

2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제

2019.5.24.(금) 13:00~17:30
한국프레스센터 기자회견장(19층)



2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제

2019.5.24.(금) 13:00~17:30
한국프레스센터 기자회견장(19층)



13:00~13:20 등 록

13:20~14:00 개회식

개회사 전병곤 | 통일연구원 원장 직무대행

축 사 김연철 | 통일부 장관
성경륜 | 경제·인문사회연구회 이사장

기조강연 정세현 | 전 통일부 장관 / 한반도평화포럼 이사장

14:00~15:20

1세션

신한반도체제의 비전과 목표 (라운드테이블)

사 회 고유환 | 동국대학교 교수 /
대통령직속 정책기획위원회 평화번영 분과위원장

발 표 신한반도체제의 비전과 목표
조한범 | 통일연구원 선임연구위원

토 론 박인휘 | 이화여자대학교 교수
박종철 | 통일연구원 석좌연구위원
배기찬 | 대통령직속 정책기획위원회 위원
이대근 | 경향신문 논설고문
조성렬 | 국가안보전략연구원 자문연구위원

15:20~15:40 휴 식

15:40~17:30

2세션

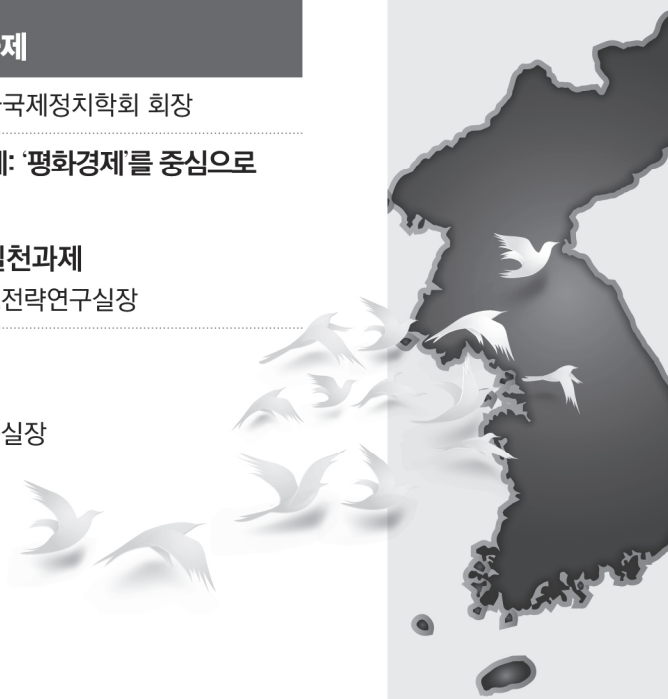
신한반도체제 추진 방향과 과제

사 회 김유은 | 한양대학교 교수 / 전 한국국제정치학회 회장

발 표 경제협력공동체 추진 전략과 과제: '평화경제'를 중심으로
임강택 | 통일연구원 석좌연구위원

평화협력공동체 실현을 위한 실천과제
최용환 | 국가안보전략연구원 안보전략연구실장

토 론 김영윤 | (사)남북물류포럼 회장
최지영 | 한국은행 부연구위원
서보혁 | 통일연구원 인도협력연구실장
이남주 | 성공회대학교 교수



기조강연	신한반도체제 구축을 위해 해야 할 일들 정세현 전 통일부 장관 / 한반도평화포럼 이사장 1
------	---

1세션 신한반도체제의 비전과 목표 (라운드테이블)

발 표	신한반도체제의 비전과 목표 조한범 통일연구원 선임연구위원 11
토 론	박인휘 이화여자대학교 교수 33 박종철 통일연구원 석좌연구위원 39 배기찬 대통령직속 정책기획위원회 위원 45 이대근 경향신문 논설고문 57 조성렬 국가안보전략연구원 자문연구위원 63

2세션 신한반도체제 추진 방향과 과제

발 표	경제협력공동체 추진 전략과 과제: '평화경제'를 중심으로 임강택 통일연구원 석좌연구위원 69 평화협력공동체 실현을 위한 실천과제 최용환 국가안보전략연구원 안보전략연구실장 85
토 론	김영윤 (사)남북물류포럼 회장 103 최지영 한국은행 부연구위원 109 서보혁 통일연구원 인도협력연구실장 113 이남주 성공회대학교 교수 117



2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제



기조강연

신한반도체제 구축을 위해 해야 할 일들

정세현

전 통일부 장관/한반도평화포럼 이사장

신한반도체제 구축을 위해 해야 할 일들

정세현(전 통일부 장관/한반도평화포럼 이사장)

I.

‘신한반도체제’론은 지난 100년 동안 우리민족이 자기 운명 결정의 주체가 되지 못하고 객체로 전락한 결과, 일본의 식민지로 살았고 광복 후에는 분단 국가로 살아온 역사에 대한 반성의 산물이라고 할 수 있다. 동시에 앞으로 100년은 우리가 자기 운명 결정의 주체가 되어야만 한다는 역사의식의 발로라고 할 수 있다.

신한반도체제는 구한반도체제, 즉 기존의 동북아 국제질서를 타파하고 우리민족이 중심이 되어 동북아 국제질서를 새롭게 구축하겠다는 것이지만, 남북이 손잡고 새로운 국제질서를 구축해나가기 위해서는 강대국들과의 협력이 매우 중요한 일이 될 수밖에 없다.

그런데 지금 우리나라의 외교문화에서 이런 일을 추진해나갈 수 있는 동력이 만들어질 수 있을지 의문이다. 신한반도체제 구축의 동력을 만들어 나가려면 맹목적인 반복의식과 대국 추종주의가 주류를 이루는 뿌리 깊은 외교문화부터 개벽되어야 한다. 특히 국가권력을 장악하고자 하는 정치인들의 주인의식부터 확립되어야 한다. 공무원과 외교관들도 확실한 국가이익관을 확립해야 할 것이다.

그렇지 않으면 ‘신한반도체제’론은 중장기 국가 운영의 철학으로 자리매김하지 못하고 훗날 역사기록에 한 때의 낭만적인 레토릭으로 기록될 수도 있다. 문 대통령과 참모들은 그 점을 경계해야 한다.

II.

신한반도체제론은 평화경제론을 방법론으로 삼는 것 같다. 김대중-노무현 정부 때는 남북 경제협력을 통해 평화를 가져오겠다는 취지에서 “경제협력이 평화를 가져온다”는 논리로 남북화해협력을 추진했다. 보수진영은 대북 인도적 지원과 남북경협을 ‘퍼주기’로 규정하면서 국민들의 이기심을 자극, 햇볕 정책에 흠집을 내왔다고 할 수 있다.

앞으로 “평화가 경제를 발전시킨다”는 논리로 신한반도체제 구축에 대한 국민적 지지를 끌어내기 위해서는, 논리도 중요하지만, 평화가 경제번영을 가져올 것이라는 인식이 확산될 수 있도록 제도적 장치도 만들어 나가야 한다.

그동안 남북 군사상황이 남북 경제교류협력 지속과 단절의 결정적 요인이었던 점을 감안할 때, 남북군사공동체와 함께 남북경제공동체를 만들자는 것은 설득력이 있다. 남북군사공동위원회를 남북평화협력공동체로 발전시키고 남북경제공동위원회를 남북경제협력공동체로 발전시켜 그걸 토대로 ‘남북연합’ 상태까지 나가야 ‘신한반도체제’를 구축할 수 있다고 본 것도 타당하다고 본다.

그런 점에서 문재인 정부가 남북경제협력 지속가능성을 키우기 위해 한반도 평화를 먼저 정착시키자는 취지에서 기존의 순서를 바꿔 ‘평화가 경제’라고 하는 건 의미가 있다.

그러나 평화협력공동체가말로 남북의 합의만으로 만들기 어려운 동시에 주변국들의 협조와 지원이 절대 필요한 일이다. 특히 남북 군사적 대결상태가 끝나야 하고 그러기 위해서는 북미 간 군사적 적대 상태가 끝나야 할 텐데, 그건 또 북핵문제 해결과 맞물려 있다.

그런 점에서 ‘새로운 북미관계 수립’, ‘한반도의 항구적 평화체제 구축’, ‘한반도의 완전한 비핵화’에 합의한 6.12 싱가포르 북미 공동선언의 합의이행은 신한반도체제 구축의 필요충분조건이라고 할 수 있다.

우리로서는 한반도 평화체제 구축을 위한 사전 준비 차원에서 남북군사공동위원회 구성을 ‘정전협정의 평화협정으로의 전환’ 과정 전에 시작해야 할지, 평화협정 체결과정과 병행해야 할지에 대해서도 방침을 정해야 할 것이다.

III.

제가 1977년 통일원에 들어가서 지금까지도 통일문제를 공부하고 있는데, 제 기억으로는 남북관계 개선이라는 것이 정책방향이나 정책기조 수준에 머물러 있을 때는 ‘남남갈등’이라는 말 자체가 없었다. 그러나 남북관계 개선이 눈앞의 현실 문제가 되자 나온 게 ‘남남갈등’론이었다. 한마디로 군사정권 하에서는 들을 수 없었던 말이 ‘남남갈등’이었다.

‘문민정부’를 자임한 김영삼 정부 때인 1995년 6월 대북 쌀 지원을 하자 보수언론이 바로 쌀 지원을 ‘퍼주기’라고 규정했고, 그 이후 ‘퍼주기’와 ‘인도주의적 지원’ 간의 입장 차이를 언론에서 ‘남남갈등’이라고 규정을 했다.

김대중 정부 들어 햇볕정책으로 남북 왕래-교류협력이 일상화되자 보수진

영에서는 수시로 남남갈등론을 제기했다. 남북 교류협력을 중단시키거나 속도를 늦추려고 ‘남남갈등’론을 ‘전가의 보도’처럼 휘둘렀던 것이다. 반면에 이명박 박근혜 정부 하에서 남북관계가 단절돼 나가는 동안 ‘남남갈등’론이 제기되지 않았다.

이건 한반도 냉전구조가 지속되는 동안 구축된 남북 분단체제 하에서 구축된 기득권이 무너지는 걸 두려워하는 세력이 명분상 분단체제-냉전구조 지속을 외칠 수 없으니까 “남북갈등 풀기 전에 남남갈등부터 치유하라”면서 남북관계 개선 움직임을 멈추게 하거나 속도라도 늦춰보려는 것이었다고 봐야 할 것 같다.

신한반도체제 구축이야말로 냉전구조와 분단체제를 완전 종식시켜야 비로소 가능해지는 일인 만큼 기득권을 지키기 위해 냉전구조 해체와 분단체제 와해를 저지하려는 갖가지 이론과 주장에 대한 대응책도 마련해야 할 것이다.

그런데 남남갈등파들의 저항은 국내에서만 진행되지 않고 국제연대를 형성해 나가면서도 전개될 가능성이 있다. 이런 데 대한 대비책도 준비해야 할 것으로 본다.

IV.

‘신한반도체제’는 이렇게 외교적 각성과 제도차원의 준비, 그리고 정치·사회 문화적 장벽 극복을 동시에 추진해야 하는 과업이다. 슬로건만으로 우리민족이 우리 운명의 결정 주체가 되는 새로운 100년을 열어 나갈 수 있겠는가?

2032년 하계 올림픽을 남북이 공동 주최할 수 있도록 IOC도 돕겠다고 한 걸로 알고 있다. 앞으로 13년 후 남북이 하계 올림픽을 공동으로 주최하게 된

다면, 그 준비과정에서 남북관계는 크게 발전할 것이다.

그렇다면 남북관계를 막연하게 발전만 시켜 나갈 것이 아니라 그 시점쯤에는 남북관계가 '남북연합' 단계에 진입할 수 있는 로드맵을 짜나가야 할 것이다.

1세션

신한반도체제의 비전과 목표
(라운드테이블)



2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제



발표

신한반도체제의 비전과 목표

조한범

통일연구원 선임연구위원

신한반도체제의 비전과 목표

조한범(통일연구원 선임연구위원)

I. 미완의 두 전쟁과 한반도·동북아 질서

한국과 중국, 일본은 유교문화권이라는 공통성을 기반으로 사실상 일일생활권을 형성하고 있다. 그러나 영토 및 과거사 문제 등 당면 현안은 한중일 3국 간 긴장관계의 상수로 작용하고 있으며, 국민간의 거리감은 상존하고 있다. 한중일은 가깝고도 먼 이중적 관계에 있으며, 역내 미중 패권경쟁구도는 심화되고 있다. 그 뿌리는 미완으로 끝난 태평양 전쟁과 한국 전쟁에 기반을 두고 있다. 북한과 중국의 공산화는 패전국 일본이 미국의 동맹국으로 전환하는 결정적인 계기였으며, 한국전쟁은 불완전한 정전체제로 귀결됨으로써 한반도와 동북아 군사적 긴장의 핵심 요인으로 작용해왔다.

오늘날 동북아 국제질서는 태평양전쟁 종전 후 일본의 전후처리를 위해 체결된 샌프란시스코 강화조약에 기반을 두고 있다. 샌프란시스코 강화조약은 1951년 9월 8일 미국 샌프란시스코에서 체결된 연합국과 일본간 평화조약이다. 이 조약이 발효됨으로써 일본은 일거에 주권을 회복할 수 있었다. 동 조약을 기반으로 형성된 동북아 국제질서가 샌프란시스코체제이며, 한반도의 안보질서도 이 체제와 밀접한 관련이 있다.

샌프란시스코 강화조약의 최대 승리자는 미국이었다. 태평양전쟁 이전까지만 해도 미국은 동북아에 대해 지배적인 영향력을 행사하지 못했으며, 보다 중요한 지역은 유럽이었다. 태평양전쟁 종전에 따라 미국은 점령군 자격으로

일본에 진주했고, 일본이 강점했던 한반도와 모든 국가의 전후 처리에 관여할 수 있는 권리를 확보했다. 태평양전쟁의 전후처리 과정은 불완전하게 진행되었으며, 미국의 일본에 대한 패전처리 정책도 일반적인 경우와 달랐다. 그 핵심적인 이유는 2차 세계대전의 종전과 함께 시작된 지구촌 차원의 냉전이었으며, 특히 중국의 공산화는 미국의 동북아 정책에 결정적인 영향을 미친 계기였다.

1949년에 중국이 공산화되자 미국은 이를 심각한 안보위협으로 받아들였으며, 이를 견제하기 위해 동북아의 거점이 필요하다는 판단을 내렸다. 그 해답은 일본이었다. 미국은 샌프란시스코 강화조약을 체결해 종전처리를 서둘러 마무리했으며, 패전국 일본은 미국의 동맹국으로 위상이 전환되었다. 일본에 진주한 미군은 점령군에서 동맹군으로 전환했다. 미국과 일본은 동맹체제의 구축을 통해 동북아에서 공동의 위협에 대응하는 외교안보적 협력체제를 구축할 수 있었다. 샌프란시스코 체제 탄생의 배경이다.

문제는 샌프란시스코 강화조약 체결과정에 남북한과 중국의 참여가 배제되었으며, 일본의 식민피해를 당한 아시아 각국의 입장이 제대로 반영되지 못했다는 점이다. 소련은 미국의 입장에 동의하지 않았으며, 샌프란시스코 강화조약에 서명하지 않았다. 미국은 샌프란시스코 강화조약 체결을 통해 전후 동북아 및 아시아의 전략적 거점, 즉 미일동맹체제를 탄생시킬 수 있었지만, 한반도를 포함해 식민피해를 당한 각국의 영토와 과거사 문제 등을 미완의 과제로 남겨 둬으로써 외교안보적 분쟁의 소지가 되었다.

한국전쟁은 샌프란시스코체제와 무관하지 않으며, 불완전한 정전체제로 귀결됨으로써 한반도와 동북아의 외교안보적 긴장의 핵심요인으로 작용해왔다. 한국전쟁은 민족내부의 갈등이자 동시에 동서 양진영이 충돌한 국제전쟁이었다. 한국전쟁으로 한반도 전역은 전장이 되었으며, 불완전한 정전체제가 형성됨으로써 한반도의 '전장(戰場)국가'적 속성은 장기간 지속되어왔다. 일본이 '기지국가'적 특성을 지니게 된 것도 한국전쟁에서 출발한다.¹⁾ 한국전쟁 이후 공산권 견제를 위한 미국의 동북아전략은 확고해졌으며, 미일동맹체제는 그 핵

심이었다. 미일동맹체제를 중심축으로 미국은 한미동맹 및 아시아 각국간 양자 안보협력관계의 형성을 통해 역내 공산권을 견제하는 전략을 구사했다. 냉전기 한미일 대 북중러간의 북방 삼각대립구도가 탄생한 배경이다.

샌프란시스코체제는 동북아 외교안보질서의 근간이며, 한반도 분단체제는 역내 불안정성의 핵심적 요인으로 작용하고 있다. 냉전기 내내 지속된 한반도의 군사적 대립구도는 샌프란시스코체제에 기반을 두고 있으며, 북핵 문제 역시 같은 맥락에서 해석이 가능하다. 냉전체제에서 북한은 동북아 공산권의 보루였으며, 한미와 군사적 대치관계를 형성했다. 체제경쟁의 실패와 사회주의권의 해체라는 고립무원의 위기속에서 북한이 선택한 것이 핵 무기개발이었다. 중국은 신장된 국력을 기반으로 태평양으로 진출하기 위한 전략을 가속화하고 있으며, 미국은 아시아에 대한 영향력의 확대를 통해 이를 견제하는 전략으로 맞서고 있다. 역내 경제, 사회문화적 관계의 확대에도 불구하고 외교안보적 긴장관계는 유지되는 소위 ‘아시아 패러독스’의 배경이다.

분단체제는 한반도와 동북아 역내 긴장구조의 핵심이라는 점에서 불완전한 정전체제를 평화체제로 전환하고 새로운 한반도의 질서를 형성하는 것은 무엇보다 중요하다. 따라서 신한반도체제의 핵심적 의의는 평화와 번영에 기반을 둔 새로운 한반도 질서의 수립에 있으며, 분단체제의 극복은 동북아 협력구도의 확대에 기여하게 될 것이다.

II. 유럽의 신안보질서 형성과 동북아

오늘날 유럽 각국은 국경을 초월해 높은 수준의 통합상태를 이루고 있다.

1) 한국전쟁 기간 일본은 미군 파병을 위한 전진기지로 활용되었으며, 미국은 700만명 규모의 구 일본군이 사용했던 토지의 절반정도를 군사기지와 지원시설로 사용했다. 남기정, 『기지국가의 탄생』(서울: 서울대학교출판문화원, 2016), p. 91.

1952년 프랑스, 독일, 이태리, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 6개국은 유럽 석탄·철강공동체(ECSC)를 발족시켰으며, 1958년에는 회원국간 자본, 노동, 상품 및 서비스의 자유로운 이동이 가능한 유럽경제공동체(EEC)와 원자력 공동이용을 위한 유럽원자력공동체(EURATOM)가 발족되었다. 이 기구들의 집행부는 1967년 유럽공동체(EC)로 일원화되었으며, 1994년 유럽연합(EU)으로 명칭이 변경되었다. 유럽연합은 정치와 경제의 통합체라고 볼 수 있다.

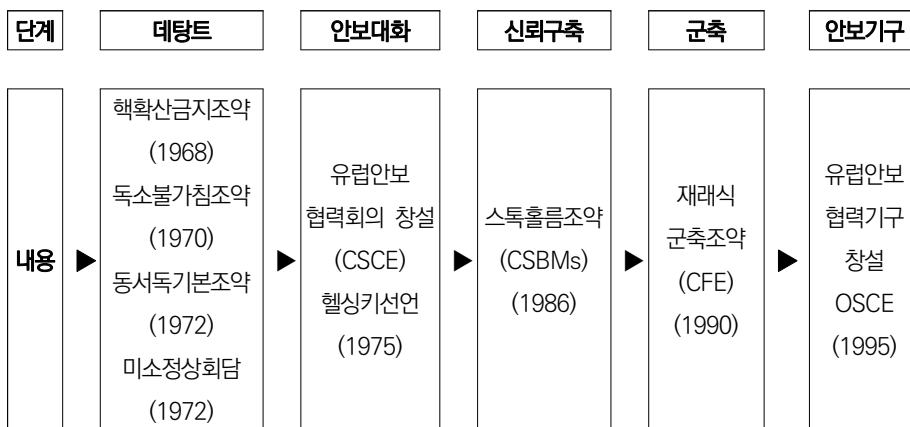
유럽은 군사적인 신뢰구축에 있어서도 의미있는 성과를 거두었다. 동북아와 달리 유럽의 전후처리는 비교적 원활하게 진행되었으며, 나치즘의 완전청산에 대해 서방과 공산진영간 합의구도가 형성되어 있었다. 1945년 8월 미국, 영국, 그리고 소련은 포츠담협정을 체결해 2차 세계대전 이후 독일의 패전 처리와 유럽의 질서에 대해 기본적 합의를 도출했다. 1947년 2월에는 연합국과 주축국간 파리조약 체결로 유럽의 전후처리는 일단락되었다. 유럽의 2차 세계대전 전후처리는 1970년대 이후 본격화된 신안보질서 형성의 배경이 되었다.

제 2차 세계대전 이후 지구촌 차원에서 형성된 냉전체제는 1970년대의 데탕트로부터 변화하기 시작했다. 냉전기를 지배하던 절대안보 개념은 무한 군비경쟁을 촉발시켰으며, 이는 동서 양진영에게 부담으로 작용했다. 특히 구조적 경제위기에 직면한 소련은 군비경쟁을 감당하기 어려운 상황이었다. 아울러 영국, 프랑스, 그리고 중국의 핵보유국화와 제 3세계 진영의 영향력이 확대된 것도 데탕트의 배경이었다. 1968년 핵확산금지조약(NPT)이 체결되었고, 1969년에는 아시아에 대한 미국의 군사적 개입을 지양하는 닉슨독트린이 발표되었다. 미국과 소련 간에는 전략무기제한협정(SALT) 협상이 진행되었고, 1972년 닉슨 대통령이 베이징과 모스크바를 방문함으로써 동서 데탕트가 현실화되었다.

데탕트는 동서독 분단체제에도 변화를 초래했으며, 유럽안보협력 확대의 배경이었다. 1970년 서독과 소련 간 불가침협정이 체결되었으며, 1972년 동서독은 상호인정을 포함해 양독관계를 규정하는 기본조약을 체결했다. 1975년에는 유럽 35개국 정상이 참석한 헬싱키 유럽안보협력회의(CSCE)가 개최되

어 상호 간 국경존중, 무력사용 및 안보위협 중단, 평등과 자결권 보장 등을 포함하는 조약이 체결되어 유럽의 냉전은 완화되었다. 1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 데탕트가 일시 중단되었으나, 1980년대 중반 소련 고르바초프 서기장이 페레스트로이카 정책을 본격화함으로써 신데탕트 국면이 조성되었다. 페레스트로이카 정책의 추진을 위해 군비경쟁의 중단과 아울러 미국 및 서방권과 평화적 관계의 형성이 필수적이었기 때문이다. 페레스트로이카는 동구권 개혁의 촉진제가 되었으며, 결국 사회주의체제의 붕괴로 이어졌다. 동서독의 통일도 이 과정에서 이루어졌다. 회의체 수준이었던 CSCE는 유럽안보협력기구(OSCE)로 발전했으며, 유럽은 재래식 무기 감축이라는 의미있는 안보 협력을 도출해 냈다. OSCE는 현재 가장 큰 다자안보협력기구이다.

〈유럽 군사적 신뢰구축 과정〉²⁾



유럽과 달리 동북아의 안보협력은 낮은 단계를 벗어나지 못하고 있다. 아시아의 대표적 안보협력체인 아세안지역안보포럼(ARF)은 의무조항이 없는 안보 대화수준이며, 동북아에서는 이 같은 안보협력조차 이루어지고 있지 않다. 한

2) 조한변, '종전선언에서 평화협정으로: 신평문점체제의 코리아 이니셔티브,' 『한국전쟁 종식과 동아시아 평화공동체 모색』 평화재단 창립 14주년 기념 심포지엄(2018.11.16), p. 12.

반도의 분단체제와 중국의 급격한 부상으로 인한 미중 패권경쟁구도는 동북아 안보협력을 저해하는 주요 요인이다.

한반도 분단체제는 동북아의 안보적 불안정성을 대표하고 있다. 한국전쟁 이후 북한은 한국 안보의 핵심 위협이었으며, 미국 역시 북한을 역내 공산권 견제를 위한 최전선으로 인식했다. 북한과의 체제경쟁에 국력을 집중해야 했던 한국에게 한미동맹은 절대적으로 중요했다. 미국은 한반도 전역의 군사작전권과 지휘권을 배타적으로 행사했으며, 동시에 한국의 안보적 자율성은 구조적으로 제약될 수밖에 없었다.

사회주의권 해체와 남북한간 체제경쟁의 패배라는 현실에 직면한 북한은 현격한 재래식 전력격차의 해소와 체제수호를 위한 방안으로 핵·미사일개발에 주력했다. 북핵 위기로 한반도와 역내 군사적 긴장은 고조되었으며, 한미일간 안보협력체제는 강화되었다. 이에 대응해 북중러간의 암묵적 공조체제가 형성되는 경향도 나타났다. 데탕트와 냉전의 해체를 기반으로 신안보질서를 형성한 유럽과 달리 한반도 분단과 냉전체제의 관성은 유지되고 있다.

중국의 국력 신장과 미중 패권경쟁의 심화는 동북아의 안보협력을 제약하는 구조적 요인이다. 사회주의권의 약화와 해체에 따라 유럽의 군사적 긴장은 완화되었으며, 데탕트와 신안보질서 형성의 기반으로 작용했다. 1970년대 데탕트 시기에 안보협력을 주창한 것은 소련이었으며, 1980년대 신데탕트 시기에 공존을 지향하는 공동안보(common security)를 국가정책으로 채택한 것도 소련이었다. 경제위기에 직면한 소련은 군비경쟁을 감당하기 어려웠으며, 소련의 해체에 따라 동구 사회주의 국가들은 냉전체제에서 자유로워질 수 있었다.

반면 중국은 개혁·개방을 통해 국력을 신장시켰다. 중국의 발전을 배경으로 아시아에서 유럽과 같은 도미노형 탈 사회주의 체제전환은 발생하지 않았으며, 중국을 포함해 북한과 베트남 등은 공산주의를 표방하고 있다. 사회주의 해체에도 불구하고 중국은 여전히 북한의 후원자이며, 북한을 전략적 자산으로 인식하고 있다. 중국의 경제발전에 따라 한중일간의 경제관계는 확대되었으며, 미중 경제도 긴밀한 상호의존관계를 형성하고 있다. 그러나 한반도의

분단체제와 동북아 역내 긴장관계가 해소되지 않는 소위 ‘아시아 패러독스 현상’은 지속되고 있다.

중국은 아·태지역에서 영향력의 확대를 도모하고 있으며, 미국은 중국 견제를 위해 역내 전략적 능력을 배가하고 있다. 중국의 신형대국관계 전략과 미국의 인도 태평양 전략이 충돌하고 있으며, 미중 무역전쟁은 본격화하고 있다. 동중국해와 남중국해의 영토분쟁은 역내 국가들의 군비경쟁을 촉발시키고 있으며, 중국의 공세적 군비강화와 일본의 보통국가화 역시 가속화하고 있다. 미중 패권경쟁 구도는 한국에도 영향을 미치고 있다. 한국 안보는 한미동맹에 기초하고 있지만, 중국은 한국 수출의 1/4을 차지하는 최대의 시장이다. 안보와 경제는 미중 패권경쟁시대 한국의 딜레마이다.

III. 신한반도체제의 비전

한반도와 동북아의 국제질서는 태평양전쟁의 전후처리를 위해 체결된 샌프란시스코 강화조약과 이를 기반으로 형성된 샌프란시스코체제에서 출발한다. 동족상잔의 비극을 초래한 한국 전쟁은 정전체제로 귀결됨으로써 동서 양 진영의 냉전구조 위에서 남북한은 첨예한 대치상태를 이어왔다. 신한반도체제는 비핵·평화체제와 새로운 남북관계에 기반을 둔 한반도와 동북아의 신질서이며, 샌프란시스코체제와 분단체제에 기반을 둔 기존 질서와 그 관성을 대체하는 것이다. 신한반도체제는 평화와 변영의 새로운 한반도와 동북아시아대에 대한 비전과 약속이다.

신한반도체제는 강요된 ‘수동적 냉전질서’에서 ‘능동적 평화질서’로의 전환이다. ‘능동적 질서’와 ‘평화질서’는 신한반도체제의 비전이다. 우리의 독립투쟁에도 불구하고 광복의 결정적인 변수는 태평양전쟁의 종식이라는 국제적 요인이었다. 광복과 동시에 한반도는 미국과 소련의 영향권에 놓이게 되었으며, 분단체제는 우리의 의지와 무관하게 형성되었다. 지구촌차원의 냉전구도

속에서 한반도는 자본주의와 사회주의 진영 간 대치의 최전선으로 기능했으며, 남북한내에 냉전문화가 구조화되었다. 지난 100년간 일제의 강점과 분단체제로 귀결된 불완전한 광복, 그리고 샌프란시스코체제에 기반을 둔 냉전적 대립 구조가 우리에게 강요된 ‘수동적 냉전질서’인 이유이다.

신한반도체제는 ‘능동적 질서’이다. 한국은 북한 핵위협에 직접적인 대상인 동시에 분단체제의 고비용을 감수하고 있다는 점에서 한반도 문제의 당사자이자 핵심 주체이다. 북핵 문제의 해결은 한반도의 항구적 평화정착과 분단체제의 해소라는 근본문제와 분리되어 해결될 수 없다. 또한 한반도 비핵·평화체제 구축 프로세스의 향방은 한국의 국가발전에 직접적인 영향을 미치게 된다. 한반도 비핵·평화체제 구축과정이 한국의 이해관계와 불일치하는 경우의 수는 얼마든지 존재한다. 한국이 한반도 비핵·평화체제 구축 과정에서 주도적인 역할을 해야 하는 당위성의 근거이다. 중요한 것은 한반도 비핵·평화체제 구축과정에서 지난 100년간 강요된 수동적 질서로 인해 우리가 치른 희생과 고비용구조의 재연을 막고 한국의 국가이익을 관철하는 능동성의 확보이다.

독일은 유럽의 데탕트와 사회주의권 해체 과정을 배경으로 분단문제를 해소할 수 있었다. 우리의 경우 역내 외교안보적 긴장관계의 결절점인 한반도 문제의 해결이 한반도와 동북아의 외교안보적 긴장관계 해소의 출발점이라는 점에서 독일과 다르다. 북핵문제 해결과 평화체제 구축, 그리고 한반도의 신 질서 수립을 포함하는 분단체제의 해소가 우리의 관점에서 ‘능동적 질서’이어야 하는 이유이다.

샌프란시스코체제와 정전체제는 한반도와 동북아 불안정성의 구조적인 요인이며, 냉전의 해체 이후에도 동북아의 외교안보적 긴장관계는 해소되지 않고 있다. 한미중일의 긴밀한 경제협력관계에도 불구하고 미중 패권경쟁을 중심으로 냉전기 북방삼각대립구도의 관성은 유지되고 있다. 신한반도체제는 당면 현안인 북한의 비핵화를 출발점으로 항구적 평화체제를 구축하고 새로운 남북관계의 형성을 지향한다는 점에서 대립과 갈등이 아닌 평화로운 한반도 질서의 구축을 지향한다. 한반도의 평화체제 구축은 북미관계와 북일관계의

정상화를 의미한다는 점에서 역내 대립관계는 구조적으로 해소될 것이다. 남북한의 분단체제를 기반으로 형성된 한반도에서의 미중간 세력경쟁 구도 역시 해소될 것이다. 신한반도체제에서 남북한과 동북아의 각국은 평화를 기반으로 경제협력 공동체를 형성함으로써, 분열과 갈등의 지난 100년과는 질적으로 다른 평화와 번영의 신동북아시대를 개막하게 될 것이다. 신한반도체제가 ‘평화질서’인 이유이다.

능동적 평화질서의 형성을 통한 평화와 번영의 새로운 한반도와 동북아 시대의 개막은 신한반도체제의 비전이며, 핵심은 분단체제의 극복을 통해 우리의 전략적 목표에 부합하는 새로운 한반도의 질서를 구축하는 것이다.

IV. 신한반도체제의 목표

문재인 대통령은 2019년 3.1절 기념사에서 신한반도체제를 천명했다. 신한반도체제는 일제의 강점, 샌프란시스코체제, 그리고 분단체제를 통해 강요된 지난 100여년간의 수동적 한반도질서에서 벗어나 우리가 주도하는 새로운 100년의 신질서 수립에 대한 비전과 약속이다. 문재인 대통령은 신한반도체제의 핵심 양대축으로 평화협력공동체와 경제협력공동체를 제시했다. 평화협력공동체는 한반도의 항구적 평화체제 구축을 의미하며, 경제협력공동체는 한반도 평화경제 시대의 개막을 의미한다.

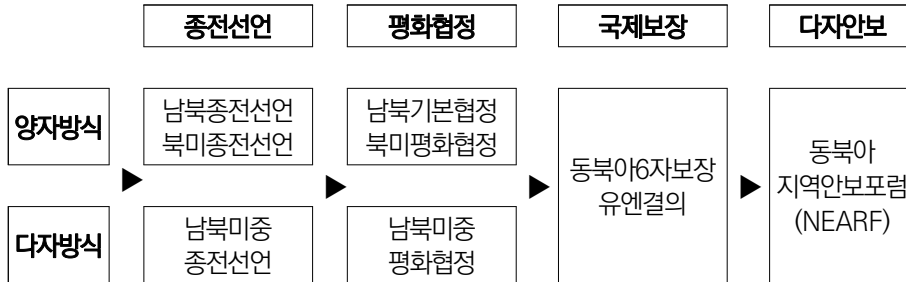
신한반도체제의 주요 목표는 한반도 비핵·평화체제와 동북아 신안보질서, 지속가능한 새로운 남북관계 진입, 그리고 평화경제라고 할 수 있다. 신한반도체제의 가장 핵심적인 목표는 평화와 번영의 새로운 한반도 질서를 수립하는 것이다. 한반도 비핵·평화체제 구축은 신한반도체제 형성의 출발점이며, 분단체제의 구조적 해체와 지속가능한 남북관계 형성의 필수조건에 해당한다. 한반도 비핵·평화체제 구축에 따라 남북한간의 군사적 대치는 완전히 해소될 것이며, 평화협력에 기초한 한반도의 새로운 질서 형성이 가능해질 것이다.

한반도의 새로운 질서의 형성은 동북아 안보협력의 확대에도 기여하게 될 것이다. 한국 및 미국과 중국은 각각 1992년과 1979년에 수교했으며, 중일 수교는 1972년에 이루어졌다. 북한을 제외하고 한국전쟁의 주요 교전당사자간의 관계정상화는 이미 마무리된 상태다. 따라서 비핵·평화체제에 기반을 둔 한반도의 새로운 질서의 형성은 북미수교 및 북일수교를 견인하게 된다는 점에서 동북아 차원의 새로운 협력구도의 형성이 가능해질 것이다.

북핵 문제의 핵심은 북미 적대관계로 북한이 핵무장을 선택한 것은 체제의 생존을 위협이며, 비핵화는 북한에 대한 체제보장을 필요로 한다. 북한 비핵화가 완료될 경우 한반도 문제의 당사자간 평화협정 체결이 필요하며, 한반도에서 한미와 북한 간의 군사적 대치상태는 근본적으로 해소될 것이다. 한반도 평화체제의 구축은 남북, 북미 간 양자 방식과 남북미중 간 다자방식 두 차원에서 가능할 것이다. 평화협정 체결과 병행하여 남북은 통일시점까지 잠정적 특수관계를 규정하는 남북기본협정을 체결해 관계를 정상화하게 될 것이다. 북한의 비핵화를 전제로 한반도 평화협정과 남북기본협정이 체결될 경우 한반도 평화체제의 골격이 완성될 수 있으며, 이후의 과정은 국제보장이다. 한반도 평화협정에 대한 역내 6자회담 참가국의 보장 또는 유엔 안보리와 총회 결의 등이 그 방법이 될 수 있다.

한반도 평화체제의 구축은 역내 안보협력 확대에도 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다. 한반도 비핵·평화체제 구축 이후의 동북아 안보협력은 아세안안보포럼(ARF)과 같은 동북아지역안보포럼(North East Asia Regional Forum, NEARF)에서부터 출발해 보다 높은 수준의 안보협력을 지향할 수 있을 것이다.

〈한반도 평화체제 구축 로드맵〉³⁾



한반도의 완전한 비핵화를 기반으로 우리가 역내 비핵안보레짐(Nonnuclear Security Regime)을 주도함으로써 신안보질서의 형성을 주도하는 방안도 모색될 수 있을 것이다. 한반도 평화협정이 체결될 경우 관련국간 불가침 약속이 필요하며, 재래식과 핵무기 모두를 포함한 공격의 금지가 그 내용이 될 것이다. 비핵화된 한반도와 비핵국가인 일본을 연계할 경우 역내 비핵지대화와 비핵안보레짐이 형성될 수 있다.⁴⁾ 이 경우 미국, 중국, 러시아 등 주변 핵보유국 역시 역내 비핵안보레짐에 동참해야 하며, 이는 동북아 비핵지대에서 핵무기 운용 및 관련 군사행위의 포기를 의미한다. 비핵안보레짐을 동남아시아로 확대하는 방안도 모색이 가능할 것이다. 동남아시아는 1970년대부터 비핵지대화 논의를 시작해서 1995년 동남아비핵무기금지조약(TSANWFZ)을 체결했다. 동북아와 아세안을 연계할 경우 아시아전역의 비핵평화지대화가 가능하다.⁵⁾ 비핵안보레짐이 구축될 경우 역내 다자안보 및 공동안보 협력도 가속화할 수 있을 것이다.

3) 조한범, “한반도 비핵·평화체제 구축 평가와 전망,” 『동아시아 신안보질서와 우리의 전략』 (서울: 평화재단, 2019), p. 46.

4) 동북아 비핵지대와 구상은 1996년 일본 피스 데포(Peace Depot)의 공동대표 우메바야시 히로미치가 처음 발표했다. ‘한일공동선언 20주년과 동북아의 신안보질서의 가능성’ 『현안진단』 제 194호(서울: 평화재단 평화연구원, 2018)

5) 조한범, “한반도 비핵·평화체제 구축 평가와 전망,” 『동아시아 신안보질서와 우리의 전략』 (서울: 평화재단, 2019), pp. 48-49.

남북관계는 신한반도체제의 형성에 있어서 가장 중요한 영역이다. 남북관계는 동북아 국제정치에서 우리가 주도할 수 있는 영역이기 때문이다. 미중 패권경쟁 시대에 한반도의 전략적 중요성은 커지고 있다. 남북이 평화적 공존·공영 관계를 형성할 경우 한반도는 물론 역내 전반의 평화와 경제협력을 견인할 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 신한반도체제에서 남북은 공존·공영의 관계로 전환되며, 화해·협력 단계를 거쳐 사실상의 통일상태인 남북연합을 지향할 수 있을 것이다.

신한반도체제에서 통일을 지향하는 지속가능한 남북관계의 형성을 위해서는 남북기본협정의 체결이 필요하다. 남북기본협정이 체결될 경우 남북은 상호인정과 아울러 공존공영을 바탕으로 통일로 가는 잠정적 특수관계로 전환될 것이며, 자유로운 인적이동이 가능한 사회문화공동체와 경제공동체의 완성이 가능하게 될 것이다. 이를 토대로 남북연합 단계로 진입하는 것이 필요하다. 남북연합은 사실상의 통일상태로 궁극적인 정치통합단계로 가는 잠정적 특수관계의 제도화를 의미한다. 남북연합에 진입할 경우 남북한간 대립구도의 완전한 해소와 아울러 남북한 사회에 고착된 냉전적 제도와 규범도 근본적으로 수정이 불가피하다. 북한의 무력통일관은 근거를 상실하게 될 것이며, 남북한간 적대적 공존관계에 기생해 온 한국사회의 이념갈등과 남남갈등 구조는 해소될 것이다.

신한반도체제의 가장 역동적인 분야는 경제영역이며, 이는 평화경제로 개념화될 수 있다. 한국의 발전은 분단체제를 기반으로 도모되었으며, 우리는 섬보다 열악한 교통·물류체계의 제약을 숙명으로 받아들였다. 분단체제는 한반도를 넘어 유라시아와 태평양의 교통·물류체계를 단절시킴으로써 역내 경제협력의 확대에 결정적 족쇄로 작용했으며, 한국경제는 ‘분단경제’의 속성에서 벗어나지 못했다. 평화경제의 핵심은 역내 평화정착과 함께 남북한과 유라시아 및 태평양간의 경제적 교류를 단절시킨 장벽의 해소이다. 가장 중요한 변화는 한반도를 중심으로 태평양 해양권과 유라시아로 대륙권이 하나의 경제적 통로로 연결된다는 점이다.

분단체제로 인해 한국은 육로를 경유한 북방진출이 봉쇄된 교통·물류 환경에서 전적으로 해양에 의존해 발전을 추구해왔다. 신한반도체제의 형성은 유라시아 대륙으로 가는 정치, 경제, 사회문화적인 통로가 열리는 것을 의미한다. 한반도와 중국 동북 3성, 그리고 시베리아 극동을 연계하는 육상 교통·물류체제가 마련됨으로써 역내 경제통합이 가속화할 것이다. 북한재건을 포함해 중국과 러시아, 그리고 유라시아는 신한반도체제 평화경제의 미래라고 할 수 있다. 신한반도체제에서 외교안보적 대립구도에서 발생하는 고비용구조는 해소될 것이며, 평화를 기반으로 역내 경제공동체 형성이 가속화할 것이다. 평화경제는 침체된 한국경제의 획기적 도약을 약속하는 동력을 제공하는 동시에 북한의 경제를 전인하는 계기가 될 것이다.

V. 신한반도체제의 추진 구도

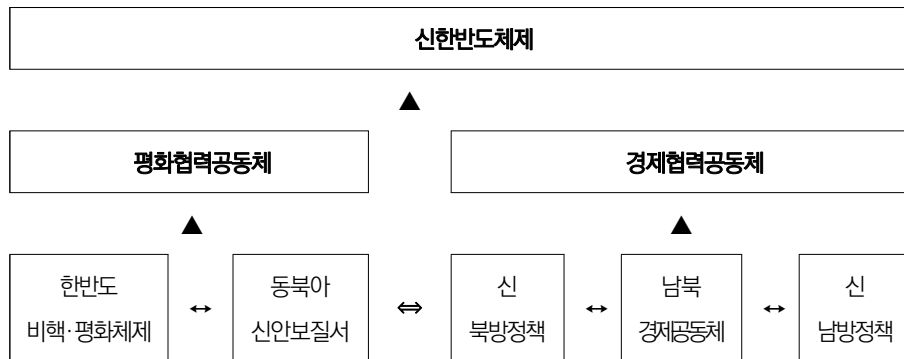
신한반도체제는 문재인 정부의 한반도 비핵·평화체제 구축전략, 대북·통일 정책 및 외교안보정책, 그리고 국가발전 전략을 융합하는 종합전략의 성격을 지니고 있다. 또한 한반도와 동북아, 나아가 북방과 남방을 연계하는 포괄성을 띠고 있다는 점에서 국제전략이다. 신한반도체제는 평화협력공동체와 경제협력공동체를 두 축으로 한반도와 동북아의 신질서의 형성을 지향하는 특징을 지니고 있다. 비핵·평화체제 프로세스는 한반도의 항구적 평화상태의 달성을 넘어 동북아 신안보질서 형성과 연계됨으로써 역내 평화협력공동체 형성을 촉진하게 될 것이다. 남북경제공동체 형성을 동력으로 신북방정책 및 신남방정책의 연계를 통해 한반도와 동북아의 경제협력공동체 형성이 가능해질 것이다.

신한반도체제의 도래는 남북 경제공동체 형성을 중심으로 한반도와 유라시아 대륙, 그리고 태평양 해양을 연계하는 경제관계발전을 가속화할 수 있는 토양의 마련됨을 의미한다. 이를 위해 실현가능한 경제통일을 중심으로 통일

프로세스와 발전의 동력을 융합한 새로운 전략이 모색될 필요가 있다. 궁극적 통일을 목표로 경제통일을 우선하고, 중국과 러시아를 포함한 유라시아 대륙과 경제협력관계를 확대해 이를 태평양 해양권과 연계할 경우 한국은 다시 한번 획기적인 발전을 도모할 수 있을 것이다. 한반도 신경제구상은 평화경제의 핵심이자 새로운 발전전략의 근간으로 남북경제공동체 형성을 중심으로 신북방정책과 신남방정책을 연계하는 한국형 세계전략이라고 볼 수 있다.

동북아 경제협력의 확대는 안보협력을 진전시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 경제협력의 확대에 따라 안보적 긴장이 완화되는 것은 일반적 경향이며, 이는 유럽의 사례가 입증하고 있다. 한반도 평화체제 구축에 따라 냉전에 기반을 둔 역내 안보질서는 근본적으로 변화하게 될 것이며, 한반도를 중심으로 대치국면을 형성해온 대륙세력과 해양세력간의 관계도 새롭게 정립될 수 있을 것이다. 한반도 분단체제의 해소로 군사분계선(MDL)을 중심으로 단절된 태평양 해양세력과 유라시아 대륙세력간의 정치, 외교안보, 경제, 사회문화적 간극은 해소될 수 있을 것이다.

〈신한반도체제 추진 구도〉⁶⁾



6) 조한범, '신한반도체제의 개념과 추진방향' KINU Online Series CO 19-06(서울: 통일연구원), p. 7.

VI. 신한반도체제의 코리아 이니셔티브

신한반도체제에서 남북한과 동북아 각국은 평화와 경제의 협력공동체를 형성함으로써 분열과 갈등의 지난 100년과 질적으로 다른 공존·공영의 신동북아시대를 개막하게 될 것이다. 신한반도체제는 한반도의 비핵·평화체제, 새로운 남북관계를 기반으로 우리의 새로운 100년을 기획할 수 있는 기회라는 점에서 코리아 이니셔티브의 구현이 무엇보다 중요하다.

북한 핵 위협은 북미간 문제인 동시에 한반도의 평화와 안정을 해치는 근본 요인이자 지속가능한 남북관계 형성의 장애물이다. 한국은 중재자가 아닌 당사자이며 한반도 문제 해결의 핵심 주체로서 주도적 역할을 담당해야 한다. 미국과 국제사회의 불신을 해소할 수 있는 북한의 실천적 비핵화 행동을 유도해내는 동시에 상응조치를 견인함으로써 비핵화 프로세스를 선도하는 행보를 본격화해야 한다. 중요한 것은 비핵화 협상 동력의 약화를 방지하는 것이다. 한반도 문제의 당사자로서 한국의 선도적 역할은 비핵·평화체제 구축의 전 단계에 걸쳐 수행되어야 할 것이다.

샌프란시스코 체제와 분단체제의 형성과정에서 한국은 외교안보적 자율성을 행사하기 어려웠다. 한국은 한반도의 비핵·평화체제 구축, 그리고 새로운 남북관계형성의 당사자이자 핵심주체이며, 따라서 새로운 질서의 형성과정에서 능동적 역할을 수행해야 한다. 열강의 패권경쟁구도 속에서 약소국이나 중견국이 역내 외교안보질서 재편의 주도권을 행사하는 것은 어려운 일이다. 그러나 한반도와 동북아의 신질서형성과정에서 능동적인 대응을 하지 못한다면 다시 강요된 질서재편에 동참해야 하는 상황에 처할 수도 있을 것이다. 냉전 체제에 기반을 둔 역내 기존 질서가 미중 패권경쟁 구도에서 재생산됨으로써 한반도와 동북아의 갈등관계를 재생산하는 것을 방지해야 한다.

신한반도체제의 새로운 국가대전략의 방향성을 정립하는 것이 중요하다. 한국의 발전은 장기간 분단체제라는 구조적 제약 속에서 추구되었다는 점에서 신한반도체제에 부합하는 국가대전략의 모색이 필요하다. 한국은 자주적인 기

회를 상실하고 일제 강점기 강요에 의해 기형적 근대화의 길을 걸었으며, 분단체제의 기형성 역시 한국 발전의 정상성을 제약하는 요인으로 작용했다. 신한반도체제는 과거 100년과 달리 자주적이고 창의적인 새로운 100년을 기획하고 설계할 수 있는 새로운 기회이다. 한반도의 항구적 평화와 평화경제, 남북한 단일 생활공동체를 형성하고 대륙과 해양을 연계하는 허브국가로서 위상을 정립하는 발전전략을 도모해야 할 것이다.

신한반도체제 구축과정은 한반도와 동북아 안보질서의 구조적 변화를 초래한다. 역내 새로운 안보질서 형성과정은 기회이자 위기로인으로 작용할 수 있다. 한반도 평화체제의 구축에도 불구하고 역내 안보의 불확실성은 상존하기 때문이다. 평화체제 구축과 연계해 한국 국가이익을 관철할 수 있는 신안보전략이 필요한 이유이다. 평화체제 구축에 따른 군비통제에 있어 중요한 기준은 북한 위협의 감소가 아닌 동북아 안보지형의 유동성과 미래 전장환경의 불확실성이 되어야 한다. 따라서 신안보전략에 입각해 군축과 국방선진화를 병행하는 방안이 모색되어야 한다. 한반도 평화체제구축에 따라 한미동맹의 진화가 불가피하다는 점을 감안해 양자동맹과 다자주의, 소다자주의 등 안보협력의 다양한 가능성을 열린 자세로 탐색해야 할 것이다. 장기적으로 전시작전권 환수를 계기로 자주국방체제로의 전환을 위한 중장기적 로드맵을 작성해야 할 것이다.

신한반도체제는 진정한 의미의 인간안보(human security)가 실현되는 포용국가의 완성을 의미한다. 한반도에서 인간안보의 구현은 전쟁 및 안보위협과 민족갈등구조의 해소를 넘어 분단체제로부터 비롯된 정치, 경제, 사회문화적 차원의 비정상성을 해소함으로써 삶의 질이 보장되는 것을 의미한다. 이는 포용국가의 정체성 확립과 불가분의 관계가 있다. 신한반도체제의 포용국가는 세계적 냉전체제와 한반도 분단을 배경으로 구조화된 한국사회의 한계를 극복하는 광의의 개념으로 이해되어야 할 것이다. 포용력의 확대는 한국사회의 자기완성인 동시에 통일을 위한 내적 역량의 강화로 이해될 필요가 있다.

신한반도체제의 포용국가전략은 대내적 포용, 남북관계의 포용, 동북아 차

원의 국제적 포용을 포함한다. 대내적 차원의 포용국가전략은 정치적으로는 민주주의 완성, 경제적으로는 신성장동력의 창출과 분배정의의 구현, 사회적으로는 다원주의와 사회갈등구조의 해소를 포함한다. 남북관계의 포용은 한반도 비핵·평화체제를 기반으로 통일을 지향하는 새로운 남북관계의 정립이다. 이를 위해서는 통일개념의 현실화와 우리 사회 내의 냉전문화를 극복하는 성찰적 노력이 필요하다. 신한반도체제는 평화와 번영의 동북아 신질서형성을 통해 완결된다는 점에서 한중일 등 역내 국가와의 조화로운 관계형성을 위한 국제관계의 포용전략이 모색되어야 한다. 한반도 비핵·평화체제 구축의 진전과 연계해 역내 평화협력과 경제협력을 증진시키는 국제전략이 필요한 이유이다. 동북아 평화문화 형성을 위한 공공외교의 강화와 아울러 한중일 시민사회 차원의 평화협력 구도 형성을 위한 전방적 노력이 모색되어야 할 것이다.

2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제



토론

박인휘 | 이화여자대학교 교수

박종철 | 통일연구원 석좌연구위원

배기찬 | 대통령직속 정책기획위원회 위원

이대근 | 경향신문 논설고문

조성렬 | 국가안보전략연구원 자문연구위원

신한반도체제의 비전과 과제

박인휘(이화여자대학교 교수)

I. 신한반도체제의 등장

1. 배경과 의미

- 한반도 안보상황에 대한 근본적인 변화가 필요하다는 인식의 출발(정치 질서)
- 임시정부 100년 등 역사적 인식의 점검을 계기로 한반도 운명을 새롭게 개척
- 한반도 문제의 가장 중요한 장애요인이었던 ‘북한문제(비핵화 등)’를 평화롭게 해결하자는 국내외적 공감대 형성을 계기로 한반도 체제(질서)의 새로운 형성 필요
- 문재인 정부 등장 이후 비핵평화 프로세스의 첫 발을 떼기 어려운 현실에서 보다 구체적이고 매력적인 미래의 제시로 한반도 문제의 평화적인 해결을 공고하게 견인
- 1) 우리 사회 내부 차원의 체제: 성숙한 민주주의, 자기 실천적 평화와 인권, 부정적이고 투명하지 못한 각종 관습의 폐지 등
- 2) 남북관계 차원의 체제: 갈등 종식, 평화 정착, 제도화된 평화의 구현, 각종 법적 장치들 및 사회 관습의 변화, 관용과 화해 등
- 3) 국제관계 차원의 체제: 세련되고 정교한 외교전략, 미중 사이에서 이익의 극대화, 동북아질서의 불안정성을 어떤 형태로든 해소, 국제

사회 중심부와의 원활한 communication channel 확보, 세계평화에 기여 등

2. 기존 정책비전과의 차이점

- 과거 정부들이 추구했던 사회변화 운동과 어떻게 다른가의 문제
- (내용적 차이) ‘신한반도체제’라는 naming은 무엇보다도 ‘북한문제’ 해결 및 한반도 평화정착을 핵심적인 내용으로 설정
- (주변부에서 중심부로의 위치 설정) 1945년 이후 한반도 문제 해결의 중심으로 자리잡지 못했던 ‘우리’가 스스로 새로운 체제/질서/미래를 건설
- 급변하는 주변환경(미중경쟁 가속화, 중일관계의 근본적인 개선, 극동으로 진출하는 러시아, 4차 산업혁명 등)에 보다 적극적으로 맞서야 한다는 당위성
- 북한문제 해결과 한반도평화를 위한 진정성
- ‘분단체제(강만길 등)’ 개념 이후 탈냉전기 시대에도 이어지고 있는 남북 간 대결과 동북아의 불안정성을 해결하자는 책임감
- 국정과제 98번 ‘동북아 플러스 책임공동체’
- 과거 정부와 비교해 국가과제를 접근하는 차별성(동북아위, 통일준비위, 국가브랜드위)

II. 신한반도체제의 영역(scope), 차원(dimension), 내용

1. 정책 영역: 특정 정책 영역만을 부각시키기 어려운 국가 정책 전반에 걸친 영역에 해당하고, 특히 북한문제 및 한반도평화와 연계된 정책 영역을 하나의 포괄적이면서도 독립적인 정책영역으로 만들어 볼 필요가 있음.

2. 정책 차원: 정부 차원, 민간 차원, 개인 차원 등의 문제 & 앞서 지적한 우리사회 내부 차원, 남북관계 차원, 동북아 지역 차원, 세계적 차원 등의 정책 옵션 존재
 - 만약 신한반도체제가 국가 경영 전반에 걸친 근본적인 새로운 정책 개발을 의미하는 것이라면 행정부 전체 차원의 정책적 접근이 필요
3. 주요 내용
 - 현 단계에서는 설명하기 어려운 부분.

III. 향후 추진과제

1. 예를 들어, ‘행복한 사회 만들자’와 무엇이 어떻게 다른가?
 - 비핵평화 프로세스의 성공적인 실행, 특히 북한 비핵화 문제의 성공적인 추진이 반드시 전제가 되어야 함.
 - 관련하여 향후 추진과제에서 북한을 ‘신한반도체제’의 동반자(혹은 내부 파트너)로 적극 포함시키느냐의 문제
 - 국내적 및 국제적 공감대를 어떻게 확보하느냐의 문제
2. 구체적인 단계별 전략의 제시
 - 전체적인 로드맵은 초기 단계에서 준비되어야 하겠지만, 비핵화의 구체적인 진척 상황에 따라 ‘신한반도체제’의 단계적 실천 전략 제시가 필요
3. 주요 고려사항
 - 문재인 정부가 제안한 다른 경합적인 비전(한반도신경제지도, 신북방 경제협력 등)과의 내용의 상당부분이 중복될 가능성

- 과거 정부들이 실패(?)를 반복하지 않을 가능성?: 글로벌 코리아, 신 유라시아시대 등
- 미국과 중국 그리고 한반도 문제에 이해관계를 가지는 주요 관련국들이 ‘신한반도질서’를 동북아안보구조의 근본적인 변화로 이해할 가능성 높음.
- 이와 관련한 정교한 logic 개발 필요
- ‘6월 G20정상회담 ~ 미 대선 1년 전/총선 4개월 전인 연말’ 사이에 한반도 문제를 둘러싼 치열한 외교전 및 동북아 국제관계가 소용돌이 칠 가능성
- ‘신한반도체제’가 이러한 변화를 맞이할 준비를 하느냐의 문제
- 신한반도체제의 주요 내용이 국내정치적 목적으로 전환되는 상황은 반드시 피해야 함.

IV. 현 상황에 대한 진단과 베트남회담 이후 주요 쟁점

1. 제재 효과를 둘러싼 논쟁

- 제재 효과를 둘러싼 지금까지의 논쟁이 어느 정도 해결되는 분위기
- 제재 유효성을 믿는 보수주의자들의 관점이 강화
- 2018년 4월 일본 신문 보도 등 다시 한 번 참고할 만함.
- 북한은 스스로 노출시킨 제재 효과를 만회하려는 노력을 취할 것이고, 결과적으로 향후 북미회담에 부정적인 요인으로 작용할 것임.
※ 제재이론가들의 주장에 따르면 북한은 제재 효과 성공률이 매우 낮은 사례

2. 트럼프와 미국 국내정치

- 기본적으로 미국 국내정치 ‘변수’를 과도하게 다루는 건 재고의 여지가 있음.

- 2018년 중간선거 이후의 변화들: 코언 청문회를 시작으로 트럼프의 리더십은 지속적으로 손상을 입을 가능성
- 민주당의 '그린뉴딜' 제안 등은 향후 2020년 대선까지 국내정치 政爭 (정쟁)이 심화될 것이라는 점 예고
- 미국 주류 엘리트가 가지는 북한에 대한 근본적인 불신이 해소될 수 있을까?
- (북한) 비핵화 조치를 견인하는 등가성은 두 개 트랙을 작동해야 하는 부담감
 - 1) 북한의 불안감을 제거하는 평화체제의 진척(i.e. 종전선언, 제재 해제 등)
 - 2) 미국 mainstream의 관점에서 신뢰를 얻는 계기 (북한 요소 & 미국 요소)

3. 비핵화 등가성 및 시퀀스의 문제

- 향후 북한이 제시할 카드에서 영변 폐기는 minimum한 상수가 되었음.
- 미국과 북한이 누가 더 많이 양보하고 있는지, 상대방이 한 양보가 거스를 수 없는(irreversible) 회귀 불가능한 것인지 등을 둘러싼 논쟁
- '안보-안보 교환 모델'에 충실한 '비핵화-평화체제' 관련한 등가성의 의미가 logically 정립되어 있는가에 대한 고민 필요

4. Top-다운 딜 & 실무협상의 조화

- 지도자 간 빅딜과 실무협상과 어떻게 조화를 이뤄야 하는가에 대한 문제
- 싱가포르 정상회담 이후의 문제가 다른 차원으로 반복되는 상황

토론문

박종철(통일연구원 석좌연구위원)

1. 구상 제기 → 담론 형성, 이론화 → 정책화 → 실천의 과정

- 현재, 담론 형성 단계
 - 정부 차원의 공식 정책 정리 과정
 - 다양한 의견의 수렴 필요

2. 신한반도체제의 개념

- 체제
 - system: 구성요인간 상호관계, 위계적 질서, 지속성/국내, 한반도, 동아시아 3차원의 상호관계, 질서의 특성이 초점
 - regime: 규칙, 절차, 규범, 제도의 제도화/단계 설정을 통한 제도화 과정이 초점

3. 구한반도체제와 신한반도체제의 차이

현재 한반도체제	신한반도체제
<ul style="list-style-type: none"> - 냉전체제의 유산과 미중 전략경쟁 등 새로운 갈등의 중첩 - 분단체제 	<ul style="list-style-type: none"> - 평화·협력의 새로운 질서 - 사실상의 통일
<ul style="list-style-type: none"> - 국제 및 동아시아 질서에 종속 - 대립, 갈등 - 제로섬 관계 - 힘, 이념의 우위 - 대륙과 해양의 단절(한반도는 냉전의 섬) 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 주도로 새로운 질서형성 - 공존, 공영 - 넌 제로섬 관계 - 평화와 경제의 네트워크 - 대륙·해양의 연결(한반도는 허브)

4. 비전

〈한국 주도의 새로운 100년의 질서〉

- 새로운 100년의 한반도 체제는 우리 역사에 대한 주도성을 회복하는 것에서 시작
 - 자유, 민주, 평등의 가치를 바탕으로 포용적이고 정의로운 사회 형성
 - 분단체제에서 사실상 냉전의 섬이었던 한계를 극복하고 대륙과 해양을 연결하는 번영의 한반도 형성
 - 한반도의 평화와 번영을 바탕으로 동아시아의 평화·협력을 이끌어내는 주도력 발휘

〈대내 차원: 공존의 포용사회〉

- 모든 국민이 평등하고 공정한 기회를 지니며, 차별과 배제 없이 공존하는 사회

- 이념 갈등이 사라지고, 다양성과 창의성이 존중받는 포용국가

〈한반도 차원: 남북이 하나 된 한반도〉

- 저출산·고령화, 4차 산업혁명 등 대내외 도전에 대해 남북이 함께 대응하고 공동으로 미래를 건설
 - 남북간 정치·군사적 대립이 사라지고, 일상적 삶의 평화 정착
 - 경제·사회·문화 등 다양한 분야에서 사실상 통일(de facto unification)을 달성
 - 사람, 물류, 자본, 기술, 아이디어의 흐름이 자유로운 한반도

〈동아시아·유라시아 차원: 대륙과 해양의 연결로 평화와 공동번영 지향〉

- 한반도의 평화와 번영이 동북아와 아세안, 그리고 유라시아 차원으로 확대
 - 역사문제로 영토문제로 인한 갈등을 해소하고, 관련국들이 공동의 미래를 위해 협력
 - 평화증진과 철도·에너지·환경분야의 다자협력이 동시에 이루어지고, 다양한 문화가 융합되는 상황
- 힘과 이념에 입각한 갈등과 대립이 사라지고, 인종과 국경의 벽을 넘어 교류, 소통, 협력이 다층적으로 이루어지는 미래
 - 국경을 넘어 여행, 교육, 취업이 가능한 하나의 유라시아

5. 전략

- 다층적 이론의 연계 필요
 - geopolitics, geoeconomics, geoculture
- 100년의 time plan
 - 100년의 시간 차원
 - 주춧돌을 놓아야 할 전략적 핵심과제 선정
- 3단계
 - 기반조성/협력 심화/완성
- 전략의 구체화 필요
 - 단계별로 다층적 이론의 하위 구성 요인들을 배합하는 로드 맵 필요
- 실행력(performance)
 - 구조: 구조의 규정력/구조의 규정력이 어느 정도인가, 구조를 어떻게 형성할 수 있는가?, 규칙, 절차, 제도, 규범의 형성 방안이 핵심
 - 의지: 의지의 실행력
 - capacity building: 군사력, 경제력, 소프트 파워/양자, 소다자, 다자주의 활용
 - 정책수단(인간안보망 확대, 접촉과 허브를 활용한 경제협력 네트워크 활용, 교육·과학·기술의 협력망 확대 등)
- 평화협력공동체, 경제협력공동체, 문화공동체의 선순환관계 설정 필요
 - 평화, 경제, 문화 세 영역의 상호관계, 우선순위, 연계 추진 전략

- 평화경제론: 평화공동체와 경제공동체의 선순환
- 문화공동체의 필요: 평화문화, 공존문화, 신뢰형성, 인적 교류와 문화영역의 확대

6. 세 차원(국내, 한반도, 동아시아·유라시아)의 문제

○ 세 차원의 상호관계

- leading sector, supporting sector
- 한반도차원의 과제가 선도분야
- 국내차원은 기반형성
- 동아시아는 환경조성 분야

○ 세 차원의 목표

- 한국 내부: 혁신적 포용국가
- 한반도차원: 분단체제 극복, 포용, 공존, 통일지향
- 동아시아차원: 평화·협력의 질서 형성: 미중경쟁 완화, 평화협력을 유도하는 협력 어젠다 추진

○ 병행전략

- 동시병행: 현실적으로 순수한 동시병행은 불가능, 각 차원의 성격의 차이, capacity의 제약
- 순차적 병행: 팀플레이, leading sector, supporting sector의 유기적 연계

토론문

배기찬(대통령직속 정책기획위원회 위원, 전 청와대 비서관)

1. 신한반도체제의 형성

1) 신한반도체제의 핵심 내용

○ 지난 100년에 대한 평가

- 지난 100년은 일제 강점과 분단과 전쟁과 적대적 분단체제의 조건에 기초
- 그 속에서 정치적으로 지난 100년은 부패하고 퇴락한 봉건왕조체제를 깨끗하고 새로운 민주공화제로 변혁시킨 과정
- 경제적으로 세계 최하위의 빈곤국가에서 명실상부한 선진국으로 발전한 과정으로 현재 한국은 세계 12위의 경제력과 인구 5천만에 3만불의 소득국가
- 군사력에서 무기력하게 국권을 빼앗긴 상태에서 세계 7위의 군사력을 가짐.
- 문화면에서도 한류로 대표되는 문화적 매력을 발산함.
- 단, 정치적인 면에서 비약적으로 자유민주주의의 발전을 이루었으나 이념을 둘러싼 정치적 분열은 여전하고, 이것이 분단에 의해 더욱 심화됨.

○ 3.1운동 100주년 기념사에서 문재인 대통령이 ‘신한반도체제’를 제기

- 첫째, 새로운 100년은 우리가 ‘주도’하는 질서이고, 국민과 함께 남북이 함께 새로운 평화협력의 질서를 만들.
- 둘째, 3.1독립운동의 정신과 ‘국민통합’을 통해 신한반도체제를 일궈감.
- 셋째, 대립과 갈등을 끝낸 새로운 ‘평화협력공동체’, 한반도 평화체제를 위해 한미공조, 북미대화, 국제사회의 지지를 끌어냄.
- 넷째, 이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 ‘경제협력공동체’, 평화경제의 시대를 위해 금강산관광, 개성공단 재개 및 경제공동위원회 구성
- 다섯째, 남북관계 발전과 북미관계의 정상화, 북일관계 정상화를 통해 동북아지역의 새로운 ‘평화안보질서’ 구축. *일본과의 굳건한 연대와 고통 치유
- 여섯째, 평화가 포용으로, 포용이 함께 잘 사는 나라로 가는 ‘혁신적 포용국가’
- 신한반도체제 추진방법으로 안으로는 3.1운동의 정신과 국민통합의 힘, 밖으로는 우리의 주도성이 강조됨. 여기서 ‘3.1운동의 정신’은 온 민족(국민)이 계층과 지역을 떠나, 과거의 이념을 떠나 새로운 마음과 생각으로 ‘하나’(통합)가 된 것
- 비전과 관련해, 한반도차원으로는 평화협력공동체와 경제협력공동체이고, 동북아차원에서는 새로운 평화안보질서 구축이며, 국내적으로 혁신적 포용국가를 건설하는 것

2) 신한반도체제의 대외적 조건

○ 지난 100년의 코리아를 규정한 국제적 요인

- 지난 100년의 역사는 기본적으로 해양세력(대영제국, 미국)이 세계패권을 차지한 시대이자, 동시에 동아시아의 패권(일본, 미국)을 장악했던 시기
- 2천년 간 중국중심(대륙세력)의 질서에 편입되어 살았던 코리아는 1910년 영일동맹을 맺은 일제 강점기에 의해 해양세력에 편입되고, 이후 남한

은 미군정, 한미동맹체제 등에 의해 미일 중심의 해양세력의 일원으로 존재함. 1990년 이후 러시아, 중국 등과 국교를 수립했지만 한국은 기본적으로 해양세력임.

- 반면 북한은 1945년 이후 소련의 군정과 사회주의체제 도입, 중러와의 긴밀한 군사외교, 경제관계 형성 등으로 대륙세력의 일원으로 존재

○ 향후 세계의 변화 전망

- 세계적으로 이른바 4차 과학기술혁명과 미중의 패권경쟁이 격화되고 있는 상황에서 민족주의(자국 우선주의)가 고양되고 있는 시기
- 현재의 추세가 계속된다면 중국이 세계 최대의 경제대국으로 등장. 중국은 2049년을 ‘위대한 중화민족의 부흥’을 위한 목표연도로 설정. 이는 세계적 리드로 부상하는 것을 의미함.
- 미국은 트럼프 대통령의 등장으로 중국과 본격적인 패권경쟁에 돌입함. ‘미국을 다시 위대하게’라는 슬로건은 세계 최고국가로서의 위상을 유지하기 위한 것임.
- 결국 미국과 중국은 패권경쟁에 돌입했고, 2045년까지 장기 패권경쟁이 지속될 것. 이 패권경쟁에서의 승자가 이후의 세계를 좌우할 것임.

○ 동아시아의 변화 전망

- 시진핑이 주창한 중국 중심의 일대일로전략과 트럼프가 주창한 인도태평양전략이 유라시아와 인도태평양에서 강력하게 경쟁하고 충돌할 수 있음.
- 중국은 유라시아대륙을 중심으로 영향력을 확대할 것이고, 그 직접적 대상국은 ‘러시아+카자흐+우즈베크+몽골 등’과 유럽국가가 될 것
- 미국은 인도양-태평양을 중심으로 영향력을 강화할 것이고, 그 핵심파트너는 일본, 호주, 영연방임. 이 구도에 인도를 끌어들이기 위해 미일은 노력할 것이고 인도는 이 구도에 들어갈 수 있음.

- 동아시아에서 중국의 영향력은 현재보다 강해질 것이나 인도의 부상
로 인도태평양에서 세력관계는 경쟁적인 상태

3) 신한반도체제의 구성 요소 및 개념 정립

○ 시간의 범위

- 신한반도체제가 다루는 시간의 범위는 세기적인 것. 즉 단순히 냉전질서와 분단체제의 해체가 아니라 향후 100년의 미래를 바라보고 새로운 체제를 만들어가는 것
- 향후 100년을 규정하는 핵심적인 요인으로는 자유주의 및 민주주의 국가인 미국과 사회주의 및 공산당독재국가인 중국이 세계적인 차원, 동아시아지역 차원에서 패권경쟁을 전개한다는 것. 이 과정에서 중국의 강대화는 지난 200년의 역사와는 전혀 다른 역사를 만들 수 있음. 중국은 건국 100년인 2049년을 중화민족의 위대한 꿈이 이루어지는 해로 설정함.
- 한반도 차원에서 남과 북의 분단이 70년을 넘어 100년을 향해 가고 있음. 이는 북한체제가 자체적으로 상당한 내구성을 지녔다는 점과 함께 북한이 강대화된 사회주의 중국에 동조해 향후에도 상당한 정도의 내구성을 가질 수 있다는 점을 의미. 한반도에 일종의 2국가체제가 제도화될 가능성이 높아짐.
- 향후 100년은 AI, 로봇 등에 의해 4차 산업혁명이 완수되고 이전과는 전혀 다른 경제사회체제를 형성할 수 있음. 이것은 인류의 존재 및 생활 방식에 대해 근본적인 변화를 일으킬 것임.
- 신한반도체제는 크게 4개의 시기로 구분할 수 있음. 1기는 문재인 정부가 끝나는 2022년까지, 2기는 2022~2032년(10년, 남북공동올림픽 개최목표), 3기는 2032년에서 2045년(13년, 남북연합시기), 4기는 2045년 이후(완전 통일 시기)

○ 공간의 범위

- 신한반도체제의 공간적 범위는 크게 4개의 동심원을 그릴 수 있음. 첫째는 한국(남한) 차원, 둘째는 한반도(남북한 코리아) 차원, 셋째는 동아시아차원, 넷째는 글로벌(세계적) 차원임.
- 첫째, 한국차원에서는 새로운 100년을 감당할 수 있는 국내체제 정비가 핵심과제
- 둘째, 한반도차원에서는 남북관계를 평화와 상생의 관계로 만드는 것
- 셋째, 동아시아차원에서는 일본과의 관계를 어떻게 정립해나갈 것인가 하는 문제와 함께 아세안, 인도 등과 어떻게 새로운 협력관계를 만들 것인가의 문제
- 넷째, 세계적인 차원에서는 미국과 중국의 장기적 패권경쟁 국면에서 어떤 위치(position)를 잡고 어떻게 대응할 것인가 하는 문제
- 향후의 100년과 지난 100년을 비교할 때 가장 큰 차이점은 우리의 활동공간이 아시아와 인도태평양 나아가 세계적 차원으로 확대되었다는 점

○ 주체의 문제

- 신한반도체제를 만들어가는 1차적인 주체는 5천만 대한민국 국민. 이 문제에 대해 문 대통령은 이념을 떠난 국민통합, 하나됨을 강조함. 여와 야, 동과 서, 좌와 우, 진보(친북)와 보수(친일)를 모두 포괄하는 5천만 국민의 힘을 결집할 수 없다면 신한반도체제를 만들 수가 없음.
- 신한반도체제의 2차적 주체는 한반도의 남북한 8천만 민족. 현재 남한은 자유민주주의체제이고 북한은 사회주의전제체제라는 것을 염두에 두면, 8천만 민족의 힘을 하나로 모을 수 있는 방법은 '이념과 체제'를 떠난 '평화와 번영'의 문제임.
- 신한반도체제의 1의 파트너는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 이른바 '舊4강'으로서 주변 4대국임. 이들과의 협력적 파트너십을 만들지 못하면 신한반도체제는 불가

- 신한반도체제의 2의 파트너는 아세안, 인도, EU, 영연방국가 등 이른바 ‘新4강’, 나아가 세계의 각 국가들 즉 인류공동체 전체라고 할 수 있음.

4) 신한반도체제의 비전과 분야별 목표와 추진 전략

□ ‘새로운 100년’을 만들 ‘신한반도체제’의 비전

○ 핵심가치

- 비전의 중심에는 핵심가치가 있음. <3.1절 기념사>에 신한반도체제의 핵심가치가 분명하지 않지만, 문대통령은 평소에 ‘사람이 먼저다’라는 사람중시의 가치를 일관되게 제시해 옴.
- 100년 전인 신민회는 ‘혁신(革新)을 통한 신국(新國) 건설’을, 이승만은 독립정신에서 ‘개방과 자유’를, 조소앙은 ‘삼균주의’, 김구는 ‘자유’와 ‘모두가 성인(聖人)인 나라’를 기본 가치로 함.

* 신민회 ‘창립취지문’은 모든 것을 새롭게 만들고 통일연합해 새로운 나라를 만들 자고 주장함(안창호, 신채호 선생이 중심이 되어 작성). “민습의 완고 부패에 신 사상이 시급하며, 민습의 우미에 신교육이 시급하며, 열심의 냉각에 신제창이 시급하며, 원기의 쇠퇴에 신수양이 시급하며, 도덕의 타락에 신윤리가 시급하며, 문화의 쇠퇴에 신학술이 시급하며, 실업의 조체에 신모범이 시급하며, 정치의 부패에 신개혁이 시급이라. 천만 가지 일에 신(新)을 기다리지 않는 바 없다.

무릇 우리 대한인은 내외를 막론하고 통일연합으로써 그 진로를 정하고 독립자 유로써 그 목적을 세움이니, 이것이 신민회가 원하는 바이며 신민회가 품어서 생각하는 소이이니, 간단히 말하면 오직 신정신을 불러 깨우쳐서 신단체를 조직 한 후에 신국을 건설할 뿐이다. 우리가 백성을 새롭게 하지 않으면 누가 우리 대한을 사랑하며, 우리가 백성을 새롭게 하지 않으면 누가 우리 대한을 보호하겠는가.

과거 4천년 구한국의 말년에 망국혼(亡國魂)을 지으려는가. 장래 억만년 신한국의 초년의 흥국민(興國民)을 지으려는가. 오라! 대한신민(大韓新民)이여!”

- 신한반도체제가 이념을 초월한다고 할 때, 그 초월은 무이념(無理念)이 아니라 현재의 이념을 뛰어넘는 더 높은 차원의 것이 되어야 함.
- 즉 향후 100년의 지침이 될 만한 가치이자 한국의 5천만 국민만이 아니라 8천만 민족, 나아가 20억 주변국가와 70억 인류에게 자신있게 제시할 만한 가치를 제시하지 않고는 신한반도체제의 기초를 튼튼히 할 수 없음.
- 현재 대한민국 헌법은 민주공화, 자유민주적 기본질서를 핵심가치로 하고 있고, 대부분의 헌법학자들은 대한민국 헌법의 핵심가치로 헌법 10조의 ‘인간으로서의 존엄과 가치, 행복’를 들고 있는 점을 염두에 둘 때, 이것을 신한반도체제의 핵심가치로 설정하는 것이 필요함.
- * 북한은 주체사상(김일성, 김정일주의), 중국은 공산주의, 일본은 천황제에 입각한 자유민주주의, 미국은 독립선언서에 기초한 민주주의를 핵심가치로 함.

○ 사명, 미션

- 비전이 사명, 미션으로 인식될 때 더욱 강력한 힘을 발휘함. 김구 선생은 〈나의 소원〉에서 “‘자유’를 기본가치로 한 자주독립국가를 세우고, 인류가 진정한 평화와 복락을 누릴 수 있는 사상을 낳아, 그것을 먼저 우리나라에 실현”하는 비전을 “우리 민족의 천직(天職)이며, 여기에 인류의 운명”이 달려 있는 우리 민족의 미션이라고 강조함.
- 문재인 대통령은 〈3.1절 기념사〉에서 한반도의 평화가 동아시아, 나아가 세계의 평화와 번영으로 연결된다는 인식을 보이고, “우리가 이뤄낸 포용국가가 세계 포용국가의 모델이 될 수 있다”고 생각함. 즉 신한반도체제의 형성은 세계의 평화와 번영 나아가 21세기 국가의 모델이 될 수 있다는 것

○ 신한반도체제의 비전

- 우리 5천만 국민, 나아가 8천만 민족 모두가 ‘인간으로서의 존엄과 가

치를 지닌 존재로서 행복하게 살아가는 나라'를 만들고, 이를 통해 동아시아만 아니라 70억 인류 전체가 인간으로서의 존엄과 가치를 지닌 존재로 행복하게 살아가는 세계를 만드는 것

- 코리아가 해륙(海陸)적 정체성을 확보해야 함: 코리아의 통일, 나아가 신북방과 신남방정책은 코리아가 해륙적 정체성을 확보하는 과정임(*반도적(半島的) 정체성이 아님).
- 코리아는 '새우'가 아니라 '돌고래', 미.중의 '바둑돌'이 아니라 동아시아의 '중추적 중견국가', 주변 4강이라는 '4두마차의 기수(騎手)'를 비전으로 하여 동아시아 평화의 중심축이자 세계평화번영의 선도국가가 되어야 함.
- 또한 경제사회정치문화 등의 영역에서 스위스처럼 탁월성을 확보해야 함. 스위스는 모든 면에서 우리의 모델이 될 수 있음.

□ 분야별 목표와 추진 전략

○ 한국 차원

- 목표: 국민통합적 체제를 구축하는 것
 - 전략: 통합적 국내체제의 정비를 위해 공약에서 제시한 '통일국민협약' 등 초당적인 대북외교안보정책을 위한 노력을 강화해야 함. 또한 남북 및 대일, 대중이슈를 둘러싼 국민들 간의 심각한 갈등을 해소하기 위한 범국가차원의 노력이 필요함.
 - 체계: 기존의 민주평통, 대통령직속위원회만이 아니라 행정부와 입법부가 국민의 전체적 의지와 힘을 모으기 위한 일상적인 대화구조가 마련되어야 함. 구체적으로 '신한반도체제 추진위원회'가 구성되어야 함. 대통령 직속으로 하되 보수와 진보를 포괄할 필요가 있음.
- 또한 이를 위해 여야가 구조적으로 협치(연정)할 수 있는 권력구조의 개편이 필요하고, 헌법 개정도 이에 초점을 맞춘 것이 되어야 함.

○ 한반도(남북 코리아) 차원

- 평화협력공동체: 역대 남북간의 합의를 한 축으로 하고, 다른 축으로는 6자회담, 북미회담을 토대로 한반도의 완전한 비핵화를 이루고, 종전선언 및 평화협정 등을 통해 항구적인 한반도 평화체제를 구축함.
- 경제협력공동체: 기존의 한반도 신경제구상을 토대로 남과 북이 상호 협력하여, 코리아 공동 번영구상을 공동으로 작성하고 이를 추진함.
- 사회문화공동체: 3.1절 기념사에서는 빠졌으나 남북관계가 평화와 번영을 향해 나아갈 때 사회문화협력 공동체도 필연적으로 대두할 것

○ 동북아시아 차원

- 주변 4국과의 관계를 계속적으로 발전시켜 나가는 것이 필요함. 미국과는 동맹을 발전시켜나가되 깊은 신뢰를 형성해야 하며, 중국 및 러시아와의 관계도 실질적으로 전략적 협력동반자관계를 형성해야 함.
- 문제는 일본과의 관계인데, 대일관계 개선의 목표를 중국, 러시아와 같은 수준 즉 ‘전략적 협력동반자 관계’로 발전시키는 것에 두어야 함. 일본과의 관계를 발전시키지 않고는 북한, 나아가 미국, 중국 및 러시아와의 관계를 발전시키는 데도 큰 한계에 직면할 것임.

일본은 지난 100년의 역사를 초기에 규정한 나라임과 동시에 향후 100년의 역사를 개척하는 데도 매우 중요한 변수가 됨. 남북관계 발전과 한일관계 발전이 선순환하도록 만들고, 해양세력과의 관계발전이 대륙세력과의 관계발전과 선순환하도록 만드는 것이 신한반도체제에 있어서 가장 어려운 문제이자 핵심적인 관건임.

남북관계의 개선없이 신한반도체제가 불가능한 것과 마찬가지로, 한일관계의 악화와 악순환 속에서 신한반도체제를 형성하기는 매우 어려울 것임.

- 동북아플러스책임공동체는 현재의 동북아(4국중심)의 평화번영체제의 형성과 함께 신남방, 신북방정책을 통해 더 넓은 범위에서 평화와 번영

의 질서를 창출하는 것. 문재인 정부는 지난 2년간 신남방정책, 신북방정책을 정력적으로 추진했고, 큰 성과가 있었음. 이제는 ‘플러스’와 함께 동북아 자체의 협력질서 구축에 좀 더 구체적인 노력이 경주될 필요가 있음.

- 동북아경제협력과 관련해서는 철도공동체, 에너지공동체, 광역지역개발협력(GTI) 등이 고려됨. 이에 환동해권 및 환서해권경제협력을 추진함.
- 북한의 완전한 비핵화와 한반도 평화체제를 위해 남북미중의 4자회담과 동시에 동북아 다자평화안보협력체 구축을 위한 6자회담을 동시에 추진할 필요가 있음. 이 점에서 신한반도체제와 평화협력의 신동북아체제는 밀접히 연관됨.

○ 아시아, 인도태평양 및 글로벌 차원

- 냉전시기 미소의 대결은 글로벌 차원에서 전개되었고, 특히 유럽, 서남아, 동북아에서 대결점이 형성됨.
- 지금부터 향후 30년 이상 장기간 전개될 미중의 패권경쟁도 글로벌 차원에서 전개될 것이고, 그 중에서도 중국과 밀접한 관계가 있는 아시아 대륙과 인도태평양지역에서 대결점이 형성될 것임.
- 중국의 일대일로 전략과 미일의 인도태평양전략에 우리가 어떤 포지셔닝을 할 것인가가 핵심적인 과제가 됨. ‘가교국가’와 ‘중추국가’라는 개념을 중심으로 우리의 전략을 정교하게 수립할 필요가 있음.
- 미중패권경쟁이 격화됨에 따라 우리는 ‘신4강정책’을 추진해야 함. 신4강은 아세안, 인도, EU와 영국(호주, 캐나다 등 영연방) 등임. 이들 신4강을 신한반도체제 형성의 파트너로 만들기 위한 노력을 경주해야 함.
- 향후 100년을 바라본다면 아시아-인도태평양을 중심으로 5대양 6대주 전체를 대상으로 한 글로벌 외교(안보) 구상을 지금부터 발전시켜 나갈 필요가 있음.

□ 추진 시기 구분 및 중점 사안

○ 1단계: 2019년~2022년(문재인 정부 임기)

- 한반도의 완전한 비핵화와 평화체제 구축을 핵심 목표로 설정
- 이와 동시에 ‘코리아번영구상’에 대해 남북이 공동연구하고 합의문을 채택함.
- 통일국민협약과 남북기본협정을 체결해 신한반도체제 구축의 토대를 마련함.
- 이때까지 2007년 10.4선언에서 합의한 남북간의 각종 위원회를 만들고 총리급의 상설회의체 및 서울과 평양에 상주 대표부가 개설함.

○ 2단계: 2022년~2032년(*남북 공동올림픽 개최 신청)

- 2032년 서울-평양 공동올림픽이 성사된다면 이를 계기로 신한반도체제는 새로운 단계로 진입할 수 있음.
- 2023년까지 평화협력단계를 순조롭게 진행할 경우, 한반도에는 항구적 평화체제가 형성되고 동북아에는 평화안보체제가 형성될 수 있으며, 남북간에 한반도신경제구상이 실현될 것임.

○ 3단계: 2033년~2045년(*분단 100년=2045)

- 서울-평양 공동올림픽을 계기로 2032년경에 남북이 남북연합단계로 들어감. 이것은 우리 통일방안의 두 번째 단계이자 사실상의 통일단계로 들어가는 것임.
- 남북연합단계가 12년 정도 지난 뒤인 2045년에는 실질적인 통일단계로 접어들 수 있음. 신한반도체제의 1차적인 목표연도는 2045년이 될 것임.

신한반도체제 전환을 위한 조건과 과제

이대근(경향신문 논설고문)

□ 신한반도체제 전환을 위해 필요한 것들

○ 체제의 성격

- 문재인 대통령은 3.1절 경축사에서 신한반도체제와 관련해 ‘대립과 갈등을 끝낸,’ ‘이념과 진영의 시대를 끝낸’ 이라고 언급했음. 문재인 대통령은 또 5월 7일 독일 신문 프랑크푸르트 알게마이너자이퉁 기고에서 ‘한반도 전역에 걸쳐 오랜 시간 고착된 냉전적 갈등과 분열, 다툼의 체제가 근본적으로 해체되어 평화와 공존, 협력과 번영의 신질서로 대체될 것을 목표로 하고 있다’고 밝혔음. 이로 미루어 볼 때 신한반도체제는 전환의 과정이 아닌, 현재의 시간에서는 다소 멀리 떨어져 있지만, 현실을 극복한 소망스러운 최종 상태를 제시한 것으로 해석됨.
- 그렇다면, 신한반도체제라는 미래상을 뚜렷이 조망할 수 있도록 평화와 경제의 공동체 내용을 풍부하게 제시할 필요가 있음. 어떤 제도적 장치, 어떤 대내외 정책으로 구성되는지도 보완해야 함. 신한반도체제가 100년의 질서를 구축하는 체제라면, 북한사회의 변화는 물론 남한사회의 변화, 기존 한미관계의 핵심인 주한미군 및 동맹의 변화도 불가피함. 미중간 전략적 경쟁과 대립의 상황에서 ‘동북아 다자평화안보체제’를 구축하기 위한 세부 방안도 제시되어야 함.

○ 체제 전환의 경로

- 신한반도체제 구상이 현실을 극복한 미래상으로 제시되었다 해도 현실과 미래의 간극을 연결하는 경로, 즉 전환의 경로는 존재해야 함. 이를 위해 체제 전환을 위한 과정과 방법, 시간표를 제시할 필요가 있음. 현재제-과도기(혹은 이행기)-신체제의 3단계에 따라 필요한 정책의 조합을 구성해야 함.

○ 신한반도체제 이행기의 과제

- 문 대통령이 3.1절 경축사에서 ‘대립과 갈등을 끝낸’이라고 했고, 독일 신문 기고에서는 ‘정전협정이 평화협정으로 완전히 대체된다면 비로소 냉전체제는 무너지고 한반도에 새로운 평화체제가 들어설 것’이라고 밝힘. 신한반도체제로 넘어가는 과도기(혹은 이행기)의 난제들이 제대로 부각되지 않은 것으로 판단됨. 만의 하나 과도기가 핵 협상의 장기화로 상당한 시간 동안 지속될 경우 신한반도체제는 계속 유보해야 할지 논란이 제기될 수 있음. 완전한 비핵화가 이루어지지 않았더라도 핵 위협이 상당 부분 해소된 상태, 혹은 멀지 않은 미래에 비핵화를 전망할 수 있는 상태에서도 신한반도체제를 구축할 수 있는 것인지에 관해 고민이 필요함.

□ 신한반도체제는 유인 효과가 있나?

○ 비전으로서의 신한반도체제

- 신한반도체제가 하나의 비전, 곧 미래 구상이라면, 관련 당사자들이 이 구상에 참여하고 기여하고 싶은 욕망을 불러일으킬 수 있어야 함. 이를 위해서는 신한반도체제가 북한, 미국 등 주변국의 참여를 자극할 만큼 매력적이어야 할 것임.

○ 북한의 관점

- 북한은 신한반도체제의 일원이 되고 싶어 할까? 평화와 경제적 번영은 북한에 결핍되어 있는 가치이자, 북한이 오랫동안 추구한다고 강조해왔던 목표임. 김정일과 달리 김정은은 새로운 국가 전략을 추구할 가능성이 있으므로 신한반도체제에 동참하지 않으리라 예단할 수 없음. 2018년 4월 당중앙위원회의 새로운 전략 노선 결의로 평화와 번영의 트랙 위에 오를 가능성을 보인 바도 있음. 김정은은 김정일과 달리 평화체제 전환에도 불구하고 권력을 유지할 수 있다는 자신감을 가질 수 있음. 완전한 비핵화 공약과 연속적인 남북 정상회담과 북미 정상회담은 그 가능성을 시사하고 있음.
- 그러나 김정은으로서는 평화와 번영이 북한 정권을 위협할 수 있는 양날의 칼이라는 사실도 인식하고 있을 것으로 보임. 그렇다면 평화와 번영이 북한을 위협하지 않는다는 믿음을 줘야 할 것임. 정권을 보장하면서 평화와 번영을 누릴 수 있다는 믿음을 갖도록 하는 것이 중요 과제로 판단됨.

○ 미국의 관점

- 한반도 평화체제를 위해 미국이 항상 적극적일까? 평화체제가 초래할 한미동맹의 변화, 주한미군 지위 변화에 대한 미국은 준비가 되어있을까? 대중국 견제의 전초기지로서의 한반도를 미국이 포기할 수 있을까?

□ 신한반도체제 추진의 세 주체

○ 남한의 주도적 역할(운전자론)

- 문재인 대통령은 비핵 대화의 물꼬를 뜨는 결정적 역할을 했으나 북미 협상과정에서 양측간 상호 불신으로 더 이상 주도적 역할을 못하고 있음. 북한은 남한이 미국 추종자라며 남한의 주도적 역할을 인정하지 않고, 미국 역시 북한의 비핵화를 유인하기 위한 한국의 여러 방안들을 수용

하지 않는 등 교착 상황에 처해 있음. 이같이 북미가 남한의 주도적 역할을 인정하지 않는 현실에서 어떻게 주도성을 확보할 것인지 고민해야 함. 주도적 역할을 위해서는 미국에 의한 남한의 대북정책 견제를 일정 부분 무시하거나, 미국의 대북 압박 공조에 참여해야 하는가?

○ 국민

- ‘국민과 함께’ 하는 한반도 체제를 위해서는 하나의 국민, 하나의 목소리가 필요하지만, 적어도 문재인 정부 2년간 이런 기대는 충족되지 못했으며 남은 3년도 크게 다르지 않을 것으로 예측됨. 여야 대결 정치로 인해 오히려 남남 갈등이 더 심화되었고, 그 결과 대북 인도적 지원에 관해서도 여야간 의견이 엇갈리고 있음. 통일 협약은 대통령 공약 사항임에도 정치적 논의의 장에서 거론되지 않고 있음. 협치와 연대의 정치 없는 대북정책은 ‘국민과 함께’의 가치를 훼손하고, 결국 대북정책의 지속 가능성도 위협할 것으로 판단됨.
- 내부 평화의 부재는 북한을 설득하는 데도 제약으로 작용할 것임. 내부 평화가 없는 한반도 평화 추구는 불안한 평화, 토대가 부실한 평화일 수밖에 없기 때문. 보수세력도 평화가 필요하고 평화를 통해 이익을 추구할 수 있다는 인식의 전환이 필요함.

○ 남북

- ‘남북이 함께’ 하는 신한반도체제는 당연히 남북이 같은 미래를 꿈꾸어야 가능한 것. 그러나 북한이 평화와 번영, 그리고 그걸 남북 공동체 속에서 추구하려는 의사가 있는지는 아직 불확실함. 남북관계는 벌써 북한의 대미정책, 미국의 대북정책에 종속되면서 자율적 공간을 잃어가고 있음.
- 판문점 남북정상회담 이후 김정은은 남북합의를 완전히 이행하지도 않았고, 이행 여부 자체도 미국과의 관계, 미국의 태도에 종속시킴으로써

‘남북이 함께’의 전망을 불투명하게 함. 김정은 이후 북미관계를 6.12 싱가포르 회담 이후, 2.27~28 하노이 회담 전, 하노이 회담 후 세 시기로 구분했을 때 북한의 대남태도와 남북합의 이행은 북미협상 진전에 상당 부분 종속되었다는 사실을 알 수 있음. 싱가포르 회담 이후 미국이 기대한 만큼의 조치를 취하지 않자 평양예술단 서울 방문, 남북군사공동위원회 구성을 이행하지 않았음. 하노이 회담 전 북미협상에 진척이 없는 동안에는 판문점 공동경비구역 자유 왕래, 비무장지대 한국전쟁 전사자 유해 공동 발굴, 한강하구 조사 및 자유항행을 이행하지 않았음. 하노이 회담 이후에는 거의 전면적으로 남북관계를 단절하고, 대남 비난에 집중하고 있음. 이같은 사실은 ‘남북이 함께’ 한다는 것의 이상과 달리 현실이 얼마나 척박한지 웅변해줌.

- 남북간 신뢰 회복 조치가 시급. 특히 비핵화 약속은 유지하되 비핵화는 진척되지 않는 국면이 장기화할 때의 남북관계 발전 방안을 고민해야 함. 남북관계를 당장의 비핵화 조치와 직접적으로 연계하기보다 비핵화 촉진 수단으로 인식의 전환이 필요함.

□ 신한반도체제의 최대 변수-김정은의 국가 전략 변화

○ 신한반도체제와 김정은 국가전략의 접점 여부

- 신한반도체제는 김정은의 국가 발전 전략과 방향이 일치할 때 최적의 효과를 낼 것으로 보임. 그런 의미에서 김정은의 국가발전 전략이 평화변영을 지향할 것인지, 그런 방향으로 갈 수 있도록 한미가 어떻게 상호 협력하고, 북한을 유도할 것인지가 매우 중요함.

○ 세 얼굴의 김정은

- 그동안 김정은의 완전한 비핵화 약속과 사회주의 경제건설 총력 집중 노선이 부각되면서 이를 김정은의 국가 발전 전략의 핵심으로 이해해왔

음. 그러나 하노이 북미정상회담 결렬 이후 완전한 비핵화 의지에 관한 의심이 고개를 들고 '자력갱생'이라는 북한 경제 노선의 대원칙이 새삼 부각되고 있는 현실을 목도하고 있음. 경제 건설 총력 집중 노선은 개혁·개방으로 이해할 수도 있지만, 이면에 자력갱생의 원칙이 있는 점으로 고려할 때 선불리 개혁·개방 노선 천명이라고 최종 판단을 내리기는 이르다고 할 수 있음. 여전히 김정은 국가 발전 전략에는 김정일의 유산이 깊게 깔려 있다고 봐야 할 것임.

- 김정은 집권 7년의 짧은 시기이지만, 국가 발전 전략의 차원에서 세 시기로 세분할 수 있음. 김정일 시대의 연장기로서 2012~2017년 동안 김정은은 거침없는 핵개발, 병진노선, 경제 개발구, 시장 확대의 조치를 취했음. 김정은 구상이 처음 펼쳐진 2018~2019년 2월은 비핵화 약속에 따른 남북관계, 북미관계의 전례 없는 진전을 기록. 새로운 것과 낡은 것이 공존하는 중첩적 시기인 2019.2~ 현재는 과거로의 회귀 가능성과 여전한 변화의 잠재성이 혼재된 미묘한 국면이라고 할 수 있음.
- 세 시기 가운데 낙관주의자는 두 번째 시기를 주로 보겠지만, 세 시기 모두가 김정은의 시대이며, 김정은 자신이 세 얼굴을 갖고 있다는 사실을 잊어서는 안 될 것임. 김정은은 70년간 공고한 자립 체제의 기반 위에 있고, 또한 미국과의 70년 적대 관계의 토대 위에 있으며, 20년 북핵 협상 실패의 경험을 안고 있으며, 70년 대결과 불신의 남북관계의 역사 위에 서 있다는 엄연한 현실을 간과해서는 안 될 것임. 다행인 점은 김정은의 국가 발전 전략이 변화의 씨앗을 품고 있다는 사실임. 따라서 신한반도체제 구축 여부는 어떻게 김정은의 국가 발전 전략을 변화의 방향으로 추동하고 그 전략과 병존하고 조화시킬 수 있는가에 달렸다고 해도 과언이 아닐 것임.

신한반도체제의 비전과 목표

- 문 대통령의 평화통일 및 동북아 신질서 구상을 중심으로

조성렬(국가안보전략연구원 자문연구위원)

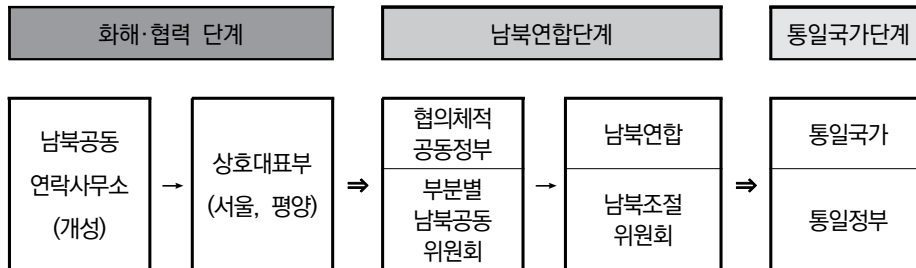
□ 신한반도체제의 모색

- 3.1운동과 대한민국 임시정부 수립된지 100년을 맞이해 새로운 100년을 위한 국가전략이 필요
 - 3.1절 100주년 경축사에서 문 대통령은 “새로운 100년은 과거와 질적으로 다른 100년이 될 것”이라면서 “신한반도체제로 담대하게 전환해 통일을 준비해 나가겠다”는 의지를 천명
- 신한반도체제는 우리가 주도하는 새로운 100년의 질서로서 문 대통령은 평화협력공동체, 경제협력공동체, 동북아의 새로운 평화안보질서 형성 등 세 가지를 제시
 - 평화협력공동체는 한반도 비핵화와 평화협정의 체결을 통해 정전체제를 종료하고 항구적인 평화체제를 구축한 뒤 평화적 공존을 제도화한 남북 연합 체제를 지향
 - 경제협력공동체는 남북경협을 단계적으로 확대하여 우리의 한반도 신경제 구상과 북한측의 8개 중앙급개발구 및 19개 지방개발구와 연계해 남북경제공동체를 형성
 - 새로운 동북아질서는 “남북관계 발전이 북미관계의 정상화와 북일관계 정상화로 연결되고, 동북아 지역의 새로운 평화안보 질서로 확장”

□ 신한반도체제와 평화통일

- 문 대통령은 2018년 8.15 경축사에서 지금 우리가 “한반도의 평화와 번영을 향해” 가고 있으며 이것은 “분단을 극복하기 위한 길”이라며 평화공존의 통일지향성을 분명히 천명 \Leftarrow ‘양국론’ 대 ‘연합론’
 - 「4.27 판문점선언」에 따른 남북공동연락사무소과 관련해 “앞으로 상호 대표부로 발전하게 될” 것이라며 과정으로서의 평화와 통일의 관계를 설명
- 2018년 9월의 「역사적인 판문점선언의 이행을 위한 9.19 남북군사합의서」에서 차관급을 위원장으로 하는 남북군사공동위원회 구성에 합의
 - 2019년 3.1절 기념사에서 문 대통령은 이미 합의한 군사공동위원회처럼 경제분야에서도 경제공동위원회를 만들어 나갈 것을 제안
 - ※ 경제공동위원회에서 「남북경제협력기본협정」을 체결해 남북 간의 자유왕래와 투자가 보장되는 하나의 시장을 추진
 - 한반도 비핵화의 진전과 함께 평화체제가 구축되어감에 따라 앞으로는 군사, 경제 분야 외에 교통, 과학기술, 환경, 산림, 보건의료, 문화 등 분야에서 공동위원회를 구성하여 다방면에 걸쳐 남북협력을 강화
- 문재인 대통령은 남북공동연락사무소→상호대표부를 거쳐 부문별 공동위원회를 구상함으로써 남북연합 이전에 이보다 낮은 단계의 ‘협의체적 공동정부(남북공동협의체) 모델’을 제시
 - 협의체적 공동정부(남북공동협의체)는 남북이 고유의 관할영역(외교, 국방, 영토)을 가지면서 평화, 경제, 교통, 과학기술, 보건의료, 문화 등 부문체제 영역에서 공동위원회를 구성해 당면문제를 함께 협의하고 공동으로 대처하며 결정하는 협의체

〈그림〉 민족공동체 통일방안과 문 대통령의 구상



출처: 조성렬, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』(백산서당, 2019년 5월), p. 403.

- 협의체적 공동정부는 군사, 경제 공동위원회를 점차 타 부문으로 확대해 나가면서 최종적으로 남북조절위원회 성격의 정치공동위원회를 발족해 남북연합으로 발전

- 남북경제공동체의 형성을 통한 하나의 시장을 토대로 남북연합을 수립하며, 궁극적으로 통일정부로 완성

□ 신한반도체제와 동북아 경제공동체 및 비핵무기지대의 형성

- 신한반도체제는 동아시아 정세와 무관하게 따로 움직일 수는 없으며, 특히 냉전시대의 유산인 정전체제를 해체하고 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 통해 현상변경을 이루는 것이기 때문에 필시 동아시아 정세에 큰 영향을 파급

- 한반도 평화체제의 구축은 단지 한국전쟁을 법적으로 끝내는 것일 뿐만 아니라, 동아시아의 기존질서를 변경하는 것이기 때문에 유관국가들과의 협력이 필요하며 이는 크게 ‘동아시아경제공동체’와 ‘동북아비핵무기 지대’ 두 방향으로 추진

- 문재인 대통령은 2018년 8.15 광복절 경축사와 2019년 3.1절 기념사에서 동아시아 철도공동체 → 동아시아 에너지공동체 → 동아시아 경제공동

체의 3단계 지역협력 비전과 동북아 다자평화안보체제 등 새로운 동아시아 평화질서 구상을 제안

- 첫째, 동아시아철도공동체의 경우, 남북철도가 연결되면 시베리아횡단철도(TSR)와 중국횡단철도(TCR)와 자연스럽게 이어질 수 있어 조기 실현도 가능

※ 2018년 6월 5일 북한의 동의로 한국의 국제철도협력기구(OSJD)에 회원 가입

- 둘째, 동아시아 에너지공동체는 국가간 전력을 연결하는 동북아 수퍼그리드사업을 통하여 실현
- 셋째, 동아시아경제공동체는 양자간 자유무역협정(FTA) 외에 역내 포괄적 경제동반자협정(RECP), 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 등 지역경제통합 움직임과 결합하여 발전

○ 동아시아경제공동체 추진만으로는 동북아 평화안보질서가 만들어지지 않는다는 점에서 별도의 다자평화안보체제의 구축 노력이 필요

- 박근혜 정부가 추진했던 동북아평화협력 구상은 비전통안보 협력분야처럼 쉬운 것부터 시작하려 했지만, 아무리 협력의 경험이 축적되더라도 전통안보 협력으로까지 이어지기까지는 명백한 한계 존재
- 현재 한반도 비핵화의 흐름과 맥락을 같이 하면서도 미·중 이해가 상충하지 않는 새로운 안보협력으로 동북아 비핵무기금지대(NWFZ-NEA) 구상을 추진

※ 평화로운 동북아 핵질서를 형성하기 위해서는 미국, 러시아, 중국 등 핵무기국가에 의한 비핵무기국가에 대한 핵위협을 제거할 뿐만 아니라, 북한의 비핵화 실현 및 일본의 핵능력을 통제하는 장치가 필요

2019 KINU 학술회의
신한반도체제의 비전과 과제

2세션

신한반도체제 추진 방향과 과제



2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제



발표

경제협력공동체 추진 전략과 과제: ‘평화경제’를 중심으로

임강택

통일연구원 석좌연구위원

경제협력공동체 추진 전략과 과제: ‘평화경제’를 중심으로

임강택(통일연구원 석좌연구위원)

1. 문제 제기

최근 문재인 대통령은 우리에게 새로운 평화변영의 상황이 전개되고 있다면서, 우리가 주인이 되는 새로운 역사를 써 내려가자고 역설하였고, 이 과정에서 ‘신한반도체제’와 ‘평화경제의 시대’라는 새로운 비전을 제시하고 있어 전문가들의 주목을 끌고 있다. 문 대통령은 수석보좌관회의(2.11, 2.25)에서 “평화가 경제가 되는 우리의 미래를 키우”자고 하면서, 나아가 “남과 북은 전쟁 없는 평화의 시대를 넘어, 평화가 경제의 새로운 성장동력이 되는 평화경제의 시대를 함께 열어” 가야 한다고 강조하였다. 이어 100주년을 맞은 3.1절 기념사에서 “신한반도체제는 우리가 주도하는 100년의 질서”가 될 것이라고 강조하고, “신한반도체제는 대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화협력공동체”이자 “이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체”라고 규정하면서 “한반도에서 ‘평화경제’의 시대를 열어나가겠다”고 다짐한 바 있다. 또한 NSC회의(3.4)에서는 “신한반도체제의 개념을 분명하게 정립하고, 실천가능한 단기적·중장기적 비전을 마련”해 달라고 참석자들에 주문하였으며, 이후 정부기관들을 중심으로 신한반도체제와 평화경제에 대한 연구와 논의가 활발하게 진행되고 있다.

최근 문 대통령은 독일의 프랑크푸르트 알제마이네 차이통(FAZ)에 기고한

원고(5.7)를 통해서 ‘신한반도체제’와 ‘평화경제’에 대한 생각과 구상을 다시 한번 제시한 바 있는데, “한반도 전역에 걸쳐 오랜 시간 고착된 냉전적 갈등과 분열, 다툼의 체제가 근본적으로 해체되어 평화와 공존, 협력과 번영의 신 질서”가 ‘신한반도체제’라고 강조하였고, ‘신한반도체제’는 “평화가 경제발전으로 이어져 평화를 더 공고히 하는 선순환구조”인 ‘평화경제’를 의미한다고 정의하였다.

종합하면, ‘신한반도체제’는 우리가 주도적으로 노력하여 한반도의 분단체제를 극복하고, 남북이 힘과 뜻을 모아서 평화적 공존과 공동번영이라는 새로운 질서를 구축하겠다는 의지를 함축하는 표현이라고 할 수 있다. 또한, ‘신한반도체제’는 평화협력공동체와 경제협력공동체 형성을 중요한 목표이자 비전으로 제시하고 있으며, 이를 실현해 가는 핵심 전략으로 평화협력과 경제협력이 선순환구조를 형성해서 지속적으로 성장·발전해 나가는 ‘평화경제’의 개념을 강조하고 있다고 하겠다.

본 고에서는 ‘신한반도체제’가 지향하고 있는 2가지 협력공동체의 한 축을 구성하고 있는 경제협력공동체에 초점을 맞추고자 하며, 이를 위한 과제를 도출하기 위해서 협력공동체 형성 전략의 의미를 지니고 있는 ‘평화경제’라는 개념의 중요성과 가능성에 주목하고자 한다. 또한 여기에서 제안하고 있는 정책 대안들은 현재의 대화중단 상황이 점차 해소될 것을 가정하는 것이다.

2. ‘신한반도체제’ 구축 전략: 평화경제

가. ‘평화경제’의 개념에 대한 이해

□ 평화협력과 경제협력의 상호 연계성 강조

한반도를 중심으로 ‘신한반도체제’라는 새로운 질서를 구축하겠다는 정부의 비전과 의지를 구체화하기 위한 전략의 성격을 지니고 있는 ‘평화경제’는, 기본

적으로 '평화분야의 협력과 경제분야에서의 협력이 상호선순환관계'를 형성하는 데 초점을 맞추고 있다. 현재 진행되고 있는 북한 비핵화를 통한 한반도의 평화정착이 남북한 경제협력과 경제발전에 긍정적으로 작용하고, 다시 남북의 경제협력이 한반도의 평화를 공고화하는 방식으로 평화와 경제의 선순환구조를 구축해 나가고자 하는 것이다.

'평화경제'에서 강조하고 있는 평화와 경제의 선순환관계는 3가지 차원에서 동시·병행적으로 진행되어야 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 첫째는 남북관계의 차원으로, 남북한 간 평화협력과 경제협력의 선순환관계를 형성하는 것이다. 한반도에서 전쟁과 대결의 위험이 제거된 평화적 공존상태를 항구적으로 구축해 나가면서, 이를 기반으로 남북이 경제협력의 활성화를 통해서 공동번영을 추구해 나가는 것이다. 또한 경제협력의 확대가 서로에 대한 의존성과 신뢰를 높여 더 높은 단계에서의 평화협력이 가능하도록 할 것이라는 점이다. 둘째는, 동북아와 아시아지역 차원으로, 이 지역에서 평화협력과 경제협력을 확대해 나감으로써 평화안보공동체와 경제공동체 형성 작업이 선순환관계를 형성하는 상태를 추구해 가는 것이다.¹⁾ 또한, 남북 간의 평화협력 및 경제협력은 동북아 및 아시아지역 차원의 평화협력과 경제협력이 활성화되는 데 기여할 뿐만 아니라, 동북아와 아시아지역에서의 협력이 남북간 협력을 촉진·발전시키는 데 기여할 수 있도록 연계해서 추진해 나가는 것이다. 셋째는 우리 사회 내부의 차원으로, 우리 사회 내에서 '평화적 공존'의 중요성을 재인식하고 인간에 대한 존엄성과 차이점에 대한 포용이 새로운 문화로 정착되도록 함으로써 더불어 살아가는 공동체 정신이 새로운 경제성장의 동력이 되도록 하는 것이다. 여기에 기업들의 혁신정신이 발휘될 수 있도록 자유롭고 창의적인 경제생태계를 조성하도록 하는 것이다.

1) 문재인 대통령은 3.1절 기념사에서, 한반도에서의 평화정착은 “남과 북을 넘어 동북아와 아세안, 유라시아를 포괄하는 새로운 경제성장의 동력이 될 것”이라며, 평화를 동력으로 경제성장을 촉진하는 ‘평화경제’가 한반도를 뛰어넘는 확장성을 내포하고 있음을 시사하였다.

□ ‘평화가 경제’라는 명제의 의미

‘평화경제’의 개념에 대한 이해에 있어서 약간의 혼란 가능성이 존재하는데, 그것은 평화와 경제의 ‘순서’에 의미가 있는가 하는 것이다. 예를 들면, 무역과 같은 경제적 연계관계가 확대되면 평화가 증진된다는, ‘경제평화론’과는 어떤 차이가 있는가 하는 것이다. 이와 관련해서는 지금 우리가 직면하고 있는 현실적 상황이 평화의 중요성을 강조하도록 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 ‘평화경제’는 한반도와 동북아지역에서 경제협력을 본격적으로 추진하기 위해서는 평화(평화적 환경 조성)가 경제(경제협력을 통한 새로운 성장동력 창출)를 선도해야 하는 한반도 상황에 대한 현실 인식이 반영된 개념이라고 할 수 있다.

이와 함께, ‘평화가 경제’라는 명제에는 현 정부의 저성장 기조와 일자리 부족과 같은 경제문제 해결에 대한 고민이 묻어 있다고 할 수 있다. 남북이 군사분야 협력을 통해서 만들어 나가는 긴장완화와 평화공존의 조건들을 우리 경제의 활력을 회복하는 데 적극적으로 이용할 수 있고, 남북한의 경제협력이 활성화되면 우리 경제에 새로운 성장동력을 창출할 수 있을 것이라는 희망을 담고자 하는 것이다.

문재인 대통령도 지난 해 광복절 경축사에서 “한반도에 평화가 정착되어야 본격적인 경제협력이 이뤄질 수 있습니다. 평화경제, 경제공동체의 꿈을 실현시킬 때 우리 경제는 새롭게 도약”할 수 있다고 강조하면서, “평화가 경제”라고 역설한 바 있다. 또한, 평화경제 강원비전 전략보고회(4.26) 모두발언을 통해서 문 대통령은 “평화가 경제라는 말을 강원도만큼 실감하는 곳이 없을 것입니다. 이미 강원도는 금강산 관광으로 평화가 경제임을 체험”했다고 지적인 바 있다.

□ ‘포용과 혁신’은 ‘평화경제’의 국내 버전

‘평화경제의 시대’를 열어 나가기 위해서 우리 사회가 공동체적 가치를 보다 중시하고, 남북경협에 대한 인식의 변화가 뒷받침되어야 한다. 우리 사회

에 평화적인 공존의 문화가 자리 잡아야 한다는 의미이다. 평화공존의 문화가 조성된다는 것은, 갈등과 분열의 사회적 분위기를 극복하여 나와 다른 생각을 자연스러운 현상으로 이해하고 다양함으로 받아들이는 사회적 포용의 분위기를 확산시켜 나가자는 것을 의미한다.

또한, 평화로운 공존과 포용 문화의 경제적 지향성으로는 경제적 소외계층에게 더 많은 배려가 주어지고, 새롭게 사회에 진출하거나 도전을 시도하는 사람에게 지속적인 기회를 제공하며, 자유롭고 창의적인 사고가 존중을 받는 사회를 추구하자는 것으로 이해할 수 있다. 공존과 포용의 인식은 우리 사회를 넘어 한반도를 아우르고, 대륙으로 흘러넘치도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북경협에 대한 우리의 이해와 인식이 보다 열린 형태로 개선될 필요가 있다.

우리가 만들어갈 '평화경제의 시대'는 포용의 문화와 함께 '혁신의 정신'이 중요한 동력으로 작동할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 기업들의 혁신활동을 촉진시킬 수 있도록 제도적 개선 및 보완 노력과 함께 혁신 성과에 대한 사회적 평가와 존중이 뒷받침되어야 한다. 포용을 통한 양극화 해소 노력이 우리 경제의 수요를 증대시키기 위한 작업이라면, 혁신을 촉발해 경제발전을 유도하는 정책은 우리 경제의 공급능력을 강화시키기 위한 것이라고 할 수 있다. 우리 경제의 수요와 공급 양측을 모두 증가시켜서 성장을 도모하도록 하자는 것이다. 혁신은 경제의 공급부문에서, 산업부문의 인프라를 정부가 주도적으로 제공하고 사회적 분위기를 조성하도록 노력함으로써 기업들이 혁신적인 경제 활동들을 수행할 수 있는 여건을 마련한다는 점이 강조되고 있다고 할 수 있다.

나. '평화경제의 시대' 목표와 실현 방안

□ '평화경제의 시대' 목표

'한반도 평화경제의 시대'가 지향하는 목표도 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 남북관계 차원에서 한반도 내에서 평화협력과 경제협력을 지속적인

로 확대해 나감으로써 평화협력공동체와 경제협력공동체를 형성하여 사실상 통일상태를 이루는 것이다. 또한 이러한 한반도에서의 새로운 질서를 구축하는 작업을 우리의 힘으로 주도해 나가는 것이다.

둘째, 국제관계의 차원에서 평화공존과 공동번영을 위한 남북 간의 협력이 동북아와 아시아 및 유라시아차원으로 확산됨으로써, 한반도 내에서의 평화와 경제협력이 동북아 및 아시아 차원의 평화협력과 경제협력 공동체 형성을 촉진해 나가는 것이다. 또한, 평화협력과 경제협력은 남북한 차원과 국제관계 차원에서 상호보완적인 관계 속에서 발전해 나가도록 하는 것이다.

셋째, 우리 사회가 오랜 분단으로 왜곡된 정서를 극복하여 상대방에 대한 포용과 상부상조의 협력문화를 활성화함으로써 우리 사회의 공동체적 가치와 의식을 복원하는 것이다. 또한, 기업이 주도하는 혁신성장이 우리와 한반도 경제의 성장을 견인해 나가도록 하는 것이다.

□ ‘평화경제’의 실현 방안

현재의 불확실한 상황을 고려할 때 한반도에서 ‘평화경제’를 실현해 내기 위해서는 대립과 갈등의 분단체제를 극복하여 평화공존의 가능성을 여는 작업이 우선적으로 요구된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 남북간 평화안보분야의 협력을 지속적으로 확대해 나감으로써 경제분야의 협력을 본격적으로 추진할 수 있는 여건을 조성하는 노력에 초점을 맞추어야 한다. 무엇보다 북한의 비핵화과정이 순조롭게 진행될 수 있도록 노력함과 동시에 남북이 합의한 군사분야의 협력방안이 제대로 이행되도록 해야 할 것이다. 특히 북미간 비핵화협상이 성과를 거두어서 유엔과 미국의 경제제재가 완화되어야 한반도 차원의 경제협력이 본격적으로 진행될 수 있기 때문이다.

둘째, 남북관계 발전의 독립성을 확보하기 위한 노력도 확대되어야 한다. 북미간 북한 비핵화협상이 진행되고 있는 현재로서는 남북관계가 북미관계에 영향을 받지 않을 수는 없지만, 남북관계가 북미관계에 지나치게 종속되지 않

는 독립적인 관계로 발전시켜 나가야 할 것이다. 물론 한미 간의 동맹관계가 훼손되지 않은 범위 내에서 전략적인 공간을 확보해야 하는 쉽지 않은 작업이 될 것이다. 이를 위해서는 유엔의 제재가 적용되지 않는 분야에서의 협력사업 등을 적극적으로 추진함으로써 남북간 신뢰관계를 구축하기 위한 노력을 확대할 필요가 있다.

셋째, 한반도에서 평화경제가 실현되기 위해서는 주변국 및 국제사회와의 협력이 절대적으로 필요하기 때문에 이를 지속적으로 확대해 나가기 위한 기반을 강화해야 한다. 현 단계에서는 주변국과의 평화협력과 경제협력 가능성을 확대해 나가고, 북한지역에서의 다양한 협력사업들을 확대해 나가기 위해서는 국제사회와의 협력체계 구축과 함께 우리와 북한의 협력역량을 강화해 나가는 노력이 요구된다. 이 과정에서 북한지역에서 이루어지는 다자적 협력 사업을 우리가 주도해 나갈 수 있도록 협력체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 평화협력과 경제협력을 활성화하기 위한 우리 사회 내부의 환경 조성 작업을 선제적으로 추진해 나가야 한다. 무엇보다 남북경협에 미래에 대한 비전과 필요성을 사회적으로 공유해 나가야 한다. 이를 통해서 남북경협에 대한 공감대가 확산될 필요가 있다.

3. 경제협력공동체 형성을 위한 당면 추진 과제

가. 기본 방향

□ 기존 정책 및 남북 합의사항과의 연계

현 정부가 추진해온 관련 정책 및 기존의 합의 내용과 적절하게 연계해서 추진할 필요가 있다. 무엇보다 먼저 기존에 남북 정상이나 합의한 내용을 기초로 추진하도록 하는 것이다. 특히, 경제분야의 협력은 남북 서해경제·동해관광 공동특구 개발 및 '한반도 신경제구상'과 연계해서 추진할 필요가 있다.

다음으로는, 동북아와 동아시아 차원의 경제협력은 신북방경제협력정책 및 신남방정책과의 연계성을 고려해서 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서 한반도 북쪽지역을 대상으로 하는 신북방경제협력정책의 평화경제적 성격을 재규정하고 남북경제협력과의 연계 가능성에 주목할 필요가 있으며, 아시아지역을 대상으로 하는 신남방정책과 남북경제협력과의 연계 가능성을 강조할 필요가 있는 것이다.

□ 단계적 접근

경제협력은 국제사회의 대북제재의 틀 내에서 추진되어야 한다는 사실이 기본적인 제약으로 작용할 것이다. 따라서 북한 비핵화협상과 경제제재의 해제 수준에 맞추어 경제협력 수준을 심화시켜 나가야 할 것이다.

이를 3단계로 구분하면, 경제협력공동체 기반구축 단계, 심화발전 단계, 완성단계 등으로 구분할 수 있을 것이다. 첫째, 현재의 대북제재 수준이 유지되는 경제협력공동체 기반구축 단계에서는, 남북관계 개선노력 및 북미 간 비핵화 방안 마련을 위한 협상이 지속될 것이다.

둘째, 대북제재가 부분적으로 해제되거나 완화되는 경제협력공동체 심화발전 단계에서는, 북한의 완전한 비핵화 방식에 대한 합의가 도출되고 이행과정이 진행될 것이다.

셋째, 북미관계의 정상화와 대북제재의 해제가 예상되는 경제협력공동체 완성 단계에서는 북한 비핵화과정이 마무리되는 단계에 진입하는 것이다.

현재로서는 경제협력공동체 기반구축 단계에 초점을 맞추어 추진 방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

□ 연결고리의 확보

위에서 언급한 단계별 접근에서 중요한 점은 단계별로 경제협력이 발전해 가는 연결고리를 만들어 나가는 것이다. 여기에서 이야기 하는 연결고리는

2가지 측면을 포함하게 되는데, 그 하나는 경제협력 자체로 그 수준과 영역을 확대 발전시켜 나가는 것이고, 다른 하나는 평화협력과의 연계 속에서 상호 작용을 통해서 발전해 나가도록 하는 것이다. 다만, 신한반도체제를 구축하고 평화경제의 시대를 연다는 목표와 비전을 감안할 때는, 평화협력과 경제협력의 선순환구조를 형성하는 작업이 보다 중요한 의미를 지니게 된다.

단계별로 발전해 가는 연결고리를 만들어 가는 데 있어서 중요한 것은 단계별 경제협력이 제 궤도에 진입할 수 있도록 효과적이고 안정적인 출발점(또는 돌파구)을 마련하는 작업이라고 할 수 있다. 현재의 남북관계에서는 평화적 공존상태가 어느 정도 진행되고 남북 간 신뢰가 구축되어야 경제협력분야에서 진전이 나타날 수 있을 것이다.

협력의 연결고리 형성이라는 측면에서 다음으로 중요한 작업은 협력의 발전 방안 마련과 다음 단계로의 도약을 위한 기반(디딤돌)을 마련하는 것이라고 할 수 있다.

나. 경제협력의 초기 단계 진입을 위한 주요 과제

북한에 대한 경제제재가 강력하게 집행되고 있는 현 단계에서 경제협력공동체 형성을 추구하기 위한 우리의 당면한 과제는 경제협력의 초기단계에 안정적으로 진입하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 한반도 내에서의 긴장완화 조치를 확대하여 평화공존의 대내적 환경을 조성함으로써 남북간 경제협력이 추진될 수 있는 내부 여건을 마련하는 작업이 우선적인 과제로 대두된다고 할 수 있다. 또한, 현재의 제재 하에서도 추진할 수 있는 경제협력을 적극적으로 발굴, 진전시켜 나감으로써 남북간 경제협력의 기본 틀을 구축하는 작업에 주력할 필요가 있다.

□ 남북관계: DMZ지역 공동개발과 관광협력

지난 해 정상회담에서의 합의사항 이행을 기본적으로 강조해 나가면서, 현

재의 제재 하에서 추진할 수 있는 협력사업들을 적극적으로 모색하는 것이 중요할 것으로 보인다.

한반도 평화지대화를 위한 군사분야의 협력이 안정적으로 진행되도록 함으로써 경제협력을 위한 평화적 환경이 조성되도록 해야 한다. 지금 진행되고 있는 DMZ지역에서의 유해 공동발굴 및 비무장화 조치 등과 함께 DMZ지역의 평화적 이용을 위한 공동개발 및 관리운용 방안도 강구될 필요가 있다.²⁾

경제분야의 협력으로는 관광교류협력을 우선적으로 검토할 필요가 있으며, 이를 위한 국내 제약을 제거하는 조치가 요구된다. 무엇보다 관광을 목적으로 하는 북한 방문이 허용되어야 할 것이다.

□ 국제관계: 국제사회와의 협력을 통한 북한의 경제협력 역량 강화 사업

북한주민들의 삶의 질을 개선하는 데 필요한 인도주의적 성격의 지원협력 사업들을 추진하기 위한 국제기구와의 협력을 확대해 나감으로써 추진사업에 대한 국제적 공감대를 형성해 나가고, 지원사업의 이행과 모니터링 문제 등을 국제기구들과 공동으로 논의해 나가야 할 것이다.

국제사회의 제재로 인해서 남북간 경제협력을 본격적으로 추진하기는 당분간 어렵겠지만, 이를 위한 준비작업은 적극적으로 추진될 필요가 있다. 관련된 법과 제도를 개선·보완하는 작업을 추진하거나, 인적역량을 강화하기 위한 노력 등은 당장이라도 국제사회와 협력을 통해서 추진할 수 있기 때문이다. 특히, 북한지역의 개발에 필요한 북한 법·제도의 개선문제와 경제지대의 개발과 관련된 인력 양성 등은 본격적인 북한지역 개발에 앞서 준비되어야 할 분야이다. 이러한 일들을 국제사회와의 협력을 통해서 추진할 필요가 있는 것이다.

문 대통령이 작년 광복절 경축사를 통해서 제안(2018.8.15.)한 바 있는 ‘동

2) 문 대통령도 ‘평화경제 강원 비전 전략보고회’(4.26) 모두발언을 통해서, “감시초소가 철수된 비무장지대는 안보와 평화를 함께 체험하는 ‘평화의 길’을 열어갈 겁니다. ... 평화관광의 중심지로 만들어 나갈 것입니다.”고 강조한 바 있다.

아시아철도공동체' 형성을 위한 국제사회와의 논의와 이행방안 마련 작업을 본격적으로 시작하는 것도 가능할 것으로 판단된다.

□ 우리 사회 내부: 공감대 형성과 평화관광의 추진

남북 경제협력 및 경제공동체 형성에 대한 우리 사회의 공감대를 형성하는 작업이 강조되어야 한다. 통일연구원이 최근에 발표(5.13)한 여론조사 결과에 따르면, “김정은 정권과의 대화를 통한 타협 추구”에 대한 지지가 과반수(51.4%)를 차지하고 있고, “정치·군사적 대결상태에서도 북한과의 경제 교류·협력을 지속”해야 한다는 질문에 대한 긍정적인 답변은 64.3%를 차지하고 있다. 여전히 많은 비율의 국민들이 북한과의 평화공존 가능성에 대해서 회의적이고, 경제 교류협력 필요성에 대해 의문을 가지고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

이런 점에서, 특히 정부가 새로운 정책이나 개념을 제시할 때에는 사회적 여론 형성에 가장 많은 영향을 미치게 되는 전문가그룹을 중심으로 다양한 견해를 교환하고 개선책에 대한 아이디어를 제공받을 수 있는 간담회 등의 기회를 적극적으로 마련할 필요가 있다.

한반도의 평화 정착이 우리 경제에 활력을 불어 넣고 북한과의 경제협력을 활성화시켜서 새로운 성장동력을 창출하게 될 것이라는 의미로 사용하고 있는 “평화가 경제입니다”와 같은 정부의 정책 기조가 사회적 공감을 이끌어 내기 위해서는 일반 국민들이 피부로 느낄 수 있는 가시적인 성과를 필요로 한다. 예를 들면, 지난 해 정상회담에서의 합의에 따라서 진행되고 있는 DMZ 지역의 비무장화사업의 성과를 최대한 활용하는 것이다. 최근 정부가 가능성에 주목하고 있는 ‘평화관광’사업이 대표적인 사업 아이템이라고 할 수 있다.³⁾ 한

3) 문 대통령은 ‘국가관광전략회의’(4.2)에서 “세계 유일의 분단국가, 지구 최후의 냉전지 한반도는 역설적으로 평화관광, 환경생태관광으로 도약”할 수 있다고 평가하였으며, ‘평화경제 강원 비전 전략보고회’(4.26)에서는 비무장지대를 역사·생태·문화가 함께하는 평화관광의 중심지로 만들어 가겠다는 의지를 표명한 바 있다.

반도 평화공존의 의미와 가치를 체험할 수 있을 뿐만 아니라, 국제적인 관광 지로서의 잠재력을 잘 살려나감으로써 지역경제의 활성화에도 직접적으로 기여할 수 있기 때문이다. 여기에 더하여, 이산가족들의 고향방문사업도 적극적으로 추진할 필요가 있다.

다. 경제협력공동체 형성을 위한 우리 정부의 과제

□ 중재자 역할과 당사자 역할의 조화와 균형

북미협상이 난관에 봉착한 상태에서 우리의 역할이 보다 중요한 의미를 지니게 되었으며, 북미 양측은 자신들의 입장에서 문제 해결을 위해 협력을 요구하고 있다. 우리로서는 중재자와 당사자의 역할을 동시에 수행해야 하는 상황에 직면해 있다고 할 수 있다. 한반도에서 경제협력공동체를 형성하기 위해서는 남북관계 발전의 동력을 확보함과 동시에 미국을 중심으로 하는 국제사회의 협력과 지지가 필수적으로 작용하기 때문이다.

따라서 현 단계에서는 우선적으로 북미 협상이 재개되고 순조롭게 진전될 수 있도록 중재자 역할을 강화하여 한반도의 평화를 안정적으로 구축하는 데 주력하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 즉, 군사적 충돌을 방지하기 위한 남북당국의 협력을 강화함과 동시에 북한의 비핵화과정을 촉진시키기 위해서 대북 경협정책을 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다는 것이다.

이와 함께 당사자로서의 역할을 확대하기 위한 노력도 강화되어야 할 것이다. 다만, 이 과정에서 미국과의 협의를 긴밀하게 진행함으로써 미국의 이해와 지지를 확보하는 데 주력하여야 한다. 결국 우리의 역할을 확보하기 위해서는 북한과 미국 양측으로부터 공감대와 신뢰를 얻을 수 있어야 하는데, 쉽지 않은 과제가 될 것이다.

□ 종합적인 남북경제협력 추진 체계의 구축

본격적인 남북경협 상황에 대비하여, 북한당국과 종합적인 협의체계를 구축할 필요가 있다. 향후 경제제재가 완화되어서 북한에 대한 투자가 가능해지면, 해외투자자본이 다양하게 북한시장에 진출할 것으로 예상되고, 여기에는 중국 자본이 주를 이룰 가능성이 클 것으로 전망되는 바, 우리 기업들에게 충분한 투자기회를 보장하고 남북경협을 체계적으로 추진할 수 있도록 남북 고위당국자가 포함된 협력체계가 마련될 필요가 있는 것이다.

우리 정부 내에서도 북한과의 경제협력사업을 총괄적으로 기획하고 조정할 수 있는 시스템이 구축되어야 할 것이다. 남북 간에 본격적인 경제협력사업이 추진되기 이전에 이에 대한 대비책이 마련될 필요가 있다.

□ 민간부문의 경제협력 역량 강화

향후 북한과의 경제협력이 본격화될 경우에 대비하여 우리 사회의 공감대를 형성하고 추진 역량을 강화할 필요가 있다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이를 위해서 무엇보다 북한과의 협력이 우리 경제의 문제 해결에 기여하고, 북한 경제체제의 변화 촉진을 통해서 평화로운 한반도를 정착시킬 것이라는 점이 강조될 필요가 있다.

이와 함께 정부와 민간부문의 역할분담을 명확히 할 필요가 있다. 이를 위해 지자체와 민간부문의 역할이 확대될 수 있도록 법적·제도적 뒷받침을 강화하고, 향후 남북간 경제협력이 본격화되었을 때 민간부문에서 주도해 나갈 수 있도록 역량을 강화하는 작업이 체계적으로 추진될 필요가 있다.

□ 주변지역과의 경제협력 잠재력 활용

국제사회와의 공감대와 협력적 관계를 확대하고, 특히 남북경협을 주변국과의 경제협력과 연계시켜 추진해 나감으로써 남북 경제협력공동체 형성작업을 동북아 및 동아시아 경제공동체 형성 작업과 병행 추진해 나갈 필요가 있다. 특히,

본격적인 남북경협 추진이 어려운 현 상황에서는 주변국과의 경제협력 잠재력을 확인함으로써 남북 경제협력의 동력을 확보할 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

중국의 일대일로 및 러시아의 신동방정책과의 연계 가능성을 적극적으로 활용하여 남북 교통로 연계망 구축사업을 추진하고, 이를 동아시아철도공동체 형성 작업으로 발전시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한, 남북한 에너지·자원협력에서 러시아 극동지역을 포함한 동북아차원의 에너지·자원협력을 모색함으로써 동아시아에너지공동체 형성 가능성을 타진할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해서 남북 경협의 가능성에 대한 국제사회와 투자자본의 관심을 유도하자는 것이다.

2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제



발표

평화협력공동체 실현을 위한 실천과제

최용환

국가안전전략연구원 안보전략연구실장

평화협력공동체 실현을 위한 실천과제

최용환(국가안보전략연구원 안보전략연구실장)

I. 서론

2019년 3월 1일 문재인 대통령은 3.1절 100주년 기념식 연설을 통해 우리가 주도하는 새로운 100년의 질서를 의미하는 ‘신한반도체제’를 제시하였다. 신한반도체제는 현 정부 출범 이후 다소 파편적으로 제시되었던 대북 및 대외정책을 종합한 미래비전의 의미를 가진다. 한편으로 김대중, 노무현 정부 대북정책의 틀을 수용하면서, 다른 한편으로 2018년 이후 한반도 상황의 변화를 고려한 보다 적극적인 비전을 담고 있다.¹⁾

2018년 평창동계올림픽을 계기로 시작된 한반도 질서의 변환은 2019년 2차 북미정상회담 결렬로 그 속도가 크게 둔화되었다. 하노이 결렬 이후 미국은 대북 강경 입장을 더욱 강화하였으며, 김정은 위원장은 시정연설을 통해 미국의 새로운 계산법을 주문했다. 5월 들어서는 닷새 간격으로 북한이 두 차례의 단거리발사체 훈련을 실시하면서 경색국면이 이어지고 있다. 물론 현재 상황은 북한이 핵과 ICBM실험을 강행하던 2017년으로 되돌아 간 것은 아니다. 여전히 남북미 모두 대화의 여지를 남겨두고 있으며, 북한의 긴장조성은 제한된 수위에서 조절되고 있다. 이와 같은 현재 상황은 역설적으로 한반도에서 평화가 얼마나 중요한지를 깨닫게 한다. 즉, 지난 1년간의 성과에도 불구하고

1) 신한반도체제가 발표된 3월 1일이라는 시점을 고려하면, 아마도 2월말 하노이 북미정상회담의 성공을 예상하고 준비된 것으로 판단된다.

고, 한반도에서 평화협력의 기반은 여전히 허약하며 항구적 평화체제 구축은 매우 어렵고 지난한 과정이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 우리로서 한반도의 평화는 끊임없이 추구해야 하는 과제일 수밖에 없다.

따라서 여기서는 신한반도체제 구상의 개요를 간단히 살펴보고, 신한반도체제 구상의 핵심축 가운데 하나인 평화협력 과제에 대해 살펴보고자 한다. 남북관계의 특성상 평화문제는 한반도의 미래를 논의할 때 가장 핵심적인 요소이며, 2019년 5월 현재 가장 절박한 문제이기도 하기 때문이다. 물론 여기에서 검토하는 한반도 평화와 관련된 과제는 현실과 관련된 구체적 내용보다는 미래 비전과 관련된 중장기적 관점을 담은 것이다.

II. 신한반도체제의 비전과 전략

3.1절 기념사에서 언급된 신한반도체제는 “우리가 주도하는 100년의 질서”이다. 이 질서는 “국민과 함께, 남북이 함께 만드는 새로운 평화협력의 질서”이다. 신한반도체제는 한편으로는 대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화협력공동체이며, 다른 한편으로는 이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력공동체이기도 하다.²⁾

신한반도체제를 규정하는 핵심 키워드는 평화와 번영(경제)이라고 할 수 있다. 신한반도체제 논의에서 평화와 경제는 별개로 존재하는 것이 아니라 상호 보완적이며 유기적으로 연계된 것이다. 평화는 그 자체로 군사적 긴장완화 및 전쟁위험의 감소를 가져온다. 뿐만 아니라 진정한 한반도 평화는 비핵화 등 핵심 안보이슈의 해결과 함께 이루어질 수밖에 없다는 점에서, 대북제재 등 경제협력을 가로막는 장애물의 제거를 의미한다. 반면 경제협력은 남북 공통의 이익

2) 문재인, “제100주년 3.1절 기념사”(2019. 3. 1) <<https://www1.president.go.kr/articles/5607>>.

구조 창출 및 이를 통한 상호 신뢰의 제고 등으로 이어지고, 이는 다시 평화를 강화하게 될 것이다. 평화와 경제를 연결하는 논리는 ‘평화경제’인데, 이는 평화와 경제의 선순환 구조를 만들어 내는 것을 의미한다. 즉 평화가 경제발전으로 이어지고, 이것이 다시 평화를 공고히 하는 선순환적 구조³⁾를 말한다.

과거 대북포용정책이 경제협력을 통한 평화증진의 효과에 더 관심을 가졌다면, 신한반도체제 구상은 비핵화를 통한 평화구축에 상대적으로 더 초점을 맞추고 있다. 물론 이것이 선(先)비핵화, 후(後)경제협력이라는 미국식 접근법을 의미하는 것은 아니다. 비핵화 등 평화와 관련된 핵심 이슈의 선도성에 초점을 맞추고 있을 뿐, 이 분야의 진전을 위해 경제협력과의 선순환 관계를 만들자는 것이다. 즉, 평화와 경제의 선순환 관계를 만들어 내는 데 그 시작은 평화라는 의미로 해석 가능하다.

실제 남북관계에서 평화는 모든 문제의 시작이자 끝이라는 점에서 평화에 대한 강조는 불가피한 측면이 있어 보인다. 그렇다면 평화경제의 논리는 기본적으로 기능주의, 특히 신기능주의적 접근법에 기반하고 있다고 볼 수 있다.

기능주의는 학습효과(learning effect)와 분지이론(ramification theory)에 기초하여 교류협력이 쉬운 비정치적·기술적 분야에서부터 협력을 추진하면, 그것이 다른 분야의 협력으로 확산(spillover)된다고 주장한다. 즉, 특정분야에서의 교류가 다른 분야의 교류로 점차 확대되어 궁극적으로는 국가 간 통합에까지 이를 수 있다는 것이다.⁴⁾ 신기능주의는 비정치적 분야에서의 교류에서 시작하여 점차 정치적 분야의 교류로 확대해야 한다는 점에서는 기능주의의 논리를 수용한다. 다만, 교류협력의 심화를 위해서는 공동의 제도 혹은 기관 등을 인위적으로 추진해야 한다는 점에서 기능주의와 차별적이다.⁵⁾ 현 한국

3) 문재인, “평범함의 위대함: 새로운 세계질서를 생각하며” (2019. 5. 7) (프랑크푸르터 알레마이네 차이퉁(FAZ) 기고문) <<https://www1.president.go.kr/articles/6246>>.

4) David Mitrany, “The Functional Approach to World Organization,” *International Affairs*, Vol. 24, Iss. 3 (1948), pp. 350-363.

5) Ernst B. Haas, “International Integration: The European and Univesal Process,”

정부는 쉬운 일부터 추진하자⁶⁾는 점에서 기본적으로 기능주의의 논리에 따르고 있지만, 남북 합의의 제도화, 남북연락사무소·남북군사공동위 설치 등 제도적인 부문에 대한 강조가 두드러진다는 점에서 신기능주의적 특징을 보인다.

평화와 경제의 선순환 구조를 명확하게 보여주는 대표적인 사례는 동아시아 철도공동체 구상이다. 3.1절 연설문에서는 한반도 종단철도를 통해 동아시아 철도공동체 실현을 앞당겨, 에너지·경제공동체로 발전하고, 이것이 다시 미국을 포함하는 다자평화안보공동체로 발전할 것이라는 비전을 이야기하고 있다.⁷⁾ 즉 특정 비정치적 분야에서의 협력이 연관 분야로 확산되고, 이것이 다시 정치적 분야의 협력으로 확대되어 간다는 논리이다.

여기서 평화와 경제의 선순환 구조는 한반도 차원을 넘어 국제적 평화로 확산되는 논리로 확대된다. 이와 관련하여 현 정부의 국정과제에는 평화와 번영이라는 2개의 축에 3개의 정책이 배합된 대외전략이 제시되어 있다. 즉, 평화의 축으로서 ‘동북아평화협력플랫폼’과, 번영의 축으로서 ‘신북방정책’과 ‘신남방정책’이 그것이다. 이상을 뒷받침하는 논리는 최근의 독일잡지 기고문에 담겨있다. ‘새로운 세계질서를 생각하며’라는 부제가 달린 “평범함의 위대함”이라는 기고문에는 평범한 사람들이 국가를 바꾸면 세계질서를 바꿀 수 있다는 논리로 유럽석탄철강공동체가 유럽안보협력회의로 발전하는 과정을 설명하고 있다. 이러한 논리를 요약하면 구성원 혹은 행위자들의 변화가 전체 구조의 성격변화를 이끌어 낼 수 있다는 것으로 구성주의적 입장을 따르는 것이라고 볼 수 있다. 웬트(Alexander Wendt)는 구조가 행위자 혹은 행위자의

International Organization, Vol. 15, No. 3 (1961), pp. 366-392; 최용환, 『한국의 대북 정책과 지자체의 역할』 (서울: 한울, 2015), pp. 29-31.

6) 문재인, “코르비레단 초청 연설 (2017. 7. 6),” 대통령비서실, 『완전히 새로운 시작: 문재인 대통령 말글집』 (2018), pp. 49-68. 동 연설에서 문재인 대통령은 한반도 평화의 돌파구를 열기 위해 쉬운 일부터 추진하자는 의미에서 4가지 제안을 함. △ 이상상봉 등 인도적 문제 해결, △ 평창동계올림픽 북한 참가, △ 군사분계선에서 적대행위 금지, △ 남북 접촉과 대화 재개 등이 그것임

7) 문재인, “제100주년 3.1절 기념사”(2019. 3. 1).

성질로 환원될 수 없는 측면이 있지만, 그럼에도 불구하고 양자의 상호작용이 중요하다고 주장한다. 구조와 행위자는 구성효과(constitutive effects)에 의해 연계되기 때문에 구조는 단순히 행위자의 합과는 다른 성질을 가지지만, 구성단위(행위자)가 없는 구조는 있을 수 없다.⁸⁾ 이러한 구성주의 논리에 따르면 구성단위인 국가의 성격에 따라 국제체제의 성격이 변화할 수 있다.

이러한 논리의 배경에는 촛불혁명이라는 시민의 힘에 의해 탄생한 정부로서의 도덕적 자신감과 각성한 시민들의 의식에 대한 믿음이 있다. 즉, 시민 개개인들이 민주주의에 대해 새롭게 각성함으로써 국가의 성격이 변화하였으므로, 이러한 노력이 모아지면 국가들의 사회인 국제질서의 변화도 가능할 것이라는 희망을 담고 있다.

이상의 논의를 통해 신한반도체제의 내용과 특징을 간략히 정리해 볼 수 있다. 첫째, 신한반도 체제는 미래 비전이다. 향후 100년을 언급하고 있으나, 100년 후에 완성되는 비전이라기보다는 향후 100년의 질서를 관통하는 비전이다. 이 비전이 지향하는 핵심 키워드는 평화와 번영이다.

둘째, 신한반도 체제의 주체는 국민과 남북이다. 즉, 한반도 문제에 대한 우리의 주도성이 두드러진다. 과거 100년의 역사는 냉전과 분단에 따른 대립과 갈등이 존재하였는데, 이 과정에서 우리는 스스로의 운명을 주도하지 못한 것에서 벗어나야 함을 강조하고 있다. 그렇다고 신한반도체제가 과거와의 단절을 의미하는 것은 아니다. 산업화와 민주화를 모두 달성한 국가로서의 자부심과 과거의 성과를 기초로 우리가 주도하는 미래를 만들어 가자는 것이다.

셋째, 신한반도체제 비전을 달성하기 위한 목표이자 두 개의 축은 평화협력공동체와 경제협력공동체이다. 평화와 경제 양자의 관계는 평화경제론으로 연계되는데, 양자의 선순환을 통해 안정적이고 지속가능한 상태가 더욱 강화되는 구조이다. 이상의 논의를 그림으로 간략하게 표현하면 아래 그림과 같다.

8) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 145-157.

신한반도 체제 논의에서 평화와 경제가 따로 분리되지는 않지만 각각의 과제를 별도로 구분해서 검토해 볼 수는 있다. 따라서 여기서는 평화 구축을 위한 실천과제들을 검토해보기로 한다. 평화와 관련된 목표로서 평화협력공동체가 정확히 어떤 의미를 가지고 있는 것인지는 불분명하다. 다만 공동협력을 위한 특정제도가 아니라 여러 주체들이 참여하는 다양한 층위의 제도와 레짐을 결합한 것이라고 추측된다. 왜냐하면 각각의 목표 달성을 위해 제시된 과제들이 여러 층위에 걸쳐 다양하게 제시되고 있기 때문이다.

〈그림〉 신한반도체제 개념도

【비전】

우리가 주도하는 100년의 질서
국민과 함께, 남북이 함께
새로운 평화협력의 질서

【전략】

평화경제

【목표】

평화협력공동체

경제협력공동체

III. 평화협력공동체 실현을 위한 과제

신한반도체제가 지향하는 평화는 단순히 전쟁이 부재한 상태를 의미하지는 않는다. 즉 한반도에 전쟁이 없어야 한다는 것은 한반도 평화체제의 필요조건이 될 수는 있으나 충분조건이 될 수는 없다. 전쟁의 부재를 넘어 전쟁과 갈등의 구조적 배경이 되고 있는 정전체제와 냉전체제를 극복해야 할 것이다.

1. 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축

탈냉전 이후 한반도에서 평화구축과 관련하여 가장 핵심적인 과제는 핵문제이다. 물론 핵이 제거된다고 해서 한반도의 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 하지만 핵을 남겨놓은 상태에서 진정한 한반도 평화 논의가 진전될 수 없는 것도 사실이다. 2018년 평창동계올림픽을 계기로 한반도 상황의 극적 반전이 이루어질 수 있었던 것은, 북한이 비핵화 의지를 표명하고 협상에 나서지 않았다면 불가능했을 것이다.

여기에서 구체적 비핵화 방안이나, 이를 둘러싼 쟁점들을 본격적으로 검토할 필요는 없겠지만, 향후 100년의 새로운 한반도체제의 평화가 비핵평화의 의미를 포함하고 있음은 분명하다. 한반도 비핵화는 북한은 물론이고 한국에도 해당되는 사안이다. 평화적 목적의 핵활용을 제외한 모든 핵활동이 금지된 상태를 만들어야 할 것이다.⁹⁾

북한은 자신들의 핵개발 이유가 이른바 ‘미국의 대북적대시 정책’ 때문이었다고 주장한다. 서로 전쟁을 치른 국가이자, 형식적으로는 종전(終戰)이 아닌 정전(停戰) 상태에 있는 국가로서 북한의 안보우려를 해소¹⁰⁾하는 문제는 핵문제 해결의 핵심요소 가운데 하나이다. 이 안보우려의 해소 방식은 신한반도체제의 구성과 성격에 영향을 미치는 핵심 변수 가운데 하나가 될 것이다. 왜냐하면 북한의 핵개발 동기로서 안보불안 해소 문제는 한반도와 동아시아 냉전 구조의 해체와 직접적으로 연결되어 있기 때문이다.

냉전시대 한반도 주변에는 한미일과 북중러 간 대립구조가 만들어졌다. 하지

9) 이 문제와 관련하여 가장 엄격한 정의는 한반도 비핵화 공동선언 1조와 2조에 담겨 있음. (1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다. 2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.) 다만, 동 선언 제3조 ‘남과 북은 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다’는 규정은 개별국가의 주권을 제한하는 것으로 논쟁의 여지가 있음.

10) 전봉근, “북핵해법 논쟁과 한반도 비핵·평화공존체제,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2018-9 (2018. 4. 10), p. 8.

만 소련과 동구 사회주의권이 붕괴하면서 한소(러), 한중 수교가 이루어진 반면, 북한과 미국·일본 간에는 국교정상화가 이루어지지 못하고 있다. 북미·북일 수교가 이루어지지 못한 데에는 북한이 자초한 문제도 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 북핵문제의 해결을 위해서는 냉전적 갈등구조의 해체가 이루어져야 하는 것도 분명하다.

북미·북일 관계 정상화와 함께, 한반도 평화체제를 구축하기 위한 핵심적인 과제는 정전협정을 평화협정으로 대체하는 일이 될 것이다. 평화협정은 평화 체제를 보장하는 합의이자 정전체제를 대체하는 제도의 의미를 가진다. 이와 관련된 과제는 매우 다양하고 복잡하다.

첫째, 정전협정 구성물의 해체 혹은 대체가 이루어져야 할 것이다. 대표적으로 남북 간 군사적 갈등 문제를 관장하는 군사정전위원회, 그리고 군사정전위원회 남측 구성기구인 유엔사를 대체하는 기구가 마련되어야 할 것이다.

우선 군사정전위원회를 대체하는 ‘평화관리기구’가 만들어져야 한다. 평화관리기구는 DMZ를 포함한 접경지역 관리, 분쟁의 평화적 해결, 상호위협감소 조치 등의 이행을 담당해야 한다. 평화관리기구와 관련해서는 9.19 군사분야합의에 의해 남북이 구성하기로 한 남북군사공동위원회 등의 역할과 성과에 주목할 필요가 있다. 물론 동 기구는 아직 구성되지 못하고 있는 것이 사실이지만, 남북 간 군사적 갈등 해결 기구로서 군사공동위와 같은 기구의 운영 경험과 성과는 평화협정 체결시 매우 중요하게 작용할 것이다.

유엔사는 유엔안보리 결의(S/1588)에 의해 만들어진 기구이기 때문에, 정전협정이 폐기된다고 해서 당연히 해체되는 것은 아니다.¹¹⁾ 하지만, 평화협정이 체결되면 유엔사의 존립 명분이 약화될 수밖에 없어 장기적으로 해체가 불가피할 것이다.

현실적으로는 1978년 한미연합사가 창설되면서 유엔사는 이미 상징적인 의미만을 가지고 있다. 또한 주한미군의 주둔 근거는 한미상호방위조약인 반

11) 이수형·최용환, “평화지향의 안보체제 구축 전략.” 『INSS 전략보고』 2018-3 (2018. 6), p. 13.

면, 유엔사의 법적 근거는 유엔안보리 결의이다. 따라서 양자는 별개의 사안 이므로 유엔사 해체와 주한미군 철수 역시 별개의 사안이다. 그렇다고 해서 유엔사 해체의 영향이 작은 것은 아니다. 한국전쟁 중인 1951년 9월 미국과 일본은 한반도에서 활동하는 유엔군에 대한 시설 및 의무 지원에 합의하였다. 동 합의에 따르면 유엔사에 대한 일본의 기지 제공 의무는 유엔사 해체 후 90일 이내에 종료된다. 즉 유엔사의 해체는 주일 유엔후방사 문제와 연계되어 있다. 따라서 이 사안은 한국이 직접 개입할 수 있는 것이 아니고, 미일 상호방위협력지침 개정 등을 통해 논의되어야 할 문제이다.¹²⁾ 여기에서 기억해야 할 것은 정전협정을 새로운 조약이나 협정으로 대체하는 문제는 정전협정 사인 당사자는 물론이고 한국과 일본, 그리고 미일관계 등과 연관된 복합적 사안이라는 점이다.

둘째, 주한미군과 한미동맹이 성격변화가 이루어져야 할 것이다. 한미동맹은 대북 군사동맹을 기본으로 하고 있다. 그런데 이들 간에 평화협정이 체결되면 대북 군사동맹으로서 한미동맹과 주한미군의 성격변화가 수반될 수밖에 없다. 즉 한미동맹과 주한미군은 동아시아의 군사적 안정을 위한 역외균형자로 역할을 변화시킬 필요가 있다. 평화협정 체결 이후 주한미군과 한미동맹의 성격 문제는 북한은 물론 중국과의 관계에서도 매우 중요한 사안이다. 즉, 이 문제는 한국과 미국 간의 문제이지만, 동시에 미중관계의 사안이기도 하다.

셋째, 평화협정의 체결 방식과 주체의 문제는 여러 가지 방안을 검토할 수 있을 것이다. 하지만 가장 중요한 것은 어떤 방식을 택하든 남북한이 평화협정의 핵심 당사자가 되어야 한다는 점이다. 정전협정에 따르면 동 협정의 수정, 증보 혹은 다른 협정에 의한 대체를 위해서는 협정에 사인한 당사자들의 합의가 있어야 한다.¹³⁾ 이에 따라 한동안 한국이 평화협정 당사자가 될 수 있는

12) 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” 『서울국제법연구』 제12권 2호 (2005), p. 99.

13) 정전협정 제61조 본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다. 제62조 본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는

지 여부가 쟁점이 되기도 하였지만 한국이 평화협정 당사자가 되어야 한다는 점은 매우 분명하다. 다만 정전협정 조인 당사국으로서 미국과 중국 역시 평화협정의 당사자가 될 수밖에 없는데, 한반도 문제에 대한 양자의 이해가 우리의 그것과 조화를 이룰 수 있도록 우리의 주도성이 발휘되어야 할 것이다.

북미·북일 관계 정상화가 이루어지고, 남북미중 간의 평화협정이 체결된다고 해서 한반도 평화체제 진전을 위한 제도들이 완비된 것은 아니다. 과거 우크라이나는 자국의 핵폐기 조건으로 우크라이나에 대한 주변국의 무력불사용 약속과 미국의 보증을 요구한 바 있다. 이에 따라 1994년 12월 미국, 러시아, 영국이 공동으로 우크라이나의 안전보장을 위한 부다페스트 양해각서¹⁴⁾를 체결하였다. 동 양해각서의 주요 내용은 △ 우크라이나의 독립, 주권, 국경선 존중, △ 정치적 독립, 영토적 통일성을 해치는 군사력의 사용이나 위협을 하지 않을 것, △ 우크라이나의 이익을 해치는 경제적 압력 중지, △ 핵무기를 사용한 침공 혹은 침공의 위협시 유엔안보리의 즉각적 지원 행동, △ NPT에 반하는 핵무기의 사용 금지 등이었다. 하지만 2014년 러시아의 크림반도 합병을 막아내지 못하면서 동 양해각서의 안전보장약속이 지켜지지 않았다는 비판이 제기되기도 하였다. 이처럼 국제합의에 의한 안전보장이 완벽한 것은 아니지만, 이러한 합의도 없는 안전보장은 거의 불가능하다는 점에서 북한의 안보우려 해소하고 한반도 주변 안정을 위한 추가적 보장조치들을 검토할 필요도 있다.

이외에 평화협정은 정전협정이 놓치고 있는 남북 간의 쟁점들을 포괄할 필요가 있다. 예컨대 정전협정은 남북 간 해상경계선을 확정하지 못함으로써 수많은 분쟁이 발생하였다. 이상 평화협정과 관련된 내용을 정리하면, 첫째, 정전체제의 핵심 구성물인 정전협정을 대체하는 평화협정이 필요하다. 둘째, 평화

쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의해 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다.

14) *Memorandum on Security Assurance in connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (Budapest, December 5, 1994).

협정의 핵심 당사자는 남북한이어야 한다. 셋째, 평화협정의 주요 내용은 남북 간 갈등의 평화적 관리 및 해결 방안들을 담아야 한다.

비핵화를 달성하고, 평화협정 체결을 통해 평화관리를 위한 제도적 기제들을 만들어 내는 것은 한반도 평화를 위한 기본 전제이지 이를 통해 평화가 완성 되는 것은 아니다. 다만 이 과정에서 중요한 것은 한반도 문제에 대한 우리의 주도성을 회복하는 것, 우리의 이해와 관심을 반영하며 새로운 제도를 기획하고 추진하는 것 등이다. 이를 통해 안정적이고 지속가능한 항구적 평화체제를 만들어 낼 수 있을 것이다.

2. 남북 간 긴장완화와 평화의 제도화

한반도에서 핵이 제거된다고 해서 남북 간의 갈등이 자동으로 사라지는 것은 아니다. 북한 핵문제가 세간의 관심으로 대두되기 이전에도 남북한은 서로 갈등하고 있었기 때문이다. 남북 간 갈등의 배경에는 한국전쟁과 그 이후 반목의 역사에 기초한 이념적 갈등과 불신이 존재하며, 남북 양자 간 군비경쟁과 군사적 대결은 남북 갈등의 가장 극단적인 형태라고 할 수 있다.

따라서 우선은 남북 간 군사적 긴장완화가 필요하다. 핵무기를 제외하더라도 남북한은 비대한 군사력을 보유하고 있기 때문이다. 물론 남북 간에 평화가 도래하더라도 그것이 군사력의 완전 해체로 이어지는 것은 아니다. 그 이후에도 변화된 안보환경에 대처하기 위한 새로운 국방력 건설이 필요할 것이다. 어쨌든 남북 간의 군사력은 상호 방어에는 충분하되, 기습은 불가능한 수준으로 감축되고 운용될 필요가 있다. 구체적으로는 생화학무기 등 대량살상무기를 포함한 재래식 군비 감축이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 남북 간에 존재하는 갈등의 평화적 해결 기제를 마련하는 것이다. 이는 평화협정 및 평화체제 건설과 직결되는 문제이기도 하다. 따라서 여기서 이 문제를 다시 상세히 다룰 필요는 없을 것이다. 다만 9.19 군사합의 상의 남북 군사공동위와 같은 제도는 평화협정 상의 기구로의 발전 가능성을 가지고 있는

한편, 남북 간의 군사적 갈등 해소 기제의 성격을 겸하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 평화와 경제의 선순환이 신한반도체제를 만들어가는 핵심 전략이라는 점을 기억할 필요가 있다. 예컨대 경제협력을 통해 남북 간에 공동의 이익을 만들어 내고 이를 통해 평화체제를 더욱 견고하게 만들어가려는 노력이 병행되어야 할 것이다. 더 나아가서는 사회·문화 등 다양한 분야 교류협력을 확대·심화시켜 남북 간의 구조적 갈등 요인들을 줄여 나가야 할 것이다. 남북 간에 존재하는 실질적 격차, 오랜 분단으로 인한 상호 이질성 등을 고려할 때 남북 간의 갈등은 어느 정도 불가피한 측면이 있다. 따라서 보다 다양한 부문에서의 갈등 해소 기제들을 발전시켜 나가야 할 것이다.

넷째, 평화협정의 부속 요소로서 혹은 평화협정과 별개로 남북관계를 규정하는 기본협정을 고려할 필요도 있다. 이 경우 남북기본협정은 상호 인정과 존중, 관계정상화 이외에 통일지향성, 남북관계 발전 등의 내용을 담아야 할 것이다.

3. 동북아 다자평화안보체제 구축

남북 간 평화와 번영 문제는 한반도 차원에 국한되지 않는다. 과거 냉전체제 대결구조의 뿌리가 한반도를 넘어 동아시아 전반과 연계되어 있었듯이, 평화체제 역시 동아시아 주변국들과의 안정적 관계 속에서 안정을 찾을 수 있을 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 문재인 대통령은 유럽석탄철강공동체에서 영감을 받은 동아시아철도공동체 구상을 제시한 바 있다. 동 구상은 경제협력을 통해 중장기적으로 다자평화안보공동체를 발전시켜 나간다는 것이다. 그런 의미에서는 단순히 철도공동체뿐만 아니라 다양한 분야에서의 다자 혹은 소다자 협력체를 구상해 볼 수 있을 것이다.

이미 미중 간의 전략적 경쟁이 심화하면서 다양한 영역에서 한반도에 그 영향력이 미치고 있다. 최근에는 중일관계가 개선되었다고 하지만 중일이 언제까지 지금의 좋은 관계를 유지할 수 있을지는 의문이다. 문제는 주변 강대국들

간의 관계 변화가 한반도 평화와 안정에 영향을 미친다는 사실이다. 그런데 한중일 관계가 핵심인 동아시아는 영토와 역사라는 근대적 이슈가 여전히 살아있는 지역이다. 특히 영토문제나 역사문제는 국민정서에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 일단 문제가 발생하면 쉽사리 증폭되는 경향을 보인다. 더구나 이러한 문제들은 근본적 해법도 거의 없는 것이 사실이다.

따라서 중장기적 관점에서 다양한 분야에서의 교류와 협력을 통해 상호 이해를 제고하고, 한 분야의 갈등이 다른 분야로 확대되지 않도록 관리할 수 있는 제도적 협력기제들을 발전시켜야 할 것이다.

IV. 결론을 대신하여

신한반도체제 구상은 기존에 발표되었던 여러 비전과 구상을 연계하여, 향후 100년을 바라보는 그랜드 비전으로 제시된 것이다. 즉, 우리가 원하는 미래에 대한 것이라고 할 수 있다. 문제는 비전을 현실화하기 위해서는 하고 싶은 것, 할 수 있는 것 그리고 해야 할 것 등을 구분할 필요가 있다. 비전은 현실보다 나아가 하지만 현실에서 너무 멀리 떨어지면 공허해보이기 때문이다. 우리가 주도하는 미래 100년의 질서를 만들어가기 위해서는 구체성과 현실성이라는 측면에서 더 많은 논의와 보완이 필요할 것이다. 따라서 여기서는 신한반도체제 진전을 위해 극복해야 할 현실적 요인들 몇 가지를 지적하려고 한다.

첫째, 군사문제 환원론 혹은 핵문제 환원론에서 벗어날 수 있어야 한다. 남북 관계는 기본적으로 현실주의적 속성을 가지고 있어서 많은 문제들이 너무나 쉽게 군사문제로 환원되는 경향을 보인다. 예컨대 대북 식량지원 문제도 군용으로 전용 여부가 논란이 되는 것이 현실이다. 개성공단, 금강산 관광 중단도 명분 역시 현금의 대량살상무기 개발 전용 문제였다. 특히 북핵문제가 심각해지면서 핵문제는 모든 것을 빨아들이는 핵심 사안이 되어버렸다.

둘째, 한반도 문제에 대한 우리의 주도성과 한미동맹의 관계에서 오는 문제

이다. 냉전시대 남북갈등과 미소갈등이 중첩되는 구조에서 한미 간의 이견은 크지 않았다. 하지만 탈냉전시대에 북핵문제가 대두되면서 북미관계와 남북관계 사이에서 한미 간 이해 불일치가 생기는 현상이 증가하고 있다. 남북관계가 미국의 영향 혹은 한미동맹의 영향으로부터 얼마나 자유로울 수 있는지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 한미동맹을 해치지 않으면서도 한국이 한반도 문제에 있어 주도성을 발휘하기 위해서는 미국 정치결정자 그룹 내부에 한국의 정책 동맹세력이 있어야 한다. 그것이 없는 상황에서 한반도 문제에 대한 우리의 주도성은 한계가 있어 보인다. 특히 한반도 문제의 북핵환원론적 현상이 심화된 현실에서는 더욱 그렇다.

신한반도체제는 향후 100년의 평화협력 질서를 의미하기 때문에, 남북관계의 현실이나 비핵화 문제 등 중단기 현안보다는 훨씬 호흡이 긴 중장기 비전이다. 따라서 현실의 딜레마와 제한요인들을 근거로 구체성과 현실성을 지적하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 비전의 현실성 제고를 위해서는 첫 단추에 대한 고민이 필요한 것도 사실이다. 왜냐하면 그 첫 단추가 이후의 경로를 결정하는 첫걸음이 될 가능성이 높기 때문이다.

2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제



토론

김영윤 | (사)남북물류포럼 회장

최지영 | 한국은행 부연구위원

서보혁 | 통일연구원 인도협력연구실장

이남주 | 성공회대학교 교수

신한반도체제의 평화·경제협력공동체 형성

김영윤((사)남북물류포럼 회장)

문재인 대통령은 3·1절 경축식(2019.3.1)에서 남북관계를 “신(新)한반도체제로 담대하게 전환해 통일을 준비해 나가겠다”고 했다. ‘신한반도체제’를 문 대통령은 “대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화협력공동체, 이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력공동체”라고 정의했다. 말 그대로 해석하면 신한반도체제는 평화와 경제의 협력공동체를 만드는 것이라고 할 수 있다.

평화·경제공동체의 의미

남북한이 평화·경제공동체를 형성한다는 것은 어떤 의미일까? 국가간의 공동체 형성은 국제정치를 비롯, 국제경제 분야의 학문적 연구대상이다. 국제정치학은 세계의 평화질서를 구축하는 것을 목적으로 발전해 온 학문으로 연구의 주 대상은 전쟁이라고 할 수 있다. 국가간의 갈등과 분쟁원인, 전쟁관리, 전후처리 등이 중점 연구 분야다. 그러나 전쟁에 대한 연구는 평화질서 구축이라는 점에서 소극적인 접근방법이라고 할 수 있다. 전쟁 없는 상태, 이는 평화의 필요조건이기는 해도 충분조건은 될 수 없기 때문이다. 이런 점에서 평화의 개념에는 분쟁을 평화적으로 해결하는 제도의 확립, 상호협조를 통해 공존과 공영을 이룩할 수 있는 제도화된 평화(institutionalized peace) 즉, 적극적 평화(positive peace)를 고려할 수 있다. 공동체 형성은 이러한 사고

에서 생겨난 영역이라고 할 것이다.

반면, 국제경제학에서의 공동체 형성은 평화질서의 구축보다는 경제적 이익, 다시 말해 공동체 구성원의 사회복지후생의 극대화에 목표를 두고 있다. 이런 관점에서 경제공동체 형성은 일반적으로 경제공동체 형성의 대상이 되는 국가 상호간의 내부 결속도와 이에 참가하지 않는 국가에 대한 차별 정도에 따라 자유무역지대(Free Trade Area), 관세동맹(Customs Union), 공동시장(Common Market), 화폐 및 경제동맹(Monetary & Economic Union) 및 완전한 통합(Complete Integration)의 다섯 단계로 구분하고 있다. 흥미로운 것은 가장 마지막 단계인 완전한 통합이 국제정치학에서의 적극적 평화창출과 맥을 같이하고 있다는 점이다. 우리 정부가 지향하고 있는 「신한반도체제」의 경제협력공동체와도 부합한다고 할 것이다. 다시 말해 「신한반도체제」는 한반도의 평화를 창출하기 위한 필요하고도 충분한 조건을 만들어내자는 것이다. 다시 말해 정치적 차원에서는 평화협력공동체를, 경제적 차원에서는 경제협력공동체를 한반도 평화창출의 필요충분조건으로 만들자는 것이다. 즉, 정치와 경제가 함께 가고 선순환하는 공동체를 형성하는 것을 의미한다.

평화경제공동체 형성의 정책 방향

한반도 평화와 번영을 위해 평화협력과 경제협력을 해야 할 우리의 주 대상은 누구인가? 다름 아닌 북한이다. 북한과 평화경제공동체를 형성한다는 것은 북한과의 공존을 의미하며 공존을 통해서만 가능하다. 물론, 그 궁극적 방향은 공동체를 뛰어넘는 통일에 있다고 할 수 있다. 하지만 거기까지 가기 위해서는 북한의 존재를 인정하고 더불어 사는 삶을 살아야 한다. 북한의 존재를 인정하고 더불어 사는 삶을 산다는 의미가 바로 평화와 협력의 삶을 산다는 것이다. 이를 위해서는 어떤 정책적 방향을 수립해야 할 것인가? 평화와

협력을 통한 통일에 이르는 정책 방향, 그것은 북한과 「사실상의 통일(de facto unification)」을 한다는 것이다.

「사실상의 통일」의 의미는 남북한이 경계를 초월하여 서로 넘나드는 상태를 말한다. 남북간에 자본·기술·노동력이 왕래하고 누구든지 자유 방문과 관광이 가능하게 하는 것이다. 누구든지 언제든지 북한을 방문할 수 있고, 여행할 수 있고, 사업하는 사람들은 언제든지 인원과 물자가 남북을 오고갈 수 있으면 반드시 정치·제도적인 통일이 되지 않아도 통일이 된 것이나 마찬가지다. 통일을 위해서는 이런 통일과 같은 상태를 먼저 만드는 것이 중요하다. 그렇게 되면 정치·제도적인 통일은 요식 행위에 불과하다. 이를 위해서는 북한을 어떻게 대해야 할 것인가? 서로 다른 체제의 주권국가로 인정하고, 그들 스스로 체제를 변화시켜 나가는 것을 수용해야 한다. 통일을 지향하면서도 통일을 하지 않는, 북한의 체제변화를 원하나, 강요하지 않는 정책이 필요하다. 이것이 북한과 더불어 사는 삶인 것이다. 이와 같은 정책적 바탕 위에서 평화를 창출하고 경제협력을 하는 것이다.

경제협력공동체 형성을 위한 당면 해결과제

남북한 평화·경제공동체 형성을 위해 우리가 당면한 핵심과제는 무엇인가? 정치적 차원에서는 북한 핵문제 해결, 경제적 차원에서는 북한과 경제교류협력이다. 한반도의 평화경제를 위해서는 북한 핵문제를 해결해야 하고, 북한과 경제협력을 추진해야 한다. 그런데 경제협력은 정치문제로 뒷전에 밀려나 있다. 그나마 핵문제도 하노이 북미회담 결렬이후 그 해결의 동력이 많이 떨어졌다. 무엇을 할 것인가?

첫째, 북한으로 하여금 비핵화 의지를 잃지 않도록 해야 한다. 북한이 비핵화의 길을 계속 갈 수 있도록 해야 할 것이다. 현재와 같은 상황일수록 남북

한 사이의 대화가 필요하다. 특사파견은 물론, 다시 판문점에서라도 남북정상 회담을 열어 북한과 미국이 같이 수용할 수 있는 비핵화의 로드맵을 제시하고 수용할 수 있게 만들어야 할 것이다.

둘째, 미국에 대해서도 할 말은 해야 한다. 비핵화와 북미관계정상화가 동시 병행하여 갈 수 있도록 강력하게 권고해야 한다. 미국의 선 완전한 비핵화, 후 체제보장이 북한으로서는 수용하기 불가능한 것임을 설득해야 할 것이다. “미국이 북한의 비핵화 의지를 의심하고 있듯이 북한 또한 체제보장에 대한 미국의 의지를 의심하고 있다. 당연하지 않은가? 우리가 판단하는 북한 비핵화 의지는 확고하다. 그러나 그 의지의 실천은 조건이 갖추어졌을 때 가능하지 않겠는가? 북한에 대해 과감한 양보를 원하는 만큼, 미국도 과감한 양보를 통해 한반도의 평화를 확고하게 창출할 수 있도록 해 달라”고 요구해야 할 것이다. 더 나아가 “대북 제재만으로는 북한을 움직일 수 없다. 민생, 민수와 관련된 대북 제재는 인도적 차원에서라도 해제해야 한다. 그래야 북한이 더욱 비핵화 의지를 불태우지 않겠는가?”라고 강하게 어필해야 할 것이다.

셋째, 대북 제재 하에서도 할 수 있는 교류협력사업을 강력하게 추진하고 그 방법을 찾아야 할 것이다. 무엇보다도 남북경협이 대북 제재의 면제 대상이 될 수 있는 논리를 제시하고 이를 강력하게 어필해야 할 것이다. 유엔안보리 결의 2397호 제27조 및 미국의 대북제재강화법 제9228조(b)는 “한반도의 평화와 안정 유지, 한반도 긴장완화 노력”을 권고하고 있다. 다른 아닌 남북협력사업이 그런 노력에 해당한다. 남북한 사이에 지속적인 대규모의 인적·물적 교류가 이루어질 수 있다면 북한 경제·사회 및 주민의 변화는 불문가지가 아닌가. 북한에 현금이 들어가는 것이 문제(안보리 결의 제2094호 11조는 대북 사업에 따라 북한으로 유입되는 현금이 북한 핵미사일 생산 등에 기여하고 있음을 우려하고 있음)라면, 이를 회피할 수 있는 방법을 찾으면 된다. 남북협력사업 추진과 연계된 대북한 임금 및 관광대가를 현금이 아닌 에스크로(escrow) 방식을 통한 예탁을 통해 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 북한 임금근로자는 전자카드 등을 발급받아 생필품 등을 직접 구매할 수 있도록 하면

된다. 에스크로(escrow) 방식은 남북 경제공동특구 및 평화관광사업추진 관리위원회 또는 상업은행과의 협의를 통해 남북이 공동 결정할 수 있다. 북한 당국에 직접 지급하는 현금에 대해서도 북한과 협상, 식량 또는 공업품으로 대치해 대량 현금의 대북한 유입을 제한할 수 있을 것이다. 남북관계 개선을 위한 사업추진에 한국 정부의 더 큰 용기가 필요하다.

맺음말

그동안 문재인 정부는 한반도의 평화를 위해 많은 일을 해냈지만 남북관계 진전의 동력을 많이 상실했다. 북한에게는 미국과 완전한 공조를 이루고 있는 인식을 주고 있다. 이는 우리 정부가 스스로 만들어낸 결과다. 만만하지 않는 경제문제가 남북관계의 주도권 발휘에 더 큰 어려움을 주고 있다. 「소득주도 성장」이 바람직한 정책이기는 하나, 그것이 원만하게 추진될 수 있는 환경은 조성되어 있는 것이 어찌면 남북문제에 있어 국민적 공감대 형성을 어렵게 하고 있다는 생각이 든다. 그러나 분명한 것은 한반도 평화창출을 위해 전진해야 한다는 것이다. 북한의 비핵화와 함께 한반도 평화 창출을 위해 우리가 할 수 있는 것을 다 해야 한다. “우리 스스로 이루어내야 한다”는 강력한 의지와 신념의 표출이 필요하다.

토론문

최지영(한국은행 부연구위원)

1. 발표의 주요내용

- 신한반도체제의 구축 전략으로서 평화경제에 대한 개념을 구체화, 특히 기존의 ‘경제평화론’과의 차이를 명확히 하고, 평화와 경제의 선순환구조 형성을 3가지 차원의 경제적 관계에 기반하여 제시하고 있음.
- 평화경제는 ‘평화의 최우선 추구’에 중점을 두고 있으며, 이를 바탕으로 한 경제적 발전과 평화조성을 지향하고 있다는 점에서 기존의 ‘경제평화론’과 차이
- 평화와 경제의 선순환 구조는 1) 남북간 2) 동북아 및 아시아지역내 3) 국내 차원에서 형성될 필요를 강조
- 또한, 경제협력공동체 형성을 위한 추진과제를 제시하는 데 있어, 남북경제협력에 재진입하는 방안과 이를 지속가능하게 유지하는 방안에 중점
- 이는 남북경협을 중단과 대북제재가 지속되고 있는 상황에서 남북경제협력공동체내로 남북한이 안정적으로 재진입하기 위한 고민에 기초
- 이러한 측면에서 효과적인 초기단계의 추진과제로 1) 남북간 DMZ 지역 공동개발과 관광협력사업 뿐만 아니라 2) 국제사회 협력에 기반한 북한의 경협 역량 강화 사업을 제시

2. 토론 1: ‘평화경제’의 의미

- 평화경제는 경제협력공동체 조성의 초기조건으로서의 평화에 방점을 둔다는 측면에서 ‘경제평화론’, 즉 경제협력의 기능적 측면만을 강조하는 기존의 접근과 차이
 - 경제평화론이 경제적 관계 확대에 기초한 후생 증진이라는 보편성을 담은 개념이라면 ‘평화경제’는 남북관계의 특수성을 고려
 - 또한, 초기단계로서의 ‘평화’를 강조하는 한편, 경제적 관계 확대를 통한 평화조성이라는 ‘경제평화론’을 포괄하는 개념이기도 함.
- ‘평화경제’에 대한 요구는 기존 남북경협사업의 한계에 대한 인식에 기초한 것으로 보임.
 - 남북경협은 1988년 시작된 이후 30여년의 역사를 가지고 있음에도 불구하고 남북간 군사적 긴장으로 인하여 정체와 중단을 반복하는 등 지속가능한 발전을 이루는 데 있어 한계
 - 따라서, 남북경협의 지속가능한 발전을 위해 초기조건으로서 ‘평화조성’의 중요성을 재인식했다는 점에서 ‘평화경제’라는 접근의 의의를 찾을 수 있음.

3. 토론 2: ‘평화경제’의 3가지 차원

- 남북간 관계에서 평화와 경제의 선순환 구조는 비교적 명확, 즉 평화조성을 통한 경협의 재개와 발전, 남북한 공동 번영을 통한 평화 정착의 과정일 것임.

- 그러나 동북아·아시아 차원 및 국내 차원에서 평화와 경제의 상호연계성을 어떻게 구축해나갈 것인지는 보다 구체적인 방안이 필요할 것으로 보임.
- 동북아·아시아 차원에서는 남북 경제협력공동체 형성이 지역내 경제통합과 어떠한 관계를 맺을 것인지에 대한 고려할 필요, 이를 바탕으로 경제협력 공동체 추진의 장기적인 계획이 도출될 필요
- 국내 차원에서도 대기업-중소기업, 중앙-지방간 불균형 문제 등 국내경제의 여러 문제를 보완하는 방식으로 남북 경제협력공동체 형성을 접근할 필요

4. 토론 3: 경제협력 초기단계 진입을 위한 과제

- 남북경협이 정체·중단된 기간이 장기화되면서 경제협력의 안정적인 재개에 어려움을 겪을 것으로 예상
- 북한의 경우 2010년 이후 대중의존도가 양적인 측면 뿐만 아니라 질적인 측면에서도 심화되어, 일반주민들은 경협 재개로 인한 이익을 체감하기 어려움.
 - 또한, 경협이 이루어지고 있던 시점에도 개성공단 등 특구경제 종사자들 이외에 북한내 일반주민들의 대남의존도는 높다고 볼 수 없음.
- 남한의 경우, 경협이 재개되더라도 남북간 경제적 격차로 인해 양적인 측면에서 대북 의존도가 단기적, 중기적으로 높아지는 어려운 상황, 이로 인해 경협재개로 인한 이익을 체감하기 어려움.
- 이러한 여건을 감안할 때, ‘DMZ 지역 공동개발과 관광협력’은 경협 초기 단계 진입시 남북한이 공통적으로 경협재개에 따른 이익을 실질적으로 체

감하기에 적절한 사업이라 여겨짐.

- 남북간 군사적 긴장 완화의 결과로서의 상징성이 있을 뿐만 아니라 기존 금강산·개성 관광사업 이외 새로운 관광협력사업을 제시(다양화)한다는 측면에서 초기단계 사업으로 적합

- 또한, 대북제재로 인하여 남북경협이 본격적으로 추진되기 어려운 여건을 감안할 때, ‘국제사회와의 협력’을 통한 북한의 경험 역량 강화는 경험 재진입 초기단계에 적합할 뿐만 아니라 중장기적으로 경험의 질적 발전에 기여

- 남북경협이 본격화될 경우, 오히려 재정지원 문제보다 북한의 경험 참여 역량 부족과 남한 및 국제사회의 북한에 대한 정보 부족이 경험 발전의 걸림돌이 될 수 있음.

- 따라서 경험 재진입을 준비하는 초기단계에서 국제기구와의 협력사업 형태로 북한에 대한 부문별 지식공유사업(KSP)을 우선 추진하고, 관련 분야의 정부 및 공공기관이 참여하는 형태도 바람직할 것으로 보임.
 - 경제발전, 통계구축, 금융개혁 등 여러 부문의 이슈와 관련하여 북한의 교육수요가 높을 것으로 예상되는 바, 관련 분야의 정부 및 공공기관이 국제기구 등을 통해 북한과의 다양한 KSP 사업을 제안하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 보임.

토론문

서보혁(통일연구원 인도협력연구실장)

1. 평화와 경제

○ 20세기의 평화경제 개념

- 20세기까지의 평화개념은 민주평화론의 일종으로서, 자유무역이 평화를 가져온다는 사상으로 19세기의 고전적 자유주의자들인 아담 스미스(Adam Smith), 에드먼드 버크(Edmund Burke)에서 출발해 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill), 존 메이너드 케인즈(John Maynard Keynes)등이 주장한 것이 발단임.
- 서로 자유롭게 무역을 하는 나라들끼리는 전쟁으로 인한 피해를 입지 않기 위해서 물리적 충돌을 회피하거나, 무역에서의 여러 협력적 관계를 지속하기 위해 비물리적 수단으로 협상을 하기 때문에 전쟁이 방지된다는 개념

○ 제니 피터슨의 '평화경제'

- 제니 피터슨(Jenny h. Peterson)이 주장하는 평화경제는 전쟁경제(war economy)의 상대적 개념임.
* *Building a peace economy?*. Manchester University Press. 2014.
- 인류역사에서 전쟁이 경제를 성장시키기도 하지만 내용적으로는 인간의 파괴와 희생을 가져오기 때문에 바람직하지 않음.

- 아프리카나 남미의 분쟁지역들과 아프가니스탄, 캄보디아 등지의 사례를 볼 때 전쟁이 경제에 기여하는 부분은 대부분 인권침해, 범죄, 마약과 관련되어 있고, 장기적으로 산업적 발전을 저해함.
- 평화경제는 정치적(물리적) 폭력과 경제(적 발전)가 원인과 결과에서 모두 아무런 관련을 갖지 않는 상태를 의미함.
- 현재의 경제에서 이 범주에 완전히 해당되는 경제 시스템을 찾기는 어려우나, 그 정도에 따라 전쟁경제에 가까운지, 평화경제에 가까운지 스펙트럼으로 분류할 수 있음. 이분법적 개념이 아니라 질적, 상대적 개념임.
- 전쟁과 관련된 산업, 국제관계에서 정치적(물리적) 폭력과 연계된 경제관계의 정도를 낮추는 것이 평화경제를 실현하는 방향임.
- 평화경제에 갈등의 평화 개념을 차용하여 설명한다면 '적극적인 평화경제(positive peace economy)'는 직접적/물리적 폭력을 넘어서 구조적 폭력의 가능성이 낮은 경제체제임.
- 평화경제는 경제체제만의 개념은 아니며, 그것이 정착될 때 평등, 공정, 삶의 웰빙(equality, fairness and well-being)등이 확장되는 것을 의미함.
- 평화경제는 원인(cause)에 있어서 폭력에 관계되지 않은 자원과 체계를 활용한 경제이면서, 동시에 결과(result)적으로 그것으로부터 멀어지는 경제임. 그리고 이 체제는 선순환하면서 다시 평화의 상태를 지속시키고 강화시킴.

○ 신한반도체제론에서 '평화경제'

- 평화와 경제의 선순환 논리로서, 평화가 경제를 촉진하고 경제가 평화를 촉진한다는 발상
- 평화 없이 경제번영 없다는 것은 상식적 논리이지만, 한반도에서는 특별하고 절실한 의미를 가짐. 비핵평화체제는 △군사비의 경제복지비로의 전용, △남북 교류협력으로 시장의 확대, △한반도 투자, 확대 △소비확대 등 파급효과가 지대함.

- 반대로 남북 경제협력 등 경제번영의 전개는 지속가능하고 안정적인 평화를 촉진함으로써 평화경제가 확립됨.
- 평화와 경제의 선순환이 이루어지면 분단체제의 극복과 평화로운 한반도, 번영하는 남북한 상생협력이 본격 전개됨.
- 평화경제의 본격화를 위한 핵심고리는 비핵평화체제의 수립임.

2. 비핵평화체제

- 비핵평화 프로세스는 비핵화/평화체제/군비통제/대북제재/남북관계/북미관계 등 6개 영역이 맞물려 전개될 것
 - 이중 선도 부문은 비핵화/평화체제, 즉 비핵평화체제
 - 이 둘은 한 몸처럼 움직여나가는 바, 그렇지 않으면 한 발도 나아가지 못할 것
- 정치적 과제: 남북/북미대화 등 양자회담 복원 및 병행
 - 한미 대북정책 워킹그룹 운영과 남북 군사공동위원회를 가동해 군비통제 추진
 - 북미대화를 통해 비핵화 협상 본격화
 - 한미정상회담-북미정상회담-남북정상회담 순차 진행
 - 남·북·미 대화 모색
 - 남·북·미·중 4자회담 개시
- 군사기술적 과제: 동결-폐기-검증의 3단계 연속과정
 - 평양공동선언에서 김 위원장이 제시한 동창리 미사일 시설에 대한 공개적이고 국제적인 폐기와 북한 핵프로그램의 동결
 - 비핵화의 목표와 절차를 감안할 때 동결-폐기-검증의 3단계 연속과정을

우회하거나 대체할 방안은 존재할 수 없음.

- 문제는 위와 같은 북한의 가시적인 비핵화 조치가 불가역적이냐, 그리고 상대방이 내놓을 반대급부가 적정한 것이냐의 문제

○ 핵동결 단계에 상응해 한국과 미국은 대북제재 완화, 종전선언, 북미관계 정상화 협상 의사를 제시하는 것이 적정 대응

- 비핵화: 핵동결, 동창리 미사일시설 및 영변 핵시설 폐기 사찰
- 평화체제: 3차 북미정상회담으로 종전선언
 - ☞ 이후 남·북·미 정상회담(차선택으로 외교장관회담)에서 3자 종전선언
- 군비통제: DMZ 평화지대화 전면 이행
 - ☞ 남·북·미(유엔사), 남북 교류협력 군사적 보장
- 대북제재: 완화(대북 민수교역 및 민간교류 전면 허용, 테러지원국 해제)
- 남북관계: 군사공동위원회 가동, 개성공단·금강산관광 재개
- 북미관계: 고위급회담 정례화, 연락사무소 개설(비핵화, 교역, 인도문제, 관계정상화 등 부문별 협상 개시)

○ 북핵 폐기와 검증은 거의 동시에 진행될 것으로 보이는데, 이때 나머지 5개 영역에서 나타날 상황 전개

- 비핵화: 핵폐기 및 검증
 - ☞ 핵프로그램 신고는 폐기 단계의 첫 조치로서, 혹은 동결과 폐기의 연결조치로 간주
- 평화체제: 남·북·미중 평화협정 체결
 - ☞ 남북 주당사자 지위 관철
- 군비통제: NLL 사실상의 해상경계선 합의+ 동서해평화수역 운영
- 대북제재: 해제(미 적성국교역법 적용 해제)
- 남북관계: 남북연합 개시(정상회담/고위급회담 정례화), 경제협력 본격화
- 북미관계: 관계정상화(대사관 개설), 무역관계 개시
 - ☞ 주한미군 성격 전환(지역평화유지군) 및 규모 축소

토론문

이남주(성공회대학교 교수)

1. 신한반도체제 개념

신한반도체제와 관련해 평화와 경제의 관계에 대해 많은 논의가 진행되고 있는데 다른 차원의 문제도 같이 고려될 필요가 있다. 즉 한반도 차원의 협력과 지역(동북아나 동아시아) 차원의 협력의 관계이다. 신한반도체제는 남북관계의 전환을 기초로 동북아/동아시아 차원에서 새로운 협력질서 구축을 실현하고자 하는 포부를 담고 있다. 따라서 신한반도체제는 지리적으로 한반도에 국한되지 않는 것은 물론이고 한반도가 단순히 하나의 지역으로 포함되는 동북아나 동아시아 질서와도 다른 의미를 갖는다. 여기서 우리가 직면하는 중요한 문제는 ‘한반도’라는 단어가 포함된 개념이 왜 동북아나 동아시아 차원의 질서에 대해 중요한 함의를 갖는가이다. 이 문제를 잘 해명하지 않으면 국내에서 신한반도체제의 의미에 대한 혼란을 발생시킬 뿐만 아니라 대외적으로도 신한반도체제의 의미에 대한 불필요한 오해를 발생시킬 수 있다.

우선 신한반도체제를 현 정부의 ‘문재인의 한반도정책’(한반도신경제구상 포함), ‘동북아책임공동체 플러스’(동북아평화협력 플랫폼, 신북방, 신남방) 등과 별도의 구상으로 인식하는 경우가 적지 않은데, 신한반도체제는 이들을 더 장기적 비전 속에 통합시킨 구상이다. 대외적으로는 신한반도체제라는 이름으로 새로운 동아시아질서를 제안하는 방식이 지나치게 한반도 중심적 발상으로 비춰질 수 있는데, 신한반도체제는 이러한 의미보다 동아시아에서 평화와

협력적 질서를 만들어가는 데 한반도가 어떤 기여를 할 것인가에 대한 고민을 담고 있다. 이러한 측면에서 보면 신한반도체제는 대외적으로는 “한반도 방식(Korean Way)”, 또는 “한반도 이니셔티브(Korea Initiative)”로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다.

한반도 차원의 변화와 동북아/동아시아 차원의 변화 사이의 연관성은 무엇보다 한반도가 근대 이후 동아시아에서 평화와 협력에 기초한 지역질서의 출현을 가로막은 여러 모순, 즉 식민주의, 동서냉전, 그리고 탈냉전기의 세력경쟁 등의 모순이 중첩되어 있는 지역이라는 데서 비롯된다. 한반도 차원의 문제를 해결하기 위해서 동북아/동아시아 차원의 질서 전환이 있어야 하며 동북아/동아시아 차원의 질서 전환을 위해서 한반도 차원의 문제를 해결해야 한다. 다만 현재 한반도 차원의 변화, 특히 남북관계의 변화가 이러한 전환을 위해 가장 큰 동력을 제공할 수 있다고 인식하고 대외적으로도 그 의미를 적극적으로 주장할 근거는 충분하다.

2. 평화협력공동체의 윤리적 기초

평화협력공동체는 제도적 기초와 함께 윤리적 기초를 필요로 한다. 적대와 대립에서 평화와 협력으로 나아가는 과정은 그 동안 타자로 간주한 상대에 대한 태도를 변화시키는 과정이기 때문이다. 평화 프로세스가 어려운 근본적 원인도 바로 이러한 변화가 쉽지 않은 데 있다. 주요 행위자들 사이의 불신과 적대는 복합적인 원인에 의해, 그리고 오랜 역사적 과정을 거치며 형성된 것으로 한두 번의 이벤트로 해소될 수 없다. 이는 역으로 평화구축이 “과정(process)”이 되어야 하는 이유이기도 하다. 한반도에서는 분단체제가 남과 북 내에서 적대적 관계를 매개로 자신의 기득권을 재생산하는 메커니즘이 뿌리를 깊게 내리고 있다는 점에서 과정으로서의 평화라는 인식, 그리고 그 과정의 핵심적 내용이 적대로 간주한 타자에 대한 인정과 타자와의 화해라는 점

에 대한 인식이 더 중요하다.

이는 신한반도체제에서 제시하는 공동체의 성격과도 관련된 문제이다. 만약 공동체가 친밀성과 동질성에 기초한 생활단위라는 전통적 의미로만 이해될 경우에는 내부적으로 공동체의 건설은 더 어려워지고 대외적인 확장성도 없다. 심지어는 공동체적 성격의 강조가 새로운 갈등을 초래할 수 있다. 신한반도체제에서 이야기하는 공동체는 서로 다른 정체성을 존중하는 기초 위에서 다양한 협력적 관계를 구축한다는 것을 의미한다. 이러한 공동체의 가장 중요한 기초는 타자를 자신의 삶에서 배척하는 것이 아니라 자신의 삶의 전제로 받아들이는 태도이다.

이 점이 단순히 평화공동체가 아니라 평화협력공동체가 되어야 하는 이유이다. 즉 무력충돌의 위험을 감소시키고 전쟁이 다시 발발하는 것을 방지하기 위한 법적·정치적 장치를 마련하는 것이 중요하지만, 진정한 평화는 주요 행위자들 사이의 화해와 협력이 같이 진행되어야 한다. 따라서 평화와 협력의 주체도 국가 행위자에 국한되지 않고 시민, 혹은 한반도 주민으로 확대되어야 한다. 물론 이는 쉬운 일은 아니지만 평화와 협력 과정에 시민이 참여할 수 있는 공간을 조금씩이라도 확대해가야 한다. 그럴 때만 소위 남남갈등을 극복해갈 수 있는 길이 열린다. 시민사회에서도 한반도 평화와 남북의 화해협력을 국가의 일로 간주하는 관성적 태도를 버리고 새로운 도전에 적극적으로 대응해야 한다. 이러한 측면에서 발표자가 “이러한 논리의 배경에는 촛불혁명이라는 시민의 힘에 의해 탄생한 정부로서의 도덕적 자신감과 각성한 시민들의 의식에 대한 믿음이 있다. 즉, 시민 개개인들이 민주주의에 대해 새롭게 각성함으로써 국가의 성격이 변화하였으므로, 이러한 노력이 모아지면 국가들의 사회인 국제질서의 변화도 가능할 것이라는 희망을 담고 있다”라고 주장한 것이 더 중요한 의미를 갖는다.

3. 평화협력공동체의 추진

신한반도체제를 뒷받침하는 평화협력공동체의 제도적 구조에 대해서는 발표자가 충분히 설명을 했다. 신한반도체제가 장기적 비전이라는 점에서 이에 대한 논의가 단기적 정세에 너무 얽매일 필요는 없다. 다만 발표자가 “첫단추에 대한 고민이 필요하다고 언급한 것”과 유사한 맥락에서 신한반도체제 구상이 현재 정세를 긍정적인 방향으로 나아가도록 만드는 데 어떤 기여를 할 수 있는지에 대한 고민은 있어야 한다. 그렇지 못하면 신한반도체제 구상이 현실과 동떨어진 이야기로 받아들여질 수 있기 때문이다.

가장 어려운 문제는 남북이 한반도 문제를 주도하고 나아가 동북아와 동아시아의 평화와 협력에 기여할 수 있는 상황으로의 전환을 어떻게 실현시킬 것인가의 문제이다. 만약 작년부터 시작된 한반도 평화프로세스가 순조롭게 진행되었다면 이러한 국면이 출현하고 신한반도체제 구상도 더 적극적으로 추진될 수 있었을 것이다. 그렇지만 이러한 전환이 결코 쉽지 않다는 점이 확인되었다.

이러한 시점에서 신한반도체제 구상은 우선 우리의 시대적 좌표를 명확하게 함으로써 일시적인 난관에 좌절하지 않고 우리의 목표를 향해 나아갈 수 있는 동기를 부여해주는 효과가 있다. 신한반도체제와 관련한 논의에서 이 길이 아니면 과연 우리가 어떤 다른 길을 갈 수 있는가 등과 비교하며 신한반도체제에 대한 공감대를 더 넓혀가야 한다.

이와 함께 신한반도체제가 어떻게 남북의 안전에 대한 우려를 해소할 수 있는지를 더 분명하게 제시할 필요가 있다. 특히 북은 자신의 안전에 대한 위협은 핵개발의 명분으로 삼고 있는데 이러한 우려를 감소시키는 데 미국의 상응하는 조치, 남북의 공존과 협력 관계 구축, 지역 차원의 보장 등의 세 차원의 노력이 결합될 필요가 있다. 단기적으로 보면 신한반도체제는 이 중 두 번째 차원과 더 직접적이고 구체적인 관련이 있다. 예를 들면 남북연합 등 상호 존중의 원칙에 기초한 남북관계의 제도화 방안을 구체적으로 제시함으로써

남북 사이의 불신에서 비롯되는 불필요한 우려와 갈등을 해소하는 것이 북이 더 적극적인 비핵화로 나갈 수 있는 조건을 형성하는 데 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO



2019 KINU 학술회의

신한반도체제의 비전과 과제