

제5호

한국통일협회보

2019 통일·대북정책 건의서

판문점선언 및 평양공동선언의
이행 효율화를 위한 정책대안 구상

2019. 1. 15.

한국통일협회는 2017년 출범 이래 두 번째의 통일·대북정책 건의서를 준비했습니다. 첫 번째인 2018년 통일·대북정책 건의서에서는 남북정상회담에 대비한 의제개발에 역점을 두어 한반도 비핵화를 위한 전제설정과 협상의제(협상카드)를 제안하는 일을 했습니다. 두 번째인 금번 2019년 통일·대북정책 건의서에서는 지난 1년간의 성과와 과제에 바탕을 두고 부진한(?) 북핵문제 해결을 위한 조정방안과 완전한 비핵화를 견인하고 촉진할 수 있는 남북협력방안을 발굴하는데 역점을 두었습니다.

저희 한국통일협회는 앞으로도 연계적으로 건의서를 만들어 정부 밖에서 보는 전문가의 시각과 견해를 모아 한반도의 비핵·평화·협력시대를 열어나가는 길에 기여해 보려고 합니다. 저희들의 건의안이 정부의 통일·대북정책 추진에 작은 보탬이 되기를 기대합니다.

본 건의서의 작성 팀은 한국통일협회 회원 중 재직 시의 정책경험과의 유관성 및 개인적 전문성을 고려하여 다음과 같이 편성하였습니다.

구본태 한국통일협회 회장(전 통일부 통일정책실장)
김형석 한반도발전전략연구원 원장(전 통일부 차관)
전경만 남북사회통합연구원 원장(전 통일교육원장)
엄종식 남북사회통합연구원 이사장(전 통일부 차관)
고성호 성균관대 겸임교수(전 통일교육원 교수)
박영호 강원대 교수(전 통일연구원 통일전략연구센터장)

또한, 본 건의서를 작성하는 과정에서 아래와 같은 여러 전문가들로 부터 소중한 자문을 받았습니다.

김형기(전 통일부 차관), 이관세(전 통일부 차관)
홍양호(전 통일부 차관), 김천식(전 통일부 차관)
엄기영(한반도발전전략연구원 이사장), 엄기학(전 3군사령관)

끝으로 본 건의서 작업을 위해 참여해주신 본 협회 회원 여러분의 성원과 재정적 지원을 아끼지 않으신 특별위원회 여러분께 감사드립니다.

2019. 1. 15.

한국통일협회 회장 **구 본 태**

요 지

본 건의서는 4.27 판문점선언과 9.19 평양공동선언의 남북한 간 합의사항을 보다 견실하게 이행함으로써 더욱 안정되게 남북관계 개선을 도모 할 수 있는 방안을 제시하고자 작성하였다.

또한 본 건의서는 현재(2018) 남북한 간, 미·북한 간에 교착되어 있는 한반도 비핵화와 남북관계 개선의 돌파구를 마련하여 한반도 비핵·평화·협력시대를 조기에 열어나가기 위한 방안을 제시하는데 목적을 두었다.

이러한 방안 모색을 위해 다음 몇 가지의 기준을 설정하였다.

- (1) 현재의 한반도의 완전한 비핵화를 위해 국제사회의 대북제재와 압박의 노력을 지속하고 유지한다. 이는 지난 1년간 북한이 핵·미사일 실험 등 도발을 일시(잠정)중단하고 대화에 나오게 하는데 있어 지속적인 국제사회의 대북제재가 실효적으로 작용했다는 점에 주목하였다.
- (2) 한반도에 조속한 완전한 비핵화를 위해서는 대북제재와 함께 이를 건인하고 촉진하기 위해서 이를 추동할 수 있는 새로운 인센티브가 필요하다. 그 방안의 하나로 정치, 외교, 경제, 군사의 제 측면에서 남북협력방안을 모색할 필요가 있다.
 - 1992년 남북기본합의서 등 남북한간의 기존 합의를 현 상황에 맞게 보완 발전시킨 남북기본협약을 체결한다. 여기에서는 “하나의 민족공동체, 두 개의 정부체제가 통일을 향하여 공존공영하며 함께 노력한다”는 전제 아래서 현 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 과도적 조치로 종전선언을 할 것을 명기한다.
 - 군사적 긴장을 완화하고 정전체제를 유지하는 전제위에서 9.19 남북군사합의를 성실하게 이행해 나간다. 한반도의 긴장고조는 남북한을 미·중에 과도하게 의존하게 만들었기 때문에 한반도문제 해결 방향에서 우리 민족이익보다 미중의 국가이익에 의해 좌우될 수 있다는 우려를 해소하고 극복해야 할 필요가 있기 때문이다.

- 경제적으로는 대북제재를 가로막는 장애물이 되지 않는다는 조건에서 남북경제협력방안을 찾아야 한다. 우리 정부가 추진해오는 한반도 평화와 번영 정책을 구현하기 위해서는 무엇보다도 그 핵심축인 북핵문제 해결 및 항구적인 평화정착과 지속적인 남북관계 발전을 위한 상호보완적이고 균형적이며 평화적인 정책수단을 찾아내는 것이 시급한 과제이다. 남북한 간의 협력이 비핵화를 가로막는 장애물이 되어서는 안 되며, 대북제재를 확실히 유지하는 것이 완전한 한반도의 비핵화를 위해 필요하지만 대북제재와 압박이 도를 넘어 남북관계 개선을 원천적으로 가로막는 장애물이 되어서도 안 된다. 북한의 완전한 비핵화에 대한 진정성 확보와 실천을 위한 정책대안을 찾는 것과 함께 남북협력의 차원에서도 비핵화를 견인하고 촉진하는 인센티브(incentives) 발굴 등 정책수단을 찾아야 한다.
- 그리고 어떠한 경우에도 대북 인도적 지원과 조치는 유지하고 강화해야 한다. 이산가족상봉문제의 조속한 해결은 말할 것도 없으며 고향방문과 이미 세상을 떠난 가족들의 묘지참배를 위한 고향방문단의 교환사업도 시작해야 할 것이다. 삼일절 100주년을 기하여 남북이 함께 추모하는 항일혁명열사 추모단을 교환방문하는 사업도 추진할 수 있을 것이다.

이상의 기준에 따라 정책대안을 개발함에 있어서 2019년 한반도의 정세를 예측하고 예상 시나리오를 개발하였다. 예상 시나리오는 다음 3가지로 분류하였다.

- (1) 점진적 진전(stepwise advance) 시나리오
- (2) 그럭저럭 유지(muddling-through) 시나리오
- (3) 점진적 퇴행(stepwise regression) 시나리오

현재 상황에서 북한의 비핵화를 위한 인센티브 제공 등 새로운 추가적 조치가 없는 상황에서는 2018년의 연장선상에서 제(2)의 그럭저럭 시나리오가 될 가능성이 크다. 제(2)의 시나리오를 제(1)의 시나리오로 상승시키기 위한 정책수단을 찾아야 한다.

한반도의 완전한 비핵화가 되돌릴 수 없는 시점이 곧 대북제재 완화를 시작하는 시점임을 이미 분명하게 선언한 바 있다. 본 건의서에는 이 같은 전제하에 비핵화 5단계 이행방안을 제시하였다.

[한반도 비핵화 5단계 이행방안]

단계	이행시기	북한과 미국의 이행합의 조치
1단계	2차 북미 정상회담	<ul style="list-style-type: none"> · 북한과 미국 일괄합의: '2년 이내 FFVD 단계별 일정' 과 '북한체제 보장 및 관계정상화 단계별 일정' - 북핵 동결, 신고, 사찰, 폐기 및 검증 이행일정 - 제재완화 해제 및 종전선언과 평화협정 체결 일정 ※ 북한: NPT 재가입 용의 천명 ※ 미국: 대북 핵불사용 및 미복수교 표명
2단계	일괄타결 3개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> · 북한의 동결 및 신고 vs. 미국의 관계개선 조치 - 북한: 미국측 요구의 사찰대상을 자발적 동결·신고, NPT복귀, 사찰계획 수용 및 요원 상주 허용 - 미국: 대북제재 1차 완화조치, 정전협정 대체 용의 표명
3단계	2단계 이행이후 9개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> · 북한: 사찰 및 폐기/반출 이행과 검증 · 미국: 종전선언 채택 및 평화협정 협상 착수 - 북한: 핵물질 및 핵무기 폐기, 핵무기 운반수단 파괴 - 미국: IAEA검증 직후 북핵폐기 및 종전선언 채택, 대북제재 2차완화 조치, 미북연락사무소 개설
4단계	3단계 이행이후 3개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> · 북한의 핵·미사일 프로그램 완전 해체 · 미국, CTR계획 지원, 대북제재 완전 해제 - 북한: NPT회원국으로서 IAEA제반활동 보장 - 미국: 미북원자력협력협정 체결 ※ 남북기본협약 체결 및 평화협정 체결 ※ 평화협정 이행에 대한 국제적 보장 합의
5단계	4단계 이행이후 6개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> · 미복수교 및 상호 대사관 설치 · 평화협정 체결 후속조치 - 남북군축협상 진입(상호 공격무기 및 병력 감축) - 한미연합군사훈련 비정례화 조치 - 북한, 국제군사협력 및 군축기구 가입: CCW, MTCR, CWC, BWC, CTBT 등

대북제재와 남북관계진전의 충돌을 막고 간극을 최소화하며 남북한 간의 합의 이행을 효율화하기 위한 몇 가지 남북협력 방안을 제시하였다. 그 방안의 하나로 한강과 임진강하구에 남북이 공동으로 이른바 '통일평화시(Unipeace City)'를 건설하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 평화시 건설 방안은 1988년부터 유엔 총회 연설에서 제의한 이후 1989년 한민족공동체 통일방안에서도 평화시를 '통일평화시'로 발전시켜 보자는 구상이 담겨있다.

그간 한강하구를 조사, 개발하는 사업과 접목시켜 남북한 양안의 특정지역에 쌍둥이 도시(twin city)를 건설하고 양 도시를 잇는 다리를 놓을 수도 있을 것이다. 이는 중국의 심천지역 개발과도 유사한 구상이며, 한반도 신경제지도 건설구상과도 부합된다. 한반도의 허리를 한강, 임진강, 예성강의 3대강이 만나 서해로 흘러가고 있는 지경학적인 장점을 이용할 수 있어 향후 남북한 간의 평화가 구축되고 공동번영의 길에 본격 착수할 때에는 국제적 무역항으로 발전시킬 수 있는 곳이기도 하다.



북핵문제 해결은 핵문제에 한정된 독립된 과제가 아니다. 이는 한반도 평화와 번영을 위해 복합적으로 연결된 우리의 과제중 하나이다. 우리는 더 이상 북핵문제 해결을 위한 중개자(mediator)로 남을 수 없다. 우리는 북핵문제 해결을 위해 북한을 설득하는 당사자(persuader)이며 또한 보증자(guarantor)로서 역할을 해야 한다. 그 준비를 위해 통일부를 부총리 부서로 복귀하는 등의 정책추진 역량을 강화하는 방안도 함께 모색해야 할 것이다.

목 차

I. 2018 한반도 비핵화 및 평화노력 평가	10
가. 긍정적 측면	10
나. 부정적 측면	11
다. 종합평가	12
II. 2019년 정세전망 및 남북관계 예상 시나리오	13
1. 2019년 통일·대북정책 추진정세 전망	13
가. 국제정세	13
나. 북한정세	14
다. 국내정세	16
2. 2019년 남북관계 예상시나리오	17
가. 점진적 진전(stepwise advance) 시나리오	18
나. 그럭저럭 유지(muddling-through) 시나리오	19
다. 점진적 퇴행(stepwise regression) 시나리오	20
라. 종합평가	21

III. 2019년 추진정책 대안 제시	23
1. 정책추진 원칙과 목표	23
2. 추진정책 대안	24
가. 한반도 비핵화 달성(비핵화 5단계 이행방안)	24
나. 남북관계 발전	30
(1) 남북기본관계의 재구축(남북기본협약의 내용)	30
(2) 남북대화 부문	32
(3) 교류협력 사업 부문	33
(4) 인도적 지원 부문	35
다. 남북한 군사적 긴장완화 조치	36
라. 남북한 평화체제 구축	37
마. 정책추진 역량 강화 방안	39
IV. 결론	41
[첨부]	42
1. 판문점선언 이행 평가	42
2. 한강·임진강 하구 남북공동 「통일평화시(Unipeace City)」 건설 구상	45

I

2018 한반도 비핵화 및 평화노력 평가

가. 긍정적 측면

2017년 11월 29일 북한은 장거리 미사일 화성15의 시험발사를 끝으로 지금까지 일 년이 넘는 기간 동안 군사적 도발을 멈추었다. 동시에 이 기간 동안 유엔을 포함, 국제사회는 북한 비핵화를 위한 공조체제를 유지하면서 대북 압박과 제재를 지속하였다.

이 기간 동안 북한은 핵과 미사일로 한반도와 세계 평화를 위협하지 않아 단기적이고 일시적이거나 평화를 유지할 수 있었다. 이는 국제사회의 대북제재와 북한의 핵도발 중단이 높은 상관성이 있었음을 증좌하는 것으로 볼 수 있다.

또한, 지난 일 년은 한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 미·북, 남·북 차원의 정상회담이 개최되었다는 점이 주목된다. 분단 70년 기간 동안 남북정상이 상호 방문하여 대화를 하고 미북정상이 서로 만나 한반도의 비핵·평화문제를 의제로 논의를 한 것은 역사적 의미를 부여받음이 마땅하다.¹⁾ 이로써 미국과 북한, 한·미 간, 그리고 남북한 간 전 계층별 대화 네트워크가 형성된 것은 의미 있는 진전이며 한반도 문제해결의 판 자체를 바꾸는 지각변동의 시대로 진입했다는 평가가 가능하다.

한편, 지난 일 년은 동북아 지역은 물론, 한반도 비핵화 및 평화 문제가 각종 다자회의를 통해서 글로벌 공동이슈로 부상된 한 해이기도 하다. 이제 대북경제협력을 포함한 한반도 문제는 종전의 남북한 및 한반도 주변국의 문제에서 세계적 문제로 인식되어 문제해결의 저변이 확장된 한 해이기도 하다. 북한 문제는 우리의 문제이자, 이는 곧 세계의 문제가 되고 있다.

1) 이와 관련, 지난 4월 27일의 판문점선언 합의사항 이행에 관한 평가는 부록1을 참조.

한반도 주변의 경제 환경은 여러 가지 격랑을 겪어 왔지만 안정적 질서를 지향하고 있다. 특히, 최근 트럼프-시진핑 G20 정상회담으로 미·중 간 무역분쟁은 해결 단서를 찾기 시작했고, 양국의 경제무역 충돌이 남북관계에 미칠 부정적 영향을 해소할 가능성을 보게 하였다.

이 같은 한반도 주변 환경의 긍정적 변화 조짐에 맞추어 김정은 위원장의 방남이 이루어질 경우, 한반도 대내외에 평화와 공동번영의 밝은 전망을 확실하게 굳혀 나갈 수 있을 것으로 보인다.

지난 한 해 미국의 북핵문제 해결을 위한 적극적 노력은 한반도 비핵화라는 우리의 과제를 풀어 가는데 긍정적 결과에 기여하였다. 이에 따라 북한의 비핵화를 위한 그림이 조금씩 분명하게 그려지고 있다. 적어도 북한 핵무장과 미사일 개발이 되돌릴 수 없는 단계가 될 경우에 대북제재 완화를 시작한다는 데에 대한 국제적 공감대가 형성되고 있다. 그리고 그 이후 북한의 추가적 비핵화조치를 견인하기 위한 상응조치를 강구하는 데에 대해서도 한·미 간에 공감대가 형성되고 있다.

나. 부정적 측면

이상에 반해, 아직도 북한의 비핵화에 대한 북한당국의 진정성을 의심하는 시각이 국내는 물론, 국제사회에도 남아 있다. 최근 미국의 저명한 한반도 문제연구소인 CSIS는 아직도 북한의 20여개 핵시설 중 13개 핵시설이 가동하고 있다는 위성자료를 공개했다. 이같이 아직도 북한이 음성적으로 핵을 가동하고 있다는 증거가 미국에서 거론되고 있다. 또한 북한이 약속을 저버리고 구체적 비핵화 일정을 제시하지 않고 있으며, 대화 회피적인 협상태도를 노정함으로써 상투적인 ‘시간끌기’ 전술을 펴고 있다는 비판을 야기하고 있다.

국내적으로는 비핵·평화·협력을 향한 남북관계 진전에 대한 속도감이 우리 국민의 기대에 미달하고 있다는 비판도 발생하고 있다.

다. 종합평가

향후 예상되는 남북정상회담과 미북정상회담에서 한반도 완전한 비핵화와 항구적인 평화정착 그리고 지속적인 남북관계 발전을 위한 보다 큰 타임 테이블이 마련되어야 한다. 그리고 각 분야에서 추동력 있는 시행방안 마련이 요구된다. 특히, 북한의 핵·미사일 도발 중단으로 가시화되고 있는 일시적 평화상태를 항구적이고 안정적 평화체제로 발전해 나가도록 하는 시급한 대책이 요구되고 있다.

이상과 같은 긍정 또는 부정적 평가에 기초해서 이러한 요구에 부응하기 위한 우리의 정책대안을 개발하고 이를 적극적으로 제시해야 한다. 북한의 완전한 비핵화에 대한 진정성 확보와 실천을 위한 정책대안을 찾는 것과 함께 남북협력의 차원에서도 비핵화를 견인하고 촉진하는 인센티브(incentives)발굴 등 정책수단을 찾아야 한다. 이제 우리는 한반도 문제에 대하여 중개자(mediator) 뿐만 아니라 책임 당사자로서의 역할을 강화하고 또한 북한 및 국제사회에 대한 설득자(persuader)는 물론, 대북 및 대미 보증자(guarantor)로서의 역할을 수행하는데 온 뜻과 힘을 모아야 한다.

II

2019년 정세전망 및 남북관계 예상 시나리오

01_ 2019년 통일·대북정책 추진정세 전망

가. 국제정세

미국 내부적으로 정치적 관심의 중심이 2020년 대선으로 옮겨감에 따라 한반도 비핵화 문제가 2018년에 비해 상대적으로 우선순위에서 밀릴 가능성이 있다. 공화당의 상원 다수석 유지로 2016년 대선 러시아 커넥션 문제 등 탄핵문제에서 트럼프대통령이 일정부분 해방됨과 함께 재선 가능성이 높아졌으나, 하원을 민주당이 과반을 차지함에 따라 북한 비핵화 협상과정 및 북한 인권문제 등 민감하고 거북스러운 북한이슈 취급 증대 가능성으로 인해 트럼프 대통령은 부담을 가질 것이다. 그럼에도 트럼프 대통령은 재선을 위한 중요한 외교업적으로 한반도 비핵화 협상을 매듭짓고자 하는 방향에서 북한과의 대화 기회를 증대하고 해결을 위한 노력을 기울일 것이다.

미국의 외교안보 전문가 및 정책분석 기관 등은 과거 북한의 협상행태와 2018년도 북·미간 실무협상의 교착배경을 지적하면서 북한의 비핵화 진정성이 회의적이며 북한의 기만 양태가 지속될 것이라는 경고와 우려를 심각한 수준으로 표명하고 있다. 미국의 전략국제문제 연구소(CSIS)가 북한웹사이트 'Beyond Parallel'에서 북한 전역에 20곳의 추정 미신고 미사일기지 중 13곳을 확인했다고 발표(2018.11.12, NYT 보도)²⁾ 하였다. 동 발표는 북·미

2) 특히, '삿갓마을' 기지는 인공위성에 의해 공개되었는데, 황해북도 황주군에 소재하며 비무장지대(DMZ)에서 불과 85 Km 거리에 있고, 2016년 3월 이래 스커드 또는 노동 등, 단·중거리 미사일 18발을 시험 발사한 바 있음. 이는 북한이 2018년 11월 15일 첨단전술무기 완성 시험을 발표한 의도와 합쳐 보면, 북한이 한편으로는 남북관계 발전을 강조하고, 다른 한편으로는 한국의 대북유화행위를 압박한다는 증좌로서 해석될 수 있음.

핵협상 조기 착수의 긴요성과 동시에 북한의 기만적 협상대응 전술의 단면을 보여주면서 미국의 대북제재조치는 북한의 비핵화 진전에 비례시켜야 한다는 입장을 제시하고 있다. 이러한 미국 내 비판적인 입장은 2019년에도 계속 될 것이며, 트럼프 행정부의 대북정책에 지속적인 영향을 줄 것이다.

관세부과로 시작한 미·중간 무역전쟁이 타협을 이룰 가능성도 있다. 그러나 양국이 본격적 패권 경합단계로 진입할 경우 한국의 외교안보정책과 한반도비핵화 진전에 있어 미중간의 갈등이 중요한 외생변수로 더욱 분명하게 작용할 것이다. 미국 패권에 대한 중국 도전은 미국 내에서 경계하고 대처해야 한다는 방향으로 정치적 여론이 결집함에 따라 미·중간에는 관세전쟁에서 비관세전쟁(특정조치 및 조건부과) 또는 화폐금융조치, 군사적 시위 등으로 전개될 가능성이 많다. 다만, 미국이 중국의 남중국해 불법 도서점유 및 불공정 무역행위 조정 등의 문제를 북한 비핵화 압박행사에 연계하는 전략을 구사할 가능성은 희박하다. 미중관계가 악화하여 중국의 북한에 대한 협력과 지원분위기가 강할수록 북한의 미국과의 협상위상이 상승하여 미국은 북한에 대한 핵신고와 사찰 등의 엄격한 요구를 정치적으로 타협할 가능성도 있다.

동아시아 주요 국가들은 미국의 한반도 비핵화에 대한 입장을 지지하지만, 다른 한편으로 트럼프 정부의 독자적 '미국 우선주의' 내지 '일방적 미국주의'가 지역질서를 지배하는 것을 수용하지 않는 방안을 단독 또는 공동으로 모색할 가능성도 있다. 즉, 한반도 비핵화 과정에 관심을 의도적으로 제한하는 한편, 제재부과에 따른 자국의 영향을 차단하고자 다자 또는 양자적 노선을 모색할 것이다. 중국과 러시아는 지속적으로 미국의 先대북제재 완화를 통한 '한반도의 평화체제와 비핵화' 기조를 유지하는 가운데 문제 당사국간의 협상을 강조할 것이다.

나. 북한정세

북한 김정은 위원장은 2018년 이후 그 이전과는 다른 목표를 설정해서 독특한 추구방법을 도모하고 있다. 지난 40여 년 구축해 온 사상강국에 이어 핵무기 완성을 통해 군사강국이 2017년 말에 실현되었다고 보고 경제강국 달성을 통해 궁극적인 사회주의 강성국가를

실현한다는 목표를 설정했다. 2018년 4월에 당 전원회의 결정을 통해 그간 유지해 왔던 ‘핵·경제병진노선’이 성과적으로 달성되었다고 하면서 경제건설에 총력 집중하겠다는 입장을 항구적인 국가전략이라고 대내외적으로 표명하였다. 북한은 현재 더 이상 자력으로 성장하기 어렵도록 피폐해진 경제상황을 개선하고 발전시키기 위해 남북한 관계의 확대 발전과 함께 북미관계 정상화를 통해 체제안전을 보장받고 국제사회의 제재 해제와 경제적 지원 확보를 동시에 도모하는 전략을 추진해오고 있다. 이와 함께 북한의 젊은 지도자인 김정은 위원장의 저돌적 성향이 작용하여 한반도 정세의 급격한 변화의 흐름이 보이고 있다.

북한은 강화된 UN의 제재로 인해 경제가 상당한 압박을 받고 있는 가운데 계속해서 적극적인 연성외교 정책을 취할 것으로 보인다. 북한이 표면적으로 경제문제 해결에 역점을 두는 정책을 취했으나, 실질적으로는 이른바 ‘핵 경제 병진노선’을 철폐했다고 결론 짓기는 아직 힘든 상황이다. 북한이 ‘군사적 위협 해소 및 체제안전 보장’ 조건 하에 비핵화하겠다는 의지를 피력한다고 하는 바, 군사적 위협과 체제안전 보장이 무엇을 의미하는지에 대한 보다 구체적인 북한의 요구를 확인할 필요가 있다. 북한은 ‘한반도 비핵화’를 매개로 미국의 경제제재를 약화시키고, 중국의 지원을 획득하면서, 문재인 정부의 전향적 정책을 활용하여 현재의 난국을 돌파하려는 행보를 계속할 것으로 보인다.

김정은 정권은 경제발전 5개년전략(2016-2020)의 성과 가시화를 독려함과 동시에 이를 실현하기 위한 조치로서 정치군사적 행동 가능성을 열어두면서 ‘낮은 수준’의 비핵화 수용을 통해 미국의 제재조치 완화를 유도할 것이다. 대미 비핵화 협상에서 ‘단계적, 동시적 조치’를 주도하여 북미관계 개선에 돌파구를 마련하는 한편, 중국과의 정치경제적 관계를 돈독히 하고 한국과는 평양선언 이행을 위한 정치, 군사, 경제 및 사회문화 제반부문의 각종 회담과 대화를 통해 관련 사업의 조기실행을 요구할 것이다. 북한 최고지도자로서 한국을 최초 방문하여 민족공조를 강조하면서 민족지도자 이미지를 한반도 내외에 각인하고자 할 것이다.

그럼에도 불구하고 북한은 우리 및 국제사회가 기대하는 개발경제 주체로서의 개방과 개혁 수준과는 차이가 있는 ‘북한식’(‘우리식 사회주의’ 경제발전노선) 개혁개방을 도모할 것이다. 소위 ‘백두혈통’ 가문의 권력세습체제에 개방과 개혁으로 인해 있을 수 있는

훼손이나 타격을 근원적으로 차단하고자 할 것이다. 덩샤오핑 또는 고르바초프 식의 전면적이고 정밀하게 계획된 개혁과 개방조치보다는 현존 체제 안전을 확보하는 조건에서 제한되고 낮은 수준의 경제 조치를 취할 가능성이 높다.

형해화된 계획경제와 470여개로 확대된 장마당을 목인하고 이에 의존하는 당국의 ‘어정쩡한’ 태도와 한국의 적극적인 남북관계 확대·발전 노력이 오히려 부담으로 작용함에 따라 북한 당국은 북한 내부적으로 사회주의 온전성을 확보하기 위한 정치사회적 통제를 취해 나갈 것이다. 그러나, 북한의 권력엘리트는 기존 사회주의 계획경제체제의 요동을 초래하는 시장요소 확대를 단속하기보다는 이에 편승하여 부당한 개인적 이익을 취하는 기회를 도모할 것이다. 이미 장마당에 의해 각자도생에 익숙해진 북한 주민은 2018년 남북정상회담과 북미정상회담에 따른 국제사회 대북제재 해제와 이에 따른 경제난 해소에 대한 기대감을 보일 것이며, 이는 북한당국이 북한의 비핵화 조치에 대한 상응조치 미비로 과거의 대결과 도발의 방향으로 가고자 하는 유인을 감소시키는 방향으로 작용할 것이다. 그러나, 북한은 사회주의 계획경제의 비효율성에도 불구하고 전반적인 개혁·개방보다는 기존 세습체제의 유지 존속을 위해 제한된 개혁개방조치로 장마당 세대와의 공존을 통한 체제의 보존과 발전을 도모할 가능성이 많다.

다. 국내정세

2019년에도 한반도 정세변화를 위한 북한의 비핵화와 남북간 다양한 분야에서의 협력확대에 대한 국민적 열망은 지속될 것이다. 하지만 국내외 경제 및 비경제적 요인으로 2019년에도 경기둔화에서 획기적으로 벗어나기 어려운 상황과 북한 비핵화의 더딘 진전으로 통일·대북정책의 핵심적 레버리지인 경제교류협력에 대한 국민의 신뢰와 자신감이 약화될 수 있다. 즉, 경제분석 기관들이 2018년도 실제 성장률을 2.7%로, 2019년도 성장률 예측치를 2.6~2.3%로 낮추어 전망하고 있듯이 한국경제 저성장국면을 돌파하는 측면에서 한반도 신경제지도 구상 추진의 필요성이 있다. 하지만 이러한 필요성에도 불구하고 북한 비핵화가 더디고 국제사회의 대북제재가 유지되는 상황에서 남북경제협력에 대한 국내여론 지지를 지속적으로 획득할 가능성이 불확실할 것이다.

이에 따라 2019년에도 북한 비핵화에 대한 진정성과 남북관계 확대발전을 위한 남북교류사업 특히 남북경제협력사업 추진을 둘러싼 논란이 남북관계의 변화를 경험한 2018년과는 달리 무언가 구체적인 성과를 기대하는 국민들 사이에서 더욱 심해질 가능성을 배제할 수 없다. 특히, 2018년에 예상되었다가 연기된 김정은 위원장의 방한 환영행사를 준비하는 일부 시민단체의 돌출적 행동으로 인해 국가 정체성 논란을 야기할 가능성이 있다. 동시에, 북한 비핵화 의지에 대한 의심을 기저로 변화하는 남북관계 상황이 북한이 원하는 한미동맹 해체와 주한미군 철수로 이어질 것을 우려하면서 북한의 '위장평화' 공세를 규탄하는 국내 보수단체의 움직임이 경쟁적으로 집단화할 가능성도 있다.

하지만 김정은 위원장 방한, 2차 북미정상회담 개최, 이를 전후한 남북정상회담 재개 등 지속적으로 남북한 관계 진전의 속도감이 유지되는 가운데 북한 비핵화가 새로운 국면에 들어서는 경우에는 남북관계 확대·발전과 한반도의 항구적인 평화체제 구축에 대한 국민의 기대감이 고조되면서 통일·대북정책에 대한 국민적 지지가 한껏 제고될 것이다.

반면, 이러한 한반도 정세 변화에서 일부 민간차원에서 민족주의와 반미주의를 근거로 해서 미국의 대한반도 정책 변경을 요구하는 움직임도 있을 것이다.

02_ 2019년 남북관계 예상시나리오

분단 70여년의 역사상 유례없는 속도로 변화한 남북관계의 흐름은 위에서 살펴본 전망에서처럼 복잡하고 다양한 요소에 의해 영향을 받지만 2019년에도 기본적으로 유지될 것으로 전망된다. 이하에서는 우리 및 국제사회가 요구하는 북한 비핵화와 북한이 요구하는 체제안전과 경제지원이라는 양대 축을 중심으로 2019년도 남북관계를 점진적 진전, 그럭저럭 유지, 점진적 퇴행이라는 세 가지 시나리오에 기초해서 구체적 상황을 예상해 보기로 한다.

가. 점진적 진전(stepwise advance) 시나리오

2018년 11월 이후 교착된 북미대화가 2019년도 들면서 실무급 및 고위급 차원에서 재개되어 2차 북미정상회담이 이른 상반기에 개최될 것이다.

따라서 9.19 평양공동선언 합의사항 이행 여건이 호전되면서 남북한 관계 개선을 위한 대화와 유관 사업이 2019년 상반기부터 2018년에 비해 더욱 탄력 받는 상황이 조성 될 것이다.

북한 비핵화와 미국 상응조치간 접점이 가시화되고 미국의 '안보예외 조치'가 해제됨에 따라 미국 트럼프 대통령이 정치적 판단으로 양국관계 진전을 위한 종전선언, 제재완화 및 정전체제 전환과 미·북수교협정 체결 등을 위한 장단기 조치에 진입할 것이다.³⁾

* 소수의견 : 미국의 경제금융체제상 부분적 제재해제 또는 완화는 불가능하기 때문에 미국의 대북제재가 유지나, 해제냐의 양단적 가부만 가능하며, 북한인권문제가 해결되지 않은 상황에서 미·북수교의 본격적 추진은 미국 의회에서 제동을 받을 수 있다.

김정은 위원장의 서울방문이 남북관계 확대발전을 위한 정치군사적 신뢰구축의 모멘텀을 결정적으로 구축하고 이를 계기로 남북한 간의 경제 및 사회문화 등 분야별 각종 교류협력이 본격 협의되어 규모와 완급을 조정하면서 활발하게 진행될 것이다. 남북정상회담과 각급 수준의 당국회담 개최로 정치군사적 합의사항 이행 협의와 동시에 민간차원에서 그동안 가능성이 불확실했던 많은 경제, 사회, 문화부분의 교류협력 사업이 대거 실행에 옮겨질 수 있다. 특히, 종전선언이 채택되어 평화협정 협상은 물론 북미수교 협상 등 남북한 및 북미관계가 획기적으로 발전할 기반이 조성될 것이다.

2차 북미정상회담에서 북한 비핵화 문제가 일괄타결로 합의되어 그 일정별 이행을 독려하는 적극적 인센티브로서 남북 철도, 도로 연결, 개성공단, 금강산관광 등 남북경협사업 재개에서 부터 한국과 미국이 주도하여 대북 자본투자 및 금융지원의 북한 제공문제가 본격적으로 협의될 것이다. 이후 북한의 경제 개혁과 개방에 대한 경제심이 해소되는 상황에 따라 북한은 개성공단과 금강산관광과 같은 모기장식 경제특구 개방방식을 과감하게

3) STRATFOR의 로저 베이커 분석가는 미중 패권경쟁이 점차 심화되는 상황에서 아시아 국가들이 노선정리에 나서야 할 것이라고 전망하면서 한국을 친미국가로서 중국견제에 동참하는 국가로, 북한을 미국과 중국 사이에 등거리 외교를 하는 나라로 분류하고 있다.(중앙일보, 2018. 11.17~18일자, p. 16. 참조)

전환해서 한국이 제의한 한반도 신경제지도 구상('H'자형 경제개방, 서해안벨트, 동해안벨트 및 DMZ벨트)을 수용해 남북협력 확대를 모색할 것이다.

나. 그럭저럭 유지(muddling-through) 시나리오

앞의 시나리오와 달리 한반도 문제가 시간을 끌면서 힘겹게 진행될 것으로 가정하는 시나리오다.

북한이 대미협상 전략을 '비핵화 대화유지를 이용한 제재완화 요구'로 사실상 수정을 가함에 따라 실질적 비핵화 이행과 본격적 개혁 개방도 유보되고 남북한 간에도 평양공동선언 이행이 지체되거나 담보상태를 반복하면서 상호 부수효과 개발에 집중하는 상황이다.

미국이 2차 북미정상회담의 조건으로 요구하는 핵 목록 제시, 사찰, 폐기 및 검증 등의 완전한 일정 제시요구를 북한은 내심 거부하면서도 상응조치 여하에 따라 할 수 있다는 입장으로 미국과의 협상을 통해 미국측의 제재 완화 등 싱가포르 공동성명에 따른 상응조치 이행을 계속 요구할 것이다. 한편, 북한은 국제사회 대북 제재완화를 주장하는 중국과 러시아와의 외교협력을 지속하면서 한국에 대해서는 북미관계와 구분한 남북관계 확대발전을 위해 평양공동선언 우선 이행을 촉구할 것이다. 북한 당국은 기왕의 '먹고 사는 문제' 해결과 '체제보위 문제' 해결 간의 딜레마를 심리적으로 극복하지 못해 '소극적 대증요법'으로 핵보유와 제재완화의 '틈새'를 활용하는 의도에서 김정은 위원장의 서울 답방을 전기로 하여 남북관계 확대 발전을 강력하게 도모할 것이다. 한국은 북한 비핵화와 연계된 국제사회 대북제재로 인해 이러한 북한의 요구에 적절하게 대처하지 못하는 어려움에 처하게 될 것이다.

한국은 북한 비핵화를 위한 중재자 역할과 남북관계 개선에 대한 주도자 역할을 2018 년도에 이어 계속 발휘하고자 하나, 북한과 미국의 분명해지는 입장차로 인해 주도자 역할 수행의 동력을 가속화하는데 국내외적인 제약에 직면할 것이다. 그런 상황에도 한국은 기존 합의된 남북 교류협력 및 군사적 조치 등을 위한 남북대화를 강화하고 인도적 교류협력 등 대북제재와 무관한 영역에서 남북관계를 증진해 나갈 것이다.

한국은 계속 '남북관계 개선을 통한 북한 비핵화 유도'의 전략적 수순의 긴요성과 북한에 대한 선제적 신뢰 부여가 필요하다는 점을 미국에 대해 계속 설득할 것이다. 하지만, 북한과 미국은 1994년 및 2005년의 핵 신고와 사찰 불발에서 경험한 상호불신에서 벗어나지 못함으로써 미·북간 교착국면의 지속이 불가피함을 상호 인식할 것이다. 이러한 상황에서 북한은 기본적으로 협상의 틀을 깨지 않는 가운데 미국의 상응조치가 이루어지지 않을 경우 핵경제 병진노선으로의 회귀 가능성을 대외적으로 예고하면서 내부적으로 '우리민족 제일주의' '우리국가 제일주의'를 강조할 것이다.

다. 점진적 퇴행(stepwise regression) 시나리오

다음은 북한이 대내외에 명분상 경제건설 집중 노선을 내세우면서도 실질적으로는 핵경제 병진노선을 추구하는 파키스탄 사례처럼 조용한 핵무장국을 도모하는 점진적 퇴행시나리오이다.⁴⁾

북한이 남한에 대해 '우리 민족끼리', '민족경제' '민족자주' '남북화해와 단합'을 규정한 판문점선언과 평양선언을 강조하고 이행을 요구하면서 필요시 군사적 압박을 활용할 가능성도 있다. 한국은 한반도 평화의 불가역성을 강조하면서 남북관계 개선을 위한 대화와 교류의 끈을 최소한으로 유지하는 가운데, 남·북·미 3자회담 방식을 통해 한반도 정세안정을 위한 중개자 역할을 계속 모색할 것이다. 그럼에도 불구하고, 2018년 11월 초 북·미 간 고위급 대화 중단과 그 이후 북·미간 비공개 접촉에서 합의를 얻지 못해 교착국면이 장기화하면서 2차 북·미정상회담도 유산되고 미국 내부에서 대북제재 지속과 북한과의 기만적 협상을 중단해야 한다는 분위기가 확대되는 상황이다.

이러한 상황에서는 한국이 중개자 역할을 발휘할 공간이 줄어들면서 4.27 판문점선언 및 9.19평양공동선언의 주요 합의사항 이행을 위한 남북 대화와 협력에 차질이 직접적으로 발생한다. 한국은 북한으로부터 남북한 합의이행에 대한 압박과 미국의 북한 비핵화에 비례하는 남북관계 속도 조절요구에 직면해서 '남북관계 先개선을 통한 북한비핵화 달성'

4) 안용현, "중국이 '북 비핵화 의지' 의심하는 이유", 조선일보, 2016년 11월 13일 p. A35 참조

수순을 중단하거나 방향과 속도를 재조정해야 하는 상황에 처한다. 북·미간 상호 누적된 신뢰 부재와 상대방의 先초치 요구로 인해 한국의 중재역할도 한계에 달하고, 미국의 일관된 대북제재를 체제에 대한 위협으로 간주하는 북한은 체제안전 보장을 위한 핵무장력 강화를 노골적으로 선언하면서 미국의 입장 변화를 요구할 것이다.

즉, 군사적 도발을 암시하는 대량살상무기(WMD) 고도화와 대량 보유를 강조하면서, 비핵화를 위한 협상이나 비핵화 용의 언급대신 오히려 핵보유국으로서 핵확산금지조약(NPT)체제 외부에서 국제사회 평화유지를 위한 핵사용과 핵비확산 원칙을 준수할 것이라는 입장을 공개적으로 천명한다. 한국은 북한 비핵화를 중용하고 설득하기 위해 평양선언 이행을 위한 각급 회담을 제의하며 한반도 평화공존의 중요성을 제기하나 북한은 이에 별다른 반응을 보이지 않고 국제사회에 대한 비난 속에 독자노선을 추구한다.

북한의 비핵화 상황이 교착 속에서 악화함에 따라 한국의 대북 선제적 신뢰부여 제안도 무실화되며 남북정상회담을 통한 평양선언과 군사적 합의에도 불구하고 남북간 군사적 긴장과 불안이 재발될 가능성이 있다. 한국은 대북 군사감시 태세와 지휘정보체계를 정상적으로 운용하는 가운데 키리졸브 수준의 한미연합훈련의 재개를 고려한다. 특히, 북한의 핵무기 개발에 따른 비대칭적 군사력 구조를 보정하기 위해 핵우산 실효성 보장을 미국에 요구하는 한편, 남북 대칭적 군사력 구조를 모색한다. 이러한 상황에서도 군사적 충돌과 파국을 원치 않는 북한과 미국의 입장이 작용하여 2017년도 하반기와 같은 북미 간 군사적 초긴장상황이 재발하지는 않은 가운데 북미 간 비공식적 대화가 유지될 것이다.

라. 종합평가

2019년 남북관계 진전 여부는 북한 비핵화의 진전정도에 따라 커다란 영향을 받는 상황이 지속될 것이다.

북한 핵문제가 90년대 초반부터 지금까지 지속되어온 오래된 문제로써, 북한의 입장과 우리 및 국제사회의 입장 간에 현격한 차이가 있고, 북한이 2006년 이후 지속되어온 국제사회의 대북제재와 외교적 압박상황에서 견디어 온 점을 감안하면 북한 김정은 정권이

비핵화에 대한 과감한 결단을 할 수 있을 것으로 기대하기는 어려울 것이라는 견해가 지배적이다. 따라서 가장 현실적인 예상시나리오인 ‘그럭저럭 유지’(muddling-through) 시나리오가 될 것으로 보인다.

그러나 2018년에 이어 2019년은 국제사회의 대북제재가 실효성을 보이고 있고, 정상간의 대화로 2018년에 확인된 각자의 입장과 요구사항을 토대로 본격적이고 구체적인 주고받기를 하면서 남북관계와 북미관계에 질적인 변화를 보여주는 변곡점을 마련할 수 있다면 점진적 진전(stepwise advance) 시나리오도 가능할 수 있다. 그러기 위해서는 그동안 70여년의 기간 동안 쌓인 북미간 상호 불신의 정도를 고려해 볼 때 교착상황을 단축하기 위해서는 어느 일방의 과감한 결단과 용기가 중요하다. 북한이 경제건설을 목표로 비핵화를 하기로 한 만큼 국제사회가 인정할 수 있는 수준의 비핵화 조치를 선제적으로 취하고, 국제사회는 비핵화 하겠다는 북한의 현상적인 입장에 대한 진위여부 논란에서 벗어나 북한이 일방적 비핵화에 대한 두려움과 경계심을 완화할 수 있도록 정교하고 제한된 수준에서 북한이 원하는 요구사항을 ‘상응조치’라는 모양으로 북한에 제공해 줄 필요성이 있다. 이 시나리오가 성사되기 위해서는 북한의 완전한 비핵화에 대한 진정성 확보와 실천을 위한 정책대안을 찾는 것과 함께 남북협력의 차원에서도 비핵화를 견인하고 촉진하는 인센티브(incentives) 발굴 등 정책수단을 찾아야 한다. 당사자인 한국이 중개자(mediator)로서, 설득자(persuader)로서, 보증자(guarantor)로서의 적극적인 역할을 수행할 수 있는 정책대안 개발이 필요하다.

III

2019년 추진정책 대안 제시

01_ 정책추진 원칙과 목표

통일·대북정책 목표의 중점은 한반도 비핵화의 빠르고 빠른 실현, 민족 동질성 회복을 통해 평화통일 기반 구축에 유리한 관계발전, 한반도 긴장완화로 국가이익을 극대화하는데 두어야 한다.

한반도의 안정적인 변화와 발전을 위해서는 현재의 대북정책 기조와 노선 조정이 필요하다. 미국과 확실한 공조를 유지하면서 ‘남북관계 개선을 추진하면서 완전한 비핵화를 실현 하겠다’는 기조에다가 ‘비핵화를 견인하고 촉진하기 위해 남북관계를 능동적으로 운영 하겠다’는 노선을 복합적으로 포함시키는 것이다.

한반도문제 해결을 위한 전통적인 냉전구도에 따른 패러다임은 남북한 정치권력의 경쟁과 대결로 인해 갈등과 불신을 초래하는 근본적인 문제가 있다. 이를 화합과 협력 그리고 항구적인 평화체제를 구축한다는 차원에서 상호차이를 인정하고 존중하는 바탕위에서 상호에게 도움이 되는 방향으로 대화하고 소통 협력하는 ‘실용적 패러다임’으로 변화하는 것이 바람직하다. 북한 김정은도 ‘과거가 발목을 잡았다’고 언급하면서 ‘독특한 방식으로 새로운 시대를 열어 가자’는 입장을 표명하고 있다. 물론, 확고한 안보태세와 자유민주주의 체제에 대한 신념을 토대로 북한 문제를 다루어 나가는 것은 당연하다. 아울러 한반도 정세의 국제적 특성을 현명하게 인정하고 활용하는 것이 현실적이다. 그간 한반도 정세는 바둑판위에서 남과 북의 씨름선수가 힘과 기량을 겨루고 미국, 중국, 러시아 일본 등 주변국이 간여하고 있는 형국이다. 남과 북 특히 우리의 입장과 노력이 중요하지만, 한반도가 갖고

있는 지정학적, 지경학적 특성으로 인한 국제적 변수를 간과할 수 없다. 국제사회의 협력을 유도하는데 있어 정부당국과 민간 전문가 간 소통과 협력이 중요함은 더 말할 필요가 없다.

이와 함께 정권의 변화와 관계없이 대북정책의 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 또한 국가 경영에 있어서 통일논리, 안보논리, 경제논리 등이 상황에 따라 선택적으로 우선순위를 부여받는다. 현재의 상황은 국가발전과 한반도 평화체제 구축을 위해 통일논리가 더 이상 다른 논리에 의해 후순위로 밀려서는 안 된다. 변화를 해야 하는 주체인 북한의 입장에서 보면 한국의 대북정책이 일관성이 없다면 북한 스스로가 변화를 위한 과감한 조치를 취하는데 주저할 수 있다.

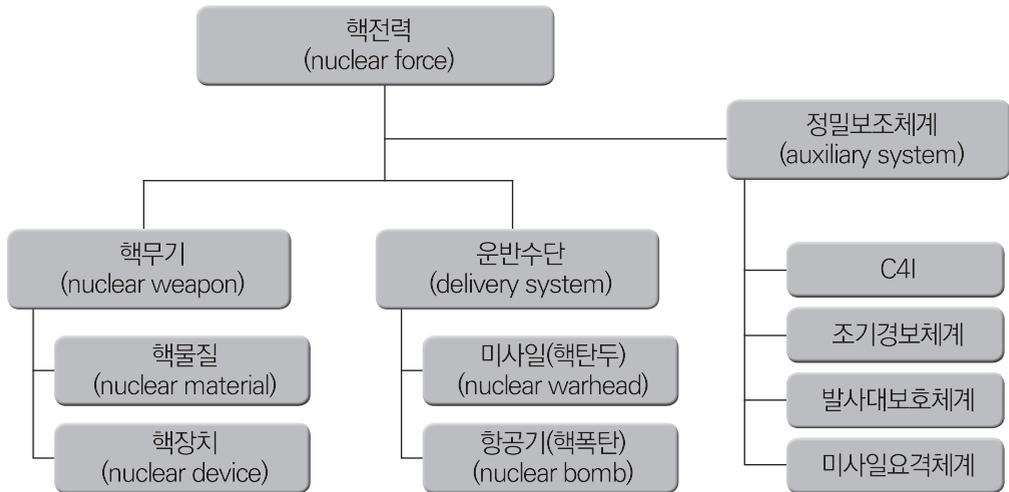
02_ 추진정책 대안

가. 한반도 비핵화 달성 (비핵화 5단계 이행방안)

한반도 비핵화를 달성하기 위해서는 우리의 중재자 역할에서 전략적 설득자, 나아가서 보증자로서의 역할을 강화해야 한다. 그리고 한국의 중재자 역할을 조정하고 영향력을 강화하면서 이에 상응하는 실행력 발휘에 집중해야 한다.

역할을 보강해 북한 비핵화를 실질적으로 주도하는 ‘당사자적’ 설득자로 2차 북미정상회담 이전에 그 역할을 확보해야 한다. 북한 비핵화 일정과 제재 완화 및 북미관계 개선 일정을 미국과 북한 양측에 제시하여 설득하고 이에 대한 보증 용의를 전달해 북미정상회담에서 ‘일회성 빅딜’(one-shot big deal)을 성사시키고 한국이 북미 양측에 보증자로 나서야 한다.

구체적인 방안은 한·미 사전협의, 남북회담에서 설득과 보증 약속, 북·미회담에서 빅딜 합의, 한국이 국제사회와 협력으로 일정이행에 적극 관여하는 방식으로 추진하며, 목표는 북한의 완전한 비핵화와 한반도에서의 평화체제 구축 및 북미관계 정상화에 둔다.



〈그림 1〉 일반적인 핵전력체계

북한 비핵화를 위한 적극적 중재 노력을 함에 있어 북한 핵문제가 ‘진실의 순간’에 도달할 수 있도록 북한과 미국을 움직이도록 할 필요가 있다. 특별사찰과 시료채취가 북한 핵문제 해결의 핵심요소이며, 그간 북핵문제는 이러한 순간에 도달하기에 앞서 합의 이행이 중지되고 문제 해결을 위한 재협상이 있었다.⁵⁾

북한에 대해서는 ‘비핵화’의 의지가 있다면, 국제사회의 불신이 엄연한 상황에서 보다 구체적이고 전향적인 조치가 있어야 북한이 원하는 체제안전과 경제건설이 가능함을 설득해야 한다.

미국에 대해서는 북한의 비핵화 의지를 구체적으로 확인하기 위해 특별사찰과 시료채취 단계까지 미·북협상을 진전시킬 필요가 있으며, 이를 위해 북한이 요구하는 종전선언과 일정부분 안보리 제재 해제 카드를 활용할 것을 협의할 필요가 있다.

한반도 비핵화 규정 및 로드맵(이정표)이 아닌 타임테이블(일정표)을 작성해서 제의할 필요가 있다.

5) 경수로사업도 미북간 특별사찰과 경수로 핵심부품 인도문제로 실갱이 하던 중 우리나라에 의한 북핵 개발이 문제가 되어 합의 이행이 중지되었으며, 2005년 9.19공동성명도 BDA로 인해 이행되지 못함.

한반도 비핵화는 사실상 북한의 현존 핵전력 및 미래 핵전력 운용 및 유지에 관한 일체의 시설, 물자, 인력 및 장비의 ‘완전하고 최종적인 폐기와 검증’(FFVD)을 의미한다.

북한측이 의도할 수 있는 핵군축을 사전에 배제하고 북한 측이 비핵화 과정 및 단계와 방법을 주동적으로 선택하지 않도록 해야 한다. 특히, 단거리 및 중거리, 장거리 미사일, 고정 및 이동식 발사대, 무인운반체 등 핵무기(핵물질 및 핵장치)의 운반수단, 생산시설 및 발사기지의 제거를 비핵화의 주요 항목으로 부각시켜야 한다.

[표 1] 북한의 미사일 생산시설 및 탄도미사일 기지

생산 시설명	소재지	탄도미사일 기지		
26호 공장	자강도 강계시 강계	자강도	중강읍(중강군)	
38호 공장	자강도 강계시 휘천		용림읍(용림군)	
81호 공장	자강도 성간군	양강도	영저리(김형직군)	
125호 공장	평양시 중계동	평안북도	백운리(구성군)	
301호 공장	평안북도 대관읍 대관읍		신오리(정주군)	
잠진 탄약공장	남포시 천리마구역 잠진리		동창리(철산군)	
동해 약전공장	함경북도 청진시	평안남도	강감찬산(중산군)	
입불동미사일 공장	평양시		양덕군	
118호 기계공장	평안남도 개천군 가감리	평양시	오류리	
금성 트랙터 공장	남포시 강서구역		상원군	
만경대 약전공장	평양시 만경대 구역		중화군	
만경대 보석가공 공장	평양시 만경대 구역	황해북도	터골(평산군)	
평양반도체 공장	평양시		삿갓마을	
승리자동차 공장	평안남도 덕천시 덕천	함경북도	무수단리(화대군)	
기계공장(명칭 미상)	평안북도 의주군 덕현리		함경북도	검덕산(화대군)
				노동(화대군)
				후천(경성군)
				명천군
		용오동		
		강원도	함경남도	상남리(허천군)
				덕성군
				마양도(신포시)
				옥평동(문천군)
				깃대령(안변군)
강원도	강원도	금천리(안변군)		
		지하리(이천군)		

※ 출처 : 한국국방연구원, “2016 동북아 군사력과 전략동향” 2017.2. pp. 227~228

북한을 비핵화 하는데 있어 국제사회 대북제재 완화 및 해제 대안을 능동적으로 적용한다.

1989년 북한 핵개발이 탐지된 이후 한국의 현재적 위협이자 남북한 관계 진전을 방해하는 핵심요소가 바로 북한 핵 개발과 완성이며, 1994년 북·미 제네바합의 및 2005년 9.19 공동성명의 실패 원인은 북한의 신고 거부 및 합의 미이행에 있었다. 현재 북미정상회담에도 불구하고 북한 비핵화 문제의 교착국면이 지속되고 있는 배경도 북한이 사찰이 전제되는 핵 목록 신고를 거부하고 있기 때문이다. 이것은 북한이 진정한 완전 비핵화가 아니라 정치적 협상을 통해 낮은 단계의 비핵화를 핵군축 차원에서 인정받음과 동시에 제재완화 및 해제와 북미수교를 달성하고자 하는 사실상 오래된 북한 핵무장의 본질적 의도가 남아있음을 시사하는 것이다.

따라서, 북한에 대한 정치군사적 불신이 향후에도 제거될 수 없는 상황이므로 북·미간 2차 정상회담에서 국제적 핵 과학 기준에 부합하는 북한 비핵화 조치 여부에 따른 '강력한 인센티브와 강력한 역인센티브를 동시에 담은 2년 이내 비핵화 일정에 대한 일괄타결(big deal based on the timetable of NK denuclearization) 방식을 채택하고 양측이 상호신뢰 확인하는 프로세스를 추진하도록 해야 한다.

이를 위해 한국은 중재자 역할에서 설득자 및 보증자 역할까지 수행하고 강화해 2019년 초입에서부터 북·미 실무회담이 개최되어 북한 비핵화의 일괄타결을 위한 완전한 사전합의를 확보하도록 할 필요가 있다.⁶⁾

6) 북한측 비핵화 조치에 대한 인센티브를 이행 일정별로 몇 가지 묶음방안을 제시해 북한이 선택하도록 제의하는 것도 '선택폐기론' 압박을 피하는 큰 유인책이 될 수 있음.(한국국가전략연구원, '경제회담 시나리오 개발을 위한 정책연구', 통일부 정책연구보고서 (2016.12) 및 전경만, '북핵폐기와 한반도 평화체제 구축방안' 외교광장(한국외교협회), 2018.6.1. 참조)

[표 2] 한반도 비핵화 5단계 이행방안

단계	이행시기	북한과 미국의 이행합의 조치
1단계	2차 북미 정상회담	<ul style="list-style-type: none"> ●북한과 미국 일괄합의: '2년이내 FFVD 단계별 일정'과 '북한체제 보장 및 관계정상화 단계별 일정' - 북핵 동결, 신고, 사찰, 폐기 및 검증 이행일정 - 제재완화 해제 및 종전선언과 평화협정 체결 일정 ※ 북한: NPT 재가입 용의 천명 ※ 미국: 대북 핵불사용 및 미북수교 표명
2단계	일괄타결 3개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> ●북한의 동결 및 신고 vs. 미국의 관계개선 조치 - 북한: 미국측 요구의 사찰대상을 자발적 동결·신고, NPT복귀, 사찰계획 수용 및 요원 상주 허용 - 미국: 대북제재 1차 완화조치, 정전협정 대체 용의 표명
3단계	2단계 이행이후 9개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> ●북한: 사찰 및 폐기/반출 이행과 검증 ●미국: 종전선언 채택 및 평화협정 협상 착수 - 북한: 핵물질 및 핵무기 폐기, 핵무기 운반수단 파기 - 미국: IAEA검증 직후 북핵폐기 및 종전선언 채택, 대북제재 2차완화 조치, 미북연락사무소 개설
4단계	3단계 이행이후 3개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> ●북한의 핵·미사일 프로그램 완전 해체 ●미국, CTR계획 지원, 대북제재 완전 해제 - 북한: NPT회원국으로서 IAEA제반활동 보장 - 미국: 미북원자력협력협정 체결 ※ 남북기본협약 체결 및 평화협정 체결 ※ 평화협정 이행에 대한 국제적 보장 합의
5단계	4단계 이행이후 6개월 이내	<ul style="list-style-type: none"> ●미북수교 및 상호 대사관 설치 ●평화협정 체결 후속조치 - 남북군축협상 진입(상호 공격무기 및 병력 감축) - 한미연합군사훈련 비정례화 조치 - 북한, 국제군사협력 및 군축기구 가입: CCW, MTCR, CWC, BWC, CTBT 등

북한 비핵화의 완전 실패 시에는 남북한 간 군사적 비대칭성 해소책을 마련해야 한다. 북한의 핵사용 억지책을 우선 모색해야 하며 이를 위해 ‘쌍대적 적대논리’ (paired adversary theory)에 입각해 북한 핵위협 의 직접적 잠재 피해국이자 전쟁을 치른 오랜

군사적 대치관계국으로서 비대칭적인 군사력 구조를 우선적으로 한미협의를 통해 타개함이 국익훼손을 방지하는 조치가 될 것이다.⁷⁾

한국은 대북 대칭적 군사력을 확보한 이후 남북 비핵화 협상을 제의하고 북한의 비핵화를 설득하는 방안을 강구할 수 있다. 그 구체적 방안은 한국통일협회가 2017년 말에 제안한 ‘북핵문제 해결을 위한 특사파견과 전술핵 잠정배치 구상’을 응용해 발전시킬 필요가 있다.⁸⁾

나아가, 장기적으로 한반도 비핵평화를 보장하기 위해 한반도비핵지대(Nuclear Free Zone of Korea) 조약 체결을 남북비핵화 합의 및 이행완료를 계기로 한국이 주도하여 제기할 필요가 있다. 비핵지대는 핵무기비확산조약(NPT) 제7조에서 규정하고 있는 바, 지역적 조약 체결을 통해 참여국들이 핵무기 부재 규정 및 검증, 통제의 국제체제를 갖추고 유엔총회에서 인정해야 효력을 발생하는 국가의 권리에 해당한다. 비핵지대 조약은 NPT의 3대 축인 핵 비확산, 핵군축, 원자력의 평화적 이용을 포함해서 핵무기 부재를 검증해야 하는 한편, 조약 서명국은 NPT상 핵보유국으로 하여금 비핵지대 내의 국가들에게 핵무기 사용 또는 사용 위협을 하지 않도록 보장을 요구할 수 있다. 이러한 소극적 안전보장(NSA)은 모든 비핵지대 조약의 핵심요소로서 의정서에 포함된다. 비핵지대의 핵심적 의무⁹⁾는 ① 역내국가의 핵무기 비보유 의무, ② 역내에의 핵무기 불배치 의무, ③ 핵보유국의 역내 목표물에 대한 핵무기 불사용 및 불위협 의무이다. 역내국가 영토에서의 핵무기 통과(transit)와 관련해서는 일반적인 금지 혹은 개별국가의 결정에 의거하도록 하는 등의 관련규정이 필요하다.

7) 핵무장에 관한 쌍대적 적대논리는 기존 핵보유국들이 군사적 경쟁 또는 적대관계에 있는 국가가 먼저 핵을 보유함에 자극받아 핵보유를 결단한 역사에서 증명된다. 즉, 미국이 1945년 7월 핵을 보유하자 당시 냉전 적대세력인 소련이 1949년 8월 핵을 개발했으며, 소련의 팽창을 위협하던 영국이 1952년 핵을 개발했고, 영국과 항상 경쟁관계에 있던 프랑스가 1960년 2월에 핵을 보유하게 된다. 한편, 중소 국경분쟁과 이념노선의 갈등관계에 있던 중국도 소련의 핵보유에 자극받아 1964년 10월에 핵개발을 했으며, 중국이 그러자 국경분쟁 상태에 있던 인도가 1973년 10월에 핵실험을 하고 1998년 5월에 핵을 완성한다. 또한 인도와의 분쟁에서 패했던 파키스탄이 핵개발을 추진해 1998년 5월에 집중적으로 핵실험을 거쳐 핵을 보유한다. 이스라엘도 이스라엘 존재를 부정하는 이라크와 이란이 핵을 개발하려는 시도에 대응해 1968년 비밀리에 핵개발로 핵을 보유하였다. (전경만 외 3인 공저, 『북한핵과 DIME구상』, 삼성경제연구소, 2010.4. p. 223 참조)

8) 한국통일협회, ‘북핵문제 해결을 위한 특사파견과 전술핵 잠정배치 구상’ 2018년 통일대북정책건의서, 2017.12.26.

9) 현존하는 비핵지대는 중남미·카리브해지역의 33국(Tlatelolco조약, 1967년), 남태평양지역의 16개국(Rarotonga 조약, 1985년), 아프리카지역의 33국(Pelindaba조약, 1996년), 동남아 지역 10국(Bangkok조약, 1995년), 중앙아시아 4국(Central Asian Nuclear Weapon Free Zone 조약, 2006년), 중동지역 비핵지대화 창설방안 논의 중, 남아시아 비핵지대화 설치방안 논의 중, 동유럽지역 비핵지대 창설방안 논의 중, 그리고 몽골 비핵지위 선언(1992년 선언, 2000년 발효) 등이 있음.

한국은 북한 비핵화 비용 부담을 조건으로 북미간 북핵협상에서의 역할을 강화할 수 있다. 앞으로 있을 비핵화와 북한에 대한 경제지원에 있어 한국이 중심적 역할을 한다는 조건하에 북한 핵문제 해결에서 한국의 입장을 보다 강하게 반영시켜 나갈 필요가 있다. '95년 대북경수로사업의 경우 북미간 제네바합의에도 불구하고 한국이 재정부담에서 중심적 역할을 한다는 조건에서 대북 경수로사업의 주계약자로 한전을 선정하는 등 주도적인 역할을 수행한 사례가 있다.

나. 남북관계 발전

(1) 남북기본관계의 재구축(남북기본협약의 내용)

남북관계를 사실상 '두 개의 정부체제'간 관계로 규정하여 협력체제를 재구축할 필요가 있다. 남북기본협약은 남북기본합의서 등 기존합의 정신과 내용을 토대로 하면서 유엔회원국으로서 유엔헌장의 정신과 핵심 내용을 담고 남북관계의 현실을 반영하여 최소한 다음의 내용을 담을 것을 제안한다.¹⁰⁾

첫째 (상호 인정 및 선린관계) 대한민국(이하 '남')과 조선민주주의인민공화국(이하 '북')은 상호 국가적 실체를 인정하고 동등한 권리의 토대 위에서 정상적인 선린관계를 발전시킨다.

둘째 (상호 관계의 원칙) 남과 북은 유엔회원국으로서 유엔헌장의 제반 목표와 원칙, 특히 모든 국가 및 상호간의 주권 평등, 독립·자주·영토의 존중, 자결권, 인권 보호 및 차별대우 금지를 지향한다. 남과 북의 어느 일방도 국제무대에서 상대방을 대표할 수 없으며, 상대방 대신에 행동할 수 없다.

셋째 (분쟁의 평화적 해결) 남과 북은 유엔헌장을 준수하여 분쟁문제는 오로지 평화적인 수단을 통해 해결한다.

10) 2018.5.25. 한국통일협회 학술회의에서 발표한 박영호 강원대학교수의 '남북기본협정을 위한 정책 모색'중 pp.32-33에서 인용함.

넷째 (**무력사용 포기 및 불가침**) 남과 북은 상호 무력위협과 무력사용을 포기하고 불가침 원칙을 준수한다. 남북 불가침 경계선과 구역은 새로운 협정의 체결 이전까지는 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

다섯째 (**대량살상무기 포기**) 남과 북은 핵무기, 생물학무기, 화학무기를 포함한 대량살상 무기를 포기하며 상호 군사적 신뢰조성과 군축 실현을 위해 노력한다. 남과 북은 한반도의 영구적 비핵화를 위해 1992년 2월 19일 발효되었던 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 복원한다. 남과 북은 동북아 국가 간 평화 관계를 증진하고 동북아의 안보와 협력에 기여한다.

여섯째 (**관할지역**) 남과 북은 국가권력이 각자의 관할 지역 내에서만 행사될 수 있다는 원칙을 준수한다. 남과 북은 상대방의 내부 및 외부 문제에서의 독립과 자주를 존중한다.

일곱째 (**교류협력**) 이산가족 등 인도적 문제의 해결, 상호이익 도모를 위한 경제·학술·과학기술·통행·법률부문의 교류, 우편·전화·보건·문화·스포츠·환경보호 등의 분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결한다.

여덟째 (**상주대표부 설치**) 남과 북은 각기 상대방의 정부 소재지에 상주대표부를 설치한다.

아홉째 (**헌법과 법률의 존중**) 남과 북은 이 협정의 체결에도 불구하고 각각의 헌법과 법률에는 아무런 영향을 끼치지 않는다.

열째 (**기존 남북합의의 존중**) 남과 북은 그동안 상호 합의한 7.4공동성명, 남북기본합의서, 6.15공동선언, 10.4정상선언, 판문점선언의 정신과 원칙을 존중한다.

열한째 (**기존 조약과의 관계**) 남과 북이 각기 체결한 조약 또는 양국에 관계되는 양자 간 및 다자간의 조약은 이 협정의 저축을 받지 않는다.

열두째 (**잠정성**) 이 협정은 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 남과 북 두 국가의 실체를 인정하는 것으로 남과 북은 평화통일을 지향함을 확인한다.

(2) 남북대화 부문

남북고위급회담 정례화를 통한 남북간 문제 해결과 종합 조정 기능을 수행한다. 현재 남북고위급회담은 정상회담이행 추진기구로서의 실질적 위상 확보가 미흡하다. 판문점 회담을 탈피하여 서울과 평양간 회담으로 전환하고 회담기간도 늘리는 것이 바람직하며, 명실상부한 정상회담 합의사항 이행기구가 되어야 한다.

남북정상회담의 정례화를 위해 북한과의 상시적인 대화 협의 채널을 격상할 필요가 있다. 개성공단 내 남북공동사무소를 평양과 서울 남북연락사무소 형태로 격상 추진하고 남북 정상간 핫라인과 함께 통일부장관과 조평통위원장 간 핫라인도 구축, 운영한다.

남북회담 운영체제의 개선을 통해 통일부의 회담조정권을 강화해야 한다. 9월 채택된 남북 군사합의서 채택에 있어 중요한 북방해상한계선(NLL) 문제 등을 ‘시간이 없어서, 급해서’ 했다는 등 상상하기 어려운 부실한 자세로 협상에 임했다는 우려가 제기된 바 있다. 다시는 이런 우려가 제기되지 않도록 통일부의 남북대화 조정권을 강화해야 한다. 청와대는 남북회담 전면에 나서지 말고, 대언론 발표도 삼가는 것이 대북협상의 운영적 측면이나 효과, 그리고 국내지지 확보에 유리한 측면이 있다. 청와대의 과도한 부처 집행 업무 관여의 경우 결정은 신속하게 할 수 있으나 집행차원에서 비효율을 가져올 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

북한과의 회담을 실효적으로 하기 위해 2018년 9월 남북정상회담 시 ‘목구멍’ 논란을 가져온 이선권 북한 조평통위원장의 언동 등 북한인사의 부적절한 언행에 대해서는 시정과 재발방지 및 필요시 해당인원의 교체를 요구할 필요가 있다.

아울러 다양한 분야에서 진행될 민간 및 당국차원의 교류협력활동에서 있을 수 있는 남북간 분쟁을 관리하고 조정하는 가칭 ‘남북분쟁조정위원회’와 같은 시스템을 구성하여 운영할 필요가 있다. 지난해 남북군사공동위를 통한 남북간 군사분야 합의 이행실태 점검 및 이견 조정의 사례도 참조할 필요가 있다.

(3) 교류협력 사업 부문

북한 경제발전 지원 방향¹¹⁾은 다음과 같은 점을 고려해서 결정하는 것이 바람직하다. 우선 북한 경제발전은 외부의 지원보다는 북한 스스로의 발전역량 강화에 주안을 두어야 한다. 이는 마중물이 들어와도 계속하여 스스로 펌프질을 효과적으로 할 수 있어야만 지속적인 성장을 할 수 있기 때문이다. 북한 내부의 경제발전과 연계되지 않은 상태에서 진행되는 외부자본을 이용한 북한 내 각종 대형 투자 사업이나 특구 내 북한인력 고용 등은 대부분 ‘지대추구 행위’에 그칠 가능성이 많으며, 장기적인 성장잠재력을 확충하는데 한계가 있을 것이다.¹²⁾ 이외에 몇 가지 고려사항을 정리하면 다음과 같다.

- 북한 계획경제의 제약을 해소하고, 비국유 부분의 목인 및 점진적 허용을 통한 체제의 개혁을 추진하도록 한다.
- 경제제도 형성을 통한 우호적 경영환경 조성과 북한 내부 자본축적기제 확립으로 외부경제와의 연관효과를 제고한다.
- 은행을 통한 경성 예산제약으로 전환하고 민간재원 동원을 병행한다.
- 북한 통화의 신뢰 회복을 통한 통화증발 능력을 회복시켜 북한경제개발 재원 확보로 활용하며, 도시경공업 우선 성장 등 북한내 산업정책을 조정한다.

비핵화의 견인과 촉진을 위한 남북경제 협력사업으로 한강하구 공동개발 사업을 추진해 볼 수 있다.

남북한은 2018.11.4.부터 2018년 말까지 김포에서 강화도 말도까지 79km의 남북 공동 수로조사를 실시한 바 있다. 이를 통해 남북한 공동 어업, 관광, 상하조강리를 연결하는 조강대교 건설 등 인프라 및 물류 개선과 해운 이용, 13조 원 어치 모래 채취사업이 가능할 것이다.

그리고 북한이 비핵화에 대한 가시적 조치를 취할 경우, 남북합의를 통해 한국의 기술과 자본, 북한의 노동력을 결합하여 남북이 접경하고 있는 한강·임진강하구의 남북한지역

11) 2018.11.15. 한국통일협회 학술회의에서 발표한 이창열 대표의 논문 ‘김정은체제의 경제건설방향-분석과 전망’ pp9-29을 요약 인용함.

12) 통일신문2018.11.12. “북 경제발전, 자체 역량강화 더 필요”

쌍방에 국제평화도시, 자유기업도시, 복합기능의 미래형 첨단도시, 통일을 준비하는 시범도시인 가칭 ‘통일평화시’를 남북이 공동으로 개발하고 관리할 수 있을 것이다. 이는 남북교류를 촉진하고 북한에게 경제개발 모델을 제시하며 항구적인 한반도 평화체제 시대를 열어가는 플랫폼을 마련하며, 동북아물류 중심도시로 개발하여 남북한이 함께 경제도약을 위한 계기로 삼을 수 있을 것이다. (첨부 : 한강·임진강 하구에 남북공동 「통일평화시(Unipeace City)」¹³⁾ 건설 구상)

또한 남북 합의를 통해 민간차원 교류협력 상설 지원체계를 구축해야 할 것이다. 남과 북의 민화협이 중심이 되어 민간분야 교류협력을 진행하고 정부는 인력과 예산을 지원하도록 하며 별도의 반관반민의 분야별 남북교류협력추진협회를 결성 운영하여 대북지원, 보건의료, 산림협력 등의 분야별 협력을 효율적으로 추진해 나갈 수 있을 것이다.

북한의 열악한 보건과 민생부분 개선을 위한 남북한 협력 사업을 추진할 수 있을 것이다. 북한 보건의료시설 현대화를 포함해서 의약품 기재 의료기술 전수 등을 추진하며, 산림분야 및 민생분야에서 물품지원과 기술지원 및 협력형태로 사업을 추진할 수 있을 것이다. 특히 산림협력의 경우 청정개발체제(CDM) 방식의 추진을 통해 북한측에 경제적 유인도 제공할 수 있다.

남북경제협력의 체계적이고 단계적인 추진이 필요하며, 북한의 비핵화 상황을 보아가며 개성공단, 남북철도도로 연결, 금강산관광사업 재개를 추진하고, 북한과의 협의를 통해 3통(통행, 통신, 통관) 보장, 투자보장합의서, 상사분쟁 해결합의서 등의 실효성 확보로 대북투자 리스크 감소 등 안정적인 경협추진 여건을 마련하는 방안을 적극적으로 검토할 수 있다.

그 외에 북한의 국제금융기구 가입 지원과 ‘동북아 철도공동체’ 일환으로 경의선을 복원하여 중국 고속철과의 연결로 대륙과 해양을 연결하는 물류망을 구축하고, 나진·하산사업 재개를 통한 시베리아횡단철도(TSR) 연결을 본격 추진하며, 정전체제하의 교류협력을 넘어서서 한반도 평화체제가 이루어질 경우에 대비한 민족발전 공동계획 등을

13) 이와 관련해, 1988.10.18 노태우 대통령의 유엔총회 연설에서 비무장지대에 ‘평화시’ 건설을 제의하였으며, “평화시 안에서 이산가족들이 자유로이 만나며, 민족문화회관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하여 폭넓은 교환, 교류, 교역을 실시할 수 있을 것입니다”고 언명하였음.(통일원, 통일백서1992 p.424) 그리고 1989.9.11. 노태우 대통령 국회특별연설에서 ‘한민족공동체 통일방안’ 천명 시 “남북연합의 기구와 시설을 비무장지대안에 평화구역을 만들어 설치할 수 있을 것입니다. 평화구역은 점차 ‘통일평화시’로 발전시켜나가는 것이 바람직 할 것입니다.” 고 언명하바 있음.(통일원, 통일백서 1992, p.436)

수립할 필요가 있다.

(4) 인도적 지원 부문

남북간 인도적 사안 즉 이산가족, 납북자, 국군포로 및 억류자 문제 해결을 위한 적극적 노력을 전개할 필요가 있다.

이산가족의 경우 금강산 이산가족상설면회소의 조속한 개보수와 추가적인 상봉단 행사를 개최하고, 금강산 관광의 시범적 재개나 제한된 재개 등의 상황 변화가 있을 경우 이와 연계하여 전면적인 이산가족 생사확인 및 기 상봉 인원 대상 상설면회를 실현시켜 볼 수 있다. 이산가족의 전면적인 생사확인 및 화상상봉에 소요되는 비용 및 자재는 북한에 대해 제공하도록 한다.

남북 정상회담 등의 계기로 상징적으로 이산가족의 고향방문을 추진해 볼 수도 있을 것이다. 삼일절 100주년이 되는 2019년에 남북이 함께 추모하고 있는 김규식, 엄항섭 등 애국항일열사의 묘소를 교환 참배하는 사업을 추진하는 것도 바람직할 것이다.¹⁴⁾

납북자, 국군포로는 북한이 존재 자체를 인정하지 않는 기존 입장을 변경하지 않을 것이나, 넓은 의미의 이산가족 범주에 포함하는 방식으로 사실상 존재함을 인정하는 만큼, 당국간 협의에서 독일식 ‘프라이 카우프’ 방식을 적극적으로 적용해서 창피주기식 방법이 아닌 조용한 방식으로 해결하는 노력을 시도할 경우, 현재의 어려운 국면전환과 경제적 지원을 원하는 북한의 필요에 의해 전격적으로 해결될 가능성도 있을 것으로 보인다.

현재 억류되어 있는 우리 국민 3명과 탈북민 3명을 포함해 북한 지역에 우리 국민이 다수 억류되어 있는 바, 그들의 조속한 송환을 적극 추진해야 할 것이다.

기본적으로 비핵화와 연관된 대북제재는 유지하더라도, 북한주민의 기본적 생존권이 위협을 받지 않도록 유의해야 하며, 이 경우에 정치군사적 상황과 관계없이 해당 북한주민에 대한 인도적 지원을 해야 할 것이다.

14) 대한민국 임시정부의 주요인사들 중, 김규식, 조소앙, 조완구, 류동열, 윤기섭, 오화영, 엄항섭, 최동오 등 지도급 인사 8명이 북한의 애국열사릉에 안장되어 있음.

다. 남북한 군사적 긴장완화 조치

남북한 군사적 긴장완화의 요체인 남북한 군비통제를 주도면밀하게 구상해서 단계적으로 합의하여 이행할 수 있을 것이다.

북한 핵무장으로 인한 현행 남북한 비대칭적 군사력 구조를 최우선적으로 해소해서 불리한 조건이 제거되어야 재래식 병력과 무기를 중심으로 하는 실효적인 군비통제 합의가 가능하고 군사적 안정성의 보장이 가능해져 남북간 군사긴장 완화가 달성될 수 있다. 동결, 제한, 금지, 감축 등 군비통제의 방법과 수순은 한국의 군사적 방어 취약점이나 불리한 점이 들춰나지 않도록 하되, 상대방의 공격력과 상대적 우위분야를 최우선적으로 제거하는데 초점을 맞춰야 한다.(준칙 “능력을 먼저 통제함으로써 의도를 통제함”) 따라서, 남북한 군비통제는 원칙적으로 군사적 신뢰구축조치(CBM: 운용적 군비통제)를 통해 정치군사적 신뢰가 일정수준에 도달한 연후에 방법과 수순을 본격적으로 검토하는 것이 바람직하다.

※ ‘9.19 판문점선언 이행을 위한 군사분야합의서’는, 안보딜레마의 사전적 방비 관점에서, 현존 군사상황, 내용 및 이행방법 등에서 그 수순이 부적절하며 정교성이 낮으며, 추진이 성급한 측면이 있다는 평가가 있음.

※ 특히, 남북군사합의서(2018.9.19)에 의거, 북한 비핵화 검증 이전에 2021년까지 전국의 해·강안 철책선 284Km, 군사시설 8299개의 제거를 추진하는 결정은 초기단계 군비통제 기준에 부합하지 않는다는 비판이 제기되고 있음.

남북한의 향후 군사 관계는 정전협정 관리유지를 맡은 유엔사(사실상 미군)를 포함, 3자회담 방식으로 접근하여 평화협정 체결에 대비해 진전시킬 필요가 있다. 또한, 한·미동맹이 대남 군사도발 억지에 목적이 있고 한국은 엄연히 대미동맹이므로 한·미간 대북 군사관계 진전을 위해서는 긴요한 군사문제에 관해 양해와 협의가 사전에 확보될 필요가 있다. 특히, 북한이 줄곧 제의하는 병력감축 협상에 대해서는 군비통제 전략과 워 게임 시뮬레이션 등을 한·미공동으로 실시, 분석·평가한 이후에 검토하는 것이 바람직하다. 3자 군사적 신뢰구축 회담을 우선 정례화 하면서 한국이 의장국 역할을 수행할 필요가 있다.

군사적 긴장완화를 남북한 전역에 걸친 일괄적 동시추진이 아니라 군사적 대치와 위협 또는 우발사태가 우려되는 지역인 군사분계선, 비무장지대 및 북방해상한계선(NLL) 지역에

우선 집중하도록 한다. 남북한은 남북기본합의서(1991년)에서 합의한 불가침의 이행과 보장을 위해 정전협정의 핵심인 군사분계선 및 방어권역의 기준인 NLL 권역에서의 군사적 신뢰를 우선적으로 구축함으로써 남북간 긴장완화를 합의했으므로 그 이행이 관건이다.

북한 비핵화 이행을 유도하고 촉구하는 조치의 일환으로 유엔군사령부의 관할지역인 휴전선 지역의 긴장완화를 우선할 필요가 있다. 군사적 긴장완화의 우선적 집중을 휴전선 지역의 지·해·공 공간으로 하되, 그 수순을 신뢰구축(운용차원)에서 무기 및 병력 상한 제한, 그리고 공격형 무기 제한 및 후방이동과 병력 감축 및 후방 이동 후 무기 감축 순으로 한다.

라. 남북한 평화체제 구축

남북한 평화체제 구축을 위한 접근 기초는 ‘소극적 평화’에 대한 신뢰를 확인한 연후에 ‘적극적 평화’를 호혜적으로 제도화하는 것이 바람직하다.

즉, 전쟁의 완전한 종식과 휴전체제의 완벽한 전환을 통해 남북한 군사적 안정성을 확보하는 가운데 비군사적 교류협력을 활성화하는 정상적 남북한 관계를 항구적으로 체계화하는 것이다. 따라서, 평화협정 문제는 한반도 차원의 비핵·평화 보장을 포함해서 중장기적 한·미동맹 성격 진화 및 동북아 평화협력 기여와 평화통일에까지 연결하는 국가발전의 핵심과제로서 면밀하게 대처해야 한다.

평화협정 체결협상은 정치적 동기로 착수하더라도 본질적으로 남북한 군사안보분야 합의의 온전한 이행과 보장임을 인식함이 중요하다.

※ 1938년 영-독 뮌헨 평화협정, 1973년 미-베트남 파리평화협정, 1988년 남북예멘 평화통일협정 등의 전쟁 후과를 반면교훈 활용.

평화협정 체결의 ‘협상’보다 평화체제 ‘여건 구축’을 위한 필요충분조건 충족에 남·북·미 대화에 우선적 순위를 부여해야 한다. 필요조건은 북한의 완전 비핵화 행동 선행, 남북한 운용적 신뢰구축, 북한의 대미 및 대일 관계 정상화(수교)이며, 충분조건은 남북한의 체결당사자로서 실행의지 및 미·중의 이행 지지 및 보장, 남북한 관계의 현실 인정, 북한의 체제안전 대외요소 보장, 남북한의 민간차원 3통(통행, 통신, 통상) 보장 등이다. 북한이

핵무장화를 평화협정 체결을 달성하는 레버리지로 활용하는 만큼, 필요조건의 先달성이
긴요하다 할 것이다.

평화협정 체결 당사자는 실질적 이행 당사자로서 남북한이 주체가 되어야 한다. 핵심적
북한 비핵화 조치 직후 남·북·미·중 4자회담을 통해 종전선언 (즉, 정전협정 종료 선언)을
채택하고, 평화협정을 체결하여 그 이행보장 역할을 미국이 수행하도록 합의해야 한다.
다만, 평화협정 체결 최종문서는 '1+3' 협정체계를 지향하며 남북한 평화협정, 남·북·미·중
휴전협정 종료선언, 미·북 관계정상화(수교) 협정, 미국의 평화협정 이행보장합의서로
구성하도록 한다. 평화협정체결 협상 착수는 북한 비핵화 조치의 국제적 검증 수용 시로
하며, 완료는 구조적 군비통제의 합의 시로 책정한다.

한반도 평화체제 구축을 위한 협정내용을 사전에 본격적이고 조직적으로 면밀하게
검토하여 협상에 대비할 필요가 있다. 협정조항은 한반도의 지정학적 특성과 남북한 관계의
정치적 현실성을 반영해¹⁵⁾ 평화 회복 및 평화 유지, 평화 구축의 내용으로 구성한다. 협정에
포함될 기본적 사항은 전쟁의 완전 종식과 정전상태의 전환, 불가침 및 무력 불사용 조치,
경계선 확정, 군사적 신뢰조치 및 우발적 충돌의 평화적 해결 장치, 상대방 내정 불간섭,
운용적 군비통제 강화 및 구조적 군비통제 합의이행, 한반도 비핵화 및 대량살상무기 사용
포기, 비무장지대의 평화적 이용관리, 교류협력 및 민간차원 3통 보장, 외국과의 기 체결한
남북한 및 외국과의 외교 및 군사조약 효력, 평화협정 이행 및 평화체제 구축 방법, 유엔의
협조 및 국제적 보장이며, 이와 동시에 한미동맹 역할과 주한미군 임무, 남북한관계 재규정에
따른 군사분계선 및 해상경계선의 국경선으로 전환, 평화체제 구축과 통일체제 연계구상에
관해 심도 있게 별도 방안을 마련해야 할 것이다.

한반도평화체제 구축에 있어 한국의 적극적이고 주도적인 역할 수행이 필요하다. 4자회담,
9.19공동성명의 별도의 포럼 등 사례를 참조해 다자 안보협력체제를 우리 주도로 결성하여
운영할 필요가 있다. 당국과 민간, 1트랙, 1.5트랙, 2트랙 등을 적절하게 활용하고 이 경우

15) 향후 남북기본협약을 체결하는 경우, 1992년 남북기본합의서의 정치 현실적 취약점을 제거하는 차원에서 남북관계를 한반도에
국가적 실체로서 존재하며 유엔회원국으로서 국가로 인정받는 두 개의 '코리아' 국가 간 관계, 즉 '국가와 국가 간의 특수관계'로
새롭게 규정하여 상호 국가실체로서 존중하고 협력하는 관계로 발전시킬 필요가 있음. (박영호, '문재인의 한반도정책 방향과
좌파 -남북기본협정 체결을 위한 정책대안 모색-' 제1차 UCOK학술회의의 발표논문, 한국통일협회, 2018. 5. 25, pp. 30-33
참고)

공직경험자와 전문가의 조언과 활동 참여 등 적극적인 활용이 필요하다.

마. 정책추진 역량 강화 방안

남북간 합의서 비준문제의 경우 북한의 법적지위에 대한 비생산적 논쟁보다는 헌법과 남북관계발전기본법, 그동안의 일관성 등에 따라 처리함이 적절하다. 2007년과 2018년 사례 등을 감안해서 일관성 있게 남북정상간 선언에 대한 국회 비준 동의 여부를 결정해야 하며, 남북정상간 최초 선언은 정치적 선언의 성격이 강함을 감안하여 국회 비준동의보다는 결의안 채택이 바람직할 것이다. 그러나 관련 부속합의서는 안보와 재정적으로 심대한 부담을 주거나 입법이 필요한 경우에는 국내법적 효력을 부여하기 위해 국회 비준동의를 받는 것이 적절하다.

통일부장관과 여야 간 협의체 구축을 통해 장관이 여야당과의 지속적인 대화체제를 유지하여 갈등을 사전 완화할 필요가 있으며, 이는 통일대북정책의 공감대를 확산하고 추진력을 강화시켜 줄 것이다.

또한 북한 내부 상황 변화를 체계적으로 연구할 필요가 있다. 현 북한의 좌표는 어디에 있느냐? 북한 지도부가 이런 방식으로 북한을 끌고 갈 수 있느냐? 등에 대한 심층적이고 전문적인 분석이 정책결정에 도움이 될 것이다.

국민의 정부시기에 통일부로 격하된 부처 위상을 부총리급으로 격상해서 정부내 통일 정책 조율기능을 강화할 필요가 있다. 통일부총리가 국가안전보장회의 상임위원회 위원장직 수행을 통해 청와대, 국방부, 국정원, 외교부의 다양한 논리를 한반도 평화 체제 구축이라는 방향으로 조율할 수 있을 것이다.

통일대북정책 공감대 형성이 절대적으로 필요하다. 한반도에서의 항구적 평화체제 구축문제는 보수와 진보가 따로 있을 수 없다. 다만 주어진 상황 속에서 목표달성을 위한 접근방법의 차이가 있을 뿐이다. 우선 정부 내 대북정책 조율 강화와 함께 '여야정 협의체'를 통한 정보공유 및 의견수렴, 그리고 더 나아가 정부와 정당, 민간 시민단체가 함께 참여하는 '국민협약'을 마련할 필요가 있다. 통일부가 중심이 되어 민주평통과 통일교육

협의회, 민화협과의 협력을 통해 이러한 활동을 추진 가능하다.

다음으로 민간의 자율성 강화 및 남북교류법제의 보완 발전이 필요하다. 민간단체 및 지방정부의 남북교류가 활성화되고, 중앙정부의 남북관계 관리차원에서의 민간부분 활용도를 감안해서, 현행 ‘승인제’의 남북교류법제에 대한 검토가 필요하다. 원칙적으로 신고제로 전환하면서 문제사안에 대해서는 민간 및 지방정부가 1차적으로 책임지고 정부가 규제하는 방향으로 보완할 필요가 있다. 민간단체 활동에 대한 남북협력기금 지원을 확대하고, 지방정부의 남북교류협력활동에 대한 중앙정부와의 조율을 위한 협의체를 구성 운영하는 것이 바람직하다.

이와 함께 통일사료 보존 및 관리와 활용이 필요하다. 분단 70여년의 활동을 역사적으로 기록 관리하고, 통일정책 추진방안에 관한 연구자료들을 승계하며 한반도 통일에 대한 교육차원에서 통일사료의 체계적인 수집과 보존관리 및 활용 필요가 있다. 이를 위해 통일부내 별도의 통일사료센터를 설치해서 ‘라키비움’ 형태의 통일사료 보존 활용시설 건립을 고려해 볼 만하다. 그리고 기존연구 내용 및 자료의 폭넓은 수렴과 승계를 위한 비문자료의 정기적 해지도 고려해볼 가치가 있다.

또한, 한반도 평화체제 구축을 위해 통일교육원 기능을 활성화해야 한다. 전국단위의 통일교육 센터를 공조직으로 전환해서, 통일교육을 강화하며, 통일교육 의무화와 함께 공교육에서 통일교육을 선택이 아닌 필수과목화할 필요가 있고 통일교육원장을 차관급으로 격상하는 것이 다양한 통일교육을 효율적으로 조율하는데 바람직하다.

아울러 독자적인 재원확보를 위한 남북협력기금법 개정을 추진해 봄직하다. 민간의 남북교류협력 활동시 수익자 부담원칙에 따른 부담금 부과 근거 마련을 통해 독자적인 재원을 마련할 수 있을 것이다. 남북교류활동시 지참해야 하는 방북증 및 방남증 발급비용을 개인이 부담토록 하는 것은 여권발급시 수수료와 같은 성격의 수익자 부담이라 할 것이다.

IV 결론

2019년의 한반도 정세는 기본적으로 2018년에 시작된 흐름이 지속될 전망이다. 경제건설을 위한 북한의 수요가 작용하여 남북관계의 확대 발전과 새로운 북미관계를 위한 남북한과 미국 등 국제사회와의 교호작용이 활발하게 전개될 것이다. 그러나 여전히 남북한은 물론 북한과 국제사회간 잔존하는 상호 불신에 의해 발전의 속도와 진척정도는 더딜 것이다. 이러한 상황에서 우리 및 국제사회는 북한의 비핵화를 이루어 내고 한반도에서의 평화체제 유지를 위한 집중된 노력과 섬세한 접근이 필요하다.

우선 북한의 비핵화와 관련해서는 북한의 비핵화에 대한 미온적 조치를 완전한 비핵화로 이끌기 위한 보다 적극적인 유인책을 통해 일괄타결을 실현해 나가는 것이 바람직하다. 남북관계의 확대발전은 북한 비핵화와 연결되어서 조율된 수준으로 추진되어야 하며, 새로운 패러다임에서 과거에 보았던 퇴행적 수준의 반복은 지양해야 할 것이다.

남북간 다양한 교류협력을 안정적으로 추진하기 위해서는 민간단체의 역량 강화와 함께 북한지역 활동에 대한 안정성을 보장할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다. 이를 위해 남북대화의 안정적 추진과 남북교류협력 법제의 보완, 남북협력기금의 확충 및 별도 재원 마련이 필요하다. 앞으로 남북 대화 및 교류협력 등 한반도 평화체제를 만들어 가는 과정에서 정부의 집중적이고 조율된 노력이 필요하며, 이를 위해 통일부를 부총리급으로 격상하여 국가안전보장회의 상임위원회 의장직을 수행케 하는 등 통일부 역량을 강화시킬 필요가 있다.

첨부

1. 판문점 선언의 이행 평가

2018년은 2월 평창동계올림픽을 계기로 남북간 특사교환, 정상회담, 북미정상회담 등을 통해 한반도 정세가 속도감있게 변화되어왔다. 4.27 남북이 합의한 판문점선언을 계기로 남북간 대화 협력과 북한핵문제 해결을 위한 노력들이 이루어지고 있는 바, 판문점 선언의 주요내용 및 이행상황을 평가해 본다.

가. 판문점 선언 내용

한반도에 전쟁 없는 새로운 평화시대 개막을 천명하고 화해와 평화 번영의 남북관계를 선언하였다.

1. 남과 북은 남북관계의 전면적·획기적인 개선과 발전을 이룩할 것임.

- ① 민족자주의 원칙 확인, 기존 남북 간 선언·합의 철저 이행
- ② 고위급회담 등 분야별 대화를 빠른 시일 안에 개최, 실천대책 수립
- ③ 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소 개성지역 설치
- ④ 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화
- ⑤ 8.15 계기 이산가족 상봉행사 진행, 남북적십자회담 개최
- ⑥ 10.4선언 합의사업 적극 추진, 철도·도로 연결 및 현대화

2. 남과 북은 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소를 위해 공동 노력

- ① 상대방에 대한 모든 적대행위 전면 중지, 비무장지대의 평화지대화
- ② 서해 평화수역 조성으로 우발적 충돌 방지 대책 마련, 안전어로 보장
- ③ 국방부장관회담 등 군사당국자회담 수시 개최, 5월 장성급 군사회담 개최

3. 남과 북은 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력

- ① 무력 불사용과 불가침 합의 재확인 및 엄격 준수

- ② 상호 군사적 신뢰의 실질적 구축에 따라 단계적으로 군축 실현
- ③ 올해 종전선언, 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최
- ④ 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인

정상회담 정례화 및 직통전화 실시, 올해 가을 평양에 문재인 대통령 방북 추가 정상회담 개최하기로 하였다.

나. 분야별 이행상황 평가

(1) 남북관계의 전면적·획기적인 개선과 발전

남북정상회담(3회), 특사교환(3회), 고위급회담 등 분야별 실무회담 개최와 개성 남북공동연락사무소 개소로 당국간 대화와 협의 채널을 복원시킨 것으로 평가된다. 문화공연, 남북단일팀 구성 및 공동입장, 통일농구 대회, 10.4선언 11주년 기념식 공동개최 등 민간분야 교류협력도 재개되었다. 인도적 분야의 경우, 이산가족 상봉행사에도 불구하고 상시적 해결과 납북자, 국군포로 등 인도적 문제 해결에 대한 성과는 미흡한 상황이다. 개성공단, 금강산관광사업과 남북철도 도로연결 등 남북경제협력사업은 정부의 적극적인 의지 표명에도 불구하고 진전사항이 없다.

(2) 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소

남북 군간 통신재개와 함께 ‘판문점선언이행을 위한 군사보장합의서’(9월)를 통해 JSA 비무장화, 특정지역의 군사적 위협행위 중단 등 남북한이 독자적 또는 유엔사의 협조로 추진할 수 있는 ‘운용적 군비통제’를 진행하고 있다. 비무장지대의 지뢰제거와 전사자 유해 발굴사업, 한강수역 공동이용 및 서해 평화협력지대 설치를 위한 남북군사당국간 협력 진행 등 초보적 수준의 군사적 신뢰를 구축하기 시작하였다. 다만, 한미합동군사훈련, 유엔사의 역할, 북한군의 실존하는 위협, 서해북방한계선(NLL) 등 근본적 문제에 대한 논란 등으로 ‘한반도에서 전쟁이 사라졌다’는 남북정상간 선언에도 불구하고 여전히 난제가 많은 상황이다.

(3) 항구적이고 공고한 평화체제 구축

2018년 안에 종전선언과 평화협정 체결로 한반도 항구적 평화체제를 구축하고자 하는 정부의 노력이 북미간 협상의 지연으로 이루어지지 못하고 있다. 당면한 북핵문제에 대해서도 ‘완전한 비핵화’와 ‘핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전’이라는 원칙적 합의와 함께 북한 풍계리 핵실험장 폐기 등 일부 조치가 있었으나, 핵물질 및 시설 신고 등 비핵화에 대한 보다 구체적이고 의미있는 조치까지는 이어지지 않고 있다.

첨부

2. 한강·임진강 하구

남북공동 「통일평화시(Unipeace City)」 건설 구상

가. 구상의 배경

본 계획은, 북한이 비핵화에 대한 가시적 조치를 취할 경우, 남북합의를 통해 한국의 기술과 자본, 북한의 노동력을 결합하여 남북이 접경하고 있는 한강·임진강하구의 남북한지역 쌍방에 국제평화도시, 자유기업도시, 복합기능의 미래형 첨단도시, 통일을 준비하는 시범도시를 남북이 공동으로 개발하고 관리함으로써 남북교류를 촉진하고 북한의 경제개발 모델을 제시하며 남북한평화체제 구축과 평화통일의 시대를 열어가는 플랫폼을 마련하며, 동북아 물류중심도시로 개발하여 남북한이 함께 경제도약을 위한 계기로 삼기 위한 계획으로 구상한 것이다.

한반도 평화체제가 구축되면 DMZ 중부 철원지방, 동해안지방에 제2, 제3의 통일평화시를 추가로 건설할 수 있을 것이다.

나. 기본구상

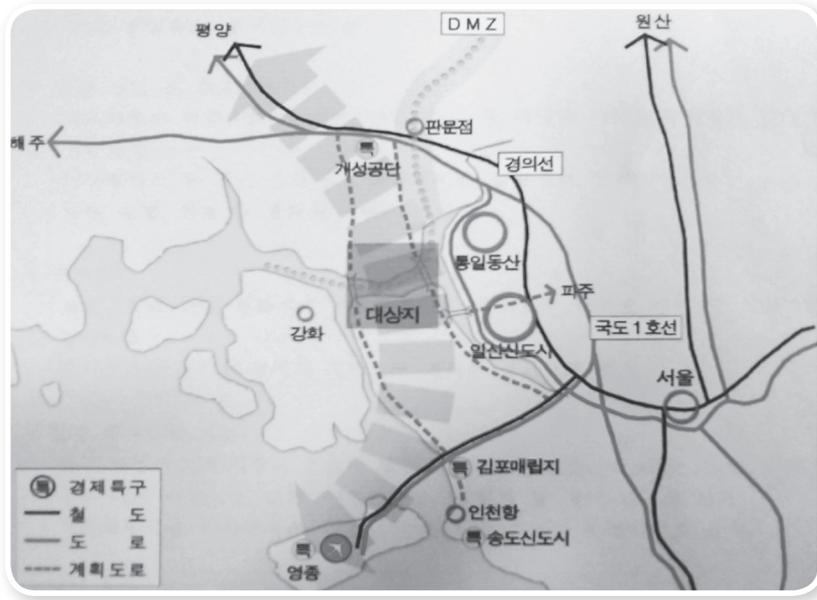
■ 위치

- 휴전선을 따라 임진강, 한강이 합류하는 하구지역(조강)에 1000만평 신도시 건설, 남한은 김포시 하성면, 월곶면 지역 500만평, 북한은 개풍군 남쪽지역 500만평

■ 입지의 특성

- 정전협정상 한강하구에 대한 남북한 합의에 의해 자율적 관리가 가능한 지역 (정전협정 1조5항)
- 접경지역 가운데 서울과 평양에서 최단거리에 위치하면서 남북한의 관할경계가 분명한 지역
- 인천 국제공항에서 30~40Km 내에 위치하여 해외에서의 접근성이 양호

- 개성공단 등 경제특구 벨트상에 위치하여 개발의 시너지 효과 기대
- 한반도 허리 중앙의 서부지역을 남북도시로 연결하여 공동 운영함으로써 신 한반도 경제구상과 부합



〈그림 2〉 개발대상지 위치

■ 도시 규모 및 형태

- 인구 규모 : 전체 40만(남측20만, 북측 20만)
- 도시형태 : 남북지역을 2개의 교량으로 연결하는 쌍둥이형 도시(Twin City)

■ 도시기능 및 유치시설

- 국제평화 관광 기능
 - 외국인 및 외국자본이 자유롭게 드나들고 군대가 주둔하지 않는 평화가 보장되는 개방적 국제도시
 - 국제평화기구(UNDP, UN 환경기구, 세계평화대학 등), 국제회의장, 국제전시장

- 통일업무 기능

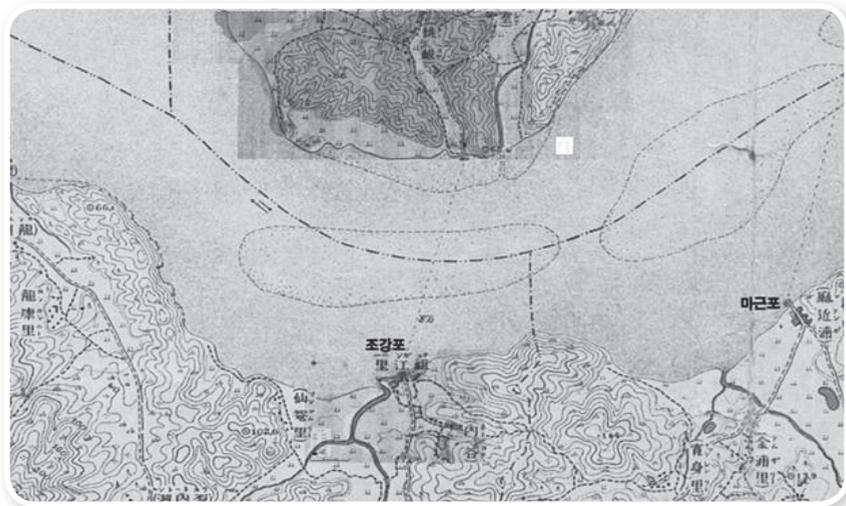
- 통일시대를 준비하는 소통일의 경험 축적
- 이산가족 만남의 광장, 민족문화광장, 민족교육센터, 남북교역센터, 남북표준센터 설치

- 첨단산업 및 물류유통기능

- 정보기술을 바탕으로 한 업무, 산업, 물류 등 다양한 기능을 수행하는 현대적 첨단 도시
- IT산업단지 등 첨단산업단지, 화물터미널, 물류센터, 남북공동시장 개설
- 금융, 보험, 회계 등 생산과 서비스 시설

- 주거 및 공원 기능

- 남북한의 주민 및 이산가족 정착 마을
- 통일평화공원(Unipeace Park) 조성, 공동체육 시설, 야외민속촌, 청소년 수련장 등 다양한 문화시설



〈그림 3〉 김포시 통진 조강포구(現 월곶면)과 풍덕 조강포구(現 개풍군)

다. 연결 교통망

- 남북통일평화시를 연결하는 「조강(祖江)대교」 건설
 - 김포시 조강포와 개풍군 하조강리를 연결하는 2Km의 왕복 4차로의 2개 교량(제1 평화교, 제2평화교) 건설
- 남측 : 제1, 제2 평화로 건설
- 북측 : 통일평화시와 개성시와 연결도로 건설
 - * 철도는 추후 검토

라. 자원조달방안 및 「통일평화시 공동추진위원회」 구성 등 세부사항은 별도 마련