2018-27

INSS 전략보고

신안보 분야 남북협력 추진 전략

2018.12

김호홍 수석연구위원 · 오일석 부연구위원
chan1304@inss.re.kr
nusl2006@inss.re.kr

Ⅰ. 문제 제기
Ⅱ. 신안보의 의미와 특성
Ⅲ. 신안보 관련 북한의 인식과 남북협력의 필요성
Ⅳ. 신안보 관련 남북협력 실태
Ⅴ. 신안보 분야 남북협력 추진 방안

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

국문초록

신안보는 단순히 '새로운 안보'의 개념을 넘어 과거에도 있었지만 시대와 환경의 변화에 따라 새롭게 부상(浮上)하고 있는 안보(Emerging security)의 의미를 포괄하는 개념이다. 북한도 기후변화와 환경·감염병·에너지 문제 등 신안보 관련 이슈에 대해 그 심각성을 인식하고 적극 대처하고 있다. 남북이 공동번영을 위하여 나아가고 있는 지금 신안보 분야 협력을 적극 추진하여 공동의 위협에 함께 대응하고, 다가올 미래의 도전과 위협에 함께 대비할 필요가 있다. 남북은 이미 「6.15 공동선언」(2000년)과 「10.4선언」(2007년) 합의사항에 '신안보 문제'를 포함하였고, 이후 개최된 총리회담과 각 분야별 회담에서 구체적 합의를 도출한 바 있다.

신안보 분야 남북협력 추진을 위해서는 민간 부문에서 이론적 체계화와 공동연구 등을 추진하고 이와 병행하여 또는 여건이 성숙되면 정부차원의 협력사업으로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 분야별로는 기후·환경·감염병 등 시급성이 있는 사안에 우선적으로 협력하고 인구·식량·에너지 등에 대하여는 장기적인 의제로 협의해 나갈 필요가 있다.

한편, 남북이 당장 필요로 하는 기후변화 분야 협력을 시범적으로 추진하는 방안을 검토할 수 있다. 이를 위해 기상협력은 물론 접경지대 수해 정보공유 등 다양한 사업을 적극 추진할 필요가 있다. 아울러 북한이 기후변화 적응계획을 수립할 수 있도록 우리 정부가 지원하고, 이와 같은 다양한 협력 사업의 구체적 성과를 위하여 남북간 「기후변화 공동대응협정(가칭)」을 체결하는 것이 바람직하다.

핵심어: 신안보, 남북협력, 기후변화, 감염병, 기후변화 공동대응협정(가칭)

Ⅰ | 문제 제기

• 한반도 정세는 2018 김정은 신년사를 기점으로 대전환을 시작, 〈판문점 선언〉(4.27)과 북미 정상회담(6.12) 및 평양공동선언(9.19)으로 이어지면서 '갈등과 대립'의 국면에서 '대화와 협력'의 국면으로 전환

• 한반도 안보의 최대현안인 북핵문제도 향후 이어질 북미접촉 등을 통해 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이라는 기대가 고조
- 그러나, 관련국의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 북핵문제의 특성 및 구체적 해법을 둘러싼 미북간의 입장 차이 등을 고려할 때, 향후 북핵문제 해결 프로세스는 우리의 기대보다 더디게 진행될 가능성도 불배제

• 한편, 남북간에는 〈판문점 선언〉의 이행이 순조롭게 진행되는 가운데 문재인 대통령과 김정은 위원장간 신뢰가 증진되고 다양한 분야에서 대화와 교류의 모멘텀을 유지·발전
- 고위급 회담(6.1)과 남북장성급 군사회담(6.14), 적십자회담(6.22), 산림협력회담(7.4), 통일농구대회(7.4-6) 등 개최
- 8.15계기 제21차 이산가족 상봉(8.20-26)행사가 금강산에서 진행되었으며, 특사방북(9.5)에 이어 9월 남북정상회담(9.18-20)이 개최되어 〈9월 평양공동선언〉을 발표
  * 〈9월 평양공동선언〉 주요 내용 : ① 전쟁위험 제거(판문점선언 군사분야 이행합의서를 부속합의서로 채택) ② 교류 및 협력의 확대(동서해 철도·도로 연결 착공식, 조건부 개성공단·금강산관광 재개 등) ③ 이산가족 문제 해결(상설면회소 개소, 화상상봉과 영상편지 교환 추진) ④ 문화, 체육 분야 교류증대 ⑤ 핵무기와 핵위협 없는 한반도 ⑥ 김정은 위원장, 가까운 시일 내 서울 방문

• 향후 남북관계는 빠른 속도로 진전될 것으로 보이나, 북핵문제의 실질적 진전이 없는 상황에서 남북경협 등 본격적인 사업 추진에는 구조적 한계
- 이러한 점을 감안할 때, 북핵문제의 실질적 진전과 이에 따른 유엔 안보리의 제재가 완화될 때까지는 대북제재에 저촉되지 않는 이산가족 상봉과 스포츠 등 인도주의 및 사회문화 교류에 국한하여 협력 사업을 추진할 수 밖에 없는 실정

• 우리로서는 한반도 문제의 핵심 당사자로서 북핵문제와 남북관계가 선순환 구조 속에서 함께 발전해 나갈 수 있도록 중요한 역할을 수행

- 중장기적으로는, '북핵 문제의 평화적 해결 및 이를 통한 한반도의 항구적 평화정착'이라는 목표를 달성할 수 있도록 한반도 정세를 안정적으로 관리
- 단기적으로는, 남북간의 다방면적이고 지속적인 교류와 협력 확대를 통해 대화의 모멘텀을 이어가면서, 이를 바탕으로 북핵문제 해결을 적극 견인할 필요

• 한편, 최근 이상기후 현상과 감염병 확산, 환경파괴 등 '신안보 문제'가 새로운 글로벌 이슈로 등장하면서 남북 모두에게 해결해야 할 중요한 과제로 대두
- 신안보 문제는 그 특성상 국경을 초월하여 발생하는 위협이라는 점에서 남북 공동 대응이 효과적이며, 특히 남북관계 개선에 따라 인적·물적 교류의 확대가 예상되는 시점에서 협력 필요성은 더욱 증대

• 이러한 제반 여건을 감안하여 남북 양측이 상호 신뢰증진과 호혜적 입장에서 공동의 위협에 함께 대응할 수 있는 신안보 분야교류 협력 추진 방안을 검토

Ⅱ | 신안보의 의미와 특성

1. 신안보의 의미

• 신안보는 단순히 '새로운 안보'의 의미를 넘어 과거에도 존재하였으나 시대적 환경적 변화에 따라 새롭게 부상(浮上) 또는 창발(創發)하는 안보(Emerging security)의 의미를 포괄적으로 내포[1]
- 미시적 차원에서 소규모 단위 '안전(安全, safety)'의 문제가 양적 증대와 질적 전환 과정을 통해 거시적 차원으로 변화하면서 대규모 단위 '안보(安保, security)'의 문제로 진화하는 현상으로
- 기존의 '비전통 안보'(소극적 의미)로 대변되던 개념을 적극적으로 해석하여, 미래안보 측면에서 보다 포괄적 개념으로 이해하려는 인식을 반영[2]

• 이러한 신안보 문제는 탈냉전(脫冷戰)의 국제정세 흐름과 세계화·정보화 및 4차 산업혁명시대의 환경변화를 반영한 것으로, 전통안보(traditional security)의 중요성과 시급성이 상대적으로 낮아지면서 인간의 생명과 재산을 위협하는 새로운 도전요인으로 등장

2. 신안보 문제의 특성

가. 잠재성(潛在性)

- 신안보 문제는 평소에는 겉으로 드러나지 않고 수면하에 잠복해 있다가 어느 시점에서 양적 증가와 질적 전환을 통해 일정한 조건(임계점)이 충족되면 실질적인 '위협'으로 나타나는 점이 특징

- 즉, 평소에는 개인적 차원의 안전의 문제로 남아 있다가 어느 정도의 규모(量)와 범위(幅)가 확장되면 심각한 위협수준에 이르게 되어 국가차원의 안보 문제로 대두되는 이른바 '양질전화(量質轉化)'적 현상을 보여줌[3]

- 이러한 특성으로 인해 신안보 문제는 여론과 정책담당자의 지속적인 관심을 끌기 어려운 구조적 한계
  - 평소에는 미미한 수준으로 표출되거나 아예 잠복해 있기 때문에 의제화(agenda setting)가 어려운 측면이 있고, 이슈가 발생하더라도 문제가 해결되면 다시 관심권에서 멀어지는 경향
  - 따라서 국가정책에 있어서도 모두가 문제의식은 가지고 있지만 실제 정책의 우선순위에서는 후순위로 밀려날 수 밖에 없는 실정

나. 불가측성(不可測性)

- 국가를 주체로 하고 군사적 문제를 위주로 하는 전통안보는 다양한 수단과 경로 및 정보들을 통해 전쟁이나 도발의 징후를 어느 정도 사전에 탐지 가능

- 신안보 문제는 다양한 주체(개인, 단체, 자연, 바이러스 등)를 통해 불시에 나타나는 위협이기 때문에 이를 사전에 예측하고 대응하기가 매우 어렵다는 점이 특징

- 이러한 특성으로 인해 신안보 문제는 다음과 같은 접근방식을 요구
  - 상시적인 정보 관리와 분석 및 사전 징후 파악 등 다양하고 효율적인 예비조치들이 필요
  - 위협이 발생할 경우 즉각 대응조치를 취할 수 있는 효율적이고 합리적인 시스템 구축이 매우 중요

다. 초국가성(超國家性)

- 신안보 위협은 어느 한 국가에만 국한하는 것이 아니라 국경을 초월하여 영향을 미치게 되며,

세계화와 정보화 및 인적교류가 활발해질 수록 파급영향의 속도와 범위는 확대되는 특성

• 이러한 측면에서 신안보 위협에 효율적으로 대응하기 위해서는 국가와 국가, 국가와 국제기구, 국가와 단체 등 각 주체들 간의 상호 긴밀한 소통과 협력이 필요

라. 연계성(連繫性)

• 신안보 문제는 각 이슈간 긴밀한 관계를 가지고 연쇄적으로 진행될 가능성이 높은 특성
  – 어느 한 분야에서 위협요인이 발생하면 다른 이슈들에 직간접적으로 영향을 미침으로써 복합적인 문제를 유발하여 해결과정이 더욱 복잡하고 어려움
  – 예컨대, 기후 환경문제는 식량문제와 보건문제 및 에너지 문제 등과 상호 영향을 주고받으면서 진행될 수 있고, 난민문제는 보건 및 테러문제와 연계

• 따라서, 신안보 문제에 대한 대처는 특정 이슈에 대해 개별적으로 대응하는 '핀셋(pincette) 방식'의 단선적인 접근보다는, 컨트롤 타워를 중심으로 연관되는 모든 이슈들을 함께 고려하는 종합적이고 포괄적인 대응 시스템이 효과적

Ⅲ | 신안보 관련 북한의 인식과 남북협력의 필요성

1. 북한의 인식

• 북한은 기후변화와 환경·감염병·에너지 문제 등을 '신안보'라는 범주로 개념화하지는 않고 있으나, 개별 이슈에 대해서는 그 심각성을 인식하고 적극 대처

• 기후변화 문제 : 2005.4.27 유엔기후변화협약에 따른 〈교토의정서〉에 가입했으며, 2015.12.12. 〈파리협정〉에 서명하였고, 2016. 8.1. 〈파리협약〉에 가입하는 등 국제협의체에 활발히 참여
  * "조선민주주의인민공화국은 파리협약 당사국으로서 기후문제 해결과 지구환경보호에 이바지하기 위해 최선을 다할 것임"[4]

• 환경 문제 : 〈국가경제발전 5개년 전략〉 기간 내에 세계적인 추세에 맞게 주요 환경지수를 개선하겠다는 목표 하에 환경문제 해결에 적극 나서고 있는 상황[5]

- 김정은, 생산현장 시찰시 생태환경 보존의 중요성 강조[6] 및 북한당국은 최근 삼지연군에 '환경감시용 자동 측정 장비'설치[7]

• 감염병 문제 : 김정은 집권 이후 원격 진료체계와 의료서비스의 전산화 등 의료개선 및 감염병 조기대응 시스템 구축에 주력[8]
- 감염병 발생시 △ 출입경 통제 △ 비상대책기구 구성 △ 주민교육 실시 등을 통해 민감하게 대응
- 2014 '에볼라'발생시 외국인 출입을 통제하였고, 2015 메르스 사태시 〈국가비상방역위원회〉를 긴급 구성하는 한편, 보건성 국가위생검열원장은 노동신문 기고문(6.14, "메르스 대책을 제때 세우자")을 통해 주민들에게 대처방법을 상세히 소개
  * 2000년대 이후 북한 〈조선중앙연감〉은 이전 시기에 비하여 감염병에 대한 대응과 그 결과를 훨씬 구체적으로 서술하고 있으며, 특히 세계적으로 많은 영향을 미쳤던 사스(SARS)와 조류독감, 인플루엔자에 대한 적극적인 대처 필요성을 강조하는 한편, 역학 정보교환체계와 같은 효율적인 대처방식의 도입도 언급[9]

• 에너지 문제 : 김정은 집권 이후 신재생 에너지 개발 필요성을 강조하면서 대책을 독려
- 2013년 〈재생에네르기법〉을 제정한데 이어, 2014년 〈자연에네르기 중장기개발계획〉(2044까지 500만KW발전 목표)을 발표
- 김정은, 2016 신년사에서 "자연에네르기를 적극 이용해 긴장한 전력문제를 풀기위한 사업을 힘 있게 밀고 나가야 한다"고 강조

• 한편, 최근 노동신문 보도내용을 분석한 결과, 북한도 감염병·기후·환경·에너지·자연재해 등 신안보 문제의 중요성에 대해 관심을 갖고 있는 것으로 나타남
- 금년 들어 6개월(2018.1.1.-6.31)간 신안보 위협에 대한 노동신문의 보도내용은 총 49회 보도(통상적인 식량증산 문제나 에너지 문제 등 보도는 제외)[10]

<표1> 신안보 분야 노동신문 보도내용

구분	감염병	기후	환경	자연재해	에너지	사이버(테러)	기타 (식량, 난민, 인구)	계
건수	9	8	8	7	4	6	7	49

*** 노동신문(2018.1.1.-6.30) 내용을 분석, 저자가 직접 작성**

- 분야별로 보면 △ 감염병과 기후 및 환경문제에 가장 관심이 많았고 이어서 △ 자연재해 문제와 사이버·테러문제, 에너지 문제, 그리고 식량과 난민문제 등 다양한 이슈들에 관심
- 내용면에서는 북한 국내 상황을 보도하기보다는 대부분 외국의 사례 또는 국제단체·기구의 동향을 소개하면서 문제해결을 위한 국제사회의 협력 필요성을 강조
  * "오늘 국제사회는 이상기후 현상의 절박성을 깨닫고 그 방지를 위해 노력하고 있으며, 기후변화 대처 사업은 어느 나라에 국한되는 것이 아니고 세계가 힘을 합쳐서 해결해야 하는 초미의 문제임"[11]
  * "많은 전문가들은 사람과 감염 비루스(바이러스)간 전쟁을 끝나지 않았다고 말하고 있다. 국제사회가 국경에 관계없이 전 인류를 위협하는 비루스 박멸사업에 떨쳐나선다면 꼭 끝장이 나고야 말 것이라고 목소리를 합치고 있음"[12]

• 이로 볼 때, 기본적으로 북한은 신안보 개념을 사용하는 것은 아니지만, 다양한 새로운 위협(신안보 문제)의 중요성을 인식하고 이에 대처하기 위해 정권차원의 노력을 경주(傾注)하고 있는 것으로 평가
- 노동신문이 국내상황 보다는 해외사례나 동향을 소개하는 형식을 취하고 있는 것은, 이러한 이슈들이 자신들만의 문제가 아니라 국제사회가 함께 겪고 있는 문제라는 점을 강조함으로써 부정적 파급영향과 부담을 최소화하려는 의도

2. 신안보 분야 남북협력의 필요성

가. 시대적 측면 : '협력과 상생의 시대'에 부합

• 전통안보는 국가를 행위의 주체로 하며, 기본적으로 상대방을 적으로 상정하고 상대방의 군사력(물리력)으로부터 자신의 생명과 재산을 보호하는 '대결과 갈등'의 구조
- 즉, 전통적으로 국가안보는 국경 밖으로부터 가해지는 군사적 위협에 대처하는 것을 의미[13]

• 반면, '신안보'는 국가이외의 다양한 주체(개인, 단체, 자연, 기계, 미생물 등)에 의한 위협으로부터 인간의 생명과 안전을 보호하는 것을 의미
- 공동의 위협에 대응코자 하는 국가 상호간의 협력이 필요한 '협력과 상생'의 구조를 가진다는 점이 특징

• 이와 함께, 신안보 문제는 현재는 잠재해 있지만 미래에 나타날 수 있는 위협(인구·식량·기후)들을 포괄하고 있기 때문에, 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 남북이 미래에 함께 대비한다는 측면에서도 상징적 의미를 가질 수 있는 분야

- 지금은 〈판문점 선언〉과 〈9월 평양공동선언〉을 계기로 남과 북이 새로운 패러다임을 함께 만들어가야 하는 시점
  - 이러한 시대적 상황에서 남과 북이 ① 공동의 위협에 함께 대응하고 ② 다가올 미래의 도전과 위협에 함께 대비한다는 상징성을 가질 수 있는 신안보 분야 협력을 적극 추진할 필요

나. 호혜적 측면 : 남북 모두에게 이득이 되는 win-win 사업

- 새로운 시대의 남북 교류와 협력은 과거의 일방적이고 불균형적 구조(퍼주기식 교류협력)가 아니라, 쌍방향적이고 균형적인 구조로 추진해 나갈 필요

- 이를 위해서는 양측 모두가 필요로 하고 그 결과가 양측 모두에게 이익이 되는 사업 추진에 역량을 모아 나가는 것이 중요

- 신안보 분야는 다음과 같은 점에서 남과 북이 호혜적 입장(win-win)에서 추진할 수 있는 사업
  - 신안보 위협은 국경을 넘나드는 '초국경적' 특성으로 인해 어느 한 국가가 독자적으로 대응하는 데는 한계가 있으며, 유관국가간 연계 대응이 더 효과적이기 때문에 남과 북의 상호협력이 필요
  - 북한으로서는 기후, 환경, 보건 등 새로운 분야의 위협에 대응하기 위한 지식과 장비 등을 우리 측으로부터 지원 받을 수 있다는 점에서 관심
    * 예컨대, 감염병의 경우 "북한 전체주민의 32%정도가 감염병을 앓고 있어 남북협력을 가장 필요로 하는 분야"(정은경 질병관리본부장, 2018.7.19, 남북교류협력 대비 감염병 대응 심포지엄)
  - 우리로서는 향후 남북 인적왕래가 늘어날 경우 북한으로부터 감염병 등의 유입 가능성이 높아지고, 미세먼지도 북으로부터 유입되는 경우가 많아 관련 정보교환 등 사전에 대비하는 차원에서 신안보 협력이 필요
  - 뿐만 아니라, 식량이나 인구·에너지 등 분야의 협력은 장기적으로 통일에 대비한다는 차원에서도 상생(相生)을 지향하는 사업

다. 현실적 측면 : 대북제재 국면에서도 추진 가능한 사업

- 신안보 위협은 비정치적 사안이며, 인간의 생명 및 삶의 질 향상과 관련이 있는 이슈로서 인도적 성격이 강하기 때문에 남북 협력시 대외적으로도 명분을 보유

- 또한, 신안보 이슈들은 초국가적(超國家的)인 문제들로서 이미 국제기구나 지역협력체를 통해 교류와 협력이 이루어지고 있는 문제들이기 때문에 남북협력 추진시 정당성을 확보

• 한편, 신안보 분야 협력은 당장 대규모 현금이나 장비가 투입되지 않고 양측간 인식공유와 자료(정보)교환 등의 형태로 이루어질 것이기 때문에 대북제재 국면에서도 추진 가능한 사업

라. 전략적 측면 : 남북간 신뢰제고 및 교류협력의 연속성 유지

• 신안보 위협은 남북한 주민들이 공통으로 겪고 있는 문제이기 때문에 국민적 공감대 하에서 추진할 수 있는 사업이고 북한 주민들에게도 실질적 도움을 줌으로써 대남 우호인식을 유도할 수 있는 사업

• 뿐만 아니라, 북핵문제의 교착으로 남북관계의 획기적 진전이 어려운 상황에서도 이벤트성 스포츠문화 교류에 국한하지 않고 남북관계의 지속성을 유지하는 데 실질적으로 기여할 수 있는 상생의 협력분야

※ 이러한 제반 여건과 의미를 감안할 때, 남북간 신안보 분야 협력은 새로운 남북관계의 패러다임을 만들어 나가는 시점에서 상징성이 있고 또 우선적으로 추진해야 하는 분야로서, 이를 위해 정부와 민간이 적극 협력해 나갈 필요

Ⅳ | 신안보 관련 남북협력 실태

1. 과거 사례

• 남북은 「6.15 공동선언」(2000년)과 「10.4선언」(2007년) 합의사항에서 '신안보 문제'협력 내용을 포함
- 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 함[14]
- 남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 함[15]

• 한편, 이후 개최된 총리회담과 각 분야별 회담에서도 '신안보'문제 관련 합의를 도출
- 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력[16]
- 수해방지를 위해 쌍방지역 현지조사를 실시하며, 단독조사와 공동조사로 나누어 진행하고, 단독조사의 경우 쌍방은 각기 자기측 지역을 조사하며 그 결과를 교환하고 공동 조사시에 이를 확인

- 조사가 끝나는 대로 조사보고서를 작성하고 홍수예보시설 설치 및 묘목제공 등 구체적인 수해방지 대책을 마련하여 시행[17]
- 사리원 인민병원 현대화사업을 시범 실시하고 단계적으로 확대하며, 전문가 교류 등 그 운영을 위한 협력사업을 진행[18]
  - · 약솜공장 건립에 착수
  - · 전염병 통제를 위해 예방약 및 냉방운전 장치, 구급차, 진단시약, 치료제를 제공하며 남북사이의 상호 영향을 미치는 전염병 퇴치를 위해 공동으로 노력, 이 사업들과 관련한 실태조사 자료를 교환
  - · 북측 제약공장들이 원활하게 운영될 수 있도록 원료의약품 제공, 설비현대화와 관련한 문제 지속 협의
  - · 사리원병원 현대화와 약솜공장 건설 관련 실태조사를 실시
- 또한 남과 북은 환경보호 및 산림분야에 관하여 다음과 같은 협력 사업을 실시하기로 함[19]
  - ·백두산 화산 공동연구사업과 관련한 협력사업을 적극 추진하며, 이를 위한 실무협의를 개최
  - · 황사를 비롯한 대기오염 피해를 줄이기 위하여 2008 3/4분기 안으로 평양지역에 대기오염 측정시설을 설치하고 이를 더욱 확대해 나가며, 자료교환 진행
  - · 산림녹화 협력사업을 단계적으로 추진하며, 당면하여 사리원 지역에 양묘장을 조성
  - · 산림 병충해 방지를 위한 조사와 구제를 공동으로 진행

2. 문재인 정부

- 문재인 정부 출범 후에는 북핵문제와 군사적 신뢰구축 등을 중심으로 논의가 진행되어 왔으며, 신안보 분야 협력 문제에 대해서는 아직 본격적인 논의가 진행되지 않고 있는 상황

- 〈판문점 선언〉 : 남과북은 각계층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 합의

- 〈평양공동선언〉 : △ 남과북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 추진중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다 △ 남북은 전염성 질병의 유입 및 확산을 방지하기 위한 긴급 조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야 협력을 강화키로 합의

Ⅴ | 신안보 분야 남북협력 추진 방안

1. 기본 방향

- 신안보 문제는 남북 모두의 관심사이고 또 개별적인 대응보다는 상호 협력을 통해 공동으로 대응하는 것이 더 효과적
  - 다만, 아직 동 개념에 대한 양측의 이해와 공감대가 형성되어 있지 않은 상황인 만큼, 우선 가능한 분야부터 개별적 협력 사업들을 시작하고 단계적으로 협력의 수준을 높여나가는 접근 방식이 바람직

- 추진주체의 경우, 민간과 정부가 역할을 분담하여 민간부문에서는 우선 이론적 체계화와 공동연구 등을 추진하여 신안보 협력의 토대를 만들고, 여건이 성숙되면 정부와 민간이 협력하여 전면적으로 추진
  - 남북 싱크탱크 또는 NGO차원에서 접촉, 신안보 문제에 대한 개념정립과 이론적 체계화를 추진하고, 이를 바탕으로 정부간 협력 추진
  - 다만, 민간차원의 학술교류와 정부차원의 실질적 협력은 단계적이 될 수도 있지만, 동시적 진행도 가능

- 협력분야(의제와 형식)의 경우, 양측간 합의가 용이한 분야부터 시작하고 단계적으로 범위와 폭을 넓혀나가는 방향으로 추진
  - 우선적으로 양측 모두에게 도움이 되고(필요성), 현안이 되며(시급성), 안보환경의 특성을 감안(실행가능성)한 문제를 중심으로 논의를 시작, '인식 공유의 場'을 만드는 것이 중요
  - 따라서, 남북에 필요하고 시급한 '공동협력'의제를 먼저 다루고, 이후 '쟁점분야' 및 시급한 현안이 아닌 '중장기 의제'를 논의
  - 초기에는 개별적인 분야별로 교류협력을 추진하고, 양측간 인식의 공감대가 형성되면 '신안보'라는 틀 안에서 포괄적인 협력을 추진

- 방법론적으로, 초기에는 실태조사와 정보공유·자료교환 및 학술교류 등을 추진하고, 장비지원 등 예산이 소요되는 본격적인 사업은 비핵화 진전에 따라 추진

<표2> 신 안보 분야 남북협력 구도

구분	초기 단계	여건 성숙 단계
주체	민간(이론적 체계화) 및 정부 개별사업 추진	정부·민간 협력 전면적 추진
의제(분야)	공동협력 분야: 기후, 환경, 보건, 재난	쟁점 분야 및 중장기 과제: 인구, 식량, 에너지, 사이버
형식	분야별 협력	'신안보'의 틀 속에서 포괄적 협력
내용	▶ 개념 및 인식 공유 ▶ 공동연구 ▶ 조사, 자료교환	▶ 장비 및 기술 지원 ▶ 전문가 교류 ▶ 시스템 구축

2. 세부 추진계획

가. 旣 합의사항 성공적 이행으로 신안보 협력의 토대 구축

• 우선적으로 〈판문점 선언〉과 〈9월 평양공동선언〉에서 합의한 사항들에 대한 성실한 이행 및 성과제고에 총력 경주

• 기 가동중인 〈남북산림협력 분과회담〉 논의를 바탕으로 북한의 황폐한 산림을 복구하는 데 적극 협력
- 북한의 산림면적은 국토의 73%에 해당하는 899만 ha이며 그 가운데 2008년 기준 산림면적의 32%인 284만ha가 황폐화(유광수 산림청 차장, 2018.7.4.)
- 우선적으로 북한의 산림실태를 정확하게 파악하기 위한 공동조사와 연구를 실시하고, 이를 바탕으로 지원내용과 방법을 확정
- 추진사업(예시)[20] : 북한내 양묘장 건설 및 기술 지원, 병충해 공동방제 실시 및 기술 전수, 북한 산림전문가 초청 및 연수실시 등

• 평양공동선언에서 합의한 〈보건의료 분야 협력〉 적극 추진
- 보건의료 분야는 북한의 열악한 보건의료 환경과 최근 빈번하게 발생하는 감염병에 따른 피해규모 확대 등으로 남북간 협력이 가장 시급하고 필요한 분야
- 추진 가능한 사업(예시) : △ 북한 의료실태 공동조사 및 자료교환 △ 감염병 공동관리 사업(결핵, 말라리아, 구제역, 신종플루 등) △ 북한 병원과 의료시설, 제약회사 현대화 지원 등
- 『남북보건협정』(가칭) 체결 : △ 정보교환의 방법 △ 방역협력 체계 구축 문제 △ 교류 인원들에 대한 의료편의 제공 △ 의료보건 전문가 교류 방법 △ 재난 및 응급의료 수요 발생시 협조방법 △ 국제기구에서의 협력 방안 등

나. 신안보 관련 학술교류 실시 : 정보자료 공유 및 이론적 체계화

- 신안보 문제는 아직 남북 양측 모두에게 생소한 개념으로, 남북은 동 문제를 '신안보'라는 포괄적인 개념의 틀에서 이해하기보다는 개별 분야별로 인식·대응하고 있는 상황

- 따라서, '신안보'분야 협력을 본격적으로 추진하기 위해서는 먼저 신안보 문제에 대한 정보자료 공유와 학술적 차원의 개념정립 등 이론적 체계화를 통해 인식의 공감대를 형성하는 것이 중요

- 신안보 관련 싱크탱크간 학술교류 실시
  - 주체 : 신안보 포괄 싱크탱크 주관하에 각 전문 분야별 싱크탱크가 공동으로 참여
  - 형식 : 남북 양자 교류가 바람직하지만, 북한의 호응을 유도하기 위해 제3국(중국)을 매개로 하는 3자 형식도 고려
  - 의제 : 신안보 문제 관련 개념정립, 공동 연구, 세미나 개최, 연구자료 교환 등 학술차원의 협력방안

다. 현안 협력을 기반으로 쟁점 및 장기과제로 확대

- 일반적으로 신안보 위협은 △ 기술 분야(인공지능, 사이버, 테러) △ 자연 분야(기후변화, 에너지, 식량, 재난재해) △ 사회 분야(보건, 인구) 등으로 구분

- 협력분야는 ① 시급성이 있고 양측 협력으로 공동대응이 필요한 현안분야 추진 ② 양자간 입장 차이로 갈등을 유발할 수 있거나 장기적 이슈 협력 ③ '신안보'의 틀 속에서 통합적으로 협력하는 순으로 진행

<표3> 신안보 분야별 추진시기 및 협력사업(예시)

구분		협력 사업
우선 추진	기후변화 환경	▪ 한반도 기후변화 관련 과학적 정보생산과 교류 및 대응시스템 구축 ▪ 『기후변화공동대응 협정』 체결 추진 ▪ 북한지역 산림복구사업 추진
	보건 (감염병)	▪ 북한 보건의료 실태 관련 공동조사 실시 ▪ 감염병 예방과 치료를 위한 남북 공동대응 시스템 구축(정보교류, 응급의료체계 포함) ▪ 여건 성숙시 의료장비와 기술, 첨단병원, 의약품 등 직접지원
	재난 재해	▪ 재난 재해 정보교류 및 대응사례 공동연구 ▪ 재난 재해 공동대응시스템 구축

구분		협력 사업
중장기 추진	인구	▪ 남북공동 인구조사 시스템 개발 및 지원 ▪ 중장기 인구 발전정책 공동 연구 및 개발
	식량	▪ 북한지정 경제개발구(특구)에 '복합농촌 단지'조성 지원(우선적으로 농업기술 전수) ▪ 여건이 성숙되면 비료 등 영농자재 직접 지원으로 생산량 증대 유도
	에너지	▪ 재생에너지 관련 공동연구 및 개발 ▪ 여건성숙에 따라 전력·가스 협력 본격추진 ▪ 한반도 에너지 발전 관련 중장기 계획 공동수립
	사이버	▪ 사이버공격을 통한 적대행위 금지 협약 체결 ▪ 사이버보안 기술 공동연구 및 개발

* 관련자료 종합하여 재구성

- 협력사업의 내용에 있어서는, 실태조사와 정보자료 교환·공동 연구·지표 개발 등을 우선적으로 실행하고, 장비 지원을 비롯한 대규모 예산 투입사업은 대북제재 국면을 감안하여 단계적으로 추진

- 이러한 기본인식 하에 '기후변화'관련 협력사업을 시범적으로 시행하는 방안 검토
  - 기후변화 분야는, 미세먼지와 폭염 등으로 남북한 모두에게 시급한 대응이 필요한 현안일 뿐만 아니라, 여타 이슈와의 연계성도 강하기 때문에, 시범 사업으로 실시하여 성과를 거둘 경우 신 안보 분야 전면적 협력의 토대가 될 것으로 기대

3. 시범사업 : '기후변화'에 대응한 남북협력 사업 추진

가. 북한의 기후변화

- 한반도의 기후변화는 전 지구적 기후변화 속도보다 빠르게 진행되고 있으며, 지난 30년(1981-2010년)간 한반도의 기온은 연평균 1.2도 상승[21]
  - 북한은 남한에 비해 기온상승의 속도가 빠른데, 연평균 기온 상승이 북한은 0.45도/10년으로 남한의 0.36도/10년에 비하여 1.3배 높음

- 북한 기상기문국 발표 자료에 의하면 북한은 지난 100년간 연평균 기온이 1.9도 상승[22]
  - 계절별로 겨울이 4.9도, 봄이 2.4도, 가을이 0.8도로 상승하였는데, 이처럼 기온이 상승하면서 겨울은 20일 짧아지고 봄과 여름철 길이는 각각 15일씩 증가

- 1920년대와 비교하여 등온선은 100km 북쪽으로 상승하였으며, 겨울철 얼음의 깊이는 1970년대와 비교하여 13cm 감소

• 최근 북한의 기상 특성은 겨울철 한파와 여름철 열대야 및 폭염 현상이 나타나는 극심한 이상기후 현상을 보임[23]

나. 기후변화에 따른 취약성

• 자연재해에 대한 사회적 인프라가 미비한 북한은 홍수와 가뭄과 같은 자연재해 피해도 증가

• 2013년에 북한에서 발생한 집중호우(7월 12일–22일)로 평양과 함경북도를 제외한 대부분의 북한 지역에서 홍수로 인해 피해[24]
- 북한 외무성 자료에 따르면, 80만 명 이상이 홍수의 피해를 받았으며, 48,688명의 이재민, 농경지 11,567ha 침수, 11,757동의 건물과 38km의 농수로가 피해
- UN 등 국제기구의 조사결과에 의하면 이재민을 위한 위생물품, 맑은 물, 위생시설, 설사·호흡기 질환 및 전염병 확산방지를 위한 의약품 등 구호물품 지원이 필요

다. 기후변화 대응을 위한 남북협력 사업 추진 필요성

• 한반도 평화와 번영의 시대에 기후변화는 남북한이 공동으로 직면하고 있는 안보문제

• 북한은 기후변화에 따른 자연재해와 감염병 등에 대응하기 위한 인프라가 부족하여 주민들의 생명과 재산에 막대한 피해 발생

• 기후변화에 취약한 북한 지역의 기후변화 대응 역량을 강화시키는 것은 북한 주민의 이탈에 따른 체제 불안정성을 방지
- 이와 함께, 이들이 남한으로 유입되는 경우 발생할 수 있는 사회·경제 및 보건위생 관련 문제의 발생을 방지하는 효과도 기대

• 기후변화 대응을 위한 남북협력 사업의 추진은 장기적으로 볼 때 우리의 국가안보에 도움이 되는바, 지금이 기후변화 관련 남북 협력사업을 시작할 수 있는 최적의 시기

라. 남북협력 사업 추진

- 우선적으로 한반도의 기후변화를 모니터링하고 전망하는 남북 기상협력과 접경지대의 수해 관련 정보공유 사업을 시행

- 한편, 여타분야(신안보 이슈)와의 연계성이 강한 기후변화의 특성을 고려한 종합적이고 체계적인 남북간 협력 프로그램을 수립·추진

- 이를 위해, 북한의 『국가기후변화 적응계획』과 같은 거시적이고 종합적인 계획수립을 적극 지원[25]
  - 부문별·개별사업으로는, 에너지·농업과 물관리·기상 및 재해대응· 보건·산림·생태계 복원을 위한 사업 등
  - (에너지) 전력공급 사업 및 재생에너지 시설구축 사업
  - (농업) 기후변화 적응형 농작물 품종개발과 농업 생산 시스템 구축
  - (물 관리) 수질관리 및 수자원 관리사업
  - (기상 및 재해 대응) 남북공동 기상관측 네트워크의 구축과 자연재해 예·경보시스템 구축
  - (보건) 기후변화 민감 매개체성 질병의 확산 방지와 말라리아 퇴치사업
  - (산림과 생태계 복원) 조림사업과 기후변화에 따른 생물다양성 모니터링 사업

- 위 부문별 사업과 더불어 지역주민의 역량강화와 여러 부문간 협력 사업을 연계하여 신안보 차원의 '프로그램형 사업'으로 발전

마. 「기후변화 공동대응협정(가칭)」 체결

- 기후변화에 대응하여 위와 같은 사업을 추진하기 위해 남북은 「기후변화 공동대응협정(가칭)」을 체결할 필요
  - 동·서독은 1973년 「재난공동대응협정」을 체결하였고, 「동·서독 간 경계지역에서의 재난대응의 원칙에 대한 독일연방공화국(서독) 정부와 독일민주공화국(동독) 정부 간의 협정」을 체결[26]
  - 양측은 동 협정을 통하여 다양한 재난의 유형을 상정하고 그에 대하여 협력할 것을 합의

- 동·서독 사례를 참고하여 남북도 「협정」을 체결, 기후변화 대응을 위한 협력사업을 제도적이고 구체적으로 추진

4. 고려 사항

- 남북 모두 '신안보'개념이 정립되지 않은 상황에서 다양한 이슈들을 '신안보'의 틀 속에서 협의하는 데는 한계가 있기 때문에, 상호 인식의 공감대가 형성될 때 까지는 분야별 협력 추진이 바람직

- 대북제재 국면과 신안보 문제의 초국경(超國境)적 특성 등을 감안, 남북 양자협력 뿐만 아니라 중국·일본 등 주변국이 공동으로 참여하는 다자간 협력방안도 적극 모색

참고문헌

국내자료

• 단행본 및 논문

국가안보전략연구원, 4차 산업혁명 시대의 신안보 : 도전과 과제 세미나 팜플랫(2018. 4. 30)

김상배, 『신흥안보의 미래전략』, 서울대학교 국제문제연구소 총서(2017).

김상배, 『신흥안보와 메타 거버넌스 : 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해』, 한국정치학회보, 2016 봄.

김진혁, 『북한 전염병사 연구』, 연세의사학, 20(2), 2017.

명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반구축연구Ⅲ』, 한국환경정책·평가연구원(2013).

박훈민, 남북교류협력시대를 위한 「남북재난공동대응협정」의 체결 필요성, 법연 Summer 2018, Vol.59(2018. 6. 1), 한국법제연구원

신형전, 『남북보건의료 협력과 발전방향』 심포지엄(2018.6.22.) 발제문

홍용표, 『탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명』, 한국정치학회보, 36(4)

• 남북 합의서 등

「6.15 공동선언」(2000년)

「10.4선언」(2007년)

남북 총리회담 합의서(2007.11.16.)

임진강 수해방지와 관련한 합의서(2004.3.5.)

남북 보건의료 환경보호협력분과위원회 합의서(2007.12.21.)

판문점선언(2018.4.27.)

9월 평양공동선언(2018.9.19.)

북한자료

김경준 국토환경보호상, 태국 환경개발국제회의 연설(2017.9.7.).

노동신문(2018.6.11.).

노동신문(2018.5.23).

노동신문 (2018.4.26.).

조선중앙통신 (2018.7.10.)

조선중앙통신 (2017.7.11.).

조선중앙통신 (2016.8.4.).

주석

1) 국가안보전략연구원, 4차 산업혁명 시대의 신안보 : 도전과 과제 세미나 팜플렛(2018. 4. 30), 〈신안보개념〉 참조.
2) 김상배, 신흥안보와 메타 거버넌스 : 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해, 한국정치학회보(50), 2016봄, p.77.
3) 김상배, 『신흥안보의 미래전략』, 서울대학교 국제문제연구소 총서, 2017. p39.
4) 조선중앙통신 (2016.8.4.).
5) 김경준 국토환경보호상, 태국 환경개발국제회의 연설(2017.9.7.).
6) 조선중앙통신 (2018.7.10)
7) 조선중앙통신 (2017.7.11.).
8) 노동신문 (2018.4.26.).
9) 김진혁, 북한 전염병사 연구, 연세의사학, 제20권 제2호, 2017. p.81.
10) 노동신문(2018.1.1.-6.30) 내용을 분석, 저자가 직접 작성
11) 노동신문(2018.6.11).
12) 노동신문(2018.5.23).
13) 홍용표, 『탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경 재조명』, 한국정치학회보 36(4), p121.
14) 「6.15 공동선언」(2000년) 제4항
15) 「10.4선언」(2007년) 제7항
16) 남북 총리회담 합의서(2007.11.16.)
17) 임진강 수해방지와 관련한 합의서(2004.3.5.)
18) 남북 보건의료 환경보호협력분과위원회 합의서(2007.12.21.) 〈보건의료 협력사업〉
19) 남북 보건의료 환경보호협력분과위원회 합의서(2007.12.21.) 〈환경보호/산림분야 협력사업〉
20) 신영전, 『남북보건의료 협력과 발전방향』 심포지엄(2018.6.22.) 발제자료 참조
21) 명수정 외, 「한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반구축연구Ⅲ」, 한국환경정책·평가연구원(2013), 요약문 참조.
22) Ibid. 26족 참조.
23) Ibid. 26-50쪽 참조.
24) Ibid. 50-51쪽 참조.
25) Ibid. 262쪽 참조.
26) 박훈민, 남북교류협력시대를 위한 「남북재난공동대응협정」의 체결 필요성, 법연 Summer 2018, Vol.59(2018. 6. 1), 한국법제연구원, 25쪽 참조.

Abstract

Emerging Security is a comprehensive concept covering new and traditional security which are emerged in this century. North Korea has also identified the importance of emerging security issues such as climate change, environmental protection, infectious disease, energy development and responded progressively against the issues.

After PyoungChang winter olympic games, South and North have made a great steps toward joint prosperity. To achieve the prosperity South and North shall urgently respond the threats arising from the emerging security issues. South and North have already agreed to make joint responds and cooperation against the threat in the 「June 15 Joint Declaration(2000)」 and 「October 4 Declaration(2007)」. In the Succeeding Dialogues such as Prime Minister Dialogue and each sectors dialogues, South and North have also agreed to make joint efforts to prepare for the emerging threats.

To make more fruitful results and actual projects, South and North shall establish two tract activities as an basic strategy: South and North first shall launch the civilian sector cooperation after then they shall also develop government to government cooperation. After agreeing the basic strategy they shall initiates projects responding the immediate threats arising from climate change, environmental protection, infectious disease. After starting the projects, North and South will focus long term agendas such as population, food and energy.

To prepare for the climate changes issues, South and North Korea shall initiate a meteorology cooperation project and an information sharing project on the border areas. South Korean government shall also assist North Korean government to establish 'Plan for Adaption of Climate Change'. To make successful results South and North Korea shall consider to sing an so called 'Protocol on Joint Responding the Climate Change'.

Key words: Emerging Security, climate change, environmental protection, Plan for adaption of Climate Change, Protocol on joint responding the Climate Change

※ 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