



2022.12.19.

국회미래연구원 | 국제전략 Foresight | 13호

한반도 중장기 미래전략 : 한반도 연합적 거버넌스



김태경 거버넌스그룹 부연구위원



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국제전략 Foresight

2022. 12. 19.

Vol. 13

ISSN 2734-0686

발행일 2022년 12월 19일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국제전략 Foresight」는 국회미래연구원 이 정책고객을 대상으로 수시 발행하는 브리프형 심층 보고서로서, 미래연구원 내·외부 전문가가 주요 글로벌 이슈에 대해 미래를 전망하고 국가차원의 국제전략을 제시합니다.

한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스

거버넌스그룹 부연구위원 김태경

요약

I. 문제제기:

한반도 중장기 미래전략의 필요성

II. 왜, 어떤 한반도 연합적 거버넌스인가?:

평화와 공동번영을 향한 경로 탐색

III. 유럽연합 연합적 거버넌스의 역사적 경로:

‘차별화된 통합’

IV. 한반도 연합적 거버넌스 미래전략

참고문헌

- 본 연구는 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 개념을 제시하고 한반도 평화와 공동번영이라는 목표 실현을 위해 정책영역별로 차별화된 통합의 접근을 제안함.

- 탈냉전기 민주화 이후 한반도 평화과정, 통합 노력은 진전과 퇴행을 반복해왔으며 남북관계는 국내정치상 남남대립, 역내·국제적 안정 및 협력적 환경과 연결되는 영역으로 정치화에 따른 교착의 위험이 높음.
- 남북관계를 적대와 대립의 연쇄에서 벗어나 안정적 평화를 설계, 운영할 수 있는 비적대적 관계로 전환하기 위해서는 적어도 공동의 협력공간, 상호 중립지대 및 신뢰구축의 영역을 상상할 수 있어야 함.
- 나아가 남북관계가 적이 아닌 친구, 혹은 통합을 전제하는 관계로 나아가려면 두 개의 단위 간 관계를 넘어서는 하나의 상위의 단위, 통합적 정치체에 대한 상상이 필요함.
- 한반도의 평화·통합의 중장기 미래는 바로 이러한 새로운 한반도적 단위를 설정할 수 있는가와 본질적으로 연결되는 문제라고 볼 수 있음
- 군사적 긴장 고조를 지속하는 한반도 안보딜레마에 대한 근본적 해법을 마련하는 한편, 평화적 공존을 바탕으로 한반도 내 두 개의 정치적 단위 경계를 넘어서는 협력과 통합으로 진전하는 것은, △안정적 평화를 가능하게 하는 제도적 장치로서 연합적 제도화와 △정부만이 아니라 다양한 지자체, 민간, 시민사회 행위자들의 참여를 통한 공동체 정체성을 담보하는 협의주의적 거버넌스를 필요로 함.

- 본 연구는 상기한 연합적 제도화와 사람들의 공동체를 포괄하는 한반도 연합적 거버넌스를 평화에 바탕한 협력과 공동이익, 공동정체성에 대한 수요(합의)가 높은 정책영역으로부터 접근하는 차별화된 통합을 구상함.

- 정책영역으로는 남북한이 공동으로 거래말큰사전을 편찬한 언어·문화, 남북한만이 아니라 글로벌 차원의 공동 규범, 협력 메커니즘 구축이 가능한 기후변화를 우선적으로 주목해야 할 분야로 제시함.
- 연합적 거버넌스가 안정적 평화와 이에 바탕한 공동번영을 위한 미래전략으로 실현되기 위한 전제조건으로는 안보 영역에서 최소한의 신뢰구축의 제도화에 주목하며 장기적 관점에서 공동체 정체성 형성이 한반도적 단위에서 지속가능한 평화, 통합을 창출하는 데 필수적임을 강조함.

I. 문제제기: 한반도 중장기 미래전략의 필요성

- 본 연구는 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 개념을 제시하고 한반도 평화와 공동번영이라는 목표 실현을 위해 정책영역별로 차별화된 통합의 접근을 제안함.¹
 - 한반도 연합적 거버넌스란 공동의 목표를 실현하기 위한 연합적 제도화와 ‘사람들의 공동체’로서 협의주의적 거버넌스 두 축을 포괄하는 것으로 정의.
 - 연합적 제도화는 지방정부의 주권을 유지하면서 상위 중앙정부에 일정한 권한을 공유하는 제도적 측면, ‘사람들의 공동체’는 정부 뿐 아니라 다양한 비정부 민간 행위자, 시민사회를 아우르는 포괄적 거버넌스의 측면을 의미.
 - ‘차별화된 통합’의 원칙은 유일무이한(sui generis) 통합체로서 유럽연합의 독특한 역사적 산물로, 유럽통합이 장기간에 걸쳐 심화, 확대할 수 있었던 기반을 제공함.
- 70년에 이르는 한반도 정전체제의 현실로부터 향후 30년 미래전망의 시야에서 한반도에서 어떤 평화와 통합의 단위 설정이 가능할지, 또한 바람직할지에 대한 중장기 관점의 미래전략을 제시함.
 - 한반도 중장기 미래전략은 한반도에서 가능미래에 대한 전망과 함께, 한반도에서 살아가는 사람들의 미래선호를 반영해 설계함.²
 - 특히 한반도를 살아가는 사람들의 ‘선호미래’의 관점에서 가장 회피하고자 하는 미래인 (핵)전쟁, 혹은 전쟁을 통한 통일을 예방하는 미래전략으로 본 연구는 한반도를 새로운 통합의 단위로 상정하는 연합적 거버넌스를 모색함.
- 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스는 공동의 목표 실현을 위한 연합적 제도화를 제언하고 정부만이 아니라 기업, 이익단체, 시민사회, 국제기구 등 다양한 행위자를 포괄하는 거버넌스를 강조함.
 - 탈냉전기 민주화 이후 한반도 평화과정, 통합 노력은 진전과 퇴행을 반복해왔으며 남북관계는 국내정치상 남남대립, 역내·국제적 안정 및 협력적 환경과 연결되는 영역으로 정치화에 따른 교착의 위험이 높음.
 - 남북관계를 적대와 대립의 연쇄에서 벗어나 안정적 평화를 설계, 운영할 수 있는 비적대적 관계로

1 본 브리핑은 김태경 외, <한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스>(2022.12 발간예정) 최종보고서의 문제의식과 핵심 결과를 요약, 제시함.

2 가능미래는 2050년까지 30여년의 장기적 관점에서 한반도 미래에 대한 전망을, 선호미래는 미래세대(청년)와의 미래대화에 바탕해 한반도 미래 상에 대한 선호를 반영함. 관련 결과는 최종보고서 II.에서 제시함.

전환하기 위해서는 적어도 공동의 협력공간, 상호 중립지대 및 신뢰구축의 영역을 상상, 확보할 수 있어야 함.

- 나아가 남북관계가 적이 아닌 친구, 혹은 통합을 전제하는 관계로 나아가려면 두 개의 단위 간 관계를 넘어서는 하나의 상위의 단위, 통합적 정치체에 대한 담론과 실천들이 필수적.

◦ 한반도의 평화·통합의 중장기 미래는 바로 이러한 새로운 한반도적 단위를 설정할 수 있는가 여부에 본질적으로 연결되는 문제라고 볼 수 있음.

- 군사적 긴장 고조를 지속하는 한반도 안보딜레마에 대한 근본적 해법을 마련하는 한편 평화적 공존을 바탕으로 한반도 내 두 개의 정치적 단위 경계를 넘어선 협력과 통합을 전개하는 것은, 안정적 평화를 가능하게 하는 제도적 장치와 정부만이 아니라 다양한 행위자들의 참여를 통한 공동체성의 형성을 필요로 함.

□ **본 연구는 연합적 제도화와 사람들의 공동체를 포괄하는 한반도 연합적 거버넌스 전략에서 평화에 바탕한 협력과 공동이익, 공동정체성에 대한 수요(합의)가 높은 정책영역으로부터 접근하는 차별화된 통합을 구상함.**

◦ 유럽연합의 연합적 거버넌스의 역사적 경로를 참조하면서 본 연구는 한반도적 맥락에서 적용가능한 차별화된 통합의 경로를 제시함.

◦ 연합적 거버넌스 실현의 전제조건으로서 안보 영역에서 최소한의 신뢰구축의 제도화가 중요하며, 장기적 관점에서 공동체 정체성 형성은 한반도적 단위에서 지속가능한 평화, 통합을 창출하는 데 기여함.

II. 왜, 어떤 한반도 연합적 거버넌스인가?: 평화와 공동번영을 향한 경로 탐색

□ **연합적 제도화와 사람들의 공동체로서 협의주의적 거버넌스 두 축을 포괄하는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 점진적이고 장기적 통합을 통해 ‘평화와 번영’의 공동의 목표를 성취해온 유럽의 연합적 거버넌스를 참조함.**

◦ 점진적이고 장기적으로 진행된 전후 유럽통합의 과정은 두 번의 세계대전의 폐허 위에서 안정적 평화와 이를 바탕으로 한 번영 재건의 공동의 목표 실현이라는, 일종의 소극적(negative) 동기에서 시작되었음.

- 전후 평화를 유지하기 위한 국가간 협조체제에 대한 모색, 즉 전쟁의 공포에서 벗어나려는 목적을 추동력으로, 유럽은 안보, 경제, 원자력 등 복수의 영역에 걸쳐 공동체들을 추진하고 이를 제도화하는 과정에서 점진적으로 통합을 심화함.³
- 유럽연합은 다양한 영역에 걸친 각종 공식적 제도 축적의 결과 장기적 과정을 거쳐 수직적, 수평적 통합을 심화하면서 ‘유럽’이라는 일정한 지역 공동체 정체성을 형성해옴.
 - 복잡하게 얽힌 다양한 정책영역에서의 다층적 통합을 통해 유럽은 중앙화를 강화(수직적 통합)해온 한편으로 그 영토적 영향력을 확대(수평적 통합)해왔음.
- **한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 한반도를 살아가는 사람들의 미래선호로서 전쟁의 재발에 따른 파국을 회피하는 공동의 목표를 위해서 최소한의 지속가능한 평화를 담보하는 한편 적대·대립을 양산해온 고질적 갈등 구조의 근본적 전환을 위한 제도적 장치로서 연합적 제도화에 주목함.**
 - 비교 평화과정의 관점에서 연합적 제도화, 협의주의적 거버넌스는 갈등의 단위를 평화의 단위로 전환하는 데서 핵심적인 요소임.⁴
 - 한반도 내 두 개의 비대칭적이고 이질적인 정치 단위들의 관계에서 기존의 단위와 연계되면서도 이를 넘어서는 통합의 지역적 단위로서 ‘연합’의 제도화는 한반도를 공동의 평화를 구축하는 단위로 재구성하는 대안적 기반이 될 수 있음.
 - 남북한의 통일방안 역사적 궤적에서 1989년 ‘한민족공동체통일방안’에서 제시한 ‘남북연합’은 탈냉전 민주화 과정에서 남한 정부가 재야 시민사회의 통일방안 및 북한의 연방제 통일방안 내용을 일정하게 수용해 만들어낸 개념적 발명임.⁵
 - 연합적 제도화는 현존하는 두 개의 정치적 단위 경계를 인정하는 동시에 경계를 뛰어넘는 상위적 권위로 새로운 연합적 단위를 상정하는 제도적 장치의 정착으로, 평화공존 뿐만 아니라 통합의 심화를 통한 연방으로의 진화와 같은 미래의 가능성도 열어둠.
- **이러한 평화·통합의 기반으로서 연합적 제도화, 이를 지속가능하게 뒷받침하는 협의주의적 거버넌스 추진 전략으로 본 연구는 차별화된 통합의 접근에 주목함.**
 - 안정적 평화의 확립과 통합의 확산이라는 유럽통합의 경험은 장기적 시야에서 통합의 전제조건, 순서, 방법 등을 준비하는 데 중요한 참조점을 제공함.

3 유럽통합 초기 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC), 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC), 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community, Euratom), 실패한 유럽안보공동체(European Defence Community, EDC) 등 복수의 공동체들이 병행, 추진되었음.

4 김태경 외, 2021.

5 구갑우 2016, p.157.

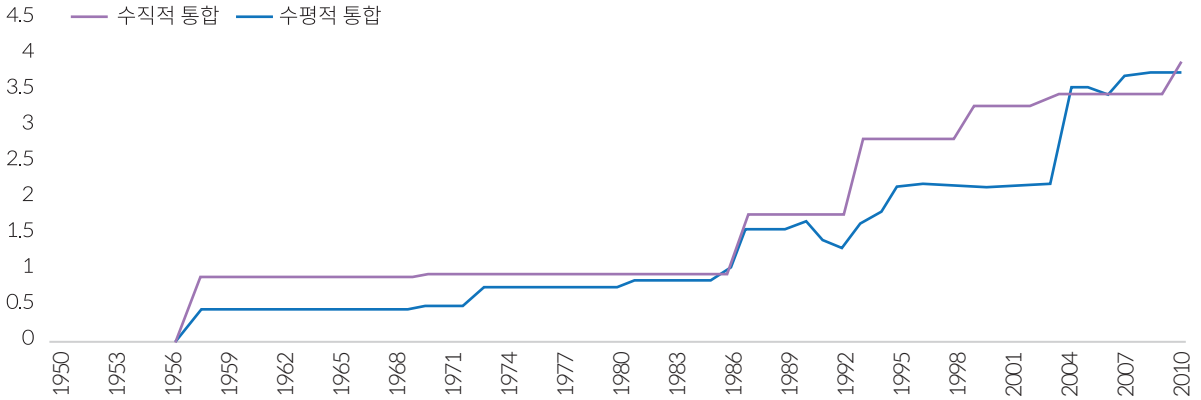
- 평화와 공동번영 목표로 하는 한반도 통합의 역사적 맥락은 유럽연합과 비교해, 다수의 국가들이 아닌 남북한 두 단위 간 관계, 유사한 정치체제가 아닌 이질적인 체제 문제, 외부의 공동의 적이 부재한 환경 등의 분명한 차이가 존재함.
- 그러나 초국가적 통합으로의 수요가 높은 영역부터 진행, 제도화를 통해 단계적으로 심화, 확대한 유럽연합의 역사적 경로는 중장기 미래에 한반도 통합의 전제조건, 과정과 방법을 설계, 운영하는 데 기여가능함.

III. 유럽연합 연합적 거버넌스의 역사적 경로: ‘차별화된 통합’

- 유럽연합은 구성원 간 상호 주체성을 수용하며 동시에 공유 주권을 보장하는 연합적 거버넌스를 운용 기제이자 작동 수칙으로 정립해, 지역통합의 원칙과 실재 간 발생한 간극을 조정하는데 ‘차별화된 통합(differentiated integration)’ 접근 방식을 적극적으로 활용함.
 - ‘차별화된 통합’이란 △일탈 조항(derogation clause)에 근거한 공식적 또는 준공식적 규제 적용 예외, △안전장치 조항(safeguard clause)에 근거한 특정 국가 대상으로 특정 분야에 참여 유보(opt out)나 선별 참여(opt in) 허용, 그리고 △리스본 조약에 확립된 협력 강화(enhanced cooperation)를 근거로 광범위한 범위의 정책 분야에서 모든 회원국 대상으로 단일한 법적 규제를 제한적으로 강제하는 대신 개별 회원국의 재량권을 극대화하는 등의 세 개 차원에서 가능함.
 - 유럽연합은 1950년대 이래 유럽연합 차원의 정책 결정 권한이 증대하는 수직적 통합과 직간접적으로 정책 적용에 참여하는 대상이 늘어나는 수평적 통합 모두 늘어난 양상을 보임.
 - 수직적 통합은 정책 결정 권한이 주권국가로부터 유럽연합 차원으로 양도되거나, 유럽연합 단계에서는 정부 간 조정이나 협조를 넘어 초국가 단계 권한집중으로 정책 결정 권한의 양도를 의미.
 - 수평적 통합은 정책 통합 적용 대상이 되는 유럽연합 회원국 확대나 공식적으로 유럽연합에 가입하지 않았으나 실질적으로 정책 통합 적용 대상이 되길 자처하는 비회원국까지 포함하는 유럽연합 “영토”의 확장을 의미.
 - 유럽연합의 수직적 통합은 1952년 유럽석탄철강공동체(ECSC) 창설, 1958년 로마조약에 의한 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(Euratom) 창설, 1967년 합병조약, ‘협조 절차’를 입법 과정에 도입한 1987년 유럽 단일의정서(SEA), ‘공동결정 절차’를 도입한 1993년 마스트리히트조약과 1999년 암스테르담조약, 2009년 리스본조약 등 주요 분기점을 거치면서 꾸준히 상승해옴.

- 유럽연합의 수평적 통합은 유럽연합 공식 가입 여부를 넘어 유럽연합에 기반, 연계된 다양한 레짐을 통해 나타나며, 유럽연합 및 외부 레짐에 속한 국가들이 얼마나 공동정책, 초국가적 결정 단계에 참여하는가를 보여주는 수평적 통합은 수직적 통합과 마찬가지로 꾸준히 심화함.

[그림 1] 유럽연합 수직적 통합과 수평적 통합 (1950-2010)



출처: Leuffen, Rittberger and Schimmelfennig 2013, 21

- 유럽연합의 차별화된 통합은 정책영역별로 1950년대 단일시장 통합에서 진전되어 1990년대 통화정책 초국적 통합, 2000년대 국내 사법, 경찰·내무 영역이 통합된 반면, 안보·국방은 여전히 초국적 통합이 미완인 차이에서 드러남.
- 유럽연합의 점진적, 장기적 통합 과정에서 드러난 차별화(differentiation)의 특징은 수직적 통합의 수준, 수직적 차별화의 정도, 수평적 통합의 범위, 수평적 차별화의 유형을 통해 파악가능함.
 - 수직적 통합은 전 영역에서 꾸준히 상승했으나 정책영역별로 보면 통화정책은 가장 초국적 통합이 심화된 영역 중 하나인 반면 안보 영역은 가장 심화가 낮은 격차를 보임.
 - 한편 단일시장으로 통합하는 다양한 규제정책 및 시장을 교정하는 정책, 국내 치안·경찰, 난민, 이민 정책 등은 중간 정도에 위치함.

[표 1] 정책 영역별 수직적 통합

유형	정책 분야
유럽연합 차원 정책 조율 전무	조세, 교육
회원국 간 정책 조율	사회보장, 경찰 및 국방
합동 정책 결정	환경, 소비자 보호, 단일시장, 사법-내무 (예. 국경 방비, 난민, 이민, 형사 사법 협조), 역외 무역, 국제협약 체결, 대규모 지출(예. 농업, 구조, 결속, 연구지원)
초국가 차원 정책 결정 집중	통화

출처: Leuffen, Rittberger and Schimmelfennig 2013, 13, Table 1.1. 변형; 이옥연 2022.

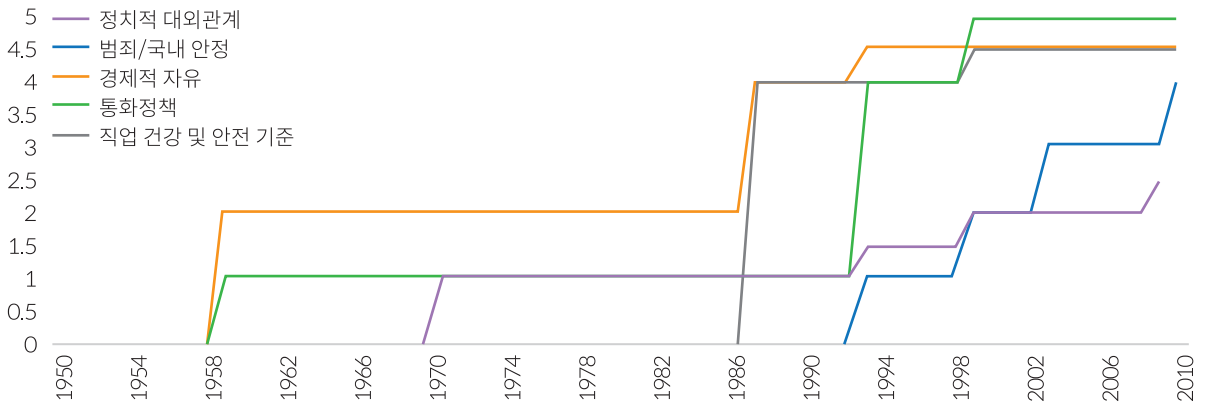
- 수직적 통합으로 파생되는 수직적 차별화는 수직적 통합의 정도가 정책 분야마다 달라지는 점을 가리킴.
- 수평적 통합의 결과, 유럽연합 회원국이면서도 정책의 실질적 도입을 보류하는 내적 차별화, 그리고 비회원국인데 일방적으로 실질적 도입을 자청하는 외적 차별화, 심지어 내적 차별화와 외적 차별화가 동시에 발생하기도 함.
- 이러한 수평적 차별화는 수평적 통합이 정책마다 유럽연합의 ‘경계선’을 다르게 설정하는 현실을 낳음.

[표 2] 정책 영역별 수평적 차별화

수평적 차별화 수준		외적 차별화	
		낮다	높다
내적 차별화	낮다	규제 (예. 자유무역, 관세 철폐 및 기후변화 및 환경, 소비자 보호, 근로 여건과 안전 기준, 에너지 및 교통, 노동)	단일시장 접경 협력 사회통합 보건의료
	높다	통화 조세, 교육 국방 및 안보	셴겐지역 유로존

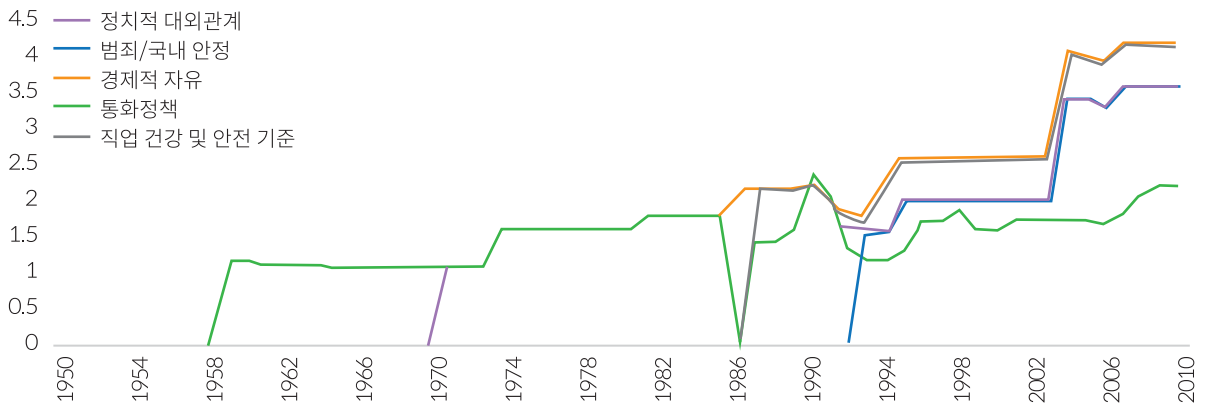
출처: Leuffen, Rittberger and Schimmelfennig 2013, 17, 20, Table 1.3.과 Table 1.4.를 합친 후 정책 분야를 추가; 이육연 2022.

[그림 2] 정책 영역별 수직적 차별화 (1950-2010)



출처: Leuffen, Rittberger and Schimmelfennig 2013, 22

[그림 3] 정책영역별 수평적 차별화 (1950-2010)



출처: Leuffen, Rittberger and Schimmelfennig 2013, 24

□ 수직적, 수평적 통합 및 차별화를 통해 통합을 심화, 확대해온 유럽연합의 역사적 경로는 어떤 조건들이 조성될 때 통합으로, 혹은 차별화로 이어지는가를 숙고하게 함.⁶

- 다양한 통합이론들에 따른 가정을 실제 역사적 경험에 대입해 핵심적 조건을 추리면, (국가간, 초국가적) 상호의존이 심화하고 (협력, 통합 심화에 대한) 선호가 수렴되며 국내정치적으로 자율성, 정체성을 주장하는 정치화가 덜한 정책영역에서 통합이 우선 진행될 수 있음.
- 이러한 정책영역의 통합이 확산/경로의존으로 이어지는 경로는 상호의존이 증대되었을 때 정치화가 크지 않은 영역에서는 다시 통합이 심화되고, 통합에 대한 선호 수렴이 일어나지 않는 영역에서는 차별화 혹은 정체가 일어나게 됨.
- 복합적인 차별화된 통합은 확대와 심화가 진행되는 가운데 유럽연합을 보존한 해법인 동시에 다양한 위기 상황이 포개져 유럽연합을 압박하면서 유럽연합의 공동체 정신을 와해시킬 수도 있는 진원지가 되기도 함.
 - 차별화된 통합의 접근은 정책영역별로 상이한 통합의 시점(timing), 속도와 범위를 발전시켜온 유럽연합의 독특한 통합의 성격을 보여줌.
 - 유럽의 통합에서 초국가적 정책결정 단계로 권한을 집중하는 트렌드는 진전과 정체를 반복하는 장기간의 과정을 통해(a stop-start process) 진행됨.
 - 초국가적 통합에 대한 ‘수요’가 높은, 즉 높은 상호의존의 수준(+), 다양한 국가/초국가기구/이익단체 등 행위자들의 선호 수렴(+), 상대적으로 낮은 국내정치적 정체성, 자율성에 대한 정치화(-)의 조건을 형성하는 정책분야에서 먼저 통합이 심화, 확산된 경로는 현재진행형인 유럽통합이 심화되는 전제조건, 과정과 방법을 보임.

6 Leuffen, Rittberger and Schimmelfennig 2013.

IV. 한반도 연합적 거버넌스 미래전략

- 남북한이라는 현재 이질적이고 비대칭적 두 개의 정치적 단위가 향후 평화, 통합의 방향으로 나아가기 위해서는, 양자 간 서로의 존재를 부정하는 적대에서 상호 인정을 바탕으로 궁극적으로 하나의 공동의 단위를 상정하는 제도화 및 실질적 운영을 통한 공동체 정체성 심화의 장기적 과정이 필요함.
- 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 한반도라는 공간의 주요 구성단위의 성격에 대한 정의(국가간 관계/특수관계), 한반도의 통합적 정치체 형성과 지속을 위한 조건 구축(연합적 제도적 장치/사람들의 공동체로서 연합적 거버넌스)과 관련된 선택으로 구성 가능함.
 - 한반도 연합적 거버넌스는 우선 한반도의 공간적 맥락에서 ‘연합적’ 거버넌스를 형성하는 정치적 단위들의 관계설정에 대한 쟁점으로, 남북한 관계에 대한 정의라는 기본 문제를 가짐.
 - 이는 남북한 두 개의 정치적 단위 뿐 아니라 남북 내 하위 단위, 역외 주변국들과의 관계 설정과도 이어짐.
 - 또한 연합적 ‘거버넌스’의 측면에서 통합적 정치적 단위를 구성하는 제도화와 더불어 다양한 사회적 행위자, 집단 및 개인들을 아우르는 공동체 구축이라는 문제를 포괄함.
 - 연합적 거버넌스 전략은 해당 사회, 공간을 살아가는 시민들, 사람들이 정의, 구성하는 새로운 정치적 단위로서 제도적 장치 뿐 아니라 사람들의 사회·문화적 공동체성(socio-cultural affinities)을 발전시키는 것을 의미.

[표 3] 한반도 연합적 거버넌스 미래전략

		남북연합의 형태	
		연합적 제도화	연합적 거버넌스
남북관계의 정의	국제관계	(1)	(2)
	특수관계	(3)	(4)

출처: 구갑우 2022.

- 전쟁 재발이 없는, 평화구축의 단위로서 한반도 차원의 연합적 거버넌스는 두 개의 지역정부의 경계를 인정하고 이들을 연결하며 상회하는 공동정부, 상위의 권위체를 생성하는 연합적 제도화를 필요로 함.
- 한반도 연합적 거버넌스는 구성단위 간 상호 승인하는 바탕 위에서 하나의 광범한 정치적 단위를 생성하는데, 중앙의 정치통합체를 구성하는 지역정부 간 관계는 일종의 국가간 관계로 접근하거나 민족이라는 공동체의 부분으로서 특수관계로 접근가능함.

- 전자가 한반도 내 두 개의 현존하는 정치적 단위의 관계를 국제성의 측면에서 접근해 한반도를 지역 통합적 단위로 보는 방식이라면, 후자는 시간의 흐름에 따라 끊임없이 경계, 의미를 재구성하는 민족이라는 공동체의 관점에서 하나의 한반도 단위를 상정함.

- 한편 한반도 연합적 거버넌스는 한반도 안보딜레마에 대응하는 평화의 제도화를 포함하는 연합적 제도화와 함께, 정부 뿐 아니라 기업, 시민사회를 포괄하는 사람들의 공동체 만들기를 추구함으로써 지속가능한 통합의 기반을 형성해야 함.
- 한반도 연합적 거버넌스의 시나리오에서 (1)이 초기 유럽연합과 같은 한반도의 미래라면, (2)는 경제정책은 물론 사회정책, 환경정책, 문화정책 등에서 공동의 정책이 구현되는 후기 유럽연합과 유사.
- (3)이 제도적 시각에서의 통일의 전 단계라면, (4)는 연합을 통일로 생각하는 사고가 평화체제와 함께 가는 길로 볼 수 있음.

□ **한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 다양한 정책영역별로 서로 다른 시점, 속도와 심도로 통합이 진행되고 복합적으로 연계, 진화하는 과정을 상정함.**

- 본 연구는 유럽연합의 ‘차별화된 통합’의 접근을 한반도의 특수한 맥락에 맞게 조정해 연합적 거버넌스를 심화하는 방법으로 참조함.
- 한반도 연합적 거버넌스의 의제화를 위해서는 우선 단기미래 전망 시나리오에서 한반도 안보 딜레마를 극심화하는 위기 국면을 예방하는 평화의 제도화가 전제조건으로 필요함.
 - 남북관계의 단기미래는 한반도를 둘러싼 대내외 정세를 고려해 △국내적으로는 군사적 긴장 고조 국면에서 군사적 충돌을 예방하는 합의 이행 여부, △국제적으로는 최근 러시아-우크라이나 전쟁으로 야기된 ‘진영화’의 정도가 남북관계의 자율성을 얼마나 구속하는가 변수의 조합으로 생각해볼 수 있음.
 - 남북이 군사분야합의서를 계승하고, 진영화의 정도가 강한 (1)이 진영화된 국제정세에도 불구하고 남북관계의 자율적 발전이 이루어질 수 있는 경우라면, (2)는 남북이 협력으로 가면서 미국이 북중러 진영의 균열을 위해 북한에 대한 관여정책을 전개할 때임.
 - (3)과 (4)는 한반도의 군사적 긴장을 높이는 경로로 특히 진영화의 정도가 강한 상태에서 남북이 군사분야합의서의 파기상태로 가는 (3)의 경우에는 실제 군사적 충돌이 발생할 수도 있음.

[표 4] 한반도의 단기미래

		국제환경 진영화의 정도	
		강	약
군사분야합의서의 계승 여부	계승	(1)	(2)
	파기	(3)	(4)

출처: 구갑우 2022.

- 다음으로 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 중장기적 관점에서 평화·통합을 지향하는 연합적 제도화에 대한 정책적 수요, 합의가 높은 영역으로부터 통합 노력을 추진하고 이슈 영역별 연계를 통해 통합이 확산, 심화될 수 있는 경로를 형성해야 함.
 - 높은 상호의존, 통합 심화에 대한 선호 수렴, 낮은 정치화의 위험 등 통합 심화를 위한 정책영역의 조건을 고려할 때, 남북관계에서는 언어·문화 협력, 기후변화 공동대응, 접경 협력 등의 정책영역을 우선적으로 통합을 진전시킬 후보로 상정할 수 있음.
 - 유럽에서 1950년대부터 시작해 1980년대 중반 이후 순차적으로 통합이 심화된 단일시장 형성 및 교정·보완 정책영역에서 통합이 먼저, 그리고 상대적으로 빠르게 꾸준한 진행을 보인 것은, 상대적으로 유사한 사회·정치체제를 가진 유럽 국가들은 시장의 개방, (상품, 서비스, 사람, 자본의) 자유 이동을 국가적 정체성 혹은 자율성에 중요하게 직결되는 문제로 인식하지 않았기 때문임.
 - 즉 개별 국가의 권한이 원래부터 크지 않았던 영역에서 상위 권위체로 주권을 양도하는 통합이었기 때문에 통합 선호에 대한 수렴과 낮은 정치화가 가능했고 경제 영역에서의 제도화가 정치협력 및 내무·안보 협력으로도 이어짐.
- 남북관계에서 상호의존, 통합 선호의 수렴, 정치화 회피의 조건을 만족시키는 영역부터 시작해 통합에 대한 수요가 높은 부분부터 제도화를 추진한다면, 이러한 제도화 경로는 공동의 공간을 창출한 경험으로부터 공동체 정체성을 강화하는 한편 다른 영역에서 상호의존을 바탕으로 통합이 확산되는데 기여할 수 있음.
 - 차별화된 통합의 접근의 핵심은 언제든지 평화과정이 역진되고 적대, 긴장이 고조되는 가역적인 남북관계에서 공동 대응, 통합의 유인, 선호가 높은 영역에서 제도화를 실현함으로써 궁극적으로 남북관계를 상호인정 및 공동의 통합된 단위로 접근할 수 있는 공동체성, ‘한반도성’을 만들어내는 장기적 과정에 있음.
 - 남북한의 이질적 사회·정치체제, 비대칭성을 고려할 때, 상호의존, 통합선호 수렴, 정치화 위험을 줄이는 영역은 현재 남북한이 개별 단위의 주권을 최소한으로 넘길 수 있는 영역으로 볼 수 있음.
 - 이러한 통합의 수요가 높은 정책영역에서 연합적 거버넌스의 공급은 정부만이 아니라 지방자치단체, 이익단체, 시민사회단체 및 해당 영역의 규범적 협력에 이해를 공유하는 국제기구, 국제NGO 등

다양한 행위자들을 포괄해 이뤄질 수 있음.

- **한반도 연합적 거버넌스는 남북한의 경계를 넘어서서 공동의 미래를 설계, 운영하는 중장기 미래전략으로서 군사적 긴장을 회피하는 최소한의 평화의 제도화, 즉 선안후경(先安後經)의 경로를 유념하는 동시에 현재의 교착 이후에 어떤 영역별 과정을 통해 연합적 제도화와 공동체성을 확보할 것인가에 대한 전략적 접근을 제시함.**
 - 남북한이 현재의 경계를 인정하면서 공동의 단위를 상징할 수 있는 경로의 모색에서는 특히 기존의 사회·문화적 협력분야에서 발전시켜온 사람들의 공동체, 거버넌스를 중요하게 고려해야 할 필요가 있음.
 - 예컨대 15년여에 걸친 거래말큰사전 편찬사업은 하나의 새로운 단위를 만들어내는 미래지향적 작업에 중요한 모델을 제공함.
 - 거래말큰사전 편찬사업에서 남북한 언어학, 문학자들이 지속해온 언어·문화 영역에서의 거버넌스는 지속적인 상호 합의의 과정을 통해서 언어의 단일화, 표준화를 지양하고 남북, 해외의 다양한 지역어를 새롭게 포괄하며 정치화에 빠지기 쉬운 체제 분립 이후 생겨난 어휘들은 피하는 방식으로 통합어 사전을 만든 협의주의적 경로를 보여줌.
 - 남북한 참여자들의 동등성 및 두 개의 정치적 단위에 한정되지 않고 디아스포라, 지방을 포괄하는 다층성, 국가로부터의 자율성 확보 등 거래말큰사전 편찬사업의 협의주의적 거버넌스의 성격은 현재 직접적 교류는 단절됐으나 남북한 각각에서 편찬사업을 진행중이라는 점에서 불가역적인 공동의 협력지대를 만들어냄.
 - 언어·문화 거버넌스와 함께 정치화에 따른 교착을 피하고 상호의존 유인, 다양한 행위자들의 통합 심화 선호를 수렴하는 중요한 정책영역으로 기후변화 협력에 주목할 필요가 있음.
 - 기후변화 의제는 한반도 공동의 공간에서 공동의 위협에 대한 대응을 구축하는 과정에서 공동체 정체성을 구성하는 데 기여할 수 있음.
 - 기후변화 영역은 남북한은 물론 글로벌 규범 및 협력 메커니즘 하에서 협력, 통합 심화에 선호를 갖는 다양한 국내외 행위자들을 포괄한다는 점에서 남북한 정부뿐만 아니라 비정부기구, 시민사회단체, 국제기구 및 INGO를 망라하는 거버넌스를 구축할 수 있음.
 - 또한 유엔 SDG 13에 해당하는 기후협력 의제는 SDGs 이행을 위한 글로벌 협력의 맥락에서 남북한이 공동으로 한반도 SDGs의 관점에서 협력을 진척시키고 보건(식수위생), 복지, 식량농업, 에너지 등 다양한 이슈, 섹터와 연계를 통해 연합적 거버넌스를 발전시킬 수 있음.
 - 기후협력 의제에서의 협력 및 제도화의 축적을 통해 남북한 단위 간 신뢰구축을 바탕으로 한반도적 차원의 공동 관리, 공동의 정체성 형성으로 단계적으로 진화한다면 다른 정책영역에서의 상호의존, 통합 심화로 확산할 수 있음.

참고문헌

- 김태경 외. 2022. 『한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스』 국회미래연구원 (발간예정).
- 김태경 외. 2021. 『평화과정과 의회의 역할: 해외사례와 국회에 대한 함의』 국회미래연구원.
- 이옥연. 2022. “유럽연합 연합적 거버넌스: 이론적 평가.” 김태경 외. 『한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스』 국회미래연구원 (발간예정).
- 구갑우. 2022. “한반도 연합적 거버넌스: 총론/안보” 김태경 외. 『한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스』 국회미래연구원 (발간예정).
- 구갑우. 2016. “탈식민 · 탈패권 · 탈분단의 한반도 평화체제,” 이병천 · 윤홍식 · 구갑우 편, 『안보개발국가를 넘어 평화복지국가로: 독일의 경험과 한국의 과제』 서울: 사회평론.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, and Frank Schimmelfennig. 2013. Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union, New York: Palgrave Macmillan.

국제전략 Foresight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	미·중 경쟁 시대의 한국의 안보전략	유재광 (前 국회미래연구원 부연구위원)	2020.9.24.
2	뉴노멀과 한국의 대외 경제전략	유재광 (前 국회미래연구원 부연구위원)	2020.11.5.
3	미중기술패권경쟁과 중국의 강대국화 전략 - '기술혁신'과 '기술동맹' 경쟁을 중심으로	차정미 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.8.12.
4	포스트 팬데믹 한반도 평화공존을 위한 재난위험경감 협력방향	김태경 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.14.
5	미래전쟁과 군사-기술의 연대: 인공지능의 군사화와 민군융합	차정미 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.11.11.
6	빅데이터(GDELT)를 통해 살펴본 국가 간 갈등의 변화	박성준 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.11.25.
7	미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략, 한국외교에의 함의와 의회의 역할 : “글로벌 혁신 선도국가(global innovation leader)” 비전	차정미 (국제전략연구센터장)	2022.2.14.
8	국제질서의 변화와 우크라이나 사태의 지정학적 함의	박성준 (거버넌스그룹 부연구위원)	2022.4.25.
9	'그린 데탕트': 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색	김태경 (거버넌스그룹 부연구위원)	2022.6.20.
10	미·중 기술경쟁과 글로벌 공급망 재편 전략	박성준 (거버넌스그룹 부연구위원)	2022.7.4.
11	미중 전략경쟁과 과학기술외교(Science Diplomacy)의 부상 - 한국 과학기술외교 전략과 과제	차정미 (국제전략연구센터장)	2022.8.16.
12	코리안 디아스포라와 한반도 평화구축	김태경 (거버넌스그룹 부연구위원)	2022.11.7.
13	한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스	김태경 (거버넌스그룹 부연구위원)	2022.12.19.

• 이 자료는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

