

한미정상회담 이후 남북관계 개선 과제¹⁾

이해정 (현대경제연구원 연구위원)

- I. 서론
- II. 북핵 관련 주요 논의
- III. 남북관계 전망
- IV. 남북관계 개선 과제
- V. 시사점

〈요약〉

문재인 대통령 취임 이후 첫 정상회담인 한미정상회담이 새 정부 출범 50여일 만인 지난 6월 30일 개최되었다. 역대 대통령의 취임 이후 첫 정상회담은 한미 정상회담이었으며, 이는 60년 넘게 이어진 한미동맹의 굳건함을 보여주는 좋은 예라 할 수 있다. 이번 회담은 한미 양국 모두 새로운 행정부가 출범한 이후 처음으로 만나 향후 4~5년 간 한미관계의 방향성을 설정하는 ‘정초회담(定礎會談)’이었던 만큼 양국 정상간 새로운 유대관계를 형성하는 데 초점이 맞춰졌다.

북한의 핵개발이 고도화되면서 북핵 문제는 한미정상회담의 핵심 현안으로 부각되었다. 북핵 문제가 양자 및 다자간 합의의 진전과 후퇴를 거듭하면서 북핵으로 인한 한반도 문제의 국제화가 심화되고 있다. 한미는 북핵 해결을

1) 본고는 이해정, “새 정부 출범 100일, 남북관계 진단과 과제 – 한미정상회담 이후 남북관계 개선 모색”, 우리민족서로돕기운동 제66회 평화나눔 정책포럼(2017. 7.18) 발제문을 수정·보완한 것임.

위한 한미공조 강화 의지를 지속적으로 밝혀왔으며, 이번 정상회담을 통해 이를 재확인하였다. 한미정상회담에서 대북 이니셔티브를 확보한 문 대통령은 독일 베를린에서 ‘신한반도 평화 비전’을 발표하고, 한국 주도 대북정책의 청사진을 밝혔다. 하지만 북한은 우리 정부의 대화 제의에도 불구하고 잇단 도발로 위기감을 고조시키고 있다. 한편, 이번 추석은 10.4 정상선언 10주년을 맞는 시기이기도 하여 10월 초를 계기로 남북 간 국면 전환에 대한 기대감도 남아있다.

남북관계 개선을 위해서는 남북경협을 활용한 단계적 접근이 필요할 것으로 보인다. 남북경협을 활용하여 남북 간 경제적 상호의존도(interdependency)를 제고하고, 통일경제강국을 구현하기 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 남북경협을 활용한 남북관계 개선을 모색하기 위해서는 평화우선 원칙, 정경분리 원칙, 민관공조 원칙 등 3대 추진 원칙에 기반한 경협 사업 추진이 필요할 것으로 보인다. 남북경협을 활용한 남북관계 개선을 위해서는 통일경제강국으로 가는 발걸음(STEP) 정책을 추진할 필요가 있으며, 이는 경협을 활용하여 단계적으로 북한의 시장화와 개방을 촉진하여 통일경제강국 건설을 구현하는 것을 목표로 삼아야 할 것이다. 통일경제강국으로 가는 발걸음(STEP) 정책은 안정적(Stable) 경협 추진 기반 조성, 남북관계 지속발전가능한(sustainable) 여건 조성, 상생(coExistence)의 경협사업 추진, 대규모 경협 프로젝트(Project) 추진 등을 주요 추진 과제로 삼아야 한다.

I. 서론

문재인 대통령 취임 이후 첫 정상회담인 한미정상회담이 새 정부 출범 50여일 만인 지난 6월 30일 개최되었다. 역대 대통령의 취임 이후 첫 정상회담은 한미정상회담이었으며, 이는 60년 넘게 이어진 한미동맹의 굳건함을 보여주는 좋은 예라 할 수 있다. 노무현 前 대통령은 취임 이후 첫 정상회담(03.5.15)을 부시 前 대통령과 가졌으며, 한반도 및 동북아 평화를 위한 동맹관계 지속을 다짐한 바 있다. 이명박 前

대통령은 부시 前 대통령과 첫 정상회담('08.4.19)을 가졌으며, 주한 미군의 축소, 한미 FTA의 연내 비준 등을 논의하였다. 박근혜 前 대통령도 오바마 前 대통령과 취임 후 첫 정상회담('13.5.7)을 가졌으며, 양국간 대북정책 공조를 재확인하였다.

이번 한미정상회담은 한미동맹의 강화를 재확인하고, 제재와 대화를 활용한 단계적이고 포괄적인 접근을 통한 북핵 문제 해결에 합의하였다는 데 의미가 있다. 한미정상회담 공동성명에 미국은 한반도의 평화 통일 환경을 조성하는 데 있어 한국의 주도적인 역할을 지지한다고 명시하였다. 특히, 정부는 이번 정상회담을 통해 북핵 문제(북핵출구론) 관련 주도권을 확보했다고 자평하고 있다.²⁾ 이번 정상회담에서는 한미 동맹의 발전을 위한 협력 방향, 북핵 문제 해결을 위한 대북정책 공조 및 국제공조 강화, 한반도 평화 실현을 위한 의견 교환 등이 이루어졌다. 한미동맹의 전통적 신뢰관계를 재확인하고, 한미 정상간의 우의를 다지는 계기를 마련한 것으로 평가된다. 이번 회담은 한미 양국 모두 새로운 행정부가 출범한 이후 처음으로 만나 향후 4~5년 간 한미관계의 방향성을 설정하는 '정초회담(定礎會談)'이었던 만큼 양국 정상간 새로운 유대관계를 형성하는 데 초점이 맞춰졌다. 한미 양국에서 새 대통령이 동시에 들어선 것은 1993년(김영삼 前 대통령 - 美 빌 클린턴 前 대통령) 이래 처음있는 일이다.

2) '북핵 출구론'이란 북한이 '핵·미사일 발사 중지'와 '동결 약속'을 한다면 대화의 입구로 들어갈 수 있으며, 본격 핵 폐기 협상이 진행될 경우 '행동 대 행동'의 단계별 검증과 보상이 주어질 것이라는 것으로 북핵 관련 북한과의 대화를 위한 입구가 북핵 동결이라면 완전한 핵 폐기와 한반도 평화체제 구축이 출구라는 것임. 다만, 이러한 단계적 포괄적 접근에 대한 내용이 공동성명에는 명시되어 있지 않음.

〈표 1〉 한미정상회담 공동성명의 주요 내용

구 분	주요 내용
한미동맹 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 강력한 연합방위 태세와 상호 안보 증진을 통한 대한민국 방어 - 한국군으로의 전작권 조속 전환을 위한 협력 지속 - 트럼프 대통령 연내 방한 합의
대북정책 공조	<ul style="list-style-type: none"> - 북핵 문제에 최우선 순위 부여 - 양국간 고위급 전략 협의체를 통해 비핵화 대화 조율 - 미국은 한국의 남북대화 재개 열망을 지지 - 한미일 안보·국방 협력 강화
무역 및 경제 분야 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 상호 혜택과 공정한 대우를 창출하는 균형 무역 증진 - 과학기술, 사이버안보, 정보통신기술, 민간 우주 분야의 협력 강화

자료 : 내외신을 바탕으로 재구성.

II. 북핵 관련 주요 논의

1. 북핵 논의 28년³⁾

북핵 문제를 둘러싼 지난 28년간의 남북대화, 북미협상, 6자회담은 합의 진전과 후퇴의 연속이었다. 1980년대 말부터 시작된 북핵 문제는 2006년 1차 핵실험을 계기로 3번째 단계에 진입한 것으로 분석된다. 첫 번째 단계(Phase I : 1989~1992년)는 북핵 도발(1989년) → 남북 대화를 통한 양자 합의(1991년) → 북한의 합의 불이행(1992년)까지의 시기로 구분된다. 이 시기는 북한 영변에서 대규모 핵 시설 단지가 발견된 이후 남북 간 핵협상 결과 한반도비핵화공동선언에 합의하였

3) 이에 대한 자세한 내용은 이해정·이용화, “북핵 논의 27년과 5차 핵실험”, 『경제주평』 16-39 (통권 712호) 2016. 9.30 참고.

으나, 북한의 남북 상호핵 사찰 거부로 공동선언이 무효화된 시기이다. 두 번째 단계(Phase II : 1993~2005년)는 북핵 도발(1993년) → 북미 협상을 통한 양자 합의(1994년) → 북한의 합의 불이행(2002년)까지의 시기로 구분된다. 이 시기는 북한이 NPT⁴⁾를 탈퇴하여 핵 위기가 고조되어 북미간 협의를 통해 제네바 기본합의문을 도출하였으나, 북한의 농축핵 개발 의혹이 제기되고 2003년 NPT에서 재탈퇴한 시기이다. 세 번째 단계(Phase III : 2006년~현재)는 북핵 도발(2006년) → 6자 회담을 통한 다자 합의(2007년) → 북한의 합의 불이행(2009년) 이후 현재까지로 구분된다. 북한이 2006년 1차 핵실험을 강행하면서 6자 회담을 통해 2.13 및 10.3 합의를 도출하였으나, 북한의 2차 핵실험을 계기로 합의가 해체되어 오늘에 이르고 있다.

〈그림 1〉 북핵(‘도발-합의-합의 불이행’) 주기



자료: 필자 작성.

4) NPT는 핵확산방지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty)을 말하며, 북한은 1985년 NPT에 가입했다가 1993년 탈퇴를 선언, 이후 북미 제네바합의 등에 따라 탈퇴를 보류했다가 2003년 다시 탈퇴를 선언한 상태.

2. 한미정상회담과 북핵 논의

북한의 핵개발이 고도화되면서 북핵 문제는 한미정상회담의 핵심 현안으로 부각되었다. 북핵 문제가 양자 및 다자간 합의의 진전과 후퇴를 거듭하면서 북핵으로 인한 한반도 문제의 국제화가 심화되고 있다. 특히, 2002년 제2차 북핵 위기를 비롯해 지난 10년간 5차례 걸친 핵실험으로 인해 북핵 문제는 한미정상회담의 최우선 의제로 떠올랐다. 2002년 10월 북한이 농축우라늄 개발 계획을 시인하면서 제2차 북핵 위기가 본격화되었고, 이때부터 한미정상회담에서 북핵 문제가 중점 논의되었다. 북한은 지속된 핵실험을 통해 핵의 소형화, 경량화를 어느 정도 완성한 것으로 보이며, 단거리 및 중·장거리 미사일 시험 발사를 통해 고도화를 모색하고 있다. 이와 관련하여 한미는 북핵 해결을 위한 한미 공조 강화 의지를 지속적으로 밝혀왔으며, 이번 정상회담을 통해 이를 재확인하였다.

이번 정상회담에서 한미는 북핵문제 해결의 중요성과 시급성에 대한 인식을 공유하고, 한미의 대북정책이 근본적으로 차이가 없다는 것을 확인한 것으로 보인다. 한미 양국은 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)”를 평화적으로 달성한다고 합의하였다. 북한의 도발 중단과 대화 복귀를 목적으로 최대의 압박을 가하며, 올바른 여건 하에 (under the right circumstances) 대화가 열려 있다는 것을 확인하였다. 한편, 북핵문제 해결을 위한 국제공조의 중요성을 강조하면서, 한·미·일 공조는 물론 중국의 역할을 주목한다고 명시하였다. 북핵문제에 대응하기 위한 한·미·일 3각 공조의 필요성에 대한 인식 공유와 함께,

〈표 2〉 최근 한미정상회담에서 다뤄진 북핵 관련 주요 의제

구 분	주요 내용
2003.5.14 (노무현 - 부시 대통령)	- ‘북핵문제의 평화적 노력’이라는 합의가 담긴 공동성명 발표 • 북핵 문제 해결을 위해 국제적 협력과 평화적 수단 활용을 강조
2008.4.15 (이명박 - 부시 대통령)	- 북핵 불용과 평화적·외교적 해결원칙을 재확인 • 6자회담을 통한 북한 핵 프로그램 폐기 지향
2009.11.19 (이명박 - 오바마 대통령)	- 한미 양국 모두 북핵 불가에 공감 • 미국은 북한 핵 포기 시 경제적 지원 제공의사를 밝힘
2013.5.7 (박근혜 - 오바마 대통령)	- 한미 동맹 60주년 기념 공동선언 • 북한의 평화로운 비핵화 달성을 위한 확고한 의지를 표명
2014.4.25 (박근혜 - 오바마 대통령)	- 북한 핵문제 관련 긴밀한 대북공조 강화 합의 • ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화 달성’ 협력을 지향
2017.6.30 (문재인 - 트럼프 대통령)	- 북핵 문제에 최우선 순위 부여 • 우선 제재로 압박, 올바른 여건하에 북한과 대화 가능

자료 : 내외신을 바탕으로 재구성.

주 : 2003년 이후 25차례 열린 한미정상회담 가운데 북핵 관련 주요 회담만 정리.

중국과의 협력이 필요하다는 공감대를 형성한 것으로 보인다.⁵⁾

3. 북핵과 新베를린선언

문재인 대통령은 한미정상회담 이후 G20 정상회의(7.7~8) 참석차 독일을 방문하여 ‘신 한반도 평화비전’을 발표(7.6)하였다. 한미정상회담에서 대북 이니셔티브를 확보한 문 대통령은 독일 베를린에서 ‘신한반도 평화 비전’을 발표하고, 한국 주도 대북정책의 청사진을 밝혔다. 신한

5) 미중 외교안보대화(6.21)의 최고 의제 역시 북한 문제였으며, 미국은 중국에 대해 대북 외교·경제 압박을 강화할 것을 요구. 이에 미국과 중국은 북한 핵문제 해결을 위한 협력과 압박의 수위를 한 단계 끌어올리기로 합의.

반도 평화 비전의 핵심 키워드는 한반도 평화체제 구축과 남북 경제협력 강화, 인도주의 협력 확대 등 10.4 남북정상선언을 계승·발전시킨다는 것이다. 특히, 북핵 관련하여 북한과의 대화를 위한 입구가 북핵 동결 이라면 완전한 핵 폐기와 한반도 평화체제 구축이 출구라는 ‘북핵 출구론’을 천명하였다.⁶⁾ ‘행동 대 행동’ 원칙으로 북한의 추가 도발 중단 → 핵 동결 → 완전한 핵 폐기 등 비핵화 단계별로 제공될 보상을 구체화하는 단계별 로드맵을 마련하겠다는 것이다. 또한, 문 대통령은 북핵 문제가 진전되고 적절한 여건이 조성되면 한반도 경제지도를 새롭게 그려나간다는 ‘한반도 신경제지도 구상’도 재확인하였다. 제재 국면을 고려해 북핵 문제 진전이란 단서를 달았으나, 남북한 경제공동체 조성을 위해 남북 철도 연결, 남·북·러 가스관 연결 등을 제안하였다.

〈표 3〉 ‘신 한반도 평화 비전’의 5대 정책과 4대 제안

5대 정책	① 북한 붕괴, 흡수 통일, 인위적 통일을 배제한 평화 추구 ② 북한 체제의 안정을 보장하는 한반도 비핵화 ③ 남북 합의 법제화와 한반도 평화협정 체결 ④ 남북 철도 연결, 남·북·러 가스관 연결 등 ‘한반도 신경제지도’ 구상 ⑤ 비정치적 민간교류 협력 추진
4대 제안	① 10월 4일 이산가족 상봉 행사 개최 ② 평창동계올림픽(2018.2.9~25) 북한선수단 참가 ③ 휴전협정 64주년인 7월 27일 군사분계선에서의 적대행위 상호 중지 ④ 한반도 평화와 남북협력을 위한 남북 간 접촉과 대화 재개

자료 : 내외신을 바탕으로 재구성.

6) 이는 문재인 대통령은 대선 후보시절 ‘담대한 한반도 비핵명화구상’(2017.4.23)을 통해 북한의 완전한 핵 폐기 및 비핵화와 함께 평화협정 체결이 포괄적으로 추진되어야 한다는 입장이 발전된 것으로, 이에 대해 일각에서는 이러한 접근이 중국의 북핵관련 접근 원칙인 쌍궤병행(雙軌並行·비핵화 프로세스와 북한과의 평화협정 협상)과 쌍중단(雙中斷·북한 핵·미사일 도발과 한미 연합군사훈련 중단)과 유사한 면이 보인다는 주장도 존재.

한편, 북한은 한미정상회담 직후인 지난 7월 4일 대륙간탄도미사일(ICBM)급 화성-14형을 발사하고, 대기권 재진입 및 단분리 기술에 성공했다고 주장하였다. 이에 대해 한·미·일 3국은 ICBM이라고 공식 인정하는 대신 ‘대륙간 사거리를 갖춘 탄도미사일(ICRM: Inter-Continental Range Missile)’이라고 칭하기로 하였다.⁷⁾ 또한, 북한은 28일 밤에도 화성 14형 미사일을 기습 발사하여 처음으로 美 본토를 직접 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 능력을 과시하였다. 이처럼 북한은 우리 정부의 대화 제의에도 불구하고 잇단 도발로 위기감을 고조시키고 있다.

〈표 4〉 화성-14 1·2차 발사 비교

1차 발사	항 목	2차 발사(증가 수준)
7월 4일 오전 9시	시 간	7월 28일 오후 11시
평안북도 구성시 방현	장 소	자강도 전천군 무평리
2,802km	최 대 고 도	3,724km(922km)
933km	비 행 거 리	998km(65km)
39분	비 행 시 간	47분(8분)
7,000~8,000km	최대사거리	1만 km 이상 (2,000~3,000km)
美 알래스카, 하와이 등	타 격 범 위	시카고 인근(美 본토 첫 타격 능력)

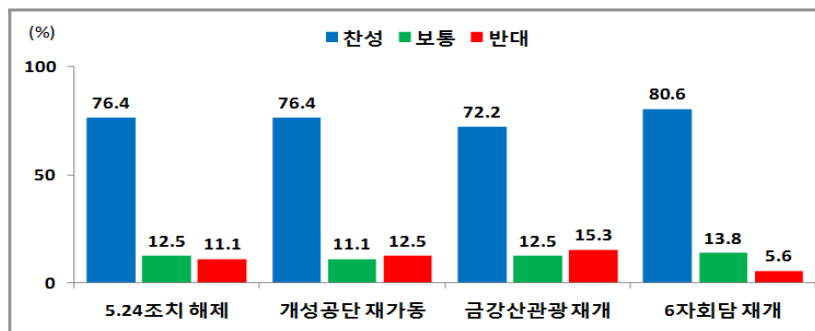
자료 : 내외신을 바탕으로 재구성.

7) 북한이 ICBM 보유국으로 인정될 경우, 미국, 러시아, 중국, 인도, 이스라엘에 이어 6번째 ICBM 보유국이 되는 것임.

Ⅲ. 남북관계 전망

통일·외교·안보 전문가들은 현 정부 출범 이후 남북관계가 개선될 것이라는 기대감이 매우 높은 것으로 나타났다. 현대경제연구원에서 실시한 전문가설문조사(2017.6.14~21, 전문가 72명 대상) 결과 남북관계가 개선될 것이라는 응답은 87.5%에 달했다. 특히, 전문가들은 5.24 조치 해제, 개성공단 재가동, 금강산관광 재개 등에 대해서도 대체로 찬성한다는 입장을 보였다. 5.24 조치 해제를 찬성한다는 응답은 76.4%, 개성공단 재가동에 찬성한다는 응답은 76.4%, 금강산관광 재개에 찬성한다는 응답은 72.2%에 달했다. 또한, 전문가들은 남북 정상회담이 필요하며, 임기 3년 내에 추진되어야 한다고 응답하였다. 남북정상회담이 필요하다는 의견은 94.4%에 달했으며, 임기 초반에 추진해야 한다는 응답은 36.8%, 임기 3년 내에 추진해야 한다는 응답은 55.9%를 차지하였다. 전문가들의 90.3%는 남북관계 국면 전환을 위해

〈그림 2〉 남북관계 주요 현안에 대한 전문가들의 입장



자료 : 현대경제연구원 전문가설문조사(2017.6.14~21, 전문가 72명 대상) 결과.

특사 파견을 추진해야 한다고 응답하였다. 한편, 남북관계 개선의 모멘텀은 추석(10.3~5) 즈음 이산가족 상봉 추진을 계기로 마련될 수 있을 것으로 기대된다고 응답하였다. 이산가족 상봉 시기로 추석 즈음이 적당하다는 의견이 66.2%를 차지하였다. 이번 추석은 10.4 정상선언 10주년을 맞는 시기이기도 하여 10월 초를 계기로 남북 간 국면 전환에 대한 기대감이 높게 나타난 것으로 보인다.

IV. 남북관계 개선 과제⁸⁾

1. 남북경협을 통한 통일경제강국 구현

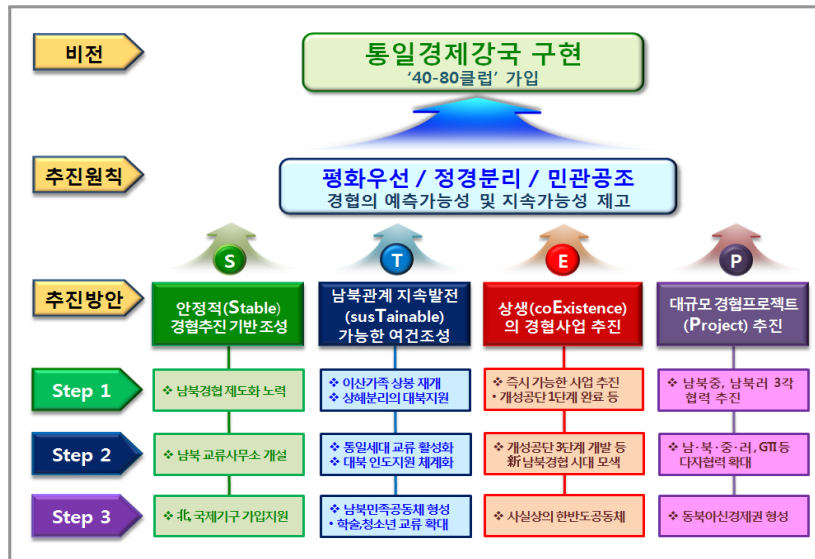
남북관계 개선을 위해서는 남북경협을 활용한 단계적 접근이 필요할 것으로 보인다. 남북경협을 활용하여 남북 간 경제적 상호의존도(interdependency)를 제고하고, 궁극적으로는 ‘40-80 클럽’⁹⁾에 가입하는 통일경제강국을 구현하기 위해 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서는 새로운 남북경협의 패러다임을 모색하여 남북경협이 정치·군사적 영향으로 중단되거나 정체되지 않도록 탄탄한 제도화에 기반한 질적 변화를 도모할 필요가 있다.

남북경협을 활용한 남북관계 개선을 위해서는 통일경제강국으로

8) 본 장은 이해정·이용화, “남북경협을 통한 통일경제 토대 조성- 한국경제의 현재와 미래를 말하다 (시리즈 ⑩ 남북경협)”, 『VIP 리포트』, 2017. 3. 9 발간 보고서를 수정·보완한 것임.

9) 1인당 국민소득 4만 달러-인구 8,000만 명의 ‘40-80 클럽’은 미국, 일본이 유일하였으나, 독일이 통일을 계기로 ‘40-80 클럽’으로 도약.

〈그림 3〉 통일경제강국 구현을 위한 발걸음(STEP) 정책



자료 : 현대경제연구원 작성.

가는 발걸음(STEP) 정책을 추진할 필요가 있으며, 이는 경협을 활용하여 단계적으로 북한의 시장화와 개방을 촉진하여 통일경제강국 건설을 구현하는 것을 목표로 삼아야 할 것이다. 통일경제강국으로 가는 발걸음(STEP) 정책은 안정적(Stable) 경협 추진 기반 조성, 남북관계 지속발전가능한(susTainable) 여건 조성, 상생(coExistence)의 경협사업 추진, 대규모 경협 프로젝트(Project) 추진 등을 주요 과제로 삼아야 한다.

2. 남북경협의 3대 추진 원칙

남북경협을 활용한 남북관계 개선을 모색하기 위해서는 평화우선

원칙, 정경분리 원칙, 민관공조 원칙 등 3대 추진 원칙에 기반한 경협 사업 추진이 필요하다. 첫째, 평화우선 원칙은 남북 간 위기가 확산되는 것을 차단하고, 평화를 정착하는 차원의 접근이 필요하다는 것이다. 군사적 충돌 방지와 남북 간 갈등의 평화적 해결을 최우선 원칙으로 수립하고, 대립적인 1:1 대응 프레임에서 포괄적인 평화 프레임으로 전환을 모색해야 한다는 것이다. 1972년 7.4 남북공동성명부터 2007년 10.4 정상선언까지 이어오는 평화 유지 노력은 평화 정착 전략이었음을 재인식할 필요가 있다. 둘째, 정경분리 원칙은 남북 간 정치·군사적 현안이 민간의 경제협력의 중단 요인이 되지 않도록 분리 접근하여, 남북경협은 지속 추진되어야 한다는 것이다. 개성공단 재개 등 경협 현안을 해결하기 위한 당국 간 공식 대화 채널은 복원해야 할 것이다. 특히 남북경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하고, 변화가 점진적으로 확장되는 ‘bottom-up 방식’의 남북관계 정상화를 모색할 필요가 있다. 중국과 대만은 정경분리 원칙의 견지로 양안경제협정(ECFA, 2010.6)과 화폐청산양해각서(2012.8) 체결을 통해 사실상의 경제 통합을 추진하고 있다. 셋째, 민관공조 원칙은 민간의 인도적 지원과 학술·문화·체육교류 등은 정부의 정치적 현안과 구분하여 활성화될 수 있도록 측면 지원을 실시해야 한다는 것이다. 민간의 연구자, 예술인, 기업인들의 적극적인 교류 허용을 통하여 긴장을 완화하고 민족 간 이질감을 해소에 주력해야 할 것이다. 특히 고령화로 시급히 추진되어야 할 이산가족 상봉은 우선적으로 추진해야 한다. 동·서독과 중국·대만은 민간 차원의 인적·우편·언론 교류는 지속 추진된 바 있으며, 중국·대만은 반민반관의 기구를 적극 활용하고 있다.

3. 남북경협의 4대 추진 과제

남북경협의 4대 추진과제는 안정적(Stable) 경협 추진 기반 조성, 남북관계 지속발전가능한(sustainable) 여건 조성, 상생(coExistence)의 경협사업 추진, 대규모 경협 프로젝트(Project) 추진 등 통일경제강국으로 가는 발걸음(STEP) 정책으로 설명할 수 있다.

가. S: 안정적(Stable) 경협 추진 기반 조성

첫째, 안정적으로(Stable) 경협을 추진할 수 있도록 제도적 기반이 마련되어야 한다. 남북기본협정 체결을 포함하여 2003년 체결된 투자보장·이중과세방지·상사분쟁·청산결제의 4대경협합의서 시행세칙 마련 및 개성 및 금강산 관련 법제 개선 등 남북경협의 제도화를 위한 노력이 필요하다. 개성공단 재가동을 시작으로 3통 문제뿐 아니라, 노무·세무·보험제도 개선 및 분쟁해결절차 마련 등 국제적 수준의 법제도화 노력이 병행되어야 한다. 금강산관광 재개를 위해서도 재발방지와 관광객 신변안전 보장은 물론, 투자재산의 보호, 분쟁해결절차 마련 등이 해결되어야 한다. 또한, 남북 주민들의 출입·체류와 정치·경제·사회문화 교류 관련 업무와 공식·비공식 대화 채널 유지 등의 업무를 수행하는 교류·협력사무소를 설치할 위한 협의를 진행하여 남북 간 상시대화채널을 구축하는 것도 고려할 수 있다.¹⁰⁾ 각 부처

10) 동·서독 간에도 상주대표부를 운영한 사례가 있음. 동서독은 1974년 3월 '상주대표부 설치 의정서'에 합의, 1974년 6월 신임장 수여 및 동베를린과 본에 설치 완료. 동독은 서독 대표부를 외국 대사관으로 간주해 외교부가 관할, 서독은 동독을 외국으로 간주하지 않았기 때문에 총리실 관할. 서독의 동베를린 주재 상주대표부 는 각 부처(총리실, 외무성, 내무성, 경제성, 교통성, 법무성, 내무성 등)로부터 파견된 83명으로 구성되었으며, 동독 방문 서독 주민들에 대한 편의 지원 및 동독과 공식·비공식 대화 채널 역할을 수행.

파견 인원으로 구성된 미니 캐비닛(Mini Cabinet)도 구성할 수 있을 것이다. 단, 이 경우 상주원의 신분상 안전보장 장치는 마련되어야 한다. 상주원의 신분 상 안전보장을 위해서는 외교관 면책특권에 준하는 지위를 부여하는 것도 가능하다.

나. T: 남북관계 지속발전가능한(susTainable) 여건 조성

취약계층에 대한 지원을 필요한 시기에 적절한 방식으로 추진하는 체계적인 인도 지원 시스템을 구축하는 한편, 적절한 모니터링 방안도 모색할 필요가 있다. 식량 취약 계층의 실태와 식량 취약 지역을 면밀히 파악하여 춘궁기·시비기·파종기 등 적기에 식량 및 비료 지원을 통해 지원의 효과를 높여야 할 것이다. 특히, 단순한 지원에서 농업·보건의료·녹색사업 등 개발협력을 구체화하는 ‘한반도 그린 웨이브(Green Wave)’¹¹⁾ 사업 가동 등을 통해 지원 효과를 높이고, 교류 협력의 활성화를 도모할 필요가 있다. 또한, 북한은 결핵 등 후진국 질병의 위험에서 벗어나지 못하고 있으며, 국제적 전염병에 대한 대비 체제도 미약하여 남북 간 보건의료 격차¹²⁾ 해소 노력도 병행되어야 할 것이다.

남북한 사회문화·예술·체육 부문의 교류협력 확대를 위해서는 지자체와 NGO 등 다양한 주체에 의한 각 분야에서의 협력 확대를 측면 지원할 필요가 있다. 청소년 관광 및 역사 문화 분야 등을 중심으로

11) 북한 자원의 환경 친화적 개발·활용과 더불어 북한 황폐지 녹화사업을 통해 경제·산업은 물론 자연재해 예방 등 한반도의 지속가능한 녹색 개발을 촉진하는 의미의 한반도 그린 웨이브(Green Wave) 사업 추진 가능.

12) 통계청에 의하면, 2016년 기준 남북 간 기대수명 격차는 12년이며, 북한의 영아사망률은 남한의 7.6배, 성인 남성 평균 신장 격차도 15cm로 민족 동질성 회복을 위해서는 상당한 비용과 시간 필요. 통계청 북한통계 사이트(kosis.kr/bukhan) 참조.

교류 확대를 추진하여 남북 간 이질감 해소에 노력을 기울여야 할 것이다. 남북 간 지자체 자매 결연 등을 통해 통일을 위한 주민통합 및 행정통합을 준비하는 것도 의미가 있다. 그밖에 각종 국제대회에서 남북 단일팀 구성, 공동 입장 및 공동 응원단 추진 등을 통해 민족 화합을 과시할 수 있을 것이다. 2018년 평창동계올림픽 북한 참가 지원, 2020년 도쿄올림픽 남북 공동입장, 2022년 베이징동계올림픽 남북 공동입장 및 공동응원 등을 고려할 수 있을 것이다. 거례말큰사전 남북공동편찬사업 및 개성만월대 공동발굴 등 민족 동질성 회복 사업도 지속되어야 한다.

무엇보다 시급한 과제는 이산가족 상봉 정례화 추진이다. 이산가족 상봉 정례화 및 서신교환을 추진하고 단계적으로 수시 왕래를 추진해야 한다. 이산가족 상봉 정례화, 납북자·국군포로 고향 방문을 우선 추진하고 점차 이산가족 상호 왕래 및 납북자·국군포로 송환 등을 추진에 NGO를 활용하는 방법도 고려할 수 있다. 동서독 프라이카우프¹³⁾와 같이 경제·재정적 지원을 통한 협상력 제고 방안도 모색할 수 있다.

다. E: 상생(coExistence)의 경험사업 추진

남북 상생의 경험사업인 개성공단 재개 및 확대가 필요할 것이다. 개성공단 1단계의 안정적 마무리와 2·3단계 조기 착공으로 고부가가치 특화업종 유치, 수출 중심기지로 개발로 개성공단의 내외연적 확대·발전을 도모해야 한다. 개성공단의 사례를 볼 때 북한 인력은 높은

13) 서독의 프라이카우프(freikauf) 정책은 '자유를 산다'는 의미로 서독은 현금과 현물을 동독 측에 제공해 정치범들을 석방, 1963년 이래 1989년까지 서독은 3만 3,755명을 송환한 대가로 34억 6,400만 마르크에 해당하는 현물을 동독에 지불한 바 있음.

교육 수준과 우수한 기술 습득 능력을 갖추고 있어 이를 적절히 활용할 경우 한국경제 성장에 보탬이 될 수 있을 것이다. 또한, 북한 황폐산림 복구 및 산림녹화, 북한 지하자원 개발 등 남북한 경제 모두에 새로운 성장 동력이 될 수 있는 경협 사업을 추진할 필요가 있다. 남북한 공동 산림 방제사업 추진을 비롯해, AI, 구제역 등 대북 축산 방제 확대 등 남북 간 공동 대책 마련이 시급한 분야부터 다양한 협력을 모색해 나가는 것이 바람직할 것이다. 특히, 남한의 광물자원이 거의 고갈된 상태에서 북한은 산업 발전에 필요한 기초 산업 원료 광물의 안정적 비축기지 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

라. P: 대규모 경협 프로젝트(Project) 추진

정부는 동북아국가간 교통, 자원, 관광, 투자, 환경 등 5개 분야에서 두만강지역 경협사업을 추진하기 위해 운영되고 있는 GTI¹⁴⁾의 사업 추진 동력 확보를 위한 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다. ASEAN, APEC 등 타 경제협력체와의 역할 분담 및 연계된 개발 계획을 통해 다자간 경제협력을 보다 활성화시킬 필요가 있다. 회원국 공동 FTA 구상 및 국가별 특성을 고려한 경제 협력 청사진 마련을 위한 연구와 개발 계획을 지원하는 방안도 모색할 수 있다.

북방경제협력의 확대·강화를 위해 남·북·중·러 접경지역 개발에 대한 정부의 적극적인 참여 방안도 모색할 필요가 있다. 북중·북러간

14) 1991년 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 두만강개발계획(Tumen River Area Development Programme, TRADP)이 설립되어 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한(2009년 탈퇴) 등이 참여. 2005년 '광역두만강개발계획'(the Greater Tumen Initiative, GTI)로 개칭하였으나, 추동력을 확보하지 못하고 있음.

철도·도로·항만 사업과 TSR~TCR~TKR 연결, 남북러 가스관 연결사업 등 북중·북러간 접경지역을 중심으로 한 역내 경제 협력 사업에 참여하는 방안을 고려할 수 있다. 특히, 이를 위해 아시아인프라투자은행(AIIB) 등을 활용할 수 있으며, 다자협력을 통해 한반도를 포함한 동북아의 공동 이익(mutual benefit)을 창출할 수 있을 것으로 기대된다. 북중·북러간 철도·도로·항만 사업은 러시아, 일본, 한국과 중국 남동부 해안으로 이어지는 운송망 건설 사업에 적극 동참하는 방향으로 추진 가능하다. TSR~TCR~TKR 연결하여 복합물류망을 구축하는 사업은 남북한뿐만 아니라 이해당사국간에 협의를 통하여 북한 철도의 현대화 사업을 우선 추진하는 방향으로 추진할 수 있다. 남북러 가스관 사업은 남북의 정치·군사적 사안과 별개로 에너지 자원의 안정적 확보와 남북러 3국을 포함한 동북아 에너지 협력 체제 구축을 위한 경제적 측면에서 접근해야 할 것이다. 특히, 남북한 인프라 연계를 위한 종합 개발로드맵을 작성하고, 이에 기초하여 체계적인 경험 프로젝트 시행할 필요가 있다. 전력, 통신, 철도, 도로, 항만 등 북한 전역의 주요 인프라 현황에 대한 정확한 실태조사와 함께, 남북한 인프라 연계 사업 추진을 위한 한반도종합개발로드맵을 작성하여 체계적으로 사업을 추진해야 한다. 남북경협 확대에 의한 교통·전력·에너지 인프라 구축은 남북 모두에게 새로운 활력으로 작용할 뿐 아니라 8,000만 인구의 내수 시장 확보 차원에서 필수적인 사업이다.

이를 위해서는 ‘한반도 신경제지도 구상’이 현실화될 수 있도록 남북 간 협의를 발전시켜야 나가야 할 것이다. 한반도 신경제지도 구상은 동해권 에너지·자원벨트, 서해권 산업·물류·교통벨트, 동해·DMZ 환경·관광벨트 등으로 구성되어 있다. 동해권 에너지·자원벨트는

금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발해 동해안과 러시아를 연결한다는 것이다. 서해권 산업·물류·교통벨트는수도권, 개성공단, 평양·남포·신의주 연결 서해안경협벨트 건설 및 경의선 개보수, 서울-베이징 고속교통망 건설로 중국 주요도시와 1인 생활권을 구축한다는 것이다. 동해·DMZ 환경·관광벨트는 설악산·금강산·원산·백두산 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구를 개발한다는 것이다. ‘한반도 신경제지도 구상’과 북한의 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」의 내용이 상당 부분 일치하고 있어 남북 간 합의로 발전될 가능성은 충분히 존재하는 것으로 분석된다.¹⁵⁾

〈그림 3〉 ‘한반도 신경제지도’ 구상



자료 : 국정기획자문위원회 및 국토교통부 자료 참고.

〈그림 4〉 북한의 '국가경제개발 10개년 전략 계획'



15) 북한의 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」은 10년 간 총 1,000억 달러의 인프라 등 투자 유치 계획을 수립, 농업, 산업단지 개발, 에너지 및 인프라 개발 등 크게 12대 분야로 나누어 추진한다는 것임. 남포IT산업단지 등 공업지구 개발에 490~580억 달러를 투자할 예정이며, 철도·고속도로·공항 등에 258억 달러를 투자, 탄광 건설, 화력발전소 건설, 송전망 건설 등 에너지 부문에 100억 달러를 투자한다는 것임.

V. 시사점

남북경협을 활용한 북한의 변화를 유도하여 남북관계가 새로운 전기를 맞이할 수 있도록 정부와 민간의 노력이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 첫째, 즉시추진가능한 사업은 우선 추진해야 한다. 정치·군사적 상황과는 관계없이 북한 주민에 대한 인도적 지원과 사회문화교류는 우선 추진하고, 즉시 추진 가능한 경협 사업은 검토 후 재개하는 방안이 마련되어야 한다. 남북 상호 신뢰 회복과 통일 기반 조성을 위해서는 정치·이념적 갈등 가능성이 낮으며, 국민적 공감대 형성이 용이한 인도적 지원 사업부터 우선 추진할 필요가 있다. 남북 간 사회·문화 교류 확대와 함께 이산가족 등 인도적 문제 해결 노력을 통해 북한 주민의 마음 얻기를 위한 전략을 모색해야 한다. 북한 주민에 대한 보건의료 지원 및 개성공단 재개를 통한 시장경제 교육 확대는 통일 비용 축소에도 도움이 될 것으로 보인다. 둘째, 남북경협을 적극 활용할 필요가 있다. 남북경협이 남북관계 변화의 동력이 될 수 있도록 경협을 관계 정상화에 적극 활용하는 정책을 적극 도입하는 방안을 고려해야 한다. 남북경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하고, 변화가 점진적으로 확장되는 'bottom-up 방식'의 남북관계 정상화를 모색해야 할 것이다. 남북경협이 정치·군사적 영향으로 중단되거나 정체되지 않도록 경제협력을 통한 남북 간 통일 공감대 형성을 도모해야 한다. 셋째, 정부와 민간의 역할을 분리하여 접근해야 한다. 정부와 민간은 '평화를 견인하는 남북경협'의 역할에 대한 인식을 공유하고, 통일경제강국 실현을 위한 단계적 접근을 추진해야 한다.

정부와 민간의 역할 분담 속에 단기적인 성과보다는 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식을 공유할 필요가 있다. 특히, 정부는 경협 활성화 토대 강화를 위해 평화 정착과 제도화 방안을 모색해야 할 것이다. 민간은 남북 모두에게 이익이 되는 상생(win-win)의 사업을 발굴하고, 이를 추진하여 경협의 필요성에 대한 국민적 공감대를 얻기 위한 노력을 기울여야 한다.¹⁸

[참고문헌]

- 국토교통부, 『북한 건설·개발제도 및 계획현황 연구』, 세종: 국토교통부, 2015.
- 이해정·이용화 외, 『통일경제의 현재와 미래』, 서울: 현대경제연구원, 2016.
- 하영선, 『신정부 외교를 위한 정책 제언』, 서울: 동아시아연구원, 2017.
- 구갑우, “한미정상회담이 남긴 숙제”, 『IFES 현안진단』 64호, 2017.
- 김근식, “문재인 정부와 남북관계 정상화: 주관적 의지와 객관적 현실”, 『IFES 현안진단』 60호, 2017.
- 김상기, “한미 정상회담의 의미와 향후 과제”, 『온라인시리즈』 CO 17-19, 2017.
- 김현일, “新정부의 ‘한반도 신경제지도’ 구상 공약과 의의”, 『북한포커스』 Weekly KDB Report, 2017.
- 이대우, “문재인 대통령의 정상외교: 성과와 과제”, 『정세와 정책』 2017-08, 2017.

- 이대우·우정엽, “성공적인 한·미 정상회담을 위한 고려사항”, 『세종 정책브리핑』 2017-10, 2017.
- 이상현, “문재인-트럼프 정상회담 성과와 향후 과제”, 『세종논평』 No. 349, 2017.
- 이용화·이해정, “최근 남북관계 현안에 대한 전문가 설문조사 - 남북관계 개선을 위해 비정치적 접근 필요”, 『VIP REPORT』 17-22호, 2017.
- 이해정, “새 정부 출범 100일, 남북관계 진단과 과제 - 한미정상회담 이후 남북관계 개선 모색“, 우리민족서로돕기운동 제66회 평화 나눔 정책포럼, 2017.
- 이해정·이용화, “남북경협을 통한 통일경제 토대 조성- 한국경제의 현재와 미래를 말하다(시리즈 ⑩ 남북경협)“, 『VIP 리포트』 17-12호, 2017.
- 이해정·이용화, “북핵 논의 27년과 5차 핵실험”, 『경제주평』 16-39, 2016.
- 이혜정, “체험, 미국 우선주의의 현장: 문재인-트럼프 한미 정상회담의 교훈”, 『한반도포커스』 제40호, 2017.
- 임을출, “새정부의 한반도 신경제지도 구상, 추진 전략은?”, 『도발과 제재의 악순환 ... 한반도 신경제지도 구상은』, 제12차 통일한국포럼 발제문, 2017.
- 전재성, “한미 정상회담과 대북 정책 공조의 과제”, 『한반도포커스』 제40호, 2017.
- 현대경제연구원, “한미정상회담의 주요 의제와 시사점”, 『현안과 과제』 17-16호, 2017.
- 통계청 북한통계 사이트(kosis.kr/bukhan)