

한반도 평화와 남북협력 종합연구(1/4년차):
한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)

KINU 연구총서 18-16

한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)

김상기·나용우



한반도 평화와 남북협력 종합연구(1/4년차):
한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)

KINU 연구총서 18-16

한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)

연구책임자: 김상기 (통일연구원 부연구위원)
공동연구자: 나용우 (통일연구원 부연구위원)



한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)

한반도 평화와 남북협력 종합연구(1/4년차)·한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서) KINU 연구총서 18-16

발행일 2018년 12월 15일
저자 김상기, 나용우
발행인 김연철
발행처 통일연구원
편집인 통일정책연구실
등록 제2-02361호 (97.4.23)
주소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화 (대표) 02-2023-8000
(FAX) 02-2023-8296
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 (주)계문사(02-725-5216)
인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)
ISBN 978-89-8479-938-7 93340
가격 5,500원

© 통일연구원, 2018

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

한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)

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

차례

요 약	9
I. 서론	15
1. 연구 배경 및 목적	17
2. 연구 내용 및 구성	19
II. 한반도 평화정착을 위한 정책방향	23
1. 한반도 평화에 관한 대중의 인식과 정책 시사점	26
2. 비핵화·평화체제 추진환경 평가와 향후 과제	39
3. 동북아 평화공동체 형성을 위한 정책방향	59
III. 한반도 번영을 위한 남북 및 국제 협력	71
1. 번영을 위한 환경 분석: 북한 시장화	73
2. 남북경협 추진 방향과 과제	90
3. 국제협력 추진 방향과 과제	106

IV. 결론	117
1. 요약 및 정리	119
2. 정책적 시사점	121
참고문헌	126
최근 발간자료 안내	131

표 차례

〈표 I-1〉 한반도 평화와 남북협력 종합연구: 4개년 계획(2018~2021) ..	20
〈표 II-1〉 북한의 핵능력 수준 평가	41
〈표 II-2〉 국가별 대북정책 평가 비교	42
〈표 II-3〉 한반도 평화체제 이후 동북아 평화체제로의 확대·발전 가능성 ..	52
〈표 III-1〉 ‘한반도 신경제 구상’에서 3대 경제협력벨트의 주요 내용	91

그림 차례

〈그림 Ⅱ-1〉 지속가능한 평화에 대한 인식	30
〈그림 Ⅱ-2〉 북미정상회담 평가 및 향후 전망	43
〈그림 Ⅱ-3〉 북미정상회담의 북한 비핵화에 대한 이행 전망	44
〈그림 Ⅱ-4〉 북한의 비핵화 합의 불이행 시 미국의 반응 전망	44
〈그림 Ⅱ-5〉 북한 비핵화 협상 수용 동기	46
〈그림 Ⅱ-6〉 북한의 ‘완전한 비핵화’ 달성 시기 전망	47
〈그림 Ⅱ-7〉 북한이 원하는 체제안전보장 방안 예상	48
〈그림 Ⅱ-8〉 유엔사령부 해체 시 동북아의 역학구도 변화 전망	50

요 약

문재인 정부 한반도정책의 핵심 목표는 ‘한반도의 평화와 번영’이다. 이 목표의 실현을 위한 구체적인 과제는 무엇이며 어떤 정책을 추진해야 하는가? 이 질문에 답하는 것이 본 연구, 즉 평화 및 번영에 관한 5개 세부 연구과제를 포괄하는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 주된 목적이다. 2018년부터 2021년까지 4년간 지속되는 종합연구의 1년차 총괄보고서로서, 이 보고서는 각 세부 연구과제의 결과를 종합하고 재정리하면서, 한반도 평화정착을 위한 정책방향 그리고 한반도 번영을 위한 남북 및 국제 협력 방안을 제시한다.

본 총괄보고서는 우선 한반도 평화정착을 위해 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다. 첫째, 대중의 평화인식과 관련하여 무엇보다 교육과 언론의 역할이 중요하다. 대중의 인식과 여론은 남북협력 및 평화를 위한 정책에 있어서 중요한 요인이며, 따라서 국민을 대상으로 한 적절한 교육과 정보를 제공하는 것이 요구된다. 더불어 한반도 평화에 대한 국민적 담론을 조성함으로써 남북한 화해로부터 기대되는 긍정적인 결과들을 인식·이해할 수 있는 환경을 조성하는 것도 중요하다. 둘째, 비핵화·평화체제 추진환경은 비관적이지도 낙관적이지도 않다. 따라서 ‘외교를 통한 북핵문제 해결’ 원칙을 고수하면서 현재의 한반도 평화프로세스를 촉진해나가는 가운데, 북미 협상 교착 상황이 길어질 가능성에도 동시에 대비해야 할 필요가 있다. 셋째, 한반도의 평화는 일차적으로 남북 간의 문제이지만, 그것이 지속되기 위해서는 동북아시아 차원의 지지와 협력이 필수적이다. 따라서 동북아 차원의 평화협력 플랫폼에 관한 구상을 준비하고, 한반도 평화체제가 지역적 평화공동체로 진화할 수 있도록 정책을 추진할 필요가 있다.

한반도 변영 관련 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 김정은 시대의 시장화는 북한 당국이 주도하는 시장화라는 점에서 과거와 상이하며, 또한 당국이 주도하는 북한 시장화의 뚜렷한 진전은 남북한 경제체제의 이질성 완화를 촉진하여 남북경협을 위한 여건을 개선하는 동시에 한반도 경제공동체의 기반 조성에 이바지할 수 있다. 둘째, 남북경협은 시장친화적 방식으로 전환될 필요가 있다. 이를 위해 경제행위 주체들이 자율적으로 연계되는 '네트워크 거버넌스'를 구축해야 하며, 중장기적 성격의 시장통합보다는 시장이 원활하게 작동하는 법적, 제도적 환경을 우선적으로 조성할 필요가 있다. 셋째, 지역 차원에서 한반도 변영을 촉진하기 위해 신북방·신남방정책을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 이를 위해 중견국 외교의 확대, 한일러 또는 한중러와 같은 소다자적 협력, 미래시장으로서 아세안에 대한 인식 전환과 한-아세안 개발협력 강화 등을 추진할 필요가 있다. 또한 신북방·신남방정책이 한반도 신경제 구상과 연계되어 시너지 효과가 발생할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

주제어: 한반도 평화체제, 비핵화, 대중의 평화인식, 북한 시장화, 남북경제협력, 동북아 플러스 책임공동체

Abstract

General Study on Peace in the Korean Peninsula and Inter-Korean Cooperation (Comprehensive Report)

Kim, Sang Ki et al.

The Moon Jae-in administration declared peace and prosperity on the Korean Peninsula as a vision of its inter-Korean relations policy. What policies does the government need to carry out this vision? This study suggests a desirable policy direction to bring peace on the Peninsula as well as inter-Korean and international cooperation measures for a Peninsula-wide prosperity. First, public sentiment and opinion are a crucial factor in devising and implementing inter-Korean policy for cooperation and peace. Therefore, appropriate education and information on the subject need to be publicly available. The role of education and media are crucial. Second, the Moon administration should prepare for an extended stalemate of Washington-Pyongyang talks while promoting the ongoing peace process on the Korean Peninsula, firmly sticking to the principle of diplomatic resolution on North Korean nuclear issues. Third, to sustain peace on the

Peninsula, it is desirable to prepare for a Northeast Asia-wide peace platform and a transformation plan to evolve the peace regime on the Peninsula into a regional peace community. Fourth, the DPRK's tangible progress in marketization led by the Kim Jong-un regime may contribute to the creation of a Peninsula-wide economic community by narrowing differences between the economic systems of two Koreas. Fifth, ensuring a successful, market-friendly inter-Korean cooperation will require network governance that facilitates autonomous coordination between economic entities. A legal and institutional environment that ensures smooth operation of the market must be completed prior to embarking on mid- to long-term market integration. Last, South Korea's New Northern Policy and New Southern Policy are instrumental in promoting prosperity across the Peninsula. For the two policies' success, the Moon administration needs to strive for middle-power diplomacy; mini-multilateral cooperation such as Korea-Japan-Russia or Korea-China-Russia cooperation; turning the perception on ASEAN as a future market and strengthening the Korea-ASEAN development cooperation. In addition, the South Korean government should look for ways to create synergy between the New Northern and New Southern Policies and the New Economic Map Initiative on the Korean Peninsula.

Keywords: peace regime on the Korean Peninsula, denuclearization, public perception on peace, North Korea's marketization, inter-Korean economic cooperation, Responsible Northeast Asia Plus Community



I

서론

Korea Institute for National Unification

1. 연구 배경 및 목적

2017년 5월 출범한 문재인 정부 한반도정책의 핵심과제는 ‘한반도의 평화와 번영’이다. 대립과 갈등으로 점철되고 군사적 위기가 반복되어 온 한반도의 냉전시대를 종식시키고 남과 북이 평화적으로 공존하며 함께 번영하는 새로운 시대를 열겠다는 것이다. 평화적 공존과 공동번영이라는 비전은 북핵문제의 해결과 항구적인 평화정착, 제도화를 통한 지속가능한 남북관계의 발전, 그리고 한반도 신경제공동체 구현이라는 세부적 목표를 수반했으며, 이는 문재인 정부 한반도정책의 핵심 목표로 제시되었다.¹⁾ 평화와 번영의 새로운 한반도를 추구하는 담대한 목표였지만, 2017년 말까지 한반도의 현실은 그 목표의 달성이 요원해 보이는, 대립이 지속되고 심지어 전쟁위기설까지 제기되는 상황이었다.

그러나 2018년 초반부터 한반도 정세는 급격하게 변하였고, 이제 남과 북은 평화적 공존과 공동번영의 새로운 시대를 열어갈 역사적 기회를 맞고 있다. 북한의 평창 동계올림픽 참가를 계기로 한반도 정세는 대화·협상 국면으로 급격히 전환되었고, 4월 27일 남북정상회담 개최에 이어 6월 12일에는 역사상 첫 북미정상회담이 성사되었다.²⁾ 4.27 판문점선언을 통해 문재인 대통령과 김정은 위원장은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전 그리고 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화체제 구축을 위해 함께 나설 것임을 약속하였다. 또한 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 세기의 만남은 양국간 70년 적대관계를 청산하고 관계정상화를 이루어가기 위한 신뢰

1) 통일부, 『문재인 정부의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017).

2) 김상기, “6·12 북미정상회담 전망과 한국의 과제,” (통일연구원 Online Series CO 18-24, 2018.5.16.), pp. 1~6, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/ac6f6cdc-2d57-4810-8449-a89cd940c550>> (검색일: 2018.9.20.).

형성의 토대를 구축하는 성과를 낳았으며, 양 정상은 한반도의 완전한 비핵화 및 평화체제 구축을 위해 함께 노력하기로 합의하였다.³⁾ 그러나 기대보다 북미 간 비핵화 협상이 지체되어온 가운데, 지난 9월 평양 남북정상회담을 통해 남북 정상이 처음으로 한반도 비핵화에 대한 실천조치에 합의했을 뿐 아니라 북미 협상에 새로운 모멘텀을 제공했다.⁴⁾ 바야흐로 분단과 전쟁 이후 70년 한반도 냉전의 역사가 종식될 수 있는 절호의 기회가 마련되었다.

다시 오기 쉽지 않은 이 역사적 기회를 맞아 문재인 정부는 앞으로 무엇을 준비하고 어떤 정책을 추진해야 하는가? 이에 답하는 것이 본 연구의 주된 목적이다. 즉, 본 연구는 문재인 정부의 국정과제인 ‘평화와 번영의 한반도’ 실현을 위해 한반도 내외 환경을 분석하고 정책방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 북미정상회담 이후 6월 14일 청와대 국가안전보장회의에서 문재인 대통령은 “이제 한반도의 평화와 발전은 보다 포괄적인 시각으로 접근해야 한다”고 하였으며, “안보과제를 넘어 한반도 평화와 남북 공동번영이라는 새로운 시대정신을 받아들여야 할 때”라고 하였다.⁵⁾ 이러한 배경에서 본 연구는 특정한 이슈와 사안에 국한되기보다는 상호 연관되는 주제들에 대한 포괄적·체계적 연구를 통해 ‘평화와 번영의 한반도’ 실현에 이바지하고자 한다. 구체적으로는 한반도 비핵화와 평화체제 구축 방안 연구, 한반도 평화에 관한 국민 인식 조사, 북한 내부 실태 조사,

3) 통일연구원 현안분석팀, “북미정상회담 평가 및 향후 전망,” (통일연구원 Online Series CO 18-27, 2018.6.14.), pp. 1~8, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/e6523dc1-c83d-4a12-8725-8a0d7637875d>> (검색일: 2018.9.20.).

4) 조성렬, “비핵화 협상의 동력을 살려낸 평양 남북정상회담,” (국가안보전략연구원 이슈브리프 18-42, 2018.9.28.), pp. 1~6, <http://www.inss.re.kr/contents/publications_ib.htm> (검색일: 2018.10.1.).

5) “[전문] 문대통령 “남북공동번영은 시대정신” ... NSC회의 모두발언,” 『연합뉴스』, 2018.6.14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180614195300001?input=1179m>> (검색일: 2018.9.18.).

남북경제협력 방안 연구, 그리고 동북아시아 차원의 평화·경제 협력에 관한 연구를 종합적으로 수행할 것이다. 또한 2018년부터 2021년까지 4년간의 지속 연구를 통해 문재인 정부 잔여 임기 동안 변화할 수 있는 한반도 정세를 반영하면서 각 연차별로 보고서를 발간하여 정부정책에 기여하고자 한다.

2. 연구 내용 및 구성

본 연구는 구체적으로 다음과 같은 다섯 가지 세부 주제들에 대한 종합적 분석 및 정책 방안을 제시한다: ① 한반도 평화 연구(1): 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략, ② 한반도 평화 연구(2): 국민과 함께하는 한반도 평화구축 - 평화의 심리학: 한국인의 평화인식, ③ 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합분석, ④ 남북협력 연구: ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색, ⑤ 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안. 2018년부터 2021년까지 해당 연차별로 각 세부과제에 대한 연구가 진행될 것이며, 연차별 주요 연구내용은 아래의 <표 I-1> 내용과 같다.

〈표 1-1〉 한반도 평화와 남북협력 종합연구: 4개년 계획(2018~2021)

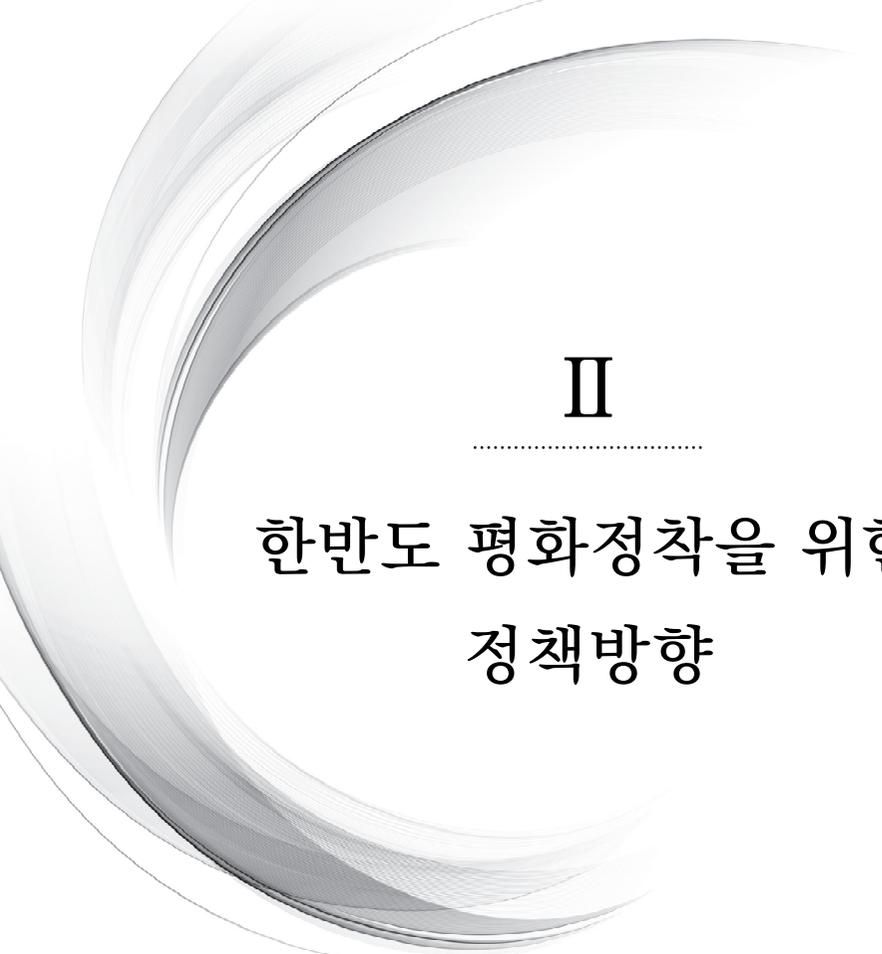
	평화 연구(1): 비핵화와 평화체제	평화 연구(2): 국민과 함께하는 평화	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합분석	남북협력 연구: 남북경제협력 방식의 모색	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안
1년차 (2018)	북핵문제 종합 평가 및 비핵화· 평화체제 정책 과제 제시	한반도 평화 관련 국민 인식 조사 및 정책 시사점 제시	시장화 추이 및 실태조사에 따른 대북정책 시사점 제공	남북경협 환경 평가 및 시장 친화적 협력 방안 모색	동북아 플러스 책임공동체 구상의 비전, 목표, 주요 내용 제시
2년차 (2019)	비핵화·평화 체제 추진 경과 평가 및 향후 대응전략 제시	평화 교육에 관한 연구 수행 및 관련 정책 방안 제시	북한 내 핵정치 ·군사주의 실태 조사, 대북정책 시사점 제시	3대 경제협력 벨트 구축방안과 시장협력연계 방안 제시	주변국의 인식 및 협력 가능성 진단, 대응 정책방향 제공
3년차 (2020)	평화체제 구축을 위한 남북· 국제 협력 방안 제시	미래지향적 한반도 평화 담론 구성으로 정책적 기여	사회 전반 모빌 리티 조사, 개방화 관련 정책 함의 제공	남북경제협력 촉진 위해 국제사회와의 협력방안 도출	동북아 플러스 책임공동체 형성을 위한 세부과제 추진 방안 제시
4년차 (2021)	종합 평가 및 향후 과제 제시	종합 평가 및 향후 과제 제시	종합 평가 및 향후 과제 제시	종합 평가 및 향후 과제 제시	종합 평가 및 향후 과제 제시

종합연구 4개년 계획에서 1차년도인 2018년 각 세부과제 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 한반도 평화 연구(1)에서는 우선 북핵문제를 비핵화 정책과 한반도·동북아 안보환경 측면에서 종합적으로 평가하고, 향후 비핵화·평화체제 추진환경을 전문가 인식조사를 통해서 분석하며, 향후 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 정책방향을 제시한다. 둘째, 한반도 평화 연구(2)에서는 전쟁과 평화에 관한 남한주민 및 북한이탈주민의 인식과 태도를 조사하고, 그에 기반한 정책적 시사점을 제공한다. 셋째, 북한 변화 실태 연구에서는 시장화 개념, 시장화의 역사적·정책적 전개과정, 시장화와 개혁·개방, 금융, 건설, 노동 등 주요 부문 실태 조사를 진행하여 대북정책

관련 시사점을 제시한다. 넷째, 남북협력 연구에서는 기존 남북 경제협력에 대한 성찰과 최근 경험 환경에 대한 분석에 근거하여, 새로운 전략으로서 시장친화적 남북경협을 제안한다. 마지막으로, 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안 연구에서는 우선 역대 정부의 동북아 정책을 평가하고, 동북아 평화협력 플랫폼 그리고 평화 및 번영 측면에서의 신북방·신남방정책과 관련한 구체적 실천과제를 제시한다.

이와 같이 본 종합연구가 5가지 세부 주제에 관한 방대한 연구 결과를 제시하고 있는 바, 전체 연구 결과의 핵심적인 요점들을 체계적으로 재정리하여 독자들의 이해 증진을 도모할 필요가 있다. 이러한 이유로 본 총괄보고서는 한반도 평화정착을 위한 정책방향 그리고 한반도 번영을 위한 남북 및 국제 협력이라는 2가지 주제로 재구성된 목차 안에서 5개 세부과제의 핵심적 연구결과들을 요약하고 재정리하고자 한다.

본 총괄보고서의 내용은 구체적으로 다음과 같이 구성된다. 우선 서론에 이은 제Ⅱ장에서 한반도 평화에 관한 국민의 인식 그리고 비핵화·평화체제 추진환경에 대한 국내외 전문가들의 인식 조사 결과를 제시하고 그에 따른 정책적 시사점을 제공하며, 또한 동북아 평화공동체를 지향해나가기 위한 정책방향을 제안한다. 제Ⅲ장에서는 한반도 번영의 과제에 초점을 맞추어, 먼저 번영을 위한 환경으로서 북한의 시장화를 역사적으로 분석하여 대북정책 관련 시사점을 제시하고, 남북경협 환경 분석에 따른 시장친화적 경협 필요성 및 추진 과제를 제시하며, 한반도 번영을 촉진하기 위한 신북방·신남방 정책 추진방향을 제시한다. 마지막으로 결론에서는 본 총괄보고서의 전체적인 내용과 정책적 시사점을 요약하여 제시한다.



II

한반도 평화정착을 위한 정책방향

본 장에서는 한반도 평화를 위한 과제와 정책적 시사점을 제시하도록 한다. 한반도의 평화정착이라는 국정과제를 달성하기 위해 우선적으로 한반도의 평화에 대해 우리 국민들의 인식 수준을 확인하는 것이 필요하다. 기존의 많은 조사들은 국민들이 통일을 지지하는지, 정부의 대북·통일정책에 공감하는지 등 ‘통일’에 초점을 맞추고 있으나, 그보다 근원적인 개념인 ‘평화’에 대한 인식 수준을 살펴봄으로써 지속가능한 평화정착을 위한 정책적 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 특히 북한이탈주민과 일반 대중들 간의 평화지향성 등에 대한 인식 차이를 살펴봄으로써, 향후 남북관계의 실질적 평화 구현을 위한 정책적 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 대중들의 인식과 함께, 최근 남북, 북미관계의 개선에 따라 비핵화와 평화체제를 추진하기 위한 환경을 국내외 전문가들의 인식 조사를 통해 살펴볼도록 한다. 국내외 한반도문제 전문가들의 인식을 통해 한반도 평화정착을 위한 비핵화 및 평화체제에 대한 추진 방향 및 과제를 확인할 수 있을 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 동북아 평화공동체 형성을 위해 제안된 동북아 평화협력 플랫폼 구상을 구체적으로 살펴보고, 평화공동체를 실현하기 위한 지역협력의 구체적인 정책방향과 과제를 제시하도록 한다.

1. 한반도 평화에 관한 대중의 인식과 정책 시사점⁶⁾

가. 남한주민과 북한이탈주민의 평화인식 조사·분석

2018년 들어 북핵문제 해결과 한반도의 항구적 평화실현을 위한 역사적 진전이 이루어지고 있다. 한반도 평화실현을 위한 정치적·제도적 틀에 대한 합의를 도출하기 위해 역사적인 남북·북미 정상회담, 그리고 실무급 회담 등 정부 간 협상과 협력이 지속되고 있다. 한반도를 둘러싼 협상과 협력의 핵심 목표는 종전선언, 평화협정, 평화체제, 체제보장, 비핵화 등 안보적 과제에 대한 합의를 통해 제도화된 한반도 평화를 창출하는 것이다. 이러한 거대한 역사적 흐름 속에서 한반도 평화 담론은 관련국 간 합의(agreement)에 도달하기 위한 구체적 이행방안과 로드맵에 집중되어 있다.

한국 전쟁을 공식적으로 종식하고, 남북·북미 간 새로운 관계를 형성하는 합의가 한반도 평화실현에 미치는 긍정적 영향을 부정할 사람은 아무도 없을 것이다. 그러나 안보 및 외교관계에 대한 정부들 간 합의는 평화실현의 필요조건(necessary condition)이지만 그 자체로 충분조건(sufficient condition)은 아니다. 다시 말해 종전선언, 평화협정 및 평화체제, 북미 수교 등은 한반도 평화를 위해 반드시 요구되지만 그것들이 실현된다고 해서 평화가 자동적으로 보장되지는 않는다. 평화학자 요한 갈통(Johan Galtung)의 용어를 빌리자면, 소극적(negative) 평화가 적극적(positive) 평화를 보장하지 않는다.⁷⁾ 마찬가지로 갈등과 분쟁 중인 국가들이 갈등과 분쟁

6) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제 <한반도 평화 연구(2): 국민과 함께하는 한반도 평화구축 - 평화의 심리학: 한국인의 평화인식>(연구책임자: 박주화)의 일부를 발췌, 요약한 내용임을 밝힘.

7) Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization* (London: Sage, 1996), pp. 1~69.

의 근본원인을 해소하지 않은 상황, 즉 적대적 인식과 증오감을 유지한 상태에서도 갈등 당사자들의 필요와 이익에 의해서 분쟁을 중지하거나 종식하는 협정(conflict settlement)이 가능하다.⁸⁾ 이를 한반도에 적용해 ‘번영’의 의미를 ‘경제적 이익’이라고 가정한다면, 남북 간 깊은 상처의 치유 없이도 한반도의 번영은 가능하다. 그러나 한반도의 진정한 평화실현을 위해서는 안보위협을 해소와 경제적 이익 담론을 넘어서는 남북·북미관계의 본질적 변화가 요구된다. 문재인 대통령이 6월 14일 NSC 전체회의 발언에서 언급한 ‘새로운 시대정신’이 필요한 것이다.

“이제 한반도의 평화와 발전은 보다 포괄적인 시각으로 접근해야 합니다. 북한 비핵화와 체제보장이라는 안보과제를 넘어 한반도 평화와 남북 공동번영이라는 새로운 시대정신을 받아들여야 할 때입니다.”⁹⁾

안보문제를 넘어서는 지속가능한 한반도 평화를 위한 새로운 시대정신은 무엇인가? 많은 연구들은 갈등과 분쟁을 겪고 있는 공동체의 인식 변화를 바탕으로 한 평화문화 형성이 핵심적 과제라고 주장한다.¹⁰⁾ 그렇다면 70년 분단의 역사 속에서 남북한 주민, 더 좁히다면 한국인들의 인식이 어떤 평화적 지향성을 가져야 하는가? 국내에

8) Herbert C. Kelman, “Reconciliation from a Social-Psychological Perspective,” in *The Social Psychology of Intergroup Reconciliation*, eds. Arie Nadler, Thomas Malloy, and Jeffrey D. Fisher (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 22~23.

9) “[전문] 문대통령 “남북공동번영은 시대정신” ... NSC회의 모두발언,” 『연합뉴스』, 2018.6.14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180614195300001?input=1179m>> (검색일: 2018.9.18.).

10) 평화문화에 대해서는 다음을 참조, John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1997).

서 평화 담론은 거대 평화 담론의 한반도로의 적용 가능성에 대한 연구¹¹⁾와 평화체제에 대한 연구¹²⁾를 중심으로 이루어지고 있다. 반면 한국인의 평화의식에 대한 연구는 극히 소수에 불과하다.¹³⁾ 하지만 이 연구들조차 소극적 평화와 적극적 평화의 거대 담론의 내용을 확인하는 수준으로 남북관계의 맥락에서 평화에 대한 인식을 직접적으로 조사한 연구는 전무하다고 해도 과언이 아니다. 물론 평화실현을 위한 첫걸음이자 필요조건으로서 평화의 제도화에 대한 관심과 논의가 중요하지만, 그에 앞서 국민들의 평화인식은 지속가능한 평화의 근본적 동력이라는 점에서 보다 체계적으로 다루어져야 한다.

기존의 국민 인식에 대한 연구들은 ‘평화’가 아닌 ‘통일’에 초점을 두고 진행되어 왔다. 기존 연구들은 국민들이 생각하는 통일의 입체적 성격을 규명하기보다는 통일을 지지하는지, 정부의 대북정책을 지지하는지 등 ‘통일 공감대’에 대한 인식에 초점을 두었다. 이러한 연구 지향성이 지속된다면 국민들이 생각하는 평화의 내용보다는 평화적 남북관계의 정당성 여부를 확인하는 차원에서 평화인식 연구가 이루어질 수밖에 없다.

둘째, 분단과 전쟁이 초래한 갈등과 분쟁 상황에 우리 국민들이 장기간 노출되면서 비평화 상태가 일상화·습관화되었을 가능성이 있다. 다시 말해 ‘평화로운 비평화 상태’에 장기간 노출되면서 현재의 비평화 상태가 불편하지 않으며 변해야 할 필요성을 느끼지 못하

11) 이상근, “‘안정적 평화’ 개념과 한반도 적용 가능성,” 『한국정치학회보』, 제49권 1호 (2015), pp. 131~155; 장영권, “평화의 새로운 발명과 확장: 남북 ‘평화지대론’을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제51권 3호 (2011), pp. 105~134.

12) 김연철, “동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망,” 『경제와 사회』, 제99권 (2013), pp. 12~35; 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향,” 『통일문제연구』, 제22권 1호 (2010), pp. 123~152; 황지환, “한반도평화체제 구상의 이상과 현실,” 『평화연구』, 제17권 1호 (2009), pp. 113~136.

13) 이호재·오택섭·최상용·안문석, 『한국인의 평화의식과 통일관』 (서울: 고려대학교 평화연구소, 1989), pp. 21~34.

고 있다는 것이다. 만성적이고 장기적인 갈등 속에서 살아가는 사람들은 추상적, 무형적, 유토피아적인 상상의 수준에서 평화를 인식하기 때문에 구체적으로 평화를 달성하는 방식 및 내용이 부족하다. 특히 분쟁 상황에서 성장한 세대는 분쟁의 삶 이외에 다른 삶에 노출되지 않았다는 점에서 새로운 삶, 평화의 삶은 구체성과 현실성이 결여된 추상적 상상의 삶으로 치부되기 쉽다. 결국 구체적이고 현실적, 그리고 일상의 삶과 유리되지 않는 평화의 삶에 대한 접근 자체가 쉽지 않다.¹⁴⁾

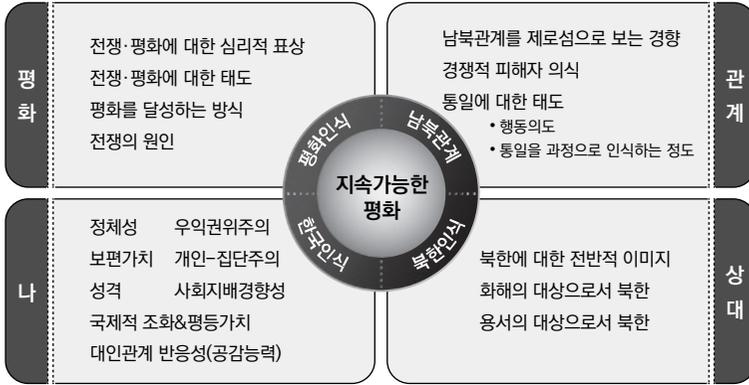
마지막으로 평화를 위해 한국 국민들이 변해야 할 필요가 그리 크지 않다고 생각할 가능성이 있다. 분쟁의 시작과 그 책임은 북한에게 있으며 한국 국민은 피해자이며, 한국은 북한에 대해 항상 선의를 가지고 있기 때문에 어느 정도의 경제적 부담은 감수할 수 있지만, 평화로운 남북관계를 위해서는 북한(주민)의 변화만이 요구된다고 생각할 수 있다. 이러한 내집단 중심적, 한국 중심적인 사고는 분단과 갈등의 삶의 결과이며 지속가능한 평화를 저해하는 핵심적 태도이다.

지속가능한 평화를 위한 국민의 인식, 평화의 심리적 토양을 건설하기 위해서는 분단과 분쟁의 삶이 초래하는 심리적 지향을 파악하는 것에서 시작해야 한다. 사회 심리학의 전통적 테제를 인용한다면 상황(분단)이 개인의 행동과 심리에 미치는 영향력은 강력하지만 사람들은 상황(분단)의 힘이 강력하다는 사실을 모르고 있으며, 모른다는 사실조차도 모르고 있다. 따라서 무엇을 모르고 있는지를 먼저 파악해야 한다는 것이다. 한국인 개인의 신념, 태도, 정서, 기억, 사고 등을 지배하는 그러나 한국인이 깨닫지 못하고 있는 분단의 폭력

14) Daniel Bar-Tal, "From Intractable Conflict through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Analysis," *Political Psychology*, vol. 21, no. 2 (2000), pp. 357~360.

성이 무엇인지를 파악하고 이러한 ‘분단이 야기한 심리적 비정상성’을 변화의 대상으로 삼는 것이 필요하다.

〈그림 11-1〉 지속가능한 평화에 대한 인식



여기에서는 한국인과 북한이탈주민의 평화 지향성 및 새로운 남북관계에 대한 심리적 정향의 현주소를 간략하게 제시한다. 고질화된 분쟁(intractable conflict) 연구를 바탕으로 ‘분단의 심리’를 탐색하고, ‘분단의 심리’의 전환을 위한 ‘화해(reconciliation)’의 심리와 ‘지속가능한 평화(sustainable peace)’의 틀에서 제시하는 ‘평화의 심리’를 모색하였다. 이를 위해 한국인과 북한이탈주민의 평화지향성과 화해를 위한 심리적 지향성을 파악하기 위한 인식조사를 실시하고 심층적으로 분석한다.

평화와 전쟁에 대한 태도를 설명하는 변수로는 성격,¹⁵⁾ 타인지향

15) 외향성은 대인관계에서 에너지가 외부로 향해 있는 정도를 나타낸다. 친화성이라고도 번역이 되는 우호성은 타인을 배려하고 친절을 베푸는 정도이다. 성실성은 양심을 따르는 정도와 부지런하고 꼼꼼한 정도의 두 가지 측면을 포함한다. 정서적 안정성은 반대 극단인 신경증(neuroticism)으로도 불리는데, 세상이 위협적이지 않고 통제 가능하다고 느끼는 정도이다. 경험에의 개방성은 자극, 변화, 다양성을 수용하는 정도를 말하고, 줄여서 개방성으로도 많이 불린다.

적인 정서와 불행한 사람에 대해 걱정하는 공감적 관심, 그리고 수직적 관계, 권력에 의한 강제적 문제 해결 경향성, 관용에 대한 저항 경향성을 측정하는 우익권위주의이다.

먼저 평화에 대한 태도를 살펴보면 외향성과 신경증이 낮고, 우호성과 성실성이 높을수록 평화에 우호적인 태도를 보였다. 반면, 개방성은 별다른 영향을 미치지 않았다. 또한 공감적 관심이 높고 우익권위주의가 낮을수록 평화에 대해 우호적인 태도를 갖는 것으로 나타났다. 특히, 평화에 대한 태도를 설명함에 있어 공감적 관심과 우익권위주의의 상호작용 효과가 나타났다. 즉, 우익권위주의가 평화에 대한 태도에 미치는 영향은 공감적 관심 정도에 따라 달라졌다. 공감적 관심이 낮은 개인은 우익권위주의가 높을수록 평화에 대한 태도가 낮아졌지만, 공감적 관심이 높은 개인은 우익권위주의의 수준이 평화에 대한 태도에 영향을 미치지 않았다.

전쟁에 대한 태도를 살펴보면, 외향성, 우호성, 그리고 개방성의 영향은 상대적으로 미미했던 반면, 성실성이 낮고 신경증이 높을수록 전쟁에 대해 우호적인 태도를 보였다. 또한 공감적 관심이 낮을수록, 그리고 우익권위주의가 높을수록 전쟁에 우호적인 태도를 보였다. 그렇지만 우익권위주의와 전쟁에 대한 태도는 성실성에 의해 변화되었다. 구체적으로 성실성이 낮을 경우 우익권위주의의 수준이 전쟁에 대한 태도에 영향을 주지 않았으나, 성실성이 높을 경우 우익권위주의가 높아짐에 전쟁에 대한 우호적 태도가 증가하였다. 그럼에도 불구하고, 성실성이 높은 개인들은 성실성이 낮은 개인들에 비해 평균적으로 전쟁에 대해 대체로 비우호적이었다.

둘째, 평화를 달성하는 방식(군사력 또는 협력)에 대한 개인의 태도가 개인의 특성(사회지배 경향성,¹⁶⁾ 정치적 행동을 결정하는 기준

16) 사회집단들 간에 나타나는 불평등한 관계에 대한 개인의 태도

으로서의 가치¹⁷⁾), 북한에 대한 인식, 그리고 남북관계에 대한 인식(남북관계를 제로섬관계로 보는 정도, 북한에 대한 경쟁적 피해자 의식¹⁸⁾)에 따라 어떠한 영향을 받는지를 분석했다.

분석 결과, 군사력을 통한 평화 달성에 찬성하는 태도를 가장 잘 예측하는 변수는 북한을 경계/적대대상으로 보는 인식과 경쟁적 피해자 의식이었다. 북한을 경계하거나 적대시해야 할 대상으로 인식하는 경향이 더 클수록, 또는 남북관계에서 북한보다 남한이 더 큰 피해를 입었다고 인식하는 경향이 강할수록 군사력을 이용하여 평화를 달성하는 방식에 대해 더 강하게 찬성하는 것으로 나타났다. 그 외에도, 사회지배경향성이 높을수록, 국제적 조화와 평등 가치를 덜 중요하게 여길수록, 북한을 지원/협력 대상으로 보는 경향이 낮을수록 군사력을 통한 평화 달성 방식을 더 긍정적으로 평가했다. 협력을 통한 평화 달성 방식에 찬성하는 태도를 가장 잘 예측하는 변수는 사회지배경향성과 경쟁적 피해자 의식이었다. 즉, 사회지배경향성이 낮을수록, 경쟁적 피해자 의식이 낮을수록 협력을 통한 평화 달성에 강하게 찬성하는 결과가 나타났다. 그 외에도, 국제적 조화와 평등 가치를 중요하게 여길수록 협력을 통한 방식을 더 강하게 지지하는 경향이 있었다.

‘개인의 가치관/세계관 → 북한에 대한 인식 → 남북관계에 대한 인식 → 평화를 달성하는 방식에 대한 태도’의 순차적인 관계로 묶어 이중매개분석을 실시하였다. 그 결과, 군사력을 통한 평화 달성 방식에 찬성하는 태도는 ‘사회지배경향성 → 북한을 경계/적대대상으로 인식 → 경쟁적 피해자 의식 → 군사력을 통한 평화 달성 방식에 대한 태도’의 이중매개 과정이 유의하게 나타났으며, 협력을 통한

17) 국가의 외교정책, 국가의 차원에서 추구해야 할 가치

18) 한국 사람들이 6.25 전쟁, 분단, 남북관계에서 자신을 피해자로 생각하는 수준

평화 달성 방식에 찬성하는 태도는 ‘국제적 조화와 평등 가치 → 북한을 지원/협력대상으로 인식 → 경쟁적 피해자 의식 → 협력을 통한 평화 달성 방식에 대한 태도’의 모형이 유의한 것으로 나타났다. 즉, 사회적 집단 또는 국가들 간의 관계에 관해 개인이 어떤 가치를 추구하는지에 따라 북한이라는 대상에 대한 인식이 달라지고, 나아가 남북관계를 해석하는 방식이 달라지며, 결과적으로 국가 간 갈등을 해소하고 평화를 달성하기 위해 추구하는 방식에 대한 태도가 달라지는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 사회정체성, 사회정체성의 불확실성, 문화적 지향성을 예측 변수로 하여 남북화해 태도와 행동의도를 분석하였다. 사회정체성은 남한사회의 사회정체성 구조를 반영하여 상위위계에 위치하는 한민족정체성과 하위위계의 남한정체성으로 구분하여 측정하고, 각각에 연합된 정체성 불확실성을 측정하였다. 응답자들의 문화적 지향성은 가치지향성(개인주의-집단주의)과 자기개념(독립적-상호 의존적)을 구분하여 측정하였다. 그 결과는 ① 응답자들의 남한정체성이 강할수록 남북화해에 대한 태도가 부정적인 반면, 한민족정체성이 강할수록 남북화해 태도는 긍정적이었다. ② 남북화해에 대한 태도가 긍정적일수록 화해 행동의도도 높았다. ③ 사회정체성과 사회정체성 불확실성이 남북화해 태도와 행동의도에 영향을 미치는 경로를 회귀분석을 통해 확인한 결과, 남한정체성이 불확실할수록 한민족정체성이 강했으며, 남북화해 태도가 긍정적이고 화해 행동의도가 높은 것으로 나타났다. ④ 집단주의 가치지향성이 우세할수록, 그리고 독립적 자기개념이 우세할수록 남북화해 태도가 긍정적이고 화해행동 의도가 높았다. 그리고 집단주의 가치와 독립적 자기개념이 조합되었을 때 남북화해 태도가 긍정적이고, 화해 행동의도가 높았다.

넷째, 북한이탈주민의 우익권위주의와 사회지배경향성이 평화와 전쟁, 통일의식과 태도에 주는 영향을 분석하였다. 북한이탈주민은 남한주민에 비해 우익권위주의와 사회지배경향이 높았다. 한편, 사회지배경향의 하위 지표인 평등주의는 남한주민보다 높게 나타났는데, 이는 북한식 평등주의교육의 영향인 것으로 분석된다.¹⁹⁾ 북한이탈주민은 남북갈등의 원인을 북한에서 찾고 남북관계를 제로섬관계로 인식하며 북한에 대한 용서에 대해 남한주민보다 인색한 모습을 보이는 등 북한에 대한 부정적 인식을 가지고 있다. 그럼에도 북한이탈주민은 북한을 화해와 협력의 대상으로 보는 경향이 남한주민보다 더 높았고 남북문제 해결에서는 남한주민보다 전쟁을 더 지양하고 평화적 방법을 더 선호하며 통일추진의지가 더 높은 것으로 나타났다.

우익권위주의와 사회지배경향은 평화에는 부의 영향을, 전쟁 선호에는 정의 영향을 주는 것으로 나타났다. 주목할 점은 북한이탈주민의 우익권위주의와 사회지배경향이 통일을 적극 추진하는 것과 정의 관계를 가지고 있는 반면, 남한주민의 우익권위주의와 사회지배경향은 통일을 포기하는 것과 정의 관계를 갖고 있었다는 것이다.

나. 정책적 함의

평화에 대한 정의가 변화하고 있는 흐름과 더불어, 국내에서도 평화를 달성하기 위해 ‘평화적인’ 방식을 사용해야 한다는 국민적 합의가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 다만 아직까지는 평화라는 목표를 이루기 위해 다소 폭력적인 방식을 사용하는 것을 정당화하는 태도도 적지 않았기 때문에, 평화 달성 방식에 대한 국민들의 태도는

19) 북한이탈주민의 우익권위주의와 사회지배경향에 영향을 주는 주요한 인구사회학적 요인은 연령, 학력, 특히 북한에서의 학력, 성별, 남한거주연한이었다.

비교적 변화의 과도기에 있다고 볼 수 있다. 두 방식에 대한 선호 사이에 약한 수준의 역상관이 나타나고 있는 것으로 미루어보아 평화적 방식을 선호하는 사람일수록 힘에 의한 방식을 덜 선호하는 것을 알 수 있지만, 여전히 두 방식 모두를 지지하는 즉, 어떤 수단을 쓰더라도 평화라는 목적을 이루기 위해서는 정당화할 수 있다고 생각하는 개인들도 존재한다는 것을 추론할 수 있다.

둘째, 북한과 남북관계에 대한 우리 국민들의 인식은 비교적 객관적이며 긍정적인 방향으로 변화하고 있음을 알 수 있다. 북한을 적대대상으로 보는 경향은 가장 낮았고 협력대상으로 인식하는 경향이 가장 높게 나왔는데, 이는 북한을 싸워서 이겨야 하는 대상이 아니라 함께 협력해서 상호 간 번영을 추구해야 하는 대상으로 보는 국민적 인식이 형성되었음을 시사한다. 또한, 남북 간 전쟁과 군사적 충돌이 발생한 사건들을 인식함에 있어서도 북한이 일방적인 가해자이며 남한은 일방적인 피해자로 생각하기보다는 남북 모두 피해와 고통을 경험해왔다고 해석하는 모습이 더 강하게 나타났다. 이러한 결과들을 고려해보면, 향후 남북관계나 대북·통일정책에 있어 물리적 힘보다는 상호협력을 통해 남북한 모두 성장하고 번영할 수 있는 방향을 국민들 역시 긍정적으로 평가하고 지지할 가능성이 높다.

셋째, 평화를 달성하는 방식에 대한 태도에 영향을 미치는 개인의 특성 요인을 간과할 수 없다. 남북관계나 통일문제는 일반적으로 국가 대 국가의 문제로 여겨지지만, 이에 대한 국민들의 태도나 행동을 정확하게 파악하기 위해서는 국민 개개인의 특성 요인들 역시 중요하게 고려할 필요가 있다. 회귀분석 결과, 북한에 대한 인식 및 경쟁적 피해자 의식뿐 아니라 사회지배경향성과 정치적 행동을 결정하는 기준으로서의 가치 역시 평화 달성 방식에 대한 태도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해, 응답자들의 사회지배경향성

이 낮을수록, 국제적 조화와 평등 가치를 중요하게 생각할수록 협력을 통한 평화 달성 방식을 선호하고 군사력을 통한 평화 달성 방식을 부정적으로 평가했다. 이 결과는 개인의 북한 관련 문제에서의 태도 뿐 아니라 보다 일반적이고 포괄적인 수준의 가치 및 믿음-모든 인간은 평등하며 존중받아야 한다-이 대북·통일정책에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

넷째, 남북관계 및 대북·통일정책에 대한 개인의 태도 및 행동은 다양한 요인들에 의해 결정되기 때문에 개인의 세계관 및 가치관, 대상(북한)에 대한 인식, 대상과의 상호관계에 대한 인식, 대상과의 관계에 영향을 미치는 행동 및 사건에 대한 태도 등 다차원적인 요인들을 통합적으로 고려할 필요가 있다.

다섯째, 남북 간 평화관계를 추구하는 방식에 대한 태도를 형성 또는 변화시키는 과정에 있어 교육 및 언론의 중요성을 고려해야 한다. 특히 어린 시절의 교육은 개인의 가치관 및 세계관 형성에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 교육과정에서의 학습내용과 언론을 통해 접하는 정보들 역시 북한 및 남북 관계에 대한 인식에 강한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 남북 간 협력과 화합을 통한 평화를 달성하려는 정책적 노력은 국민을 대상으로 한 적절한 교육과 함께 이루어져야 할 것이다.

여섯째, 남북화해를 위한 정책적 지지기반을 마련하고 국민들의 적극적 동참을 촉진하기 위해 무엇보다도 국민들이 남북화해에 대해 긍정적인 신념과 태도를 발전시킬 수 있도록 남북화해의 필요성과 의의에 대한 지식정보를 충분히 제공하는 것이 시급하다. 이에 더해서 남북화해에 관한 국민적 담론을 조성하고 적극적 교육을 통해서 국민들이 남북화해에 의해 기대되는 구체적인 긍정적 결과들을 인식하고 이해하도록 함으로써 남북화해에 수반되는 심리적 부

답을 극복할 수 있도록 하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

일곱째, 남북화해에 대한 태도의 예측변수들로부터 다음과 같은 결론이 가능하다. 먼저 사회정체성에 대한 분석에서 보듯이 응답자들의 대다수는 한민족정체성과 남한정체성을 모두 강하게 보유하고 있지만, 두 가지 사회정체성 중 하위위계에 위치하는 남한정체성이 상위위계에 위치한 한민족정체성보다 강하게 형성되어 있다. 이러한 경향과 일관되게 응답자들의 한민족정체성 불확실성은 높은 반면, 남한정체성 불확실성은 낮았다. 또한 하위위계에 위치한 남한정체성이 강력할수록 남북화해에 대한 태도는 부정적인 반면, 한민족정체성이 높을수록 남북화해에 대한 태도는 긍정적인임을 알 수 있다. 현 상황에서 국민들의 남한에 대한 동일시 수준을 낮추는 일은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 사회의 파편화, 과도한 개인화라는 또 다른 부작용을 수반할 수 있다. 따라서 남북화해를 위한 정책과 정부 주도의 노력들이 효과적으로 실행 및 성과를 거두기 위해서는 국민들이 한민족정체성을 확고하게 지니고 민족공동체와 공동운명에 대한 긍정적 인식과 태도를 발전시킬 수 있는 일련의 노력이 필요하다.

여덟째, 응답자들의 문화적 지향성, 그리고 그에 따른 남북화해 태도를 분석한 결과에서도 흥미로운 시사점이 도출된다. 응답자들의 대다수는 개인주의보다는 집단주의적 가치를 지향하고 있는 것으로 나타났지만, 본인 스스로를 어떻게 정의하고 인식하는지에 해당하는 자기개념에서는 개인의 고유성 및 개체성을 강조하는 독립적 자기개념과 타인과의 유사성 및 연결성을 강조하는 상호의존적 자기개념이 거의 동일한 빈도로 관찰되었다. 이는 한국 사회가 여전히 집단주의 가치를 신봉하지만 개인의 자기인식에서는 독립성과 상호의존성이 공존하고 있음을 의미한다. 가치지향성과 자기개념에

다른 응답자 분류에서도 알 수 있듯이, 현재 한국사회에는 집단주의 가치를 신봉하면서 독립적 자기관 또는 상호의존적 자기관을 보유하고 있는 사람들, 개인주의 가치를 신봉하면서 독립적 또는 상호의존적 자기관을 보유하고 있는 사람들이 혼재한다. 따라서 개인의 문화적 지향성이 남북화해에 대한 태도에 어떤 영향을 미치는지 알아보기 위해서는 가치지향성과 자기관을 독립적 개념으로 취급하는 것이 적절하다.

여기서 중요한 점은 집단주의 가치지향성이 우세할수록, 남북화해에 대한 태도가 긍정적인 것으로 나타났다는 것이다. 즉, 개인의 성취와 번영보다는 집단의 성취와 번영을 중시하는 사람들일수록 남북화해 태도가 긍정적이었다. 따라서 남북화해에 대한 긍정적 태도와 행동의도의 조형이 시급한 과제라는 관점에서 보면, 서구화와 더불어 현재 한국사회에서 빠르게 진행되고 있는 개인주의 가치의 확산에 대한 비판적 고찰과 대안 마련이 필요하다. 또 다른 중요한 결과는 응답자들의 독립적 자기관이 우세할수록 남북화해에 대한 태도가 긍정적이라는 점이다. 독립적 자기개념은 상호의존적 자기개념에 비해 자기 고유성에 대한 인식이 강하고, 행위를 실행하는 상황맥락이나 집단범주의 영향을 덜 받으며, 창의적 사고를 촉진한다. 이는 자기인식 및 정의에 있어서 고유성과 독립성을 중요하게 생각하는 사람들일수록 장기간 지속되어온 갈등 상황에 천착하지 않고 집단 간 관계에서 변화를 추구하려는 경향을 보인다는 것이다. 특히 집단주의 가치지향성과 독립적 자기개념은 남북화해 태도를 예측하는 데 있어서 정적인 관계를 보였는데, 이는 향후 한국사회에서 집단주의 가치와 독립적 자기관이 건전한 방향으로 상승효과를 거둘 수 있도록 하는 새로운 방향의 문화사회화가 요구됨을 시사한다.

마지막으로 북한주민, 특히 북한 간부들의 우익권위주의와 사회

지배경향이 강하므로 지도층 내에서는 남북관계문제 해결에서 평화보다 전쟁을 선호하는 경향이 강할 것으로 추론된다. 그러므로 남북 관계를 진척시켜나감에 있어서 이러한 경향을 염두에 두고 그 대응책을 마련해야 할 것이다. 다른 한편, 북한주민들과 간부들이 우익 권위주의와 사회지배경향이 높아도 실제적인 이해관계가 맞으면 남북문제의 평화적 해결에 나설 수 있다는 것을 보여주고 있다. 그러므로 북한 지도부의 이해관계를 잘 파악하고 이를 자극할 수 있는 대책을 마련하는 것도 필요하다.

2. 비핵화·평화체제 추진환경 평가와 향후 과제²⁰⁾

가. 한국 및 해외 전문가 인식조사·분석

본 절에서는 한반도문제 전문가들의 인식을 통해서 현재 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 환경을 분석함으로써 향후 추진과제를 제시해보도록 한다.²¹⁾ 본 인식조사는 6.12 북미정상회담 직후인 6월 15일부터 8월 15일까지 진행하였으며, 국내외 전문가 151명을 대상으로 진행하였다. 그중 한국 전문가는 73명이었고, 해외 전문가는 78명이었다.²²⁾

20) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제 <한반도 평화연구(1): 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략>(연구책임자: 정성운)의 일부를 발췌, 요약한 내용임을 밝힘.

21) 이번 조사는 일반과제 <북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략>의 일부로 고려대학교 일민국제관계연구원이 위탁과제 형식으로 수행하였다.

22) 미국 25명, 중국 11명, 일본 8명, 러시아 12명, 유럽 11명, 아태지역 11명이 참여하였다. 기존의 한반도문제 전문가조사는 주로 미중일러 전문가들만을 대상으로 진행되어 왔지만, 본 조사에서는 4강뿐 아니라 유럽과 호주, 인도, ASEAN 등 지역범위를 확장하였다. 아울러 미국을 제외한 지역들에서 북핵 전문가들이 많지 않아 통계학적 의미를 부여하기 어렵지만, 글로벌 차원에서 한반도 전문가들의 다양한 인식을 확인

본 인식조사는 4개의 주제-“북한에 대한 인식”, “비핵화와 평화체제”, “한반도의 통일”, “국제사회의 역할과 전망”-로 이루어졌으나, 본 절에서는 한반도 비핵화·평화체제 구축과 관련된 주요 결과와 그 함의를 중심으로 분석하도록 한다.²³⁾

(1) 북한의 핵능력 수준에 대한 평가

비핵화 프로세스를 진행하기 위해서는 북한의 핵수준에 대한 정확한 판단이 중요한 바, 본 조사에서는 북한의 현재 핵능력 수준에 대해 질문하였다. 그 결과 전체 전문가 중 59명(39.07%)이 ‘ICBM 능력 확보에 매우 근접’한 것으로 평가했고, 그다음으로 32명(21.19%)은 ‘미국 본토 서부지역 타격능력 확보’, 28명(18.54%)은 ‘괌 타격능력 확보’로 평가했다. 이처럼 대다수의 전문가들은 북한이 괌이나 미 본토 서부에 위협을 가할 능력을 확보했거나 ICBM (Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일) 확보에 매우 근접한 것으로 평가하고 있다. 이는 2017년 발표된 미국 정보기관의 북핵 능력에 대한 평가와 대체로 일치하는 것이다. 국내와 해외로 나누어 볼 때 한국 전문가들이 북한의 ICBM 능력을 더 높게 평가하고 있다. 국가별로 살펴보면, 미국과 중국 전문가가 국내 전문가보다 북한의 ICBM 능력을 더 높게 평가하고 있다. 이처럼 비핵화 협상과 관련된 주요 국가들인 한국·미국·중국 모두가 북한의 핵능력을 높게 평가하고 있는데, 이는 비핵화에 대한 동기가 높다는 것으로 비핵화 진전을 위한 국제적 환경이 조성되었음을 의미한다.

하고, 특히 국내와 국제 전문가그룹 간, 그리고 주요국 간 정세인식의 견해를 비교할 수 있었다는 점에서 소중한 정책적 의미가 있다고 판단된다.

23) 전문가 인식조사의 설문 문항 및 조사결과는 <한반도 평화 연구(1): 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략>의 발간물을 통해 조사결과에 대한 종합 분석, 정책적 함의 및 대응전략 등을 제시할 것이다.

〈표 II-1〉 북한의 핵능력 수준 평가

내 용	빈도(명)	비율(%)
괌(Guam) 타격능력 확보	28	18.54
미국 본토 서부지역 타격능력 확보	32	21.19
미국 본토 서부 및 동부지역 타격능력 확보	10	6.62
대륙간탄도미사일(ICBM) 능력 확보에 매우 근접	59	39.07
잘 모르겠다	22	14.57
총 계	151	100.00

(2) 주요국/지역 대북정책에 대한 평가

본 조사에서는 주요 국가 및 지역별 대북정책에 대한 평가를 실시하였다. 아래의 〈표 II-2〉에서처럼, 전문가들은 한국의 대북정책을 가장 높게 평가(평균 6.42점)했고, 미국, 중국, 러시아, 아세안, 일본 순으로 평가했다. 한편, 국내 전문가들은 한국, 미국 순으로 대북정책에 높은 평가를 내린 반면, 해외 전문가들도 한국의 대북정책을 높게 평가했지만 미국보다 중국의 대북정책에 대해 높게 평가했다는 차이를 보였다. 북미 간 비핵화·체제보장을 둘러싼 치열한 협상이 진행되고 있는 상황 속에서 한국의 ‘중재자’ 혹은 ‘촉진자’ 역할을 국내외 전문가들이 긍정적으로 인정하고 있다고 추정할 수 있다. 중국의 경우 북한이 비핵화로 나서기까지 대북제재 이행에 적극 참여하며 평화적인 비핵화를 꾸준히 강조해왔던 점을 일정 정도 인정받은 것이라 하겠다.

〈표 II-2〉 국가별 대북정책 평가 비교²⁴⁾

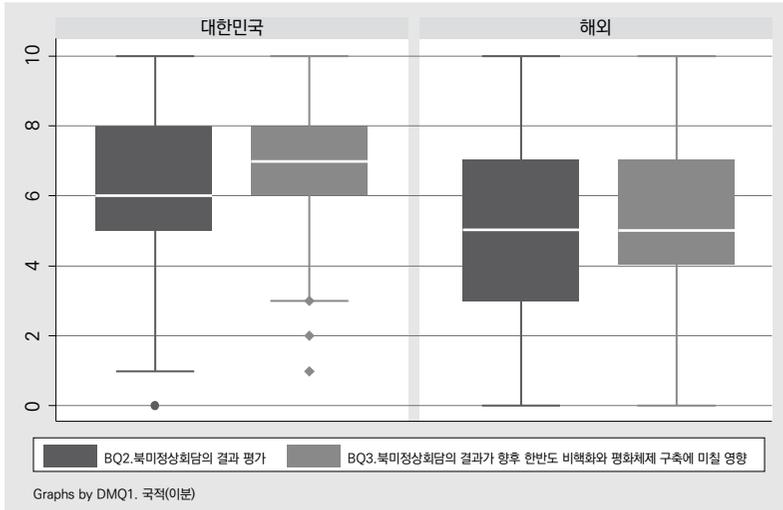
대북정책 평가	응답자 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
1. 한국	151	6.42	2.23	1	10
2. 미국	151	5.34	2.23	0	10
3. 중국	151	5.1	2.29	0	10
4. 일본	151	3.40	1.98	0	9
5. 러시아	151	4.26	2.08	0	9
6. EU	151	4.48	2.07	0	9
7. ASEAN	151	4.23	2.05	0	9

(3) 6.12 북미정상회담에 대한 종합 평가

북미정상회담의 전반적인 결과와 그 영향에 대한 조사 결과, 6.12 북미정상회담의 결과에 대해서 평균 5.46점(10점 척도), 한반도 비핵화와 평화체제에 미칠 영향에 대해서 5.87점을 기록, 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 아래의 〈그림 II-2〉에서처럼 국내 전문가들이 해외 전문가들에 비해 대체로 보다 긍정적으로 평가하였다. 구체적으로 북미회담의 결과에 대해 국내 전문가들은 6.14점을 부여한 반면, 해외 전문가들은 4.83점을 부여했다. 또한 회담결과가 비핵화·평화체제에 미칠 영향에 대해서도 국내 전문가들은 6.78점을 부여했지만, 해외 전문가들은 5.03점을 부여했다. 이렇듯 국내외 전문가들 간 유의미한 차이는 국내 전문가들이 한반도문제의 직접 당사자일 뿐 아니라 문재인 정부의 비핵화·평화체제를 위한 적극적인 추진 노력을 보다 적극적으로 평가했기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

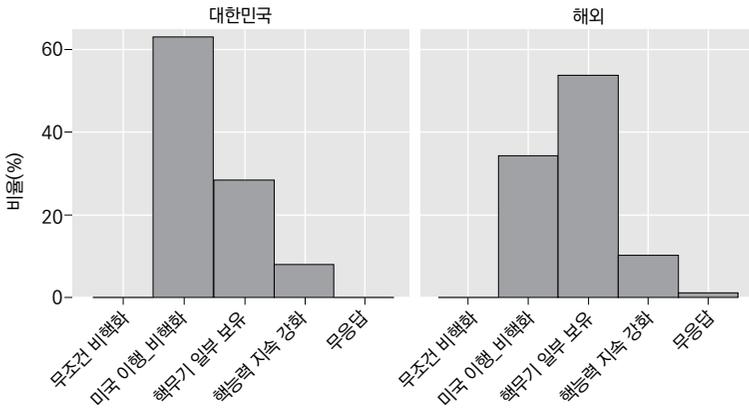
24) 본 조사는 0점(매우 부적절)부터 10점(매우 적절) 척도로 측정되었다. 보통은 5점이다.

〈그림 11-2〉 북미정상회담 평가 및 향후 전망



북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속을 북한이 이행할 것인가에 대한 질문에 대해 73명(48.34%)의 전문가는 “미국의 약속이행 여부와 수준에 따라 비핵화 수준을 선택할 것이다”라고 응답했고, 다음으로 63명(41.73%)은 “미국의 약속이행 여부와 상관없이 핵능력 일부를 보유하려 할 것이다”라고 응답했다. 단지 14명(9.27%)의 전문가들만 “미국의 약속이행 여부와 상관없이 비핵화 약속을 꾸준히 이행할 것이다”라고 답했다. 이러한 인식에서 확인할 수 있는 것은 북한의 비핵화가 이행된다고 하더라도 조건부로 진행될 뿐만 아니라 그 이행 역시 매우 어려울 것이라는 비관적인 전망을 하고 있다는 것이다. 국내 및 해외 전문가들 간 유의미한 차이를 보였는데, 상당수의 국내 전문가들(63.01%)은 미국의 공약에 따라 북한이 비핵화를 이행할 것이라고 응답했지만, 절반 이상의 해외 전문가들(55.13%)은 미국의 약속 이행과 관계없이 핵능력을 유지할 것이라고 비관적으로 전망했다.

〈그림 II-3〉 북미정상회담의 북한 비핵화에 대한 이행 전망

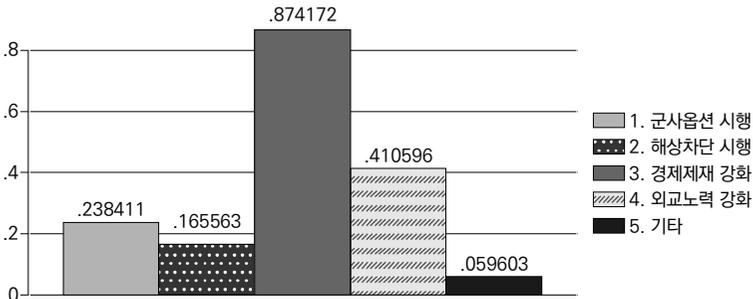


BQ6. 북한 비핵화 약속 이행

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

(복수의 응답이 가능한) 북한의 비핵화 합의 불이행 시 미국의 대응방향에 대해서 대부분의 국내외 전문가들은 미국이 경제제재를 강화할 것이라고 전망했으며, 그다음으로 외교적 노력을 강화할 것이라 예상했다. 군사적 옵션이나 해상차단 등 대북 강경정책보다는 경제제재나 외교적 노력을 통해 북한의 비핵화 이행을 요구할 것으로 전망하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 II-4〉 북한의 비핵화 합의 불이행 시 미국의 반응 전망



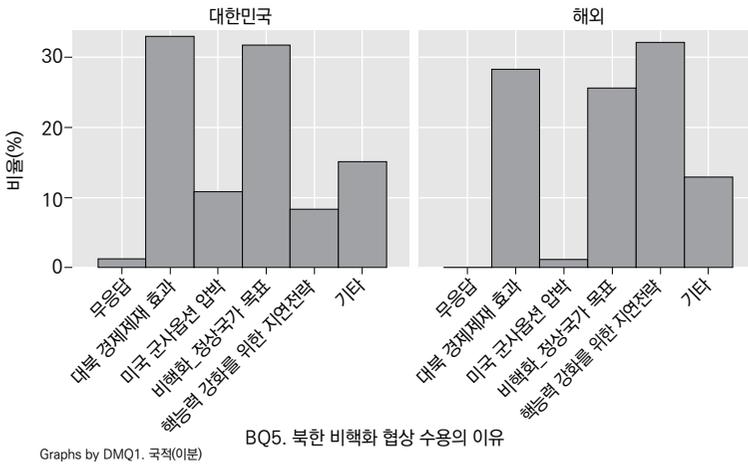
(4) '비핵화' 의미와 추진방식

북한이 일관되게 언급하는 '완전한 비핵화'의 의미에 대해 62.0%의 전문가들은 완전한 비핵화가 '한반도 전체의 비핵화'를 의미한다고 답했고, 다음으로 50.0%는 '비핵화에 대한 원론적 의지 표명'이라 응답했다. 복수의 답변이 가능한 본 질문에서 단지 9%의 전문가들만이 '완전한 비핵화'가 'CVID'를 의미한다고 했다. 국가별로 살펴보면, 중국과 러시아 전문가들은 '한반도 전체의 비핵화'를 강조하고 있으며, 미국과 유럽은 '비핵화에 대한 원론적 의지 표명'이라고 인식하고 있다는 점에서 차이를 보였다. 이는 비핵화에 대한 인식과 그에 따른 정책대응의 차이를 가져오는 근본적인 요인이 될 수 있음을 시사한다.

북한의 비핵화 협상 수용 이유에 대해서 46명(30.46%)의 전문가들은 '경제제재의 효과'를 지적했으며, 43명(28.48%)은 '비핵화-정상국가로의 국가 목표 전환'을, 31명(20.53%)은 '핵능력 강화를 위한 시간끌기 전략'이라고 응답했다. '미국의 군사옵션 압박'이 비핵화 협상을 이끌었다고 보는 전문가는 단지 9명(5.96%)에 불과했다.

이러한 수용 동기에 대한 상이한 인식은 향후 정책방향과 관련해 논쟁적인 요소로 작동할 수 있다. '경제제재의 효과'는 비핵화 이행을 위해 제재를 지속해야 한다는 입장을 강화시키지만, '정상국가로의 목표 전환'이 원인이라고 한다면 북한이 비핵화 의지를 갖고 있기에 이러한 방향을 유지하도록 대북제재를 완화해야 한다는 주장에 힘을 실어줄 수 있다.

〈그림 II-5〉 북한 비핵화 협상 수용 동기

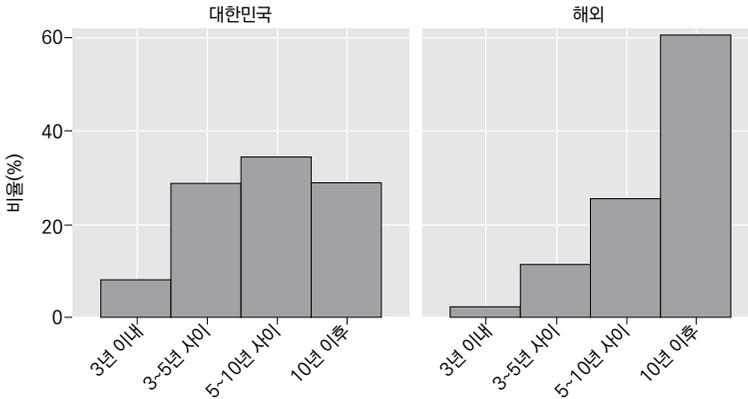


또한 국내의 전문가들 모두 대북 경제제재의 영향을 주된 요인으로 보았지만, 많은 해외 전문가들은 ‘핵능력 강화를 위한 북한의 시간끌기 전략’으로 평가했다. 국내의 전문가들 사이에 북한의 의도에 대한 상이한 인식이 있는데, 이는 결국 비핵화 방식에 대한 차이로 귀결될 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

‘완전한 비핵화’의 달성 시기와 관련해, 전체 151명 중 68명의 전문가들은 ‘10년 이후’ 가능할 것이라 응답(45.03%)했고, 그다음 ‘5~10년 사이(45명, 29.80%)’, ‘3~5년 사이(30명, 19.87%)’ 순이었다. 단지 8명(5.30%)의 전문가들만이 ‘3년 이내’라고 답했다. 이러한 결과에 비춰보면, 현재 트럼프 정부가 추진 중인 단기적인 압축적 비핵화가 실제 달성되기 어려울 것이라는 전망이 압도적이다. 아래의 〈그림 II-6〉에서처럼 국내외 전문가를 비교해보면, 한국 전문가들은 분산된 형태로 응답했지만 ‘5~10년 사이’가 다소 높았다. 반면, 해외 전문가들은 대체로 10년 이후에나 완전한 비핵화가 가능할

것으로 전망함으로써 ‘낙관적인’ 한국과 ‘신중한’ 국제사회의 인식 차이를 여실히 보여주고 있다.

〈그림 11-6〉 북한의 ‘완전한 비핵화’ 달성 시기 전망



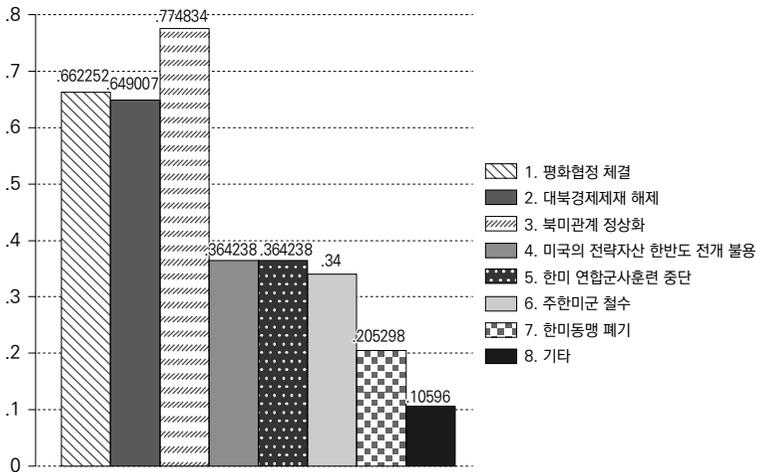
BQ10. ‘완전한 비핵화’ 달성 시기

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

향후 북한 비핵화의 진행 양상을 전망함에 있어, 전체 151명 중 72명의 전문가들(47.68%)은 ‘단계적·동시적 진행’, 다음으로 53명(35.1%)은 ‘일괄타결 후 단계적·동시적 진행’, 18명(11.92%)은 기타, 오직 7명(4.64%)의 전문가들만이 ‘일괄타결 후 압축적 진행’이 될 것으로 전망했다. 대체적으로 국내외 전문가들은 비핵화가 단계적·동시적으로 진행될 것으로 보고 있으며, 일괄타결 방식에 의해 압축적으로 비핵화가 진행될 가능성이 그다지 높지 않다고 전망하고 있다. 국내외 전문가들 간 인식 차는 여기서는 크게 나타나지 않았다. 비핵화 진행과정에서 어려운 과제로는 73명의 전문가들이 ‘사찰과 검증(48.34%)’을, 36명(23.84%)은 ‘북한체제 안전보장방안’, 22명(14.57%)은 ‘비핵화의 수준과 범위’, 16명(10.6%)의 전문가들은 ‘이행의 단계별 보상 수준’을 꼽았다.

〈그림 II-7〉에서 확인할 수 있듯이, 북한이 원하는 ‘체제안전보장 방안’에 대한 질문(복수 응답가능)에서 전문가의 77.48%는 ‘북미 관계 정상화’, 66.23%는 ‘평화협정 체결’, 64.90%는 ‘대북경제제재 해제’ 등으로 응답했다. 세부적으로 살펴보면 국내외 전문가들의 인식에 차이가 있다는 것을 확인할 수 있다. 국내 전문가들이 미국의 전략자산 한반도 전개 불용, 한미 연합군사훈련 중단, 주한미군 철수 및 한미동맹 폐기 등에 대해 비교적 낮게 평가한 반면, 해외 전문가들은 이에 대해 상대적으로 높게 평가했다. 뿐만 아니라 평화협정 체결과 대북 경제제재 해제 등이 북한이 원하는 체제안전보장 방안 이라고 보는 해외 전문가들이 국내 전문가들에 비해 많아, 향후 비핵화 및 체제보장에 대한 방법 논의에서 고려해야 할 사안이라 할 수 있다.

〈그림 II-7〉 북한이 원하는 체제안전보장 방안 예상

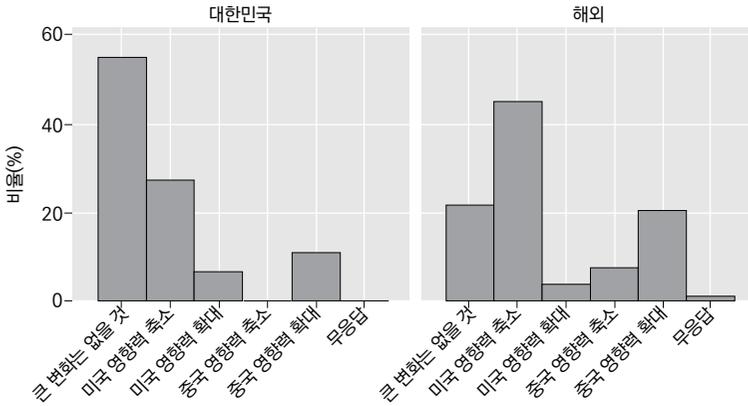


(5) 종전선언과 평화협정에 대한 인식

종전선언 및 평화협정과 관련된 핵심쟁점들에 대해서도 질의했다. 먼저 향후 평화협정이 체결될 경우 한국의 안보적 변화에 대해서 51.66%의 전문가들은 유엔사가 해체될 것이라 전망했다(복수 응답 가능). 다음으로 41.72%는 한미동맹이 폐기될 것으로 예상했다. 26.49%는 한국의 대북안보 및 국방전략 역시 변화될 것으로 전망했다. 국내 전문가들은 ‘한미동맹 폐기(67.12%)’, ‘유엔사 해체(53.42%)’ 순으로 변화를 겪을 것으로 전망한 반면, 해외 전문가들은 ‘유엔사 해체(50%)’, ‘한국의 대북안보/국방전략 변화(48.72%)’를 전망했다. 평화협정이 체결될 경우 주한미군의 역할과 규모가 변화할 것인지에 대해 묻는 문항에서 88명(69.29%)의 전문가들은 평화협정 체결 이후 주한미군은 그 역할과 규모의 면에서 변화를 겪을 것으로 예상했고, 12명(9.45%)은 역할만 조정될 것, 21명(16.54%)은 규모만 변화될 것이라 전망했다. 반면, 주한미군이 철수할 것으로 예상한 전문가는 단지 6명(4.72%)뿐이었다. 이 결과로 확인할 수 있는 것은, 평화협정이 체결되는 경우 어떠한 수준에서든 주한미군의 역할과 규모에 있어 변화를 겪게 될 것이라는 점이다.

종전선언으로 유엔사가 해체될 경우 동북아 역학구도의 변화에 대한 전망을 묻는 연관 질문에서 57명(37.75%)의 전문가들은 큰 변화가 없을 것이라 예상했던 반면, 55명(36.42%)의 전문가들은 미국의 영향력이 축소될 것이라고 전망하였다. 국내 전문가들은 대부분 큰 변화가 없을 것으로 보고 있지만, 해외 전문가들은 미국의 영향력이 감소될 것으로 예상하였다. 특히 주목할 것은 미국 전문가들이 미국의 동북아에서의 영향력 감소를 전망하고 있다는 것이다. 따라서 종전선언 및 평화협정의 진행과정이 미국의 동아시아전략과 연동될 가능성이 있어 순조롭게 진행되기 어려울 수 있음을 보여준다.

〈그림 II-8〉 유엔사령부 해체 시 동북아의 역학구도 변화 전망



BQ12. 유엔사 해체 시 동북아의 역학구도 전망

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

마지막으로 평화협정 체결의 협정 당사국에 대한 질문에 116명(76.82%)의 전문가들은 남북미중 4개국을 협정 당사국으로 지목했다. 남북미 3국이라고 응답한 전문가는 18명(11.92%), 6자회담 당사국으로 응답한 전문가는 12명(7.95%)이었다. 북한과 미국을 협정 당사국으로 본 전문가는 5명(3.31%)에 불과했다. 이 결과는 국내외 전문가들 모두 한국, 북한, 미국, 중국이 평화협정의 당사국이라는 인식을 공유하고 있음을 보여준다.

(6) 미국의 대북정책과 동북아 평화체제

미국 국내정치 변화가 대외정책에 미치는 영향을 간과할 수 없다는 점에서, 향후 예정된 중간선거 및 대선 등 미국의 정치이벤트가 향후 트럼프 행정부의 대북정책에 미칠 영향에 대해 물었다. 74명(49.66%)의 전문가들은 미국의 정치일정이 대북관계 증대에 영향을 줄 것으로, 35명(23.49%)은 대북압박이 높아질 것으로, 16명(10.74%)

은 큰 변화가 없을 것으로 전망했다. 이 결과에서 주목해야 하는 것은 약 50%의 전문가들이 트럼프의 대북정책이 자국 국내정치와 상당한 관련을 맺고 있으며 이에 따라 향후 비핵화의 시간표를 예상하는 데 시사하는 바가 있다는 것이다. 즉, 2018년 11월 중간선거, 그리고 대선이 본격적으로 시작되는 2020년 6월 등이 비핵화 협상과 관련해 중요한 전환점이 될 수 있다. 국내 전문가들은 미국의 정치 일정에 의해 대북관계가 늘어날 것으로 예상한 반면, 해외(특히 미국과 중국) 전문가들은 대북압박이 늘어날 것으로 전망했다. 향후 대북정책 공조를 지속하기 위해서는 이러한 국내외 전문가들의 인식 차이를 유념할 필요가 있을 것이다.

비핵화 협상과 관련, 향후 미중관계에 대한 전망을 질문했다. 67명(44.37%)의 전문가는 미중 간 갈등이 증가할 것으로, 57명(37.5%)은 현재의 수준이 유지될 것으로, 22명(14.7%)의 전문가들만이 미중 공조가 확대 혹은 강화될 것으로 전망했다. 국내외 전문가가 큰 차이를 보이지 않고 있다. 북한 비핵화를 달성하기 위해 미중 간 협력이 중요한 요소이기 때문에, 이러한 결과는 비핵화 진전에 있어 다소 우려스러운 환경이 될 수 있다. 또한 71명(47.02%)의 전문가들이 ‘미중관계가 좋은 관계로 유지될 경우 북한 비핵화 이행에 긍정적인 영향을 미칠 것’으로, 63명(41.72%)은 ‘미중관계가 악화될 경우 비핵화 이행에 부정적인 영향을 미칠 것’이라고 응답한 것은 이를 잘 보여준다. 결국 한국 정부가 한반도문제의 촉진자 및 중재자로서 북미 간 협상을 위해 적극적 중재를 해야 할 뿐 아니라 동시에 미중 간 협력을 위한 중재를 위해 노력해야 함을 의미한다.

〈표 II-3〉 한반도 평화체제 이후 동북아 평화체제로의 확대·발전 가능성

내용	빈도(명)	비율(%)
가능성이 거의 없을 것이다	21	13.91
제한적이지만 긍정적 영향을 미칠 것이다	92	60.93
매우 긍정적으로 작용할 것이다	36	23.84
알 수 없다	2	1.32
총계	151	100.00

〈표 II-3〉에서 확인되듯이, 한반도 평화체제가 수립된 이후 동북아 평화체제로 확대·발전될 가능성에 대해서 92명(60.93%)의 전문가들이 ‘제한적 수준이라고 해도 한반도 평화체제가 동북아 평화체제로 확대·발전될 것’이라고 응답했다. 매우 긍정적으로 작용할 것이라고 예상한 전문가들까지 포함하면, 128명(84.77%)의 전문가들이 한반도 평화체제가 동북아 평화체제로 발전할 수 있을 것으로 긍정적으로 전망하고 있다. 종전선언과 평화협정이 체결됨으로써 한반도 평화체제가 수립된다면, 동북아지역 차원의 평화체제를 구축하는 데 크게 기여할 수 있을 것이라 하겠다.

나. 향후 정책 방향과 과제

북핵 협상 국면이 진행되는 동안 발생 가능한 도전과제와 이를 넘어설 수 있는 정책적 방향은 어떠한 경우에도 ‘외교를 통한 북핵 해결’이라는 원칙을 관철해 나가야 한다는 점이다. 만에 하나 협상 국면이 의도한 성과를 조기에 거두지 못하고 끝내 또 한 번의 실패로 남는 한이 있더라도 마찬가지다. 그러나 향후 다양한 도전요인을 감안하면 긍정적 전망만으로 상황을 낙관하기는 쉽지 않은 것 또한 사실이다. 각 유관국 정상들의 거듭되는 의지 표명에도, 실무협상이 순탄히 풀려나가지 못할 경우 교착 상황이 장기화될 개연성도 완전

히 배제하기 어렵다. 따라서 우선 '뜻하지 않은 협상 붕괴' 상황을 가정하고 이를 위한 플랜 B까지도 고민해야 한다. 먼저 예상 가능한 협상 결렬의 위기 시나리오를 점검하고, 이러한 상황이 닥쳤을 때 한국의 정책적 선택은 어떠한지, 이러한 선택을 위해 먼저 결정해야 할 정책적 목표는 무엇인지에 대한 고민이 필요하다.

북미정상회담 이후 협상의 진전과 관련해 가장 큰 변수는 오히려 미국 측으로 기우는 추세다. 당초 트럼프 행정부는 비핵화 진전에 상당한 자신감이 있었던 것으로 보이나, 6월 싱가포르 북미정상회담 이후 내부적으로 회의감이 확산되는 것은 의심의 여지가 없다. 11월 중간선거 시점까지 협상 기초를 유지한다 해도, 극단적으로는 이후 상황이 다시 2017년 하반기로 회귀할 수 있다는 우려가 나오는 이유 역시 같은 맥락일 것이다. 반면 북측은 미국 측의 태도 변화 개연성을 심각하게 인식하지 않고 있는 것으로 보인다. 오히려 자신들은 당초 중국이 제안했던 쌍중단-쌍궤병행의 틀을 유지하고 있는 만큼, 북미 간 상황이 악화된다 해도 중국이 미국 측의 위협을 견제해줄 것으로 기대하는 모양새다.

여름 이후 미중 무역갈등으로 양측의 전략적 불신이 심화되고 있는 것 역시 불안요인이다. 앞서 한국/해외 전문가 여론조사에서 드러나듯, 미중관계와 북한의 비핵화 이행 사이에 밀접한 상관관계가 있음은 기정사실에 가깝다. 북측은 이러한 미중 불신과 갈등을 활용해 더욱 강경한 태도를 취할 공산이 있고, 미국 측은 이러한 태도가 중국의 배후조종에 의한 것이라고 의심하는 경향이 점차 강해지고 있다. 다른 한편으로 중국은 미국과의 대립을 의식해 중재역할을 적극적으로 맡지 않으려 할 가능성도 계속 높아지고 있는 상황이다.

따라서 북핵 협상의 좌초와 위기국면 재현이 가시화하는 경우, 무엇보다 미국과 중국 사이의 논의 복원이 가장 시급한 과제가 될 것이

다. 김정은 위원장은 3~4월 활발한 외교행보를 통해 미국과 중국 사이의 ‘시계추 외교’를 선보이며 양측 모두를 우호적 외교관계로 묶어두는 데 성공했고, 양국 모두에게 자신의 몸값을 극대화함으로써 ‘미국과의 비핵화 협상을 통한 경제성장 모델’과 ‘중국의 암묵적 후원을 전제로 하는 독자적 생존 모델’의 가능성을 모두 열어두는 데도 일정 부분 성공한 것으로 보인다. 거칠게 말하자면, 이러한 평양의 현란한 외교행보 속에서 미국과 중국은 ‘북한이 상대에게 안기는 상황’을 염려해 비핵화의 수준을 낮춰주는 혹은 상대적으로 높은 수위의 핵 모호성을 용인해주는 방향으로 협상의 틀을 서서히 움직이고 있는 중이라고도 정리할 수 있다. 이를테면 ‘죄수의 딜레마(Prisoners’ Dilemma)’, 즉 두 나라가 모두 자신에게 최악인 상황(혹은 상대의 최선)을 막기 위해 차악을 적당한 수준에서 받아들이는 형국에 놓인 셈이다.

주지하다시피 전통적 게임 이론에서는 이러한 죄수의 딜레마 상황을 돌파할 수 있는 방법론으로 두 플레이어의 직접 소통을 꼽는다. 이를 통해 최악의 상황을 막고 어떻게든 결과의 부정적 측면을 최소화하는 것이 가장 적절한 처방이라는 뜻이다. 이 경우 중국과 미국이 북한 비핵화에 대해 합의 가능한 목표 지점을 협의해 결정하고, 그 지점까지 제재 유지를 포함하는 대응전략을 함께 조정함으로써 ‘중국의 암묵적 후원을 전제로 하는 생존 시나리오’의 개연성을 최소화하는 방안을 이상적인 대안으로 꼽을 수 있을 것이다. 그러나 이러한 대안은 미중 두 나라의 전략적 목표가 북한의 핵 모호성을 최소화해야 한다는 것으로 일치하는 경우에만 가능하다. 그러나 현재의 상황은 양측이 모두 지정학적 세력권을 유지 혹은 확대하는 것을 훨씬 더 중요한 목표로 여기는 상태에 가깝기 때문에, 이상적 대안이 현실성을 갖기 쉽지 않다.

한국 입장에서 무엇보다 곤혹스러운 것은 북핵문제에 대한 미중의 전략적 소통이 본격화할 경우 전혀 뜻하지 않은 방향으로 논의가 옮겨갈 수 있다는 점이다. 앞서 설명한 대로 양측이 모두 지정학적 세력권 문제에만 초점을 맞춘다면, 오히려 비핵화 이후 주한미군과 한미동맹의 미래를 두고 양국 사이에 논의가 진행될 가능성이 적지 않고, 이 경우 북핵과 주한미군을 거래하는 최악의 시나리오가 등장할 개연성도 배제하기 어렵기 때문이다. 예컨대 미국이 제기하는 비핵화 모델에 중국이 적극적으로 협조하는 대신, 동맹 약화나 주한미군 철수·감축 등을 중국의 불안을 해소하는 당근으로 지불하는 시나리오다. 이러한 논의에 한국의 목소리가 반영될 여지가 매우 적다는 사실은 두말할 필요가 없다.

반면 미중 사이의 전략적 협의가 재고되지 못한 상태에서 교착이 장기화하거나 위기국면이 재발할 경우 예상되는 가장 큰 어려움으로는 단연 미국의 군사행동 가능성을 꼽을 수 있다. 중국과의 우호관계를 유지하고 이른바 쌍중단 상황을 지속하기를 원하는 평양으로서는 단기간 내에 대기권 재진입 실험 등 도발적 행보를 재개하기 쉽지 않지만, 북한의 도발 여부에 관계없이 미국은 전략자산의 전개 등 군사적 압박을 통해 협상력을 제고하려 할 가능성이 높다.

이러한 상황에 직면했을 때 한국의 정책적 결정을 위해 선행되어야 할 과제는, 북핵 협상을 통해 이루고자 하는 정책적 목표가 무엇인지에 대한 결정이다. 즉 군사적 긴장 고조를 감수하고 완벽한 비핵화를 추구할 것인가(비핵화 우선 모델), 아니면 군사적 위기와 전쟁 개연성을 최소화하기 위해 비핵화라는 목표의 추구를 일정 부분 유보할 수 있는가(전쟁 방지 우선 모델) 사이의 선택이라고 할 수 있다. 전자의 취지에서는 비핵화 프로세스의 교착을 돌파하기 위해 군사적 압력을 포함하는 최대 압박(maximum pressure) 기조로 회

귀하는 미국 측 행보를 지지·호응하는 것이 옳다는 결론이 나온다. 반면 후자의 취지라면 선택할 수 있는 카드가 그다지 많지 않은 것이 사실이다. 외교적 노력을 통해 미국의 최대 압박 회귀를 지연시키거나 저지하는 일은 동맹에 상당한 스트레스를 부과할 개연성이 적지 않기 때문이다. 특히 염려스러운 것은 트럼프 행정부가 ‘한국이 북한의 비핵화 의지를 과대평가해 미국 측을 오도했다’며 상황 악화의 책임을 우리 측에 떠넘기려 할 개연성이다. 미국 내의 국내정치적 후폭풍을 피해가기 위한 방법으로 한미동맹에 대한 불신을 거론하는 카드를 꺼내들 경우, 현재의 북핵 협상 연합은 완전히 붕괴할 가능성이 높다.

이와 같은 최악의 시나리오를 피할 수 있는 플랜 B 가운데 하나로, 교착 국면이 장기화하고 협상 타결 개연성이 급속도로 떨어지는 경우 협상을 포괄적 다자논의 프레임으로 전환하는 방안을 고려할 수 있다. 남북미 3자 중심, 특히 북미 양자 협상에 대부분의 무게중심이 쏠려있는 현 구도를 중국·러시아·일본을 포함해 다자화하는 방안이 그것이다. 즉, 동북아 주요국이 포괄적인 다자안보 협력체제를 논의하고 그 틀 안에서 종전선언·평화협정을 하부요소로 접근함으로써 프로세스의 신뢰도와 추동력을 강화하는 방식이다.

6자회담의 복원에 가까운 이러한 구도는, 북미 양자 간의 협상 타결 가능성이 충분히 살아있는 현 상황에서는 의미 없는 대안이다. 최근까지 북한과 미국은 물론 한국 역시 가급적 논의 주체와 주제를 단순화함으로써 협상과 비핵화 프로세스의 속도를 높이는 전략을 취해온 것이 사실이다. 실제로 논의가 다자화될 경우 주제가 ‘비핵화 조치 대(對) 상응조치 실행’이라는 단일한 사안에서, 비핵화 이후 역내 안보구조 등 다양한 이슈들로 매우 다양하게 뻗어나갈 공산이 크며 따라서 비핵화 논의의 속도가 매우 더디게 될 것이다. 그러나

이러한 양자 협상모델의 한계가 명확해지는 순간에는 그 방향은 바뀌어야 할 것이다. 싱가포르 회담 이후 종전선언 관련 이견에서 확인되듯, 북미 간 교착의 핵심원인은 고착화된 불신이며 그러한 불신은 단순히 북미 양측을 각각 설득해 일대일 거래를 단계적으로 쌓아가는 식으로는 돌파하기 쉽지 않을 수 있다. 오히려 논의를 다자화해 포괄적인 틀을 만들어나가는 방식으로 신뢰도와 모멘텀을 높이는 방식을 고려할 수 있다.

교착 국면이 장기화되고 협상타결의 가능성이 줄어들수록, 평양 역시 중국·러시아 등의 공식참여로 논의의 전기를 마련하는 일을 반대하지는 않을 것이다. 미국 측은 이러한 다자적 접근에 상당 부분 거부감이 있을 것으로 보이나, 트럼프 대통령의 관련 언급에서 드러나듯 중국의 영향력이 이미 상당히 작용하고 있다는 인식은 미국 내에서도 기정사실로 굳어져 있는 것으로 보인다. 이는 다자논의를 통해 오히려 중국을 공식적으로 프로세스에 참가시키는 일이 논의를 더욱 명쾌하게 만들 것이라고 설득할 수 있는 근거 중 하나가 될 것이다. 달리 말해 ‘그늘에 숨어 있는 중국을 무대 위로 끌어내는 길’이라는 논리다.

앞서 미중 사이의 전략적 협의를 강화해야 할 필요성과 함께 한국 측이 갖는 위험성을 언급한 바 있지만, 이러한 다자 틀로의 전환은 비핵화 이후 동북아 안보구조 구축에 한국을 비롯한 유관국이 직접 참여할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 미중 양자 사이의 물밑 거래에서 북핵문제와 한미동맹·주한미군 문제를 맞교환하는 최악의 시나리오 대신, 관련 논의의 투명성과 함께 한국의 발언권을 유지할 수 있는 방안이 될 수 있다. 반면, 미국 측 관점에서도 이러한 다자 틀 전환은 미국을 배제한 채 북중, 남북 사이에 관련 논의가 진전될 가능성을 불식시킬 수 있는 방안일 수 있으며, 미국에 다자 틀 전환의

이점을 설득할 수 있는 또 하나의 근거가 된다.

다자 틀로의 전환 형식은 주로 미국 측 전문가그룹에서 제안하고 있는 아이디어를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 2018년 6월 제주 포럼에서 전임 미 국무부 자문관 필립 젤리코(Philip Zelikow)는 북핵에만 초점을 맞추는 제한된 협상에서 관련국들이 △비핵화 △평화체제 △경제협력 △군축·군비통제 △인권 논의 △동북아 안보협력 등 6개 분야의 의제를 포괄적으로 논의하는 협상으로 전환해야 한다고 제안했다.²⁵⁾ 비핵화 프로세스를 이들 포괄적 이슈의 하부구조에 놓음으로써 비핵화가 전체 논의를 좌우하는 게 아니라 큰 틀의 논의가 비핵화를 이끌어가는 방식으로 재편하자는 아이디어였다.

비슷한 맥락에서 미국 노틸러스 연구소는 최근 △유엔사를 남북미 혹은 남북미중 4자로 재구성해 한반도 평화유지의 임무를 수행토록 하고 △이 틀 안에서 미국과 북한이 전략적 파트너십 관계를 맺어 조난구조 등 초보적 수준의 군사협력을 진행하는 한편, △주한미군은 역내 모든 군사분쟁을 억제하는 중심축(pivotal deterrence) 역할을 맡는 방안을 제시한 바 있다.²⁶⁾ 이 제안은 대체로 북핵 협상이 교착을 거듭하게 된 원인 가운데 하나로 관련국 사이에 비핵화 이후 동북아 안보체제에 대한 공감대가 전혀 형성되지 못한 현실을 들고 있음을 주목할 필요가 있다. 다자 틀의 논의가 선행되는 것이 오히려 비핵화 논의의 속도를 높일 수 있는 근본 해결책일 수 있다는 것이다.

25) “문정인 ‘北 화끈한 비핵화, 美 과감한 수교가 필요하다.’” 『프레시안』, 2018.9.7., <http://www.pressian.com/news/article.html?no=210047&utm_source=daum&utm_medium=search> (검색일: 2018.9.15.).

26) Morton Halperin, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal, Philip Yun, “From Enemies to Security Partners: Pathways to Denuclearization in Korea,” *NAPSNet Policy Forum*, July 6, 2018, <<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/from-enemies-to-security-partners-pathways-to-denuclearization-in-korea/>> (Accessed December 4, 2018).

다자 틀 전환의 일차적 정책 목표는 교착 장기화가 군사적 위기 재발로 이어지는 것을 방지하는 일이겠지만, 거꾸로 보면 평화프로세스의 논리적 수단을 모두 소진함으로써 이후 협상이 완전히 결렬될 경우 압박국면으로 돌아가는 논리적 명분을 축적하는 효과가 있을 수 있다. 국내정치 차원의 이견을 조정하는 차원에서든 주변 관련국과의 관계 때문이든, 이렇듯 ‘할 수 있는 모든 수단을 다 사용하는’ 절치는 압박국면으로의 전환 전에 반드시 거쳐야 할 단계에 가깝기 때문이다. 달리 말해 이는 협상의 교착이 직접 대립과 위기국면으로 이어지는 것을 지연시키고, 압박기조로의 복귀에 대해 중국·러시아 등 유관국은 물론 국내에서도 일정 수준 이상의 지지연합을 형성할 수 있는 일종의 연착륙 방안에 해당하는 셈이다.

3. 동북아 평화공동체 형성을 위한 정책방향²⁷⁾

가. 동북아 평화협력 플랫폼 구상

지난 시기 파국으로 치달았던 한반도의 위기상황이 2018년 대화와 협상의 국면으로 급격하게 전환되면서 남북 및 북미 관계가 서로를 대화의 상대로 인정하며 평화의 첫걸음을 내딛고 있다. 한반도 평화와 번영은 일차적으로 남북 간의 문제이지만, 그것의 실질적 구현과 지속가능성은 동북아라는 지역 차원에서의 지지와 협력이 뒷받침되어야만 가능하다. 최근 무역·통상을 둘러싼 미중 간의 갈등이 북미 간 비핵화 협상 등 한반도의 관계개선에 직간접적으로 영향을 주고 있다는 것은 이를 증명하는 것이라는 점에서 한반도 평화와

27) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제 <동북아 플러스 책임공동체 형성 방안>(연구책임자: 이기태)의 일부를 발췌, 요약한 내용임을 밝힘.

변영의 두 바퀴를 굴러가도록 하기 위한 동북아 평화협력 플랫폼을 구상하는 것은 매우 중요하다고 하겠다.

문재인 정부는 중장기 국가발전전략으로 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상을 국정과제로 제시한 바 있다. 이 구상은 동북아 국제관계를 북한, 중국, 러시아 등 북방대륙세력과 한국, 미국, 일본 등 남방해양세력 간의 대결구도로 인식해왔던 기존 관점을 벗어나 남북한을 중심으로 미중일러가 역동적으로 상호작용하는 하나의 통합된 공간으로 구성하려는 구상이다. 특히 동북아지역의 공동이익인 평화와 변영을 위한 역내 국가들 간 협력을 추진하기 위해 전통적인 4강 협력외교를 북방과 남방으로 지역적으로 확대하는 중장기 평화발전전략이며, 동북아 플러스 책임공동체 구상을 실현하기 위한 동북아 평화협력 플랫폼의 추진 전략을 수립해야 한다.

(1) 추진 배경

21세기 국제정치의 전략적 영역으로 등장한 동북아지역은 패권주의의 잔재와 민족주의의 복합적 작용, 경제협력과 정치 갈등의 혼재, 그리고 역사적 유산에 기인하는 다양한 지역적 제약요인으로 역내 국가들 간의 갈등을 조정하고 협력을 확대·심화시킬 수 있는 제도적 조정기제의 부재라는 구조적 특성을 갖고 있다. 이러한 동북아의 구조적 특성이 지속된다면, 이는 동북아 역내 모든 국가들의 평화변영에 치명적인 장애요인이자 냉전의 적폐를 청산하고 평화지향의 남북관계를 구축하여 한반도 평화시대를 열어나가고자 하는 한국에게는 외교안보적 부담으로 작용할 것이다. 동북아 역사를 통해 확인할 수 있듯이, 동북아의 미래는 한국의 운명과 직결되어 있다. 따라서 동북아지역은 한국이 항구적으로 국가이익을 보전하고 확장시켜 나가야 할 핵심적 공간이다.

동북아지역은 지정학적·전략적 가치가 그 어느 때보다 증대되었음에도 불구하고 탈냉전의 비동시적 증복성²⁸⁾으로 인해 한반도 및 동북아의 평화안보환경은 냉전적 속성인 경성안보위협과 탈냉전적 속성의 연성안보위협이 혼재되어 있다.²⁹⁾

더구나 오늘날 동북아 평화안보환경에서 두드러진 특징 중의 하나는 다른 지역과는 달리 미중 간의 세력전이 양상과 그에 따른 지정학적 안보 경쟁이 격화되는 조짐을 보이고 있다는 점이다. 현재 미국과 중국은 이 지역에 대한 영향력 투사경쟁을 강화하고 있다. 특히 동북아지역에 대한 중국의 영향력 확장은 1951년 미일동맹을 근간으로 유지되어 온 샌프란시스코 체제(San Francisco System)에 대한 가장 강력한 도전요인으로 작용하고 있다.³⁰⁾ 이에 따라 오늘날 동북아지역은 미국과 중국의 영향력 경쟁이 치열하게 펼쳐지는 강대국 정치의 핵심지역이 되고 있다. 아시아지역에서 자신의 영향력을 유지·확장하고자 하는 미국과 이 지역을 자신의 세력권으로 삼고자 하는 현상타파적 중국의 영향력 경쟁은 전략적 협력과 적대적 경쟁의 이중주 양상을 보이고 있다. 특히 힘을 통한 평화를 강조하는 트럼프 행정부의 출범 이후 동북아 전역에 걸친 미중의 경쟁양상은 전략적 협력보다는 적대적 경쟁관계의 성격이 한층 강화되는 양

28) 탈냉전의 비동시성이라는 측면에서 유럽에서의 격변이 지정학적 지진이었고 냉전구조를 해체시켰다면 한반도 및 동북아에서의 변화는 지정학적 여진이었고 아직도 냉전의 잔재가 남아 있다. 유럽의 안보구조는 탈냉전의 새로운 안보환경을 맞이했지만, 한반도(동북아)의 안보구조는 냉전적 속성과 탈냉전적 속성이 동시에 중첩적으로 강하게 나타나고 있다. 이수형, “한미연합방위체제의 구조조정방안 모색,” 『국제정치논총』, 제40집 3호 (2000), pp. 380~381.

29) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” 강태훈 외 공저, 『동아시아 지역질서와 국제관계』 (서울: 도서출판 오름, 2002), p. 22.

30) 샌프란시스코 체제의 성립 배경과 변화에 대해서는 다음을 참조. Douglas Stuart, “San Francisco 2.0: Military Aspects of the U.S. Pivot toward Asia,” *Asian Affairs: An American Review*, vol. 39 (2012), pp. 202~218; John W. Dower, “The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations,” *The Asia-Pacific Journal*, vol. 12, no. 2 (2014).

상을 보이고 있다. 역내 지역에 대한 미중의 영향력 투쟁경쟁은 동아시아 국제정치의 불확실성을 더욱 증폭시켜 나감과 동시에 그 하위영역이라 할 수 있는 동북아 국제정치의 불확실성도 높여 동북아 평화협력 플랫폼 구축에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

(2) 추진 전략

이러한 동북아의 환경 속에서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하기 위해서는 첫째, 동맹과 다자안보 병행 전략, 둘째, 안보와 경제의 협력연계전략, 셋째, 사회문화교류 활성화 전략을 고려해야 한다.

먼저, 동맹과 다자안보 병행 추진 전략이다. 현재 한반도와 동북아 정세는 서로 상이한 성격의 전환 국면을 보이고 있다. 한반도의 정세가 지난 70년간 지속되어 온 냉전의 잔재를 완전히 청산함으로써 새로운 한반도 평화의 시대를 열어나가겠다는 남북한의 평화로의 담대한 여정이 시작되었다면, 동북아 정세는 미국과 중국의 세력경쟁이 보다 심화되면서 역내 정세를 소용돌이의 강대국 정치로 몰고 갈 징후를 보이고 있다. 이런 부조화적인 한반도와 동북아 정세 변화를 고려해 볼 때, 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위해 동맹과 다자안보 병행 전략이 중요하다. 한미동맹과 동북아 다자안보협력 병행 추진은 근대 이행기 과정에서 친중 국가전략의 이익과 손해, 냉전기 대미 편향적 국가전략의 이익과 손해를 통합적으로 취사선택하여 친중과 친미라는 이분법적 사고체계를 극복하고자 한 역사적 성찰의 결과이다. 특히, 남북한이 새로운 한반도 평화시대를 열어나가는 역사적 흐름에 부합하는 한국의 자주국방과 한미동맹의 변화는 동북아 평화와 배치되지 않는다. 주변 국가들의 전략적 요충지인 한반도에서의 안보불안은 오히려 동북아의 대결과 갈등의 결과라 할 수 있다. 따라서 한미동맹과 동북아 다자안보의 병행 추진

은 한반도 평화안보와 동북아 평화안보를 동시 보장할 수 있으며, 이 과정에서 한반도 평화를 위한 남북한의 군사적 신뢰구축을 조성하는 것이 중요하다.

두 번째 추진 전략은 안보와 경제의 협력연계전략이다. 동북아 역내 국가들 간의 안보협력과 경제협력의 연계는 역내 국가들 간의 상호의존성을 확대·심화시킬 뿐만 아니라 역내 갈등을 해소할 수 있는 동력으로 작동할 수 있다. 다른 지역과는 달리 동북아 환경의 특수성을 감안하여 안보와 경제의 협력연계전략을 통해 평화와 번영을 개별적인 목표로 분리해서 추진하거나 ‘선(先) 번영, 후(後) 평화’ 또는 ‘선 평화, 후 번영’과 같은 평화와 번영을 단계적이고 우선순위를 고려하는 것을 지양하고 평화와 번영을 연계시켜 동시발전을 추구해 나갈 필요가 있다. 평화와 번영, 안보와 경제의 협력연계전략은 한반도의 항구적 평화체제와 한반도 신경제 구상, 한미동맹과 동북아 평화협력 플랫폼, 남한 내부의 발전과 북한 내부의 발전을 통한 남북한 균형발전 도모, 한반도 협력과 동북아 협력, 그리고 남북·북미·한미관계의 동시발전이라는 남북미 전략적 삼각관계의 선순환구조를 구축해 상호 상승발전을 촉진할 수 있다. 요컨대, 안보와 경제의 협력연계전략은 궁극적으로 동북아지역에 복합 평화 거버넌스를 창출하여 번영을 통한 평화, 평화를 통한 번영이라는 철학적 토대 위에서 지난 시절 유럽통합과정에서 나타났던 기능주의의 한계를 극복하고 한반도 및 동북아 상황에 부합하는 역내 고유한 통합모델의 창출을 촉진할 수 있다.

세 번째 추진 전략은 사회문화교류의 활성화이다. 동북아 평화협력 플랫폼을 안정적으로 구축하고 지속성을 확보하기 위해서는 역내 국가들 간의 평화협력의 토대가 되는 사회문화 교류협력의 활성화가 무엇보다 중요하다. 왜냐하면 역내 국가들 간 사회문화교류의

활성화는 상호 신뢰 및 정서적 유대를 형성시킴으로써 정치·경제적 교류협력을 강화시킴과 동시에 사회문화적 요인으로 인한 역내 갈등 해소를 통해 지역정체성을 창출할 수 있기 때문이다. 특히, 동북아 역내 국가들 간의 갈등은 정치·경제·안보적 요인뿐만 아니라 역사인식 차이와 같은 사회문화적 요인으로도 발생되는 바, 이러한 갈등을 조정하기 위해서도 사회문화교류의 활성화 전략이 중요하다. 특히 동북아 차원에서 한국은 사회문화교류 활성화 전략을 통해 열린 지역문화공동체를 창출할 수 있는 토양을 배양하는 데 주도적으로 노력해야 한다. 특히 한류를 중심으로 하는 한국발 매력 문화 발전은 동북아의 소통구조를 확대시켜 국가적 가치와 보편적 가치의 조화를 추구해 나갈 수 있으며, 문화외교 강화를 통한 외교의 다층화를 촉진시켜 나갈 수 있다. 한반도 차원에서도 사회문화교류 활성화는 협력을 통한 남북 간 사회문화적 이질성을 극복하는 데 기여한다. 일례로, 정치외교적인 시도만으로 해결할 수 없는 남북문제는 남북 간의 다층적인 사회문화 교류협력을 통해 민족문화의 동질성을 회복할 수 있다. 국가적 차원에서는 한국을 동북아 속에서의 문화국가 한국으로서 자리매김하도록 한다. 이는 창의성 있는 문화 생산국가와 열린 동북아시아를 지향하는 문화국가로서의 한국의 이미지 혁신을 의미한다. 특히, 한국은 사회문화교류 활성화 전략을 통해 동북아 역사대화와 역사화해를 주도해 나가야 한다. 역사화해 없이는 동북아지역에 부합하는 지역적 정체성을 건설할 수도 없을 뿐만 아니라 역내 국가 간, 시민사회 간의 반목과 갈등의 재연으로 동북아 평화협력 플랫폼 구축 여건이 더 어려워질 것이고 나아가 동북아 평화협력 플랫폼의 안정적 지속도 보장할 수 없기 때문이다.

나. 동북아지역 협력을 위한 정책방향

(1) 실천과제

(가) 한반도 평화시대 정착과 항구적 평화체제 구축

1991년 12월 남북기본합의서 체결 이래 오늘에 이르기까지 한반도에 지속가능한 평화가 자리를 잡지 못한 것도 과거와 마찬가지로 여전히 안보에 의한 평화만이 온전히 한반도 평화를 담보해줄 수 있을 것이라는 우리의 사고와 믿음이 깊게 뿌리박혀 있기 때문이다. 이제라도 우리는 평화와 안보의 불가분적 가치를 인식하고 안보에 의한 평화보다는 평화지향의 안보를 논의하는 발상의 전환이 필요하다. 한반도에 지속가능하고 항구적인 평화정착은 우리의 사고 전환과 평화지향의 안보체제가 구축되었을 때에만 비로소 가능하기 때문이다. 현재의 상황을 고려하고 그동안 한반도의 평화가 안보에 의한 평화였다는 점을 감안했을 경우, 그리고 판문점선언과 9월 평양공동선언에서 합의한 내용을 실천해 나간다는 취지에서 우리는 작금의 안보체제의 구성물을 보다 평화지향적인 안보체제로 대체시켜 나가는 작업을 진행해야 한다. 즉, 분단관리와 전쟁 방지에 초점을 두고 있는 정전체제의 구성 요소들을 재구성하여 평화지향의 안보체제를 구축하는 것이다. 그것이 바로 한반도에서 항구적 평화체제를 구축하기 위한 첫걸음일 뿐만 아니라 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 길이기도 하다.

한반도의 현실을 고려할 때, 평화지향의 안보체제 구축은 결국 비핵화 및 평화체제의 진전과 연동되어 이루어질 수밖에 없다. 비핵화와 평화체제의 진전이 이루어지는 과정 자체가 한반도 평화프로세스라고 할 수 있으며, 이것이 지속가능성과 안정성을 확보할 수 있을 때 항구적 평화체제가 완성될 수 있다. 평화지향의 안보체제는

항구적 평화체제 수립의 초기 단계로서, 기존의 안보 중심적 시각을 넘어 평화적 수단에 의한 안보체제 구축을 의미한다. 평화체제가 만들어졌다고 해서 안보문제가 없어지는 것이 아니라, 평화 그 자체가 안정적 안보체제를 의미하는 것이다. 한반도에 평화지향의 안보체제 구축을 위해서는 ① 평화지향의 남북관계, ② 한반도 비핵화, ③ 현 정전체제 구성물의 근본적 재편이 이루어져야 한다. 평화지향의 남북관계는 ‘판문점선언’에서 합의한 남북한 군사적 긴장 완화 및 전쟁위험 해소와 관련된 일련의 군사적 신뢰구축 조치들이 이루어져야 한다. 정전체제 구성물의 근본적 재편은 비핵화 프로세스와 연동되는 항구적 평화체제로의 입구라고 할 수 있는 평화지향의 안보체제로의 전환을 필요로 한다.

북핵문제의 진전에 조용하여 평화지향 안보체제가 심화되며, 이 과정에서 남북 간 군사적 신뢰구축, 정전체제 구성물들의 전환 등이 이루어지는 구조이다. 평화지향의 안보체제 추진 개념도는 북핵문제의 진전과 평화지향 안보체제가 선순환을 이루어 항구적 평화체제로 나아가는 것을 이론적이고 개념적으로 보여주는 것으로 실제 상황에서는 양자의 관계가 도식적이고 기계적으로 부합하는 것은 아닐 수 있다. 한반도에 안정적 평화체제가 수립되기 위한 최우선 과제는 비핵화이지만, 근본적으로는 평화적인 남북관계로 발전되어야 한다. 북한의 체제안전보장과 남북관계의 발전을 병행 추진함으로써 평화체제의 지속가능성과 안정성을 확보할 필요가 있다. 북한의 핵보유 동기와 의지를 감소 혹은 무력화시킬 수 있는 근본적 방안 마련이 필요하며, 남북 동질성 회복과 통일이라는 근대적 과제 해결을 위해서도 남북관계 발전은 중요하다. 일차적으로는 남북 군사적 협력관계의 확대·심화를 통한 신뢰구축 방안이 시급하다. 다시 말해서, 초보적인 군사적 신뢰구축 → 상호 억지력 강화를 위한 군사

조치와 수단들의 평화지향으로의 재편 → 전쟁 위협의 실질적 해소
방안의 구조화 단계로 순차적으로 이행하는 것이다.

(나) 동북아 역내 다자협력 추진

동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위해서 동북아(동아시아)에서 다
양한 형태의 다자협력을 적극 활용할 필요가 있다. 현재 동북아 안
보상황을 냉정하게 진단하면, 이 지역에는 두 개의 상이한 흐름이
강하게 작동하고 있다. 하나는 남북한의 한반도가 동북아와 세계를
향해 발산하는 평화의 기운이며, 다른 하나는 동북아에서 영향력 경
쟁을 벌이고 있는 미중 강대국 정치의 파고이다. 따라서 현재 역내
평화협력 플랫폼이 구성되기에는 상당히 어려운 상황이다. 특히, 미
중의 강대국 정치가 강하게 작동하고 있어, 특정 국가를 배제한 소
다자주의 협력체의 등장은 역설적으로 역내 다자협력의 제도화를
견인하기보다 미중 강대국 정치의 제도적 진영 논리로 변질될 가능
성이 높기 때문이다.³¹⁾ 그럼에도 우리는 동북아 평화협력 플랫폼 구
축을 위해서는 역내 국가들을 부분적으로 또는 모두를 포함하는 소
다자주의나 동북아 다자협력을 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

이를 위해 우리는 현재 북한의 비핵화 문제를 둘러싸고 나타나고 있
는 소위 ‘동북아 정상회담의 르네상스’ 국면을 적극 활용할 필요가 있
다. 2018년 한반도의 대전환 국면에서 주목할 만한 현상은 남북미 전
략적 삼각관계에서 정상 간 회담을 통한 톱다운(top-down)식 협력

31) 이와 관련한 역사적 사례는 중국의 부상에 대한 미국의 대응방식에서 나온 오바마
행정부의 재균형전략과 트럼프 행정부의 인도-태평양전략 구상이 대표적인 예이다.
이에 대해서는 다음을 참조. 이수형, “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의
패권축소론의 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 제31권 2호 (2015), pp. 1~27; 이수형,
“트럼프 정부의 ‘인도-태평양 전략’ 구상과 우리의 전략적 방책,” (국가안보전략연구
원 이슈브리프 17-23, 2017.11.15.), pp. 1~6, <[http://www/inss.re.kr/contents/
publications_ib.htm](http://www/inss.re.kr/contents/publications_ib.htm)> (검색일: 2018.10.1.).

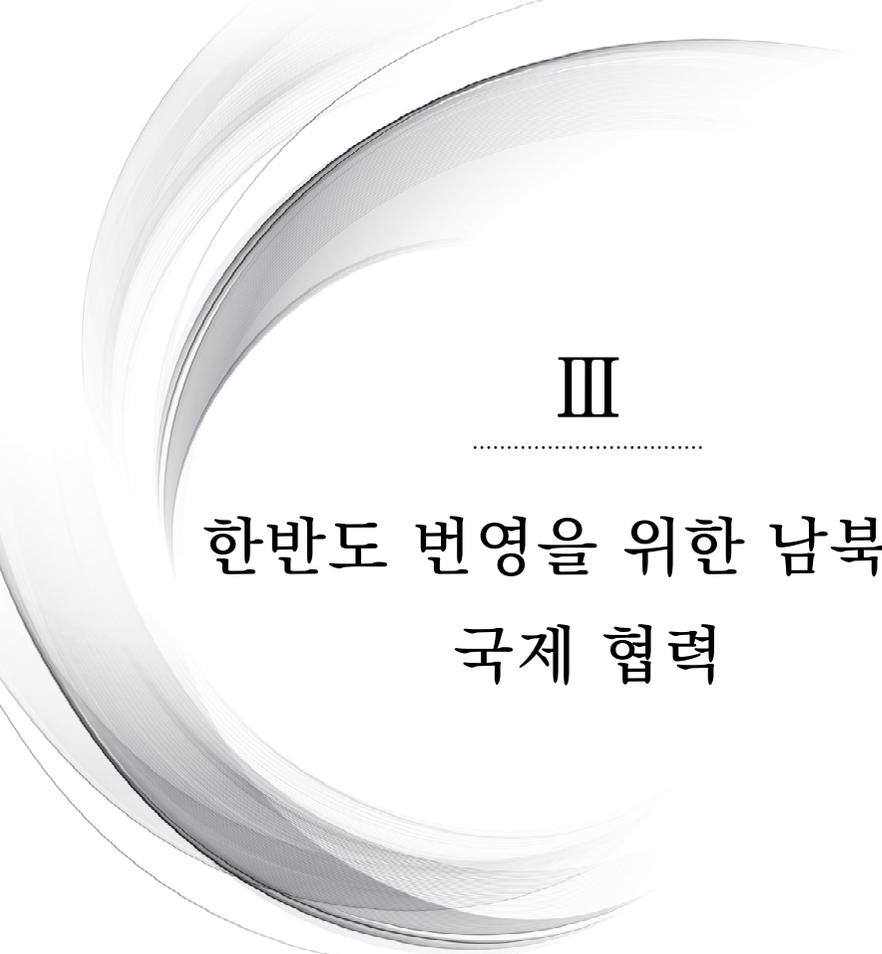
이 지속되고 있다는 것이다. 과거 동북아 국제정치는 전면적인 정상 외교를 경험하지 못했지만, 오늘날의 대전환 국면에서 연이은 남북 정상회담은 ‘동북아 정상외교의 르네상스’ 국면을 창출해내고 있다. 이러한 동북아 정상회담의 르네상스 국면을 적극 활용하여 동북아 역내에서 다자안보의 당위성과 필요성을 적극적으로 개선하고 한반도 비핵화 관련 이해당사국의 양자정상회담을 상황에 따라 다자정상회담으로 확대 개편하여 비핵화와 더불어 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 논의도 진전시켜 나가야 할 것이다.

(2) 정책제언

문재인 정부가 제시한 동북아 플러스 책임공동체는 동북아 평화협력 플랫폼이라는 평화의 축과 신남방정책(아세안, 인도 등과의 관계 강화)과 신북방정책(유라시아 협력 강화 등 대륙전략)이라는 번영의 축으로 구성되어 있다. 그중에서도 평화의 축으로 알려진 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 동북아 플러스 책임공동체 구상 전반을 좌우하는 가장 핵심적인 토대이다. 왜냐하면 신남방정책과 신북방정책을 통한 한반도 번영의 토대 구축을 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 현실의 세계에서 동북아에 평화의 튼튼한 토양이 뿌리내리지 않는다면 동북아 플러스 책임공동체의 번영의 축도 흔들릴 수밖에 없기 때문이다.

더구나 동북아 평화협력 플랫폼 구축에 있어 보다 본질적인 차원은 그것이 현재 남북이 같이 만들어가고 있는 한반도 평화시대와 밀접한 연관성을 갖고 있다는 것이다. 이미 언급했지만, 새로운 한반도 평화시대의 핵심적 과제는 남북한 평화프로세스, 북미 비핵화 프로세스, 그리고 동북아 평화협력 프로세스라는 3가지 프로세스가 개별적 혹은 동시적으로 작동하여 상호 선순환구조를 구축하는 것

이다. 그렇기 때문에 동북아 평화협력 플랫폼 구축의 출발점은 우선적으로 남북한 평화프로세스의 원활한 작동이 선행되어야 한다. 남북한 평화프로세스를 통해 상황에 따라서는 지체될 수도 있는 북미 비핵화 프로세스를 견인하거나 이에 새로운 동력을 부여하여 궁극적으로 동북아 평화협력 플랫폼 구축 논의로까지 나아갈 수 있는 굳건한 발판을 마련해야 한다.



Ⅲ

한반도 번영을 위한 남북 및 국제 협력

이번 장에서는 한반도 번영을 실현하기 위한 남북 및 국제 협력의 추진 방향과 과제에 대해서 제시하도록 한다. 이는 문재인 정부가 핵심공약으로 강조해왔던 ‘3대 경제협력벨트’ 구축과 남북 간 ‘하나의 시장’ 형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신경제 구상’의 실현을 위한 정책적 제안이 될 수 있으며, 남북한 협력이 갖는 공간적 한계를 지역적 차원의 협력(신북방정책, 신남방정책)으로 확대 발전시킴으로써 중장기적 국가발전전략의 방향성 및 과제를 제시하도록 한다. 남북한 그리고 국제 협력의 추진 방향과 과제를 살펴보기 전에 남북협력의 당사자인 북한의 경제, 특히 시장화 실태에 대해 분석할 필요가 있을 것이다.

1. 번영을 위한 환경 분석: 북한 시장화³²⁾

북한의 시장화는 1990년대 중반 경제난 이후 주민들의 자구적 경제활동 차원에서 시작된 이래 현재까지 약 25여 년 동안 북한 당국의 통제·방임·허용의 정책적 부침 속에서도 확대·심화되어 왔다. 북한의 시장은 이제 지역 장터(market place) 수준에서 벗어나 전국적인 유통망, 국내외를 연결하는 시장 네트워크로 성장하였다. 현재 북한 경제는 시장에 전적으로 의존하는 체제로 작동하고 있다. 이제 북한 시장화에 대한 이해 없이 북한체제의 작동 메커니즘을 이해하기 힘든 상황이 되었다.

2018년 새롭게 조성된 정세에서 보면, 향후 북한의 비핵화와 한반도 평화프로세스는 다양한 방식으로 북한체제 내부의 변화와 연계

32) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제 <북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석>(연구책임자: 홍민)의 일부를 발췌, 요약한 내용임을 밝힘.

될 가능성이 높다. 특히 비핵화 및 평화프로세스의 진전에 따라 한반도 변영을 위한 새로운 패러다임과 실천이 가시화되면 북한 경제발전전략 및 사회경제적 변화로 이어질 가능성이 높다. 특히 현재 북한의 시장화는 한반도 평화변영 패러다임과 결합되면서 새로운 국면을 맞을 가능성이 있다. 북한은 2018년 4월 20일 제7기 제3차 노동당 전원회의를 통해 기존의 ‘핵·경제 병진노선’에서 ‘경제건설 총력전’으로 전략적 노선을 변경했다. 북한 경제발전전략은 지금까지 진행되어 온 시장화의 기초 위에서 추진될 가능성이 높다.

따라서 향후 대북정책은 비핵화-평화프로세스와 북한 내부 변화의 연계를 고려하는 가운데 구상되고 실천될 필요가 있다. 북한의 시장화는 바로 북한 내부 변화의 핵심동인이라고 할 수 있다. 따라서 지난 북한 시장화 25년을 입체적으로 조명하는 종합적인 실태조사가 필요하다. 북한체제 유지 및 변화에서 시장이 차지하는 위상과 지난 25여 년간 진행된 시장화의 질적·양적 변화 양상을 다양한 관점에서 종합적으로 분석하는 연구가 필요하다.

가. 북한 시장화의 실태와 특징 분석

본 절에서는 다양한 관점과 소재를 통해 북한에서 진행되고 있는 ‘시장화’에 대한 개념화, 정책사 및 경제사 차원에서 본 북한 시장화의 역사적·구조적 과정, 시장의 주요 행위자들과 정치권력의 관계, 시장화가 두드러지게 나타나고 있는 주요 부문-금융·건설·노동·무역-에서의 시장화 실태, 시장을 활용하려는 국가 담론의 변화, 시장화의 사회경제적 파급영향, 그리고 향후 시장화 전망과 대북정책의 방향에 대해 입체적인 조명을 시도한다.

(1) 북한 시장화에 대한 경험론적 차원의 개념화

기존의 경험적 사례에 대한 검토에 기초해 ‘시장화’의 개념과 북한에 적용 가능한 개념화의 시도가 필요하다. 우선 경제사 및 개념사적 관점에서 지난 30여 년간 이루어진 북한 시장화 과정의 흐름과 특징을 과거 사회주의체제 및 체제전환국 시장화 사례를 통해 조명해 볼 필요가 있다. ‘시장’ 및 ‘시장화’에 대한 다양한 전공에서의 개념화를 검토해 볼 필요가 있다. 이를 토대로 북한에 적용 가능한 시장화 개념을 도출함으로써 북한 시장화에 대한 이해도를 제고할 필요가 있다.

시장화(marketisation)를 이해하기 위해서는 시장체제(market system)와 시장(market)의 개념을 경험적 차원에서 이해할 필요가 있다. 동서고금을 막론하고 현존했거나 현존하는 모든 사회에는 시장이 형성되고 그것을 이용한다. 과거 현존했던 사회주의체제에서도 시장교환 행위는 소박한 형태라 하더라도 이루어졌고 장터(market place) 역시 존재했다. 북한에서도 역시 정권 수립 이후 현재까지 여러 이름과 형식으로 항상 시장이 존재해 왔다. 하지만 보통 이런 시장교환만으로 시장체제라고 하지는 않는다. 시장체제는 거래가 이루어지는 교환 행위나 장소만을 의미하지 않는다. 시장체제는 한 사회의 구성원들과 제도, 그리고 사회적 관계가 시장교환을 통해 서로 관련을 맺고 상호의존적인 체계를 형성하는 것을 의미한다.

다시 말해 사회 구성원 활동의 대부분을 특정한 방식으로 조직하고 조율하는 시장교환 방식이 일상화되어야만 시장체제라고 볼 수 있다. 그것은 단지 물건을 사고파는 교환 행위만으로는 충분하지 않고 사람들 사이의 교환 행위가 사회를 특정한 방식으로 조율할 수 있어야만 한다. 즉, 교환 행위의 상호작용을 통해 사람들의 활동을

사회 전체적으로 조율하는 체계를 말한다.³³⁾ 이것은 법과 제도를 비롯해 교환 행위를 매개하는 물리적이고 기술적인 것을 포함하는 사회기술적인 네트워크의 구축을 의미한다. 그런 측면에서 시장화는 단순히 교환 행위가 이뤄지는 시장의 양적 팽창이나 존재 유무를 의미하기보다는 시장체제로의 진화를 의미한다고 볼 수 있다.

한편 시장체제와 계획경제의 관계 역시 이분법적 관점에서 벗어나 보다 경험적인 차원에서 이해할 필요가 있다. 일반적 통념은 계획경제가 국가에 의해 통제되는 경제이고 시장경제는 시장이라는 공간을 통해 자율적으로 움직인다는 것이다. 이 둘이 마치 뚜렷하게 구분되는 시스템으로 상호 이질적이며 서로 양립하거나 공존하기 힘들다는 생각을 한다. 그러나 경험적 차원에서 보면 이 둘의 구분은 모호하거나 분명하지 않다. 시장체제 역시 정부에 의해 통제되고 조정되며 정부 개입으로 점철되어 있는 것이 보통이다. 계획경제 역시 계획 수행의 불확실성으로 인해 그 불확실성을 메우는 기제로 시장적 조정기제를 다양한 경제영역에서 활용해 왔다.

역사적 사례로 보면, 시장체제의 사회에서도 계획경제의 기제와 시장 기제, 국가 통제와 시장의 확장은 다양한 조합으로 작동하고 있다. 가령 국가 소유의 공기업, 국영기업이 시장에서 활동하는 경우를 들 수 있다. 국가 소유로서 국가의 통제를 받지만, 해당 기업은 생산과 투자의 결정을 정부의 계획보다는 시장의 수요에 따라 내린다. 국가 계획조차도 시장의 수요와 상황에 반응한 결과인 것이다. 둘째, 국가 소유 기업이지만 필요한 자본을 시장을 통해 조달하는 경우도 있다. 그에 따라 국가는 자본을 공급하는 시장의 이해를 완전히 무시할 수 없으며 수익 창출의 차원에서도 시장에 의존할 수밖에 없다. 셋째, 노동, 농산물, 재화 및 서비스, 중간재, 자본시장 등

33) 찰스 린드블롬 저·한상석 역, 『시장체제』 (서울: 후마니타스, 2009), pp. 14~15.

다양한 요소시장이 국가 계획과 시장에 의해 영향을 받는 경우도 있다. 가령 북한에서는 생산시장, 서비스시장은 국가계획과 시장 양쪽에 걸쳐, 노동시장과 자본시장은 시장에 의해 지배를 받는다.

북한에 있는 대부분의 공장·기업소와 각 생산단위들, 건설·서비스·노동·금융·운송 등은 이런 조합의 형태로 운영되고 있다. 그에 따라 중앙에서 관리하는 국영기업조차도 생산과 투자 결정, 자본 조달, 각종 요소시장의 작동 기제 등 시장과 계획을 구분하기 모호한 경우가 발생하고 있다. 이러한 모호한 속성에도 불구하고, 시장과 계획을 구별할 수 있는 것은 국가의 기업에 대한 공식적 소유권과 주요 공장·기업소에 대한 거시 계획이 부분적으로나마 작동하고 있다는 점이다. 북한의 시장화 또는 시장체제로의 변화는 형식의 측면에서는 이런 혼재의 양상을 보이고 있지만, 국가와 시장 관계의 측면에서 보면, 국가가 시장을 전략적으로 활용하는 것을 사실상 공식화했다고 볼 수 있고, 다른 한편으로 국가가 시장 의존적 경제운용을 할 수밖에 없는 상황이라고 볼 수 있다. 시장이 사회의 주요 관계를 조율하고 구성하는 기제로 일정 수준 체제화되었다고 볼 수 있다. 결국 북한의 시장화는 사실상 시장체제로의 진입을 의미하며, 시장에 의한 국가의 잠식보다는 국가 운용과 시장체제가 일체화되는 과정이라고 볼 수 있다.

(2) 북한 시장화의 경제사적·정책사적 특징

북한 시장화 전개과정이 경제사 및 정책사 차원에서 어떤 특징과 의미를 갖는지 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해 북한 시장화 과정의 경제사적 주요 특징과 내용, 주요 시기별 북한 당국의 시장정책과 그것이 갖는 정치적 함의를 살펴본다.

1990년대 초부터 발생한 북한의 경제난은 28년이 지난 현재까지

아직 해소되지 않은 상태이다. 이에 따라 북한 경제는 여러 측면에서 크고 작은 변화를 겪을 수밖에 없었고, 경제체제의 장기적 경향에 따라 우연적·일시적이 아닌 필연적·구조적 변화를 초래해왔다. 정책사와 경제사 측면에서의 몇 가지 특징을 추려보면 다음과 같다.

첫째, 시장의 위계적 구조가 일정한 패턴을 가지고 구조화되었다는 점이다. 시장의 상품유통 피라미드 최상층부에 국가기관 소속의 무역회사들이 있고, 그 밑에 큰 돈주들, 도당, 시·군당 등 지방 권력 기관과 당정의 현장 일꾼, 수출원천 채취·생산자와 종합시장 매대소매상인 등이 있다. 위계의 최상층부에 있는 특수단위들-당의 38, 39호실 및 여타 핵심부서, 인민무력부, 국가보위부, 호위사령부, 인민보안부 등-산하 국영 무역회사가 핵심적 주체라고 볼 수 있다. 결국 북한의 시장화는 이런 위계적 구조 형성의 역사라고 볼 수 있다.

둘째, 여전히 낮은 수준의 제도화가 북한 시장화의 주요 특징이다. 그러나 30년 가까운 역사의 긴 호흡에서 보면 당국의 정책이 시장화의 제도화 수준을 조금씩 높여주는 방향으로 움직여 왔다는 점을 간과해서는 안 된다. 여기서 일부는 완전 합법화(이른바 흰색 지대(White Zone)) 정책이지만 상당 정도는 불완전한 합법화(이른바 회색 지대(Grey Zone)) 정책이라는 점 또한 눈에 띈다.

셋째, 북한의 시장화의 진전은 생산의 발달보다는 유통의 발달, 생산력의 증대를 수반하지 않는다는 것이 큰 특징이었다. 그런데 김정일 집권 이후 시장화의 진전과 대외무역의 증가가 맞물리면서 민간부문에 화폐자산이 조금씩 축적됨에 따라 이제 북한에서도 내수 시장이라고 부를 수 있는 것이 여러 분야에서 형성, 성장하고 있다. 그리고 이러한 내수시장의 형성은 시장화를 더욱 진전시키면서 한편으로 국내의 생산을 자극하고, 국내의 산업연관을 일부 복원하는

작용을 하고 있다.

넷째, 시장화의 지속적인 진전에 따라, 국영경제, 특히 국영기업의 행동양식 및 경영패턴에도 상당한 변화가 나타나고 있다. 대표적으로 국영기업과 돈주의 연계도 크게 확대되고 있다. 국영기업이 돈주의 자금을 대부분 투자 받거나 국영기업이 돈주에게 각종 공공자산을 임대해 주거나 국영기업이 직접 나서는 시장경제 활동이 증가한 것이다. 계획경제방식으로만 운영되었던 국영부문이 김정은 집권 이후 시장경제 방식으로 운영되는 현대적 유통업체(대형 소매업체)를 직접 설립해, 운영에 나서고 있는 것이다.

마지막으로 시장에 대한 북한 당국의 정책은 갈 지(之)자였다고 볼 수 있다. 즉 1990년대 초부터 통제와 묵인의 반복 → 2000년대 초부터의 허용 → 2000년대 중반부터의 통제 → 2010년 5월부터의 허용으로, 통제와 허용을 반복했다.³⁴⁾ 김정은 정권 등장 이후 북한 당국은 다양한 형태로 시장을 공식 제도 내에 편입시킴과 동시에 시장의 성장을 추동하고 있다. 시장을 적극 활용하는 전략이라고 할 수 있는데, 일종의 ‘관리 가능한 시장화’라고 한다면 관리 가능한 범위를 확대하며 관리 가능 수준을 제고하는 것이며, 현재의 정책기조가 시장화와의 타협·공존이라고 한다면 타협·공존의 범위를 넓히고 그 수준을 높이는 것이다.

(3) 북한 시장화와 정치권력의 관계

다음으로 시장과 정치권력의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 특히 시장화가 본격화된 김정일 시대와 그것이 보다 심화 발전하고 있는 김정은 시대를 비교하여 그 연속성과 차별성을 파악해 보고자 했다.

34) 이석기 외, 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』(세종: 산업연구원, 2016), p. 161.

이를 위해 주요 정책 엘리트 그룹 내에서 시장을 두고 벌어진 이권을 둘러싼 정책 갈등과 타협, 시기별 시장 심화·확대 규모, 이권구조의 변화 등을 파악해 보는 것이다.

김정은 집권 이후 시장의 확대와 통제 혹은 시장관리 문제에 대해 어떤 입장을 취했는지를 파악함으로써 시장의 형성과 발전 과정에 대한 정치적 해석을 하는 것이 과제이다. 그러나 김정일 국방위원장도 그랬지만 김정은 위원장이 장마당 혹은 종합시장을 방문했다는 북한의 보도가 없다는 데서 알 수 있듯이 북한의 지도자들은 기본적으로 시장에 대해 부정적인 관념을 지니고 있다. 이들은 불가피하게 시장을 묵인 또는 활용하면서도 ‘시장’을 직접 거론하며 시장과 관련된 지시를 하달한 경우가 극히 드물다. 그럼에도 불구하고 김정일은 “장마당을 종합시장으로 잘 꾸며라(2003년)”든가 “시장이 비사회주의 서식지가 되고 있다(2005년)”라고 하는 등 이따금 시장을 언급했다. 그러나 김정은의 ‘시장’에 대한 직접적인 언급을 확인하기란 어렵다.

다만 김일성·김정일과 마찬가지로 김정은도 ‘경제관리방법 개선’ 문제에 대해 비교적 많은 입장을 밝히고 있다. ‘경제관리방법 개선’은 대체로 경제관리의 분권화·시장화를 의미한다.

경제관리방법과 관련해서 주목할 부분은 김정은 위원장의 2014년 발표한 ‘5.30 담화’로 “현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여”이다. ‘경제관리 개선’ 혹은 ‘현실발전의 요구’에 맞는 경제관리 등 제목에서도 알 수 있듯이 ‘경제개혁(엄격한 의미의 ‘개혁’은 아닐지라도)’이 주제가 되었고, 개혁 대상도 단순한 생산 현장 관리방식 개선을 넘어 경제전반에 대한 지휘·관리 방법의 개혁 즉, 거시적인 분권화와 시장화의 수위 조절 문제로 변화하였다. 김정은 집권 이후 구체화되고 있는 경제관리방법에 대한 담화와 조

치들은 대체로 국가경제와 시장의 접촉면이 확대되고 국가의 시장 의존도가 높아지면서 이 둘 사이에서 생래적으로 존재하는 차이를 현실화하기 위한 것으로 볼 수 있다. 한편 각 국가기구와 조직, 지방 단위에 형성돼 있는 시장 이해관계에 대한 일정한 규범적 질서를 세우는 과정으로 볼 수 있다.

(4) 시장화와 개혁·개방 이데올로기

시장화와 개혁·개방 이데올로기의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 특히 김정은 시대 들어 나온 ‘우리식경제관리체계’ 그리고 지식경제 담론 속에 수용된 시장화 기제에 대한 고찰이 필요하다. 북한이 부분적인 시장화 수용을 넘어 본격적인 개혁·개방으로 나아가고자 할 때 ‘개혁·개방 이데올로기’는 필수적이다. ‘시장화’로 상징되는 개혁·개방은 북한이 경제정책 추진방향이 예전과는 크게 달라짐을 의미한다. 이때 문제가 되는 것은 외적으로는 개혁·개방에 필요한 재원을 마련할 수 있는가 하는 점이며, 내적으로는 북한주민들이 커다란 이데올로기적 혼란을 느낄 수 있다는 점이다. 북한이 부분적인 시장화 정책을 추진하면서도 개혁·개방이라는 용어를 쓰지 않고 ‘우리식’을 강조하는 것도 주민들이 겪을 이런 혼란을 최소화하기 위한 노력으로 이해할 수 있다.

지식경제는 “과학기술이 종합적으로 발전하고 지식이 대대적으로 축적되며 그 적극적인 활용에 의하여 경제가 발전하는 경제”이다.³⁵⁾ 북한은 인류의 경제시대 유형을 ‘농업경제시대, 공업경제시대, 지식경제시대’로 구분하면서 ‘지식경제’가 새 세기에 나타난 새로운 경제 체제라고 설명한다.³⁶⁾ 김정은 시대 지식경제론은 애초 기업 현대화

35) 김권호, “과학과 기술, 지식이 생산을 주도하는 경영관리체계를 확립하는 것은 지식 경제발전의 필수적 요구,” 『경제연구』, 제4호 (2014), p. 13.

에서 출발했지만, 점차 경제체제 변화론으로, 더 나아가 사회 전체의 개조를 논의하는 이론으로 발전해나가고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 지식경제론은 하나의 경제 담론이 아니라 점차 북한이 지향하는 국가 목표가 되어가고 있는 것으로 평가할 수 있다.

김정은 정권 들어서 북한은 ‘우리식 경제관리방법’의 완성을 추구한다. 이 방법은 기존의 북한 경제관리방법과 충돌하는 시장적 요소를 상당 부분 가지고 있다. 이런 시장 요소들은 북한의 보수파로부터 자본주의적 요소라는 비판을 받을 수 있지만, 김정은 시대에 심화·발전되고 있는 지식경제론이 그런 비판에 대한 완충 구실을 하는 것으로 보인다. 이에 따라 지식경제론이 현재 북한에서는 일정 정도 개혁·개방 이데올로기 구실을 하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

(5) 건설·금융·노동 부문에서의 시장화 실태

북한의 시장화가 경제 주요 부문에 어떻게 확산·심화되고 있는지 실태를 파악하고자 했다. 크게 각종 자본의 형성과 운용에 관련된 자본시장의 실태, 부동산 및 건설과 관련된 건설시장의 실태, 그리고 국영 공장·기업소를 비롯한 민간영역에 형성된 노동시장의 실태 등을 살펴보았다.

2000년 이후 북한 당국은 금융개혁의 필요성을 인식하였으며 다양한 시도를 하였다. 특히 최근에는 상업은행법을 제정하고 중앙은행에서 상업은행의 기능을 분리하는 등 금융 관련 법·제도적 개혁을 실시하고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 전자결제카드 도입, 전자상거래 등 다양한 변화를 통해 시중에서 유통되는 화폐를 국가계획

36) 김은미, “경제시대구분의 기초,” 『경제연구』, 제1호 (2016), p. 17.

경제로 흡수하여 국가의 재정능력을 향상시키고 국가경제관리를 위한 조치를 취하고 있다. 즉, 바꿔 말하면 북한은 시장적 요소를 계획경제 부분에서 일정 정도 받아들여 이를 재정의 확충, 나아가 국가경제관리 및 국가경제발전 측면에 적극 활용하고 있는 것이다.

건설 및 부동산 시장에서는 1990년대 고난의 행군 이후 북한 부동산 가격은 꾸준히 상승했다. 게다가 2000년 이후 건설된 신규주택은 최고가에 거래되었다. 바꿔 말하면, 북한에서도 고부가가치 시장이 형성되고 있었다. 이는 기관기업소 및 개인뿐 아니라 중국인 투자유치도 가능하게 했다. 특히 북한은 주택공급이 절대 부족하며, 50년 이상 된 노후 주택이 절대 비중을 차지하여 재건축 시기가 도래했다. 시장의 확대로 새로운 구매력을 가진 계층이 등장했으며, 주민들은 집을 자산이라고 생각한다. 특히 국가주택배정시스템의 위축은 부동산부문의 높은 진입장벽을 낮추었다. 이는 과거와 비교해 상당한 변화라고 할 수 있다.

한편 북한에서의 시장화는 구조적이며 체계적인 현상으로 전개되고 있으며, 특히 이는 노동부문에서의 시장화와 노동시장의 형성과 작동을 적극적으로 자극하고 추동하는 구조적이고 체계적인 요인이 되고 있다. 현재 북한의 노동부문에서 시장적 체계에 노출되어 있는 부문은 일반 경제의 소비재 부문 생산 노동 영역이다. 소비재 부문 생산 노동은 시장적 노동 형태에 노출되어 있으며 북한의 노동시장화를 견인하고 있다.

북한 사회의 시장화가 진행되면서 사유화 현상이 나타났으며, 사유화된 부문에서의 고용형태는 북한 노동부문에서 더욱 일반화되어 왔고, 그 추세는 더욱 강화되고 있다. 북한의 노동시장에서도 다른 사회와 마찬가지로 공식부문과 비공식부문, 그리고 사적 및 사기업 부문을 횡단하면서 노동력의 수요가 있는 곳에 노동력을 특정한 방

식으로 공급하는 북한식 노동력 수급 및 알선 체계들이 형성되었다. 특히 전문적인 인력 소개 전문 장사꾼이 생겨났다.

(6) 시장화에 따른 사회경제적 파급영향

시장화가 어떠한 사회경제적 변화를 가져왔는지를 살펴볼 필요가 있다. 우선 시장화와 도시 및 공간구조의 변화 관계를 파악해 보았다. 시장화에 따른 공간적 변화 양상, 시장화에 따른 도시체계 및 도시구조의 변화, 북한 당국의 공간정책 변화와 시장화의 상관성, 건설 및 부동산 시장 활성화, 주거 공간 변화 등이다. 한편 국가가 시장을 적극 활용하고 관리하는 전략으로 전환하면서 나타난 상품 광고 텍스트와 각종 시장활동에 대한 국가 담론에 대해 살펴보았다.

시장활동을 통해 경제적 성공을 거둔 이들부터 입지조건이 좋고 생활이 편리하며 소비욕구를 충족시켜 줄 수 있는 고층아파트로 집을 옮겨가는 변화를 파생시켰다. 집의 지리적 위치는 각 도시별로 시장 근처의 거주밀집지역을 가장 선호하였으며, 기차역부터 도·소매시장까지의 공간적 범위를 사적행위자들이 점차 점유해 나가기 시작했다.

개인공간의 변화는 점진적이었지만 그 의미가 크다고 할 수 있다. 한정된 공간 안에서 동일한 움직임과 패턴을 반복적으로 나타내며 살아왔던 개인들에게 자유로운 시장활동은 시련이자 도전이 되었다. 욕구를 해소하고 욕망을 드러내며 물질적 이익과 성취를 위해 개인들은 변화하였다. 개개인들이 일궈낸 삶과 생활양식이 쌓여서 형성된 공간이 개인공간이다. 따라서 북한주민들은 '집'에 대한 애착도 크고, '집'을 통한 과시도 존재하며, '집'을 이제 상품으로 인식하는 계층들이 많아졌다.

공적공간에 사적행위자들이 공간적 점유를 시도한 것은 시장활동

이 본격화되면서부터이다. 시장이라는 장소적 범위를 확대하였고, 시장활동이 활성화되면서 부수적으로 짐보관 창고, 음식점사 및 각종 매대들이 자리를 잡았고, 운반시설 및 운송수단까지 도시 곳곳에 시장활동을 위한 소공간들을 점유해 나가기 시작했다. 특히 문화·체육시설과 같이 경제활동에 실익이 되지 않는 빈 공간들은 사적경제활동의 좋은 장소가 되었다. 신의주시와 평성시, 원산시 등 도시의 규모가 작지만 시장의 기능과 역할이 큰 비중을 차지했던 도시들은 도시 안의 빈 공간을 시장으로 메워나갔다.

시장화가 확산될수록 생산-유통-판매의 분업과 전문화가 이뤄졌고, 도시의 대표적 시장들은 도매시장의 거점 역할을 수행했다. 유통의 거점으로서 이동성이 커지고, 운송수단이 발달하면서 도시의 공적공간을 구성하였던 상업편의시설들은 시장화 메커니즘에 빠르게 적응해 나갔다. 기차역과 버스터미널 등의 교통운수 시설들도 시장화 메커니즘으로 운영되었다. 상업시설과 편의시설, 그리고 역 주변의 공공장소들은 모두 도시의 중심부를 구성하는 핵심적인 구성요소로서, 도시는 사적행위자들에 의한 사적공간으로의 전환을 요구받기에 이른다. 도시를 구성하는 ‘역에서부터 행정기관에 이르는 계획공간’의 기본 축을 ‘역에서부터 도·소매시장에 이르는 시장공간’으로 변화시키기도 하였다.

김정은 체제는 집권 이후 국토관리사업을 통해 평양시를 비롯한 주요 도시의 도시재건설사업을 추진 중에 있다. 오랜 시간 시장화로 인해 공적공간이 사적공간으로 전환되어 함부로 개인들이 활용하고 있거나, 방치되어 무용지물처럼 변해버린 도시 곳곳의 공공시설들을 전면적으로 리모델링하고 있는 것이다. 당국의 재건설 추진과정은 시장화가 파생시킨 무분별한 사회질서와 난개발 그리고 공공의 거주환경을 개선하는 데 일차적 목적이 있는 것으로 파악된다.

북한의 기업들이 대외수출을 위해 제작한 상품광고는 북한 경제 활동의 미래를 예측케 한다. 북한기업들이 연합으로 제작한 상품 카달로그에는 북한에서 주력으로 강조하는 상품으로 어린이용 과자를 비롯한 음료수, 화장품을 비롯하여 디지털 텔레비전까지 다양한 상품이 소개되어 있다. 먹거리에서부터 전자제품에 이르기까지 공산품이 대부분이다. 상품에는 에너지 음료, 아이스크림, 커피, 초콜릿 제품도 상당히 포함되어 있다. 먹거리에서 주체를 강조하던 것에서 나아가 중국을 비롯한 소비시장을 겨냥한 수출 상품 생산으로 전략 화하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 김정은 체제에서 강조하였던 인민생활제일주의는 북한 내부로는 인민을 앞세운 국내용인 동시에 대외적으로는 경제활로를 모색하기 위한 대외수출 산업의 육성 전략의 일환이었음을 확인할 수 있는 부분이다.

북한도 여러 가지 경제 개선 조치를 통해 지속적으로 인센티브 제도를 도입하고, 기업의 생산을 독려하기 위한 조치를 취해왔다. 김정은 체제에서는 독점적으로 이루어지던 기업의 경제활동이 경쟁적인 구조로 전환되고 있다. 이제 북한에서도 기업의 성장을 위한 경영활동으로 광고의 중요성이 더욱 높아질 것이다. 시장화 조치가 확대되고, 기업의 경영 자율성이 높아지면 높아질수록 이윤 창출을 위한 광고 활동도 더욱 많아질 것으로 예상된다.

나. 대북정책을 위한 시사점

앞선 다양한 주제와 시각에서의 검토와 특징 파악을 통해 대북정책의 시사점을 도출해 보고자 한다. 특히 북한의 비핵화와 한반도 평화체제의 구축, 남북관계 및 북미관계의 개선 등이 향후 북한 시장화에 미치는 영향, 북한의 개혁·개방 등에 미칠 파급영향 등을 고려한 정책적 시사점을 살펴볼 필요가 있다. 정부는 한반도 신경제

구상, 북방경제, 동북아 철도공동체 등 남북을 아우르는 경제공동체 형성을 위한 대북정책을 제시하고 있다. 이런 정책 구상에서 남북한이 하나의 시장을 형성하기 위해 북한의 시장화를 촉진할 필요성을 제시하고 있다. 이와 같은 북한 시장화 촉진의 관점에서 몇 가지 정책적 시사점을 생각해 볼 수 있다.

북한 시장화의 특징을 통해 시장화의 촉진요인과 억제요인을 살펴볼 필요가 있다. 우선 시장화의 촉진요인으로는 첫째, 계획경제의 물적·기능적 토대가 무력화된 부분이다. 북한에서 시장이 자생적 형태로 등장하고 확장되었던 요인은 기존 계획경제의 기능부전과 관련된다. 계획경제가 유명무실해지면서 자연스럽게 시장이 주민 경제활동 공간으로 자리 잡았다고 볼 수 있다. 북한 당국은 여러 차례 시장을 통제하고 억제하기 위한 시도를 했으나 결과적으로 실패하고 말았다. 그만큼 시장영역을 대체할 새로운 경제공간이 등장하지 않는 이상 시장화는 불가역적이란 것을 의미한다.

둘째, 시장에 대한 국가 의존도가 매우 높아졌다는 점이다. 국가는 당, 정, 군 등 모든 국가부문들이 운영자금과 재정 부족을 채우기 위해 다양한 방식으로 시장 잉여에 의존하기 시작했다. 초기 시장을 통제하는 권력을 통해 시장에 약탈적으로 기생하던 방식에서 이제 시장 이권에 직접 개입하고 이권을 창출하는 주요 주체로서 역할을 하고 있다. 최근에 와서는 직접 시장 이익을 창출하는 사업을 다양한 방식으로 공공연하게 확장하고 있다. 사실상 국가가 시장화를 추동하는 핵심적 주체가 되었다고 할 수 있다.

셋째, 시장이 장기지속적인 구조로 자리 잡았다는 점이다. 장기지속적인 구조라는 것은 시장이 전체 사회 구성원의 사회적 관계와 경제적 삶을 조율하는 중요한 체제로서 기능하기 시작했다는 것을 의미한다. 도시구조나 도시체계 역시도 하나의 시장 시스템으로 진화

했다. 도시가 거대한 하나의 시장으로 연계되어 있는 것이다. 제도적 취약성은 있지만, 시장 인프라와 기술적 네트워크, 사람들의 사고는 이미 시장체제 안에 있다고 할 수 있다. 사실상 불가역적인 단계에 있다는 점이다.

반면 시장화 억제요인도 고려해 볼 필요가 있다. 사실 북한의 시장화는 자기운동성, 자기확대에 다소 한계를 가지고 있다. 물론 다른 사회주의 국가들 역시 자발적인 시장화 확산을 일정 수준 억제했던 것처럼, 북한도 자신들의 기존 관성과 제도적 틀 내에서 확장에 한계를 가질 수밖에 없다. 다만 점진적 변화의 가능성은 충분하다. 특히 대내외 시장 환경이 조성되어 있지 못하다. 대외적으로 제재 국면을 벗어나 정상적인 대외 경제관계를 수립하는 것이 무엇보다 시급하다. 대내적으로 시장에 대한 관용적 정책 이상으로 시장을 촉진시키는 제도적 공간이 더 넓게 열려야만 한다.

이러한 한계에도 불구하고 향후 북한 시장화 촉진의 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 김정은 집권 이후 북한은 시장화를 적극 활용하고 관리하는 전략을 취하고 있다. 현 단계에서 북한 시장화의 가장 큰 동력은 정부정책이라고 해도 결코 과언이 아니다. 시장에 대한 김정은 정권의 정책은 종전과는 명확하게 구별되는 점이 있다. 이러한 측면에서 북한 당국은 향후에도 시장화 확대라는 정책기조를 지속할 것으로 예상해볼 수 있다.

그동안 남북한의 이질적인 경제체제는 남북경협에 대해 주요한 제도적 장애요인으로 작용해 왔다. 시장경제체제 및 시장경제적 상거래 관행에 대한 북한 당국 및 북한기업·주민들의 이해 부족, 경험 부족은 남북경협의 원활한 추진을 저해하고, 남북경협사업의 불확실성과 리스크를 높이고 안정성과 수익성을 떨어뜨리는 주요한 요인으로 작용해 왔다.

현재까지 북한의 시장화가 시장경제로의 전환을 의미한다고 할 수는 없지만 북한 당국 및 북한기업·주민들의 시장경제질서에 대한 이해 수준을 제고하는 것은 분명하다. 특히 김정은 시대의 시장화는 북한 당국이 주도하는 시장화라는 특성이 있다. 이에 따라 향후 남북경협 당사자들뿐만 아니라 남북한 당국자 간의 의사소통이 활발해져 경협활성화의 가능성이 보다 높아질 수 있다.

또한 그동안 북한의 심각한 경제난 및 취약한 내수기반도 남북경협에 대한 주요한 제약요인으로 작용해 왔다. 그런데 최근 북한 시장화의 진전으로 북한의 민간부문에 화폐자산이 일정 정도 축적되고 내수기반도 미약하나마 형성됨에 따라 종전과는 달리 북한 내수를 대상으로 하는 남북경협사업도 고려해 볼 수 있는 등 남북경협사업의 영역이 확장될 가능성도 높아졌다.

남측으로서는 시장화를 매개로 한 남북경협이 북한의 변화, 특히 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있는 유용한 정책수단이 될 가능성이 크다. 그간 우리 정부의 대북정책의 주된 목표 중 하나가 ‘북한의 (바람직한) 변화’였는데 시장화를 매개로 한 남북경협, 특히 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 남북경협은 ‘접촉을 통한 변화’를 견인할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있다. 또한 북한의 시장화를 매개로 한 남북경협은 북한에 대한 일방적 지원이 아니라 우리에게도 득이 되는 이른바 윈-윈(win-win) 사업이 될 수 있다는 점에서도 여타의 교류협력사업보다 우리 국민의 지지를 획득하기가 용이하다는 장점도 보유하고 있다. 나아가 북한의 시장화 진전은 남북한 경제체제의 이질성 완화를 통해 남북경협의 여건을 개선할 뿐 아니라 남북경제공동체 형성의 기반을 조성하는 데도 기여할 것으로 보인다.

2. 남북경협 추진 방향과 과제³⁷⁾

문재인 정부는 대선과정에서부터 평화통일과 대북정책 관련 공약의 하나로 ‘한반도 신경제 구상’을 발표하고 지속적으로 강조하였으며, 이를 통해 우리 경제의 문제점을 극복하고 북한의 변화를 유도하며 경제부문의 통합을 앞세워 평화적 통일을 이룩하겠다는 정책 비전을 제시하였다.

‘한반도 신경제 구상’에는 ‘3대 경제협력벨트’ 구축과 남북 간 ‘하나의 시장’을 형성한다는 계획이 기본 골격을 이루고 있으며, 3대 경제협력벨트 구축사업이 신경제 구상의 하드웨어적 측면을 강조하는 것이라면, 하나의 시장을 형성한다는 것은 신경제 구상의 소프트웨어적 측면을 구성한다고 할 수 있다. 3대 경제협력벨트를 구축하기 위해서는 남북한의 경제가 시장을 매개로 연결되고 자유롭게 교류·협력해야 한다는 것이다. 남북경제가 하나의 시장으로 통합되었을 때 남북경제협력은 새로운 성장동력을 창출할 수 있기 때문이다. 3대 경제협력벨트는, 환동해 에너지·자원·관광벨트, 환황해 산업·물류·교통벨트 및 접경지역 환경·평화·관광벨트 등으로 구성 되어 있다.

37) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제 <남북협력 연구: ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색>(연구책임자: 임강택)의 일부를 발췌, 요약한 내용을 밝힘.

〈표 III-1〉 ‘한반도 신경계 구상’에서 3대 경제협력벨트의 주요 내용

구분	주요 내용
환동해 에너지·자원·관광벨트	<ul style="list-style-type: none"> • 원산·단천을 남북이 공동 개발하여 자원협력단지 건설 • 석유와 가스, 전력망을 포괄하는 러시아의 에너지를 북한을 거쳐 남한으로 연결하는 종합 에너지 연계망 구축 • 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 국제적인 관광벨트 구축
환황해 산업·물류·교통벨트	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경험 벨트 건설 • 경의선 개보수와 현대화, 서울~평양~베이징을 연결하는 고속교통망 구축을 통해서 중국의 주요 도시와 1일 생활권 형성
접경지역 환경·평화·관광벨트	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ를 생태·평화 관광지구로 개발

‘한반도 신경계 구상’에 대한 지금까지의 논의들을 살펴보면, 남북 간 ‘하나의 시장’을 형성하기 위한 논의는 상대적으로 소홀히 다루어지고 있다. 따라서 한반도 신경계 구상과 관련해서 지금까지 진행되고 있는 논의들을 보완한다는 차원에서 남북이 시장친화적인 경제협력을 통해서 새로운 방식의 협력을 모색해 나가고 이를 통해서 남북 간 ‘하나의 시장’을 형성해 나가는 문제를 집중적으로 다루고자 한다.

가. 남북경협 환경 변화와 시장친화적 경험의 필요성

(1) 남북경협 추진환경

남북경협이 활발히 전개되던 10여 년 전과 비교해 볼 때, 남북경협 추진환경은 크게 달라졌다. 그 사이 세계경제는 글로벌 금융위기를 겪었고, 그 여파로 성장이 지체되고 보호무역주의가 심화되는 양상이 나타나고 있다. 한국경제도 성장률이 하락하여, 이제 3% 내외의 저성장 구조가 고착화되고 있으며, 저출산·고령화를 비롯한 구

조적 문제가 갈수록 심화되는 상황이다. 북한 경제도 상당한 변화를 겪었다. 10여 년 전에 비해 경제 상황은 나아진 것으로 보이며, 시장화와 분권화가 더욱 진전되고, 대외경제관계도 확대되었다. 이처럼 경제 환경이 바뀐 만큼, 남북경협을 과거 경협에 의존해 기존 방식을 답습하는 형태로 추진해서는 안 되며, 새로운 형태의 남북경협 방식을 모색할 필요가 있다.

(가) 국내 경제환경의 변화

남북경협과 관련하여 국내 경제 환경 중 가장 크게 달라진 부분은 정부가 남북경협 추진에 대해 강한 의지를 드러내고 있다는 점이다. 문재인 정부가 공식 발표한 ‘국정운영 5개년 계획’에서 남북경협의 핵심과제인 한반도 신경제 구상 실행을 통해 한반도 신성장동력을 확보한다는 목표를 제시한 바 있다.³⁸⁾ 남북경협이 남북관계 개선에 기여하는 수준을 넘어서, 한국경제에 실질적인 도움이 되도록 하겠다는 것이다. 문재인 정부가 이처럼 남북경협을 신성장동력으로 삼으려 하는 것은 한국경제가 역동성을 상실하여 저성장 구조가 고착화되고 있는 상황에서 새로운 성장동력을 찾는 데에도 어려움을 겪고 있기 때문이다.

다음으로, 우리 기업들은 새로운 투자처가 절실하게 필요한 상황이다. 2000년대 중반 이후 우리 기업들의 해외직접투자 규모가 빠르게 증가한 데에는 새로운 시장 개척이라는 측면과 함께 국내 기업 환경이 갈수록 악화되고 있다는 점이 중요한 원인으로 작용했다. 우리 기업은 대체로 임금 수준이 낮은 지역을 향하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 기업들이 수익성보다는 비용 절감을 겨냥하여 해

38) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 진한엠앤비, 2017), p. 131.

외에 진출하고 있음을 시사한다. 따라서 남북경협이 본격적으로 추진될 경우 기업들이 북한을 새로운 투자처로 인식하고 적극적으로 투자하려 할 가능성이 높다.

(나) 북한 경제환경의 변화

김정은 시대 북한 산업정책의 기본 방향은 김정일 시대와 다르지 않다. 전력·석탄·금속·철도 수송 등 4대 선행부문을 정상화하고, 경공업 및 농업을 활성화한다는 것이다.³⁹⁾ 다만, 인민생활 관련 부문의 육성이 한층 강화되었다는 점이 다르다고 할 수 있다. 한편, 2017년부터는 중화학 분야 중 소재부문에 대한 대규모 설비투자를 재개하고 있는 것으로 보인다. 김정은 정권은 국산화 정책을 추진하는 데에도 많은 관심을 기울이고 있다.

시장화가 빠르게 진전되고 있는 점도 최근에 북한경제에서 나타나고 있는 중요한 변화이다. 공식시장인 종합시장이 전국에 400여 개 형성되어 있는 것으로 파악되고 있으며,⁴⁰⁾ 경제 상황이 나아지는 가운데 소비자의 기호도 변화하여, 시장에서 판매되는 물품이 다양해지고 고급 상품에 대한 수요도 증가하고 있다. 시장부문이 발전하는 가운데, 시장을 대표하는 세력이라 할 수 있는 ‘돈주’들의 경제 활동 영역도 지속적으로 확대되고 있다. 돈주들은 사적으로 기업을 운영하기도 하며 국영기업을 활용해 수익을 올리기도 하고 있다.

남북경협 활성화와 관련해 주목할 부분은 기업의 자율성을 강화하는 방향으로 ‘기업소법’, ‘무역법’, ‘인민경제계획법’, ‘재정법’ 등 각종 법이 개정되었다는 점이다.⁴¹⁾ 이 중 중요한 내용을 살펴보면,

39) 이석기 외, 『2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망』 (세종: 산업연구원, 2017), p. 204.

40) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 7.

첫째, 계획 방식이 변화하였다. 중앙에서 계획하여 기업에 내려보내는 지표(중앙지표)를 대폭 줄이는 대신, ‘기업소지표’를 도입하여 기업이 내부 상황에 맞게 계획을 세우고 실행에 옮길 수 있도록 하였다. 둘째, 생산품의 가격을 결정할 수 있는 권리가 기업에 부여되었다. 셋째, 무역 및 합영·합작 기회가 확대되었다. 넷째, 기업이 돈주로부터 자금을 동원할 수 있도록 하였다. 이러한 제도적 변화는 북한 당국이 국영기업에 종전까지 부여했던 ‘경영상의 독자성’을 넘어, ‘실제적인 경영권’을 부여해 준 것으로 볼 수 있다.

북한 전역에 경제개발구 설치 계획을 발표한 사실은 북한의 대외 경제개방을 통한 경제발전 의지를 반영하고 있다고 할 수 있다. 북한은 2013년 5월 ‘경제개발구법’을 제정하였으며, 2017년까지 총 22개의 경제개발구 설치 계획을 발표하였다. 문제는 국제사회의 대북제재로 인하여 투자 유치 성과가 거의 없다는 점이다. 하지만, 경제개발구는 북한 내 여타 지역에 비해 해외 기업에 매우 유리한 여건을 제공해 주고 있다는 점에서 향후 북한 비핵화 문제가 해결된다면 해외 투자를 유치하는 과정에서 거점으로서의 역할을 할 것으로 예상된다.

(다) 국제 경제환경의 변화

중국·러시아 등 주변국은 자국 내에서 상대적으로 낙후되어 있는 극동지역 개발에 관심을 두고 있다. 먼저 중국의 경우, 동북지역에서 일대일로 전략, 동북지구진흥계획, 창지투개발개방선도구계획, 13차 5개년 계획, 두만강개발개방계획(GTI) 등 다양한 국가적 차원의 발전계획을 추진하면서 동북지역 개발에 대한 강한 의지를 드러

41) 이에 관한 부분은 주로 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제 관리방법’, 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), pp. 81~115; 이석기, “북한의 기업 관리제도 변화와 남북경협에 대한 시사점,” 『KIET 산업경제』, 5월호 (2018), pp. 70~80을 참고하여 작성하였다.

내고 있다. 러시아는 신(新)동방정책을 추진 중이다. 낙후된 동시베리아지역과 극동지역을 개발하고, 동북아지역과의 연계성을 강화하여, 지역 경제를 발전시키고 동시에 아태지역에서 러시아의 위상을 강화하고자 하고 있다.

한편, 국제사회의 대북제재도 강력하게 이행되고 있다. 대북제재는 남북경협을 시기와 범위를 결정짓는 가장 중요한 변수가 되고 있다. 현재와 같은 수준의 대북제재가 유지되는 한, 남북경협을 추진하기는 사실상 불가능하다. 미국의 독자제재 역시 강력한 수준으로 이루어지고 있다. 미국은 북한의 모든 상품·서비스(무기 포함)에 대한 수출입 허가제, 최혜국대우(Most Favored Nation: MFN) 및 일반관세관세제도 적용 금지, 북한에 대한 대외원조 금지, 정부 자산 동결, 자금세탁 주요 우려대상 지정, 북한과 거래하는 제3국 단체 또는 개인의 미국 관할권 내 자산 동결 및 거래 금지 등의 조치를 취하고 있는데,⁴²⁾ 특히 북한과 거래하는 제3국 단체 또는 개인에게 가해지는 제재는 남북경협을 추진하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

(2) 시장친화적 경협 필요성과 추진 전략

(가) 시장친화적 경협 필요성

과거 남북경협을 주된 문제점으로 지나친 정부 주도와 경제성을 무시한 사업추진 방식 등이 지적되고 있다. 따라서 과거 남북경협 추진 방식에 대한 비판적 검토를 바탕으로 남북경협 추진 전략을 수정할 필요가 있다. 과거에는 남북경협이 북측의 수용 능력을 비롯한 경제적 여건이 충분히 갖추어지지 못한 채 추진되었기 때문에 정부

42) 이현주 외, 『한반도 신경제지도 구상을 위한 기초 연구』(세종: 국토연구원, 2018), p. 74.

가 일정한 역할을 하는 것이 필요하였지만, 동시에 정부가 남북경협
의 기획, 지원 및 통제 역할까지 담당하는 형태로 추진됨에 따라 적
지 않은 문제점을 노정한 것도 사실이다. 가장 큰 문제점은 남북경
협을 추진함에 있어 시장 원칙이 충분히 관철되지 못하였다는 것이
다. 그러나 현재 남북경협의 추진 여건은 남북경협이 시작되던 당시
와는 크게 달라졌으며, 비핵화가 순조롭게 진전되면 앞으로는 더 크
게 변화될 것이다. 뿐만 아니라 남북한 양측에서 남북경협에 대한
요구도 과거와는 크게 달라졌다. 뿐만 아니라 김정은 위원장 집권
이후 북한 스스로 정상국가로의 전환을 추구하고 있다.

남북경협에 대한 관점이나 추진 전략을 새롭게 설정할 때 최우선
적으로 고려해야 할 점은 남북경협을 통하여 무엇을 추구할 것인가
하는 점이다. 남북경협의 목표가 상호 번영의 추구라면 향후 남북경
협은 이를 가장 효과적으로 추진할 수 있는 방식으로 전개되어야 하
며, 이때 일차적인 고려 사항은 경제성이 되어야 할 것이다. 물론
민간기업이 중심이 되는 경제협력과 정부나 공공부문이 주도하는
협력사업에 적용되는 경제성의 기준은 달라야 할 것이다. 남북경협
정책을 수립하고, 이행함에 있어 경제성을 우선적으로 고려해야 한
다는 기본 방침을 실현하기 위한 전략으로 시장친화적 남북경협 추
진 전략이 필요한 것이다. 시장친화적인 남북경협은 비핵화 과정 및
비핵화 이후 남북관계의 지향점인 북한의 정상국가화 및 남북한 경
제관계의 정상화와 배치되지 않을 뿐만 아니라 남북경협에 대한 정
부 주도의 필요성도 완화시킬 수 있을 것으로 판단된다.

(나) 시장친화적 경협의 추진 전략

남북경협이 시장친화적으로 추진되어야 한다는 것은 남북경협 정
책의 수립 및 집행에서 규제의 완화와 민간 자율성의 제고, 남북경

협에 대한 정부의 인위적인 개입의 자제, 남북경협사업에 대한 경쟁 제한적인 요소의 제거 및 경쟁의 촉진 등의 요소들이 강화되어야 함을 의미한다. 이와 함께, 시장친화적 남북경협 추진 전략에는 경쟁이 작동하는 남북경협 시장 환경 창출이라는 과제도 포함되어야 한다. 남북경협이 남북한 양측이 참여하는 거래라고 할 때 경쟁이 작동하는 남북경협 시장 환경 창출은 크게 보면 남북한 사이의 경제적 거래와 관련된 제도적 환경 구축과 남북경협의 북측 환경 개선을 의미한다고 볼 수 있다. 남북경협의 북측 환경 개선 혹은 시장 환경 조성은 넓게는 북한의 정상국가화를 촉진하는 것에서부터 좁게는 기업을 비롯한 다수의 경제주체들이 자율적으로, 그리고 경쟁적으로 남북경협에 참여할 수 있는 여건을 조성하는 것 등을 의미한다.

이렇게 시장친화적인 남북경협 전략은 남북경협에 대한 정부 개입을 줄이고, 남북경협을 경쟁적으로 추진한다는 정책기조와 남북경협의 시장 환경 창출을 위한 정책과제의 두 측면을 포함한다. 전자는 남북경협에 대한 접근법 및 정책의 전환과 관련된 것이며, 후자는 주로 남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 제도적 환경⁴³⁾의 개선과 남북경협의 북측 환경 개선과 관련된 것이다.

나. 주요 추진과제

(1) 새로운 거버넌스의 구축

(가) 새로운 거버넌스의 구축 방향

첫째, 향후 남북경협 거버넌스는 가용 자원을 적절하게 분산시키고 행위주체들 간에 상호교환적 관계를 형성함으로써 행위주체들의

43) 남북경협과 관련된 법 및 제도 개선은 <남북협력 연구: '하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색> 발간물의 제5장 제1절에서 자세히 다룬다.

자율성을 강화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 남북경협과 관련된 다양한 주체들이 상호협력적인 연계망을 구축하고 이를 기반으로 자신들의 이익을 추구할 수 있는 ‘네트워크 거버넌스 모형’이 바람직하다.

둘째, 남북경협 거버넌스의 연계망에서 더 많은 기업들이 주도적으로 참여할 수 있도록 유도함으로써 연계망의 내용을 풍부하게 하고, 동시에 연계망이 원활하게 작동할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 협력관계를 재검토하여 보다 효과적으로 지원과 조정작업이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

(나) 주요 추진과제

첫째, 정책체계 내부 네트워크를 재조정해야 한다. 남북경협이 확대되어 오면서 초기와는 달리 경협에 참여하는 행위자 수와 사업의 규모가 크게 확대되었다. 정부의 조직체계 내에서 주무부처인 통일부는 물론 기획재정부, 산업부, 국토부 등 중앙부처 및 산하의 관련 기관들이 다양한 업무를 통해서 연결 및 중복되어 있다. 현재까지는 통일부가 전반적 정책의 설계 및 총괄적 이행업무를 담당하고 있는데, 이 과정에서 정부부처 간의 조정과 민간과 정부 간의 중재 및 조정 등 역할을 하고 있다. 하지만, 경협업무가 보다 다양화·전문화됨에 따라서 여러 문제점이 나타나고 있다. 이처럼 다양한 관계들이 복잡해질수록 효과적인 소통을 위한 연계망의 구축을 통해서 다양한 행위자들의 관계와 역할을 재조정할 필요가 있다.

둘째, 기업 간 네트워크가 활성화되어야 한다. 남북경협 거버넌스는 가능한 많은 기업들이 주도적인 행위자로 참여하도록 해야 하기 때문이다. 이를 위해서 기업 간 협력네트워크, 특히 중소기업과 중소기업 간, 대기업과 중소기업 간 다양한 네트워크를 구축하는 것이

필요하다고 하겠다. 이를 통해서 기업들은 거래비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라, 대북협상력도 제고할 수 있기 때문이다.

셋째, 기업과 NGO의 효율적 연계망이 구축되어야 한다. 물론 NGO가 인도주의적 성격의 지원활동을 넘어 기업처럼 수익을 추구하는 사업에 직접 참여하는 것은 바람직하지 않다. 하지만, 남북경협 네트워크에 NGO가 참여함으로써 NGO가 축적한 다양한 경험과 북한 측과의 신뢰관계 등이 유용하게 활용될 필요가 있기 때문이다.

넷째, 한국기업 간 혹은 한국정부와 한국기업 간 네트워크의 강화가 필요하다. 이를 위해 우선 현존하는 조직을 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉 현재 통일부의 남북경협 위탁업무를 수행하고 있는 남북교류협력지원협회의 기능과 역할을 확대하여 남한의 남북경협 기업의 대표 또는 대리인 역할을 맡기는 방안을 검토하자는 것이다. 특히 북한의 민경련(민족경제협력연합회)과 남한의 남북교류협력지원협회를 남북 간의 공식 채널로 제도화하는 방안을 논의할 필요가 있다. 다른 한편, 기존의 조직을 확대, 개편하는 데 대한 이견 또는 현실적 난관이 있으면 아예 새로운 조직을 신설하는 방안도 검토할 만하다.

다섯째, 남북경협사업에서 남한기업 간 공식적 및 비공식적 네트워크를 강화(활성화)하는 것도 매우 중요하다. 대표적인 과제가 기존 업계 단체(협회 및 조합)의 역할을 강화하는 것이다. 남북경협기업이 소속되어 있는 단체나 조합 등에서 나서서 북한과 연결고리를 만들거나 혹은 단체 독자적으로 개별 기업을 다양한 형태로 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 예를 들면, 남북경협에 참여하는 기업이 많은 섬유협회 및 조합, 전기전자 협회 및 조합 등을 들 수 있다. 다음은 기업 간 비공식적 네트워크의 강화 또는 비공식적 네트워크의 공식화/제도화이다.⁴⁴⁾ 주로 대북사업을 수행하는 중소기업

또는 영세기업들을 대상으로 한다. 사실 대북사업을 하는 기업들 상호 간에 정보교류 및 의견교환을 할 필요성은 충분히 존재한다. 특히 북측은 단일창구인데 반해 남측은 개별 주체들이 분산되어 있기 때문에 더욱 그러하다. 이를 위해 정부가 나서서 기업 간담회 같은 것을 주선하거나 일종의 사랑방 같은 것을 만들어 주는 방안을 추진할 수 있을 것이다.

(2) 시장친화적 남북경협을 위한 법·제도 기반 구축

(가) 기본 방향과 추진 목표

시장친화적 남북경협을 위한 기본 방향은 중장기적인 시장통합의 측면보다는 남북경협에서 과도한 규제적 요소들을 제거하고, 시장이 원활하게 작동할 수 있는 법·제도적 환경을 조성하는 것이다.

또한 이를 위한 추진 목표로는 남북한 공동번영이라는 남북경협의 일차적인 목표를 실현하는 데 필요한 법 및 제도를 구축하는 것이 기본적인 목표라고 할 수 있으며, 중장기적으로는 남북한 시장의 통합을 뒷받침하기 위한 남북한의 법 및 제도의 수렴을 지향해 나가야 한다. 이를 위해 먼저 과거 남북경협의 안정적이고 효율적인 추진을 어렵게 하였던 법 및 제도적 문제들을 제거하고, 남북경협이 시장친화적으로 추진될 수 있는 법 및 제도적 환경을 조성해 나가는 것이라고 할 수 있다.

(나) 주요 추진과제

첫째, 남북한 간의 거래를 규정하는 제도적 장치가 필요하다. 무엇보다 4대 합의서의 실효성을 확보하는 노력이 요구된다. 투자보

44) 기업 간 비공식적 네트워크에 관한 이하의 서술은 이종근 드림이스트 대표, 동명환 전 중소기업진흥공단 처장과의 면담(2018.9.11., 통일연구원) 결과에 토대를 두고 있다.

장, 상사분쟁조정절차, 이중과제방지, 청산결제 등 남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 기본적인 제도가 실효성을 갖출 수 있는 기반을 확보해 나가야 한다. 2003년에 발효된 남북경협 4대 합의서의 내용 그 자체는 크게 문제될 것이 없는 것으로 평가된다. 그러나 남북경협을 규율할 것으로 기대된 이 4대 제도는 남북경협이 추진되던 시기에 실제로 이행되었다고 보기는 힘들며, 남북경협이 중단된 이후의 처리과정에서도 지켜졌다고 보기 힘들다. 따라서 시행 세칙 등의 제정을 통하여 제도를 구체화하고, 분쟁이 발생하면 제도에 기반해 조정을 하고, 문제가 발생하면 제도를 보완해 나가는 과정이 필요하다. 다음으로는, 남북한 경제협력에 대한 포괄적인 협정 제정을 검토할 필요가 있다. 남북한 CEPA(Comprehensive Economic Partnership Agreement, 포괄적 경제동반자협정)와 같은 남북경협에 관한 포괄적 협정의 체결을 검토할 필요도 있다. 남북경협을 제도화한다는 측면도 있지만, 이와 함께 국제적으로 승인될 수 있는 형태의 협정을 통하여 남북경협을 국제적으로 공식화하는 의미도 있다.

둘째, 남한의 남북경협 관련 제도도 보완될 필요가 있다. 4가지 부분을 중점적으로 살펴보면, ① 남북경협의 안정화를 위한 제도적 기반을 확보해야 한다. 이를 위해 한국 정부의 남북경협사업에 대한 개입을 법적으로 규정함으로써 정부의 자의적인 개입에 따른 불확실성을 제거해야 한다. 원칙적으로 남북경협사업에 대한 정부의 개입을 금지하고, 불가피하게 남북경협사업에 개입할 경우 그 요건, 절차 및 보상 등을 법으로 규정해야 한다. 이렇게 되면, 투자자는 경제적 리스크를 계산하여 투자나 사업추진 여부를 결정하면 된다. 이와 함께, 북한 정부의 개입에 의한 사업 중단이나 사업 조건의 불리한 변경은 북한이 적절한 절차를 통하여 하도록 하되, 북한 당국

의 적절하지 못한 개입에 의한 손실에 대해서는 보험 등에 의해서 위험을 헤지(hedge)할 수단을 마련할 필요가 있다.

② 시장친화적 남북경협 추진체계와 조응하는 법·제도를 구축해야 한다. 남북경협의 최소한의 안정성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 동시에 남북경협이 최대한 효율적으로 추진될 수 있도록 지원하는 법 및 제도적 기반을 확보해 나가야 할 것이다. 이를 위해 정부의 규제와 개입, 경쟁제한적인 요소를 제한하고, 남북경협 참여 기업의 자율성을 최대한 보장할 수 있도록 「남북교류협력에 관한 법률」 및 관련 규정 등을 개편해 나가야 할 것이다. 이와 함께, 남북협력사업에 대한 허가제로부터 신고제로 전환하고, 남북협력기금의 지원 방식 및 절차를 경쟁지향적으로 보완하며, 지방자치단체 등 가능한 한 다양한 주체들이 남북경협사업에 참여할 수 있게 관련 법 및 규정의 보완작업도 검토할 필요가 있다.

③ 남북경협 지원제도의 확충도 필요하다. 특히, 남북경협사업 및 사업자에 대한 지원제도를 보완 및 확충할 필요가 있다. 현재는 남북경협을 특수한 상황에서 추진하는 특수한 사업이라는 전제하에 중소기업 등에 대한 보편적인 지원정책과 별개로 남북경협사업에 대한 지원정책을 갖추고 있다. 향후 남북경협이 재개되고, 본격화되면 남북경협의 특수성에 기초한 지원정책은 국제사회로부터 공정하지 못한 지원제도로 인식될 여지가 있다. 더욱이 남북경협이 본격화되고 전면화되면 특수한 상황을 전제로 한 지원제도로는 남북경협을 효과적으로 지원하기가 어려워질 것이다. 따라서 남북경협에 관한 지원을 산업이나 기업, 대외무역이나 투자 등에 대한 한국 내의 보편적인 지원제도에 통합하는 것을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

④ 남북경협의 북측 법적·제도적 환경 구축작업을 촉진해야 한다. 남북경협이 원활하게 추진되기 위해서는 북측의 관련 제도 구축

도 필요하다. 그런데, 시장경제에 부합하는 환경 조성을 위해 개편이 필요한 북한 제도는 매우 광범위하며, 사실상 체제전환을 위한 법제도의 구축 그 자체라고 해도 과언이 아니다. 그리고 이는 단기간에 달성할 수 있는 과제도 아니다. 따라서 남북경협 관련 북한 제도개편 촉진은 단계적으로, 그리고 체제에 대한 영향을 고려하면서 전략적으로 접근할 필요가 있다. 우선은 남북경협 시장의 원활한 작동을 위해 우선적으로 구축할 필요가 있는 제도적 조건을 구체화하고, 북한 당국이 체제의 위협을 덜 느끼면서 추진할 수 있는 방식으로 제도 변화를 촉진해 나가야 할 것이다.

(3) 시장친화적 방식을 통한 ‘한반도 신경제 구상’ 추진 전략

(가) 시장친화적 방식을 통한 ‘한반도 신경제 구상’ 추진의 의미

첫째, 3대 경제협력벨트 구축작업과 남북 간 ‘하나의 시장’ 형성 작업을 연계해서 추진해 나간다는 것이라고 할 수 있다. 즉, 3대 경제협력벨트 구축작업을 통해서 남북한 시장통합을 촉진하고 남북한 시장영역을 기반으로 3대 경제협력벨트를 구축해 나간다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

둘째는 남북 간 ‘하나의 시장’ 형성 작업이 지향하는 목표를 ‘3대 경제협력벨트’ 구축작업을 통해서 추구해 나가는 것이다. 남북 간 ‘하나의 시장’이 추구하고 있는 정책 목표는 ① 북한경제의 시장화 촉진을 통해서 북한경제의 발전과 변화를 유도, ② 남북 간 시장을 통한 협력을 정착시킴으로써 남북경협의 효과성을 제고하고 경제통합을 도모, ③ 북한시장의 활성화를 통해서 북한주민들의 삶의 질을 제고 등이다.

셋째는 민간부문의 경제협력사업이 효과적으로 이루어질 수 있도록

록 필요한 제도적·물리적 기반과 연계망을 체계적으로 조성한다는 것을 의미한다.

넷째, 남북경협이 주변국 및 동북아와 동아시아 시장과의 연계성 강화를 통해서 지역 차원의 시장과 경제 통합을 촉진시키는 방향으로 진행된다는 것을 의미한다.

(나) 주요 추진과제

첫째, ‘3대 경제협력벨트’ 구축사업과 남북 간 ‘하나의 시장’ 형성 작업을 연계해서 추진한다. 이를 위해서 우선적으로 북한지역에 대한 공단지구 개발과 상품시장 통합을 연계해 나갈 필요가 있다. 현재 중단된 개성공단이 재가동되어야 할 것이지만, 개성공단 재가동 문제가 해결되는 단계에 이르게 되면 북한지역에 대한 다양한 투자 사업들이 동시다발적으로 논의, 추진될 가능성이 커질 것이다. 또한 이러한 상황에서 가장 중요한 사업으로 부각될 것으로 예측되는 사업은 북한지역에 우리 기업들을 위한 공단을 건설하는 것이 될 것으로 보인다. 이 사업을 추진하면서 북한시장에 대한 우리 상품의 접근성을 확보할 필요가 있다. 다음으로는, 교통·물류망 연결과 상품시장 통합 및 교통물류체계 표준 통합을 연계해 나갈 필요가 있다. 남북경협을 본격적으로 추진하게 되는 상황에서 추진될 북한의 산업인프라 건설사업 중에서 가장 우선적으로 논의되고 있는 사업이 철도와 도로 연결사업이다. 남북 교통망 연결은 물류망 연결로 연계될 것이며, 물류망 연결사업을 추진하면서 남북주민이나 기업들이 자유롭게 이용할 수 있는 시장을 개설하는 방안을 검토할 필요가 있다. 일차적으로는 접경지역에 남북물류센터를 건립하면서 동일한 지역에 일종의 ‘호시무역시장’을 개설하는 방안을 북한 당국과 협의하는 것이다. 이와 함께 교통·물류체계의 남북 표준을 통합하는 문

제도 적극적으로 추진해야 한다. 남북한 교통·물류체계가 단순하게 연결되는 데 그치지 않고 남북의 교통·물류체계가 통합될 필요가 있기 때문이다. 마지막으로, 북한의 관광지역 개발사업과 남북 관광 시장 통합을 연계해서 추진할 필요가 있다. 남북 간 관광협력을 통한 관광시장 통합은 중국과 러시아 주변지역까지 연계해서 추진하는 방안도 모색할 필요가 있다.

둘째, 남북 간 ‘하나의 시장’ 형성과정을 촉진해 나가는 것이다. 이를 위해, 우선적으로 북한기업의 남북경협 참여를 확대하고, 북한 기업들의 시장경제하에서의 경영능력이 제고될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이를 통해서 남북경협사업에 북한기업들의 적극적인 참여를 유도하여 북한기업들이 남북협력사업에 이해관계를 갖도록 하면서, 이러한 협력을 통해서 경영역량을 강화할 수 있도록 지원함으로써 남북한의 시장통합을 기업들이 주도해 나갈 수 있도록 하자는 것이다. 다음으로는 북한주민들의 시장경제활동을 지원하는 문제에 관심을 가질 필요가 있다. 북한주민들의 시장 활용능력을 제고하는 것도 북한의 시장화 현상을 촉진시키는 중요한 방안 중의 하나라고 할 수 있기 때문이다. 이를 통해서 아래로부터 변화에 대한 욕구와 수요가 증대될 수 있을 뿐만 아니라 시장경제에 대한 적응능력이 강화될 수 있기 때문이다. 우선적으로 추진할 수 있는 방법으로, 북한의 협동단체를 지원하는 방법을 모색하는 것이다. 이와 함께 북한주민들을 대상으로 마이크로크레딧(Micro-credit) 사업을 추진하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 민간부문의 남북경협 여건이 개선되어야 한다. 남북의 경협사업이 시장의 원칙에 따라 효과적으로 추진되기 위해서는 민간부문의 주도적인 역할이 보다 강조되어야 하기 때문이다. 따라서 민간부문의 경협활동을 촉진시키기 위해서 정치적 불확실성을 제거하

고, 제도적 장치를 마련하며, 북한의 열악한 산업기반시설 확충작업이 적절한 속도로 선결적으로 추진되어야 한다.

넷째, 주변국 시장과의 연계 및 국제사회와의 협력이 확대되어야 한다. 이를 위해 주변국 시장에 대한 남북한 공동 진출을 적극적으로 모색하고, 남북한 시장통합 노력을 동북아지역 시장 및 동아시아 시장과의 통합을 촉진시키는 방향으로 진행하며, 국제기구와의 협력 체계를 강화하여 북한이 국제시장에 적응해 나가는 과정에서 국제사회가 적극적으로 지원할 수 있는 여건을 마련하자는 것이다.

3. 국제협력 추진 방향과 과제⁴⁵⁾

앞서 살펴보았듯, 한반도 평화와 번영을 실현함에 있어 남북 간 협력이 무엇보다 중요하다. 그러나 한반도 평화번영의 성과는 동북아 차원의 평화번영으로 확산됨으로써 국제적 지지와 협력을 이끌어낼 수 있다. 이러한 점에서 문재인 정부가 제시한 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상은 한반도라는 공간영역을 동북아 차원의 평화와 번영공간으로 확대하려는 중장기적 국가발전전략이며, 특히 동북아 평화협력 플랫폼이라는 평화의 축에 기초해 신북방·신남방의 번영의 축으로 연결해 실현하는 구상이라 할 수 있다. 여기서는 번영의 축인 신북방정책과 신남방정책의 추진 방향과 실현을 위한 과제를 제시하도록 한다.

45) 이 절은 본 종합연구(한반도 평화와 남북협력 종합연구)의 세부과제 <동북아 플러스 책임공동체 형성 방안>(연구책임자: 이기태)의 일부를 발췌, 요약한 내용을 밝힘.

가. 신북방정책

(1) 신북방정책의 목표와 논점

신북방정책은 지정학적 차원에서 장기적으로 설정하고 그 테두리 안에서 경제적 목표와 지정학적 목표를 중단기적으로 유연하게 연계해 나감으로써, 한국이 북방경제와의 연결을 위한 중심축이 되는 것이다. 즉 동북아시아가 대결적 세력전이 질서로 변화하는 상황에서 한미일-북중러 대결구도의 고착을 회피하고 비핵화와 통일 추구를 위한 한국의 대외 전략적 입지를 확대하는 것을 지정학적 목표로 하고, 신시장 개발, 물류 루트 다변화 및 에너지 수급 안정화를 통한 한국의 신성장동력 확보라는 경제적 목표를 상황적응적으로 연동하여 추구하는 것이다.

그러나 북방정책은 그 정책의 목표, 대상 지역 인식 등에서 논란이 있을 수밖에 없기 때문에 정책의 설계에서 중요한 논점에 대해 명확하게 확인할 필요가 있다. 첫 번째 논점은 신북방정책이 강대국의 지정학적 갈등을 합리적 현실주의로 인식하는 틀 내에서 추진되어야 하는가 아니면 한미동맹의 수준까지 포함해 지정학적 틀을 초월하는 새로운 담대한 담론에서 추진될 수 있는가이다. 두 번째 논점은 남북관계 개선이 러시아 극동개발 참여를 중심으로 했던 신북방정책 활성화에 실제로 도움을 줄 것인가이다. 세 번째 논점은 신북방정책하의 한러 간 경제협력이 북핵 해결을 위한 한러 간 정치적 신뢰구축에 실제로 기여할 수 있는가, 다시 말해서 신북방정책의 경제 프로젝트가 한러관계의 본질적 성격을 바꿀 수 있을 것인가이다.

(2) 신북방정책 수립의 원칙

신북방정책의 성공을 위해 한국은 남북관계 개선을 적극적으로 추진해 나가면서, 지역질서의 변화로부터 발생할 문제를 해결할 수 있는 담론과 함께 우회 및 수용전략 등을 수립할 필요가 있을 것이다. 이러한 전략 수립을 위한 5가지 원칙은 다음과 같다.

첫째, 중강국 외교 기반의 확대가 필요하다. 남북관계가 일정 수준 안정화되면 한국의 중강국 외교가 가능해질 수 있다. 한미동맹 네트워크를 통한 중국 견제의 일원에 머물 수밖에 없다면 신북방정책의 추진은 사실상 불가능해질 것이다. 현안대응적(muddling through) 외교에서 벗어나 장기적 외교전략을 명확히 선언하고 국제사회의 모범적 일원으로서의 연성파워 강화에 적극 나서야 한다.

둘째, 소다자협력 방식의 추진이 필요하다. 동북아는 정치적으로도 ① 한미/미일동맹체제, ② 한미일/한중일/한미중 소다자주의(mini-lateralism), ③ 한국과 주변국들이 안보문제를 협력적으로 해결해 나갈 수 있는 동북아 다자안보 협력체제가 병존할 필요가 있다. 특히 한미동맹으로 인해 중러가 포함되는 안보다자주의가 어렵기 때문에 한일러/한중러 소다자주의 경제협력의 적극적 활용이 필요하다.

셋째, 미국·일본의 신북방정책 참여가 유도되어야 한다. 역대 정부 북방정책의 실패 원인 중 하나가 미국과 일본의 적극적 지지와 협력을 확보하지 못한 것이었다. 미국과 일본의 참여를 유도하는 구체적 방안으로 고려해 볼 수 있는 방안은 동북아개발은행 설립과 ‘한일러 에너지 클럽’ 창설 등이다.

넷째, 네트워크 형성에 집중해야 한다. 중국의 부상과 중국에 대응하려는 미국, 그리고 미국을 견제하는 중러협력이라는 도식적인 판단이 아닌, 각 국가가 안보·에너지·물류 등 다양한 분야에서 ‘네

트위크를 형성하는 동력과 방식'에 대한 연구를 통해 한반도의 지리적 이점을 활용한 중개자로서의 '위치권력'을 확대하는 전략을 세워야 한다.

다섯째, 남북관계 개선을 기반으로 한반도 경제권과 북방 경제권의 결합이라는 좀 더 거시적 맥락에서 접근해야 한다. 남북경협과 유라시아대륙 통합 참여라는 두 축으로 이루어진 신북방정책은 정치적 상황에 따라 양 축의 정책비중에 변동이 있을 수 있지만, 장기적으로는 양 축이 유기적으로 연계되어야 할 것이다.

(3) 실천과제

신북방협력을 위한 구체적인 실천과제는 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 서방의 대러 및 대북 제재 우회이다. 대러 제재 국면을 장기적인 대(對)러시아 기반을 구축한다는 측면에서 접근하여, 대중(對中) 및 유라시아 국가를 통한 우회무역 및 투자방안을 모색해야 한다.

둘째, 남북러 3각 협력의 단계적 접근과 경제적 타당성 확인을 위한 DB 구축이다. 남북러 3각 협력의 경우 북한과 연계되면 대북 제재 조치에 저촉되는 현실을 우회하기는 사실상 불가능하다. 따라서 현재로서는 단계적 접근만이 가능하다. 비핵화 과정이 정상적 궤도에 들어선다면 남북러 3각 협력을 보다 확장해서 남북중러 4각 협력으로 확대해야 한다. 합리적 의사결정을 위해서는 의사결정을 지원하는 정보 DB가 구축되어야 한다는 것을 명심해야 한다. 또한 러시아 관련 DB 구축도 필요하다.

셋째, 디지털 경제 분야의 협력을 통해 신북방정책의 추동력을 유지하는 것이다. 한러 간 교역관계에 있어 문제는 교역구조가 러시아에 매우 불리하다는 것이다. 러시아가 한국에 대한 수출 구조를 다

각화하기 위해서는 한국과의 과학기술 협력이 선행되어야 한다. 특히 IT 인력 양성 및 교육, 전자정부 구현, 스마트시티 건설 등의 분야에서 협력의 여지가 매우 클 것이다. 또한 고부가가치 기술혁신형 스타트업(start-up) 기술사업화 협력 추진이 필요하다. 창조혁신협력 분야로 고려해 볼 수 있는 분야는 소형 원전 공동개발이다. 특히 스마트시티 건설은 러시아 극동 개발과 관련해서 가장 부가가치가 큰 사업이 될 수 있다.

넷째, 국가 간 협력 플랫폼의 내실화이다. 러시아, 중앙아시아와는 다양한 협력 플랫폼을 가지고 있지만, 그 운영을 보다 내실화·활성화할 필요가 있다. 현재 한러 정부 간에는 경제중심의 플랫폼만 주로 운영되고 있다. 물론 한러 전략대화(외교차관급)가 있지만, 활발히 운영되고 있지는 못하다. 일본처럼 외교·국방 장관의 2+2 전략대화로서 격상하는 것을 검토할 필요가 있다. 현실적으로는 현재 남북미 중심의 비핵화 대화가 진행되고 있기 때문에 정치적 부담을 고려하여 외교·국방 장관이 아닌 경제·외교 장관이 참여하는 2+2 장관급 회담으로 격상하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 한-중앙아 협력포럼은 북방정책이 만들어낸 가장 대표적인 차관급의 다자협력 플랫폼이다. 한-중앙아협력포럼은 장관급-상호개최-정치외교 확대의 방향으로 개선할 필요가 있다.

(4) 정책제언

신북방정책을 추진함에 있어 고려해야 할 점은 백화점식 정책추진이 아닌 한러관계의 본질적 성격을 바꿀 수 있는 프로젝트 개발이 필요하다는 것과 한미동맹의 성격 변화를 포함한 창의적 대외전략 구상 없이 단순히 경제적 정책과제로 생각해서는 안 된다는 것이다.

현재의 동북아 상황과 한반도의 현실을 감안할 때 한국의 대외전

략은 선형적 이익극대화 모형이 아닌 목적계획적 제약극복 모형이다. 기존의 유연한 수용 전략과 능동적 우회전략만으로는 문제해결이 어려우며 선제적 견제 및 균형전략의 일부 흡수가 필요하다. 특히 남북관계 중시전략에 많은 연구가 필요하다. 이런 맥락에서 중강국 외교 기반 확대, 소다자협력 방식으로 추진, 미국과 일본의 신북방정책 참여 유도, 네트워크 형성 집중, 한반도 경제권과 북방 경제권의 결합 차원의 접근 등의 신북방정책 수립의 기본원칙을 세울 필요가 있다.

신북방정책의 성공을 위해서는 대통령위원회인 북방경제협력위원회 역할의 강화와 내실화가 필요하다. 남북경협과 신북방정책의 유기적 연계가 강화된 점을 반영하여 북한 전문가도 확충될 필요가 있으며 각 부처 간 조정과 소통을 위한 ‘신북방정책 정부 간 위원회’도 만들어져야 할 것이다. 자문위원회는 성격상 성과를 내기 어렵고 실무부처와의 실질적 협력이 쉽지 않다는 점을 감안한 북방경제협력위원회의 조직 개편을 검토할 필요가 있다.

나. 신남방정책

(1) 추진 배경

또 다른 한 축인 신남방정책은 다음과 같은 배경에서 출발하고 있다. 첫째, 아세안의 경제환경이 변화하고 있다. 아세안의 GDP는 1990년 1.2조 달러로 세계경제의 4.4%에 불과했지만 2016년에는 7.4조 달러로 세계경제의 7.4%를 차지할 정도로 빠르게 성장하였다. 특히 중국의 경제성장을 둔화, 인건비 상승 및 정부 규제 강화 등으로 생산기지로써의 매력이 하락하면서 글로벌 기업들이 아세안을 주목하기 시작했다. 이와 함께 아세안으로의 외국인직접투자 역

시 매우 빠르게 증가하였다. 아세안을 향한 투자의 증가는 아세안의 산업발전은 물론, 다국적 기업의 신규 진출 및 중국에 투자했던 기업들의 생산기지 이전으로 글로벌 분업구조에 다시 한 번 큰 변화를 예고하고 있다.

둘째, 아세안 경제공동체의 출범이다. 아세안 경제공동체는 아세안 국가들 간 매년 개최되는 공식·비공식 아세안 정상회의를 통해 추진되어 왔다. 특히 아시아 금융위기로 인해 협력의 필요성이 대두되면서 1997년 12월 쿠알라룸푸르 회의에서 ‘아세안 비전 2020’ 채택과 함께 본격적인 논의가 시작되었다. 이후 2007년 1월 필리핀 세부에서 개최된 제12차 아세안 정상회의에서 아세안공동체의 창설을 2020년에서 2015년으로 단축하여 창설하겠다고 선언했고, 2007년 11월 싱가포르 아세안정상회의에서 ‘아세안경제공동체 청사진(ASEAN Economic Community Blueprint)’이 발표되면서 보다 활발하게 추진되었다.

셋째, 한-아세안 간 경제관계의 심화이다. 최근 아세안 국가들의 경제적 성장과 함께 한국과 아세안 간 교역도 빠르게 증가해 왔다. 한국의 대(對)아세안 수출입은 2000년대 들어 빠르게 증가하다가 최근 한국의 경기둔화로 수입을 중심으로 다소 위축되는 양상이다. 그러나 한국의 가공단계별 수출입에서 아세안으로의 중간재 부문에 대한 비중 확대는 한국의 대(對)아세안 교역이 과거에 비해 생산기지로서의 역할이 강화되고 있다는 것을 보여준다. 한국과 아세안 간 가공단계별 무역구조의 변화는 한국의 대(對)아세안 무역이 가공수출을 위한 중간재 수출구조로 집중되고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 중국을 대체하는 생산기지로서 아세안의 역할이 증대되고 있음을 시사한다.

(2) 실천과제

신남방정책의 추진을 위한 실천과제로는 첫째, 역내 경제공동체를 추진하는 것이다. 수출주도형 경제성장 전략을 추진해온 한국은 동아시아 무역자유화의 최대 수혜국 중 하나이다. 따라서 역내 경제통합은 한국에게 위협보다는 기회요인으로 작용할 가능성이 매우 높다. 역내 경제공동체를 추진함에 있어 한국이 수행해야 하는 역할로는 먼저 역내 경제통합의 추진과정에서 중심적 역할을 수행하는 것이다. 두 번째는 우리나라 기업의 투자진출 확대 및 진출기업 간 유기적 협력관계를 창출하는 것이다. 마지막으로 역내 산업별, 품목별 공동시장 형성에 대응한 공동 연구를 적극적으로 추진하는 것이다.

두 번째 실천과제는 아세안과의 연계를 지원하는 것이다. 이를 위해 먼저 아세안 연계성에 대한 체계적인 연구를 시작하고 관련 분야에 대한 우리의 접근 방법을 체계화하도록 한다. 다음으로 독자적으로 정책을 추진하기보다 World Bank(WB, 세계은행), ADB(Asian Development Bank, 아시아개발은행), AIIB(Asian Infrastructure Investment Bank, 아시아인프라투자은행) 등 국제기구들이 주도하는 사업에 대한 참여를 검토할 필요가 있다. 마지막으로 IT분야와 같이 한국이 경쟁력이 있고, 상대적으로 대규모 자본이 필요하지 않은 분야를 발굴하여 집중적으로 추진하는 것도 필요하다.

셋째, 한-아세안 개발협력 강화이다. 우리나라 개발협력의 수준은 다른 경쟁상대국에 비하면 상대적으로 규모도 작고, 체계적이지 못한 수준에 그치고 있다. 따라서 ① 한국형 개발협력 모델 구축, ② '하나의 아세안(One ASEAN)'으로 인식의 틀 전환, ③ 중장기 관점의 통합형 지원 체계 구축, ④ 비교우위 분야 발굴 및 패키지화 추진, 민-관, 민-민 협력 확대와 같은 노력을 통해 보다 체계적이고, 경쟁력 있는 개발협력을 추진할 필요가 있다.

(3) 정책제언

문재인 정부는 신남방정책을 수립함에 있어 다음의 3가지 측면을 고려할 필요가 있다. 첫째, 아세안에 대한 인식의 전환이 필요하다. 아세안에 대한 인식을 기존 저임금 노동력을 공급하던 생산협력 파트너에서 상생협력의 파트너로 전환할 필요가 있다. 둘째, 아세안의 발전에 대한 적극적이고, 지속적인 관심과 지원이다. 아세안의 발전은 미래 수요시장을 확보한다는 측면에서 매우 중요하다. 따라서 아세안의 발전을 지원하는 것은 미래시장을 위한 투자로 인식해야 하고, 이들을 지원하는 과정에서 한국 기업들이 참여함으로써 아세안 내 기업의 이미지 제고 및 시장 확대의 기회로 삼을 필요가 있다. 또한 아세안 내 저개발국과의 경제 및 개발 협력은 향후 대북관계에 있어 필요한 발전 지원의 경험과 노하우 축적의 기회로도 활용될 수 있을 것이다. 셋째, 단기보다는 중장기적인 접근이 필요하다. 즉 단기적으로 우리나라 수출이 늘고, 기업이 진출하는 것도 중요하겠지만, 중장기적으로 지속적인 경제관계를 유지하고, 인적네트워크 형성을 통해 양자 간 관계를 심화·발전시키는 것이 필요하다. 따라서 정책의 명확한 목표와 방향 설정에 기초해 단기와 중장기로 구분하여 세부과제를 수립하고, 단계별로 일관되고, 지속적으로 추진할 필요가 있다.

이상과 같은 논의에 기초해 생각해볼 수 있는 주요 실천과제들은 앞서 제시한 바와 같이 크게 ① 역내 경제공동체 추진, ② 아세안 연계성 지원, ③ 한-아세안 개발협력 강화 등이 제시될 수 있다. 이들 실천과제들이 소기의 성과를 달성하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 목표와 전략방향을 명확하게 설정하는 것이 필요하다. 과거 한국 정부들은 아세안과의 관계에 있어 상징적 슬로건만 제시했을

뿐 구체적인 목표와 방향을 구체화하고 이를 실천하지는 못했다. 문재인 정부에서 제시하고자 하는 신남방정책에는 추상적이지 않은 명확한 목표와 구체적인 전략방향을 반드시 제시하고, 각 실천 과제별로 세부추진방안을 수립하여 일관되고 지속적으로 추진해야 할 것이다.

둘째, 정부 내 아세안 전담인력으로 구성된 컨트롤타워 설치가 필요하다. 아세안 10개 회원국 간에는 개발격차도 매우 크고, 국가별로 매우 다양한 특징을 보인다. 또한 미국, 일본, 중국 등 주요 국가들과의 경쟁도 치열하다. 따라서 보다 전문적이고, 효과적으로 대응할 수 있는 집중기구가 필요하다. 또한 이를 뒷받침하기 위해 한-아세안 상호 간 인적 네트워크 형성과 신뢰구축을 위해 주요 분야별 장단기 인적교류 활성화 프로그램도 운용할 필요가 있다. 그러나 이상과 같은 내용들은 단기간에 구축되는 것이 아니다. 따라서 전담기구를 먼저 구축하고, 대학, 기업 및 정부 유관기관 등과 협력하여 상당기간 노력을 경주해야 할 것이다.

셋째, 아세안의 니즈와 우리의 강점에 대한 연구조사가 필요하다. 아세안에게 있어 산업 및 기술 협력의 최적의 파트너가 한국이라는 점을 인식하도록 해야 한다. 그러나 아직까지 한-아세안 관계에서 한국이 어떤 분야를 대상으로 구체적으로 어떻게 협력할 것인가에 대해서 구체적 방안이나 전략이 제시된 바 없다. 또한 아세안이 원하는 한국의 강점에 대해서도 구체적으로 논의해 본 바가 없다. 따라서 아세안과의 대화를 통해 보다 구체적인 협력 분야와 세부 추진방안 마련이 필요하다.

넷째, 정부 내 추진되고 있는 대외정책 간 연계성을 강화해야 한다. 오늘날 세계경제는 국가 간 상호의존도가 매우 높기 때문에 특정 국가 혹은 지역과의 경제협력은 다른 국가 혹은 지역과의 관계에

도 반드시 영향을 미치게 된다. 따라서 정책 간 상호 이해를 높이고, 연계성을 강화할 수 있도록 정부부처 내 긴밀한 협력이 필요하다. 특히 ‘동북아 플러스 책임공동체’라는 거대한 틀 속에서 신북방정책과 신남방정책으로 추진되는 만큼 이들 간 연계성 강화는 더욱 중요하다. 신북방정책의 대상 국가들은 아세안, 인도 등과 경제적으로 밀접한 관계가 있을 뿐만 아니라 양자 간 혹은 다자간 경제협력이 다양하게 추진되고 있기 때문이다. 따라서 정책의 추진과정에서 이해관계의 상충을 예방하고, 추진될 신남방·신북방정책의 효과를 극대화하기 위해서는 정부 내 주무부처 간의 이해관계 조정과 상호 간 소통 및 협력을 위한 방안 마련이 반드시 필요하다.

마지막으로, 아세안 현지정보에 대한 연구·조사 및 이를 분석할 수 있는 전문연구기관의 육성이 필요하다. 아세안과의 경제협력을 강화하기 위해서는 아세안의 상황과 그들이 원하는 것 혹은 필요로 하는 것이 무엇인지 알아야 한다. 그러나 우리나라는 아직까지 우리의 관점에서 아세안과의 관계를 접근하고 있는 실정이고, 관련 분야의 인력도 크게 부족하다. 물론 우리나라에도 한국동남아연구소, 대외경제정책연구소, 대학 부설 연구소 등에서 아세안에 대한 연구를 추진하고 있지만 인력과 예산이 크게 부족해 제한적인 영역에 대한 접근만이 가능한 상황이다. 따라서 보다 체계적인 전문인력의 육성과 지역 내 정보의 취득 및 분석을 위해서는 전문 교육 및 연구기관의 육성과 함께 지속적인 예산 지원이 반드시 동반되어야 할 것이다.



IV

결론

1. 요약 및 정리

문재인 정부는 분단 이후 남북 간 대립과 갈등으로 점철되어온 냉전의 시대를 종식시키고 남북이 평화롭게 공존하고 함께 번영하는 새로운 시대를 열어나가겠다는 비전을 담아 ‘한반도의 평화와 번영’이라는 국정과제를 제시하였다. 평화적 공존과 공동번영을 위해 북핵문제의 해결과 항구적 평화정착, 제도화를 통한 지속가능한 남북관계의 발전, 그리고 한반도 신경제공동체 구현이라는 구체적인 목표를 수립하고 추진하고 있다.

그럼에도 지난해까지 한반도의 현실은 ‘평화와 번영’과는 동떨어진 일촉즉발의 위기 상황이 지속되었다. 다행히 2018년 들어 한반도 정세는 대화와 협상의 국면으로 전환되었고, 3차례에 걸친 남북정상회담과 역사적인 북미정상회담을 통해 평화적 공존과 공동번영의 새 시대를 열어나갈 역사적인 기회를 맞고 있다. 어렵게 찾아온 이 절호의 기회를 살리기 위해 문재인 정부가 무엇을 준비하고 어떠한 정책을 추진해야 하는지에 답하고자 하는 것이 본 연구의 문제의식이다. 다시 말해서, 문재인 정부의 국정과제인 ‘평화와 번영의 한반도’ 실현을 위해 한반도 대내외 환경을 분석하고 정책방향을 제시하는 것을 목표로 한다.

이러한 배경하에서 본 연구는 특정 이슈와 사안에만 집중하기보다는 상호 연관된 주제들에 대한 포괄적이고 체계적 연구를 통해 한반도 평화와 번영 실현에 기여하고자 한다. 이를 위해 ‘한반도 평화와 남북협력’에 대한 4년차 종합연구를 수립하였고, 변화하는 한반도 정세를 반영한 연차별 보고서를 발간함으로써 정부의 정책 수립에 이바지하고자 한다. 1년차인 2018년에는 ① 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략, ② 국민과 함께 하는 한반도 평화구축: 평화

의 심리학: 한국인의 평화인식, ③ 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합분석, ④ ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색, ⑤ 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안이라는 5가지 세부 주제들을 선정해 연구를 진행하였고, 본 총괄보고서에서는 ‘한반도 평화정착과 번영’이라는 주제하에서 5대 연구과제의 성과를 재구성해 종합하였다.

‘평화와 번영의 한반도’ 실현을 위해 제Ⅱ장에서는 ‘평화정착’에 초점을 두었다. 한반도의 평화를 정착시키기 위해서 현재 우리 국민들이 생각하는 평화가 무엇인지 그 인식 수준을 확인하는 작업이 필요하다. 기존 많은 조사들이 통일의 필요성이라든지 정부의 통일정책에 대해 공감하는지 등의 ‘통일’이라는 결과에만 초점을 두고 있는데, 평화에 대한 인식조사를 통해 지속가능한 한반도의 평화정착을 위해 요구되는 정책적 시사점을 도출할 수 있었다. 일반 국민들의 인식과 함께, 국내외 전문가들의 비핵화와 평화체제에 대한 인식을 통해 실질적인 한반도 평화체제 구축을 위한 방향을 설정할 수 있었다. 이러한 논의에 기초해 동북아 평화공동체를 실현하기 위한 지역 협력 플랫폼의 구체적인 정책방향과 추진과제를 제시하였다.

제Ⅲ장에서는 한반도의 ‘번영’을 실현하기 위한 남북 및 국제 협력의 추진 방향과 과제에 대해서 제시하였다. 문재인 정부의 핵심공약인 ‘3대 경제협력벨트’ 구축과 남북 간 ‘하나의 시장’을 핵심으로 하는 ‘한반도 신경제 구상’의 실현을 통한 새로운 남북협력을 위한 정책적 제안을 제시했고, 남북협력의 가능성을 신북방 및 신남방정책으로 공간적으로 확장시킴으로써 중장기적 국가발전전략의 방향성 및 과제를 제시하였다. 이러한 발전전략이 성공하기 위해서는 그 출발점인 북한의 실태를 정확하게 파악하는 것이 중요하기 때문에, 특히 북한의 시장화가 갖는 정책적 함의를 우선적으로 검토하였다.

2. 정책적 시사점

가. 한반도 평화정착

평화에 대한 우리 국민들의 인식은 변화의 과도기에 있다. 평화를 달성하기 위해 ‘평화적 방식’을 사용해야 한다는 공감대가 높아지고 있지만, 평화를 위해 ‘폭력적인 방식’도 정당화될 수 있다는 의견도 여전히 적지 않다. 북한과 남북관계에 대해 우리 국민들은 비교적 객관적이고 긍정적 방향으로 변화해, 북한을 싸워 이겨야 하는 대상 이라기보다는 함께 협력해 상호 번영을 추구해야 하는 대상으로 인식하는 경향이 강해지고 있다. 남북관계에서 평화를 추구하는 태도를 형성하는 데 있어 무엇보다 교육과 언론의 역할이 중요하기 때문에, 남북협력과 화합을 통한 평화를 달성하기 위해서는 국민을 대상으로 한 적절한 교육과 정보를 제공하는 것이 요구된다. 더불어 한반도 평화에 대한 국민적 담론을 조성함으로써 남북한 화해로부터 기대되는 긍정적인 결과들을 인식·이해할 수 있는 환경을 조성하는 것도 중요하다.

주요국의 대북정책, 북미정상회담, 비핵화 및 평화협정 등에 대한 국내외 전문가들의 인식조사를 통해, 비핵화 프로세스에서 발생할 도전요인들이 있다고 하더라도 ‘외교를 통한 북핵 해결’이라는 원칙은 지속되어야 한다는 것을 확인할 수 있었다. 관련국들의 비핵화에 대한 강력한 의지 표명에도 불구하고, 실제 협상이 순조롭게 진행되지 않아 교착 상황이 장기화될 가능성도 배제하기는 어렵다는 점에서 최악의 상황, 즉 ‘뜻하지 않은 협상 결렬’의 상황까지 고려한 플랜 B도 미리 준비할 필요가 있다. 북미정상회담 이후 비핵화 협상은 기대보다는 상당히 더디게 진행되고 있다. 최근 미중 간 무역분쟁이 심화

되면서 양국 간 전략적 불신이 심화되고 있는 상황은 북한 비핵화 이행과 미중관계가 조용하는 상황 속에서 비핵화 협상을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리의 입장에서 무엇보다 우려해야 하는 것은 북핵문제에 대해 미중 간 전략적 소통이 본격화될 경우 뜻하지 않은 방향으로 전개되는 상황이다. 반대로 미중 간 전략적 소통이 이루어지지 않은 상황에서 북미 간 교착상태가 장기화되거나 위기가 재발할 경우 미국의 군사옵션 가능성이 높아질 수도 있다. 따라서 한국 정부에게 있어 중요한 것은 비핵화 협상을 통해 이루고자 하는 정책 목표가 무엇인지에 대해 결정하는 것이다. 비핵화를 우선할 것인가? 아니면 군사적 위기와 전쟁 가능성을 최소화하기 위해 비핵화를 일정 부분 유보할 수 있는가? 최악의 시나리오를 회피하기 위해 기존 북미 간 협상이라는 양자 틀을 포괄적인 다자 프레임으로 전환하는 것도 고려할 필요가 있다. 다자 틀로의 전환은 비핵화 이후의 한반도 나아가 동북아 평화체제 구축에 있어 한국을 비롯한 관련국들이 적극적으로 참여할 수 있는 기회로도 활용할 수 있다.

한반도의 평화변영은 일차적으로 남북 양자 간 문제이지만, 그것의 실질적 구현과 지속은 동북아지역 차원에서의 지지와 협력이 뒷받침되어야만 가능하다. 문재인 정부의 중장기 국가발전전략인 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상은 전통적인 북방 3각과 남방 3각의 대결구도에서 탈피해 남북한(한반도)을 중심으로 미중일러가 상호작용하는 하나의 협력공간으로 재구성하고자 하는 구상이며, 이를 실현하기 위해 동북아 평화협력 플랫폼을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 과거와 같이 안보에 기반한 평화만이 한반도 평화를 보장할 것이라는 뿌리 깊은 인식에서 벗어나, 평화지향의 안보를 논의하는 발상의 전환이 필요하다. 이는 결국 비핵화·평화체제의 진전과 연동

되어 이루어질 수밖에 없다. 특히 4월 판문점선언과 9월 평양공동선언에서 합의된 내용을 실천해나감으로써 과거 안보체제의 구성물을 평화지향적 안보체제로 대체시켜 나가야 한다. 이것이 바로 한반도에서 항구적 평화체제를 구축하는 길이자 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하는 첫걸음이다. 평화협력 플랫폼 구축을 위해서 역내에 존재하는 여러 형태의 다자협력들을 활용하는 것이 효과적이다. 동북아 플러스 책임공동체는 동북아 평화협력 플랫폼이라는 평화의 축과 신남방·신북방정책이라는 번영의 축으로 구성되어 있다. 그 중 평화의 축인 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 동북아 플러스 책임공동체 구상을 좌우하는 핵심이다. 신남방·신북방정책을 통해 한반도 번영의 토대 구축을 강조한다고 하더라도, 동북아의 평화가 달성되지 않는다면 번영의 축은 흔들릴 수밖에 없기 때문이다. 특히 동북아 평화협력 플랫폼을 성공적으로 구축하기 위해서는 우선적으로 남북 평화프로세스가 선행되어야 한다.

나. 한반도 번영

그동안 남북한의 이질적인 경제체제는 남북경제협력의 발전에 있어 장애요인으로 작용해왔다. 시장경제체제 및 상거래 관행에 대한 북한 당국 및 기업·주민들의 이해와 경험 부족은 남북경협을 원활한 추진을 저해하고, 경협사업의 리스크와 불확실성을 높여 사업의 안정성과 수익성을 떨어뜨리는 요인으로 기능했던 것이다. 물론 현재 북한의 시장화가 시장경제로의 체제전환을 의미하지는 않지만, 북한 사회에서 시장경제 질서에 대한 이해가 높아지고 있다는 것은 분명하다. 특히 김정은 시대의 시장화는 북한 당국이 주도하는 시장화라는 점에서 과거와는 상이하다. 이는 향후 남북경협의 당사자뿐 아니라 남북 당국자 간 소통이 수월해짐으로써 남북 간 경제협력이

적극적으로 추진될 수 있는 우호적 환경이 조성될 수 있음을 의미한다. 또한 시장화의 진전으로 내수시장이 형성됨에 따라 북한 내수시장을 대상으로 하는 경협도 고려할 필요가 있다. 과거와 같이 북한에 대한 일방적 지원이 아닌 우리에게도 득이 되는 사업이라는 점에서 국민들의 지지를 획득하기 용이하다는 장점도 있다. 북한의 시장화 진전은 남북한 경제체제의 이질성 완화를 통해 남북경제협력의 여건을 개선하는 동시에 남북 경제공동체의 기반 조성에 이바지할 수 있다.

급변하는 한반도 경제환경하에서 남북경협을 성공적으로 추진하기 위해서는 과거와는 다른 새로운 형태의 남북경협을 모색할 필요가 있다. 남북경협의 추진 전략을 새롭게 설정하기 위해서는 경협을 통해 무엇을 추구할 것인지에 대한 목표 설정이 우선되어야 한다. 남북경협의 목표가 상호 번영의 추구라면 경협은 이를 가장 효율적으로 달성하는 방식으로 추진되어야 하며 여기서 경제성이 중요한 판단기준이 되어야 할 것이다. 향후 남북경협은 시장친화적인 방식으로 추진하는 것으로 전환되어야 할 것이다. 정부의 직접적 개입을 축소하는 시장친화적 경협은 경협을 경쟁적으로 추진한다는 정책기조와 경협의 시장환경 창출을 위한 정책과제 두 차원을 포괄한다. 새로운 남북경협을 추진하기 위해 경제행위 주체들이 자율적으로 연계되는 ‘네트워크 거버넌스’를 구축해야 하며, 시장친화적 경협을 위해 중장기적 성격의 시장통합보다는 시장이 원활하게 작동하는 법적·제도적 환경을 조성할 필요가 있다.

한반도의 번영을 실현함에 있어 남북협력이 무엇보다 중요하지만, 그 성과를 동북아지역 차원으로 확산함으로써 국제적 지지와 협력을 이끌어낼 수 있다. 이런 측면에서 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상을 실현하는 데 있어 신북방·신남방의 번영의 축을 연결하는

것이 중요한 과제이다. 중견국 외교의 확대, 한일러 또는 한중러 소다자주의 경제협력의 활용, 미국과 일본의 신북방정책 참여 유도, 중개자로서 네트워크 구축 등의 원칙에 기반함으로써 한반도 신경제 구상과 신북방정책의 성공적인 연계를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 한편, 신남방정책을 추진하기 위해서는 아세안에 대한 인식의 전환이 우선적으로 필요하며, 향후 미래 수요시장을 위한 투자처로 인식함으로써 지속적으로 지원 및 투자해야 하고, 중장기적인 접근 전략을 마련해야 할 것이다. 구체적인 실천과제로는 첫째, 경제공동체 추진과정에서 중심적 역할을 수행하고, 둘째 아세안과의 연계를 지원하고, 마지막으로 한-아세안 개발협력을 강화하는 것이다. 이렇듯 신북방·신남방과의 연계는 한반도 신경제 구상과의 시너지를 창출함으로써 남북한 번영을 넘어 동아시아 공동번영을 실현하는데 이바지할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

국정기획자문위원회. 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』. 서울: 진한
엠앤비, 2017.

이석기 외. 『2015년 북한경제 종합평가 및 2016년 전망』. 세종: 산업
연구원, 2016.

_____. 『2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망』. 세종:
산업연구원, 2017.

이수형·윤태영. “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략.” 강태훈
외 공저. 『동아시아 지역질서와 국제관계』. 서울: 도서출판 오름,
2002.

이현주 외. 『한반도 신경제지도 구상을 위한 기초 연구』. 세종: 국토
연구원, 2018.

이호재·오택섭·최상용·안문석. 『한국인의 평화의식과 통일관』. 서울:
고려대학교 평화연구소, 1989.

찰스 린드블롬 저·한상석 역. 『시장체제』. 서울: 후마니타스, 2009.
통일부. 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부,
2017.

홍민 외. 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』. 서울:
통일연구원, 2016.

Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict,
Development and Civilization*. London: Sage, 1996.

Lederach, John Paul. *Building Peace: Sustainable Reconciliation*

in Divided Societies. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1997.

Kelman, Herbert C. "Reconciliation from a Social-Psychological Perspective." In *The Social Psychology of Intergroup Reconciliation*, edited by. Arie Nadler, Thomas Malloy, and Jeffrey D. Fisher. New York: Oxford University Press, 2008.

2. 논문

김권호. "과학과 기술, 지식이 생산을 주도하는 경영관리체계를 확립하는 것은 지식경제발전의 필수적 요구." 『경제연구』. 제4호, 2014.

김연철. "동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망." 『경제와 사회』. 제99권, 2013.

김은미. "경제시대구분의 기초." 『경제연구』. 제1호, 2016.

양문수. "김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 '우리식경제관리 방법'." 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.

이상근. "'안정적 평화' 개념과 한반도 적용 가능성." 『한국정치학회보』. 제49권 1호, 2015.

이석기. "북한의 기업관리제도 변화와 남북경협에 대한 시사점." 『KIET 산업경제』. 5월호, 2018.

이수형. "한미연합방위체제의 구조조정방안 모색." 『국제정치논총』. 제40집 3호, 2000.

_____. "미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축소론의 관점에서." 『한국과 국제정치』. 제31권 2호, 2015.

장영권. "평화의 새로운 발명과 확장: 남북 '평화지대론'을 중심으로." 『국제정치논총』. 제51권 3호, 2011.

장용석. “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향.” 『통일 문제연구』. 제22권 1호, 2010.

황지환. “한반도 평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구』. 제17권 1호, 2009.

Bar-Tal, Daniel. “From Intractable Conflict through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Analysis.” *Political Psychology*, vol. 21, no. 2. 2000.

Dower, John W. “The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations.” *The Asia-Pacific Journal*, vol. 12, no. 2. 2014.

Halperin, Morton, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal, and Philip Yun. “From Enemies to Security Partners: Pathways to Denuclearization in Korea.” *NAPSNet Policy Forum*, July 6, 2018.

Stuart, Douglas. “San Francisco 2.0: Military Aspects of the U.S. Pivot toward Asia.” *Asian Affairs: An American Review*, vol. 39. 2012.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『프레시안』.

김상기. “6·12 북미정상회담 전망과 한국의 과제.” 통일연구원 Online Series CO 18-24, 2018.5.16.

박주화. “한반도 평화 연구(2): 국민과 함께하는 한반도 평화구축 - 평화의 심리학.” 2018년 통일연구원 최종보고회 최종보고서,

2018.10.17.

이기태. “동북아 플러스 책임공동체 형성 방안.” 2018년 통일연구원
최종보고회 최종보고서, 2018.10.15.

이수형. “트럼프 정부의 ‘인도-태평양 전략’ 구상과 우리의 전략적 방책.”
국가안보전략연구원 이슈브리프 17-23, 2017.11.15.

임강택. “남북협력 연구: ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경
제협력방식의 모색.” 2018년 통일연구원 최종보고회 최종보고
서, 2018.10.18.

정성윤. “한반도 평화 연구(1): 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전
략.” 2018년 통일연구원 최종보고회 최종보고서, 2018.10.17.

조성렬. “비핵화 협상의 동력을 살려낸 평양 남북정상회담.” 국가안보
전략연구원 이슈브리프 18-42, 2018.9.28.

통일연구원 현안분석팀. “북미정상회담 평가 및 향후 전망.” 통일연구
원 Online Series CO 18-27, 2018.6.14.

홍민. “북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석.” 2018년 통일연구원
최종보고회 최종보고서, 2018.10.17.

이종근 드림이스트 대표. 동명한 전 중소기업진흥공단 처장 인터뷰
(2018.9.11., 통일연구원).

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

연구보고서

2016년도 연구보고서

<연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

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

〈Study Series〉

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

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

〈정책연구시리즈〉

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

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
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

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경욱 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
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

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, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

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

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)