

2018-25

INSS 전략보고

새로운 남북교류의 비전과 과제

2018.12

최용환 책임연구위원

yonghwan@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 한국정부의 남북관계 발전 정책과 제약요인
- III. 새로운 남북교류 비전과 추진 전략
- IV. 향후 전망



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

국문초록

북한이 비핵화 의지를 보이면서 한반도에는 평화 분위기가 확산되고 있다. 그럼에도 불구하고 비핵화의 진전과 남북관계 발전의 연동을 주장하는 미국의 입장, 대북 국제제재 등으로 인해 남북교류의 확대는 제한적인 것이 사실이다. 남북관계의 발전과 비핵화의 선순환을 국정과제로 추진하고 있는 한국으로서는 보다 현실성 있는 남북관계 발전 계획이 필요하다.

비핵화의 진전에는 상당한 시간이 소요되기 때문에 대북제재는 단계적으로 완화될 것이며, 비핵화 선조치를 요구하는 미국의 입장에 대한 고려가 필요한 것도 현실이다. 이러한 제한조건을 고려할 때, 남북교류의 주제와 이슈, 방식 등에 대한 새로운 접근이 필요한 시점이다.

이상을 고려하여 이 글은 지금까지와는 다른 남북교류 방식을 제안하고 있다. 첫째, 남북교류에 있어 중앙정부 이외에 비정부주체의 역할을 강조하고 있다. 정치군사적 이슈로부터 상대적으로 자유로운 비정부주체의 융통성을 활용하자는 것이다.

둘째, 일방적 지원이 아니라 남북 모두의 이해(interest)에 기반한 이슈에 초점을 맞출 것을 제안한다. 현 상황에서 교류가 가능한 실질적 이슈 중심의 남북교류를 통해, 남북관계의 안정성과 지속가능성을 확보할 수 있을 것이다.

셋째, 교류 방식에 있어 동시성, 다양성, 연계성을 제시하고 있다. 남북한의 전면적 교류를 통해 상호 이해와 신뢰의 폭과 깊이를 심화시킬 수 있어야 평화적 남북관계를 만들어 갈 수 있기 때문이다.

이상과 같은 새로운 남북교류가 필요한 것은 제재 등 현실적 제약조건을 극복하기 위해서이다. 또한 다원적·다층적 교류는 남북 간에 발생 가능한 갈등을 비폭력적인 방식으로 해결하는 경험을 축적하게 만들어 항구적 평화체제 구축에 기여할 것이다.

.....
 핵심어: 남북교류, 한반도 신경제구상, 대북전략, 비정부주체, 평화체제

I | 문제 제기

- 2018년 남북관계의 현실
 - 평화 분위기의 확산과 한반도 문제에 있어 한국의 중심성 부각
 - 신년사 발표 이후 북한이 대외협상에 적극적 태도를 보이면서, 남북·북중·북미 교차정상회담이 개최되는 등 한반도 주변 정세의 빠른 변화 발생
 - 비핵화 문제의 핵심축은 북미관계임에도 불구하고, 협상의 교착국면에서 한국의 역할이 주목을 받는 상황
 - 기존에 북한은 비핵화는 북미 간 논의의 사안이라는 입장이었으나 남북정상회담에서 핵문제를 논의하고, 실천과제를 제시하는 등 한국의 역할에 기대
 - 남북관계 발전과 비핵화 진전 속도에 대한 북미 간 입장차
 - 미국은 남북관계 개선이 북핵문제 진전보다 앞서나가는 것을 경계¹하는 반면, 북한은 4.27판 문점 선언의 이행을 주장²
 - 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의가 여전히 유효하고, 미국과 일본 등 개별국가의 제재 역시 유지되는 상황에서 남북교류 확대가 제한되는 상황

- 한국정부의 과제: 남북관계 발전과 비핵화의 선순환
 - 한국 정부는 남북관계의 개선과 한반도 긴장완화가 한반도 비핵화 및 항구적 평화체제 구축에 기여할 것이라는 입장³
 - 한국 정부로서는 비핵화 및 평화체제 건설과 남북 관계개선 및 긴장완화의 선순환을 이룰 수 있는 전략 마련이 긴급
 - 대북제재의 완화는 비핵화의 진전과 연동될 수밖에 없으며, 일괄해제 보다는 단계적으로 이루어질 가능성
 - 2018년 북한은 군사적 긴장 해소와 체제안전 보장을 비핵화의 전제 조건으로 제시⁴하였으나, 최근 제재 문제를 제기⁵
 - 따라서 여기서는 현재의 상황을 고려한 남북교류 발전 비전과 과제를 검토해보고자 함
 - 이를 위해 한반도 신경계구상 등 한국 정부의 남북관계 발전 계획 추진을 위한과제, 4.27판문점선언과 9.19평양공동선언에서 남북이 합의한 내용 등 검토 필요
 - 대북제재가 일부 완화되더라도 한국 정부의 정책적 자율성이 일부 제한될 수 있는 현실을 고려한 실천적 대안이 긴급

II | 한국정부의 남북관계 발전 정책과 제약요인

1. 한국 정부의 남북관계 발전 구상

- ‘평화와 번영의 한반도’를 5개 국정목표의 하나로 제시⁶
 - 평화와 번영의 한반도 목표 달성을 위한 핵심 전략은 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’
 - 이를 위한 과제는 △한반도 신경제구상 및 경제통일 구현, △남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, △남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전, △북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 등
 - 남북 경제협력을 위한 핵심과제는 한반도 신경제구상이며, 이와 관련하여 신북방 및 신남방 정책 등 국제협력 구상을 제시
 - 한반도 신경제구상 등은 북한과 협의 없이 준비된 비전계획의 성격이 강하며, 실제 남북협의를 통해 정책 우선순위와 내용 조정 필요
 - 4월 남북정상회담에서 문재인 대통령은 김정은 국무위원장에게 한반도 신경제구상을 담은 자료를 전달⁷
 - 경제협력 구상 이외에 사회·문화·스포츠·민생 등 다양한 분야에서의 협력과제들을 반영한 종합적·포괄적 남북관계 발전 비전 부족
 - 대북제재가 유지되는 상황에서 본격적인 경제협력이 제한될 수밖에 없는 현실을 반영한 중단기 계획 수립이 긴급요
- 한반도 신경제구상⁸

구분	내용
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 협력을 통한 한국경제 활로 개척, 경제통일 기반 구축 - 환동해·환황해·접경지역 등 3대 경제벨트 중심 남북협력 강화 - 하나의 시장 구축을 통한 경제통합 지향
추진 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 한국경제의 신성장동력 확충 및 일자리 창출 - 한국경제 도약을 위한 미래지향적 신성장모델 창출 및 경제활동 영역 확대를 통해 새로운 일자리 창출 • 경제협력을 통한 남북한 경제통합 촉진 - 시장화 촉진을 통해 북한 내부 발전 동력을 증가시키고, 남북한 경제 연계를 강화하여 남북 격차를 해소하고 미래 통일기반 구축 • 동북아 평화경제공동체 기반 조성 - 동북아 평화경제공동체의 토대를 마련하고, 한반도를 동북아 평화경제협력과 국제사회 공동번영을 위한 ‘플랫폼’으로 개발

구분	내용
핵심 구상	<ul style="list-style-type: none"> • 3대 벨트 구축을 통해 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계 <ul style="list-style-type: none"> - 환동해 에너지·자원벨트 - 환황해 산업·물류·교통벨트 - 접경 환경·관광벨트 • 민·관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장 협력 방안을 마련하고, 남북 시장협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체 형성
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 성장거점(growth center)의 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 북한지역 경제성장 선도 지역에 우선 집중, 경제협력 거점으로 활용 - 북한 경제발전전략과 수요, 남한 기업 투자여건(우수하고 풍부한 인력, 지하자원, 산업기반 시설 활용 가능성 등) 등 고려, 남북 협의를 통한 거점 지역 개발 • 집적(clustering)을 통한 효율성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 북한지역 핵심경제권 형성, 집적효과를 통해서 주변지역 성장 촉진 - 각 지역 특화 협력단지 개발: 단순 임가공단지부터 수출특화공단, 연구와 기술을 병행하는 복합 산업연구단지 등 다양한 형태 고려 - 지역 내외 북한기업들과 다양한 방식의 협력관계 구축 • 네트워크(networking)를 통한 경제통합과 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 남북한 주요 경제권을 연결하고, 그 연계망을 지속 확산시켜 경제협력의 효과성을 제고하고, 중장기적으로 남북 경제통합을 지향 - 교통·물류·통신·에너지망 중심으로 한반도를 하나의 시장으로 연결 - 남북경제 연계망을 기초로 동북아 차원 연계망으로 확산

2. 남북관계의 현실과 제약요인 극복을 위한 과제

- 남북협의를 통한 조율의 필요성과 평양공동선언의 의미
- 9.19 평양공동선언은 한반도 평화체제 진전 및 신경제구상 실현을 위한 남북 간 정책방향을 결정하는 실천적 내용을 포함
 - 종전선언 이후 평화협정 체결 과정에서의 남북 접경지역 관리와 관련된 군사부문 협의의 진전
 - 접경지역에서의 군사적 긴장 완화 문제를 다루는 ‘남북군사공동위원회’ 설치를 통한 남북 군사문제 협의제도 구성에 합의
 - 평화협정 체결시 남북 접경지역 관리 책임을 지고 있는 군사정전위원회 등의 역할을 대신할 기구 마련이 필요하다는 점에서 남북군사공동위원회의 역할과 성과는 매우 중요⁹⁾
 - 한반도 신경제 구상 관련, 핵심 인프라·정책방향 등에 대해 합의
 - 인프라 건설: 2018년 이내에 동·서해선 철도 및 도로 연결 착공식 개최
 - 우선 추진 과제: (조건이 마련되면) 개성공단과 금강산관광사업 우선 정상화 및 서해경제·동해관광공동특구 조성문제 협의
 - 제재 해소 이전에 남북교류협력 확대가 가능한 분야별 합의
 - 산림분야 협력을 비롯한 환경협력

- 전염성 질병 대응 긴급조치 포함, 방역 및 보건·의료분야 협력
- 이산가족 상봉 등 인도적 협력
- 스포츠 및 문화·예술 분야 협력 등

■ 비핵화의 진전과 대북제재의 완화

- 유엔 안보리 대북제재는 핵문제와 관련된 개인 및 단체 등에 대한 표적제재에서 금융과 무역 등에 대한 포괄적 제재로 확대
 - 안보리 결의 2321호(2016.11.30): 북한과 거래하는 기업은 공적·사적 금융 지원(대출, 보증, 보험 등)을 받을 수 없도록 규정
 - 안보리 결의 2375호(2017.9.11.): 북한과 합작사업의 설립·유지·운영을 금지
 - 안보리 결의 2397호(2017.12.22.): 기계류(HS코드 84-85), 운송기기(HS코드 86-89), 금속(HS코드 72-83)의 수출 금지
- 미국은 자국법에 의거 강력한 대북제재 수위를 유지¹⁰하고 있으며, 제재 완화 이전에 가시적 비핵화 조치가 필요하다는 입장
 - 미국이 금지한 활동에 참여한 기업이나 개인은 미국 내 자산을 몰수당하거나 미국과의 거래를 금지(2차 제재)
 - 주요자금세탁 우려대상국 지정(2016. 6): 북한과 달러거래 금지
 - 테러지원국 지정(2017. 11): 대북 원조 제한·금지, 최혜국대우 등 무역특혜 금지, 美 수출입은행 자금지원·국제기구 차관 공여 제한, 이중용도 품목 수출 통제 등
- 국제사회 대북제재의 폭과 깊이가 확대·심화되면서 제재 하에서 남북교류 추진은 매우 제한적인 것이 현실
 - 대북제재가 본격화된 이후인 2017년 북한의 경제성장률은 마이너스 3.5%를 기록¹¹하였으며, 제재 효과가 누적적으로 발생할 경우 북한 경제 타격 예상
 - 평양을 방문하는 대표단이 군용 수송기를 이용하는 등 제재 영향에 대한 기업의 두려움이 남아있는 상황에서 본격 경험은 제한적
 - ※ 美 행정명령 제13810호(2017. 9. 22)는 북한을 방문한 선박과 항공기의 180일 간 미국내 입항 및 기착을 금지하고 있어, 민항기를 이용하는 경우 제재 대상이 될 우려

■ 남북 관계의 안정성과 지속가능성 확보 필요

- 민주주의 국가에서 선거 결과에 따른 정권교체는 당연하고 불가피한 현상이지만, 때로는 정책 불안정성 증가로 이어질 가능성
 - 2002년 재발된 2차 북핵위기는 북한의 의심스러운 핵활동 이외에 새로 취임한 부시행정부의 대북 강경입장에 기인한 측면이 존재¹²

- 정권교체에 따른 정책불안정성 해소를 위해서는, 한미 현 정부 임기 내에 가시적 성과 도출을 통한 비핵화·평화체제 프로세스 동력 유지가 긴급
- 경제협력을 넘어 남북 동질성 회복을 위한 포괄적 비전 필요
- 신경제구상 자체는 경제협력에 초점을 맞추고 있으나, 경험 이외에 사회문화 교류 등을 포함한 종합적인 남북관계 발전 전략 필요
 - 유럽통합은 ‘유럽석탄철강공동체’라는 경제적 프로젝트로 시작하였지만, 문명사적 맥락에서 유럽통합은 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)이 지칭한 ‘상상의 공동체(imagined community)’를 만들어가는 과정¹³
 - 독일 통일의 사례가 기타 동구 사회주의 국가들과 다른 것은 체제전환과 함께 동서독 간 사회통합이라는 이중적 과제를 해결해야했었기 때문¹⁴
 - 남북한의 통일 혹은 통합의 과제는 미래 남북한이 함께하는 어떤 공동체를 만들어내는 것이며, 이것은 근대적 의미의 민족건설(Nation Building)과 비슷한 과정이 될 것¹⁵

Ⅲ | 새로운 남북교류¹⁶ 비전과 추진 전략

1. 안정적이고 지속가능한 평화 구축

- 북한이 문제인가, 핵이 문제인가?
 - 핵문제가 해결되더라도 현재와 같은 북한 체제가 존재한다면 남북 갈등의 요소는 상존
 - 핵문제 해결과 동시에 남북관계의 근본문제들이 해소되어야 안정적이고 지속가능한 평화의 구축이 가능
- 중단기적으로는 한반도 비핵화의 달성이 중요하지만, 그 과정 속에서 안정적이고 지속가능한 남북관계의 평화적 관리가 중요
 - 갈등 요인들이 분쟁이 아니라 대화와 협상 등 비폭력적 방식을 통해 해결될 수 있는 레짐에 대한 자발적 동의(안정성)
 - 상황의 변화, 새로운 갈등 요인의 발생에도 불구하고 안정성이 유지될 수 있는 지속가능성이 중요
- 과정으로서의 평화
- 분쟁과 갈등은 정태적인 것이 아니라 본질적으로 역동적이고 변증법적인 현상¹⁷

- 평화를 구축하는 것 역시 단순히 종전 혹은 평화협정을 체결하는 것 이상의 의미를 가지며, 다양한 층위의 갈등 해결을 폭력적인 방식에서 비폭력적인 방식으로 전환시키는 문제와 관련
- 평화구축은 분쟁종식으로 완성되는 것이 아니라, 역동적으로 변화하는 갈등 요인들이 평화적으로 관리·해결되는 지속적 과정
- 남북관계 핵심 갈등축은 핵문제를 포함한 정치·군사 요인이지만, 핵심요소에 가려 있거나 아직 분출되지 않은 수많은 요인들이 내재
 - 평화의 구축을 위해서는 핵심 갈등 요인을 해결하는 것도 중요하지만, 다른 갈등 요소들에 대한 고려 병행 필요
 - 근본적으로 모든 갈등 요소를 제거할 수는 없으므로, 비폭력적인 방식으로 갈등이 관리될 수 있는 공동 레짐 구축과 운용이 긴요
- 비핵화 진전 과정에서 남북관계의 평화적 관리
- 남북관계의 발전은 남북교류의 확대·심화를 통해 가능하며, 남북교류는 비핵화 및 평화체제의 진전과 연동 불가피
 - 한반도 문제의 국제적 성격을 고려할 때, 안정적인 남북교류의 확대는 비핵화를 통한 북한의 대외관계 개선이 병행될 때 가능
- 남북교류의 확대·심화는 결국 안정적인 지속가능한 평화체제의 구축을 지향
 - 북핵문제의 해결에는 많은 시간과 노력이 소요될 것이므로, 단기적으로는 한반도 상황의 평화적 관리가 중요
 - 평화는 종전선언이나 평화협정의 체결 등 법적·제도적 방식을 통해서 완성되는 것이 아니라, 분쟁의 평화적 해결 기제가 안정적으로 작동할 때 가능
- 미국 등 주변국가는 북핵문제의 해결이 주된 관심이지만, 한국의 경우 남북관계 발전을 통한 평화통일을 지향
 - 중단기적으로는 법적·제도적 통일보다 사실상의 통일상태를 만들어내는 것이 중요하며, 이를 위해서는 남북관계 발전이 긴요
 - 남북관계의 발전은 정치·경제·사회·문화 등을 아우르는 종합적 프로젝트라는 점을 인식할 필요

2. 전략기조

- 비핵화 및 평화체제 프로세스와의 선순환
- 남북관계의 발전을 통한 상호 신뢰의 증진을 통해 한반도 비핵화를 위한 북한의 긍정적 변화를 유도

- 북한에 대해서는 남북관계의 발전을 위해 북한의 진실성 있는 비핵화 프로세스 이행이 필수적임을 설득
 - 미국과 국제사회에 대해서는 남북교류의 확대가 비핵화 진전에 긍정적 영향을 미칠 것임을 이해시킬 필요
- 남북 공동의 이익 창출을 통한 불가역적 관계의 형성
- 민주주의 국가의 정권교체는 당연한 현상이지만, 진보와 보수 등 정권 성향에 따른 대북인식과 정책초점의 변화는 최소화 될 필요
 - 주권자인 국민들이 남북교류 확대 등을 통한 이익이 갈등 비용보다 크다는 점을 인식하고 이를 지지할 때 정책변화의 폭 감소 가능
 - 한국경제의 저성장 기조 속에 이른바 대북 퍼주기 논란 불식 필요
 - 북한 역시 핵과 미사일 개발을 통한 안보비용보다 남북관계 발전을 통한 이익이 더 크다는 점을 인식할 때, 핵을 포기할 수 있을 것
 - 제재와 강압을 통해 북한의 부정적 변화를 방지하려는 노력 이외에, 북한의 긍정적 변화를 유인할 수 있는 정책이 긴요
 - 남북 공동의 이익을 창출·확대함으로써 남북관계 발전에 대한 남북한 주민들의 긍정적 기대를 확산 시킬 필요
 - 다양한 층위에서의 교류협력 확대·심화를 통해 상호 신뢰를 제고하고, 남북관계 전반의 긍정적 변화를 지향
 - 단순히 교류를 재개하는 것이 아니라 교류의 효율성·효과성에 대한 판단 선행 필요
 - 북한의 수요에 대한 판단뿐만 아니라, 남한의 필요와 이익에 대한 고려를 병행함으로써 남북관계 발전에 대한 우리 국민의 지지 확보
- 주체의 다원화 & 이슈와 방식의 다양화
- 중앙정부 중심의 남북교류 방식을 벗어나, 비정부주체의 역할을 확대하고 교류 이슈와 범위를 전방위적으로 확대할 필요
 - 북핵 문제의 실질적 진전이 이루어지기 이전까지 대북제재가 완전히 해소되기는 어려울 것이기 때문에, 남북교류 확대는 상당기간 제재 하에서 이루어질 가능성
 - 중앙정부 차원의 대규모 경험이나 지원 등 전략적 교류협력 이외에, 다양한 층위에서의 다원적·다층적 교류협력 추진을 통해 교류기반을 강화할 필요
 - 비핵화 프로세스 진행 과정에서 수많은 난관과 교착 상태가 반복될 가능성도 있으므로, 안정적인 교류기반 확보가 매우 중요

3. 추진전략: 대북교류 주체·이슈·방법의 전환

- 주체: 비정부기구 등 다양한 주체의 활용
 - 정부와 민간 역할 분담을 통한 시너지 제고
 - 지금까지 대북정책은 중앙정부의 배타적 영역이었으며, 남북관계 특성을 고려할 때 정부의 중심 역할은 앞으로도 지속될 것
 - 하지만 중앙정부 대북정책은 대북제재 등 미국과 국제사회의 영향을 크게 받을 수밖에 없어, 정책적 융통성 제약 불가피
 - 물론 대규모 대북경협이나 인프라 투자 등은 정부 차원의 정책 추진을 통해서만 가능하며, 남북 간 근본문제라고 할 수 있는 정치·군사적 이슈의 해결을 위해서는 중앙정부의 역할이 필수적
 - 그럼에도 불구하고, 대북제재가 살아있는 상황에서 남북관계 발전을 위해서는 비정부주체의 역할에도 주목할 필요
 - 지자체, NGO, 기업, 국제기구 등 비정부주체는 국가에 비해 정치적 변수로부터 상대적으로 자유로움
 - NGO 및 지자체들의 경우 남북교류의 경험과 추진 의지를 가지고 있으며, 나름의 남북교류 추진 계획과 준비를 갖추고 있음
 - ※ 전국 17개 광역지자체는 모두 남북교류 추진 조례를 갖추고 있으며, 일부 지자체들은 자체 기금을 마련하고 전담 조직을 배치
 - 비정부주체가 정부를 대신할 수는 없지만, 한반도 신경제구상 등 본격적인 경협 추진에 앞서 혹은 추진 과정에서 적절한 역할 분담 필요
- 이슈: 이해 기반 정책(interest based policy)
 - 과거 남북교류가 대북지원의 성격이 강했다면, 새롭게 추진되는 남북교류는 남북 모두의 필요에 기반한 이슈를 중심으로 추진
 - 북한 내부의 인도적 위기는 과거와 비교하여 크게 완화되었으며, 개발협력, 경제협력에 대한 수요 증가
 - 북한은 보다 부가가치가 크고 자신들에게 도움이 되는 방식의 사업에 높은 관심을 표명¹⁸
 - 최근 남한 경제는 2-3%대의 저성장 기조를 보이고 있으며, 저출산·고령화, 양극화 심화, 청년실업 악화 등 문제에 직면
 - 남북경협 확대를 통해 새로운 투자수요를 창출하여 남한 경제에도 새로운 동력을 제공하는 방안 마련 필요

- 주변국과의 연계를 통해 주변국에게도 이익이 되는 경험
 - 한반도 신경제구상은 남북 간 경제협력에 초점을 맞추고 있으나, 주변국과의 공동번영을 지향
 - 남북 간 교통·물류 분야 협력은 유라시아 대륙과의 육상 연계를 통해 더 큰 시너지를 창출할 수 있으며, 중국, 러시아, 몽골 등 내륙 국가들과의 협력이 불가피
 - 중국과의 환황해권 협력, 중국-러시아-일본과의 환동해권 협력 등을 통해 동아시아 공동번영의 새로운 계기 마련 필요

- 방법: 동시성, 다양성, 연계성
- 개별 프로젝트 단위 추진이 아니라 다양한 층위의 사업을 연계한 종합적 프로그램 방식을 지향
 - 개성이나 금강산과 같은 폐쇄형 경제특구가 아니라 남북 간 산업연계를 강화할 수 있는 구조를 만들 필요
 - 경제특구 자체뿐만 아니라 특구 배후지에서 추진되는 사업과의 연계를 통한 시너지 창출
 - ※ 금강산 관광사업이 한창 진행 중이던 시기 특구 내부에서 사용될 식자재를 특구 배후지에서 재배하여 공급한 사업 사례¹⁹ 등 참고 필요
- 기업을 통한 경험은 정치적 이유로 기업의 장기적 이윤을 해쳐서는 안되며, 기업도 투자에 대한 책임을 지는 구조를 지향
 - 경제협력 재개 초기에는 정치적 변수에 의한 투자 안정성 훼손 문제 등을 제도적으로 해소할 필요
 - ※ 대북 투자보장과 관련된 제도적 보완이 이루어져야 하며, 투자보장보험 등 금융지원은 대북제재(안보리 결의 2321호 등) 해소 선행 필요
 - 궁극적으로는 기업도 투자 리스크를 감수해야 함
- 다양한 주체들이 여러 분야에서 동시에 사업을 추진하는 것은 일견 무질서하거나 비체계적으로 보일 수 있으나, 자원의 적절한 배분을 통한 방향제시 등을 통해 극복 가능
 - 정부가 민간의 사업을 사전에 조정·통제하는 것은 바람직하지도 가능하지도 않을 것
 - 하지만, 중앙정부 자원(남북교류협력기금 등)의 배분 원칙과 기준을 어떻게 설정하는가에 따라 남북교류의 기초 유지 가능

- 우선순위: 현실적 제약 극복을 위한 교류 우선 추진
- 대북제재 대상이 아니면서 남북한 주민들에게 직접 영향을 미치는 사업 우선 추진
 - 말라리아·구제역·조류독감 등 초국경 질병 문제 등 남북 협력이 불가피한 분야로 평양공동선언에서 추진에 합의한 과제
 - ※ 실제 북한은 전염성 질병의 확산에 대해 높은 관심을 보여왔으며, 남북관계 경색기에도 관련 지원을 남한 및 국제사회에 요청

- 2005년 조류독감 발병시 국제기구 지원 요청²⁰
- 2009년 신종플루 관련 지원, 2014년 에볼라 바이러스 검역장비 대여 요청, 2015년 메르스(MERS, 중동호흡기증후군) 관련 장비 지원을 요청²¹
- 남북공동수계(한강, 임진강 등)의 재해·재난 공동대처, 갈수기 수량배분 문제 등은 남측 주민들에게 직접 피해가 발생하는 사안
- 접경지역에서 남북 군사적 긴장 완화, 한강하구의 평화적 통행 문제 등은 정전협정에서도 허용된 사안으로 우선 추진
- 인도지원, 이산상봉, 사회문화 및 스포츠 교류 등 사업 추진 명분이 분명하고 남북 간 신뢰 구축에 도움이 되는 분야에도 관심 병행
- 남북 간 경제력 격차와 북한의 경제 현실 등을 고려할 때, 인도지원 필요성이 감소하였다고 하더라도 일정 기간 대북지원이 불가피
 - 대북지원에 대한 부정적 여론 확산을 막기 위해서는 대북지원의 국내적 효과에 대한 고려도 필요
 - ※ 제주도의 대북 감귤 지원이 10년 이상 지속될 수 있었던 것은 과잉 생산된 감귤 가격 안정화에 기여하는 효과에 기인
- 단기적으로는 남북협의를 통해 공동의 이해를 확인하고 추진체계 및 사업 내용 등을 구체화 등에 초점을 맞출 필요
 - 본격적 경제협력 사업 추진 이전 남북 간 사업 협의는 북한의 긍정적 변화에 따른 밝은 미래를 제시하는 차원에서 접근
 - 남북교류는 남북 만의 이익이 아니라, 동아시아 전체의 공동번영을 지향한다는 점을 강조하고, 실제 사업도 그렇게 기획
- 남북이 기 합의한 사안 추진을 위해 제재 완화가 필요한 사업을 구분하고 대응책을 마련
 - 통일경제특구 추진을 위해서는 북한 노동자 고용을 금지²²한 제재 완화·해소 필요
 - 개성공단 재가동을 위해서는 섬유 및 의류 완제품 수입 금지(2375호)²³, 북한 내 금융기관 신규 개설 금지(2270호) 및 북한과 무역을 위한 금융지원 금지(2321호)²⁴ 등 문제 해결 필요

IV | 향후과제 및 정책적 고려사항

- 성공모델 창출 및 성과의 확산
- 협력 주체별 새로운 협력 모델창출
 - 민간, 지자체 등 비정부주체 중심 교류의 성공모델을 창출하고, 이 모델을 다른 지역으로 확산

- 북한 경제 회복을 위한 지원사업이 아니라, 남북 간 산업연계를 통해 지속가능한 경제협력생태계를 복원할 수 있는 사업을 지향
 - 경제협력 이외에 사회·문화 교류 등 다양한 층위의 협력사업들이 상호 시너지를 창출할 수 있는 종합적 프로그램을 지향
- 추진 기반 강화
- 평양공동선언 등 남북 합의 내용을 반영한 남북관계발전기본계획 수립
 - 남북관계 발전에 관한 법률 제13조에 의거 정부는 매 5년마다 남북관계발전 기본계획을 수립하여야 함
 - ※ 2차 남북관계발전기본계획(2013-2017)
 - 남북관계 변화 분위기가 확산되면서 다양한 남북교류 제안이 증가하고 있으나, 다양한 한계도 동시에 부각되는 상황
 - 지자체와 민간 등 비정부주체의 경우 남북교류 관련 체계적 정책개발 시스템이 미약하거나 부재, 정부정책과의 연계성도 부족
 - 남북관계 발전에 관한 법률 등 개정을 통한 지자체 남북교류의 제도적 위상(지자체의 책무 등)을 확보하고, 정부지원 근거 마련
 - 민·관 역할 재정립
 - 민간 분야에 대한 정부 정책은 승인·허가권 중심에서 정책개발·추진지원·평가 등으로 전환 필요
 - 중앙정부 남북교류협력기금 지원을 위해서는 사업 내용에 대한 평가체계 필요: 지원 원칙, 정부정책과의 연계성 등
 - 지자체 남북교류 중단기계획 수립 체계 마련: 남북관계 발전 기본계획과 관계, 지자체 남북교류의 법·제도적 위상 정립 등
 - 민간단체: 민관 역할 분담 및 지원 원칙 등
 - 비정부주체의 대북정보, 대북협상 경험 부족 등 보완
 - 공무원 통일교육 강화를 통한 지자체 담당자 능력 제고
 - 남북교류협력지원협회 등 역할 강화를 통한 민간단체 지원
 - 부처별·지자체별 계획 수립에 따른 혼선 극복
 - 남북관계발전기본계획, 남북교류협력추진협의회 등 기존 정책 개발 및 집행 체계 재검토
 - 국민적 동의를 확보할 수 있는 사업에 우선 집중
 - 정책 안정성과 지속가능성 확보를 위해서는 국민적 동의가 필수
 - 주민들이 직접 남북교류의 긍정적 효과를 체감할 수 있는 실질 이슈 중심의 사업을 발굴하고, 최대한 많은 국민의 참여를 유도

- 주변국과의 협력체계 발전
 - 남북관계의 발전은 남북은 물론 주변국 및 국제사회와의 협력이 긴요
 - 민간단체 및 지자체의 참여를 통한 주변국 국민 대상의 공공외교적 접근 활성화
 - 특히 중국과 러시아, 일본 등 주변국의 국가전략과 조응하여 모두가 이익을 얻을 수 있는 방식으로 추진하는 것이 바람직

주석

- 1) Heather Nauert, "Department Press Briefing," (September 20, 2018). 평양 남북정상회담에서 북한이 밝힌 조치들에 대응하여 미국이 동시적 조치를 취할 것인지 묻는 기자 질문에 대한 국무부 대변인 대답은 "... nothing can happen in the absence of denuclearization. Denuclearization has to come first." <<https://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2018/09/286096.htm>> (검색일: 2018. 9. 20)
- 2) "판문점 선언 이행에 평화변영과 통일이 있다," 『우리민족끼리』 (2018. 9. 5); "북남관계를 가로막는 것은 미국의 앞길을 막는 것이다." 『로동신문』 (2018. 9. 4)
- 3) "한미 정상 통화 결과 김의겸 대변인 서면브리핑," <<http://www1.president.go.kr/articles/4155>> (검색일: 2018. 9. 5)
- 4) 2018년 3월 6일 정의용 특사 방북 결과 발표
- 5) "스스로 제 앞길에 장애를 조성하는 자가당착에서 벗어나야 한다," 『로동신문』 (2018. 10. 4)
- 6) 대한민국 청와대 <<http://www1.president.go.kr/government-projects#page5>>
- 7) "문 대통령 신경제구상 USB 김정은에게 전달," 『중앙일보』 (2018. 5. 1)
- 8) 청와대 <<http://www1.president.go.kr/government-projects#page5>> 및 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』 (2017) 등을 참고하여 필자 작성.
- 9) 이수형·최용환, "평화지향의 안보체제 구축전략," 『INSS 전략보고, 2018-3』 (2018. 6)
- 10) 남북교류협력지원협회 & 전략물자관리원, 『대북제재 참고자료집 4.0』 (2018. 3) 참조.
- 11) 한국은행 북한경제자료 <<http://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>> (검색일: 2018. 9. 12)
- 12) Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Press, 2008)
- 13) 김명섭·홍익표, "문화적 프로젝트로서의 유럽통합과 독일의 문화정책," 『21세기 정치학회보』 제16집 1호 (2006), p. 172.
- 14) 정용길, 『독일 1990년 10월 3일: 통일을 생각하며 독일을 바라본다』 (서울: 동국대학교출판부, 2009), pp. 316-317.
- 15) 최용환, "한국의 통일정책 평가와 과제," 『신아세아』 제17권 4호(2010), pp. 265-266.
- 16) 새로운 남북교류 비전은 기존 한국 정부의 남북관계 발전 구상을 완전히 대체하는 것이 아님. 오히려 현 정부 남북관계 발전 전략의 현실성을 제고하기 위해 중앙정부 주도성, 경제협력 중심성 등을 보완하고, 대북제재 등 남북관계 발전을 제약하는 현실조건을 극복하기 위한 중단기 전략을 제시하고자 하는 것임
- 17) John Paul Lederach, 국방대 안보문제연구소 역, 『평화구축의 논리』 (서울: 국방대 안보문제연구소, 2002), pp. 98-108.
- 18) "北 민화협, 인도적 지원 NO ... 우리도 자존심 있다," 『아시아경제』 (2018. 10. 5)
- 19) 김신만, "북한 국영고성남새은실농장 협력사업", 제3차 통일농업전문가 포럼 발표자료(한국농촌경제연구원, 2015. 9. 8) 참조.
- 20) WHO, "Avian influenza - outbreak in poultry in the Democratic People's Republic of Korea", (30 March, 2005). <http://www.who.int/csr/don/2005_03_30/en/> (검색일: 2018. 9. 2) 당시 남한의 질병관리본부는 '북

한에서 조류독감 발생시 접경지역의 텃새를 통한 국내 유입 뿐 아니라 북한이 대유행의 발원지가 될 수 있다'는 우려를 표명("북한이 조류독감 블랙홀? 열악한 의료체계 등으로 대유행 근원지 우려," 『국민일보』 (2005. 10. 11))

- 21) “北, 메르스 관련 검역 장비·마스크 지원 요청”, 『Daily NK』 (2015. 6. 4)
- 22) 안보리 2371, 2375, 2397호 등 해외파견 북한 노동자 고용 금지 강화. 2375호는 신규 노동자 취업허가 금지
- 23) 개성공단 입주 기업 가운데 섬유 봉제 기업이 다수인 상황을 고려할 때, 개성공단 재개를 위해서는 제재 예외 인정 필요
- 24) 동 사안들 역시 개성공단 재개를 위해서는 제재 완화 필요

Abstract

As North Korea demonstrates its will to denuclearize, a peaceful atmosphere is spreading on the Korean peninsula. Nevertheless, it is true that the expansion of inter - Korean exchanges is limited due to the US's position to advocate that the progress of denuclearization and inter - Korean relations should be linked, and international sanctions on North Korea.

However, the South Korean government is pursuing a virtuous cycle of development and denuclearization of inter-Korean relations as a national task. Since the progress of denuclearization will take a considerable amount of time, sanctions against North Korea will be gradually phased out, and it is also necessary to consider the position of the United States, which is overriding measures for denuclearization. Given these constraints, a new approach is needed for the subjects, issues, and methods of inter-Korean exchanges.

Considering the above, this article proposes a different inter - Korean exchange method.

First, it emphasizes the role of non-governmental actors other than the central government in inter-Korean exchanges. The point is to utilize the flexibility of nongovernmental subjects relatively free from political and military issues.

Second, it focuses on issues based on interest. Through inter-Korean exchanges focused on issues that benefit both Koreas, stability and sustainability of inter-Korean relations will be secured. Of course, we need to expand the scope and scope of exchanges, starting with issues that are not subject to sanctions or have justified sanctions.

Third, it suggests concurrency, diversity, and connectivity in the exchange methods. It is necessary to deepen the depth and depth of mutual understanding and trust through the full exchange of the two Koreas, so that peaceful inter-Korean relations can be created.

Such new inter-Korean exchanges are necessary to overcome practical constraints such as sanctions. Furthermore, the development of inter-Korean relations will contribute to the establishment of a permanent peace system by accumulating experiences of resolving possible conflicts between the two Koreas in a non-violent manner after denuclearization.

.....

Key words: Inter-Korean Cooperation, NGO, North Korean Strategy, Peace Regime, New Economic Map

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아B/D
Tel. 02-572-7090 Fax. 02-572-3303 www.inss.re.kr