



# 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스

김태경 부연구위원(거버넌스그룹)

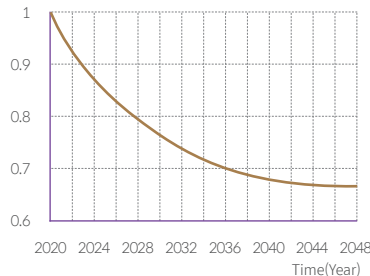
## 한반도 연합적 거버넌스 미래전략이란?<sup>1)</sup>

- ◇ 한반도 중장기 미래전략은 30년 후 한반도 공동번영에 대한 미래전망, 15년 후 한반도 미래상에 대한 미래세대(청년세대) 미래선호를 바탕으로, 한반도에서 살아가는 사람들의 ‘회피미래’를 예방하며 ‘선호미래’ 실현에 기여하는 단기 우선순위와 중장기 전략으로 구성
- ◇ 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스는 우선 한반도에서 살아가는 주민들이 중장기 미래 지평에서 ‘한반도’라는 통합의 단위, 하나의 정치적 단위를 상상할 수 있는가와 긴밀히 연결되는 문제
- ◇ 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 한반도 단위에서 지속가능한 평화의 미래를 위한 방법론으로서 다원성을 인정하면서 공동의 상위의 정체성을 허용하는 통합의 방식을 모색함
  - 평화구축의 단위로서 한반도 ‘연합적’ 거버넌스는 남북한 두 개의 정치적 단위뿐 아니라 남북한 내 하위 단위, 외부 주변국들의 층위에서 어떻게 다양한 겹의 ‘우리’의 공존을 제도화할 것인가와 관련됨
  - 동시에 한반도 연합적 ‘거버넌스’는 한반도에서 통합적 정치적 단위를 구성하는 제도화와 더불어 이 공간에서 살아가는 시민들, 사람들이 정의하고 구성하는 새로운 정치적 단위로서 한반도의 사회·문화적 공동체성, 새로운 정체성을 구성하는 문제와 연관됨

## 2050 한반도 공동번영 미래전망

- ◇ 미래질문<sup>2)</sup> 우리는 공동번영하는 한반도에서 살게 될까? 갈등과 격차가 늘어난 한반도에서 살게 될까?

[그림1] 한반도 공동번영 2050 미래전망



[그림2] 한반도 공동번영 주요변수 전망 결과치

	S 경제협력 효과성 신뢰관계	S 대중교역 안전성	S 북한사회 인식	S 북한경제 지속성	S 비핵화 평화체제 효과성	S 한반도 평화구축 노력 일관성	남북 공동번영 성장격차
BASE	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	0.66685
공동번영 가능성 낮음	1.12373	1.21282	0.88709	1.28554	1.04314	0.86359	0.62089
Base 대비 변화량(%)	12.4%	21.3%	-11.3%	28.6%	4.3%	-13.6%	-4.6%
공동번영 가능성 높음	1.13105	1.16017	1.43828	1.14557	1.26821	1.47008	0.83047
Base 대비 변화량(%)	13.1%	16.0%	43.8%	14.6%	26.8%	47.0%	16.4%

1) 김태경 외, 「한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스」, 국회미래연구원, 2022.  
 2) 박성원 외, 「대한민국 미래전망 연구」, 국회미래연구원, 2022.

- ◇ 2050년 한반도 미래전망은 한반도 공동번영의 주요변수들([그림2] ‘경제협력 효과성 신뢰관계’, ‘대중교역안정성’, ‘북한사회인식’, ‘북한체제지속성’, ‘비핵화 평화체제 효과성’, ‘한반도 평화구축 노력 일관성’)의 난수 시뮬레이션 결과를 통해 제시
- ◇ 2050년 한반도 ‘가능미래’는 기준선(BASE)보다 공동번영 가능성이 낮게 형성되는 worst-case 시나리오부터 그 가능성이 높은 best-case 시나리오 양극단의 스펙트럼을 가짐
  - 한반도 공동번영 best-case 시나리오 관련 변수인 비핵화-평화체제 효과성, (한국사회의) 북한사회 인식의 긍정적 전망은 낮은 반면, 한반도 공동번영 worst-case 시나리오 관련 변수인 북한체제 지속성, 대중교역 안정성 전망이 높은 결과([그림 2]), 한반도 공동번영 가능성은 장기적으로 감소하는 미래트렌드가 전망됨([그림 1])

## 한반도에서 살아가는 사람들의 미래선호

- ◇ 장기적으로 부정적인 공동번영 미래전망이 미래전략의 기준선(baseline)이라 할 때, 실제 한반도에서 살아가는 구성원들의 미래선호의 변화와 다양성을 반영하는 것은 ‘가능미래’와 ‘선호미래’의 간극에 대응하는 미래전략 구성에서 핵심적인 과정임
- ◇ 선호미래는 미래를 인식하고 준비하는 그 자신이 누구인가, 어떤 경제·사회적, 정치적, 문화적 맥락에 위치하는가에 따라 다양하며 변화함
- ◇ 한반도 선호미래에 대한 초점그룹인터뷰(FGI) 결과, 미래세대(20-30대)는 (핵)전쟁 및 주변국의 북한 흡수에 대한 공통된 ‘회피미래’ 인식과 함께, 최소한의 남북한 접촉 및 교류협력 지속, 상호인정에 바탕한 평화공존 등 다양한 미래선호를 드러냄
  - 탈북배경 청년들의 경우 이산가족 문제를 해결하는 ‘통일’을 선호미래로 바라보는 경향이 한국청년들에 비해 높은 동시에 탈북민 사회통합이 지난한 현실에 비추어 현재와 같은 불균등한 남북관계에 기초한 ‘통일’을 회의적으로 보기도 함

## 한반도 연합적 거버넌스 미래전략: 단기 우선순위와 중장기 전략

- ◇ 한반도내 두개 단위의 상호인정 및 공존에 바탕한 최소한의 접촉·협력, 장기적·점진적 통합에 대한 미래세대 선호미래에 기반해, 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 15년 이상의 중장기 미래지평에서 정책영역별로 다양한 시점, 속도와 심도를 가지는 경로 및 단기 우선순위, 중장기 전략을 대안으로 제시
  - 한반도 중장기 미래전략 공동연구진(24인)은 유럽연합 연합적 거버넌스의 ‘차별화된 통합’<sup>3)</sup>의 역사적 경로의 비교적 분석, 한반도적 맥락에서 13개(안보, 법제도, 경험, 공동연락사무소, SDGs, 보건, 복지, 교통, 해양, 접경, 기후변화, 언어, 블록체인) 정책영역별 분석에 기반해 단기, 중장기 미래전략을 제안

3) 김태경, 「한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스」, 「국제전략 Foresight」 제13호.

- 단기미래(2022-2027년) 지평에서 공존, 공영의 전제조건으로서 안보 영역에서 최소한의 상호인정, 한반도 안보딜레마 심화를 관리하는 ‘평화의 제도화’ 추진
- 한반도 연합적 거버넌스를 위한 조건으로 ‘선안후경’(先安後經)의 경로를 전제하면서 한반도 맥락에서 상대적으로 높은 상호의존, 통합선호의 수렴, 낮은 정치화 위험이 특징적인 언어·문화, 기후변화, 접경 협력을 우선적으로 통합을 진행시킬 영역으로 제시

정책 영역	단기 (2022-2027)	중장기 (2022-2037)	정책미래 경로	미래전략
안보	한반도 연합적 거버넌스 이행을 위한 전제조건으로 2027년까지 군사분야합의서 계승의지 표명 등 군사적 긴장완화 통해 다양한 영역에서 <b>최소한 남북한 접촉 및 교류협력</b> 가능한 기반조성	2037년까지 <b>한반도형 공동안보 프레임워크</b> 를 지향하며 한반도 안보딜레마의 근본적 해결을 위한 제도화 노력 진행	한반도형 공동안보 실현을 위한 중장기 조건은 한반도 평화체제, 비핵화(핵군축), 포스트 샌프란시스코체제 구축 현재의 안보영역 교착을 고려할 때, 이 같은 목표는 15년 미래를 넘어서는 <b>장기 시야에서 점진적, 단계적 접근</b> 필요	핵전쟁이라는 ‘회피미래’ 예방 위해 <b>공동안보 범위에 대한 사회적 대화</b> 및 국민투표, 주적/대적 관계 지양하는 갈등해결 담론 및 실천, 기존 남북합의정신 이행 및 실천 단계적으로 군사적 위험관리 위한 군사·외교적 역량 강화, 회피미래 막기 위한 예방조치
법제도	2027년까지 한반도 안보딜레마 완화 우선적으로 성취하는 한편 국내정치상 <b>정치적 양극화, 남북 갈등 관리</b>	2037년까지 연합적 거버넌스 규범체계로서 남북관계에서 <b>‘국제성’ 인정</b> 할 수 있는 새로운 규범체계 정립	구속력있는 조약 형태의 남북합의 및 법제도, 이행메커니즘 마련하며 미래지향적 개념으로 <b>한반도 단위 정의하는 당국간 및 시민사회 합의과정 활성화</b>	기존 <b>남북합의의 국회비준</b> 추진과 함께, 남북한 상호인정이 존재하지 않는 현행 법제도와 평화공존 및 교류협력, 상위공동체성 확보를 위한 정책노력간 괴리 해결하는 <b>사회적대화, 국민투표</b>
경제 협력	2027년까지 한반도 안보딜레마 완화하고 <b>개성공업지구 거버넌스 교훈</b> 에 따른 새로운 거버넌스 준비	2037년까지 남북한 공동이익에 바탕해 <b>대등한 공동참여 관리 거버넌스</b> 를 갖는 경제협력 사업 복원, 지속	초기단계부터 <b>협력·지도·관리·개발 체계</b> 일관성 확보하고, 남북 양자 혹은 다자 참여하는 거버넌스에서 ‘ <b>횡적</b> ’ 협력의 대등한 틀 허용하는 제도적 설계 및 운영 확립	대북제재 장기화에 따라 제재레짐에서 예외적 식량농업, 기후변화, 보건복지 등 <b>인도지원, 개발협력</b> 추진하는 한편 <b>남북한 공동이익</b> 확보가능한 경험사업, 거버넌스 실행
직통 전화 및 공동 연락 사무소	2027년까지 상호 ‘주적’, ‘대적’ 설정에 따른 관계악화 및 한반도 안보딜레마 관리하고 최소한의 접촉면으로 <b>직통전화 안정성</b> 확보	2037년까지 남북한 양자관계 연계하는 한편 상위공동체 정체성을 대표하는 <b>공동연락사무소</b> (혹은 대체물) 재건하고 <b>당국간</b> 관계뿐 아니라 <b>민간, 시민사회단체</b> 포괄하는 거버넌스 구축	공동연락사무소 복원 관련해 미래 한반도 평화·통합의 ‘ <b>단위</b> ’ 둘러싼 국내정치 여론수렴, 내부적 정당성 확보하는 한편 <b>교류협력, 공동대응의 통합 ‘수요’가 높은 영역</b> 중심으로 당국 및 민간·지자체가 함께 참여하는 거버넌스 복원	남북교류협력정책 <b>지자체 참여</b> 확대, 중앙과의 협의체 상설화하는 틀 모색하고 정부간 채널뿐 아니라 국회, 시민사회 등 <b>다층적 창구</b> 통해 정경, 재난재해, 보건의료, 기후변화, 사회문화 등 <b>다각적 협력</b> 가능한 남북한 협의 플랫폼 발전
SDGs	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하는 한편 2030년까지 SDGs 이행 관련해 <b>한반도 공동 VNR(자발적국가리뷰)</b> 제출을 목표로 협력	2037년까지 <b>한반도 단위 지속 가능발전</b> 관련된 목표들의 공동 이행 및 이슈·섹터 연계협력 발전	<b>보편적 SDGs</b> 규범하에 남북한 특수성을 조정, 협력하고 글로벌 다자협력 장에서 <b>한반도 SDGs</b> 이행에 기여함으로써 <b>한반도 평화구축, 통합의 방법론</b> 측면에서 국제적 정당성 확보 및 지속가능한 남북관계 지향	한반도 SDGs 이행 관련 <b>국민미래선호 조사 및 공론화</b> 하는 한편, 제재국면에서 SDGs 이행을 통한 국제사회 다자협력에 적극적인 <b>북한의 수요</b> 를 토대로 주요목표(에너지, 식량, 식수위생) 협력거버넌스 구축
보건	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하는 한편 <b>동아시아 차원에서 팬데믹 등 공중보건 위기 감시 체계</b> 구축	2037년까지 한반도 전체 구성원 건강권을 염두한 <b>‘건강공동체’ 기반조성</b> 위해 장기적 관점에서 <b>만성, 비감염성 질환</b> 개선 위한 협력체계 준비	DMZ접경이나 개성공단 등 전략적임지에 <b>남북한 생명보건단지</b> 개발하는 한편 북한 보건의료 ‘수요’를 고려해 장기적으로 만성, 비감염성 질환 해결 위한 <b>협력사업</b> 으로 초점 전환	기존협력 교훈 바탕으로 <b>지역간, 기관간 협력 사업</b> 중심으로 남북한이 상호존중, 대등성에 바탕한 거버넌스 추구하는 한편 차기 공중 보건위기에 대비해 우선적으로 <b>감염병 정보 공유 플랫폼</b> 마련
복지	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하는 한편 한반도 단위에서 ‘ <b>건강공동체</b> ’와 같은 ‘우리’를 고려할 수 있는가에 대한 <b>사회적 합의</b>	2037년까지 한반도 전체 구성원 삶의 질 제고를 목표로 <b>해외 대북 복지 거버넌스</b> 와 <b>국내 정부 및 민간단체</b> 연계되는 통합적 거버넌스 구축	국내는 물론 국제사회 구호, 인도적지원 <b>노하우 및 거버넌스 협력</b> 구축, 한반도 통합에 대비한 미래형투자 차원에서 <b>보건-복지 연계협력</b> 추진	<b>남북보건의료협력</b> 체결 통해 한반도 건강 공동체 위한 법적 기반 마련하는 한편 <b>미래 한반도 통합</b> 대비한 ‘ <b>통일사회복지사</b> ’ 등 역량 준비

정책 영역	단기 (2022-2027)	중장기 (2022-2037)	정책미래 경로	미래전략
교통	2027년까지 한반도 안보딜레마 완화하는 한편 교통 관련 <b>기존 남북합의 이행조건 예비</b>	2037년까지 철도·도로, 항공 <b>인프라 및 운영</b> 연합적 거버넌스 형성	<b>인프라</b> 외적 차원에서부터 시작해 철도·도로 <b>인프라, 정책</b> 차원 통합까지 단계적으로 고려하는 한편 경험과 긴밀하게 연관되는 교통인프라 확충에서 <b>복중협력이 남북에 앞서는 가능성 경계</b>	남북한 공동이익 기대가능한 협력사업 추진하는 한편 단계적으로 윤석열 정부 '담대한 구상'의 발전과 송배전인프라 지원, 국제교역 위한 항만·공항 현대화 등 <b>대북패키지 현실적 협상과 결합</b>
해양	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하며 <b>NLL 충돌</b> 과 같은 군사적 긴장 발생 회피	2037년까지 DMZ 접경 해양을 중심으로 공동 자원·환경관리 및 경제성장, 평화구축 비전 공유하는 도시 간 혹은 특정 시설(항만 등) <b>시범적 연합적 거버넌스 구축</b> 통해 공동이익 거두고 <b>공동 운영·관리체계 확립</b>	경기만과 같은 한반도 접경공간에서 <b>남북 도시 간(인천-해주) 연합적 거버넌스</b> 구축, <b>한강하구</b> 접경도서 해양경제특구화, 제한적 범위에서 양자 항만공사 통합한 <b>'한반도항만공사'</b> 운영 등 고려	접경·해양 연합적 거버넌스 운영 관련해 지역개발은행 등 <b>다자간 재정분담</b> 진행하고 미세플라스틱 등 <b>해양환경·자원 관리, 기후 변화 대응연계</b> 단기적으로 윤석열 정부 '그린데탕트' 관점에서 접경·해양 환경·자원보호, 한강하구 공동조사, 서해공동어로구역 관련 지자체·전문가·시민사회 <b>'인식공동체'</b> 강화
접경	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하는 한편 특히 <b>DMZ접경 국지전 도발 등 긴장 고조 예방</b>	2037년까지 <b>DMZ접경협력기구</b> 제도화하고, 지자체 및 지역 시민사회가 주도적으로 참여하는 한반도 연합적 거버넌스 구축	지리적 인접성 측면에서 상호보완적 이익을 갖는 접경 지역사회의 <b>분리보다 통합에 열린 미래선호</b> 바탕으로 <b>지자체 단위</b> 가 주도해 남북한 화해협력 견인하는 제도적 설계 및 운영	해양, 기후변화, 언어·문화 등 영역 연계 통해 <b>접경지자체간 협력 제도화</b> 하는 한편 연합적 거버넌스 초기단계부터 <b>지자체 주체적 참여</b> 촉진하는 설계 추진 <b>기후협력 의제</b> 로부터 접경지자체, 시민사회, 전문가 포괄하는 다중심적 연합적 거버넌스 구축
기후 변화	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하는 한편 기후변화 협력을 위한 <b>최소한의 남북한 접촉·교류협력 기반조성</b>	2037년까지 <b>파리협정 다자적 협력체계</b> 활용해 한반도 내 기후기술 이전을 통한 기후협력 연합적 거버넌스 기반마련	<b>기후변화</b> 를 한반도·글로벌 공동의제로 대응한다는 <b>국내 인식적 전환</b> , 남북한 모두 가입한 파리협정 입각해 <b>기후변화대응 역량강화 위한 남북한 협력체계</b> 형성, 국제기구, INGO, 민간사업자, 투자자 등 포괄하는 연합적 거버넌스 구축	독립적 과학자문주체 주축 <b>기후 협력 '인식공동체'</b> 강화, 물, 에너지, 식량농업 등 다른 SDGs 목표 연계해 협력유인 증대, 남북한 양자채널에서 <b>독립적 감축기초조직</b> 운용, 한반도 기후협력 이행의 중재자로 <b>글로벌 기후협력 메커니즘</b> 활용
언어	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하는 한편 거래말큰사전 편찬사업회 <b>사업 지속</b> , 언어통합 연합적 거버넌스 성과 <b>대내외 공유</b>	2037년까지 2005년 공동편찬 시작한 거래말큰사전편찬사업회 <b>사업 완료, 출판</b> 하고 통합어 거버넌스 경험에 기반해 <b>타분야 사회 문화협력 증진</b>	남북한사전 중 공동 어휘선정 및 공동 뜻풀이, 해외디아스포라·지역 방언에서 새어휘 선정 등 거래말큰사전사업 통합 노력을 토대로, 남북한 이분법적 경계를 넘어 <b>다양한 하위단위, 제3지대 포괄하는 공동정체성 창출</b> 에 기여하는 연합적 거버넌스 확장	남북한 언어학자·문학자들이 <b>상대적 자율성</b> 견지하며 장기간 구축한 협의주의적 거버넌스를 다양한 행위자들이 상호주관적이해에 바탕해 공동정체성 형성하는 연합적 거버넌스 성과로 참조, 한반도 공동단위 정의하고 구성하는 <b>협의주의적 사회문화협력</b> 추진
블록 체인	2027년까지 한반도 안보딜레마 관리하는 한편 남북한 합의이행 및 교류협력의 <b>투명성, 신뢰성</b> 제고 위한 <b>중재자 확보</b> 에 대한 공감대 형성	2037년까지 <b>블록체인 기술</b> 활용해 남북한 기존 합의, 협상, 의사결정 사항 관리함으로써 <b>신뢰에 기반한</b> 한반도 연합적 거버넌스 기반구축	남북한 주요합의에 대한 <b>블록체인</b> 통한 <b>상호관리</b> , 스마트컨트랙트 응용해 합의이행 및 이행에 따른 지원 등 연계하는 <b>합의·이행 메커니즘 확립</b>	신뢰구축 및 중재자, 보장자, 촉진자 등 매개 역할에 대한 <b>사회적합의</b> 에 바탕해 미래지향적 블록체인 기술 적용