국가전략, 제27권 1호 2021년 봄호, 69~101.

남북교류협력 변화 추이 및 영향요인: 대북 제재·코로나 19 중심으로

박 성 열*

❖ 요 약 ❖

본 연구는 강화된 대북제재와 코로나 19 계기 남북교류협력이 어떻게 변화되었는지와, 교류협력에 영향을 준 요인들을 분석하였다. 먼저 2010년 남한의 5.24 조치 이후 당국 회담과 민간의 대북지원은 다소 줄었으나, 교역과 인적·물적 왕래에는 큰 변화가 없었다. 2016년 개성공단 중단과 강화된 유엔 및 미국의 대북제재 단행 이후에는 교류협력이 크게 위축되었다.

교류협력 영향 요인을 행위자 측면에서 검토한 결과, 유엔결의와 미국제재가 규범력과 실행력을 갖고 상호 연계되어 큰 영향을 미쳤다. 북한은 남북교류협력을 1차적 국가이익(핵 개발을 통한 체제 유지)과 연계된 2차적 국가이익으로 보고 있고, 김정은체제 이후 남북관계의 평등성 모색 및 코로나 19에 따른 봉쇄로 교류협력을 위축시키고 있다. 남한은 정부의 대북정책 기조가 큰 영향을 미치고, 관계법령·거버넌스 등 제도적 요인이 영향을 주었다.

정책적 시사점으로 먼저, 미국·유엔에 대북제재 취지가 인도적 지원을 차단하는 것은 아니라는 공감대를 확산시키면서 보건의료 및 영유아 영양 등을 우선 지원하는 것이다. 둘째, 남북간 대등한 교류협력 파트너십을 정립하고 상호 이해에 부합되는 사업을 선정하는 것이다. 셋째, 남북교류협력과 관련된 중요한 조치는 국회 승인을 받는 것이다. 넷째, 대북 인도적 지원은 국제협력으로, 체육·문화 등 비정치적 분야는 남북간 협의로 하는 투 트랙 접근이다.

핵심어: 남북교류협력, 5.24 조치, 개성공단 중단, 강화된 대북제재, 투 트랙

DOI: 10.35390/sejong.27.1.202102.003
* 숭실대학교 숭실평화통일연구원 초빙교수

Ⅰ. 서론

남북교류협력은[1] 남북한 관계의 틀 속에서 이루어져 왔다. 남북한 관계는 1948년 한반도의 남과 북에 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 각각 수립되면서 공식적으로 시작되었다. 이러한 남북한 관계는 지난 73년간 갈등과 협조 양상을 반복해왔으며, 때로는 전쟁으로 때로는 불안한 평화라는 양상으로 나타났다. 결국 남북한 관계는 갈등(전쟁과 폭력 포함)과 평화(교류협력)의 선상에서 이루어져 온 것이다. 남북한 관계 개선을 위해 교류협력이 필요하며, 또한 교류협력이 남북관계 개선을 이끌어 가기도 한다. 아울러 남북교류협력은 상호간 동질성을 확보하고 북한이 남한은 물론 세계와 연결되도록 네트워크 역할을 하는 통로이기도 하다. 우리가 남북교류협력을 소중히 여기고 관리해 나가야 할 가장 큰 이유이다.

그런데, 남북교류협력은 금강산 관광 시작(1998.11)과 개성공단 착공(2003.6), 두 차례의 남북정상회담(2000.6, 2007.10) 등에 힘입어 확대 발전되었으나, 천안함 피격(2010.3) 등 북한 도발에 따른 남한의 5.24 조치 및 북핵 개발 관련 개성공단 중단(2016), 국제사회의 대북제재가 강화되면서 위축되어 왔다. 게다가 코로나 19로 북한의 자체 봉쇄가 단행되고 남북교류협력에 대한 북한의 잇단 거부로 인해 교류 협력이 사실상 단절되는 양상을 보이고 있다.

이에 본 연구는 대북제재 강화를 계기로 남북교류협력이 실제로 어떻게 변화해 왔는지를 검토하고, 아울러 변화를 유발한 영향요인을 대북제재 구조에서 국제사회(유엔과 미국)와 남북한의 행위자 중심으로 분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 올해 초 발생한 코로나 19의 경우 자연 재난의 한 종류로서 대북 제재와는 사안의 성격, 발생 원인 등이 다르나, 시기적으로 대북 제재가 지속되는 과정과 맞물려 발생하였고, 북한의 자체 봉쇄를 유발해 사실상 교류협력에 영향을 미친 점을 감안하여 분석 대상에 함께 포함하였다. 연구 방법은 관련 문헌과 통계를 활용

1) 본 연구는 '남북교류협력'의 정의를 남북교류협력법상 규정에 따르기로 한다. 동법 제1조는 "군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것"이라고 목적을 제시하고 있고. 제3조는 법 적용 대상을 "남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등"이라고 제시하고 있다. 이에 따라 본 연구는 남북교류협력에 대해 '남북한이 한반도의 평화와 통일에 이바지하기 위해 상호 왕래·접촉·교역·협조하는 일련의 제반 활동'으로 정의하고자 한다.

했으며 보완적으로 민간 차원의 교류협력 실태 및 이와 관련된 북한 내부 사정을 파악하고 정책적 시사점을 얻기 위해 남한의 민간단체 간부와 탈북민 2인을 인터뷰하였다[2]. 본고의 순서는 2장 선행연구 및 분석의 틀, 3장 대북제재·코로나 19 계기 남북교류협력 변화 추이, 4장 남북교류협력에 영향을 주는 요인들, 5장 정책적 시사점 및 결론 순이다.

Ⅱ. 선행연구 및 분석의 틀

1. 대북제재 · 코로나 19 계기 남북교류협력에 대한 선행연구

대북 제재 계기 남북교류협력에 대한 연구들은 유엔 제재가 심화되면서 대체적으로 세 갈래의 방향성을 보이고 있다. 첫째는 유엔과 미국 등 국제사회의 대북제재 분석을 바탕으로 인도적 대북 지원 가능성을 탐색하는 내용으로 도경옥(2018), 임상순(2018), 임소정(2018), 김영준(2018), 최명순(2019), 송인효 외(2019) 연구들이다. 이들은 북한의 4차 핵실험(2016.1)과 광명성 로켓발사(2016.2), 5차 핵실험(2016.9), 6차 핵실험(2017.9) 계기 유엔 안보리 제재 강도가 점차 높아지면서 유엔과 미국의 대북제재가 이전과는 차원이 다른 강력한 내용으로 북한 체제에 상당한 타격을 줄 것이며 남북교류협력도 불가피하게 영향을 받을 것으로 전망하였다. 이와 함께 정책적 시사점으로 유엔의 제재 예외 면제 조항을 적극 활용할 것과 인도주의적 대북 지원에 대한 국제사회 공감대 조성 등을 제시하고 있다. 둘째는 대북제재에 따른 남북관계 파장을 분석하고 교류협력 재개를 위한 정책적 방향을 제시하는 내용으로 임수호(2018), 최용환(2018), 최승환(2018)의 연구들이다. 이들은 대북 제재에도 불구하고 문재인정부 출범(2017.5)과 세 차례의 남북정상회담, 두 차례 북미 정상회담 등 남북관계 정상화 및 북미협상 분위기가 조성되는 점을 활용하여 교류협력의 돌파구 모색을 제언하고 있으며, 특별히 대북제재 상황을 감안하여 비정부 주체의 역할을 강조하고 남한의 일방적 지원이 아닌 남북 모두의 이해에 기반하여 다양한 교류방식 이용을 제기하고 있다. 셋째는 남북교류협력 돌파구를

2) 이○○ (북민협 간부), 이○○ (북한 무역분야 간부 출신), 김○○ (북한 광산 기업소 간부 출신).

마련하기 위해 우회적 방안으로 유엔 산하 국제기구나 남한의 지자체를 활용하려는 내용으로 권태상(2019), 문경록 외(2018), 김정수 외(2019), 문현미(2020)의 연구들이다. 이 연구들은 5.24 조치 이후 막힌 남북간 국가 차원의 교류를 대체하여 지자체 중심 남북교류협력 거버넌스를 구축하고, 유엔의 SDGs(지속가능발전목표)에 북한이 참여하고 있음을 고려해 유엔 기구와 연대해 대북교류 협력의 물꼬를 트자는 정책대안을 제시하고 있다.

한편, 코로나 19와 남북교류협력에 대한 연구는 김호홍(2020)이 북한의 코로나 19 대응조치 배경을 분석하고 감염병이 체제에 미치는 영향을 분석하였으며, 김종수(2020), 조은정(2020)은 포스트 코로나시대 교류협력 전망과 대응방향을 제시하고 있다. 이들은 북한의 봉쇄조치가 북한의 후진적 보건의료 시스템을 감안시 불가피한 선택이며, 앞으로 남북간 보건의료 협력을 강화하고 국제적 재난 공동 대처를 모색하자는 정책적 대안을 제시하고 있다. 이와 같은 기존의 연구들은 남북교류협력이 대북제재로 위축되었을 것이라고 전제하고 대북제재 상황하에서 어떻게 교류협력을 복원할 수 있을지에 대한 정책적 방향들을 제시하고 있으나, 대북제재가 실제로 남북교류협력에 어떤 변화를 초래했는지와, 남북교류협력 변화에 영향을 미친 요인들에 대한 구체적 연구는 찾아보기 어렵다.

이에 본 연구는 남한의 제재(5.24 조치, 개성공단 중단)와 국제사회의 대북제재가 강화되면서 남북교류협력이 어떻게 변화했는지를 검토하고, 아울러 코로나 19는 남북교류협력에 어떤 변화를 주었는지를 보고자 한다. 이를 바탕으로 교류협력 변화에 영향을 끼친 요인을 행위자 중심으로 분석한 후 정책적 시사점을 제시함으로써 기존 연구와 차별성을 두고자 한다.

2. 분석의 틀

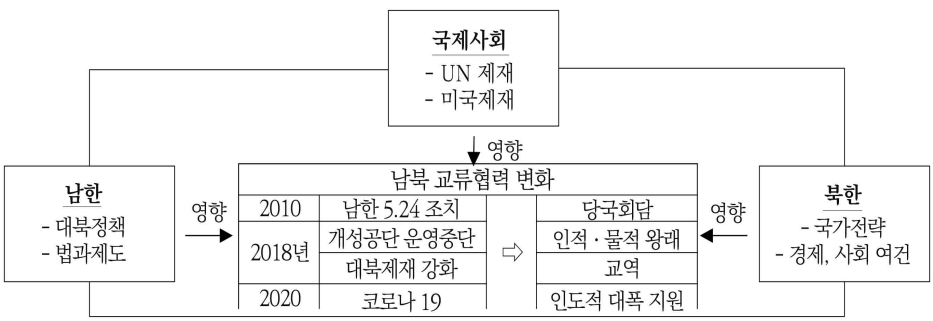
본 연구는 먼저, 남북교류협력에 영향을 미친 세 가지 주요 계기로 남한의 5.24 조치(2010년) 와 개성공단 운영 중단(2016년 2월), 그리고 유엔과 미국의 강화된 대북제재(2016년 이후)를 상정한다. 다음, 이들 세 변곡점을 남북교류협력의 주요 분야인 당국 회담, 인적·물적 왕래, 남북교역, 인도적 대북지원으로 구분하여 적용함으로써 교류협력의 변화 여부를 파악하고자 한다. 이를 바탕으로 대북제재 구조와

코로나 19를 둘러싸고 국제사회, 남한, 북한이라는 주요 행위자가 어떻게 대응하여 영향을 주어 왔는지를 검토하고자 한다.

사실 남북교류협력의 주체로서 국제사회와 남북한은 각각 다양한 또 다른 행위자들을 포함하고 있다. 예를 들어 국제사회는 유엔 안보리 외 미국·중국·EU 및 안보리 결의를 준수하는 유엔 가입국과 국제기구(WHO, WFP 등), NGO가 있으며, 남한은 중앙정부와 지자체, 민간 단체 등이 있다. 북한은 북한 당국(노동당, 지방 인민위원회), 대남 기구인 민화협(또는 민경연),지방의 협동조합이나 공장(기업소), 병원 등이 있다(정근식 외, 2010). 본 연구는 남북교류협력의 복잡한 체계를 인지하면서, 다양한 층위의 행위자들 중 남한과 북한, 그리고 국제사회(유엔과 미국)라는 세 가지 포괄적 요인을 중점적으로 살펴보고자 한다.

남북교류협력 변화에 영향을 주는 남한(대북정책, 법과 제도)과 북한(국가전략,경제·사회여건)의 변수가 상이한 이유는 대북제재 구조속에서 남북교류협력에 실질적으로 영향을 주는 의미있는 변수를 상정했기 때문이다. 남한은 대북정책 기조와 교류협력 관련 법과 제도가 중요하게 작용하나, 북한은 1인 지배체제의 특성상 체제 보존을 위한 국가전략과 대북제재·코로나 19에 대응하는 경제적·사회적 여건이 남북교류협력에 영향을 주는 주요한 요인이라고 보았다.

〈그림 1〉 분석의 틀



Ⅲ. 대북제재·코로나 19 계기 남북교류협력 변화 추이

1. 대북제재에 따른 남북교류협력 변화

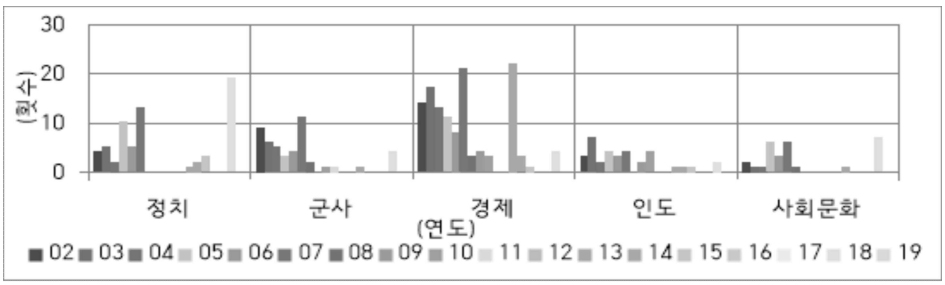
가. 당국간 회담

남북 당국간 회담은 1971년 첫 남북적십자회담 개최 이래 2019년까지 총 667회 개최되었다. 천안함 피격(2010.3.26.)으로 5.24 조치가 단행된 2010년을 기점으로 2011, 2012년에는 단 1회만 개최되었다. 그러나, 2013년에는 정치회담 1회, 경제회담 22회, 인도분야 회담 1회 등 총 24회가 열리는 등 당국간 회담이 일시적으로 활성화되는 양상을 보였다. 이는 개성공단 중단과 재개를 둘러싼 남북협상과 남북 문화유산 복원 사업, 종교·체육 및 인도적 교류협력이 확대된 데 기인하였다. 2014년과 2015년에는 각각 8회와 5회의 당국간 회담이 열려 2013년에 비해 줄어드는 양상을 보였다. 김정은 집권 이후 북핵문제가 점차 부상되고 남한이 북한인권법 제정 등 북한 인권 문제를 제기하면서 남북관계가 경색된 데 따른 것으로 분석된다.

〈표 1〉 분야별 남북회담 개최 현황

구분	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	계
정치	4	5	2	10	5	13	-	-	-	-	-	1	2	3	-	-	19	0	64
군사	9	6	5	3	4	11	2	-	1	1	-	-	1	-	-	-	4	0	47
경제	14	17	13	11	8	21	3	4	3	-	-	22	3	1	-	-	4	0	124
인도	3	7	2	4	3	4	-	2	4	-	-	1	1	1	-	-	2	0	34
사회문화	2	1	1	6	3	6	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	7	0	28
계	32	36	23	34	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	-	36	0	297

출처: 통일부(2020.12), 단위: 회



박근혜 정부 기간(2013.2~2017.5) 남북관계는 악화되었다. 당국간 회담은 2016년 2월 개성공단 운영을 전격 중단한 이후 2016년과 2017년은 한 차례도 열리지 않았다. 문재인 정부가 출범한(2017.5)이후 남북 당국간 회담은 2018년에 평창 동계올림픽 공동 참여와 세 차례의 남북정상회담 개최 등으로 이례적으로 36회 개최되었다. 대체로 당국간 회담은 남한의 진보정부(김대중-노무현 정부, 1998.2~2008.2)에서 증가세를 보이다가 보수정부에서(이명박-박근혜 정부, 2008.2~2017.5) 감소하였으며, 특히 2010년 5.24조치와 2016년 개성공단 운영 중단 및 국제적 대북제재 확대 계기로 위축되었다.

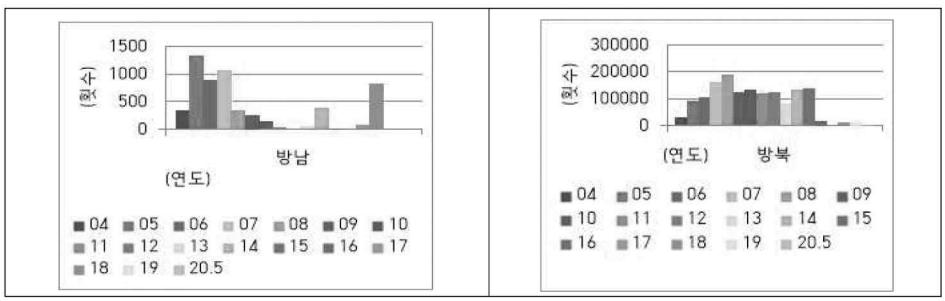
나. 인적·물적 왕래

남한 정부에 의해 5.24조치가 단행된 2010년을 기점으로 인적왕래는 소폭 줄어들었으나 2015년까지는 일정 수준을 유지하고 있다. 5.24 조치가 단행되기 직전 2009년 남북왕래 인원이 120,862명이고 2015년 왕래 인원은 132,101명으로 오히려 1만 명 가까이 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 남한의 대북교류 중단 조치에도 불구하고 개성공단에 입주한 남한 기업들의 활동은 보장되었고, 국제기구와 연계한 인도적 대북교류협력도 유지되고 있기 때문이다.

〈표 2〉 남북인원 왕래 현황

연도	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20.5	계
방북	26,213	87,028	100,838	158,170	185,443	120,616	130,119	116,047	120,350	76,503	129,028	132,097	14,787	52	6,589	9,835	613	1,195,228
방남	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14	-	40	366	4	-	63	809	-	0	5,554
계	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061	120,350	76,543	129,394	132,101	14,787	115	7,498	9,835	613	1,200,782

출처: 통일부(2020.12), 단위: 명

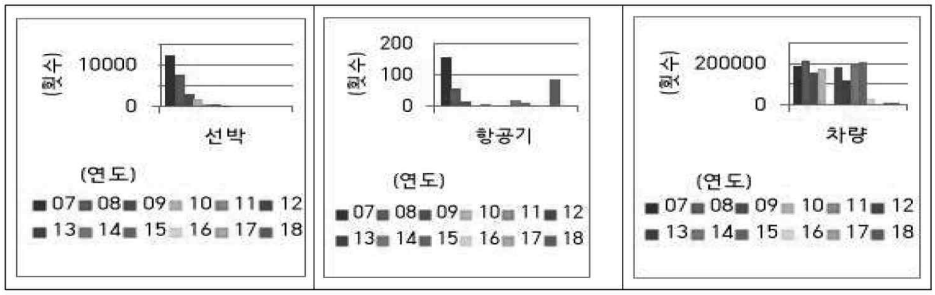


그러나, 2016년 이후에는 인적 왕래가 급속히 감소되는 추세이다. 이는 개성공단 운영이 중단되고(2016.2) 북핵 문제로 유엔과 미국의 대북제재가 한층 강화된 것과 연관성이 있다. 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후인 2018년 남북간 왕래 인원이 상당폭 늘었으나, 2019년 다시 급감하였다. 세 차례의 남북정상회담과 북미 정상회담 영향을 받아 일시 활성화되었다가 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬된 데 따른 것으로 추정된다.

〈표 3〉 남북 선박·항공기·차량 왕래 현황

연도	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
선박	11,891	7,435	2,577	1,432	142	228	31	1	10	-	-	1	-
항공기	153	54	11	-	2	-	-	14	8	-	-	82	-
차량	183,503	208,162	148,336	168, 321	163,245	177,227	110,294	190,668	199,547	23,020	-	5,999	4,244

출처: 통일부(2020.12), 기준: 운항횟수



남북간 차량과 비행기, 선박 등 물적 왕래는 2010년 5.24 조치이후 상당폭 감소되었다. 차량의 경우 개성공단 입주 기업인들의 왕래로 급감하지는 않았으나, 선박과 항공기의 경우(선박: 2009년 2,577건, 2010년 1,432건, 2011년 142건, 항공기: 2009년 11건, 2011년 2건) 크게 줄어든 것으로 나타났다. 2016년 2월 개성공단 운영 중단과 유엔, 미국의 대북제재 강화조치 이후에는 선박과 항공기는 물론 차량의 남북 운행도 거의 중단되었다. 이는 개성공단 운영 중단에 따른 입주 기업인의 통행 중지에도 기인하나, 미국의 세컨더리 보이콧에 따른 항공기, 선박, 차량 등의 대북제재 품목 수송 차단 조치도 작용한 때문이다[3].

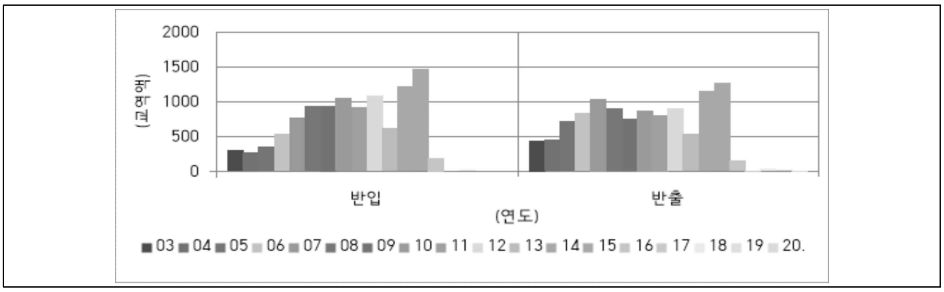
다. 남북교역

남북교역은 당국간 경제협력과 민간의 경제협력사업으로 구분할 수 있다. 당국간 경협사업은 2000년대 초반 철도·도로 연결, 임진강 수해방지, 농업기술협력, 경공업 및 지하자원 개발 협력사업에 합의하고 일부 추진되었으나, 이명박정부 출범(2008.2)이후 남북관계 악화 및 5.24 조치(2010) 계기로 협력이 점차 끊긴 상황이다. 남북교역의 핵심인 민간의 경제교역은 단순 상품교역 중심의 일반교역과 위탁가공교역, 대북직접 투자 유형으로 구분할 수 있다. 민간 교역은 전반적으로 5.24 조치(2010)이후 2015년까지는 약간의 진폭이 있으나 조치 이전과 비교해 큰 차이 없이 그 규모가 유지되었다. 이는 교역의 대부분이 개성공단을 통한 직접 투자부문에서 이루어져 일반적 남북교역을 제한하는 5.24조치의 영향을 크게 받지 않은 때문이다(〈표 4〉 참고: 2010년 19억 1200만 불, 2012년 19억 7,100만 불, 2014년 23억 4,300만 불, 2015년 27억 1,400만 불).

〈표 4〉 남북교역액 현황

연도	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20. 6월	계
반입	289	258	340	520	765	932	934	1,044	914	1,074	615	1,206	1,452	186	0	11	0	0	10,230
반출	435	439	715	830	1,033	888	745	868	800	897	521	1,136	1,262	147	1	21	7	3	10,748
계	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	1,971	1,136	2,343	2,714	333	1	31	7	3	20,978

출처: 통일부(2020.12), 단위: 백만 달러



3) 행위자-네트워크 이론(ANT)은 인간과 비인간(자연) 행위자간 발생하는 실질적 상호작용의 결과는 국가 운영에도 직간접으로 영향을 미칠 수 있다고 한다. 남북한교역 과정에서 물적 왕래 등 비인간 행위자와의 상호 작용과 그 결과는 의미있는 결과를 내포할 수 있다(브루노 라투어, 황의숙 역 2016, 500-506).

그러나, 2016년 2월 개성공단 운영이 중지되어 폐쇄되고 유엔과 미국의 강화된 대북제재가 작동한 2017년 이후부터 큰 폭으로 줄기 시작하여 사실상 모든 교역이 중단 상태에 있음을 실감할 수 있다(2017년 100만 불, 2018년 3,100만 불, 2019년 700만 불). 2016년~2019년간 3년은 민간경협과 개성공단 사업 관련 정부 승인이 하나도 없는데서도(통일부, 2020.12) 개성공단 운영 중단과 유엔, 미국의 연계된 대북제재가 남북교역에 미친 파장을 가늠할 수 있다.

라. 민간단체의 인도적 대북교류협력

시민단체, 대북 NGO 등은 독자적으로 혹은 정부-지자체-국제기구와 상호 협력해 북한에 '식량안보 개선사업'과 '취약계층 영양지원' 및 '보건의료체계 지원'사업을 중점적으로 추진해오고 있다. 유엔 산하기구와 국내외 NGO등은 식량안보 개선을 위해 채소 재배 및 농업 생산기술 향상을 지원하거나, 영유아 영양 및 노인 복지사업, 예방접종 등 필수 의약품 지원 활동을 해오고 있다. 60여개 대북 인도적 지원단체를 대표하는 '대북협력민간단체협의회'(북민협)에 따르면 민간단체의 대북 지원은 2004년 33개 단체가 1,117억 원 규모로 가장 큰 규모를 보였다.

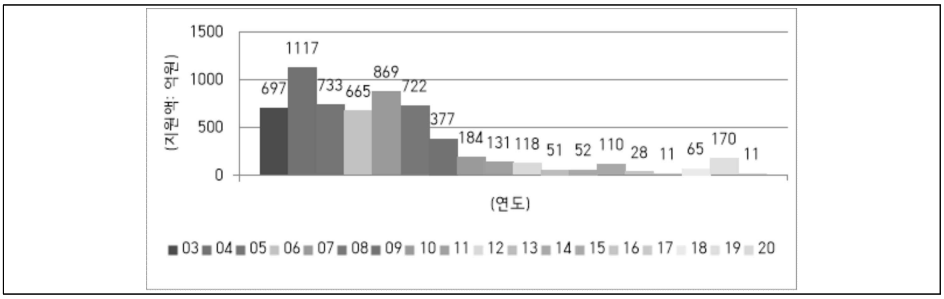
5.24 조치(2010년)이후 지원 단체의 수가 2010년(42)에서 2011년(35), 2012년(16), 2013년(15), 2014년(17), 2015년(21)으로 점차 줄어들면서도 급격히 줄어들지는 않는 양상을 보이고 있다. 이는 남한 정부가 5.24 조치 예외로 북한의 영유아 지원 등 인도적 협력에 대한 예외 적용방침을 발표하였고 국제기구를 통한 우회 지원을 활용했기 때문이다.

그러나, 2016년 개성공단 운영중단과 유엔-미국의 대북제재 강화는 민간단체의 대북 지원에도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 대북지원 사업 단체의 수는 2015년 21개에서 2016년 2개, 2017년 1개로 급감하였다. 지원 액수도 2015년 110억 원에서 2016년(28억 원), 2017년(11억 원)으로 줄었다. 2018년 문재인 정부 출범 이후 남북관계 개선 분위기에 힘입어 2018년(13개 단체 65억 원), 2019년(15개 단체 170억 원)에 다시 증가하는 양상을 보였으나 2020년 다시 5개 단체 11억 원 지원 규모에 그쳤다. 2020년에 남북 인도적 교류협력이 줄어든 것은 대북제재 영향뿐만 아니라 코로나 19 유입을 막기 위한 북한의 방역 강화와 자체 봉쇄, 하노이 북미회담 이후 북한의 외부 지원 거부 입장과도 연관된 것으로 추정된다.

〈표 5〉 민간단체의 대북지원사업 현황(북민협, 2020.10)

연도	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
단체수	29	33	44	58	66	64	59	42	35	16	15	17	21	2	1	13	15	5
지원액 (억원)	697	1,117	733	665	869	722	377	184	131	118	51	52	110	28	11	65	170	11

출처: 북민협(2020.10)



2. 코로나 19에 따른 남북교류협력 변화

2020년 벽두부터 발생한 코로나 19는 대북제재 지속 국면과 겹쳐 북한의 자체 봉쇄를 유발함으로써 남북교류협력 여건을 더욱 악화시키는 계기로 작용하고 있다. 북한 당국은 코로나 19 대응이 인민들의 생명은 물론 체제의 보존과 직결되는 문제라고 인식하여 초기부터 자체 방역과 신속한 국경 봉쇄조치 등 철저한 대응을 강조해오고 있다[4]. 북한 중앙TV(2020.1.24.), 노동신문(2021.1.6. 등)에 따르면, 북한은 2020.1.24. 국가비상방역체계를 선포하였고, 이후에도 김정은이 수시로 '최대 비상체제'이행을 지속 강조해 오고 있다. 아울러, 북한은 국제사회의 대북 지원과 남한의 잇단 방역 지원 제의에 대해서도 거부 입장을 고수하고 있다. 김정은은 '그 어떤 외부 지원도 허용하지 말라'(노동신문, 2020.8.13.), '외부 원조에 대한 사소한 미련도 배격하고 자력부강의 기치를 추켜세워야 한다'(노동신문, 2020. 9.19), '남

4) 감염병 등 자연재난과 체제변화간 상관관계 연구들은 감염병 확산이 국가내 자원 부족과 경제난을 발생시켜 사회불만 폭발과 체제 위험으로 이어질 가능성이 높음을 제기하고 있다(Nel 외, 2008).

조선 당국은 방역 협력 등 비본질적 문제를 꺼내들고 있다'(제8차 노동당대회)라는 입장을 밝혀왔다.

이에 따라 북한 내부에서 사람과 물자 이동이 제한되고 외부의 인적·물적 유입도 차단되고 있다. UNICEF에 따르면 2020년 상반기부터 생활 필수품의 대북 이송이 지연되었으며, 2020년 8월부터는 인도적 지원 물품의 국경 통과까지 막혀 2021년 1월 현재 북한 어린이에 접종할 소아마비 백신이 소진되었고 결핵치료제도 크게 부족한 실정임을 밝히고 있다(아시아경제, 2021.1.20.). 남북교류협력은 대북제재 영향과 코로나 19 이후 북한의 봉쇄가 겹쳐 모든 분야에서 사실상 단절되는 양상을 보이고 있다. 2020년에 남북간 당국자 회담과 인적 왕래는 거의 끊긴 상태이며 민간의 인도적 교류협력도 2019년(15개 단체 170억 원)에 비해 2020년에는 5개 단체 11억 원 규모에 그쳤다.

다만, 최근 북한이 국제 백신 공급 프로젝트인 '코백스 퍼실리티(COVAX Facility)'로부터 올해 상반기 199만 2,000회분 백신을 공급받을 예정이라는 보도가 잇따르고 있어 방역 차원의 인도적 대북 지원은 점진적으로 재개될 가능성이 제기되기도 한다(데일리안, 2021.2.4.).

3. 평가

남한과 국제사회의 대북제재는 남북교류협력에 부정적 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나, 구체적으로 보면 5.24 조치는 그 영향이 상대적으로 제한적인 반면, 개성공단 운영 중단과 국제사회의 대북제재는 교류협력을 단절할 정도로 부정적 영향을 끼치고 있다. 이는 국내적으로 남북교류협력 제도화 측면에서 남북정상회담 및 남북기본합의서(1991.12), 분야별 교류협정이 채택되었으나 규범력과 실행력을 담보할 수 있는 실질적 제도화 수준에는 이르지 못함을 반증한다고 할 수 있다. 또한 국제적 대북제재와 관련하여 유엔의 규범적 제재 결의에다 미국의 세컨더리 보이콧 등 실행적 제재가 더해짐으로써 남북이 독자적으로 교류협력해 나갈 여건이 제한되었다. 게다가 2020년부터 코로나 19가 퍼지면서 북한이 체제안정과 주민 생존 차원에서 외부와 교류를 차단해 교류협력의 동력 확보가 어렵게 되었다.

남한 정부가 남북관계 개선 차원에서 지자체, 민간단체와 협조해 환경문제(수질

개선, 공유하천 공동관리 등), 감염병 공동방역, 접경지역 재난 공동 대응 등 여러 남북교류협력을 제의하고 있으나, 성사되지 못하는 이유이기도 하다. 통일부 국회제출자료(2020.8)에 따르면, 문재인 정부 출범이후 통일부가 어렵게 유엔 대북제재위 면제를 받아 추진한 사업이 2018년 5건, 2019년 7건, 2020년 10월까지 6건 등 18건이다. 이중에서 2018년 남북철도 공동조사 등 4건, 2019년 카타르 월드컵 예선전 사업만 완료되고 나머지 13건은 미완료 상태이다.

〈표 6〉 대북제재·코로나 19 계기 남북교류협력 변화

시 기	계 기	당국 회담	인적·물적 왕래	교 역	민간의 인도적 지원
2010년	5.24 조치	다소 위축	현상 유지속 다소 위축	민간 교역 현상 유지	점차 위축
2016년	개성공단 중단(2월) 유엔·미국의 대북제재 강화	위축	크게 위축	크게 위축	크게 위축
2020년	북한의 코로나 봉쇄	위축	크게 위축	크게 위축	크게 위축

출처: 저자가 작성

Ⅳ. 남북교류협력에 영향을 주는 요인들

1. 국제사회의 대북제재

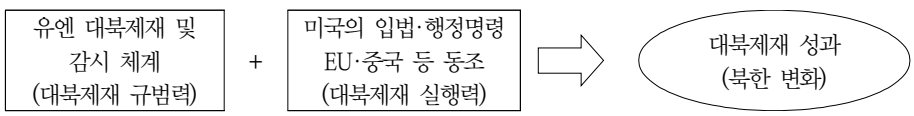
유엔 안보리 제재(sanction)는 유엔 헌장 제7장 및 제41조에 의거하여 국제평화와 안전을 유지·회복하기 위해 취한 조치로서, 제재 대상국에 대해 군사력 사용을 제외하고 광범위한 경제적·무역 제재부터 무기 금수, 여행 제한, 금융 및 생필품을 제한할 수 있다[5]. 북한에 대한 안보리의 집단적 제재(collective sanctions)는 북한의 비확산체제 위반에 대해 부과한 조치로서 핵무기 등 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)개발에 필요한 물자와 자금의 대북 이전을 차단함

5) 유엔 안보리, https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information(2021.1.10.검색).

으로써 국제평화와 안전을 유지하는 것을 목적으로 하며 국제법상 요구되는 행위 기준을 준수하도록 강제하기 위해 취해진 다자간 제재이다(최승환, 2018, 102).

제재에 참여하는 행위자 측면에서는 대북 제재를 결의하고 이행을 감시하는 유엔과 유엔 회원국을 들 수 있고, 결의안 실행에 가장 큰 영향력을 미치는 국가로서 미국을 들 수 있다. 유엔의 대북제재 결의가 회원국 준수를 촉구하는 규범화 측면에서 의미가 크다면 미국 등 주요 국가의 제재 이행은 결의의 실행력을 확보한다는 측면에서 의의가 크다. 특히 미국은 국제적으로 유엔의 북한 제재를 주도하고 대북제재 결의 이행을 각 국가에 촉구하고 있으며, 국내적으로도 입법과 행정명령을 통해 빈틈없는 대북 제재의 틀을 마련하고 실행하고 있어 핵심적 역할을 하고 있다. 결국 유엔 안보리 대북제재와 미국의 대북제재는 규범력 확보와 실행력 제고라는 측면에서 상호 연계되어 있으며, 그 핵심은 북미관계와 미국의 입장이다.

〈그림 2〉 국제사회 대북 제재의 틀



가. 유엔 안보리의 제재

안보리의 대북제재는 1993년 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 철회를 촉구한 최초의 결의안(제825호)이 채택된 이래 그 수준이 점차 강화되어 왔으며, 크게 보아 시기적으로 두 단계의 변곡점을 보이고 있다. 첫째는, 2006년 7월과 10월 북한의 대포동 2호 발사와 제1차 핵실험을 계기로 채택된 결의안(제1695호, 제1718호)으로서 미사일 물자, 기술, 재원 이전 금지와 화물 검색, 대량살상무기 프로그램 지원자금 제재, 사치품 공급과 판매 금지 등 제재가 구체성을 띠고 본격화되었다. 유엔 안보리는 결의안 제1718호에 의거해 산하에 '대북제재위원회'를 설치, 운영하도록 하였으며, 결의안 제 1874호에 의해 별도로 '전문가 패널'을 설치하고 대북제재 관련 정보를 수집, 분석해 대북제재위에 제공하도록 하였다.

둘째는, 2016년과 2017년 실시된 북한의 4차, 5차, 6차 핵실험과 장거리 로켓

발사와 관련된 대북 결의안(제 2270, 2321, 2371, 2375, 2397호)들이다. 2016년 이전에 채택된 5건(1695, 1718, 1874, 2087, 2094)은 대량살상무기와 무기 거래를 금지하는 내용이며, 외화, 석유 확보 등 북한이 절실하게 필요로 하는 것들에 대해서는 구체적 제재를 담아내지 않았다. 이에 비해 2016년 이후 채택된 결의안들은 석탄, 철광석 등 주요광물 수출, 북한의 석유 및 정유 제품 수입, 대북 투자, 해외 노동자 송출 등을 금지 또는 제한한 것으로서 북한의 경제와 인민 생활에 직간접으로 지장을 주면서 북한 정권을 압박하고 있다. 이에 따라 2016년 이후 강화된 대북제재 결의안이 이행되면서 북한의 경제상황이 급속히 악화되는 양상을 보이고 있다. 통계청 북한통계(2020)에 따르면, 북한의 연간 총 수출액은 2017년(-37.2%), 2018년(-86.3%) 급감한 것으로 나타나 강화된 대북제재의 효과를 반증하고 있다.

나. 미국의 대북제재

미국의 독자적 대북제재는 한국전쟁 당시 수출통제법(Export Control Act)과 해외자산 통제령(Foreign Assets Control Regulations)에 의거해 대북무역을 제재한 때로부터 시작되었을 만큼 뿌리가 깊으며(손현진 2018, 39; 최명순 2019, 155), 법률(Statutes)과 행정명령(Executive Orders)으로 이루어진다. 먼저, 법률 형식의 제재는 '대북제재 강화법'(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)에 이어, '적성국 제재법'(2017)을 제정해 제재 수준을 한층 강화하였다. 이 법들은 대량살상무기(WMD)나 화학무기 프로그램 관련 북한에 자금을 공급하거나 지원하는 은행 및 기업과 거래 금지, 북한 주요 기관 및 무역기구 관계자와 이와 연계된 외국인 거래 금지 조치 등이 포함되어 있다. 2020년 국방수권법에 포함된 '오토 웜비어 북한핵 제재 및 집행법(Otto Warmbier North Korea Nuclear Sanctions and Enforcement Act of 2019)은 제재 대상자에게 금융서비스를 제공한 외국 금융기관에 대한 직접적 제재 규정(자산 동결, 미국내 계좌 개설 및 유지 제한)을 포함하였다(송인효, 박민 2019, 203-204).

6개의 대통령 행정명령 및 국무부·재무부·상무부 등 행정부처의 이행 지침은 북한 상품 수입 및 민간의 대북투자 제한, 미국내 북한자산 동결, 국제 금융기관의 대북지원 제한 등을 포함해 독자적인 대북 교류와 지원 제한 조치를 주도하고 있다.

미국의 대북제재는 북한과 북한의 단체, 개인과의 거래를 금지하는 1차적 제제와 1차 제재대상자와 거래한 제3국 또는 제3국 기업과 개인에게 불이익을 주는 2차적 제재, 이른바 세컨러리 보이콧으로 구분할 수 있다. 세컨더리 보이콧은 미국이 제재하는 국가는 물론 그 국가와 거래하는 제3국의 정부와 기업까지 미국 금융기관과 거래하지 못하도록 하는 금융제재 방식이다. 국제 거래의 90%는 미국 달러로 결제되므로 달러 흐름을 차단하는 세컨더리 보이콧은 '경제적 사형 선고'나 다름없는 매우 강력한 조치로서 중국을 포함 각국이 제재에 동참하게 하는 강력한 유인이 되고 있다.

다. 대북제재 면제를 통한 남북교류협력의 가능성

대북교류협력의 가능성은 유엔과 미국의 제재 면제조항에서 찾을 수 있다. 먼저, 유엔 안보리 결의안 제2397호(2017.12) 제25조는 대북제재위원회가 '북한내 국제기구 및 비정부기구들의 업무를 촉진하거나 결의 관련 목표와 부합되는 목적을 위해 제제 면제가 필요하다고 결정하는 경우, 사안별로 면제를 결정할 수 있다'라고 규정하고 있다. 이에 따라 제재위원회는 인도적 목적으로 안보리 결의의 목적을 달성하는 데 방해되지 않고, 개별적 사안에 대해, 사전 허가를 받는 조건으로 제재를 면제받을 수 있다.

그러나, 실제로 남한 정부가 국제기구나 대북 NGO를 통해 북한에 인도적 지원을 추진하더라도 미국의 세컨더리 보이콧을 의식한 기업, 금융기관들이 조심스러워하고 북한에 가는 수송수단도 구하기 어려워 현재의 대북제재 시스템이 있는 한 북한 지원과 교류협력은 극히 제한적일 수 밖에 없는 것으로 보인다. 북민협 간부(2020.10.8)는 대북제재 강화 이후 남북간 직접 교류를 피하고 중국에서 상품을 구매해 북한으로 보내는 우회적 방법을 이용했으나, 이마저도 금융기관들이 세컨더리 보이콧에 의한 미국의 제재를 우려해 꺼리고 있어 지금은 제3국을 통한 대북 지원도 끊겼다고 토로하고 있다.

또한 안보리결의 제1718호 제15조는 '북한의 행동을 계속 검토하고 동 결의 이행 상황에 비추어 그 시점의 필요에 따라 조치의 강화, 조정, 중지 또는 해제를 검토 및 준비가 되어 있음을 확인한다'라고 규정하고 있어, 북한에 대한 제재를 완화하거나 해제하기 위해서는 새로운 안보리 결의가 필요한 것으로 해석된다(최명

순, 2019 161).

미국의 제재는 법률과 행정명령으로 나누어 면제 가능성을 검토할 수 있다. 법률의 경우 연방의회에 대북제재와 관련한 조건이 충족되었음을 증명하고, 일몰조항이 있는 경우에는 시한의 도래에 따라 해제되며, 그 외 연방의회가 해제 권한을 갖는다. 행정명령은 행정부 단독으로 철회가 가능하나 절차를 보면 쉽지 않다. 미국 재무부 산하 해외자산통제국(OFAC)의 특별허가(Special OFAC License; 북한과 거래하는 개인들에게 부여)와 일반허가(General OFAC License: 북한과의 일정 행위에 부여)를 받으면 제재가 면제될 수 있다. 이는 제재 조건에 대해 상당한 진전이 있음이 증명된다고 판단된 경우 의회 승인을 거쳐 대통령이 제재를 유예하거나 또는 해제할 수 있다.

2. 북한의 국가전략

가. 북한의 국가이익과 국가노선

국가이익은 1차적 이익과 2차적 이익으로 구분할 수 있다. 1차적 이익은 어떤 비용을 치르고서라도 지키려는 이익이며, 2차적 국익은 1차적 국익의 보존과 확보에 공헌하는 이익이다(로빈슨 Robinson, 1969 183-185; 구영록, 1995 31). 북한에 있어 1차적 국가이익은 정치적 독립, 영토 보존 등이며, 사상과 체제 정체성 확립(최고지도자 위상, 국가이념), 군사안보 강화(핵 개발, 남한의 군사력 증강과 한미연합훈련 대응), 대남전략 추진(남한내 혁명여건 조성)을 상정할 수 있다. 2차적 국가이익은 경제·기술(남북 경제협력과 대북 지원), 사회문화(남북간 사회문화 교류, 대북 인도적 지원)를 들 수 있다. 북한은 1차 이익과 2차 이익간 우선 순위가 확고해 1차 국가이익이 침해받지 않은 경우에만 2차 국가이익을 추구할 수 있다(이규권, 2020. 38-39). 이 때문에 북한은 미국과의 핵협상이 교착된 상황에서 남북교류협력 분야는 1차적 국가이익과 연계하여 전략적으로 대응하고 포기할 가능성이 높다.

김정은 위원장이 집권 이후 추진해 온 국가 노선은 1차적 국가이익과 연관된 핵무기 개발을 기준으로 경제·핵 병진노선(2013)-핵무력 완성(2016~2017)-대남관계 개선 및 대미 핵협상(2018)-핵협상 교착 및 대남관계 단절(2019)-자력갱생과

정면돌파(2020)로 이어진다. 북한이 핵 개발을 방해받지 않을 때는 남북교류협력에 호응하고 협력적 태도를 보였으나, 핵 개발 및 최고지도자 위상과 관련해서는 교류협력을 중단하거나 소극적으로 임해왔다. 이 같은 내용은 교류협력과 관련한 북한의 입장이 하노이 회담(2019.2.27.~28) 전후로 확연히 달라진 데서도 파악할 수 있다. 북한은 대북제재가 본격화되기 시작한 2016년부터 하노이 회담이 열린 2019년 2월까지는 남북 관계 개선 필요성을 강조하면서 다방면 사업들을 적극 추진하겠다는 입장을 보였으나, 하노이회담(2019.2) 이후 남한을 비판하며 남북간 모든 교류를 차단하였다. 이는 북핵 포기를 전제로 한 제재에 굴복할 수 없으며 제재와 연계된 남북교류협력도 거부하겠다는 전략적 태도로 여겨진다.

(1) 남북교류협력에 대한 유화적 입장(2016년부터 2019년 2월 하노이회담)

북한은 이 시기 핵무력 완성(2016~2017)을 선포하고 대남관계 개선 및 대미 핵협상(2018)에 주력하며, 적극적으로 남북관계 개선을 제의하고 교류 재개에 나섰다. 이는 김정은체제 출범이후 4차례의 핵실험과 장거리 미사일 시험 발사 성공, 그리고 2017년 1월 미국의 새 정부(트럼프) 출범·남한 문재인 정부 출범 등 내외의 전략적 여건 변화가 1차적 국가이익 확보에 유리한 정세라는 판단아래 추진한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 7〉 남북교류협력에 대한 북한의 유화적 입장

출처	남북교류협력 관련 내용
노동당 제7차대회 (2016.5.7.)	“북과 남은 여러 분야에서 각이한 급의 대화와 협상을 적극 발전시켜 서로의 오해와 불신을 해소하고 조국통일과 민족공동의 번영을 위한 출로를 함께 열어나가야 합니다.”(김정은 위원장)
김정은 위원장 신년사 (2017년)	“우리는 민족의 근본이익을 중시하고 북남관계 개선을 바라는 사람이라면 그 누구와도 기꺼이 손 잡고 나갈 것입니다.”
김정은 위원장 신년사 (2018년)	“북과 남 사이 접촉과 내왕, 협력과 교류를 폭넓게 실현하여 서로의 오해와 불신을 풀고 통일의 주체로서의 책임과 역할을 다해야 할 것입니다.”
김정은 위원장 신년사 (2019년)	“북남사이 교류를 전면적으로 확대 발전시켜 민족적 화해와 단합을 공고히 하고 북남관계 개선의 덕을 볼 수 있게 하여야 합니다.”

출처: 노동신문

(2) 남북교류협력에 대한 북한의 거부입장(2019년 2월 하노이회담 이후)

북한은 2019년 2월 하노이회담이 결렬되고 북미 핵협상이 교착되자 대남관계 단절(2019)-자력갱생과 정면돌파(2020)를 선언하였다. 남한을 '오지랖 넓은 중재자'로 비판하고 남한의 쌀 지원 거부(2019.5)-금강산 시설 철거 지시(2019.10)에 이어-자력갱생 노선 제시(2019.12)-자본주의적 원조 배격(2020.1)-남북간 통신선 차단 및 남북공동연락사무소 폭파(2020.6)-코로나, 홍수 피해 관련 외부 지원 거부(2020.8)-남한의 방역·인도적 지원 제의 비판(2021.1) 입장을 나타냈다. 북한의 이같은 강경한 입장은 1차적 국가이익과 관련된 북핵협상이 무산된 이유를 남측에 전가하는 한편, 크게 도움되지 않는 남한과의 교류협력을 진전시키기보다 차제에 남쪽을 길들이려는 의도가 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 8〉 남북교류협력에 대한 북한의 비판과 거부 입장

출 처	남북교류협력 관련 내용
최고인민회의 시정연설(2019.4.13.)	남측은 오지랖 넓은 중재자, 촉진자 행세를 할 것이 아니라 민족의 이익을 옹호하는 당사자가 되어야 한다
노동당 제7차 대회 5차 전원회의(2019.12.28.~31)	혁명의 최후 승리를 위하여 위대한 우리 인민을 잘 살게 하기 위하여 우리 당은 또다시 장구한 투쟁을 결심했다.
김영철 당 부위원장, 김여정 당 제1부부장, (2020.6.4.~6.8)	대남사업을 철저히 대적사업으로 전환하고 남북간 모든 통신선을 차단해버릴 것이다", 개성 남북공동연락사무소 폭파
노동당 중앙위 제7기 제16차 정치국회의시 김정은 위원장(2020.8.13.)	큰 물 피해와 관련한 그 어떤 외부적 지원도 허용하지 말라
노동신문 (2020.9.19.)	정세 완화나 외부의 원조에 대한 사소한 미련도 배격하고 자력부강, 자력번영의 기치를 더 높이 추켜
노동신문, 근로자 공동논설, (2020.10.3.)	평화,번영이 아무리 귀중해도 절대로 구걸은 하지 않는다. 우리 인민은 가혹한 제재·봉쇄를 장장 수십년간이나 억척같이 이겨냈으며 그 과정에 더욱 더 강해졌다
제8차 노동당 대회 (2021.1.5.~12)	남조선 당국은 방역 협력, 인도주의적 협력, 개별관광 같은 비본질적인 문제들을 꺼내 들고 북남관계 개선에 관심이 있는 듯한 인상을 주고 있다

출처: 노동신문, 근로자

나. 북한의 경제사회 여건

북한 경제는 대북제재 장기화와 코로나 19 대응, 홍수 피해 등 3중고로 유례없는 어려움에 직면해 있는 것은 분명해 보이나, 구체적 상황에 대한 진단은 엇갈린다. 유엔식량농업기구(FAO)는 2012년 김정은 집권 이후 3년간 식량 부족분은 점차 감소했으나 2015년 이후 다시 증가해 2018년 최고점을 기록했고 2020년에는 '코로나19' 등으로 주민의 약 40%에 해당하는 1,010만 명이 위기에 직면할 것이라고 경고했다. 반면, 북한의 조선사회과학원 경제연구원 리기성교수는 교토통신 인터뷰(2018년 10월)를 통해 최근 재해가 비교적 적었고, 종자 개발, 비료의 자체 생산증대 및 포전 담당제를 통한 생산의욕 향상 등으로 식량이 종전보다 증가했으며, 여전히 부족하지만 긴장된 상태는 아니라고 답변했다. 정은이(2020.9)는 쌀, 유가, 환율 물가의 안정세와 옥수수 수입 감소, 밀가루와 설탕 수입 증가, 육류 소비 증가 등을 감안할 때 굶는 사람은 줄고 식생활 개선이 이루어지고 있으나, 새롭게 빈부간 및 지역간 격차가 커질 가능성을 경고하고 북한의 분배 거버넌스 개선 필요성을 제기하였다.

이와 관련하여 북한 탈북민 이oo(무역일꾼 간부 출신, 2020.9.21.)은 "코로나 차단을 위한 북중 국경 폐쇄에도 불구하고 밀무역을 완전히 막기 힘들고 북한 주민들이 수 십년 간 내핍체제에 익숙해진 현실을 감안할 때 대북제재 효과가 제한적일 가능성이 높다"는 견해를 제시하였다. 또한 "북한은 서방국가가 생각하는 정상 국가의 경제체제가 아니며, 주민들은 배곯지만 않으면 불편해도 생활한다. 원유 수입이 줄면 목탄을 사용하고 북중 밀무역은 현찰로 이루어져 제재를 피할 것이다. 김정은이 제시한 기관별 책임경영제로 각 기관이 자체 수익을 만들어 주민들에게 필수품을 공급하도록 되어 있어 지배인이 자체 노력을 많이 하고 있다"라며 "북한 주민들의 생활 여건이 최악은 아닐 것"이라고 진단하였다.

이런 점들을 고려하면, 현 북한의 경제사회 실태가 남북교류협력이나 국제사회의 대북 지원에 매달릴 정도의 극한 상황은 아닌 것으로 판단하는 것이 타당해 보인다. 오히려 북한 지도부가 외부 제재와 코로나 대응을 내부 결속과 위기를 돌파해나가는 계기로 이용하고 있는 측면이 있다 하겠다.

3. 남한의 대북정책과 제도화 문제

가. 정부의 대북정책 기조

남북교류협력은 남한 정부의 이념 성향과 대북정책 기조에 따라 영향을 받아왔다. 김대중-노무현 정부(1998.2~2008.2)의 10년 동안 가장 활발한 남북교류가 있었던 반면, 이명박-박근혜정부(2008.2~2017.5)에서 축소된 사실을 확인할 수 있다. 이는 북한 체제를 인정하고 함께 가는 동반자로 보는냐, 아니면 변혁 대상으로 보느냐? 라는 근본적 대북관의 차이에서 비롯되며, 이런 인식 차이에 따라 진보 정부는 북한과의 대화와 교류협력에 우선 순위를 두는 반면, 보수 정부는 상호주의 원칙아래 주고받기식의 교류협력에 주안점을 두어왔다.

이명박 정부의 천안함 피격에 따른 5.24 조치(2010), 박근혜정부의 북핵 개발에 따른 개성공단 폐쇄 등이 보수 정부하 취해진 남북교류 차단의 대표적 사례이다. 2016년 2월 개성공단 운영 전면 중단은 북한의 잇단 핵실험과 장거리미사일 발사에 대응한 조치로서 교류협력 분위기를 냉각시켰고 남북교역을 결정적으로 봉쇄하는 계기가 되었다.

문재인 정부는 평화공존·공동번영의 비전과 상호 존중의 남북관계 발전 원칙을 제시하여 국제적 대북 제재에도 불구하고 2018년 남북정상회담과 분야별 회담 및 교류를 일시 재개하는 등 성과를 보였다. 그러나, 북미회담 난항과 국제사회 대북 제재라는 국제 체계의 구조적 요인과 북한의 교류협력 거부로 남북교류협력은 다시 위축되었다.

나. 남북교류협력 관련 법과 제도: 지원과 규제의 양날

(1) 국내법 체계는 북한에 대한 이중적이고 상충된 인식 반영

헌법 제3조(영토)는 '대한민국은 한반도와 부속도서로 한다'라고 규정하여 대한민국이 한반도의 유일 합법정부이고, 북한을 국가로 인정하지 않음을 내포하고 있다. 이러한 헌법 취지에 따라 국가보안법(1948년 제정)상 반국가단체 규정과 형법상 내란죄, 외환죄, 간첩죄 등을 규정하여 안보 위협에 대처해오고 있다. 그러나, 또한 헌법은 제4조에서 '대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각

한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다'라고 명시하여 북한을 통일을 위한 대화와 교류의 상대로 인정하고 있다. 대법원도 범민련 남측본부의 북한 방문 및 북측 관계자 회합과 관련된 판결을 통해 남북관계의 이중성과 민감성을 반영하여 '북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자인 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체라는 성격도 아울러 가지고 있다'라고 판시하였다(2003도758, 전원합의체, 2008.4.17. 선고).

이러한 이중성을 고려하면서 남한 정부는 북한과의 교류협력을 제도화하기 위해 1990년 8월 남북교류협력법과 남북교류협력기금법 등을 제정하였으며, 이후 남북관계발전법(2005.12), 남북이산가족 생사확인 및 교류촉진법, 개성공업지구 지구지원법 등을 잇따라 제정하였다. 남북교류 협력법과 남북교류협력기금법이 제정됨으로써 민간단체를 포함 다양한 주체에 의한 교류협력이 이루어지고 필요한 재정을 확보할 수 있는 법적·제도적 기반이 마련되었다. 장기적으로는, 남북한이 교류협력을 확대하고 통일을 열어가기 위해 상대방을 인정하고 국내법 체계가 상충되지 않는 방향으로 법제가 정비되는 것이 바람직하나, 이는 남북한 상호간 노력과 공감 아래 추진되어야 하는 것으로 보다 정밀한 검토가 필요하다.

〈표 9〉 남북한 관계에 대한 국내법 체계의 상충 소지

대화와 교류협력 대상	안보위협 세력 간주
헌법 제4조(평화통일 조항)	헌법 제3조(영토 조항)
남북교류협력법(1990.8): 교류와 협력 촉진 남북교류협력기금법(1990.8):통일기금 적립 남북관계발전법(2005.12): 남북관계 일관성	국가보안법(1948): 반국가단체(정부 참칭 등) 형법상 내란(제87조), 외환죄(제92~98조): 적국 개념(대한민국과 적대)

(2) 남북교류협력의 제도화와 거버넌스

제도화는 남북교류와 관련된 제반 조직과 절차가 가치와 안정성을 획득하는 과정이라고 할 수 있다. '유럽통합의 아버지'로 불리우는 장 모네(Jean Monet)는 '국가간 협력 없이는 평화가 없고, 평화가 유지되기 위해서는 제도화가 이루어져야 한다.'라고 하였다(박제훈·옥우석, 2008). 이는 지난 날 합의가 제도적 구속력을 갖지

못하면 현재 추진하고 있는 합의도 미래에 구속력을 발휘할 수 없다는 것을 의미한다. 남북관계가 시작된 이래 남북한은 5회의 정상회담을 포함해 총 667회의 회담을 열었고, 합의문도 258건(합의서 168건, 공동보도문 90건)에 달한다(이덕행, 2020). 그러나, 남북한 모두가 행동 준칙으로 항상 존중하는 제도화된 합의서는 없는 셈이다.

남북간 교류협력에 있어 제도화와 이행 문제의 원인은 여러 가지가 있을 것이나, 주요한 원인은 북한 체제의 특성에서 기인한다. 기본적으로 사회주의에서 협상은 '자본주의자들에 대항하는 강력한 무기'이며, '협상 결과 도출되는 합의 그 자체에 연연하지 않는다'고 본다. 게다가 북한사회가 자율성을 갖는 시민사회가 미비하여 남북교류에 독자적으로 대응할 여지가 부족한 점도 남북교류협력의 제도화에 부정적으로 작용한다. 또한 남한의 대북정책이 보수와 진보정권에 따라 일관성을 유지하지 못하는 점도 남북교류협력 제도화에 부정적 영향을 준다.

거버넌스 측면에서 남북교류협력은 국내의 중앙정부-지자체-민간단체-기업 뿐만 아니라 해외의 국제기구, 단체 및 북한의 당국-단체들과 연계되는 등 다양한 주체들이 참여하는 중층적 체계이다. 정부는 남북교류가 안보와 남북관계에 미치는 영향과 다양한 참여자들을 감안하여 교류 내용과 추진 절차 등을 남북교류협력법과 시행규칙 및 내부 지침에 상세히 규정하였다. 이런 규정에 따라 지자체와 민간단체, 기업, 개인이 통일부에 교류를 신청하고 심사를 의뢰하면, 통일부는 심사기준에 따라 승인하는 절차를 거친다. 이는 중앙정부 차원에서 대북정책의 일관성을 확보하고 일부 지자체나 단체의 무리한 실적 위주 교류사업과 안보상 취약 요인을 걸러내기 위한 과정이다. 광역-기초 지방자치단체도 조례와 규칙을 만들고 대북교류 추진을 위한 반관반민 단체를 구성하였으며 민간단체와 협의하는 거버넌스를 시행해오고 있다.

남북교류협력의 한 축인 대북지원 민간단체들은 사안별로 통일부, 북한의 민화협·민경연 및 국제기구와 협의해왔다. 그러나, 2019.2월 하노이 북미회담 이후에는 민간단체가 북한의 기관과 직접 접촉하지 못하고, 북한의 기업소·협동농장 책임자, 도당 등이 개별적으로 중국 기관이나 에이전트를 매개로 우리 민간단체와 협의하는 3자 교류형태(남-중-북)를 추진하는 양상을 보이고 있다. 그러나, 이마저도 3자 협의를 통한 교류 사례가 남한의 언론에 보도된 이후 북한이 '남한 재원이나 물품

발각시 엄벌'조치를 하달하여 2020년 8월말 이후부터는 대북 조직이 전혀 움직이지 못하고 아예 단절되었다(북민협 간부 ○○○. 2020.10.8.).

국제적 대북교류 지원 거버넌스 체계는 유엔 산하 기구들과 유럽 국가들 및 국제 NGO 연계속에 작동하고 있다. 먼저, 세계보건기구(WHO), 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA) 등은 한국, 스위스, 러시아, 스웨덴, 캐나다, 노르웨이, 독일 등 주요 국가들과 협조하여 대북 인도적 지원을 모색해 오고 있다. 유엔은 2020년 '북한 필요와 우선순위 예산(DPR Korea Needs and Priorities 2020)' 1억 700만 불과 '북한의 코로나19 대응예산(DPR Korea Intersectoral COVID Response Plan)' 3,970만불 상당의 대북 인도주의 지원 필요성을 밝힌 바 있다[6]. 이와 함께 유럽의 인도주의 NGO들은 별도로 북한내 취약계층(유아, 아동, 노인)을 위한 식량안보 개선사업을 지속 추진하고 있다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA)은 2020년에 프랑스와 영국 정부가 국제 NGO들을 통해 각각 22만 불과 10만 불을 북한 취약계층 영양 개선을 위해 지원했다고 밝혔다(RFA, 자유아시아 방송, 2020.8.1. 보도).

이렇듯 남북교류 거버넌스는 남한(중앙정부, 지자체, 국회와 지방의회, 대북단체, NGO), 북한(노동당, 각 기관) 및 국제사회(UN 안보리·미국·유엔산하기구·국제 NGO 등)의 목표가 상이한 여러 주체가 관여하게 되면서 추진 과정의 민주성 확보나 목표 달성이라는 효율성 담보 측면에서 거버넌스 실패의 가능성을 노정하고 있다(김국신 외, 2007).

4. 평가

지금까지 강화된 대북제재와 코로나 19 계기 남북교류협력에 영향을 미친 요인들을 국제사회와 남한, 북한 등 행위자 중심으로 살펴보았다. 이를 종합하여 평가하고자 한다.

첫째, 국제 제재가 교류협력을 제약하는 상수 요인이 되고 있다. 2016년 이후

6) 유엔의 대북지원 필요 예산 책정에도 불구하고 실제 지원은 이에 크게 미치지 못한 것으로 판단된다. UNICEF는 2020.9월 '코로나 대북 지원에 필요한 예산의 1/10도 확보하지 못했다'고 밝혔다(RFA, 2020.9.22. 보도).

강화된 유엔과 미국의 대북제재 프로그램은 상호 연동되면서 북한과 국제사회 교류를 차단하는 역할을 하고 있으며 남북교류협력 가능성을 빨아들이는 블랙홀이 되고 있다. 특히 미국의 독자적인 법률과 행정명령에 의한 대북제재는 제3자 제제규정(세컨더리 보이콧)을 포함하고 있어 국제기구와 남한 정부, 지자체, 민간단체의 모든 대북 접촉을 제약하고 있다. 북한과 교류하는 모든 물품, 협의 대상이 되는 기관과 개인, 그리고 교류 물품을 운송하는 수단, 물품 대금을 결제하는 금융기관 등 교류의 전 과정에 제재가 적용되면서 남북교류협력은 거의 중단되어 있다. 인도적 사안에 대한 면제 조항이 있으나, 사안별로 유엔 대북제재위 승인을 받아야 하고, 국내외 대북 단체와 금융기관들이 제3국을 통한 북한 지원시 세컨더리 보이콧에 위배될 가능성을 의식해 소극적으로 대응하고 있다. 결국, 대북제재 핵심 열쇠는 미국이 쥐고 있다. 유엔 안보리 결의도 미국이 주도하고 있으며, 인도적 차원의 남북교류협력도 남한만의 노력으로는 한계가 뚜렷하므로 미국의 양해와 함께 국제사회의 동조가 전제되어야 제재 면제를 통한 남북교류협력이 가능할 것이다.

둘째, 북한의 완고한 거부 입장이 대북제재 장기화 및 코로나 19 봉쇄와 맞물려 남북교류협력을 차단하는 원인이 되고 있다. 특히 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 두드러진 변화이다. 이는 북한의 1차적 국가이익과 밀접한 북핵협상이 결렬되자 남한에 그 책임을 전가하면서, 2차적 국가이익인 남북교류협력에 대해 전략적으로 대응한 때문이다. 또한 근본적 원인으로 김정은 위원장이 당 규약과 헌법에 의거 당과 국가기구를 정상적으로 운영하고, 주요 국가노선을 공식 회의체를 통해 결정하는 등 사회주의 정상국가화를 모색하면서 남북관계도 국가간 협력 차원에서 대등하게 접근하려는 의도를 보이고 있는 점이다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 '우리국가 제일주의'를 강조하였고, 2019년 4월 개정 헌법에서 '사회주의 조국'을 '사회주의 국가'로 바꾸어 국가성을 강조하고 있으며, 2021년 1월 제8차 당대회 개회사에서도 '우리국가 제일주의'를 언급하였다. 이를 볼 때 북한은 과거처럼 남이 북을 지원하는 시혜적 관점은 분명히 거부하고 있는 것으로 보인다(조경환, 2020.9). 김정은의 '금강산 남측 시설 철거'(2019.10), 'WFP의 남한 쌀 지원 제의' 거부(2019.7), '그 어떤 외부 지원도 거부'(2020.8) 지시 및 '평화번영이 아무리 중요해도 절대로 구걸은 하지 않는다'(2020.10.3.) 등의 메시지는 제재에 굴복하지 않고, 국제사회와 남한에 의해 주도되어 온 남북교류협력을 더 이상 받아들이지

않겠다는 의지의 표현으로 해석된다.

셋째, 남한내 정파간 대북 교류협력에 대한 입장 차이로 정책의 일관성과 확장성에 한계를 보였다. 진보 정부와 보수 정부간 대북관이 다르고 북핵문제 해법이 달라 각각의 집권 기간 동안 남북교류협력에도 영향을 미쳤다. 보수정부 기간 단행된 5.24 조치(2010년)와 개성공단 운영 중지 결정(2016년)은 북한의 도발과 북핵문제 대응이라는 명분에도 불구하고 남북교류협력에 있어 상당부분 부정적 영향을 미친 것으로 평가된다.

V. 정책적 시사점 및 결론

남북교류협력 단절 양상을 해소하기 위해서는 대북제재 체계의 주요 행위자들인 미국과 국제사회, 남북한의 인식 공유와 함께 교류협력에 대한 유연한 정책 추진이 필요하다. 이는 북핵문제 해결과 연계되어 쉽지 않은 문제이나, 대북제재 본래의 취지를 유지하면서도 남북교류협력을 열어갈 수 있는 방법을 모색하는 것이 필요하며 그런 맥락에서 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

먼저, 대북제재의 근본 취지에 대해 재검토하고 이를 유엔 및 미국과 공유하고 확산시킬 필요가 있다. 대북제재는 핵무기와 관련된 북한의 태도 변화를 이끌어내기 위한 것으로서, 북한 주민의 기본적 생활과 인권 보장 차원의 인도적 교류협력을 차단하는 것은 제재의 취지에 반한다. 유엔의 대북제재 결의안과 미국의 대북제재 관련 법령도 WMD 비확산 및 평화적 해결을 천명하고 있으며, 핵 개발과 무관한 주민들의 생활과 인권에 미치는 부정적 영향을 최소화해야 함을 들어 인도적 사안에 대한 예외 조항을 포함하고 있다. 유엔 안보리 대북제재위 의장인 주유엔 독일대사(크리스토프 호이스겐)도 대북제재 이행을 강조하면서도 '중요한 점은 대북제재에서 인도주의 예외가 작동돼 북한에 대한 인도주의 지원이 제재로 인해 멈추지 않는 것'이라고 언급하였다(RFA, 2020.7.28). 남한 정부가 대북제재 본질에 어긋나지 않는 남북교류협력을 재개할 수 있는 공감대를 유엔과 미국, EU 등 국제사회에 적극적으로 확산시켜 나가면서 교류협력을 열어가는 것이 바람직하다. 정부로서는 대북 인도적 지원 명목으로 제재면제 받은 사안들을 면밀히 검토하여 유엔 및 국제

NGO들과 협조해 시급한 인도적 지원 사안들을 성사시키는 것이 바람직하다.

둘째, 북한의 남북교류협력에 대한 입장을 감안해 대북정책 기조를 재정립할 필요가 있다. 북한은 대북제재 장기화와 코로나 19 봉쇄로 내부적으로 어려운 여건임에도 남한의 교류협력 제의를 거부해오고 있다. 이는 북미핵협상과 제재 국면에서 남한에 대한 불만도 작용했겠으나, 근본적으로 북한이 사회주의 정상 국가화를 지향하면서, 그간의 남북관계를 시정하려는 의도가 엿보인다. 앞으로의 남북교류협력은 호혜적이고 대등한 파트너십을 전제로 상호 이익이 되는 남북교류협력의 틀을 구축해 나갈 필요가 있다. 이를 통해 북한에 참여할 명분을 주고 남한도 '대북 퍼주기'라는 내부 비판 소지를 해소해나갈 수 있을 것이다. 예를 들어 교류협력 대상을 선정할 때 남한이 필요로 하는 것이 아닌 북한이 원하고 상호 이익이 되는 것을 선정하는 것이다. 다만, 대북제재 현실을 감안하여 우선은 주민생활 개선 등 실천 가능한 교류협력이 되도록 논의해야 할 것이다. 북한에서 광물 무역회사 책임자를 지낸 탈북민(김○○, 2020.12.28.)은 자신이 북에 있을 때 남한 관계자가 방북시 미리 만들어 온 투자 리스트에만 관심을 보이고, 북측에서 제시한 '석탄가스 지하화' 등 투자 요망 사항은 외면했다면서 "북한이 투자받고 싶은 분야를 반영해 남북협의를 진행해야 할 것"이라고 제언하였다. 최근 남한 당국이 보건의료, 산림 복구, 하천 정비 등 교류협력 분야를 제시하고 있으나, 이 역시 북한이 정말로 원하는 것이 무엇인지를 파악하고 대응해 나가는 것이 선결 요건이라 하겠다.

셋째, 남북교류협력의 제도화와 규범력 확보 문제는 남북간 신뢰 구축 여부와 상호 내부체제의 특성과도 관계되기 때문에 단기간에 보완하기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 정부는 지속 가능한 남북교류협력을 위해 현행의 법과 제도를 검토할 필요가 있다. 무엇보다 남북교류협력에 미치는 중대한 결정은 대통령의 결단만으로 결정하기보다 국회의 승인을 받도록 할 경우, 보다 신중하게 처리되고 정권이 교체되더라도 대북정책의 일관성과 연속성 유지에 기여할 수 있을 것이다. 국회 승인절차를 통해 상충되는 국익을 교량하고 국민들의 다양한 의사를 반영하면서 보다 신중한 결정을 이끌어낼 수 있을 것이다. 지속가능한 남북교류협력을 위해 대북인도지원법률(식량, 보건의료 등) 입법방안 검토와 함께, 변화하는 시대에 부응하여 민간부문 여론을 반영해 나갈 필요가 있다. 민간은 2020.12. 국회 통과된 남북교류협력법 개정안(지자체 남북교류협의회 신설, 방북 승인거부사유 명시 등)

을 환영하면서 '언택트 시대 사이버 남북교류 방안 검토 필요성'을 추가로 제기하기도 한다. 또한 남북교류협력 참여자가 남한과 북한의 중앙정부와 지방, 민간단체, 기업 및 국제사회(유엔기구, NGO 등) 등 갈수록 다양화되고 있다. 그러나 남한의 지자체와 민간단체는 의욕은 넘치나, 유엔과 미국이 주도하는 대북 제재를 제대로 파악하기 어렵고 좋은 아이디어가 있다 해도 이를 어떻게 실현해 나갈지 노하우가 부족하다. 정부는 지방과 민간의 여러 남북교류협력 주체가 효율적인 결과를 산출할 수 있도록 지원하고 조정하는 거버넌스를 확대해나가야 할 것이다. 중앙정부의 전략적 자원인 예산, 정보와 지식, 조직과 네트워크, 갈등 해소 역량을 지방과 민간, 그리고 UN 등 국제사회에 적절히 행사하는 것이 중요하다(김의영, 2014).

넷째, 단기적으로는 대북제재 국면을 고려하여 국제적 공조 차원과 남북 차원의 투 트랙으로 추진하는 방안이 바람직하다. 먼저, 국제공조 차원은 국제기구와 민간 NGO 등을 통한 방법으로 북한에 시급히 필요한 보건의료 등 인도적 지원과 SDGs(지속가능발전목표)를 제재 면제를 활용해 조기 지원하고, 국내적으로는 체육, 문화, 학술, 이산가족 상봉 등 비정치·비군사 분야 중심으로 교류협력을 모색하면서 점차 과학기술, 개발 협력 분야로 넓혀나가는 것이 바람직하다.

본 연구는 국제사회의 강화된 대북제재 및 코로나 19를 계기로 실제 남북교류협력이 어떻게 변화했는지를 살펴보고 행위자 중심으로 영향 요인을 검토하였으며, 그 결과를 바탕으로 정책적 시사점을 제안하였다는 데 의의가 있다고 하겠다. 본 연구가 막힌 남북교류협력을 뚫기에는 한계가 있을 것이나 큰 틀에서 남북교류협력 방향 정립에 기여하기 바라며, 앞으로 후속연구를 통해 대북제재의 국제 체계 등 남북교류협력에 영향을 미치는 구조적 요인들과 대북제재 틀 속에서 '인도주의적 면제'를 받고 실현된 남북교류협력 사례들을 심층 분석함으로써 보다 실효성 있는 정책대안이 도출되기를 기대해 본다.

투 고 일: 2021. 01. 21.
심사완료일: 2021. 02. 18.
게 재 일: 2021. 02. 28.

참고문헌

1. 단행본

구영록. 1995.『한국의 국가이익: 외교정책의 현실과 이상』. 서울: 법문사. 31.

김국신·박형중·강동완. 2007.『한반도 평화, 번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원.

김동성·신원득·최성환·정성희·문현미·김수란. 2017.『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안 연구』. 경기: 경기연구원.

김의영. 2014.『거버넌스의 정치학』. 서울: 명인문화사. 65-74.

도경옥. 2018.『대북제재와 인도주의적 면제』. 서울: 통일연구원.

북민협. 2020).『민간단체의 대북지원사업 현황』. 2020.10.

브루노 라투어 저. 황희숙 역. 2016.『젊은 과학의 전선 테크노사이언스와 행위자 연결망의 구축』. 서울: 아카넷.

우리민족서로돕기운동본부. 2018.『한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력』. 우리민족서로돕기운동 정책토론회. (2018.9.28). 49.

장 모네(1976), 박제훈·옥우석. 2008.『유럽통합의 아버지, 장 모네 회고록』. 서울: 세림출판.

정근식·정은미·강동완. 2012.『남북한 교류협력의 구조와 동학』. 서울: 서울대학교출판부. 137~146.

정은이. 2020.『김정은시기 식량 증산과 격차의 엇박자』. 연구보고서. 통일연구원.

통일부 통일교육원. 2018.『남북관계 지식사전(2018)』. 822-824.

Thomas Robinson. 1969. *National Interest*, in International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory. Revised Edition. Newyork: Free Press. pp.183-185.

Philip Nel, Marjolein Righarts. 2008. Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict. *International Studies Quarterly*, Vol. 52, Issue 1. pp.159-185.

2. 논문

권태상. 2019. “부산의 남북경제 교류협력 방향과 과제”. 『BDI 정책포커스』. 2019-1(352). pp. 1-16.

김영준. 2018. “미국의 대북제재 완화 및 해제절차와 대북제재에 대한 시사점”. 『INSS 이슈브리핑』.

김정수·황교욱. 2020. “경상북도의 실효적 남북교류 협력 추진방안 연구”. 『대구경북 연구』. 19(2). 63-83.

김종수. 2020. “포스터 코로나시대 남북관계 추진방향”. 『세계지역연구논총』. 38집 3호. 219-244.

김호홍. 2020. “북한의 신종 감염병 대응과 남북협력 추진방안”. 『INSS 전략보고』. 제72호 (2020.3).

문경록·박은주. 2018. “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축방안”. 『북한학보』. 43(1). 373-405.

문현미. 2020. “지속가능 발전목표(SDGs)와 지방자치단체의 남북교류협력에 관한 시론적 고찰”. 『입법과 정책』. 145-173.

손현진. 2018. “남북관계의 법제화 방안 연구–대북제재와 해제에 관한 법적 연구”. 『한국법제연구원』. 39.

송인효·박민. 2019. “미국 대북제제법의 최근 동향 및 전망”. 『법학논총』. 제43권 4호. 203-204.

이규권. 2020. “미북간 비핵화협상 난항 원인과 대응과제”. 『한반도 안보전략』. 제4호. 2020.9.

이덕행. 2020. “국회의 남북간 관계 논의와 관여에 관한 연구, 1991년”. 북한대학원대학교 박사논문. 2.

임상순. 2018. “유엔안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로”. 『북한연구학회보』. 제22권 제1호. 3.

임소정. 2018. “국제사회의 대북제재 현황과 전망”. 『대외경제정책연구원』. 18-01. 4-14.

임수호. 2018. “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향”, 『INSS 전략보고』. 18-06호 (2018). 4.

임을출. 2020. “코로나19에 대한 김정은정권의 대응과 인권 증진을 위한 협력과제”. 『국가인권위 세미나』.

정민정. 2020. “최근 미국의 대북제재 법령 동향과 시사점”. 『외국입법 동향과 분석』. 제66호 (2020.11). 국회입법조사처.

조경환. 2020. “최근 남북관계 인식의 질적 변화 가능성과 향후 과제”. 『정세와 정책』. 제330호 (2020.9). 세종연구소.

조은정. 2020. “코로나19 방역을 위한 남북미 삼각협력의 가능성”. 『INSS 전략보고』. 제91호 (2020.10).

최명순. 2019. “유엔 안보리 제재에 따른 남북교류 협력의 법적 쟁점 및 제언-개성공단을 중심으로-”. 『북한법연구』. 21. 1. 149-169.

최승환. 2018. “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력방안”. 『통일과 법률』. 0(34). 98-118.

최용환. 2018. “새로운 남북교류의 비전과 과제”. 『INSS 전략보고』. (2018.12). 국가안보전략연구원.

3. 신문·방송

노동신문(2016.5.7.), (2017.1.1.), (2018.1.1.), (2019.1.1.), (2019.4.14.), (2019.12.31.), (2020.6.16.), (2020.8.14.), (2020.9.19.), (2020.10.3.), (2021.1.6.).

근로자(2020.10.3.).

뉴스1(2021.1.5., 2021.1.9.).

데일리 NK(2020.9.17.).

데일리안(2021.2.4.).

북한 중앙 TV(2020.1.24.).

RFA(자유아시아방송, 2020.7.28., 8.1., 9.22.).

아시아경제(2020.1.20.).

연합뉴스(2021.1.6.).

4. 인터넷, 인터뷰

유엔 안보리 www.un.org/sc/committees/(2020.10.8. 검색), https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions(2020.10.8., 11.11 검색), https://www.un.org

/securitycouncil/sanctions/1718(2021.1.4. 검색), https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information(2021.1.10.).

통계청 북한통계: https://kosis.kr/bukhan/statistics. (2020.12.28., 12.30. 검색).

통일부, 국회 제출자료(2020.8).

통일부 통계(https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/)검색(2021.1.9.).

북민협 간부 이○○(2020.10.8) 인터뷰.

탈북민 이○○(북한 경제분야 무역일꾼, 2020.9.21). 인터뷰.

Trend and Influence Factors of Inter Korean Exchange and Cooperation: Focusing on Sanctions Against North Korea and COVID-19

Sung Yul Park

This study aims to analyze how Inter-Korean exchanges and cooperation have changed since tougher sanctions have been imposed on North Korea and since the COVID-19 pandenic. To that end, I reviewed how the authorities' talks, human and material traffic, trade, and humanitarian aid have been changed in the wake of major points such as the South's 5.24 measures(2010), the suspension of the Kae-Song Industrial Complex, and tougher U.N. and U.S. sanctions on North Korea since 2016. As a result of the review, there has been no significant changes in trade and traffic since the 5.24 measure. After the suspension of the Kae-Song Industrial Complex in 2016 and tightened sanctions on North Korea, Inter-Korean exchanges and cooperation have significantly shrunk. Factors affecting Inter-Korean exchanges and cooperation were analyzed from the actor's perspective. First, U.N. resolutions and U.S. sanctions had a significant impact as they were interlinked with normative and executive power. Second, North Korea has considered Inter-Korean exchanges and cooperation as a secondary national benefit and rejected the South's humanitarian offer. Third, South Korea Government's policy stance on North Korea and institutional factors have affected it also. Policy implications were presented based on the findings of the study. First, it is to spread consensus that international sanctions are not blocking humanitarian aid to North Korea, responding to COVID-19, and providing food aid. Second, establishing equal partnership between the two Koreas and selecting projects that North Korea wants. Third, South Korea should obtain parliamentary approval on important matters of Inter-Korean exchanges and cooperation. Fourth, humanitarian aid is to be provided through international cooperation and non-political areas such as sports and cultural affairs are to be exchanged through Inter Korean Channel according to two-track approach.

Keywords: Inter Korean Exchange and Cooperation, 5.24 Measures, The Suspension of Kae-Song Industrial Complex, Strengthened Sanctions on North Korea, Two-track.