

# 문화관광 인사이트

제 128호

문화·관광 인사이트  
제128호  
2018. 12. 27  
발행처-한국문화관광연구원  
www.kcti.re.kr

## 판문점 선언 이후 남북문화교류 - 도약 혹은 기로

전영선 | 건국대학교 통일인문학연구단 HK연구교수\*

### 1 베를린발 평화로드

#### ■ ‘베를린 구상’ 이후 한반도

2017년 7월 독일 베를린 코르버재단 초청연설에서 문재인 대통령은 한반도 평화 및 대북정책 방향과 기조를 담은 ‘베를린 구상’을 발표하였다.

이후 남북관계는 2018 평창동계올림픽을 계기로 관계 개선을 모색하였고, 이를 시작으로 4.27 남북정상회담과 판문점 선언, 6.12 북미정상회담, 9.19 남북정상회담 등이 이어졌다. 불과 1년 전만해도 일촉즉발의 불안했던 한반도는 비핵화와 평화체제를 논의하는 상황으로 전환되었다. 베를린 구상으로부터 시작된 한반도 평화 프로세스는 3차례의 남북정상회담과 북미정상회담을 거치면서, 새로운 남북시대를 향하고 있다. 한반도 평화협력의 시대를 맞이할 가능성이 높아지고 있는 상황에서 본격화할 문화교류협력을 준비해야 하는 상황이 되었다.

빠른 속도로 진행되고 있는 한반도 상황은 광복 이

후 한 번도 겪어보지 못했던 새로운 상황으로 전개될 것이다. 물론 그 시기가 바로 오지는 않을 것이다. 한반도 평화 정착을 위해서는 넘어야 할 과제가 적지 않다. 남북 문화교류에 직접적인 영향을 미치는 대북제재도 평화 프로세스와 동행해야 할 것이다.

새롭게 시작된 한반도 평화 프로세스는 남북 관계에 어떤 영향을 미칠 것인가? 그 과정에서 남북 문화교류는 어떻게 될 것인가? 한반도 평화 프로세스는 한반도 평화 정착과 함께 새로운 남북시대를 열어갈 것인가? 아니면 한반도 분단의 구조를 넘지 못할 것인가?

### 2 ‘4.27 판문점선언’의 의미

#### ■ 한반도 평화 프로세스의 결과이자 한반도 평화를 위한 새로운 출발

2017년부터 본격화된 남북 관계는 2018년 4월 27일 판문점 선언으로 새로운 상황을 맞이하였다. 남북 정상은 4월 27일 판문점 평화의집에서 남북정상회담을 개최하고, ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’을 채택하였다. ‘4.27 판문점 선언’은 2017년

\* multifriend@naver.com, 02-2049-6278.

부터 시작된 한반도 평화 프로세스의 결과인 동시에 한반도 평화를 위한 새로운 출발이라고 할 수 있다.

‘판문점 선언’은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위해 남북 관계에 새로운 계기가 될 수 있는 내용을 포함하고 있다. 남북관계뿐 아니라 북미회담과 연계된 내용도 포함되어 있다. 한반도 평화를 위한 근본적인 문제인식과 협력을 통한 평화정착의 의지가 반영된 합의이다. 한반도 문제의 당사자로서 남한이 주도적으로 역할하겠다는 것을 의미한다. 그 동안 비핵화 논의에서 남한은 주도적인 역할을 하지 못했다. ‘북핵 문제’는 북미간의 문제로 인식되었다. 한반도 문제의 당사자이면서도 비핵화와 관련한 문제에서는 주변이었던 한국의 주도적인 참여를 의미한다.

이후 남북은 ‘판문점 선언’을 실행하기 위한 구체적인 노력도 적극 추진하고 있다. 북미회담이 진척을 보이지 못하고 있던 2018년 5월 25일에는 남북 직통 전화를 통해 전격적으로 제2차 남북정상회담을 열어, 비핵화 문제와 ‘판문점 선언의 조속한 이행’ 의지를 재확인하였다.

남북관계 개선과 남북 정상회담을 동력으로 2018년 6월 12일 싱가포르에서 트럼프 미국대통령과 김정은 국무위원장 사이에 역사상 초유의 북미 정상회담이 개최되어 한반도 평화와도 직결되는 비핵화와 북미관계 개선을 약속하는 공동선언이 발표되었다. 이후 북미간의 비핵화 협상이 큰 진척을 보이지 않은 상황에서 남북은 2018년 9월 19일 세 번째 정상회담을 개최하고 ‘9월 평양공동선언’을 발표하였다.

‘9월 평양공동선언’에서는 ‘한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소를 통해 군사적 적대관계 종식을 위한 합의와 함께 경제협력, 인도적 협력을 비롯하여 한반도 비핵화와 평화정착을 위한 실질적인 조치에 합의하였다. 이를 통해 제2차 북미정상회담 개최에 필요한 협상 동력을 유지하고자 하였다.

#### ■ 한반도 문제의 주도적 참여

‘4.27 판문점 선언’은 갈등과 긴장의 한반도에 평화정착을 위한 근본적인 문제 해결 노력에 합의하였다는 데 의미가 있다. 종전선언을 위한 노력, 평화협정의 체

결, 완전한 비핵화 등 평화체제 구축을 위해 함께 노력하기로 하였다. 그리고 이를 남과 북, 세계를 향하여 분명히 하였다. ‘4.27 판문점 선언’은 남북 간의 합의를 넘어 국제적 이해관계를 담고 있어 국제적인 협력을 통해 한반도의 평화를 정착하는 한반도 평화의 틀을 마련하였다.

또한 ‘4.27 판문점 선언’에서는 그 이전 남북 사이에 합의하였던 내용에 대해 실천하기로 하였다. 합의 내용에 대한 실천 의지를 확인함으로써, 남북 관계의 전면적인 복원 차원을 넘어 새로운 관계로 발전시키겠다는 것을 분명히 하였다.

한반도 평화 프로세스가 추진되는 과정에서 단기적으로 우선 실행할 수 있는 사업부터 추진하기로 합의했으며 남북은 ‘정상회담의 수시 개최’, ‘핫라인 개설’, ‘문재인 대통령의 가을 평양방문’ 등을 명시하였다. ‘4.27 판문점선언’에서 합의한 내용은 이후 구체적으로 실천됨으로써 남북 정상회담의 신뢰성을 높였다.

무엇보다 2018년에 열린 3차례의 정상회담을 통해 정례적인 정상회담을 포함하여, 비핵화와 한반도 평화를 위한 문제를 남북이 당사자의 입장에서 논의하고 풀어나갈 수 있는 기틀을 마련하였다는 것은 이전과 달라진 남북관계를 보여준다고 할 수 있다. ‘4.27 판문점 선언’에 이어 발표된 ‘9월 평양공동선언’은 한반도 평화 정착을 위한 실천적 노력을 기반으로 이루어진 합의라는 점에서 상당한 신뢰를 담고 있다. 향후 한반도 평화 정착과 남북 공동 번영을 위한 전면적인 교류와 협력의 가능성도 높아졌다.

#### ■ 포괄적인 합의를 통한 전면적 관계개선

남북 사이에 이루어진 기존 합의문에서는 사회문화 교류와 관련하여 구체적인 여러 세부 분야를 명기하였으나 ‘4.27 판문점 선언’에서는 포괄적이고 상징적인 문구로 표현하였다. 이는 구체적인 세부 분야에 얽매이지 않고, 남북관계 및 북핵문제 진전에 따라서 포괄적이고, 전면적인 협력을 진행하겠다는 의미를 담고 있다.

남북은 남북 사이에 진행될 다양한 사회문화 창구로서 개성에 ‘남북공동연락사무소’를 설치하기로 하였다. ‘남북공동연락사무소’는 남북 당국이 직접 참여하는 기구이다. 남북이 당국 차원에서 교류협력 사업을 직접

대화를 통해 해결하겠다는 것을 의미한다. 문화교류는 그동안 주로 민간의 영역으로 인식되었다. 즉 한반도 비핵화를 포함한 정치외교는 당국의 영역으로, 개성공업지구를 비롯한 남북 경협은 기업의 영역으로, 문화교류는 민간의 영역으로 인식하였다. 그러나 개성에 ‘남북공동연락사무소’가 설치됨으로써, 남북 사이에 이루어지는 제반 교류와 문화, 체육, 관광, 문화재 등과 관련해 남북 당국 차원에서 논의가 이루어질 수 있게 되었다.

### 3 남북관계 전망과 남북문화교류 추진 방향

#### ■ 남북관계 전망

‘4.27 판문점선언’은 남북 사이에 이루어진 포괄적이면서, 획기적인 내용을 담은 합의문이다. 이후에 이루어진 2차 남북 정상회담과 싱가포르 북미정상 회담의 견인, ‘9월 평양공동선언’은 한반도 평화 정착을 위한 의지를 보여준 성과이다.

한반도는 지금 새로운 평화 프로세스가 진행되고 있지만 온전한 평화 정착을 위해서는 해결해야 할 과제도 적지 않다. 싱가포르에서 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장은 비핵화와 평화를 주제로 정상회담을 진행하였고, 공동성명을 채택하였다. 북미정상회담의 개최 자체로도 상당한 의미를 부여할 수 있다.

그러나 여전히 북미 사이에는 상당한 거리가 있고, 한반도 평화 정착을 위한 여정은 멀리 있다. 국제사회의 북한에 대한 불신도 여전하고, 대북제재도 엄격히 작동하고 있다. 정상회담 이후에도 미국은 북한에 대한 제재를 완화하지 않고 있다. 미국은 CVID(완전하고 검증가능하며 되돌이킬 수 없는) 핵 폐기를 목표로 모든 핵 생산 시설과 핵 무력과 관련한 내용의 일괄 신고와 검증을 요구하고 있다. ‘북한이 핵무기를 완전히 포기할 때까지 제재 압박을 지속한다’는 입장이다. 이에 대해 북한은 “선 신뢰조성”을 강조하면서, ‘동창리 미사일 시험장 폐쇄’, ‘풍계리 핵실험장 폐쇄’ 등의 선제적 조치를 취하였다.

북한과 미국의 입장 차이는 상당하며, 상호 신뢰도

도 매우 낮은 상황이다. 향후 한반도 문제를 속단하기도 어렵다. 그러나 한반도 평화 프로세스는 한반도 문제와 관련한 당사국의 정상이 참여한다는 점에 주목할 필요가 있다. 과거 ‘6자회담’과는 차원이 다르다. 남북 관계와 국제관계가 연결되어 있고, 다자간 정상회담을 통한 논의라는 점에서 과거와는 근본적인 차이가 있다.

극적인 타결도 있겠지만 완전한 비핵화까지는 상당한 시간이 필요할 것이다. 그때까지 대북제재도 전면적으로 해제되기 어려울 것이다. 국제사회의 대북제재가 해제되기까지는 한반도 평화 프로세스와 대북제재가 공존할 것이다.

남북 문화교류도 대북제재 완화의 정도에 따라서 제한적인 복원단계와 전면적인 교류단계로 나누어 접근하는 것이 유효하다.

제한적인 복원단계는 비핵화 협상이 현재 수준에서 진전이 없고, 대북제재도 현재와 동일한 조건이 유지되는 상황이다. 제한적인 복원단계에서는 새로운 사업보다는 남북 사이에 진행되었던 민족문화유산 분야와 문화예술 분야를 중심으로 우선적으로 진행하는 것이 필요하다. 무엇보다도 정치적 상황과 관계없이 상징적 의미가 큰 개성만월대 발굴 복원 사업, 겨레말큰사전 남북 공동편찬 사업부터 본격화하는 것이 필요하다. 이들 사업에 대해서는 남북관계 상황과 관계없이 무조건적으로 진행한다는 원칙을 확립할 필요가 있다.

전면적인 교류단계는 비핵화 문제에서 의미 있는 진전이 이루어지거나 완전히 해결되고 평화협정이 체결되며, 북미수교가 이루어지는 경우이다. 사실상 대북제재가 사실상 해제되는 단계이다. 남북문화교류는 활성화 단계를 넘어 제도화 단계로 발전하게 될 것이다. 안정적인 제도 속에서 남북 문화교류도 전면적인 방향에서 이루어질 것이다.

#### ■ 제한적 복원 단계

제한적인 복원단계에서는 한반도 평화프로세스 전개 상황에 맞추어 남북 문화교류를 점진적으로 복원하는 것이 필요하다. 한반도 평화프로세스에 기여할 수 있는 문화교류를 복원하는 것부터 시작해야 한다. 남북이 과거에 합의했거나 중단된 사업이나 국제사회의 대북 제재 국면에서 실천 가능한 사업부터 추진하는 것

이 요구된다.

동시에 전면적인 교류협력에 대비한 기본계획을 수립하고, 중장기적인 마스터 플랜을 수립해야 한다. 이를 통해 장기적인 방향과 목표, 과제별 전략을 설정하고 이에 맞추어 추진하는 것이 중요하다.

문화예술 분야에서 우선적으로 추진해야 할 사업으로는 ‘겨레말큰사전 남북공동편찬사업’의 정상화, ‘작가회의’를 비롯한 남북 문학인의 인적 교류 및 통일문학 복원 등이 있다. 이 외에도 예술분야에서는 예술인들의 인적 교류 사업 및 문화행사, 분야별 평화예술제 등의 개최가 가능하다.

민족문화 분야에서는 문화재 발굴 복원 및 보전을 위한 사업, 남북 생활문화 분야의 조사 및 교류 사업, 북한 무형문화재 조사 및 교류, 유네스코 문화유산 등재를 위한 협력 사업이 가능하다.

본격적인 교류협력을 위한 기반 정비 사업으로는 본격적인 문화교류를 위한 법제 정비, 교류협력 사업자를 위한 구제책 마련, 문화분야 남북교류협력 사업 전문가 양성, 남북 문화교류를 위한 물적 토대 마련, 남북 통신사의 상호 설치 등을 우선적으로 추진할 수 있을 것이다.

#### ■ 남북문화교류 활성화 단계

한반도 평화가 정착되면, 한반도 상황에 맞추어 제한적으로 추진되었던 문화교류와 협력 사업들이 본격적으로 추진될 수 있을 것이다. 문화교류와 관련한 환경이 조성되고, 통일문화 기반을 형성할 수 있는 상황이 전개될 것이다.

문화교류가 최적화된 환경 속에서 진행될 수 있도록 관련 기반을 구축하는 것이 필요하다. 문화교류와 협력을 위한 사업에서 다양한 주체의 참여와 남북 문화의 동등한 차원의 만남에 대한 준비가 요구된다.

언어 분야에서는 남북 언어의 소통을 위한 교류가 필요하다. 여러 분야의 전문 사전 편찬, 자판통일, 번역 프로그램 개발, 서체 개발과 통일을 비롯한 작업이 이루어질 것이다.

문학 분야에서는 남북 문학에 대한 상호 출판, 고전 문학 번역사업, 외국 문학 공동 연구 등 남북이 상호 문학의 장점을 살리면서 소통할 수 있는 환경을 만들

어나가야 한다.

예술 분야에서는 국내외 미술시장 진출 지원 및 공동사업 활성화, 남북 간 시각예술·공연예술 분야의 교류협력 본격화, 공연분야의 교류협력 상시화가 이루어질 것이다.

민족문화 분야에서는 민족문화의 동질화 내지 포용력 강화와 관련한 사업을 비롯하여, 민족문화 유산으로서 남북이 공유한 유·무형의 문화재 보전과 계승을 위한 공동 사업이 진행될 것이다. 북한 지역의 문화유적, 문화유물에 대한 체계적 관리와 세계 문화유산으로의 가치 재평가 사업이 진행될 것이다.

남북공동제작 프로젝트의 해외 시장 진출을 비롯한 문화산업 분야의 협력도 강화될 것이다. 이를 위한 법제 정비와 북한의 문화콘텐츠 관련 전문 인력 양성 지원 사업이 진행될 것이다.

남북 문화교류를 위한 기반 정비 사업으로는 남북문화합의서, 남북체육교류합의서, 남북저작권합의서(가칭)등의 체결이 추진될 것이며, 북한 지역의 문화시설에 대한 지원, 남북 문화를 소개하고, 협력 사업을 지원할 ‘(가칭)남북겨레문화원’ 서울·평양 설치 운영도 본격적으로 진행될 것이다.

## 4 문화교류의 도약 혹은 기로

#### ■ 변화의 시작

한반도 평화 프로세스는 4월 27일 판문점에서의 남북정상회담과 ‘평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’의 발표로 새로운 상황으로 전개되고 있다. 남북정상회담과 북미정상회담 등이 이어지면서, ‘판문점 선언’의 이행 과정이 이어지고 있다. 그러나 북한 핵문제로 현실적인 여러 문제에 직면하면서, 지체되는 양상을 보이고 있다. 그렇다고 해서 한반도 평화 프로세스가 과거로 돌아가기는 어려운 상황이다.

한반도 평화가 정착되기까지 상당한 기간 동안 한반도 평화 프로세스의 진행과 북한의 비핵화가 공존하는 상황이 이어질 것으로 예상된다.

남북 문화교류 역시 새롭게 전개되는 상황에 맞추어

적극적인 플랜을 준비해야 한다. 대북제재의 상황이 남북문화교류에 직간접적인 영향을 미친다는 전제 위에 남북문화교류의 활성화 정도에 따라 첫째, 대북제재가 강화된 조건에서 추진될 수 있는 단절되었던 기존 사업을 복원하면서 제재 완화시기를 준비하는 단계, 둘째, 제재가 완화 또는 해제되어 남북문화교류가 활성화한 단계, 그리고 남북관계의 지속 발전으로 남북문화교류가 제도적으로 안정화하는 단계를 상정하고, 이에 맞는 적절한 대응이 필요하다.

#### ■ 천려일실(千慮一失)의 플랜

북미협상이 교착 상태에 빠지면서 남북한 사이의 제반 사업도 일종의 ‘속도조절’을 받고 있는 양상이며, 남북문화교류 역시 본격화를 위한 준비가 필요한 상황이다.

기존 복원과 더불어 대북제재를 위반하지 않는 범위에서 ‘조사나 연구’, ‘인적 접촉’ 위주의 사업을 진행하는 것으로 시작하여 문화교류를 확대해 나가는 것이 필요하다. 남북철도협력 관련 북한지역 철도 조사 사업에 대해 유엔 대북제재위원회의 ‘제재 예외 인정’ 결정이 내려지면서 남한 기차가 북한 지역 철길을 달리면서 조사를 할 수 있게 되었다는 것은 현실적인 상황 속에서도 문화교류의 가능성을 보여준 사례라고 할 수 있다.

문화 분야에서도 사업별로는 분야별로든 대북 제재 예외 인정 리스트를 만들어 대응할 필요가 있다. 대북 제재 하에서도 사업을 활성화할 수 있는 분야를 찾아 추진하면서, 남북관계 활성화를 대비해 나가야 한다. 남북 문화교류가 본격화될 상황을 대비하여, 인적, 물적, 제도적 인프라를 구축하고, 남북 사이에 문화교류의 교량을 구축하는 것이 필요하다.

#### 〈참고문헌〉

- 박영정 외(2001). 남북문화협정 및 그 후속과제에 관한 연구, 한국문화정책개발원
- 박영정·오양열 외(2013). 남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전방안 연구, 문화체육관광부
- 박영정 외(2015). 문화분야 통일준비를 위한 ‘남북문화합의서’ 체결 방안 연구, 문화체육관광부
- 박영정(2018), 평화협력의 시대, 남북문화교류의 방향과 과제, 국회세미나 발제 자료(2018.7.4.)
- 전영선(2015). 안정적 교류협력을 위한 제도화 모색, 남북교류협력의 재조명, 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역음
- 전영선(2018). 남북사회문화교류 전망과 과제, 수은 북한경제, 한국수출입은행
- 정상우(2013). 남북 문화교류 진흥을 위한 법제 연구, 문화체육관광부