'담대한 구상'을 위한 남북협력 방안: 지속가능성 확보 및 거버넌스 구축방안

강민조 | 국토연구원 연구위원 | mjk@krihs.re.kr

Ⅰ. 머리말

윤석열 대통령은 광복절 77주년 경축사에서 북한의 핵개발 중단 및 실질적인 비핵화로의 전환단계에 맞춰 '북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 구상'을 발표하였다.[1] 담대한 구상의 목표는 북한의 완전한 비핵화를 통해 한반도의 지속가능한 평화·번영을 구현하는 데 있다. 이명박 정부의 '비핵 개방 3000', 박근혜 정부의 '한반도 신뢰프로세스'·'통일 대박' 등 이전의 대북정책과는 차별적으로 '선 비핵화 후 경제 보상'이 아니라 '비핵화의 단계별 진행'을 강조하였다.

그러나 북한은 조선노동당 제8차 대회(2021. 1. 5~2021. 1. 12)에서 "핵무력건설을 중단없이 강행 추진"하겠다고 밝혔다. 북한의 비핵화 진전을 전제로 남북협력을 추진해 왔던 남한의 입장과는 부합하지 않는다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 토니 블링컨(T. Blinken) 국무장관은 북한주민에 대한 인도적 지원에 있어서는 적극적인 태도를 보였다.[2]

따라서 본고에서는 북한의 비핵화 진전에 따른 정부의 담대한 구상 실현을 위한 남북협력의 방향을 제시하고자 한다. 이와 아울러 지속가능하며 확장성을 확보할 수 있는 한반도의 평화 구현을 위한 남북협력의 방안을 모색할 것이다.

---

1) 외교부, 「담대한 구상」(https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25492/contents.do, 최종접속일: 2022. 12. 7); 대한민국 정책브리핑, 「윤 대통령 "北, 실질적 비핵화 전환한다면 경제·민생 획기적 개선"」, 2022. 8. 15. https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148904759, 최종접속일: 2022. 12. 07.

2) 2021년 1월 19일에 토니 블링컨 국무장관은 "우리는 단지 방정식의 안보적 측면만이 아니라 인도주의적 측면도 유의하고 있음을 확실히 하고 싶다"고 답변했다. 『연합뉴스』, 「블링컨 美국무장관 지명자 "대북 정책·접근법 전반 재검토해야」, 2021. 1. 20).

Ⅱ. 담대한 구상의 정책방향

윤석열 정부의 '담대한 구상'은 비핵화를 전제조건으로 하지 않고, 남북이 비핵화 논의를 착수함과 동시에 초기협상 과정부터 대북경제 지원 등을 강구하는 방안이다. 대통령실과 통일부, 관련 안보부처의 대북정책은 대화(Dialogue, 비핵화 협상), 억제(Deterrence, 자주국방), 단념(Dissuasion, 북한 정상화)이라는 3개의 기둥을 기반으로 한다. 정부는 '단념'을 대북제재라는 협의의 개념이 아닌, 북한 정상국가화・민주화라는 광의의 개념으로 운용할 수 있다.

'담대한 구상'은 이명박 정부의 '비핵 개방 3000', 박근혜 정부의 '한반도 신뢰프로세스' 등 이전의 대북정책과는 차별적으로 선 비핵화 후 경제 보상이 아니라 비핵화를 단계별로 진행하는 것을 강조하였다. '비핵 개방 3000'은 북한의 핵포기 결단을 유도하기 위해 제시된 대북정책 구상으로, 남북간 '상생'과 '공영'의 관계를 만들어 가기 위한 구체적인 전략을 마련하였다.[3] '한반도 신뢰프로세스'는 북한의 무력도발을 용인하지 않는 튼튼한 안보태세를 구축함으로써 평화를 지키고, 나아가 북한이 신뢰 형성의 길로 나오게 함으로써 평화를 정착하고 통일의 기반을 구축하고자 하는 정책으로 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 목표로 하였다.[4] 북한은 김여정 부부장의 담화(2022. 8. 19)와 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설(2022. 9. 8)에서 핵무력을 법제화하였으나 정부의 '담대한 구상' 정책은 북한이 핵을 포기할 수 있는 환경을 조성함으로써 북한 스스로가 비핵화의 길로 나아가는 데 중점을 두고 있다.

이러한 윤석열 정부의 '담대한 구상'이 과거 정부의 대북정책과 차별적으로 추진되기 위해서는 남북협력의 다섯 가지 기본방향이 필요하다. 첫째, 북한의 수요를 반영함으로써 남북간 상호 호혜적 협력을 통해 북한의 비핵화를 유도하고 남북간 신뢰를 구축해 나갈 수 있는 남북협력사업을 추진해야 한다. 북한의 국가경제발전 5개년 계획, 조선노동당 7・8차 당대회, 2022년 최고인민회의 김정은 위원장 시정연설 등을 기반으로 한 경제정책 우선순위, 인도적 지원 등을 통한 북한의 민생 개선 우선순위, 미래 한반도 성장동력이 될 수 있는 남북협력사업을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 남북 공동의 보건의료・방역 및 재해 대응을 위한 협력은 남북간 상호 호혜적인 협력사업이 될 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 북한의

3) 한반도의 비핵화를 위해 북한이 핵폐기의 결단을 내린다면 한국은 국제사회와 함께 10년 내에 북한의 1인당 국민소득이 3,000달러 수준으로 도약할 수 있도록 적극 지원한다는 내용을 포함하고 있다(통일부 북한정보포털, 「비핵・개방・3000」).
4) 통일부, 「한반도 신뢰프로세스」, 2013.

호응과 동참을 유도할 수 있는 민생개선 시범사업에 해당한다.

둘째, '담대한 구상'의 실현을 위한 남북협력은 국제사회와의 협력을 통해 국제사회의 공감대를 확보하고 지지와 동의를 얻을 수 있어야 한다. 기존의 남북협력사업은 양자협력을 기반으로 추진하다보니 남북관계가 경색된 시기에는 추진하는 데 어려움이 있었으므로 국제사회의 참여를 통한 다자협력을 추진함으로써 지속가능성을 확보할 수 있어야 한다. 무엇보다도 현 대북제재 상황하에서는 남북협력사업을 추진하는 데 있어서 국제사회와의 동의와 지지가 중요하므로 미국 및 UN 등의 국제사회의 적극적인 지원과 참여를 유도할 필요가 있다. 더 나아가 국민의 삶의 질 개선과 연계시킬 수 있는 민생개선 시범사업은 국정과제의 '인도적 지원'과도 맞닿아 있다. 이 외에도 국제사회의 기조에 부합하는 북한주민의 인권문제 해소방안과 함께 이산가족 상봉 등의 인도적 문제 해결방안을 마련해야 한다.

셋째, 정치적, 군사적 갈등을 기반으로 한 대립적 안보, 즉 안보를 통한 평화를 지양하고, 남북 공동의 보편적 가치를 위하여 남북간 상호 교류 및 협력을 통한 평화적 안보를 선도할 수 있는 남북협력사업을 추진함으로써 북한의 호응과 동참을 유도할 수 있어야 한다.

넷째, 앞서 살펴본 '남북 그린데탕트', '인도적 지원' 등의 대북정책 관련 국정과제 기조와도 부합되도록 추진함으로써 정부의 대북정책이 일관성을 지니도록 해야 한다. 경직된 남북협력의 새로운 길을 모색하는 '남북 그린데탕트'[5]와 '인도적 지원'[6]' 간의 연계성하에서 '포괄적 안보' 도입을 통한 '담대한 구상'을 제시할 수 있다. 포괄적 안보는 정치적, 군사적 갈등을 기반으로 한 대립적 안보를 지양하고 남북간 신뢰 추구에 기반한 교류협력을 통해 평화적 안보를 선도하는 행위를 의미한다.[7] 더 나아가 정부의 대북정책은 비핵화 과정과 유기적으로 연계된 경제협력의 비전을 제시하고 실행하기 위하여 '남북공동경제발전계획'[8]을 수립 및 추진하는 데 중점을 두고 있다.

마지막으로 한반도 신성장 동력 확보를 통한 국민의 공감대 확보 및 북한주민 삶의 질 향상에도 기여할 수 있어야 한다. 김정은 시대의 경제정책은 자력갱생과 국산화를 통해 종국에는 북한주민들의 삶의 질 개선을 목표로 하고 있다는 측면에서, 남북 모두 주민의 삶의 질 개선을 통한 상생발전을 추구해야 한다고 볼 수 있다. 경제・인프라 협력 이외에도 국제협력 기조를 반영하여 북한에 대한 코로나19 등 방역 및 자연재해 분야의 인도적 지원 가능성을 적극적으로 타진하고 구체적 방안을 마련할 필요가 있다.

---

5) 국정과제 94. 남북관계의 정상화와 국민과 함께 하는 통일준비 中 남북 그린데탕트: 대화를 통해 긴장을 완화하고 상호주의와 실사구시적으로 공동이익 실현, 분야별 남북 경제협력 로드맵을 제시하여 북한 비핵화를 견인, 남북간 상호 개발과 소통, 교류 기재를 활성화하여 북한의 점진적 변화를 유도, 통일에 대한 국민적 공감대를 강화하고 미래 통일국가의 청사진을 제시.

6) 국정과제 95. 남북한 인도적 문제해결 도모: 인도적 지원을 조건 없이 실시하되 이를 필요로 하는 북한주민에 전달되도록 모니터링 실시, 북한 호응 시 코로나19 관련 긴급지원, 식량난・수해 등 긴급구호 추진, 「한반도 보건의료협력 플랫폼」 등을 통한 민관 상시 인도적 협력체계 구축.

7) 강민조 외, 「남북 인도적 협력을 위한 접경지역 방역협력의 기본구상」, 국토연구원, 2022, p.129.

8) 통일부, 「비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일・대북정책」, 2022, p.21.

Ⅲ. 담대한 구상의 실현을 위한 남북협력 방안

1. 남북협력의 지속가능성 및 확장성 확보

통일부에서는 북한의 비핵화를 유도하기 위해 비핵화 이전의 초기조치 단계에서는 민생 개선(식수 위생, 보건의료 인프라, 산림 농업 등)과 한반도 지원·식량교환 프로그램을, 실질적 비핵화 단계에서는 5대 경제·인프라 협력 등의 패키지화 인프라 협력 프레임워크를 제시하였다.[9] 그러나 실효성 있는 남북 인프라 협력을 위해서는 북한의 비핵화 상황에 따라 연속성 있게 사업을 추진함으로써 사업 추진의 불확실성을 최소화하고 지속가능성을 확보해야 한다. 다시 말해서 비핵화의 진전에 따라 단계별로 개별사업을 추진하기보다는 남북협력 분야별로 초기조치 단계부터 실질적 비핵화, 완전한 비핵화 단계에 이르기까지 실질적 콘텐츠를 제시함으로써 사업 추진의 지속가능성 및 확장성을 확보해 나가야 한다.

예를 들어 금강산–원산 관광지구 개발사업의 경우에는 북한의 수요를 반영함으로써 오·폐수 처리시설 설치 등의 민생개선 시범사업을 초기조치 단계에 추진할 수 있다. 민생 선 시범사업은 북한주민의 생명·안전과 관련된 사업으로, UN 등 국제기구를 북한의 인권문제와 연계하여 설득해 나감으로써 대북제재 하에서 추진해야 한다. 이를 기반으로 남북간 신뢰 구축을 통해 실질적 비핵화 단계에 이르면 관광 인프라 및 국제교역 인프라 구축 등을 추진하고 완전한 비핵화 단계에 이르러서는 '설악산–금강산–원산 관광특구', '원산–양양 항공 연계'를 통해 국제적 관광지 조성 등을 추진함으로써 지속가능성과 확장성을 확보할 수 있다.

항공분야에 있어서도 단계별 추진방안을 마련함으로써 남북협력의 지속가능성 및 확장성을 확보할 수 있다. 국제사회의 대북제재로 인하여 항공분야에서 남북협력이 어려우므로 이에 대한 단계적 전략(항공로 신설 및 개선, 항공운송시스템 및 항공교통관제시스템 기술 개발과 인력양성, 항공기 현대화, 도로·철도 등의 타 교통망 연계 등)이 필요하다. 현 대북제재가 해제될 경우를 전제로 한 남북간 항공 협력을 제시하기보다는 국제사회를 설득하기 위하여 현 대북제재 하에서 가능한 공항(항공) 협력과 북한주민 삶의 질 개선을 연계시킬 수 있는 추진방안을 마련해야 한다. 예를 들어 이산가족 상봉 관련 항공 협력을 초기조치 단계에 추진함으로써 북한을 비핵화 협상 테이블로 유도한다면, 이를 기반으로 실질적 비핵화 단계에

9) 통일부, 「비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책」, 2022, p.21.

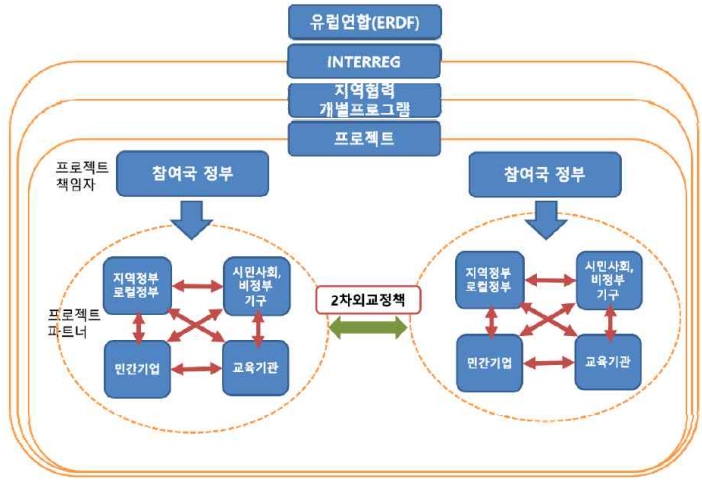
서는 항공(공항)의 현대화를 본격적으로 추진해 나갈 수 있으리라 여겨진다.

2. 다원적 · 다층적 거버넌스 구축

현 대북제재하에서 북한의 비핵화를 유도하기 위해서는 국제사회와의 협력이 필수적이므로 다원적 · 다층적 차원에서 국내 · 남북협력 · 국제적 협력방안을 도출하고 거버넌스를 구축해야 한다. '담대한 구상'하의 인프라 협력을 위해서는 국내적 차원의 거버넌스와 남북협력 차원의 거버넌스 구축 이외에도 국제사회와의 협력과 동의와 지지를 이끌어 낼 수 있는 국제적 차원의 협력 거버넌스 구축이 필수적이다. 현 대북제재의 현실을 고려하여 민생 개선 시범사업에서부터 경제 · 인프라 분야의 남북협력이 이루어질 수 있도록 국제사회의 지지와 동의 등을 통해 공감대를 확보하고, 더 나아가 우리 국민들의 공감대를 확보해야 한다.

다음으로 국내적 차원의 거버넌스 구축 또한 중요하다. 북한 및 남북협력 분야별 관련 중앙부처, 지자체, 전문가, 민간단체 등의 거버넌스 행위자로 구성된 협의체 구성 및 의사결정 기구와 실무단 구성 등을 통한 거버넌스 구축이 필요하다.[10] 마지막으로 남북협력 차원의

[그림 1] EU의 INTERREG의 다층적 거버넌스



자료: 허지영, 「유럽연합 지역협력정책과 평화구축: INTERREG 사례를 통해 본 신한반도체제에의 함의」, 『한국동북아논총』, 제26집 제4호, 2021, p.112.

10) 강민조 외, 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅲ』. 국토연구원, pp.164~166.

거버넌스 구축에 있어서 남북협력의 분야별 상설기구 또는 협의체 등을 구성함으로써 남북합의서 작성, 남북 공동의 제도 마련 등을 통해 지속가능하면서도 상호 호혜적인 남북협력이 이루어질 수 있도록 기반을 조성하고 남북한 주민들의 공감대를 확보해 나가야 한다.

Ⅳ. 정책 제안 및 전망

'담대한 구상' 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 남북협력 정책의 기본방향에 따라 분야별 추진방향, 단계별 추진방안, 남북협력 및 국제 거버넌스 구축방안, 소요재원 조달방안 등의 제도적 지원방안이 마련되어야 한다. 특히 남북협력사업에 필요한 자금 조달방법은 기금・국비・지방비 기반의 공공재원, 해외개발 원조 및 국제금융 재원, 민간재원 등으로 구분할 수 있다. 초기조치 단계에서는 기본적인 인프라의 공급이 진행되며 수익성보다는 공공성에 초점이 맞춰질 수 있으므로 국비의 소요가 클 것으로 예상된다. 실질적 비핵화 단계에 이르면 북한의 지역개발도 필요하므로 사업계획 시부터 민자 활용 개발방식을 고려할 수 있다. 남북협력사업의 원활한 추진을 위해서는 지속가능하고 안정적인 재원조달이 필수적이며, 이를 위하여 재원의 특징에 따른 단계적 투입 시기를 종합적으로 고려해야 한다. 공공재원은 상대적으로 신속한 지원과 규제에 대한 협상력이 높고 해외개발 재원은 양허적 성격의 자금조달이 가능하리라 본다.[11]

'담대한 구상'의 남북협력이 지속성을 확보하기 위해서는 이에 따르는 인적교류 등을 통해 남북간 신뢰를 구축하고 남북한 주민간의 동질감을 회복할 방안이 마련되어야 한다. 따라서 북한을 유도할 수 있는 전문가 교류 등을 통해 남북협력 분야별 전문가 교육 프로그램을 개발하고 인력양성 방안을 마련함으로써 국민의 공감대를 확보할 수 있도록 해야 한다.

정부의 '담대한 구상' 실현과 북한의 비핵화 합의에 도달하기 위한 경제・인프라 협력으로 신성장 동력을 확보할 수 있다. 특히 인프라 구축을 기반으로 한 남북협력의 경제적 파급효과는 지역간・산업간에도 연관관계가 존재하므로 사업 해당 지역뿐만 아니라 인접 및 배후 지역에도 경제적 효과가 발생하리라 전망해 볼 수 있다.

다음으로 정치적 기대효과를 전망해 보면, 남북한 공유인식 확대와 포괄적 안보를 기반으로 한 경제・인프라 분야의 남북협력을 통해 한반도의 평화 분위기 조성에 기여할 수 있다. 미래에 한반도가 냉전체제의 종착지로서 국제평화의 상징성을 확보하고 국제사회의 지지와

11) 강민조 외, 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅱ』, 국토연구원. 2019, pp.157~158.

동의를 얻을 수 있을 것이다. 마지막으로 사회적 효과를 전망해 보면, 남북 주민간의 평화공동체 의식 형성과 주민간 교류 기회 확대를 통해서 남북한 주민의 이질감 해소 및 동질감 회복에 기여할 수 있다. 포괄적 안보를 기반으로 경제・인프라 구축을 위한 남북협력 방향을 제시할 수도 있을 것이다. 국내・남북・국제적 차원의 다원적・다층적 거버넌스 구축을 통해 주민 참여를 유도하고, 민・관 협업에 기반한 평화통일 공감대를 확산하며, 통일 브랜드화 등을 통해 국내뿐만 아니라 국제적 관심 확대가 가능하리라 본다.

참고문헌

강민조 외, 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구II』, 국토연구원, 2019.

_____, 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구III』, 국토연구원, 2020.

_____, 『남북 인도적 협력을 위한 접경지역 방역협력의 기본구상』, 국토연구원, 2022.

통일부, 「한반도 신뢰프로세스」, 2013.

_____, 「비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책」, 2022.

허지영, 「유럽연합 지역협력정책과 평화구축: INTERREG 사례를 통해 본 신한반도체제에의 함의」, 『한국동북아논총』, 2021년 제26집 제4호, 2021.

<웹사이트>

대한민국 정책브리핑, 「윤 대통령 "北, 실질적 비핵화 전환한다면 경제·민생 획기적 개선"」, 2022. 8. 15(https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148904759, 접속일: 2022. 12. 7).

『연합뉴스』, 「블링컨 美국무장관 지명자 "대북 정책·접근법 전반 재검토해야"」, 2021. 1. 20(https://www.yna.co.kr/view/AKR20210120022951071, 접속일: 2022. 12. 7).

외교부, 「담대한 구상」(https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25492/contents.do, 접속일: 2022. 12. 7).

통일부 북한정보포털, 「비핵·개방·3000」(https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=11&dicaryId=89&searchCnd=0&searchWrd=, 접속일: 2022. 9. 27).