

# 평화리더십과 한반도신경제구상 : 문재인 정부의 남북교류협력을 중심으로

양용모 전북대학교

## 논문요약

이 논문은 평화와 번영의 ‘4.27판문점선언’과 ‘9월 평양선언’을 남북교류의 측면에서 분석하고, 이를 ‘한반도신경제구상’과 관련하여 규명하려는 것을 목적으로 한다. 문재인 대통령의 평화리더십은 ‘평화롭고 번영하는 한반도’라는 행복의 가치를 추구하는 것이다. 이를 위하여 선행되고 반드시 필요한 것은 남북한의 교류와 협력이다. 남북정상회담에서 제시한 경제부흥을 위한 한반도신경제구상은 한반도의 완전한 비핵화를 전제로 하고 있다. 한반도신경제구상은 한국은 침체된 경제의 성장동력을 불어 넣기 위한 돌파구를 마련하기 위한 전략이라면, 북한으로서도 새로운 경제발전을 위하여 반드시 필요한 디딤돌이라고 분석할 수 있다. 결국 이것은 남북한의 공통의 목표가 번영을 의미하는 것으로, 신한반도체제로 나가자는 것이다. 신한반도체제는 대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화협력공동체이자, 이념과 진영의 시대를 끝낸 경제협력공동체이다. 남북한은 ‘평화의 완충지대’로서 평화와 번영의 신동북아시아를 건인해야 한다.

**주제어** : 평화리더십, 남북교류협력, 한반도신경제구상, 신한반도체제, 경제협력공동체

## I. 서론

한반도를 중심으로 한 동아시아에 평화의 봄은 올 것인가. 다소 희망적인 추론이지만 한반도에 평화가 오는 대화가 시작된 것만은 확실하다. 2017년 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령의 취임(2017. 1)과 문재인 대통령(2017. 5)의 등장은 한반도를 둘러싼 새로운 정치리더십의 등장이었다. 또한 북한의 핵 무력 완성(2017.11)과 핵 무력 경제병진노선의 폐기(2018. 4)<sup>1)</sup>는 한반도에 대화의 분위기가 성숙하였음을 예견 한 것이었다. 이와 같은 상황에서 평화와 번영의 한반도 정책을 추진하는 문재인 대통령은 드디어 2018년 남북정상회담과 북미 정상회담을 이끌어 내었다. 새로운 남북교류협력의 시대를 연 것이다.

교류의 본질은 인간사회에서 소통으로 정의 된다. 모든 소통은 사람과 사람이 서로 문제를 제기하고 대화하고 공유하면서, 함축하여 풀어내는 것을 말한다. 따라서 소통을 위한 교류는 가치가 될 만한 것을 서로 제기하고 거래하여 함축 시키는 것이다. 거래에서의 가치 함축은 상호 신뢰를 쌓으며 실천에 의한 성과로 나타난다. 실천에 의한 성과는 리더십의 가치를 쌓이게 하고 쌓인 가치는 평화의 가치 속에서 인간의 행복으로 이어지는 것이다. 남북한은 자신의 생존과 발전을 위하여 경쟁관계를 유지하며 그동안 대립과 반목의 단절된 역사 속에서 지내 왔다. 그럼에도 불구하고 남북한은 한민족이라는 동질적 의식을 가지고 있다. 전쟁까지 치른 적대관계에서 상대를 적이 아닌 ‘동질성을 함께 찾고 공동의 가치를 찾아 가야’하는 상대로 인정한다는 것은 서로의 신뢰 속에 많은 숙고가 필요한 일이지만, 함께 하여야 평화를 만들어 가고 평화로움 속에 함께 번영을 이루어 행복해 질 수 있는 길이라면 과거의 원한은 씻어야 하고 잊어야 한다.

1) 북한의 김정은 위원장은 2018년 4월 20일 제 7기 3차 전원회의에서 핵-경제 병진 노선을 폐기하고 군을 포함한 전 사회적 자원을 경제건설에 총력 동원해야 한다고 강조하고 나섰다.

남과 북이 상호체제를 인정하고 호혜적 선의의 교류를 위하여 머리를 맞대기 시작한 것은 어쩌면 운명적으로 반드시 해내야 하는 필연인 것이다. 그것은 지난 5천 년간 한민족으로 살아온 동질성은 동일성에 대하여, 분단으로 인하여 주어진 사고에 의한 수단과 방법은 달라도 반듯이 함께 해야 한다는 결론은 같을 수밖에 없기 때문이다.

한반도신경제구상의 궁극목표는 신한반도 체제를 만들어 가는 것이다. 남북교류에 대한 부정적 견해로서 과거에 한나라 또는 한민족이라는 동질성을 본질로 하는 접근론이 남과 북의 전쟁과 경쟁, 갈등으로 인하여 원한이 소멸되지 못하고 지속적인 갈등을 추발하는 것이다. 그러나 국가란 자국 시민의 이익을 위하여 적과도 동침하는 것이 현대국가의 국가경영개념이다. 근대 역사적 사실로 보면 인접국가도 아니면서 국제질서와 자국의 사상과 이념의 정체성을 위하여 또는 망상적 패권국을 노리며 타국의 내전에 간섭하여 전쟁을 벌이는 강대국이 많았다. 근대 제국주의 국가들이 그렇고 냉전시기 소련과 미국이 그렇다. 오늘날에도 패권국의 아귀에 들어가 국가의 존망이 위협 받는 나라도 존재한다. 그러나 오늘날에는 아무리 피맺힌 원한이 있어도 갈등을 해소하고 수교하여 협력관계를 유지한다. 이는 상대국에 굴복해서가 아니라 자국의 필요에 의한 이익을 위하여 정치적인 수교를 하는 것이다. 더 나아가 남북교류의 필연적 접근으로서 남과 북은 인접해 있다는 것이다. 인접해 있는 국가라는 개념으로 접근 한다면 교류는 불가피한 숙명론이 대두 된다. 자국의 이익을 극대화하기 위하여 교류를 통한 상호 이익을 추구하는 것이다.

이 논문은 평화와 번영의 '4.27판문점선언'과 '9.19 평양선언'을 중심으로, 특히 남북교류의 측면에서 분석하고, 이를 '한반도신경제구상'과 관련하여 규명하려는 것을 목적으로 한다. 또한 남북교류의 활성화가 어떻게 남북협력 체제를 만들고 나아가 한반도의 평화와 번영을 이루어 갈 것인가를 조명해보는 것도 연구의 주요 내용이다. 이를 위하여 제2장은 정치리더십을 정의하고 가치로써 평화와 남북교류협력의 의미를 살펴본다. 제3장은 남북정상회담 특히 9월 평양공동선언에서 도

출한 내용을 중심으로 남북교류협력을 통한 남북관계 변화를 살펴본다. 제4장은 남북관계의 변화에서 제시되는 한반도신경제구상을 설명한다. 제5장은 이것이 가지는 함의를 ‘한반도신경제구상’의 형성과 연결시켜 결론을 맺으려 한다.

## II. 정치리더십의 가치로서 평화와 남북관계

### 1. 정치지도자가 추구하는 가치

인류가 전쟁을 하는 이유도 평화이고 전쟁을 하지 않는 이유도 평화라는 명분을 내세우는 것은 ‘평화란 인류가 존재하는 한 영원한 염원’이기 때문이다. 요컨대 인류의 평화에 대한 염원은 인류가 반듯이 이뤄내야 하는 공동의 숙명적인 과제이기도 하다. 지금까지 인류 평화를 이루기 위한 정치리더십은 수 없이 발휘 되었고, 발휘된 정치리더십은 위대한 평화리더십을 만들어 내기도 하였다. 노벨의 유언에 의한 창설된 노벨평화상은 많은 수상자를 만들어 내고 있다. 예컨대 우리나라의 김대중 대통령은 무력대치의 분단국가인 한국의 대통령으로서 남북 정상회담을 이끌어 내어 한반도 평화의 초석을 놓은 공로로 2000년 12월 노벨평화상을 오슬로 시청에서 수상 하고 연설 하였다. 김대중의 정치리더십이 마침내 평화리더십으로 자리매김 한 것이다. 비폭력 저항운동으로 남아프리카에 평화적 정권교체를 이룬 넬슨 만델라(Nelson Mandela)는 1993년 노벨평화상을 받음으로서 자유를 향한 평화 리더십으로 긴 여정의 큰 획을 그었다. 분단 독일을 평화적으로 통일하게 만든 빌리 브란트(Willy Brandt)의 평화리더십은 1971년 노벨 평화상을 수상 하였는데, 노벨상 위원회는 그의 공적에 대하여 ‘서독 총리로서 동방정책을 통하여 국제적인 긴장완화에 크게 기여’ 했다는 점을 들었다. 빌리 브란트의 평화 리더십이 결국 서독과 동독의 통일을 이르는 역사적 업적을 남긴 것이다. 이와 같이 정치리

더십이 더욱 발전되어 평화리더십으로 발휘되는 것은 지도자가 인류에게 남길 수 있는 가장 아름답고 행복한 크나큰 업적이 되는 것이다.

정치리더십은 “정치적 목적을 달성하기 위하여 국민들의 자발적인 동의와 지지를 획득하고 그들에게 만족감을 부여하는 정치기술이라 할 수 있다(김재영 외 2010, 192). 결국 정치리더십은 정치지도자가 추종자들에게 힘을 실어주는 것이다. 과연 어떠한 힘을 실어주어야 할까? 번즈(James MacGreor Burns)는 인간관계가 사물관계처럼 기계적이거나 비인격적이 아니기 때문에 상호설득이나 교환 승화로 접근하는 것이 더 바람직하다고 주장한다(양용모 2019, 188). 이것을 번즈는 변혁적 리더십이라고 한다. 그는 ‘리더십은 인간의 욕구에 의하여 응답하는 것’이기 때문에 가장 중요한 가치는 ‘행복추구’에 있다고 한다. 그렇기 때문에 행복을 보호하고 행복을 추구해 나가는 기회를 인민들에게 확대해 나가야 한다고 주장한다(Burns 2006, 8-9). 인간들이 행복해지려면 가장 기본적으로 전제되어야 할 것이 평화상태를 유지하는 것이다. 평화의 개념은 일반적으로 전쟁의 반대개념이 평화이지만, 평화는 비 전쟁상태에서도 자유가 속박된 상태에서 억압이 존재하고 있다면 평화로운 것은 아니다. 평화는 모든 것이 순조로워야 한다. 마음의 평화는 걱정거리가 없어야 하며, 마을의 평화는 무리한 변고가 없어야 하고, 나라의 평화는 변란이나 극심한 갈등이 없어야 한다.

## 2. 한반도 평화를 위한 정치리더십

정치리더십과 평화리더십에 대한 정의에 대하여 김진호·오상준은 “평화리더십을 갖추기 위해서는 정치리더십을 필요조건으로 가진다고 볼 수 있으나, 평화리더십은 가치부분에서 정치리더십보다 강조되는 개념”이라고 하였다. 즉 “정치리더십은 집단 이익의 최대화를 목적으로 하는 반면, 평화리더십은 자기가 속한 집단뿐만이 아니라 개개인

에서부터 전 지구적 구성원 모두의 최대한 이익(평화)을 목적으로 한다”고 설정 하고, 평화리더십은 “평화적 수단을 통해 적극적 평화를 이루고자 하는 지도자와 추종자의 상호 영향력”(김진호·오상준 2014, 36-39)이라고 정의 하였다.

문재인의 정치리더십을 평화리더십으로 접근 할 수 있는 이론적 논리는 한반도 평화가 한국국민들의 집단 이익에 국한 하지 않고, 북한의 인민들을 비롯한 동북아에 거주하는 모든 사람들의 집단 이익에 부합하는 것이기 때문이다. 더 나아가 한반도의 항구적 평화가 동아시아의 항구적인 평화는 물론이고 세계평화의 안정을 가져 온다는 것이다. 또한 동아시아의 항구적 평화는 동아시아에 거주하는 사람들의 이익과 행복을 보장하여 공영하는 인류의 평화적 꿈을 이룰 수 있다는 것이다. 결국 문재인의 정치리더십은 한반도에서 무력의 대치 속에 있는 한반도 상황을 전쟁의 위험을 제거하고 평화정착을 위한 대화와 타협을 이끌어 내는 평화리더십이다. 문재인의 평화리더십은 남북관계 뿐만 아니라 북미관계도 대화와 타협을 통해 풀어 갈수 있도록 능력을 발휘하는 조정의 리더십이다. 북한과 미국에게 합리적 대안을 제시하여 평화프로세스를 진행시키고, 더 나아가 동아시아의 영향력을 갖고 있는 중국과 러시아, 일본과 함께 합의를 이끌어 내는 것이다. 요컨대 이와 같은 정치리더십은 평화적인 수단으로 평화의 틀을 만들어, 동아시아에서 항구적으로 평화를 정착하게 하는 평화리더십이라 할 수 있다.

### 3. 평화와 번영을 위한 남북교류협력

번즈의 변혁적 리더십 이론에서 변화는 바꾸다(change)이고, 대체의 의미이며, 변혁시키다(transform)는 형식이나 내적 특성에 근본적인 변화를 말하는 것으로 정확하게 구분된다. 남북교류는 어느 한쪽의 일방적인 수혜나 호의에 의하여 제공되는 원조를 말하는 것은 아니며, 사람과 문화의 상호 왕래를 의미한다. 남북 정상 간에 또는 북

미 정상 간에 치열한 정치적 리더십이 발휘되면서 충돌과 이해 속에 협상이 계속되고 있다. 요컨대 이러한 상호간의 리더십은 추구하고 있는 가치와 현실적인 정치 상황 속에서 거래를 통하여 합의점을 만들어 내는 것이다. 정치리더십 발휘에 의한 거래에서 합의된 사항은 상호 신뢰 속에 실천되어 상호 가치를 만들어 내고 만들어진 가치는 남북관계가 우호적으로 계속해서 지속적으로 일어나게 되는 것이다. 이렇게 되면 남북관계는 지금과 같은 군사적 대립과 사상적 이질에서 벗어나 평화를 본질로 하는, 본질적으로 변화하는 변혁적 리더십이 발휘될 것이다. 즉 한반도 평화의 패러다임이 시스템적으로 바뀌는 것이다.

한반도 공동의 가치는 남과 북의 사람들이 평화롭게 공존하며 번영하여 행복해 지는 것으로 정의 될 수 있다. 문재인 정부의 한반도 평화공존의 정책은 바로 한반도공동체의 평화롭게 번영하는 행복의 가치를 추구하는 것으로 집약되어 있다. 이를 위하여 필요한 것은 남북한의 교류와 협력이다. 남북관계에서 교류협력이 갖는 정당성의 정의는 항상 남북의 화해와 협력에서부터 시작하여 화해와 협력의 활성화에 의하여 결정된다. 남북교류를 남과 북이 상호 추진하는 것은 어떤 의도가 내포되어 있는 남북이 소통하고 협력하자는 뜻이고, 남북교류를 계속 확대하는 것은 남북이 통일이라는 한 가지 목표를 향하여 간다는 목적이 분명하게 지워져 있다. 북한이 남북대화와 북미대화에 나서는 것은 북한의 핵개발 완성에 따른 핵-경제 병진 정책의 변화에 있으며 이는 북한의 김정은 위원장으로서도 미국을 위시한 유엔의 대북 제재로 인하여 악화만 되어 가는 북한 경제 발전의 돌파구를 열어 야 하는 과제에 기저에 의한 것 이라고 할 수 있다. 다만 오늘날 남북관계는 북한의 핵개발과 대륙간 탄도미사일 개발에 의한 유엔의 제재에 의하여 남북 스스로 교류의 활성화는 상당한 분명한 제약이 따르고 있다는 것 또한 현실적 문제이다. 여기에 문재인 정부의 항구적 평화 주장에서 분명하게 전제한 것은 한반도의 완전한 비핵화이다. 또한 현시점에서 북한의 비핵화에 대한 북미 협상은 지난한 과정을

격고 있는 것은 남북교류에 의한 남북한의 신뢰 형성이 얼마나 중요한지를 적나라하게 보여 주는 것이라 하겠다.

따라서 역설적으로 남북교류는 남북관계와 연계되어 발전 하고 있지만 역동성으로 인하여 남북관계를 추동하는 선순환으로 작용을 하는 것이다. 더 나아가 남북교류가 확대 되어 경제통합을 이루면 남북교류가 중단될 수 없게 되어 남과 북의 평화를 유지 시키는 중심체 역할을 할 것이다. 문재인 대통령의 리더십은 남북교류의 확산을 통하여 북한의 비핵화를 이끌어 내고, 한반도 평화체제를 설계하고 있다. 그 중심에는 한반도에서 신경제구도 구축을 위한 한반도신경제구상을 그리고 있는 것이다. 결국 문재인 정치리더십의 가치는 한반도의 완전한 평화로 이를 실현하기 위한 수단이 한반도신경제구상이다. 이는 기존의 거래적인 리더십이 아닌 변혁적인 것으로 창의적 리더십이라 할 수 있다.

이와 같이 부침을 거듭한 남북관계에 있어서 나타나는 교류의 특징은 첫째, 남북교류는 남북관계와 연계되어 진행 된다는 것이다. 둘째, 남북관계의 부침 속에서도 꾸준하게 확대 발전되고 있다. 셋째, 남북한 당사자와는 상관없이 한반도를 둘러싼 외세의 영향을 받는다. 특히 북핵문제에 따른 유엔안보리의 대북제재는 남북교류협력의 제약요인으로 작용하고 있다. 넷째, 남북교류협력이 항구적인 한반도 평화 정착의 가장 큰 추동력이 되어 한반도 평화의 본질이 될 것이다.

### Ⅲ. 남북정상회담과 교류분야 공동선언

#### 1. 정권교체와 정상회담의 기회

한국의 2016년은 헌정사상 가장 위대한 시민 혁명으로 기록되어도 무방한 해이다. 작은 촛불 하나의 연약한 불빛이 하나하나 모여 민중의 거대한 불빛이 되어 광화문을 비롯한 전국의 민주광장을 메울 때



우리는 민주주의를 보았고, 공화주의에 대한 경외를 체험 하였다. 그 위대한 불빛은 드디어 한국정치사상 유래를 찾을 수 없는 정권교체를 이루는데 성공 한다. 2017년의 촛불 시민혁명에 의한 정권교체는 남북관계의 새로운 출발을 알리는 신호탄이기도 하였다. 2016년 11월 12일 6차 촛불집회는 주최 측 추산 106만 명의 민중이 참여하는 집회가 열렸다. 이는 1987년 6월 항쟁 이후 가장 많은 민중이 집결한 시위이었다. 번즈의 이론에 의하면 “갈등은 상호작용에 동력을 제공하고, 결실을 맺게 한다”(Burns 2006, 309)고 하였다. 2016년의 촛불혁명은 부정한 박근혜 정권을 향해 재야의 지도력이 민중의 팔로우십과 상호작용을 하여 정권을 교체하는 동력을 이끌어 내었다고 할 수 있다. 예컨대 2016년의 촛불혁명은 한국의 정치리더십과 민중의 팔로우십이 서로 응답하여 정치 변혁을 만들어 낸 역동성에 관한 과정물이다.

이와 같은 촛불혁명에 의하여 탄생한 문재인 대통령은 2017년 5월 10일 취임사에서 “한반도의 평화를 위해 동분서주 하겠습니다. …여건이 되면 평양에도 가겠습니다. 한반도의 평화정착을 위해서 라면 제가 할 수 있는 모든 일을 하겠습니다”라고 하였다. 문재인 정부는 7월의 신베를린선언을 기조로 하여 ‘평화와 번영의 한반도’라는 ‘문재인 정부의 한반도 정책’을 내놓았다. 또한 김정은은 2018년 1월 신년사에서 평창올림픽에 참여 할 수 있다는 메시지를 내 놓았다.

이와 같은 상황에서 2018년 2월 평창 동계올림픽에 초청된 김여정을 비롯한 김영남은 청와대를 방문 하였고, 김정은 위원장의 친서가 문재인 대통령에게 전달되었다. 이에 대한 답으로 정의용 안보수석비서관이 평양을 방문하여 김정은 위원장을 만났다. 남북의 고위급의 인적교류는 남북교류의 시작이었다. 2018년 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 위원장이 판문점의 군사분계선에서 만나 정상회담이 시작되어, <한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언문>을 도출하였다. “양정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였

다”라는 ‘4.27판문점선언’의 첫 번째는 ‘남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전이었다. 이는 지금까지 중단되었던 남북교류협력에 새로운 동력을 만들어 내는 남북정상 간에 합의 선언이었다. 김창희(2018)는 ‘한반도 평화정착과 4.27판문점 선언’이라는 연구에서 “판문점 선언의 특징은 경제교류협력에 대한 것은 거의 없는 것으로 대북제재를 의식한 것이었다. 국제적인 대북제재 속에서 합의를 해도 실질적인 이행이 어렵다는 점을 감안한 것이다. 대신 이 문제는 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나간다는 선에서 마무리 하고, 기존 연결된 도로와 철도들을 현대화 하여 활용하자는 것이다. 문재인 대통령과 김정은 위원장의 대화에서 나온 ‘고속철도’문제도 여기에 유추해 볼 수 있다”<sup>2)</sup>고 하였다. 결국 4.27 남북정상회담이 막힌 남북교류를 다시 뚫리게 하는 시작점인 것이다.

평창올림픽을 기념한 북한의 현송월이 이끈 삼지연관현악단의 서울과 강릉 공연은 남과 북을 잇는 매개체가 되었다. 남북교류는 정치경제분야 뿐만 아니라 국회회담이 제의되고 있으며, 체육 분야, 문화 분야, 지방자치단체등 각계각층의 교류로 확산되어 추진되고 있다. 2018년 9월 평양회담에서 남북정상이 다시 만나 합의서명하여 선언한 평양선언은 남북교류에 있어서 실천 가능한 부분을 구체적으로 확대하여 합의하였다는데 큰 의의를 가질 수 있다.

## 2. 판문점선언 이행을 위한 9월 평양공동선언

9.19 평양공동선언의 제1은 “남과 북은 비무장 지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다”<sup>3)</sup>

2) 김창희는 한국정치외교사논총에 기고한 “한반도 평화정착과 4.27 판문점 선언”의 연구에서 “평화정착을 위한 남북정상회담은 북미정상회담의 마중물 역할을 하여, 북미정상회담의 동력으로 작용 하였다”고 하였다. 이는 문제인의 정치리더십이 결국 북미정상회담을 만들어 내었고, 북미정상회담은 남북교류에서 북한의 신뢰를 쌓게 하여 대북제재를 풀어내게 하는 디딤돌이 되는 것이다.

(한반도 평화체제 구축 및 비핵화 관련 자료집 1, 2018, 29)는 합의는 사실상의 남북 불가침 선언의 의미를 가지며 구체적인 세부사항에 있어서 남북군사합의의 부속합의는 상호 검증 시스템 마련과 군비통제로 가는 길을 열었다는데 의의가 있다고 하겠다. 남북의 긴장완화를 위한 비무장지대의 군사적 대치를 상호 후퇴 시킨다는 것은 남측이 더 바라고 있는 사항으로 볼 수 있다. 여기에 남북의 군비통제는 북측도 군사비 절감에 의한 경제 분야 투자가 절실하며, 남측도 군사비 감소에 의한 국가예산의 효용성 재고가 필요하다고 분석할 수 있다. 따라서 제1의 합의는 남과 북의 절묘한 합의라고 볼 수 있다.

제2의 합의는 북한이 절실히 바라고 있는 합의이다. 2번에서는 “남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다.”고 합의 하였다. 이는 북한의 핵, 경제 병진 정책의 포기는 체제보장과 경제부흥을 위한 결정이다. 경제부흥이 절실한 시점에서 북한이 가장 바라고 있는 중요한 문제라고 할 수 있다. 큰 틀에서의 남북 간에 거래는 북한이 핵을 포기한 대신 국제사회가 김정은 체제보장을 해주는 것으로 거래될 수 있지만, 김정은 체제 보장 속에는 북한경제의 부흥이 매우 중요한 중심으로 자리매김하고 있다. 그렇다고 하여 모든 것이 북한만을 위한 합의의 전부는 아니다. 한국의 입장에서 보면 남북철도와 도로의 연결에 의한 남북방정책의 실현은 한국 경제의 활로가 될 것이며, 북한 투자는 침체되어 있는 경제성장의 추동력이 될 것이다. 따라서 정도의 차이는 있지만 2항의 합의는 북한에 더욱 호혜적이나 한국도 절실히 필요한 합의라고 분석할 수 있다.

제3에서는 “남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 하였다.” 이는 고령화 되어 가

---

3) 통일연구원이 2018년 발간한 「한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 01」은 남북관계를 포함하여 다른 국가들 간의 합의문 등 합의 사례가 수록되어 있다.

는 이산가족의 문제를 더 이상 방치할 수 없고, 제한적인 인원의 상봉으로는 희망자의 수요를 충족하기에 시간이 턱 없이 부족한 현실을 감안하는 매우 의미 있는 합의라고 할 수 있다. 그러나 절박함에 대한 인식은 한국의 입장이 더욱 강하다고 하겠다. 물론 북한의 인민이라고 하여 혈육 간에 정이 덜 하는 것은 분명 아니지만, 한국과 북한이 정책 우선순위에 대한 관심이 한국이 더욱 절실하다고 하겠다. 따라서 이산가족 상봉의 근본적인 해결의 합의는 한국에 더욱 호혜적이라 할 수 있다고 하겠다.

제4에서는 “남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.” 4번의 합의는 한국의 북한과 다양한 교류를 확대하여 북한의 개방을 유도하고 시민들의 북한에 대한 우호적 인식확산을 위하고, 동질성을 회복 한다는 목적 있다고 하겠다. 여기에 북한은 한국과의 교류확대를 통하여 국제사회에서 일인 통치의 통제사회라는 인식을 불식 시키면서 교류에서 얻어지는 경험을 통하여 국제사회에 진출을 모색하는 목적이 있다고 하겠다.

제5의 합의는 “남과 북은 한반도를 핵무기와 핵 위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 가야하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어 나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다”이다. 제5의 한반도 비핵화 합의는 지난 4.27 정상회담에서 합의된 사항으로 사실상 남북대화의 연속성을 보장하고 남북합의의 모든 것을 추동하는 전제 조건이고, 로드맵이다. 한반도 비핵화에 대하여 북한이 동의했기 때문에 실제 남북정상회담과 북미정상회담이 열리고 있으며 한반도 신경제 구상을 할 수가 있다. 또한 한반도 비핵화의 속도에 따라서 지금까지 남북정상회담과 고위급 회담, 실무회담에서 합의하고 추진되는 합의와 연계되어 있다. 한국의 입장로서는 항구적 한반도 평화를 위한 거대한 걸음의 첫 단추라고 생각하고 있다. 남북교류와 군사부속합의로 사실상 한반도 비핵화로 가기 위한 신뢰의 조성을 위한 사전 교류의 활성화 성격이 강하다고 하겠다. 북한 김정은 위원장의 한

반도 비핵화 동의와 북한 체제보장과 경제발전의 거래는 남북 간, 북미간의 모든 거래를 포괄 하고 제약한다. 구체적 시공간의 세밀한 협의와 합의 까지도 전체에 영향을 미친다. 합의를 이끌어 내기 위한 거래적 리더십의 발휘는 제5의 북한의 핵 관련 협의에서 치열하게 전개되고 있다. 수뇌 간에 거래는 참모들을 총 동원한 분석과 전략을 통하여 안이 만들어 지고 있으며, 수뇌들은 이를 기반으로 고도의 협상을 하여 합의를 이끌어 내려 하고 있다. 도덕적 리더십은 상호 신뢰에 의하여 상대를 인정하면서 제안을 하는 것이다. 신뢰를 기반으로 하는 도덕적 신뢰가 상호 다져지지 않으면 결국 합의된 결과를 토출해 내는데 한계에 부딪칠 것이다. 따라서 남북의 정상과 북한과 미국의 정상 간의 합의는 신뢰의 도덕성에 기반을 둔 변혁적 리더십의 이론으로 분석 할 수 있다고 하겠다.

<표 1> 9.19 평양공동선언 합의사항의 분석<sup>4)</sup>

항목	합의사항	남한 의 제	북한 의 제	상호의제	비고
1	남과 북의 대치지대의 군사적 적대관계 종식,			남한, 북한	
2	교류와 협력 증대, 민족경제 균형적 발전을 위한 실질적 대책강구.		북한		북한이 더 절실하다고 판단 됨.
3	남북이산가족 근본적 해결모색.	남한			
4	남과 북의 단합 분위기 고조를 위한 다양한 분야의 교류협력 적극추진.			남한, 북한	
5	한반도 비핵화의 실질적 진전을 위한 인식을 같이함	남한			
6	김정은 위원장의 서울 답방			남한, 북한	

출처 : 필자 작성

4) <표 1> 9.19 평양공동 선언 합의 내용의 특징 내용 중, '남한 의제', '북한 의 제'를 정리 하였다.

## IV. 남북교류협력의 변화와 한반도신경제구상

### 1. 한반도신경제구상 지도

한반도 신공동체 구현은 남북이 공존하며 공영하는 하나의 시장을 형성, 새로운 경제성장 동력을 창출하고 더불어 잘사는 남북경제공동체를 만들어 가는 것이다. 3대 경제벨트 구축을 통해 우리의 경제영역을 넘어 세계, 미래로 도약하는 ‘한반도신경제구상’을 그려나가겠다는 것이다. 2018년 4월 27일 남북정상은 판문점에서 정상회담을 갖고 판문점 선언을 공표하였다. 정상회담에서 북한에 전달된 USB 메모리가 전달되었다. 김정은 위원장에게 문재인 대통령이 제시한 경제부흥을 위한 ‘한반도신경제구상’은 남북한의 공동 번영을 위하여 제시한 교류를 위한 포괄적 비전이다. 이는 북한이 원하고 있는 체제보장과 함께 경제부흥을 할 수 있다는 비전의 제시와 함께 한국도 함께 제2의 경제도약을 할 수 있는 교류의 제시안 이라고 할 수 있다. 한반도신경제 구상은 휴전선을 중심으로 하는 평화협력벨트를 축으로 하고 황해와 동해를 해안선을 따라 개발하는 구상으로서 한반도를 중심으로 H자형을 이루고 있다. 서쪽을 환 황해 권으로 하고 동쪽을 환 동해 권으로 하는 것이다. 해안선을 축으로 하는 경제개발 구상은 한반도 지형을 이용한 철도와 도로, 해상의 물로 유통로를 확보함으로써 동아시아 경제권 진출을 유리하게 조성하기 위함이다. 임강택(2018)은 남북 정상회담과 한반도신경제구상을 외교-안보-통일 분야의 4개국책연구기관의 공동학술대회에서 제시 하였다. 임강택에 의하면 “2018 남북, 북미정상회담 평가와 과제”에서 제시 된 ‘남북 관계발전 동향과 과제’를 ‘한반도 경제통일 및 평화와 번영의 공동체 형성’으로 정리 하였으며 이를 위하여 추진과제로서 “한국경제의 신 성장 동력 확충과 일자리 창출, 북한 변화와 남북한 경제통합 촉진, 동북아 평화

경제공동체 기반조성 및 확산”<sup>5)</sup>을 논거(論據)하였다. 임강택은 신경제구도에 대하여 분석 하였는데 첫째, 우리경제의 성장 동력이고, 둘째, 궁극적으로 경제적 통일을 지향하는 것이며, 셋째, 우리경제가 지속적으로 발전하기 위해서는 북한경제의 적절한 수준의 발전이 필요하다는 것이다(임강택 2018, 2-3).

요컨대 한반도 신경제 구상은 문재인 정부의 야심찬 대북정책의 전략이다. 한반도 신경제 구상은 북한으로 하여금 경제개발에 대한 기대를 가지게 하고 국제사회의 지원을 유도 할 수 있는 체계화 된 구상이다. 즉 문재인 정부의 한반도신경제구상은 국내용으로는 한국경제의 새로운 성장 동력을 만들어 침체된 경제의 돌파구를 만들기 위한 구상이며, 북한에게는 김정은이 제시한 핵, 경제 병진정책의 변경에 따른 새로운 경제발전 돌파구의 모멘텀(momentum)을 만들 가능성이 있기 때문이다.

문재인 정부가 제안한 한반도 신경제 구상지도의 도면위에는 남북한 철도와 도로의 연결과 개설이라는 난제가 놓여 있다. 난제를 풀기 위한 남북 정상 간의 합의는 이미 판문점 선언과 평양회담을 통하여 보다 상세한 부분으로 확산 합의 하였으며 착착 실천되어 가고 있다. 한반도를 H자 형태로 개발 3개의 경제개발 벨트를 만드는 것이다. 한반도 신경제 구상은 남과 북의 철도와 도로의 연결과 개선에서부터 시작한다. 한반도 신경제 구상의 구성은 환 동해 경제벨트를 핵심 축으로 하는 동해선과 환 황해경제벨트를 핵심 축으로 하는 경의선이 남북분단의 상징이 휴전선과 연결 되는 벨트이다.

한반도신경제구상은 한국은 침체된 경제의 성장 동력을 불어 넣기 위한 돌파구를 마련하기 위한 전략이라면, 북한으로서는 새로운 경제

5) 한반도 신경제 구상의 목표는 한국경제의 신성장 동력 확충과 일자리 창출, 북한의 변화와 남북한 경제통합 촉진, 동북아 평화경제 공동체 기반조성 및 확산에 있으며, 한반도 경제공동체 형성을 위한 정책수단으로 ‘하나의 시장’과 ‘3대 경제벨트의 구축’을 제안 하고 있다. 임강택 “한반도 신경제 구상과 남북 경제협력 추진과제”, 「2018 남북-북미 정상회담 평가와 과제」, 외교-안보-통일 분야 4개 국책 연구기관 공동 학술회의(2018.10.11.), pp. 7-8.

발전을 위하여 반드시 필요한 디딤돌이라고 분석 할 수 있다. 북한으로서는 국제사회가 요구하는 비핵화의 수용에 대한 안보의 대안으로 체제보장을 요구하고 있으며, 체제보장은 어차피 국가 간의 수교로 이어져야 한다. 그렇다면 북한의 경제사회의 개방은 필연적일 수밖에 없다.

## 2. 한반도신경제구상의 상호 의제

북한은 2018년 4월 21일 당 중앙위원회 전원회의에서 핵, 경제 병진정책의 완성을 선언 하였다. 또한 사회주의 경제건설을 새로운 전략적 노선으로 제시하였다. 이는 당의 첫 번째 전략사업에 경제 사업을 최우선으로 하겠다는 것이다. 이를 위하여 당이 가지고 있는 인적, 물적 기술적 잠재력을 총 동원 해야 한다는 것을 분명하게 천명한 것이다. 따라서 북한으로서는 지금까지 핵개발에 대한 미국을 위시한 유엔안보리의 제재(制裁)에 따라 극도의 어려움을 겪고 있는 경제의 회생을 위한 전략의 전환이 반드시 필요하다고 하겠다. 그렇다고 하여 한반도신경제구상이 한국과 북한만의 비전은 아니다. 중국의 동북삼성(東北三省)의 발전에는 인접하여 있는 북한과의 연계를 생각 하지 않을 수 없으며, 지금까지 중국의 동북삼성과 한국 사이에 막혀 있는 북한이라는 장애물을 제거하는 것이다. 즉 한국과 중국의 동북삼성과의 교역로가 확보되는 것이다. 러시아 또한 매우 매력적인 제안이 될 것이다. 한국과 러시아 사이에 북한이라는 가림막이 걷어지면 우선적으로 시베리아에서 한국으로 들어오는 가스 수송을 위한 파이프라인의 건설이 추진 될 것이다. 또한 미국의 입장에서도 북한은 아주 호기심 가는 투자처가 된다. 문정인의 분석에 의하면 트럼프는 “미국 정가와 의회를 설득하기 어려워 핵폐기 대가를 직접 지원하기 어려울 것”이라고 진단하였고, 이에 대하여 홍익표는 폼페이오(Mike Pompeo)가 말한 “민간 부분의 투자와 대북 진출과 기술 지원이 있을 것”(문정인·홍익표·김치관 2018, 61)을 주목 해야 한다고 분석 하였다.



이와 같이 동아시아의 정치경제 정세는 북한의 비핵화를 기점으로 하는 동아시아 경제권의 새로운 변화에 촉각을 곤두세우며 경제 전략의 성안을 준비하고 있다.

관문점 선언 제1조 6항은 “남과 북은 민족경제의 균형적인 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다”<sup>6)</sup>이다. 실제로 관문점 선언이 이뤄지고 남과 북은 남북철도와 도로를 연결하기 위한 고위급과 실무진의 후속 회담을 계속하여 진행 하였다. 이에 따라 9월 19일 평양 정상회담에서는 좀 더 구체적인 협의를 할 수 있었다. 평양선언의 2조에는 “남과 북의 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전하기 위하여 실질적인 대책을 강구해 나가기로 하였다”고 합의하고 ①항에서 “남과 북은 금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다”고 합의하였다.

문정인은 “현재 우리나라의 경제성장률이 3% 수준인데 남북경협이 가속화 되면 5%대까지 올라갈 것”(문정인·홍익표·김치관 2018, 61)이라고 전망하고 있다. 임강택은 “한반도 신경제 구상의 핵심 목표는 우리 경제의 성장 동력 창출”이라고 전제하고 이는 “하나의 시장 형성과 3대 경제협력벨트 구축이라는 양대 축으로 구성되어 있다”(임강택 2018, 1)고 분석 하였다. 또한 문정인은 “우리가 경제력이 북한보다 앞서 있다고 하여 일방적인 경제 협력 모델을 제시하여서는 안 된다”는 것이다. “경제 공동체로 가려면 정말 협력적이고 동반자적인 관점이 필요하다”(문정인·홍익표·김치관 2018, 66)고 진단하였다. 예컨대 우리가 우위의 경제력을 앞세워 북한 경제를 예측시키려 들거나 북한만이 가지고 있는 선의 적 경제의 틀을 일거에 바꾸려 든다면 크나 큰 시행착오와 오류를 일으킬 것임에 주의가 필요 하다고 하겠다.

6) 통일연구원(2018). “평화체제 관련 정상간 합의”에 관한 연구로서 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 01』에 수록되어 있는 내용이다.

### 3. 한반도신경제구상에 대한 합의와 실천

북한의 김정은 위원장이 피력 하듯이 북한의 철도와 도로 사정은 한국의 철도와 도로와는 시설과 안전도등 모든 면에서 비교 할 수 없을 정도로 열악하기만 하다. 통일부의 일반 자료에 따르면 북한에서 철도는 현재 주철중도의 형태로 운영되고 있다고 한다. 여객 운송의 60%, 화물 운송의 90%를 철도가 맡고 있는 것이다. 운송수단에 있어서 철도가 주류를 이루고 도로는 보조적인 역할을 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 계속적인 투자가 이뤄지지 않아서 노후화 되고 전력 부족으로 인한 운행에 제한이 되어 시속 20~50km 정도로 밖에 운행할 수 없다고 한다. 김두열은 “북한의 철도 건설, 1900~2015: 산업화와 장기 경제 침체에 대한 합의”에서 북한 철도의 열악한 현실의 규명을 추론으로서 “자립경제 노선과 철도건설”의 연관에서 찾았다. 즉 각 군이 자급자족하는 형태의 경제구조를 가지게 되면 군과 군사이나 다른 곳으로의 물자 이동이 별반 필요하지 않는다는 것이다(김두열, 2018, 43). 북한의 철도는 지금까지 북한 내의 자립경제기반에 운송수단으로는 버틸 수 있었어도 국제시대의 국제 경제권에 편입되는 상황에서는 적합 할 수가 없다는 것이다. 요컨대 북한 철도는 남북이 하나의 경제권으로 통합 되면 대규모 투자가 불가피하게 이뤄져야 하는 것이다. 이는 철도의 개량과 신설 사업에 한국의 주도적 참여가 필요하다는 것을 반증 하는 대목이기도 하다.

남과 북은 6.15 공동선언을 기점으로 하여 경의선과 동해선의 연결 사업을 합의하여 2007년 완공하고 시험 운행을 마쳤다. 경의선의 경우 2007년 12월 11일 개통하여 1년간 운행 하였으나 적재 화물이 채워지지 않아 거의 빈 차량으로 왕복하는 형편이었다. 동해선의 경우는 정밀조사가 끝나야 정확하게 알겠지만 유추하기로는 대대적인 개보수 사업이 진행 되지 않는 한 정상적인 운행이 대단히 어려운 것으로 판단하고 있다. 또한 남쪽 구간인 강릉에서 체진 간에 철도 건설

이 필요하다고 하겠다. 판문점 선언과 평양선언에서 남북철도사업에 대한 재논의와 함께 구체적인 추진사업이 합의되자 비판이 제기 되었다. 이영종은 “남북 철도·도로 혈맥 잇기. 이벤트 아닌 효율이 먼저다”라는 논고에서 11년 전 철도 개통해 남북 오고 갔는데 그 당시에 화물이 없어서 200여 차례 빈 차량으로 운행 했다고 비판 하였다. 따라서 이번 남북철도 합의는 이벤트를 위한 합의이고 만약 철도 기반 구축을 위하여 대북지원을 한다면 천문학적 비용이 들어 갈 거라고 날카로운 비판을 쏟아 내었다. 따라서 레일이나 침목을 교체하는 것이 바람직하다는 것이다(이영종, 2018). 그럼에도 불구하고 남북철도와 도로 연결 사업은 남북경협 특구 사업의 성패를 좌우 하는 상호 필수 불가결한 주요 기반 시설이라는 점이다. 또한 비판의 중심에 있는 천문학적 자금의 대북지원은 회수 불가능한 원조의 방식으로 지원 되지는 않을 것이다. 만약 원조사업으로 지원 된다고 하여도 일정 정도의 철도운영에 대한 기득권이 생성되는 것이고, 기득권은 북한 철도개량사업이나 신설 사업에 투자 할 수 있는 자격을 선점 하는 것이 될 것이다.

과거에 우리는 대북 경제협력 사업으로 개성공업지구 개발사업과 금강산 관광사업, 경의선 동해선 철도 연결 사업을 하였다. 이는 남과 북이 경제공동체에 대한 시험기간을 거쳤다는 것을 의미한다. 지금까지 남과 북의 교류협력 중에 가장 중요한 경제 협력에 있어서 작은 문제점들을 걷어내고 큰 걸음을 걸어 나갈 때이다. 그것은 한반도 신경제 구상 지도의 큰 그림에 맞는 남북경제협력 공동체를 만들기 위하여 탄탄한 철길과 도로를 뚫을 때이다. 길이 뚫리면 변화가 이뤄지고 변화는 변혁으로 가는 길을 만든다. 직설하면 동쪽에서는 나진, 서쪽에서는 신의주까지 연계되는 남북경제공동체의 확대를 위한 철도와 도로의 개통이 필요 한 것이다. 철도와 도로가 뚫리면 북한 지역에 다양한 경제협력 특구가 조성 될 수 있으며 남과 북의 상호 교류에 의한 최대의 이익이 창출 될 수 있기 때문이다.

환동해경제권 남북철도는 부산에서 시작하여 동해를 지나 휴전선을

넘어 나진으로 가서 시베리아 횡단 철도와 연결되어 모스크바를 거쳐 베를린과 영국 런던으로 이어진다. 이는 남북한의 동해안 권과 러시아 극동지역과 중국의 동북삼성지역을 아우르는 인구 약 1억 5천만 명의 대단위 국제경제권역이 형성되는 것이다. 또한 환 황해경제권의 남북철도는 목포를 시작으로 하여 서울을 거쳐 평양과 신의주로 연결되고 선양 장저우 북경을 거쳐 러시아의 예카테린부르크와 모스크바로 들어가 베를린과 런던으로 향하게 된다. 이는 한국과 북한의 서해권역과 연결되는 중국의 동부 연안을 포괄하여 거대한 인구 6억 명이 거주하는 국제 경제권역이 탄생하는 것이다. 예컨대 남북철도 협력의 합의에서 특히 주목 되는 것은 경의성과 동해선의 현대화를 위한 선행 사업으로 북한에 있는 금강산에서 두만강까지와 개성에서 신의주까지의 현지 시설조사를 공동으로 실시하는 공동연구조사단을 구성한다는 것이다. 공동연구조사단 구성을 남북이 공동으로 하여 빠른 시일 내 조사를 추진하기로 한 것이다. 이 합의에 따라서 남북공동조사단은 2018년 11월 말 경의선 철도 공동조사가 실시되었으며, 이어서 12월 초에는 원산에서 시작하여 두만강까지 공동조사가 진행되었다. 이와 같은 북쪽의 철도를 공동조사가 실제 이뤄진 것은 판문점 선언이후 후속 조치 중에서 첫 번째로 경제협력 분야의 합의 실천 결과라는데 의미가 있다고 하겠다.

한반도신경제구상에 있어서 시작점은 판문점 남북정상회담에서 합의하고 평양정상회담에서 구체적으로 추진하게 된 남북의 철도와 도로를 연결하기 위한 합의이다. 요컨대 철도와 도로는 현대사회에서 길로서의 의미를 넘어 포괄적 소통의 의미를 가지며, 더 나아가 문화의 융합을 만들어 내고 통합으로 가는 가교 역할을 한다. 인간의 역사는 길을 뚫는 데서부터 시작 되었다. 하나의 인간 개체가 다른 인간을 만나기 위해서는 길이 필요하다. 도로, 철도, 비행기길, 통신 등 다양한 인간과 인간을 연결하는 소통의 통로는 변화를 거듭하고 있으며, 단 한 가지 의미의 목적으로 모아지고 있는 것이다. 그것이 무엇이든 간에 결국 삶의 질 향상과 함께 인간의 행복으로 이어지는 길이

되는 것이다. 새로운 건설을 위한 길, 전쟁을 위한 길, 수탈을 위한 길도 끝에 가보면 사상의 통합과 문화의 통합을 위한 길이 되어 버린다. 길은 단순한 오고 가는 길의 의미를 넘어 소통과 발전의 초석이 된 것이다. 오늘날 과학의 비약적 발전으로 길은 다양화 되었으며 유무형의 길이 시공을 초월하여 만들어 지고 있다. 남과 북을 잇는 도로와 철도는 지극히 초보적이고 유형적인 소통의 구조물이다. 그러나 그 의미는 실로 클 수밖에 없다. 한반도신경제구상을 가시화 시키고, 그동안 단절 되었던 한반도와 동아시아를 아우르는 소통의 공간을 제공하고, 갈리어서 생겼던 이질에 의한 문화의 차이를 극복하게 할 수 있으며, 이해와 화합의 장을 만들어 갈 수 있다. 이제는 대륙과 떨어져 섬이 되어 버렸던 남한의 고립이 대륙으로 맥이 연결되는 것이며 지금까지의 정치, 문화, 사회의 모든 부분에서 막힘을 뚫는 길이 되는 것이다.

#### 4. 대북 제재로 인한 남북교류의 제약

남과 북의 의지만으로 남북교류와 협력 사업을 추진하고 완성 하는 것이 아니다. 요컨대 북한에 대한 유엔의 제재가 엄연히 작동하고 있고 미국이 그 선봉에 서 있다. 유엔과 미국의 승인 없이는 남북교류에서 제재대상에 올라 있는 사업은 진행 할 수가 없는 것이다. 특히 남북 철도 협력 사업은 대북제재 문제가 해결되지 않는 한 본격적인 추진이 매우 어렵다. 국제사회는 현재 북한에 대한 금융기관 해외지점 폐쇄 및 거래금지와 북한과의 무역을 위한 공적이거나 사적이거나 모두 금융지원을 금지하고 있다. 또한 북한과의 모든 사업의 합작을 하지 못하기 하였으며 기존의 합작기업도 120일 내 폐쇄 등의 경제 금융 분야에 대한 제재를 포괄적으로 적용하고 있다. 더 나아가 유엔 안전보장이사회는 2017년 9월 11일 『유엔안전보장이사회결의 제2375호』를 의결하여 북한에 반입되는 유류에 제재를 가하였다.<sup>7)</sup> 이와 같은 대북제재 상황에서 평양회담에서 합의한 남북철도사업의 추진은

상당한 어려움이 예상된 합의였다. 그러나 한국정부는 포기 하지 않았다. 2018년 제 73차 유엔총회에 참석한 문재인 대통령은 유엔 연설에서 한반도 평화를 위하여 남북 정상은 평양에서 만나 남북철도사업의 공동조사를 하기로 합의 하였다고 하였다. 앞으로 ‘동아시아철도공동체’의 본격 추진을 위하여 동아시아 역내 국가들과 긴밀히 협력하여 나가겠다고 천명 하였다. 이에 앞서 10월 한국과 미국이 마주한 한미워킹그룹에서 미국의 지지를 얻어낸 것이다. 이와 같은 한국정부의 노력에 힘입어 유엔 안전보장 이사회는 11월 23일 남북철도 공동조사에 대하여 대북제재를 면제 하였다. 철도공동조사의 경우 철도차량의 운행을 위한 유류와 조사를 위한 각종 물품이 제재대상 품목인 것이다. 이와 같이 남북철도사업의 경우 대북제재의 해제 없이는 본격적인 사업진행이 어려운 것이다. 남북교류협력에 있어서 무엇보다도 대북제재가 걸림돌이 된다는 것은 남북교류가 한반도 비핵화와 연계되어 있다는 것을 말해 준다.

임강택(2017)은 대북제재 국면에서 남북교류추진방안이라는 논고에서 “미국 측에 대북제재에 관하여 공조한다는 의지를 확실하게 밝히면서, 동시에 남북관계 개선의 필요성과 의미를 이해시키는 노력이 필요하다”고 하였다. 남북교류의 활성화가 비핵화를 견인해 낼 것인가. 아니면 비핵화를 견인해 내기 위해서는 남북교류의 활성화는 바람직하지 않다는 논쟁이 있다면 이는 흑백의 이중법적 논거로 제단할 일은 어렵다고 하겠다. 왜냐하면 남북교류와 비핵화는 병행되어야 하고 어느 것이 먼저인가는 무의미하기 때문이다. 그것은 남북교류에서 얻는 확실한 남북 간에 또는 북미 간에 신뢰는 비핵화를 추동하는 동력이 될 수 있기 때문이다. 다만 북한이 비핵화에 대한 의지가 전혀 없는데 남북교류를 활성화 시킨다면 그것은 북한으로 하여금 핵무기보유국의 지위를 고착화 시키는 것이기 때문에 국제사회의 동의를

---

7) 유엔 안전보장이사회는 2017년 9월 11일 『유엔안전보장이사회결의 제2375호』를 의결 하였다. 이 결의안에는 처음으로 북한에 유류반입에 대한 조항이 담겨 있다.

구하기가 쉽지 않을 것이다. 도경옥은 대북제재 완화의 조건 및 절차라는 논단에서 “유엔 안전보장 이사회의 대북제재 완화 해제를 위해서는 새로운 결의가 필요하다”고 전제한 뒤에 “스냅 백(Snap back)<sup>8)</sup> 방식을 포함한 합의의 이행을 효율적으로 강제 할 수 있는 방식을 모색 할 필요가 있다”(도경옥 2018)고 하였다. 또한 김상기, 나용우의 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)’에서 제시한 “한반도 번영을 위한 남북 및 국제 협력”이라는 논고에서는 북한 시장화의 실태와 특징을 분석 하였는데 북한 시장의 특징으로서 “첫째, 계획경제의 물적, 기능적 토대가 무력화된 부분. 둘째, 시장에 대한 국가의존도가 매우 높아 졌다는 점. 셋째, 시장이 장기지속적인 자리 잡았다는 점”을 들었다(김상기, 나용우, 2018, 87). 요컨대 북한에 대한 유엔의 대북제재가 모두 해제되어 교류가 활성화 된다고 하여도 근본적으로 한국의 시장경제 체제와 북한의 시장경제 체제는 다르다는 것이다. 북한 시장화의 특징을 잘 살펴보지 않으면 많은 오류를 범할 위험이 존재 한다는 것이다.

## V. 결론

분단 70년의 역사에서 2018년과 같이 남북이 함께 하면서 세계적인 주목을 받는 해도 일찍이 없었다. 문재인이 평화 리더십의 발휘에서 대북정책의 처방은 북한의 비핵화를 전제로 한반도 평화정착을 위한 남북이 경제공동체를 이뤄 나가는 것이다. 북한의 동의와 공동추진의 동력은 민중의 통합된 추동력 즉 팔로우십에서 나온다.<sup>9)</sup> 문재인이 제

8) 스냅 백(Snap back)이란, 약속한 합의사항을 이행하지 못하는 상황이 발생하면 기존에 부여한 특혜 관세 등 혜택을 일시적으로 철회해 대응하는 일종의 무역보복 조치를 말한다.

9) 2018년 4월 27일 남북정상회담이 마친 상태에서 한국사회여론 연구소의 남북정상회담에 대한 국민여론조사 결과를 분석하면, 남북정상회담에 대한 국민적 지지는 남북정상회담의 성과 평가에 있어서 85.9%가 성과가 있었다고 지지 했으며 성과가 없었다는 평가는 11.3%이었다. 또한 북한의 비핵화 의지에 대해

시한 한반도 평화프로세스와 한반도 신경제 구상의 비전은 북한이라는 상대국의 동의와 함께 공동추진 되어야 실천 가능하다. 또한 비핵화와 깊게 연계되어 있는 미국을 위시한 국제사회의 지지가 절대적으로 필요하다.

문재인 대통령은 2019년 3.1절 100주년 기념사를 통하여 ‘신한반도체제’를 주창하였다. 이는 한반도신경제구상과 연결된 것으로 남북교류협력이 활성화되는 것을 전제로 하는 것이다. 문재인 대통령은 신한반도 체제를 “이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체입니다. 한반도에서 ‘평화경제’의 시대를 열어나가겠습니다. 비핵화가 진전되면 남북 간에 ‘경제공동위원회’를 구성해 남북 모두가 혜택을 누리는, 경제적 성과를 만들어낼 수 있을 것입니다. 남북관계 발전이 북미관계의 정상화와 북일관계 정상화로 연결되고, 동북아 지역의 새로운 평화안보 질서로 확장될 것입니다”라고 하였다.

문재인 정부는 남북교류 확대를 통하여 신뢰를 쌓고, 쌓인 신뢰를 바탕으로 한반도 비핵화의 추동력을 만들고 그 추동력이 다시 남북교류를 확산 시킨다는 명확한 정책기조를 가지고 있는 것만은 확실하다고 하겠다. 2019년 6월 30일 판문점에서는 문재인 대통령과 미국의 트럼프 대통령, 북한의 김정은 위원장의 극적인 상봉이 이루어 졌다. 베트남 북미정상회담 이후 소강상태인 북미회담을 다시 견인해 내기 위한 문재인 대통령의 중재가 다시 한 번 빛을 발하는 만남이었다. 그럼에도 불구하고 북미협상은 또 다시 터덕거리고 있다. 이는 동아시아에 안정과 평화로 가는 길이 얼마나 지난한지를 그대로 보여 주는 것이다.

---

여 질문한 결과 비핵화 의지가 있다고 응답한 국민은 78.9% 이었으며, 의지가 없다는 응답은 19.3% 이었다. 이어서 남북평화협정 체결에 있어서 찬성하는 응답은 90.7% 이었고 반대는 8.3% 이었다(조사기관: KSIO, 조사방법 : 유무선, 모집단: 19세 이상 성인 남녀, 표본 수:1018명, 표본 오차: 96% 신뢰수준에 ±3.1%, 응답률 12.1%, 조사기간 2018.4.28.~29, 이때의 문재인대통령의 국정운영평가는 86.1% 이었다.



한반도신경제구상을 고리로 한 남북한의 교류는 이제 주사위가 던져진 상태이다. 주지하다시피 오늘날 남북한의 문제는 남북한 당사자 간의 문제를 넘어서 미국을 위시한 국제사회와 직·간접적인 연관을 가지고 진행되고 있다. 이들과 함께 해야 한다는 것은 부정할 수 없는 사실이지만, 그럼에도 불구하고 휴전선을 맞대고 살아가면서 결국 하나가 되어야 하는 것이 숙명이다. 남북이 한마음으로 뭉쳐 상호 호혜적 입장으로 교류를 확장해 간다면 남북한의 교류는 단순한 인적·물적 교류와 경제적 발전을 넘어서 경제공동체의 형성과 함께 민족동질성을 회복할 수 있다. 이는 평화통일을 견인해 낼 수 있으며 한반도를 비롯한 동아시아인이 행복과 번영을 이룰 수 있을 것이다. 문제인의 한반도 평화프로세스의 중심 주제도 바로 평화와 번영이며 모든 사람들의 행복이다. 한반도신경제구상 또한 남북교류의 확장 속에 한반도 평화와 번영을 위한 디딤돌인 것이다.

### <참고문헌>

- 국가안보실. 2018. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 국가안보실.
- 김강녕. 2017. “북한 핵전략의 유형적 특징과 전망.” 『한국과 국제사회』 제1권 2호. 한국정치사회연구소.
- 김두열. 2018. “북한의 철도 건설, 1900~2015: 산업화와 장기 경제 침체에 대한 함의.” 『KDI 북한경제 리뷰』 11월호. 한국개발연구원.
- 김상기·나용우. 2018. 『한반도 평화와 남북 협력 종합 연구(총괄보고서)』. 통일연구원.
- 김주삼. 2017. “유엔의 북핵 대북제재조치의 실효성과 북한의 체제생존 전략.” 『한국과 국제사회』 제2권 1호. 한국정치사회연구소.
- 김창희. 2019. 『남북관계와 한반도 평화』. 고양: 삼우사.
- 김창희. 2018. “한반도 평화정착과 4.27 판문점 선언.” 『한국정치외교사논총』 40집 1호. 한국정치외교사학회.
- 도경욱. 2018. “대북제재 완화의 조건 및 절차.” 『Online Series』 CO 18-37. 통일연구원.
- 문정인·홍익표·김치관. 2018. 『평화의 규칙』. 서울: 도서출판 바틀비.
- 박봉규. 2017. “북한의 핵의 맥락적 이해.” 『한국과 국제사회』 제1권 1호. 한국정치사회연구소.
- 서보혁. 2019. 『한국 평화학의 탐구』. 서울: 박영사.
- 양용모. 2019. “정치리더십과 지역정치: 지방정치인의 리더십 가치.” 『한국자치행정학보』 제33권 제2호. 한국자치행정학회.
- 양운철. 2015. “남북한 경제공동체 형성을 위한 전략.” 『한국의 국가전략 2030: 통일』. 성남: 세종연구소.
- 이규창 외. 2018. 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로』 KINU 연구총서 18-02. 통일연구원.
- 이영중. 2018. “평양오디세이.” 『중앙일보』.
- 임강택. 2018 “남북정상회담과 한반도 신경제 구상.” 『Online Series』 CO 18-20. 통일연구원.

- 임강택·홍제환. 2017. 『대북제재 국면에서 남북교류방안』 KINU 정책 연구시리즈 17-04. 통일연구원.
- 조한범. 2019. “남북정상회담과 한반도 신경제 구상.” 『Online Series』 CO 19-06. 통일연구원.
- 통일부. 2019. 『2019 통일백서』. 통일부.
- 통일부. 2018. 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』. 통일부.
- 통일연구원. 2018. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집01』. 통일연구원.
- 한국사회여론연구소. 2018. 『2018년 4월 정례 Topline 보고서』. 자료추출 : 중앙선거관리위원회 홈페이지.
- 한국정치사회연구소 편. 2011. 『한반도 통일준비의 모색』. 대전: 프리마북스.
- Burns, James MacGreor 저. 조중빈 옮김. 2006. 『역사를 바꾸는 리더십 (Transformig Leadreship)』. 서울: 한국방송통신대학교출판부.

투고일 : 2019년 8월 13일 · 심사일 : 2019년 8월 27일 · 게재확정일 : 2019년 9월 17일
--

\* 양용모는 전북대학교에서 정치학박사과정을 수료하였으며, 현재 전북대학교 연구원으로 재직 중이다. 주요 저서로는 ‘교육 길을 묻다’가 있으며, 주요 논문으로는 정치리더십과 지방정치: 지방정치인의 리더십 가치 등 다수가 있다. 최근에는 평화리더십과 한반도신경제구상 등 리더십 관련 주제에 관심이 많다.

<Abstract>

**Peace Leadership and the New Economic Initiative of the Korean Peninsula : Focusing on Exchanges and Cooperation between South and North in the Moon Jae-in Government**

Yang, young-mo  
(Chonbuk National University)

This study explores “4.27 Panmunjom Declaration” and “9.19 Pyongyang Declaration” for the peace and prosperity of the Korean Peninsula in terms of inter-Korean exchanges and scrutinizes the Declarations in conjunction with the New Economic Initiative of the Korean Peninsula. The leadership of President Moon Jae-in pursues the value of the “peaceful and prosperous Korean Peninsula” of which pre-requisite and requirement are exchanges and cooperation between South and North Korea. The New Economic Initiative of the Korea Peninsula for economic prosperity proposed in the inter-Korean summit premises complete denuclearization in the Peninsula. It is accentuated that the Initiative provides a new tonic impetus to the Korean economy in recession, and simultaneously, shapes a necessary foundation for the economic development of North Korea. The Initiative with connotation of the two Korea’s mutual opulence aims at proceeding to a new Korean Peninsular system. The new system implies the new peace-cooperative community where confrontation and discord are ceased, and the new economic-cooperative one where the age of ideological rivalry comes to an end. The two Korea have to lead the new age of peaceful and prosperous Northeast Asia as a buffer zone of peace.

**Keywords** : Peace Leadership, Inter-Korean Exchanges and Cooperation, New Economic Initiative of the Korean Peninsula, New Korean Peninsular System, Economic-Cooperative Community