



2022.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-14호

# 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스

김태경, 구갑우, 도경옥, 박천조, 이제훈, 김태균, 황상익, 이철수  
서종원, 이성우, 황진태, 이경희, 김재용, 김유빈, 박성준, 이옥연  
김인춘, 오창룡, 조찬수, 조은정, 고주현, 윤석준, 조해인, 정웅기



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스



## 연구진

### 내부 연구진

김태경 부연구위원(연구책임)  
박성준 부연구위원

### 외부 연구진

구갑우 교수(북한대학원대학교)  
도경옥 실장(통일연구원)  
박천조 센터장(개성공업지구지원재단)  
이제훈 선임기자(한겨레)  
김태균 교수(서울대학교)  
황상익 명예교수(서울대학교)  
이철수 교수(대진대학교)  
서종원 센터장(한국교통연구원)  
이성우 본부장(한국해양수산개발원)  
황진태 부연구위원(통일연구원)  
이경희 책임연구원(수출입은행)  
김재용 교수(원광대학교)  
김유빈 교수(명지대학교)  
이옥연 교수(서울대학교)  
김인춘 연구교수(연세대학교)  
오창룡 입법조사관(국회입법조사처)  
조찬수 교수(강남대학교)  
조은정 연구위원(국가안보전략연구원)  
고주현 연구교수(연세대학교)  
윤석준 교수(성공회대학교)  
조해인 포닥연구원(녹색기술센터)  
정웅기 박사(존스홉킨스대학교)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.



# 발 | 간 | 사

2023년 7월, 남북한은 정전협정 70년을 맞이합니다. 여전히 정전 중인 한반도는 전쟁 재발을 방지하는 항구적인 평화구축으로 향하기보다 핵전쟁의 위협과 군비경쟁 속에 또 다시 위기에 봉착한 상황입니다. 평화의 가능성 자체가 요원해보이는 이러한 시각에, 중장기적 한반도의 미래를 위해서는 사람들이 궁극적으로 희망하는 평화를 실현하고, 혹은 회피하고자 하는 전쟁의 미래를 막을 수 있는 전략과 정책이 더 절실합니다. 본 연구는 한반도에서 살아가는 사람들의 미래선호를 바탕으로, 평화의 제도화와 함께 한반도를 살아가는 사람들이 주도적으로 참여하는 협의주의적 거버넌스를 강조하는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략을 제시합니다. 특히 유럽연합의 연합적 거버넌스 사례를 비교분석하여 살핀 본 연구는 다방면의 전문가, 연구진들이 포괄된 공동연구, 미래 한반도의 평화와 통합을 위한 미래대화의 결과물입니다.

이 연구를 기획하고 연구책임으로 전체 과정을 수행한 국회미래연구원 김태경 부연구원, 참여 연구진 박성준 부연구위원과 외부 필진으로 연구에 참여해주신 구갑우 북한대학원대학교 교수, 도경옥 통일연구원 평화연구실장, 박천조 개성공업지구지원재단 남북협력지구지원센터 남북경협기업컨설팅 센터장, 이제훈 한겨레 선임기자, 김태균 서울대학교 교수, 황상익 서울대학교 명예교수, 이철수 대진대학교 교수, 서종원 한국교통연구원 동북아·북한교통연구센터장, 이성우 한국해양수산개발원 종합정책연구본부장, 황진태 통일연구원 부연구위원, 이경희 수출입은행 책임연구원, 김재용 원광대학교 교수, 김유빈 명지대학교 교수, 이옥연 서울대학교 교수, 김인춘 연세대학교 연구교수, 오창룡 국회입법조사처 입법조사관, 조찬수 강남대학교 교수, 조은정 국가안보전략연구원 연구위원, 고주현 연세대학교 연구교수, 윤석준 성공회대학교 교수, 조해인 녹색기술센터 포닥연구원, 정웅기 존스홉킨스대학교 박사께 진심으로 감사를 표합니다.

본 연구의 결과물이 중장기 관점에서 한반도 평화구축과 통합을 위한 국회의 이니셔티브를 강화하고 초당적 협력을 발전시키는 데 유용한 기초자료로 활용될 수 있기를 바랍니다. 감사합니다.

2022년 12월  
국회미래연구원장 김 현 곤



<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구목적과 문제제기 .....	3
제2절 기존 연구의 검토 .....	8
제3절 연구의 차별성 .....	18
제4절 장별 구성 .....	27
<b>제2장 미래세대와의 한반도 미래대화과 한반도 연합적 거버넌스</b>	<b>29</b>
제1절 미래연구의 방법론: 가능미래, 선호미래, 정책미래 .....	31
제2절 미래세대와의 한반도 미래대화: 설계와 수행 .....	44
제3절 미래세대의 선호미래와 한반도 연합적 거버넌스의 필요성 .....	50
<b>제3장 한반도 연합적 거버넌스의 비교적 시각: 유럽연합</b>	
<b>정책영역별 평가</b> .....	<b>69</b>
제1절 유럽연합 연합적 거버넌스: 이론적 평가 .....	71
제2절 노르딕공동체: 협력공동체, 연합적 거버넌스, ‘노르딕연합’ .....	88
제3절 벨기에: 언어문화 갈등과 심의민주주의 실험 .....	109
제4절 안보: 규범창설자로서 유럽의 집단방위체제 .....	119

제5절 화폐금융 .....	130
제6절 사회통합 .....	141
제7절 접경협력 .....	156
제8절 기후위기 .....	166
제9절 보건의료/팬데믹 .....	177
제10절 소결 .....	201

#### **제4장 한반도 연합적 거버넌스 미래전략: 주요 정책영역별 구상209**

제1절 한반도 연합적 거버넌스: 총론/안보 .....	211
제2절 법제도 .....	230
제3절 개성공업지구 .....	239
제4절 직통전화와 남북공동연락사무소 .....	252
제5절 한반도 SDGs .....	263
제6절 보건의료 .....	274
제7절 복지 .....	284
제8절 교통 .....	298
제9절 해양 .....	308

제10절 접경협력: 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스 .....	317
제11절 기후위기 .....	327
제12절 언어 .....	338
제13절 블록체인 .....	349
제14절 소결 .....	360
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>369</b>
제1절 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 .....	371
제2절 한반도 연합적 거버넌스 구상의 의의와 한계 .....	394
제3절 한반도 연합적 거버넌스와 국회의 역할 .....	399
<b>참고문헌 .....</b>	<b>405</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>441</b>

## 표 목 차

[표 1-2-1] 북한 전국 혁명론의 당면목적과 최종목적 구성 .....	16
[표 1-3-1] 연방주의화 역학: 조우 방식과 방향 .....	20
[표 2-1-1] 남북통합지수 단계 설정 .....	34
[표 2-1-2] 한반도 공동번영 주요 전망 결과치 .....	40
[표 2-2-1] 청년세대 미래대화 참가자 목록 .....	48
[표 2-2-2] 청년세대 미래대화 질문 목록 .....	49
[표 3-1-1] 정책 분야별 수직적 통합 .....	74
[표 3-1-2] 정책 분야별 수평적 차별화 .....	75
[표 3-2-1] 노르딕 지역의 연합과 분리의 역사 .....	90
[표 3-3-1] 신플랑드르연대(N-VA)의 연합제 정부구성 방안(2019년) .....	114
[표 3-6-1] 사회통합의 일반개념 .....	144
[표 3-6-2] 정치통합과 사회통합 간 개념 차이 .....	145
[표 3-7-1] 초경 협력, 초국가 협력, 지역간 협력의 구분 .....	158
[표 3-9-1] HERA Work Plan 2022: 과제내역 및 소요예산 .....	188
[표 3-9-2] EU의 팬데믹 대응체계 개요 (2022년 현재) .....	189
[표 4-1-1] 연합제의 선호 .....	222
[표 4-1-2] 한반도의 단기미래 .....	227
[표 4-1-3] 남북관계와 남북연합의 형태 .....	228
[표 4-3-1] 경험 거버넌스의 가능미래 .....	249
[표 4-4-1] 남북 직통 연락선 중단 현황 .....	260
[표 4-5-1] MDGs와 SDGs의 차이점 .....	263
[표 4-5-2] K-SDGs 예시(16번) .....	265
[표 4-5-3] 유엔 SDGs와 북한 SDGs 비교 .....	270
[표 4-6-1] 보건 및 보건 관련 최신 주요 지표 (남북한 및 세계) .....	275
[표 4-6-2] 남북한의 사망원인별 인구 10만명당 연령표준화사망률(ASDR), 2000~2019년 .....	278

[표 4-6-3] 총 사망 중 비감염성 질환 비율 (%) .....	280
[표 4-6-4] 30~70세 인구집단의 만성질환 사망확률 (%) .....	281
[표 4-6-5] 사망원인별 인구 10만명당 연령표준화사망률 순위 (183개국 중) .....	281
[표 4-7-1] 지난 10년간 북한 복지 거버넌스 변화와 특성 .....	286
[표 4-7-2] 가능 미래: 네 가지 시나리오 정리 .....	289
[표 4-7-3] 선호 미래: 합리적 거버넌스 .....	291
[표 4-7-4] 정책 미래: 복지제도 거버넌스 .....	293
[표 4-7-5] 대북 복지 거버넌스 구축: 중장기 미래전망과 준비 .....	295
[표 4-7-6] 복지 한반도 연합적 거버넌스 실현조건과 구성 .....	297
[표 4-8-1] 남북 사회경제 및 교통인프라 비교 .....	299
[표 4-13-1] 블록체인 기술 특징에 따른 응용분화의 진화 .....	350

## 그림 목 차

[그림 1-2-1] 한국의 집단 구성원 포용 정도 .....	13
[그림 1-2-2] 북한 전국 혁명론의 당면목적-최종목적 변화 .....	17
[그림 1-3-2] 남북한 관계의 유형 .....	21
[그림 2-1-1] 미래 예측과 선호 미래 실현의 과정 .....	32
[그림 2-1-2] 영역별 남북통합지수 1989-2020년 .....	35
[그림 2-1-3] 한반도 공동번영 전망 인과 지도 .....	39
[그림 2-1-4] 한반도 공동번영 2050 미래전망 .....	40
[그림 2-2-1] 북한이탈주민 입국인원 현황 .....	46
[그림 3-4-1] OSCE의 주요 의사결정 기구들 .....	123
[그림 3-7-1] EUREGIO 초경협력에 참여한 독일 및 네덜란드의 지방정부들 .....	161
[그림 3-7-2] Interreg V (2014 - 2020)의 주요 초경협력 프로그램 .....	163
[그림 3-8-1] 유럽 국가별 시행한 CDM사업의 수 .....	169
[그림 3-8-2] 유럽에서 시행한 CDM사업의 종류 .....	170
[그림 3-8-3] 유럽에서 CDM사업을 통해 인증받은 탄소 배출권 .....	170
[그림 3-8-4] 한국의 CDM사업을 이행한 국가 .....	174
[그림 3-9-1] EU/EEA의 사망자 및 초과사망 추이 (단위: 명) .....	182
[그림 3-9-2] HERA와 기존 공중보건 제도배열과의 관계 .....	187
[그림 3-9-3] 접경 및 인근지역 남북생명보건단지(안) .....	191
[그림 3-9-4] 감염병 관리 및 예방접종(백신개발) 사례 .....	192
[그림 3-9-5] 20세기 이후 시대별 주요 감염병 위기의 추이와 인명피해 규모 .....	194
[그림 3-9-6] 관박쥐 코로나바이러스 유행 발생 가능성의 지역적 분포: 다변량 공간 분석 결과 .....	195
[그림 3-9-7] 국가별 2021년 GHS Index 분포 .....	196
[그림 3-9-8] The Pandemic Violations of Democratic Standards Index (2020년 3월- 2021년 6월) .....	197
[그림 4-3-1] 초기 개성공단 거버넌스(2004년 10월~2013년 8월) .....	244



[그림 4-3-2] 개성공단 남북 공동위원회 거버넌스(2013년 9월~2016년 2월) .....	245
[그림 4-3-3] 경협 거버넌스 비교 .....	246
[그림 4-5-1] 글로벌 보편성과 남북한 특수성의 교집합으로서 한반도 SDGs .....	267
[그림 4-5-2] 한반도 SDGs 이행을 위한 정책미래 체계도 .....	271
[그림 4-6-1] 비감염성/감염성 질환의 인구 10만명당 연령표준화사망률, 2000~2019년 .....	279
[그림 4-6-2] 주요 비감염성 질환의 인구 10만명당 연령표준화사망률, 2000~2019년 ..	280
[그림 4-8-1] 1936년 베를린올림픽 참석을 위한 손기정선수 승차권 .....	298
[그림 4-8-2] 손기정 선수의 베를린올림픽 참석을 위한 국제 열차 경로 .....	298
[그림 4-8-3] 교통·물류 분야 남북 협력 30년 현황 .....	304
[그림 4-9-1] 외레순 해협 위치도 .....	309
[그림 4-10-1] 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스의 3단계 유형화 .....	322
[그림 4-11-1] 한반도 미래 온도 상승 예측 .....	328
[그림 4-11-2] 시나리오별 기후변화가 발생하는 분쟁 위험의 증가확률 예측 .....	330
[그림 4-13-1] 2050 대한민국 미래전망의 북한 분야 시나리오(2018년 연구) .....	351
[그림 4-13-2] 블록체인을 활용한 탄소배출권 거래 관리 .....	353
[그림 5-1-1] EU 수직적 통합과 수평적 통합(1950-2010) .....	376
[그림 5-1-2] 정책영역별 수직적 차별화(1950-2010) .....	377
[그림 5-1-3] 정책영역별 수평적 차별화(1950-2010) .....	378
[그림 5-1-4] 통합의 종합적 모델 .....	379



## 요 약

1953년 7월 정전협정 체결 이후 70년이 지난 현재의 한반도로부터 15-30년 후, 우리는 공동번영하는 한반도에서 살게 될까? 갈등과 격차가 늘어난 한반도에서 살게 될까? 한반도에서 살아가는 사람들에게 항구적 평화구축, 통합의 미래는 어떻게 가능할까. 본 연구는 중장기 관점(2022-2037년)의 한반도 미래전략으로서 평화의 제도화와 함께 한반도에서 살아가는 사람들이 주도적으로 참여하는 협의주의적 거버넌스를 의미하는, 한반도 연합적 거버넌스 전략을 제시한다. 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 30년 후 한반도 공동번영에 대한 미래전망, 15년 후 한반도 미래상에 대한 미래세대(청년세대)의 미래선호 조사를 바탕으로, 한반도에서 살아가는 사람들의 '선호미래' 실현에 기여하는 전략이자 주민들이 최악의 선택지로서 회피하고자 하는 '회피미래'를 막는 규범적 미래목표를 위한 전략이다.

본 연구는 한반도 연합적 거버넌스 전략을 제시하면서 중장기적 미래지평에서 '한반도'를 하나의 통합된 정치체로 상정한다. 남북한 두 개의 정치적 단위가 분단, 분립해온 한반도에서 하나의 정치적 단위를 상상하고 제도화하는 것은 지속가능한 평화구축의 미래를 위한 방법을 모색하는 의미를 갖는다. 동시에 하나의 정치적 단위로서 한반도를 구성하는 담론, 실천은 차이의 심화가 대립과 갈등으로 환원되는 것이 아니라 다원성을 인정하면서도 이와 중첩된 공동의 상위의 정체성을 허용하는 통합의 방식을 모색하는 의의가 있다. 평화구축·통합을 지향하는 미래전략으로서 본 연구의 연합적 거버넌스는 독립국가들인 구성단위의 공동이익과 가치에 초점을 맞추는 국가들의 결합체로서의 전통적 연합에 주민들의 공동이익과 가치의 실현을 포함하는 개념, 즉 주권국가들의 결합체 더하기 사람들의 공동체로 정의한다.

이러한 연합적 거버넌스의 설계와 운영을 들여다볼 수 있는 사례로 본 연구는 장기적이고 다층적으로 발전되어온 유럽통합의 연합적 거버넌스를 주요 정책영역별로 분석한다. 특히 본 연구는 유럽연합의 연합적 거버넌스의 역사가 슈만 플랜이 제시된 1950년 이후 현재에 이르기까지 정책영역별로 다른 통합의 순서와 속도, 범위로 진행된 ‘차별화된 통합’의 과정에 주목한다. 유럽연합 차원의 초국적 정책결정 권한이 증대하는 수직적 통합과 직간접적으로 유럽 차원의 정책 적용에 참여하는 대상이 늘어나는 수평적 통합은 1950년대 이래 꾸준히 증가했으나 정책영역별로는 차별화된 통합의 시점과 수준을 보여왔고, 이러한 차별화된 통합의 원칙은 장기간에 걸친 유럽통합의 동력이자 위협으로 작용했다.

27개 회원국, 연계된 다른 레짐을 고려하면 이를 상회하는 다자가 참여하는 유럽연합의 ‘유일무이한’(sui generis) 성격으로부터, 유럽통합의 역사적 경험을 직접적으로 한반도 맥락에 적용하는 것은 불가능하나, 궁극적으로 연합적 거버넌스의 경로 진화를 위해 어떤 전제조건, 과정과 방법이 필요한가에 대한 교훈을 얻을 수 있다. 초국가적 통합에 대한 ‘수요’가 높은, 즉 높은 상호의존의 수준, 다양한 국가/초국가기구/이익단체 등 행위자들의 선호 수렴, 상대적으로 낮은 국내정치적 정체성, 자율성에 대한 정치화의 조건을 형성하는 정책영역에서 유럽 통합이 심화, 확산된 경로에 주목해, 본 연구는 중장기 한반도 연합적 거버넌스 구성과 관련해 주요 정책영역별(안보, 법제도, 경험, 직통전화 및 공동연락사무소, SDGs, 보건, 복지, 교통, 해양, 접경, 기후변화, 언어, 블록체인) 경로를 제시했다.

한편 한반도 연합적 거버넌스는 남북한의 경계를 넘어서서 공동의 미래를 설계, 운영하는 중장기 미래전략으로서 우선 단기미래(2022-2027년)의 지평에서 군사적 긴장을 회피하는 최소한의 평화의 제도화, 즉 선안후경(先安後經)의 경로를 전제조건으로 주장했다. 한반도 안보딜레마의 심화를 관리하는 선결조건을 달성한 이후에 어떻게 연합적 제도화와 공동체성을 확보할 것인가에 대한 전략적 접근으로서, 정책영역별 경로,

영역간 연계와 관련해 중장기 전략과 단기 우선 목표를 제시했다. 또한 남북관계에서 통합을 우선적으로 심화할 정책영역으로는 언어·문화 협력, 기후변화 공동대응, 접경협력을 제시했다.

언제든지 평화과정이 역진가능하고 적대, 긴장이 고조되는 남북관계에서 이러한 차별화된 통합 접근의 의미는 공동 대응, 통합의 유인, 선호가 높은 영역들의 제도화를 실현함으로써 남북관계를 상호인정 및 공동의 통합된 단위로 접근하는 공동체성, ‘한반도성’을 만들어내는 과정에 있다. 본 연구는 공동체 정체성을 구성하는 데서 핵심이 되는 ‘사람들의 공동체’를 강조하면서 특히 시민사회를 포괄하는 협의주의적 거버넌스 과정에서 두 개의 정치적 단위 간 연결과 이를 넘어서는 한반도적 단위에 대한 정체성, 새로운 서사가 도출되기를 기대한다.

중장기 미래의 한반도에서 국가 내 특수관계를 상징하는 ‘민족적 단위’든 국제적 성격을 갖는 ‘지역적 단위’든 하나의 단위를 설정하는 것은 한반도에서 살아가는 사람들이 복수의 멤버십을 사고할 수 있는가, 특정 정책영역에서라도 두 개의 정치적 단위만이 아니라 통합의 공간을 상상할 수 있는가 하는 역량에 달려 있다. 이러한 미래상에 대한 미래질문을 던지고 미래선호를 제시하고 합의하는 지속적 과정은 민의가 대표되는 공론장인 국회가 관장해야 한다. 국회가 연합적 거버넌스 개념을 포함해 중장기 한반도의 전략적 방향, 정책 우선순위에 대한 시민들의 합의를 만들어가는 담론장으로서 향후 한반도 미래대화를 축적하고 이끌어가는 이니셔티브를 가질 때, 한반도 시민들의 ‘선호미래’에 더 가까운 미래 구축이 가능할 것이다.





# 제1장

## 서론

---

제1절 연구목적과 문제제기

제2절 기존 연구의 검토

제3절 연구의 차별성

제4절 장별 구성





## 제 1 절

## 연구목적과 문제제기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 연구의 목적

이 연구의 목적은 한반도라는 정치적 단위에서 실현가능한 미래와 선호하는 미래로서 ‘연합적 거버넌스’(confederal governance)를 탐색하는 것이다. 미래의 시간지평은 앞으로 15-30년을 생각하는 중장기다. 한반도의 분단 이후 한반도를 하나의 정치적 단위로 만들려는 작업들에서 한 단계로 설정되어 온 ‘연합’(confederation) 대신 연합적 거버넌스라는 용어를 사용하는 이유는, 독립국가들인 구성단위의 공동이익과 가치에 초점을 맞추는 국가들의 결합체로서의 전통적 연합에 남북한 주민들의 공동이익과 가치의 실현을 포함하기 위해서다. 즉 거버넌스를 정부(government)와 시민사회의 협치(協治) 또는 공치(共治)로 해석하려는 시도다. 다시 정리하면, 연합적 거버넌스에 주권국가들의 결합체 더하기 사람들의 공동체로서의 의미를 담고자 한다.

한반도 연합적 거버넌스의 구축을 위해 “실패한 연방이지만 성공적인 탈근대(post-modern) 연합”으로 평가되는 유럽연합(European Union)을 참조한다.<sup>1)</sup> 유럽연합은 초국가적 기구로 입법과 정책제안을 담당하는 집행위원회(European Commission)와 유럽인의 직접 선거로 선출되는 유럽의회(European Parliament), 정부 간 기구로 집행위원회의 제안을 결정하는 각료이사회(Council of Ministers) 그리고 유럽적 제도들 사이에서 균형을 유지하게끔 하는 유럽법원(Court of Justice of the European Union)으로 대표되는 근대국가의 삼권분립과 비유될 수 있는 연합적 제도를 발전시켜 왔다. 유럽연합은 주권적 인민의 계약이 아니라 주권적 구성단위들의 협력적 기획이라는 전통적 연합의 틀을 유지하면서도, 과거의 연합과 달리 통화통합까지 포함된 높은 수준의 경제통합을 실현하고 있다는 점에서 탈근대적 정치체다. 이 연구의 핵심 개념인 연합적 거버넌

1) Giandomenico Majone, “Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU-US Comparison,” in Anand Menon and Martin A. Schain, eds., *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp.121-147.

스는 탈근대적 연합의 다른 표현이다.<sup>2)</sup>

그러나 유럽연합에서 발전된 연합적 거버넌스를 한반도에 직수입하는 것은 불가능한 기획이다. 첫째, 유럽연합의 연합적 거버넌스의 형성과정에서 필요한 공동의 적에 대한 집단안보(collective security)를 유럽연합 밖에 존재하는 기구인 북대서양조약기구(NATO)를 통해 해결할 수 있었다. 반면 북한의 핵국가되기 전략과 이에 대응하는 한미동맹의 강화로 안보딜레마를 겪고 있는 한반도에서는 두 구성단위가 함께 공동의 적을 설정하는 것은 현재로서는 불가능하다. 한반도를 포함한 동북아시아에도 집단안보를 위한 기구의 창설은 요원한 과제다. 둘째, 유럽연합 내부에 정치공동체나 방위공동체와 같은 집단안보를 위한 기구의 창설이 좌절된 이후로 유럽연합에서 연합적 거버넌스의 발전은 기능주의적 방법으로 진행될 수 있었다. 그러나 한반도에서는 안보영역에서 연합적 제도화가 이루어질 때, 기능주의적 실험의 안정성이 담보될 수 있다. 셋째, 초기 유럽통합은 전쟁을 경험한 두 국가인 프랑스와 서독의 실질적 평등을 근본적인 전제로 삼고 있었다.<sup>3)</sup> 그러나 한반도에서는 분단 이후 남북한의 비대칭성이 심화되었을 뿐만 아니라 유럽연합의 구성단위처럼 동질적인 사회구성을 가지고 있지 않다.

이 결정적 차이들에도 불구하고, 1987년 민주화 이후 '남북연합'이 통일의 전 단계로 설정되고 남북협력이 진행되면서 한반도 연합적 거버넌스의 진전들이 발견되고 있다. 유럽통합의 과정에서 경제정책과 비교하여 외교안보정책의 상대적 저발전이 나타난 것처럼, 한반도 연합적 거버넌스의 정책영역별 불균등발전도 현저하다. 이 연구는 미래연구 방법론에 입각하여, 한반도 연합적 거버넌스를 우리 내부에서, 남북한 사이에, 국제적 수준에서 미래의 기억으로 공유할 수 있을지를 살펴본다. 비교평화과정 연구에서 드러나듯, 연합적 거버넌스는 풀기 어려운 갈등이 있는 지역에서 지속가능한 평화를 위해 필요한 제도적 장치다. 규범적 지향이 담긴 '선호미래'로 연합적 거버넌스를 설정하지만, 앞으로 발생할 '가능미래'에 대해서는 과거의 경험을 토대로 실증적 연구를 수행할 것이다. 연합적 거버넌스가 선호미래이지만 가능미래에서 배제되는 상황도 배제할 수 없다. 연합적 거버넌스를 선호미래로 만들기 위해 필요한 미래의 정책도구, 즉 '정책미래'의 선택에 따라 각 정책영역별로 구축될 수 있는 연합적 거버넌스의 경로가 제시될 것이다.

2) 연합적 거버넌스와 유럽연합에 대해서는, Frederick Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance* (London: Greenwood Press, 1996).

3) John V. Oudenaren, *Crisis and Renewal: An Introduction to the European Union* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2022), p.66.

## 2 문제제기

2005년 2월 20일 겨레말큰사전남북공동편찬위원회가 첫 회의를 열고 남북한의 사전을 함께 편찬하면서 올림말을 선정하고 각 사전에 있으나 넣을 수 없는 말, 넣을 수 있는 말, 새어휘 채집·현장조사를 통해 새로 넣을 말의 선정에 합의해나간 과정은 그 자체로 하나의 연합적 거버넌스의 실험이었다고 볼 수 있다. 서로의 사전에 실린 말들과 편찬 원칙들로부터 공동의 사전편찬 원칙을 세우고, 실무과정에 발생한 논제들을 공동회의를 거쳐 합의안, 공동작업지침 등을 작성해 그에 기반해 집필한 남북한 편찬위원들의 원고들을 교차검토, 수정보완하면서 위원회는 각 단위 경계의 분명한 차이를 실감하는 동시에 실재하는 공동의 지분을 확인했을 것이다. 겨레말큰사전 작업은 남북뿐 아니라 해외 동포사회의 말을 대상으로 해 새로운 어휘 10만여 개를 발굴·선정에 포괄했고 2015년까지 25회의 공동회의를 열고 멈춰서기까지 공동편찬 과정을 지속했다.<sup>4)</sup> 공동회의 중단으로 최종 완성본 출판단계에 이르지 못했지만, 겨레말큰사전은 각각의 사전이 아닌 어떤 새로운 혼종성(hybridity)의 형태, 원래의 경계로부터 일정하게 성격이 변화한 ‘제3의’ 사전으로 만들어졌을 가능성이 높다.

한편 2020년 코로나19 팬데믹 이후 건강안보 관점에서 남북한 보건의료는 단위경계 간 완전히 분리된 현실과 각 경계 내부의 격차들을 확인시켰다. 인류가 직면한 인수공통 감염병의 위협은 남북한과 같이 접경한 공간에서 인간의 기본적 생존권, 건강권 보호를 위한 공동 대응의 절박성을 제기했지만, 대북제재와 자연재해의 난관에도 철저한 봉쇄방역을 선택했던 북한과 ‘K-방역’의 성과와 함께 수도권과 지역의 의료격차, 공공의료체계의 약화 등 문제가 제기된 남한의 보건의료는 사실상 한반도 내 분리된 제도, 정책의 현실을 보여줬다. 문재인 정부에서 ‘한반도 생명공동체’, ‘동북아 공동방역·재난 협의체’ 등 다양한 정책공약이 제시되었으나 하노이 회담 이후 남북관계 교착, 북한의 국가비상방역 체계에 대한 국경봉쇄, 팬데믹 상황에서 대북방역, 인도적 지원에 대한 국내 여론이 악화되는 등 여건에서 실제 협력으로 나아가지는 않았다.

보건의료 영역만큼 기후변화, 환경문제도 새로운 한반도 협력의 중요한 의제로 꾸준히 거론되어왔다. 2018년 ‘평창 평화 올림픽’을 계기로 재가동된 한반도 평화과정에서 도출된 4.27 판문점선언, 9.19 평양공동선언이 다양한 정책영역의 남북협력 추진을 약속하

4) 겨레말큰사전, <https://www.gyeoremal.or.kr/index.php>(검색일: 2022.12.20).

면서 가시화되었던 대표적 협력분야가 산림협력이었다. 김정은 정권 이후 강조되고 있는 국토관리정책에 따른 북한의 수요와 이미 캄보디아 등 개도국에 대한 산림복원 원조를 진행하고 있는 한국의 기술적 지원이 매칭가능한 산림협력은 글로벌 기후변화, 환경파괴에 따른 재해재난 등 공동의 위협에 대한 협력의제로서 주목받았다. 평화과정의 초창기 남북한은 2차례 남북산림협력 분과회담(2018.7.4. 판문점, 2018.10.22. 개성)을 개최하고 협력의제들에 합의했으나 현재는 평화과정의 교착과 함께 중단된 다른 영역과 마찬가지로 멈춰서있다. 산림복원을 포함해, 최근 한반도 탄소중립을 위한 남북한 공동협력이 글로벌 기후변화 대응의 시대적 요구에 부합되며 남북한 상호이익에 기여하는 의제로 강조되고 있다. 공동의 수요가 분명히 존재하는 상황에서 현재 교착 국면을 지나 최소한의 '접촉' 재개를 통해 관련 기술협력을 진전시킬 수 있다면, 환경이슈 영역으로부터 협력을 축적, 증대시켜 지속적 상호작용을 통해 신뢰를 구축하고 일종의 중립적인 관계지속의 공간을 만들며 공동의 가치를 형성해나가는 방향으로 발전할 수도 있을 것이다.

1992년 기본합의서 채택 이후 남북한은 계속된 분단과 정전을 평화적으로 관리하면서 통합의 미래를 위한 다양한 협력을 시도해왔고 그만큼 많은 협력시도가 중단되는 과정을 겪었다. 언어, 보건의료, 기후변화 대응과 같은 다양한 정책영역에서 남북한의 만남과 교류가 논의되고 일부 실행되었던 동시에 많은 회담, 합의서가 지속적인 영향력을 가지지 못했다. 17년 전에 '겨레말큰사전' 공동편찬위원회가 발전시킨 편찬원칙, "완성된 원고는 남과 북의 합의 아래에서만 출판할 수 있으며 합의된 원고는 표현 하나도 자의로 고칠 수 없다."에 따라 10년 넘게 공동작업한 새로운 사전은 평화프로세스, 남북관계 교착으로 합의의 공간이 작동하지 않으면서 공개되지 못하고 있다. 2018년 이후 분과회담이 시작된 환경협력, 보건의료협력 역시 상호작용의 공간이 사라진 상황에서 기존 약속의 이행, 지속적인 교류협력 및 기대가능한 상호이익의 실현으로 나아가지 못하고 있다.

다시금 평화과정이 멈춰서고 양측의 군사적 긴장이 오히려 고조되고 있는 현재의 한반도에서 공동의 미래비전, 미래전략은 어떻게 가능할까. 이를 위해서는 변화하는 미래 환경에서 한반도의 위치성, 남북한과 역내 갈등을 지속적으로 관리할 수 있는 제도화, 한반도에서 생활하는 다양한 행위자들의 정체성, 선호 등과 관련된 다양한 고려가 필요하다. 특히 탈냉전 이후 부침을 겪어온 남북관계의 과거에 대한 냉철한 평가를 바탕으로, 중장기적 관점의 한반도 미래전략은 한반도와 역내에서 지속가능한 평화에 대한 불안과 고질적 갈등이 축적된 일상을 직접적으로 살아나가는 한반도 구성원들의 다양한 미래선호들

에 민감하게 반응하는 정책적 미래를 구성해야 한다.

본 연구는 중장기적 관점에서 한반도 평화와 발전, 공존에 대한 미래상에 대한 미래전망과 한반도 구성원들의 미래선호를 기반으로, 15년 뒤인 2037년의 미래전략의 지평에서 한반도 연합적 거버넌스 전략을 제시한다. 중장기 한반도 미래전망, 미래선호와 관련해 본 연구는 다음과 같은 질문을 던진다.

우리는 공동번영하는 한반도에서 살게 될까? 갈등과 격차가 늘어난 한반도에서 살게 될까? 즉 미래 한반도 공간에서는 현재의 갈등, 불신의 경관이 유지, 강화되어있을 것인가, 혹은 현재의 경계를 유지하면서 협력의 축적과 함께 평화의 제도들이 자리를 잡아갈 것인가, 혹은 어느 한 편으로의 통합이 진행되어 내부의 불균등에 따른 다양한 갈등이 산발하고 있을 것인가, 혹은 개별 단위들의 자율성, 다양성이 존중되는 원칙 하에서 기존 경계의 통합과 공동번영이 추구되고 있을 것인가?

## 제2절 기존 연구의 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 한반도 통합의 경로에 대한 기존 연구

한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 전략을 검토하는 본 연구는 기존 연구로 한반도 미래전망을 시도한 정책 연구, 한반도 통합의 미래상과 관련된 국내 의식조사, 한반도 안보환경, 평화구축 및 남북관계와 관련된 정책연구기관들의 연례 평가와 전망, 그리고 한반도 통일방안의 역사 및 대안과 관련된 이론·정책적 연구를 참고한다.

우선 한반도 미래전망과 관련된 예측을 시도한 기존 연구로는 시나리오 플래닝 기법 등을 사용해 미래의 핵심변화동인 추출, 중장기적 트렌드 및 불확실성을 탐색하고 기회와 도전요인을 파악하는, 미래 시나리오 연구들이 존재한다.<sup>5)</sup> 이들 연구는 향후 10-30년 미래 시점의 한반도 통일, 평화번영의 전망과 관련해 주로 전문가들의 평가 및 시나리오 작업에 의거한 예측과 정책제언을 제공했다.

국내 다양한 통일, 최근에는 평화 주제로도 확대된 의식조사들로는 대표적으로 연례적으로 발간되는 서울대 통일평화연구원의 남북한 주민 통일의식조사, 통일연구원의 통일 의식조사 및 평화의식조사를 통해 한반도의 장기적 분단에 대한 주민들의 인식과 통합 관련 선호를 파악할 수 있다.<sup>6)</sup> 연례적으로 제공되는 한반도 정세평가 및 전망은 통일연구

5) KAIST 문술미래전략대학원, 『카이스트, 통일을 말하다』(파주: 김영사, 2018); 박재규 외, 『새로운 동북아 질서와 한반도의 미래』(파주: 한울아카데미, 2019); 경남대 극동문제연구소(편), 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』(서울: 선인, 2015); 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안』(서울: 통일연구원, 2012); 박종철 외, 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』(서울: 통일연구원, 2013); 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』(서울: 통일연구원, 2018); 신중호 외, 『한반도 평화번영의 비전과 전략』(세종: 경제인문사회연구회, 2019); 조민, 『화해협력정책과 남북한미래상 연구』(서울: 통일연구원, 2002); 이수훈(편), 『동북아 지역협력과 북한의 체제전환』(서울: 한울아카데미, 2012); 이태환 외, 『한국의 국가전략 2030: 외교』(서울: 세종연구소, 2016); 이상현 외, 『한국의 국가전략 2030: 안보』(서울: 세종연구소, 2016); 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』(서울: 통일연구원, 2016); 김갑식 외, 『남북관계 2023』(서울: 통일연구원, 2019); 조한범 외, 『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2021); 박주화 외, 『평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2021); 김상기 외, 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』(서울: 통일연구원, 2021).

원, 국가안보전략연구원, 외교안보연구원, 세종연구소, EAI, 아산정책연구원 등 국내 대표적 외교·안보·통일 관련 정책연구기관들이 발간하는 자료들로 매년 변동하는 주요 이슈를 바탕으로 한반도 안보 환경, 국내외 통일 환경을 진단하고 해당 연도의 중점적 정책 과제들을 제언한다.

마지막으로 탈냉전 전후 통일방안의 진화와 관련된 다양한 학술·정책 연구들로 남북연합, 한반도공동체 등 한국정부의 통일방안과 북한의 연방제 관련 역사적, 비교적 평가 및 향후 통합의 제도적, 정책적 제언이 존재한다.<sup>7)</sup> 글로벌 탈냉전을 배경으로 한국의 ‘북방정책’이 추진되고 정부·민간의 다양한 남북한 접촉과 교류, 협력이 전개되면서 미래 한반도 통합의 경로와 실현조건, 제도적 형성 및 운영 등과 관련해 다양한 담론이 쏟아졌다. 본 연구가 검토하는 연합적 거버넌스 전략의 비교적 관점의 측면에서는 최근의 한반도 평화과정을 배경으로 다시 부상했던 한반도 평화구축 및 통합의 제도적 구상, 영역별 정책 대안에 대한 논의들 중에서 한반도 분단-통일의 문제를 분리-통합의 보다 보편적 관점에서 확장해 사고하면서 비교정치적 지평을 열고자 한 분리통합연구회의 연구, 특히 유럽연합의 역사적 경험을 참고해 미래 한반도 연합적 거버넌스의 제도적 설계를 시도한 구갑우 외의 연구, 한반도 평화과정에 대한 비교적 시각에서 협의주의적 평화과정의 사례들을 검토한 이무철 외의 연구가 주목할 만하다.<sup>8)</sup>

특히 구갑우 외의 연구는 다양한 스펙트럼의 연합적 거버넌스 사례 중에서도 유럽연합의 사례에 초점을 맞춰 미래 한반도 거버넌스의 제도적 배열을 설계했다는 점에서 본 연

6) 이상신 외. 『통일의식조사』. (서울: 통일연구원, 2021); 박주화 외. 『평화의식조사』 (서울: 통일연구원, 2021); 서울대 통일평화연구원, 『2021 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2021); 서울대 통일평화연구원, 『북한주민 통일의식 2020』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2021).

7) 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』 (서울: 돌베개, 2001); 분리통합연구회. 『분단-통일에서 분리-통합으로』 (서울: 사회평론아카데미, 2014); 분리통합연구회. 『분리를 넘어 통합국가로』 (서울: 사회평론아카데미, 2020); 구갑우 외. 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구 (EU: 유럽연합의 제도적 장치를 중심으로)』 (통일부 정책연구용역보고서, 2019); 김일기 외. 『다양한 스펙트럼의 국가연합·연방 등 사례를 통한 남북한 통일과정 정책방향에 관한 연구』 (통일부 정책연구용역보고서, 2019); 북한연구학회. 『남북연합연구 메타분석·평가』 (통일부 정책연구용역보고서, 2020); 김학노. 『남과 북의 서로주체적 통합』 (사회평론아카데미, 2018); 김상기·나용우. 『한반도 평화와 남북협력 종합연구』 (서울: 통일연구원, 2018); 조한범 외. 『신한반도체제 추진 종합연구 1: 신한반도체제의 개념과 추진전략』 (경제·인문사회연구회, 2020); 이남주·이정철. 『신한반도체제 추진 종합연구 2: 신한반도체제의 평화협력공동체 형성』 (경제·인문사회연구회, 2020); 이석기·김수정 외. 『신한반도체제 추진 종합연구 3: 신한반도체제의 경제협력공동체 형성』 (경제·인문사회연구회, 2020); 이무철 외. 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019); 이무철 외. 『남북연합 구상과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2020).

8) 분리통합연구회(2014); 분리통합연구회(2020); 구갑우 외(2019); 이무철 외(2019); 이무철 외(2020).

구가 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스를 구성하는 데서 유럽연합의 역사적 경로를 참조하는 접근과 문제의식이 상통한다. 구갑우 외의 연구가 특징적인 것은 한반도 통일, 평화의 문제를 연합적 거버넌스의 이론적 관점에서 사고하고 유럽연합의 중층적, 복합적 제도 통합 경로의 역사적 사례에 바탕해 한반도에서 연합적 거버넌스의 제도적 통합 기제를 설계, 정책제언을 제공했다는 점이다. 구체적으로 유럽통합의 역사적 과정과 관련해 전후 통합운동에서 복수의 공동체들, 연합으로의 심화, 탈냉전 이후 연합의 초국가성 강화의 장기적 궤적을 검토하고 유럽통합을 가능하게 만든 정부간 기구인 각료이사회, 유럽이사회와 함께 유럽연합의 초국가적 설계인 유럽연합 집행위원회, 유럽의회, 유럽연합 사법재판소, 감사원 및 유럽중앙은행의 제도적 장치를 분석하여 한반도 문제 해결에 유럽연합의 연합적 거버넌스의 심층적 이해를 접목시키는 기반을 제공했다는 점에서 의의가 있다.

## 2 새로운 한반도 연합적 거버넌스 구상의 배경과 필요성

기존 연구 검토를 바탕으로 본 연구가 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스를 새롭게 구상하는 배경은 크게 두 가지 측면에서 논의가능하다. 첫째, 현재 남북한 양쪽에서 관찰되는 ‘우리’의 정의와 관련된 인식의 격차가 괄목할 정도로 커지고 있다는 점이다. 2020년대 한반도의 상황은 한반도의 정체성, 단위 설정과 관련해 ‘우리’를 어떻게 설정하는가의 문제를 통일국가, 연합, 연방 등 기존의 고정된 제도적 틀에 대한 인식을 넘어 보다 유동적이고 상대적인 방식에서 사고해야 할 필요성을 제기한다. 둘째, 남북한에서 관찰되는 양자의 지향하는 공동체의 미래상, 그를 위한 미래전략의 차이가 최근 더욱 가시화되고 있다는 점이다. ‘우리’에 대한 다양한 스케일상의 유동적 정의 만큼이나 ‘우리’ 안의, 혹은 ‘우리’ 밖의 이질적 구성단위들이 어떤 방식으로 상호관계를 맺고 정치 질서를 형성할 것인가에 대한 숙고가 절실하다는 점에서 본 연구는 한반도 공간에서의 미래를 구성하는 틀로서 연합적 거버넌스를 탐색한다.

### 가. ‘우리’가 누구인가?

정전체제 하 한반도에서 남북한, 그리고 해외 코리안 디아스포라에게 평화, 안정, 발전



의 문제란 궁극적으로 ‘우리’의 경계 재/설정 작업을 직면하게 만든다. 장기간 분단과 비평화 상태를 지속해온 한반도 내 정치단위, 개인들이 ‘우리’를 어떻게 정의하는가의 문제는 공존의 형태, 즉 분리-통합의 스케일의 다양한 가능성 속에서 남북한, 또는 하위 정치체들이 어떻게 배열될 것인가를 결정한다.<sup>9)</sup> ‘우리’의 외연이 확대되는 방향, 혹은 내부 결속이 강화되는 방향 중 어디로 진행될 것인가에 따라 한반도에서 어떤 ‘단위’를 정치체 구축의 기반, 정체성의 기반으로 설정할 것인가가 달라진다.

최근의 남북한 주민들의 통일의식조사 결과들은 무엇보다 이러한 한반도에서 어떤 ‘단위’를 설정할 것인가 하는 문제의 중요성을 확인시킨다. 즉 ‘통일’이라는 규범적이고 이념형적인 언어에서 벗어나 실질적으로 ‘우리’가 누구인가, ‘우리’의 범위를 구체적 영역, 이슈에서 어떻게 정의할 것인가에 천착할 때만 향후 한반도에서 미래의 공존의 형태, 가능성에 대한 현실적 정책 구상이 가능하다는 것을 여실히 보여준다. 서울대 통일평화연구원의 연례조사인 <통일의식조사>, <북한주민 통일의식>을 통해 현재 한반도에서 구성원들이 ‘우리’를 어떻게 인식하고 있는가를 확인해보자.

<2021년 통일의식조사>에 따르면 조사에 응답한 한국인들의 ‘통일의 필요성’에 대한 응답은 총 44.6%(매우 필요, 약간 필요)로, 2007년 조사를 시작한 이래 가장 낮은 수치를 기록했다. ‘통일의 필요성’에 대한 부정적 응답은 29.4%(별로 혹은 전혀 필요하지 않다)였다. 연령별로는 통일이 필요하지 않다는 부정적 응답이 20대 42.9%, 30대 34.6%로 나타나 미래세대의 통일에 대한 상대적 무관심이 큰 것으로 나타났다. 통일 가능 시기에 대해서는 ‘5년 이내’ 응답이 1.3%, ‘10년 이내’ 7.9%로, 3년 전인 2018년 조사결과인 6.3%, 25.7%에 비해 크게 줄었다. 반대로 ‘30년 이상’의 응답은 같은 기간 12.5%에서 25.2%로 늘어났고 ‘불가능’ 응답은 14.0%에서 25.6%로 늘어났다. 대북정책 목표로는 ‘평화적 공존 및 평화정책’이 56.8%로 1위, ‘남북통일’은 18.6%에 그쳤고 특히 MZ세대에서 통일이 아닌 평화의 선호가 두드러졌다. 한편 주변국 인식 조사에서 미국을 협력대상으로 인식한다는 응답은 82.7%, 가장 위협적인 국가로는 중국(46.0%), 북한(37.9%)이 꼽혔다.<sup>10)</sup>

조사년도 직전해인 2019-2020년 탈북자를 대상으로 간접적으로 북한 주민들의 통일의식을 분석한 <북한주민 통일의식 2020>(2021년 출판)에 따르면, 한국사회에 비해 북

9) 남북한 단위의 관계를 분리-통합의 연속선상에서 파악하는 접근으로는 김학노(2018)를 참고.

10) 김경윤, “국민 10명 중 4명만 ‘통일 필요하다’…조사 이래 최저 기록,” 『연합뉴스』 2021.10.5., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211005109300504>(검색일: 2022.12.20.)

한주민들은 훨씬 높고 일관된 통일의 필요성, 열망에 대한 인식을 보여주는 한편, 북한사회 내부에서도 세대에 대한 차이가 드러난다. 특히 고난의 행군 시기의 10대를 기준으로 출생연도가 1985년 이후인 대상자를 의미하는 ‘장마당 세대’<sup>11)</sup>를 중심으로 통일에 대한 반대 여론이 관찰되는 등 기존 세대에 비해 훨씬 실용적 인식을 가진 청년세대의 분화가 감지된다. ‘장마당 세대’는 통일이 집단적 이익이 될 것이라고 생각하지 않을 가능성이 높은 반면 인도적 대북지원, 사회문화 교류, 남북회담이 통일에 도움이 될 것이라고 인식해 남북교류 협력에는 호의적일 확률이 높았다.<sup>12)</sup> 동시에 이들은 시장화에 따른 비공식 경제활동 참여가 높고 체제에 대한 긍정 인식 또한 높게 나타났다.<sup>13)</sup>

북한의 경우 ‘김정은 키즈’라고 할 20대 연령층은 정치의식이 가장 높은 세대로 김정은 정권에 대한 지지가 가장 높고 사회주의 체제에 대한 자부심이 전반적으로 강하게 나타난다. ‘장마당 세대’(1980년 대생)인 30대도 경제적 변화에 대한 기대감으로 체제의 자부심이 높은 편이며, ‘고난의 행군 세대’인 40대의 정치의식도 김정은 집권 이후 사회질서가 회복되면서 점차 높아졌다.<sup>14)</sup> 김정은 정권기 교육을 받고 핵 개발에 따른 제제 상황 속에서 어린 시절부터 장마당을 경험한 ‘장마당 세대’<sup>15)</sup>가 통일의 목표에 대해 소극적이고 반면 북한의 ‘국가’ 경계에 대한 강화된 정체성을 드러내는 최근의 현상은 한국의 청년세대의 북한 ‘혐오’, 통일에 대한 반대 정서의 강화와 함께 한반도 내 정치적 단위들의 향후 공존 형태와 관련해 근본적 질문을 던지게 만든다. 한반도는 통합이 가능할 것인가 혹은 분리의 길을 갈 것인가, 혹은 중장기적 관점에서 그동안 우리가 남과 북의 관계를 정의하는 언어, 통일/분단을 생각하는 틀 자체가 새로워져야 할 필요가 있는가.

본 연구는 미래세대에 해당하는 남북한 2030 세대의 의식지형이 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 구성에 중요한 의미를 가진다고 본다. 사실상 미래전략을 스스로 활용하고 살아가야 할 가장 중요한 행위자이자 고객이라 할 미래세대가 갖고 있는 한반도에서 ‘우리’의 경계에 대한 인식, 정서는 향후 미래전망, 미래선호에 영향을 미치는 요인으로서 중장기 미래전략을 구성하는 데 중요하게 고려해야 한다.

11) 서울대 통일평화연구원, 『김정은 정권 10년, 북한주민 통일외식』(서울: 서울대 통일평화연구원, 2022), p.23.

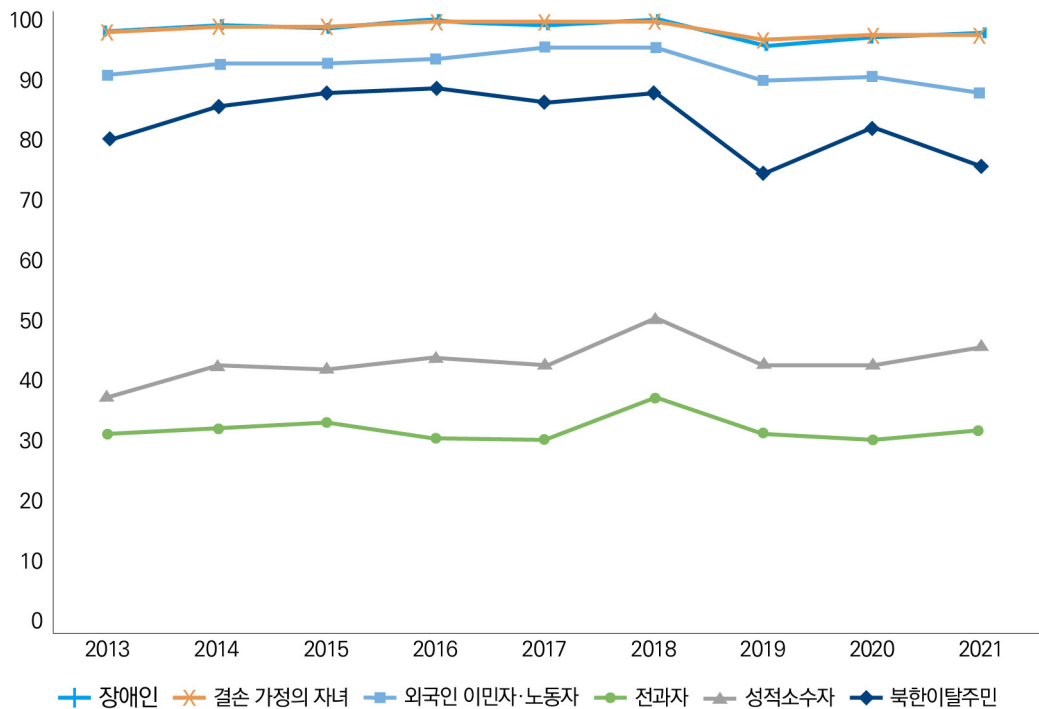
12) 서울대 통일평화연구원(2022), p.80.

13) 서울대 통일평화연구원(2022), p.72

14) 반면 베이비붐 세대인 50대와 전쟁직후 세대인 60대 이상 연령층은 사상과 체제에 대한 자부심이 낮아졌다. 특히 60대 이상의 노년층의 정치외식은 급격히 하락했다. 서울대 통일평화연구원(2022), pp.140-142.

15) 서울대 통일평화연구원(2022), p.49.

다음으로 본 연구는 최근 10년간 한국사회에서 북한이탈주민들에 대한 포용 정도에 대한 추이에도 주목한다. [그림 1-2-1]은 한국인들이 다양한 ‘소수자’ 집단들을 포용하는 정도에 대한 10년의 추이를 보여준다. 한국행정연구원의 ‘한국사회통합실태조사’ 결과에서 탈북민의 위치는 전과자, 성적 소수자 다음에 위치하며 외국인 이민자·노동자보다 상대적으로 열악하다. 한국사회 내부의 ‘북한’을 재현한다고 볼 수 있는 탈북민들에 대한 포용 정도는 상기한 통일의식조사와 함께 한반도 이남에서 ‘우리’에 대한 인식, 정서의 경계가 어떤가를 확인시켜준다. 한국사회에서 탈북민들이 갖는 독특한 ‘소수적’ 위치성에도 불구하고 북한을 떠나 한국에 정착한 탈북민들은 사실상 다양한 이질성, 복합성을 가진다. 변화하는 미래세대의 통일에 대한 선호와 함께, 한반도 내 존재하는 다양한 정치적 집단, 개인들의 존재는 한반도 정치적 단위들의 공존 형태, 분리-통합의 스케일과 관련된 보다 유연하고 비교적인 접근의 필요성을 배가시킨다.



[그림 1-2-1] 한국의 집단 구성원 포용 정도

자료: ‘한국사회통합실태조사(2013~2021년)’

출처: 이상직, ‘미래사회 대응지표 검토회의’ 발표문(2021.5.31.) <그림 4>

## 나. 남북한의 상이한 미래전략: 정치질서 형성 원칙에 대한 선호, 미래상의 격차

서울대 통일평화연구원의 <남북통합지수>에 따르면, 통일한국에서 통합의 보편적 원리는 민주주의, 시장경제, 자유가 될 것이며 정치, 경제, 사회문화 세 영역의 법·제도의 통합 방향에서 이러한 원리가 지향, 관철될 것으로 예상된다.<sup>16)</sup> 이러한 통합의 미래에 대한 전제가 한반도에서 사회통합을 관통하는 기본적 규범, 가치에 대한 제언으로서 의미가 있다면, 현 상황에서 관찰되는 남북한의 미래전망 및 미래선호, 이에 따른 미래전략은 매우 상이한 것으로 나타난다.

남북한 단위 및 하위 집단, 개인들이 지향하는 향후 미래 정치공동체 질서, 원칙에 대한 상이한 선호에 대해서는 현재 남북한 내에서 논의되는 미래 비전, 전략 담론을 참고할 수 있다. 예를 들어 한국사회의 미래전망 및 국민들의 미래선호에 대한 주요 자료로는 2021년 국회의장 직속 국가중장기아젠더위원회가 발간한 <미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회 전환>을 들 수 있다.<sup>17)</sup> ‘미래비전 2037’은 국회 차원에서 한국사회에 제시한 15여년 뒤의 미래전략으로서 지향 가치로 ‘자율과 분권’, ‘다원 가치 중심’, ‘사회적 약자 우선’을 설정하고 ▲개인 역량 강화와 삶의 질(①건강한 국민, 안전한 사회, ②기본적인 삶, 인간다운 생활, ③전생애 학습과 역량개발 지원) ▲더불어 사는 공동체(④자치분권과 균형발전, ⑤격차와 차별 해소, ⑥포용적 노동시장) ▲패러다임 전환과 지속성장(⑦디지털 전환과 4차 산업혁명, ⑧탄소중립과 녹색 전환, ⑨질적 성장 위한 구조 전환) ▲국내외 갈등 조정과 협력(⑩갈등 조정과 미래기획을 위한 정치, ⑪국제질서 변화와 스마트 파워 외교전략, ⑫한반도 평화와 남북한 공동번영)의 4대 중점목표, 12개 중장기 아젠더를 내놓았다.

한편 북한의 김정은 정권은 2021년 8차 당대회 당규약 개정을 통해 ‘사회주의 완전승리’와 ‘공산주의 건설’을 조선노동당의 당면목표로 부활시키는 한편, 당대회 이후에는 “15년 안팎”, “20-30년 기한부”의 사회주의강국건설의 중장기 로드맵을 확립하며 새로운 국가발전 비전과 전략을 제시했다. 특히 8차 당대회 전후로 당규약상 복원된 사회주의-공산주의 건설의 중장기적 시야에서 사회주의강국건설의 미래를 가능하게 하는 새로운 발전전략으로서 ‘사회주의의 전면적 발전’ 담론을 새롭게 전개하고 있는 북한은 대북제재, 팬데믹, 자연재해의 ‘삼중고’ 상황에서 최근 농업, 경공업, 건설 부문의 발전을 강조하

16) 김병연 외, 『남북통합지수, 1989-2007』 (서울대학교출판문화원, 2009), p.12.

17) 국가중장기아젠더위원회, 『미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회 전환』 (국회미래연구원 연구보고서, 2021).

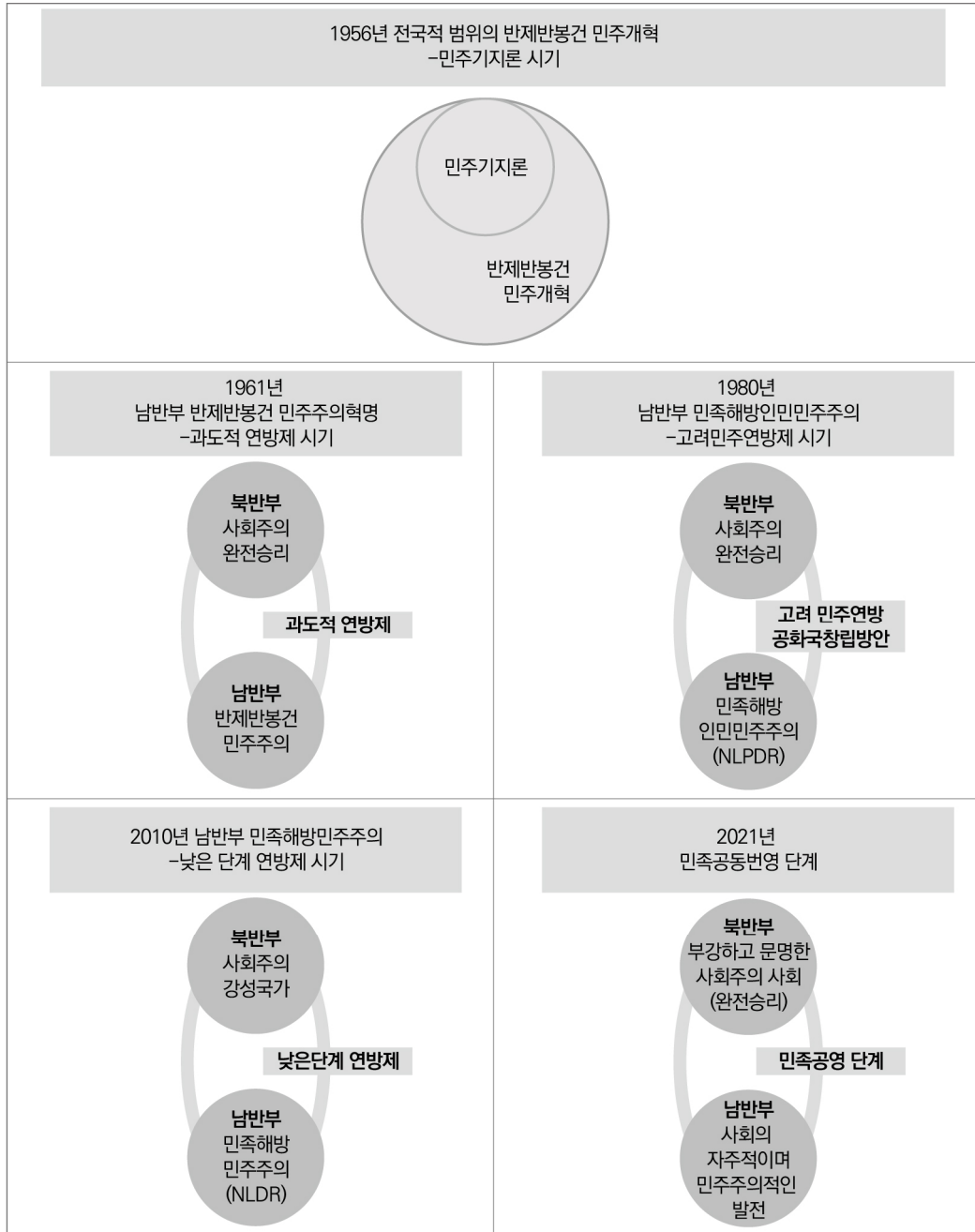
고 있다. 김정은 정권이 내놓은 중장기 국가발전 비전, 전략에서 본 연구의 한반도 통합 의제와 연관해 주목할 것은 사회주의강국 건설의 일정에서 핵무력 법제화(최고인민회의 14기 7차 전원회의, 2022.9.7.-8.) 공포를 바탕으로 ‘우리 국가제일주의’와 같은 애국주의적 이데올로기, 기존의 남북관계 및 대외정책에서 ‘대적투쟁과 대외정책’(당중앙위원회 8기 5차 전원회의, 2022.6.8.-10) 입장이 강화되었다는 점이다.

남북한 양자 사이에 사회, 정치질서의 미래 지향 및 전략의 격차가 더욱 벌어지고 있는 현실은 한반도 내 이질적이고 비대칭적 단위들 사이에 어떤 상호관계의 방식을 선택, 추구할 것인가의 문제를 중요하게 만든다. 다시 말해 서로 간의 본질적인 차이를 인정, 서로의 주체성을 존중하고 병존할 것인가, 혹은 불인정, 어느 한쪽의 지향으로 통합 혹은 분리를 추진할 것인가에 따라 중장기적 미래에 한반도에서 나타날 정치체 공존/갈등의 형태가 달라질 것이다.

[표 1-2-1] 북한 전국 혁명론의 당면목적과 최종목적 구성

구분	1차	2차 당	3차 당	4차	5차	6차	3차	4차	7차	8차
	합당대회 제정 (‘46.08. 30.)	대회 개정 (‘48.03. 30.)	대회 개정 (‘56.04. 29.)	당 대회 개정 (‘61. 09.18.)	당 대회 개정 (‘70. 11.02.)	당 대회 개정 (‘80. 10.13.)	당 대표자회 (‘10. 09.28.)	당 대표자회 (‘12. 04.11.)	당대회 개정 (‘16. 05.09.)	당대회 개정 (‘21.01.09.)
당면 목적 (최소 강령)	통일	민주기지론		연방제 시기 (과도적 연방제 → 고민연 → 낮은 단계 연방제)					민족공영 단계	
	북 반 부	조선 민주 주의 자주 독립 국가 건립	반제 반봉건 민주 개혁	사회주의 완전승리		사회 주의 강성 대국	사회주의 강성국가		부강하고 문명한 사회주의 사회  (총로선상 목표) 사회주의 완전승리	
	남 반 부			반제 반봉건 민주 주의 혁명	민족해방 인민민주주의 (NLPDR)		민족해방민주주의 (NLDR)		사회의 자주적이며 민주주의적 인 발전	
최종 목적 (최대 강령)	공산주의 사회 건설			공산주의 사회 건설, 온 사회의 주체 사상화	온 사회의 주체 사상화	온 사회의 김일성·김정일 주의화		인민의 리상이 실현된 공산주의 사회 건설		
최고 강령									온 사회의 김일성· 김정일 주의화	

출처: 김태경·이정철, “조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 북한의 전국 혁명론 변화,” 『통일정책연구』, 30권 2호, (2021), p.22.



[그림 1-2-2] 북한 전국 혁명론의 당면목적-최종목적 변화

출처: 김태경·이정철(2021), p.23.

## 제3절

## 연구의 차별성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 한반도 연합적 거버넌스 개념정의:

#### ‘우리’의 구성과 만남의 ‘방식’의 문제

남북한 각각에서 ‘우리’의 정의와 이질적이고 비대칭적 단위들 사이의 관계성을 둘러싼 경쟁, 갈등이 더 가시화되는 현실은 본 연구가 주장하는 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스의 정당성을 중요하게 확인해준다. 본 연구가 제시하는 한반도 연합적 거버넌스 전략은 크게 두 가지 측면에서 의미를 가진다.

우선 분단과 정전 이후 계속해서 갈등, 분쟁을 지속해온 한반도의 맥락에서 분쟁, 갈등을 예방하고 평화공존을 보장하는 제도적 장치로서 한반도 연합적 거버넌스가 갖는 의미이다. 한반도 연합적 거버넌스는 무엇보다 한반도의 지속가능한 평화 만들기의 차원에서 ‘안보딜레마’의 해결을 위한 제도화의 과정으로서 고려되어야 한다. 비교평화과정 연구에 따르면, 평화과정의 지속가능성을 담보하는 제도로 권력공유(power sharing)의 정치철학인 협의주의(consociationalism) 구현, 이질적, 비대칭적 정치 단위들이 공존하는 정치체인 연합(적 거버넌스)에 주목할 필요가 있다.<sup>18)</sup> 구갑우는 2018년말 한반도 평화프로세스를 평가하면서 한반도 안보딜레마 탈출을 위해 소극적 평화를 넘어서는 적극적 평화 실현을 강조하며 기능주의적 협력, 평화의 제도화 두 가지 길을 포함하는 ‘연합적 평화’의 개념을 제시한 바 있다.<sup>19)</sup> 여기서 연합적 평화의 길은 서로의 주권을 인정하는 바탕 위에서 안보까지 포함해 공동이익을 모색하는 대안이다. 한반도 연합적 거버넌스는 고질적 갈등을 경험했고 경험하고 있는 공간에서 지속되는 갈등의 구조적 전환을 목표로 하는 평화구축의 수단, 과정으로서, 변화하는 한반도적 맥락에 민감하게 반응하는 미래전

18) 대표적으로 통(Tonge)은 아일랜드섬 평화과정 등에 대한 평화과정 비교연구에서 모든 갈등당사자들을 협상 테이블에 포괄하는 협의주의적 제도화를 평화프로세스의 성공요인으로 강조한다. Jonathan Tonge, *Comparative Peace Processes* (Cambridge, UK: Polity Press, 2014).

19) 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』 제103호, (2018).



략으로 구성한다.

다음으로 한반도 연합적 거버넌스는 이질적이고 비대칭적 정치체 통합의 과정이자 ‘최종상태’로서 의미를 가진다. 연합적 거버넌스는 기존의 통일방안, 통일담론에서 주도했던 분단된 두 단위의 통합 문제를 하나의 국가로의 통일이라는 고정된 규범적 목표가 아니라 보편적인 분리/통합의 연속선상에서 남북한 단위, 혹은 그 하위 정치체들의 관계, 배열이 다양하게 결정될 수 있는 것으로 본다. 연방주의 연구에 따르면, 연방제(연합적 거버넌스)는 복수의 정부단계 간 주권공유가 기능, 영역별로 복합적으로 나타나는 형태로 시대적 수요에 따라 구심력/원심력 간 균형점을 끊임없이 설정하는 연속선상에서 이해가 가능하다. 연방주의 원칙에 따른 복수의 정부단계 간 수직적 권력분산을 통해 ‘주권공유’를 실현하는 통치는 정부단계를 중앙/비중앙으로 나누어 일정한 주권을 부여함으로써, 비중앙의 등가성을 일정한 범위에서 인정한다.<sup>20)</sup> 공유주권의 다층 거버넌스는 중앙과 비중앙 간 공치와 자치의 균형점의 구현으로, 해당 정치적, 역사적 맥락에서 수직적 권한분산(복수의 정부단계 간 권한, 임무 규정) 결과는 다양하게 나타난다. 한반도 연합적 거버넌스는 개별 단위, 정치체의 경계에 대해서 구성원들이 끊임없이 논쟁하고 합의한 결과로 분리/통합의 스펙트럼에서 단위들의 공존, 관계의 틀이 재/구성되는 과정이다.

본 연구는 연합적 거버넌스 개념을 국내에서 분리/통합의 주제에 천착해온 분리통합연구회, 김학노의 연구성과를 수용해,<sup>21)</sup> 정치체들의 만남의 ‘방향’(외연 확대/내부 결속), 만남의 ‘방식’(서로주체/홀로주체, 동등/일방)의 조합으로 이해한다. 즉 복수의 정치단위가 분리-통합의 스케일 중 어디에 위치하는가, 또한 이들 정치단위가 상호관계를 형성하는 방식이 서로의 주체성을 인정/부정하는가, 동등 혹은 일방적인가에 따라 다양한 연합적 거버넌스의 형태가 결정된다고 본다.

미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스는 한반도 맥락에서 ‘우리’의 설정, 그리고 하위 정치체들이 지향하는 질서 등에 따라 어떤 관계를 맺는지 그 만남의 방식에 따라 형태, 성격이 결정될 것이다. 한반도 연합적 거버넌스의 구축을 위해서는 우선 구성원들, 하위 단위들이 ‘우리’를 어떻게 정의하는지, ‘우리’가 분리/통합의 연속선상에서 어떤 스케일에 위치하는지를 파악하는 것이 필요하다. 다음으로 이러한 우리‘들’이 만나는 방식이 서로주체/홀로주체(동등/일방, 적대/우호)의 연속선상에서 어떻게 나타날 것인가의 문제를

20) 이옥연, “연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의,” 『한국정치연구』 제24집 제1호, (2015), p.56.

21) 김학노(2018); 분리통합연구회(2014); 분리통합연구회(2020).

고려해야 한다. 만남의 방식과 관련해서는 하위 단위, 개인들이 지향하는 정치공동체의 질서에 대한 상이한 선호, 즉 정치공동체 질서형성의 원칙으로서 보조성과 연대성의 스펙트럼을 고려할 필요가 있다.<sup>22)</sup> 보조성의 원칙이 개인, 집단의 고유성, 자율성을 강조하는 가장 낮은 수준의 정치질서로의 하향적 지향이라면 연대성의 원칙은 개인과 집단에 대한 제한, 개입을 인정하는 정치질서의 상향적 지향을 담는다. 한반도 연합적 거버넌스는 남북한 단위, 혹은 그 하위의 다양한 집단, 개인들이 지향하는 정치질서에 대해 상이한 선호를 어떻게 반영하느냐에 따라 하위 단위, 지역에 더 많은 자율성을 부여하고 탈중앙화를 지향, 제한적으로만 정치적 권위를 상향 이전하는 배열이 형성되거나, 혹은 개별 이익을 뛰어넘는 보편이익을 강조하면서 상위의 정치적 영역의 자율성을 확장하는 형태를 보일 수 있다.

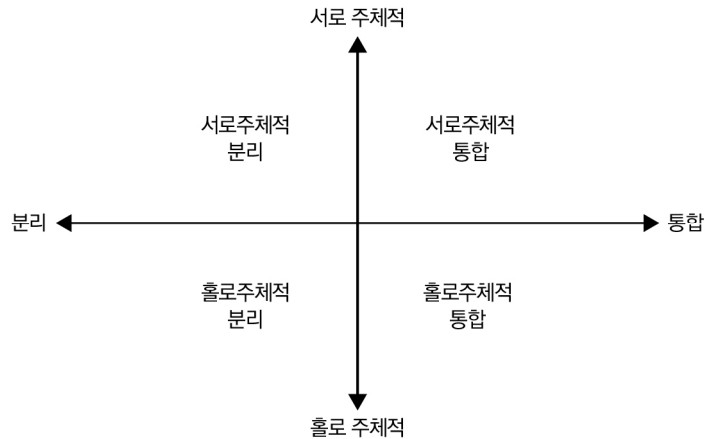
[표 1-3-1] 연방주의화 역학: 조우 방식과 방향<sup>23)</sup>

		방식	
		보조성 > 연대성	보조성 < 연대성
방향	외연 확대	동등 통합	일방 통합
	내부 결속	동등 분리	일방 분리

출처: 이육연(2018), p.104.

22) 김미경, “브렉시트와 정치공동체의 분리와 통합,” 분리통합연구회(2020), pp.85-86, 91-92, 111-113.

23) 가장 높은 단계 또는 차원의 질서로 상향 조정하려는 연대성을 지향하거나, 반대로 가장 낮은 또는 밀접한 단계나 차원의 질서로 하향 조정하려는 보조성을 지향하는지에 따라 일방/동등. 공동체 구성원들이 상위층 더 큰 체제로 공동체의 외연을 확대하거나. 반대로 하위층 더 작은 체제로 공동체 내부를 결속하는지에 따라 통합/분리. 이육연, “연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로,” 『미국학』, 41권 1호, (2018), p.104. 예를 들어 외연 확대, 보조성 지향이 공동체 구성원들의 의지라면, 즉 더 큰 규모의 공동체로 외연 확대에 동의하는 동시에 상층위에 소재한 더 큰 규모의 공동체가 하층위에 소재한 더 작은 규모의 공동체의 기능을 저해하거나 심지어 방해하지 않도록 규정하는 보조성을 강조한다면, 동등 통합을 예측할 수 있다.



[그림 1-3-2] 남북한 관계의 유형

출처: 김학노(2018), p.31, <그림 2>.

## 2 미래전망과 미래선호의 탐색

본 연구가 제시하는 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스의 차별성은 첫째로 한반도의 중장기 미래전망과 미래선호 탐색연구에 바탕한다는 점이다. 본 연구가 중장기적 미래의 시야에서 한반도 연합적 거버넌스를 평화와 번영의 문제를 다루는 전략으로 제시하는 것은 2050년 시점의 한반도의 ‘가능미래’에 대한 2022년 국회미래연구원의 미래전망 연구결과와 2037년 시점의 한반도 ‘선호미래’에 질적 연구결과에 기반한다.<sup>24)</sup>

한반도 미래전략을 구성하는 객관적 근거로서 중장기 미래전망과 미래선호를 활용하는 의미는 다음과 같다.

우선 국회미래연구원의 중장기 미래전망은 30여 년 앞의 2050년을 기준으로 한반도 미래에 대한 영역별 전망 질문을 던지고 이에 대한 전망 모델을 구축, 난수 시뮬레이션을 통해 나온 전망치를 바탕으로 2050년 전망 미래의 베이스라인(baseline)을 확인하고 그를 기준으로 최선/최악의 양극단 시나리오를 함께 구성한다. 여기서 전망 모델은 해당 영역에서 설정한 전망 질문과 관련된 변수들을 선정하고 이들 변수의 상호동학을 고려한 인

24) 박성원 외, 『대한민국 미래전망 연구』(국회미래연구원, 2022); 박성원 외, 『미래정책의 국민선호 연구』(국회미래연구원, 2022).

과지도 작성을 바탕으로 구축한다. 전망 모델의 난수 시뮬레이션 결과, 2050년 한반도 미래에 대한 전망 질문인 “우리는 공동번영하는 한반도에서 살게 될까? 갈등과 격차가 늘어난 한반도에서 살게 될까?” 관련 전망은 2020년부터 30년간 꾸준히 감소하는 트렌드를 보였다(2장 참고). 본 연구는 이 결과를 2050년 한반도의 ‘가능미래’의 추세를 보여주는 결과로 참조한다.

동시에 본 연구는 중장기적 관점에서 가능한 미래의 폭과 함께 한국사회의 구성원들이 바람직하다고 보고, 도래하기를 선호하는 한반도의 ‘선호미래’를 함께 제시한다. 한반도에서 살아가는 시민들의 미래선호에 바탕해 구성하는 ‘선호미래’와 관련해, 본 연구는 특히 미래세대의 미래선호에 초점을 맞춰 탐색했다. 본 연구는 청년세대(20-30대)가 15년 뒤인 2037년의 한반도 미래상에 대해 어떻게 상상하고 어떤 미래가 바람직하다고 선호하는지를 초점그룹인터뷰(Focus Group Interview, FGI) 방법을 활용해 조사했다. 또한 청년세대 FGI에서는 한국사회에 정착해 살아가는 탈북 청년들을 한반도 미래대화에 포함함으로써 기존의 통일의식조사 등에서 거의 대표, 재현되지 않은 목소리를 폭넓게 반영하도록 했다.

본 연구는 상기한 ‘가능미래’ 전망 결과와 미래세대의 ‘선호미래’ 결과에 바탕해, 한반도 연합적 거버넌스 전략이 ‘가능미래’와 ‘선호미래’ 사이의 간극에 대응하는 능동적 미래 전략으로서 필수적이라고 주장한다. 본 연구의 한반도 연합적 거버넌스 전략은 ‘공동번영’에 대한 부정적인 장기 전망 속에서 객관적이고 현실적인 미래전략으로서 향후 한반도에서 어떻게 공존을 정의하고 다양한 영역별로 실현가능한 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가를 탐색했다. 또한 한반도 연합적 거버넌스 전략은 미래상이 실현에 있어 가장 영향을 크게 받게 될 미래세대를 미래전략 구상을 위한 미래대화에 참여시키고 특히 미래세대 내부의 이질성에 주목해 탈북 청년들의 선호도 반영함으로써, 미래전략 구상 과정에서 ‘한반도 미래대화’라는 일종의 숙의민주주의형 공간을 실험했다는 의의가 있다. 이는 향후 장기적 관점이 평화구축 거버넌스에서 유의미한 정책적 모델이 될 수 있다고 본다.

### 3 유럽연합 연합적 거버넌스의 비교적 시각

두 번째로 본 연구의 차별성은 연합적 거버넌스의 중요한 참조 모델로서 유럽연합 연합적 거버넌스의 역사적 경로 및 현 상황을 정책영역별로 광범위하게 고찰했다는 점이다. 유럽연합의 연합적 거버넌스는 2차 대전 이후 국제질서에서 전쟁의 재발을 막고 지속가능한 평화와 공동의 발전을 담보하기 위해 장기간 점진적으로 시도된 통합 사례로서 초창기부터 정부간주의적 협력뿐 아니라 초국가주의적 통합의 구조적 설계가 병행된, 연합적 거버넌스를 이해하는 데 매우 중요한 모델이다.

역사적으로 유럽통합이 걸어온 경로를 고려해 유럽통합의 연합적 거버넌스를 그 자체의 특수한 성격(sui generis)을 가진 사례로서 한반도에의 적용 가능성에 대한 회의를 제기할 수도 있으나, 유럽통합의 장기적 과정에서 추출할 수 있는 연합적 거버넌스의 조건, 이행 과정에 직면한 딜레마와 해법 등을 숙고하는 것은 지속가능한 평화구축과 공동번영을 모색하는 동아시아, 한반도 맥락에 중요한 참조를 제공한다. 차별적인 역사적 맥락을 중요시한다면 오히려 유럽의 다중심적이고 중첩적인 공동체들의 발전, 통합의 심화와 확대과정을 면밀히 탐색함으로써 유럽이 돌파해야했던 난제들과 극복 과정, 그 성공과 한계로부터 우리의 맥락에서 우리가 맞닥뜨리는 문제를 보다 창조적 방식으로 풀어가는 데 참조하는 것이 필요하다.

본 연구는 유럽통합의 경험을 참조하는 데서 역사적 통합의 경로에 대한 전체적 조망으로부터 유럽연합의 연합적 거버넌스의 핵심적 특징으로 통합 초기부터 다양한 정책영역별로 ‘차별화된 통합’이 구축되어왔다는 점에 주목한다(3장 1절). 전후 1950년대 유럽통합의 초창기 공동체들의 형성으로부터 1990년대의 심화와 2000년대 이후 확대 과정에서 유럽연합의 연합적 거버넌스를 형성하는 중요한 원칙, 내용으로서 영역별, 단계별 차별화된 통합의 진행은 특히 한반도 통합과정에 유럽연합의 경험을 적용하려했던 국내 기존 연구들에서 주목되지 못했던 부분이다.<sup>25)</sup> 그러나 유럽연합 연합적 거버넌스의 심화와 확대가 가능할 수 있었던 조건이자 위기 때마다 유럽통합의 거버넌스의 이탈과 불안정성

25) 유일하게 구갑우 외의 연구가 유럽연합 연합적 거버넌스의 경험에 입각해 한반도 연합적 거버넌스의 제도를 구체적으로 디자인하는 과정에서 정책영역별 고려가 필수적이라는 점을 강조했지만, 해당 연구의 초점은 한반도 연합적 거버넌스의 전반적 제도의 골격을 구축하는 데 있었다는 점에서 정책영역별 거버넌스를 다루지는 않았다. 한반도 연합적 거버넌스의 제도적 설계는 유럽연합 연합적 거버넌스의 경로를 참조해, 코리아 상임위원회, 코리아 등을 포괄하는 광범한 제도적 장치들을 제시했다. 구갑우 외(2019).

의 근원이 되는 영역별, 단계별 통합의 차별화의 문제는 유럽연합 연합적 거버넌스를 이해하고 한반도 연합적 거버넌스에 대한 교훈을 도출하는 데 필수적인 주제이다.

예를 들어 기후위기 대응, 팬데믹의 충격 이후 보건의료 영역에서의 유럽연합의 연합적 거버넌스는 전통적 갈등/협력의 정책영역인 안보, 경제, 사회문화 등을 넘어서서 중요하게 부상한 새로운 의제, 정책영역에 대한 한반도 차원의 대응을 구축하는 데도 중요한 의미를 갖는다. 러시아가 개전한 우크라이나 전쟁 이후 탈냉전 유럽의 공동안보 거버넌스가 위기에 봉착했으나 장기간에 걸쳐 진화해온 접경협력 등 통합유럽의 정체성의 발전이 유럽연합 연합적 거버넌스를 지지하는 측면을 고려할 때 다양한 영역별로 다른 속도, 다른 심도를 보이며 변화해온 과정, 현 상태를 조명하는 것은 중요하다. 본 연구는 이러한 ‘차별화된 통합’에 따라 진화해온 유럽연합 연합적 거버넌스를 주요 정책영역별로 검토하면서 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의를 도출한다.

#### 4 한반도 연합적 거버넌스의 정책영역별 구상

마지막으로 본 연구의 차별성은 한반도 연합적 거버넌스 전략을 구성하는 데 있어 상기한 유럽연합 연합적 거버넌스의 심화와 확대 과정을 참조해, 주요 정책영역별로 다양한 거버넌스를 설계했다는 점이다. 한반도 연합적 거버넌스 전략을 구상하면서 한반도 연합적 거버넌스가 정책영역에 따라 다른 진행의 속도, 깊이, 순서를 가질 것이라고 보고 영역별로 미래 거버넌스의 내용, 조건, 경로를 구상한 점은 본 연구의 가장 핵심적인 주장이자 결론이다.

본 연구의 참여연구진은 다방면의 영역별 전문가들로 포괄적으로 구성해, 유럽통합과 한반도의 비교적 관점에서 주기적으로 대화하며 각 영역과 전체적 차원에서의 분리/통합, 협력/갈등의 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가 탐색했다. 미래전략을 구상하는 데 있어서 핵심적인 것이 미래 연구자들 사이의 쉽지는 대화를 통해 다양한 미래의 가능성과 선호를 이해하는 과정이라고 한다면, 본 공동연구는 그 자체로 일종의 한반도(와 유럽)을 주제로 한 생산적인 미래대화를 실험한 것으로 평가할 수 있다.

유럽연합과 한반도 연구진들은 유럽연합 연합적 거버넌스로부터 한반도 사례에의 함의를 논의하고 한반도 연합적 거버넌스를 정책영역별로 구성하면서 한반도 맥락에서 ‘가

능미래’, ‘선호미래’에 대한 협의를 지속해서 발전시켰다. 전체 연구진이 포괄된 3-4회 비대면 회의뿐 아니라 중간보고를 겸한 양일간의 학술회의에서 공동연구진은 중장기 한반도의 ‘가능미래’와 관련된 2x2 시나리오에 대해 토론했다.<sup>26)</sup> 이 ‘가능미래’는 전문가 및 일반국민의 ‘선호미래’, 그리고 가장 우려되는 ‘회피미래’를 모두 포괄하는 스펙트럼으로서 미래전략 수립을 위해 가장 기본적인 기준선이라 할 수 있다. 본 연구는 국회미래연구원의 <대한민국 미래전망 연구> 한반도 공동변영 관련 전망치를 장기적 추세로서 참고하면서, 남북관계의 미래를 결정하는 핵심 변화동인에 따른 시나리오 전망(공동연구진)에 근거해 한반도의 ‘가능미래’를 논의한다.

‘가능미래’의 복수적 가능성 속에서 본 연구는 한반도 연합적 거버넌스의 미래를 ‘선호미래’로서 지지하고 주장한다. 또한 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스가 안보, 법제도, 경제협력, SDGs, 보건의료, 복지, 교통, 해양, 접경협력, 기후위기, 언어, 블록체인 등에 걸쳐 차별화된 속도, 범위로 진행될 것이라고 보고 이러한 다양한 영역의 거버넌스를 중첩적으로 상정함으로써, 본 연구는 현실적으로 어떻게 한반도에서 평화, 발전을 위한 공존/통합의 시도들을 추진할 것인가에 대한 대안을 제공한다. 유럽연합 연합적 거버넌스의 경험에서 드러난 바 다양한 영역별로 수직적, 수평적 통합이 심화, 확대되는 과정에서 하위 정치단위와 중앙 사이의 끊임없는 조정, 균형의 과정에서 어떤 문제에 직면했고 후퇴, 답보 혹은 개선의 과정을 걸어왔는지를 참조하면서 이러한 다중심의 거버넌스를 한반도 차원에서 점진적으로 발전시키는 경로들을 숙고한 것이 본 연구의 중요한 기여라고 할 수 있다.

이러한 다중심적 거버넌스를 구상하면서 본 연구는 국가 주권의 일정한 양도와 직결된 전통적 정책영역인 안보, 경험, 법제도적 쟁점 뿐 아니라 최근 한반도 차원의 공동대응이 필수적인, 혹은 공동의 정체성을 촉진시킬 것이라 기대되는 정책영역인 보건의료, 기후위기, 블록체인 등을 포괄했다. 더욱이 한반도 연합적 거버넌스에 있어 정부간주의 협력과 함께 개별 하위단위를 넘어서는 초경적인 사고를 할 수 있는 정체성 측면에서 중요한 언어, 접경협력, SDGs 등도 포괄했다.

전쟁 재발의 방지와 평화의 지속이라는 분리, 분열의 위험에 대한 대응이라는 동기, 외부의 공동의 적의 존재에 맞선 규합이라는 유럽연합의 경험에서 보듯 최소한의 상호위협

26) 토론 결과를 바탕으로 한 2x2 시나리오는 3장 1절 한반도 연합적 거버넌스 총론을 참고.

제거와 신뢰구축이 필수적이고 이러한 안보·군사적 영역의 선차성은 특히 한반도 평화과정의 반복되는 교착의 경험에 비추어 중요하게 고려해야 할 조건이다. 동시에 제도화를 통한 평화, 통합의 진전의 측면과 함께, 중앙이 중심이 되는 하향식의 접근 바깥의 다양한 경제, 사회문화적 접촉, 교류협력, 특히 시민사회의 역할은 장기간의 점진적 과정을 통해 영역별 차별화된 통합의 전개와 연계, 동화를 이해하는 데 중요하다.



## 제4절

## 장별 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스를 제시하면서 주요 정책영역별로 한반도 연합적 거버넌스의 구성을 탐색한다. 보고서의 구성은 다음과 같다.

1장 서론에서는 왜 한반도 중장기 미래전략으로 한반도 연합적 거버넌스를 논의하는가 그 정의와 문제의식을 다룬다.

2장에서는 한반도 중장기 미래에 대한 미래전망 결과와 함께 미래선호에 초점을 맞춰 미래세대에 해당하는 2030 청년들과의 한반도 미래대화 결과를 제시하고 한반도 연합적 거버넌스 전략의 필요성을 도출한다.

3장에서는 역사적으로 영역별로 다양한 통합의 공동체들이 중첩되어 장기적, 점진적으로 통합의 범위와 깊이를 심화해온 유럽연합의 연합적 거버넌스를 분석한다. 유럽연합 연합적 거버넌스에 대한 이론적 평가로부터 유럽연합 내 노르딕 공동체, 벨기에의 사례를 통한 다양한 역사적 경로에 대한 분석과 함께, 안보, 화폐금융, 사회통합, 접경협력, 기후위기, 보건의료/팬데믹의 주요 정책영역별로 진화해온 유럽연합의 연합적 거버넌스를 검토한다.

4장에서는 한반도 연합적 거버넌스 탐색을 위한 총론(및 안보 영역)을 시작으로 한반도 연합적 거버넌스 구성을 위한 법제도적 쟁점에 대한 평가에 이어 한반도 연합적 거버넌스와 관련된 남북관계의 실험이라 할 개성공업지구, 직통전화와 남북 공동연락사무소를 회고한다. 아울러 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 구축을 SDGs, 보건의료, 복지, 교통, 해양, 접경협력(비인간 행위자 포함), 기후위기, 언어, 블록체인을 포괄하는 주요 정책영역별로 제시한다.

5장 결론은 한반도 연합적 거버넌스 구상을 요약 정리하고 그 의의와 한계, 한반도 연합적 거버넌스 전략에서 국회의 역할을 다룬다.



## 제2장

### 미래세대와의 한반도 미래대화와 한반도 연합적 거버넌스

---

제1절 미래연구의 방법론: 가능미래, 선호미래, 정책미래

제2절 미래세대와의 한반도 미래대화: 설계와 수행

제3절 미래세대의 선호미래와 한반도 연합적 거버넌스의 필요성



## 제 1 절

# 미래연구의 방법론: 가능미래, 선호미래, 정책미래

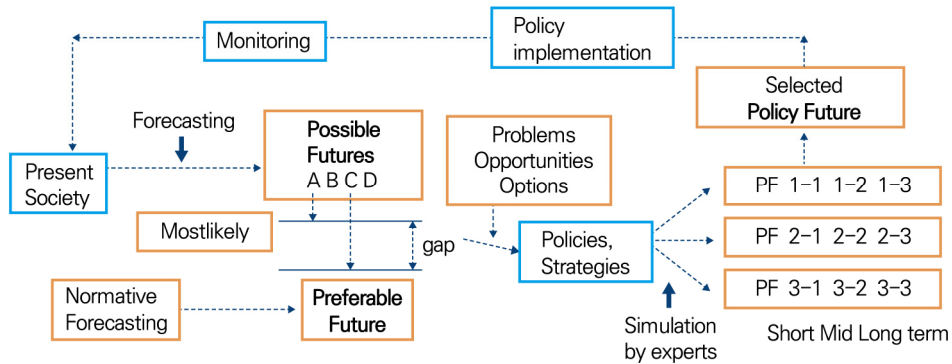
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스: 가능미래, 선호미래, 정책미래

본 연구는 미래전략을 통해 도달하는 ‘정책미래’를 가능한 시나리오 탐색만으로서가 아니라 다층적 수준의 행위자들의 다양한 미래선호들의 상호작용, 정치적 과정에 따라 구성되는 결과로 이해한다. 중장기 미래전략은 ‘가능미래’의 시나리오들과 구성원 개인들이 바람직하다고 생각하는 ‘선호미래’들의 격차를 좁혀가기 위한 정책대안들을 준비하고 이행함으로써 정책미래를 예비하는 방편이다.<sup>27)</sup> 가능미래 시나리오들은 누군가에게 회피하기 싫은 미래일 수 있고 누군가가 더 소외되고 배제되는 미래일 수 있다. 정치단위, 개별 행위자들이 이러한 가능미래 시나리오들이 초래할 수 있는 문제, 위험, 기회, 대안들에 대해 발언, 개입함으로써 이를 반영하는 미래 정책결정 및 전략 수립과 이행, 그리고 모니터링의 순환이 만들어질 때 해당 사회는 보다 많은 이들이 대표되는 미래에 가까워진다고 볼 수 있을 것이다. 한국을 포함한 한반도 사회의 개인, 집단들의 가능미래, 선호미래 조사를 바탕으로 다양한 사람들이 고려하는 가능미래와 선호미래의 ‘격차’를 줄여나가는 미래전략의 결과로서 정책미래를 추구함으로써 본 연구는 국가 단위를 넘어서 사람들, 시민들에 초점을 맞춘 미래연구, 미래전략을 제안한다.

27) 박성원, “미래를 탐색하는 틀과 목적,” 국회미래연구원 미래전망 내부 세미나 발표자료(2022.2.8.). p.6.

NAFI, Connecting Futures Studies to Policies



(Reference: Wood & christakis, 1984 참고해서 NAFI에 맞게 변형)

[그림 2-1-1] 미래 예측과 선호 미래 실현의 과정

출처: 박성원, “미래를 탐색하는 틀과 목적,” 국회미래연구원 미래전망 내부 세미나 발표자료(2022.2.8.). p.6.

본 연구는 가능미래-선호미래 사이에 존재하는 문제, 기회, 선택지 등을 분석하고 정책적 접근을 취하는 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스를 탐색한다. 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스를 논하기 위해서는 한반도 통합과 관련된 가능미래들을 고려하고, 그에 대한 구성원들의 선호미래를 파악할 필요가 있다.

## 가. 가능미래

### 1) 한반도의 가능미래: 접근들

우선 한반도 통합의 관점에서 가능미래들을 생각해보자. 가능미래 전망과 관련해서는 일부 기존 연구에서 시나리오 플래닝 기법 등을 사용해 향후 5-10년의 남북한 미래를 전망한 기존 연구가 존재한다.<sup>28)</sup> 대표적으로 통일연구원의 <남북관계 2030> 정책연구는 시나리오 플래닝 기법을 이용해 남북관계를 결정하는데 영향을 미치는 핵심변화동인을 미중관계 변화, 비핵화 여부로 뽑아내고 그 조합에 따른 4가지 2030년 시나리오를 도출했

28) KAIST 문술미래전략대학원(2018); 경남대 극동문제연구소(편)(2015); 김갑식 외(2016); 박재규 외(2019); 신종호 외(2018); 김상기 외(2021).

다. 29) 국내 국제정치, 남북관계, 북한정치 전문가 집단들의 자문을 병행해 구조적 변화동인을 추출하고 돌발변수를 고려하는 이러한 시나리오 작업은 가능미래의 다양성에 대한 생각을 좀 더 체계화하는 데 도움이 된다. 대체적으로 남북관계 전망이 연례 평가 및 차년 전망의 매우 단기적 전망을 제시하거나 행정부 교체를 전후로 행정부 임기 단위로 이뤄지는 것을 감안하면, 이러한 중장기 관점의 시도는 수가 적지만 의미가 있다고 볼 수 있다.

한편 통합의 가능미래와 관련해서 다른 비교사례들을 활용한 유형화를 시도할 수도 있다. 이러한 공식적 차원의 비교적 관점은 한반도의 미래에 대한 시나리오 작업에서 가능한 수를 고려하는 데 도움을 준다. 1989/90년 ‘전환’기 양독일 내부에서 다양한 국가연합 안들이 경쟁했지만 유럽 탈냉전의 급격한 정치적 지형 변화 속에서 동독이 서독으로 흡수통일된 독일 사례를 포함해, 비평화적 방식에 의한 통일(베트남), 상호 적대적인 상태에서의 영토적 분리, 사회적 교류협력이 활발한 상태에서의 평화공존, 하위 정치공동체 및 개별 단위의 동등성, 자율성이 존중되는 평화적 통합 등의 시나리오들을 상상할 수 있다.

다른 한편 인구, 환경, 에너지, 문화, 과학기술 등 다른 영역별 변화의 동력이 각기 다르게 작용해 형성된 미래 시나리오들을 고려한다면, 30) 가능미래 시나리오들의 폭은 훨씬 다양할 수 있고 이러한 미래상들에서 남북관계의 문제의식, 우리의 선호미래, 가용자원 및 전략구성은 달라질 수 있다.

또한 남북한 통합의 가능한 미래의 범위를 고려하는 데서 과거 15년 한반도의 통합이 어떻게 전개되었는지 그 패턴을 파악함으로써 향후 15년의 미래에 대한 기초적 방향을 설정할 수도 있을 것이다. 이러한 통시적 관점에서 가능미래 시나리오의 비교항을 생각하는 방식에서는 대표적으로 서울대 통일평화연구원 <남북통합지수>를 고려할 수 있다. <남북통합지수>는 남북한 간 관계, 제도적 통합과 의식 통합을 포괄하는 사회통합의 관점에서 장기간 시계열적 추이를 보여주는 자료로 한반도 미래 전망을 위해 객관적이고 비교가능한 지표를 제공한다. 31) 남북통합지수는 관계적 통합(270점), 제도적 통합(480점)을 합친 구조통합지수(750점)와 의식통합지수(250점)의 총합으로 구성되며 영역별로는 경제(330점), 정치(330점), 사회문화(340점) 세 영역의 총합으로 이뤄진다. 총 1000점

29) 김갑식 외, 『남북관계 2030』 (서울: 통일연구원, 2019).

30) 박석원, “미래학자가 예측한 ‘2045년, 4가지 미래’, 『동아일보』 2015.11.4.

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20151104/74595573/1>(검색일: 2022.11.21.)

31) 박명규 외, 『남북통합지수 개발을 위한 기초연구』 (서울대 통일평화연구원, 2007); 김병연 외(2009); “남북통합지수 개발”, 서울대학교 통일평화연구소 2008년 하반기 뉴스레터, (2008).



으로 구성된 남북통합지수는 통합의 백분율과 함께 통합을 정의하는 수준에 따른 총 11개의 단계에 대한 평가를 제공한다.

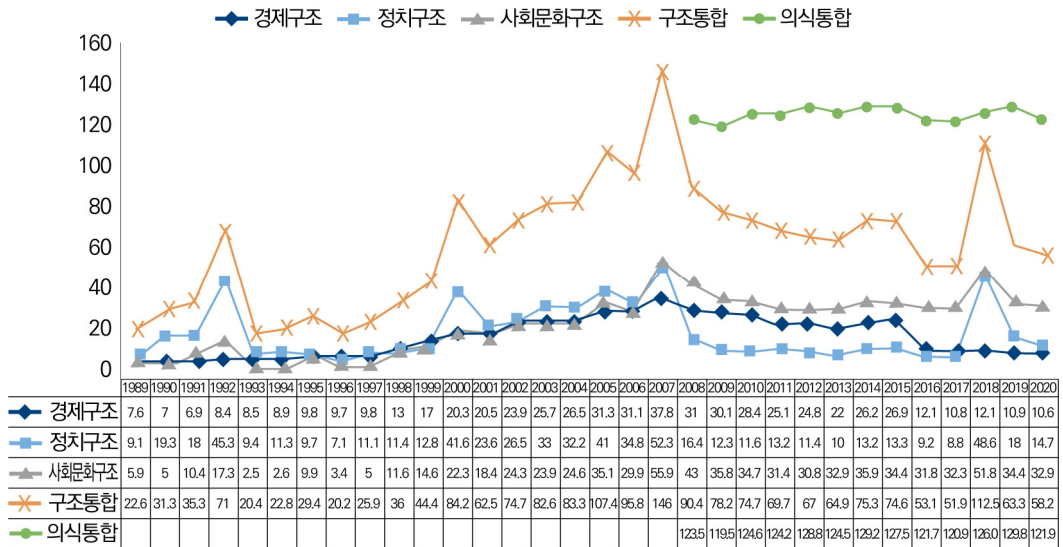
[표 2-1-1] 남북통합지수 단계 설정

단계	내용	통합 과정
0단계	통합이 거의 이루어지지 않은 단계로서 교류나 접촉, 회담이 거의 없거나 있더라도 미미한 단계	남북한의 접촉·교류기
1단계		
2단계		
3단계	매개적 제도가 수립되었지만 위임적 제도는 수립되지 않은 단계	협력도약기
4단계		
5단계		
6단계	공동의 위임적 제도와 법이 수립되어 이들의 작동 범위가 점차 넓어지는 시기	남북연합기
7단계		
8단계		
9단계	실질적인 통합이 완성되는 단계	통일완성기
10단계		

출처: 김병연 외(2009).

남북통합지수의 단계 설정은 한반도 사회통합의 관점에서 바라본 일종의 가능미래의 유형이라 볼 수도 있을 것이다. 다만 통합지수의 단계 설정에서는 음의 영역, 혹은 분리의 수준은 존재하지 않는다는 점에서 거의 관계의 진전이 없거나 심지어 적대적인 관계가 강화되어도 0단계의 접촉·교류기일 수 있다는 한계가 있다.





[그림 2-1-2] 영역별 남북통합지수 1989-2020년

출처: 서울대 통일평화연구원, 『남북통합지수 2021』, 서울대 통일평화연구원, (2021), p.11.

[그림 2-1-2] 영역별 남북통합지수 추이에 따르면, 2007-2020년까지 지난 15년의 남북한 구조통합지수(750점)는 2007년 146점으로 최고치를 갱신한 이후, 2008년 90.4점으로 대폭 하락해 2010년 중반까지 60-70점대를 유지했다. 2016년과 2017년에는 50점대 초반으로 크게 하락했으나, 2018년에는 112.5점으로 크게 반등했고, 2019년부터 63.3점, 2020년 58.2점으로 다시 하락했다. 1989년부터로 확장해 추이를 보면, 남북한 간 기본합의서를 채택한 1992년 71점을 기록한 외에는 20-30점대를 유지하던 데서 1999년 44.4점 이후 남북 첫 공동정상회담을 가진 2000년 구조통합지수는 84.2점으로 처음으로 최고치를 갱신했다. 이후 소폭 등락을 보이다 2005년 처음으로 100점을 넘은 이후 2007년까지 증가세를 보였다.

과거 15년의 구조통합지수는 연구가 분석한 1989년 이후부터 남북통합지수가 정점을 찍은 시점인 2007년 이후의 하락세, 2018년 잠시 반등했다가 다시 하락하는 추이에 해당한다. 2008년 행정부 교체 이후 2010년 5.24 조치, 2011년 연평도 사건 등을 겪으며 하락세가 심화되었고 2014년 인천 아시안게임에 황병서, 최룡해, 김양건 등 최고위급 '3인방' 방문 등으로 잠시 반등했으나 2016년 개성공업지구 중단, 핵·미사일 위기로 하락세를 강화했다. 2018년 평화프로세스 진전으로 급반등했으나 2019년 하노이 회담의 실

패 이후 다시 하락했다.

의식통합지수(250점)는 조사를 시작한 2007년 이후 2008년 결과부터 지수에 편입되었는데, 2010년 124.6점으로 처음 120점대에 진입한 이후 소폭 등락을 보이다 2016-2017년 각각 121.7점, 120.9점으로 120점대 초반에 근접하게 하락했다가 2018-2019년 한반도 정세 개선에 따른 기대감으로 상승하는 추세를 보였지만, 2020년에는 다시 121.9점으로 하락했다.

결론적으로 남북통합지수에 따른 통합 단계는 2007년 3단계에 올라선 직후 하락해 경제, 정치, 사회문화 모든 영역에서 1-2단계에 머무르며 회복을 하지 못하고 있다. 남북통합은 각 영역 교류협력의 관계 축적과 함께 공동의 위임적 제도가 존재할 때 다음 단계의 통합으로 상승할 수 있다. 가능미래와 관련해서는 접촉, 협력을 촉진하는 매개적 제도와 남북한이 일부 권력을 양도해 형성한 위임적 제도 여부에 따라 다양한 시나리오가 가능하다.

한편 경제, 사회문화, 정치 영역별 통합률은 2007년 사회문화>정치>경제영역, 2008-2017년 간 사회문화>경제>정치 순서로 높게 나타나다가 2018년 정치영역 통합률의 가파른 증가로 정치영역이 경제영역보다 높은 통합률을 기록했으나 2020년 다시 기존의 패턴을 회복했다. 과거 15년의 남북통합지수 추이는 그 이전의 15년과 비교해 2018년을 제외하고 사회문화 통합률이 높게 나타났고 정치 영역이 가장 낮은 수준의 통합률을 보였다. 2010년대 중반까지 상대적으로 높은 사회문화의 통합 정도에도 불구하고 정치영역이 하락을 주도한 것은 영역별 확산이 결코 쉽지 않은 문제임을 확인하게 한다.

## 2) 국회미래연구원의 <대한민국 미래전망 연구>: 한반도 공동번영 미래전망<sup>32)</sup>

2022년 국회미래연구원의 <대한민국 미래전망 연구>는 한반도 공동번영의 미래질문과 관련해 다음을 제기한다. 우리는 공동번영하는 한반도에서 살게 될까? 갈등과 격차가 늘어난 한반도에서 살게 될까? 분단 이후 77년, 정전 이후 69년이 지난 2022년 한반도로부터 30여 년 후 2050년, 이 공간의 미래가 어떤 모습일까에 대한 질문은 전쟁/평화, 협력/갈등, 공동번영/격차증대 등과 관련된 세부 질문을 포함한다. 현재의 갈등, 불신의 경관이 유지, 강화되어있을 것인가, 혹은 현재의

32) 본 소절은 『대한민국 미래전망 연구』(국회미래연구원, 2022)에서 한반도 공동번영 전망을 분석한 4장 3절 2.의 내용을 요약, 수정한 것이다.

경계를 유지하면서 협력의 축적과 함께 평화의 제도들이 자리를 잡아갈 것인가, 혹은 어느 한 편으로의 통합이 진행되어 내부의 불균등에 따른 다양한 갈등이 산발하고 있을 것인가, 혹은 개별 단위들의 자율성, 다양성이 존중되는 원칙 하에서 기존 경계의 통합과 공동번영이 추구하고 있을 것인가?

이러한 미래질문들에 대답하기 위해 미래전망은 한반도 공동번영을 전망하는 주요 변화 동인으로서 다음의 네 가지를 고려한다. 한반도 공동번영의 경로는 크게 1) 남북한 교류협력, 2) 남북한 체제의 안정성 및 국제사회 지위, 3) 핵과 재래식 전력을 포함한 남북한 군비경쟁, 4) 남북한 주민들의 평화·통합에 대한 인식 네 가지 동인의 영향을 받는다고 가정한다.

#### 가) 남북한 교류협력

남북한 교류협력은 초보적 수준에서부터 정치·경제·사회·문화 전반 영역에 걸쳐 진행될 수 있다. 다양한 영역의 교류협력은 상호호혜적 관계 및 신뢰 증진에 기여 가능하다는 점에서 공동번영으로의 경로에 기초적인 조건으로 작용한다. 통합에 대한 국제정치이론의 주요 접근법 중 하나인 기능주의적 시각에 따르면, 하위정치(low politics) 분야의 사회, 경제, 문화적 교류협력의 축적과 확산은 점진적으로 상위정치(high politics)에 해당하는 정치, 군사적 협력 및 신뢰구축을 도출할 수 있다. 특히 유럽의 탈냉전 경험, 장기적 유럽통합의 과정은 기능주의 접근의 대표적 사례로 동아시아, 한반도의 평화, 통합의 중요한 참조로 활용되었다. 한편 제반 영역의 남북한 교류협력은 국제기구, NGO 등 국제사회의 대북지원과 보완 혹은 경쟁적 관계에 놓일 수 있으며, 특히 남북한 교류협력 중 경제교역은 북중교역과 경쟁적 관계일 수 있다.

#### 나) 남북한 체제 안정성 및 국제사회에서의 지위

남북한 공동번영의 동인으로서 남북한 체제의 존립과 안정, 국제사회 내 지위/관계도 중요한 고려 대상이다. 한국의 경우 국제사회에 대한 개방, 참여 정도, 국내정치, 경제적 상황에서 체제적 위협 요소가 상대적으로 적지만 향후 세계경제 변동과 맞물린 경제침체나 사회적 불안정 요소를 고려할 수 있다. 북한은 경제적 상황, 국제사회 인정 및 교류·지원, 정치적 정당화 등의 요인을 체제 안정성 측면에서 고려할 필요가 있다. 공동번영의 전망에서 남북한 각각의 안정성, 남북한이 국제사회 내 어떤 지위, 관계를 점하는가의 문제

는 양자의 (평화적/갈등적) 공존 혹은 분립의 양상을 결정하는 중요한 조건이다. 한편 북한의 국제사회에서의 지위/관계에는 남북한 교류협력 외 중국의 인정 및 교역관계, 국제사회의 인도적 지원 및 협력이 영향을 줄 수 있다.

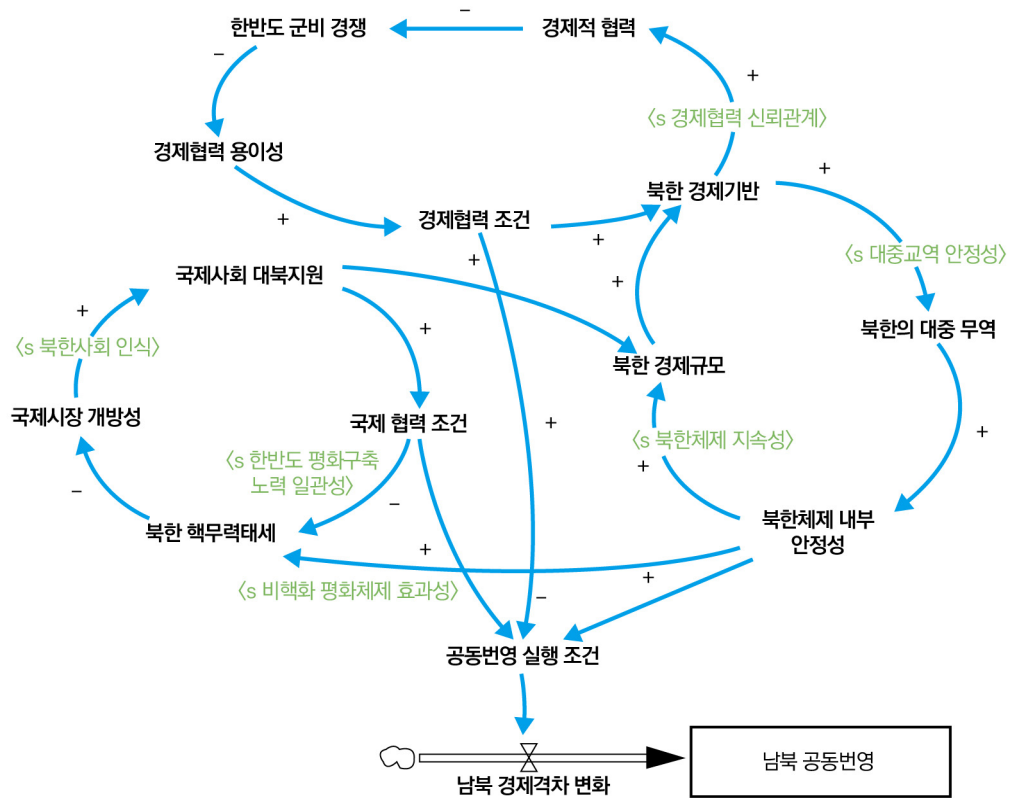
#### 다) 핵과 재래식 전력을 포함한 남북한 군비경쟁

남북한 공동변영의 핵심 조건으로서 최소한의 군사·안보적 위협요인의 상호 제거가 필수적이며 궁극적으로 한반도 안보딜레마(security dilemma) 해결을 위한 제도적 장치의 구축이 필요하다. 남북한의 재래식 및 핵전력 증강을 통한 군비경쟁, 안보딜레마 심화는 지속가능한 평화의 제도화, 평화구축을 침식한다. 북한 핵전력 고도화와 한국의 대응 군사력 강화는 의도하는 전쟁억지(deterrence) 효과 대신에 군비경쟁의 악순환에 따른 상호불신 및 공포, 의사소통의 실패 등으로 위기 고조, 확전으로 이어질 수도 있다. 더욱이 한반도를 넘어서는 동아시아 역내 군비경쟁 강화는 남북한 공동변영의 근본적 기반을 약화하는 방향으로 작용할 수 있다. 한편 북한 핵전력 고도화는 국제사회의 북한의 인정 및 교류지원, 국제시장에서 북한의 개방성과 부(-)의 관계를 가진다.

#### 라) 남북한 주민들의 평화·통합에 대한 인식

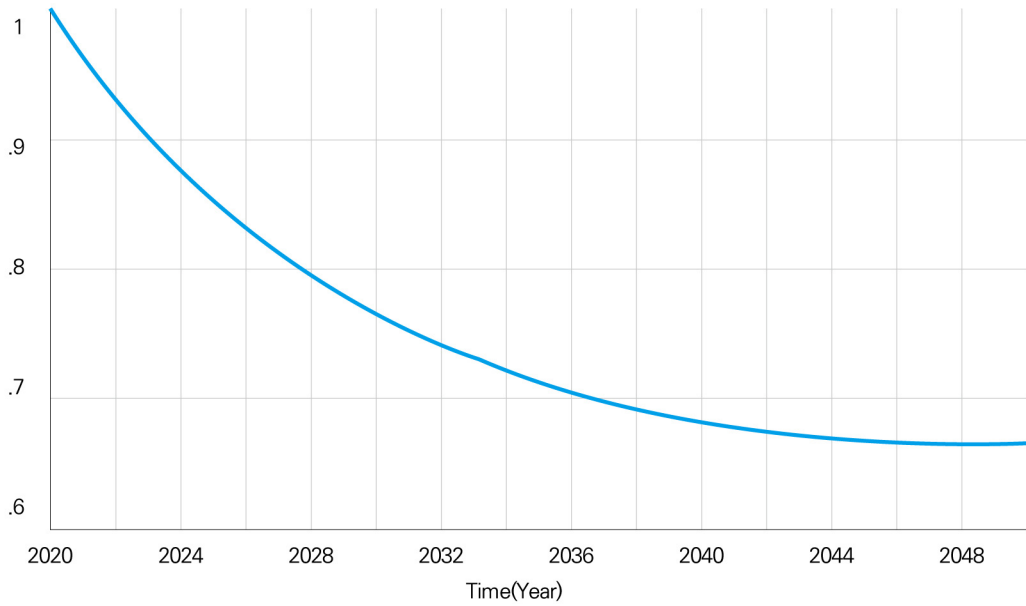
마지막으로 남북한 주민들의 한반도 평화·통합에 대한 인식은 남북한 교류협력, 군비경쟁 등에 영향을 미치는 변수로서 공동변영 전망에 포함되어야 한다. 한국의 경우 특히 1980년대 말 민주화 이후 한미동맹, 비핵화-평화체제, 대북 교류협력 등에 대한 국민들의 여론이 대북정책 지속과 변화에 갖는 중요성이 증가해왔다. 고질적인 진보/보수 간 남남갈등 뿐 아니라 최근에는 세대, 젠더에 따른 평화, 안보에 대한 인식, 신념 격차에 따른 갈등이 주목된다. 또한 한국의 다문화 사회로의 변화, 국내 탈북민 인구 증가에 따라 이질성, 다양성에 대한 포용, 공존과 관련된 인식 문제가 중요하게 대두되었다. 북한은 체제 성격상 주민들의 인식보다 리더십의 결정이 중요하게 작동하지만 최근 청년세대에 대한 사회주의애국주의 교양, '우리 국가제일주의'에 대한 선전과 더불어 강화되는 김정은 정권의 남한에 대한 대적 인식, 경계 강화에서 보듯, 대외·남북관계 악화 맥락에서 주민들에 대한 체제적 정당화를 활용하는 흐름도 존재한다. 한편 남북한 군비경쟁 심화, 남북한 체제 안정성 및 국제사회 지위는 역으로 남북한 주민들의 평화·통합 인식에 영향을 미친다.

국회미래연구원은 상기한 주요 동인을 바탕으로 2050년 남북한 공동번영 미래와 관련해 인과지도를 우선 작성, 이를 토대로 난수 시뮬레이션을 통해 30년 이후 전망치를 제시했다. 미래전망 인과지도는 미래질문과 관련된 해당 영역 전문가들과 난수 시뮬레이션 방법론 전문가의 협업을 통해 작성되었다. 한반도 공동번영에 이르는 경로를 직관적으로 볼 수 있도록 돕는 아래 인과지도(그림 2-1-3)에서, 한반도 공동번영은 ‘경제협력 효과성 신뢰관계’, ‘대중교역 안정성’, ‘북한사회 인식’, ‘북한체제 지속성’, ‘비핵화 평화체제 효과성’, ‘한반도 평화구축 노력 일관성’의 주요 변수들의 난수 시뮬레이션 결과로 이해할 수 있다.



[그림 2-1-3] 한반도 공동번영 전망 인과 지도

한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...



[그림 2-1-4] 한반도 공동번영 2050 미래전망

[표 2-1-2] 한반도 공동번영 주요 전망 결과치

5%의 불확실성 탐색	s 경제협력 효과성 신뢰관계	s 대중교역 안전성	s 북한사회 인식	s 북한체제 지속성	s 비핵화 평화체제 효과성	s 한반도 평화구축 노력 일관성	남북 공동번영 남북 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%

[그림 2-1-4]에서 보듯, 주요 변수 난수 시뮬레이션 결과를 종합한 2050년 한반도 전망에서 공동번영 가능성은 지속적으로 감소하는 추세를 나타낸다.

공동번영 전망에 중요한 영향을 미치는 주요 변수로는 우선 공동번영 가능성이 낮게 형성되는 worst-case 시나리오와 관련해, 대중교역 안정성, 북한체제 지속성을 고려할 수 있다. 상기 두 변수에서 baseline 대비 변화량(%)이 주목할 만하다는 점에서 공동번영 가능성 낮음의 시나리오에서 두 변수를 중요하게 검토할 필요가 있다. 먼저 북중교역의 안정성은 기본적으로 북한의 경제적 존립을 통한 체제 안정성을 뒷받침하지만, 남북한 상호 의존, 공동번영의 측면에서는 남북교역과 경쟁적 관계에 놓인다는 점에서 공동번영 전망에 부정적으로 작용할 것이다. 북중교역은 남북교역, 북일교역과 함께 탈냉전기 북한의 대외교역의 대부분을 구성하다가 2006년 북일교역 단절, 2016년 개성공단 폐쇄에 따른 남북교역 전면중단 이후 90% 이상의 비중을 차지할 정도로 증가했고, 대북제재 강화, 팬데믹 봉쇄로 급감했음에도 향후 재개가능성, 양국의 정치·이념적 밀착을 고려할 때 긍정적 추세가 예상된다.

북한체제 지속성의 경우, 남한 사회의 대북 인식, 국제사회 내 지위/인정, 국방력 강화를 통한 군비경쟁 등을 자극하는 기본요인이 된다는 점에서 공동번영 전망에 부정적으로 작용할 수 있다. 북한체제 지속성은 유엔제재, 팬데믹, 자연재해의 ‘삼중고’에도 불구하고 사실상 핵보유국 지위의 공고화, 체제 사회통제 및 이데올로기적 기제 강화, 중러와의 전략적 관계 심화를 바탕으로 긍정적 전망을 보인다.

공동번영 가능성이 높게 형성되는 best-case 시나리오와 관련해서는 북한사회 인식, 비핵화 평화체제 효과성, 한반도 평화구축 노력 일관성 변수를 중요하게 고려할 수 있다. 첫째, 공동번영 전망 개선에 있어 북한사회 인식이 부상한 결과는 현상유지가 아닌 변화로의 방향전환의 동력으로서 남북한 국내정치 중요성을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 상호공존 및 교류협력 진전, 평화구축에 대한 사회적 인식 강화는 공동번영 전망에 긍정적 기반을 제공할 것이다. 그러나 최근 남북한 주민 상호인식은 국가 경계에 대한 인식이 한층 강화된 측면을 보인다는 점에서 중장기적으로 통합과제에 대한 유보적 입장, 상호불신 및 적대가 증대될 가능성이 높다. 일방적 무력통일에 대한 공감대나 북한붕괴론과 같은 극단적 입장이 주류를 차지하지 않더라도 통합보다는 분리를 선호하는 정서가 늘어나는 현상은 2050년 한반도 공동번영 전망의 감소 추세와 상통한다.

둘째, 비핵화 평화체제 효과성은 경제발전을 위한 평화적 외부환경 조성의 중요성을 고려할 때 공동번영 가능성 높음 시나리오에서 주요 변수로 작용할 것이다. 전쟁이나 국지적 갈등고조, 위기심화 국면에서 안정적 번영을 기대할 수는 없다는 점에서 한반도의 정치·군사적 긴장을 해소하는 데 기여할 비핵화 평화체제 협상의 신뢰할 만한 진전은 공동번영에 긍정적 변수로 기능할 것이다. 마찬가지로 한반도 평화구축 노력의 일관성 여부도 경제·사회·문화를 포괄하는 공동번영에 긍정적인 안보환경을 제공할 것이다. 그러나 최근 북한 핵·미사일 전력의 고도화 및 법제화, 첨단무기체계를 포함한 한국의 국방력의 질적, 양적 강화 및 한미일동맹의 결속 심화는 한반도와 역내 군비경쟁을 고조시킨다는 점에서 2050년 공동번영 전망에 부정적으로 작용한다.

종합하면, best-case 시나리오의 주요 변수들에 해당하는 북한사회 인식, 한반도 평화구축 노력 일관성, 비핵화 평화체제 효과성에 대해서는 긍정적 요소를 찾기 어려운 반면 worst-case 시나리오 변수들인 대중교역 안정성, 북한체제 지속성과 관련된 긍정적 전망이 우세하다는 점에서 2050년 공동번영은 감소 추세를 보인다고 해석할 수 있다.<sup>33)</sup>

## 나. 선호미래

가능미래는 일어날 가능성이 있는 시나리오들로 복수의 다양성을 가진다. 한편 이러한 가능미래의 범위 안에서 해당 사회의 구성원, 집단들이 바라는, 바람직하다고 기대하는 미래가 선호미래이다. 본 연구의 초점은 한반도의 가능미래에 대한 다양한 구성원들의 선호미래, 그리고 이러한 선호미래에 다다를 수 있는 미래전략에 있다. 가능미래와 선호미래의 간극에 대응하면서 만들어낸 결과가 정책미래라고 할 때 미래연구와 정책화에서 중요하게 강조해야 할 것은 ‘미래선호’의 변화와 다양성이다. 복수의 ‘가능미래’ 시나리오들과 정치집단, 행위자들의 다양한 열망, 이해에 바탕한 ‘선호미래’들 사이에는 여러 간극

33) 한편 본 전망에서 정의하고 있는 공동번영 개념에 대해서는 상이한 접근, 시각을 취함에 따라 다른 해석으로 나아갈 수도 있을 것이다. 2050년 한반도 공동번영은 상식적으로 남북한 상호의존을 전제로 하는 우호협력, 궁극적인 통합을 지향하는 것으로 정의하고 있으나, 공동번영의 전망은 다양한 유형으로 나타날 수 있다. 예를 들어, 남북한 간 교류협력을 유지하는 평화공존, 남북한 간 경쟁적 관계에서 갈등의 고조와 소강 오가는 형태, 2국가 형태를 인정하고 제도화하는 분립, 각각의 경계의 강화된 상태에서 발전을 도모하면서 어느 한 편의 군사적 위협, 경제적 지배 시도에 따른 적대적 대응으로 비화되는 위협을 내포하는 경우 등이 있을 수 있다. 이렇게 공동번영의 정의를 달리한다면, 일례로 시뮬레이션 결과 공동번영 가능성 낮음 시나리오에서 북한체제 지속성 변수가 두드러지게 나온 것에 대해 다른 해석도 가능하다. 즉 공동번영을 상호 분립, 격차를 전제된 각각의 발전으로 정의한다면 북한체제 지속성은 공동번영에 대한 부정적 전망의 요인보다는 기본조건 정도로 분류할 수 있을 것이다.



이 존재할 수 있다. 선호미래는 미래를 인식하고 준비하는 그 자신이 누구인가, 어떤 경제·사회적, 정치적, 문화적 맥락에 위치하는가에 따라 다양할 수 있고 또 변화한다.

본 연구는 '미래세대'인 20-30대 청년들을 대상으로 한반도 통합의 선호미래에 대해 '포커스그룹인터뷰'(FGI)를 진행하고 그 결과를 바탕으로 한국 사회 청년들의 한반도 통합에 대한 선호미래의 다양성을 분석한다. 특히 한국에서 나고 자란 청년들뿐 아니라 북한에서 살다가 경계를 넘어 한국에 정착한 탈북이탈주민 청년들의 그룹인터뷰를 진행함으로써 한반도 통합의 가능미래, 선호미래에 대해 존재하는 한국 청년들 내부의 다양성 및 변화를 밝힌다. 한반도 '미래대화'를 통한 미래세대의 미래전망과 미래선호 탐색 결과에 기반해 본 연구는 한반도 구성원들, 특히 미래세대의 입장에서 그들이 향후 살아갈 미래를 구축하는 데 필요하고 정당한 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 전략을 타진한다.

## 제2절

# 미래세대와의 한반도 미래대화: 설계와 수행<sup>34)</sup>

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 청년세대 한반도 미래대화의 필요성

#### 가. 미래대화를 누구와 할 것인가

본 연구의 청년세대 ‘한반도 미래대화’는 한반도 중장기 미래전략 구성에 있어 실제 한국사회 구성원들의 미래전망과 미래선호를 반영하기 위해서 기획되었다. 기획의도를 충족시키기 위해서는 한반도에서 살아가는 모든 개개인에게 중장기 미래에 대한 전망과 선호를 묻는 것이 이상적이거나, 해당 연구용역의 제한 하에서 본 연구는 한반도 구성원 중에서도 한국 사회의 미래세대에 초점을 맞춰 미래대화를 준비했다. 기존 연구들에서 이러한 미래대화를 일반 국민들의 미래전망 및 미래선호 탐색의 도구로서 한반도 중장기 미래전략의 자료로 활용한 사례는 없다는 점에서 본 연구의 미래세대 미래대화는 중요한 가치가 있다. 본 연구가 올해 시행한 미래세대 미래대화는 일종의 파일럿 스터디로 추후 방법론적, 이론적으로 보완, 발전이 필요하지만 3장, 4장에서 이어지는 유럽연합과 한반도 정책영역별 전문가들의 연합적 거버넌스 구상과 더불어 시민들의 선호미래를 반영하는 자료를 축적했다는 의미는 충분하다고 하겠다.

특히 본 연구는 미래세대와의 한반도 미래대화 기획에서 첫 단계부터 기존의 한반도 평화, 통합의 학술·정책적 논의 지형에서 쉽게 대표, 재현되지 않는 탈북 청년들의 목소리를 반영하는 것을 중요한 목표로 삼았다. 본 연구는 남한에서 나고 자란 청년 뿐 아니라 탈북 청년을 포괄해 간접적으로나마 남북한 미래세대의 미래전망과 미래선호를 담아내 고자 했다.

본 연구는 크게 두 가지 측면에서 한국 사회에서 특유의 ‘소수자’로서의 사회적 위치성을 갖는 탈북 청년, 특히 그들이 상상하고 선호하는 본인과 한반도의 미래상에 주목하고

34) 본 절 중 탈북청년들의 미래대화 설계 및 분석 내용은 박성원 외, 『미래정책의 국민선호 연구』(국회미래연구원, 2022) 5장 5절 “탈북청년들의 미래상과 사회 참여의 정당성” 중 일부를 수정·보완한 것이다.

그들의 미래선호를 한반도 미래전망, 미래전략에 포괄해야 한다고 강조한다.

첫째, 탈북 청년들이 그들이 이주해 정착하는 한국 사회에서 갖는 ‘문제적’ 성격이다. 이들의 ‘문제성’은 ‘탈북’, 그리고 ‘청년’이 중첩되는 지점에서 배가된다.

우선 이들의 ‘문제성’은 청년보다는 ‘탈북’ 경험이 낮은 소수자로서의 측면에서 나온다. ‘탈북’ 청년들은 여느 탈북민들과 마찬가지로 현재 거주하고 있는 한국 사회와는 매우 이질적인 체제에서 유년기, 청소년기를 보냈고 한국 사회의 제도, 가치, 문화 등을 습득하고 체화하는 데 어려움을 겪으며 사회적, 문화적 차별을 경험한다. 동시에 이들은 일상 속에서 거의 언제나 북한과의 비교적 시선, 비교적 의식을 가지고 생활한다는 점에서 ‘이중적 의식’(double-consciousness)을 가진 존재라고 볼 수 있다.<sup>35)</sup> 탈북민은 이주자로서 한국사회의 일상에서 명백한 남북한간 위계구조를 경험하고 이를 내면화하는 한편, 한국사회에서 느끼는 남북한 관계에 대한 일종의 ‘식민적’ 사고에 (소극적이든 적극적이든) 비판적인 입장을 견지한다.

다음으로 탈북 ‘청년’의 측면에서는 최근 탈북민의 인구학적 특성의 변화를 고려할 때,<sup>36)</sup> 일부 청년들에서 한국사회에서의 적응이 상대적으로 빠른 동시에 북한에서의 가치관, 문화에 대한 의식, 비교적 시각 등도 상대적으로 높은 특성이 관찰된다는 점에서 특이점이 발견된다. 이러한 특성은 ‘남한 직행’, ‘외부의 가족/친지 존재’, ‘일정한 경제적 수준’의 성격이 강해진 2010년대 탈북민들의 경우에 두드러지는 것으로 보인다.<sup>37)</sup> 즉 최근 10년여 기간 탈북, 입국한 20대 탈북 청년의 경우, 2000년대 청소년으로 입국해 한국 사

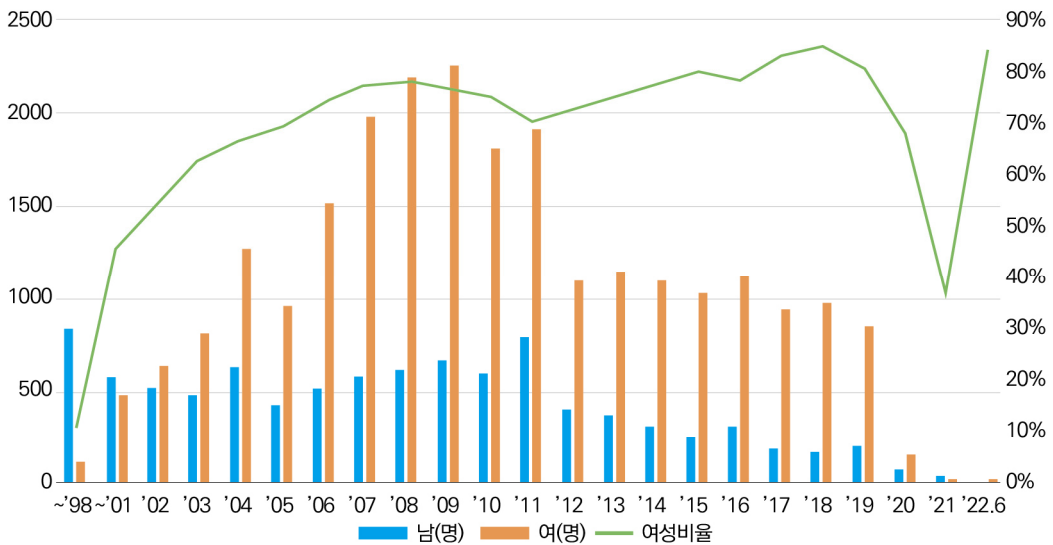
35) W. E. B. Du Bois, Henry Louis Gates Jr. and Terri Hulme Oliver, eds., *The Souls of Black Folk* (New York: Norton, 1999).

36) 1990년대 중반 북한의 경제난 이후 시작된 탈북은 2016년 국내 입국 탈북민 수가 누적 3만 명을 넘어서면서 탈북 이주의 규모와 출신지역, 이동 경로, 젠더 구성 등이 변화해왔다. 2000년대 후반 연간 입국 인원이 2000 명대 후반을 유지했던 탈북민 규모는 2012년 김정은 집권 이후 크게 감소했고 최근에는 팬데믹의 여파로 국내 입국 탈북민이 십여명 대로 줄어들었다. 식량난이 심각했던 1990년대 중후반, 2000년대 초중반의 탈북 이주가 북중 경계지역인 함경북도를 중심으로 증가한 반면, 2010년대 김정은 정권이 들어서면서는 시장화의 확대, 북중교역 활성화로 경제난이 일정하게 해소된 배경에서 국경지대 통제가 강화되면서 탈북민 수가 감소했다. 2010년대 중반 이후 북중간 물리적 경계를 강화하고 통제가 삼엄해지면서 위험이 높아지고 전문 브로커를 동반한 탈북 이주 비용이 높아짐에 따라 최근에는 탈북의 ‘계층화’ 추세가 발견된다. 최은영, “북한이탈주민 남한적응 실태,” 서울대 통일평화연구원 북한이탈주민 조사사업 10년 발표회 발표문 (2022). 또한 국경통제 강화로 인신 매매를 통한 탈북이 줄어들면서 ‘이주의 여성화’로 대표되던 탈북민들의 젠더 구성도 변화하는 상황이다. 이희영, “탈북-결혼이주-이주노동의 교차적경험과 정체성의 변위: 북한 여성의 생애사 분석을 중심으로,” 『현대사회와 다문화』 제2집 제1호, (2012).

37) 최은영(2022).

회에서 청년기를 맞은 탈북 청년과 적응과정 및 가치관이 이질적일 수 있으며 전자의 경우 후자에 비해 보다 다양한 방식, 경로로 자신의 목소리, 요구를 높이고자 하는 의지가 상대적으로 강하다고 볼 수 있다.

탈북 시점, 경로에 따른 청년 내부의 이질성과 더불어 본 연구는 탈북정책 측면에서 최근 관심이 부상하고 있는 ‘제3국 출생’ 청년을 조사에 포괄함으로써 논의의 다양성을 높이고자 했다. ‘제3국 출생’ 북한이탈주민 자녀는 대부분 중국 체류 탈북민들의 자녀로 제3국에서 나고 자랐다가 국내 입국한 경우로, 북한이 아닌 제3국에서 출생하였다는 이유로 국내에서는 북한이탈주민으로 법적으로 인정받지 못한다.<sup>38)</sup> 그러나 2015년부터 제3국 출생 탈북민 자녀 학생수가 북한출생 탈북민 자녀 학생수를 초월하는 등 이들의 법적 지위 및 지원제도 개선에 대한 논의가 부상하고 있다.<sup>39)</sup>



[그림 2-2-1] 북한이탈주민 입국인원 현황

자료: 통일부 홈페이지

38) 북한이탈주민법은 “군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람”을 북한이탈주민으로 정의하고 있어(제2조 제1호), 제3국출생 자녀는 북한이탈주민법상의 의료급여 규정, 공유재산 대부·사용 등에 관한 특례 규정, 정착지원시설(하나원) 내의 예비학교 입학, 고등교육법상의 특례입학 등 몇 가지 제한적인 지원만 허용된다. 이규창, “제3국출생 북한이탈주민자녀 정착지원 개선에 관한 연구: 법적 지위를 중심으로,” 2022 북한연구학회 추계학술회의 (2022).

39) 2021년 4월 현재 북한출생 학생 789명(34.5%), 중국 등 제3국 출생 학생 1,498명(65.5%)의 비율이 나타난다. 탈북청소년교육지원센터, “탈북학생 현황: 출생지별 탈북학생 수 변화,” (2022); 이규창(2022).

남북관계, 통일정책과 관련해, 본 연구의 탈북 청년들의 미래전망, 미래선호에 대한 질문은 크게 두 가지 차별성을 가진다.

하나는 국회미래연구원의 2021년 공론조사에 기반한 한국사회의 선호미래로서 2037년 ‘성숙사회’ 미래비전을 제시하고 이러한 미래상에서 본인과 한반도 통합의 미래에 대한 예상을 물었다는 점이다. 탈북민들에 대한 종전의 의식조사, 심층면접이 한국사회의 현 상태를 일종의 ‘주어진 것’으로 두고 남북한 통합 여부나 방식, 조건에 대한 선호를 물었다면, 미래 시점의 보다 바람직한 지향, 국민적 선호를 바탕으로 탈북민들에게 한국/북한, 한반도의 미래 전망, 미래 선호에 대한 응답을 조사한 본 연구는 참여자로 하여금 남북한 모두에 대한 문제의식을 공유하고 토론하는 데 상대적으로 보다 자유로운 환경을 조성하고자 했다.

다른 하나는 응답자들이 공통적으로 지적한 남북한 통합과정의 장기성, 점진성을 바탕으로, 통일 자체의 정의를 좀 더 다양화하고 정책영역별로 통합이 더 빨리 혹은 더 늦게 진행될 가능성, 이 경우 통합이 더 필요하거나 빨리 가능하리라고 보는 영역(예를 들어 환경, 보건의료 등)을 질문함으로써 탈북민들의 한반도 통합에 대한 선호미래의 내용을 다각화하고자 했다는 점이다.

탈북 청년들이 가능하다고 생각하고 선호하는 한반도 미래상을 ‘성숙사회’라는 한국사회의 중장기적 변화의 관점에서 접근하는 한편, 한반도 통합과정에서 영역별, 단계별 차이에 주목함으로써, 본 연구는 탈북민들을 한국의 통일정책의 참여자로 포괄하는 동시에 한반도 통합의 다양한 거버넌스 틀을 구상하기 위한 참고자료를 생산하는 일종의 새로운 정책참여 거버넌스의 방식을 실험했다고도 볼 수 있다.

종합하면, 한국사회에서 독특한 ‘문제적’ 위치성을 갖는 탈북 청년을 포함해 미래세대의 관점에서의 미래전망, 미래선호를 듣는다는 것은 기존에 대표, 재현되지 않던 인구집단을 포괄함으로써 보다 포용적이고 유연한, 실제 시민들의 생활에 직결되는 한반도 중장기 미래전략을 구성하는 데 기여할 것이다. 한반도 미래대화는 ‘사람들의 공동체’로서 연합적 거버넌스를 구축하는 데 있어서 한반도 구성원들의 미래선호, 정책적 제언을 제시하는 자료로서 향후 지속적 축적을 통해 미래전략 구성에 활용할 필요가 있다.

## 2 청년세대 미래대화(FGI)의 대상과 질문

청년세대와의 한반도 미래대화는 초점그룹인터뷰 형식으로 진행되었다. 우선 탈북 청년과의 미래대화에서 참여자들은 본인과 한반도의 미래상과 관련된 집단 인터뷰 형식으로 미래대화 참여 의향이 있는 탈북 청년 20대 그룹과 30대 그룹 각각 6인을 모집했다. 탈북민 인터뷰의 특성상 참여자는 기존의 다른 탈북민 심층조사에서 인터뷰 경험이 있는 대상을 중심으로 희망자를 소개받는 방식으로 모집했다. 초점그룹인터뷰는 2022년 5월 26일에 탈북 청년 20대 그룹과 30대 그룹을 각각 진행했다.

다음으로 탈북 청년의 미래대화에 대한 일종의 비교항의 역할을 수행하고 한국사회 청년세대의 한반도 미래전망, 미래선호를 탐색하기 위한 미래대화는 국회미래연구원의 청년미래위원회와의 초점그룹인터뷰를 통해 진행했다. 초점그룹인터뷰는 2022년 7월 22일에 진행되었다.

초점그룹인터뷰에 응한 참가자들의 정보는 다음과 같다. 참가자 A-L까지는 탈북 청년 미래대화 참가자이며 참가자 1-7까지는 국회미래연구원 청년미래위원회 위원을 대상으로 한 청년 미래대화 참가자들이다.

[표 2-2-1] 청년세대 미래대화 참가자 목록

이름	식별코드	연령대	성별	현재 소속
박○○	참가자 A	30대	여성	주부
박○○	참가자 B	30대	여성	자영업
오○○	참가자 C	30대	남성	회사원
조○○	참가자 D	30대	여성	주부
최○○	참가자 E	30대	여성	대입준비
홍○○	참가자 F	30대	여성	주부
이○○	참가자 G	20대	남성	대학생
이○○	참가자 H	20대	여성	대학생
김○○	참가자 I	20대	여성	대학생
김○○	참가자 J	20대	여성	대학생
홍○○	참가자 K	20대	남성	운송업
김○○	참가자 L	20대	여성	주부
○○○	참가자 1	20대	남성	국회미래연구원 청년미래위원회
○○○	참가자 2	20대	남성	국회미래연구원 청년미래위원회
○○○	참가자 3	20대	남성	국회미래연구원 청년미래위원회
○○○	참가자 4	20대	여성	국회미래연구원 청년미래위원회
○○○	참가자 5	20대	남성	국회미래연구원 청년미래위원회
○○○	참가자 6	20대	남성	국회미래연구원 청년미래위원회
○○○	참가자 7	20대	여성	국회미래연구원 청년미래위원회

인터뷰 질문은 연구팀 중 연구책임자와 청년정책 관련 연구자, 북한정치 전공 탈북민 인터뷰 경험이 있는 연구자가 함께 사전에 준비한 질문을 바탕으로 현장에서 필요한 경우 유연하게 질문을 추가하는 형식으로 구성했다. 인터뷰 참여자들은 사전에 주제 중심으로 간략화한 질문과 순서에 대해 공지를 받고 미래대화에 참여했다.

인터뷰 과정에 공통적으로 제시되었던 질문 목록은 다음과 같다.

[표 2-2-2] 청년세대 미래대화 질문 목록

범주	질문
시작 질문	나에게 미래는 000다
가능 미래	15년 뒤의 나의 미래는 어떨 것 같은가?
	15년 뒤의 우리 사회의 미래는?
선호 미래	15년 뒤의 미래 가능성 중에서 바람직하다고 생각하는, 선호하는 미래는?
미래 담론의 남북 비교	북에서 살 때와 남에서 살 때 미래를 생각하는 방식이 다른지?
	탈북의 다양한 여정을 거쳐 미래를 생각하는 방식이 어떻게 달라져 왔는지?
성숙사회 선호미래 평가	성숙사회가 실현된다면 나의, 한반도의 미래가 어떨 것 같은가?
한반도 통합에 대한 합의	성숙사회가 실현된다면 한반도 통합의 미래에 어떻게 작용할 것 같은가?
	(통일의 가능성에 대한 회의를 고려할 때) 남북한 관계에서 좀 더 빨리, 혹은 좀 더 느리게 통합이 가능하다고 생각하는 영역이 있다면?
마무리 질문	미래대화 이후 미래에 대해 느끼는 가장 큰 우려 혹은 희망이 있다면?

## 제 3 절

# 미래세대의 선호미래와 한반도 연합적 거버넌스의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 미래세대의 한반도 미래전망과 미래선호

### 가. 한반도 가능미래

국회미래연구원 청년미래위원회 위원을 대상으로 한 미래세대 FGI 결과, 남한 청년들이 바라본 한반도의 '가능미래'로는 (관계 부침 등) 현상유지, 교류협력의 증진, 장기적 시야에서 '통일'의 추구, 북한의 변화 등이 등장했고 회피미래로 핵전쟁, 북한 붕괴 및 중국의 흡수 시나리오가 제시되기도 했다. 청년세대와의 한반도 미래대화에서 미래전망은 미래선호 논의와 섞여 진행되며 엄밀한 의미의 '가능미래' 자체에 대한 논의가 집중적으로 이뤄지지 않는 한편, 전망과 관련된 변수들이 자연스럽게 논의 과정에서 도출되었다. 예컨대 참가자들은 한국 혹은 한반도가 통제할 수 없는 외부 환경의 변수로 북중관계 혹은 주변국 환경을 지적하거나 국내정치적 인식(미래세대 포함), 남북한 간 관계, 교류 지속여부 등을 중요하게 지적했다.

*지금은 '분립' 정부로서 조금 더 교류를 하고 공존을 하는 그런 사회가 되지 않을까? 라는 측면도 하나 있거니와 약간 부정적으로 말씀드리자면 방금 말씀하신 것과 같이 2x2 표가 있지 않았습니까? 그 표가 유명무실화될 정도로 (북한의 핵보유가) 이미 상수화가 됐다는 거에 대해서 저도 어느 정도 동의를 하고요. 중국과 북한 간의 교류가 계속되고 있고 지금도 그리고 또한 북한 같은 경우에도 이미 핵 보유국이라고 불릴 만큼 그런 식의 기술의 발전이 있었다고 저는 생각을 하고 그렇게 확인돼 오고 있기 때문에 완전한 비핵화는 아무래도 어렵지 않을까? 라는 가능성도 있지 있을 거 같고요. (참가자 2)*

*아무래도 역사적으로도 실제로도 자력 통일은 불가능하다고 생각하고 있고요. 특히 실제로도 외적인 영향으로 현상 유지 되고 있는 상황에서 마냥 긍정적으로만 생각하고 싶지 않지만 이제 새로운 인식을 통해서 통일로 나아가는 것은 반드시 가야할 길이라고 생각을 해요. 여러 문화를 통합할 수 있는 포용적인 사회를 만들 수 있는 어떤 것을 포함할 기관이 될 수도 있다고 생각을 하고요. 그래서 10년이 짧지만 그래도 저는 통일을 좀 앞당길 수 있는 중요한 흐름이 될 수 있지 않을까 그런 생각을 합니다. (참가자 1)*



15년의 앞의 미래를 내다보기 앞서 저는 15년 전 바로 2007년이 떠오릅니다. 2007년 노무현 참여 정부 때부터 지금의 윤석열 정부까지 이르기까지 복원기였다가 냉각기였다가 반복의 연속이 었잖아요. 하지만 앞서 제가 미래에 조금 더 희망적인 상상을 가져보고자 했습니다. 저는 15년 전 2007년 당시에 북한 평양을 방북한 적이 있었습니다. 김포 평양 직항로를 통해 전세기를 타고 오 고 가고 한 적이 있었는데요. 서울로 돌아왔을 때 김포공항으로 착륙하기 직전 고려항공기 안에서 여의도 국회 의사당을 바라봤던 저의 시선이 아직도 잊혀지지 않아요. 북한의 수도 평양은 남한의 수도 서울과 같이 상당히 그런 유사한 지형을 가지고 있다고 생각을 합니다. 남한에 한강이 있다 면 평양에는 대동강이 있구요. 남한에 여의도가 있으면 평양에는 양각도가 있습니다. 저는 당장 이런 15년 뒤를 내다보기보다는 그냥 앞으로의 미래 자체를 생각한다면, 우리가 과거 역사에서 한강의 기적을 일궈낸 것처럼 북한이 열린 자세만 언제든지 취한다면 이전 더 이상 그런 고난의 행군이 아니라 대동강의 기적 같은 일도 얼마든지 북한 땅에서 그런 자원과 환경을 이용한다면, 얼마든지 그런 기적을 또 일으킬 수 있는 예 그런 곳이라고 저는 생각을 하였습니다. (참가자 5)

2차 남북 정상회담 중계를 봤던 기억은 납니다. ... 그리고 나서 이제 15년 동안 있었던 일을 보 면 금강산 관광은 중단되고 포격이 터지고 개성공단이 폐쇄되고 뭐 지뢰 사건이 터지고 문재인 정부 들어서는 또 남북정상회담을 했습니다만 개성에 연락사무소를 세웠는데 그거를 폭파시켜 버리고 계속 그런 크고 작은 부침의 반복이 15년 동안 있었던 거 같습니다. ... 그 남한에서의 정 권이 어쨌든 간에, 지난 15년 동안 이제 남한에서는 그런 정책이나 이런 변화가 쪽 있었습니까만 북한은 항상 이제 자기들의 체제 유지를 추구하고 체제 유지를 위해서 때로는 이제 대화에 나서 고 때로는 도발을 하는 그런 화전 양면 전술을 계속해서 구사를 했고 아마 다음 15년 동안도 그 체제 자체가 중대하게 위협받지 않는 이상 김정은 정권은 계속 그런 전술을 쓸 것이라고 생각하 기 때문에 그래서 예단할 순 없지만, 15년 동안 통일의 가능성은 그렇게 긍정적으로 오기는 어렵 고 현상 유지의 가능성이 크지 않을까? 하는 생각이 들었습니다.

남북관계에서만 봐도 그렇고 특히 남한 내부적으로만 보더라도 이제 2037년이 되면 그 남북의 분단 이전의 시절에 대한 기억을 가지고 있는 분들은 정말 얼마 남지 않고 대부분 이제 세상을 떠 나시겠죠, 15년 동안. 그리고 남북을 분단된 거를 그냥 기정사실로 받아들였던 좀 젊은 세대들이 주류가 되고 또 우리보다 어린 세대들이 이제 15년간의 성장을 해서 또 사회에 진입하게 되고 그 령게 되면 남한사회 전체적으로도 통일에 반대하거나 통일의 회의적인 여론이 지금보다도 훨씬 더 큰 비중을 차지하게 되지 않을까? 라는 생각이 듭니다. 저희 세대까지만 해도 이제 학교에서 그런 통일 가능성이라든지, 이런 교육을 계속해서 받으면서 자랐고 좀 상대적 그나마 영향을 좀 많이 받았다고 생각하는데 지금 이제 자라나는 세대들은 이제 학교 교육만이 아닌 특히 워낙에 매체, 미디어의 발달에 영향을 많이 받는 거 같고 그래서 우리가 제도권 교육에서는 계속 통일의 당위성을 이야기하고 그런 필요성을 이야기하지만 그게 이제 더 이상 먹히지 않게 되는 시점이 빨리 올 것 같아서 그런 남한사회 내에서의 우리가 정말 헌법에 나와 있는 대로 통일을 추구하고 자 한다면, 그런 남한사회 내에서의 어떤 합의를 이뤄내는 과정부터 더 먼저 선행이 되어야 할 것 같은데, 그것도 이제 시간이 흐를수록 더 어려워지지 않을까 그런 생각이 들었습니다. (참가자 6)

좀 더 구체적으로 모병제와 교류 증진 측면에서 가능미래를 이야기하거나 반드시 막아야 한다고 생각하는 최악의 미래를 의미하는 '회피미래' 차원에서 가능미래를 폭을 한정해 지적인 경우도 있었다. 모병제는 특히 청년세대 입장에서 중요한 키워드로 국내 인식 지평과 결부된 구체적 정책 사안에 대한 논의 차원에서 유의미하다. 개인과 사회에 대한 가능미래의 다양한 선택지의 폭 안에서 선호미래에 대한 논의가 가능하다는 점에서 미래세대가 지적인 국내외 변수 및 세부 논의는 이후 선호미래와 바람직한 한반도 미래전략의 경로에 대한 대화의 기반으로 중요한 의미를 가진다.

*제가 생각하는 이 한반도의 가능미래 키워드는 두 개라고 생각을 합니다. 첫 번째는 모병제라고 생각을 합니다. 사실 대선이 나오면 이제 대선의 어떤 토론만 진행이 되면 모병제는 아주 핵심 키워드로 사실 이야기가 되고 그럴때마다 20대 남성 청년들은 모병제로 이제 바꿔주겠다는 후보에게 열광을 하기도 합니다. ... 사실 20대들이 남북 사회에 대한 관심이 좀 떨어지는 이유는 북한에 대한 어떤 호감도가 굉장히 낮기 때문이라고 생각을 합니다. 그 중심에는 또 20대 남성들이 군대를 다녀오는 것이 북한 때문이라고 생각을 하기 때문에 저는 이 15년 후에는 어떠한 실천 가능한 어떤 공약을 통해서 정말 현실 가능하게 모병제로 전환을 할 수 있다면 20대부터의 어떤 선호도가 조금은 증가할 수 있는 어떤 바탕이 될 거라고 생각을 해서 모병제 정도는 우리가 준비를 해 나간다면 충분히 가능하지 않을까? 라고 생각을 합니다.*

*두 번째 키워드는 저는 교류라고 생각을 합니다. 사실 저는 15년 후가 된다고 해도 어떤 통일이 될거라고는 사실 생각을 하고 있지 않습니다. 물론 통일이 될 수는 있겠지만 저는 이 문학 교류라든지. 어떤 산업 교류를 통해서 우리가 교류를 해 나가고 이것이 뭐 10년 20년 정기적으로 교류를 해 나갔을 때 어떤 남과 북의 어떤 합의를 통해서 통일을 이루어가는 과정이 가장 바람직하다고 생각하기 때문에 15년 후에는 우리가 교류 정도는 충분히 할 수 있는 기반이 만들어질 거라고는 생각을 합니다. 그 밑바탕에는 정권이 바뀐다고 해서 한반도의 그러니까 시나리오가 이렇게 뒤바뀌는 일보다는 큰 틀에서 우리 남한과 북한의 합의가 아니라 남한, 우리끼리의 사회적 합의가 필요할 거 같고 그런 사회적 합의 과정을 통해서 이 교류할 수 있는 밑바탕을 만들고 일관된 어떤 우리나라만의 시나리오를 통해서 북한을 대해야 북한도 뭐 진정성을 가지고 변화하지 않을 까라는 생각을 하고 있습니다. (참가자 3)*

*통일에 대해서 우리가 어떻게 생각한다고 해서 그쪽으로 나아가는 것은 불확실성이 많이 때문에 제가 개인적인 사견으로 가능한 미래중에서 막아야 할 미래는 크게 두 가지라고 생각하는데. 첫 번째 막아야 할 미래는 그러니까 미래를 생각하는 이유가 미래의 행복을 위해서 미래를 생각한다고 생각하기 때문에 북 정권이 붕괴됐을 경우에 그 나라를 우리나라가 아닌 중국이나 다른 나라가 흡수할 경우에 큰 손해고 우리 국민의 행복도가 떨어질 수 있기 때문에 제가 생각하기에 첫 번째로 막아야 할 미래는 북 정권이 붕괴됐을 때 가장 가능성이 높은 중국이 흡수하는 그런 미래를 막아야 할 거 같고요. 그리고 두 번째는 우리 국민의 행복을 봤을 때 핵 전쟁을 막아야 한다고 생각*

합니다. 핵 전쟁은 양쪽다 파멸에 이를수밖에 없기 때문에 핵 전쟁을 막아야 하고 통일을 한다면 평화 통일을 해야 한다고 생각을 하고 되도록 전쟁을 하지 않는 쪽으로 나아가는 것이 중요하다고 생각합니다. (참가자 7)

한편 탈북 청년들이 밝힌 한반도 가능미래 역시 회의적으로 나타났다. 이들은 정착과정에서의 경험에 바탕해 탈북민들과의 공존 자체가 쉽지 않은 남한과 북한의 '통일'의 미래가 현실적으로 단기간에 가능하기는 어렵다는 판단을 드러냈다. 우선 미래대화에서 대다수 탈북 청년들은 그들이 한국사회에서 경험하는 다양한 문화적 차별, 배제를 거의 상수에 해당하는 일상적 조건의 문제로 지적했다. 일상적으로 느끼는 차별의 경험은 30대 그룹에 비해 20대 그룹에서 눈에 띄게 이야기되었는데, 이는 이미 직장 혹은 가정 등에서 상대적으로 고정적인 일상을 사는 30대에 비해 대학 등 공간에서 한국사회의 또래집단과 일상적으로 대면할 수 밖에 없는 20대들의 일상적 특징이 반영된 것으로 보인다. 20대 그룹에서 특히 탈북 청년들의 다문화사회적 적응의 성격이 두드러지게 드러나는 한편으로 30대 그룹 역시 남한 태생 주민들과 접촉, 교류하는 측면에서 이러한 몰이해, 이방인으로 대하는 시선과 태도를 상시적으로 느낀다고 지적했다.

저는 인간관계에 있어서 깊게 생각을 안 해요. 제가 나중에 너무 깊게 생각했다가... 되게 북한 사람들은 옳으면 옳고 아니면 아니더라는 그런 게 좀 있는데 한국 사람들은 아니더라고요. 제가 경험한 건 앞에서는 다 이렇게 막 칭찬하고 이러는데 뒤에 가서는. 북한 사람이라고 대학교에서 밝히잖아요. 밝힌 순간부터 “재 북한 사람이다” 이런 이미지가 되게 높아요. 그래서 선배들도 말하는 게 굳이 북한 사람이라고 밝히지 말라고 하더라고요. 그게 친구가 생기는 게 3일이면 다 없어진다고. “북한 사람이다” 해서 3일은 친구가 막 다가오는데 3일이 지나면 친구가 없대요. 그러가지고 여기 사람들의 이면적인 그런 게 좀 바뀌었으면 좋겠어요. (참가자 H)

어떻게 보면 제가 탈북민 자녀라는 것을 밝히지 않는 이유 중 하나는 또 제 동세대 친구들은 관심이 없다 보니까 제 앞에서도 막말을 하는데, 북한의 그런 사회에 대한 상황. 그러면서도 속으로는 ‘내가 밝히면 내 뒤에서는 저렇게 말할 수도 있겠구나’ 하는 그런 마음이 드는 거죠. 그래서 또 숨기게 되는 것도 있고. (참가자 J)

제가 여기 온 지 얼마 되지는 않았는데요. 5년 정도 됐는데 5년이라는 시간에 하나도 바뀐 게 없어요. 탈북민이라고 해서 나가서 굳이 안 밝히는 이유도 있지만 밝혀봤자 저희한테 득 되는 게 없더라고요. 열 번을 잘하다가 한 번을 못하면 “재는 북한에서 와서 저런대” 이런 식으로 비아냥대는 분들도 계시고요. 앞에서는 천사마냥 밝게 그러고 뒤에서는 그런 분들이 대부분 있더라고요. (참가자 L)

한국 사회에서 이들의 소수자적 위치성은 탈북 청년들이 입국해 겪은 적응과정에서의 어려움에 대한 이야기, 지금까지 경험한 한국 사회에 대한 평가에서 가시적으로 드러났다. 직장 생활을 통해 상대적으로 적응, 통합에서 성과가 예상되는 청년이든 가정주부로서 사회진출을 위해 역량개발을 원하는 청년이든 다수의 탈북 청년들은 한국 사회의 특징을 지나친 파편화, 고독과 우울감 증대, 낮은 사회적 포용도, 경쟁 심화, 불신 만연 등으로 파악했다. 탈북 청년들은 한국 사회에서 북한의 생활과 비교해 최소한의 생존과 관련된 경제적 조건이 해결되었으나 삶의 질, 만족도, 행복의 관점에서는 결코 긍정적이지 않은 공간으로 평가했다.

*한반도로 봤을 때는 발전하면 할수록 살아가는 게 좀 더 힘들지 않을까. 제가 왔을 때보다 10년 전보다 지금이 월급도 오르고 했는데 물가도 그만큼 많이 올라가지고 삶은 더 박세지는 것 같아요. 제가 처음에 생각했을 때는 '내가 5년 뒤면 10년 뒤면 잘 정착해서 풍요롭고 시간적으로도 좀 여유롭게 잘 살 수 있겠다'라고 생각을 했었는데 여전히 마음은 급하고 여전히 뭔가에 쫓기듯이 살고 있고. 그래서 그런 걸 좀 더 여유롭게 살 수 있었으면 좋겠다는 생각이 들고, 그러려면 복지가 좀 더 잘 되어 있어야 하지 않을까라는 생각을 하게 되는 것 같아요. (참가자 B)*

*근데 여기 와서는 뭔가 다 주어졌어요. 자유도 있고 먹을 것도 진짜 많고 배부르게 먹을 수 있고 한테 솔직히 가족들하고도 떨어져 있고 그리고 아까 얘기했던 것처럼 뭐든 다 되는데 솔직히 일하게 되면 알바할 때는 아침에 나갔다가 저녁에 들어와서 자고 이런 삶도 반복되고 이렇게 한다면 하잖아요. 내가 많이 누릴 수 있는 것만큼 행복함도 조금 떨어진 것 같고. (참가자 E)*

*세상이 발전하고 이러는 만큼 사람들이 좀 따뜻한 인간미를 가진 인간들로서 성숙하고 성장하고 했으면 좋겠어요. 너무 진짜 야박하고 사람들 마음이 너무 간사한 것 같아요. 좀 따뜻한 인간미를 가졌으면 좋겠어요.*

*타고나기를 나쁜 사람은 없겠지만, 물론 나도 좋은 마음을 가지고 좋은 일도 많이 하고 싶지만 능력이 안 되고 이러다 보니까 기부라든가 좋은 일 하는 그런 데도 많이 참여는 못 하고 있지만 서로 인간답게들 사는 그런 좋은 세상이 왔으면 좋겠어요. (참가자 K)*

*15년 후에 한반도의 그런 미래 지향적으로 생각해 봤을 때는 젊은 저랑 동년배 또래들하고도 같이 일을 해봤고 나이 드신 분들도 같이 일을 해봤지만 보통 한국분들 60년대 초중반 분들이라든가 나이 이제 한 60대를 바라보시는 분들은 아직까지 북한이라든가 가끔 제 출신성분 같은 거를 오픈해도 그렇게 크게 놀라거나 어떤 반응이 없이 "아유, 그래. 어려서 고생 많이 했겠다" 그냥 이 정도로 가볍게 넘어가시고 거리감이라든가 이런 거를 안 두는데, 젊은 또래라든가 동년배들 보면 내가 그 사람들보다 더 선배이거나 일을 더 열심히 하거나 더 잘하거나 진짜 하다못해 목소리라도 더 높든가 해야지 안 그러면은 앞잡아보는 경향이라든가 ... 사적으로라든가 술 한잔 먹고 어디 노래방에 간다든가 어떠한 대한민국의 문화적인 그런 차이는 조금 있고 그런 데서는 동년배*

*들한테는 숨기려고 해도 일단 아무리 말씨도 말투 같은 거 억양이나 이런 걸 잘 하려고 해도 깊은 많은 대화를 나누지 않고서는 티가 잘 안 나지만 그런 문화적인 차이에서는 꼭 티가 나고, 아직 젊은 세대는 북한이라는 그런 거를 이해를 잘 하려고 하지도 않고 관심도 1도 없고. ... 앞으로 우리 2세대이라든가 이렇게 해서 우리 대에서는 좀 힘들고 때로는 한국에서 태어난 오리지널 동년배 애들한테도 조금 차별이라든가 그런 것도 좀 있긴 한데 우리 2세대에서는 평범하게 그런 차별 같은 게 없이 그냥 그렇게 잘 살았으면 좋겠습니다. (참가자 K)*

이러한 남한 사회의 평가에 바탕해, 한반도 통합에 대한 가능미래에 대해서 탈북 청년들은 “진짜 쉽게 열릴 것 같지 않은”, “매우 어려운 문제”로 통일을 전망했다. 탈북 청년들의 경우 다수가 북한에 거주할 당시 전사회적으로 논의되었을 ‘통일’을 미래상으로 우선적으로 전제한 바탕 위에서 그에 대한 전망 및 선호를 밝히는 관찰되었다. 탈북 청년들의 가능미래로서 ‘통일’에 대한 부정적 전망은 ‘선호미래’ 및 이를 실현하기 위한 정책적 경로에 대한 문제의식으로 이어졌다.

*저도 남북 간의 통일은 정말 진짜 바라지만 근데 그게 이제는 몇십 년간 아직도 통일이 안 이루어지고 이렇게 살고 있는데 앞으로 통일이라는 그 문이 그렇게 쉽게 열리겠나 하는 생각에 되게 어려울 것 같은 느낌이 들고요. 통일이라는 그 문은 진짜 쉽게 열릴 것 같지 않은 느낌이 들고요. (참가자 D)*

*15년 후 북한을 생각해 봤을 때는 지금 상태로는 통일이 되게 어려운 문제라고 생각을 하고 있습니다. 통일이 어려운 문제라고 생각한 거는 남한도 세대교체가 계속되잖아요. 세대교체가 되면서 북한에 대한 환상과 그런 게 점점 깨지고 나만 잘 사는 시대에 있고. 또 저희 대학교도 보면 학생들이 북한에 대한 관심이 되게 적어요. 북한에 대한 연구를 하는 사람들 빼고는 북한에 대해 저희가 굳이 통일을 하면 힘든 점도 많고 불이익도 차려지는 것도 많잖아요. 또 북한을 개방해야 되고. 그렇기 때문에 통일을 생각하면 되게 어려운 문제이지 않을까라는 생각도 해보았고. (참가자 E)*

## 나. 한반도 선호미래

한반도 선호미래는 가능미래와의 격차를 줄이고 선호미래 실현을 위해 필요하다고 판단되는 정책적 경로에 대한 다양한 아이디어 제시로 이어진다는 점에서 궁극적으로 현재 한반도 구성원의 미래선호의 파악은 미래전략 설계에서 핵심적인 위치를 차지한다. 특히 미래세대의 선호미래란 향후 15년-30년 미래에 사회를 주도할 세대의 가치, 규범을 확인하는 측면에서 변화의 방향성을 가늠하는 데 중요한 의미를 가진다. 한반도 통합의 ‘선호

미래'와 관련해 청년미래위원회 참가자들은 장기적 통일에서부터 경제적 통합, 북한 붕괴까지 크게 수렴되지 않는 다양한 선호의 스펙트럼을 보였다. 한반도 통합의 '가능미래'와 관련해 불확실성, 사회적 무관심의 증가, 부침을 지속하는 현상유지 및 부정적 전망을 제시한 논의에 바탕해, 남한에서 나고 자란 청년들은 구체적인 선호미래에 대한 자세히 제시하기보다는 이어 남북관계, 한반도 평화·통합 문제 해결에 내재한 쟁점, 정책적 목표 등에 논의를 집중했다.

*만약에 이제 통일하게 된다면 진짜 북한과 영향을 합쳐지면서 더 이제 자원이 더 많아지고 인적 자원이 더 많아지고 그렇기 때문에 더 우수 인재를 영입할 할 수도 있고 더 시장이 커지기 때문에 우리나라에서 또 새로운 도전을 시작한 사람들에게 더 좋은 기회로 작용할 수 있을 거 같다는 생각이 들어서 북한과 이제 통일에 하면 거기서 새로운 기회를 가지고 큰 시장에서 나아갈 수 있는 환경이 구성되는 것이 굉장히 이상적이겠다는 생각을 한 적이 있습니다. 그래서 그런 시장적인 관점에서 북한과 통일이 국제적인 위치에서 우리나라를 좀 더 끌어올리는 데 장기적으로 더 유리 하겠다는 생각을 했습니다. (참가자 7)*

*통일에도 여러 가지 종류가 있겠지만, 각자 관점이 다르지만 이런것도 성립이 될 수 있겠지만 저는 적어도 서로 교류하는데 있어서 어려움이 없는 그런 통일이라고 할까요? 더불어 살아갈 수 있는 더 나은 한반도를 프로세스를 만들 수 있는 그런 미래를 말씀 드렸던 겁니다. (참가자 1)*

*가능성의 측면을 제껴놓고 이제 선호 측면에서만 생각을 하자면 저는 북한 체제가 붕괴했으면 좋 겠습니다. 지금의 체제를 그 남북 양측이 서로 현행 체제를 유지하는 상태에서 아무리 화해 협력 노력을 추진한다고 해봤자 이미 체제 자체가 서로를 서로의 존재를 정식으로 인정하지 않잖아요. 어디까지나 통일을 지향하는 과정에서 복잡성이 있다고는 하지만 기본적으로는 서로를 반국가 단체로 인식을 하고 어떤 통일의 과정에서 좀 극복해야 할 대상으로 인식하는 게 기본에 깔려 있고 특히 북한 같은 경우에는 뭐 한 번도 적화통일 우선을 공식적으로 포기한 적이 없죠. ... 물론 체제가 급작스럽게 붕괴하게 되면 그에 따른 리스크도 당연히 많이 우려가 될 수밖에 없고 이제 최악의 상황은 그 어떤 공백 상태 간에 중국이라든지, 러시아라든지, 이런 또 다른 권위주의 세력이 이제 들어오게 되는 그런 경우가 최악이라고 할 수 있는데, 그런 상황에 물론 우리가 잘 대비 를 해야 되고 어떻게 하면 공백 상태를 우리가 좀 자유민주주의 가치에 입각해서 해소할 수 있을까? 그런 대책을 좀 세울 필요가 있다고 생각합니다. (참가자 6)*

미래 한반도 통합을 위한 쟁점과 관련해 전제조건, 정책적 우선순위에 대한 논의로 청년미래위원회 참가자들은 남북관계에 있어서 투명성의 개선, 갈등/분쟁의 보편적 맥락에서 남북한 문제를 보는 동시에 분쟁 예방을 위한 사회적 합의의 구축, 남북한의 갈라진 역사인식의 교류 및 접점 만들기, 정부 주도만이 아니라 민간 기업 주도의 남북관계 개선 등

다양한 층위의 네트워크 활용 등을 제시했다.

내적인, 우리가 충분히 컨트롤할 수 있는 부분을 말씀드리자면 개성공단이라는 굉장히 상징적인 의의가 있었죠 통일을 대비하는데 있어서 뭔가 이제는 북한에 대한 그동안에 있었던 인식을 걷어 내고 새로운 인식으로 다가가야 된다고 생각을 하는데 그게 안 되는 이유는 제가 개인적으로 생각했을 때는 투명성에 문제가 있다고 생각합니다. 약간 자기들만 하는 그런 정보가 굉장히 저바다처럼 이렇게 쏟아져 나오고 있는 이 정보의 시대 속에서 투명성은 반드시 전제가 되어야 그런 것도 하나씩 하나씩 북한에 대한 그런 상호 인식들이 개선이 될 수 있지 않을까. (참가자 1)

사실 (통일을 분쟁의 관점에서 보면) 분쟁에 대한 법률은 사후적으로 이것을 어떻게 해결할지에 대해 초점을 두고 있지, 갈등이 될 수 있는 것들을 미연에 방지할 수 있는 입법안이나 법률은 딱히 없었던 것으로 기억을 합니다. 제가 15년 뒤에는 이 분쟁을 조금 미연에 방지할 수 있는 법안을 만드는 데 좀 일조를 하고 싶습니다. 이제 입법을 통해 분쟁을 다룰 수 있으려면 충분한 사회적 합의가 도출이 되어야 한다고 생각을 하는데 아직 의제를 막론하고 이러한 새로운 분야에 대한 입법안이 창출되기에는 저희가 아직 국민 간거리 사회적 변화가 충분히 이루어지지 못한다는 것을 느끼고 있습니다. 따라서 저는 이제 갈등과 혐오 그리고 경제적으로는 양극화가 국내 정치에 대한 관심도를 떨어뜨리는 두 가지 요인이라고 저는 생각을 했었는데요. 예전에는 지역감정으로 일컬어지던 갈등과 혐오가 지금은 젠더나 아니면 계층 간의 갈등 등 층위가 넓어지고 있다는 것을 실감을 하고 있습니다. 또한 경제적으로 양극화가 심해지다 보면, 사실 민주주의 의식이라는 것도 좀 더 하락할 수 있다고 저는 생각이 들어서 이 두 가지가 충분히 국내 정치적으로 회복되지 않으면 통일이라는 분야도 사실 국내 정치적으로 건강하게 소비되기는 어렵다고 느꼈습니다. 따라서 선제적으로는 이 두 가지를 먼저 해결을 해야 할 것 같고, 또한 제가 통일부 기자단 활동을 하는지 느낀 거는 이제 북한 이탈 주민분들도 북한에서의 생활 그리고 남한에서의 생활이 사실 이제 대표성을 띠고 있는 것으로 이제 확 묶을 수는 없더라고요. 그러니까 너무나 다른 환경에 놓여 있다 보니까, 또한 이제 통일국가 관련된 이야기를 많이 나눠보면 사실 만나는 분은 계속 만나게 되고 새로운 분이 유입되지 않는 환경에 있다는 것을 실감을 하게 되었습니다. 따라서 이제 사실 모 집단을 대표할 수 있는 표본이 잘 확보되어야 하는데 그런 게 좀 부족하다 보니까, 사실 이제 남한 주민이든 북한이탈주민이든 사회적 대화를 할 수 있는 기대가 많이 마련이 되어야 하지 않을까? 라는 생각이 들었습니다. (참가자 4)

저는 남북화해와 더불어서 올바른 역사 인식도 중요하다고 생각을 했습니다. 저는 그 중에서도 북한의 체제상부터가 문제가 있다고 생각을 하는데요. 북한에서는 8.15를 광복절이라 표현을 하지 않고 조국 해방 기념일로 표현하면서 김일성의 그런 공로로 여기는 찬양하는데 이런 하나로 활용을 하고 있었던 것이었습니다. 이렇게 국경일 하나마저도 북한에서는 하나의 체제 선전으로 활용이 되고 있는 것인데요. 따라서 저는 이런 남북한의 지향하는 사회적 가치로는 한 민족인 우리가 올바른 역사의 인식부터 가져야 자연스럽게 남북한의 그런 사회 문화적 부분도 점점을 찾아 나갈 수 있지 않을까라는 그런 생각을 가졌습니다. (참가자 5)

## 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...

저는 선호의 측면에서 봤을 때 우리나라가 그동안 물론 문재인 정부때 방북을 하면서 이제 경제 인사들이 많이 방북을 하긴 했습니다만 기업 주도의 어떤 활발한 교류가 일어나는 것이 어떠한 우리 경제 발전이라든지. 또 우리 남한의 지금 우리나라 국민들이 느끼기에 북한에 대해서 충분히 좀 선호도를 높일 수 있는 어떤 효율적인 방안이라고 생각을 합니다. 그래서 사실 정부가 나서서 이제 어떤 북한 정부와 사회적 합의를 이루기 위해서 판문점을 건너가고 뭐 이런 어떤 그림도 물론 좋은 그림입니다만. 기업이 나서서 실질적인 어떤 경제 발전을 위해서 할 수 있는 해결책을 가져오는 것이 저는 충분히 이 노동시장의 개혁적인 변화를 추구할 수 있는 어떠한 지향점이라고 생각을 하고 그래서 제가 선호하는 부분은 기업이 주도를 해서 어떠한 한반도의 평화를 위해서 물 밑에서 어떤 교류를 해야된다. 저는 그렇게 생각을 하고 있습니다. (참가자 3)

한편 한반도 평화·통합에 대한 선호미래와 관련해 다수의 탈북 청년은 통일을 우선적으로 꼽았다. 30대 그룹에서 통일에 대한 찬성, 정서적 열망이 두드러졌는데 이러한 응답은 특히 가족을 이북에 두고 온 탈북 청년들의 경우에서 강렬하게 나타났다.

저는 지금 첫째도 둘째도 일단은 계속 통일이라고 보는데요. 일단은 지금 제가 한국에서 몇 년 동안 살고 있으면서 진짜 힘든 때도 있지만 진짜 북한보다는 너무 훨씬 살기도 좋고 하기 때문에 저만 이렇게 살기 좋고 행복하고 하는 게 너무 북한에 계시는 부모 형제들 생각하면 너무 마음이 아프고 정신적으로도 너무 많이 힘들어요. 그래서 저의 생각은 일단은 통일이 빨리 돼서 될수록이면 진짜 빨리 돼가지고 부모 형제랑 다 같이 그냥 이렇게 행복한 삶을 살았으면 좋겠습니다. (참가자 A)

저는 그냥 한반도 통일인 것 같아요. 통일이 15년 뒤에는 —그전에 되면 더 좋고—됐으면 좋겠어요. 그래서 진짜 다 평화롭게 살았으면 좋겠고. (참가자 E)

일부는 통일이 중장기적 시야에서 통일이 이뤄지지 않을 것이라고 판단할 뿐 아니라 무조건적으로 통일이 되는 것을 찬성하지 않는다는 입장도 보였다. 특히 20대 그룹은 통일에 대한 염원보다는 통일 가능성에 대한 강한 회의적 시각을 드러내면서 동시에 국내입국한 탈북민들의 사회적 통합이 요원한 현실에 비춰 비대칭적이고 불평등한 남북한의 통합은 오히려 북한 주민들에게도 좋은 선택이 아닐 것이라는 점을 암시했다. 따라서 불가능에 가까운 통일보다는 적어도 서신 왕래, 여행이 가능한 공간으로 남북관계가 변화하는 것을 이상적으로 보는 응답들이 존재했다.

한반도 차원에서 봤을 때 제가 한국에 온 지 10년 됐는데 그때 제가 하나원에 왔을 때 설문조사할 때 그분들이 3년 안에 통일이 된다고 하셨어요. 근데 저는 그때 '통일이 안 된다'에 표시를 했



었는데. 많은 분들이 지금까지 말씀하셨던 분들이 “통일이 됐으면 좋겠다”라고 말씀을 하셨는데 저는 조금 반대쪽으로 생각하고 있어가지고 어쩌면 나쁘다라고 생각할 수도 있는데 통일이 안 됐으면 하는 이유가 6.25 때 내려올 때 당시 북한에서는 지주라고 하죠. 그분들이 땅문서를 가지고 내려오신 분들도 되게 많고 통일이 되면 법적인 문제도 그쪽의 법과 이쪽 법이 너무 다르기 때문에 그런 것도 다 다시 해야 되고 그리고 여기 분들은 돈도 많고 배운 것도 많고 지식도 많기 때문에 북한에 가서 발전을 시킨다든가 할 때 북한에 있는 분들은 노동력밖에 지원이 안 되기 때문에 되게 힘들 거라는 생각이 들어요. (참가자 B)

저는 약간 여행 다니는 것처럼 일단은 그렇게 다녔으면 좋겠어요. 문이 이렇게 다 열리지는 않는다고 해도 한국에서도 일단 마음만 먹으면 저희가 여권이나 이런 걸 떼서 갈 수 있는 것처럼 일단은 그렇게 해서도 저희가 진짜 가보고 싶잖아요. 저희가 태어나서 자라난 곳이고 하니깐, 고향이고 하니깐 가보고 싶고. 하면서 차츰차츰 개방이 됐으면, 열렸으면 좋겠다 하는 마음입니다. (참가자 E)

그냥 북한을 저도 생각해 봤을 때는 통일은 힘들더라도 그래도 그냥 서로 38선 같은 거라도 해제 가 돼서 추석 날, 진짜 설 명절날 고향 땅에도 가보고 싶고 그냥 그런 바람이 있습니다. (참가자 K)

한반도 통합의 ‘선호미래’를 위한 전제조건, 정책적 우선순위와 관련해 다수의 탈북 청년들은 중장기적으로 한국 사회가 사회적 약자, 소수를 포용하는 방향으로 나아가야 한다고 공통적으로 강조했다는 것이 특징적이다.

제가 공통적으로 하면 좋겠다라는 그 말은 저희 고향에서와 마찬가지로 인간미 같은 것이 존재하는 그런 사회가 되면 좋지 않을까. 지금 저희 탈북민들 3만 명이라는 사람들이 왔지만 그 사람들도 맞춰주기 힘든 그런 사회가 지금 존재하고 있는데 혹시나 통일됐다고 했을 때 그 사람들을 어떻게 맞춰줄까. 경제성장도 좋은 일이지만 그 사람들의 마음이라든가 각각에 맞춰주는 것이 제일 중요하지 않을까. 그리고 그것을 맞춰주는 게 통일에서 더 빠른 전진이 아닐까라는 생각을 갖고 있습니다. (참가자 G)

적응이 어려운 탈북민 그리고 제3국 탈북민들 혹은 다른 소수 분들에게 사실 지금 관심 자체도 사회적으로는 많이 없다고 생각하거든요. 그래서 그런 관심이라도 있었으면 하는 그런 미래가 있습니다. (참가자 J)

앞으로는 북한에서 왔다고 차별이라든가 그런 쪽으로 좀 없어졌으면 좋겠어요. 다같은 한민족이고 같은 동포고 사람인데 굳이 북한이고 남한이고 굳이 이렇게. 어차피 저희도 남한에서 태어나서 남한에서 공부를 똑같이 하고 그랬으면 지금 지식 같은 것도 별다른 차이가 없이 공부도 잘하고 사회 정착도 잘했을 건데 저희가 그쪽에서 배운 거랑 이쪽에서 배운 거랑 비교를 했을 때 차원이 다르긴 하더라고요. 공부 쪽이랑 그런 면에도 그렇고 차별 같은 게 앞으로는 좀 없었으면 좋겠어요. 그게 제 바람이에요. 앞으로 나는 미래는 그런 차별 같은 게 좀 없어졌으면 하는 게 제 바람입니다. (참가자 L)

‘성숙사회’라는 국회미래연구원이 분석한 2021년 한국사회의 선호미래의 주요 성격과 관련해, 특히 탈북 청년들은 자신들의 한국사회에서의 소수자적 위치성, 비대칭적인 남북관계 현실에 대한 문제의식과 결합시켜 장기적으로 한반도의 선호미래를 위해 중요한 전제조건으로 큰 관심과 공감대를 보였다는 점이 주목할 만하다.

*그래서 경제성장도 중요하고 내가 더 좋은 삶을 살기 위해서 발전하는 것도 성장하는 것도 좋지 만 내가 덜 누리고 덜 입고 덜 먹더라도 주위를 돌아보면서 다 더불어서 이렇게 잘 사는 사람만 너무 잘 사는 게 아니고 돌아보면서 도와주면서 그래서 더불어서 다 같이 그런 삶을, 그런 성숙사회가 이루어졌으면 좋겠다 하는 생각을 합니다. (참가자 E)*

*특히 신리나 연대, 공동체의식을 굉장히 강화해야 된다는 것에 대해서 저는 완전히 공감을 하고 국가나 개인의 성장, 그다음에 발전과 환경, 효율과 형평성 이런 게 서로 양립 불가한 항목이 저는 아니라고 생각을 해요. 왜냐하면 국가성장 같은 경우에는 예를 들어 인프라 같은 게 인터넷이 안 되는데 개인이 성장을 하려야 할 수가 없는 구조고, 돈이 없으면 환경을 지킬 수가 없어요. 북한 같은 경우에는 전기가 없고 연료가 부족해서 산에 있는 나무를 다 굶어다 때가 때문에 산림이 다 파괴돼서 환경이 오히려 더 파괴된단 말이죠. 그래서 발전을 포기한다고 해서 환경이 저절로 좋아진 건 아니라고 생각을 하고.*

*사실 사회가 잘 돌아가려면 노예가 없으면 안 돌아가는 건데 노예들이 다 떠나면 사회가 망하는 거잖아요. 그래서 그렇게 하기 위해서라도 약자와 동행을 해야 되고, 또 문화적으로 아까 말씀드린 것처럼 공동체의식을 하는 데 좀 투자도 해야 되고 그렇게 생각을 합니다. (참가자 C)*

*저도 2015년도에 한국에 왔는데요. 18대 대통령 때부터 한국에 와서 이제 세 번째 대통령을 보게 되는데. 뭔가 대한민국도 하나의 국가고 한 개의 나라잖아요. 근데 미국이라든가 그런 세력에 너무 의존을 하는 것 같고, 솔직히 남북한의 문제면 남북한이 해결을 해야 되는데 다른 나라의 간섭을 많이 받는 것 같기도 하고. 자기주장을 가지고 북한이랑 좀 더 진지한 협력이나 타협을 통해서 좋은 긍정적인 자세로 성숙한 이미지로 하면 좋은 미래나 좋은 결과들이 더 빨리 오게 될 것 같습니다. (참가자 K)*

한편 제3국 출생 청년은 탈북 청년 내부에서 자신이 갖는 이질성, 차이를 지적하며 다양한 이주 배경의 청년들을 포함한 사회적 약자를 포용하는 성숙사회가 한반도 통합, 평화에 이바지할 것이라는 인식을 밝혀 중장기적 관점에서 초국경적 이주 과정에서 다양한 경계, 정체성을 가지게 된 탈북민 사회에 대한 고려가 필요하다는 점을 시사했다.

*제가 북한에서 태어나진 않았고 제3국 중국에서 태어나서 북한에서 태어난 친구들을 보면서 혜택을 받는 그런 거를 엄청 부러워했었거든요. 그러면서도 학교생활을 하면서 어떤 방송이나 나가*

서 “제3국 탈북 청소년들도 챙겨줘라” 이런 식으로 좀 하기도 했고 국회에 간 적도 있긴 하지만, 아무튼. 물론 탈북민들도 이제 많아지고 제3국 출생 청소년들도 많아질 텐데 그런 친구들을 좀 돕고 싶은.

... 아까 말씀하신 것처럼 제 친구들도 대부분 한국 학우들이인데 그런 친구들한테 제대로 제 출생의 그런 것도 밝히지 못하고 그런 친구들이 북한에 대한 얘기를 할 때마다 부정적인 것밖에 안 들고. 그런 주장이 오고 가는 상황에서 저는 가운데 있어야 되고 또 저는 중국에서 태어났는데 사회에서는 한국 사람도 북한 사람도 아닌 그런 취급을 받으니까 미래로 갈수록 나라 간 우호적 사이는 더 멀어질 것 같다. 그럴 것 같아요. (참가자 J)

청년미래위원회와의 미래대화에서도 탈북민들의 사회통합에 대한 문제의식, 미시적 차원의 통합 노력 없이 남북관계 개선, 한반도 통합의 진전이 실현가능하지 않다는 논의가 공유되었다.

북한 이탈주민의 정착 지원금 관련된 문제도 ... 실제로 헌법 같은 경우에도 어떤 사람이 해석하느냐에 따라서 여지가 충분히 달라질 수 있는 부분이고 그렇기 때문에 약간 그런 복지사각지대, 사회안전망을 만드는 것이 이게 모두가 나중에 통일을 대비했을 때 중요한 첫걸음이라고 그렇게 생각을 하거든요. 그래서 지금 현재 국회에 계류되어 있다는 것도 알고 있지만 저는 이러한 필요에 따라서는 관리성을 부여하는 것이 약간 더 나은 사회를 만들어가는 데 있어서 중요한 부분이라고 생각하고 이런 다양성을 포용할 수 있는 사회를 만들기 위해서 지속적인 논의가 필요하다고 생각을 하고 있습니다. (참가자 1)

한국에서 정말 선호하는 미래는 무엇이어야 되는가 또 제가 선호하는 미래는 무엇이어야 되는가를 생각을 해 본다면 저는 뭐 거시적으로 봤을 때 뭐 통일 아니면 뭐 체계 통합 이런 것보다는 조금 미시적인 것부터 시작을 했으면 합니다. 그게 바로 저는 북한이탈주민에 대한 한국 사회에 남한사회의 인식의 변화와 제도의 변화라고 저는 생각을 합니다. 실제로 북한 이탈 주민 관련된 좀 사회봉사단체에서 실습을 나와서 그 현장을 직접 방문한 적이 있었는데요. 그때 가장 크게 느꼈던 바는 무엇이나면 생각보다 제도가 안 알려져 있다는 겁니다. 제도는 충분히 마련되어 있다고 자부할 순 없겠지만, 그래도 과거보다 확실히 발전한 건 맞다고 저는 생각을 하고 그 지원금뿐만 아니라 지원 대상마저도 현재 지금 확대되고 있다고 저는 생각을 합니다. 그럼에도 불구하고, 사회복지정책을 이야기할 때 크게 네 가지로 분류를 하게 되는데요. 대상, 급여, 전달, 그리고 자원 측면이 있는데, 저는 이 전달 차원에서 항상 문제가 발생한다고 생각을 합니다. 아무리 좋은 제도가 마련되어 있고, 아무리 충분한 자원이 마련되어 있고, 아무리 급여가 높다고 하더라도 결국엔 전달이 되지 않으면 정책은 껍데기뿐이라고 저는 생각을 하기 때문입니다.

그래서 제가 생각하는 선호 미래는 미시적인 것부터 시작을 하여서 서로가 서로를 이해할 수 있는 공론장이 형성이 되고, 그리고 그 공론장을 정부가 혹은 조금 더 큰 단체가 나서서 이런 공론장을 마련해 준다면 앞서 말씀해 주신 여러 위험들이 있었잖아요. 예를 들어, 인식의 문제라든지.

*아니면 뭐 역사 바로보기의 문제라든지. 이런 문제들이 해결될 수 있지 않을까? 라는 생각을 하기 때문에 저는 선호 미래가 미시적인 것부터 시작을 해야 되지 않나 하는 생각을 해 봤습니다. (참가자 2)*

## 2 미래세대가 생각하는 한반도 연합적 거버넌스: 왜, 어떻게?

청년미래위원회 참가자들과 탈북 청년 참가자들과의 한반도 미래대화에서공유된 한반도 ‘가능미래’, ‘선호미래’에 대한 논의는 현재의 한반도 평화과정 및 남북관계의 교착을 어떻게 극복할 것인가하는 장기적 목표와 관련해, 중장기 및 단기적으로 어떤 정책적 경로가 필요한가에 대한 대화로 귀결되었다.

무엇보다 탈북 청년들은 중장기 미래의 한반도 통합을 위한 점진적, 단계적 경로와 관련해 궁극적으로 실현가능한 통일로 나아가기 위한 전제조건으로 일차적으로 국내 탈북민 인구에 대한 포용을 시작으로 남북한의 비대칭적 격차 완화, 보다 대등한 관계 설정을 중요하게 지적했다. 통일의 불가능성에 대한 우려를 배경으로 보다 실현가능한 통일의 상에 대한 점진적, 단계적 시나리오와 관련해, 탈북 청년들은 무엇보다 인식적 차원에서 남북 주민들, 혹은 국내 탈북민과 한국 시민들의 관계적 전환을 중요한 요소로 주목했다. 인식적, 문화적 전환과 관련해서는 현재의 청년층 사이의 소통의 어려움, 변화의 필요성이 지적되었다.

*일단은 통일을 준비하려면 한국 사람들의 생각과 북한 사람들의 생각이 동일해야 된다고 생각하고, 합쳐진다는 게 어느 한쪽에 치우치면 그게 진짜 경제적이라든지 이런 게 높은 사람들이 의견도 많을 것 같고, 또 통일이 된다고 해도 북한 사람들을 되게 많이 차별할 것 같고, 통일이 되면 만약 다 같이 어울린다고 해도 좀 어려울 것 같은 그런 느낌이 들어가지고. 일단은 통일을 하려면 서로에 대해 좀 더 생각을 많이 하고 이해하려는 마음도 있어야 되고 또 북한도 좀 더 경제적으로 많이 발전해야 통일이 됐을 때 서로에게 미안하지 않고 당당하게 목소리를 낼 수 있는 그러한 입장이 돼야 통일이 되면 사람들이 마음 편하게 어울릴 수 있고 자기의 목소리를 낼 수 있는 그런 통일이 돼야 기본적인 통일이라고 얘기할 수 있을 것 같습니다. (참가자 1)*

*하지만 지금 저도 20대지만 20대의 남북한이 이렇게 만났을 때 무엇을 주제로 대화를 할 것인가라는 고민이 너무나 많이 되는 것 같아요. 그래서 이런 갭들이 우리 나이대보다 후세대에게는 좀 더 다가오는 미래가 아닐까라는 생각을 조금은 하고 있습니다. 저희 자식 세대 때는 좀 더 밸런스가 맞지 않을까라는 생각을 하고 있습니다. (참가자 G)*

또한 통일을 향한 단계적, 영역별 고려가 가능하다면 어떤 대안들이 존재한다고 보는지에 대한 질문에서 탈북 청년들은 장기적 지평에서 좀 더 빠른 속도, 범위로 나아갈 수 있는 영역, 단계들에 대해 보건의료, 환경 문제를 지적하는 한편 북한 사회의 개방, 개인의 성장의 측면도 지적했다. 다른 영역에 비해 남북한이 좀 더 속도를 내고 공유할 수 있는 교집합의 영역으로 기후변화 환경협력에 대해서는 양측 모두의 관심이 가장 중요하게 지적되었고 초보적인 협력을 지속하고 확장할 수 있는 영역으로 의료 분야가 제시되었다. 또한 장기적 한반도 평화·통합을 위한 전제조건으로 포용, 존중, 공존의 가치를 지적한 바와 같이 협력의 방법, 경로와 관련해서 상호 이해, 인정에 바탕한 미래세대 간의 유의미한 소통의 필요성도 강조되었다.

*저는 일단 환경 같은 경우에는 지금 인류 공통의 가치라고 해도 과언이 아닐 정도로 중요한데 북한은 환경이 좀 열악하기 때문에 환경보전 같은 것도 같이 협력을 하면 저는 좋을 것 같다는 생각이 듭니다. 산림 복원이라든가. 한국 같은 경우에는 산림이 잘 복원돼 있지만 북한 같은 경우에는 피해도 많이 나고 그런 게 있기 때문에 산림자원을 빨리 복원한다든가 이런 거에서 같이 해나가는 게 좋을 것 같고.*

*또 어떻게 보면 공동체의식 같은 경우에도 한국은 옛날에는 어느 정도 있었지만 급속하게 성장하면서 없어진 거기 때문에 그런 것도. 북한도 최근에는 많이 바뀌고 있는데 그런 거는 또 북한 사람들이 많이 교류를 하면서 우리가 배울 게 있지 않을까. 북한 사람들이 없는 속에서 어떤 행복한 문화를 만들어 왔는지에 대해서 그런 것도 서로 협력을 하면서 교류하면서 배우면 어떨까 그렇게 생각을 합니다. (참가자 C)*

*제가 생각했을 때는 환경. 환경을 생각했을 때 북한보다 남한이 환경을 더 많이 침해하지 않나. 일회용품이라든가 그런 게 많이 나와요. 사람이 할 수 있는 걸 다 안 하는. 많은 그런 거를 대용하려고 하잖아요. 특히나 식료품, 식품에서도 북한은 나무 때고 탄 때고 이렇게 하는데 여기에서는 그런 쓰레기가 많이 나오다 보니까 그런 게 좀 친환경적으로. 환경 문제가 제일 그럴 것 같습니다. (참가자 H)*

*저희가 의료 그런 것도 도울 수 있잖아요. 봉사 같은 것도 할 수 있고 하니까 이런 문이 좀 열렸으면 좋겠어요. 그러면서 빨리 통일이 됐으면 하는 바람입니다. (참가자 E)*

*네, 저는 미래 세대가 북한에 대한 올바른 이해가 우선 중요하다고 생각을 합니다. 북한에 대해서 한국 같은 경우에는 언론이나 매스컴에 노출된 북한 지도부라든가 핵이라든가 이런 데만 노출이 돼 있어서 그런 데만 관심이 있는데 북한의 일상이라든가 그들의 문화라든가 이런 것에 대해서 좀 더 관심을 가지고 배워야 교류도 할 수 있다고 생각을 합니다. 단순히 어디 호텔에 가서 하룻밤 먹고 자고 사진 찍고 오는 거는 교류가 아니라고 생각을 하고 서로 대화가 통하는 게 교류가*

*아닐까 저는 그렇게 생각합니다. (참가자 C)*

탈북 청년들의 한반도 평화·통합을 위한 선결조건 및 다양한 정책영역에 대한 제언은 본 연구가 탐색하는 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 전략과 맞는 ‘수요’를 보여준다. 즉 한반도 내 현존하는 두 개의 정치적 단위의 관계 설정에 있어서 경계를 현실적으로 상호 인정하는 데 기초해 가능한 정책영역에서부터 협력을 발전시키는 전략이 필요하다는 인식이다. 특히 탈북 청년들이 분명한 선호를 밝히는, 기본적으로 양측의 대등한 관계 설정 및 상호 존중, 다원적 가치에 대한 인정은 연합적 거버넌스이 전제하는 주요 특징의 하나로, 미래지향적 한반도 통합의 정책 경로에서 연합적 거버넌스의 문제의식에 대한 남한 사회 구성원들의 선호를 확인시켜준다는 점에서 큰 의미가 있다. 특히 (분명한 표본의 한계에도 불구하고) 탈북 청년들이 북한의 미래세대를 일정하게 대변한다고 본다면, 직접 FGI가 불가능한 북한의 미래세대의 미래전망, 미래선호를 간접적으로 확인할 수 있는 탈북 청년들의 미래대화는 중요한 함의를 가진다.

청년미래위원회 참가자들은 2021년 국회미래연구원의 ‘성숙사회’ 미래비전의 주요 내용을 공유한 후 이러한 성숙사회로의 미래 변화가 한반도 통합의 미래상과 어떻게 연결될 것인가 하는 질문에서, 탈북민을 포함한 사회적 약자의 보호, 다원적 가치의 인정 및 상호 학습을 통한 공존으로의 전환 등이 한반도 통합을 향한 점진적 프로세스에서 필수적이며 긍정적 역할을 할 것이라고 보았다. 탈북 청년들이 남한 사회 내에서의 배제와 차별의 경험을 바탕으로 우선 남한 사회에서의 통합, 나아가 한반도 통합에서 동등성, 상호 인정을 강조했다면 남한 청년들 역시 일정하게 구조적 문제를 인지하고 서로 존중하고 배우는 방식이 선결되어야 한다는 문제의식을 공유했다. 청년미래위원회 미래대화의 경우에는 특히 ‘성숙사회’ 비전과 관련해 탈북민들의 사회통합 사례에 대한 대화를 나누는 과정에서 한국 사회 내 탈북민들의 실질적 정착, 통합의 어려움에 대한 공감대가 형성되면서, 탈북민들의 통합이 일종의 거울처럼 비추는 남북관계에 대한 규범적 논의를 자극하기도 했다.

*그중에서 제가 더 강조하고 싶었던 부분은, 단 한 문장으로 되게 짧게 정리를 하자면 다름을 인정하는 사회가 되는 것이 결국에는 우리가 이 성숙사회로 가는 단계에서 가장 중요하지 않을까라고 생각을 합니다. 물론 이 다름을 인정함에 있어서 많은 갈등들은 생길 수밖에 없다고 생각을 합니다. 그럼에도 불구하고, 저는 이 다름을 인정한다라는 것은 어떤 것이냐면 서로가 서로의 목소리를 넘어서도 불구하고, 아 저 사람은 그런 목소리를 낼 수 있어 왜냐면, 저 사람은 그런 사회에서 살*

아왔으니까. 라고 인정을 하는 것 그게 가장 중요하다고 생각을 합니다. ... 이해라는 단어보다는 전 배려라는 단어를 쓰고 싶습니다. 그게 어떤 말이나면 저는 정말 내가 경험하지 않고서는 이해할 수 없다고 생각을 합니다. 따라서 이해한다라는 말도 그냥 개인적으로는 크게 와닿지 않는 편입니다. 그렇기 때문에 우리 사회가 서로를 다름을 인정하는 사회가 될려면 서로를 이해하기 위해서 노력하는 것도 또 물론 중요하지만 그 전에 배려하는 사회가 조금 더 돼야 되지 않을까? 라는 생각을 해봤습니다. 그래서 네 제가 생각할 때 성장 사회에서 성숙 사회로 가는 그 길목에 가장 중요한 포인트는 다름을 인정함과 동시에 이해보다는 배려를 우선적으로 하는 사회가 되었으면 좋겠다라는 생각을 해 봤습니다. (참가자 2)

저는 이 탈북한 이후에 탈북민들이 우리 한국 사회에서 사회생활 전반적으로 잘하고 있는지 그것을 잘 살펴보는 것도 가장 중요한 프로세스 중 하나라고 생각이 들고요. 그 시대 그 상황에 맞는 교육 프로그램도 제시하는 것도 중요하다고 생각합니다. 그리고 향후 통일을 준비하는 과정에 있어서도 실질적인 집단이 불가피하게 공존을 하겠지만은 우리 국민들의 국민 통합과 사회 통합은 물론 중요하겠지만, 더불어서 우리 사회에 먼저 정착해 있는 그런 탈북민들이 직접 향후에는 북한 주민들을 직접 교육도 시키고 이런 인식을 개선시키는 것도 하나의 중요한 요소로 생각이 들었습니다. (참가자 5)

우리 사회가 탈북민을 어떻게 보면 살짝 좀 보살펴 줘야 되는 대상이나 약자로 보는 경향이 좀 많은 것 같은데, 물론 초기에 그렇게 보살펴 줘야 되는 대상으로 인식되는 것은 사실이지만 이제 조금 더 나아가서 생각을 해봤을 때 그들에게서도 배울 점들이 굉장히 많다고 생각합니다. 그래서 누구보다 북한에 대해서 더 잘 알고 있는 분들이 또 그분들이기도 하고, 그렇기 때문에 이제 그분을 통해서 북한 사회에 대해서 조금 더 깊이 있게 알 수 있는 그런 기회로 작용을 할 수 있다고 생각을 하고 그리고 이제 그런 탈북이 굉장히 쉽지 않은 그런 여정인데 그걸 또 성공하셨다는 거 자체가 굉장히 도전적이고 뭔가 현실에 안주하지 않고 더 큰 미래를 볼 수 있는 분들이라는 생각도 들어서 이제 그런 분들의 통찰력이나 또 도전정신들을 좀 더 우리 사회에 녹여서 사회가 좀 더 성장할 수 있는 발판을 만들 수 있는 기회로, 또 함께 성장하는 방향으로 나아갔으면 좋겠다는 생각이 듭니다. (참가자 7)

저도 북한 이탈 주민들을 이제 먼저 온 통일이라고 비유를 하는데 그들을 비롯한 우리 사회 소수자들에게 우리가 얼마나 사회가 관용을 베풀고 또 이해와 배려를 어떻게 하느냐에 따라서 그것이 성장사회에서 성숙사회로 가는 중대한 길목이 아닐까라고 생각을 하고 또 나아가서 근시일 내에 북한에서 어떤 만에 하나라도 속된 사태가 생겨서 좀 우리가 남북한 주민들이 갑작스럽게 대규모로 접촉을 하게 된다면 그런 상황이 생겼을 때 우리가 과연 어떻게 대처를 할 것이냐 그런 것을 고민해 보는 것도 저는 성숙 사회로 전환을 위해서 상당히 중요하다고 생각을 합니다. 제가 좀 계속해서 어떤 체제를 서로 비교를 하면서 자유 민주주의 체제의 우월성을 좀 이야기하기는 했습니다만 단순히 그걸 기준으로 해서 당연히 남한 주민이 북한 주민보다 우월하다든지 북한 주민들은 일방적인 뭐 교화라든지, 교정의 대상이라든지, 그렇게 판단하는 것은 설사 이제 남한 위주의 통일이 된다고 해도 매우 위험한 시각이라고 생각을 합니다. 북한에게도 배울 점이 있다 라고 표현

*을 하면 좀 거부감이 많이 들겠지만, 반대로 말하면 남한 사회에도 이제 수많은 모순점이 있고 또 고쳐야 될 점들이 있는데, 그런 것을 우리가 그동안 보지 못했던 어떤 북한주민의 입장에서 본다면 조금 더 비판적인 시각에서 따르 아니면 좀 더 다양한 시각에서 좀 사회의 문제점을 성찰할 수 있는 또 다른 기회가 되지 않을까? 생각합니다. 물론 그런 남북한 관계 변화로 인해서 당연히 수많은 갈등, 지금 남한사회 내의 갈등에 덧붙여서 남북 간의 갈등 그리고 밑에 좀 세부적인 갈등 이런 수많은 갈등들이 수발될 것이지만 그 과정에서 우리 국민들의 그런 인식이 얼마나 성숙하느냐 그리고 정치가 어떤 역할을 하느냐에 따라서 그것을 좀 잘 기회로 삼아서 우리가 성숙사회로 가는 그 판을 마련해야 하지 않을까? 생각해봤습니다. (참가자 6)*

한반도 통합의 선호미래에서 북한 붕괴를 언급했던 반면 FGI 참가자들의 상호작용 과정에서 '성숙사회'라는 규범적 미래 목표를 향한 경로와 결부해 한반도 통합의 정책적 경로를 논하는 부분에서 북한 뿐만 아니라 남한 사회의 모순을 시정한다는 관점을 지적한 참가자의 사례는 한반도 미래대화가 갖는 유동적이고 상호 구성적인 과정임을 보여준다. 마찬가지로 미래대화 마무리 발언에서 한반도 통합의 이슈가 연구원 내 주제 중에서 가장 관심이 적었던 주제였음에도 FGI를 통해 비교적 더 관심을 가지게 되었다는 참가자도 있어 한반도 미래대화가 일회성이 아니라 지속적으로 협의의 공간으로 작동해야 함을 확인 시키기도 했다.

본 연구의 미래세대와의 한반도 미래대화는 초보적 연구로 대상자 규모나 질문지의 내용 측면에서 향후 보완해야 할 필요가 있으나 현 단계에서는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략 구성의 필요성을 정당화하는, 한국 사회 구성원들의 미래선호를 보여주는 토대로서 충분한 의의를 가진다. 탈북 청년을 포함하는 한국 청년세대의 한반도 통합에 대한 미래대화는 향후 15년 이후의 한반도에서의 통합에 회의적 전망을 공통적으로 가지면서도 최소한의 교류접촉, 평화적 공존을 위한 관계 지속에 선호를 가지는 미래세대의 응답을 보여주었다. 특히 핵전쟁이나 북한 붕괴 및 중국 등 외부 주변국의 개입에 대한 회피미래 인식은 회피미래를 막기 위한 정책적 경로에 대한 논의를 정당화하며, 미래세대의 미래대화는 결과적으로 한반도의 미래전략을 위한 전제조건으로, 남북한 관계의 불균등성 완화나 상호 존중, 양측 모두 해결해야 할 모순이나 문제가 있다는 점에서 협력 지속을 명시했다. 또한 청년들은 남한 사회의 탈북민 정착과 같이 '우리' 안에서의 통합 또한 제한적인 현실에 대해 다원성의 존중과 배려, 상호 인정과 학습을 통한 규범적 관계 형성에 대한 원칙들도 지적했다. 탈북 청년들의 경우에는 구체적으로 남북한 간 통합을 더 진전시킬 수 있는 특정 영역(보건의료, 기후변화)도 지적하는 등, 한반도 미래대화는 중장기 시야에서



협업주의적 원칙에 근간한 한반도 연합적 거버넌스 미래전략을 준비해야 할 방향성을 제시했다는 데 의의가 있다.

이러한 미래대화를 토대로 3장, 4장에서는 중장기 미래전략의 관점에서 한반도 연합적 거버넌스의 제도 및 협업주의적 거버넌스 구성을 모색한다.



## 제3장

### 한반도 연합적 거버넌스의 비교적 시각: 유럽연합 정책영역별 평가

---

- 제 1 절 유럽연합 연합적 거버넌스: 이론적 평가
- 제 2 절 노르딕공동체: 협력공동체, 연합적 거버넌스, '노르딕연합'
- 제 3 절 벨기에: 언어문화 갈등과 심의민주주의 실험
- 제 4 절 안보: 규범창설자로서 유럽의 집단방위체제
- 제 5 절 화폐금융
- 제 6 절 사회통합
- 제 7 절 접경협력
- 제 8 절 기후위기
- 제 9 절 보건의료/팬데믹
- 제10절 소결



## 제 1 절

# 유럽연합 연합적 거버넌스: 이론적 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 유럽연합 발전사

유럽연합은 헌법 조약 비준이 난항에 봉착하자 2007년에 ‘유럽연합조약(TEU)과 유럽 연합기능조약(TFEU)을 개정하는 리스본 조약’을 가까스로 발효했다. 그러나 이 긴급 조치는 위기 상황에 접할 때마다 다층 정치체제와 다층 거버넌스의 실험실로서 유럽연합의 국가 정체성과 유럽연합헌법 조약의 헌법성을 둘러싼 논쟁의 불씨를 다시 지피곤 했다. 최근 2008년 미국발 금융위기로 인해 촉발된 유럽 국가부채위기 사태, 2011년부터 이어 지는 시리아 내전으로 인한 대규모 이주민 또는 난민의 유럽 유입 사태, 그리고 러시아 개 전으로 인한 우크라이나 사태와 그 여파로 유럽연합과 북대서양조약기구 확대 등 돌발 상황이 발생했다. 이는 필연적으로 유럽연합이 추구하는 연합적 거버넌스에 돌파구를 요구 할 것이다.

유럽 지역통합은 유럽 전체를 대상으로 강대국 신탁통치가 가능한 시기에 탄생했기 때문에 보호감독체제에 기반을 두었다. 그 결과 현재 유럽 지역통합 조직과 운용에서 국가 간 기구, 초국가 기구 등 복합적 요소가 혼재한다.<sup>40)</sup> 이를 리스본 조약체제도 이어 받아 제도를 분리하되 권한을 공유하는 연합적 거버넌스로 승화시키고자 했다. 유럽연합은 종 전 후 독일 문제 해결을 위해 미국 주도 집단안보 체제인 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 구축을 용인했다. 그리고 프랑스, 독일, 이태리, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 6개국 주축으로 유럽석탄철강공동체(Europe Coal and Steel Community, ECSC)에 이어 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)와 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community, Euratom)를 창설 해 유럽공동체(European Community, EC)를 결성했다. 이후 유럽 지역공동체의 외연 확대는 담보 상태였으나, 유럽지역개발자금(European Regional Development Fund, ERDF)과 유럽통화제도(European Monetary System, EMS) 발족, 유럽의회(European

40) 이무성, “동북아통합과 유럽연합의 교훈.” 『유럽연구』 28권 3호, (2010), pp.1-21.

Parliament, EP) 의원 직선과 예산감독권 부여 등 내부 결속은 제한된 범위 내에서 진행되었다. 그 결과 유럽연합은 복수 층에 걸쳐 복잡하게 연계된 망으로 짜이며 확대했고, 유럽통화동맹(European Monetary Union, EMU)이 출범하며 단일화폐인 유로(euro)가 통용되는 유로존이 창설되어 심화했다.

유럽연합의 발전사를 면밀하게 들여다보면, 외양적으로 유럽연합은 입법, 행정, 사법 등 정부 기능을 수행하는 기관들과 정부 운영에 필수적 기관인 유럽중앙은행(Court of Justice of the EU, ECU)과 감사원(European Court of Auditors)을 구비한 국가에 준한다. 무엇보다 유럽의회도 점진적으로 확대해 유럽연합이 통치 합법성을 확보하는 민의 대변기관으로 정립했다. 특히 직선을 도입하면서 유럽연합 시민의 정치참여와 유럽연합에 대한 정책 책임을 추궁할 수 있는 창구가 마련되었다. 그러나 이러한 심화는 동시에 유럽연합의 외연 확대가 진행되면서 기존 회원국 간 차등 의식 재조정을 필연적으로 수반했다. 더욱이 유럽연합을 지탱하는 기제로 관세동맹, 쉥겐 지역, 유로존 등 정식 기구도 점진적으로 확장하면서 각 기구가 작동하는 권역에 관한 결정 과정에 거부권을 행사할 수 있는 정치적 입지 확보를 위한 각축전이 격화되기 시작했다.

유럽연합이 채택한 연합적 거버넌스는 강압적 통제를 사용하지 않고 인위적으로 창출한 정치 통합체를 성공적으로 보존하려는 목표를 지향한다. 그러나 원칙과 실재 간 간극을 해소하는 과정에서 분리를 통합의 상극으로 상정하는 세력과 분리와 통합을 연속선에 전제하려는 세력 간 팽팽한 대결이 반복되기 마련이다. 유럽연합은 구성원 간 상호 주체성을 수용하며 공유 주권을 보장하는 연합적 거버넌스를 운용 기제이자 작동 수칙으로 정립해, 원칙과 실재 간 발생한 간극을 조정하는데 ‘차별화된 통합’(differentiated integration) 접근 방식을 적극적으로 활용했다.<sup>41)</sup> 이 차별화된 통합은 확대와 심화가 진행되는 가운데 유럽연합을 보존한 해법이기도 했지만 동시에 다양한 위기 상황이 포개져 유럽연합을 압박하면서 유럽연합의 공동체 정신을 와해시킬 수도 있는 진원지가 되기도 했다. 이에 유럽연합식 해법을 분석하고 그 문제점에 대한 돌파구를 제시하려는 유럽연합의 전략을 검토하고자 한다. 그리고 이를 한반도에 적용하는데 추출할 수 있는 함의를 살펴보고자 한다.

41) Benjamin Leruth and Christopher Lord. "Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?" *Journal of European Public Policy* 22(6), (2015), pp.754-763.

## 2 '차별화된 통합': 유럽연합식 해법 또는 난제

집단안보와 경제성장 및 경제변영을 보장하는 신뢰구축을 전제로, 유럽연합의 심화와 확대는 점진적으로 그리고 단계적으로 '차별화된 통합'을 거쳐 진행했다. 회원국 간 가입 대상과 역할 분담을 둘러싼 정책 차원의 합의를 이루고, 지역통합 기구에 가입한 회원국 주권과 병행하는 초국가적 기관을 정립하며 공동체 정체성을 구축했다. 그 결과 정부 간 제도와 초국가적 기구가 혼재하는 구조로 회원국과 유럽연합이 주권을 일부 공유하는 연합적 거버넌스가 형성되어 유지된다. 그러나 최근 확대와 심화에 대한 불만을 토로하거나, 경제통화위기나 난민 사태로 인한 증압감과 불안감을 호소하며 유럽 정체성에 대한 회의주의가 일상화되는 이면이 드러나는 상황이다.

'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 등 세 개 차원에서 가능하다.<sup>42)</sup> 중요한 점은 '차별화된 통합'은 원칙적으로 통합 해결책으로서 차별화를 추구하므로 잠정적 효력이 부여된다는 사실이다. 그러나 실질적으로 차별화된 법 차원의 세 번째 해법은 가장 심화한 형태의 통합으로 핵심 회원국이 거버넌스를 선점하기 때문에, 복층으로 구성된 상호의존 체계에서 핵심 회원국 집단의 독단적 통치는 역설적으로 영구적 효력을 지닌다<sup>43)</sup> 그 결과 극대화된 재량권은 수직적 파편화를 초래하기 쉽고 이는 소수 핵심 회원국이 지배하는 우세(dominance)로 나타나 패권으로 이어지면서 자치는 허울 좋은 빈껍데기에 불과하고 구성원 간 평등한 지위마저 위협을 받을 수 있다.

유럽연합식 해법으로 제시된 '차별화된 통합'이 전개되면서 유럽연합의 난제로 부상하는 배경을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 수직적 통합은 정책 결정 권한이 주권국가로부터 유럽연합 차원으로 양도되거나, 유럽연합 단계에서는 정부 간 조정이나 협조를 넘어 초국가

42) Erik O. Eriksen, *Contesting Political Differentiation: European division and the problem of dominance* (Basingstoke: Palgrave, 2019), pp.6-7.

43) Dirk Leuffen et al., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2013).



단계 권한집중으로 정책 결정 권한의 양도를 의미한다. 그로 인해 파생되는 수직적 차별화는 수직적 통합의 정도가 정책 분야마다 달라지는 점을 가리킨다. 즉, 이는 통합 초기에 수직적 차별화가 거의 없다가 통합이 심화하면서 깊어질 가능성을 시사한다. 둘째, 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 가리킨다. 마찬가지로 수평적 차별화는 수평적 통합이 정책마다 유럽연합의 경계선을 다르게 설정하는 현실을 가리킨다.

그렇다면, 수직적 통합의 분기점을 1952년 유럽석탄철강공동체(ECSC) 창설, 1958년 로마조약에 의한 유럽경제공동체(EEC)와 유라툼(Euratom) 창설, 1967년 합병조약, ‘협조 절차’를 입법 과정에 도입한 1987년 유럽 단일의정서, ‘공동결정 절차’를 도입한 1993년 마스트리히트조약과 1999년 암스테르담조약, 2009년 리스본조약 등 8개로 추릴 수 있다. 이 분기점을 지나며 통합 심화는 정책 결정 권한이 초국가 단계로 집중되는 양상을 띠며 각 회원국의 반대 의사를 타진하는 만장일치보다 다중가수 과반이나 단순 과반에 의한 표결이 적용되는 정책 분야가 증가한다. 이에 따라 수직적 통합을 다음과 같이 정책 분야별로 분류할 수 있다.

[표 3-1-1] 정책 분야별 수직적 통합

유형 <sup>1</sup>	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 et al. (2013), p.13, Table 1.1.을 변형함.

1. 유형은 위에서 아래로 내려갈수록 개별 국가 차원보다 유럽연합 차원을 정책 결정 권한 우위로 정하는 통합 심화를 의미한다.

수평적 통합은 수직적 통합보다 복잡한 측면을 지닌다. 수직적 통합과 달리 수평적 통합은 유럽연합 공식적 가입 여부와 반드시 연관되지 않는다. 따라서 유럽연합 회원국이면



서도 정책의 실질적 도입을 보류하는 내적 차별화, 그리고 비회원국인데 일방적으로 실질적 도입을 자청하는 외적 차별화, 심지어 내적 차별화와 외적 차별화가 동시에 발생하기도 한다. 이를 다음과 같이 분류할 수 있다.

[표 3-1-2] 정책 분야별 수평적 차별화

수평적 차별화 수준 <sup>1</sup>		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 et al. (2013), p.17, Table 1.3.과 p.20, Table 1.4.를 합친 후 정책 분야를 추가함.

1. 수평적 차별화는 수평적 통합이 전개되며 회원국이 늘어나는 가운데 발생하는 부산물이라고 볼 수 있다. 밀접한 정책 분야는 이 연구에서 다루는 영역이다.

유럽 단일의정서는 유럽의회와 각료이사회 간 입법 활동 공조를 규정해 자유로운 자본, 노동, 용역의 왕래를 보장함으로써 통합시장 체제를 구축할 수 있는 법안을 통과시켰다. 이어 마스트리히트조약은 유럽통화연합(EMU)을 통해 단일화폐 통용과 재정정책 공조를 구축함으로써 유럽중앙은행에게 통화-재정정책 결정권을 이양하도록 촉구한 제1 기둥, 공동외교안보정책(CFSP)을 출범시키며 외교안보정책연합(UFASP)과 유럽대외업무부(EEAS)를 신설한 제2 기둥, 그리고 주권에 민감한 이민, 국경, 관세, 망명 분야에서 사안에 따라 만장일치나 공동결정을 선택하는 의결절차를 마련해 유럽 지역통합의 창구를 확대한 제3 기둥을 창설했다. 특히 제3기둥은 권력분립의 토대를 구축하고 각 회원국 정상회의인 유럽이사회에게 감독 기능도 부여했다.

그러나 단일화폐를 통용하는 유로존 창설에도 불구하고 실질적으로 단일통화-재정정책 집행에서 유럽공동체조약 122.2항에 명시된 엄격한 자격요건을 충족하지 못하는 회원국이 속출한다. 게다가 유럽중앙은행의 재정 보수주의는 모든 회원국에게 고유권한인 재정정책과 통화정책에 대한 결정권을 유럽중앙은행에 이양하도록 촉구하나, 실제로 주

요 결정은 여전히 국가정상회의에 준하는 의결방식으로 결정된다. 특히 영국은 유로존 가입을 완강히 거부했다. 결국 이러한 정치적 차별화 조치는 국가 간 협약에 의존해 지역적으로 초국가 기능을 보완하는 데 그친다.<sup>44)</sup> 이는 주권재민 원칙을 구현하는 자유민주주의 체계의 권력 구조 운용에 필요한 주요 기관 간 상호 견제가 실질적으로 어렵다는 방증이다. 무엇보다 유럽연합 회원국에게 적용되는 실질적 법체계가 제각각이기 때문에, 회원국 간 갈등이 증폭될 가능성과 약소국의 자율권이 핵심 회원국 집단의 독단적 결정으로 인해 상실될 가능성도 커진다.

지역통합의 형성과 운영은 역내 구성원의 노력에 따라 유럽화, 즉 유럽연합 구성원 간 상호작용의 결과물로 유럽 정체성을 창출할 수 있다. 일단 지역통합이 출범하더라도 지역통합을 공식화하는 제도화에는 기득권 양도를 정당화할 요구가 수반된다. 그러나 심화와 확대 과정에서 일부 회원국에게 적용 예외(derogation)나 참여 유보(opt out) 등 효력 발생 유예를 허용한 결과, 회원국의 반발을 무마하려는 잠정 미봉책이 궁극적으로 공동체의 결집성을 저해한 부작용을 초래했다. 이는 궁극적으로 헌법에 명시된 최종적 권한의 소재지로서 주체가 누구인지, 명시된 정부체계와 권한 영역이 진정한 의미에서 헌법이 천명한 기본정신이나 국정운영 이념체계를 충실하게 반영하는지에 대한 논란을 불러일으킨다.<sup>45)</sup> 특히 ‘브렉시트’를 계기로 리스본 조약에 명시된 유럽연합으로부터 탈퇴를 이행하는 조항을 가동하는 과정에서 유럽통합에 대한 인식이 개별 회원국의 국내 정치과정에 노출되는 취약점을 적나라하게 보여주면서 단일국가와 국제기구의 혼종성이 내재된 태생적 한계를 재확인시켜 주었다.<sup>46)</sup> 이에 따라 유럽연합은 연합적 거버넌스에 돌파구를 모색하려고 차별화된 통합을 활용했다.

총괄적으로 보면, 유럽 지역통합은 시간 경과에 따라 유럽연합 차원의 정책 결정 권한이 증대하는 수직적 통합과 직간접적으로 정책 적용에 참여하는 대상이 늘어나는 수평적 통합 모두 늘어난 양상을 보인다.<sup>47)</sup> 이를 근거로 유럽연합의 심화와 확대가 상호 반비례한다는 일설에 측정 수치를 통한 반박이 가능하다. 그러나 이러한 총괄적 평가는 정책 분

44) Eriksen(2019).

45) Neil Walker, "Post-Constituent Constitutionalism? The Case of the European Union." In Martin Loughlin and Neil Walker, eds., *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p.248.

46) 이옥연, "영국의 탈(脫)유럽연합 투표: 유럽 지역통합과 국가 체제통합 간 양자택일?," 『국제지역연구』 23집 1호, (2019).

47) Leuffen et al.(2013), p.21.

야에 따라 시차를 두며 진행된 통합의 심화에서 변이가 나타난 사실을 간과한다. 회원국 간 합의보다 초국가적 차원의 정책 결정은 자유무역지대나 관세 철폐와 같은 단일시장 구축을 도모하는 규제 분야를 주축으로 통합 초기에 형성된 반면, 기후변화나 환경, 근로 여건 및 안전 기준과 같은 단일시장 운용을 보정하는 규제 분야에서는 통합이 제도화된 시점에서 수직적 통합이 이뤄졌다. 통화정책은 단일시장 구축만큼 초기에 시작했으나 그 강도와 속도가 상대적으로 느리고 완만하다가 급속한 심화를 거친 직후에 내외 위기 상황으로 답보 상태다. 집단안보를 포함하는 정치적 대외 관계가 통화정책에 이어 유럽연합 차원으로 승격되었으나 그 심화 속도는 훨씬 느리며, 경찰이나 내무 사안 분야가 가장 늦게 그리고 가장 느리게 심화했다.

시차에 따른 수평적 통합은 경찰이나 내무 사안을 제외하고 수직적 통합과 순서에서 차이를 보이며, 대체로 수직적 통합과 반대 순서로 전개되는 양상이다. 즉 통화정책이 가장 먼저 확대하고 그 뒤를 역외 무역 등 정치적 대외 관계, 그리고 단일시장 구축과 그 운용 보정에 연계된 규제 정책이 잇는다. 통합을 주도한 회원국은 유럽연합 초기부터 지역통합의 지향점인 정치 및 안보 정책 분야에서 초국가적 권한집중을 적극적으로 수용했으나, 그 적용 대상 확대는 서서히 단계적으로 이뤄졌고 심화가 급속도로 진행된 시점인 1990년대부터 증가세가 누그러지는 양상을 보였다. 특이하게 1990년대 특히 통화정책 분야의 내적 차별화가 두드러진 반면에, 2000년대에는 확대가 진행되면서 단일시장을 보정하는 규제 정책 분야의 외적 차별화가 큰 폭으로 증가했다.

정리하자면, 수직적 통합이 진일보하면서 그 수혜를 희망하는 비회원국이 일방적으로 참여하기 시작한 결과, 수직적 통합이 수평적 통합을 견인하는 역할을 한 셈이다. 그러나 새 정책 분야가 추가되면서 수직적 통합은 수직적 차별화를 동반해 정책 결정이 회원국 간 조율부터 초국가적 권한집중까지 다양한 방식으로 이뤄졌다.<sup>48)</sup> 동시에 그 격차가 점차 벌어져 좁혀지지 않으면서, 회원국 내 이를 정치적 의제로 활용해 국내정치와 유럽연합 차원의 세계정치 간 접점을 만드는 정치 세력화와 정치 쟁점화가 시작했다. 무엇보다 3개 범주로 구별한 결정 절차가 리스본 조약 체결 이후에도 실질적으로 정책 분야마다 독특하게 적용되면서 수직적 차별화는 한층 더 강화되었다. 문제는 정치 정체성 또는 소속감이 여전히 회원국 단계에 머무르면서 유럽연합의 향방에 대한 공감대가 점점 얇아진다는 데 있다.

48) Leuffen et al.(2013), p.26.

### 3 연합적 거버넌스의 지속가능성 진단

연합적 거버넌스는 궁극적으로 복수의 정체성을 허용해 복수의 층위에 권한 소재지를 분산하는 동시에 이를 결속할 수 있는 구속력을 지닌 상위 정부 권위의 정당성을 보존해야 한다. 이는 정립 단계에서 정교한 운용 수칙에 대한 기본 합의를 요구하며, 유지 단계에서 운용의 묘를 살리는 기략을 요구한다. 구체적으로 연합적 거버넌스는 헌법상 수직적 권한 분산의 유형별 분류를 요구하는데, 주요 특성을 비교하는 과정에서 각 유형이 반드시 상호 배타적이지 않다는 점을 유의할 필요가 있다. 특히 만약 상위 정부 주장이 수적 다수의 주장을 국가성으로 포장하거나 또는 그렇다고 인식된다면, 한편으로 공치의 마비를 초래할 수 있으나 다른 한편으로 자칫 모양뿐인 자치를 야기할 소지도 지닌다. 연합적 거버넌스를 지향하는 당사자 간 상호 차이점을 명확하게 인지한 후 타협하지 않으면, 그를 정립하는 제도화 과정에서 중앙을 구성단위의 상위 정부라기보다 거추장스러운 정부로 각인시켜 결과적으로 국민을 대표하는 정부로 자리매김하지 못하는 실책을 범할 위험이 크다.

무엇보다 공치를 통해 부각되는 국가성이 독자적 정체성에 충실한 자치에 상치한다고 간주하게 되면, 비중앙 구성단위는 다른 중앙 구성단위와 비교해 중앙과의 특수한 관계를 부각시켜 독자적 정체성을 방어하는데 주력한다. 그리고 이러한 시도는 수평적으로 다른 구성 단위에게 안위 위협을 가중시켜 연합적 거버넌스 기반으로 한 통치가 정치체제의 불안정을 야기할 수도 있다.<sup>49)</sup> 이러한 위협은 특히 재정 주권분립이 가능한 경우에 가중되며, 국가에 따라 다양한 형태로 활성화되는 경향이 있다. 원칙적으로 정치과정을 통해 협상하는 절차를 통해 이러한 불안정을 제거할 수 있으나, 실질적으로 정치과정이 불안정을 배가시키는 역설적 상황을 유럽연합의 심화와 확대 과정에서 목격할 수 있다. 특히 원칙과 실재 간 간극이 심화되면, 유권자의 불만을 적극적으로 동원하는 선동가의 획책으로 대중융합주의는 대의민주주의의 근간을 잠식할 가능성이 커진다.<sup>50)</sup> 예컨대 지스카르 데스탱 전 프랑스 대통령이 초안을 마련한 유럽헌법은 국민투표에서 부결되었고, 이어 유럽 지역통합에 호의적인 네덜란드에서도 국민투표에서 부결되었다. 그리고 이를 대체한 리스본 조약도 유로존 참여국인 아일랜드가 1차 국민투표에서 부결하고 2차 투표에서 간신히

49) Jonathan Rodden, *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (New York: Cambridge University Press, 2006), pp.250-251.

50) 이출데 카림, 『나와 타자들: 우리는 어떻게 타자를 혐오하면서 변화를 거부하는가』 이승희 역, (서울: 민음사, 2019).

히 가결해 발효되었다.

군사안보 측면에서 유럽연합과 더불어 북대서양조약기구는 서로 다른 범위로 신입 회원국으로 가입시키며 ‘차별화된 통합’을 선택했다고 볼 수 있다. 유럽연합 회원국 중 아일랜드, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 몰타, 키프로스 등 6개국은 북대서양조약기구 회원국이 아니다. 또한 북대서양조약기구 회원국 중 노르웨이, 아이슬란드, 터키, 알바니아 등 4개국은 유럽연합 회원국이 아니다. 탈냉전 또는 탈-탈냉전시기에도 이러한 괴리가 지속된다는 점은 유럽연합 통합 차원에서 집단안보 결집력의 공백을 간접적으로 방증할 뿐 아니라, 점진적, 단계적, 조건부 통합이 과도기에 그치지 않고 반영구적일 수 있다는 방증이다. 더욱이 최근 우크라이나 사태는 이 반영구적 성향을 강화하는 방향으로 ‘차별화된 통합’을 지속시킨다.

정치경제 측면에서 유럽연합은 자원과 권한 배분이나 의사결정 과정의 불균형에도 불구하고, 자유무역지대, 관세동맹, 사증 폐지(셴겐협약), 단일시장, 그리고 통화동맹 순서로 통합을 구축했다. 그 결과 정치경제 측면에서 회원국이 중첩된 기구나 조약이 많은데, 단계적으로 경제통합이 진행되면서 이를 제도화하는 정치통합이 순차적으로 달성되었기 때문이다. 또한 슈맹 선언에서 언급하듯이, 이는 “생산의 연대성(solidarity in production),” 즉 세계대전 발발 원인을 제공한 철강과 석탄 통제 등 경제협력 차원의 통합을 정치협력 및 군사안보협력 차원으로 순차적으로 심화시킨 결과다. 다만 자유로운 이동을 보장하는 셴겐지역이나 단일화폐를 통용하는 유로존의 경우, 유럽 지역통합의 정치경제 측면에서 유럽연합 회원국 간 이견, 즉 내적 차별화가 심한 동시에 유럽연합 비회원국은 유럽중앙은행 감독 대상이 아닌데도 일방적으로 단일화폐 통용 참여를 선언해 외적 차별화도 심한 특이한 양상을 띤다.

예컨대 유럽경제구역(European Economic Area, EEA)은 유럽연합의 전신인 유럽공동체 회원국과 유럽자유무역연합(European Free Trade Association, EFTA) 회원국 간 자유로운 인구, 자원, 자본, 용역의 이동을 보장하기 위해 1994년에 설립되었다. 그러나 스위스 국민투표에서 유럽경제구역 인준이 거부된 후, 스위스는 유럽연합과 양자협정에 의존해 유럽경제구역이 추구하는 자유로운 이동에 참여했다. 더불어 스위스는 2008년에 셴겐협약에 가입함으로써 기능적으로는 단일시장에 접근하면서 법제도적으로는 일정한 거리를 두는 특이한 방식을 고수한다. 그 결과 가장 최근 유럽연합 회원국이 된 크로아티아를 제외한 나머지 27개 회원국과 스위스를 제외한 유럽자유무역연합 3개 가입국을

합해 총 30개 회원국으로 구성된 유럽경제구역은 유럽연합 회원국이 아니더라도 유럽 단일시장에 참여하는 기회를 제공하는 창설 당시 역할을 여전히 수행하는 반영구적 기구다.

‘차별화된 통합’은 유로존 또는 유럽경제통화연맹(Economic and Monetary Union, EMU)에서 극명하게 드러난다. 회원국으로 가입하려면 경제수렴기준(convergence criteria), 즉 단일통화를 효율적으로 운영하기 위한, 4개 거시경제지표를 근간으로 마련된 자격요건을 충족해야 한다. 이는 회원국 간 경제 환경을 동질화하기 위해 구축한 자격요건이자 거시경제 운영수칙이기도 하다. 동시에 통화통합 이후 관리를 위해, 유로와 비유로존 통화 간 환율안정 기제로 신환율조정 메커니즘(ERM II)과 재정안정기제로 안정-성장협약(Stability and Growth Pact)을 채택해서 2007년 경제위기 이전까지 유로존은 성공적으로 운영되었다.

그러나 그리스 사태를 시작으로 유럽연합은 단일화폐를 통용하는 대가로 환율변동에 따른 조기경보 기능을 상실했고, 단일 통화정책에 따른 단일 환율을 적용해 회원국 간 거시경제 불균형이 심화되었다. 각 회원국이 자국의 재정정책을 자율적으로 운영한 수직적 파편화는 결국 유럽중앙은행의 단일 통화정책 운영과 괴리가 발생한 구조적 취약점이라는 고질적 문제의 진원지가 되었다. 더불어 안정-성장협약을 보완한 법안이 채택되었음에도 이를 위반한 회원국에게 대한 제재가 현실적으로 어려워, 재정적자와 정부 부채가 악화되는 근본적 문제점을 여전히 해결하지 못하는 점이 치명적이다. 이를 치유하기 위해 유럽연합 심화(More Europe)라는 극약 처방을 내렸으나, 역외와 역내 연이은 각종 위기 상황이 격해지면서 연합적 거버넌스의 포용적 측면마저 거부하는 난관에 봉착했다.

유럽연합은 평화 시기에 유래된 정치적 시도가 아니라, 역내질서의 상대적 우위 쟁탈을 빌미로 반복되는 전쟁으로 인한 막대한 물질과 인명 피해를 줄이려는 목적으로 국가 간 협조체제를 모색하며 탄생했다. 다시 말하자면, 종전 후 현상 유지가 강대국 간 전면전보다 이득이 크다고 인식했기 때문에 침략적 의도를 지닌 국가를 통제해 전후 평화 체제를 유지하려는 공감대를 토대로 출발했다. 따라서 유럽 지역통합은 ‘긍정적’ 목적보다 전쟁과 혁명에 대한 공포에서 벗어나려는 ‘부정적’ 동기를 추동력으로 삼아 출범했다. 그 결과 유럽연합에게 통합의 ‘긍정적’ 동기가 부족해 위기에 닥칠 때마다 이를 극복하지 못하고 정지나 무한 대기 체제로 변환한다.

그러나 유럽연합은 연합적 거버넌스를 통해 구성원에게 각종 공식적 제도를 통해 형성

지역 정서를 각인시킴으로써 실질적으로 연성 지역 정서의 의미를 부여하기 시작했다는 사실에 유의해야 한다.<sup>51)</sup> 이러한 정치질서의 변동은 한편으로는 법률 조율과 지역통합 기구의 역할 분담 조정 등 제도적 변동을 동반했고, 다른 한편으로는 자원의 불균등한 안배를 해소하기 위한 변화의 정당성에 대한 공감대를 구축하기 위해 기득권의 양도에 대해 기존 회원국이 합의해야 했다. 기능적 필요성에 의해 지역통합이 시작되더라도 궁극적으로 지역통합 체제를 유지하기 위해서는 지역통합의 필요성을 공유하는 가치관이 구축되어야 한다. 이러한 맥락에서 지역통합 성패는 통합 과정의 신뢰구축과 더불어 위기관리시 그 신뢰를 온전하게 유지할 여력이 있느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

연합적 거버넌스의 양면성은 건립 과정 내내 유럽연합과 회원국 간 수직적 관계를 규정하는 보조성 원칙과 회원국 간 수평적 관계를 규정하는 비례대표성 원칙 간 조합이 그다지 조화롭지 않은 불운과 겹쳤다고 볼 수 있다.<sup>52)</sup> 특히 후보 회원국이 유럽연합의 공식적 또는 비공식적 기구에 가입 의사를 표명한 시점과 가입 승인이 이뤄진 시점 간 격차가 클수록, 유럽연합에 대한 불만과 불신이 유럽회의주의로 격화되어 국내 정치과정에 회귀하는 경향을 관찰할 수 있다. 무엇보다 유럽연합은 정부 간 협약에 의거해 지역통합을 추진했다.<sup>53)</sup> 그 결과 지역통합 이전에 미처 완수하지 못한 과제는 지역통합 이후에도 보조성 원칙을 어떻게 해석하느냐에 따라 정부로서 유럽연합의 정당성을 강화하는 발판이 되기도 하지만 국내 정치과정과 접목하면 연합적 거버넌스의 난제로 부상하기도 한다.

만약 회원국이 권한 일부를 유럽연합에게 양도하는 정당성에 대해 회의적이라면, 통치 체계 정비를 목적으로 설정된 리스본 조약의 정책결정 단계별 권한 분류조차 지역통합의 현실에 부합하지 않는다는 반발을 촉발했을 가능성이 크다.<sup>54)</sup> 따라서 유럽연합은 현재 봉착한 위기 상황을 타파하는 돌파구를 찾으려면, 독단적 권력의 원천이 되는 수직적 차별화, 즉 정책 분야가 선별적으로 다른 속도로 통합되면서 분야마다 다른 중앙집중화가 이뤄진 파편화를 해소하는 경로를 개척해야 한다. 정리하자면 연합적 거버넌스가 양산한 문제를 해결하기 위해, 첫째, 위기 상황에 드리워진 문제를 발굴하고 그에 대한 해법을 선

51) 이옥연·빈난새, “유럽 지역통합의 장단점이 아시아에 주는 함의에 대한 일고,” 『세계지역연구논총』 33집 1호, (2015), p.29.

52) Claus Offe, *Europe Entrapped* (Cambridge, UK: Polity, 2015).

53) Elliot, Larry, and Dan Atkinson. *Europe Didn't Work: Why We Left and How to Get the Best from Brexit* (New Haven: Yale University Press, 2016), pp.17-28.

54) Thomas Christiansen and Christine Reh. *Constitutionalizing the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), pp.69-82.

택하는 과정에서 정책결정 과정과 민주적 접근 구조 간 이탈(decoupling)을 줄이는 데 전력해야 한다.<sup>55)</sup> 둘째, 회원국은 연합적 거버넌스에서 하향식 강압을 대응 방식으로 고려하지 않기 때문에, 차별화와 그로 인해 파생되는 유연성을 통해 통합에 대한 분화된 선호가 수용될 수 있는 다양한 경로를 보존해야 지속가능성이 보장된다. 셋째, 유럽연합 회원국 간 수평적 내적 차별화가 가장 적은 정책 분야는 유럽연합 차원에서 확보한 재정을 분배하는 소위 “EU 현금 게임”<sup>56)</sup> 영역이다. 이는 통합에 대한 분화된 선호를 수용할 수 있는 경로를 제공하기 때문에, 통합 초기에 초국가적 차원으로 정책 결정을 승격시킬 여지도 크다.

차별화된 통합에 초점을 맞춰 유럽에서 진행된 연합적 거버넌스를 주요 협약이나 조약을 기점으로 정책 분야를 시간 경과에 따라 수직적 차별화와 수평적 차별화를 분류할 수 있다.<sup>57)</sup> 우선 주요 협약이나 조약은 1952년 유럽석탄철강공동체(ECSC), 1958년 유럽경제공동체(EEC)와 유라툼(Euratom), 1967년 합병조약, 1973년 1차 확대, 1981년 2차 확대, 1986년 3차 확대, 1987년 유럽 단일의정서, 1993년 마스트리히트조약, 1995년 4차 확대, 1999년 암스테르담조약, 2003년 니스조약, 2004년 5차 확대, 2007년 6차 확대, 2009년 리스본조약, 2016년 브렉시트를 기점으로 정할 수 있다.

수직적 차별화는 1958년을 기점으로 단일시장 구축을 위한 경제적 자유와 통화를 관장하는 정책 분야에서 제일 먼저 동시에 나타나며 통화보다 경제적 자유 정책 분야에서 더 높게 나타난다. 경제적 자유 분야는 1987년 단일의정서까지 답보 상태다. 뒤이어 정치적 대외관계를 관장하는 정책 분야에서 1967년을 기점으로 수직적 차별화가 나타나 통화 분야와 마찬가지로 1993년까지 답보 상태가 보인다. 1987년부터 단일시장 구축 분야에서 차별화 가속이 붙는 동시에 그를 시정하는 규제 정책 분야에서 수직적 차별화가 급속도로 진행되며 답보 상태인 통화 분야에서 1990년대 차별화가 3배 이상 급격하게 늘어나고 그보다 느린 속도로 정치적 대외관계에서도 차별화가 나타난다. 더불어 사법 및 내무 분야에서 수직적 차별화가 시작한다. 1999년에 모든 정책 분야에서 증가 추세가 뚜렷하며 국가 주권의 부분 양도가 필수적인 정치적 대외관계와 사법 및 내무 분야에서는 이후 2003년, 2009년, 그리고 2016년에 추가로 수직화가 증가한다.

55) Erkisen(2018), p.13.

56) Leuffen et al.(2013), p.25.

57) Leuffen et al.(2013), pp.21-25.



이에 반해 수평적 차별화는 1958년 통화 분야에서 가장 먼저 나타나서 1973년까지 담보 상태고, 뒤이어 1967년 정치적 대외관계에서 나타나 1993년까지 통화 분야와 동행한다. 단일시장 구축을 위한 경제적 자유에서도 통화 분야와 같이 수평적 차별화가 나타나며 1986년을 기점으로 1993년부터 2003년까지 담보 상태를 제외하고 통화나 정치적 대외관계 분야와 달리 꾸준히 늘어난다. 단일시장 시정을 위한 규제 분야는 경제적 자유 분야를 뒤이어 나타나 두 규제 분야가 같이 움직인다. 사법 및 내부 분야에서는 가장 늦게 1993년부터 수평적 차별화가 나타나며 이후 정치적 대외관계 분야와 같이 진행된다.

정리하자면, 수직적 차별화와 수평적 차별화 모두 1958년까지 나타나지 않으나 점차 정책 분야별 차이가 보이며 진전과 담보를 반복하나 시간 경과에 따라 전반적으로 차별화 정도가 늘어난다. 그리고 수직적 차별화와 수평적 차별화가 동일하게 단일시장 구축과 통화 분야에 이어 정치적 대외관계, 단일시장 시정 규제, 그리고 사법 및 내무 분야 순으로 나타난다. 다음 소절에서는 유럽 연합적 거버넌스가 한반도 중장기 미래전략에 주는 함의를 살피고자 한다.

## 4 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의

만약 공동체 구성단위가 군사, 경제, 문화, 또는 정치적 불안요소를 공유하고 그 국내의 위협요인으로 인한 폐해를 줄이거나 나아가 제거할 수 있는 권한을 국민의 대표 정부인 중앙에 부여하는 데 합의할 수 있다면, 연합적 거버넌스는 형성되고 지속도 가능하다. 연합적 거버넌스는 연대성을 강조하는 공치와 자율성을 우선시하는 자치를 아우르는 통치 체제를 상정한다. 이는 연대성을 앞세우는 통합과 자율성을 지키려는 분리 세력 간 적절한 균형점을 모색하는 “영구적으로 당혹스러운 과정”을 거칠 책무를 공동체 구성원에게 부여한다.<sup>58)</sup> 다시 말하자면, 연합적 거버넌스의 제도화에 대한 구상이 선결되어야 연합적 거버넌스의 지속가능성도 커진다. 유럽은 유럽연합을 통해 그 지속가능성을 구현하는데 일정 부분 성공했다.

58) Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. (New York: Routledge, 2006), p.107; 이옥연(2015).

반면 한반도 중장기 미래전략으로서 연합적 거버넌스의 제도화는 다음과 같은 구상 요건부터 점증적으로 정립과 재정립을 반복할 필요가 있다. 첫째, 한반도 공동체 구성단위를 남한과 북한 두 개 지역으로 설정하면, 남북한 공동체의 지속가능성이 낮다. 내전을 경험한 두 지역의 긴 분단 역사는 정치적 단위와 민족적 단위가 서로 달라진 만큼 상호 사회-정치제도의 이질성을 높였다. 오랜 남북 분단은 특히 합의가 불충분한 정책 분야에서 공동체 구성단위 간 정치 쟁점을 양산할 가능성이 크므로, 연합적 거버넌스를 유지할 수 있는 여지가 좁다. 심지어 합의 전례가 충분한 정책 분야에서도 체제 위협 부담을 가하는 사건 발생이나 그에 대한 지도층, 특히 최고지도자의 대응 노선 선회로 인한 급작스러운 보류나 중단마저 가능하다. 이에 대한 최소한의 완충 장치로서 공동체 구성단위를 도 단위 또는 이를 변형해 도 단위 아래 구성단위를 조합한 형태로 정비해 한반도 공동체를 구성해야 한다. 특히 공치와 자치 간 균형점이 체제 불안정을 추동한다면 정비된 구성단위를 조정해 재편성할 필요도 있다. 이는 순차적 권한 양도를 수반하기 때문에 수직적 통합에서 모든 정책 분야에 획일적 준거를 적용하기보다 시간이 지체되더라도 통합 기제에 대한 공감대를 구축할 차별화 필요성을 가리킨다.

둘째, 장기간 분단체제를 겪은 한반도는 내적 이질성이 심대한 구성단위로 편성될 가능성이 크다. 수직적 통합은 공식적 제도에 더해 구성단위 간 상호 신뢰와 우호에 대한 협약을 준수하려는 의지를 공고히 다질 수 있는 비공식적 경로를 요구한다. 만약 정치적 단위와 민족적 단위가 일치하지 않아 구성단위 간 서로 공격하는 일탈이 반복해서 발생하면, 한반도 공동체 구성원 간 수직적 통합의 영속성과 형평성에 대한 의구심으로 비화할 수 있다. 더욱이 모든 비중앙 구성단위를 대표하는 진정한 국가대변인 대신 중앙이 특정 비중앙 구성단위의 편협한 이익을 비호한다는 의혹이 증폭되면, 비중앙 구성단위는 이를 조작된 강압으로 인식하고 중앙의 탄압에 저항하며 국가 대표성, 즉 정책 집행 정당성 자체를 부인할 수도 있다. 따라서 이러한 불안감을 해소시킬 수 있는 중앙 단계 공식적 기구에 더해 중앙 단계 이하 구성단위가 주축이 된 비공식적 경로를 구축할 필요가 있다. 특히 한반도 내부 분열을 한반도 외부 국가 간 경합에 불쏘시개로 활용할 가능성을 차단하거나 최소한 그 폐해를 최소화하기 위해서 중앙 단계 공식 협의체에 더해 중앙 단계 이하 비공식 협의체로 구성된 다층적 분쟁 조정 경로를 정립해 일정 범위에서 자율권을 허용해 운용할 필요가 있다.

셋째, 연합적 거버넌스에서 수직적 통합은 기능 분장에 역점을 두는 합의를 구축하는

과정에서 정책 분야에 따라 필연적으로 수반되는 수직적 차별화와 그로 인한 정치적 소모를 최소화할 필요가 있다.<sup>59)</sup> 이는 정책 통합에 대한 공감대가 크고 집행에 대한 최소한 범위의 지지를 확보했다면, 통합 초기부터 해당 정책 분야를 기술적 영역, 즉 정치화 여지를 최소화한 프로그램으로 전환할 필요성을 가리킨다. 그렇다면 개별 구성단위의 특이성에 근거한 구별 짓기를 넘어서 한반도 공동체를 형성할 개연성의 여지를 남길 수 있는 제도와 관습의 기반을 구축하기 위해 선결되어야 할 요소가 있다. 국가 정체성이 수렴보다 배제를 우선시하지 않게, 국가영역에 집결할 수 있는 대표성을 확보하면서 정치화 유혹을 극복하는 방도를 마련하고 특히 정책 합의에 대한 인준 과정의 편의를 도모해야 한다. 이는 공동체로부터 일방적 탈퇴를 사전에 차단하기 위해서도 필수적으로 요구된다.

특히 수적 다수를 구성하는 특정 집단이 문화-사회-경제-정치 전반에 걸쳐 주류로서 지배적 계층을 형성해 국가 정체성을 주도하는 정치세력으로 영속한다면, 수적 소수 구성원은 집단의 고유성을 보존하기 위해 국가 차원의 단합 요구에 저항하는 대가를 치르기보다 공동체로부터 출구를 찾을 위험이 크다.<sup>60)</sup> 유럽의 연합적 거버넌스에 최대 위기인 브렉시트가 대표적 사례에 해당한다. 또는 복수의 비등한 소수 집단이 상호 간섭을 최대한 배제한 병존과 병진을 추구한다면, 구성단위 간 협약에 근거해 최대한 제한된 공감대를 구축해 중앙의 정책 구상과 집행 권한을 설정하면서 정책영역에 따른 수직적 차별화가 심화할 가능성이 크다. 만약 주민투표와 같은 참여 민주주의 기제가 이 좁은 공감대를 정책 영역에 연동시켜 그 정책영역의 통합에 대한 정당성 근거마저 미약하면, 해당 정책영역에서 수평적 차별화도 동시에 발생할 수 있다. 유럽연합의 사법 및 내무 정책 분야가 이에 해당한다. 더욱이 이민이나 난민에 대한 규제 분야는 유럽 문제가 역내와 역외를 연계해 복잡성을 띠는 방증이다.

넷째, 한반도 공동체 형성 초기 단계에서 연합적 거버넌스를 도입해 중앙과 비중앙 정부 관계를 수립할 때, 국가 대표 정부로서 중앙의 연대성을 표명하는 동시에 비중앙의 보조성도 명기하는 전략적 동거를 구상할 필요가 있다. 이는 과거 무력에 의존한 정복을 통해 정치적 단위와 민족적 단위 불일치를 해결하려던 역사가 반복되지 않게 하는 법제도 장치이기도 하다. 구체적으로 수직적 통합에서 구성원 간 합의가 용이한 정책영역에는 중

59) 심지어 대의민주주의 체제에서도 정책 분야에 대한 합의가 적을수록, 정책 집행 정당성에 대한 기반이 취약할수록, 정책을 정치 쟁점으로 활용하려는 유혹이 커진다. Leuffen et al.(2013), pp.102-104.

60) George Friedman, *Flashpoints: The Emerging Crisis in Europe* (New York: Anchor Books, 2015).

양과 비중앙의 권한을 동시에 명기하는 반면, 충돌 소지가 의심되는 정책영역에는 명기하지 않은 채 모호하게 남길 수 있다. 이는 공동체 형성 초기 단계에서 '항구적 연방'에 대한 거부감이 강력하게 정치과정에 작동할 가능성을 줄이기 위한 잠정 조치에 해당한다. 더불어 잔여 권한을 중앙과 비중앙에 모두 각기 위임하면, 특정 세력이 획일적 균등화를 시도한다는 피해의식을 해소할 수 있다. 이는 연합적 거버넌스가 구현되는 과정에서 국가 정체성을 명분으로 내세운 다수 집단이 공익보다 집단 이해관계에만 충실한 사익을 도모한다는 갈등으로 증폭되지 않게 하려는 법적 구속력을 지닌 조치이기도 하다. 유럽의 경우, 연합적 거버넌스 난제인 차별화된 해체, 즉 수직적 통합의 매력이 전파되며 수평적 통합이 가능했지만 그로 인한 폐해와 불만이 증폭되면서 통합의 순서대로 해체를 요구하는 위험 부담을 줄이는 방편으로 구축한 유럽시민권을 들 수 있다. 수직적 통합은 실질적으로 국가 간 경계를 설정하고 보존하는 기제를 제거해 경제적 자유를 증대하는 방향으로 진행되었다. 그 결과 새로운 또는 대체 영역을 정립하기보다 기존 영역을 통폐합하는 '부정적 통합,' 즉 불필요하거나 중첩되는 영역을 줄여 통합하는 양상을 띠었다. 따라서 연합적 거버넌스에 내재한 차별화된 통합의 묘를 최대한 살려 한반도 시민권을 구축해 이 차별화된 해체로 인한 체제 위협을 차단할 필요가 있다.

이에 유럽 연합적 거버넌스에 내재화된 차별화된 통합의 순차적 진행을 한반도 연합적 거버넌스에 어떻게 투사할 수 있을지 살펴보자. 앞서 검토했듯이 유럽 연합적 거버넌스는 수직적 통합과 수평적 통합에서 진화하는 순서가 거의 같고 시간 경과에 따라 전반적 증가 추세를 보여준다. 그러나 이 외면으로 드러나는 증가 추세는 내면의 복잡성을 내포할 뿐 아니라 그 내면의 복잡성으로 인해 수직적 차별화와 수평적 차별화가 동시에 축적된 사실을 경시할 위험도 크다. 따라서 통합 초기를 거쳐 중장기적으로 연합적 거버넌스를 정착시키는 데 다음과 같은 점에 주목할 필요가 있다.

첫째, 한반도 공동체에서 정책 분야가 선별적으로 다른 속도로 통합되면서 분야별로 다른 속도로 진행된 중앙집중화의 부산물인 파편화를 해소하는 경로도 동시에 개척해 유연성을 확보할 필요가 있다. 둘째, 수직적 차별화와 수평적 차별화가 동시에 진행되면서 정책 분야의 통합에 대한 공감대가 큰 영역부터 우선 중앙에 편입시켜 정치 쟁점으로 비화할 여지를 줄이는 데 주력해야 한다. 유럽의 경우, 단일시장을 위한 경제적 자유 보장이나 기후위기 대응 등이 회원국 간 공감대가 큰 영역이다. 반면 한반도의 경우, 동질성이 높은 언어나 고도의 정보력을 요구하는 블록체인 등이 이에 해당한다. 셋째, 유럽 연합적 거버

넌스의 발전 이면에 미국이나 러시아, 중국 및 중동과 아프리카 등 역외 국가의 역할을 경시할 수 없듯이, 한반도 연합적 거버넌스의 형성과 유지는 물리적으로, 규범적으로 이권에 직간접적으로 관여된 국가의 동향에 대응할 여력을 비축해야 한다.

특히 위기관리에 필수 요소인 신뢰구축의 기반이 되는 공동체 정체성이 실질적으로 구현되는 기회를 많은 정책영역에서, 자주 축적해 공유할 필요가 있다. 이는 앞서 수평적 차별화 중 내적 차별화를 줄이는 데 도움이 되며, 나아가 외적 차별화를 동반하는 여지를 좁힐 수도 있다. 유럽의 경우, 접경 협력이나 집단안보, 단일화폐 통용 등 위업이 이에 해당한다. 한반도는 단편적 경험에 그치긴 했으나 기후변화 협력사업이나 공통 국어사전 편찬 준비작업 등이 이에 해당한다. 유럽의 경우, 팬데믹 초기의 치명적 정책 시행 오류를 정정한 유럽 차원의 정보 수집과 활용이 이에 해당한다. 한반도는 높은 동질성에도 불구하고 유럽보다 느린 속도로 공동체 정체성 구축이 가능하다는 사실을 인지할 필요가 있다. 정치적 긴장이 커지면서 방치된 개성공업지구나 교통시설 재정비가 이에 해당한다.

유럽에서는 내적 차별화와 외적 차별화가 동시에 촉발되었으나, 증장기적으로 내적 차별화가 줄어든 복지 분야를 포괄하는 사회통합 분야만큼은 연대감을 다지는데 활용할 수 있는 잠재력을 소지한 이점을 활용할 여력도 있다. 다만 영국을 포함해 유럽연합 일부 회원국의 탈퇴 논란에서 볼 수 있듯이 정치 쟁점으로 부상하면 오히려 역효과가 커질 위험도 동시에 존재한다. 유럽의 보건의료나 접경 협력은 비록 문제 발생 직후에 바로 초국가 차원에서 효율적으로 대응하지 못했으나 증장기적으로 감독 및 정책 시행 기구를 정립하는 데 성공했다. 한반도의 경우, 접경 협력 기구 창설은 정치적 용단이 가능해지면 상대적으로 쉬울 수 있으나 정치 상황의 변화에 따라 존재 자체가 걸리는 취약성을 지닌다. 이 악순환의 고리를 끊으려는 지도층의 결단이 요구된다. 나아가 그러한 필요성을 대외적으로는 국제기구나 지역 기구와 연동해 중단이나 보류로 인한 대가를 치르게 하고, 국내적으로는 적극적으로 탈정치화를 추구해 통합정책 구상과 집행에 대한 지지 기반을 만들어야 한다.

## 제2절

# 노르딕공동체: 협력공동체, 연합적 거버넌스, '노르딕연합'

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론: 노르딕 공동체와 연합적 거버넌스

전쟁의 위기를 없애고 평화를 만들기 위한 노력과 그 성과의 대표적인 사례는 2차 세계 대전 후 유럽통합과 유럽연합일 것이다. 소국들로 구성된 노르딕 지역 또한 평화와 공동 번영을 위해 협력과 통합 노력을 해왔고, 오늘날의 '노르딕 공동체', '노르딕 모델', '노르딕 브랜드' 등 매우 의미있는 성과를 만들어 냈다. 1814년 이후 지금까지 스칸디나비아 국가들(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드)은 서로 간은 물론 다른 국가와도 전쟁을 하지 않았다. 그러나 노르딕 지역의 강국이었던 덴마크와 스웨덴은 1814년 이전까지 영토를 둘러싸고 서로 간에 적대와 갈등을 겪었고, 완전한 주권국가를 수립하려는 노르딕 약소국들(노르웨이, 핀란드, 아이슬란드)의 분리·독립, 덴마크와 스웨덴의 경쟁관계, 노르딕 지역 내 식민주의적 유산의 역사, '핀란드화' 등은 지역의 협력과 평화를 매우 어렵게 만들 수 있는 요인들이었다. 역사적으로 스웨덴은 자국의 동쪽 영토로 핀란드 지역을, 덴마크는 노르웨이와 아이슬란드를 수세기 동안 직접 통치했다. 스웨덴은 나폴레옹 전쟁 후 1814년에 노르웨이를 병합하여 1905년까지 동군연합을 유지했다.

냉전시기 노르딕 지역은 나토(NATO) 안보동맹(덴마크, 노르웨이, 아이슬란드)과 무장 중립(스웨덴, 핀란드)으로 분리되어 있었다. 핀란드는 1917년 러시아혁명과 독립 과정에서 폭력적 혁명(내전)을 겪었으며, 2차 세계대전 중 주권 수호를 위해 소련에 대항하여 전쟁을 한 나라이기도 하다. 잘 알려져 있지는 않지만, 2차 대전 직후 스웨덴과 노르웨이는 자국의 안보를 위해 1960년대까지 적극적으로 핵개발을 추진한 바 있다. 오늘날 노르딕 지역협력, 평화와 번영의 노르딕 공동체는 매우 어려운 역사적, 정치적, 안보적, 대외적 조건 하에서 만들어졌던 것이다. 이러한 배경 하에서 이 연구는 노르딕 평화와 협력공동체가 이루어진 과정과 결과를 살펴보고, 노르딕 공동체가 연합적 거버넌스의 성격을 갖는지를 검토하는데 그 목적이 있다. 이에 더해 최근 스웨덴과 핀란드의 NATO 가입 신청으로 노르딕 지역의 군사동맹이 이루어질 것으로 예상되면서 이러한 군사동맹이 연합적 거

버넌스, 나아가 ‘노르딕연합’과 같은 정치동맹의 가능성을 높이는지를 살펴보고자 한다. 19세기 스웨덴·노르웨이연합의 선정치통합 사례와 20세기 중반 이후 노르딕이사회의 후 정치통합 가능성 사례를 중심으로 논의하고자 한다.

## 2 노르딕 지역의 연합 및 연합적 거버넌스의 역사적 유산

### 가. 노르딕 공동체의 역사적 배경과 발전 과정

노르딕 공동체(the Nordic community)는 노르딕 지역<sup>61)</sup>에서의 연합과 분리의 오랜 역사적 유산의 극복과 지속을 통해 이루어져 왔다. 역사적으로 다양한 동군(同君)연합체제<sup>62)</sup>가 존재했던 노르딕 지역은 연합의 지정학과 다양성을 잘 보여준다. 가장 최근의 연합으로 스웨덴·노르웨이연합(1814-1905년)과 덴마크·아이슬란드연합(1918-1944)을 들 수 있다. [표-3-2-1]에서 보듯이, 이 지역의 연합의 역사는 중세시대 칼마르동맹(Kalmarunionen, Kalmar Union 14세기말-1523년)이라는 스칸디나비아연합왕국에서 비롯되었다. 칼마르동맹 또는 칼마르연합은 덴마크 왕국 중심의 덴마크·스웨덴·노르웨이 3국 연합체로, 덴마크 영토였던 아이슬란드와 그린란드, 페로제도 뿐 아니라 스웨덴 영토였던 핀란드 지역도 포함된, 노르딕 지역 전체를 포괄하는 사실상의 연방이었다. 칼마르연합은 덴마크 왕을 중심으로 지배되었는데 이에 불만을 갖게 된 스웨덴(핀란드영토 포함)이 덴마크와 전쟁을 통해 연합으로부터 분리되면서 칼마르연합은 1523년 해체되었다. 스웨덴은 종교전쟁(30년 전쟁)을 거치며 17세기 유럽의 개신교 신흥강국 중 하나로 부상했지만 18세기 초 러시아와의 북방전쟁에 패하면서 그 지위를 상실했다. 당시 스웨덴은 지금의 발트 및 북독일 지역의 영토를 잃었지만 핀란드 영토는 1809년까지 유지할

61) 오늘날의 북유럽 지역을 지칭하거나 의미하는 용어는 다양하다. 지질학적으로 스칸디나비아반도는 노르웨이와 스웨덴을 지칭하며, 현대의 언어·문화적 의미의 스칸디나비아는 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴을 말하며, 스칸디나비아 3국은 덴마크, 노르웨이, 스웨덴이다. 중세 및 근대의 역사적 의미의 스칸디나비아 또는 노르덴(norden), 노르딕(Nordic)은 지리적으로 덴마크제국(덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 그린란드, 페로제도)과 스웨덴제국(스웨덴, 핀란드, 올란드)으로 구성되었던 유럽 북쪽 지역을 말한다. 잘 사용되지는 않지만 언어적으로 스칸디나비아와 다른 핀란드를 의미하는 Fenno-Scandic이라는 용어도 있다. 이 글에서는 이 모든 의미를 포괄하는 용어로 노르딕 또는 북유럽이라는 용어를 사용하며 구체적인 의미는 맥락에 따라 조금씩 다를 수 있다.

62) 동군연합은 군주국 상호간에 인정되는 국가 결합의 형태로 복수의 국가가 조약에 의하여 동일한 하나의 군주를 기반으로 통치 기구의 일부가 공통의 기관에 의하여 작동되는 국가를 말한다. 국제법상으로도 하나의 연합국가로 인정되며, 노르딕 지역의 연합들은 모두 이러한 공식적인 연합, 즉 물적 동군연합이었다.

수 있었다. 칼마르연합 해체 후 형성된 덴마크 왕 지배의 덴마크·노르웨이 동군연합(아이슬란드, 그린란드, 페로제도 포함)은 나폴레옹 전쟁과 빈(Wien)체제가 만든 스칸디나비아 지역의 ‘대분리’(the grand division)<sup>63)</sup>로 1814년 해체되었고 스웨덴·노르웨이연합이 형성되었다. 덴마크의 일부였던 아이슬란드는 1918년 분리되었으나 1944년 공화국으로 완전히 독립할 때까지 덴마크·아이슬란드 동군연합의 구성체였다.

[표 3-2-1] 노르딕 지역의 연합과 분리의 역사

칼마르동맹 (스칸디나비아연합)	14c말-1523년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 덴마크왕 중심의 노르딕 연방 (페로제도, 아이슬란드, 올란드 포함한 현재의 노르딕 5국)</li> <li>• 1523년 스웨덴, 칼마르동맹으로부터 분리독립</li> </ul>
덴마크·노르웨이연합	1523-1814년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 덴마크왕 중심의 동군연합</li> <li>• 1814년 나폴레옹 전쟁 결과 덴마크의 노르웨이 상실</li> </ul>
스웨덴의 핀란드 통치	12c-1809년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스웨덴의 동쪽영토로서의 핀란드</li> <li>• 1809년 나폴레옹 전쟁 중 스웨덴의 핀란드 상실</li> </ul>
러시아의 핀란드 통치	1809-1917년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나폴레옹 전쟁 중 러시아의 핀란드 획득</li> <li>• 러시아제국의 핀란드대공국</li> <li>• 1917년 핀란드 독립</li> </ul>
덴마크의 아이슬란드 통치	1814-1918년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1918년 아이슬란드 독립</li> </ul>
스웨덴·노르웨이연합	1814-1905년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1814년 나폴레옹 전쟁 결과 스웨덴의 노르웨이 병합</li> <li>• 선정치동맹-후사회경제통합 방식</li> <li>• 스웨덴왕 중심의 동군연합</li> <li>• 1905년 노르웨이 분리독립</li> </ul>
덴마크·아이슬란드연합	1918-1944년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 덴마크왕 중심의 동군연합</li> <li>• 1944년 아이슬란드 분리독립</li> </ul>
노르딕 지역 분리 및 독립의 완성	1944-현재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노르딕5국+3개 자치지역(the Faroe Islands, Greenland, Åland)</li> <li>• 노르딕 공동체(협력공동체)/연합적 거버넌스</li> <li>• 선문화사회경제통합-후정치통합(가능) 방식</li> </ul>

노르딕 지역의 동군연합이 동일한 군주라는 정치동맹과 외교 및 군사권 등의 통치 기구

63) Paul Dolan, "The Nordic Council," *The Western Political Quarterly* 12 (2), (1959).



가 공통의 기관에 의해 작동되었다는 점에서 다층적 정치체제와 거버넌스의 형태를 가졌다고 할 수 있다. 이러한 연합 및 지배·통치의 오랜 역사적 유산으로 현재의 노르딕 5국은 종교, 언어, 문화적 동질성 뿐 아니라 유사한 제도와 세계관을 공유해왔다. 내부적으로는 지리적, 제도적으로 동노르딕(the East-Nordic)과 서노르딕으로 구분되기도 하는데, 동노르딕은 스웨덴이 자국의 동쪽 영토인 핀란드를 통치했던 시기(12세기-1809년)의 역사·문화적, 제도적 유산을 의미하고, 서노르딕(the West-Nordic)은 덴마크를 중심으로 한 노르웨이와 아이슬란드 지역을 지칭하는 역사적 유산이다. 나폴레옹 전쟁시기에도 두 지역은 대립적 관계에 있었다. 역사적으로 스웨덴과 덴마크는 노르딕 지역의 강국이자 경쟁국으로 오랫동안 지역적 헤게모니를 행사해 왔으며, 다른 유럽의 강국들과 마찬가지로 영토 지배의 야망도 있었다. 두 지역의 ‘중간’이라는 성격도 가졌던 노르웨이는 덴마크뿐 아니라 스웨덴의 영향도 중요했다. 90년간 지속된 스웨덴·노르웨이연합은 중요한 긍정적 유산도 남겼는데, 함께 발전하였고 평화적으로 분리되었다는 점이 그것이다. 시작은 대등하지 못했지만 선정치동맹에 기반했던 스웨덴·노르웨이연합은 90년 동안 지속되었고, 결과적으로 오늘날 노르딕 지역의 평화와 협력이 이루어지게 된 토대였다고 할 수 있다.

## 나. 스웨덴·노르웨이연합(1814-1905년)의 분리와 노르딕 지역의 서로주체성

나폴레옹 전쟁 중인 1809년 자국의 영토였던 핀란드를 러시아에 상실한 스웨덴은 노르웨이 지배에 대한 오랜 야망과 함께 자국의 안전을 위해 노르웨이 합병이 필수적이라는 판단을 하게 되었다.<sup>64)</sup> 나폴레옹 전쟁의 승전국이 된 스웨덴은 러시아의 지지와 함께 1814년 1월 영국, 덴마크, 스웨덴이 체결한 킬조약(Treaty of Kiel)에 따라 덴마크로부터 노르웨이를 양도받게 되었다. 노르웨이의 독립파는 헌법을 제정하고 독립을 선포하며 저항했지만 스웨덴의 군사적, 정치적 헤게모니로 연합이 불가피해지자 1814년 8월 모스조약(Moss Treaty)으로 스웨덴 군주를 연합왕국의 왕으로 하는 스웨덴·노르웨이연합(The Union between Sweden and Norway, Svensk-norska Unionen)에 참여했다. 연합 성립 후 스웨덴은 행정의 통일화를 이루어 영구적 성격의 통합으로 하나의 통일 국가를 만들고자 했다. 다수의 노르웨이인들은 연합 자체에 큰 거부감을 갖지 않았는데,

64) 이를 위해 스웨덴은 러시아와 ‘1812년 4월 동맹’을 맺고 1813년 3월 영국과도 조약(Treaty of Stockholm)을 체결하여 노르웨이 병합을 약속받게 되었다. Rasmus Glenthøj and Morten Nordhagen Ottosen, *Experiences of War and Nationality in Denmark and Norway, 1807-1815* (Palgrave Macmillan, 2004).

동질적인 언어와 종교, 문화적 유사성으로 일상적 어려움이 거의 없었고, 자신의 의회를 갖는 정치적 자율성으로 1860년대까지 큰 갈등 없이 연합이 유지될 수 있었다. 무엇보다 1814년 이후 평화와 안정, 세력균형이라는 빈체제 하에서 스웨덴·노르웨이연합이 지속적으로 발전, 번영해 왔고, 덴마크·스웨덴·노르웨이 중심의 범스칸디나비아주의(Pan-Scandinavianism)라는 문화적 정체성과 정치적 동질성으로 지역의 평화가 유지되었기 때문이다. 스칸디나비아 정치동맹은 이루어지지 못했지만 경제, 사법, 사회·문화적 교류와 협력은 지속적으로 활성화되었다. 시장개방(1825년)과 스칸디나비아 3국의 화폐통합(1875년)으로 두 나라는 경제적으로 깊이 통합되었고,<sup>65)</sup> 시기적으로 격차가 있었지만, 내부적으로 경제발전과 정치·사회개혁이 이루어졌다.

19세기 중반 학생 및 지식인 중심으로 등장한 범스칸디나비아운동은 스칸디나비아 3국의 연대와 통일을 추구한 강력한 통합·문화운동으로 칼마르연합과 유사한 성격의 정치동맹을 지향했다. 이와 함께 크림전쟁(1853-1856년) 후 러시아의 영향력이 약화되자 스웨덴이 노르웨이와의 완전한 통합을 추구하게 되면서 정치통합 운동은 더욱 강해졌다. 그러나 노르웨이의 자유주의 및 민족주의 세력은 스웨덴의 일방적 통합 강화에 거부감을 보였고 연합체제에 대한 불신이 커지게 되었다. 결정적으로, 1864년 덴마크와 프러시아(독일)간 2차 슐레스비히·홀슈타인 전쟁에서 스웨덴이 덴마크를 지원하지 않음에 따라 스칸디나비아 정치통합 운동은 급격히 소멸되었다.

19세기 중반 이후 노르웨이는 조선 및 해운 산업이 비약적으로 성장하고 사회경제적으로 크게 발전하면서 지방자치, 교육개혁, 투표권 확대 등 내부적 통합을 추진했다. 농민세력과 부르주아계급의 연대, 민족주의의 고양 등으로 연합체제의 평등한 관계 또는 분리·독립에 대한 의식이 강해지게 되었다. 그 결과 스웨덴 군주, 즉 연합의 왕은 노르웨이의 요구에 따라 1873년 총독제 폐지를 승인했다. 나아가 노르웨이는 1880년대 들어 독자적인 영사서비스라는 상징적이고 정치적인 문제를 제기하였고 이를 둘러싼 외교권 문제는 연합 내 갈등의 핵심이 되었다.<sup>66)</sup> 진보적인 노르웨이 자유당이 1882년 총선에서 다수파로 부상하면서 노르웨이 의회는 1884년 보수적인 내각에 대해 불신임을 결의하고 왕으로 하여금 개혁적인 새로운 내각 구성을 요구하게 되었다. 자유당 내각이 구성되면서 의

65) Ingrid Henriksen and Niels Kærgård, "Historical experience with monetary unions: the case of Scandinavia 1875-1914" in Mark Baimbridge and Philip Whyman, eds., *Economic and Monetary Union in Europe: Theory Evidence and Practice* (Edward Elgar Publishing, 2003).

66) 김인춘(2014).

회민주주의가 수립되었고, 연합 내 우위성을 주장해 온 스웨덴 의회 및 보수세력이 이러한 의회주의를 ‘1884년 위기’(The Crisis of 1884)로 인식하면서 스웨덴·노르웨이 연합 관계는 중요한 분기점에 이르게 되었다.

노르웨이 자유당은 선거에서의 압승에 기반하여 분리운동을 강하게 추진했다. 1905년 3월 자유당의 미켈센(Christian Michelsen, 1905.3-1907.10 총리 재임)을 총리로 하는 좌우 연합내각이 구성되었다. 노르웨이 의회는 1905년 5월 만장일치로 연합해체를 합의하고 1905년 6월 7일 일방적 연합탈퇴, 즉 독립을 선언했다. 왕을 포함하여 협상, 압박 등 전방위적으로 연합해체를 막고자 했던 스웨덴은 결국 무력사용과 평화적 분리라는 양자택일의 상황에 처하게 되었다. 1905년 총선에서 과반을 획득한 스웨덴의 자유주의·사회주의(사회민주주의)연합, 민주주의의 발전(1905년 투표권 확대), 군사적 중립노선 등으로 무력 반대 여론이 확산되었고, 러일전쟁 등으로 더 어려운 문제에 처한 영국, 독일, 프랑스, 러시아 등 강대국들도 대화를 통한 해결을 압박하게 되면서 스웨덴 의회는 협상을 선택하게 되었다.<sup>67)</sup> 1905년 9월 스웨덴·노르웨이 간 칼스타드 회담(The Karlstad Convention) 협상으로 평화적 연합 분리와 노르웨이의 독립이 이루어졌고, 러시아를 시작으로 강대국들도 노르웨이 독립을 인정했다.<sup>68)</sup>

스웨덴·노르웨이연합은 안정적이면서도 불완전한 연합이었다. 스웨덴은 노르웨이를 나폴레옹 전쟁 참여와 승전의 대가로 나폴레옹 편이었던 덴마크로부터 양도받은 나라로 간주했기에 종속적인 병합으로 보았고, 노르웨이는 스스로 독립한 나라로 두 나라 간 자발적인 대등한 연합으로 인식했던 것이다. 이에 노르웨이는 연합체제가 민주주의와 평등 원리를 중시하지 않는다고 생각하게 되었고, 결국 민주적으로 분리운동을 추진했다. 따라서 연합 분리는 노르웨이로서는 ‘기적’이었고 스웨덴으로서는 ‘불명예’였다. 노르웨이가 제국주의적 식민주의 경쟁과 갈등이 최고조에 달했던 시기인 1905년에 사실상 스스로의 힘으로 분리·독립할 수 있었던 것은 놀라운 일이었다. 평화적인 분리는 노르웨이의 민족주의, 전반적인 국가 발전, 민주주의 규범과 제도, 제국주의 열강 간 경쟁 등이 중요하게 작용했다. 민주주의에 기반한 노르웨이의 자유주의와 민족주의는 분리·독립 투쟁에서 강력한 민주적 헤게모니를 보장해 주었던 것이다.<sup>69)</sup>

67) Folke Adolf Lindberg, *Scandinavia in Great Power Politics, 1905-1908* (Almqvist & Wiksell, 1958).

68) 1907년 11월 영국·프랑스·독일·러시아 4대 강국과 노르웨이 간에 체결된 노르웨이의 주권과 안전보장에 관한 협약(The Treaty of Guarantee of the Integrity of Norway)이 그것이다.

69) 20세기 초 스웨덴에는 자유주의자들은 물론 사회주의자들과 노동계급이 부상하였고 이들은 노르웨이와의 평화

노르웨이의 의회민주주의와 스웨덴·노르웨이연합의 평화적 분리는 노르딕 지역에 민주주의를 확산시키는 중요한 계기가 되었고 노르딕 평화에도 크게 기여했다. 스웨덴에서는 1809년 절대군주제가 무너졌지만 강력한 군주와 귀족주의로 노르웨이의 민주적 헌정주의와 다른 귀족주의적 헌정주의(aristocratic constitutionalism)가 나타났다. 권위적인 귀족 및 관료, 지주, 산업가 및 자본세력으로 이루어진 강력한 지배계급은 20세기 초까지 의회를 지배했으며, 스웨덴의 의회민주주의는 노르웨이에 비해 매우 늦은 1917년에 이루어졌다. 물론, 사회적으로 19세기 중후반 교육운동, 선거권 확대운동, 노동운동, 금욕운동 등의 사회운동이 나타나면서 전통적 권위를 거부하는 진보적 대중 공동체가 발전했고, 자유주의 및 사회주의 이념도 확산되었다. 19세기 말 스웨덴의 급속한 산업화는 노동계급의 성장과 강력한 노동운동, 계급갈등을 가져왔고 이 시기 스웨덴 진보세력은 노르웨이 시민사회와 교류하면서 노르웨이 민주주의를 벤치마킹해왔다. 노르웨이의 민주적 과정과 타협 원칙으로 연합 분리가 실현되면서 스웨덴의 극단적 민족주의 세력과 권위적 우파세력은 크게 약화되었고, 이는 1920-1921년 핀란드 올란드(Åland)섬 위기 해결에서 보듯이 노르딕 지역의 평화공존에 중요한 역할을 하게 되었다.<sup>70)</sup> 노르웨이의 발전된 의회주의와 민주주의는 스웨덴 진보주의자들에게 하나의 모델이 됨으로서 스웨덴 정치에 중요한 영향을 미쳤던 것이다. 평화적인 연합 분리는 두 나라간 경제협력 관계를 지속시켜 주었다.

### 3 20세기 전반 노르딕 지역의 서로주체적 분리와 민주주의의 발전

#### 가. 스웨덴 헤게모니의 역사적 유산과 중립주의

노르딕 지역은 오랫동안 안보공동체(the Nordic security community)<sup>71)</sup> 사례로 회자되어 왔다. 연합 및 분리, 지배·통치의 복잡하게 얽힌 역사에도 문화 및 제도적 동질성

로운 협력관계를 주장했다. 특히, 사회민주당의 브란팅(Hjalmar Branting(1920.3-1920.10, 1921.10-1923.4 총리 역임) 당수는 적극적으로 '평화로운 결별'과 '위대한 해결'을 주장하면서 사회주의자 및 자유주의자들과 함께 스웨덴인들의 보복주의적 감정을 진정시키는 데 중요한 역할을 했다.

70) 김인춘, "20세기 핀란드의 사회적 분리와 정치적 통합: '사회적인 것'의 민주주의적 구성과 '정치계획'," 『스칸디나비아연구』 제20집, (2017).

71) Karl Deutsch, *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience* (Princeton University Press, 1957).

을 갖는 노르딕 지역은 1814년 이후 지금까지 서로 간에 전쟁을 하지 않았다는 사실이 매우 중요했고 이는 노르딕 안보공동체의 핵심이 되었다. 1814년부터 1944년까지 여러 형태의 연합과 분리, 독립에도 서로 간에 폭력적 상황이나 적대적 대립이 나타나지는 않았는데 이는 문화적 유산의 공유와 함께 민주주의 발전과도 관계가 깊다. 물론, 이 지역에도 어두운 면이 있었다. 노르딕 지역의 강국이었던 스웨덴은 노르웨이는 물론 덴마크에 대해서도 영향력을 발휘해 왔고, 핀란드를 되찾기 위한 노력은 19세기 스웨덴 외교의 보이지 않은 주요 목표였다. 19세기 후반 들어 스웨덴은 유럽의 식민주의와 제국주의적 팽창에 편승하여 직접적인 영토점령 없이도 막대한 경제적 이익을 취했으며, 매우 전략적이고 실용적인 중립노선으로 자국의 위치를 확고히 하였다.<sup>72)</sup> 이러한 스웨덴의 중립주의와 식민주의의 양면성은 스웨덴은 물론 스웨덴·노르웨이연합의 안정과 번영에도 기여했는데, 연합체제 ‘90년의 평화’는 두 나라간 정치·사회적 갈등에도 불구하고 연합의 안전과 이익이 보장되고 노르웨이가 일부분 그 혜택을 본 결과로 이루어진 평화였다. 물론, 이 평화는 ‘19세기적 빈(Wien)체제 평화’였고 스웨덴 중립주의는 이러한 평화와 함께 했던 것이다. 1905년 스웨덴·노르웨이연합 해체, 1905년 1차 러시아혁명과 1906년 핀란드의 민주화, 1914년 1차 대전 발발, 1917년 핀란드의 독립과 내전, 각 나라 내부의 정치사회적 갈등 등 20세기 들어 노르딕 평화는 새로운 국면을 맞게 되었다.

## 나. 서로주체적 분리와 ‘중요한 타자들’(significant others)

노르웨이와 아이슬란드의 독립, 핀란드 독립과 내전, 1, 2차 세계대전 등 노르딕 지역의 20세기 전반은 심각한 혼돈과 위기의 시기였다. 19세기 후반, 20세기 초 노르웨이를 시작으로 노르딕 지역은 선거권의 확대와 의회주의의 도입, 정당 활성화, 노조운동, 사회운동 등 정치·사회적 대전환과 민주화를 겪었다. 이러한 상황에서 어느 나라든 국가 간, 지역적 협력에 적극적일 수 없었다. 이미 1864년 2차 슐레스비히·홀슈타인 전쟁에서 스웨덴은 덴마크와 거리를 두었고, 상당한 영토를 잃은 덴마크는 스웨덴과의 관계가 소원해졌다. 1905년 연합 분리 후 노르웨이는 스웨덴과 마찬가지로 중립노선을 유지했으나 스웨덴과의 긴장관계가 지속되면서 여전히 위협적인 스웨덴 헤게모니 등 강국들을 의식하며 스스로 주권을 지키고 안전을 보장해야 했다. 강대국들은 노르웨이의 독립과 안전을 보장했지만 이들 간 상호 견제로 스웨덴과 노르웨이 간 관계는 더욱 위축되었다. 스웨덴

72) 김인춘, “스웨덴 식민주의와 스웨덴-노르웨이 연합(1814-1905),” 『서양사연구』 제54집, (2016).

은 이러한 대외적 고립, 연합 분리의 충격과 반발 속에서 계급갈등, 민주화 요구 등 정치 사회적 혼란을 관리하고 국가의 자존을 지키면서 새로운 전략과 비전을 모색해야 했다. 덴마크 또한 국내의 민주화 문제, 아이슬란드의 분리 등 스칸디나비아 반도의 지정학적 변화, 러시아 혁명과 핀란드 독립 등 급격한 환경 변화에 대응해야 했다. 더구나 언어적, 인종적으로 스칸디나비아 지역과 구분되는 핀란드는 100년 이상 러시아제국의 지배로 정서적, 문화적으로도 스칸디나비아 지역과 소원해졌고, 내전으로 더욱 대외적으로 소외된 상황이었다. 이 모든 것들이 노르딕 지역의 협력, 평화, 통합에 큰 장애물이었다. 이 시기의 노르딕 지역은 지정학적으로 국가블록(state-bloc)도, 보호세력도 없는 상태에서 각국이 각자 분리되어 생존·발전해야 했다.

스웨덴, 덴마크, 노르웨이 3국은 1912년 공동의 중립노선을 선언한 바 있고, 1914년 8월 1차 대전이 발발하자 중립을 선포하고 상호 긴밀한 협력관계 구축을 결의하는 등 1차 대전 전후로 중립 정체성을 표방했다. 그러나 이는 협력이나 지역통합의 제도화로 발전하지는 못했다. 국내 상황은 물론, 1920년대 초 올란드 섬을 둘러싼 핀란드-스웨덴 분쟁, 1930년대 덴마크-노르웨이 간 북극 갈등 등 전간기 노르딕 국가들 간 관계는 중립소국이라는 연대감에도 불구하고 지역적 불안정이 지속되었다. 따라서 이러한 20세기 전반의 상황에서 노르딕 4국은 민주주의, 유무형의 공동의 유산 등 연대적 규범과 민주적 가치의 공유된 인식을 함께하고 각자의 주권을 존중하면서 거리를 두는 ‘서로가 의미있는 중요한 타자들’로 존재하게 되었다.

이러한 상황에서 시민사회와 인적 교류가 중요했는데, 역사적 유산에 더해 노르딕 국가들 모두 민주주의로의 전환이 이루어지면서 시민사회 간 접촉과 협력, 연대가 활성화되었다. 공통의 노르딕 정체성 발전에 사회단체, 노동조합 등 시민사회의 역할이 중요했는데, 특히 노르딕 지역협력을 목적으로 설립된 ‘노르딕협회’(The Norden Associations, Foreningen Norden)가 적극적인 활동을 해왔다. 1919년 덴마크, 스웨덴, 노르웨이에서 설립된 노르딕협회는 지역협력과 문화·사회적 동질성을 추구하는 사회단체로, 1922년 아이슬란드, 1924년 핀란드에서도 설립되었다.<sup>73)</sup> 무엇보다 역사적 유산을 공유했고,

73) 각국의 노르딕협회는 1965년부터 노르딕협회총연맹(Foreningene Nordens Forbund, FNF, The Confederation of Norden Associations)이라는 상부조직 하에 통합되었다. 페로제도에서는 1951년, 올란드에서는 1979년, 그린란드에서는 1991년에 설립되었다. 일자리(Nordjobb), 도서관(Nordic Library Week), 영화(Norden at the Cinema) 등의 분야에서 협력활동을 활발히 하고 있다. 년 4회 매거진 발간, 문학페스티벌(Nordisk bibliotekuke) 등 다양한 문화행사도 개최하고 있다. 청년들 간 교류활동을 위한 노르딕협회청년리그(the

교류 및 협력 관계가 지속되면서 민주주의에 기반한 새로운 노르딕 정체성과 노르딕 공동체의 구축을 시작할 수 있었던 것이다. 700여년 간 스웨덴과 하나의 나라로 존재했던 핀란드는 100년 이상 러시아 제국의 일부였지만 1917년 독립 후 동노르딕의 역사적 유산과 정체성으로 함께 할 수 있었다. 이러한 노력과 협력에 힘입어 스웨덴의 고립과 핀란드의 소외는 점차 사라지게 되었고, 노르딕 지역은 1930년대부터 자본주의와 (사회)민주주의의 결합, 계급타협과 보편적 복지국가, 평등과 번영, 평화와 협력의 노르딕모델이라는 공통의 정체성이 형성되기 시작했다. 노르딕 민주주의와 상호협력의 가치는 민주평화주의(democratic peace)의 토대를 만들었다.

## 4 2차 세계대전 후 노르딕 지역의 협력과 노르딕 공동체

### 가. 신뢰와 지역동맹

2차 대전으로 노르딕 지역은 또 다른 불신과 분리를 경험하게 되었다. 덴마크와 노르웨이는 독일에 점령당했고, 핀란드는 소련의 침략으로 힘든 전쟁을 겪었지만 스웨덴은 중립으로 아무런 피해 없이 오히려 중립의 이득을 보았기 때문이다. 전쟁 동안 스웨덴은 독일과도 관계를 지속하면서 모호하고 불안정한 중립노선을 드러냈고, 아이슬란드는 1944년 덴마크로부터 완전히 분리되면서 노르딕 5국은 각자 주권국가로 독립적인 길을 가게 되었다. 지역의 협력과 평화에는 안보문제가 매우 중요하다. 노르웨이는 1907년 영국·프랑스·독일·러시아와의 협약으로 안보 위협이 크지는 않았지만 여전히 불안했고, 핀란드와 스웨덴에게는 소련이, 덴마크에게는 독일이 큰 안보위협이 되었다. 정치적으로는 중립이지만 스웨덴은 안보적 차원에서 독일과 은밀한 협력을 유지하고 있었다.<sup>74)</sup> 2차 대전 발발 직전까지 스웨덴은 기존의 노르딕 중립 정체성에 기반한 방위동맹을 추구했으나 실현되지 못했고, 전쟁 발발 직후 덴마크, 노르웨이와 함께 1939년 9월 3일 2차 공동 중립노선을 선언했지만 아무 의미가 없었다.

종전 후 노르딕 지역의 강국이자 리더라 할 수 있는 스웨덴은 또 다시 지정학적 국가불

Youth League of the Norden Associations, FNU)도 노르딕협회총연맹에 속해 있다.

74) 스웨덴의 친독노선은 19세기 후반부터 진행되었고, 20세기 들어서도 보수파와 군엘리트를 중심으로 2차 세계 대전까지 지속되었다. Ola Tunander, "Swedish Geopolitics: From Rudolf Kjellén to a Swedish 'Dual State'," *Geopolitics* 10(3), (2005).

록과 같은 스칸디나비아 연대, 노르딕 연대를 모색하게 되었다. 이에 1948년 5월 스웨덴은 북유럽 중립 안보동맹, 즉 스칸디나비아 방위동맹(Scandinavian Defence Alliance)을 제안했다. 그러나 1905년 연합 분리 이후 스웨덴과 노르웨이 간의 긴장관계는 완전히 해소되지 않았고, 스웨덴의 중립노선에 대한 덴마크와 노르웨이의 불신과 비협조, 이들 국민들의 반대로 이 논의는 1949년 1월 최종적으로 무산되었다. 1930년대와 마찬가지로 스웨덴 주도의 지역동맹 시도가 스웨덴의 정치적 헤게모니 강화를 가져올 것을 우려했던 것이다. 노르웨이와 덴마크는 정치동맹보다 민주적 헤게모니에 기반한 실용적이고 제한된 협력을 선호했다. 노르웨이가 발전시킨 평화와 평등, 민주주의 가치가 그것으로, 국가 간 신뢰, 평화와 평등, 민주주의 가치가 존중되지 못하는 동맹은 진정한 통합과 연대를 가져오기 어렵다고 보았기 때문이다. 스웨덴의 정치적 헤게모니에 의해 성립되었던 스웨덴·노르웨이연합이 해체된 후 오히려 노르딕 국가들 간 상호이해와 협력, 통합이 심화된 것은 오늘날 지역통합 사례에 중요한 함의를 준다고 하겠다.

노르웨이, 덴마크, 아이슬란드는 1949년 4월 NATO 회원국이 되었고, 스웨덴은 친서방 무장중립으로, 핀란드는 1948년 4월 핀란드-소련 우호조약으로 친소 무장중립을 선택했다. 대등하고 서로주체적 관계에 기반하여 ‘중요한 타자들’에 의해 만들어진 이러한 ‘노르딕 밸런스’(Nordic balance)와 안정은 지역의 ‘탈안보화’(desecuritization)를 가져와 핀란드로 하여금 노르딕 공동체의 일원이 될 수 있게 만들었다. 안보 딜레마가 될 수도 있는 노르딕 밸런스는 노르딕 평화의 기초를 만드는 긍정적인 요인으로 작용했던 것이다. 더욱이 스웨덴과 노르웨이는 소련으로 인한 안보불안과 에너지 안보를 위해 방어적 성격의 독자적인 핵무장을 위해 핵개발을 추진하기도 했다.<sup>75)</sup> 고도로 발전된 방위산업 강국인 스웨덴은 오랜 무장중립 노선에 기반하여 규범적 가치와 함께 군사력 강화로 안보 문제를 극복할 수 있었다. 노르딕 국가들은 강대국에 접해 있는 지정학적인 요인으로 20세기 내내 안보문제에 직면해 있었지만 1905년 연합 해체 후 오히려 안보공동체가 발전된 것은 민주적 주권국가 간 신뢰와 상호 대등한 관계에 기초해 왔기 때문이다.<sup>76)</sup> 소국인

75) 스웨덴은 1945년부터 1972년까지 자국의 풍부한 우라늄자원으로 비밀리에 핵무기개발프로그램을 운영했다. 그러나 노르딕 지역의 정체성, 즉 평화주의와 국제주의에 맞지 않다는 비판적인 사회적 담론과 의회의 견제로 1968년에 핵무기확산금지조약(Non-Proliferation Treaty, NPT)에 가입하고 핵무기개발프로그램을 단계적으로 축소하여 1972년 완전히 종료했다. 노르웨이는 1946년부터 1962년까지 원전과 핵개발을 추진했지만 1969년 NPT 가입으로 종료했다. Astrid Forland, "Preventive war as an alternative to treaty-based nuclear non-proliferation," in Sverre Lodgaard & Bremer Maerli, eds., *Nuclear Proliferation and International Security* (Routledge, 2007).



노르딕 국가들은 이웃강대국들과 경쟁하고 국제사회에서 영향력을 키우기 위해 협력의 필요성을 항상 인식하고 있었다. 그 결과 인적 교류와 이동, 문화협력, 연구네트워크, 사법 및 경제협력 등으로 점진적으로 지역통합을 이루는데 성공했다. 비록 NATO 및 EU와의 서로 다른 입장에도,<sup>77)</sup> 이러한 ‘거미줄 통합’(cob-web integration) 방식으로 노르딕 5국의 국가적 정체성을 하나의 통합적 부분으로 구성하는 지역적 정체성, 즉, 노르딕 공동체와 노르딕주의(nordism), 노르딕 안보공동체를 만들어냈다.<sup>78)</sup> 연방이나 연합 등 정치동맹은 이루어지지 않았지만 노르딕 국가들은 민주주의 가치, 투명성과 상호신뢰, 협력에 기반하여 하나의 노르딕 공동체를 만들 수 있었던 것이다. 이러한 협력 공동체 형성에서 가장 중요했던 계기는 1952년 북유럽이사회(The Nordic Council, 노르딕이사회, 이하 NC)의 발족이었다.

#### 나. 1952년 북유럽이사회의 발족과 노르딕 협력공동체- 탈정치화와 문화사회 경제협력 강화

20세기 초 노르딕 협력의 활성화에는 시민사회단체의 역할이 매우 컸다. 1919년 설립된 노르딕협회는 지역적 연대를 지지하고 조직적으로 지역협력 운동을 전개했으며, 이러한 노력은 2차 대전을 거치며 더욱 확대, 강화되어 NC의 설립과 활동에 크게 기여했다. 노르딕 국가들 간 공식적 차원의 정치적, 제도적 협력은 여전히 쉽지 않았지만 문화, 사회, 경제 분야에서의 지역적 유대와 협력을 강화하려는 노력은 지속되었는데 1920년대 초에 결성된 준정부(half-official) 단체인 ‘노르딕의회동맹’(the Northern Inter-Parliamentary Union)의 활동이 매우 중요했다.<sup>79)</sup> 노르딕의회동맹의 덴마크 대표단은 1951년 NC 결성의 토대가 된 지역협력에 관한 제안서를 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 아이슬란드 대표들에 제출했고 1952년 3월 코펜하겐에서 개최된 노르딕 외교장관 회의에서 노르딕 의회협

76) Raymond E. Lindgren, *Norway-Sweden: Union, Disunion, and Scandinavian Integration* (Princeton University Press, 1959).

77) EU와 관련해서도 핀란드는 EU 및 eurozone 회원국, 덴마크 및 스웨덴은 EU 회원국, 노르웨이 및 아이슬란드의 EU 미가입 등 대외적으로 각각의 노선을 견지하고 있다.

78) Johan Strang, “Nordic Political and Economic Cooperation: Context, History and Outlook,” Forum Paper (Norwegian Institute of International Affairs, 2016).

79) 노르딕의회동맹은 1938년 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 아이슬란드 4국의 경제협력위원회(the Scandinavian Economic Co-operation Commission) 설립을 후원하는 등 지역협력 활동을 적극적으로 전개해 왔다. 이 경제협력위원회는 공동시장 등 경제통합의 가능성을 조사하여 1950년에 보고서를 제출한 바 있다(최종보고서는 1954년 발간).

력을 위한 공식 포럼의 설립이 결정되었는데 바로 NC의 탄생이었다. 덴마크 주도로 설립된 NC는 경제협력을 통해 공동 번영하려는 동기가 매우 중요했고 노르딕 5국의 지역 협력과 통합 강화를 목적으로 하였다. 핀란드를 제외한 노르딕 4국 의회의 비준으로 NC가 공식적으로 발족되었는데 대다수 의원이 찬성한 덴마크, 스웨덴과 달리 노르웨이와 아이슬란드 의회에서는 상당한 반대도 있었다고 한다. NC를 나토의 위성기구라고 비판한 소련으로 인해 핀란드는 처음부터 참여하지 못했지만 4국은 언제라도 핀란드의 참여를 수용하기로 합의했다. 노르딕 지역협력의 역사에서 획기적인 일이었던 NC의 출범은 매우 성공적이었고, 미국을 비롯한 서방진영의 찬사 등 대외적으로도 큰 관심을 불러일으켰다.

NC는 공동의 문제들을 협의하는 비정치적인 자문 및 논의 기구의 성격을 가졌다. 강한 문화적 동질성과 연대의식에도 정치동맹이나 연방적 성격의 기구가 가능하지 않음을 서로가 인식했기에 주권 존중을 우선했고 주권 양도의 가능성이 검토되거나 시도되지 않았던 것이다. 신생 독립국의 민족적 자존감으로 국가주권에 대한 강한 헌신과 자부심을 가진 아이슬란드, 핀란드, 노르웨이는 연방이나 연합 방식의 협력이나 통합에 따른 주권의 양도는 절대로 수용할 수 없었기 때문이다. 이는 공식적인 협력기구인 NC의 성격과 한계를 보여준 것이기도 하지만 노르딕 국가들은 1951년 설립된 유럽사회(the Council of Europe)가 정치동맹의 성격을 추구하는 것에도 매우 부정적이었고, NC가 유럽공동체 구상을 위한 정치적 기구가 되는 것에도 강하게 반대했다. 유럽사회 회원국이지만 강한 통합을 반대하고 약한 '준통합적'(semi-integrative) 관점을 가졌던 것이다.

경제·사회·문화협력의 필요성과 중요성을 최우선으로 강조한 NC는 연합적 거버넌스로의 진전과 완전한 주권에 대한 민족주의적 감정을 조화시키면서 그 중간 형태의 역할을 해 왔다고 할 수 있다. 공식 발족 후 1953년 2월 코펜하겐에서 개최된 첫 회의에 의회대표단과 총리, 각료들이 참석하여 주요 운영 절차에 대해 합의하고 사법위원회, 경제위원회, 문화위원회, 사회위원회의 4개 위원회 설립을 결정했다. 덴마크 사회민주당 출신 덴마크 총리로 NC 설립을 적극 지지한 한스 헤드토프트(Hans Hedtoft, 총리재임 1947-50 & 1953-55) 초대 NC 총회 의장은 협력을 심화시켜 개별 국가 차원의 정부와 의회가 아니라 노르딕 차원의 정부와 의회가 되어야 함을 강조하였고 이러한 노르딕 지역 협력 모델이 유럽과 세계로 확산되어야 한다고 역설했다.<sup>80)</sup> 민주적인 주권 국가인 핀란

80) 스웨덴 대표단의 일원인 스웨덴 노르딕협회 대표는 국경을 초월하는 협력을 추구해야 하고 핀란드와 밀접한 관계를 구축할 것을 강조했다. 이러한 일부의 적극적인 입장과 달리 NC는 의원대표들과 의결권이 없는 정부대표

드는 1955년 NC에 가입함으로써 냉전시기 소련의 사회주의 블록과는 거리를 두고 민주주의와 평화의 노르딕 블록에 참여하게 되었다.

의회 간 협력기구인 NC와 별개로 1971년 설립된 공식적인 정부 간 협력기구인 노르딕 각료이사회(The Nordic Council of Ministers, 이하 각료이사회)는 1962년에 체결된 노르딕 5국간 협력을 위한 헬싱키조약(Treaty of Co-operation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, The Helsinki Treaty)에 기반했다. 각료이사회는 외교국방 분야를 제외한 노동, 지속가능성장, 성평등, 문화, 보건사회, 교육연구, 사법, 환경기후, 농수산식품, 금융, 디지털화 등 11개 분야의 개별 각료이사회들로 구성되어 있다.<sup>81)</sup> 노르딕협력의 전반적 책임은 노르딕 총리들이 갖지만 실질적인 역할과 책임은 노르딕협력각료이사회(Ministers for Co-operation, MR-SAM)와 협력위원회(The Nordic Committee for Co-operation, NSK)에 위임되어 있다.<sup>82)</sup> 각료이사의회의 모든 결정은 만장일치로 이루어지며, 각국에서 파견된 관료들로 구성된 위원회의 고위 관료들이 모든 준비와 절차를 진행한다. 이러한 공식협력 뿐 아니라 민간 중심의 비공식 협력이 노르딕 협력에 매우 중요했는데 시민사회단체 간 협력, 개인의 이동과 이주, 비즈니스 등에 의한 협력이 그것이다. 아래로부터의 협력과 위로부터의 통합의 믹스(mix)와 시너지로 이루어진 지속적인 협력과 연대는 노르딕 협력공동체라는 큰 성과를 가져왔다.

## 다. 노르딕 협력 70년(1952-2022년) 성과- 문화사회경제분야의 서로주체적 통합

민주평화와 번영의 노르딕 지역은 2022년 NC 창설 70주년을 맞았다.<sup>83)</sup> 노르딕 협력 모델 또는 협력공동체는 국가들 간 분쟁을 해소하고 협력을 이루어 전쟁의 위험을 없애고

---

들로 구성되었으며, NC의 관할 분야는 5개 회원국 중 2개국 이상이 공동으로 발의하는 법률, 경제, 사회, 교통 통신, 문화 등 5개 분야에 국한하고, 군사 및 정치 문제는 철저히 제외했다. NC가 의결, 채택한 사항은 각국에 대한 권고 수준이며 구속력은 없다.

81) Nordic Co-operation, "About the Nordic Council of Ministers," <https://www.norden.org/en/information/about-nordic-council-ministers>(검색일: 2022.12.20).

82) Nordic Co-operation, <https://www.norden.org/en/organisation/ministers-co-operation-mr-sam>(검색일: 2022.12.20).

83) Nordic Co-operation, "70 years of the Nordic Council - still delivering Nordic synergies," <https://www.norden.org/en/news/70-years-nordic-council-still-delivering-nordic-synergies>(검색일: 2022.12.20.). 87명의 대표로 구성되어 있는 NC는 년 5회 회의를 개최하며 의장, 4개의 위원회, 5개의 정당 그룹이 있다

평화를 구축하는데 모범적인 롤모델이 될 수 있다. NC는 추상적인 이념과 이상을 추구하기보다 노르딕 지역의 모든 거주자들이 일상적으로 잘 살 수 있는 구체적이고 실용적인 협력을 중시해왔다. 협력을 확대하여 국경의 장애 없이, 하나의 나라같이 일상적으로 자유롭게 이동하고 일하고 생활할 수 있게 하는 것이 그것이다. 이는 유럽연합이 궁극적으로 추구하는 목표이기도 하다. NC는 이러한 노르딕 협력을 적극 지지하는 유권자들의 기대를 충족하고 의미있는 성과를 내기 위해 노력하고 있다. 노르딕이사회, 노르딕각료이사회가 중심인 노르딕 지역 협력체의 공식 웹사이트(<https://www.norden.org/en>)는 ‘Welcome to Nordic Co-operation’으로 시작하는데, 협력을 통해 지역 평화와 공동 번영을 이룬 자신감을 보여준다.

NC와 각료이사회는 지속적이고 구체적인 협력 프로그램으로 큰 성과를 이루어 왔는데 1950년대 초에 제안된 외레순드 해협(the Øresund) 다리(터널) 계획이 1999년 완공되어 실현된 것이 대표적이다. 1954년 비자동맹(The Nordic Passport Union) 결성, 공동노동시장, 이동의 자유(freedom of movement), 문화협력, 교육협력프로그램(Nordplus), 청년일자리교류(Nordjobb), 에너지협력, 환경협력 등 많은 성과를 이루었다. NC는 매년 문학, 청소년문학, 음악, 영화, 환경 5개 분야의 상을 선정 수여하며, ‘노르딕 발틱 민주주의 축제(Nordic & Baltic democracy festivals 2022)’도 노르딕 협력 프로그램의 일환으로 이루어지고 있다. 2014년 노르딕 국가 총리들은 ‘이동의 자유 이사회’(the Freedom of Movement Council)를 구성하여 학업, 고용, 재배치, 사업, 여가 등을 위해 노르딕 국가들 간 국경 장벽을 없애기로 했다. 이러한 이동의 자유 확대는 매우 중요한데 노르딕 전체에 편익을 줄 뿐 아니라, 이동을 통한 인적 교류와 접촉의 확대는 지역의 결속과 유대감의 핵심이 되기 때문이다. 이는 2019년 8월 노르딕 국가 총리들이 선언한 ‘비전 2030’(Vision 2030)<sup>84</sup>의 목표인 ‘가장 잘 통합된 노르딕 지역’을 만드는 일이기도 하다. 다차원적 관점과 시민사회의 참여 확대를 강조하는 비전 2030의 액션플랜

84) 노르딕총리비전(The Nordic Prime Ministers' Vision)인 비전 2030은 2030년까지 세계에서 가장 지속가능하고 통합된 노르딕 지역을 만들기 위한 협력 비전으로 각료이사회 주도 하에 진행되고 있으며 ‘green Nordic Region’, ‘competitive Nordic Region’, ‘socially sustainable Nordic Region’의 3개 목표와 이에 연계된 12개 분야의 협력을 추구하고 있다. 12 분야는 Carbon neutrality and climate adaptation/ Biodiversity/ Sustainable production/ Sustainable consumption/ International co-operation on the environment and climate/ Knowledge and innovation/ Labour market/ Freedom of movement/ Welfare for all/ An inclusive green and digital transition/ Collaboration with civil society/ Trust and cohesion in the Nordic Region이다.

(2021-2024년)은 시민사회단체의 교류 확대로 협력 강화, 지역의 언어와 문화에 대한 이해 증대를 중시하고, '분야통합적 협력'(cross-sectoral co-operation) 방식으로 협력의 질과 효과성을 높이고 있다.

## 5 1990년대 이후 노르딕 공동체를 위한 협력 강화: 다층적 연합적 거버넌스

### 가. 탈냉전 이후 노르딕 외교안보협력

평화와 중립의 노르딕 정체성은 냉전시기에 더 주목을 받았기에 탈냉전은 노르딕 지역 협력에 중요한 분기점이 되었다. 이에 정치적 차원의 보다 적극적인 협력의 필요성이 강조되었지만 1990년대는 안보를 포함한 유럽통합의 심화와 유럽연합의 발족으로 유럽이 중요해지고 우선시되는 '유럽의 시대'였다. 덴마크가 1973년에 가입한 EU(당시 EC)에 스웨덴과 핀란드가 1995년 가입하고 노르웨이가 준회원국 자격을 갖게 되면서 노르딕 지역의 국제적 '개방'이 본격화되었다. 그 결과 노르딕 지역협력, 특히 경제협력은 부차적인 것으로 간주되었다. 그러나 미국에서 촉발된 2008년 글로벌 금융위기와 유로(euro) 위기로 유럽통합은 위기에 처하게 되었고, 이에 노르딕 공동체의 발전과 도약에 관심이 커지면서 정치적 노력 뿐 아니라 노르딕 협력 확대에 대한 일반 유권자들의 여론도 높아졌다. 이에 따라 노르딕 지역의 통합과 대외적 위상을 강화하려는 보고서와 다양한 방안이 제시되어왔는데 'The Stoltenberg report'(2009), 'The United Nordic Federation'(2010), 'Nordic Communities-A Vision for the Future'(2013)가 주목을 받거나 중요한 역할을 해왔다.

'스톨텐베리 보고서'(The Stoltenberg report)<sup>85)</sup>는 2009년 2월 오슬로에서 개최된 노르딕 외교장관 특별회의에 제출된 'Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy'라는 제목의 보고서로, 탈냉전 이후 노르딕 외교안보군사 협력의 좌표를 제시한 것이다. 전 노르웨이 외교 장관 스톨텐베리(Thorvald Stoltenberg, 1931-2018)에 의해 작성된 이 보고서는 초국적 연합을 제시하기보다 기존의 노르딕협력 방식과 같이 외교

85) Thorvald Stoltenberg, "Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy," <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf>(검색일: 2022.12.20).

안보방위 분야에서 구체적인 협력을 통한 점진적인 통합을 추구했다. 이미 높은 수준의 협력이 달성된 문화, 교육, 사회, 경제 협력에 더해 노르딕 중립주의와 냉전으로 인해 협력이 미미했던 공동의 외교안보방위 분야의 협력을 강조한 것이다. 20세기 초부터 노르딕 공동방위를 추진했던 스웨덴이 크게 환영한 이 보고서는 분쟁지역의 평화 구축을 위한 안정화 기동부대, 아이슬란드영공 정찰협력, 노르딕해양모니터링 시스템 등 13개의 외교안보정책 협력방안을 제안했다. 마지막 13번째의 제안인 노르딕연대선언은 2011년 노르딕연대공동선언(The Joint Nordic Declaration of Solidarity) 채택으로 실현되었다. 이 선언은 노르딕 5국간 강한 가치 공동체에 기반하여 연대의 정신으로 외교안보방위 정책 협력을 강조하고, 대외정책의 주요 요소로 민주주의, 국제법, 인권, 성평등, 지속가능발전 등을 강조했으며, 5국간 협력은 기존의 유럽 및 유럽-대서양 협력을 보완한다는 것이었다. 이 보고서는 노르딕 국가들간 외교안보협력의 기초가 되어 왔는데, 그 결과, 노르딕 지역의 외교안보 협력이 강화되었고, NATO와 노르딕 국가들 간 협력이 발전되어 왔으며, 안보와 복지 간 균형이 안보 쪽으로 이동하게 되었다. 노르딕 지역의 탈안보화가 '안보화'(securitization)로 전환된 것이다.

## 나. '노르딕 공동체들(Nordic Communities)'과 '노르딕 공동체': 다층적 연합적 거버넌스

2012년 NC 60주년을 맞아 노르딕 협력 및 통합 방안이 적극적으로 모색되었는데 2013년 NC에서 발간된 'Nordic Communities-A Vision for the Future'가 그것이다. 이 보고서는 노르딕 지역, 즉 노르딕 공동체가 국제무대에서 하나로 대표되고 하나로 함께하기 위해 대외적으로 연방국가와 유사한 방식의 노르딕 공동체로 발전해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 연방이나 연합과 같은 정치동맹을 추구하는 것은 아니지만 노르딕 국가들 간 협력 그 이상의 높은 비전과 민주적 투명성, 시민 참여와 연대에 기반한 노르딕 공동체를 만들려는 것으로, 차원 높은 노르딕 협력과 노르딕 공동체의 확실한 성과로 새로운 '노르딕 황금시대'(Nordic golden age)를 실현하려는 것이다. 구체적으로 각 정책영역에서 연방과 유사한 노르딕 공동체를 만들어 각 분야의 여러 작은 '공동체들(Nordic Communities)'이 전체적으로 노르딕 지역의 심화된 협력과 통합, 즉, 연합적 거버넌스 성격의 큰 '노르딕 공동체'가 되도록 하는 것이다. 이는 다층적 연합적 거버넌스의 형태라 할 수 있다. '노르딕 공동체'와 '노르딕 공동체들'은 상호 보완적이고 서로를 강

화하는 관계이기도 하기 때문이다.

이 보고서는 기존의 관료적, 제도적 방식에서 벗어날 것을 강조하고 있다. 각 부문에 맞는 유연한 모듈방식으로 자유로운 참여의 협력 방안을 통해 구체적인 ‘노르딕 공동체들’의 견고하고 실질적인 콘텐츠, 성과, 부가가치를 추구하는 것이다. 위계적 구조가 아닌 대내외의 네트워크와 싱크탱크들, 포럼 등을 통해 다양한 논의를 전개하는 ‘교차적 다자주의’(intersecting multilateralism)의 ‘잘짜여진 네트워크’(interwoven network)를 중시하는 것이다. NC와 각료이사회의 관료주도적, 합의 방식에서 벗어나 담대한 구상과 성과지향적인 협력을 위해 기존의 비정치적 협력 방식을 노르딕 차원, 정치적 차원의 협력(‘more political, more Nordic’)으로 전환해야 한다는 것이다. 이 보고서는 ‘노르딕 브랜드’를 강조하면서 최고 수준의 정치적 협력을 중시하고 강조한다는 점에서 군나르 베테르베리(Gunnar Wetterberg, 1953- )<sup>86)</sup>가 주장한 미니 유럽연합(mini-EU), 즉 노르딕 연합(United Nordic States)과 유사한 점이 있다.

## 다. 2014년 이후 노르딕 안보문제와 연합적 거버넌스의 심화 가능성

2022년 2월 말 러시아의 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁은 이미 2014년 러시아의 크림반도 점령으로 노르딕 국가들의 안보문제가 심각해진 상황에서 노르딕 안보위기를 가중시켰다. 우크라이나 전쟁은 공식적인 안전보장의 중요성을 보여주었고 스웨덴과 핀란드의 중립도 더 이상 가능하지 않게 되었다. 미국 및 나토의 ‘보이지 않는 동맹’(invisible alliance)으로 사실상의 나토 회원국으로 비공식적인 안전보장을 받았던 스웨덴의 모호한 전략도 불가능해졌다. 오랜 기간 군사적 비동맹과 중립노선을 유지해왔던 스웨덴과 핀란드는 2022년 5월 NATO 가입 신청서를 제출했고 조만간 나토 가입 절차가 마무리될 것으로 보인다. 2014년 이후 NC는 과거와 달리 노르딕 지역의 외교안보 정책 협력을 중시해 왔으며, 스웨덴, 핀란드의 나토 가입 가능성은 이때부터 높아져 왔다.

86) 외교관 출신의 스웨덴 역사학자이자 저술가인 군나르 베테르베리(Gunnar Wetterberg, 1953-)가 쓴 *The United Nordic Federation*은 공동헌법, 공동정부의 새로운 노르딕 연방을 주장하면서 초국적 노르딕 통합 비전인 ‘노르딕 연방’을 제안했다. 그는 15-20년 후(2025-2030년)에 노르딕연방(The United Nordic Federation)이 성립될 수 있다고 주장했는데, 구체적으로 경제동맹, 관세동맹, 군사동맹 등으로 미니 유럽연합(mini-EU), 즉 노르딕연합(United Nordic States)이 그것이다. 역사적으로 노르딕 정치동맹의 비전과 이상은 지속적으로 등장했는데, 21세기 비전은 EU를 벤치마킹하면서 초국적 권력의 정치적 리더십을 통해 강력한 연방국가(federal state)로 노르딕 공동체의 새로운 브랜드와 역할을 강조하고 있다. Gunnar Wetterberg, *The United Nordic Federation* (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2010).

핀란드는 러시아의 위협에 대응하여 2016년 10월 미국과 안보협정을 공식적으로 체결했다. 2021년 노르딕 총리들은 '11월 선언'(November 2021)을 통해 비상상황 계획과 관련하여 더 긴밀한 협력을 강조했다. 기존의 문화, 사회 중심의 연성(soft) 노르딕 공동체 패러다임이 안보군사의 경성(hard) 노르딕 공동체로 전환되고 있는 것이다.

노르딕 5국이 모두 NATO 회원국이 된다면 이는 2009년 스톡홀름보고서가 목표로 했던 외교안보협력 그 이상의 안보방위 분야 노르딕 공동체가 완성될 것이다. 나토를 통한 군사동맹이 '노르딕연합', '노르딕 연방'(The United Nordic Federation)으로 쉽게 진전되지는 않겠지만 정치적, 군사안보적 차원의 협력이 강화됨으로서 기존의 연합적 거버넌스의 성격은 변화될 수 있을 것이다. 군사동맹은 높은 수준의 정치적 협력을 필요로 하게 될 것이기 때문이다. 아이러니하게도 노르딕 국가들 간 협력과 연대, 공동번영을 위한 NC 창설 70주년이 노르딕 군사동맹으로 귀결되고 있다. 그동안 NC는 다른 모든 분야의 협력과 공동체를 중시하면서도 정치협력이나 안보방위동맹은 고려하지 않았기 때문이다. 외교정책에서 민주주의 가치와 평화공존을 강조해 온 NC는 우크라이나 사태 초기부터 러시아의 침공을 강하게 비난하고 적극적으로 우크라이나를 지지해 왔다. 이러한 대응은 노르딕 지역 외교안보군사 분야에서의 확고한 협력공동체 구축과 노르딕 공동체의 연합적 거버넌스를 지향하고 있음을 보여준다.

## 6 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의: 협력공동체, 다층적 거버넌스, 연합적 거버넌스

노르딕 지역은 평화와 공동번영의 지역협력 사례로 잘 알려져 있다. 20세기 전반까지도 뚜렷했던 연합과 연합적 거버넌스의 부정적인 역사적 유산을 극복하고 긍정적인 유산을 지속하면서 연대와 결속을 강화하여 노르딕 공동체를 발전시켜 왔다. 노르딕 공동체는 협력공동체로, 구체적, 실용적, 점진적인 방식으로 공식·비공식적 차원에서 다양한 분야의 협력을 지속적, 실질적으로 확대함으로써 구현될 수 있었다. 문화·경제·사회 분야의 광범위한 협력, 특히 '이동의 자유'가 협력공동체의 중심 역할을 해 왔으며, 이는 모든 노르딕 거주자들의 삶의 질과 일상의 편익을 크게 향상시켜 왔다. 이러한 인적 접촉과 민간 교류 중심의 노르딕 협력공동체는 민주적 규범과 투명성, 상호신뢰에 기반했으며 이념적,



정치적 요소는 개입되지 않았다. 각 분야에서의 다양한 공식비공식 협력 확대, 즉 ‘거미줄 통합’ 방식으로 분야별 여러 개의 작은 ‘노르딕 공동체들(Nordic Communities)’이 전체의 큰 ‘노르딕 공동체’를 구성하는 다층적 거버넌스를 형성해 왔다.

탈냉전 이후 노르딕 지역은 공동번영과 사람 중심의 성공적인 협력공동체에 기반하여 정체성과 노르딕 브랜드를 강화하면서 정치적 차원의 협력을 추구해왔다. 이러한 노력과 시도는 21세기 들어 외교안보협력과 정치적 연대로 본격화되었고, 연합적 거버넌스와 노르딕연합 담론도 새롭게 등장하게 되었다. 20세기 전반 서로 간에 ‘중요한 타자들’로 존재했던 노르딕 국가들이 주권존중과 상호이해, 협력과 통합운동에 힘입어 노르딕 협력공동체를 성공시켰듯이, 이러한 담론이 노르딕 지역의 연합적 거버넌스, 나아가 노르딕연합과 같은 정치적 통합으로 진전될 수도 있을 것이다. 2014년 이후 노르딕 지역의 군사방위협력이 확대되었고, 노르딕 5국이 모두 NATO 회원국이 되어 군사동맹이 이루어지게 되면 정치동맹의 가능성도 높아질 것이기 때문이다. 역사적으로 존재했던 노르딕 지역의 정치동맹인 연합체제에서 외교, 군사의 통치기구가 공동의 기관에 의해 조정되고 작동했다는 점은 매우 시사적이다. 중요한 것은 협력공동체, 연합적 거버넌스, 연합 모두 상호신뢰와 협력, 민주적 규범과 가치, 대등한 서로주체성에 기반해야 한다는 점이다. 1905년 스웨덴·노르웨이연합 분리에도, 전후 상이한 안보적 상황의 ‘노르딕 밸런스’에도 전쟁의 가능성이 없는 20세기 노르딕 안보공동체가 가능했던 것도 이 때문이다. 역사적으로 위기나 큰 환경 변화로 노르딕 지역의 연합과 통합이 이루어졌다는 점에서, 그리고 무엇보다 문화·사회·경제적으로 노르딕 공동체가 연합적 거버넌스의 성격을 가질 만큼 매우 견고하다는 점에서 노르딕 정치공동체나 연합적 거버넌스가 불가능한 일만은 아닐 것이다. 연합이나 연합적 거버넌스 모두 위로부터의 통합 뿐 아니라 민간 및 시민사회 중심의 ‘사람들의 공동체’가 중요한 것도 이 때문이다.

과거 선정치통합 사례인 스웨덴·노르웨이연합(1814-1905)이 90년 동안 사회경제협력을 통해 지속되었고 평화적으로 분리되었다는 점에서 선정치동맹 방식의 유효성이 없지는 않다. 그럼에도 노르딕 지역의 구성원들은 완전한 주권과 상호 대등한 주체적 분리를 선호했고 이에 따라 노르딕 국가들은 탈정치화된 협력을 지속적으로 심화시켜왔다. NC의 비정치적인 문화사회경제 협력공동체는 21세기 들어 정치협력의 성격도 갖게 되었고, 나아가 노르딕 국가들간 집단안보, 군사동맹으로까지 발전하고 있다. 외부적 요인이 크지만 기존의 견고한 문화사회경제 협력공동체가 구성원들로 하여금 정치공동체를

추동하게 만드는 측면도 매우 크다. 결국 선정치통합도 후정치통합도 서로주체적인 민주적 거버넌스와 구성원들의 합의 및 지지가 중요함을 보여준다. 한반도에서 정치적 차원의 여러 합의가 있었지만 구체적이고 실질적인 성과를 이루지 못한 채 사실상 실패해왔고, 현재의 교착상태를 고려할 때 민간 및 사람 중심의 문화·경제·사회 분야의 광범위한 협력은 매우 중요하다고 하겠다. 한반도 상황에서 ‘민간’ 또한 정치적인 수밖에 없겠지만 남북 협력을 위한 탈정치화의 노력은 더욱 필요하다. 어느 한 분야에서라도 협력을 심화시켜 한반도 구성원들을 위한 ‘작은’ 공동체를 만들어내려는 노력이 그것이다. 여러 작은 공동체들의 상호작용이 큰 공동체, 즉 한반도 연합적 거버넌스의 토대가 될 것이기 때문이다.

## 제3절

# 벨기에: 언어문화 갈등과 심의민주주의 실험

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

벨기에는 네덜란드와 함께 협의제 민주주의(consociational democracy)의 모델이 되는 국가 사례로 평가되어왔다. 특정 정당이 단독으로 정부를 구성하지 못하고 다수의 정당이 타협과 협상을 통해 연합정부를 꾸리는 다당제적 전통을 유지해 왔기 때문이다. 그런데 현재 벨기에의 정당 구조를 살펴보면 다당제의 구성 방식이 네덜란드와 본질적으로 상이하다는 것을 알 수 있다. 네덜란드는 다양한 이념과 쟁점의 차별성을 갖는 정당들이 난립하는 양상을 보이지만, 현재 벨기에의 정당 균열을 규정하는 근본적인 변인은 언어라는 것을 확인할 수 있다.<sup>87)</sup> 1830년 단일국가로 독립한 벨기에는 통상 종교, 이념, 언어·문화의 세 가지 요인을 반영한 사회균열을 겪어왔으나 지난 60년 동안 벨기에 핵심적인 정치 갈등은 국가 구성원의 언어 차이에서 유발됐다. 벨기에는 프랑스어, 네덜란드어, 독일어를 공식 언어로 인정하고 있으나, 다중언어정책을 정착시키기보다는 행정구역별로 하나의 언어를 공식화하는 접근을 취했다. 그러나 이러한 정책은 벨기에 사회의 근본적인 통합을 저해하는 결과를 가져왔다. 특히 공용어가 존재하지 않는 상황에서 전 국민을 대상으로 하는 공영 방송이 존재하지 않는다는 점은 국민과 정부의 일관성 있는 의사소통을 불가능하게 하는 요인으로 남아있다.

벨기에의 언어·문화 차이는 행정구역, 정치정당, 지역경제 등 사회 전반을 좌우하는 변인이 됐으며, 1970년 이후 총 6차에 걸쳐 진행된 분권화 개혁은 이러한 격차를 제도화하는 방향으로 진행됐다. 1970년 분권화 1차 개혁은 언어를 기반으로 하는 문화 공동체(community) 개념을 확립했으며, 1980년 2차 개혁은 프랑스어 공동체, 플랑드르어 공동체, 독일어 공동체가 개별 정부와 의회를 수립하도록 했다. 1988년 3차 개혁에서는 언

87) 벨기에 2019년 총선에서 의석을 확보한 정당은 플랑드르 지역의 신폴랑드르연대, 기독교민주당, 열린자유민주당, 플랑드르 사회당, 녹색당, 플랑드르이익당 등 6개 정당, 왈롱 지역의 사회당, 개혁운동당, 민주인본주의센터, 환경당, 독립민주연방주의당 등 4개 정당이며, 전국정당으로 의석을 확보한 정당은 노동당이 유일하다.

어공동체가 교육행정에 대한 자치권을 갖도록 했고, 1993년 4차 개혁에서는 벨기에가 공동체와 지역(region)으로 구성되는 연방국가임을 선포했다. 2001년의 5차 개혁 및 2011년 6차 개혁은 브뤼셀-수도 지역의 선거구를 언어 사용자에 비중에 따라 조정하는 정책을 채택했다.<sup>88)</sup> 결국 벨기에 정부 주도의 국가개혁은 서로 다른 언어공동체의 사회적 통합보다는 행정적인 분리통치를 시도했으며, 결과적으로 언어·문화 공동체를 중심으로 확대하는 정치적·경제적 격차를 인정하는 방향으로 전개됐다. 이하에서는 이러한 벨기에 언어·문화 정책의 기본 특징을 살펴보고, 벨기에 남과 북을 가로지르는 경제적·정치적 균열 확대로 분리주의 이념이 등장한 맥락을 고찰할 것이다. 나아가 벨기에 시민사회 차원에서 프랑스어권 사회와 네덜란드어권 사회의 분열을 지양하고 민주적 공론장을 형성하기 위해 추진한 G1000 프로젝트를 소개할 것이며, 이러한 사례가 한반도 중장기 미래전략에 어떠한 함의가 있는지를 진단할 것이다.

## 2 벨기에 언어 정책의 특징

벨기에에서 프랑스어를 사용하는 인구와 네덜란드어의 방언인 플랑드르어를 사용하는 인구 간의 갈등은 1830년 벨기에가 단일국가로 독립한 시기부터 존재했다. 벨기에에는 18세기 오스트리아의 통치를 받다가 1795년 프랑스에 합병됐다. 1815년 워털루 전투에서 나폴레옹이 패배한 이후 벨기에는 네덜란드 왕국의 지배를 받게 됐으나 1830년 벨기에 혁명을 거쳐 독립을 달성했다. 빈번한 영토변경으로 벨기에 북부에는 플랑드르어를 사용하고 남부에는 불어를 사용하는 인구가 정착해 있었다. 벨기에 독립 직후 프랑스어 사용자가 엘리트 집단을 형성하고 있었으며 프랑스어가 공식 언어로 지정됐다. 1898년 평등법(Equality Law)이 도입되어 프랑스어와 네덜란드어가 동등한 국가 언어로 인정됐으나, 이후 두 언어 사용자 간의 사회적 갈등은 한편으로 국가 정책의 핵심을 형성했으나, 다른 한편으로 국가를 분열시키는 촉매제가 됐다.<sup>89)</sup>

벨기에 언어정책의 특징은 특정 지역 내에 복수 언어를 사용하도록 하기보다는 언어를

88) 오창룡, “벨기에 연합제 도입을 둘러싼 갈등: 신프랑드르연대(N-VA)의 연합주의(confederalism)와 알롱 정당의 비판을 중심으로,” 『유럽연구』 제36집 제3호, (2018), pp.119-120.

89) Tom Vanderstappen, “The Flemish Movement: How language shaped Belgium,” *The Brussels Times*, July 23, 2018.

사용하는 인구를 바탕으로 별개의 행정구역을 지정했다는 점이다. 1932년 제정된 법률에 따라 프랑스어 사용지역, 네덜란드어 사용지역, 독일어 사용지역, 브뤼셀-수도 지역이 언어를 기반으로 구성됐다. 1962년에는 모든 지방자치단체가 하나의 언어 지역에 속하도록 하는 법률이 통과되어 각 지역에서 주민 대다수가 사용하는 언어가 하나의 공식 언어로 사용됐으며, 1963년 제정된 교육법은 브뤼셀과 독일어권 지역을 제외하고 각 지역의 공식 언어로 교육과정을 운영해야 한다는 점을 명시했다.<sup>90)</sup>

1898년 평등법 도입에서부터 1960년대 언어·문화에 토대한 행정질서가 수립되기까지 벨기에의 언어 정책은 통합보다는 분리의 방향으로 전개됐다. 평등법은 프랑스어 사용자와 네덜란드어 사용자의 권리를 동등하게 인정한 법이었으나 언어 및 문화에 있어서 실질적인 평등 원칙을 정착시킨 것은 아니었다. 벨기에 정부는 1923년에 네덜란드어 헌법준비위원회를 설립했으며, 1967년이 돼서야 네덜란드어 헌법이 발표됐다. 네덜란드어는 문화적으로 열등하고 배울 가치가 없는 언어로 간주됐다. 제2차 세계대전 중 플랑드르 자치운동 단체 일부가 독일 점령군에 협력하면서 국가 반역자의 이미지를 얻기도 했다.<sup>91)</sup> 네덜란드어 사용자들의 점진적인 권리 확대는 20세기 초반 남부 왈롱 지역의 프랑스어권 주민들의 반발을 낳았다. 특히 왈롱지역에서 네덜란드어가 사용되는 것을 막아야 한다는 여론이 강하게 형성됐다. 이는 언어·문화에 토대한 ‘분리행정’이 공식화되는 계기가 됐다.<sup>92)</sup>

벨기에 정부가 행정구역별로 단일한 공식 언어를 지정하면서 소수언어 사용자 문제를 해결하기 위해 개발한 정책은 언어시설(linguistic facility) 도입이었다. 언어시설이란 주민들이 행정당국과 접촉하기 위해 공식 지정언어가 아닌 자신의 언어로 자신을 표현할 수 있도록 지원하는 기관을 의미한다. 언어시설이 설치된 지방자치단체 주민들은 자신의 언어로 행정문서를 발급받고 사용할 수 있는 권한을 확보한다. 이 조치는 해당 지역에서 소수 언어 사용자가 법적 보호를 받을 수 있도록 하고 일부 인구에게 불리한 결정이 내려지는 것을 방지하는 효과를 목표로 한다. 그런데 특기할 만한 점은 이러한 언어시설은 벨기에 전역이 아닌 브뤼셀 인근 및 왈롱과 플랑드르 경계 지역에 위치한 27개 지자체(코

90) European Federation of National Institutions for Language, “Belgium,” 2009, <http://www.efnil.org/projects/1le/belgium/belgium>(검색일: 2022.8.15).

91) Ulrike Vogl and Matthias Hüning, “One Nation, One Language? The Case of Belgium,” *Dutch Crossing* 34 (3), (LEEDS: Routledge, 2010), p.242.

92) Hendrik Vuyse, *Language and Territoriality: In Flanders in a Historical and International Context* (De Rand, 2010), pp.17-19.

된)에만 도입됐다는 것이다.<sup>93)</sup>

제2차 세계대전 이후 언어·문화 차이는 지역의 경제구조 변동으로 보다 심화되는 양상을 보였다. 산업혁명 이후 중공업을 중심으로 성장했던 왈롱의 경제는 광산 폐쇄와 함께 전통적인 석탄·철강 산업의 쇠퇴를 겪었던 반면, 플랑드르 지역의 경제는 상업 및 서비스를 중심으로 변형하기 시작했다. 왈롱 지역의 프랑스어 사용자들이 누리던 경제적, 문화적 주도권이 플랑드르 지역으로 넘어가면서 상호적인 반목이 커졌으며, 특히 정부의 언어 정책은 네덜란드어권 및 프랑스어권 주민들 모두를 만족시키기 보다는 불만을 증가시켰다. 프랑스어권 사용자들은 브뤼셀 지역에서 이중 언어사용을 허용하는 정책에 반대했으며, 네덜란드어권 사용자들은 플랑드르 지역에 프랑스어 지원 시설이 설치되는 것에 반발했다. 언어를 둘러싼 사회갈등은 1968년 루벤(Leuven) 카톨릭 대학교가 네덜란드어와 프랑스어 사용 대학으로 분리된 사건이었다. 루벤 대학 측은 언어 갈등이 심화되는 상황에서 이중 언어 사용을 공식화하는 커리큘럼을 도입하는 대신 각각의 언어를 중심으로 대학을 분리하는 것이 낫다고 판단했고, 프랑스어권 루벤대는 본교에서 분할하여 왈롱의 루벵라뇌브(Louvain-la-neuve) 지역으로 옮겨졌다. 루벤대 분교 사태를 계기로 주요 정치정당들의 분당이 이어졌다. 1968년 기독교민주당, 1972년 자유당, 1978년 사회당이 각기 다른 언어에 따라 분리됐다. 분리된 6개 정당을 중심으로 벨기에의 연방주의 개혁은 가속화됐으며, 의회 역시 언어와 지역을 기준으로 상호 분리된 선거구에서 선출됐다.

1994년 제정된 벨기에 연방헌법 제4조는 “벨기에는 프랑스어권, 네덜란드어권, 2개 언어를 사용하는 수도-브뤼셀 및 독일어권의 4개 언어권으로 구성”되며, “왕국의 각 코뮌은 이러한 언어 지역에 소속된다.”고 명시한다.<sup>94)</sup> 그러나 행정구역별 단일 언어 사용을 원칙으로 하는 방안은 불완전한 타협안일 뿐 여전히 많은 갈등과 불안요인을 내포하고 있다. 의무교육 과정에 제2외국어로 프랑스어와 네덜란드어를 가르치도록 되어 있으나 2020년 통계에 따르면 현재 왈롱 지역의 15% 학생만이 제2외국어로 네덜란드어를 사용하고 있으며 그 비율이 축소되고 있다. 또한 국제무역 증가와 유럽연합과의 관계 영향으로 영어를 브뤼셀의 공식 언어로 지정해야 한다는 요구가 증가하고 있다.<sup>95)</sup> 그러나 영어

93) Bernard A. Cook and Frank J. Coppa, *Belgium: A History*. (Peter Lang, 2002), pp.140-142; RTBF. “Commune à facilité.” 2018. <https://www.rtbef.be/article/commune-a-facilite-8170683>(검색일: 2022.8.15).

94) 세계법제정보센터, “벨기에 헌법,” 2022, [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgs/InfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=38323&AST\\_SEQ=1288&nationReadYn=Y&ETC=1&searchNtnl=BE](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgs/InfoReadPage.do?CTS_SEQ=38323&AST_SEQ=1288&nationReadYn=Y&ETC=1&searchNtnl=BE)(검색일: 2022.8.15).

를 새로운 공식 언어로 도입하는 경우 벨기에의 언어·문화적 정체성과 충돌하며, 무엇보다 헌법 제4조를 수정해야 하는 문제가 발생하기 때문에 공식 언어를 둘러싼 논쟁이 향후에도 지속될 것으로 예상할 수 있다.<sup>96)</sup>

### 3 언어·문화 갈등의 정치화: 연합제적 분리주의의 등장

언어·문화 차이를 바탕으로 하는 정당구조와 지방분권화는 벨기에 정치 질서에 조화와 안정을 가져오지 못했으며, 2000년대를 거치면서 지역 분리주의를 표방하는 정치세력이 보다 힘을 얻고 있다. 왈롱과 플랑드르 지역의 경제 수준에 격차가 발생하면서 상대적으로 소득수준이 높은 플랑드르 지역에서 분리주의 요구가 확산되고 있다. 지역정당으로 축소된 기성 정당들은 2000년대까지 전반적으로 지지율 하락을 겪으며 2010년대 이후 기존 6대 정당의 득표율이 10%대로 수렴하는 경향이 발생했다.<sup>97)</sup> 언어·문화 차이에 토대한 사회균열이 정치적·경제적 갈등으로 확장되는 것을 통제하지 못한 연방정부의 무능력은 언제나 핵심적인 비판 대상이었다. 2010년 6월 선거 이후 541일, 2018년 12월 연정붕괴 이후 652일 연방정부가 수립되지 못한 것은 언어공동체와 지역 정부만으로도 제반 사회체계가 유지될 수 있다는 것을 드러냈다. 이러한 배경에서 플랑드르 지역에서 플랑드르의 분리 독립을 주장하는 정당들이 영향력을 확보하기 시작했다. 특히 2003년 창당한 신플랑드르연대(Nieuw-Vlaamse Alliantie; N-VA)는 연방주의 개혁과 지역분리를 목표로 설정하여 2010년대 이후 벨기에 최대 정당으로 부상했으며, 이후 플랑드르 지역의 집권당으로 위상을 공고히 하고 있다.<sup>98)</sup>

95) 벨기에에는 제2차 세계대전 이후 지속적으로 저숙련 이민자 노동자들을 받아들인 국가이며, 세계화와 유럽통합의 영향으로 현재 브뤼셀 인구의 절반만이 벨기에 출신이며, 3분의 1이 비유럽 출신인 것으로 집계된다. 브뤼셀은 네덜란드어 및 프랑스어를 공식 언어로 지정하고 있으나 인구 구성이 다원화되면서 언어 정책의 개혁이 요구되고 있다. 영어의 경우 브뤼셀 엘리트 집단 내에서 사용이 권장되는 상황이며, 플랑드르 지역에서 프랑스어의 지위, 왈롱 지역에서 네덜란드어의 지위를 영어가 대체하고 있는 추세이다. Jan Blommaert, "The long language-ideological debate in Belgium," *Journal of Multicultural Discourses* 6 (3), (Taylor & Francis Group, 2011), p.251.

96) Sébastien Van Drooghenbroeck and Patricia Popelier, "The Belgian Linguistic Compromise: Between Old Battles and New Challenges," *Occasional Paper Series* 55 (Forum of Federations, 2022), p.14-15.

97) 오창룡, "벨기에 분리주의 정당의 부상: 신플랑드르연대를 중심으로," 『유럽연구』 제36집 제1호, (2018), p. 32.

98) N-VA, "History," <https://english.n-va.be/history>(검색일: 2022.8.15).

신플랑드르연대는 현실화 가능한 분리를 위해 과도기적으로 연합주의에 토대한 정부 개혁을 제안해 왔다. 연방제에서 연합제로 한 번 더 넘어가는 개혁을 통해 연방정부가 아닌 연합정부를 수립하고 점진적으로 독립 정부를 수립한다는 이념이다. 신플랑드르연대에 따르면, 연합주의(confederalism) 도입을 통해 시민에게 더 민주적인 지원을 할 수 있으며, 효율적인 작은 정부를 구성할 수 있고, 지역 사회의 더 나은 협력과 평화를 가져올 수 있다. 연합제 질서를 도입하면 연합정부는 경제 및 외교 분야를 관리하고, 지역정부가 국정 전반의 모든 권한을 행사할 수 있게 된다. 플랑드르와 왈롱은 헌법 조약 체결을 통해 연합의 조직과 기능에 관한 기본 규칙을 제정하고, 연합 구성 이후 각 지역 정부는 자체적으로 재정을 확보한다. 신플랑드르연대는 현존하는 연방의회를 폐지하고 지역 단위에서 연합회의의 의원과 장관을 선출하는 구체적 정부 구성 방안을 함께 제시했다.<sup>99)</sup> 현재의 연방의회와 연방정부를 크게 축소한 연합회의와 연합정부를 구성하고 지역 정부의 총리와 장관들이 주요 국정사안을 협의하는 정상회의와 각료회의를 신설하는 방안이다([표 3-3-1] 참고).

[표 3-3-1] 신플랑드르연대(N-VA)의 연합제 정부구성 방안(2019년)

연합제 기구	연방제(현재)	내 용
연합의회	하원의원 150석 상원의원 60석	단원제 도입, 연합회의의원 50석 왈롱과 플랑드르에서 각 25명 의원 선출
연합정부	장관직 18명 장관 14명 +정무장관 4명	연합정부장관 4명 (각 의회에서 2명씩 임명) + 자문장관 2명
지방정부	지방자치단체 10개 지자체 의원 350명	폐지
정상회의		플랑드르와 왈롱의 총리가 구성하고 필요한 경우 브뤼셀 수도 지역 및 독일어권 지역의 총리가 참여할 수 있음
각료회의		플랑드르와 왈롱의 장관들이 구성하며 사안에 따라 브뤼셀 수도, 독일어권 지역 장관 참여

출처: N-VA, “Welvaart door confederalisme”, 2019, [https://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/news-attachment/brochure\\_confederalisme-web.pdf](https://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/news-attachment/brochure_confederalisme-web.pdf).(검색일 2022.8.15.).

99) N-VA, “Welvaart door confederalisme”, 2019, [https://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/news-attachment/brochure\\_confederalisme-web.pdf](https://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/news-attachment/brochure_confederalisme-web.pdf).(검색일 2022.8.15.).



신프랑드르연대는 벨기에 연방의 존재가 플랑드르 지역의 잠재력을 실현하는 데에 방해가 된다는 담론을 토대로 영향력을 확장했다. 플랑드르의 정체성은 왈롱 지역 및 프랑스어 공동체와 충돌하는 것으로 이해됐으며, 플랑드르 지역의 기업가 정신과 개인적 근면성이 공동체적 가치로 강조됐다. 프랑스어권 정치엘리트는 플랑드르의 자치 요구에 반대해 온 인민의 적으로 간주됐고, 왈롱에서 장기 집권한 사회당은 플랑드르의 지역 예산을 가져오는 데에만 관심이 있는 집단으로 평가됐다.<sup>100)</sup> 이러한 배경에서 2024년에 총선 이후 벨기에의 분리 여부가 가시화될 수 있다는 전망이 제기되고 있다. 플랑드르 지역에서 더 이상 왈롱 지역과의 연대를 유지할 의지가 없다는 것이 주요 근거이다. 플랑드르 지역의 독립을 요구하는 신프랑드르연대 및 극우 플랑드르이익당(Vlaams Belang)이 다수를 점하는 경우 분리 요구가 현실화될 수 있으며,<sup>101)</sup> 플랑드르가 독립하는 경우 왈롱 지역이 프랑스에 편입될 수 있다는 시나리오가 발표되기도 했다.<sup>102)</sup>

## 4 벨기에 시민사회의 대안 제시

벨기에의 언어·문화 격차와 정치균열을 극복하기 위한 노력은 정부 차원이 아닌 민간 부문에서 시도됐다. 2011년 6월 출범한 G1000 프로젝트는 벨기에 시민들이 참여하여 벨기에의 정치적 위기에 대응하고 언어와 문화 균열에 토대한 사회갈등을 극복하기 위한 심의민주주의 프로그램으로 추진됐다. G1000 프로젝트의 특징은 벨기에의 학계, 방송계, 예술계, 사회단체 소속 전문가 27명의 제안으로 출범했으며, 발기인들은 문제의식과 대안을 소개하는 선언문을 전국 5개 신문에 게재하는 방식으로 홍보를 시작했다. 프로젝트 주최측은 시민들이 참여하는 심의민주주의로 의회와 정당 정치를 보완할 수 있다는 전망을 제시했으며, 해결해야 하는 과제로 △네덜란드어와 프랑스어 문화권 간의 분열과 갈등 심화, △분열을 고착화하고 공론장을 축소하는 현행 연방주의의 한계, △전국정당의 소멸로 정치 시스템의 심의민주주의 역량 감소, △상호 이해와 공동여론 형성을 방해하는 언어공동체 정책, △일반시민과 정치 엘리트 간의 간극 확대, △정치적 불안정성 증가와

100) Koen Abts, Emmanuel Dalle Mulle, and Rudi Laermans, "Beyond issue diversification: N-VA and the communitarisation of political, economic and cultural conflicts in Belgium," *West European Politics* 42 (4), (2019), pp.12-15.

101) Kevin Connolly, "Why Belgian struggle for identity could tear country apart," BBC, Oct 4, 2020.

102) Jules Gheude, "Et si, en 2024, la Wallonie devenait française?," *Le Monde*, May. 7, 2022.

정부구성 지연 반복 등을 제안했다. G1000 프로젝트에 대해 벨기에인들은 높은 관심을 보였다. 약 1만 명의 시민들이 선언문에 대해 동의의사를 밝혔고, 2011년 하반기 동안 약 32만 유로의 후원금이 모집됐다.<sup>103)</sup>

G1000 프로젝트는 △1단계: 공공의제설정(Public agenda setting), △2단계: 시민 회담(Citizen's summit), △3단계: 시민 패널(Citizen's panel)의 세 프로그램으로 구성됐다. 먼저, '공공의제설정' 프로그램은 은 대규모 온라인 설문으로 시민 회담에서 다룬 의제를 시민들이 직접 제시하도록 했다. 약 6천 명이 넘는 인원이 참여했으며 반복된 의견의 횡수와 평가에 따라 상위 25개 주제를 선별했다. 이민, 사회보장, 경제위기 시기의 복지의 세 가지 주제가 최상위 주제로 제안됐다. 다음으로, '시민 회담'은 무작위로 선발된 1천 명의 시민을 브뤼셀에 초대하여 81개의 팀으로 나누어 토론을 진행하도록 하고 인터넷으로 생중계했다. 단일언어를 사용하는 49개의 팀이 조직됐으며(플랑드르어 30개 팀, 프랑스어 18개 팀, 독일어 1개 팀)이 조직됐으며, 32개의 팀에서 통역사를 배석하여 다중언어 토론을 진행하도록 했다. 마지막으로, '시민 패널'은 '시민 회담'에서 종합된 기본적인 아이디어들을 구체적인 제안으로 발전시키는 목표로 기획됐다. 3주 동안 참가할 수 있다는 의사를 밝힌 참가자 중 32명을 무작위로 선발하되, 성별, 언어, 지역, 연령 등을 고르게 안배했다. 32명의 선발된 시민들은 2012년 9월부터 11월까지 매달 1주간 플랑드르 의회, 왈롱 의회, 연방의회에 소집되어 심화된 토론을 진행했다.<sup>104)</sup>

G1000 프로젝트는 '공공의제설정' 단계에서 500가지 정책 의제를 발표했으며, '시민 패널'에서 선별된 과제에 대한 정책 권고안을 작성했다. 최종 선발된 6대 과제에는 △공정한 보수 지급, △새로운 일자리 창출, △유럽 차원의 고용 촉진, △미래 세대의 노동, △삶의 질 향상을 위한 방안, △직장 내 차별 해소 등의 과제가 포함됐다. G1000 프로젝트의 핵심 성과는 시민들이 정책 의제를 도출하는 과정을 분석했다는 점이다. 참여 연구진들은 다른 언어 사용이 심의민주주의에 미치는 영향을 관찰했으며, 다중언어 토론팀과 단일언어 토론팀의 참여방식과 심의 수준을 비교하는 추가 연구를 진행했다. 흥미롭게도 '경청하는 태도', '반론에 대한 존중' 등의 항목에서 다중언어 토론팀의 점수가 더 높은 것으로 확

103) 후원회원 중 약 16%가 기성 정당 당원으로 가입한 경험이 있는 사람들이었는데, 이는 벨기에 당원 가입률이 2.8%인 것과 비교할 때 매우 높은 수준이었다. Didier Caluwaerts and Min Reuchamps, *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy* (Routledge, 2018), pp.23-37.

104) G1000. "The methods of G1000." [http://www.g1000.org/en/method\\_phase\\_3.php](http://www.g1000.org/en/method_phase_3.php)(검색일: 2022.8.15).

인됐다. 연구진은 언어와 문화 차이가 반드시 갈등을 심화시키지 않으며, 분열된 사회의 구성원들도 높은 수준의 심의에 참여할 수 있다는 결론을 도출했다. 아울러 심의 과정에서 시민들의 상호신뢰가 형성되고 민주주의에 친화적인 태도가 발전한 것으로 확인됐다.<sup>105)</sup>

G1000 프로젝트는 유사 규모와 형식의 후속 프로그램으로 이어지지 않았으나<sup>106)</sup> 지난 10년간 평가가 이어지고 있으며 제도화를 위한 논의가 진행되고 있다. 2014년 벨기에 총선에서 주요정당들이 시민참여 개념을 주요 의제로 수용했으며, 왈롱 사회당, 플랑드르 자유민주당, 플랑드르 기독교민주당, 왈롱 환경당, 플랑드르 녹색당은 시민 심의프로그램 도입을 선거 공약에 포함했다.<sup>107)</sup> 2019년 2월 벨기에 동부 독일어 공동체인 오스트 벨지엔(Ostbelgien) 지역의회에서 G1000의 플랫폼을 차용하는 ‘영구적 시민대화(permanent citizens’ dialogue)’ 시행령을 채택하고 시민의회제도를 도입했다.<sup>108)</sup> 나아가 2019년 12월 녹색당이 이끄는 브뤼셀 지역 의회에서는 시민참여 심의위원회를 허용하는 내규를 도입하여, 17명의 지역의원과 45명의 시민의원으로 구성된 위원회가 현안에 대한 권고안을 작성할 수 있는 권한을 부여했다.<sup>109)</sup>

## 5 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의

벨기에의 언어·문화 차이를 정치적으로 반영하기 위한 연방제 개혁은 사회갈등을 축소하기보다는 더욱 심화시키는 결과를 가져왔다. 특히 2010년대 이후 장기간 연방정부를 구성하지 못한 경험은 기성 정치 질서에 대한 불만을 증폭시켰으며 플랑드르 지역의 분리주의를 확장하는 직접적인 원인이 됐다. 연합주의에 토대한 점진적 분리주의를 표방한 신

105) Didier Caluwaerts and Min Reuchamps(2018), pp.91-96.

106) G1000 프로젝트는 현재 독립 비영리단체 위상을 유지하고 있으며, 단기 워크샵의 형태로 프로젝트 플랫폼을 공유하는 프로그램을 운영하고 있다. G1000, “Autumn School,” <https://autumn-school.g1000.org/> (검색일: 2022.8.15).

107) Vincent Jacquet, Jonathan Moskovic, Didier Caluwaerts and Min Reuchamps, “The Macro Political Uptake of the G1000 in Belgium.” in Min Reuchamps and Jane Suiter, eds., *Constitutional Deliberative Democracy in Europe* (ECPR Press, 2016), p.67.

108) IOPD, “The Ostbelgien Model: a long-term Citizens’ Council combined with short-term Citizens’ Assemblies,” <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237>(검색일: 2022.8.15).

109) Governance Lab, “Belgian Sortition Models,” New York University, <https://congress.crowd.law/case-belgian-sortition-models.html>(검색일: 2022.8.15).

플랑드르연대가 전국 최대정당, 플랑드르 지역 집권당으로 성장한 것도 이 시기이다. 그러나 동일한 배경에서 벨기에 시민사회 주도로 언어 및 지역 갈등을 극복하기 위한 국민통합 프로젝트가 추진됐다는 것도 특기할 만한 사실이다. 시민의회의 가능성을 실험한 G1000 프로젝트는 10년 간 지속적으로 연구되며 제도화의 가능성을 찾고 있다. 벨기에 연방정부 차원에서 사회통합을 적극 추진하지 못하는 상황에서 G1000과 같은 시민사회의 자발적 참여는 벨기에 언어·문화·지역 격차를 극복할 수 있는 하나의 방편으로 기능할 것으로 보인다. 무엇보다도 G1000은 정치 엘리트가 주도한 사회통합 프로그램이 아니라 는 측면에서 의의가 있다. 프로젝트 자체의 목표와 별개로 시민의 심의 과정에 대한 분석을 함께 수행하여 다른 지역과 국가에 적용할 수 있는 플랫폼을 구상했다는 측면에서도 추가적인 시사점을 도출할 수 있다.

한반도 미래전략 차원에서 벨기에 사례는 다양한 가능성과 상상력을 자극한다. 먼저, 신프랑드르연대의 분리주의 전략은 이원화된 체제의 ‘연합제적 결합’이 반드시 통합을 지향하지 않으며 분리를 목표로 추진될 수 있다는 것을 드러낸다. 또한 벨기에의 연방주의 개혁 과정은 ‘연방제도’ 역시 사회집단의 이념·종교·문화적 차이를 융합하기보다는 고착화하는 효과가 있다는 것을 보여주었다. 단일국가에서 이탈한 연방제 및 연합제 모두 갈등적 요소를 불가피하게 내포하고 있으며, 별도의 통합 노력이 뒤따르지 않는다면 자연 발생적인 사회통합은 발생하지 않는다는 것이 확인된다.

G1000 프로젝트는 미래에 남북 주민이 참여하는 속의 프로그램의 한 형태로 참고할 여지가 있다. 남북 주민이 직접 발의하는 의제를 공동으로 숙의하는 프로그램은 중장기적 관점에서 사회통합을 위해 유용한 기제가 될 수 있다. 물론 남북 주민 참여 프로그램은 한반도 평화체제가 구축된 이후 통합이 심화되는 맥락에서 가능할 것이다. 오랜 기간 지속된 남북 주민 간의 문화적 단절은 향후 사회통합에 큰 장애가 될 것이 분명하므로 남북 주민통합의 가능성을 제고하기 위해 주민참여 프로그램을 사전에 구상하는 작업이 필요하다. 아울러 중단기적 관점에서 G1000 프로젝트는 남남갈등을 해결하는 데에도 활용될 수 있다. 실험적인 수준에서 탈북민 공동체와 한국 주민들이 참여하는 속의·토론 프로그램을 시도할 수 있을 것이다. 나아가 남북관계 문제를 둘러싸고 첨예하게 대립하는 주민들이 갈등의 원인을 상호 확인하고, 이를 극복하기 위한 의제를 토론하는 프로그램을 구상할 수 있다.

## 제4절

# 안보: 규범창설자로서 유럽의 집단방위체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론: 유럽식 집단방위체제, 여전히 유효한가?

2차대전 이후 평화를 유지해 온 유럽에 안보 불안이 확산되고 있다. 유럽은 지난 70여 년간 유럽연합, 북대서양조약기구, 서유럽연합(West European Union, WEU), 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 등 각 기구별 연합적 거버넌스와 이들 기구간 유기적 연대를 통해 집단방위체제를 성공적으로 유지해 왔다. 그러나 이번 우크라이나-러시아 전쟁의 발발로 전후 70여 년간 구축해온 유럽의 집단방위체제에 대한 신뢰가 한순간에 무너졌다. 지구적 차원에서 러시아의 우크라이나 침공 후 UN은 러시아에 대해 제재를 시도하였으나, UN안전보장이사회(UN안보리)에서 러시아의 비토와 중국의 기권으로 무용으로 돌아갔다. 대 러시아 제재를 결의한 EU와 미국도 크게 다르지 않았다. 특히 러시아와 미국을 필두로 한 동서 양 진영이 모두 참여한 OSCE는 탈냉전의 주역이자 성공적인 평화 모델로 간주되었다. 러시아가 평시와 전시, 민군, 가상과 현실공간의 경계를 넘나드는 하이브리드전을 구사하며 유럽의 취약성을 공략한 것이 유효했다고 하더라도 우크라이나-러시아 전쟁 발발로 상이한 가치와 이데올로기에도 불구하고 안보협력을 끌어내 유럽에서 냉전 종식을 끌어냈던 OSCE에 대한 평가는 냉담하다. 이처럼 유럽에서 국제사회가 러시아의 우크라이나 침공에 제대로 대응하지 못하고 있다는 비판이 빗발치자 독일 전 총리 메르켈을 비롯한 유럽의 리더들은 안보 환경 변화에 따라 유럽에서 전쟁을 억지할 수 있는 “안보 구조(security structure)”의 재구축을 촉구하기 시작했다.<sup>110)</sup>

사실 유럽의 역사적 진화 과정은 기존의 연합주의 이론을 넘어 정치적 맥락과 정책별 상황에 따라 권력의 이양 심도가 다양하게 나타날 수 있는 연합적 거버넌스의 제도적 사례를 대표한다는 점에서 의미가 남달랐다. 한국은 그동안 북한 및 주변국들과 다양한 신

110) 이울, “메르켈 “푸틴 유럽 파괴 원해...재앙 막으려 최선·사과 안할 것”, 『연합뉴스』2022.6.8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220608016051082>(검색일: 2022.12.20).

뢰안보구축조치(CSBM: Confidence and Security Building Measures) 시도를 해왔으나 누적적으로 이루어지지 못했다. 민족주의와 현실주의가 팽배한 동아시아에서 군사안보 분야에서 협력은 요원한 것으로 여겨졌다. 특히 과거 수차례의 남북 정상급, 실무급 회담 및 9.19 군사합의와 같은 성과에도 불구하고, 북한은 2020년 6월 16일 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 이 같은 엄중한 한반도 상황과는 달리 유럽에서는 상대적으로 덜 민감한 하위정치 영역에서 초국가적 협력이 안보처럼 민감도가 높은 상위정치 영역에서 정부간 협력을 견인하는 긍정적인 파급효과(spill-over effects)가 목격되었다. 이에 유럽 모델은 한반도에서 평화와 통합을 점진적이고 실용적으로 실현할 수 있는 제도적 장치로 이해되었다. 또한 처음부터 단일 기구가 아니라 복수의 기구들이 창설되고 합쳐지면서 커다란 협력의 물줄기를 만들어 낸 진화 과정은 다자주의를 경험하지 못한 동북아에서 더욱 상상력을 자극하였다.

그러나 기대와 달리 유럽이 스스로 자신의 안보를 책임질 수 없다는 현 안보구조의 취약성이 현실로 드러나면서 지금까지 유럽의 집단방위체제를 성공 사례로 추앙해 온 다자주의자들과 통합주의자들은 이제 큰 혼란에 빠졌다. 그렇다면 이 같은 유럽이 마주한 안보위기는 우리에게 무엇을 시사하는가? 우선 유럽식 집단방위체제는 오늘날에도 과연 유효한가라는 질문일 것이다. 이에 따라 유럽을 모델로 한 연합적 거버넌스를 통한 한반도 평화 모델 연구 역시 유효할 것인가라는 질문이 자연스럽게 뒤따를 수밖에 없다. 나아가 이는 유럽의 안보위기가 유럽에 국한되지 않고 동북아와 한반도 안보에도 심각한 영향을 미칠 것이라고 짐작해 볼 수 있다. 이 같은 문제의식 아래 이 절에서는 오늘날 유럽 집단안보체제가 겪고 있는 위기로부터 한국의 안정적인 남북관계 및 주변국과의 관계에 대한 시사점을 고민해보도록 한다.

## 2 유럽발 세계 안보위기: NATO와 EU의 무용론

현재 유럽은 복합적인 안보불안 사태를 맞이 하고 있다. 군사안보 부문에 초점을 맞추어 보자면, 우선 이번 러시아-우크라이나 전쟁에서 보듯이 유럽 지역에서 비회원국에 의한 전쟁의 촉발 혹은 우호적 비회원국에서의 확전을 외교적 혹은 군사적 자원을 동원하여 억지하는데 실패하였다. 비단 이번 러시아의 우크라이나 침공에 국한되지 않는다. 2014

년 크립반도 강제 병합, 보스니아 전쟁(1992-1995년), 코소보 전쟁(1998-1999년)에서 보듯이 실제적으로 (당시에) 회원국들의 안보에 실질적인 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 제도적으로는 예방적 조치든 사후적 조치든 EU와 NATO가 취할 수 있는 정책적 옵션은 지극히 제한적이었다. 이처럼 기존의 미국에 대한 높은 안보 의존성과 인도-태평양 전략 이후 미국과 유럽 간 벌어지고 있는 이익구조는 유럽이 스스로 “자강” 혹은 “전략적 자율성”의 증대를 주장하는 중요한 동기가 되고 있다. 그러나 아래와 같은 이유들로 지난 30여 년간 계속되는 자성에도 불구하고 한계는 반복되고 있다.

둘째, 현실적으로 당면한 문제를 스스로 해결할 수 있을 만큼 국제무대에서 군사 및 외교적 능력이 못미친다. 특히 역내의 안정을 침해할 수 있는 직접적인 역외문제의 경우 해결 능력을 갖추지 못했다. 나아가 오늘날 유럽과 세계가 직면한 위협의 특성을 제대로 파악하고 대응하기 위해서는 위협인식에 대한 인식적 지평의 확대가 필수불가결하다. 세계화로 물리적 공간에서 지리적 확장이 이루어졌다면, ICT기술의 발달로 가상 공간으로까지 공간 인식이 확장되었다는 점을 간과해서는 안된다. 러시아의 하이브리드 위협, 중국과 북한의 사이버 위협이 국가간 경계와 현실 공간과 가상 공간간 경계를 무시한 위협으로까지 발전하는 사이 NATO와 EU는 여전히 지리적 공간에 한정된 사고에서 벗어나지 못했다. 그 결과, 중국과 러시아의 공세적 무기 현대화와 그에 따른 작전수행능력의 고도화 노력을 뒤늦게 뒤쫓는 형세가 되고 말았다.

셋째, 절차적으로 회원국 간 공동의 목소리를 내는데 많은 노력과 오랜 시간이 걸리는 점은 이번 러시아의 우크라이나 침공처럼 시간을 다투는 긴급한 사안의 경우 가장 큰 제도적 문제점으로 지적된다. 특히 EU는 ‘민주성’과 ‘투명성’을 우선시하는 만큼 ‘효율성’ 면에서 개선이 필요하다. 가령, 두 번째 한계에서 언급한 바와 같이 새로운 종류의 위협에 대한 위기의식이 구성국 간 공유 없이 연합적 거버넌스가 진전될 수 없다. 국가들간 위협 인식 격차는 정책결정과정에서 민주적 절차를 지연시키는데 종종 큰 걸림돌로 작용해 왔다. 특히 하나의 국가와 마찬가지로 삼권분립 체제로 이루어진 EU의 경우 유럽의회에서 예산을 짜고 집행하는데 구성국들의 동의는 필수적이다. 그만큼 의안 발의에서 집행에 이르기까지 수많은 과정을 거쳐야만 하는 절차적 한계가 존재한다.

넷째, NATO와 EU 모두 회원국들의 증원은 서방진영의 세력확대를 위한 기회로 여겨지기도 하지만, 이미 NATO의 동진을 극도로 경계하는 러시아를 더욱 자극할 수 있다는 점에서 위기로 볼 수도 있다. 군사적으로 중립국을 자처해 온 스웨덴과 핀란드가 NATO



에 가입을 했다. EU도 구소련의 서발칸지역 국가들의 가입을 고려하기 시작했다. 몰도바와 조지아는 특히 이번 러시아의 우크라이나 침공 이후 EU가입에 더욱 적극적이며, 마케도니아의 EU가입에 반대해 온 불가리아도 지난 6월 프랑스의 중재로 더이상 반대하지 않기로 의사를 표명하였다. 스웨덴과 핀란드, 몰도바와 조지아 등이 가입하게 되면 러시아는 사실상 NATO 국가들에 의해 둘러싸여 방공 및 통합 미사일 시스템 구축도 가능해진다. 특히 리투아니아는 발트해 연안 러시아의 역외영토인 칼리닌그라드로 들어가는 러시아산 물품의 운송을 제한한 데 이어 러시아 실제적인 맞대응을 예고하며 발트해에서 긴장이 높아지고 있다. 이처럼 지역 방위공동체 NATO의 확대는 유럽 역내 긴장을 높이고 있다. 모순적으로 유럽의 높아진 긴장도는 이들 개별 국가들에게는 유럽 집단안보 체제 참여의 기회로 여겨지면서 유럽의 지역집단방위체제는 협력과 평화를 선순환하던 과거와 달리 진영화와 불안정을 부채질하고 있다. 즉 “유럽의 확장(Wider Europe)”으로 그동안 긴장의 완충지대로 존재해 온 중간지대가 사라지면서 유럽 전체로 봤을 때는 위기적 측면이 강조되고 있다. 아이러니하게도 유럽의 단합과 확대를 강조할 기회가 오히려 대러관계에서 유럽의 안보적 긴장도를 높이고 있다고 볼 수 있다.

### 3 유럽의 신뢰구축조치(CSBM) 성공 비결: OSCE의 사례

OSCE가 탈냉전에도 불구하고 동서 유럽의 신뢰구축조치(CSBM: Confidence and Security Building Measures)를 주도할 수 있었던 데에는 다음 네 가지 방향에서 노력이 이루어졌기 때문이라고 볼 수 있다. 첫 번째는 상설화 및 제도화의 노력이다. OSCE는 내부적으로 크게 의결권을 행사하는 의장단(Chair-in-Office)과 사무국으로 구성되어 있다. OSCE 사무국 조직중 분쟁방지센터(CPC: Conflict Prevention Centre)는 군사안보 분야에 특화되어 있다. 비엔나에서는 OSCE의 회기 중 매주 개최되는 상설이사회(PC: Permanent Council)에서 회원국들은 현안을 토론하고 주요 사안을 결정한다. 또한 회원국 무관들(military attache)은 안보협력포럼(FSC: Forum for Security Cooperation) 참여를 통해 정치 및 군사 문제를 집중적으로 논의한다.





[그림 3-4-1] OSCE의 주요 의사결정 기구들

둘째, 제도화 및 기구화 노력이다. OSCE는 내부적으로 크게 의결권을 행사하는 의장단(Chair-in-Office)과 사무국으로 구성되어 있다. OSCE 사무국 조직중 분쟁방지센터(CPC: Conflict Prevention Centre)는 군사안보 분야에 특화되어 있다.

세 번째 주목할 요인으로는 OSCE의 의제 복합화 노력을 들 수 있다. ‘안보의 정치 군사적 측면에 관한 행동규범’(이하 행동규범, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security) 문서를 통해 OSCE는 국가간 및 국가내 무력 운용 및 사용 등의 규범 등을 천명하고 정기적으로 확인한다. 이를 위해 3천여 명의 OSCE 사무국 직원 중 2천 5백여명(약 83%)이 현장 근무에 투입된다. 제7조와 제8조에서는 회원국들이 지켜야 할 보다 구체적인 내용을 제시하고 있는데, 주로 국가간 관계(inter-state)보다는 국가 내에서의(intra-state) 무력통제 준칙이 주가 되고 있다. 예컨대, 군과 정보기관, 경찰 등에 대한 민주적 통제(democratic political control), 국방예산의 합법적인 승인(legislative approval), 무력 관련 기관에서의 인권 존중 등이 주요 내용이다.

마지막으로 그러나 이 절에서 가장 주목하고자 하는 노력은 ‘비엔나 문서’로 대표되는 OSCE 평가 메커니즘이다. 2011 ‘비엔나 문서’(Vienna Document)와 ‘행동규범’은 연 단위로 실제 회원국간 실행되고 있는, 실제 ‘현장(field)’의 군사적 신뢰구축조치로 전통적 CSBM의 영역을 연계 및 확대했다는 데서 의의를 찾아볼 수 있다. OSCE 비엔나 메카니즘에서 주목할 점은 검증(verification)이나 사찰 조치를 포함하고 정기적으로 회원국이 사찰 결과를 상호 공유하고 이를 정치적으로 평가하는 기회가 주어진다는 점이다. 매년 개최되는 연례실행평가회의(Annual Implementation Assessment Meeting,

AIAM)가 바로 그것이다. 이의 대표적인 예로는 “인공지능(Artificial Intelligence, AI)의 악의적 이용 방지,” “자율살상무기 개발 금지”, “우주 및 사이버 공간의 평화적 이용”<sup>111)</sup> 등에 관한 공동 규율의 제정과 회원국들에 대한 초국가적 현장 사찰 활동의 등을 들 수 있다. NATO나 EU도 이 같은 첨단기술이 결합된 군비경쟁을 통제하기 위한 노력을 기울였으나 OSCE와는 차이를 보인다.

인공지능 규제를 예로 들자면, EU 집행위원회는 지역 역내 공동 접근 방식을 제도화하려 시도하였으나 안보나 방위적 중요성에 대한 언급은 일절 없었다.<sup>112)</sup> NATO는 인공지능 전략을 제시하고 방어 목적으로 인공지능을 책임있는 사용을 원칙으로 내세움으로써 보다 안보적 측면에서 규제의 중요성을 강조하였다.<sup>113)</sup> 그러나 EU와 NATO의 경우 회원국들이 인공지능 규제(AI regulations) 참여를 위해서는 선제적으로 각 기구에서 내세운 가입조건을 충족시켜야만 했다. 이와 달리 OSCE는 태생부터 지정학적 다양성을 기반으로 하기 때문에 인공지능 규제 참여에 열린 태도로 임하고 있었다. 이처럼 EU와 NATO가 회원국들의 인공지능의 악의적(군사적 목적의) 이용 방지에 엄격한 잣대로 참여를 제한하고 있었던 데 반해 OSCE는 그 가입 문턱을 낮춤으로써 국가들을 규제 참여를 유인하고자 하였다.

---

111) OSCE Permanent Council, “Decision no 1202: OSCE Confidence-Building Measures to Reduce the Risks of Conflict Stemming from the Use of Information and Communication Technologies,” Mar 10, 2016. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/a/227281.pdf>(검색일: 2022.12.20); OSCE, “Common understanding of rules for responsible state behaviour in cyber space needed, say participants of OSCE Chairmanship conference on cybersecurity,” OSCE Press Release, No v 3, 2017. <https://www.osce.org/chairmanship/354676>(검색일: 2022.12.20).

112) The European Commission, “Europe fit for the Digital Age: Commission Proposes New Rules and Actions for Excellence and Trust in Artificial Intelligence,” Apr 21, 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1682](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1682)(검색일: 2022.12.20.); The European Commission, “White Paper on AI,” Feb 19, 2020. [https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust\\_en](https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en)(검색일: 2022.12.20); The European Commission, “Report on the Safety and Liability Implications of Artificial Intelligence, the Internet of Things and Robotics.” Feb 19, 2020. [https://commission.europa.eu/publications/commission-report-safety-and-liability-implications-ai-internet-things-and-robotics-0\\_en](https://commission.europa.eu/publications/commission-report-safety-and-liability-implications-ai-internet-things-and-robotics-0_en)(검색일: 2022.12.20); The European Commission, “European Strategy on AI,” (2018); High Level Expert Group on Artificial Intelligence, “Guidelines for Trustworthy AI,” (2019); High Level Expert Group on Artificial Intelligence, “Assessment List for Trustworthy AI,” (2020); High Level Expert Group on Artificial Intelligence, “The 1ST Coordinated Plan on AI,” (2018).

113) NATO Newsroom, “Deputy Secretary General: International Cooperation is Essential to Retain our Technological Edge,” Jul 13, 2021. [https://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_185830.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_185830.htm?selectedLocale=en)(검색일: 2022.12.20).

물론 OSCE의 규범 제창자로서 역할이 성공적이기만 한 것은 아니다. 2014~2015년 체결된 두 개의 민스크 협정은 당시 우크라이나 사태의 해법으로 기대되었다. 당시 OSCE는 러시아와 우크라이나 두 분쟁당사국들의 중재자로서 친러 분리주의 반군이 사실상 장악한 우크라이나 동부 돈바스 지역에서 정부군과 반군의 교전을 멈추는 민스크 협정을 맺는데 성공하였다. 프랑스 마크롱 대통령도 민스크 협정이 “평화구축을 위한 유일한 길”이라며 러시아, 우크라이나 대통령으로부터 협정 이행에 관한 약속을 받아낸 데에 의의를 두었다. 그러나 7년이 넘도록 협정은 제대로 이행되지 못하였고 우크라이나는 반군의 무장해제가 우선이라는 입장이지만 러시아는 먼저 선거를 실시해 돈바스의 자치권과 특별 지위를 보장해야 한다는 입장으로 양측이 팽팽히 맞서다 결국 2022년 초 러시아의 우크라이나 침공으로 이어졌다. 1차적으로 러시아에 전쟁 발발에 대한 귀책이 있지만, 2014년 민스크 협정에서 OSCE가 협정의 문구나 책임 주체를 명확히 하지 않아 협정의 이행력을 떨어뜨렸다는 비판도 지울 수 없다. 영국 이코노미스트紙는 “푸틴에게 민스크 협정은 우크라이나를 러시아의 통제 아래 두거나 우크라이나 내에서 혼란을 조장하기 위한 ‘트로이의 목마’나 다름없다”며 “푸틴은 협정을 이용하고 이에 우크라이나는 불안감을 느끼고 있다”고 진단한 바 있다.<sup>114)</sup>

이 밖에도 OSCE는 다음과 같이 내적 동인에 의해 심화되고 있는 유럽의 안보불안을 직접적으로 해결해주지 못한다. 첫째, 구조적 요인은 미국의 인도·태평양 전략 이후 확대되고 있는 유럽에서 “힘의 공백” 문제로, 패권국 미국이 지구적 차원에서 벌이는 ‘그레이트 게임’(great game)의 결과로 해석된다. 이 점에서 2차대전 이후 유럽에서 작동되어온 전쟁 억지를 위한 범대서양 국가들간의 안보 구조가 수명을 다했다는 우려도 과장은 아니다. 둘째, 주체적 요인으로 2차 대전 이래 유럽에서 지속적으로 거론되어 온 군사력(capabilities)에서 “이상(능력)과 현실간 괴리”를 거론할 수 있다. 위의 구조적 요인이 유럽의 통제 범위 밖의 일인데 비해 주체적 요인은 상대적으로 유럽이 스스로의 노력으로 개선할 전략적 공간이 남아있다. 이 같은 EU 회원국들의 공감대를 바탕으로 EU가 찾은 해법은 프랑스(와 독일)의 리더십 아래 유럽의 전략적 자율성 확대를 위한 노력으로 수렴하고 있다.

이 같은 한계에도 불구하고, OSCE의 CSDP노력은 문제를 해결하지는 못해도 분쟁 당

114) 김유진, “서구의 우크라이나 ‘외교전’이 자꾸 실패하는 까닭은?,” 『경향신문』 2022.2.15. <https://m.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202202151657001#c2b>(검색일: 2022.12.20).

사국들의 오해를 줄여 상호 신뢰를 촉진하는 지렛대로서 “갈등 맥락”을 “해결 맥락”으로 전환함으로써 “평화라는 더 큰 목표를 위한 투자”를 목표로 한다고 볼 수 있다.<sup>115)</sup> 이 점에서 OSCE의 CSDP모델은 현재 구조적 요인과 주체적 요인에 의해 증폭되고 있는 유럽 내 안보 불안 상황을 적어도 해결 맥락으로 전환하는데 기여를 할 수 있을 것이다. 그리고 그 노력은 물리적 능력(physical capabilities)의 향상보다 이를 규제하는 통제력의 증강을 위해 규범의 제창과 전파에 더욱 집중되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 오늘날 이 같은 규범 제창자로서의 유럽 집단안보체제의 역할은 OSCE에서 보다 확연히 드러나고 있다.

#### 4 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의

앞서 논의한 바와 같이 다각적인 노력에도 불구하고 2022년 6월에 연이어 진행된 EU 정상회담과 NATO정상회담에서도 보듯이 유럽의 연합적 거버넌스의 한계도 분명히 드러났다. 그러나 이 같은 유럽 집단안보체제의 다양한 한계가 한반도에 시사하는 바는 무엇인가? 첫째, 이번 우크라이나 사태로부터 우리가 주목할 점은 유럽의 문제가 더이상 유럽만의 문제로 국한되지 않는다는 점이다. 마찬가지로 한반도 및 동북아의 문제는 해당 지역에 국한되지 않으리라는 것은 충분히 예상 가능하다. 대표적으로 북한 문제는 더 이상 한반도에 국한되지 않는다. 북한이 ICBM과 핵을 보유하게 되면서 그 영향은 전 지구적이기 때문이다. 이 점에서 한반도 문제가 “우리(국내) 문제”에서 “국제 문제”로 비화되는 것은 거스를 수 없는 대세라고 할 수 있다. 국제문제화되는 경우 한국이 가장 우려하는 것은 남북관계가 주변국들의 이권 다툼의 장으로 변질되면서 협상의 주도권 내지는 참여의 여지조차 잃어버리게 되는 것이다. 이 같은 우려를 불식하기 위해서는 OSCE에서 보듯이 “기회의 창이 열렸을 때” 1) 상설화, 2) 제도화, 3) 의제 복합화, 4) 실행평가의 실시 등을 염두에 두고 신뢰안보구축조치(CSBM)를 구상하는 것이 절대적으로 필요하다.<sup>116)</sup>

115) 신동민, “OSCE의 군사적 신뢰구축조치(CSBM) 검토: 정책적 함의,” 『통합유럽연구』 제9집 제2호, (2018), p.209.

116) 헬싱키 최종의정서로부터 지속되어온 OSCE 역내 신뢰구축 노력은 두 번의 기회가 열린 결과, 열매를 맺었다고 볼 수 있다. 첫 번째는 1970년대 초중반의 미소 화해 분위기 조성 시기로 동서 이데올로기를 아우르는 범유럽 안보협력체 출범을 가능하게 하였다. 두 번째 기회는 1990년대 초반 냉전종식 당시 위기의 얼굴로 다가왔다. 탈냉전기 NATO와 마찬가지로 존재의 이유까지 의심받았으나, 회원국간 군비통제로 소위 ‘평화분담금(pe

그 시작은 소모적 이벤트성 군사적 신뢰구축 시도는 지양하고 단일 사안을 해결하는 능력을 제고하려는 노력을 집중해야 할 것이다.

둘째, 급변하는 안보 환경에서 (상대적) 약자의 필승법으로 다양한 창의적 구상이 가능하다는 점이다. 유럽의 집단안보체제는 물리적 군사안보 차원에서는 분명히 한계를 드러내고 있다. 그러나 사이버 및 우주 공간, 해양과 신기술 부문 등 “규범의 공백(vacuum of norms)”지대에서는 규범 창설자(norm-builder)혹은 체제 설계자(system-designer)로서 역할을 주도하고 있다,<sup>117)</sup> 다양한 회의적 시각에도 불구하고 규범의 효용성은 군사력 및 경제력의 차이, 인구와 영토의 크기 차이, 이데올로기의 차이에도 불구하고 인류 공통적 가치나 공동의 이익에 기반하여 협력을 가능하게 한다는 데 있다. 즉, 한국은 유럽이 앞선 경험을 통해 문제해결 방식과 과정을 선점함으로써 새로운 분야에서 규범력(normative power)을 발휘하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 힘의 공백 지대가 아니라 규범의 공백 지대를 미리 파악하고 유럽 등 유사입장국가들과 연대하여 동북아 및 한반도의 이익에 부합하는 방식으로 주요 의제를 주도함으로써 미래 남북관계와 인도·태평양 역내 안보 아키텍처 구상을 선도할 필요가 있다.

셋째, 위와 같은 새로운 안보 아키텍처의 모색은 세계대전 이후의 질서를 재편하려는 시도에까지 이른다. 즉, 동북아에서는 포스트 샌프란시스코 체제 구상을 의미한다. 샌프란시스코 체제는 해당국들의 의사와는 무관하게 참전 강대국들이 이 지역의 영토와 주권의 범위가 설정되었다. 그 결과 한반도와 중국은 영토가 분단되고(혹은 정체성이 분열되고) 일본은 군사력 행사가 제한되는 방식으로 각국이 주권을 심각하게 침해받았다고 각인되었다. 이 같은 주권의 불완전성에 대한 동북아의 (위협) 인식은 ‘안보 과잉’이라는 보상 기제로 발전되어 왔다. 오늘날 동북아는 핵과 대륙간탄도미사일(Inter-continental Ballistic Missile, ICBM), 초극초음속 비행체, 무인자율무기 등을 비롯한 최첨단 전략무기 개발 경쟁이 가장 치열한 지역으로 군사비 지출은 GDP대비 지속적으로 증가 추세이다.<sup>118)</sup> 또한 각국에서 생산된 무기들은 많은 수가 역내가 아니라 역외로 수출되고 있다. 아이러니하게도 긴장도가 훨씬 높아 보이는 동북아가 최신 무기들의 최종 소비처는 아니

ace dividends)’의 상호 이익을 얻을 수 있다는 공감대가 형성되었던 “특별한 시기”를 거치면서, 관련 조치 및 조직의 확대에 연결되었다.

117) 조은정, 『영국의 인도·태평양 전략: 역사적 배경과 전략적 의도』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022), p.57.

118) SIPRI, SIPRI Military Expenditure Database 1949–2021, <https://www.sipri.org/databases/milex>(검색일: 2022.12.20).

지만 최초 생산처로서 역외 지역의 안정성을 저해하고 있다. 이번 우크라이나-러시아 전쟁에서 보듯이 한국이 우크라이나, 폴란드 등에 북한이 러시아에 무기를 지원하고 있다. 이처럼 2차대전 당시에도 그리고 오늘날에도 아시아와 유럽이 더이상 별개로 작동하지 않는다. 이 점에서 한반도 문제 해결을 위해서는 보다 종합적이고 열린 정치적 플랫폼의 창설을 통해서만 가능하며, 이는 현재의 베스트팔렌 체제 및 샌프란시스코 체제의 한계 극복을 통해서만이 가능하다.

결론적으로 한국이 위와 같은 유럽의 연합적 거버넌스의 한계로부터 도출할 정책적 시사점은 다음과 같다. 유럽이 70여 년 전에 그린 ‘선호미래’가 21세기에 그들에게 ‘가능미래’도, 그리고 지구 반대편에 있는 우리에게 ‘정책미래’도 될 수 없다는 것은 확실하다. 그럼에도 불구하고 전쟁이 유럽과 아시아의 공통된 ‘회피미래’라는 점은 부인할 수 없을 것이다. 이 점에서 초연결의 시대에 살고 있는 우리가 지향해야 할 지구 안보 패러다임은 냉전기와 같은 “경쟁”이 아니라 “협력”일 수밖에 없다. 만일 이번 우크라이나 사태처럼 유럽 집단방위체제가 몰락한다면, 과연 유럽만의 문제일 것인가? 코로나19가 잦아들고 있는 상황에서 북한이 코로나 방역에 실패한다면 그것은 과연 북한만의 문제일 것인가?

이 점에서 한국은 지난 2022년 6월 나토정상회담에 인도·태평양 4국(인도, 일본, 한국, 호주)이 초대받은 것을 단순히 미국의 새로운 동맹짜기의 일환으로만 이해할 것이 아니라, 보다 주체적인 입장에서 안보 패러다임의 변화를 읽고 대응을 준비하라는 신호로 해석할 필요가 있다. 대서양과 인도·태평양 세력의 만남이라는 차원에서 미국의 두 동맹국으로써 ‘연루’와 ‘방기’를 동시에 고민하고 있는 두 유사입장지역의 생존 전략은 분명히 미국을 사이에 둔 경쟁이 아니라 협력이어야 함이 분명하다. 한반도에서 연합적 거버넌스 역시 더이상 ‘치킨게임’에 예속되지 않고 윤석열 정부 대북정책의 궁극적인 목표인 “대화(dialogue)”로 나아가기 위해 유사입장지역인 유럽(과 아세안) 국가들과의 범지구적 연합적 거버넌스로 차원을 높여 방법을 고민함으로써 불필요한 무력 충돌을 방지할 필요가 있다.

종합하면, 유럽은 영역에 따라 통합의 속도와 깊이를 달리하며 발전해 왔다. 경제 부문에서의 통합이 초기 유럽통합을 견인해왔다면, 정치와 군사 안보 부문은 후퇴와 담보를 거듭하며 통합을 지연시킨 영역으로 평가된다. EU를 통해 유럽이 단일한 유로존을 이루었다면, 안보는 다층적 연합 거버넌스로 특징지어진다. 북대서양조약기구(NATO), 유럽 안보협력기구(OSCE), 서유럽연합(WEU), 유럽연합(EU) 등 다양한 기구들을 통해 유럽

은 규범의 주창자로서 안보 분야에서 영향력을 넓혀왔다. 즉, 다중심적 거버넌스를 통해 규범과 다자주의를 통한 선호미래를 설정하고, 유럽 지역에서 물리적 분쟁을 통제할 수 없는 회피미래를 차단하기 위해 국가 주권의 양도를 일부 감수하면서도 국익과 생존을 보장하는 정책미래를 구축해왔다. 큰 틀에서는 이 같은 연합적 거버넌스는 여전히 유효하나, 2022년 초 러시아의 우크라이나 침공으로 촉발된 안보 위기에서 보듯이 21세기 다양한 안보 도전의 등장에 따라 세부적 실행 방안에는 수정과 보완이 불가피해졌다. 유럽의 안보 네트워크는 이번 러시아-우크라이나 전쟁에서 보듯이 유럽내에서 우호적 비회원국에 대한 다른 비회원국의 침공을 막아내기에 충분하지 않았다. 또한 유럽이 추구하는 전략적 자율성이라는 이상과 스스로 해결할 수 있는 실제 능력 사이의 간극이 다시 부각되었다. 이에 따라 안보 분야에서 연합적 거버넌스를 구축할시 한국은 한반도의 특수성을 반영하여 북한을 포함한 인도·태평양 주변국들과의 평화공존을 선호미래로 설정하되, 불행한 회피미래를 방지하기 위해 대외적으로는 주변국들과 공동으로 안보위협에 대한 통합역지력은 키우되 대내적으로는 신뢰구축체제를 강화해나갈 필요가 있다. 다시 말해 한반도와 대만해협에서 긴장이 고조되고 있는 시점에서, 회피미래를 방지하기 위해 군사·외교적 노력을 모으는 것이야말로 단기미래에 한국과 인도·태평양에서 우선되어야 할 전략일 것이다.

## 제 5 절

## 화폐금융

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 유럽 화폐통합의 시공간적 맥락

정치적으로 분할되어 있는 경제들이 공동통화(common currency) 또는 단일통화(single currency)를 채택함으로써 통합도를 끌어올린다는 생각은 상당히 그럴싸하다. 2차 세계대전 직후 유럽 연방주의자들이 꿈꾸었던 유럽합중국의 모델, 즉 미합중국이 바로 공동화폐를 채택하여 거대한 일국시장 형성을 촉진시켰을 뿐만 아니라 미국패권의 핵심인 달러패권의 국내기반을 다졌기 때문이다. 그러나 미합중국은 주권국가들이 합친 것이 아니다. 미국의 중앙은행 시스템인 연방준비제도(Federal Reserve System)가 창설된 1913년과 서유럽 국가들이 초기 형태의 화폐통합(monetary integration) 구상을 내놓았던 1960년대 말부터 1970년대 초까지의 시기는 정치경제의 관점에서 너무나 다른 시공간이었다. 1차 세계대전 직전의 미국에는 개입주의적 연방정부도, 국제주의적 대외정책도, 해외진출지향적인 금융자본의 헤게모니, 그 어떤 것도 없었다. 오늘날 흔들리고는 있으나 여전히 그 골격은 유지되고 있는 미국패권의 핵심요소들이 자리 잡는 과정은 전쟁, 대공황, 파시즘, 또 다시 전쟁으로 이어진 “30년의 위기”였다.<sup>119)</sup> 20세기 전반의 “거대한 전환”<sup>120)</sup>은 경제적으로는 금본위제(gold standard)와 자유무역이 결합되고 정치적으로는 강대국 세력균형과 자유주의 과두지배가 결합된 19세기의 지배적 정치경제 모형이 뉴딜, 사회민주주의, 파시즘, 공산주의 등 다양한 모습의 대안적 정치경제들로 대체되는 과정이었다. 파시즘이 나머지 대안적 정치경제들과 벌인 2차 세계대전이 끝나면서 30년의 위기는 일단락되었다. 그 폐허 위에 국내적으로는 복지국가와 대중민주주의를 결합하고 국제적으로는 무역자유화와 자본통제를 결합한, 존 제러드 러기가 “내장된 자유주의”(embedded liberalism)<sup>121)</sup>라고 불렀던, 국제경제질서가 건설되었다. 유럽통합

119) Alexander Anievas, *Capital, the State, and War: Class Conflict and Geopolitics in the Thirty Years' Crisis, 1914-1945* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014).

120) Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 1957[1944]).



프로젝트는 미국 주도로 재건된 자유주의 국제질서의 한 부분이었다.

유럽 화폐통합 논의가 공식화된 것은 1969년이었지만 본격적으로 시작된 것은 전후 국제경제질서의 한 기둥인 브레턴우즈 통화체제(Bretton Woods monetary system)가 닉슨 쇼크(Nixon Shock)로 무너지면서부터였다. 브레턴우즈 통화체제는 기본적으로 고정환율제이면서도 개별국가의 정책자율성을 보장하는, 매우 모순적인 시스템이었다. 진정한 고정환율제였던 1차 세계대전 이전의 금본위제는 전후 등장한 대중민주주의 시대에 “금의 족쇄”<sup>122)</sup>가 되어버렸다. 그 “황금구속복”<sup>123)</sup>을 다시 입고 싶어 하지 않는 국가들이 미국패권 하에서 받아들인 타협책이 바로 달러본위제였다. 1971년 미국이 “금의 창”<sup>124)</sup>을 닫으면서 서유럽 국가들은 미국의 압력에 털 시달리는, 자신들만의 안정적인 환율시스템을 만들고자 했다. 그 첫 시도였던 스네이크(Snake)의 실패는 화폐통합의 어려움을 충분히 보여주었다. 유럽연합 확대과정에서 회원국들 간의 동질성이 경제운용방식과 경제력 두 가지 모두에서 낮아지면서 안정적인 환율시스템이라는 공공재를 제공하는 비용을 어떻게 분담할 것인가가 쟁점으로 등장했다. 마르크화가 유럽에 한정하여 미화의 역할을 대체하는 가능성은 영국과 프랑스에 의해 애당초 봉쇄되었다. 서독도 원하는 일이 아니었다. 이러한 상황은 탈냉전으로 인해 더욱 악화되었다. 냉전의 장벽이 무너지면서 유럽연합의 지리적 확장에 가속도가 붙었고 회원국들 간의 이질성은 더 커졌다. 캘리포니아 주와 메인 주의 경제적 차이는 아무리 커도 그 간극은 연방정부의 정책적 개입을 통해 어느 정도 좁힐 수 있다. 유럽연합이 지역정책(regional policy) 또는 결속정책(cohesion policy)을 통해 회원국들 간의 경제적 격차를 줄이려고 노력하지만 그 효과가 주권의 핵심영역을 독점하는 중앙정부가 나설 때와 비교할 바가 되지 못한다.

흔히 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)이 유럽연합을 궁극의 목표지점

121) John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, 36 (2), (Spring, 1982), pp.379-415.

122) Barry Eichengreen, *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*(New York: Oxford University Press, 1992).

123) 이 말을 만들어낸 토머스 프리드먼은 이렇게 쓰고 있다. “As your country puts on the Golden Straitjacket, two things tend to happen: your economy grows and your politics shrinks” Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Anchor Books, 2000), p.105. 프리드먼은 경제적 세계화의 은유로 사용한 말이지만 일국적 정책자율성을 제약하던 19세기 금본위제의 속성에 부합하는 표현이라고 판단하여 빌려왔다.

124) Joanne Gowa, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

인 정치통합의 완성으로의 도정에서 기념비적인 사건으로 인식하는 경향이 있다. 실상 마스트리히트 조약의 더 중요한, 그리고 치명적 의미는 유럽연합 운영제도의 이중적 성격을 확인했다는 데 있다. 화폐통합은 유럽중앙은행(European Central Bank, ECB)과 같은 초국적 제도를 통해 관리하지만 실제 통화연합의 원만한 작동에 필수적인 제반 정책들의 조율은 정부간(intergovernmental) 제도들을 통해서 하게끔 만든 것이다.<sup>125)</sup> 유로존 위기 같은 일이 터지면 ECB 같은 초국적 제도와 개별정부 수준 협의제도가 충돌하는 것은 불가피했다.

유로존(eurozone) 창설 이전부터, 그리고 이후에도 독일이 행사해온, 그리고 앞으로 도 당분간 계속 행사할 영향력은 미국의 달러패권과는 질적으로 다른 것이다. 독일이 미국이 글로벌 수준에서 행사했던 패권에 유사한 지배력을 유럽에서 행사하려고 들면 우선 프랑스가 가만있지 않을 것이고 영국도 잉글랜드 해협 건너편에서 독일의 경제제국이 건설되는 것을 남의 일로 생각지는 않을 것이다. 시공간적 맥락이 중요한 이유다.

## 2 유럽통합의 출발점: 냉전과 미국패권

지역통합(regional integration) 또는 지역적 수준의 다층 거버넌스(multi-level governance)를 논할 때 유럽은 선행사례이자 가장 모범적인 사례로서 운위된다. 정치학을 비롯하여 지역통합 및 초국적(超國的; supranational) 거버넌스 문제를 다루는 학문 분야들에서 유럽은 이론 구축의 경험적 준거를 제공한다. 통합이라는 실험에 도전하기 이전의 유럽 못지않게 파시스트 체제의 대외팽창과 그로 인한 대규모 학살을 경험했지만, 전범행위에 대해 사죄하는 독일과는 달리 자국의 야만적 과거를 인정조차 하지 않는 일본이 있는 아시아에서는 더욱 그 대비효과가 크다. 여전히 구미 사회과학에 대한 의존도가 높은 한국에서 지역통합에 대한 우리의 지식은 여전히 유럽이라는 정답에 왜 우리가 살고 있는 아시아는 근접하기 어려운지를 설명하는 데서 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 유럽이 지금까지 보여 온 통합의 성과들 가운데 정답이라고 볼 수 있는 것들이 꽤 있다. 기능적 영역 또는 하위정치 영역에서의 통합은 유럽이 표준을 제시했다고 말할 수 있다. 비

125) Sergio Fabbrini, *Europe's Future: Decoupling and Reforming* (New York: Cambridge University Press, 2019), pp.4-5.

전통적 안보 또는 인간안보 영역에서도 유럽의 다층 거버넌스는 가장 앞선 모델이라고 말할 수 있다. 그러나 상위정치 영역에서의 통합은 여전히 요원하다. 화폐통합은 경제문제 이니까 하위정치에 속한다고 말할 수 있는가? 그렇지 않다. 화폐는 그 자체가 정치적 산물이며 국책의 핵심도구들 가운데 하나이다.

왜 유럽 국가들은 전통적 주권의 핵심영역들 가운데 하나인 화폐통합을 추진했는가? 이 물음은 유럽통합을 어떻게 보는가에 따라 두 가지 질문으로 나누어진다. 베스트팔렌 체제를 넘어서는 실험을 경이롭게 바라보는 시각에서는 어떻게 그들은 그런 어려운 일을 해낼 수 있었는가의 문제이다. 유로화의 공식통용이 시작된 2002년에 절정에 달했던 낙관적 유럽주의는 이내 현실의 장벽에 부딪혔다. 유럽식 세계화의 부작용인 2009년 그리스 재정위기, 유럽식 세계화에 대한 반작용인 2016년 6월 브렉시트(Brexit) 찬성 승리로 인해 유럽통합에 대한 환상은 상당정도 깨졌다.<sup>126)</sup> 또 다른 시각, 즉 유럽통합은 전통적인 국제정치의 논리를 벗어났다고 보기 어렵다는 시각에서는 유럽 국가들이 화폐통합과 같은 무리한 선택을 왜 했는지가 더 중요한 질문이다. 이 절은 두 번째 시각을 따른다. 유럽통합은 힘의 정치(power politics)를 전혀 대체하지 않는다. 근대로 접어들 이후 체계 수준의 패권전쟁만 세 차례에 걸쳐 치렀던 국민국가들이 초국적 거버넌스를 지향하는 과정에서 힘의 정치를 넘어서는 제도적 실험들이 이루어졌고 그 의의는 폄하될 필요가 없다. 그러나 실제로 유럽통합의 경험이 보여준 것은 힘의 정치가 어느 정도는 자유주의적 이상과 규범의 작동에 의해 순치될 수 있다는 것이었다. 그 이상을 기대하기는 어려웠고 앞으로도 그럴 것이다. 유럽통합은 국제정치의 작동방식을 근본적으로 바꾸지 못했고, 가까운 미래에 무언가 달라질 가능성은 매우 낮다.

적어도 유로존 위기 이전까지 유럽통합에 관한 기존문헌은 신기능주의적 설명과 정부간주의적 설명으로 대별되었다. 구성주의 관점에서 대안적 해석들이 있었지만 어느 국제관계 분야들에서와 마찬가지로 기존의 지배적 시각들에 대한 교정렌즈 역할 이상을 했다고 보기는 어렵다. 하지만 이러한 경쟁적 시각들 가운데 어느 것이 더 설명력이 있느냐 따지는 것은 유럽 화폐통합 실험의 본질을 이해하는 데 큰 도움이 되지 않는다. 우리에게 필요한 것은 “통합을 경제주의적(신기능주의) 또는 정치주의적(정부간 협상론)으로 환원

126) 영국은 화폐통합에 동참하지는 않았지만, 또는 유로존 바깥에 있었기 때문에, 2008-2009년에 미국발 금융위기가 유럽을 덮치는 것을 보면서 유럽주의에 대한 거부감을 정당화할 수 있었다. 박상현, “브렉시트와 유럽통합의 미래,” 『경제와사회』 가을호 제115호, (2017), p.160.

할 필요 없이, 구조는 물론 전략을 동시에 고려하는 접근”이다.<sup>127)</sup> 유럽통합은 애초에 미국이 전후재건 및 소련봉쇄를 실현하기 위한 수단으로서 선택하고 서유럽 국가들에게 마셜플랜을 미끼로 강권한 냉전 프로젝트에서 출발했다. 냉전이 유럽통합의 결정적 계기였다는 점을 신기능주의와 정부간주의 모두 특별히 강조할 이유가 없기 때문에 이 논점을 주로 제기한 이들은 대부분 역사가들이거나 통합이론 바깥에서 유럽의 실험을 지켜본 사회과학자들이다. 대표적인 학자로서 영국 역사가 앨런 밀워드를 꼽을 수 있다. 밀워드는 마셜플랜, 즉 유럽부흥계획(European Recovery Program)을 통해 미국이 구상했던 서유럽의 미래는 일차적으로는 경제통합, 궁극적으로는 “유럽합중국”(United States of Europe)의 창설이었다고 말한다.<sup>128)</sup>

미국이 서유럽 지역통합을 장려했던 것은 여러 가지로 설명될 수 있으나 결정적 요인은 냉전의 도래였다. 나치독일은 미국 정치경제 모델의 두 구성요소인 자본주의와 민주주의 가운데 후자를 더 근본적으로 부정했던 반면에 소련의 정치경제 모델은 양자 모두를 거부하는 것이었다. 패전국 독일은 점령자 미국의 교화대상이었지만 전시 파트너였던 소련에 맞서 미국이 할 수 있는 것은 봉쇄였다. 서유럽 국가들이 봉쇄전략에 참여하는 최적의 방법은 유동적일 수밖에 없는 동맹보다는 훨씬 더 항구적인 지역통합이었다. 종전 직후 미국이 서유럽 국가들에 대해 누렸던 국력의 압도적 우위에도 불구하고 주권국가들이 중앙집권적 거버넌스를 채택하는 것은 그들 스스로 결정할 중대사안일 수밖에 없었다. 유럽통합에 대한 정치학 문헌을 지배해 왔던 자유주의—그리고 그보다는 지배력이 약하지만 구성주의—에 맞서 현실주의적 해석을 제시한 세바스천 로사토는 1951년 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC) 출범은 프랑스와 서독이 소련팽창을 막는, 그리고 제2차 세계대전의 결과로 얻어진 양국 간 세력균형을 유지하는 방법으로서 지역통합에 동의한 결과라고 주장한다.<sup>129)</sup> 서유럽 국가들 간의 환율을 안정적으로

127) 구춘권은 이러한 접근이 “유럽통합을 유럽적 공간 내의 초국적 헤게모니 프로젝트로 이해하는 것”의 장점이라고 주장한다. 구춘권, “유럽연합과 국가성의 전환: 조절이론의 네오그람시안적 확장을 통한 접근,” 『국제정치논총』 제44집 4호, (2004) p.309. 필자는 그의 주장이 옳다고 본다. 문제는 초국적 헤게모니 프로젝트의 존재와 역할을 실증적으로 구명하는 것이 쉽지 않다는 데 있다. 필자는 그람시(Antonio Gramsci)나 콕스(Robert W. Cox)의 다분히 비교적(秘敎的)인 용어들을 쓰지 않고도 유럽통합의 역사사회학적 설명, 즉 구조와 인간행위자의 상호작용에 주목하는 설명이 더 타당하다고 본다.

128) Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51* (London: Routledge., 2003[1994]), pp.466-467.

129) Sebastian Rosato, *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community* (Ithaca: Cornell University Press, 2011), p.3.

유지하기 위한 노력도 이미 1950년대와 1960년대부터 꾸준했다.<sup>130)</sup> 유럽통합은 힘의 정치를 대체하지 못할 뿐만 아니라 권력정치의 산물인 것이다. 냉전과 미국패권은 서유럽 국가들이 주권을 상당한 정도로 포기하는 경제적 실험을 감행할 수 있게 해준 일종의 접착제였다.

### 3 냉전종식, 금융화-세계화, 자본주의 다양성

냉전종식은 유럽 화폐통합 실험이 제반여건에 대한 검토와 대응책 마련이 미비했음에도 불구하고 전광석화처럼 진행될 수 있었던 결정적 계기였다. 통일이라는 대업을 완성하기 위해 서독은 프랑스와의 타협을 서둘러 마무리하고 독일의 선호가 대체로 반영된 화폐통합을 추진했다. 냉전이 두 차례에 걸친 세계대전을 일으킨 독일을 두 조각으로 쪼개어 정상국가 역할을 할 수 없도록 만들었다면 탈냉전은 당연히 다시 하나가 된 독일이 명실상부한 유럽의 최강대국으로서 자리매김할 수 있는 계기였다. 독일의 오랜 맞수였던 프랑스는 물론이고 유럽의 세력균형 유지를 자국의 임무로 여겨온 영국, 그리고 무엇보다도 독일이 군사적으로 팽창할 때마다 가장 큰 피해를 입었던 중부유럽과 동유럽의 국가들에게 통일독일은 실로 우려의 대상이었다. 다행히도 냉전시기를 거치면서 서독은 자유민주주의의 가치와 제도를 독일 역사 전체를 통틀어 유례가 없을 정도로 내면화하였고 대외적으로도 재무장을 통한 정상국가화가 아닌 경제적 패권 강화를 선택했다. 냉전 종식과 함께 독일은 유럽 연방주의의 기치를 더욱 선명히 함으로써 지역통합의 주도권을 확실히 다지는 방향으로 나아갔다. 1970년 베르너 플랜(Werner Plan)이 만들어지던 때부터 화폐통합을 더 원했던 나라는 달러패권에 대한 거부감이 심했던 프랑스였고, 독일은 “통화연합의 전제조건으로서 경제적 수렴”<sup>131)</sup>을 줄곧 강조했다. 그랬던 독일이 1990년대 들어서면서 추진했던 데는 탈냉전 시대의 지정학적 배경이 있었던 것이다.<sup>132)</sup>

130) Rosato(2011), pp.6-7.

131) Nicola Acocella, *The European Monetary Union: Europe at the Crossroads* (New York: Cambridge University Press, 2020), p.9, fn9.

132) 그러나 재통일에 대한 유럽 국가들의 동의를 얻기 위해 독일이 마르크화를 포기하는 정치적 거래를 했다는 식의 주장은 근거가 미약하다고 닐스 티거슨은 말한다. 독일 재통일에 대한 미국과 소련의 지지를 프랑스와 영국이 뒤집을 상황이 아니었고, 통화연합 설계는 베를린 장벽 붕괴 이전에 이루어졌다는 것이 티거슨의 반론이다. Niels Thygesen, “Why Did Europe Decide to Move to a Single Currency 25 Years Ago?,” *Intereconomics* 51 (1), (2016), p.13.

그러나 지정학적 고려만 가지고서는 유럽 화폐통합이 있는 그대로 설명되지 않는다. 1970년대 중반부터 꾸준히 진행되어온 금융화(financialization), 또는 더 넓게 말해 세계화가 아니었다면 유럽 화폐통합의 속도와 모습은 매우 달랐을 것이다. 엄밀하게 말하면 금융화와 세계화는 다른 현상이지만 세계화 없는 금융화, 달리 말해 일국적 규모의 금융화는 그 한계가 명확하다. 금융화는 단순히 경제에서 금융부문이 차지하는 비중이 현저하게 커지는 것만을 가리키는 것이 아니다. 금융부문 규모 증대 자체가 나쁜 것도 아니다. 실물경제에 중장기 자본을 안정적으로 공급하는 역할을 금융부문이 맡는 것은 기업의 기술 및 설비 투자와 고용 증대를 통해 총수요 증가로 이어지므로 매우 바람직하다. 흔히 우려의 대상으로 지목되는 금융화는 단기수익 극대화를 목표로 하는 자본운용체제가 공고해지는 것을 가리킨다. 일국적 수준에서 자본주의의 금융화는 미국으로 대표되는 “자유시장경제”(liberal market economy)<sup>133)</sup> 유형에 속하는 나라들에서 전형적으로 관찰된다. 기업의 주식 시세와 단기 이익률에 따라 자본이 수시로 이동하기 때문에 적대적 인수합병(hostile takeover)이 횡행할 수밖에 없다.<sup>134)</sup> 유럽 화폐통합은 자본주의 금융화를 지역적 수준에서 추진하는 데 적합한 환경을 제공했다. 세계화를 통해 “자본주의 다양성”<sup>135)</sup>이 완전히 사라졌다고 말하는 것은 과장이지만 세계화에도 불구하고 자본주의 다양성이 온전히 유지된다고 말하는 것도 억지스럽다. 유로존 위기는 실물경제를 관리하고 조정하는 제도들의 다양성은 그대로 둔 채 화폐통합을 추진한 결과였다.

1989-1991년 냉전종식은 금융화-세계화가 파죽지세로 진행되는 데 가장 중요한 지정학적 분기점이었다. 1970년대 후반부터 시작하여 1980년대를 거치면서 이미 상당히 진행되었던 북미와 서유럽 경제의 금융화는 냉전종식을 계기로 더욱 공격적으로 이루어졌다. 이 과정에서 내장된 자유주의 질서가 보장했던 자본주의 다양성은 간과되거나 무시되었다. 자본이동에 대한 제한이 급격히 완화되면서 안정적 환율시스템의 장점보다는 글로벌 자본시장의 역동성을 강조하는 시각이 우세하게 되었다. 자본은 국경을 모른다고 말하는 이들은 두 가지 부류가 있다. 한 부류는 전근대적·봉건적 사회들의 경제외적 강제(extra-economic coercion)를 철폐하는 자본주의 생산양식의 팽창 성향을 당연시하는

133) Peter A. Hall and David Soskice, “An Introduction to Varieties of Capitalism.” in Peter A. Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (New York: Oxford University Press), 2001, pp.27-33.

134) Hall and Soskice(2001), pp.28-29.

135) Hall and Soskice(2001).

마르크스주의자들이다. 다른 한 부류는 자본주의의 “창조적 파괴”(creative destruction) 경향은 국경을 넘어서 관찰되며 이 거대한 추세는 국가의 비효율성을 시장의 효율성으로 대체하는 과정이라고 믿는 시장근본주의자들 및 세계화 찬양론자들이다.<sup>136)</sup> 어느 부류이건 간에 자본주의의 지리적 팽창을 불가피한 것으로 보는 경향이 매우 강하다. 그나마 마르크스주의자들은 개별 사회들의 제반 여건이 상이함에도 불구하고 일률적으로 이루어지는 자본주의 팽창이 낳는 부작용을 지적한다. 시장근본주의자들과 세계화 찬양론자들에게 그러한 부작용은 대세에 지장을 주지 않는 부수효과이며 오히려 시장기제의 원활한 작동을 통해 장기적으로 해소될 또는 소멸될 현상이다. 유럽 화폐통합의 실험은 금융화 수준이 상이한 개별 국민경제들을 공동화폐로 묶는다는 것이 얼마나 인위적이며 그로 인한 부작용은 얼마나 심대한지를 보여준다.

냉전이라는 체계적 수준의 접착제가 사라지고 나서도 유럽 화폐통합이 계속될 수 있었던, 또는 더 심화될 수 있었던 것은 세계화의 효과, 그리고 미국(북미), 일본(동아시아)과의 지경학적(geo-economic) 경쟁으로 설명될 수 있다. 엄밀히 말하면 세계화는 시장의 힘을 글로벌 수준에서 확장시키는 것을 추구하기 때문에 자유주의 시각에 입각한 움직임이고 지경학적 경쟁은 국제경제관계를 기본적으로 제로섬게임으로 인식하는 중상주의 또는 현실주의에 바탕을 둔 국가행동이다. 하지만 종종 지경학적 경쟁의 논리는 세계화로 부터 이득을 얻는 집단들이 시장규모를 키우기 위한 목적으로 쓰이기도 한다. 세계화는 그 과정에 참여하는, 또는 연루된 개인들, 집단들, 기업들, 국가들에게 절대적 이득을 가져다주는 동시에 그들 간에 승자와 패자를 만들어 낸다. 일국적 수준에서도 정부가 경제적 불평등이 사회적 피륙을 찢지 못하도록 제어하는 것이 쉽지 않은데 하물며 주권국가들의 연합체가 구성국가들 간의 사회경제적 격차를 조정하는 일이 쉬울 리가 만무하다.

탈냉전 시대의 개막과 함께 신규회원국이 된 구사회주의권 국가들을 제외하고 서유럽 회원국들만 보더라도 그 나라들이 하나의 자본주의 유형에 속한다고 볼 수 있는 근거는 매우 박약하다. 홀과 소스키스가 2001년 편저 서론에서 경제규모가 큰 경제협력개발기구(OECD) 회원국들을 대상으로 자본주의 유형 구분을 했다. 분류대상이 된 나라들 가운데 현재<sup>137)</sup> 유럽연합 회원국들에 국한하여 볼 때 자유시장경제에 해당하는 것은 아일랜

136) 정작 슈페터는 자본주의의 창조적 파괴 과정이 수반할 수밖에 없는 사회적·정치적 비용도 매우 강조했다. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Row, 1975[1942]), chaps. 12-14를 보라.

137) 영국의 유럽연합 탈퇴협정(Withdrawal Agreement)이 발효된 2021년 1월 1일부터를 가리킨다.

드, 명백히 조정시장경제(coordinated market economy) 범주에 속하는 나라들은 독일, 네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 스웨덴, 핀란드이다. 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스는 비회원국인 터키와 더불어 명확한 분류가 어려운 나라들로 지목되었다.<sup>138)</sup> 조정시장경제에 속하는 나라들은 낮은 수준의 인플레이션과 건전재정을 유지하는, 유로존<sup>139)</sup>에서 채권국 위치에 있는 국가들이다. 조정시장경제 국가들은 정부가 경제를 관리하는 방식으로서 민주적 투명성과 관료적 효율성을 잘 배합한다고 말할 수 있다. 반면에 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스 등에서는 국가개입주의의 전통은 강하지만 베버의 법적-합리적 국가가 민주화 과정에서 충분히 발전되지 못했다.<sup>140)</sup> 회원국들 간의 자본주의 다양성은 달리 말해 이질성이고 그것은 마스트리히트 조약의 모순적인 거버넌스 구조가 교정하기에는 너무 근원적인 문제였다.

#### 4 한반도 연합적 거버넌스에 대한 합의

한반도 미래, 특히 북한과의 연합적 거버넌스를 구상할 때 유럽의 화폐통합 실험으로부터 우리가 얻을 수 있는 교훈은 무엇인가? 한국은 세계화와 개방경제 추세를 잘 활용함으로써 적어도 경성권력 관점에서는 선진국 대열에 들어선 나라이기 때문에 앞으로도 글로벌 자본주의 시장경제의 확장으로 인한 부작용을 겁내기보다는 그로부터 더 많은 이득을 얻어내는 방법을 고민해야 한다. 그러나 그 방법이 반드시 공동화폐 도입과 같은 너무 과감한 실험일 필요는 없다. 이유는 간단하다. 경제체제, 정치체제, 사회적 목적 등에서 동질성이 아시아보다 훨씬 높은 유럽에서도 제대로 안된 실험을 굳이 후발주자의 이점을 포기하면서까지 따라할 이유가 없다. 1997년 아시아금융위기를 계기로 2000년대 들어와서 유럽통화제도(European Monetary System, EMS)를 본뜬 아시아통화제도(Asian Monetary System, AMS) 설립이 경제학자들—특히 일본학자들—가운데서 운위된 적이 있었다. 그때 신중한 입장을 강조했던 한 연구자는 이렇게 말했다.

138) Hall and Soskice(2001), p.19, 21.

139) 덴마크와 스웨덴은 유로존 바깥에 있는 나라들이다.

140) Gilberto Capano, and Andrea Lippi, "States' Performance, Reforms, and Policy Capacities in Southern European Countries," in Luigi Burrioni, Emmanuele Pavolini, and Mario Regini, eds., *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories* (Ithaca: Cornell University Press, 2021), p.43.



*AMS가 EMS를 모방하여 설계될 경우 오래 지속될 가능성이 크지 않은데 이는 EMS가 정책조정 부담이 회원국들에게 비대칭적으로 분배되었던 구조를 지니고 있었기 때문이다. 이러한 비대칭성에도 불구하고 EMS가 오래 지속된 것은 기본적으로 회원국들 간에 유럽통합에 대한 강한 지지를 배경으로 한다. 유럽과 달리 동아시아에서는 지역통합에 대한 지지가 미약한데 이러한 상황에서 AMS가 비대칭적으로 설계·운영된다면 회원국들 간에 갈등이 발생하여 동 제도의 지속적 운영이 어려워질 가능성이 크다<sup>141)</sup>*

독일과는 달리 주변 피해국들이 수용할 수 있을 정도로 충분하고도 꾸준한 과거사 청산 의지를 보이지 않고, 또한 독일과는 달리 정상국가화를 끊임없이 획책하는 정치세력이 집권당의 주요 분파들 가운데 하나로 존재하고 있는 일본이 독일이 유럽에서 수행하는 경제적 지도국가 역할을 할 수 있다고 보기는 어렵다. 자유주의 패권국 미국과 전략경쟁을 벌이고 있는 권위주의 강대국 중국이 보편적 리더십을 행사하리라고 기대하기도 어렵다.

이 절은 유럽연합의 역사적 변천과정, 특히 통화연합의 등장과정에 대해 기존문헌의 지배적 경향과는 다소 대조적으로 지정학과 힘의 정치를 강조하는 시각으로 분석하였다. 그러나 지정학과 힘의 정치를 지나치게 구조적 현실주의의 관점에서만 보면 실제 국가들이 어떤 나라와 협력하고 어떤 나라와 반목하는지를 입체적으로 이해하지 못한다. 국가들은 자신과 비슷한 정치체제와 사회질서를 가진 나라들에게 덜 적대적일 수 있다. 이 점에서 냉전시대 서유럽은 미국과 캐나다로 이루어진 북미를 제외하고는 세계 어느 지역에서도 찾아보기 어려울 정도로 높은 동질성을 갖고 있었다. 유럽 화폐통합은 매우 무리한 선택이었지만 어쨌든 여기까지 올 수 있었던 것은 냉전 초기 서유럽 국가들의 민주주의-자본주의 융합체가 상당히 동질적이었기 때문이다.

동아시아의 미래는 유럽의 한때 희망에 부풀었던 과거와 비슷해질 수 있을까? 한국은 일본의 지역통합 주도를 국제협력 차원에서 받아들이기 어려울 것이다. 한국 민족주의가 미래지향적이지 못해서가 아니라 일본 군국주의 잔재가 완전히 청산되지 않았기 때문이다. 그러면 중국은 한반도 연합적 거버넌스의 믿을만한 파트너가 될 수 있을까? 중국의 지역패권이 확립되는 경우에 한국의 민주주의와 자본주의는 아무런 영향을 받지 않을 수 있을까? 동아시아 국제정치의 비극은 미국이 유럽에서 독일문제(German Problem) 해

141) Hyeong-kyu Chey, "Can the European Monetary System Be a Model for East Asian Monetary Cooperation?," Working Paper No. 347. Institute for Monetary and Economic Research, The Bank of Korea (October, 2008), p.39; 한글초록에서 인용.

결에 적극적이었던 것과는 달리 냉전을 기화로 일본문제 해결을 제쳐놓았던 데서 비롯된다. 탈냉전 시대에 들어와 중국문제가 전면에 부각되었고 일본문제는 미국대외정책의 주요 의제목록에서 거의 자취를 감췄다.

주변 나라들의 이질성만 문제가 되는 것이 아니다. 한반도 연합적 거버넌스의 핵심 파트너가 되어야 할 북한과의 체제 차이는 드높고 강고한 장벽이다. 그 차이가 상당히 작아지는 때가 온다 해도 화폐통합은 갈 길이 너무나 먼 목적지이다. 그리고 화폐통합이 한반도 연합적 거버넌스의 종착점인 것도 아니다. 남북 화폐통합은 한반도 연합적 거버넌스의 경제를 민족공동체의 경제로 만들 수도 있지만 이중경제(dual economy) 또는 내부식민지(internal colonialism)와 같은 전혀 바람직하지 못한 방향으로 이끌 수도 있다. 유럽 화폐통합의 역사적 반추를 통해 잘못된 길로 접어들지 않도록 하는 것이 중요하다.

이 짧은 글의 결론을 내려야 한다면 한반도 연합적 거버넌스의 주요 영역들 가운데서 화폐통합을 구상할 때 가장 중요한 고려사항은 지정학적 여건이다. 한반도 평화체제가 어느 정도 제도화되지 않으면 북한이 정상적인 교역국가로서 남한의 파트너가 될 수 있도록 환율시스템을 구축하는 것 자체가 쉽지 않을 것이다. 한반도 평화체제는 남북한 양자 간의 문제에 국한될 수 없기 때문에 화폐통합의 첫 단계인 환율시스템이라도 만들려면 미국을 비롯한 주변 강대국들의 협조가 필수적이다. 한반도 연합적 거버넌스를 어렵게 만드는 가장 구조적인 요인이 바로 이 주변 강대국들의 협조를 기대하기 쉽지 않다는 점이다. 그러면 우리는 아무 것도 할 수 있는 일이 없는가? 있다. 한반도 연합적 거버넌스에 대한 국내적 합의기반을 다지는 일이다. 분단 77년의 장벽을 한순간에 허물 수는 없다. 민족공동체의 경제가 또 다른 불평등과 천민자본주의의 굴레로 빠지지 않도록 한국 안에서 먼저 진지한 통일담론이 형성되어야 한다. 따라서 한반도 연합적 거버넌스는 국제정치의 문제인 만큼 국내정치의 문제인 것이다.

## 제6절

## 사회통합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

사회통합은 사람들 사이의 정서적, 문화적 유대감과 연대의식을 강화하는 것으로 물질적, 제도적 차원을 강조하는 체제통합과 달리, 사람들의 마음 특히 집단적 감정과 정체성을 형성하는 것과 연관된다.<sup>142)</sup>

유럽의 사회통합 논의는 두 가지 측면에서 접근해야 한다. 첫째는 유럽 회원국 시민들 간의 통합에 관한 것이고 둘째는 외부로부터 유입된 이주민을 사회통합의 주체이자 대상으로 설정하는 접근이다. 강한 사회적 연대와 문화적 다양성에의 존중, 높은 복지사회에의 지향은 유럽의 사회통합을 특징짓는 가장 핵심적인 가치인 동시에 지속적으로 이루어야 할 과제라 할 수 있다.

유럽 회원국과 시민들 간의 통합은 그동안 국가주의적으로 진행되어 온 통합의 방향에 각계각층의 목소리가 반영된 아래로부터의 통합의 필요성이 제기되면서 다층적 통합으로 변모되어왔다. 한편 역외 이주민을 대상으로 한 통합은 기존에 각 회원국마다 문화적 제도적 차이를 보여왔던 것과 달리 최근 수용국의 사회적 규범 가치에 대한 교육을 강화하는 등 예방적인 통합 프로그램들을 위주로 선별적 수용과 동화주의적 특징들로 수렴되는 양상을 보인다. 재정위기에 따른 사회적 문제들은 기존의 종교적, 문화적 가치의 충돌에 따라 반이민 정서를 더욱 확산시켰고, 난민의 대거 유입과 테러의 연쇄적 발발 등은 극우 정치세력들로 하여금 이민에 대한 경계를 ‘정치화’하도록 했다. 이민문제의 ‘정치화’는 과거로부터 내재되어 왔던 경제적, 종교적, 문화적 갈등의 표출인 동시에 통합의 위기를 확대하는 원인이 되었고 이로 인해 이민유입에 대한 규제는 점차 강화되었다. 다수의 유럽연합 회원국들이 이주민정책을 마련하고 사회통합을 위한 다문화정책을 추진하여 왔음에도 불구하고 영국, 독일과 프랑스의 국가수반들은 다문화주의에 기초한 이민정책

142) 김학노(2018), pp.292-295.

이 실패했음을 공개적으로 인정한 바 있다.<sup>143)</sup> 유럽인들의 이민자들에 대한 ‘부정적인’ 감정이나 태도는 경기침체와 긴축재정에 따른 복지혜택의 감소, 취업난 등과 같은 경제적 요인 외에도 이민자들과 서로 문화적인 가치의 동질성이나 ‘같은 국민이라는’ 공통된 정서적 기반을 갖지 못하고 있다는 요인 때문이기도 하다.<sup>144)</sup> 유럽연합 차원에서도 포용을 강조하던 이주민 문제는 점차 국경 문제이자 안보 위기로 규정되어졌다. 따라서 유럽의 사례를 통해 어떠한 조건에서 어떠한 방식으로 사회적 통합이 구현되는지 설명의 필요성이 제기된다. 유럽의 사회통합을 위한 정책적 노력과 위기의 실재를 분석하고 대응방안을 전망하는 것은 연합적 거버넌스의 기초를 다지기 위한 남과 북의 상호이해 제고에 기여할 뿐만 아니라 향후 증가할 이주민 통합정책을 위한 시사점을 도출하는 데 도움을 줄 것이다.

사회통합은 각계각층의 목소리가 반영된 모습으로 발전되어야 하며, 정부 주도의 하향식 통합이나 경제통합 과정에서 발생하는 파생적 현상으로의 간주에서 벗어나야 한다. 효율적인 사회통합을 구현하기 위한 전제조건에 대한 논의가 필요하며, 사회통합에 필요한 사전 요건들 중 효율적 거버넌스에 필요한 제도화나 개별 구성원을 결속하는 정체성이 내포하는 함의에 주목할 필요가 있다.<sup>145)</sup> 또한 실제로 통합의 다양한 주체들의 참여를 고무시키는 제도화 과정과 그 과정에서 구현되는 공동의 정체성이 사회통합에 주는 함의를 검토해야 한다. 왜냐하면 사회통합의 효율성은 제도화로 대변되는 체제 통합과 더불어 공유의 정체성으로 구현되는 가치 통합으로 제고될 수 있기 때문이다.

## 2 사회통합 개념 논의

유럽이 추구하는 두 가지 측면의 사회통합을 논의하기 위해 먼저 도이치(Deutsch)와 뮌니흐(Münch)의 사회통합에 대한 입장을 살펴보는 것이 의미있다. 도이치가 바라보는 통합이론은 공동체 구축과정에서 거래와 커뮤니케이션의 역할을 중시하는 거래주의(transactionism)를 강조한다. 그의 통합이론은 제 정치단위 간의 자본과 상품의 이동, 서비스의 이동, 사람의 이동을 조사해 이러한 각종 상호교류 항목을 지표로 하여 사회심

143) 고상두, “이주자 사회통합모델의 비교분석,” 『한국정치학회보』 제46집 제2호, (2012).

144) 최진우, “유럽다문화사회의 위기와 통합,” 『아시아리뷰』 제2집 제1호, (2021), p.41.

145) 고주현·이무성, “EU 사회정책: 사회통합을 위한 거버넌스 및 정체성 구축,” 『유럽연구』 제30집 제3호, (2021), pp.93-113.

리적인 공동체 형성과정을 모델화하고 있다. 반면, 뮌히흐(Münch)는 사회통합을 교류의 범위, 정도(강도)와 질로 본다. 얼마나 많은 사회 체제 내 요소들이 교류하는지, 그들이 얼마나 자주 교류하는지, 어떻게 교류하는지를 통해 한 사회의 통합 정도를 가늠해볼 수 있다는 것이다.<sup>146)</sup> 그는 또한 상호교류의 범위와 강도를 ‘행위자’의 통합으로, 교류의 방법과 질을 ‘행동’의 통합으로 보고 둘을 구분한다. 주목할 것은 상호 조화의 경우뿐만 아니라 상호 갈등의 경우에도 통합에 기여한다(Coser 1956). 상호 조화와 갈등은 상호 대응 행동을 의미한다. 부정적 연대(negative solidarity)에 기반한 행동은 타자에게 피해를 주지않는 범위에서의 행동으로 법과 규칙에 순응하는 것이 예가 될 수 있다. 긍정적 연대(positive solidarity)는 이를 넘어서 상호 간에 혜택이 되는 행동으로 이를 위해서는 상호 간 협력과 지지를 요구한다. 뮌히흐에 따르면 두 가지 형태의 연대 모두 복잡한 사회 질서를 유지하는 데 필요하다.

한편 사회통합의 양적인 요소와 질적인 요소를 구분해보는 것은 유용한데, 먼저 양적인 측면에서 도이치의 상호적합성 개념을 적용해볼만 하다. 교류의 정도를 의미하는 가시적인 거래의 규모뿐만 아니라 상호적합성은 상호에 대한 관심 및 비교와 같은 인지적 거래를 포함한다. 예컨대 프랑스인들이 자신의 삶에 대한 만족도를 평가할 때 다른 유럽 국가나 유럽통합을 비교대상으로 삼는 것도 하나의 예라 할 수 있다. 질적인 요소의 경우 결속의 개념을 통해 설명 가능하다. 결속은 부정적 결과를 막을 뿐만 아니라 최선의 경우에 긍정적 연대를 촉진한다.

결속(cohesion)은 도이치가 보는 보상과 이익 개념과 유사하지만 동일한 것은 아니다. 물론 구성원간 양립가능한 이익을 공유할수록 강한 결속과 협력을 보일 수 있다. 하지만 때로 행위자들은 그들의 직접적인 이익과 대치되더라도 결속할 수 있는데 그와 같은 이타적 행동은 도이치의 개념을 넘어선다. 도이치의 공동체 의식(sense of community) 개념이 인지와 태도에 집중한다면 결속은 실질적 연대의 행동까지를 포함한다고 볼 수 있다.

상호적합성과 결속이 강화될수록 사회통합도 증진된다. 또한 사회통합은 한 사회 내에 있고 없고의 문제가 아니라 정도와 수준의 문제이다. 아래 [표 3-6-1]을 통해 사회통합의 일반 개념을 상호적합성과 행위자의 행동 및 태도 상의 결속력을 기준으로 분류해볼 수 있다.

146) R. Münch, "Article: Integration: Social," in N. J. Smelser and P. B. Baltes, eds., *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* Vol. 11 (Amsterdam u.a.: Elsevier, 2001), p.7591.

[표 3-6-1] 사회통합의 일반개념

상호 적합성 (각 행위자의 교류 흐름)	행위자 행동과 태도의 결속력	
	결속 ←	→ 비결속
고 ↑↓ 저	(높은 수준의 통합) 긴밀한 우호	(높은 수준의 잠재된 갈등) 적개심의 밀집
	느슨한 우호	느슨한 적개심 (낮은 수준의 통합)

출처: 저자 작성.

위 표에서 보듯이 각 행위자의 상호적합성과 결속의 정도가 높을수록 사회통합의 수준 역시 높은 반면, 행위자간 교류의 정도가 낮고 적개심이 치밀하게 연계될수록 사회통합의 정도는 낮다. 따라서 장 모네(Jean Monnet)가 유럽통합을 통해 시민들의 유럽을 만들고자 했던 교류와 결속의 정도는 긴밀한 우호를 보이는 높은 수준의 통합 단계일 것이다. 유럽통합이 현재 이와 같은 기대를 충족시키고 있는 것은 아니지만 유럽의 사회통합은 점차 증가하는 상호적합성과 회원국 국민 간 결속을 이루어내는 과정이다.

나아가 공동체의 사회통합의 정도는 특정 시점에 다른 EU 회원국 국민 간 결속과 상호적합성의 수준으로 확인할 수 있다. 실증적으로 이와 같은 거시사회적 상호연계는 한 국가와 다른 국가의 비정부 사회행위자, 단체 또는 개인 간 교류의 함으로 측정 가능하다. 개인 간 교류는 기업, 조합, 고용자 연맹, 정당, 종교단체, 환경운동가와 스카우트, 스포츠 클럽 등 초국가적 연계를 가능하게 하는 교류 인프라의 제공을 통해서도 가능하다. 즉 상호적합성은 이와 같은 실질적 교류의 정도와 더불어 다른 회원국 국민들과 그들의 관심에 얼마나 주의를 기울이는가와 같은 사회심리적 과정으로도 볼 수 있다. 즉 다른 유럽국가의 시민들에 대한 관심과 지식은 타 유럽인들이 그들에게 얼마나 적합한지를 가늠해보는 잣대라 할 수 있다.

두 번째 요소인 유럽의 사회적 결속의 경우에는 상대방에 대해 얼마나 긍정적으로 상호인식하는지와 '우리'라는 감정과 공동체 의식의 보유 정도를 통해 측정 가능하다. 델리에 따르면 비EU 시민들을 이방인이 아닌 동료 국가의 시민으로 간주한다거나 국적이 다른 EU 회원국 시민들 간 '우리'라는 인식을 공유하거나 비상 시에 국경을 넘은 자선기금을

제공하는 행위들로 측정해볼 수 있다.<sup>147)</sup>

[표 3-6-2] 정치통합과 사회통합 간 개념 차이

기준	정치통합	사회통합
EU의 입장	정치체제	사회적 공간
통합의 주체	회원국 및 초국가 정부	회원국 국민
통합의 형태	법적, 공식적	실질적, 비공식적
통합의 방향	하향식	상향식
통합의	초국적	국가간(초국적)
확대에 대한 민감도	불변	변동가능

### 3 공동의 유럽의식 만들기

공동의 유럽인을 만들기 위한 첫 번째 단계는 유럽인으로서 배제되지 않고 있다는 인식을 심는 것이었다. 이를 통해 다양한 특성을 가진 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 가지고 공동의 비전을 공유하며 긍정적인 관계를 유지하는 국민적 결속력을 갖게 하고자 했다. 개별 회원국을 넘어 유럽의 구성원으로서 정체성과 사회 유대 관계를 발전시키고자 했으며 사회를 구성하는 다양한 집단들이 각각의 다양성을 유지하면서 조화롭게 살도록 추구하는 과정을 만들어내고자 했다.

우리가 한반도의 연합적 거버넌스를 가정할 때 공동의 의식 만들기를 먼저 고려하는 것은 사회통합의 대상을 사회 문화적·경제적 분야로 구분할 수 있기 때문이다. 사회통합에는 통념적으로 직업, 소득 향상을 위한 정치적, 행정적, 법적 조치 및 이행에 관한 경제적 영역이 존재한다. 이는 한 개인이 이민이나 귀화 등으로 새롭게 이주한 사회 속에서 자신의 생존에 필요한 사회, 경제적 활동을 통해 새로운 사회에 편입되는 모습으로 대변될 수 있는 사회 경제적 분야이다. 나아가 사회통합은 이웃, 직장 동료, 지역 사회 주민과의 유대관계, 사회적, 국가적 정체성 공유 등 사회 문화적 영역으로 인식될 수 있다. 이런 과정을 통해, 개인 및 특정 사회 집단은 특정 주류 사회의 규범과 가치 체제를 수용하면서 한

147) J. Delhey, "Nationales und transnationales Vertrauen in der Europäischen Union," *Leviathan* 1 (2004).

개인이 새로운 사회에 편입되거나 또는 다수의 하위 체계가 하나의 사회 체제를 지령하는 공동의 질서 속에 통합될 수 있다. 이를 위한 방법으로는 정치, 행정 및 경제적 제도의 통합이라는 체제 통합에 더하여 동일한 가치를 공유하게 함으로써 공동의 정체성을 형성하는 통합과정을 들 수 있다. 이와 같은 논의는 공동의 사회질서가 형성되기 위해서는 집단적 정체성이 뒷받침해 주어야 한다는 논의와 유관할 수 있다. 집단적 정체성으로 대변되는 한 사회의 공유된 기본가치가 어떻게 수렴하는가에 관한 문제는 어떻게 하면 기본가치에 대한 공동합의가 이루어지고, 그 과정에서 사회통합이 순조롭게 형성될 수 있는지에 대한 논의와 연관된다. 사회통합의 지속성은 상이한 제도화 과정에서 발생하는 내면화된 이질성을 해소하는 노력과 병행되어야 한다. 따라서 연대적 정체성을 설명하기 위해서는 사회화 과정에서 내재적으로 생성된 정체성에 기반한 가치 통합의 정당성을 논의할 필요가 있다.

유럽의 경우 개별 국가의 민족 정체성이 유지되고 있음을 부인할 수 없다. 또한 일각에서는 유럽연합 차원의 정체성을 논의하는 것은 소수의 엘리트와 지식인들의 논의라는 비판도 있다. 사회 공동체와 같은 관념적 요소가 실제 통합과정에 미칠 영향을 실증적이고 계량적인 방법을 통해 분석하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 사회통합의 효율성은 가치 통합을 통해 제고될 수 있다. 이런 맥락에서 사회통합이란 결국 다양한 층위의 정치 행위자들의 상호주관적 이해관계를 통해 주류 사회의 정체성을 생성, 수렴 및 발산하는 과정으로 볼 수 있다. 구체적으로 보면 구성원 간의 동질성은 경제, 사회 및 문화 교류를 통해 내생적으로 형성될 수 있으며 그 과정에서 사회통합 필요성의 상호주관적 공감대가 형성된다.

하버마스는 속의민주주의를 통해 다양한 행위자들 간의 상호 이해가 강화되며 그 과정에서 최선의 결과를 초래할 집단적 의사결정이 가능해진다고 보았다. 즉 대화적 행위(communicative action)을 통해 사회 결속과 합의를 효과적으로 끌어낼 수 있으며 그 과정에서 신뢰 및 시민연대도 구축된다고 주장했다. 이런 논리를 가치 통합과정에 대입해 보면 다음 두 가지 합의를 이끌어 낼 수 있다. 예컨대 사회통합을 위해 소외된 계층의 문화생활 영위를 보장하고 수렴하기 위한 제도화된 지원 과정에서 속의민주주의 과정을 통해 공급자는 수혜자의 의견을 수렴할 수 있다. 또한 그 과정에서 신뢰와 책임에 기반한 의사결정과 체제 집행을 하게 된다. 동시에 동체제의 수혜자인 사회통합의 대상자들도 자신의 의견이 수렴된 정부 정책을 신뢰하게 되며, 그 과정에서 연대 의식을 갖게 된다. 이런



일련의 과정을 통해 사회통합의 체제적 노력이 공동체 전체에 유익하다는 인식이 생성되며, 이런 인식 생성 과정이 반복될수록 공동의 정체성이란 가치 체계가 구축된다. 이 과정을 통해 개별 사회 구성원들은 보이지 않는 차별적 대우와 거리감으로 인해 발생하는 심리적, 정서적 박탈감을 극복하게 된다.

이런 논의에 기반하여 유럽에서는 사회문화적 영역에서 유럽 시민권이란 논의와 이를 토대로 한 정체성 형성의 가능성이 실험되었다. 여러 민족으로 구성된 정치 조직체인 EU에게 사회문화공동체가 형성되어야 할 필요성은 충분하다. 그 이유는 동 사회문화공동체가 개별 구성원들의 가치 및 규범 등의 생활양식을 공동체 차원의 것으로 수렴하고 또 다시 발산하는 과정의 지속성을 강화시켜 주기 때문이다. 물론 여기서 말하는 공동의 정체성은 보편적 의미의 정체성이라기보다는 유럽이라는 특정 사회의 정체성을 의미한다. 이렇게 생성된 사회 정체성은 사회통합을 지나치게 경제적 존재로서의 인간에만 초점을 맞추는 논의의 한계를 극복하게 도와준다.

하버마스도 유럽연합의 사회통합이 경제적 상호의존성에만 기반한 기능적 통합만으로 구현되기는 어렵다고 보았다. 그 결과 사회통합도 사회적 학습과정을 통해 발생되어야 한다고 인식했다. 이런 학습화 과정을 통해 유럽 차원의 시민연대가 생성되고 그 과정에서 공동의 정체성이 공고히 된다고 보았다. 또한 이렇게 생성된 공동의 정체성은 EU 차원의 사회문화정책을 통해 사회통합을 위한 발전도구로 조장될 수 있다. 따라서 유럽연합의 경우도 사회문화정책의 정당성을 부여받을만한 자체적 정체성에 대한 지속적인 논의가 필요한 것이며, 그런 과정을 통해 유럽연합의 정체성이 국가 중심적인 모습에서 보다 사회적 수준이나 개인적인 수준으로 내려가야 하며 이는 역으로 사회통합을 위한 가치 통합이 필요하다는 주장이 설득력을 갖는 이유이다. 이와 같이 유럽 내 주류 사회로의 편입 및 통합을 위해 비주류 사회가 어떤 방식으로 통합되어야 하는가를 논의하기 위해 사회문화정책의 운영 과정에서 다양한 정치 행위자의 적극적 참여와 공유할 수 있는 정체성 형성이 중요하다.<sup>148)</sup>

유럽연합의 경우 공동체 형성 초기부터 문화와 교육 분야에서의 상호 교류와 사회통합의 목표를 인식하고 세부적인 프로그램들을 발전시켜나가고 있다. 이 과정에서 유럽연합의 공식기구들 뿐만 아니라 유럽평의회(Council of Europe, CoE)와 같은 제3의 기구들

148) 고주현 외(2012).

통한 프로그램의 시도와 효율성 논의의 장들이 마련되었다. 이는 1992년 이후 유럽연합 차원에서 공동의 문화정책과 교육정책이 출현할 수 있는 토대로 작용했다. 최근 새롭게 개편된 교육정책의 패러다임 역시 사회적 포용성 증진과 사회통합을 강조하고 있다는 점에서 기존 사업과의 목표적 연속성을 찾아볼 수 있다. 이는 다른 정책 분야와 비교했을 때 통합의 효과가 상대적으로 더디게 나타날 수 있는 문화와 교육 분야에서 정책 목표의 장기적 일관성이 우선적으로 고수되고 있다는 점을 확인시켜준다. 또한 공동체의 이익과 충돌해 민감할 수 있는 회원국과 지역의 문화와 교육 분야 다양성은 보호되고 부족한 해당 분야의 지역 재원을 보충해준다는 측면에서 공동체 기금과 프로그램의 유용성이 호응을 얻고 있다는 것을 보여준다. 특히 유럽연합은 보편·규범적 가치에 기반한 범지구적 도전 과제들의 대응과 해결책 모색을 위한 노력들을 문화와 교육분야 정책과 실행 단계에도 적용하고 있다. 정책의 기획 단계에서 다양한 이해관계자(민간기업, 지역정부와 단체, 문화계, 학계 및 시민사회 등)의 의견을 수렴하고 쟁점의 민감도에 따라 공동체 방식과 정부 간 회의 방식을 통해 상호협의를 사항을 각종 결의문과 성명서의 형태로 발간한다. 이는 추후 규정 또는 지침 등의 형태로 각 회원국과 이해당사자에 직접 및 즉각적으로 구속력을 발휘하거나 일정의 유예기간을 갖는 형태로 의무적 실행을 요하는 법적 효력을 발생시킨다. 각 회원국과 이해당사자들은 이를 토대로 문화와 교육분야의 일관된 가이드라인을 가지고 지역의 다양성은 유지한 채 정책을 실행한다. 정책실행 과정에서 회원국과 지역의 정책행위자들이 수시로 모여 과정과 방법을 논의하고 함께 참여할 수 있는 기회가 제공되며 각 참여자들은 정책학습을 통해 이 분야의 유럽화에 기여한다. 또한 정책실행 단계에서 유럽연합 집행위원회의 모니터링이 수시로 실시되며 종료 시 종합적 평가와 피드백이 이루어진다. 이는 새로운 프로그램의 개발에 활용된다. 최근 문화와 교육 분야의 주요 쟁점은 디지털 시대 프로그램의 효율성 증진과 문화와 교육 분야 접근성 강화를 통한 사회적 포용성 확대 및 이를 통한 삶의 질 제고에 있다. 이와 같이 문화와 교육분야 정책실행의 사이클은 유럽연합의 다른 정책 분야들과 유사성을 띠고 있다. 다만 이 분야 최상위 정책 목표가 유럽의 정체성 증진에 있고 이를 위한 문화 분야와 교육 측면의 이동성 증진이 공동정책의 출현 이래 지속되고 있는 대표적 정책 사업이라는 점은 주목할 만하다.

## 4 유럽의 이주민 통합 위기와 상호문화주의

하지만 상기한 유럽연합 차원의 공동정체성, 우리 인식 만들기에도 불구하고 유럽은 사회통합의 위기를 맞고 있다. 경제통합의 심화로 인한 불평등의 고조는 위기의 내부적 원인이다. 동시에 주변 지역의 전쟁과 분쟁으로 야기된 난민의 유입 등은 외부적 원인으로 지목된다. 2015년 융커(Junker)가 이끄는 유럽연합집행위원회는 ‘안보를 위한 유럽아젠다’, ‘이주를 위한 유럽아젠다’를 발표함으로써 유럽연합 차원에서 난민과 테러 그리고 안보를 연계하는 담론들을 확대해나갔다. 그동안 제네바 협약에 기초해 난민에 대한 인도주의적 관점에 주목해왔다면 2014년과 2015년을 거치면서 ‘난민위기(Refugee Crisis)’로의 논조의 변화는 난민에 대한 책무보다는 위기를 겪고 있는 유럽이 주체가 되었음을 의미한다.

로빈 윌슨(Robin Wilson)은 유럽의 난민 위기를 기존의 동화주의와 다문화주의적 관점에서 해결하려는 노력은 모두 실패했다고 주장한다.<sup>149)</sup> 이에 대한 대안으로 그가 제안하는 것은 상호문화주의적 관점이다. 상호문화주의는 (인간) 정체성의 복잡성과 배타적이지 않은 본성에 주목한다. 동시에 나와 타자 간의 새로운 관계를 설정해내고 이를 통해 다른 개인을 인정해야 한다는 관점이다. 이런 점에서 상호문화주의가 코스모폴리타니즘과 만났을 때 시너지를 생성해낸다. 코스모폴리탄 유럽은 더 이상 타자를 반대하고 타자에 대항하지 않는 프로젝트이다. 오히려 인간의 존엄성을 명분으로 한 ‘이방인 사이의 연대(solidarity among strangers)’가 가능한 것이다.<sup>150)</sup> 상호문화주의의 지향과 같이 서로 다른 문화적 배경과 가치관, 경험들을 공유하고 이해하도록 하며 역동적이고 쌍방향적인 대화를 가능하게 한다. 유럽연합은 이처럼 이문화 집단들이 서로 교류하고 생산적으로 상호작용할 수 있는 공간을 마련하고 실천적 역량을 끌어내는 상호문화적 전략을 채택함으로써 이를 공동체의 비전이자 발전에 기여할 수 있는 기제로 삼고자 했다.

149) Robin Wilson, *Meeting the Challenge of Cultural Diversity in Europe: Moving Beyond the Crisis* (Edward Elgar Publishing, 2018).

150) Wilson(2018), p.96.

## 5 유럽의 상호문화전략과 상호도시프로그램

문화다양성에 관한 문제들은 시대적 도전을 맞고 있다. 유럽 각국의 기존의 이주민통합 정책의 두 가지 주요 가지인 동화주의와 다문화주의적 접근법들은 한계를 맞았다. 이에 대한 대안으로 세계시민주의(Cosmopolitanism)의 덕목 위에 상호문화주의의 이론적 유용성을 적시하고 있다. 또한 그동안 세계시민주의가 추상적 구호에 불과하다는 여러 논의들에도 불구하고<sup>151)</sup> 추상적 개념을 넘어선 실체로서의 가능성을 검토해볼 필요가 있다.<sup>152)</sup> 한 가지 사례로 유럽평의회가 범유럽적 차원에서 문화다양성 관리를 위한 새로운 패러다임을 제시하고 기여한 측면에 주목해볼 수 있다. 나아가 유럽연합 차원의 상호문화 도시 프로그램(Intercultural Cities Programs, ICCS)을 통해 유럽인들은 상호의 문화를 열린 태도로 접하고, 배타적인 방식이 아닌 포용적인 방식으로 받아들여지게 되는 기회를 갖게 된다. 이는 다문화사회의 현실적 토대가 되는 도시 공간의 문제에 초점을 맞추어 문화다양성의 도전 과제들에 대한 해결책을 모색하고자 했다는 데 의의가 있다.

유럽의 문화다양성 관리를 위한 두 가지 선행 모델인 동화주의와 다문화주의는 비판적으로 검토될 필요가 있다. 본질적으로 동화주의는 문화적 배경과 상관없이 사회의 모든 개별 구성원들이 소속되고 따라야 할 일련의 국가적 ‘가치’로 간주한다. 대조적으로 다문화주의는 다양한 ‘공동체’로 구성된 각 민족 사회를 가정하고 복수의 문화에 대한 동등한 인정만을 강조하는 것으로 본다. 따라서 상호문화주의와 대비해보면 다문화주의는 집단의 정체성이 개인의 정체성에 앞선다는 특징을 지닌다. 즉 특정한 집단은 동일시되고 범주화되는 것이다. 반면 상호문화적 접근에서 중요한 것은 ‘타인’이지 그가 소속한 ‘집단이나 문화’가 아니다.

최근 유럽이 겪고 있는 위기들은 상기 두 가지 모델 역시 위기로 몰아넣었다. 일련의 폭

151) 오늘날 우리는 역사상 유례없이 확산된 세계화 시대를 살아가고 있다. 이러한 시대에 ‘세계시민으로 살아가라’는 구호는 어느 정도 적실성을 보인다. 유엔이나 유네스코 같은 국제기구에서도 글로벌 시민교육의 중요성을 강조하고 있으며 구체적인 목표와 방안들이 개발되고 있다. 하지만 만연하게 사용되는 ‘세계시민’이라는 용어는 합의된 개념도 부재할 뿐만 아니라 그 실체도 명료하지 않다. 이로 인해 ‘세계시민’이라는 용어는 사실상 추상적인 구호 이상의 의미를 찾기 어려운 것으로 치부되기도 한다.

152) Wilson(2018)은 문화다양성에 관한 실천적인 해결방안에 주목해왔다. 유럽평의회 자문위원으로 특히 그동안 상호문화주의에 관한 사안에 집중해온 독립 연구자이다. 그는 2008년 유럽평의회 문화다양성에 관한 백서의 초안 작업에 참여한 바 있으며 이후 참여 회원국과 도시들이 맞춤형 문화 간 전략을 개발하고 프로그램을 평가하는 데 도움을 주고 있다.

력적인 인종 및 민족 간 갈등에 대해서는 위 모델 중 어느 것도 실질적인 해결책이 되지 못했으며 설명력도 부족하다. 또한 문화다양성에 접근하는 이와 같은 기존 패러다임이 자아와 타자 사이의 관계를 개념화한 방식들은 결함을 보여준다. 경제적 위기는 극우 포퓰리스트들의 이민자에 대한 분노 표출로 이어지고 이로 인해 사회 불안감은 더욱 증가했다.

유럽평의회는 유럽 국가들을 압박하고 있는 통합의 문제들을 해결하기 위한 범유럽 기구로 역할하고 있다. 특히 2차 세계대전의 여파에서 공격적인 민족주의, 인종주의, 외국인 혐오증의 재발을 막기 위해 유럽평의회는 규범적 토대를 쌓기 위해 노력해왔다. 유럽연합은 그동안 시장 통합의 기능적 측면에 초점이 맞춰져 왔다. 경제 통합을 위한 거버넌스 구축과정에서 야기된 불안정하고 소외되고 배제된 집단에 대한 포용의 필요성은 유럽평의회가 이 분야에 대한 개입을 가능하게 했다.

유럽평의회는 1980년대 후반부터 상호문화교육을 이끌어가며 다문화 문제를 다문화주의로부터 상호문화주의로 전환할 것을 주도했다. 유럽평의회는 2008년 문화다양성에 관한 백서를 발간함으로써 처음으로 성문화된 상호문화간(intercultural) 통합의 새로운 패러다임을 제시했다. 유럽평의회는 다양한 문화적 배경의 사람들이 서로 섞여 교류하며 생산적이고 창조적으로 상호작용할 수 있는 공간을 만들어 실천적 역량을 끌어내는 '상호문화적 전략'으로 발전할 수 있었다. 또한 기존의 동화주의와 다문화주의적 패러다임으로부터 가장 긍정적인 요소들을 선택적으로 통합해내면서 보편적 규범을 이야기하는 백서를 내놓았다. 유럽평의회는 상호문화주의 전략은 동화주의로부터 개별 인간에 초점을 맞춘다는 것과 다문화주의로부터 문화다양성을 인정한다는 장점을 추출해 그 위에 사회적 결속과 통합에 가장 핵심적인 가치의 공유와 동등한 인간 존엄의 원칙이라는 새로운 요소들을 더했다. 특히 인권, 민주주의와 법치의 보편적인 개념들을 상호문화 간 통합의 기초로 삼으면서 인간이 자신의 문화를 선택하는 것은 자유이며 이것이 인권의 중심축임을 주장한다. 나아가 '백서'가 인간 존엄성을 토대로 자아와 타자가 평등하게 공존할 수 있는 방법에 관해 상호 대화를 장려할 수 있도록 공통의 언어를 제공했다는 것은 평가받을만하다. 상호문화 간 패러다임과 세계시민주의 개념의 조화는 새로운 방식으로 자아와 타자 간의 관계를 재조명하는 방법을 보여준다. 또한 인간으로서의 개인의 존중과 공정한 대우의 중요성을 강조한다.

이와 더불어 유럽연합은 상호문화전략의 일환으로 유럽 전역과 그 외 지역 120개 이상의 도시들이 참여하는 유럽 상호문화도시(ICCS) 프로그램을 통해 지역과 초국가적 수준

에서 새로운 상호문화적 패러다임을 구체화했다. ICCS 네트워크는 인구다양성을 위협으로 보는 것이 아니라 오히려 잠재적인 다양성을 획득하는 기회로 여긴다. 각 지역 당국은 네트워크 참여를 통해 상호문화주의적 방식으로 지역의 자원을 확대해나갈 수 있는 방법을 상호 학습할 수 있다. 유럽연합은 상호문화도시 프로그램을 통해 다양한 국적, 인종, 언어, 종교 등을 가진 사람들로 구성된 현대의 도시와 대부분의 시민들이 지닌 다양성을 자원으로 간주해 다양한 이문화 집단간의 적극적인 상호관계를 장려하고 편견과 차별에 맞서 동등한 기회를 보장한다. 이처럼 개방되고 포용적인 환경을 만들어 도시의 경쟁력을 높인다. 포용적 논의와 정책들은 이주와 통합 및 사회적 연대를 강화하며 교육, 주거, 공공영역, 이웃 등의 세부 영역에서 상보적인 협력을 가능하게 한다.

상호문화도시 프로그램의 핵심 목표는 이문화 간 유사점과 차이점을 발견하고 타인을 아는 법을 배우는 구조적 기회를 마련하는 것이다.<sup>153)</sup> 이는 문화를 나누는 경계선이 고정되어 있지 않다는 인식과 더불어,<sup>154)</sup> 상호 문화에 대한 존중과 기회의 균등을 통해 획득 가능하다.

유럽의 상호문화전략과 상호문화도시 프로그램의 개방성을 측정하기 위한 요소 중 하나도 제도적 프레임워크의 열린 정도이다. 예컨대, 국가적 차원에서 새로운 언어 학습에 대한 접근에 얼마나 용이한가, 이주민이 사회복지제도에 얼마나 접근 가능한가, 국제인권과 법률은 잘 지켜지는가. 난민 망명자에 대한 제네바 협정은 잘 준수되고 있는가, 정부 기관 및 지역 공동체에서 다문화 시민들이 선출되고 구성될 여지가 있는가, 교육차원에서 상호문화적 시민권에 대한 커리큘럼이 마련되어 있는가, 공공기관에서 다문화교육이 실시되는가, 도시 차원에서 상호문화적 규정 및 가이드가 구성되고 도시 내 인종 다양성에 대한 실질적 구성이 어떠한가 등이 그 평가 항목들이다. 유럽연합은 집단 간 갈등과 편견을 줄이는 가장 효율적인 방법으로 상이한 집단 간 경계를 허물어 각 구성원들이 더 자주 만나고 교류하는 장을 만들어주는 것이라 기대한다.<sup>155)</sup>

상기 논의된 도전과제들을 범유럽적 대화로 해결하려면 유럽이 ‘환대’ 정신을 받아들여야 한다. 이와 같은 도덕적 의무를 지킴으로 인해 난민 할당에 관한 문제에 있어서도 유럽연합 차원의 약속들을 원만히 해결할 수 있는 단초가 될 수 있을 것이다.

153) 홍종열, “문화다양성과 유럽의 상호문화도시 프로젝트 연구,” 『외국학연구』 제28호, (2014), p.569.

154) Charles Landry, *The Art of City-making* (London: Earthscan, 2012), pp.256-262.

155) 유네스코한국위원회, 『문화다양성과 문화 간 대화』 (서울: 집문당, 2010), p.41; 홍종열(2014), p.569.

통합된 유럽을 만들어나가는 유럽만들기(Building Europe) 과정에서 브렉시트를 포함한 일련의 사건들은 EU가 겪고 있는 위기와 현대적 불안들이다. 이를 극복하기 위한 방법으로 2차 세계대전이 종결된 후 유럽 재건의 중심 아이디어였던 ‘연방주의적 비전으로의 복귀’를 생각해볼 수 있다. 상기한 논의들이 유럽에서 자아와 타자 간의 관계를 새롭게 정의하고 연대에 기초한 통합의 기반을 제공할 수 있을 것이다.

문화다양성에 관한 주요 접근 방식인 다문화주의가 시민이 아닌 문화적 공동체를 정치의 단위로 취급하는 한 연대의 가치와 양립할 수 없다. 다문화주의는 본질적으로 상대주의적 담론이다. 다문화주의적 관점에서 개인은 특정 문화 공동체에서 태어난 것으로 간주되어야 하고 따라서 정부와 다수 시민은 문화적 소수자를 인정하고 이들을 존중하며 이들의 필요를 수용해야 한다. 그러나 이것은 동시에 각 개인의 문화 공동체와의 친밀도와는 상관없이 소수의 개별 구성원에게 특정 정체성을 부여한다. 이는 개별 정체성에 대한 몰인정을 초래하며 인권에 기반한 연대를 형성하는 데 장애가 될 수 있다.

반면 인간 존엄성을 토대로 상호적 대화와 자기성찰적인 태도 및 각 개인에 대한 공적 영역에서의 공정한 대우가 이루어진다면 사회적 신뢰가 증대되고 이를 통해 범유럽적인 통합과 포용의 가능성이 열릴 것이다. 하지만 유럽통합의 현 상황에 비추어봤을 때 이 역시 여러 질문들을 제기하게 된다. 먼저 유럽연합은 초국가적 기구를 수립하고 선거로 선출된 시민들의 대표들보다는 전문 기술 관료들에 의해 운영되어왔고 그 결과 유럽은 ‘기업가들의 유럽’이 되었는지 진정한 ‘시민들의 유럽’이 되지 못했다는 비판을 받기도 한다. 따라서 문화다양성을 다루는 유럽연합 차원의 프로그램들이 실질적으로 소외된 자와 경제인들에 대해 얼마만큼의 정서적 공감대를 획득해낼 수 있는지는 의문이다.

나아가 이방인, 이주민을 대하는 태도로 정치적 도덕률의 관점에서 제시한 ‘환대’ 자세의 필요성이 제기되지만 최근 목격되는 이주민 논쟁을 둘러싼 급진 정치세력에 대한 지지 증가와 신국가주의의 부활, 다문화주의의 갈등, 지역주의의 확산 등은 세계시민주의가 당위적 측면에서만 주장되기에는 일부 한계가 있다는 비판도 가능하다. 하지만 어떻게 보면 세계시민주의가 설득력을 갖게 되는 이유는 이주 그 자체보다는 지구적 위기로 인해 국경이 허물어지고 있다는 원인이 더 크다. 코스모폴리탄 사회의 핵심은 벽을 세우는 것보다 다리를 짓는 것과 유사한, 타인에 대한 개방성이다. 그런 의미에서 세계시민주의는 문화간 개방성과 지식을 필요로 하며 이에 관한 논의들은 한반도의 연합적 거버넌스 구상과 남북 간 사회통합의 쟁점들을 논쟁적 사고로 준비할 수 있는 기반이 될 것으로 기대한다.

## 6 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의

1990년대 이후 유럽연합의 공식문헌들에서 언급되는 유럽시민권과 사회적 공간 개념은 이론적 측면에서 유럽통합의 사회문화 영역에 대한 새로운 시각을 제시한 것으로 평가받는다. 하지만 회원국의 시민권을 대체하는 적극적 시민사회를 상정하고 있지는 못하고, 오히려 경제통합 위주의 통합과정이 내포한 사회적 공간의 확장을 둘러싼 불확실성과 사회적 결핍 문제를 노정하고 있는 것으로 보이기도 한다. 하지만 이는 통합과정의 진행 여부에 따라 경제와 사회 영역을 아우를 수 있는 가능성을 열어 놓았다는 데에서 의의를 찾을 수 있으며 특히 범유럽 차원에서 추진되고 있는 상호문화전략과 같은 구체적 실천 전략을 통해 함의를 찾아볼 수 있다.

첫째, 유럽의 사례가 보여주듯이 한반도 연합거버넌스의 가능성을 위해 남북한 정부 단위가 아닌 개별 시민이 주체가 된 상호 교류와 이해 증진이 필요할 것으로 보인다. 유럽의 상호문화도시 프로그램은 서로 다른 도시와 지역 간 개방되고 포용적인 협력을 목표로 하위 단위의 교류 활성화를 적극 추진하였으며 이를 통해 정서적 공감대를 확대하고자 했다. 사회통합이란 결국 다양한 층위의 정치 행위자들의 상호주관적 이해관계를 통해 주류 사회의 정체성을 생성, 수렴 및 발산하는 과정이다. 따라서 범유럽적으로 공동의 정체성을 일상적 차원에서 형성시키려는 노력이 필요하며, 정체성 형성을 위해 각 시민들이 성별, 세대별 편향 없이 모두 접근 가능한 공론의 장이 필요하다. 구성원 간의 동질성이 경제, 사회 및 문화 교류를 통해 내생적으로 형성될 수 있으며, 그 과정에서 사회통합 필요성의 상호주관적 공감대가 형성 가능하다.

둘째, 유럽의 시민권 개념과 그에 따른 공동 정체성 형성은 남북한 간 새로운 공동 정체성의 형성에 함의를 줄 수 있다. 유럽의 시민권이 회원국의 시민권을 토대로 주어지고 중첩된 정체성을 허용하듯이 남북한 연합 거버넌스 하에서도 다중의 정체성이 중첩되어 존재 가능하다. 남한과 북한의 정체성은 유지된 채 어느 하나가 다른 하나를 흡수하거나 소멸시키는 것이 아닌<sup>156)</sup> 또 다른 공동의 정체성이 추가적으로 생기는 것으로 이해해야 한다.

셋째, 유럽연합이 유럽 각국의 문화적 다양성을 인정하는 바탕 위에 연대성을 추구하듯이 남북한 서로의 개별성과 다원성에 대한 올바른 이해를 도모하고 새로운 공동을 건설하

156) 김학노(2018), pp.301-303.



는 방안이 마련되어야 한다. 특히 남북한의 사회문화적 이질적 요소들과 동질적 요소들을 살피고 상호 대화와 합의에 의한 새로운 기준을 마련할 필요가 있다. 공동의 역사 서술, 문화유산 보호, 문화예술인의 교류 증진, 미디어 협력 등 정체성에 보다 직접적인 영향을 미치는 분야들(ex. 독일과 프랑스 간 아르테TV 협력 사례)에 집중해 협력을 시작할 수 있다.

넷째, 유럽연합이 채택하고 있는 보다 개방된 정책학습(열린조정방식: Open Method of Coordination, OMC)의 기회를 남북한 간에도 적용해볼 수 있다. 이 과정에서 보충성의 원칙, 벤치마킹, 통합적 접근과 목표에 따른 운영 등의 원칙이 강조되어야 할 것이다. OMC는 다양한 형태의 정부 간 협력과 동시에 다양한 정치 행위자들의 정책결정 과정에의 참여를 가능하게 한다. 이는 집행위원회와 이사회의 가이드라인에 기반하여 상호 다양성을 인정하고, 그 과정에서 정보를 공유하고, 필요시 벤치마킹을 강조한 다층적 통치<sup>157)</sup> 때문이다. 이와 같은 논의를 통해 발견할 수 있는 시사점은 사회통합의 측면에서 하부정치 행위자들의 적극적 참여를 통한 상향식 통합 논의가 제도적으로 그리고 체제적으로 가능해지고 있다는 것이다. 이 경우 개별 정부의 입장 차 등으로 인해 발생할 수 있는 통합 담론의 단절성은 어느 정도 극복될 수 있을 것으로 기대 가능하다.

다섯째, 연합적 거버넌스 하에서 남과 북이 사회통합을 추진하는 과정에서 외국인이나 소수자에 대한 배타성을 버리고 포용적이고 개방적인 자세가 필요하다. 남과 북의 통합은 단일민족의 혈통을 강조하는 민족주의에 매몰되지 않고 다양한 소수자들에게도 열려 있어야 한다. 이처럼 사회통합의 방향이 개방적이 될 때, 남과 북 각각의 사회 내부에서도 다문화주의를 독려하고 수용할 수 있을 것이다. 남과 북의 사회통합은 다문화사회를 포용하는 개방형이 되기 위한 정책적 고려가 필요하다.

157) James S. Mosher and David M. Trubk, "Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy," *Journal of Common Market Studies* 41 (1), (2003), p.64.

## 제 7 절

### 접경협력(158)

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

#### 1 서론

지난 반세기 넘게 심화 및 확대되어 온 유럽통합의 결과로 오늘날 유럽연합의 회원국들은 27개에 이르게 되었고, 이에 따라 회원국들 사이에 서로 국경을 접하면서 형성된 역내 경계(internal borders)도 38개로 증가했다. 이러한 역내경계의 증가에 따라 오늘날 유럽연합 인구의 약 37.5%는 두 개 국가 이상의 국경을 접하고 있는 접경지역에서 살고 있다.<sup>159)</sup> 유럽통합에서 이러한 접경지역은 상당히 중요한 의미를 갖고 있다. 일반적으로 이러한 접경지역에서는 하루에도 국경을 수차례 넘나들며 일상을 살아가야하는 사람들이 많은데, 배타적 주권이 미치는 국가의 경계가 이러한 지역에서 살아가고 있는 평범한 사람들의 경제적 및 사회적 생활 반경과 일치하지 않는 경우가 많았다. 이러한 상황에서 유럽통합은 사람, 상품, 그리고 자본의 자유로운 이동을 점진적으로 확대시켜주었고, 이에 접경지역들은 다른 지역들보다도 유럽통합에 적극적으로 임해왔다.

유럽통합 이전에 이러한 접경지역들은 역사적으로 전쟁의 상흔을 많이 겪었던 곳들이었다. 오늘날 EU의 많은 접경지역들은 과거 유럽사에서 여러 차례 소속국이 변경되었던 경우가 많은데, 프랑스와 독일의 접경지역인 알자스-로렌(Alsace-Lorraine) 지방이나 독일과 폴란드의 접경지역인 괴를리츠-즈고젤레츠(Görlitz-Zgorzelec) 지방이 대표적인 경우이다. 오늘날 역내경계를 형성하는 대다수의 접경지역들은 과거 국가 간 갈등이 끊이지 않았던 곳이었지만, 현재는 오히려 국가 간 협력이 가장 활발히 이루어지는 곳이 되었고, 이는 양차 세계대전 이후 평화와 번영이라는 목표를 가지고 태동한 유럽통합의 가장 큰 성과들 중 하나라 할 수 있다. 그런데 이처럼 접경지역 협력의 제도적 발전은 그

158) 본 절은 윤석준, “접경지역 초경협력의 유럽화: 유럽 초경협력의 태동 및 진화,” 『EU연구』 제62호, (2022), pp.93-120. 내용의 일부를 토대로 수정 및 보완하여 집필한 것이다.

159) The European Commission, “Cross-Border Cooperation in the EU,” 2022. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu)(검색일: 2022.12.20).

역사적 및 정치적 의미가 상당함에도 불구하고 유럽통합 관련 연구에서는 주로 국가 층위나 유럽 층위에서의 행위자들에 초점을 맞춘 연구들이 주를 이루면서 이에 대한 연구는 상대적으로 적은 관심을 받아왔다.

이에 이 절에서는 유럽 지역에서 초경협력의 태동, 확대 및 심화를 중심으로 그 전개과정을 살펴보고, 이를 토대로 한반도 연합적 거버넌스에 주는 함의와 시사점을 시론적으로 모색해보고자 한다. 이를 위해서 여기서는 유럽 지역에서의 초경협력의 태동 및 발전에서 중앙정부 행위자들보다 상대적으로 지방정부 행위자들의 역할이 매우 두드러졌다는 점에 주목하고자 한다. 그리고 이러한 맥락 위에서 유럽지역에서의 초경협력이 한반도 연합적 거버넌스에 주는 함의 및 시사점을 논의해보고자 한다. 유럽과 한반도를 일반적인 비교 방법으로 논의하기에는 지역을 구성하는 규모나 역내 국가들의 수, 그리고 역사적 및 정치적 배경 등에서도 그 상이성이 매우 크다는 점을 고려하여, 지역 거버넌스 논의의 핵심을 구성하는 행위자 혹은 행위자성을 중심으로 하는 비교적 높은 추상수위에서 그 함의와 시사점을 논의해보고자 한다.

## 2 유럽지역 초경협력의 태동, 확대 및 심화

### 가. 초경협력(cross-border cooperation)이란 무엇인가?

초경협력(cross-border cooperation)은 “육상 혹은 해상 국경을 접하고 있는 지역들의 조화로운 발전을 위해서 이해관계 당사자들 및 지방정부들간 우호적인 관계를 구축하는 협력 과정”으로 정의된다.<sup>160)</sup> 일반적으로 초경협력은 접경지역의 경제적 및 사회적 발전을 도모하고, 환경·보건·안전 분야에서의 공통 과제들에 대응하고, 사람·상품·자본의 보다 자유로운 이동을 그 목표로 삼는다.<sup>161)</sup> 이러한 초경협력은 접경지역에 속한 지방정부들이 새로운 권한을 창출하거나 부여받는 것이라기보다는 배타적인 주권국가들의 기존 권한을 침해하지 않는 선에서 지방정부들이 이미 보유하고 있는 권한 내에서 새로운 협력의 기회와 공간을 창출하는 성격을 지니고 있다. 그리고 여기에는 기본적으로 대부분

160) Daniele Del Bianco and John Jackson, *Cross-Border Co-Operation Toolkit* (Council of Europe, 2012), p.11.

161) The European Commission, “Cross Border Cooperation,” (2022).

국가들에서 접경지역이 지리적으로는 물론 정치 및 경제적인 측면에서 상대적으로 소외된 주변적 위치(peripheral positioning)에 있어 초경협력을 통해서 그 한계를 극복할 필요가 있다는 점이 전제된다.

초경협력은 초국가 협력(transnational cooperation)이나 지역간 협력(interregional cooperation)과 구분되는 개념이다. 일반적으로 초경협력은 직접 국경을 접하는 두 세 개의 접경 지역들간 협력으로 정의되는 반면, 초국가협력은 지중해 협력이나 발틱 협력과 같이 세 개 이상의 국가들이 참여하는 지역들간 협력을 지칭하는데 주로 사용된다. 그리고 지역간 협력은 주로 먼 거리에 있는 다수의 지역들간 네트워크링이나 협력을 의미한다.<sup>162)</sup> 유럽에서는 초경협력에 대해 EU와 유럽평의회(Council of Europe, CoE)가 각각 ‘cross-border cooperation’과 ‘transfrontier cooperation’이라는 상이한 용어를 사용하고 있지만, 아래의 [표 3-7-1]에서 보는 바와 같이 초경협력을 포함한 세 개의 협력 유형은 유럽에서 학술 및 정책 개념으로 비교적 명확히 구분되어 사용되고 있다. 이러한 초경협력은 실제로 다양한 방식으로 전개되어왔는데, 일부 지역의 경우에는 초경협력은 물론 초국가협력이거나 지역간 협력이 함께 중첩되어 진행되기도 한다.

[표 3-7-1] 초경 협력, 초국가 협력, 지역간 협력의 구분

구분	EU 용어	CoE 용어	개념
초경협력	Cross-border cooperation	Transfrontier cooperation	직접 국경을 접하는 두 개 혹은 세 개의 접경 지역들 간의 협력
초국가협력	Transnational cooperation	Trans-European cooperation	다수의 국가들로 구성된 보다 많은 그리고 지역들 간의 협력
지역간협력	Interregional cooperation	International cooperation	다수의 지역들 간의 네트워크링이나 먼 거리에 있는 지역들간의 협력

출처: Council of Europe; Del Bianco and Jackson(2012).

유럽에서의 초경협력이 다른 대륙에 있는 국가들의 초경협력과 차별화되는 가장 큰 특징은 이것이 외경(external border)과 내경(internal border)의 문제로 나뉘어 발전해 왔다는 점이다. 유럽에서 접경의 문제는 국가 층위에서의 경계(national border)가 내경

162) James W. Scott, “Cross-Border, Transnational, and Interregional Cooperation,” in *International Encyclopedia of Geography* (John Wiley & Sons, Ltd, 2017), pp.1-10.

으로, 유럽 층위에서의 경계(European border)가 외경으로 공존하는 수직적 중층성을 가지고 있기 때문이다. 특히 그 중 유럽 층위에서의 외경은 유럽연합(EU)과 쉥겐지역(Schengen area) 사이에 조금은 상이한 경계가 병존하는 수평적 중층성도 가지고 있다. 구체적으로 아일랜드는 EU 회원국이지만 쉥겐지역에는 포함되지 않고, 유럽자유무역연합(European Free Trade Association, EFTA) 회원국들은 EU회원국이 아니지만 쉥겐지역에는 포함된다. 유럽 층위에서 EU의 외경은 공동체의 역내정책과 대외정책이 작동하는 변별지점으로서 영역적 성격을 갖는다면, 그에 비해 쉥겐지역의 외경은 공통의 출입국 절차가 적용되는 경계로서 정책적 성격을 갖는다.

유럽의 초경협력에서 외경의 문제가 주권 국가의 배타적 권한이 작동하는 통제나 초국가적 기구의 정책이 작동하는 영역이라는 것에 주로 초점이 맞추어진다면, 내경의 문제는 소속 국가의 상이함과 생활 영역의 유사성 사이에서 발생하는 모순을 극복하기 위한 협력에 보다 초점이 맞추어진다. 이러한 맥락에서 내경의 문제는 유럽통합에 있어 초기부터 가장 중요한 문제 중 하나로 여겨졌다. 유럽통합이 초기에 물자의 자유로운 이동에서 시작되어 사람의 자유로운 이동으로 확대되면서, 접경지역에서 초경의 문제는 다수의 경우 외경의 문제에서 내경의 문제로 그 본질적 성격이 변화하게 된다. 이에 따라 접경지역에서 초경적 삶의 영역이 더욱 확대 및 심화되고, 이에 따라 초경협력을 강화하여 접경지역 시민들의 경제 및 사회적 삶의 질 향상에 기여할 필요가 커지게 된다. 그리고 이러한 통합의 심화와 확대에 수반되는 접경지역에서의 새로운 정책 마련 및 다양한 협력의 노력에 지방정부들을 중심으로 다양한 행위자들이 관계하게 된 것이다.

#### 나. 유럽지역 초경협력의 진화: EUREGIO → AEBR → Interreg

유럽지역 초경협력은 1950년대 독일과 네덜란드의 접경지역에서 EUREGIO라는 하나의 작은 협력의 역사에서부터 시작된다. EUREGIO는 1958년에 네덜란드의 세 주(Overijssel, Gelderland, Drenthe)와 독일의 두 주(Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen)에 속한 130여개의 지방정부들이 주도해 만든 초경협력지역이다. 이 지역은 역사적으로 1648년 뮌스터 평화(Peace of Münster)의 결과로 신교도들이 사는 네덜란드 지역과 구교도들이 사는 독일 지역이 분리되어 국경이 형성된 곳이다. 하지만 이 지역에 사는 사람들은 국경이 획정된 이후에도 상호 연계된 경제 생활권과 비슷한 언어 덕분에 국경을 초월한 일상을 영위해왔다. 특히 이 지역은 양쪽 모두 면화 산업이 발달하여 면

로(cotton route)라는 하나의 명칭으로 불리기도 했다. 그러던 것이 2차 세계대전의 상흔으로 인해 양측 관계가 잠시 악화되었다가, 1954년부터 양측 지방정부들 사이에 다시 협력이 재개되고 그 결과로 1958년에 EUREGIO를 형성하게 된다.<sup>163)</sup>

EUREGIO는 독일과 네덜란드의 해당 접경지역들이 경제적, 사회적, 문화적 경계를 없애, 이곳이 ‘하나의 지역(one region)’이라는 원칙하에 약 340만명의 시민들이 사실상 동일한 생활권으로 살아갈 수 있게 하는데 주안점을 두고 있었다. 이를 위해서 접경지역의 지방정부들이 인프라 확충이나 경제(일자리, 산업) 활성화 정책을 수립할 때, 이 지역이 상이한 두 개의 국가로 나뉘질 수 있다는 점보다 사실상 하나의 지역이라는 전제하에 서로의 역할과 기능을 분담하여 효율성을 높이고 시너지 효과를 얻을 수 있도록 정책 협력을 하는 것이 핵심이었다. 또한 이러한 초경협력이 이루어지는 접경지역에서 양국의 상이한 문화가 상호 원만히 수용될 수 있도록 다양한 문화 교류를 장려하고, 양국에서 사용하는 이중 언어 습득이 용이할 수 있도록 언어 교육을 지원하는 등 공동의 노력을 통해서 상이한 국가적 정체성보다는 혼종적 지역적 정체성이 이 지역 주민들에게 우선 인식될 수 있게 하는 것도 중요한 목표였다.<sup>164)</sup>

---

163) Bart Van Winsen, “Political Cooperation in EUREGIO: Democratic Dimensions in Cross-Border Cooperation,” *European View* 8 (1), (June, 2009), p.154.

164) Martin Klatt and Hayo Herrmann, “Half Empty or Half Full? Over 30 Years of Regional Cross-Border Cooperation within the EU: Experiences at the Dutch-German and Danish-German Border,” *Journal of Borderlands Studies* 26 (1), (2011), pp.65-69; Markus Perkmann, “Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region,” *Regional Studies* 41 (2), (2007), pp.253-266.



[그림 3-7-1] EUREGIO 초경협력에 참여한 독일 및 네덜란드의 지방정부들

출처: EUREGIO 홈페이지 <https://www.euregio.eu>

1950년대에 처음 태동하여 1960년대에 본격적으로 전개된 EUREGIO의 초경협력은 당시 매우 성공적인 사례로 평가되었고, 이에 따라 유럽 여러 나라들에서 접경지역에 위치한 지방정부들이 초경협력에 많은 관심을 갖게 된다. 유럽 주요국들의 접경지역 지방정부 대표들은 1971년 6월 독일 베스트팔렌에서 유럽접경지역상설회의(the Permanent Conference of European Border Regions)를 개최하고, EUREGIO의 경험과 성과를 바탕으로 보다 확대되고 상시적인 유럽 접경지역 협력의 제도화에 합의하게 된다. 그리고 이러한 합의를 바탕으로 1971년 9월 독일 본에 모여 유럽접경지역협회(the Association of European Border Regions, AEBR)를 창설한다. AEBR은 접경지역들에서의 초경협력에 대한 정책적 및 제도적 성과를 서로 공유하고, 다른 접경지역들에서의 협력 노력들을 공동 지원하고, 당시 중앙정부 중심으로 진행되던 유럽통합에서 접경지역 지방정부들의 이해관계를 대표하게 된다.

AEBR 창설을 계기로 유럽 여러 접경지역들에서 초경협력이 본격적으로 추진되기 시작하고, 이에 따라 초경협력의 제도화도 가속화된다. 1972년에는 핀란드, 노르웨이, 스웨덴의 접경지역들을 중심으로 크바르켄(Kvarken) 접경지역의 초경협력을 위한 크바르

켄 위원회(Kvarken Council)가 조직되고, 1973년에는 독일과 네덜란드의 발강(Waal) 접경지역을 중심으로 라인-발 지역(Rhine-Waal Euroregion)이 창설된다.<sup>165)</sup> 그리고 1976년에는 독일, 네덜란드, 벨기에 접경지역을 중심으로 뉘르-라인 지역(Meuse-Rhine Euroregion)이 만들어지고, 1977년에는 독일과 네덜란드의 엠스강(Ems) 접경지역을 중심으로 엠스-돌라트 지역(Ems Dollart Region)이 기구화된다.<sup>166)</sup> 이후 유럽의 접경지역 초경협력은 AEBR을 중심으로 지속적으로 확대되는데, 1970년대에는 독일과 네덜란드 접경지역을 중심으로 시작되어, 1970-1980년대에는 북유럽 국가들 중심으로, 그리고 1990-2000년대에는 남유럽 국가들로 점차 확산되는 양상을 보여준다.

이러한 초경협력의 양적 성장을 배경으로 1990년대 들어서 EU는 그동안 AEBR을 중심으로 진행되어오던 다양한 접경지역 협력들을 EU의 정책 차원으로 제도화한다. 1989년 유럽연합 집행위원회는 회원국 접경지역들 중 5개 지역에서 14개의 시범 프로젝트를 선정하여 공동체 차원에서의 초경협력을 시범적으로 운영하기 시작한다. 2년간 진행된 시범 프로젝트들은 상당히 성공적이라는 평가를 받았고, 이에 따라 1991년에 EC 차원의 초경협력 정책이 처음으로 공식화된다. Interreg라는 약칭으로 불리우는 이 초경협력 정책은 1990년부터 1993년까지 1단계(Interreg I)로 31개 접경지역에서 시행되었고, 이어서 1994년부터 1999년까지 2단계(Interreg II)로 59개 접경지역에서 시행되었다. 그리고 2000년부터 2006년까지 3단계(Interreg III)로 79개 접경지역에서 초경협력이 성공적으로 시행된 후 Interreg는 시행 초기 시범적인 이니셔티브 성격을 넘어서 EU의 결속정책(Cohesion policy)의 주요 정책 중 하나인 유럽영토협력(European Territorial Cooperation, ETC) 정책으로 공식화된다.<sup>167)</sup>

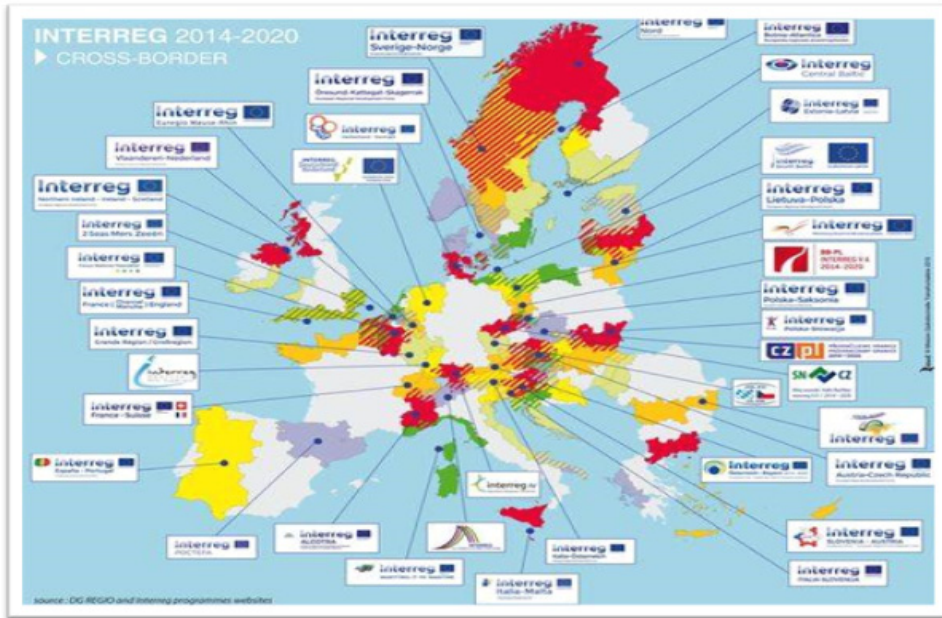
---

165) Paul Lindell, "The Kvarken Council," in Baldersheim Harald and Ståhlberg Krister, eds., *Nordic Region-Building in a European Perspective*, (Routledge, 1999), pp.49-58; Bas Spierings and Martin van der Velde, "Cross-Border Differences and Unfamiliarity: Shopping Mobility in the Dutch-German Rhine-Waal Euroregion," *European Planning Studies* 21 (1), (January, 2013), pp.5-23.

166) Sophie Bouwens, "The Dynamics of Cross-border Labor: Commuting from the Dutch to the German Part of the Euregio Meuse-Rhine 1960-2000," *Journal of Borderlands Studies* 19 (2), (September, 2004), pp.135-153; Marijn Molema, "European Integration from below: The Construction of the Ems-Dollart Region, 1964-1978," *Journal of European Integration History* 17 (2), (2011), pp.271-284.

167) Bernard Reitel, Birte Wassenberg, and Jean Peyrony, "The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary," in Eduardo Medeiros, eds., *European Territorial Cooperation*, (Springer, 2018), pp.11-14.





[그림 3-7-2] Interreg V (2014 - 2020)의 주요 초경협력 프로그램

출처: Interreg 홈페이지 <https://Interreg.eu/>

Interreg에는 EU 27개 회원국과 동반국(Partner States)으로 규정된 노르웨이, 스위스를 포함해서 총 29개국이 참여하면서 100개 이상의 초경협력 프로젝트들을 통해서 사실상 유럽 접경지역들에서의 초경협력의 흐름을 주도하고 있다.<sup>168)</sup> 그런데 이러한 Interreg의 초경협력 확대만큼 주목할 지점은, 기존의 초경협력이 AEBR이라는 느슨한 네트워크를 중심으로 각각의 지역적 맥락에 따라 상이한 제도적 및 정책적 설계에 기반해 이루어졌다면, 이제는 EU 결속정책의 일환인 Interreg를 통해서 매우 동질성이 높고 고도화된 초경협력으로 진화했다는 점이다. 그 결과 오늘날 Interreg에 기반한 초경협력은 정책 학습 플랫폼(Policy Learning Platform), 연구 및 혁신(Research and innovation), 중소기업 경쟁력(SME competitiveness), 저탄소 경제(Low-carbon economy), 환경 및 자원 효율성(Environment and resource efficiency)이라는 EU 차원의 목표를 공유하며 유럽지역 통합 심화에 커다란 기여를 하고 있다.

168) Erik Hagen and Bjørn Terje Andersen, "Twenty Years of Territorial Cooperation in Inner Scandinavia," in Eduardo Medeiros, eds., *European Territorial Cooperation* (Springer, 2018), pp.54-55.

### 3 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의

일반적으로 유럽통합에 대한 역사적 및 이론적 논의는 개별 주권국가 차원의 국가 행위자들을 중심에 놓고 ECSC, EEC, EURATOM과 같은 초기 공동체들에서부터 시작하여 오늘날 EU로 점진적 확대 및 심화되어온 지역통합의 단선적 경로에만 초점을 맞추어 논의해온 경우가 많다. 물론 이러한 중앙정부로 대표되는 국가 행위자 중심의 흐름이 양차 세계대전 이후 유럽통합에서 가장 중요한 의미를 지니고 있다는 점에 대해 큰 이론의 여지는 없다. 하지만 초경협력의 발전에서 보는 바와 같이 유럽통합의 역사에는 중앙정부 중심의 '위로부터 아래로의 통합'과 함께 지방정부 중심의 '아래로부터 위로의 통합'의 흐름도 함께 존재해왔다는 점에 주목해볼 필요가 있다. 접경지역에서의 초경협력은 이처럼 지방정부들이 중심이 되어 만들어 온 통합의 흐름을 보여주는 대표적인 범주로서, 지방정부 중심의 초경협력이 중앙정부 중심의 통합의 흐름을 일정 부분 보완해주는 역할을 수행해왔다는 것을 보여준다.

오늘날 Interreg로 대표되는 유럽지역의 초경협력은 태동 초기에 해당 접경지역의 사회, 경제, 문화적인 차원의 도전과제 극복이 최우선이었던 것에 비해서, 최근에는 기후변화대응이나 지속가능발전 등과 같은 전 지구적 도전과제 해결을 위한 협력의 비중이 점차 높아지고 있다. 그리고 또 다른 한편으로는 Interreg가 보다 세분화되면서 역외지역과의 협력을 위한 Interreg D라는 범주가 새롭게 등장하게 되었고, 이를 바탕으로 중남미, 아프리카는 물론 아시아에 있는 접경지역들과 유럽의 초경협력 경험을 공유하고 있다. 동아시아의 경우에는 소위 아시아 패러독스(Asia paradox)라는 표현으로 지칭하는 역내 화해와 협력의 지체 양상이 있는 바, 이의 극복을 위해서 초경협력 활성화에 주목해볼 필요가 있다. 특히 유럽의 초경협력의 경우 접경지역들 중 다수가 과거 역사적인 갈등이 지속되었던 곳이었지만, 초경협력을 통해서 접경지역은 물론 국가 간 갈등해소에도 일조하였다는 점은 동아시아 전반에 주는 함의가 크다.

또한 유럽의 초경협력은 한반도 차원의 접경협력과 관련해서도 다양한 정책적 함의를 제공할 수 있다. 그동안 한반도 차원의 접경협력과 관련하여 DMZ 국제평화지대화,<sup>169)</sup> 한강하구의 평화적 이용,<sup>170)</sup> 해양 접경지역 공동 활용방안,<sup>171)</sup> 접경지역 그린 데탕트<sup>172)</sup>

169) 정한범, "DMZ 국제평화지대 추진방향 연구," 『국가안보와 전략』 제21집 제1호, (2021), pp.161-192.

170) 이성우, "한강하구의 평화적 이용을 통한 성루 신(新) 물류체계 구상," 『KDI 북한경제리뷰』 8월호, (2019), p

등에 대한 논의가 활발하게 전개되어온 바 있다. 이와 관련하여 유럽의 초경협력은 실제로 다양한 규모 및 방식으로 전개해 온 역사적 및 제도적 경험을 가지고 있는 바, 이러한 유럽의 사례들에 대한 개별적 심층연구들은 향후 한반도의 접경협력에서 예상되는 어려움들을 예상 및 대비하며 협력의 제도적 설계를 효과적으로 수행하는데 매우 유용하게 활용할 수 있을 것이다. 특히 유럽의 초경협력의 역사적 경험에 따르면 국가 행위자들의 상대적 이익(relative gains)에 기반한 안보나 경제 차원에서의 협력보다는 절대적 이익(absolute gains)에 기반한 환경 차원에서의 협력에 보다 주목할 필요가 있다는 점도 중요한 정책적 함의라 할 수 있다.<sup>173)</sup>

베스트팔렌 조약 이후 근대 국민국가들에 의해 창안된 영토성에 기반한 국경은 그동안 국가 간 갈등과 반목의 주요 원인이 되어왔으며, 국경의 확장이나 축소는 국가 간 전쟁이나 갈등의 결과이자 또 다른 원인으로 작동해왔다. 그러나 다른 한편 이러한 갈등과 반목의 장이었던 국경의 의미를 극복하고 유럽의 접경지역들은 지리적 인접성에 기반한 상호보완적 이익에 초점을 맞추어 다양한 협력의 역사적 경험과 그 협력의 필요성에 대한 공감대를 지속적으로 축적해왔다. 이처럼 유럽의 접경지역들에서는 지방정부가 주도하는 초경협력이 국가 간 갈등을 완화하고 화해와 협력을 견인하는 역할을 의미 있게 수행해왔던 바, 이에 한반도에서도 강원도와 북강원도, 경기도와 황해북도와 같은 접경지역들이 중앙정부 차원을 넘어 지방정부 차원에서의 협력을 보다 적극적으로 모색해 볼 필요가 있다. 특히 유럽의 사례는 접경협력을 위한 단기적 정책 수립에만 머무르지 않고, EUREGIO와 같이 접경지역 협력을 위한 보다 근본적인 제도적 설계가 필요하다는 함의를 제공해준다.

p.51-64.

171) 황진희 외.『남북한 해양 접경지역 공동 활용방안』 (한국해양수산개발원, 2009)

172) 윤석준. “한반도의 지속가능한 평화를 위한 ‘그린 데탕트’ 남북경협,” 『수은북한경제』 가을호, (2022), pp.35-59.

173) 윤석준. “EU-MENA의 지속가능한 녹색협력: 지중해연합(UfM)에서 인식 공동체의 역할을 중심으로,” 『통합유럽연구』 제12집 제3호, (2021), pp.97-125.

## 제 8 절

## 기후위기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 유럽연합 연합적 기후 거버넌스의 특성 및 현황

유럽연합은 미국과 중국 다음으로 온실가스 배출이 많은 곳이지만, 기후변화 대응에 가장 적극적으로 임하고 있다. 2015년 파리협정에서 2030년까지 1990년대 수준의 40% 이하로 온실가스 배출을 낮추겠다 했던 목표치를 2021년엔 55%로 상향 조정했고, 2050년까지 탄소중립을 이루겠다고 선언했다. 해외 에너지 의존도, 에너지 믹스, 현재 탄소배출량 등의 지역적 특성이 너무나 다른 27개 유럽연합 회원국이 모두 2050년 탄소중립을 목표로하고 2021년 유럽 그린딜을 발표했는데, 이러한 연합적 정책 패키지가 만들어지기까지의 과정과 현재 유럽연합 내 회원국가간의 협력 및 교류의 형태를 살펴보며 유럽의 연합적 기후거버넌스의 특성을 분석해보고자 한다.

#### 가. 유럽 기후외교

유럽 그린딜은 유럽연합의 집단행동(collective action)에 기초해 통합적 방향을 수립하며 탄소중립을 실현하고자 목표한다. 2019/2020 로드맵에서도 이를 강조하고 있는데, 회원국 간의 협력을 통한 유럽 그린딜 외교(EU's Green Deal Diplomacy)의 강화를 우선순위로 언급하고 있다.

유럽연합 회원국 간 기후변화 대응을 위한 외교 활동은 유럽기후외교(EU climate diplomacy)라는 이름으로 2011년 'joint EEAS/Commission services paper'에서 언급되었다. 2015년 파리협정(COP21) 후에 의회에선 기후외교의 활동을 구체화시켰다. 교류를 위해 양자, 다자간(예: G7, G20, UN) 채널을 활발히 사용할 것을 권고하고, 유럽 전역에 시장 메커니즘을 적용해 온실가스 감축에 노력한다. 또한 민간 투자자들의 기후변화 대응 투자를 증진시켜 유럽 전체 규모의 기후재정을 확장하고 안정화 시키는 등 회원국 간 외교 활동을 통해 경제, 환경적 문제에 기후변화 대응을 주류화시키고자 했다.

개발을 위한 협력, 접경국가 정책 및 지역 정책 확장, 시민 보호와 인도주의적 정책, 무

역에 관한 정책과 같이 다른 국가와의 협력 또는 역량강화를 통해서도 기후변화 대응 활동을 강화시키고자 했다. 2017년에 채택된 ‘European Consensus on Development’ 내용을 통해, 특히, 개발계획에서 기후변화를 다양하게 다루고 있음을 확인할 수 있다. 국제적 규범인 지속가능개발과 유럽연합의 개발정책의 균형을 맞추기 위해, 환경적 지속가능성과 기후변화 목표, 녹색성장을 회원국가별 개발계획에 담아내도록 권고하고 있다.

유럽연합 집행위원회 내, 국제협력 및 개발총국(Directorate-General for International Cooperation and Development, DG DEVCO)는 유엔의 2030 아젠다와 개발도상국의 지속개발목표 실현을 정책으로 내세우고 재정 관리의 업무들을 수행해왔다. DG DEVCO 활동을 주로 맡는 유럽대외관계청((EU External Action Service, EEAS)라는 독립적 조직을 운영하며 유럽연합의 외교 서비스를 담당하도록 했다. EEAS는 해외 국가와의 외교 및 교류, 정치, 경제, 무역, 인권 등 다양한 영역에서 기후변화 문제를 다루며 국제적 이슈에 대응하고 있다.

## 나. 유럽의 에너지동맹(Energy Union)

2015년 유럽연합은 유럽 내 에너지 시장을 통합하기 위한 전략으로 에너지동맹(Energy Union) 패키지를 발표했다. 이는 에너지 안보 강화와 기후 저탄소 경제를 위해, 유럽 내 에너지 시장을 통합하기 위해 제시된 전략이다.

하지만 국가별 에너지 믹스 체계가 달라, 에너지공급원과 에너지 수출국에 대한 입장 차이가 존재하는 것이 현실이다. 예를 들어, 많은 동유럽 국가에선 석탄이 주된 에너지원이고, 네덜란드, 영국, 헝가리, 리투아니아, 루마니아 등은 가스를 주된 에너지원으로 삼으며, 프랑스의 주요 에너지원은 원자력이다. 이러한 차이가 최근 러시아-우크라이나 전쟁과 더불어 발생한 에너지 공급난에 대한 입장 차이를 만들어내고 있다. 하지만 유럽은 에너지 시장 통합을 통해 경쟁 시장을 도입하는 것이 에너지 사용자에게 이득이 된다는 공통된 믿음을 갖고 있다.

러시아-우크라이나 전쟁과 더불어 에너지 공급이 무기화되는 시점에 들어서면서, 최근 새로운 에너지동맹(Energy Union)이 강조되고 있다. 이전에는 경쟁 구도를 부추겼다면, 현재는 에너지동맹(Energy Union)이 시장의 경쟁 구도를 줄이고 에너지 가격 상한가를 세우며 에너지 공급 체계의 불안을 해결하는 역할을 할 것이 요구되고 있다.

## 다. 유럽-유럽 기후 협력

유럽연합 회원국 간 협력의 예시로 위에서도 언급된 유럽 전역 시장 매커니즘의 활용을 들 수 있다. 배출권거래제(cap and trade)에 바탕한 온실가스 판매 및 구매의 장, EU 배출권거래제(Emission Trading System, ETS)이다. 2005년에 만들어진 세계 최초의 국가 간 배출거래 시스템으로, 현재는 4단계(2021-2030년)가 진행중이다. 유럽 전역에 펼쳐져 있는 이 시장에는 10,000개 이상의 사업장이 참여하고 있고 시작 단계에는 10유로에 거래되던 배출권이 2018년에 90유로까지 상승하기도 했다. 에너지 생산, 제조업, 항공을 포함한 이산화탄소 다배출 섹터의 참여 및 가격 상승으로, 2021년에 EU ETS는 유럽 내 온실가스 배출량의 43%에 가까운 값을 감축했다. 그리고 'Fit for 55'를 발표하며 1990년 대비 55%의 감축을 목표하고 있다.

온실가스 배출거래 시장의 규모가 커지고, 거래 가격이 상승한 배경엔 스위스 탄소시장 통합의 영향도 컸다. 단일국가 시장을 갖고 있었던 스위스도 유럽과 배출거래 시장 연계를 고려했고 몇 년 간의 법적, 기술적 논쟁 끝에 2020년에 연계되었다. 탄소배출권 가격이 저렴한 유럽 시장과 연계함으로써, 스위스는 시장 참여를 복돋을 수 있었고, 비싼 배출권 가격을 기록하고 있던 스위스에 연계됨으로써, 유럽 내 기업들은 새로운 투자 시장을 찾게 되었다. 그리고 시장이 커버하는 섹터에 일관성을 갖추기 위해 스위스에서 이산화탄소 배출의 상당량을 차지하는 항공 섹터를 ETS마켓에 포함시키게 되었고, 2021년 항공 섹터는 2050년 탄소배출 '제로'를 목표한다고 발표했다.

재생에너지 시장 확장과 기술 활용에 있어서도 유럽 국가 간 협력이 활발하다. 노르웨이와 스웨덴은 2012년부터 전력 시장을 함께 운영해 오고 있고, 덴마크와 독일은 2016년 태양광 설치를 위해 경매를 상호 개방했다. 2017년 신재생에너지원법(Renewable Energy Sources Act)에 따라, 신재생에너지 시설 설치를 위한 경매에 유럽 내 타국가도 참여할 수 있도록 했다.

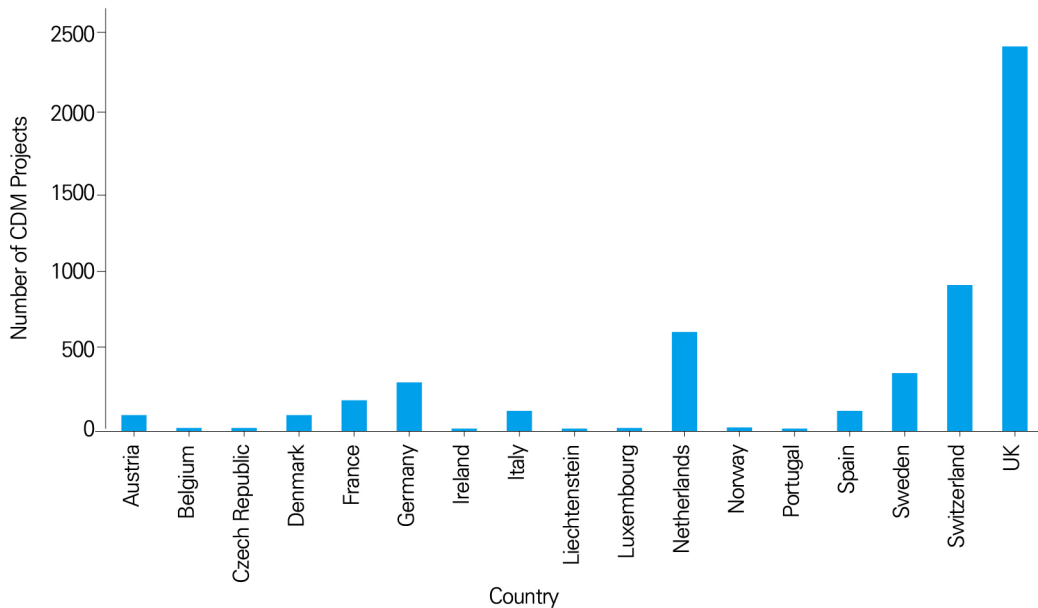
## 라. 유럽-해외 기후 협력

유럽 외 국가와의 협력의 대표적 예시로는 2000년부터 시작된 청정개발메커니즘(Clean Development Mechanism, CDM)이 있다. CDM에 따르면 선진국이 주로 속해있는 부속서1 국가가 개발도상국에 기후변화 대응 방안을 기술적, 재정적으로 지원하고 발생하는 이산화탄소 감축량을 크레딧(Certified Emission Reductions, CERs)으로

얻어 교토 프로토콜 내 감축목표 달성에 활용할 수 있도록 한다. 전 세계 첫 번째 국제 탄소 시장으로, CDM에서 발생한 CER을 EU ETS 내에서도 활용할 수 있다.

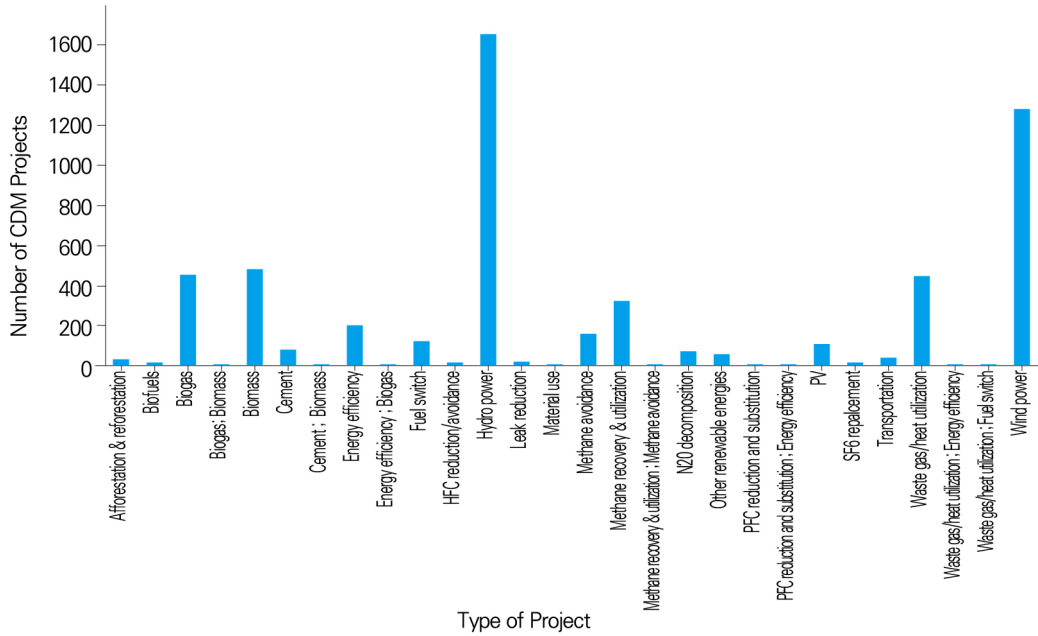
2000년부터 시작된 CDM사업 12,518개를 정량적으로 분석해 보면, [그림 3-8-1]의 17개 국가가 참여했고, 규모와 관계 없이 CDM사업 수만 고려했을 때, 영국이 가장 활발했음을 볼 수 있다. [그림 3-8-2]에서 보듯 수력 발전과 풍력 발전 사업이 주된 CDM사업 종류였고, 그에 상응하게 해당 분야의 사업에서 가장 많은 탄소배출권을 인증 받았음을 [그림 3-8-3]에서 확인할 수 있다.

CDM사업 채널이 곧 종료되면서 유럽 국가들은 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF), 기후기술센터네트워크(Climate Technology Center Network, CTCN) 등 다른 국제기구를 통해 개발도상국 기후기술이전 및 국제협력 사업을 꾸준히 진행 중이다. 해외 국가와 기후협력을 위해 채널을 다양화 하는 것 뿐만 아니라, 기후기술 개발에 대한 투자도 규모가 크다. 2021년부터 2027년까지 EU 연구기금(EU research fund)의 35%가 기후기술 개발에 투자될 예정이며, 연구와 혁신을 위한 연구 프레임워크인 Horizon Europe 역시 기후변화에 중점을 두고 있다.

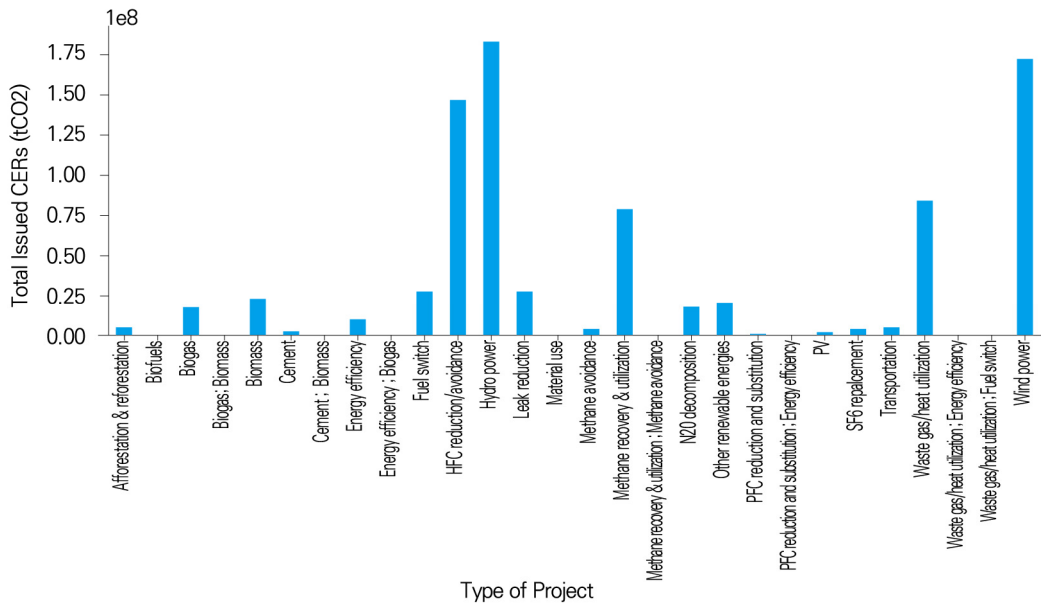


[그림 3-8-1] 유럽 국가별 시행한 CDM사업의 수

한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...



[그림 3-8-2] 유럽에서 시행한 CDM사업의 종류



[그림 3-8-3] 유럽에서 CDM사업을 통해 인증받은 탄소 배출권



## 마. 한반도 기후 협력에 대한 합의

여기서는 유럽연합의 정치 체계와 입법 형태가 아닌, 2050년 탄소중립 목표 달성을 위해 유럽연합 회원국들이 적용해온 정책 패키지와 협력 플랫폼을 살펴보고, 몇 가지 사업의 영향을 정량적으로 분석했다. 이는 한반도 기후협력을 위해 필요한 요소들을 합의한다.

먼저, 국가 간 기후 외교를 위해 양자, 다자간 채널의 활발한 활용은 필수적이다. 다자 개발은행을 통한 기후재원의 확보 뿐만 아니라, 국제사회에 남북한의 기후 및 평화협력에 대한 논의의 장을 만들고 남북한 협력 의지를 제고하게 한다.

또한 남북의 양자간 채널에서 독립성을 인정받는 기능적 감독 기능을 가진 조직이 필요하다. 유럽연합 회원국가들 간엔 국가별 특성에 따라, 기후변화대응의 정도에 대해 입장 차이를 갖고 있다. 2050년 기후중립 목표는 유럽연합 전체에 적용되고, 회원국 차원에서는 목표달성 여부가 아닌 이행방안이나 수단의 적합성만 평가된다. 이에 대응해 유럽 기후법에선 모니터링 시스템의 구축을 강조하고 있고, 유럽연합 집행위원회 내 유럽환경청(European Environment Agency, EEA)이 회원국의 온실가스 배출과 정책을 모니터링하지만, 이에 더불어 에너지동맹(Energy Union)도 모니터링과 리포팅 제도를 더욱 강화하고 있다. 남북한의 이질성을 극복할 수 있는 합의점을 찾기는 어렵다는 점에서, 각자의 특수성을 인정해 유연하게 의무 사항을 조절하되, 기후변화 대응 수단을 이행하고 그 영향을 평가, 감독하는 독립적 조직의 운영이 궁극적으로 필요하다.

다양한 분야에 기후변화를 주류화시키며, 총체적(holistic) 관점을 적용한 정책이 필요하다. 기후 또는 환경 정책으로 함몰되어 기후변화 문제를 다루는 것이 아니라, ‘개발’과 ‘경제’적 이슈에도 기후변화를 주류화시키며, 다양한 분야의 민간 사업자, 투자자들의 참여를 독려해야 한다. 한국의 경우 여전히 ‘경제’, ‘사회’, ‘환경’으로 분리되어 SDGs 정책이 이행되는 경향을 보인다.<sup>174)</sup> 이를 연계할 수 있는 총체적 시야가 한국, 그리고 넓게 한반도의 기후변화 대응책을 만드는 기초가 되어야 한다. 총체적 관점은 다양한 분야의 사람들의 참여를 장려해, 기후 재원의 규모뿐만 아니라 이용 영역까지도 확장시켜 기후변화 대응 활동을 더욱 지속가능하게 해줄 것이다.

174) 조해인, “한국의 미래 SDGs 이행 방향에 대한 논의: 분절에서 통합으로,” Futures Brief 2호, (국회미래연구원, 2021).

## 2 한반도 기후협력의 가능성과 방향

유럽 기후법은 2021년 기후변화에 대한 유럽과학자문위원회(European Scientific Advisory Board on Climate Change)를 만들며 유럽연합 회원국들에게 독립적으로 과학적, 기술적 자문을 제공할 수 있도록 했다. 한반도 내 기후 거버넌스의 설립에도 이러한 독립적 과학적 자문주체가 요구된다. 여기서는 남북의 기후변화 대응 현황을 살펴보고, 증거에 기반하여 기술적 측면에서 남북이 협력할 수 있는 분야를 제시한다.

### 가. 북한의 기후변화 대응

북한은 1994년 12월 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 가입, 2005년 4월 교토의정서 비준에 이어 2016년 8월 파리 기후변화협정에도 가입하고, 자발적 국가감축목표(INDC)를 제시하는 등 기후변화에 관련된 국제협력 활동에 적극적으로 참여해 왔다. 북한의 활발한 기후변화 활동과 의지는 기후변화에 대한 취약성을 보여주는 지표이기도 한데, 특히 산림, 식량, 수자원, 에너지, 해수면 상승 등 기후변화로 인한 리스크가 크게 작용된다.

산림문제 해결을 위한 노력이 활발했는데, 2015년 당사국 총회에서 ‘산림파괴와의 전쟁’을 선포하고 거대한 프로젝트를 추진 중이라고 밝히기도 했다. 산림복구와 관리를 위해 1992년 제정된 「산림법」을 2012년까지 9번 개정하기도 했고, 2013년에는 국가산림 전략으로 「산림건설총계획(2013-2042)」을 수립했다.

### 나. 남북한 기후변화 대응 공동 활동

유엔 대북제재 하에서, 제재레짐을 피해 진행가능한 남북교류 사업으로 산림협력이 우선적으로 꼽히며 산림병해충 방제, 종자 및 묘목 지원 등 인도적 차원 지원이 진행되었다. 2000년대 초반부터 남한 민간단체와 지방자치단체에서 북한 산림복구를 위해 양묘장을 조성하고 농자재를 지원했으며, 2004년에는 지원규모가 1천억원에 달하기도 했다.

하지만 자원 마련의 한계가 지속적 공동사업의 장애물이 되었다. 사업은 행사성 사업이 되고 일회적이었으며 현장조사나 모니터링이 이뤄지지 못했다. 남북의 ‘협력’ 과정에서 ‘주도성’ 확보 문제가 ‘협력성 강화’에 어려움을 초래했다.

## 다. 남북 기후협력 가능성과 방향

국제기구 및 다자협력을 통한 북한과의 기후변화 협력을 가장 현실적이고 실현가능한 방안으로 추진할 필요가 있다. 특히, 북한이 이미 CDM사업을 시행했고, 2013년 백만 달러의 수익을 창출한 경험에 바탕해 기후기술이전과 이를 통한 협력사업에 대한 신뢰가 높을 것으로 보여진다. CDM사업을 더 이상 지원할 수는 없지만, 파리협정 6조에 의거해 여전히 선진국의 기술 전파와 탄소배출권 시장은 운영될 것이므로, 남북 기후협력에도 이 6조의 적극적 활용이 요구된다.

### 1) 남북의 CDM사업 현황

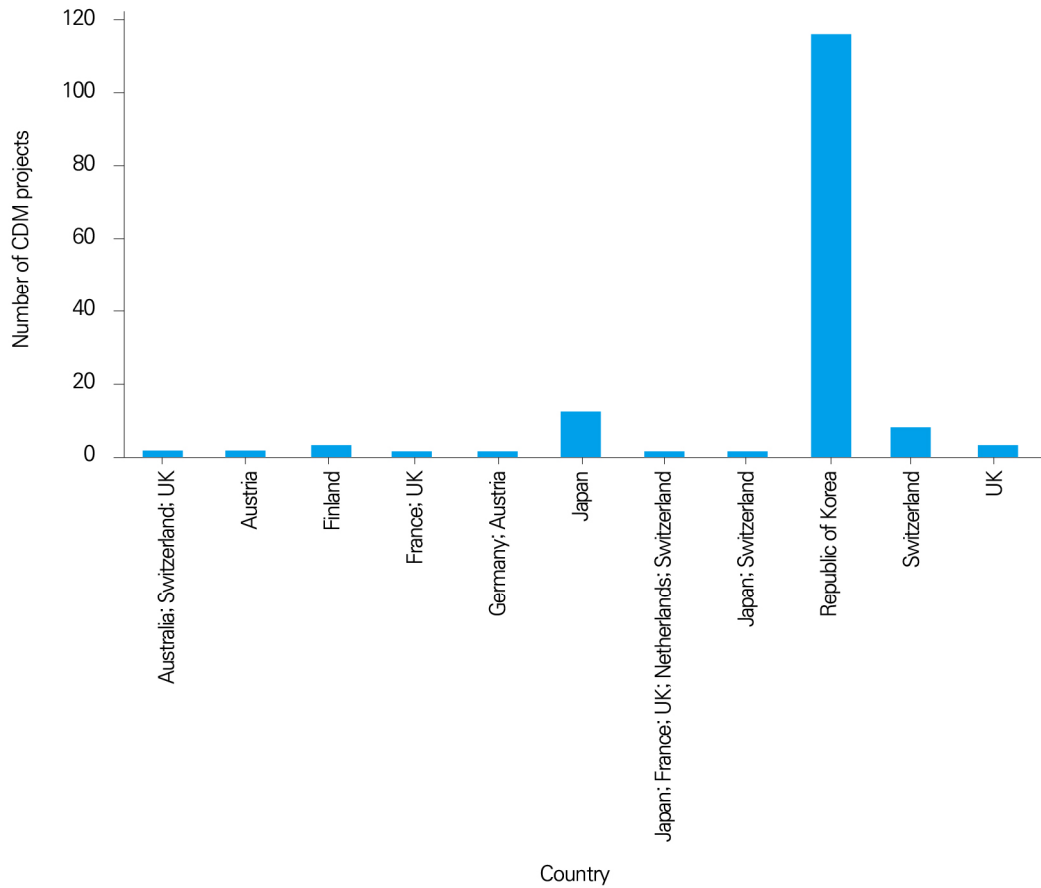
그렇다면 과연 어떠한 기후기술 분야에서 남과 북이 협력할 수 있을까. 이를 위해 한국의 CDM사업 현황을 살펴보자. [그림 3-8-4]와 참고자료 표에서 보듯, 국내 CDM사업의 대부분은 자국기술로 이행되었다. 특히 전력/에너지 생산과 신재생에너지 활용에서 국내 CDM사업이 활발하게 진행되었다.

북한의 경우, 체코에서 북한의 수력발전 CDM사업을 2010년부터 이행해왔고, 이를 통해 2030년에 2,760,820tCO<sub>2</sub>에 이르는 탄소배출 감축량을 만들 것으로 측정된다.

### 2) 남북 기후협력의 영역

북한의 산림 황폐화 문제는 1990년대 에너지 위기 이후 에너지원으로 목재를 지나치게 사용하고, 1990년대 대기근 이후 산림지역을 농작지로 경작하면서 시작되었다. 에너지와 농업 문제의 해결이 산림문제의 근본적 해결 방안이 될 수 있다.

CDM사업의 현황 참고자료에서 알 수 있듯, 한국은 에너지 분야로 기술력과 노하우를 오랜기간 쌓아왔기에, 남북 기후협력에서 에너지 분야를 타겟해볼 필요가 있다. 체코가 수력발전 사업을 활발히 이행했지만, 최근 들어 북한에서는 태양광 활용에 대한 수요가 크게 발생하고 있다. 한국이 CDM을 통해 에너지 사업을 이행해온 경험에 바탕해 기술, 지식 및 노하우를 전달해주는 것이 필요하다.



[그림 3-8-4] 한국의 CDM사업을 이행한 국가

### 3) 남북 기후변화 협력의 기본 원칙

한반도 기후변화 협력에도 국제사회에 적용되고 있는 파리협정의 기본 원칙이 적용되어야 한다. 즉 개별 국가의 역량을 고려한 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’(Common But Differentiated Responsibility)이 강조되어야 할 것이다. 그리고 협정에 담겨있는, ‘지속가능한 발전을 위한 상생과 협력’의 정신을 남과 북에도 적용해야 한다.

북한의 지속가능한 기후변화 대응 능력 배양을 위해, 북한이 주도성을 확보하고 역량을 갖출 수 있도록 현지 전문가가 직접 프로젝트 계획, 이행, 검토, 평가 할 수 있도록 장려해

야 할 것이다.

또한 지속가능개발목표(SDGs)와 연계해 기후변화 대응 노력이 국제적 이슈 개선에도 영향을 준다는 점을 강조할 필요가 있다. 빈곤(SDG1), 식량(SDG2), 물(SDG6), 에너지(SDG7) 등의 문제와 연계해 산림문제 해결을 위한 남북 협력의 영향이 한정적이지 않음을 부각시킬 필요가 있다. 비전통안보 이슈를 적극 활용해, 국제적/정치적 상황에 관련 없이 지속적으로 협력을 이룰 수 있는 기반을 조성하고 상호이해의 폭을 넓히는 과정을 만들어나가야 할 것이다.

#참고자료: 국내 CDM사업의 이행 국가와 기술 종류에 따른 CDM사업의 수

부속서 1 국가	CDM 기술 종류	프로젝트 수
Australia; Switzerland; UK	N2O decomposition	1
Austria	N2O decomposition	1
Finland	Energy efficiency	3
France; UK	Methane recovery & utilization	1
Germany; Austria	N2O decomposition	1
Japan	Biomass	1
	Fuel switch	4
	N2O decomposition	1
	Other renewable energies	1
	PV	1
	Waste gas/heat utilization	2
	Wind power	2
Japan; France; UK; Netherlands; Switzerland	N2O decomposition	1
Japan; Switzerland	HFC reduction/avoidance	1
Republic of Korea	Afforestation & reforestation	1
	Biogas	1
	Biomass	4
	Energy efficiency	3
	Fuel switch	5
	Hydro power	16
	Methane avoidance	1
	Methane recovery & utilization	17
	N2O decomposition	3
	Other renewable energies	6
	PV	34
	SF6 replacement	5
	Transportation	2
	Waste gas/heat utilization	2
	Wind power	16
Switzerland	Energy efficiency	1
	Hydro power	4
	Other renewable energies	1
	Transportation	2
UK	SF6 replacement	2
	Wind power	1

## 제9절

## 보건의료/팬데믹

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론: Kyriakides at Harvard

2021년 3월 25일, 필자는 하버드대학 유럽학연구소(The Minda de Gunzburg Center for European Studies, CES)가 개최한 한 온라인 행사에 참석 중이었다. CES 유럽정치 세미나의 일환으로 진행된 이 행사는 유럽연합 집행위원회의 보건·식품안전장관(Commissioner for Health and Food Safety)인 스텔라 키리아키데스(Stella Kyriakides)와의 대담으로 꾸며졌다.<sup>175)</sup>

회고적 관점에서 보면, 대담의 시점이 무엇보다 흥미롭다. 세 가지를 지적해두자.

1) 유럽 각국이 급속도로 확산되는 코로나19에 대응해 동시다발적으로 락다운(lockdown)을 시행한 것이 정확히 1년 전이었다. 유례없는 강력한 수준의 봉쇄조치는 유럽인들에게 사회경제적으로 깊은 상흔을 남겼으며, 그 영향은 지역과 계층에 따라 불균 등했다. 국가의 대응에 대한 시민의 지지와 정책적 수용도는 해당 사회의 신뢰 수준뿐 아니라 보유 자산에 따라서도 달라졌다.<sup>176)</sup>

2) 출구가 보이지 않던 팬데믹 대응의 활로를 열어준 것은 2020년 말 발표된 코로나19 백신 개발의 성공이었다. 2021년 1월 유럽의약품청(European Medicines Agency, EMA)은 옥스퍼드-아스트라제네카(Oxford/AstraZeneca, AZ) 백신에 대해 조건부 시판허가를 내렸다. 이에 따라 2월부터 유럽에서 광범위한 백신네이션(vaccination)이 진행됐다. 하지만 3월 들어 AZ 백신 접종 이후 혈전 반응이 발생한 드문 사례들이 확인되면

175) The Center for European Studies at Harvard University, "A Conversation with Commissioner Stella Kyriakides," European Politics Seminar Series, March 25, 2021. <https://ces.fas.harvard.edu/events/2021/03/commissioner-kyriakides-cesharvard>(검색일: 2022.03.25).

176) F. Jørgensen, A. Bor, M. F. Lindholt, and M. B. Petersen, "Public support for government responses against COVID-19: assessing levels and predictors in eight Western democracies during 2020," *West European Politics* 44 (5-6), (2021); B. Ansell, A. Cansunar, and M. A. Elkjaer, "Social distancing, politics and wealth," *West European Politics* 44 (5-6), (2021).

서, 대다수 국가에서 접종이 중단되었다. 유럽 안팎으로 접종 중단의 과학적 근거와 그 윤리적 함의를 놓고 격렬한 논쟁이 진행됐다.<sup>177)</sup> 이 역시 대담 시점과 정확히 일치한다. 키리아키데스의 상당수 발언이 유럽연합 차원의 백신네이션 전략을 설명하는 데 자연스럽게 할애된 이유다.

3) 그런데 이와 동시에, EU의 야심찬 보건의료 플랜 ‘유럽보건연합’(European Health Union)이 대담의 다른 한 축을 이뤘다. 이는 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) 유럽연합 집행위원장이 유럽연합 의회에서 자신의 첫 연두교서를 통해 제출한 코로나19 위기 대응안이다. 2021년 3월은 연두교서 발표 이후 6개월이 경유한 때다. 대담 이후 다시 6개월이 지나 2021년 9월의 연두교서에서 폰 데어 라이엔 집행위원장은 그 플랜에 관한 구체적인 시행안- 그 요체는 보건비상대비 및 대응기구(European Health Emergency Preparedness and Response Authority, HERA)와 EU4Health 다 -을 제시한다. 말하자면, 키리아키데스의 대담은 시점상 두 차례 연두교서의 정확히 중간에 위치한다.

이 절에서는 이 대담을 중심으로 시계열적으로 놓인 유럽 대륙의 락다운, 백신네이션, 보건의료 플랜 수립 과정을 차례로 검토한다. 이를 통해 코로나19 팬데믹이라는 전대미문의 위기가 기존의 제한적인 EU의 공중보건 거버넌스를 어떻게 재편하고 확장하는 계기로 작동했는지 살펴본다. 끝으로, 이같은 유럽의 팬데믹 대응 경험을 염두에 두고 한반도라는 동아시아적 맥락에서 새로운 보건안보 거버넌스가 구축될 수 있는 가능성을 타진해보고자 한다. 이 두 과제를 다루기 전에, 먼저 팬데믹 이전 EU 공중보건체계의 진화를 역사적 시각에서 간략히 검토해보자.

## 2 EU 공중보건체계의 역사적 발전: 코로나19 팬데믹 이전

EU 공중보건체계의 진화를 파악하는 첫걸음은 유럽연합 자체가 무역협정의 틀(trade

177) U. Irfan, “What the heck is going on with the AstraZeneca vaccine in Europe?,” *Vox* (Updated March 19, 2021); Fisher(2021); J. Savulescu, D. Wilkinson, P. Pugh and M. Danchin, “There’s no Need to Pause Vaccine Rollouts When There’s a Safety Scare. Give the Public the Facts and Let Them Decide,” *Practical Ethics*, March 25, 2021, <http://blog.practicaethics.ox.ac.uk/2021/03/cross-post-theres-no-need-to-pause-vaccine-rollouts-when-theres-a-safety-scare-give-the-public-the-facts-and-let-them-decide/>(검색일: 2021.05.09).



arrangements)에서 출발한 정치적 기획이라는 사실을 환기하는 데 있다. 이런 사고하에서 공중보건 이슈는 회원국들이 관련 거래- 예컨대, 알코올 성분이 포함된 음료의 판매 -에 법률적 제약을 가할 수 있는 근거로 주로 이해되었다. 말하자면, 공중보건은 “자유무역협정의 예외사항”에 다름 아니었다.<sup>178)</sup> 그간의 여러 법률적·제도적 발전에도 불구하고, 이는 여전히 EU의 공중보건체계의 기본적인 관점이라 할 수 있다. 여기서는 유럽 보건정책 연구자 Scott Greer<sup>179)</sup>의 분석을 따라 공중보건 거버넌스의 형성을 네 국면으로 구분해 검토한다.

1992년 이전까지 EU 내에 명시적이고 일관된 형태의 정책으로서 ‘공중보건 영역’(public health domain)이 존재했다고 보기는 어렵다. 대신 환경정책과 노동 및 작업장 안전 정책에서 보건과 관련한 이슈들이 다뤄졌다. 1992년 유럽연합기능조약(TFEU)의 개정에 따라 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)이 체결되었다. 공중보건은 129조의 소관으로, 세 항으로 구성되었다. 이는 EU와 회원국, 회원국 간, 그리고 EU와 제3자 간 상호협력을 통해 유럽연합 시민의 건강을 보호한다는 내용을 담고 있다. 마스트리히트 조약은 EU가 공중보건 분야에 관여할 수 있는 법적 권한을 부여했다는 점에서 의미가 있지만, 동시에 무역협정에 근거한 “제한적”(restrictive) 언어가 활용되었다. 불법 약물에 관한 관리·감독이 129조에 포함된 것은 그런 논리의 작동을 잘 드러내는 사례다.<sup>180)</sup>

EU의 공중보건 거버넌스가 진화하는 두 번째 계기는 1997년의 암스테르담 조약(Treaty of Amsterdam)이다. 이로써 마스트리히트 조약의 129조가 새로운 조약의 152조로 개정되었다. 1990년대에 발생한 감염병 위기가 변화의 촉매로 작용했다. 세칭 ‘광우병’이라 불리는 소해면상뇌증(bovine spongiform encephalopathy, BSE)은 1980년대 중반부터 영국에서 관찰되었는데, BSE에 걸린 소의 부산물을 인간이 섭취할 경우

178) S. L. Greer and H. Jarman, “What Is EU Public Health and Why? Explaining the Scope and Organization of Public Health in the European Union,” *Journal of Health Politics, Policy, and Law* 46 (1), (2021), p.26; S. L. Greer, E. Brooks, and A. de Ruijter, “How COVID-19 just transformed entire EU health policy,” *EUobserver*, July 20, 2020.

179) 미시건대학(University of Michigan) 보건대학원의 정치학자로, 미국의 대표적인 유럽 보건의료 정책통으로 평가된다. 주요 연구분야는 유럽의 보건의료정책과 비교연방주의(comparative federalism)다. (e.g. S. L. Greer, “Health, federalism and the European Union: lessons from comparative federalism about the European Union,” *Health Economics, Policy and Law* 16 (1), (2021).

180) Greer(2021), pp.28-30.

발생하는 변종 크로이츠펠트-야콥병(neurodegenerative variant Creutzfeldt-Jakob disease, vCJD)이 1996년에 확인되었다. 감염병 위기는 농업 부문에 공중보건 이슈를 포함시켜 대응해 온 EU의 기존방식이 성공적이지 않다는 방증이었다. 그 결과, EU 수준에서 식품안전을 전담하는 새로운 기관(European Food Safety Authority, EFSA)이 신설되는 한편, 혈액 및 동식물 정책에 관한 EU의 권한이 확대되었다. 그러나 암스테르담 조약 152조의 거의 대다수 자구는 여전히 “비강제적”(noncoercive) 성격을 담고 있어 EU의 실질적인 권한 행사는 제한적이었다.<sup>181)</sup>

권한의 한계에도 불구하고 공중보건 부문의 제도적 기반은 지속적으로 확대되었다. Romano Prodi 집행부(1999-2004)는 1999년에 공중보건 주무부처인 보건·소비자 총국(Directorate-General for Health and Consumers, DG-SANCO)을 새롭게 구성했다. (이는 2014년 이후 보건·식품안전 총국(Directorate-General for Health and Food Safety, DG-SANTE)으로 개칭된다.) 또한 2003년의 SARS 유행은 유럽에 직접적 피해를 야기하지는 않았으나 다시금 감염병 위협이 주목받는 계기가 되었다. 2005년에 유럽질병통제예방센터(European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC)이 설립되었다. 이는 이전의 두 가지 관련 조직에 기초한 것으로, 하나는 1993년에 각 회원국의 공중보건기관 네트워크로 만들어진 Charter Group, 다른 하나는 1998년에 구축된 The Network for the Epidemiological Surveillance and Control of Communicable Disease in the Community다.<sup>182)</sup>

EU 수준의 공중보건 거버넌스에 관한 세 번째 계기는 2007년의 리스본 조약(Treaty of Lisbon)이다. 이로써 암스테르담 조약의 152조는 새로운 조약의 168조로 개정되었다. 그러나 보건의료 조직 및 재정 정책에서 EU에 대한 회원국들의 우위를 명시한 내용 정도를 제외하면, 공중보건의 범위에 관한 규정은 거의 변화하지 않았다. 환자 이동이나 의약품 규제를 비롯한 몇 가지 법률들이 168조에 준거하고 있었으나 조항 자체는 법적 강제력을 행사할 권한을 갖지 못했다. 게다가 2008년 세계 금융위기와 시기적으로 겹치면서, 당시는 공중보건 이슈가 활발히 논의되기 어려운 상황이었다.<sup>183)</sup>

---

181) Greer(2021), pp.30-33.

182) Greer(2021), pp.33-34; T. Deruelle, “Chapter 6: Covid-19 as a catalyst for a European Health Union: recent developments in health threats management,” in Bart Vanhercke and Slavina Spasova, eds., *Social policy in the European Union: state of play 2021* (Brussels: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 2021), p.130.

리스본 조약의 체결 이후 코로나19 팬데믹이 발생하기 전까지에 해당하는 마지막 국면은 재난대응체계의 수립과 관련된다. 유럽연합기능조약의 222조에 근거한 민간보호메커니즘(Civil Protection Mechanism, CPM)이 대표적이다. 2001년 만들어진 CPM은 기본적으로 회원국들의 관련 자원을 한데 모아(pooling) 조정하는 “매칭 서비스”(a matching-making service)에 해당한다. 이 역할은 주요 위기의 모니터링과 각 나라 보건당국과 직접 소통을 담당하는 EU 비상대응조정센터(Emergency Response Coordination Centre, ERCC)를 통해 수행된다. 그러나 CPM은 회원국의 공여 의지와 능력에 의존할 뿐 아니라 별도의 구매 역량도 갖추고 있지 않았다. 그 결과, 긴급물품을 구매해 지원하는 rescEU(REspiratory Syncytial virus Consortium in Europe)가 2019년에 CPM의 추가적인 구성요소로 신설되었다.<sup>184)</sup> 또한 2009년의 H1N1 인플루엔자 발생과 그 여파는 각국의 보건부 대표로 구성된 보건안보위원회(Health Security Committee, HSC)의 공식화로 이어졌다. 이는 ECDC가 유럽의약품청(1995년 설립)과 공조해 백신네이션 전략을 수립하는 계기로도 작용했다.<sup>185)</sup> 2014년에는 공중보건 위기 시 필요 물품을 EU 차원에서 공동 조달하는 것을 골자로 한 공동조달협정(Joint Procurement Agreement, JPA)가 체결되었다.

그러나 2020년 이전까지 두 차례 집행부- The Barroso Commission (2004-2014), 그리고 특히 The Juncker Commission(2014-2019) -를 경유하면서 EU 수준의 보건당국(DG-SANTE)의 역할과 권한은 지속적으로 축소되었다. 기존 관련 프로그램들을 통합해 보다 일관된 보건 계획을 수립하려는 목적으로 개발된 보건계획(Health Strategy 2008-2013)의 재승인이 불발된 것은 그에 대한 상징적 사례다. 팬데믹 직전인 2019년이 되면 이런 추세는 새롭게 구성될 집행부에 보건 주무부처가 존재해야 하느냐에 관한 의문이 생기는 데까지 이르게 되었다.<sup>186)</sup> 요컨대, EU의 공중보건 거버넌스의 제도적 진화는 분명한 가시적 성과에도 불구하고 궁극적으로 해당 제도배열의 파편화와 주변화를 초래했다.<sup>187)</sup> 2020년의 코로나19 팬데믹은 이런 흐름을 완전히 전도시켰다.

183) Greer and Jarman(2021), pp.33-35.

184) E. A. Brooks, A. de Ruijter, and S. L. Greer, “Chapter 2: Covid-19 and European Union health policy: from crisis to collective action,” in Bart Vanhercke, Slavina Spasova and Boris Fronteddu, ed s., *Social policy in the European Union: state of play 2020*(Brussels: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 2021), p.36, 40.

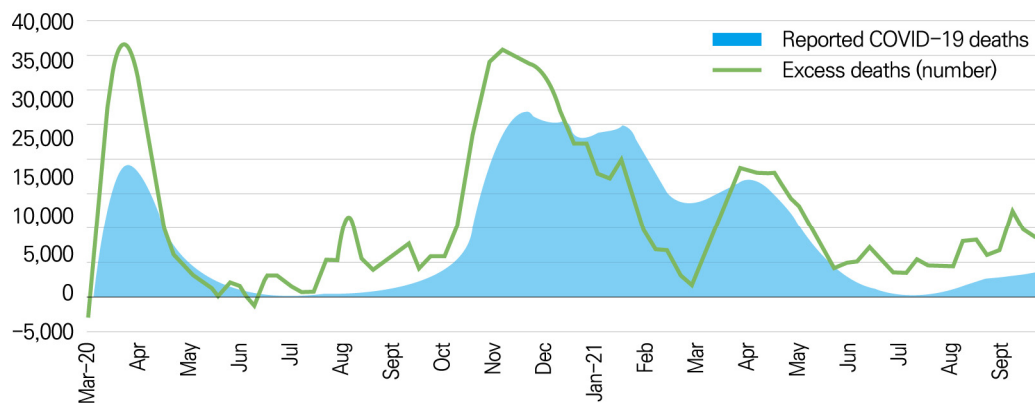
185) Deruelle(2022), p.129, 131.

186) Greer and Jarman(2021), pp.37-39.

### 3 코로나19 팬데믹의 충격과 제도적 대응

2022년 2월 발간된 보고서 “State of Health in the EU”는 2010-2019년의 기대수명 대비 2019-2020년 유럽인의 기대수명이 0.7세 하락- 81.3세에서 80.6세로 -했다고 밝히고 있다. 이런 경향은 노르웨이와 핀란드 같은 북유럽 일부 국가를 제외하면 모든 지역에 해당하는 보편적 현상이다. 예컨대, 스페인, 이탈리아, 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴은 2차세계대전 이래 이런 폭의 감소를 겪은 바가 없다. 서구 선진국에서 기대수명이 감소하는 일은 대단히 이례적인 만큼, 코로나19가 얼마나 유럽 대륙에 파괴적 영향을 미쳤는지 보여주는 단적인 지표라 할 수 있다.<sup>188)</sup>

아래 [그림 3-9-1]이 보여주듯이, 이 보고서는 2020년 초부터 2021년 여름까지 유럽 연합/유럽경제지역(European Economic Area, EEA)의 사망자와 초과사망 규모 또한 제시하고 있다. 팬데믹 초기에 해당하는 2020년 상반기의 피해는 같은 해 겨울 유행과 더불어 가장 치명적이었으며, 이는 2021년 이후 델타 유행 및 오미크론 유행을 모두 고려해도 변하지 않는다. 게다가 유행이 정점에 이른 시기의 사망자 수와 초과사망의 추정치 간 차이는 공식적인 사망자 수가 크게 과소집계되었을 것이라는 사실에 근거를 더한다.



Note : Data excludes IE(date not available), Includes IS, No. Baseline to Calculate excess mortality : (2016-2019).  
Source : ECDC, Eurostat Database

[그림 3-9-1] EU/EEA의 사망자 및 초과사망 추이 (단위: 명)

출처: Directorate-General for Health and Food Safety(2022), p.14.

187) N. Mauer, D. Panteli, D. Kahr-Gottlieb, and I. De La Mata, “Towards A European Health Union: New Instruments for Stronger and More Resilient Health Systems,” *Eurohealth* 28 (1), (2022), 6 1; Brooks, de Ruijter, and Greer(2021), p.48.

188) Directorate-General for Health and Food Safety(2022), pp.12-13.

유럽 대륙의 초기 팬데믹 대응의 실패는 EU 수준의 공중보건 거버넌스가 부재한 결과로 해석할 수 있다. 각국의 대응은 서로 조정되지 않았으며, 이는 연쇄적인 국경 통제와 의료 물품에 대한 수출 금지, 그에 따른 공급 부족으로 이어졌다.<sup>189)</sup>

초기 대응에서 EU의 역할은 기존의 제도배열에 따라 전문지식과 정보의 허브(hub)로서 회원국을 지원하는 데 머물렀다. 2020년 3월 9일 이탈리아를 시작으로, 12일 슬로바키아, 체코, 13일 덴마크, 폴란드, 라트비아, 리투아니아, 키프로스, 16일 독일, 스페인, 프랑스가 전국적 락다운(lockdown)에 들어갔다. 그러나 2020년 5월 이후부터는 ECDC가 사실상 위기관리를 조정하는 역할을 수행하기 시작했다. 4월 15일에 발표된 ECDC의 가이드라인이 봉쇄기조 해제에 관한 로드맵의 기초가 되었다. 이를 토대로 5월 초 이탈리아를 시작으로 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 독일, 오스트리아, 체코, 그리스, 불가리아, 에스토니아, 핀란드, 아일랜드, 루마니아가 5월 11일을 기점으로 완화 조치를 취했다. ECDC는 코로나19의 역학적 특성을 감안할 때 국경 통제는 거의 효과가 없다는 점을 일관되게 강조했고, 2020년 하반기부터 회원국들은 ECDC의 권고에 따라 이동을 제한하는 조치를 최소화했다.<sup>190)</sup>

EU 수준의 조정(coordinated approach)을 확인할 수 있는 또 다른 사례는 2020-2021년의 백신 확보 시도다. 이미 3월 16일 폰 데어 라이엔 위원장은 유럽투자은행(European Investment Bank)의 부총재 Ambroise Fayolle을 대동해 독일의 대표적인 제약사인 CureVac과 화상회의를 가졌다.<sup>191)</sup> 그러나 백신 개발에서 CureVac이 다른 기업에 크게 뒤쳐져 있다는 사실이 분명해지면서, EU의 조정 역량은 다시금 시험대에 올랐다. 프랑스의 유력 제약사인 Sanofi의 백신 개발 실패 역시 문제를 가중시켰다.<sup>192)</sup>

2020년 5월 7일, 상당수 회원국들은 HSC를 통해 백신네이션 계획을 수립하는 방안을 지지를 표시했다. 회원국 간 구매력의 차이가 존재한다는 점을 감안하면 연대주의에 입각한 EU 수준의 조정을 필요로 했기 때문이다. 그러나 6월 13일 독일, 프랑스, 네덜란드, 이탈리아 4개국(the quartet)으로 구성된 “Inclusive Vaccine Alliance”가 AZ 백신의 3-4억 도스 계약을 발표했다. 이들은 당시 존슨앤존슨(J&J)과의 계약도 추진하고 있었

189) Mauer, Panteli, Kahr-Gottlieb, and De La Mata(2022), p.57; Mauer, Panteli, Fahy, and De La Mata 2022, p.48; Greer and Jarman(2021), p.39; Brooks, de Ruijter, and Greer(2021), p.39.

190) Deruelle(2022), pp.132-133.

191) J. Deutsch and S. Wheaton, “How Europe fell behind on vaccines,” *Politico*, January 27, 2021.

192) W. Streeck, “Vaccine Debacle,” *Sidecar*, February 16, 2021.

다. 회원국 간 백신 확보 경쟁을 막으려면 EC가 개입할 필요가 있었다. 6월 17일 키리아 키데스 장관이 새로운 백신네이션 계획을 발표했다. 그녀는 EC 관료인 Sandra Gallina를 DG-SANTE의 보건국장으로 임명해 제약사와의 계약 업무를 맡겼다. 27개 회원국이 새로운 계획안에 서명하면서, EC는 Gallina를 통해 4개국이 AZ와 체결한 계약과 존슨앤 존슨과의 협상을 공식적으로 인수했다. 2020년 8월에서 2021년 1월에 걸쳐 대표단은 6개 회사와의 선구매계약(Advance Purchase Agreements, APAs)을 통해 총 23억 도스를 확보했다.<sup>193)</sup>

EC가 유럽 차원의 연대적 대응을 강조하는 기조(“Team Europe”) 하에 공동구매 전략을 추진한 것은 자국의 이익을 우선시한 미국과 영국의 태도와는 분명 다른 것이었다. 그러나 팬데믹 이전 EC의 공중보건 거버넌스가 파편화·주변화 상태에 있었다는 사실을 환기하자. 무엇보다 DG-SANTE는 (가용인력 자체도 적었지만) 이런 대규모 협상을 진행해 본 경험이 없었다. Gallina를 필두로 한 대표단은 신속한 계약 체결보다는 폭넓은 백신 후보군을 염두에 두고 최대한 낮은 가격으로 협상을 이끌고자 했다. 또한 유럽이 백신 접종에 대한 회의론이 가장 강력한 지역이라는 점을 감안해 이들은 제약사가 백신 접종에 따른 부작용이나 여타 문제가 발생할 시 법적 책임(liability)을 져야 한다는 점을 강조했다. 사안마다 모든 회원국들의 동의를 얻어야 하는 과정은 계약과정을 지체시켰다. 이는 미국과 영국보다 EU가 백신 확보에서 뒤처지는 결과로 이어졌다.<sup>194)</sup> EU의 백신네이션 과정이 관료의 미숙함과 “안전지상주의”(safety-ism)에 매몰됐다는 비판이 뒤따랐다.<sup>195)</sup> 그러나 폴 크루그먼이 적확히 지적했듯이, 이 “매우 유럽적인 재난”(a very European disaster)은 몇몇 지도자의 실책이나 역량 부족에 연유하는 것이 아니라, 유럽이라는 프로젝트 자체에 내장된 것이다.<sup>196)</sup> 요컨대, 유럽의 연대주의적 시도는 효율성을 잠식하는 역설을 낳았다.

그렇다면 EU 차원에서 팬데믹을 포함한 공중보건 위기의 준비도(preparedness)를 제고하는 제도 개혁은 필수적이라 할 수 있다. 앞서 지적한 것처럼, 폰 데어 라이엔 집행위원장의 2020년 연두교서에서 발표된 ‘유럽보건연합’(European Health Union)은 그런

193) Deutsch and Wheaton(2021); Deruelle(2022), p.135.

194) Deutsch and Wheaton(2021); Streeck(2021).

195) The Editorial Board, “Europe’s Gang that Couldn’t Shot Straight,” *Wall Street Journal*, March 19, 2021.

196) P. Krugman, “Vaccines: A Very European Disaster,” *New York Times*, March 18, 2021.

개혁안의 요체다. 연두교서는 그에 관한 세 가지 과제를 제시하고 있다: EMA와 ECDC의 강화, 유럽형 생물약품첨단연구개발국(Biomedical Advanced Research and Development Authority, BARDA)<sup>197)</sup>의 신설, 그리고 국가별 보건의료체계의 역량 강화.<sup>198)</sup> 이는 같은 해 11월 발표된 최초의 사업계획인 Communication on “Building a European Health Union”에서도 다시금 강조되었다. 또한 유럽형 BARDA가 Health Emergency preparedness and Response Authority(HERA)라는 명칭을 통해 명시적으로 제안되었다.<sup>199)</sup> 2021년 2월 17일에는 HERA의 인큐베이터 기능을 수행하는 European bio-defense preparedness plan against COVID-19 variants가 설치되었다. 이는 EU 내 연구자, 바이오기업, 보건당국 관계자들이 모여 향후 HERA의 역할을 시험하는 자리였다.<sup>200)</sup>

같은 해 9월 15일 연두교서에서 폰 데어 라이엔 집행위원장은 글로벌 백신네이션(global vaccination)과 유럽 내 접종을 공히 독려하는 한편, 유럽보건연합의 두 기둥이 HERA의 신설과 EU health programme의 확대라고 밝혔다.<sup>201)</sup> HERA의 근본적 취지

197) BARDA는 이번 팬데믹에서 코로나19 백신 개발 프로젝트인 Operation Warp Speed에 성공하면서 더욱 주목받았다. 이후 미국에서는 국립보건원(NIH) 내에 보건의료 신기술의 연구개발을 목표로 하는 새로운 기관 Advanced Research Projects Agency for Health (ARPA-H)의 설치가 제안되었다. Advanced Research Projects Agency for Health (ARPA-H) <https://www.nih.gov/arpa-h>(검색일: 2022.06.27.); B. N. Sampat and R. Cook-Deegan, “An ARPA for Health Research?” *Milbank Quarterly Opinion*, August 30, 2021. <https://doi.org/10.1599/mqop.2021.0830>(검색일: 2022.12.20). 한국에서도 바이오헬스 분야 육성 전략의 일환으로 ‘한국형 ARPA-H’를 설치하는 방안이 현 정부에서 검토되고 있다. 김명지, “尹정부, 1兆 펀드 구성해 바이오헬스 연구 전담 조직 구축,” 『조선일보』 2022.05.13., <https://biz.chosun.com/it-science/bio-science/2022/05/13/UQM2FJDPCZHH7CEKY43JVXX5CA/>(검색일: 2022.07.01).

198) The European Commission, State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary, Sep, 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655)(검색일: 2022.09.02); The European Commission, European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4672](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4672)(검색일: 2022.06.27).

199) Mauer, Panteli, Kahr-Gottlieb, and De La Mata(2022), p.58; The European Commission, European Health Union, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en)(검색일: 2022.06.27).

200) Deruelle(2022), p.137.

201) The European Commission, 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, Sep 15, 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701)(검색일: 2022.09.02); The European Commission, “Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA): Getting ready for future health emergencies,” Press Release, Sep 16, 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4672](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4672)(검색일: 2022.09.02).

는 EU 수준에서 공중보건 위기에 대응할 수 있는 조정 기제를 만드는 데 있다.<sup>202)</sup> 2020년 여름 이래 ECDC가 각국의 대응에 관한 일관된 권고를 통해 실질적인 위기관리 기능을 수행했지만, 이는 팬데믹 이전이라면 회원국들이 부적절한 것으로 받아들였을 수준의 관여였다.<sup>203)</sup> 그런 의미에서, HERA의 신설은 EC 공중보건 거버넌스에 “근본적 이행”이 발생했음을 상징한다.<sup>204)</sup> HERA의 구체적인 목표는 크게 네 가지다: 1) 보건안보의 위협 요인 모니터링, 2) R&D 연구자금 지원, 3) 제조역량 지원, 4) 필수 의약품 및 장비 비축.<sup>205)</sup> 달리 말한다면, 이러한 목표의 달성은 HERA가 기존의 다양한 제도배열과 효과적으로 결합하고 기능을 조정하는 데 달려있다. 다음 그림은 그러한 HERA의 조정 기능이 어떻게 수행될 수 있는지 보여준다.

---

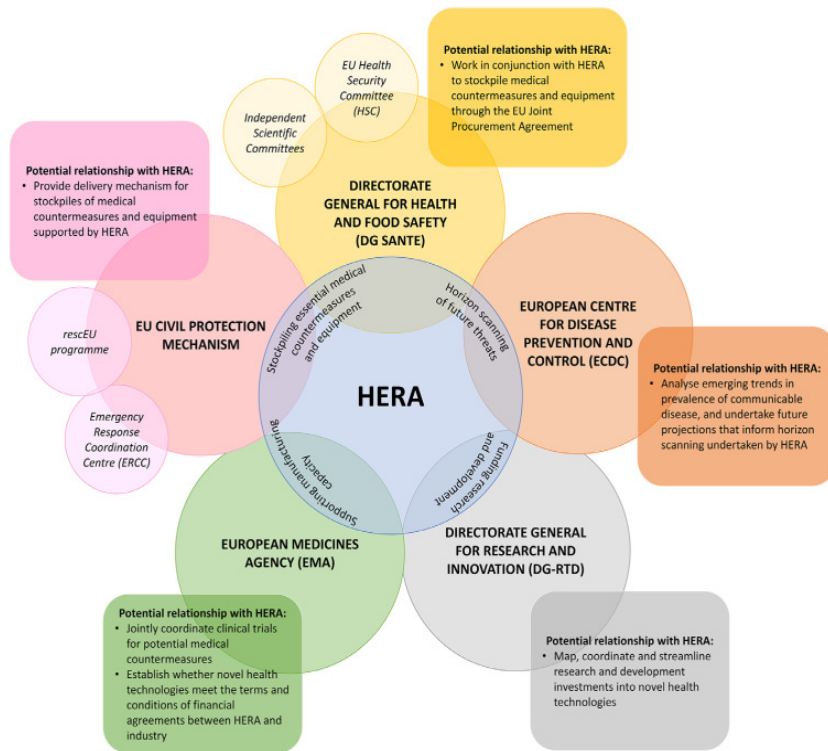
202) Mauer, Panteli, Kahr-Gottlieb, and De La Mata(2022), p.59; cf. S. Rajan, M. McKee, C. Hernández-Quevedo, M. Karanikolos, E. Richardson, E. Webb and J. Cylus, “What have European countries done to prevent the spread of COVID-19? Lessons from the COVID-19 Health system response monitor,” *Health Policy* 126 (5), (2022).

203) Deruelle(2022), p.133.

204) M. Anderson, R. Forman, and E. Mossialos, “Navigating the role of the EU Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA) in Europe and beyond,” *The Lancet Regional Health - Europe* 9, (2021).

205) European Commission(2021d).





[그림 3-9-2] HERA와 기존 공중보건 제도배열과의 관계

출처: Anderson, Forman, and Mossialos(2021), p.3.

예컨대, 보건안보의 위협 평가와 관련 정보 수집은 ECDC와 긴밀한 공조를 통해 이뤄져야 하는 업무다. 반면 의학적 대응조치에 해당하는 물품의 비축과 조달은 DG-SANTE와 협력하되 이를 필요한 곳에 전달하는 과제는 CPM을 통해 수행된다.

유럽보건연합의 또 다른 축인 EU4Health Programme (2021-2027)은 2003년에 시작해 그동안 세 차례(2003-2007, 2008-2013, 2014-2020) 진행된 EU Health programme의 네 번째 버전이자 대대적인 확장판이다. 유럽 보건 및 디지털집행기관(Health and Digital Executive Agency, HaDEA)가 해당 프로그램의 관리와 시행을 담당한다.<sup>206)</sup> 기존의 EU Health programme은 다양한 연구비 지원을 통해 EU 수준의 보건의료 역량을 강화하는 데 목적을 두었다. 그러나 가장 최근 예산이 4130만 유로로,

206) Mauer, Panteli, Kahr-Gottlieb, and De La Mata(2022), p.60.

규모 자체가 크지 않았다. EC는 2020년에 그 네 배에 달하는 17억 유로를 EU4Health Programme의 예산으로 제안한 데 이어, 2021년 3월 24일 채택된 최종 버전은 총 53억 유로를 투자하기로 결정했다.<sup>207)</sup> 2021년에 확정된 “EU4Health programme for a healthier and safer Union”의 주요 목표는 10가지 목표를 설정한 2020년 프로포절과의 문구상 차이에도 불구하고 핵심내용은 근본적으로 동일하다고 볼 수 있다: 1) 유럽연합 시민의 건강 향상, 2) 초경적 보건 위협으로부터 시민 보호, 3) 필수약품의 접근성 확보, 4) 각국의 보건의료체계 강화.<sup>208)</sup>

[표 3-9-1] HERA Work Plan 2022: 과제내역 및 소요예산

Task 1. Threat assessments and intelligence gathering	EUR 139.5 million
Task 2. Promotion advanced R&D of medical countermeasures and related technologies	EUR 306.08 million
Task 3. Addressing market challenges and failures and boosting the Union’s open strategic autonomy	EUR 165.3 million
Task 4. Ensuring the provision of medical countermeasures	EUR 666.5 million
Task 5. Strengthening knowledge and skills	EUR 5 million
Task 6. International Dimension	EUR 2 million (+101 million under Task 2)
Total for preparedness phase in 2022	EUR 1 284.38 million

출처: The European Commission(2022)

207) Deruelle(2022), p.137.

208) The European Commission, EU4Health 2021–2027 – a vision for a healthier European Union, [https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health-2021-2027-vision-healthier-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health-2021-2027-vision-healthier-european-union_en)(검색일: 2022.06.27); cf. D. S. Martinsen and R. Schrama, “Networked Health Care Governance in the European Union,” *Journal of Health Politics, Policy, and Law* 46 (1), (2021). 각 주제별 세부목표의 원문은 다음과 같다: 1) Actions on disease prevention, health promotion and for addressing health determinants; Supporting global commitments and health initiatives, 2) Strengthening the capability of the Union for prevention, preparedness and response to cross-border health threats; Supporting actions complementing national stockpiling on essential crisis relevant products; Training a reserve of medical, healthcare and support staff, 3) Encouraging sustainable production, supply chains and innovation in the Union and supporting the prudent and efficient use of medicinal products, 4) Improving health data and promote the uptake of digital tools and services and the digital transformation of healthcare systems; Promoting the implementation of best practices and data sharing; Improving access to quality, patient-centered, outcome-based healthcare and related care services; Supporting integrated work among national health systems

2022년 2월 10일에 발표된 HERA 업무계획(work plan)에 따르면, 2022년 활동은 EU4Health, 연구지원 프로그램인 Horizon Europe, 그리고 CPM을 통해 총 13억 유로를 집행한다. 당해연도 과제는 총 여섯가지로, 앞서 살펴본 목표와 조응한다. 위 표는 과제와 소요예산을 정리한 것이다.<sup>209)</sup> 지금까지 검토한 기존의 제도배열과 새롭게 만들어진 정책도구는 이전에 비해 EU 수준의 팬데믹 대응을 제고하는 데 기여한다. 아래 [표 3-9-2]는 2022년 현재 작동하고 있는 EU의 팬데믹 대응체계를 일별한 것이다.

[표 3-9-2] EU의 팬데믹 대응체계 개요 (2022년 현재)

Strategy	Instruments
Cross-Country coordination and exchange	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Early Warning and Response System</li> <li>• Health Security Committee</li> <li>• COVID-19 clearing House for medical equipment</li> </ul>
(Immediate) emergency response	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU Civil Protection Mechanism, including rescEU</li> <li>• Emergency Support Instrument</li> <li>• Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII &amp; CRII Plus)</li> <li>• REACT-EU</li> <li>• Joint Procurement Agreement</li> </ul>
Knowledge brokering and research	<ul style="list-style-type: none"> <li>• European Commission's Advisory Panel on COVID-19</li> <li>• ECDC (situational reports, country mappings, vaccine tracker)</li> <li>• EMA (COVID-19 Task force)</li> <li>• COVID-19 research funded by Horizon 2022 and Europe</li> </ul>
Interoperability and digital health	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COVID-19 Mobile tracing and warning applications</li> <li>• EU Digital COVID Vaccination certificate</li> </ul>
Investment for recover and future health adversities	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recovery and Resilience Facility</li> <li>• Cohesion Policy Funds</li> <li>• EU4Health</li> </ul>

출처: Mauer, Panteli, Fahy, and De La Mata(2022), p.48.

209) 이 밖에도 해당 문건은 과제별 이행사항, 타임라인, 세부예산을 상세히 제시하고 있다. The European Commission, HERA Work Plan 2022, 2022, [https://health.ec.europa.eu/publications/hera-work-plan-2022\\_en](https://health.ec.europa.eu/publications/hera-work-plan-2022_en)(검색일: 2022.09.02).

잠정적 평가를 내려보자. 코로나19 팬데믹이라는 긴급한 대위기를 맞아 EU 수준의 보건의료 관련 행정조직과 재원은 비약적으로 성장했다. 그러나 그간 보건의료 부문이 EC 내에서 독자적 영역을 확보하지 못한 채 관련 정책에 관한 규제적 역할을 수행하는 데 그친 점을 고려하면, 더욱 심대한 변화는 EC가 행사하는 공중보건 권한의 범위와 힘이 확대될 수 있는 계기를 획득했다는 데 있다. 물론 CPM/ERCC/rescEU와 같은 기존 제도배열의 형성과 그 작동 방식이 잘 보여주듯이, 이는 EU가 공중보건 정책에서 차별적 통합을 이뤄온 사실을 부정하는 것이 아니다. 그러나 보조성의 원칙이 연대성의 원칙을 사실상 압도해 온 과거와 달리, 팬데믹 이후 보건의료 부문이 통합적 수준의 거버넌스를 확보할 가능성이 열린 것 또한 분명하다. 백신 조달 과정은 그 역설적 결과에도 불구하고 이에 관한 한 가지 뚜렷한 사례라 할 수 있다.

제도적 뒷받침의 시각에서 본다면, 팬데믹 대응에서 ECDC는 해당 전문지식과 정보를 제공하는 위기평가(risk assessment)에 그치지 않고 방역 및 백신네이션 정책 방향을 제시하는 위기관리(risk management)를 실질적으로 수행해왔다. 그런 의미에서, 향후 EU 수준의 공중보건 거버넌스가 작동할 기초가 마련됐다고 평가할 수 있다. 또한 HERA와 같이 ECDC와 공조할 제도가 새롭게 만들어지는 만큼, [그림 3-9-2]와 같은 다층적 거버넌스가 얼마나 원활히 작동하느냐도 지켜봐야 할 대목이다.<sup>210)</sup>

## 4 한반도 연합적 거버넌스에 대한 합의

유럽의 경험에 관한 지금까지의 논의를 염두에 두고, 여기서는 본 보고서가 제시하는 한반도 평화·통합 시나리오에 비추어 그 논의가 한반도 연합적 거버넌스의 가능성 모색에 갖는 함의들을 살펴보고자 한다.

### 가. 보건의료의 특수성: 진정한 기회인가, 그럴싸한 구실인가?

4장의 총론이 제시하는 한반도 단기미래 시나리오(2x2)에 의하면([표 4-1-2]), 남북 군사분야합의서 파기와 국제정치의 '진영화'가 약한 정도가 결합한 선택지가 최가능미래

210) J. Solana, "Antifragile Europe," *Order from Chaos*, Brookings Institution, March 25, 2021.

의 1순위에 해당한다. 남북이 군사분야합의서를 계승하지 않고 진영화 정도가 강한 경우는 최가능미래(2순위)에 근사한다. 이렇게 군사적 차원의 긴장이 고조될 수 있는 위험이 지속하는 상황에서, 그동안 남북관계에서 보건의료는 대체로 도구적으로 이해되어왔다. 경색된 관계를 완화할 목적의 유화책(의약품 공여)이나 기아, 빈곤에 시달리는 북한 주민에 대한 인도주의적 지원이 대표적 사례다. 이렇게 도구적 의미의 보건의료가 한반도의 공중보건 거버넌스를 사고할 때 가장 통상적으로 활용된다는- 즉 다른 조건의 부과 없이 발생하는 결과라는- 점에서, 이는 베이스라인(baseline)으로서 보건의료 부문의 (최)가능미래에 해당한다.

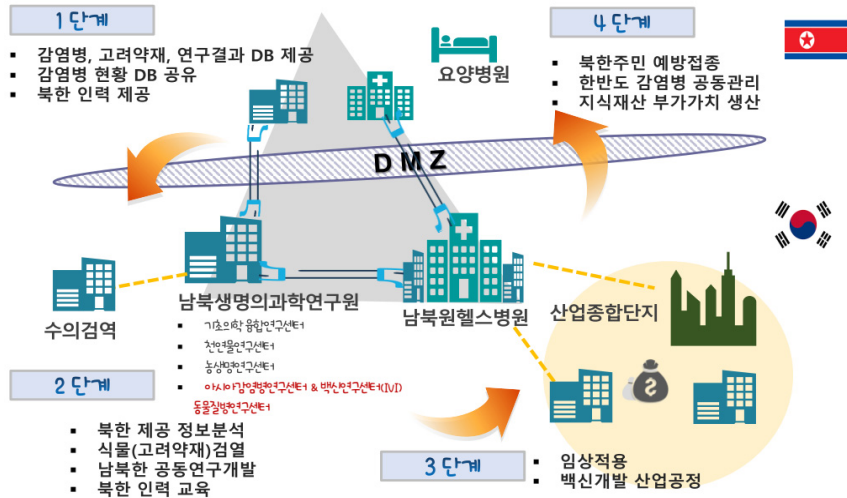
그런데 최근 ‘통일의학’ 또는 ‘통일보건의료’에 관여하는 실무자들은 더 나아가 DMZ 같은 접경지역이나 개성공단과 같은 전략적 입지를 “남북 원헬스 바이오메디컬클러스터”(남북생명보건의료단지)로 개발할 것을 제안해왔다.



[그림 3-9-3] 접경 및 인근지역 남북생명보건의료단지(안)

출처: 박상민(2022), p.25.

한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...



[그림 3-9-4] 감염병 관리 및 예방접종(백신개발) 사례

출처: 박상민(2022), p.32.

[그림 3-9-3]은 연구원, 병원, 산업단지로 구성된 클러스터의 구체적인 입지와 전망을 제시한다. 연구와 임상, 산업이 연계된 모델은 지식의 공동생산과 임상적 검토를 동시에 수행할 수 있으며, 이를 다시 바이오메디컬 산업에 적용해 부가가치를 창출할 잠재력도 갖는다. 예컨대, [그림 3-9-4]는 현재 코로나19 상황에서 이 클러스터가 어떻게 백신 개발을 추진할 수 있는지 4단계로 나누어 보여준다. 이처럼 접경지역 클러스터 모델은 단순히 인도주의적 차원에 머물지 않고 남북한 협력을 통해 한반도의 공중보건 거버넌스를 창출할 가능성을 갖는다는 의미에서 한반도 평화·통합 시나리오 중 선호미래에 위치시킬 수 있다.

그러나 이미 기존의 남북관계에서 보건의료가 일종의 안보의 종속변수로 간주되는 상황에서, 바이오메디컬클러스터에 관한 이러한 구상은 후자의 해결 없이는 불가능한 청사진에 그친다. 달리 말한다면, 보건의료 부문에서도 최가능미래와 선호미래 사이에 간극이 존재하는 셈이다. 그 차이를 좁히려는 노력은 곧 이 정책영역에서 한반도 연합적 거버넌스가 형성될 수 있는 전제조건에 대한 성찰을 의미한다. 코로나19 위기를 계기로 삼아 중국을 반드시 포함하는 동아시아 차원의 공중보건 위기 감시체계(surveillance system)를 구축하는 과제가 이 전제조건 of 핵심이라는 것이 우리의 생각이다. 한반도 평화·통합 시나리오 중 정책미래가 그에 해당한다.



## 나. 동아시아 공중보건 위기 감시체계 구축: 정책미래의 한 가지 가능성

이번 팬데믹의 전 지구적 효과 중 하나는 이른바 보건안보(health security)를 국익의 핵심요소로 보는 관점을 강화시켰다는 데 있다. 이는 보건의료 부문을 비전통적 안보의 영역으로 이해하는 기존의 시각이 유효하지 않음을 보여줄 뿐 아니라, 더 이상 경제나 안보 영역의 하위영역에 위치하지도 않을 것임을 시사한다. 예컨대, 세계보건기구(WHO)를 중심으로 추진되고 있는 ‘팬데믹 조약’(pandemic treaty)은 그 연대적 성격만큼이나 공동의 위기에 대한 공동의 대처가 필요하다는 각 나라의 절실한 필요에 기초하는 것이다.<sup>211)</sup>

그 점에서, 동아시아적 맥락에서 보건의료 부문 내 서로 다른 정치체들이 연합적 거버넌스를 구성할 유인과 의지를 갖게 되는 한 가지 가능성은 (팬데믹을 비롯한) 차기 공중보건 위기에 공동으로 대응할 수 있는 제도를 만드는 것이다. 감염병과 같은 공중보건 위기 감시체계의 구축이 대표적 예가 될 수 있다. [그림 3-9-5]가 보여주듯이, 20세기 이래 지난 100여 동안 인류가 겪어 온 다양한 감염병 위기를 살펴보면 크게 두 가지 경향을 확인할 수 있다. 첫째, 점점 더 다양한 종류의 감염병이 발생하고 있다. 둘째, 시간이 갈수록 피해 규모가 큰 감염병이 늘어나고 있다. Nature의 한 연구에 따르면, 이는 크게 네 가지 요인에 기인한다: 인간 거주지역 확대에 따른 (아)열대 삼림의 파괴, 야생동물의 상업적 판매, 가축화 증대에 따른 지역 내 생명다양성 감소, 취약한 인구보건과 경제적 불안정성.<sup>212)</sup> 바꾸어 말한다면, 이같은 구조적 문제들이 충분히 해소되지 않는 한 코로나19 팬데믹은 우리가 겪을 마지막 위기도, 최악의 위기도 아니다.

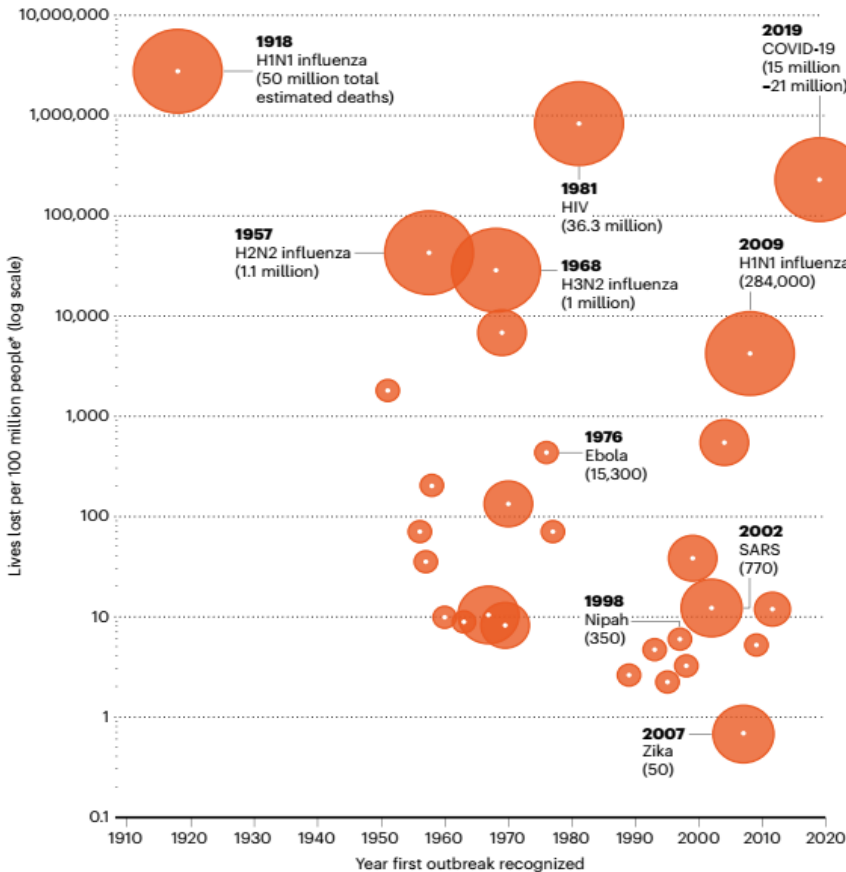
211) C. Wenham, “A global pandemic treaty won’t work until leaders realise the benefits of solidarity,” *Guardian*, April 1, 2021; UN News. “COVID danger has not passed, States must support pandemic treaty: Tedros,” *United Nations*, May 31, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/05/1093072>(검색일: 2022.06.02); Gostin, L. O., Friedman, J. S. Morrison, and H. A. Schwartz, “Global Health Security: A Blueprint for the Future,” *Center for Strategic and International Studies*, Oct 7, 2021; K. Perehudoff, E. t Hoen, K. Mara et al., “A pandemic treaty for equitable global access to medical countermeasures: seven recommendations for sharing intellectual property, know-how and technology,” *BMJ Global Health* 7, (2022).

212) N. M. Vora, L. Hannah, S. Lieberman et al., “Want to prevent pandemics? Stop spillovers,” *Nature* 605, (2022), p.420.

### SPILLOVERS: A GROWING THREAT

Deforestation and other changes have increased the likelihood of animal viruses jumping into people, with globalization and a higher density of human populations having increased the chance that such spillover events will be catastrophic. The annual economic loss from viral zoonoses since 1918 is US\$212 billion.

Number of continents



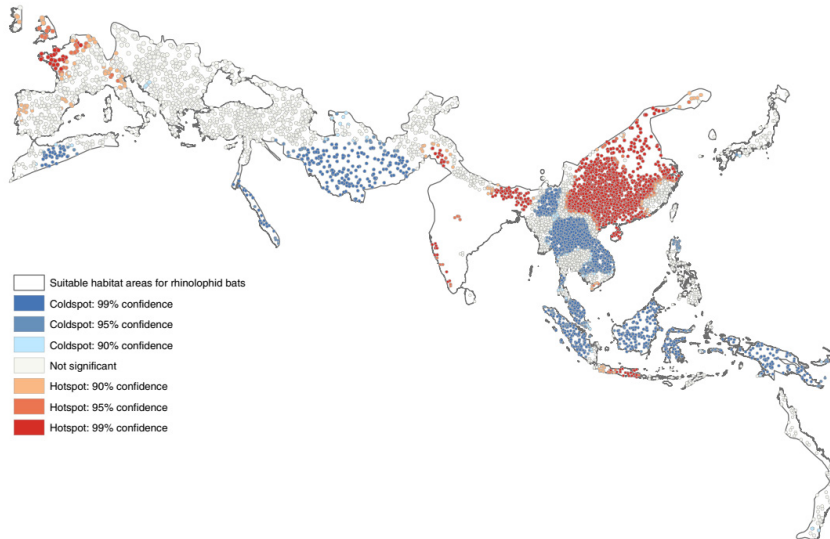
\*Data are from viral outbreaks of zoonotic origin that resulted in ten or more deaths; figures in parentheses are total estimated deaths spread over multiple years (and over multiple outbreaks, in some instances) rounded to the nearest ten.

[그림 3-9-5] 20세기 이후 시대별 주요 감염병 위기의 추이와 인명피해 규모

출처: Vora, Hannah, Lieberman et al.(2022), p.421.

게다가 향후 감염병의 진원지가 될 수 있는 후보지는 일부 유럽 지역을 제외하면 절대 다수가 아시아에 위치해있다. [그림 3-9-6]은 공간 데이터를 활용해 관박쥐 코로나바이러스 유행 발생의 확률을 추정한 연구 결과의 일부다. 색깔이 붉어질수록 발생 가능성이 높음을 뜻하는데, 중국 남서부와 인도 및 인도네시아 일부가 그에 해당한다. 우리의 입장에서 이런 흐름이 더욱 긴급하게 다가오는 이유다.

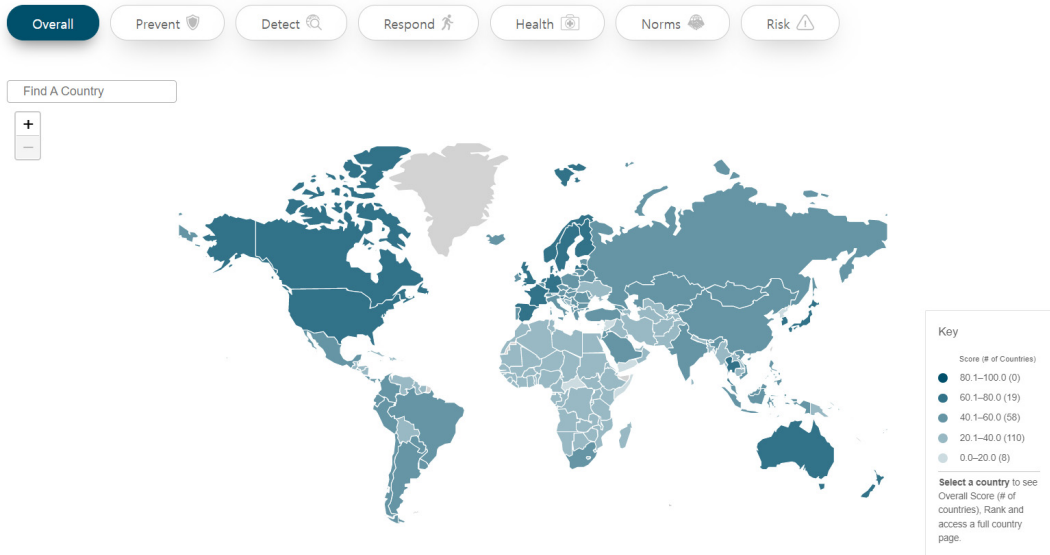




[그림 3-9-6] 관박쥐 코로나바이러스 유행 발생 가능성의 지역적 분포: 다변량 공간 분석 결과

출처: Rulli, M. C., P. D’Odorico, N. Galli, and S. Hayman, “Land-use change and the livestock revolution increase the risk of zoonotic coronavirus transmission from rhinolophid bats,” *Nature Food* 2 (2021), p.412.

물론 감염병 발생 확률이 높다 하더라도 국가와 지역별로 튼튼한 보건의료체계와 신속한 공중보건 대응체계가 갖춰져 있다면 이를 조기에 통제해 위기를 막을 수 있다. 이에 관한 준비도는 어떨까? [그림 3-9-7]은 그에 관한 대표적 측정도구 중 하나인 Global Health Security (GHS) Index에 근거해 전 세계의 보건안보 대비 수준을 보여준다. 푸른색이 짙어질수록 팬데믹을 비롯한 공중보건 위기에 잘 준비가 되어 있음을 의미한다. 세계 전체 평균이 38.9/100점에 그쳤다는 사실 자체도 심각하게 받아들여야 하지만, 조사대상인 195개국 가운데 아시아에서 10위권에 속하는 나라는 태국(5위)과 한국(9위)이 유일하다. 범위를 상위 50개국으로 넓혀도 아시아 전체에서 그에 포함되는 국가는 일본(18위), 싱가포르(24위), 말레이시아(27위), 조지아(40위), 인도네시아(45위), 터키(46위), 카타르(49위) 7개국 뿐이다. 코로나바이러스 감염병의 핫스팟 후보지가 가장 많이 위치한 중국(52위)과 인도(66위)의 사정은 더 좋지 않다. 게다가 최하위인 소말리아를 제외하면 하위 3개국은 모두 아시아- 시리아(192위), 북한(193위), 예멘(194위) -에 위치해 있다.<sup>213)</sup>



[그림 3-9-7] 국가별 2021년 GHS Index 분포

출처: The Nuclear Threat Initiative (NTI) and Johns Hopkins Center for Health Security(2021).

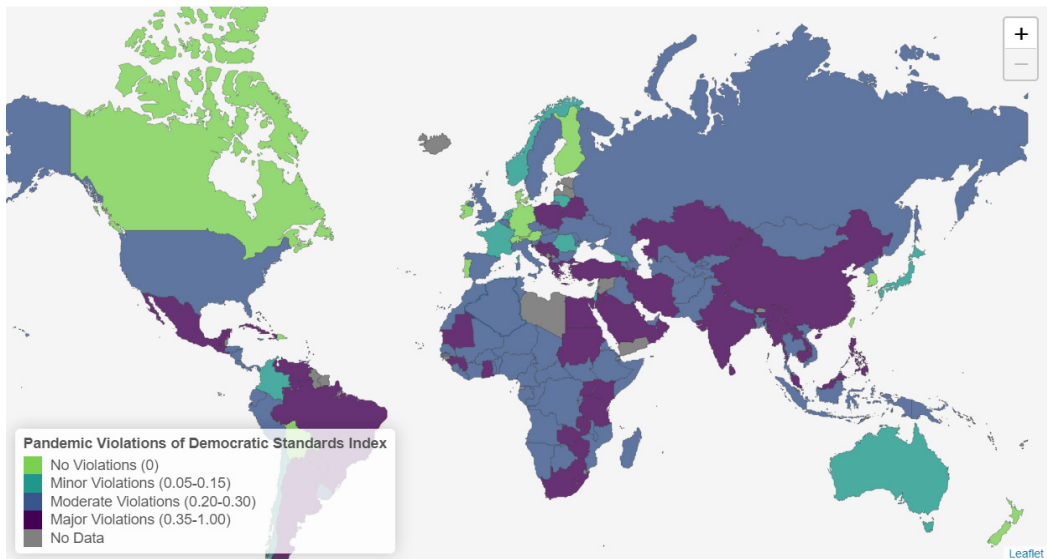
감염병 발생 알림체계(notification systems)로 논의를 좁혀봐도 준비도의 미비는 여실히 확인된다. 2021년 별개의 두 연구진은 알파코로나바이러스 1 (alphacoronaviruses 1)<sup>214</sup>이 인수공통감염병을 유발하는 여덟 번째 코로나바이러스라는 사실을 밝혀냈다. 이 바이러스는 개, 고양이, 돼지 코로나바이러스를 포괄하는 복합체다. 그런데 이러한 징후는 코로나19 팬데믹 이전에 이미 여러 번 보고된 바 있었다. 2014년 미국 아칸소주 보건부가 수집한 샘플을 활용한 연구는 고양이 코로나바이러스와 유사한 바이러스 세 건을 확인했지만 후속연구가 이뤄지지 않으면서 널리 공유되지 않았다. 2017년 말레이시아 사라왁 주 병원의 환자들로부터 채취한 샘플을 토대로 한 연구는 2019년과 2020년에 출판되었는데, 네 건의 유전자 재조합형 개 코로나바이러스 사례(CCoV HuPn-2018)를 보고하고 있었다. 2017년 아이티에서도 지카 바이러스 유행대응팀 활동을 마치고 돌아온 의사들에게서 돼지 코로나바이러스와 유전적으로 매우 유사한 불상의 코로나바이러스가 확인된 적이 있었다. 그러나 이는 학계에 보고되지 않았으며, 말레이시아 연구에 이목이 쏠리

213) The Nuclear Threat Initiative (NTI) and Johns Hopkins Center for Health Security, *2021 Global Health Security Index*, (2021) <https://www.ghsindex.org/>(검색일: 2021.12.08).

214) 알파코로나바이러스와 베타코로나바이러스(beta coronaviruses)는 포유류를 감염시키는 유일한 코로나바이러스다.

면서 한참 후에야 주목받았다. 최종적으로 이는 유전자 재조합형 개 코로나바이러스임이 확인되었다.<sup>215)</sup> 이렇게 신속한 정보공유(rapid information sharing)가 이뤄지지 않는 조건에서 효과적인 감염병 대응이 이뤄지리라 기대하기는 힘들다.

중국을 비롯해 아시아의 상당수 국가들이 정치적으로 권위주의적 성격을 띠는 것 또한 일국적 단위의 대응으로는 차기 공중보건 위기에 적절히 대처하기 어려울 것이라는 전망을 더한다. 스웨덴 예테보리 대학의 민주주의 다양성 연구소(V-Dem Institute)는 팬데믹 기간 동안 방역 조치가 얼마나 민주적으로 이뤄졌는지 조사해 이를 지수화했다. [그림 3-9-8]은 그 결과를 보여준다. 연두색은 민주주의의 시각에서 위반 사례가 전혀 관찰되지 않았음을 보여주며, 색이 짙어질수록 위반의 정도가 높음을 나타낸다. 라틴아메리카 및 아프리카의 상당수 지역과 함께, 중국과 인도를 중심으로 아시아에서 점수는 높아진다.<sup>216)</sup>



[그림 3-9-8] The Pandemic Violations of Democratic Standards Index  
(2020년 3월- 2021년 6월)

출처: V-Dem Institute(2022).

215) C. J. Carlson and A. L. Phelan, "International law reform for One Health notifications," *Lancet* 400 (10350), (2022).

216) Edgell, A. B., J. Lachapelle, A. Lüthmann, and S. F. Maerz, "Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during Covid-19," *Social Science & Medicine* 285, (2021).

이는 감염병 진원지가 해당 국가 내에 존재할 경우 원활한 국제적 공조를 낙관하기 어렵게 만드는 요인으로 해석할 수 있다. 권위주의 국가들은 정보 공개와 투명성 보장에서 좋은 평가를 받지 못해온 데다, 보건안보에 해당하는 감염병 정보가 국익과 직결되는 것으로 이해된다면 자발적 협력은 더욱 난망하다.

이같은 현재의 조건들을 고려할 때, 적어도 동아시아 수준에서 각국 보건당국에 특화된 공식 채널을 수립하고, 이를 통해 감염병 정보를 공유하고 연구자들이 활용할 수 있는 플랫폼을 개설하는 작업은 한반도 평화·통합의 정책미래로서 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 특히 코로나19 팬데믹과 향후 공중보건 위기에 가장 실질적으로 관여된 이해당사자로서 중국의 참여는 필수적이다.<sup>217)</sup> 북한이 한국의 지원은 물론이고 WHO와의 협력도 거부하고 있는 상황에서, 중국의 참여는 북한의 참여를 이끌어내는 유인으로서도 대단히 중요하다. 그런 아이디어는 이미 2020년 9월 문재인 대통령이 유엔총회 기조연설에서 밝히고 2021년 3·1절 기념사를 통해 재촉구한 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 구상에서 경험적으로도 확인된다. 이후 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골로 구성된 협의체가 발족했으나, 이는 명백히 북한의 참여를 염두에 둔 것이다.<sup>218)</sup>

물론 유럽과의 통합 수준과 속도의 차이를 감안하면, 현재 유럽이 팬데믹 대응에서 활용하는 일련의 제도배열([표 3-9-2] 참조)- 특히 CPM/ERCC/rescEU와 같은 역내 차원의 재난대응체계 -이 동아시아에 동일하게 적용될 수 있다고 보는 것은 현실적이지 않다. 그러나 적어도 동아시아 국가들의 보건당국과 긴밀히 소통하고 주요 역학 정보를 실시간으로 공유할 수 있는 HSC 및 ECDC 수준의 기구, 더 나아가 역내 수준에서 공중보건 위기 대응을 조정할 수 있는 HERA와 같은 기구의 설치는 중장기적 관점에서 중요한 정책 목표로 이해할 필요가 있다.

217) 황태연, “한중 보건 협력과 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 활성화 방안,” 『KINU 정책연구 시리즈』 21-03 (통일연구원, 2022), p.91.

218) 최종문, “동북아 방역보건 협력의 중요성,” 『한겨레』 2021.9.29., <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/1013253.html>(검색일: 2022.09.02.); 외교부, “「동북아 방역·보건 협력체」5차 화상회의 개최(12.16),” 『대한민국 정책브리핑』 2021.12.17., <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156486924>(검색일: 2022.09.02).

## 다. ‘팬데믹의 역설’이라는 난제: 국민국가의 귀환과 중국·북한의 ‘제로-코비드’(Zero-COVID) 고수

그러나 팬데믹이 창출한 또 다른 효과는 전 지구적 문제를 다루는 핵심 행위자로서 국민국가가 다시금 부각되었다는 데 있다. 이러한 흐름은 이른바 백신 자국주의(vaccine nationalism)로 가장 극적으로 표출되었으나 그 영향은 비단 백신의 생산 및 조달에 국한되지 않는다.<sup>219)</sup> 여기서 아시아의 경우 향후 감염병 유행의 진원지가 될 수 있는 후보지의 절대 다수는 중국(과 인도 및 인도네시아 일부)에 위치한다는 연구를 다시금 환기하자. 2003년의 SARS와는 달리 이번 코로나19의 경우 중국은 비교적 신속하게 SARS-Cov-2(우한 원시주)의 유전자 염기서열을 공개했다. 그러나 2021년 초 바이러스 기원을 조사하기 위해 파견된 세계보건기구 연구진에게 중국 보건당국이 협조적이었다고 평가하기는 무리가 있다. 초기 확진 사례와 관련한 기초 데이터- 2019년 12월 우한에서 파악된 174건 감염 사례에 관한 세부자료 - 제출을 당국이 거부했기 때문이다.

역사적 경험에 비추어 보더라도, 모든 나라가 국익이 걸린 보건 이슈에 적극적으로 협력하리라 기대하기는 어렵다. 예컨대 중국은 2005년 국제보건규칙(IHR)을 개정하는 과정에서 주권 침해를 이유로 대만의 옵저버(observer) 자격 부여를 반대한 바 있다. 인도네시아 역시 2006년에 WHO의 조류 인플루엔자 샘플 채취를 ‘바이러스 주권’ 논리를 들어 거부한 전례가 있다. 뿐만 아니라, 중국과 북한은 전 세계적으로 코로나19 유행에 대한 장기 억제 전략을 고수하고 있는 유일한 사례다. 북한은 중국을 제외한 국제사회와 한국의 인도적 차원의 지원도 모두 거부하고 있으며, 최근 5-6월의 대유행에도 불구하고 방역 기조의 변화는 관찰되지 않고 있다. 백신, 높은 접종률, 경구용 치료제와 같은 기본적인 정책도구를 충분히 갖추지 못한 조건에서, 동아시아에서 이들의 존재는 보건안보의 커다란 위협으로 지속적으로 작용할 것이다. 따라서 한국의 보건안보를 안정화하고 이를 한반도 거버넌스 운용의 차원에서 활용하려면, 중국과 북한 모두를 포함하는 다자주의적 공중보건 거버넌스의 구축이 불가피하다고 판단된다.

219) L. M. Herzog, O. F. Norheim, E. J. Emanuel, and M. S. McCoy, “Covax must go beyond proportional allocation of covid vaccines to ensure fair and equitable access,” *BMJ* 2372, (2021); Gostin, L. O., E. A. Friedman, and S. Moon, “Wealthy Countries Should Share Vaccine Doses Before It Is Too Late,” *Foreign Affairs*, January 19, 2021; P. Ho, “With Covid-19 approvals, ‘vaccine nationalism’ is a worrisome trend,” *Stat*, January 14, 2021.

혹자의 말처럼, 코로나19를 야기한 SARS-CoV-2의 등장은 전혀 특별하지 않다. 재앙적 결과를 초래할 수 있는 병원체의 출현은 인간과 생태계가 접촉하는 빈도와 범위가 넓어지면서 예고된 필연적 결과이기 때문이다. 그러나 이 바이러스가 팬데믹이 된 현상은 특별하며 위험한 사건이다. 숙주인 인간과의 끊임없는 상호작용은 더욱 전염력이 강하고 파괴적인 변이를 만들어낼 가능성을 높이기 때문이다.<sup>220)</sup> 말하자면, 계속되는 감염병의 등장과 확산을 조장하는 조건들은 비단 인명 손실이라는 당대의 직접적·가시적 피해뿐 아니라, “통상적인 감염 패턴을 교란”(the disruption of normal patterns of infections)함으로써 향후 우리의 삶에 더욱 근본적인 변화를 야기할 수 있다.<sup>221)</sup> 공중보건 위기에 관한 역대 거버넌스의 구축은 구성원 모두가 이 통찰을 깊이 고민하는 데서 출발한다.

---

220) Brinkworth, J. F. and R. M. Rusen, “SARS-CoV-2 Is Not Special, but the Pandemic Is: The Ecology, Evolution, Policy, and Future of the Deadliest Pandemic in Living Memory,” *Annual Review of Anthropology*, 51, (2022).

221) H. Branswell, “Viruses that were on hiatus during Covid are back — and behaving in unexpected ways,” *Stat*, May 25, 2022.

## 제 10절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

유럽연합이 채택한 연합적 거버넌스는 강압적 통제를 사용하지 않고 인위적으로 창출한 정치 통합체를 성공적으로 보존하려는 목표를 지향한다. 다만 원칙과 실재 간 간극을 해소하는 과정에서 분리를 통합의 상극으로 상정하는 세력과 분리와 통합을 연속선에 전제하려는 세력 간 팽팽한 대결은 반복되기 마련이다. 유럽연합은 구성원 간 상호 주체성을 수용하며 동시에 공유 주권을 보장하는 연합적 거버넌스를 운용 기제이자 작동 수칙으로 정립해, 원칙과 실재 간 발생한 간극을 조정하는데 ‘차별화된 통합’(differentiated integration) 접근 방식을 적극적으로 활용했다. 즉, 유럽연합은 유럽연합 차원의 정책 결정 권한이 증대하는 수직적 통합과 직간접적으로 정책 적용에 참여하는 대상이 늘어나는 수평적 통합 모두 늘어난 양상을 보였다. 이 복합적인 차별화된 통합은 확대와 심화가 진행되는 가운데 유럽연합을 보존한 해법이기도 했지만 동시에 다양한 위기 상황이 포개져 유럽연합을 압박하면서 유럽연합의 공동체 정신을 와해시킬 수도 있는 진원지가 되기도 했다.

체제통합 해결책을 통한 차별화를 추구하는 ‘차별화된 통합’은 원칙적으로는 잠정적 효력을 부여받는다. 그러나 핵심 회원국 집단이 가장 심화한, 법제도화된 연합적 거버넌스를 선점하는 경우, 복층으로 구성된 상호의존 체계에서 핵심 회원국 집단의 독단적 통치는 영구적 효력을 지닌다는 역설적 사실에 주목할 필요가 있다. 그 결과 극대화된 재량권이 수직적 파편화를 초래해 소수 핵심 회원국이 지배적으로 우세한 패권으로 구현되면, 자치는 허울 좋은 빈껍데기에 불과하고 구성원 간 평등한 지위마저 위협을 받을 수 있다. 특히 수직적 통합이 진일보하면서 그 수혜를 희망하는 비회원국이 일방적으로 참여하기 시작하면, 표면적으로는 수직적 통합이 수평적 통합을 견인하는 역할을 한 셈이다. 그러나 새 정책 분야가 추가되면서 수직적 통합이 수직적 차별화를 동반하면, 정책 결정이 회원국 간 조율부터 초국가적 권한집중까지 선별적으로 다양한 방식을 거쳐 이뤄지는 취약점을 드러낸다.

유럽연합 회원국은 군사, 경제, 문화, 또는 정치적 불안요소를 공유하며 그 국내의 위협 요인으로 인한 피해를 축소 또는 제거할 수 있는 권한 일부를 상위 정부인 유럽연합에 양도하는 데 합의해 연합적 거버넌스를 형성하고 유지할 수 있었다. 연합적 거버넌스가 한반도에서 구축되고 영속되기 위해서 첫째, 정책 분야별로 다른 속도로 진행된 중앙집중화의 부산물인 파편화를 해소하는 중앙 단계 이하 비공식적 경로를 개척해 유연성을 확보할 필요가 있다. 둘째, 수직적 차별화와 수평적 차별화가 동시에 진행된다면 정책 분야의 통합에 대한 공감대가 큰 영역부터 우선 중앙에 편입시켜 정치 쟁점으로 비화할 여지를 줄이는 데 주력해야 한다. 유럽에서는 단일시장을 위한 경제적 자유 보장이나 기후위기 대응 등이 회원국 간 공감대가 크나, 한반도에서는 동질성이 높은 언어나 고도의 정보력을 요구하는 블록체인 등이 이에 해당한다. 셋째, 유럽 연합적 거버넌스의 구현 과정에 미국이나 러시아, 중국 및 중동과 아프리카 등 역외 국가의 영향력을 경시할 수 없듯이, 한반도 연합적 거버넌스의 형성과 유지도 물리적으로, 규범적으로 이권에 직간접적으로 관련된 주변 국가의 동향에 대응할 여력을 비축해야 한다.

유럽연합의 방대한 연합적 거버넌스 안에서 본 연구는 연합의 제도화 및 사람들의 공동체 차원에서 한반도 연합적 거버넌스 구성을 위한 참조사례로 노르딕 공동체, 벨기에 분리주의 운동을 추가적으로 검토했다. 평화와 공동번영의 지역협력 사례로 잘 알려져 있는 노르딕 지역은 부정적인 역사적 유산을 극복하고 긍정적인 유산을 계승하면서 연대와 결속의 노르딕 공동체를 발전시켜 왔다. 노르딕 공동체는 이념이나 정치적 요소의 개입 없이, 구체적이고 실용적이며 점진적인 방식으로 공식·비공식적 차원, 정부 및 민간영역에서 다양한 분야의 협력을 지속적, 실질적으로 확대함으로써 구현될 수 있었다. 문화·경제·사회 분야의 광범위한 협력, 특히 ‘이동의 자유’가 중심 역할을 해 왔으며, 이러한 인적 접촉과 민간교류 중심의 성공적인 노르딕 협력은 민주적 규범과 투명성, 대등한 관계, 상호신뢰에 기반했다.

‘거미줄 통합’ 방식으로 각 분야에서의 다양한 협력을 확대하여, 분야별 여러 개의 ‘노르딕 공동체들’(Nordic Communities)이 전체 ‘노르딕 공동체’를 구성하는 다층적 거버넌스를 형성해 왔다. 탈냉전 이후 노르딕 지역은 견고한 ‘사람들의 공동체’에 기반하여 정치적 차원의 협력을 추구해왔고, 21세기 들어 외교안보협력과 정치적 연대로 본격화되었다. 그 결과 연합적 거버넌스와 ‘노르딕연합’ 담론도 새롭게 등장하게 되었다. 이에 더해 노르딕 5국 모두 NATO 회원국이 되어 군사동맹이 실현되면 연합적 거버넌스나 노르딕



정치동맹의 가능성은 매우 높아질 것이다.

노르딕 공동체에서 얻을 수 있는 함의는 과거 선정치통합 사례인 스웨덴·노르웨이연합(1814-1905)이 90년 동안 지속되었고 평화적으로 분리되었다는 점에서 선정치동맹 방식의 유효성이 없지는 않다는 점이다. 그럼에도 한반도에서 정치적 차원의 여러 합의가 사실상 실패해왔고 현재의 교착상태를 고려할 때 민간 중심의 문화·경제·사회 분야의 광범위한 협력은 여전히 중요하다고 하겠다.

벨기에의 경우, 언어·문화의 차이가 행정구역, 정치정당, 지역경제 등 사회 전반을 좌우하는 변인이 됐으며, 벨기에 정부는 서로 다른 언어공동체의 사회적 통합보다는 행정적인 분리통치를 시도했다. 특히 2000년대를 거치면서 지역 분리주의를 표방하는 정치세력이 더 큰 영향력을 얻게 됐으며, 벨기에 북부 플랑드르 지역 집권 정당인 신플랑드르연대는 벨기에 연방을 연합제로 전환하는 점진적인 분리주의를 지향하고 있다. 한편 벨기에의 언어·문화 격차와 정치균열을 극복하기 위한 노력은 남북관계의 중장기 미래전략에 시사점을 제공한다. 2011년 6월 출범한 G1000 프로젝트는 벨기에 시민들이 참여하여 벨기에의 정치적 위기에 대응하고 언어와 문화 균열에 토대한 사회갈등을 극복하기 위한 심의민주주의 프로그램으로 추진됐다. G1000 프로젝트는 민 회담에서 다룰 의제를 시민들이 직접 제시하도록 했으며, 시민 패널에서 선별한 과제에 대한 정책 권고안을 작성했다. 언어와 문화 차이가 주민들의 숙고와 심의를 방해하지 않는다는 G1000의 경험으로부터 장기적 미래에 남·북 주민이 참여하는 사회통합 플랫폼을 구성하는 정책적 방향을 사고할 수 있다.

본 연구는 총론적 차원에서 유럽연합의 발전사 및 노르딕 공동체, 벨기에 사례에 대한 검토와 더불어 유럽연합의 연합적 거버넌스를 영역별로 분석함으로써 ‘차별화된 통합’의 접근이 안보, 화폐금융, 사회통합, 접경지역, 기후변화, 보건의료(팬데믹) 등에서 어떻게 구체적으로 나타났는지 밝혔다. 정책 분야별로 유럽연합의 수직적 통합, 수평적 통합이 진행된 시점, 순서, 속도 및 강도의 차이와 더불어, 수직적 차별화, 수평적 차별화의 경로를 복합적으로 살펴봄으로써 본 연구는 연합적 거버넌스를 위한 제도화를 포함해 원칙과 실재 간 간극을 줄이기 위한 다양한 가능한 전략들을 비교적 시각에서 확인했다.

유럽이 경제 부분에서 단일한 유로존을 이루었다면, 안보는 다층적 연합 거버넌스로 구성되었다. 북대서양조약기구(NATO), 유럽안보협력기구(OSCE), 서유럽연합(WEU), 유

유럽연합(EU) 등 다중심적 거버넌스를 통해 규범과 다자주의를 통한 선호미래를 설정하고, 유럽 지역에서 물리적 분쟁을 통제할 수 없는 회피미래를 차단하기 위해 국가 주권의 양도를 일부 감수하면서도 국익과 생존을 보장하는 가능미래를 구축해왔다. 그러나 2022년 초 러시아의 우크라이나 침공으로 촉발된 안보 위기에서 보듯이 21세기 다양한 안보 도전의 등장에 따라 세부적 실행 방안에는 수정과 보완이 불가피해졌다. 유럽의 사례를 반면교사로 삼아 안보 분야에서 연합적 거버넌스를 구축할시 한국은 한반도의 특수성을 반영하여 북한을 포함한 인도-태평양 주변국들과의 평화공존을 선호미래로 설정하되, 한반도에서 긴장이 고조되고 있는 시점에서, 회피미래를 방지하기 위해 군사·외교적 노력을 모으는 것이야말로 한국과 인도·태평양에서 우선 전제되어야 할 가능미래일 것이다.

서유럽 국가들이 주권을 상당히 포기하는 경제실험을 감행할 수 있었던 것은 냉전과 미국패권이라는 체계적 요인 때문이었다. 냉전이 끝나면서 유럽연합은 지리적으로 확장되었고 회원국들 간의 이질성은 커졌다. 경제운용방식과 경제력이 상이한 나라들 간에 안정적인 환율시스템을 유지·관리하는 비용의 부담 문제가 불거졌다. 화폐통합은 매우 무모한 선택이었다. 유럽중앙은행과 같은 초국적 제도를 통해 관리하지만 실제 통화연합의 원만한 작동에 필수적인 제반 정책들의 조율은 정부간 제도들을 통해서 하계끔 만든 것이 마스트리히트 조약이었다. 이러한 구조에서 유로존 위기에 처했을 때 초국적 제도와 개별정부 수준 협의제도의 충돌은 불가피했다. 유럽통합은 힘의 정치를 대체하지 못할 뿐만 아니라 권력정치의 산물이다. 유로존 위기는 실물경제를 관리하고 조정하는 제도들의 다양성은 그대로 둔 채 화폐통합을 추진한 결과였다. 절반의 성공에 불과한 유럽 화폐통합의 경험으로부터 한반도적 맥락에서 연합적 거버넌스는 통합을 위한 전제조건들과 권력정치의 측면 등 연합적 거버넌스 내 수직적, 수평적 차별화를 심화하는 요인들에 대한 신중한 고려를 필요로 한다.

유럽의 사회통합 논의는 유럽 회원국 시민들 간의 통합 뿐 아니라 외부로부터 유입된 이주민을 사회통합의 주체이자 대상으로 설정하는 접근을 포괄한다. 공동의 유럽인을 만들기 위한 첫 번째 단계는 유럽인으로서 배제되지 않고 있다는 인식을 심는 것이었다. 유럽연합은 공동체 형성 초기부터 문화와 교육 분야에서의 상호 교류와 사회통합의 목표를 인식하고 세부적인 프로그램들을 발전시켰다. 이 과정에서 유럽연합의 공식기구들 뿐만 아니라 유럽평의회와 같은 제3의 기구를 통한 프로그램의 시도와 효율성 논의의 장들이

마련되었다. 이는 1992년 이후 유럽연합 차원에서 공동의 문화정책과 교육정책이 출현할 수 있는 토대로 작용했다. 유럽연합은 또한 이문화 집단들이 서로 교류하고 생산적으로 상호작용할 수 있는 공간을 마련하고 실천적 역량을 끌어내는 상호문화적 전략을 채택함으로써 이를 공동체의 비전이자 발전에 기여할 수 있는 기제로 삼고자 했다. 유럽평의회가 범유럽적 차원에서 문화다양성 관리를 위한 새로운 패러다임을 제시하고 기여한 측면이나 유럽연합의 상호문화도시 프로그램(ICCS: Intercultural Cities Programs)을 통해 유럽인들이 상호의 문화를 배타적인 방식이 아닌 포용적인 방식으로 받아들이는 과정은 문화다양성의 도전들에 대한 해결 노력을 보여준다. 유럽 사회통합의 함의는 연합적 거버넌스 구축에서 남북한 정부 단위가 아닌 개별 시민이 주체가 된 상호 교류와 이해 증진이 필수적이라는 것이다.

유럽 지역에서 초경협력의 태동, 확대 및 심화, 전개과정은 한반도 연합적 거버넌스에 주는 함의와 시사점이 특히 크다. 1950년대 EUREGIO라는 독일과 네덜란드 접경지역 지방정부들간 협력의 제도화와 1970년대 유럽접경지역협회(AEBR)라는 유럽 지방정부들간 상시적 접경협력의 제도화 탄생 및 진화 과정, 그리고 이를 바탕으로 오늘날 EU의 대표적인 초경협력 정책인 Interreg의 발전과 관련해, 유럽지역의 초국경 협력에서 제도적 발전의 중요성에 주목할 필요가 있다. 특히 유럽 지역에서의 초경협력의 태동 및 발전에서 중앙정부 행위자들보다 상대적으로 지방정부 행위자들의 역할이 매우 두드러졌다는 점은 한반도 연합적 거버넌스 미래전략에서 지자체 행위자들의 폭넓은 역할을 설계하고 실행하는 데 중요한 시사점을 준다.

유럽연합의 기후 거버넌스는 연합적 정책 패키지와 회원 국가 간의 협력 및 교류로 구성된다. 유럽연합은 28개 회원국의 각기 다른 에너지 시스템과 규제체제의 통합을 위해 국가 간의 기후변화 대응 외교 활동을 활성화시키고, 에너지시장 통합과 안보를 위해 에너지동맹 패키지를 발표하기도 했다. 또한 유럽 전역의 탄소시장, 전력 시장 및 재생에너지 경매 제도의 국가 공동 운영 등 시장메커니즘을 활용하여 회원 국가 간 협력 증진을 촉진해왔다. 비록 에너지 시장의 통합과 같은 어려운 도전과제들이 남아있지만, 유럽연합 회원국이 적용한 정책 패키지와 협력 플랫폼의 설립과 이행 경험에서 한반도 기후 협력 전략을 도출해볼 수 있다. 한반도 내 기후 외교를 위하여 양자, 다자간 채널의 활용은 필수적이다. 이는 기후재원의 확보 뿐만 아니라, 국제사회에 남북한 기후 및 평화협력에 대한 논의의 장을 만들어 남북한 협력 의지를 촉진하는데 기여할 것이다. 북한이 교토의정

서의 청정개발체제 사업을 시행하여 기후변화 대응을 했듯, 파리협정 6조가 한반도 기후 협력의 기회의 문을 열어줄 가능성이 있다. 또한 파리협정의 기본원칙인 “공동의 그러나 차별화된 책임”(Common But Differentiated Responsibility)을 협력 구축의 근간으로 삼아야 한다.

유럽연합의 보건의료 관련 행정조직과 재원은 코로나19 팬데믹이라는 긴급한 대위기를 맞아 비약적으로 성장했다. 그간 보건의료 부문이 유럽연합집행위원회 내에서 독자적 영역을 확보하지 못한 채 관련 정책에 관한 규제적 역할을 수행하는 데 그친 점을 고려하면, 더욱 심대한 변화는 EC가 행사하는 공중보건 권한의 범위와 힘이 확대될 수 있는 계기를 획득했다는 데 있다. 팬데믹 이후 유럽 보건의료 부문이 통합적 수준의 거버넌스를 확보할 가능성이 열린 것은 분명하다. 제도적 뒷받침의 시각에서 본다면, 팬데믹 대응에서 유럽질병통제예방센터(ECDC)는 해당 전문지식과 정보를 제공하는 위기평가(risk assessment)에 그치지 않고 방역 및 백신네이션 정책 방향을 제시하는 위기관리(risk management)를 실질적으로 수행해왔다. 그런 의미에서, 향후 EU 수준의 공중보건 거버넌스가 작동할 기초가 마련됐다고 평가할 수 있다. 보건의료 기관 간 다층적 거버넌스가 얼마나 원활히 작동하느냐도 지켜봐야 할 대목이다.

팬데믹의 전 지구적 효과 중 하나는 이른바 보건안보(health security)를 국익의 핵심 요소로 보는 관점을 강화시켰다는 것이다. 이는 보건의료 부문을 비전통적 안보의 영역으로 이해하는 기존의 시각이 유효하지 않음을 보여줄 뿐 아니라, 더 이상 경제나 안보 영역의 하위영역에 위치하지도 않을 것임을 시사한다. 그 점에서, 동아시아적 맥락에서 보건 의료 부문 내 서로 다른 정치체들이 연합적 거버넌스를 구성할 유인과 의지를 갖게 되는 한 가지 가능성은 (팬데믹을 비롯한) 차기 공중보건 위기에 공동으로 대응할 수 있는 제도를 만드는 것이다. 감염병과 같은 공중보건 위기 감시체계의 구축이 대표적 예가 될 수 있다. 동아시아 수준에서 각국 보건당국에 특화된 공식 채널을 수립하고, 이를 통해 감염병 정보를 공유하고 연구자들이 활용할 수 있는 플랫폼을 개설하는 작업은 한반도 평화·통합의 정책미래로서 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 특히 코로나19 팬데믹과 향후 공중보건 위기에 가장 실질적으로 관여된 이해당사자로서 중국의 참여는 필수적이다. 북한의 한국의 지원은 물론이고 WHO와의 협력도 거부하고 있는 상황에서, 중국의 참여는 북한의 참여를 이끌어내는 유인으로서도 대단히 중요하다. 유럽과의 통합 수준과 속도의 차이를 감안하면, 현재 유럽이 팬데믹 대응에서 활용하는 일련의 제도배열- 특히 역내 차원의 재

난대응체계 -이 동아시아에 동일하게 적용될 수 있다고 보는 것은 현실적이지 않다. 그러나 적어도 동아시아 국가들의 보건당국과 긴밀히 소통하고 주요 역학 정보를 실시간으로 공유할 수 있는 기구, 더 나아가 역내 수준에서 공중보건 위기 대응을 조정할 수 있는 기구의 설치는 중장기적 관점에서 중요한 정책목표로 이해할 필요가 있다.

유럽연합의 연합적 거버넌스의 전반적 구조와 함께 현재에 이르는 영역별 운영을 종합한 결과, 한반도적 맥락에서 연합적 거버넌스를 구축하는 목표는 한반도 내 남북한 정치체 및 하위 단위, 시민사회 세력이 유럽과 같이 광범한 영역에 걸친 다층적 정치체제, 거버넌스에 합의할 수 있는가에 달려 있다. 유럽연합이 연합적 거버넌스의 원칙과 실재의 간극에 대응한 방식인 '차별화된 통합'은 정책 분야별로 통합의 시차, 다양성과 변이 속에서 유럽연합의 심화와 확대를 추동한 한편으로 회원국 경계를 넘어서는 상위 공동체 존재의 근간을 흔드는 쟁점들을 낳기도 했다. 유럽연합 연합적 거버넌스의 지속가능성을 위한 논의와 실천은 근본적으로 상위 정치적 권위에 권한을 일부 양도하는, 주권 공유에 대한 합의를 만들고 이러한 합의를 실현·유지할 수 있는 제도화, 차별화된 통합이 만들어내는 파편화의 경로를 극복할 수 있는 비공식적 경로의 완충, 상위 공동체 정체성의 기반을 형성·유지할 것, 통합의 공감대가 큰 영역부터 주권 공유를 확립하면서 정치화의 위험을 줄이고 논쟁적인 영역을 모호성을 유지하면서 중앙으로의 연대성과 비중앙의 보조성을 전략적으로 동반하는 장치의 활용 등 어떻게 한반도적 맥락에서 평화적 공존, 공영을 위한 연합적 거버넌스의 미래전략을 설계할 것인가에 대한 폭넓은 성찰을 제공한다. 한반도에서 어떤 차별화된 통합의 접근이 영역별로 가능할 것인가, 그 전제조건, 과정 및 프로그램에 대해서는 4장과 5장에서 다룬다.



## 제4장

### 한반도 연합적 거버넌스 미래전략: 주요 정책영역별 구상

---

- 제 1 절 한반도 연합적 거버넌스: 총론/안보
- 제 2 절 법제도
- 제 3 절 개성공업지구
- 제 4 절 직통전화와 남북공동연락사무소
- 제 5 절 한반도 SDGs
- 제 6 절 보건의료
- 제 7 절 복지
- 제 8 절 교통
- 제 9 절 해양
- 제10절 접경협력 : 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스
- 제11절 기후위기
- 제12절 언어
- 제13절 블록체인
- 제14절 소결





## 제 1 절

# 한반도 연합적 거버넌스: 총론/안보

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 지리적 단위로서의 한반도

장기지속의 지리적 단위(unit)로서 ‘한반도’(Korean peninsula)의 실재는 자명한 듯 보이지만, 사실 논쟁적이다.

첫째, 한반도란 명칭의 유래다. 라틴어 뜻 ‘거의 섬’(pæne=almost, insula=island)이란 의미의 peninsula는 1530년대부터 사용되기 시작했다.<sup>222)</sup> 1570년 출간된 최초의 근대 지도책인 플랑드르 출신의 오르텔리우스(Abraham Ortelius)의 『세계의 무대』(Theatre of the Orb of the World)의 1596년판에서 일본왕국(IAPONIA REGNUM)을 그리면서 조선(朝鮮, 1392-1897년)은 ‘가늘고 긴’ ‘코리아 섬’(COREA INSVLA)이었다. 그러나 1588년에 포르투갈 출신의 지도제작자 오멩(Diogo Homen)은 코리아를 peninsula로 묘사했고,<sup>223)</sup> 1655년경 네덜란드 출신의 지도제작자 블라우(Joan Blaeu)가 만든 지도책에서도 일본왕국을 그리면서 당시 조선을 ‘코리아 반도’(COREA PENINSVLA)로 표현했다.

peninsula는 중국에서 1843년경 영국인 선교사에 의해 ‘반토’(反土)로 번역되었다. 그러나 19세기 초중엽 일본에서는 반도(半島)로 번역되었지만 또 다른 번역어인 ‘반도’(半島)가 19세기 중반에 출간된 중국의 『영화사전』(英華字典)에도 적용되었다.<sup>224)</sup> 즉 반도는 서양에서 삼면이 바다로 둘러싸여 있고 지협(地峽)에 의해 대륙과 연결되는 지역의 특성을 지칭하는 peninsula의 번역어였다. 이 반도란 번역의 등장과 함께 일본은 ‘한’(韓)과 ‘조선’(朝鮮)을 붙여 한반도 또는 조선반도란 명칭을 만들었다.<sup>225)</sup> 일본은 한 또는

222) <https://www.etymonline.com/word/peninsula>(검색일: 2022.09.01).

223) J. R. Short, *Korea: A Cartographic History*(Chicago: The University of Chicago Press, 2012), p.45.

224) 한반도 개념을 지리학에 기초해서 다양한 분과학문을 가로지르며 천착하고 있는, 강경원, “‘한반도’의 개념과 내재적 문제,” 『문화역사지리』 제27집 제3호, (2015), p.6; 黄河清, 『近現代辭源』(上海: 上海辭書出版社, 2010), p.21.

225) 강경원(2015), pp.8-9. 1882년 조미수호통상조약 체결 전인 1881년에 한반도를 미국의 지리학 저널(*Journ*

조선을 빼고 식민지 조선의 사람을 ‘반도인’(半島人)으로 폄하하고 일본인 자신은 ‘내지인’(內地人)으로 부르는 방식의 지리학적 개념의 정치화도 수행했다. 현재 일본은 조선반도란 명칭을 주로 사용하고 있지만, 한반도의 분단 이후 남한은 한반도로 북한은 조선반도로 쓰고 있다.

둘째, 한반도의 지리적 범위도 쟁점이다. 블라우의 한반도 지도에는 압록강과 두만강 유로가 보인다. 그 이남이 한반도란 의미일 것이다. 그러나 지리학적 시각에서 대륙과 반도를 연결하는 지협은 청천강 하구와 성천강의 하구를 잇는 선이다.<sup>226)</sup> 그러면, 지리적 단위로서의 한반도와 정치적 단위로서의 한반도가 일치하지 않는다. 한반도의 지리적 축소는, 1712년 세워진 백두산정계비(白頭山定界碑)를 근거로 중국의 청(淸, 1644-1912년)과 조선의 ‘국경’이 만들어졌다는 주장을 반박하는 정치적 효과를 가진다.<sup>227)</sup> 1962년 10월 조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국이 합의한 조중변계조약(朝中邊界條約)에 따라 압록강과 두만강 유로가 국경이 된 상태에서도 이의를 제기하게 한다. 한반도를 넘어서는 영토적 확장의 상상력을 가지기 위해 필요한 정치작업 가운데 하나가 정치적 단위로서의 한반도를 부정하는 것이다.<sup>228)</sup>

다른 한편, 서양에서 구조되고 일본이 수입·변용한 반도 정체성에 대한 부정도 가능하다. 한반도 전체를 동북아 지중해의 한가운데 위치한 대륙의 연해(沿海) 지역으로 보는 것이다.<sup>229)</sup> 반도가 대륙과 해양을 연결하는 지정학적 요충이라는 전래 사고에 대한 반박이다. 지중해란 사고는 역사 속에서 한반도를 우회하면서 발생했던 중국과 일본의 충돌을 보게 한다. 이 지정학적 신사고도 한반도를 주어진 정치적 단위로 이해하는 것에 제동을 걸며, 주체적 시각에서 지리적 단위를 해석하려 한다. 특히 현재 진행 중인 미중경쟁을 해양세력의 경쟁으로 보며 한반도의 지정학적 가치에서 반도보다는 연해에 주목하려 한다.

---

*al of the American Geographical Society of New York*)에 최초로 소개한 담론인 그리피스(William Elliot Griffis)의 “코리아, 은둔의 나라”(Corea, the Hermit Nation)에서도 코리아를 ‘반도’(the peninsula)로 부르곤 했다. 미국에서의 한반도 담론의 기원과 형성은, 구갑우, “미국의 ‘한반도 담론’의 기원, 1910-1945년: 인종과 식민담론을 중심으로,” 구갑우 외, 『『포린어페어스(Foreign Affairs)』 100년의 미국 외교 담론, 1922-2022』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022).

226) 강경원(2015), pp.10-12.

227) 박선영, “백두산정계비와 화이(華夷)질서,” 『중국학보』 제56집 (2007), pp.369-393.

228) 비슷한 논리의 전개는, 김홍철, 『국경론』 (서울: 민음사, 1997), pp.171-209.

229) 김학노, “한반도의 지정학적 인식에 대한 재고: 전략적 요충지 통념 비판,” 『한국정치학회보』 53집 2호 (2019), pp.5-30.

## 2 정치적 단위로 한반도

한반도인의 정체성이 있어 왔고, 한반도란 지리적 단위에서 한반도인의 정체성을 (재) 생산하는 국가제도가 있어 왔다는 것도 자명한 듯하지만, 사실 논쟁의 대상이다.

첫째, 한반도와 물리적 경계를 인접한 지역인 중국, 일본과 구분되는 관념의 경계로서 정체성의 실체가 무엇이고, 언제부터 그 정체성이 존재해 왔는지를 물을 수 있다. 일본의 침공이었던 임진왜란(1592-1598년)과 만주족에서 기원한 후금(後金)과 청(淸)의 침공이었던 정묘호란(1627년)과 병자호란(1636-1637년)이 일어났을 때 외세에 저항하고 하는 의병(義兵)의 수사를 통해 상상된(imagined) 공동체인 언어공동체와 문화공동체로서의 민족적 정체성이 형성되었다는 주장이나 중국에서 원(元, 1271-1635년)에서 명(明, 1368-1644년)으로의 교체기와 한반도에서 고려(高麗, 918-1392년)에서 조선(朝鮮, 1392-1897년)으로의 교체기를 출발점으로 삼아 한반도인의 정체성 형성과 조선 엘리트들의 제국에 대한 지식이 조선이 제국 중국에 편입되지 않게 했다는 주장은,<sup>230)</sup> 자율적인 정치적 단위를 가진 한반도인의 정체성을 강조하려는 시도들이다.

둘째, 대한제국(1897-1910년)이 일본에 식민화되면서 정치적 단위의 회복과 정치적 단위와 민족적(national) 단위를 일치시키려는 민족주의 운동은,<sup>231)</sup> 한반도인을 공동의 정체성을 가진 민족으로 상상하게끔 한 근대적 계기였다. 그러나 1945년 해방은, 한반도에 두 정치적 단위의 형성을 결과했다. 즉, 1948년 8월 한반도에 대한민국과 조선민주주의인민공화국 두 국가가 수립되면서 한반도에 두 국가의 분립(分立) 또는 한반도의 분단(分斷)으로 해석할 수 있는 상태가 만들어졌다.<sup>232)</sup> 정치적 단위와 민족적 단위가 불일치하는 사태의 전개였다. 1950년 6월 발발한 한반도전쟁은 폭력적 방법에 의해 한반도를 하나의 정치적 단위로 만들려는 시도였다. 그 전쟁 이후 현재까지 남북한은 국가의 정책 목표 가운데 하나로 한반도의 정치적 단위와 민족적 단위를 일치시키려는 ‘통일’(統一)을 담론으로는 포기한 바가 없다. 결국, 한반도를 하나의 정치적 단위로 인식하기 위해서는

230) Odd Arne Westad, 『제국과 의로운 민족: 한중 관계 600년사』 옥창준 역, (서울: 너머북스, 2021); JaHyun Kim Haboush, *The Great East Asian War and the Birth of the Korean Nation* (New York: Columbia University Press, 2016).

231) E. Gellner, *Nation and Nationalism* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

232) 한반도가 갈라졌다는 의미를 담은 분단 대신 두 국가가 수립되었다는 의미를 강조하는 분립이란 개념은, 김학노, “남과 북의 분립,” 2022년 6월 분리통합연구회 발표문.

현재에 영향을 미치는 과거와 미래의 기억을 동원해야 한다. 예를 들어 한반도를 단위로 사고하는 것이 “한국(조선)이 직면한 국제정치적 도전의 보편성과 특수성에 대한 보다 폭넓고 체계적인 이해를 가능하게 해”줄 수 있다.<sup>233)</sup>

한반도에서 과거 하나였던 정치적 단위가 현재 두 정치적 단위로 존재하는 상황에서 미래에 하나의 정치적 단위로 상상할 수 있는 경로는 두 가지다.

첫째, 한반도를 과거와 같은 동질성을 가진 민족적 단위로 이해하면서 다시금 민족적 단위와 정치적 단위를 일치시키고자 하는 것이다. 남북관계를 1991년 「남북기본합의서」에서 정의한 것처럼 통일을 지향하는 민족 내부의 특수관계로 규정할 때 가능한 경로다. 즉 미래에 하나의 정치적 단위인 ‘통일의 단위’가 되는 현재의 ‘민족적 단위’다.

둘째, 지리적으로 인접한 남북 두 국가와 인민이 상호작용하며 관계특성을 만드는 ‘지역적(regional) 단위’로서의 정치적 단위로 만드는 것이다. 1953년 7월 체결된 한반도 정전협정(armistice agreement)이 현재도 유효하다고 할 때, 한반도의 두 정치적 단위는 상호 합의에 의해 일시적으로 전쟁을 중단한 상태다. 정전협정 4조 60항에 규정되어 있는 정전협정을 평화협정으로 전환하는 과제는 한반도를 현재의 ‘갈등의 단위’에서 미래의 ‘평화의 단위’로 상상하게끔 한다. 물론 폭력까지 동원되는 ‘갈등의 단위’로서 두 국가의 관계를 지속할 수도 있다. 다른 한편 탈냉전시대에 전개된 남북한의 교류는, 경제적·사회적·문화적 공동이익을 실현하는 ‘협력의 단위’로서 한반도의 미래를 설계하게끔 한다.

남북의 두 정치적 단위가 상호작용하며 만드는 하나의 정치적 단위 만들기의 향방에 따라 한반도는 한반도를 포함하는 동북아 지역에서 지정학적/지경학적 단위로서의 지속성과 자율성의 정도가 결정될 것이다. 미래 한반도가 연합과 연합적 거버넌스의 단위가 될 가능성을 탐색하는 이 절에서는, 연합과 연합적 거버넌스가 구현된 한반도가 지정학적/지경학적 경쟁 속에서 특정 정책영역에서는 단일한 행위자로 기능할 것이라 생각한다.

---

233) 이해정, “한반도 국제관계, 1972-2022: 시공간 복합체 시론,” 『한국과 국제정치』 제38집 제1호, (2022).

### 3 연합과 연합적 거버넌스의 단위로서 한반도

#### 가. 연합과 연합적 거버넌스의 정의

연합(confederation)은 특정한 공동의 목적을 가진 주권국가들의 결합체다. 가족관계인 연방(federation)이 하나의 정치체제에서 중앙정부가 지역정부에 대해 힘의 우위를 가지지만 지역정부도 주권적 권력을 가진 정치체라면, 연합에서는 공동정부가 지역정부에 의존적이다.<sup>234)</sup> 즉 지역정부의 동의가 없다면, 공동정부의 결정은 구속력을 가질 수 없다. 연방과 달리 연합에서는 연합 구성단위의 시민에 대한 직접적 권한을 가지지 않는다. 연합의 공동 권위체도 지역정부의 대표들도 구성된다. 연합에서 구성단위들은 원칙적으로 탈퇴 또는 분리의 권리를 유지한다. 그럼에도 연합은 연방처럼 대외적으로 법인격을 가진 단일체로 행동한다는 점에서 주권국가들의 결합체인 국제기구(international organization)와 구분된다.

연합의 대표적 사례로는, 대략 1777-1789년까지 준헌법인 연합규약(Articles of Confederation)에 의해 유지되던 미국과 1291-1848년까지 존재했던 스위스연합(Swiss Confederation)이 언급되곤 한다. 특히 이 두 사례는, 연합의 불안정성 때문에 연방으로 이행했기 때문에 연합제를 통일의 과도 단계로 설정한 남한과 연방제 통일방안을 가진 북한에서 주목의 대상이었다. 스위스연합이 상대적 장기지속을 보인 것처럼 보이지만,<sup>235)</sup> 스위스연합은 안정적(stable) 평화와 함께 다섯 번의 내전을 경험했다.<sup>236)</sup> 미국은 1789년 연방국가가 되었지만, 1861-1865년까지 내전을 겪었다. 북한은 연합과 연방을 경험한 미국과 스위스에서 발생한 내전을 이유로 한반도 단위에 연합을 도입하는 연합에서 연방으로의 한반도 통일과정에 반대의사를 밝힌 바 있다.<sup>237)</sup>

미국과 스위스에서 연합이란 정치체가 도입된 이유는, 외부의 적의 무력에 대한 공포였다.<sup>238)</sup> 연합을 통해 얻고자 했던 공동의 목적은 공동의 적을 만드는 일이었다. 스위스연

234) 연합과 연방의 정의는, O. Ola, "Confederal systems: A comparative analysis," *Civilisations*, 18 (2), (1968); D. Duchacek, *Comparative Federalism* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970).

235) 또 다른 상대적 안정성과 지속을 보여주었던 근세 초기 독일과 네덜란드에서 나타난 연합에 대해서는, 김준석, "국가연합(confederation)의 역사적 재조명: 미국, 독일, 네덜란드 그리고 유럽연합," 『국제정치논총』 제48집 제1호, (2008).

236) Charles Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2010), pp.286-308.

237) 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002).

합은 1291년 이전에 독립적 정치생활을 한 칸톤들(cantons)의 합스부르크 왕가의 팽창주의에 대한 공동 대응이었다. 미국연합은 영국의 식민지 시절 독립적이었던 13개의 주가 영국의 위협에 맞선 공동 대응이었다. 공동의 적 만들기가 연합형성에 반드시 필요한 것인가는 한반도 단위에 연합을 도입하려 했을 때, 가장 쟁점이 되는 사안일 수 있다. 연합이 '우리'라는 정체성을 만드는 제도적 장치라면, 주체로서의 우리와 경제로서의 우리가 함께 고려될 수밖에 없다. 경계는 불가피하게 '그들'을 만들기 때문이다. 물론 그들은 적이 아닌 타자일 수도 있다.

그 불안정성 때문에 잊힌 개념이었던 연합의 부활은, 지구화와 탈냉전을 거치면서 주권 국가의 권위를 훼손하지 않으면서도 안보위협과 경제적 번영을 위한 공동행동을 할 수 있는 제도적 틀의 필요성이 증대했기 때문이다.<sup>239)</sup> 평화와 번영을 함께 추구하는 유럽통합의 심화와 확대도 연합 개념의 재등장에 한몫했다. 주권국가들의 결합체인 유럽연합은 연합의 대표적 사례일 수 있다. 연합이 다시금 주목받을 때, 유럽연합은 '연합적 연방주의'라는 이름을 얻기도 했다.<sup>240)</sup> 예를 들어, 유럽연합을 하나의 '규제국가'(regulatory state)로 보려는 시도도 사실상 연방으로서의 유럽연합을 사고하는 것이었다.<sup>241)</sup> 유럽연합을 보며 연합과 연방의 구분이 질적인 것이 아니라 양적인 것이고, 그 둘은 서로 교체가 가능하다는 주장도 가능하다.<sup>242)</sup>

유럽연합을 한 사례로 분석하면서, 연합적 제도와 더불어 사람들의 공동체로서의 '연합적 거버넌스'(confederal governance)에 주목하는 연구자는, 연합적 거버넌스가 충족시켜야 할 기준을 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>243)</sup> 첫째, 주권국가체제의 대체가 아니라 그 체제에 접목될 수 있는 새로운 정치적 관계 및 정치적 질서를 도입해야 한다. 둘째, 우선 안보에 초점을 맞추어야 한다. 셋째, 다양한 경제적 영역으로 확장될 수 있어야 한다. 넷째, 각 구성국가 시민의 일상을 최소한으로 침범할 정도로 최소주의적 형태를 띠어야

238) O. Ola(1968), p.273. J. Parent, *Uniting States: Voluntary Union in World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

239) D. Elazar, *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangement* (Lanham: Rowman & Littlefield, 1998).

240) J. Kincaid, "Confederal federalism and citizen representation in the European Union," *West European Politics*, 22 (2), (1999).

241) G. Majone, *Regulating Europe* (London: Routledge, 1996).

242) Elazar(1998).

243) F. Lister(1996).

한다. 다섯째, 부과된 기능을 수행할 수 있는 수입의 원천을 가져야 한다. 여섯째, 소속된 주민들이 대량살상무기가 존재하는 세계에서 생존할 수 있는 조건인 연대를 형성하기 위한 길을 열어야 한다.

이 연합적 거버넌스를 한반도에 실현할 수 있을까? 공동의 적을 만들지 않고도 연합을 형성할 수 있는 지가 일단 관건이다. 더불어 한반도 연합적 거버넌스 구현의 장애물로 연합을 형성해야 하는 구성단위들의 군사적, 경제적, 사회적 힘의 ‘비대칭성’도 지적될 수 있다.<sup>244)</sup> 비대칭성은 연합이란 통합방식에 장벽이 될 수 있다. 비대칭성으로 연합이 한편이 다른 한편을 흡수하는 수단이 될 수도 있기 때문이다.

#### 나. 한반도에서 연합과 연합적 거버넌스의 의제화

비교평화과정 연구에서 연합은 평화과정의 지속을 위한 제도적 장치 가운데 하나다. 폭력적 분쟁의 억제가 연합의 한 목표다. 전쟁이 발생할 확률이 최소화된 상태인 ‘안정적 평화’(stable peace)의 제도화 형태 가운데 하나가 연합이다.<sup>245)</sup> 한반도에서는 통일의 전 단계가 연합의 역할로 추가된다. 이 두 맥락은 한국의 통일방안에 어울려 있다.

한반도에 ‘남북연합’이란 정치제도를 도입하자는 한국정부의 공식 제안은, 1989년 9월 노태우 대통령이 국회에서 특별연설의 형태로 한 「한민족공동체통일방안」에서 처음이었다. ‘민족적 단위’인 한반도에서 “남북이 자주, 평화, 민주의 3원칙을 바탕으로 남북연합의 중간과정을 거쳐 통일 민주공화국을 실현하”겠다는 것이었다. ‘평화의 단위’로서 한반도에 대한 상상은 정전체제에서 “평화체제”(peace regime)로의 이행의 의제화로, 협력의 단위로서 한반도에 대한 설계는 남북의 교류·협력의 의제화로, 남북연합의 부분 집합으로 담겼다.<sup>246)</sup>

남북연합을 구성하는 제도적 장치로는, 정부 간 기구로 최고결정기구인 ‘남북정상회의’, ‘남북각료회의’, 남북국회의원 ‘동수’(同數)로 구성되는 ‘남북평의회’ 그리고 한반도적 기구로 각료회의와 평의회 업무를 지원하고 합의사항 이행 등을 실무를 담당하는 ‘공동사무처’ 그리고 서울과 평양에 파견되는 ‘상주연락대표’ 등이 제시되었다. 당시 유럽연합의 전신인 유럽공동체(European Communities)의 정부 간 기구인 정상회담

244) Parent(2011); 남북한의 비대칭성에 대해서는, 박명규, 『남북 경계선의 사회학』 (파주: 창비, 2012).

245) K. Boulding, *Stable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1978).

246) 대통령기록관, <https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> (검색일: 2022.09.27).

(European Council), 각료이사회(Council of Ministers), 회원국가의 의원들로 구성된 유럽의회(European Assembly),<sup>247)</sup> 초국가적 기구로 공동사무처이자 유럽공동체의 집행기구인 집행위원회(European Commission)에 상응하는 조직도였다.<sup>248)</sup> 특별연설에서도 경제통합에서 정치통합의 길로 나아가면서 “적대와 대결을 동반자의 관계”로 바꾼 유럽공동체가 남북연합을 중간 단계로 설정한 「한민족공동체통일방안」의 준거였음을 밝혔다.

두 가지 질문을 제기한다. 첫째, 왜 1989년의 시점에서 한국정부는 북한의 ‘연방제’ 통일방안을 연상케 하는 ‘연합제’를 통일로 가는 한 단계로 공식화했는가이다. 둘째, 남북연합에서 ‘연합’의 제도적 의미다. 연합과 연방이 당시 한반도란 단위에서 어떻게 해석되었는가를 묻는 것이다.

첫째, 남북연합은 북한이 1960년 한국의 4·19혁명 이후인 8월 처음 제시한 “북남조선의 연방제”와 1972년 자주·평화·민족대단결의 통일 3원칙을 제시한 7·4남북공동성명 이후 국호로 고려를 추가한 “고려연방공화국”처럼, 과도적 단계였다.<sup>249)</sup> 북한에게 “고려연방공화국”은 남북한의 정치제도를 유지한 상태에서 남북 총선거를 통해 통일적인 중앙 정부를 수립하기 위한 “과도적대책”이자 “과도적으로 존재하는 통일국가”였다. 북한은 ‘과도적 연방제’ 하에서 제도적 장치로 남북의 정당, 사회단체 대표들과 각계각층 대표들, 개별적 인사들이 모여 “최고민족회의”를 조직하고 그 위원회에서 민족문제를 공동으로 토의·결정하자는 제안을 1972년 11월 7·4남북공동성명 이후 조직된 남북조절위원회에서 제안했다. “고려연방공화국”을 만들기 위한 “정치협상회의”나 “대민족회의”는 “최고민족회의”의 다른 표현이었다. “고려연방공화국”의 이름으로 남북한이 유엔에 단일 의석으로 가입하지만, 북한에게 “고려연방공화국”은 미래의 상은 불분명한 “완전한 통일”의 전 단계였다. 1973년 6월 23일 남북한의 유엔 동시가입 의사를 밝힌 6·23선언 이후 몇 시간이 지나지 않아 북한은 “조국통일 5대방침”을 통해 유엔 동시가입이 “민족분렬”을 야

247) 1979년부터 유럽인의 직접 선거로 구성되는 유럽의회(European Parliament)의 전신이다.

248) 그러나 특별연설에서는 유럽공동체를 구성했던 또 다른 주요 제도인 ‘유럽법원’(European Court of Justice)과 ‘유럽회계감사원’(European Court of Auditors), 자본과 노동 그리고 시민사회의 대표들로 구성된 경제·사회위원회(Economic and Social Committee)는 남북연합의 제도적 장치로 언급되지 않았다. 유럽공동체 회원국들이 공동으로 만든 유럽투자은행(European Investment Bank)에 비견되는 조직은, 1991년 노태우 정부에서 한국 단독으로 조성한 ‘남북협력기금’일 수 있다.

249) 공제민, 『고려민주연방공화국 창립방안』(평양: 사회과학출판사, 1989); 김태영, 『애국애족의 통일방안』(평양: 평양출판사, 2001).



기할 것이라고 비난했다.

과도기였던 “고려련방공화국”과 달리 1980년 10월 조선로동당 제6차 대회에서 제안한 민주가 추가된 “고려민주련방공화국”은 과도기가 아닌 창립 자체가 통일국가였다. 남과 북의 두 “지역자치정부”가 존재한 상태에서, 남북의 동수와 적당한 수의 해외동포로 구성되는 “최고민족련방회의”와 최고민족연방회의의 상임기구인 “련방상설위원회”가 권력기구로 역할을 하는 연방공화국이었다. 즉 「한민족공동체통일방안」의 남북연합은, 북한의 연방제 통일방안 가운데 과거에 설정했던 과도적 단계와 남북평의회와 남북 동수 구성을 수용한 것이었다.

2011년 발간된 『노태우 회고록』은 “북한 측 입장을 고려”했기 때문에 남북평의회를 인구비례가 아닌 남북 동수로 규정하는 방식으로 “북한 측 주장을 적극 수용”하는 방안이라고 적었다. 남북한이 참여했던 한반도 문제를 논의하는 첫 다자회담이었던 1954년 제네바 정치회담에서 남한은 인구비례 총선거를 통한 통일을, 북한은 남북대표가 동수로 구성되는 ‘전조선위원회’가 선거법을 마련한 후 총선거를 통한 통일을 주장했다. 따라서 통일과정에 남북연합이란 한반도적 정치제도의 포함은, 소련을 비롯한 동유럽 사회주의국가에서 체제전환의 조짐이 보이기 시작한 시점에서, 남한이 힘의 우위에 입각하여 북한을 배려한 것이었다. 전두환 정권에서 1982년 발표된 「민족화합민주통일방안」에 관여한 정책결정자도 2017년 발간된 구술사 책자에서 “남북연합을 만들자는 것이” 「한민족공동체 통일방안」의 “주된 골자”였음을 밝혔다.<sup>250)</sup>

다른 한편, 연방제적 요소를 담은 남북 동수 구성은 풀기 어려운 갈등이 존재하는 공간에서 평화과정의 지속을 가능하게 하는 협의주의적(consociational) 의사결정 기제라는 점도 강조될 필요가 있다.<sup>251)</sup> 협의주의는 승자 독식을 배제하고 권력의 분점을 추구하는 정치적 원리다. 아일랜드섬 평화협정 이후 북아일랜드에 도입되었던 협의주의에서 나타난 것처럼,<sup>252)</sup> 다수결이 불가능한 동수 구성은 의사결정과정을 질곡으로 가게 할 수 있지만, 평화과정의 지속을 위해서는 연합만큼이나 필요한 제도적 장치다. 즉 갈등의 전환과 폭력적 분쟁의 억제를 위한 연합은 ‘협의주의적 연합’의 성격을 가질 수밖에 없다.

250) 홍민·김수암·조정아·이우태, 『구술로 본 통일정책사』 (서울: 통일연구원, 2017), p.36.

251) A. Lijphart, “Consociational Democracy,” *World Politics* 2 (2) (1969), pp.207-225.

252) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” 『한국과 국제정치』 제29집 제3호, (2013), pp.219-221.

둘째, 「한민족공동체통일방안」을 제안할 당시 남북연합을 둘러싼 쟁점 가운데 하나는, 남북연합의 ‘연합’(聯合)이 주권국가 한국과 조선 두 국가의 결합인 ‘연합’(confederation)을 의미하는가의 여부였다. 한국정부의 공식 입장은, 남북연합이 국가연합이 아니라 ‘체제연합’(體制聯合)이라는 것이었다.<sup>253)</sup> 즉 두 국가의 연합이 아니라 민족 내부의 특수관계가 작동하는 1민족 2체제의 결합으로 남북연합을 정의하고자 했다. 남북연합은 confederation보다 결합도가 약한 Korean Commonwealth로 표기되었고, 남북의 특수관계를 고려하여 “새로이 창안한 개념”으로까지 주장되었다.<sup>254)</sup>

그러나 한반도에 연합과 연방의 개념을 수입한 것은 북한이 먼저였다. 북한은 동독의 ‘국가연합 통일방안’을 준거로 1960년 과도적 연방제를 설계했고, 그 시점에서는 연합과 연방의 개념을 혼용하기도 했다.<sup>255)</sup> 고려민주연방공화국의 초기 영어 표현은, 현재는 federal republic을 사용하지만, confederal republic이었다. 물론, 국가연합이 아닌 ‘체제’연합과 영국과 과거 영국 식민지였던 국가들이 참여한 국제기구인 ‘영연방’(Commonwealth of Nations)에서 차용한 영문 표기 commonwealth는 한국정부의 창작이라 할 수 있다. 1980년대 중반 김대중이 제시한 ‘공화국연방제’ 통일방안에서 연방이 commonwealth로 표기된 바 있었다.<sup>256)</sup> commonwealth의 본래 뜻 가운데 하나는 사회계약으로 형성된 정치결사체다. 사실 노태우 정부는 향후 남북관계에서 쟁점이 되는 개념인 ‘평화체제’를 1988년 10월 유엔총회 연설에서, ‘비핵화’(denuclearization)를 1991년 「한반도비핵화공동선언」에서, 창안하기도 했다. 미래에 존재해야 하는 한반도의 어떤 상태를 설계하는 과정에서 이루어진 개념의 발명이었다.

한반도를 하나의 정치적 단위로 사고하는 미래지향적 연합 개념의 출현은, 북한을 포용하려는 의도의 산물이며, 동시에 한국사회 내부에서의 경쟁하는 통일방안들을 타협한 결과이기도 했다. 당시 국토통일원 장관이 언급한 것처럼, ‘협치’의 모범사례였다.<sup>257)</sup> 1980년대부터 김대중 전 대통령이 제시한 남북연합-연방-완전통일의 3단계 통일방안과

253) 김준석, “한국에서 연방개념의 수용과 통일담론의 진화,” 하영선·손열 편, 『냉전기 한국 사회과학 개념사』(서울: 대한민국역사박물관, 2018).

254) 국토통일원, 『남북한 통일정책 비교』(서울: 국토통일원, 1990), pp. 100-101.

255) 김태경, “1950년대 북한의 독일 국가연합 통일방안 수용과 한반도 평화공존의 상상,” 『한국과 국제정치』 제36집 제4호, (2020).

256) 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』(서울: 아태평화출판사, 1995), pp.288-289.

257) 홍민·김수암·조정아·이우태(2017), pp.183-184.

시민사회의 통일운동가 문익환 목사가 1988년 제시한 평화협정 체결, 미군철수, 유엔 동시가입 이후 연방제 통일 1단계(군사, 외교도 지역정부들이 담당하는 연방)-중립화 선언-연방통일 2단계(고려민주연방제)-연방통일 3단계(연방+도 단위의 지방자치)는, 남북연합을 과도 단계로 설정하는 한민족공동체 통일방안의 형성에 영향을 미쳤다.<sup>258)</sup> 김대중 대통령의 남북연합은 체제연합이 아니라 두 국가의 결합인 국가연합이었고,<sup>259)</sup> 문익환 목사의 연방제 1단계는 군사와 외교를 남북한이 독립적으로 운영하지만, 하나의 연방정부 하에 지역정부 둘이 존재하는 연방이었다.

1989년 4월 문익환 목사의 불법방북은, 연합과 연방에 대한 남북대화의 계기가 되었다. 문익환 목사는, 북한의 고려민주연방공화국 통일방안에 단계를 설정하게끔 설득했다.<sup>260)</sup> 결국, 북한은 군사와 외교를 남북한이 독자적으로 운영하는 1단계 연방에 동의했다. 문익환-허담 공동성명에 등장하는 “누가 누구를 먹거나 누가 누구에게 먹히지 않고”에서 추론할 수 있는 것처럼, 북한은 흡수통일에 대한 우려로 사실상의 공존이라 해석할 수 있는 문익환 목사의 연방 1단계를 수용했다. 문익환 목사는 이후 불법방북에 따른 재판과정에서 자신의 연방통일 1단계는 「한민족공동체통일방안」의 체제연합과 다를 바 없다고 주장했다. 「한민족공동체통일방안」의 체제연합, 김대중의 국가연합, 문익환의 연방 1단계의 접점이 형성된 것이다. 문익환의 연방 1단계를 수용한 북한은 1991년 신년사에서 ‘느슨한 연방제’, 2000년 남북정상회담에서는 ‘낮은 단계의 연방제’란 표현을 사용했다.

1989년 즈음 한반도적 제도로 연합이 의제로 만들어진 이후, 1994년 8월 김영삼 정부가 발표한 「민족공동체통일방안」에서 남북연합 전 단계로 화해·협력단계를 추가하며 「한민족공동체통일방안」을 계승했다. 현재도 「민족공동체통일방안」은 한국정부의 공식적인 통일방안이다. 2000년 6월 첫 남북정상회담에서는 연합과 연방이 남북대화의 의제로 상정되었고, “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로” 합의했다. 정상회담의 장에서 당시 김정은 국방위원장은 낮은 단계의 연방제가 남한의 연합제처럼 군사권과 외교권은 남과 북의 정부가 각각 보유하고 점진적으로 통일을 추진하자는 개념이라고 말했다고 한다.<sup>261)</sup> 회담장에서도 연합은 통일 이전의 상태를, 낮은

258) 아태평화재단(1995); 이유나, “문익환의 평화·통일 사상 담론과 성찰,” 『신학사상』 제188호, (2020).

259) 김준석(2018), pp.322-323.

260) 이승환, “문익환, 김주석을 설득하다,” 『창작과 비평』 제143호, (2009).

261) 김대중, 『김대중 자서전 2』 (서울: 삼인, 2010), p.284.

단계의 연방은 통일의 상태라는 지적이 있었지만, 남북한은 “공통성”이 있음에 합의한 것이다. 물론, 남측의 연합제가 어떤 연합제인가는 현재도 쟁점 사안이다.<sup>262)</sup>

다른 쟁점은, 남북연합을 통일의 전 단계가 아니라 통일의 상태로 보려는 생각의 출현이다. 예를 들어, 문학평론가 백낙청은 한반도에서 전쟁재발을 억제하는 장치로서 연합과 두 국가의 연합이지만 한반도 민중의 참여로 이루어지는 연합적 거버넌스를 통일로 상정하고자 한다.<sup>263)</sup> 남북관계를 분단체제로 개념화하면서 민족적 단위와 평화의 단위를 접합하려는 시도다. “낮은 단계의 연합제”라는 문제설정은 단일민족국가를 통일의 상태로 상정하는 낮은 사고를 넘어서서 연합적 거버넌스를 통일과 등치하는 새 발상이다.<sup>264)</sup> 통일이 한반도적 제도를 만드는 작업이기는 하지만 동시에 남북 민중의 공동체를 만드는 일이라는 생각의 소산이다. 물론 민족적 단위로 한반도를 생각하는 방식의 변이이기도 하다.

따라서 한국사회에서 미래에 존재하기를 희망하는 연합제는 [표 4-1-1]처럼 분류해 볼 수 있다. 한 축이 남북관계가 두 국가의 관계인가 특수관계인가라면 다른 축은 연합이 통일의 상태인가 아니면 통일의 전 단계인가다.

[표 4-1-1] 연합제의 선호

		연합제와 통일	
		통일의 전 단계	통일의 단계
남북관계의 정의	두 국가 관계	김대중의 남북연합	서로주체적 통합
	특수관계	노태우의 체제연합	백낙청의 남북연합

[표 4-1-1]에서 김대중의 남북연합, 백낙청의 남북연합, 노태우의 체제연합이 기 제출된 연합이라면, 잠정적으로 서로주체적 통합이라 이름붙일 수 있는 두 국가 관계에서 연

262) 북한은 김대중 전 대통령의 남북연합이 6·15공동선언 2항에서 합의한 남측의 연합제라고 주장했다. 그러나 국가연합이 경쟁 내지는 재분리의 위험을 동반한다는 이유로, 국가연합을 경유하는 통일에 반대했다. 장석(2002). 김정은 정권 하에서 2016년 5월 조선로동당 제7차 대회에서 확인되듯이 북한의 공식적인 통일방안은 연방제 방식의 통일이다.

263) 백낙청, “어떤 남북연합을 만들 것인가: 촛불혁명 시대의 한반도,” 『창작과 비평』 제46집 제3호, (2018), pp. 17-34.

264) 장세진, “1945년 이후, 개념의 잃어버린 ‘공간성’에 주목하라,” 『개념과 소통』, 제22호 (2018), pp. 312-315.

합을 통일의 상태로 규정하려는 시도는 남북관계를 분단이 아니라 두 주권국가의 분립으로 보고, 265) 두 주권국가가 유럽연합과 같은 협력의 형태를 만들었을 때 그 상태를 통일로 정의하는 것이다. 한반도를 지역적 단위로 사고하는 방식이다.

## 4 미래로서의 연합과 연합적 거버넌스

### 가. 2018년-2019년 한반도 평화과정 이후의 한반도 정세

한반도에서 연합과 연합적 거버넌스의 구축은, 정의와 단계설정에 차이가 있지만, 한국 내 정치·사회세력이 ‘합의한 미래’다. 남북연합에 대한 한국 내 수요는, 통일의 단위와 평화의 단위로서 한반도의 미래에 대한 고려가 담겨 있다. 남북연합은 아니지만 기능적 등가물인 북한의 낮은 단계 연방제는, 흡수통일을 예방하려는 북한의 제도적 고안이었다. 그러나 남북관계에서 연합과 연합적 거버넌스는 과소 공급되어 왔다. 남북정상회담과 장관급회담이 개최되기는 했지만 정례화되지 못했고, 남북 동수로 구성되는 평의회는 제도화되지 않았다. 2018년 4월의 판문점선언에 의해 북한 지역인 개성에 개소한 공동 사무처인 남북공동연락사무소는 2020년 6월 북한에 의해 폭파되기까지 했다. 남북관계의 온도에 따라 남북의 교류와 협력도 부침을 거듭했다. 남북교류는 남에서 북으로만 가는 길이 주로 열린 일방적, 비대칭적 형태였다.

연합과 연합적 거버넌스의 과소공급은, 어떤 남북연합이든 거기로 가는 경로에 대한 합의가 한국 국내적 수준과 남북관계 수준에서, 없었기 때문이다. 예를 들어 한국 내에는, 연합적 제도화로 가는 길을 경제·사회·문화교류에서 시작하려는 기능주의적 접근, 북한의 체제전환을 전제로 한 민주평화론적 접근, 연합적 제도화를 출발점으로 삼는 제도주의적 접근 등이 경쟁하고 있다. 더불어 5년 단임제 하에서 정권교체가 발생하면, 북한에 대한 강압 또는 포용 가운데 어느 한편을 강조하는 방법으로 연합과 연합적 거버넌스의 길을 가고자 했다. 북한은 1954년 제네바 정치회담부터 정치군사적 문제의 해결을 시발로 하는 한반도 평화과정을 제안했고, 연방제를 통일방안으로 제시하면서부터는 최초 연합과 같은 제도의 구축에서 시작하는 연방주의적 접근을 고수하고 있다. 더불어 다른 분쟁 지역과 달리 한반도에서는 평화체제 구축을 위한 평화과정이 비핵과정과 연동되고 있다

265) 김학노(2018).

는 점도 한반도 단위에서 연합과 연합적 거버넌스 구축에 장애물이 되고 있다. 평화체제와 비핵화 가운데 무엇이 우선해야 하는가가 쟁점이고, 연합과 연합적 거버넌스에 지속가능한 비핵화를 위한 제도적 장치가 포함되어야 하기 때문이다.

2018년-2019년 한반도 평화과정은 전형적인 연합적 평화의 길이었다.<sup>266)</sup> 한국정부는 북한이 주장해 온 한미연합군사훈련의 중단과 북한의 핵·미사일실험의 중단을 교환하는 이른바 쌍중단을 '선제적으로' 수용하면서 한반도의 안정적 평화로 가고자 했다. 평창 올림픽·패럴림픽을 앞두고 한국정부의 '회피미래'는 한반도 군사적 긴장과 충돌이었다. 쌍중단은 2018년-2019년 한반도 평화과정을 지탱하는 최소규범이었다. 2018년 4월 남북정상회담의 판문점 선언과 9월의 평양공동선언과 군사분야합의서는, 남북 서로의 국가행동과 군사행동을 제약하는 제도적 장치였다. 연합제에서 공동 사무처 역할을 하는 남북공동연락사무소는 연합적 평화의 길에서 등장한 제도적 상징이었다. 그러나 남북은 정부, 기업, 시민 사이에서 거래의 빈도와 강도가 증가하는 '사회통합'(societal integration)의 단계에 진입하지 못했다. 2019년 2월 베트남의 하노이에서 개최된 북미정상회담이 결렬되면서, 경제영역에서 연합적 거버넌스의 사례였던 개성공업지구와 금강산관광의 재개에 실패했다. 연합과 연합적 거버넌스를 상상할 수 있는 마음의 토대인 새로운 서사와 정체성도 제공되지 않았다.

2018년-2019년 한반도 평화과정의 실패는, 비핵화의 정의와 비핵화의 방법에 대한 남북미 합의의 부재 때문이었다. 북한은 핵군축의 단계별로 대북제재의 해제와 같은 평화체제의 구성요소가 제공되는 방식을 선호했지만, 미국은 사실상 선 비핵화 후 평화체제 구축의 길을 제시했다. 더불어 한반도에서는 쌍중단의 문제의식을 구체화한 군사분야합의서가 만들어졌지만, 남북은 군축과 군비통제가 아닌 군비경쟁의 길을 갔다. 냉전시대부터 계속되어 온 안보딜레마가 핵문제를 계기로 심화되는 형국이었다. 결국 북한은 2022년 3월 대륙간탄도미사일 실험을 재개하는 방식으로 한반도 평화과정의 최소규범이었던 쌍중단을 공식적으로 폐기했다. 한국은 하노이 북미협상의 결렬 이후 전시작전통제권 환수를 위해 대규모는 아니지만 한미연합군사훈련을 재개하면서, 쌍중단을 사실상 위반해 왔다.

2019년 10월 스웨덴에서 열린 북미 실무협상이 결렬되면서, 2017년 12월 한국의 선

266) 구갑우(2018), pp.32-62. 안정적 평화가 구현된 연합에 이르는 길을 선제적 포용, 제도의 건설, 사회통합, 새로운 서사와 정체성의 단계로 설정한 연구는, Kupchan(2010).

제적 포용으로 시작된 한반도 평화과정은 막을 내렸다. 이후, 한반도 정세에 영향을 미칠 수밖에 주요한 변화가 남북 국내에서 발생했다. 첫째, 북한은 2021년 1월 조선로동당 제 8차 대회에서 자력갱생의 핵국가 노선을 가졌다고 선언했다. 평화과정의 부재 속에서 사실상 핵국가로 목인된 북한은 핵국가의 경제·핵 병진노선으로 선회했다. 핵국가로 인정 받기 위한 북한의 결의는 다양한 핵운반체 실험으로 나타나고 있다. 둘째, 2022년 5월 한국에서는 한반도 평화과정을 중재하고자 했던 문재인 정부에서 대통령 선거기간 한국정부가 추진했던 종전선언에 반대했던 윤석열 정부가 등장했다. 새 정부의 비핵·평화·번영의 한반도를 위한 담대한 구상은, 북한의 비핵화 조치에 대한 대가를 단계적, 동시적으로 이행하는 내용을 담고 있다. 비핵화 전 과정에 대해 포괄적 합의를 전제로 한 제안에 대해 북한은 이명박 정부의 비핵·개방 3000의 복사판이라는 비판을 했다. 북한은 8차 당대회에서 한미연합군사훈련과 한국의 군비증강의 중단을 남북대화의 선결조건으로 제시한 바 있었다.

한반도 정세에 구조변동을 야기한 대외변수는 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공이었다. 미중 전략적 경쟁의 와중에서 발생한 이 사건으로, 국제정치의 진영화가 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 미국은 우크라이나에 대한 군사적·경제적 지원을 매개로 친미 진영을 형성했고, 한국은 유럽지역에서 친미진영의 상징인 나토 정상회의에 참여할 정도로 강한 진영참여 의사를 밝혔다. 한국정부의 담대한 구상에서도 한미협력은 상수였다. 반면, 반미진영은 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하는 2022년 유엔총회의 결의안 투표에서 드러나듯 보다 느슨한 형태다. 중국, 인도, 남아프리카공화국, 이란, 쿠바 등의 국가는 기권을 했다. 북한은 친러국가 벨라루스, 아프리카의 에리트레아, 중동의 시리아와 함께 반대표를 던졌다. 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 북러밀착이 진행되고 있다. 북한은 러시아-우크라이나 전쟁의 와중인 2022년 9월 핵 선제타격까지 포함된 「조선민주주의의인민공화국 핵무력정책에 대하여」 법령을 통해 핵국가 지위를 불가역적인 것으로 만드는 조치를 취했다. 러시아-우크라이나 전쟁에서 러시아의 전술핵무기 사용 가능성이 언급되는 상황에서, 북한은 2022년 9월 김정은 위원장의 시정연설을 통해 전술핵무기를 사용할 수도 있다는 결의를 나타낸 바 있다.<sup>267)</sup> 러시아-우크라이나 전쟁은 북한의 핵국가 경제·핵 병진노선을 공고화하는 효과를 발휘하고 있다.

267) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.09.08.

## 나. 연합과 연합적 거버넌스 상상하기

2022년 10월 현재 한반도 정세는 2018년 9월 체결된 군사분야합의서의 폐기가 논의될 정도로 위태로운 상황이다. 연합과 연합적 거버넌스 구축 운운은 한담이 될 정세다. 그러나 한반도에서 전쟁 재발을 '회피미래'로 공유한다면, 그 회피를 위한 '가능미래'의 탐색에서 연합과 연합적 거버넌스는 다시금 의제화될 수 있다. 한반도에서의 전쟁 방지는 우리가 지향해야 할 '규범미래'의 성격도 가진다. 러시아-우크라이나 전쟁으로 야기된 경제위기, 생태위기, 인도적 위기 등을 본다면, 이 회피미래와 규범미래는 반드시 공유되어야 한다. 예를 들어, 전쟁과 같은 폭력적 방법을 통한 한반도 통일은 어떤 규범적 목표로 정당화될 수 없는 재앙일 뿐이다.

일단, 연합과 연합적 거버넌스를 의제화할 수 있는 조건을 탐색해 보자. 현재 남북관계의 단기미래를 결정하는 변수는 한반도를 둘러싼 대내외정세를 고려할 때, 다음 두 가지로 추릴 수 있다. 첫째, 북한의 핵운반체 실험과 이에 맞선 한미연합군사훈련에 의해 야기되고 있는 현재의 한반도 군사적 긴장을 고려할 때, 2018년 9월 만들어진 군사분야합의서의 계승 여부다. 연합적 제도인 군사공동위원회의 구성을 담고 있는 군사분야합의서는 남북의 군사적 충돌을 예방하려는 것이었다. 남북이 서로 군사분야합의서의 선제적 파기를 유도하는 분위기 속에서 남북 누군가가 군사공동위원회의 개최를 제안한다면, 남북 대화는 재개의 실마리를 만들 수 있다. 둘째, 러시아-우크라이나 전쟁으로 야기된 진영화의 정도다. 만약 친미진영만큼 반미진영도 보다 강화된다면, 남북관계의 자율성이 확보되기 어려운 상태가 된다. 한반도를 둘러싸고 한미일 협력은 한일관계 때문에 진영화에 난항을 겪고 있다면, 미국은 북중러 진영에서 중국은 전략적 경쟁의 상대로, 러시아는 급성(acute) 위협으로, 북한은 지속적(persistent) 위협으로 간주하고 있다.<sup>268)</sup> 즉 미국은 북중러를 하나로 묶어주는 전략을 구사하고 있다. 미국이 북중러를 진영화하면 할수록, 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 느슨하지만 북중러의 진영화가 이루어진다면, 미국의 북한에 대한 외교를 통한 관여의 정도는 약화될 것이다.

이 정세를 도식화한 한반도의 단기미래는 [표 4-1-2]와 같다.

268) U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of United States of America*, Oct 27, 2022. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>(검색일: 2022.10.28).



[표 4-1-2] 한반도의 단기미래

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

남북이 군사분야합의서를 계승하고, 진영화의 정도가 강한 (1)의 경우는, 진영화된 국제정세에도 불구하고 남북관계의 자율적 발전이 이루어질 수 있을 때다. (2)의 경우는 남북이 협력으로 가면서 미국이 북중러 진영의 균열을 위해 북한에 대한 관여정책을 전개할 때다. (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 있다. 직관적으로 ‘최가능미래’의 순위는 (4)>(3)>(2)>(1)다.

객관적으로 주어진 최가능미래를 변화시킬 수 있는 힘은, 남북의 국내정치적 변화에서 찾을 수밖에 없다. ‘정책미래’의 변화를 통해 ‘가능미래’의 시나리오 로드맵을 변경하는 방식이다. 남북 모두에게 군사분야합의서를 파기할 수도 있는 언저리에 있는 상태가 이익 극대화 상태가 아닐 수 있도록 만들어야 한다. 남북 어느 편이든 안보영역에서 한반도 군사적 긴장의 해소를 위해 연합적 제도인 군사공동위원회 개최를 제안할 수 있게끔 하는 방안에 대한 고민이다.

북한과 러시아가 병합한 돈바스 지역의 경제협력이 논의될 정도로 북러밀착이 경제성장을 위한 우호적 대외환경이 될 수 있다고 생각하는 북한의 입장에서는, 사실 남북관계 개선이 필요 없는 상태일 수 있다. 2022년 10월 러시아의 푸틴이 한국정부의 우크라이나에 대한 군사적 지원을 경고했을 때, 비핵화를 핵군축으로 정의해 주었던 러시아의 입장은 사실상 북한의 핵국가 경제·핵 병진노선에 대한 인정의 의미를 지닌다. 따라서 북한이 북러협력을 매개로 경제성장을 할 수 있다는 생각을 한다면 남북관계 개선은 북한에게 유인이 될 수 없는 상태다. 오히려 한반도의 군사적 긴장이 북한에게 경제적 이익이 될 수도 있다. 반면, 친미진영에 군사적, 경제적 편승을 선택한 한국에게 한반도의 군사적 긴장이 주는 경제적 효과는 북한과 다를 수 있다. 무엇보다도 진영편승의 경제적 효과가 검증되어야 한다. 한국정부가 남북관계의 자율적 발전을 선택할 수 있는 경우는 두 가지다. 첫째는, 경제적 불이익 때문에 진영선택의 다변화를 도모하는 경우다. 둘째, 국내정치적 이유

로 남북관계 개선의 필요를 느낄 때다. 단기적으로 두 경우의 수가 발생할 가능성은 없지만, 연합과 연합적 거버넌스의 구축을 '선호미래'로 생각하는 정치·사회세력은 남북연합의 구축이 정권에게 정치경제적 이익이 될 수 있도록 인식하게끔 하는 전략을 구사할 필요가 있다.

[표 4-1-2]에서 확인할 수 있는 것처럼, 연합과 연합적 거버넌스를 의제화하기 위해서는 현 정세에서 남북관계 개선의 단초가 될 수 있는 군사공동위원회의 개최가 있어야 한다. 그렇다면, 연합과 연합적 거버넌스의 의제화가 이루어질 수 있다. 그러나 남북대화의 재개가 연합과 연합적 거버넌스의 제도화의 방향으로 가는 것일 수 있지만, 남북연합은 두 형태를 가질 수 있다. 연합적 제도화는 되어 있지만, 연합적 거버넌스는 부재한 상태가 만들어질 수도 있다. 다시금 변수를 가져오면, 남북관계가 국제관계인가 아니면 특수관계인가도 하나의 변수가 될 수 있다. 다른 한편, 국제제도만 있고, 사실 사람들의 공동체가 없는 국제제도가 실재할지는 다른 문제이지만, 냉전시대처럼 정부 간 대화는 있지만 실제로 사람들의 교류가 없는 상태도 생각해 볼 수 있다.

이 경우의 수들을 도식화하면 [표 4-1-3]과 같다.

[표 4-1-3] 남북관계와 남북연합의 형태

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

이 2x2 행렬은 극단적 이념형이지만, 쟁점은 통일이 무엇인가에 대한 물음이기도 하다. 다른 한편, 현재 북한의 정치경제체제의 내구력을 가진 체제전환의 여부를 둘러싼 쟁점도 담고 있다. 연합과 연합적 거버넌스가 북한체제의 전환을 필요로 하는 것이냐는 질문이다. 한국의 정치·사회세력의 한반도 미래를 둘러싼 선호도 쟁점이다. (1)이 초기 유럽연합과 같은 한반도의 미래라면, (2)는 경제정책은 물론 사회정책, 환경정책, 문화정책 등에서 공동의 정책이 구현되는 후기 유럽연합과 같다. (3)이 제도적 시각에서의 통일의 전 단계라면, (4)는 연합을 통일로 생각하는 사고와 평화체제와 함께 가는 길일 수 있다.

한반도란 단위에서 연합과 연합적 거버넌스에 대한 고민은, 기능주의적 접근이 생각하는 것처럼 경제협력이 정치군사적 협력을 낳는 침투확산의 경로에 대한 반성의 소산이다. 불가피하게, 역(逆) 침투확산이란 이름을 붙인다면 공동안보(common security)와 같은 개념의 합의와 실천 이후에 사회통합의 길을 가는 선안후경(先安後經)의 경로가 ‘규범미래’로서 한반도란 단위를 상상할 수 있게 하는 동력임을 한반도 정세의 역사에서 확인한다. 사실, 이 경로에 대한 합의가 여러 단위로서 한반도 미래 만들기의 책임을 묻는 것이 이 절의 결론이다.

## 제2절 법제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

남북관계 특수성에는 두 개의 원리가 포함되어 있는데, 하나는 한반도에는 같은 민족에 의한 하나의 국가가 오랫동안 존속해왔고 앞으로도 그래야 한다는 원리이고, 다른 하나는 1945년 이후 한반도에는 두 개의 서로 다른 주권적 정치체가 구성되어 있는 현실을 중시하는 원리이다.<sup>269)</sup> 따라서 남북한은 각기 상대방이 국제사회에서 하나의 주권국가로 존속하고 있는 사실을 인정할 수밖에 없으면서도, 상호간에는 국제법상 국가승인을 부여할 수 없다.<sup>270)</sup> 이처럼 분단국에 내재된 특수성으로 인해 남북한 간의 관계는 통상적인 이론으로는 설명이 어려우며, 많은 부분이 국내적인 성격과 국제적인 성격이 혼재된 채로 불확실하고 모호하게 남아 있다. 다만, 이러한 현실적인 측면을 떠나 원론적인 당위성의 측면에서는 남북한 모두 남북한 특수관계론의 의미는 ‘비국제성’으로 집약된다고 보아 왔고, 남북한의 법적 관계 역시 예외가 아니었다. 본 연구에서 상정하는 한반도 연합적 거버넌스는 서로의 ‘주권’을 인정하는 바탕 위에서 공동의 이익을 모색하는 전략으로서, 접촉과 협력을 촉진하는 매개적 제도와 권력의 일부를 양도해 형성하는 위임적 제도를 필수 요소로 한다. 이는 기본적으로 남북한 간의 관계가 ‘비국제성’에서 ‘국제성’으로 전환되어야 함을 의미하며, 남북한의 법적 관계에서도 근본적인 변화가 수반되어야 함을 의미한다.

이에 이 절에서는 먼저 남북한 법적 관계의 현황을 간략하게 살펴본다. 다음으로 한반도 연합적 거버넌스 구축에 있어 법제도 영역에서 제기되는 과제를 두 부분으로 나누어 살펴본다. 첫 번째 부분에서는 한반도 연합적 거버넌스의 규범체계 정립 문제를 다룬다.

269) 박명규, “남북관계와 비대칭적 분단국체제론,” 『통일과 평화』 창간호, (2009), p.6.

270) 국가승인은 승인을 부여하는 국가의 일방적 재량행위로서, 정치적·정책적 결정 사항이다. 따라서 어떠한 실체가 국가로서의 객관적 요건을 갖추고 있는가의 문제, 즉 국가성(statehood)의 문제와 개별 국가가 해당 실체를 국가로 인정하는가의 문제, 즉 국가승인(state recognition)의 문제는 구별된다. 우리 대법원은 1990. 9. 25. 선고 90도1451 판결에서 “비록 북한이 국제사회에서 하나로 주권국가로 존속하고 있고 우리 정부가 북한 당국자의 명칭을 쓰면서 정상회담 등을 제의하였다 하여 북한이 대한민국의 영토고권을 침해하는 반국가단체가 아니라고 단정할 수 없다”고 판시한 바 있다.

구체적으로, 한반도 연합적 거버넌스 구축을 위해 기존의 남북한 특수관계론의 규범체계가 어떠한 방향으로 전환될 필요가 있는지 검토하고, 이를 실현하기 위한 법적 도전요인을 살펴본다. 두 번째 부분에서는 한반도 연합적 거버넌스의 법적 기본틀(legal framework) 구축 문제를 다룬다. 여기에서는 한반도 연합적 거버넌스의 법적 기본틀의 형식과 내용, 그리고 특히 주요하게 고려되어야 할 사항을 제시한다.

## 2 남북한 법적 관계의 현황

분단국 내에 존재하는 분단실체 간의 독특한 관계를 설명하기 위해 우리 정부는 동서독 특수관계론을 참고하여 남북한 특수관계론을 고안하였다. 남북한 특수관계론은 분단국인 남북한의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계로 설명하는 이론이다.<sup>271)</sup> 대내적 1국가론과 대외적 2국가론의 이중성을 특징으로 하는 남북한 특수관계론 하에서 북한은 국내법상 지위와 국제법상 지위라는 이중적 지위를 향유한다. 따라서 남북한 특수관계론의 규범체계는 ‘국내법적 규범영역’과 ‘국제법적 규범영역’의 두 영역으로 구분할 수 있다.<sup>272)</sup>

‘국제법적 규범영역’(2국가론 적용면)은 남북한이 각각 국제사회에서 국제법의 의미에서의 국가로 인정되어 국제법의 주체로서 활동하는 규범영역으로, 남북한 일방 또는 쌍방이 각기 특정한 제3국 또는 국제기구와 법률관계를 형성할 경우 남북한 일방 또는 쌍방은 각각 국제법의 적용을 받는다. 남한과 북한이 각각 국제인권규약의 당사국이 되거나 남한과 북한이 각각 UN에 가입한 것이 대표적인 예이다.<sup>273)</sup>

‘국내법적 규범영역’(1국가론 적용면)은 남북한이 통상적인 국가 간의 관계가 아니라는

271) 남북한 간에 ‘특수관계’라는 용어가 처음 등장한 것은 1990년 제1차 남북고위급회담의 합의에 따라 UN 가입 문제를 협의하기 위해 개최된 남북한 실무대표 접촉에서였다. 이후 남북한은 1991년 12월 13일 채택한 남북 기본합의서 서문에서 “남과 북은 ... 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정[한다]”고 규정하였다.

272) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』(경인문화사, 2006), pp.142-154.

273) 남북한이 각각 국가만이 당사국이 될 수 있는 다자조약에 가입하거나 국가만이 회원국이 될 수 있는 국제기구에 가입한다고 하여 남북한 상호간 국가승인의 효과가 발생하는 것은 아니다. 다수의 국내외 국제법 기본서에서 설명하고 있듯이 다자조약이나 국제기구의 동시 가입은 당사국 상호간 또는 회원국 상호간 국가승인으로 간주되지 않는다.

전제 하에 상호 대립하기도 하고 협력하기도 하는 규범영역으로, 남북한은 각자의 헌법과 법령을 제정·시행하면서 상호간의 관계는 남북합의서를 통해 규율해 왔다. 그러나 남북한이 상이한 이념·체제를 바탕으로 상이한 법체계를 갖고 있음에 따라 남북한 법령 간의 모순과 충돌이 발생하며, 남북한 관계에서 발생하는 다양한 법률문제를 모두 예상하여 관련 남북합의서를 체결하는 것도 불가능하므로, 이 영역에서는 법적 공백 상태가 초래되거나 규범의 회색지대가 발생하는 경우가 많다.

### 3 한반도 연합적 거버넌스 구축을 위한 법제도적 과제

#### 가. 한반도 연합적 거버넌스의 규범체계 정립

한반도 연합적 거버넌스 구축과 관련하여 심도 있는 논의와 검토가 필요한 규범영역은 ‘국내법적 규범영역’, 즉 1국가론 적용면이다. 전반적으로 본다면 남북관계는 통치행위 차원의 접근에서 법규범적 접근으로, 비제도화에서 제도화로 진전되어 왔다고 볼 수 있다.<sup>274)</sup> 그러나 여전히 남북관계에서 법은 무용지물이라는 인식과 논리가 강하게 작동하고 있으며, 한반도 정세의 불안정성이 지속되면서 어렵사리 도출된 합의가 제대로 이행되지 못하고 사문화되는 일이 반복되어 왔다. 한반도 연합적 거버넌스는 한반도에서 분쟁과 갈등을 예방하고 평화공존을 보장하는 제도적 장치로서의 의미를 가지며, 이질적이고 비대칭적인 정치체 통합의 과정이자 최종상태로서의 의미를 갖는다. 한반도 연합적 거버넌스의 구축을 위해서는 남북한이 각 영역에서 교류협력의 관계 축적과 공동의 위임적 제도를 통해 점차적으로 통합을 이루어내고, 그것이 다시 해당 영역에서의 보다 심화된 통합으로 나아가는 한편, 또 다른 영역에서의 통합으로까지 확산되는 것이 필요한데, 이는 남북한 간 규범체계의 명확한 정립을 통해 실현될 수 있다.

앞서 언급한 것처럼 남북한 상호간의 관계는 국가 간의 관계가 아니라는 점에서 국제법이 적용되는 관계는 아닌 것으로 간주되어 왔다. 이와 관련하여, 학계 일각에서는 우리 대법원과 헌법재판소가 북한이 반국가단체로서의 성격과 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서의 성격을 모두 갖는다고 판시한 점을 고려하여 ‘국내법적 규범영역’을 북한이 반국가단체로서 활동하는 규범영역과 북한이 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자

274) 제성호, “법적으로 본 남북관계의 위상,” 『통일정책연구』 제24집 제1호, (2015). p.11.

로서 활동하는 규범영역으로 구분하고, 전자의 규범영역에서는 「국가보안법」과 같은 국내법이 적용되지만, 후자의 규범영역에서는 「남북교류협력에 관한 법률」과 같은 국내법 및 각종 남북합의서와 더불어 국제법 원칙이 적용되어야 한다는 견해가 제시되기도 하였다.<sup>275)</sup> 국제법은 국가들 간의 상호 대등성을 인정하는 바탕 위에서 주권에 대한 일정한 제약을 통해 공동의 이익을 모색하기 위해 마련된 법으로, 보편적으로 확립되어 있는 국제법 원칙의 적용을 통해 법적 공백 상태나 규범의 회색지대가 제거될 수 있다는 점에서 국제법 원칙에 의한 남북관계 규율 필요성 주장은 한반도 연합적 거버넌스 논의에 시사하는 바가 크다.

이와 관련하여, 과거 동서독 사례를 살펴볼 필요가 있을 것으로 보인다. 동서독은 1972년 12월 21일 「독일민주공화국과 독일연방공화국 간의 관계의 기본원칙에 관한 조약」(이하 “동서독기본조약”이라 한다)을 체결하였다. 이 조약에 대해 바이에른주 정부는 서독기본법에 위반된다는 이유로 헌법소송을 제기하였고, 서독 연방헌법재판소는 1973년 7월 31일 판결에서 다음과 같이 판시하였다.<sup>276)</sup>

*i) 동독은 국제법상 의미에서 국가이고 그 자체로 국제법 주체이나, 이는 서독이 동독을 국제법상 승인하는 것과 무관하며, 따라서 동독은 서독과의 관계에서 외국으로 여겨질 수 없다.*

*ii) 동서독기본조약의 특별한 점은, 이 조약이 두 국가 간의 조약이고 이에 대해 국제법 원칙이 적용되지만, 아직 재조직되지 않아 행위능력은 없지만 여전히 존속하고 있는 전체로서의 독일의 일부로서 그 명확한 경계를 여기서 정할 필요는 없는 두 국가 사이의 조약이라는 점이다. 연방국가에 있어서도 연방헌법의 규정이 없는 경우에는 구성국 간의 관계는 국제법 원칙에 따라 규율된다.*

즉 서독은 동독을 ‘외국’은 아니더라도 국가공동체(Staatengemeinschaft) 내의 ‘구성국’에는 해당될 수 있다고 보았으며, 양독관계에서 조약이 체결될 수 있고 국제법 원칙이 적용될 수 있다고 보았다. 동서독기본조약 체결 전에 서독에서는 ‘독일제국이 그대로 존속하며 독일제국이라는 지붕 아래에 두 개의 국가조직 또는 부분질서가 존재하며 이들 국가조직은 연방국가의 구성국에 비유될 수 있다’는 이른바 지붕이론(Dachtheorie)이 등장하였다. 상기 서독 연방헌법재판소 판결은 이 같은 ‘지붕이론’을 기초로 전체로서의 독일 내에 두 개의 국가로서 서독과 동독이 존재한다고 하더라도 그 상호간의 관계는 외국

275) 예컨대, 이효원(2006), p.153.

276) BVerfG, Urteil vom 31. 7. 1973 – 2 BvF 1/73, BVerfGE 36, 1 = NJW 1973, 1539.

간 관계가 아닌 특수한 성격의 관계라는 것으로 동서독 관계를 정의내린 것으로 평가된다.<sup>277)</sup> 동독이 ‘외국’에는 해당하지 않지만 ‘독일 내 또 다른 국가’에는 해당할 수 있다는 서독 연방헌법재판소의 판결은 그 이후로 동독 관련 법률과 판례의 기초가 되었다.

그러나 동서독과 같은 관계 설정과 법 적용을 위해서는 헌법 제3조 영토조항과 그 해석에 대한 재검토가 요구된다. 서독이나 우리의 특수관계론은 모두 국내법적으로나 국제법적으로나 상대방과의 정상적·규범적 관계 정립이 곤란한 상황에서 상대방의 국제법적 주체로서의 객관적 지위에 주목하고 사실상 이를 인정하는 전제 위에서 국가내부적 또는 민족내부적인 관계를 규율함으로써 상호간의 실질적인 평화공존을 달성하고자 하는 취지에서 비롯된 것은 동일하다.<sup>278)</sup> 그러나 서독기본법과는 달리 우리 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 하여 북한 지역도 대한민국 영토로 규정하고 있다는 점에서 동서독 특수관계론과 남북한 특수관계론은 중요한 차이점이 있다.<sup>279)</sup> 우리 대법원과 헌법재판소는 영토조항의 실질적 규범력을 인정하고 있으므로, 이러한 해석이 유지되는 한 남한은 북한을 어떠한 형식으로든 ‘국가’로 간주할 수 없다. 앞서 살펴본 대화와 협력의 동반자 규범영역에서 국제법 원칙이 적용될 수 있다는 견해도 이러한 이유에서 남북한 간에 국제법 원칙이 직접적으로 적용될 수 없음을 전제로 국제법 원칙을 유추적용하는 방안 또는 국제법 원칙을 적용할 수 있는 법제도적 근거를 법률에 명시하는 방안을 제시하고 있다.<sup>280)</sup> 그러나 해당 국제법 원칙이 국가 간의 관계를 규율하는 법, 즉 전통적 의미의 국제법상의 원칙이라면,<sup>281)</sup> 이 같은 방안들 역시 헌법에 부합된다고 보기 어려울 것으로 보인다. 헌법에 저촉되는 문제 외에도, 구체적인 사례에서 반국가단체 규범영역과 대화와 협력의 동반자 규범영역의 구분이 항상 명확하게 되는 것은 아니라는 지적도 제기된다.<sup>282)</sup> 따라서 통상적인 국가 간의 관계에서 적용되는 국제법 원칙이 남북관

277) 김병기, “(구)동·서독의 법적 지위와 사법공조 再論-남북한의 법적 지위 규명 및 통일한국의 이론적 토대 구축을 위해,” 『중앙법학』 제18집 제4호, (2016), p.140.

278) 이상훈, “헌법상 북한의 법적 지위에 대한 연구,” 『법제』 제11호, (2004), p.31.

279) 서독기본법은 전문에서 서독의 통일노력을 규정하는 한편, 제23조에서 기본법의 효력범위를 서독 내 11개 주에 국한시키고 제146조에서 통일헌법의 제정과 함께 기본법의 失效를 규정하여, 서독이 잠정국가(Provisorium)임을 전제로 하고 있는 반면, 대한민국 헌법은 대한민국이 통일된 완성국가임을 전제로 하여 그 완성국가의 장소적 범위를 규정하고 있는바, 이 점에서 대한민국 헌법은 서독기본법과는 그 구조에 있어서 상당한 차이가 있다. 김철수, 『헌법학개론』(박영사, 1998), p.101.

280) 예건대, 이효원(2006), p.153.

281) 국제사회의 변화로 인해 국제법의 적용영역이 크게 확장되고 국가 이외의 국제법적 실체가 다수 등장함에 따라 오늘날에는 ‘국제법’이 반드시 국가 간의 관계를 규율하는 법으로만 이해되지는 않는다.

282) 송진호, “남북한 특수관계에서 국가면제이론의 유추적용 문제에 대한 고찰-최근 하급심 판례를 중심으로,”



계에 본격적으로 적용되기 위해서는 헌법 제3조 영토조항이 폐지되거나 영토조항의 사문화라고 할 수 있을 정도로 해석론에 대한 근본적인 변화가 수반되어야 할 것이다.

## 나. 한반도 연합적 거버넌스의 법적 기본틀 마련

여러 다양한 층위의 거버넌스를 포괄하는 한반도 연합적 거버넌스가 체계적이고 유기적으로 작동될 수 있도록 하기 위해서는 남북한이 지향하는 기본 가치와 원칙을 제시하고 목표를 달성하기 위한 주요 기관과 제도를 설립하는 등의 내용으로 법적 기본틀을 마련하는 것 역시 중요한 과제로 제기된다.

그동안 남북한은 대화와 협력의 국면에서 다수의 합의서들을 체결하였고, 특히 1991년에는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 “남북기본합의서”)를 체결하였다. 남북기본합의서는 남북한 간 갈등과 대립의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시킬 수 있는 포괄적인 내용을 담았으며, 이행과 준수를 위한 실천기구 설치를 통해 그 실효성을 담보하고자 하였다. 이에 남북기본합의서는 “남북관계 역사에서 제도적 합의의 최고 수준”이라고 평가되기도 하였다.<sup>283)</sup> 그러나 불안정한 한반도 정세 속에서 남북기본합의서는 제대로 이행되지 못하였다. 우리 내부적으로는 남북기본합의서의 법적 성격을 둘러싼 논란이 제기되기도 하였다. 일각에서 남북기본합의서의 조약성을 주장하기도 하였으나, 정부는 남북합의서가 신사협정(gentleman’s agreement)에 준하는 성격을 가진다고 하면서, 조약 체결로 인한 상대방에 대한 국가승인의 효과를 피하기 위해 남북기본합의서를 조약의 형태로 체결하지 않았다고 설명하였다.<sup>284)</sup> 이후 헌법재판소와 대법원도 남북기본합의서의 조약성을 부인하였다.<sup>285)</sup> 국가 이외의 국제법 주체도 제한된 범위 내에서 조약체결능력을 향유하기 때문에 조약을 체결했다고 해서 국가승인 효과가 발생하는 것은 아니다. 그러나 설사 불충분한 이해에서 비롯된 것이라 하더라도 당시 우리 정부의 의도는 명확했던 것으로 보인다.<sup>286)</sup> 정부는 국가승인 문제 외에도 남북

『통일과 법률』 제45호, (2021), p.18.

283) 김연철, “노태우정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계,” 『역사비평』 제97호, (2011), p.80.

284) 법무부 보도자료, “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격,” 1992.02.17; 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』(통일원, 1992), pp.25-26.

285) 헌법재판소 1997.1.16. 89헌마240; 헌법재판소 1997.1.16. 92헌바6, 92헌바26, 93헌바34, 93헌바35, 93헌바36(병합); 대법원 1997.7.23. 선고 98두14525 판결.

286) 참고로, 국가승인 문제 때문에 남북 간에는 조약을 체결할 수 없다는 인식은 2000년대 들어 수정되었다. 정부는 제1차 남북정상회담 이후 진행된 경험과정에서 체결된 남북합의서를 ‘조약 방식’으로 처리하였다. 정부는

기본합의서가 조약으로 간주될 경우 국제법의 적용을 받게 되는 것에 대한 부담감을 갖고 있었고, 신법우선의 원칙 또는 후법우선의 원칙에 따라 제기될 「국가보안법」과의 상충 문제를 우려하였다고 한다.<sup>287)</sup>

한반도 연합적 거버넌스의 법적 기본틀은 다음의 요건을 충족하는 것이어야 한다. 첫째, 남북한이 법적 구속력 있는 합의인 조약의 형태로 법적 기본틀을 마련하는 것에 대한 명확한 인식을 교환하고, 이 점이 합의문에 적절히 반영될 수 있도록 해야 한다. 상호간에 어떠한 절차를 거쳐 해당 조약을 발효시킬지 분명히 하고, 해당 조약이 남한의 법체계와 북한의 법체계에서 각각 법적 효력을 가질 수 있도록 하는 것도 필요하다.<sup>288)</sup> 나아가 조약 발효 이후 합의의 이행을 위한 실질적인 조치가 취해질 수 있도록 남북한은 각자의 관련 법령을 정비해야 한다. 둘째, 남북기본합의서, 남북정상회담 합의서 등 기존의 주요 남북합의서들로부터 추출된 남북합의의 기본정신을 고려하면서도 변화된 현실을 반영하고 미래지향성을 담아내야 한다. 법적 기본틀이라는 점에서 너무 상세한 내용을 규정하기보다는 기본적·핵심적 사항 위주로 규정하는 것이 적절할 것이다. 다만, 이 경우 각각의 분야에서 후속 합의가 이어져 체계적인 제도적 기반이 구축될 수 있도록 “추후 분야별 세부 사항을 담은 조약이 별도로 체결되어야 한다”는 점을 명시할 필요가 있다.<sup>289)</sup>

그동안의 경험에 비추어, 한반도 연합적 거버넌스의 법적 기본틀에서는 합의사항의 이행과 준수를 제고하기 위한 방안이 특히 중요하게 다루어질 필요가 있다. 남북한이 조약 형태로 법적 기본틀을 마련한다고 하더라도, 분단국이라는 특수한 상황에서는 대립과 갈등이 언제든지 재연될 수 있으며, 이것이 합의의 실천에 부정적으로 작용할 가능성이 높다. 따라서 남북한 간 합의의 경우에는 통상적인 국가 간 합의에 비해 합의 이행을 실질적으로 담보할 수 있는 강력한 제도적 장치를 마련하는 것이 긴요한 문제이다.

---

조약이 국가 간에만 체결될 수 있는 것은 아님을 강조하면서, 각 합의서의 전문에서 “경제교류와 협력이 나라와 나라 사이가 아닌 민족 내부의 거래”임을 확인하고 있기 때문에 ‘조약 방식’의 처리가 북한에 대한 국가승인을 의미하지 않는다고 설명하였다. 통일부, 남북경협 해설자료, 2001.5.25.

287) 손학규, “남북합의서의 실천보장방안,” 『국회보』 (1992), p.143.

288) 이를 위해서는 남북한이 사전에 각자의 법체계를 정비할 필요가 있다. 이에 대한 자세한 검토는 도경욱·안준형, “남북합의의 이행·준수 제고를 위한 법제도적 과제와 방안,” 『홍익법학』 제22집 제3호, (2021), pp.183-184.

289) 동서독기본조약이 제7조에서 “서독과 동독은 이 조약을 기반으로 상호간의 이익을 위하여 경제, 과학기술, 교통, 법률관계, 통신, 의료, 문화, 스포츠, 환경보호 및 기타 영역에서 협력을 촉진시키고 발전시키기 위한 협정을 체결하기로 한다”고 규정하고, 추가의정서에서 제7조와 관련하여 상호 협력의 각 분야를 보다 구체적으로 적시하고 협력의무를 규정한 점을 참고할 필요가 있다.

첫째, 구체적 상황과 목적에 부합하는 방식으로 이행기구, 이행 확인·감독기구, 최종 분쟁해결 제도와 같은 이행 메커니즘을 확립하는 방안을 우선적으로 고려할 필요가 있다.<sup>290)</sup> 이행기구는 세부 일정표 설계, 자원 확보 및 분배, 이행 프로세스와 각종 위원회 조정 등 이행 전반을 지원하는 역할을 수행한다. 이행 확인·감독기구는 합의 위반행위를 식별하거나 잠재적 위반을 저지하는 역할을 통해 합의의 이행을 촉진할 수 있다. 합의 당사자들만으로 구성하는 방식과 국제적 행위자가 적절히 연계되도록 하는 방식이 있으며, 임시기구로 설립하는 방식과 상설기구로 설립하는 방식이 있는데, 한반도 상황에서는 국제적 행위자가 적절히 연계되도록 하는 방식과 상설기구로 수립하는 방식이 보다 효과적일 수 있다. 한편, 기존의 남북합의서들은 합의의 해석 및 적용과 관련하여 분쟁이 발생할 경우 남북한 당국 간 협의를 통해 해결하도록 규정하였는데, 이 경우 직접 교섭 이외의 다른 해결책은 존재하지 않게 된다. 이러한 점을 고려하여 협의가 실패할 경우 분쟁의 최종적 해결을 담보하기 위해 객관적이고 공평한 제3자의 개입을 제도화할 필요가 있다.

둘째, 합의의 이행·준수에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 국가나 국제기구를 관여시키는 이른바 ‘국제화’ 방안도 합의로부터의 이탈을 방지하는 하나의 방안이다.<sup>291)</sup> 기존 사례를 보면, 특정국 정부나 국제기구가 단순히 서명자로서 조약 하단에 서명을 하거나, 입회자(witness), 보장자(guarantor), 감시자(observer)의 자격으로 서명을 하기도 한다. 이 경우 제3자는 조약의 이행과 관련하여 당사자들에게 조언을 제시하고, 분쟁이 발생한 경우 주선이나 중개 역할을 제공하는 등의 정치적·외교적 조치를 취할 수 있다. UN 안전보장이사회나 총회가 합의문을 지지하는 결의를 채택하는 경우와 같이 UN의 권위와 위상을 활용하는 것도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 우리의 경우, 한반도 연합적 거버넌스의 법적 기본틀 준비 과정에서 각계각층의 국민들이 참여하는 사회적 대화 등을 통해 공감대를 형성하는 것이 중요하며, 합의문 채택 이후에는 국회 비준동의 절차와 더불어 국민투표에 회부하는 방안도 고려해 볼 수 있다.<sup>292)</sup> 합의사항에 대해 폭넓은 국민적 지지를 얻는다면 합의의 이행 과정에서 직면하게 되는 대내적인 정치적·법적 장애물을 극복하는 데에도 도움이 될 것이다.

290) 도경옥·임예준·안준형, 『남북기본협정 체결방향과 과제』(통일연구원, 2020), pp.161-165.

291) 도경옥·임예준·안준형(2020), pp.157-161.

292) 우리 헌법 제72조에서는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”고 규정하고 있다.

## 4 법제도 한반도 연합적 거버넌스의 미래상

한반도 연합적 거버넌스는 남북한 상호관계가 '비국제성'에서 '국제성'으로 전환되어야 함을 의미하며, 따라서 기존의 남북한 특수관계론의 규범체계에 대한 근본적인 재검토를 요한다. 남북관계가 보편적으로 확립된 국제법 원칙에 의해 규율된다면 법 적용상의 혼란을 방지함으로써 남북관계를 보다 예측가능하고 안정적인 관계로 발전시키는 데 크게 기여할 것으로 기대된다. 이와 관련하여 과거 동서독 사례는 유의미한 함의를 제공한다. 서독은 동독에 대해 국제법상 '국가승인'을 부여하지는 않았지만, '지붕이론'에 기초하여 독일 내에 두 개의 국가로서 서독과 동독이 존재한다고 보았다. 즉 동서독 상호간의 관계가 외국 간 관계는 아니지만 적어도 연방국가의 구성국 간 관계와는 유사할 수 있다고 보았다. 그리고 이에 따라 양독관계는 국제법 원칙에 의한 규율이 가능하다고 본 것이다. 그러나 헌법 제3조 영토조항과 이에 대해 실질적 규범력을 인정하는 해석론이 유지되는 한, 국제법 원칙의 일반적 적용은 고려되기 어렵다. 따라서 헌법 제3조 영토조항이 폐지되거나 영토조항의 사문화라고 할 수 있을 정도로 해석론에 대한 근본적인 변화가 수반되어야 하는 점이 해결되어야 할 과제이다.

한반도 연합적 거버넌스의 규범체계 정립과 더불어, 여러 다양한 층위의 거버넌스를 포괄하는 한반도 연합적 거버넌스가 체계적이고 유기적으로 작동될 수 있도록 하기 위해서는 남북한이 지향하는 기본 가치와 원칙을 제시하고 목표를 달성하기 위한 주요 기관과 제도를 설립하는 등의 내용으로 법적 기본틀을 마련할 필요가 있다. 한반도 연합적 거버넌스의 법적 기본틀은 형식적인 측면에서는 법적 구속력 있는 형태의 조약과 이를 이행하는 남북한의 법령으로 구성되고, 내용적인 측면에서는 기존의 남북합의의 기본정신을 고려하면서도 변화된 현실을 반영하고 미래지향성을 담아내야 한다. 남북합의 불이행의 전례를 반복하지 않기 위해 합의사항의 이행과 준수를 실질적으로 제고하기 위한 다양한 방안을 적극적으로 강구하는 것이 특히 중요하다.

## 제3절

# 개성공업지구

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동력이 결합된 개성공단 거버넌스는 공동관리운영 사례임과 동시에 행정통합 사례의 성격을 지니고 있으며 남북 공동의 경험 거버넌스 구축이라는 의미가 있다.

개성공단 거버넌스는 소주공단과 같은 중국 경제특구 거버넌스 및 나선경제무역지대와 같은 북한 경제특구 거버넌스와 함께 공동관리·운영이라는 측면에서 자주 비교가 된다. 통상 나선경제무역지대에서 조중 공동지도위원회와 관리위원회를 통한 경제특구 관리형태는 소주공단의 형태와 유사하고 공동운영의 취지에 맞게 운영되고 있다고 본다. 반면 개성공단은 위에 언급한 소주공단, 나선경제무역지대 거버넌스와는 다른 모습을 보이고 있어 공동운영의 형태에 부합하지 않는다는 평가가 있다.

이 장에서는 소주공단이나 나선경제무역지대와는 다른 거버넌스를 구성하고 있던 개성공단 거버넌스를 통해 공동관리 운영의 취지에 적합한 거버넌스의 모습은 어떠한 방식으로 재구성되어야 하는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 경험 거버넌스의 가능미래와 선호미래, 그리고 정책미래를 도출하고자 한다.

### 2 주요 경제협력 거버넌스 유형

#### 가. 중국 : 소주공단

경제협력의 모델이 중국 심천공단이라면 거버넌스의 모델은 중국의 소주공단이라 할 수 있다. 개성공단이 자본주의와 사회주의의 결합, 도시와 공단의 융합을 모색한다는 점에서 소주공단은 중요한 기준이다.<sup>293)</sup> 소주공단은 1994년 중국과 싱가포르의 합작으로

293) 소주공단은 단순한 산업단지가 아니라 도시계획 형성의 모델로서 싱가포르의 소프트웨어적인 방법이 전수되

건설되었고 '성공적인 국제협력 모델'로서 평가된다.<sup>294)</sup>

소주공단은 개발되기 전부터 협력체계로서 중국과 싱가포르 간 부총리급에서 개발에 대한 합의가 있었고 이후 부총리급으로 연합협조이사회를 두어 소주공단의 모든 추진전략과 개발문제를 정례적으로 논의하였다. 지도체계로서는 장관급의 쌍방운영위원회를 두어 소주시 정부와 싱가포르의 무역공업부가 주축이 되어 협상을 진행하였다. 실질적인 공단관리 운영은 지방정부인 소주시가 주체가 되어 행정업무를 수행하였으며 이 과정에서 싱가포르의 무역공업부 소프트웨어 프로젝트 사무소가 소주공단 싱가포르 경험학습 사무소에 소프트웨어적인 노하우를 이관해 주었다. 개발체계로서는 공장 유치와 개발업무를 담당하기 위해 중국과 싱가포르가 공동 출자하여 소주공업원구개발그룹 주식유한공사를 설립하였다. 이 개발체계는 초기 중국과 싱가포르가 35:65의 지분비율로 참여하였으나 이후 72:28까지 변화하였다.<sup>295)</sup>

소주공단 거버넌스의 가장 큰 특징은 중국과 싱가포르라고 하는 양국 정부가 협력이라는 방향 아래 일관되게 협력체계, 지도체계, 관리체계, 개발체계를 운영했다는 점이고 남북 경험거버넌스의 가능미래라고 할 수 있다.

## 나. 북한 : 나선경제무역지대

북한과 중국은 2010년 12월 <조선민주주의인민공화국 정부와 중화인민공화국 정부 사이의 라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정>을 체결한 바 있다. 이에 따라 2011년 두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중 공동지도위원회 계획분과위원회가 <조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 총계획요강>을 작성하였다.

---

었다. 김혜진, "중국의 산업-도시 융합 문제 연구: 쑤저우공업원구(苏州工业园区)를 중심으로," 『아태연구』 제27집 제4호, (2020), pp.67-93.

294) "소주공단은 중국의 개혁 개방의 중요한 창구이자 성공적인 국제 협력 모델로 인정받고 있습니다. 또한 중국 최초의 개방형 혁신 종합 실험 영역입니다." 소주공단 관리위원회 홈페이지, [https://www.sipac.gov.cn/szgyyqenglish/sino/list\\_tt.shtml](https://www.sipac.gov.cn/szgyyqenglish/sino/list_tt.shtml)(검색일: 2022.05.02).

295) 1994년 싱가포르 측과 중국 측이 최초 납입자본금 1억 달러를 65:35의 비율로 투자하였는데, 2001년 중국 측이 싱가포르 측의 지분 30%를 인수하여 지분 65%를 확보하였으며, 2005년에는 다시 싱가포르 측 지분 7%를 추가 인수하여 중국 측의 총 지분은 72%로 증가하였다. 장환빈, "소주공단 발전 사례를 통한 개성공단 활성화 방안", 『통일경제』제2014집 제2호, (2014), p.30.

이 요강은 북한과 중국 정부 간 신용, 실무, 효율의 원칙에 따라 '협조지도체계, 공동관리체계, 개발경영체계'의 세 단계로 협조모델을 만든다고 적고 있다.

이러한 '협조지도체계, 공동관리체계, 개발경영체계'는 소주공단의 거버넌스와 유사한 형태를 취하고 있다. 특히 '중국 측은 중국 기구와 기업이 두 경제지대관리기구에 해당하는 경제관리 소프트웨어를 제공하는 것을 지지한다.'<sup>296)</sup>와 같은 규정을 두어 '소프트웨어 노하우'를 이관하도록 하고 있는데 이는 소주공단과 매우 유사하다.

다만 나선경제무역역지대법 제8조는 내부적으로 '경제무역지대에서 산업구와 정해진 지역의 관리운영은 중앙특수경제지대지도기관과 나선시인민위원회의 지도와 방조 밑에 관리위원회가 맡아한다.'고 되어 있어 나선경제무역지대 거버넌스는 중국 소주공단과 매우 유사하나 인민위원회의 개입과 역할에 있어 구분이 된다.

## 다. 북한 : 경제개발구

경제개발구는 경제개발구법 제2조에 따라 국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대이다. 다만 경제개발구법 부칙 제2조에 따라 자체 법률을 가지고 있는 나선경제무역지대와 황금평-위화도경제지대, 개성공업지구와 금강산국제관광특구에는 적용하지 않는다.

그럼에도 경제개발구 역시 중앙특수경제지도기관과 인민위원회가 지도체계로서의 역할을 수행한다.

차이가 있다면 지방급경제개발구의 창설신청 문건은 해당 인민위원회가 중앙특수경제지대지도기관에 내고(제14조), 중앙급경제개발구의 창설신청 문건은 해당 기관이 작성하여 중앙특수경제지대지도기관에 낸다는 점이다.(제15조)

경제개발구 역시 나선경제무역지대와 유사하게 중앙특수경제지도기관이 발전전략이나 협조 및 투자유치, 사업연계 등의 업무를 수행하고 해당 인민위원회는 시행세칙 작성이나 노력보장을 진행한다. 중앙특수경제지도기관이나 인민위원회 모두 관리기관에 대한 사업방조 책임을 지고 있다.

296) "조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강," (2011), 제11장, p.49.

### 3 개성공단 거버넌스 사례

초기 개성공단 거버넌스는 중앙특구개발지도총국이라고 하는 지도체계와 개성공업지구관리위원회라고 하는 관리체계 중심으로 일상적 협의가 진행된 반면, 중국 소주공단과 같은 협조체계의 가동은 2013년 이후 가동되었다. 개발체계에 있어서도 지도체계나 관리체계가 결합하기 보다는 이와는 별개의 개발업자가 참여하는 방식이라고 할 수 있다. 개발업자로는 한국토지주택공사와 현대아산이 있었다.

한편 개성공단에서도 중국 소주공단이나 북한 나선경제무역지대에서 나타나는 인민위원회의 참여가 있었는지가 형식적으로 드러나지는 않으나 실질에 있어 개성시 인민위원회가 개성공단 관리운영 과정에 개입하고 있었고 구체적으로 중앙특구개발지도총국 경영국<sup>297)</sup>이라는 틀로 참여하였다. 중앙특구개발지도총국 경영국은 중앙특구개발지도총국의 공식직제에는 나타나지 않으나 ‘재정회계처’와 ‘노력관리처’가 있었으며 내각 산하 기관인 중앙특구개발지도총국과 실제 개성시 인민들의 생활을 책임지는 개성시 인민위원회와의 업무 연계를 담당했던 기관으로 이해되고 있다.<sup>298)</sup>

관리체계인 개성공업지구관리위원회는 형식적으로 북한법에 의해 개발되어 법적으로 중앙공업지구지도기관, 즉 중앙특구개발지도총국에 의해 지도를 받게 되어 있으나, 실질적으로 우리 인원으로 구성된 관리위원회에 의해 관리운영되는 특수성을 가지고 있었다.

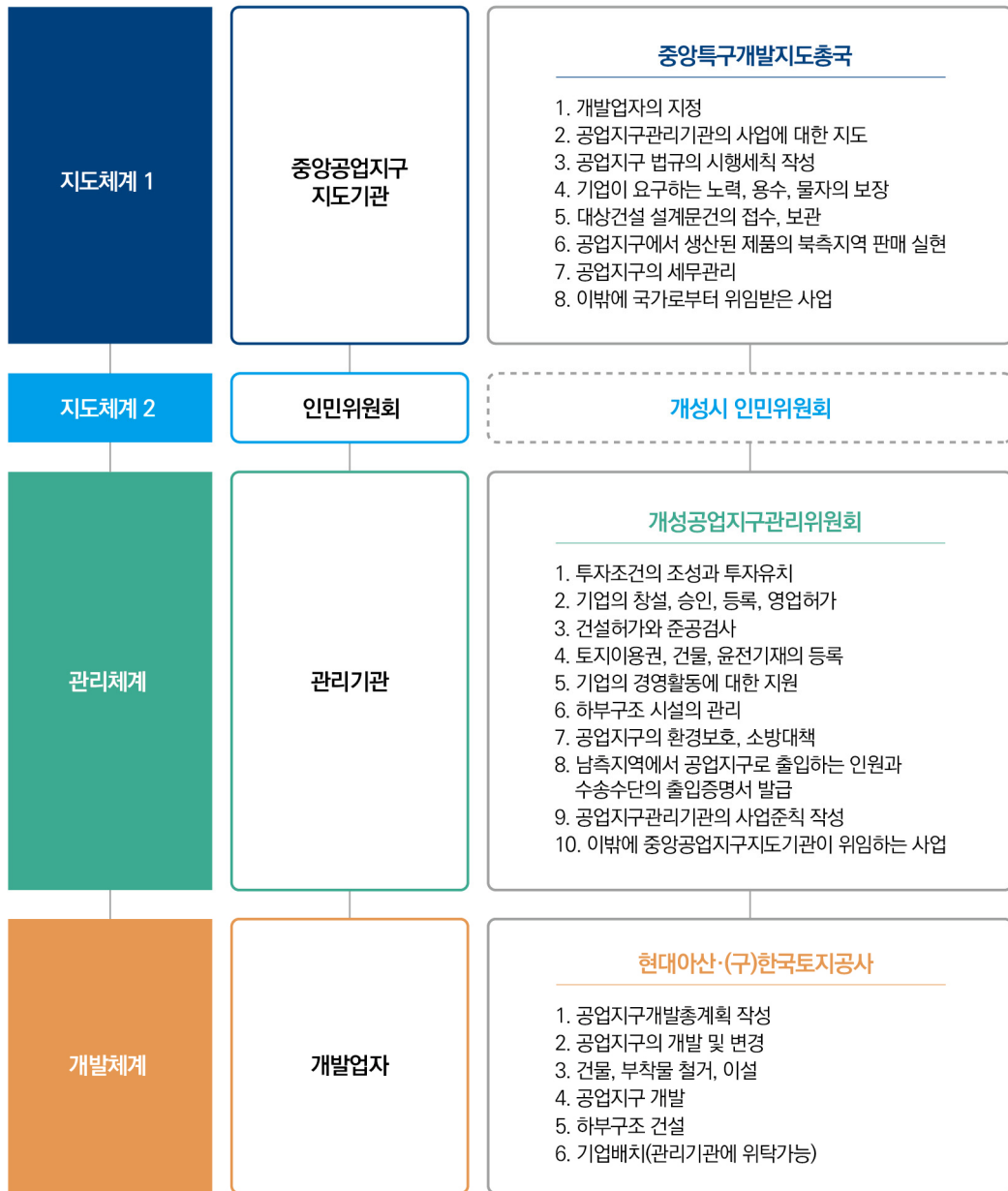
개성공업지구법 제9조는 ‘공업지구에서 경제활동은 이 법과 시행을 위한 규정에 따라 한다. 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지구지도기관과 공업지구관리기관이 협의하여 처리한다.’고 하여 관리위원회를 공단운영의 한 주체로 인정하였다. 그러나 동법 제21조와 제22조에서 ‘중앙공업지구지도기관의 지도밑에 공업지구관리기관’으로 명시하고 있어 총국의 지도를 받는 하부기관으로 해석할 수 있는 여지를 두었다. 즉, 남북이 협의하여 처리하는 형식을 띄고 있으나 구조적으로는 수직적 체계를 취하고 있다. 이러한 이중적 구조로 인해 공단운영을 위한 업무가 통일적으로 진행되지 못했고 중앙특구개발지도총국도 주요 협상에서 이러한 지위를 적극 활용하였다.

297) 중앙특구개발지도총국은 노동체제의 직접 당사자로서 최저임금 협상의 당사자임과 동시에 ‘노동처’, ‘노력앞선기업’, ‘경영국’과 같은 조직을 통해 노동력의 배치와 관리를 맡는다.

298) 박천조, 『개성공단 노사관계』(서울: 선인, 2018), pp.59-60.

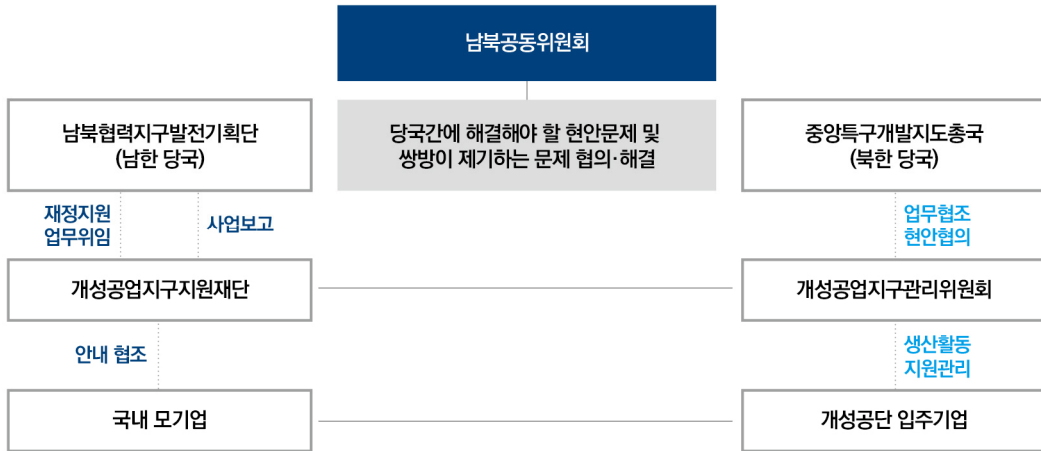


한편 기존 거버넌스의 문제의식을 개선하고자 2013년 8월 14일 개성공단의 정상화를 위한 합의서 제4조에 따라 개성공단 남북 공동위원회를 구성하여 재조정을 하게 된다. 공동위원회는 당국간 협의기구로서 우리의 공동위원장은 통일부의 남북협력지구발전기획단장이, 북한의 공동위원장은 중앙특구개발지도총국의 부총국장이 맡았다. 그리고 남북 당국간 상설기구로 공동위원회 사무처를 개소하였다. 소주공단이나 나선경제무역지대에서의 협조체계가 개성공단에도 도입된 것이다.



[그림 4-3-1] 초기 개성공단 거버넌스(2004년 10월~2013년 8월)

출처 : 개성공업지구 지원재단 홈페이지



[그림 4-3-2] 개성공단 남북 공동위원회 거버넌스(2013년 9월~2016년 2월)

출처: 개성공업지구지원재단 홈페이지

## 4 주요 공단 거버넌스 비교와 평가

### 가. 특징

북한의 특수경제지대 관리·운영은 ‘종적’으로는 지도체계, 관리체계, 개발체계의 모습으로 전반적으로 동일하나 ‘횡적’으로는 협력 여부에 따라 차이가 발생하는 구조이다. 이러한 협력 여부에 따라 소주공단과 나선경제무역지대처럼 협조체계를 공식화하여 운영하느냐, 경제개발구나 초기 개성공단처럼 운영하느냐의 차이를 보여주고 있다.

개성공단의 경우 2013년 이후 소주공단이나 나선경제무역지대와 같은 거버넌스로의 변화를 시도했으나 변화된 거버넌스로의 정상가동이 되지 못한 채 중단된 측면이 있다. 결국 ‘횡적’인 협력의 틀을 북한이 어느 정도 허용할 것 인가라는 점인데 이는 소주공단이 나 나선경제무역지대에서 보았던 ‘소프트웨어 노하우 협력’과 같은 이익 조건이 어느 정도 충족되느냐에 따라 다를 것으로 판단된다.



[그림 4-3-3] 경험 거버넌스 비교

출처 : 필자가 각 거버넌스를 참조하여 요약 정리

## 나. 성과

### 1) 제도 수립과정에서의 협력

초기 제도 수립과정을 보면 현대아산 등이 전면에서 협의를 하였지만 사전 우리 당국과의 긴밀한 협의를 거쳐 제도를 수립하였다. 예를 들어 ‘사업자간 회의’ 방식으로 현대아산, 한국토지공사, 삼천리총회사 등이 개성공업지구법 하위규정인 개발, 출입, 노동, 기업창설, 세금 등에 대한 협의를 있었고 북한도 관련 자료를 요청하는 등 개성공업지구법 제도 전반이 상호 협력하에 진행되었다. 이에 따라 개성공업지구 노동규정만 보더라도 퇴직금 조항, 각종 채용 및 해고, 최저임금 등 시장친화적 제도가 협의과정에서 반영되었다.

## 2) 관리운영과정에서의 협력

개성공단이 조성된 이후 실제 운영과정에서도 소프트웨어 노하우는 전수되는데 개성공업지구 관리위원회의 인적 구성에 북한 인력들이 참여를 하였다. 북한 인력들에 대해서는 사원과 유사한 지위를 부여하여 사업의 실무단위로 참여하였다. 또한 협력부를 두어 사안 발생시 중앙특구개발지도총국과의 협의와 연락을 취할 수 있도록 하였다. 다만 초기에 북한의 많은 인원이 참여하지는 못했으며 일정 부분 북한의 양해가 있었던 것으로 보인다.<sup>299)</sup>

## 3) 개발계획 수립과정에서의 협력

총개발계획은 2001년부터 협의를 진행하여 8차례 수정보완을 통해 2005년 3월 최종 확정되었다. 1단계 개발계획은 2004년 초에 확정되었는데 2004년 2월 제13차 남북장관급 회담시 시범단지 1만 평 조성에 합의가 되었기 때문이다.

당시 총개발계획은 개발업자인 현대아산이 초안을 작성해 북한에 제시하면 북한이 의견을 개진함으로써 협의가 이루어졌다. 예를 들어 초기 개발계획은 북한의 철도와 도로에 공단이 붙어 있는 안이었으나 북한이 수정안을 제시해 현재와 같은 공단개발계획이 만들어졌다.

이러한 개발계획은 개성공단 조성을 위한 당국간 협의과정과 연계되어 진행되었다.<sup>300)</sup>

## 다. 한계

### 1) 거버넌스 변화의 경직성

초기 구축된 개성공단 거버넌스는 ‘노하우 전수’ 등 그 의미에도 불구하고 ‘협력’의 관점에서는 경직적일 수 밖에 없었으며 초기 10년간 가동되었던 경직적인 체계는 2013년 개성공단 재개라고 하는 전반적 재설계 과정에서야 그 변화를 도모할 수 있었다. 개성공

299) 개성공업지구개발총계획은 관리위원회의 경제활동지원서비스에 대해 ‘관리위원회는 .... 개발사업자에 의한 남측인원이 관리기관을 운영할 계획이며, 개발초기에는 일정부분에 한해서만 북측 인원들이 참여할 것임.’ 등이 명기되어 있고 이에 따르면 우리 주도의 운영에 북한도 동의한 것임을 알 수 있다. 현대아산주식회사, 『개성공업지구개발총계획 제1권』 (서울: 현대아산, 2005), p.56.

300) 2000년 6월 남북정상회담에서 개성공업지구 개발의지를 표명한 이후 2000년 12월 제4차 남북장관급 회담 개최, 2002년 8월 제7차 남북장관급 회담 개최, 2004년 2월 제13차 남북장관급 회담, 2004년 6월 제2차 개성공단건설실무협의회 개최 등 후속회담과 맞물려 협의가 병행되었다.

단 운영 13년 중 상당기간을 경직된 거버넌스 하에서의 운영이 불가피했던 것이다.

기존 이해관계에 영향을 줄 수도 있는 거버넌스 체계의 변화는 그만큼 진통이 불가피한 측면이 있으며 초기 거버넌스 체계 수립이 제대로 설계될 필요성을 깨닫게 한다.

## 2) 협조체계에 대한 북한의 소극적 태도

2013년 이후 거버넌스의 변화가 있었음에도 ‘개성공단 남북공동위원회’에 북한은 소극적으로 임하였다. 개성공단 남북 공동위원회는 총 6차에 불과했고 노사관계를 다루는 실무분야인 투자보호 및 관리운영분과위원회는 2차 회의가 열렸다. 그리고 분쟁해결 기구인 상사중재위원회도 2차 회의만이 열렸을 뿐이다.

이를 보면 거버넌스 변화에 대한 북한의 소극성이 읽히는데 그 이유는 남북관계 악화 속에서 당국간 협의를 통한 사업추진에 북한의 회의감이 작용했던 것으로 보여진다. 개성공단 사업에 대한 기대효과가 적음에도 우리 정부의 개입만 강화되고 있다는 인식이 영향을 준 것으로 보인다.

## 3) 지도-관리-개발체계의 혼선

사업 초기 개성공단 개발에 대한 합의는 현대아산 단독으로 추진되었고 개발업자로서의 지위를 부여받아 관리운영 등에 개입할 수 있는 권한을 확보한 바 있다.<sup>301)</sup> 예를 들어 초기 개성공단 조성과정에서의 노동력 알선을 비롯해 관리기관으로서의 업무를 수행하던 ‘개성공업지구관리위원회’의 남쪽 기관 임원으로 참여하는 등 영향력은 유지되었다. 그러나 이후 개발에 있어서는 ‘한국토지공사’가, 관리운영에 있어서는 ‘정부’가 주도함으로써 지도-관리-개발체계에 혼선이 발생하게 된다. 즉 개발업자 주도의 지도관리체계 형성도, 정부 주도의 개발체계도 아닌 일관되지 못한 거버넌스 체계가 형성되게 된다.

---

301) “공업지구 건설운영에 관한 합의서,” 제7조 (2000.08.22).

## 5 경제협력 한반도 연합적 거버넌스의 미래상

### 가. 가능미래와 선호미래

경제특구 방식은 외자유치 등의 목적을 위해 해당 국가가 일정한 구역을 지정하고 다양한 행정규제 완화와 인센티브를 제공하게 된다. 경제특구 거버넌스와 관련하여 북중 간의 경제특구와 남북 간의 경제특구와의 차이점은 협력의지와 경제적 이익의 보장이 어떻게 구성되느냐에 따라 발생하는 것으로 보인다. 즉 협력의지와 경제적 이익의 보장이 쌍방에게 있느냐 일방에게 있느냐에 따라 거버넌스의 내용과 경제특구의 규모가 달라질 것으로 보인다.

경제협력 거버넌스는 협력의지와 경제적 이익이 남북 쌍방에게 있을 경우 중국 소주공단이나 북한 나선경제무역지대에서와 같은 일관된 체계 구축이 가능할 것으로 예상된다. 그리고 이러한 체계에 힘입어 쌍방이 도모하는 협력지구 또한 확대될 수 있을 것이다.

반면 협력의지나 경제적 이익이 일방에게 있는 경우 협조체계는 다분히 형식적이 되고 북한의 경제특구 관리체계인 지도-관리체계의 위계가 그대로 작동하게 될 것으로 보인다. 아울러 쌍방이 도모하는 협력지구는 경제특구를 조성한 북한 당국의 이익 여부에 따라 제한적인 확대가 가능할 것으로 보인다.

[표 4-3-1] 경험 거버넌스의 가능미래

구분		협력의지	
		쌍방	일방
경제적 이익	쌍방	(1) ·협조체계(실질적) 구축 ·지도체계 구축 ·관리체계 구축 ·개발체계 구축 ·협력지구 확대	(2) ·협조체계(형식적) 구축 ·지도체계 구축 ·관리체계 구축 ·협력지구 제한적 확대
	일방	(3) ·협조체계 구축(형식적) ·지도체계 구축 ·관리체계 구축 ·협력지구 제한적 확대	(4) ·협조체계(형식적) 구축 ·지도체계 구축 ·관리체계 구축 ·기존 경제특구 유지/쇠퇴

협력의지나 경제적 이익 모두 쌍방에게 있지 않고 일방에게만 돌아가는 구조에서는 형식적 협조체계의 유지와 더불어 북한의 지도-관리체계의 위계가 그대로 작동되고 기존 경제특구 수준에서 멈춘 채 그 매력을 잃어 갈 것으로 보인다.

이중 선호미래는 (1)이겠으나 현재 우리가 직면하고 있는 상황은 (4)의 국면이라고 할 수 있다. 문제는 현재의 상황을 (4)→(3)→(2)→(1)의 국면으로 전환시키기 위해서는 체제 보장과 비핵화 문제와 같은 정치군사적 문제 해소의 진전과 같은 거시적 측면의 문제는 물론 정책적 차원에서의 고민도 필요할 것으로 보인다.

## 나. 정책미래를 위한 제언

### 1) 지도-관리-개발체계 일관성 구축

중국 소주공단의 경우 양국 정부가 협력이라는 관점하에 지도체계와 관리체계를 구성·운영하였고 개발체계의 공동 참여를 통해 공단 개발과 조성, 투자유치를 담당하였다. 이러한 일관된 체계는 협력 상대방인 북한에게도 매우 중요한 지점이다. 일관된 거버넌스를 통해 유무형의 이익을 확보해야 할 북한 입장에서 거버넌스 참여자의 변화는 협의 상대방의 변화라는 불안정 요소인 것이다.

### 2) 관리체계와 개발체계의 결합

중국 소주공단의 사례처럼 관리체계와 개발체계가 일원화되어야 한다. 개성공단의 경우 최초 관리체계와 개발체계를 현대아산 주도로 추진하였으나 이후 정부 주도로 사업이 변화하면서 관리체계는 정부 주도로, 개발체계는 한국토지공사가 추가됨에 따라 혼선이 발생한 바 있다. 이후 정부 주도의 관리기관은 개발체계와 분리됨에 따라 관리와 개발이 조화되지 못하는 현상이 발생하였다. 이러한 관리체계와 개발체계의 분리는 결국 관리체계의 수익원 상실로 나타나 수 있기에 관리체계와 개발체계의 결합 또한 적극 강구하여야 한다.

### 3) 공단관리 및 개발회사 설립에 북한의 진출 확대 필요

소주공단의 경우 개발회사가 양국의 지분이 포함되어 함께 개발·분양업무를 수행할 수 있었고 양국에 경제적 이익을 발생시켰다. 북한도 나선경제무역지역의 경우 공동개발관



리위원회를 설립하여 토지의 1급 개발, 상업개발, 기초시설개발운영 방안을 심사결정하며 쌍방 정부가 합의한 기타 행정관리직책을 행사하도록 규정하고 있다.<sup>302)</sup> 이처럼 경험 거버넌스의 경우 개발과정에서 BOT(Build-Operate-Transfer, 건설 운영후 양도), BTO(Build-Transfer-Operate, 건설 양도후 위탁운영), BTL(Build-Transfer-Lease, 건설 양도후 임차) 등 북한이 결합함으로써 이익을 창출할 수 있는 다양한 방식의 설계가 필요하다.

#### 4) 속지주의에 대한 고려

해당 국가의 헌법이나 법률을 준수함은 당연한 영역이라 할 수 있다. 이는 우리가 모델로 삼는 소주공단 역시 동일하다. ‘소주공단 합작개발 건설에 관한 합의서’는 양국 정부가 경험의 이전과 지원에 합의를 하면서 합작 과정에서 ‘중국의 주권 및 헌법과 관련 법률규정 등이 존중’되는 것을 전제로 하였다. 아울러 소주공단의 개발·건설 및 관리활동이 ‘중국의 헌법과 관련 법률규정에 부합’하여야 한다고도 명시하였다. 이는 지극히 당연한 것임에도 불구하고 우리 국내의 인식 속에서 간과되기 쉬운 부분이기도 하다.

#### 5) 장기적 관점에서의 참여

경험 거버넌스 구성과 관련해 단기적인 이익창출에 집착하는 방식은 지양해야 한다. 그리고 상대의 거버넌스 참여수준이 우리와 유사할 것이라는 인식 또한 자제해야 한다. 조성에 참여했던 싱가포르 리관유 수상의 언급은 우리가 반면교사로 삼아야 할 부분이 무엇인지 인식케 한다.

*우리에게 좋은 약이 된 경험이었다. 양측은 외관상 언어와 문화가 유사했기 때문에 양자 간의 문제가 별로 없을 것으로 믿었다. 언어는 문제가 되지 않았으나 불행히도 상거래 문화가 전혀 달랐다... 쑤저우 당국은 서명한 합의서가... 상황의 변화에 따라 변경 또는 재해석될 수도 있다고 보고 있었다. 우리는 법과 제도에 의존했지만 그들은 종종 공표도 되지 않은 관청의 명령에 따라 행동했다.<sup>303)</sup>*

*쑤저우에서의 5년간은 그들의 다층행정구조의 복잡성과 가변적인 상거래 문화를 공부하는 기회가 되었다.... 걸림돌과 장애를 극복하는 법을 배워 완전 실패로 끝날 수도 있었을 사업을 부분적인 성공으로 마무리 짓도록 했다.<sup>304)</sup>*

302) “조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강,” (2011).

303) Lee Kuan Yew, 『내가 걸어온 일류국가의 길』 류지호 역, (서울: 문학사상사, 2001), p.804.

## 제 4 절

### 직통전화와 남북공동연락사무소

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1945년 8월 15일 일제 강점을 벗어난 한민족은 1948년 8월과 9월 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 두 개의 ‘분단정부’로 갈라졌다. 1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일까지 1129일 동안 서로 총부리를 겨누고 ‘3년 전쟁’을 치렀다. 정전협정과 함께 한반도 허리춤을 동서로 가르는 155마일의 군사분계선이 그어졌다. 그 군사분계선 획정과 함께 남과 북은 완전하게 단절됐다. 1953~2022년 남과 북은 피로 얼룩진 마음의 강을 정화하고 건너려 어떤 다리를 놓았나?

#### 1 ‘단절’에서 ‘소통’으로

##### 가. 1970년대 남북 적십자 사이 직통전화와 판문점 연락사무소

1971년 8월 20일 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 열린 남북적십자 제1차 파견원 접촉이 있었다. 남과 북이 당국 차원에서 공개적으로 양자 접촉한 첫 사례다. 남과 북의 첫 당국 차원 공식 대화는 “안녕하십니까?”(남)-“동포들과 서로 만나니 반갑습니다”(북)로 시작해 1971년 8월 20일 낮 12시 1분부터 4분까지 3분 만에 끝났다.<sup>305)</sup>

남과 북은 적십자 파견원의 첫 접촉 이후 한 달여 만인 1971년 9월 29일 남북적십자 제2차 예비회담에서 판문점 남쪽 구역 ‘자유의 집’과 북쪽 구역 ‘판문각’에 각각 “회담 연락사무소”를 설치하고 이를 잇는 “직통 왕복 전화”를 설치하기로 합의한다.(북의 발표문엔 “회담 연락사무소”란 표현은 없고 “직통전화 설치”란 내용만 나온다)<sup>306)</sup> 분단과 전쟁으로 완전히 끊긴 남과 북의 소통 창구가 다시 마련된 것이다. 지금 우리가 알고 있는 남북 직통전화의 시작이다.

304) Lee Kuan Yew(2001), p.807.

305) 국토통일원, 『남북회담사료집 제2권』(통일부, 2022), pp.89-90.

306) 대한적십자사, “제2차 예비회담 합의사항(1971.10.6.)”; 조선민주주의인민공화국 적십자회 중앙위원회, “조선민주주의인민공화국 적십자회와 남조선적십자사간의 예비회담 제2차 회의 합의문”, 국토통일원(2022).

이어 남과 북은 1972년 7월 4일 남북 당국 사이 최초 ‘공식 합의 문서’인 ‘7·4 남북공동성명’에서 “쌍방은 돌발적 군사사고를 방지하고 남북 사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의하였다”(제5조)고 명기하고, “직통전화는 서울에서는 이후락 중앙정보부장의 사무실 그리고 평양에는 김영주 조직지도부장의 사무실에 각각 설치한다”는 내용의 ‘서울-평양 간 직통전화의 가설 및 운용절차에 관한 합의서’를 같은 날 채택한다.<sup>307)</sup>

### 나. 1990년대 남북 당국 차원 판문점 연락사무소

남과 북은 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 합의·채택한 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(1992년 2월 19일 발효)에 “남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다”(제7조)고 명시했다. 그리고 “서로의 긴밀한 연락과 협의를 통하여 남북 관계를 개선하고 평화와 통일을 앞당기는 데 이바지하기 위하여, 연락사무소를 판문점 공동경비구역 안의 자기측 지역에 각각 설치한다”는 내용의 ‘남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서’(1992년 5월 7일)를 7차 남북고위급회담(1992년 5월 5~8일)에서 서명·발효한다. 이 합의서 제4조는 연락사무소의 기능을 4개항에 걸쳐 적시했다.<sup>308)</sup>

- ① 위임에 따라 남북 사이에 제기되는 제반 연락업무를 수행한다. 의뢰에 따르는 연락업무도 수행할 수 있다.
- ② 위임에 따라 남북 사이의 합의사항 이행과 관련한 실무협의를 진행한다
- ③ 남북사이의 각종 왕래와 접촉에 따르는 안내와 편의를 제공한다
- ④ 쌍방 연락사무소 사이에 필요한 수의 전화선을 가설하고 운용한다.

1992년의 ‘남북연락사무소’ 설치·운영 합의는 1971~1972년의 첫 합의에 비취 진일보한 것이다. 우선 공식적으로 ‘당국’이 아닌 남북 적십자 사이 연락사무소가 남북 당국 차원의 ‘연락사무소’로 격상됐다. 특히 연락사무소의 ‘기능’을 남북이 합의해 적시한 사

307) 7·4남북공동성명: 서울-평양간 직통전화의 가설 및 운용절차에 관한 합의서, 통일부, 『남북합의서 총람 2020』(통일부, 2020), pp.3-6.

308) 남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서, 통일부(2020), pp.68-69.

실, 무엇보다 “실무협의 진행” “각종 왕래·접촉에 따르는 안내·편의 제공”을 적시한 사실이 중요하다.

## 2 ‘개별’에서 ‘공동’으로

### 가. 개성 남북경제협력협회사무소

남북은 2005년 7월 12일 남북경제협력추진위원회 10차 회의(2005년 7월 9~12일)에서 “남북 사이의 경제교류협력사업을 추진하기 위한 쌍방 당국의 연락, 지원 및 협의 보장 기관”으로 ‘남북경제협력협회사무소’를 두기로 합의한다. 이 회의에서 채택한 ‘남북경제협력협회사무소 개설 및 운영에 관한 합의서’는 3조에서 경제협력협회사무소의 기능을 5개항에 걸쳐 밝혔다.<sup>309)</sup>

- ① 남북사이의 경제거래 및 투자의 소개와 연락, 지원, 자문 기타 편의 보장
- ② 남북 당국 및 민간경제협력 당사자 사이의 회담 및 면담 장소 보장
- ③ 남북 사이의 교역·투자 관련 자료 제공
- ④ 투자대표단 교환, 상품전시회, 실무연수, 거래 및 투자상담회 등 남북 사이의 경제교류협력과 관련하여 필요한 활동 보장
- ⑤ 기타 남북 사이의 거래 및 투자 촉진을 위하여 필요하다고 인정하는 업무 및 쌍방 당국이 합의하여 위임하는 임무

2000년 6월 사상 첫 남북정상회담의 성과로 개성공단사업이 시범단지를 거쳐 1단계 공단 가동에 들어서는, 남북경협이 본격화하는 데 따른 맞춤형 연합거버넌스의 창출이다. 남북경제협력협회사무소는 2005년 10월 28일 개성공단관리위원회 별관에 입주해 활동하다, 2007년 12월 21일 남북경협협회사무소 청사가 준공되자 그리로 업무 공간을 옮겼다.

남북경협협회사무소는 이전의 남북 연락사무소에 견줘 몇 가지 변화가 있다. 첫째, 경제협력 특화다. 이전의 범용 연락사무소에서 ‘경협’으로 대상을 좁혔다. 둘째, 이름에 처

309) 남북경제협력협회사무소 개설 및 운영에 관한 합의서, 통일부(2020), pp.445-447.

음으로 ‘협약’이 명시됐다. 셋째, 장소의 변화다. 이전의 연락사무소가 정전협정상 특수 지대인 판문점에 있었던 데 반해, 북한의 주권 영역인 ‘개성’으로 옮겨갔다. 넷째, 별도 청사를 만들어 남과 북의 인력이 한 건물(서로 다른 층)에서 근무를 하는 방식이다. 1970~1990년대 남북 연락사무소에 견줘 여러모로 의미 있는 ‘발전적 변화’다. 이 모든 것은 2000년 정상회담의 핵심 성과물의 하나인 개성공단을 기반으로 성립된 것이다.

## 나. 개성 남북 공동연락사무소

### 1) “24시간 365일 열린 연락·협약 창구”

문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 4월 27일 판문점에서 연 정상회담에서 “당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다”고 합의·발표했다.<sup>310)</sup> (4·27 판문점선언 1조 3항)

2016년 2월 10일 박근혜 정부의 ‘개성공단 전면 중단’ 결정으로 남쪽 인력이 모두 철수해 기능이 정지된 개성 남북교류협력협약사무소(옛 경협협약사무소)를 발전적으로 확대 복원하기로 한 것이다.

남북은 4·27판문점선언 채택 140일째인 2018년 9월 14일 개성 남북공동연락사무소 개소식을 치른다. 사상 첫 남북 정상 합의에 따른 연락사무소라는 의미에 걸맞게 사상 처음으로 연락사무소장을 정무직(통일부 차관-조국평화통일위원회 부위원장)으로 높였다. 조명균 통일부 장관은 개소식 축사에서 “오늘부터 남과 북은 남북관계 발전과 한반도 평화·번영에 관한 사안들을 24시간 365일 직접 협의할 수 있게 됐다”고 밝혔다. 리선권 조국평화통일위원회 위원장은 축사에서 개성 공동연락사무소를 “분열의 비극을 한시바삐 가시고 민족의 화해와 단합, 평화와 통일을 이루려는 우리 겨레에게 북과 남을 하나로 이어주는 뜨거운 혈맥”이라 규정하고는 “북남관계에서 제기되는 문제들을 빠른 시간 내에 허심탄회하게 논의하고 필요한 대책을 강구해나갈 수 있게 됐다”고 밝혔다.<sup>311)</sup>

남북은 개소식을 치른 2018년 9월 14일 ‘남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서’를 채택했는데, 이 합의서 2조에 명시된 ‘기능’은 모두 세 가지다.<sup>312)</sup>

310) 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 1조 3항, 통일부(2020), p.635.

311) 개성 남북 공동연락사무소 개소식 공동취재 자료.

- ① 연락사무소는 남북 당국 사이의 연락과 실무적 협의 여러 분야의 대화와 접촉, 교류협력, 공동 행사 등에 대한 지원사업을 진행한다.
- ② 연락사무소는 민간단체들의 교류협력사업에 필요한 소개와 연락, 자문, 자료교환, 접촉지원 등의 임무를 수행한다.
- ③ 연락사무소는 육로를 통하여 상대측 지역을 왕래하는 쌍방 인원들에 대한 편의를 보장한다.

개성 공동연락사무소가 당국과 민간을 불문하고 회담·교류협력 관련 연락·협의·지원을 맡으며, 남북 사이 육로 왕래 편의도 보장한다는 것이다. 이전의 연락사무소에 견줘 업무 범위가 대폭 넓어진 셈이다. 아울러 남북은 “연락사무소 소장회의를 매주 1회 진행하며 필요한 경우 더 할 수 있다”(합의서 4조 3항)고 합의했다. 남북관계를 담당하는 차관급 고위 당국자 회의를 매주 열기로 했다. 합의대로라면 ‘차관급 협의 창구 상설화’라는 파격적 발전이 가능해지는 것이다. 1971년 남과 북의 첫 ‘연락창구’가 직통전화 2대에 의지한 ‘판문점 유선협의’로 시작한 사실에 비춰, 상전벽해라 할만한 변화다.

## 2) “634일 동안 남북 협의 1157회”

개성 남북공동연락사무소는 2018년 9월 14일 개소 이래 북한이 일부 탈북자 단체의 대북전단 살포를 이유로 “북남 공동연락사무소를 통하여 유지하여 오던 북남 당국 사이의 통신연락선을 완전 차단·폐기”한다고 발표한 2020년 6월 9일 이전까지 634일 동안 모두 1157회의 남북 협의를 진행했다.<sup>313)</sup> 평균 하루에 2회 꼴이다. 차관급 고위 협의 창구인 소장회의, 실장급(남쪽 기준 가급 고위공무원) 부소장회의, 연락대표협의, 실무협의 등 다양한 층위의 협의 창구가 가동됐다. 개성 공동연락사무소 남쪽 부소장을 지낸 박진원이 2020년 11월 23일 국회 토론회에서 발표한 내용을 보면, 연락사무소는 개성 연락사무소에서 진행된 11차례의 당국 간 회담을 지원했다. 분과회담이 5회(산림협력, 체육(2회), 보건의료협력, 통신회담), 실무회의가 6회(개성공단 기업인 방문, 도로공동조사단 회의, 항공, 보건, 의료협력, 철도·도로 연결 착공식 등)다.<sup>314)</sup> 박진원의 발표에 따르면,

312) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서, 통일부(2020), pp.642-643.

313) 이인영, “남북연락·협의기구 발전적 재개 방안,” 국회토론회, 2020.11.23.

314) 박진원, “남북공동연락사무소의 634일,” 『남북연락·협의기구 발전적 재개 방안』 국회토론회 자료집, 2020.11.23.

개성 공동연락사무소는 남북 당국 차원의 협력 사안과 관련한 협의도 진행했다. 10·4정 상선언 11돌 남북 공동행사, 남북 철도·도로 연결 착공식, 철도·도로 현지 공동조사, 소나무 재선충병 방제, 아프리카돼지열병 방역, 강원도 고성 산불 진화 상황 공유 등이 대표적이다. 개성 공동연락사무소는 개성만월대 발굴, 금강산 관광 20돌 공동행사, 개성공단 기업인 방문 관련 남북 협의도 맡았다. 특히 고 이희호 여사 서거와 관련해 개성 공동연락사무소는 ‘이희호 여사 장례위원회’의 요청으로 북쪽에 부고를 전달하고, 김정은 조선노동당 총비서 겸 국무위원장의 조의문과 조화를 김여정 노동당 중앙위 부부장이 판문점에서 정의용 당시 청와대 국가안보실장과 박지원 김대중평화센터 부이사장을 만나 전하는 과정에서 실무 연락·협의 창구 구실을 했다.<sup>315)</sup>

### 3) 타미플루 지원 무산 : 대북제재, 그리고 미국의 견제

개성 남북공동연락사무소는 북쪽이 직통선을 끊고 연락사무소 건물을 폭파한 2020년 6월까지 634일간 남북 협의를 이어갔지만, 실제론 2020년 초부터 사실상 협의 기능을 상실했다고 해도 과언이 아니다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 공동연락사무소 소장회의는 단 한 차례도 열리지 못했다.

개성 공동연락사무소의 협의 기능 약화·상실의 원인을 북미 관계 악화에만 돌릴 수는 없다. 2019년 1월 인플루엔자(독감) 치료·예방약인 ‘타미플루’ 대북 지원 사업이 성사 직전 단계에서 무산된 사태를 되짚어볼 필요가 있다. 애초 문재인 정부의 통일부는 2019년 1월 8일 타미플루 20만 명분과 민간업체가 기부한 신속진단키트 5만 개를 북쪽에 인도적으로 지원한다고 공식 발표했다. 타미플루 20만 명분 구매비와 대북 수송비로 남북협력기금 35억 6천만원을 투입한다는 발표도 같은 날 나왔다. 그러나 타미플루 지원은 무산됐다. 미국이 한·미 워킹그룹 창구를 통해 타미플루를 북쪽으로 신고 갈 트럭이 대북제재 위반 품목이라며 문제를 삼은 게 핵심 원인이다.<sup>316)</sup>

사실 개성 공동연락사무소가 4·27판문점선언 채택 이후 140일 만에야 개소식을 하게 된 데에도 남북관계의 급속한 개선이 대북제재를 무력화할 수 있다고 여긴 미국 쪽의 눈

315) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 김대중 전 대통령의 부인 리희호 여사의 유가족들에게 조의문과 조화를 보내시었다.” 『로동신문』, 2019.06.13., 1.

316) 권혁철, “타미플루는 되고, 트럭은 안된다?... ‘사일룩판결’ 뺏치는 대북제재,” 『한겨레』 <https://www.hanil.co.kr/arti/politics/defense/881181.html>(검색일: 2022.06.09).

에 보이지 않는 ‘방해’가 작용했다. 문재인 정부는 개성 공동연락사무소를 가동하는 한편으로 미국에 한·미 워킹그룹 설치·운영이라는 ‘선물’을 안겨줘야 했다. 한미 워킹그룹은 2018년 9월 평양 남북정상회담 직후인 2018년 11월 20일(현지시각) 미국 워싱턴에서 한-미 북핵 수석대표 사이에 첫 회의가 열렸다. 한미 워킹그룹의 공식 명분은 대북정책 관련 양국의 긴밀한 공조를 위한 상시 회의체라는 것이지만, 실제론 “남북의 자율 협력을 막는 ‘미국의 덫’”이라는 날선 비판이 쏟아졌다.<sup>317)</sup>

북쪽이 애초 개성 공동연락사무소 설치·운영에 합의한 데에는 2008년 7월 이후 중단 상태인 금강산관광사업과 2016년 2월 폐쇄된 개성공단사업의 재개에 대한 기대가 크게 작용했다는 평가가 많았다. 실제 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 9월 평양공동선언에 “조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고”라고 적시해, 남북 정상 차원에서 두 사업의 정상화 의지를 공식화했다.<sup>318)</sup> 그런데 두 사업의 재개는 커녕 남북관계가 악화한 이명박 정부 때도 성사된 보건의료 분야 인도적 협력 사업인 타미플루 지원조차 미국의 대북제재망에 걸려 무산됐다. 2019년 초 하노이 북미정상회담 결렬에 타미플루 지원 무산까지 겹치자 북쪽의 개성 공동연락사무소와 관련한 열의는 눈에 띄게 식어갔다.

더구나 북쪽은 개성 공동연락사무소가 당국 차원은 물론 민간단체의 교류협력사업도 소개·연락·자문·접촉지원 등을 하기로 한 애초 합의와 달리, 2018년 11월께 “개성 연락사무소는 당국 창구”라고 통보했다고 복수의 대북 인도적 협력 민간단체 인사들이 전했다.<sup>319)</sup> 민간 차원의 교류협력은 개성 공동연락사무소를 통하지 말라는 통보다. 개성 연락사무소 개소 때 ‘민간을 포함한 모든 사업의 개성 공동연락사무소 이관’ 방침을 밝힌 북쪽이 몇 달 만에 중국 베이징·선양, 러시아 블라디보스토크 등의 기존 대남 접촉 창구 유지로 태도를 바꾼 것이다. 실제 대북민간단체협의회(북민협) 대표단의 방북(2018년 11월), 유소년축구대회(2018년 10월, 춘천)와 아태평화변영국제대회(2018년 11월, 고양시) 북쪽 선수단 방남, 아시안피스컵배구대회(2019년 6월, 인도네시아)와 아태평화변영국제대회(2019년 7월, 필리핀) 남북 선수단 참여 등의 민간교류 사업은 개성 공동연락사무소가 아닌 기존의 베이징·선양 창구를 활용한 협의를 거쳐 성사됐다. 개성 공동연락사무소가

317) 정세현, “한미 워킹그룹은 남북 자율협력 가로막는 ‘미국의 덫’이죠,” 『한겨레』 <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/948830.html>(검색일: 2022.06.09).

318) “9월 평양공동선언,” 2018.09.19. 2조 2항.

319) 대북 교류 협력 비정부 기구 관계자 인터뷰, 2022.06.14.



애초 합의와 달리 사실상 '당국 창구'로 쪼그라든 데에는 북쪽의 기존 대남 담당 기관의 조직과 영향력 유지 필요도 작용한 듯하다고 민간단체 관계자들은 추정했다.<sup>320)</sup> 사정은 생각보다 복잡하다.

### 3 한반도 연합적 거버넌스에 대한 시사점: 공동연락사무소 재개·발전 방안

#### 가. 남북 직통연락선의 안정성 확보

대화는 마음의 강을 건너는 다리다. 당연하게도 대화의 시작은 서로 연락하기다. 남북 공동연락사무소의 유지·발전에 직통연락선 확보가 관건적이다. 공동연락사무소를 논할 때 직통연락선이 빠질 수 없는 까닭이다.

1971년 9월 29일 남과 북이 처음으로 직통연락선을 잇고 통화를 한 이래 지금까지 남북 직통선은 모두 8차례에 걸쳐 4488일간 단절됐다. 대략 100일에 28일 넘게 남과 북이 서로 연락을 할 수 없었던 셈이다.

30년 넘는 남북 직통연락선 역사에 8차례의 단절 기간은 모두 북쪽의 일방적 행동으로 초래된 것이다. 남북관계 악화, 한미 합동군사훈련, 유엔 북한인권결의안, 대북제재, 개성공단 중단, 대북전단 살포 따위 이유는 다양하다.

크게는 연합거버넌스 구축·강화, 작게는 남북 공동연락사무소 재개·발전을 모색할 때, 가장 앞세워야 할 '최선호미래'는 안정적인 남북 직통연락선 유지일 수밖에 없다. 북쪽이 직통연락선을 끊지 않도록 할 '유인'에 대한 심각한 고민이 절실하다.

320) 대북 교류 협력 비정부 기구 관계자 인터뷰, 2022.06.14.

[표 4-4-1] 남북 직통 연락선 중단 현황

	중단 기간	단절 일수
1	1976년 8월 30일~1980년 2월 6일	1,256
2	1980년 9월 25일~1984년 9월 28일	1,465
3	2008년 11월 12일~2009년 8월 24일	286
4	2010년 5월 26일~2011년 1월 11일	231
5	2013년 3월 8일~2013년 6월 6일	91
6	2016년 2월 12일~2018년 1월 2일	691
7	2020년 6월 9일~2021년 7월 26일	413
8	2021년 8월 10일~2021년 10월 3일	55

출처: 통일부, '북한의 판문점 남북직통전화 단절 사례'(2020년 6월 9일) 등 재가공

## 나. 남북 연락사무소인가 남북미 연락사무소인가

남북 공동연락사무소의 기능을 정상화하자면, 2020년 6월 16일 폭파·붕괴된 공동연락사무소 건물 재건이 필요하다. 몇 가지 논점이 있다. 우선 윤석열 정부는 '남북공동연락사무소'가 아닌 '남북미 연락사무소' 가동을 '110대 국정과제'의 하나로 제시했다. 남북 관계가 아닌 '북한 비핵화 추진' 항목에 "판문점 또는 워싱턴에 남북미 연락사무소 설치 및 정기적 소통을 통해 예측가능하고 안정적인 대화채널 가동"이라 밝힌 것이다.<sup>321)</sup> 개성 남북공동연락사무소와 관련한 언급은 따로 없다. 남북 양자 연락사무소와 남북미 3자 연락사무소 가운데 어떤 게 더 나올지는 논자마다 의견이 갈릴 수 있는 문제다. 다만 남북미 3자 연락사무소가 남북 양자 연락사무소에 비해 남북의 자율성·주체성 측면에서 한계가 있으리라는 건 얼마든지 추론 가능하다. 개성 남북공동연락사무소 개소식이 미국의 사실상 반대를 뚫고 이뤄졌다는 사실, 개성 공동연락사무소를 통한 타미플루 대북 지원이 미국의 반대로 무산됐다는 사실을 기억할 필요가 있다. 물론 남북미 3자 연락사무소 방안에 미국 쪽이 동의할지도 알 수 없는 일이다.

무엇보다 남북 직통전화와 연락사무소의 역사에 비춰 남북 공동연락사무소는 '선호미래'이자 '가능미래'라 할 수 있지만, 남북미 연락사무소는 그렇지 못하다.

321) 제20대 대통령직인수위원회, "윤석열 정부 110대 국정과제," 2022.05.

## 다. 연락사무소 건물 재건인가 대안 마련인가

북이 폭파해버린 개성 남북공동연락사무소를 애초 자리에 다시 지을지도 생각해볼 문제다. 폭파된 건물과 유사한 건물을 북쪽 지역에 다시 지었을 때 북쪽이 다시는 폭파하지 않으리라는 보장이 없고, 이른바 ‘국민정서’ 문제도 간단치 않은 고려 사항이다.

개성이 아닌 문재인 대통령이 2019년 유엔총회에서 제안한 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상을 활용하는 방안을 검토해볼 수 있다. ‘DMZ 국제평화지대’ 설치 추진을 전제로 DMZ 평화지대 안에 남북 공동연락사무소 건물을 새로 짓는 방안을 검토해볼 수 있겠다.

어떤 선택을 하든 남북 소통의 장으로서 ‘개성’을 포기하는 선택은 피해야 한다. 개성은 남북관계가 좋을 때면 일상적으로 가장 활발하게 접촉과 협의가 이뤄진 장소라는 역사를 기억할 필요가 있다. 개성은 남북 모두한테 중국·러시아 등 제3국에서의 접촉·협의에 비해 시간과 비용을 대폭 줄일 수 있는 지리적 이점도 있다.

서울—평양 연락사무소 또는 상주대표부 설치로 몇 단계를 훌쩍 건너뛰는 방안도 생각해볼 수 있겠으나, 북쪽이 지금껏 남쪽의 서울—평양 상주대표부 설치 제안에 긍정적 반응을 보인 적이 없어 지금으로선 실현 가능성이 높다고 보기 어렵다. 상주대표부 설치 방안은 상호관계를 ‘통일지향 특수관계’로 규정한 남북기본합의서 서문과 그간의 역사적 경과에 비춰 ‘선호미래’이자 ‘가능미래’라 여길 역사적 근거가 부족하다.

## 라. 민간·지자체 참여 활성화·제도화로 공동연락사무소 인적 구성 다양화

남북 공동연락사무소 운영과 관련해 민간과 지자체의 참여 활성화와 제도화는 원론적으로나 현실적으로 꼭 필요한 일이다. 민간과 지자체의 참여 확대는 연합거버넌스 강화 차원에서는 물론, 남북 중앙정부 사이의 당국 관계악화 때 민간과 지자체 차원의 교류협력과 대북 소통이 최소한의 안전판 구실을 할 수 있다는 측면에서도 적극적으로 모색해야 할 방향이다.

문재인 정부는 이미 개성 공동연락사무소 운영 과정에서 당국과 민간·지자체의 원활한 협의·협력 강화를 위해 부정기적으로 간담회를 열었고, 이를 토대로 정부와 민간이 함께 참여해 대북 연락·협의 사안을 논의하는 비상설 회의체를 모색한 선례가 있다. 이런 모색을 좀더 구체화, 강화할 필요가 있다. 더구나 지자체는 “지방자치단체는 남북교류협력을

위하여 협력사업을 추진할 수 있다”고 명시한 남북교류협력에 관한 법률 개정(2020년 12월 8일)으로 법적으로도 대북사업의 주체로 나설 수 있게 됐다. 중앙정부와 지자체의 원활한 소통과 협력을 위해 통일부에 ‘지방자치단체 남북교류협력 정책협의회’(개정 남북교류협력법 24조2-②)를 두도록 돼 있다. 대한민국시도지사협의회는 2019년 3월 10일 개성 공동연락사무소 안에 광역자치단체 사무국을 개설하자는 건의안을 중앙정부에 제출하기도 했다.

민간과 지자체의 남북 공동연락사무소 직접 참여 제도화 방안의 하나로 ‘민간·지자체 연락관’이 공동연락사무소에서 상시 근무하는 틀을 마련할 필요가 있다. 참고할 선례가 없지 않다. 우선 남북관계 차원에서선 ‘남북경제협력협회사무소’에 무역협회·코트라(KOTRA)·중소기업진흥회·수출입은행 등 다양한 분야의 공공기관 파견 직원이 상주하며 민간의 경험 사업 추진을 지원한 바 있다. 국제적으로 유엔 산하 세계식량계획(WFP) 북한사무소의 ‘식량지원연락단(Food Aid Liaison Unit, FALU)’ 모델을 참고할 수 있겠다. 세계식량계획 북한사무소 식량지원연락단은 1997~2005년 기간에 북한에 별도 사무소를 두지 못한 국제 비정부기구들의 대북 지원 활동을 지원하는 거점 구실을 했다. 국제 비정부기구들은 식량지원연락단 창구를 통해 해마다 북한에 1000만~1500만달러 상당의 물자를 지원했는데, 국제월드비전·카리타스 등 다수의 비정부기구가 참여했다. ‘식량지원연락단’은 세계식량계획, 국제 비정부기구, 북한 3자 모두에 ‘유인’을 제공함으로써 활동의 근거를 확보했다. 세계식량계획은 더 많은 비정부기구의 대북 지원을 이끌어낼 수 있었고, 국제 비정부기구는 평양 사무소를 두지 않고도 세계식량계획의 기존 시스템을 활용해 효과적으로 분배·모니터링을 하고 대북 협상력을 높일 수 있었다. 북한 당국으로선 국제기구의 평양 상주 인원을 최소화하면서도 국제사회의 지원을 더 많이 이끌어낼 수 있다는 이점이 있었다.

남북 공동연락사무소 재건·발전을 위해 중앙정부와 민간·지자체의 협력 제도화, 남북 연락·협의 창구 다양화·안정화 측면에서 남북경제협력협회사무소의 공공기관 파견 직원 상근, 유엔 세계식량계획과 국제 비정부기구의 ‘식량지원연락단’을 매개로 한 독특한 실험 등을 적극 참고할 필요가 있다. 민간·지자체 참여 활성화·제도화는 남북경제협력협회사무소, 식량지원연락단 등의 선례에 비춰 ‘가능미래’의 영역에 있다고 할 수 있다.

## 제5절

## 한반도 SDGs

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 유엔의 SDGs와 한반도: 동향과 전망

2015년 9월 유엔은 이른바 “지속가능발전을 위한 2030 의제”(2030 Agendas for Sustainable Development)를 선포하고, 2030년까지 ‘지속가능발전목표’(Sustainable Development Goals, SDGs)를 이행하기 위하여 유엔 회원국에게 각 국가의 맥락에 맞게 SDGs의 국내이행을 위한 계획서를 보고하라고 권고하였다. 국내이행의 보고서는 통상적으로 4년에 한 차례 ‘자발적국별리뷰’(Voluntary National Review, VNR)를 유엔 고위급정치포럼(UN High-Level Political Forum, HLPF)에 제출하도록 권장되고 있다. 이러한 VNR을 한국은 2016년에, 북한은 2021년에 HLPF에 제출을 한 상태이고, 남북한의 VNR을 검토하면 글로벌 규범인 SDGs가 한반도 남북의 다른 맥락에 적용되어 국내적으로 이행되고 있는가를 예상할 수 있고 상호 비교가 가능하다.

[표 4-5-1] MDGs와 SDGs의 차이점

구분	MDGs (2001 ~2015)	SDGs (2016 ~2030)
구성	8개 목표 + 21개 세부목표	17개 목표 + 169개 세부목표
대상	개도국	(보편성) 개도국 중심이나, 선진국도 대상
분야	빈곤·의료·교육 등 사회 분야 중심	(변혁성) 경제성장, 기후변화 등 경제·사회·환경 통합 고려
참여	정부 중심	(포용성) 정부, 시민사회, 민간기업 등 모든 이해관계자 참여

출처: 저자 작성.

글로벌 수준에서의 SDGs는 총 17개의 목표(goal)와 169개의 세부목표(target), 그리고 230여 개의 글로벌 지표(indicator)로 구성되어 있으며, [표 4-5-1]과 같이 2000년에 선포된 ‘새천년개발목표’(Millennium Development Goals, MDGs)와 차별성을 보

이며 남반구의 개도국뿐만 아니라 북반구의 선진국까지 모든 유엔 회원국이 SDGs를 달성하기 위하여 VNR 제출 및 국제사회의 이행을 위해 지원을 이어가고 있다. MDGs(2001-2015년)가 개도국을 대상으로 사회개발(빈곤, 의료, 교육 등) 중심의 8개 목표와 21개의 세부목표로 구성되어 이를 이행하는 주체가 선진공여국 정부로 상정하고 있는 반면, SDGs(2016-2030년)는 유엔 회원국 전체가 대상이며 사회개발과 함께 경제발전, 기후변화 등 국정관리 전반에 걸친 정책을 달성하는데 정부뿐만 아니라 시민사회, 민간부문 등 다양한 이행관계자(multi-stakeholder)가 이행주체로 강조되고 있다. 따라서 SDGs는 총체적인 접근법이 필요하고 한 사회의 모든 구성원이 지속가능발전을 위한 목표 달성에 협력하도록 사회적 합의가 필요하다.

SDGs는 정치적 또는 경제적으로 도구화될 수도 있으며 국가에 의해 국내문제의 해결책으로 동원되는 경우도 있다. 중국의 경우 자국이 공세적으로 추진하고 있는 ‘일대일로’(Belt and Road Initiative) 정책을 SDGs 달성의 일환으로 선전하고 있으며, 북한도 사회주의 체제의 공고화를 SDG 16의 북한 국내이행으로 공식화하고 있다. 또한, 라오스와 캄보디아는 국내 지속가능발전에 가장 걸림돌이 되는 지뢰 및 불발탄 제거를 기존 17개 SDG 목표에 추가하여 SDG 18로 결정하여 국내문제 해결도구로 SDGs를 활용하고 있다. 이에 비해 아직까지 한국은 국내에 SDGs의 중요성이 적극적으로 홍보되지 않았고 국회 등 지속가능발전 관련 법안에도 큰 반향이 있지 않다고 평가할 수 있다. 전 세계적으로도 코로나19 팬데믹이 발생한 이후는 자국의 백신공급과 보건위기 대응에 정부가 최선을 다하고 글로벌 규범의 국내이행에 대한 자원 동원에는 관심이 급격히 떨어지면서 유엔은 2030년까지 SDGs 이행을 위한 시나리오를 수정해야 되는 상황에 이르게 된다.

[표 4-5-2] K-SDGs 예시(16번)

번호	세부목표13(신규1)	지표 14(UN 대비 신규 14)	2030 목표치	소관부처
16-1	모든 형태의 폭력 및 폭력으로 인한 사망률을 대폭 감소시킨다.	• 5대범죄검거율(%)(살인,강도, 폭력, 강간, 절도)	-788(17) 지속확대 ※ 출처: 부처내부계획/※근거: 최근 5년 평균이 71%로 '17년 달성률은 일계지에 근접한 수준으로 판단. '22년(79%목표) 이후는 "계속적인 확대"로 설정	경찰청
16-2	아동에 대한 학대, 착취, 매매 및 모든 형태의 폭력과 고문을 종식한다.	• 아동학대 발견율(%)	-251(17) 지속확대 ※ 출처: 부처내부계획/※ 근거: 주요국(미국9%, 호주8%)에 비해 여전히 낮은 실정으로 OECD수준으로 지속확대	경찰청 복지부
16-3	국내-국제적 차원에서 법치를 증진하며 정의에 대한 평등한 접근을 모두에게 보장한다.	• 법정의 전체판결수 대비 무죄판결 건수비교	목표치 설정 필요	경찰청
16-4	불법 자금 및 무기거래를 감소시키고, 불법취득자산의 환수와 반환조치를 강화하며, 모든 형태의 조직범죄를 퇴치한다.	• 불법무기 소지 범죄와 처벌비용	목표치 설정 필요	경찰청
16-5	부정부패와 뇌물수수율 감소시킨다.	• 국가청렴지수	통계산출방법 개발 ※ 출처 및 근거: 국가청렴지수 측정모형('19-20년 개발)에 따름(국민권익위)	권위의 국조실
16-6	효과적이고 책임감 있는 정부정책과 제도를 수립·이행한다.	• 정부기관에 대한 국민의 지지도/만족도평가 결과	☞ 결과반영	전부처
16-7	포용적이며 사회 각 계층의 시민참여도가 높은 의사결정을 보장하고 정보에 대한 대중의 접근을 향상시킨다.	• 대국민 정보공개 청구 수 및 응답률	목표치 설정 필요	전부처
16-8	모든 사람에게 출생등록을 포함하여 법적지위를 부여한다.	• 이주아동에 대한 법적 신원 취득제도 수립	- 정성평가(이행여부)	지속위
16-9	국내법과 국제협정에 따라 정보에 대한 대중의 접근을 보장하고, 기본적 자유를 보호한다.	• 한국의 알권리와 정보공개에 대한 독립적인 국제평가 결과	목표치 설정 필요	지속위/행 안부
16-10	개도국 내 폭력, 테러 및 범죄 퇴치를 위한 공공기관의 역량강화를 위해 국제협력을 강화한다.	• 폭력, 테러 및 범죄퇴치 관련 개도국 공공기관 역량강화 프로그램 수	목표치 설정 필요	외교부 인권위
16-11	차별을 지양하기 위한 법과 정책을 수립하고 시행한다.	• 개별 및 포괄적 차별금지법 존재여부와 이행 • 차별관련 국제인권조약 위원회권고안 이행	- 정성평가(이행여부) - 정성평가(이행여부)	지속위
16-12	디지털인권의 보호를 강화한다.	• 사이버 폭력건수 • 디지털성범죄피해방지종합대책의 시행	목표치 설정 필요 - 정성평가(이행여부)	지속위 여가부 법무부
16-13	(신규)평화와 번영을 위한 남북한 협력을 증진한다.			전부처

그럼에도 불구하고, 글로벌 규범으로서 SDGs가 한반도 연합적 거버넌스 구축에 제고하는 함의는 주목을 받을 자격이 충분하다. 우선, 북한 스스로 대북제재 상황에서 다자외교의 중요한 채널로 SDGs 카드를 활용하고 있으며, 국내적으로도 국제사회에서 강조되는 SDGs를 북한의 국가경제발전계획과 조율하여 국가발전목표(National Development Goals) 이행이 SDGs 이행으로 동일시되고 있다. 한국은 상대적으로 SDGs의 시급함과 중요성이 국내에서 공유되지 않고 있지만, 한국형 국가지속가능발전목표인 K-SDG 지표를 개발하여 국내 이행을 위한 정책적 노력을 기울여 왔다([표 4-5-2] 참조). 둘째, SDGs는 17개 목표로 경제, 사회, 환경 등 국정과제 전반에 걸쳐 다양한 이슈와 섹터가 열거되면서 상호 연계되어 있다. 한국과 북한이 SDGs 전체에 대한 협력을 선택할 수도 있지만, 섹터별로 현실적으로 협력이 가능한 영역부터 단계별로 연합적 거버넌스를 추진할 수 있

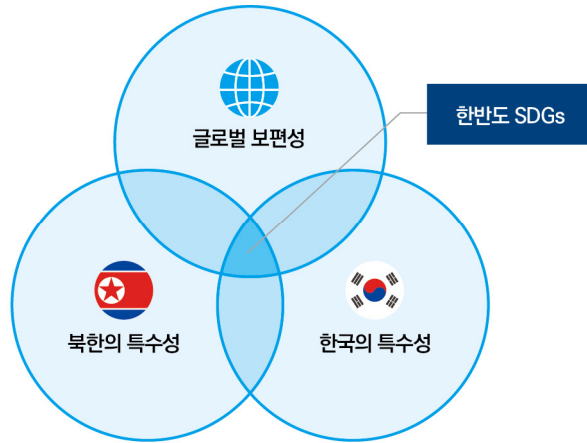
다는 이점을 SDGs는 보유하고 있다. 셋째, SDGs의 이행주체는 정부 또는 공공기관에만 국한되어 있지 않고 사회구성원 전체에 해당되기 때문에 국가-민간의 협치를 통해 섹터별 비교우위가 있는 주체들이 연합하는 거버넌스의 가능성도 SDGs는 보유하고 있다.

마지막으로, SDGs는 유엔 회원국이 4년에 한 차례 VNR을 HLPF에 제출하도록 권장하고 있는데, 이미 한국과 북한이 각자의 VNR을 제출했지만 한반도 전체에 적용될 수 있는 한반도 VNR을 공동으로 유엔에 제출할 수 있는 가능성이 있다. 다른 지역에서도 공동의 지역문제를 공유하고 있을 경우, 그 문제를 해결하기 위하여 복수의 국가들이 공동으로 VNR을 유엔에 제출한 기록이 있다. 따라서 2030년까지 8년 정도가 남았다면 앞으로 두 번 정도 남북한이 SDG 17개 목표 전체가 아니더라도 부분적인 협력의 가능성을 한반도의 지속가능발전을 위하여 유엔에 공동의 한반도 VNR을 제출할 수 있도록 연합적 거버넌스를 작동시키는 기획을 준비할 때이다.

## 2 북한의 특수성에서 한반도 보편성으로

한반도 연합적 거버넌스의 중요한 사례로 한반도 SDGs를 강조할 수 있는 이유는 아래와 같이 글로벌 수준의 보편적 가치가 한반도가 보유한 특수한 조건에 적용되면서 상호연계되는 결과를 예상할 수 있기 때문이다. 북한에 대한 연구 및 북한과의 협력관계에 대한 구상에 있어 남북한의 특수한 관계를 강조하는 것이 일반적인 관행이었다. 북한의 특수한 맥락과 남북한은 한민족이라는 민족적 특수성 등이 강조되면서 글로벌 규범과 기준 등은 실제로 남북한 문제 해결에 깊이 반영되지 못하였다. 이러한 한계를 극복하고 연합적인 거버넌스로 전환하기 위해서는 보편성과 특수성의 전략적 연계가 필요하다. [그림 4-5-1]이 보여주듯이, 국제사회의 대표적인 규범인 SDGs와 북한이 처한 특수한 상황, 그리고 한국의 특수한 당면과제 등이 교차하면서 나타나는 교집합의 결과로 북한이 원하는 SDGs 국내이행과 한국이 기획하는 K-SDGs가 글로벌 SDGs와 겹치는 공간에서 상호연계되는 결과물을 기획하면 되는 것이다. 이를 한반도 전체에 적용되는 SDGs를 의미하는 ‘한반도 SDGs’로 정의할 수 있으며, 한반도 SDGs의 구체적인 이행방안으로 한반도 VNR을 남북한이 공동으로 작업할 수 있는 협력방안이 모색되어야 한다.





[그림 4-5-1] 글로벌 보편성과 남북한 특수성의 교집합으로서 한반도 SDGs<sup>322)</sup>

이러한 한반도 SDGs는 연합적 거버넌스 차원에서 세 가지의 미래 로드맵을 제공할 수 있다. 첫째, 가능미래로서 한반도 SDGs를 이행할 수 있는 복수의 동인을 찾아 동인의 시작점과 단계별로 한반도 SDGs 이행의 목표라는 종착점까지의 상호 연계선을 이어볼 수 있다. 또한 이러한 동인 간의 연계는 시작과 끝이 있는 단선적인 관계성이 아니라 순환적인 관계성을 가지기 때문에 특정 동인에서 반드시 가능미래가 시작되지 않는다는 점에 주목해야 한다. 가능미래를 위한 동인 간의 연계성 시나리오는 아래와 같이 두 가지 경로로 압축될 수 있다.

- (1) 북한의 국제사회 참여 → 북한체제 국제사회 협약 참여 → 국제사회와의 협력 → 북한경제건설 → 북한 인민 삶 개선 → 북한체제 안정성 → 한반도 긴장완화 → 한반도 평화
- (2) 북한의 국제사회 참여 → 남북한 직/간접 교류(교역) → 남북한 주민 통일 의식 → 한반도 긴장완화 → 한반도 평화

이 두 경로는 북한의 국제사회 참여라는 동인에서 최종적으로 한반도 긴장완화를 거쳐 한반도 평화까지 연결되는 의존성을 가지고 있다. 북한이 국제사회를 참여하는 방안 중 하나가 유엔 SDGs를 북한 국내 SDGs로 승계하고 HLPF에 북한의 VNR를 제출하는 전

322) 김태균, “한반도 평화를 위한 보편성과 특수성의 상호전환,” 김태균 외, 『한반도 평화학: 보편성과 특수성의 전략적 연계』(서울: 서울대학교출판문화원, 2021).

향적인 자세의 변화이다. 북한이 이를 적극적으로 수용했다는 점에서 북한이 국제사회에 참여하고자 하는 동인을 가지고 있다는 점이 인정된다. 또한 북한은 경제제재를 유엔과 미국, 그리고 한국 등 다차원적으로 받고 있기 때문에 기존의 강대강 전략에서 유엔 등 다자외교 무대에서는 국제사회의 규범을 준수하는 행위를 보여줌으로써 현재 대북제재 국면을 극복하려고 할 것이다. 이를 한국이 지원하고 한반도의 기후환경, 보건위기 등 공동의 문제를 강조하면서 2030년까지의 한반도에서 지속가능발전을 위한 공동의 한반도 VNR를 준비하는 가능미래를 설계할 수 있다.

둘째는 선호미래로서, 한반도 연합적 거버넌스로 한반도 SDGs 기획 및 이행에 관한 한국 구성원의 미래선호도를 조사하여 세대별로 어떠한 한반도 통합을 위하여 유엔 SDGs를 활용할 것인가에 대한 선호도의 수렴 방향을 공론화해야 한다. 특히, 청년세대의 미래 선호가 SDGs와 한반도 VNR 제출에 대하여 어떤 방향성을 가지고 있는가에 대한 공론화 작업이 필요하다. 또한, 한국뿐만 아니라, 북한의 선호도를 확인하기 위하여 간접적이거나 탈북 청년을 대상으로 한반도 SDGs 및 한반도 VNR에 관한 미래 선호도를 공유하고 한반도 연합적 거버넌스의 기초가 될 수 있도록 기획한다.

셋째, 정책미래의 시나리오는 한반도 VNR을 구성하는 정책적 전략에 관한 남북한의 협력방안이다. 앞서 언급했지만, 중앙아시아에 위치한 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄 등의 국가들이 공동으로 관할하는 아랄해의 고갈로 인한 수자원, 기후환경 문제들을 해결하기 위하여 공동으로 VNR을 유엔에 제출하기 위하여 협력한 사례가 있다. 이는 반드시 VNR을 독립된 국가만이 유엔에 제출할 수 있는 것이 아니라, 공동의 문제를 대처하기 위해서 SDGs를 이용할 수 있다는 측면에서 복수 국가들이 그룹을 만들어 VNR을 제출하거나 시민사회 또는 도시가 SDGs를 활용하여 VNR을 유엔에 제출할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 한국과 북한이 공동으로 한반도의 지속가능발전을 위한 VNR을 4년 단위로 HLPF에 제출할 수 있다면 이는 연합적 거버넌스의 구체적인 정책 시나리오로서 중요한 기여를 할 것으로 예견된다. 구체적인 한반도 SDGs의 정책미래에 관해서는 다음 장에서 설명하도록 한다.

### 3 남북한 SDGs에서 한반도 SDGs로: 한반도 연합적 거버넌스의 미래전략

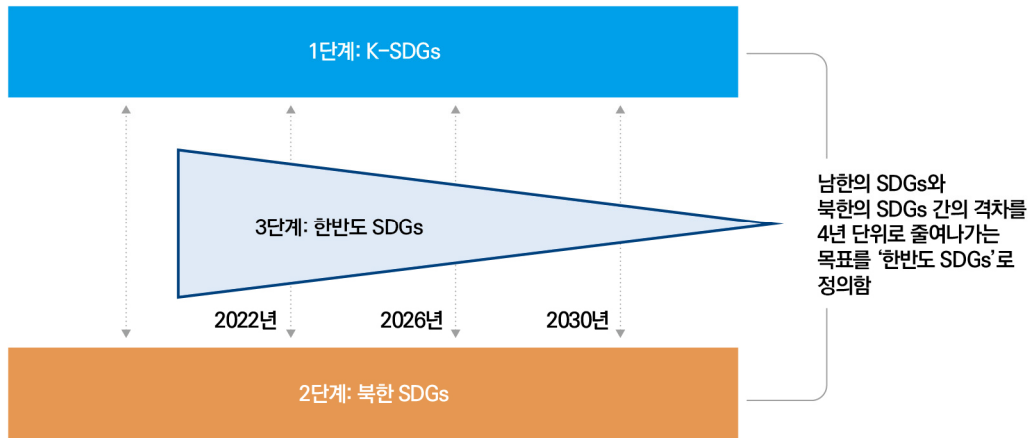
한국은 2016년에 VNR을 HLPF에 제출하였고 그 이후 한국형 SDGs의 국내이행을 위하여 K-SDG를 매년 갱신하는 노력을 보이고 있다. 또한 한국은 제2차 VNR 제출을 준비해야 할 것으로 예상되며, 두 번째 VNR에는 한반도 전체의 지속가능발전목표가 일정 수준 반영되길 희망한다. 그럼에도 불구하고, 아직까지 한국 국내에서 SDGs에 대한 홍보가 적극적으로 이루어지지 않고 있고 SDGs와 관련된 주요 이행기관에서 ESG라는 기업형 규범이 SDGs 보다 강조되고 있는 실정이다.

한편, 북한의 경우 한국보다 VNR 제출이 늦어졌고 특히 코로나19 팬데믹으로 인하여 제출을 약속했던 2020년보다 1년이 늦춰진 2021년 6월에 HLPF에 북한의 VNR이 제출되었다. 북한은 유엔 SDGs의 17개 목표를 그대로 국내화하고, 세부목표는 169개 중 95개를 반영하고, 지표는 글로벌 지표 232개 중 132개를 도입하였다. 17개 목표를 북한의 실정에 맞게 재조정된 북한식 SDGs는 [표 4-5-3]에서 확인할 수 있다. 북한의 SDGs는 크게 세 가지 특징을 가지고 있는 것으로 분석된다. 첫째, 글로벌 수준의 SDGs를 적극적으로 국내 5개년 경제개발계획과 연결시켜서 국내 계획의 정당성을 확보하고 있다. 『로동신문』에서도 국제사회의 지속가능발전은 북한 스스로의 경제개발계획과 동일한 맥락을 가지고 있다고 강조하고 있다. 둘째, SDGs의 17개 목표가 북한의 당면과제와 연결되어 특수한 북한의 상황을 반영하고 있다. 특히, 교육, 에너지, 산림녹화, 위생, 보건 등의 목표에서는 사회주의와 주체사상을 반영한 북한식 지속가능발전목표로 재조정되었다. 국가 거버넌스의 투명성과 책무성을 강조하는 SDG 16은 정치적으로 민감함 목표임에 따라 북한은 이 목표를 사회주의 체제 강화로 적절하게 국내화하고 있다. 셋째, 북한은 SDG 17에 국제사회와 적극적인 파트너십을 강조하고 있을 정도로 다자협력을 위한 토대로 SDGs를 전략화하고 있으며, 이는 대북제재를 탈출할 수 있는 채널을 SDGs로 구체화하고 있다는 것을 의미한다. 따라서, 한국을 비롯한 유엔은 북한이 가장 다급하게 협력을 구하는 SDGs를 선택하여 국제 기준에 맞게 상호협력을 구축하며 이를 유엔에 정기적으로 보고하는 프레임워크를 도모해야 할 것이다.

[표 4-5-3] 유엔 SDGs와 북한 SDGs 비교<sup>323)</sup>

SDGs	유엔	북한
1. 빈곤퇴치	모든 형태의 빈곤 종결	<b>인민의 삶 증진</b>
2. 기근퇴치	기근 퇴치, 식량안보 달성, 영양증진, 지속가능한 농업 증진	지속가능한 농업 개발, 식량의 자급자족 실현
3. 보건/건강	모든 연령의 건강한 삶과 웰빙 도모	모든 연령의 건강한 삶과 웰빙 도모
4. 양질의 교육	포용적이고 평등한 양질의 교육 증진, 모든 사람을 위한 평생교육기회 도모	<b>모든 사람을 지능을 갖춘 노동자로 교육</b>
5. 성평등	성평등 달성, 모든 여성과 소녀의 역량증진	성평등 및 모든 여성과 소녀의 권한 강화
6. 물과 위생	물의 가용성과 지속가능한 관리 증진, 모든 사람의 위생 증진	물과 위생에 지속가능한 접근 보장
7. 에너지	모든 사람을 위한 현대식 에너지 접근권 강화	모든 사람을 위한 현대식 에너지 접근권 강화
8. 경제성장	지속가능한 경제성장 도모, 모든 사람을 위한 고용과 양질의 직장 증진	<b>자립적인 지식기반의 경제 정립, 고용 공급</b>
9. 산업/혁신/인프라	회복력 있는 인프라 구축, 지속가능한 산업화 도모, 혁신 증진	<b>주체사상에 기반한 국가경제발전 도모, 인프라의 현대화</b>
10. 불평등	국내 불평등 감소	<b>모든 인민을 국가와 사회의 주인으로 위치 강화</b>
11. 지속가능한 도시/커뮤니티	도시와 거주지역의 안전하고 회복력 있고 지속가능하게 만들기	<b>풍요롭고 문명화된 삶을 위한 거주조건과 환경 조성</b>
12. 소비/생산	지속가능한 소비와 생산방식 강화	지속가능한 소비와 생산방식 강화
13. 기후변화	기후변화와 그 영향에 대처하는 긴급한 조치 시행	기후변화와 그 영향에 대처하는 긴급한 조치 시행
14. 해양생태계	해양, 바다, 해저자원의 보전과 지속가능한 이용 도모	해양, 바다, 해저자원의 보전과 지속가능한 이용 도모
15. 육상생태계	육상생태계 보호 및 복원, 산림의 지속가능한 관리, 토지황폐화 방지, 생물다양성 보호	산림의 지속가능한 관리, 토지황폐화 방지, 생물다양성 관리
16. 평화/정의/거버넌스	지속가능발전을 위한 사회 증진, 모든 사람의 정의 접근 보장, 책임 있고 포용적인 제도 구축	<b>사회주의 체제 강화</b>
17. 파트너십	이행기제 강화, 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 강화	<b>우호적인 파트너십 구축</b>

이러한 북한의 SDGs와 한국의 K-SDGs 간에 일부 또는 전체를 통합하는 한반도 SDGs를 모색하는 정책적 미래의 중장기 시나리오는 다음과 같은 단계로 구성될 수 있다 (그림 4-5-2 참조). 한반도 SDGs를 구축하는 궁극적인 목적은 한국과 북한 간의 17개 목표별로 발전 격차를 2030년까지 좁히는 동시에 상호 간의 지식공유를 통해 지속가능한 발전역량을 배양하는 데 있다. 이를 위해서 4년 단위로 남북한 간의 상호협력을 통해서 한반도 SDGs를 한반도 VNR로 정리하여 HLPF에 정기적으로 제출하는 것을 목표로 삼는다. 2030년까지 8년밖에 남지 않았기 때문에 실제로 2022년에 한반도 SDGs를 위한 남북한 대화 플랫폼이 필요하지만 대북제재와 북핵 문제로 인하여 어느 정도까지 현실적으로 제도화될지는 미지수이다. 그럼에도 불구하고 2026년과 2030년에 한반도 VNR을 제출할 수 있는 정치적 기회가 남아있기 때문에 한반도 전체에 지속가능발전과 직결되는 몇 개의 영역을 선택하여 남북한이 협력할 수 있는 연합적 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.



[그림 4-5-2] 한반도 SDGs 이행을 위한 정책미래 체계도

출처: 저자 작성.

323) Sustainable Development Goals, <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/dem-peoplesrepublickorea>(검색일: 2022.12.21).

먼저, 1단계로서 한국의 특수성을 반영한 K-SDGs를 체계적으로 분석하고 한반도 전체로 확장했을 때 우선적으로 어떤 목표를 북한과 협력해야 되는가를 파악한다. 검토한 결과의 우선순위를 결정하고 이를 4년 단위로 중장기 로드맵을 구성하는 노력이 수반되어야 한다. K-SDGs의 우선순위를 선택하는 데 있어 한국의 당면과제 중심으로 결정하는 동시에 한반도 전체라는 변수를 적극적으로 고려해야 한다.

2단계는 북한이 유엔에 보고한 VNR을 토대로 북한식 SDGs를 분석하고 북한이 당면한 문제 중 한반도 수준에서 해결해야 할 이슈를 찾아내서 한국의 K-SDGs와 접목시키는 작업을 시행한다. 북한의 VNR을 보면 전반적으로 에너지와 식량, 그리고 식수 및 위생 등으로 이슈영역이 좁혀질 수 있으며, 한국이 적극적으로 공유할 수 있는 이슈를 선택하여 남북한이 동시에 협력할 수 있는 방안을 4년 단위로 만들어 나가는 전략이 필요하다.

최종적으로, 3단계에서는 북한의 특수성을 인정하고 보편적 규범인 SDGs 프레임 내부에서 북한의 특수한 문제를 재해석하며 보편성이 반영된 북한의 특수성에 한국이 기여할 수 있는 부분을 연계하는 임무를 수행한다. 이러한 통합된 한반도 SDGs를 4년 단위로 재설계함으로써 중국에는 남북한의 발전 격차를 좁혀서 한반도의 정치적 안정과 평화를 유지할 수 있는 목표에 부합하도록 3단계에서는 한반도 VNR를 생산한다. 이렇게 4년 단위로 통합된 한반도 SDGs가 실제로 유엔에 제출되고 현실적으로 이행되기 위해서는 주변국의 지지 또는 최소한의 암묵적 동의가 필요하다. 한국은 유엔과 협력하여 한반도 주변 국가에 한반도 SDGs 취지와 목표에 대하여 충분한 사전 설명을 하고 이해와 도움을 구해야 할 것이다.

## 4 결론: 2030 한반도 SDGs 정책미래 구상

국제사회의 SDGs는 2030년을 끝으로 역사의 뒀안길로 사라질 것이며 그 이후에는 유엔에서 또 다른 새로운 인류 공동의 목표를 구상할 가능성이 높다. MDGs에서 SDGs로, 다시 포스트-SDGs로 글로벌 개발규범이 변화하고 있기 때문에 한국은 적극적으로 국제사회가 표방하는 보편적인 글로벌 규범을 한반도에 도입하려고 노력해야 한다. SDGs 체제 하에서는 4년 단위로 유엔 HLPF에 제출하는 VNR을 전략화하여 한국과 북한이 함께 한반도의 지속가능발전을 위한 이른바 ‘한반도 VNR’을 HLPF에 제출할 수 있도록 연합

적 거버넌스를 구축해야 한다.

이러한 2030 한반도 SDGs 정책미래에 대한 구상은 결국 한반도의 특수성만 강조하여 국제사회의 이해와 개입을 배제했던 과거의 한반도 평화론을 넘어서 글로벌 규범과 표준이 한반도 문제에 적용되고 해결의 기준이 되어 한반도발 평화가 국제사회의 평화로 인식되도록 노력하는 대안과 일치한다. 북한도 SDGs, 인권 상황에 대한 보편적정례검토(Universal Periodic Review, UPR) 등 국제사회에서 공유하는 규범을 충분히 숙지하고 있고 글로벌 규범을 활용하려는 다자전략이 있기 때문에 북핵문제에 매몰되어 북한과의 양자협력에 집중하기보다 국제기구를 통해 북한과 다자협력을 할 수 있는 가능성을 지속적으로 타진해야 할 것이다.

## 제6절

## 보건의료

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 건강은 보편적인 기본 인권이자 사회 발전과 평화의 필수 조건

현대문명사회에서 건강권은<sup>324)</sup> 세계인 모두, 그리고 한반도에 살고 있는 누구나 당연히 누려야 할 보편적인 기본 인권(fundamental human right)이다.

또한 건강은 경제·사회·문화·정치 발전의 필수조건이다. 해방 이후 남한이 모든 분야에서 세계 역사상 유례가 없을 정도로 신속하게 발전한 데에는 건강하고 교육 수준이 높은 노동 인구가 많았던 점이 매우 중요한 역할을 했다. 북한이 장기간의 침체에서 벗어나 안정적으로 발전하기 위해서도 북한 주민들의 건강 증진은 반드시 필요하다. 한반도 전역이 평화 속에서 공생과 공동번영을 이루기 위해서는 한반도 구성원 모두의 건강이 담보되어야 한다. 남북한의 보건의료 협력은 이런 관점과 차원에서 이해되어야 할 것이다.

### 2 남북한 보건의료 분야의 실태

남북한이 보건의료 분야에서 지속적이고 효과적인 협력사업을 펼쳐나가기 위해서는, ①무엇을(사업의 목표와 대상) ②어떻게(사업의 방법과 절차) 협력할 것인지를 명확하게 해야 할 것이다. 물론 협력사업의 진행 과정에서 사업의 목표, 대상과 방법을 계속 보완, 수정, 개선해야 할 것이지만, 첫 단추를 잘 꿰는 것이 무엇보다 중요하다.

협력사업의 목표와 대상(item)을 제대로 선정하기 위해서는 남북한 양측의 보건의료 분야의 실태를 정확하게 파악해야 한다.<sup>325)</sup>

324) "The Conference strongly reaffirms that health, which is a state of complete physical, mental and social wellbeing, and not merely the absence of disease or infirmity, is a fundamental human right and that the attainment of the highest possible level of health is a most important world-wide social goal whose realization requires the action of many other social and economic sectors in addition to the health sector." Declaration of Alma-Ata (1978년 9월 12일)



세계보건기구(WHO)는 매년 194개 회원국의 보건 및 보건 관련 지표들의 최신 통계를 수집, 정리, 종합해서 《세계보건통계보고서》(World Health Statistics)를 발간하고 있다. 2022년 5월 19일 발간된 “2022년판” 가운데 남북한 및 세계의 최근 보건 지표들을 요약하면 [표 4-6-1]과 같다.

[표 4-6-1] 보건 및 보건 관련 최신 주요 지표 (남북한 및 세계)

지 표	연도	남한	북한	세계	비 고	
평균수명(출생시 기대수명)	2019	남	80.3	69.3	70.8	Life expectancy at birth (years)
		녀	86.1	75.7	75.9	
		합	83.3	72.6	73.3	
건강수명 (출생시 기대건강수명)	2019	남	71.3	63.3	62.5	Healthy life expectancy at birth (years)
		녀	74.7	66.6	64.9	
		합	73.1	65.0	63.7	
모성사망비	2017	11	89	211	Maternal mortality ratio (per 100,000 live births)	
5세미만 사망률	2020	3	16	37	Under-five mortality rate (per 1,000 live births)	
신생아 사망률	2020	1	9	17	Neonatal mortality rate (per 1,000 live births)	
결핵 발생률	2020	49	523	127	Tuberculosis incidence (per 100,000 population)	
30~70세 인구집단의 만성질환 사망확률	2019	7.3	23.9	18.3	Probability of dying from any of cardiovascular diseases, cancers, diabetes, chronic respiratory diseases between age 30 and exact age 70 (%)	

325) 다른 분야들과 마찬가지로 북한 보건의료 관련 정보 역시 빈곤하다. 하지만 이 빈곤함도 협력사업을 진행하는 과정에서, 특히 남북한 사업담당 전문가들 간의 “신뢰”와 “안목”이 쌓여가면서 상당 정도 극복할 수 있다는 것이 협력사업이 가장 활발했던 2000년대에 10년 가까이 사업을 진행했던 저자의 생각이다. 그리고 지난 20여 년 동안 국제기구들이 북한에 대한 협력/지원 사업을 수행하면서 축적한 객관적 지견도 적지 않은 형편이다.

한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...

지 표	연도	남한	북한	세계	비 고
교통사고 사망률	2019	8.6	24.2	16.7	Road traffic mortality rate (per 100,000 population)
보편적 의료보장서비스 지수	2019	87	68	67	Universal health service coverage (UHC) index
인구 1만명당 의사 수	2012-20	24.8	36.8	16.4	Density of medical doctors (per 10,000 population)
인구 1만명당 간호사 수	2012-20	81.8	44.5	39.5	Density of nursing and midwifery personnel (per 10,000 population)
인구 1만명당 치과의사 수	2012-20	5.2	2.2	3.3	Density of dentists (per 10,000 population)
인구 1만명당 약사 수	2012-20	7.6	4.0	4.7	Density of pharmacists (per 10,000 population)
성장지연아 비율	2020	2.2	18.2	22.0	Prevalence of stunting in children under 5 (%)
체중미달아 비율	2020	-	2.5	6.7	Prevalence of wasting in children under 5, (%)
수도물 공급율	2020	99	66	74	Proportion of population using safely-managed drinking-water services(%)
고혈압 비율 (30~79세)	2019	26.7	26.5	33.1	Age-standardized prevalence of hypertension among adults aged 30-79 years (%)
비만 비율 (18세 이상)	2016	4.7	6.8	13.1	Age-standardized prevalence of obesity among adults (18+ years) (%)

출처 : World Health Statistics 2022. Monitoring Health for the SDGs.

[표 4-6-1]에서 보듯이 오늘날 남북한의 건강 수준 차이는 매우 크고, 앞으로도 특단의 조치가 취해지지 않는 한 그 격차는 좁혀지지 않을 전망이다.<sup>326)</sup> 그러한 건강 수준의 격차가 좁혀지지 않는 한, 진정한 한반도의 평화도 공동번영도 기대하기 어렵다.

이런 상황에서 남북한의 “연합적 보건의료 거버넌스”에 바탕을 둔 보건의료 협력사업을 통해 지속적으로 북한의 건강 수준을 향상시키고, 남북한의 차이를 줄여나갈 필요성이 절실하게 제기된다.<sup>327)</sup>

### 3 남북한 보건의료의 핵심적 문제: 협력사업의 우선 대상

[표 4-6-2]는 2000년부터 2019년까지 남북한의 사망원인별 연령표준화사망률(Age Standardized Death Rate, ASDR)이다. 여기에서도 남북한의 건강 수준 차이가 매우 뚜렷하고, 지난 20년 사이에 격차가 별로 줄어들지 않았다는 사실을 확인할 수 있다.

그동안 우리는 북한의 감염성 질환에 대해(서만) 주로 관심을 보여 왔다. 1990년대 중 후반 “고난의 행군” 시기와 그 직후인 2000년대 초의 인식에서 별로 벗어나지 못하고 있는 것이다. 물론 북한에서 감염병이 아직도 작지 않은 문제이지만, 암과 심혈관계 질환 등 비감염성, 만성 퇴행성 질환이 더욱 중대하고 해결하기도 훨씬 어려운 북한 보건의료의 핵심적 문제이다.

326) 북한의 보건 및 보건 관련 통계치의 신뢰성에 대해 회의적인 시각이 적지 않지만, 최근 보건 통계학의 발전과 다양한 자료 접근방법을 통해 과거에 비해서 사정이 개선되고 있다.

UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation, <https://childmortality.org/methods>(검색일: 2022.12.21); United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, <https://population.un.org/wpp/Download/Documentation/Documentation/>(검색일: 2022.12.21).

327) 북한의 건강 수준을 향상시키고, 남북한의 차이를 줄여나가는 보건의료 협력사업은 장기적일 수밖에 없으며, 그러한 장기적 사업을 원활하게 운영하기 위해서는 남북한이 대등한 관계로 협력하는 “연합적 보건의료 거버넌스”의 구축이 필수적이다.

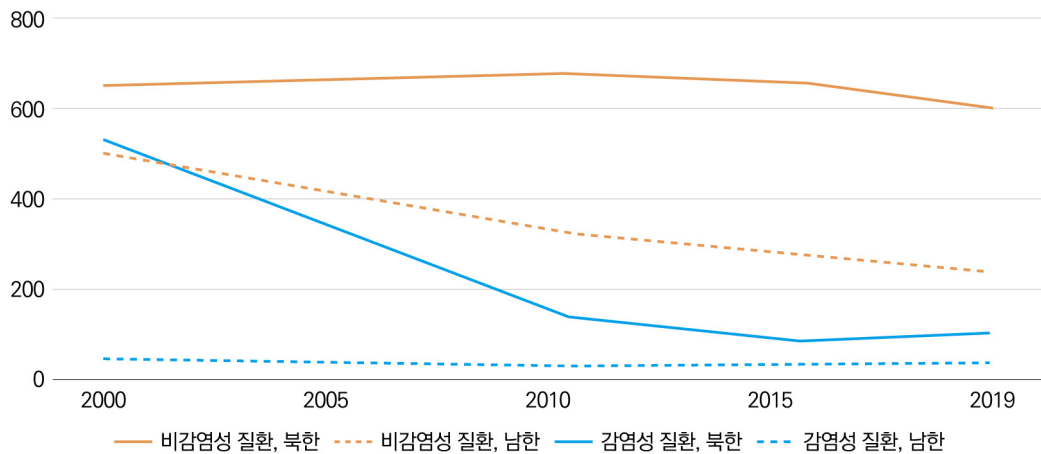
[표 4-6-2] 남북한의 사망원인별 인구 10만명당 연령표준화사망률(ASDR), 2000~2019년

사망원인	남 한				북 한			
	2000	2010	2015	2019	2000	2010	2015	2019
인구 (만명)	4,738	4,955	5,082	5,123	2,293	2,455	2,518	2,567
모든 원인	599.5	409.6	350.7	312.1	1,241.9	867.2	795.3	750.8
I 감염성 질환 등	43.4	30.7	34.3	38.5	529.7	136.3	86.1	99.0
A 감염성/기생충성 질환	18.8	12.6	10.5	10.1	185.1	87.8	46.9	64.3
결핵	9.9	4.8	3.3	1.9	163.9	78.0	38.7	57.1
B 호흡기 감염증	17.6	14.8	20.8	25.2	39.6	29.2	25.5	23.0
하기도 감염증	16.7	14.8	20.8	25.2	39.1	28.8	25.2	22.8
C 모성(母性) 관련 사망	0.2	0.1	0.1	0.1	2.0	1.0	1.3	1.0
D 신생아 사망	4.7	2.6	2.2	2.5	25.0	16.4	10.8	9.2
E 영양 결핍	2.0	0.6	0.6	0.6	278.1	1.9	1.6	1.5
II 비감염성 질환	495.3	324.6	275.2	237.1	648.8	670.7	649.2	597.0
A 악성 신생물(암)	149.5	123.5	105.1	94.7	123.0	123.7	119.1	117.8
위암	30.7	17.9	12.0	9.1	14.9	13.8	12.3	12.0
대장·직장암	11.7	13.9	11.7	10.6	9.5	10.4	10.3	10.4
간암	24.3	18.8	15.5	12.6	22.1	18.4	17.2	16.7
췌장암	7.1	7.3	7.3	7.3	3.9	4.6	4.7	4.9
폐암	30.3	26.6	23.3	20.9	35.6	38.6	38.1	37.7
유방암	2.8	3.1	3.4	3.4	4.1	4.4	4.3	4.4
자궁경부암	3.2	1.8	1.5	1.2	2.5	2.5	2.3	2.3
C 당뇨병	25.2	14.4	10.8	6.8	12.3	13.2	13.1	11.8
F 신경계 질환	26.9	19.4	21.2	18.1	20.7	22.1	22.3	21.6
알츠하이머 병	18.9	12.4	13.4	11.0	14.9	16.2	16.4	16.3
H 심혈관계 질환	175.3	99.4	78.5	63.9	305.9	338.3	332.3	301.1
허혈성 심장병	47.7	37.8	33.6	27.8	92.3	114.1	114.5	105.4
뇌졸중	112.2	50.7	35.0	25.5	176.1	185.6	180.6	162.1
I 호흡기계 질환	42.0	23.3	20.3	17.1	127.4	115.9	105.5	94.2
만성 폐쇄성 폐질환	18.3	12.6	11.0	8.1	117.9	107.7	98.0	87.7
J 소화기계 질환	38.6	19.2	16.4	14.5	31.2	30.1	30.1	26.3
간경변	21.2	10.5	8.8	7.5	15.9	15.8	16.4	14.3
K 비노생식기계 질환	14.4	12.8	12.7	12.0	15.2	15.9	16.0	14.3
콩팥 질환	12.6	11.5	11.3	9.9	13.7	14.4	14.5	13.0
III 외인(外因)에 의한 사망	60.8	54.2	41.2	36.6	63.4	60.3	59.9	54.7
A 비고의성 손상	45.1	25.0	19.0	14.8	47.0	46.2	46.1	42.5
교통사고	25.3	11.6	8.1	5.8	22.5	22.7	21.9	22.2
B 고의성 손상	15.7	29.3	22.1	21.8	16.4	14.1	13.8	12.2
자살	13.9	28.0	21.2	21.2	10.3	9.2	9.5	8.2

출처: Global Health Estimates. Leading Causes of Death, Department of Data and Analytics, WHO, December 2020 <https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghe-leading-causes-of-death> (검색일: 2022.8.12.)

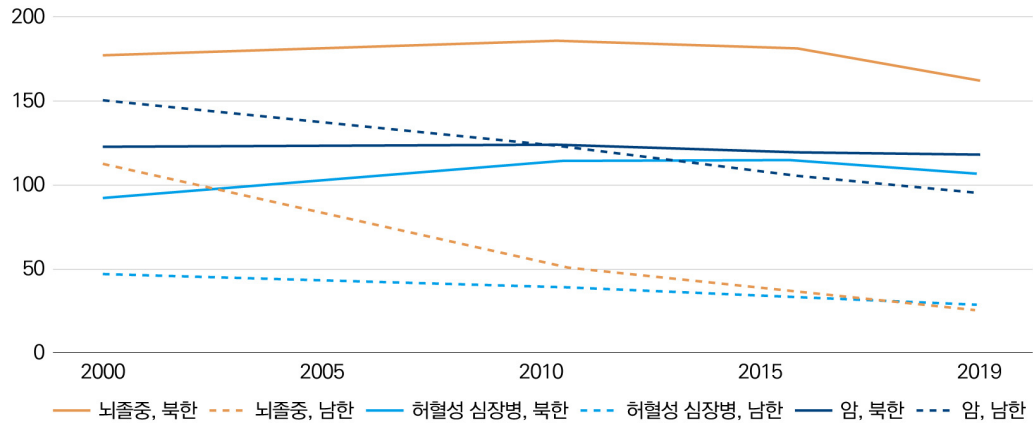
[표 4-6-2]에 의하면 뇌졸중, 허혈성 심장병 모두 북한의 사망률이 월등히 높다. 암 사망률 역시 북한이 더 높다. 더욱이 앞으로 북한사회의 고령화가 진행될수록 비감염성 질환 문제는 더욱 심각해져 북한으로서는 엄청난 부담을 갖게 될 것이다. 더욱이 현재로서는, 그리고 앞으로도 북한이 스스로 해결할 능력이 거의 없어 보인다.

이 자료들을 그래프로 그려보면([표 4-6-1], [표 4-6-2]), 북한의 보건 의료 문제를 더 확연하게 파악할 수 있다. 감염성 질환의 연령표준화사망률도 북한이 남한보다 높지만 비감염성 질환의 차이는 훨씬 크다. 그리고 감염성 질환은 빠른 속도로 감소해온 반면 비감염성 질환의 감소 정도는 매우 미미하다. 요컨대, “고난의 행군”과 그 후유증에서 점차 벗어난 2000년대 중후반 이래 북한의 가장 중요한 보건 의료 문제는 뇌졸중, 암, 허혈성 심장병 등 비감염성 질환이다.



[그림 4-6-1] 비감염성/감염성 질환의 인구 10만명당 연령표준화사망률, 2000~2019년

한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...



[그림 4-6-2] 주요 비감염성 질환의 인구 10만명당 연령표준화사망률, 2000~2019년

총 사망 중 비감염성 질환 비율, 30~70세 인구집단의 만성질환 사망확률 등 다른 보건 지표들도([표 4-6-3], [표 4-6-4]) 앞의 논의를 뒷받침하고 있다. 요컨대 북한 주민들은 적절한 예방, 치료 수단의 부족으로 남한 사람들보다 훨씬 더 만성, 비감염성 질환으로 고통받고 죽어가고 있으며, 이로 인해 노동력 상실도 더 크며, 결과적으로 사회 안정과 발전에 큰 장애가 되고 있다. 다시 말해, 북한 주민들의 건강 수준이 향상되고 북한 사회가 안정적, 지속적으로 발전하기 위해서는 무엇보다도 만성, 비감염성 질환 문제를 개선하고 해결해야만 한다.

[표 4-6-3] 총 사망 중 비감염성 질환 비율 (%)

	남한	북한	세계
2000	81.6	48.1	60.8
2010	80.2	76.2	67.6
2015	80.0	82.2	71.2
2019	77.9	80.4	73.6

출처: Health Nutrition and Population Statistics, World Bank.

[표 4-6-4] 30~70세 인구집단의 만성질환 사망확률 (%)

	남한			북한			세계		
	합	남성	여성	합	남성	여성	합	남성	여성
2000	16.5	23.0	10.6	24.1	29.6	19.9	22.9	27.3	18.5
2005	13.5	18.7	8.5	23.2	28.4	18.7	21.5	25.6	17.4
2010	10.6	14.9	6.4	25.8	32.1	20.3	20.2	24.4	16.0
2015	8.4	11.7	5.1	26.1	32.6	20.3	19.0	22.7	15.3
2019	7.3	10.1	4.4	23.9	29.8	18.6	18.3	21.7	14.8

출처: World Health Statistics 2022. Monitoring Health for the SDGs.

주지하다시피 뇌졸중, 암, 허혈성 심장병 등 만성 비감염성 질환의 개인별 치료와 집단적 퇴치를 위해서는 코로나-19, 독감 등 급성 감염성 질환에 비해 장기적이고 지속적인 대책이 필요하다. 비용도 이환(罹患) 기간에 비례하여, 혹은 그 이상으로 많이 소요된다.

최근 들어 남한 주민들의 건강 수준은 세계 최상위권이다. 인구 10만명당 연령표준화 사망률 순위는 2010년 세계 16위, 2015년 7위, 2019년 3위를 기록하고 있으며, 이렇게 된 데에는 만성 비감염성 질환, 특히 심혈관계 질환 문제의 빠른 개선에 힘입은 바 크다. ([표 4-6-5])

반면 북한 주민들의 건강 수준은 순위 면에서도 답보 상태를 면치 못하고 있는바, 비감염성 질환의 개선이 지지부진한 것이 중요한 원인이다.

[표 4-6-5] 사망원인별 인구 10만명당 연령표준화사망률 순위 (183개국 중)

사망원인	남한				북한			
	2000	2010	2015	2019	2000	2010	2015	2019
감염성 질환	41	42	49	58	141	115	101	113
비감염성질환	42	6	3	3	95	118	122	104
악성 신생물(암)	147	119	87	67	104	120	121	126
심혈관계 질환	22	7	4	1	89	126	133	122
외인(外因)에 의한 사망	76	74	58	55	80	84	91	87
합계	34	16	7	3	127	103	100	104

출처 : Global Health Estimates 2019. Deaths by Cause, Age, Sex, by Country and by Region, 2000-2019. Geneva, World Health Organization, 2020.

## 4 남북한 보건의료 협력사업 경험: 평양의학대학병원 어깨동무 소아병동

남북한의 교류협력이 상대적으로 활발했던 2000년대, 남북한은 소중한 경험들을 적지 않게 쌓았다. 혹자는 남북한의 보건의료 협력, 또는 지원을 북한에 필요한 의약품이나 의료물자들을 체계적인 계획이나 장기적인 전망 없이 일방적으로 제공하는 것으로 오해하기도 하지만 보건의료는 분야의 특성상 다른 어떤 분야보다 긴밀한 인적 교류와 대등한 관계의 협력이 필요하다.

필자는 부지 선정과 건물·병실 설계(2005년 11월)부터 의료 설비·기기와 의약품 선정, 외래 및 입원환자 관리 방법, 의료진 교육(2008년 9월~10월 평양, 2009년 4월 중국 옌지)에 이르기까지 남북한 전문가들의 끈질긴 대화와 합의로 이루어낸 “평양의학대학병원 소아병동” 설립(2008년 10월 완공)과 운영을 대표적인 성공 사례로 꼽고 싶다. 2009년 4월 이후 남북한 관계가 경색됨으로써 협력에 의한 사업이 사실상 중단되었지만 이 사업을 2000년대식 “연합적 거버넌스”의 구체적인 성과이며, 현재에도 중요한 지침이 된다고 생각한다.

실제 사업은 한 개의 소아병동 건립과 잠시간의 공동운영에 그쳤지만, 협력사업이 지속되고 그 과정에서 신뢰와 노하우가 더욱 쌓였다면, 남북한 보건의료의 문제를 포괄적으로 논의하고 함께 개선방향을 찾아가는, 보다 폭넓고 바람직한 남북한 보건의료 협력의 발판이 될 수 있었지 않았나 하는 아쉬움을 가지고 있다.<sup>328)</sup>

## 5 보건의료 한반도 연합적 거버넌스의 미래상: 발상의 전환에 바탕을 둔 남북한 보건의료 협력 방안의 모색

현재 남북한 당국의 관계 경색으로 남북한의 보건의료인들이 한 자리에 앉는 것도 기대하기 어려운 실정에서 당장은 공염불 같은 이야기로 들릴 수 있지만 다음과 같이 “남북한 보건의료 협력 방안”을 생각해본다.

328) 어린이어깨동무, 『평양의학대학병원 어깨동무소아병동 백서』(2010), pp.26-30.



우선 남북한 당국의 거창한 합의에 의한 대규모 사업보다는 지역간 협력사업이나 보건 의료 기관간 협력사업에서부터 출발해야 한다.<sup>329)</sup> 그리고 작더라도 구체적인 결실(단)이 “상호신뢰”<sup>330)</sup>와 사업의 지속과 발전을 담보할 수 있다는 점을 강조하고 싶다.

또한 남북한 공히, 특히 객관적 여건이 월등한 남한이 해소될 기미조차 보이지 않는 지역별·계급계층별 건강수준의 격차 등 보건의료 면에서 자신의 문제점을 인식하고 인정하는 것이 매우 중요하다. 그래야만 남북한 협력사업 추진 과정에서 절대적으로 우월한 남한이 월등한 북한을 지도, 인도, 지원한다는 오만에서 벗어나 서로 배우고 나누는 “연합적 보건의료 거버넌스”의 토대를 마련할 수 있을 것이기 때문이다.

이렇게 대등한 자격으로 지역간 협력사업이나 기관간 협력사업을 해나가는 과정에서 보건의료 분야의 “연합적 거버넌스”가 형성되고 실질적 의미를 가지게 될 것이다.

앞에서 상세히 언급했듯이 북한의 핵심적인 보건의료 문제는 만성 비감염성 질환, 특히 뇌졸중, 허혈성 심장병과 악성 신생물(암)이다. 남북한이 협력할 수 있는 보건의료 분야 대상(item) 선정에서 가장 중요하게 고려해야 할 점은 남북한. 특히 북한의 필요에 부응하는 것이다. 북한의 의사를 확인해보아야 할 것이지만<sup>331)</sup> 북한이 바라는 남북한 보건의료 협력사업의 대상은 코로나-19와 같은 급성 감염성 질환보다 만성 비감염성 질환에 관한 것이라고 생각한다.

만성 비감염성 질환은 장기적이고 지속적인 대책이 필요하고 비용도 많이 소요되므로 그간 남북한 협력사업의 대상으로 거의 거론되지 않았다. 하지만 이제 발상의 전환이 필요하다. 방금 언급한 만성 비감염성 질환의 그러한 특성 때문에 장기적이고 안정적인 “연합적 보건의료 거버넌스” 확립에 도움이 되는 항목인 것이다. 그리고 지레 걱정하는 비용 문제는 사업을 점진적, 단계적으로 확대시키는 방식으로 충분히 해결할 수 있을 것이다.

329) 고양특례시 또는 파주시와 개성시 간의 시범적 지역 협력사업, 서울대학교병원과 평양의학대학병원 또는 국립 암센터와 평양유선종양연구소 간의 시범적 기관 협력사업을 생각해볼 수 있다.

330) 필자는 보건의료 협력사업에서 사업의 지속과 성공을 뒷받침하는 가장 중요한 요인은 사업담당자들 간의 “상호신뢰”라고 생각한다. 모든 개인적, 집단적 관계에서 상호신뢰가 중요하지만 객관적 여건과 힘의 차이가 현격한 남북한 간에서는 더욱 그러하다는 것이 필자가 현장 경험을 통해 얻은 결론이다.

331) 북한의 진의를 확인하는 데에도 당연히 상호신뢰가 필요하다. “평양의학대학병원 소아병동” 건립 과정에서 필자의 카운터파트 격이었던 평양의학대학병원의 책임자급 교수는 두 사람만이 있는 자리에서 “넌지시” 자신들이 더욱 필요로 하는 것은 감염병보다 만성 비감염성 질환의 진단, 치료에 관한 정보, 지식, 장비, 의약품 등이라고 했다. 벌써 15년 전의 일이다.

## 제7절

## 복지

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 남북한 복지 거버넌스

남한의 경우 지난 보수정권 동안 민간교류가 사실상 크게 단절되어 사실상 교착상태였다. 반면 북한은 지난 10여 년 동안 다양한 국제기구와 외국과의 교류를 꾸준히 실천하였다. 그리고 중국에 이는 자연스러운 북한의 개선과 변화를 야기하였다. 아울러 이는 역설적으로 북한의 복지 거버넌스가 남한만을 제외한 가운데에 형성되었고 고착되었음을 의미한다. 때문에 무엇보다 거버넌스를 포함, 변화한 북한과 북한의 사회복지 현실-국제사회가 지원한 모든 분야가 해당-을 제고하여 남북한 사회복지 교류에 이를 적극적으로 참조할 필요가 있다.

보다 구체적으로 이를 맥락적으로 살펴보면, 첫째, 아이러니하게도 그동안 북한은 사실상 “외부로부터 지원받는 수혜 전문국가”가 되었다고 해도 과언이 아니다. 또한 이러한 북한의 변화한 행태는 대북 지원과 교류 현장에서 다분히 나타나고 있다 하겠다. 그리고 이는 과거 근대화 시기 남한의 행태와 다소 다른 모습이다.

아울러 이는 북한의 “다소 이중적인 불편한 성장”을 의미한다. 즉, 북한은 수혜받는 국가임에도 불구하고 해당 지위를 최대한 활용하여 보다 더 많은 공여를 받고자 노력하고 있다고 판단된다. 따라서 지금 현재 북한은 “지원 우위보다는 수혜 우위”가 강한 국가이자 이를 자신들의 입장에 유리하게 작용하게 만드는 국가로 정의할 수 있다. 때문에 국제사회와 남한은 이렇듯 변화한 북한의 행태를 인식한 가운데에 지원과 교류를 시도해야한다.

둘째, 이와 연장선상에서 북한은 큰 틀에서 체계적이고 질서를 갖춘 지원을 강력히 희망하고 있다. 이와 동시에 지원 규모의 지정과 요청 등 가급적 자신들의 기준에 의거하여 요청하였다. 그리고 이것이 과거와 달리 그 규모가 매우 증가한 특징이 있다. 이러한 원인은 ① 북한의 독립적 재원 부족, ② 그동안 국제사회 지원의 단일사업 규모의 비대화, ③ 이를 다소 무난히 지원해준 외부기관의 행태에 기인한다.

이에 체계적인 지원 경우 구호의 효과성을 극대화하고자 하는 북한의 의도이고 대규모

의 지원은 예방차원의 행위라 할 수 있다. 이러한 북한의 행태는 그동안의 경험을 통해 일정부분 노하우가 쌓였음을 의미한다. 역설적으로 북한은 이러한 대내외 환경에 장기간 침잠되어 있었고 향후에도 개선할 수 있는 자체 역량이 매우 부족하다.

셋째, 이와 연장선상에서 북한은 국제사회의 지원기구와 지원국가의 지원 분야별 “전문화”를 꾀하고 있다. 북한은 그동안 지원 분야를 특정하여 지원기구와 국가를 통제, 관리하여 자신들의 목표치에 접근시키고자 유도하였다. 또한 이러한 과정에서 그동안 북한의 경험과 노하우가 상당부분 발전하였다고 판단된다.

이는 매우 지능적인 행태로 북한이 “악재 속에 호재”를 유도하여 자신들의 목표와 목적에 접근하는 전술적 행태이다. 이는 매우 이례적인 행위이지만 객관적으로 보면 전략적으로 다소 우수한 행동이다. 그러나 이는 어디까지나 근본적인 해결책에 해당되지는 않는다 하겠다. 특히 이것이 장기화된다면 국제사회로부터 북한에 대한 긍정적인 평가를 받기에는 한계가 있다.

넷째, 전술적 차원에서 북한은 제도적 차원의 법적 기금과 민간 차원의 다양한 기금을 통해 재원을 마련할 수 있는 각종 지원 창구를 마련하였다. 가령 여기에는 ① 결핵·말라리아반대후원기금, ② 년로자보호기금, ③ 민족사회문화교류협회기금, ④ 아동후원기금, ⑤ 장애인후원기금, ⑥ 조선교육후원기금, ⑦ 조선농촌협동발전개발협의회기금, ⑧ 조선록색후원기금, ⑨ 조선민족유산보호기금, ⑩ 조선병원협회기금, ⑪ 조선어린이후원기금, ⑫ 조선장애자원아기금 등이 있다.

이는 북한이 자신들에게 필요한 자원 마련을 공식적으로 제도화하고 이를 양성화하여 보다 더 투명하게 운영하겠다는 의지의 표현이다. 또한 이러한 가운데에 북한은 공적기금과 민간기금을 동시에 활용하여 자원 조달 채널의 다층화를 꾀해 결과적으로 지원 규모의 양적 비대화를 시도하고 있다. 특히 일부 민간기금의 경우 외국에 지부를 두고 공식적인 모금활동을 장기간 하고 있다.

다섯째, 그동안 국제기구의 북한에 대한 지원에도 불구하고 북한의 보건, 위생, 방역의 경우 사실상 제자리걸음을 하였다. 반면 2010년대 중반 이후 대규모의 식수 지원 등, 해당 국제 NGO의 전문분야에 대한 지원보다는 북한의 악순환 구조를 근본적으로 개선하고자 노력하였다.

즉, 국제기구의 경우 기존과 달리 북한 구호에 대한 인식과 실천의 변화가 발생하였고

보다 더 근본적인 문제와 처방에 접근하고자 노력하고 있다. 역설적으로 이는 한마디로 북한의 총체적 난국을 의미한다. 때문에 이러한 상황에서 북한에 대한 지원은 일시적 처방에 그치는 경향이 농후하다. 역설적으로 이는 북한의 지원에 대해 장기간의 시간이 필요하다라는 의미이다.

여섯째, 이러한 열악한 복지현실에 비해, 최근 북한은 다양한 법령을 제정하였다. 2020년 4월의 「제대군관생활조건보장법」, 동년 10월의 「비상방역법」, 2021년 3월의 「사회보험 및 사회보장법」, 같은 날의 「수입물자소독법」, 동년 9월의 「시·군발전법」, 같은 날의 「청소년교양보장법」을 제정하였다.

이러한 행태의 경우 제도적으로는 북한의 체제 개선 의지가 나타나고 있는 부문이다. 따라서 이러한 북한의 변화를 인식하고 오로지 복지와 보건의료부문에 대한 지원과 교류에 천착하기보다는 대상과 사업의 다원화를 모색해야한다. 다시 말해 지원사업과 대상을 최대한 확장하여 대북 지원과 교류에 대한 해법을 마련해야 한다.<sup>332)</sup> 예측하건대, 이러한 접근 가운데에 북한이 일정한 성과와 개선이 필요한 부문에 대해서는 과감히 수용할 것이라 판단된다. 그리고 이러한 거버넌스 채널의 확보와 확장이 중국에는 북한의 복지 거버넌스의 현주소가 될 것이다. 지금까지 논증을 근거로 북한의 복지 거버넌스 변화와 특성을 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7-1] 지난 10년간 북한 복지 거버넌스 변화와 특성

구분	주요 내용	비고
1. 행위자 중심 접근	- 전문 수혜국가로서의 지위 - 지원우위보다는 수혜우위국가로 인식 - 지원기구와 국가별 전문화 유도	- 남한 배제
2. 재정 중심 접근	- 각종 복지기금 제도화 - 민간기금 양성화	- 공·사적 기금 운영
4. 제도 중심 접근	- 주요 대상별 입법 - 사회복지 법제 재정비 - 주요 위험 사전 예방 입법	- 법적 체제 변화

출처: 저자 작성.

332) 이에 먼저 북한의 취약계층 중, 유엔제재의 면제 대상인 북한장애인을 먼저 지원대상으로 하여 코로나와 같은 보건의료 분야뿐만 아니라 다양한 부문의 지원을 시도할 필요가 있다. 이는 현 상황에서 실현이 다소 용이한 부문이다. 다음으로 북한의 최근 제도적 변화에 성과를 도출할 수 있는 부문에 대한 보건의료 차원의 지원사업을 강구해야 한다. 가령 여기에는 북한 청소년에 대한 지원사업이 해당된다.

## 2 복지 거버넌스 미래 전망

### 가. 가능 미래: 네 가지 시나리오

미래의 남북관계를 기준으로, 복지부문<sup>333)</sup>의 경우 구조적 차원에서 가능한 네 가지 시나리오를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 남북관계가 현행처럼 대화 단절을 지속적으로 유지할 경우를 상정할 수 있다. 이러한 경우 복지부문은, 일부 대북경제제재 속에서 극히 소수만을 대상으로 한 저성과와 저효율적 차원의 복지 거버넌스만이 유지될 것으로 판단된다.

이는 크게 두 가지 차원에서 가능한데, 하나는 북한의 악화된 코로나19 팬데믹 상황이다. 다른 하나는 인권 차원에서 그동안의 대북경제제재 속에서도 극소수 지원 채널을 유지한 지속성에 기인한다. 그러나 이는 남북관계의 단절과 국제사회의 대북제재를 전제로 한 것임에 따라 복지 거버넌스 차원에서 접근하면 지속가능 하거나 발전 가능한 형태라고 하기에는 일정부분 한계가 있다. 따라서 이는 향후 반드시 극복해야 하는 대북 복지 거버넌스 구조라 하겠다.

둘째, 현행 국제사회의 대북경제제재 완화 상황을 가상할 수 있다. 장기간 누적된 대북경제제재 완화의 원인에 대한 논의는 차치하더라도, 이는 분명히 대북 복지 거버넌스 구축에 긍정적인 영향을 미친다고 판단된다. 다시 말해 이는 남북관계와 국제사회에 매우 고무적인 현상이다. 나아가 이는 현 상황의 북한을 호전시킬 수 있는 상황이기도 하다. 특히 대북 복지 거버넌스 구축 차원에서 보면 매우 의미있는 환경이다.

가령 이는 남북한의 조건 없는 대화와 지원, 이를 통한 남북관계의 정상화 시도, 북미관계의 대화 시작, 북한의 비핵화 해결 모색 등으로 대북 경제제재가 완화되어 최소한의 지원이 가능하다면, 복지 거버넌스는 물론이거니와 대북 거버넌스 자체의 변화를 야기한다.

333) 무엇보다 1차적으로 복지부문의 경우 기본적으로 비정치적 분야로 지속적인 교류가 가능한 분야이다. 이에 북한 상황을 고려, 전략적으로 참조는 하되, 가장 이상적인 것은 무엇보다 남북관계의 등락과 부침에 종속되면 안 된다. 즉, 남북한 관계개선의 전술적 수단이나 부수적인 교류 분야로 인식하고 접근한다면, 일정 부분의 성과를 담보하기는 하지만 지속적인 교류를 확보하지 못한다. 그리고 이는 곧 복지부문의 종속적 지위와 제한적인 역할을 의미한다. 따라서 기본적으로 이를 인식한 접근이 필요하고 궁극적으로 남북관계의 독립변수로 자리매김해야 한다. 한편, 2차적으로 복지부문은 남북관계가 고착상황일 경우 이를 타개하고 개선할 수단으로는 긍정적인 기능을 한다. 반면 그럼에도 불구하고 긍정적인 기능을 하기에는 일부 제한적이다. 즉, 복지분야는 남북관계의 주변부에 해당하는 사안이다. 동시에 이는 남북한 사회복지의 기본적인 속성이고 남북한 관계에 있어서의 특수성이기도 하다. 그동안 남북한 사회복지의 남북관계에 종속되어 작동하였다. 하지만 궁극적으로는 위와 같은 방향으로 전개해야 할 대원칙이 필요하고 이를 반드시 제도적으로 마련해야 한다.

따라서 이는 가장 긍정적인 시그널이자 복지 거버넌스 구축의 최상의 조건과 환경을 의미한다. 그러나 현 시점을 기준으로 판단할 때, 이러한 긍정적인 변화만큼 가능한 미래에 대한 부침은 여전히 상존한다.

셋째, 향후 대화를 통해 남북관계만 정상화할 경우를 예상할 수 있다. 이러한 경우 국제사회와 사뭇 다른 축의 남북관계를 의미한다. 그리고 무엇보다 이는 남북한의 주도적인 역할이 전제되는 경우이다. 그리고 이러한 경우 복지 거버넌스 구축은 그동안 남북한이 상호 합의한 내용에 대한 진행과 집행을 의미한다.

또한 북한의 입장에서 기존의 국제사회의 지원과 더불어 남한의 지원이 추가된 행태이다. 더욱이 이를 보건의료 차원에서 접근하면, 동북아 건강공동체의 실질적인 진전을 의미한다. 결국 이는 대북 복지 거버넌스 구축 차원에서는 가장 신속히 적용할 수 있고 일정한 성과를 볼 수 있는 환경이다. 그러나 이를 위한 남북한 대내외의 장애요소는 여전히 존재하고 있음 또한 부정할 수 없다 하겠다.

넷째, 향후 북한이 코로나19 팬데믹 상황의 악화로 인해 남한에게 직접 지원을 요청할 경우를 상정할 수 있다. 이는 기존의 시나리오에 비해 가장 접근하기 쉬운 형태로 복지부문뿐만 아니라 여타 다른 분야<sup>334)</sup>에서도 부가적인 성과를 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로 이는 국제사회의 간접적인 협조 내지는 남북관계의 특수성을 인정하는 경우에만 성립된다. 즉, 협의과정에서 남북한을 둘러싼 국제정치적 변수도 배제할 수 없다 하겠다.

한편 이는 대북 보건의료 지원으로 인해 해당 분야의 지원과 관련한 거버넌스의 물꼬를 열고 이를 기점으로 보건, 복지, 위생, 방역, 식량 등 복지 거버넌스와 직간접적으로 연결된 여타 부문의 거버넌스를 구축할 수 있는 장점이 있다. 하지만 한편으로 이 경우는 북한의 최악의 상황을 가정한 것이기에 대규모의 지원이 전제되는 단점도 일정부분 존재한다.

결국 대북 복지 거버넌스 부문의 가능미래는 남북관계와 북한의 변화, 국제사회의 대북 경제제재 완화 정도, 현재 북한의 코로나19 상황과 부족한 복지부문의 자체 공급 수준에 종속된다. 때문에 이러한 상위 범주의 변화의 정도에 따라 기존의 국제사회의 대북 복지

334) 본질적으로 사회복지는 매우 복합적인 분야이다. 가령 보건의료, 환경, 복지, 위생, 방역, 영양, 식량, 주거, 인권, 교육, 소득 등은 동질적인 기능을 하는 것으로 순환구조이자 연결성과 상관성이 매우 강하다. 다시 말해 이는 인간의 개별적인 안보권을 보장하는 기본적인 요소이다. 이에 따라 상술한 일부 특정 분야가 퇴조 혹은 정체하면 삶의 질이 후퇴한다. 이를 북한 사회복지 현실에 대입하면, 이러한 것들을 그동안 북한을 지원하면서 고려하였는가?, 총체적 지원이 과연 가능한가?, 북한의 근본에 대한 본질적인 취약성의 문제를 개선할 수 있는가? 등의 문제가 제기된다.

거버넌스, 남한의 민간 대북 지원단체의 역할 등이 재정립될 것이다. 아울러 현재 남북관계를 놓고 볼 때, 이를 위해서는 남한 정부의 조건 없는 과감한 결단이 필요한 시점이라 판단된다. 지금까지 논증을 근거로 가능 미래의 네 가지 시나리오를 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7-2] 가능 미래: 네 가지 시나리오 정리

구분	주요 내용	비고
1. 현행처럼 남북관계 단절	- 남한제외, 저효율 저성과 거버넌스 가능 - 지속 가능한 거버넌스는 한계	-
2. 대북 경제제재 완화	- 복지 거버넌스 구축에 긍정적 - 기존 거버넌스의 복원과 확장 가능	- 상호 연관
3. 남북관계만 정상화	- 기존 남북간 합의 진행 의미 - 남한의 단독적인 거버넌스 복원 가능	
4. 북한의 직접 요구	- 국제사회의 협조와 남북관계의 특수성 인정 - 다양한 분야의 거버넌스 확장 가능	-

출처: 저자 작성.

## 나. 선호 미래: 합리적 거버넌스

합리적인 대북 복지 거버넌스 구축을 위한 선호 미래를 전제로, 지금 현재 북한의 복지 체제를 간단히 정리하면 다음과 같다. 첫째, 북한의 국가사회복지체제는 김정일 시대에 이르러 다소 ‘탈사회주의적인 요소’를 띠게 되었다. 하지만 다양한 경제조치라는 간접적인 경로를 통해 형성하였다. 그리고 이는 사회주의 체제가 목표로 구현하는 인민복지의 공식적 포기를 선언하는 자기부정보다는 경제개선이라는 명분 아래 자연스럽게 복지개혁을 유도하는 ‘우회 전략’으로 진행되었다.

둘째, 이러한 김정일 시대의 변화에도 불구하고 경제난 이후 와해된 북한사회복지 ‘체제’와 ‘현실’은 김정은 시대인 지금 여전히 부족하고, 마비되어있고 빈곤한 상태이다. 이로 인해 북한의 사회복지체제는 사실상 개인과 가족책임이 강화되었다.

이러한 북한 사회복지체제의 배경 하에 합리적인 대북 복지 거버넌스 구축과 확장을 제시하면 다음과 같다. 먼저 기존의 다양한 국제기구를 활용하는 방안이다. 이는 대북경제제재 이전부터 확보된 대북 복지 거버넌스를 의미한다. 무엇보다 국제NGO의 경우 장기간 북한 내에 체류하면서 활동한 경험이 있다. 따라서 향후 북한의 코로나19 상황이 호전되어 이들의 활동들 다시 복구되면 국제NGO의 활동을 자연스럽게 증가할 것이다. 그러나

이러한 경우 각 국제NGO들을 대북 복지 거버넌스의 장으로 흡입해야 하는 과제가 있다.

다음으로 이와 연장선상의 문제로 국내기구를 통해 복지 거버넌스를 구축하는 방안이다. 복지분야의 국내 대북지원 민간단체의 경우 각 단체별로 다소 특화된 경향을 나타내고 있다. 또한 보건의료 분야에 비해 양적인 규모가 상대적으로 소수이다. 따라서 대북 복지 거버넌스의 경우 대북 지원과 교류에 대한 민간단체의 확보와 더불어 양적인 확장도 일정부분 필요하다.

다시 말해 대북 복지 거버넌스 구축 자체에 의미를 둔다면, 기존의 규모를 유지하면 된다. 하지만 이를 보다 더 발전시키기 위해서는 복지부문의 전문화된 새로운 민간단체들을 발굴하고 육성해야 한다. 왜냐하면 궁극적으로 대화의 당사자인 남북한의 경우 직접적이고 항구적이고 복지 거버넌스를 구축하기 위해서는 다양하고 전문화된 민간단체의 역할이 선행되어야만 가능하기 때문이다.

그다음으로 국제NGO와 국내 민간단체 양자를 동시에 활용하는 방안이다. 이는 북한을 지원하는 입장에서 접근하면, 다소 이상적인 모형이다. 그리고 이는 과거 남북관계가 정상적일 때 나타난 현상이기도 하다. 하지만 이 경우 대북 복지 거버넌스의 주도성을 갖기 위한 경쟁적인 상황도 일정부분 배제할 수 없다. 그럼에도 불구하고 남북한 양자의 입장에서 볼 때, 이는 가급적 확보해야 할 거버넌스의 행태이다. 즉, 이러한 거버넌스 모형은 북한과 상시적인 대화가 가능하고 북한의 위기에 신속히 대응할 수 있는 장점이 있다.

한편 지금까지 언급한 세 가지 대북 복지 거버넌스 모형의 경우 사실 이는 과거에 존재했었고 지금도 일정부분 가동되고 있는 채널이라 할 수 있다. 따라서 현 시점에서는 이를 복원하고 재정립하는 과제가 남아 있다 하겠다. 아울러 향후에는 이를 더욱 고착화하고 양적 질적으로 거버넌스의 효과를 최대화할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요하다고 사료된다.

마지막으로 남북한이 주도하여 공동으로 설립한 국제기구 성격의 국제NGO를 통해 진행하는 방안이다. 이는 과거와 다른 시도로, 북한에게 기존의 수혜국가의 역할보다는 공여국가의 지위를 일정부분 부여하는 것이다. 이를 통해 제3국을 포함, 남북한은 자연스럽게 공동 책임과 운영하게 된다.

또한 이러한 과정에서 남북한은 복지 거버넌스의 구축을 담당하게 된다. 즉, 국제NGO에 남북한을 동시에 참여시켜 양자를 합일하고 일체시켜 새로운 거버넌스를 구축하게 된



다. 따라서 사실상 이는 매우 이상적인 모형이자 남북한이 향후 지향해야 할 행태라 하겠다. 지금까지 논증을 근거로 지속가능하고 항구적인 대북 복지 거버넌스 구축을 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7-3] 선호 미래: 합리적 거버넌스

구분	주요 내용	비고
1. 국제기구 중심	- 기존 거버넌스 복구 - 대북 복지거버넌스로 흡입 필요	-
2. 국내기구 중심	- 보건의료에 비해 상대적으로 소수 단체 - 단체의 확장과 확대 필요	-
3. 국제, 국내기구 양자 중심	- 다소 이상적인 모형 - 위기에 신속한 대응 가능	-
4. 남북한이 설립한 국제기구 중심	- 남북 공동설립과 운영 - 북한 공여국 지위 법적 취득 - 새로운 거버넌스의 하나	-

출처: 저자 작성.

## 다. 정책 미래: 복지제도 거버넌스

정책 미래 차원에서 복지제도 거버넌스를 위해 전제되는 것은 다음과 같다. 무엇보다 북한이 수용할 수 있는 것을 남한이 제시해야 하고 이는 북한도 마찬가지라는 것이다. 가령 이는 국제사회를 포함하여 남한의 지원과 북한의 수용, 북한의 지원 요청 수준과 이에 대한 남한의 지원 능력을 판단하는 것이다.

그리고 이러한 과정에서 남북한 모두 제도적 차원의 복지 거버넌스가 지속가능하도록 노력해야 한다. 물론 이를 현실적으로 실현하기 위해서는 남북한 모두의 지난한 시간과 노력이 더더욱 필요하다. 또한 이에 대한 실질적인 차원에서 그 실현가능성에 대한 판단은 실제 당면할 시점의 상황과 환경에 기인할 가능성이 높다고 사료된다.

반면 이를 위한 전략적 차원의 추진과제로는 보건의료 지원과 교류, 유지 및 확대와 더불어 복지부문의 패키지 대북 지원을 염두해야 한다. 무엇보다 이는 북한이 장기화된 코로나19 상황 하에서 일정부분 수용할 경우 가능한 분야이다. 또한 이는 대북 복지 거버넌

스 구축을 위한 인식의 확장이 전제되는 사안이다.

즉, 과거 대북지원의 경우 이렇다 할 개별 지원기구 간의 상호 네트워크나 협업이 부족한 가운데 상호 독립적으로 진행되었다. 북한의 입장에서 접근하면 이러한 사례는 관리하기에는 비교적 용이하다. 그러나 지원의 효과를 극대화하여 근본적인 해결점에 도달하기에는 일정한 한계가 있다. 따라서 향후에는 보다 더 근본적인 접근이 필요하고 이러한 점에서 대북 복지 거버넌스를 규범화할 필요가 있다.

때문에 이러한 점에서 대북 복지 거버넌스 구축을 위한 전략을 제시하면 다음과 같다. 즉, 이러한 규범화의 궁극적인 목표는 첫째, 북한 사회복지의 근본적인 해결책을 제시하는 것, 둘째, 이를 위해 전체 대북 민간기구의 역할을 재정립하는 것, 셋째, 최종적으로 북한의 자립적 복지 환경 구축을 위한 계획을 수립하는 것, 넷째, 이를 위해 각 개별기구는 자신들만의 특화된 전문성을 살려 북한을 지속적으로 지원하는 것, 다섯째, 이러한 것들을 항구적으로 집행하기 위해 대북 복지 거버넌스를 구축하고 이를 위한 조직을 구성하는 것 등으로 요약된다.

사실 폐쇄적인 북한을 상대로 그들의 치부가 일정부분 나타나는 복지 분야의 거버넌스를 구축하고 이를 실현하기란 매우 지난한 작업이다. 그럼에도 불구하고 북한이 자신들의 체제 유지, 사회적 위험과 문제점을 해결하는데 도움이 된다고 판단되면 이를 수용할 가능성도 일정부분 존재한다.

이러한 점에서 보면, 대북 복지 거버넌스를 구축하고 집행할 때, 중요한 점은 개입의 수준과 조건의 적정선이 무엇이고 어디까지인가 것이다. 그리고 이는 결국 북한과의 대화 이전에 설정한 목표와 대화 이후에 결정된 결과에 연속된다 하겠다. 따라서 사전에 이러한 제한과 한계를 극복하기 위한 선제적 대응의 하나로 이를 규범화할 필요가 있다고 판단된다. 지금까지 논증을 근거로 정책 미래 차원의 대북 복지제도 거버넌스 구축을 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7-4] 정책 미래: 복지제도 거버넌스

단계	대상	주요 내용
거버넌스 준비기	주요 외부 개입 행위자	- 북한 사회안전망의 근본적인 해결책 제시 - 민간기구 역할 재정립 * 규범화 시도
거버넌스 이행기	주요 외부 개입 행위자 북한	- 자립적 복지 환경 계획 및 구축
거버넌스 안정기	주요 외부 개입 행위자	- 지속적인 지원 유지

출처: 저자 작성.

### 3 복지 거버넌스 중장기 미래전망과 준비

#### 가. 중장기 전략과 전술

무엇보다 북한주민 생존권을 위한 남북한 통일사회복지적 차원의 대응이 필요하다. 지금 현재 북한주민의 복지실태는 한마디로 양극화, 빈부격차가 심각하게 발생하고 있는 가운데 더욱 열악해져 심각한 생존권의 위기에 직면해있다. 이와 더불어 북한 취약계층의 규모는 과거보다 더욱 확대되었다.

이에 북한 주민의 건강권, 복지권의 박탈을 넘어 인권적, 인간 안보적 차원의 주민복지의 심각성이 나날이 증가하고 있다. 이에 국제사회와 남한정부는 무엇보다 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 노력을 시도해야 한다. 그리고 이는 항구적으로 복지 거버넌스의 남북관계 종속을 탈피하는 비정치, 독립적 거버넌스 구축과 실현을 의미한다.

이를 위해 가령 남북한 간 ‘보건의료와 사회보장 협정’ 체결을 시도해야한다. 동서독은 독일통일 18여 년 전인 1972년 7월부터 이미 동·서독간 ‘기본조약’ 제7조 6항에 보건 분야의 협력을 규정하면서 동·서독간 실질적인 보건의료 분야의 협력을 촉진하였다. 이에 향후에는 남북한 간 보건의료와 사회보장을 체결, 보건복지 분야의 교류와 지원을 통해 남북한 간의 건강과 영양, 보건에 대한 인식과 질적 차이를 줄여 남북한 복지 거버넌스 구축에 포함시킬 필요가 있다.

한편 이는 지난 참여정부의 10.4선언 5항의 하위 조항인 “... 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다”와 2018년 문재인정부의 4.27

판문점선언 1항의 하위 조항인 “④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다”에 대한 실질적인 진전을 의미한다. 또한 이는 2018년 평양선언 2항의 하위 조항인 “④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다”의 실질적인 집행을 의미한다.

다른 한편으로 남한은 “동북아 건강공동체”를 위한 별도의 대화를 시도해야 한다. 즉, 코로나19 이후 변화한 보건의료에 대한 인식을 보다 더 확장하여 중국, 한국, 일본, 러시아, 몽고, 여기에 북한을 포함하여 보건의료 부문의 대응을 집행해야 한다. 국경 없는 위협에 대응하는 이러한 행위는 자연스럽게 남북한 대화의 장이 되고 이러한 가운데에 복지, 위생, 방역 등 북한 주민의 건강권과 보건권, 복지권 확보를 위한 다양한 의제가 논의될 수밖에 없다. 따라서 이러한 동북아 차원의 공동대응을 통해 국제적 차원의 거버넌스를 구축함은 물론이거니와 남북한 보건의료 부문의 상호안정을 위한 발판으로 삼아야 한다.

## 나. 대북 복지 거버넌스 구축 이후(전후) 실현가능한 제도 준비

현시점에서 대북 복지 거버넌스 구축 이후 실현가능한 전략으로는 첫째, 향후 대북 지원은 전략적으로 지역·계층·대상·분야를 더욱 확대해야 한다. 특히, 북한은 식량부족으로 인한 북한 청소년의 성장장애, 발달장애, 높은 유아사망율과 장애아 출산율 등은 통합 전후 장애요인이 된다. 이러한 점에서 대북 보건의료 지원은 민족복지 차원의 ‘미래형 투자’임을 인지해야 한다.

둘째, 대북 복지 거버넌스 전문가를 육성하여 북한의 사회안전망 확보에 간접적으로 개입해야 한다. 현재 극소수의 북한 사회복지 전문가로는 ‘통일사회복지’ 실천을 현실적으로 뒷받침할 수 있는 여건과 능력이 매우 부족하다. 따라서 북한 사회복지의 중요성을 인식, 남한 정부는 이러한 인력과 기구를 전략적으로 양성해야 한다.

셋째, 이와 연장선상에서 ‘통일사회복지사’를 육성하여 대북 복지 거버넌스 전문인력을 양성해야 한다. 미래 한반도에서는 필연적으로 남북한 주민의 ‘동등한 삶의 질’ 보장을 위한 복지문제가 가장 큰 화두가 될 수밖에 없다. 이에 따라 남북한이라는 이질적인 두 집단의 내적통합을 위해 사회복지 전문가 그룹의 개입이 반드시 필요하다. 특히 통합 이전 호전된 북한의 사회안전망을 구축하는 전문가 집단으로, 현장의 실천인력으로 ‘통일사회

복지사'의 역할은 필수적이다.

역설적으로 이러한 역할을 할 '통일사회복지사'가 양성되어 있지 못할 경우 우리의 대북 복지 거버넌스와 '통일사회복지' 실천은 사실상 요원함을 인지해야 한다. 아울러 이러한 경우 다양한 사회복지서비스 전달체계의 부재로 인해 혼란이 초래되고, 그 효과도 상쇄된다. 따라서 결국 통일사회복지사의 부재는 통일 전후 북한지역 복지현장에 기존의 국제구호단체나 NGO전문가들에게 주도권을 빼앗기게 되는 결과를 초래할 것이다. 따라서 통일사회복지사는 대북 복지 거버넌스 실천가로서 반드시 필요한 전문 인력이다. 지금까지 논증을 근거로 대북 복지제도 거버넌스 구축을 위한 중장기 전략과 전술과 거버넌스 구축 전후 준비 사항을 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7-5] 대북 복지 거버넌스 구축: 중장기 미래전망과 준비

단계	주체	주요 내용
중장기 전략과 전술	남북한 정부	- 보건의료와 사회복지 관련 협정 체결
	주요 외부 개입 행위자	- 지역·계층·대상·분야 확대 - 대북 복지 거버넌스 전문가 양성 - 통일사회복지사 발굴 육성

출처: 저자 작성.

## 4 복지 한반도 연합적 거버넌스 실현조건과 구성

### 가. 상호주체적 분리와 통합

복지 한반도 연합적 거버넌스의 실현조건과 구성의 경우 크게 세 가지 방식으로 정리된다. 먼저 국제NGO 간 분리와 통합, 다음으로 국내기구 간 분리와 통합, 마지막으로 양자를 동일집단으로 묶은 국제NGO와 국내 민간단체 간의 분리와 통합으로 정의할 수 있다.

첫째, 국제NGO 간의 거버넌스 분리의 경우 기존의 시스템을 그대로 유지하는 것을 의미한다. 따라서 이는 새로운 접근이라기보다는 기존의 방식을 인정하고 일정부분 유지하는 행태이다. 반면 이와 달리 통합적 거버넌스는 국제NGO 사이에 기존의 협의 차원을 넘어 문제해결의 전 단계에서의 상호 개입과 공조를 의미한다. 이는 다소 합리적이고 이

상적인 행태로 항구적인 거버넌스 유지와 더불어 문제해결에 긍정적인 요인이 된다. 그러나 문제는, 이 경우 국제기구 간의 전문성과 특수성 인정, 상호 고유한 영역 보장, 기구 간 침해요소 배제 등 효율적인 복지 한반도 연합적 거버넌스 구축을 위한 조율과 합의가 전제된다.

둘째, 이와 마찬가지로 국내 민간기구 간의 분리와 통합적 거버넌스 운영의 경우에도 이와 그 맥락을 같이 한다고 판단된다. 다만 국내 민간 복지서비스 전문 기구의 경우 국내 차원의 지원이 북한으로 보다 더 확대된다는 점에서 큰 의의가 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이, 국내 대북 복지지원 단체의 경우 극소수의 단체만이 존재한다. 때문에 향후 이러한 단체들을 확보하고 확장하는 과제가 남아 있다. 하지만 이를 제외하고는 앞서 명시한 국제NGO와 거의 비슷한 행태로 전개될 개연성이 높다 하겠다.

셋째, 국제NGO와 국내기구 간의 거버넌스 분리와 통합은 사실상 그동안 거의 시도하지 않은 접근이다. 과거 남한 정부와 국제기구 간의 거버넌스 공조는 일부 이루어진 반면 남한의 민간기구와 국제NGO 사이의 대북 복지 거버넌스 협력사례는 사실상 부재하였다. 이러한 원인에 대한 논의를 차치하더라도 향후 이러한 방향으로 진행하는 것이 타당하다. 왜냐하면 이 모형은 북한과 가장 다수의 네트워크를 형성함에 따라 상시적인 대화 채널이 확보되기 때문이다. 동시에 이는 상대적으로 가장 이상적인 대북 복지 거버넌스 구축 모형이기도 하다. 즉, 양자의 거버넌스를 분리 혹은 통합할지라도 북한의 위기 해소에 양적 질적으로 가장 신속한 대응이 가능하다.

복지 한반도 연합적 거버넌스의 경우 이들 간의 상호 분리와 통합은 북한이 당면한 위협과 상황에 따라 그 궤적을 달리한다 하겠다. 가령 북한의 위협에 대비하여 해당 기구의 전문성과 위협 해소의 신속성이 요구되고 이에 부응하여 해당 기구의 능력이 뒷받침될 경우 독자적 차원의 거버넌스 분리가 필요하다. 반면 이와 반대로 북한의 위협이 단발성 위협이 아닌, 다발성 위협이고 다중적으로 증첩되어 있어 장기적인 지원이 필요할 경우 기구 간의 역할분담을 통한 통합적 차원의 거버넌스가 필요하다. 따라서 복지 한반도 연합적 거버넌스의 집행에 있어 분리와 통합은 북한의 위협의 성격과 수준에 기인한다 하겠다.

다른 한편으로 현시점에서 가장 중요한 점은 과거의 경험을 반추해 볼 때, 각종 위협에 장기간 노출된 북한을 놓고 보면, 이러한 접근과 더불어 이제는 북한의 근본적인 해결을 위한 통합적 차원의 지원 메뉴얼이 있어야 한다고 판단된다. 더욱이 이러한 판단근거는 첫째, 무엇보다 북한의 자체 해결능력이 부족하고, 둘째, 장기간 북한 주민은 식량을 포함

한 각종 위험에 노출되어 있고, 셋째, 그동안 북한을 지원한 거버넌스의 노하우를 통한 통합 메뉴얼 제시가 가능하기 때문이다. 따라서 이러한 북한이 처한 대내외 상황을 놓고 판단하면 이는 더욱 절실히 요구되는 시점이라 하겠다.

## 나. 복지 한반도 연합적 거버넌스 구축

복지 한반도 연합적 거버넌스는 북한 주민의 복지권 보장과 더불어 미래 한반도 통합을 대비한다는 측면에서 매우 중요하다. 그리고 이러한 복지 한반도 연합적 거버넌스가 특정 기구에만 해당하지 않고 각 개별기구 간의 연계를 통해 작동한다는 것은 더욱 큰 의미가 있다. 이 경우 다수의 국내외 기구가 북한의 위험에 공동으로 대응하고 집행함을 전제로 한다. 따라서 이는 곧 대북지원의 효율성과 북한의 위험 감소가 담보되는 거버넌스이다. 때문에 이는 항구적인 복지 한반도 연합적 거버넌스의 하나이자 가장 이상적인 모형이다.

그리고 이러한 과정과 행위가 장기간 누적될 경우 이는 각각 국내외 민간단체, 남한 정부, 북한 정부와 단체의 역할 재정립, 고착화로 이어진다. 더욱이 통합 당사자인 남한의 경우 통합 이전에 선제적 차원에서 북한주민의 복지문제에 대응해야 한다. 이를 통해 남한은 북한 주민의 삶의 질 개선에 개입하고 통합 전후에 적극적으로 조응해야 한다. 무엇보다 통합 이후 북한 주민의 안정적인 생활은 통합된 한반도의 위협적인 요소를 상쇄하게 한다. 따라서 이러한 점에서 복지 한반도 연합적 거버넌스 구축은 현재와 미래를 염두한 선행투자임을 깨달아야 한다. 지금까지 논증을 근거로 복지 한반도 연합적 거버넌스의 실현조건과 구성을 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7-6] 복지 한반도 연합적 거버넌스 실현조건과 구성

구분	대상	주요 특성
분리와 통합	- 국제NGO 간	- 분리: 기존 거버넌스 유지 의미 - 통합: 상호 개입과 공조 의미
	- 국내기구 간	- 상동 *단체 확보와 확장 선결
	- 국제NGO와 국내기구 간	- 분리: 기존 거버넌스 유지 - 통합: 상호 개입과 공조 협력
연합적 복지 거버넌스	- 국제NGO와 국내기구	- 가장 이상적인 모형 - 한반도 통합 대비 선제적 투자 모형

출처: 저자 작성.

## 제8절

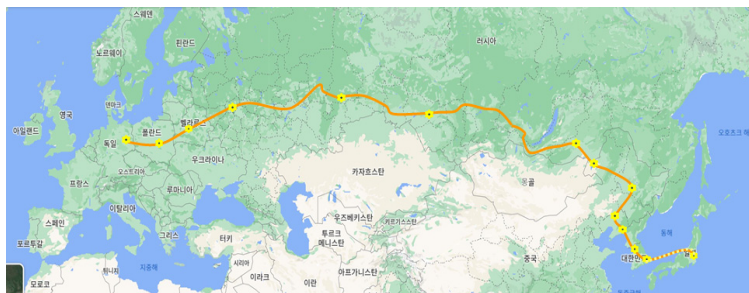
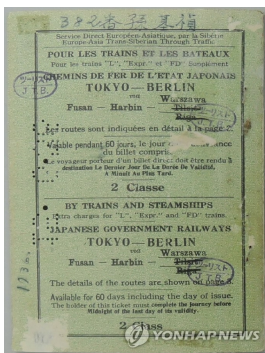
## 교통

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

현재 우리가 사는 대한민국은 ‘대륙국가’일까? ‘섬나라’일까? 누구나 답을 아는 쉬운 질문이다. 우리나라는 지도를 펼쳐보면 유라시아 대륙의 동북부에 위치한 명백한 대륙국가다. 그러나 우리는 외국을 가거나 수출입시 항만 또는 공항을 이용해야만 한다. 이는 일본과 같은 섬나라의 지리적 특성이다. 대륙국가라면 철도나 도로를 이용하여 국경에 위치한 세관(통로)을 통해 외국으로 갈 수 있어야 한다. 그러나 우리는 북한과 육상교통이 연결되지 않아 철도를 통해 주변국인 중국, 러시아로 갈 수 없다. 2022년 대한민국은 교통·물류, 나아가 사회·경제 측면에서 보면 사실상 섬나라이다.

우리는 70여 년 전만 하더라도 철도를 타고 부산에서 유럽까지 여행을 가고 화물을 보냈다. 제11회 베를린 올림픽 참가를 위해 고(故)손기정 선수는 1936년 6월 1일 도쿄를 출발-시모노세키-(관부연락선)-부산-(경부철도)-경성-(경의철도)-신의주-단동(안동)-(안봉철도)-심양(봉천)-(남만주철도)-하얼빈-만주리-치타-(시베리아횡단철도)-모스크바-바르샤바-베를린에 6월 17일 도착하는 이동을 하였다. 그중 부산 출발로 본다면 6월 3일 기차로 갈아타고 출발하여 약 15일에 걸쳐 한반도 남단에서 서유럽까지 열차를 타고 이동하였다.



[그림 4-8-1] 1936년 베를린올림픽 참석을 위한 손기정선수 승차권

[그림 4-8-2] 손기정 선수의 베를린올림픽 참석을 위한 국제 열차 경로



그러나 현재는 남북 분단으로 인해 70여 년 넘게 철도, 도로를 이용한 대륙과의 교류는 어려운 상황이다. 이는 단순히 교류가 어렵다는 아쉬움을 넘어 국가 경제적으로도 많은 손해를 보고 있다. 만약 통일 이전이라도 남북간 육상 교통이 연결되어 도로와 철도교통이 운행된다면 남과 북 모두 윈윈 할 수 있을 것이며, 나아가 남북 공동번영의 기초를 닦을 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 이 절에서는 철도와 도로 등 교통부문에서 연합적 거버넌스 구축과 관련한 현황과 가능성을 모색해 본다.

## 2 교통영역 현 상황 진단과 평가

현재 남과 북의 교통인프라는 비교하기 민망할 정도로 양적으로나 질적으로 많은 격차를 나타내고 있다. 인구는 남한이 2배 정도 많은 데 비해, GNI는 55배, 1인당 GNI는 27배의 격차가 나고 있다. 철도 총연장만 남한이 북한의 0.8배로 적으며, 선로연장 1.8배, 도로총연장 4.3배, 고속도로 연장 7.4배, 자동차 등록 92배, 항공기 등록 32배 등 교통물류 전반에 걸쳐 남한이 북한에 비해 월등히 많은 인프라를 보유하고 있다. 이러한 양적인 측면보다 더욱 심각한 부분은 인프라의 질적인 부분으로 북한의 교통인프라 노후화로 효율성과 안전성이 남한과 비교가 안 될 정도로 낙후되었다고 알려져 있다.

[표 4-8-1] 남북 사회경제 및 교통인프라 비교

지표	단위	북한(A)	남한(B)	B/A	합계(A+B)
인구	천명	25,368	51,836	2.0	77,204
자동차생산량	천대	2.5	3,507	1,402.7	3,509
GNI	십억	34,970	1,948,021	55.7	1,982,991
1인당GNI	만원	137.9	3,782	27.4	
철도총연장	km	5,296	4,154	0.8	9,450
선로연장	km	5,295	9,777	1.8	15,072
전철화율	%	81.2	73.2	0.9	
도로총연장	km	26,202	112,977	4.3	139,179
고속도로 길이	km	658	4,848	7.4	5,506
자동차 등록	천대	264	24,366	92.3	24,630
항공기 보유대수	대	24	774	32.3	798

출처: 통계청, 『2021 북한의 주요통계지표』(서울: 통계청, 2021).

한편 남한의 교통수단은 세계 최고 수준의 첨단시스템을 구축하고 있는 반면 북한의 교통은 운영방식에서 아직도 수신호를 이용하는 등 근대적인 방식을 사용하고 있다. 따라서 향후 남북 교통을 대상으로 통합 운영 또는 연합적 거버넌스가 구축되더라도 교통 시스템의 기술 및 수준 격차, 남북간 교통 운영 용어의 차이, 법·제도적 차이 등은 추가적으로 극복해야 할 것으로 판단된다.

교통수단별 거버넌스에서도 남과 북은 차이가 있다. 남한 교통부문은 정책 수립 및 집행은 중앙정부인 국토교통부에서 총괄하며, 운영은 철도(국가철도공단, 한국철도공사, SRT), 도로(한국도로공사, 민간, 국토부), 항공(인천국제공항, 한국공항공사) 등 공기업이 담당하고 있다. 반면 북한은 철도(철도성), 도로(육해운성, 국토환경보호성), 항공(국가항공총국) 등 중앙부처가 대부분 직접 관리 운영함에 따라 향후 연합적 거버넌스 구축 시 효과적인 역할 분담 방안이 모색되어야 할 것이다.

한편 한반도의 교통 연결 운행은 남북 정부 간의 대표적인 협력 분야였다.

특히 1990년대 이후 철도를 중심으로 한 교통부문은 역대 우리 정부의 주요 대북정책 중 핵심 사업이었다. 1991년 남북 공동 UN가입과 1990년대 초반 중국(1992년), 러시아(1990년), 몽골(1990년) 등과 수교한 노태우 정부(1988~1993)는 ‘북방정책’을 추진하면서 한반도 북부의 북방국가들과의 다양한 경제협력사업을 모색하기 시작하였다. 이후 우리나라와 관련국간 한반도 철도와 유라시아 대륙철도 연결이 주요 아젠다로 부각되는 등 대륙철도 연결 운행은 대 유라시아 전략의 하나가 되었다.

특히 대륙과의 육상교통 연결을 본격적으로 추진한 정부는 김대중 정부(1998~2003년)로 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR) 등 대륙철도를 연계하는 ‘철의 실크로드’ 과제를 제시하고 추진하였다. 김대중 정부에서는 2000년 6.15 공동선언 후속조치로 경의선 철도·도로 연결 사업이 합의되었고 실제 2002년 경의선과 동해선 철도와 도로를 연결하는 사업을 추진하였다.

노무현 정부(2003~2008년)에서도 ‘동북아 물류중심지화’ 전략을 추진하면서 한반도 철도와 대륙철도 연결사업을 지속적으로 추진하였다. 2007년 10.4 공동선언에서 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 공동 이용을 위한 개보수 문제 협의·추진, 나아가 2008년 베이징올림픽 남북응원단의 경의선 열차 이용 실무접촉까지 갔으나 최종적으로 실현되지는 못하였다. 노무현 정부시기인 2007년 5월 역사적인 남북 철도연결구간 열차

시험운행을 추진하였고, 12월부터 1년간 화물열차를 정기 운행하기도 하였다.

이명박 정부(2008~2013년)에서는 대북전략으로 추진한 ‘비핵개방 3000’과 임기 중인 2010년 천안함 피격사건과 5.24조치로 남북관계는 높은 긴장 관계가 유지되었다. 그럼에도 남북리 3각 협력을 통한 가스과 철도 협력방안을 모색하였으며, 그중 철의 실크로드(TSR-TKR 연결) 구상도 추진하였으나 남북관계 악화와 국제정세로 인해 결실을 보지는 못하였다.

박근혜 정부(2013~2017년)에서는 한반도 전략으로 ‘한반도 신뢰프로세스’와 대 유라시아 전략인 ‘유라시아 이니셔티브’를 임기 초기부터 적극적으로 추진하였으며 서울 프로세스, 통일대박론 등 남북 통일 또는 관계 정상화를 위해 노력하였으나 북한의 핵실험 등으로 실질적인 진전은 없었던 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 유라시아 이니셔티브 구상 내 교통·물류분야 전략인 실크로드 익스프레스(SRX: Silk Road Express)를 추진하기 위해 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR)과 한반도 종단철도(TKR)를 연결하는 복합물류네트워크 구축을 시도하였으나 국내외 정치, 안보적 원인으로 성공적으로 추진되지 못하였다.

문재인 정부(2017~2022년)는 역대 정부 중 가장 적극적으로 남북철도 연결과 대륙철도와의 연계 전략을 추진하였다. 임기 초부터 국정과제로 추진된 한반도신경제지도 구상과 신북방정책(동북아플러스책임공동체)의 핵심 내용 중 하나가 남북철도 연결과 중국 및 러시아 대륙철도와의 연계 운행 추진이었다. 관련하여 2018년 북한의 평창동계올림픽 참가와 4.27 판문점 정상회담을 포함한 3차례의 남북정상회담, 2차례의 북한 철도 공동조사와 12월 동·서해선 철도·도로 연결 및 현대화 착공식을 개최하는 등 당시만 해도 금방이라도 남북 철도와 도로가 연결될 수 있는 분위기였으나 2019년 하노이 북미회담의 노딜과 2019년말 발생한 코로나19 팬데믹의 영향으로 이후 답보상태 또는 교착상태에 처하게 되었다.

2022년 5월 출범한 윤석열 정부에서도 국정과제로 ‘남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일준비’(94)를 포함하여 분야별 남북 경제협력 로드맵을 제시하여 북한 비핵화를 견인하고, 남북공동경제발전계획 수립·추진, 인프라, 투자·금융, 산업·기술 등 분야별 경제발전 계획을 종합, 비핵화 진전에 따라 추진하는 전략을 제시하였다. 나아가 2022년 광복절 경축사에서 ‘담대한 구상’을 발표하고 “남북공동경제발전위원회” 가동, 발전과 송배

전 인프라 지원, 국제교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트 등을 제안하였다. 단, 북한의 비핵화를 전제로 한 제안으로 북한 당국의 수용 여부는 낙관하기 쉽지 상황이다.

[표 4-8-2] 남북 정상회담 중 교통협력 관련 합의사안

시기	선언	합의사안
2000년	6.15 공동선언	남북 경제 및 사회문화 교류협력
2007년	10.4 공동선언	서해평화협력특별지대 설치 개성공업지구 2단계 개발 및 문산-봉동간 철도화물수송 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 공동 이용을 위한 개보수 문제 협의·추진
		백두산관광 실시 및 백두산-서울 직항로 개설
2018년	4.27 판문점선언	10.4 선언 합의 사항 이행 동해선 및 경의선 철도·도로 연결, 현대화 활용
	9.19 평양선언	2018년 내 철도·도로 연결 및 현대화 착공식 개최

출처: 서종원 외, 『신북방경제 시대 한중러 교통협력 방안과 효과』 (한국교통연구원, 2018).

한편 북한도 남북 철도 연결 운행을 구상했다. 그동안 남북 정상회담, 고위직 회담에서 남북철도와 도로 연결이 주요 의제가 되었던 배경에는 우리나라 뿐 아니라 북한에서도 남북철도 및 대륙철도와의 연결, 운행을 원했기 때문이다. 북한의 남북 철도 연결운행 추진은 북한의 국부로 볼 수 있는 고(故)김일성 주석의 해외정상과의 담화에서 구체적인 내용을 찾아볼 수 있다. 1994년 6월 30일 개최된 벨기에 노동당 중앙위원회 위원장과의 한담화에서 아래와 같이 언급하였다.

*북과 남이 협력만 하면 돈벌이를 많이 할 수 있습니다. 레를 들면 신의주와 개성사이의 철길을 한 선 더 건설하여 복선으로 만들고 남조선으로 들어가는 중국상품을 날라다 주기만 하여도 거기에 서 1년에 4억달러 이상의 돈을 벌 수 있습니다. 초보적으로 계산해본데 의하면 우리가 러시아나 중국 흑룡강성에서 수출하는 물자를 두만강역에서 넘겨받아 동해안에 있는 철길로 날라다주면 거기에서도 한 해에 10억달러 이상의 돈을 벌 수 있습니다. 결국 우리는 가만히 앉아서도 한해에 약 15억달러의 돈을 벌 수 있습니다. 지금은 거기에 철길이 한선밖에 없는데 한선 더 건설하여 복선으로 만들려고 합니다. 동부독일은 서부독일에 흡수 통합되어 망하였는데 우리나라는 그렇게 되지 않을 것입니다.<sup>335)</sup>*

335) 『김일성 저작집 44권』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

여기서 주목할 부분은 김일성 주석이 언급한 15억 달러는 1994년 당시 북한의 GDP 212억 달러<sup>336)</sup>의 7%에 달하는 금액으로 남북철도 연결에 대한 기대가 작지 않았음을 보여준다. 이후 김정일 국방위원장, 김정은 국무위원장 등 북한의 통치자들은 남한과의 정상 회담시 남북 철도 연결 의제를 논의하고 사업을 협의하는 등 작지 않은 노력과 일정부분 성과를 보이기도 하였다.

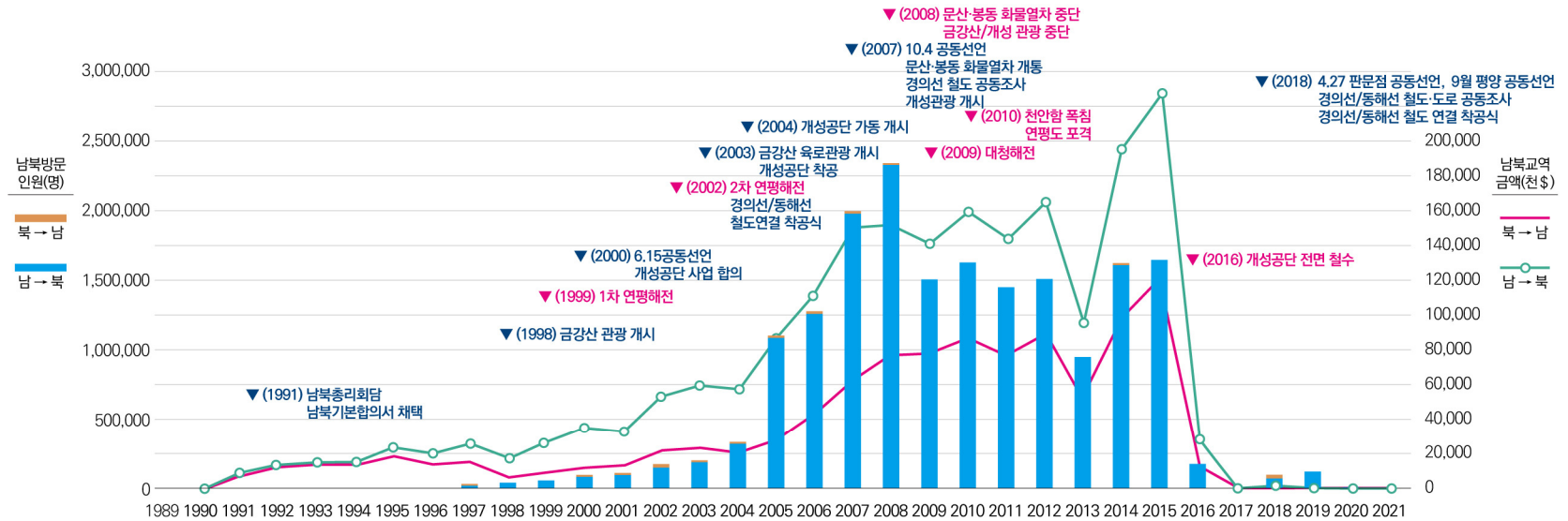
이상과 같이 최근 30여 년간 남북간 정상 및 고위급 회담 등에서 교통부문은 자주 주요 의제로 논의되었으며, 실제 북한지역에 대한 공동조사도 시행되고 최종적으로 성공하지는 못했지만 남북 철도와 도로 연결 운영을 위한 착공식이 남북 공동으로 개최되는 등 남북 연결 운영에 대한 남북당국의 의지 등 교통분야 연합적 거버넌스 구축은 타 분야에 비해 상대적으로 실현 가능성이 높을 것으로 분석된다.

---

336) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (1995).

## 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...

대한민국 역대정부	노태우 정부('93)	문민정부('93~'98)	국민의 정부('98~'03)	참여정부('03~'08)	이명박 정부('08~'13)	박근혜 정부('13~'17)	문재인 정부('17~'22)
한반도 관련정책	북방정책	세계화정책	햇볕정책	평화번영정책	비핵개방3000	통일대박	한반도신경제지도
남북간 주요 회담 및 합의	남북총리회담 (1991)		6·15공동선언(2000)	10·4공동선언(2007)			판문점공동선언(2018.04.27.)
	남북기본합의서 채택(1991)		남북장관급회담(2000~2007/21차례)	남북총리회담(2007/1차례)			판문점정상회담(2018.05.26.) 9월 평양공동선언(2018.09.19.) 남북미정상회담(2019.06.30.)



북한 역대정부	김일성 집권기('48~'94)	김정일 집권기('94~'11)	김정은 집권기('11~)
북한 주요정책	제3차 7개년계획('87~'93) 라진선봉경제무역지대 설치('91)	7.1 경제관리개선조치('02) 신민주경제특구 설치('02)	국가경제개발 10개년계획('10) 황금평·위화도경제지대 착공('11) 경제개발구 설치('13~) 국가경제발전 5개년전략('16~'20) 국가경제발전 5개년전략('21~)

[그림 4-8-3] 교통·물류 분야 남북 협력 30년 현황

출처: 서종원·최성원, “동북아·북한 교통물류 이슈페이퍼 제5호: 남북 교통·물류 협력 30년 성과와 전망,” (한국교통연구원, 2022).

### 3 교통 한반도 연합적 거버넌스의 미래상

교통부문의 한반도 연합적 거버넌스 형성은 앞에서 언급한 바와 같이 그동안의 남북 교통·물류 협력 현황, 경제적인 측면에서의 필요성, 남북 당국의 의지 등 타 분야에 비해 상대적으로 실현 가능성이 높을 것으로 기대된다.

한편 교통수단별 연합적 거버넌스 구축 가능성은 일부 차이가 있을 것으로 판단되며, 항공분야는 이미 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)를 통해 국제적으로 통용언어와 기술 표준이 통일되어 있어 기술적인 측면에서 연합적 거버넌스 구축은 비교적 용이한 상황이다. 현재도 주요 행사 개최시 특별기를 이용하여 남북간 항공교통을 이용하고 있는 등 기술적인 측면에서 특별한 걸림돌은 없는 실정이다. 또한 북한 교통부문에 항공분야가 차지하는 비중도 크지 않고 장거리 비행이 가능한 항공기와 공항이 부족한 상황에서 남한의 우수한 국제 항공망과의 연계는 북한에서도 크게 반대하지는 않을 것이다. 따라서 남북간 협의만 된다면 항공분야 연합적 거버넌스 구축은 도로, 철도에 비해 단기간내 가능할 것으로 기대된다.

반면 도로분야는 여전히 현 정권 체제 유지가 가장 큰 목표인 북한 당국 입장에서 남한의 불특정 다수의 운전자가 자유로이 운행하는 것은 용인하기 쉽지 않을 것이다. 또한 북한 내에서의 남한 운전자의 교통사고, 상해사고 등 돌발상황시 수습을 해야 하는 우리 정부의 권한이 미치기 어렵고, 70여 년간 다르게 발전해온 도로 관련 법제도, 용어의 차이 등으로 도로분야의 연합적 거버넌스 시행은 중단기적으로 쉽지 않을 전망이다. 단 특정 노선과 교육받은 전문 운전자에 대한 통행 등 제한적인 범위 내에서 연합적 거버넌스 시행은 가능할 것으로 기대된다.

한편 철도분야는 남북 수용성, 기관사 교육을 통한 관리의 용이성 등 측면에서 연합적 거버넌스 시행이 도로에 비해 용이한 상황이다. 물론 남북 철도 시스템과 법·제도적인 부분의 차이는 극복해야 할 사항이나 남북 당국간 협의만 된다면 중단기적으로 추진이 가능할 것으로 판단된다. 물론 철도가 북한의 전략물자 운송 등으로 인해 전체노선에 대한 연합적 거버넌스 구축이 안되더라도 경의선, 동해선 등 특정 주요 노선을 대상으로 한다면 가능할 것으로 기대된다.

이와 같이 교통부문은 타 분야에 비해 경제발전과의 관련성이 높아 남북 공동 번영에

기여할 수 있다는 장점과 또한 과거 동서독간 통일과정에서의 교통부문의 협력 사례와 유럽석탄철강공동체, 쟁쟁조약 등을 통한 EU 체제 완성 과정에서 교통부문의 역할이 작지 않았다는 측면에서 교통부문 한반도 연합적 거버넌스는 타 분야에 비해 우선적으로 추진할 필요가 있다.

총론에서는 향후 한반도의 가능미래 시나리오를 국제질서 진영화 정도와 남북한의 군사분야합의서 계승 여부에 따라 [표 4-1-2]과 같이 4가지로 구분하였으며, 가능미래의 순위를 (4) > (3) > (2) > (1) 순으로 추정하였다. 시나리오 구성의 주요 인수인 국제질서 진영화 정도, 남북한의 군사분야합의서 계승은 남북관계뿐 아니라 국제사회와 북한관계, 특히 북미관계, 나아가 대북경제제재와 직결된다는 측면에서 교통부문 한반도 연합적 거버넌스의 구축 수준과도 관련성이 깊을 것으로 판단된다. 2022년 현재와 같은 강력한 대북경제제재가 유지된다면 교통부문의 연합적 거버넌스 구축의 가능성은 매우 작을 것이며, 제재가 해제된다면 남북 교통부문의 협력도 한층 용이해질 것이다. [표 4-1-2]에서 제시한 한반도의 단기미래 시나리오가 한반도 연합적 거버넌스 구축을 위한 일종의 전제조건으로 본다면, 교통부문의 경우 다수의 남북간 회의에서 합의된 사항이 많아 전제조건이 갖춰진 이후에는 특수한 상황을 제외하고는 기존의 합의를 계승할 가능성이 높을 것으로 판단된다. 여기서 특수한 상황은 대북경제제재 해제와 개혁개방 후 남한보다 월등히 좋은 조건으로 중국, 미국 등 국제사회의 투자 유치가 가능할 경우 합의를 무시하고 불계승하는 경우 등이 있을 수 있으나 그 가능성은 작을 것으로 판단된다.

구체적으로 가능미래별 한반도 교통부문 연합적 거버넌스 구축에 대해서는, (4) (군사분야합의서 파기, 진영화 약)의 경우는 예상되는 남북한 군사적 긴장 고조를 관리하는 차원에서 최소한 협력 부문을 찾고 다자적 틀에서 협력 공간을 추진할 필요가 있을 것이다. (3) (파기, 진영화 강) 상태에서는 남북한 협력 가능성은 매우 낮을 것이다. 기존 남북한의 합의가 인정되지 않은 상태에서 진영화 국면에 북한과 중국, 러시아의 밀착이 강화되어 다른 국가와 북한 교통인프라 투자 등에서 경쟁하는 경우가 발생할 수 있다. 만약 중국이 북한 철도 현대화에 대규모 투자하고 중국 철도 시스템을 도입한다면 철도부문은 북중간 연합적 거버넌스가 추진될 가능성도 있다. 이 경우 한반도내 서로 다른 철도시스템이 운영되는 상황에 처할 수도 있어 이에 대한 대비도 필요할 것이다. (2) (계승, 진영화 약)은 교통부문 한반도 연합적 거버넌스 구축이 가장 원활하게 추진 가능한 상태로 남북간 협의



에 따라 북한의 도로, 철도, 항공 등 교통 인프라의 현대화와 함께 상호 연결 및 대륙 교통과의 연계 운행이 가능할 것으로 기대된다. 한편 (1) (계승, 진영화 강)은 실질적인 인프라 통합운영 등의 거버넌스 구축 이전에 교통수단별로 법·제도, 기술 표준, 용어 통일 등의 인프라 외적인 부분에서 연합적 거버넌스 구축부터 진행이 가능할 것이다.

앞에서 언급하였듯 교통부문은 경제발전과 상관관계가 높고 정치, 안보 분야와 분리하여 추진이 가능한 분야이다. 선호미래는 남북 모두 (2)의 상황을 상정할 수 있을 것이다. 남한의 경우 남북 및 대륙과의 연계를 통한 수출입 증대와 관광 활성화에 대한 기대로 대부분의 계층에서 남북간 교통인프라 연결과 거버넌스 통합을 기대할 것으로 예상된다. 남북통일에 반대하는 계층이라 할지라도 교통인프라 통합 운영을 통한 경제성장 및 일자리 창출 등 효과로 인해 타 분야에 비해 교통부문 연합적 거버넌스 구축에 대한 반대는 많지 않을 것이다.

반면 현재의 국제정세(미중 패권경쟁 격화, 서방-비서방 대립 등)를 고려했을 때, 북한의 비핵화를 전제조건으로 협력을 구상하고 있는 남한 정부의 정책상 단기간(5년) 내 선호미래가 도래하기는 쉽지 않을 전망이다. 따라서 보다 현실적인 정책미래는 (4) 또는 (3) 수준의 가능미래 하에서 추진할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

한편 교통부문, 특히 철도교통 부분의 한반도 연합적 거버넌스 추진 순서는 초기에는 관련 법·제도 공유 및 표준, 남북간 철도 용어 공유 또는 통일 등 인프라 외적인 부분에 대한 거버넌스를 우선 구축하고, 남북 및 국제정세가 호전되는 수준에 따라 기존 철도인프라를 이용한 남북 및 동북아 철도 운송(시범사업 포함) 연합적 거버넌스 구축, 북한 철도 현대화를 포함한 철도 인프라 운영 연합적 거버넌스 구축, 최종적으로 한반도 철도 정책 통합 거버넌스 구축의 단계로 최종 한반도 철도 통합과정이 이루어질 수 있을 것이다.

## 제9절

## 해양

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론

분단 이후 70년간의 경험과 최근 미중, 미래 간의 갈등에서 촉발된 신냉전 시대에 근거하여 남북한을 한반도의 한민족이라는 기존 개념에서 벗어나 문화적, 언어적, 공간적 공동체로 느슨하게 보고 상호 정치체제를 존중하고 연합적 거버넌스 체제를 통한 경제, 사회적 통합 방안에 대한 고민이 필요한 상황이다. 본 절은 한반도의 통합적인 연합 거버넌스 구축이 과거 경험에 기반하여 여러모로 어려운 상황에서 대안 혹은 진행 과정에서의 매개 혹은 과정으로 해양이 가진 특수성인 배타적 접근성, 이동적 제한성, 환경적 연계성 등을 활용하여 새로운 형태의 한반도의 연합적 거버넌스 구상 방안을 모색하고자 한다.

연합적 거버넌스의 선진 사례로 적성 국가였던 노르딕 4개국<sup>337</sup>이 100년에 걸쳐 경제, 사회 연성 통합을 이루어 온 점, 그들이 주로 발틱(Baltic)이라는 바다를 중심으로 해양공간, 해양도시 간의 협력을 중심으로 통합의 과정을 가져왔다는 점에서 한반도의 연합적 거버넌스 구축 방향을 해양에서 시작해 보는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 이 절은 정치, 안보적인 측면은 자국의 고유성을 유지하면서 초국경 교류(cross-border cooperation)<sup>337</sup>를 통해 인접 해양도시간 통합 거버넌스를 구축하는 사례를 벤치마킹하여 대립 중인 한반도의 남북이 점진적인 경제, 사회, 환경분야의 연성 통합을 위한 방안을 고민하고자 한다.

해양도시(공간)는 외국으로의 개방성과 교류성이 강한 곳으로 상호 국경을 초월한 교류가 예전부터 진행되어 왔고 상호 의지만 있을 경우 국가 체제와 관계없이 월경(越境)공동체를 구성하는데 수월하다. 한반도 전체의 통합적 거버넌스 형태가 아니라 제한적인 해양 공간(경기만, 동해안권)을 대상으로 남북의 정치적 차별성을 존중해 주면서 경제, 사회 분야 연성통합을 하기 위한 새로운 가능성과 방향을 제시하고자 한다. 특정 해양공간을 중심으로 시범적인 통합 거버넌스 체계에 대한 고민을 한 이후 점진적으로 해양 전체로 확대하고 육역으로 포함한 한반도 전체의 연합적 거버넌스에 대한 확장을 전제로 고민하고자 한다.

337) Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Cross-border\\_cooperation](https://en.wikipedia.org/wiki/Cross-border_cooperation)(검색일: 2022.09.01).

## 2 해양중심 연합적 거버넌스 사례(덴마크-스웨덴 외레순드)

### 가. 선정 이유

해양중심 연합적 거버넌스 사례로 덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼의 외레순드 사례를 선택한 이유는 동일한 민족적, 문화적 동질성을 가지고 있으며 한때 통합국가로 지내다가 상호 분리되면서 독립한 경험이 있는 지역이다(그림 4-9-1). 한반도의 남북과 같이 동일 민족, 동일 언어를 가지고 있지는 않지만 방계의 동일한 바이킹 후손들이고 유사 언어를 구사하고 있다는 점에서 비슷하다고 볼 수 있다. 발틱해를 중심으로 육지로는 분리가 되어 있으나 해양을 통한 오랜 시간 연성통합을 주도하여 경제, 사회, 환경적으로 통합을 이루었고 2국 2도시로 구분되어 있으나 하나의 통합 거버넌스를 운영 중인 성공적인 사례로 주목받고 있다. 특히, 덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼의 2국 2도시 간 연합적 거버넌스 사례는 한반도의 연합적 거버넌스를 실현하는데 초기 단계의 모범으로 의미가 클 것으로 보인다.



[그림 4-9-1] 외레순 해협 위치도

## 나. 연합적 거버넌스 구축 배경

과거 덴마크와 스웨덴 양국이 경제위기를 타파하고 친환경이라는 미래 명제를 실현하기 위해 동일한 바다를 공유하고 있는 덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼가 협의하여 1990년대 초에 새로운 형태의 연합적 거버넌스를 구축하여 2국 2도시 1체제를 구성하여 운영 중에 있다. “어느 나라의 도시나 지역이 다른 국가의 특정 도시 혹은 지역과 인적, 물적, 문화적으로 교류하면서 긴밀한 네트워크(cross-border networks)를 형성하는 것을 초국경 교류”<sup>338)</sup>라 정의하는데 이 두 지역은 이를 실현하고자 하였다. 이는 국가적 차원의 외교, 정치적 협력이나 국가 내부지역 간의 협력과 다른 개념으로 인접 국가의 인접 도시 간 가능하며, 특히 바다를 공유하고 있는 이 지역 간에 사람들의 교류를 해양이라는 물리적 여건을 통해 관리할 수 있는 상황에서 많이 시도되고 있다. 덴마크-스웨덴 이외 노르딕 국가들의 해양도시 협력, 동남아의 싱가포르-말레이시아-인도네시아<sup>339)</sup> 등이 그 사례라 할 수 있다.

## 다. 연합적 거버넌스 구축 성공 요인<sup>340)</sup>

해양을 중심으로 양 지역이 통합 혹은 연합적 거버넌스를 구축하기 위해 상호 필요한 요인들이 있다. 우선 양 지역의 비전 공유이다. 명료하고 설득력 있는 미래지향적 비전과 전략을 통해 양 지역의 통합을 위한 지향점 역할을 한다. 두 번째는 양 지역의 경제적 기능과 역할 배분이다. 경제적 부가가치 확보 가능성, 비관세 장벽과 자유로운 인구이동, 유

338) P. Morosini, S. Shane, and H. Singh, “National Cultural Distance and Cross-border Acquisition Performance,” *Journal of International Business Studies* 29 (1), (1998), pp.137-139.

339) 동남아 말라카 해협에 인접해 있는 싱가포르·말레이시아·인도네시아의 대표적인 해양 중심의 초국경 경제 통합지역이다. 도시 국가인 싱가포르(Singapore)와 인접해 있는 말레이시아의 남부 지역인 조호르(Johor)주, 인도네시아의 리아우(Riau)주가 주요 무대로 1990년대 초부터 본격적인 경제협력이 이뤄지기 시작했다. 지금은 각 지역 이름의 머리글자를 딴 ‘시조리(SIJORI) 삼각지대’라는 별명을 갖고 있는데, 시조리 삼각지대는 1989년 싱가포르의 고총통 전 총리의 제안으로 시작됐다. 도시국가인 싱가포르는 실업문제를 해결하기 위해 엄격한 인구정책을 추구해 왔지만, 지속적인 경제성장이 이뤄지면서 노동력 부족현상이 발생했고 공장을 지을 땅도 부족했다. 이 문제를 해결하기 위해 넓은 토지와 저렴한 노동력이 풍부한 말레이시아와 인도네시아에 투자해 국경을 넘어선 초광역 경제권 경제를 구상했다. 시조리 삼각지대에는 싱가포르의 자본과 물류, 금융 인프라와 말레이시아·인도네시아의 저렴한 토지·노동력·자원이 섞여 하나의 경제권역을 형성하고 있다. 북방경제위원회, “초국경지역 협력사업 해외사례 연구,” (2018), pp.101-110.

340) 우양호, “해항도시간 국경을 초월한 통합의 성공조건: 북유럽 ‘외레순드’의 사례,” 『도시행정학보』 제26집 제3호, (2013), pp.,149-157.

사한 산업구조 등을 통해 상호 기능과 역할을 나눌 수가 있는 것이다. 세 번째는 행정 절차와 권한 배분이다. 양 국가와 지역의 정치구조 차이를 완화시키기 위해 객관성과 합리성에 기반한 개방성과 투명성을 강조하였다. 네 번째는 비용 분담과 재정 확보이다. 양 국가와 지역의 공정한 비용 분담, 안정적인 재원 확보를 통해 상호 형평성과 지속성에 대한 기반을 마련할 수 있다. 마지막으로 일상생활과 문화적 장벽 해소이다. 공통언어, 상호 문화 이해, 공동 교육과 훈련 등을 통해 상호 이해도 제고와 일상생활에서 안정성 제고에 노력을 기울이는 것이다.

## 라. 연합적 거버넌스 구축 내용

코펜하겐시와 말뫼시는 이러한 관점에서 연합적 거버넌스 구축을 위한 시작으로 거버넌스 주체인 외레순드<sup>341)</sup> 위원회(1993)를 설립하였다. 초기 거버넌스 구축은 정치적 통합의사 결정기구로 경제, 제도부문에 초점을 두었고 정부(GO)와 비정부(NGO)의 중간형태로 운영하는 새로운 시도를 하였다. 그리고 다자간 협업, 다중심 거버넌스의 중심체 및 연결체 역할을 강조하였다.

이 양 지역의 연합적 거버넌스의 성공적 구축 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 앞에서 언급한 것처럼 명확한 비전 공유이다. “2020년까지 이 지역을 유럽에서 가장 매력적이고 기후변화에 효과적으로 대응하는 곳으로 만들자”로 실업 및 도시환경 타개를 목적으로 했다. 누구의 이익이 아니라 우리 모두의 이익에 대한 비전을 제시한 것이다. 이를 위해 단기적으로는 역동적인 월경개발과 효과적인 통합의 수혜를 받는 지역이 되는 것으로 4대 핵심과제로 교육과 혁신, 문화와 여가, 매력있고 집적된 고급 노동시장, 우수한 접근성과 이동성을 강조하였다. 이러한 비전은 순차적으로 상호 이동성 증대, 생산성·인구·노동력 증대, 시장 성장, 인구 및 기업 유입의 선순환 구조 구축이 되었다. 이 비전 실현을 위해 해당 연합적 거버넌스는 3, 5, 10년(기본계획) 단위 계획을 수립하였다.

두 번째는 대상 지역의 경제기능과 역할 분담이다. 상호 다른 산업 구조로 조선업 등 제조업 중심의 말뫼와 금융, 물류 등의 서비스업 중심의 코펜하겐을 통합 연계하여 동일산업 구조로 만들고 안정적인 분업구조 체제 하에 고급 일자리 창출이 가능한 부가가치 서

341) 외레순(Oresund) 해협은 덴마크 셸란섬(코펜하겐이 있는)과 스웨덴의 스코네(말뫼가 있는 곳) 사이의 해협으로 발트해와 대서양을 잇는 덴마크의 세 해협 중의 하나로 세계에서 가장 복잡한 항로 중의 하나이다.

비스 체제로 바꾸었다.

세 번째는 지역격차와 사회갈등을 방지하는데 많은 노력을 기울였다. 양 지역의 산업구조의 질적 하락으로 연결될 수 있는 저소득 인구 유입을 제한하고 특정 지역과 산업군에 편중 지원이나 개발 등을 방지하여 균형잡힌 산업구조를 만들어 나갔다. 특히 지역별 특성을 고려하여 지역별 클러스터링 전략(의료, 물류, IT, 환경, 나노 등)을 수립하고 해당 의사결정 단계에서 공론의 장을 마련(중앙/지방 정부 개입)하여 상호 이해도를 높여 나갔다.

네 번째는 대상 지역의 연합적 거버넌스의 행정과 분권화를 강화하였다. 국가와 국가 간의 연결은 여러 부분에서 많은 문제가 발생할 수밖에 없다. 따라서 해당 국가로부터 지방분권 및 행정구조 정비 후 대상 지역의 권한을 최대한 이양 받은 후 상호 협력기반을 강화하였다. 이를 외레순드 연합적 거버넌스는 지원, 유지, 관리하기 위해 협력체를 구성하였다. 해당 거버넌스는 위원회, 시민·사회단체, 시장·기업주체, 외부전문기관(EU), 정부·행정기관(덴마크, 스웨덴) 등이 다 참여하는 다(多)주체 중심 거버넌스 체계를 구축하여 운영과 관리가 진행되었다.

다섯 번째는 대상 지역의 비용 분담과 재정의 합리성 제고이다. 먼저 ① 지방분권, ② 명확한 공동투자/배분, ③ EU의 장기적 지원 프로그램 등을 합리적으로 설정하여 중앙정부와 지방정부 공동 재정지원 그리고 EU 지원을 이끌어 내어서 분담과 재정 확보에 합리성을 구축하였다. 대규모 토목사업이었던 외레순드 다리건설에도 양 지역이 50대 50으로 투자하였고 다른 사업들도 대부분 50대 50으로 추진하였다. 이외 소프트웨어 부분인 교류지원 프로그램, 제도 등의 비용은 지역간 통합의 성공사례를 희망하는 EU가 50%, 외레순드 위원회가 50%를 분담했다. 마지막으로 일상생활과 문화적 장벽 해소에도 많은 노력을 기울였다. 양 지역의 비슷한 언어, 문화, 소프트웨어 통합을 주도하였고 교육과 훈련체계 통합(영어, 대학 공동교육, 외부 우수인력 유입 장려)을 통해 양 지역의 기반이 되는 청년층의 통합을 주도하였다. 그리고 기존 양국의 30여 개 법률을 7개로 통합 간소화, 규제 완화 등을 통해 양 지역 및 외부에서 유입되는 우수인력들 확보에서 노력을 기울였다.

## 마. 한반도 연합적 거버넌스에 대한 함의

외레순드의 연합적 거버넌스 사례는 다른 국가 거버넌스 아래에 있지만 동일한 외레순드 해협을 공유하고 있는 코펜하겐과 말뫼가 양 도시의 미래를 위해 추진하였고 성공적으로

진행되고 있는 사례이다. 연합적 거버넌스 구축의 핵심요인인 비전 공유, 경제기능과 역할 구분, 지역격차·사회갈등 방지, 행정·거버넌스 권한 이전, 공정한 비용·재정 분담, 일상생활과 문화적 장벽 해소 등에 노력을 기울였다. 이 사례가 남북의 이질적인 정치구조 그리고 북한의 폐쇄적인 주민 관리체제를 고려할 경우 모두 적용할 수 없지만 비전 공유, 경제기능과 역할 구분, 행정/거버넌스 권한 이전, 공정한 비용 분담 등의 요인은 여러 가지 형태의 여건 고려를 통해 적용이 가능할 것이다. 이외 남북 주민들의 교류를 선호하지 않은 북한 당국의 입장, 소득격차 등의 문제는 적절한 제한적인 조치 등을 통해서 가능할 것으로 보인다.

### 3 해양 한반도 연합적 거버넌스의 미래상

#### 가. 해양 한반도 연합적 거버넌스 전제사항

남북한은 연합적 거버넌스 구축을 하기 전에 기본적으로 동일 민족, 문화, 역사, 언어를 가지고 있는 장점이 있는 반면, 차이가 큰 정치 체제와 경제 격차 그리고 국제적으로 정전 상태의 군사 대립이 전제되어야 한다. 특히 북한의 경우 주민들의 이동 통제가 심하여 남북 주민의 교류가 진행될 경우 매우 소극적인 상황이 될 것으로 보이며, 우리나라 역시 적극적으로 북한 주민들과의 접촉에 한계가 존재한다. 이러한 제한적인 전제 사항으로 인해 오히려 해양을 통한 제한적 공간에서의 연합적 거버넌스 구축이 시범적인 시도로 적절할 수도 있다.

#### 나. 해양 한반도 연합적 거버넌스 구축 가능성

우선 ‘한반도의 남한과 북한 간의 미래 비전공유가 가능한가?’에 대한 고민이 필요하다. 아마도 외레순드의 사례와 같이 월경성 해양환경 관리, 공동 경제성장, 한반도 평화유지 등이 비전 공유는 충분히 가능할 것으로 보인다. 최근 남북한 협력의 돌파구를 찾고 있는데 ‘그린 데탕트’가 지구적 차원뿐만 아니라 남북한 공히 협력을 위한 좋은 동력원이 될 것으로 보인다.

두 번째는 남북한 경제 기능과 역할을 어떻게 할 것인가이다. 현재 국제분업 구조(한국

첨단제조+서비스, 북한 노동중심 제조)인데, 상호 통합을 통한 보완 구조는 가능할 것이다. 그러나 과거 개성공단처럼 우리나라 노동력 중심의 저부가가치 제조업체와 북한의 저렴한 인건비를 접목시킨 형태가 아니라 우리나라의 첨단산업과 남북한의 우수한 인력들이 접목되는 미래지향적 공생 형태로 진행되어야 할 것이다. 우리나라의 산업구조가 미래형으로 구조조정 단계로 가는 상태로 북한과의 협력을 통해 북한 역시 경제가 빠르게 도약할 수 있도록 상호 윈윈(win-win) 체제에 대한 고민이 필요하다.

세 번째는 남북의 소득격차와 사회갈등 방지이다. 저소득 인구 유입이나 편중 지원/개발 등 방지를 위한 양국 간 합의가 가능한가, 남북한 간의 동등한 영향력이 가능한가 등이 중요한 해결 대상이다. 이 부분은 북한 입장에서 가장 민감한 부분으로 창의적인 공간을 위한 남북한 주민들의 상호 개방적 교류는 힘들 것으로 보이며, 제한적인 공간에서 제한적인 상황(교육, 작업장 등)에서만 교류를 할 수 있는 형태로 진행 후 점진적으로 확대해 나가는 방안을 고민할 필요가 있다.

네 번째는 행정·거버넌스(분권화) 구축이다. 과거 개성공단 관리의 경험 등을 살려서 좀 더 확대되고 미래 지향적인 측면에서 연합적 거버넌스 구축이 필요하다. 도시 간 혹은 특정 지역에 대한 연합적 거버넌스 구축이 어려울 경우 특정시설(항만 등)에 대한 연합적 거버넌스를 구축하여 상호 이익을 극대화하고 제한적이지만 남북 공동 운영과 관리 체계를 시험해 볼 수 있을 것이다.<sup>342)</sup>

다섯 번째는 공정한 비용의 분담과 안정적인 자원 확보이다. 대상 부분은 우리나라의 재정을 중심으로 개성공단 사례와 같이 진행할 수도 있으나 이보다는 정치적 문제를 해소하기 위해 다자간 재정 분담형태로 진행하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 외레순드 협력에서 EU가 큰 역할을 했듯이 남북 해양 연합적 거버넌스 추진에 WB, AIIB, ADB 등 국제은행, 우리나라, 주변국의 재정 등을 분담시키고 관리주체는 남북한이지만 투자자들은 글로벌로 확대하는 방안도 고려할 필요가 있다.

342) 2001년 코펜하겐(덴)항과 말뫼(스)항의 관리운영주체인 항만공사들이 통합하여 CMP를 설립하여 양지역 항만들의 효율적인 개발, 운영, 관리를 통해 괄목할 만한 성과를 거두고 있다. 2000년 덴마크 코펜하겐시와 스웨덴 말뫼시를 연결하는 외레순드 대교가 건설되어 코펜하겐항과 말뫼항의 통항량이 25% 감축될 것으로 예측됨에 따라 효율적 항구운영 및 도시재생계획과 맞물려 항만통합에 대한 논의가 있는 이후 덴마크 정부와 코펜하겐시가 우선 By&Havn이라는 항만관리회사를 설립하고 이후 By&Havn(코) 50%, 말뫼시청 27.5%, 민간기업 22.5%의 항만운영기업인 코펜하겐-말뫼항만공사(Copenhagen-Malmö Port Authority)를 2001년에 설립했다. CMP, <https://www.cmpport.com/about-cmp/history-of-cmp/>(검색일: 2022.09.01).



마지막으로 남북한 연합적 거버넌스에서 가장 어려운 일상생활과 문화적 장벽 부분 해소이다. 동일 민족이라 언어적인 문제는 해결 가능할 것이며, 사회·문화적 부분은 교육과 훈련 등을 통해 완화가 가능할 것으로 보인다. 교육 부분에서 남북 산학연 네트워크 구축, 남북 연합대학 등의 새로운 시도들을 점진적으로 추진해 볼 필요가 있다. 다만, 북한 주민들, 특히 청년층들이 우리나라 청년들과의 교류, 공동 교육 부분은 북한의 강한 의지와 전향적인 변화가 있어야 할 것이다.

#### 다. 해양 한반도 연합적 거버넌스 구축 방향

해양은 개방성과 교류성을 기본적으로 가지고 있으나 접근성 관점에서 물리적 제약요인으로 사람의 이동을 용이하게 관리할 수 있어 한반도 연합적 거버넌스 시작점으로 활용이 가능하다. 지협적인 측면에서 경기만과 같은 해양을 공유하면서 해양자원 이용, 해양환경 관리, 해양자원 관리, 해상물류 사업 등을 중심으로 공동 사업을 추진해 나가는 소극적인 연합적 거버넌스 체계 구축이 가능하다. 한편, 보다 적극적인 형태로 경기만을 공유하고 있는 우리나라 인천과 북한의 해주를 연합적 거버넌스의 주체로 하여 상호 경제적 협력을 할 수 있는 기반을 마련해 보는 방안도 가능하겠지만 인적 교류의 장애요인이 큰 걸림돌로 예상된다. 가장 실현성이 있는 형태는 북한의 폐쇄성과 남북한의 국제분업체계 효과 등을 고려하여 경기만 혹은 한강하구 접경지역 도서를 선정하여 공동투자, 공동관리 등을 통해 섬과 같은 고립된 공간에 새로운 해양경제특구<sup>343)</sup>를 만드는 방안도 가능할 것이다. 기능적으로 우리나라 인천항만공사와 북한의 해주 항만관리주체와 항만개발, 운영, 관리에 국한하여 매우 제한적인 범위에서 양측의 항만공사를 통합하여 ‘한반도항만공사(가칭)’ 운영하는 방안도 고민해 볼 수 있을 것이다.

## 4 결론

현재 오랜 시간 대립과 긴장이 남아있는 한반도에 신냉전이라는 새로운 어두움이 다가오고 있는 것 같다. 해묵은 민주주의와 사회주의의 대립, 대륙세력과 해양세력의 충돌이

343) 2008년 이명박 정부 당시, 한강하구 교동도 북쪽의 나들섬을 매립 등을 통해 확대 개발하여 남북이 공동관리하는 제2의 개성공단을 만드는 방안을 검토한 적이 있다.

모두 존재하고 있는 한반도에서 서해, 동해라는 해양을 중심으로 연합적 해양 거버넌스 가능성을 모색해보고자 고민을 하였다. 한반도의 연합적 해양 거버넌스 개념을 기반으로 한반도 육역으로의 확장 가능성, 진행 방향 등을 도출하여 한반도 전체로의 연합적 거버넌스 실마리를 찾아보고자 했다. 특히, 유럽 발틱해 외레순 해협을 공유하고 있는 덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼의 연합적 거버넌스 사례를 중심으로 한반도 해양 분야 연합적 거버넌스 구축 방향, 방법, 절차 등을 통해 그 가능성을 살펴보았다. 앞에서 언급한 해외사례와 비교했을 경우 남북의 해양연계 연합적 거버넌스는 장점과 단점이 동시에 공존하고 있다. 양 지역의 연합적 거버넌스 구축에 있어 비전공유, 경제기능과 역할, 언어소통 등의 부분은 장점 요인이나 행정절차 통합과 권한 배분, 비용 분담과 재정적 확보, 일상생활 등은 단점 요인으로 보인다.

한반도 연합적 해양 거버넌스의 비전 공유 부분에서 최근 남북협력의 주요 이슈가 되고 있는 ‘그린 데탕트’는 지구온난화에 민감한 지역인 해양에서 더욱 의미가 있을 수 있다. 남북한이 ‘그린 데탕트’의 주제로 미세플라스틱과 같은 해양환경과 해양자원 관리를 중심으로 연합적 협력 거버넌스를 구축할 경우 실질적으로 의미있는 결과를 도출할 수 있을 것이다. 이러한 성과를 결과로 양 지역이 해양을 연계한 연합적 거버넌스를 확대해 나아가고 향후 육역으로 확장해 나가는 단계적 접근도 생각해 볼 수 있을 것이다. 다만, 경제적 효과를 우선시 하는 북한의 입장을 고려할 경우 이에 상응하는 무언가를 제시할 필요가 있어 보인다.

반면, 다른 연결 방법들은 남북의 이질적인 정치, 사회구조와 경제적인 차이는 상호 연합적 거버넌스 구축에 많은 장애요인으로 작용할 것이다. 해외사례에서 제시되고 있는 여러 접근 방법들은 남북한이 해양이라는 매개체로의 어떤 지역을 대상으로, 어떤 방식으로, 어느 정도의 범위에서, 어떤 방식으로 접근할지 등에 따라 다양한 형태의 고민과 숙제들을 여전히 던져주고 있다. 결국 오랜 시간을 가지고 제한적 공간에서 단계적으로 접근해서 그 격차들을 좁혀나가는 방법이 해결책인 듯하다.

## 제 10절

# 접경협력: 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론: 한반도는 남북한 인간들만의 영토인가?

한반도 연합적 거버넌스에 포함된 ‘한반도’는 남북한 인간들의 필요(needs)와 목표들(즉, 남북한 인간들의 평화와 통일)을 실현하기 위해 존재하는 무대에 불과한가? 또는 그러한 실현에 필요한 자원들이 매장된 물리적 공간을 일컬을까? 반세기가 지나도록 남북으로 갈라져 있는 한반도는 이따금 봄바람이 불면 남북한 인간들이 공유하는 한민족의 단일 영토를 연상시키는 민족주의 기표로 소환되어왔다. 한반도에 살아가는 자연, 비인간(nonhuman)들은 남북한 인간들이 동의하는 ‘민족의 영산’ 백두산, ‘민족의 품성’을 상징하는 소나무처럼 ‘민족-자연’<sup>344)</sup>으로 환원되는 인간중심주의가 나타난다. 이러한 인간중심주의는 남북한 인간들이 기후변화로 야기된 자연재해나 현재 진행 중인 코로나19 팬데믹에서 목격하듯이 탄소, 바이러스와 같은 비인간들이 빚어내는 인간의 예측을 넘어선 새로운 유형의 위협들을 인식, 대응하는데 한계가 있다.

연관되어 한반도 연합적 거버넌스에 포함된 ‘거버넌스’는 남북한 나아가 동아시아 주변국에 살아가는 인간들 간의 충돌, 갈등, 경합, 타협의 메커니즘을 주목하는 인간들로만 구성된 협의체라는 점에서 이 거버넌스에 비인간들의 참여는 상상하지 못한다. 하지만 남북한 인간들이 염원하는 한반도 평화/통일을 위해서 비인간들과의 연합이 필수적이라는 인식이 형성된다면 인간중심주의를 넘어서는 새로운 인식론으로서 ‘인간 너머의 접근’(more-than-human approach)을 고려해볼 필요가 있다.

인간 너머의 접근은 그동안 근대주의, 계몽주의, 산업주의를 통해 세계는 인간들에 의해 구축되어왔고, 인간의 의도와 예측 안에서 동물, 식물, 사물과 같은 비인간들이 동원되는 것으로 가정하는 인간중심주의의 맹점을 지적한다.<sup>345)</sup> 즉, 비인간은 인간의 계획을 순

344) 황진태, “남북한 정치지도자들의 스펙터클 정치와 새로운 ‘국가-자연’의 생산,” 『대한지리학회지』 제53집 제5호, (2018), pp.589-604.

345) Myungae Cho, “More-than-human geographies of nature: Toward a careful political ecology,” *Journal of the Korean Geographical Society* 51 (5), (2016).

순히 따르기보다 인간의 예측을 넘어서는 고유한 행위성(agency)을 발현하면서 인간의 의사결정과 실천에 영향을 미친다고 보는 것이다. 가령, 북한으로부터 아프리카돼지열병 바이러스를 보유한 야생 멧돼지들의 남진을 막고자 한국 정부는 군사작전을 방불케 하는 물리적 방벽을 세웠지만, 멧돼지들은 한국 정부의 예상을 벗어나 다른 비인간들(파리, 태풍, 강우 등)과의 연계를 통해 한국의 영토로 들어오는데 성공했다.<sup>346)</sup> 인간 너머의 접근은 전염병처럼 인간의 생명을 위협하는 부정적인 차원에서만 비인간 행위성을 주목하는 것은 아니다. 코로나 팬데믹으로 인하여 인간의 활동(도심봉쇄, 교통수단 및 화석연료 사용 감소 등)이 둔화되면서 예상치 못하게 야생동물들이 인간들의 공간에 나타나는 낯선 상황을 목격한 인간들은 그동안의 근대화, 산업화, 도시화가 비인간 그리고 인간들에게 초차 이롭지 않았음을 학습하는 계기가 되었다.<sup>347)</sup>

인간 너머의 접근에 대해 오해를 피해야 할 지점은 그동안 인간중심주의에 가려져 있던 비인간들을 인간들과 나란히 무대에 세우는 것으로 현재 인간들이 직면한 위협들이 일소되는 것을 의미하지 않는다는 점이다. 인간중심주의에 대한 한계를 인식하는 것을 시작으로 인간과 비인간 간의 복잡다단한 관계를 밝히기 위한 긴 호흡과 인내심을 필요로 한다.<sup>348)</sup> 그러한 긴 여정을 향한 몇 걸음으로서 이 절에서는 한반도 연합적 거버넌스의 ‘한반도’가 단순히 남북한 인간들만의 영토로 국한되지 않으며, 연합 거버넌스의 구성원 목록에서 비가시화, 배제되었던 비인간들도 함께 참여할 수 있음을 환기시킨다. 그러나 지금까지 인간중심주의에 기반하여 수립된 ‘정책미래’의 목록에서 비인간들의 참여를 주장하는 인간들이 염원하는 새로운 ‘선호미래’가 포함되기 위해서는 보다 구체적인 밑그림 작업이 필요하다. 이 글은 ‘인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스’라는 밑그림을 그려본다.

## 2 인간 너머의 시각에서 지속가능성과 국가를 바라보기

인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스를 논하기 위한 마중물로 다종적 지속가능성

346) 김준수, “돼지 전쟁: 아프리카돼지열병(African swine fever)을 통해 바라본 인간 너머의 영토성,” 『문화역사 지리』 제31집 제3호, (2019), pp.41-60.

347) Adam Searle, Jonathon Turnbull, and Jamie Lorimer, “After the anthropause: Lockdown lessons for more-than-human geographies,” *The Geographical Journal* 187 (1), (2021).

348) 황진태 외(2018).

(multispecies sustainability)과<sup>349)</sup> 인간 너머의 국가(more-than-human state)를<sup>350)</sup> 살펴본다.

다종적 지속가능성에서 독자들이 익숙한 단어는 지속가능성이다. 지속가능성에 대한 정책적 관심은 지속가능한 발전 개념이 처음 제안된 1987년 발표된 브룬트란트(Brundtland) 보고서(보고서의 다른 이름은 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’에서 시작된다. 이 보고서의 의의는 지속가능한 발전을 “미래의 세대가 그들 자신에게 필요한 것을 충족시킬 수 있는 능력을 해치지 않고 현 세대의 필요를 충족시키는 것”으로 정의내린 점이다.<sup>351)</sup> 이를 계기로 환경과 발전에 대한 통합적 시각이 전지구적 의제로 격상된다. 유엔은 2000년부터 2015년까지 빈곤종식을 위한 발전목표인 새천년 개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 추진했고, 2016년부터 시작된 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에서 지속가능성 개념이 적극 수용되면서 이 개념의 정책적 유효성이 재확인되었다.<sup>352)</sup> 이처럼 지속가능성 개념의 국제사회에서의 기여를 인정하면서도 최근 들어 보고서에서 정의된 개념만으로 지속가능한 세계를 만드는 게 충분인가에 대한 의문이 제기되기 시작했다.

Rupprecht et al.<sup>353)</sup>은 기존의 지속가능성 개념은 인간의 필요(human needs)를 중심에 두고, 자연은 인간의 필요를 충족시키기 위한 자원으로 존재한다고 보는 인간중심주의에 빠져있음을 지적한다. 브룬트란트 보고서에서 발전의 핵심목표는 “인간의 필요”를 만족시키는 것이라고 명확하게 밝히고 있다.<sup>354)</sup> 비록 보고서는 자연의 중요성(종보호, 자원고갈 등)을 논하지만, 인간과 비인간/환경 간의 관계에 대한 인식은 부재하며, 인간이 보호하거나 이용할 대상으로 비인간/환경을 국한하고 있다.<sup>355)</sup>

이러한 인간중심적 지속가능성 개념과 달리, Rupprecht et al.은 궁극적으로 인간들의 필요를 충족시키기 위해서라도 인간과 비인간/환경은 상호 긴밀히 연결된 공생적 관

349) Christoph D. D. Rupprecht, Joost Vervoort, Chris Berthelsen, Astrid Mangnus, et al., “Multispecies sustainability,” *Global Sustainability* 3, (2020).

350) Jin-Tae Hwang, “Theorizing the more-than-human state,” *The Professional Geographer* 73 (4), (2021).

351) Brundland(1987), p.41.

352) 황진태·백일순, “북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로,” (통일연구원, 2021), pp.33-36.

353) Rupprecht et al.(2020), p.2.

354) Brundland(1987), p.41.

355) Brundland(1987), p.41; Rupprecht et al.(2020), p.2.

계임을 깨달아야 하며, 비인간/환경을 자원으로 한정짓기보다는 그들의 필요도 고려해야 한다고 보았다.<sup>356)</sup> 결론적으로 저자들은 인간중심적 지속가능성의 대안 개념으로서 다종적 지속가능성을 제안하는데, 이는 “모든 종들의 미래세대가 그들의 필요를 충족시키기 위한 능력을 해치지 않고 현재 모든 종들의 다양하고, 변화하며, 상호의존적이고, 불가분한 필요들을 충족”시키는 것을 의미한다.<sup>357)</sup>

다음으로는 인간 너머의 국가 개념을 주목한다. 인간 너머의 국가는 남북한 관계를 구성하는 핵심 단위인 국가가 어떻게 인간 너머의 접근으로 이해될 수 있을 지를 논하는데 유용한 통찰을 제공할 수 있다.

유엔과 같은 국제기구를 통하여 국제적 차원에서 (비록 인간중심적이지만) 지속가능성 담론이 순환되어 왔다. 하지만 국가라는 필터를 거치면서 국내적으로는 화석연료 기반의 성장에 대한 정책적 선택이 우선되고, 때로는 지속가능성 담론이 화석연료 중심의 성장방식을 정당화하는 녹색분칠(green washing)의 역할을 맡기도 한다.<sup>358)</sup> 분단체제의 성립 이후, 북한은 주체사상과 자연개조를 내세우고, 한국은 발전주의와 조국근대화를 앞세우면서 비록 둘 간의 이념은 대립되었지만, 비인간/자연을 남북한 인간들의 필요를 충족시키기 위한 자원으로 동원해왔다는 공통분모가 확인된다.<sup>359)</sup> 이러한 역사적 경험은 국가는 필연적으로 자연을 파괴시킨다는 인식을 확증시키고, 미래의 국가형태도 동일한 경로를 밟을 것으로 예단하기 쉽다. 인간 너머의 국가론은 이러한 예단을 문제시한다.

인간 너머의 국가론에서 경계할 부분은 이 개념은 인간중심주의를 바탕으로 비인간/자연을 착취하는 국가에서 비인간/자연을 인간과의 공생관계로 인식하는 즉, Rupprecht et al.이 제안한 다종적 지속가능성의 실현에 앞장서는 새로운 국가를 지칭하는 것은 아니라는 점이다.<sup>360)</sup> 물론, 인간 너머의 국가론의 문제의식은 기존 국가연구가 국가의 의사결정에 있어서 인간의 필요, 전략, 실천이 미치는 영향과 경제적 논리가 비경제적 논리보

---

356) Rupprecht et al.(2020).

357) Rupprecht et al.(2020), p.5.

358) Jin-Tae Hwang, Sang-Hun Lee, and Detlef Müller-Mahn, “Multi-scalar practices of the Korean state in global climate politics: The case of the Global Green Growth Institute,” *Antipode* 49 (3), (2017).

359) Jin-Tae Hwang, “A study of state-nature relations in a developmental state: the water resource policy of the Park Jung-Hee regime, 1961-79,” *Environment and Planning A* 47 (9), (2015); 김명신(2021).

360) Rupprecht et al.(2020).

다 우선하는 인간중심주의/경제결정론적 맹점에 놓여 있음을 비판하는데서 시작된다. 비인간이 정치적 주체로 부상하고, 비인간들과 정동적 관계(affective relation)를 형성한 인간들이 비인간들의 필요를 실현시키는 것을 목표로 한 사회세력으로 대두하여 국가정책에 영향을 미치는 새로운 메커니즘을 주목한다는 점에서 인간 너머의 국가는 다종적 지속가능성과 친밀한 국가형태로 생각할 수 있는 것이다.

그러나 여기서 유의할 지점은 비인간이 정치적 주체로 출현하고, 비인간을 옹호하는 인간들이 늘어나는 것을 곧 다종적 지속가능성의 실현으로 환호할 것이 아니라 새롭게 출현한 비인간-인간의 연대와 인간의 이해를 우선하는 사회세력들과의 정치적 경합이 발생한다는 데 있다. 인간 너머의 국가론은 인간이 비인간과 맺는 정동적 관계를 전유하여 비인간/자연의 착취를 지속하는데 가담하는 국가의 역할도 주목한다. 따라서 인간 너머의 국가론을 비인간들을 위한 국가라는 낭만화와는 거리를 둘 필요가 있다.<sup>361)</sup>

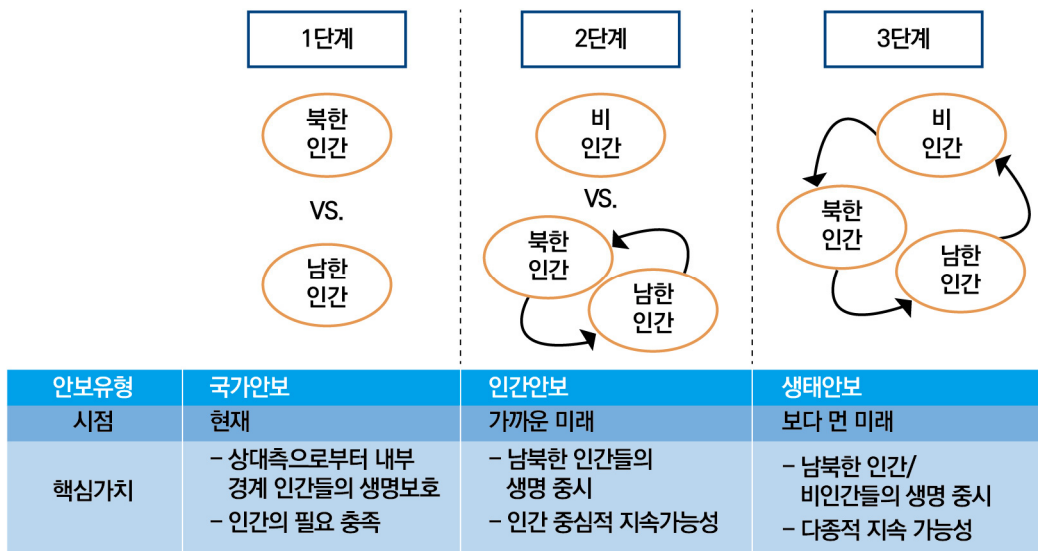
지금까지 인류가 마주쳤던 팬데믹 바이러스들과 구별되는 빠른 전파속도, 며칠의 잠복기를 갖고, 잦은 변이가 발생하는 신종코로나바이러스의 행위성은 전 세계의 경제, 사회, 정치, 문화 등의 각 부문에 전례 없는 영향을 미치면서 국가들은 기존에 고수하던 경제적 논리와 인간의 필요에 조용하여 비인간/자연을 착취했던 방식과는 다른 정책적 선택을 고민하는 상황에 직면했다. 예컨대, 북한이 대북제재로 인하여 경제가 어려운 상황에서 외부와의 교역의 중요성에도 불구하고, 3년 가까이 국경을 부분봉쇄가 아닌 전면봉쇄를 취하는 것을 비정상국가(abnormal state)의 조치로 단정하기보다는 북한 나름의 신종코로나바이러스의 행위성에 대한 여러 고민과 논리(보건 인프라의 열악함, 북한 주민의 취약한 면역력 등)에 근거한 결정으로 볼 수 있다. 인간 너머의 국가론은 당면한 위협으로서 비인간의 행위성에 국가가 대처하는 방식에 대한 분석과 더불어 장기적으로는 어떻게 비인간과의 관계설정이 국가의 지속가능성을 담보할 수 있을지에 대한 성찰로도 이어진다.

이상 논의된 다종적 지속가능성과 인간 너머의 국가 개념을 바탕으로 다음으로는 한국과 북한의 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스의 유효성을 검토하고자 남북한 접경지역이라는 보다 구체적인 공간적 맥락에서 논한다. 접경지역은 지리적 인접성으로 인해 경계를 넘어 물질적으로 상호 연결된 공간적 특성을 지녔다. 즉, 남북한 접경지역에서 어떻게 경제 너머의 상대와의 정책적 조율을 하느냐에 따라 한반도의 지속가능성을 확보할 수 있다.

361) Hwang(2021).

### 3 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스의 미래상

[그림 4-10-1]은 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스의 작동원리를 단계별로 유형화했다. 1단계는 휴전 이후부터 현재까지 유지되고 있는 (신)냉전의 갈등축인 ‘미국-일본-남한’과 ‘중국-러시아-북한’의 구도 속에서 남북한 간의 적대적 구도를 나타낸다. 안보유형은 전통적 의미에서의 국가안보(national security)에 해당하며, 국가를 구성하는 국민, 주권, 영토를 지키는 것을 최우선적인 가치로 설정된다.<sup>362)</sup> 전쟁이 끝나지 않은 상태에서 남북한은 대적관계에서 자신을 지키려는 명분으로 군비경쟁과 이념대립을 통한 국가안보를 강조해왔다.<sup>363)</sup> 군사력의 발전에는 경제력이 뒷받침되어야 하는데, 남북한의 지배 이념들(주체사상, 조국근대화)은 경제성장을 우선시하면서 경제성장 과정에서 발생하는 환경오염, 자연파괴를 부차적인 것으로 인식하였다.<sup>364)</sup>



[그림 4-10-1] 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스의 3단계 유형화

출처: 저자 작성

362) 최병두, “코로나 19 위기와 방역국가: 인권과 인간·생태안보를 중심으로,” 『공간과 사회』 제30집 제4호, (2020), p.33.

363) 장철운·김상범·김차준·이기동, “한반도 군비경쟁과 평화정책,” (통일연구원, 2021).

364) 오용선, “한국의 산업화와 지속가능성에 관한 연구: OECD의 지속가능지표체계를 이용한 시기별 평가,” 『경제와 사회』 62, (2021), pp.267-295; 손기웅, “한반도 환경문제와 남북환경공동체,” 『창작과비평』 제35집 제1호, (2007).



다음 2단계는 남북한의 인간들이 연합을 형성하고, 비인간을 공동의 적으로 설정한다. 아프리카돼지열병이나 신종코로나바이러스처럼 남북한에서 공동의 위협이 되는 비인간을 상대로 인간들의 생명을 지킨다는 명분으로 연합의 필요성을 끌어낸다. 1단계인 국가 안보도 국민을 지키는 것을 중시하지만, 군사적 위협이라는 공포로부터 지키는 것을 상정한다면, 2단계인 인간안보(human security)는 기후변화, 환경재난, 빈곤과 같이 새롭게 부상한 비군사적, 환경적, 경제적 안보의 결핍으로부터 지키는 것을 중시한다.<sup>365)</sup>

서구사회에서 논의되는 인간안보가 국가안보를 유지하는 과정에서 나타나는 비민주적 측면에 대한 문제의식을 갖고, 국가에 대한 민주적 통제까지 고려하고 있음을 감안한다면, 북한이 생각하는 인간안보와 남한이 생각하는 그것은 다를 수 있다. 하지만 2021년 북한이 유엔에 북한의 SDGs 이행을 보고한 자발적국가보고서(VNR)에서 주민들의 생명의 중요성을 밝히고, 코로나19 위기의 종식을 선언한 전국비상방역총화회의에서 김정은 국무위원장이 전쟁위기와 함께 전염병과 자연재해를 “국가존립과 발전, 인민의 안녕을 위하여 반드시 책임적으로 대처”가 필요한 “3대 위기”로 규정한 점은 비록 서구 민주주의 기준에는 미흡할지 몰라도 국가안보와는 구별되는 북한 나름의 인간안보에 대한 인식 변화를 가능하게 한다.

더구나 기존의 국가안보를 우선하는 상황에서는 자기 정치적 단위 내 인간의 생명만을 중시하고, 상대측은 죽여도 되는 적으로 규정하는 것과 달리 2단계는 상대측 인간의 생명도 중시함으로써 남북한 인간들 사이에 그어진 경계의 해체를 도모한다는 점에서 의미 있다. 그동안 남북한 접경지역은 말라리아, 아프리카돼지열병과 같은 인간의 제어, 예측이 힘든 비인간들의 월경행위로 인하여 발생하는 전염병 상황에 직면했었고, 이에 대응하기 위한 남북협력의 경험도 누적되어 있다. 최근 북한은 코로나19의 최초 유입지점으로 남한을 겨냥했다. 실제 남측으로부터 바이러스가 유입되었는지에 대한 규명문제는 차치하고, 북한에 심대한 영향을 미친 팬데믹 상황이 오지 않기 위해서라도 북한이 주장하는 바대로 ‘최초 바이러스 유입지점’인 남한 측과의 긴밀한 팬데믹 관리 거버넌스가 사전에 작동했다면, 코로나19 유입 가능성을 줄일 수 있었을 것이다.

끝으로 3단계이다. 앞선 단계들과 비교하여 3단계의 가장 주목할 차이는 대립할 적을

365) 최병두(2020), p.34; Jin-Tae Hwang, “The Chun Doo-Hwan Authoritarian Regime’s Securitisation of Water: The Case of the Peace Dam, South Korea,” *Scottish Geographical Journal* 132, (3-4), (2016), pp.236-237.

상정하지 않는다는 점이다. 3단계는 남북한 인간들이 비인간을 다종적 지속가능성을 실현하기 위한 '동료(companion)'로 인식하는 수준에 이른다. 즉, 1단계부터 2단계까지 유지되었던 인간중심주의가 3단계에서는 폐기될 것을 상정한다. 2단계가 당면한 재난을 해결해야 한다는 상대적으로 가까운 미래에 속한다면, 3단계의 생태안보는 "인간사회를 포함한 생태 공동체의 안전에 먼저 관심"을 가짐으로써 2단계에서 마주한 재난들의 근본 해결을 도모하여 지속가능한 한반도를 만들기 위한 보다 먼 미래를 상정한다.<sup>366)</sup> 이러한 2단계로부터 3단계로의 이행이 가능하기 위해서는 2단계에서 인간과 비인간의 대립구도가 형성된 주원인이 인간에게 있다는 성찰이 수반되어야 한다. 가령, 코로나19가 창궐하게 된 이유는 인간의 필요를 충족시키기 위하여 자연이 파괴된 자리에 도시를 세우거나 도시를 위한 인프라(도로, 철도, 항공, 항만 등)를 건설하면서 인간의 손길이 닿지 않는 비인간의 영역에 머물렀던 치명적 바이러스들과의 접촉 빈도가 증가했기 때문이다.<sup>367)</sup>

[그림 4-10-1]의 단계별 유형화는 시계열 순으로 국가안보→인간안보→생태안보를 구분했다. 이러한 세 개의 단계를 설정한 의도는 첫째, 인간중심주의에 젖어 있는 한반도 내 두 개의 정치적 단위가 아직 생각해보지도 경험하지도 못한 탈인간중심주의로의 급격한 전환은 현실적으로 어려울 것이라고 예상하기 때문으로 점진적 접근을 채택한 것이다. 둘째, 한반도 분단 상황에서 같은 인간이지만 상대측 주민들을 '인간'보다 못한, 죽여도 되는 적으로 설정한 경계를 허무는 작업(즉, 최소한 인간들의 평화 조성)이 우선적으로 필요했다는 점이다. 셋째, 2단계에서 남북한 인간들의 공동의 적으로 비인간을 설정한 것은 2단계에서 공동의 적인 비인간에 대한 공격이 성공할수록 역설적이게도 3단계로 이행하는데 필요한 성찰의 질문인 "왜 비인간/자연은 인간의 적이 되었는가?"를 남북한 인간들에게 효과적으로 던질 수 있기 때문이다.

물론 예상치 못한 우발성으로 가득 찬 현실에서는 필자의 단계설정이 과도하게 경직된 시나리오로 전락될 가능성도 있다. 예컨대, '보다 먼 미래'로 상정한 생태안보에 대한 남북한 인간들의 공감대가 '보다 가까운 미래'에 두터워질 수 있는 계기들이 주어진다면, 우선적으로 생태안보에서의 협력을 공고하게 하고, 이를 발판으로 현존하는 남북한 인간들 간의 적대적 구도를 완화할 수도 있을 것이다. 인간들의 예측을 넘어선 팬데믹과 기후변

366) 최병두(2020), p.41.

367) Neil Brenner and Swarnabh Ghosh, "Between the colossal and the catastrophic: Planetary urbanization and the political ecologies of emergent infectious disease," *Environment and Planning A: Economy and Space* (2022).

화 위기가 이제는 안보의 범주로 포함되기 시작한 세계질서에서의 생존을 위해 남북한은 균비증강이라는 낡은 카드만 붙잡기는 어려워질 것이다. 이러한 예상 밖의 미래를 안정적으로 맞이하기 위해서라도 필자가 제시한 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스가 공론장에서 활발하게 논의될 필요가 있다.

## 4 결론

브룬트란트 보고서가 발표된 1987년을 기점으로 지난 30여 년간 이 보고서가 명시한 ‘우리 공동의 미래’는 국제사회의 ‘정책미래’로 삼아져 왔었지만, 이제는 보고서가 칭한 ‘우리’에 인간만을 한정시킬 수 있는지 의문이 제기되었고, 비인간을 ‘우리’의 범주에 포함하는 것을 바람직하다고 보는 ‘선호미래’가 전세계적으로 부상하고 있다. 이처럼 새롭게 제안된 선호미래가 한반도에서도 새로운 정책미래로 이식되기 위한 구체적인 밑그림으로 필자는 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스를 제안하고, 그 작동논리를 탐색했다. 구체적으로 논의내용을 정리하면 다음과 같다.

인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스 개념을 뒷받침하기 위하여 서론에서는 간략하게 인간 너머의 접근을 소개하면서 우리 안의 인간중심주의라는 인식론적 맹점이 박혀있음을 드러냈고, 다음으로는 국내 학계에서 아직 낯선 개념들인 다종적 지속가능성과 인간 너머의 국가론을 간략히 소개했다. 이 두 개념은 남한뿐만 아니라 북한에서도 최근 지속가능성 논의에 대한 관심이 높아지고 있는 정책 변화의 상황과 두 체제가 휴전 이후부터 현재까지 강력한 국가의 역할에 의해 유지되고 있다는 점을 고려하여 인간 너머의 시선에서 지속가능성과 국가 개념을 재해석했다.

다음으로는 한반도, 특히 남북한이 상호 연결된 공간적 특성을 갖고 있는 접경지역의 공간적 맥락에서 어떻게 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스가 단계별로 이행될 수 있을지를 논했다. 인간중심주의로부터 탈인간중심주의로의 급격한 전환이 한반도에서는 실현가능성이 떨어진다고 보고, 정전상태에서 남북한 인간들의 적대성 해소에 대한 우선적 고려와 탈인간중심주의의 안정적인 안착을 위하여 2단계(인간안보), 3단계(생태안보)를 구분하고, 두 단계 간의 이행의 논리(비인간을 남북한 인간들의 ‘공동의 적’(2단계)에서 ‘동료’(3단계)로의 관계변화)를 고안했다.

제한된 지면에서 구체적인 전개방식을 논하는 것은 무리이지만, 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스의 2단계로서 현재 남북한이 직면한 공동의 적인 신종 코로나바이러스와 같은 비인간 바이러스의 월경을 감시, 예방하기 위한 남북한 공동 거버넌스를 모색할 수 있을 것이다. 코로나19의 종식을 선언한 전국비상방역총화회의(2022.8.10)에서 김정은 국무위원장은 기존의 당면 위기인 군사 위기뿐만 아니라 전염병과 자연재난을 새로운 위기로 규정했다. 북한의 최고지도자가 비전통안보 사안이 전통안보만큼이나 국가에 상당한 위협이 될 수 있음을 직시하고 있음을 보여주는 대목이다. 이러한 북한 당국의 위기 인식의 변화는 또 다른 팬데믹의 도래에 효과적으로 대응하기 위한 방안을 마련하는데 있어서 북한 경계의 '안' 뿐만 아니라 경계를 접한, 북한 경계의 '밖'이자 남한의 공간도 필수적으로 고려해야함을 시사한다.

가령, 코로나19 발발 직전인 2019년 11월 중국 단둥의 시장과 북한 신의주의 인민위원회 위원장은 전염병 예방·통제 교류협력에 대한 합의를 체결한 바 있다. 이는 아프리카돼지열병 사태를 겪으면서 취해진 조치로 보인다. 북중 접경에서의 전염병 관련 거버넌스의 경험은 남북한 공동 거버넌스의 가능성을 보여준다. 더구나 북한 당국은 북한 내부 코로나19의 최초 발생 원인을 남한에서 날아온 대북전단으로 지목했다. 남측으로부터 날아온 대북전단을 매개로 바이러스가 실제 전파되었는지에 대한 과학적 규명은 차치하더라도, 북한의 주장처럼 남한으로부터의 월경물질이 북한에 상당히 위협이 되었다면 이러한 상황이 재발하지 않기 위해라도 북한 당국은 '인간 너머의' 한반도 연합적 거버넌스의 2단계를 고민할 수밖에 없다. 남한도 아프리카돼지열병을 보균한 돼지가 북한으로부터 월경한 것으로 추정했다는 점에서 남북한의 상호 이해관계가 맞아떨어진다.

앞으로 아직 추상적인 수준에 머물고 있는 인간 너머의 한반도 연합적 거버넌스 틀에 접경지역의 세부주제(공유하천, 산림, 미세먼지 등)들을 접목하여 보다 구체적인 정책논의로 진전시킬 필요가 있다.

## 제 11절 기후위기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 한반도 기후위기 고찰<sup>368)</sup>

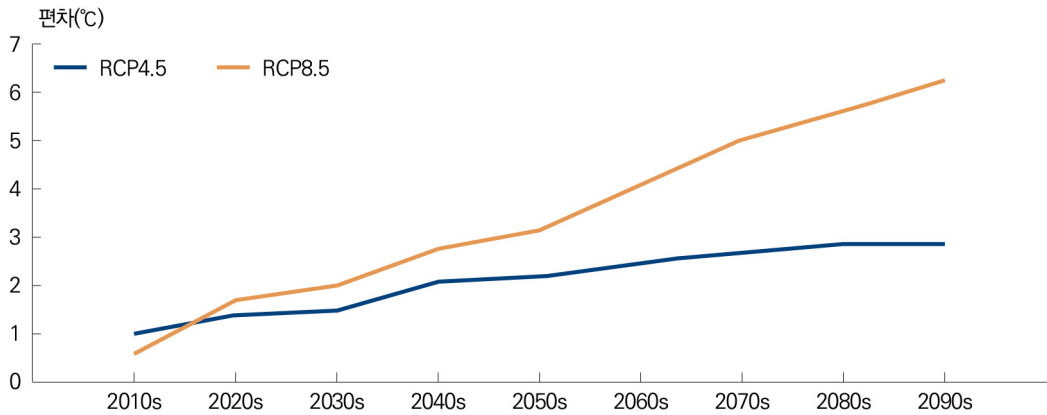
기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)에 의하면 지구에 돌이킬 수 없는 변화를 초래하는 티핑포인트(Tipping Point)는 1.5°C이다.<sup>369)</sup> 최근 연구에 의하면 1.5°C 목표를 달성하기 위해 줄여야 하는 탄소량은 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 국가적 수준의 통제가 동원되어 감소한 2019년 상반기 수준으로 가늠할 수 있다.<sup>370)</sup> 코로나19 같은 위기상황에서 부과할 수 있는 강력한 통제와 물리적 봉쇄가 이행될 때에 실현가능한 감축량이 유지될 때 1.5°C 목표를 달성할 수 있다는 점에서, 전 지구의 기후변화 관련 가능미래는 기후과학자들이 경고하는 비극적인 시나리오로 이행할 확률이 높다.

기후위기가 초래할 한반도의 근미래와 가능미래도 암울하다. 한반도는 1981년 이후 지난 30여 년간 연평균 1.2°C도 상승하였으며 이는 세계 평균 상승온도보다 1.5배 높은 수준이다. 대표농도경로(Representative Concentration Pathway, RCP) 기법을 통해 한반도의 미래를 예측한 결과 온실가스 배출량의 정도에 따라 가능미래가 달라질 수 있지만, 근미래의 경우 우리의 노력에도 불구하고 당분간 기후온난화는 지속될 것으로 보이며 1.5°C 이내를 유지하는 선호미래는 달성하기가 매우 어려울 것으로 예측된다[그림 4-11-1].

368) 본 절은 이경희, “기후변화 의제를 연계한 한반도 평화 고찰: 한반도 꽃게전쟁과 서해평화시대 조성 가능성 검토,” 『평화학연구』 제23집 제1호(2022), 일부를 수정·보완하였다.

369) IPCC, “Global Warming of 1.5°C,” *IPCC Special Report* (IPCC, 2018), p.5.

370) Le Quéré et al., “Temporary reduction in daily global CO<sub>2</sub> emissions during the COVID-19 forced confinement,” *Nature Climate Change* 10, (2020), pp.647-653.



[그림 4-11-1] 한반도 미래 온도 상승 예측

출처: 정희성 외, 『한반도 기후변화 전망보고서』 (서울: 기상청, 2012).

RCP 시나리오는 현재의 탄소배출량이 지속되는 RCP8.5 시나리오(고배출 시나리오)와 인류의 온실가스 감축 노력이 실행되는 RCP4.5 시나리오(저배출 시나리오)가 있다. RCP로 한반도 기온 상승 정도를 예측해보면 현재(1981~2010년) 기후값 대비 21세기 후반(2070~2100년)의 한반도 평균온도는 RCP4.5 시나리오일 경우 11°C에서 14°C로 3°C가 상승하며, RCP8.5 시나리오에서는 11°C에서 16.7°C로 5.6°C가 상승한다. RCP4.5 시나리오에 비해 RCP8.5의 시나리오에서 온도 상승 수준이 약 2배 증가하며, 두 시나리오 모두 IPCC가 권고하는 1.5°C를 훨씬 상회한다. IPCC는 연평균 온도상승이 1.5°C를 넘어설 경우 자연재해의 발생빈도가 급격히 증가하여 인류의 삶에 직접적인 부정적 여파를 초래할 것이라 경고하고 있다. 현재의 탄소배출량이 유지되는 경우 예측가능한 가능미래인 RCP8.5 시나리오에서 향후 한반도는 기후변화로 인한 강수량, 폭염일수, 호우일수 등 자연재해가 더욱 자주 발생할 것으로 보인다.

최근에는 기후변화가 미치는 중대한 파급력을 인식하여 국제사회는 기후변화를 인권과 안보를 연계한 담론을 발전시켜나가고 있다. 인권 의제화는 기후변화가 인간의 생명에 직접적이고 중대한 영향을 미친다는 인식하에 인권과 기후변화를 적극적으로 연계하여 대응해야 한다는 것이다. 실제 기후변화로 인해 1억~4억의 인구가 기아의 위험에 직면할 수 있으며 10억~20억 이상의 사람들이 물을 구하지 못할 것으로 예측된다.<sup>371)</sup> 또한 기

371) World Bank, "World Development Report 2010: Development and Climate Change," 2010, <http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4387>(검색일: 2022.12.21).

후변화의 안보화(securitization)도 적극적으로 전개되고 있다. 유엔안보장이사회는 평화·안보에 대한 의제로 기후변화를 포함하는 문제를 논의해 오고 있으며 기후변화의 안보적 영향의 상관성에 대한 총회 결의안을 채택하기도 했다. 이러한 국제사회의 노력은 기후변화가 인류의 생존과 평화에 미치는 중대성을 심각하게 받아들이고 이에 대응하기 위해 기후행동을 적극적으로 이행해 나가고 있음을 의미한다.

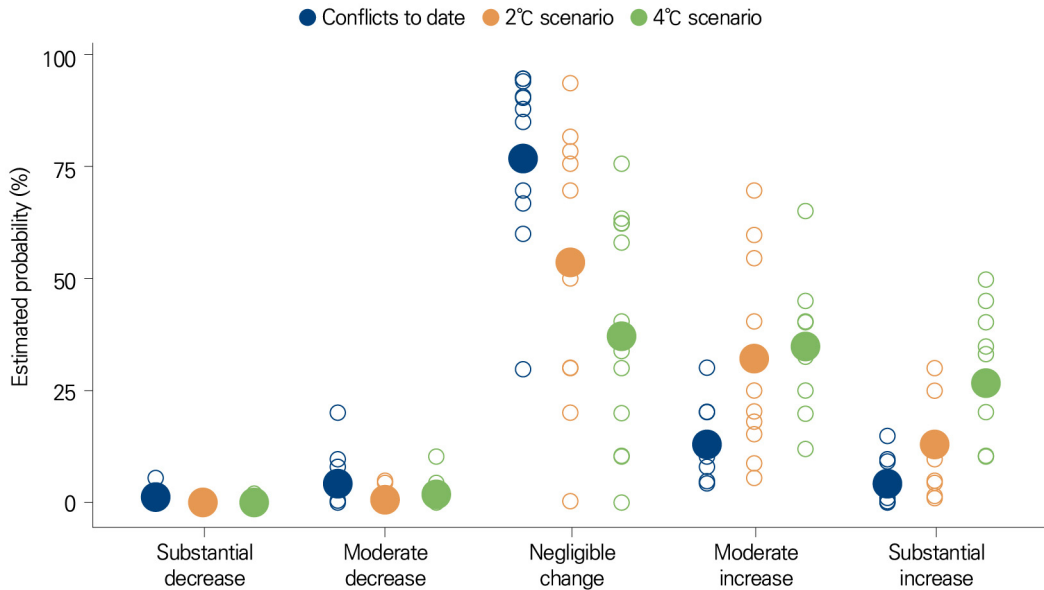
기후변화와 평화의 상관관계는 기후변화와 무력갈등의 상관관계에 대한 실증 연구를 통해서도 확인할 수 있다. Match et al.에 따르면, 지난 한 세기 동안 발생한 무력분쟁의 3%에서 20%는 기후변화로 인해 촉발되었으며, 기후변화는 현재까지 분쟁의 5%에 걸쳐 '상당한 위협(substantial increase)'을 증가시킨 것으로 분석된다. 또한 기후온난화의 정도에 따라 무력분쟁이 발생하는 가능미래도 구체적으로 제시되고 있다. 산업화 이전 평균기온 상승 2℃ 시나리오의 경우 13%의 확률로, 4℃ 시나리오의 경우는 2배 이상 증가한 26%의 확률로 무력분쟁의 발생 가능성을 증가시킬것으로 예측된다.<sup>372)</sup> 이 연구는 기후변화는 사회, 경제, 환경 전반에 포괄적인 영향을 미쳐 다른 요소들과 연계되어 갈등을 유발할 수 있다는 점에서, 직·간접적으로 기후변화가 분쟁을 촉발하는 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다([그림 4-11-2]).<sup>373)</sup>

또한 호주의 경제평화연구소(IEP)도 '생태학적 위협 기록부(Ecological Threat Report, ETR)'에서 생태계 파괴와 국가의 갈등 간 상호연관성을 보이고 있다. ETR에서 지목한 자연재해 노출의 위험이 크고 이에 대한 대처능력이 떨어지는 30개국(전세계 178개국)의 대부분에서 갈등이나 무력분쟁이 발생하고 있다. ETR에 의하면, 북한은 생태학적 위협이 가장 큰 국가(greatest threat faced by hotspot countries) 30개국에 속하며 자연재해 위협의 노출도는 5점 만점에 5점으로 기후변화 취약국으로 평가된다.<sup>374)</sup> 또한 독일의 저먼워치(Germanwatch)는 2013년 북한의 세계기후 위험지수(Global Climate Index)를 7위로, 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)는 북한의 위험관리지수를 전 세계 하위 27%로 평가했다는 점에서 북한은 기후변화 대응에 취약한 국가로 판단된다.

372) 상당한 증가(substantial increase)는 IPCC가 개발하고 평가에 적용하는 핵심 위험에 대한 기준에 기초하여 심각하고 광범위한 영향을 수반하는 정도를 의미. K.J. Mach et al., "Climate as a risk factor for armed conflict," *Nature* 571, (2019), pp.193-197.

373) 정희성 외, 『한반도 기후변화 전망보고서』(서울: 기상청, 2012). pp.64-73.

374) IPE, *Ecological Threat Report 2021: Understanding Ecological Threat, Resilience and Peace* (Sydney, 2021).



[그림 4-11-2] 시나리오별 기후변화가 발생하는 분쟁 위험의 증가확률 예측<sup>375)</sup>

출처: Mach et al.(2019)

기후변화가 무력분쟁에 포괄적인 영향을 미치며, 기후변화 대응에 취약한 나라일수록 갈등의 발생 확률이 증가한다는 상기의 논의들은 한반도 평화에 많은 시사점을 준다. 지난 30년 동안 한반도의 평균온도는 전 세계 평균보다 높게 상승했으며, 지금의 탄소배출량이 유지되는 시나리오에 의하면 파리협정 1.5°C 목표를 훨씬 상회하는 급격한 온도상승이 예측된다. 특히 북한은 기후변화 대응에 취약한 나라로 평가된다는 점에서 기후위기로 인한 한반도의 무력갈등을 증가시킬 가능성이 있다는 점에서 향후 한반도 미래의 중대한 변수로 작용할 수 있다. 이제까지 한반도 평화를 논의할 때 기후위기는 적극적으로 연계된 적이 없었다. 하지만 전 지구적으로 기후변화에 대응해야 한다는 목소리가 더욱 커지고 있으며 실제 기온상승이 미치는 파급력은 매우 직접적이고도 중대하다. 지금 당장 기후행동이 이행되지 않는다면 한반도의 가능미래는 자연재해로 인한 무력분쟁의 가능성이 증가할 것으로 전망할 수 있다. 따라서 한반도의 가능미래를 선호미래로 전환하기 위한 정책미래로 공동의 기후변화 대응을 통해 갈등을 완화하고 지속적인 평화를 구축할 수 있는 기후변화 영역의 연합적 거버넌스 구축이 필요하다.

375) 구멍이 난 원(○)은 개별 전문가들의 평가이고 색칠된 원(●)은 개별 전문가들 평가의 평균값을 의미



## 2 기후변화 대응 한반도 연합적 거버넌스의 미래상

기후위기를 중요한 의제로 두고 국제사회는 기후변화에 적극적으로 대응하기 위한 담론과 메커니즘을 발전시켜나가고 있다. 유엔은 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에서 기후변화 대응을 주요 목표 중 하나로 채택하였다. SDGs 13번 목표는 ‘기후변화와 그 영향에 대응하는 긴급조치(take urgent action to combat climate change and its impacts)’를 다루고 있으며 기후변화의 인권 의제화와 안보 의제화를 주도하고 있다. 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 당사국인 한국도 기존의 국가감축목표(Nationally Determined Contribution, NDC)를 상향 조정하여 2021년 COP26에서 2018년 대비 40% 이상 감축목표를 선언하였다.<sup>376)</sup> 북한 역시 파리협정 당사국으로 2019년 제출한 NDC에서 2030년까지 온실가스 배출량을 매해 16.4%(BAU 기준) 감축하고 국제사회의 지원이 있는 경우에는 36% 추가 감축하겠다고 밝혔다.

국제사회의 긴급한 기후행동의 촉구에 따라 남한과 북한은 각자 NDC 목표를 수립하였지만 구체적인 실현방안이 미비하며 남북한은 지리적으로 접경하여 기후변화로 인한 파급력으로 영향을 주고 받을 수 있는 직접적 이해관계자라는 점에서 공동의 기후변화 대응이 필요하다. 기후변화가 초래한 국제적인 분쟁 사례는 자연재해, 해수면 상승, 자원 부족 사안들을 핵심으로 하는데 기온상승으로 인한 경작지 축소와 사막화 증가 그리고 물 부족으로 인한 자원 경쟁과 집단 이주 등으로 갈등이 심화되고 있다. 접경을 두고 있는 국가간 분쟁이 더욱 첨예하게 발생하고 있으며 특히 갈등관계에 있는 국가간 무력분쟁도 증가하고 있다. 남북한 간에도 접경지역을 두고 기후변화로 인해 갈등이 발생한 바 있다. 2009년 9월 북한의 황강댐 돌발방류로 남한의 인명피해와 재산손실이 발생했는데 황강댐 방류의 주된 이유는 북한의 빈번한 집중호우 때문이다. 북한은 최근 이상기후 현상으로 자연재해가 자주 발생하고 있으며 2007년과 2018년 사이 발생한 자연재해 중 홍수의 발생 정도가 가장 높다. 또한 서해는 해수면 상승으로 인한 주민간 갈등이 군사적 갈등으로 확대될 수 있는 지리적 위험성을 가지고 있다. 기후변화와 해수면 변동에 있어 한반도는 생태·환경적으로 더욱 민감한데, 이는 넓고 평평한 특성을 가지고 있는 서해안 갯벌은 해수면 높이가 조금만 변하더라도 해안선의 변화 폭이 크기 때문이다.<sup>377)</sup>

376) 2030 배출전망치(BAU 기준)에서 실제 배출절대량 기준(2017년 배출량)으로 변경한 것이 주요 요지.

따라서 한반도 기후위기의 극복을 위해 남북협력, 동북아협력, 지구적 협력이 필요하지만, 현재 기후변화에 대한 남북협력은 남북관계가 경색되면서 추가적인 논의가 이뤄지고 있지 않은 상황이다. 남북한 환경협력의 제도적 토대는 1992년 발효된 「남북기본합의서」 제16조 “남과 북은 과학·기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경과 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”에서 찾을 수 있다. 또한 동 합의서의 「부속합의서」 제2조 제1항은 “남과 북은 과학·기술·환경 분야에서 정보자료의 교환, 해당 기관과 단체, 인민들 사이의 공동연구 및 조사, 산업 부문의 기술협력과 기술자, 전문가들의 교류를 실현하며 환경보호대책을 공동으로 세운다”는 내용도 담고 있다.

하지만 실질적으로 남북한 간 환경 분야의 교류협력은 활발하게 이뤄지지 못했다. 김대중 정부 시절에 임진강 수해방지와 공동조사를 논의하였지만 실질적으로 추진되지는 못한 대신 기후변화로 인한 피해를 기상재해를 줄이기 위해 항공기상 자료 공유 정도가 이뤄졌다. 노무현 정부 시기에는 「10·4 남북공동선언」을 통해 “농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로” 합의하고 백두산 화산 공동연구, 산림 녹화사업, 대기오염 측정설비 평양 설치 등에 대한 합의만 이뤄졌다. 이명박 정부는 산림 복구 등 산발적 정책구상 외에 협의 수준에 그쳤으며 박근혜 정부는 ‘그린데탕트’를 제시하며 남북한 환경공동체, 환경기술 남북 공동연구 및 인력 교류, 개성공업지구 내 재생에너지단지 구축 등을 내세웠지만 북핵 문제로 정책적 의제 논의에 그쳤다.<sup>377)</sup> 문재인 정부는 2019년 「평양공동선언」에서 “자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력의 적극 추진”에 합의하였고 후속으로 개최된 회담을 통해 산림병해충 공동방제사업, 양묘장 현대화, 산불방지 공동대응이 논의되었지만 하노이 회담 이후 남북관계가 경색되면서 역시 실질적인 이행으로 이어지진 못했다.

역대 정부에서 추진했던 남북 환경협력의 공통적인 한계는 협력이 제도화에 이르지 못했다는 것에 있다. 남북한 간 합의가 이뤄지고, 정책구상과 함께 경우에 따라서는 실질적인 공동대응이 이뤄졌지만 지속가능한 협력을 만들어낼 수 있는 공고한 제도의 마련에 실패했다. 제도는 협정과 같이 의무를 부여하여 일정의 강제력을 부여하는 기능도 할 수 있다. 또 다른 의미로 제도는 연합적 거버넌스 체계의 구축으로 협력을 원활하게 추진하고

377) Nahm Wook Hyun et al., “Sea-level fluctuations the historical period in Gomsu Bay,” *Korea, Marine Geology* 442, (2021).

378) 김유철·이상근, “남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로,” 『통일정책연구』 제27집, (2018), p.65.

갈등이 발생했을 경우에도 협력이 가능하게 하는 동력으로 작용할 수 있다. 과거 남북한 수준에서 논의되거나 추진된 연합적 거버넌스 사례로는 산림관리위원회, 임진강 하천관리위원회, 화산조사위원회, DMZ 공원관리 위원회 등이 있었지만 실질적으로 운영되지는 못했다. 이러한 사례들은 한반도 기후변화 대응, 탄소중립을 위한 연합적 거버넌스를 구축하는데 중요한 시사점을 준다.

기후변화 대응과 관련된 성공적인 해외 협력사례를 분석해보면 협력 당사자간 일정 수준의 행동이행에 구속력을 부여하는 제도에의 공동 참여와 협력적 문제해결을 위한 거버넌스의 구축이 핵심적 요인으로 파악되었다. 따라서 한반도에서도 지금의 중단된 대화를 재개하고 지속가능한 평화를 구축하는 선호미래로 가기 위한 정책미래의 핵심은 공동의 기후변화 대응을 위한 한반도 연합적 거버넌스를 구축하는 것이다. 선호미래를 가능하게 하는 한반도 연합 거버넌스 구축을 위해서는 기후변화 대응에 대한 인식의 전환을 바탕으로, 거버넌스 체계에 다수의 중재자와 인공공동체를 적극적으로 활용하는 메커니즘을 장착하여 협력의 지속가능성을 제고할 필요가 있다. 또한 남북한은 모두 파리협정 당사국으로 한반도 탄소중립 달성의 실현이라는 관점에서 파리협정에서 제공하고 하는 협력체계와 메커니즘을 활용하여 실질적 탄소감축 성과로 연계하는 방안도 적극 반영하여야 할 것이다.

첫째, 기후위기에 대한 인식의 재전환이 필요하다. 기후변화가 초래할 한반도의 미래는 무력갈등 발생의 가능성이 있고 북한은 기후변화 대응 취약국이라는 점에서 기후 위기는 한반도의 미래와 평화와 연계하여 핵심적인 의제로 인식되고 추진되어야 한다. 코로나19 발생으로 기후위기에 대한 경각심이 커지면서 기후변화에 대응을 주요하게 다루는 그린뉴딜(Green New Deal)이나 그린데탕트(Green Détente) 논의가 활발하게 전개되고 있다. 국제사회의 기후변화 대응에 대한 책임감도 커지면서 환경협력을 탄소중립과 연계하여 생태보존과 경제적 이익을 함께 달성할 수 있는 방안이 강조되고 있는 것이다. 따라서 전 지구적 의제인 탄소중립을 달성하기 위해서는 환경협력은 더 이상 부차적인 것이 아닌 필수적이고 중대한 분야로 인식될 필요가 있다.

과거 남북한은 환경협력을 논의하고 추진해왔지만 환경이라는 의제에는 소극적인 측면이 있었다. 환경협력은 비정치적 의제로 갈등 당사간에 협력을 추동하고 촉진할 수 있는 매개로 작용하는 장점도 있지만, 환경에 대한 소극적 태도는 외부변수에 의해 쉽게 영향을 받아 정치적 이슈로 인해 협력이 쉽게 좌절되고 중단되는 부작용도 동반하였다. 환

경협력이 긴장완화 및 평화구축이 미치는 영향력에 대한 이론적 논의를 살펴보면, 환경의 제는 환경관련 분쟁을 방지하고 분쟁 당사자들 간의 대화의 장을 마련하며 생태보존의 관점에서 협력이 이행된다는 점에서 지속가능한 발전을 구축하는데 이바지하여 갈등 국가들의 평화구축에 긍정적 기능을 할 수 있다. 동시에 환경과 평화를 연계한 스페illo버(spill-over)의 관점에서 환경협력을 추진하기 위한 강력한 동력은 상위정치의 의지를 요한다는 한계도 존재한다.<sup>379)</sup> 당사국간 이해관계가 달라지거나 외부 정세의 변화로 협력이 중단되는 경우도 많다. 따라서 기후변화 대응을 위한 협력의 지속성을 제고하기 위해서는 공고한 연합적 거버넌스의 구축이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 연합적 거버넌스는 필요시 다수의 중재자를 고려하여 설계될 필요가 있다. 남북한과 같이 갈등관계에 있고 외부 정세변화로 인한 협력의 중단이 빈번하게 발생하는 경우에는 국제기구나 양국이 동의한 국가의 관여가 필요하다고 볼 수 있다. 제3자의 중재는 갈등 당사자들 간의 협력을 촉진하는데 긍정적으로 작용할 수 있다는 점에서, 남북한의 갈등 조정 메커니즘으로서 중재 장치를 마련해야 한다. 합의의 이행을 위한 제도적 장치를 마련하고 이행에 있어 갈등을 조정할 수 있는 중재자의 기능이 필요하다고 볼 수 있다. 거버넌스 연구로 노벨경제학상을 수상한 오스트롬(Elinor Ostrom)은 공유자원의 비극을 넘어설 수 있는 지속가능한 협력에 대한 유의미한 시사점을 제시하고 있다. 오스트롬은 수자원 연구를 시작으로 공유자원, 접경지에서의 협력 등 기후변화와 연계된 분야에서 협력 연구를 주요하게 해왔다는 점에서 기후변화 대응을 위한 연합적 거버넌스를 고민하는데 유용한 이론적 함의를 제시하고 있다.

특히 제도디자인 원리(design principles)는 지속적인 협력을 이행해온 자발적 결사체들에 대한 오랜 연구들을 통해 도출해낸 최선의 양식들(best practices)로 8가지의 요소들을 제안하고 있다. 오스트롬은 사용자 경계, 자원 경계, 지역적 조건과의 조화성, 사용과 공급, 집합적 선택 장치, 사용자 감시, 자원 감시, 점증하는 제재, 갈등해결 메커니즘, 최소한의 권리 인정, 중층적 사업이 잘 설계된 체계에서 지속가능한 협력의 가능성을 제고할 수 있음을 제안하고 있다.<sup>380)</sup> 특히 거버넌스 구축에 있어 핵심적인 요소는 갈등해

379) A. Maas, A. Carius, and A. Wittich, "From conflict to cooperation? Environmental cooperation as a tool for peace-building," *Environmental Security* (Routledge, 2013), pp.102-120.

380) 제도디자인 원리의 요소: ①-A 사용자경계(user boundaries): 정당한 사용자와 아닌 사용자들 사이에 명확한 경계가 정의되어야 한다. ①-B 자원경계(resource boundaries): 자원체계를 정의하고 더 큰 생물 물리학 환경에서 분리하는 명확한 경계가 있어야 한다. ②-A 지역적 조건과의 조화성(congruence with local con

결 메커니즘과 중층적 사업으로 볼 수 있다. 갈등해결 메커니즘은 협력 당사자간 갈등이 발생했을 때 저비용으로 효과적인 해결이 가능한 장치가 마련되어야 함을 의미한다. 중층적 사업은 다양한 수준의 협력행위가 발생할 때 수준별 거버넌스가 체계화 되어야 하는 것을 뜻한다. 제도는 ‘사용되는 규칙’(rules-in-use)으로, 다양한 수준에 존재하는 제도들이 서로 상호작용하며 변화하고 발전시켜나가는 살아있는 체계로 간주되었다. 다시 말해 제도는 상위수준의 헌법적 수준에서 정책수립 수준, 실행적 수준으로 다수별로 존재하며 각기 다른 목적과 특성을 가지고 있지만 상호 영향을 주고받으며 변화한다는 것이다.<sup>381)</sup> 따라서 중재자도 하나 이상의 수준별 거버넌스에 따라 다수로 존재하며 기능할 수도 있다. 국제정치학에서 중재자의 역할은 상황과 조건에 따라 다양한 방식으로 접근되고 있다. 예로 들면, planner, mediator, facilitator, arbitrator, moderator 등 다양한 형태의 중재자가 존재할 수 있으며 남북관계, 북미관계 등 다양한 변수들을 고려하여 가장 효과적인 중재자 모형을 선택할 수 있다.<sup>382)</sup> 외부 환경과 국가의 능력을 고려했을 때 planner로 접근을 해야 하는 상황에서 facilitator로 역할을 하게 되는 경우 중재자로서의 역할에 실패할 확률이 높다. 2018년 남한이 한미일 회담에서 중재자로 나섰지만 완전히 성공하지 못한 이유도 여기에 있다. 또한 외부에서 제3의 중재자를 동원할 수도 있는

ditions): 사용과 공급의 규칙이 지역의 사회적 생태적 조건과 조응해야 한다. ②-B 사용과 공급(appropriation and provision): 규칙이 지역의 사회적 생태적 조건과 조응해야 한다. ③ 집합적 선택 장치(collective-choice arrangements): 사용규칙에 사용자가 얻는 혜택들은 공급규칙에 의해 결정된 노동, 물질 또는 돈의 형태로 요청되는 투입의 정도에 상응해야 한다. ④-A 사용자 감시(monitoring users): 사용자가 감시되어야 한다. ④-B 자원 감시(monitoring the resource)는 자원이 감시되어야 한다. ⑤ 점증하는 제재(graduated sanctions): 사용자가 규칙을 위반하였을 경우 그 위반 행위의 맥락과 정도에 따라 점증적인 제재 조치를 받을 수 있다. ⑥ 갈등해결 메커니즘(conflict resolution mechanisms): 사용자들 간의 갈등이 발생했을 때 저비용으로 해결 가능한 공간이 있어야 한다. ⑦ 최소한의 권리인정(minimal recognition of right to organize): 사용자들이 제도를 고안할 때 외부 권위체의 간섭을 받지 않아야 한다. ⑧ 중층적 사업(nest enterprises): 사용, 공급, 감시, 집행, 갈등 및 거버넌스 활동은 중층적 사업체계에 다층적으로 구성되어 있어야 한다. M. Cox, G. Arnold, and S. Villamayor Tomás, “A review of design principles for community-based natural resource management,” *Ecology and Society* 15 (4), (2010), p.38.

381) 헌법적 수준은 조직의 근본적인 목적과 근거를 담고 있는 법률이나 정책 등으로 선언문이나 개발 협력 프레임워크 협정 혹은 지출 한도와 같은 형식을 의미한다. 정책수립 수준은 실행규칙을 정의하고 변화시킬 수 있는 과정들을 관장하는 절차적 규칙으로서 국가전략 프로그램이나 연례 사업계획 등이 있으며 실행적 수준은 사업을 수행하는 행위자들이 작성하는 계약이나 위임 사항 등이 있다. Elinor Ostrom et al., “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation,” *Sida Studies in Evaluation* 2 002 (1), (2001), p.13.

382) L. Susskind and C. Ozawa, “Mediated negotiation in the public sector: The planner as mediator,” *Journal of Planning Education and Research* 4 (1), (1984), pp.5-15.

데 국제사회나 다른 국가의 중재는 협력당사자들의 협력 추진을 돕고 갈등을 조정하는데 효과적으로 기능한 사례가 많다. 제3자는 중재자 역할을 통해 갈등을 조정하고 때론 강력한 개입 및 재정적 지원을 통해 사업의 실질적 이행과 협력을 제고할 수 있다. 한반도의 상황을 고려했을 때 하나가 아닌 복수의 중재자가 필요하며 특히 남한이 주도적으로 거버넌스 수준별 필요한 중재자 역할을 이행하고 필요시 제3의 중재자의 참여를 촉진하는 등 다양한 역할을 해나가야 한다.

셋째, 환경생태보존을 우선 신념으로 두고 과학기반 연구를 이행해나가는 인식공동체(epistemic community)를 적극 육성하고 활용할 수 있는 거버넌스 메커니즘을 구축해야 한다. 중재자의 역할과 함께 환경의제로 평화를 확산시킨 긍정적인 평가를 받고 있는 환경협력 사례를 분석해보면 인식공동체가 매우 중요한 기능을 하고 있다. 국제환경협력에서 국가뿐 아니라 사적 행위자들의 역할이 강조되고 있는 지구환경정치의 변화속에서 인식공동체의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 인식공동체는 정치적 이해관계나 국가의 이익이 아닌 특정 분야에 사명감과 문제의식을 가지고 있는 지식기반 전문가들로 구성된 네트워크를 의미한다. 따라서 국제정세의 변화나 외부의 충격에도 자신들의 신념을 우선순위에 두고 중단없이 의무를 이행해나간다. 특히 전문가로서 연구를 통해 유의미한 정책을 제공하고 문제를 해결하며 협력을 지속하는데 핵심 동력으로 기능한다.<sup>383)</sup> 특히 기후변화, 환경, 생태보존의 경우 기후과학자, 환경생태 전문가 등 과학적 연구방법론에 기반한 인식공동체가 초국경 네트워크를 형성하여 주요한 활약을 하고 있는 사례가 많다. 인식공동체의 특성상 연구만 하는 것이 아닌 지역주민들과 적극적인 교류를 통해 아래로부터의 협력을 추동하고 이해관계자들의 갈등을 중재하고 완화하는데 주요한 역할을 이행하는 것에도 주목할 필요가 있다.

오랜 갈등관계였던 이스라엘과 요르단이 평화협정을 체결하고 접경지인 홍해의 생태보존을 목표로 홍해해양평화공원을 조성한 사례는 환경협력을 통해 평화를 확산한 긍정적인 사례로 평가받고 있다. 홍해해양평화공원 운용에 있어 핵심적인 역할을 했던 행위자가 인식공동체에 해당하는 '중동친구의 친구들(FoFME)'이라는 환경단체였다. 또한 이스라엘의 해양연구소와 요르단의 아카바 해양연구소도 협업을 통해 환경보존과 평화라는 공동의 신념을 가지고 공동조사와 연구를 이행하며 이스라엘과 요르단간의 사이가 악화되거나 미국이라는 강력한 제3의 중재자의 기능이 약화되었을 때도 연구를 지속하며 양

383) 신상범, "지구환경정치와 지식네트워크," 『세계정치』 제29집 제1호, (2008), pp.233-237.

국의 협력을 유지하는데 기여하였다. 기후과학자나 환경전문가와 정책결정자와 대화가 보장되고 기후 전문가들 간 활발한 네트워크를 가능하게 하는 효과적인 거버넌스 메커니즘은 인식공동체의 활성화를 촉진하는데도 유용한 기능을 할 수 있다. 유럽기후변화적응 회의(European Climate Change Adaptation Conference)는 정치인들과 기후과학자들, 그리고 기후과학자들간의 소통을 원활하게 하는 전문 플랫폼의 긍정적 사례로 평가받고 있다.<sup>384)</sup> 따라서 한반도 연합적 거버넌스도 인식공동체에 대한 인식적 전환을 기반으로, 이들이 적극적으로 네트워킹하며 협력을 주도할 수 있도록 거버넌스를 구조화하여야 한다.

마지막으로 남북한은 모두 파리협정 당사국으로 의무를 이행해야 한다는 점에서 한반도 탄소중립 협력에 있어 파리협정 메커니즘의 협력체계와 국제시장메커니즘도 활용할 필요가 있다. 2021년부터 발효된 파리협정 6조는 당사국의 NDC 목표 달성을 위한 시장 메커니즘으로 신기후체제의 국제탄소시장의 기반 조항을 담고 있다. 6.2조 협력적 접근법은 양자 및 다자의 형태로 당사국들간 간의 자발적협력을 통해 발생된 감축실적을 NDC 이행에 활용하는 접근법을 담고 있으며 6.4조는 파리협정 당사국총회에서 지정한 감독기구에서 관리하는 메커니즘으로 감축실적의 발행 및 NDC 이행에 활용할 수 있는 내용을 명시하고 있다. 남북이 탄소중립이 NDC 성과로 인정받기 위해서는 파리협정에서 명시하고 있는 협력 방식을 활용할 필요가 있다는 점에서 신기후체제에 부합하는 한반도 연합적 거버넌스를 함께 구상해 나가야 한다.

384) 벨기에유럽연합대사관, 『新EU기후변화적응전략보고서』2021.03.08., p.2.

## 제 12절 언어

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 표준어의 양면성

겨레말큰사전은 현재 남북의 언어를 기계적으로 통합하는 것이 아니고 남북의 언어가 연유한 역사적 원천을 확인하고 이를 기반으로 남북의 언어를 통합하는 것이다. 따라서 이 작업을 잘 이해하기 위해서는 현재 남북 사전에 수록된 어휘의 기본적인 틀을 구성하는 조선어학회의 표준어 개념부터 시작해야 한다. 일제하 조선어학회에서 사전을 편찬하기 위해 별도의 조직을 만들었을 때부터 가장 중대한 현안이 바로 표준어 제정이었다. 각 지역마다 다르게 사용하는 것을 어떻게 하나로 통일하여 사전의 표제어로 올릴 것인가였다. 당시 상상한 해결책은 비슷한 뜻을 가진 여러 지역의 어휘들 중에서 서울의 것을 기준으로 삼고 이를 표준어라고 부르면서 타 지역의 것을 모두 방언 혹은 사투리로 규정하는 것이었다. 예를 들어 작고 허름한 집을 서울에서는 오두막이라고 하고 평양에서는 마가리하고 하였는데, 서울에서 사용하는 어휘를 표준어로 삼는다는 규정에 의해, 오두막은 표준어로 되어 사전에 오르고 마가리는 방언 혹은 사투리로 규정되어 사전에 오르지 못하였다. 이러한 규정 때문에 전국의 많은 어휘들이 사전에 오르지 못하거나 혹은 오른다 하더라도 방언이란 딱지를 달게 되었다. 더 심각한 것은 표준어로 대접 받은 어휘들은 더욱 널리 사용하기를 권장한 반면, 사투리 혹은 방언들은 더 이상 사용하지 말 것을 권유하였다는 점이다. 조선어의 통일을 통하여 민족적 공동체를 만들려고 하였던 일제하의 상황을 고려하더라도 이러한 방향은 많은 문제점을 내장하였다. 그렇기 때문에 당시에 적지 않은 지식인들이 이 표준어 제정을 반대하였다. 언어학자이기도 하였던 홍기문은 서울 중산층이 사용하는 언어를 표준어로 선정하는 순간 오랜 세월 민중들이 사용해온 무수한 토박이말들이 사라질 것을 우려하여 표준어 제정을 반대하였다.

*만일 정확한 어음과 어법을 표준한다면 아주 일보를 내키어 어째서 각 계급어를 통한 선발을도 모하지 안하려 하는가? 더구나 지금 조선으로 말하면 동식물의 명사를 그들이 제일 많이 보관해 가지고 있는 것이 사실이다. 그들의 말을 제외하고 어디서 동식물명을 찾으려는가? 또는 중산 이*



상 계급의 말이 가장 한문화한데 비하여 고유한 조선어를 그들이 비교적 많이 보전해오는 것도 사실이다. 그들의 말을 제외하여 그 잔존의 고유어를 왜 배제코자 하는가? 우리 조선의 언어연구자들은 언어 정확의 이상 아래 한문으로 된 말을 크게 기피하는 만큼 적어도 노농계급어를 표준어의 중심으로 삼지 안하여서는 안 된다. 구태여 그들에게 노농계급의 말로까지 시각을 넓히도록 간청을 하고 싶지는 않지만 안하되 시각을 넓히지 않는 한 그들은 자기당착에 떨어지고 만다고 충고하고 싶다.<sup>385)</sup>

문학자들 중에서도 이러한 표준어의 제정에 반대를 한 이들이 많았는데 그 중 가장 돋보이는 이가 백석과 한설야이다. 백석은 평안도 지역어를, 한설야는 함경도 지역어를 의식적으로 작품에 끌어들었다.

시인 백석은 시집 『사슴』에서 평양과 평안도에서 널리 사용하는 어휘들을 일부러 시에 끌어들었다. 그 유명한 시 「나와 나타샤와 흰당나귀」의 다음 연은 일부러 평안도 어휘를 서울의 표준어와 맞서 세우려고 하였던 중요한 근거이다.

나타샤를 사랑은 하고  
 눈은 푹푹 날리고  
 나는 혼자 쓸쓸히 앉아 소주를 마신다  
 소주를 마시며 생각한다  
 나타샤와 나는  
 눈이 푹푹 쌓이는 밤 흰 당나귀 타고  
 산골로 가져 출출이 우는 깊은 산골로 가 마가리에 살자

서울에서 꽤 긴 생활을 하였던 백석은 오두막이라는 말을 알고 있었지만 일부러 마가리라는 말을 시에 사용하였다. 백석은 서울의 언어를 기준으로 표준어를 제정하는 것의 문제점을 이러 식으로 비판했던 것이다. 한설야는 표준어의 제정에도 불구하고 자신의 고향인 함흥을 비롯하여 함경도 지역의 언어들을 적극적으로 끌어들여 소설작품을 창작하였는데 훗날 겨레말큰사전에서 함경도 지역어를 복원함에 있어 보배와 같은 존재가 되었다.

조선총독부가 독자적인 어문정리 원칙을 만들고, 비록 조선에 나와 있는 일본인을 위한

385) 홍기문, “표준어 제정에 대하여,” 『조선일보』 1935.01.15.-02.03.

사전이기는 하지만, 이미 사전을 만든 상황에서 조선어학회가 시급하게 사전을 만들어야 하는 당위감과 또한 조선인의 통일된 정체성을 만들기 위하여 여러 지역의 언어를 통합하려고 하였던 노력을 감안한다 하더라도 이 표준어의 제정과 그 기준은 이후 여러 난제를 낳았다고 할 수 있다. 만약 분단되지 않았다면 이 문제가 어떤 방식으로든지 새롭게 제기 되었을 것이며 또한 바람직한 방향으로 해결되었으리라고 생각한다. 하지만 남북이 분단 되면서 이 문제는 근본적인 해결로 나아가기보다는 남북의 대결이란 정치적 조건에 의해 굴절되었다.

## 2 문화어의 파장

분단 이후 북쪽에서 만들어진 사전 역시 조선어학회의 유산이라고 할 수 있는 표준어를 기준으로 삼았다. 1950년대의 소사전을 거쳐 1962년에 6권으로 간행된 『조선말사전』(1960-1962)은 표준어와 방언의 위계를 아주 선명하게 드러냈다. 남쪽에서 만들어진 사전과 이 점에 있어서는 별반 차이를 보이지 않았다. 그런데 1966년 중반 문화어라는 개념이 도입되면서 표면적으로는 이전의 유산으로부터 벗어나는 것처럼 보였다. 표준말에서 규정한 서울이란 지역적 기준이 마음에 들지 않았기 때문에 표준어 대신에 문화어라는 개념을 도입하고 평양을 중심으로 한 평안도와 함경도의 말을 사전에 올리기 시작하였다. 그동안 방언 혹은 사투리로 변방화되었던 어휘들을 올렸다. 3000개에 이르는 어휘들이 이 문화어의 개념 덕분에 정식 표제어가 되었다. 오두막을 뜻하는 마가리가 그동안 평안도 사투리로 규정되었는데 이제 문화어로 규정되어 당당하게 사전에 올랐다. 표준어의 개념에서 방언 혹은 사투리로 규정되었던 것을 사전에 올리면서 이들을 문화어로 규정한 것이다.

1966년 북한에서 문화어가 나온 직후에 이를 받들어 나온 사전인 『현대조선말사전』(1968)에는 문화어에 입각한 사전의 의미를 다음과 같이 적고 있다.

*우리 인민의 자랑스러운 민족어인 조선말은 지난 20여년동안에 우리 나라 정치 경제 문화의 중심지이며 혁명의 붉은 수도인 평양을 중심으로 새로운 인민적 바탕 위에서 풍부하고 세련된 문화어로 발전하였으며 우리 인민의 모든 혁명 투쟁의 건설 사업에서 힘있는 무기로 복무하고 있다. 오늘 우리 인민들 속에서는 우리 문화어를 혁명적으로 세련시키고 주체성있게 발전시키기 위한*

*사업이 전군중적 운동으로 힘있게 벌어지고 있다. 이 '현대조선말사전'에서는 해방 후 우리 말에서 일어난 이러한 긍정적인 변화들을 필수로 충실히 반영하도록 하였다.*

실제로 이 사전에서는 그동안 북한 사전에 올려지지 않았던 마가리가 당당하게 등장한 반면, 오히려 오두막이란 어휘가 사라지게 된다. 아마도 오두막은 서울의 표준어이기 때문에 일부러 제외한 것으로 보인다. 이러한 방침은 이후에 나온 사전인 『조선문화어사전』(1973)에까지 그대로 관철된다. 이 사전에서도 마가리는 등재되어 있지만, 오두막은 찾아볼 수 없다.

북한의 이러한 문화어 정책은 당의 강한 의지에도 불구하고 현실에서는 결코 쉽지 않았던 것이기에 차츰 정책을 바꾸어나가기 시작하였다. 당에서는 오두막은 사용하지 말고 마가리만 사용하라고 지시하지만 워낙 입에 익은 말이어서 쉽게 사라지지 않는 것이다. 더구나 오두막이라는 어휘를 사전에서 찾으려고 할 때 등재되어 있지 않기 때문에 혼란마저 생기게 되었던 것이다. 그리하여 북한 당국은 문화어로 표준말을 대체하려고 하였던 정책을 온건한 방식 쪽으로 선회하게 된다. 없었던 낱말이 금방 사라지는 않는 언중의 현실을 감안하여 『조선말사전 2판』에서는 이전과는 다른 움직임이 보여주었다. 사라졌던 오두막을 되살리면서 '지난 시기의 언어'로 규정하여 완만한 배제를 택하였다.

*오두막(명): (지난 날에) 사람이 겨우 들어살 수 있게 옷설비를 하고 초라하게 지은 막/비록 거친 산천에 옮겨앉아 이영이 게딱지 같이 붙은 오두막을 짓고 살아도 이집 마당에 들어서면 두만강의 푸른 풍경이 굽이쳐 흐르고 조선의 기상 고향의 정취가 그대로 풍기는 집이었다.*

이러한 움직임은 1992년에 나온 『조선말대사전』으로 이어진다.

*오두막(명): 전날에. 사람이 겨우 들어살 수 있게 옷설비를 하고 초라하게 지은 막/비록 .... 오두막을 짓고 살아도 이집 마당에 들어서면 두만강의 푸른 풍경이 굽이쳐 흐르고 조선의 기상 고향의 정취가 그대로 풍기는 집이었다.*

그런데 2007년에 나온 『조선말대사전 증보판』에서는 이전과는 다른 움직임이 발견된다. 오두막 뜻풀이에 항상 붙어다녔던 '전날에' 혹은 '지난 날에'와 같은 설명이 없어졌다. 마가리와 동등한 자격으로 수록되어 있는 것이다.

*오두막(명):사람이 겨우 들어살 수 있게 옷설비를 하고 초라하게 지은 막/비록 .....오두막을 짓고 살아도 이집 마당에 들어서면 두만강의 푸른 풍경이 굽이쳐 흐르고 조선의 기상 고향의 정취가 그대로 풍기는 집이었다.*

북한의 당국이 문화어로 표준어를 대체하려고 하였던 긴 노력은 결국 두 어휘 즉 오두막과 마가리를 다 인정하는 쪽으로 간 것이다. 하나의 낱말을 없애는 과정이 얼마나 지난한가를 아주 웅변적으로 보여주고 있다. 이러한 움직임은 남북의 언어 통합을 생각할 때 매우 다행한 일이라고 생각한다.

북에서 문화어라는 새로운 개념이 만들어지면서 남에서는 표준어, 북에서는 문화어가 통용되기 시작하였고 이는 남북 어휘의 이질화로 이어졌다. 그동안 유지되었던 서울 혹은 남쪽 중심주의에 대해서 평양 혹은 북쪽 중심주의가 생기게 된 셈이다. 조선어학회의 부정적 유산이라고도 할 수 있는 표준어라는 개념은 언어상의 남북 통합을 어느 정도 가능하게 해주었는데 이 전통이 깨진 것이다. 사실 북에서 그동안 평안도와 함경도 등지에서 자주 사용되던 말들이 조선어학회의 표준어 규정 때문에 차별되고 무시되었던 것들을 제대로 복원한다는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 만약 이러한 작업이 일제 강점기 조선어학회의 표준어 규정에 대한 근본적인 질문을 동반하였다면 역사적으로 큰 의미를 가졌을 것이다. 그렇게 되었다면 삼팔선 이남 지역에서 표준어 규정 때문에 차별받고 주변화되었던 어휘들이 살리는 작업까지 자극하였을 것이고 이는 한반도 전체의 언어적 결락을 제대로 극복하는 매우 큰 의미를 가졌을 것이다. 그런데 서울중심주의에 대한 대타적 의식에 기반을 두었던 것이라 매우 한정적인 의미만을 가질 수밖에 없었고 오히려 결과적으로는 남북의 어휘 이질화로 이어졌다.

### 3 통합어의 미래

차별당하고 외면받았던 지역어들을 살린다는 의미보다는 서울에 맞선 평양의 언어를 살린다는 뜻이 더욱 강하였던 문화어의 등장으로 남북의 언어 상황이 한층 복잡해졌지만 이는 그리 오래 가지 않았다. 1980년대 들어 남북에서 기존의 금지했던 근대작가들을 해금할 정도로 한반도의 문화장에서도 탈냉전의 기운이 강하게 불었다. 이런 흐름의 일환으

로 나온 것이 바로 남쪽에서 발간된 『표준국어대사전』에서의 북한어 편입이었다. 남북 언어의 이질화를 걱정하면서 언어적 통합을 상상하던 이들이 가장 손쉽게 생각할 수 있는 것이 기존 남북에서 출판된 사전을 통합하여 새로운 사전을 만드는 것이다. 『표준국어대사전』에서 북한어를 편입하는 것은 바로 이러한 통합의 의지의 산물이다. 기존의 남쪽 사전에는 없지만 북쪽의 사전에 있는 어휘 중 가치있는 것들을 북한어의 이름으로 사전에 올리고 이를 통합사전의 한 유형이라고 생각하였다. 현재 『표준국어대사전』에 북한어로 명기되어 있는 어휘들이 모두 이 시기에 수록된 것들인데 대략 7만개에 이른다.

『표준국어대사전』을 이용하는 많은 이들이 북한어로 되어 있는 어휘들이 분단 이후 북한에서 사용된 어휘라고 생각하기 쉬운데 전혀 그렇지 않다. 7만개에 달하는 이 북한어 중에는 해방 이후 북에서 만들어져 사용된 것도 있지만, 대부분은 근대 이후 한반도에서 사용되었지만 이런저런 이유로 사전에 올라가 있지 못하다가 북에서 편찬한 사전에 올라가 있는 것들이다. 가령 충청도 출신으로 많은 작품을 발표하였던 이기영이 월북 이후에도 많은 작품을 썼는데 남쪽에서는 이기영이 월북 작가이기 때문에 그의 작품에 나오는 어휘들에 관심을 두지 않았던 반면, 북에서는 가장 중요한 작가이기 때문에 그의 소설에 나오는 어휘들 중 사전에 수록되지 못한 것들을 새롭게 발견하여 표제어로 올렸다. 그렇기 때문에 북의 사전에 올려져 있고 남의 사전에는 없는 이기영의 작품의 새로운 어휘들은 북한어가 아니고 충청도 지역어다. 그렇기 때문에 『표준국어대사전』은 한반도에 부는 탈냉전의 바람을 타고 좋은 뜻의 통합으로 북의 사전에만 있는 7만개의 어휘를 남쪽의 사전에 올리는 성과를 낳았지만 실제로는 남북 언어 상황을 한층 복잡하게 만드는 의도하지 않은 결과를 낳게 되었다.

남북 언어의 이러한 복잡한 정황을 근본적으로 성찰하면서 진정한 통합어를 상상하려고 한 것이 바로 겨레말큰사전이다. 겨레말큰사전은 기존의 남북 사전에서 통합어로서의 가치를 갖고 있다고 판단되는 20만개의 어휘를 고르고 이를 합동으로 뜻풀이하였다. 다음으로는 일제 강점기 조선어학회의 표준어 개념으로 인하여 억압되었던 지역어를 광범위하게 조사하여 이를 동등한 자격으로 올림말로 올리는 것이다. 10만개의 새 어휘를 올리는 성과를 낳은 이 작업은 근대 이후의 많은 문헌들을 대상으로 하여 조사작업도 하여야 하고 또한 문헌에는 실려 있지 않지만 구비되는 어휘들을 발굴, 정돈하여야 하는 것이기에 엄청난 인력과 시간이 필요한 일이었다. 하지만 근대 이후 처음 하는 통합어 작업으로서의 가치를 갖는다 할 수 있다. 특히 남북의 전문가가 참여하여 한반도 전체를 대상으로 하는 것

이어서 진정 통합어로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 겨레말큰사전의 진정한 의미와 가치는 바로 여기에 있는 것이라고 할 수 있다. 이러한 평가는 비단 겨레말큰사전 내부에 국한된 것이 아니고 남한의 언어학계에서의 일반적인 평가라고 할 수 있다. 겨레말큰사전과 아무런 관계가 없는 이찬규 교수의 다음 글은 이를 잘 말해주고 있어 흥미롭다.

*다행히도, 겨레말큰사전 남북공동편찬사업의 방향이 희망을 주고 있다. 겨레말큰사전 남북공동 편찬사업회법 '제6조(사업) 3항'을 보면 편찬사업회는 '남한과 북한, 해외에서 사용하고 있는 우리말의 조사 채집 연구'를 한다고 되어 있으며, 실제 사업의 방향도 남과 북의 대표적 사전인 '표준국어대사전'(50만 9000여 어휘 수록)과 '조선말대사전'(33만여 어휘)에서 공통적인 것과 다른 것 20만개를 뽑고, 이들 사전에 올라 있지 않은 지역 방언 10만개를 새로 조사 발굴하여 추가시키는 방향으로 전개되고 있다. 이는 실질적으로 표준어 중심으로만 사전의 편찬을 하지 않고 지역 방언을 충분히 고려하는 방향으로 나아가고 있음을 시사해준다. 표준어라는 용어와 정부 차원의 성문화된 표준어 규정을 폐지하고 나면 대체할 용어로 '공동어'를 제안하고자 한다. '공동어'는 일본에서 사용하고 있는 '공통어'가 공통적으로 사용하는 말이라는 의미를 담고 있어서 축소지향적인 면이 있어서 이보다는 확산지향적으로 '공동어'라는 용어를 사용함으로써 남북한뿐만 아니라 해외 한민족들이 사용하는 한국어도 포괄적으로 포함하는 개념으로 사용하고자 하는 것이다.<sup>386)</sup>*

남한의 표준어와 북한의 문화어를 제대로 넘어서려고 하는 겨레말큰사전의 취지를 비교적 정확하게 읽고 평가하는 이 글은 겨레말큰사전이 단순히 남북의 편찬자의 범위를 넘어 폭넓은 동의를 구하고 있다는 것을 보여준다. 또한 공통어 대신에 공동어를 제안한 점은 그 취지는 매우 뜻깊은 것이지만 과연 그 이상의 좋은 어휘는 없는가에 대해서는 논의가 필요하다. 필자는 공동어보다는 통합어가 더 맞지 않나 생각한다. 안정된 국민국가를 유지하고 있는 일본 등과 다르게 남북이 정치적으로 분단되어 있고 또한 해외에 많은 이산민을 감안하면 공통어 대신에 통합어가 더 원래의 취지를 잘 담아낼 수 있다고 생각한다.

## 4 언어 한반도 연합적 거버넌스의 미래상: 남북 언어 통합의 불가역성

겨레말큰사전은 현재 중단된 것처럼 보일 수 있지만 실제로는 계속 진행되고 있다. 남

386) 이찬규, “남북한 표준어 정책 전환의 필요성,” 『동양학』 제72호, (2018).

북이 직접 만나지 않고 있다는 점에서는 중단되었다고 할 수도 있다. 실제로 이 사업이 초기 단계라면 그렇게 해석될 가능성이 높지만 현재 많이 진척되어 있기 때문에 직접 만나지 않는다고 해서 중단되었다고 할 수 없다. 현재 남북의 편찬자들은, 남북의 일정한 편찬에도 불구하고, 각자 작업을 진행하고 있다. 그동안 남북이 만나면서 합의하였고 실제로 이에 기반을 둔 작업을 구체적으로 행했기 때문에 각자 남북에서 사전 편찬 작업을 할 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 겨레말큰사전은 불가역적 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 오늘날 남북의 많은 합의와 사업들이 정치적 상황에 따라 없던 것으로 돌아가는 것을 볼 때 겨레말큰사전의 불가역성이 주는 의미가 남다르다고 할 수 있다. 겨레말큰사전은 남북간의 타 사업에 많은 시사점을 주고 있다.

첫째는 언어민족주의의 적절한 활용이다. 처음 이 사업을 시작할 때 남북이 상대적으로 쉽게 합의할 수 있었던 것은 언어민족주의적 성격 때문이다. 구한말의 근대 국어의 성립과 이어서 나온 일제 식민지 정책으로 인한 언어의 위기 등으로 하여 한반도에 살고 있는 주민들은 언어에 대한 각별한 감정을 갖게 되었다. 유럽에서의 근대 국어의 등장 성립과는 단순 비교되지 않는 것은 일제 식민지 말기에 겪었던 조선어 말살과 그에 맞섰던 기억이 크게 작용하였기 때문이다. 따라서 남북의 분단으로 인한 언어의 이질화에 대해서 매우 큰 걱정을 하게 되었던 것이다. 남북 언어의 이질화를 막고 동질성을 추구하자고 했을 때 남북의 위정자들은 이를 막고 나서기 쉽지 않았다. 바로 이러한 점들 때문에 남북 언어를 통합할 수 있는 새로운 사전을 만들고자 했을 때 남북은 정치적 유불리를 크게 따지지 않았던 것이다. 언어에는 그 민족의 얼과 정신이 깃들어 있다는 오랜 감정도 자극했겠지만 더욱 큰 것은 식민지 시기 언어를 잃어버릴 수도 있었던 역사적경험이 크게 작용하였다.

하지만 이러한 언어민족주의는 내부적으로 큰 위험성을 내포할 수 있다. 우리 말 어휘가 갖고 있는 순결성에 대한 과도한 집착들은 우리 말의 건강성을 위해서는 매우 나쁜 것일 수 있기 때문이다. 과거에 표준어가 그랬고, 문화어가 초래했던 것이 바로 그러한 정신적 유산의 결과라고 할 수 있다. 향후 남북 언어의 동질성을 추구하는 것에 매달리게 될 때 또 다른 형태의 왜곡을 낳을 수 있다. 그런데 겨레말큰사전은 초기의 정착 단계를 지나면서 내부적으로 이러한 위험성을 덜 수 있는 인식과 이를 뒷받침할 수 있는 장치들을 마련할 수 있게 되었다. 근대 이후 언어의 정리과정에서 배제되었던 지역어를 3분의 1 정도의 비중으로 등재한 것은 바로 이러한 언어민족주의의 위험성을 내부적으로 넘어선 노력의 결과라고 할 수 있다. 바로 해외 언어들을 포괄시켜려고 한 노력이다. 중국을 비롯하여

일본 러시아 미국 등지에 널리있는 우리말의 어휘들을 그 순수성에 구애받지 않고 올림말로 선정한 것은 그 숫자의 많고 적음을 떠나 매우 중요한 상징적 의미를 갖는다고 할 수 있다. 현재 남북의 국가가 정치적 난관이 조성되었을 때에도 이 사업을 포기하지 않는 데에는 분명히 언어민족주의가 강하게 작용하고 있음을 부인하기 어렵다. 이런 점들을 적절하게 활용하면서도 이 속에 가두어지지 않는 노력은 매우 의미가 크다고 할 수 있다. 타분야의 남북의 통합에서도 이러한 과정은 적지 않은 시사점을 줄 것이라고 생각한다.

다음으로는 남북 정부로부터의 상대적 자율성이다. 겨레말큰사전이 남북 통합에서 갖는 의미 중 음미해야 할 대목은 남북의 현실정치에서 어느 정도 독립하여 작업했다는 점이다. 남북의 통합에서 정치적 통일이 갖는 의미가 어떤 것인지 모르는 바는 아니나 모든 것을 그것에 귀속시키거나 환원시키는 것 또한 현명한 일은 아니라고 생각한다. 그런 점에서 남북의 현실정치에 일정한 거리를 두면서 남북 통합을 상상하는 것은 작업의 편의는 물론이고 궁극적으로 진정한 통합에 이르는 작은 길이다. 겨레말큰사전을 시작할 때 남북의 편찬위원들이 합의한 것이 이 사전이 규범사전이 아니고 유산사전이라는 점은 그런 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 만약 규범사전이라고 했으면 이 사전 작업은 남북의 현실 정치의 압력 때문에 오래 전에 중단되었을 것이다. 물론 사전을 만드는 실무작업에서는 편찬 작업을 위한 실무적 차원에서 일정한 한도 내에서 규범이 필요하다. 자음과 모음을 어떤 순으로 배치할 것인가의 문제는 사전 편찬 자체를 위해서 반드시 필요한 작업이다. 그런데 이것을 사전 편찬 실무 차원이 아니라 남북의 이질화를 극복한다는 한층 강화된 정치적 차원에서 접근하게 된다면 필경 남북의 현실 정치에 직접적으로 연동되어 난관에 빠질 수밖에 없었을 것이다.

이와 관련하여 빠뜨릴 수 없는 것 중의 하나는 해방 이후 남북의 정치적 제도에서 빚어진 어휘들은 일단 제외하기로 한 결정이다. 이 역시 통합을 위한 매우 현명한 일이었다고 생각한다. 만약 이질화를 극복한다는 정치적 차원에서 이 문제를 앞세웠다면 그동안 겨레말큰사전이 이룩한 업적은 엄두도 내지 못하였을 것이다. 앞서 말한 것처럼 겨레말큰사전은 표준어와 문화어 그리고 기계적 통합어의 한계를 극복하면서 근대 이후 우리 말의 어휘를 새롭게 정리하는 역사적이면서도 미래지향적인 작업이다. 이러한 작업은 향후 어떤 정치적 향방과도 독립된 것으로 그 자체의 의미를 갖고 있다. 겨레말큰사전 작업은 남북의 현실정치로부터 어느 정도 벗어나는 독자성을 견지할 수 있었기에 다층적 통합에서 한 가능성을 열었다고 할 수 있다.



마지막으로 자발성의 의제를 들 수 있다. 겨레말큰사전이 남북관계의 오랜 중단에도 불구하고 계속 유지될 수 있는 것은 남북의 자발성에 입각한 기획이라는 점이다. 앞서 보았던 것처럼 북한은 1966년 이후 문화어를 내세우면서 저돌적으로 표준어에서 벗어나려고 노력하였다. 서울이 아닌 평양을 중심으로 삼으려고 하였던 이러한 노력은 언중들의 현실을 무시한 것으로 오래 가지 못하였다. 물론 오랜 기간 동안 표준어에 눌러 지역어로만 취급되었던 많은 어휘들을 살려내는 성과를 보여주었다. 오두막에 눌러 대접을 받지 못하였던 마가리가 당당하게 사전에 올라가게 되었던 것이다. 그런데 이러한 노력만으로 끝났으면 좋았을텐데 한발 더 나아가 사전에서 오두막을 지워버리는 일까지 했던 것이다. 평양을 완전한 중심으로 놓고 싶었던 욕망이 초래한 일이었다. 그런데 근대 이후 매우 익숙해 있던 오두막을 없애버리려고 하여도 현실에서는 없어지지 않는 것이다. 1981년 이후 사전에 지난 날의 어휘로 규정되었다가 2007년의 사전에서는 정상적인 어휘로 등재되었다. 북한 내에서는 이러한 과정이 있었기에 2005년부터 겨레말큰사전 사업이 가능할 수 있었던 것으로 보인다. 만약 북한 언어학계 내부의 이러한 고민의 과정이 전제되어 있지 않았다면 아무리 남한에서 제안을 열심히 하여도 또한 동질성 확보에 대한 열의가 있다 하더라도 북한의 언어학계와 국가가 이를 수용하는 것이 쉽지 않았을 것이다. 북한 언어학계가 남북의 언어통합 문제를 역사적으로 따지는 작업을 이미 내부적으로 수행해 왔기 때문에 남한의 제의에 어렵지 않게 동의하고 참여할 수 있었던 것이다.

이러한 점은 실제로 겨레말큰사전 남북 회의에 참석하여 논의를 할 때 더욱 생생하게 확인할 수 있다. 북한의 학자들이 자체적으로 이미 사전을 만들면서 남북의 언어 통합이란 고민을 깊이 하고 있었기에 큰 마찰 없이 진행될 수 있었던 것이다. 그러한 고민이 남북 각지에서 없었더라면 아무리 국가가 시킨다 하더라도 쉽지 않았을 것이다. 남북의 언어학계에서 이러한 연구와 고민이 축적되어 있었기에 만남이 가능했을 것이다.

이 점은 문학계의 교류와 통합에서도 확인이 가능하기에 더욱 신뢰성을 갖는다 할 수 있다. 남북의 문학 연구자들은 겨레말큰사전 사업이 진행될 무렵 2005년 이후 다양한 학술회의를 통하여 문학적 통합을 시도하였는데 매우 흥미로운 것은 일제 강점기 문학 유산을 통합하는 회의였다. 처음에는 매우 소박하게 남북이 공통적으로 높이 평가하는 작가들을 선정하여 매개 작가들에 대한 남북의 견해를 발표하면서 공통의 문학 정전을 만들어 나가는 작업이었다. 언어와 달리 문학은 상당히 이데올로기적이라 과연 남북이 만나 이러한 작업을 할 수 있는가에 대한 회의도 따랐지만, 해를 거듭할수록 진척이 되어 갔다. 김

소월을 비롯하여 여러 작가들을 함께 연구하면서 알게 된 것은 남북이 각각 이미 오래 전에 식민지 문학 유산을 폭넓게 해금하여 공통으로 높이 평가하는 작가들이 적지 않았다는 점이었다. 북한은 1984년에, 남한은 1988년에 각각 금지된 작가들을 해금하여 대부분의 식민지 작가들은 꺼리낌없이 다루었다는 점이다. 당시 남북이 만날 때만 해도 서로 이러한 사정을 몰랐지만 시간이 흐르면서 확인하게 되었다. 만약 남북에서 식민지 작가에 대한 해금이 진행되지 않았다면 남북한의 연구자들의 만남은 불가능했을 것이다. 남북의 문학 연구자들이 일제 강점기 작가들을 대상으로 공동의 학술회의를 할 수 있었던 것은 이러한 만남 이전에 이미 남북 각각에서 이러한 문제의식이 존재했기 때문이었다. 1980년대 남북이 작가들을 해금하기 이전만 해도 남북이 함께 평가하고 논할 수 있는 작가는 거의 없었다. 그런데 해금 이후에는 함께 논할 수 없는 작가들이 거의 없을 만큼 남북 문학장의 정전은 수렴되었던 것이다. 그렇기 때문에 이러한 남북의 상호가 회의가 가능했던 것이다.

이런 점들을 고려할 때 남북이 교류하면서 통합하려고 할 때 자발성의 고려는 매우 중요하다. 남북이 오랜 적대 속에서도 각자 필요한 작업을 하게 되는데 이것을 확인하는 것은 교류와 통합에서 매우 중요하다. 그렇지 않을 때 남북이 만나기 어렵거나, 만나더라도 지속가능하기 어렵다. 이상에서 거론한 것들은 향후 다른 분야의 남북 소통과 통합에 거레말큰사전 사업이 주는 시사라고 할 수 있다.

## 제 13절 블록체인

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 서론: 한반도 연합적 거버넌스에서 디지털 블록체인 상상을 위한 전제조건

디지털 블록체인은 기술의 특성상 남북한 당사자 간의 문제를 벗어나 국제적으로 고려해야 할 환경 조건이 많다. 특히, 북한은 블록체인 기술을 해킹 및 비자금 조성과 연계하여 국제사회의 제재 회피를 위한 우회적 수단으로 활용하고 있어 많은 우려를 낳고 있다. 블록체인 기술은 신뢰를 그 기반으로 한다는 점에서, 한반도 연합적 거버넌스 실현 과정에 블록체인 기술을 활용하기 위해서는 비핵화를 포함하여 상호 신뢰구축을 위한 내외부적 환경 조건들이 충분히 통제되어있는 상황을 전제할 필요가 있다.

또한, 앞서 언급한 바와 같은 통제된 상황을 전제한다고 하더라도 연합적 거버넌스에서의 디지털 블록체인의 활용은 미래 연구 관점에서 개연미래(plausible futures)보다는 아직은 가능미래(possible futures)에 더욱 가까울 수 있다 생각된다. 즉, 국제정치 및 남북한 관계는 내생성이 매우 떨어진다는 한계가 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 실가정을 전제로 하는 미래전망은 실효성은 떨어질 수 있으나, 가능미래라는 관점을 열어둔다면 하나의 시나리오로 고려하여 남북관계 전망의 다양성을 확보한다는 관점에서는 나름의 의미를 가질 수 있다고 판단한다.

### 2 남북한 신뢰기반 거버넌스 구축을 위한 블록체인 활용

#### 가. 남북 의사결정 과정의 신뢰 기반 확대

블록체인은 거래가 발생할 때 중앙 시스템에 의존하여 관리하는 것이 아닌, 모든 거래 참여자가 분산하여 저장함으로써 투명한 기록과 관리가 가능한 기술이다. 또한, 시스템

에 참여하는 다수가 공동으로 관리하고 검증하여 임의로 특정인이 수정 또는 변경할 수 없어 정보의 무결성 및 신뢰성 확보가 가능하다. 이러한 기술적 특성으로 인해 블록체인은 스마트 컨트랙트를 통한 금융 산업에서 많은 응용들이 개발되고 있으나, 높은 신뢰성에 착안하여 공공행정 분야의 적용 확대가 예상되기도 한다. 이러한 공공행정 분야의 확대로 기존 정부가 운용하던 관리 방식, 조직구조, 의사결정 및 소통 형태 등 정부 서비스<sup>387)</sup> 및 거버넌스 운용 측면에서의 새로운 접근이 가능할 것으로 전망되고 있다.

[표 4-13-1] 블록체인 기술 특성에 따른 응용분화의 진화

적용 분야	금융 (가상화폐)	생활경제 (스마트거래·직불)	비즈니스 (상업간 융합)	공공행정 (국가인프라)
단계	도입기	발전기	확신기	정착기
시기	2009-2013	2014-2017	2018-2022	2023-2030
특징	공개형태 블록체인 (누구나 열람 가능)	개인화된 블록체인 (스마트 계약 중심)	혁신산업 블록체인 (산업 간 융합)	분권화된 블록체인 (정부서비스 기반)
구분	블록체인 1.0	블록체인 2.0	블록체인 3.0	블록체인 4.0

출처: 한국지능정보사회진흥원(2018)

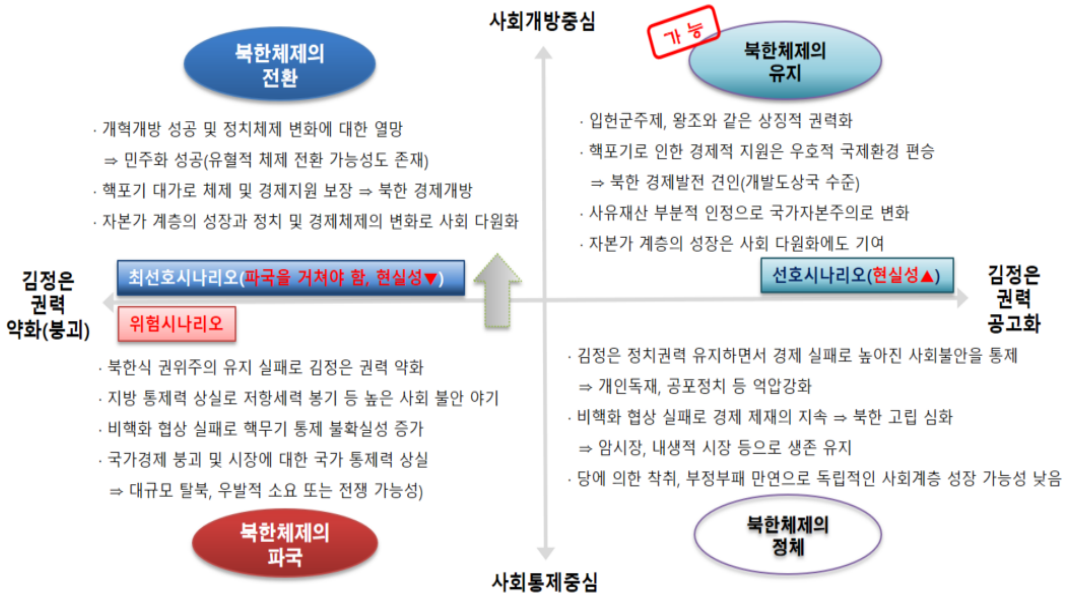
앞서 언급한 바와 같이 ‘신뢰’를 특성으로 하는 블록체인을 상징적으로 활용한다면, 남북간의 신뢰 기반 형성이 가능하지 않을까 상상해본다. 남북한의 문제는 당사국뿐 아니라 동북아 및 국제사회 등 국제정세 변화에 주요한 환경요인으로 투명성과 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 특히, 그간 남북한 간에는 정상회담을 통한 평화합의, 군사합의, 비핵화 관련 합의 등 한반도 평화프로세스 구축을 위한 다양한 합의가 존재해왔다. 이들 합의는 결과와 과정에 ‘신뢰’를 확보해야 이행을 점검하거나, 국제사회의 협력과 동참을 촉구할 수 있다. 따라서, 그간 구두나 서명을 통한 합의, 협상, 의사결정 사항을 전달하는 것을 넘어 이러한 주요 안보 문서를 블록체인을 통해 상호 관리함으로써 남북간 신뢰 기반의 프로세스가 구축되었음을 국제 사회에 천명할 수 있다. 나아가 스마트 컨트랙트를 응용하여 실제 합의 사항 중 이행 결과와 연계가 필요한 조건에 대해 이행 여부에 따라 자금 및

387) 행정업무 처리, 행정비용 절감, 시민과 신뢰 기반 상호작용 확대를 위해 에스토니아, 스웨덴, 네덜란드, 영국 등 유럽 국가를 중심으로 전자투표, 전자정부, 전자서명 등을 도입하는 국가가 증가하는 추세이다. 한국산업기술진흥원(2018).

자원의 지원 여부가 연계되도록 하여 투명하게 관리할 수 있다는 이점도 있다. 북한은 합의 조건 이행에 따라 미국을 포함한 국제사회의 제재 완화 등 후속 이행을 보장받고자 한다는 점을 고려한다면, 투명성, 신뢰성을 바탕으로 국제 외교관계로 확장하는 진일보된 활용까지도 생각해볼 수 있을 것이다.

최근 북한은 블록체인과 관련하여 국제 컨퍼런스를 개최하는 등 대외적으로 블록체인 기술에 대한 관심을 드러내고 있다. 그러나, 북한에 암호화폐 관련 기술을 전수했다는 이유로 미국인이 국제비상경제권법(IEEPA)에 의해 징역형을 받기도 하였다.<sup>388)</sup> 따라서, 북한과 블록체인을 통한 신뢰 기반을 형성하기 위해서는 관계 개선을 위한 북한의 의지가 먼저 확인된 후 평화적 목적을 위해 블록체인과 같은 기술을 도입하여 활용한다는 점을 강조하면서 국제사회의 협력을 구하는 것이 필요할 것으로 본다.

### 나. 신뢰 기반 공동번영 평화체제 구축



[그림 4-13-1] 2050 대한민국 미래전망의 북한 분야 시나리오(2018년 연구)

출처: 국회미래연구원, 『미래영향 환경변수 및 시나리오 도출 연구』(국회미래연구원, 2018) 기반 재정리

388) 이는 북한이 암호화폐와 블록체인에 대한 관심을 갖는 이유가 제재 회피, 자금 세탁, 거래소 해킹과 관련한 사이버 공격을 위한 것이라는 시각이 지배적이기 때문이다.

국회미래연구원에서 2018년 수행한 <2050 대한민국 미래전망 연구>에서는 북한의 최가능 미래 모습을 ‘북한체제의 유지’ 시나리오로 분석한 바가 있다. 이는 김정은 정권의 권력이 공고화되나, 비핵화의 진전으로 국제사회의 우호적 지원이 확대되어 북한이 개도국 수준으로 경제발전을 이룰 수 있다는 시나리오이다. 즉, ‘비핵화’는 남북관계뿐 아니라 북한체제 유지를 위해서도 장기적으로 지향해야 하는 핵심 정책 방향임에 틀림없다. 북한 전문가들은 ‘비핵화’의 진전이 없을 경우 북한 사회의 고립은 더욱 심화되어 ‘북한체제의 파국’ 시나리오가 펼쳐질 수도 있음을 경고하기도 하였다.

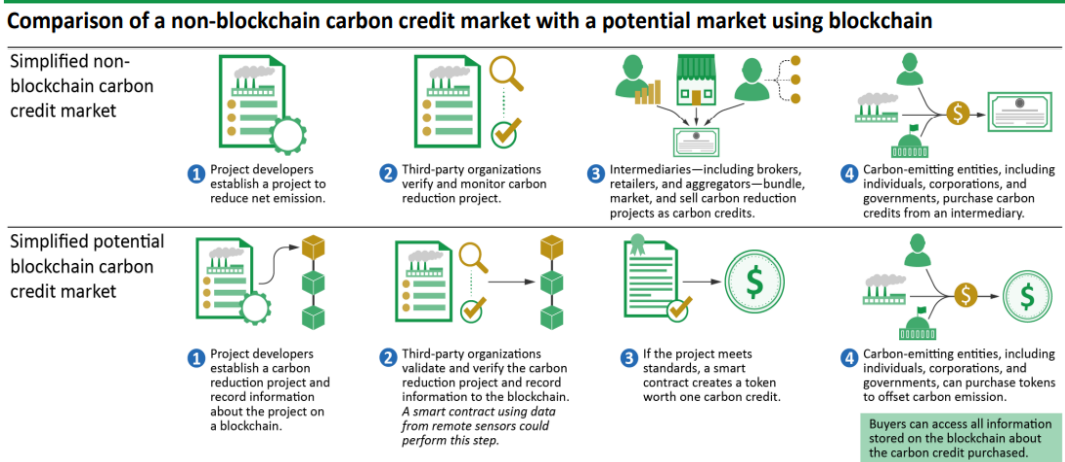
‘비핵화’는 또 다른 의미로 김정은 정권과 북한체제의 유지를 위해 가장 ‘전략적’ 활용 가치가 높은 외교적 수단이라는 의미이기도 하다. 최근 북한은 단거리 탄도미사일(SRBM) 무력 시위 등을 통해 군사적 긴장을 높이며, 핵실험 및 미사일 도발을 지속하고 있다. 그러나, 북한이 핵·미사일 개발을 포기하지 않는 한 체제유지와 국제사회로부터 경제발전을 보장받는 길은 더욱 어려워질 것이다. 비핵화 노선을 지속적으로 추진할 수 있는 북한 내부 상황 및 외교적 조건을 만드는 조력이 지속적으로 병행될 필요가 있다.

비핵화와 가장 맞닿아 있는 핵심 이슈는 북한 사회의 경제적 발전 및 한반도 공동번영이다. 2022년 국회미래연구원에서 수행한 <대한민국 미래전망 연구>에서는 한반도의 공동번영과 관련하여 국제 사회의 대북 지원, 경제협력 조건, 북한 경제 규모, 북한 경제기반 등의 변수를 통해 예측을 수행하였다. 전망 과정에서 도출한 변수 간 인과 지도에서는 이러한 경제적 요소에 기반한 공동번영의 조건이 북한의 핵무력 태세를 낮추게 하고, 이것은 북한 사회의 개방, 국제 사회의 대북 지원 확대의 원인이 된다고 분석하고 있다. 그럼에도 불구하고, 2050년까지의 한반도 공동번영의 가능성은 지금보다 낮아질 것으로 전망하고 있다. 이러한 요인 중에는 한반도 평화구축 노력의 일관성이 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 통해 볼 때, 경제적 요인, 공동번영, 평화구축, 비핵화 진전의 고리를 만들 필요가 있다. 경제적 여건이 열악한 북한의 입장에서 전략 사정 개선을 위한 재생에너지 개발에 박차를 가하고, 상대적으로 다른 나라에 비해 탄소배출이 낮은 이점을 활용해 탄소배출권을 팔아 탄소중립이라는 국제 사회 기여와 동시에 경제적 기반 확장하는 노력을 상상해볼 수 있다.

이때 탄소배출권 거래를 통한 경제적 이익이 다른 곳에 쓰이지 않도록 투명하고 신뢰도

높게 관리하는 것이 필요할 것이다. 이와 관련하여 탄소배출권에 블록체인과 스마트 컨트랙트를 접합하여 관련 거래를 보다 투명하게 관리하고 기록·추적하는 사례를 참고할 필요가 있다. 즉, 탄소배출 저감에 대한 정보를 블록체인에 저장하면, 인증된 제3의 기구에서 이를 검증하여 일정 조건을 만족할 경우 스마트 컨트랙트에 의해 탄소배출권이 거래될 수 있도록 하는 방식이다.



[그림 4-13-2] 블록체인을 활용한 탄소배출권 거래 관리

출처: GAO(2022)

앞서 언급한 <대한민국 미래전망 연구>에서 한반도 공동번영을 높이는 또 다른 요인으로 북한 사회에 대한 인식, 비핵과 평화 체제의 효과성을 들고 있다. 탄소배출권 거래의 신뢰성 높은 추적, 관리와 탄소중립의 이행은 국제 사회에서 북한에 대한 국제 시민으로서 긍정적 인식을 제고할 수 있으며, 경제적 기반의 확대는 비핵화를 더 이상 고집하지 않도록 유인하여 비핵화 평화 체제, 한반도 평화구축을 일관성 있게 추진할 수 있도록 만드는 계기가 될 수 있을 것이다.

### 3 블록체인 한반도 연합적 거버넌스의 미래상: 남북한 교류 증진을 위한 블록체인의 활용

아래에서는 인도적 지원 및 남북 경험 활성화와 관련하여 블록체인 기술을 어떻게 효과적으로 활용할 수 있을지 논의한다. 위 두 가지 사안에 대해 남한에서 북한으로 이동한 자원이 군사적 용도로 전용된다는 의혹이 꾸준히 제기되어 왔으며, 이는 남북한 교류 및 지원에 대한 부정적인 여론을 형성하는 데 일조하여 협력의 지속가능성을 낮추어왔다. 블록체인 기술, 특히 스마트 컨트랙트 기술은 인도적 지원 물품이나 북한 노동자에게 지급된 임금이 본래 용도로 사용되도록 제약을 가할 수 있으며, 이에 따라 남북한 교류와 관련된 모니터링을 더욱 효율적으로 실시하는 것이 가능해진다.<sup>389)</sup> 따라서 이러한 블록체인 기술은 남북한 간 교류와 관련된 장벽을 제거하고 신뢰를 높임으로써 교류와 협력을 활성화할 잠재력을 가지고 있다.

다만, 여기서는 블록체인의 기술적 요소가 남북한 교류 활성화에 도움을 줄 수 있는 측면과 기능성에만 한정하며, 남북한 교류 전반을 논의하지는 않는다. 현재 남북한 교류는 일부 인도적 지원만 제한적으로 이루어지고 있으며, 그나마도 코로나19로 인한 북한의 국경 폐쇄 조치로 어려움을 겪는 실정이다. 남북 경제 협력의 대표적 사례라고 할 수 있는 개성공단<sup>390)</sup> 역시 남한의 자체적인 제재 및 국제사회의 제재로 인해 폐쇄되었으며, 개성공단의 재개를 위해서는 남한 내 정치적 합의뿐만 아니라 미국 등 국제사회의 동의가 필요하다. 이 외에도 많은 논란과 제약조건이 있으며, 블록체인 논의가 이를 해결할 수는 없다. 따라서 아래의 논의는 남북한 교류를 위한 여러 조건이 충족되었음을 전제로 하며, 이러한 경우에 블록체인이 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 논의로 이해되어야 한다.

남북한 교류 증진과 관련된 블록체인의 핵심 기능은 합의 및 스마트 컨트랙트이다. 블록체인에서 거래가 완료되기 위해서는 해당 거래에 대한 네트워크 참여자들의 동의가 필요하며, 남북한 교류의 관점에서 이는 주요 이해당사자가 자연스럽게 모니터링 과정에 참여할 수 있게 됨을 의미한다. 이와 같은 특성은 블록체인의 설계(형태)와 관련한 합의를

389) 다만, 블록체인이 관여하는 거래 이후의 상황에 대해서는 모니터링이 불가능하므로 기존의 모니터링을 완전히 대체할 수는 없다는 한계 역시 가지고 있다.

390) 개성공단의 정치적, 경제적 성과와 관련해서도 논란이 있으나, 이 역시 본 절의 범위를 벗어나므로 별도로 논의하지 않는다.



가지는데, 남북한 교류 증진을 위한 블록체인의 형태는 관련 기관으로 참여자가 제한되는 컨소시엄 블록체인 형태가 적절하다. 이는 컨소시엄 블록체인이 참여에 제한이 없는 퍼블릭 블록체인보다 합의가 수월하고, 단일 기관이 관리하는 프라이빗 블록체인보다 투명성이 높기 때문이다.<sup>391)</sup> 남북 교류를 위한 특수목적이므로 사전에 규정된 절차와 규칙에 부합하도록 거래가 진행되어야 하며 참여자에 대한 식별이 필요하다는 점에서도 컨소시엄 블록체인이 적합도가 높다. 한편, 스마트 컨트랙트는 앞서 언급한 바와 같이 사전에 지정된 조건이 충족되었을 때 계약이 이행되도록 하는 기능이다.<sup>392)</sup> 남북한 교류 증진이라는 관점에서 이러한 기능은 북한에 전달된 물품이나 북한 노동자가 받은 임금이 군사적 용도로 전용되는 것을 방지하는 데에 활용될 수 있다.

## 가. 인도적 지원 관리를 위한 블록체인 활용

북한은 전 세계적으로 식량 부족이 심각한 국가로 평가받으나 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원은 감소하는 추세이다.<sup>393)</sup> 북한에 지원(식량 지원)이 어려운 이유 중 하나는 모니터링의 문제이다.<sup>394)</sup> 인도적 지원에 있어서 배분의 투명성 확보를 위한 모니터링은 필수적이지만 북한 당국은 이를 거부하거나 비협조적인 태도를 보여왔다. 한국 및 국제사회에서도 북한에 대한 인도적 지원과 관련하여 모니터링 문제가 제기되어 왔으며, 특히 식량과 같은 인도적 지원 물품이 군사적 용도(군량미 비축 등)로 전용되는 것에 대한 부정적 여론이 존재한다.

이러한 우려를 불식시키는 방안 중 하나가 블록체인의 활용이다. 이미 인도적 지원을 위해 블록체인이 활용되고 있는데, 대표적인 사례 중 하나가 요르단의 시리아 난민캠프에서 시행된 세계식량계획(United Nations World Food Programme, WFP)의 “Building Blocks” 프로젝트이다. 동 프로젝트에서는 캠프 내 난민에게 가상화폐 형태의 바우처를 지급하고, 난민은 슈퍼마켓에서 홍채 인식을 통해 신분을 증명한 후 바우처

391) 블록체인의 형태에 대한 구분에 대해서는 문헌에 따라 약간의 차이가 있으나, 본 절에서는 본문에 나타난 바와 같이 참여자의 자격(개방성)을 기준으로 퍼블릭 블록체인(가장 개방적), 컨소시엄 블록체인, 프라이빗 블록체인(가장 폐쇄적)으로 구분하였다. 김성진(2019).

392) 스마트 컨트랙트 기술이 적용되는 대표적인 암호화폐로는 이더리움이 있다.

393) OCHA(2021); FAO(2022); 이지선(2022).

394) 북한 당국이 구호 위주의 인도주의적 지원보다 중장기 시계에서의 개발지원을 선호하는 것도 북한이 국제사회의 인도적 지원에 비협조적인 원인의 하나이다. 이와 관련해서는 남북 경험 활성화와 관련하여 논의한다.

를 사용하였다. 바우처를 사용할 수 있는 품목은 제한되었다. 세계식량계획(WFP)은 이를 통해 난민에 대한 지원을 효율적으로 수행하고, 기존의 금융 지원에 드는 비용을 크게 절감할 수 있었다고 평가하였다.

이러한 방식은 북한에 대한 인도적 지원에도 활용이 가능할 것으로 보인다. 식량 원조와 관련하여 북한 주민에게 바우처를 지급하고 이를 사용하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 시리아 난민캠프의 사례와 같이 북한 주민에게 가상화폐 형태의 바우처를 지급한 후 이를 북한 내 원조 물품 배급 기관 또는 시장(장마당)에서 사용할 수 있도록 기반 시설을 구축해야 한다. 앞서 기술한 바와 같이 원조 물자의 전용에 대한 의구심이 있으므로 식량이나 의약품과 같은 개별 원조 물자가 대상자에게 전해지는 과정을 블록체인에 기록하고 대상자의 신원 검증이 이루어지지 않으면 거래가 이루어지지 못하도록 하는 것이 필요하다.

이와 같은 블록체인의 활용과 관련하여 다음과 같은 고려 사항이 있다. 첫째, 북한 내 IT 인프라와 접근성 문제이다. IT 인프라와 접근성이 충분하다면 위와 같은 인도적 지원에 있어서 스마트폰을 활용할 수 있으나, 그렇지 않다면 시리아 난민캠프 사례와 마찬가지로 홍채와 같은 생체정보를 활용해야 한다. 다만, 스마트폰을 활용한다면 실제 대상자가 아닌 제삼자가 물품을 수령할 가능성이 있으므로 이에 대한 추가적인 대책이 필요할 수 있다. 한편, 홍채와 같은 생체정보를 북한 주민 전체를 대상으로 활용한다면 광범위한 데이터베이스를 구축해야 한다. 또한, 이와 관련하여 민감한 개인정보의 관리 문제가 대두될 수 있으므로, 이와 관련한 명확한 관리·운영 기준의 확립이 필요하다.

## 나. 남북 경험 활성화를 위한 블록체인 활용

앞서 기술한 바와 같이 남한의 자체적인 경제제재 및 국제사회의 경제제재로 인해 현재 남북 경제 협력에는 분명한 한계가 있으나, 북한 당국이 인도주의적 지원보다 중장기적인 개발지원을 선호한다는 점에서 남북 경제 협력은 장기적으로 좋은 방안이 될 수 있다. 다만, 이 경우에는 개성공단의 폐쇄에 이르는 과정에서 드러난 제도적 취약점이 해결될 수 있을 것인지가 매우 중요하다. 아래에서는 다양한 문제점 가운데 북한 노동자에게 지급되는 임금의 군사적 용도 전용과 관련된 사항을 논의한다.

남북 경험을 본격적으로 재개하기 위해서는 북한 노동자에게 지급되는 임금이 군사적 용도로 전용되지 않도록 제도를 마련해야 한다. 개성공단이 운영되던 당시에도 이와 관련

된 논란이 끊이지 않았으며, 이는 안보에 대한 불안을 키우고 여론을 악화시킴으로써 개성공단을 통한 경제 협력에 악영향을 미쳤다. 개성공단의 운영 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 기업이 직접 근로자에게 임금을 지급하는 임금직불제가 규정에 명시되어 있었으나 실제로는 시행되지 못하였으며, 그나마도 2014년에 북한에 의해 일방적으로 폐지되는 등 임금과 관련하여 투명성이 확보되지 못하였다.<sup>395)</sup> 임금과 관련된 투명성 결여가 군사적 용도로의 전용 의혹을 불러일으키며 개성공단 중단의 주요 원인이 되었다는 점에서 임금 지급의 투명성은 매우 중요한 문제이다.<sup>396)</sup>

이와 관련한 블록체인 활용 방안은 다음과 같다. 먼저, 북한 측 노동자에게 블록체인에 기반한 가상화폐를 임금으로 지급한다. 이는 개성공단 초기에 명시되어 있었던 임금직불제를 실행함으로써 투명성을 제고하는 효과가 있다. 이와 더불어 블록체인의 스마트 컨트랙트 기능을 활용하여 개성공단 내 가상화폐 사용처를 특정 시설(예: 기존의 개성공단 근로자 전용 물자공급소)로 한정하고, 동 시설을 남한과 북한 및 주요 국제기구<sup>397)</sup>가 공동으로 관리함으로써 임금 사용처에 대한 투명성을 높일 수 있다.

이와 관련된 주요 이슈는 다음과 같다. 첫째, 북한 내 IT 인프라와 접근성이다. 개성공단과 같이 지리적으로 협소한 경우에는 IT 인프라를 구축하는 것이 가능하고, 이는 향후 경제 협력과 관련된 북한 내 인프라 구축에도 참고할 수 있다. 다만, 경제 협력이 확대되지만, 상대적으로 IT 인프라 구축이 늦어진다면 홍채와 같은 생체정보를 활용하는 방안을 고려해야 한다.

둘째, 가상화폐의 설계와 관련된 사항이다. 가상화폐의 목적을 고려한다면 가상화폐는 특정 법정통화의 가치와 연동되는 이른바 스테이블코인(stablecoins)의 형태여야 하며, 기존에 개성공단 임금이 미 달러화로 지급되었다는 점을 고려할 때 미 달러화와 연계하는 방안, 남한과 북한 간 교류라는 측면에서 원화와 연계하는 방안을 모두 고려할 수 있다.<sup>398)</sup> 다만, 앞서 기술한 바와 같이 사용처 등에 대한 제한이 포함되어야 하므로 기존의 스테이블코인을 활용하기보다는 남북 경제 협력을 위한 가상화폐를 새롭게 고안하여 운영해야 한다. 이를 위해서는 남한과 북한 및 주요 국제기구가 참여하는 컨소시엄을 구성하여 해당 컨소시엄이 가상화폐의 발행과 운영, 관리 등의 업무를 수행하도록 하는 것이

395) 임강택·이강우(2016).

396) 임강택·이강우(2016).

397) 국제정치 지형에 따라서는 미국, 중국과 같은 주요 이해당사국의 참여가 필요할 수도 있다.

398) 향후 외국기업의 참여가 확대된다면 미 달러화와 연계하는 방안이 설득력을 가질 수 있다.

바람직하다.

셋째, 북한 당국의 가상화폐 사용처에 대한 제한이다. 북한 노동자에게 지급한 가상화폐는 최종적으로 북한 당국이 무역에 활용할 가능성이 큰데, 이는 자칫 군사적 용도로 사용될 수 있다. 따라서 북한 당국이 가상화폐를 컨소시엄을 통해 사용하도록 함으로써 북한이 경제 협력을 통한 수익을 무기 구매 및 개발 등에 사용하지 못하도록 제한할 필요가 있다.<sup>399)</sup> 김성진이 제안한 바와 같이,<sup>400)</sup> 북한이 구매를 희망하는 물품을 한국 정부의 조달청 등 지정 기관에서 입찰을 공시하는 방식이 합리적일 것으로 보인다. 일반적으로 거래가 이루어진 후 대금을 어떻게 활용할지는 전적으로 해당 경제주체의 선택이지만, 북한은 국제규범에 어긋나는 행위로 인해 광범위한 경제제재를 받고 있으며 신뢰의 문제가 심각하다는 점을 고려할 때 이와 같은 방식이 설득력이 있으며, 향후 국제사회의 신뢰를 회복하는 데에도 도움이 될 수 있다.<sup>401)</sup>

## 4 결론

본 절에서는 한반도 연합적 거버넌스에 있어서 블록체인 기술의 적용 가능성을 살펴보았다. 구체적인 논의에 앞서 언급한 바와 같이 블록체인 기술은 남북 간 교류 및 북한 체제에 대한 우리 국민의 신뢰와 주요국의 신뢰를 이끌어낼 수 있을 것으로 기대되지만, 블록체인 기술을 적용하기 위해서는 일정 수준 이상의 신뢰가 이미 형성되어 있어야 한다는 점에서 현재로서는 적용 가능성이 매우 낮다. 이는 블록체인 기술이 적용되는 범위 내에서는 위변조를 통한 조작이 매우 어렵지만, 블록체인 기술을 활용하는 제도 자체는 블록체인 이외의 영역을 포괄하기 때문이다. 따라서, 현재와 같이 북한이 남한과 국제 사회의 신뢰를 전혀 받지 못하는 상황에서는 블록체인 기술을 통해 남북한 간 교류를 활성화하기 어렵다. 특히, 본 절에서 논의한 북한의 경제적 기반 확대, 인도적 지원, 그리고 경협이 북한의 준비 확장으로 이어질 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.

399) 맥락에 약간의 차이는 있으나 김성진(2019)이 제안한 바와 비슷하다.

400) 김성진(2019).

401) 다만, 북한이 남북 경협을 통해 추가로 얻은 외화를 생필품 등의 구매에 활용하고, 다른 경로로 획득한 외화 일부를 군사적 용도로 대신 사용할 수 있으므로 이와 같은 방식이 완전한 해결책이 될 수는 없다는 것에 유의할 필요가 있다.

북한의 체제 개선을 이끌어내기 위한 국제 사회의 노력은 지금까지는 별다른 결실을 보지 못하였다. 탄소배출권, 남북한 공동번영, 인도적 지원, 경협 등 본 절에서 논의한 블록체인 기술 적용 분야는 모두 국제 사회와 연결이 되며, 일정부분 국제 사회의 인정과 협력이 필요하다. 따라서, 과거 6자회담과 같이 최소한 주요 이해 당사국이 참여하는 국제적인 제도 내에서 협상과 이행을 통해 점진적으로 북한의 체제를 개선해나가고 신뢰를 증진시키는 방안을 생각해볼 수 있다. 주요 이해 당사국인 미국과 중국의 갈등이 깊어지고 있다는 점에서 이러한 국제적인 제도 역시 난항이 예상되지만 한반도의 지정학적 불안이 미국과 중국 등 주요국 모두에게도 불안 요소라는 점에서, 그리고 북한이 원하는 증장기적 시계에서의 개발지원이 국제 사회의 협상카드가 될 수 있다는 점에서 협상의 가능성은 아직 미약하게나마 남아있다고 볼 수 있다.

## 제 14절 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한반도 연합적 거버넌스는 한반도 공간에서 전쟁이 아닌 평화, 갈등이 아닌 협력의 정치적 단위, 인위적 정치통합체를 만들어내려는 미래전략이다. 한반도 연합적 거버넌스는 30년을 내다보는 중장기적 가능미래에 전쟁 재발이라는 회피미래를 예방하고 평화적 공존, 공영 및 통합이라는 한반도에서 살아가는 사람들의 선호미래를 보장하는 기획이다. 한반도 연합적 거버넌스는 한반도의 현존 정치적 단위들의 존재를 인정, 기존 체계와 연결되면서도 지방 하위 단위, 시민사회 집단 및 개인들의 선호미래의 관점에서 새로운 정치적 단위로서 연합의 제도화 및 사람들의 공동체를 구성한다. 4장에서 살펴본 바와 같이 정책미래를 형성하는 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스는 다양한 영역별로 서로 다른 시점, 속도와 심도로 통합이 진행되고 복합적으로 연계, 진화하는 과정이다. 소결에서는 총론과 영역별 각론에서 살펴본 한반도 연합적 거버넌스 구성의 핵심 구성요소 및 조건, 과정들을 요약, 정리한다.

총론에서 지적한 바 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 한반도라는 공간의 주요 구성 단위의 성격에 대한 정의(국가간 관계/특수관계), 한반도의 통합적 정치체 형성과 지속을 위한 조건 구축(연합적 제도적 장치/사람들의 공동체로서 연합적 거버넌스)과 관련된 선택을 포함한다(표 4-1-3). 첫째, 한반도 연합적 거버넌스는 한반도의 공간적 맥락에서 ‘연합적’ 거버넌스를 형성하는 정치적 단위들의 관계설정에 대한 쟁점으로, 남북한 관계에 대한 정의라는 기본 문제를 가진다. 이는 남북한 두 개의 정치적 단위 뿐 아니라 남북 내 하위 단위, 역외 주변국들과의 관계 설정과도 이어진다. 둘째 연합적 ‘거버넌스’의 측면에서 통합적 정치적 단위를 구성하는 제도화와 더불어 다양한 사회적 행위자, 집단 및 개인들을 아우르는 공동체 구축이라는 문제를 포괄한다. 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 의미한다.

궁극적으로 한반도 연합적 거버넌스는 한반도 공간을 둘러싼 역사적, 그리고 현재진행형의 미래지향적 담론 및 실천을 바탕으로 한반도 내 존재하는 구성단위 및 관계의 성격, 정체성이 무엇인가, 또한 이를 어떻게 지속 혹은 변형시킬 것인가 하는 문제와 긴밀히 연결된다. 전쟁 재발이 없는, 평화구축의 단위로서 한반도 차원의 연합적 거버넌스는 두 개의 지역정부의 경계를 인정하고 이들을 연결하며 상회하는 공동정부, 상위의 권위체를 생성하는 연합적 제도화를 필요로 한다. 한반도 연합적 거버넌스는 구성단위 간 상호 승인하는 바탕 위에서 하나의 광범한 정치적 단위를 생성하는데 중앙의 정치통합체를 구성하는 지역정부 간 관계는 국제성을 가진 관계, 혹은 민족이라는 공동체의 부분으로서 특수관계로 설정할 수 있다. 1989년 ‘한민족공동체통일방안’의 ‘남북연합’(commonwealth)이라는 개념적 ‘발명’이 이뤄진 역사적 맥락에서 탈냉전기 노태우 정부가 기존의 북한의 통일방안에서 과도적 연방제 및 남북 동수의 민족 공동기구의 형성 원칙, 민주화 과정에서 야권과 시민사회 진영의 통일방안 및 통일운동(김대중의 3단계 연합제, 문익환의 3단계 연방제 통일방안)으로부터 연합 및 단계적 접근의 상상력을 수용한 것은 한반도의 구성단위를 국가간 관계, 혹은 특수관계 중 어느 방향에서 접근할 것인가와 관련된 기존의 다양한 선택 및 타협 가능성을 보여준다.

첫 남북공동정상회담 이후 2000년대 한반도 평화체제 논의 및 실천 과정에서 진화한 백낙청의 시민사회 및 코리안 디아스포라를 아우르는 남북연합론이나 평화과정 및 분리-통합의 비교적 시각을 가진 서로주체적 통합 담론은 ‘통일’을 미완의 근대적 국가의 수립이라는 탈식민적 과제, 최종 목표로 상정하는 대신 다층 정치체제와 다층 거버넌스를 갖는 하나의 연합적 단위 형성으로 재구성한다. 통일의 정의를 유럽통합의 사례에서와 같이 복수의 층에 걸쳐 주권을 공유하는 연합적 형태나 남북 민중이 참여하는 연합적 거버넌스로 이해하는 것은 국제성을 가진 관계, 혹은 민족의 구성단위로서 특수관계 어느 방향으로 접근하느냐의 차이를 갖지만 근본적으로 하나의 정치적 단위로 한반도를 상상하고 구성한다는 공통성을 가진다. 지역적 단위로든 혹은 민족적 단위로든 하나의 한반도적 제도화, 거버넌스를 추구하는 전략은 분리-통합의 스케일에서 현존하는 두 개 정치적 단위의 연결과 동시에 이를 뛰어넘는 상위 공동체를 전제한다는 점에서 교차한다.

미래전략으로서 연합적 거버넌스는 2050년을 바라보는 중장기 미래전망에서 우선 진영화의 정도와 군사분야합의서 계승 여부에 따른 단기적 차원에서 남북한 정치 단위 간 안정적 평화의 제도화 방향으로 진전하는 것이 전제되어야 할 것이다. 단기 가능미래와

관련해서는 한반도 군사적 긴장이 고조되는 △진영화 약+군사분야합의서 파기, △진영화 강+군사분야합의서 계승에 이어 △진영화 약+군사분야합의서 계승, △진영화 강+군사분야합의서 계승 순으로 시나리오가 예상된다. 이러한 가능미래들에 대해 한반도에서 전쟁으로 비화될 수 있는 군사적 긴장을 완화하고 비적대적 협력, 공존공영의 미래선호를 가진 사회정치세력들은 한반도 안보딜레마에 대응하는 제도적 장치를 마련하는 한편 연합적 제도화와 함께 연합적 거버넌스, 즉 정부 뿐 아니라 기업, 시민사회를 포괄하는 사람들의 공동체 만들기를 추구해야 할 것이다.

30여 년 전 탈냉전 민주화 과정에서 ‘남북연합’ 및 비핵화, 평화체제 개념의 창안,<sup>402</sup> 최근의 2018-2019년 한반도 평화과정의 시도가 실패한 이유는 연합적 단위를 통한 평화의 제도화, 통합의 경로에 대한 국내정치, 남북관계 및 외부 주요 관련국과의 합의에 도달하지 못했기 때문이다. 이러한 역사적 반성으로부터 30년 이후의 중장기 미래전략은 이러한 한반도적 단위의 창출과 지속가능성을 뒷받침하는 평화의 제도화, 그리고 한반도 공동체성, 즉 새로운 하나의 정치적 단위에 대한 서사와 정체성과 관련된 대내외적 합의, 실천의 과정을 동반해야 한다. 중장기 한반도의 미래전략은 상호 적대화가 아닌 공동의 안보를 위한 합의와 이행을 토대로 공멸의 위험을 예방하고 다양한 영역별로 차등화된 주권 공유를 통한 연합적 제도 창출과 이와 상호작용하는 공동체 정체성 배양을 통해서 한반도 공간을 살아가는 사람들에게 보다 포괄적이고 호혜적인 미래를 제공할 수 있다.

4장은 총론에서 개괄한 한반도 연합적 거버넌스의 선안후경(先安後經)의 경로를 유념 하면서 영역별 각론을 통해 다양한 섹터, 이슈와 관련해 어떻게 한반도적 단위로서 공동체성을 담보하는 제도, 정책을 구사할 수 있는가 세부 전략을 제공했다. 각론에서는 우선 총론의 한반도 연합적 거버넌스 개념이 실제적 운용을 위해 어떤 법적 기본틀, 규범체계를 요구하는지 법제적 측면을 살피고(2절), 다음으로 기존의 한반도 연합적 단위를 형성하는 정책적 시도로서 개성공업지구의 경협(3절), 직통전화 및 공동연락사무소(4절)를 역사적으로 평가했다. 영역별 각론은 법제도, 경협 뿐 아니라 SDGs(5절), 보건(6절), 복지(7절), 교통(8절), 해양(9절), 접경협력(10절), 기후변화(11절), 언어(12절), 블록체인(13절) 등 다양한 정책 분야를 망라했다.

중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스의 법제도적 규범체계(2절)는 현존하

402) 구갑우, “탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제,” 이병천·윤홍식·구갑우 편, 『안보개발국가를 넘어 평화복지국가로: 독일의 경험과 한국의 과제』 (서울: 사회평론, 2016), p.157.



는 남북한 특수관계론의 법적 관계에서 ‘국내법적 규범영역’(1국가론 적용면), ‘국제법적 규범영역’(2국가론 적용면)의 이중성 문제를 남북관계를 국제성을 갖는 관계로 설정하는 방향전환을 필요로 한다. 냉전기 서독의 ‘지붕이론’(Dachtheorie)에서 공식적 ‘국가승인’이 없이 양독관계를 (과거 존재했던) 더 큰 독일 내 ‘구성국’들의 관계로 접근한 사례를 참조하면서 본 연구는 남북관계에서 국제법 원칙에 의한 법적 규율이 적용되는 한반도 연합적 거버넌스의 규범체계 및 제도화를 강조한다. 특히 법적 기본틀에서 ‘국제성’으로의 전환은 현존하는 헌법 제3조 영토조항의 규범력 하에서 남북한 간 합의는 어떤 형식으로든 ‘국가’로 인정되지 않는 상대방과의 비정상적 관계라는 점에서 기존 법체계와 상충하며 지속가능성을 담보하는 이행 및 실천에서 언제든지 역행할 수 있다는 점에서 연합적 거버넌스의 제도화 측면에서 필수적으로 고려되어야 한다. 실질적으로 남북한이 영토조항의 사문화 및 이에 상응하는 전국혁명론상 변화를 통해 관할권에 대한 규범체계를 한반도 내 지역정부 간 관계의 차원을 인정할 때 상위의 공동정부, 연합적 단위의 제도화가 가능할 것이다.

현재 특수관계론 법규범체계에 대한 근본적 재검토를 통해 상위의 연합적 단위를 구성하는 부분들, 구성국들의 관계를 확립하는 것은 다양한 영역에 흩어져 진행된 공동의 경험, 담론 및 실천의 기반에 대한 확인과 미래지향적인 새로운 정치적 단위 및 공동체 정체성을 탐색하는 다차원적 사회적 대화를 수반해야 할 것이다. 과거의 실천과 관련해 개성공업지구와 공동연락사무소는 특정한 공간적 제약 안에서 남북한이 공동 거버넌스를 실험한 경험으로 한반도 연합적 제도화, 연합적 거버넌스 측면에서 중요한 성찰을 제공한다. 개성공업지구(3절)의 경험은 국가+자본+노동력의 공동관리운영 및 행정통합 사례로 경제특구에 대한 협력의지 및 공동의 경제적 이익 보장의 측면에서 재평가가 필요하다. 특히 중국의 소주공단, 나선 경제무역지대와 비교해 개성공업지구 사업은 지도-관리-개발체계의 일관성, 관리체계 및 개발체계의 결합, 참여하는 쌍방의 공동이익 공간 설계, 속지주의 문제, 단기적 이익을 지양하는 장기적 시야 등에서 경험 차원의 연합적 거버넌스가 지속가능성을 담보하기 위한 조건들을 성찰하게 한다.

개성공업지구를 둘러싼 양 당국의 협력의지와 공동이익의 공간 창출 미흡은 특히 한반도 비핵화-평화체제 협상 과정에서 안보 위기가 반복적으로 재연되면서 기능주의적 협력의 지속가능성이 차단된 것과도 긴밀히 연관된다. 군사적 긴장을 완화하는 한반도 안보 딜레마의 해소를 위한 제도적 장치의 실질적 이행 없이 한반도 공동의 거버넌스 작동이

불가능하다는 교훈은 2020년 6월 개성 공동연락사무소의 폭파에서 선명하게 확인되었다. 직통전화를 포함한 공동연락사무소(4절)의 재가동은 1971년 첫 통화를 이은 직통연락선 확보 및 최소한의 접촉, 대화의 지속과 함께, 남북관계가 외부 환경의 구조적 변화 및 국내정치에 대해 얼마나 자율적 공간을 만들어낼 것인가와 연결된다. 한반도 공동 거버넌스의 초석으로 공동연락사무소의 상징성을 고려할 때 공동연락사무소의 복원 및 지속가능성을 위해서는 민간·지자체의 참여를 제도화함으로써 연합적 ‘거버넌스’를 강화할 필요가 있다. 또한 공동연락사무소의 지위와 역할과 관련해 우선적으로 국내정치, 남북한 간, 그리고 외부 주요 주변국과의 합의 과정을 중요하게 진전시켜야 할 필요가 있다. 공동연락사무소를 연합적 거버넌스의 상징적 제도로 복원하는 과정에서 모든 분야가 아니라 합의가 비교적 충분한 특정 정책영역을 중심으로 차별화된 접근을 취하는 한편 남북한 간 민간, 지자체를 포괄하는 비공식 경로를 구성함으로써, 정치화의 위험을 줄이고 통합적 정치체를 위한 유연성을 확보하는 방향이 요구된다.

영역별 차별화된 통합의 접근은 한반도 장기 미래전망에서 서로 다른 시간표를 가지는 정책 분야별로 국내정치, 남북관계, 외부 역외 국가들과의 합의의 정도에 따라 연합적 제도화, 거버넌스를 진전시키는 것을 의미한다. 영역별 차별화된 통합의 원칙을 적용하는 한편 섹터, 이슈 간 연계가 가능한 정책 분야들에서는 영역간 교차, 결합을 통해 통합적 거버넌스를 진전시키는 방법이 가능할 것이다. 한반도 지속가능개발목표(SDGs)(5절)은 특히 본 연구가 다루는 다양한 정책 분야를 가로지르는 섹터, 이슈의 연계의 상상을 가능하게 하는 중요한 규범적 토대를 제공한다. 유엔 SDGs 차원에서 남북한의 협력, 공동 보조를 고민하는 것은 17개 SDGs 목표와 관련된 제반 영역에서 각각의 개별적 목표 수행, 특수성을 넘어 보편적 글로벌 규범의 맥락에서 한반도에서 인도주의, 개발, 평화의 문제를 연계하는 방법으로 의의가 있다. 자연, 사회, 환경을 잇는 광범한 지속가능성의 프레임워크는 보편적 틀을 제공하는 한편 국내 사회적 맥락에의 적용을 강조한다는 점에서 남북한이 국내적 이행에서 우선순위로 설정한 특정 SDGs(북한의 경우, 교육, 에너지, 환경, 위생, 보건 등 목표)를 중심으로 협력과 공동 대응을 발전시키는 경로를 고안할 수 있다. 한반도 전체의 지속가능발전과 직결되는 정책영역을 우선 선택하는 한편 에너지, 식량 및 식수 위생 등 이슈간 연계를 통해 연합적 제도화를 추진하고 정부 및 공공기관 뿐 아니라 민간, 시민사회 구성원을 포괄하는 거버넌스를 활성화함으로써 SDGs 이행은 2030년까지의 상대적인 단기미래의 지평에서 한반도 연합적 거버넌스를 추진하는 방안을 제공한다.

2030년 이전에 한반도 SDGs 이행을 위한 한반도 공동의 VNR 제출이라는 궁극적 목표는 적어도 소수의 연계된 특정 영역을 중심으로 추진할 수 있을 것이다. SDGs의 프레임워크에서 대표적으로 보건(6절)과 복지(7절), 기후변화(11절) 영역은 한반도 차원의 공동의 의제로 연계, 접근하는 목표들로 정의할 수 있다. 한반도에서 살아가는 사람들의 기본적 인권의 하나인 건강권의 관점에서 보건-복지는 한반도 건강공동체를 형성하는 영역으로 연계해 접근가능하다. 보건의료 및 복지는 전달체계 및 주체, 재정 등 차이가 존재하지만 1990년대 중반 이후 국제사회 지원에 따른 대북 공여 채널 확대 및 제도화, 북한 스스로 SDGs, 보편적 정례검토(UPR) 등 국제사회 규범을 숙지하고 다자적 플랫폼에 적극적으로 참여하는 전략, 기본권에 해당하는 건강, 삶의 질을 담보하는 보건-복지가 갖는 미래 세대에 대한 중요성을 고려할 때 연계적 접근의 의미가 크다.

보건-복지 연합적 거버넌스를 위해서는 한반도 SDGs에서도 지적한 것처럼 남북한의 동등성, 대등성의 조건을 확보하는 것이 중요하며 지역간, 기관간 협력과 같이 다양한 전문화된 민간단체, 시민사회, 국제기구 및 INGO를 포괄하는 다층적 복합적 거버넌스를 구축하는 것이 필수적이다. 복지 거버넌스의 중장기 전략의 하나로 제시된 국내 시민사회 및 INGO의 분리-통합의 거버넌스, 그리고 북한도 수혜국가의 위치를 벗어나 일정 부문이라도 공여국가의 지위로 참여하는 국제적 거버넌스의 마련은 남북한 두 개의 정치적 단위 뿐만 아니라 하위 집단 및 시민사회, 제3의 국제적 행위자들을 포괄한다는 점에서 연합적 거버넌스의 지속가능성을 높이는 방안으로 주목할 만하다. 북한이 국내정책적 우선순위로 관심을 갖는 식수위생, 보건의료, 복지를 필두로 재난위험경감, 환경 및 에너지, 식량농업과 같은 SDGs 목표는 한반도 주민들의 건강권, 복지권, 발전권과 같은 인권 규범의 관점에서 한반도 공간을 사고하고 담론, 실천을 만들어나감으로써 공동체 정체성을 정의, 재구성하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

광범한 인권 규범 차원의 접근이 비정치적 의제로서 한반도 연합적 거버넌스의 진화를 견인하는 중요한 서사 및 정체성의 자원이 될 수 있다고 할 때, 교통(8절), 해양(9절), 접경 협력(10절), 기후 협력(11절), 언어(12절), 블록체인(13절) 역시 한반도 단위를 공동의 공간으로 새롭게 정의하는 데 기여할 수 있는 비정치성을 갖는 정책 분야들이다. 하나의 연합적 단위를 상정하고 공동체성을 확보하는 것은 시간의 흐름에 따라 지속적으로 그 의미와 경계를 일정하게 변화하는 '민족 공동체'를 토대로 할 수도 있고 '분립'된 두 개의 정치적 구성단위가 주권을 일정하게 양도해 중앙을 구성한 지역적 단위에 대한 정의를 따를

수도 있다. 무엇보다 중요한 것은 국제성을 갖는 지역적 단위든, 특수관계의 민족적 단위든 이러한 통합적 정치체, 공동체의 존재에 대한 사람들의 합의, 이에 바탕하고 다시 이를 형성하는 데 기여하는 제도적 장치의 구축이다. 국내정치, 남북 간, 주요 주변국 환경의 다양한 층위에서 우선 통합에 대한 합의가 이뤄지는 영역에서 통합을 전인하고 합의가 불충분한 분야에서는 지역정부의 권한, 자율성에 방점을 두는, 차별화된 접근을 취하는 한편 새로운 통합적 단위에 대한 공동체 정체성을 형성하는 데 더 도움이 될 수 있는, 상대적으로 정치화의 위험에서 벗겨있는 정책영역에서 접촉, 교류 및 협력을 축적하는 것은 한반도 연합적 거버넌스의 경로를 진전시키는 데 중요한 역할을 한다. 교통(8절)의 경우, 경제공동체 건설과 긴밀히 연결되며 정치, 안보 분야와 일정하게 분리하여 추진이 가능한 분야로 남북한 사이에 기존에 합의사항이 많아 특히 연합적 거버넌스의 외부적 환경이 개선되는 상황에서 공동 거버넌스 실현의 속도와 범위가 높아질 수 있다. 교통수단별로 보면 항공, 도로, 철도상 통합의 심화에 차이가 있을 수 있으나 제재 상황이 개선되면 공동 이익을 창출할 수 있는 여지가 많다는 점에서 특히 철도의 경우 중단기적으로 연합적 거버넌스 추진이 가능할 것으로 예상된다.

해양(9절)과 관련해서는 해양 공간이 가진 배타적 접근성, 이동적 제한성, 환경적 연계성 측면에서 제한된 영역의 해양 공간의 공유를 통한 연합적 거버넌스 전략을 상정할 수 있다. 초경적 교류의 공간으로 해양을 구성하는 이러한 접근은 접경지역 협력에서 발견할 수 있는 바와 같이 두 정치적 단위 간 인접한 경계의 특성을 살려 점진적으로 경제, 사회, 환경 등 다양한 분야에 걸친 통합적 공동체를 형성하려는 기획이다. 본 연구는 한정된 경기만, 동해안권을 중심으로 남북한이 서로의 경계를 인정하면서 다양한 영역에서의 연성적 통합을 실현하는 비전을 제시했는데, 예컨대 해양 영역에서 ‘그린 데탕트’의 관점에서 미세플라스틱과 같은 해양환경 및 해양자원 관리를 의제로 연합적 거버넌스를 추진하는 방안은 해양, 접경, 기후 협력 등 여러 섹터 및 이슈를 연계하는 통합 전략으로서 공동의 의제에 대응하는 제도화, 정체성 확보에 효과적일 수 있다.

접경 협력(10절)은 기후 협력(11절)과 함께 한반도를 남북한 지역정부 및 사람들, 나아가서는 비인간을 포괄하는 공동의 통치 공간으로 구성하는 전략을 제시한다. ‘인간 너머의 접근’에서 접경 협력은 인간중심주의를 벗어나 남북한 인간들만이 아니라 기존에 비가시화, 배제되었던 비인간들을 참여시키는 단계적 연합적 거버넌스에 대한 상상을 제공한다. 이러한 접근은 장기적 미래를 설정하면서 기후변화, 재난, 빈곤, 이민, 테러리즘 등 균

사적 의제 및 국가에 안보 대상 및 주체를 한정하지 않는 탈냉전기 포괄안보, 인간안보 흐름을 넘어 공동의 '우리'의 경계를 다종적 지속가능성을 포함하는 수준으로 확대한다. 본 연구의 30년 시야의 중장기 미래전략에서 이러한 다종적 관점의 공동체로의 전환은 더 장기적인 과정과 복합적인 인식 및 제도적 변화를 필요로 하나, 한반도 시민들의 건강공동체, 환경공동체를 형성하는 전략 너머에 한반도 공간에 대한 이러한 미래비전이 연속선상에 자리한다고 볼 수 있다.

기후 협력(11절)은 현재 인류가 직면한 기후변화, 팬데믹, 재난 등 기존의 안보, 평화담론의 근본적 재구성을 촉진한 새로운 위협, 위기에 대한 공동대응으로 한반도 차원에서 연합적 거버넌스를 진전시킬 수 있는 미래전략의 필수적 의제이다. 산림관리위원회, 임진강 하천관리위원회, 화산조사위원회, DMZ 공원관리위원회 등 효과적 이행으로 이어지지 않았던 과거 남북한 수준의 환경협력을 지속가능한 연합적 거버넌스로 구축하기 위해서는 기후변화 적응 및 완화에 대한 인식전환, 다수의 중재자, 인식공동체(epistemic community), 국제기구의 보편적 기후협력 메커니즘의 활용 등이 필요하다. 기후협력 연합적 거버넌스는 기후변화, 환경이라는 비전통 의제가 갖는 정치적, 안보적 중요성에 대한 담론 변화를 바탕으로 공동의 의제 대응을 위한 제도의 구축 및 글로벌 규범, 메커니즘에의 공동 참여, 전문가 및 지자체, 시민사회 등 다양한 민관 행위자들을 포괄하는 거버넌스를 통해 한반도의 공동체 정체성, '한반도성'을 구현하는 데 중요한 전략이 될 수 있다.

언어(12절) 의제에서 살핀 겨레말 큰사전 편찬사업은 하나의 새로운 한반도적 단위를 만들어내는 미래지향적 작업에 있어 매우 중요한 모델을 제공한다. 15년여에 걸친 겨레말 큰사전 편찬사업이 증명한 한반도 연합적 거버넌스의 가능성은 예컨대 통일된 민족어의 규범사전과 같은 공동작업의 최종적 형태, 목적을 설정하고 지향한 것이 아니라 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 만들어낸 과정에 있다. 이러한 편찬과정의 제도화, 과정에 참여한 언어학자, 문학자들의 거버넌스가 있기에 현재 남북한 사회문화적 교류가 단절된 형국에서도 겨레말큰사전의 한반도 연합적 거버넌스의 실험은 중단된 것이 아니라 실질적으로 남북 각각에서 계속 진행중이라고 평가가 가능한 것이다. 언어통합에서 보여준 이러한 불가역성의 연합적 거버넌스는 합의 과정을 반복, 축적하면서 정치화의 위험을 회피하고 국가로부터 자율적인 거버넌스를 확보하며 표준어를 지양하는 지역어, 해외 언어들을 남

북한 공동으로 검토해 1/3 비중으로 등재하는 등 합의를 이행함으로써 언어학, 문학계가 구축한 신뢰에 기반한 것이다. 남북한 참여자들의 동등성 및 두 개의 정치적 단위에 한정되지 않고 디아스포라, 지방을 포괄하는 다층성, 국가로부터의 자율성 확보 등은 남북한 언어학, 문학자들이 점진적, 장기적으로 협의주의적 과정을 거쳐 만들어온 거버넌스의 성격을 보여준다. 이러한 거래말큰사전의 연합적 거버넌스의 지속가능성은 교류가 단절되었으나 남한 국어학, 국문학계가 북한의 조선어, 조선문학계의 내적 고민과 변화 과정에 대한 이해와 신뢰를 가지고 남한의 경계에서 통합어 사전을 계속해서 심화하고 있는 데서 확인된다.

마지막으로 블록체인(13절)에서는 신뢰를 특성으로 하는 블록체인 기술을 활용해 한반도 공동의 연합적 거버넌스를 구축하는 데 필수적인 제도화의 기반을 형성하는 가능성을 탐색했다. 북한의 핵·미사일 고도화 이후 유엔의 대북제재 레짐 하에서 북한을 포함하는 한반도 연합적 거버넌스에 대한 블록체인의 활용은 단기미래에서 한계가 분명하지만, 영역별로 차별화된 통합의 관점에서 일부 합의가 진전된 영역에서의 통합 과정에서 남북한 간 주요 합의를 블록체인을 통해 상호관리해 신뢰 기반의 프로세스 구축을 명시하거나 스마트 컨트랙트를 활용해 합의 이행결과와 자금 및 지원을 연계하는 방식으로 연합적 거버넌스를 확대 심화하는 중장기적 전략을 구성할 수 있다. 예를 들어 블록체인을 활용한 탄소배출권 거래관리를 통해 기후협력, 접경협력, 경제협력 등을 가로지르는 연합적 거버넌스를 설계함으로써 한반도의 하나의 정치적 단위를 구성하고 실천하는 경로에 기여할 수 있을 것이다.

5장 결론에서는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략의 전제조건, 영역별 구성 및 과정, 프로그램을 포괄적으로 제시함으로써 한반도 단위의 창출을 위한 제도화와 공동체 정체성을 발전시키는 정책방안을 모색한다.



# 제5장

## 결론

---

제1절 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스

제2절 한반도 연합적 거버넌스 구상의 의의와 한계

제3절 한반도 연합적 거버넌스와 국회의 역할





## 제 1 절

# 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 한반도 연합적 거버넌스의 구상: 제도의 구성과 단위 정체성

유럽통합의 연합적 거버넌스가 점진적, 장기적으로 진화한 시작은 양차 세계대전의 폐허 위에서 1951년 5월 서유럽의 6개국(프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크)이 전쟁 재발 방지와 재건을 통한 번영을 위해 설립한 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC)이다. 프랑스와 서독의 협력에 기반해 석탄과 철강 생산을 새로운 초국가적 기관이 공동관리 및 통제하자는 1950년 5월 슈만 플랜을 바탕으로 ECSC는 초국가적 기구와 정부간주의의 결합(고위관리청-전문각료이사회), 삼권분립적 설계(고위관리청, 공동의회, 법원), 및 사회적 기구(자문위원회) 설치의 제도적 배열을 가진 하나의 공동체, 정치체 구성의 비전을 확립했다.

통합 초기의 제도적 설계가 향후 유럽연합 집행위원회, 유럽연합 이사회, 유럽의회, 유럽연합 사법재판소, 유럽연합 감사원, 유럽연합 경제사회위원회, 지역위원회 등으로 진화한 유럽연합의 연합적 거버넌스는 전후 평화 재건을 위한 프랑스와 서독의 협력으로부터 기원했다는 점에서 한반도의 적대적 분단, 대립의 제도적 전환 과정에 시사하는 점이 크다. 또한 초국가주의적 동학을 가진 ECSC 외에 정부간주의적 동학인 서유럽연합(Western European Union, WEU), 유럽안보공동체(European Defense Community, EDC)의 실패 이후 창설, 이후 ECSC의 제도적 설계를 따른 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC), 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community, Euratom) 등 다양한 정책영역별 공동체들이 병행하며, 통합의 다층적 거버넌스를 구축한 유럽연합의 사례는 한정된 영역으로부터 심화, 확대된 연합적 거버넌스 설계, 수행에 대한 좋은 참조를 제공한다.

본 연구의 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 군사안보적 적대를 넘어 평화구축, 경제·사회문화적 단절을 넘어 교류협력, 통합으로의 전환을 위해 중장기적 관점에서 점진적, 다중심의 중층적 경로를 구상한다. ‘차별화된 통합’의 유럽연합의 역사적 경험과 영역

별 연합적 거버넌스 평가, 한반도 차원의 통합의 시각에서 남북관계의 이론적 성찰 및 연합적 거버넌스의 초석이라 할 과거의 경험 평가, 가능미래/선호미래로서 영역별 거버넌스의 제시를 바탕으로, 여기서는 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스를 어떻게 구성할 것인가를 논한다.

본 연구의 한반도 연합적 거버넌스는 가능미래 시나리오들 중 선호미래로서 일정한 단위 경계가 존중되는 공존과 협력, 갈등 지속 및 위기 고조가 아닌 평화구축 확립을 지향하는 중장기 미래전략으로, 다양한 영역, 다층적 수준에 따른 복수의 중첩된 경로들을 포함한다.

## 가. 미래전망, 미래선호와 한반도 연합적 거버넌스 전략

우선 한반도 공간의 가능미래, 선호미래에 대해서는 2장에서 살펴본 <대한민국 미래전망 연구>에서 한반도 공동번영과 관련된 미래전망과 청년세대를 대상으로 한 미래대화에 바탕한 미래선호 조사를 참고할 수 있다. 본 연구의 한반도 미래전망은 남북한의 공동번영에 대한 미래질문의 주요 변인으로 '경제협력 효과성 신뢰관계', '대중교역 안정성', '북한사회 인식', '북한체제 지속성', '비핵화 평화체제 효과성', '한반도 평화구축 노력 일관성'을 포괄한 인과지도 작성 및 난수 시뮬레이션 결과를 반영하여 2050년까지 공동번영 전망이 감소하는 트렌드를 제시했다. 이러한 트렌드는 세부적으로 공동번영에 긍정적 영향을 미치는 변수인 북한사회 인식, 한반도 평화구축 노력 일관성, 비핵화 평화체제 효과성은 부정적 전망이 예상되는 반면, 부정적 영향을 미치는 대중교역 안정성, 북한체제 지속성 변수는 긍정적 전망이 지배적인 결과와 직결된다.

탈북청년을 포함한 청년세대의 한반도 미래에 대한 FGI 결과는 통일의 가능성에 극히 부정적인 전망을 보여주는 한편, 선호미래와 관련해 한반도 내 두 개의 정치적 단위 간 일정한 동등성 및 두 단위( 및 남북관계)의 자율적 공간 확보, 성숙사회 방향으로의 한국사회 내부의 변화(사회적 약자에 대한 공동체 차원의 배려와 존중, 다원적 가치 인정 등), 남북한 간 경제, 사회문화적 교류의 지속, 글로벌 규범 하에 협력의 제3지대 만들기 등 장기적 시야에서 평화공존, 공영을 위한 조건과 방향성이 논의되었다. 청년들의 한반도 미래 대화에 기반한 본 연구의 미래세대의 가능미래에 대한 전망 및 선호미래 조사는 일종의 파일럿 스튜디오 한반도에서 살아가는 모든 시민들, 공민들을 포괄하지는 못했으나, 적

어도 미래세대에 초점을 맞춰 남한은 물론 북한 출신 청년들의 목소리를 참여시킴으로써 기존의 미래전략에서 쉽게 대표되지 않았던 미래선호를 탐색했다는 데 일정하게 기여한다. 무엇보다도 핵심은 청년세대의 선호미래가 한반도 내 두 개의 정치적 단위의 실존과 단위 간 관계의 설정과 관련해, '분리'된 단위들의 공존, 단위 경계를 인정하는 전제 하에서의 협력, 장기적 점진적 통합을 중요하게 고려한다는 점이다. 미래세대의 이러한 미래 선호는 한반도 공간에서 어떤 연결과 상위적 공동체에 대한 비전이 필요한가에 대해 보다 단계적이고 다층적인 제도화, 영역에 걸친 통합의 다양한 방식, 과정에 대한 지속적 합의 과정이 필수적이라는 것을 확인시킨다.

#### 나. 한반도 연합적 거버넌스 미래전략의 전제조건: 단기미래상 평화의 제도화

4장 한반도 연합적 거버넌스 총론의 한반도 단기미래 시나리오 및 연합적 거버넌스 구성요소에 따른 유형화는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략의 핵심 전제조건, 단기 및 중장기 과정, 경로에 대한 토대를 제공한다. 한반도 연합적 거버넌스는 남북관계 단기미래의 2x2 시나리오(표 4-1-2)에 입각해, 한반도 외부적 환경변화('진영화' 정도)와 내부적 상호인식(군사분야합의서 계승 여부)에 따라 안보 딜레마의 극대화를 회피하면서 다양한 영역별로 최소한의 상호 접촉과 교류협력, 신뢰 구축 및 공동체성 심화의 경로들을 발전시킬 것인가 아닌가 하는 기본전제적 조건을 갖추게 될 것이다. △진영화 약+군사분야합의서 파기, △진영화 강+군사분야합의서 파기, △진영화 약+군사분야합의서 계승, △진영화 강+군사분야합의서 계승 순으로 예상되는 단기전망의 '가능미래' 시나리오에서 일차적으로 한반도 안보 딜레마 관리를 위한 제도적 장치로 합의된 군사분야합의서의 파기는 한반도 내 두 정치적 단위의 최소한의 공존을 위태롭게 만드는 한반도 안보딜레마 심화의 경로를 만들어 연합적 거버넌스 전략의 실질적 진전을 지연시킬 것이다. 다른 한편 국제정치 질서 진영화의 강약은 한반도 내 공존공영의 노력을 좌절시키거나 보다 우호적인 주변환경을 만들 것이다.

미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스는 이러한 '가능미래들'의 스펙트럼 안에 존재하며 한반도 구성원들의 '선호미래들'의 관점에서 가능미래들과 존재하는 격차를 최소화하는 정책적 개입을 위한 비전, 로드맵 제시로서 의미를 갖는다. 한반도 연합적 거버넌스는 이러한 다양한 미래 가능성 안에서 평화구축, 공동번영의 방향성(공동의 목적)에 기반해 어떻게 제도적 배열과 정체성의 구성을 만들어내는가 하는 미래전략이라 할 수 있다.

단기미래의 스펙트럼 안에서 한반도 연합적 거버넌스는 현재의 '갈등의 단위'를 '평화의 단위'로 변화시키는 전략으로서 우선 평화를 건설하는 제도적 체계의 설계와 이행, 감독 평가를 필요로 한다. <대한민국 미래전망 연구> 한반도 공동번영 모델링 전망치에서,<sup>403)</sup> 공동번영을 도출하는 주요 동인들 중에서 공동번영 가능성을 높일 수 있는 변수들로 나오는 비핵화-평화체제 효과성, 한반도 평화구축 노력 일관성 등의 긍정적 전망이 낮은 결과(2장)는 한반도 공동번영 가능성이 감소하는 장기 미래트렌드를 낳았다. 장기적으로 부정적인 공동번영의 미래전망이 우리의 미래전략의 기준선(baseline)이라고 할 때, 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 향후 긍정적 전망이 낮게 형성되는 한반도 평화구축 노력의 일관성, 평화체제 효과성 변수를 통제하는 것, 미래선호 조사에서 절대다수가 지적하는 '회피미래'인 (핵)전쟁의 발발을 예방할 수 있는 평화의 제도화 노력을 우선적으로 수반해야 한다.

전제조건으로서 안보 영역의 제도화가 중요한 위치를 차지한다면, 한반도 연합적 거버넌스 전략은 이러한 평화의 제도화 노력과 함께 병행, 혹은 이를 심화할 수 있는 사회문화적 기반으로서 공동체 정체성의 역할에도 주목한다. 연합적 거버넌스 전략은 비정치적, 비군사적 영역에서 장기간 다양한 방면에서 중층적으로 전개되는 정책적, 제도적 실천의 힘을 강조한다. 궁극적으로 안보 영역을 포괄하는 영역간 확대, 심화를 지향하면서, 연합적 거버넌스 전략은 구체적인 개별적 부문, 영역에서 어떤 정책·제도적 설계, 이행 경험을 축적하는가에 따라 협력의 단위, 평화의 단위를 구성하는 방식, 경로가 변화할 수 있다고 본다.

예를 들어 한반도 연합적 거버넌스의 측면에서 공동의 사전 만들기를 통한 언어의 통합 노력은 표준어 제정이 아니라 남북한이 공유하는 수많은 지역어에 주목했고 공통의 규범 사전 제정이 아닌 정치적·제도적으로 충돌하는 용어들을 회피하는 공동의 유산사전을 기획했으며 남북한 모두 사전편찬 작업에서 내부적으로 관심을 갖고 자발성을 가진 문제에 바탕해 사업을 진행했다. 이러한 점에서 현재 공동작업은 멈춰서있지만 불가역성, 즉 공동의 사전편찬 양식을 확립했고 그에 따라 각각 작업을 지속할 수 있는 성과를 남겼다. 특히 남북한 문학계가 정전 작업과 관련해, 각각의 해금 과정을 거쳐 어느 누구를 언급해서는 안되었던 과거와는 다른, 공동의 문학장을 형성할 수 있었던 과정은 정치적 자장으로부터 보다 자유로운 공간에서 자발성에 입각해 발전시킨 언어·문화 영역에서의 연합적

403) 박성원 외(2022a).

거버넌스의 지속가능성의 희망을 보여준다. 또한 블록체인의 경우는 남북한 간 양자관계에서 일종의 제3의 공정한 중재자로서 신뢰구축의 제도적 장치로 기능한다면, 비가역적인 평화구축 과정을 활성화하는 데 기여할 수 있다. 한반도 연합적 거버넌스 전략은 이와 같이 어떤 정책영역들이 정치화를 회피하면서 더 넓은 통합에의 공감대에 기반해 협력, 평화의 단위로서 제도화하는 데 기여할 것인지 다양하게 설계하고 이행할 수 있다.

## 2 정책영역별 차별화된 통합의 구성과 한반도 시민참여 미래전략

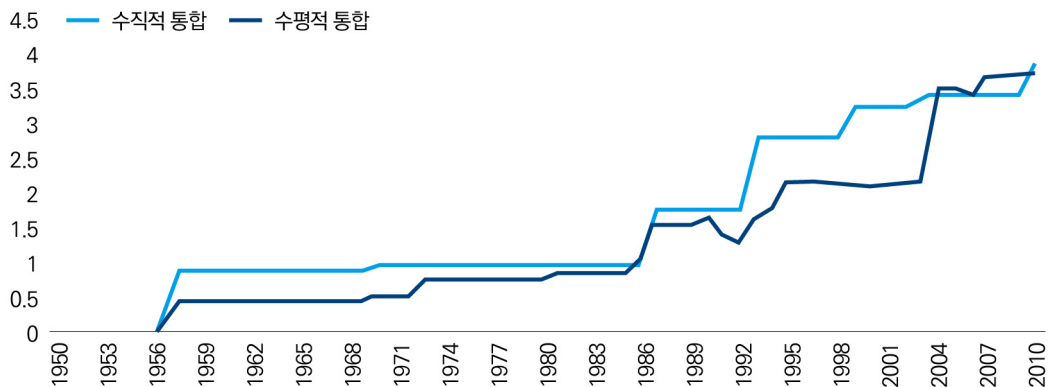
2장에서 살펴본 2050년 중장기 미래 전망의 시야에서 한반도 공동번영의 부정적 전망의 트렌드는 한반도 공간에서 하나의 공동의 단위를 논의하고 정책적으로 추진할 수 있는 여지가 사실상 협소해질 수 있다는 변화를 경고한다. 마찬가지로 총론에서 살펴본 한반도 단기미래의 2x2 시나리오([표 4-1-2] 역시 진영화의 정도와 안보 영역의 군사분야합의서 이행 여부에 따라 한반도는 두 개의 정치적 단위의 인정과 공존, 협력 및 신뢰구축에 따른 공동체성의 증진이 다양한 영역별로 진행되는 연합적 거버넌스의 경로 진입 자체를 가로막는, 안보딜레마의 극심화를 먼저 경험할 수 있음을 보여준다.

총론에서 제시한 ‘선안후경’의 경로는 앞으로 30여 년을 내다보기 위하여 지난 30여 년의 남북관계를 되돌아본 역사적 평가로부터 제출된 것으로, 한반도 연합적 거버넌스 미래전략의 전제조건을 차지한다. 적대적 대립의 타자로서의 위치에서 최소한의 상호 인정과 공존 의지를 갖는 관계전환을 의미하는, 평화의 제도화의 조건이 논의되고 이행되는 한에서 한반도 연합적 거버넌스 전략의 다양한 영역, 단계에 걸친 경로들은 의미를 가질 수 있다. 공동의 목적 하에 한반도라는 하나의 새로운 정치적 정치체 구성으로 나아가는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 안보 영역에서 평화의 제도화를 포함해, 다양한 정책 영역에서 ‘한반도성’에 근거하고 이를 진전시키는 연합적 제도의 형성, 그리고 중앙, 지방의 정치 단위만이 아니라 기업, 시민사회 등 다양한 행위자를 포괄하는 거버넌스 구축을 강조한다. ‘사람들의 공동체’로서 연합적 거버넌스의 확립은 연합적 제도화를 견인하면서 제도화 결과 뿌리내리는 공동체 정체성의 영향을 받는다. 본 소절에서는 구체적으로 영역별로 다양한 시점, 속도와 심도를 가질 수 있는 연합적 거버넌스 미래전략의 경로를 예시적으로 구상한다.

## 가. 유럽연합의 ‘차별화된 통합’의 정책영역별 경로

유럽연합의 ‘차별화된 통합’의 수직적, 수평적 통합 및 수직적, 수평적 차별화의 경로는 슈만 플랜이 세워진 1950년 이후 최근에 이르는 유럽통합의 실험, 즉 유럽연합의 연합적 거버넌스가 영역별로 다른 통합의 순서와 속도, 범위로 진행되었다는 것을 보여주었다(3장 1절).

안보, 화폐, 사회통합, 접경협력, 보건의료(팬데믹), 기후변화 등 정책영역에 걸친 유럽연합의 심화와 확대는 1950년대 이래 유럽연합 차원의 초국적 정책결정 권한이 증대하는 수직적 통합과 직간접적으로 유럽 차원의 정책 적용에 참여하는 대상이 늘어나는 수평적 통합 모두 증가한 양상을 보였다.

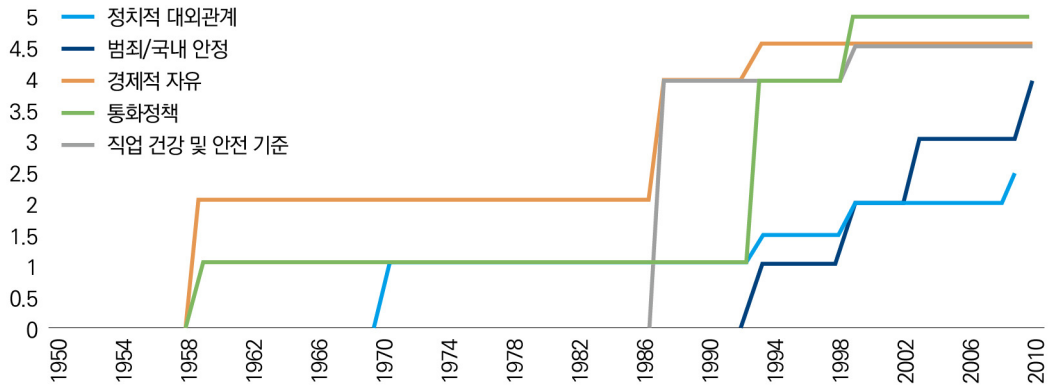


[그림 5-1-1] EU 수직적 통합과 수평적 통합(1950-2010)

출처: Leuffen et al.(2013), p.21.

유럽연합에 소속된 회원국들 개별 정부의 고유 정책결정이 아닌 초국적 정책결정의 범위와 심도가 심화되는 수직적 통합은 전 영역에서 꾸준히 상승했으나 구체적 정책별로 보면 통화정책은 가장 초국적 통합이 심화된 영역 중 하나인 반면 안보 영역은 가장 심화가 낮은 격차를 보였다. 한편 단일시장으로 통합하는 다양한 규제정책 및 시장을 교정하는 정책, 국내 치안·경찰, 난민, 이민 정책 등은 중간 정도에 위치한다. 정책영역별 통합의 순서를 보면, 1950년대 단일시장 통합에서 진전되어 1990년대 통화정책 초국적 통합이 이뤄지고, 2000년대 국내 사법, 경찰·내무 영역이 통합된 반면, 안보·국방은 여전히 초

국적 통합이 미완인 상태다. 수직적 통합이 파생하는 수직적 차별화는 수직적 통합의 정도가 정책 분야마다 달라지는 의미한다.



[그림 5-1-2] 정책영역별 수직적 차별화(1950-2010)

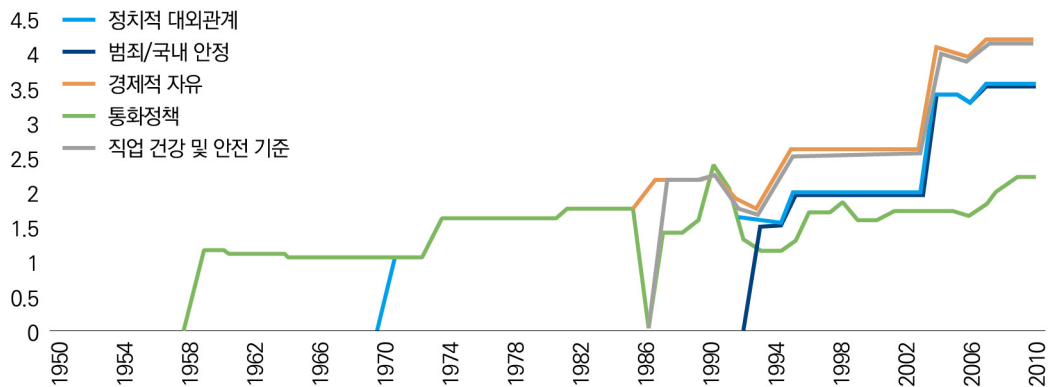
출처: Leuffen et al.(2013), p.22.

정책영역별로 수직적 차별화를 확인하면, 404) 단일시장 형성(경제적 자유) 정책과 통화 정책이 통합 초기인 1958년 로마조약 이후 진행된 반면, 정치적 대외관계는 1970년대부터 시작되고 직업 건강 및 안전 기준 등 단일시장 교정 관련 정책은 단일의정서가 채택된 1986년부터 심화되었다. 1986년 이후 경제적 자유 및 시장 교정 정책에서 통합이 심화된 한편 마스트리히트 조약이 체결된 1992년 이후 통화 정책도 심화된 반면 사법·내무 정책은 1992년 이후에야 심화되기 시작해 2000년대 들어와서 심도가 높아졌고 정치적 대외관계는 가장 더디게 심화되는 추세이다.

정책 통합이 적용되는 유럽연합의 회원국 확대 및 실질적으로 정책 통합이 적용되는 비 회원국들 증가에 따른 수평적 통합은 유럽연합에 기반, 연계된 다양한 레짐을 통해 나타나며 수직적 통합과 마찬가지로 꾸준히 심화되어왔다. 수평적 통합의 결과, 유럽연합 회원국이면서도 정책의 실질적 도입을 보류하는 내적 차별화, 비회원국인데 일방적으로 실질적 도입을 자청하는 외적 차별화, 그리고 내적 차별화와 외적 차별화가 동시에 발생하기도 한다. 정책영역별로 보면, 1958년 경제적 자유 및 통화 정책에서 수평적 통합이 가

404) Leuffen et al.(2013).

장 먼저 진행되다가 1970년대 정치적 대외관계에서 확장이 일어났고 1986년 단일의정서 채택 이후 시장 교정 정책에서도 통합이 일어나 이후 경제적 자유와 같은 궤적으로 진행되었다. 사법·내무의 경우 마스트리히트 조약 이후 진행되어 이후 정치적 대외관계와 같은 궤적으로 진행되었고 통화 정책의 경우 초기에 진행되었으나 현재 수평적 통합은 가장 낮은 수준이다.



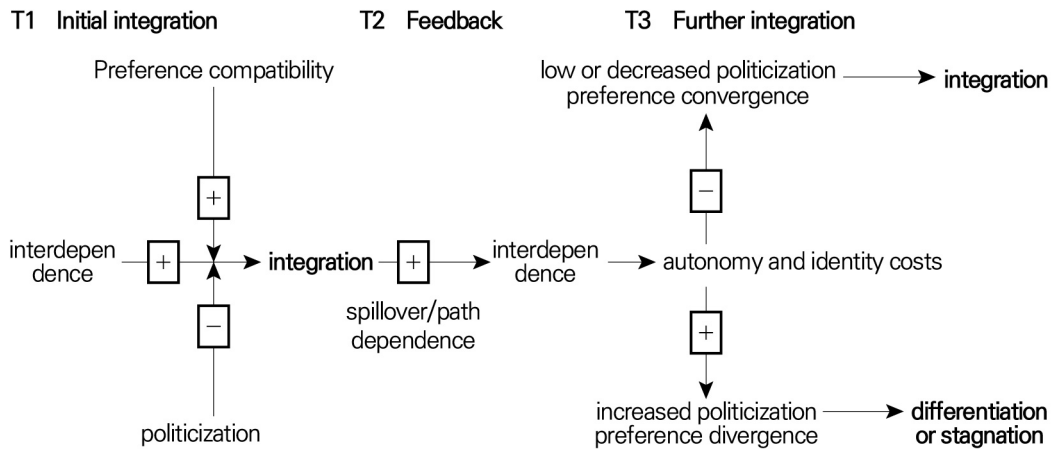
[그림 5-1-3] 정책영역별 수평적 차별화(1950-2010)

출처: Leuffen et al.(2013), p.24.

수직적, 수평적 통합 및 차별화를 통해 통합을 심화, 확대해온 유럽연합의 역사적 경로는 어떤 조건들이 조성될 때 통합으로, 혹은 차별화로 이어지는가를 숙고하게 한다.<sup>405)</sup> 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 있다. 이러한 정책영역의 통합이 확산/경로의존으로 이어지는 경로는 상호의존이 증대되었을 때 정치화가 크지 않은 영역에서 다시 통합이 심화되고, 통합에 대한 선호 수렴이 일어나지 않는 영역에서는 차별화 혹은 정체가 일어나는 경로로 나뉜다.

405) Leuffen et al.(2013).





[그림 5-1-4] 통합의 종합적 모델

출처: Leuffen et al.(2013), p.266.

차별화된 통합의 접근은 정책영역별로 상이한 통합의 시점(timing), 속도와 범위를 발전시켜온 유럽연합의 독특한 통합의 성격을 보여준다. 유럽의 통합에서 초국가적 정책결정 단계로 권한이 집중되는 트렌드는 진전과 정체를 반복하는 장기간의 과정을 통해(a stop-start process) 진행되어왔다. 초국가적 통합에 대한 '수요'가 높은, 즉 높은 상호 의존의 수준(+), 다양한 국가/초국가기구/이익단체 등 행위자들의 선호 수렴(+), 상대적으로 낮은 국내정치적 정체성, 자율성에 대한 정치화(-)의 조건을 형성하는 정책영역에서 먼저 통합이 심화, 확산된 경로는 연합적 거버넌스의 진화를 위해 어떤 전제조건, 과정과 방법이 필요한가에 대한 참조를 제공한다.

### 나. 중장기 한반도 연합적 거버넌스 전략: 정책영역별 경로

점진적이고 장기적인 유럽통합의 경로로부터 영역별로 '차별화된 통합'의 원칙을 참조해, 본 연구는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략의 로드맵을 제시한다. 한반도의 평화와 공동번영이라는 목적 하에 남북한 경계를 연결하고 이를 상회하는 한반도적 단위의 정치체를 형성하는 중장기적 전략은 우선 국내정치, 남북관계, 외부 환경의 다양한 층위에서 펼쳐질 가능미래의 스펙트럼 안에서 구상할 필요가 있다. 단기미래에 대한 전망은 앞서 밝힌 한반도 연합적 거버넌스의 전제조건들의 형성과정도 연결된다. 한반도 연합적 거버넌스

전략의 중장기 로드맵은 우선 단기미래의 네 가지 시나리오에 따라 전제조건 충족과 이후 전략의 시점들이 달라지는 것으로 구성할 수 있을 것이다.

본 연구는 유럽과는 다른 한반도적 맥락에서 연합적 거버넌스의 설계, 실행을 위한 전제조건으로서 진영화 정도와 안보 영역의 군사분야합의서 계승 여부를 둘러싼 단기미래 2x2 시나리오에서 평화의 제도화가 먼저 수반되어야 한다고 지적했다. 2022-2027년 5년의 단기미래에서 안보 영역에서 군사적 긴장이 고조되는 상황은 남북한 간 관계 교착은 물론 한반도를 연합적 단위로 발전시킬 수 있는 다양한 제도화를 위한 최소한의 접촉, 교류협력을 불가능하게 만든다는 점에서 평화의 제도화에 부정적인 단기미래 시나리오들에서 한반도의 평화, 공동번영의 선호미래를 위해서는 이러한 전제조건을 갖추는 노력부터 진행해야 한다. 더욱이 [표 4-1-2]의 한반도 단기 가능미래 순위를 (4) > (3) > (2) > (1)로 예상한다면 군사분야합의서 파기에 해당하는 (4), (3) 시나리오에서는 한반도 안보 딜레마의 심화를 예방할 수 있는 기존 합의의 이행 전략이 우선되어야 할 것이다. 군사분야합의서를 계승하고 진영화의 정도에 차이를 보이는 (2), (1) 시나리오의 경우에는 강력한 진영화에도 불구하고 한반도의 외부 환경에 대한 자율적 여지를 확보하면서 연합적 제도화와 연합적 거버넌스를 강화하는 전략, 진영화가 약한 환경에서 국내정치, 남북관계, 외부환경의 다층적 수준에서 연합적 거버넌스를 추진하는 전략으로 나뉠 것이다.

2022-2027년 향후 5년의 단기미래에서 연합적 거버넌스의 전제조건에 해당하는 안보 영역에서의 군사적 긴장 완화가 확보될 때 최소한의 접촉, 교류협력에 기반한 한반도 연합적 거버넌스 전략이 궤도에 오를 수 있을 것이다. '선안후경'의 경로를 전제하면서 다음으로 한반도 연합적 거버넌스는 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 전략을 추진한다. '차별화된 통합'의 원칙은 n이 27개(EU), 혹은 연계된 다른 레짐을 고려하면 이를 상회하는 다자가 참여하는 유럽연합의 '유일무이한'(sui generis) 성격, 진화의 궤적을 반영한다는 점에서 한반도에 이를 직접적으로 적용하는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 통합의 현상을 이해하고 분석하는 것뿐만 아니라 통합을 추구, 이행하는 전략 차원에서 유럽통합이론, 국제통합이론이 발전해온 측면을 감안한다면, 전략적 차원에서 한반도의 중장기 통합 과정에 활용할 수 있는 교훈을 찾는 것은 의미가 있다.<sup>406)</sup>

406) 김학노, "남북한 관계에 대한 국제통합이론의 적실성 문제," 『한국정치연구』 제25집 제3호, (2013).

유럽 사례에 따르면 상기한 통합의 모델([그림 5-1-4])에서 본 바와 같이, 높은 상호의존, 통합 심화에 대한 선호 수렴, 낮은 정치화의 위험 등을 통합 심화를 우선적으로 고려할 수 있는 정책영역의 조건으로 고려할 수 있다. 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 때문이다. 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 이어졌다.

남북관계에서 상호의존, 통합 선호의 수렴, 정치화 회피의 조건을 만족시키는 영역부터 시작해 통합에 대한 수요가 높은 부분부터 제도화를 추진한다면, 이러한 제도화 경로는 공동의 공간을 창출하는 경험으로부터 공동체 정체성을 강화하는 한편 상호의존이 증가함에 따라 다른 영역에서도 통합이 확산되는 데 기여할 수 있다. 차별화된 통합 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 기반을 형성하는 과정이다. 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 있다.

또한 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 있다. 이는 정부만이 아닌 다양한 ‘사람들의 공동체’를 확립하고 국제적 행위자 등을 중첩적으로 포괄하는 다층적 거버넌스를 통해 통합의 지속가능성을 높이는 데 기여할 것이다.

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 교착 이후에 연합적 제도화와 공동체성을 확보할 것인가에 대한 전략적 접근으로서, 현재 한반도에서 통합의 수요가 높다고 판단되는 영역들을

중심으로 영역별, 영역간 연계를 통한 중장기 전략을 제시한다. 이러한 중장기 전략은 ‘정책미래’로서 2022-2037년의 15년의 중장기 미래전략의 시야에서 정책적 목표를 제시한다. 앞서 중장기 미래전망은 2022-2050년의 30년의 시야를 두고 진행한 반면, 중장기 미래전략은 전망에 대비한 정책 실현의 시공간으로 15년 후의 미래를 상정한다. 이러한 15년 관점의 중장기 미래전략 실현의 전제조건으로 이미 5년의 단기미래 시나리오에서 확인한 바와 같이 한반도 안보딜레마의 극심화를 회피하는 안보 영역에서의 평화의 제도화가 우선적으로 접근되어야 한다.

군사적 긴장 고조의 위험을 회피한다는 전제조건 하에 한반도 연합적 거버넌스는 15년의 미래 지평에서 영역별, 영역간 연계를 통해 어떻게 연합적 제도화 및 거버넌스를 증진시킬 것인가의 전략을 제공한다. 여기서 제시하는 전략은 구체적으로 일정과 순서, 방법이 확정된 로드맵이라기보다 우선적으로 접근가능한 정책영역의 선정 및 연계, 접근의 방향성을 제시하는 것에 가깝다. 본 연구의 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 30년 미래 전망의 트렌드를 바탕으로 미래선호의 관점에서 15년 시야의 정책미래를 제안하는 것으로, 세부적 행동계획을 첨부하는 로드맵 이전에 가능미래와 선호미래의 격차에 대응하기 위한 미래전략적 목표를 단기, 중장기 차원에서 제시한다. 즉 청년세대를 중심으로 한 국민들의 미래선호에 바탕해, 한반도의 평화와 장기적 공동번영을 실현하기 위해서 단기, 중장기적으로 실현해야 할 목표들을 제공함으로써 일종의 ‘규범미래’를 성취하기 위한 방향성을 확립한다.

3장에서 살핀 유럽통합의 연합적 거버넌스 경로와 4장에서 한반도 연합적 거버넌스를 구성할 각 정책영역에 대한 진단 및 제언을 바탕으로, 영역별 중장기 전략과 단기 우선 목표를 제시하면 다음과 같다.

### ① 안보

- 2037년까지 한반도형 공동안보 프레임워크를 지향하며 한반도 안보딜레마의 근본적 해결을 위한 제도화 노력을 진행한다.
- 2027년까지 군사분야합의서 계승 의지를 이행하며 군사적 긴장 완화를 통해 다양한 영역에서 최소한의 남북한 접촉 및 교류협력이 가능한 기반을 조성한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 한반도 평화체제, 비핵화(핵군축), 동아시아에서 포

스트 샌프란시스코체제 구축이 중장기적 차원에서 진행될 때 궁극적으로 한반도형 공동안보가 실현가능할 것이다. 현재 안보 영역에서의 교착을 고려할 때, 이와 같은 목표는 15년 미래를 넘어서는 장기적 시야에서 점진적, 단계적으로 접근될 필요가 있다.

- 정책미래를 위한 핵심 전략으로는 핵전쟁 기피라는 회피미래 선호를 바탕으로 공동안보 범위에 대한 사회적 대화 및 국민투표, 주적/대적 관계를 지양하는 평화적 해결 담론 및 실천, 군사합의 및 기존 남북 합의의 정신 이행 및 실천 노력이 필요하다. 단기적으로는 군사적 위협관리를 위한 군사·외교적 역량 강화, 회피미래를 막기 위한 예방 조치가 필요하다.

## ② 법제도

- 2037년까지 연합적 거버넌스의 규범체계로서 남북관계에서 ‘국제성’을 인정할 수 있는 새로운 규범체계를 정립한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마 완화를 우선적으로 성취하는 한편 국내정치상 정치적 양극화, 남남갈등을 관리해야 한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 남북관계상 불완전한 국가주권의 체계를 극복하고 구속력 있는 조약 형태의 남북 간 합의 및 이행의 법제도, 이행 메커니즘을 마련하며 미래지향적 개념에서 한반도 단위를 정의할 수 있는 당국 간 및 민간, 시민사회 등 한반도 구성원들이 민주적으로 참여하는 합의 과정을 뒷받침해야 한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 기존의 남북 합의의 국회 비준 추진과 함께 남북한의 ‘주권국가’에 대한 상호인정이 존재하지 않는 현행 법제도 체계와 한반도 평화공존 및 교류협력, 상위 공동체성 확보를 위한 정책노력 간 근본적 괴리를 해결하기 위한 사회적 대화 및 국민투표 과정이 필요하다.

## ③ 경험

- 2037년까지 남북한의 공동이익에 바탕해 대등한 공동 참여의 관리 거버넌스를 갖는 경제협력 사업을 복원, 지속해야 한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마 완화를 달성하고 개성공업지구 거버

년스의 교훈에 따른 새로운 거버넌스를 준비해야 한다.

- 정책미래 경로와 관련해서는, 초기 단계부터 협력·지도·관리·개발 체계의 일관성을 확보하고, 남북 양자 혹은 다자가 참여하는 거버넌스에서 '횡적' 협력의 대등한 틀을 허용하는 제도적 설계 및 운영을 고려해야 한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 대북제재의 장기화 국면에서 제재 레짐을 회피할 수 있는 식량농업, 기후변화, 보건복지 등과 연계된 인도지원 및 개발협력을 준비하는 한편 남북관계 재개시 남북한이 공동이익을 확보할 수 있는 경험 사업 및 거버넌스 실행이 필요하다.

#### ④ 직통전화 및 공동연락사무소

- 2037년까지 남북한 양자관계를 연계하는 한편 상위 공동체 정체성을 대표하는 공동연락사무소를 재건하고 당국간 관계만이 아니라 민간, 시민사회단체 참여가 포괄되는 거버넌스를 구축한다.
- 2027년까지 전제조건으로 상호 '주적', '대적' 설정에 따른 관계악화 및 한반도 안보딜레마를 관리하고 최소한의 접촉면으로 직통전화의 안정성을 확보한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 공동연락사무소 복원과 관련해 미래 한반도 평화·통합의 '단위' 형성을 둘러싼 국내정치적 여론을 수렴하는 내부적 정당성을 확보하는 한편 교류협력, 공동대응의 통합 '수요'가 높은 영역을 중심으로 당국 및 민간·지자체가 함께 참여하는 거버넌스 복원을 고려한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 개정 남북교류협력법에 입각해 지자체의 남북교류협력 정책 참여를 확대, 중앙과의 협의체를 상설화하는 틀을 모색하고 정부간 채널 뿐만 아니라 국회, 지자체, 시민사회 등 다층적 창구를 통해 접경, 재난재해, 보건의료, 기후변화, 사회문화 등 다각적 관계복원 및 협력을 통해 남북간 협의 플랫폼을 발전시키는 것이 필요하다.

#### ⑤ SDGs

- 2037년까지 한반도 단위의 지속가능발전과 관련된 목표들의 공동 이행 및 이슈·섹터 연계 협력을 발전시킨다.

- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하는 한편 2030년까지 SDGs 이행과 관련해 한반도 차원에서 공동 VNR 제출을 목표로 협력한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, SDGs 보편적 규범틀 하에서 공동의 지속가능발전을 목표로 남북한 각각의 특수성을 조정, 협력하면서 글로벌 다자협력의 장에서 한반도 차원에서 기여함으로써 한반도 평화구축, 통합의 방법론 측면에서 국제적 정당성 및 지속가능한 남북관계 발전을 지향한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 한반도 차원의 SDGs 이행과 관련해 국민들의 미래선택 호 조사 및 공론화, 제재 국면에서 SDGs 이행을 통한 국제사회와의 다자협력에 적극적인 북한의 수요 파악 등을 토대로 한반도 지속가능발전에 직결되는 주요 목표(에너지, 식량, 식수위생)를 선택해 협력하는 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

## ⑥ 보건

- 2037년까지 한반도 전체 구성원의 건강권을 염두한 ‘건강공동체’ 기반 마련을 위해 장기적 관점에서 만성, 비감염성 질환 문제 개선을 위한 협력체계를 준비한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하는 한편 팬데믹 등 공중보건 위기 감시체계를 동아시아 차원에서 구축한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, DMZ 접경이나 개성공단 등 전략적 입지에 남북한 공동의 생명보건단지를 개발해 보건의료 연합적 거버넌스를 진전시키는 한편 북한의 보건의료 ‘수요’를 고려해 장기적으로 만성, 비감염성 질환 해결을 위한 협력사업으로 초점을 전환한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 기존 협력사업의 교훈을 바탕으로 지역간 기관간 협력사업을 중심으로 남북한이 상호 존중과 대등성에 바탕한 거버넌스를 추구하는 한편 팬데믹과 같은 차기 공중보건 위기에 대응할 수 있는 체계 구축과 관련해 우선 감염병 정보를 공유하고 연구자들이 활용할 수 있는 플랫폼을 마련하는 것이 필요하다.

## ⑦ 복지

- 2037년까지 한반도 전체 구성원의 삶의 질 제고를 목표로 기존의 해외 대북복지

거버넌스와 국내 정부 및 민간단체들이 연계되는 통합적 거버넌스를 구축한다.

- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하는 한편 ‘건강공동체’와 같이 한반도 단위에서 ‘우리’를 고려할 수 있는가 사회적 협의를 형성한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 체계적인 대북 복지 거버넌스 확립을 위해 국내는 물론 국제사회의 다양한 구호, 인도적 지원 노하우 및 거버넌스와 협력을 구축하고 한반도 통합에 대비한 미래형 투자의 차원에서 보건-복지 연계 협력을 추진한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 남북 보건의료협정 체결을 통해 남북한 건강공동체를 위한 법제적 기반을 마련하는 한편 미래 한반도 통합에 대비한 ‘통일사회복지사’와 같은 역량을 준비하는 것이 필요하다.

#### ⑧ 교통

- 2037년까지 철도·도로, 항공 등 인프라 및 운영에서 연합적 거버넌스를 형성한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 완화하는 한편 교통 관련 기존의 남북합의를 이행할 수 있는 조건을 예비한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 인프라 외적 차원에서부터 시작해 철도·도로 인프라 확립, 정책 차원 통합까지 단계적으로 고려하며 경험과 긴밀하게 연관되는 교통 인프라 확충에서 북중협력이 남북에 앞서가는 가능성을 경계한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 경험과 마찬가지로 남북한 간 공동이익을 기대할 수 있는 협력사업을 추진하는 한편 단기적으로는 윤석열 정부의 ‘담대한 구상’에서 발전과 송배전 인프라 지원, 국제교역을 위한 항만과 공항 현대화 등 대북 패키지를 북한의 비핵화를 전제하는 현재의 안보다 현실적인 협상과 결합시킬 필요가 있다.

#### ⑨ 해양

- 2037년까지 DMZ 접경지역 해양을 중심으로 공동 자원·환경관리 및 경제성장, 평화구축의 비전을 공유하는 도시 간 혹은 특정 시설(항만 등)의 연합적 거버넌스를 구축해 시범적으로 공동이익을 거두고 공동 운영·관리체계를 확립한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하며 NLL에서의 충돌과 같은 군사적 긴장 발생을 회피한다.



- 정책미래 경로와 관련해서는, 경기만과 같은 한반도 접경 공간에서 남북 도시 간(인천-해주) 연합적 거버넌스 구축, 한강하구 접경도서 해양경제특구화, 제한적 범위에서 양자 항만공사를 통합한 ‘한반도항만공사’ 운영 등을 고려할 수 있다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 한정된 접경·해양 공간의 연합적 거버넌스 운영 과 관련해 지역개발은행 등 다자간 재정 분담을 진행하고 미세플라스틱 등 해양환경·자원 관리, 기후변화 대응과 연계해 해양을 한반도 공동의 공간으로 정의하는 인식적 전환 과정이 필요하다. 단기적으로 윤석열 정부의 ‘그린 데탕트’ 공약 이행의 관점에서 접경·해양 지대의 환경·자원 보호, 한강하구 공동조사 및 서해 공동어로구역 운영 등과 결부해 우선 지자체, 전문가, 시민사회단체가 망라된 ‘인식공동체’를 활성화하는 거버넌스를 고려할 수 있다.

#### ⑩ 접경

- 2037년까지 DMZ접경협력기구를 제도화하고, 지자체 및 지역 시민사회가 주도적으로 참여하는 한반도 협력 거버넌스를 구축한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하는 한편 특히 DMZ접경 내 국지전 도발 등 긴장 고조를 예방한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 지리적 인접성 측면에서 상호보완적 이익을 갖는 접경지역에서 분리보다 한반도 통합에 열린 미래선호를 바탕으로 관련 지자체 단위가 주도해 양자의 화해협력을 견인하는 제도적 설계, 운영을 고려한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 해양, 기후변화, 언어·문화 등 다양한 영역과 연계를 통해 접경지역 지자체 간 협력을 제도화하는 한편 한반도 평화·통합의 연합적 거버넌스 초기 단계에서부터 지자체들의 주체적 참여를 허용, 촉진하는 설계를 근본적으로 고려하는 접근이 필요하다. 특히 상대적 이익이 아닌 절대적 이익에 기여하는 기후협력 의제로부터 접경지역에서 지자체, 시민사회, 전문가 그룹 등을 포괄하는 다중심적 연합적 거버넌스를 구축함으로써 한반도의 통합적 단위, 공동 정체성 배양에 기여하는 것이 필요하다.

### ⑪ 기후변화

- 2037년까지 파리협정의 다자적 협력체계를 활용해 한반도 내 기후기술 이전을 통한 기후협력의 연합적 거버넌스 구축의 기반을 마련한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하는 한편 기후변화 협력을 위한 최소한의 남북한 접촉 및 교류협력의 기반을 조성한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 기후변화를 한반도 및 글로벌 공동의제로서 공동대응해야 한다는 국내사회 인식적 전환, 남북한 모두 가입한 파리협정 정신에 입각해 남북한 기후변화대응 역량강화를 위한 협력체계 형성, 국제기구 및 INGO, 민간 사업자, 투자자 등 다양한 행위자들을 포괄하는 연합적 거버넌스 구축을 고려한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 독립적 과학적 자문주체가 주축이 된 기후협력 ‘인식공동체’ 강화, 물, 에너지, 식량농업 등 다른 SDGs 목표와 연계해 한반도 협력 유인 증대, 남북한 양자 채널에서 독립성을 인정받는 감독 기능을 갖는 조직의 설치·운영, 지속가능한 한반도 기후협력 이행에 대한 중재자, 촉진자로 글로벌 기후협력 메커니즘 활용이 필요하다. 단기적으로는 윤석열 정부의 ‘그린 데탕트’ 이행의 관점에서 기후협력으로부터 정치·안보 의제로 확산(spillover), 미시적 영역에서 한반도 차원으로 스케일업(scale-up)이 일어날 수 있도록 최소한의 남북간 접촉, 협의 공간 확보가 필요하다.

### ⑫ 언어

- 2037년까지 2005년 공동편찬을 시작한 겨레말큰사전편찬사업회 사업을 완료, 출판하고 통합어 거버넌스의 경험에 기반해 다른 분야의 사회문화 협력을 증진한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하는 한편 겨레말큰사전편찬사업회 사업을 지속하면서 언어통합의 연합적 거버넌스 성과를 대내외에 공유한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 남북한 사전 중 공동 어휘 선정 및 공동 뜻풀이, 남북한 사전이 아닌 해외 디아스포라 언어 및 지역 방언에서 새로운 어휘 선정 등 겨레말큰사전 편찬을 위한 장기간 협의과정에서 진화한 미래지향적인 한반도 ‘경계’ 통합 시도를 토대로, 남북한의 이분법적 경계를 넘어서 다양한 하위 정치단위, 제3지대를 포괄하는 공동 정체성 창출에 기여하는 연합적 거버넌스를 언어·사회문화 영

역에서부터 점진적으로 확장할 필요가 있다.

- 이를 위한 전략적 접근으로는, 우선 국내정치상 남북관계, 한반도 평화·통합 의제의 정치적 쟁점화, 양극화를 지양하는 목적에서, 거래말큰사전 공동편찬 사업에서 남북한 언어학자·문학자들이 상대적 자율성을 견지하면서 지속가능한 협의주의적 과정을 구축한 사례를 다양한 층위의 행위자들이 상호주관적 이해에 바탕해 공동 정체성을 형성해나가는 연합적 거버넌스의 성과로 참조, ‘우리’의 범위를 정의하고 만들어가는 협의주의적 방법에 대한 사회적 대화를 촉발하는 계기로 활용한다.

### ⑬ 블록체인

- 2037년까지 블록체인 기술을 활용해 남북한 간 기존 합의, 협상, 의사결정 사항을 관리함으로써 신뢰에 기반한 한반도 평화·통합 프로세스 기반을 구축한다.
- 2027년까지 전제조건으로 한반도 안보딜레마를 관리하는 한편 남북한 합의 이행 및 교류협력 지속을 위한 투명성, 신뢰성 제고의 중재자적 역할에 대한 공감대를 확보한다.
- 정책미래 경로와 관련해서는, 남북한 간 주요 합의 과정에 대한 블록체인을 통한 상호 관리, 스마트 컨트랙트를 응용해 합의이행 및 이행에 따른 지원 등을 연계하는 지속가능한 합의·이행 메커니즘 확립 등을 고려한다.
- 이를 위한 전략적 접근으로는, 지속가능한 한반도 평화·통합을 위한 연합적 거버넌스에서 신뢰 구축 및 이를 위한 중재자, 보장자, 촉진자 등 매개적 역할의 중요성에 대한 대내외적 논의를 바탕으로 이러한 방편으로서 미래지향적 블록체인 기술을 접목하는 접근이 필요하다.

종합하면, 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 한반도 내 분단된 정치적 단위의 연결과 이를 상회하는 평화의 단위, 통합의 단위 형성을 지향하면서 다양한 정책 영역별, 영역간 과정에서 중장기 전략 및 단기 우선 목표를 제시했다. 2050년을 바라보는 미래전망에서 향후 한반도 공동번영의 전망이 지속해서 감소하는 부정적 트렌드를 ‘가능미래’의 기준선(baseline)으로 본다면, 특히 미래세대의 미래선호 조사에 바탕해 한반도 구성원들의 ‘선호미래’는 핵전쟁의 회피미래에 대한 강력한 불호를 보여주는 한편 최근에는 한반도

내 남북한 경계에 대한 인식, 정체성이 더 강화된 맥락에서 '통일'이 아니라 현상유지 혹은 장기적, 점진적 통합에 대한 선호를 보여준다. 이러한 '가능미래', '선호미래'의 추세 및 간극을 고려할 때, 한반도 중장기 미래전략은 현재의 경계를 간과하거나 무력화하는 급격한 동화나 단일화된 통일이 아니라 경계를 상호 인정, 다원성을 존중하는 동시에 이와 중첩된 공동의 정체성을 허용하는 연합적 제도화, 정부뿐만 아니라 민간, 시민사회, 지자체 등이 참여하는 다중심적 거버넌스를 추진해야 한다.

이러한 연합적 거버넌스 전략은 한반도의 규범적 미래 목표를 제시하고 이에 이르는 경로로 선호미래 실현과 회피미래 대응을 위한 전략과 정책을 도출했다. 한반도가 지향해야 할 목표를 확인하고 선택한 미래로서 이러한 전략적 미래, 정책미래는 향후 15년 범위에서 중장기 전략과 5년 범위의 단기 우선 목표를 제시하고 현재 어떤 노력을 기울여야 하는가 정책적 초점을 조명했다. 유럽연합의 '차별화된 통합'이 점진적, 장기적으로 진행된 경로를 참조해, 본 연구는 보다 상호의존이 높고 통합 관련 선호가 강하며 정치화의 위험이 낮아 통합의 '수요'가 다른 영역에 비해 상대적으로 높다고 판단되는 정책영역에 주목한다.

상기한 영역별 경로에서 남북관계에서 통합을 우선적으로 심화할 정책영역으로는 언어·문화 협력, 기후변화 공동대응, 접경 협력 등을 꼽을 수 있다. 남북한이 현재의 경계를 인정하면서 상호 연계 및 공동의 단위로의 발전을 모색할 수 있는 연합적 거버넌스에서는 특히 기존의 사회·문화적 협력분야에서 발전시켜온 '사람들의 공동체', 거버넌스를 중요하게 고려해야 할 필요가 있다. 예컨대 15년여에 걸친 겨레말큰사전 편찬사업은 하나의 새로운 통합적 단위를 만들어내는 미래지향적 작업에 중요한 모델을 제공한다. 겨레말큰사전 편찬사업에서 남북한 언어학, 문학자들이 지속해온 언어·문화 영역에서의 거버넌스는 지속적인 상호합의의 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 보여주었다. 남북한 참여자들의 동등성 및 두 개의 정치적 단위에 한정되지 않고 디아스포라, 지방을 포괄하는 다층성, 국가로부터의 자율성 확보 등 겨레말큰사전 편찬사업의 협의주의적 거버넌스의 성격은 현재 직접적 교류는 단절됐으나 남북한 각각에서 편찬사업을 진행중이라는 점에서 불가역적인 공동의 협력지대를 만들어냈다는 평가가 가능하다.

이러한 겨레말큰사전의 거버넌스를 언어·문화 영역의 연합적 거버넌스의 실험이라고

한다면, 이미 15년여에 걸쳐 지속되어온 이 실험의 성과로부터 상호의존의 심화 및 통합의 확산을 추진할 필요가 있다. 겨레말큰사전 편찬사업회의 거버넌스는 언어를 잃을 뻔했던 식민지기 경험에 바탕한 언어민족주의를 기반으로 남북한 모두에서 공동 사전 편찬작업을 둘러싼 정치적 쟁점화가 일어나지 않았다는 점, 공동편찬 과정에서 체제적 차이를 반영하는 어휘 비채택 등 정치화의 위험을 회피하는 실무적 방식 채택 등에서 보듯, 낮은 정치화 및 영역 내 일정한 자율성 확보를 통한 지속가능성을 증명했다. 2021년 연말 국회에서 ‘편찬사업회법’ 일부 개정을 통해 2022년 4월 종료가 예정되어 있던 편찬사업회 사업을 2028년까지 재연장함으로써 사업의 지속가능성을 지지하고 장기적으로 전자사전 및 실질적 사전 출판을 준비하고 있는 점은 비가역적인 한반도 연합적 거버넌스를 구성하는 데 중요한 교훈을 제공한다. 특히 겨레말큰사전의 연합적 거버넌스는 남북한 간 언어학자, 문학자들의 거버넌스 경험을 축적했을 뿐 아니라 남한 사회 내 정치화, ‘남남갈등’을 회피하면서 법제화(국회 관련법 제·개정)를 통해 통합의 지속을 기술적 차원에서 접근하도록 만들었다는 점에서 의의가 크다.

또한 공동의 ‘통합어’ 사전 작업은 궁극적으로 남북한 상호인정뿐만 아니라 이에 그치지 않고 ‘공동의’ 공간, 남북한 경계를 넘는 상위의 공동체성을 정의하고 배양하는 데 중요한 작업이라는 점에서 ‘연성’(soft) 지역정서를 만들어내는 정책영역이라는 의미가 있다. 겨레말큰사전의 올림말 채택은 남북한의 표준어 통일이 아니라 다양한 지역 방언, 해외 코리안디아스포라의 언어를 포괄하는, 다층적이고 다중심적 방식을 확립했다는 점에서, 이 공동의 언어를 상징하는 토대는 ‘민족적 단위’이되, 미래지향적으로 계속해서 새롭게 재구성되며 구성단위들의 대등성, 다층성, 자율성을 강조한다고 볼 수 있다. 겨레말큰사전 편찬사업 거버넌스가 공동의 단위를 만들어나가는 이러한 방식은 결국 한반도의 평화, 공존공영을 위해 어떻게 하나의 통합적 단위를 상상할 것인가 하는 접근의 하나로, 한반도 단위의 정의, 재구성과 관련해 다른 영역에서도 이러한 공동체 정체성을 새롭게 형성할 수 있는 방식을 강구할 수 있다. 예컨대 개성 만월대 사업과 같이 공동의 역사서술, 문화유산 보호, 문화예술인들의 교류협력 등 공동체 정체성 형성에 기여하는 사업을 고려할 수 있다. 한편 이러한 상위 공동체로의 정체성 배양과 관련해서는 겨레말큰사전 편찬사업 과정에서 ‘민족’이 미래지향적 개념으로 재구성되며 협애한 민족주의에 빠지지 않는 방향으로 진화한 것과 같이 한반도 내 현존하는 다양성, 다층성을 어떻게 담아낼 것인가를 고민하는 것이 필수적이다.

언어·문화 거버넌스와 함께 정치화에 따른 교착을 피하고 상호의존 유인, 다양한 행위자들의 통합 심화 선호를 수렴하는 중요한 정책영역으로 기후변화 협력에 주목할 필요가 있다. 기후변화는 한반도 공동의 공간에서 공동의 위협에 대한 대응을 구축하는 미래의 제로서 남북한이 중장기적으로 공동 이익을 모색할 수 있는 정책영역이다. 기후변화는 공동 대응의 필요성에 대한 인식적 전환, 공감대를 바탕으로 협력을 진화하는 과정에서 남북한 경계를 뛰어넘는 상위의 공동체 정체성을 배양할 수 있는 영역으로서 의의가 있다.

또한 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 구축하는 데 효과적이다. 남북한은 모두 파리협정 가입국이자 유엔 SDGs 이행을 위한 국제사회에 대한 적극적 협력의지를 표방하고 있으며 특히 북한은 대북제재 국면에서 SDGs, 기후변화, 재난위험경감 등 다양한 다자 플랫폼 참여를 통한 인도적 지원, 개발협력 경로를 모색하고 있다. 이러한 맥락에서 기후변화 의제는 다층적 행위자들을 망라하는 다중심적 연합적 거버넌스를 구축하며 접경, 해양, SDGs 등 다양한 정책영역과 연계해 협력 수준과 범위를 심화, 확대할 수 있는 중요한 정책영역이다. 특히 SDG13에 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 있으며 물-에너지-식량 연계(water-energy-food nexus)와 같이 글로벌 차원의 보편적 접근을 한반도 맥락의 특수성에 맞춰 추진할 수 있다.

겨레말큰사전 연합적 거버넌스에서 확인한 바, 상대적 자율성을 가진 기후변화 관련 과학적 자문주체가 주도하는 ‘인식공동체’의 역할은 지속가능한 기후협력 거버넌스에서 필수적으로 고려해야 한다. 국내 학계·전문가, 시민사회단체 및 국제기구, INGO 네트워크에 기반한 인식공동체의 활성화는 기후협력의 정당성, 방향성에 대한 사회적 합의 기반을 형성하는 데 기여할 것이다. 또한 남북한 기후협력 이행의 중재자, 보장자로서 글로벌 규범 및 메커니즘을 적극적으로 활용해야 할 필요가 있다. 남북한 각각, 한반도 공동, 그리고 글로벌 탄소중립과 연계되는 기후협력 연합적 거버넌스는 비정치적 환경협력이라는 기술적 협력에서 시작해 상호작용을 발전시키는 과정에서 신뢰구축을 축적, 대화·협상의 중립지대를 형성하고 궁극적으로는 분쟁/갈등 지역의 불균등한 권력을 집합행동을 통한

공동의 지속가능발전으로 나아가는, ‘환경적 평화구축’(environmental peacebuilding)에 기여할 수 있다.<sup>407)</sup> 이러한 환경적 평화구축의 확산, 스케일업의 경로는 현 정부의 ‘그린 데탕트’ 구상의 실현을 위해 필수적인데, 이러한 경로의 진전을 위해서는 전제조건으로 환경 의제를 둘러싼 최소한의 양자적 접촉, 기술적 협력이 가능한 공간 확보를 위한 관계 개선이 선행되어야 한다.

마지막으로 접경협력은 지리적 인접성에 바탕해 군사적 긴장 완화 및 교류협력의 공동 이익을 갖는 접경지역 지자체 및 시민사회가 주도하는 한반도 연합적 거버넌스는 한반도 공동체성, ‘한반도성’을 배양하는 데 중요한 기여를 할 수 있다. 접경지역은 해양, 기후변화, 언어·사회문화·보건의료 등 다양한 영역과의 연계를 통해 접경 지자체 간 협력을 진전시킬 수 있으며 이러한 다각적 협력을 바탕으로 공동연락사무소와 같은 한반도 공동의 연합적 거버넌스의 조직을 확립하는 방향으로 진화할 수 있다. 접경지역을 중심으로 한정된 연합적 거버넌스를 실험, 발전시키는 방식은 기존의 개성공업지구, 공동연락사무소의 교훈을 토대로 초기 제도적 설계에서 지속가능성을 고려한 지자체, 민간 등 다층적 행위자들의 포괄, 양자 간 대등한 협력 유인 및 체계의 확보, 재정 부담에서 다자적 참여 및 제3의 중재자와 같은 국제적 조정, 감독 포함 등을 고려할 필요가 있다.

접경은 상호 인정을 전제로 중장기적 관점에서 통합적 단위의 정체성을 중첩적으로 모색하는 연합적 거버넌스를 설계, 운영하는 시범적 공간으로 다양한 의제 영역별, 영역간 연계를 통해 ‘우리’의 범위를 확장, 심화하는 데 중요한 영역으로 접근할 필요가 있다. 예컨대 중장기적 전략으로 접경협력기구의 제도화는 정부 당국간 관계의 부침을 보완하고 새로운 진전을 견인할 수 있는 기반으로 다양한 정책영역에서 상호의존, 통합 심화로 확산을 이끄는 데 기여 가능하다. 또한 기후변화, 사회문화 협력 등 아래로부터의 다양한 평화구축·통합의 실험에 바탕해 접경지역 시민사회의 숙의 과정으로부터 남북한 경계에 머물지 않는 일종의 ‘한반도 시민권’에 대한 중첩적 정체성 형성으로 나아간다면 한반도 연합적 거버넌스를 위한 중요한 초석이 될 것이다.

407) 김태경, “‘그린 데탕트’: 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색,” 국제전략 Foresight 제9호, (국회미래연구원, 2022).

## 제2절

## 한반도 연합적 거버넌스 구상의 의의와 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근 평화구축 연구에서 주목받는 ‘공간적 전회’(spatial turn) 이론은 중장기 미래전략으로서 연합적 거버넌스의 의의를 설명하는 데 도움이 된다. 최근 평화구축 연구는 기존의 이론적, 실천적 반성으로부터 중앙이 아닌 지역, 시민사회의 구체적, 문화적 맥락에 대한 존중, 아래로부터의 평화구축을 디자인하기 위한 연구 및 실천을 관심을 가진다. 이러한 평화구축의 ‘지역적 전회’(local turn)가 지역, 시민사회의 관습, 경험, 담론을 포괄하는, 상향식 평화구축의 설계 및 이행을 주장해온 기반 위에서,<sup>408)</sup> 평화구축의 ‘공간적 전회’ 논의는 이러한 다양한 지역 수준, 공간, 국제정치적 스케일이라는 것이 단순히 주어진 것이 아니라 사회적, 문화적, 정치적으로 구성되는 과정에 주목한다.<sup>409)</sup> ‘공간적 전회’는 분쟁/평화 동학에서 행위자, 아이디어가 스케일(사적 공간에서 지방, 지역, 글로벌 차원에 이르기까지)을 넘나들며 어떻게 이동, 변화하고 다양한 단위, 행위자, 정체성이 어떻게 공간과 장소를 구성하고 그에 따라 구성되는지를 탐색한다. 이러한 관점은 전쟁 혹은 평화의 ‘경관’의 복합적 성격을 이해하고, 공간을 인간의 다양한 행위, 상호작용의 구현을 통해 구성되는 것으로서 물질적인 동시에 상징적 차원에서 파악하게 만든다.

중장기 미래전략으로서 연합적 거버넌스는 오랜 분쟁을 경험했거나 경험하고 있는 맥락에서 분리/통합의 문제를 이분법적인 것이 아니라 연속선상에 존재하는 ‘스케일’에 대한 사회적 구성 및 그 변화 문제로 바라본다. 한반도에 대한 분단/통일의 오랜 시각으로부터 벗어나 분리/통합의 보편적 틀에서 한반도의 문제를 재정의한 국내 기존연구들의 방향을 받아들이면서 본 연구는 분리/통합을 개인, 하위단위로부터 지역, 국가, 글로벌

408) Roger Mac Ginty, “Where is the Local? Critical Localism and Peacebuilding,” *Third World Quarterly* 36 (5), (2015); Roger Mac Ginty and Oliver P. Richmond, “The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace,” *Third World Quarterly* 34 (5), (2013); Thania Paffenholz, “Unpacking the Local Turn in Peacebuilding: A Critical Assessment Towards an Agenda for Future Research,” *Third World Quarterly* 36 (5), (2015).

409) Morgan Brigg and Nicole George, “Emplacing the Spatial Turn in Peace and Conflict Studies,” *Cooperation and Conflict* 55 (4), (2020); Thobias Ide, “Space, Discourse and Environmental Peacebuilding,” *Third World Quarterly* 38 (3), (2017).



차원에 이르는 스펙트럼에서 ‘더 큰 우리’ 혹은 ‘더 작은 우리’를 구성해나가는 정치적 과정이라고 본다.<sup>410)</sup> 로컬, 글로벌의 ‘스케일’이 고정된 것이 아니라 유동적인 것으로 보고 상대적 의미에서 어떻게 사회적으로 구성되는가를 살핌으로써 공간을 복합적이고 상호적인 관계의 배열로 파악하는 평화구축의 ‘공간적 전회’의 문제의식과 상통하게, 한반도 연합적 거버넌스는 어떻게 갈등의 구조를 전환할 것인가와 관련해 계속해서 변화하는 한반도의 구체적 맥락성을 새롭게 탐색한다. 본 연구의 한반도 연합적 거버넌스는 ‘공간적 전회’ 이론에 비추어 한반도 공간을 ‘평화의 단위’로 구성해나가는 담론·실천으로서 그 의미를 갖는다.

한반도 연합적 거버넌스는 중단기, 중장기 미래의 관점에서 한반도에서 평화의 단위로서 ‘우리’를 어떻게 정의할 것인가 그 단위 정체성을 구성하는 작업을 필요로 한다. 남북한이 ‘연합’, 혹은 ‘연방’의 개념을 역사적으로 수용하고 글로벌 탈냉전의 맥락에서 남북연합, 혹은 느슨한, 낮은 단계의 연방제와 같은 통일방안의 수렴의 방식을 고안한 과정은 사실상 아직 오지 않은 미래의 ‘한반도’ 단위에 대한 상상, 현재 합의할 수 없고 확정할 필요는 없는 그 미래의 단위에 대한 재현의 언어를 모색해온 과정이다. 이 모색 과정의 핵심은 ‘한반도성’, 즉 모종의 공동 공간, 상위적 권위의 가능성을 미래에 남겨둠으로써 현재 평화의 설계, 공존의 양식 확립을 용이하게 하려는 것이다. 이것을 통합의 난제를 후대에 맡기고 현 상태의 평화적 관리, 교류협력 증대의 정당화로 볼 수도 있고 동시에 열린 미래를 상상하면서도 공동의 평화 공간, 통합의 기반에 대한 미래의 기억을 공유하려는 시도로 해석할 수도 있을 것이다.

한반도 연합적 거버넌스 전략은 적대/협력, 분리/통합, 상호격차/공동번영 등 다양한 미래의 가능성을 결정하는 ‘우리’의 정의, 미래의 한반도 단위에 대한 정체성 구성과 관련해, 다양한 스케일을 인정하는 동시에 궁극적으로 중장기적 시야에서 공동의 정체성을 상정하는 여지를 열어놓는다. 또한 한반도에서 남북한은 물론 지자체 등 구체적이고 개별적 차원에서 ‘우리’의 정체성이 인정되고 다양한 층위의 거버넌스에서 중앙-지방, 더 큰 ‘우리’-더 작은 ‘우리’의 상호동학이 보다 동등한 주체적 관계를 형성한다면, 이것이 한반도 연합적 거버넌스의 한 형태일 수 있다. 한반도 연합적 거버넌스는 ‘우리’의 스케일과 크고 작은 ‘우리들’의 공존의 양식이 지속해서 변화하는 과정에 따라 유동적으로 변화하는 구성물로 보아야 한다.

410) 김학노(2018); 분리통합연구회(2014); 분리통합연구회(2020).

여기서 연합적 거버넌스의 정책영역별 중층적 구성은 영역에 따라 '우리'의 정의에 다양한 변이를 가져올 수 있을 것이다. 기후변화 협력 의제는 한반도에서 공동의 공간에서 공동의 위험에 대한 집단적 대응을 위한 정체성 구성에 기여할 것이다. 또한 한반도 공동의 SDGs, 보건의료, 복지 의제에서 남북한 모두가 현재의 경계, 정치적 단위 내부 정책영역에 대한 반성과 성찰을 바탕으로 교류와 협력, 공동 대응을 발전시키는 과정은 상대방이 아니라 '나'를 위해서도 도움이 될 수 있으며, 상호 대등한 관점에서 각자의 수요를 충족시키는 과정에서 연합적 거버넌스의 진전은 새로운 '우리'에 대한 정체성 형성에 영향을 미칠 수 있다.

현재 남북한의 법규범 상 공동의 '한반도성', 혹은 남북한을 뛰어넘는 상위의 정체성은 남한의 경우 헌법 3조의 영토조항, 북한의 경우 당규약상 전국혁명론의 관점에 명시적인 변화가 일어나지 않는 한 인정되지 않는다. 그러나 중장기적 미래의 관점에서 현재는 아니지만 적어도 미래에 가능한 어떤 공동의 기반을 설정하는 것이 없이 한반도를 평화의 단위, 협력의 단위로 이해하며 평화를 구축하는 제도적 배열을 확립하는 것은 논리적으로 일관성을 가지기 어렵다. 한반도 연합적 거버넌스 전략은 지속가능한 평화구축, 번영을 지향하는 미래비전으로서 냉전기 서독이 동독에 대해 아직 오지 않은 더 큰 독일의 부분들, 구성국 관계에 대한 '지붕이론'을 통해 양자 간 협력과 평화구축의 문제를 규율했던 것처럼 미래의 한반도 단위 정체성에 대한 새로운 정의를 가능하게 하는 해석의 제도화를 동반해야 한다. 이러한 미래의 한반도 단위 정체성의 구성은 미래세대를 포괄한 시민사회가 폭넓게 참여한 바탕 위에서만 가능하며 구성원들이 한반도의 미래에 대한 새로운 서사를 만들어낼 수 있는가의 역량과 연관된다.

결국 한반도 연합적 거버넌스 전략의 핵심은 연합적 거버넌스의 제도적 배열과 함께 이에 참여하고 이를 구성하는 한반도 구성원, 사람들의 공동체 미래에 대한 선호, 정체성에 기반한다는 것이다. 한반도 '가능미래'의 전망과 구성원들의 '선호미래' 간 격차에 대응하여 특히 구성원들이 회피하고자 하는 미래상에 대비하는 전략적 선택으로 만들어가는 정책미래는 한반도 내 비대칭적, 이질적 단위들의 상호 인정 및 연계와 함께 이를 넘어서서 중장기적으로 새로운 통합적 단위의 정체성을 정당화할 때 지속가능한 평화·통합의 목표를 달성할 수 있다. 따라서 이러한 규범적 목표 실현을 위해 현재의 단위 경계 정체성과 함께 이와 별개로 새로운 공동체 단위에 대한 중첩적 정체성을 상정하는 미래지향적 서사의 기반 위에서 연합적 거버넌스 전략은 지속가능성을 갖는다. 이러한 미래지향적 서

사, 정체성은 총론에서 살핀 바와 같이 기존의 민족적 단위의 현재적 재구성의 형태나 혹은 평화·통합의 단위로서 지역적 단위를 설정하는 방식이 가능할 것이다. 어느 쪽이든 상위 공동체 정체성의 중첩적 소속감을 가능하게 만드는 미래지향적 서사, 정당화를 만들어 내는 것은 중장기적으로 언젠가 다시 두 개의 분단된 정치적 단위간 적대적 대립으로 비화할 수 있는 한반도 안보딜레마를 극복하고 상호 인정 및 연계, 적어도 특정 정책영역을 중심으로 더 큰 '우리'에 대한 정체성을 바탕으로 신뢰를 축적하고 지속가능한 관계를 구축하는 데 기여할 것이다. 이러한 서사, 정체성은 국내정치, 남북한 간, 지역 주변국을 포괄하는 사회적 대화, 협의의 과정을 통해서만 가능하다. 유럽통합의 점진적, 장기적 과정에서 확인하듯 유럽 시민권의 중첩적 정체성의 인정과 같은 연성 지역주의를 통해서 제도화를 통한 경성 지역주의를 보완해 유럽연합의 공동체성을 지속하는 현상에 주목할 필요가 있다.

한편 본 연구의 한계이자 향후 검증을 위해 보완되어야 할 지점은 이러한 한반도 공간에 대한 일련의 담론·실천으로서 한반도 연합적 거버넌스가 실제로 얼마나 많은 한반도 구성원들의 미래전망, 미래선호 속에서 생명력을 가지는가, 또 이행과정을 거쳐 지속가능성을 가지는가를 확인해야 한다는 점이다. 이를 위해서는 더 많은 후속 한반도 미래대화의 진행을 통해 한반도 연합적 거버넌스의 미래비전을 구체화하고 이행가능한 형태로 만드는 과정이 지속되어야 한다. 한국사회의 시민사회 행위자를 포괄한 미래대화를 통해 탈북청년을 포함한 미래세대의 미래전망과 미래선호를 반영하는 한편, 한반도 외부의 직간접적인 유관국들의 입장, 선호 등에 대해 대응하는 과정을 필수적으로 고려해야 한다. 한반도 미래대화의 후속 과제로는 미래대화 대상을 확장하는 것뿐만 아니라 본 연구에서 제시한 한반도 연합적 거버넌스 전략의 정책영역별 접근과 중장기 전략, 단기 우선 목표에 대해서 전문가는 물론 일반시민들의 의견과 선호를 수렴하는 과정이 필요하다.

특히 5년 내 단기미래의 시나리오와 우선 정책 목표와 관련해서 본 연구가 강조하는 '선안후경'의 경로, 평화의 제도화를 선행하는 문제, 연합적 제도화와 더불어 '우리'의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 대한 사회적 합의 문제, 상호의존, 통합의 선호가 높고 정치화 위험이 낮아 통합의 수요가 높은 정책영역으로 판단되는 언어·문화, 기후변화, 접경영역의 선정 문제 등에 대한 사회적 대화는 향후 연합적 거버넌스 전략의 지속가능성을 검증하고 이행, 보완하는 데 중요한 의미를 가질 것이다. 이러한 다양한 사회정치세력들을 포괄하는 논쟁과 협의의 과정, 더 풍부한 미래선호의 반영과 정책미래를 위한 미래대

### 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...

화에 기초해 한반도 연합적 거버넌스 전략은 시간의 경과에 따라 지속해서 미래전망, 미래선호 결과를 갱신함으로써 궁극적으로 규범미래를 실현하는 미래전략으로 의미를 지속할 수 있다.

결론의 마지막 3절에서는 이러한 사회적 대화, 한반도를 살아가는 사람들의 공동체로서 연합적 거버넌스를 지탱하는 미래대화의 장으로서 국회의 역할을 논의한다.

### 제3절

## 한반도 연합적 거버넌스와 국회의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한반도 연합적 거버넌스의 의미는 중장기 미래의 관점에서 공동의 목적을 위한 한반도적 단위를 제도화하고 안보 영역의 평화의 제도화를 포함한 연합적 제도화와 동시에 사람들의 공동체로서 협의주의적 거버넌스를 실현하는 전략을 제공한다는 데 있다.

최근 러시아-우크라이나 전쟁에 따라 유럽연합의 신뢰구축에 기반한 공동안보 체계의 취약성이 드러난 한편 한반도의 경우는 유럽의 탈냉전 경험, 장기적 유럽통합의 과정에서 나타난 기능주의적 확산이 번번이 군사정치적 대립에 좌초하는 경험을 축적해온 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 경우 통합 초기부터 안보, 정치, 경제, 사회문화에 이르는 통합을 향한 복수의 공동체 형성을 위한 흐름이 존재했고, 이러한 복수의 공동체들이 하나의 공동체로 제도화하는 과정,<sup>411)</sup> 다양한 정책영역별로 통합이 심화되면서 확대를 견인하고 동시에 수직적 차별화, 수평적 차별화가 병행된 측면에서 공동의 제도적 장치의 설계와 운영의 중요성을 확인시켜준다. 특히 유럽통합 초기 단계의 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 초국가주의적 기구와 정부간주의적 기구 동학이 공존하는 삼권분립적 제도적 설계, 이러한 설계를 병행한 EEC, Euratom을 1967년 유럽공동체(EC)의 하나의 제도로 통합했다는 점은 주목할 필요가 있다.<sup>412)</sup>

이러한 제도적 장치의 중요성은 한반도적 맥락에서 통합을 향한 점진적이고 장기적 과정의 초입에서 어떤 전제조건이 필요한가를 성찰하도록 만든다. 더구나 기존의 다양한 부문, 영역의 사회·경제적, 인적 교류협력이 군사적 긴장 고조가 반복될 때마다 멈춰서게 되는 한반도의 경험은 지속가능한 평화과정을 위한 최소한의 제도화와 이를 통한 신뢰구축의 점진적 과정이 중요하다는 것을 확인시켜왔다. 본 연구는 연합적 제도화의 전제조건으로서 특히 평화의 제도화에서의 진전을 통한 ‘선안후경’의 경로를 제시했다. 이는 한반도 연합적 거버넌스 미래전략을 안정적으로 발전시킬 수 있는 환경을 조성하는 문제로,

411) 구갑우 외(2019).

412) 윤석준, “제6장 제2절 유럽석탄철강공동체(ECSC) 태동 요인과 제도적 특징,” 조한범 외, 『신한반도체제 추진 종합연구』 (세종: 경제인문사회연구회, 2020).

중장기적 관점에서 공동안보라는 규범적 목표를 향해 상호 간의 합의를 위한 제도적 공간 마련과 실행, 이를 위해 교착상태에서 어느 일방의 선제적 양보를 제기했다.<sup>413)</sup> 5년을 내다보는 단기미래에 남북한이 이러한 선택으로 나아갈 것인가에 대해서는 네 가지 단기 가능미래 시나리오를 제시하고 다양한 정책영역별 경로에서 연합적 거버넌스를 지향하는 전략을 논했다.

본 연구가 교착 상태에 있는 현재의 한반도 맥락에서 평화의 제도화 실현을 위한 방법으로 중요하게 고려한 것은 ‘사람들의 공동체’를 의미하는 연합적 거버넌스의 측면이다. 본 연구는 연합적 거버넌스 전략을 연합적 제도화의 측면과 함께 정부뿐만 아니라 다양한 민간, 시민사회가 참여하는 협의주의적 거버넌스를 포괄하는 것으로 정의했다. 유럽 사례에서 확인하듯이 통합 초기부터 존재했던 연방주의자, 연합주의자, 통합주의자, 평화주의자 등의 범유럽적 공동체 운동, 경제사회위원회, 지역위원회와 같은 유럽연합의 제도적 설계상 보장되어 있는 다양한 하위 집단들의 참여는 국가 경계를 넘어서는 ‘유럽’이라는 상위 공동체성을 만들어가는 데 중요한 역할을 했다. 국내사회, 남북한 간, 한반도를 둘러싼 역내 및 국제적 환경에서 이러한 거버넌스를 형성하고 이를 통해 한반도적 단위에 대한 공동체성을 발전시키는 과정이 확고할 때 이러한 토대에서 지속가능한 한반도 연합적 거버넌스가 실행될 수 있다.

한반도 공간 내 두 개의 정치적 단위의 적대를 넘어서 두 개의 단위 간 연결과 이를 넘어서는 광범한 한반도적 단위에 대한 공동체 정체성을 형성하는 문제가 특히 시민사회를 포괄하는 협의주의적 거버넌스에서 기대하는 과제이다. 진전과 퇴행을 반복하는 남북관계와 한반도 평화과정을 고려할 때 현재의 교착 상태에서 한반도 공간에서의 하나의 단위를 상상하는 것은 단기적으로 어려운 일이다. 그러나 ‘가능미래’만이 아니라 한반도를 살아가는 사람들의 ‘선호미래’를 미래전략의 구성요소로 중요하게 고려하는 미래연구 방법론에 따라, 본 연구는 미래선호 조사에서 공통적으로 지적되는 회피미래로서 (핵)전쟁, 혹은 전쟁을 통한 통일을 예방하는 미래전략으로서 공동의 목적(평화와 이에 바탕한 공동번영)을 위해 주권을 일정하게 양도하는 권력공유의 정치체를 중장기적 지평에서 상정하고 이러한 규범미래를 위한 전략적 목표와 단기 우선 목표를 제시했다.

가능미래와 선호미래의 격차를 줄여나가는 미래전략을 구상하는 미래연구의 방법론은

---

413) Kupchan(2010).

비교 평화과정의 시각에서 장기 지속하는 평화구축(peacebuilding)을 구성하기 위한 '전략적 평화구축'의 이론적 논의와도 상통한다. 레더라크에 따르면, 분쟁 혹은 분쟁 후 사회에서 지속가능한 평화구축은 △직접적 폭력의 해결 뿐 아니라 구조적 폭력의 근원의 제거, 사회 정의의 구축이 함께 추진되는 평화구축, △협정 혹은 합의의 순간에 이르는 과정과 협정 이후의 구조를 분리하는 것이 아니라 그 두 가지를 모두 포괄하는 평화구축, △갈등 집단들 간에 고위층, 정부 관료의 역할, 행위에 집중되고 일반 시민사회는 배제되는 형태가 아니라 수평적, 수직적 차원의 상호의존적 관계 모두를 포함하는 평화구축이 '동시다발적'으로 진행될 때 가능하다.<sup>414)</sup> 이러한 논의는 주류 안보담론이 사상하는 인간의 미시적 영역에 대한 관심과 광범한 체계·구조에 대한 관심을 동시에 전개하는 것으로, 평화조성, 평화유지, 평화구축의 시계열적 구도를 상정하기보다 평화구축 활동의 동시다발성이 충족되지 않을 때 발생하는 평화구축의 격차('상호의존성의 격차', '정의의 격차', '과정-구조의 격차')가 분쟁 후 평화의 지속가능성을 위협한다는 것을 지적한다.

본 연구는 한반도 구성원들의 선호미래를 포함하는 미래연구의 방법론, 지속가능한 평화구축을 위한 이론적 논의들에 근거해 사람들의 공동체 형성에 해당하는 협의주의적 거버넌스를 만들어내는 과정이 중장기 한반도 연합적 거버넌스 미래전략의 초기부터 중요하게 고려되어야 한다고 주장한다. 두 개의 정치적 단위를 구성하는 시민, 주민들의 입장에서 지속가능한 평화의 미래를 건설하는 관점에서 협의주의적 거버넌스를 통해 우선적으로 다뤄야 할 문제는 바로 두 개의 정치적 단위의 관계설정 및 그를 넘어서는 하나의 상위 연합적 단위의 가능성에 대한 사람들의 쉽 없는 대화를 마련하는 것이다. [표 4-1-2]과 같은 단기미래의 스펙트럼에서 최소한의 평화의 제도화를 확립해가는 과정이 반드시 수반해야 하는 것은 국내정치, 남북한 간, 주변국들의 다양한 층위에서 합의의 지평을 형성하는 것이다. 문제제기에서 지적한 바, 남북한 모두에서 '국가' 정체성이 강화되며<sup>415)</sup> 공동체적 통합의 필요성에 대한 여론이 감소하고 평화공존의 필요성에 대한 논의가 증가하는 상황에서 무엇보다 국내정치적 수준에서 한반도 공간을 어떤 단위로 정의, 구성해야 할 것인가에 대한 사회적 대화를 광범하게 지속적으로 수행하는 것이 연합적 거버넌스 전략의 초기적 조치로 강조되어야 한다.

414) John Paul Lederach, "Justpeace," in *European Centre for Conflict Prevention, People Building Peace* (Utrecht: European Centre for Conflict Prevention, 1999), pp.32-35; 김동진, "북한 연구에 대한 평화학적 접근," 『현대북한연구』 제16집 제3호, (2013), pp.28-29.

415) 강원택, "한국인의 국가 정체성과 민족 정체성: 15년의 변화," EAI 워킹페이퍼, (2020).

‘남북연합’ 개념의 발명이 있었던 1989년으로부터 30여 년의 남북관계를 돌아보면,<sup>416)</sup> 중장기적 시야에서 경제·사회문화적 교류협력의 증대가 정치 분야의 교류협력을 견인했다기보다 오히려 정치 분야의 관계 악화와 함께 경제·사회문화 통합의 수준이 후퇴하는 흐름이 발견된다. 이러한 지난 30여년의 역사적 평가로부터 30여년의 미래전망의 지평에서 실행가능한 전략으로 향후 15년을 내다보는 미래전략을 구성하려면 기존의 트렌드에서 발견한 정책상 한계에 대한 반성에 바탕해 평화구축의 지속가능성을 담보할 수 있는 제도화의 토대를 마련해야 한다. 그리고 평화의 제도화를 포괄하는 연합적 제도화 노력이 두 개의 정치적 단위의 오랜 적대에 기반해 정치화 쟁점으로 비화되고 교착될 수밖에 없는 위험을 고려할 때 제도화를 뒷받침하고 견인하는 협의주의적 거버넌스 구성이 중요한 의미를 갖는 것이다.

본 연구는 시간의 흐름에 따라 새롭게 의미를 재구성하는 광범한 ‘민족적 단위’이든 혹은 두 개의 정치적 단위를 평화구축을 향한 ‘지역적 단위’든 아직 합의된 이름을 얻지 못한 한반도 공간의 하나의 정치적 단위에 대한 담론과 실천이 궁극적으로 중장기 미래에 공동의 목적으로서 평화와 공동번영을 위한 통합적 정치체를 위해 필수적이라고 보았다. 이러한 새로운 단위에 대한 개념정의의 일환으로 본 연구는 한반도 연합적 거버넌스 개념을 제시했다. 현재의 두 개의 정치적 단위뿐만 아니라 이와 연결되면서도 향후 한반도 공간을 하나의 단위를 설정할 수 있는 한반도 연합적 거버넌스 개념은 한반도에서 살아가는 사람들에게 일종의 복수의 멤버십을 사고할 수 있는지, 특히 정책영역별로 다양한 순서, 속도와 심도로 진행되는 통합적 공간을 상상할 수 있는지 질문을 던지는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 미래상에 대한 미래질문을 던지고 미래질문에 대한 다양한 미래선택들이 제시되고 이를 합의해나가는 지속적인 과정을 담당하는 것은 바로 민의가 대표되는 장인 국회가 되어야 한다. 국회는 연합적 거버넌스의 개념을 포함해 중장기 한반도의 방향에 대한 미래대화들을 축적하는 과정에서 한반도 단위의 평화와 공동번영이 공동의 목표로 상정될 수 있는가에 대한 시민들의 합의를 만들어가는 담론의 장으로서 중요성을 가진다. 연합적 거버넌스 전략의 핵심이 연합적 제도화와 사람들의 공동체로서 협의주의적 거버넌스라 할 때 연합적 거버넌스가 필요로 하는 합의를 누가 어디서 어떻게 이끌어낼 것인가의 문제가 중요하게 제기된다. 이러한 합의의 공간은 국내, 남북관계, 외부 주요국을 포함한 국제환경의 수준에서 진행되며 한반도 미래전략의 중요한 당사자인 한국의 경우, 중앙

416) 서울대 통일평화연구원, 『2021 남북통합지수』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2021).



및 지자체 하위 단위, 다양한 민간 시민사회 행위자를 가로지르는 국내 사회적 합의를 만들어내는 것이 지속가능한 한반도 전략을 위한 중요한 담보가 된다.

한반도 연합적 거버넌스 미래전략에서 국회에 부여되는 역할은 우선 한반도 미래대화를 촉발하고 보장하는 공간으로서 지속적인 담론장을 열어두는 것 자체라고 볼 수 있다. 이와 관련해 2000년 독일 연방하원(Bundestag) 결의에 따라 독일 연방의회 의사당 건물 북측 정원에 설치된 한스 하케(Hans Haacke)의 “DER BEVÖLKERUNG” 작품과 그 함의를 둘러싼 연방의회 내 논쟁을 숙고할 필요가 있다.<sup>417)</sup> 한스 하케가 조성한 흰 네온사인인 ‘인민(인구)을 위하여’라는 구호가 놓인 21x7미터 규모의 (조경)공간은 1916년 연방의회 의사당 정면에 새겨진 “독일 민족을 위하여”(DEM DEUTSCHEN VOLKE) 구호와 직접적으로 대화하면서 이 속의민주주의의 공간이 누구의 공간인가, 독일에서 ‘우리’는 누구인가에 대한 논쟁, 협의를 이끌어내고자 한 의도를 반영했다.<sup>418)</sup> 1998년 의사당 내 공간 조성을 위해 초청을 받은 하케의 디자인 초안은 1999년 연방의회 예술자문이사회에 승인을 받았으나 그 직후, 독일인의 ‘범위’에 대한 정치적 대화를 자극하는 작품의 설치 여부를 둘러싸고 2000년 4월 5일 전체 연방의회 의원총회의 열린 논쟁 및 투표를 거쳐서야 최종적으로 설치가 이뤄졌다.<sup>419)</sup>

애초의 예술자문이사회 결정이 아니라 연방의회 의원 전체가 개입하는 논쟁을 불러일으킨 핵심은 20세기 초 독일민족주의의 파고 속에서 연방의회 의사당 현판을 장식한 “독일 민족(인종)” 개념이 아니라 현재 독일에 거주하는 인구, 독일이라는 공간을 공유하고 있는 사람들이 연방의회 민주주의의 주인이라는 작가의 아이디어였다. 1916년 조각된 글씨와 똑같은 타입의 글씨로 이 새로운 ‘우리’, “DER BEVÖLKERUNG”를 의사당 내 어느 공간에서든 보일 수 있도록 설치한 하케는 또한 독일 연방의회 669개 의석을 대표하는 의원들이 자발적으로 자기 선거구로부터 토양을 일부 가져와 다른 선거구들의 토양과 자연스럽게 섞일 수 있도록 설치 공간에 참여해줄 것을 요청함으로써 현재의 공간을 공유하는 사람들의 민주주의를 강조했다. 투표 당시 기독교민주연합(CDU), 기독교사회연합

417) 독일 연방의회 의사당에 설치된 작품 DER BEVÖLKERUNG을 둘러싼 의회 내 논쟁 사례에 대해서는 국회미래연구원 박상훈 연구위원의 자문을 참고.  
 418) Rosalyn Deutsche, Hans Haacke, and Miwon Kwon, “DER BEVÖLKERUNG: A Conversation,” *Grey Room*, No. 16, (2004).  
 419) <https://derbevoelkerung.de/>(검색일: 2022.12.21.); John Hooper, “Artist sparks row on what it means to be German,” *The Guardian*, April 6, 2000, <https://www.theguardian.com/world/2000/apr/06/johnhooper>(검색일: 2022.12.21.).

(CSU) 의원들을 중심으로 작품이 독일 민족 개념에 대한 반대라면서 설치를 반대하는 안건이 제기되었으나 결과적으로 다수결에 의해 안건은 통과되지 않았다(반대 260표, 찬성 258표). 작품 설치에 찬성한 의원들은 작품이 민족(인종)과 거주자, 인구의 두 개념의 대화를 통해 독자로 하여금 우리가 어떤 사회에 살고자 하며 어떤 사회를 만들고자 하는가를 묻는다고 평가하면서 보는 이들이 독일/인의 개념을 비판적으로 생각하게끔 촉발하는데 작품의 의의가 있다고 보았다.

한스 하케의 “DER BEVÖLKERUNG” 작품이 촉발한 독일인의 범위를 민족(인종) 혹은 전체 거주자(인구)로 보는 논쟁, 그리고 논쟁이 독일인의 정체성을 다룬 헌법과 이에 근거한 대의민주주의의 공간인 연방의회에서 진행된 사례는 어떤 통합적 정체성을 형성, 지속할 것인가 하는 질문에서 의회가 갖는 위치를 잘 보여준다. 예컨대 하케의 작품 설치에 대한 반대자들은 작품이 반헌법적이라고 의사당에 둘 가치가 없다고 비판했으나 하케는 스스로 ‘헌법을 지지하는 애국자’라며 헌법에 명시된 모든 인간의 평등의 가치를 역설했다. 또한 하케의 작품을 둘러싼 논쟁은 독일/인의 경계 설정이 과거, 현재, 미래에 걸쳐 유동적으로 변화하는 정체성과 연관되며 시간에 따른 새로운 이해, 서사의 구성 및 수용의 과정에 주목해야 함을 보여준다.

본 연구가 제시하는 한반도 중장기 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 또한 그 실현을 위해서는 70여 년이 넘는 시간 동안 변해왔고 앞으로 변화할 한반도 단위를 둘러싼 ‘우리’의 정의, 다양한 단위들의 공존, 관계 방식에 대한 한반도 구성원들의 지속적인 협의의 과정이 필수적으로 수반되어야 한다. 본 연구는 현재의 경계에 대한 상호 인정을 바탕으로 이러한 경계를 넘어서는 더 넓은 ‘우리’, 공동체의 중첩적 정체성을 허용하는 제도화와 협의주의적 거버넌스로 특정 영역에서부터 단계적으로 나아갈 때, 최소한 핵전쟁과 같은 공멸의 회피미래를 막기 위한 미래선호, 지속가능한 한반도 평화·공동번영이라는 규범적 미래 목표에 다가갈 수 있다는 것을 결론으로 제시했다. 이러한 결론이 2037년의 한반도에서 실현가능한 전략으로 지속가능성을 가지기 위해서 더 많은 미래대화를 준비하고 미래대화에서 민주적으로 수렴하는 구성원들의 미래선호, 정책적 제언을 통해 검증, 이행하는 과정이 필요하다. 한반도 내 적대적 대립, 군사적 긴장이 갈수록 고조되는 시기일수록 국회가 한반도 구성원들이 ‘우리’의 범위를 어떻게 바라보는지, 다양한 정책영역별로 통합의 경로와 관련해 어떤 인식, 실천의 차이가 존재하는지 등에 대한 지속적 미래대화의 장을 제공하면서 미래의 규범적 목표들을 위한 현재의 선택들을 예비하는 역할을 하는 것이 필요하다.

## 참고문헌

---

1. 문헌자료
2. 웹사이트
3. 인터뷰



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

- 강경원. 2015. “‘한반도’의 개념과 내재적 문제.” 『문화역사지리』 제27집 제3호
- 강원택. 2020. “한국인의 국가 정체성과 민족 정체성: 15년의 변화.” EAI 위킹페이퍼
- 경남대 극동문제연구소 편. 2015. 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』 서울: 선인
- 고상두. 2021. “이주자 사회통합모델의 비교분석.” 『한국정치학회보』 제46집 제2호
- 고주현·이무성. 2021. “EU 사회정책: 사회통합을 위한 거버넌스 및 정체성 구축.” 『유럽연구』 제30집 제3호
- 공제민. 1989. 『고려민주련방공화국 창립방안』 평양: 사회과학출판사
- 구갑우 외. 2019. 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구 (EU: 유럽연합의 제도적 장치를 중심으로)』 통일부 정책연구용역보고서
- 구갑우. 2013. “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제29집 제3호
- 구갑우. 2016. “탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제.” 이병천·윤홍식·구갑우 편. 『안보개발국가를 넘어 평화복지국가로: 독일의 경험과 한국의 과제』 서울: 사회평론
- 구갑우. 2018. “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담. ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』 제103호
- 구갑우. 2022. “미국의 ‘한반도 담론’의 기원, 1910-1945년: 인종과 식민담론을 중심으로.” 구갑우 외. 『포린어페어스(Foreign Affairs)』 100년의 미국 외교 담론, 1922-2022』 서울: 국가안보전략연구원

- 구춘권. 2004. “유럽연합과 국가성의 전환: 조절이론의 네오그람시안적 확장을 통한 접근.” 『국제정치논총』 제44집 제4호
- 국가중장기아젠더위원회. 2021. 『미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회 전환』 국회미래연구원
- 국토통일원. 1990. 『남북한 통일정책 비교』 서울: 국토통일원
- 국토통일원. 2022. 『남북회담사료집 제2권』 통일부
- 김갑식 외. 2016. 『2030 북한변화 시나리오』 서울: 통일연구원
- 김갑식 외. 2019. 『남북관계 2023』 서울: 통일연구원
- 김갑식 외. 2019. 『남북관계 2030』 서울: 통일연구원
- 김남국. 2010. “다문화의 도전과 사회통합: 영국, 프랑스, 미국 비교연구.” 『유럽연구』 제28집 제3호
- 김대중. 2010. 『김대중 자서전 2』 서울: 삼인
- 김동진. 2013. “북한 연구에 대한 평화학적 접근.” 『현대북한연구』 제16집 제3호
- 김미경. 2020. “브렉시트와 정치공동체의 분리와 통합.” 분리통합연구회. 『분리를 넘어 통합국가로』 사회평론
- 김병기. 2016. “(구)동·서독의 법적 지위와 사법공조 再論-남북한의 법적 지위 규명 및 통일한국의 이론적 토대 구축을 위해.” 『중앙법학』 제18집 제4호
- 김병연 외. 2009. 『남북통합지수, 1989-2007』 서울: 서울대학교출판문화원
- 김상기 외. 2021. 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 서울: 통일연구원
- 김상기·나용우. 2018. 『한반도 평화와 남북협력 종합연구』 서울: 통일연구원
- 김성경. 2014. “분단체제가 만들어낸 ‘이방인’, 탈북자.” 『북한학연구』 제10집 제1호
- 김수현, 김창훈. 2020. 『유럽 그린딜의 동향과 시사점』 에너지경제연구원 수시연구보고서 20-01
- 김연철. 2011. “노태우정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계.” 『역사비평』

제97호

- 김용관. 2018. 『남북 산림협력의 지속성 확보를 위한 ‘주도성’과 ‘협력성’을 중심으로』 2018학년도 정책연구보고서
- 김유철·이상근. 2018. “남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로.” 『통일정책연구』 제27집
- 김인춘. 2016. “스웨덴 식민주의와 스웨덴-노르웨이 연합(1814-1905)” 『서양사연구』 제54집
- 김인춘. 2017. “20세기 핀란드의 사회적 분리와 정치적 통합: ‘사회적인 것’의 민주주의적 구성과 ‘정치계획’.” 『스칸디나비아연구』 제20집
- 김인춘. 2020. “식민주의적 병합과 민주주의적 분리독립: 민주적 헌정주의와 1905년 노르웨이 독립.” 『서양사연구』 62권
- 김인춘. 2022. 『자유민주주의, 사회민주주의, 시민민주주의 - 스웨덴 네덜란드의 경험과 한국사회』 백산서당
- 김인춘·석주희. 2017. “민주평화주의와 지역평화의 역사적 · 지정학적 형성: 노르딕 지역과 동북아 지역의 비교.” 『문화와정치』 제4권 제4호
- 김일기 외. 2019. 『다양한 스펙트럼의 국가연합 · 연방 등 사례를 통한 남북한 통일과정 정책방향에 관한 연구』 통일부 정책연구용역보고서
- 김준석. 2008. “국가연합(confederation)의 역사적 재조명: 미국, 독일, 네덜란드 그리고 유럽연합.” 『국제정치논총』 제48집 제1호
- 김준석. 2018. “한국에서 연방개념의 수용과 통일담론의 진화.” 하영선·손열 편. 『냉전기 한국 사회과학 개념사』 서울: 대한민국역사박물관
- 김준수. 2019. “돼지 전쟁: 아프리카돼지열병(African swine fever)을 통해 바라본 인간 너머의 영토성.” 『문화역사지리』 제31집 제3호
- 김철수. 1998. 『헌법학개론』 박영사
- 김태경. 2020. “1950년대 북한의 독일 국가연합 통일방안 수용과 한반도 평화공존의 상상.” 『한국과 국제정치』 제36집 제4호



- 김태경. 2022. “그린 데탕트’: 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색.” 국제전략 Foresight 제9호. 국회미래연구원.
- 김태경·이정철. 2021. “조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 북한의 전국 혁명론 변화.” 『통일정책연구』 제30집 제2호
- 김태균. 2021. “한반도 평화를 위한 보편성과 특수성의 상호전환.” 김태균 외. 『한반도 평화학: 보편성과 특수성의 전략적 연계』 서울: 서울대학교출판문화원
- 김태영. 2001. 『애국애족의 통일방안』 평양: 평양출판사
- 김학노. 2014. “우리 형성의 헤게모니 정치.” 『한국정치학회보』 제48집 제5호
- 김학노. 2018. 『남과 북의 서로주체적 통합』 사회평론
- 김학노. 2019. “한반도의 지정학적 인식에 대한 재고: 전략적 요충지 통념 비판.” 『한국정치학회보』 제53집 제2호
- 김학노. 2022. “남과 북의 분립.” 2022년 6월 분리통합연구회 발표문
- 김혜진. 2020. “중국의 산업-도시 융합 문제 연구: 쑤저우공업원구(苏州工业园区)를 중심으로.” 『아태연구』 제27집 제4호
- 김홍철. 1997. 『국경론』 서울: 민음사.
- 대한적십자사. 1971. “제2차 예비회담 합의사항(1971.10.06.)”
- 도경옥·안준형. 2021. “남북합의의 이행·준수 제고를 위한 법제도적 과제와 방안.” 『홍익법학』 제22집 제3호
- 도경옥·임예준·안준형. 2020. 『남북기본협정 체결방향과 과제』 통일연구원
- 박명규 외. 2007. 『남북통합지수 개발을 위한 기초연구』 서울대 통일평화연구원
- 박명규. 2012. 『남북 경계선의 사회학』 파주: 창비
- 박상민. 2022. 한반도 생명보건단지를 통한 새로운 남북교류협력 방안 <글로벌통일컨퍼런스: 글로벌 보건위기와 한반도 건강공동체>. 국제보건의료학회-통일보건 의료학회 공동학술회의 발표. 2022.01.20.
- 박상현. 2017. “브렉시트와 유럽통합의 미래.” 『경제와사회』 가을호 제115호



- 박선영. 2007. “백두산정계비와 화이(華夷)질서.” 『중국학보』 제56집
- 박성원 외. 2022a. 『대한민국 미래전망 연구』 국회미래연구원
- 박성원 외. 2022b. 『미래정책과 국민선호 연구』 국회미래연구원
- 박성원. 2022. “미래를 탐색하는 틀과 목적.” 국회미래연구원 미래전망 내부 세미나 발표자료(2022.02.08.)
- 박재규 외. 2019. 『새로운 동북아 질서와 한반도의 미래』 파주: 한올아카데미
- 박종철 외. 2012. 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안』 서울: 통일연구원
- 박종철 외. 2013. 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』 서울: 통일연구원
- 박주화 외. 2021a. 『평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 서울: 통일연구원
- 박주화 외. 2021b. 『평화의식조사』 서울: 통일연구원
- 박진원. 2020. “남북공동연락사무소의 634일.” 『‘남북연락·협의기구 발전적 재개 방안’ 국회토론회 자료집』. 2020.11.23.
- 박천조. 2018. 『개성공단 노사관계』 서울: 선인
- 백낙청. 2018. “어떤 남북연합을 만들 것인가: 촛불혁명 시대의 한반도.” 『창작과 비평』 제46집 제3호
- 법무부. 1992. “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격.” 보도자료. 1992.02.17.
- 벨기에유럽연합대사관. 2021. 『新EU기후변화적응전략보고서』 2021.03.08.
- 북방경제위원회. 2018. “초국경지역 협력사업 해외사례 연구.” 한국해양대학교
- 북한연구학회. 2020. 『남북연합연구 메타분석·평가』 통일부 정책연구용역보고서
- 분리통합연구회. 2014. 『분단-통일에서 분리-통합으로』 사회평론
- 분리통합연구회. 2020. 『분리를 넘어 통합국가로』 사회평론
- 서울대 통일평화연구원. 2021a. 『2021 남북통합지수』 서울: 서울대 통일평화연구원

- 서울대 통일평화연구원. 2021b. 『2021 통일의식조사』 서울: 서울대 통일평화연구원
- 서울대 통일평화연구원. 2021c. 『북한주민 통일의식 2020』 서울: 서울대 통일평화연구원
- 서울대 통일평화연구원. 2022. 『김정은 정권 10년, 북한주민 통일의식』 서울: 서울대 통일평화연구원
- 서종원 외. 2018. 『신북방경제 시대 한중러 교통협력 방안과 효과』 한국교통연구원
- 서종원·최성원. 2022. “동북아·북한 교통물류 이슈페이퍼 제5호: 남북 교통·물류 협력 30년 성과와 전망.” 한국교통연구원
- 서현수. 2022. “러시아의 우크라이나 침공 이후 핀란드 외교안보정책 노선의 변화: 패러다임 전환과 새로운 정치적 합의의 탄생?.” 『스칸디나비아연구』 제29권
- 손기용. 2007. “한반도 환경문제와 남북환경공동체.” 『창작과비평』 제35집 제1호
- 손학규. 1992. “남북합의서의 실천보장방안.” 『국회보』
- 송진호. 2021. “남북한 특수관계에서 국가면제이론의 유추적용 문제에 대한 고찰-최근 하급심 판례를 중심으로.” 『통일과 법률』 제45호
- 신동민. 2018. “OSCE의 군사적 신뢰구축조치(CSBM) 검토: 정책적 함의.” 『통합유럽연구』 제9집 제2호
- 신상범. 2008. “지구환경정치와 지식네트워크.” 『세계정치』 제29집 제1호
- 신중호 외. 2018. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 서울: 통일연구원
- 신중호 외. 2019. 『한반도 평화변영의 비전과 전략』 세종: 경제인문사회연구회
- 심지연. 2001. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』 서울: 돌베개
- 아태평화재단. 1995. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 서울: 아태평화출판사
- 어린이어깨동무. 2010. 『평양의학대학병원 어깨동무소아병동 백서』
- 오용선. 2021. “한국의 산업화와 지속가능성에 관한 연구: OECD의 지속가능지표체계를 이용한 시기별 평가.” 『경제와 사회』 제62집

- 오창룡. 2021. “북유럽 평화안보협력의 전략적 함의: ‘노르딕 평화 브랜드’를 중심으로” 『스칸디나비아연구』 제28권
- 오창룡. 2018a. “벨기에 분리주의 정당의 부상: 신플랑드르연대(N-VA)를 중심으로.” 『유럽연구』 제36집 제1호
- 오창룡. 2018b. “벨기에 연합제 도입을 둘러싼 갈등: 신플랑드르연대(N-VA)의 연합주의(confederalism)와 왈롱 정당의 비판을 중심으로.” 『유럽연구』 제36집 제3호
- 우양호. 2013. “해항도시간 국경을 초월한 통합의 성공조건: 북유럽 ‘외레순드’의 사례.” 『도시행정학보』 제26집 제3호
- 유네스코한국위원회. 2010. 『문화다양성과 문화 간 대화』 서울: 집문당
- 윤석준. 2020. “제6장 제2절 유럽석탄철강공동체(ECSC) 태동 요인과 제도적 특징.” 조한범 외. 『신한반도체제 추진 종합연구』 세종: 경제인문사회연구회
- 윤석준. 2021. “EU-MENA의 지속가능한 녹색협력: 지중해연합(UfM)에서 인식 공동체의 역할을 중심으로.” 『통합유럽연구』 제12집 제3호
- 윤석준. 2022a. “접경지역 초경협력의 유럽화: 유럽 초경협력의 태동 및 진화” 『EU연구』 제62호
- 윤석준. 2022b. “한반도의 지속가능한 평화를 위한 ‘그린 데탕트’ 남북경협.” 『수은북한경제』 가을호
- 이경희. 2021. “기후변화 의제를 연계한 한반도 평화 고찰: 한반도 꽃계전쟁과 서해평화지대 조성 가능성 검토.” 『평화학연구』 제23권 제1호
- 이규창. 2022. “제3국출생 북한이탈주민자녀 정착지원 개선에 관한 연구: 법적 지위를 중심으로.” 2022 북한연구학회 추계학술회의
- 이남주·이정철. 2020. 『신한반도체제 추진 종합연구 2: 신한반도체제의 평화협력공동체 형성』 경제·인문사회연구회
- 이무성. 2010. “동북아통합과 유럽연합의 교훈.” 『유럽연구』 제28권 제3호
- 이무철 외. 2019. 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 서울: 통일연구원

- 이무철 외. 2020. 『남북연합 구상과 추진방안』 서울: 통일연구원
- 이상신 외. 2021. 『통일의식조사』. 서울: 통일연구원
- 이상직. 2021. ‘미래사회 대응지표 검토회의’ 발표문(2021.05.31.)
- 이상현 외. 2016. 『한국의 국가전략 2030: 안보』 서울: 세종연구소
- 이상훈. 2004. “헌법상 북한의 법적 지위에 대한 연구.” 『법제』 제11호
- 이석기·김수정 외. 2020. 『신한반도체제 추진 종합연구 3: 신한반도체제의 경제협력 공동체 형성』 경제·인문사회연구회
- 이성우. 2019. “한강하구의 평화적 이용을 통한 성루 신(新) 물류체계 구상.” 『KDI 북한경제리뷰』 8월호
- 이수훈 편. 2012. 『동북아 지역협력과 북한의 체제전환』 서울: 한올아카데미
- 이승환. 2009. “문익환. 김주석을 설득하다.” 『창작과 비평』 제143호
- 이옥연. 2015. “연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의.” 『한국정치연구』 제24권 제1호
- 이옥연. 2018. “연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로.” 『미국학』 제41집 제1호
- 이옥연. 2019. “영국의 탈(脫)유럽연합 투표: 유럽 지역통합과 국가 체제통합 간 양자택일?” 『국제지역연구』 제23집 제1호
- 이유나. 2020. “문익환의 평화·통일 사상 담론과 성찰.” 『신학사상』 제188호
- 이인영. 2020. “남북연락·협이기구 발전적 재개 방안.” 국회토론회. 2020.11.23.
- 이출데 카림. 2019. 『나와 타자들; 우리는 어떻게 타자를 혐오하면서 변화를 거부하는가』 이승희 역, 서울: 민음사.
- 이찬규. 2018. “남북한 표준어 정책 전환의 필요성.” 『동양학』 제72호
- 이태환 외. 2016. 『한국의 국가전략 2030: 외교』 서울: 세종연구소
- 이혜정. 2022. “한반도 국제관계, 1972-2022: 시공간 복합체 시론.” 『한국과 국제정치』 제38집 제1호

- 이효원. 2006. 『남북교류협력의 규범체계』. 경인문화사
- 이희영. 2012. “탈북-결혼이주-이주노동의 교차적경험과 정체성의 변위: 북한 여성의 생애사 분석을 중심으로.” 『현대사회와 다문화』 제2집 제1호
- 장석. 2002. 『김정일 장군 조국통일론 연구』 평양: 평양출판사
- 장세진. 2018. “1945년 이후, 개념의 잃어버린 ‘공간성’에 주목하라.” 『개념과 소통』 제22호
- 장철운·김상범·김차준·이기동. 2021. “한반도 군비경쟁과 평화정착.” 서울: 통일연구원
- 장환빈. 2014. “소주공단 발전 사례를 통한 개성공단 활성화 방안.” 『통일경제』 제2014집 제2호
- 정한범. 2021. “DMZ 국제평화지대 추진방향 연구.” 『국가안보와 전략』 제21집 제1호
- 정희성 외. 2012. 『한반도 기후변화 전망보고서』 서울: 기상청
- 제20대 대통령직인수위원회. 2022. “윤석열 정부 110대 국정과제.” 2022.05.
- 제성호. 2015. “법적으로 본 남북관계의 위상.” 『통일정책연구』 제24집 제1호
- 조민. 2002. 『화해협력정책과 남북한미래상 연구』 서울: 통일연구원
- 조은정. 2022. 『영국의 인도·태평양 전략: 역사적 배경과 전략적 의도』 서울: 국가안보전략연구원
- 조한범 외. 2020. 『신한반도체제 추진 종합연구 1: 신한반도체제의 개념과 추진전략』 경제·인문사회연구회
- 조한범 외. 2021. 『신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 서울: 통일연구원
- 조해인. 2021. “한국의 미래 SDGs 이행 방향에 대한 논의: 분절에서 통합으로.” 국회미래연구원
- 최병두. 2020. “코로나 19 위기와 방역국가: 인권과 인간·생태안보를 중심으로.” 『공간과 사회』 제30집 제4호

- 최은영. 2022. “북한이탈주민 남한적응 실태.” 서울대 통일평화연구원 북한이탈주민 조사사업 10년 발표회 발표문
- 최진우. 2021. “유럽다문화사회의 위기와 통합.” 『아시아리뷰』. 제2집 제1호
- 최현아. 2018. “남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로.” 『통일 정책연구』 제27권 2호
- 통계청. 1995. 『남북한 경제사회상 비교』
- 통계청. 2021. “2021 북한의 주요통계지표”
- 통일부. 2001. “남북경협 해설자료(2001.05.25.)”
- 통일부. 2020. 『남북합의서 총람 2020』 통일부
- 통일원. 1992. 『「남북기본합의서」 해설』 통일원
- 헌법재판소 1997.1.16. 89헌마240
- 헌법재판소 1997.1.16. 92헌바6, 92헌바26, 93헌바34, 93헌바35, 93헌바36(병합)
- 현대아산주식회사. 2005. 『개성공업지구개발총계획 제1권』 서울: 현대아산
- 홍기문. 1935. “표준어 제정에 대하여.” 『조선일보』 1935.01.15.-02.03.
- 홍민·김수암·조정아·이우태. 2017. 『구술로 본 통일정책사』 서울: 통일연구원
- 홍종열. 2014. “문화다양성과 유럽의 상호문화도시 프로젝트 연구.” 『외국학연구』 제28호
- 황진태. 2018. “남북한 정치지도자들의 스펙터클 정치와 새로운 ‘국가-자연’의 생산.” 『대한지리학회지』 제53집 제5호
- 황진태·김민영·배예진·윤찬희·장아련. 2019. “리슈만편모충은 어떻게 ‘하나의 유럽’에 균열을 가했는가?: ‘인간 너머의 위험경관’의 시각에서 바라본 코스모폴리타니즘의 한계.” 『대한지리학회지』 제54권 제3호
- 황진태·백일순. 2021. “북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로.” 통일연구원
- 황진희 외. 2009. 『남북한 해양 접경지역 공동 활용방안』 한국해양수산개발원
- 황태연. 2022. “한중 보건 협력과 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 활성화 방안.” 『KINU 정

- 책연구 시리즈』 21-03 통일연구원
- 『김일성 저작집 44권』 1996. 조선로동당출판사
- “9월 평양공동선언.” (2018.09.19.)
- “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 김대중 전 대통령의 부인 리희호 녀사의 유가족들에게 조의문과 조화를 보내시었다.” 『로동신문』, 2019.06.13. 1.
- “공업지구 건설운영에 관한 합의서.” (2022.08.22.)
- “남북통합지수 개발.” 2008. 서울대학교 통일평화연구소 2008년 하반기 뉴스레터
- 대법원 1997.7.23. 선고 98두14525 판결
- “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설.” 『로동신문』, 2022.09.08.
- 조선민주주의인민공화국 적십자회 중앙위원회. “조선민주주의인민공화국 적십자회와 남조선적십자사간의 예비회담 제2차 회의 합의문”
- “조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강.” 2011
- KAIST 문술미래전략대학원. 2018. 『카이스트, 통일을 말하다』 파주: 김영사
- Lee Kuan Yew. 2001. 『내가 걸어온 일류국가의 길』 류지호 역, 서울: 문학사상사
- Odd Arne Westad. 2021. 『제국과 의로운 민족: 한중 관계 600년사』 옥창준 역, 서울: 너머북스
- 黃河清. 2010. 『近現代辭源』. 上海: 上海辭書出版社
- Abts, Koen, Emmanuel Dalle Mulle, and Rudi Laermans. 2019. “Beyond issue diversification: N-VA and the communitarisation of political, economic and cultural conflicts in Belgium.” *West European Politics* 42 (4)
- Acocella, Nicola. 2020. *The European Monetary Union: Europe at the*

*Crossroads*. New York: Cambridge University Press

Anderson, M., R. Forman, and E. Mossialos. 2021. “Navigating the role of the EU Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA) in Europe and beyond.” *The Lancet Regional Health - Europe* 9, 100203

Anievas, Alexander. 2014. *Capital, the State, and War: Class Conflict and Geopolitics in the Thirty Years’ Crisis, 1914-1945*. Ann Arbor: University of Michigan Press

Ansell, B., A. Cansunar, and M. A. Elkjaer. 2021. “Social distancing, politics and wealth.” *West European Politics* 44 (5-6)

Archer, Clive & Pertti Joenniemi, eds. 2003. *The Nordic Peace*. Routledge

Bailes, A.J.K. 2006. “Introduction: The European defence challenge for the Nordic Region.” in *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, A. J. Bailes, G. Herolf, B. Sundelius eds. Oxford University Press

Bernard Reitel, Birte Wassenberg, and Jean Peyrony. 2018. “The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary.” in *European Territorial Cooperation*, Eduardo Medeiros, ed. Springer

Blommaert, Jan. 2011. “The long language-ideological debate in Belgium.” *Journal of Multicultural Discourses* 6 (3)

Boulding, K. 1978. *Stable Peace*. Austin: University of Texas Press

Bouwens, Sophie. 2004. “The Dynamics of Cross-border Labor: Commuting from the Dutch to the German Part of the Euregio Meuse-Rhine 1960-2000.” *Journal of Borderlands Studies* 19 (2) (September)

Branswell, H. 2022. “Viruses that were on hiatus during Covid are back — and behaving in unexpected ways.” *Stat*, May 25

Brenner, Neil, and Swarnabh Ghosh. 2022. “Between the colossal and the



- catastrophic: Planetary urbanization and the political ecologies of emergent infectious disease.” *Environment and Planning A: Economy and Space*
- Brinkworth, J. F. and R. M. Rusen. 2022. “SARS-CoV-2 Is Not Special, but the Pandemic Is: The Ecology, Evolution, Policy, and Future of the Deadliest Pandemic in Living Memory.” *Annual Review of Anthropology* 51
- Brooks, E., A. de Ruijter, and S. L. Greer. 2021. “Chapter 2: Covid-19 and European Union health policy: from crisis to collective action.” in *Social policy in the European Union: state of play 2020*, Bart Vanhercke, Slavina Spasova and Boris Fronteddu, eds. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE)
- Brundtland Gro Harlem. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development: 'Our Common Future'*. Oslo: United Nations
- Burgess, Michael. 2006. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. New York: Routledge
- BVerfG, Urteil vom 31. 7. 1973 - 2 BvF 1/73, BVerfGE 36, 1 = NJW 1973, 1539
- Caluwaerts, Didier and Min Reuchamps. 2018. *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy*. Routledge
- Capano, Gilberto, and Andrea Lippi. 2021. “States’ Performance, Reforms, and Policy Capacities in Southern European Countries.” in *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*, Luigi Burroni, Emmanuele Pavolini, and Mario Regini, eds. Ithaca: Cornell University Press

- Carlson, C. J. and A. L. Phelan. 2022. "International law reform for One Health notifications." *Lancet* 4000 (10350)
- Chey, Hyeong-kyu. 2008. "Can the European Monetary System Be a Model for East Asian Monetary Cooperation?" Working Paper No. 347. Institute for Monetary and Economic Research. The Bank of Korea. October
- Choi, Myungae. 2016. "More-than-human geographies of nature: Toward a careful political ecology." *Journal of the Korean Geographical Society* 51 (5)
- Christiansen, Thomas, and Christine Reh. 2009. *Constitutionalizing the European Union*. New York: Palgrave Macmillan
- Connolly, Kevin. 2020. "Why Belgian struggle for identity could tear country apart." *BBC*, Oct 4
- Cook, Bernard A., and Frank J. Coppa. 2002. *Belgium: A History*. Peter Lang
- Coser, L. 1956. *The Functions of Social Conflict*. London: Routledge and Kegan Paul
- Cox, M., G. Arnold, and S. Villamayor Tomás. 2010. "A review of design principles for community-based natural resource management." *Ecology and Society* 15 (4)
- Del Bianco, Daniele, and John Jackson. 2012. *Cross-Border Co-Operation Toolkit*. Council of Europe
- Delhey, J. 2004. "Nationales und transnationales Vertrauen in der Europäischen Union." *Leviathan* 1
- Deruelle, T. 2021. "Chapter 6: Covid-19 as a catalyst for a European Health Union: recent developments in health threats management." in *Social policy in the European Union: state of play 2021*, Bart Vanhercke and Slavina Spasova, eds. Brussels: European Trade Union

- Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE)
- Deutsch, J. and S. Wheaton. 2021. "How Europe fell behind on vaccines."  
*Politico*, January 27
- Deutsch, Karl. 1957. *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton University Press
- Directorate-General for Health and Food Safety (European Commission). 2022. State of Health in the EU: Companion Report 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Dolan, Paul. 1959. "The Nordic Council." *The Western Political Quarterly* 12 (2)
- Du Bois, W. E. B. Henry Louis Gates Jr. and Terri Hulme Oliver, eds. 1999. *The Souls of Black Folk*. New York: Norton
- Duchacek, D. 1970. *Comparative Federalism*. New York: Holt, Rinehart & Winston
- Edgell, A. B., J. Lachapelle, A. Lührmann, and S. F. Maerz. 2021. "Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during Covid-19." *Social Science & Medicine* 285
- Eichengreen, Barry. 1992. *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*. New York: Oxford University Press
- Elazar, D. 1998. *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangement*. Lanham: Rowman & Littlefield
- Elliot, Larry, and Dan Atkinson. 2016. *Europe Didn't Work: Why We Left and How to Get the Best from Brexit*. New Haven: Yale University Press
- Erik Hagen and Bjørn Terje Andersen. 2018. "Twenty Years of Territorial Cooperation in Inner Scandinavia." in *European Territorial*

- Cooperation*, Eduardo Medeiros, ed. Springer
- Eriksen, Erik O. 2019. *Contesting Political Differentiation: European Division and the Problem of Dominance*. Basingstoke: Palgrave
- Eriksen, Erik. 2019. *Contesting Political Differentiation: European Division and the Problem of Dominance*. New York: Palgrave Macmillan
- Fabbrini, Sergio. 2019. *Europe's Future: Decoupling and Reforming*. New York: Cambridge University Press
- Forland, Astrid. 2007. "Preventive war as an alternative to treaty-based nuclear non-proliferation" in *Nuclear Proliferation and International Security*, Sverre Lodgaard & Bremer Maerli, eds. Routledge
- Friedman, George. 2015. *Flashpoints: The Emerging Crisis in Europe*. New York: Anchor Books
- Friedman, Thomas L. 2000. *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Anchor Books
- Gellner, E. 1983. *Nation and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press
- Gheude, Jules. 2022. "Et si, en 2024, la Wallonie devenait française?" *Le Monde*, May. 7
- Glenthøj, Rasmus and Morten Nordhagen Ottosen. 2014. *Experiences of War and Nationality in Denmark and Norway, 1807-1815*. Palgrave Macmillan
- Gostin, L. O., E. A. Friedman, and S. Moon. 2021. "Wealthy Countries Should Share Vaccine Doses Before It Is Too Late." *Foreign Affairs*, January 19
- Gostin, L. O., Friedman, J. S. Morrison, and H. A. Schwartz. 2021. "Global Health Security: A Blueprint for the Future." Center for Strategic and International Studies, Oct 7

- Gowa, Joanne. 1983. *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*. Ithaca: Cornell University Press
- Greer, S. L. 2021. “Health, federalism and the European Union: lessons from comparative federalism about the European Union.” *Health Economics, Policy and Law* 16 (1)
- Greer, S. L. and H. Jarman. 2021. “What Is EU Public Health and Why? Explaining the Scope and Organization of Public Health in the European Union.” *Journal of Health Politics, Policy, and Law* 46 (1)
- Greer, S. L., E. Brooks, and A. de Ruijter. 2020. “How COVID-19 just transformed entire EU health policy.” *EUobserver*, July 20
- Hall, Peter A., and David Soskice. 2001. “An Introduction to Varieties of Capitalism.” in *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Peter A. Hall and David Soskice, eds. New York: Oxford University Press
- Hendrik Vuye. 2010. *Language and Territoriality: In Flanders in a Historical and International Context*. De Rand
- Henriksen, Ingrid and Niels Kærgård. 2003. “Historical experience with monetary unions: the case of Scandinavia 1875-1914” in *Economic and Monetary Union in Europe: Theory Evidence and Practice*, Mark Baimbridge and Philip Whyman, eds. Edward Elgar Publishing
- Herzog, L. M., O. F. Norheim, E. J. Emanuel, and M. S. McCoy. 2021. “Covax must go beyond proportional allocation of covid vaccines to ensure fair and equitable access.” *BMJ* 2372, m4853
- High Level Expert Group on Artificial Intelligence. 2018. “The 1ST Coordinated Plan on AI.”
- High Level Expert Group on Artificial Intelligence. 2019. “Guidelines for Trustworthy AI.”

- High Level Expert Group on Artificial Intelligence. 2020. "Assessment List for Trustworthy AI."
- Ho, P. 2021. "With Covid-19 approvals, 'vaccine nationalism' is a worrisome trend." *Stat*, January 14
- Hwang, Jin-Tae, Sang-Hun Lee, and Detlef Müller-Mahn. 2017. "Multi-scalar practices of the Korean state in global climate politics: The case of the Global Green Growth Institute." *Antipode* 49 (3)
- Hwang, Jin-Tae. 2015. "A study of state-nature relations in a developmental state: the water resource policy of the Park Jung-Hee regime, 1961-79." *Environment and Planning A* 47 (9)
- Hwang, Jin-Tae. 2016. "The Chun Doo-Hwan Authoritarian Regime's Securitisation of Water: The Case of the Peace Dam, South Korea." *Scottish Geographical Journal* 132 (3-4)
- Hwang, Jin-Tae. 2021. "Theorizing the more-than-human state." *The Professional Geographer* 73 (4)
- Ide, Thobias. 2017. "Space, Discourse and Environmental Peacebuilding." *Third World Quarterly* 38 (3)
- Ingebritsen, C. 2006. *Scandinavia in World Politics*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- IPCC. 2018. "Global Warming of 1.5°C." IPCC Special Report
- IPE. 2021. *Ecological Threat Report 2021: Understanding Ecological Threat, Resilience and Peace*. Sydney
- Irfan, U. 2021. "What the heck is going on with the AstraZeneca vaccine in Europe?." *Vox* (Updated March 19)
- Jacquet, Vincent, Jonathan Moskovic, Didier Caluwaerts and Min Reuchamps. 2016. "The Macro Political Uptake of the G1000 in Belgium." *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Min

- Reuchamps and Jane Suiter, eds. ECPR Press
- Jørgensen, F., A. Bor, M. F. Lindholt, and M. B. Petersen. 2021. "Public support for government responses against COVID-19: assessing levels and predictors in eight Western democracies during 2020." *West European Politics* 44 (5-6)
- Kildal, Nanna and Stein Kuhle, eds. 2005. *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. Routledge
- Kim Haboush, JaHyun. 2016. *The Great East Asian War and the Birth of the Korean Nation*. New York: Columbia University Press
- Kincaid, J. 1999. "Confederal federalism and citizen representation in the European Union." *West European Politics* 22 (2)
- Kissane, Bill, ed. 2015. *After Civil War: Division, Reconstruction, and Reconciliation in Contemporary Europe*. University of Pennsylvania Press
- Klatt, Martin and Hayo Herrmann. 2011. "Half Empty or Half Full? Over 30 Years of Regional Cross-Border Cooperation within the EU: Experiences at the Dutch-German and Danish-German Border." *Journal of Borderlands Studies* 26 (1)
- Krugman, P. 2021. "Vaccines: A Very European Disaster." *New York Times*, March 18
- Kupchan, Charles. 2010. *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*. Princeton: Princeton University Press
- Landry, Charles. 2012. *The Art of City-making*. London: Earthscan
- Le Quéré, C. et al. 2020. "Temporary reduction in daily global CO2 emissions during the COVID-19 forced confinement." *Nature Climate Change* 10
- Lederach, John Paul. 1999. "Justpeace." in European Centre for Conflict

- Prevention. *People Building Peace*. Utrecht: European Centre for Conflict Prevention
- Leruth, Benjamin, and Christopher Lord. 2015. "Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?." *Journal of European Public Policy* 22 (6)
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, and Frank Schimmelfennig. 2013. *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan
- Lewin, Lief. 2006. *Ideology and Strategy: A Century of Swedish Politics*. Cambridge University Press
- Lijphart, A. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics* 2 (2)
- Lindberg, Folke Adolf. 1958. *Scandinavia in Great Power Politics, 1905-1908*. Almqvist & Wiksell
- Lindell, Paul. 1999. "The Kvarken Council." in *Nordic Region-Building in a European Perspective*, Baldersheim Harald and Ståhlberg Krister, eds. Routledge
- Lindgren, Raymond E. 1959. *Norway-Sweden: Union, Disunion, and Scandinavian Integration*. Princeton University Press
- Lister, Frederick. 1996. *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. London: Greenwood Press
- Maas, A., A. Carius, and A. Wittich. 2013. "From conflict to cooperation? Environmental cooperation as a tool for peace-building." *Environmental Security*. Routledge
- Mac Ginty, Roger and Oliver P. Richmond. 2013. "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace." *Third World Quarterly* 34 (5)
- Mac Ginty, Roger. 2015. "Where is the Local? Critical Localism and Peacebuilding." *Third World Quarterly* 36 (5)



- Majone, G.. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge
- Majone, Giandomenico. 2006. “Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU-US Comparison.” in *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Anand Menon and Martin A. Schain, eds. Oxford: Oxford University Press
- Martinsen, D. S. and R. Schrama. 2021. “Networked Health Care Governance in the European Union.” *Journal of Health Politics, Policy, and Law* 46 (1)
- Mach, K. L., et al. 2019. “Climate as a risk factor for armed conflict.” *Nature* 571
- Matthies, Aila-Leena, ed. 2006. *Nordic Civic Society Organisations and the Future of Welfare Services: A model for Europe?*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen
- Mauer, N., D. Panteli, D. Kahr-Gottlieb, and I. De La Mata. 2022. “Towards A European Health Union: New Instruments for Stronger and More Resilient Health Systems.” *Eurohealth* 28 (1)
- Mauer, N., Panteli, D., Fahy, N., and De La Mata, I. 2022. “European Union Support for Health Systems in the Pandemic and Beyond.” *Eurohealth* 28 (1)
- Max, F. 2021. “Ethicists Worry About a Gamble by the E.U. on AstraZenaca’s Vaccine.” *New York Times*, March 20
- Micheletti, Michele. 1995. *Civil Society and State Relations in Sweden*. Routledge
- Milward, Alan S. 2003[1994]. *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*. London: Routledge
- Molema, Marijn. 2011. “European Integration from below: The Construction

- of the Ems-Dollart Region, 1964-1978.” *Journal of European Integration History* 17 (2)
- Morosini, P., S. Shane, and H. Singh. 1998 “National Cultural Distance and Cross-border Acquisition Performance.” *Journal of International Business Studies* 29 (1)
- Mosher, James S. and David M. Trubk. 2003. “Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy.” *Journal of Common Market Studies* 41 (1)
- Münch, R. 2001. “Article: Integration: Social,” in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* Vol. 11, N. J. Smelser and P. B. Baltes, eds. Amsterdam u.a.: Elsevier
- Nahm Wook Hyun et al. 2021. “Sea-level fluctuations the historical period in Gomso Bay.” *Korea, Marine Geology* 442
- Nelson, George R., ed. 1970. *Freedom and Welfare: Social Patterns in the Northern Countries of Europe*. Praeger (1st ed. 1953 German)
- Nordby, Trond. 2003. “The Norwegian Case” Paper for ECPR General Conference, Section 20: Comparative Democratization in Scandinavia, 1848-1921. Marburg, 18-21 Sept
- Offe, Claus. 2015. *Europe Entrapped*. Cambridge, UK: Polity
- Ola, O. 1968. “Confederal systems: A comparative analysis.” *Civilisations* 18 (2)
- Ostrom, Elinor. et al. 2001. “Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation.” *Sida Studies in Evaluation* 2002 (1)
- Oudenaren, John V. 2022. *Crisis and Renewal: An Introduction to the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield
- Paffenholz, Thania. 2015. “Unpacking the Local Turn in Peacebuilding: A

- Critical Assessment Towards an Agenda for Future Research.” *Third World Quarterly* 36 (5)
- Parent, J. 2011. *Uniting States: Voluntary Union in World Politics*. Oxford: Oxford University Press
- Perehudoff K, E. 't Hoen, K. Mara et al. 2022. “A pandemic treaty for equitable global access to medical countermeasures: seven recommendations for sharing intellectual property, know-how and technology.” *BMJ Global Health* 7, e009709
- Perkmann, Markus. 2007. “Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region.” *Regional Studies* 41 (2)
- Polanyi, Karl. 1957[1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press
- Rajan, S., M. McKee, C. Hernández-Quevedo, M. Karanikolos, E. Richardson, E. Webb and J. Cylus. 2022. “What have European countries done to prevent the spread of COVID-19? Lessons from the COVID-19 Health system response monitor.” *Health Policy* 126 (5)
- Rodden, Jonathan. 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. New York: Cambridge University Press
- Roehner, Bertrand M. 2017. “Spatial and historical determinants of separatism and integration.” *Physics and Society* (Submitted on 21 Jul)
- Rosato, Sebastian. 2011. *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*. Ithaca: Cornell University Press
- Ruggie, John Gerard. 1982. “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.” *International Organization* 36 (2), (Spring)

- Rulli, M. C., P. D’Odorico, N. Galli, and S. Hayman. 2021. “Land-use change and the livestock revolution increase the risk of zoonotic coronavirus transmission from rhinolophid bats.” *Nature Food* 2
- Rupprecht, Christoph D. D., Joost Vervoort, Chris Berthelsen, Astrid Mangnus, et al. 2020. “Multispecies sustainability.” *Global Sustainability* 3
- Schumpeter, Joseph A. 1975[1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row
- Scott, James W. 2017. “Cross-Border, Transnational, and Interregional Cooperation.” in *International Encyclopedia of Geography*. John Wiley & Sons, Ltd
- Searle, Adam, Jonathon Turnbull, and Jamie Lorimer. 2021. “After the anthropause: Lockdown lessons for more-than-human geographies.” *The Geographical Journal* 187 (1)
- Sejersted, Francis. 2011. *The Age of Social Democracy: Norway and Sweden in the Twentieth Century*. Princeton University Press
- Short, J. R. 2012. *Korea: A Cartographic History*. Chicago: The University of Chicago Press
- Solana, J. 2021. “Antifragile Europe.” Order from Chaos. Brookings Institution, March 25
- Sorensen, O and B. Stråth, eds. 1997. *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press
- Spierings, Bas and Martin van der Velde. 2013. “Cross-Border Differences and Unfamiliarity: Shopping Mobility in the Dutch-German Rhine-Waal Euroregion.” *European Planning Studies* 21 (1), (January)
- Stensvand, Elin Espe. 2014. “The Norwegian Constitution. 1814: from autocracy to democracy.” University of Bergen

- Strang, Johan. 2016. "Nordic Political and Economic Cooperation: Context, History and Outlook." Forum Paper. Norwegian Institute of International Affairs
- Stråth, B., ed. 1988. *Democratization in Scandinavia in Comparison*. Gothenburg University
- Streeck, W. 2021. "Vaccine Debacle." *Sidecar*, February 16
- Susskind, L. and C. Ozawa. 1984. "Mediated negotiation in the public sector: The planner as mediator." *Journal of Planning Education and Research* 4 (1)
- The Editorial Board. 2021. "Europe's Gang that Couldn't Shot Straight." *Wall Street Journal*, March 19
- The European Commission. 2018. "European Strategy on AI."
- Thygesen, Niels. 2016. "Why Did Europe Decide to Move to a Single Currency 25 Years Ago?" *Intereconomics* 51 (1)
- Tonge, Jonathan. 2014. *Comparative Peace Processes*. Polity Press
- Tunander, Ola. 2005. "Swedish Geopolitics: From Rudolf Kjellén to a Swedish 'Dual State'." *Geopolitics* 10 (3)
- Van Drooghenbroeck, Sébastien, and Patricia Popelier. 2022. "The Belgian Linguistic Compromise: Between Old Battles and New Challenges." *Occasional Paper Series* 55. Forum of Federations
- Van Winsen, Bart. 2009. "Political Cooperation in EUREGIO: Democratic Dimensions in Cross-Border Cooperation." *European View* 8 (1), (June)
- Vanderstappen, Tom. 2018. "The Flemish Movement: How language shaped Belgium." *The Brussels Times*, Jul 23
- Vogl, Ulrike and Matthias Hüning. 2010. "One Nation, One Language? The

- Case of Belgium.” *Dutch Crossing*, 34 (3), LEEDS: Routledge
- Vora, N. M, L. Hannah, S. Lieberman et al. (2022). “Want to prevent pandemics? Stop spillovers.” *Nature* 605
- Walker, Neil. 2007. “Post-Constituent Constitutionalism? The Case of the European Union.” In *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Martin Loughlin and Neil Walker, eds. UK and New York: Oxford University Press
- Wendt, F. 1981. *Cooperation in the Nordic countries: Achievements*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Wenham, C. 2021. “A global pandemic treaty won't work until leaders realise the benefits of solidarity.” *Guardian*, Apr 1
- Wetterberg, Gunnar. 2010. *The United Nordic Federation*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers
- Wiberg, Håkan. 2013. “The Nordic Security Community: Past, Present, Future.” Danish Institute for International Studies, Copenhagen
- Wilson, Robin. 2018. *Meeting the Challenge of Cultural Diversity in Europe: Moving Beyond the Crisis*. Edward Elgar Publishing

## 2 웹사이트

- 겨레말큰사전. <https://www.gyeoremal.or.kr/index.php>(검색일: 2022.12.20.).
- 권혁철. “타미플루는 되고, 트릭은 안된다?.... ‘샤일록판결’ 뺏치는 대북제재.” 『한겨레』 <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/881181.html>(검색일: 2022.06.09).
- 김경윤. “국민 10명 중 4명만 ‘통일 필요하다’...조사이래 최저 기록.” 『연합뉴스』 2021.10.5. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211005109300504>(검색일:

- 2022.12.20.)
- 김명지. “尹정부, 1兆 펀드 구성해 바이오헬스 연구 전담 조직 구축.” 『조선일보』 2022.05.13. <https://biz.chosun.com/it-science/bio-science/2022/05/13/UQM2FJDPCZHH7CEKY43JVXX5CA/>(검색일: 2022.07.01.).
- 김유진. “서구의 우크라이나 ‘외교전’이 자꾸 실패하는 까닭은?” 『경향신문』 2022.2.15. <https://m.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202202151657001#c2b>(검색일: 2022.12.20.).
- 대통령기록관. <https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> (검색일: 2022.09.27).
- 박성원. “미래학자가 예측한 ‘2045년, 4가지 미래’.” 『동아일보』 2015.11.4. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20151104/74595573/1>(검색일: 2022.11.21.).
- 세계법제정보센터. “벨기에 헌법.” 2022. [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=38323&AST\\_SEQ=1288&nationReadYn=Y&ETC=1&searchNtnl=BE](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=38323&AST_SEQ=1288&nationReadYn=Y&ETC=1&searchNtnl=BE)(검색일: 2022.8.15.).
- 소주공단 관리위원회 홈페이지. [https://www.sipac.gov.cn/szgyyqenglish/sino/list\\_tt.shtml/](https://www.sipac.gov.cn/szgyyqenglish/sino/list_tt.shtml/)(검색일: 2022.05.02).
- 외교부. “「동북아 방역·보건 협력체」5차 화상회의 개최(12.16).” 『대한민국 정책브리핑』 2021.12.17. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156486924>(검색일: 2022.09.02).
- 이율. “메르켈 ”푸틴 유럽 파괴 원해...재앙 막으려 최선·사과 안할 것.” 『연합뉴스』 2022.6.8. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220608016051082>(검색일: 2022.12.20.).
- 정세현. “한미 워킹그룹은 남북 자율협력 가로막는 ‘미국의 덫’이죠.” 『한겨레』 <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/948830.html>(검색일: 2022.06.09.).
- 지속가능발전포털. <http://ncsd.go.kr/ksdgs?content=2>(검색일: 2022.12.21).

최종문. “동북아 방역보건 협력의 중요성.” 『한겨레』 2021.9.29. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/1013253.html>(검색일: 2022.09.02).

탈북청소년교육지원센터. 2022. “탈북학생 현황: 출생지별 탈북학생 수 변화.” <https://www.hub4u.or.kr/webmdl/sub4uStudentStatus/menuHtmlDetail.do>(검색일: 2022.12.21).

Advanced Research Projects Agency for Health (ARPA-H). <https://www.nih.gov/arpa-h>(검색일: 2022.06.27.).

CMP. <https://www.cmport.com/about-cmp/history-of-cmp/>(검색일: 2022.09.01).

European Federation of National Institutions for Language. 2009. “Belgium”. <http://www.efnil.org/projects/lle/belgium/belgium> (검색일: 2022.8.15.).

G1000. “Autumn School.” <https://autumn-school.g1000.org/>(검색일: 2022.8.15).

G1000. “The methods of G1000.” [http://www.g1000.org/en/method\\_phase\\_3.php](http://www.g1000.org/en/method_phase_3.php)(검색일: 2022.8.15).

Governance Lab. “Belgian Sortition Models.” New York University. <https://congress.crowd.law/case-belgian-sortition-models.html>(검색일: 2022.8.15).

<https://derbevoelkerung.de/>(검색일: 2022.12.21.)

[https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en)(검색일: 2022.12.21.)

<https://ecfr.eu/article/burn-time-the-case-for-a-new-european-energy-union/>(검색일: 2022.12.21.)

<https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/strengthening-eu-emissions>



- trading-scheme-to-back-up-climate-ambitions/(검색일: 2022.12.21.)  
<https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Dossier/renewable-energy.html>(검색  
일: 2022.12.21.)
- <https://www.eea.europa.eu/about-us/climate-advisory-board/european-scientific-advisory-board-on#:~:text=The%20European%20Scientific%20Advisory%20Board%20on%20Climate%20Change%20will%20serve,reach%20climate%20neutrality%20by%202050.>(검색일: 2022.12.21.)
- <https://www.eea.europa.eu/themes/energy/renewable-energy/cross-border-cooperation-on-renewable-energy>(검색일: 2022.12.21.)
- <https://www.etymonline.com/word/peninsula>(검색일: 2022.09.01)
- <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/eu-climate-laws-key-governance-question-why-could-eu-use-climate>(검색일: 2022.12.21.)
- <https://www.swissinfo.ch/eng/sci-tech/swiss-aviation-sector-aims-to-go-carbon-neutral-by-2050/46668718>(검색일: 2022.12.21.)
- IOPD. “The Ostbelgien Model: a long-term Citizens' Council combined with short-term Citizens' Assemblies.” <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237>(검색일: 2022.8.15.).
- Hooper, John. “Artist sparks row on what it means to be German,” *The Guardian*, April 6, 2000. <https://www.theguardian.com/world/2000/apr/06/johnhooper>(검색일: 2022.12.21.)
- NATO Newsroom. “Deputy Secretary General: International Cooperation is Essential to Retain our Technological Edge.” Jul 13, 2021. [https://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_185830.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_185830.htm?selectedLocale=en)(검색일: 2022.12.20).
- Nordic Co-operation. “70 years of the Nordic Council - still delivering Nordic synergies.” <https://www.norden.org/en/news/70-years-nordic-cou>

- ncil-still-delivering-nordic-synergies(검색일: 2022.12.20).
- Nordic Co-operation. “About the Nordic Council of Ministers.” <https://www.norden.org/en/information/about-nordic-council-ministers>(검색일: 2022.12.20.).
- Nordic Co-operation. <https://www.norden.org/en/organisation/ministers-co-operation-mr-sam>(검색일: 2022.12.20.).
- N-VA. “History.” <https://english.n-va.be/history>(검색일: 2022.8.15).
- N-VA. 2019. “Welvaart door confederalisme.” [https://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/news-attachment/brochure\\_confederalisme-web.pdf](https://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/news-attachment/brochure_confederalisme-web.pdf).(검색일 2022.8.15).
- OSCE Permanent Council. “Decision no 1202: OSCE Confidence-Building Measures to Reduce the Risks of Conflict Stemming from the Use of Information and Communication Technologies.” Mar 10, 2016. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/a/227281.pdf>(검색일: 2022.12.20)
- OSCE. “Common understanding of rules for responsible state behaviour in cyber space needed, say participants of OSCE Chairmanship conference on cybersecurity.” OSCE Press Release, Nov 3, 2017. <https://www.osce.org/chairmanship/354676>(검색일: 2022.12.20).
- RTBF. 2018. “Commune à facilité.” <https://www.rtb.be/article/commune-a-facilite-8170683>(검색일: 2022.8.15).
- Sampat B. N., and R. Cook-Deegan. 2021. “An ARPA for Health Research?” Milbank Quarterly Opinion. August 30. <https://doi.org/10.1599/mqop.2021.0830>(검색일: 2022.12.20).
- Savulescu, J., D. Wilkinson, P. Pugh, and M. Danchin. “There’s no Need to Pause Vaccine Rollouts When There’s a Safety Scare. Give the Public the Facts and Let Them Decide.” Practical Ethics, March 25, 2021. <http://blog.practicaethics.ox.ac.uk/2021/03/cross-post-theres-no-ne>

- ed-to-pause-vaccine-rollouts-when-theres-a-safety-scare-give-the-public-the-facts-and-let-them-decide/(검색일: 2021.05.09).
- SIPRI. SIPRI Military Expenditure Database 1949-2021. <https://www.sipri.org/databases/milex>(검색일: 2022.12.20).
- Stoltenberg, Thorvald. “Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy.” <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf>(검색일: 2022.12.20.).
- Sustainable Development Goals. <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/dempeoplesrepublickorea>(검색일: 2022.12.21).
- The Center for European Studies at Harvard University. “A Conversation with Commissioner Stella Kyriakides.” European Politics Seminar Series, March 25, 2021. <https://ces.fas.harvard.edu/events/2021/03/commissioner-kyriakides-cesharvard>(검색일: 2022.03.25).
- The European Commission. 2022. “Cross-Border Cooperation in the EU.” [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2015/cross-border-cooperation-in-the-eu)(검색일: 2022.12.20).
- The European Commission. “Europe fit for the Digital Age: Commission Proposes New Rules and Actions for Excellence and Trust in Artificial Intelligence.” Apr 21, 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1682](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1682)(검색일: 2022.12.20)
- The European Commission. “Report on the Safety and Liability Implications of Artificial Intelligence, the Internet of Things and Robotics.” Feb 19, 2020. [https://commission.europa.eu/publications/commission-report-safety-and-liability-implications-ai-internet-things-and-robotics-0\\_en](https://commission.europa.eu/publications/commission-report-safety-and-liability-implications-ai-internet-things-and-robotics-0_en)(검색일: 2022.12.20)
- The European Commission. “White Paper on AI.” Feb 19, 2020. <https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence->

europa-approach-excellence-and-trust\_en(검색일: 2022.12.20)

The European Commission. European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4672](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4672)(검색일: 2022.06.27).

The European Commission. “Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA): Getting ready for future health emergencies.” Press Release, Sep 16, 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4672](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4672)(검색일: 2022.09.02).

The European Commission. 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, Sep 15, 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701)(검색일: 2022.09.02).

The European Commission. EU4Health 2021-2027 – a vision for a healthier European Union. [https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health-2021-2027-vision-healthier-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health-2021-2027-vision-healthier-european-union_en)(검색일: 2022.06.27).

The European Commission. European Health Union. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/european-health-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/european-health-union_en)(검색일: 2022.06.27).

The European Commission. 2022. HERA Work Plan 2022. [https://health.ec.europa.eu/publications/hera-work-plan-2022\\_en](https://health.ec.europa.eu/publications/hera-work-plan-2022_en)(검색일: 2022.09.02).

The European Commission. State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary, Sep, 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655)(검색일: 2022.09.02).

The Nuclear Threat Initiative (NTI) and Johns Hopkins Center for Health Security. 2021. 2021 Global Health Security Index. <https://www.ghsindex.org/>(검색일: 2021.12.08).

Transforming Our World: 2030 Agendas for Sustainable Development. <http://www.sustainabledevelopmentgoals.org/>

- s://sdgs.un.org/2030agenda(검색일: 2022.10.10.)
- U.S. Department of Defense. 2022 National Defense Strategy of United States of America, Oct 27, 2022. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>(검색일: 2022.10.28).
- UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation. <https://childmortality.org/methods>(검색일: 2022.12.21.).
- UN News. “COVID danger has not passed, States must support pandemic treaty: Tedros.” United Nations, May 31, 2021. <https://news.un.org/en/story/2021/05/1093072>(검색일: 2022.06.02.).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division. <https://population.un.org/wpp/Download/Documentation/Documentation/>(검색일: 2022.12.21).
- V-Dem Institute. 2022. The Pandemic Backsliding Project (March 2020-June 2021). <https://www.v-dem.net/pandem.html>(검색일: 2022.06.27.)
- Wikipedia. [https://en.wikipedia.org/wiki/Cross-border\\_cooperation](https://en.wikipedia.org/wiki/Cross-border_cooperation)(검색일: 2022.09.01.)
- World Bank. “World Development Report 2010: Development and Climate Change.” 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4387>(검색일: 2022.12.21.)

### 3 인터뷰

- 국회미래연구원 청년미래위원회 미래대화. 2022.07.22.
- 국회미래연구원 탈북청년 미래대화. 2022.05.26.
- 대북 교류협력 비정부 기구 관계자 인터뷰. 2022.06.14.



# Abstract

---





## Long-Term Strategy for Future Consociational Governance on the Korean Peninsula

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The potential for permanent peace and integration on the Korean Peninsula is an issue of paramount importance. This study presents a comprehensive strategy for confederal governance as a means of achieving this goal, with a focus on a 15-year long-term perspective. It defines confederal governance as the institutionalization of peace, which goes hand in hand with consociative governance involving citizens' participation on the Korean Peninsula. We first bring forward the future forecast for joint prosperity on the Korean Peninsula 30 years later, and then the results of our Focus Group Interviews on the future preferences of the future generation 15 years later. Based on the "possible futures" and the "preferable futures," we propose mid- to long-term strategies and short-term priority goals that contribute to realizing the future preferences of the youth generation and preventing the "aversive or fearful futures" that residents of the Korean Peninsula want to avoid.

The EU's long-term, multi-layered confederal governance serves as a model for this study, with a particular emphasis on the "differentiated integration" process that accommodates varying timings, levels, and scopes of integration across policy areas. As key results, this study highlights that the precondition for confederal governance on the Korean Peninsula is the institutionalization of peace, which is necessary to avoid military tension in the short-term future (2022-2027). This study also prioritizes policy areas in high demand for integration, including linguistic and cultural cooperation, climate change action, and border cooperation. Furthermore, it stresses the "community of people," which is the key to the construction of a common identity, proposing that, in the process of consociative governance, where the

한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스 ...

National Assembly has a significant part and encompasses civil society, new narratives and identity should develop.

## 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스

**인 쇄** 2022년 12월 26일  
**발 행** 2022년 12월 31일  
**발 행 인** 김 현 곤  
**발 행 처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 222호  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인 쇄 처** 명문인쇄공사(02-2079-9200)

---

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-982065-1-0 (93340)

새로운 희망을 만드는 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE