠퇴하는 가운데, 코로나19 확산 등을 비롯한 미국 내 난제가 산적한 상황을 감안해, 미국이 건국 이후 세계에 설파해 온 ‘민주주의’라는 가치를 공유하는 국가들과의 연대를 바탕으로, 국제질서에서 미국의 주도권을 회복하겠다는 구상을 하고 있다.<sup>33)</sup>

이처럼 바이든 정부는 전임 트럼프 정부와 상당히 다른 세계전략 및 외교정책을 구상·추진하고 있다. 그렇지만 바이든 정부와 트럼프 정부는 세계전략 및 외교정책의 핵심 대상국으로 중국을 선정하고 있다는 점에서 동일하다. 바이든 정부 역시 트럼프 정부와 유사하게 급격하게 성장한 경제력을 발판으로 국제사회에서의 영향력을 확장해 온 중국에 대한 대응을 세계전략과 외교정책의 핵심으로 보고 있다.

32) 이수형, “바이든 시대 미중 전략경쟁과 한미동맹,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제228호 (2020), p. 3.

33) 이해정, “미중관계: 바이든 행정부의 대중국 정책 전망,” 『성균차이나브리프』, 제9권 1호 (2021), p. 65.

중국의 시진핑(習近平) 주석은 2020년 11월 치러진 미국 대선에서 승리한 바이든 당시 당선자에게 보낸 축전에서 ‘충돌하지 않으며, 대항하지 않고, 상호 존중하며, 상생 협력하자’는 메시지를 강조했다. 그러나 2008년 미국에서 시작된 이른바 ‘세계금융위기’를 기점으로 국제사회에서 중국의 영향력이 급격하게 확대된 이후,<sup>34)</sup> 미국이 보다 수월하고 자신들에게 유리한 국제질서를 구축·유지하기 위해서는 중국을 일정하게 견제할 수밖에 없다는 견해가 주를 이루고 있다.

바이든 정부 출범 이후 미국과 중국이 정면으로 충돌하는 듯한 양상을 보인 대표적인 사례로 2021년 3월 18~19일 미국 알래스카 앵커리지에서 개최된 미중 2+2 고위급회담이 거론된다. 이 자리에는 일본과 한국을 차례로 순방한 미국의 토니 블링컨(Antony Blinken) 국무장관과 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보보좌관이, 중국에서는 양제츠(楊潔篪) 정치국원과 왕이(王毅) 외교담당 국무위원 겸 외교부장이 각각 참석했다. 양측은 회담을 시작하는 과정에서 진행한 모두발언을 당초 각각 2분 정도씩만 공개하기로 약속했지만, 상대방에게 예민한 문제를 직접 거론하며 1시간 이상 ‘설전’을 벌였다.<sup>35)</sup> 합의문도 없이 미중 2+2 고위급회담이 종료된 것을 두고 많은 언론과 전문가들은 바이든 정부 초기부터 미국과 중국이 강하게 정면으로 충돌했다며 향후 미중관계가 그다지 순탄하지는 못할 것이라는 전망을 내놨다.<sup>36)</sup>

34) 위의 글, p. 62.

35) “[최유식의 온차이나] 미중 알래스카회담이 어땠길래,” 『조선일보(인터넷판)』, 2021. 3. 29., <<https://www.chosun.com/international/china/2021/03/29/PPLEQESW4FHYXNW72ZQLK2IZXU/>> (검색일: 2021. 4. 25.) 참고.

36) 박병광, “미중 고위급회담 평가 및 전략적 함의 분석,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제254호 (2021), p. 2; 김한권, “바이든 행정부의 대중정책 방향성과 중국의 대응: 중국 양회와 미·중 고위급회담의 결과,” 『주요국제문제분석』, 2021-06 (2021. 4. 23.), p. 23, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/act/ActivityAreaView.do?sn=13776&boardSe=pbl>> (검색일: 2021. 4. 25.).

그러나 알래스카 미중 2+2 고위급회담 이후 미국과 중국은 모두 ‘긍정적’, ‘건설적’이었다고 평가했다. 회담 이후 미국과 중국이 각각 개최한 기자회견에서 설리번 국가안보보좌관은 “광범위한 문제를 놓고 심각하나 솔직한 대화를 가질 것으로 기대했고, 실제로 그렇게 했다”라고 밝혔고, 양제츠 정치국원도 “솔직하고 건설적이며 유익한 자리였다”라고 평가했다.<sup>37)</sup> 특히, 중국 내에서는 미중 2+2 고위급회담과 관련해 비교적 긍정적인 평가가 주를 이뤘다.<sup>38)</sup> 이는 미중 2+2 고위급회담이 국제질서의 변화 등과 관련해 미국과 중국이 갈등하고 대립하는 가운데서도 서로의 입장을 확인함으로써 상호 간 경쟁·대립을 완화할 수 있는 협력의 기제를 제대로 탐색할 수 있는 계기였다는 평가가 가능한 대목이다.

이처럼 엇갈리는 이해관계 속에서 미국과 중국이 경쟁·대립하는 동시에 협력할 것이라는 예상은 바이든 정부가 2021년 3월 3일 제시한 ‘국가안보전략 잠정 지침(Interim National Security Strategic Guidance)’을 통해서도 가능하다. 잠정 지침에서 바이든 정부는 중국에 대해 ‘경제, 외교, 군사, 기술력을 통합해 안정적이고 개방된 국제질서에 지속적으로 도전할 잠재력이 있는 미국의 유일한 경쟁자’라고 규정하며, ‘중국의 전략적 도전이 점차 공세적으로 변화하고 있다’라고 진단했다. 그러면서도 바이든 정부는 ‘중국과의 전략적 경쟁이 중국과의 협력을 배제하는 것은 아니’라며, 군비통제 및 군축, 새로운 군사기술 개발, 기후변화 대응, 글로벌 보건 안보, 핵무기 비확산과 같은 문제 등을 해결하기 위해 협력할 것이라고 밝혔다.<sup>39)</sup>

37) “美中 알래스카 회담 합의문도 없이 냉랭하게 종료,” 『한국일보(인터넷판)』, 2021.3.20., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021032009200001183>> (검색일: 2021.4.25.).

38) 양갑용, “미중 알래스카 회담에 대한 중국 전문가 평가,” 『전략리뷰』, 2021-4 (2021), pp. 1~5.

39) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” 『KIEP 세계경제 포커스』, 제4권 15호 (2021), pp. 6~7.

다시 말하면, 국제질서 변화와 관련해 중요한 축이라고 할 수 있는 전통적 군사·안보 분야와 경제 분야, 보건 등 이른바 ‘신안보’ 분야에서 사안에 따라 미국과 중국이 경쟁·대립할 수도 있고, 협력할 수도 있다는 것이다.<sup>40)</sup> 미국과 중국이 북한문제를 포함한 이른바 ‘한반도 문제’와 관련해 경쟁·대립할지 아니면 협력할지를 예단하기는 쉽지 않은 상황이 앞으로도 당분간 지속될 가능성이 커 보인다.

## (2) 지역적 차원

위에서 살펴본 지구적 차원의 근미래 환경 전망을 바탕으로 한반도 정책과 관련한 지역적 차원의 근미래 환경을 논의하는 데 있어 살펴 봐야 하는 핵심 사안은 대체로 두 가지 정도라고 할 수 있다. 하나는 트럼프 정부에 이어 바이든 정부도 세계전략 일환인 동시에 한반도와 관련된 지역 전략으로 추진하고 있는 인도-태평양 전략이다. 다른 하나는 미국이 동북아 전략과 관련해 핵심적인 사안으로 간주하는 한·미·일 협력이라고 할 수 있다.

먼저, 인도-태평양 전략과 관련해 살펴보자. 트럼프 정부 시기인 2017년 미국에서 제시된 인도-태평양 전략은 총괄적 차원에서 인도·태평양 지역에서 미국이 수행하려는 대중국 전략이라고 규정할 수 있다.<sup>41)</sup> 미국 국방부는 2019년 6월 1일 *Indo-Pacific Strategy Report*:

40) 오일석, “바이든 행정부의 잠정국가안보전략지침에 나타난 신안보 위협인식과 대응 방안,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제254호 (2021), p. 1; 박병광·유현정, “美 바이든 행정부의 대중국정책 전망 및 시사점,” pp. 9~12; 최우선, “미중 경쟁과 미국의 군사전략 변화,” 『주요국제문제분석』, 2020-62 (2021.5.21.), pp. 1~20, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13795&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=%EB%AF%B8%EC%A4%91+%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC+%EB%AF%B8%EA%B5%AD%EC%9D%98+%EA%B5%B0%EC%82%AC%EC%A0%84%EB%9E%B5+%EB%B3%80%ED%99%94&pageIndex=1>> (검색일: 2021.6.12.).

41) 차문석, “미중의 글로벌 전략과 동북아 지정학의 귀환: 한반도 통일 위상학의 변화,”

*Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*을, 미국 국무부는 동년 11월 4일 *A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision*이라는 보고서를 각각 내놓았다. 이 보고서의 내용을 종합적으로 살펴보면, 미국은 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양 지역에서 규칙에 기반을 둔 질서 구축’을 목표로 삼고 있다. 이러한 목표 실현을 위해 미국은 경제개발·거버넌스·안보를 인도-태평양 전략의 3가지 축으로 설정하며 관련 전략 등을 추진하겠다고 밝히고 있다.<sup>42)</sup> 특히, 트럼프 정부는 2020년 5월 20일 발표한 ‘중국에 대한 미국의 전략적 접근(United States Strategic Approach to the People’s Republic of China)’ 보고서에서 미중 간 전략적 경쟁을 공식화하며 이에 대한 전략으로 인도-태평양 전략을 재확인했다.

바이든 정부도 트럼프 정부 시기 시작된 인도-태평양 전략을 중국 견제를 위한 가장 핵심적인 지역 전략으로 추진하고 있다. 이를 위해 바이든 정부는 백악관 국가안전보장회의(NSC)에 ‘인도·태평양조정관’이라는 직책을 신설하고, 커트 캠벨(Kurt Campbell)을 임명했다. 커트 캠벨 조정관은 빌 클린턴(Bill Clinton) 정부 시절 미국 국방부에서 아시아·태평양 지역 담당 부차관보, 버락 오바마(Barack Obama) 정부 시절 미국 국무부 동아시아·태평양 지역 차관보를 역임한 인사로서 바이든 정부에서는 대중국 전략을 비롯한 아시아·태평양 지역 정책을 총괄하는 것으로 알려졌다.<sup>43)</sup> 그는 중국에 대응하기 위한 미국의 새로운 외교전략으로 이른바 영국이 제안했던 ‘D10’을, 아시아·태평양 전략으로 이른바 ‘쿼드(Quad)’를 구성해야 한다고 주장

---

『국가전략』, 제26권 1호 (2020), p. 145.

42) 김도희, “미국의 인도-태평양 전략 관련 입법동향과 시사점,” 『외국입법 동향과 분석』, 제54호 (2020), p. 2.

43) “美NSC 조정관에 커트 캠벨…송영길 만난 그사람,” 『노컷뉴스(인터넷판)』, 2021.1.14., <<http://photo.nocutnews.co.kr/news/5481371>> (검색일: 2021.4.24.).

했다.<sup>44)</sup> D10은 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 캐나다 등 G-7에 호주, 인도, 한국을 추가해 세계적 차원에서, 쿼드는 미국, 호주, 인도, 일본이 외교·안보적으로 연합해 지역적 차원에서 중국에 대응하자는 구상이라고 할 수 있다.<sup>45)</sup>

이 가운데 D10은 아직 본격적으로 현실화되지 않고 있지만,<sup>46)</sup> 쿼드는 비교적 느슨한 형태로라도 가동되고 있다. 2021년 3월 12일, 코로나19 상황을 감안해 화상회의 형식으로 이른바 ‘쿼드 정상회의’가 개최됐다. 4개국 정상은 쿼드 정상회의 이후 발표한 공동선언문에서 “민주주의적 가치에 기반하고 강압으로부터 구속받지 않으며, 자유롭고, 개방적이며, 포괄적이고 건장한 인도·태평양 지역”을 만들기 위해 노력할 것이라고 밝혔다.<sup>47)</sup> 4개국 정상은 코로나19 피해 회복, 기후변화 대응, 첨단기술 개발 등을 시급한 협력이 필요한 사안이라고 언급하면서도 이와 함께 항행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 민주주의적 가치, 영토 보존을 강조함으로써 쿼드가 중국 견제를 위한 협의체임을 분명히 했다.<sup>48)</sup> 이 외에도 미국은 전통적인 동맹국인 영국, 호주와 함께 2021년 9월 15일 새로운 안보 파트너십인

44) Kurt Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>> (Accessed January 30, 2021).

45) 커트 캠벨 지음, 이재현 옮김, 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래(The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia)』 (서울: 아산정책연구원, 2020), pp. 280~394.

46) 2021년 6월 중순 영국에서 개최된 G7 및 주요 4개국(한국, 호주, 인도, 남아프리카 공화국) 정상회담이 D10의 전초전이었다고 평가할 수도 있을 것이다.

47) The White House, “Quad Leader’s Joint Statement: The Spirit of the Quad,” The Briefing Room, March 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>> (검색일: 2021.5.22.) 참고.

48) 김기범, “2021년 쿼드(Quad) 정상회의의 결과와 함의,” 『동북아안보정세분석』 (2021. 3.17.), pp. 3~4. <<https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2184&idx=725&depth=2&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=2&lang=kr>> (검색일: 2021.5.12.).

‘오커스(AUKUS)’를 결성하고, 미국과 영국이 함께 예외적으로 핵 추진 잠수함 기술을 호주에 지원하기로 했다.<sup>49)</sup> 바이든 대통령을 비롯한 영국과 호주의 정상은 새로운 3국 간 안보 파트너십이 “우리는 규칙에 기초한 국제질서라는 지속적 이상과 공동 약속에 따라 파트너 국가와의 협력을 포함해 인도-태평양 지역에서 외교, 안보, 국방 협력을 심화하기로 했다”라고 밝혔지만,<sup>50)</sup> 사실상 중국을 겨냥한 것으로 해석된다.

미국 조야와 한국사회 내 일각에서는 한국도 쿼드에 참여해야 한다는 주장을 제기하기도 한다. 쿼드 정상회의에서 중국 견제뿐 아니라 역내 주요 현안 가운데 하나로 북한 핵문제도 다뤄졌다. 4개국 정상은 북한 핵문제와 관련해 유엔 안전보장이사회(이하 안보리) 결의에 부합하는 북한의 완전한 비핵화 실현 공약을 재확인했다. 이를 근거로 쿼드를 이른바 ‘쿼드 플러스’ 또는 ‘펜타(Penta)’로 확대하고 여기에 한국이 적극적으로 참여해야 한다는 주장이 제기되기도 했다.<sup>51)</sup> 그러나 캠벨 조정은 쿼드 확대 계획과 관련한 질문에 “현시점에서 쿼드를 확대할 계획은 없다”라고 답했다.<sup>52)</sup> 쿼드에 한국이 참여해야 하는지와 관련된 문제는 단기적 측면에서 지속적인 화두가 될 것으로 예상된다.

다음으로 한·미·일 협력에 관해 논의해보자. 미국 입장에서 일본

49) “대중 포위’ 동맹 규합 속도내는 미국…핵잠수함 지원까지 동원(종합),” 『연합뉴스』, 2021.9.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210916018051071?input=1195m>> (검색일: 2021.9.16.).

50) “미·영·호주 정상, 안보협력체 발족에 “인도태평양 안정 도움”, 『연합뉴스』, 2021.9.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210916014300071>> (검색일: 2021.9.16.).

51) “황교안 “한국, 쿼드 참여 넘어 5각 동맹 ‘펜타’ 추진해야”(종합),” 『연합뉴스』, 2021.5.8., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210508001251071?input=1195m>> (검색일: 2021.5.8.).

52) “캠벨 美조정관 “현시점 쿼드 확대 계획 없어…한국 등 협력확대”, 『연합뉴스』, 2021.5.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210519003200071?input=1195m>> (검색일: 2021.5.19.).

은 한국과 함께 인도-태평양 전략을 실행함으로써 중국을 견제하는 데 있어 가장 중요한 역내 동맹국 가운데 하나임이 분명하다. 일본은 중국과 러시아, 북한의 위협에 대응해야 한다는 명분을 내세우며 미국의 인도-태평양 전략에 적극적으로 참여하고 있다. 바이든 대통령이 취임 이후 처음 개최된 대면 정상회담이 2021년 4월 16일 미국 워싱턴에서 열린 미·일 정상회담이었다는 점은 미국과 일본이 어느 정도 밀착해 있는지를 상징적으로 보여준다고 할 수 있다. 그러나 한미관계 역시 미일관계에 버금가는 수준을 보여주고 있다. 일본에 이어 바이든 대통령 취임 이후 두 번째로 개최된 대면 정상회담이 2021년 5월 22일에 있었던 한미정상회담이었다. 문재인 대통령과 바이든 대통령은 한미정상 공동성명에서 “우리는 지역 및 세계 질서의 핵심축이자, 양국 국민들에게 평화와 번영이 지속되도록 하는 파트너십을 추구하고 있다”라고 강조했으며,<sup>53)</sup> 기술 혁신과 코로나19 대응 등 글로벌 보건협력, 기후변화 대응, 한미 파트너십 확대 등에 관해 다양한 합의를 도출했다.

이처럼 한·미·일 3개국 협력과 관련해 미일관계와 한미관계는 별다른 차이를 나타내지 않는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 미국이 지역적 차원에서 한·미·일 협력을 지속적으로 강조하는 이유는 바로 한일관계 때문이라고 할 수 있다. 미국 입장에서 중국을 효과적으로 견제하기 위해서는 한·미·일이 중국에 대해 동일한 입장을 취해야 한다. 특히, 중국이 러시아 및 북한과 함께 이른바 ‘북방 삼각 구도’를 형성하고 있다는 점에 대응하기 위해 미국은 한·미·일 협력을 통해 ‘남방 삼각 구도’를 강화할 필요가 있는 것이다. 그렇지만 한일 간 갈등은 한·미·일 협력에 어려움을 야기

---

53) 청와대, “한·미 정상 공동성명,” 2021.5.22., <<https://www1.president.go.kr/articles/10346>> (검색일: 2021.5.22.) 참고.

하고 있다. 이와 관련해 중국에 대한 한미 간 입장 차이가 문제라는 지적도 제기될 수 있을 것이다. 그러나 안보와 경제, 보건 등 신안보 사안을 완벽하게 분리해서 접근하기 어렵다는 점을 감안했을 때, 중국에 대한 한국의 입장이 미국의 입장과 일정하게 다를 수밖에 없다는 점은 미국도 어느 정도 이해하는 것처럼 보인다. 이는 캠프 조 정관이 한국의 쿼드 참여 문제와 관련해 밝힌 의견에서도 일정하게 확인할 수 있다. 지역적 차원에서 중국과 함께 주요 사안으로 제기 되는 북한문제와 관련해서는 한·미·일 간 인식의 간극이 그다지 크지 않은 것으로 보인다. 따라서 한·미·일 협력에 가장 큰 걸림돌이 되는 사안을 한일관계로 좁혀서 논의해도 무방할 것이다.

한일관계와 관련해 가장 핵심적인 사안이 역사 문제라는 점을 부정하기는 어려울 것이다. 일본에서 비교적 장기 집권한 것으로 평가 되는 아베 신조(安倍晋三) 전 내각은 일본의 이른바 ‘보통국가화’를 지향하며 역사를 있는 그대로 인식하지 않고 일본에 유리한 측면만을 부각해 자의적으로 해석하는 수정주의적 행태를 보였다.<sup>54)</sup> 이러한 행태는 아베 내각에 이어 집권한 스가 요시히데(菅義偉) 내각에서도 별로 변화하지 않았다. 스가 내각은 코로나19로 1년 연기된 2020 도쿄올림픽을 정상적으로 치르겠다는 이유 등을 내세우며 후쿠시마 원자력 발전소 사고 처리 과정에서 발생한 방사능 오염수를 바다에 방류하겠다는 계획을 발표하기도 했다. 이처럼 주변국의 반대에는 아랑곳하지 않고 일본이 자국의 이익만을 위해 무분별하고 무모한 행동을 일삼는 행태를 지속하는 상황에서 한일관계를 개선하기 위한 계기를 만들기가 쉽지 않을 것이다. 일부에서는 한일관계가 ‘장기 저강도 복합 경쟁’의 양상으로 전환됐다고 주장

54) 조진구, “일본 2020: 최장수 아베 정권의 정치적 유산과 과제,” 『아세아연구』, 제64권 1호 (2021), p. 107; 백시진, “일본군 ‘위안부’ 문제의 탈진실 정치: 아베 정권을 중심으로,” 『동북아역사논총』, 제71호 (2021), p. 310.

하기도 한다.<sup>55)</sup>

이와 같은 한일 간의 갈등은 한·미·일 협력을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 북한 핵문제를 해결하고 중국의 영향력 확장을 견제하려는 미국 입장에서 역내의 주요한 동맹국인 한국, 일본과의 3국 간 협력은 필수적이다. 그런데 한일 간의 갈등으로 미일 및 한미 등 미국을 중심으로 하는 양자 간 협력만 가능하고, 미국이 원하는 한·미·일 3국 협력이 제대로 가동될 수 없는 것이다. 따라서 한·미·일 3국 협력을 가능하게 하기 위한 방법 중 하나로 한국의 쿼드 참여, G-7을 G-11 또는 D11로 확대하는 방안 등이 거론되고 있지만, G-7을 G-11 또는 D11로 확대하며 한국을 참여시키는 방안 에 대해서는 일본이 반대하는 것으로 알려졌다.<sup>56)</sup> 2018~2019년 한일 해군력 간의 직접적인 군사적 충돌 발생 가능성을 우려했던 것처럼, 일본이 수정주의적 역사 인식을 바탕으로 독도 등 한국 영토에 대한 과욕을 부리는 태도를 고치지 않는 이상 한일 갈등은 가까운 미래에까지 지속될 가능성이 커 보인다. 따라서 이러한 지역적 차원의 환경은 새로운 한반도 정책을 수립·추진하는 데 있어 반드시 고려해야 하는 사안이라고 할 수 있다.

### (3) 한반도 차원

한국이 근미래에 추진해야 하는 새로운 한반도 정책과 관련해 앞서 살펴본 지구적·지역적 차원의 환경이 비교적 예상할 수 있는데 반해 한반도 차원의 환경, 즉 남북관계는 합리적으로 예상하기가

---

55) 남기정, “문재인 정부의 대일 외교와 한일 관계의 대전환: ‘장기 저강도 복합 경쟁’의 한일 관계로,” 『동향과 전망』, 제112호 (2021), pp. 87~115.

56) ““한국·호주·인도 초대는 좋지만...” 日, G7 구조 확대 반대,” 『동아일보(인터넷판)』, 2021.6.13., <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210613/107411298/1>> (검색일: 2021.6.16.).

상대적으로 어렵다고 할 수 있다. 2019년 2월 제2차 북미정상회담이 합의를 도출하지 못하고 종료된 이후, 한반도 내외의 상황 등으로 인해 남북관계가 정체·경색된 상황이 이어지고 있다는 맥락에 따르자면, 향후 2~3년 동안 전개될 남북관계와 관련해서는 대체로 비관적인 전망이 가능할 수 있다. 반면 2017년 말까지 북한이 핵·미사일 능력 고도화를 강력하게 추진함으로써 남북관계를 포함한 한반도 정세가 매우 악화되었기 때문에, 북한의 2018년 평창동계 올림픽 참가를 계기로 시작된 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면을 그 이전까지는 쉽게 예상하지 못했다. 이러한 측면에서 향후 2~3년 동안 전개될 남북관계가 어느 방향으로 어떻게 전개될 것인지를 예측하기는 결코 쉽지 않다. 따라서 여기에서는 한국이 직면할 근미래의 한반도 정세, 즉 남북관계를 선부르게 예측하려 하기보다는 여기에 영향을 미칠 주요한 변수를 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 남북관계를 직접적으로 만들어 가는 당사자 가운데 일방인 한국과 관련해서는 2022년 3월 치러질 대통령 선거에 관해 논의하지 않을 수 없다. 왜냐하면 새로운 한국 정부가 추진하는 새로운 한반도 정책 또는 대북정책이 남북관계 등 한반도 정세 변화에 미치는 영향이 결코 적지 않기 때문이다. 대통령 선거에서 여권이 승리해 정권을 연장할 것인지, 야권이 승리해 정권을 교체할 것인지에 관한 논의는 본 연구의 범위에 포함되지 않는다. 2022년 3월 대선에서 어느 측이 승리하든 새롭게 출범할 한국 정부는 한반도 평화와 남북협력이라는 문재인 정부의 한반도 정책의 연장선 위에서 새로운 한반도 정책과 대북정책을 구상할 수밖에 없을 것이다. 만약 여권이 승리한다면 문재인 정부의 한반도 정책을 계승하는 맥락에서, 야권이 승리한다면 문재인 정부의 한반도 정책을 비판하는 맥락에서 새로운 한반도 정책을 수립할 개연성이 크다. 그렇지만 당위적으로 분명한 것

은 한반도 정책을 포함해 문재인 정부가 추진한 대내외 정책의 공과에 대한 나름의 평가는 차치하더라도, 새로운 한국 정부가 한반도 평화와 남북관계 개선·발전에 역행하는 방향에서 새로운 한반도 정책을 수립·추진해서는 안 된다는 것이다. 다시 말하면, 새로운 한국 정부는 작금의 한반도보다 더욱 평화롭고 남북관계가 개선·발전되는 것을 새로운 한반도 정책의 목표로 설정해야 한다는 것이다.

둘째, 남북관계를 직접적으로 만들어가는 당사자 가운데 다른 일방인 북한에 대해서도 논의하지 않을 수 없다. 2022년 3월에 들어설 새로운 한국 정부 못지않게 북한의 김정은 정권이 어떠한 대남정책을 추진하는지에 따라 남북관계 등 한반도 정세가 변화할 수 있기 때문이다. 김정은 정권이 2022년 3월 집권할 새로운 한국 정부에 대해 어떠한 태도를 보일지를 현재 시점에서 예단하기는 어려우며 그렇게 하는 것이 적절하지도 않다. 다만, 2021년 1월 초순 개최된 제8차 노동당 대회에서 김정은 위원장이 남북관계와 관련해 내놓은 언급 등에서 일정한 단초를 찾을 수 있을 것이다. 김 위원장은 제8차 당대회에서 “우리(북한)의 정당한 요구에 화답하는 만큼, 북남 합의들을 리행하기 위하여 움직이는 것만큼 상대해주어야 한다”며, 이른바 ‘말 대 말, 행동 대 행동’을 남북관계의 원칙으로 제시하고, 한국의 첨단 무기체계 도입 및 한미연합군사훈련 중지 등을 요구했다.<sup>57)</sup> 이러한 연장 위에서 북한은 향후 2~3년 동안 새로운 한국 정부가 어떠한 대북정책을 취하느냐에 따라 맞대응하는 방향의 대남정책을 추진할 것이라고 예상할 수 있다.

셋째, 남북관계 등 한반도 정세에 적지 않게 영향을 미치는 북미 관계도 고려할 수밖에 없는 요인이다. 앞서 언급한 것처럼, 바이든

---

57) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령,” 『조선중앙통신』, 2021.1.9.

정부의 한반도 정책, 특히 대북정책은 전임이었던 트럼프 정부의 대북정책과는 상당히 다른 기초를 유지하고 있다. 그런데 바이든 정부가 출범 이후 검토를 마치고 2021년 5월 새롭게 수립한 대북정책과 관련해, ‘싱가포르 북미공동성명 등을 기반으로 조정된 실용적 접근을 바탕으로 한 외교를 통해 북한문제를 해결해 나간다’는 원론적·원칙적 내용이 알려졌을 뿐, 구체적인 내용은 알려지지 않았다. 이러한 가운데 북한이 요구하는 이른바 ‘대북적대시정책 철회’와 관련해 바이든 정부는 구체적 대응방안을 제시하지 않고 있다. 바이든 정부는 출범 직후로 예정됐던 2021년 3월 한미연합군사훈련을 변경하지 않고 실시했다. 또한 트럼프 대통령이 전격적으로 실시했던 김정은 위원장과의 북미정상회담 개최와 관련해서도, 바이든 대통령은 북한의 ‘선 비핵화 조치’를 강조하며 그 가능성을 일축했다.<sup>58)</sup> 특히, 바이든 정부는 대중국 견제를 위해 한미동맹을 보다 적극적으로 활용하려는 의도도 나타내고 있는데, 이는 북한 입장에서 그다지 달가운 일이 아니다. 김정은 위원장이 제8차 당대회에서 북한의 대미원칙으로 ‘강 대 강, 선 대 선’을 제시했다는 점을 감안했을 때, 특별한 환경이 조성되지 않는 이상 향후 2~3년간 북미관계가 급격하게 진전될 가능성이 커 보이지는 않는다.

이상의 내용을 종합하면, 근미래 남북관계와 북미관계 등 한반도 정세는 일정하게 조정 국면이 이어지는 가운데서도 매우 유동적으로 변화할 가능성을 배제할 수 없다. 김정은 위원장이 제8차 당대회에서 밝힌 대남정책과 대미정책의 원칙을 감안한다면, 바이든 정부의 대북정책에 따라 북미관계가, 2022년 3월에 등장할 새로운 한국 정부의 대북정책에 따라 북미관계와 남북관계가 각각 변화될 것

58) “백악관, 바이든-김정은 정상회담 불가 재확인,” 『노컷뉴스(인터넷판)』, 2021.3.30., <https://www.nocutnews.co.kr/news/5525510> (검색일: 2021.4.3.).

으로 예상된다. 그러나 북한의 대남 및 대미정책 원칙도 가변적일 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 2017~2018년 한반도 정세가 근본적으로 전환되는 과정에서 발현됐던 북한의 태도 변화를 고려한다면, 향후 북한의 대남·대미정책 역시 상수라기보다는 변수로 간주하는 것이 바람직하다. 이러한 측면에서 근미래 한국이 직면할 지구적·지역적 차원의 환경과 달리 한반도 차원의 환경은 한국이 어떠한 대북정책 및 대미정책을 추진하고, 여기에서 어떠한 성과를 가지적으로 거두느냐에 따라서 긍정적 또는 부정적 방향 중 어느 쪽으로든 전개될 가능성이 모두 열려 있다고 할 수 있다. 이는 새로운 한국 정부가 한반도의 평화와 남북관계 개선·발전을 새로운 한반도 정책의 목표로 설정해야 하는 당위적이며 현실적인 이유라 할 수 있다.

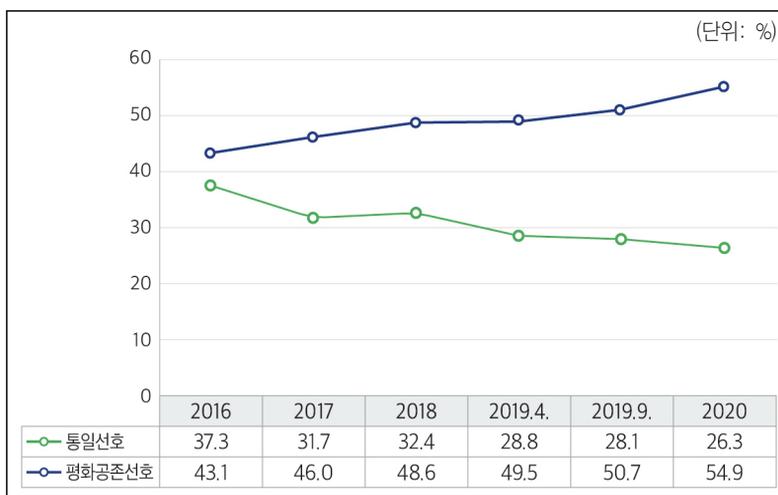
#### (4) 국내적 차원

다른 정책도 그렇지만 한국 정부가 대외정책인 한반도 정책을 추진하는 데 있어 가장 강력한 동력이 될 수 있는 것은 국내적 지지라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 향후 2~3년 동안 한국의 국내적 상황이 어떻게 변화할 것인지를 예상해보는 작업은 새로운 한반도 정책을 구상하는 과정에서 반드시 필요한 일이라고 할 수 있다.

한국 정부의 한반도 정책과 관련한 국내적 차원의 여건에는 2022년 3월에 치러질 대통령 선거가 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 물론, 앞에서 밝혔듯이 본 연구에서는 대통령 선거 결과를 예단하지는 않을 것이다. 다만, 지금까지 한국사회 내에 한국의 대북정책 또는 한반도 정책과 관련한 이른바 ‘남남갈등’이 존재해왔다는 점을 언급하지 않을 수 없다. 특히, 2022년 3월 대선이 이른바 ‘보수와 진보’의 대결 양상을 나타내고 있다는 점에서 대북정책 또는 한반도 정책

을 둘러싼 이념적 대립·갈등이 대선을 전후해 더욱 강해질 수 있다. 이러한 전망은 지지 정당에 따라 북한에 대한 인식이 확연히 다르게 나타난다는 점에서 가능하다.<sup>59)</sup> 2022년 3월 대선이 이른바 ‘보수와 진보’의 대결 양상으로 나타난다면 이것이 새로운 한국 정부의 한반도 정책과 관련한 한국사회 내 이념적 갈등, 즉 남남갈등을 야기할 수도 있을 것이다.

〈그림 11-3〉 통일선호와 평화공존선호 비교(2016~2020)



출처: 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 46.

그러나 한국사회 내에서는 남북한 통일보다 평화공존에 대한 선호가 더욱 증가하는 추세를 나타내고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 통일연구원이 2016~2020년 통일선호와 평화공존 선호를 매년 조사한 결과에 따르면, 통일을 선호한다는 응답 비율은 낮아지는 반면에 평화공존을 선호한다는 응답 비율은 높아지는 추세를 나타

59) 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 66.

내고 있다(〈그림 II-3〉 참고). 또한 나이가 적을수록 통일보다는 평화공존을 더 선호하는 추세를 보여준다.<sup>60)</sup> 이러한 경향은 한국 정부가 한반도 평화를 더욱 공고하게 하는 한반도 정책을 수립·추진해야 하는 이유가 될 수 있다.

한편, 한국 국민들이 향후 남북관계를 어떻게 전망하고 있는지도 중요한 사안이라고 할 수 있다. 〈그림 II-4〉에서 보는 것처럼, 2018~2020년 네 차례에 걸쳐 “앞으로 5년간 남북관계가 어떻게 변화할 것이라고 생각하십니까?”라고 질문한 결과, ‘지금과 같을 것’이라는 응답과 ‘나빠질 것’이라는 응답이 점차 증가하는 추세를 보인 반면 ‘좋아질 것’이라는 응답은 급격하게 감소하는 추세를 나타냈다. 이는 2018년 남북관계와 북미관계가 개선되며 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 펼쳐졌다는 점을 감안해 일정하게 기저효과가 반영된 것일 수 있다. 또한 2019년 2월 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 전반적인 한반도 정세가 조정·경색 국면으로 유지됐다는 점도 감안할 필요가 있다.

이러한 가운데서도 남북한 간의 교류와 협력에 대한 긍정적 인식이 모든 이념 성향 및 거의 모든 세대에서 절반 이상으로 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다. 북한을 경제 대상 및 적대 대상으로 인식하는 비율이 상대적으로 큰 보수층 중에서도 조사 기간 내내 남북한 간 경제 교류협력에 찬성하는 비율이 절반 이하로 낮아진 적이 없다. 반면에 다른 세대에 비해 이른바 ‘밀레니얼 세대’에서 남북 경제 교류협력에 찬성하는 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.<sup>61)</sup> 이는 남북 경제 교류협력이 비교적 활발하지 못했던 시기만을 밀레니얼 세대가 경험했기 때문인 영향으로 보인다.<sup>62)</sup> 〈그림 II-4〉에서 확인

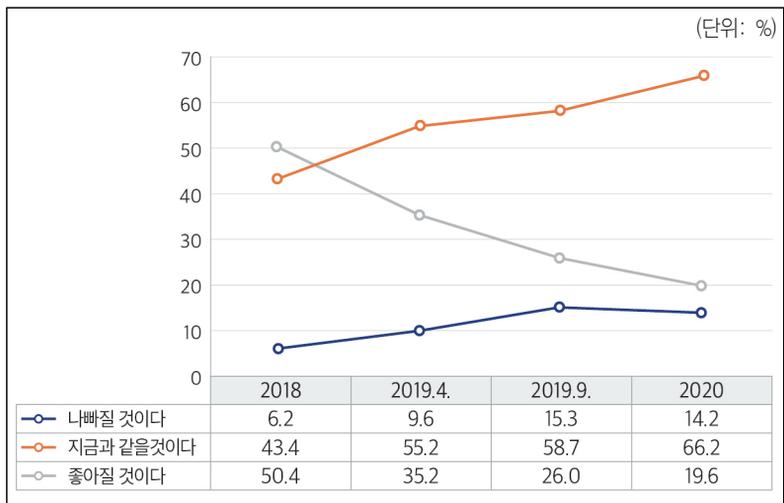
---

60) 위의 책, p. 47.

61) 위의 책, pp. 102~103의 〈표 IV-6〉과 〈표 IV-7〉 참고.

할 수 있는 사항은 새로운 한반도 정책이 남북관계를 더욱 좋아지게 하는 방향, 개선·발전되는 방향에서 수립되어야 하며, 남북한 간 경제 교류협력 등의 정책이 추진되어야 한다는 점을 방증한다고 해석할 수 있다.

<그림 II-4> 남북관계 5년 전망(2018~2020)



출처: 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』, p. 79.

## 나. 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략

### (1) 근미래 전략 구상 시 고려사항

#### (가) 시급성

북한의 평창동계올림픽 참가를 계기로 시작됐던 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면은 2019년 2월 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종

62) 위의 책, p. 103.

료된 이후 일단 멈춰선 모양새이다. 2021년 1월 출범한 바이든 정부는 새로 수립한 대북정책을 설명하기 위해 북한 측에 접촉을 제안한 것으로 알려졌지만,<sup>63)</sup> 현재까지 북미 간 협의가 이뤄졌다는 소식은 들리지 않고 있다. 이러한 가운데 한반도 평화의 봄 국면에서 핵심 축 가운데 하나였던 남북관계는 악화와 숨고르기를 반복하는 양상을 나타내고 있다. 이처럼 2019년 2월 이후부터 2021년 현재까지 2년이 넘는 기간 동안 북미관계와 남북관계 등 한반도 정세는 2018년부터 1년여 동안 긍정적 방향으로 전개됐던 것과는 정반대의 방향, 즉 부정적 방향으로 전개됐다고 평가할 수 있다. 한반도 정세가 부정적으로 전개되는 과정에는 코로나19도 적지 않은 영향을 미쳤다. 남북관계와 북미관계가 진전되기 위해서는 상호 간의 직접적인 의사소통이 필요하지만 코로나19로 인적 만남이 불가능했기 때문이다. 특히, 북한은 자신들의 취약한 보건의로 역량 등을 감안해 남한 및 미국과의 접촉뿐 아니라 경제적 측면에서 절대적으로 의존하는 중국과의 국경도 폐쇄하는 극단적인 조치를 취하며 외부와의 소통을 사실상 단절했다.

가까운 시일 내에 한반도 정세가 긍정적인 방향으로 전환되지 못하고 부정적인 방향에서의 조정·경색 국면이 계속되는 상황은 누구에게도 도움이 되지 않을 것이다. 한반도 정세의 정체·경색 국면이 이어지는 과정에서 남북 및 북미 간의 직접적인 의사소통이 부재하는 등으로 인해 상호 불신이 증폭되며 언제든지 위기가 빠르게 고조될 가능성이 있기 때문이다. 특히, 북한이 향후 이뤄질 수 있는 남북 및 북미 접촉에서의 협상력 제고 등을 위해 보다 도발적 성격이 강한 행동을 전격적으로 단행할 가능성도 배제할 수 없다. 이를 감안했을

63) “미국 “대북정책 설명하겠다” 북한에 접촉 제안…북한 “잘 접수했다” 반응,” 『경향신문 (인터넷판)』, 2021.5.11., <<https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/202105110549001#csidx6ef90a3582eecedad2bb4f87a3932fb>> (검색일: 2021.5.15.).

때, 한반도 정세를 다시 긍정적인 방향으로 조속히 전환시키기 위한 노력의 필요성과 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 즉, 새로운 한반도 정책과 관련한 근미래 전략 및 주요사업을 구상하는 데 있어 시급성은 작금의 한반도 정세를 고려했을 때 무엇보다 중요하게 감안해야 하는 요인이라 할 수 있다.

#### (나) 현실성

한반도 정세를 다시 긍정적인 방향으로 전환시키기 위한 근미래 전략 및 주요사업을 구상하는 데 있어 두 번째로 중요하게 고려해야 하는 요인은 현실성이라고 할 수 있다. 비전 등을 포함하는 중장기 전략 및 정책을 구상할 때에는 경우에 따라서 현실적인 측면보다는 상대적으로 이상적인 측면이 강조될 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서처럼 향후 2~3년 동안 추진되어야 하는 근미래 전략 및 주요사업을 구상할 때에는 이상적인 측면보다는 현실적인 측면을 더 중요하게 고려하지 않을 수 없다. 왜냐하면 작금의 상황과 대내외의 여건을 치밀하게 감안하지 않은 상태에서 현실적인 측면보다는 이상적인 측면을 강조하는 근미래 전략 및 주요사업을 구상한다면 제대로 된 가시적 성과를 도출하지 못하고 말 그대로 탁상공론에 그칠 개연성이 크기 때문이다.

본 연구는 작금의 상황과 대내외의 여건 등을 감안해 현실성을 일정하게 담보한 근미래 전략과 주요사업을 제시하고자 한다. 근미래 전략 및 주요사업을 구상하는 데 있어 반드시 고려해야 하는 현실적 요인은 당분간 코로나19일 수밖에 없다. 한국은 빠른 속도의 백신 접종을 통해 전체 국민 중에서 예방접종을 완료한 비율이 70%를 넘게되는 2021년 11월부터 코로나19 이전의 일상을 단계적으로 회복할 것으로 예상되지만, 북한이 어떠한 상황에서 어떠한 태도를

보일지를 예측하기는 쉽지 않다.<sup>64)</sup> 체육을 강조하는 김정은 정권이 코로나19 우려 등을 이유로 거론하며 일방적으로 도쿄하계올림픽과 카타르 월드컵 아시아 지역 예선 등 국제대회 불참을 결정할 정도로 북한은 코로나19의 내부 유입을 우려하는 것으로 보인다. 즉, 북한이 코로나19와 관련해 어느 정도의 상황과 여건이 되어 남한을 포함한 외부와의 접촉에 나설지를 예단하기가 쉽지 않은 것이다. 이와 같은 코로나19 감염 및 내부 유입에 대한 북한의 우려는 현실적인 근미래 전략 및 주요사업을 구상하는 데 있어 고려하지 않을 수 없는 가장 큰 장애임이 분명하다.

#### (다) 지속가능성

지금까지 남북관계의 역사를 반추하면, 구조적 여건 및 남북한 각각의 대내외 상황에 따라 남북관계가 부침을 반복해 온 것이 사실이다. 북한에서 김정은 위원장이 집권한 이후 시기만 살펴보더라도, 2017년까지는 북한이 핵·미사일 능력 고도화 노선을 추진하며 외부와의 대화를 사실상 거부해 온 점 등으로 인해 남북관계를 포함한 한반도 정세가 매우 위태로웠다. 그러나 2018년 북한의 평창동계 올림픽 참가와 문재인 정부의 노력 등으로 인해 남북관계와 북미 관계가 선순환하며 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면을 만들어내고, 한반도 정세를 근본적으로 전환하기 위한 시도가 이뤄졌다. 그렇지만

---

64) 김부겸 국무총리는 2021년 10월 1일 코로나19 관련 중앙재난안전대책본부 회의에서의 모두발언을 통해 “목표로 한 예방접종률(전 국민의 70% 이상이 예방접종 완료)을 달성하게 되면 우리는 11월부터 일상 회복을 본격적으로 시작하게 될 것”이라며 “일상 회복을 본격적으로 준비하겠다”라고 밝혔다. 김부겸 총리는 ▲일상회복을 위한 방역 완화조치는 ‘단계적’으로 시행하고, ▲일상회복 과정에서 시행착오를 최소화하기 위해 ‘질서있는 전환’을 추진하며, ▲‘국민과 함께’ 일상회복의 과정을 준비하고 진행해 나가겠다는 3가지 원칙도 제시했다. 국무조정실 국무총리비서실, “[모두발언] 코로나19 중앙재난안전대책본부 회의,” (2021.10.1. 보도자료), <<https://www.opm.go.kr/opm/news/press-release.do?mode=view&articleNo=137600&article.offset=0&articleLimit=10>> (검색일: 2021.10.2.) 참고.

2019년 2월 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후에는 미국의 내부적 상황 변화 등으로 인해 북미관계가 진전되지 못하며 남북 관계를 비롯한 한반도 정세가 정체·경색 국면에 직면했고, 유사한 국면이 2021년 현재까지 이어지고 있다.

특히, 개성 남북공동연락사무소의 설치 및 폭파 사례는 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략 및 주요사업을 구상·제시하는데 있어서 지속가능하게 추진될 수 있는 정책적 대안을 모색해야만 한다는 점을 강력하게 시사한다. 다시 말하면, 작금에 유지돼 온 한반도 정세의 부정적 흐름을 긍정적 흐름으로 전환하는 동시에 이러한 전환이 지속적으로 유지되며 발전될 수 있도록 하기 위한 조치가 근미래 전략과 주요사업에 포함돼야 한다는 것이다. 근미래 전략 및 주요사업이라고 해서 부정적인 정세의 방향성을 긍정적으로 전환하기 위한 일회성 이벤트를 모색하는 데에만 그쳐서는 안 된다는 것이다. 단기적 맥락에서 구상된 일회성 이벤트를 통해 정세 흐름의 방향성을 전환할 수 있을지는 몰라도 지속가능성을 확보하지 못한다면 전환된 정세의 방향성이 다시 반대로 역류할 수 있기 때문이다. 따라서 정세의 방향성을 전환하는 것 못지않게 전환된 정세의 방향성을 지속적으로 유지하며 발전시키기 위한 중장기적 관점에서의 노력이 중요하다. 이는 근미래 전략 및 주요사업이 중장기적 관점에서 구상되는 새로운 한반도 정책과 맞닿아 있어야 한다는 의미이다.

## (2) 근미래 전략의 목표

본 연구는 중장기적 관점에서 한국이 추진해야 하는 새로운 한반도 정책의 목표로 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 설정하고, 이러한 목표를 실현하기 위한 전략과제를 부문별로 3~4가지씩, 총 14가지를 제시했다. 그리고 각 전략과제를 추진하기 위한 중장기

정책과제를 전략과제별로 2~4가지씩, 총 40가지를 제안했다(〈그림 II-2〉 참고).

이와 같은 중장기 전략과 앞서 살펴본 문제인 정부의 한반도 정책의 성과와 한계, 한반도 정책 관련 근미래 환경, 근미래 전략 구상 시 고려사항인 시급성과 현실성, 지속가능성 등을 종합적으로 감안해, 본 연구는 한국이 향후 2~3년 동안 추진해야 하는 근미래 전략 목표를 ‘지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축’으로 설정하고자 한다. 작금의 한반도 대내외 정세와 코로나19 등을 종합적으로 고려한다면 실현 가능성이 커 보이지는 않지만, 근미래에 한반도에서 2018년부터 1년여 동안 나타났던 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 재현될 가능성을 배제할 수는 없기 때문이다. 현실적으로 가능하지 않은 것처럼 보일지라도 시급한 한반도 평화와 남북협력을 위한 노력을 한시도 게을리해서는 안 될 것이다. 즉, 2018년 이뤄졌던 한반도 정세의 근본적 전환을 계속해서 시도하는 동시에 한반도 평화와 남북협력의 지속가능성을 확보하기 위한 토대 구축을 병행 추진하는 전략을 마련할 필요가 있는 것이다.

새로운 한반도 정책과 관련해 본 연구가 근미래 전략 목표로 설정하고 있는 ‘지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축’은 새로운 한반도 정책의 중장기 목표인 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’에 부합하는 것이라고 할 수 있다. 중장기 목표인 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’을 실현하기 위해서는 2019년 2월 이후 지속되는 한반도 정세 전환의 조정·경색 국면에서 가급적 빨리 벗어나 한반도 평화를 증진하고 더욱 공고하게 할 필요가 있다. 이와 함께 한반도 정책의 핵심이라고 할 수 있는 남북관계를 대결을 기반으로 하는 적대적 상호의존에서 협력을 기반으로 하는 호혜적 상호의존으로 빠르게 전환하고, 이의 토대를 확고하게 정착시킬 필

요가 있다. 따라서 본 연구가 제안하는 근미래 전략의 목표, 즉 ‘지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축’은 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’이라는 새로운 한반도 정책의 중장기적 목표를 실현하기 위해 반드시 조속히 이루어져야만 하는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 ‘지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축’이라는 근미래 전략 목표를 실현하기 위해 추진되어야 하는 주요사업을, 명확하게 구분하기는 어려울 수 있지만, 한반도 평화와 남북협력과 관련된 사안으로 대별해 제시하고자 한다. 이 과정에서 본 연구가 지금까지 분석·전망 등을 위해 견지해 온 논의 수준 구분, 즉 국내·한반도·지역적 차원을 적용해 세부과제에서 제안하는 주요사업 및 세부사업을 종합하는 동시에 수정·보완한다. 이러한 분류 및 구분은 ‘지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축’이라는 근미래 전략 목표 실현을 위해 한국이 국내·한반도·지역적 차원에서 어떠한 주요사업을 추진해야 하는지를 보다 뚜렷하게 인식하고 체계적으로 이해할 수 있도록 도와줄 것이다.

### (3) 지속가능한 남북관계 토대 구축을 위한 근미래 전략 및 주요사업

평화공감대 형성, 한반도 평화·비핵 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방정책 및 신북방정책과 관련해 4개 세부과제에서 이뤄진 연구 내용을 토대로, 한국이 지속가능한 남북관계의 토대 구축을 위해 근미래에 추진해야 하는 전략 및 주요사업을 부문별로 살펴보면 다음과 같다(〈그림 II-5〉 참고).

먼저, 향후 2~3년 동안 한국이 국내적으로 추진해야 하는 전략은 범국민적 협력 구도 구축이라고 할 수 있다. 이와 관련된 주요사업은 ▲성찰적·사회적 대화 확대, ▲남북관계의 제도화: 남북합의 국회

비준동의와 이행 등이다.

다음으로, 한반도 차원에서 지속가능한 남북관계의 토대 구축과 관련해 한국이 근미래에 추진해야 하는 전략은 남북교류협력 제도화 및 재개 토대 구축이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 ▲남북 대화 재개 및 정례화·제도화, ▲남북교류협력 재개를 위한 제도적 기반 마련, ▲남북 해상·육상 경제 교류 재개를 위한 협력사업 모색 등의 주요사업을 추진할 수 있을 것이다.

끝으로, 지역적 차원에서 한국이 단기간 내에 추진해야 하는 전략은 한반도 내외의 교류협력 연계 추진이라고 할 수 있다. 한국은 이와 관련된 주요사업으로 ▲남북 인도적 협력 위한 국제기구 활용, ▲남·북·중(러) 협력체계 구축 및 직간접적 남북교류 재개, ▲한반도와 동아시아의 경제 가치사슬 연계를 추진해야 할 것이다.

#### (4) 한반도 평화 만들기 토대 구축을 위한 근미래 전략 및 주요사업

본 연구의 일환으로 평화공감대 형성, 한반도 평화·비핵 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방정책 및 신북방정책과 관련해 4개 세부 과제에서 이뤄진 연구내용을 토대로, 한국이 한반도 평화 만들기 토대 구축을 위해 근미래에 추진해야 하는 전략 및 주요사업을 부문별로 살펴보면 다음과 같다(〈그림 II-5〉 참고).

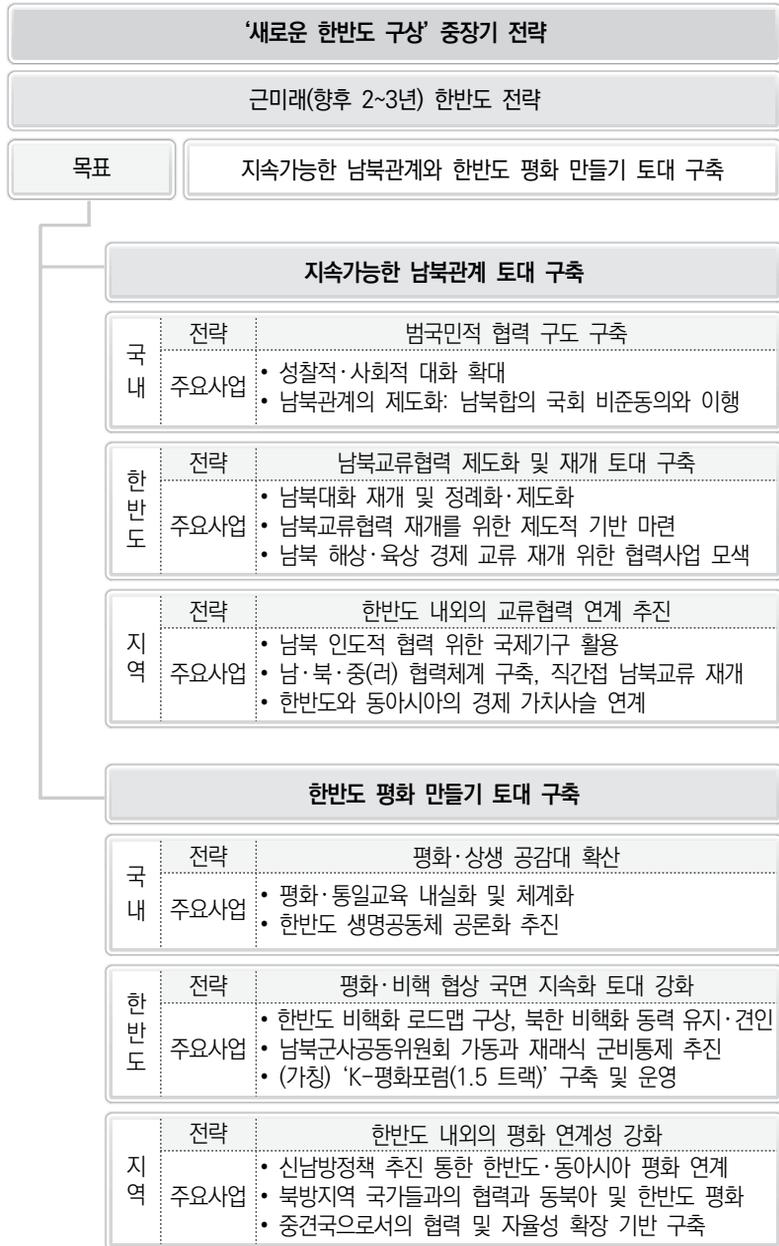
먼저, 근미래에 한국이 국내적으로 추진해야 하는 전략은 평화·상생 공감대 확산이라고 할 수 있다. 이와 관련된 주요사업은 ▲평화·통일교육 내실화 및 체계화, ▲한반도 생명공동체 공론화 추진 등이다.

다음으로, 한반도 평화 만들기 토대 구축과 관련해 한국이 근미래에 한반도 차원에서 추진해야 하는 전략은 평화·비핵 협상 국면 지

속화 토대 강화라고 할 수 있다. 이를 위해서는 ▲한반도 비핵화 로드맵 구상 및 북한의 비핵화 동력 유지·견인, ▲남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제 추진, ▲(가칭) ‘K-평화포럼(1.5 트랙)’ 구축 및 운영 등의 주요사업을 추진할 수 있을 것이다.

끝으로, 한국이 단기간 내에 추진해야 하는 지역적 차원의 전략은 한반도 내외의 평화 연계성 강화라고 할 수 있다. 한국은 이와 관련된 주요사업으로 ▲신남방정책 추진을 통한 한반도와 동아시아 평화 연계, ▲북방지역 국가들과의 협력과 동북아 및 한반도 평화, ▲중견국으로서의 협력 및 자율성 확장 기반 구축 등을 추진해야 할 것이다.

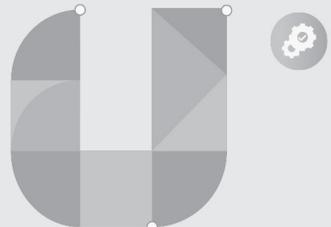
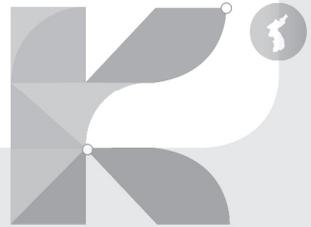
〈그림 11-5〉 한국의 근미래 한반도 전략 및 주요사업



출처: 저자 작성.



# Ⅲ. 지속가능한 남북관계 토대 구축을 위한 주요사업





# 1. 범국민적 협력 구도 구축<sup>65)</sup>

## 가. 성찰적·사회적 대화 확대

### (1) 추진배경: 갈등 한국과 사회적 대화

우리 사회의 첨예한 이념, 지역, 세대 간 갈등과 대립은 사회통합을 심각한 수준으로 저해한다. 특히 한반도를 둘러싼 대외정책과 대북정책은 보수와 진보를 가르는 핵심적인 균열축이며, 양극화된 분열의 구도는 21세기 통일한국의 미래를 설계하는 데 있어 가장 큰 장애물임에는 이론의 여지가 없어 보인다. 이와 관련하여 이미 많은 연구자들은 한국사회의 높은 갈등 수준에 대해 지적한 바 있다.<sup>66)</sup> 한국사회 갈등의 균열(cleavage) 구조는 오랜 역사적·경험적 맥락(context)을 수반하고 있으며 증착된 발현의 형태가 문제해결을 보다 어렵게 하는 요소로 지적되어 왔다.<sup>67)</sup> 오랜 시간에 걸쳐 지속된 분단과 냉전체제의 결과인 동시에 대북 및 통일정책에 대한 정쟁화 구조에 뿌리를 두고 있다는 점에서 단기간에 일소되기 어려운

---

65) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제인 박주화 외, 『평화 공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2021), 이무철 외, 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2021)에서 제시한 주요사업 중 일부를 본 연구가 선정한 지속가능한 남북관계 토대 구축을 위한 주요사업으로 종합·정리 및 재구성하였음을 미리 밝혀둔다.

66) 이내영, “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?” 『한국정당학회보』, 제10권 2호 (2011), p. 252; 정주진, 『갈등해결과 한국사회』(서울: 아르케, 2010) 참고.

67) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』(서울: 통일연구원, 2017), p. 4; 박준·정동재, 『사회갈등지수와 갈등비용 추정』(서울: 한국행정연구원, 2018), pp. 4~5; 마인섭·차문석·윤철기, 『북한문제와 남남갈등』(서울: 성균관대학교 출판부, 2012), p. 10; 이무철, “북한문제의 과잉정치화와 극단적 양극화 분석: 갈등전환(Conflict Transformation)의 제도화 모색,” 『한국과 국제정치』, 제34권 2호 (2018), p. 68; 손호철, 『남남갈등의 기원과 전개과정』, 경남대학교 극동문제연구소 편, 『남남갈등 진단 및 해소방안』(서울: 경남대학교 출판부, 2004), p. 12.

상황이라는 것이 우리가 처한 갈등 한국의 현주소이다.<sup>68)</sup>

관련하여 최근 연구 결과에 따르면 많은 경우 정당을 이념적 차원이 아닌 정파적 정체성(partisan identification)에 의해 정치 현상을 받아들이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 정파적 정체성이 어린 시절 형성되어 평생 유지되기 쉽다는 점에서 일생을 거쳐 반복되는 선거운동이나 정치적 이벤트는 당파성을 자연스럽게 강화시켜 나가기 때문이다.<sup>69)</sup>

이념 정체성뿐만 아니라 정서적 정체성(affective identity)의 양극화도 간과하기 어려운 변수다. 정치 이념이나 정책 이슈에 대한 입장이 크게 다르지 않다 하더라도 정서적 양극화는 첨예할 수 있다.<sup>70)</sup> 정당에 대한 감정적 태도가 이념이나 이슈 갈등에서 점차 정서적 갈등으로 전이되는 현상을 발견하는 일은 그리 어렵지 않다. 극단적 혐오와 불신의 상호인식은 미디어에 의해 확대 재생산되기 쉽다. 특히 인터넷 기반의 뉴미디어는 상호작용성, 개방성, 연결성을 바탕으로 사용자의 정치적 효능감과 적극적 정치참여에 순기능을 제공한다. 하지만 다른 한편으로 부정확한 정보의 유통과 정보의 편향성 역시 증대시키고 있다. 이에 대한 대중들의 선택적 소셜미디어의 사용은 오히려 상호 교류와 접촉을 제한하고 정서적 혹은 이념적 양극화를 심화시킬 우려가 크다.

이와 같은 맥락에서 우리 사회의 남남갈등의 근본에 자리한 ‘대북 이슈’는 국내적 차원에서 우리 사회의 다양한 정치 균열(political

---

68) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』, p. 4.

69) Donald P. Green, Bradley Palmquist, and Eric Schickler, *Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2002) 참고.

70) G. Iyengar, Y. Lelkes, M. Levendusky, N. Malhotra, and Se. J. Westwood, “The Origin and Consequences of Affective Polarization in the United States,” *The Annual Review of Political Science*, vol. 22 (2019) 참고.

cleavage) 가운데 하나인 이념 갈등이라는 사실 그 이상의 함의를 지닌다. 이는 그 범위를 한반도로 확장시켰을 때, 우리 정부가 추진하는 평화로운 한반도 혹은 체제로서의 평화를 달성하기 위한 구비 환경으로서의 여건을 여전히 갖추지 못했을 뿐만 아니라 그 조건 역시 보다 더 확보하기 어려워 보이기 때문이다.

따라서 분단 76년이라는 시간을 넘어오는 동안 축적된 국내의 다양한 이념과 정파, 성별과 세대를 망라한 국내의 다양한 차원의 갈등을 해소함으로써 건설적인 통일한국의 미래를 그릴 수 있도록 지속가능한 평화공감대 마련은 필수적인 요건이다. ‘사회적 대화’는 바로 참여한 갈등한국에 주어진 해법으로 꼽힌다. 다음을 인정하고 존중하는 가운데 민주주의와 거버넌스의 원리에 기반하여 민주적 토론과 참여의 공간을 확보하는 과정으로서의 사회적 대화는 시민들의 참여를 기본 원칙으로 하고 있다. 즉 역사적 상황을 주체적인 차원에서 ‘아래로부터(bottom-up)’의 동력으로 한반도의 평화를 조성하겠다는 현 정부의 대원칙과도 잘 부합한다. ‘통일국민협약’은 정부가 제시한 시민사회 주도의 사회적 대화의 첫 삽이라고 할 수 있다.

최근 실시된 한 여론조사의 결과는 그러한 사회적 대화의 필요성에 대해 우리 국민들이 상당한 공감을 하고 있음을 잘 보여준다. 한반도 평화 프로세스에 대한 국민적 공감대 확산을 위해 우선적 과제로 우리 국민들은 △진보·보수를 망라한 사회적 대화 추진을 55.5%로 가장 많이 선택했다. 그리고 △여·야 합의 도출(18.9%), △평화·통일 시민교육 확대(14.1%)가 그 뒤를 따랐다.<sup>71)</sup>

---

71) 민주평화통일자문회의는 여론조사 전문기관 ‘한국사회여론연구소’에 의뢰, 3.12.(금)~3.13.(토) 양일간 전국 성인 남녀 1,000명을 대상으로 『2021년 1분기 국민 평화·통일 여론조사』(신뢰수준 95%, 표본오차±3.1%p)를 실시하였다. “민주평화통일자문회의 『1분기 국민 평화·통일여론조사』 결과 발표,” 『대한행정신문』, 2021.3.19., <[http://xn--vk1bx9m8rglwf9szha.com/bbs/board.php?bo\\_table=news&wr\\_id=10053](http://xn--vk1bx9m8rglwf9szha.com/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=10053)> (검색일: 2021.5.12.).

요컨대 북미관계의 대전환기에 새롭고 대담한 평화를 지향하는 남북관계의 발전과 평화·통일정책의 동력으로서 사회적 대통합을 모색하기 위한 사회적 대화의 추진은 남남갈등의 해소와 평화로운 한반도 질서 수립을 위한 실천적 토대가 된다. 평화·통일은 국가적 차원의 이해관계뿐만 아니라 개인적 차원의 이해와 직결되는 우리 시대의 과제이다. 또한 통일은 특정 집단이나 계층만의 문제가 아니라 분단된 한반도에서 살아가는 우리 국민 모두의 삶과 직접 연결되어 있다는 점에서 통일은 국민적 합의를 바탕으로 추진되는 것이 바람직할 것이다.<sup>72)</sup>

## (2) 추진목표: 사회적 대화를 통한 평화에의 접근

정부는 한반도 정책의 5대 원칙으로 ‘우리 주도’, ‘강한 안보’, ‘상호 존중’, ‘국민과의 소통’, ‘국제사회와의 협력’을 내세웠다. 그간 정권 교체에 따른 대북정책의 일관성이 훼손되는 악순환을 극복하고 반복되는 남북관계의 부침을 되풀이하지 않겠다는 의지가 반영된 것이다.

특히 장기적, 거시적 관점에서 한반도 문제에 ‘평화’라는 화두를 던진 것은 문재인 정부의 평화공감대 확산정책의 큰 성과라 할 수 있다. 김대중·노무현 정부에서도 평화가 강조되었던 것을 부인하기는 어렵다. 그러나 문재인 정부 들어 통일중심의 한반도 해법에서 벗어나 평화를 전면에 내세우며 과정과 현재를 중시하는 관점의 변화는 분명 유의미한 변화이다. 다시 말해 한반도의 현재와 미래를 연결하는 과정으로 ‘평화’를 제시함으로써 한반도 문제에 대한 국민적 관심을 당면한 과제, 즉 현재로 전환시킨 것이다. 이같은 평화 중심의 한반도 정책은 기존의 국가적 수준의 정치·군사적 접근에서 ‘개인의

72) 통일부 통일교육원, 『통일·평화 교육: 방향과 관점』(서울: 통일부 통일교육원, 2018), p. 17.

삶'을 강조하는 방식으로 나타났다. 이는 특히 통일교육 분야에서 가장 두드러지게 강조되었다.<sup>73)</sup>

이렇게 볼 때 남북관계 개선을 위한 대내적 기반 마련에서 북한·통일 문제 관련 사회적 대화를 지속적으로 추진하는 일은 비교적 단기적 차원에서 문재인 정부가 목표한 주요 과제였다. 국내적 차원에서는 통일국민협약, 남북관계 차원에서는 남북기본협정, 국제적 차원에서는 한반도 평화협정을 체결하여 지속가능한 남북관계의 제도적 기틀을 마련하겠다는 의도의 일환이었다. 특히 정부의 통일국민협약 체결은 이러한 점에서 합의 그 자체가 목적이 아닌 합의 기반을 구축하겠다는 의미를 담고 있다. 실제로 통일국민협약이 도출한 합의안은 그 자체로의 성과로 평가될 수 있으며, 합의를 위한 사회적 토론의 장을 제공한 것은 국민들에게 성찰적 사고의 기회를 제공했다는 점에서 의의가 있다.

이처럼 정권교체에도 불구하고 지속적인 남북관계와 대북정책이 이어질 수 있도록 국민적 합의에 기반한 지지기반이 필요하다는 인식은 널리 공유되어 왔다. 문재인 정부는 정권 초기 100대 국정과제 선정을 통해 이 문제에 대한 진지한 고민을 드러낸 바 있다. 즉 대북 및 남북문제에 있어 우리 사회에 만연한 남남갈등을 극복하고 국민적 합의를 바탕으로 한 사회협약(social pact) 체결을 통해 정책의 지속성과 일관성을 담보하자는 시도였다. 물론 제도의 구비나 인위적인 평화체제의 수립만으로는 갈등해소는 물론 평화 정착은 요원할 수밖에 없다. 정부 역시 단순히 정권 내에서 추진되는 단기적 정책의 성공적 실현을 위해서라면 효율성을 최우선시하는 하향식(top-down) 대북정책을 고수하는 편이 나을지도 모른다. 그러나 남남

---

73) 통일교육원은 2018년 기준 『통일교육지침서』를 『평화·통일교육: 방향과 관점』으로 변경했다. 이러한 변화는 그 관점과 내용의 변화를 수반한다는 점에서 평화 중심의 통일교육에 대한 지향이 분명하게 드러난다고 할 수 있다.

갈등으로 인한 소모적이고 비생산적인 갈등의 심화는 불필요한 정쟁과 민족적 대립은 물론 나아가 불필요한 세대 혹은 지역 간 갈등과 중첩되어 나타나면서 국가 전체의 에너지를 소모해 온 점에 대한 광범위한 공감대가 다양한 층위에서 생겨났다. 이 문제는 북한 및 대북정책에 대한 인식이 호의적으로 전환되고 긍정적으로 바뀌어 가는 상황에서 역으로 통일 이후의 사회갈등이 심각해질 것으로 전망하는 국민적 불안을 그대로 반영하는 것이기도 했다.

요컨대 ‘개인’들의 ‘현재’적 삶이 충만하게 보장되기 위해서라도 평화로운 한반도의 실현은 반드시 필요하다. 따라서 평화는 사회적 대화의 공론화 과정이 필수적이다. 한반도 문제에 대한 보수와 진보의 대립각이 별도의 분리된 담론의 장에서 전개되는 것이 아니라 사회적 대화를 통해 숙의민주주의의 형식적 실현을 넘어 내용적인 차원에서도 열린마음 기반의 성찰적 접근이 중요하다는 의미다.

### (3) 추진방법 1: 통일국민협약

정부는 통일공감대를 확산시키고 통일국민협약을 추진할 것을 100대 국정과제 가운데 94번째 과제로 삼았다. 국민이 공감하는 통일국민협약을 체결함으로써 안정적인 지속가능한 통일 및 대북정책의 추진기반을 마련하겠다는 취지라 할 수 있다. 정권의 교체와 무관하게 남북관계의 안정적인 관리를 위해서 통일기반을 조성하겠다는 정부의 의지가 반영된 것이다. 소통, 참여, 교육 등 유기적 연계로 통일공감대를 확산시켜 나가는 한편 통일을 대비한 역량을 강화시킨다는 것이다. 정부가 제시한 통일국민협약의 골자는 다음과 같다.<sup>74)</sup>

---

74) 청와대, “100대 국정과제. 평화와 번영의 한반도. 94 평화공감대 확산과 통일국민협약 추진.” (<http://www1.president.go.kr/government-projects#page5>) (검색일: 2021.4.15.).

첫째, 통일국민협약의 체결이다. 국회 내에서의 협의와 국민 소통 기반 아래 통일국민협약 체결을 추진하여 2022년까지 협약을 체결하고 이행한다. 아울러 소통체계 등 제도 기반을 구축한다. 둘째, 통일센터 설치이다. 2022년까지 매년 단계별로 광역시도에 통일센터를 설치하고 지역주민을 대상으로 통일교육, 통일전시관, 탈북민 정착 지원 기능을 수행하도록 한다. 셋째, 차세대 통일전문가를 양성한다. 국내외 전문가 양성 프로그램을 연구개발하고 단계적으로 확대 실시하여 통일 대비 인적 기반과 역량을 강화해 나간다. 넷째, 범국민 통일교육 거버넌스를 구축하고 운영함으로써 통일교육의 주요 원칙에 관한 사회적 합의를 도출해 내고 미래세대의 통일인식을 높여나간다.

문재인 정부는 2017년 11월 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」,<sup>75)</sup> 「제3차 남북관계 발전기본계획(2018~2020)」,<sup>76)</sup> 「통일부 업무보고(2018~2021)」 등을 통해 통일국민협약에 대한 강조를 지속해 왔다. 통일국민협약에 대한 정부의 추진 의지를 바탕으로 관련한 연구용역 또한 활발하게 진행된 바 있다.<sup>77)</sup> ‘통일협약시민추진위원회(이하 통추위)’가 전개한 다양한 사업을 통해 국민들의 관심의제 파악을 위한 데이터들과 기초자료가 수집된 것은 역시 중요한 진전이다.

통일국민협약의 추진과정은 간단히 말해 2018년 사회적 대화의 시범적 실시를 통해 추진기반을 마련하고 2019년부터 2020년까지

75) 국정기획자문위원회, 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), 대한민국 정책브리핑, 2017.7.19., <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2021.4.15.).

76) 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년도 시행계획」(2018.12.), p. 28; 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획」(2019.3.), pp. 30~32; 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획」 2020년도 시행계획」(2020.4.), pp. 28~30.

77) 한국갈등학회, 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선방안 연구』(통일부 정책용역보고서, 2019.8.), pp. 1~166.

국민참여 사회적 대화를 통한 통일국민협약안을 도출하여 2021년 국회비준을 통해 통일국민협약을 선포한 뒤 2022년 제도적 개선과 보안방안을 마련하는 것으로 정리할 수 있다. 이에 따라 2018년 8월 통추위가 결성되어 통일문제에 대한 사회적 대화가 시범적으로 운영되었다. 2019년에는 시민사회단체 102개가 참여하는 ‘통일비전시민회의’가 출범하여 통일국민협약을 위한 사회적 대화가 본격적으로 전개되었으며, 코로나19로 인한 2020년 사회적 대화 개최가 다소 축소된 형태로 진행되기도 하였으나 2021년 6월 마침내 통일국민협약의 최종안이 도출되었다.

통일국민협약안은 총 2개의 장으로 구성되어 있으며 1장은 ‘한반도의 바람직한 미래상’, 2장은 ‘한반도 미래상 실현의 과정과 방법’에 관한 내용을 담고 있다. ‘한반도의 바람직한 미래상’은 △군사적 위협이 없는 평화로운 한반도, △평화적으로 비핵화된 한반도, △인권과 다양성이 보장되는 한반도, △남북한 주민 모두가 잘 사는 복지국가, △공정한 사회체제가 정착된 한반도, △언론의 자유가 보장되는 한반도, △사회적 합의로 갈등이 해소되는 한반도, △자유로운 이동과 여행이 가능한 한반도, △다양한 문화교류가 활발한 한반도, △남북철도 연결로 세계여행이 자유로운 한반도, △세계가 찾는 문화의 중심지, △남북한 경제 교류와 협력으로 발전된 한반도, △기술과 자원을 공동 개발하는 한반도, △세계 물류의 중심이 된 한반도, △남북 상호 간 인도적 지원협력이 이뤄지는 한반도, △국제사회와 인도적 지원협력이 이뤄지는 한반도로 총 16개 미래상으로 요약된다. 그런가 하면 ‘한반도 미래상 실현의 과정과 방법’은 △국민 참여와 합의 형성, △대북 통일정책 일관성 확보, △한반도 군사갈등 해소와 비핵화, △주변국관계, △인도지원협력과 개발협력, △사회문화 교류협력, △경제협력과 남북균형발전, △평화·통일

교육 등 8개 영역에서의 합의를 담고 있다.<sup>78)</sup>

〈표 III-1〉 통일국민협약 체결을 위한 사회적 대화 개최 현황

구분	2018년	2019년	2020년
추진주체	통추위	통일비전시민회의	통일비전시민회의
참여인원	500	3,395	1,387
의제 수	12	13	16
사회적 대화 개최 횟수	6	30	6

출처: 박주화 외, 『평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2021), p. 46.

통일국민협약은 크게 세 가지 점에서 의미를 지닌다. 첫째, 한반도 문제에 대한 진보, 보수, 중도가 대화를 통해 합의를 이루었다는 점, 둘째, 시민이 합의의 핵심 주체가 되었다는 점, 셋째, 사회적 대화가 통일·평화의 필요에 대한 찬반이 아니라 다양한 측면에서 한반도 문제를 논의하고 다양한 평화의 층위를 국민에게 제시했다는 점은 통일비전시민회의가 주도하여 도출한 통일국민협약의 주요 성과이다.

그럼에도 불구하고 현 정부에서 추진해온 통일국민협약에 대한 평가를 낙관적으로 일관하기보다는 신중하게 접근할 필요가 있다. 평화라는 절대적이고 보편적인 가치가 국민들이 체감할 수 있는 방식으로 제시되고 구체적으로 논의되는 과정은 충분하지 못했기 때문이다. 현실적으로는 무엇보다 코로나19 상황으로 인한 예기치 못한 변수가 조직 운영에 불가피한 차질을 가져왔다. 또한 대규모 사회적 대화 개최(2018~2019년, 총 36회, 4,000여 명 참여)에도 불구하고 여전히 그 홍보 효과나 실효성에 대해서 일각의 의구심이 지속

78) 통일부, 「통일국민협약안」(2021.6.26.), <<https://www.unikorea.go.kr/promise/about/consensus/>> (검색일: 2021.7.17.).

되고 있다. 문재인 정부의 임기가 얼마 남지 않은 시점에서 통일국민협약이 그 추진력과 동력을 확보하기 위해서는 현재까지의 제도적 관성을 뛰어넘는 추가적 노력이 경주되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 사회적 대화에서 다루어질 각 토론의 주제가 통일국민협약에 어떻게 반영될 수 있을 것인가 하는 문제다. 통추위에서 진행해 온 사회적 대화의 결과에서도 볼 수 있듯이 통일국민협약 실현을 위한 사회적 대화에서 다루진 논의의 과정이 구체적인 합의와 협약으로까지 발전시켜 나갈 수 있을지에 대해서는 확신하기 어렵기 때문이다. 통일의 필요성과 원칙, 통일방안, 한반도 비핵화, 남북협력 등 한반도의 쟁점들이 두루 포함되어 있다. 따라서 사회적 대화 주제의 다양성 확보만큼이나 이들 주제가 보다 명시적이고 구체적인 합의, 협약안으로서의 구성물이 될 수 있도록 통일국민협약의 사회적 대화의 주제를 건설적인 형태로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

둘째, 통일국민협약의 상향식 접근(bottom-up)은 기존의 하향식(top-down) 대북정책의 한계를 극복하기 위한 전환의 결과이지만, 반대로 진보와 보수의 소모적인 쟁투의 장이 될 가능성을 배제하기 어렵다. 통추위에서 모델로 삼고 있는 네덜란드 바세나르 협약, 독일 보이텔스바흐 협약 등은 전문가 및 위원회에서 작성된 초안을 가지고 사회적, 정치적 대화가 진행되었다. 우리 통일국민협약도 갈등 자체를 위한 논쟁을 넘어서 숙의의 결과물을 산출하기 위해서는 일정 정도 정제되고 정책화가 가능한 형태의 초안을 토대로 사회적 대화 및 사회협약을 전개해 나가야 한다. 이를 위해서는 큰 틀에서 하향식 방식을 유지하되, 그 운영의 차원에서 상향식의 보완이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 사회적 대화 및 사회협약의 지속과 구속력 확보를 위해 차기 대통령 선거가 종료된 이후의 과정에도 대비할 필요가 있다.

2022년 3월 대선 이후 대통령직인수위원회의 가동과 함께 ‘대북정책 공론화위원회’를 설치하고 대통령 취임 전까지 시민참여형 사회적 대화를 수행하도록 한다.<sup>79)</sup> 대북정책과 관련한 핵심쟁점들을 의제로 선정하고 사회적 대화를 진행하고 그 결과를 차기 정부의 대북정책 결정을 위한 기초자료로 제공한다.

넷째, 지방자치단체의 통일·평화 관련 사회적 대화의 정례화와 함께 풀뿌리 민주주의의 실현은 물론 통일·평화 공감대 확산의 계기로 활용할 수 있도록 한다. 이와 관련하여 ‘서울 시민이 만들어 가는 평화·통일 사회적 대화(이하 서울시 모형)’는 사회적 대화를 통한 남남갈등의 극복과 한반도의 평화를 정착시키기 위한 새로운 대안을 제시한다. 2019년 시작되어 현재 3년간 진행되고 있는 통일 국민협약은 통일정책과 관련한 균형성·객관성·신뢰성 있는 합의를 도출할 것을 목표로 한다. 통일·북한문제에 대한 건전하고 합리적인 사고를 대표하는 시민들의 의견을 수렴함으로써 시민들의 이해와 합의를 서울시 남북교류협력사업 추진의 동력으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 서울시뿐만 아니라 2020년 기준 17개 광역자치단체는 남북교류협력을 위한 전담부서를 설치하였으며 이들은 대체로 2018~2019년에 신설된 조직이다.<sup>80)</sup> 이들 조직과의 협치를 통한 통일국민협약의 지역광역별 사회적 대화 개최의 빈도를 높이고 상호 교류의 접촉면을 확장시켜 나갈 필요가 있다. 무엇보다 지역별, 참여자별 특성을 고려하여 각 지자체의 남북교류협력사업의 창의적 확장과 시민주도의 참여를 유도하는 것이 중요하다.

---

79) 구갑우, “통일평화공감대 및 통일평화교육 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.6.4.) 참고.

80) 한국지방정치학회, 『지방정부의 남북교류협력 현황과 ‘분권형 대북정책’의 효율적 추진방향』 (통일부 정책용역보고서, 2020.9.), p. 25.

#### (4) 추진방법 2: 퍼실리테이터 프로그램

사회적 대화의 원활하고 건설적인 실현을 위한 프로그램으로서 퍼실리테이터(facilitator)를 확장시켜 나가는 것도 중요하다. 이는 특히 사회적 대화의 프로세스에 참가한 우리 국민들의 성찰적 사고를 신장할 수 있다는 점에 더해 평화·통일 및 남북관계에 대한 균형적 사고를 갖춘 시민 전문가를 양성할 수 있다는 점에서 그러하다.

실제 통일비전시민회의 등에서 개최한 통일국민협약을 위한 사회적 대화에서도 갈등은 여전했다. 예컨대 분임토의의 경우 일반 국민들이 자신의 견해를 제시하고 상대방의 관점을 청취한 뒤 토론하는 과정을 거치는데 이때 진보와 보수 간의 혐오 정도가 높은 상황에서 상대에 대한 가감 없는 표현들이 갈등의 수위를 오히려 높이는 모습은 쉽게 발견된다. 그만큼 갈등 관리와 생산적 결과의 도출 과정의 난이도가 높다는 의미다. 하지만 그러한 갈등의 자연스러운 노출은 사회적 대화의 시작이라는 점에서 비관할 필요는 없다.

사회적 대화 과정에서 퍼실리테이터는 갈등적 요소를 생산적 토론의 과정으로 전환하는 데 핵심적인 역할을 담당한다. 이들은 목적에 맞는 결과를 산출하도록 참여를 촉진하고 진도와 갈등을 관리한다. 체계적으로 정리된 대화의 과정과 결과들은 합리적 방식으로 공유되고 후속 대화로 연계될 수 있도록 한다. 이때 퍼실리테이터는 특정한 이해관계를 가지지 않은 중립적 입장과 해당 분야에 대한 전문성과 지식을 가지고 참여해야 한다.

사실상 퍼실리테이터의 역량에 따라 사회적 대화의 성패가 결정될 수 있다는 점에서 이들 역할은 매우 중요하다. 경청을 통한 효과적 피드백 및 적절한 토론 주도 역량, 제한된 시간의 효율적 활용과 토론의 운영 역량, 객관성, 중립성, 개방성을 바탕으로 한 유연한 대처와 사고의 역량이 퍼실리테이터에 요구되는 자질이라 할 수 있다.

실제 서울시의 사회적 대화는 이들 퍼실리테이터를 적극 활용하고 있다. 기초교육 14시간, 심화교육 14시간을 각각 이틀에 걸쳐 실시하고 있으며 71명의 이수자 가운데 25명이 퍼실리테이터로 활동 중이다.<sup>81)</sup> 이들의 교육시간은 국민들의 토의시간을 상회하며 사회적 대화의 절반에 가까운 시간을 분임토의에 할애한다. 사회적 대화의 개최가 반복될수록 진보와 보수 간의 균형적 시각 확보는 퍼실리테이터들의 역량 강화에도 유용하게 작용할 수 있다.

## 나. 남북관계의 제도화: 남북합의 국회 비준동의와 남북합의 이행

### (1) 남북합의의 국회 비준동의

제도화를 통한 남북관계의 지속가능한 정책 수립과 이행은 남북관계 발전의 필수적 요건이다. 남북정상 간 합의가 국회 비준동의를 통해 헌법과 법률의 보호를 받도록 추진하는 것은 국민적 합의로 합의사항을 반드시 이행하겠다는 의지의 표현이다. 실제로 대북정책에 대한 법률적 근거의 확보와 통제의 필요성은 법치주의의 확립과 제도화의 측면에서 보다 중요하다. 5·24 조치와 개성공단의 전면 중단 과정에서도 드러나듯 법적 근거를 찾기 어려운 조치가 ‘통치행위’라는 명분으로 강행되었다. 이 과정에서 정부의 통일정책에 따라 사업을 추진해오던 남한의 사업자들과 시민들의 피해가 불가피했다.

이처럼 남북관계에 대한 중대한 조치를 취할 경우, 무엇보다 국민의 재산권에 영향을 주는 경우에는 헌법 및 법률에 기반해야 하고 법률적 절차에 입각하여 처리되어야 한다. 이것이 지켜지지 않고 초법적 통치행위로 남북관계가 전개된다는 논리가 통용된다면 입법 및

81) 서울특별시, 『서울 시민이 만들어가는 평화·통일 사회적 대화 백서』(서울: 서울특별시, 2021), pp. 32~33.

사법 기관이 행정부에 행사할 수 있는 건전한 견제와 긴장의 수단을 무력화시키는 셈이 된다. 나아가 정부의 임의적 통치행위가 만연할 경우, 남북관계는 오히려 정권교체에 따른 부침을 피하기 어려워진다. 남북관계의 특수성에 따르는 고도의 정치적 행위로서의 통치행위라 할지라도 그것은 헌법과 법률에 본래적으로 바탕해야 한다는 것이다.<sup>82)</sup> 요컨대 대북정책, 통일정책에서의 법치 수립과 안정성 확보를 위해서는 남북합의에 대한 국회의 법률적 동의권 행사가 필수적 요건이 된다. 「헌법」 제60조에 따른 국회의 비준을 통한 동의권 행사는 국민적 합의로 보아도 무방할 것이기 때문이다.

남북합의의 국회 비준동의에 대한 중요성은 지난 시기 남북합의서의 법적 효력을 둘러싼 입장의 차이에서 비롯되었다. 1991년 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」)와 2005년 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 「남북관계발전법」)은 남북관계를 “국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 있다. 그러나 이러한 입장이 자리를 잡는 데에는 적지 않은 시간과 진통이 수반되었다. 특히 「남북기본합의서」가 국내법적으로 규범력을 가지는지 여부에 대해서 ‘신사협정으로 보자는 입장’과 ‘조약으로 보자는 입장’이 대립했다. 전자는 남북 당사자가 국가승인 효과를 회피했다는 점을 들어 법적 구속력이 없다는 입장이었다. 후자는 유엔에 동시 가입한 남북이 국제적 주체인 동시에 문서에 의한 명시적이고 공식적인 합의에 도달한 점, 제1조에서 상대방 체제를 존중하고 인정한다는 점 등을 들어 조약 성립이 완성되었다는 입장이었다.<sup>83)</sup> 김영삼 정부는 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서

82) 통일부 정책혁신위원회, “정책혁신 의견서,” 2017.12.28., pp. 4~7.

83) 양정윤, “남북관계 발전을 위한 남북기본합의서의 법적 지위의 승격,” 『통일법연구』, 제2권 (2016), p. 133.

잠정적으로 형성되는 특수관계”임을 전제로, 「남북기본합의서」를 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격이라는 의견서를 제출했고 이에 따라 헌법재판소가 판시한 바 있다.<sup>84)</sup> 이어 헌법재판소와 대법원은 2000년대에 들어 북한의 이중적 지위나 대화와 협력을 위한 동반자의 지위를 인정했다.<sup>85)</sup>

수년간 지속된 남북합의의 국회비준 필요성을 둘러싼 논쟁은 2005년 12월 「남북관계발전법」의 제정으로 일단락되었다. 「남북관계발전법」 제4조는 남북합의서를 정부와 북한 당국 간의 문서형식으로 체결된 모든 합의로 본다. 제21조에서는 그러한 합의를 체결하는 권한이 대통령에 속하며, 국무회의 심의를 거쳐야 한다고 명시하면서도 국회가 국가 혹은 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준 동의권을 가진다고 명시했다. 결론적으로 「남북관계발전법」에 따르면 내용적으로는 조약의 법적 성격을 지니지만 형식적으로는 민족 간에 이루어지는 특수한 조약에 해당하는 것으로 정리되었다.<sup>86)</sup>

2018년 4월 남북정상회담의 결과인 판문점선언이 그러한 「남북관계발전법」의 시험대에 올랐다. 법제처에 의뢰된 통일부의 판문점선언에 대한 심사의뢰는 국가와 국민에 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서라는 평가를 받아 「남북관계발전법」 제21조 3항에 따라 국회의 동의를 받아야 하는 것으로 결론내려졌다.<sup>87)</sup> 이에 따라 정부는

---

84) 위의 글, p. 134.

85) 방승주, “헌법재판소와 대법원의 남북관계 관련 판례에 대한 헌법적 평가,” 『공법연구』, 제39권 2호 (2010), p. 215.

86) 양정윤, “남북관계 발전을 위한 남북기본합의서의 법적 지위의 승격,” pp. 138~139.

87) 「남북관계발전법」 제21조 제3항은 “국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다”라고 규정하고 있다. 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」(시행 2021. 3. 30. 법률 제17763호, 2020. 12. 29., 일부개정), 제21조 3항, <<https://www.law.go.kr/법령/남북관계발전에관한법률>> (검색일: 2021.10.20.).

2018년 9월 판문점선언 비준동의안을 국회에 제출했으며 11월 국회 외교통일위원회에서 해당 사안이 논의되었다.

핵심은 판문점선언이 국회의 민주적 통제원칙에 따라 국회 비준동의를 받기 위해서 증대한 재정부담의 구체적 내용이 비용 추계와 재원조달방안에 반영되었는가 하는 여부였다. 당시 통일부는 2019년 단년도 필수 재정 소요만을 산정하여 4,712억 원(판문점선언 이행을 위해 추가로 편성된 예산은 2,986억 원)을 소요사업비로 제출했다. 향후 필요에 따라 남북협력기금 운용계획변경을 추진한다는 계획이었다. 국회 외교통일위원회 전문위원들은 판문점선언의 구체적인 이행계획과 사업계획, 그리고 예상 재정규모 등 세부 내용이 필요하지만 2019년 단년도 비용추계가 세부산출내역 없이 제시되고 있다는 점에서 판문점선언 이행을 위한 사업의 타당성 여부, 사업추진을 위한 재정소요 추계의 적실성 및 재원조달방법을 면밀히 분석하기에는 한계가 있다는 입장이었다.<sup>88)</sup> 통일부는 예산 내역 공개가 북한과의 협상력 약화 등에 지장을 줄 수 있다는 주장으로 대응했다.<sup>89)</sup> 그러나 판문점선언의 국회의 비준동의는 처리되지 못했다. 21대 국회 개원 이후부터 2021년 현재까지도 정부는 판문점선언 비준동의안을 공식적으로 국회에 제출하지 않고 있다.

2005년 제정된 「남북관계발전법」은 남북 간의 특수관계를 명문화했다는 점에서 정치적인 의미가 분명하다. 그러나 「남북관계발전법」 21조에 해당하는 국회가 지닌 정부의 예산 사용에 대한 민주적 통제권은 오히려 어렵게 성사된 남북합의의 추동력을 저해하는 기능으로 작용할 수도 있다. 그렇다고 해서 국회의 비준동의권을 삭제하거나

---

88) “제20대국회 제364회 제3차 외교통일위원회,” 국회회의록, 2018.11.8., <<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do>> (검색일: 2021.11.21.).

89) 국회 외교통일위원회 전문위원, “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 비준동의안 검토보고서,” 2018.11., pp. 14~19.

구체화하는 작업은 현실적으로 불가능한 것으로 판단된다. ‘중대한’이라는 표현의 모호성에도 불구하고, 통일부의 논리와 같이 남북관계의 특성상 예산의 투명한 계획과 세부적인 명시가 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 국가 예산일반에 대한 모든 세부조항을 국회에서 비준받지 않듯이 일정한 예산 한도 내에서 남북관계의 특수성을 고려한 예산 사용을 대통령 권한으로 보장해주는 방식도 생각해볼 만하다. 판문점선언과 같이 전격적인 남북정상 간의 합의가 최소한의 동력을 가질 수 있도록 하자는 것이다.

## (2) 남북합의 이행을 위한 ‘남북합의 이행 추진 점검단’ 설치

지속가능한 정책 수립과 그 이행은 남북관계 제도화의 핵심적 사안이다. 정권교체와 남북관계의 부침에 따라 어렵사리 수립된 정책들이 탄력을 잃고 좌초했던 무수한 경험이 분단된 한반도에 누적되어 왔다. 「7·4 남북공동성명」, 「남북기본합의서」, 「6·15 남북공동선언」, 「남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언」(이하 「10·4 선언」), 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」 등은 남북관계의 큰 걸음으로서의 성과였음에도 불구하고 일련의 합의에 따른 후속조치도 충분한 수준으로 진전되지는 못했다.

남북 당국이 합의한 사항을 반드시 이행해야 한다는 분위기 조성 이 필요하다라는 의미다. 남한과 북한 공히 일단 합의에 이른 사항에 대해서 그 실행력을 제고하기 위한 별도의 전담 조직을 구성할 필요도 바로 여기에 있다.

과거 합의된 남북 간의 사안들이 정상적 이행에 실패하여 결과적으로 남북관계 진전이 아닌 장애요소로 남게 된 경우도 허다하다. 따라서 쉽게 정세를 타고 부침을 겪는 남북관계의 속성을 비가역적인 제도화를 통해 안정화시켜야 한다. 남북정상회담에서부터 고위급정

치합의, 군사합의, 남북경협 등 중요한 합의 및 선언이 이루어지면 남북 당국 차관급 인사가 책임자가 되는 ‘남북합의 이행 추진 점검단’을 구성하여 합의된 사항을 체계적으로 점검할 필요가 있다. 남북 장관급(고위급)회담이 부정기적이며 시일이 소요되는 만큼 실무적으로 조정하고 협의하여 이행할 수 있는 부문들은 이행하는 체계를 갖추자는 제안이다. 즉, 남북합의 이행을 위해 장관급회담과 차관급 인사가 책임자가 되는 남북합의 이행 추진 점검단을 이중으로 두텁게 구성하자는 것이다.

이를 위해 우리 정부 내에서도 남북합의에 따르는 후속 조치 및 이행 상황을 점검하고 이후의 추진전략을 적극적으로 대비하는 전담 조직을 마련한다. 통일부 남북회담본부 내에 국장급으로 ‘남북합의 이행 추진 점검단’을 설치하여 구체적인 점검 이행을 현실화해 나가는 것이다. 남북합의 사항의 내용은 국무총리실 산하 조직으로 격상하는 것도 방법이다. 기존의 남북합의 사항은 통일부에 한정되어 있는데 부처 간 협력이 필요한 합의 내용이 있다는 점에서 고려해 볼 만하다. 이에 더해 ‘남북합의 이행 추진 점검단’의 주요 활동 결과를 중앙정부를 포함한 정당, 국회에 보고함으로써 대북정책의 정당성을 보다 확보해 나갈 수 있을 것이다.

## 2. 남북교류협력 제도화 및 재개 토대 구축<sup>90)</sup>

### 가. 남북대화 재개 및 정례화·제도화

#### (1) 상시 연락 채널 구축을 통한 남북대화의 정례화

남북 연락 채널은 남북대화의 정례화 및 제도화를 가능하게 하는 출발점이다. 남북대화를 통해 남북 간 현안을 다루고 상시적인 소통을 통해 한반도 평화구축 진전에 교두보 역할을 담당할 남북 채널의 복원은 현 단계에서 필수적인 조치로 판단된다.

2018 평창동계올림픽을 기점으로 판문점 연락 채널이 재가동되었고(1.3.) 4월 27일 남북정상회담을 앞둔 4월 20일 정상 간 핫라인이 개통되었다. 이어 군 통신선과 상선공용망 등 남북 연락 채널이 차례로 복원되었다. 그러나 알려진 대로 2020년 6월 북한이 일방적으로 남북공동연락사무소를 폭파하면서 모든 연락 채널이 차단되었고, 남북 간 소통 채널이 일시에 무력해졌다. 북한은 김여정 부부장의 담화를 시작으로 강경한 대남정책 노선으로 전환했고, 연이은 담화와 발표가 북한 매체를 통해 보도됨으로써 대남 위협 수위는 극도로 고조되었다.<sup>91)</sup> 위기는 당 중앙군사위원회 제7기 5차 예비회의에서

90) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제인 이무철 외, 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』, 정은이 외, 『한반도 신경계구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2021)에서 제시한 주요사업 중 일부를 본 연구가 선정한 지속가능한 남북관계 토대 구축을 위한 주요 사업으로 종합·정리 및 재구성하였음을 미리 밝혀둔다.

91) 북한은 김여정 부부장 담화 이후 통전부 대변인 담화, 김여정 부부장 담화 후속조치(6.5.) → 대남 사업부서 사업총화회의, 대남사업의 대적사업 전환(6.8.) → 장급철 통일전선부장 담화(6.12.) → 김여정 부부장 담화, 남북공동연락사무소 폭파 예고(6.13.) → 총참모부 공개보도, 군사행동 예고(6.16.) → 남북공동연락사무소 폭파(6.16.) → 김여정 부부장 담화(대북특사 거부)·총참모부 대변인 담화(군사합의 무효화 행동)(6.17.) → 대남전단 살포 예고(6.22.) 등을 통해 위협을 수위를 증가시켰다. 김일기·이수석, “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망,” 『INSS 전략보고』, 제103호 (2020), p. 8.

김정은 위원장의 지시를 통해 군사행동이 보류되면서 일단락되었다. 그러나 6월 9일 노동신문의 보도대로 “2020년 6월 9일 12시부터 북남 공동연락사무소를 통하여 유지하여 오던 북남 당국 사이의 통신연락선, 북남 군부 사이의 동서해 통신연락선, 북남 통신 시험연락선, 조선로동당 중앙위원회 본부청사와 청와대 사이의 직통통신 연락선을 완전차단, 폐기”는 반복되지 않았다.<sup>92)</sup>

남북관계 진전의 상호 안정성과 지속성을 담보하기 위한 조치로서의 남북 간 연락 채널의 복원은 중요한 정치적 기능을 담당한다. 남북관계의 정례화에서도 남북 소통 채널은 필요하다. 기존의 통신선을 복구하고 남북공동연락사무소를 복원한 후 중국에는 서울-평양 상주대표부 설치를 단계적으로 할 수 있다. 그러나 반드시 그 과정이 단계적일 필요는 없으며 궁극적으로는 서울-평양 상주대표부를 바로 설치하는 것도 하나의 해법일 수 있다.

단절되었던 남북 간 기존 통신선을 복구하고, 정상 핫라인을 포함한 판문점 연락 채널, 군 통신선, 상선공용망 등 역시 차례로 복원한다. 이어 남북연락사무소 복원을 추진할 수 있는데, 이는 한반도 비핵화 및 평화구축 과정과 깊은 관련을 맺고 있다. 남북공동연락사무소와 정상 간 핫라인의 계기가 평창동계올림픽과 정상회담이었듯이 연락사무소의 복원은 전반적인 한반도 비핵화, 평화 프로세스와 밀접하게 연결되어 있다는 의미다.

남북 소통 채널 단절의 명분이 되었던 우리 민간단체의 대북전단 살포는 2020년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」 개정안이 통과되면서 법률적으로 해소된 것으로 보인다. 다만 그 명분의 정치적 이면에 자리한 남북관계 교착국면에 대한 책임과 불만이 더 큰 이유

---

92) “북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여,” 『로동신문』, 2020.6.9.

라면 남북공동연락사무소의 복원이 그리 용이하지는 않을 것이다. 다만 북한이 원하는 남북협력의 실질적 효과를 통해 그들의 이익을 확보할 수 있도록 남북 소통 채널을 인식하게끔 하는 작업이 성공한다면 불가능한 것만도 아니다.<sup>93)</sup> 현재 시점에서 북한의 책임이 그들의 국내정치적 부담으로 이어지지 않는 선에서, 그리고 우리 국민들의 정서에 반하지 않는 선에서 적절한 정치적 합의에 기반한 남북 소통 채널의 복원이 이루어져야 한다.<sup>94)</sup>

더욱이 남북공동연락사무소는 기존의 장소뿐만 아니라 제3의 장소까지 폭넓게 고려될 필요가 있다. 개성이나 판문점에 공동 신축하는 방식도 가능하다.<sup>95)</sup> 단 시설과 장비 투입에 대한 대북제재와의 충돌을 사전에 충분히 검토하여야 한다. 나아가 무엇보다 중요한 것은 남북공동연락사무소가 어느 일방에 의해 다시 한번 무력화되지 않도록 역진불가능한 법적, 제도적 장치가 구비될 필요가 있다. 기존의 운영과 관리에 관한 원칙적 규정(「남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」(2018.9.14.), 제4조)을 개정하여, 적어도 연락사무소 폐쇄를 위해서는 남북한이 동시에 합의해야 한다는 조항을 삽입해야 한다.

## (2) 서울-평양 상주대표부 설치 추진

우리 정부는 그동안 남북 사이의 안정적이고 지속적인 소통 채널의 필요성에 대해서 꾸준히 피력해왔으며, 이를 북한에 지속적으로 설득해왔다. 서울-평양 상주대표부는 바로 그러한 고민의 최종산물이라

93) 김호홍·김경숙, “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항,” 『INSS 전략보고』, 제99호 (2020), p. 11.

94) 권택광, “최근 정세 평가 및 남북연락·협시기구 발전방안 모색,” 『남북연락·협시기구 발전적 재개방안』 (통일부·국회 외교통일위원회 이용선 의원실·국회 한반도평화포럼 공동주최 토론회 자료집, 2020.11.23.), p. 52.

95) 김호홍·김경숙, “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항,” pp. 12~13; 권택광, 위의 글, pp. 52~53.

할 수 있다. 이명박 정부에서는 서울-평양 연락사무소, 박근혜 정부에서는 서울, 평양에 대표부 역할, 교류협력사무소 설치, 문재인 정부에서는 남북공동연락사무소의 상호 대표부 설치 등 그 이름은 달리하지만 세 아이디어 모두 남북 간 소통 채널의 물리적 확보를 통해 공고화해 나가겠다는 의지가 투영된 것이다.<sup>96)</sup>

남북공동연락사무소가 단순히 연락 기능 정도를 담당했다면 정치, 군사 교류 및 협력 등 남북 간 사업 및 정책 전반에 대한 소통과 협의의 범위와 역할을 포괄적으로 수행하는 기구로 발전시켜 나가고자 하는 의지가 바로 서울-평양 상주대표부에 담겨 있다. 물론 북한의 연락사무소에 대한 입장은 소극적이었으며 1990년대 우리 정부가 제안한 서울-평양 상주대표부에 대해서는 “1민족 2국가·체제 분단 고착화” 등을 이유로 반대한 바 있다.<sup>97)</sup> 그 타협점이 바로 판문점 연락사무소 설치다. 이후 수차례의 제안에 대해서도 북한은 분단고착화, 시기상조 등의 이유로 부정적 입장이었다. 북한의 입장에서 평양에 상주할 남측 인원에 대한 부담이나 정보 유출 등과 같은 복합적인 이유가 작용했던 것으로 보인다.<sup>98)</sup>

실제 상주대표부는 비핵화 및 남북·북미관계 진전 이후라면 종전선언과 한반도 평화협정이 궤도에 오를 때 그 설치를 위한 회담이 시작되겠지만, 그 이전 시기라도 지속가능한 남북관계를 수립하기 위한 과정으로서 설치할 수 있다. 법률적으로 상주대표부의 설치 및 운영을 규정하는 「남북 상주대표부 설치·운영에 관한 합의서」를 상호주의에 따라 작성하고 남북 간의 균형을 유지하도록 한다.

96) 김호흥·김경숙, “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항,” p. 6.

97) “10·4 정상회담때 추진한 ‘13개 목표’ 성과는,” 『동아일보(인터넷판)』, 2008.10.23., <<https://www.donga.com/news/article/all/20081023/8647593/1>> (검색일: 2021.4.20.).

98) “서울-평양 연락사무소 설치하자,” 『RFA』, 2008.4.22., <[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/syd\\_cu\\_office-04222008154717.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/syd_cu_office-04222008154717.html)> (검색일: 2021.4.20.).

상주대표부의 설치는 남북철도, 도로 연결 및 현대화 사업, DMZ 평화지대화, 개성공단 및 금강산 관광 재개 등과 같은 남북관계 주요 현안들과 함께 추진되어야 하며, 그 시작은 북한의 정치적 계기나 정책의 흐름을 면밀하게 파악하면서 상주대표부를 전격적으로 제의할 수 있다.

상주대표부의 목표는 남북관계 진전 그 자체에 두면서도 쟁점이 되는 사안에 대해서는 양자 모두 이익이 되는 방향으로 가도록 하는데 있다. 따라서 유연성의 확보가 중요하다. 소통과 협의, 대화와 협상이 일상화됨으로써 축적된 상호 신뢰를 바탕으로 상주대표부의 업무영역이 확장될 수 있다. 현 시점에서 코로나19 관련 공동 방역, 공동 재난 대응, 공동 기후변화 대응, 공동 환경문제 대응 등을 비롯한 인도적 차원의 협력을 시도할 수 있으며, 그 접촉면을 넓혀 북한과의 경제·문화 협력을 포함한 다양한 협력사업으로도 확대·발전시켜 나갈 수 있다.

## 나. 남북교류협력 재개를 위한 제도적 기반 마련

남북관계의 끊임없는 부침(浮沈)은 안정성과 지속성을 강화하기 위한 제도화의 필요성을 증대시켜왔다. 자유주의적 제도주의의 주장처럼 제도는 역진과 배신의 비용을 증대시킴으로써 협력을 지속시키는 가장 대표적인 장치 중 하나이기 때문이다.

### (1) 남북경협 4대 합의서 이행방안 마련<sup>99)</sup>

남북경협에 관한 가장 기본적인 제도적 기반이자 최초의 남북 간 합의서인 4대 합의서는 투자보장, 상사분쟁, 이종과세방지, 청산결제

99) 양문수, “한반도 신경재구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021. 5. 21.) 참고.

합의서를 지칭하는 것으로 2000년에 남북한 당국이 서명을 하고 2003년에 남북한의 국회(북한은 최고인민회의)에서 비준을 받아 해당 연도부터 발효되었음에도 불구하고, 북한의 소극적 태도 등으로 현실화되지 않았다.

만일 남북경협 4대 합의서가 보완되고 실제로 이행되면 한국기업 으로서는 북한과의 경제협력을 안정적으로 추진할 수 있는 최소한의 법적, 제도적 장치가 마련되는 셈이라 할 수 있다.

앞으로 남북경협이 재개되면 기존 합의서를 보다 구체적으로 실천할 수 있는 후속조치(후속 합의서의 체결 포함)를 합의해야 할 것이다. 이를 통해 합의서 내용이 불분명한 것은 더욱 명료하게 하고, 이행과정에서 다툼의 소지가 있는 것들을 제거하여 합의서의 실효성을 높여야 한다.

특히 4대 경협합의서 중 이중과세방지합의서의 경우 특별한 문제는 없으나, 나머지 3개 경협합의서(투자보장, 상사분쟁, 청산결제)는 문제점에 대한 개선방안을 마련하여 해당 합의서를 개정하거나 부속합의서를 체결할 필요가 있다. 또한 남한 정부는 북한 당국으로 하여금 4대 합의서의 이행을 담보·견인할 수 있는 방안을 다각도로 강구해야 할 것이다.

이를 위해 기본적으로 남한 내에서 준비작업을 하고 남북경협이 재개될 조짐이 보일 때부터 북한 당국과 협의에 착수하는 것이 바람직하다. 우선 북한 당국과 포괄적인 합의를 도출하는 한편 4대 합의서 각각에 대해 해당 합의서 개정 및 부속합의서를 체결하는 방식이다.

물론 남북한 법·제도의 개선, 특히 기존 합의의 개선과 기존 경협 사업 재개의 선후관계에 대해서는 여러 가지 의견이 존재하며 특히 북한은 기존 합의의 개선에 소극적 태도를 보이며 기존 경협사업의 우선적 재개에 무게를 둘 가능성이 크다. 따라서 선(先) 사업 개시,

후(後) 합의 개선이 아니라 선(先) 합의 개선, 후(後) 사업 개시라는 원칙을 세우고 대응해 나갈 필요가 있다. 만일 당초 예상보다 빨리 사업이 재개된다면 우선순위가 높은 일부 합의만 우선 개선하고 우선순위가 낮은 나머지 합의는 사업 개시 이후에 협의해 개선하는 방안 역시 가능할 것이다.

또한 남북한 간 합의를 보다 정교화하고 구체화시키는 것도 중요하지만 상호 간에 이의 이행을 보장하는 것, 다시 말해 합의를 준수하도록 강제(또는 규율)하는 것 역시 중요하다. 예컨대 △남북 간 상사중재 실현 및 제3국에서의 상사중재를 비롯한 상사중재의 국제화, △북한에 대한 원조 및 ODA를 제공하고 이를 레버리지로 활용, △남북 경협사업에 다양한 외국기업을 참여시켜 사업 자체를 국제화하는 것 등이 그 방안이 될 수 있다.

한편 남북 간 합의가 제대로 이행되기 위해서는 무엇보다 남한의 지속적인 투자가 이루어져 남북경협이 일정 수준 이상의 규모에 도달하는 것이 결정적으로 중요하다. 남한의 대북 투자 확대가 없는 상태에서 북한에 남북합의 준수를 강제하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다.

## (2) 남북접경위원회 구성<sup>100)</sup>

서독은 ‘접근을 통한 변화’ 원칙에 따라 1969년 사민당 정부의 ‘신동방정책’을 확대·발전시키는 과정에서 1971년 「접경지역지원법(Zonenraundfoerderungsgesetz)」을 제정하여 서독 내 접경지역에 세제혜택, 공공사업 우선발주, 기반시설 개발 등 지원정책을 추진하였다. 이는 접경지역이 낙후된 변방지역으로 전락하고 동서독 국경

---

100) 박영민, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.); 김동성, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.) 참고.

이 영구적으로 고착화되는 것을 막고자 한 조치였다.

이후 동서독은 1972년 12월 「독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 관계의 기본에 관한 조약」을 체결하였으며, 1973년 추가부속 의정서에 따라 동서독 중앙부처와 서독의 접경 4개 주(슐레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein), 니더작센(Niedersachsen), 헤센(Hessen), 바이에른(Bayern)) 대표로 구성된 ‘동서독 접경위원회(Deutsch-Deutsch Grenzkommission)’가 설치되었다.

동서독 접경위원회의 주요 임무는, 동서독 간 접경을 명확히 구분하고 필요할 경우 경계선(demarcation)을 수정·보완하거나 관련 자료를 수집·분석하며 접경지역 수자원을 개발하고 환경피해를 극복하는 것 등이었다. 특히 동서독 간 접경위원회 설치의 직접적 배경은 하천 오염 문제였는데 당시 엘베(Elbe)강 등 접경지역 하천이 동독에서 서독으로 흘렀기 때문에 동독지역 하천 오염이 서독의 문제가 되었으며, 동시에 공동의 과제가 되었던 것이다. 동서독 접경위원회 설치의 하천 협력을 계기로 점차 보다 광범위한 수자원, 에너지, 자연재해 방지 협력 등으로 확대된 결과였다. 대부분 서독이 비용을 부담하고 기술을 제공하는 방식으로 전개된 해당 사업을 통해 동서독 국민들은 분단지대를 ‘경계’가 아닌 ‘접경’으로 인식하게 되었으며 동서독 간 실질적 협력을 확대·심화시키는 효과를 가져왔다.

주지하듯 우리나라 DMZ(demilitarized zone, 비무장지대) 일원에서도 재해·재난 피해가 점차 증가하고 있고 임진강의 수질환경이 악화되고 있다. 또한 DMZ/접경지역에서 발생하는 화재, 홍수, 산불, 전염병, 병충해 등의 방재·방역을 위해 남북 간 긴밀한 소통과 협력이 요구되는 상황이다.

따라서 우리 국회 역시 독일의 사례를 참고하여 2013년 12월 31일 남북한이 접경지역 공동관리를 위하여 조속히 ‘접경지역 남북공동

관리위원회’를 구성하기 위하여 노력할 것을 요구하는 「접경지역 남북공동관리위원회 구성 촉구 결의안」을 본회의에서 의결한 바 있으며(김영우 의원 대표 발의), 통일부는 2014년 1월 15일 동 결의안을 북측에 전달한 바 있다. 또한 2019년 6월 12일 문재인 대통령은 노르웨이 오슬로대 강연을 통해 ‘남북접경위원회’를 처음 제시한 바 있으나 현재 별다른 진척은 없는 상황이다.

〈표 III-2〉 동서독 접경협력 합의 내용

의제	관련 합의	합의 내용
생태·환경	동서독 접경지역 환경보호	동서독 환경보호협정(1987) 및 그 이행과정 합의
	요르단-이스라엘 아카바 만 (Gulf of Aqaba) 환경보호 합의	요르단-이스라엘 ‘아카바(Aqaba)-아일랏(Eilat) 특별협약(1996)-홍해해양평화공원 (Red Sea Marine Peace Park) 설치
교통	동독지역 통과 교통합의	동서독 통과 교통협정(1971)
	동서독 간 교통관련 합의	동서독 상호 교통조약(1972)
보건 의료	동서독 간 보건의료 분야 정보교환 등 합의	동서독 보건의료합의서(1974)
공동 관리	독일 접경지역위원회	동서독 기본조약 제7조 관련 이행합의서, 접경지역 재난공동 대응협정(1972)

출처: 박영민 “한반도 신경재구상과 남북경협 추진과제” (통일연구원 지문회의 서면자료, 2021.5.21.) 참고

따라서 보다 구체적이고 적극적으로 ‘남북접경위원회’의 실질적 추진 전략 및 남북한 접경협력의 인프라 구축 방안을 마련하고, 이를 바탕으로 한 협력의 심화 확대 방안을 도출할 필요가 있다. 남북접경위원회가 접경지역에서 발생하는 재해·재난의 협력을 통한 문제 해결(cooperative problem solving in disaster)을 위한 실질적 장치로 기능하도록 노력하는 동시에 남북 공동 이익에 바탕을 둔 지속 가능한 평화(sustainable peace)를 구축하고 나아가 한반도형 ‘접근을 통한 변화’를 유도해 나갈 필요가 있다는 것이다.

이를 위해서는 아래와 같은 3단계 거버넌스 구축이 도움이 될 것으로 예상된다(〈표 III-3〉 참고).

요컨대, 남북접경위원회는 그간 남북한 DMZ/접경지역 관련 의제로 제안되었던 임진강 수해방지를 포함한 공유하천(임진강, 북한강, 한강하구) 공동관리 및 재해 방지 협력, 전염병·병충해 및 산불 진압 등 공동 이익이 되는 사항을 우선 협력의제로 상정하되, 점차 개성공단 및 금강산 관광 복원, 4대 프로젝트(전력, 파이프라인, 철도 및 도로) 등의 협력의제로 범위를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 또한 국제기구, DMZ/접경지역, 평화 분야 관련 전문가 및 활동가의 관심과 참여를 유도하고, DMZ/접경지역을 ‘접경보호지역(Transboundary Protected Areas: TBPA)’, ‘접경보전지역(Transfrontier Conservation Areas: TFCA)’, ‘유네스코세계유산(복합유산)’으로 국제적 위상을 제고시켜 나가는 것 역시 중요하다.

〈표 III-3〉 단계별 남북접경위원회 다층 거버넌스 추진방안

단계별	거버넌스 층위	관련 행위자	주요 과제
1단계	국내 거버넌스 (민관 거버넌스)	중앙정부, 지방자치단체, 시민사회	• 국내 DMZ 협력 거버넌스 구축 • 의제 발굴 및 체계화
2단계	남북한	남북 정부	• 남북접경위원회(남북) 구성 • 협력의제 합의 및 실천
3단계	국제사회 (국제 거버넌스)	국제기구, NGO	• 국제 접경협력 거버넌스 구성 • 생태·평화 의제 발굴 및 실천

출처: 박영민 “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제” (통일연구원 전문회의의 서면자료, 2021.5.21.) 참고

요컨대 접경위원회를 DMZ/접경지역의 생태·환경 및 문화유산 가치에 대한 상호 이해를 통해 DMZ의 보전과 협력을 수행하는 남북 상설기구로 제도화함으로써 ‘지속가능성’을 강화해 나가는 것이 중요하다.

### (3) 지자체 간 협력<sup>101)</sup>

제도화는 경로와 주체의 다원화를 포함한다. 지자체 간 협력은 그 대표적인 예가 될 수 있다. 북한은 2013년 3월 말 당 중앙위원회 전원회의에서 김정은 위원장이 각 도에 자체 실정에 맞는 경제개발구를 지정하여 특화하여 발전시켜야 한다고 지시한 직후 경제개발구법을 제정한 바 있으며, 이어 11월 21일 신의주경제특구와 13개의 지방급 경제개발구를 지정한 바 있다. 또한 2014년 6월 최고인민위원회 상임위원회 정령을 통해 원산-금강산국제관광지대를 발표하고, 동년 7월 23일 6개 경제개발구를 추가로 지정하는 등 지역 개발을 추진해왔다. 같은 맥락에서 2015년 1월 14일 13개의 지방급 경제개발구 개발총계획을 작성하였고, 같은 해 10월 8일에는 함경북도 경원경제개발구를 신설한 바 있다. 최근 조선노동당 제8차 대회에서 김정은에 의해 시, 군 등 지방이 경제발전에 갖는 역할이 재차 강조되기도 했다. 비록 별다른 실질적 진척은 없으나 지방 개발은 북한의 주요한 과제로 지속되고 있는 것이다.

이러한 북한 측의 수요를 활용하고 남한 지방자치단체의 재원과 의지를 결합시킴으로써 지역 간 협력을 활성화하는 작업이 필요하다. 지역 간의 교류는 정치적 성격을 완화시킴으로써 제도화의 효과를 가져올 수 있기 때문이다.

또한 지방정부 간 교류는 인민들의 생활 수준을 높이는 데 직접적으로 기여할 수 있다는 장점을 갖고 있으며, 이러한 특징을 잘 설명하면 이 사업에 대한 북한의 적극성을 이끌어낼 수 있을 것으로 보인다. 또한 지방자치정부는 정책의 수립과 집행에 의회 및 시민의 감독이 가능하다는 점에서 민간기구가 주도하는 남북협력보다 더

---

101) 이남주, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021. 5. 21.) 참고.

높은 안정성을 확보할 수 있다는 장점도 있다.

보다 구체적으로는 일방적 지원이 아니라 남북의 지방정부가 원원할 수 있는 방식으로 협력사업을 추진할 필요가 있다. 이는 남측 지방자치단체가 주민들의 지지를 받는 데도 필요한 요소라 판단되며, 남측은 기술과 초기 투자, 북측은 생산 및 가공에 초점을 맞추어 협력하고 발생된 이익을 공유하는 방식으로 진행하는 것이 바람직할 것으로 여겨진다.

한 발 더 나아가 한국 지역의 산업구조조정 추진을 북한과의 산업협력과 연계시킨다든가 농업, 어업, 산림 부분에서 기후변화를 고려한 장기협력을 추진할 수도 있을 것이다.

이를 위해 자치단체의 자율성을 보장할 필요가 있는데 이를 위해서는 지방자치단체 주도의 남북협력을 기본적으로 신고제 방식으로 관리하는 방향으로 법을 정비할 필요가 있으며, 중앙정부는 북한의 지역상황에 대해 적극적인 정보를 제공하는 역할을 강화해야 한다. 접경지역, 상호보완성이 높은 협력사업을 중심으로 시범사업을 추진하는 것 역시 하나의 아이디어가 될 수 있을 것이다.

## 다. 남북 해상 및 육상의 경제 교류 재개를 위한 협력 사업 모색

### (1) 해양·연안 교류

#### (가) 「남북해운합의서」의 구체화·제도화 추진

한반도의 3면이 바다로 둘러싸여 있음은 주지의 사실이다. 남북교류협력의 수단으로서 바다를 활용하는 대표적인 방식 중 하나인 해상운송에 주목해야 할 가장 기본적인 이유라 할 것이다. 하지만 현 시점에서의 남북 간 해상운송 활성화는 육상운송 이외의 또 다른 운송로를 개척한다는 의미에 더해 유엔사 관할하 군사분계선으로

막혀있을뿐더러 보다 촘촘한 제재망으로 금지되어 있는 남북 간 육상운송의 어려움을 극복할 수 있는 여지가 크다는 점에서 더욱 중요한 의미를 지닌다. 해운 협력의 활성화가 현 제재 국면에서 중요한 돌파구가 될 수 있다는 것이다.

이를 위한 첫걸음으로 기존에 체결되어 있는 남북해운합의서를 보다 구체화하고 제도화한다는 측면에서 남북해운협약체 구성 및 운영을 고려할 필요가 있다. 이는 남북해운합의서에 당국 간 협의 기구를 구성하고 운영한다는 내용을 실현하는 것이기도 하다. 예를 들어 남북해운합의서에 명시된 남북 해사당국 협의기구를 활성화 하는 것은 남북해운협약체를 구성해 나가는 징검다리 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 해당 기구에서는 해운 및 항만 관련 분야의 상호 교류와 협력을 촉진하고 해양사고를 방지하기 위한 여러 실무 대책을 협의, 이행하며 필요한 경우 합의를 작성할 수 있다. 특히 분기별 회의를 정례화하고 비공개의 원칙 하에 민감한 문제들을 협조적으로 논의해 간다면 남북해운협약체로의 발전적 변화의 디딤돌이 될 수 있을 것으로 기대된다.

이처럼 다양한 노력을 통해 안정화된 해운 협력이 빛을 발할 수 있는 대표적 사업 중 하나는 바로 나진-하산 프로젝트이다. 나진-하산 프로젝트는 러시아산 석탄을 철도로 하산에서 나진까지 운송한 뒤 나진항에서 선박으로 수출하는 남-북-러 간 물류사업으로 2014년부터 2015년에 걸쳐 실태조사와 시범운송까지 실시했으나 2016년 4차 핵실험을 계기로 중단된 바 있다. 그러나 사업의 진척도로 봤을 때 가까운 시일 내에 재개 가능한 대표적인 사업이라 할 수 있다.

또한 남북해운합의서에 따라 해상항로 중 인도적 지원에 필요한 항로를 예외적으로 재개통하는 작업 역시 필요하다. 인천-남포 항로는 그 대표적인 예가 될 수 있다. 인도적 지원에 대한 목소리가 더욱

커져가는 상황에서 그 구체적인 운송 방법에 대한 논의는 아직 진행되지 않고 있다는 점에서 기존 남북 해운의 대표 항로이자 다양한 경험이 축적된 저비용의 항로인 해당 항로의 활용 가치가 상당히 높기 때문이다.

#### (나) 서해 공동어로

서해는 남북 간의 직접적인 무력충돌을 포함하여 접경지역 중에서도 가장 많은 분쟁과 갈등의 무대가 되어온 지역이다. 서해 평화수역 조성이 남북 간 합의에서 빠짐없이 반복적으로 등장한 핵심적인 의제였던 이유이다. 따라서 이를 위한 마중물이자 상징으로서 서해 공동어로는 매우 중요하다.

주지하듯 서해 공동어로는 대한 남북합의는 2005년에 최초로 이루어졌으며 ‘남북수산협력실무협의회 제1차 회의(7.25.~27.)’에서 서해 공동어로는 제3국 어장 진출 협력 등 6개 항을 합의한 것이 그 결과이다. 이후 「10·4 선언」을 비롯하여 몇 차례 협상이 진행되었으나 최종합의와 실천에는 이르지 못한 상황이다.

이러한 차원에서 2018년 「9·19 군사분야 합의서」에서 ‘서해 해상에서 우발적 충돌방지 및 평화수역 설정, 안전한 어로활동 보장’에 대한 내용이 합의된 것은 중대한 성과라 할 수 있다. 특히 평화수역의 범위와 출입질서, 행동질서를 구체화하고 평화수역 내 인도주의 협력원칙을 명기했으며 평화수역의 추후 활용 방향에 대한 합의를 마친 점, 시범 공동 어로구역의 범위와 운용질서에 대한 합의를 도출함으로써 실질적인 시범 공동 어로구역의 실질적 운용에 한 발 더 다가선 점, 그리고 마지막으로 군사적, 정치적으로도 의미가 있는 ‘남북공동순찰대’의 조직과 운용에 대한 내용을 합의한 점들은 그 의미가 결코 적지 않다 할 수 있다.

## (다) 한강하구 공동 활용<sup>102)</sup>

다음으로 한강하구의 남북 공동 활용 관련이다. 남북한 간 군사적 대치로 한국전쟁 이래 접근과 이용이 봉쇄되어 온 한강하구를 남북한이 공동으로 활용하는 방안이라 하겠다. 한강하구는 정전협정 규정상 원칙적으로는 ‘쌍방의 민용 선박의 항행에 개방’하도록 되어 있으나, 사실상의 군사분계선 지역으로 지난 70년간 하구 개발과 활용 및 남북한 선박의 통행이 제한되어 왔다.

한강하구는 남북한이 합의하여 뱃길을 개방할 경우 화물운송, 교통, 관광 등의 활성화를 통해 남북한 모두 경제적 이득을 얻을 수 있으며, 골재 채취를 통해 건설자재를 확보하고, 남북한 간 모래 교역, 준설을 통한 수해 방지라는 다양한 효과를 창출하는 것이 가능하다. 또한, 정치·군사적으로는 서부 접경지역의 군사적 긴장을 완화하고, NLL(Northern Limit Line, 북방한계선) 등 서해지역의 평화 기반을 조성하는 데도 기여할 수 있다. 이를 위해서는 특히 사업을 통해 복측이 얻을 수 있는 이익을 분명히 제시할 필요가 있다.

이를 기초조사와 개발계획 수립으로 나누어 살펴보자.

먼저 기초조사는 한강하구에 대한 종합적인 부존자원 실태조사가 핵심으로서, 역사, 문화, 관광, 환경, 생태, 모래, 진흙 등의 자원과 지뢰·수뢰 등 한강하구 활용 저해요인 등을 조사하며, 문화재청, 환경부, 국방부, 국토교통부 등 중앙부처들과 경기도와 인천, 서울 등 관련 지자체가 공동으로 참여하고 복측 관련 기관의 참여도 적극적으로 유도할 필요가 있다.

한강하구의 개발계획은 한강하구의 물길 개방과 역사탐방·관광 산업의 개발 그리고 한강 하류지역 홍수 방지를 위한 준설 사업 등이

---

102) 김동성, “한반도 신경계구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.) 참고.

검토될 필요가 있다. 즉, 한강하구의 양호한 습지 생태계를 따라 한강수계 포구 복원을 통한 추억의 뱃길 프로그램을 역사, 관광 사업으로 활용할 수 있다. 김포시의 감암포, 고양시의 행주나루, 파주시의 고랑포, 서울시의 마포, 영등포 등지의 한강수계 포구들을 복원하는 작업이 그 시작이다. 한편 북한과는 황포 돛단배 운행, 옛 포구들을 주제로 하는 민속촌식 역사·관광특구 조성, 한강하구와 서해를 잇는 자연생태물길 탐방 등을 공동 기획할 수 있다. 또한 예성강 및 임진강과 개성시 등과의 연계로 역사·관광 프로그램의 확장도 가능하다.<sup>103)</sup>

또한 한강하구에서의 이와 같은 남북협력사업이 일정 궤도에 오를 경우, 한강하구의 남북 양안을 잇는 철도, 도로, 교량, 터널, 수로 등의 교통 인프라를 구축하고 한강하구 인접 남북 지역들 간의 산업·경제협력사업을 단계적으로 추진하여 ‘한강하구 남북경제협력지대’를 조성하는 것 역시 가능하다.

#### (라) 공동연안 관리 및 재해대응체계 구축

북한의 해안은 일부를 제외하고는 자연 해안의 상태를 유지하고 있어 자연재해에 취약한 편이다. 이러한 현실을 반영하여 북한 당국은 2021년 “조선민주주의인민공화국 지속가능한 발전을 위한 2030의제 이행에 관한 자발적 국별 리뷰(Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development, 이하 VNR)”에 “해안과 바다, 수산 자원의 보존과 지속가능한 활용”의 내용으로 해안 재난에 대한 조기경보 체계수립, 재난이 빈번한 위험지역에

103) 김동성·최용환·손기웅, 『남북교류협력과 경기도』 (수원: 경기연구원, 2016), pp. 149~150.

대한 평가, 부두 및 방파제 안전점검, 방풍림 조성 등의 내용을 수록했다.<sup>104)</sup> 이는 제8차 당대회에서 동서해안 건설을 통해 국토를 보호하고 해양국의 위신에 맞는 해안선 관리를 주문한 것과도 연동되어 있다고 판단된다.

따라서 이러한 북한의 필요를 반영하여 연안 관리와 재해대응체계를 남북 간에 공동으로 구축해 나가는 시도는 남북 간의 교류·협력 활성화에 긍정적인 계기가 될 수 있을 것으로 보인다. 특히 이미 고도성장과정에서 난개발의 시행착오를 겪은 경험이 있는 한국의 경험과 노하우는 북한에 중요한 자원이 될 수 있을 것이다.

물론 연안 관리와 재난대응체계 구축에는 인력과 물자의 지원이 병행될 수밖에 없다는 점에서 대북제재와 관련된 어려움이 예상된다. 또한 해안의 경우 군사구역이 포함되어 있는 지역이 많다는 점도 극복해야 할 과제 중 하나일 것이다.

이러한 한반도 차원의 어려움을 극복하는 데 있어 남북 양자 모두가 회원으로 가입되어 있는 국제기구인 동아시아해양환경협력기구(Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA)를 활용하는 문제도 고려할 만하다. 한국이 해당 기구를 통해 협력의제를 개발하고 해당 기구를 활용하여 재원을 투입함으로써 제재에 저촉되지 않는 방안이 될 것이다.

## (2) 육상 교류

한반도 신경계구상의 3대 벨트를 중심으로 볼 때 육상 교류는 서부 벨트의 핵심이라 할 수 있는 개성공단, 동해벨트의 핵심이라 할 수

---

104) Democratic People's Republic of Korea, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development 2021," June 2021, pp. 42~43, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\\_VNR\\_Report\\_DPRK.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf)> (Accessed September 21, 2021).

있는 금강산 관광, 그리고 DMZ벨트를 구성하는 접경지역과 관련한 내용으로 크게 나눌 수 있다.

(가) 서부벨트: 개성공단<sup>105)</sup>

육상 교류의 첫 번째는 단연 개성, 그중에서도 개성공단이라 할 수 있다. 물론 2007년 12월 5일부터 2008년 11월 28일까지 금강산 관광객 피격사건의 여파로 단 1년 동안만 운영되었음에도 불구하고 11만 549명의 관광객을 유치했다는 점에서 개성 ‘관광’ 역시 중요한 협력의 고리가 될 수 있을 것이다. 그러나 그 상징성이나 규모의 측면에서 개성공단에 비할 바는 아니다.<sup>106)</sup>

개성공단은 남북경협을 가장 큰 성과로 남북의 경제협력이 윈윈 방식으로 진행될 수 있다는 점을 입증한 사업이며, 그 재개에 남북이 합의한 사항으로 상징성이 크다는 점에서 개성공단의 재개 및 활성화 없이 남북경협을 성공적으로 추진하는 것은 사실상 불가능하다 할 수 있다.

특히 최근 남북관계가 부정적 방향으로 전개되며 비핵 프로세스가 진행되더라도 북한이 남북경협에 소극적으로 임하며 남한 이외에 중국 등 다른 파트너를 찾을 가능성이 높다는 점에서 지리적 위치와 축적된 인프라 등으로 인해 남한에 상대적 우위가 있는 개성공단 사업의 의의가 더욱 커진 상황이다.

단, 기존 모습과 방식으로 재개하는 것은 현재 어려운 상황이며 업그레이드된 방식으로 추진할 필요가 있다. 현재 북한의 지향과

---

105) 이남주, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.); 양문수, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.) 참고.

106) 한국민족문화대백과사전, “개성관광,” <<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/SearchNavi?keyword=%EA%B0%9C%EC%84%B1%EA%B4%80%EA%B4%91&ridx=0&tot=1008>> (검색일: 2021.9.10.).

발전 단계상 저임금 및 노동집약적 산업을 중심으로 이루어진 기존의 개성공단사업에 대해 북한이 큰 매력을 느끼지 못할 가능성이 크며, 남측에서도 개성공단 폐쇄의 경험으로 인해 정치적 변수에 대한 통제가 보장되지 않는 한 새로운 기업들이 개성공단사업에 적극적으로 참여하기 어려운 상황이기 때문이다.

무엇보다 유엔 및 국제사회의 대북제재가 지속되고 있는 상황에서 개성공단을 포함한 육상 교류의 정상화는 현실적으로 쉽지 않은 것이 사실이다. 경제협력에서 가장 큰 비중을 차지했던 개성공단은 현 상황에서 유엔 안보리 결의안 제2375호에 위배될 소지가 크다. 특히 물자의 반출입이 사실상 불가능에 가까운 상황에서 개성공단 가동에 필요한 기계, 전기전자제품, 철강류 반출은 유엔 안보리 결의안 제2397호에 반할 가능성이 크다. 또한 핵심 생산품인 의류·전자제품은 각각 2375호와 2397호에 의해 국내 반입과 해외 수출이 금지되어 있어 사실상 판매 루트가 없는 것과 같다. 육상 교류 역시 남북한 간 물류 그 자체가 2397호에 위배될 가능성이 높다.

이러한 상황에서 개성공단과 관련한 우선 추진과제는 대량현금 이전 금지, 대북 무역관련 금융지원 금지, 북한과의 합작·합영사업 전면 금지, 북한 섬유 반출 금지, 전자제품, 기계 등의 반입 금지와 원유 수입 제한 등의 고려하에 이루어져야 하므로 그 범위는 상당한 제한을 면하기 어렵다. 따라서 엄격한 제재 국면에서 우선 논의가 가능한 과제는 개성공단의 발전적 재개를 위한 제도적 검토, 현지시설 점검, 북한의 대남 산업 시찰단 파견 추진, 특구 운영관련 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP) 추진 등이 될 수 있다.

개성공단 재개와 관련한 근미래 과제는 근본적으로 유엔 대북제재의 완화가 전제되어야 한다. 유엔 안보리 1718 위원회, 미 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)과의

긴밀한 사전 소통은 그 과정에서 반드시 선행되어야 할 부분이다. 개성공단 재개가 한반도 평화와 안정 및 긴장 완화에 기여한다는 데 국내외의 공감대가 형성되도록 노력해야 함은 물론이다. 기존의 당국 간 합의에 기초하여 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」에서 합의한 “개성공단 내에서 적용되는 노무·세무·임금·보험 등 관련 제도를 국제적 수준으로 발전”시켜 나가는 문제와 「개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」를 통해 의견을 모은 바와 같이, 개성공단 남북공동위원회 산하 출입체류 분과위원회, 투자 보호 및 관리운영 분과위원회, 통행통신통관 분과위원회, 국제경쟁력 분과위원회를 합의대로 설치하고 정상 가동하는 문제 등은 우선적 논의 대상이 될 수 있다. 단, 국제사회의 제재 국면을 고려하여 통행·통신·통관 등 3통의 선진화를 위한 인프라 구축과 관련한 문제에 대해 유엔 안보리 1718 위원회와 미 재무부 해외자산통제국 간 사전 조율도 필요하다.

나아가 상기한 문제를 해결하기 위한 보다 장기적인 관점에서 개성공단의 고도화와 국제화를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

먼저 고도화는 규모와 산업구조 두 측면에서 진행될 필요가 있다. 우선 공단의 규모를 확대해 새로운 산업이 진입할 수 있는 공간을 확보하고 이 공간에 산업협력을 업그레이드할 수 있는 규모와 능력이 있는 기업을 우선적으로 유치하는 방식이다. 환경산업 등 협력의 명분이 큰 산업을 우선적으로 고려하는 것도 한 방법이 될 것이다.

다음으로 국제화는 특히 개성공단 사업의 안정성을 확보하기 위한 방안으로서의 의미가 있으며 중국과의 협력은 그 핵심이라 할 수 있다. 개성공단은 △남한 정부의 주도, △남북협력기금을 매개로 한 공공부문의 인프라 개발이라는 성격이 강한데 향후 경쟁력 강화를 위해서는 이 성격을 완화시킬 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 다

양한 금융기법을 활용해 민간 및 금융기관의 참여를 촉진해 인프라 개발에서 남북협력기금의 비중을 낮출 필요가 있으며 중국 등 외국 자본의 참여도 추진할 필요가 있다. 예컨대 외국 자본과 남북한 정부가 참여하는 개발회사를 설립하는 방안 등이 검토될 필요가 있다.

이를 위해 국제적으로는 개성공단 관련 부분을 제재에서 유예시켜줄 것을 국제사회와 미국에 적극적으로 설득하는 과정이 필요하며 남한 혹은 남북차원에서는 관련 법·제도의 정비, 미수금<sup>107)</sup> 및 손실,<sup>108)</sup> 손해배상 문제, 경험보험금 반환 문제<sup>109)</sup> 등과 3통 문제,<sup>110)</sup> 노동력 부족 문제,<sup>111)</sup> 임금 합리화<sup>112)</sup> 문제 등을 해결해 나갈 필요가 있다.

또한 그 과정에서 공단의 중단 직전 몇 년간 북한의 중앙특구개발 지도총국이 거의 모든 권한을 장악하면서 일방통행적으로 운영하던 관행을 극복하고 ‘남북한 협의를 통한 개성공단 운영’ 원칙을 복원해 나가는 것 역시 핵심적인 과제 중 하나이다.

- 
- 107) 가장 큰 것은 약 1억 달러 규모에 달하는 근로자 퇴직금 문제, 미수금 문제이다.
  - 108) 남한 정부 및 민간의 자산에 대해 북한이 동결 조치를 단행한 데다 공단이 중단된 지 5년이 넘도록 단 한 번도 현장 방문을 하지 못해 기계설비의 유지보수가 제대로 이루어지지 못해 재산상의 큰 피해를 입었다.
  - 109) 피해보상을 위해 업체들에 대해 이미 수령한 보험금의 반납을 원칙으로 하는 것이 바람직하며 불가피한 경우, 우리 정부가 입주권을 보유한 채 해당 기업에 다시 임대하는 방식으로 처리하되, 보험금 반납 기한을 명기하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다.
  - 110) 기업들이 겪었던 대표적인 애로사항의 하나로 출입시간 및 출입절차가 경직적이어서 기업들의 불편이 작지 않았으며, 전화, 팩스는 사용가능하지만 인터넷과 이동통신은 불허되었다.
  - 111) 공급 확대를 우선적으로 추진하는 원칙하에 수요 조절/관리를 보조적으로 추진하는 방식이 적절하다. 근로자 기숙사를 남한 정부나 공공부문에서 건설하되, 사용자 부담 원칙을 확립해 비용의 전부 또는 일부는 노동력을 사용하는 기업이 부담하는 것을 원칙으로 설정하고 개성공단 노동력 수요에 대한 전면적인 조사를 통한 합리적인 노동력 수요 규모를 산출, 이를 토대로 ‘노동력 상한제’ 등을 실시하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.
  - 112) 근로자들의 의욕을 제고함과 동시에 북한 당국의 협조를 이끌어낼 수 있도록 임금을 어느 정도 인상하면서 직급, 직급, 업무, 기술수준 등에 따라 임금수준을 차별화하는 방안이 필요하다.

다시 말해 2000년대 초중반처럼 남북한 협의에 의해 법·제도를 만들고 이것에 따라 공단을 운영하는 체계를 만들어 갈 필요가 있다. 그런 의미에서 보면 2013년 새로 구성된 남북공동위원회를 개성공단에 대한 핵심 의사결정 및 집행기구로 정착시켜 나가는 것이 중요할 것으로 판단된다. 남북공동위원회를 통하여 기존 합의를 개선작업이 진행되어 왔던 만큼 조속히 남북공동위원회 및 산하 분과위원회 협상을 재개하여 기존 합의의 이행 및 법·제도 보완을 북측에 촉구하고, 북측과 법·제도 개선을 추진해 나가야 한다.

또한 개성공단이 가지는 ‘폐쇄적인 특구’라는 성격을 제거하기 위한 노력도 필요하다. 개성공단과 공단 외부와의 생산적 연계를 포함한 경제적 관계의 확대를 추진할 필요가 있다. 개성공단, 평양 등의 경제개발구가 외부 지역과의 연계가 강화되면 이들 지역의 경쟁력이 제고될 뿐 아니라 경제특구 자체가 북한 경제에 미치는 파급 효과도 커질 것으로 보인다. 동시에 국제화 및 고도화를 남북 교통신용력과 연계시킨다면 남북교통신용력이 일방적 지원이 아니라는 점을 설득하는 추가적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

보다 구체적으로는 환서해 경제벨트와의 산업적인 연계성을 높이고 인천경제자유구역을 비롯한 한국의 특구 개발 경험을 활용하여 북한지역에 서해경제공동특구 조성을 지원하는 교류협력 방안이 연구될 수 있다.<sup>113)</sup> 남북 간 산업교류 추진을 위해서는 신뢰 형성 과정이 요구되는데 경제특구개발을 매개로 한 지식공유 및 기술 교류 사업 등을 통해 신뢰를 형성하고 북한의 지역특성에 부합하는 개발계획 등을 공동으로 구상하는 단계로 진행할 수 있다.

---

113) 김수한, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.) 참고.

## (나) 동해벨트: 금강산<sup>114)</sup>

금강산 관광사업은 관광객 피살 사건으로 중단된 지 12년이 경과했으며, 그동안 남북한 간에 여러 사안이 발생함으로써 어떤 의미에서는 개성공단 재개보다도 장애물이 많은 상황이라 할 수 있다. 특히 북한이 이미 2011년에 「금강산국제관광특구법」 제정이라는 새로운 입법조치를 단행하여 2002년에 제정한 「금강산관광지구법」을 사실상 무효화시키고 사업자인 현대아산의 독점권을 취소한 바 있다. 그리고 2019년 10월에 김정은 위원장이 금강산 내 남한 시설 철거 및 금강산 독자개발 방침을 분명히 한 후, 2021년 1월 제8차 당대회에서 「국가경제발전 5개년계획(2021~2025년)」에 금강산 관광지구 총개발계획을 포함시키는 등 금강산 독자개발 방침과 남한 시설 철거를 재천명했다는 점은 남북협력하 금강산 관광 개발에 있어 많은 난관을 예상하게 한다.

그러나 관광사업 자체는 대북제재에 저촉되지 않을 뿐만 아니라 첨단기술협력, 대규모 투자 없이도 빠른 시간 내에 일정한 성과를 거둘 수 있는 분야로서, 북측으로서는 어느 정도 여건만 조기에 조성된다면, 외화획득 등 가시적 성과를 기대할 수 있는 사업 영역으로 인식되고 있다는 점에서 기회의 측면도 여전하다.

따라서 금강산은 물론 백두산, 묘향산, 개마고원 등 북한지역 전체로 관광협력을 확대할 수 있으며, 이러한 북한지역 관광은 단순히 관광에만 그치는 것이 아니라 전반적인 인적교류 확대, 이산가족 고향 방문 등 이산가족 문제 해결에도 기여할 수 있으며, 여타 여러 인프라 및 경협사업 추진의 계기가 될 수 있다.

---

114) 이하 금강산 관광 관련 부분은 양문수, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.); 천해성, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.) 참고.

이러한 차원에서 다른 어떤 경험보다 일반 국민들이 자연스럽게 한반도 정세 변화와 평화를 체감할 수 있는 협력이며, 결과적으로 북한 여러 지역과 주민들의 접촉과 변화를 유도할 수 있는 협력사업이라는 인식을 갖고 전략적으로 접근할 필요가 있다. 특히 최근 들어 우리 젊은 세대를 중심으로 남북관계, 통일문제에 대해 소극적, 부정적 인식이 강해지고 있는 상황을 고려하여 자연스럽게 남북 주민들이 동질성을 회복하고 신뢰를 형성할 수 있는 방향으로 관광 협력을 추진하는 것이 필요하다. 더불어 출입체류 합의서 등 주민들의 안전한 상호 교류를 위한 제도적 보장방안 연구와 함께 도로, 철도, 전력, 통신, 숙박 시설 등 전반적인 인프라 개선이 필요하고, 이러한 것들을 통해 서울-평양 올림픽 공동유치 등을 추진할 수 있는 여건도 자연스럽게 마련할 수 있는 경로가 될 수 있다는 점에서 관광사업 분야의 중요성은 특별하다.

금강산 관광의 재개 및 개별 관광 추진을 위한 과제는 크게 보아 다섯 가지로 정리할 수 있다. △국제사회의 대북제재 국면 완화, △관광객의 신변안전 보장 및 투자자 자산 보호, △보건·위생 문제, △지속가능 관광 추진, △스마트 관광 추진 등이 그것이다.

먼저 잘 알려진 대로 북한과의 합작·투자사업 금지,<sup>115)</sup> 대량 현금<sup>116)</sup>의 이전,<sup>117)</sup> 금융적·물질적·기술적 지원 및 상당한 수출

115) 2017년 11월 채택된 유엔 안보리 결의안 제2375호 18항은 “북한의 기관 또는 개인과의 신규 및 기존의 모든 합작사업 또는 협력체의 설립·유지·운영을 금지”한다.

116) ‘대량현금’의 기준은 ‘5,000달러 혹은 10,000달러 이상의 통화 또는 화폐성 도구’로 볼 수 있다. 미국의 ‘대량현금 밀반입’ 금지 조항에서 ‘대량현금 밀반입’은 “10,000달러 이상의 통화 또는 화폐성 도구를 은닉하여 반입 또는 반출하는 경우”로 규정(31 U.S.C. sec. 5332 (a)(1) (Bulk cash smuggling into or out of the United States)) 한다. 대북제재 관련 미국연방규정 31권에는 북한으로의 비영리적이고 개인적인 송금은 1년에 5천 달러까지 허용된다고 규정(31 CFR §510.511 (a) (Noncommercial, personal remittances) (a))한다.

117) 2013년 3월 채택된 유엔 안보리 결의 제2094호 11항은 “북한의 핵탄도미사일 프로그램 또는 제재 대상 활동에 기여할 수 있는 대량현금을 포함한 금융 및 기타 자산재원의

입의 금지<sup>118)</sup> 등은 남북관광협력에 제약요인으로 지적된다. 따라서 제재 저축 여부 판단을 위해서 유엔 안보리 대북제재위원회<sup>119)</sup>와 미국 해외자산통제국과의 사전 협의가 중요하다. 당연히게도 금강산 관광에 대한 전면적 제재 유예나 완화가 선행되어야 향후 차질 없는 관광사업 추진도 가능하다.

아울러 중단된 계기가 된 관광객 신변안전 보장에 대한 제도적 장치 마련 역시 중요하다. 남북은 ‘출입·체류 공동위원회’를 구성하고 운영하기 위한 합의를 마련하고 이를 바탕으로, 남북 간 출입 및 체류에 관한 전반적인 문제를 해결하고 관리할 수 있도록 세부조항을 구성했다. 따라서 북한에 대해 이러한 합의사항의 조속한 이행을 촉구할 필요가 있다.

보건·위생 문제의 해결도 시급한 과제이다. 북한은 2020년 1월부터 코로나19에 대한 대응으로 국가비상방역체제를 실시하고 있다. 국외에서 들어오는 모든 열차, 항공기의 운행을 막고 연일 대규모 방역인력을 투입하고 있다. 국경봉쇄에 따라 중국인 관광객의 무기한 입국이 중단된 상태이다. 북한 당국의 정책적 주안점이 자체 개발 관광지에서 최근 방역 및 보건 문제, 내부 경제 정상화로 옮겨 간 것도 그 일환이다. 따라서 남북관광협력의 지속성을 확보하기 위해서는 「9월 평양공동선언」에서 합의한 남북 간 위생·방역협력이 반드시 필요하다.

---

이전 및 금융서비스의 제공을 금지”한다.

118) 미국의 「대북제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016, H.R. 757)」 제104조 (b)(1)(A)항에서는 “알면서도(knowingly) 유엔 안보리 결의상 제재 대상자로 지정된 개인 또는 단체에 금융적, 물질적, 기술적 지원 또는 상품·서비스를 지원하거나 이러한 일에 관여 또는 기여하는 경우”를 재량적 제재 대상으로 규정한다.

119) 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 직후 만장일치로 통과된 유엔 안전보장이사회 결의 제1718호에 의해 15개의 안보리 이사국으로 구성된 대북제재위원회가 설립되었으며, 2009년 6월 2차 핵실험 직후 채택된 결의 제1874호에 의해 8명의 전문가 패널이 설치되었다. 이효원, “개성공단 재개에 관한 법적 쟁점,” 『통일과 법률』, 제81호 (2017), p. 13.

지속가능한 관광의 추진도 중요하다. 앞으로 재개될 관광협력은 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)<sup>120)</sup> 가운데 지속가능발전목표 8의 세부 목표 8.9에서 지향하는 2030년 까지 지속가능 관광<sup>121)</sup> 진흥정책을 개발하고 이행하는 것과 연계시키는 것이 중요하다. 유엔의 기조에 부응하여 우리 정부도 제1차 지속가능발전기본계획(2006~2011)부터 지속가능 관광 및 생태관광을 주요 이행과제로 제시한 바 있다. 북한 역시 지속가능 관광과 관련한 생태관광에도 주목하고 있다.<sup>122)</sup> 이 같은 북한의 관심과 수요를 반영하여 금강산 및 남북관광협력 재개 시 지속가능 관광을 활성화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

마지막으로 스마트 관광의 추진이다. ICT(Information and Communication Technology, 정보통신기술) 등 지능 정보기술이 선도하는 지능정보사회의 진전은 관광산업에도 큰 영향을 미치고 있는 상황에서 금강산 및 남북 관광교류 재개에서도 스마트 관광은 중요한 사업이 될 수 있다. 우리 정부도 스마트 관광 생태계 구축을 ‘대한민국 관광 혁신전략’의 하나로 제시한 바 있다.<sup>123)</sup> 북한 역시 과학

120) 2015년 제70차 유엔 총회에서 지속가능발전목표(SDGs)를 2030년까지 달성하기로 결의하였다. ‘단 한 사람도 소외되지 않는 것(no one will be left behind)’이라는 슬로건과 함께 사람(People), 지구환경(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)이라는 5개 영역에서 인류가 나아가야 할 방향성을 17개 목표와 169개 세부 목표로 제시하였다. United Nations General Assembly, “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 (A/RES/70/1); 김태균·김보경·심에리, “국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구: 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 국내이행 정책수립에 관하여,” 『국제·지역연구』, 제25권 1호 (2016), p. 94.

121) UNWTO with UNEP, *International Conference on Sustainable Tourism in Small Island Developing States (SIDS) and other Islands*, October 25–28, 1998, <<https://webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/2019-07/lanzarote.pdf>> (Accessed May 20, 2021).

122) 이해정·김성환·강성현, 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2020), pp. 62~64.

123) 관계부처 합동, “대한민국 관광 혁신전략” 확대국가관광전략회의, 2019.4.2., <<https://>

기술의 강조를 통해 교육 등의 분야에서 지능정보화 시대에 대비하고 있으며 이는 관광 분야로 확대되고 있는 추세다. 따라서 남북 간 비대면, 가상형식의 관광협력도 충분히 가능한 사업이 될 수 있을 것으로 보인다.

상기한 근미래 전략을 위해서 남한 내부적으로도 금강산 관광 재개에 대한 국민적 공감대 확보가 필요하다. 이를 위해 북한 당국과 금강산 관광 재개를 위한 ‘3대 선결과제’, 즉 △관광객 피격 사망사건 진상 규명, △재발 방지책 마련, △관광객 신변안전을 위한 제도적 장치 마련에 대한 해법을 마련하고, 지속가능한 남북 관광협력을 위해 법·제도 개선을 논의하는 것이 바람직하다.

#### (다) DMZ벨트: 접경지역

DMZ 등 남북접경이 갖는 고유의 장소자산을 활용하여, 접경지역 평화기반 조성 방안을 마련할 필요성이 있다. 접경이 갖는 접촉과 협력의 장소 특징은 평화기반을 조성하는 중요한 자산으로 활용될 수 있다는 것이다.<sup>124)</sup> 특히 단일문화권으로서의 접경, 접경 특성을 담고 있는 역사와 경관, 갈등과 긴장으로 인해 인위적 개발이 제한되어 생태환경이 보존되어 있는 자연조건 그리고 상호보완적 경제요소를 활용한 산업분업체계 구축 가능성 등이 검토될 필요가 있다. 역사문화 등 연성 자산을 활용한 남북 민족동질성 회복을 위한 방안 및 사업 제안, 접경분단 상황을 체험하고 화해협력 콘텐츠 발굴과 현장교육 프로그램 개발을 포함한 평화체험 통일교육 방안, 남북 및 국제사회

[www.opm.go.kr/flexer/view.do?type=hwp&attachNo=90971](http://www.opm.go.kr/flexer/view.do?type=hwp&attachNo=90971) (검색일: 2021.6.16.).

124) 정전협정에 따르면 접경지대는 육상 비무장지대와 한강하구, 서해 5도 수역으로 구성되나 한강하구와 서해는 해양·연안 파트에서 다루었다. 이하 접경지역 관련 내용은 김수한, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.); 김동성, “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.) 참고.

공동으로 접경을 한반도 생태환경 연결지대로 조성하기 위한 정책 방안, 남북 간 상호보완적 경제협력을 통해 접경지역을 평화경제시범지로 육성할 수 있는 방안 및 사업 등 다양한 활용이 가능하다.

먼저 비무장지대의 경우 국제평화지대화, 역사문화유적 발굴, 자연생태 보전 등이 가능하다. 관련하여 이미 2018년 세 차례의 남북 정상회담을 통해 DMZ 일대에서의 적대행위가 중단되고, 동·서해 남북공동특구 조성에 대한 기대감이 높아지면서 남북 접경지역 개발에 대한 국내 논의도 활발해진 바 있다. 실제 정부는 남측 DMZ 일대에 ‘평화의 길’을 조성하기 위한 노력을 펼친 끝에 DMZ를 관할하는 유엔군사령부와의 협의를 통해 분단 후 처음으로 일부 지역이 민간에 공개한 바 있으며 고성, 철원, 파주 등지에 조성된 ‘평화의 길’에는 2019년 4월부터 9월까지 15,000명의 관광객이 다녀갔다.<sup>125)</sup> 남측 일부 지역에 국한되었다는 한계에도 불구하고 3대 경험 벨트 가운데 DMZ 환경·관광벨트 구축에 의미 있는 진전이 있었던 것으로 평가된다.<sup>126)</sup>

“한반도 허리인 DMZ가 평화지대로 바뀌면 한반도는 대륙·해양을 아우르며 평화·번영을 선도하는 교량국가로 발전할 것”이라는 문재인 대통령의 2019년 유엔 총회에서의 발언처럼 지속적인 노력을 통해 보다 사업을 진척시킬 필요가 있다.<sup>127)</sup> 이와 관련하여 주요한 사업으로 DMZ 내 지뢰 제거, 상호 경비 초소 최소화, 상호 무력의 우발 충돌 방지 제도화, 국제평화기구 유치 등 DMZ의 국제평화지대화, DMZ 내 한반도 역사문화유적의 남북 공동 발굴 및 복원, DMZ의 자연생태환경 보전 등을 들 수 있다.

---

125) 통일부, 『2020 통일백서』, p. 87.

126) 정은이 외, 『한반도 신경재구상 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 52.

127) 청와대, “제74차 유엔 총회 기조연설,” 2019.9.24., <<https://www1.president.go.kr/articles/7257>> (검색일: 2021.5.11.).

### 3. 한반도 내외의 교류협력 연계 추진<sup>128)</sup>

#### 가. 남북 인도적 협력을 위한 국제기구 활용

##### (1) 대북 인도적 지원 재개를 위한 제도 개선 사업

유엔 안보리가 대북제재로 인한 인도적 지원을 불허하는 것이 아님을 공식화했음에도 불구하고 여전히 대북지원물자 반입은 현실적으로 어려워 보인다. 그 이유로는 제재로 인한 송금창구 확보의 어려움, 대북지원 물품에 대한 유엔 대북제재위원회 및 미국의 감시·조사로 인한 공급처 확보의 어려움, 지원품 수송 선박 확보의 어려움 등이 꼽힌다.<sup>129)</sup>

한편 코로나19 방역을 이유로 소극적인 태도로 일관하고 있는 북한의 태도가 대북지원의 활성화를 가로막는 장애가 되고 있으며, 국제기구의 대북지원 모니터링 요구에 대해서도 여전히 부정적인 입장이라는 점에서 대북 인도적 지원 사업의 현실은 그리 낙관적이지만은 않다.

하지만 유엔 안보리는 대북제재에서 민생관련 물품 교역 제한 등과 같은 인도적 위기와 관련되는 행위를 제한하고 있다.<sup>130)</sup> 또한 대북 인도적 지원에 대한 제재 면제기간을 연장하는가 하면 그 절차도

128) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제인 정은이 외, 『한반도 신경계구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안』, 조한범 외, 『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2021)에서 제시한 주요사업 중 일부를 본 연구가 선정한 지속가능한 남북관계 토대 구축을 위한 주요 사업으로 종합·정리 및 재구성하였음을 미리 밝혀둔다.

129) “대북제재 국면 속 인도적 지원 상황은?” 『VOA』, 2018.12.25., <<https://www.voakorea.com/a/4714507.html>> (검색일: 2021.5.29.).

130) United Nations, Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2515 (2020), S/2021/211 (2021), p. 48, <<https://undocs.org/S/2021/211>> (Accessed September 21, 2021).

간소화시키고 있다.<sup>131)</sup> 대북제재 결의안에서 금지하지 않는 대북 협력, 식량원조, 인도주의적 지원 등은 충분히 제공되어야 한다는 입장이다.

코로나19, 수해, 대북제재는 북한 당국이 꼽는 최악의 삼중고이다. 식량상황의 악화, 불충분한 의료 서비스, 원유 공급의 제약으로 인한 에너지 위기, 전기 생산 능력 등에 악영향을 미쳤음은 물론이다. 북한의 위기 관리를 위한 남북의 협력 사업에 대한 구상이 요구되는 상황인 것이다. 현재 남한의 대북 인도적 지원 사업은 북한의 핵·미사일 시험이 본격화된 2016~2017년을 기점으로 거의 중단된 상태이다. 유엔을 통한 간접적 지원이 명맥을 유지할 뿐이다. 국제사회의 대북지원도 마찬가지이다.

장기간에 걸친 대북제재의 영향으로 인한 대북지원의 감소와 국경봉쇄로 인한 수입 중단은 북한의 인도적 위기를 초래할 가능성을 높이고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위한 노력으로서 대북인도적 지원의 제도적 개선사업이 요구된다. 물론 북한의 수용 문제 역시 풀어야 할 숙제이지만, 우선은 정치적 영역의 과제로 차치하고 남북 협력을 위한 제도적인 준비를 확보해가는 과정 역시 중요하다.

많은 경우 대북인도적 지원사업의 어려움으로 첫째, 복잡하고 엄격한 승인 절차, 둘째 신뢰할 만한 금융 채널 확보의 어려움을 지적한다. 중국을 경유한 지원물품 수송 과정에서 대북제재와 더불어 세컨더리보이콧, 항구 이용의 제재 등으로 인해 대북사업 자체를 거부하는 업체들이 많기 때문이다. 이 과정에서 발생하는 대북 물자 반입 기간의 지연은 유엔 대북제재위원회가 상정한 제재 면제 기한인 6개월을 넘어가기도 한다는 점에서 절차적 제약이 발생할 수밖에 없다.

---

131) “유엔, 대북 인도적 지원 더 쉽게...제재면제 연장·절차 간소화(종합), 『연합뉴스』, 2020.12.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201201027551072>> (검색일: 2021.5.29.).

이 같은 어려움을 해소하기 위해 대북지원 NGO들은 녹색목록(Green List)과 백색목록(White List) 제도를 활용할 수 있다. 녹색목록은 인도적 지원물품으로서 대북제재의 ‘다년간 면제 허용’ 조치를 받을 수 있다. 백색목록은 인도적 지원을 위한 금융기관 채널 확보에 대한 것으로 상호 신뢰가능한 은행 채널 구축을 위해 각국의 은행과 제재 면제 업체를 공유할 수 있도록 한다. 대북제재 면제 과정에서 위원회가 지정한 특정은행을 통해 NGO는 재원을 조달하고 면제 대상 지원물품을 구매하는 방식이다. NGO들의 재원조달 확보와 은행들의 세컨더리보이콧에 대한 불안함을 불식시킬 수 있는 방식이다.

이를 위해서는 유엔 대북제재위원회와 주요 국가들의 합의안 도출이 필요하다. △녹색목록(장기간 제재 면제대상 품목), △백색목록(상호 신뢰가능한 금융 채널 확보), △특별 통관 지침(경유국가)에 관한 내용이 포함되어야 한다. 통관절차 간소화 사업과 관련해서는 WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 무역 원활화 협정에서 활용되는 AEO(Authorized Economic Operator, 수출입안전 관리우수업체)를 참고할 수 있다. 일정 기간 대북 인도적 지원사업에 참여했고, 그 과정에서 성실하게 규정을 준수하였으며, 신뢰도 높은 기업에 대해 우선 통관제도를 도입하고 사후 승인의 혜택 등을 제공하는 것이다. 정부 역시 국제사회와의 협조를 통해 일부 품목에 대해 포괄적 제재 면제 방안을 모색하고, 사전 승인절차 면제나 혹은 사후 신고 등의 방식 도입 등을 적극적으로 고려해야 한다.

## (2) 코로나19 방역지원 사업

북한 당국이 공식적으로 밝히고 있는 코로나19 확진자는 ‘0’명이다. 하지만 코로나19 방역에 대한 북한 국내 매체의 보도나 조선노동당 제8차 당대회, 최고인민회의에서 다루어지고 있는 방역사업에

대한 강조 등은 북한에서도 코로나19를 낙관적으로 일관하기 어려움을 간접적으로 보여준다. 특히 최근 2021년 9월 29일 북한 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 있었던 김정은의 시정연설에서도 비상방역관련 발언이 강조되었음은 물론이다.<sup>132)</sup>

예컨대 2020년 10월 북한은 이른바 「비상방역법」을 새롭게 제정하고 담당조직, 통보 체계, 세부규정 수립 및 방역 등급<sup>133)</sup> 구분을 통해 코로나19와 관련한 위기관리 시스템을 마련한 바 있다.<sup>134)</sup> 중앙인민보건지도위원회는 방역 관련 일체를 담당하는 조직으로 전염병 위기가 발생할 경우 중앙비상방역지휘부가 결성되어 대처할 수 있도록 했다.

한편 백신 확보를 위한 북한 당국의 노력에서도 코로나19 상황을 엄중하게 인식하고 있는 북한의 분위기를 감지할 수 있다. 북한은 작년 12월 개발도상국과 빈곤국가를 대상으로 백신 구매 및 배분을 지원하는 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization: GAVI)에 코로나19 백신지원을 요청한 바 있다. GAVI는 세계보건기구(World Health Organization: WHO)와 공동으로 전 세계 백신 공동 분배프로젝트 코백스(COVAX)<sup>135)</sup>를 이끌고 있으며, 중·저소득 국가들의 백신 접근성 향상을 위한 공여국들의 기증 재원을 확보하여 백신을 선구매하는 방식으로 개도국에 백신 지원을 진행한다. GAVI의 지원 리스트에 북한도 포함되어 있다.

---

132) “사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여,” 『로동신문』, 2021.9.30.

133) 해당 법안에 따라 비상방역 등급은 바이러스 전파 속도와 위험성에 따라 1급, 특급, 초특급으로 구분할 수 있는데, 1급은 국경 통행 및 물자 반입 제한, 국내 감염병 발생 지역에 대한 이동이 제한되며, 특급은 국내 전염병 발생지역을 봉쇄, 초특급은 지상·해상·공중을 포함한 전역을 봉쇄하고 모입과 학업을 중지해야 하는 수준을 뜻한다.

134) “북한, 코로나에 비상방역법 제정...1급·특급·초특급 3단계 분류,” 『연합뉴스』, 2020.10.20., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201020114900504>> (검색일: 2021.7.1.).

135) 코백스(COVAX)는 세계보건기구(WHO)와 세계백신면역연합(GAVI), 감염병혁신연합(CEPI) 등이 주도하는 코로나19 백신 공동 구매 및 배분을 위한 국제 프로젝트를 지칭한다.

그러나 실제 북한의 백신지원은 현실화되지 못하고 있는 실정이다. 2021년 2월 COVAX의 발표에 따르면, 북한에 백신 199만 2천 회분(99만 6천 명 대상)을 배정하고 2021년 5월 말까지 170만 4천 회분을 제공하기로 하였으나, 미흡한 행정절차와 운송상의 문제로 공급이 이루어지고 있지 않다.<sup>136)</sup> 보도에 따르면 북한이 세계보건기구 및 유니세프와의 기술협력을 통해 코로나 백신 접종을 위한 플랜을 세우고 있는 것으로 보인다. 그러나 현재(2021년 10월)까지도 북한의 백신 보급이 실시되고 있지는 않고 있다. 기술적 문제, 글로벌 공급문제, 행정적 문제 등이 그 원인으로 꼽힌다.<sup>137)</sup> 특히 북한이 국제기구 인원들에 대한 입국을 거부하고 백신 접종 부작용에 대한 면책 조항과 관련해서 부정적인 입장을 견지하고 있는 것도 백신 지원을 어렵게 하는 요인이다.

북한은 이미 COVAX로부터 200만 회분의 아스트라제네카(Astra Zeneca: AZ) 백신을 배정받은 바 있다. 충분한 양이 아닐뿐더러 AZ 백신이 1인 2회 접종을 요구한다는 점에서 추가공급이 반드시 필요한 실정이다. 그러나 AZ 백신의 부작용에 대한 우려로 인해 북한 당국은 AZ 백신 수용을 거부했다.<sup>138)</sup> 또한 지난 8월 중국산 시노백(Sinovac-CoronaVac) 297만여 회분이 추가로 배정되었음에도 불구하고 이를 다른 나라에 양보하겠다는 입장을 내놓았다.<sup>139)</sup> Sinovac

136) 이 과정에서 모니터링 문제에 대해 북한이 비협조적이라는 언론 동향도 있었으나 코백스 측은 이는 사실이 아니라고 밝혔다. “코백스 “북한, 모니터링 없이 백신 공급 받겠다는 요청 안해,” 『연합뉴스』, 2021.5.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210521047500504?input=1195m>> (검색일 2021.7.1.).

137) “S.Korea says vaccine shipment to N.Korea from COVAX delayed again,” *Reuters*, June 2, 2021, <<https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/skorea-says-vaccine-shipment-nkorea-covax-delayed-again-2021-06-01/>> (Accessed June 22, 2021).

138) “북한, 코백스에 ‘AZ 아닌 다른 백신’ 요구,” 『연합뉴스』, 2021.7.9., <<http://www.yna.co.kr/view/MYH20210709020400038>> (검색일: 2021.9.8.).

139) “유니세프 “북한, 코로나 백신 297만회분 다른 나라에 양보,” 『연합뉴스』, 2021.9.1.,

양보의사 역시 백신 부작용에 대한 우려와 무관하지 않다. 물론 유니세프에 따르면 여전히 북한 보건성은 COVAX와 백신과 관련한 논의를 계속 이어간다는 입장이라고 전해진다.<sup>140)</sup> 특히 러시아 백신 스푸트니크V에 대해서는 관심을 보이는 것으로 보인다.<sup>141)</sup>

이러한 가운데 우리 정부는 남북관계를 코로나19 방역지원사업을 통해 보건협력의 개선을 시도하고 있다. 국제사회의 대북제재가 여전한 가운데 인도적 위기가 불가피한 보건협력이 절실하다는 논리도 정부의 시도에 힘을 실어주고 있다. 이에 따라 문재인 정부는 ‘남북생명공동체’ 구상을 통해 판문점선언 2주년을 기념하면서 남북 보건협력을 포함한 4대 협력 사업을 제안했다. 특히 코로나19와 관련한 방역지원 사업 크게 △백신 및 방역 키트 확보, △관련물품의 안전한 대북반입, △접종기술 전수 및 방역 시스템 구축, △방역상황 모니터링 등 4단계로 나뉜다. 무엇보다 보건의료 분야의 협력은 인도적 지원사업의 일환이라는 점에서 유엔 안보리의 대북제재로부터 자유롭다. 물론 관련물품의 운송 반입 과정에서 다소간의 마찰이 발생할 수도 있겠지만, 방역의 시급성과 대북지원에 대한 국제사회의 공감과 미국의 입장도 긍정적이라는 점에서 관련 사업의 전망이 그리 부정적이지만은 않아 보인다.

상기와 같은 상황을 전제로 우리 정부의 정책적 대응이 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 백신과 방역키트 확보를 우선하고 기배정된 백신이 북한에 원활하게 보급될 수 있도록 지원한다. 추가 물량확보를 위한 국제사회와의 공조도 필수적이다. 당연히 북한의

---

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210901025200504?section=search> (검색일: 2021.9.8.).

140) 위의 글.

141) “스스로 백신 구하는 북(北), 투명성 요구하는 ‘코백스’보다 ‘러시아,’” 『데일리안』, 2021.6.7., <<https://www.dailian.co.kr/news/view/998500/?sc=Naver>> (검색일: 2021.10.5.).

백신 수용을 위한 협의의 과정도 요구된다. 나아가 남한 국내의 백신 접종이 어느 정도 마무리되고, 부스터샷 관련 상황이 어느 정도 일단락되는 시점에서, 코로나19의 상황이 안정된다는 가정하에 남한의 대북 백신 직접 지원의 가능성도 열어둘 수 있다.

대북 코로나19 백신 물량확보가 COVAX든 남한 정부든 간에 북한의 접경지역을 통한 인도적 지원물품의 전달 루트를 이용할 가능성이 높다. 따라서 접경지역에서의 보건의료 협력체계를 구축하는 것도 중요한 사업 중 하나이다. 또한 북한 내 백신 콜드체인 구축을 위한 협력사업도 남북협력을 위한 중요한 계기가 될 수 있다. 현재 유니세프가 백신 수송을 위한 콜드체인에 대한 자문을 제공하고 있는 조건에서 유니세프의 협조하에 남북 간, 우리 정부를 통한 북한 내 콜드체인 구축사업을 전개할 수 있다는 것이다. 당연하게도 이러한 정책들의 성공적인 시행을 위해서는 보건의료 관련 품목에 대한 대북제재의 포괄적 완화조치가 전제되어야 할 것이다. 그 결과 효과적인 물류 체계 구축과 한반도 방역 체계 구축이 신속하게 이루어진다면 보건의료 부분을 넘어서 정부가 구상한 ‘남북생명공동체’의 새로운 전기가 마련될 수 있을 것으로 기대된다.

### (3) 대북 인도적 식량지원 사업

북한의 식량 여건은 2021년 한 해 특별한 개선의 여지가 발견되지 않는다. 오히려 식량 생산량과 수입량이 함께 감소하여 가용한 식량은 줄어들었을 것으로 보인다. 북한은 작년 2020년 수해 피해를 크게 입은 결과 2019년 대비 작물생산량이 5.2% 감소한 439만 8천 톤으로 이는 최근 10년간 가장 낮은 생산량에 해당한다.<sup>142)</sup> 또한 국경봉쇄가

---

142) 국가통계포털, “남북한 식량작물 생산량,” <[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1ZGA55&vw\\_cd=&list\\_id=&scrId=&seqNo=&lang\\_](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA55&vw_cd=&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_)

지난 2020년 3월 이후부터 단행된 이후 같은 해 10월부터 최근에 이르기까지 지속됨으로써 중국산 식료품 수입의 반입 역시 크게 감소한 것으로 보인다. 중국으로부터 북한이 주로 수입하는 품목인 대두유, 밀가루 등이 특히 큰 폭으로 감소했다.<sup>143)</sup> 이는 북한이 2021년 6월 발표한 VNR에서도 비슷한 양상으로 나타났으며 2018년 북한의 곡물 생산량은 최근 10년간 최저치로 보고되었다.<sup>144)</sup> 작년과 올해 식량생산량이 그보다 나올 것이라는 낙관이 어려운 상황에서 북한의 식량 안보에 대한 우려가 커지고 있는 실정이다.

문제는 이러한 북한 식량의 상황이 악화될 경우 북한 주민들의 식량난이 초래될 가능성이 높아질 수밖에 없으며 코로나19로 인한 방역의 위기와 맞물려 그 위기의 정도와 폭은 심각해질 수 있다는 점이다. 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the UN: FAO)에 따르면 작년과 올해 북한 식량 공급 및 수요 전망에서 수입을 포함한 외부 식량 유입이 불충분할 경우 2022년 상반기에는 북한의 식량 공백이 예상된다.<sup>145)</sup> 이 같은 상황에 대한 북한 당국의 대응은 2021년 3월부터 제한적으로 북중 무역을 재개하여 주로 농업용 자재, 비료 원자재, 농약 등의 필수품을 중심으로 수입을 허용했다.

북한 당국이 인도적 식량지원 자체에 대해 부정적인 입장을 고수하고 있다는 사실은 널리 알려져 있다. 그 원인으로는 단순한 지원

mode=ko&obj\_var\_id=&itm\_id=&conn\_path=E1&docId=0115345243&markType=S&itmNm=%EB%B6%81%ED%95%9C> (검색일: 2021. 5. 28.).

143) 최장호·최유정, “2020년 북중 무역 평가와 전망: 코로나19가 북한경제에 미친 영향을 중심으로,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제21권 2호 (2021), p. 11.

144) Democratic People’s Republic of Korea, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development 2021,” p. 15.

145) FAO, “Crop Prospects and Food Situation,” Quarterly Global Report, no. 3 (September 2021), p. 83, <<https://www.fao.org/3/cb6901en/cb6901en.pdf>> (Accessed October 21, 2021).

방식보다는 개발지원 등의 궁극적 방식을 선호한다는 점과 이미 중국으로부터 식량지원이 일정 수준 이상으로 이루어지고 있을 가능성을 꼽을 수 있다. 이러한 맥락에서 우리 정부가 2019년부터 국제기구를 통해 검토한 대북인도적 지원 사업이 이렇다 할 성과를 내지 못한 것도 일면 이해가 가능하다. 국제기구의 식량지원에 대한 북한의 태도는 최근에 발생한 변화는 아니다.<sup>146)</sup> 북한은 2004년 유엔 공동지원호소(Consolidates Appeal)를 거부, 2006년부터 유엔의 개발협력만 수용하겠다는 입장, 북한 주재 유엔사무소와 국제 NGO 사무소 대표에게 2005년까지 사업을 마치도록 했다는 것이다.<sup>147)</sup>

위와 같이 북한의 수용여부가 관건이며, 이 문제가 해소된다고 하더라도 대북제재의 영역은 여전히 남겨져 있다. 유엔 대북제재가 원유·정제유 관련 제품, 전자 기기류의 대북 반입을 금지하고 있어 농업용 기계와 연료 등의 지원이 사실상 불가능하다. WFP 역시 유엔 안보리와 미국의 대북제재가 대북 인도적 공급망에 저해가 될 뿐 아니라 공급에 차질을 빚도록 한 책임이 있는 것으로 평가하고 있다. 앞선 방역협력과 마찬가지로 제재의 포괄적 면제 조치가 고려되어야 할 부분이기도 하다.

보다 궁극적인 방식으로 북한의 식량문제 해결을 위한 접근이 필수적이다. 이를 위해서 농업개발협력 사업으로의 전환은 중요한 대안이 될 수 있다. 직접 지원이 단기적 문제를 해결할 수 있다하더

146) 박형중, “대북지원에 대한 한국정부의 시각과 향후 전망,” 『북한의 인도적 상황과 국제협력』 (우리민족서로돕기운동·에버트 프리드리히 재단·경기도·통일연구원 공동주최 국제회의 자료집, 2009.11.24.), p. 370, 재인용: 강동완, “남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안: ‘개발협력 관점에서의 식량지원’을 중심으로,” 『통일과 평화』, 제3권 1호 (2011), p. 261.

147) 실제로 대부분의 국제기구와 NGO들이 북한을 떠났는데, 1998년 국경없는의사회(MSF)와 세계의의사들(MDM) 철수, 1999년 옥스팜(Oxfam), 2000년 기아퇴치행동(ACF), 2002년 캐드(CAD)와 캡 아나무르(CAP Anamur) 등이 철수하였다. 김성한·이수훈·황수환, “한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석,” 『국제관계연구』, 제23권 제1호 (2018), p. 7.

라도 장기적인 관점에서 농업 부문의 협력을 위한 기반 사업추진이 이루어져야 한다. 2000년대 초중반까지 추진되던 지역자치단체의 농업협력 사업을 부활시키는 것도 필요하다. 이는 단순히 인도적 지원사업을 넘어 남북교류협력사업의 중요한 교두보 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

WFP를 중심으로 한 국제사회의 대북농업협력 사업은 FAO와 세계기아원조가 보조적 역할을 맡아 수행되고 있다. WFP의 대북지원은 식량 접근성 향상, 재난위험 감소, 토질개선, 경사지 관리, 물품 지원, 역량 강화 훈련 등으로 구성되어 있다. 그런가 하면 FAO는 농업 부문에 특화하여 지식과 정보를 공유하는 데 집중한다. 예를 들어 종자지원과 식물생육과 관련한 기술 등이 이에 해당된다.

대북 인도적 식량지원 사업 또한 방역협력과 함께 한반도의 식량안보위기를 불식하고 ‘생명안전공동체’ 실현을 기본 목표로 삼는다. 문제 해결의 우선순위와 사안의 시급성에 맞게 추진되어야 할 것이다. VNR에서 북한은 자국 식량 생산 감소의 원인을 자연재해, 농자재 부족, 낮은 기계화율로 꼽고 있다. 이 문제를 해결하기 위한 대안으로 자체 과학농법, 간석지 개간, 우수종자 대량 생산, 지력 개선 등을 스스로 제시하고 있다. 이에 따라 우리의 대북지원사업과 남북협력의 방향 역시 바로 상기한 부문들을 중심으로 진행되어야 할 것이다.

요컨대 농업 부문에서 지속가능한 남북협력을 구축하기 위해서는 우리 정부 내에 대북 농업협력사업을 관리·조정하는 전담 조직을 설치하고 유관기관·기업·전문가 등이 참여하는 ‘남북농업협력 거버넌스’를 구축하는 것이 중요하다. 이와 더불어 WFP에서 이미 실행하고 있는 사업들에 직간접적으로 참가하여 국제기구를 통한 협력사업에 적극 동참하는 것도 방법이다. 이미 통일부는 작년 2020년 6월 WFP와 5년간 협력을 약속하는 MOU(memorandum of

understanding, 양해각서)를 맺은 바 있다. 이러한 협력관계를 기반으로 WFP 사업에 요구되는 시설 구비, 공장 건설, 공장 운영 등에 참여하는 방식도 고려할 수 있다. 한반도라는 지리적 특성을 공유하는 남북한이 농업 생산성 향상을 위한 농업기술 개발과 우수 종자 전수 등을 통해 협력의 범위와 내용을 확대해 나가는 방식은 북한이 이미 밝힌 VNR의 내용과도 부합한다는 점에서 실현 가능성이 높다고 할 수 있다.

## 나. 남·북·중(러) 국가 간 협력 체계 구축과 직간접 남북교류 재개

교착상태에 있는 남북 간 교류협력의 물꼬를 트는 데 있어 중국, 러시아 루트를 활용하여 남한, 북한, 중국, 러시아의 공동 이익을 추구하는 방안이 도출된다면 매우 효과적일 것으로 예상된다. 특히 한국의 신북방정책, 중국의 일대일로정책, 러시아의 신동방정책, 북한의 국가경제발전 5개년계획을 연계시킨다면 그 지속성과 안정성에 커다란 힘이 될 수 있을 것으로 보인다. 이는 특히 우리 정부의 한반도 신경계공동체 구현을 위한 ‘한반도 신경계구상’과 북방지역 권과의 경제협력을 위한 ‘신북방정책’ 추진과정에서 북한, 중국, 러시아와의 긴밀한 상호관계를 담보로 한다는 점에서 더욱 중요하다. 한반도 정세변화의 이해 당사자이자 북한과 접경하여 핵심 협력 파트너라 할 수 있는 국가들에 대한 탐색은 사업추진 시 정치·군사적 안정을 도모하면서 한반도 통일에 긍정적인 역내 환경을 조성하는 데 기여할 수 있을 것이다. 이하에서는 <남-북-중>, <남-북-러>의 두 개의 축으로 구분하여 살펴보고자 하겠다.

### (1) 남-북-중: 보건의료, 환경, 학술협력 추진

남-북-중 3자 협력이 필요한 이유는 네 가지로 요약된다.

첫째, 남-북-중 3자 사업을 통해 남한은 북중 접경지역에서 초국경 경제협력에 참여하여 남북경협을 범위를 확대하고, 북한 경제 개발에 소요되는 비용을 줄이고 대북투자의 위험도 낮출 수 있다. 둘째, 남-북-중 초국경 다자협력 사업은 참여국가 간의 정치·군사적 긴장을 낮춤으로써 한반도 평화 조성 및 통일 여건 조성을 위한 우호적 환경을 제공하고, 교착상태에 빠진 남북, 북미회담의 상황에서 북한을 국제무대로 이끌어냄으로써 위기 국면을 타개할 수 있다. 셋째, 새로운 안보 환경의 차원에서 남-북-중의 협력은 코로나19로 위협받고 있는 북한의 보건의로 상황을 극복하고 인도적 협력과 감염병 방지 및 피해축소를 위해 초국경적 협력을 가능하게 하는 긴요한 틀로서 기능할 수 있다. 넷째, 장기적 관점에서 남-북-중 경제협력의 추진은 당사국들에 경제성장의 기회와 안정적인 경제협력 환경을 제공할 수 있다.

실제로 현 상황에서 대북제재에 저촉되지 않는 범위 내에서 가능한 분야들로는 의료(위생), 환경, 관광, 교육 등 인도적(비전통적 안보, 소프트웨어) 분야에서의 협력을 들 수 있다.

먼저 보건의로 분야이다. 이제 국제감염병은 국제사회의 평화와 안정을 유지하는 데 안보이슈로 작용한다는 점에서 국제협력과 연대가 반드시 필요하다는 인식도 널리 공유되고 있다. 코로나19를 계기로 국제보건 거버넌스에 심각한 의문이 제기되는 상황에서 우리 정부는 성공적인 방역협력 사업으로 국제사회에 오히려 신뢰를 축적하고 있는 상황이다. 국제보건 거버넌스의 약점을 보완하고 적극적인 이니셔티브를 주도할 기회로 전환하는 것이 필수적이다. 이를 위한 남-북-중 협력 방안으로는 코로나19 관련 물품 및 의약품을 국제기구를 통해 무상으로 인도적 지원하는 형태가 있을 수 있다. 현재 동북아에서 최근 코로나19, 아프리카 돼지열병 등의 위생

(의료, 방역) 문제가 심각한데, 유행성 질병이 국경을 통해 전파될 경우 방역, 의료 시설이 열악한 북한은 적지 않은 타격을 입을 수 있다. 이에 한국과 중국은 북한과 협력하여 공동 방역, 국경 검역, 의료시설 확충 등에 대해 공동으로 대처하는 방안을 모색해야 한다. 또한 안전한 식수공급, 충분한 영양섭취, 감염병 예방접종, 항생제 등 필수약품 보급 등에 대해서 중국과 한국이 북한을 설득하여 국제기구 등을 통해 지원하는 방법을 모색할 필요가 있다.<sup>148)</sup> 특히 북한에서 심각한 문제로 대두되고 있는 영아사망률을 낮추기 위한 남-북-중 협력도 시급하다.<sup>149)</sup> 이 과정은 남-북-중 3자 간의 감염병, 전염병 실태 및 정책 공유와 치료, 간호, 행정 관련 공동의 연수로 기획될 수 있다. 작은 교역을 통한 물물교환의 방식도 고려할 수 있다. 단, 이때 물물교환 혹은 인도적 지원사업의 품목이 유엔 안보리가 대북제재 대상으로 지정한 제2397호에 해당되는지 여부를 신중하게 검토해야 한다. 북한의 교역 당사자가 제재 대상 기업인지를 파악하는 것도 반드시 필요하다.<sup>150)</sup> 남-북-중 협력사업의 진행과정에서 참여 기업, 개인, 단체 등이 세컨더리보이콧 조항 등에 저촉되는 일이 없도록 해야 한다는 의미다. 기술적 차원에서 언택트 의료 노하우를 활용하여 남-북-중 원격 의료서비스 협력을 진행하여 북한의 코로나19 방역에 대한 과도한 경계도 다소 해소할 수 있다.

보건의료와 관련한 남-북-중 협력 방안으로 초국경 방역 보건협력력을 제도화하는 ‘동북아 방역·보건협력체’를 구성하고 북한의 참여를 유도할 수도 있다. 이미 문재인 대통령은 2020년 9월 유엔 총회 연설에서 K-방역의 성공적 노하우를 바탕으로 이를 제안한 바

---

148) 성균중국어연구소, 『신경제구상 연계 남북중·남북러 협력모델 개발』(통일부 정책용역 보고서, 2020.12.), p. 54.

149) 위의 책, p. 53.

150) 위의 책, p. 56.

있다.<sup>151)</sup> 남과 북이 ‘생명공동체’이며 방역과 보건협력은 한반도 평화를 이루는 과정에서 대화와 협력의 단초가 될 것이라는 주장이었다.

다음으로 환경문제이다. 특히 북한은 환경 인프라가 매우 열악하여 대기, 물, 토양, 산림 등 전반적으로 환경문제에 취약하다고 알려져 있다. 예컨대 벌목, 개간, 토양과 하천 오염 문제가 지적되고 있다. 그러나 상대적으로 국토개발의 강도는 높지 않아서 자연생태계는 비교적 우수한 지역으로 평가받는 지역이 상당수 있는 것으로 보고되고 있다.<sup>152)</sup> 실제로 북한의 환경에 대한 관심은 김정은 정권 들어 상당히 높아지고 있는 실정이다. 1986년 제정된 환경보호법 이래 최근까지 환경 및 재생과 관련한 법률정비를 단행해오고 있다.<sup>153)</sup> 그동안 북한은 개발도상국의 지위에서 대외적으로는 국제기구, 비정부기구, 남북협력 등을 통해 자금과 기술 지원받고 환경문제를 해결해왔다. 유럽연합이 식량안보, 깨끗한 물/위생서비스를,<sup>154)</sup> 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)은 『북한환경상태보고서 2003』을 통해 ‘북한환경개선 16개 시범사업’을 추진해왔다. NGO로는 한스자이델, 컨선월드와이드, 세이브더칠드런, 스웨덴 적십자 등이 북한의 환경개선을 도왔다.

---

151) 청와대, “제75차 유엔 총회 기조연설,” 2020.9.23., <<https://www1.president.go.kr/articles/9213>> (검색일: 2021.11.21.).

152) 추장민 외, 『북한지역 하천 실태조사 및 지속가능한 이용방안 연구(1) - 두만강 유역 하천보전 및 지속가능개발 국제협력방안』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2014); 추장민 외, 『북한지역 하천 실태조사 및 지속가능한 이용방안 연구(2) - 압록강 유역 하천보전 및 지속가능개발 국제협력방안』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2015) 참고.

153) 북한은 환경보호법 제정(1986년) 이후 산림법(1992), 바다오염방지법(1997), 국토환경보호단속법(1998), 유용동물보호법(1998), 환경영향평가법(2005), 대동강오염방지법(2008), 자연보호구법(2009), 지진, 화산피해방지 및 구조법(2011), 방사성오염방지법(2011), 대기오염방지법(2012), 도시미화법(2012), 재생에너지기법(2013) 등 법제를 갖추고 있다.

154) 최현아·젤리거 베른하르트, “북한 환경문제 해결을 위한 협력방안: 유엔연합(EU) 지원 사업이 주는 시사점을 중심으로,” 『통일연구』, 제21권 1호 (2017), pp. 47~73.

대북제재하에서 남-북-중은 북한 환경 실태조사, 환경 인프라 구축을 위한 사전조사, 동북아 미세먼지(대기오염) 오염원 모니터링, 백두산 분화 가능성 공동조사, 동서해 및 두만강·압록강 수질 관리, 해양보호, 생물다양성 조사, 국토환경 복원·보전 가능성 조사, 환경 전문가 교류 등을 공동 추진할 수 있다. 탄소 배출량 조사와 감축, 탄소배출권 거래, 지속가능발전목표 이행, 생물다양성 보전 같은 국제환경 이슈에 남·북·중이 공동으로 활동하고 이를 위한 교류 및 역량강화 기회를 늘려 나가는 것도 고려할 만하다.

대북제재의 틀 안에서 실질적으로 가능한 관광 계획 수립, 마케팅 및 상품 중심, 네트워크 구축, 인적 교류, 민간 협력, 남중 협력 중심 등에 중점을 두어야 한다. 남·북·중 관광포럼 개최, 남·북·중 문화관광자원 조사단 구성·운영, 남·북·중 문화관광자원 아카이브 구축 등 민간·학계 중심의 협력을 우선 모색하되, 지역적으로 두만강과 압록강을 중심으로 하는 북중 초국경 관광루트를 주요 협력지역으로 논의한다.

이를 바탕으로 남-북-중 3각 환경협력은 대기오염, 기후변화, 생물다양성, 해양보호 등 월경성 환경문제에 대해 공통의 관심사를 고려할 필요가 있다. 특히 역내 환경협력이 북한의 지속가능한 발전에 도움이 될 수 있도록 배려하는 과정이 필요하다. 따라서 다음의 세 가지를 유의하며 추진되어야 할 필요가 있다. 첫째, 협력의 필요성 확인 및 신뢰구축, 둘째, 협력사업 추진과 성공사례 창출, 셋째, 남-북-중 채널과 국제채널 병행 활용을 통한 협력의 지속성 제고가 그것이다. 이는 무엇보다 남북교류협력과 국제개발협력을 병행하면서 국제사회의 기준을 고려한 환경협력을 추진할 필요를 제기한다.<sup>155)</sup> 기존의 남북교류협력모델을 뛰어넘어 국제개발협력의 기준 도입이

---

155) 김성진·한희진·박보라, 『한반도 탄소중립을 위한 남북 기후개발협력 방안 연구』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2021), p. 57.

필요하다는 논의가 활발하게 진행 중이다. 보편적 기준에 따른 상호주의적 원칙에서 북한개발협력을 추진하는 것이 모두의 부담을 줄이고 북한에 실리를 줄 수 있을 것이다.

학술, 교육 분야의 협력도 가능하다. 대북제재가 장기화되고 있는 현실에서 남북한의 교류가 거의 대부분의 분야에서 제한된 가운데 제재로부터 자유로운 교류의 형태로 대학과 연구기관 등 고등 연구·교육기관 간의 학술 교류를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 코로나19 상황에서 남·북·중이 공존 공생에 기반한 생명공동체의 지향과 한반도 평화를 도모하기 위한 사업으로 순수 학술 분야에서 교류와 협력을 위한 플랫폼을 마련하는 작업은 또 하나의 기회가 될 수 있다. 특히 대학 간 교류를 통해 대학생들의 만남을 제공하는 것은 MZ세대에게 소중한 상호 교류의 계기가 될 수 있다.

이를 위해 중국 동북의 연변대 훈춘 분교 등에서 한국과 중국이 공동으로 동북아 물류과정, ICT 기술교육과정 등을 개설하여 북한을 포함한 남·북·중의 학생들이 함께 교육을 받을 수 있는 교류의 장을 마련할 수 있다. 북한과 중국은 냉전시대부터 대학 및 고등 연구·교육 분야의 교류가 활발했으며, 한국과 중국 역시 수교 이래 학술 교류가 활발하다. 한국과 북한이 중국과 축적해온 학술 교류 네트워크는 향후 남·북·중 학술 교류를 추진하는 인프라로 적극 활용될 수 있다.<sup>156)</sup> 중국은 전통적으로 문(文)·사(史)·철(哲)을 중심으로 하는 인문적 자원의 축적을 자랑하는 나라이며, 남북한과 중국은 전통부터 근현대까지 역사·문화·철학 제 방면에서 공유하는 부분이 매우 크다. 인문학에서 남·북·중 공동 연구의 주제는 무궁무진하다.<sup>157)</sup> 현재 북한 학자와 학술 교류가 가능한 공간은 연변대가

---

156) 성균중국연구소, 『신경계구상 연계 남북중·남북러 협력모델 개발』, p. 88.

157) 위의 책, p. 87.

매년 가을 주최하는 ‘두만강 포럼’에 불과하다. 따라서 연변대, 지린대, 라오닝성·지린성 사회과학원 등 동북3성 중국 측 연구기관을 적극 활용, 삼자의 연구네트워크 구축을 위해 노력할 필요가 있다. 그리고 남-북-중 중심 도시를 연결하는 베이징-서울-평양 교육네트워크를 제안할 수 있다. 구체적으로 베이징대-서울대-김일성종합대의 네트워크를 추진하고 학술회의를 비롯하여 대학 간의 교류를 점진적으로 활성화하는 방안이다.

## (2) 남-북-러: 보건의료, 관광협력 추진

중국과 마찬가지로 러시아는 한반도 문제 해결에 영향력을 발휘할 수 있는 당사자이기에 한국의 입장에서는 적극적인 대러 경제협력을 통한 대국적 관리가 필요하다. 남-북-러 협력은 러시아 극동지역과의 경제적 협력에 방점을 둔 신북방정책과 자연스럽게 연결된다. 환동해 경제권에서 남-북-러가 양자 혹은 다자협력을 강화하는 방향으로 나갈 수 있다. 이는 한반도 전체 및 극동 유라시아 지역의 균형발전 전략으로 이해될 수 있다.

특히 우크라이나 사태 이후 서방의 제재를 받고 있는 러시아 역시 신동방정책을 추진하는 등 유럽 중심의 경제협력 체제가 약화되면서 유라시아 국가들과의 지역 내 경제협력을 강화할 유인이 충분하다. 특히 한반도와 국경을 맞대고 있는 러시아 극동에서는 인접한 한국, 일본, 중국과의 협력을 추진해 왔는데, 이 과정에서 극동을 중심으로 하는 남·북·러 협력 사업을 고려할 가능성도 충분하다. 러시아에 한반도는 교통/물류, 에너지, 전력 네트워크 확대를 통해 러시아 경제의 지속가능한 발전과 극동지역 개발을 촉진할 수 있는 경제협력의 잠재력을 가지고 있는 지역이다. 철도 연결, 가스관 건설, 전력망 연계 등 남-북-러 3자의 경제협력 프로젝트가 성공할 경우

러시아는 유라시아 횡단 교통, 물류 네트워크를 한반도까지 연장하는 경제적 이익을 보장받을 수 있으며 남북 경제협력을 위한 물적 기반을 확보할 수 있게 된다.

물론 여전히 남-북-중 협력과 마찬가지로 남-북-러 협력 또한 대북제재의 영향에서 자유롭지 않다. 따라서 제재 후의 본격적 협력을 위한 공동 사전 조사, 제도적 틀 마련, 협력 프로그램 구상 등을 추진목표로 삼을 필요가 있다. 환동해 크루즈 등을 포함하는 관광, 남·북·러 철도 연결을 염두에 두는 교통 협력, 나진·선봉 프로젝트 등이 그 대상이 될 것이다.

현재의 코로나19 상황을 고려할 때 보건 의료 부문에서 백신 관련 협력을 구체화하는 것도 하나의 안이 될 수 있다.<sup>158)</sup> 주지하듯 코로나19의 전 세계적 확산 사태를 통해 지구적·지역적 차원의 감염병 공동 대응 문제가 매우 중요한 안보 이슈로 대두된 상황이다. 러시아는 백신 개발·생산 분야에서 높은 기술적 수준과 경험을 보유한 나라로서 감염병 대응 관련 한국의 유용한 협력 대상으로 평가받고 있다. 가장 잘 알려진 스푸트니크V 백신은 아스트라제네카와 동일한 방식의 ‘바이러스 벡터’ 방식의 개발 플랫폼을 활용한 백신으로 화이자와 모더나 백신과 함께 면역을 90%가 넘는 3가지 백신 중 하나로서 두 차례 접종 시 20달러 미만의 저렴한 가격으로 화이자와 모더나 백신에 비해 상대적으로 저렴하며 앞으로 ‘동결 건조’ 방식으로도 유통된다면 북한에 적은 비용으로 손쉽게 제공 가능하다. 따라서 현재 한국에서 위탁생산 중인 스푸트니크V를 러시아가 ‘우호가격’으로 판매하고 한국이 이를 구매하며 무상으로 북한에 공급하는 방식을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 이러한 경험을 바

---

158) 장세호, “한반도 비핵화 프로세스 추진을 위한 주요사업의 추진방안.” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.9.3.).

탕으로 러시아와 함께 백신·치료제 공동 연구와 생산 협력을 추진한다거나 더 나아가 DMZ에 남·북·러가 공동으로 감염병 백신·치료제 연구센터를 설립하고, 경우에 따라 백신·치료제 생산설비를 구축하는 등 역내 국가들의 추가적 참여를 통해 동북아방역공동체 운용의 동력으로 활용하는 방안도 검토해볼 만하다.

둘째, 관광사업이다. 크루즈 사업은 글로벌 관광에서 지속적으로 부상하고 있다. 코로나19 사태만 없었다면 2009년 1,780만 명 대비 2020년에는 3,200만 명으로 급성장할 수 있었던 분야였다. 관광루트의 개발이 안정적으로 이루어진다면 북미, 서유럽만큼이나 여행 수요가 많을 것으로도 기대되었다. 특히 이 같은 수치는 중국인들의 수요를 반영한 것이다. 그동안 서부지역을 중심으로 발달했던 러시아의 크루즈 사업이 극동지역의 관광자원과 함께 주목을 받으면서 동북아의 크루즈 사업 확장에도 기대가 커지고 있다. 이에 부응하여 러시아 정부는 2017년 크루즈 관광 분야를 연해주 관광산업발전 전략 중 하나로 추진해왔다. 블라디보스토크 국제항의 낮은 수심 문제도 2018년 준설작업을 통해 해소했고 2019년부터는 17만 톤 이상의 초대형급 크루즈선 MSC Splendida호와 Quantum of the Seas호 등의 입항을 예약받기도 했다. 우리 정부도 이에 부응하여 지자체를 중심으로 ‘환동해권 크루즈’ 사업 추진에 주력해왔다. 포항-블라디보스토크 연결 크루즈 시범사업을 추진한 바 있다.<sup>159)</sup> 현대아산과 공동으로 진행된 포항시의 크루즈 사업은 포항-러시아-일본을 잇는 환동해 크루즈 3각 벨트로의 가능성을 열어두었다. 이처럼 남-북-러 협력에서 관광 사업은 신뢰구축과 더 큰 프로젝트 수행과

159) “포항시, 한리일 잇는 환동해 크루즈 첫 발 댄다” 『포항FOCUS』, 2019.12.18., <<https://www.pohang.go.kr/news/bnews.do?enc=Zm5jdDF8QE88JTJGYmJzJTJGbmV3cyUyRjU4OSUyRjQyNjY1MSUyRmFydGNsVmldy5kbyUzRnBhZ2U1M0QxNiUyNnNyY2hdY2x1bW41M0QlMjZzcmNoV3JkJTNEJTl2YmJzQ2xTZXElM0QlMjZpc1ZpZXdlNaW5lJTNEZmFsc2U1MjZsaXN0TW9kZSUzRCUyNg%3D%3D>> (검색일: 2021.7.10.).

사업으로 확장해 나가는 데 기초가 될 수 있는 분야이다. 남북의 금강산 관광의 수행 경험은 그 소중한 자산이 된다. 향후 대북제재가 일부 완화될 경우 ‘한국의 동해안 지역-북한의 금강산-러시아 극동지역의 블라디보스토크·사할린’을 연결하는 방식이 제안될 수 있다. 북한의 금강산은 북에서 도로사정이 제일 좋은 평양-원산 고속도로 및 원산-금강산 포장도로로 연결되어 있고, 금강산 내부는 현대그룹의 개발로 기본적인 사회기반시설이 건설되어 있어 곧바로 관광객을 유치할 수 있는 몇 안 되는 곳이며, 북쪽으로 원산-칠보산-백두산, 서쪽으로 황해-구월산에 이르는 다양한 관광코스를 연결할 수 있어 앞으로 북의 관광업 발전전략에서 중추 역할을 할 수 있는 지역이다.<sup>160)</sup>

제재가 해제되지 않은 상황에서라면 우선 남한과 러시아 극동 지역을 연결하는 크루즈 관광을 필두로 상황에 따라 북한을 포함시키는 것도 가능하다. 이것이 가능하기 위해서는 북한의 크루즈 연계 관광자원 및 프로그램에 대한 면밀한 검토와 연계 시나리오의 구성이 필수적이다. 한국의 강릉 및 포항을 시작으로 북한의 금강산과 러시아의 사할린을 잇는 크루즈 관광사업은 좋은 옵션이 될 수 있다. 특히 이들 지역을 생태 및 휴양 관광지로 특화시켜 개발한다면 현재 대북제재로 막혀있는 육로관광의 현실적 대안으로 평가될 수 있을 것이다.

---

160) 유병호, “금강산 국제관광특구 연구,” 『통일과 평화』, 제6권 1호 (2014), p. 61.

## 다. 한반도와 동아시아의 경제 가치사슬 연계

### (1) 극동 및 동북지역의 가치사슬과 남북협력

글로벌 경제 가치사슬(Global Value Chain: GVC)은 소재 조달과 조립, 유통, 배송 등 제품 생산의 전 공정을 세계 각지에서 나누어 분담하는 국제 분업구조를 일컫는다.<sup>161)</sup> 중국이 지난 2000년대 초 세계무역기구에 가입하여 세계의 저임금 생산기지를 자처하며 본격화되었다. 그러나 GVC는 2008년 정점을 찍은 후 꾸준하게 약화되는 모양새다.<sup>162)</sup> 그 이유로는 생산설비의 고도화로 글로벌 기업들의 저개발 거점 공장들이 축소되었고, 중국은 동아시아의 새 ‘소비’ 거점으로 부상했으며, 통계에 잡히지 않는 서비스 체인들이 확대되었다는 것이다.<sup>163)</sup> 단순한 인건비 경감보다는 고임금 시장과의 접근성, 인재의 숙련도, 인프라의 발달 정도, 인공지능(AI) 기술이 함께 고려되어야 하는 국제 제도시장의 환경 변화로 요약된다. 그 결과 가치사슬의 범위는 지역화로 분화되기 시작했다. 중국의 내수

---

161) 아시아로의 GVC 이동에 대해서는 WTO et al., *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade and Workers in a Globalized World* (Washington, D.C.: World Bank Publications, 2019), <<https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/global-value-chain-development-report-2019>> (Accessed July 10, 2021)를 참고하기 바람.

162) 연구기관들은 심화 수준을 세계총생산(GDP)에서 글로벌 가치사슬에서 창출되는 부가가치의 비중을 뜻하는 ‘글로벌 가치사슬 참여도’로 측정한다. 한국은행이 지난 2018년 경제협력개발기구(OECD) 통계를 토대로 파악한 글로벌 가치사슬 참여도는 2005년 12%에서 2008년 14.1%로 뛰어오른 뒤 2012년 13.6%, 2015년 13.2%까지 낮아졌다. 업종별로 중간재 생산(전방)과 가공(후방)을 나눠서 보면 2011년 대비 2014년 전기·전자(-3.1%p), 금속제품(-1.6%p), 섬유·가죽(-1.6%p) 등 제조업의 후방 참여도가 눈에 띄게 줄어든 반면 부가가치가 높은 전문과학기술(0.59%p)과 통신서비스(0.03%) 등 서비스업은 전·후방 참여도 모두 소폭 상승했다. “코로나19로 흔들린 글로벌 가치사슬...기업들 선택은,” 『한겨레』, 2020.2.17., <[https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/928483.html#csidx8e66639e18b06f7be592ea6321cc158](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/928483.html#csidx8e66639e18b06f7be592ea6321cc158)> (검색일: 2021.10.25.),

163) 위의 글.

중심 경제전환도 그 배경이다.

이러한 가운데 극동지역은 러시아 정부의 산업화 노력이 집중되고 있는 곳으로 한국과 지리적으로 근접해있다는 장점으로 인해 다수의 국내 기업들이 관심을 보였던 지역이다. 그러나 이는 제조업을 중심으로 한 직접투자 방식보다는 물류와 유통에 국한된 것이었다. 극동지역의 소비시장이 소규모라는 점과 인건비 등 비용면에서 그리 매력적이지 못한 탓이었다.

하지만 코로나19 발생 이후 GVC의 지형이 변하는 상황에서 러시아 극동지역에 대한 재조명이 요구되고 있다. 특히 러시아 정부의 투자가 적극적으로 이루어지고 그 성과가 일부 보고되고 있는 현실은 우리 정부로 하여금 극동지역 중심의 유라시아 GVC를 적극적으로 구성해 나갈 필요를 제기하고 있는 것이다. 코로나 글로벌 팬데믹 환경에서 기업들은 이제 더 이상 단순 생산비 계산만으로 투자를 확정하지 않게 되었다. 공급망의 안정성이 그 이상으로 중요한 기준이 되었기 때문이다. 이 과정에서 다수의 국가들은 의료용품의 자국 내 생산에 차질이 생기자 주요 제조업의 경우 자국 혹은 통제가 가능한 지역에 위치해야 한다는 인식을 공유하게 되었다. 즉 글로벌 팬데믹은 제조업 분야에서 무차별적 세계화에 제동을 걸고 지역별로 분화된 GVC를 형성해야 할 필요를 제기하게 된 것이다.

이 같은 관점에서 그동안 중국과 동남아에 편중되어 있던 한국기업들의 가치사슬은 유라시아 지역의 산업재편에 대응하는 방식으로 투자와 기업진출이 전개되어야 한다. 이는 기존의 GVC를 대체하거나 그 방향을 전환하기보다는 극동지역 역시 이 가치사슬에 포함시키는 형태를 의미한다. 특히 러시아가 유라시아경제연합(Eurasian Economy Union: EAEU)의 구심력을 확대해 나갈수록 지역 거점의 산업협력에 대한 요구는 높아진다. 이때 바로 한국기업의 적극적인

제조업 투자는 남북한 협력과 관계개선을 위해서 매우 중요한 기회를 제공할 수 있다.

즉 극동지역에 대한 한국의 관심을 바탕으로 향후 남북관계가 개선될 경우 남-북-러 3자 협력의 기초가 될 수 있다. 유엔 안보리와 미국의 대북제재가 본격적으로 가해지기 이전 북한의 많은 노동자들이 극동지역의 건설과 벌목에 참여하여 외화를 벌어들였다. 노동력이 부족한 극동지역의 맹점을 북한의 노동력이 보완할 수 있었다. 한국-러시아의 극동지역 공동 투자는 이 지역의 제조업 기반을 다지고, 제재 완화 및 해제 이후 북한 노동력의 자유로운 이동이 가능해질 경우 3국 간 활발한 경제협력이 가능해질 수 있다.

한편 중국 중심의 동북지역은 오랜 시간 동안 한반도와 깊은 연계를 맺어왔다. 글로벌 팬데믹에 따른 GVC의 환경변화가 우리 기업의 중국 의존도에 대한 심각한 재고를 가져온 것도 사실이지만, 그와 별도로 동북지역을 새로운 가치사슬로 개념적 재편할 필요성도 제기된다. 특히 북한 개발을 목표로 하는 ‘한반도신(新)경제지도’의 수립과도 무관하지 않다. 이 때문에 우리 정부가 신북방정책에서 중국 가운데 유일하게 동북을 대상지역으로 삼고 있기도 하다. 한국과 중국의 경제장관은 2018년 2월 신북방정책과 일대일로 구상의 접점에 합의하고 그 실질적 연계를 동북3성에서 실현하자는 데 합의했다. 우리 측의 북방경제협력위원회와 중국 측의 발전개혁위원회 동북진흥사가 주축이 되었다.<sup>164)</sup> 중국 정부는 사업의 일환으로 지린성 장춘에 한국과의 경제협력 교류를 중점으로 하는 한중국제합작시범구를 조성했다.<sup>165)</sup> 물론 한중국제합작시범구는 초기단계에

---

164) 이현태·김준영, “한국과 중국 동북지역의 경제협력: 현황, 정책, 시사점,” 『만주연구』, 제29호 (2020), p. 106.

165) “리커창, 한중합작 단지 방문...‘외국 중소기업 투자 환영,’” 『연합뉴스』, 2021.6.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210616064151097?input=1195m>> (검색일: 2021.6.17.).

불과하지만 중국 상무부가 아닌 국가발전개혁위원회가 주도하는 최초의 국제합작시범구로서 2020년 국무원의 승인도 확보했다는 점에서 한국기업에 대한 중앙 및 지방정부의 다양한 형태의 혜택이 있을 것으로 기대된다.

## (2) 인도 및 아세안 국가들과의 가치사슬과 남북협력

세계시장에서 글로벌 경제 가치사슬에 대한 의존도가 크게 약화되고 미중 갈등의 심화와 중국 내 인건비 상승 등의 이유로 우리 기업들의 이목이 인도, 베트남, 인도네시아 등의 신남방 국가들로 향하고 있다. 특히 인도와 아세안 국가들의 산업 성장 방향이나 산업구조의 특성에 비추어볼 때 이들 국가는 한국기업들과 상보적인 가치사슬 체계를 구축해 나갈 수 있는 측면이 강하다. 중국 이탈 생산거점과 자본이 이들 신남방 국가들로 이동하게 되면서 이 지역은 여타 지역에 비해 글로벌 가치사슬 무역이 지속적으로 확대될 것으로 보인다. 신남방 국가들의 높은 경제성장 잠재력과 해외투자의 수요는 앞으로도 장기적인 관점에서 긍정적인 경제환경을 제공할 가능성이 높다.

사실 그동안 한국은 중간재 수출 의존도가 높았던 만큼 GVC에 대한 의존도 역시 높다. 앞서 열거한 여러 변수들은 중국 중심의 동아시아 글로벌 가치사슬의 침체를 대비할 가능성을 제기하고 있는 것이다. 신남방국가로의 생산기지 다변화 모색이 긴요해졌다. 특히 글로벌 팬데믹 코로나19의 확산 이후 주요 강대국들의 국경봉쇄와 이동 통제가 이어지면서 국가 간의 단절과 탈세계화 경향이 심화되고 있다.<sup>166)</sup> 지난 30여 년간 세계 무역성장을 이끈 GVC는 코로나19로 강화된 보호무역주의에 의해 한계를 노출하고 있으며 이를 극복하기

---

166) 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 238.

위해 우리 정부는 리쇼어링(reshoring)에 대한 지원에, 기업들은 지역 가치사슬(Regional Value Chain: RVC)을 구축해야 하는 상황이다. 아세안과 인도는 중국을 대신하는 생산기지로 주목받고 있으며 이들 국가와의 경제·통상협력이 어느 때보다 요구되고 있다.

이들 신남방 국가들과의 협력이 실질적인 동력을 확보하기 위해서는 이해관계가 큰 기업과 국민들이 가시적으로 그 이익을 기대할 수 있어야 한다. 즉 코로나19 종식 이후 이들 국가가 지속가능한 경제성장을 할 수 있도록 하는 협력체계가 요구된다는 의미이다. 최근 까지 아세안은 중국에 이어 두 번째로 큰 수출지역이었으며 인도는 한국의 일곱 번째 수출대상인 동시에 현대차와 삼성전자의 투자가 대규모로 이루어지고 있기도 하다.

따라서 인도와 아세안과의 건설적 파트너십을 위해서 반드시 고려되어야 할 점을 지적할 필요가 있다. 바로 디지털 네이티브의 부상이다. 코로나19 이후 4차 산업혁명의 스케줄이 앞당겨진 시점에서 이는 보다 중요한 변수로 부상했다. 실제 아세안 전자상거래 규모는 380억 달러(2019년)에서 1,500억 달러(2025년 기준)로 급격하게 증가할 것으로 보인다.<sup>167)</sup> 온라인 구매액과 소비자 수 역시 고속성장할 것으로 예상된다. 인도 역시 2억만 명에 가까운 중산층을 중심으로 소비재시장의 급격한 확대가 뒤따를 것으로 보인다. 인도 국가경제연구원은 2025년까지 인도의 중산층은 5억 4,700만 명까지 증가할 것으로 기대했다. 소비시장 규모의 성장도 4조 달러에 이를 것으로 기대되고 있다.<sup>168)</sup>

---

167) Facebook and Bain & Company, "Riding the Digital Wave: Capturing Southeast Asia's digital consumer in the Discovery Generation," January 14, 2020, <<https://oscartranads.com/wp-content/uploads/2020/04/tan-dung-lan-song-so-facebook-2020-download.pdf>> (Accessed November 21, 2021).

168) 한국콘텐츠진흥원, "해외시장기본정보-인도," <<https://welcon.kocca.kr/ko/info/market/india#country-india>> (검색일: 2021.9.21.).

이러한 상황을 바탕으로 아세안과 인도 지역이 필수적으로 확보해야 하는 것이 바로 산업공업화의 달성이다. 아세안의 제조업 부분 고용비중 감소와 인도 지역의 제조업 위축은 이 문제에 대한 적신호를 보내고 있는 상황이다. 선진국이 아닌 개발도상국에서 나타나는 제조업 분야 감소 현상은 ‘미성숙 탈산업화(Premature deindustrialization)’라 불리는 일종의 조로 현상으로서, 이를 극복하기 위해 선진공업국가와의 파트너십이 필요한 상황이다.

우선 인도의 경우 2014년 인도 정부는 ‘메이크 인 인디아(Make in India)’를 발표하고 한국을 자신들의 모델이자 협력국가로 꼽았다. 제조업 육성에 따른 메이크인인디아는 연간 12~14%의 성장을 했고, 2022년까지는 GDP 대비 제조업의 비중을 25%까지 확대하겠다는 목표를 세우고 있다. 그동안 열악한 인프라가 경제성장의 발목을 잡아왔던 인도는 도로, 철도, 신재생 에너지 분야를 중심으로 예산을 대폭 증대하고 있다. 모디(Narendra Modi) 정부는 한국의 경부고속도로와 산업화의 관련성을 수차례 언급한 바 있으며 한국 정부에 대한 파트너로서의 호감을 숨기지 않았다. 메이크 인 인디아뿐만 아니라 스킬 인디아(skill India)를 통해 숙련된 기술인력을 대거 양성하고, 2022년까지 3억 명을 대상으로 25개 분야에서 100여 종의 기술훈련을 제공하는 ‘국가기술미션’을 비롯해 기술훈련자금 대출, 기업가정신교육, 산학협동직업교육 등을 제공하고 있다. 또한 디지털 인디아(digital India)를 통해 4차 산업혁명에 대비하고 전자제품 수입 제로, 스마트폰 및 무선망 보급 확산, 보건·교육·금융 서비스의 온라인화, 시민디지털 역량 강화를 목표로 하고 있다. 이외에도 스타트업인디아, 클린인디아 등 인도의 전 국가적 발전계획은 활발하게 진행 중인 것으로 보이며, 신남방정책의 주요 협력대상으로 꼽히는 인도의 가치는 투자환경의 개선과 함께 급속하게 증대되고

있는 것으로 볼 수 있다.<sup>169)</sup>

아세안의 경우 경제공동체 건설에서 핵심과제로 추진하고 있는 것이 도시화와 연계성(connectivity) 증대이다. 인구의 절반 가까이 가 도시에 집중되어 있고 이들 국가의 무역의존도는 90%를 상회하고 있다. 즉 연계성 증대를 통한 무역 확대는 산업고도화와 함께 경제성장의 핵심이 될 수밖에 없다. 말레이시아의 경우 전력/석유화학 플랜트, 공공인프라 구축에 집중하고 있고, 인도네시아는 국가 중기 개발계획(RPJMN)하에서 교통·건설·IT 인프라 개선 사업에 주력하고 있다. 신행정수도 이전도 그 일환이다. 필리핀은 ‘Build Build Build’ 정책을 통해 지역 재건 및 교통 수자원 인프라 정책 개선을 꾀하고 있으며, 베트남은 2025년까지 4개 도시(하노이, 다낭, 호치민, 칸토)의 스마트시티화 건설을 추진 중이다. 그 외에 아세안 국가들도 해외원조나 공공민간파트너십(Public-Private Partnership: PPP) 방식을 통해 인프라 구축에 힘쓰고 있다.

상기와 같은 아세안 및 인도와의 글로벌 가치사슬이 경제 교류 및 협력 정책을 넘어서 한반도 평화와 남북관계의 새로운 전기 마련을 위한 교두보 역할을 하기 위해서는 아시아 공동체를 중심으로 보다 미래지향적이고 지속가능한 관계설정이 요구된다. 즉 경제협력을 뛰어넘은 평화협력의 확장이 바로 그것이다. 이른바 ‘포괄안보’ 개념으로 대표되는 안보개념의 확장은 전통적인 군사안보뿐 아니라 환경, 재난, 경제, 질병, 기후, 인권 등 다양한 주체를 포함하고 있다. 다원화된 안보개념의 확장은 그 대응에 대한 국제적 협력의 필요성을 증대시킨다.<sup>170)</sup> 유엔개발계획(United Nations Development

169) 윤지현·조충제, “신남방시대, 인도 모디노믹스 성과와 한·인도 협력과제,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제18권 25호 (2018), p. 15; 대외경제정책연구원, “Make In India,” 2018. 7. 6., <<https://blog.naver.com/kiweblog/221313930964>> (검색일: 2021. 6. 13.).

170) 변창구, “ARF와 협력안보의 진전: 동북아 다자안보협력에 대한 함의,” 『대한정치학회보』, 제13권 2호 (2005), p. 129.

Programme: UNDP)이 밝힌 네 가지 인간안보의 핵심은 그 구체적인 내용을 잘 보여준다. 결국 관건은 미래의 안보 문제는 사이버, 해양, 보건, 환경 등을 포괄하는 새로운 안보 이슈에 대한 협력이 필수적이라는 사실이다.<sup>171)</sup>

물론 남북관계 개선과 한반도 이슈로 결정론적 평화 담론을 강요하는 것은 오히려 이들 국가와의 협력에 장애가 될 수 있다. 기업이나 개인이 얻을 수 있는 직접적 혜택과는 거리가 있으며, 만성적 북한 문제는 관심 외의 이슈로 받아들여지기 때문이다.

그럼에도 불구하고 아시아 전역을 아우르는 ‘평화공동체’로서의 지향을 통해 보다 적극적이고 창의적인 평화협력 정책 아이템을 발굴하는 것은 매우 중요한 과제가 될 수 있다. K-방역을 사례로 보건 위협에 대하여 우리 정부에 긍정적 입장을 피력하는 아시아 국가들이 대다수이다. 따라서 향후 보건안보 협력을 위한 아시아 역내 다자협력 틀을 제안하는 것도 중요한 대안이 될 수 있다. 코로나19의 방역 사업에서 모범 사례로 꼽히는 한국이 아시아 역내 보건 관련 보건안보 협력 거버넌스를 제안할 경우 아시아 지역 내 호응을 비교적 낙관할 수 있다.<sup>172)</sup> 실제로 보건 부분에서의 안보협력에 대한 중요성을 바탕으로 아세안은 지난 2020년 2월 14일 아세안 의장의 성명

---

171) United Nations Development Programme(UNDP), *Human Development Report 1994* (New York: UNDP, 1994), pp. 22~23; 나용우, “비전통안보위협: 안보 개념의 변화와 보건안보,” 이규창 외, 『감염병 공동 대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 32~33. 인간안보와 관련한 유엔개발계획의 네 가지 핵심은 다음과 같다. 첫째, 인간안보는 빈부 격차를 떠나 실업, 마약, 범죄, 환경오염, 인권 침해 등 인류 공동의 보편적인 위협을 대상으로 한다. 둘째, 기근, 질병, 환경오염, 마약, 테러, 종교분쟁, 사회 분열 등은 더 이상 한 국가의 문제가 아닌 초국경적 이슈이며 상호연관성을 가진다. 셋째, 위협에 대해 사후 개입보다는 조기에방을 통해 해결하는 것이 효율적이다. 넷째, 인간안보는 ‘인간중심적’이다. 인간이 어떻게 살아가며, 그들이 얼마나 자유롭게 선택을 행사하며, 사회 속에서 시장과 사회적 기회에 얼마나 많이 접근하는지에 대한 것이 인간안보의 내용이라는 것이다.

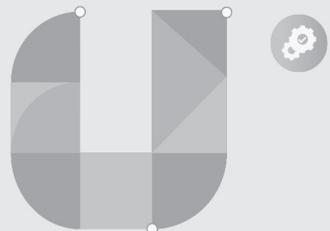
172) 나용우, 위의 책, pp. 42~43.

발표를 통해 코로나19 위기를 선포하고 상호인식 공유를 촉구했다. 특히 WHO를 비롯한 국제기구 및 아세안 국가들과 협력체계 구축을 강조했다. 실제 코로나19의 대응에서 이전의 아세안 포스트 2015 보건 개발 의제가 실효성을 갖지 못하자, 전략과 조직의 재정비가 필요하다는 인식을 강하게 갖게 된 것이다. 이에 아세안 국가들은 아세안 보건발전 고위관료(APT SOMHD) 회의, 코로나19 대응 협력 강화를 위한 아세안 선임국가 및 아세안 보건부장관회의(ASEAN Health Ministers and ASEAN Plus Three Health Ministers in Enhancing Cooperation on COVID-19) 등 상황을 개선하기 위한 대책 마련에 적극적인 입장으로 대처하고 있다. 2020년 4월 아세안 보건장관회의, 특별정상회의 등이 잇달아 개최되었고, 코로나19에 대한 공동 대응과 협력방안이 펀드 형태로 구체화되기도 했다.

코로나19의 글로벌 팬데믹은 새로운 안보질서와 형태에 대한 고민을 재촉하고 있다. 국가들의 폐쇄성을 증대시키며 백신 민족주의 등의 국가 고립주의를 부추기기도 하지만, 한편으로는 인간안보, 보건안보에 대한 공동체적 대응의 필요성을 공유하도록 하고 있다. 위드 코로나 시대가 머지 않은 상황에서 남북보건협력과 아세안 지역 보건협력이 결합될 수 있는 형태도 상상할 수 있다. 특히 북한이 새로운 경제개발 모델로 주시하고 있는 베트남, 싱가포르와의 정치·경제적 접근은 이들 국가와의 지역가치사슬을 넘어 아세안 전역의 역내 협력의 제도화 과정에서 남북관계의 자연스러운 발전 가능성을 담지하고 있다.



# IV. 한반도 평화 만들기 토대 구축을 위한 주요사업





# 1. 평화·상생 공감대 확산<sup>173)</sup>

## 가. 평화·통일교육 내실화 및 체계화

### (1) 평화·통일교육의 제도적 개선

#### (가) 「통일교육지원법」 개정: 평화 개념의 반영

통일교육은 그동안 관성적으로 ‘반공’이나 ‘통일’만을 당위론에 입각하여 획일적으로 제공했던 교육을 넘어 분단체제 극복과 평화 조성의 역량 강화를 위한 ‘평화’교육으로의 전환이 법률체계에 반영되어야 할 필요가 있다.

문재인 정부는 특히 지난 2018년 9월 「통일교육지원법」을 통해 통일교육을 촉진하고 필요한 사항들을 법률로 규정하고 있으며 이는 현재 우리나라 통일교육의 법적 근거로 활용되고 있다.<sup>174)</sup> 이 법은

173) 이 장의 1. 평화·상생 공감대 확산, 2. 평화·비핵 협상 국면 지속화 토대 강화, 3. 한반도 내외의 평화 연계성 강화는 본 연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부 과제인 박주화 외, 『평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안』, 이무철 외, 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』, 조한범 외, 『신남방 정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』에서 제시한 주요사업 중 일부를 종합·정리 및 재구성하였음을 미리 밝혀둔다.

174) 「통일교육지원법」(시행 2021. 1. 5. 법률 제17822호, 2021. 1. 5., 일부개정), <<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20210105&lsiSeq=228077#0000>> (검색일: 2021. 5.21.)의 주요 내용은 다음과 같다. △통일부장관이 국민들에게 북한 및 통일에 관한 정보를 제공하고 통일교육의 장으로 활용하기 위하여 통일관을 설치·운영하거나 지정할 수 있는 법적 근거를 마련함(제2조제3호 및 제6조의4 신설) △매년 5월 넷째 주를 통일교육주간으로 하고, 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 지역별 시책을 수립·시행하도록 함(제3조의3 신설, 제4조) △통일교육기본계획에 통일교육 관련 교재의 개발·보급 및 시설·장비의 확충 등을 새로이 포함되도록 규정함(제6조) △통일부장관은 통일관이 통일교육의 기본원칙에 위반되는 통일교육을 실시한 경우 등에는 기간을 정하여 시정을 명할 수 있도록 하고, 시정명령을 받고도 정당한 사유 없이 지정된 기간 내에 이를 이행하지 아니한 경우 그 지정을 취소할 수 있도록 함(제6조의5 및 제6조의6 신설) △중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 소속 공무원 및 직원 등에게 통일교육을 실시하도록 함(제6조의7 신설) △정부는 대학이나 전문대학 등 고등교육기관들에 대하여 통일 관련 학과의 설치, 강좌의 개설 등을 권장하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일에 관한 체험교육 및 강좌에

“통일교육”이란 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르기 위한 교육”으로 정의하고 있다. 「통일교육지원법」에 따라 통일부는 2018년 기존의 『통일교육지침서』를 『평화·통일교육: 방향과 관점』으로 전환하는 한편 기존의 『통일문제 이해』와 『북한 이해』에 더해 『한반도 평화 이해』라는 기본교재를 추가적으로 발간함으로써 평화·통일을 위한 교육부문의 적극적인 지원을 이어오고 있다.

일련의 법률 개정 및 통일부의 후속 정책 방향 및 과제는 ‘통일로 가는 평화교육’을 지향한다는 점을 강조하고 있으며, 특히 통일부가 2019년 3월 내놓은 「통일부 기본계획(2019~2021) 및 2019년도 시행계획」은 평화·통일교육의 외연을 확장하여 △평화감수성, △다양성 존중과 민주적 소통, △대화를 통한 갈등의 조정·해결이라는 개념을 추가했다.<sup>175)</sup>

상기 내용처럼 통일부가 내놓은 통일교육의 새로운 원칙은 ‘평화’를 온전히 담아내는 것을 넘어 과정으로서의 평화와 그 방향으로서의 통일을 상징하고 있다. 평화는 통일교육의 핵심가치이자 그와 동등한 차원의 결합이라 할 수 있다. 그러나 현재 「통일교육지원법」 제2조에 정의된 통일교육은 평화보다는 안보적인 측면에서 통일에 중점을 둔 냉전적 사고의 기초에서 통일교육의 방향을 제시하고 있으며 평화의 가치에 대해서는 언급되어 있지 않다.<sup>176)</sup> 2018년

---

필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(제8조제3항) △통일교육위원으로 위촉된 자가 일정한 사유가 발생한 경우 해촉할 수 있는 근거를 마련함(제10조의2제6항 신설) △통일교육을 하는 자가 자유민주적 기본질서를 침해한 때에는 통일부장관이 시정을 요구하거나 수사기관 등에 고발하도록 함(제11조).

175) 통일부 교육총괄과, “통일교육 기본계획(2019-2021) 및 2019년도 시행계획” 수립, (2019.3.5. 보도자료), <[https://unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs\\_0000000000000004&mode=view&cntId=54556](https://unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54556)> (검색일: 2021.11.21.).

176) 최철영, “통일평화공감대 확산 및 통일평화교육 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.6.4.) 참고.

「통일교육지원법」 개정을 통해 우리나라 공무원의 통일교육 의무 조항이 신설된 것은 고무적인 일이지만, 사실상 이 법률은 우리나라의 초·중·고 대학생 그리고 일반인과 공무원 등에 대한 통일교육의 법적 근거로서 평화보다는 통일에 방점을 둔 교육이 시행되고 있으며, 방법론의 차원에서도 교화를 중시하고 결과적으로는 정치적 중립성을 유지하기 어렵게 하며, 교육의 효과성을 낮추어 참여자의 의욕이 저하될 우려가 있다.

상기한 이유에서 「통일교육지원법」의 일부 개정을 통해 ‘평화’의 가치를 반영할 필요가 제기된다. 이에 따라 「헌법」이 제시하고 있는 가치로서 평화교육이 통일교육과 함께 진행될 수 있도록 하고, 현행의 「통일교육지원법」이 규정하고 있는 안보관점 통일교육이 평화관점 통일교육으로 전환되도록 「통일교육지원법」을 개정할 필요가 있다. 「통일교육지원법」 개정 시 통일부 통일교육원 『평화·통일교육: 방향과 관점』, 교육부 『도덕과 교육과정』, 『사회과 교육과정』, 『국어과 교육과정』 등도 함께 연계하여 개정 또는 수정해야 할 것이다. 또한 현행 「통일교육지원법」이 지정 및 지원할 수 있도록 규정하고 있는 기관으로서 지역통일교육센터, 통일관을 ‘지역평화·통일교육센터’, ‘평화통일연수원’ 등으로 명칭을 바꾸고, 통일교육주간, 통일교육위원 등의 명칭도 개정해야 한다.

#### (나) 평화·통일교육 거버넌스 조정

평화·통일교육 거버넌스의 필요성은 오랫동안 강조되어왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 평화·통일교육센터와 같은 종합 거버넌스의 구축은 요원해 보인다. 근미래 전략으로서 현재 상태의 거버넌스를 보완, 조정하면서 장기적 변화를 꾀할 필요가 있다.

이를 위해 대안적 관점을 생산하는 기능을 강화해야 한다. 학생은

물론 일반 국민들의 성찰적 사고를 촉진할 수 있는 다양한 관점이 포괄된 정보와 자료가 충분하게 제공되어야 한다. 통일교육원을 중심으로 대안적 관점의 정보 제작, 유통이 필요하다.

그리고 통일부와 교육부의 협조체제에 대한 제고가 요구된다. 2018년 평화·통일교육 방향과 관점이 출판되었으나 현장에서는 2015년 교육과정에 근거한 교육이 시행 중이다. 통일부와 교육부, 시도교육청의 기본계획 간의 간극이 존재하고 있는 것도 지적될 수 있다. 「통일교육지원법」은 일반시민을 대상으로 하는 평화공감대 확산 정책과 학교 평화·통일교육의 기본원칙이 통일부가 제시하고 교육부와 시도교육청에 요청하는 방식으로 이루어져 있다. 현재 상황에서는 주요 거버넌스 행위자의 협력체계를 강화시켜 나가는 것이 필수적이다. 최소한 통일부의 「통일교육 기본계획», 교육부의 「학교 평화·통일교육 활성화 계획», 시도교육청의 「평화·통일교육 기본계획」의 일관성을 유지하고 거버넌스의 제도적 기반을 다져 나가는 노력이 필요하다.

#### (다) 평화·통일교육 수업시수의 확보

평화·통일교육의 안정적 제공을 위한 교육환경을 법적으로 보장할 필요가 있다. 2013년 개정된 「통일교육지원법」에 따라 통일부장관은 우리나라 초·중·고 학생들을 대상으로 학교통일교육 실태조사를 할 수 있게 되었다. 이에 2014년부터 통일교육원은 우리나라 학생들을 대상으로 현재까지 매년 ‘학교통일교육 실태조사’를 이어오고 있다. 이 가운데서 주목할 만한 내용은 바로 교사들을 대상으로 한 ‘학교에서 평화·통일교육이 원활히 운영되지 않는 이유’에 대한 응답이다. 여기에서 가장 높은 응답률을 보인 것은 바로 ‘평화·통일교육 시간확보의 어려움’에 있다. 이는 2014년 조사 이래 항상 가장

높은 순위로 지적되어 왔다. 교사들의 평화·통일교육의 의지와 필요성에 대한 공감에도 불구하고 실제 교육현장에서 평화·통일 수업을 진행할 수 있는 시간적 확보가 쉽지 않다는 사실은 전국민을 대상으로 평화·통일교육을 확장해 나가려는 정부의 의지와 간극을 잘 보여준다. 여기에 더해 고등학교 교과과정에서 평화·통일 관련 수업내용이 정식으로 포함된 과목인 『생활과 윤리』 및 『통합사회』의 교과과정이 전체 수업 시간에서 가장 마지막 단원에 자리하고 있다는 사실은 그 어려움을 배가시킨다. 앞서 언급한 바와 같이 2018년 「통일교육지원법」 개정을 통해 공무원의 통일교육 의무조항이 신설된 것처럼 우리나라 초·중·고등학생의 통일교육 역시 안정적으로 의무화될 필요가 있다. 국내 입시환경의 특성상 생활과 윤리 과목을 선택과목으로 택하는 일부 학생을 제외하고는 평화·통일 교육을 정식으로 배울 수 있는 기회가 제한되기 때문이다.

이에 따라 사회적 합의에 기반한 평화·통일교육, 미래세대 통일 공감대 형성을 평화·통일교육의 추진방향으로 내세우고 있는 정부의 구상이 보다 실효성을 갖추기 위해서는 평화·통일 관련 의무교육 시수를 신설하고, 해당 시간을 평화·통일 관련 교육으로 적극 활용하는 방식도 고려할 수 있다. 이 과정에서 평화·통일 전문가 양성과 교육 콘텐츠 확보는 자연스럽게 이루어질 수 있을 것으로 기대한다.

## (2) 평화·통일교육 내용의 체계화

### (가) 평화·통일교육과 탈분단 교육개념 정립

탈분단 담론이 평화·통일 및 남북관계 개선을 위한 평화공감대 확산 정책의 일환으로 포괄될 수 있도록 하기 위해서는 탈분단이라는 개념의 명확한 개념정의가 우선되어야 한다. 또한 탈분단 교육은 기존의 통일교육 또는 평화·통일교육과의 관계설정이 중요하다.

과정으로서의 통일은 탈분단 담론과 깊은 연관을 맺는다. 통일에 대한 ‘만약’이라는 가정을 통한 접근은 현실과 유리된 희망을 낳게 하기도 하고 모든 탈분단담론이 통일을 한반도의 유일한 정답으로 상정하는 것도 아니다. 탈분단에 대한 궁극적인 성찰과 그 영향력에 대한 연구가 필요한 대목이다. 특히 2030 청년 세대들은 통일의 당위성에 대해서는 동의하면서도 통일의 적극적인 추진보다는 평화로운 현상유지에 상당한 지지를 보낸다. 이러한 현상은 거의 모든 여론조사에서 동일하게 나타난다.

한반도에서 평화는 근본적으로 분단체제가 안고 있는 구조적 폭력의 극복을 의미하고 통일담론은 그러한 명제와의 결합을 통해서만 구체적인 함의를 지닐 수 있다.<sup>177)</sup> 따라서 평화·통일교육은 근본적인 출발에서부터 한반도의 분단과 연결되어 있다. 평화교육은 과정 중심의 통일논의와 관련이 깊다는 인식의 공유에도 불구하고 분단 폭력의 해소를 위한 평화 담론이 다양한 층위에서 제기되고 확산되는 것이 그리 성공적이지는 못했다. 이러한 연유로 현재 많은 전문가들이 분단으로 인한 폭력을 가시화하고 우리가 마주하고 있는 분단체제의 현실을 비판적으로 성찰할 것을 주문하는 탈분단 평화교육론에 적극적인 모양새를 보인다. 그러나 아직까지 탈분단 평화교육은 민주화 운동이나 군사주의, 권위주의 지양 같은 매우 정치적인 논쟁을 야기하는 시민운동과 연계된 교육의 형태로 부각되고 있는 현실이다. 이는 청년세대에게 통일과 평화를 분리해서 접근하도록 하는 이분법적 사고를 심어줄 수 있으며 또 다른 흑백논리를 양산할 수 있다.

상기한 문제의식을 바탕으로 탈분단 교육내용은 통일이라는 목표를

---

177) 조재욱, “통일평화공감대 확산 및 통일평화교육 추진과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.6.4.) 참고.

달성하기 위한 수단적 의미를 넘어 평화 그 자체를 향유하는 방식으로 교육체계를 구체화할 필요가 있다. 당장의 체제통일이 당면한 정책 과제가 되기 어려운 현실적 상황에서 전국민적 차원에서의 사회적 대화를 통한 공론화 과정도 중요하며, 정치적 영역에서 벗어나 사회, 문화적인 영역으로 확장하는 것도 하나의 방법이다. 행정 중심의 통일, 교육의 ‘대상’으로 국한된 통일에서 벗어나 하나의 문화로 자리 매김할 수 있도록 함으로써 평화·통일의 가치를 하나의 사회화 과정 속에 내면화하도록 하는 정책이 요구된다. 그 과정에서 탈분단 교육이 분단 환원주의로 빠질 위험성은 배제되어야 하며, 평화교육 및 통일교육과 어떤 관계인지에 대한 구체적인 개념 구분이 필요하다.

한반도의 진정한 평화를 모색하기 위한 첫걸음으로서 한국전쟁을 ‘올바르게 기억(remembering rightly)’하는 것이 중요하다. 이를 통해 오랜 세월 우리 안에 자리한 피해자 의식과 낮은 관용과 공감, 극단적 혐오와 증오, 한(恨) 등을 극복해 나갈 필요가 있다. 분단체제와 전쟁준비가 가져온 적대와 억압을 극복하고 남북한 간의 신뢰 회복과 평화공동체를 형성해 나감에 있어 화해의 주체는 정부에서 개인으로 확장되어야 할 것이다. 특히 이 과정에서 교육은 사람들이 화해와 평화를 새로운 기억으로 조성해 나갈 수 있는 기회를 갖도록 할 수 있다.<sup>178)</sup> 탈분단의 시선으로 접근하여 한반도 전체로 시선을 확장하는 한편 북한을 타자화하는 대신, 남한사회에 대한 성찰을 포함하여 한반도 분단에 대한 비판적 사고를 가능하게 하는 기회를 제공할 수 있기 때문이다. 나아가 민족주의가 지닌 당위론적이고 결정론적인 접근을 극복하고 통일교육과 평화교육의 접촉면을 확장시켜 시민교육으로의 성격을 확보해 나갈 수도 있다.

178) 차승주, “평화·통일교육의 핵심내용으로서 ‘화해’에 대한 시론적 고찰,” 『평화학연구』, 제20권 3호 (2019), p. 49.

## (나) 『평화·통일교육 방향과 관점』 개정

「통일교육지원법」이 헌법적 가치를 구체화하면서 큰 틀에서의 교육 방향을 제시하는 것이라면, 『평화·통일교육 방향과 관점』은 실천적 의미에서 교육 방향을 제시한다고 볼 수 있다. 평화·통일교육의 방향과 관점에 있어 특히 건전한 안보관, 균형잡힌 북한관, 통일의 당위성은 학계와 현장에서 개선의 목소리가 집중된 분야이다.

‘평화·통일교육’의 목표가 ‘건전한 안보의식’ 제고라는 점과 ‘평화·통일의 중점방향’이 통일은 ‘튼튼한 안보’에 기초하여 평화와 번영을 구현하는 방식으로 추진되어야 한다는 점에서 안보관의 개념적 혼란이 있을 수 있다. ‘건전한’에 대한 자의적 해석이 가능할 뿐만 아니라 건전한 안보관이 적대적인 북한관을 강화하고 남한 내에서 남북관계를 협력과 평화의 관점에서 바라보는 것을 차단하는 기제로 작동하여 분단의 폭력을 정당화할 수 있는 논리가 될 수 있기 때문이다.

북한관은 평화·통일교육의 목표에서는 ‘균형있는 북한관 확립’, 중점방향에서는 ‘북한은 우리의 안보를 위협하는 경계의 대상이면서 함께 평화통일을 만들어 나가야 할 협력의 대상’으로 제시함으로써 역시나 자의적 해석의 우려가 제기된다. 즉 경계의 대상이자 협력의 대상이라는 명제에 대한 구체적인 설명이 부족하다.

당위적 통일관의 경우이다. 평화·통일교육 목표는 ‘평화통일의 실현의지 함양’이고 ‘중점방향’에서는 ‘통일은 우리 민족이 지향해야 할 미래’로 제시되어 있다. 이는 적절한 교수법과 결합하지 않으면 위로부터의 통일교육 강요로 이어질 수 있다. 특히 이는 학습을 통해 자신과 주변에 도움이 되지 못하고 오히려 방해가 되는 무의미한 경험으로 인식되는 이른바 ‘비학습적 경험’이 될 때 보다 심각한 결과가 될 수 있다. 비학습적 경험이 반복되면 학생들의 관심사와 먼 남

의 이야기로 치부되고 통일의 필요성에 대해 일방적 교습이 되풀이 되는 상황이 될 수 있기 때문이다. 결국 통일 전후 사회통합적 가치관과 태도, 갈등해결 능력, 공감력, 관용 등의 내용을 담은 통일교육으로 확대, 발전되지 못하는 이유도 그와 무관하지 않다.

이처럼 안보관과 북한관, 통일관의 모순은 한반도의 분단이라는 구조가 만들어낸 딜레마라 할 수 있다. 평화적 관점에서 북한을 협력의 대상으로만 간주하는 것, 안보적 관점에서 북한을 적대적 대상으로만 상정하는 것 모두 분단의 구조적 모순을 외면하는 것이다. 오히려 탈분단의 관점에서 적대의 대상이자 협력의 대상이라는 딜레마를 온전하게 드러내는 과정이 필요하다. 모순된 북한관은 실제 사회적 대화의 중요한 의제 가운데 하나이기도 했다.

현실적으로 근미래 전략으로 가능한 것은 당위적 접근의 변화를 꾀할 수 있다.<sup>179)</sup> ‘학습자 중심의 통일교육’을 통해 성찰적 방식으로써 질문하고, 증거를 찾고, 대안을 탐색하며 평함으로써 개인의 사고를 확립하는 과정을 경험한다. 또 ‘흥미와 관심을 증진하는 다양한 방법의 활용’에서 모의재판, 모의토론, 모의패널 등 타인의 생각과 관점을 접할 수 있는 자연스러운 기회를 가질 수 있는 교수법이 추가될 수 있다.

이와 더불어 평화·통일교육의 중점방향에 탈분단 내용이 추가되어야 한다. 기존의 북한 이해, 남북관계, 통일 중심의 평화·통일교육 방향과 관점과 중점방향을 확장시키는 것이다. 특히 북한과 함께 분단을 겪고 있는 당사자인 남한의 이념, 세대, 계층, 지역 간의 대결 구도가 언제, 왜, 어떻게 생겼는지에 대한 이해를 통해 우리 내부에서

179) 평화·통일교육의 방향과 관점이 제시한 평화·통일교육의 방법은 ‘학습자 특성에 맞는 통일교육’, ‘인지·정의 행동적 영역을 포괄하는 통합적인 통일교육’, ‘학습자 중심의 통일교육’, ‘흥미와 관심을 증진하는 다양한 방법의 활용’ 등 4가지이다. 통일부 통일교육원, 『평화·통일교육: 방향과 관점』, pp. 34~37.

경험하고 있는 분단의 파급효과, 갈등상황, 부정적인 면을 인지하고 그 극복을 위한 성찰적 교육을 시도할 필요가 있다. 이를 통해 남북한 모두의 ‘탈분단관’의 확보가 이루어질 수 있을 것이다.

## 나. 한반도 생명공동체 공론화 추진

### (1) 추진배경: 지속가능한 한반도 생명·안전 협력의 필요성

문재인 대통령은 2019년 이후 생명공동체 개념을 통해 남북관계의 새로운 비전을 제시했다. 당초 생명공동체는 남북 접경지역에서의 환경보전과 방역협력을 강화하는 전략을 의미했으며, 특히 2020년 이후 코로나19 확산으로 방역과 전염병 대응을 위한 남북 간 인간안보 협력 차원에서 조명됐다.<sup>180)</sup> 상호적 신뢰를 확보하고 생태협력을 통해 생명존중의 공동체를 달성하자는 목표는 남북이 상호 합의할 수 있는 최소주의적인 가치라는 측면에서 의의를 갖는다.<sup>181)</sup> 즉, 한반도 생명공동체 구상은 사회, 문화, 정치, 경제, 군사 공동체 전체를 아우르는 ‘공존’을 지향하는 개념이며, 생명을 매개로 한 협력은 한반도 평화·비핵화를 위한 전환점이 될 수 있다. 특히 코로나19 등과 같은 신종 감염병 대응을 위한 인도적 지원과 교류 인프라 구축 등의 활동은 지속가능한 보건협력뿐만 아니라 관련 사회적 대화 시스템을 발전시킬 수 있는 주요 매개로 기능할 것이다.<sup>182)</sup> 보다 구체적으로 생명공동체 형성을 위한 공동의 협력을 추진해야 하며, 보건 및 의료 분야의 교류를 상설화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 남북 공유하천, 접경지역의 산림 및 생태협력을 우선적

180) 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 106~108.

181) 이정철, “한국형 평화 담론에 대한 비판과 성찰,” 『국방연구』, 제63권 3호 (2020), p. 20.

182) 김태원, “남북 보건의료 협력에 관한 법적 검토: 감염병 문제를 중심으로,” 『성균관 법학』, 제33권 1호 (2021), pp. 294~295.

으로 추진하면서 비무장지대 국제평화지대 조성과 함께 남북교류 전반을 활성화하는 매개로 활용할 수 있다.<sup>183)</sup>

이를 위해 코로나19 국면의 종식 이후 남북관계를 발전시키고 한반도 평화정착을 공고하게 할 수 있는 사회문화 분야의 협력 토대를 강화할 필요가 있다. 남북 사이의 이질감을 해소하고 공동의 가치를 추구해 나가는 공동체를 형성해 나가는 과정이 요청되며, 이를 위해 군사안보 분야의 민감한 의제에서 벗어나 시민사회의 대화 채널을 제도화하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>184)</sup> 남북한의 군사안보 문제 해결 논의를 뒷받침할 수 있도록 사회문화 분야의 협력을 강화해 나가야 한다.

그리고 이러한 남북한 생명공동체 구축을 뒷받침하기 위해서 한국사회 내부에서 사회적 대화를 통해 대북·통일정책에 대한 국민적 합의를 창출해야 한다. 이와 함께 남북협력에 대한 지방자치단체의 역할을 향상시켜 나가는 것도 바람직하다. 다층적인 거버넌스 역량이 확보된 상황에서 남북 주민들의 삶이 융합될 수 있는 공동체를 형성하는 과정은 남북 긴장을 완화하고 한반도 평화정착을 더욱 공고하게 하는 과정이 될 수 있다.<sup>185)</sup>

이와 관련해 보건, 환경, 재난 등과 관련하여 남북관계에서도 새로운 관점과 패러다임에 기반을 둔 협력이 요구되고 있다. 보건, 환경, 재난 등 생명·안전과 관련된 분야의 남북협력은 상호 협력과 공동 대응을 필요로 하는 이슈의 특성상 협력이 활성화될 경우 남북 간 신뢰 증진은 물론 이를 통해 한반도 평화 분야의 대화와 협력을

---

183) 조한범, “남북 생명공동체 형성을 위한 신한반도체제 구상과 평화경제의 이해,” 『남북 생명공동체 실현과 평화경제: 남북생명공동체 실현을 위한 남북협력 방안과 내용에 대한 고찰』 (남북생명공동체연대 주최 남북생명공동체 실현과 평화경제 학술포럼 발표논문집, 2020.11.6.), p. 65.

184) 전영신, “남북 생활문화공동체 형성 방안,” 『통일인문학』, 제63권 (2015), p. 78.

185) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 272~273.

촉진시키고 남북관계가 안정적인 토대 위에서 발전해 나갈 수 있도록 매개하는 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

이 분야의 남북협력은 비정치적이고 인도주의적 성격을 갖는 사안으로, 남북이 인간의 생명과 안전에 대한 현재 및 미래의 위협에 공동으로 대처한다는 명분이 있다. 문재인 정부는 보건, 환경, 재난 등 남북 주민의 생명과 안전을 위협하는 분야에서 남북의 공동 대응을 통해 남북한 주민의 기본적인 삶의 질을 향상시키고, (가칭) ‘한반도 생명·안전공동체’를 구현하겠다는 의지를 지속적으로 밝혀오고 있다.

그동안 남북은 보건, 환경, 재난 등 각 이슈별로 분과 회담을 개최하여 왔다. 분과별 회담은 해당 분야의 전문성을 가지고 협력방안을 집중적으로 논의·추진할 수 있는 장점이 있다. 그러나 사업의 연속성 측면에서 보면 좀 더 높은 수준에서 관심을 가지고 대화와 협력을 추진할 필요가 있다. 그동안 보건, 환경, 재난 등 남북이 함께 직면하고 있는 새로운 위협들은 의제의 중요성에 비해 낮은 수준에서 대화가 이루어졌다. 이에 따라 이행에 있어서도 정치·군사 등 상위 의제에 직접적 영향을 받는 구조가 고착화됨으로써 협력의 안정성과 지속성을 담보하지 못하는 하나의 원인이 되었다.<sup>186)</sup> 따라서 향후 남북대화에서는 보건, 환경, 재난 등의 의제를 포함하는 별도 협의체 즉, (가칭) ‘한반도 생명·안전위원회’의 구성·운영을 통해 포괄적으로 협의하는 방향으로 전환해야 한다.

이슈별 분과회담을 넘어 포괄적 협의체, (가칭) 한반도 생명·안전위원회의 구성이 필요한 이유는 다음과 같다.<sup>187)</sup> 첫째, 사안의 중요성을 감안하여 남북대화의 격을 높임으로써 실행력을 제고시킬 수 있다. 보건, 환경, 재난 등 이슈들은 「9월 평양공동선언」 합의

---

186) 김호흥·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연 재해를 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), pp. 97~98.

187) 위의 책, p. 98.

사항일 뿐만 아니라 김정은 위원장의 관심사이고 코로나19 사태와 태풍·폭우 등 재난을 겪으면서 남북 모두가 협력의 필요성을 충분히 인식하고 있는 의제들이기 때문에 협의기구 격상을 통하여 대응력을 강화할 필요가 있다. 둘째, 이슈 상호 간의 긴밀한 연계성이다.<sup>188)</sup> 이 이슈들은 서로 영향을 미치면서 위협의 강도와 폭을 심화시킬 수 있는 이슈들이기 때문에 대응방안을 강구할 때도 여타 분야에 미칠 영향 등을 고려하여 종합적이고 포괄적인 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

## (2) 추진목표: 한반도 생명·안전공동체 구축 기반 마련

보건, 기후환경, 재해·재난 등 생명·안전과 관련된 분야의 남북 협력은 상호 협력과 공동 대응을 요구하는 이슈이다. 따라서 생명·안전 분야의 협력이 활성화될 경우 남북 간 신뢰 증진은 물론 이를 통해 남북대화와 협력을 촉진시키고 남북관계가 안정적인 토대 위에서 발전해 나갈 수 있도록 매개하는 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.<sup>189)</sup> 이와 같은 상황을 반영하여 남북한은 환경과 보건, 재난 등 이슈들을 당국 간 회담의 의제 가운데 하나로 다루어 왔다.

그동안 남북한 간 협력은 대부분 소규모의 단기적, 소모적 성격으로 이루어진 측면이 컸다. 즉 남북 간의 신호를 반영하여 협력의 안정성을 추구한 것이기보다는 ‘단기간 내 이행이 용이한 사업’을 중심으로 이루어져왔던 것이다. 또한 정치·군사적 문제에 영향을 받으며 지속성을 갖지 못하고 단발성으로 끝나는 경우가 많았다. 협력의 내용에 있어서도 시스템 구축이나 협정 체결 등 제도화 측면

188) 김상배, “신홍안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해,” 『한국정치학회보』, 제50권 1호 (2016), p. 84.

189) 김호홍·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로』, pp. 90~91.

보다는 정보교환, 실태조사, 물품지원 등 일회성·소모성 협력이 대부분을 차지하였다.<sup>190)</sup> 뿐만 아니라 남북 모두에게 도움이 되는 상호주의적 성격보다는 우리가 일방적으로 북측에 지원하는 형태로 이루어졌다. 이러한 특징은 남북한 모두가 보건, 기후환경, 재해·재난 등과 관련된 협력의 중요성에도 불구하고 정치·군사적 이슈의 하위외제로 인식한 데서 기인한 것으로 볼 수 있다. 또한, 교류·협력을 바라보는 관점에서도 우리는 상호 신뢰 증진의 과정으로 인식하였다면 북한은 자신들이 필요로 하는 것을 지원받는 수단으로 여긴 측면이 강했다는 점도 원인으로 작용하였다.

2020년 이후 장기간 누적된 코로나19로 인해 한반도뿐만 아니라 전 세계적으로 생명과 안전에 대한 평상시 공동관리가 필요한 시점에 도달했다. 특히 보건과 위생·방역 관리 차원의 생존적 위기감도 팽배해져 있다. 특히 휴전선을 두고 대치하고 있는 한반도 상황의 경우 과거 남북한이 말라리아 공동방역처럼 평시부터 관리할 필요성이 대두되고 있다. 이는 인간의 보편적인 가치이자 비정치 분야로 건강권과 보건권을 강화하여 삶의 질을 관리하는 차원에서도 반드시 필요하다. 또한, 팬데믹이 야기하는 경제·사회적 변화에 대응하고 안정적인 관리와 통제를 추구하는 의미이기도 하다.

코로나19 이후 국가 간 방역의 문제가 핵심적인 관심사가 되어가는 현실에서 남북이 생명·안전 관련 협의기구를 구성하고 운영하는 것이 무엇보다 중요한 일이 되고 있다. 특히 북한의 경우 코로나19 방역이 완벽하다고 주장하고 있으나 부분적 개방을 추진하는 경우 환자 발생은 불가피한 측면이 있다. 그리고 북한의 열악한 보건 조건을 고려할 때 코로나19 환자 치료에 대한 대응은 한계가 있을 것이다. 따라서 향후 한반도의 생명과 안전에 대해 남북한이 이를

---

190) 위의 책, p. 87.

공동으로 관리하고 대처하기 위한 별도의 조직이 요구되고 있다. (가칭) 한반도 생명·안전위원회는 남북한 주민들의 생명과 안전을 위한 것으로 남북관계 개선에도 긍정적 역할을 할 수 있을 것이다. 특히 (가칭) 한반도 생명·안전위원회가 구성되어 정례적으로 운영된다는 것은 남북 간의 대화 역시 정기적으로 이루어짐을 의미하고, 이 과정은 남북관계의 제도화의 토대가 될 수 있다.

한반도에서의 생명과 안전의 공동체 실현을 목표로 하는 (가칭) 한반도 생명·안전위원회의 구축은 남북 간 상호 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 남북한 주민들의 생명과 안전을 위한 한반도 생명·안전 공동체는 남북한의 상호 신뢰를 바탕으로 공존을 지향하는 것이다. 이 같은 남북의 생명·안전을 위한 긴밀한 교류는 남북관계 진전의 획기적인 계기가 될 가능성이 높다.

### (3) 추진방법: 고위급 상설협의체 구축·운영

(가칭) ‘한반도 생명·안전위원회’는 남북정상회담을 통해 출범에 대한 합의가 이루어진 이후 총리회담을 통해 ‘한반도 생명·안전위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 채택하는 방향이 바람직하다. ‘남북경제협력공동위원회’나 ‘서해평화특별지대추진위원회’의 경우에도 2007년 남북정상회담의 결과인 「10·4 선언」의 이행을 위한 총리회담을 통해 구성과 운영을 위한 합의서 채택 이후 가동되었다.<sup>191)</sup> 만약 남북정상회담을 빠른 시일 내에 개최할 수 없는 상황이라면, 앞으로 있을 남북대화에서 보건, 기후, 환경, 재해, 재난 등의 생명·안전을 둘러싼 의제를 포함한 (가칭) 한반도 생명·안전위원회의 구축 및 운영을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

---

191) 한덕수 국무총리와 김영일 내각 총리가 양 기구의 구성·운영에 관한 합의서에 서명하였다.

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 보건, 기후환경, 재해·재난 등 인간의 생명과 안전을 다루고 있기 때문에 그 중요성을 고려하여 장관급이 주관하는 고위급 상설협의체로 구축하는 것이 바람직하다. 2007년의 ‘남북경제협력공동위원회’와 ‘서해평화특별지대추진위원회’ 역시 그 중요성을 고려하여 각각 부총리급과 장관급이 주관하였다.<sup>192)</sup> 특히 「10·4 선언」에서는 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 차관급(재정경제부 차관)의 ‘남북경제협력추진위원회’를 부총리급의 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상시켰다.<sup>193)</sup>

보건, 기후환경, 재해 및 재난 등을 담당해야 할 (가칭) 한반도 생명·안전위원회의 성격은 매우 포괄적이고 유동적이다. 그렇기 때문에 정부의 관련 부처들 간의 협력이 필수적이다. 따라서 대통령 직속의 기구로 설치하고 남북대화 및 남북관계를 담당하는 통일부 장관이 위원장직을 수행하는 것이 바람직할 것이다.

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 보건, 기후환경, 재해·재난 등 부분별 분과위원회를 구축해야 한다. 기존의 남북군사공동위원회나 남북경제협력위원회는 추진할 사업이 군사 분야와 경제 분야로 명확하여 굳이 분과위원회를 둘 필요가 없었다. 그러나 (가칭) 한반도 생명·안전위원회는 사업의 내용이 포괄적이고 그 범위가 확장적이기 때문에 사업추진의 효과성과 효율성을 위해서는 분과위원회의 설치가 요구된다. 분과위원회는 크게 보건, 기후환경, 재해·재난으로 구분하되 추진동력을 확보하기 위해서는 위원장을 차관급으로 할 필

192) 「남북경제협력공동위원회」는 권오규 부총리 겸 재정경제부 장관과 전승훈 내각 부총리, 「서해평화특별지대추진위원회」는 백종천 대통령비서실 통일외교 안보정책실장과 박송남 국토환경보호상이 주관하였다.

193) “남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다. 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(2007.10.4.), 제5항, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 1: 평화·비핵화』(서울: 통일연구원, 2018), p. 9.

요가 있다. 그리고 정부, 지자체, 민간이 모두 참여하는 거버넌스를 구성하여 북한과의 협력을 추진할 필요가 있다. 보건, 환경, 재난 등의 문제는 공동체 중심의 접근을 필요로 하는 이슈로서 국가뿐만 아니라 지자체, NGO, 개인 등 다양한 행위자들의 상호작용을 포괄하는 특징을 지니고 있기 때문이다.<sup>194)</sup> 각 부분별 위원회는 유관 부처의 차관과 도지사를 당연직 위원으로 하고 관련 국책연구기관 원장과 전문가 그리고 시민단체 소속 활동가들을 실무위원으로 포함하는 것을 고려할 필요가 있다. 한편, 남북관계의 특성상 군사적 보장의 문제가 반드시 수반되기 때문에 국방부와 유엔사 간 협력을 강화할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 필요하다.<sup>195)</sup>

남북한 협력, 그리고 우리 정부 부처 간 협력만큼이나 우리 정부-지방자치단체-민간 부문의 협업도 중요하다. 특히 접경지역인 경기도와 강원도의 보다 적극적인 참여와 협력이 필요하다. 여기에 국내외 전문가 및 민간기구 등을 적극적으로 참여시킬 필요가 있다. 이미 민간기구들이 유엔 산하 국제기구들과 다양한 방식으로 대북지원 및 구호 활동을 해 온 대북 교류협력 경험을 적극 활용해야 한다.

보건, 기후환경, 재해·재난 등의 남북협력을 추진하기 위해서는 대북제재의 예외 또는 면제 조치도 필요하다. 보건의료 및 방역협력을 위해서는 인도적 지원이 필요하며, 감염병은 건강 및 영양 상태와 관련되어 있다는 점을 고려할 때 식량지원과 영양지원이 함께 이루어져야 한다. 따라서 유엔의 대북제재 예외 조치 또는 면제를 얻기 위한 국제적 공감대와 합의 형성을 추진하여야 한다. 특히 코로나19 대응 등 보건의료 부문의 협력은 인도적 문제와 직결되기 때문에 대북제재 면제를 추진할 명분도 뚜렷한 사업이다. 그리고 보건의료와

---

194) 이규창 외, 『감염병 공동 대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로』, p. 56.

195) 이기동, “남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행방안,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.8.27.) 참고.

관련된 대북제재 면제는 이미 다양한 부문에서 이루어지고 있으며,<sup>196)</sup> 미국 역시 인도적 분야에서의 남북협력에 대해서는 긍정적 의사를 표명하고 있다.<sup>197)</sup> 한편, 기후변화 등 환경 문제는 글로벌 의제이며 미국 바이든 행정부의 8대 외교전략의 핵심과제 가운데 하나이기 때문에<sup>198)</sup> 남북협력에 국제적 동의를 얻기가 다른 분야에 비해 용이한 분야라고 할 수 있다.

북한이 (가칭) 한반도 생명·안전위원회에 호의적 태도를 보인다면 현재 동북아 차원에서 우리가 주도하고 있는 ‘동북아 방역·보건협력체’와의 연계를 모색할 필요가 있다. 동북아 방역·보건협력체는 문재인 대통령이 2020년 9월 22일 제75차 유엔 총회 기조연설에서 제시한 이후 출범하였다. 그리고 2020년 12월 29일 첫 회의를 시작으로 2021년 8월 31일까지 제4차 회의가 개최되었다. 코로나19로 인해 화상회의로 이루어지고 있지만, 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골 등 6개국의 방역·보건 담당자가 참여하고 있다.<sup>199)</sup> 현재 동북아 방역·보건협력체에서 논의하고 있는 핵심 사업 가운데 의료·방역 물품의 공동 비축 및 필요 국가에 대한 지원과 코로나19 대응 인력 공동 교육훈련 등은 현재 북한의 상황에서 가장 요구되는 부분이라

196) 한국보건료재단(KOFIH), “2020 북한 보건료 동향(7월 3주차): ‘2020 UN대북 제재 면제 승인현황 (2020년 1월~7월),” pp. 3~6, <[https://www.kofih.org/wp-content/uploads/kboard\\_temp/61e7c238acccc/2020-%EB%B6%81%ED%95%9C-%EB%B3%B4%EA%B1%B4%EC%9D%98%EB%A3%8C-%EB%8F%99%ED%96%A5\(200720\).pdf](https://www.kofih.org/wp-content/uploads/kboard_temp/61e7c238acccc/2020-%EB%B6%81%ED%95%9C-%EB%B3%B4%EA%B1%B4%EC%9D%98%EB%A3%8C-%EB%8F%99%ED%96%A5(200720).pdf)> (검색일: 2021.8.30.).

197) “성길, 대북인도적 지원 등 논의 ... 북한의 회신 고대,” 『연합뉴스』, 2021.8.31., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210831002300071?input=1195m>> (검색일: 2021.9.2.).

198) Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” U.S. Department of State, March 3, 2021, <<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>> (Accessed August 30, 2021).

199) 외교부, “「동북아 방역·보건협력체」4차 화상회의 개최(8.31),” (2021.8.31. 보도자료), <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=371484](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=371484)> (검색일: 2021.9.10.).

고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 (가칭) 한반도 생명·안전위원회는 남북관계의 개선에 기여하고, 나아가 동북아 방역·보건협력 체로의 협력 확대를 통해 동북아시아의 역내 평화와 안정 도모에 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 평화·비핵 협상 국면 지속화 토대 강화

### 가. 한반도 비핵화 로드맵 구상 및 북한의 비핵화 동력 유지·건인

#### (1) 한국의 독자적 비핵화 로드맵 구상

##### (가) 추진배경: 핵심 이해당사자로서의 적극적 역할의 필요성

2018년 한반도 평화의 봄 국면에서 한국은 중재자 혹은 촉진자 역할을 적극적으로 행사했었다. 실제로 북미정상회담 개최 논의가 교착 상태에 빠졌을 때 한국의 중재자 역할이 돋보이기도 하였다. 하지만 하노이 북미정상회담이 별다른 성과 없이 결렬되면서 북미관계는 물론 남북관계까지 경색되었고 2021년 현재까지도 이어지고 있다. 이와 같은 남북관계 경색 국면의 장기화에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 우선 북핵문제의 특성상 북미관계 중심성이 강한 측면이 존재한다. 북미가 서로 상대를 탐색하는 과정에서 한국의 중재자, 촉진자 역할이 주요할 수는 있지만, 북미 직접 협상이 본격화되면서 중재자 역할은 감소할 수밖에 없었다. 또한 남북정상 간의 여러 가지 합의에도 불구하고 별다른 성과가 없는 상황에 대한 북측의 불만도 작용하였을 것이다.

문제는 북미 모두 협상의 진전을 원하는 국면에서는 중재자·촉진자 역할이 작동할 여지가 존재하였지만, 실제 북미 직접 협상이 진행

되자 그 필요성이 감소한다는 것이다. 북핵 협상이 다시 재개된다고 하더라도 이와 같은 상황은 반복될 가능성이 있다. 상대방의 의도를 알아보고 중재하는 중재자 역할이 향후에도 요구되지만, 한쪽의 의견만을 다른 한쪽에게 전달하는 방식의 중재자·촉진자 역할에는 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 2018년 초반과 달리 북미 간의 입장 차이가 상대적으로 분명해진 상황에서는 한국 역시 한반도 문제의 핵심당사자 가운데 하나로서 자신의 국익을 반영한 북핵문제 해결 로드맵을 제시할 필요가 있다. 또한 미국으로부터는 지나치게 북한을 두둔하는 것이 아니냐는 의심을 받고, 북한으로부터는 외세 굴종적이라는 비난을 받는 현 상황을 타개하기 위해서도 독자적 북핵문제 해결 로드맵 제시는 중요하다.

한국으로서는 한반도의 미래와 관련된 핵심사안 가운데 하나인 북핵문제 진행 과정에서 정책적 역할 공간을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 1990년대 1차 핵위기 당시 북핵 논의가 북미 직접 협상 방식으로 이루어진 결과, 합의도출 과정에서 한국은 아무런 역할을 할 수 없었지만 제네바합의 이후 상응조치와 관련해서는 한국이 가장 많은 부담을 짴어졌다.<sup>200)</sup> 1990년대와 비교했을 때 크게 달라진 북핵 상황을 고려했을 때, 그 상응조치의 수준과 범위는 더 커질 수밖에 없는바 북핵문제 진전 과정에서 한국의 입장을 충분히 반영할 필요가 있다. 뿐만 아니라 북핵문제의 해결은 한반도 정전체제를 평화체제로 전환시키는 문제와도 연결될 수밖에 없으므로 한국의 입장과 이해관계는 필수적으로 반영되어야 할 것이다.

---

200) 실제 제네바합의 이행을 위한 한반도에너지개발기구(KEDO)가 구성되자, 대북 경수로 건설비용 가운데 70%를 한국이 부담하였고, 일본이 20%, 나머지는 EU가 부담하였다. 한용섭, 『북한 핵의 운명』 (서울: 박영사, 2018), p. 88.

## (나) 추진목표: 한국의 국익을 고려한 비핵화 로드맵 도출

### 1) 한반도 문제에 대한 한국의 정책적 역할 공간 확보

북핵문제의 진전은 한반도 평화체제의 진전과 연관될 수밖에 없으며, 남북 분단의 극복은 물론이고 냉전기획으로서 샌프란시스코 체제의 변화로 이어질 가능성이 크다. 그런데 최근 미중 전략경쟁이 심화되고 있다는 것이 문제인데, 미중 갈등이 확대·심화될 경우에 다시 냉전적 갈등구조가 부활해 기존 질서 유지의 동력이 강하게 작동할 가능성이 크다. 특히 일본이 인도-태평양 전략 수행에 있어 미국과의 협력에 적극적으로 나섬으로써 북핵문제 해결에 어려움이 가중되고 있다. 이러한 상황에서 한국이 주도적으로 우리의 국익을 반영한 비핵화 로드맵을 마련하지 못한다면 북핵문제 해결은 요원해질 위험성이 있다.

대북정책 및 북핵문제 해법을 둘러싼 국내 논쟁과 입장의 차이가 있지만, 한반도에서 전쟁이 없어야 하며 경제·문화적 번영을 추구해야 한다는 점에는 대부분 동의하고 있다. 즉, 번영의 기본 전제인 평화, 그리고 안정적이며 항구적인 평화를 공고하게 하는 기제로서의 번영은 한국의 핵심적 이해라고 할 수 있다. 이를 위해서는 정전체제를 평화체제로 전환하는 것이 필요하며, 이것이 한반도의 미래와 관련된 핵심사안이라 할 수 있다.

### 2) 한반도 평화·비핵 프로세스의 실질적 진전

탈냉전 초기 북핵문제가 국제사회의 이슈로 부각된 이후 몇 차례의 관련 합의가 있었지만 문제는 지속적으로 악화되었다. 2018년에도 북핵문제 해결을 위한 기회를 또다시 맞이했지만, 하노이 북미정상 회담 결렬로 북핵문제의 실질적 진전은 진행되지 못하고 있다.

북핵문제의 실질적 진전이 어려운 원인으로 여러 가지가 있겠지만,

가장 핵심적인 것은 상호 신뢰의 부족이라 할 수 있다. 무엇보다 미국과 국제사회는 북한의 비핵화 의지를 신뢰하지 않고 있다. 따라서 북한이 먼저 비핵화와 관련한 실질적 조치를 보여주어야 한다고 주장한다. 반면 북한은 상대방이 자신을 적대시하는 상황에서 자신들이 먼저 핵무기를 포기할 수 없다고 주장한다. 북한은 미국이 먼저 자신에 대한 적대시정책을 철회해야 핵을 포기할 수 있다는 것이다. 이와 같은 선(先) 핵 폐기와 선(先) 적대시정책 포기라는 입장 대립은 지난 30년 동안 수없이 반복되어 왔다. 특히 여러 차례의 합의에도 불구하고 핵문제의 실질적 진전이 진행되지 못함에 따라 상호 불신의 골은 더욱 깊어졌다. 이처럼 지난 30년 동안 강화되어 왔던 상호 불신을 극복하기 위해서는 북핵문제의 실질적 진전을 위한 노력이 지속적으로 필요하다.

#### (다) 추진방법: 점진적 과정으로서의 비핵화 구상

하노이에서 미국은 이른바 일괄타결(big deal) 방식을 추구한 반면, 북한은 단계적 접근을 시도했다. 미국은 핵을 포함한 대량살상 무기 전체에 대한 포괄적 신고와 폐기 약속부터 하고, 북한이 비핵화 조치를 이행하면 제재를 완화하겠다는 입장이었던 반면, 북한은 영변시설을 폐기하고 이에 상응하는 제재 완화 등을 얻어낸 이후 다음 단계로 이행하기를 원했던 것이다. 즉 미국과 북한은 핵 폐기의 범위와 방법에 대해 서로 다른 생각을 가지고 있었다.<sup>201)</sup>

향후 북미 간 비핵 협상이 언제 어떻게 재개될지는 알 수 없다. 그러나 미국과 북한의 기본 입장은 크게 달라지지 않을 것으로 보인다. 비핵 협상의 쟁점은 첫째, 완전한 비핵화 정의, 둘째, 핵폐기 방법, 셋째, 초기단계 비핵화 조치에 대한 합의 문제 등이라 할 수 있다.

201) 조은정·김보미·최용환, “북미 비핵화 협상의 쟁점과 과제,” 『INSS 전략보고』, 제44호 (2019), pp. 1~17.

## 1) 추진원칙

### 가) 포괄적 합의와 단계적 접근의 분리

북한이 핵 폐기를 결심하고, 미국과 한국 등 상대방의 선의를 완전히 신뢰한다면 일괄타결 방식의 핵 폐기가 더 바람직하고 빠른 방식이 될 수 있을 것이다. 하지만 북핵문제는 상호 신뢰가 존재하지 않는 상황에서 진행되고 있는 것이 현실이다. 즉, 북한은 자신들이 핵을 폐기하였을 때, 한국과 미국 등 주변국이 자신들의 안보를 위협하지 않을 것이라는 보장을 달라고 요구해왔다. 반면 외부에서는 북한이 핵 폐기 진정성을 말이 아니라 행동으로 증명해보이기를 바라고 있다. 결국 국가 간의 관계에서 신뢰는 사전에 선험적으로 존재하는 것이 아니라, 상호관계를 통해 만들어 나가는 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 뿐만 아니라 북한의 핵능력이 크게 증가하였다는 점을 고려하면 단계적 핵 폐기는 불가피한 측면이 있다. 예컨대 북한이 보유하고 있는 핵시설과 관련 프로그램, 그리고 이미 개발한 핵무기와 어딘가 보유하고 있을 핵물질 등은 각각의 폐기 절차와 방식이 다를 수밖에 없으며 이에 소요되는 시간이 다를 것이다. 또한 검증 절차가 수반된다면 단순 폐기보다 더 많은 시간이 소요될 수밖에 없다. 결국 단계적 접근은 단기적으로는 실질적 성과를 창출하기 위해서 중요하지만, 실질적인 차원에서는 불가피한 측면도 존재한다. 하지만 북한이 원하는 ‘단계적 합의, 단계적 접근’의 경우 각 단계마다 새로운 협상이 필요하여 너무나 많은 시간과 노력이 소요된다는 문제가 있다. 또한 이러한 접근을 수용할 경우 부분 핵 폐기로 끝날 우려가 있다는 점에서 한국이나 미국 국내적으로 상당한 반발이 초래될 수 있다.<sup>202)</sup>

---

202) 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), pp. 80~83.

반면 미국이 원하는 방식은 사전에 비핵화 범위를 미리 정하는 것이지만, 북한은 이 방식을 거부하고 있다. 미국은 북한의 비핵화 진정성을 확인하는 방법 중 하나로 북한이 핵 폐기의 범위를 분명하게 밝히기를 바란다. 그렇다면 ‘완전한 비핵화’ 범위와 관련해서는 최소 6자회담의 「9·19 공동성명」 수준의 합의가 필요하다. 즉, ‘모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기’ 수준의 구체성 있는 합의가 필요하다. 그러나 그 구체적 내용에 집중하다보면 핵협상 자체가 무산되거나 교착상태에 빠질 위험이 있다. 따라서 비핵화 범위에 대해서는 최대한 구체성을 확보하고, 세부적인 사안은 남·북·미 등 관련국 사이의 실무그룹을 조직하여 지속적으로 논의하는 방식을 검토할 필요가 있다. 과거 6자회담 「2·13 합의」에서도 6자회담 참여국들은 당장 합의가 어려운 북미관계 정상화, 북일관계 정상화, 동북아 평화안보체제 등 5개 부문에 대해서는 워킹그룹을 설치하고 논의하기로 하여 교착상태를 극복해 나갔다. 즉, 포괄적 합의와 단계적 접근을 분리해서 포괄적 합의는 지속적으로 논의해 나가면서 우선은 초기 단계 비핵화 진전에 집중하는 방식이다.

가장 중요한 쟁점인 검증과 관련해서도 단계적 접근을 고민할 필요가 있다. 즉 초기단계부터 미신고 핵시설 등 모든 시설에 접근하려거나, 전면 사찰의 수용을 요구한다면 협상의 진전 자체가 어려울 가능성이 있다. 따라서 초기단계에서는 일부 주요시설을 대상으로 낮은 수준의 검증부터 시작하는 것이다. 이후 상호 신뢰가 구축되어 나감에 따라 검증의 범위와 내용을 확대·심화하는 방식을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

#### 나) 등가적 교환, 동시적 행동

상호 불신이 강한 국가들 사이의 협상에서는 등가적 교환이 매우

중요할 수밖에 없다. 일반적인 국제협상에서 등가적 교환은 매우 기본적인 원칙이다. 그런데 비핵화 협상은 기본적으로 안보와 경제 간의 비대칭적 교환이 일반적이라는 점이다. 실제 제2차 북미정상 회담에서 북미 양국이 논의한 것은 핵 폐기와 제재 완화의 교환으로, 교환 대상의 비대칭성을 전제한 것이었다. 결국 등가적 교환을 위해서는 정치적 합의가 중요한데, 비핵화라는 개념 자체가 기술적인 동시에 정치적 개념이다. 그렇지만 비핵화 자체가 정치적 합의 성격을 가지기 때문에 기술적으로 완벽한 등가적 교환은 불가능하더라도 정치적으로 합의할 수 있는 등가적 교환은 가능하다. 사실 그것이 협상이라고 할 수 있다.

상호 불신의 골이 깊은 상황에서 등가적 교환과 함께 필요한 원칙이 바로 동시행동이라 할 수 있다. 북미 양국 모두 서로를 불신하기 때문에 상대방이 먼저 믿을 수 있는 조치 이후에나 자신이 이에 상응하는 조치를 하겠다는 입장이다. 양국이 모두 이러한 입장을 계속 유지한다면 협상은 순환논리에 빠져 정체 상태에 머무를 수밖에 없다. 따라서 등가적 교환 조건에 합의하였다면 행동은 동시에 이루어지도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 여러 논의들은 북한이 해야 할 조치는 매우 분명하지만, 상대적으로 이에 대한 상응조치로 미국이 취해야 할 것은 여전히 모호한 측면이 있다고 지적한다. 예컨대 협상이 진전되면 어느 시점에서 평화협정을 체결하고 북미 수교 등 외교관계 정상화를 통해 평화체제를 구축해 나가야 한다는 것에 많은 사람들이 동의한다. 그런데 이 과정에서 한미동맹과 주한미군의 성격 변화가 이루어질 수밖에 없는데, 이에 대한 논의와 준비는 여전히 부족한 측면이 있다.

다) 정치적 합의로서 완전화 비핵화 & 과정으로서의 비핵화 개념의 수용

「4·27 판문점선언」과 「6·12 싱가포르 북미공동성명」에서 남북과 북미는 ‘완전한 비핵화’에 합의하였다. 하지만 ‘완전한’의 의미는 여전히 확실하지 않으며, 그것이 「6·12 싱가포르 북미공동성명」을 비판하는 사람의 주된 이유 가운데 하나였다. 그런데 미국이 제시했던 완전하고, 검증가능하며, 되돌릴 수 없는 핵 폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID) 원칙 역시 불분명하기는 마찬가지이다. 즉, CVID에서 C(complete)의 의미가 무엇인지, 구체적으로 되돌릴 수 없다는 것은 무엇을 의미하는 것인지 등도 모두 분명하지 않다. 또한 북한을 믿지 못하는 상황에서 만약 북한이 성실하게 핵신고를 하더라도 과연 미국이 그것을 신뢰할 것인가라는 문제도 있다. 반대로 북한도 미국을 믿을 수 없기 때문에 성실한 신고보다는 자신의 잠재력을 보존하려 할 것이다. 또한 완전성의 의미에 불가역성이 포함된다면 그것은 거의 달성 불가능한 목표라 할 수 있다.

그렇다면 완전하고 불가역적인 비핵화는 북한 입장에서 핵 보유가 폐기보다 이득이 되지 않는다고 느끼는 어떤 시점, 혹은 다시 핵 개발을 결심하여 실제 핵무기 보유까지 시간이 최대한 오래 걸리는 어떤 시점을 의미할 수 있다. 결국 비핵화 자체가 정치적 합의의 성격을 가질 수밖에 없다. 과학, 기술적으로 완벽한 등가 교환이 불가능하더라도 정치적 합의를 통한 등가적 교환은 불가능하지 않을 것이다.

또한 과정으로서의 비핵화 개념을 수용할 필요가 있다. 목표로서의 비핵화가 핵 폐기의 특정단계가 완료될 때 달성되는 개념이라면, 과정으로서의 비핵화는 비핵화의 단계가 심화되어 나갈 때마다 더 진전된 비핵화로 나가는 것으로 판단하는 개념이다. 이러한 과정으로서의 비핵화는 비핵화 단계의 진전마다 의미를 부여하여 불가역성

을 확보하기 위해 필요한 개념이라 할 수 있다. 예를 들어 북한이 모든 핵무기와 핵물질, 핵프로그램을 폐기함으로써 비핵화가 종료된 것이 아니다. 이후에도 북한이 핵무기를 재개발하지 못하도록 방지하는 과정이 필요하다. 즉, 비핵화는 북한의 핵 폐기로 마무리되는 것이 아니라, 그 상태를 지속가능하게 유지할 수 있도록 만드는 의미를 포함해야 한다.

## 2) 초기단계의 비핵화 조치와 상응조치의 교환

등가적 교환, 동시행동의 원칙을 바탕으로 단계적 접근이 추진된다면, 가장 먼저 논의해야 할 것이 초기단계 비핵화 조치이다. 실제 협상이 시작되면 관련국들 간 논의에 따라 초기단계의 비핵화 조치의 구체적인 범위가 결정될 것이다. 그러나 가장 최근 논의라 할 수 있는 하노이 정상회담 논의를 토대로 실현 가능한 초기단계 조치의 내용을 원론적 수준에서 검토해 볼 필요가 있다.

하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담에서 북한은 영변 핵시설을 폐기할 용의가 있다고 했지만, 미국은 이른바 영변+ $\alpha$ 를 요구하였다. 이후 북한은 하노이에서보다 더 후퇴한 입장으로 선회했다. 하지만 바이든 정부 입장에서는 전 트럼프 정부가 거부한 조건보다 후퇴한 북한의 안을 수용하기에는 정치적 부담이 클 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 재개되는 북미 핵협상의 출발점은 하노이회담이 끝난 지점이 될 것이라 보는 것이 합리적이다. 그 이유는 김정은 정권과 가장 최근의 논의였던 하노이 북미정상회담이었기 때문이다.

초기단계 비핵화 조치의 핵심은 상호 신뢰구축을 통한 합의가 가능한 적절한 지점을 찾는 것이다. 그리고 합의 도출 외에 그 합의가 실제 이행될 수 있는가가 중요하다. 기존에도 핵 합의들이 있었지만 한 번도 검증단계로 진입하지 못했기 때문이다. 실제로 합의가 이행

될 때 상호 신뢰가 조성될 수 있다. 관련된 문제 가운데 하나는 북한이 취해야 할 초기단계 비핵화 조치에 상응하는 미국과 한국의 조치 내용이다. 지금까지 초기단계 비핵화 조치에 대한 상응조치로 검토되거나 논의되었던 사안들은 ▲부분적 제재 완화, ▲북미 연락사무소 설치, ▲중전선언 등이다. 이 내용 역시 실제 협상 과정에서 구체화될 수밖에 없지만, 초기단계 비핵화 조치의 내용이 포괄적일수록 상응조치의 내용도 거기에 맞추어 증가할 것이다.

### 3) 최종목표에 대한 합의 도출

남북정상은 「4·27 판문점선언」을 통해 완전한 비핵화와 핵 없는 한반도 실현을 위해 노력할 것에 합의하였다. 북미정상도 「6·12 싱가포르 북미공동성명」에서 한반도의 완전한 비핵화에 합의한 바 있다. 하지만 완전한 비핵화는 매우 추상적인 개념이어서 구체적으로 무엇을 의미하는지 분명하지 않은 측면이 존재한다.

일괄타결 방식을 주장했던 트럼프 행정부와 달리 바이든 정부에서는 보다 실용적인 접근을 시도할 것이며, 실질적 성과를 목표로 한다는 점에서 사실상의 단계적 접근이 이루어질 가능성이 높아졌다. 하지만 그렇다고 해서 미국이 비핵화 최종 상태에 대한 아무런 합의 없이, ‘단계적 합의, 단계적 이행’ 방식을 수용할 가능성은 높지 않다.<sup>203)</sup> 왜냐하면 이와 같은 방식은 매우 어렵고 힘들 뿐만 아니라, 북한의 핵 포기 진정성을 최소한의 수준에서라도 확인하고 싶을 것이기 때문이다. 반면 북한은 자신들이 가진 핵시설 모두를 공개 혹은 신고하는 것은 미국에 폭격리스트를 제공하는 것과 같기 때문에 수용할 수 없다는 입장을 보인 바 있다.<sup>204)</sup>

203) 최용환, “한반도 평화 프로세스 재가동과 한미정상회담,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제261호 (2021), p. 1.

204) Simon Denyer, “As clock ticks, South Korea looks for a leap of faith from

이와 같은 북미 양국의 입장을 볼 때, 2005년 6자회담의 「9·19 공동성명」 수준의 포괄적 합의를 검토할 필요가 있다. 6자회담 참여국들은 「9·19 공동성명」에서 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램의 포기(abandoning all nuclear weapons and existing nuclear programs)’에 합의하였고, 북한의 평화적 핵이용 권리를 감안해 경수로 지원 문제를 적절한 시기에 논의하기로 하였다. 이 같은 사례는 정치적 합의로서의 비핵화 논의와 일맥상통한다. 결국 비핵화 범위 혹은 비핵화 최종 상태에 대한 합의 역시 정치적 합의가 될 것이다. 따라서 6자회담 「9·19 공동성명」 수준의 포괄적 합의 도출을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 하지만 비핵화 범위의 구체화라는 측면에서 본다면 이 정도의 합의는 여전히 불충분한 것이 현실이다. 그렇지만 비핵화 논의 입구에서 비핵화 범위를 구체화하려고 하다가 전체 비핵 프로세스의 진전을 어렵게 하기보다는 포괄적인 내용에 합의하고, 별도의 논의기구를 만들어 그 구체화를 위해 지속적으로 협의하는 방안을 택할 필요가 있다.

#### 4) 비핵화 촉진 수단의 병행: 단계의 압축, 신뢰 부족 문제 극복

바이든 정부는 트럼프 정부의 하향식(탑-다운, top-down) 방식보다는 상향식(바텀-업, bottom-up) 방식을 선호하고 있다. 하지만 적절한 계기를 마련한다면 실무협의를(bottom-up)와 정상회담(top-down)의 적절한 조화가 필요하다. 또한 신뢰가 부족한 상황에서 합의 이행을 담보할 수 있는 다양한 조치들을 접목할 필요가 있다.

우선 이행단계를 최대한 압축해 단계가 많아질수록 이행을 둘러

---

Washington over North Korea,” *The Washington Post*, November 21, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/as-clock-ticks-south-korea-looks-for-a-leap-of-faith-from-washington-over-north-korea/2018/11/20/ce640cc6-ebdd-11e8-9236-bb94154151d2\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/as-clock-ticks-south-korea-looks-for-a-leap-of-faith-from-washington-over-north-korea/2018/11/20/ce640cc6-ebdd-11e8-9236-bb94154151d2_story.html)> (Accessed May 14, 2021).

싼 논쟁이 많아질 수밖에 없는 단점을 극복할 필요가 있다. 이를 위해서는 핵 폐기 대상을 몇 가지로 압축해 범주화할 필요가 있다. 앞서 말했듯이 북한은 핵 폐기 대상을 모두 건네는 것은 미국에 폭격리스트를 제공하는 것이라며 거부하였지만, 북한은 구체성이 어느 정도 결여되더라도 핵 폐기의 범위를 제시할 필요는 있다. 그것은 북한의 핵 폐기 진정성을 보여주는 것이며, 동시에 단계 압축 등을 위해서도 필요한 조치이다.

단계 압축이 됐다면 비핵화 대상을 몇 개의 범주로 나눠 동시(simultaneous)·병행적(parallel) 이행을 시작하고, 순차적으로 완료하는 방식을 접목할 필요가 있다. 예를 들어 핵무기, 핵물질, 핵시설 등을 폐기하는 절차와 여기에 들어가는 시간 등이 모두 다를 것이다. 따라서 초기단계 비핵화 조치를 통해 신뢰가 구축되면, 다음 단계에서는 여러 범주로 나누었던 핵 폐기 대상의 처리 절차를 동시에 병행적으로 착수하는 방안이다. 다만 각 범주별로 비핵화 소요 시간이 다르다는 점을 감안해야 할 것이다.

상호 신뢰가 부족한 상황에서 단계를 압축하는 방안 이외에도 등가적 동시교환 방식의 이행력 제고를 위해 합의 이행 기간을 설정하거나, 이행 완료단계에서 상응조치 역시 완료되는 방식 등을 고려할 수 있다. 6자회담에서도 참여국들은 합의 이행력 제고를 위해 합의 이행 기간을 설정하거나, 합의 이행 완료단계에 더 많은 보상을 제공하는 방식에 합의한 바 있다.

이외에 상대방이 합의를 불이행하였을 경우 제공되었던 상응조치를 회수하는 스냅백(snap back) 조항을 활용할 수도 있을 것이다. 스냅백 조항 적용을 위해서는 합의 위반 여부를 객관적으로 판단할 수 있는 기제를 발전시킬 수 있는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 북한의 합의 불이행에 대한 보완조치가 스냅백이라면 미국의 합의

불이행에 대한 보완조치 등도 고려할 필요가 있다. 예컨대 한 연구자는 미국의 관계개선 약속 불이행에 대한 대북 신뢰조치로 핵물질 및 핵무기를 북한 내에 봉인한 후, 최종단계에서 폐기하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>205)</sup> 이외에도 다양한 아이디어와 방안을 검토할 수 있지만, 중요한 것은 모든 조치가 등가적이어야 한다는 점이다. 즉, 상호 신뢰가 없는 상황에서 일방의 선의만을 요구하기보다는 상호 보완조치를 병행하는 것이 합의 도출에 기여할 것이다.

## (2) 북한의 비핵화 동력 유지 및 협상 견인

### (가) 추진배경: 한반도 상황의 평화적 관리와 비핵화 협상 재개 필요성

2021년 현재 그리고 가까운 미래의 국제질서와 관련된 핵심적 쟁점은 미중 전략경쟁과 코로나19라고 할 수 있다. 미중 전략경쟁은 글로벌 패권질서의 변화와 관련하여 매우 핵심적인 사안이며, 코로나19는 그동안 인식하고 있었으나 이처럼 큰 충격으로 다가올지 몰랐던 신안보 혹은 비전통안보 이슈의 부상과 관련된 현상이다. 여기에서 미중 갈등의 현황과 미래를 자세하게 논의할 필요는 없겠지만, 트럼프 행정부를 지나면서 노골화된 미중 전략경쟁은 바이든 행정부에 들어서도 유지되고 있다. 트럼프 행정부와외의 단절을 표방한 바이든 행정부에서도 미중관계의 경쟁적 성격을 이어가는 것은 향후 이 현상이 한동안 지속될 것임을 보여준다.

문제는 미중 전략경쟁이 심화하면서 한반도와 동아시아에서는 신냉전적 질서가 다시 강화될 우려가 있다는 점이다. 미중 전략경쟁이 동아시아 및 한반도에서 신냉전 구조의 강화로 이어지면 북핵문제의 해결은 더욱 어려워질 수 있다. 최근 북한의 경제위기 상황을 보면서

---

205) 조성렬, “북한 핵문제의 해결 방안,” KBS 남북교류협력단, 『북한 비핵화 문제 해결 방안』 (서울: KBS 남북교류협력단, 2019), pp. 138~139.

제재의 유지를 통해 북한을 압박하여 비핵화를 달성해야 한다는 주장이 나오기도 했다.<sup>206)</sup> 실제로 대북제재로 인해서 북한 경제가 마이너스 성장으로 돌아선 상황에서 발생한 코로나19의 충격은 북한에 커다란 부담으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 하지만 대북제재에 대한 북한 체제의 내구력은 경제 그 자체가 아니라, 경제 위기가 정치적 위기 혹은 체제 위기로 전환되지 않는 북한 체제의 특성에 있다.

대외적으로 북한은 미중 갈등 상황에서 확실하게 중국 편에 서으로써 미국의 압력을 상쇄시키려 하는 것으로 보인다. 북한은 대미관계를 장기전으로 인식하고 자신들의 입장은 이미 정해졌으니 미국이 달라진 계산법을 들고 오든지 변화된 태도를 보여 달라고 주문하고 있다. 한국으로서는 이러한 남북 및 북미관계 경색 국면을 극복하여 협상 국면으로의 전환이 절실히 요구된다.

## (나) 추진목표: 정세의 평화적 관리와 북한의 협상 복귀 견인

### 1) 한반도 상황의 평화적 관리

현재 상황을 보면 북미 양국은 시간은 자기편이라고 인식하고 있다. 북한은 제재를 인내하면서 핵과 전략무기를 개발하면, 결국 남한이나 미국은 협상의 장에 나올 수밖에 없을 것으로 판단하고 있는 것처럼 보인다. 반면 미국은 외교와 대화를 강조하면서도 대북제재의 틀을 지속·강화하면, 결국 북한이 협상을 먼저 요구하고 나올 수밖에 없을 것으로 판단하는 듯하다. 문제는 북한이 미국의 대북정책에 대한 불만으로 전략도발을 강행할 가능성이 언제나 도사리고

---

206) Evans J. R. Revere, "North Korea's Economic Crisis: Last Chance for Denuclearization?" February 26, 2021, Brookings (<https://www.brookings.edu/research/north-koreas-economic-crisis-last-chance-for-denuclearization/>) (Accessed March 5, 2021).

있다는 것이다. 만약 북한이 핵이나 장거리미사일 시험을 감행한다면, 북미관계는 매우 어려워질 수밖에 없으며, 한반도 평화 프로세스도 심각한 난관에 봉착할 수밖에 없다. 이런 측면에서 한반도 상황의 평화적 관리가 매우 중요하다.

물론 북핵 협상이 재개되어도 협상을 통해 북한 핵 폐기를 설득하는 것이 과연 가능할지도 여전히 불투명하다. 북한이 핵을 폐기하지 않을 것이라고 가정하여 협상을 추진하지 않을 수도 없지만, 북한의 선의에 기대어 협상을 통한 비핵화에 낙관적 기대만을 가질 수 없는 것도 현실이다. 그러나 협상이 재개된다는 것 자체가 가진 장점에 주목할 필요가 있다. 2018년 한반도 평화전환 과정이 보여주는 것은 협상을 통한 문제해결이 결코 쉽지 않다는 점이었지만, 협상을 통해 상황을 다소라도 긍정적으로 이끌고 갈 수 있다는 점이기도 했다. 협상 이외의 효과적인 수단이 존재하지 않는 현재의 상황에서 협상 재개를 통해 상황이 더 악화되는 것을 방지하면서 더 나은 방안을 모색하는 것이 가장 현실적인 방안일 수 있다.

현재 상황에서 북핵 협상의 재개 여부를 예상하기는 쉽지 않다. 하지만 협상이 재개된다면 한국의 정책적 역할 공간이 확보 및 확대되어야 한다는 것은 분명하다. 북핵을 포함한 한반도 문제는 한국의 생존, 그리고 번영과 관련된 핵심 이슈이기 때문이다. 바로 이런 이유로 한반도 정세의 평화적 관리는 물론이고 북핵 협상 재개를 위해서는 한국 정부의 적극적 역할이 요구된다고 할 수 있다.

## 2) 북한의 협상 트랙 복귀

북한은 미국의 주도 아래 국제사회가 북한을 비정상적인 일탈 국가로 인식하는 것을 자신들에 대한 적대정책으로 규정하고 이의 철회를 요구하고 있다. 문제는 북한이 주장하는 대북적대시정책의

내용이 매우 포괄적이거나 모호하다는 것이다. 그렇지만 이것을 반드시 부정적으로만 볼 필요는 없다. 북한 입장에서 보면, 만약 북한이 대북적대시정책의 내용을 몇 가지로 정리하여 제시할 경우에는 그 모든 것이 해결되기 전까지 협상에 나서기가 어려울 수 있다. 반면에 적대시정책의 내용을 모호하게 제시한다면, 몇 가지 핵심 사안의 변화 징후를 명분 삼아 협상에 나설 수도 있을 것이다. 즉, 북한의 입장에서 대북적대시정책의 내용의 모호성을 유지하는 것이 전략적 유연성을 확보할 수 있는 것일 수도 있다. 그렇다면 결국 북한이 협상에 나설 수 있는 명분을 만들어주는 것이 중요하며, 구체적으로 어떤 조치를 취할 것인지 등이 쟁점이 될 것이다.

#### (다) 추진방법: 한중관계 관리와 한미협약, 그리고 남북합의 이행

##### 1) 한국의 전략적 가치 제고 및 외교전략 수단의 다양화

한국이 향후 북핵 협상을 긍정적 방향으로 견인해 나가기 위해서는 무엇보다 한반도 및 동북아 국제질서 구조에서 전략적 입지가 강화될 필요가 있다. 이를 위해서 한국은 외교전략 수단을 다양하게 구비해야 할 것이다.

기본적으로 미중의 전략경쟁 구도 속에서 한국의 전략적 역할 공간을 넓힐 필요가 있다. 미중 전략경쟁은 한동안 지속될 것으로 보이며 한반도에도 상당한 영향력을 발휘할 것이다. 이에 따라 기존의 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 대외전략 기초를 유지하기가 힘들 것이라는 지적이 지속적으로 제기되고 있다. 최악의 경우에는 미국과 중국 양국 사이에서 양자택일적 선택을 강요받을 수도 있다는 우려도 나오고 있다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 미국과 중국의 이해가 맞물리는 공간 혹은 이슈 영역에서 한국의 전략적 가치를 제고할 필요가 있다. 즉, 한국이 일방적으로 선택을 강요받기보다는

한국의 선택이 중요하게 받아들일 수 있는 상황을 만들어내야 한다. 이러한 상황을 만들기 위해서는 기존의 한미동맹 일변도의 외교 전략에서 탈피할 필요도 있다. 물론 한국 안보에서 한미동맹이 가장 중요한 버팀목이라는 점에서 향후 일정 기간 동안 변화하지 않을 것이다. 따라서 미국과의 협력을 당연히 추구해 나가야 하겠지만, 무조건적이고 전면적인 협력보다 우리 기준에 따른 또는 사안별 협력이 더 바람직할 수 있다. 한국이 일방적이고 전면적으로 협력할 경우 미국이 한국에 더 많은 유인책을 제공할 이유가 없을 것이기 때문이다. 또한 한국의 국력이 세계 10위권으로 성장하면서 한국의 국익은 특정국가가 아니라 전 세계에 퍼져있는 것이 현실이다. 더불어 중국과의 무역규모는 미국과 일본과의 무역규모를 더한 것보다 많으며, 중국이 직접적으로 한국을 위협하는 국가도 아니다. 즉, 한국에 미국은 매우 중요하며 중국도 적으로 돌릴 수 없는 국가이다.

북핵문제 해결에 있어서도 한국이 직접적인 역할을 하기 위해서는 지금보다 외교전략적 수단을 더욱 다양하게 가질 필요가 있다. 한미, 남북 당국 간의 직접 소통 채널은 향후에도 매우 중요할 것이다. 하지만 동시에 한중, 한러, 한일 등 한반도 주변국들과의 우회 채널, 유엔, ARF(ASEAN Region Forum, 아세안지역안보포럼) 등 국제기구와의 협력채널 등을 더 활용할 필요가 있다. 또한 당국 간 관계뿐만 아니라 반관반민의 1.5 트랙, 민간단체 중심의 트랙 2 등도 중요하다. 나아가 보건, 환경, 기후변화 등 특정 이슈 영역을 중심으로 한 소다자 협력을 한국이 주도할 필요도 있다. 지금까지의 남북관계 역사를 되돌아보면, 남북관계의 부침이 너무나 심한 것을 알 수 있다. 특히 남북관계가 경색 국면이었을 때 한국이 활용할 수 있는 채널은 매우 제한적이었다. 또한 한미동맹이 오랫동안 유지되어 왔지만, 워싱턴 정책 서클에서 한국의 입장에 동의하는 의미

있는 집단의 주장을 확보하지도 못했다. 간단히 말해 한미동맹 틀 속에서 한국의 정책적 자율성의 확보, 남북관계, 북미관계 등에서 정책적 지렛대를 확보하는 것 등이 중요할 수밖에 없다.

## 2) 남북합의 이행을 통한 신뢰구축

2018년 한반도 평화 전환 국면에서 남북한 정상은 3번의 정상회담을 개최하였고, 완전한 비핵화, 한반도 평화체제, 그리고 여러 분야에서 남북협력사업 등에 합의한 바 있다. 그런데 현재 북한은 남북 정상 간의 주요한 합의들이 이행되지 않고 있다면서 불만을 제기하고 있는 상황이다. 남북합의는 북미 협상의 교착과 대북제재라는 현실적 장벽에 가로막혀 많은 부문이 진전을 보이지 못하였다. 특히 군사 분야에서 9·19 군사분야 합의의 기본틀은 유지하고 있지만, 합의 이행을 위한 남북군사공동위원회의 가동은 이루어지지 않고 있다.

물론 한국 입장에서 보면, 남북정상 합의 가운데 실천이 가능한 대부분은 이미 이행되었으며, 이행되지 못한 사안의 대부분은 명백히 북핵문제 진전이라는 단서가 달린 것들이다. 즉, 남측의 이행 의지가 부족했던 것이 아니라, 북핵문제의 진전이라는 핵심 고리가 풀리지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 남북합의 불이행에 불만을 가지고 있는 것은 분명해 보인다.

결국 남북 간의 신뢰 회복을 위해서는 남북이 합의한 사안의 이행이 필수적이다. 또한 남측이 최대한 합의를 이행하였다는 명분을 확보할 수 있어야 북한의 합의 이행을 당당히 요청할 수 있을 것이다. 그런 의미에서 향후 관심을 가져야 하는 분야는 보건·환경·안전 등과 관련된 부문이라고 할 수 있다. 보건·환경 부문은 「9월 평양공동선언」에서 남북이 추진하기로 합의한 영역이다. 더구나 코로나19 상황은 이 분야에서 협력의 필요성을 부각시키고 있다. 보건 이외에도 남북은 산림 분야를 포함한 환경협력에 합의한 바 있다. 환경 부문에

대한 북한의 관심은 매우 높으며 특히 신재생에너지 분야에 대해서는 김정은 위원장 신년사 등을 통해 지속적으로 관심을 표명하고 있다. 이외에 환경 분야 협력에 대한 남북한의 관심을 고려하였을 때, 양자의 공통적 관심 의제는 산림, 수자원, 자연재난 등이 거론된다.<sup>207)</sup> 기후변화 등 환경 문제는 미국 바이든 행정부가 밝힌 8대 외교전략의 핵심과제 가운데 하나이자,<sup>208)</sup> 글로벌 의제라는 점에서 남북협력을 추진할 명분은 분명하다.

물론 아직까지 북한이 인도적 지원을 수용하겠다는 거나, 보건의료 부분 협력에 적극적인 모습을 보이지 않고 있는 것이 현실이다. 그러나 이 분야의 협력은 남북이 이미 합의한 사안이라는 점에서 추진 명분과 실리가 분명한 만큼 북한의 수용 여부와 상관없이 지속적으로 제안해야 할 것이다. 비록 북한이 한국이 제안한 보건의료, 환경 부문 협력을 ‘비본질적’인 것이라며 수용하고 있지 않지만, 코로나19 상황의 전개를 볼 때, 이 분야에서의 협력 문제는 점점 본질적 사안이 될 수밖에 없을 것이다.

이외에도 우리가 관심을 가져야 하는 분야가 바로 군사합의이다. 남북한의 군사합의 이행을 통한 긴장 완화는 국제사회의 대북제재와 무관할 뿐만 아니라 군사 분야의 협력 진전은 남북한의 상호 신뢰 제고에도 크게 기여할 것이다. 남북군사공동위원회 가동을 통해 군사합의 이행 검증 및 제도적 기반을 보다 적극적으로 마련해 나갈 필요가 있다. 특히 남북관계는 명분과 논리가 중요하다라는 점에서 합의 이행과 관련해 한국이 주도권을 갖고 나갈 수 있도록 적극적인 모습을 보일 필요가 있다.

---

207) 강택구 외, 『북한 환경상태 조사 및 남북 환경협력사업 개발 연구』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020), p. 107.

208) Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” March 3, 2021, U.S. Department of State.

### 3) 한중관계 관리를 통한 북한 설득

북한은 미중 전략경쟁의 틈을 활용하여 북중관계 강화를 통해 미국의 압력을 상쇄하려 시도할 것이다. 중국은 유엔 안보리 상임이사국으로서 유엔 대북제재에도 동의한 바, 한반도 상황의 안정적 관리에 책임이 있다. 북한의 대외전략이 북중관계 강화를 통한 미국의 대중 압박 분쇄라면, 중국의 입장과 영향력이 강화될 가능성에 주목할 필요가 있다.

따라서 한국은 한중관계를 잘 관리하여 북한의 도발 및 협상 트랙 이탈을 사전에 방지하여 북핵 협상 진전까지 한반도 상황을 평화적으로 관리하는 방안을 강구할 필요가 있다. 만약 북한이 핵·미사일 시험을 감행한다면 북미관계는 매우 어려워질 수밖에 없으며, 그렇게 되면 한반도 평화 프로세스 역시 난관에 봉착할 수밖에 없을 것이다.

우선은 국제사회 및 동북아시아의 강대국으로서의 위상에 걸맞게 중국이 한반도 안정을 위해 책임 있는 역할을 하도록 지속적으로 요구할 필요가 있다. 이와 같은 한국의 요구에 중국이 반응하도록 하기 위해서는 첫째, 미중 양국 사이에서 유연하고 균형 있는 입장을 유지해야 할 것이다. 사안별로 미국 혹은 중국과 협력할 수 있다는 것을 한국이 충분히 보여주는 것이 중요하다. 즉, 한국의 전략적 가치를 높임으로써 한국의 이해에 중국이 적극 협력할 수 있는 구조적 기초를 마련해야 할 것이다.

둘째, 중국이 주장하는 한반도 문제의 평화적 해결 원칙에 동의하는 모습을 보여줄 필요가 있다. 한반도 문제와 관련해 중국은 이른바 쌍중단을 주장해 왔다. 즉, 한미연합훈련과 북한의 핵·미사일 시험의 동시 중단, 비핵과 평화 프로세스의 동시 진행을 요구하고 있다. 한국이 중국의 정책을 무조건적으로 수용할 필요는 없지만, 한반도 안정과 관련된 중국의 이해와 언급을 실천할 수 있는 중국의 역할을

주문할 필요는 있다.

셋째, 한중 외교안보 대화 수준을 높이고 제도화할 필요가 있다. 미국 바이든 정부는 출범하자마자 미국의 국무·국방장관이 한국과 일본을 순방하여 이른바 2+2 회담을 개최하였다. 이는 한미, 미일 동맹 나아가 한·미·일 동맹의 견고함을 보여주고자 한 상징적인 제스처였다. 물론 현재의 한반도 상황을 고려할 때, 한국의 핵심 동맹 파트너는 앞으로도 한동안 미국일 수밖에 없다. 하지만 미국과 동등하지는 않더라도 중국이 섭섭해 하지 않을 정도의 한중 간 전략적 소통이 필요한 것도 사실이다.

넷째, 중국이 한국전쟁 정전협정 체결 당사자인 점이다. 이 의미는 정전체제를 평화체제로 전환하기 위해서는 중국의 동의가 요구된다는 것이다. 따라서 북핵 협상과 함께 논의할 수밖에 없는 한반도 평화체제의 미래가 중국의 이해에 반(反)하지 않는다는 것을 적극적으로 설득해야 한다.

#### 4) 한미협의를 통한 북한의 협상 트랙 복귀 견인

현재 남북관계에서 북한이 제기하는 핵심 쟁점은 첨단군사장비 반입 및 한미연합군사훈련이다. 북한은 군사적 문제를 ‘본질적’ 사안이라며 남북관계 개선의 전제조건 가운데 하나로 제시하고 있다. 이에 따라 한미연합군사훈련이 실시될 때마다 국내에서는 실시 여부를 둘러싼 논란이 발생하고, 훈련이 시작되면 북한의 강한 반발로 남북관계 경색의 원인이 되고 있다. 한국 정부는 북한의 반발을 고려해 훈련의 규모를 축소하거나 실제 기동 훈련이 없는 지휘소 연습 등으로 변경하여 실시하였지만, 북한은 훈련의 규모나 내용이 아니라 실시 자체를 북침 전쟁연습이라면서 문제삼고 있는 상황이다.

한미연합군사훈련을 축소하거나 일시 중단은 가능하지만 영구히

중단할 수 없다면, 한미 양국의 전략적 수정도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉, 한미연합군사훈련을 협상 개시 혹은 관계 개선의 전제 조건이 아닌 협상이 진행되는 동안 일시적으로 중단할 수 있는 사안임을 분명히 하는 것이다. 이렇게 한다면 군사훈련은 협상 개시의 조건이 아니라 협상 지속을 위한 카드가 될 수 있을 것이다. 한미연합군사훈련에 대한 한미 양국의 입장을 이같이 조정한다면, 지금처럼 군사훈련 문제로 수세적 상황에 내몰리지 않고 북한을 협상 트랙으로 유도하는 카드로 활용할 수 있을 것이다.

북한이 제2차 북미정상회담에서 요구했던 민생 관련 대북제재 완화 또는 해제 문제를 어떻게 할 것인가에 대한 한미 양국의 합의도 중요하다. 북한경제의 어려운 현실을 고려할 때, 북한 주민들의 경제적 어려움 해결을 위한 논의가 멀지 않은 시일 내에 부각될 가능성이 있다. 물론 북한이 비핵화와 관련해서 어떤 조치도 취하지 않으면 미국이 먼저 선제적으로 제재를 완화하지는 않을 것이다. 왜냐하면 미국은 북한의 핵 개발이 NPT 체제를 위반한 불법행위이기 때문에 북한의 정책변화 없이 제재를 완화하는 것은 북한은 물론이고 다른 국가들에도 좋지 않은 선택으로 남을 수 있다고 보고 있다. 그러나 제재의 목적이 북한의 핵 정책 변경을 추구하는 것이고, 제재 대상이 북한의 정책결정자들이라는 점을 고려해야 한다. 즉, 제재로 가장 큰 피해를 보고 있는 것은 다름 아닌 북한의 일반 주민들이라는 것이다. 따라서 한국은 미국에 이러한 점을 지적하면서 설득할 필요가 있다. 다만 북한의 배신에 대한 미국의 우려를 고려해 스냅백이라는 제한 조건을 활용하는 것을 제안할 필요가 있다.

## 나. 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제 추진

### (1) 추진배경: 한반도 평화 진전의 필수 요건

남북은 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사분야 합의서」를 통해 한반도 평화체제 구축을 위한 군사 분야 신뢰구축의 토대를 마련했다. 특히 6개조 22항으로 이루어진 「9·19 군사분야 합의서」는 매우 포괄적이고 구체적인 내용을 담고 있다. 여기에는 지상, 해상 및 공중에서의 모든 무력충돌 방지, 대규모 군사훈련 등 여러 가지 문제를 협의할 ‘남북군사공동위원회’의 가동, 군사분계선 일대에서의 육·해·공 모든 분야의 각종 군사연습 중지, 군사분계선 비핵금지구역 설정, 우발적 충돌 방지를 위한 상시연락체계 가동, 비무장지대의 평화지대 전환을 위한 감시초소 철수, 비무장지대 남북 공동 유해 발굴 및 역사유적 공동조사, 서해 북방한계선 평화구역과 공동어로구역 설정 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 감시초소 일부인 22개 시범 철수, 철원군 화살머리고지 일대 공동 유해발굴, 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.<sup>209)</sup> 현재 북한이 한미연합군사훈련과 전략무기 도입 등을 문제삼고 있다는 점에서 남북군사공동위원회 가동은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

---

209) 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, pp. 71~74.

## (2) 추진목표: 남북군사공동위원회 가동과 군사합의 이행

「9·19 군사분야 합의」의 이행 여부는 남북관계 제도화 나아가 적대적 상호의존 관계를 극복했는지 평가할 수 있는 중요한 척도라 할 수 있다. 이를 위해서는 남북군사공동위원회를 비롯한 군사 당국 간 회담을 적극적으로 추진해야 한다. 남북한의 군사 관련 회담의 재개와 실질적 진전은 한반도의 군사적 긴장을 완화하고, 나아가 남북관계의 불가역성 확보 및 한반도 평화를 공고하게 하는 기초를 마련할 수 있기 때문이다. 따라서 북한에 9·19 군사분야 합의의 이행을 지속적으로 촉구할 필요가 있다. 또한 한반도의 군사적 긴장 완화를 위한 다양한 조치에 대한 남북한의 사전검토도 추구할 필요가 있다. 예를 들어 군사정보 교환, 군사훈련 참관단 교환, 무력의 후방 배치 등을 논의할 수 있을 것이다.

남북한은 군사 당국 간 회담 재개를 통해 작게는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고, 크게는 남북관계를 불가역적으로 발전시키는 동시에 한반도 평화를 공고하게 하는 기초를 마련해야 한다. 9·19 군사분야 합의는 남북 간 군사 분야에 있어서 진일보한 합의였지만, 여전히 군사합의서에 대한 무력화 시도나 조짐이 있었고, 합의를 강제할 만한 별도 수단이 없는 상황에서 양측의 신뢰에 의지할 수밖에 없는 구조적 문제를 가지고 있다. 따라서 근본적으로 남북 접경지역 내의 무력을 효율적으로 통제하고 제어하는 방안을 마련할 필요가 있다.<sup>210)</sup>

---

210) 위의 책, pp. 224~225.

### (3) 추진방법

#### (가) 남북한의 군사적 신뢰구축과 남북군사공동위원회 가동

9·19 군사분야 합의 직후 남북은 합의를 이행하기 위해 협력하였다. 비록 2019년 11월 창린도 해안포 부대의 사격으로 9·19 군사분야 합의를 위반하는 사례가 나타났으나, 합의를 통해 남북 충돌을 야기할 수 있는 사안이 줄어들었다. 9·19 군사분야 합의 직후 ‘중무장지대’였던 비무장지대를 말 그대로 비무장화하는 효과를 거두었다. 남북 군사 당국은 2018년 12월 12일부로 상호 1km 이내 거리에서 마주 보는 감시초소 22개로부터 화기·장비·인원을 철수하고, 감시초소를 시범 철거하고 상호 현장 검증까지 실시하였다. 이에 유엔은 남북의 GP 철수 현장 검증 사례를 재래식 군비통제의 모범 사례로 선정하기도 하였다. 한편 GP 철수와 함께 진행된 철원군 화살머리고지 일대 지뢰 및 폭발물 제거 활동을 통해 지역 내 위험 요소를 제거하고 남북 공동 유해 발굴을 위한 제반 여건을 마련하였다.<sup>211)</sup>

9·19 군사분야 합의는 한반도에 평화를 정착시키기 위한 남북한의 공동 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 남북한 간 군사적 긴장 완화를 지속적으로 추진하는 데 있어 9·19 군사분야 합의를 비롯한 남북한 간 군사적 합의를 지속적으로 이행하는 것이 긴요한 상황이다. 북한은 2020년 6월 대남사업을 대적사업으로 전환하겠다고 밝힌 이후 군 통신선을 포함한 남북 당국 간 연락 통로 단절, 개성 남북공동연락사무소 폭파 등을 단행하는 가운데 9·19 군사분야 합의 중에서 이미 이행했던 사항들을 돌이키겠다고 밝혔다. 그러나 김정은 위원장이 당 중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의에서 ‘대남 군사행동 계획들을 보류’시킴으로써 북한이 9·19 군사분야

211) 국립통일교육원, 『2021 한반도 평화 이해』 (서울: 국립통일교육원 연구개발과, 2021), pp. 99~101.

합의 이행 사항을 번복하는 단계로까지 비화하지는 않았다.<sup>212)</sup>

북한이 남한의 합의 불이행을 문제삼고 있지만 북한 역시 남북 합의의 정신에 위배되는 모습을 보였다. 남북한은 9·19 군사분야 합의를 통해 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제를 '남북군사공동위원회'를 가동하여 협의해 나가기로 하였다. 그러나 북한은 남북군사공동위원회 가동은 고사하고 구성에조차 응하지 않아 왔다. 회담을 열어 협의하기보다는 차마 입에 담기 민망한 막말을 쏟아내곤 했다. 4·27 판문점 정상회담의 첫 결실이었던 개성 남북공동연락사무소를 폐쇄하는 수준이 아니라 아예 폭파시켜버렸다. 남북관계 악화의 책임에 북한도 자유로울 수 없다.<sup>213)</sup>

「남북기본합의서」와 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사분야 합의서」의 내용을 감안했을 때, 향후 구성·운영될 남북군사공동위원회에서는 ▲대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, ▲비무장지대의 평화적 이용문제, ▲군 인사교류 및 정보교환 문제, ▲대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, ▲검증문제(이상 「남북기본합의서」), ▲9·19 군사분야 합의의 이행실태 점검, ▲우발적 무력충돌 방지 문제(이상 「9월 평양공동선언」), ▲상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, ▲다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, ▲상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등을 논의해야 할 것으로 예상되는데, 이는 불가역적 남북관계 발전 및 한반도 평화 공고화와 직결되는 사안이라고 할 수 있다.<sup>214)</sup>

---

212) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 260~268.

213) 정육식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』 (파주: 유리창, 2021), p. 145.

214) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 260~268.

## (나) 군사공동위원회의 재래식 군비통제 방안

역설적으로 비핵화 전망이 어두워지고 남북관계가 악화된 상황에서 9·19 군사분야 합의의 중요성은 더욱 커졌다. 관계가 악화되면 양측 모두 군사적 준비태세 및 억제력을 강화해야 한다는 유혹에 빠지기 쉽다. 동시에 관계가 악화되면 무력충돌 및 충돌 발생 시 확산의 위험도 커지게 된다. 그런데 9·19 군사분야 합의는 ‘안정적인 억제 관계’ 확립에 절대적으로 필요하다.<sup>215)</sup>

현재 한국의 재래식 군사 전력은 빠른 속도로 강화되고 있으며 2020년대 중반까지 대대적인 투자가 계획되어 있어 이에 대한 북한의 강한 반발을 피하기 어려운 상황이다. 한국의 재래식 군사 전력의 증강은 북핵문제 해결과 남북관계 개선차원에서 신중하게 접근해야 한다. 최근 해외에서도 한국의 재래식 군사력 증강에 대한 비판적 시각과 주장이 등장하고 있는 만큼, 군비증강과 남북관계 발전에 대한 신중하면서도 심도 있는 논의가 필요한 상황이다.

현재 한국의 재래식 전력은 핵무기가 아니므로 북한에 덜 공격적으로 인식될 것이라는 판단하에 북핵문제 해결과 재래식 전력 발전을 별개로 분리하여 대응하고 있는 듯한 인상을 주고 있다. 한국의 재래식 전력 증강이 한반도 군비경쟁과 안보불안정을 불러일으킬 수도 있다는 우려에 대해, 군당국은 재래식 전력 증강은 다른 요소는 고려하지 않고 오직 북핵 위협에 초점을 맞추고 있다는 입장이다. 그러나 우리의 의도가 우리가 원하는 방식대로 북한에 전달되지 않을 가능성이 높다. 가령 북미대화가 비핵화의 해결점을 찾더라도 잔존하는 한국의 우월한 재래식 능력이 북한의 비핵화 과정을 더디게 만들 가능성을 완전히 배제할 수 없기 때문이다. 또한 북한으로 하여금 자칫 “국방력을 강화하면서 북한과 협력”하겠다는 모순

215) 정육식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』, pp. 250~251.

된 행동을 하고 있다는 인상을 심어주어 북미 사이에서 한국 정부의 중간자적 역할 수행에 어려움이 초래될 수 있을지 모른다.<sup>216)</sup>

남북한의 군사적 신뢰구축을 위한 단기 전략을 추진하는 조직은 하나의 거버넌스로 파악하고, 이 조직을 통해 서로 의제를 협의하고 조율해 나가야 한다. 남북군사공동위원회가 이러한 조직 형태로 남북한의 군비통제 여건이 성숙한다면 협의의 거버넌스이자 일종의 컨트롤 타워의 역할을 해야 할 것이다.

향후 남북대화의 재개, 비핵 협상의 진전으로 남북한의 군비통제 진전의 동력을 얻게 되면, 남북군사공동위원회의 재개가 최우선적으로 모색되어야 할 것이다. 남북이 합의한 남북군사공동위원회는 남북한의 군사회담과 교류 거버넌스의 미래 중심으로 상정될 필요가 있다.

## 다. 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영

### (1) 추진배경: 한반도 평화외교의 필요성

공공외교는 21세기 국제관계에서 외교의 주요 영역으로 등장하였다. 공공외교에 대한 국가별 인식은 국제관계에 대한 관점, 역사적·현재적 상황 조건, 일차적인 우선 관심 사항, 공공외교의 수행 목적, 그리고 수행 역량 등의 차이로 인해 용어의 채택이나 강조점에 있어서 다양한 차이를 보이고 있다.<sup>217)</sup> 공공외교의 국가적 다양성과 차별성을 고려했을 경우, 한국의 공공외교는 무엇보다도 한반도 평화와 관련이 있다.

---

216) 김보미, “북한의 한국 재래식 전력 증강에 대한 비판,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제263호 (2021), p. 5.

217) 송기돈, “공공외교의 개념적 이해,” 문경연·송기돈·박지연 편저, 『공공외교 이론과 사례』 (서울: 도서출판 오름, 2020), p. 30.

이러한 공공외교는 노무현 정부에 들어와 본격적으로 추진되기 시작하였다. 당시 공공외교의 주요 대상국은 미국과 중국에 집중되었다. 한국의 공공외교가 미국과 중국에 집중된 이유나 배경은 무엇보다도 전통적인 동맹국 미국과 역사적, 지리적으로 인접한 중국이 여러 측면에서 한반도 평화에 가장 큰 영향력을 행사하기 때문이다. 또한 미국과 중국을 대상으로 한반도 평화를 위한 정책공공외교(이하 평화외교)를 추진해서 이들에게 한국 정부의 정책을 설명하고 상호 정책교류를 원활하게 추진하는 것이 한반도 평화 증진에 직간접적으로 도움이 되기 때문이다.

그러나 최근 미중 간의 경쟁이 치열해짐에 따라 한국은 이들의 한국 견인정책으로 많은 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 미국과 중국에 대한 한국의 평화외교는 다른 국면을 맞이하게 되었다. 우선 미중 양국 간의 경쟁이 심해짐에 따라 한국에 대한 미중 양국의 견인정책도 강해지고 있다. 이에 따라 이들을 대상으로 하는 한국의 평화외교도 내용, 수준, 추진체계 등에서 체계적이고 일관된 입장을 유지하는 것이 중요해졌다. 평화외교의 대상이 미국이나 중국이나에 따라 같은 내용의 평화외교의 의미와 평가가 달라질 수밖에 없는 전략 구도가 형성되었기 때문이다.

다음으로 한국의 평화외교가 필요하고 중요한 이유는 미중 경쟁이 만들어내는 불확실하고 불안정한 동북아 소용돌이를 극복해 나가기 위한 우리의 전략적 방향과 맞물려있기 때문이다. 오늘날 국제정세는 변화의 대전환에 접어들었다. 다자주의에 입각한 지역적·국제적 협력보다는 각자도생이라는 생존 논리의 원칙이 중시되고 있다. 나아가 힘의 전환과 분산에 따라 지정학적 안보 경쟁의 격화 가능성이 높아져 국제정세 전반이 불확실하고 불안정하며 유동적인 양상을 보이고 있다. 힘의 구조적 전환과 분산으로 지역적 국제질서의 독자

성이 더욱 중요하게 되면서 각 지역의 차별적인 지정학이 내포하고 있는 전략적 의미가 그 어느 때보다도 국가의 외교안보정책에서 중요한 결정인자로 작용할 가능성이 증대되었다. 과거처럼 주요 강대국이 지역적·국제적 정세를 관리하면서 국제질서를 안정적으로 유지해 나가는 지도력을 발휘하기 힘든 상황이 도래하면서 지역 국가들의 안보 자율성을 확대하는 효과를 야기하고 있다.<sup>218)</sup>

한국의 입장에서 미중 경쟁은 우리의 외교안보정책 추진과 전략 구상에 중요한 도전일 뿐만 아니라 한반도의 지정학적 가치를 활용하여 한국의 전략적 자율성을 증대할 수 있는 기회이기도 하다. 따라서 한국은 글로벌 선도국가로 부상한 국가 역량을 충분히 활용하여 한반도 평화외교를 적극적으로 추진해 나가야 한다.

## (2) 추진목표: 한반도 평화 담론의 확산과 심화

한반도 평화외교의 추진목표는 한반도와 동북아, 그리고 동아시아를 넘어 글로벌 차원에서 평화 담론을 확산·심화시켜 나가는 것이다. 담론 행위로서 한반도 평화외교는 무엇보다도 한반도와 동북아에서의 힘의 정치구조가 산출하는 사회적 현실을 재구성할 필요가 있다.<sup>219)</sup> 즉, 그동안 우리의 인식체계를 지배해 왔던 안보에 의한 평화가 아니라 안보와 평화가 선순환하고 평화지향의 안보체제를 구축하기 위한 담론체계를 확산시켜 나가는 것이다.

무정부체제에서 국가의 생존력 확보를 중시하는 현실주의 국제정

218) 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 29~32.

219) 김태환, “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-,” 『주요국제문제분석』, 2021-07 (2021.5.6.), p. 19, <[https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?jsessionid=Vg6Pkrj-LbbBEVJaqukfc15m\\_public12?csrfPreventionSalt=null&sn=&bbsSn=&mvpSn=&searchMvpSe=&koreanEngSe=KOR&ctgrySe=&menuCl=P01&pblctDtaSn=13787&clCode=P01&boardSe=](https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?jsessionid=Vg6Pkrj-LbbBEVJaqukfc15m_public12?csrfPreventionSalt=null&sn=&bbsSn=&mvpSn=&searchMvpSe=&koreanEngSe=KOR&ctgrySe=&menuCl=P01&pblctDtaSn=13787&clCode=P01&boardSe=)> (검색일: 2021.10.1.).

치에서 안보는 일차적으로 국가 중심적 사고의 반영이기 때문에 평화는 그 자체로서 독립적인 가치를 보장받을 수 없었다.<sup>220)</sup> 평화를 보장받기 위해서는 우선 안보를 튼튼히 해야 하고 안보 없는 평화는 사상누각이라는 소위 ‘선 안보, 후 평화’라는 안보 중시 담론은 지난 시절 절대적 진리처럼 인식되고 또한 받아들여졌다. 평화를 지키기 위해 평화 그 자체의 구성물에 관심과 실천을 두기보다는 동맹, 군비, 억지라는 군사적 수단을 통한 전쟁의 부재가 평화라는 안보에 의한 평화가 우리의 인식과 사고를 지배해 왔다.<sup>221)</sup>

이념과 진영논리, 핵무기를 내세운 군사적 대결이 진행됐던 냉전이라는 강대국 정치가 종식됐지만, 한반도와 새로운 질서 재편이 이루어지고 있는 동북아 국제정치는 여전히 냉전 정치의 기류가 강하다. 이러한 상황이 지속된다면, 한반도와 동북아에서의 평화는 과거와 마찬가지로 안보에 의한 평화가 강화될 수밖에 없다. 나아가 한반도와 동북아의 평화는 새로운 군비경쟁으로 안보 딜레마의 악순환이 지속되면서 압도적 군사력을 가진 강대국들 간 정치의 희생양이 되는 것을 배제할 수 없다. 이를 극복하기 위해서는 안보에 의한 평화의 사고를 지양하고, 안보와 평화의 선순환 지향과 궁극적으로 평화에 의한 안보라는 담론의 현실화가 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 평화 담론의 구성과 이를 국내 및 지역 차원으로 확산시켜 나가는 다양한 한반도 평화외교가 요구된다고 할 수 있다.

한반도 평화외교에서의 평화 담론은 크게 세 가지 의미가 있다.<sup>222)</sup> 먼저, 사회적 구성물로서의 평화이다. 평화는 행위자들이 전쟁을 예방 및 정책 옵션으로 고려하지 않을 정도로 전쟁의 개연성이 낮은

220) 이수형·최용환, “안보에 의한 평화보다는 평화지향의 안보체제 구축,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리핑』, 18-14 (2018), p. 2.

221) 위의 글, p. 2.

222) 김태환, “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-,” pp. 20~21.

상황을 지칭한다. 이는 특히 행위자들이 평화와 안보를 공유하는 의미와 이해로 구성되는 사회적 구성물이다. 장기적 평화와 안보에 가장 바람직한 것은 동맹이나 집단안보체제 또는 경제적 통합이 아니라 평화의 조건들을 사회적으로 구성해 나가는 사회문화적·정치적 과정이다. 두 번째는 규범으로서의 평화이다. 사회적 구성물로서의 평화는 비물질적 인지구조로서 행위자의 정체성을 구성하고, 행위를 규제하며, 평가하는 규범의 역할을 수행한다. 세 번째는 실천으로서의 평화다. 갈등과 분쟁을 전쟁에 의존하지 않고 평화적으로 해결한다는 인식을 평화·안보 공동체 구성의 실천 과정을 통해서 물리적 지역세계에 반영한다. 이러한 3가지 의미의 평화 담론에서 현재와 미래의 한반도와 동북아 정세를 고려했을 경우, 우리가 중시해야 할 평화 의미는 실천으로서의 평화 담론이다. 실천으로서의 평화 담론이 왜 필요하고 중요한지는 최근에 우리가 경험한 한반도 평화 프로세스가 좋은 사례이다.

따라서 현재 및 향후 한반도 평화외교의 단기적 추진목표는 현재의 교착 혹은 정체 국면의 한반도 평화 프로세스를 재가동할 수 있는 여건을 조성하여 2017년과 같은 상황을 예방하는 것이다. 이를 바탕으로 중장기적으로 한반도 평화외교는 한반도와 동북아 평화 담론 확산의 중추적 역할을 담당하여 한반도 및 동북아 평화와 안보 간의 불가분적 구조를 만들어낼 수 있는 여건을 조성하는 것이어야 한다.

### (3) 추진방법: (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영

한반도 평화외교의 실질적 운영을 통한 효율성 강화를 위해서는 제도 정비와 함께 추진방향을 새롭게 설정해야 한다. 기존 한반도 평화외교는 평화외교의 직접적 담당 기관이 개별적으로 추진하거나 관련 부처의 정책협조라는 명분으로 추진되는 경우도 있었지만, 매우

산만하면서도 비체계적으로 추진되는 경향이 강했다. 예를 들면 한반도 평화외교와 관련해 국책연구기관(통일연구원, 국가안보전략연구원, 국립외교원 한국국방연구원, 대외경제정책연구원 등)은 상호 정책적 협의에 입각해서 체계적이고 통합적인 평화외교를 추진하기보다는 각자의 입장과 여건에 부합하는 방향으로 평화외교를 위한 학술 교류를 추진하는 경향이 강했다. 설사 주요 국책연구기관 간에 긴밀한 정책협약에 입각하여 공동으로 평화외교를 추진했다 하더라도 평화외교의 내용보다는 외적인 형식에 더 치중하는 양상을 보였다. 이에 따라 국책연구기관의 평화외교 차원의 학술 교류와 협력은 관련 정부 부처가 추진하는 다양한 외교안보정책에 크게 기여해 오지 못했다는 평가를 받기도 하였다.

이런 측면에서 국책연구기관을 중심으로 전개된 한반도 평화외교를 위한 학술 교류와 협력의 체계성과 통합성, 그리고 실효성을 증대하기 위해서는 평화외교의 기획과 집행을 총괄하는 컨트롤 타워(가칭: 'K-평화포럼')를 만들 필요가 있다. (가칭) K-평화포럼의 구성은 외교부장관을 위원장, 주요 국책연구기관장을 위원으로 둔다. (가칭) K-평화포럼의 주요 역할은 한반도 평화와 직간접적으로 관련된 정책공공외교를 기획·조정하는 것이다. 다시 말해 정책공공외교의 종합적, 체계적 추진을 위한 주요 사항을 심의하고 조정하고 정책공공외교의 경쟁력과 실효성을 높이는 것이다.

(가칭) K-평화포럼은 평화외교의 실효성을 높이기 위해 기획과 조정의 체계화 및 제도화를 도모해야 한다. 우선 한반도 평화 관련 분야에 있어 정부와 국책연구기관뿐만 아니라 민간부문의 여러 행위자들의 다양성과 자율성을 보장하고, 상명하달식의 명령 및 지시체계가 아닌 상호 협력과 조정을 촉진하는 것이다. 이러한 원칙 아래 평화외교의 전반적인 방향에 대한 계획과 이행 원칙을 제시하고 조정

역할을 수행할 체계를 제도화해야 한다. 예를 들어 한반도 평화의 정책공공외교의 중장기적인 기본계획을 수립하고, 각 행위자들이 협력에 필요한 대내외 각종 정보를 수집·공유하도록 하며, 이들 간 협력에 대한 합의 및 이행을 촉구할 수 있는 체계를 갖추는 것이다.

이러한 임무와 역할을 수행하는 (가칭) K-평화포럼은 한반도 평화외교의 핵심 조정 기관으로서 주요 사항을 심의·조정하고, 유사·중복사업에 따른 비효율성의 문제를 해결한다. 그리고 한반도 평화 관련 정책공공외교의 초기 기획단계에서 중앙정부, 지자체, 국책연구기관뿐만 아니라 민간연구기관, 기업, 비정부기구(NGOs)를 비롯한 민간부문도 참여하여 의견을 제시하고 반영될 수 있도록 한다. 이를 위해 K-평화포럼은 분과위원회를 설치하여 한반도 평화외교 관련 세부 영역별 주제 선정, 대상국가 선정, 전문가 섭외 등 한반도 평화외교의 정책적 실효성을 강화하는 데 기여해야 한다.

### 3. 한반도 내외의 평화 연계성 강화

#### 가. 신남방정책 추진을 통한 한반도와 동아시아 평화 연계

##### (1) 추진배경

문재인 정부의 신남방정책은 아세안(ASEAN) 지역과 인도에 대한 종합적인 한국의 대외전략으로 이전 정부에서는 유례를 찾아볼 수 없는 것이라 할 수 있다. 2019년 말 제3차 한-아세안 특별정상회의의 성공적 개최를 기점으로 임기 후반부 신남방정책은 한 단계 도약할 것으로 기대되었다. 그러나 한국 정부는 2020년 초 갑작스럽게 닥친 코로나19로 업그레이드된 신남방정책 추진에 큰 어려움을 겪었다. 그럼에도 불구하고 방역협력, 보건협력 분야에서 나름 성공적으로 신남

방정책을 이어갔으며, 이를 바탕으로 2020년 말에는 기존 신남방정책을 정리한 신남방정책 플러스를 내놓았다.<sup>223)</sup> 지금까지 신남방정책이 표방한 3P, 즉 사람(people), 번영(prosperity), 그리고 평화(peace)의 세 축 가운데, 특히 경제와 사회문화 협력 부문에서는 적어도 코로나19 이전까지 상당한 협력의 활성화를 이루었다. 그러나 외교안보 분야의 협력은 다른 분야의 협력에 비해서 여전히 미흡한 성과를 내고 있다고 평가할 수 있다.

그런데 미중 간의 전략적 경쟁은 한국의 외교안보 분야의 신남방정책 추진을 더 어렵게 만들고 있다. 미중 전략경쟁은 다방면에서 신남방정책에 포함된 지역 국가들 간의 실질 협력에 일정 정도의 제약을 가한다. 아세안 국가들의 경우, 미중 전략경쟁이 가져오는 전략적 불확실성과 불안정성으로 인해 불안감을 안고 있다. 이런 상황에서 지역 국가들 간 양자협력, 그리고 무엇보다 경쟁하는 강대국을 포함한 아세안안보포럼, 아세안+3, 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS) 등 다자협력이 무력화되거나 강대국 경쟁의 도구로 전락하고 있다.<sup>224)</sup> 이런 환경 속에 동남아시아 지역의 중소국가들은 미국과 중국 사이에서 선택을 강요받고 있다.

이런 상황 전개에 따라 아세안 지역 중소국가들의 전략적 고민은 더욱 가중될 수밖에 없다. 지역 국가들의 전략적 딜레마가 깊어진다는 것은 향후 한국의 신남방정책에서 정치안보 협력이 가진 딜레마도 더욱 깊어진다는 점을 의미한다. 일반적으로 외교안보 협력이 지지부진한 근본적인 이유는 안보협력의 경우 협력의 파트너인 두 국가가 동일한 안보 문제, 동일한 위협을 공유하고 있을 때 안보

---

223) “신남방정책, 포스트코로나 반영 3년 만에 업그레이드,” 『연합뉴스』, 2020.11.12., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201112158100001>> (검색일: 2021.10.1.).

224) 이재현, “미-중 전략경쟁 속 아세안 잠재력 극대화: 내적 단결과 지역 중소국가 연대,” 아산정책연구원, 『이슈브리프』, 2020-15 (2020), pp. 11~15.

협력의 필요성이 가장 강하며 협력이 진척되기 쉽다. 그런데 현실적으로 아세안 지역 중소국가들이 한국과 동일한 안보 위협을 공유하고 있다고 보기 어렵다. 다시 말해 미중의 전략경쟁에 대한 대응이라는 유사한 고민을 안고 있다고 하지만, 한국과 이들 국가들이 공동으로 상대해야 하는 안보 차원의 공통의 적이 부재하기 때문에 이들 국가들과의 안보협력은 어렵다고 할 수 있다.

이와 관련해 주목해야 할 것이 인간안보 및 비전통안보이다. 글로벌 차원이나 지역 차원에서 그 어느 때보다 비전통안보와 인간안보에 대한 관심이 지속적으로 높아지고 있다. 한-아세안 협력에서 인간안보와 비전통안보가 빠지지 않는 항목이 된 지도 오래되었다. 한-아세안 협력을 넘어 동아시아 지역에서의 다자안보에서도 이 분야의 협력은 지속적으로 관심을 모아왔다. 향후 인간안보 및 비전통안보 문제가 신남방정책의 주요 추진환경이 될 것이라는 예상은 코로나19 상황에서 쉽게 유추할 수 있다.

이런 전략적 환경이 신남방정책 추진에 예고하는 방향은 보건의료 분야를 비롯해 비전통-인간안보 협력의 강화, 장기적으로 지역의 회복력(resilience)을 강화할 수 있는 협력, 실질적 성과를 도출할 수 있는 방향의 협력이 필요하다는 점이다. 따라서 이러한 영역에서 지역 국가들과의 협력 강화를 통해 한반도 평화 나아가 동아시아 평화로 확대해 나갈 수 있도록 노력해야 한다. 미중 전략경쟁 아래서 선택을 강요받고 있는 아세안 국가들과의 외교안보 협력을 통해 평화의 가치와 인식을 강화하고 연대를 통해 한반도 및 지역 평화에 기여할 수 있도록 적극 노력할 필요가 있다.

## (2) 추진목표

한국의 신남방정책 추진은 점점 이 지역 국가들에서 확대되고 있는

인도-태평양이라는 새로운 지역 범위 인식에 대한 대응을 요구받고 있다. 아세안이 인도-태평양 지역의 핵심을 구성하고 있기 때문에 이에 대한 대응방안 마련이 요구되고 있는 것이다. 또한 코로나19 상황 뿐만 아니라 이미 지역에 존재하는 다양한 인간안보 및 비전통안보 문제에 보다 적극적으로 대처하는 것이 필요하다. 그리고 신남방정책에 포함되어 있지만, 협력이 지지부진했던 인도와의 관계 강화도 요구된다.

문재인 정부에서 아세안, 인도와 주로 양자 협력에 중점을 두었던 신남방정책을 포함한 지역 전략은 인도-태평양 관점을 중심으로 새롭게 재편될 필요가 있다. 보다 중요한 것은 신남방정책의 확대가 아니라 양자적 관점에서 벗어난 지역전략을 어떻게 구조화하는가의 문제이다. 여기서 핵심은 한국의 인도-태평양에 대한 관점(Korean Outlook on the Indo-Pacific: KOIP)을 어떻게 만들 것인가로 귀결된다. 기존 신남방정책, 신북방정책, 동북아평화플랫폼 등 분절적으로 추진된 지역 정책을 하나의 틀 안에서 묶어 내야 한다. 동시에 지역에 확산되고 있는 인도-태평양에 대한 인식을 고려하면서 한국의 지역에 대한 비전과 전략을 포괄하는 틀이 필요하다.

국내적으로 인도-태평양 전략이나 관점에 대해서 미국의 대외정책과 한국이 같이 간다는 인상을 줄 수 있고, 한국과 중국과의 관계, 또 이를 넘어서 중국을 통한 북한문제의 관리에 부정적 영향을 줄 수 있다는 이유를 들어 인태 전략에 대한 반대의 목소리가 있다.<sup>225)</sup> 그러나 이는 철저하게 한국적 관점이며 인태 전략이나 관점은 미국의 독점적 외교정책도 아니다. 인도-태평양이라는 지역적 단위는 현재 중국, 북한 등 몇몇 국가를 제외하고 지역적으로 보편적으로

---

225) 진병서, “한국, 지정학적 동맹보다 지경학적 동맹이 중요하다,” 『나라경제』, 6월호 (2021), p. 74.

쓰는 개념이며, 일정한 조건만 갖추면 한국도 인태 지역 개념을 배제할 이유가 없고 오히려 이를 통해 한국의 지역적 위상을 높일 수도 있다.

정치적으로 덜 민감한 비전통 인간안보 협력은 아세안 국가들이 실질적 피해를 입고 있는 분야로 한국에 많은 협력 요청을 했었다. 그만큼 신남방정책에서 중요한 의제였고, 신남방정책 플러스에서도 정치안보 협력 분야의 유일한 중점 협력 사업으로 선정되었다. 그럼에도 불구하고 지금까지 비전통안보 및 인간안보 분야의 협력 추이를 보면, 재원 부족, 이슈의 다양성 문제 등으로 상당히 분절적으로 추진되었다.

이런 한계를 극복하기 위해 향후 근미래에는 선택과 집중을 통해 향후 2~3년 내에 가시적 성과를 낼 수 있는 협력이 이루어져야 한다. 이를 통해서 한국이 모든 문제를 해결하는 것은 아니지만, 중요 부문에서 실질적으로 지역국가들의 비전통 및 인간안보 문제의 해결에 도움을 줌으로써 지역 사람에게 실질적인 이익이 갈 수 있도록 하는 협력이 필요하다. 나아가 이를 통해서 한국의 안보 이익에까지 확장된 형태로, 한국이 추진하는 지역적 안보협력 비전에까지 활용될 수 있어야 한다. 이렇게 한다면 한국의 지역의 비전통 및 인간안보 문제에 대한 기여와 공헌을 명확하게 할 수 있을 것이다.

### (3) 추진방법

#### (가) 한국형 인도-태평양 관점(KOIP)

한국적 인태 전략 혹은 인태 관점을 도입하는 데 전제조건이 되는 것은 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 먼저 한국의 인태 전략 및 관점은 포괄성(inclusiveness)을 강조해야 한다. 이는 아세안 국가들이 만든 아세안의 인태 지역에 대한 관점(ASEAN Outlook on the

Indo-Pacific: AOIP)과 궤를 같이한다.<sup>226)</sup> 포괄성은 지역의 어떤 국가도 인태 관점에서 배제하지 않으며 인태 지역은 특정 국가가 주도하거나 특정 국가를 배제하지 않는다는 점을 지적하는 것이다. 인태 전략에 대해 중국이 가지고 있는 부정적인 인식으로부터 올 수 있는 영향을 극복하기 위한 방안으로 한국 입장에서도 포괄성을 강조하는 것이 바람직하다.

두 번째 전제조건은 전략(strategy)이 아닌 지리적 지역(geographic region) 개념으로 인도-태평양을 정의하는 것이다. 실제로 4자안보 대화(Quadrilateral Security Dialogue)를 구성하는 미국, 일본, 호주, 인도가 인태 전략이나 관점을 가장 강조하는 국가들인데, 이 국가들 사이에도 인태가 전략인지 지역적 개념인지에 대해서는 합의가 없다. 미국의 경우 최근 다소 완화된 표현인 비전(vision)을 쓰지만 애초 미국의 인도-태평양은 전략(strategy)으로 시작했다. 반면 호주의 경우 철저하게 미국의 입장인 전략은 배제하고 그 대신 단순한 인도-태평양 또는 인태 지역(region)으로 이를 칭하고 있다.<sup>227)</sup>

한국 역시 한국의 인태 관점에 대해서 대외적으로 천명할 때 한국의 지역 전략이 미국과 동조화된다는 인상을 피하기 위해서는 인도-태평양을 철저하게 지역적 관점과 개념으로 볼 필요가 있다. 따라서 인태는 과거 아시아-태평양, 그리고 1997년 아시아경제위기 이후 동아시아 지역협력으로부터 확산된 동아시아(East Asia)라는 지역 개념을 잇는 새로운 지역 개념으로 제시된다는 인식을 가져야

---

226) 아세안의 인도-태평양 관점에 대해서는 ASEAN, "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific," June 23, 2019, <<https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>> (Accessed October 1, 2021)와 이에 대한 평가에 대해서는 Bhubhindar Singh and Henrick Zhizhao Tsjeng, "ASEAN Outlook on Indo-Pacific: Seizing the Narrative?" RSIS Commentary, no. 016 (January 23, 2020), <<https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10356/136822/2/CO20016.pdf>> (Accessed October 1, 2021) 참고.

227) 백우열 외, 『쿼드 국가의 인도-태평양 전략과 한국의 대응』 (서울: 아산정책연구원, 2019), pp. 84~87.

한다.<sup>228)</sup> 철저하게 미국의 아세아 전략을 의미하는 인태 전략을 배제하고 한국은 인태 지역에 대한 관점과 비전을 제시하는 방향으로 나가는 것이 한국의 인태 관점이 가질 수 있는 정치적 부담을 피하는 길이다.

이러한 KOIP는 지리적인 측면뿐만 아니라 기능적으로도 확대된 한국의 지역전략과 연결할 수 있다. 지리적으로 KOIP는 신남방과 신북방을 포괄한 확대된 지역에 대한 양자, 다자협력으로 구성된다. KOIP는 문재인 정부의 포괄적 지역전략인 동북아플러스공동체를 더욱 확대한 지역적 범주를 추구한다. KOIP의 주요 구성요소는 남방 전략(Southern Initiative), 북방전략(Northern Initiative), 다자전략(Multilateral Initiative), 한반도 전략(Peninsula Initiative) 등이다.

다자전략(multilateral initiative)은 그동안 간과되거나 등한시한 지역 다자협력에 대한 한국의 관여 의지를 보여주고, 지역 중심의 다자협력 강화에 기여를 목적으로 한다.<sup>229)</sup> 이 전략은 지역 내 강대국 통제, 다자협력 활성화 및 실질 협력 강화를 위한 전략이다. 다자전략은 신남방, 신북방정책에서 효과적이지 못했던 남방정책과 북방정책을 유기적으로 연결할 수 있는 틀인 동시에 KOIP와 미국, 호주 등 국가의 인태 전략과는 이 차원에서 협력을 추진한다.

그리고 한반도 문제가 이 틀에 효과적으로 연계되어야 한다. 여기서 중요한 것은 한반도 문제의 지역화를 통해 한반도 문제로 인한 지역 전략 추진의 한계를 극복하고, 지역화를 통해 한반도 문제에 대한 관여자, 이해당사자의 범위를 확대하는 것이다. 그동안 한국의 지역 외교, 글로벌외교는 한반도 문제에 투여되는 막대한 자원으로 인해

---

228) 이재현, “인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장,” 아산정책연구원, 『이슈브리프』, 2015-15 (2015), pp. 8~9.

229) 이재현, “동아시아 다자협력 활성화를 위한 문재인 정부의 정책 제안,” 아산정책연구원, 『이슈브리프』, 2017-22 (2017), pp. 8~9.

상대적으로 적은 자원을 배분받아 일관된 정책 추진이 어려웠다. 물론 한반도 문제의 직접적 당사자로서 한국이 주도적 역할을 하는 것이 당연하다. 그러나 이에 못지않게 한반도 문제를 지역 이슈로 만들어 지지 세력, 이해당사자를 확대하여 보다 넓은 틀 안에서 안정적으로 다루는 것도 필요하다.

다시 말해 한반도 문제를 지역화해서 지역의 모든 국가들이 한반도 문제를 지역 전체 안보를 위협하는 문제로 인식할 수 있도록 만드는 것이다. 이렇게 된다면 한국의 지역외교는 곧 한반도 문제 해결을 위한 외교정책이 되고, 지역의 국가들은 한반도 문제에 대한 한국의 관심 촉구때문이 아니라 자국의 이익의 기반이 되는 지역평화를 위해 한반도 문제에 관심을 가지게 될 것이다. 이는 한국의 입장에서 제한된 자원의 재분배를 통해 외교의 효과성을 높임으로써 상호 윈윈의 상황을 만들 수 있는 것이다.

#### (나) 비전통-인간안보 협력

지역이 확대된 형태의 KOIP는 비전통 인간안보 부문에서 실질적 성과를 낼 수 있는 협력을 추진해야 한다. 나열식의 비전통안보 협력보다는 한국이 전문성을 가진 분야에서 구체적인 성과를 낼 수 있도록 집중해야 한다. 그리고 비전통 인간안보 협력으로 지역 국가들뿐만 아니라 한국에도 구체적인 이익이 되는 형태의 협력을 구상해야 한다. 팬데믹 대응을 포함한 보건협력, 디지털 및 사이버 안보협력, 해양협력 등이 적절한 부문들이라 할 수 있다.

코로나19 이후 보건협력에 대한 관심이 높아지고 있고, 한국도 지역 국가들을 대상으로 한 여러 가지 보건협력을 구상하고 있다. 실제로 한국은 이미 공적개발원조 사업 등을 통해 다양한 방면에서 보건 협력을 해오고 있다. 향후 보건협력의 추진방향은 기존 한국의 보건

협력 기초를 유지하면서 팬데믹에 대응하는 부분을 강화해 나가야 할 것이다. 코로나19가 지속될 수 있으며, 코로나19를 해결한다고 해도 또 다른 형태의 지역적, 글로벌 차원의 팬데믹이 계속 반복될 것으로 예상되기 때문이다.

디지털 분야에서 협력은 아시아 국가들이 한국에 많은 지원을 기대하는 부문이다. 특히 동남아에서 한국의 디지털 분야 발전은 하나의 모범이 되고 있기 때문에 다양한 노하우를 전수받기를 원하고 있다. 동남아 국가들에서 기대하는 디지털 협력은 단순 기술의 전수뿐만 아니라 투자와 함께 디지털 기술을 활용한 문화산업 육성, 디지털에 대한 국민인식 개선 등 다양하다. 이와 관련해 한국이 중점을 두어야 하는 디지털 협력은 두 가지, 즉 동남아의 디지털 통합과 사이버 안보 및 정보 안전과 관련된 사안이다. 또한 이 사안들은 경제적 함의, 동남아 국가뿐만 아니라 한국의 국가 안보에 대한 함의, 그리고 신남방정책과 미국, 호주 등의 인태 전략과의 협력에 대한 함의도 가지고 있어 이 두 가지 부분이 특히 중요성을 더한다. 디지털 자체 협력도 중요하지만 비전통 인간안보 분야의 협력을 통해서 경제적인 큰 파급효과를 가져올 수 있는 분야가 바로 이 디지털 통합 협력이다. 동남아 국가들뿐만 아니라 한국과 동남아의 효과적인 디지털 협력은 현재 중국이 독식하고 있는 동남아 5G나 디지털 장비 시장에 한국의 지분을 높이는 효과도 있다. 나아가 디지털 통합에 관한 포괄적인 협력은 구체적인 안보 문제를 해결할 수도 있다. 동남아의 많은 국가들이 중국의 장비와 기술에 어쩔 수 없이 의존하고 있지만 동시에 사이버 안보, 정보의 안전(data safety)에 대한 우려를 가지고 있다.

#### (다) 인도와의 외교안보 협력

신남방정책과 관련해 아세안과 인도는 하나의 협력 대상으로 묶기 어려운 한계를 가진다. 그럼에도 불구하고 신남방지역으로 묶인 인도를 마냥 방치할 수만은 없다. 인도와의 협력의 출발점은 인도와 한국이 서로에 대해서 가지고 있는 협력의 중점 분야에 대해서 먼저 의견 일치를 보는 것이 필요하다. 한국은 인도와의 협력에서 경제 및 사회문화 협력에 중점을 두고 있다. 반면에 인도는 경제협력보다는 정치안보 분야에서의 방위산업이나 우주산업 협력 등을 우선하는 입장을 가지고 있다.

인도는 대중국 견제 및 경쟁 전략이 상당히 확고해진 상황에서 해양안보 협력, 방위산업 협력, 전략산업 협력, 그리고 이 모든 외교군사안보적 협력을 뒷받침하는 경제 및 기술협력을 쿼드 국가들 및 이와 연대-연계하고 있는 국가들에 요구하고 있다. 이런 측면에서 인도는 한국이 크게는 인도-태평양 전략의 연대에 그리고 구체적으로는 쿼드에 적극적으로 합류할 것을 원하고 있다.

물론 인도의 대외전략에서 비롯된 협력 분야에 한국의 이익을 고려하지 않은 채 참여할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 인도와의 협력 강화가 신남방정책의 중요 내용이라면 일정한 정도의 경제, 사회문화 협력과 함께 정치안보 협력에서도 긍정적으로 논의할 필요가 있을 것이다.

인도가 한국과의 협력 중 하나로 상정한 것이 해양안보 협력이다. 인도는 인도양의 재해권을 중국이 직접적으로 위협하고 있다고 보고 있다. 이에 역내 협력국가들의 군사적 위상이 미미한 상황에서 지역 외의 국가들, 특히 쿼드 참여국 및 협력국들과의 해군 협력을 강화하고 있다. 한국에도 해군 함정의 상호방문 형태로 군사협력 확대를 타진해 왔지만, 한국의 미온적인 태도로 실질적 협력이 이루어지

지는 않았다.

인도와의 군사협력에 한국이 미온적인 이유는 남중국해에서의 중국과 다른 국가들과의 분쟁에 개입하지 않기 위함이다. 인도는 한국에도 적극적인 중국 견제 입장을 요구했다. 이는 일본과의 협력에 한국이 참여하는 형태, 궁극적으로는 쿼드와 같은 형태의 대중국 견제 안보레짐에 참여하는 형태의 실현을 의미한다.

사실 무역의존도가 높은 한국에 중국의 영향력 확대와 기존의 비전통안보 위협들의 강화에 따른 해상교통로 안전 확보는 인도양으로 확대되었다. 꾸준히 발생하고 있는 동아프리카 연안과 인도양 지역에서의 크고 작은 해적 활동, 그리고 그보다 더 큰 중동지역과 연계된 에너지 보급로의 안전성 확보는 인도양에서 남중국 해역으로 연결되는 전략적 해양 지역들에 대해 한국이 더 적극적인 역할을 해야 하는 상황으로 연결된다.

이러한 상황을 고려했을 때, 인도와의 해양협력은 해적 행위, 해양 테러리즘, 환경오염, 자연재해 등과 같은 해양 지역에서의 초국가적 위협들에 공동대처하는 방안을 마련하고 해군 함정들의 상호방문 등을 고려할 수 있다. 이는 구체적으로 관련된 정보공유 및 학술정책 교류, 인도양 및 남중국해에서의 자연재해 및 대테러 감시체제 구축 협력, GNSS(Global Navigation Satellite System) 체계 및 인공위성 분야에서의 협력 강화, 양국 해군 및 해양경비대 함정이 참여한 소규모 수준의 대테러 및 해적 대응 훈련, 양국을 포함한 다자 수준에서 선박 보호 체계 등의 공동개발을 생각해 볼 수 있다.

## 나. 북방지역 국가들과의 협력과 동북아 및 한반도 평화

### (1) 추진배경

신북방정책은 문재인 정부의 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’에서 비롯되었다. 북방지역은 풍부한 자원과 인구 등을 바탕으로 매우 큰 발전 잠재력이 있는 지역으로, 한국과 상호보완적인 구조를 형성할 가능성이 높은 지역이다. 지정학적으로도 지금까지 남북관계 때문에 끊어졌던 유라시아와의 교류와 협력의 연결고리를 잇는 데 중요한 지역이다. 신북방정책은 ‘해양과 대륙을 잇는 가교국가의 정체성 회복’, ‘새로운 경제 공간과 기획 확장’, ‘동북아·한반도 평화 정착’, ‘동북아 책임공동체·한반도 신경제구상 실현’ 등 4가지 비전을 제시하고 정책을 추진해 나갔다. 그러나 신남방정책과 마찬가지로 코로나19로 2020년부터 정책 추진에 있어 많은 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다.

이러한 상황에서 북방지역에서의 미중 경쟁은 미래관계 악화 및 중러관계 강화와 연결되고 있다. 미국의 대중, 대러 동시 압박은 중러관계의 전면적 심화를 이끄는 주요 동인이 되고 있다. 미러의 대립과 미중 간 전략적 경쟁이 치열해지면서 중국과 러시아의 전략적 협력관계는 급속도로 강화되면서 2019년에는 ‘신시대 전면적 전략협력 동반자’ 관계를 맺었다. 이러한 중국과 러시아의 밀월관계는 미국의 압박이 지속되는 한 유지될 전망이다.

또한 현재 한반도 정세는 빠른 개선을 기대하기 어렵다. 미중은 각각 세계전략을 추진하면서 충돌하고 있는데 한반도는 대만 해협, 남중국해에 이어 양국이 충돌할 지정학적 위험이 큰 지점이다. 남·북·러, 남·북·중 소다자 협력과 같은 신북방 협력사업들이 한반도 긴장 완화를 전제하고 있기에 현재의 상황은 신북방정책 추진의 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 최근 한반도가 속한 동북아에는 신안보

와 관련된 초국경 위협 요인이 존재한다. 코로나19는 물론이고 황사와 미세먼지, 사막화 현상, 일본의 방사능 오염수 방출, 극단적 테러리즘 확산 등이 모두 동북아 및 유라시아에서 발생하는 초국경 현상들이다. 신안보 문제가 심각해지고 있지만, 동북아 지역국가들의 공조는 아직 초보단계에 머물고 있다.

대외적으로는 한반도를 둘러싼 주변국들의 대립과 북한 핵문제로 인한 긴장도 고조되고 있다. 코로나19로 북방 국가들이 경제 봉쇄로 인한 경제성장률 하락과 국민들의 코로나 감염이라는 이중고를 겪고 있다. 이에 따라 신북방정책의 가치와 비전은 점점 중요해지고 있으며, 새로운 환경변화를 고려해 신북방정책의 추진전략과 세부과제를 정교히 하고 새롭게 고안해내는 노력이 필요한 시기라 할 수 있다. 물론 근미래에 한반도 및 지역의 평화 구축을 위한 신북방정책, 즉 외교안보 측면에서 정책을 적극 추진하기에는 대내외적 환경이 좋지 않다. 그러나 이는 역설적으로 그만큼 신북방정책이 더욱 필요하다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

## (2) 추진목표

한국의 외교안보 분야의 북방정책은 전통 안보와 신안보 양자를 포괄하는 것이어야 한다. 즉 ‘전통 안보와 신안보를 포함하는 포괄적 평화협력 추진’이 북방정책의 핵심적인 외교안보 전략목표라 할 수 있다. 물론 한국의 정책 역량이 제한된 상황에서 양자를 동시에 추진하기는 쉽지 않다. 그러나 하나에 집중하기에는 양자의 안보적 상황이 모두 엄중하다. 무엇보다도 한국은 미중 전략경쟁이 심화하는 가운데 확고하고 독심 있게 외교의 ‘다변화’를 추구할 필요가 있다. 한국 외교는 냉전기와 탈냉전기를 거쳐오면서 불가피하게 미국과 중국에 지나치게 치우쳐왔다. 하지만 현 시기 미중 간 경쟁이 본격

화하는 과정에서 선택을 강요받고 있는 많은 국가들과 적극적으로 ‘연대(solidarity)’를 모색하고 이를 강화하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이는 한국 외교의 총체적 유연성뿐만 아니라, 미국과 중국 사이에서의 유연한 운신에도 소중한 자산이 될 것으로 기대된다. 이를 통해 중장기적으로 역내 진영 구도의 완화 또는 종식, 그리고 한반도의 평화와 번영에 유리한 구조적 환경의 조성이 가능하다. 이런 점에서 한국 외교의 다변화는 이제 ‘선택’이 아니라 ‘당위’의 문제이며 흔들림 없이 지속되어야 할 핵심 과제라고 볼 수 있다.<sup>230)</sup>

이를 위해 한국 북방 외교의 협력과 연대의 대상으로서 러시아와 중앙아시아 각국에 대한 전략적 가치를 재평가할 필요가 있다. 우선 러시아의 경우, 첫째, 국제 및 지역 차원의 강대국으로 다시 복귀한 러시아의 국가 위상을 재인식·재평가해야 한다. 둘째, 중국과 러시아의 전략적 제휴는 변화가 불가능한 역내 세력관계 함수의 상수로, 이로 인해 역내 진영 구도의 고착화를 초래할 것이라는 오해를 불식시킬 필요가 있다. 셋째, 러시아가 역내에서 미국 견제에 더 큰 의미를 부여하여 북한의 핵·미사일 개발을 사실상 묵인하고 있다는 편견의 불식이 요구된다.

반면 중앙아시아 국가들은 중견국 다변화 외교를 펼쳐야 할 한국에 중요한 파트너 국가이며 북한 비핵화를 위한 연대의 대상이자 모범이다. 북방국가와의 채널이 북한의 변화를 유도하고 한반도 평화를 가져오는 데 나름의 역할을 할 수 있기 때문이다. 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄 등 모든 중앙아시아 북방협력국가들은 남북한 동시 수교국이다. 이 국가들은 과거 사회주의 국가들로 북한과 긴밀한 우호 관계를 맺었던

---

230) 장세호, “전환기적 국제질서와 대러 외교안보 협력방안,” (통일연구원 신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안 전문가 좌담회 발표문, 2021.8.31.), p. 4.

경험이 있다. 2010년 북한의 핵실험 이후 강화된 국제사회의 대북제재로 북한과 경제·외교적 관계를 끊거나 명맥만 유지하고 있지만, 그동안의 우호 관계와 역내 고려인의 존재 등 유리한 조건을 갖고 있기 때문에 상황 변화에 따라 개선될 여지가 있다.

또한 카자흐스탄은 과거 소련으로부터 독립하는 과정에서 성공적으로 비핵화를 완료한 경험을 갖고 있다. 소위 카자흐스탄 모델이다. 이후 중앙아시아 국가들은 역내 비핵화를 완료한 후 2009년 3월 중앙아시아 비핵지대(Central Asian Nuclear Weapon Free Zone: CANWFZ)를 구성하여 항구적으로 역내 핵 위협을 제거하였다. 향후 2~3년 내에 북한의 비핵화가 실현되긴 어려운 상황이다. 그러나 향후 중앙아시아의 이런 경험을 북한에 적용할 수도 있기 때문에 이들 국가와의 긴밀한 협력과 관여가 필요하다고 할 수 있다. 이런 작업이 선행될 때 장기적으로 북한이 비핵화를 추진하고 개혁·개방을 추진할 때 중앙아시아의 경험과 지원이 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

### (3) 추진방법

북방국가들에 대한 전략적 가치를 재평가한 바탕 위에서, ‘포괄적 평화협력’, ‘외교 다변화’를 추진하기 위해서는 한국이 주도적으로 유라시아 지역에서 미중 갈등에 노출된 북방국가들과 공동 평화와 번영을 추구하는 독자적인 ‘완충지대’를 형성하는 것이 필요하다. 미중 간 경쟁과 갈등의 틈바구니에 끼여 있는 상당수 국가들은 미중 한쪽에 쏠리기보다는 양국 모두와 협력 관계를 유지하기를 원하고 있고, 양자택일의 압력 속에서 공동 대응의 필요성이 제기되고 있기 때문이다.<sup>231)</sup>

231) “[바이든 시대, 북·중의 시선 ‘메가 아시아’를 완충지대로 미중 新냉전 그림자 걷어,] 『아주경제』, 2021.6.10., <<https://www.ajunews.com/view/20210610085256717>> (검색일: 2021.7.23.).

이 완충지대는 전통 안보 측면에서 신북방지역에서 미중 충돌 리스크를 완화시키는 기능을 수행하고, 신안보 측면에서 감염병 방지 등 공통 이슈에 대한 대응을 주도한다. 이런 구상을 좀 더 적극적으로 해석하면 ‘한국형 세계전략’의 역동적 추진이기도 하다.<sup>232)</sup>

## (가) 한국 주도의 역내 다자 채널 구축

### 1) 중간국 대화체 건설

북방국가는 열강에 속하는 러시아와 중국(동북3성)을 제외하면 대개 중간국이다. 한국은 가장 높은 민주주의 수준과 강한 경제력을 지닌 중간국이다. 이에 한국은 유라시아 중간국 대화체를 주도하면서 역내 정치안보적 상황에 대한 인식을 공유하고 역내 안보를 안정화시키는 데 기여할 수 있다. 이 중간국 대화체는 미중, 미러 갈등이 심화되고 있는 유라시아에서 평화 협력을 주도하는 목표를 위한 활동을 하며 핵무기 보유국에 대한 핵무기 축소, 재래식 군비 축소, 역내 패권적 군사적 행동 자제 등을 요구할 수 있다. 미중 경쟁이 가속화되는 가운데 한국이 그간의 ‘답론 추종자’에서 ‘답론 제시자’로의 변화를 추구하는 것이다.<sup>233)</sup> 한국이 주도하는 이 유라시아 평화체제 구축을 위한 이 중간국 대화체는 미국, 중국, 러시아 등 기존 강대국이 반대할 명분과 이유도 크지 않을 것이다. 한국은 유라시아 패권국이 아니며 앞으로도 그럴 가능성이 없기 때문이다.

### 2) 신안보 공동대처 플랫폼 결성 주도

한국은 코로나19를 비교적 안정적으로 관리한 방역 모범국이다.

---

232) 조한범·배기찬·이수형, 『변화하는 통일환경에 따른 대북통일정책 개선과제: 신한 반도체제 구상을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 185~188.

233) 오영주, “코로나19 이후 국제협력의 방향과 한국 외교,” 국립외교원 외교안보연구소, 『코로나19 이후 국제정세』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020).

발달된 의료시스템, 뛰어난 의료진의 역량, 우수한 방역물품 공급 능력, 방역수칙을 따르는 성숙한 시민의식 등이 어우러진 결과다. 특히 다른 나라들과는 다르게 다수의 경제활동을 크게 제약하지 않으면서도 이루어낸 성과이기 때문에 더욱 그 가치가 크다. 이런 한국의 능력은 날로 중시되고 있는 신안보 분야에서 주도적으로 공동 대처 플랫폼을 만들 수 있는 역량이기도 하다.

### 3) 유라시아 국회의장회의 정례화

대외경제정책연구원은 신북방국가들과의 협력체로 기존의 ‘유라시아 국회의장 회의’ 채널을 전략적으로 활용하는 방안을 제안하였다. ‘유라시아 국회의장 회의’는 2016년 4월 모스크바에서 최초로 개최된 이래 회원국을 순회하면서 개최되는 연례적인 유라시아 정치 포럼이다. 이 회의에는 신북방지역 국가 대부분과 이란 등 중동국가, 인도네시아 등 다수의 신남방지역 국가들이 참여하고 있기에 신남방과 신북방을 연계하는 대표 협의체로 발전할 여지가 크다. 한국 주도로 이 협의체를 전략적으로 활용해 한국이 신남방과 신북방 연계 협력 프로그램을 선언하거나 또는 한국 주도로 코로나 및 디지털 전환 대응 관련 특정 기금을 조성하자는 제안 등을 통해 가시적 성과를 도출할 수 있을 것이다.<sup>234)</sup>

#### (나) 미래지향적 양자협력 플랫폼 구축

##### 1) 북방 주요국과의 정상회담 및 고위급회담 정례화

전략적 상호 교류 활성화를 위해서는 정상회담 정례화가 필요하다. 북방국가 중 한국에 의미가 큰 러시아, 카자흐스탄, 우즈베키스탄,

---

234) 대외경제정책연구원, 『2021년 국제전략 환경 변화와 신북방정책 추진전략』 (세종: 대외경제정책연구원, 2021), pp. 77~78.

몽골 등 최소 4개국과는 정례적으로 양자 정상회담 또는 고위급회담을 개최하면서 새로운 신북방 협력 어젠다와 협력 비전을 협의해 나가야 한다. 한국은 현재 북방 주요국들과 이런 이슈를 정례적으로 논의할 고위급 대화 채널을 확보하지 못하고 있으며, 이로 인해 정치외교안보 논리가 경제적 계산에 우선하는 대부분의 북방국가와 전략적 합의를 이루기 어렵다는 지적이 제기되어 왔다. 따라서 대통령을 비롯한 최고위급의 동방포럼 등에 대한 꾸준한 참여와 정상회담 기회를 지속적으로 확보하는 것이 중요하다.

## 2) 한러 2+2(외교, 국방) 전략대화체 신설

한반도에 영향력이 큰 러시아와는 정상회담 이외에도 한·러 외무·국방장관(2+2)회담을 정례화할 필요가 있다. 러시아와는 극동개발, 남·북·러 철도 연결 및 에너지 수송관 건설, 나선 개발, 북극 협력 등과 같은 거대 프로젝트를 협의 중인데, 이 프로젝트들은 경제적 요소뿐만 아니라 외교안보적 요소를 포함하고 있기 때문이다. 이미 중국과 러시아, 일본과 러시아 간에는 외교·국방에 관한 전략대화체(2+2)가 운영되고 있다. 현재 러시아와 개설되어 있는 청와대 안보실과 러시아 국가안보회의 간 정례 안보대화를 활성화시키면서 이를 토대로 ‘2+2’ 회의체 결성으로 한러 외교안보 협력 플랫폼을 다원화해야 한다. 이런 한러 외교, 국방 대화체 활성화를 통해 최근 러시아 항공기의 잦은 한국방공식별구역(Korea air defense identification zone: KADIZ) 침범문제를 다루는 한·러 양국 공군 간 ‘비행정보 교환용 직통전화(핫라인)’ 설치 등을 논의해 볼 수 있을 것이다.<sup>235)</sup>

---

235) 위의 책, p. 38.

### 3) 다자·양자 공공외교 채널 활성화

한국의 북방공공외교는 신북방지역에서 국제공공재 창출의 지향을 목표로 동북아공동체 형성을 공동 연구할 국제기관의 설립, 북방 지역 평화·경제포럼의 주기적 개최, 극동·시베리아지역 공동개발을 위한 동북아(한·러·중·일) 컨소시엄 구성, 북·중·러 3국 접경 지대의 평화·번영지대 제안, 동북아 청소년들의 체험 캠프(공동학습, 협동놀이, 창업경진대회 등), 유라시아 청년축전(영화제, 가요제, 전시회, 스포츠대회 등)의 주기적 개최 등을 제안할 수 있다.<sup>236)</sup>

#### (다) 북방국가와의 협력을 통한 한반도 긴장 완화

외교안보 차원에서의 북방 협력체는 궁극적으로 한반도 긴장 완화에 기여할 수 있어야 한다. 이를 위해 우선 ‘한-중앙아시아 협력 포럼’이나 ‘한국-중앙아시아 다이얼로그 플러스(+)' 협의체 안에서 ‘한반도-중앙아시아 비핵화 분과’를 운영하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 한국과 중앙아시아의 정부 관계자와 관련 전문가들이 참가하여 중앙아시아 비핵화 모델의 한반도 적용 가능성을 탐구하고 의견을 교환할 수 있을 것이다. 한반도를 비롯한 유라시아 핵 문제 이슈에 대해 당사자들에게 비핵화 노력을 촉구하거나 비핵화 공동성명을 낼 수도 있다. 역내 핵보유국인 러시아와 중국을 옵저버(observer)로 하여 의견을 나누고, 궁극적으로는 한반도 핵 문제의 당사자인 미국과 북한도 참가시키는 방향으로 나아갈 수 있을 것이다.

현재 한반도 비핵 프로세스는 정체된 상태이다. 물론 한반도 비핵 프로세스는 북한과 미국의 선택이 중요할 것이며, 여기에 중국과

---

236) 김창진, “북방정책의 새로운 접근과 공공외교 전략,” 『신북방정책과 지방정부의 공공외교』 (경기도, 크라스키노포럼, 성공회대학교 공동주최 크라스키노포럼 제4차 정책포럼/제3차 국제평화토론회 자료집, 2021.5.7.), p. 67.

러시아 등 주변국이 영향을 미칠 것이다. 그러나 한국-중양아시아의 비핵화 논의 플랫폼은 한반도 핵 문제를 유라시아 역내 문제로 격상시키고 비핵화의 물꼬를 제3지대를 통해 지속적으로 촉구하는 의미 있는 시도가 될 수 있을 것이다.

## 다. 중견국으로서의 협력 및 자율성 확장 기반 구축

### (1) 추진배경

한국은 이명박 정부 이래 스스로 중견국임을 자임해왔다.<sup>237)</sup> 특히 문재인 정부 이후에는 코로나19에 대한 효과적인 대처, 빠른 경제적 회복, 혁신적인 ICT 기술의 활용 등을 앞세워 이미 선진국권에 진입한 것으로 보고 있다.<sup>238)</sup> 그러나 한국 스스로 생각하는 한국에 대한 상과 한국의 빠른 경제성장, 민주화 그리고 혁신성을 통한 선도적 역할을 보면서 한국에 대해 지역 및 글로벌 차원에서 높아진 위상에 비해 한국의 실질적 역할, 기여는 이런 인식을 따라가지 못하는 듯하다. 한국에 대해서 높아진 기대에 비해 한국은 지역의 다양한 이슈에 대한 한국 입장과 목소리를 정리하지 못하고, 지역 국가들의 기대에 부응하지 못한 측면이 있다. 신남방·신북방정책 등의 추진에서 반드시 한국에 대한 기대와 실질적 역할이 서로 불일치하는 부분이 해소되는 방안이 도출되어야 할 것이다.

앞서 강조했듯이 근미래에 미중 전략경쟁은 지속·심화될 것으로

237) “한-호주, 중견국 역할 수행해야,” 『중앙일보』, 2010.2.12., <<https://www.joongang.co.kr/article/4011305#home>> (검색일: 2021.7.12.); 이수훈 외, 『이명박 정부 안보 정책의 세부 실천방안』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 74~75.

238) “韓, 코로나로 알려진 계기...美 소프트웨어 1위 밀려날 수도,” 『중앙일보』, 2020.7.6., <<https://www.joongang.co.kr/article/23818215#home>> (검색일: 2021.8.12.); “조지프 나이 ”한국, 코로나19 모범적 대응으로 소프트웨어 발휘,” 『매일경제』, 2020.8.13., <<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2020/08/832801/>> (검색일: 2021.8.20.).

보인다. 이에 따라 강대국 전략경쟁 속에서 동아시아 지역 내 중소 국가들의 전략적 딜레마도 깊어질 수밖에 없다. 현재 중소국가들은 개별적으로 각자도생의 전략을 모색하고 있다. 힘에서 열세인 개별 중소국가 입장에서 이런 전략이 근본적 불안을 해결하기는 어렵다. 개별 국가들이 각자도생으로 강대국 경쟁이 가져오는 전략적 파고를 넘기보다는 중소국가의 연합을 통해 강대국 갈등 구도를 극복하고 중소국가의 이익과 자율성, 협상력 등을 강화하는 방향으로 전략을 추진해야 한다.

한국의 신남방·신북방정책은 확대된 지역 전략의 관점을 가지고 지역 중소국가들을 견인해야 한다. 확대된 신남방·신북방정책에서 평화협력의 주요 의제로 강대국 전략경쟁 속 지역 중소국가의 협력을 포함해야 한다. 한국은 먼저 다자 및 양자협력을 통해 지역 중소국가의 전략적 이익을 확인하고 공동 대응을 위한 합의를 도출하는 방향으로 적극적 역할을 할 필요가 있다. 이를 통해서 지역 중견국으로 그동안 약해졌던 위상을 강화하면서 강대국과 지역 중소국가 사이를 넘나드는 혹은 연결하는 중추 국가(pivotal state)의 역할을 해야 한다.

## (2) 추진목표

한국은 미중의 전략적 경쟁에 대응하고 중소국가를 견인하여 개별 중소국가들의 이익을 반영하기 위한 노력을 주도할 필요가 있다. 한국은 안보, 전략 부문에서 규칙기반질서(rule-based order)와 다자주의 관점을 견지, 한국과 유사한 전략적 딜레마를 가진 중소국가(군)를 견인하여 강대국을 규칙과 다자 틀 속에서 제어하고 지역 전략적 안정성에 기여해야 한다. 나아가 중소국가들과 협력적으로 강대국이 일방적으로 작성하는 지역질서가 아닌 중소국가의 이익을 반영

한 바람직한 지역질서에 관한 구상을 도출해 강대국 경쟁에 대한 대처는 물론 한국의 지역적 리더십 강화를 위해 노력해야 한다.

경제적으로 미중 경쟁으로 훼손된 지역가치사슬 복원 및 지역 경제질서를 재정립하고 강화하는 방향으로 노력해야 한다. 미중 지정학적 경쟁으로 파편화된 RVC의 복원을 통한 지역 경제환경의 안정화 및 번영 기반을 재구축하는 것은 지역 전체의 경제적 번영에 기여하는 것이다. 미중 무역 전쟁은 근본적으로 21세기 아시아 지역의 경제질서와 전략질서의 재편을 놓고 벌어지고 있기 때문에 경제 부문에서도 지역 중소국가들과의 연대를 통해 강대국 주도가 아닌 중소국가 주도의 21세기 경제질서를 수립할 필요가 있다.

마지막으로 한국은 한류 등으로 얻어진 문화적 소프트 파워를 바탕으로 지역 문화, 인적 교류의 주도 및 인간안보, 민주주의, 인권 문제에서 한국의 위상을 정립해야 한다. 한국의 문화적 소프트 파워의 지속 강화 및 이를 통한 여타 부문으로 소프트 파워를 확산 및 강화하는 동시에 한국의 소프트 파워를 어떻게 지역적 리더십으로 전환할 것인가를 모색해야 한다. 특히 비전통 인간안보 협력인 보건(인간안보)과 디지털(지속가능 발전)에서 한국의 주도적 역할 및 기여가 요구된다. 또한 2021년 2월 미얀마 사태에서 드러난 한국의 지역 민주주의, 인권문제에 대한 관심도 강화되어야 할 것이다. 지금까지 한국의 지역 정책은 지역의 정치적 문제, 특히 민주주의와 인권 문제에 대해서 다소 소극적인 자세를 보였다. 나아가 여기서 더 확장된 인간안보 문제 관련 협력 전반에서 한국의 리더십을 확보할 필요가 있다.

다만, 한국의 소프트 파워와 리더십 행사는 지금까지 지역 국가들이 익숙했던 강대국의 소프트 파워, 리더십과는 차별성을 가져야 한다. 한국의 소프트 파워는 타국에 영향력을 행사하는 강대국 방식이

아니라 이해와 교류를 촉진하는 방식(facilitating soft power)이 되어야 한다.

### (3) 추진방법

중견국으로 한국이 지역에서 중소국가를 견인하는 동시에 강대국 경쟁의 맥락에서 중소국가들과의 전략적 합의를 만들어 내는 중추 국가의 역할을 하는 데 있어서 몇 가지 고려사항이 있다. 우선 첫째, 명확하게 협력은 강대국 경쟁의 맥락 속에서 중소국의 이익을 확보할 수 있는 지역 질서 형성에 초점을 두어야 한다. 둘째, 이런 전략적 협력의 추진은 우선은 앞서 언급한 한국형 인태 전략의 소지역별로, 양자적으로 시작해 소다자적으로, 그리고 성공적인 경우 지역 중소국가를 묶는 다자형태로 단계적으로 추진한다. 셋째, 여기서 한국은 한국의 어젠다를 지역 국가에 투영하지 않으면서 지역국가들이 자신들의 이해관계를 밝히고 그 안에서 전략적 합의를 만들어 가는 과정을 주도하고 국가들을 한자리로 불러 모으는 역할을 해야 한다. 넷째, 지역별 소다자 협력은 단순히 전략적 협력뿐만 아니라 각 하위지역에 특화된 비전통안보 문제를 논의하는 장으로도 활용이 가능하다.

먼저 중추 국가 전략에서 한국은 앞서 말한 하위지역 즉, 아세안, 서남아, 오세아니아 별로 전략대화를 설치하는 작업부터 시작해야 한다. 이 전략대화 설치 작업의 완성이 제1단계의 완성이라고 할 수 있다. 각 지역별로 트랙 2, 1.5, 1 단위의 전략대화를 설치하는데, 지역이나 국가에 따라서 곧바로 트랙 1 전략대화 설치가 어려운 경우 트랙 2부터 설치하고 꾸준한 대화를 통해 신뢰를 높여야 한다. 높아진 신뢰를 바탕으로 트랙 1.5, 그리고 트랙 1 차원으로 단계적으로 이행하는 방법을 모색하는 것이 무조건 트랙 1로부터 시작하려는 시도보다 시간은 좀 더 걸리더라도 바람직할 수 있다.

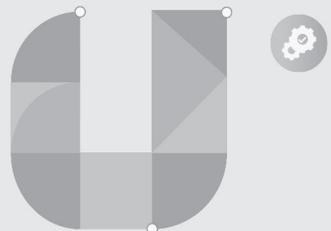
전략대화의 2단계는 양자를 넘어선 지역별 소다자 형태의 전략대화  
 화로 확장하는 것이다. 아세안에는 다양한 이해관계를 가진 여러 국  
 가들이 존재하므로 개별적인 전략대화를 1단계에서 완성하면, 확인  
 된 개별 국가들의 이익에 따라 소그룹화를 해서 유사한 이익을 공유  
 하는 국가들의 소다자 형태의 전략대화를 구상할 필요가 있다. 다른  
 지역들도 마찬가지이며, 이 밖에 지역을 넘어 다른 지역을 연결하는  
 소다자 형태의 전략대화 형태를 구상할 필요도 있다. 예를 들면 오  
 세아니아 국가와 서남아 국가를 연결하거나 오세아니아 국가와 동  
 남아 일부 국가군을 연결하는 형태의 지역을 넘나드는 소다자 대화  
 형태를 구상할 수 있을 것이다.

이런 노력들을 꾸준히 전개한다면 3단계에서는 비전통 인간안보  
 분야 협력에서의 전략대화를 바탕으로 일정 정도 실질적인 성과를  
 도출할 수 있을 것이다. 무엇보다 3단계에서 중요한 것은 미-중  
 강대국의 전략경쟁 속에서 지역 중소국가들의 이익을 대변하는  
 전략적 합의를 바탕으로 한 공동 대응이 중요하다. 미국과 중국에  
 대한 지역의 중소국가들의 입장과 이익, 그리고 이를 실현하기 위한  
 지역질서의 성격 등을 담아내는 성명, 선언의 형태로 공식화하는 협  
 력이 제3단계 전략적 협력의 중요한 내용이 될 것이다.

이런 전략대화의 형성과 내실화 과정에서 한국은 지역 국가들이  
 모두 참여할 수 있도록 하고, 그들 사이의 대화를 촉진하는 주도적  
 역할을 해야 한다. 한국이 중견국으로서 독자적으로 문제를 해결하는  
 노력도 중요하지만, 지역 국가들과 의견을 공유하면서 이들과의  
 협력을 이끌어가는 형태의 중추 국가로서의 역할도 필요하다.



# V. 결론





‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 4/4년차 과제의 총론에 해당하는 본 연구의 목적은 문재인 정부의 잔여 임기와 차기 한국 정부 집권 초기, 즉 향후 2~3년을 의미하는 근미래에 한국이 추진해야 하는 한반도 정책의 전략과 주요사업을 제시하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 전년도(2020년) 연구에서 제시한 중장기(향후 10년) 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제를 기반으로 하였다. 이와 함께 본 연구는 지난해와 마찬가지로 평화공감대 형성, 한반도 평화·비핵 프로세스, 한반도 신경제구상, 신남방·신북방정책이라는 주제하에서 2021년 진행된 4개 세부과제의 내용을 종합·집대성하는 동시에 한반도 정책이라는 거시적 틀에 맞춰 수정·보완 및 재구성하고자 하였다.

본 연구에서는 먼저 문재인 정부의 한반도 정책이 거둔 성과와 한계를 짚어보고, 변화된 상황을 감안해 2020년 연구가 제시한 중장기 한반도 전략 및 정책과제를 일정하게 수정·보완하였다. 평화공감대 확산과 관련해 문재인 정부는 ‘평화’의 관점을 적극 개선하고, 「통일국민협약안」을 도출하는 성과를 거뒀다. 한반도 평화·비핵 프로세스와 관련한 성과로는 남북한의 정상이 ‘한반도 비핵화’와 관련해 일련의 합의를 이루고, 한반도 정세의 개선·발전 과정에서 한국이 긍정적·핵심적 역할을 하였다. 또한 남북한 간 군사적 긴장이 상당한 정도로 완화됐다는 점을 또 다른 성과로 제시할 수 있다. 한반도 신경제구상 부문에서는 정상회담 등을 통해 공동 번영에 대한 남북한 간 공감대를 확인할 수 있었다는 점을 성과로 언급할 수 있다. 신남방·신북방정책과 관련해서는 한류 등을 중심으로 해당 지역 국가들과의 인적·경제적 교류가 증대하였고, 한반도 평화·비핵 프로세스에 대한 지지가 더욱 공고해졌다는 점을 성과로 제시할 수 있다.

그럼에도 불구하고 문재인 정부의 한반도 정책은 일정하게 한계를 드러낸 것이 사실이다. 대내적 측면에서는 국민들 사이에서 평화가 무엇인지를 체감할 수 있는 방식으로 제시하지 못했다는 한계가 있다. 한반도 차원에서는 평화 프로세스와 관련해 한반도 정세, 특히 북미관계에 대한 한국의 긍정적 영향력이 다소 제한적이었고, 한반도 비핵화 및 남북관계 개선·발전과 관련해 이룩한 일련의 합의를 제대로 이행하지 못하였다. 또한 남북한 간 군비경쟁과 안보 딜레마가 여전히 지속되고 있다는 점을 한계로 지적할 수 있다. 한반도 신경제구상은 어떻게 실현해 나갈 것인지 구체적인 방법론을 포함하지 못하고 있다는 점을 한계로 지적할 수 있다. 지역적 차원에서는 신남방·신북방정책이 해당 지역 내 일부 국가에 편중되는 현상이 나타났다는 문제를 지적하지 않을 수 없다. 현재 북미 협상 결렬 이후 북미관계와 남북관계가 정체 국면에서 벗어나지 못함에 따라 남북한의 대화는 물론이고 군사합의 이행도 멈추었다. 평화·비핵 협상 국면의 중단으로 대북제재는 지속되고, 여기에 코로나19 등의 영향으로 남북한의 경제협력뿐만 아니라 사회문화 협력도 제대로 진행되지 못하고 있는 상황이다.

본 연구는 이러한 문재인 정부 정책추진의 성과와 한계, 그리고 최근 변화된 한반도 및 주변 정세를 고려하면서 2020년 연구에서 제시된 새로운 한반도 구상의 중장기 목표와 전략·정책과제를 일정하게 수정·보완하였다. 또한 변화된 정세변화를 바탕으로 한반도가 근미래에 직면할 환경을 지구적·지역적·한반도·국내적 차원으로 구분해 전망하였다. 향후 2~3년 동안 지구적 차원에서의 미중 간 전략경쟁이 더욱 심화될 것이며, 이로 인해 지역적 차원에서 전략적 가치가 상승한 한국을 미국은 지금보다 더욱 강력하게 견인하려 할 것이다. 그러나 일본이 역사 문제 등에서 바람직한 태도로 변화하지

않는 이상 한·미·일 간의 협력 진전이 쉽지 않을 것으로 보인다. 한반도 차원에서는 일정하게 조정국면이 이어지는 가운데서도 한반도 정세가 매우 유동적으로 변화할 가능성이 높다. 국내적 차원에서는 남남갈등이 일정하게 지속되는 가운데 한반도 평화와 남북한 간의 교류협력에 대한 긍정적 인식은 상당한 수준에서 지속될 것으로 예상된다.

이상의 내용과 함께 향후 2~3년 한국이 추진해야 할 한반도 전략 및 주요사업을 제시하기 위해 감안해야 하는 시급성과 현실성, 지속가능성을 종합적으로 고려해, 본 연구에서는 한국이 근미래에 추진해야 하는 한반도 전략의 목표로 '지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축'을 제시하였다. 그리고 이러한 목표를 실현하기 위해 향후 2~3년 동안 한국 정부가 추진해야 하는 주요사업을 지속가능한 남북관계 토대 구축과 한반도 평화 만들기 토대 구축으로 대별한 뒤 국내·한반도·지역 차원으로 세분해 제시하였다.

본 연구는 지속가능한 남북관계 토대 구축과 관련해 국내적 차원에서 범국민적 협력 구도 구축이라는 전략하에서 ▲성찰적 사회적 대화 확대, ▲남북관계의 제도화: 남북합의 국회 비준동의와 이행 등을 주요사업으로 추진해야 한다고 제안하였다. 성찰적 사회적 대화를 확대하기 위해서는 △합의를 전제하지 않는 사회적 대화 틀을 확대하고, △사회적 대화 퍼실리테이터 프로그램을 확장하며, △사회적 대화의 법적 근거를 마련해야 할 것을 강조했다. 남북관계의 제도화와 관련해서는 △「4·27 판문점선언」을 비롯한 남북합의의 국회 비준동의를 추진하고, △(가칭) '남북합의 이행 추진 점검단'을 설치해 이행력을 제고할 것을 제시하였다.

한반도 차원에서는 남북교류협력 제도화 및 재개 토대 구축이라는 전략하에서 ▲남북대화 재개 및 정례화·제도화, ▲남북교류협력 재개

를 위한 제도적 기반 마련, ▲남북 해상·육상 경제 교류 재개를 위한 협력사업 모색 등의 주요사업을 제안하였다. 남북대화 재개 및 정례화·제도화와 관련해서는 △남북공동연락사무소 재개 등 남북한 간 소통 채널을 정상적으로 복원하고, 여기에서 나아가 △서울-평양 상주대표부를 설치하는 방안을 추진할 것을 강조하였다. 남북 교류협력 재개를 위한 제도적 기반 마련과 관련해서는 △남북경협과 관련된 4대 합의서의 이행방안을 마련하고, △남북접경위원회를 구성하며, △남북한 지방정부 간 교류협력을 더욱 활성화시킬 필요가 있다는 점을 강조하였다. 남북 해상·육상 경제 교류 재개를 위한 협력 사업 모색을 위해서는 해상 부문에서 △「남북해운합의서」의 구체화·제도화를 추진하고, △서해 공동어로 및 한강하구 공동 이용을 실현하며, △남북한 공동의 연안 관리 및 재해 대응체계를 구축할 것을 제안하였다. 육상 부문에서는 △국제화 등을 통해 개성공단을 발전적으로 재개하는 동시에 이를 서해벨트와 연계하고, △금강산 관광의 재개 및 활성화를 원산 등 동해안 거점과 연계해 발전시키며, △남북한이 접하고 있는 비무장지대를 환경·관광 벨트로 개발할 것을 제안하였다.

지역적 차원에서는 한반도 내외의 교류협력 연계 추진이라는 전략 하에서 ▲남북 인도적 협력을 위한 국제기구 활용, ▲남·북·중(리) 협력체계 구축 및 직간접적 남북교류 재개, ▲한반도와 동아시아의 경제 가치사슬 연계 등을 주요사업으로 추진할 것을 제안하였다. 남북 인도적 협력을 위한 국제기구 활용과 관련해서는 △대북 인도적 지원에 대한 국제사회 대북제재의 포괄적 유예·면제 등을 보다 활발하게 추진하고, △코로나19 방역과 관련한 대북지원을 추진하며, △대북 식량지원을 추진할 것을 강조하였다. 남·북·중(리) 협력체계 구축 및 직간접적 남북교류 재개와 관련해서는 △보건의료,

환경, 학술 등을 중심으로 남-북-중 협력을 추진하고, △보건의료 및 관광을 중심으로 남-북-러 협력을 추진할 것을 제시하였다. 한반도와 동아시아의 경제 가치사슬 연계와 관련해서는 △그동안 중국과 동남아에 집중돼 있던 한국의 경제적 가치사슬을 유라시아 지역 내 산업구조 재편에 대응하는 방식으로 확대하고, 이와 함께 △인도 및 아세안 지역 국가들과의 가치사슬을 남북협력과 연계하는 방안 모색을 강조하였다.

한반도 평화 만들기 토대 구축과 관련해 국내적 차원에서 평화·상생 공감대 확산이라는 전략하에서 주요사업으로 ▲평화·통일 교육 내실화 및 체계화, ▲한반도 생명공동체 공론화 추진 등을 제안하였다. 평화·통일교육 내실화 및 체계화와 관련해서는 △사회적 대화형 평화·통일교육 수업 모형을 도입하고, △평화·통일교육과 탈분단 교육, 통일교육 개념을 보다 명료화해야 하며, △「통일교육지원법」을 개정하고 이를 감안해 기본교재 역시 개정하는 방안을 검토할 것을 강조하였다. 한반도 생명공동체 공론화 추진과 관련해서는 △남북한 당국 간 고위급 상설협의체를 설치·운영하고, △정부·지자체·민간 협력체계를 수립할 것을 제안하였다.

한반도 차원에서는 평화·비핵 협상 국면 지속화 토대 강화라는 전략하에서 ▲한반도 비핵화 로드맵 구상 및 북한의 비핵화 동력 유지·견인, ▲남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제 추진, ▲(가칭) ‘K-평화포럼(1.5 트랙)’ 구축 및 운영 등의 주요사업을 제안하였다. 한반도 비핵화 로드맵 구상 및 북한의 비핵화 동력 유지·견인을 위해서는 △북핵문제 해결을 포함해 한반도 평화 프로세스를 실질적으로 진전시키기 위한 한국의 독자적인 비핵화 로드맵을 포괄적 합의 및 단계적 이행 추진이라는 기초하에서 구상하고, △한반도 상황을 평화적으로 관리해 나가는 가운데 북한을 대

화에 복귀시켜 비핵화 협상을 재개하는 방안을 모색할 것을 제안하였다. 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제 추진과 관련해서는 △9·19 군사분야 합의의 이행을 촉진하고, △남북군사공동위원회를 컨트롤 타워로 남북한 간 재래식 군비통제 추진 방안을 마련해 이행할 것을 제시하였다. ‘K-평화포럼’ 구축·운영과 관련해서는 △한반도 평화를 위한 공공외교 추진체계를 구축하고, △국책연구기관 등을 중심으로 정책공공외교를 체계적으로 추진해야 함을 강조하였다.

지역적 차원에서는 한반도 내외의 평화 연계성 강화라는 전략하에서 ▲신남방정책 추진을 통한 한반도와 동아시아 평화 연계, ▲북방지역 국가들과의 협력과 동북아 및 한반도 평화, ▲중견국으로서의 협력 및 자율성 확장 기반 구축 등을 주요사업으로 제안하였다. 신남방정책 추진을 통한 한반도와 동아시아 평화 연계와 관련해서는 △한국형 인도-태평양 관점(KOIP)을 정립하고, △비전통 인간안보 부문에서의 성과 도출, △인도와의 협력 확대 등을 강조하였다. 북방지역 국가들과의 협력과 동북아·한반도 평화와 관련해서는 △한국이 주도해 다자 채널을 구축하고, △지금까지의 양자·다자 협력 플랫폼을 보다 미래지향적으로 발전시켜 나가며, △북방지역 국가들이 한반도 평화에 보다 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 협력을 강화할 것을 제시하였다. 끝으로 중견국으로서의 협력 및 자율성 확장 기반 구축과 관련해서는 △다자주의적 관점을 견지하는 가운데 미중 전략경쟁으로 어려움을 겪는 국가들과의 연대를 위해 소다자 전략대화를 추진하고, △한류 등 소프트 파워를 중심으로 한국의 위상을 정립해야 함을 강조하였다.

〈그림 V-1〉 한국의 근미래 한반도 전략과 주요사업 및 세부사업

목표	지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축	
구분	지속가능한 남북관계 토대 구축	한반도 평화 만들기 토대 구축
국내	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 범국민적 협력 구도 구축</li> <li>▲ 성찰적·사회적 대화 확대</li> <li>△ 통일국민협약의 추진동력 확보</li> <li>△ 사회적 대화 퍼실리테이터 프로그램 확장</li> <li>▲ 남북관계의 제도화:               <ul style="list-style-type: none"> <li>남북합의 국회 비준동의와 이행</li> <li>△ 남북합의 국회 비준동의 추진</li> <li>△ 남북합의 이행 추진 점검단 설치</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 평화·상생 공감대 확산</li> <li>▲ 평화·통일교육 내실화·체계화</li> <li>△ 평화·통일교육의 제도적 개선</li> <li>△ 평화·통일교육 내용의 체계화</li> <li>▲ 한반도 생명공동체 공론화 추진</li> <li>△ (가칭) '한반도 생명·안전위원회' 구축 및 운영</li> <li>△ '동북아 방역·보건협력체'와의 연계 모색</li> </ul>
한반도	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 남북교류협력 제도화 및 재개 토대 구축</li> <li>▲ 남북대화 재개 및 정례화·제도화</li> <li>△ 상시연락 채널 구축을 통한 남북대화 정례화</li> <li>△ 서울-평양 상주대표부 설치 추진</li> <li>▲ 남북교류협력 재개를 위한 제도적 기반 마련</li> <li>△ 남북경협 4대 합의서 이행방안 마련</li> <li>△ 남북전경위원회 구성</li> <li>△ 지자체 간 협력</li> <li>▲ 남북 해상·육상 경제 교류 재개 위한 협력사업 모색</li> <li>△ '남북해운합의서' 구체화·제도화추진</li> <li>△ 서해 공동어로 및 한강하구 공동 이용 실현</li> <li>△ 공동연안 관리 및 재해 대응체계 구축</li> <li>△ 개성공단과 서부벨트, 금강산과 동해벨트, DMZ 벨트 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 평화·비핵 협상 국면 지속화 토대 강화</li> <li>▲ 한반도 비핵화 로드맵 구상 및 북한 비핵화 동력 유지·견인</li> <li>△ 한국의 독자적 비핵화 로드맵 구상</li> <li>△ 한반도 상황의 평화적 관리 및 비핵화 협상 재개</li> <li>▲ 남북군사공동위원회 기동과 재래식 군비통제 추진</li> <li>△ 9·19 군사분야 합의 이행 촉진</li> <li>△ 남북군사공동위원회 통해 남북한 간 재래식 군비통제 추진</li> <li>▲ (가칭) 'K-평화포럼' 구축·운영</li> <li>△ 공공외교 추진체계 구축</li> <li>△ 한반도 평화 담론의 확산과 심화</li> </ul>
지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 한반도 내외 교류협력 연계 추진</li> <li>▲ 남북 인도적 협력 위한 국제기구 활용</li> <li>△ 대북 인도적 지원 재개를 위한 제도 개선 사업</li> <li>△ 코로나19 방역지원 사업</li> <li>△ 대북 인도적 식량지원 사업</li> <li>▲ 남·북·중(러) 협력체계 구축, 직간접 남북교류 재개</li> <li>△ 남·북·중 간 보건으로, 환경, 학술협력 추진</li> <li>△ 남·북·러 간 보건으로, 관광협력 추진</li> <li>▲ 한반도와 동아시아의 경제 가치사슬 연계</li> <li>△ 인도 및 아세안 국가들과의 가치사슬과 남북협력 연계</li> <li>△ 극동 및 동북지역의 가치사슬과 남북협력 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 한반도 내외 평화 연계성 강화</li> <li>▲ 신남방정책 추진 통한 한반도·동아시아 평화 연계</li> <li>△ 한국형 인도-태평양 관점 정립</li> <li>△ 비전통 인간안보 부문 성과 도출</li> <li>△ 인도와의 협력 확대</li> <li>▲ 북방지역 국가들과의 협력과 동북아 및 한반도 평화</li> <li>△ 한국 주도 다자 채널 구축</li> <li>△ 양자·다자협력 플랫폼 발전</li> <li>△ 한반도 평화 관련 북방지역 국가들과 협력 강화</li> <li>▲ 중견국으로서의 협력 및 자율성 확장 기반 구축</li> <li>△ 소다자 전략대화 추진</li> <li>△ 한류 등 소프트 파워를 중심으로 한국의 위상 정립</li> </ul>

주: □ 전략, ▲ 주요사업, △ 세부사업  
출처: 저자 작성.

미중 간 전략적 경쟁이 격화되고 북미 간 탐색전이 지속되고 있는 상황에서 2022년 3월로 예정된 한국의 대통령 선거는 한반도 정세와 남북관계 변화에 적지 않은 영향을 미칠 수밖에 없다. 한국의 대통령 선거 결과에 따라 대북·통일정책 나아가 한반도 전략의 변화가 진행될 가능성이 있기 때문이다. 그러나 앞서 밝혔듯이 대통령 선거 문제는 본 연구의 연구주제에서 벗어난다. 본 연구는 문재인 정부의 성공적 마무리와 함께 대통령 선거를 통한 정부 교체 여부와 상관없이 근미래에 한국 정부가 추진해 나가야 할 근미래 전략과 주요사업을 선정하는 것에 초점을 맞추었다. 특히 문재인 정부 정책의 계승 여부나 이념, 정치적 성향 등과 상관없이 문재인 정부의 정책 성과와 한계에 대한 비판적 검토와 주변환경 변화 전망 등을 통해 한반도 평화와 남북관계 개선 및 발전에 기여할 수 있는 근미래 전략 및 주요사업의 추진 방안을 모색해 보고자 하였다.

그리고 본 연구는 연구의 편의상 한국 정부의 한반도 정책의 근미래 전략 목표와 과제를 지속가능한 남북관계 토대 구축과 한반도 평화 만들기 토대 구축으로 구분했지만, 이 과제는 상호 연관되어 있기 때문에 유기적으로 연결해 추진해 나가야 한다. 지속가능한 남북관계와 한반도 평화 만들기 토대 구축이라는 근미래 전략 목표 추진은 상호 연관된 다양한 행위자 및 여러 요인들을 고려해야 한다. 따라서 본 연구에서 선정한 주요 사업들은 상호 유기적으로 연결되어 추진되어야 할 것이다. 이러한 본 연구의 결과가 문재인 정부의 성공적 마무리와 차기 정부의 한반도 정책 설계에 있어 중요한 기초자료의 역할을 하기를 기대해 본다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강택구 외. 『북한 환경상대 조사 및 남북 환경협력사업 개발 연구』.  
세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020.
- 경남대학교 극동문제연구소 편. 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 서울:  
경남대학교 출판부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』.  
서울: 선인, 2015.
- 국립외교원 외교안보연구소. 『코로나19 이후 국제정세』. 서울: 국립  
외교원 외교안보연구소, 2020.
- 국립통일교육원. 『2021 한반도 평화 이해』. 서울: 국립통일교육원  
연구개발과, 2021.
- 김갑식·이무철·장철운·탁용달. 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책  
과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 김동성·최용환·손기웅. 『남북교류협력과 경기도』. 수원: 경기연구원,  
2016.
- 김상기·나용우. 『한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)』. 서울:  
통일연구원, 2018.
- 김성진·한희진·박보라. 『한반도 탄소중립을 위한 남북 기후개발협력  
방안 연구』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2021.
- 김호흥·김일기. 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병,  
환경, 자연재해를 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 나용우·이우태·김주리·김유철·이진영·권재범. 『신남방정책·신북방  
정책 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.

- 대외경제정책연구원. 『2021년 국제전략 환경 변화와 신북방정책 추진 전략』. 세종: 대외경제정책연구원, 2021.
- 마인섭·차문석·윤철기. 『북한문제와 남남갈등』. 서울: 성균관대학교 출판부, 2012.
- 문경연·송기돈·박지연 편저. 『공공외교 이론과 사례』. 서울: 도서출판 오름, 2020.
- 박주화·윤혜령 편집. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 1: 평화·비핵화』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 박주화·서보혁·윤성이·이민규·허창구·한정택. 『평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 박준·정동재. 『사회갈등지수와 갈등비용 추정』. 서울: 한국행정연구원, 2018.
- 백우열·이기태·이재현·정구연. 『쿼드 국가의 인도-태평양 전략과 한국의 대응』. 서울: 아산정책연구원, 2019.
- 서울특별시. 『서울 시민이 만들어가는 평화·통일 사회적 대화 백서』. 서울: 서울특별시, 2021.
- 성균중국연구소. 『신경제구상 연계 남북중·남북러 협력모델 개발』. 통일부 정책용역보고서, 2020. 12.
- 이규창·나용우·이상신·이우태·조성은. 『감염병 공동 대응을 위한 남북 인도협력: 코로나19를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이무철·이상신·이남주·신대진·오창룡. 『남북연합 구상과 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이무철 외. 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진 방안』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 이상신·민태은·윤광일·구본상·Peter Gries. 『KINU 통일외교조사 2020: 주변국 인식 비교연구』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이수형. 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.

- 이수훈·김열수·김근식·이수형. 『이명박 정부 안보정책의 세부 실천 방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 이해정·김성환·강성현. 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2020.
- 정성윤 외. 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 정육식. 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』. 파주: 유리창, 2021.
- 정은이·이해정·박지연·최장호·강성현. 『한반도 신경제구상 추진 전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 정은이 외. 『한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 정주진. 『갈등해결과 한국사회』. 서울: 아르케, 2010.
- 조한범·이우태. 『통일국민협약 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 조한범·배기찬·이수형. 『변화하는 통일환경에 따른 대북통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 조한범 외. 『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 최용환·이수형. 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 추장민 외. 『북한지역 하천 실태조사 및 지속가능한 이용방안 연구(1) - 두만강 유역 하천보전 및 지속가능개발 국제협력방안』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『북한지역 하천 실태조사 및 지속가능한 이용방안 연구(2) - 압록강 유역 하천보전 및 지속가능개발 국제협력방안』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2015.
- 커트 캠벨 지음. 이재현 옮김. 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래(The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia)』. 서울:

- 아산정책연구원, 2020.
- 통일부. 『2020 통일백서』. 서울: 통일부, 2020.
- \_\_\_\_\_. 『2021 통일백서』. 서울: 통일부, 2021.
- 통일부 통일교육원. 『통일·평화 교육: 방향과 관점』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.
- 한국갈등학회. 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』. 통일부 정책용역보고서, 2019.8.
- 한국지방정치학회. 『지방정부의 남북교류협력 현황과 ‘분권형 대북 정책’의 효율적 추진방향』. 통일부 정책용역보고서, 2020.9.
- 한용섭. 『북한 핵의 운명』. 서울: 박영사, 2018.
- KBS 남북교류협력단. 『북한 비핵화 문제 해결방안』. 서울: KBS 남북 교류협력단, 2019.

Green, Donald P., Bradley Palmquist, and Eric Schickler. *Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2002.

United Nations Development Programme(UNDP). *Human Development Report 1994*. New York: UNDP, 1994.

WTO et al. *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade and Workers in a Globalized World*. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2019.

## 2. 논문

- 강동완. “남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안: ‘개발협력 관점에 서의 식량지원’을 중심으로.” 『통일과 평화』. 제3권 1호, 2011.

- 권택광. “최근 정세 평가 및 남북연락·협이기구 발전방안 모색.” 『남북연락·협이기구 발전적 재개방안』. 통일부·국회 외교통일위원회 이용선 의원실·국회 한반도평화포럼 공동주최 토론회 자료집, 2020.11.23.
- 김기범. “2021년 쿼드(Quad) 정상회의의 결과와 함의.” 『동북아안보 정세분석』. 2021.3.17.
- 김도희. “미국의 인도-태평양 전략 관련 입법동향과 시사점.” 『외국입법 동향과 분석』. 제54호, 2020.
- 김보미. “북한의 한국 재래식 전력 증강에 대한 비판.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제263호, 2021.
- 김상배. “신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』. 제50권 1호, 2016.
- 김성한·이수훈·황수환. “한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석.” 『국제관계연구』. 제23권 제1호, 2018.
- 김일기·이수석. “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망.” 『INSS 전략보고』. 제103호, 2020.
- 김창진. “북방정책의 새로운 접근과 공공외교 전략.” 『신북방정책과 지방정부의 공공외교』. 경기도, 크라스키노포럼, 성공회대학교 공동주최 크라스키노포럼 제4차 정책포럼/제3차 국제평화토론회 자료집, 2021.5.7.
- 김태균·김보경·심예리. “국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구: 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 국내이행 정책수립에 관하여.” 『국제·지역연구』. 제25권 1호, 2016.
- 김태원. “남북 보건의료 협력에 관한 법적 검토: 감염병 문제를 중심으로.” 『성균관법학』. 제33권 1호, 2021.
- 김태환. “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-.” 『주요국제문제분석』. 2021-07, 2021.5.6.

- 김한권. “바이든 행정부의 대중정책 방향성과 중국의 대응: 중국 양회와 미·중 고위급회담의 결과.” 『주요국제문제분석』. 2021-06, 2021.4.23.
- 김호홍·김경숙. “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항.” 『INSS 전략보고』. 제99호, 2020.
- 남기정. “문재인 정부의 대일 외교와 한일 관계의 대전환: ‘장기 저강도 복합 경쟁’의 한일 관계로.” 『동향과 전망』. 제112호, 2021.
- 박병광. “미중 고위급회담 평가 및 전략적 함의 분석.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제254호, 2021.
- 박병광·유현정. “美 바이든 행정부의 대중국정책 전망 및 시사점.” 『INSS 전략보고』. 제114호, 2021.
- 박형중. “대북지원에 대한 한국정부의 시각과 향후 전망.” 『북한의 인도적 상황과 국제협력』. 우리민족서로돕기운동·에버트 프리드리히 재단·경기도·통일연구원 공동주최 국제회의 자료집, 2009.11.24.
- 방승주. “헌법재판소와 대법원의 남북관계 관련 판례에 대한 헌법적 평가.” 『공법연구』. 제39권 2호, 2010.
- 백시진. “일본군 ‘위안부’ 문제의 탈진실 정치: 아베 정권을 중심으로.” 『동북아역사논총』. 제71호, 2021.
- 변창구. “ARF와 협력안보의 진전: 동북아 다자안보협력에 대한 함의.” 『대한정치학회보』. 제13권 2호, 2005.
- 양갑용. “미중 알래스카 회담에 대한 중국 전문가 평가.” 『전략리뷰』. 2021-4, 2021.
- 양정윤. “남북관계 발전을 위한 남북기본합의서의 법적 지위의 승격.” 『통일법연구』. 제2권, 2016.
- 연원호. “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점.” 『KIEP 세계경제 포커스』. 제4권 15호, 2021.
- 오일석. “바이든 행정부의 잠정국가안보전략지침에 나타난 신안보

- 위협인식과 대응방안.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제254호, 2021.
- 유병호. “금강산 국제관광특구 연구.” 『통일과 평화』. 제6권 1호, 2014.
- 윤지현·조충제. “신남방시대, 인도 모디노믹스 성과와 한·인도 협력 과제.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제18권 25호, 2018.
- 이내영. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?” 『한국정당학회보』. 제10권 2호, 2011.
- 이무철. “북한문제의 과잉정치화와 극단적 양극화 분석: 갈등전환 (Conflict Transformation)의 제도화 모색.” 『한국과 국제정치』. 제34권 2호, 2018.
- 이수형. “바이든 시대 미중 전략경쟁과 한미동맹.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제228호, 2020.
- 이수형·최용환. “안보에 의한 평화보다는 평화지향의 안보체제 구축.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 18-14, 2018.
- 이신화·박재적. “미·중 패권경쟁시대 인태 지역의 자유주의 국제질서: 도전과 전망.” 『국제지역연구』. 제25권 2호, 2021.
- 이재현. “인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장.” 아산정책연구원. 『이슈브리프』. 2015-15, 2015.
- \_\_\_\_\_. “동아시아 다자협력 활성화를 위한 문재인 정의 정책 제안.” 아산정책연구원. 『이슈브리프』. 2017-22, 2017.
- \_\_\_\_\_. “미-중 전략경쟁 속 아세안 잠재력 극대화: 내적 단결과 지역 중소국가 연대.” 아산정책연구원. 『이슈브리프』. 2020-15, 2020.
- 이정철. “한국형 평화 담론에 대한 비판과 성찰.” 『국방연구』. 제63권 3호, 2020.
- 이현태·김준영. “한국과 중국 동북지역의 경제협력: 현황, 정책, 시사점.” 『만주연구』. 제29호, 2020.
- 이혜정. “미중관계: 바이든 행정부의 대중국 정책 전망.” 『성균차이나브리프』. 제9권 1호, 2021.

- 이효원. “개성공단 재개에 관한 법적 쟁점.” 『통일과 법률』. 제31호, 2017.
- 장세호. “전환기적 국제질서와 대러 외교안보 협력방안.” 통일연구원 신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안 전문가 좌담회 발표문, 2021.8.31.
- 장철운. “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할을 중심으로.” 『세계정치』. 제34호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “북한의 미사일 개발 전략 변화와 남북한 미사일 개발 경쟁.” 통일연구원 Online Series CO 21-11, 2021.3.31.
- 전영선. “남북 생활문화공동체 형성 방안.” 『통일인문학』. 제63권, 2015.
- 조은정·김보미·최용환. “북미 비핵화 협상의 쟁점과 과제.” 『INSS 전략보고』. 제44호, 2019.
- 조진구. “일본 2020: 최장수 아베 정권의 정치적 유산과 과제.” 『아세아 연구』. 제64권 1호, 2021.
- 조한범. “남북 생명공동체 형성을 위한 신한반도체제 구상과 평화경제의 이해.” 『남북생명공동체 실현과 평화경제: 남북생명공동체 실현을 위한 남북협력 방안과 내용에 대한 고찰』. 남북생명공동체연대 주최 남북생명공동체 실현과 평화경제 학술포럼 발표 논문집, 2020.11.6.
- \_\_\_\_\_. “재검토를 마친 바이든 정부 대북정책 평가와 대응방향.” 통일연구원 Online Series CO 21-14, 2021.5.11.
- 진병서. “한국, 지정학적 동맹보다 지경학적 동맹이 중요하다.” 『나라경제』. 6월호, 2021.
- 차문석. “미중의 글로벌 전략과 동북아 지정학의 귀환: 한반도 통일 위상학의 변화.” 『국가전략』. 제26권 1호, 2020.
- 차승주. “평화·통일교육의 핵심내용으로서 ‘화해’에 대한 시론적 고찰.” 『평화학연구』. 제20권 3호, 2019.

- 최용환. “한반도 평화 프로세스 재가동과 한미정상회담.” 국가안보전략 연구원. 『이슈브리프』. 제261호. 2021.
- 최우선. “미중 경쟁과 미국의 군사전략 변화.” 『주요국제문제분석』. 2020-62, 2021.5.21.
- 최장호·최유정. “2020년 북중 무역 평가와 전망: 코로나19가 북한 경제에 미친 영향을 중심으로.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제21권 2호, 2021.
- 최현아·젤리거 베른하르트. “북한 환경문제 해결을 위한 협력방안: 유엔연합(EU) 지원 사업이 주는 시사점을 중심으로.” 『통일 연구』. 제21권 1호, 2017.

Iyengar, G., Y. Lelkes, M. Levendusky, N. Malhotra, and Se. J. Westwood. “The Origin and Consequences of Affective Polarization in the United States.” *The Annual Review of Political Science*, vol. 22, 2019.

### 3. 기타 자료

#### 〈신문·방송·잡지〉

- 『경향신문(인터넷판)』, 『노컷뉴스(인터넷판)』, 『대한행정신문』, 『데일리안』, 『동아일보(인터넷판)』, 『로동신문』, 『매일경제』, 『아주경제』, 『연합뉴스』, 『조선일보(인터넷판)』, 『조선중앙통신』, 『중앙일보』, 『포항Focus』, 『한겨레』, 『한국일보(인터넷판)』, 『RFA』, 『VOA』.

*Foreign Affairs, Reuters, The Washington Post.*

## 〈웹사이트〉

국가통계포털 <<https://kosis.kr>>.  
국무조정실 국무총리비서실 <<https://www.opm.go.kr>>.  
국회회의록 <<http://likms.assembly.go.kr>>.  
대외경제정책연구원 블로그 <<https://blog.naver.com/kiepblog>>.  
대한민국 정책브리핑 <<http://www.korea.kr>>.  
법제처 국가법령정보센터 <<https://www.law.go.kr>>.  
외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.  
질병관리청 코로나바이러스감염증-19 <<http://ncov.mohw.go.kr>>.  
청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.  
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.  
통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.  
한국민족문화대백과사전 <<http://encykorea.aks.ac.kr>>.  
한국보건의료재단 <<https://www.kofih.org>>.  
한국콘텐츠진흥원 <<https://welcon.kocca.kr>>.

ASEAN <<https://asean.org>>.  
Brookings <<https://www.brookings.edu>>.  
FAO <<https://www.fao.org>>.  
The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.  
U.S. Department of State <<https://www.state.gov>>.  
WHO <<https://covid19.who.int>>.

## 〈법령〉

### 대한민국

「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 제21조 제3항.  
「통일교육지원법」.

## 미국

「대북제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016, H.R.757)」.

「미국연방규정 31권 통화 및 재정: 국고(Title 31 of the Code of Federal Regulations, Money and Finance: Treasury)」.

「미국연방예금보험공사법 31권 통화 및 재정(Federal Deposit Insurance Corporation Law, Title 31: Money and Finance)」.

## 〈유엔 문서〉

UN Doc. A/RES/70/1 (2015).

UN Doc. S/2021/211 (2021).

UNSCR. S/RES/1718 (2006).

UNSCR. S/RES/1874 (2009).

UNSCR. S/RES/2094 (2013).

UNSCR. S/RES/2375 (2017).

## 〈협정 및 선언문〉

국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사 정전에 관한 협정(1953.7.27.).

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007.10.4.).

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(2018.4.27.).

9월 평양공동선언(2018.9.19.).

## 〈기타〉

Democratic People's Republic of Korea, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the

Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development 2021.” June 2021.

Facebook and Bain & Company. “Riding the Digital Wave: Capturing Southeast Asia’s digital consumer in the Discovery Generation.” January 14, 2020.

Singh, Bhubhindar and Henrick Zhizhao Tsjeng. “ASEAN Outlook on Indo-Pacific: Seizing the Narrative?” RSIS Commentary, no. 016, January 23, 2020.

UNWTO with UNEP. *International Conference on Sustainable Tourism in Small Island Developing States (SIDS) and other Islands*. October 25–28, 1998.

관계부처 합동. “대한민국 관광 혁신전략.” 확대국가관광전략회의. 2019.4.2.

국정기획자문위원회. 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」. 2017.7.

국회 외교통일위원회 전문위원. “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’ 비준동의안 검토보고서.” 2018.11.

대한민국 정부. 「제3차 남북관계발전기본계획 (2018~2022) 및 2018년도 시행계획」. 2018.12.

\_\_\_\_\_. 「「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획」. 2019.3.

\_\_\_\_\_. 「「제3차 남북관계발전기본계획」 2020년도 시행계획」. 2020.4.

통일부. 「통일국민협약안」. 2021.6.26.

\_\_\_\_\_. “제384회 국회(임시회) 외교통일위원회 「통일부 업무보고」.” 2021.2.18.

통일부 정책혁신위원회, “정책혁신 의견서.” 2017.12.28.

- 구갑우. “통일평화공감대 확산 및 통일평화교육 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.6.4.
- 김동성. “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.
- 김수한. “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.
- 박영민. “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.
- 양문수. “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.
- 이기동. “남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행방안.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.8.27.
- 이남주. “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.
- 장세호. “한반도 비핵화 프로세스 추진을 위한 주요사업의 추진방안.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.9.3.
- 조재욱. “통일평화공감대 확산 및 통일평화교육 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.6.4.
- 천해성. “한반도 신경제구상과 남북경협 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.21.
- 최철영. “통일평화공감대 확산 및 통일평화교육 추진과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.6.4.



# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 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 가동을 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 분석들	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	정은이 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	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

### 〈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.

## 2021년도 연구보고서

### <연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

### 〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim 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 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	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
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

## 연례정세보고서

---

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 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
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	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
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음



## 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.







## 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안