

# 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향

김갑식 · 박주화 · 이무철 · 장철운 · 안경모 외



# 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향

## 연구책임자

김갑식 (통일연구원 연구위원)

## 공동연구자

박주화 (통일연구원 연구위원)

이무철 (통일연구원 부연구위원)

장철운 (경남대학교 극동문제연구소 조교수)

안경모 (국방대학교 부교수)

## 협력 연구기관: 고려대학교 일민국제관계연구원

김성한 (고려대학교 일민국제관계연구원장/국제대학원장)

이수훈 (고려대학교 국제학부 GKS연구교수)

김민성 (고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수)

설인효 (한국국방연구원 연구위원)

윤희웅 ((주)오피니언라이브 여론분석센터장)

황수환 (강원대학교 통일강원연구원 선임연구원)

## 협력 연구기관: 연세대학교 통일연구원

최아진 (연세대학교 통일연구원 원장/국제대학원 교수)

김 현 (연세대학교 통일연구원 전문연구원)

차정미 (연세대학교 통일연구원 연구교수)

홍건식 (중앙대학교 국익연구소 선임연구원)

김송배 (충남대학교 초빙교수)

## 남북관계 2023:

### 도전요인과 대북정책 추진방향

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(1/5년차)

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상-남북협력

KINU 연구총서 19-02

---

|         |  |
|---------|--|
| 발행일     | 2019년 12월 30일  |
| 저자      | 김갑식, 박주화, 이무철, 장철운, 안경모, 김성한, 이수훈,<br>김민성, 설인호, 윤희웅, 황수환, 최아진, 김 현, 차정미,<br>홍건식, 김승배 |
| 발행인     | 임강택  |
| 발행처     | 통일연구원  |
| 편집인     | 통일정책연구실  |
| 등록      | 제2-02361호 (97,4,23)  |
| 주소      | (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원   |
| 전화      | (대표) 02-2023-8000<br>(FAX) 02-2023-8296  |
| 홈페이지    | <a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>                            |
| 기획·디자인  | (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)   |
| 인쇄처     | (주)계문사(02-725-5216)  |
| I S B N | 978-89-8479-979-0 93340  |
| 가격      | 17,500원  |

---

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 남북관계 2023:

## 도전요인과 대북정책 추진방향

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차 례

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| 요약 .....                         | 15         |
| <b>I. 서론 .....</b>               | <b>23</b>  |
| 1. 연구배경 및 목적 .....               | 25         |
| 2. 선행 연구 검토 .....                | 30         |
| 3. 연구방법 .....                    | 35         |
| <b>II. 남북관계 2023 시나리오 .....</b>  | <b>39</b>  |
| 1. 시나리오 플래닝과 남북한 변화 예측 .....     | 42         |
| 2. 남북관계 2023 시나리오의 전개 .....      | 64         |
| 3. 소결 .....                      | 160        |
| <b>III. 국내외 한반도 전문가 인식 .....</b> | <b>167</b> |
| 1. 한반도 정세 및 북한체제 평가 .....        | 172        |
| 2. 남북관계 및 한반도 미래 전망 .....        | 213        |
| 3. 소결 .....                      | 253        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>IV. 남북관계 2023 도전요인과 정책방향</b>               | <b>261</b> |
| 1. 시나리오 및 전문가 조사 결과의 정책적 시사점                  | 263        |
| 2. 기회요인과 위협요인 식별                              | 281        |
| 3. 도전요인에 따른 대북정책 추진방향                         | 302        |
| <b>V. 결론</b>                                  | <b>339</b> |
| <b>참고문헌</b>                                   | <b>347</b> |
| 부록 I. 2023 남북관계 변화시나리오 작성을 위한<br>브레인스토밍 주요 내용 | 357        |
| 부록 II. “한반도 평화의 미래상-남북협력”<br>전문가 설문 조사 설문지    | 397        |
| <b>최근 발간자료 안내</b>                             | <b>411</b> |

## 표 차례

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 II-1〉 핵심이슈 선정  | 48  |
| 〈표 II-2〉 의사결정 요소 도출   | 50  |
| 〈표 II-3〉 변화동인 목록표   | 53  |
| 〈표 II-4〉 변화동인 정의표의 작성기준                                       | 54  |
| 〈표 II-5〉 불확실성 판단을 위한 팁  | 56  |
| 〈표 II-6〉 변화동인 평가 매트릭스   | 57  |
| 〈표 II-7〉 Cross Impact 분석 그래프 I                                | 58  |
| 〈표 II-8〉 핵심변화동인   | 59  |
| 〈표 II-9〉 ‘미중 갈등 심화 여부’ 극점 수준                                  | 62  |
| 〈표 II-10〉 ‘북미 비핵화 합의 여부’ 극점 수준                                | 62  |
| 〈표 II-11〉 각 시나리오별 평가  | 160 |
| 〈표 II-12〉 시나리오 I의 남북관계 2023 전망                                | 161 |
| 〈표 II-13〉 시나리오 II의 남북관계 2023 전망                               | 162 |
| 〈표 II-14〉 시나리오 III의 남북관계 2023 전망                              | 163 |
| 〈표 II-15〉 시나리오 IV의 남북관계 2023 전망                               | 165 |
| 〈표 III-1〉 설문 응답자 국가별 분포                                       | 169 |
| 〈표 III-2〉 설문 응답자 관심 연구주제                                      | 170 |
| 〈표 III-3〉 제2차 북미 정상회담 이후 북핵문제가 교착상태인<br>결정적 이유(국가별 응답률(%) 비교) | 176 |
| 〈표 III-4〉 향후 북미 간 협상 방식 전망(국가별 응답률(%) 비교)                     | 178 |



|  |     |
|--|-----|
| 〈표 Ⅲ-5〉 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제<br>(국가별 응답률(%) 비교) .....               | 181 |
| 〈표 Ⅲ-6〉 대북제재가 효과를 본 이유(국가별 응답률(%) 비교) .....                          | 182 |
| 〈표 Ⅲ-7〉 향후 북미 정상회담 개최의 중요 선결 요건<br>(2개 선택 가능, 국가별 응답률(%) 비교) .....   | 187 |
| 〈표 Ⅲ-8〉 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한<br>한국의 역할 평가(국가별 비교) .....           | 189 |
| 〈표 Ⅲ-9〉 북한의 핵·미사일 능력 수준 평가(국가별 응답률(%) 비교) .....                      | 192 |
| 〈표 Ⅲ-10〉 북한의 비핵화 의지 평가(국가별 평균 비교) .....                              | 195 |
| 〈표 Ⅲ-11〉 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식 예상<br>(국가별 응답률(%) 비교) .....             | 198 |
| 〈표 Ⅲ-12〉 북한이 생각하는 비핵화의 범위 예상<br>(국가별 응답률(%) 비교) .....                | 199 |
| 〈표 Ⅲ-13〉 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과 전망<br>(국가별 응답률(%) 비교) .....          | 203 |
| 〈표 Ⅲ-14〉 김정은 체제의 내부 안정성 평가(국가별 평균 비교) .....                          | 204 |
| 〈표 Ⅲ-15〉 김정은 체제의 내부 안정성의 이유<br>(2개 선택 가능, 국가별 응답률(%) 비교) .....       | 206 |
| 〈표 Ⅲ-16〉 북한이 원하는 안전 보장 방안 예상<br>(2개 선택 가능, 전체·국내·국외 응답률(%) 비교) ..... | 207 |
| 〈표 Ⅲ-17〉 김정은 정권의 '자력갱생' 정책의 효과 평가<br>(국가별 응답률(%) 비교) .....           | 210 |

## 표 차례

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 Ⅲ-18〉 북한의 개방 및 변화를 유도하기 위한 가장 효과적인 조치<br>(2개 선택 가능, 한·미·중 국가별 응답률(%) 비교) ……             | 212 |
| 〈표 Ⅲ-19〉 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 주요 요인 전망<br>(2개 선택 가능, 국가별 응답률(%) 비교) ……                      | 215 |
| 〈표 Ⅲ-20〉 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한<br>현 한국정부의 정책 평가(국가별 평균 비교) ……                              | 216 |
| 〈표 Ⅲ-21〉 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가<br>가장 주력해야 할 과업(국가별 응답률(%) 비교) ……                           | 219 |
| 〈표 Ⅲ-22〉 향후 5년 후 남북관계 전망(국가별 응답률(%) 비교) ……   | 223 |
| 〈표 Ⅲ-23〉 비핵화 협상을 포함한 북핵문제가 2020년 미국 대선에<br>미치는 영향력 정도(국가별 평균 비교) ……                        | 224 |
| 〈표 Ⅲ-24〉 북한이 비핵화 합의 후 이를 이행하지 않을 경우,<br>미국정부의 반응 전망(2개 선택 가능, 국내·국외 및<br>국가별 응답률(%) 비교) …… | 226 |
| 〈표 Ⅲ-25〉 향후 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러 및<br>한일관계 전망(국가별 양자관계 평가, 국가별 평균 비교) ……                 | 229 |
| 〈표 Ⅲ-26〉 북한문제 관련 향후 미중관계 변화 전망<br>(국가별 응답률(%) 비교) ……                                       | 232 |
| 〈표 Ⅲ-27〉 미국과 중국 사이에서 한국의 바람직한 대응 방안<br>(국가별 응답률(%) 비교) ……                                  | 234 |
| 〈표 Ⅲ-28〉 동북아의 전략적 안정성 유지를 위해 가장 바람직한 역내<br>역학구도 방안(2개 선택 가능, 국가별 응답률(%) 비교) ……             | 237 |

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 Ⅲ-29〉 북한의 비핵화 비용을 가장 많이 부담해야 하는<br>국가/지역(국가별 응답률(%) 비교) .....              | 239 |
| 〈표 Ⅲ-30〉 한반도 통일을 위한 한국정부의 중점 과제<br>(국가별 응답률(%) 비교) .....                      | 247 |
| 〈표 Ⅲ-31〉 ‘신한반도체제’ 구상의 북한 핵문제 해결 및 한반도 평화<br>구축에 대한 기여 여부(국가별 응답률(%) 비교) ..... | 250 |
| 〈표 Ⅲ-32〉 ‘신한반도체제’의 평화경제 효과 전망<br>(국가별 응답률(%) 비교) .....                        | 251 |
| 〈표 Ⅳ-1〉 시나리오 및 전문가 조사에서 도출할 수 있는<br>차원별 양가적 요인 .....                          | 281 |
| 〈표 Ⅳ-2〉 2023년 남북관계 관련 기회요인 및 위협요인 .....                                       | 283 |

## 그림 차례

|   |     |
|---|-----|
| 〈그림 II-1〉 시나리오 플래닝 기법의 단계 .....                                 | 48  |
| 〈그림 II-2〉 시나리오 도출 절차 .....                                      | 55  |
| 〈그림 II-3〉 Cross Impact 분석 그래프 II .....                          | 58  |
| 〈그림 II-4〉 인과고리 .....  | 60  |
| 〈그림 II-5〉 시나리오 구성 .....   | 63  |
| 〈그림 II-6〉 시나리오 분석에 따른 한국의 2023년 남북관계 지향 방향 ...                  | 166 |
| 〈그림 III-1〉 남·북·미 3자 정상회담이 향후 한반도 비핵화에<br>미치는 영향(전체 응답) .....    | 172 |
| 〈그림 III-2〉 남·북·미 3자 정상회담이 향후 한반도 비핵화에<br>미치는 영향(국내·국외 비교) ..... | 173 |
| 〈그림 III-3〉 제2차 북미 정상회담 이후 북핵문제가 교착상태인<br>결정적 이유(전체 응답) .....    | 174 |
| 〈그림 III-4〉 제2차 북미 정상회담 이후 북핵문제가 교착상태인<br>결정적 이유(국내·국외 비교) ..... | 175 |
| 〈그림 III-5〉 향후 북미 간 협상 방식 전망(전체 응답) .....                        | 177 |
| 〈그림 III-6〉 향후 북미 간 협상 방식 전망(국내·국외 비교) .....                     | 177 |
| 〈그림 III-7〉 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(전체 응답) .....                   | 179 |
| 〈그림 III-8〉 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(국내·국외 비교) ...                  | 180 |
| 〈그림 III-9〉 대북제재의 효과 평가(전체 응답) .....                             | 181 |
| 〈그림 III-10〉 대북제재가 효과를 본 이유(국내·국외 비교) .....                      | 182 |
| 〈그림 III-11〉 대북제재에 대한 미국의 입장 전망(전체 응답) .....                     | 183 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈그림 Ⅲ-12〉 대북제재에 대한 미국의 입장 전망(국내·국외 비교) ……                    | 184 |
| 〈그림 Ⅲ-13〉 향후 북미 정상회담 개최 가능성 평가(전체 응답) ……                     | 185 |
| 〈그림 Ⅲ-14〉 향후 북미 정상회담 개최 시기 전망(국내·국외 비교) ……                   | 185 |
| 〈그림 Ⅲ-15〉 향후 북미 정상회담 개최의 중요 선결 요건<br>(2개 선택 가능, 국내·국외 비교) …… | 187 |
| 〈그림 Ⅲ-16〉 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한<br>한국의 역할 평가(전체 응답) ……     | 188 |
| 〈그림 Ⅲ-17〉 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한<br>한국의 역할 평가(국내·국외 비교) ……  | 189 |
| 〈그림 Ⅲ-18〉 북한의 핵·미사일 능력 수준 평가(전체 응답) ……                       | 190 |
| 〈그림 Ⅲ-19〉 북한의 핵·미사일 능력 수준 평가(국내·국외 비교) ……                    | 192 |
| 〈그림 Ⅲ-20〉 북한의 비핵화 의지 평가(전체 응답) ……                            | 193 |
| 〈그림 Ⅲ-21〉 북한의 비핵화 의지 평가(국내·국외 비교) ……                         | 194 |
| 〈그림 Ⅲ-22〉 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식 예상(전체 응답) ……                   | 196 |
| 〈그림 Ⅲ-23〉 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식 예상<br>(국내·국외 비교) ……            | 197 |
| 〈그림 Ⅲ-24〉 북한이 생각하는 비핵화의 범위 예상(전체 응답) ……                      | 199 |
| 〈그림 Ⅲ-25〉 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과 전망<br>(전체 응답) ……            | 202 |
| 〈그림 Ⅲ-26〉 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과 전망<br>(국내·국외 비교) ……         | 202 |

## 그림 차례

|  |     |
|--|-----|
| 〈그림 Ⅲ-27〉 김정은 체제의 내부 안정성 평가(전체 응답) .....                               | 204 |
| 〈그림 Ⅲ-28〉 북한이 원하는 안전 보장 방안 예상<br>(2개 선택 가능, 국내·국외 응답률(%) 비교) .....     | 208 |
| 〈그림 Ⅲ-29〉 김정은 정권의 '자력갱생' 정책의 효과 평가(전체 응답) .....                        | 209 |
| 〈그림 Ⅲ-30〉 김정은 정권의 '자력갱생' 정책의 효과 평가<br>(국내·국외 비교) .....                 | 209 |
| 〈그림 Ⅲ-31〉 북한의 개방 및 변화를 유도하기 위한 가장 효과적인<br>조치(2개 선택 가능, 국내·국외 비교) ..... | 211 |
| 〈그림 Ⅲ-32〉 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 주요 요인 전망<br>(2개 선택 가능, 국내·국외 비교) .....   | 214 |
| 〈그림 Ⅲ-33〉 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한<br>현 한국정부의 정책 평가(전체 응답) .....          | 216 |
| 〈그림 Ⅲ-34〉 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가<br>주력해야 할 과업(전체 응답) .....              | 218 |
| 〈그림 Ⅲ-35〉 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가<br>주력해야 할 과업(국내·국외 비교) .....           | 218 |
| 〈그림 Ⅲ-36〉 향후 5년 후 남북관계 전망(전체 응답) .....                                 | 221 |
| 〈그림 Ⅲ-37〉 향후 5년 후 남북관계 전망(국내·국외 비교) .....                              | 221 |
| 〈그림 Ⅲ-38〉 비핵화 협상을 포함한 북핵문제가 2020년 미국 대선에<br>미치는 영향력 정도(전체 응답) .....    | 224 |
| 〈그림 Ⅲ-39〉 2020년 미 대선 후 대북정책 변화 전망(전체 응답) .....                         | 225 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈그림 Ⅲ -40〉 2020년 미 대선 후 대북정책 변화 전망<br>(국내·국외 비교) .....                         | 226 |
| 〈그림 Ⅲ -41〉 향후 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러 및<br>한일관계 전망(전체 응답, 평균 비교) .....          | 228 |
| 〈그림 Ⅲ -42〉 향후 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러 및<br>한일관계 전망(국내·국외 평균 비교) .....           | 228 |
| 〈그림 Ⅲ -43〉 북한문제 관련 향후 미중관계 변화 전망(전체 응답) .....                                  | 231 |
| 〈그림 Ⅲ -44〉 북한문제 관련 향후 미중관계 변화 전망<br>(국내·국외 비교) .....                           | 231 |
| 〈그림 Ⅲ -45〉 미국과 중국 사이에서 한국의 바람직한 대응 방안<br>(전체 응답) .....                         | 233 |
| 〈그림 Ⅲ -46〉 동북아의 전략적 안정성 유지를 위해 가장 바람직한<br>역내 역학구도 방안(2개 선택 가능, 국내·국외 비교) ..... | 236 |
| 〈그림 Ⅲ -47〉 북한의 비핵화 비용을 가장 많이 부담해야 하는<br>국가/지역(전체 응답) .....                     | 238 |
| 〈그림 Ⅲ -48〉 북한의 비핵화 비용을 가장 많이 부담해야 하는<br>국가/지역(국내·국외 비교) .....                  | 238 |
| 〈그림 Ⅲ -49〉 한반도 통일 가능성 전망(전체 응답) .....  | 240 |
| 〈그림 Ⅲ -50〉 한반도 통일 가능성 전망(국내·국외 비교) .....                                       | 240 |
| 〈그림 Ⅲ -51〉 한반도 통일 시기(전체·국내·국외 비교) .....  | 241 |
| 〈그림 Ⅲ -52〉 10년 이상 이후 통일의 경우, 통일방식 전망<br>(국내·국외 비교) .....                       | 242 |

## 그림 차례

|   |     |
|---|-----|
| 〈그림 Ⅲ-53〉 한반도 평화 정착을 위한 필수조건(전체 응답) .....                                 | 243 |
| 〈그림 Ⅲ-54〉 한반도 평화 정착을 위한 필수조건(국내·국외 비교) .....                              | 243 |
| 〈그림 Ⅲ-55〉 한반도 평화체제와 비핵화의 선후 관계(전체 응답) .....                               | 244 |
| 〈그림 Ⅲ-56〉 향후 한반도 평화체제 구축 방식 전망(전체 응답) .....                               | 246 |
| 〈그림 Ⅲ-57〉 한반도 통일을 위한 한국정부의 중점 과제(전체 응답) .....                             | 246 |
| 〈그림 Ⅲ-58〉 한반도 통일을 위한 한국정부의 중점 과제<br>(국내·국외 비교) .....                      | 247 |
| 〈그림 Ⅲ-59〉 '신한반도체제' 구상의 북한 핵문제 해결 및<br>한반도 평화 구축에 대한 기여 여부(전체 응답) .....    | 249 |
| 〈그림 Ⅲ-60〉 '신한반도체제' 구상의 북한 핵문제 해결 및<br>한반도 평화 구축에 대한 기여 여부(국내·국외 비교) ..... | 249 |
| 〈그림 Ⅲ-61〉 '신한반도체제'의 평화경제 효과 전망(전체 응답) .....                               | 250 |
| 〈그림 Ⅲ-62〉 '신한반도체제' 구상의 중점 추진 과제<br>(2개 선택 가능, 전체·국내·국외 비교) .....          | 252 |
| 〈그림 Ⅳ-1〉 남한주민의 대북인식 .....   | 279 |
| 〈그림 Ⅳ-2〉 북한정권에 대한 인식 .....  | 289 |
| 〈그림 Ⅳ-3〉 북한체제 변화에 대한 남북교류 협력의 영향<br>(2009~2018년) .....                    | 290 |
| 〈그림 Ⅳ-4〉 주변 5개국에 대한 한국 국민들의 감정 온도 .....                                   | 290 |



## 요 약

본 연구는 남북협력을 중심으로 2023년의 남북관계 발전을 통한 한반도 평화의 미래상을 제시하는 5개년 연구사업의 1차년도 연구로, 남북관계 및 한반도의 바람직한 미래상 제시를 위한 기초연구의 성격을 갖는다. 이를 위해 본 연구는 시나리오 플래닝 기법을 활용하여 4가지 시나리오 도출 및 작성, 그리고 국내외 전문가 인식조사를 통해 여러 가지 남북관계 변화 가능성을 점검하고, 최악의 상황을 방지하고 실현 가능하면서도 가장 바람직한 변화를 유도하기 위한 대북정책의 추진방향을 모색해 보고자 하였다.

본 연구는 우선, 시나리오 플래닝 기법을 활용해 다양한 시나리오 도출을 통해 남북관계 변화 양상을 전망해 보았다. 시나리오 플래닝 기법에 의거해 선정한 핵심변화동인인 ‘북미 비핵화 합의 여부’와 ‘미중 갈등 심화 여부’의 조합을 통해 네 가지 시나리오를 도출하고, 각 시나리오별 전개과정을 설명하였다. 각 시나리오별로 평가를 해보면, 가장 최상의 시나리오는 미중 간 갈등이 해소되고 북미 간 비핵화 합의가 이행되는 시나리오Ⅱ(이보다 더 좋을 수는 없다)의 경우이며, 실현 가능성이 가장 높은 것은 미중 간의 갈등이 심화되는 가운데, 북미 간 비핵화 합의의 진전이 이루어지는 시나리오 I (2% 부족)의 경우이다. 최악의 시나리오는 미중 갈등의 지속과 함께 북미 비핵화 합의가 결렬되는 시나리오Ⅳ(악마를 보았다)의 상황이다.

이러한 시나리오 분석에서 확인할 수 있는 것은, 한국정부에게 최악의 상황은 북미 간 비핵화 협상이나 한반도 문제와 관련해 한국정부가 배제되거나 주변화 됨으로써 수동적인 역할만 하게 되는 경우이다. 따라서 핵심변화동인으로 선정한 미중관계와 북미 간 비핵화 협상 결과에

따라 만들어지는 구조적 환경 아래서의 북한의 전략적 선택과 이에 대한 한국정부의 대응 간의 상호작용이 긍정적인 효과를 발휘할 수 있는 방안을 모색해 나가는 것이 중요하다. 특히 미중 양국의 강대국 정치 속에서 정책 자율성을 확보하기 위한 지속적인 노력이 요구된다 하겠다.

다음으로 본 연구는 국내외 전문가를 대상으로 현 한반도 상황 평가, 북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 김정은 체제 평가, 향후 5년 남북관계, 한미·북미관계 및 주변국 관련 전망, 한반도 미래 전망 등에 대한 인식을 조사하였다.

이 조사에서 확인할 수 있듯이 국내외 전문가들도 향후 한반도 정세를 결정할 중요 요인으로 북미관계, 북한 비핵화 여부를 꼽았다. 그 다음으로 미중관계, 남북관계 등을 선택했다. 시나리오 분석에서 선정한 핵심변화동인과 마찬가지로 북미관계 및 북한 비핵화 여부를 핵심요인으로 본 것이다. 또한, 국내외 전문가 인식조사 결과를 보면, 한반도 상황, 북한의 핵 능력, 비핵화 의지, 김정은 체제 평가 등과 관련해서 국내 전문가와 국외 전문가의 인식 차이를 보이고 있다. 따라서 이에 대한 면밀한 조사와 함께 한국정부 정책의 의미와 정당성을 국제사회에 알려나가는 공공외교를 강화해 나갈 필요가 있다는 것을 재차 확인하였다.

이러한 시나리오 분석 및 인식조사 결과를 종합·분석한 결과로 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 우선 첫째, 대외적 차원에서 한국정부는 미중관계의 변화 양상을 예의주시하면서 미중 양국 사이에서 균형 있는 관계를 긴밀하게 유지·관리해 나가야 한다. 그리고 이를 바탕으로 북미 간 비핵화 합의의 진전을 위한 촉진자, 중재자 역할을 좀 더 적극적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 남북관계 차원에서는 한국정부 입장에서 남북관계와 북미관계의 선순환 구조 창출에 집중할 필요가 있다. 남북관계와 북미관계가 상

호 보완관계에 있으며, 양 관계의 선순환 구조가 남북한 및 미국의 이익에도 도움이 된다는 것을 북한이나 미국에게 각인시켜 나가야 한다.

셋째, 대내적 차원에서는 한국 국민들의 대북인식이 정부의 대북정책 추진에 매우 중요한 요소임을 확인할 수 있다. 그런데 이러한 한국 국민들의 대북인식은 현재 북미 간 비핵화 논의, 북한의 도발 여부 등으로부터 많은 영향을 받고 있다. 따라서 한국정부의 대북정책에 대한 인식과 평가도 향후 비핵화 합의 결과와 북한의 선택 등에 따라 달라질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

이를 바탕으로 도출한 기회요인과 위협요인을 정리하면 다음과 같다. 우선 기회요인의 경우, 첫째, 대외적 차원에서 북한 핵문제 해결을 위한 한미 간 협력, 북한 비핵화에 대한 주변국 간 공통 이해관계 지속을 들 수 있다. 둘째, 한반도 차원에서는 북한 비핵화 등 한반도 정세에 대한 한국의 영향력 증대, 한반도 비핵화 및 평화변영에 대한 북한의 공감대 및 남북협력에 대한 기대, 김정은 정권의 안정적 유지 및 개혁개방 추세의 유지·확대를 들 수 있다. 셋째, 국내적 차원에서는 국민들 대북인식의 긍정적 변화를 들 수 있다.

반면에 위협요인의 경우, 첫째, 대외적 차원에서 북한 비핵화 및 국제사회의 대북제재 문제에 대한 한국의 제한적 영향력, 절대적인 북한의 대중 경제 의존도를 들 수 있다. 둘째, 한반도 차원에서는 중장기적 측면에서 향후 남북관계가 안정적으로 발전할 것이라고 단정하기 어렵다는 점, 한국이 주도하지 않으면 한반도 평화변영 및 남북관계 발전이 지속·공고화되기 어렵다는 점, 북한의 적극적 개혁개방의 주저를 들 수 있다. 셋째, 국내적 차원에서는 남남갈등과 사회적 경제상황 등을 들 수 있다.

그리고 이를 바탕으로 2023년 남북관계를 ‘평화롭고, 호혜적이며, 지속 가능한 새로운 한반도’의 초석을 다지는 단계로 규정하고, 본 연

구에서 제시한 도전요인(기회요인과 위협요인)을 극복하고 새로운 남북관계를 정립하기 위한 6가지의 대북정책 추진방향을 제시하였다. 그 6가지의 대북정책 추진방향은 첫째, 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 역할 강화, 둘째, 국제정치적 원심력에 휩쓸리지 않을 수 있는 자율성 강화, 셋째, 남북관계의 지속 가능성과 안정성 구축, 넷째, 남북간 긴장완화를 위한 신뢰구축과 군비통제 지속, 다섯째, 평화와 경제의 선순환 구조 창출, 여섯째, 남남갈등의 완화를 위한 사회적 합의와 공감대 마련이다.

2018년 한반도 정세의 전환 과정에서 한국정부 주도의 남북관계 개선 노력이 중요한 역할을 했다. 그러나 남북관계 개선을 통한 한반도 비핵화 및 평화체제 구축 과정에서 한국정부의 주도적 역할이 앞으로 계속될 것으로 속단할 수는 없다. 그렇기 때문에 남북관계 및 한반도 평화구조 정착의 동력을 상실하고 과거로 회귀하려는 경향을 막기 위해서, 한국정부가 더욱 강력하게 남북관계 및 비핵화 논의의 진전을 견인하고 추동할 필요가 있다.

이러한 본 연구의 결과는 정책적 측면에서 문재인 정부의 대북정책 수립과 추진에 참고할 수 있는 기초자료의 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 본 연구사업의 2년차 연구과제인 남북관계 및 한반도 평화변영을 위한 2023 그랜드 비전과 전략을 수립하는 데 있어서도 기본적인 지침서의 역할을 수행할 것으로 기대된다.

**주제어:** 남북관계, 한반도 평화, 비핵화, 미중관계, 북미관계, 북한체제, 시나리오 플래닝 기법, 대북정책

# Abstract

## Prospects of Inter-Korean Relations by 2023: Challenges and Policy Directions toward the DPRK

*Kim, Kap-sik et al.*

This study is part of a research project to envisage a peaceful Korean Peninsula led by inter-Korean cooperation. For this purpose, multiple scenarios on the inter-Korean relations are developed through a research method called scenario planning and analyzed a survey on the perceptions of Korean and international experts on the subject. Based on the results, this study predicts how inter-Korean relations would evolve by 2023 and suggests what direction the South Korean government should take accordingly for its North Korean policy.

First, utilizing the scenario planning method, “denuclearization agreement between the U.S. and DPRK” and “U.S.-China relations” are selected as the two major factors for change. By combining the two factors, the author created four scenarios and envisaged their respective developments in the future. The completed scenarios were analyzed to determine which of them are the best, worst and most plausible ones.

Second, questionnaires consisting of 40 questions are designed on four topics: assessment on the current situation of the Korean Peninsula, assessment on North Korea issues, prospects for inter-Korean relations and surrounding circumstances, and prospects for the Korean Peninsula. A total of 176 experts from 30 countries (92 Koreans and 84 non-Koreans) participated in the survey. This paper provides an analysis on the content, factors, and frequencies of the replies as well as a correlation analysis as a means of investigating tendencies in experts' perceptions.

Third, the results are brought together to identify opportunities and challenges for the progress of inter-Korean relations by 2023. The author suggested six directions for the ROK's DPRK policy based on the identified opportunities and challenges. The directions are a) increasing Seoul's role in pursuing denuclearization and a peace regime on the Korean Peninsula, b) ensuring a stronger autonomy that will prevent South Korea from being swept by centrifugal forces in the international politics, c) fostering sustainability and stability in inter-Korean relations, d) continuing with trust-building and arms control as a means to ease tensions between the two Koreas, e) creating a virtuous cycle of peace and economy, and f) forging a social consensus and agreement to alleviate internal conflicts over North Korea issues in the South.

The results of this study has potential to be utilized by the Moon Jae-in administration as foundation for forming and

implementing its inter-Korean policy. It is also anticipated to play the role of fundamental guidelines in future efforts to provide visions and strategies for inter-Korean relations, as well as peace and prosperity on the Korean Peninsula.

**Keywords:** Inter-Korean Relations, Peace on the Korean Peninsula, Denuclearization, U.S.-China Relations, U.S.-DPRK Relations, The DPRK Regime, Scenario Planning Method, Policy toward DPRK





# I. 서론





# 1. 연구배경 및 목적

## 가. 연구배경 및 필요성

2018년에 이루어진 한반도 정세의 극적인 전환은 문재인 대통령이 2019년 3·1절 기념사에서 언급한 것처럼, 과거의 100년과 앞으로의 100년을 구분하는 분기점이라고 해도 과언이 아니다.<sup>1)</sup> 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미 정상회담이 합의사항을 도출하지 못하고 종료된 이후 한반도 정세 전환이 다소 정체된 국면에 있었지만, 다행스럽게도 6월 말 판문점에서 남·북·미 정상의 극적인 만남을 통해 대화국면을 이어나갔다.<sup>2)</sup>

2018년 이후 진행되고 있는 한반도 정세 전환이 과거에 이뤄졌던 여러 시도들과 뚜렷하게 구분되는 특징으로 우선 첫째, 한반도 정세의 전반적 전환을 남북관계가 추동해왔다는 점을 들 수 있다. 남북한은 평창 동계 올림픽이라는 국제적인 이벤트를 계기로 삼아 남북관계 개선 및 발전을 중심으로 한반도 정세 전환을 주도하고 추동해왔다. 남북한은 2007년 이후 약 11년 만인 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집을 시작으로, 5월 26일 판문점 통일각, 9월 18~20일 평양 등에서 2018년에만 총 3차례에 걸쳐 정상회담을 개최했다. 또한, 남북한은 2018년 남북고위급회담을 5차례 개최하는 등 다양한 수준의 당국 간 회담을 개최했다.<sup>3)</sup> 2018년 9월에는 남북공동연락사무소를

1) 문재인, “제100주년 3·1절 기념식,” 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』 (서울: 대통령 비서실, 2019), pp. 256~263.

2) 2019년 10월 초 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 북미 실무협상이 결렬된 이후 북미 양국이 강경적인 발언을 주고받으면서 ‘기싸움’을 벌이고 있지만, 완전히 대화의 끈을 놓지 않고 있다.

3) 통일부 남북회담본부 웹사이트, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/main/userMain/main.do>> (검색일: 2019.6.13.) 참조.

개성에 설치한 바 있다. 이렇게 남북은 한반도 평화증진을 위해 상호 협력해나갔다.

둘째, 한반도 정세와 관련해 가장 핵심적인 사안이라고 할 수 있는 한반도 비핵화와 관련해 남북관계가 기여한 측면이 매우 크다는 점이다. 지금까지 북한은 남북회담에서 핵문제를 논의하지 않으려는 경향을 보였으며, 특히, 북한의 최고지도자가 명시적으로 ‘비핵화’를 언급하거나 이를 명문화한 적이 거의 없었다. 그렇지만 김정은 위원장은 남북정상회담을 통해 ‘완전한 비핵화’에 대한 의지를 대외적으로 처음 표명했다. 비핵화와 관련한 김정은 위원장의 이러한 의사 표명은 한반도 정세의 급격한 전환에 매우 큰 영향을 미친 것이 사실이다.

셋째, 아울러 남북관계와 함께 한반도 정세에서 핵심적인 축을 이루고 있는 북미관계 개선에 남북관계가 기여한 측면 역시 적지 않다는 것이다. 한국정부는 2018년 3월 김정은 위원장의 북미 정상회담 의사를 미국 트럼프 대통령에게 전달하면서 제1차 북미 정상회담 개최를 위해 노력했고, 5월에 북미 정상회담 개최가 좌초될 위기에 처하자 제2차 남북정상회담을 통해 북미 정상회담 개최가 제 궤도에 오르도록 도왔다. 이처럼 한국정부는 남북관계 개선을 바탕으로 북미 양국 사이에서 중재자, 촉진자 역할을 충실히 수행하여 남북관계와 북미관계의 선순환 구조를 형성하기 위해 노력해 왔다.

넷째, 2017년까지 전쟁 발발이 운위됐던 상황에서 벗어나 2018년 이후에는 한반도의 군사적 긴장 수위가 가운데에서 한반도 정세 전환이 논의되고 있다는 점 역시 과거와는 뚜렷하게 구별되는 사안이다. ‘4·27 판문점 선언’과 ‘9월 평양 공동선언’을 통해 남북 정상은 더 이상 한반도에서 전쟁이 없을 것임을 선언했고, ‘6·12 북미 공동성명’을 통해 김 위원장과 트럼프 대통령은 새로운 북미관계 수립 및 한반도 평화체제 구축을 위해 노력할 것이라고 약속했다. 특히,

남북한은 9월 평양 정상회담에서 '9월 평양 공동선언'의 부속합의서로 규정한 '역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서(이하 9·19 군사합의)'의 단계적 이행을 위해 노력하기로 했다. 이러한 한반도의 군사적 긴장 완화 조치들은 2019년 북미 정상회담 이후 북한이 재개한 수차례의 단거리 미사일 시험 발사에도 불구하고 한반도의 군사적 위기 수준이 크게 고조되지 않도록 하는 안전판 역할을 수행하고 있다.

그렇지만 그동안 남북관계는 북한의 변화와 우리의 대북정책 등으로부터 많은 영향을 받으며 부침을 반복해 온 것이 사실이다. 2000년 이전까지의 남북관계가 대체로 군사·안보적 대치와 대립에 기반한 적대적 공생관계였다면, 2000~2007년 남북관계는 경제 및 사회문화 부문의 교류·협력을 중심으로 하는 제한적 개선기였다고 할 수 있다. 그러나 2008~2017년 남북관계는 우리의 강경한 대북정책과 북한의 핵·미사일 고도화 추진 등으로 경색국면을 보였고, 2019년 진전 없는 북미 간 비핵화 협상으로 인해 남북관계도 정체된 모습을 보이고 있다.

여기에서 알 수 있는 것처럼, 지금까지의 남북관계는 지속 가능한 발전을 모색하기가 어려웠으며, 중·장기적 측면에서 남북관계를 예측하는 작업도 사실상 불가능했다. 이러한 맥락에서 2018년 이후 한반도 정세의 근본적 전환이 이루어지고 있지만, 제2차 북미 정상회담이 합의사항 없이 종료된 이후, 한반도 정세 전환이 정체되면서 남북관계가 다시 경색국면으로 접어드는 것 아니냐는 우려도 일견 이해할 수 있는 부분이 있다. 그러나 다른 한편으로는 한반도 정세의 근본적 전환을 위해서는 현재 정체된 남북관계 개선의 돌파구를 마련할 필요성도 증대하고 있다고 볼 수 있다.

이를 감안한다면 연구자들의 '희망적 사고'에 기반한 중·장기적

관점에서의 ‘장밋빛 전망’을 제시하기보다는, 단·중기 차원에서 현실성과 실현 가능성이 뒷받침되는 남북관계 변화에 관한 연구를 통해 중·단기적 대북정책의 추진방향을 제시할 필요가 있다 하겠다.

## 나. 연구 목적

이에 본 연구는 향후 5년 남북관계 변화 양상을 전망하고, 이를 바탕으로 ‘평화롭고, 호혜적이며, 지속 가능한 새로운 한반도’의 초석을 다지는 2023년의 바람직한 남북관계를 구상하고 실현하기 위한 대북정책의 추진방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

또한, 본 연구는 <남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상> 5개년 연구의 1년차 과제로, 향후 연구를 위한 기초연구의 성격을 가진다. 따라서 본 연구의 결과는 2년차 연구 과제인 ‘2023 남북관계 및 한반도 평화변영을 위한 비전과 전략’ 수립을 위한 기초 자료로 활용될 것이다. 이런 측면에서 본 연구는 비전과 전략 수립에 앞서 남북관계 변화를 전망하고, 이에 기초해 바람직한 남북관계 구상 및 대북정책의 추진방향을 큰 틀에서 제시하려는 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 과거 한국정부가 추진했던 대북 유화정책과 강경정책이 정권에 따라 취사선택됨으로써 발생했던 이분법적이고 분절적인 접근을 극복하고, 한반도 평화를 기반으로 지속 가능하며 미래지향적인 남북관계를 만들어가려는 구상과 접근이 필요하다. 즉, 기존의 대북·통일정책과 남북관계를 비판적으로 검토함으로써 우리가 앞으로 계승·발전시켜 나가야 하는 성과와 함께 반면교사로 삼아야 하는 한계를 도출해야 한다. 또한, 2018년 이후 진행되고 있는 한반도 비핵화 및 평화 프로세스를 중심으로 변화한 시대적 상황을 반영하는 새로운 남북관계의 패러다임을 구상하고, 이를 실현해나가는 과정에서 필요한 정책과제를 고찰해야 한다.

이를 위해 본 연구는 우선적으로 시나리오 플래닝 기법을 활용하여 도출한 4가지 시나리오의 전개과정을 그려내고 이에 대한 평가를 수행한다. 이와 함께 국내외 한반도 전문가들을 대상으로 한반도 정세 및 북한문제 평가, 한반도 미래 정세와 남북관계 전망 등에 대한 설문조사를 실시한다. 그리고 그 결과를 종합하여 기회요인과 위협요인의 식별과 정책적 시사점을 도출한다. 마지막으로 이를 바탕으로 우리에게 주어진 기회요인을 더욱 확대하면서 위협요인에 적극적으로 대처해 나가기 위한 대북정책의 추진방향을 제시한다.<sup>4)</sup>

이와 관련해 우리가 유념해야 할 것은 앞서 살펴본 것처럼 2018년 한반도 정세의 전환 과정에서 남북관계가 중요한 역할을 해왔다고 해서 이러한 경향이 앞으로 지속될 것이라고 단정하기 어렵다는 것이다. 특히, 제2차 북미 정상회담이 합의사항을 도출하지 못하고 종료된 이후 북미관계의 정체가 지속되면서 남북관계도 진전되지 못하는 2019년 상황을 근거로, 앞으로 남북관계가 한반도 정세 전환을 주도하고 촉진하기는 어려울 수 있다는 견해도 제기되고 있다. 그렇지만 지금의 상황은 우리가 남북관계를 통해 한반도 비핵화 및 평화 프로세스 진전을 더욱 강력하게 견인하고 추동해야 하는 필요성을 제기하는 것으로 볼 수도 있다.

2019년 현재 한반도 정세 전환의 정체 국면이 지속되고 있지만, 이러한 상황이 더 오래 지속되는 것은 남·북·미, 특히, 우리에게 결코 바람직하지 않다. 따라서 한국정부는 이러한 정체 국면을 해소하기 위해 능동적이고 적극적인 대책을 강구해 나가야 한다. 바로 이러한 측면에서 본 연구의 의미를 찾을 수 있다.

---

4) 본 연구는 공동연구진 및 협력연구기관과의 유기적 협력체계를 통해 진행하였으며, 그 결과를 1장 서론과 5장 결론은 김갑식이 작성했다. 2장은 연세대학교 통일연구원 연구결과를 토대로 이무철이 수정·집필했으며, 3장은 고려대학교 일민국제관계연구원 연구결과를 토대로 박주화가 수정·집필했다. 4장은 김갑식, 박주화, 이무철, 장철운, 안경모의 집체적 연구결과를 1, 2절은 장철운이, 3절은 안경모가 책임·집필했다.

## 2. 선행 연구 검토

본 연구가 중단기적 차원의 ‘한반도 미래에 관한 연구’라는 점에서 유사한 주제로 이뤄진 선행 연구를 살펴볼 필요가 있다.

한반도의 미래를 주제로 가장 최근에 발행된 저작은 『새로운 동북아 질서와 한반도의 미래』라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 이 책은 12명의 남북관계 및 국제정치 연구자들이 동북아 질서, 남북한 각각의 미·중·일·러 상호관계, 한반도 평화와 통일문제를 폭넓게 다루고 있다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 적지 않다.

『2019~2029 시나리오 한반도』도 검토해야 할 연구이다.<sup>6)</sup> 이 연구는 학자, 법조인, 언론인, 기업인, 전문 연구원, 사회운동가, 탈북인, 작가, 공공기관 종사자 등 각계각층에서 활동하는 23인의 전문가들이 한반도의 미래와 통일 한국을 준비하자는 취지에서 시작된 프로젝트로서, “남한과 북한 그리고 한반도 전체가 맞닥뜨릴 수 있는 다양한 상황에 관한 시나리오 플래닝을 시도한 작업”이라고 밝히고 있다.<sup>7)</sup>

『카이스트, 통일을 말하다: 한반도 통일 마스터플랜 2048』도 눈에 띄는 연구이다.<sup>8)</sup> 한국과학기술원(KAIST)에서 미래연구를 전담하는 문술미래전략대학원이 기획한 이 연구는 사회, 정치·행정·외교, 경제, 과학기술·산업, 환경·자원 등 모든 분야에서 한반도 통일을 위한 준비를 망라하는 방식으로 내용을 전개하고 있다. 그러나 이 연구는 한반도 통일구상이라는 점에서 본 연구의 주제인 남북관

---

5) 박재규 외, 『새로운 동북아 질서와 한반도의 미래』 (파주: 한울, 2019).

6) 모자이크 코리아, 『2019~2029 시나리오 한반도』 (파주: 쌤앤파크스, 2019).

7) 위의 책, p. 28.

8) KAIST 문술미래전략대학원 지음, 『카이스트, 통일을 말하다: 한반도 통일 마스터플랜 2048』 (파주: 김영사, 2018).



계보다 그 연구범위가 넓다고 할 수 있다.

『2030 미중관계 시나리오와 한반도』도 검토해야 하는 연구 중 하나이다.<sup>9)</sup> 이 연구는 “뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략”이라는 대주제 하에서 이뤄진 연구 중 하나로, 통일연구원을 비롯한 여러 대학 및 연구기관의 연구자들이 협동연구 형식으로 진행한 연구의 결과물이다. 이 저작은 2030년의 미중관계를 전망하는 중장기 측면에서의 미래 연구라는 측면에서 본 연구와 다르다. 또한, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』는 본 연구의 초점인 남북관계보다는 여기에 영향을 미칠 수 있는 미중관계에 대한 분석과 전망에 초점을 맞추고 있다. 그렇지만 미중관계에 영향을 미칠 미국과 중국의 변수를 각각 추출하고, 이러한 변수들을 감안한 시나리오 플래닝 기법을 활용해 2030년 미중관계를 비교적 합리적으로 전망하며, 이러한 미중관계 변화가 북한에 미치는 영향력을 분석하고 있다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 적지 않다.

『한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)』도 살펴봐야 하는 연구이다.<sup>10)</sup> 이 연구는 한반도 평화정착과 번영을 목표로 설정하고, 이의 실현을 위해 필요한 비핵화 및 평화체제 추진 전략, 지역차원의 정책 과제, 남북경협 및 국제협력 추진 방향 등을 제시하고 있다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 많다. 그렇지만 이 연구는 남북한의 미래상을 한반도의 평화정착과 번영으로 설정하는 등 현실적 측면을 감안하기보다는 당위론적 측면에서 다소 희망적일 수 있는 전망을 기반으로 여기에 필요한 논의를 전개하고 있다는 문제가 있다. 또한, 한반도의 평화와 번영에 영향을 미치는 변수를 대중의 인식, 북한 시장화 등과 같이 매우 제한적으로 설정하고 있다는

9) 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018).

10) 김상기·나용우, 『한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2018).

단점이 있다. 이와 함께 본 연구에서 초점을 두고 있는 남북관계뿐 아니라 동북아 차원의 지역 전략과 국제협력 등을 포괄적으로 다루고 있다는 점에서 본 연구와 다르다.

『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』는 본 연구와 문제의식이 유사한 연구이다. 이 연구는 “광복·분단 70년을 맞아 ‘강대국들 간 대립·경쟁의 변화 속에서 바람직한 우리의 미래를 어떻게 준비해야 하는가’하는 목적에서 기획된 것”으로, “한국이 처한 여건이 어떠한지를 보다 넓은 관점에서 객관적으로 분석하고, 앞으로 우리의 국력에 부합하는 외교·안보정책 및 대북정책을 수립·이행하는 데 있어서 합리적·실용적 대안을 모색”하려 했다고 밝히고 있다.<sup>11)</sup> 이 연구는 북한이 핵·미사일 고도화를 강력하게 추진하며 남북관계를 비롯한 한반도 정세의 경색 국면이 고조되던 시기에 출판됐음에도 불구하고, 한반도의 평화와 남북관계 개선, 북한문제 해결을 위한 대안 제시를 목적으로 하고 있다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 적지 않다. 다만, 시기적으로 2018년 이후 이뤄지고 있는 한반도 정세 전환의 연장에서 미래를 다루고 있지는 못하다.

『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』도 본 연구에 적지 않은 시사점을 준다.<sup>12)</sup> 이 연구는 당시 ‘경제건설 및 핵 무력 건설 병진노선’을 항구적 국가전략노선으로 선포한 김정은 체제가 어떠한 체제 변화를 추진할 것인지를 전망하고 있다. 이를 위해 체제전환과 관련된 이론들에 대해 살펴보고, 북한의 당시 상황을 분석한 뒤 분야별 정책을 전망하고 있다. 또한, 김정은 체제가 1980년대 중국과 동유럽이 각각 걸었던 길을 걷는다면 어떠한 정책들을 추진할 수 있는지를 비교분석 및 전망하고 이에 대한 대책을 제시하고 있다.

11) 경남대 극동문제연구소 편, 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』 (서울: 선인, 2015), pp. 9~10.

12) 박종철 외, 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』 (서울: 통일연구원, 2013).

남북관계에 북한의 변화가 미치는 영향이 지대할 수 있다는 점에서 이 저작이 다루고 있는 내용은 본 연구에 시사하는 바가 매우 많다고 할 수 있다.

『2000년대 대북정책 평가와 정책대안』도 주목할 필요가 있다.<sup>13)</sup> 문재인 정부는 명시적으로 김대중·노무현 정부가 추진했던 대북 화해·협력 정책을 계승한다고 밝히고 있다는 점에서 우리 정부가 추진했던 2000년대의 대북정책을 평가하고, 그 이후 대북정책 추진 환경의 변화를 살펴보는 이 연구는 본 연구에 시사하는 바가 적지 않다고 할 수 있다. 남북관계에 가장 많은 영향을 미치는 요인 중 하나가 바로 우리 정부의 대북정책이기 때문이다. 특히, 박근혜 정부 출범을 앞두고 이루어진 이 연구는 북핵문제 해결과 남북관계 개선의 병행 추진, 북핵문제와 평화정착의 동시적 접근 등 2018년 이후 이뤄지고 있는 한반도 정세 전환과 관련된 내용을 많이 다루고 있다. 뿐만 아니라 군사적 긴장완화와 평화정착, 남북협력의 제도화 등 앞으로도 지속적으로 추진해야 할 정책적 과제도 상당히 많이 제시하고 있다.

약 17년 전에 발간된 『화해협력정책과 남북한 미래상 연구』도 살펴볼 필요가 있다.<sup>14)</sup> 이 연구가 발표된 이후 남북관계는 극심한 부침을 겪었으며, 특히, 북한에서 김정은 정권이 들어선 뒤 핵·미사일 고도화가 강력하게 추진됐다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 상당히 제한적일 수밖에 없다. 그럼에도 이 저작은 문재인 정부가 한반도 정책을 추진하는 데 있어 계승하고 있는 김대중 정부의 대북 화해협력정책을 기반으로 바람직한 남북한의 미래상을 논의하고 있다는 점에서 참고할 만하다.

---

13) 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』 (서울: 통일연구원, 2012).

14) 조민, 『화해협력정책과 남북한미래상 연구』 (서울: 통일연구원, 2002).

마지막으로 문제인 정부 출범 이후 진행된 연구 가운데 『한반도 평화변영의 비전과 전략』도 주목할 필요가 있다.<sup>15)</sup> 이 연구는 중장기적 차원의 비전과 전략을 제시하고 있다는 점에서 본 연구와 차이가 있지만, 대략적인 틀에서 본 연구의 시나리오 기법과 전문가 인식조사에 대한 종합 분석을 통해 제시하고자 하는 대북정책의 추진 방향을 분석하는데 있어 기본적인 참고자료로 유용하게 활용될 수 있다.

이상에서 살펴본 것처럼, 본 연구와 유사한 주제 및 문제의식하에서 이뤄진 기존 연구는 대체로 남북관계의 부침을 기준으로 시기적 측면에서 2007년 이전, 2008~2017년, 2018년 이후로 구분될 수 있다. 2007년 이전의 기존 연구는 대북정책과 남북관계 상황 등을 감안해 가까운 미래를 합리적으로 예측하는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 지난 10여 년간의 상황 변화를 전혀 반영하지 못하는 문제가 있다. 2008~2017년까지 이뤄진 기존 연구는 당시의 남북관계 경색 국면을 감안한 듯, 2018년 이후 이뤄지고 있는 한반도 정세 전환의 역사적 흐름과는 상당한 괴리를 보이고 있다. 2018년 이후의 연구는 2018년 이뤄진 한반도 정세의 급격한 전환을 미처 제대로 담아내지 못하고 있으며, 단기적인 예상과 전망에 집중하기보다는 대체로 중·장기적인 전망을 논의하고 있다.

이러한 여건을 감안했을 때, 2018년 이후 이뤄지고 있는 한반도 정세 전환이 정체 상태에 놓인 지금, 역사적 흐름을 유지하기 위한 중·단기적인 대북정책 추진방향을 제시하는 작업은 매우 의미 있는 것이라고 할 수 있다. 특히, 한국정부의 대북정책 변화가 남북관계 부침에 작지 않은 영향을 미쳐왔다는 교훈과 한반도 평화변영이라는 역사적 흐름이 절대로 다시는 역진하지 않아야 한다는 공감대 및

---

15) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』 (세종: 경제인문사회연구회, 2019).

원칙에 유념할 필요가 있다. 2000년 이후, 남북관계가 부침을 거듭한 상황과 우리 정부의 대북정책 변화 주기 등을 감안했을 때, 앞으로 10년 이상의 미래를 내다보며 전망하는 연구는 현실성과 실현 가능성, 객관성을 담보하기가 쉽지 않다는 어려움이 존재한다. 또한, 1~2년 이내의 비교적 짧은 기간을 예상하는 연구는 보다 거시적인 차원에서 비전과 전략을 제시하려는 연구 목적에 부합하지 않는다. 이러한 맥락을 감안해 비교적 중범위라고 할 수 있는 2023년을 목표 시점으로 설정해 바람직한 남북관계 구상과 이의 추진방향을 모색하는 본 연구는, 관련 선행 연구와의 차별성을 확보하는 동시에 현재 시점에서 매우 긴요한 것이라 할 수 있다.

### 3. 연구방법

본 연구는 국내 한반도 전문가들과의 브레인스토밍을 바탕으로 시나리오 플래닝 기법과 국내외 전문가 설문조사를 활용하여 2023년 남북관계 변화를 전망하고, 이에 대비할 뿐만 아니라 바람직한 남북관계를 구현하기 위한 대북정책의 추진방향을 제시하고자 한다.

이를 위해 먼저 시나리오 플래닝 기법을 활용해 2023년 남북관계 변화 시나리오를 5가지(돌발변수 포함)로 분류해 제시하였다. 구체적으로 본 연구는 시나리오 플래닝 기법을 이용하여 2023년 남북관계 변화 시나리오 모색 작업을 다음과 같이 진행하였다. 먼저 향후 5년 간 남북관계에 영향을 미칠 것으로 예상되는 다양한 변수를 추출하고, 이러한 변수들 가운데 불확실성과 영향력 등을 종합적으로 감안한 우선순위를 결정해 2개의 핵심변화동인으로 ‘북미 간 비핵화 합의 여부’와 ‘미중 갈등의 심화 여부’를 선정하였다. 그리고 이러한

핵심변화동인들을 조합해 네 가지 시나리오를 작성하였다. 또한, ‘영변 원자로 폭발’을 돌발변수로 선정하여 이에 대한 시나리오도 제시하였다.<sup>16)</sup>

바람직한 2023년 남북관계의 미래상을 구상하기 위한 다양한 변수 검토와 핵심변화동인 추출 작업, 추출된 핵심변화동인을 조합하고 돌발변수까지 고려해 5가지의 시나리오를 만들어가는 과정, 이러한 시나리오 가운데 최상 또는 최악, 실현 가능성이 가장 큰 시나리오를 판별하는 작업, 바람직한 미래상을 구상하는 과정 등을 통해 2023년 남북관계에 영향을 미칠 도전요인과 위협요인을 식별하고자 하였다.

그렇지만 이러한 시나리오 플래닝 기법은 세부 추진 단계별 적용 방법론 측면에서 다소 미흡한 점을 드러내고 있다. 세계 유수의 기관 및 국가들은 각자 고유의 기법을 개발해 사용하고 있지만 전체적인 틀은 대동소이하다. 대부분 불확실성 요인들을 바탕으로 시나리오를 도출하고, 도출된 시나리오를 통해 시사점을 탐색하는 과정으로 이루어진다. 그렇지만 추진 단계별 적용 방법론에 대한 연구가 아직 상대적으로 부족해 대부분의 관련 연구들이 전문가의 주관적 또는 정성적인 판단을 기반으로 이뤄지고 있는 것이 사실이다. 이로 인해 시나리오 플래닝 적용 주체의 진행방식이나 소요 시간, 여기에 참여하는 전문가들의 규모 등에 따라 상이한 미래의 모습이 도출될 가능성을 배제할 수 없다.<sup>17)</sup>

시나리오 플래닝의 이러한 단점을 보완하고 보다 객관적이고 간주관적으로 핵심변화동인 요인을 분석하기 위한 방법으로 본 연구에서는 국내외 전문가 인식조사를 진행하였다. 국내외 전문가 인식

16) 핵심변화동인과 돌발변수 선정과정에 대해서는 본 글의 II장 참조.

17) 남상성·황병용·최한림, 『시나리오 플래닝의 한국적 적용모델 개발: 에너지 효율화 미래예측 사례를 중심으로』(서울: 한국과학기술평가원, 2009), p. 4.

설문조사가 시나리오 플래닝에서 미처 발견하지 못한 기회요인 및 위협요인 식별에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단했기 때문이다. 본 연구에서 진행할 설문조사는 국내외 전문가 600여 명을 대상으로 하였으며, 이 가운데 총 176명의 국내외 전문가들의 응답을 취합하였다. 이 중 국내 전문가는 92명(52.3%), 국외 84명(47.7%)이며, 국외의 경우 총 30여 개 국가의 전문가들이 응답해 주었다. 설문지는 ① 현 한반도 상황 평가, ② 북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 김정은 체제 평가, ③ 향후 5년 남북관계, 한미관계, 북미관계 및 주변국 관련 전망, ④ 한반도 미래 전망 등 네 개 부분 총 40개 내외 문항으로 구성하였다. 설문조사 후 우선 항목별 내용, 요인, 빈도분석 등을 이용한 통계분석을 실시하고, 이를 바탕으로 국내외 전문가들이 갖고 있는 인식의 경향을 분석하였다.

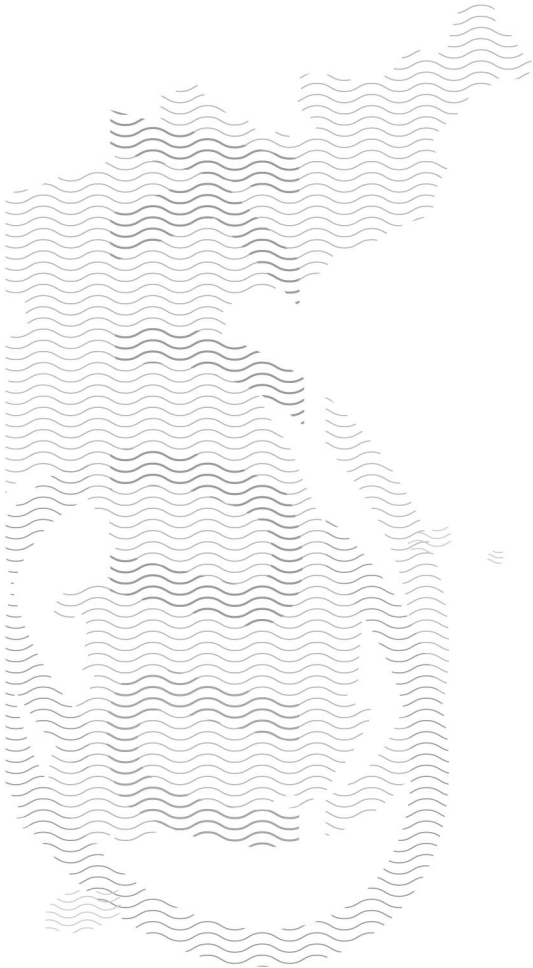
그리고 남북관계 변화 시나리오와 국내외 전문가 인식 조사의 결과에 대한 종합분석을 토대로 2023 남북관계에 영향을 미치는 기회요인과 위협요인을 식별하였다. 본 연구에서는 SWOT 분석에서의 내부적 강점과 외부적 기회를 '기회요인'으로, 내부적 약점과 외부적 위협을 '위협요인'으로 분석하였다. 이는 기회요인과 도전요인을 감안해 정책을 수립 및 추진하는 주체가 한국이라는 점을 감안한 것이다. 한국이 영향력을 미칠 수 없거나 미치기 어려운 외부의 기회 및 위협을 기회요인과 위협요인에 포함시키지 않을 경우 한국이 추진할 수 있는 현실적 대책을 마련하기가 어렵기 때문이다.

본 연구에서 제안·제시하는 단기적 관점에서의 남북관계 미래상과 이의 구현을 위한 정책 추진방향 등은 우리가 주도하는 향후 100년의 한반도 질서 구현을 목표로 하는 중장기적 관점에서의 한반도 미래상에 관한 후속 연구의 토대가 될 수 있을 것으로 기대된다.





## II. 남북관계 2023 시나리오





시나리오 기법을 활용한 연구는 다양한 영역에서 심도 있게 이뤄지고 있다. ‘2030년 김정은 정권의 안정성’에 대하여 시나리오 기법을 바탕으로 분석하여 남북관계에 대한 전망과 함께 대북·통일전략을 제시한 연구,<sup>18)</sup> 남북한 접경지대의 균형적·환경친화적 개발 구상을 시나리오 기법을 통해 도출하고 나아가 한반도 통일 가능성을 예측한 연구,<sup>19)</sup> 2008년 이명박 정부의 출범과 이후 5년 간 남북관계에서 발생할 수 있는 주요 현안에 관련된 전개과정을 시나리오 기법을 사용해 분석한 연구,<sup>20)</sup> 한반도 통일문제 분석,<sup>21)</sup> 그리고 ‘2030년 미중관계 시나리오 분석’<sup>22)</sup> 등과 같이 활발한 연구가 이루어지고 있다. 경남대 극동문제연구소도 시나리오 기법을 활용하여 북한의 체제전환을 위한 동북아 지역 협력 가능성을 모색하면서, 역내 안보 구상과 경제협력, 북한의 시민사회 형성과 북한 인권문제, 북한의 변화와 한반도 평화체제 등 다양한 이슈를 검토한 바 있다.<sup>23)</sup> 또한, 남북관계 그리고 한반도 문제와 관련해 현실성 높은 시나리오를 작성하여 정책적 대안 제시를 목적으로 하는 외교·안보·통일 정책보고서도 발간된 바 있다.<sup>24)</sup>

이처럼 시나리오 기법을 통한 다양한 연구가 이루어지는 가운데

- 
- 18) 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2016).
- 19) 황지욱, “시나리오 기법에 기초한 한반도 통일의 예측과 남북한 접경지대의 균형적 및 환경친화적 개발구상,” 『국토계획』, 제35권 6호 (2000).
- 20) 박형중 외, 『향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2008).
- 21) Dong-ho Han, “The Problem of Korean Reunification: A Scenario Analysis,” Ph.D. dissertation, University of Nebraska, 2010.
- 22) 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』.
- 23) 이수훈 편, 『동북아 지역협력과 북한의 체제전환: 시나리오를 통해 본 동북아 미래』 (서울: 한울아카데미, 2012); 이수현 편, 『동북아 법적협력과 북한의 체제전환: 과제와 전망』 (서울: 한울아카데미, 2012).
- 24) 이태환 외, 『한국의 국가전략 2030: 외교』 (서울: 세종연구소, 2016); 이상현 외, 『한국의 국가전략 2030: 안보』 (서울: 세종연구소, 2016).

본 연구도 ‘2023년 남북관계 변화’를 시나리오 기법을 통해 분석하고자 한다. 본 연구는 미래의 불확실성이 매우 높은 남북관계 변화를 향후 5년이라는 비교적 중·단기적 차원의 미래를 시나리오 기법을 통해 그려봄으로써, 불확실 속에서 실현 가능성을 높일 수 있는 전략을 마련해 보고자 한다. 시나리오 플래닝 기법은 1~2년의 단기적 시간을 설정해두기보다는 일반적으로 지금부터 향후 5~10년을 설정한다. 시나리오 기법은 단기적 시점을 고려하기 보다는 중·장기적 차원에서 발생할 수 있는 트렌드와 불확실성을 파악해 이에 대응하고자 한다.<sup>25)</sup> 또한, 본 연구가 고려하는 2023년은 미중관계를 비롯해 남북관계에 영향을 미칠 수 있는 2020년 미국의 대통령 선거, 2022년 중국의 20차 전국대표대회, 일본의 아베 총리의 임기 만료(2021년), 그리고 2022년 한국의 20대 대통령 선거 이후의 정치·경제적 변화가 반영된 결정적 시기(critical juncture)가 될 가능성이 높은 시점이라 할 수 있다. 따라서 시나리오 기법을 통해 이를 포함한 다양한 요인들을 점검하여 중단기적 차원의 ‘2023년 남북관계 변화’를 조망하는 것은 매우 의미 있는 작업이라 할 수 있을 것이다.

## 1. 시나리오 플래닝과 남북한 변화 예측

### 가. 시나리오 플래닝의 개념과 의의

2023년이라는 시점은 미래에 해당하는 시간적 영역이기 때문에 미래학(futures studies)과 관련된다. 학제적 성격을 갖고 있는 미래학은 새로운 학문분야로 1960년대에 제창되었고, 미래의 신비성을 가급적 제거하며, 인간이 미래에 관여함으로써 통제력을 가지게

25) 유정식, 『전략가의 시나리오』 (서울: (주)알에이치코리아, 2014), pp. 141~142.

되는 것이다.<sup>26)</sup> 미래를 예측하는 방법론은 다양하게 있지만, 모든 사물은 시간의 흐름 속에서 특정 시간(time)에 존재하고 있으며, 공간(space)이라는 광범한 영역 속에서 특정 위치에 존재한다. 그리고 사물의 특성에 따라 고유한 분야(field)와 연계되어 있다. 그리고 일반적인 미래학의 과정은 우선 현재에서 미래로 나아가며 세상을 전망하는 미래예측이 있다. 그 다음에 예측된 여러 가지의 미래 중에서 선호하는 미래를 찾는 것, 즉, 희망 미래를 설계한다. 마지막으로 목표로 하는 미래를 위해 전략을 세운다.<sup>27)</sup> 이렇듯 미래학은 수동적 혹은 막연하게 미래를 그리는 것이 아니며, 미래에 대한 인간의 능동적 행태를 요구한다.

더욱 미래학은 정치학 영역과 연계하여 21세기라는 이 시점에서 중요하게 여겨진다. 양차 대전과 냉전이 지배적이었던 20세기 말에 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 『역사의 종말』을 통해 국제사회에서 민주주의와 자유시장경제가 최종적으로 승리했으며, 사회제도 발전의 종결에 따라 평화와 자유가 무기한적으로 유지된다는 가설을 내세웠다.<sup>28)</sup> 그러나 2001년 9·11테러로 시작한 21세기는 테러와 각 지역에서 분쟁이 빈번하게 일어나고 있다. 뿐만 아니라 과학기술의 발달은 생활수준 향상에 기여하지만, 한편에서 인터넷으로 알 수 있듯이 새로운 범죄나 개인정보 유출 등 새로운 사회문제를 양산하고 있다. 교통수단의 발전 역시 교통사고의 증가와 대기오염 등 부정적인 측면이 있다. 복잡하고, 복합적인 요소들의 중첩으로 인해 나타나는 현재에서 미래로 나아가기 위해서는 미래에 보다 적극적으로 참여하는 것이 21세기 미래학의 양

---

26) Wendell Bell, *Foundations of Futures Studies: Human Science for a New Era*, 1<sup>st</sup> Edition, (New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 2003) 참조.

27) 이광형, 『세상의 미래』 (서울: MID, 2018), pp. 37~40.

28) 프랜시스 후쿠야마 저, 이상훈 역, 『역사의 종말』 (서울: 한마음사, 1992) 참조.

상이기도 하다.<sup>29)</sup> 과거 미래연구의 실천자들이 현재의 경향에서 외삽(extrapolation)하거나 미래를 예언(prediction)했다면, 최근에는 불확실함을 검토하기 위해 시나리오를 구축한다.<sup>30)</sup>

시나리오 플래닝은 제2차 세계대전 이후, 미 공군에 의해 시작되었고 대기업이나 정부 조직에서 전략 입안 방법으로 사용되어 왔는데, 이는 미래에 일어날 시나리오를 마련함으로써 문제 해결의 패턴을 창출하고자 하는데 목적이 있다.<sup>31)</sup> 시나리오 플래닝에 따라 발생할 수 있는 복수의 미래를 찾아내고, 그 미래가 초래하는 기회와 위협에 유연하게 대응하는 시책의 전략을 만든다. 어떤 대상에 대한 복수의 미래 시나리오에는 이에 영향을 끼치는 중요한 변화요인이 필요하다. 그리고 시나리오 플래닝은 결국 ‘행동’이라는 실천성과 연계된다.<sup>32)</sup>

시나리오 플래닝 연구 절차를 광의로 범주화한다면 3단계로 나누어 볼 수 있다.<sup>33)</sup> 첫째, 분석 대상과 더불어 이를 둘러싼 주변 환경에 대한 관찰이다. 이를 위해서는 관찰 범위가 광의적 또는 협의적이지 않는 범위를 설정해야 할 것이다. 본 연구가 설정한 2023년이라는 시점은 급변하는 남북관계 및 국제정세를 고려할 경우, 먼 미래도 멀지 않은 미래도 아닐 것이다.

---

29) 제임스 마틴 지음, 유현 옮김, 『제임스 마틴의 미래학 강의』 (서울: 김영사, 2009), pp. 17~47.

30) 유정식, 『전략가의 시나리오』, pp. 45~50.

31) Woody Wade, *Scenario Planning: A Field Guide to the Future* (Hoboken: John Wiley & Sons, 2012) 참조.

32) 결국 미래를 예측하는 핵심변화동인은 “관찰자의 눈”에 있다는 것이다. 마티아스 호르크스 지음, 이수연 옮김, 『위대한 미래』 (서울: 한국경제신문, 2010), p. 507.

33) 시나리오 작성 단계의 범주화는 다음의 연구를 참조하여 재구성. 마츠 린드그렌·한스 반드홀드, 이주명 옮김, 『시나리오 플래닝』, (서울: 필맥, 2012); 유정식, 『전략가의 시나리오』; George Wright & George Cairns, *Scenario Thinking: Practical Approaches to the Future* (New York: Palgrave Macmillan, 2011); Thomas J. Chermack, *Scenario Planning In Organization: How to Create, Use, and Assess Scenarios* (San Fransisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2011)

둘째, 불확실한 미래에 대해 시나리오 플래닝은 어떤 조직 외부에 소속하는 전문가들의 조언과 참여를 필요로 한다. 전문가들은 아직 언론 등에 거론하지 않은 새로운 정보는 물론 자신들의 경험을 기반으로 해서 다양한 의견을 제공한다. 특히 전문가에 의한 개별 의견을 수집하는 방식보다 워크숍과 같은 공론장이 전문가들의 다양한 의견을 모으는 데 효과적이다.

셋째, 시나리오 작성자들은 위에 있는 전문가들의 다양한 의견을 참고하여 분석한다. 분석 대상과 이에 영향을 끼치는 요인들을 종합적으로 고려하여 서술함으로써 미래의 전개방식을 ‘시나리오’로 부각시킨다.

시나리오는 일어날 수 있는 미래를 설명하는 것이다. 중요 행위자의 의도나 이벤트의 특성을 고려하여 전체적으로 동태를 포착한다. 시나리오를 통해 미래에 직면할 수도 있는 문제들에 대해 다양한 대응 탐색을 가능케 한다. 시나리오 작성자들은 다양한 시나리오를 작성하지만, 적어도 앞으로 높은 확률로 일어날 미래 사상(事象)과 더불어 불확실한 요소 역시 고려함으로써 각 시나리오의 특징을 부각시켜 상이한 설명을 전개한다.<sup>34)</sup>

구체적인 시나리오 플래닝의 절차에는 다음과 같은 7단계가 있다.<sup>35)</sup>

- ① 핵심변화동인 이슈 선정(문제의 정의)
- ② 의사결정 요소 도출(의사결정을 위한 판단기준 설정)
- ③ 변화동인 규명(의사결정 요소에 영향을 미치는 변수 찾기)

34) 2005년 로얄 더치 셸(Royal Dutch Shell)은 셸 그룹 글로벌 시나리오 *Shell Global Scenarios to 2025 The Future Business environment: Trends, Trade-Offs and Choices*를 작성했다. 이 시나리오는 그룹뿐만 아니라 세계경제포럼(다보스포럼)에서도 사용되었다. 논점은 몇 가지 있으나, 특히 세계에서 국민국가(nation states)의 강화, 미국과 중국 두 강대국이 세계화를 형성해나가는 것 등이 강조되었다. “Shell Scenarios,” <<http://www.shell.com/scenarios>> (Accessed June 20, 2019).

35) 유정식, 『전략가의 시나리오』, pp. 71~72.

- ④ 시나리오 도출(미래의 가능성 탐색)
- ⑤ 시나리오 쓰기(미래의 이야기를 상상)
- ⑥ 대응전략 수립(최적의 전략 선택)
- ⑦ 모니터링(시나리오의 현실화 가능성 주시)

1단계는 핵심변화동인 이슈 선정 단계이다.<sup>36)</sup> 핵심변화동인 이슈는 「누가, 언제, 무엇을」이라는 내용을 통해 제시된다. 시나리오 플래닝 기법의 기본은 전문가들의 브레인스토밍을 바탕으로 하는 연구 방법으로서 연구진들이 도출한 변인을 관련 연구 분야의 전문가들에게 지속적인 자문을 통해 검토하고, 연구진이 놓칠 수 있거나 취약한 부분에 대해 관련 전문가들의 시각을 청취하여 연구를 진행한다.

핵심변화동인 이슈 선정, 의사결정 요소 도출, 변화동인 규명 등 각 단계별 과제는 각각의 과정에서 창의적 의사소통 구조, 전략적 유연성, 이슈 민감성 등 다양한 요인들의 상호작용 속에서 독자적 결과물을 산출해야 한다. 다시 말하면 각 단계별 핵심변화동인 과제에 있어 내용상 필연적으로 연계되고 있으며, 이러한 복잡성 때문에 연구 목표달성을 위해 전문가 의견의 상호절충은 연구 진행을 위한 필수적 절차이며 연구의 질을 위해서도 중요하다.<sup>37)</sup>

2단계는 의사결정 요소 도출로써 핵심변화동인 이슈에 영향을 미치지만 통제가 어려운 주요 외부 변수를 도출하는 과정이다.<sup>38)</sup> 의사결정 요소란 핵심변화동인 이슈에 영향을 미치는 것으로 통제가 어려운 주요 외부 변수이다. 즉 연구자가 통제할 수는 없지만 핵심변화동인 이슈에 영향을 주는 것이다. 의사결정 요소는 3단계로 진행된다. 첫 단계에서 연구자들은 각각의 분야를 고려한 의사결정 요소

36) 위의 책, pp. 128~147.

37) 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』, p. 16.

38) 유정식, 『전략가의 시나리오』, pp. 148~167.



에 관한 질문을 구상하여 회의에 참석한다. 두 번째 단계는 앞선 회의록을 통해 작성된 질문지를 유사한 것끼리 그룹핑하여 대표할 수 있는 하나의 질문을 도출한다. 마지막 세 번째는 범주화된 질문을 가지고 각각의 의사결정 요소를 도출한다. 이러한 과정에서 연구의 전체적인 틀을 변화시킬 수 있는 요인으로 발생할 가능성은 낮지만 일어났을 경우 강력한 효과를 가지는 변인을 돌발변수로 선정한다.

3단계에서는 각각의 의사결정 요소에 영향을 미치거나 시나리오 설명에 영향을 미치는 요인으로 결과에 직접적으로 영향을 미치는 원인을 규명한다.<sup>39)</sup> 이를 위해선 이미 선정된 의사결정 요소에 대해 요소별 변화동인 후보군을 작성하고, 이 후보군을 그룹핑하여 이를 재차 압축해서 관련 분야로 나누어 분류를 통해 변화동인을 규명해야 한다. 이는 연구진들 사이의 심층적이고 근본적인 동인을 규명해 내기 위한 연구 기법으로 관련 문헌, 그리고 전문 지식을 총동원할 필요가 있다. 이를 통해 각각의 변화동인을 심층분석하여 변화동인명을 부여하고, 보다 세부적으로 불확실성 요소, 타변인과의 관계 및 관련 의사결정 요소까지 포함된 변화동인 코드표를 작성한다.

4단계는 시나리오 도출과정으로 변화동인 중 2개의 핵심변화동인을 선정하고, 핵심변화동인의 조합(2×2)을 통해 4개의 시나리오를 도출하는 과정이다.<sup>40)</sup> 주요 트렌드에서 예측하기 어려운 돌발변수도 선정하여 이에 대한 시나리오도 도출한다. 시나리오 도출은 2개의 핵심변화동인을 필두로 주요한 변화동인들의 인과고리를 작성하는 것이 핵심과제이다.

5단계는 시나리오 작성과정으로 변화동인의 조합을 통해 도출된 결과를 ‘누가, 언제, 무엇을’이라는 내용을 바탕으로 시나리오 기법

---

39) 위의 책, pp. 168~198.

40) 위의 책, pp. 199~221.

을 통해 재구성한다.<sup>41)</sup>

6단계는 이렇게 작성된 시나리오를 분석해서 대응 전략을 검토하는 단계이다.<sup>42)</sup> 이와 같은 시나리오 플래닝 기법을 정리하면 <그림 II-1>과 같다.

<그림 II-1> 시나리오 플래닝 기법의 단계

| Phase 1      | Phase 2    | Phase 3 | Phase 4 | Phase 5 | Phase 6 |
|--------------|------------|---------|---------|---------|---------|
| 핵심변화 동인이슈 선정 | 의사결정 요소 도출 | 변화동인 규명 | 시나리오 도출 | 시나리오 작성 | 대응전략 수립 |

출처: 유정식, 『전략가의 시나리오』, p. 72.

## 나. 핵심이슈 선정 및 의사결정 요소 도출

남북관계의 미래를 예측하는 것은 쉬운 일이 아니다. 남북관계의 특수성뿐만 아니라 이에 영향을 끼치는 주변국과의 복합성이 작동되기 때문이다. 따라서 많은 요인들을 고려할 필요가 있고 동시에 이는 불확실성이 지속적으로 수반된다는 것을 의미한다.

본 과제가 선정한 핵심이슈는 “2023년 남북관계는 어떠한 모습일까?”이다. 김정은 지도부가 현재부터 2023년 시기까지 남북관계의 안정과 지속과 관련해 어떤 선택을 하는가에 따라 남북관계가 어떻게 변화할 것인가를 살펴보고자 했다.

<표 II-1> 핵심이슈 선정

| 핵심이슈 | 2023년 남북관계는 어떠한 모습일까? |
|------|-----------------------|
| 누가   | 김정은(지도부)              |
| 언제   | 2023년                 |
| 무엇을  | 남북관계의 안정과 지속          |

41) 위의 책, pp. 222~254.

42) 위의 책, pp. 255~288.

의사결정 요소는 핵심이슈에 영향을 미치는 변인이다. 시나리오 플래닝 기법을 연구 방법론으로 하는 연구에서 의사결정 요소 도출 과정은 핵심이슈를 규명하기 위한 주요한 연구과정 중 하나이다. 본 연구의 핵심이슈가 2023년 남북관계임을 고려했을 때 남북관계에 영향을 미치는 변인들 중에서도 남북관계에 영향을 미치지만 통제할 수 없는, 다시 말해 필연적일 수 있으면서 다른 변인들에 보다 심도 있게 영향을 미칠 수 있는 변인을 찾아내는 연구 과정이다.

본 연구는 세 단계를 통해 의사결정 요소를 도출했다. 첫 번째 단계는 본 연구의 핵심 이슈인 “2023년 남북관계는 어떠한 모습일까?”와 관련해 연구 참여자들이 2023년 남북관계에 주요하게 영향을 미칠 수 있는 변인을 찾고자 했다. 이를 위해 한국, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 그리고 기타 등의 7개의 범주를 고려했으며, 각 범주의 의사결정 요소와 관련된 질문을 15개 이상 구상하도록 했다. 각 범주에는 국가별 국내외 상황과 함께 정치·경제·사회·문화·군사 등으로 다양한 영역에서의 변인들을 도출할 수 있도록 했다. 그 결과 연구 참여자들로부터 105개의 질문이 제기되었다.

두 번째 단계는 공동연구진으로부터 도출된 다양한 내용을 다룬 105개의 질문지를 질문의 이슈 그리고 관련 내용을 바탕으로 하여 그룹핑 하였다. 이 같은 작업은 연구자들이 주요하게 생각하는 변인들을 재확인하고 ‘2023년 남북관계’를 분석하는 데 핵심적으로 고려해야 할 영역을 도출할 수 있기 때문에 필수적이었다. 1단계를 통해 도출된 105개의 질문은 총 26개의 대표질문으로 압축하였다.

〈표 II-2〉 의사결정 요소 도출

| 의사결정 요소      | 대표질문  |
|--------------|---|
| 한국의 국내 상황(5) | 한국정부의 대북정책은 변화될 것인가?<br>남북관계에 대한 국민 여론은 긍정적인가?<br>대통령 선거는 어떻게 될 것인가?<br>국회의원 선거는 어느 당이 승리할 것인가?<br>한국경제는 안정적인 것인가?  |
| 한국의 국외 상황(3) | 한미동맹은 지속될 것인가?<br>한중관계는 안정적인가?<br>한일관계는 회복될 것인가?  |
| 북한의 국내 상황(5) | 북한의 시장화는 확대 될 것인가?<br>북한 엘리트 간 권력 갈등이 발생할 것인가?<br>김정은 정권은 안정적인 것인가?<br>북한은 군사적 도발을 지속 할 것인가?<br>북한의 핵정책은 변화될 것인가?   |
| 북한의 국외 상황(4) | 북한은 대외경제 개방을 확대할 것인가?<br>북중관계는 강화될 것인가?<br>북러관계는 심화될 것인가?<br>북일관계에 변화가 있을 것인가?  |
| 미중관계(9)      | 미중관계는 어떻게 될 것인가?<br>미국의 패권력은 유지 될 것인가?<br>중국의 힘은 확대될 것인가?<br>세계 경제는 안정적인 것인가?<br>미국의 대통령선거는 누가 승리할 것인가?<br>(트럼프가 재선을 할 것인가)?<br>미국의 국회의원 선거에서 누가 집권할 것인가?<br>(공화당 vs 민주당)?<br>중국의 정치적 안정성은 지속될 것인가?<br>중국의 경제 성장은 지속 될 것인가?<br>UN 대북제재에 대한 국제사회의 협력은 지속될 것인가? |

출처: 연구진 작성

세 번째 단계에서는 범주화된 질문에 대해 연구자 별로 4~5개의 의사결정 요소를 도출하도록 했다. 그 이후 연구진은 내부 회의를 거쳐 2023년 남북관계에 핵심적으로 영향을 미칠 수 있는 변인을

한국의 국내상황, 한국의 대외관계, 북한의 국내상황, 북한의 대외관계 그리고 미중관계로 선정했다.

본 연구는 105개의 질문, 26개의 대표 질문을 통해 5개의 의사결정 요소를 도출하면서 시나리오의 틀을 변화시킬 수 있는 돌발변수 1개를 선정했다. 돌발변수(wild card)란 발생 가능성이 낮지만 만약 발생한다면 예상되는 시나리오 전체의 틀을 변화시킬 정도의 사안을 의미한다. 돌발변수 선정은 변인들의 인과적인 관계에 대한 예측보다는 미래의 불확실성을 고려해 실제 발생하였을 경우, 효과적이고 효율적인 대비책을 마련하려는 목적에서 이루어졌다. 또한, 돌발변수는 시나리오 전개 과정에서도 시나리오의 방향성을 변화시키기 때문에 의사결정 요소와 함께 고려해야 할 핵심 변인이기도 하다. 본 연구진은 ‘영변원자로 폭발’을 돌발변수로 고려했다. 이는 공동연구진 사이의 지속적인 내부회의와 전문가 자문회를 통해 핵심질문, 변화동인, 핵심변화동인을 모두 최대한 고려한 후 도출한 변인으로서 시나리오의 틀을 깨는 변인이다.

## 다. 변화동인 규명

‘2023년 남북관계’ 변화동인을 규명하기 위해 연구자들은 선정된 5개의 의사결정 요소를 바탕으로 각 범주별 요소와 관련된 변화동인 후보군을 작성하고 회의를 통해 결정했다. 여기서 변화동인이란 의사결정 요소의 인과적 방향성 그리고 그 결과에 영향을 미치는 것으로 시나리오의 방법론적 차원에서 핵심적인 연구 과정이다.

연구 목표인 핵심 이슈와 의사결정 요소 선정과 함께 보다 심도 있으면서 근원적인 동인을 도출하기 위해 기존 연구에 대한 문헌 연구와 전문가 자문 등을 통해 연구진들은 관련 변인 212개를 만들었다. 변화동인 후보군을 다시 재그룹핑하여 50여 개의 변화동인 후보

로 압축하였고, 연구진의 연구 분야와 전문성을 고려해 국제, 미국, 한국, 북한, 중국, 동북아시아의 6개의 분야로 압축하였다.

50여 개로 압축된 변화동인을 다시 이슈별·주제별로 통합하거나 삭제하는 과정을 통해 최대한 하나로 압축할 수 있도록 하였으며 최종 58개의 변화동인을 규명했다. 최종적으로 도출된 58개의 변화동인은 본 연구의 목표인 ‘2023년 남북관계’ 시나리오 작성, 그리고 그에 따른 정책 제언을 위한 요소이다. 본 연구에서는 국제(INT), 미국(US), 중국(CH), 한국(SK) 그리고 북한(NK), 동북아(NE)로 나누어 구성했다(〈표 II-3〉 참조).

끝으로 시나리오 작성을 위해 도출된 각각의 변화동인에 대하여 심층 분석을 시도했다. 각 변화동인에 변화동인명을 부여하고 트렌드와 불확실성 요소(+/-), 타변화동인과의 관계, 그리고 관련 의사결정 요소를 포함해 변화동인 코드표를 작성했다. 이는 연구진의 시나리오 연구를 위한 자료로서 독자들에게 변화동인이 어떻게 도출되었는가에 대한 이해를 돕고 본 연구의 최종 목표인 정책 대안 도출에 필요한 자료로 활용될 수 있도록 정리했다.

트렌드란 변인의 변화가 확실한 경우로서, 변화가 계속해서 발생될 수 있으며 정책결정에 있어 지속적으로 고려해야 하는 변인이라 할 수 있다. 불확실성이란 해당 변화동인이 일정한 양상을 보이지 않고 여러 ‘다른 옵션’을 취할 가능성이 큰 상태를 말한다. 이는 트렌드의 양극단 <좌(+), 우(-)>을 의미한다. 이를 바탕으로 ‘이것이 영향을 미치는 의사결정 요소’ 1~2개를 중요도 순으로 기술한다. 또한, 핵심이슈에 미칠 영향이 확실한 a<좌(+)>인 경우 긍정적, b<우(-)>인 경우 부정적, 그리고 확실하지 않은 a인 경우 a’는 긍정적 a’’는 부정적으로, b인 경우 b’는 긍정적, b’’는 부정적으로 나누어 표기 한다. 또한, 변화동인이 영향을 주는 그리고 영향을 받는 타 변인과의 관

계를 극점과 함께 고려한다. 이를 정리하면 <표 II-4>와 같다.

<표 II-3> 변화동인 목록표

| 변화동인 목록표 |                   |         |                       |
|----------|-------------------|---------|-----------------------|
| 변화동인 코드  | 변화동인명             | 변화동인 코드 | 변화동인명                 |
| SK-01    | 한국의 경제상황          | NK-14   | 북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화 |
| SK-02    | 국민의 대북인식          | NK-15   | 북한의 핵기술 발전            |
| SK-03    | 국회의원 선거           | NK-16   | 북한의 비핵화 합의            |
| SK-04    | 남남갈등              | US-01   | 미국 대선 (트럼프 집권 여부)     |
| SK-05    | 대북정책 지지도          | US-02   | 미국의 대북정책              |
| SK-06    | 대통령 선거            | US-03   | 미국의 여론                |
| SK-07    | 대통령 국정수행 지지도 상승   | US-04   | 미국 경제성장               |
| SK-08    | 사회적 양극화 심화        | US-05   | 미국의 여론 (미국 내 포퓰리즘 확산) |
| SK-09    | 정당체계 변화           | US-06   | 국회의원 선거               |
| SK-10    | 탈북자들의 정치 세력화      | US-07   | 미일동맹                  |
| SK-11    | 남방정책              | INT-01  | UN 대북제재 해제            |
| SK-12    | 한국, 한미 방위비 부담률 증가 | INT-02  | 남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계  |
| SK-13    | 북방경제협력            | INT-03  | 대북제재 협력               |
| SK-14    | 전시작전권 환수          | INT-04  | 미중 갈등 심화              |
| SK-15    | 한미 군사훈련 실시        | INT-05  | 국제무역의 개방성             |
| SK-16    | 화웨이 문제 심화         | NE-01   | 한중갈등                  |
| NK-01    | 북한의 경제개방 확대       | NE-02   | 강제징용 문제               |
| NK-02    | 북한의 경제상황 악화       | NE-03   | 위안부 합의 문제 타결          |
| NK-03    | 북한 관료의 부패 심화      | NE-04   | 중일관계                  |
| NK-04    | 북한 군부엘리트의 지지      | NE-05   | 한러관계                  |
| NK-05    | 김정은 정권의 안정성       | NE-06   | 북러관계                  |
| NK-06    | 김정은 정권의 억압 심화     | NE-07   | 북일교섭 및 관계 정상화         |

| 변화동인 목록표 |                    |         |                       |
|----------|--------------------|---------|-----------------------|
| 변화동인 코드  | 변화동인명              | 변화동인 코드 | 변화동인명                 |
| NK-07    | 당·군 간 엘리트 갈등       | NE-08   | 북중동맹 심화               |
| NK-08    | 미국정부에 대한 북한의 인식 차이 | NE-09   | 동북아 패권경쟁              |
| NK-09    | 북한의 대남 의존도         | NE-10   | 동북아 다자주의              |
| NK-10    | 북한의 시장화            | CH-1    | 중국 소프트 파워             |
| NK-11    | 북한의 식량문제           | CH-2    | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성 |
| NK-12    | 북한의 핵 보유정책         | CH-3    | 중국의 민족주의              |
| NK-13    | 북한의 도발 재개          | CH-4    | 중국의 민주화               |

〈표 II-4〉 변화동인 정의표의 작성기준

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      |  |
| 변화동인명               |      |  |
| 트렌드                 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화의 큰 흐름(확실한 흐름)</li> <li>• 해당 변화동인이 향후에도 계속해서 취할 것이라고 예상되는 '상태'</li> <li>- 1-2개를 중요도순으로 기술</li> </ul>  |
| 불확실성                | 좌(+) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 변화동인이 일정한 양상을 보이지 않고 여러 '다른 옵션'을 취할 가능성이 큰 상태</li> </ul>   |
|                     | 우(-) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 트렌드의 양극단을 의미</li> </ul>   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1-2개를 중요도순으로 기술</li> </ul>  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 김정은 정권 안정성에 긍정적/부정적으로 영향을 미치는 경우</li> <li>• 긍정/부정 여부 확실한 경우 <ul style="list-style-type: none"> <li>- a&lt;좌(+)&gt;인 경우 긍정적</li> <li>- b&lt;우(-)&gt;인 경우 부정적</li> </ul> </li> <li>• 긍정/부정 여부 확실하지 않은 경우 <ul style="list-style-type: none"> <li>- a인 경우 a'는 긍정적 / a''는 부정적</li> <li>- b인 경우 b'는 긍정적 / b''는 부정적</li> </ul> </li> </ul> |

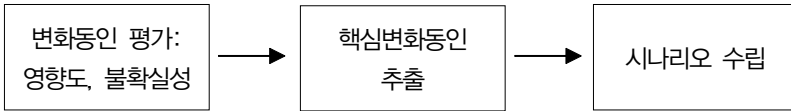


|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3-5개를 중요도순으로 기술</li> <li>- 단 총 6개 분야 중 2개 분야 이상에 걸쳐 있어야 하며 한 분야 내에서는 3개를 초과할 수 없다</li> </ul>  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3-5개를 중요도순으로 기술</li> <li>- 단 총 6개 분야 중 2개 분야 이상에 걸쳐 있어야 하며, 한 분야 내에서는 3개를 초과할 수 없다</li> </ul> |
| 극점                  | 좌(+) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가능한 수치/ 지표/ 구체화 시킨다</li> </ul>  |
|                     | 우(-) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 증가/감소의 기준</li> </ul>  |

출처: 유정식, 『전략가의 시나리오』, pp. 185~196.; 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』, pp. 21-24를 참고하여 재작성.

## 라. 시나리오 도출

〈그림 II-2〉 시나리오 도출 절차



출처: 유정식, 『전략가의 시나리오』, pp. 200~201.

시나리오 도출 과정은 〈그림 II-2〉에서 설명하는 세 단계를 거쳤다. 우선 변화동인을 ‘영향도’와 ‘불확실성’이라는 두 가지 요소로 평가해서 시나리오의 주재료와 양념을 구분했다. 다음 단계에선 주된 변화동인들 중에서 의사결정 요소에 근본적으로 영향을 미치는 핵심변화동인을 추출하고, 마지막으로 이 동인을 바탕으로 해서 시나리오를 수립하는 단계로 진행했다.

이러한 연구 진행 순서에 맞추어서 본 연구는 첫 번째 단계에선, 앞선 연구과정을 거쳐 도출된 58개의 변화동인 즉, “2023년 남북관계는 어떻게 변화할 것인가?”라는 핵심이슈에 영향을 미치는 일련의 변화동인을 평가해보았으며, 이를 통해 시나리오의 주재료로 사용

될 수 있는 변화동인을 선별했다. 이 작업을 위해 본 연구는 각 변화동인에 대한 평가 기준을 ‘영향력’과 ‘불확실성’에 두었다. 여기에서 ‘영향력’이란 각 변화동인이 의사결정 요소에 미치는 영향의 정도를 의미하고, ‘불확실성’은 변화동인이 미래에 어떤 방향으로 변할지 가늠할 수 없는 정도를 지칭한다.<sup>43)</sup>

본 연구는 58개의 변화동인을 이 두 가지 기준 즉, 영향력과 불확실성을 바탕으로 3×3매트릭스(영향도와 불확실성을 각각 low, middle, high의 세 단계로 구분)를 사용해서 평가했다. 각 변화동인을 평가하는 작업은 연구진들의 회의를 거쳐서 이루어졌다. 연구진 회의에서 연구원들은 58개의 변화동인에 관해 하나씩 영향도와 불확실성이 얼마나 되는지 토론을 통해 의견을 나누었다. 이 과정에서 영향도를 먼저 평가하고 나중에 불확실성을 평가했다. 불확실성을 먼저 평가하면 확실성의 여부가 영향도 평가에 영향을 미칠 수 있는 우려가 있기 때문이다.<sup>44)</sup> 따라서 영향도와 불확실성의 순서대로 연구진들은 각 변화동인에 대해 토의했고, 이 과정에서 즉시 합의가 된 요인을 먼저 정리하고, 나아가 논쟁이 되는 부분들은 몇 차례 논의를 더 거쳤다.

〈표 II-5〉 불확실성 판단을 위한 팁

| 해당 변화동인                 | 불확실성 |
|-------------------------|------|
| 앞으로 거의 변화가 없을 것으로 보일 경우 | Low  |
| 과거에 급격하게 등락을 거듭했을 경우    | High |
| 인구 추이처럼 아주 천천히 변할 경우    | Low  |
| 대다수 미래학자가 그 방향을 예견할 경우  | Low  |
| 팀원들의 의견이 극과 극을 달릴 경우    | High |

출처: 유정식, 『전략가의 시나리오』, p. 206

43) 유정식, 『전략가의 시나리오』, p. 201.

44) 위의 책, p. 205.

연구진은 58개의 변화동인 중, 북한의 도발 재개 가능성(NK-13), 북미 간 비핵화 합의 가능성(NK-16), 남한 국민의 대북 인식 변화 가능성(SK-02), 남한 대선 결과 차기 대통령의 현 정권 대북정책의 지속 여부(SK-06), 미국 트럼프의 재집권 가능성(US-01), 미중 간 갈등의 심화 가능성(INT-04), 북중관계(NE-08)를 영향도와 불확실성이란 두 가지 기준에서 모두 High/High를 차지하는 요인이라고 평가했다.

〈표 II-6〉 변화동인 평가 매트릭스

| 불확실성 |  | 영향도  |  |               |
|------|--|--|--|---------------|
|      | High   | Mid  | Low  |               |
| High | INT-05   | SK-09, SK-16, NE-01  | NK-13, NK-16, SK-02, SK-06, US-01, INT-04, NE-08               | → 시나리오<br>주재료 |
| Mid  | SK-10, SK-11, SK-13, NK-09                     | NK-02, NK-06, SK-01, SK-04, SK-05, SK-07, SK-14, SK-15, US-03, US-05, CH-2 | NK-01, NK-10, NK-11, NK-12, SK-03, US-02, US-06, NE-11, INT-01 |               |
| Low  | SK-08, SK-12, US-04, NE-02, NE-03, NE-05, CH-1 | NK-03, NK-08, NK-14, NK-15, US-07, NE-04, NE-06, INT-02, CH-3, NE-10       | NK-04, NK-5, NK-07, NE-10, INT-03, CH-4                        | → 트렌드         |
|      |  | Low  | Mid  | High          |

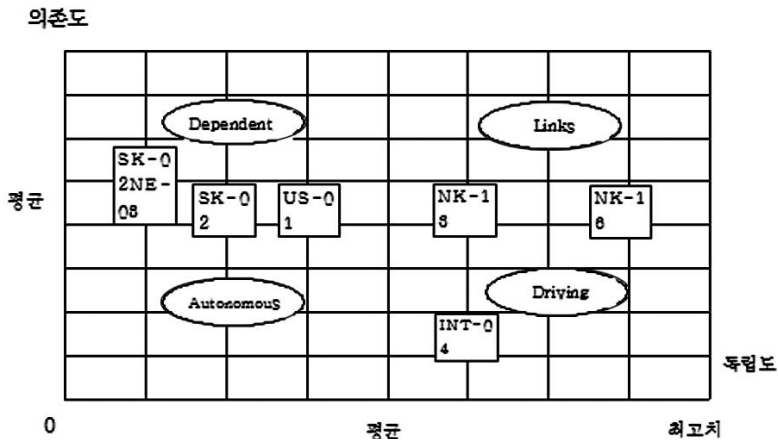
나아가 이상의 High/High 요인들 중에서 2개의 핵심변화동인 (core change driver)을 선정했는데, 이를 위해 Cross Impact 분석

법을 사용했다.<sup>45)</sup> 이 방법에 따라 High/High 요인들의 의존도와 독립도를 분석하면 <표 II-7>과 같다. 이 분석매트릭스를 Cross Impact 분석 그래프로 바꾸면 <그림 II-3>과 같다.

<표 II-7> Cross Impact 분석 그래프 I

|         | NK-13 | NK-16 | SK-02 | SK-06 | US-01 | INT-04 | NE-08 | 합계 (의존) |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|---------|
| NK-13   |       | -2    | 0     | 0     | -1    | 1      | 0     | 4       |
| NK-16   | -1    |       | 0     | 1     | 1     | -1     | ±1    | 4       |
| SK-02   | -2    | 2     |       | 1     | 0     | 0      | 0     | 5       |
| SK-06   | -1    | 2     | 1     |       | 0     | 0      | 0     | 4       |
| US-01   | -1    | 1     |       | 0     |       | ±2     | 0     | 4       |
| INT-04  | 0     | 0     | 0     | 0     | -1    |        | 0     | 1       |
| NE-08   | -1    | -1    | 0     | 0     | 0     | 2      |       | 4       |
| 합계 (독립) | 5     | 7     | 1     | 2     | 3     | 5      | 1     |         |

<그림 II-3> Cross Impact 분석 그래프 II



45) Cross Impact 분석법에 대해선 위의 책, pp. 207~208.

이 분석에 의하면 High/High 요인들 중에서 독립도가 높고 의존도가 낮은 두 개의 변화동인은 북미 간 비핵화 합의 가능성(NK-16)과 미중 간 갈등의 심화 가능성(INT-04)이다. 따라서 본 연구는 이 두 개의 요인을 핵심변화동인으로 선정했다.

〈표 II-8〉 핵심변화동인

| 핵심변화동인          |                 |
|-----------------|-----------------|
| NK-16           | INT-04          |
| 북미 간 비핵화 합의 가능성 | 미중 간 갈등의 심화 가능성 |

## 마. 시나리오 작성

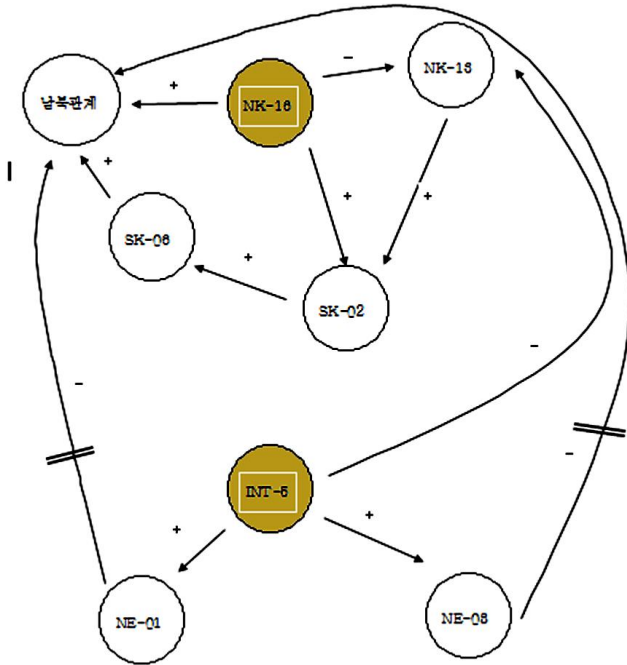
두 개의 핵심변화동인은 각각 2개씩의 극점을 가지고 있기 때문에 4개의 시나리오를 작성할 수 있다. 두 개의 핵심변화동인을 중심으로 시나리오의 줄거리를 작성하기 위해 우선 인과고리(causal loop)를 작성했다.<sup>46)</sup>

이 인과고리에 따르면 북미 간 비핵화 합의 가능성은 한국 국민의 긍정적 대북 인식에 양의 변화, 북한 도발의 재개가능성에 음의 효과를 낸다. 즉, 전자는 한국 국민이 좀 더 북한을 긍정적으로 바라보게 하는 영향력을 발휘할 수 있고, 북한의 도발 재개를 포기하도록 하는 요인이 될 수 있다. 그리고 북한의 도발 재개 가능성은 역시 남한 국민의 북한 인식 개선에 음의 방향으로 영향을 미치는 요인이며, 남한 국민의 북한 인식 개선은 2022년 대선에서 당선될 대통령의 대북정책이 현재의 한반도 평화정책을 이어가도록 하는 요인으로 보았다. 물론 북미 간 비핵화 합의 그 자체가 즉각적으로도 남북

46) 인과고리의 작성에 대한 자세한 방법론은 위의 책, pp. 227~237.

관계에 영향을 미치는 요인이기도 하다. 다만, 본 연구는 2023년에 이르는 과정에서 핵심변화동인이 어떤 다른 변화요인들에 변화를 일으키고 나아가 이러한 변화가 남북관계를 어떻게 변화시킬지를 살펴보는 데 초점을 맞추고 있다.

〈그림 11-4〉 인과고리<sup>47)</sup>



또한, 미중 간 갈등의 심화 가능성이 즉각적으로 북미 간 비핵화

47) 인과고리의 링크 위에 적힌 (+) 표시는 앞의 변화동인이 작거나 커지면, 뒤의 변화동인도 같은 방향으로 움직이는 것을 의미하며, (-) 표시는 앞의 변화동인의 방향과 반대의 방향으로 움직이는 것을 의미한다. '||'라는 표시는 앞의 변화동인이 양, 음 어느 방향이든 시간적으로 지연되어 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이상의 인과고리 작도법은 유정식, 『전략가의 시나리오』, pp. 227~228. NE-01은 시나리오의 주제료에 해당되는 변인은 아니지만, 영향도 Mid, 불확실성 High에 해당되는 주요한 변인 중의 하나로 시나리오의 부재료에 해당되는 요인이다.

에 음의 효과를 낼 수도 있다. 하지만 이 핵심변화동인은 간접적으로 북한의 핵 보유정책 변화 가능성에 영향을 미치는 요인이기도 하다. 본 연구는 이러한 영향력이 북미 간 비핵화 합의 여부와 결합되면서 결과적으로 다른 요인들에 어떤 변화를 촉발시키고, 나아가 2023년 남북관계를 어떻게 조성하게 되는지를 살펴본다.

시나리오 작성에서 중요한 것은 핵심변화동인의 극점 수준과 시나리오 작성의 기본 전제를 결정하는 것이다. 연구진 논의 결과 2023년까지 국가별 선거 또는 정권교체가 있어도 각 국가의 대북정책은 변화 없이 유지된다고 전제한다.

그리고 핵심변화동인의 최저치와 최고치를 설정하여 2023년까지 각 핵심변화동인에서 설정한 단계별로 서로 매칭하여 기술하였다. 본 연구에서 ‘미중 갈등’과 ‘북미 비핵화’에 대하여 최저치와 최고치의 2단계를 설정하였다. 미중 갈등 심화는 최고치와 최저치만을 설정했는데, 본 연구진은 미국과 중국이 대립하는 주된 영역을 경제와 군사적 측면에서 찾았다. 갈등의 최저치는 미국의 패권이 보장되는 현상유지적 타협이 성사되는 상황으로서, 중국이 ‘무역전쟁’에서 사실상 미국의 패권을 인정하는 가운데 양자 간의 타협이 이루어지고 양국 간 군사적 긴장도 표면화되지 않는다. 이에 반해 갈등의 최고치는 미중이 패권을 다투면서 ‘무역전쟁’에서 타협을 추구하는 대신 극한 대립을 선택하며 이와 함께 경제의 다른 제 부문에서도 서로 보복조치를 가하게 된다. 또한 군사적으로도 남중국해에서 긴장이 고조되면서 우발적 충돌이 생겨나고 한반도 역시 군사적 긴장을 피해가지 못한다.

〈표 II-9〉 ‘미중 갈등 심화 여부’ 극점 수준

| 단계         | 내용   |
|------------|--|
| 1<br>(최저치) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘무역전쟁’에서 중국의 양보로 미중 간 타협이 성사되며, 잠재적 군사적 긴장이 표면화되지 않는 상태</li> </ul>  |
| 2          |  |
| 3          |  |
| 4<br>(최고치) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 미중 간 ‘무역전쟁’이 점차 심각해질 뿐만 아니라 환율, 기술 등 국제 교역과 관련된 제 영역에서 갈등이 첨예화됨. 또한, 남중국해에서는 군사적 대립이 생겨나면서 우발적 충돌로 격화되고, 한반도에서도 군사적 긴장이 고조됨.</li> </ul> |

〈표 II-10〉 ‘북미 비핵화 합의 여부’ 극점 수준

| 단계         | 내용   |
|------------|--|
| 1<br>(최저치) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 낮은 수준에서 핵 프로그램 동결에 합의하지만 실제 이를 이행하기는 과정에서 북미 간 이견이 노출되면서 결국 합의가 결렬되는 상태</li> </ul>  |
| 2          |  |
| 3          |  |
| 4<br>(최고치) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북미는 비핵화 로드맵을 가지고서 핵 프로그램 동결(현재와 미래의 핵)에 합의하고, 이 합의가 순조롭게 이행되면서 이를 바탕으로 2차 합의에 도달한다. 2차 합의에선 핵무기를 신고하고 IAEA의 사찰을 받기로 한다. 북미는 2차 합의가 진전되면서 3차 합의를 위한 협의를 시작한다.</li> </ul> |

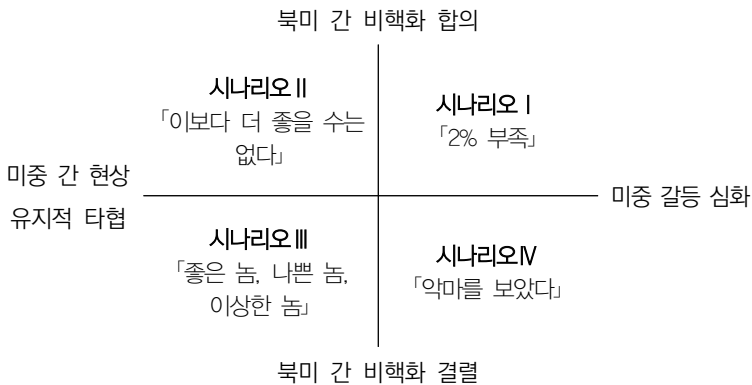
북미 비핵화 합의의 경우 최저치는 현재와 미래의 핵에 해당되는 핵 프로그램 동결에 합의하지만 합의 이행 과정에서 북미 간 갈등이 불거지면서 합의 자체가 무산되는 상황으로 설정했다. 최저치에서 북미가 핵 프로그램 동결에는 합의한다고 설정한 것은 2019년 현재의 북미 간 협상을 놓고 볼 때 어떤 식으로든 잠정적 합의가 이루어질 가능성이 높다고 보았기 때문이다. 즉, 양국 간 합의 자체가 애당초 불발되기보다 트럼프와 김정은이 동상이몽으로 비핵화 합의를



추진하다가 실제 이행 과정에서 결렬될 것이라고 예상했다. 따라서 최저치는 북미 양국이 2020년 ‘이벤트성 합의’를 하지만 그 이후 합의가 무산되는 것으로 설정했다. 최고치의 경우는 1차 합의가 성과를 내면서 2023년 전에 2차 합의까지 도달하는 것으로 설정했다. 비핵화 프로세스는 핵 프로그램(핵 시설) 동결→핵 무기 신고 및 사찰 수용→핵 프로그램과 핵무기의 일괄 폐기의 3단계로 구분하고, 1단계는 북핵 시설의 동결이 이루어지고 2단계에선 핵무기에 대한 신고와 사찰에 합의하는 걸로 설정했다.

두 개의 핵심변화동인과 이를 바탕으로 한 인과고리를 가지고 본 연구는 다음 그림 <그림 II-5>와 같은 네 가지 시나리오를 작성하고자 한다. 각 시나리오는 시나리오의 성격을 가장 잘 보여주는 명칭을 부여했다. 시나리오 I 은 ‘2% 부족’, 시나리오 II는 ‘이보다 더 좋을 수는 없다’, 시나리오 III은 ‘좋은 놈, 나쁜 놈, 이상한 놈’, 그리고 시나리오 IV는 ‘악마를 보았다’ 이다.

<그림 II-5> 시나리오 구성



시나리오 I 의 ‘2%로 부족’이란 확장성이 제한된 남북 교류협력과 신뢰구축의 증진, 시나리오 II의 ‘이보다 더 좋을 수는 없다’는 북미

비핵화 합의로 한반도 비핵화와 평화 번영 구축 그리고 더 나아가 지역공동체 구축을 위한 실질적 진입단계, 시나리오Ⅲ의 ‘좋은 놈, 나쁜 놈, 이상한 놈’은 비핵화를 위한 각국의 노력이 2017년으로 되 돌아가는 상황, 그리고 시나리오Ⅳ의 ‘악마를 보았다’는 신냉전질서의 시작점이 한반도가 되는 상황으로 대표된다.

본 연구는 기본 시나리오 이외에도 영변 핵 원자력 발전소 폭발을 돌발변수로 도출해서 시나리오별 전개과정과 그 효과에 대해서도 묘사해보았다. 이 변수는 실현 가능성은 희박하지만 게임 체인저(game changer)의 역할을 할 수 있다. 이는 영변 핵 원자력 발전소 폭발을 가정하고 있으며 핵 협상의 단계에 따라 두 개의 시나리오를 통해 시나리오별 의미, 전개과정 그리고 파급효과를 기술했다. 이는 실현 가능성은 높지 않지만 각 행위자와 변인에 미치는 폭발력과 영향력은 클 것으로 전망했다.

## 2. 남북관계 2023 시나리오의 전개

여기서는 시나리오 플래닝 기법에 의거해 선정한 핵심변화동인인 북미 비핵화 합의여부와 미중 갈등 심화 여부의 조합을 통해 네 가지 시나리오의 전개과정을 설명한다. 시나리오Ⅰ(2% 부족)은 북미 간 비핵화 합의는 타결·이행되지만 미중 간 경제적, 군사적 갈등은 심화되는 상황을 상정한 경우이다. 시나리오Ⅱ(이보다 더 좋을 수는 없다)는 미중 간 경제적, 군사적 갈등이 해소되고, 북미 간 비핵화 합의가 타결된 후 단계적으로 비핵화가 진행되는 경우이다. 시나리오Ⅲ(좋은 놈, 나쁜 놈, 이상한 놈)은 미중 간 타협이 이루어지지만 북미 비핵화 합의가 결렬되는 상황을 상정한 경우이다. 시나리오Ⅳ

(악마를 보았다)는 미중관계가 지속적으로 악화되고 비핵화 합의가 결렬되는 상황을 상정한 경우이다.

이밖에 영변 원자로 폭발이라는 돌발변수를 상정하여 북미 비핵화 합의가 이루어진 가운데 영변 원자로 폭발이 일어나는 경우, 북미 비핵화 합의가 결렬된 가운데 영변 원자로 폭발이 일어나는 경우의 시나리오도 설명한다.

## 가. 시나리오 I (2% 부족): 미중 갈등 심화×북미 비핵화 합의

### (1) 2019~2020년: 미중 무역전쟁의 심화와 1차 비핵화 합의와 이행

#### (가) 미중 무역전쟁의 심화

2020년 초반 재선을 염두에 둔 트럼프는 중국과의 ‘경제전쟁’에선 중국의 불공정한 무역행태를 비난하면서 정치적 타협이 아닌 대결을 택한다. 트럼프는 2020년 재선을 위한 선거 캠페인에서도 2016년 선거캠페인에서 사용한 “미국을 위대하게(Keep America Great)”와 “약속은 지킨다(Promises Made, Promises Kept)”라는 슬로건을 재차 앞세워서 중국에 대한 비난을 이어간다.<sup>48)</sup> 그는 중국이 부당한 수출 관행을 고수해서 미국의 무역수지 적자를 강요하고 있으며 이로 인해 미국으로부터 부당한 이익을 취하고 있다고 중국을 비난한다. 또한, 중국이 자국의 국내시장에서 국제무역규범을 제대로 적용하고 있지 않으며 외국기업을 차별해서 공정한 경쟁이 이루어지지 못한다고 문제를 제기하며, 나아가 중국에서 지식재산권 침해가 광범위하게 이루어지고 있고 중국정부의 통제하에 있는 중국기업들은

---

48) 도널드 트럼프의 2016년 선거캠페인 슬로건에 관해선 “Make America Great Again” <[https://en.wikipedia.org/wiki/Make\\_America\\_Great\\_Again#Use\\_by\\_Donald\\_Trump](https://en.wikipedia.org/wiki/Make_America_Great_Again#Use_by_Donald_Trump)> (검색일: 2019.9.29.)를 참고하였다.

안보상 미국에 위협이 될 수 있다는 점 등을 강조한다. 트럼프는 이전의 대통령과 달리 자신은 중국의 이런 위법적이고 위협한 행동을 용납하지 않을 것이라고 미국 국민들에게 호소한다.

이에 대해 중국정부는 미국의 트럼프가 국내정치를 위해 자유무역의 국제규범을 위반하고 있다고 반박한다. 중국은 미국의 무역적자는 미국 경제의 구조적 문제에서 비롯된 것이라는 기존 입장을 고수한다. 이에 따르면, 미국 경제에서 제조업 비중은 10%대로 매우 낮는데 반해 서비스 산업의 비중은 높다. 따라서 국내 소비는 수입에 의존할 수밖에 없으며, 이런 이유에서 미국의 무역적자는 중국의 불합리한 무역 행태에서 비롯된 것이 아니라 미국의 경제구조가 자초한 것이라고 주장한다.<sup>49)</sup> 또한, 중국은 미국의 일방적인 관세 부과 등의 부당한 경제보복에 굴복하지 않을 것이며 이에 맞서 대응조치를 취해나갈 것이라는 입장을 굽히지 않는다.

미국과 중국이 서로 물러서지 않는 가운데 양자는 2019년에 이미 실시되고 있는 관세 부과 등 일련의 조치들을 이어나간다. 미국은 2019년 9월 300억 달러 상당의 수출품에 15%의 관세를 부과했으며, 그 이전에 이미 2,500억 달러 상당의 중국 수출품에 30% 관세를 부과했다. 2018년 중국의 대미 수출총액이 5,390억 달러 상당이었음을 감안하면 미국은 2019년에 이미 중국의 대미 총 수출액에 육박하는 액수의 수출품에 관세를 부과했다.<sup>50)</sup> 또한, 2019년 8월 중국을 환율조작국으로 지정했는데, 트럼프 행정부는 2020년 8월 중국이 환율조작국 지위를 벗어나기 위한 개선조치를 실시하지 않았다고

---

49) 중국은 이전부터 미중 무역 불균형에 관해 이런 입장을 피력해왔다. 이와 관련해선 권혁재·정무섭·한시아오, “G2(미국-중국) 통상분쟁 시나리오에 따른 한국에 대한 영향과 대응전략,” 『경영컨설팅연구』, 제14권 1호 (2014), pp. 325~345.

50) “Trump: Things ‘Going Along Very Well’ with China as Markets Fall over Tariffs,” *The Guardian*, August 23, 2019, <<https://www.theguardian.com/us-news/2019/aug/03/donald-trump-china-tariffs-trade>> (Accessed August 23, 2019).

비난하면서 추가 제재를 실시한다. 우선 중국 기업이 미국정부의 조달시장에 입찰하는 것을 금지하고, 미국 내 개발 사업을 위해 미국 정부로부터 용자를 받는 것도 금지한다.<sup>51)</sup> 이와 함께 15% 관세를 부가했던 3,000억 달러의 중국 수출품에 대해서 추가 10% 관세를 부과하는 행정명령을 내린다.

중국은 이에 맞서 미국산 농산물 수입의 사실상 금지 조치를 단행한다. 회기년도 2018년 미국의 대중국 농산물 수출은 163억 달러였다.<sup>52)</sup> 하지만 2019년 중국의 보복조치로 미국 농산물 수출액은 65억 달러까지 줄어들었는데, 2020년 미국산 농산물의 수입은 이 수준의 반에도 미치지 못하게 된다.<sup>53)</sup> 이런 조치를 통해 중국정부는 트럼프를 국내에서 정치적 수세에 몰아넣고자 시도한다. 또한, 2019년 위안화에 대한 평가절하를 묵인하는 통화정책을 중국정부는 고수한다.

#### (나) 북미 1차 비핵화 합의 타결과 합의의 순조로운 이행

2020년 미중 무역갈등은 심화되지만 미국 대선 이전 한반도에서 외교적 성과를 내하고자 하는 트럼프의 의중과 변화를 도모하고자 하는 김정은의 의지가 맞물리면서 비핵화 합의에는 일정부분 진전이 생겨난다. 북한은 2019년 8월 한미 연합훈련이 끝날 때까지 한미

---

51) "U.S. Labels China a Currency Manipulator, Escalating Trade War," *Bloomberg*, August 6, 2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-05/u-s-treasury-department-labels-china-a-currency-manipulator>> (Accessed August 23, 2019).

52) Anita Regmi, "China's Retaliatory Tariffs on U.S. Agricultural Products," Congressional Research Service, January 29, 2019, <<https://fas.org/sgp/crs/row/IF11085.pdf>> (Accessed August 23, 2019).

53) 중국의 미국산 농산물 수입과 관련해서 다음을 참조. Doug Palmer, "White House: China Confirms Commitment to Buy More U.S. Farm Goods," *Politico*, July 31, 2019, <<https://www.politico.com/story/2019/07/31/china-buy-more-us-farm-goods-1629418>> (Accessed August 23, 2019).

연합훈련을 비난하면서 단거리 미사일 발사 시험을 연이어 실시했다. 한미 연합훈련이 끝나고 난 후에도 북한은 미국과 협상에서 유리한 위치를 잡기 위해서 협상 일정을 잡지 않고 기싸움을 벌이다 결국 미국과의 협상테이블로 돌아왔다. 미국 측에선 스티븐 비건(Stephen Biegun) 미국 국무부 대북정책 특별대표가, 북한 측에선 김명길 전 주베트남 북한대사가 실무회담을 맡았다.

미국과 북한의 실무회담은 미국 대선이 약 1년 남짓 남게 되는 2019년 연말에 접어들면서 급물살을 타게 된다. 재선을 앞둔 트럼프는 외교적 성과를 보이기 위해 좀 더 유연한 태도로 협상에 임하게 되며, 이는 비건이 북측에 제시한 협상안에 반영된다. 비건은 여전히 ‘최종적이고 완전히 검증 가능한 비핵화(FFVD)’를 요구하지만, 비핵화 로드맵에 합의하는 조건 아래 비핵화의 초기 조치 중의 하나로 핵 프로그램에 대한 동결을 북측에 제시한다. 이 동결안을 놓고 미국은 북한과 협상을 벌이게 된다. 정치적 업적을 염두에 두고서 북미 간 합의를 이끌어내려는 트럼프 대통령의 의중과 트럼프 정부 하에서 북미 관계의 획기적 개선을 위한 김정은의 셈법이 서로 맞아 떨어지면서 실무급 협상은 급진전을 보게 된다. 그 결과, 2020년 2월 북미 정상회담이 재차 열리게 된다.

실무급에서 이미 합의를 본 상황에서 개최된 북미 정상회담에서 양국의 지도자는 북한의 비핵화 로드맵에 합의를 본다. 이에 따르면, 북한은 우선 핵 프로그램을 동결하고 그 후 핵무기를 신고·검증을 받으며, 마지막 단계에서 핵 프로그램과 핵무기를 일괄 폐기하기로 한다. 이런 로드맵 하에서 1차 합의를 통해 북한은 핵 시설을 전면 동결하기로 하고 미국은 이에 상응하는 조치를 취하기로 한다.<sup>54)</sup>

---

54) 현재 북한 비핵화 문제 해결을 위해 제안되는 여러 구상에 대해서는 다음을 참조. KBS 남북교류협력단 편집, 『북한 비핵화 문제 해결방안』(서울: KBS 남북교류협력단, 2019).

이 합의의 구체적 내용을 살펴보면, 북한은 핵무기를 생산할 수 있는 핵 프로그램을 전면 동결하기로 결정하는데, 이를 위해 플루토늄과 우라늄 등 핵연료 생산 시설, 핵 실험장, 미사일 생산 시스템 등을 IAEA에 신고하기로 한다. 이 목록에는 특히 하노이회담 결렬의 주된 원인 중의 하나였던 ‘영변 플러스 알파’가 포함된다. 즉, 북한은 미국이 핵 프로그램 시설로 지목한 평양교외의 강성 우라늄 농축 시설과 산음동 미사일 종합연구기지도 동결 목록에 포함시킨다. 또한, 북한은 이 시설들을 신고한 이후 IAEA 시찰단을 초청해서 검증을 받고 나아가 이 시설에 대한 모니터링을 받기로 한다. 그리고 이렇게 합의가 이행되는 와중에 미국과 북한은 1차 합의 후, 2년 이내 비핵화의 다음 단계에 관한 구체적 계획을 확정하기로 약속한다.

북미 간 1차 합의는 2019년까지 미국 측에서 요구했던 합의안들에 비하면 상대적으로 낮은 수준의 합의이다. 트럼프 행정부는 외교 성과를 내기 위해 북한과 절충안을 모색하면서 핵무기의 동결을 포함시키지 않았다. 다만, 이에 대한 반대급부로 제공하는 인센티브 역시 낮은 수준에서 합의되었다. 미국은 북한의 핵 프로그램 동결에 대한 반대급부로 북한이 합의를 이행하는 동시에 남·북·미 3자가 함께 종전선언을 하기로 약속한다. 이 평화선언을 통해 상징적이지만 70년 이상 지속되어온 전쟁상태를 사실상 종식시키기로 했다. 이와 함께 북미는 상호 연락사무소를 평양과 워싱턴에 개설하기로 하며, 미국 측에선 전폭적으로 인도적 지원에 나서는 한편 개성공단과 금강산 관광의 재개에 협력하기로 한다.

북미 간 합의는 3월 북한 원자력총국이 IAEA 협상대표단과 핵 시설 동결 관련 협의를 시작하면서 합의 이행에 들어간다. 북한 당국자들은 IAEA 협상대표단과의 회담에서 핵 시설을 신고하고 모니터링에 협조하기로 한다. 그리고 5월부터는 IAEA와 모니터링을 위한

구체적 협의에 들어간다. 그 결과, 2020년 후반기 IAEA 사찰단은 북한에 입국해서 핵 시설에 대한 검증과 동결을 위한 일련의 조치를 취하게 된다. 미국은 북한의 합의사안 이행과 동시병행적으로 약속한 상응조치들을 실행에 옮긴다. 우선, 3월 북한이 IAEA 협상대표단과 회담을 시작하는 것과 동시에 평양에 연락사무소를 개설한다. 5월 북한이 IAEA에 핵 시설을 신고하고 모니터링을 받기 위한 구체적 논의를 진전시켜나자 미국은 한국정부와 긴밀히 상의하면서 종전선언을 위한 초안 작성에 들어간다. 2020년 후반기 IAEA사찰단이 방북하고 또한, 미국에선 대선 선거전이 막바지에 돌입한 시점에서 트럼프는 남·북·미 3자 명의로 70년 이상 지속되어온 한반도의 전쟁상태에 종식을 고하는 선언을 발표한다.

#### (다) 북한의 단거리 미사일 시험과 한국의 여론, 그리고 4월 총선

북미 간 비핵화 합의가 타결되고 합의가 이행되면서 북한에서 ICBM과 핵 실험은 완전히 중단된다. 다만, 2020년 한미·군사훈련이 실시되는 기간 북한은 2019년과 비슷한 단거리 미사일 시험을 실시한다. 북한은 한미·군사훈련과 한국의 국방계획을 비난하면서 단거리 미사일 발사 또는 재래식 군사훈련을 실시한다. 그렇지만 북한의 단거리 미사일 발사 횟수는 2019년에 비해 줄어들고 한미 군사훈련을 비난하는 수위도 상대적으로 낮아진다.

북미 간 비핵화에 관한 합의가 전격적으로 타결되고, 그것이 적절히 이행된 것은 국민들의 북한에 대한 인식에 긍정적으로 영향을 미친다. 즉, 국민들의 북한에 대한 이미지는 긍정적, 희망적인 의견이 점차 늘어나고, 김정은 정권과 대화와 타협이 가능하다는 의견도 소폭 늘어난다. 또한, 북한이 핵을 포기할 가능성이 있다고 생각하는 국민들의 비율과 북한과의 협력과 지원에 방점을 둔 대북정책을 선



호하는 비율도 상대적으로 늘어난다. 하지만 2019년 북한이 한미 연합훈련을 비난하면서 9차례 이상 단거리 미사일을 발사하고 또한, 조평통을 비롯한 여러 정부 기관 명의로 한국정부를 비난한 것은 국민들에게 불신감을 심어주는 계기로 작용한다. 또한, 핵 프로그램 동결 이후에도 한미 군사훈련을 비난하는 성명과 단거리 미사일 발사는 국민 여론에 부정적 요소로 작용한다. 따라서 북미 간 합의에도 불구하고 북한을 신뢰하기 어려운 경계 대상으로 보는 여론은 여전히 상당히 높은 수준에서 유지된다. 여론이 이처럼 여전히 모순적인 양상을 보이는 상황에서 여당과 야당은 2020년 4월 총선에서 각자 서로 다른 정치적 입장을 고수한다.

2020년 4월 총선은 핵 프로그램 동결에 관한 합의로 국민 여론이 대화와 타협을 지지하지만 북한에 대한 경계심 역시 여전히 표출되는 상황에서 치러진다. 보수야당은 핵 프로그램 동결이 비핵화를 의미하는 것은 아니라는 점을 강조하면서 국민의 대북 경계심에 호소한다. 이에 반해 여당은 1차 비핵화 합의를 계기로 한반도 평화공동체 건설에 매진해야 한다는 입장을 피력한다.

여당의 경우, 북미 간 비핵화에 관한 합의 성과를 정부의 주요한 대북정책의 성과로 국민들에게 제시한다. 여당은 문재인 정부의 출범 이후 수차례의 남북정상회담과 이와 맞물린 북미 정상회담을 통해 한반도의 군사적 긴장과 대립 상태가 해소되었으며, 이에 더 나아가 완전한 비핵화를 위한 로드맵하에서 핵 프로그램 동결이 이행되면서 한반도는 새로운 시대에 접어들고 있음을 강조한다. 이런 역사적 국면에서 한반도가 항구적 평화정착과 공동의 번영으로 나아가갈 것인지 아니면 미중 갈등으로 촉발되고 있는 신냉전적 대립 구도에 갇히게 될 것인지는 여당의 총선 승리와 직결되어 있다고 주장하면서 여당에 표를 던져줄 것을 호소한다.

이에 반해 보수야당은 대북 정책에 관해서 신중한 경계론을 고수하면서 완전한 비핵화를 견인해내기 위해선 문재인 정부에 대한 견제세력이 필요하다는 논리를 내세운다. 그들은 북미 간 합의가 비록 비핵화 로드맵을 도출해냈지만, 단계론적 접근은 북한을 사실상의 핵 보유국으로 인정해주는 결과를 낳을 수도 있다는 우려를 표명한다. 특히 1990년대 제네바 합의 이후 북한의 일련의 행태를 상기시키면서 북한의 비핵화를 낙관적으로 전망해선 안 된다고 주장하며, 현정부가 낙관론에 도취되지 않고 북한을 압박해서 완전한 비핵화로 나아갈 수 있도록 만들기 위해 자신들의 총선 승리가 필요하다고 주장한다.

#### (라) 남북관계: 남북경협 의 재개

2020년 2월 북미 간 합의 이후 개성공단이 재개된다. 개성공단 입주기업들은 개성공단을 방문해서 봉인되어 있던 시설을 확인하고 공장 재가동을 위한 절차에 착수한다. 기업들이 공장의 재가동을 위해 분주히 뛰고 있는 동안 남북의 정부는 경협사업의 원만한 추진을 위해 통행·통신·통관 즉, 3통에 관한 협의를 실시한다. 3통 문제는 경협사업의 추진에 최대 걸림돌이 되어 있었다. 따라서 2007년 10·4 선언에서 남북의 정상은 “통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로” 합의했다(제5항).<sup>55)</sup> 2018년 평양선언의 군사분야합의서는 10·4 선언의 연장선상에서 남북관리구역에서의 통행, 통신, 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 합의했다(4조 1항).<sup>56)</sup> 남북의 당국자는 이

55) “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언,” (통일부 남북회담본부), <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/d/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2019.10.2.).

56) “역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서,” (통일부 남북회담본부), <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/d/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2019.10.2.).

리한 합의 정신에 따라 3통 문제에 대한 논의를 시작한다.

2020년에는 금강산관광 재개를 위한 당국자 간 협의 역시 재개된다. 북미 간 비핵화에 관한 합의 직후 남북한 당국자는 2008년 박왕자 피격 사건과 같은 우발적 사태를 방지하기 위해 한국인들의 신변 안전 보장에 관련된 군사회담을 개최한다. 북한은 이에 보조를 맞춰 자신들이 동결했던 금강산관광 자산을 풀어주면서 현대그룹의 실사 점검을 허용한다. 이에 현대그룹은 관광 사업 재개를 위한 금강산 방문 및 실사 점검을 실시한다.

인도주의 사업과 관련해서 이산가족 상봉의 정례화를 위해 금강산 이산가족 면회소에 남북 측 대표가 상주하게 되고, 이로써 상시적으로 이산가족 상봉 행사가 실시된다. 또한, 한국은 북한의 식량 문제를 해소하기 위해 국제기구를 통한 물자지원을 다시 제안하고, 북한은 2019년과는 달리 이를 받아들이기로 한다.

경제·사회적 차원에서 남북한 간 교류 협력이 원만하게 진행되지만 군사적 적대행위 종식과 관련한 군사회담은 난항을 겪는다. 2020년 3월 키리졸브를 대체하는 ‘19-1 동맹’ 훈련은 훈련 명칭이 ‘전반기 한미 연합훈련’으로 변경되어서 실시된다. 또한, 2020년 4월 미군과 함께 F-15K, KF-16, F-16 전투기를 동원해서 연합공중훈련이 실시된다. 이에 북한은 반발하면서 남북군사공동위원회에서 문제를 정식으로 제기한다. 이 회담에서 북한은 한미 군사훈련이 한반도 평화와 번영을 바라는 민족의 염원을 담은 역사적인 ‘4·27 판문점선언’과 ‘9월 평양공동선언’에 대한 중대한 도전이며, 남북이 군사적 긴장완화와 적대관계 해소를 위해 공동으로 노력하기로 한 군사 분야 합의 위반 행위라고 비난한다. 또한, 2019년 한국정부가 발표한 「국방 중기계획」에서 정밀유도탄, 전자기펄스탄, 다목적 대형 수송함 등의 개발을 목표로 한 것에 대해,<sup>57)</sup> 이는 공화국 전 지역을

타격하기 위한 것으로서 군사 합의에 어긋난다고 주장한다. 이에 대해 남한 측은 이를 반박하면서 오히려 북한 측의 신형 미사일 개발이 남북 간 군사합의를 위반하고 군사적 긴장을 고조시키는 행위라고 문제를 제기하면서 양측 간에 설전이 오고간다.

## (2) 2021년: 2차 비핵화 합의 타결과 미중 간 경제 갈등의 악화

### (가) 트럼프의 재선과 경제와 군사문제를 둘러싼 미중 갈등의 심화

트럼프는 2020년 대선에서 북한의 핵 프로그램 동결로 인한 북한 위협의 감소를 업적으로 내세우는 한편 미국 국민의 대중적 정서에 호소하는 반중 정책에 힘입어 재선에 성공한다. 트럼프는 2020년 초반 마이크 펜스를 부대통령으로 재차 지명하고 2월 아이오와 코거스(Iowa caucus)를 시작으로 본격적으로 예비경선에 돌입한다. 그는 선거 캠페인에서 “미국을 위대하게”와 “내가 한 약속은 지킨다”라는 슬로건을 재차 내세우며 반중 정서에 호소하며, 다른 한편 2020년 2월 북미 합의와 그에 따른 합의 이행을 외교적 성과로 제시한다. 그의 이런 선거 전략은 유효해서 3월 슈퍼투즈데이(Super Tuesday)에서 압승을 거두면서 8월 공화당 전당대회가 열리기 몇 달 전 사실상 공화당 후보로 선정된다.

이에 반해 민주당은 조 바이든이 민주당 대통령 후보자 중에서 지지율 1위를 달리면서 피터 부티지, 버니 샌더스, 엘리자베스 워런, 카멀라 해리스 상원의원 등의 다수 후보자들과 마지막까지 각축을 벌인다. 하지만 결국 트럼프 대통령과 본선 경쟁력이란 측면에서 가

---

57) “20~24 국방중기계획” 『국방부』, <<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156345601>> (검색일: 2019. 8. 23.); “국방중기계획, 軍핵심능력 확보 주력…EMP탄 개발·정찰위성 배치,” 『연합뉴스』, 2019. 8. 14. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190814075900504>> (검색일: 2019. 9. 16.).

장 높은 평가를 받은 조 바이든이 7월 민주당 전당대회에서 민주당 대통령 후보로 선출된다.

트럼프는 대외적으로 중국과의 ‘경제전쟁’에서 승리해서 ‘미국을 다시 위대하게’ 만들거자 한다면 자신의 재선이 불가피하다고 미 유권자들에게 호소하면서 미중 갈등을 선거에 적절히 이용한다. 동시에 북한과의 합의와 이에 따른 핵 프로그램 동결, 나아가 종전선언을 외교적 치적으로 자랑하면서 북한의 완전한 비핵화와 그에 따른 미국의 안전을 확고히 하기 위해선 자신 이외에 대안이 없다고 주장한다. 이렇게 정책의 연속성을 강조한 트럼프는 2020년 12월 대통령 선거에서 바이든을 무난하게 따돌리고 재선에 성공한다.<sup>58)</sup>

2021년 초반 트럼프 2기 행정부는 한편에선 북미 협상을 진행하면서, 다른 한편에선 미중 협상을 재차 시도한다. 하지만 장기집권을 염두에 둔 시진핑은 이 협상에서 굴욕적 타협을 받아들이고자 하지 않는다. 따라서 양자 간 협상은 재차 결렬되고 2021년 후반에 들어서면 중국은 대미 결사항전을 선언하게 되는데, 이는 양자 간의 갈등을 더욱 심화시킨다.

미국은 이미 2019년에 화웨이와 중국 기업에 대한 경제제재를 시도한 바 있다. 2019년 5월 16일 미국정부는 화웨이를 ‘거래제한 대상명단(entity list)’에 올려서 미국 기업 및 미국과 거래하는 모든

---

58) 앞서 설명했듯이 본 연구는 핵심변화동인인 비핵화 합의가 가장 독립성이 높은 변수로서 트럼프 재선이라고 하는 변화동인에도 영향을 미친다고 보았다. 따라서 이 시나리오에선 북미 비핵화 합의를 발판으로 해서 트럼프가 재선에 성공하는 것으로 묘사했다. 하지만 당연히 북미 비핵화 합의가 트럼프의 재선을 결정할 수는 없으며 미국 재선 결과는 다양한 요인에 의해 영향을 받게 된다. 특히, 미국 국내정치가 외교정책보다 큰 영향력을 미치는 것이 과거의 일반적 경우였다. 이를 고려하면 실령 비핵화 합의가 있다고 하더라도 트럼프가 재선에 실패할 수 있는 가능성이 없지 않다. 다만, 만약 트럼프가 재선에 실패하고 민주당이 정권을 장악하게 되면 북미 비핵화 합의는 더 이상 진전되기 어렵다고 예측된다. 민주당은 전통적인 협상 태도를 견지할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 본 시나리오는 트럼프의 재선 실패가 아니라 재선 성공을 택했다. 그렇게 해야 애초의 설정대로 시나리오가 북미 비핵화 합의가 타결되는 방향으로 전개될 수 있기 때문이다.

기업들이 화웨이와 거래하지 못하도록 했다. 또한 6월 21일에는 중국 기업 5개를 추가로 거래제한 대상명단에 올렸다. 다만, G20 정상 회담 직전인 6월 26일 양국은 잠정적 휴전에 합의하면서 화웨이와 중국 기업에 대한 제재도 완화되었다.<sup>59)</sup>

하지만 미중 간 갈등이 심화되면서 미국은 거래제한 대상명단에 속한 화웨이를 비롯한 중국 기업에 대해 제재를 재차 강화한다. 2021년 8월에는 미국정부기관이 화웨이를 비롯한 중국의 5개 업체 장비를 구매하지 못하도록 하는 행정명령의 유효기간이 종료되도록 한다. 이와 동시에 트럼프 행정부는 미국정부기관뿐만 아니라 자국의 기업과 동맹국들의 정부와 기업들도 화웨이를 비롯한 제재 대상 기업들의 장비를 사용하지 말도록 압박한다. 미국정부는 동맹국들이 이러한 자신의 요구를 받아들이지 않으면 미국의 금융거래 제한 대상에 포함될 수 있다고 경고한다.

또한 2018년 12월 미국의 이란 제재를 위반했다는 혐의로 미국 요청에 의해 캐나다에서 체포된 명완저우 화웨이 최고재무책임자(CFO) 겸 부회장은 2020년 1월부터 캐나다 브리티시 컬럼비아주 대법원에서 범죄인 인도를 위한 심리를 받게 된다.<sup>60)</sup> 이 심리는 몇 번 씩 중단되는 과정을 거치다가 2021년 중반 미국의 강력한 요청에 의해 재개되고, 결국 2021년 후반 명완저우 부회장은 미국으로 송환되어 재판을 받게 된다.

중국정부는 미국의 이러한 일련의 조치에 대해 격분하면서 경제적, 정치적 대항조치를 취한다. 경제적으로론 중국이 보유한 미국 채

---

59) "The US-China Trade War: A Timeline," *China Briefing*, September 13, 2019, <<https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>> (Accessed September 15, 2019).

60) "캐나다 국익 해칠 것'...명완저우 변호인단, 미국 인도 철회 촉구," *UPI*, 2019.6.25., <<http://www.upinews.kr/news/newsview.php?ncode=1065583637917654>> (검색일: 2019.9.16.).

권을 대량 매도하는 ‘핵폭탄급 옵션’을 사용한다. 중국은 2019년 현재 약 1.1조 상당의 미국정부의 채권을 보유하고 있는데, 중국정부는 2021년 후반 트럼프 행정부의 경제제재에 대한 보복으로 채권을 무기화하는 극단적 선택을 한다. 그 결과, 미국 채권 가격은 폭락하고 미국정부의 채권 발행을 위한 이자율은 급등하며, 이와 연동해서 미국의 회사채와 부동산담보대출 이자율 역시 급등한다.<sup>61)</sup> 또한, 정치적으로든 멩완저우 부회장의 기소 및 재판에 대한 보복조치로 중국 내 미국인 사업가들을 간첩죄로 체포한다.

### (나) 2차 비핵화 합의

2021년 미중 간 경제 갈등은 심해지지만 북한이 1차 합의를 충실히 이행하고 이에 대해 트럼프 행정부가 전격적으로 한미 군사훈련 중단을 선언하면서 2차 합의가 타결될 수 있는 조건이 마련된다. 트럼프는 2기 행정부의 출범과 동시에 2단계 비핵화 조치에 관한 협상을 본격적으로 시작한다. 2020년 1차 합의에서 약속한 내용을 북한과 미국이 모두 이행했기 때문에 상호 간에 신뢰가 높아져 있으며, 이 덕분에 트럼프는 2기 행정부 출범 직후 자신의 외교적 성과를 올리기 위해 북한과의 협상에 적극적으로 임하게 된다. 또한, 김정은 역시 1차 합의에서 약속한 로드맵에 따라 2차 합의를 위한 협상에 집중한다. 두 지도자의 생각이 서로 맞아 떨어지면서 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 북미 정상회담이 개최된다. 이 회담에선 1차 합의 사안에 대한 양국의 이행을 서로 적극적으로 평가하면서 조속한 시일 내에 비핵화 2단계를 위한 협의에 들어가기로 하고, 이 협의 과정

61) 중국의 미국 채권 매도의 영향력에 관해선 다음을 참조. “Explainer: Will China Dump U.S. Bonds as a Trade Weapon? Not So Fast,” *Reuters*, May 28, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-bonds-explainer/explainer-will-china-dump-u-s-bonds-as-a-trade-weapon-not-so-fast-idUSKCN1SY0BS>> (Accessed September 9, 2019).

동안 한미 군사훈련은 잠정 중단하기로 한다. 두 정상 간의 이런 합의를 바탕으로 양국의 실무진은 협의를 거듭한 결과 2021년 후반 북한과 미국은 비핵화를 위한 핵무기의 신고와 검증을 실시하는 2차 합의에 도달하게 된다.

북미 간 1차 합의가 비핵화 로드맵을 정하고 이에 근거해 핵 프로그램 동결을 선언했다면, 2차 합의는 북한의 과거 핵무기 생산 내역과 현재 핵무기 위치를 단기간 내 IAEA에 신고하고 이에 대한 IAEA의 검증과 사찰을 허용하기로 약속한다. 이에 대한 상응조치로 미국은 2016년에서 2017년 사이 유엔에서 채택된 경제제재를 해제해 주기로 약속하는데, 여기에 속하는 유엔제재는 북한이 하노이회담에서 해제를 요구했던 유엔 안보리 결의 2270호(2016년 3월 2일), 유엔 안보리 결의 2321호(2016년 11월 30일), 유엔 안보리 결의 2371호(2017년 8월 5일), 유엔 안보리 결의 2375호(2017년 9월 11일), 유엔 안보리 결의 2397호(2017년 12월 22일)이다.<sup>62)</sup> 또한 이 단계의 비핵화 절차가 완료되면 비핵화 로드맵에 따라 핵 생산시설과 핵무기 폐기와 관련된 논의를 시작하기로 했으며, 이 단계에서 북한에 대한 에너지 지원과 평화협정체결 문제도 동시에 다루기로 한다.

#### (다) 북한의 미사일 시험 발사 중단, 한국정부의 딜레마, 그리고 민족주의적 여론

2021년 비핵화 2차 합의를 도출하기 위해 트럼프 행정부가 북한의 반발을 지속적으로 사왔던 한미 군사훈련의 잠정 중단을 선언한 것은 북한의 행동에도 큰 영향을 미친다. 미국의 신뢰증진 조치에 호응해서 북한 역시 단거리 미사일 발사 등의 군사적 도발 조치를

---

62) 유엔의 북한 제재 내용에 관해선 다음을 참조. “북·미 ‘대북제재 5건’ 설전…내막은?,” 『프레시안』, 2019.3.1., <[http://www.pressian.com/news/article/?no=230950&utm\\_source=naver&utm\\_medium=search#09T0](http://www.pressian.com/news/article/?no=230950&utm_source=naver&utm_medium=search#09T0)> (검색일: 2019.8.25.).



일단 중단하게 된다. 그 대신 북한은 한편으론 미국과의 협상에 주력하고 다른 한편으론 경제발전을 위한 개혁에 박차를 가하고자 한다. 이를 위해 한국, 중국 등과 교류 협력을 증진해나가고자 한다.

한국 역시 2차 합의 이후 북한의 경제제재가 해제되는 것을 기다리면서 북한과의 경제협력을 강화해나가기 위한 준비에 전념한다. 그러나 미중 무역 전쟁이 격화되면서 한국은 미중 사이에서 딜레마에 빠지게 된다. 미국은 화웨이를 위시한 중국기업과의 거래 중단을 요구하면서 이에 한국이 불응하면 미국의 세컨더리 보이콧 대상이 될 것이라고 위협한다. 한국정부는 이에 대해 예외를 적용해줄 것을 요청하지만 미중 간의 극심한 대립 속에서 미국은 예외 인정을 불허하면서 세컨더리 보이콧의 실질적 적용을 시사한다. 미국의 완강한 입장에 직면해서 한국정부와 기업들은 결국 미국의 요구를 일부 받아들이면서 화웨이와 중국 기업들과의 거래를 부분 중단한다. 이에 대해 중국은 격렬히 반발하면서 거래의 완전한 회복을 요구하지만, 한국정부와 기업들이 회복조치를 취하지 않자 그에 대한 보복조치로 THAAD 배치 시기 중국이 가했던 경제제재와 비슷한 형태의 제재 조치를 전면 실시하게 된다. 중국 관광객들이 전면 중단되고 중국정부는 중국 내 한국 기업들에 전방위적 규제를 실시한다. 또한 중국 인민들은 한국산 물품에 대한 보이콧을 벌인다.<sup>63)</sup>

2차 비핵화 합의로 북한의 비핵화는 새로운 전기를 맞이하는 반면

---

63) 이 시나리오는 미중 갈등의 여파로 한국이 양국 사이에 끼인 처지가 되고, 그 압박 속에서 미국과 중국 양측으로부터 모두 공격을 받는 상황을 가정했다. 이 상황은 물론 한국정부가 직면하지 말아야하는 경우인데, 이런 상황을 선택한 것은 시나리오 작업의 목표를 최대한 살리기 위해서이다. 남북관계를 설명함에 있어 미중 갈등의 심화는 부정적 요소로 작용한다고 이 연구는 가정했으며, 이런 전제하에 본 시나리오 오는 미중 갈등의 심화가 남북관계에 악영향을 미치는 것을 극적으로 보여주고자 했다. 시나리오 플래닝의 목적이 여러 상황들을 보여주고 이에 대한 대비책을 마련하고자 하는 데 있다. 본 시나리오에선 미중 갈등 속에서 한국이 결과론적으로 남북 관계에도 악영향을 미칠 결정을 내릴 수 있는 상황을 설정했다.

미중 갈등의 심화로 한국이 중국의 제재를 받는 상황은 한국의 여론을 반중적 민족정서로 고양, 그리고 남북 협력 필요성에 대한 공감대 확산으로 이끌어간다. 우선, 2020년 1차 비핵화 합의가 성공리에 이행되고 이에 더 나아가 핵무기 신고 및 검증에 관한 2차 합의가 타결된 것은 국민들의 북한에 대한 인식에 긍정적 영향을 미친다. 즉, 북한을 지원과 협력대상으로 바라보는 국민의 비율이 늘어난다. 또한, 북한이 핵을 포기할 수도 있다고 믿는 여론 역시 상승한다.

이러한 여론은 미중 간 갈등으로 민족 간 협력이 필요하다는 의식이 고양되면서 더욱 탄력을 받게 된다. 미중 간 갈등의 격화로 한국이 피해를 입고 있다는 인식이 늘어나고, 강대국의 패권 다툼에서 한국이 생존·번영하기 위해선 북한과의 협력을 통해 강력한 나라를 만들어야 한다는 의견이 강해진다. 하지만 이런 변화에도 불구하고 이념적으로 결집된 소수의 국민은 북한의 핵 포기에 대해 불신을 가지면서 경계의 시선을 거두지 않는다.

#### (라) 남북관계: 남북경협의 활성화

2021년에는 핵 프로그램 동결에 관한 북미 합의가 실질적으로 이행되는 가운데 개성공단의 운영이 활발해지고 금강산관광 역시 재개된다. 개성공단과 관련해선 남북군사공동위원회는 3통에 관한 합의에 이르게 되면서 개성공단 입주기업들의 경영환경이 개선된다. 또한, 2018년 12월 이후 중단되었던 남북철도협력 분과회담이 열려서 2008년 11월 중단되었던 경의선 문산-봉동 간 화물열차 운행도 재개된다. 금강산관광과 관련해선 남북군사공동위원회가 관광객 신변보장에 관한 합의에 도달하게 된다. 이로써 금강산관광이 2021년에 비로소 재개된다.

한미 군사훈련이 일시 중단되고 나아가 2차 합의로 북한에 대한

경제제재가 조만간 해제될 것이라는 기대가 높아지면서 군사적 적대관계 종식에 관한 논의 역시 활발하게 이루어지게 된다. 북한은 더 이상 한미 군사훈련을 빌미로 삼아 회담을 보이콧하지 않고 「판문점선언 이행을 위한 군사분야합의서」에 합의한 내용에 관한 구체적 협의를 요청한다. 이에 대해 한국 측 역시 비핵화와 경제제재로 인해 다루지 못했던 사안들을 회담에서 논의하게 된다. 그 중 하나가 바로 10·4선언에서 합의된 서해평화협력지대의 건설과 관련된 내용이다.

남북군사공동위원회는 합의 내용대로 서해에서 시범적 공동어로 구역과 평화수역을 정하는 것 그리고 이 구역 내에서 불법어로 차단을 위한 공동순찰 방안 등에 관해 논의를 시작한다(3조 4항). 또한, 한강하구 공동이용사업 추진을 위한 군사적 보장 문제 역시 군사공동위원회에서 논의된다(4조 4항).<sup>64)</sup> 한국의 여론은 미중 갈등 상황 속 중국의 경제제재로 인해 반중적 민족정서가 팽배해지면서 이 논의들을 적극 찬성하게 되고 이는 한국정부가 회담을 이끌어가는 동력이 된다.

### (3) 2022년: 미중 간 군사적 갈등 심화와 3차 합의를 위한 협상

#### (가) 미중 간 군사적 갈등의 심화

미중 간의 관계는 2022년에 접어들면서 군사적 차원에서도 악화 일로를 걷게 된다. 중국은 남중국해를 ‘일대일로’ 전략을 달성하기 위한 근본적 기본 토대(a foundational building block)로 간주하고 있다.<sup>65)</sup> 따라서 중국은 남중국해가 자신들의 영유권이라는 주장

64) “역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서,” (통일부 남북회담본부), <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/d/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2019.10.2.).

65) James Stavrids, “Collision Course in the South China Sea,” *Nikkei Asian Review*,

을 고수하면서 이미 신속히 추진되어온 남중국해의 인공섬 건설과 군사기지화에 박차를 가한다. 그 결과 2022년 중국은 활주로 및 기지 건설을 사실상 마무리 짓고 인민해방군을 인공섬에 상시적으로 배치한다. 또한 미사일을 추가로 배치할 뿐만 아니라 고강도 군사훈련 역시 실시하게 된다.

이에 맞서 트럼프는 인도-태평양이 중국의 전유물이 아니며 미국은 이 지역에서 협력을 통한 성공과 미국의 이익을 지키기 위해 단호한 행동을 취하겠다는 입장을 밝힌다. 그는 이런 입장에서 중국의 남중국해 지배 시도에 적극적으로 대응하게 되는데, 이는 중국과의 군사적 긴장을 높이게 된다. 우선 트럼프 행정부는 남중국해의 영유권을 두고 중국과 분쟁 당사자인 필리핀과 베트남 등과 유대를 강화해 나간다. 미국은 이들 국가들에 무기 판매를 늘리고, 연합훈련과 정찰정보 공유 등을 통해 중국의 공세적인 영유권 주장에 간접적으로 대응한다.

이와 동시에 트럼프 행정부는 ‘항행의 자유 작전(Freedom of Navigation Operation)’을 더 공세적으로 추진한다. 미국은 2019년 중국의 남중국해 영유권 주장을 반박하기 위해 중국이 주장하는 인공섬 12해리 안에서 지그재그 항해를 하거나 해상 인명 구조 훈련을 실시해왔다.<sup>66)</sup> 2020년에 접어들면 미국 행정부는 ‘항행의 자유 작전’의 횡수와 규모를 더 늘려서 실시한다. 그뿐만 아니라 일본과 오스트레일리아, 인도 등도 항행의 자유 작전에 적극 참여할 것을 요청한다. 미국은 이렇게 일본, 호주, 인도 등의 협력을 얻어서 중국을 사실상 포위하려고 시도한다.

---

May 22, 2019, <<https://asia.nikkei.com/Opinion/Collision-course-in-the-South-China-Sea>> (Accessed August 22, 2019).

66) “KIDA 세계분쟁 데이터 베이스,” <<https://terms.naver.com/list.nhn?cid=42147&categoryId=42147>> (검색일: 2019.8.22.).

중국은 미국의 이러한 군사적 조치를 중국의 ‘국제법상 합법적 주권 행위’를 침해하는 내정간섭이라고 주장하면서, 미국의 ‘공격적’ 행동으로 인해 군사적 충돌이 일어날 경우, 이는 전적으로 미국의 책임이라고 비난한다. 이에 대해 미국은 중국이 국제법의 정신에 어긋나는 무리한 제해권(maritime claims)을 주장하고 있으며 이에 맞서기 위해 ‘항행의 자유 작전’은 필수불가결하다고 반박한다. 남중국해에서 양자의 주장이 팽팽히 맞서는 가운데 2022년 말 항행의 자유작전을 실시하던 미 구축함에 중국 구축함이 경고방송을 하던 중 우발적으로 충돌하는 사태가 발생한다. 이에 대해 양측은 충돌의 원인을 서로에게 돌리면서 군사적 긴장의 수위는 더욱 올라가게 된다.

#### (나) 2차 비핵화 합의 이행과 3차 합의를 위한 협상

북미 간 2차 합의는 북한의 핵무기와 체제보장·경제발전을 맞바꾸고자 하는 김정은의 의지와 미중 갈등이 심화되는 가운데 한반도에서 외교적 성과를 내려고 하는 트럼프의 의도가 맞물리면서 이행 단계로 접어든다. IAEA는 2022년 초반 핵무기 사찰과 관련한 실무 협의를 시작하는데, 양자 간 협의는 순조롭게 진행되어 2022년 초 북한은 핵무기를 신고하며 2022년 중반 IAEA는 북한에 들어가서 핵무기 사찰을 실시한다. 이로써 북한은 핵 프로그램을 신고, 검증, 동결하는 데에서 한 발 나아가 핵무기에 대한 신고와 검증을 받게 된다. 미국은 북한이 핵무기를 신고하는 시점에서 북한이 요구한 5개 항목의 유엔제재를 해제해준다. 그 결과, 북한에 대한 경제제재의 압박 강도는 현저히 낮아지게 되고 한국과 북한 간에 전면적 경제 교류·협력이 이루어질 수 있는 조건이 마련된다.

2022년 중반 핵무기 사찰이 실시되고 이에 대한 상응조치로 경제

제재가 해제되자 북미 양자는 실무적 차원에서 3차 협의에 착수하게 된다. 미국은 북한에게 이미 신고한 핵 시설과 핵무기의 폐기를 요구하고, 북한은 이에 대한 보상으로 평화협정의 체결과 전력 지원을 포함한 경제지원을 요청한다. 2022년 말까지 양자는 구체적 요구사항을 확인하면서 서로 간의 입장을 좁혀갈 수 있는 방법을 모색한다. 하지만 미중 간 군사적 갈등의 심화는 협상의 진전을 가로막는다. 2022년 미중 간 우발적 군사적 충돌이 일어나면서 미국 트럼프 행정부는 외교정책의 최우선 순위를 남중국해의 군사적 대립에 두게 된다. 따라서 3차 협의에 전력을 할 수 없는 상황에 처한다. 북한 역시 북중동맹을 염두에 두면서 협의를 유보하고자 하는 입장을 취한다. 그 결과, 양자 간 협의는 보류되면서 2023년으로 넘어가게 된다.

#### (다) 북한의 군사적 도발 재개와 한국의 딜레마, 그리고 2022년 대선

미중 간에 군사적 대립이 심화되고 급기야 우발적 충돌까지 일어나게 되자 북한은 3차 협의에서 강경한 자세를 보이면서 군사적으로 중국과 밀착하는 경향을 보이게 된다. 중국은 비핵화 협상이 진전되는 가운데 한반도에서 영향력을 강화하고자 하며, 이런 포석에서 북한과의 군사훈련을 제안한다. 북한 역시 최종 단계의 비핵화 협상에서 유리한 지위를 차지하기 위해 중국의 제안을 받아들여서 2022년 말 전격적으로 북중 군사훈련을 실시한다.

한국은 미중 갈등이 군사적 대립으로 격상되면서 더욱 곤란한 상황에 빠지게 된다. 미국 행정부는 2022년 초반 한국도 남중국해에서 항행의 자유를 위한 훈련에 참여할 것을 강력히 요청한다. 이에 대해 중국은 한국이 미국과 함께 중국의 내정간섭에 동참해서는 안 된다고 경고하면서 만약 그런 선택을 할 경우 그에 상응하는 대가를 치러야 한다고 위협한다. 한국은 이미 경제적 측면에서 미국의 요청

을 받아들였다. 중국의 경제제재를 받는 상황이어서 더 이상 중국과 대립을 선택하기 힘들다고 판단한다. 따라서 항행의 자유 작전에 참여하지 않겠다는 입장을 표명한다.

또한, 한국정부는 트럼프 행정부의 중거리 미사일 배치 요청도 거절한다. 트럼프 행정부는 2019년 말부터 한국과 일본에 중거리 미사일의 배치가 필요하다고 주장한다. 중국은 핵전력폐기협정(INF)에 가입되어 있지 않아 수천기의 중거리 미사일을 이미 실전배치하고 있으며 중국의 이런 행동은 미국의 동맹국인 한국과 일본을 위협하고 있다. 따라서 중국의 미사일 위협에 대응하기 위해선 한국과 일본에 중거리 미사일 배치가 필요하다는 것이다.<sup>67)</sup> 2020년 미국은 한미 간 비공식회담에서 중거리 미사일 배치의 필요성을 한국정부에 요구하는데, 2022년 미중의 군사적 충돌 이후 미국의 중거리 미사일 배치 압박의 강도는 올라간다.

미국의 중거리 미사일 한국 배치 시도에 대해 중국은 강력히 반발한다. 중국은 THAAD 배치 문제를 다시 부각시키면서 한국은 미국 측의 요구를 거부해야 하며 나아가 THAAD의 배치도 즉각 철회해야 한다고 주장하면서, 이에 응하지 않을 경우 보복이 있을 것이라고 공개적으로 위협한다. 미중 간 군사적 갈등에 끼인 한국은 양국의 상반된 요구에 직면해서 절충안을 선택한다. 즉, 미국 측이 요구한 중거리 미사일 배치는 거부하지만, 이미 배치되어 있는 THAAD의 철회 요구는 수용하지 않는다. 한국의 이런 입장은 미국과 중국 양자로부터 모두 반발을 사게 된다.

한국정부가 미중 갈등으로 딜레마에 빠진 가운데 북한에 대한 국민 여론은 반중적 정서와 반미적 정서가 동시에 반영된다. 우선 북한의 비핵화 합의 이행을 높게 평가하면서 북한의 완전한 비핵화를

---

67) “美 중거리 미사일 아시아 배치, 한국은 검토대상 아니다,” 『중앙일보』, 2019.8.7., <<https://news.joins.com/article/23545668>> (검색일: 2019.8.25.).

견인하기 위해선 남북한 교류, 협력과 지원이 긴급하다고 생각하는 국민들의 비율이 늘어난다. 이와 함께 미중 갈등 속에서 나라의 자주와 독립을 지키기 위해선 남북 간 협력이 절실하다는 인식들도 늘어나게 된다. 다만, 미중 갈등으로 인한 북중의 밀착에 우려의 시선을 보내는 소수의 국민들도 상존한다. 따라서 북한에 경계심을 가지는 국민의 비율도 여전히 유지된다.

이처럼 국민 여론은 전반적으로 북한과의 협력을 지지하는 방향으로 흘러가지만 여전히 강력한 소수가 북한에 대한 경계심과 불신을 표명하는 가운데 2022년 대선이 치러진다. 선거전에서 여당과 야당의 대통령 후보자들은 2차 합의의 철저한 이행과 북한의 완전한 비핵화를 위해 노력해야 한다는 점에 대해서는 같은 목소리를 낸다. 그러나 여야는 이런 목적을 이루는 방식에 대해서는 이견을 보인다. 여당의 대통령 후보는 남북의 경제협력과 군사적 신뢰구축을 획기적으로 진전시키는 것이 비핵화를 견인하고 나아가 미중 갈등에서 엿보이는 신냉전 구도를 벗어날 수 있는 방안이라고 주장한다. 이에 반해 보수 야당은 북한의 핵무기 신고와 검증을 위해 경제제재를 해제해준 것에 우려를 표시하면서 북한이 약속을 제대로 이행하는지 냉정하게 주시해야 한다고 주장한다. 양측의 대북정책이 여전히 서로 대립하는 가운데 대선에선 여권이 승리하게 되면서 2023년 출범하는 신정부는 비핵화의 견인과 신냉전 극복을 위해 남북 간 경제협력의 대폭 확대와 군사적 신뢰구축에 매진하게 된다.

#### (라) 남북관계: 남북협력에서 동북아 지역공동체 건설로의 전환의 지체

2021년 하반기 2차 비핵화 합의가 타결되어 경제제재가 완화되면서 2022년에는 남북 간 교류협력이 본격적으로 추진되기 시작한다. 기업들의 애로상황이던 3통 문제가 해결되어 개성공단의 공장들이



완전히 재가동되자 한국정부는 새로운 경제특구 건설을 추진하며, 이를 위해 해주와 신의주를 경제특구 지역으로 북측에 제안한다. 해주지역은 10·4 공동선언에서 경제특구로 이미 검토되었던 지역이다. 따라서 한국정부는 강령군을 위시한 해주지역에 경제 특구를 개발하고 북측 선박이 해주 직항로를 이용할 수 있도록 하여 개성과 해주 그리고 남측을 잇는 프로젝트를 추진하고자 한다. 하지만 북한측에서 미중 갈등이 첨예화되는 상황에서 전략적 이익을 최대화하고자 해주지역의 경제특구 설치에 부정적 입장을 내비친다.

또한, 한국정부의 신의주 개발에 대해서도 반발에 봉착한다. 한국정부는 동북아 경제공동체 구상 속에서 한국, 북한 그리고 중국이 공동으로 신의주를 특구로 개발할 것을 제안한다. 그러나 미중 갈등으로 한국에 대한 경제제재를 취하고 있는 중국으로선 이를 받아들이지 않는다. 오히려 북한에서 중국의 입지를 강화하려는 목적에서 북한에 유리한 조건으로 신의주를 독자 개발하는 구상을 북측에 제안한다. 이에 북한은 미중 갈등 속에서 실리를 추구하는 선택을 한다. 그 결과 남북협력을 동북아 경제공동체로 발전시키려는 한국정부의 계획은 난관에 봉착한다.

관광의 경우 금강산관광이 실시되고 있는 가운데 정부는 백두산 관광을 위한 당국자 간 협의에 나서게 되고 한국 내에서는 관광사업을 담당할 기업을 모색한다. 한국정부의 백두산관광 사업 추진은 미중 갈등의 부산물로 반중 정서가 한국사회에 생겨나면서 여론의 호응을 얻게 된다. 특히, 중국의 한국경제 재제에 대한 반중정서가 중국의 동북공정 차단이라는 민족주의적 요구로 확산되면서 북한에서의 백두산관광을 요구하는 목소리가 한국사회에 높아진다. 이런 상황에서 백두산관광이 직항로를 통해서 전격적으로 실시되면서 그 간 중국을 경유해서 백두산을 관광하던 한국 관광객들의 발길은 북

한을 향하게 된다.

서해평화협력지대에 대해 2021년부터 논의한 남북군사공동위원회는 2022년 합의에 도달하게 된다. 이에 따라, 남북군사공동위원회는 시범적 공동어로구역을 NLL부근 중국의 불법조역이 심한 구역에 설치하기로 하고 조업이 불가능한 구역에는 평화수역을 설정한다. 나아가 이 지역에 대한 남북의 공동순찰도 시범적으로 실시하게 되는데, 특히 꽃게 조업기 NLL부근 중국의 불법조역에 남북이 공동 대응하게 되면서 중국의 불법조업이 대폭 감소한다. 하지만 중국과의 외교 관계를 고려해서 북한은 앞서 언급한대로 서해평화협력지대 구상의 한 축을 구성하는 해주 특구 건설에는 호응하지 않는다.

농업, 보건, 의료 및 환경의 분야에서도 남북 간 교류, 협력이 본격적으로 추진된다. 이 시기 남북농업협력위원회가 개최되어 시범협동농장 운영, 종자개발 처리시설 지원 등에 관해 논의가 진전된다. 그 결과 남북농업협력위원회의 결정에 따라 시범협동농장이 선정되어 운영되고, 종자개발 처리시설 역시 착공을 진행한다. 2019년부터 중단되었던 남북산림협력 분과회담도 재개되어, 산림녹화, 병충해 방제 등을 위한 사업을 본격적으로 추진한다. 보건 의료체계 개선을 위한 영유아와 임산부 지원사업도 체계적으로 추진하기 위해 북한당국과 보건의료 분과회담을 실시하게 된다.<sup>68)</sup>

---

68) 남북 농업협력위원회의 개최, 남북 산림협력, 보건의료에 관한 협력은 2007년 남북 정상회담에서 이미 합의된 사안이다. 정상회담에선 남북 농업협력위원회를 개최해서 시범협동농장 등을 운영하며 나아가 한국의 자본·기술과 북한의 토지·인적자원을 결합해서 북한의 식량난을 해소하는 데 주력하기로 했다. 또한, 산림녹화·병충해 방제 등에 관해 남북이 공동으로 대응하기로 했으며, 보건 의료체계 개선을 위해 영유아와 임산부와 같은 취약계층에 대한 지원사업을 추진하기 위해 남북이 협력하기로 합의했다. 이와 관련해서 남북정상회담 준비기획단, 『2007 남북정상회담 합의 해설자료』 (서울: 통일부, 2007), <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22020>> (검색일: 2019.9.28.),

2022년 경제제재가 해제되면서 2018년 12월 착공식만 치루고 진척이 없었던 철도 개보수 공사도 시작된다. 우선 개성-신의주 철도 개보수 사업 실시를 위해 2021년 정부는 철도개보수 예산으로 3,000억 원을 편성하고 2022년부터 철도 개보수에 착수한다. 또한, 동·서해선 철도 도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장을 위한 군사회담이 열리게 된다.<sup>69)</sup> 이렇게 북한의 철도 개보수에 진척이 있게 되자 한국정부는 철도공동체 건설을 위해 7개국에 철도포럼의 창립을 제안한다. 그러나 한국정부의 이런 제안은 국내적으로도 반중 정서가 비등한 가운데 호응을 받지 못하고, 중국과 러시아도 불참 의사를 밝힌다. 이에 더해 북한 역시 중국이나 러시아와 개별 협력에 더 매력을 느끼면서 철도포럼의 참석을 거부한다. 따라서 비록 남북 간 교통망 연결에는 진척이 있지만 한국정부가 구상한 철도공동체 구상은 난관에 봉착한다.

#### (4) 2023년: 미중 간 협상 시도와 북미 간 비핵화 합의 협상의 난항

##### (가) 미중 간 확전의 자제와 협상 시도

2020년부터 2022년까지 미중 간 갈등은 경제적, 군사적 차원에서 심화되었다. 하지만 시진핑은 2022년 전인대에서 장기집권에 성공한 이후 협상을 모색하는 방향으로 입장을 선회한다. 트럼프 역시 경제적, 군사적 대립이 심화되면서 국내적으로 반발의 목소리가 확산되는 것을 우려해서 일단 협상 테이블로 돌아가는 것에 긍정적 태도를 보인다. 그 결과 2023년에 접어들면 트럼프와 시진핑은 협상을 본격적으로 재개하기로 결정한다. 양국의 지도자는 협상이 진행되는 과정에서 추가적인 경제제재 또는 보복 조치를 취하지 않기로 합의한다.

69) 남북 철도 연결과 현대화를 위한 군사적 보장은 2018년 체결된 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」의 4조 2항에 들어가 있는 내용이다.

로 합의한다. 또한, 2019년과 비슷하게 미국은 ‘제재 대상 명단’에 포함된 중국기업들의 거래를 제한적으로 허용해주며, 이에 대해 중국은 저평가되어 있던 위안화 환율을 일정부분 조정해 주는 등 협상에 들어가기 전 서로 선의를 보이는 일련의 조치들을 취한다. 하지만 그 이후 미국과 중국 간의 협상은 지난한 과정을 거치게 된다. 무역과 환율을 포함한 경제적 쟁점들에 대해 양자는 협상의 중단과 재개를 여러 차례 반복하고, 그 과정에서 트럼프와 시진핑은 서로에게 추가 제재의 위협을 경고하면서 ‘말의 전쟁’을 벌인다. 그렇지만 협상 자체가 완전히 결렬되지는 않는다. 다른 한편 군사적 차원에서 2022년 발생한 남중국해에서의 우발적 충돌의 진상규명 나아가 재발방지를 위한 양자 간 협의가 추진된다. 그러나 이 회담 역시 순조롭게 진행되지 못하고 양자는 서로 책임공방을 벌이게 된다.

#### (나) 북미 간 3차 비핵화 합의를 위한 협상의 난항

미중의 갈등은 여전히 지속되지만 확전을 자제하고 협상을 모색하는 가운데 북미 간에는 3차 비핵화 합의를 위한 협의가 재개된다. 2022년 말부터 양자는 이에 관한 협의를 벌이고자 했지만 미중 간 군사적 갈등의 심화는 협상을 가로막는 악재였다. 북중동맹을 염두에 둔 북한이 협의를 유보하면서 양자 간 협의는 지체되었다. 하지만 2023년 미중 간 갈등 자체는 지속되지만 양국이 협상 테이블로 돌아오면서 북미 간 최종 협상 역시 재개된다.

최종 협상에서 북미 간 최대 쟁점은 북한의 핵 시설과 핵무기 폐기 방식과 북한의 비핵화에 따른 보상으로 주어지는 보상 즉, 평화협정과 북한에 대한 에너지 지원 등이 된다. 후자의 쟁점에 관한 논의는 북미 양자만의 문제가 아니기 때문에 협상은 더욱 복잡해지는 양상을 띤다. 우선, 한국정부가 평화협정 체결에 있어선 자신들이

당사자임을 주장하면서 협의에 참여를 요구한다. 미국이 이런 요구에 적극 호응하면서 한국을 북미 양자 간 협의에 참여시킨다. 그렇게 되자 미국과 극심한 갈등을 빚고 있는 중국은 자신이 정전협정 체결의 당사자임을 앞세우면서 자신 역시 참여시켜줄 것을 요구한다. 미국은 중국의 참여를 가능하면 배제시키고자 한다. 하지만 북한이 중국의 참여를 강력히 지지하면서 결국 평화협정에 관한 논의는 남·북·미·중 4개국이 참여하게 된다.

평화협정에 관한 논의에서 가장 첨예한 쟁점으로 부상하는 것은 주한미군의 주둔과 지위에 관한 것이다. 미국과 패권경쟁을 벌이고 있는 중국으로선 평화협정에 한반도에서 주한미군의 완전한 철수에 관한 내용을 담아야 한다고 주장한다. 미중 갈등으로 인해 중국과 동맹의 결속을 도모하게 된 북한은 이 사안에 대해서 중국과 보조를 맞추게 된다. 이에 대해 미국이 반대하면서 협의는 난항에 봉착한다. 한국은 중국과 미국의 입장을 고려하면서 양자 간 입장 차이를 좁히고자 노력한다. 이를 위해 주한미군은 주둔하지만 그 위상을 변경하는 증재안을 제시하지만 이런 노력은 결실을 보지 못한다. 다만, 미중에게 있어 한반도는 인도-태평양 지역을 둘러싼 전략적 구상의 일부이며, 양국은 전 지역을 놓고 협상을 벌이고 있다. 따라서 미중의 입장은 여전히 유동적인 상태이며, 이런 점에서 3차 비핵화 합의로 갈 수 있을지는 향후 정세에 달려있게 된다.

#### (다) 남북관계: 남북협력의 유지와 지역 경제협력의 지체

2022년부터 본격적으로 활성화된 남북 간 경제협력의 기조는 계속해서 유지된다. 서해평화협력지대는 순조롭게 운영된다. 공동어로구역에선 남북의 어선들이 공동으로 조업하고 남북공동순찰대가 불법조업어선들을 감시하게 된다. 10·4공동선언에서 이미 합의되

있던 한강 하구의 공동이용에 관해서는 남북군사공동위원회에서 논의가 되어 군사적 보장문제가 해결된다. 그 결과 남북이 협력해서 한강하구의 골재를 채굴해서 판매하는 사업을 실시하게 된다. 농업, 보건, 의료 및 환경 분야에선 남북농업협력위에서 논의된 시범협동농장이 북한의 주요 지역에서 운영된다. 또한, 산림녹화와 병충해 방제를 위한 사업이 확대되어 실시되고, 영유아와 임신부 지원을 위한 사업도 북한당국과의 협력 하에 실시된다.

하지만 남북 간 경제협력이 기대했던 만큼 확장되지 못하는 한계도 여전히 존재한다. 한국은 경제협력을 확장하기 위해 2022년에 제안했던 특구의 건설을 재차 촉구한다. 10·4 공동선언에서 이미 신의주는 합의되었던 내용이란 점을 상기시키면서 해주 개발에 응해줄 것을 요청한다. 하지만 북한은 여전히 해주 개발에는 관심을 내비치지 않는다. 그 대신 북한은 중국과 협력해서 신의주 개발에 박차를 가한다. 따라서 개성-해주-남측 간 산업을 연계해서 이 지역에 하나의 경제권을 건설하고자 하는 한국정부의 구상은 여전히 난관에 직면한다.

또한, 2022년에 이어 2023년에도 한국정부는 개성-신의주 철도 개보수를 위한 사업에 매진하며, 남북 철도 도로 연결을 위한 군사적 보장대책도 남북군사공동위원회에서 마련된다. 하지만 한국정부가 제안한 철도공동체 건설에 대해선 유관국들의 협조를 여전히 얻어내지 못한다. 중국정부는 한국에 대한 경제제재를 실시하고 있고 북한 역시 중국과의 전략적 협력을 더 선호한다. 따라서 한국의 다자간 협력 구조 건설을 위한 노력은 결실을 아직 보지 못한다.

## 나. 시나리오 II(이보다 더 좋을 수는 없다):

### 미중 타협×북미 비핵화 합의

#### (1) 2019~2020년: 북미 간의 단계적 비핵화 타협

##### (가) 미중관계의 변화 단서와 북중관계 변화

2019년부터 2020년까지 미국과 중국의 갈등관계는 지속된다. 과거 두 나라의 마찰은 무역을 중심으로 일어났고, 선진기술을 둘러싼 주도권 경쟁이 가시화 되었다. 특히 주목해야 하는 점은 안보와 경제를 분리하지 않고, 경제문제와 안보문제가 혼합된 상태라는 것이다. 이는 국력을 포괄적으로 포착하고, 무역, 투자, 경제제재, 사이버, ODA, 금융정책, 에너지정책, 기술협력이라는 경제적 접근을 중시하는 양태이다. 최근 중시되어 온 사이버 공간에서의 위협, 환경문제 등에 대해서도 안보 문제로서 접근하는 판단이 작동된다. 미국에서는 국가안전보장회의(NSC)와 국가경제회의(NEC)가 개별적으로 존재하지만, 이러한 경계는 앞으로 없어질 것이다.<sup>70)</sup> 따라서 일본이 구상했고, 미국이 구체화시키고 있는 인도-태평양전략이나 중국의 일대일로는 경제와 안보문제가 혼합된 대표적인 사례이다.

미국은 중국이 민주화로 진전한다는 기대보다 이제 중국의 패권이 미국에게 위협을 준다고 생각한다. 미국이 주도해왔던 국제질서에 반해, 중국은 위계(hierarchy)에 무게를 둔다. 미국에서는 기존 패권국과 신흥도전국이라는 구도에서 미중관계를 바라보고, 분쟁가능성을 염두에 둔다. 한편으로 과거에 일어난 전쟁 사례들을 통해 미중전쟁을 회피할 수 있다고도 한다.<sup>71)</sup> 미국과 중국은 서로 최대

70) Kokubun Toshifumi and Brad Glosserman, "Japan's New National Security Economy," *The National Interest*, February 1, 2018, <<https://nationalinterest.org/feature/japans-new-national-security-economy-24307>> (Accessed August 18, 2019).

71) 그레이엄 앨리슨 지음, 정혜윤 옮김, 『예정된 전쟁: 미국과 중국의 패권 경쟁, 그리고

무역 상대국이며 냉전기 미소관계와 다르다. 미중관계에 대해 신냉전이라고 하는 표현도 있으나, '냉전' 만큼 세계를 구분할 정도의 이데올로기와 정당성은 이 시기까지는 명확하지 않다.

미중 경제 갈등은 적어도 2020년까지 지속된다. 양국의 갈등관계가 주변국 및 세계적으로 확대된다면, 양국에게 치명적 결과를 초래한다. 따라서 양국은 경제적 관계를 재정립하여 타협할 공산이 크다. 남북관계 및 비핵화 문제는 2020년까지 미중 갈등이 지속된다고 하더라도 비핵화에 관한 북미교섭은 잘 진행되고, 단계적 비핵화 합의가 진행되면서 미중 경제 갈등이 북미 핵 협상에 주는 영향력은 최소한도에 머물 것이다.

그런데 북미관계가 개선될 경우는 미중관계 역시 상황이 달라진다. 중국에 있어 북한은 지정학적으로 중요한 위치에 있기 때문에 북한과 미국의 관계개선은 자동적으로 남북관계 강화로 이어진다. 그렇다면 중국과 국경을 접하는 한반도 세력이 중국과 상충하게 된다. 이를 입증하는 것으로 사드의 한반도 배치를 들 수 있다. 특히 2016년 박근혜 정권 하에서 큰 논쟁을 일으킨 사드 배치 문제는 문재인 정권 하에서도 지속되었다. 문재인 정권은 사드에 관해 신중한 입장을 취했으나, 본격적으로 운영을 시작했다. 이러한 한국정부의 정책에 중국이 불만을 가지고 있다. 따라서 북미관계 개선과 남북관계의 강화로 인해 중국은 미국과의 경제적 마찰에 관해 타협의 양상을 보이기 시작한다.

2020년 중국은 북한의 비핵화에 반대하지 않는 선택을 취하겠지만, 당분간 북한의 완충국 역할 수행을 포기하지 않는다. 따라서 중국은 북한을 자신의 영향력 범위 내에 유지하도록 한다. 그러나 북

---

한반도의 운명』(서울: 세종서적, 2018). 물론 앨리슨(Graham T. Allison)은 결론에서 미국의 중대한 이익을 확인하는 것, 중국의 행동과 의도를 파악하고, 이에 대한 전략을 만드는 것, 그리고 서로 국내문제에 집중해야 하는 상황이라고 지적했다.



미관계가 진전되고, 이어서 남북관계가 발전될 때, 북한이 남한과 미국을 중시하고, 중국과는 거리감이 생긴다.

#### (나) 동결로서 북미 1차 비핵화 합의 타결과 단계적 비핵화 진행

2020년이라는 시점에서 북미 간 비핵화 합의는 크게 진전될 것이다. 2019년 2월 하노이회담에서 북미는 비핵화에 합의하지 못했다. 다양한 원인들이 있었으나, 적어도 김정은 국방위원장 및 트럼프 대통령의 상대방에 대한 전망이 어긋났다는 것이다. 트럼프 대통령의 기자회견에 따르면 북한은 완전한 제재 해제를 요구했다. 북한 입장에서 경제발전의 가장 걸림돌이 되는 경제제재를 해제시킬 수 있다면 회담이 성공될 수도 있었다. 그런데 하노이회담의 결과는 비핵화에 관해 포괄적 합의도 도출되지 못했지만 비관적이지도 않았다. 트럼프 대통령이 말했듯이 북한과의 대화를 계속한다는 점에서 다시 2017년도 수준의 긴장관계는 조성되지 않았다. 2019년 6월 말 일본 오사카에서 개최된 G20 직후, 한국을 방문한 트럼프 대통령은 문재인 대통령과의 정상회담 직후 판문점에서 김정은 국방위원장과 만나게 되었다. 예상하지 못했던 일이었으나 이에 북한은 호응했고, 짧은 시간이었으나 한국, 북한, 미국의 정상들이 한 자리에 모이게 되었다. 이를 통해 고착된 북미관계는 개선의 징후를 보였고, 실무자 회의 재개가 약속되었다.

2018년부터 본격적으로 시작한 남북 및 북미 대화지만, 비핵화에 관해서 중요한 시점은 2019년 말에 될 것이다. 이미 북한은 12월까지 미국이 비핵화 및 경제제재 완화에 대해 결단하도록 언급해왔고, 미국 역시 2020년도에 대선이 있기 때문에 북한과의 외교적 문제를 어느 정도 마무리할 필요가 있다. 따라서 2019년 말까지 비핵화에 관한 단계적 비핵화 방향이 결정된다면, 트럼프 대통령은 대선에 집

중할 수 있게 된다. 판문점에서의 북미의 만남은 여전히 정상들에 의한 톱다운(top-down) 방식에 대한 기대감을 연출했다. 하노이 회담 이후 갈등관계에 빠졌던 북미관계였지만, 두 정상 관계는 계속적으로 변화가 없다는 점을 어느 정도 드러냈다. 판문점 회담에서 실무자 회의 재개가 결정되었으나, 다시 고착상태가 될 때, 이러한 정상들에 의한 만남이 돌파구가 될 가능성을 충분히 남겼다.

트럼프 대통령의 개성과 그가 원하는 톱다운 방식은 결국 김정은과 합치하는 방식이다. 따라서 당초 비핵화의 기본 전제였던 미국의 '완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)'가 '최종적이고 완전히 검증 가능한 비핵화(FVVD)'로 변화된 것처럼 미국은 북한과의 비핵화에서 타협의 길로 나아간다. 이를 위해서 우선 핵개발 '동결'을 출발점으로 삼고 동시에 앞으로의 과정을 위해 로드맵이 작성된다.

#### (다) 북한의 미사일 공세 전략과 평화변영 정책의 지속

북한의 미사일 발사는 즉시 분쟁을 시사하는 것보다 북한이 불만을 표출하는 수단이다. 따라서 북한은 미사일을 발사하는 한편, 6월 초에 트럼프 대통령에게 친서를 보내기도 했다. 6월 30일 판문점에서의 북미 간 대화는 미사일 발사가 있어도 대화는 가능하다는 일례를 제시했다. 7월 25일 북한의 단거리 탄도미사일 발사는 한국에게 분명히 위협이지만, 트럼프 대통령은 북한의 미사일이 소형이라는 측면에서 문제시하지 않았다. 따라서 앞으로 북한의 공세는 소형 미사일에 그칠 것이며, 미국은 적극적으로 북한을 비판하지 않는다. 이를 보았을 때, 소형 미사일 발사는 당분간 이어질 것이며, 북한은 신무기 개발을 계속할 것이다. 그러나 본격적으로 비핵화 합의, 즉 핵 동결에 관해 북미 양국이 합의할 경우, 북한은 소형 미사일을 발

사하지 않을 것이다. 핵 동결에서 완전한 비핵화로 가는 길이 북한에 대한 경제제재 해제를 의미하기 때문에 북한은 이러한 흐름을 깨뜨리지 않는다. 이에 관해서는 핵 동결과 함께 북미가 새로 합의하는 내용에 소형 미사일, 즉 모든 미사일의 실험 발사를 금지시키는 내용을 포함할 것이다.

문재인 정권은 북한의 핵과 미사일 공세로 한반도는 물론 세계의 평화와 안정을 위협하고 있다는 분명한 인식을 가지고 있다. 북한문제를 해결하기 위해서는 북한의 핵 보유를 인정하는 것이 아니라, 북한체제의 안전을 고려하는 포괄적이고 창의적인 접근, 즉 남북 간 상호 존중의 정신과 신뢰에 기반하여 북핵문제를 평화적으로 해결하는 것이다.

한국의 대북정책은 정권의 교체에 따라 일관성보다 단절적인 측면을 보여왔고, 이에 따라 국민 수준 역시 북한에 대한 인식이 다양하면서도 정권의 지향성에 따라 좌우되었다는 점을 부인할 수 없다. 따라서 정권의 대북정책에는 중·장기적 지속성과 일관성이 필요할 때이다. 전쟁을 방지하며 평화의 지속과 경제협력이라는 선순환에는 시간이 필요하기 때문에 정권의 안정성이 요구된다. 정권의 지속성은 북한에 대한 메시지의 지속성과 더불어 주변국에 대해, 남한의 전략을 전달할 수 있게 되고, 최종적으로 국제사회로 확장할 수 있다.<sup>72)</sup> 정책의 출발점이 남한부터 시작하고, 남북관계, 동북아 그리고 국제사회라는 영역에 영향을 끼쳐야 한다.

문재인 정권은 한반도에 핵과 전쟁 위협이 없고, 남한과 북한의 상호 인정과 존중에 따른 평화 공존과 공동 번영을 비전으로 삼고 있다. 이는 “북핵문제 해결과 항구적 평화 정착,” “지속가능한 남북관계 발전”과 “한반도 신경제 공동체 구축”을 3대 원칙으로,<sup>73)</sup> 그리

72) 통일부, 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2018), pp. 8~9.

고 “단계적·포괄적 접근,” “남북관계와 북핵문제의 병행 진전,” “제도화를 통한 지속 가능성 확보,” “호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성”을 4대 전략으로 한다.<sup>73)</sup>

이러한 목표와 전략을 유지하기 위해서는 당연히 시간을 요한다. 즉, 문재인 정권에서 구체적으로 실현시키면서도 다음 정권에서도 어떻게 유지해 나가는가가 관건이다. 따라서 우선, 2020년 4월 총선이 분수령이 될 것이다. 이로 인해 기존의 대북정책을 고수하기 위해서는 문재인 정권의 비전, 목표, 전략에 따른 남북관계의 발전과 이에 대한 국민의 지지가 필수적이다.

#### (라) 미국 트럼프 재집권과 한반도

트럼프 정권은 미국외교의 전환을 일으켰고, 이는 동아시아에서 큰 변화를 가져왔다는 것은 사실이다. 오바마 정권은 기본적으로 북한이 구체적인 비핵화 조치를 취할 때까지 교섭에 응하지 않는 전략적 인내(Strategic Patience) 정책을 취했고, 북미교섭은 진전되지 못했다. 미국에서는 북한이 붕괴한다는 전망도 있었다. 그 기간에 북한은 미사일이나 핵 실험을 반복했다. 오바마 정권은 제재를 가하는 한편 실제적으로는 구체적 방안을 마련하지 못했다. 오바마 정권에서 대북정책의 우선순위는 높지 않았고, 이란과의 핵합의나 쿠바와의 국교정상화, 그리고 중국과의 남중국해 문제에 주력했다.

한편 트럼프는 2016년 대선 시기부터 김정은과 만남을 말해왔고, 오바마와 다른 정책대안을 언급해왔다. 물론 일시적으로 트럼프와 김정은에 의한 설전은 격화했지만, 결국 두 정상은 회담을 갖게 되었다. 물론 문재인 대통령을 포함한 3자에 의한 선택을 통해 가능했

---

73) 위의 책, pp. 18~21.

74) 위의 책, pp. 24~27.

다.<sup>75)</sup> 북미 정상회담과 남북관계, 한미관계라는 복합적 관계에서 비핵화 및 평화를 정착시키기 위해서는 트럼프 대통령의 재임이 고려될 현안이기도 하다. 이미 트럼프와 김정은 두 정상 간의 관계가 2018년 이후의 북미관계를 구축했다. 비록 비핵화가 ‘동결’부터 시작한다고 하더라도 단계적 비핵화 및 로드맵이 명확하게 드러난다면, 위기 상황을 극복했다는 점에서 트럼프의 대북 외교정책은 높게 평가받는다. 따라서 2020년 11월에 있는 미국 대선에 집중하기 위해 북미 간 협상에서 핵 동결, 즉 초기 단계의 비핵화에 타협할 것이며, 위기를 해소시켰다는 평가 아래 트럼프는 재집권한다.

반대로 민주당 후보가 대선에서 승리할 경우, 미국의 대북정책은 수정될 가능성이 있다. 그런데 오바마 정권의 전략적 인내심은 결국 핵 완성의 시간을 제공한 결과를 초래했다. 2019~2020년 사이에 있었던 김정은-트럼프 두 사람의 만남을 통해 밝혀진 북한의 대미 정책은 비핵화에 대한 생각, 그리고 교섭 가능하다는 북한에 관한 정보를 민주당 역시 활용하여, 다시 전략적 인내보다 적극적 관여로 이행할 가능성도 있다.

#### (마) 남북관계: 북미관계 안정에서 남북한 안정으로

한국정부는 북한 비핵화에 관해서는 미국과 북한과의 관계성을 중시하고 있으며, 남북관계와 별도로 이들 양자관계의 중개자적 역할을 진행하고 있다. 2019년 6월 30일 판문점에서 일어난 한국, 북한, 미국의 만남과 북미 간 대화 결과는 지속적인 한국정부의 추진력과 역할이 있었기 때문에 가능했다. 북미관계에서 핵 동결이 결정되고, 북미 교섭이 지속적으로 진행된다면, 이는 남북관계의 안정성에 기여한다.

---

75) 임혁백, “반복(Echoes)에서 선택(Choices)으로: 불가능한 조건 하에서 한반도 냉전체제의 문을 연 지도자들의 선택,” 『국제정치논총』, 제58집 2호 (2018), pp. 305~352.

남북관계의 안정성으로 남북이 지금까지 합의했던 내용들의 이행과 더불어 남한의 대북 인도주의적 지원도 활발하게 된다.

한편, 남한 국민의 대북 인식은 양극적이다. 원래 한 민족이었다는 역사적 진실에 있어 남한의 북한에 대한 감정은 애증적이다. 따라서 남한 국민의 대북 인식이란 유동적이지만, 북미 간에서 핵 동결이 체결된다면 상대적으로 개선된다. 우선, 북미 간의 합의에는 지금까지 문재인 정권의 한반도 운전자론 및 북미 간에서 중재자로서의 역할이 평가될 것이다. 문재인 대통령은 북핵문제가 1차적으로 북미 간 대화로 인해 해결 가능하다고 인식하고 있으며, 이에 남북 대화가 기능적으로 중요한 역할을 할 수 있다고 생각한다. 물론 남한 국민들은 2017년도와 같은 최고조의 위기가 오지 않는 상황에서도 여전히 북한에 회의심을 가지고 있겠으나, 비핵화 과정이 시작되면 북한에 대한 압박에 동의하지 않을 것이다.

## (2) 2021년: 미중 통상합의와 대북 경제제재 완화

### (가) 미중 통상 합의

2021년 미중 갈등관계는 개선된다. 2018년 7월 트럼프 정권은 중국의 지적재산권 침해를 이유로 관세 제재조치를 발동했다. 국내 경제문제를 우선시하는 트럼프 대통령에게 중국과의 무역전쟁은 쉽게 양보할 수 없는 문제이며, 2020년 대선을 향한 실적 만들기로 볼 수 있다. 따라서 2020년에는 미중 갈등이 장기화됨으로써 다국적 기업이 대미 수출의 근거지를 중국에서 다른 아시아 국가로 이전시키는 등의 문제는 가속화될 것이다. 물론 2019년 6월 29일 오사카에서 개최된 G20에서 제재 및 보복 관세 응수가 일시적으로 휴전된 상황에 있기 때문에 휴전과 협상, 그리고 경제문제의 부상이 반복될 수 있다. 다만 미국 대선으로 트럼프가 재선된다면, 갈등과 대

립보다 휴전과 협상의 기회가 늘어날 것이다. 2019년을 통해 알 수 있듯이 미국의 대중 관세 인상에 대해 중국은 양보하지 않았고 보복을 선택했다.

그런데 전면적으로 무역전쟁이 확대되거나 장기화가 되면 미국의 경제성장률 역시 마이너스 성장이 될 가능성이 충분히 있다. 지금까지의 미중 교섭 패턴을 보면 상대국에게 일방적으로 운영방법 변경을 요구하고 있다. 다만 중국과의 통상합의는 더 이상 확대되지 않도록 원칙합의를 한다면 상대적 안정화가 시작된다. 한편, 중국의 입장에서 본다면 미국보다 먼저 양보 및 타협할 길을 선택할 것이다. 2020년 북미관계에서 핵 동결이 결정되고, 북미관계가 개선이 된다. 중국은 북한의 미국에 대한 과도한 경도를 원하지 않고 북미관계 강화를 선호하지 않는다. 따라서 중국의 타협으로 미중 간의 적대적 관계는 상당히 개선된다. 중국은 미국에게 양보함으로써 미중 간에서는 통상합의가 이루어진다.

#### (나) 대북 경제제재 완화와 2차 비핵화 합의

2021년에는 2020년 1차 비핵화 합의에 따라 북한에 대한 경제제재가 상당 부분 완화된다. 2019년 2월 하노이 북미 정상회담에서 북한은 미국에게 영변 핵 시설 폐기 대가로 경제제재의 전면적 해제를 요구했다. 미국은 북한에 영변뿐만 아니라 복수의 핵 시설이 있다는 점에서 타협하지 않았다. 북한의 입장에서 보았을 때, 미국이 북한의 제안을 수용하지 않았다는 것은 예상과 다른 결과였을지도 모르겠으나, 하노이회담은 구체적 성과가 없었다고 하더라도 완전한 결렬도 아니었다. 미국의 정부 관계자에 따르면 미국은 담보로서 북한에 대한 경제협력이나 평양에서 연락사무소 설치, 6·25 전쟁 종전 선언, 그리고 경제제재의 일부 완화를 검토했다고 한다. 유엔의 경제

제재와 별도로 미국은 독자적 경제제재를 행하고 있다. 2017년 9월 북한과 거래하는 해외 은행이나 기업, 북한의 8개 은행, 그리고 중국, 러시아 리비아, UAE에서 북한의 금융 업무에 관여해온 26명이 제재 대상에 추가되었다. 유엔에서 채택된 경제제재와 달리 미국의 독자적 경제제재의 해제는 가능하지만 양보하지 않았다.

그러나 북미관계에서 가장 쟁점이었던 핵문제에서 동결이 실시된다면, 이러한 경제제재에 변화가 생긴다. 우선 2019년 7월 8일 북한의 완전한 비핵화를 위해 연계하는 방침을 확인한 한·미·일 외상은 북한이 비밀리로 핵 개발을 하는 것을 막기 위해 북한이 신고한 시설 뿐만 아니라, 의혹이 있는 시설에 대한 강제사찰에 합의했고, 국제원자력기구(IAEA)에 의한 사찰 엄격화를 추구하고 있다. 비핵화는 미국이 요구하는 완전한 비핵화에 따라 제재 해제 및 경제적 지원을 하는 것과 북한이 요구하는 단계적 비핵화라는 측면에서 일단 북한의 요구가 수용되었다고 할 수 있다. 그런데, 단계적으로 우선 핵 동결부터 시작할 때, 북한 역시 IAEA 사찰을 거부할 수 없을 것이다. 따라서 단계적으로 2021년 초기부터 북한은 IAEA에 의한 사찰과 검증을 받아들인다. 1차 비핵화 합의가 북미 간의 동결로 시작했다면, 순차적으로 북한의 차례가 된다. 북한의 IAEA 수용은 기본적으로 북한이 신고한 내용으로 진행되지만, 2021년에는 북한이 더욱 적극적인 태도를 보여줌으로써 다음 비핵화 과정 및 북한의 체제 안정화를 목표로 한다. 따라서 북한은 미국이나 국제사회가 이전부터 제기했던 비밀 핵 시설에 관해서도 공개한다.

#### (다) 한미 연합군사훈련 축소

과거 북한의 미사일 저장도 및 고강도 공세는 북미 간 교섭의 지연에 따라 교섭 재개를 압박하는 측면이 있었다. 그러나 핵 동결과



IAEA 사찰, 대북 경제제재가 완화되는 단계적 협상이 진행된다면, 이러한 상황 속에서 더 이상 북한은 공세 전략을 취하지 않는다. 문제는 한미연합군사훈련이다. 2019년 북한은 미사일 발사 관련 담화에서 남한을 비판한 적이 있다. 북한의 논리는 핵 동결을 비롯하여 비핵화를 단계적으로 진행하는데, 북한에 대해 위협이 될 수 있는 군사훈련의 완전한 중지를 요구하는 것으로 보인다.<sup>76)</sup> 그런데, 이러한 한미연합군사훈련 및 국방계획은 비핵화의 상황에 따라 변화가 있을 수도 있지만, 완전히 중단되지 않을 것이다. 북한은 핵 동결과 IAEA 사찰 수용 이후에도 비핵화 과정을 계속적으로 지킬 필요가 있기 때문이다. 핵 동결의 시작으로 영변은 물론 다른 북한 핵 시설에 관한 사찰로 북한과 다른 주변국 사이에 어느 정도의 신뢰감이 조성된다. 다만 완전한 비핵화가 끝날 때까지, 그리고 여전히 중국의 위협을 염두에 두는 미국의 의향으로 한미연합군사훈련은 지속된다. 한미연합군사훈련은 적어도 북한이 완전한 비핵화를 할 때까지 지속된다. 다만 그 형태와 규모는 축소된다.

### (라) 남북관계: 대북인식 개선과 인도적 지원 확대

남한 국민의 대북 인식은 비핵화의 단계적 이행과 북한의 미사일 공세 중지로 상당히 호의적으로 바뀐다. 국민인식은 만약 북한이 비핵화 이행을 어기거나 공세 전략을 재개할 때 변화가 생긴다. 핵 동결과 IAEA 사찰 등 핵문제에 관한 위협의 축소와 지속하는 비핵화 과정의 상황에 따라 국민의 북한 인식 역시 상당히 개선될 것이다. 남북관계 및 북미관계, 그리고 비핵화 진행으로 한국정부의 정책이 전면적인 국민 지지를 받게 된다면, 정권은 대북정책을 고수할 수 있

76) “文 “평화경제” 다음날 또 미사일 쏘 北… “다시 마주앉지 않아…소가 웃을…”,” 『서울경제』, 2019.8.16., <<https://www.sedaily.com/NewsView/1VMZSOLL0K>> (검색일: 2019.8.25.).

으며 동시에 더욱 속도를 가할 수 있다. 남한에 의한 남북관계 추진과 북미관계의 개선 등은 남한 국민의 대북인식 개선과 함께 정권의 대북정책에 정당성을 부여한다.

2021년 북한의 IAEA 사찰 수용이 이루어지고 경제제재가 해제된다면, 이미 시작했던 남한에 의한 인도적 지원은 국제적 지지도를 얻고, 미국을 비롯하여 주변국들은 이에 따른 정책을 펼친다. 이러한 조류 속에서 이산가족 교류 활성화가 더욱 진행될 것이다. 판문점선언을 통해 이산가족 상봉행사 개최 합의, 이에 따라 남북적십자회담을 개최하고, 이산가족 문제 해결이 구체화된다. 또한, 이산가족 문제를 비롯해 국군포로·납북자·억류자 문제 해결 노력이 함께 진행될 것이다. 그리고 인도적 지원도 더욱 확대될 것이다.

### (3) 2022년: 한반도 평화체제 논의 시작

#### (가) 미국의 우위 속 중국몽

2014년 중국공산당 제18회 전국대표대회에서 중국은 장기적 비전으로 공산당 창당 100년인 2021년과 중화인민공화국 탄생 100년인 2049년을 의미하는 ‘두 개의 백년’에 매진할 것을 선언했다. 그 목표는 두 단계로 진행된다. 2021년에 소강사회(小康社會) 건설을 달성하여 GDP와 도시 및 농촌 주민의 소득을 늘린다. 2049년에는 부강·민주·문명·조화를 내재한 사회주의 현대국가 건설을 달성하여 선진국의 수준에 올라간다. 두 개의 백년은 ‘중국몽(中國夢)’ 실현의 기초이다. 이러한 중국의 부상에 대해 미국 국내에서는 우려감이 있을 것이다. 양국의 구조적 경쟁관계는 기술이나 경제, 그리고 안보 분야에서 이루어지며, 양국이 무력 충돌을 원하지 않아도 남중국해 등에서 우발적 사건이 전면적 외교 위기를 초래할 수도

있다. 통상 마찰을 해결할 수 있어도 양국의 신뢰관계가 가장 큰 문제라는 것이다.<sup>77)</sup>

다만 2021년 미중 통상합의가 이루어진다면 당분간 미중관계는 소강상태로 돌입할 것이다. 물론 이는 극단적 충돌 가능성이 낮아진 것을 의미하지만, 두 나라의 관계가 밀월로 발전된다는 것이 아니다. 따라서 장기적으로 미중 불신이 지속된다면 한국의 대응은 어떻게 해야 할까? 기본적으로 미중 갈등에서는 여전히 미국의 우위가 보인다. 이에 대해 중국은 도전국가 입장이지만, 중국이 미국에게 도전할 수 있는 수준이 아니다. 무엇보다 중국이 자국의 성장 잠재력과 국내 정치적 명분을 유지하는 것을 우선적으로 고려하면 적절한 선에서 양보하고 도전국가라는 이미지를 불식할 것이다.<sup>78)</sup> 미국은 중국을 완전히 신뢰하지 않아도 중국이 미국을 추월하지 않는 선에서 멈추면 미국 역시 더 이상 중국에 대해 공세적으로 나가지 않는다.

#### (나) 완전한 비핵화를 위한 중·장기적 과제 합의

단기적 목표로서의 핵 동결 다음에 중기적 과제로서의 IAEA 사찰이 진행된다. 그리고 이에 대한 반대급부로 경제제재가 해제된다. 이에 따라 북미 간에서는 중기적 과제로 비핵화 3차 합의에 들어간다. 2022년 말에 미국은 모든 핵무기와 핵 시설 폐기를 북한에게 요구하고 북한은 경제제재 해제의 다음 단계로서 경제적 지원을 요구한다.

이제 중기적 목표가 중요하게 된다. 이 과정에는 5년 정도의 시간을 필요로 하는데, 핵 동결이 핵과 미사일 기술의 수출정지를 서약시키는 것이라면, 중·장기적 과제는 탄도미사일의 불능화는 물론

---

77) Eurasia Group, "Top Risks for 2019," January 1, 2019, <<https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-for-2019>> (Accessed September 24, 2019).

78) 김한권, "미중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의," 『주요국제문제분석』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019), p. 6.

이에 대한 사찰을 실시하고, 북한에 대해 미사일 기술관리 레짐(Missile Technology Control Regime : MTCR)에의 참여를 촉구하는 것이다. 그리고 핵무기 제거나 검증이 이루어진 다음, 기술자의 민간 프로그램에의 이동, 미사일의 파괴 혹은 실험과 개발 프로그램 제거, 플루토늄 및 우라늄 제거 등 완전한 비핵화의 마지막 단계로 돌입한다.

이러한 중·장기적 과제가 진행된다면 북미관계뿐만 아니라 한국을 포함하여 한반도 정세는 더욱 유연한 방향으로 나아간다. 비핵화 과정의 진행에는 부차적으로 한미연합군사훈련의 조정, 휴전협정에서 평화협정으로의 전환, 북미국교정상화 등이 있다. 즉, 단기적 목표였던 핵 동결을 미국이 주도하고, 이에 북한이 IAEA 사찰 및 핵 관련 자산을 폐기하는 양자에 의한 단계적이면서도 완전한 비핵화 합의에 관해 남한과 미국의 주도력뿐만 아니라 이에 북한이 적극적으로 관여한다. 동시에 과거 6자회담과 같은 다자적 접근이 다시 제기된다. 남북한, 미국, 중국, 러시아, 일본은 역사적으로 이미 주요 당사자로서 북한문제와 연계되어 있다. 관련 당사국들이 6자회담의 틀 속에서 양자관계, 3자, 4자, 5자로 비핵화 문제에 대한 협력과 의사소통을 진행하는 것은 비핵화 문제에 있어 중요한 대화 메커니즘이 된다.

#### (다) 남북한 공동체 인식 확대와 2022년 대선

비핵화 과정의 순조로운 진행과 더불어 북한은 모든 공세를 중단한다. 북한 관련 모든 미사일이 기술관리 체제를 통해 통제되는 것으로 결정되면, 전쟁 없는 소극적 평화가 이루어진다. 한국 국민들은 이를 적극적 평화로 발전시키기 위해 더욱 북한의 현황에 대해 관심을 보여준다. 정부는 외교정책의 성과 그리고 과제들을 적극적

으로 국민에게 공개 및 홍보함으로써 남북관계와 비핵화 과정에 대한 지지를 얻고 지금까지 해왔던 통일교육을 활성화시킨다. 이러한 통일교육은 한반도의 역사와 북한의 실태, 그리고 미래지향적 사고의 향상을 위한 것이다. 이미 남한 사회 각계의 최고 경영자는 물론 중견 공무원과 공기업 직원들, 민간단체 임원들, 그리고 재외동포 및 외국인 학생들을 대상으로 통일교육이 실시되어 왔다. 남한 국민들은 북한을 협력 가능한 상대로 보게 되고 북한 지역에 대한 경제적 투자 및 개발 계획을 마련하기 시작한다.

2022년 남한에서는 대선이 치러진다. 비핵화와 남북관계 발전 그리고 남한 국민의 대북인식의 개선으로 기존 대북정책은 국민적 지지를 받게 된다. 과거 한국의 대북정책은 정권의 성격 혹은 지향성에 따라 지속성을 유지하기에는 어려운 측면이 있었다. 핵과 미사일 문제, 그리고 북미관계에 대한 한국정부의 역할, 그리고 국제사회에서 한국이 긍정적 평가를 받게 된 상황에서 오히려 기존 대북정책의 수정은 없다. 따라서 여당과 야당의 대통령 후보자들은 2차 합의가 이루어지고, 이제 3차 합의에 돌입하는 상황에서 북한의 완전한 비핵화에 대해 같은 목소리를 낸다. 물론 차이는 있다. 여당은 지금까지의 성과를 어필함으로써 지속적으로 비핵화 과정을 진행한다고 말한다. 반면 야당은 북한의 비핵화 이행 과정에 대해 여전히 회의심을 가지고 있고, 북한에 대한 경제제재 해제에 일정 정도의 우려를 표시한다. 따라서 대선 쟁점은 대북 외교정책에 대한 의견차이보다 국내문제가 쟁점이 된다.

완전한 비핵화에는 기본적으로 3년부터 10년 정도 걸린다는 관측이 나온다. 2019년 8월 15일 경축사에서 문재인 대통령은 “평화로 번영을 이루는 평화경제를 구축하고 통일로 광복을 완성한다”고 말했다. “평화경제는 한반도의 완전한 비핵화 위에 북한이 핵이 아닌

경제와 번영을 선택할 수 있도록 대화와 협력을 계속해 나가고, 한반도가 통일까지 된다면 세계 경제 6위권이 될 것”이라고 전망했다.<sup>79)</sup> 이러한 전망은 장기적인 전망을 기반으로 한 것이다. “2045년 광복 100주년까지는 평화와 통일로 하나 된 나라(One Korea)”를 위해서 다음 한국 정권은 문재인 정부의 방향성을 크게 수정하지 않고 국제사회와 함께 지속적으로 완전한 비핵화 과정을 선택한다.

### (라) 남북관계: 한반도 평화체제 논의

2022년 남북관계의 안정화 및 발전은 자연적으로 한반도 평화체제 구축으로 이어진다. 따라서 비핵화의 진행 속도에 맞추면서 과거 남북한이 합의한 항목들의 구체적 시행이 요구된다. 남북대화의 정례화와 교류협력의 심화, 인도적 문제 해결, 군사적 긴장완화 등 남북한 간의 약속사항들을 완전히 이행한다. 남북관계는 비핵화 및 북미관계와 선순환적인 연결 관계에 있지만, 이미 미국을 비롯하여 국제사회가 북한의 행동을 긍정적으로 평가하고 있기 때문에 국제사회와 별개로 남북이 함께 행동할 수 있는 영역이 확대된다. 한반도 평화정착을 위해 종전선언 논의가 본격적으로 진행된다. 우선 서해 평화협력지대에 대해서는 2021년부터 논의해온 남북군사공동위원회가 2022년 합의에 도달하게 된다. 인도주의적 지원으로 이미 시작하고 있었던 의료 및 보건 문제와 더불어 농업이나 환경 분야에서도 논의가 시작된다. 과거에 설치된 남북농업협력위원회, 남북경제협력추진위원회 등의 활성화, 그리고 중단 또한, 무산되던 남북경제회담, 남북국회회담, 남북체육회담 등이 개최된다.

경제협력도 북한 경제특구들을 중심으로 활성화된다. 비핵화 과

---

79) “제74주년 광복절 경축사,” 『청와대』, 2019.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2019.9.1.).

정의 반대급부는 바로 북한에 대한 경제지원이다. 따라서 국제사회의 경제지원과 더불어 북한이 자립적으로 경제 활성화를 시도하기 위해 체제보장을 고수하면서 경제특구의 강화로 외국자본을 유입한다. 특히 신의주는 북한의 경제특구 중에서 성공할 가능성이 가장 큰 지역이다. 미중 갈등이 해소된 상황에서 중국은 신의주에 대한 적극적 투자를 한다. 신의주시는 압록강을 사이에 두고 조중우의교(朝中友誼橋)를 통해 중국 단둥 시와 국경을 접한다. 조중우의교는 철교와 육교를 포함하는 세관 중에 가장 규모가 크다. 중국-북한 지역의 상징인 신의주에 관해서는 한국정부도 적극적으로 관여한다. 남북 협력에 있어 중요 경제지역인 개성공업지구, 원산·금강산관광지구 등의 가동과 함께 신의주 역시 북중 경제 공동지역에서 남북중 경제공동지역으로 활성화된다.

또한, 2018년 9월 평양공동선언에서는 2032년 하계 올림픽 남북 공동개최 유치를 위해 협력할 것을 선언했고,<sup>80)</sup> 2019년 8월 광복절 경축사에서 서울과 평양에서 올림픽 공동개최를 언급한 바 있다.<sup>81)</sup>

2032년 올림픽 개최에 관해서는 늦어도 2024년에는 선정된다. 따라서 남북은 2022년에는 2032년 올림픽을 공동개최하기 위해 본격적으로 논의하기 시작한다.

군사, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 평화 정착을 위한 교류와 접촉은 최종적으로 한반도 평화체제 구축으로 들어간다. 이를 구축하기 위해서는 비핵화 과정이나 북미관계가 최대변수가 되지만, 순조로운 비핵화 과정에서 한반도 평화체제를 형성하는 범규범에 관해 국제사회의 지지를 얻게 된다.

80) “9월 평양공동선언,” (통일부 남북회담본부), <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/d/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2019.10.2.).

81) “제74주년 광복절 경축사,” 『청와대』, 2019.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2019.9.1.).

#### (4) 2023년: 한반도 평화공동체

##### (가) 비핵화, 그리고 ‘한반도 비핵화공동선언’

비핵화 합의의 최종적 도착지는 결국 한반도 평화체제 구축이다. 북한 비핵화는 핵 동결에서 폐쇄, 그리고 영구적 불능화로 간다. 이에 따라 종전선언에 이어 평화체제 논의가 본격화된다. 한반도에서 현재의 정전상태를 확고한 평화체제로 전환하는 것은 역사적 과제이다. 이에 정전협정을 평화협정으로 대체하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축작업이 진행된다. 판문점선언에서 합의한 것처럼 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담으로 평화체제 논의를 진행한다. 최종적으로 남북한, 미국, 중국의 4자가 평화협정 체결 및 평화체제 논의를 진행한다.

종전선언이 6·25 전쟁의 종전에 초점을 맞추고 있다면, 평화협정은 평화체제 구축에 관한 문서가 된다. 첫째, 역사적으로 평화조약에는 전쟁의 종료와 이에 따른 평화의 회복을 선언한 것처럼 한반도 평화협정 역시 전문(前文)이나 제1조에 “전쟁상태의 완전한 종료”의 명기와 더불어 ‘평화의 회복’을 선언한다. 둘째, 평화조약은 상호불가침, 외부 세력에 대한 공동방위에 관해서도 결정을 내린다. 판문점선언을 재확인한 2018년 6월 북미 정상회담 합의문에서는 지금까지 북한이 미국에게 요구했던 ‘안전담보’가 명기된 부분은 이제 평화협정에서 명확하게 표시된다. 물론 이에는 한국은 물론 미국, 중국 등 당사자들이 포함된다. 셋째, 과거 평화조약 사례를 보면, 영토의 할양뿐만 아니라, 영토의 변경, 재획정, 그리고 주권 문제에 관한 조문들이 규정되어 있다. 전쟁은 복합적인 원인으로 일어나지만, 영토에 대한 침략, 확장은 전쟁 발발의 우선적 원인 사항이기도 했다. 따라서 일반적으로 평화조약에도 영토 관련 조항들이 규정된다. 그



러나 상대적으로 6·25 전쟁을 마무리한 휴전협정이었기 때문에 승전국과 패전국이라는 구도가 없다. 남침으로 시작한 6·25 전쟁이었지만, 전쟁의 결과는 일시적 장기성을 가진 휴전협정을 통해 봉인되었다. 이러한 측면에서 휴전협정에 규정된 남북한 영토성은 크게 변경되지 않는다.

이러한 점들과 더불어 한반도 평화협정은 비핵화 문제부터 시작한 것이 특징적이다. 따라서 이러한 근본적 사항으로서 한반도 평화협정에는 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 규정된다. 남북한은 물론 미국과 중국에 대해서도 이는 효과가 있으며, 동시에 한반도 비핵화 공동선언은 동북아 지역에서 비핵화 확산의 출발점이 된다.

#### (나) 남북관계의 안정과 영구적·적극적 평화정착 추진

6·25 전쟁의 종전선언 및 평화협정은 다자적 틀로 진행하지만, 당사자인 남북관계의 안정과 평화정착이 중심일 수밖에 없다. 남북한에 있어 ‘한반도 비핵화공동선언’은 평화협정에 내재되면서, 이 다자적 평화협정의 부속문서가 작성된다. 군사적 측면은 이미 평화협정에서 규정되고, 이와 별도로 남북한 경제협력과 문화교류, 그리고 비전통적 안보보장 분야에 관한 문서들에 대해서도 논의된다.

이미 과거 남북관계가 체결해온 7·4 남북공동성명(1974), 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991), 한반도 비핵화에 관한 공동선언(1992), 6·15 남북공동선언(2000), 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007) 등이 있었다. 이러한 문서 및 선언문들을 계승하면서 새롭게 탄생한 판문점선언(2018), 평양공동선언(2018), 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018)를 관통한 총합적 합의가 이루어진다.

## (다) 한반도 평화공동체에서 동북아 지역 공동체로

한반도 평화공동체를 발전시켜 나가기 위해 지역공동체 논의도 시작된다. 지역공동체에 관한 개념은 기본적으로 지리적 근접성, 사회적·경제적 상호작용, 그리고 무엇보다 공통적 인식을 필요로 한다. 우선 지리적 근접성에 있어 남북한과 일본, 그리고 중국의 참여는 당연하다. 이에 대해 미국과 러시아가 어떻게 관여할지가 쟁점이 되겠지만, 양국은 역사적으로 이미 동북아시아 지역의 역사에 깊숙이 관여했기 때문에 참여하게 된다. 남북한은 러시아와 좋은 관계를 구축해왔고, 북미 적대적 관계는 한반도 평화협정으로 해소했다. 미중 갈등이 해소되고, 종전선언 및 평화협정에 서명한 중국은 안보 영역이 아닌 경제 영역의 지역공동체를 원한다. 여전히 중국은 북한을 완충국으로 보고 있지만, 북한의 경제 활성화는 중국에게도 이익이 된다. 한반도 평화정착에 기여한 미국의 참여는 주변국에서도 반대하지 않는다. 재집권한 트럼프 대통령은 여전히 경제 우위주의를 보여줌으로써 북한 지역에 대한 경제적 지원보다는 투자를 중심으로 참여한다. 물론 트럼프 대통령이 몇 번 언급했듯이, 북한에 대한 경제적 지원과 프로세스에서 큰 역할을 해야 하는 나라는 한국이나 일본이다. 그러나 북미관계의 개선은 북한의 외자 유치환경을 개선하여 국제자본의 대북 진출 경로가 만들어지면 미국은 투자라는 측면에서 적극적으로 나선다.

한편 남북한, 미국, 그리고 중국이라는 4자 동학에 비하면, 러시아가 차지하는 역할은 크지 않아 보이지만, 극동지역까지 영토를 가지고 있는 러시아에게 지역공동체는 중요한 사업이 될 것이다. 2018년 10월 강제징용 문제로 나빠진 한일관계였지만, 역사문제와 안보, 경제 영역의 분리로 관계는 더 이상 악화되지 않는다. 2021년 9월로 아베 총리의 임기는 끝나고, 다음 일본 정권은 한국과의 관계

복원을 시도한다. 그리고 2023년 일본은 2002년 북일 공동선언을 바탕으로 사과를 하고, 북한은 일본인 납치문제에 관해 국내 조사에 적극적으로 나선다.

2023년 동북아 지역공동체는 안보영역보다 경제영역을 중심으로 추진된다. 특히 북한에 대한 경제적 지원 및 투자로 인해 지역공동체의 핵심지역은 북한이 되고 이에 한국이 가장 진력한다. 지역공동체의 동력은 ‘한반도 비핵화공동선언’과 ‘평화협정’에 있다. 이와 아울러 남북 간의 각 부속문서들, 즉 보건, 농업, 문화 등, 다양한 측면에서 교류와 정착을 실시한 내용들을 천명한 남북관계가 중심이 되어 동북아 지역공동체를 향해 나아간다.

#### 다. 시나리오Ⅲ(좋은 놈, 나쁜 놈, 이상한 놈):

##### 미중 타협×북미 비핵화 합의 결렬

#### (1) 2019~2020년: 북미 핵합의와 한반도 비핵화

##### (가) 북미 백악관회담과 한반도 비핵화

2019년 6월 역사적인 남·북·미의 ‘판문점 회동’ 이후 북미 간 실무협상은 재개되었지만 좀처럼 진전을 보이지 못했다. 2020년이 되어서야 북미관계는 급선회한다. 2020년 1월 트럼프 대통령은 신년사를 통해 김정은 국무위원장을 백악관에 초대한다는 발언을 하면서 북미관계는 급전환한다. 김정은 국무위원장은 트럼프 대통령의 초대를 수락하고 실무협상을 통해 3월에 백악관에서 4차 북미 정상 회담을 열기로 합의한다. 이는 비핵화 대화 과정에서 고비마다 역할을 했던 문재인 정부가 북미 간 비핵화를 위한 실무협상이 답보상태를 보이는 가운데 다시 한 번 회담을 위한 다리를 놓았다는 평가다. 백악관에서 열린 4차 북미회담에서 미국의 트럼프 대통령과 김

정은 국무위원장은 비핵화에 대한 의지를 교환하였으며 실무협상을 즉각 재개할 것임을 밝힌다.

미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 국무위원장은 2020년 10월 비핵화 방안에 대한 최종합의를 도출한다. 10월은 미국과 한국에게는 6·25 전쟁 당시 평양을 수복한 날이면서 북한에게는 조선노동당 창건일이 있으며, 미국의 제 46대 대통령 선거를 한 달 남짓 남겨둔 달이기도 하다. 한편 북한은 2020년 8월 노동당중앙위원회 전원회의에서 결정한 북핵 동결 조치와 함께 북미관계 개선을 위한 「불가침선언」을 추진할 것임을 의무성 공보를 통해 밝힌다. 이로써 67년 동안 끌어온 정전체제를 끝내고 평화체제 구축을 위한 새로운 역사의 시작으로 전환한다.

미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 위원장은 10월 제5차 북미 정상회담을 통해 ‘최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD)’를 실현하는 첫 단추로서 북한의 모든 핵 시설의 동결에 합의한다. 미국은 6·25 전쟁에 대한 최종적인 「불가침선언」을 통해 북한에 대한 체제 보장을 선언한다. 이와 함께 미국은 북한의 완전한 핵 동결이 북한의 완전한 비핵화를 위한 첫 단추일 뿐, 모든 핵 시설과 핵무기의 폐기와 더불어 사후 검증이 필요하다고 강조한다. 또한, 트럼프 대통령은 북한에 대한 기존 제재 조치들은 북한의 IAEA의 복귀와 함께 북한의 비핵화를 위한 핵 동결 조치에 대한 이행을 고려해 제재 조치 해제를 고려하겠다고 선언한다. 이는 트럼프 행정부 이후 실행한 대북제재 해제와 개성공단 및 금강산 관광 재개를 모두 포함한 사항임을 밝힌다. 이미 2018년 5월 13일 존 볼턴(John Robert Bolton) 미 백악관 국가안보보좌관은 북한이 보유한 핵시설과 미사일 시설의 모든 위치를 공개한 뒤 공개 사찰(open inspection)을 받아들여야 한다고 요구하였다. 사찰과 검증은 IAEA(International Atomic Energy

Agency)가 진행하지만 핵무기 해체는 주변국의 도움을 받을 수 있지만 미국에 의해 진행되어야 함을 분명히 하였다.<sup>82)</sup> 이와 함께 연락사무소, 여행 금지국 해제, 김정은 위원장 일가와 북한 고위인사들에 대한 블랙리스트 등재 해제, 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 등에 대해서는 후속 조치를 통해 고려할 것임을 알린다.

북한의 김정은 국무위원장은 제 5차 북미 정상회담 결과에 만족한 모습을 보였으며 북한은 5차 북미 정상회담 개최 사실과 공동성명 내용을 보도한다. 북측은 김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장과 트럼프 미합중국 대통령은 2020년 10월 역사적 수뇌회담을 진행하였다고 밝힌다. 이어 “김정은 위원장과 트럼프 대통령은 새로운 조미관계 수립과 조선반도에서의 항구적이며 공고한 평화체제 구축에 관한 문제들에 대하여 포괄적이며 심도 있고 솔직한 의견 교환을 진행하였다”고 알린다. 아울러 “트럼프 대통령은 조선민주주의인민공화국에 안전담보를 제공할 것을 확인하였으며 김정은 위원장은 조선반도의 완전한 비핵화에 대한 확고부동한 의지를 재확인하였다”고 전한다. 또 “김정은 위원장과 트럼프 대통령은 새로운 조미관계 수립이 조선반도와 세계의 평화와 번영에 이바지할 것이라는 것을 확신하면서, 호상(상호) 신뢰구축이 조선반도의 비핵화를 추동할 수 있다는 것을 인정하였다”고 보도한다. 한편 김정은 국무위원장은 10월 방중을, 그리고 11월에는 푸틴 대통령과 정상회담을 개최하며 미국과의 협상 결과에 대해 논의한다.

---

82) “불턴 “北 핵농축-재처리능력 제거돼야...핵무기폐기해 테네시로”, 『연합뉴스』, 2018. 5.14. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180514001252071?input=1195m>> (검색일: 2019.8.24.).

## (나) 미중 무역 갈등과 대립

2020년 미중관계는 2019년의 연장선상에 있다. 미국의 트럼프 대통령은 중국에 대한 비난과 무역제재의 수위를 높인다. 화웨이(Huawei) 문제 그리고 미중 관세 갈등과 같은 이슈들은 미국과 중국 사이의 무역전쟁으로 확대된다. 미국의 트럼프 대통령은 중국이 세계적 차원에서 공정무역질서를 해치고 미국의 지적재산권을 침해하고 있어 미국 내 불평등 확대와 제조업 일자리 감소 그리고 무역적자와 같은 미국 경제에 대한 전방위적 위기가 중국에서 비롯되었다고 주장한다. 2019년 촉발되었던 화웨이 갈등이 2019년 6월 29일 일본 오사카에서 시진핑(习近平) 국가 주석과 트럼프 대통령이 만나 무역전쟁 휴전과 협상재개 조건으로 화웨이에 대한 제재 완화, 중국의 미국산 농산물 구매 등에 합의하였고,<sup>83)</sup> 2020년 미국과 중국의 '1단계 무역합의'로 이어졌다.<sup>84)</sup>

미국과 중국의 1단계 무역 합의는 미국은 중국에 대해 계획했던 추가 관세 부과 철회와 일부 제품에 대한 관세율을 낮추고, 중국은 미국산 농산물의 추가 구매와 미국산 제품과 서비스를 대규모로 구매하는 내용을 담고 있다. 그러나 미국과 중국의 2단계 무역 협상이 개시되자마자 트럼프 대통령은 자국기업과 중국기업의 거래를 중단해야 한다고 재차강조하면서 중국에게 관세 부과 규모를 더 늘리겠다는 뜻을 밝힌다.<sup>85)</sup> 그러면서도 트럼프 대통령은 기자회견에서 시

83) “미중 무역전쟁 ‘휴전’…추가 관세 중단하고 협상재개 합의,” 『연합뉴스』, 2019.6.29., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190629043351083?input=1195m>> (검색일: 2019.8.26.).

84) “트럼프 “1월 15일 미중 1단계 무역합의 백악관서 서명,” 『연합뉴스』, 2020.1.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191231140251071?input=1195m>> (검색일: 2020.1.1.).

85) “美재무 “미중 1단계 합의, 1월초 서명할 것,” 『연합뉴스』, 2019.12.20., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191220003600072?input=1195m>> (검색일: 2020.1.1.).

진핑 주석에 대해 미국과 중국은 ‘전략적 파트너’이며 서로 도울 수 있다는 점을 재차 강조한다.

2020년 미국의 중국에 대한 추가 관세 부과로 중국 경제성장률이 6% 아래로 추락 한다.<sup>86)</sup> 2020년 중국은 7월 말 중국공산당 중앙정치국회의에서 안정적 시장관리와 경제성장을 유도하고자 구조적 디레버리지, 확장적 통화정책을 추진할 것임을 밝히고 10월 1일 신중국 건국 71주년에서는 2020년 경제 운영에 대해 긍정적으로 평가하면서도 국가의 핵심이익과 인민의 근본 이익을 지킬 것을 밝힌다. 한편 중국은 미국이 일방적으로 무역 마찰을 고조시킨다면 중국은 끝까지 싸울 능력이 있으며 그렇게 할 것임을 재차 강조한다. 그러나 중국의 경제성장률이 1990년 이후 처음으로 5% 성장을 기록하고 시진핑 주석의 정치권력에 부정적 영향을 미치면서 미국과의 2단계 무역 협상에서 수세적인 자세를 취한다.

한편 2020년 홍콩 반환 23주년인 7월 1일을 전후로 홍콩의 시위가 재확대 되는 가운데 중국 당국은 홍콩의 추가 시위를 더는 용인할 수 없다고 밝히며 강경한 대응을 한다. 미국은 중국에게 지속적으로 홍콩 상황/사태가 인도적으로 해결되기를 바란다고 하며 한결같은 입장을 보인다.

2020년 트럼프 대통령은 중국에 더욱 강한 입장을 보인다. 트럼프 대통령은 선거전을 통해서 중국이 미국과 타협의 의지를 보이지 않는다면 관세를 더욱 높일 수 있음을 강조한다. 또한, 트럼프 대통령이 그동안 언급을 하고 있지 않던 홍콩 인권문제가 무역협상과 연계될 수 있음을 보이면서 미중관계는 급속도로 악화된다. 그러한 가운데 미국 국무부가 대만이 추가 요청한 미국산 전투기와 미사일 판

---

86) “미국 추가관세 땀 올해 중국 경제성장률 6% 아래로 추락,” 『연합뉴스』, 2019.8.23., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190823105200009?input=1195m> (검색일: 2019.8.24).

매계획을 승인한다. 이에 중국정부는 ‘중국의 이익을 위해 필요한 조치를 할 것’임을 밝히며 대만에 전투기를 판매하는 미국 군수업체에 대한 제재를 가하기 시작한다. 중국은 홍콩과 대만문제가 중국 국내문제임에도 불구하고 미국이 중국 내정에 간섭했으며 중국의 주권과 안보 이익을 크게 훼손했다고 밝히면서 미국의 행동에 반대한다고 비난한다. 중국은 ‘하나의 중국’ 원칙과 미국과 중국의 3대 공동성명(1972년, 1978년, 1982년)을 미국이 준수해야 하며 대만에 대한 무기 판매와 합동군사훈련 취소를 재차 요구한다.

#### (다) 북한의 미사일 도발과 남북관계

2020년 미국과 북한의 비핵화 합의 따른 핵 동결 조치로 북한의 미국에 대한 비방, 핵 및 미사일 도발은 중단된다. 북한은 2017년 11월 29일 ‘화성-15형’ 발사 이후 2020년 현재까지 핵·미사일 실험을 중단하고 2018년에 풍계리 핵 실험장과 동창리 미사일 시설을 폐기하는 등 추가적인 비핵화 조치를 취한 바 있다.<sup>87)</sup>

그러나 북한은 단거리 미사일 발사체에 대한 시험 발사를 점차 확대한다. 2019년 8월 현재 까지 8차례의 발사가 있었다. 2019년 문재인 대통령이 광복절 경축사에서 ‘평화경제’ 구상을 밝혔을 당시에도 미사일을 쏘아 올렸다.<sup>88)</sup> 북한은 ‘남조선 당국자와 다시 마주 앉을 일은 없을 것’이라고 경축사를 비판하며 통미봉남 또는 통미배남(미국과는 소통하고 남한은 배제)의 전략과 유사한 입장을 내비쳤다.<sup>89)</sup>

87) “北풍계리 핵실험장 2~4번 경도, 내부서 입구까지 각각 3곳 폭파,” 『연합뉴스』, 2018.5.25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180525095300014?input=1195m>> (검색일: 2019.8.24.).

88) “제74주년 광복절 경축사,” 『청와대』, 2019.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2019.8.30.).

89) “北 “어제 새무기 시험사격”…‘주먹볼끈’ 金 “불장난 엄두못내게,” 『연합뉴스』, 2019.8.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190817009152504?input=1195m>> (검색일: 2019.8.30.).



2020년에도 북한은 단거리 미사일 발사를 통한 공세적인 입장을 지속한다. 북한의 단거리 미사일 시험 발사와 함께 첨단무기 개발 성과는 북한의 자위적 국방력 강화에서 획기적인 전환점이 되는 커다란 사변들이라고 자평한다. 그러나 트럼프 대통령은 북측의 단거리 미사일 발사를 통한 저강도 공세에 대해 북측의 자제를 촉구하면서 단거리 미사일이 북미 정상간 약속 위반은 아니라는 일관된 입장을 보이며 북미 협상 관계를 유지한다.

그러나 북한의 잇단 단거리 미사일 공세로 남북한 사이의 긴장 수위는 높아진다. 북한은 9·19 남북군사합의에서 포사격 금지가 명시된 통천 인근을 발사 지점으로 삼았다. 또한, 북한의 조국평화통일위원회 대변인은 한반도 평화체제 구축에 있어 남측의 역할이 크지 않음을 비판한다. 청와대는 북한의 단거리 발사체의 발사가 한반도의 군사적 긴장을 고조시킬 우려가 있으므로 이를 중단할 것을 촉구하고, 성숙한 남북관계 발전을 위해서도 도발을 자제해야 한다고 밝힌다.

2020년 문재인 정부는 한반도 평화와 번영을 위한 대북정책을 지속적으로 추진한다. 이는 남과 북이 합의한 판문점 선언과 평양공동선언에 입각해 북한과의 상호 존중을 바탕으로 평화와 한반도 비핵화를 최우선적으로 추진하는 것을 목적으로 노력할 것임을 밝힌다.

2020년 10월의 제 5차 북미 정상회담을 통해 북한은 북한의 모든 핵 시설의 동결에 합의한다. 또한, 양측은 불가침선언을 통해 북한의 체제 보장을 선언했다. 그러나 트럼프 대통령은 대북제재 해제는 북한의 비핵화의 결과임을 재차 강조하면서도 중단된 남북한 개성공단과 금강산관광은 북한의 핵 동결 과정의 결과에 따라 재개할 수 있음을 내비쳤다. 그러한 가운데 한국정부는 남북한 개성공단 재개와 금강산관광에 대한 실무 협상을 추진한다. 이와 함께 남과 북은

인도적 지원 분야에서도 협력을 강화해 나가면서, 감시 초소 추가 철수, 남북공동 유해발굴 사업 등을 지속적으로 진행한다. 남북관계 복원과 비핵화 진전을 위해 한반도 문제 해결을 위한 주도적 역할을 지속적으로 모색한다.

남북관계에 대한 국민 여론은 매우 호의적이다. 북한의 지속적인 저고도 단거리 미사일 시험에 대한 부정적 여론이 일부 있었지만 제 5차 북미 정상회담을 통한 비핵화 합의의 영향으로 대북정책 지지도는 최고에 달했으며 북한에 대한 호감도 또한, 높아진다. 북미 간 비핵화와 불가침 선언과 연계하여 전시작전권 이양 및 주한미군 철수에 대한 논의가 있었지만 ‘아직까지는 유지’의 입장이 더 높게 나타난다. 국민들의 북한에 대한 인식은 핵 동결에 대한 합의로 북한에 대한 이미지가 일부 개선되지만 북한에 대한 경계심은 여전히 강한 것으로 나타난다.

## (2) 2021년: 북한 핵 시설 동결 난항과 미중 무역 갈등 심화

### (가) 북한 핵 시설 동결 난항

2020년 10월 미국과 북한은 북미 정상회담을 통해 비핵화에 합의하였지만 북한의 핵 동결 절차에 대한 실무 협상은 진전 없이 난항을 겪는다. 북미 간 정상은 미들 딜(middle deal) 형식으로 영변 핵 시설 검증·폐기를 확실히 하고 향후 비핵화 일정표도 명확히 하는데 합의했다. 그러나 북미 양측은 실무 차원에서 비핵화 개념과 동결절차 및 국제원자력기구의 감시와 사찰에 대한 영역은 합의를 보지 못하고 난항을 겪는다.

2021년 트럼프 대통령은 재선 취임사를 통해 다시 한 번 미국 우선주의를 추구할 것임을 강조한다. 2020년 북미합의에 대해서는 성

공적이라 평가하며 북한이 조속히 동결절차에 합의해야 함을 강조한다. 이에 오스트리아 빈(Wien) 주재 유엔 북한 대사를 통해 북한이 북미협상에서 합의한 핵 동결 감시를 이행할 것이며, IAEA 활동에도 적극 협조하겠다는 의사를 표명한다. 그러면서도 북한은 핵 동결은 하지만 물리적 실체는 미국의 합의 이행을 확인한 다음 폐기할 것임을 밝힌다. 또한, 2020년 북미합의를 통해 양측의 적대적 관계 해소를 위한 합의는 이루어졌지만 합의문 이행과 관련해 미국이 성실성을 보여야 함을 강조한다.

국제원자력기구(IAEA)는 북미합의 이행 문제와 관련 대북 핵 동결 감시 및 핵 안전조치 협정 이행을 위한 조사에 착수한다. IAEA 사무총장은 ‘북한 핵 동결’의 의미와 관련해 핵 물질의 이동이나 시설의 상태 변경을 포함한 일체의 활동이 중단되어야 한다는 엄격한 의미로 해석하고 IAEA의 감시 및 검증활동도 이 같은 해석을 기초로 할 것임을 강조한다.

미중 간 무역 갈등이 심화되고 있는 가운데 트럼프 대통령은 북한의 핵 동결에 대한 보상으로 ‘불가침조약’을 체결할 것이며 북한의 최종적인 비핵화를 위해 영변에 있는 시설 이외에도 북한의 플루토늄 재처리와 우라늄 농축 시설의 해체와 파괴를 요구한다. 또한, 북한의 핵 프로그램의 해체의 일환으로 북한 내에 있는 핵 개발 관련 연구자들의 미국 송환을 요구한다. 한편, 미 국무부는 북한의 조기 핵 사찰 수용 및 즉각적인 미사일 생산·수출 중단에 시급성을 강조한다. 이와 함께 미국은 북한의 식량난을 덜어주기 위해 인도적 차원에서 대규모 식량 원조를 제공할 방침을 세운다.

북한 외무성 대변인은 지금은 심각한 갈림길에 놓여 있다면서 미국이 북미합의를 유지하고 관계를 유지하려면 북한에 대한 적대시 정책을 해소하고 합의 사항에 대한 실천적 의지를 보여줘야 할 것이

라 강조한다. 또한, 미국이 그러한 자세를 보이지 않는다면 북미합의를 파기할 수밖에 없음을 강조한다.

#### (나) 미중 패권갈등: 무역에서 환율로

2021년 무역전쟁의 시작은 중국의 반격으로부터 시작된다. 중국의 시진핑 주석은 고위 무역 관리들을 대동하고 국내 희토류 생산지역을 시찰한다. 시진핑 주석은 미국이 중국의 주권과 안보 이익을 크게 훼손한다고 밝히면서 희토류 수출 통제를 단행할 것임을 내비친다. 한편 희토류는 반도체와 스마트폰을 비롯한 첨단제품은 물론 군사용 레이더와 같은 무기를 만드는 데 필수적인 소재다. 중국은 전세계 희토류의 80% 이상을 생산하고 있다. 미국 역시 대부분의 희토류를 중국에서 공급받고 있다.

미국의 백악관은 중국의 희토류 무기화에 대하여 동맹국들과의 공조를 강화하는 차원에서 ‘중대광물’ 협력체 논의를 공식화한다. 2019년 미국 상무부의 ‘중대광물의 안정적 공급을 확보하기 위한 연방정부의 전략’에 따르면 캐나다, 호주, 유럽연합(EU), 일본, 한국과의 협력과 공조를 확대해야 함을 밝힌 바 있다. 교류영역으로서는 중대 광물자원의 확인과 탐색, 중대 광물의 가공과 재활용, 공급 리스크 완화와 공급사슬 교란 방지, 중대 광물과 제조업에 대한 연구개발, 해외투자·광물권한 획득·자산·개발에 대한 실태 추적과 정보공유를 들었다.<sup>90)</sup>

이와 함께 제롬 파월(Jerome Hayden Powell) 미 중앙은행 의장은 미국의 경기 침체에 따라 기준금리를 2% 이하로 인하 하겠다고 밝혔으며 향후 시장 추이를 지켜보며 추가 인하 가능성을 시사한다.

---

90) “중국 희토류 무기화에 미국·캐나다 ‘광물안보 협력체계’ 추진,” 『연합뉴스』, 2019.6.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190621026100009>> (검색일: 2019.9.8.).

미국의 제조업 구매관리자지수(Purchasing Managers' Index: PMI·예비치)는 경기 수축을 의미하는 49.9를 기록하며 글로벌 경제 침체에 대한 불안이 가중된다. 중국의 경제성장률 또한 6% 이하의 최저 수치를 기록한다. 이에 중국은 위안화 가치를 방어하기 위해 미국 국채를 매각하고 위안화를 사들인다. 또한, 중국 인민은행이 위안화-달러 기준가를 달러당 6.9위안 대에 고시하는 등의 개입의 모습을 보인다.

중국은 북한문제와 관련해 북미핵합의에 대한 긍정적인 입장만을 보이고 별다른 움직임은 보이지 않는다. 이는 북한문제에 대한 연루로 미중 무역갈등에 있는 중국의 입장이 난처해질 가능성에 대한 염려로 북한문제에 일정한 거리를 두는 모습을 보인다.

#### (다) 북한 미사일과 '평화변영' 정책

북한과 미국의 핵 동결 협상이 난항을 겪지만 북한은 핵 실험이나 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험은 자제한다. 유엔 안전보장 이사회의 대북제재 위원회도 북한이 핵·미사일 프로그램 개선을 지속하고 있다고 평가한다.

그러나 북한은 단거리 미사일 발사를 지속한다. 청와대 측은 비핵화를 위해 북미 협상 진전이 최우선 과제임을 밝히며 북미 협상이 진전될 수 있도록 촉매자 역할을 지속할 것임을 강조한다. 일부에서는 북한의 이와 같은 움직임을 미국에 영향을 미칠 수 있는 수단인 제한적인 북한이 남측에 대한 도발로 한반도 긴장을 끌어올리려는 수단이라는 평가다.

그러한 가운데 북한은 남측이 계획하고 있는 최신무기 도입에 불편함을 보이면서 남측이 북한의 국가안전에 위협을 제기했으며 그에 대한 대응조치를 취할 것이라는 뜻을 밝힌다. 이에 대해 문재인

정부는 북한의 핵 동결 과정에 대한 북미 간 입장차가 커지고, 갈등이 심화됨에 따라 중재자 그리고 촉매자 역할로 북미 양측의 합의 이행을 지속하려 시도한다. 문재인 정부는 ‘평화와 번영의 한반도’ 구축을 위한 일관된 대북정책 노선을 보이지만 문재인 정부의 4년차 그리고 국회의 북핵문제에 대한 양당의 입장 차이로 대북정책 실현에는 어려움을 겪는다. 또한, 미국이 북한의 핵 동결에 대한 경제제재 조치의 일부 해제와 함께 개성공단과 금강산관광 재개를 비핵화의 보상으로 약속했으나 북미 간 핵 동결 실무 협상의 난항으로 지체된다. 한편 남북한 사이에 2021년에 추진되었던 남북한 군사 협력 및 남북공동 유해발굴사업 그리고 인도적 지원의 협력은 중단되고 협력의 진전은 보이지 않는다.

북미는 북한의 핵 시설에 대한 동결 협상 진전을 이루지는 못했지만 국민의 여론은 여전히 북미협상 지속과 북한의 비핵화에 대한 높은 지지를 보인다. 그러나 북한의 지속적인 단거리 미사일 도발에 대해서는 우려의 목소리가 높아진다. 야권에서는 북한의 미사일을 두고 남북한 안보 관계를 변화시킬 수 있는 심각한 사안이며 9·19 남북군사합의 위반이기 때문에 핵을 가져야 한다고 주장한다. 한편 여권에서는 북한의 도발에 대해 유감의 뜻을 밝히면서도 대화의 중요성을 강조한다. 또한 개성공단과 금강산 관광이 조속히 재개되어야 한다는 입장을 밝힌다.

### (3) 2022년: 북미 핵합의 결렬 그리고 미중 무역전쟁의 종결

#### (가) 북미 핵합의 결렬과 북한의 도발

북한은 2022년 신년사를 통해 미국이 북미합의를 이행하지 않는다면 그에 상응하는 조치를 취할 것임을 밝힌다. 김정은 국무위원장은 “북미합의문의 운명을 결정하는 관건적인 문제”라고 지적하며

“합의문이 깨진다 해도 잃을 것도 두려울 것도 없다”고 말해 최악의 경우 합의를 파기할 수도 있다는 뜻을 내비친다.

이에 백악관은 북한이 핵무기 프로그램을 폐기해야 한다는 북미 합의에 정면으로 반발하는 것이라는 입장을 밝힌다. 그러면서도 북핵문제의 평화적 해결을 추구한다고 언급하며, 가시적이고 규명할 수 있는 방법으로 핵무기 프로그램을 폐기해야 함을 강조한다. 또한, 동맹국들과 대응책을 협의할 것이며 북한이 서명한 조약이나 합의를 지키도록 하기 위해 유인책을 제시하지 않을 것이라 말한다.

한편 북한의 핵 사찰에 있어서도 북한이 근 1년 가까이 사용 후 연료봉 내 플루토늄 총량측정을 거부하면서 큰 진전을 보지 못한다. 국제원자력기구(IAEA) 사무총장은 사찰 조건을 둘러싼 협상이 교착 상태에 빠져 협상이 지연되고 있음을 밝힌다. 또한, 북한이 일부 시설물 촬영 및 핵 동결을 위한 IAEA 감시 장치 설치에 협조를 하고 있지 않아 난항을 겪고 있다는 불만을 토로한다. IAEA는 “북한 핵 동결 선언의 완전성과 정확성을 검증하는 데 필요한 것으로 간주되는 관련 정보의 보존에 관한 북한과의 협상이 아무런 진전도 보지 못하고 있다”고 설명한다.

북한이 4월에 핵 동결 조치 해제를 선언하면서 미국의 강요에 구애 받지 않고 우리식대로 살겠다는 입장을 밝힌다. 또한, 북한은 핵 동결조치를 해제한다는 서한을 국제원자력기구(IAEA) 사무총장 앞으로 공식적으로 보냈다고 전한다. 이에 한국과 미국, 일본은 북한의 ‘핵 완전 폐기’를 위한 북미협상으로 북귀해야 함을 주장하며 핵 동결조치 해제선언을 취소할 것을 요구한다.

그러한 가운데 북한이 잠수함을 이용해 SLBM을 하와이 근해 연안에 발사하고, 북한의 조선중앙통신은 이를 두고 성공적으로 진행했다고 보도한다. 이 통신은 “나라와 민족의 자주권과 사회주의를

수호하며 조선반도와 주변지역의 평화와 안전을 보장하는 데 이바지하게 될 것”이라 말한다.

트럼프 대통령은 북한의 SLBM 도발은 미국에 대한 직접적인 위협이며 북한에 대한 안보리 차원의 강력한 결의안이 필요하다고 밝히면서 필요하다면 무력을 행사할 수도 있음을 북한 지도자들은 알아야 한다고 밝힌다. 또한, “미국은 이 사안이 중대한 국제법 위반행위이자, 지역과 세계 평화와 안전을 위협하는 것으로 판단한다”며 “미국은 강력한 조치가 담긴 강력한 결의안을 모색할 것”이라고 밝힌다.

청와대는 북한의 도발은 한반도 평화체제 구축과 비핵화 이행에 대한 중대한 도전이며 한반도와 동북아 그리고 세계평화에 심각한 위협이라고 밝힌다. 정치권 또한 이는 ‘판문점선언’, ‘평양선언’ 그리고 ‘북미합의’에 그리고 한반도 비핵화 원칙에 위배되며 국제사회의 안전을 위협하는 중대한 도발행위라고 규탄한다.

유엔 안보리도 북한의 도발은 명백한 안보리 결의안 위반이라고 규정하면서, 북한에 대해 강력하게 반대(strongly opposition)하고 규탄(condemnation)한다. 그러면서 북한에 대해 추가 핵 실험과 미사일 발사를 금지하는 동시에 조속히 기존 핵합의의 틀로 복귀할 것을 요구한다. 이와 함께 법적 구속력을 지닌 새로운 안보리 결의안 마련 작업에 착수한다. 중국과 러시아도 서방국가와 입장을 같이 한다.

## (나) 미중 무역전쟁의 종결

2021년 트럼프 대통령이 재선되었으나 2022년 상·하원 의원 모두 민주당이 다수당이 됨으로써 여소야대의 정치구도로 개편된다.<sup>91)</sup> 미국 정치권의 여소야대 구도로 트럼프 대통령의 정책 추진은

91) 공화당이 다수당으로 부상하게 된다면 트럼프 행정부의 대북정책은 더욱 탄력을 받을 것으로 예상된다. 그러나 본 시나리오에서는 북핵문제 해결에 대한 미국의 다양한 입장을 살펴보는 차원에서 민주당이 원내 다수를 차지하는 것을 고려한다.



제동이 걸릴 것으로 예상했지만, 트럼프 대통령과 민주당은 오래도록 무역불균형에 대한 공통된 문제의식을 가지고 있어 중국과의 무역전쟁에 있어서는 공조한다. 심지어 일부 민주당원들은 트럼프 대통령이 중국에 대해 더욱 공격적으로 대처해야 한다고 주장한다. 또한, 민주당이 직접적으로 중국의 홍콩 시위에 대한 인권 문제를 제기하면서 미국 내 중국에 대한 압박의 목소리가 확대된다.

그러한 가운데 중국이 제20차 전국인민대표자대회를 통해 미국과 환율협상에 나설 것이라는 의지를 보인다. 시진핑 주석은 세계 경제 침체와 2018년부터 이어져 온 미국과의 무역전쟁과 환율전쟁에서 한발 물러서 트럼프 대통령의 제안을 일부 수용하기로 결정한다. 이는 중국의 안정적 권력구조 관리와 함께 경제성장을 통한 시장경제 관리를 도모하고자 하는 중국의 지도부의 의지가 반영된 것이다.

홍콩에서 마주한 트럼프 대통령과 시진핑 주석은 달러당 7위안 이상으로 점차 인상하는 것을 약속하였으며, 기존 미국과 중국이 부과했던 모든 관세 제재는 단계별로 해제하기로 약속한다. 이와 함께 중국은 자본시장에 대해 단계적으로 일부 개방하기로 약속한다. 트럼프 대통령은 시진핑 주석을 ‘좋은 사람’이라 추켜세우며 예상보다 좋은 만남이었으며 곧 정상궤도로 돌아올 것이라고 밝혔다. 이를 두고 미중 ‘홍콩협정’이라고 한다.

북핵문제와 관련해 트럼프 대통령은 여소야대의 상황에서 민주당이 북핵문제에 대한 CVID 원칙으로의 회귀를 주장함에 따라 북미 협상에 대한 일대 변화를 가져왔다. 북한은 핵 동결에만 합의했을 뿐 그 대상에 대한 논의가 없음을 주장하며 보상책에 대한 지루한 공방을 되풀이 한다. 그러한 가운데 북한이 핵 동결 조치를 멈추고 핵 실험을 감행함으로써 북미관계뿐만 아니라 남북한 관계도 경색된다.

## (다) 남북관계 경색과 위기의 한반도

북한의 핵 동결 조치 이행에 있어서의 난항으로 북한의 도발은 지속된다. 북한은 미국에 대한 SLBM을 시험 발사하며 위기를 고조시킨다. 한편 남측에 대해서는 중재자 또는 촉매자 역할에 대한 비난을 보이면서 단거리 미사일 발사를 지속한다.

이런 가운데 한국에는 새로운 정부가 들어서게 된다. 새로운 정부 또한, 기존 정부의 ‘평화와 번영의 한반도’ 구축을 위한 대북정책 계승을 밝힘으로써 대북정책의 변화 폭은 크지 않게 된다.<sup>92)</sup> 또한, 한반도 평화 구축을 위해 미국, 중국, 러시아뿐만 아니라 이전 정부에서 단절되었던 한일관계를 회복하여 북한의 비핵화가 실질적이고 현실적 차원에서 실현되어 한반도 비핵화를 구축하는 데 이바지 할 것임을 밝힌다. ASEAN과의 협력을 강화해 북한에 대한 영향력을 확보 하고자 하는 의지도 나타낸다. 그러나 북한의 SLBM 도발은 한국과 북한과의 모든 교류협력의 단절을 가져온다.

2020년 북미 간 핵 동결에 대한 합의로 북한의 단거리미사일 발사가 있었음에도 불구하고 한국과 미국의 대북정책 지지도는 높게 나타난다. 그러나 2022년 북한의 핵 동결 철회로 시작된 북한과 미국의 비핵화 합의 결렬은 국민들의 대북인식에 부정적인 영향을 미친다.

---

92) 보수적 성격을 가진 정당이 원내 다수를 차지한다면 대북정책에도 변화가 있을 수 있음을 예상할 수 있다. 그러나 미국의 북핵문제 해결의 의지가 지속적으로 크게 나타난다면 미국의 동맹국가인 한국정부도 이를 일부 수용할 수밖에 없을 것으로 보여진다. 따라서 대북정책의 일부 전략적 차원에서의 차이는 발생할 수 있으나 큰 틀은 변화없이 지속될 것으로 전제한다.

#### (4) 2023년: 한반도 비핵화, 6자회담으로의 회귀

##### (가) 원점으로 돌아온 비핵화

미국의 트럼프 대통령은 북한의 핵 실험에 대해 ‘보다 강력한 조치’를 거론하며 대북제재의 수위를 높일 것이라고 밝혔으며, 필요하다면 무력을 사용할 수 있음을 밝힌다. 북한은 미국이 약속을 지켰다면 핵문제를 해결할 수 있을 것이라 강조하면서, 미국이 핵문제를 풀고자 하는 의지가 있다면 지금이라도 북핵 합의를 지켜야하며, 그렇게 한다면 북한도 핵 시설 동결과 모든 사찰을 받을 수 있다고 주장한다. 북한은 “미국의 일방적이고 전횡적인 행위에 대한 북한의 정정당당한 자주적 대응”이라며, “조선반도의 핵문제를 평화적으로 해결하려는 것은 우리 공화국 정부의 시종일관한 입장”이라고 강조한다. 그러나 미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 위원장은 서로 위협적인 말 폭탄을 주고받으며 한반도 위기를 다시 2017년으로 몰고 간다.

트럼프 대통령이 무력 사용을 최우선의 선택지로 고려하고 있다고 알려지는 가운데 북한이 미국에 대해 ‘선(先) 양자, 후(後) 다자회담’을 역제의 한다. 이러한 가운데 북미대화의 교착상태 조짐이 보이자 이번에는 중국이 중재자 역할을 자임하고 나선다. 중국의 외교부장이 북한을 방북하고 곧바로 미국을 방문한다.

미국의 트럼프 대통령은 북한에 대한 강력한 조치를 거론하며 ‘최고로 강력한 대북제재’ 가능성을 시사한다. 북한은 북미 합의에 따라 북한의 핵 활동 여부를 감시하기 위해 설치된 모든 봉인을 사실상 제거하고, 감시카메라도 작동 불능상태에 들어가게 된다. 2018년 평창올림픽부터 시작된 북미 간 비핵화 협상은 비핵화의 첫 단계인 핵 동결의 절차와 대상에 결국 합의하지 못하고 원점으로 돌아간다.

그러한 가운데 북미 간의 물밑접촉과 중국의 중재로 남·북·미·중의 4자회담을 재추진하게 되고 한반도 비핵화 문제는 4자회담으로 다시 회귀하게 된다.

#### (나) 중재자 중국과 비핵화

도널드 트럼프 미국 대통령은 북핵 해법 마련을 위해 시진핑 중국 국가주석의 힘을 빌리고자 한다. 미국은 북한이 핵 시설 동결을 철 회함에 따라 중국에게 도움을 청했다. 트럼프 대통령은 시 주석을 ‘좋은 사람’이라고 부르며 “북한과 관련해 무언가 굉장히 중요한 일을 할 힘을 갖고 있다. 우리는 아주 좋은, 극히 예외적인 관계”라고 말한다. 또 “중국은 북한문제에 있어 정말로 우리를 돕고 있다”고 치켜세웠다. 이는 시진핑 체제 출범에 맞추어 시 주석에게 힘을 실어 주는 언급이며 북한의 비핵화에 대한 중국의 역할을 높이 평가한다. 이는 북핵 위기의 최종 해결을 위해 중국을 지렛대 삼아 중국을 활용해 북한을 더욱 압박하고자 하는 목적이 강하게 나타난다.

#### (다) 통미봉남과 6자회담

북한의 도발은 2023년 상대적으로 잦아든다. 미국과 중국의 무역 및 환율 전쟁이 미국의 승리로 귀결되며 미국과 중국은 안정적 관계에 들어서게 된다. 북한은 미국의 대내적 환경과 국제질서의 변화에 따라 도발을 시도하기 보다는 미국과의 협상의 의지를 간접적으로 내비친다. 또한, 남한에 대한 공세 수위는 낮추면서 남북대화의 의지가 있음을 보인다. 그러한 가운데 북한은 2020년에 북미 간 합의한 북핵 협상을 미국이 지켜야 하며 다시 협상의 자리로 나와야 함을 강조한다. 남한정부에게는 비핵화 실현을 위한 실제적 역할이 필요함을 강조한다.

미국과 중국의 패권 경쟁이 일부 완화되고 북한이 도발을 자제하면서 남한과 미국에 대한 대화 의지를 보이는 가운데 남한정부는 북한에게 보다 적극적이면서 협력적인 자세를 취한다. 그러나 북한이 미국과의 직접대화를 추진하면서 북한문제에서 남한이 배제되는 모습으로 나타난다. 또한, 중국이 북한과 미국 사이의 실질적인 중재자 역할을 자임하고 3자회담을 추진하면서 한국의 외교적 고립은 심화된다. 이에 한국정부는 일본과 러시아와의 외교적 대화를 확대하며 북·중·미로 진행되는 3자회담의 틀을 한국을 포함한 6자회담으로 확대할 수 있도록 외교적 노력을 한다. 또한, 남한정부는 북한에게 ‘판문점선언’과 ‘평양선언’의 이행을 강조하면서 인도적 지원과 함께 경제 및 군사회담 재개를 제안한다. 그러나 북한은 대화의 문을 열지 않고 남한정부의 역할론을 강조하며 남북관계는 진전을 보이지 못한다.

2023년 미국과 중국의 무역 갈등이 완화되고 북한의 도발이 낮아졌지만 남한 사회에서 북한에 대한 부정적인 인식은 지속된다. 북한과 미국이 핵 동결 합의에 난항을 보이고 북한이 도발을 감행하며 한국 책임론을 제기함에 따라 북한에 대한 부정적 인식이 국민들 사이에 확대된다. 특히 북한이 남한을 소외시키고 미국과 양자회담을 진행하면서 한국의 외교적 소외감은 높아지고 그에 따라 북한에 대한 국민들의 인식은 악화된다. 이 같은 한국 국민들의 북한에 대한 부정적 인식은 남한정부의 인도적 지원 추진과 남북경협 및 군사 협력 추진을 어렵게 한다.

## 라. 시나리오Ⅳ(악마를 보았다):

### 미중 갈등 심화×북미 비핵화 합의 결렬

#### (1) 2019~2020년: 이벤트적 비핵화 합의와 미중관계 악화

##### (가) 미국 대선과 북미주도의 비핵화 합의 이벤트

북한은 2019년 한미 연합훈련 이후 미국과의 직접 대화와 협상을 주도하면서 북미 양국 간 협상국면이 일정기간 지속된다. 2020년 미국 대통령 선거를 계기로 북한 비핵화 문제가 공화당과 민주당 간의 주요 이슈로 부상한 가운데 트럼프 대통령은 트럼프 정부의 외교적 성과의 하나로 북한 비핵화를 부각시키기 위한 전략적 이벤트로 2020년 미국 대선국면에서 3차 북미 정상회담과 북한 비핵화 합의라는 외교 이벤트를 적극적으로 활용하고자 한다. 두드러진 민주당 대통령 후보의 부재 속에서 미국 경제성장의 지속과 대중국 무역전쟁의 성과로 인해 트럼프의 재선 가능성이 높아지고 북한은 미국대선과 트럼프의 적극성을 적극 활용하여 종전선언과 평화협정이라는 체제보장의 제도화를 이끌어내고자 한다. 결국 2020년 대선국면에서 북미 3차 정상회담이 개최되고 매우 제한적이고 구체성이 결여된 핵 동결 수준의 비핵화 합의가 이뤄지고, 종전선언과 평화협정 체결을 위한 구체적인 논의를 진행한다는 선에서 북미 간 합의가 이루어진다. 북미 양국의 공동이해에 기반한 정치 이벤트적 합의는 미국과 한국사회에서 비판과 우려에 직면하게 되지만, 북미합의라는 높은 정치적 파급력을 가진 이벤트라는 점에서 한반도 정세의 급격한 변화와 이의 이행을 위한 실질적이고 적극적인 논의로 이어진다.

##### (나) 미중 갈등과 영향력 경쟁의 심화

미중 양국 간 무역 분쟁이 기술패권경쟁과 체제경쟁의 양상으로

확대되면서 미중 갈등과 경쟁은 심화된다. 4차 산업혁명 시대 핵심 기술이 미래 패권을 결정할 것이라는 미중 양국 간의 인식은 결국 미국의 대중 기술견제와 중국의 자주적 기술개발 경쟁으로 이어지고, 이 국면에서 상대의 경제에 타격을 주기 위한 공세적 외교가 지속될 수 있다. 최근 미국이 국가안보의 주요한 위협으로 중국과 러시아를 지목하고 이들 국가들이 미국이 주도해온 민주주의와 개인의 자유, 행복추구라는 기본가치를 위협하고 있다고 강조하면서 이미 미중 경쟁의 핵심적 요소가 가치관과 사상 경쟁임을 강조하고 있다. 중국 또한 중국 특색의 사회주의를 강조하면서 중국의 사상과 가치관에 대한 위협에 공세적 태도로 대응하고 있는 상황은 미중 양국경쟁의 구조가 사상과 가치관 경쟁이라는 체제경쟁의 성격을 강하게 가지고 있다고 주장한다. 2019년 홍콩의 반중시위와 관련하여 미중 양국 간 민주주의와 내정간섭이라는 담론의 충돌은 이러한 미중 양국 간 체제경쟁의 요소를 보여주고 있으며 체제 경쟁적 속성이 미중경쟁의 완화를 더욱 어렵게 만들어갈 수 있다.

미국 트럼프 대통령은 대선전에서 대중국 강경론과 미중 무역전쟁의 당위성과 이익을 적극 이슈화하면서 지지층 결집에 나설 것이다. 대통령 선거가 있는 2020년까지 트럼프는 미중 무역전쟁이 지지도에 일정한 긍정적 영향을 미쳤다고 인식하면서 대선 전까지 미중 무역전쟁 과정에서 얻은 미국의 경제적 이익을 부각시키고 이러한 정책의 지속을 강조하면서 미중 무역전쟁에서 타협보다는 강경 기조를 유지할 것이다. 중국 또한 홍콩시위 등 국내 정치사회의 불안정 속에서 대내 국민결집과 통합을 위한 대미항전 기조를 지속할 가능성이 높다. 결국, 미중 무역전쟁은 양국의 국내정치적 요소와 정치지도자의 전략적 접근에 의해 2020년까지 지속되면서 미중 관계는 악화될 것으로 보인다.

### (다) 북한의 균형추 외교와 주도권 전략

미중 경쟁의 심화와 북미 직접협상의 진전 과정 속에서 북한은 정치적·경제적 이해를 극대화하기 위한 전통적인 균형추 외교를 적극 활용할 것으로 보인다. 미국과의 관계개선을 적극 추진하는 한편 미중 갈등관계 속에서 중국의 전략적 이해를 활용하여 중국의 적극적 지원을 이끌어내기 위한 북중관계 긴밀화 외교를 적극 병행 추진하게 된다. 북한은 미중 경쟁관계를 적극 활용하여, 미중 양국 모두와의 관계 긴밀화를 통해 경제적·안보적 이익을 극대화하는 전략을 추진하면서, 한국에 대해서는 무시 혹은 공격적 태도를 보이면서 양대 강국과의 관계에서 북한의 상대적 위상과 주도권을 제고하는 전략을 추진하고자 한다. 결국 미중 양국과의 관계는 긴밀화 하면서 북한의 대외적 위상을 제고하고 한국에 대해서는 경쟁우위의 있음을 지속적으로 부각시키는 ‘선 강대국관계, 후 남북관계’의 전략으로 한반도 평화프로세스에서 북한의 주도권과 국가이익 극대화를 추구해 나간다.

북미주도의 비핵화 합의 성사 과정에서도 북한은 미국, 중국과의 양자접촉과 관계개선 긴밀화를 추구하면서 한국정부를 주변화하고 종속화하는 전략을 추진한다. 일단 비핵화 합의가 성사된 이후 남북 대화와 남북 교류관계 확대를 위한 접촉을 재개할 수 있으나 이는 북미합의 이후 경제적 안보적 이익의 극대화라는 측면에서 남북교류를 수단으로 활용하고 국제사회의 대북 인식과 지원에 긍정적 영향을 주고자 하는 전략적 접근으로 남북관계의 근본적 변화를 이끌어가기에는 한계가 존재한다.

### (라) 대북정책의 이슈화와 국론균열

북한의 지속적인 대남 비판과 무력도발으로 인해 한국정부의 대



북정책을 둘러싼 정치권과 시민사회의 논쟁과 균열이 확대된다. 특히, 2020년 총선에서 북미주도의 비핵화 협상과 한국의 주변화를 둘러싼 정치권의 이슈화로 정부 대북정책 지속을 위한 동력의 약화와 함께 국내적 여론 환경의 양극화가 확대된다. 북한의 도발과 대남 무시전략은 북한에 대한 국민들의 인식에 부정적 영향을 미치면서 시민사회의 대북 신뢰와 기대가 약화된다.

한국정부는 북미협상의 진행에 따른 남북대화와 교류협력 확대 기조를 견지하면서 비핵화 협상의 진전에 따른 남북대화와 협의를 적극 추진한다. 북방경제위원회를 중심으로 철도연결 논의, 개성공단, 금강산관광 재개 등의 논의를 가속화하면서 구체적인 교류 과제를 기반으로 남북대화와 협력의 확대를 추진한다. 종전선언, 한반도 평화협정 체결의 문제 등 북미 비핵화 협의에 따른 후속조치를 구체적으로 검토하고, 미국과 중국, 러시아 등 주변국 외교를 통해 후속협약의 성공적으로 진행될 수 있도록 외교력을 발휘하는 데 주력한다.

#### (마) 남북관계: 북미 양자주도 협상 구조와 한국의 주변화

한국은 한일관계의 악화와 중국, 러시아 전투기의 한국영공 침투 등 한국의 대외환경이 어려워지는 가운데, 북한이 지속적인 대남 무력도발과 대남 무시와 비판 발언을 이어가는 상황에 대해 국내적으로 한반도 평화프로세스에 대한 국론균열이 확대된다. 또한, 2020년 한국 총선국면은 북미협상의 지속 속에서도 한국의 역할이 축소되고 북한이 남북관계의 주도권을 강화해가는 과정이 주요한 선거이슈로 부상하고, 이에 대한 국내적 논란과 국론균열을 확대하는 정치적 과정으로서 역할을 한다. 한국의 중재자, 촉진자로서의 초기 역할이 북한의 전략적 의도 속에서 상쇄되는 과정은 국내적으로 한반도 평화프로세스에 따른 남북관계의 급격한 변화에 대한 기대를 약

화시킨다. 그리고 북미 비핵화 합의의 내용에 대한 비판과 논란이 지속되면서 국내균열은 극대화된다. 그러나 북미합의가 지속되고 북한 비핵화 합의의 일정한 성과가 도출되면서 국내정치적 균열이 정부 대북정책에 대한 지지와 대북정책 지속의 동력을 근본적으로 변화시키지는 못한다.

남북관계는 북미 양자가 주도하는 협상과 합의의 국면에서 일정한 변화의 계기가 마련될 수 있다. 비핵화 합의의 도출과 함께 개성공단 및 금강산관광 등 일정한 수준에서 남북교류가 재개될 수 있는 국제사회 환경이 조성될 수 있고, 북한은 북미협상을 주도하면서 북미합의 이후 경제적 이해의 극대화를 위해 남북교류관계를 적극적인 경제건설의 수단으로 삼고자 하는 전략적 태도를 견지할 수 있다. 이러한 북미합의의 환경과 북한의 전략적 계산 속에서 남북관계는 근본적 신뢰관계의 구축이나 우호관계의 확대라는 내용적 변화가 아닌 북한의 필요를 충족시키는 경제교류와 군사적 긴장완화를 축으로 일정한 교류관계의 확대가 이뤄질 수 있다.

## (2) 2021년: 북미합의 이벤트의 지속과 미중관계 악화

### (가) 북미 비핵화 합의 후속조치로 이벤트 국면의 지속

2020년 미국 대선 과정에서 북미 간 이벤트적 비핵화 합의가 성사된 이후, 2021년 미국 트럼프 대통령의 2기 임기의 출발과 함께 북미합의를 구체적으로 이행하기 위한 구체적인 작업들이 추진될 것으로 보인다. 북미합의의 후속조치는 남북 간 경제교류와 군사적 긴장의 완화를 위한 조치들이 주요한 요소로 부상하면서 남북 간 고위급회담과 실무접촉이 재개될 것이다. 북한은 북미합의의 국면을 개성공단과 금강산관광 재개 등 남북 간 경제교류와 한국의 경제적 지

원을 확대하는 데 적극 활용하는 ‘通북미합의, 開남북교류’라는 구조를 통해 북한의 주도권과 영향력을 확대해 갈 것으로 보인다. 한국에 대해서는 북미합의 이후 더 많은 군축과 경제적 지원 조치를 요구하면서도 비핵화 합의 이후 전개되는 종전선언과 평화협정 등의 정치적 후속조치에서는 한국을 주변화하는 ‘경제적 접근과 정치적 배제’의 전략을 추진한다.

미국은 비핵화 합의 이후 핵 사찰과 핵 시설 폐기 등 비핵화 합의 이행을 적극 압박하면서 북미합의에 대한 미국 국내와 세계의 회의적인 비판 여론을 완화하고자 할 것이다. 트럼프 정부는 이러한 비핵화 합의 후속조치 이행을 트럼프 정부의 외교적 성과로 부각시키면서 국내적 지지도 제고와 다른 국내정치과제 추진의 동력으로 적극 활용하고자 할 것이다. 그러나 비핵화 합의 이후의 국면은 북한의 비핵화 행동과 미국 등 국제사회의 대북제재 해제와 경제적 지원 행동에 대해 누가 먼저 행동할 것인가 하는 선후를 둘러싼 북미 간 이견과 줄다리기 속에서 비핵화 합의 국면의 불안정성과 갈등이 내재된 상황이 지속될 것이다. 종전선언과 평화협정의 문제에 대한 북미 간, 한미 간 대화 속에서 구체적 내용을 둘러싼 갈등과 이견이 지속 노출되면서 비핵화 합의의 불안정한 이행국면이 일정기간 지속될 수 있다. 한편, IAEA의 핵 사찰과 핵 시설 폐기 등 일정한 이벤트가 진행되면서 일시적으로 북미관계, 남북관계 등 한반도 평화프로세스가 성공적 이행을 하고 있는 것으로 보여 질 수 있다.

#### (나) 미중 국내정치적 요소와 미중 경쟁과 갈등의 악화

2021년 트럼프 2기 정부 출범 초기, 트럼프 대통령은 미중 무역전쟁의 효과가 대선승리의 주요한 기반이었다는 인식하에 대중 강경 노선을 지속할 수 있다. 재집권의 자신감을 기반으로 중국에 대한

경제적 압박을 지속하면서 미중 간 대화의 주도권을 확대해 갈 것으로 보인다. 미국 트럼프 2기 정부는 새로운 국가안보전략에서 중국을 더욱 명확히 미국에 대한 위협으로 명시하고, 경쟁관계 우위를 추구하면서 중국에 대한 경제적·기술적 압박은 물론 군사적·외교적 압박을 강화해 갈 수 있다. 특히, 2019~20년 홍콩시위 등 중국정세의 불안정성과 비민주성이 부각되면서 국제사회가 중국 민주주의와 인권문제를 적극 압박하는 과정에서 미국은 이러한 정치사회적 문제를 대중국 경제, 외교적 봉쇄의 주요한 기반으로 적극 활용할 수 있다. 미국은 동맹국은 물론 서구 국가들과의 연대를 통해 화웨이 등의 안보적 위협 등 중국위협론으로 중국의 확장과 부상을 전략적으로 세력균형하고자 할 것으로 보인다.

한편 중국에서는 2022년 20차 당대회를 앞두고 공산당 내부의 후계정리와 정책노선 등을 둘러싼 긴밀한 논의가 전개되면서 대미 노선과 대내 정치기조의 주요한 방향들이 정립되는 시기이다. 중국 시진핑 체제의 재연임이 제도적으로 보장된 상황에서 시진핑의 3연임이나, 새로운 후계체제의 등장이나를 둘러싼 국내적 토론과 권력경쟁이 본격화될 가능성이 높다. 중국의 국내외적 위기와 강한 리더십의 필요성을 부각시키는 시진핑 체제와 개혁개방 이후 제도화된 권력계승의 당위성을 주장하는 세력 간의 갈등과 논쟁이 심화될 수 있다. 이 과정에서 시진핑 체제는 적극적으로 대미항전의 필요성과 국내정치안정의 필요성을 강조하면서 국내적 결집을 추구할 것으로 보인다. 홍콩문제, 소득격차와 경제성장 정체로 인한 국내 정치·사회의 불안정성, 미중 무역전쟁 등 국내외적 위기상황이라는 인식을 부각시키면서 중국 시진핑 체제는 강력한 리더십의 필요성을 내세워 3연임을 강력히 추진할 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 미국과 중국은 민주주의에 대한 논쟁, 경기침체

의 책임공방, 경쟁적 외교전 등으로 양국 간 패권경쟁의 전장을 확대해 가게 되고 결국 미중 양국의 국내정치적 요소로 인해 미중 경쟁과 무역갈등관계가 지속 악화될 수 있다.

#### (다) 북한의 전방위 외교와 한국 주변화 전략

북한은 비핵화 합의를 적극적 전방위 외교 확산과 북한체제 인정 외교의 국면으로 활용할 것으로 보인다. 남북 경제교류를 세계의 대북 인식과 경제교류 제고의 기반으로 적극 활용하면서 독자적으로 대외 이미지 개선과 국교정상화 외교, 경제교류 외교를 본격화할 것으로 보인다. 남북관계는 북한에 대한 국제사회의 이미지를 개선하고, 국제사회의 대북 경제교류를 확대하는 기반이 되면서 북한의 적극적 대외개방과 국교정상화 외교에 탄력이 붙을 수 있다. 북한은 일본과의 양자접촉을 적극 추진하면서 북일 국교정상화 외교에 주력하는 한편, 동아시아 내 다양한 다자협의체의 일원으로 참여하는 정치적 계기를 마련하면서 지역적·국제적 위상과 체제인정의 기반을 강화할 수 있다.

북한은 비핵화 합의 이후 일정한 이행의 행동을 취하면서 대외개방과 북한체제 인정외교의 환경을 지속적으로 개선해 나가고 유럽, 아세안 등 국가들과의 관계개선과 교류확대를 추진할 가능성이 높다. 북일관계 개선과 대서방 관계개선의 한편으로 북한은 중국과 러시아 등 전통적 사회주의 연대 국가들과의 관계를 적극 강화할 것으로 보인다. 비핵화 합의 이후 북한과의 교류에 대한 정치적·경제적 제약이 사라진 상황에서 중국과 러시아 등 주변 강대국들의 대북 우호화 외교가 경쟁적으로 진행될 수 있고, 북한은 이러한 대외환경을 적극 활용하여 국익 극대화 외교를 추진할 것으로 보인다. 중국은 중국주도의 다자체제인 AIIB와 상하이협력기구, 중러협력 구조 등

을 통해 북한에 적극적으로 개입하거나 북한의 참여를 촉진하면서 북한을 중국의 외교구조에 끌어들이고자 하고, 북한은 이러한 참여의 경제적·외교적 이익에 기반하여 적극적 태도를 취하면서 북중관계 긴밀화와 중국주도 체제의 적극 참여가 확대될 수 있다.

북한은 비핵화 합의 이후의 우호적 환경을 국제사회의 대북 인식과 경제지원의 제고에 적극 활용하고자 하고, 한편으로는 미일 등 서방과의 관계개선에 주력한다. 한편으로 북·중·러 등 기존 사회주의 연대 국가들과의 정치적·경제적·군사적 관계를 긴밀화하는 양면전략으로 대남 체제경쟁의 우위와 북한 국력강화의 역사적 계기를 창출하고자 하는 노력을 집중할 것으로 보인다. 이러한 노력 속에서 지역적·세계적 다자체제의 참여와 서방국가들과의 관계 개선 외교에 일정한 성과가 이뤄지고 정상국가화를 위한 초기적 진전이 이뤄질 가능성이 높다.

#### (라) 한국의 남북교류 기회 극대화 전략과 항구적 평화를 위한 후속조치

북미 비핵화 합의와 양국 간 후속조치의 과정에서 한국정부는 남북교류협력을 적극적으로 다각화, 확대하는 전략을 추진한다. 남북철도 연결, 개성공단 재개, 금강산관광 재개 등 국제사회의 대북제재 해제 조치에 따른 일련의 남북교류 프로그램을 적극적으로 추진한다. 남북정상회담, 남북고위급회담, 분야별 남북실무급회담 등 다양한 남북교류협력 채널을 가동하고, 기업인들의 방북과 분야별 전문가들의 남북교류협력 참여 등 다양한 분야에서 남북교류와 평화협력의 분위기를, 이에 대한 기대가 한층 고조되고 한국정부의 대북정책이 동력이 제고된다.

북한의 남북관계 주변화 전략, 주도권 확보 전략에 대응해 한국정

부는 미국과의 소통과 전략적 협력 강화, 중국, 러시아 등과의 북방 경제협력 주도, 아세안과 유럽 등 다자채널을 적극 활용 등 다양한 방법으로 한반도 평화프로세스의 지속과 한국의 역할 제고를 위한 전략을 추진한다.

#### (마) 남북관계: 북미합의 이벤트와 남북교류협력의 제한적 확대

비핵화 합의 이후 국제사회의 대북제재가 일부 완화되면서 한국의 대북 경제교류의 제도적 기반이 마련되고 국내 정치·경제적으로 대북 교류를 위한 움직임들이 활성화된다. 그러나 남북관계는 북한의 대외관계 개선과 경제개방을 위한 전략적 수단으로 활용되면서 일정한 진전이 있을 수 있으나, 북한의 대남 대화와 교류는 근본적으로 대미관계 개선, 대일 국교정상화 외교, 대서구 교류 확대의 전략적 수단이라는 점에서 남북 간 체제경쟁의 근본적 요소가 사라지지 않는다. 이 과정에서 남북교류의 확대는 북한의 대중 경제, 외교, 군사협력관계 강화 환경을 조성하면서 북한 주도의 북·중·러 경제 협력과 군사협력이 강화될 수 있다.

이 시기는 비핵화 합의 이후 대북제재의 일정한 완화 등으로 남북 교류와 경제협력의 제도적 기반은 마련되지만, 북한의 전략적 기초가 근본적으로 탈한반도, 체제인정 외교와 정상국가화에 무게를 두면서 남북경협은 수단화 혹은 주변화할 가능성이 존재한다. 비핵화 합의 이벤트의 하나로 남북고위급 교류와 군사, 정치관계의 일정한 진전이 있을 수 있으나, 북한은 개성공단 재개와 남북경제교류협력 등 경제적 이익을 추구하는 실리외교와 대서방 국가들의 대북 관계 개선과 경제교류의 촉진제로 활용하는 ‘수단외교’의 측면에서 남북 관계에 접근할 수 있다. 이 과정에서 북한은 한국에 대한 더 많은 경제적 지원과 군축을 요구할 가능성이 높고, 이러한 상황에서 남북

교류관계의 확대에 대해 국내적 균열과 논란이 확대될 수 있다. 이러한 국내적 기조 속에서 북한이 한국의 소극적 태도에 대남비난과 공세를 지속하면서 북한의 전방위 외교 추진 과정에서 남북관계는 오히려 주변화·고립화될 가능성도 존재한다.

북한은 한일 갈등과 한미 균열을 적극 활용하면서 체제경쟁 우위를 추구하는 경쟁외교를 강화하는 한편, 북·중·러 관계의 경제적, 정치적, 군사적 협력관계를 확대하면서 향후 전개되는 한반도 평화 프로세스의 협상, 종전선언과 평화협정, 비핵화 조치 등에서 주도권과 전략적 우위를 점하기 위해 한국 배제전략을 추진할 수 있다는 점에서 남북관계는 교류협력이 활성화되면서 정치군사적 관계는 정체되거나 제한되는 양상이 초래될 수 있다.

### (3) 2022년: 비핵화 합의 이행 갈등과 미중관계 악화

#### (가) 북미 비핵화 합의 이행 갈등과 국면의 전환

2021년 미국 트럼프 정부 2년 차에 접어들면서 북미 간 합의 이행을 둘러싼 줄다리기와 갈등이 본격화될 수 있다. 북한의 핵 시설 사찰 허용과 일부 핵 시설 폐기 등 1단계 비핵화 조치 이후 종전선언과 평화협정, 경제제재 해제 등의 요구가 본격화되고 구체화되면서 이행에 대한 경제적·정치적 보상의 수준을 둘러싼 북미 간 이견이 부상할 수 있다. 종전선언의 구조와 내용(참가국 문제와 표현의 문제), 평화협정 추진 구조와 내용(참가국 문제와 주한미군철수 혹은 축소 등 상응하는 군사조치의 문제 등), 경제적 보상과 제재 해제문제 등과 관련하여 구체적인 협상이 진행되면서 북미 간 이견이 노출되고 지속적인 협상의 결렬과 대화의 중단 등이 반복되는 양상으로 전환된다. 결국 북한이 북미합의 이행에 대한 미국, 한국, 일본 등에 대



한 압박을 강화하면서 비판과 공세의 태도로 돌아설 수 있다.

북한의 비핵화 이행의 문제와 관련해 미국과 국제사회가 북한의 실질적 비핵화 의지와 행동에 대한 문제제기를 하면서 비핵화 이행에 대한 의혹과 비판이 제기될 수 있다. IAEA의 사찰에 기반한 추가적 핵 폐기 이행의 문제 등 비핵화 과정에서 불거지는 의혹과 추가적 사실의 발견, 이에 따른 추가적 비핵화 행동의 요구 등의 문제가 북한과 미국, 국제사회의 이견과 마찰을 부상시킬 수 있다. 사찰 과정에서 추가적인 핵 시설과 핵 개발의 문제가 드러날 경우 미국과 한국은 물론 국제사회에서 북한 비핵화 문제에 대한 비판적 여론이 부상할 수 있고, 이에 따라 미국은 물론 한국 내에서도 비핵화 합의에 대한 회의적 여론과 추가적 이행에 대한 압박 여론이 확대되고, 이는 미국정부와 한국정부의 대북정책 지속과 한반도 평화프로세스의 지속에 대한 부정적 영향을 미칠 수 있다.

중전선언과 평화협정 내용의 협상 과정에서 북미 간 현격한 견해 차이가 부상하면 실질적으로 북미합의 지속 가능성에 대한 회의와 비판이 확대될 가능성이 높고, 북미합의 이행의 동력이 급격히 떨어질 것이다.

#### (나) 중국 20차 당대회와 미중 갈등의 불안정성

2022년 중국의 차기 지도부를 선출하는 중국공산당 20차 당대회가 11월에 개최되면서 중국 내에서는 대미 협상론과 대미 항전론이 경쟁하면서 차기 지도부 구성을 둘러싼 당내 권력투쟁이 전개될 가능성이 높다. 시진핑 주석이 3연임을 실질적으로 추진하고자 할 경우, 중국 국내적 지지의 결집과 통합을 위해 중국은 미국을 외부의 적으로 설정하고, 중국의 부상과 대미 항전론을 적극적으로 선전하면서 국내적 결집과 강력한 지도력의 필요성을 대내에 환기하고자

할 것이다. 일부에서 대미 항전론에 대한 비판적 시각과 새로운 지도부의 창출을 위한 반기를 들 가능성이 존재하나, 이 과정에서 시진핑 주도의 현 지도부는 적극적으로 대미항전의 선전선동에 나설 가능성이 높아 미중관계는 더욱 악화국면으로 진행될 수 있다.

한편으로 중국의 20차 당대회가 개최되는 2022년이 시진핑의 개헌에 따른 실질적인 3연임 시도의 현실화를 가능할 수 있는 시기라는 점에서, 국제사회의 중국 국내정치에 대한 관심이 급격히 제고되고 중국 1인 권력의 장기집권에 대한 미국 등 서구사회의 비판적 인식과 대중국 압박이 강화될 가능성이 존재한다. 중국은 홍콩 등 국내 정치·사회의 불안정성에 대한 서구사회의 비판은 물론 시진핑 3연임에 대한 서구사회의 인식과 비판을 내정간섭과 서구제도의 팽창주의라고 적극적으로 반박하고 대응할 가능성이 높다는 점에서, 미중 간 무역전쟁과 군사력경쟁이 이념경쟁과 체제경쟁으로 확산될 것으로 보인다.

미중 간 경쟁과 갈등이 경제적, 군사적, 체제적 측면에서 전면적 갈등으로 전환되어 가는 과정에서, 중국은 적극적으로 북미합의 이행의 과정과 종전선언, 평화협정 등의 과정에서 주한미군 철수 혹은 축소와 중국의 당사국으로서의 협상참여를 북한을 통해 적극적으로 관철하고자 하면서 북미협상 이행에 일정한 영향을 미칠 수 있다. 또한, 미중 관계의 악화과정은 북미협상의 갈등과 결렬의 과정 속에서 북한에 대한 중국의 정치적 지원과 경제적 지원은 북한의 판개기와 미국책임론, 한국책임론의 전략으로 선회하는 데 중요한 우군으로 역할을 할 수 있다. 미중 양국 갈등의 악화는 결국 북미협상의 결렬과정이 논쟁적이고 진영 간 대결의 구도로 전개될 수 있다는 점에서 한반도 평화프로세스의 전개 양상에 주요한 대외환경이 될 수 있다.

## (다) 북한의 협상 결렬외교와 한국 주변화 전략

2021년 북미 합의 이후 북한의 적극적 전방위외교와 대외관계 개선 외교, 지역적 세계적 다자체제 참여외교 등이 일정한 진전을 이룬 것은, 이후 북미 간 이견과 갈등의 부상 과정에서 북한이 적극적으로 협상 결렬의 책임을 한국과 미국에 돌리는 전략외교의 기반으로 작용할 수 있다. 북미협상 이전의 북미관계, 남북관계의 경색이 북핵문제를 주요한 배경으로 한다는 인식을 공유하였다면, 북미협상 이후의 환경은 북미 간, 남북 간 협상의 결렬과 관계악화의 과정 속에서 책임론을 둘러싼 국제사회의 진영 간 대결이 이뤄질 수 있다는 점에서, 북한은 적극적으로 중국, 러시아 등 우호국가들과의 협력과 연대를 강화하면서 미국책임론과 한국책임론을 확대시키고자 할 것이다.

북한은 협상결렬의 국면에서 미사일 발사 등 대남, 대미 도발을 재개할 가능성이 높고, 2022년 한국대선에서 또다시 한반도 정세불안과 전쟁위기의 확대국면을 조성할 수 있다. 북한의 이러한 협상결렬외교는 결국 한반도를 둘러싼 진영대결을 확대하고 북핵문제 해결의 동력을 약화시키고, 한반도를 권력경쟁과 체제경쟁의 공간으로 부상시키는 역할을 할 가능성이 높다.

## (라) 대북 인식의 악화와 국론균열의 확대

북미 간 합의가 비핵화 절차와 한반도 평화협정 체제 등 후속조치를 둘러싸고 불협화음의 확대, 중국에는 협상의 결렬위기에 직면하면서 국내적으로도 북한에 대한 인식의 악화와 대북정책을 둘러싼 국론균열이 확대된다. 2022년 대선국면에서 정치권의 대북정책 이슈화와 논쟁이 확대되고 이는 시민사회의 양극화를 확대하여 정부 대북정책 지속 동력을 하락시키게 된다. 북미합의 이행의 갈등과 상

호 책임론 공방 속에서 한반도 질서는 한·미·일과 북·중·러의 구조로 이원화되고 신냉전의 질서가 도래한다.

이에 정부는 남북교류협력의 채널을 중심으로 비핵화 합의의 결렬위기를 극복하고 북미대화의 재개와 비핵화 합의의 중재자, 촉진자로서의 역할을 모색한다. 그러나 북미 간 신뢰 상실과 대화의 단절, 상호 책임공방 속에서 한국의 중재 역할이 일정한 영향력을 발휘하는 데 한계를 노정하게 된다.

#### (마) 남북관계: 북미합의 이행 갈등과 남북 간 교류협력의 중단

북미합의 이행과정의 갈등과 2022년 한국대선 국면에서의 국내적 국론균열은 남북 간 교류협력의 확대를 지체시킬 것으로 보인다. 북한의 비핵화 이행을 둘러싼 국내적 논란과 남북교류협력에 소요되는 재정 비용 등에 대한 합의의 부재 등으로 정부의 대북정책 지속 동력이 떨어지면서 임기 말 한국정부의 역할과 영향력에 일정한 제약이 주어지게 된다. 또한, 종전선언과 평화협정 등 구체적인 합의 후속조치와 관련한 내용을 둘러싸고도 주한미군 문제, 전작권 전환 문제 등에 대한 국내 진영 간 논란과 갈등이 극대화되면서 대선국면에서 대북정책의 지속을 둘러싼 국론균열이 확대될 수 있다. 이 과정에서 북한은 한국의 합의 불이행과 대북 태도의 문제를 두고 대남 비난과 비판, 무력시위 등으로 한국을 압박할 가능성이 높다.

이러한 합의 이행의 갈등과 국론균열의 확대 속에서 북미합의의 결렬과 이행의 중단 등의 국면이 초래될 경우, 북한은 이에 대한 보여주기 대응으로 한국과의 대화중단, 교류중단, 진행중인 교류협력의 봉쇄 등 조치를 취할 수 있다는 점에서 북미합의 이후 확산되던 남북 간 대화와 교류협력은 정체되고 논란이 지속되는 국면이 조성될 것으로 보인다.

#### (4) 2023년: 비핵화 합의의 결렬과 미중관계의 악화

##### (가) 북미합의의 파기와 북미 적대관계의 확대

북미 간 비핵화 이행을 둘러싼 갈등, 평화협정 등 정치적·경제적 보상을 둘러싼 갈등 속에서 북한은 모든 책임을 미국과 한국에 전가 하면서 비핵화 합의를 파기할 수 있다고 위협한다. 결국 북한의 핵 시설 재가동과 미사일 발사 등으로 북미대화 중단과 합의 파기가 선언된다. 북한의 대미 책임론과 대남 비판이 본격화하고 남북대화외교류협력이 전면 중단된 상황에서 한국은 2022년 대선을 통해 새로운 정부가 구성되고, 남북관계는 새 정부에서도 여전히 경색과 대결의 구도가 유지된다. 한국 신정부는 한반도 평화와 대화 재개를 위한 외교정책과 대북정책을 점검하고 관련국들과의 대화를 적극 추진한다. 그러나 트럼프 2기 정부가 후반부에 들어서면서 미국 조야에서는 북미합의의 파기에 따른 대북정책의 점검이 이뤄지고 국제사회의 대북제재 강화와 미국 단독의 대북제재, 군사적 대응 모색 등 대북강경론이 고개를 들게 된다.

##### (나) 중국 신정부 출범과 미중 갈등의 새로운 타협의 모색

중국은 북미합의 파기의 과정에서 적극적으로 북한을 옹호하고 지원하면서 미국책임론을 적극적으로 부각시키고자 할 수 있다. 중국은 북한의 도발에도 불구하고 북한에 대한 정치적·경제적 지원을 지속하면서 북한의 개혁개방을 중국식 개혁개방으로 이끌어가고 북한의 정상국가화를 지원하고자 한다. 이는 향후 미중협상에서 중국의 대북영향력과 역할을 부각시키고 대미 협상에서 일정한 지렛대로 활용하고자 할 것이다.

미중 간 갈등과 경쟁의 악화 속에서 중국 신정부의 출범은 대미

협력관계를 모색하는 대미 우호외교를 부상시킬 수 있다. 시진핑 체제의 3기 정부 출범과 함께 중국은 미국과의 타협을 모색하면서 북한문제를 주요한 타협의 과제로 활용하고자 할 수 있다. 시진핑 3기 체제 첫 미중 정상회담에서 중국은 미국과의 무역전쟁에 타협을 모색하면서 북한문제의 관리와 한반도 정세의 안정에 중국의 역할을 확대하는 방향으로 북한문제의 미중협력을 제시할 수 있다. 결국, 미중관계가 2023년 중국 신정부 출범을 계기로 새로운 타협을 모색하면서 북한문제는 핵 보유국이라는 현 상황 기반으로 북한을 관리하고 한반도 정세를 관리하는 방향으로 미중 간 타협과 중국의 역할이 부상할 수 있다.

#### (다) 북한의 도발과 통중대미(通中對美)의 전략

북한은 중국, 러시아 등 정치적·경제적 우호국가를 적극 활용하면서 협상파기 국면을 북한에 유리한 방향으로 이끌어가고자 할 것이다. 기존의 대서방 관계개선과 다자체제의 참여는 지속하면서 대미협상과 대남관계를 중단시키는 양면전략으로 북한의 개혁개방 지속과 북미관계, 남북관계의 단절의 구조를 양산하면서 북한의 정당성과 합의파기의 미국책임론, 한국책임론을 극대화하고자 할 것이다.

북중 양국은 경제적, 정치적, 기술적 관계 등 전면적 협력관계를 확대하면서 북한은 체제생존을 위해 중국을 통한 미국과의 협상을 재개하고자 할 가능성이 있다. 이미 핵 보유국 선언을 한 상황에서 이전보다 훨씬 낮은 수준의 비핵화 조치와 체제생존을 위한 조치를 거래하고자 할 가능성이 존재하고, 중국이 이러한 새로운 거래의 중재자 역할을 추진하고, 북한의 개혁개방에 중국이 적극 개입하면서 북한을 국제사회로 편입시키면서 낮은 수준의 비핵화 협상을 통한

체제보장을 모색할 가능성이 높다.

2023년 미중 무역전쟁이 양국의 경제 불안정성과 경기침체의 요인으로 인해 타협점을 모색하면서 오히려 북한문제는 양국경쟁의 중심이 아닌 주변 요소로 역할하게 되고, 양국 간 경제주력으로 인해 관심과 정책적 무게는 약화되면서 미중 간 타협과 협력의 소재로 활용될 가능성이 존재한다.

### (라) 남북관계: 남북관계의 파행과 적대관계의 재구성

북한의 핵 보유국 선언으로 한국정부의 대북정책을 둘러싼 실패 논란이 부상하면서 국론균열과 논쟁이 확대된다. 기존의 대북교류 협력 기업들의 철수와 대화 중단 등으로 남북관계가 전면 중단된 가운데, 한국은 미국, 중국 등 주변국과의 대화와 협의를 통해 북한과의 대화 지속과 비핵화 협의의 재개를 위한 노력을 계속한다. 한반도가 북미 간 갈등과 북한의 도발로 인해 전쟁과 충돌의 위협이 고조되는 가운데 국내적으로는 한반도 정세의 안정과 평화를 위한 외교적 노력에 주력한다. 2017년 한반도 위기와 한국의 노력은 2023년 북미합의 파기의 위기에도 유사하게 등장하면서 한국정부는 한반도 위기관리에 주력한다.

북한의 개혁개방과 대서구 관계개선 노력은 지속되면서 한반도를 둘러싼 중국, 러시아대 미국의 진영대결이 확대된다. 결국 남북관계의 파행과 교류 중단, 북한의 핵 보유국 선언과 체제경쟁의 본격화 전략 등은 북한의 개혁개방 과정이 남북관계의 발전과 병행되지 않는 구조로 전환된다.

미중 양국이 북한문제를 관리하기 위한 협력과 타협을 모색하는 가운데 한국이 주변화하는 과정은, 남북관계가 향후 북한의 정세관리와 개혁개방 과정에 미치는 영향력을 제한시키면서 미중 협력에

의한 북한위기의 관리 국면에서 남북관계는 정체 혹은 악화될 수 있다. 다만, 남북경제교류를 일정 부분 지속시키면서 북한의 개혁개방을 지속하는 데 일정한 환경이 조성될 경우, 남북정부 간 정치적 대화의 중단에도 불구하고 기업과 민간분야를 중심으로 일정한 교류 협력이 지속될 수 있다.

한국 신정부 출범 이후 대북 대화 재개의 메시지와 노력에도 불구하고 북한은 신정부의 대북정책과 태도를 관망하면서 대남 비판과 무력도발을 지속한다. 북한은 신정부의 한미동맹 외교와 한중협력 외교, 한일관계 개선 외교에 대해 부정적 공세를 지속하면서 남북관계 악화와 대화 중단, 한반도 위기의 책임을 한국에 전가하는 태도를 견지한다.

#### 마. 돌발변수 시나리오: 영변 원자로 폭발

##### (1) 시나리오1: 북미 비핵화 합의×영변원자로 폭발

###### (가) 영변 원자로 화재 사고, 국제사회의 개입과 다자적 임시기구의 등장

북미 간에는 2020년 초반 비핵화에 관해 합의를 본다. 김정은은 비핵화를 통해 체제보장과 경제발전을 이루기 위해 비핵화 합의에 적극적으로 임하게 되고, 트럼프 역시 외교적 성과를 내기 위해 전향적 자세를 취한다. 그 결과로 비핵화에 관한 합의가 이루어진다. 이 합의에 따르면, 북한의 비핵화 로드맵 1단계에서 핵 프로그램을 동결하고, 2단계에서 핵무기를 신고해서 검증을 받고, 마지막 단계에서 핵 프로그램과 핵무기를 일괄 폐기하는 수순을 밟게 된다. 이 합의는 이런 로드맵 하에서 1단계로 핵 시설을 전면 동결하기로 한다. 이를 위해 북한 원자력총국은 IAEA와 합의 이행을 위한 협의에 들어간다.



북한 당국과 IAEA가 핵 시설 동결을 위한 협의를 진행하는 중 북한 당국은 최종 동결 이전 영변 5메가와트 원자로를 마지막 시설 확인 차 재가동하고자 하며, 이 계획을 IAEA에 통보해준다. 이런 상황에서 북한 당국은 원자로를 재가동하는데, 이 과정에서 원자로의 흑연에 열이 축적되면서 화재가 발생하면서 폭발하는 사고가 발생한다. 예상치 못한 사고에 북한 당국의 대응이 적절히 취해지지 못하며, 그 결과 영변 5메가와트 원자로의 화재는 영변 핵 단지로 확산되고 만다.

영변 원자로 활동에 관심을 기울이고 있던 국제사회는 북한 영변 원자로의 폭발 사고를 즉각 확인하고 북한 당국에게 지원을 제안한다. 이에 대해 이미 비핵화에 대한 결단을 내리고 있던 북한은 국제사회에 손을 내밀게 된다. 한국을 위시해 미국, 중국, 러시아, 일본 등의 지원을 수용하게 되자, 각국은 사고 수습을 위한 장비와 인력을 파견하는데, 이 과정에서 주변국들은 임시적 다자간 협력기구를 설립하게 되면서 협력 체제를 구축하게 된다. 북한 영변 지역에 급파된 각국의 위기대응팀은 영변 사고의 실상을 정확히 진단하고 이에 대한 대응책과 사후 수습에 관해 논의할 필요성을 인지하게 되며, 이에 북한 당국이 참여하는 다자적 임시 기구가 설립되는 것이다. 이 기구를 중심으로 해서 각국의 위기대응팀은 영변 지역의 안정화 작업에 진력한다. 그 덕분에 비록 영변 일대에 방사능이 누출되면서 피해가 생겨나지만 영변 원자로 폭발 사고는 재난의 위기에서 벗어난다.

#### (나) 북미 비핵화 추가 합의 진전과 6자회담의 재개

영변 지역의 안정화를 위한 의사결정기구의 역할을 맡는 다자적 임시기구는 영변 핵 단지 전체의 폐쇄가 불가피하다는 결론을 내리

고, 북한 당국도 이런 판단을 받아들인다. 따라서 북한 당국은 영변 핵 시설의 전면 폐쇄를 전격 단행하게 된다. 북한이 국제사회의 협력을 받아 영변 핵 시설을 전면 폐쇄하면서 북한의 비핵화 논의는 급물살을 타게 된다. 북한은 북미 합의에 따라서 단시일 내에 핵 시설에 대한 동결을 이행한다. 미국은 영변 원자로 사고 이후 북한의 일련의 조치를 높게 평가하면서 북한에 대한 신뢰를 갖게 된다. 따라서 북한에 대한 전폭적 인도적 지원에 나선다. 양자 간 신뢰가 구축되어가면서 북미는 2021년 2단계의 비핵화 조치를 위한 협의에 나서게 된다.

양자 간 협의를 빨라지는 과정에서 한반도 문제를 다루기 위한 6자회담이 재개된다. 북미 양자회담의 추이를 지켜보던 한국과 중국은 영변 원자로 사고를 수습하기 위해 설치된 다자적 임시기구를 이용해서 6자회담의 재개를 제안한다. 2007년 6자회담은 2.13합의에서 북한의 비핵화를 촉진시키기 위해 참가국들이 행동 대 행동의 원칙으로 북한에 대한 지원을 실시하기로 약속했다. 또한, 6개국은 한반도의 비핵화 문제를 다루는 것과 동시에 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화·안보체제 확립에 관해서도 논의하기로 했었다.<sup>93)</sup> 한국, 중국 등 주변국들은 북미 간 협상을 촉진시키기 위해선 이미 설립된 다자적 임시기구를 이용해서 6자회담의 틀을 복원할 필요가 있다고 제안하고, 미국과 북한이 이런 제안에 호응하면서 북미 비핵화 협상은 양자회담과 6자회담의 투트랙(two-track)으로 진행되게 된다.

6자회담 속에서의 양자회담으로 진행되는 북미 간 협상은 2021년 말 타결되는데, 이 합의에서 북한은 핵무기를 신고하고 검증을 받는

---

93) 2·13합의, <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=293923&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=293923&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm)> (검색일:2019.9.3.).

대신 이에 대한 반대급부로 유엔 경제제재 해제를 얻어낸다. 2022년에는 이 양자 간 합의가 이행되는 가운데 6자회담에선 경제 및 에너지 협력 문제, 동북아 평화협력체제에 관해 논의한다. 다만, 6자회담에서의 논의는 미중 갈등의 영향을 받는다. 미중 갈등은 2022년에 접어들면 경제적 갈등을 넘어 군사적 대립으로 격상된다. 남중국해에서 양자가 우발적으로 충돌하면서 군사적 대립의 수위는 최고조에 도달한다. 이런 대립으로 인해 미중은 6자회담에서도 동북아 평화협력체제의 건설을 놓고 서로 첨예하게 다투게 되며 이는 2023년까지 지속된다.

#### (다) 다자적 협의 틀 속에서 남북 간 교류협력의 진전

영변 원자로 폭발 사고로 인해 비핵화가 촉진되고 다자적 협력기구가 생겨난 것은 남북의 교류협력이 다자적 협력의 차원에서 진행될 수 있는 계기가 된다. 우선, 2020년 남북 간의 경제협력은 영변 사고로 인해 극히 위축된다. 2020년 비핵화 합의로 인해 개성공단과 금강산 관광 재개가 결정된다. 따라서 입주기업과 현대그룹은 경협사업의 재개를 위해 분주히 준비하고 있는데, 영변에서 사고가 갑작스럽게 발생하고, 이로 인해 개성공단과 금강산 관광은 위기를 맞이한다. 개성공단은 재개되지만 방사능 피폭 등 안전 문제가 완전히 해소되지 않으면서 사실상 입주기업들의 공장운영은 제대로 이루어지지 못한다. 또한, 북한은 금강산 관광에 대한 군사적 안전 보장을 제공할겠다고 약속하지만 정작 현대건설은 안전 문제로 금강산 관광을 시작하지 못한다. 다만, 남북 당국 간에는 영변 원자로 및 핵 시설 수습 과정에서 긴밀한 협력이 이루어진다. 또한, 한국은 영변 원자로 화재 사고로 인한 북한주민의 피해를 최소화하기 위해 대규모 인도적 지원 사업을 벌이게 된다.

2021년 말 북미 간 2차 합의의 타결과 함께 경제제재가 해제되고 영변 원자로에 대한 안정화 조치도 일정 수준 이루어지면서 남북 간 경제협력은 본격적으로 속도를 내기 시작한다. 남북은 서해특별지대 설치에 관한 논의를 본격적으로 개시해서 얼마 지나지 않아 공동 어로구역과 평화수역을 설정하고 남북공동순찰도 실시한다. 또한, 개성-신의주를 잇는 철도 개보수 공사에 착수한다. 남북의 이러한 경제협력은 동시에 6자회담이란 다자적 틀 속에서도 검토된다. 한국은 동북아시아 철도공동체와 경제공동체 그리고 에너지공동체의 형성을 6자회담에서 의제로 제시하고 이에 대한 참여국들 간 진지한 논의가 오고간다. 다만, 미중 간의 갈등은 참여국들의 합의를 이끌어내기 어렵게 만드는 요인이 된다.

이는 안보적 차원의 쟁점에서도 동일하게 나타난다. 한국은 북한과의 군사적 신뢰조치 구축을 위한 노력을 동북아 평화체제 확립이란 문제로 발전시켜나가고자 한다. 하지만 중국은 6자회담에서 미군 철수 문제를 강력히 요구하면서 미중 간 대립이 6자회담의 진전을 가로막는다. 그렇지만 이런 한계에도 불구하고 한반도 문제를 둘러싼 다자간 협의기구 자체는 여전히 작동한다. 따라서 다자간 협력의 가능성은 아직 남아있게 된다.

## (2) 시나리오2: 북미 비핵화 합의 결렬 × 영변원자로 폭발

### (가) 비핵화 합의 결렬과 영변 핵 발전소 폭발

2020년 미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 위원장은 북미 정상 회담을 통해 ‘최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD)’를 실현하는 첫 단추로서 북한의 모든 핵 시설의 동결에 합의한다. 이로써 67년 동안의 남북한 그리고 북미 간의 적대적 관계를 뒤로 하고 한반도

평화체제 구축을 위한 새로운 단계로 넘어간다. 그러나 북한이 핵 동결을 문제삼고 미국도 경제적 보상조치를 북핵 동결 과정과 연계하면서 북미 간 핵 협상은 결렬된다. 그러한 가운데 북한의 영변 지역에서 핵 발전소 재가동 움직임이 포착되었다는 소식이 알려진다.

그런데 영변지역에서 방사능 유출이 포착된 가운데 한국, 미국, 일본 그리고 중국과 러시아는 북한에게 영변 지역의 폭발과 방사능 유출 원인에 대한 명확한 규명을 요구한다. 또한, 이들 국가들은 영변 발전소 폭발로 인한 방사능 유출이라면 이를 해결하기 위해 모든 필요한 조치를 다할 것이며 북한도 영변의 방사능 유출을 차단하는데 신속하고 명확한 조치를 취해야 할 것임을 밝힌다. 한·미·일 그리고 중국과 러시아는 북한의 방사능 유출에 대한 대응을 위한 다자간 TF 구성을 위한 논의를 시작한다. 그러나 북한은 영변 폭발 사건에 대한 언급을 하지 않을 뿐만 아니라 모든 대화를 차단한다. 영변 지역 위성관측에 따르면 영변 지역 핵 발전소의 화재가 확인되었고 방사능 유출이 심각하게 발생하는 것을 확인한다.

그러한 가운데 북한은 조선중앙통신을 통해 영변 핵 시설이 원인을 알 수 없는 화재 발생으로 북한 당국이 조치를 취하고 있는 상태라고 보도한다. 또한, 화재로 인한 피해는 미비하며 현재 관련 모든 조치를 통해 사태의 조속한 해결이 가능할 것이라 알린다. 그러나 영변지역에서의 방사능 유출은 감소 없이 지속되었고 주변 국가들의 북한 영변지역의 방사능 유출에 대한 우려가 높아졌다. 일부 보고에 따르면 핵 동결 해제 이후 영변 핵 발전소 가동 중에 화재가 났으며, 이 폭발로 500여 명의 사망자와 반경 50Km 안의 모든 생물들이 피폭 당했다는 증언들이 보고되었다.

## (나) 미중 무역갈등 심화와 핵문제 해결 방안 총론

2020년 미중 갈등은 심화되었다. 특히 중국이 희토류의 무기화를 공식화하면서 자원 생산국과 소비국 사이의 진영 경쟁으로 확대되었다. 미국은 중국을 더욱 압박하기 위해 금리 인하를 단행한다. 이러한 가운데 북한의 영변 핵 발전소 폭발은 미국과 중국의 무역경쟁으로 촉발된 경기 침체를 가속화 한다. 또한, 북한의 영변 문제는 중국의 동북3성 경제에 직접적인 타격을 주면서 중국 전체 경제에도 영향을 미쳤다. 결국 미중 무역 갈등의 균형은 미국으로 넘어가고 있었다.

국제사회의 북한의 영변 핵 시설에 대한 상태와 방사능 유출의 원인 규명의 목소리가 높아지자, 북한은 조선중앙통신을 통해 영변의 핵 발전소가 폭발했으며 방사능 유출이 있음을 알리면서 러시아와 중국에 문제 해결을 위한 지원을 요청한다. 북한은 지원 요청 명분으로 러시아는 원자력 발전소의 원천 기술을 가지고 있기 때문에 책임 문제가 있으며 중국은 동맹국임을 밝혔다. 그러면서도 북한 당국은 폭발 원인에 대해서는 명확히 밝히지 않았다. 중국의 시진핑 주석과 러시아의 푸틴 대통령은 공식 성명을 통해 환경문제는 세계적 차원의 전 인류의 문제로 공동 대응이 필요한 사안으로 북한에 대한 적극적인 협력과 지원을 아끼지 않겠다는 뜻을 밝힌다. 중국은 영변 사태 해결을 위해 최첨단 기술력을 바탕으로 하는 자원과 인력을 곧 파견할 것을 밝힌다. 한편 중국은 동북 3성 지역의 국경 수비를 강화하며 북한의 만일의 사태에 대한 대응 움직임을 보인다.

그러나 미국, 한국, 일본은 북한문제를 해결하는 데 중국과 러시아를 중심으로 하는 북한의 문제 해결 방식에 문제가 있음을 주장한다. 한국정부는 한반도 문제의 당사자로서 북한문제에서 한국의 배제는 있을 수 없는 사안임을 강조한다. 이는 한반도에서 발생한 사안으로서 남한에게 직접적인 피해를 주는 사안이며 동질적 민족으

로서 한국의 북한에 대한 직접적인 개입은 필수적인 사안이라 밝힌다. 이와 함께 영변지역 문제해결을 통한 남북한 협력체계 구축으로 북한의 비핵화가 실현 가능할 것이라 주장한다. 한편 미국은 북한의 비핵화가 중단된 상황이며 현 경제제재 상황에서 북한으로의 첨단 기술 지원은 대북유엔제재 결의안을 위반하는 사안이라 주장한다. 미국은 북한이 영변의 핵 발전소 폭발을 주장하지만 명확한 실태를 알 수 없는 상황이며, 반입된 장비가 차후 북한의 핵 무장으로 전용될 가능성이 있기 때문에 이 같은 사항을 고려해야 한다고 주장한다. 한편, 일본도 북한 영변 방사능 유출의 직접적인 피해국가로서 북한문제 해결에 참여해야 하며 원자력 폭발 경험 국가로서 문제 해결을 위한 노하우를 통해 조기 해결이 가능하다고 주장한다. 그러한 가운데 한국에는 방사능 측정 농도가 높아지며 시민들 일부에서 사재기 및 소요사태가 발생한다. 어린이 및 노약자는 남쪽으로의 이동이 많아졌으며 경제영역에서 불확실성이 높아짐에 따라 증시는 추락했고 정부는 경제성장률 목표를 낮췄다. 또한, 한국에서 외국인들의 출국은 증가하는 반면에 관광과 같은 유입은 낮아지면서 정부는 심각한 경제 위기 상태임을 밝힌다.

한편, 북한은 핵 폭발을 공식적으로 발표하지 않고 영변지역에서 사고 발생으로 10여 명의 사상자가 발생했으며 핵 무력의 과업을 완수하다 죽은 이들에게 훈장을 수여함을 조선중앙통신을 통해 밝힌다. 그러나 휴민트에 따르면 방사능으로 평양지역 주민의 불안감이 높아지고 있으며, 장마당이 폐쇄되면서 북한 경제 전체가 마비되고 있다는 정보가 흘러 나온다. 북한의 일부 지역은 장마당의 폐쇄로 기근이 발생되고 김정은 체제에 대한 불만과 결합되며 폭동이 발생되었다는 소식도 나온다.

김정은 정권은 중국과 러시아와의 협력을 통해 영변 문제를 해결

할 것임을 재차 강조한다. 또한, 중국과 러시아도 환경 문제가 전 지구적 그리고 전 인류의 문제이지만 국가 주권을 넘어설 수 없음을 밝히면서 북한에 대한 개입은 북한이 요청한 중국과 러시아가 주축이 되어야 함을 주장한다. 그러한 가운데 주변국가들의 방사능 수치는 높아졌으며 한국의 동해 지역으로 목선을 통한 탈북민이 증가했으며 동북3성 지역에서도 탈북민이 증가한다.

#### (다) 미중 신냉전과 김정은 체제의 위기

미국은 미중 무역 갈등과 북한 영변 문제를 연계하면서 중국의 북한 개입은 안보리 결의 위반임을 강하게 주장한다. 미국은 북한의 요청을 받아들인다면 중국 상품에 대한 관세를 더욱 부과하고 환율 조작국으로 지정하면서 모든 조치를 다할 것이라 주장한다. 그러나 러시아는 미국의 조치에 대해 냉정하지 못한 처사임을 주장하며 중국과 함께 북한문제를 해결할 것임을 강조한다. 이같은 러시아의 움직임은 기존 미중 무역 갈등이 한·미·일 대(對) 북·중·러 구도로 개편되며 신냉전의 모양새를 보인다. 또한, 북한이 중국과 러시아에게 영변의 핵문제를 해결하기 위해 빠른 도움을 요청하면서 강대국 갈등은 심화된다.

한편 남한은 한반도 문제의 당사자임을 주장하며 북한에게 한국의 지원을 받아들이라고 요청한다. 그러나 북한은 중국과 러시아와의 협력으로 문제가 잘 해결되고 있음을 밝히면서 남한에게는 방사능 유출에 대한 유감을 일부 표명한다. 이와 함께 차후 필요한 사안에 대한 지원을 따로 요청할 것임을 밝혔다. 중국과 러시아의 지원으로 북한 영변의 방사능 농도는 낮아졌지만 남한 사회에서의 불안 심리는 고조되었으며 북한의 무책임한 태도에 대한 비판도 높아졌다. 이 같은 사회적 분위기는 한국정부의 대북정책의 수립 및 집행



에 난항을 겪게 한다. 또한, 한국정부가 북한 피폭자를 위한 인도적 지원을 준비했으나 국민들의 반대로 좌초한다.

트럼프 대통령은 중국과 러시아가 안보리 제재를 위반한 것은 국제사회에 대한 심각한 위협임을 주장하며 그에 합당한 대가를 치를 것이라 주장한다. 트럼프 대통령은 이를 국가비상사태라고 선언하고 IEEPA를 꺼내들었고 금리인하카드, 중국인 유학생 심사 강화 등을 통해 중국에 대한 경제적 압박을 심화시킨다.

한편 북한 내에서는 영변 핵문제가 일부 해소되었지만 상대적으로 북한 시민들의 소요사태는 확대된다. 북한 당국이 국경 통제를 강화했지만 탈북자는 증가하였으며 일부 탈북자에게는 높은 방사능 수치가 확인된다. 이들의 증언에 따르면, 북한정권의 통제력 상실과 경제 마비, 그리고 일부 시민들과 군부의 소요 사태로 김정은 체제가 위기에 처해 있음이 알려진다.

### 3. 소결

영변 원자로 폭발을 돌발변수로 가정한 시나리오를 제외한 나머지 네 가지 기본 시나리오를 평가해 보면 <표 II-11>처럼 정리할 수 있다.

<표 II-11> 각 시나리오별 평가

| 시나리오 | 북미 간 비핵화 합의 여부 | 미중 갈등 심화 여부 | 실현 가능성 | 비고            |
|------|----------------|-------------|--------|---------------|
| 1    | 합의             | 갈등          | 1      |               |
| 2    | 합의             | 협력          | 3      | 우리가 선호하는 시나리오 |
| 3    | 결렬             | 협력          | 4      | 현 상태유지 또는 악화  |
| 4    | 결렬             | 갈등          | 2      |               |

실현 가능성이 가장 높은 것으로 평가되는 시나리오 I 에 따르면, 2020년까지 미중 간 무역 전쟁이 심화되는 가운데 북미 간에 새로운 비핵화 합의가 처음으로 도출되고 일정하게 이행됨으로써 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재도 일정하게 완화될 것이다. 이러한 가운데서도 한국의 2020년 4월 국회의원 선거 등을 감안해 북한은 군사적 긴장을 줄일 수 있으며, 한반도 평화에 대한 한국 내 여론이 높아지고 경제발전을 목표로 하는 북한의 수요가 점점을 찾으며 남북한 간 경협이 재개될 것이다. 2021년에는 재선에 성공한 트럼프 대통령이 북한과 두 번째 비핵화 합의를 타결할 것이다. 그러면서도 미국은 중국과의 경제 갈등을 심화시켜 나갈 것이다. 그리고 북미 간 비핵화 합의 및 이행이 진전되는 가운데 남북 경협이 활성화될 것이다.

2022년에는 미중 간 갈등이 경제 분야를 넘어 군사·안보 분야로까지 확대되지만, 북한과 미국은 두 번째 비핵화 합의를 이행하며

비핵화의 종결 국면이 될 수 있는 마지막 협상을 진행할 것이다. 한국 내 대북 여론이 비교적 우호적으로 바뀌는 가운데 북한이 도발을 재개할 수도 있으며, 이로 인해 2022년 대통령 선거를 둘러싸고 한국정부와 정치권이 대북정책을 둘러싼 논란과 딜레마에 빠질 수 있다. 그러면서도 한국정부가 구상하고 있는 남북관계를 중심으로 한 동북아 지역 공동체 건설이 일정하게 성과를 거두지만, 미국과 중국의 갈등이 심화되면서 제한적인 성과에 그칠 가능성이 크다. 2023년에는 갈등의 수위를 최고조로 끌어올렸던 미국과 중국이 타협을 시도할 가능성이 있으며, 비핵화 종결 국면 진입을 둘러싸고 북한과 미국 사이의 협상이 난항에 빠질 수도 있다.

〈표 II-12〉 시나리오 I 의 남북관계 2023 전망

| 시나리오 I        |  |
|---------------|--|
| 핵심변화동인 상황     | 미중 갈등 심화, 북미 비핵화 합의                                |
| 2023년 남북관계 전망 | 미중 갈등의 영향으로 북미 비핵화 합의가 제한<br>남북관계는 경제적 차원에서의 협력 유지 |

한편, 2023년 남북관계와 관련된 최상의 시나리오는 단연 시나리오 II라고 할 수 있다. 실현 가능성이 절반 정도인 시나리오 II가 최상으로 평가되는 이유는 두 가지 핵심변화동인이 남북관계의 발전에 모두 긍정적 방향으로 작용하기 때문이다.

시나리오 II에 따르면, 2020년까지 북한과 미국은 단계적 비핵화에 타협하게 된다. 이를 계기로 북한과 미국, 중국의 관계가 개선되며, 북한의 미사일 발사가 간헐적으로 이뤄지지만 한국은 북미관계 개선 등을 근거로 평화·번영 정책을 지속할 것이다. 2020년 11월 치러지는 미국 대선에서 트럼프 대통령이 재집권할 경우, 북미관계는 안정적으로 개선될 것으로 보이며, 이를 발판으로 남북관계 역시

안정적으로 발전될 것이다.

2021년에 가서는 미국과 중국이 통상 분야 등에서 합의를 이루고, 북한의 비핵화 합의 이행으로 미국 등 국제사회의 대북 경제제재가 완화될 것이다. 또한 북한의 비핵화 조치의 상응조치 일환으로 한국과 미국은 한미연합군사훈련을 축소한다. 북한에 대한 한국 국민들의 인식도 개선되면서 한국에서는 대북 인도적 지원이 이뤄지고 확대될 것이다. 2022년 한반도는 평화체제 구축에 본격적으로 진입할 것이다. 중국은 국제질서에서 미국의 우위를 인정하는 가운데서도 이른바 ‘중국몽’을 실현하기 위한 여러 정책에서 성과를 거둘 것이며, 북한 비핵화를 실현하기 위한 중기적 과제에 북한과 미국이 합의할 것이다. 남북한 공동체 형성에 대한 공감대가 확대되지만, 2022년 대선을 전후해 현재 한국정부가 추진하는 대북정책에 미시적인 수정이 발생할 가능성이 있다. 2023년에 가서는 한반도가 바야흐로 ‘평화 공동체’ 상황으로 진입할 것이다. 북한 비핵화에서 가시적 성과가 도출됨으로써 사문화됐던 한반도 비핵화 공동선언이 다시 부활해 실효성을 가질 것으로 보이며, 남북관계는 안정적으로 발전하는 가운데 한반도의 평화가 더욱 공고해질 것이다.

〈표 II-13〉 시나리오 II의 남북관계 2023 전망

| 시나리오 II       |  |
|---------------|--|
| 핵심변화동인 상황     | 미중 간 전략적 타협으로 갈등이 해소되고 북미 간 비핵화 합의 타결 후 단계적 비핵화 진행 |
| 2023년 남북관계 전망 | 비핵화 최종단계에 이르고 종전선언 및 평화협정 체결                       |

미중 간에 합의가 이뤄지는 반면 북미 간 비핵화 합의가 결렬되는 상황을 전제해 실현 가능성이 가장 낮은 것으로 평가되는 시나리오III

에 따르면, 2020년까지 북한과 미국이 비핵화 문제를 둘러싸고 일정하게 합의함으로써 한반도 비핵화 실현을 위한 일종의 전기가 마련될 수 있다. 이러한 가운데 북한은 중국과 무역문제를 두고 갈등을 벌이며 대립할 가능성이 있으며, 북한의 미사일 발사 등 도발로 남북관계가 악화될 것이다. 2021년에는 북한이 핵 시설 동결에 난색을 표해 미국과의 타협에서 문제가 발생할 수 있으며, 미중 간 무역갈등도 심화될 것이다. 또한 북한의 미사일 발사는 한국정부의 평화·번영 정책에 대한 의문을 제기할 것이다.

2022년에 가서는 북한과 미국 사이의 비핵화 합의가 결국 결렬되지만, 미중 간 무역전쟁이 종결될 수 있다. 북한의 물리적 도발이 지속되며 남북관계가 경색되고 한반도의 위기 수준이 고조될 수 있다. 2023년에는 북미 간 협상으로 비핵화가 어렵다고 판단한 한국과 중국 등이 6자회담 재개를 모색해 실현시킬 수 있다. 이로 인해 북한 비핵화 문제는 원점으로 회귀하고 북한은 6자회담에서도 미국과의 양자협상 우선 주장을 고집하며 이른바 ‘통미봉남’ 전략을 추구할 수 있다.

〈표 II-14〉 시나리오Ⅲ의 남북관계 2023 전망

| 시나리오Ⅲ            |  |
|------------------|--|
| 핵심변화동인<br>상황     | 미중 간 전략적 타협으로 갈등은 해소되지만<br>북미 간 비핵화 협상은 결렬                               |
| 2023년 남북관계<br>전망 | 미중 무역 갈등은 안정화 되는 가운데 북미 간 비핵화 협상이<br>결렬되면서 한반도 시계가 비핵화 합의 이전(2017년)으로 회귀 |

반면 2023 남북관계와 관련된 최악의 시나리오는 실현 가능성이 절반 정도에 그치는 것으로 평가되는 시나리오Ⅳ이다. 시나리오Ⅳ의 핵심변화동인 두 가지가 모두 남북관계의 발전에 부정적 영향을 끼치는 방향으로 작동하기 때문이다.

시나리오Ⅳ에 따르면, 2020년까지 트럼프 대통령의 재선이 걸려 있는 미국 대선 정국에서 북미 간에 이벤트적 성격의 비핵화 합의가 이뤄진다. 그렇지만 미중 갈등이 악화되며 국제사회에 대한 양국의 영향력 강화 경쟁이 심화된다. 북한은 미국과의 협상에서 주도권을 쥐기 위해 한국을 배제하는 전략을 추구할 수 있으며, 이로 인해 한국 내에서는 대북정책이 사회적인 이슈로 부각되고 남남갈등이 심화되며 국론이 분열될 것이다. 결국 비핵화 문제를 둘러싼 북미 간 협상이 이뤄지는 구조 하에서 한국은 한반도 문제와 관련해 주변화 될 수 있다.

트럼프 대통령이 재선에 성공하면 2021년까지 미국은 북한과 비핵화 관련 이벤트 합의 및 이행을 지속할 것이다. 이러한 가운데서도 미국과 중국은 국내정치적 요인 등으로 인해 갈등을 지속할 것이다. 북한이 미국과의 비핵화 관련 합의를 발판으로 그동안 고립됐던 국제사회에서 외교적 활로를 모색하는 가운데 한반도 문제에 대한 한국의 영향력 약화는 지속될 것이다. 이를 반전시키기 위해 한국은 남북한 간의 교류·협력 기회를 극대화하고, 항구적 평화 정착을 위한 후속조치를 위해 4·27 판문점 선언과 9월 평양공동선언 등에서 합의한 사항의 이행을 추진하려 할 것이다. 그렇지만 북한이 주변화된 한국에 많은 관심을 갖지 않으며 남북한 간 교류·협력은 제한적으로 확대될 것이다.

2022년에는 제20차 당대회를 개최한 중국과 미국 간 갈등의 불안정성이 심화될 것이다. 미국과 갈등을 극대화하며 영향력을 확장하는 중국을 배경으로 북한은 미국과의 비핵화 협상을 결렬시키며 협상력을 극대화하는 동시에 한반도 문제 논의에서 한국을 가급적 배제하려는 이른바 ‘한국 주변화 전략’을 지속 추진할 수 있다. 이로 인해 한국 국내에서의 대북 인식은 악화되고 남남갈등이 심화되며

국론 균열이 확대돼 결국 제한적으로 이뤄졌던 남북한 간 교류·협력력이 중단될 것이다. 2023년에는 새롭게 출범한 중국의 차기 정부가 미국과의 타협을 모색하지만 시간적으로 성과를 도출하기는 어려워 미중관계 악화는 경향적으로 지속될 것이다. 트럼프 대통령의 두 번째 임기가 반환점을 돌았기 때문에 미국은 북한과의 타협에 소극적으로 대처하며 북미관계가 다시 악화일로를 걸을 가능성이 있다. 이에 대응해 북한은 중국의 신정부를 배경으로 미국과 대립하는 전략을 취하며 물리적 도발을 감행할 것이며, 한국에서는 대북 인식을 둘러싼 국론 균열이 강화되는 가운데 북한과의 대화 재개에 대한 요구도 분출될 것이다. 이러한 과정을 거치며 남북관계는 결국 파행되고 적대관계가 재구성될 가능성이 있다. 이러한 시나리오Ⅳ는 한국의 입장에서 가장 바람직하지 못한 경우라고 할 수 있다.

〈표 Ⅱ-15〉 시나리오Ⅳ의 남북관계 2023 전망

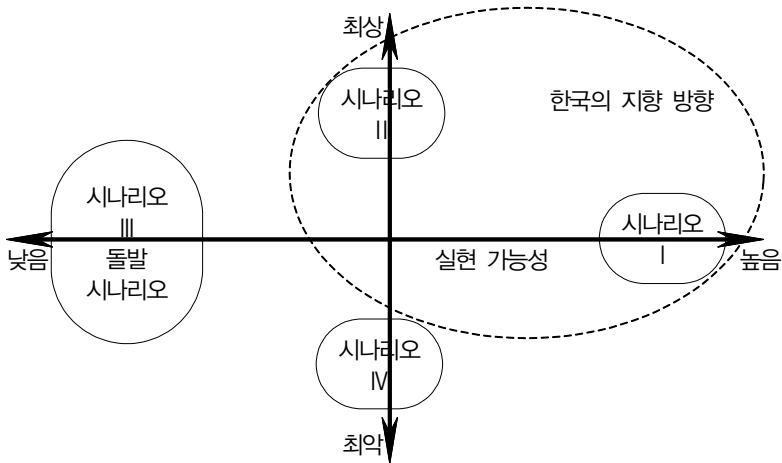
| 시나리오Ⅳ         |   |
|---------------|---|
| 핵심변화동인 상황     | 미중 무역협상 결렬과 북미 비핵화 합의 결렬                      |
| 2023년 남북관계 전망 | 미중 패권 경쟁이 지속되는 가운데 제한적 남북관계가 다른 양상의 적대관계로 재정립 |

이상 시나리오 기법을 통해서 2023년 남북관계를 살펴본 바에 따르면, 두 가지의 핵심변화동인에서 비롯되는 여러 가지 위협요인과 기회요인이 제기된다. 북미 비핵화 합의 결렬과 미중 갈등의 심화는 그 자체로 남북관계에 악영향을 미치는 위협요인이면서 동시에 다른 여타의 변화동인들과 맞물리면서 남북관계에 악영향을 미칠 수 있다. 정책적 관점에서 이러한 여러 상황들을 미리 염두에 두는 것이 필요하다. 또한, 북미 비핵화 합의가 진전을 보이는 것과 미중이

타협을 이루는 경우, 전자는 남북 경제협력과 군사적 신뢰구축을 위한 절호의 기회가 될 것이며, 후자는 동북아의 새로운 지역질서 확립으로 이어질 수 있는 기회가 될 것이다.

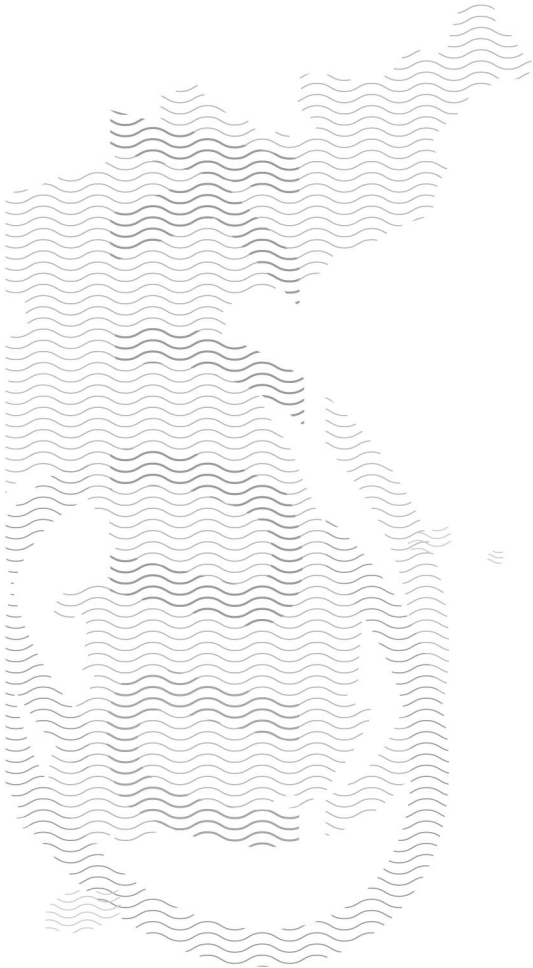
결론적으로 각 시나리오의 실현 가능성과 최상·최악의 경우로 나누어 종합하고, 한국의 입장에서 가장 바람직한 2023년의 남북관계 실현을 위해 지향해야 할 방향을 표시하면 아래 <그림 II-6>과 같이 나타낼 수 있다. 한국 입장에서 바람직한 2023년의 남북관계를 구현하기 위해서는 무엇보다 최악의 경우로 평가되는 시나리오Ⅳ가 현실화되지 않도록 해야 한다. 또한, 실현 가능성이 비교적 낮은 시나리오Ⅲ이나 돌발변수에 따른 시나리오를 고려하기보다는 실현 가능성이 비교적 높은 것으로 평가되는 시나리오Ⅰ을 토대로 최선의 경우인 시나리오Ⅱ가 현실화될 수 있도록 해야 할 것이다.

<그림 II-6> 시나리오 분석에 따른 한국의 2023년 남북관계 지향 방향





### Ⅲ. 국내외 한반도 전문가 인식





이 장에서는 국내외 한반도 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과의 분석을 통해 북핵문제 및 한반도 문제, 그리고 남북관계의 현 상황 평가 및 전망을 한다. 그리고 이를 바탕으로 정책적 고려사항을 제시한다.

국내외 한반도 전문가 설문조사 문항은 정치외교·국제정치 및 통계 전문가의 의견을 수렴하여 초안 작성 및 수정작업으로 완성한 후, 번역, 설문프로그램 작업 등을 거쳐 국내외 전문가들에게 송부하여 조사를 진행하였다. 이번 조사는 국내외 한반도 관련 전문가(박사학위 이상 소지자 및 그에 상응하는 경력자)들 중 약 600여 명의 국내·국외 전문가들을 선정하여 설문을 요청하였고, 이 가운데 총 176명의 응답을 취합하였다. 국내외 응답 인원은 국내 92명(52.3%), 국외 84명(47.7%)이며, 국외의 경우 총 30여 개 국가에서 응답을 취합하였다. 구체적으로 국외 응답자의 국적은 미국, 중국, 일본, 러시아를 비롯하여 아시아·태평양 지역에서는 11개국(호주, 뉴질랜드, 캄보디아, 필리핀, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 베트남, 이란)에서, 유럽 지역에서는 6개국(영국, 스페인, 독일, 프랑스, 오스트리아, 터키), 그 외의 기타 지역(캐나다, 멕시코)에서도 전문가들이 설문에 응하였다(〈표 Ⅲ-1〉 설문 응답자 국가별 분포 참조).

〈표 Ⅲ-1〉 설문 응답자 국가별 분포

| 국가 |     | 응답 인원(명) | 비율(%) |
|----|-----|----------|-------|
| 국내 | 한국  | 92       | 52.3  |
| 국외 | 미국  | 17       | 9.7   |
|    | 중국  | 13       | 7.4   |
|    | 일본  | 9        | 5.1   |
|    | 러시아 | 9        | 5.1   |

| 국가      | 응답 인원(명) | 비율(%) |
|---------|----------|-------|
| 아시아·태평양 | 21       | 11.9  |
| 유럽      | 13       | 7.4   |
| 기타      | 2        | 1.1   |
| 계       | 84       | 47.7  |
| 총계      | 176      | 100   |

국내외 전문가들의 주요 관심 연구 분야로는 복수 응답이 가능한 다는 질문에 ▲ 국제 평화와 안보, ▲ 아시아 지역학이 대부분을 이루었으며, 다음 순서로 ▲ 국제개발협력, ▲ 북미 지역학, ▲ 국제경제 분야가 비슷한 비율로 나타났다(〈표 III-2〉 설문 응답자 관심 연구주제 참조).

〈표 III-2〉 설문 응답자 관심 연구주제

(\* 복수 응답 가능)

|    | 국제<br>평화와<br>안보 | 국제<br>경제 | 국제<br>개발<br>협력 | 국제<br>기구 | 지역학-<br>아시아 | 지역학-<br>유럽 | 지역학-<br>북미 | 지역학-<br>중동 |
|----|-----------------|----------|----------------|----------|-------------|------------|------------|------------|
| 전체 | 77.8            | 10.8     | 11.4           | 5.7      | 61.4        | 5.1        | 11.4       | 4.0        |
| 국내 | 77.2            | 7.6      | 5.4            | 2.2      | 50.0        | 6.5        | 19.6       | 2.2        |
| 국외 | 78.6            | 14.3     | 17.9           | 9.5      | 73.8        | 3.6        | 2.4        | 6.0        |

설문조사는 크게 네 개의 부분으로 ① 현 한반도 상황 평가, ② 북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 감정은 체제 평가, ③ 향후 5년 남북관계, 한미/북미관계 및 주변국 관련 전망, ④ 한반도 미래 전망으로 구성되었으며, 각 부분 당 10개 내외의 문항으로 이루어졌다. 부분별 분석 방법으로는 ①, ④의 경우 국내외 전문가들의 현재 상황 평가 및 미래 전망인 만큼 전반적인 인식이나 평가에 대한 흐름(trend)

을 보기 위해 전체 응답 및 국내외 전문가 그룹 간의 비교 위주로 분석을 진행하였다. ②, ③의 경우, 응답자들에게 북한 핵문제 및 한반도 문제와 관련한 구체적인 사안/요인들에 대한 평가를 질문한 만큼 전체 응답, 국내외 전문가 그룹 간의 비교 외에도 국가별로 비교한 부분들이 포함되어 있다. 또한 연계분석이 의미를 가진다고 판단되는 문항들일 경우, 함께 분석을 진행하여 복합적인 의미를 찾고자 하였다.

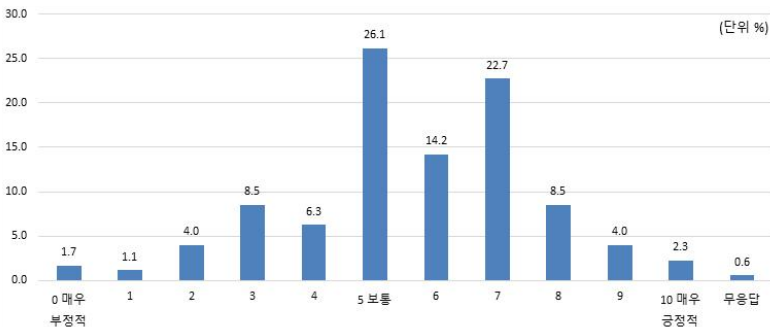
응답자를 전문가 그룹으로 설정한 이상, 모든 응답이 의미가 있다고 전제하였다. 이에 따라 응답자에게 복수 응답을 요청한 문항들 역시 유의미하다고 판단되는 경우, 전체 답안을 합산하여 응답률 순위를 도출하는 형식으로 분석하여 함의를 찾고자 했다. 또한 응답자에게 질문에 대한 범주(0에서 10까지)에서 답안을 선택하라고 요구한 경우에도 문항에 따라 국내·국외 전문가 그룹 간, 또는 국가별 평균값에 대한 비교도 의미가 있다고 판단하여 분석을 진행하였다. 국내 및 국외 그룹 간 비교는 응답자 수의 차이가 크지 않아 통계적 해석에 의미가 있다고 판단, 대부분의 문항에서 비교 분석을 진행하였다. 국가 간 비교 분석의 경우 통계적 함의를 갖기에는 국가별 응답자수가 너무 적다는 한계점이 있으나, 이 역시도 일반인이 아닌 전문가 그룹의 의견으로서 의미가 있다고 판단하여 비교 분석을 실시하였다.

# 1. 한반도 정세 및 북한체제 평가

## 가. 한반도 상황 평가

첫 번째 ‘한반도 상황 평가’ 부분에서는 주제 그대로 현재 상황에 대해 국내외 전문가들이 어떻게 인식하고 평가하는지에 대해 알아보고자 하였다. 특히 2019년 6월 30일 남·북·미 3자 판문점 회동 이후 한반도 비핵화 영향 정도, 하노이 북미 정상회담 이후 북핵문제 교착 원인, 향후 북미 간 협상 방식 예상, 북한 비핵화 과정의 난제, 대북제재의 효과 정도, 대북제재에 대한 미국의 입장, 향후 북미 정상회담 개최 가능성과 개최를 위한 선결 조건, 한국정부의 비핵화 역할 평가 등 여덟 가지 주제에 대한 국내외 전문가들의 인식을 조사하였다.

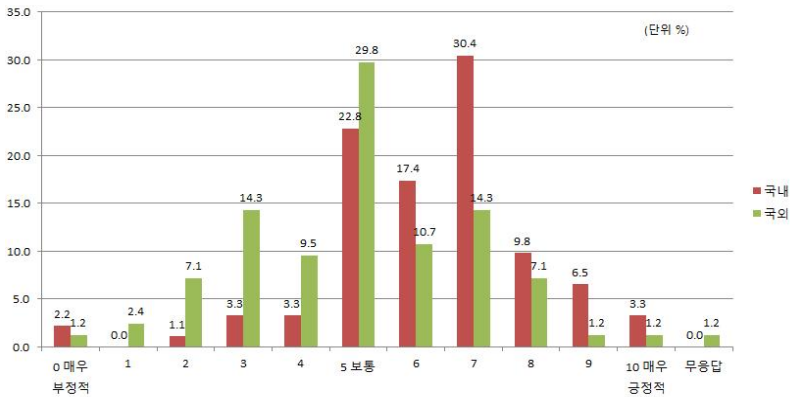
〈그림 Ⅲ-1〉 남·북·미 3자 정상회담이 향후 한반도 비핵화에 미치는 영향(전체 응답)



한반도 상황 평가의 첫 번째 질문은 2019년 6월 30일 열린 남·북·미 3자 판문점 정상회담이 향후 한반도 비핵화에 미치는 영향에 대한 질문으로 0(매우 부정적)~10(매우 긍정적)이라는 범주의 선택지에서 26.1%의 응답자가 “5(보통)”를 선택하였다. 이 외에

응답자의 22.7%가 “7”, 14.2%가 “6”을 선택하였으며, 전체 평균 5.65의 결과가 나왔다.

〈그림 Ⅲ-2〉 남·북·미 3자 정상회담이 향후 한반도 비핵화에 미치는 영향(국내·국외 비교)



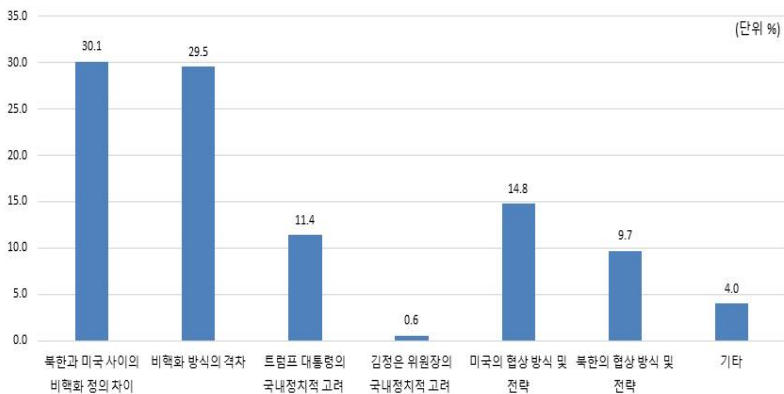
국내와 국외 전문가로 구분하여 비교하면(〈그림 Ⅲ-2〉), 국내 전문가의 평균은 6.26, 국외 전문가의 평균은 4.96으로 나타남에 따라 국내 전문가들이 국외 전문가들과 비교하여 조금 더 판문점 정상 회동을 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로는 국내외 전문가들 대부분은 보통(5)과 다소 긍정적(6~7)으로 응답해 남·북·미 판문점 회동의 북한 비핵화 진전에의 영향에 대해서는 아직은 조심스럽게 평가하고 있는 것으로 판단된다.

그 이유로는 판문점 3자 회동이 사전에 철저히 준비된 정상 간의 회동이 아닌, 트럼프 대통령의 트위터 제안을 통해 갑작스럽게 진행된 이벤트의 성격이라는 점을 들 수 있다. 이에 따라 전문가들은 3자 회동이 비핵화 진전에 직접적 영향보다는 우선은 만남 자체에 의미를 부여한 것으로 보인다. 또한, 판문점이라는 상징적 장소에서 북미 간 친분 과시를 통해 향후 북미 비핵화 협상 재개의 의지를 표명한 정도라고 평가한 것으로 파악된다. 이와 더불어 트럼프 대통령이

2~3주 내 북미 실무협상이 재개될 것이라 밝혔지만,<sup>94)</sup> 회동 이후 약 한 달 동안(설문조사 기간 기준) 북미 간 실질적인 관계개선 징후가 보이지 않았던 상황을 감안한 것으로 보인다. 결국 국내외 전문가들은 판문점 3차 회동에 대해 만남 자체에 역사적인 의미부여를 했을 뿐, 이 회동이 향후 비핵화 과정에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 판단은 유보하고 있다고 해석할 수 있다.

두 번째 질문은 2019년 2월 27~28일 열린 하노이회담 이후 북한 핵문제가 교착상태를 보인 가장 결정적 이유를 묻는 질문이다. 국내외 전문가들은 “북미 간 비핵화 정의 차이”(30.1%), “비핵화 방식의 격차”(29.5%) 순으로 북한 핵문제가 교착상태에 빠져있다고 답변했다. 그 외에 “미국의 협상 방식 및 전략”(14.8%), “트럼프 대통령의 국내정치적 고려”(11.4%), “북한의 협상 방식 및 전략”(9.7%), “기타”(4.0%) 순으로 나타났으며 “김정은 위원장의 국내정치적 고려”(0.6%)는 가장 낮은 비율로 응답했다.

〈그림 III-3〉 제2차 북미 정상회담 이후 북핵문제가 교착상태인 결정적 이유(전체 응답)

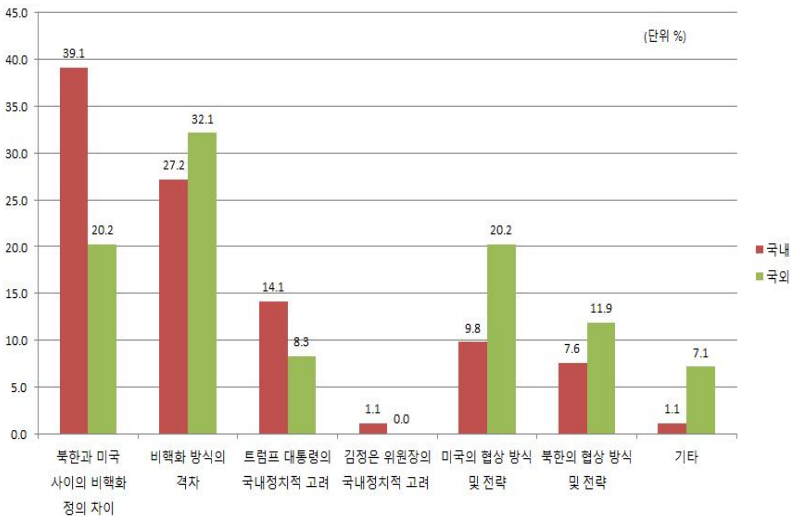


94) “[남북미 판문점 회동] 북미 교착해소로 남북관계도 물꼬틀까,” 『연합뉴스』, 2019.6.30., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190630057100504?input=1195m>> (검색일: 2019.8.23.).



국내외를 구분해서 응답을 살펴보면(〈그림 III-4〉), 국내 전문가들은 “북미 간 비핵화 정의의 격차”로, 국외 전문가들은 “비핵화 방식의 격차”로 인해 북한 핵문제가 진전되지 않고 있다고 답하고 있다. 전문가들은 북한 비핵화 협상의 교착상태에 대한 원인을 미국과 북한의 협상 방식보다는 비핵화의 개념, 범위, 정도 등 양측 간 비핵화 정의에 대한 입장 차이와 비핵화 방법에 대한 이견 때문으로 판단한 것으로 보인다. 기타 답변으로는 △ 북한 비핵화 또는 핵 포기 의사 없음, △ 미국의 사전준비 부족, △ 미중 간 경쟁에서 미국의 고려, △ 북미 간 비핵화 정의 및 미국 대북제재 해제 여부에 대한 불일치 등의 의견이 있었다.

〈그림 III-4〉 제2차 북미 정상회담 이후 북핵문제가 교착상태인 결정적 이유 (국내·국외 비교)



〈표 III-3〉 제2차 북미 정상회담 이후 북핵문제가 교착상태인 결정적 이유  
(국가별 응답률(%) 비교)

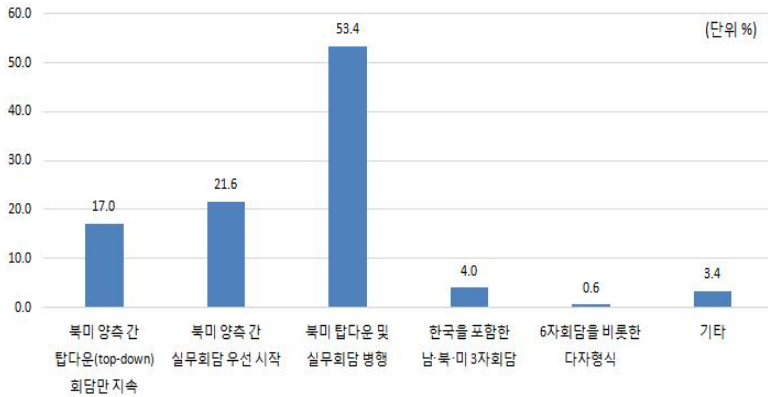
|     | 북한과 미국 사이의 비핵화 정의 차이 | 비핵화 방식의 격차 | 트럼프 대통령의 국내정치적 고려 | 김정은 위원장의 국내정치적 고려 | 미국의 협상 방식 및 전략 | 북한의 협상 방식 및 전략 | 기타   |
|-----|----------------------|------------|-------------------|-------------------|----------------|----------------|------|
| 한국  | 39.1                 | 27.2       | 14.1              | 1.1               | 9.8            | 7.6            | 1.1  |
| 미국  | 23.5                 | 17.6       | 23.5              | 0.0               | 5.9            | 17.6           | 11.8 |
| 중국  | 23.1                 | 23.1       | 0.0               | 0.0               | 38.5           | 0.0            | 15.4 |
| 일본  | 22.2                 | 22.2       | 0.0               | 0.0               | 33.3           | 11.1           | 11.1 |
| 러시아 | 22.2                 | 44.4       | 11.1              | 0.0               | 22.2           | 0.0            | 0.0  |
| 아태  | 19.0                 | 33.3       | 9.5               | 0.0               | 23.8           | 9.5            | 4.8  |
| 유럽  | 7.7                  | 53.8       | 0.0               | 0.0               | 7.7            | 30.8           | 0.0  |

같은 문항에 대해 국가별 응답 비율을 살펴보면(〈표 III-3〉), 국내 전문가들은 “북미 간 비핵화 정의의 차이”를 러시아, 아태, 유럽 전문가들은 “비핵화 방식의 차이”를, 중국, 일본 전문가들은 “미국의 협상 방식 및 전략”을 선택한 비율이 높았다. 미국 전문가들이 “북미 간 비핵화 정의 차이”와 “트럼프 대통령의 국내정치적 고려”를 같은 비율로 선택한 것으로 볼 때, 하노이회담 결렬의 상당한 부분이 비핵화에 (미국의 핵우산까지 포함시키는 등) 대한 북한의 상이한 이해 및 트럼프 대통령의 국내정치적 판단이라고 평가하는 것으로 보인다. 전반적으로 국외 전문가들은 북미 간 비핵화 정의 차이, 비핵화 방식의 차이뿐만 아니라 미국의 협상 방식, 즉 트럼프 행정부의 대북정책에 대해서도 부분적으로 의문을 제기하는 것으로 보인다.

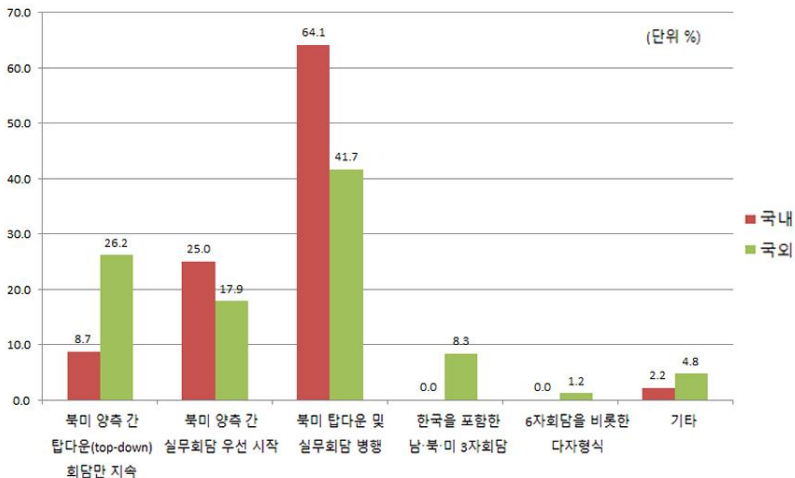
세 번째 질문은 향후 북미 간의 협상은 어떠한 방식으로 진행될 것으로 생각하는가이다. 전체 응답자의 53.4%가 “북미 타다운 및 실무회담 병행”을 선택했다(〈그림 III-5〉). 국내외 비교에서(〈그림 III

-6>), 국내 64.1%, 국외 41.7%가 북미 간 탑다운(top-down)과 실무회담 방식을 병행할 것으로 응답했다. 이는 대부분의 전문가들이 북미 비핵화 협상은 정상회담과 실무회담이 병행하여 진행되는 방식으로 예상하고 있는 것을 보여준다.

<그림 III-5> 향후 북미 간 협상 방식 전망(전체 응답)



<그림 III-6> 향후 북미 간 협상 방식 전망(국내·국외 비교)



국내외 전문가 대부분은 3자회담, 6자회담과 같은 다자회담 방식 보다는 (현재와 같이) 북미 양자 간 협상을 통해 북한 비핵화 협상을 진행할 것으로 예상했다. “한국을 포함한 남·북·미 3자회담”(4%), “6자회담을 비롯한 다자형식”(0.6%)에는 미미한 응답을 나타냈다. 국내외 전문가 그룹 간 비교에서도 양측 모두 “북미 답다운 및 실무 회담 병행”이 가장 높은 비율을 보였다. 흥미롭게도 중국 전문가들은 “북미 양측 간 실무회담을 우선 시작”(46.2%)으로 비핵화 협상이 진행될 것으로 예상한 반면, 일본 전문가들은 “북미 양측 간 답다운 회담만 지속”(44.4%)을 주로 응답했다(〈표Ⅲ-4〉 참조).

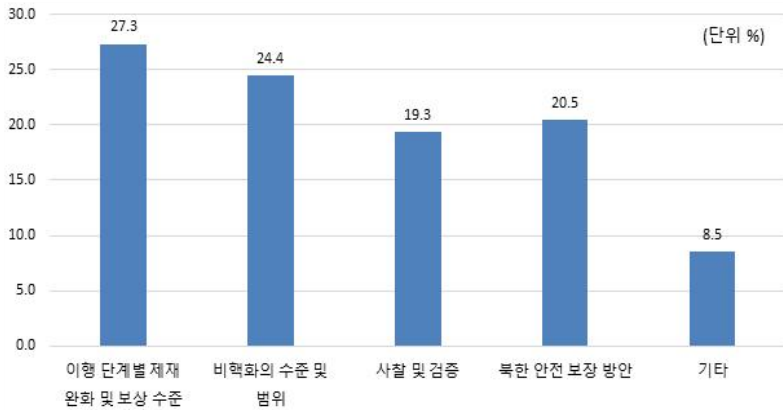
〈표 Ⅲ-4〉 향후 북미 간 협상 방식 전망(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 북미 답다운 회담만 지속 | 북미 양측 실무회담 우선 시작 | 북미 답다운 및 실무회담 병행 | 한국 포함한 남·북·미 3자회담 | 6자회담을 비롯한 다자형식 | 기타   |
|-----|---------------|------------------|------------------|-------------------|----------------|------|
| 한국  | 8.7           | 25.0             | 64.1             | 0.0               | 0.0            | 2.2  |
| 미국  | 17.6          | 11.8             | 64.7             | 5.9               | 0.0            | 0.0  |
| 중국  | 15.4          | 46.2             | 23.1             | 0.0               | 0.0            | 15.4 |
| 일본  | 44.4          | 0.0              | 33.3             | 11.1              | 0.0            | 11.1 |
| 러시아 | 33.3          | 0.0              | 66.7             | 0.0               | 0.0            | 0.0  |
| 아태  | 33.3          | 19.0             | 33.3             | 9.5               | 4.8            | 0.0  |
| 유럽  | 15.4          | 23.1             | 30.8             | 23.1              | 0.0            | 7.7  |

네 번째 질문은 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제는 무엇인가에 대한 질문이다. 국내외 전문가들은 “이행 단계별 제재 완화 및 보상 수준”(27.3%), “비핵화의 수준 및 범위”(24.4%), “북한 안전보장 방안”(20.5%), “사찰 및 검증”(19.3%) 순으로 응답했다(〈그림 Ⅲ-7〉 참조). 기타(8.5%) 의견으로는 대부분 북한과 관련한 사항으로 △ 비핵화 의지 부족, △ 김정은 정권의 세계관과 이념에 대한 의견

이였으며, 이 외에 △ 미 트럼프 행정부의 인사와 정책 불안정성, △ 한반도 문제 전문성에 대한 트럼프 행정부의 존중 부족 등의 의견이 있었다. 이와 더불어 △ 북미 간 상호 신뢰 공고화 여부에 대한 의견도 복수로 있었다.

〈그림 Ⅲ-7〉 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(전체 응답)

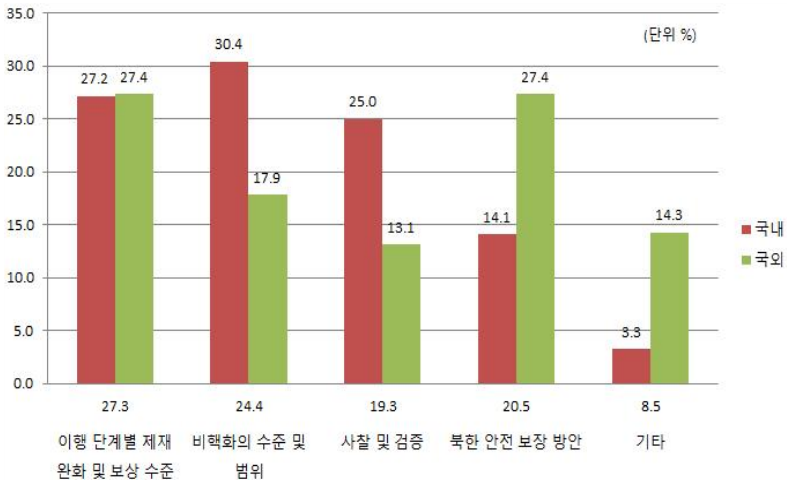


특히 전문가들의 응답이 어느 특정 문제 한 가지 보다 제시된 선택지(의견) 모두에 골고루 응답한 특징이 있다. 이러한 전문가들의 전망은 향후 북한 핵 협상 및 비핵화 진행 과정에서 다양한 문제들이 복합적으로 발생할 수 있음을 암시한다. 구체적으로 북한 비핵화 협상 과정에서 발생할 수 있는 어려움에 대해 대북제재 완화 및 보상 수준, 비핵화의 수준 및 범위의 응답이 다소 높게 나왔다는 것은 앞서 북미 비핵화 협상 교착상태의 원인이 북미 간 비핵화의 정의와 방식에 대한 차이로 응답한 비율이 높은 측면과 연관하여 해석할 수 있다. 단계별로 비핵화 이행과정의 방식에서 난항이 예상되며, 비핵화의 수준과 범위 즉 정의와 개념의 문제에서 북미 간 합의를 이루지 못한 상황이 향후 비핵화 과정에서도 걸림돌이 될 것이라고 평가하

는 것이다. 북미 정상회담 혹은 실무회담을 통해 비핵화의 정의, 단계별 이행사항 및 보상 수준 등을 어느 정도 합의하느냐에 따라 북한 비핵화 협상의 성패가 나타날 것으로 예상할 수 있다.

국내외 전문가 그룹 간 비교에서(〈그림 III-8〉), 국내 응답자들은 “비핵화 수준 및 범위”(30.4%)와 “이행 단계별 제재 완화 및 보상 수준”(27.2%), 국외 응답자들은 “이행 단계별 제재 완화 및 보상 수준”과 국내 응답자에 비해 상대적으로 “북한 안전 보장 방안”에 대한 부분이 북한 비핵화 과정의 난제로 꼽은 것이 두드러진다. 국외 전문가 그룹은 북한의 체제 안전, 경제에 대한 보장 방안 역시 비핵화 과정에서 쉽지 않은 사안이 될 것이라고 평가하는 것으로 보인다.

〈그림 III-8〉 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(국내·국외 비교)

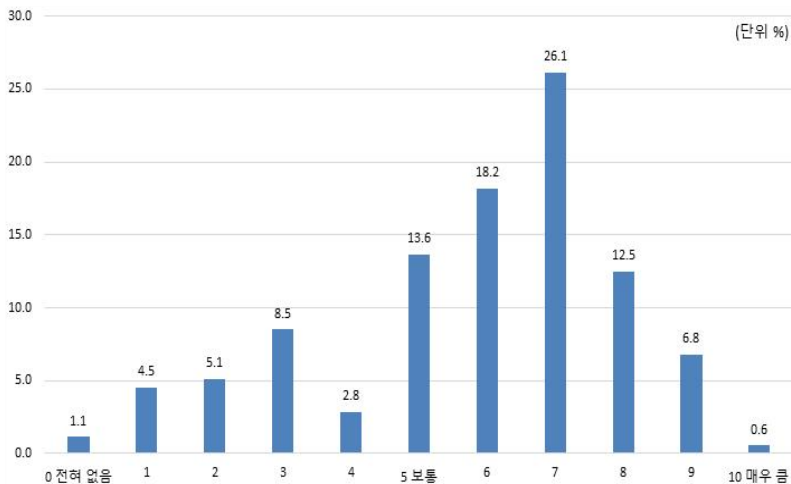


〈표 III-5〉 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 이행 단계별<br>제재 완화 및<br>보상 수준 | 비핵화의 수준<br>및 범위 | 사찰 및 검증 | 북한 안전<br>보장 방안 | 기타   |
|-----|----------------------------|-----------------|---------|----------------|------|
| 한국  | 27.2                       | 30.4            | 25.0    | 14.1           | 3.3  |
| 미국  | 11.8                       | 23.5            | 29.4    | 5.9            | 29.4 |
| 중국  | 15.4                       | 15.4            | 23.1    | 30.8           | 15.4 |
| 일본  | 44.4                       | 22.2            | 11.1    | 22.2           | 0.0  |
| 러시아 | 22.2                       | 11.1            | 0.0     | 66.7           | 0.0  |
| 아태  | 28.6                       | 23.8            | 9.5     | 28.6           | 9.5  |
| 유럽  | 46.2                       | 7.7             | 0.0     | 23.1           | 23.1 |

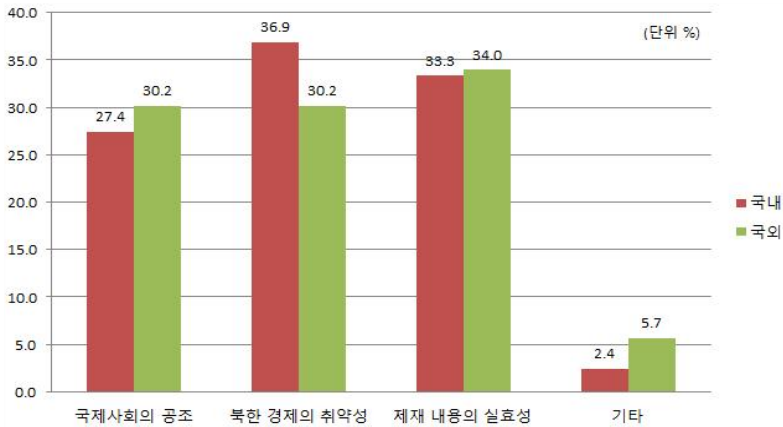
다섯 번째 질문은 현재 대북제재의 효과를 평가하는 질문으로, 전체 응답자의 26.1%는 0(전혀 없음)~10(매우 큼)이라는 범주의 선택지에서 “7”을 선택했으며, “6”(18.2%), “5”(13.6%)의 순으로 응답했다(〈그림 III-9〉 참조). 평균 5.79 수준으로 응답해 전반적으로 현재 대북제재의 효과가 있다고 평가했다.

〈그림 III-9〉 대북제재의 효과 평가(전체 응답)



대북제재의 효과에 대한 이유로 응답자들은 북한 경제의 취약성, 제재 내용의 실효성, 국제사회의 공조라는 선택지를 전반적으로 고루 선택하는 양상을 보였다(〈그림 Ⅲ-10〉 참조). 국가별로는(〈표 Ⅲ-6〉 참조) 대북제재에 효과가 있다고 응답한 미국 전문가 중 40%, 중국 전문가 중 50%는 “제재 내용의 실효성”으로 인해 대북제재가 효과가 있다고 보았고, 일본 전문가들 중 71.4%는 “북한 경제의 취약성”을 원인으로 선택했다. 아태 전문가는 “국제사회의 공조”와 “북한 경제의 취약성”을 각각 41.7%로 응답해 국가별로 대북제재의 효과성에 대한 원인 분석에 다소 입장 차이가 있음을 확인할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-10〉 대북제재가 효과를 본 이유(국내·국외 비교)



〈표 Ⅲ-6〉 대북제재가 효과를 본 이유(국가별 응답률(%) 비교)

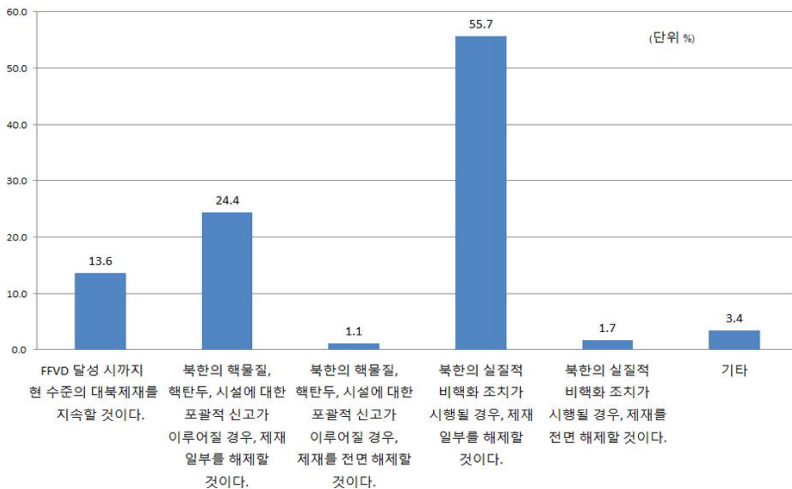
|     | 국제사회의 공조 | 북한 경제의 취약성 | 제재 내용의 실효성 | 기타   |
|-----|----------|------------|------------|------|
| 한국  | 27.4     | 36.9       | 33.3       | 2.4  |
| 미국  | 33.3     | 20.0       | 40.0       | 6.7  |
| 중국  | 37.5     | 0.0        | 50.0       | 12.5 |
| 일본  | 14.3     | 71.4       | 14.3       | 0.0  |
| 러시아 | 25.0     | 25.0       | 50.0       | 0.0  |



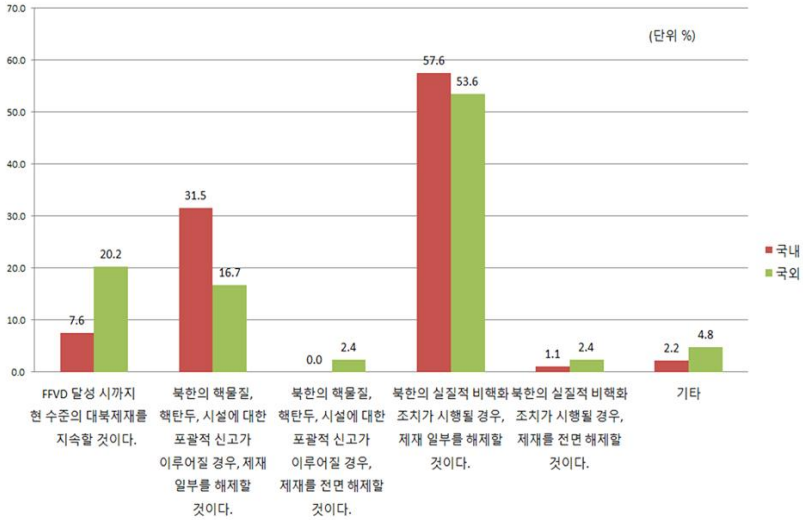
|    | 국제사회의<br>공조 | 북한 경제의<br>취약성 | 제재 내용의<br>실효성 | 기타   |
|----|-------------|---------------|---------------|------|
| 아태 | 41.7        | 41.7          | 16.7          | 0.0  |
| 유럽 | 20.0        | 20.0          | 40.0          | 20.0 |

여섯 번째 질문은 향후 대북제재에 대한 미국의 입장을 어떻게 전망하는가에 대한 질문이다. 국내외 전문가 55.7%가 “북한의 실질적 비핵화 조치가 시행될 경우, 제재 일부를 해제할 것”으로 응답했다(<그림 III-11>). 전문가들은 북한 핵 물질, 핵 탄두, 시설 등에 대한 포괄적 신고가 있을 시 제재의 일부 해제보다 실질적인 비핵화 조치가 문제 해결의 본질적 사항이라고 파악하는 것으로 보인다. 단지 FFVD 혹은 CVID 등 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화라는 최종 단계에서 대북제재를 해제하거나 완화하기보다는 북한의 실질적 비핵화 조치의 성의에 따라 일부를 해제할 것으로 예상했다. 전문가들은 미국이 북한의 비핵화 조치에 따라 대북제재 일부를 해제할 뿐, 전면적 해제는 당장 어려울 것으로 보았다.

<그림 III-11> 대북제재에 대한 미국의 입장 전망(전체 응답)



〈그림 III-12〉 대북제재에 대한 미국의 입장 전망(국내·국외 비교)

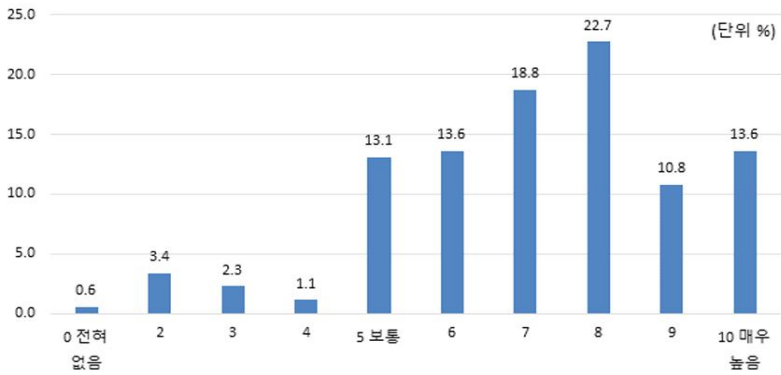


결국 북한 비핵화 과정의 가장 어려운 과제가 무엇인가를 묻는 문항의 결과(〈그림 III-7〉 참조)와 연계해보면, 향후 북미 양자 협상이 개시될 경우 미국이 주장하는 북한 비핵화의 정의와 범위의 문제, 이에 따른 북한의 실질적 비핵화의 정도, 북한이 요구하는 대북제재 완화 사이에서 북미 간 입장 차이가 발생할 가능성이 있고, 과정이 순조롭지 않을 가능성이 크다는 것을 미루어 짐작해볼 수 있다. 그러나 동시에 비핵화-제재 완화 간의 단계적 이행이 이루어진다면, “FFVD 달성 후 제재 해제”의 경우에 비해 협상 과정이 순조로울 가능성도 완전히 배제할 수 없다.

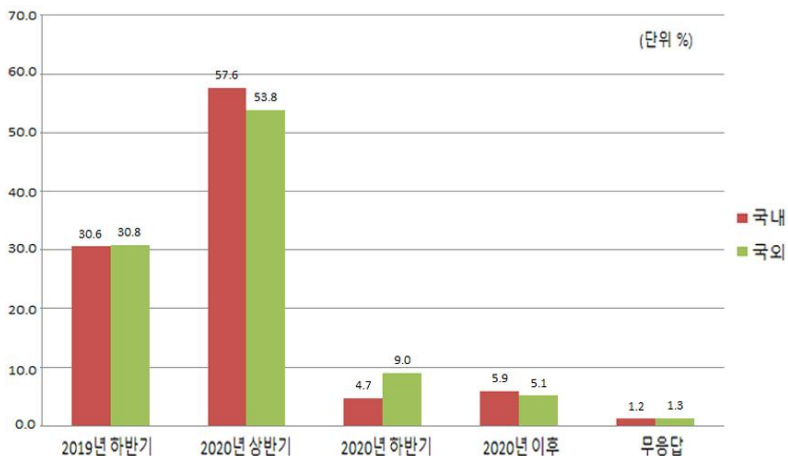
일곱 번째 질문은 향후 북미 정상회담이 개최될 가능성에 대한 질문으로 전체 응답자의 22.7%는 0(전혀 없음)~10(매우 높음)이라는 범주의 선택지에서 “8”을 선택했으며, “7”은 18.8%, “6”과 “10”은 각각 13.6%, “5”는 13.1%로 응답하여 대체로 북미 정상회담 개최 가능성을 높게 예상했다(전체 평균 7.12). “1”을 선택한 응답자는 없었다

(〈그림 Ⅲ-13〉). 이는 2019년 2월 하노이 북미 정상회담이 성과 없이 결렬됐지만, 북미 양 정상에 3차 회담에 대한 가능성을 지속적으로 언급하며 큰 틀에서 회담 분위기를 악화시키는 서로 간의 비난은 없었다는 점에서 국내외 전문가들은 회담의 개최 가능성을 높게 보는 것으로 판단된다.

〈그림 Ⅲ-13〉 향후 북미 정상회담 개최 가능성 평가(전체 응답)



〈그림 Ⅲ-14〉 향후 북미 정상회담 개최 시기 전망(국내·국외 비교)



차후 북미 정상회담의 개최 시기에 대해 국내외 각각 57.6%, 53.8%가 2020년 상반기를, 국내외 각각 30.6%, 30.8%가 2019년 하반기로 응답했다(〈그림 III-14〉). 설문조사 시점(2019년 7월)을 고려할 때, 전문가들은 2019년 하반기 혹은 2020년 상반기라는 비교적 단기간 내에 3차 북미 정상회담이 개최될 것으로 예상했다. 이는 6·30 판문점 회동 이후 트럼프 대통령이 조만간 김정은 국무위원장을 다시 보기를 고대한다고 언급한 부분 등이 반영되어,<sup>95)</sup> 차기 북미 정상회담의 조기 개최 가능성을 높게 전망한 것으로 판단된다. 한편 북한은 2019년 9월 말 미국과 실무회담을 진행할 용의가 있다고 밝히면서도 미국 측에 서로의 이해에 부응하는 새로운 접근법을 요구하고 있어,<sup>96)</sup> 북미 정상회담 개최를 둘러싸고 향후 미국과 북한 간의 험겨루기가 있을 것으로 보인다.

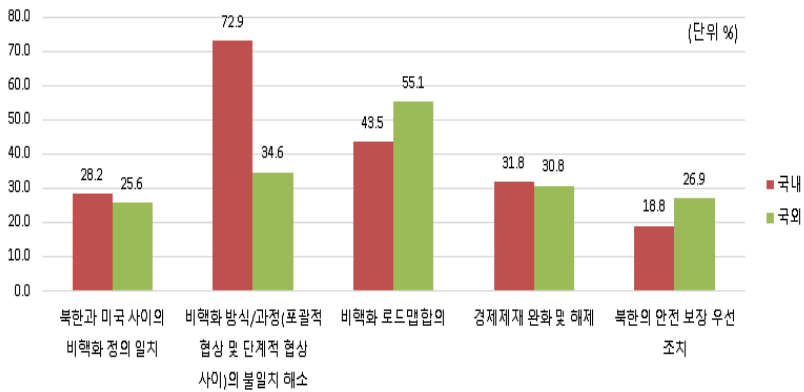
다음으로 향후 북미 정상회담 개최 가능성이 높다고 응답한 전문가들을 대상으로 회담 재개를 위한 선결 요건에 대한 질문(복수 응답 가능)을 하였다(〈그림 III-15〉, 〈표 III-7〉). 국내 전문가와 국외 전문가의 응답이 다른 양상을 보였는데, 국내 전문가들은 ① “비핵화 방식/과정(포괄적 협상 및 단계적 협상 사이)의 불일치 해소”, ② “비핵화 로드맵 합의”, ③ “경제제재 완화 및 해제”, ④ “북한과 미국 사이의 비핵화 정의 일치”, ⑤ “북한의 안전보장 우선 조치”의 순으로 응답했다. 이에 반해 국외 전문가들은 ① “비핵화 로드맵 합의”, ② “비핵화 방식/과정(포괄적 협상 및 단계적 협상 사이)의 불일치 해소”, ③ “경제제재 완화 및 해제”, ④ “북한의 안전보장 우선 조치”,

95) “트럼프 “김정은 조만간 다시 만나길 고대... 서두를 건 없어”, 『연합뉴스』, 2019.7.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190702015200071?input=1195m>> (검색일: 2019.8.23.).

96) “‘간보기’ 아니면 ‘힘 과시’?...北, 회담제의 뒤 발사체 발사, 트럼프 “좋다”며 제의 환영”, 『세계일보』, 2019.9.10., <<http://www.segye.com/newsView/20190910502369?OutUrl=naver>> (검색일: 2019.8.23.).

⑤ “북한과 미국 사이의 비핵화 정의 일치”의 순으로 응답했다. 국외 전문가들은 포괄적 혹은 단계적 방식에 관한 원칙적 합의보다는 구체적인 비핵화 로드맵에 대한 합의를 이루기가 더 어렵다고 인식한 것으로 보인다. 그리고 북미 간 이견을 보이는 비핵화의 방식과 과정, 비핵화 로드맵에 대해 실무회담을 통해 어느 정도 조정이 되어야 정상회담이 개최될 수 있음을 알 수 있다.

〈그림 Ⅲ-15〉 향후 북미 정상회담 개최의 중요 선결 요건(2개 선택 가능, 국내·국외 비교)



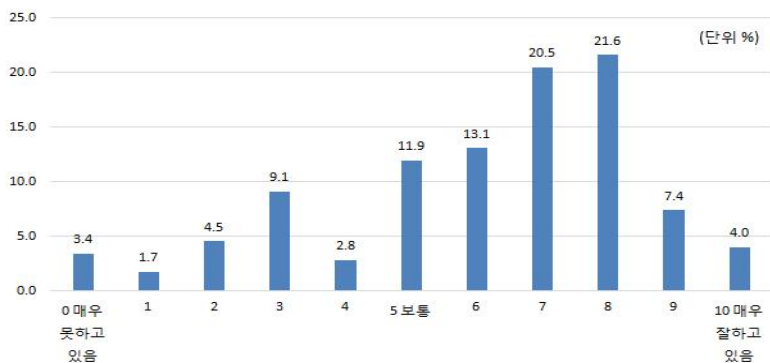
〈표 Ⅲ-7〉 향후 북미 정상회담 개최의 중요 선결 요건(2개 선택 가능, 국가별 응답률 (%) 비교)

|     | 북한과 미국 사이의 비핵화 정의 일치 | 비핵화 방식/과정 (포괄적 협상 및 단계적 협상 사이의 불일치 해소) | 비핵화 로드맵 합의 | 경제제재 완화 및 해제 | 북한의 안전보장 우선 조치 |
|-----|----------------------|--|------------|--------------|----------------|
| 한국  | 28.2                 | 72.9                                   | 43.5       | 31.8         | 18.8           |
| 미국  | 37.5                 | 31.3                                   | 62.5       | 18.8         | 25.0           |
| 중국  | 30.8                 | 15.4                                   | 23.1       | 15.4         | 46.2           |
| 일본  | 12.5                 | 50.0                                   | 87.5       | 25.0         | 25.0           |
| 러시아 | 25.0                 | 37.5                                   | 50.0       | 37.5         | 37.5           |
| 아태  | 21.1                 | 31.6                                   | 68.4       | 36.8         | 15.8           |
| 유럽  | 16.7                 | 58.3                                   | 41.7       | 41.7         | 25.0           |

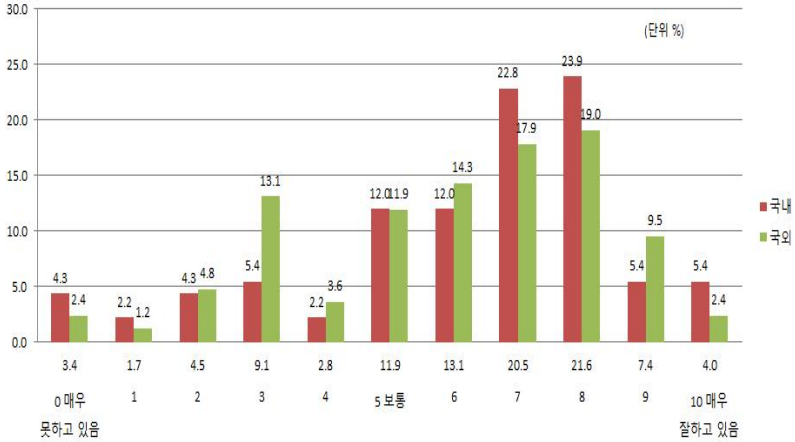
북미 정상회담 개최 선결 요건을 묻는 질문에는 응답자 국가별로도 차이를 볼 수 있다. 미국, 일본, 러시아, 아태 지역 전문가들은 “비핵화 로드맵 합의”가 가장 필요하다고 응답하였으나, 중국 측 전문가들은 “북한의 안전보장 우선 조치”를 중요한 선결 요건으로 응답한 비율이 높았다. 이는 북한의 안보가 중국의 안보와 직·간접적으로 연관되어 있다는 의식뿐 아니라 중국이 북미 정상회담의 목적이나 과정을 바라보는 시각이 여타 지역 국가들과 차이가 있다는 것을 보여준다.

여덟 번째 질문은 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국의 역할을 어떻게 생각하는지에 대한 질문이다. 이에 대해 0(매우 못하고 있음)~10(매우 잘하고 있음)이라는 범주의 선택지에서 응답자의 21.6%가 “8”, 20.5%가 “7”, 13.1%가 “6”, 11.9%가 “5”를 선택하였으며, 평균은 6.10으로 “5(보통)”를 상회하는 수준으로 조사됐다(<그림 Ⅲ-16>). 국내외 전문가들 그룹 간 평균값을 비교해 보면(<표 Ⅲ-8>), 국내는 6.22, 미국 5.29, 중국 6.77, 러시아 7.00, 일본 3.22, 아태 7.14 등 국외 전문가들의 평균은 5.96으로, 국내 전문가들이 좀 더 높기는 하지만, 대체로 북한 비핵화를 위한 문재인 정부의 역할에 대해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다.

<그림 Ⅲ-16> 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국의 역할 평가(전체 응답)



〈그림 III-17〉 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국의 역할 평가  
(국내·국외 비교)



〈표 III-8〉 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국의 역할 평가(국가별 비교)

| 국가  | 한국   | 미국   | 중국   | 일본   | 러시아  | 아태   | 유럽   | 기타   |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 평균값 | 6.22 | 5.29 | 6.77 | 3.22 | 7.00 | 7.14 | 5.62 | 4.00 |

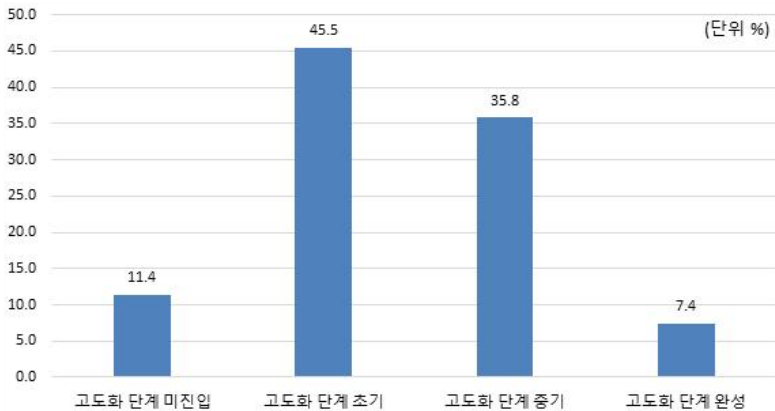
## 나. 북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 김정은 체제 평가

두 번째 ‘북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 김정은 체제 평가’ 부분에서는 북한과 관련한 요인들에 대한 전문가들의 인식을 조사하고자 했다. 특히 북한의 핵 능력, 비핵화 의지나 김정은 체제와 관련한 요인들은 향후 북미 비핵화 협상 전개 및 한반도 평화체제 전환을 결정할 핵심적인 부분을 포함하고 있으므로 중요하게 고려해야 한다. 예를 들어 북한 핵 능력이 고도화되었다면, 미국을 포함한 국제사회는 비핵화 협상이 어떻게 진행될 수 있는지, 성공은 할 수 있는지에 대한 논의를 진행해야 한다. 북한이 비핵화에 대한 의지가 없

다면, 협상 이외의 다른 수단으로는 어떠한 선택지가 있는지를 심도 있게 고민해 봐야 한다. 이에 따라, 두 번째 부분에서 다룬 북한 비핵화와 관련한 핵심 요인들에 대해 전체 응답자, 그리고 국내외 비교 및 국가별로 전문가들의 인식 및 평가를 분석해 보는 것은 단·중장기적 정책적 시사점을 제공해 줄 수 있다는 점에서 의미가 있다.

첫 번째 질문은 현재 북한의 핵·미사일 능력 수준을 평가해 달라 는 질문으로 국내외 응답자들의 45.5%가 “고도화 단계 초기”를 선택하였으며, 다음으로는 35.8%가 “고도화 단계 중기”를 선택하였다. 이 외에 응답자의 11.4%는 “고도화 단계 미진입”이라고 응답했으며 7.4%는 “고도화 단계 완성”에 이르렀다고 평가하였다(〈그림 III-18〉).

〈그림 III-18〉 북한의 핵·미사일 능력 수준 평가(전체 응답)



특히 북한 핵 능력을 “고도화 단계 초기”와 “중기”로 평가한 것은 각각 45.5%, 35.8%로 매우 높게 나타난 편이다. 전체적으로 북한의 핵 능력에 대해서 고도화 단계로 진입했다고 보는 의견이 미진입이라 인식하는 의견보다 지배적이라는 점은 의미가 있다. 이는 많은



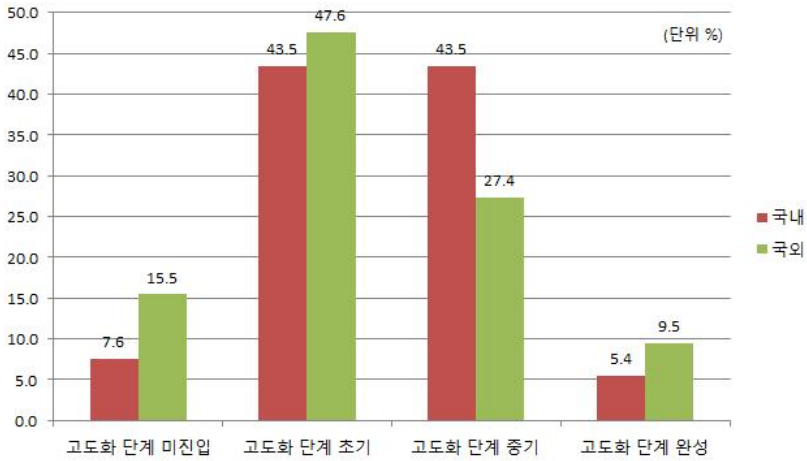
전문가들이 북한의 핵·미사일 기술 수준이 높은 수준에 이르렀다고 평가하고 있으며, 따라서 비핵화를 위한 보다 적극적 혹은 또 다른 방식의 수단이 필요할 수 있음을 시사한다.

북한의 핵 능력 수준과 관련하여 국내외 전문가들은 대체로 북한의 핵 능력 단계를 초기에서 중기 사이로 평가하고 있다(〈그림 III-19〉). 그러나 국가별로 보면 약간의 인식차를 확인할 수 있는데(〈표 III-9〉), 특히 한국과 미국이 대부분 고도화 단계 초기와 중기에 집중되어 있는 반면, 중국은 대체로 북한의 핵 능력을 낮게 보는 경향이 있고(“고도화 단계 미진입”이 30.8%), 일본의 경우 핵 능력 “고도화 완성”에 응답한 전문가가 22.2%에 이르는 등 높게 보는 경향이 있어 비핵화 협상 시 국가별 입장차가 변수로 작용할 가능성이 있음을 시사한다. 북한 핵 능력에 대한 국내외 인식차가 커질 경우, 여타 국가들과의 대북정책 및 핵 협상 관련 협의·조정에 있어 어려움이 있을 수 있는바, 북한 핵 능력에 대한 객관적인 평가 및 주변국들과의 공유가 우선되어야 할 것이다.

한편 이와 같은 핵 능력에 대한 평가의 차이는 향후 북미 비핵화 협상 진행 방식과 일정한 연관성을 보여준다. 향후 북미 간 협상 방식에 대한 질문에 대해 국가별 응답률을 살펴보면, 북한의 핵 능력을 고도화 단계 초기 및 중기로 보는 한국과 미국의 전문가들은 북미 타파 방식 및 실무협상 방식의 병행을 가장 많이 선택하였다(한국 64.1%, 미국 64.7%). 그러나 이들보다 북한의 핵 능력을 다소 낮게 보는 중국 전문가들은 실무회담 우선 시작을 가장 많이 선택했고(46.2%), 북미 타파운과 실무회담 병행을 선택한 중국의 전문가는 한국과 미국의 3분의 1 수준이었다(23.1%). 이는 북한 핵 능력 수준을 높이 평가할수록 최고 지도자에 의한 타파운 방식의 전격적 합의를 예측하는 경향이 있다고 할 수 있다. 또한, 북한 핵 능력에 대한

평가는 상술한 바와 같이 비핵화 실현 방안의 선택과 관련하여 적지 않은 연관성을 가짐을 재확인할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-19〉 북한의 핵·미사일 능력 수준 평가(국내·국외 비교)



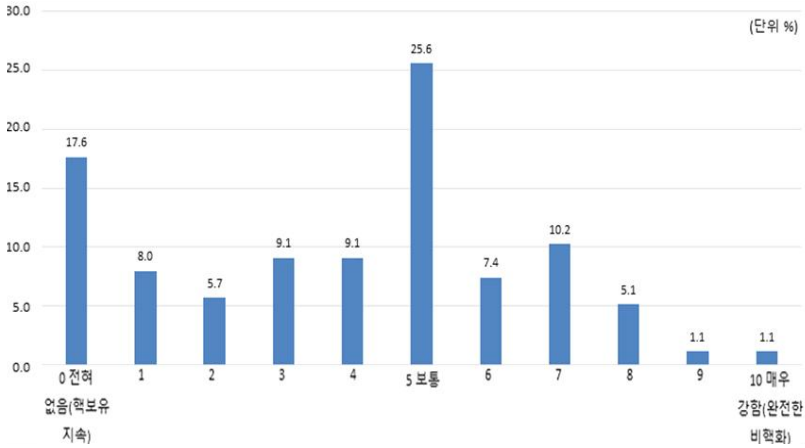
〈표 Ⅲ-9〉 북한의 핵·미사일 능력 수준 평가(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 고도화 단계 미진입 | 고도화 단계 초기 | 고도화 단계 중기 | 고도화 단계 완성 |
|-----|------------|-----------|-----------|-----------|
| 한국  | 7.6        | 43.5      | 43.5      | 5.4       |
| 미국  | 5.9        | 52.9      | 41.2      | 0.0       |
| 중국  | 30.8       | 46.2      | 15.4      | 7.7       |
| 일본  | 11.1       | 22.2      | 44.4      | 22.2      |
| 러시아 | 22.2       | 66.7      | 11.1      | 0.0       |
| 아태  | 19.0       | 42.9      | 19.0      | 19.0      |
| 유럽  | 7.7        | 46.2      | 38.5      | 7.7       |

두 번째 질문은 북한의 비핵화 의지에 대한 평가를 묻는 질문이다. 0(전혀 없음, 핵보유 지속)~10(매우 강함, 완전한 비핵화)이라

는 범주의 선택지에서, 가장 많은 25.6%의 응답자가 “5(보통)”를 선택하였으며, 다음으로 많은 응답자인 17.6%는 “0”, 즉 “전혀 없음”으로 평가하였다. 그 외에 10.2%의 응답자가 “7”을 선택하였으며, “3”, “4”를 각각 9.1%의 응답자가, “1”을 8.0%의 응답자가 선택하였다. 비핵화 의지가 매우 강하다는 의견 “9”와 “10” 수준은 각각 1.1%로 가장 낮게 나타났다. 북한의 비핵화 의지에 대한 전문가들의 평가는 평균 3.89로 나타났다(<그림 III-20> 참조).

<그림 III-20> 북한의 비핵화 의지 평가(전체 응답)

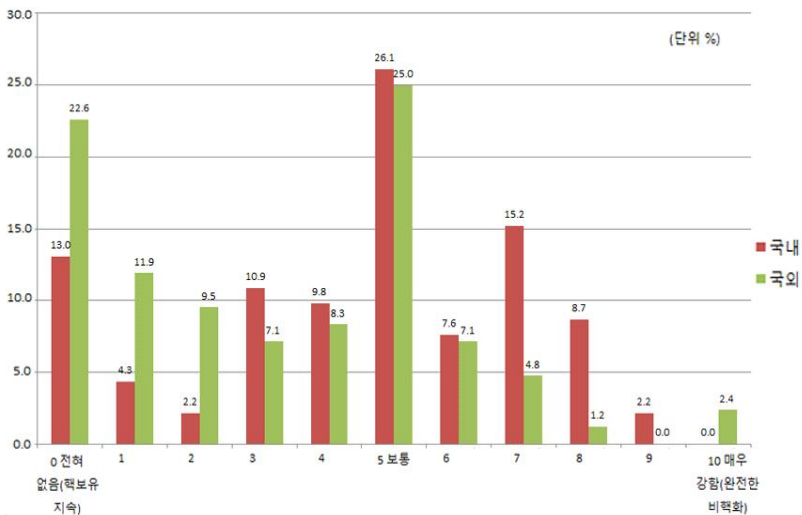


북한의 비핵화 의지에 대한 평가의 통계 결과를 보면 전문가들의 다양한 평가를 볼 수 있다. 그러나 그 중에서 “5(보통)”로 응답한 전문가가 25.6%로 비교적 선택 범주 중 높게 나타난 것은 현 상황에서 “북한의 비핵화 의지 여부를 판단할 수 없다” 또는 “여러 요인에 따라 비핵화 의지가 달라질 소지가 있다”라는 견해가 혼합되어 존재하고 있는 것으로 보이며, 이는 아직 비핵화 의지에 대한 명확한 평가가 어렵다고 인식한 것으로 볼 수 있다. 이와 함께 비핵화 의지가

“전혀 없다”는 응답이 17.6%로 범주 중 두 번째로 많은 비중을 차지하는 것은 북한에 대한 비관적 인식, 비핵화 협상의 성공 가능성을 굉장히 낮게 평가하는 전문가 역시 적지 않게 존재하고 있는 현실을 보여주고 있다. 북한의 비핵화 의지에 대한 평가 평균이 3.89인 것으로 미루어 보아, 전문가들은 비핵화의 성공 가능성이 없는 것은 아니나 성공 여부를 예단하기 어렵다는 입장을 전반적으로 보이는 것으로 판단된다.

같은 질문에 대한 국내외 비교를 했을 때(〈그림 III-21〉, 〈표 III-10〉), 북한의 비핵화 의지에 대한 한국 전문가의 인식 평균이 4.52로 나타나고, 국외 전문가들의 평균은 3.20으로 국내외 전문가들의 인식차를 보여준다. 이는 국내 학자들에 비해 국외 전문가들이 북한 비핵화 의지에 대해 더욱 낮게 평가한다는 것으로, 국내에서 북한 및 북핵문제에 대한 정책 입안이나 북한의 의지를 평가할 때 고려할 만한 부분이다.

〈그림 III-21〉 북한의 비핵화 의지 평가(국내·국외 비교)



〈표 III-10〉 북한의 비핵화 의지 평가(국가별 평균 비교)

| 국가  | 한국   | 미국   | 중국   | 일본   | 러시아  | 아태   | 유럽   |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| 평균값 | 4.52 | 1.29 | 5.00 | 3.44 | 3.00 | 3.52 | 3.23 |

특히 미국 전문가들의 인식 평균이 1.29라는 부분은 매우 큰 시사점을 가지는데, 미 언론 등을 통해 확인된 미국 내 비핵화 협상에 대한 부정적 여론이 실질적이고 극명한 방식으로 확인된 것으로 평가할 수 있다. 중국 전문가들의 인식 평균이 5점으로 가장 높은 점수를 기록한 것 역시 눈에 띈다. 중국은 북한 내부 상황에 대해 독자적인 정보와 이해를 가지고 있는 국가라는 점에서 중국이 이해하고 있는 북한의 비핵화 의지에 대한 근거 등을 적극적·객관적으로 활용할 수도 있을 것이다.

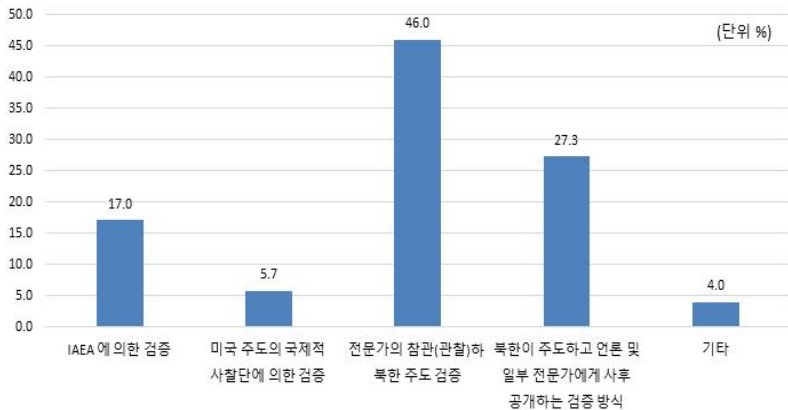
북한의 비핵화 의지에 대한 평가는 북한의 정책 및 향후 전망, 한국의 역할 등에도 전반적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 북한 비핵화 중 가장 어려운 과제를 묻는 문항에 대한 국가별 응답률(〈표 III-5〉에서 볼 수 있듯이, 북한의 비핵화 의지를 매우 낮게 보고 있는 미국 전문가들의 경우 “사찰과 검증”을 향후 비핵화 협상 과정의 최대 난관으로 인식하는 반면(29.4%), 중국 전문가들은 “북한의 안전보장” 문제를 최대 난관으로 인식한 바 있다(30.8%). 즉 북한의 비핵화 의지가 없다고 인식하는 측에서는 “미국이 요구할 사항을 북한이 수용하지 않을 것”이라는 점에서 비핵화 문제를 인식하는 반면, 비핵화 의지를 인정하는 측에서는 “북한이 요구하는 바를 어떻게 실현할 것인가”를 중심으로 비핵화 문제를 인식하고 있다는 사실이다.

이러한 비핵화 의지에 대한 국가별 인식 차이는 향후 북미 정상회담 개최를 위한 선결 요건에 대한 평가에서도 나타났다. 향후 북미 정상회담 개최의 중요 선결 요건의 국가별 비교(〈표 III-7〉)에서 확인할 수 있는 바와 같이, 미국 전문가들은 “비핵화 로드맵에 대한

합의”를 가장 중요한 선결 요건으로 선택한 반면(62.5%), 중국 전문가들은 같은 선택지에 대해 23.1%만 응답하였다. 대신 중국 전문가들은 “북한의 안전보장 우선 조치”를 46.2%로 가장 많이 선택하였다. 한국의 역할에 대한 국가별 비교(〈표 III-8〉)에서 볼 수 있는 바와 같이, 미국 전문가들의 평균값이 5.29인 반면, 중국 전문가들은 6.77점을 부여해 적지 않은 차이를 드러냈다. 이러한 차이는 향후 북미 비핵화 협상을 진전시키는 과정에서 북한의 실질적 비핵화 의지를 어떻게 객관적으로 평가하고 증명할 것인가라는 문제에 봉착할 수 있음을 시사한다.

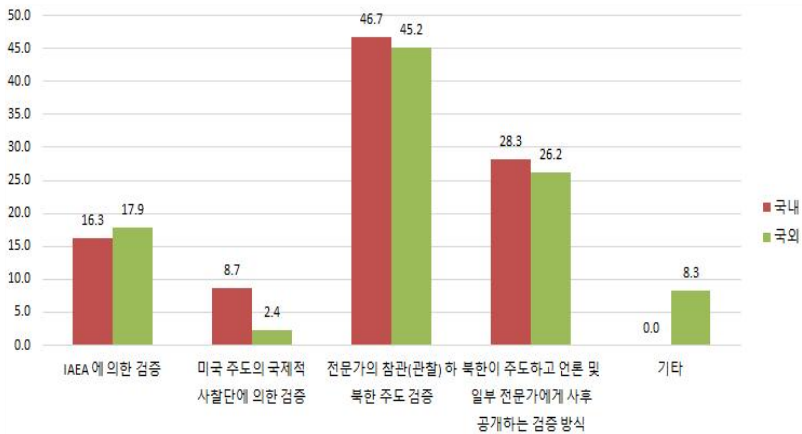
세 번째 질문은 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식을 무엇이라고 생각하는지에 대한 질문이다. 국내외 응답자 전체 중 46%가 “전문가 참관(관찰)하 북한 주도 검증”을 선택하였으며, 그 다음으로 27.3%가 “북한이 주도하고 언론 및 일부 전문가에게 사후 공개하는 검증 방식”을 선택하였다(〈그림 III-22〉). 이는 전문가들이 북한의 검증 방식을 평가함에 있어 북한 주도에 의한, 즉 국제사회의 기준으로 봤을 때 ‘약한 방식의’ 검증을 추구하고 있다고 평가한 것으로 보인다.

〈그림 III-22〉 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식 예상(전체 응답)



이는 비핵화의 검증 방식이 비핵화의 범위 및 완전성과 직접 연관된 만큼 전반적으로 북한의 비핵화 의지에 대한 의심, 북한이 추구할 비핵화 방식에 대한 부정적 인식, 비핵화의 최종 상태에 대한 비관적 전망 등을 반영하고 있는 것으로 보인다. 다만 IAEA에 의한 검증에 대해 20%에 가까운 전문가들이 응답한 것은 북한의 비핵화 의지를 어느 정도 신뢰하면서 국제적으로 검증 가능한 비핵화가 가능하다는 기대를 가진 전문가도 존재한다는 점을 보여주고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 전반적으로 북한의 비핵화 의지에 대한 설문 결과에서 “보통”의 응답자가 많고 특히 “0(전혀 없음)”을 선택한 학자도 17.6%가 나온 것을 연계하여 본다면, 북한의 비핵화 의지나 북한의 검증 방식에 대한 전문가들의 의구심을 엿볼 수 있다.

〈그림 III-23〉 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식 예상(국내·국외 비교)



〈표 III-11〉 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식 예상(국가별 응답률(%) 비교)

|     | IAEA에 의한<br>검증 | 미국 주도의<br>국제적<br>사찰단에 의한<br>검증 | 전문가의<br>참관(관찰)하<br>북한 주도<br>검증 | 북한이 주도하고<br>언론 및 일부<br>전문가에게 사후<br>공개하는 검증 방식 | 기타   |
|-----|----------------|--------------------------------|--------------------------------|---|------|
| 한국  | 16.3           | 8.7                            | 46.7                           | 28.3  | 0.0  |
| 미국  | 5.9            | 0.0                            | 41.2                           | 41.2  | 11.8 |
| 중국  | 30.8           | 0.0                            | 53.8                           | 0.0   | 15.4 |
| 일본  | 33.3           | 22.2                           | 22.2                           | 22.2  | 0.0  |
| 러시아 | 22.2           | 0.0                            | 22.2                           | 44.4  | 11.1 |
| 아태  | 14.3           | 0.0                            | 61.9                           | 19.0  | 4.8  |
| 유럽  | 15.4           | 0.0                            | 38.5                           | 38.5  | 7.7  |

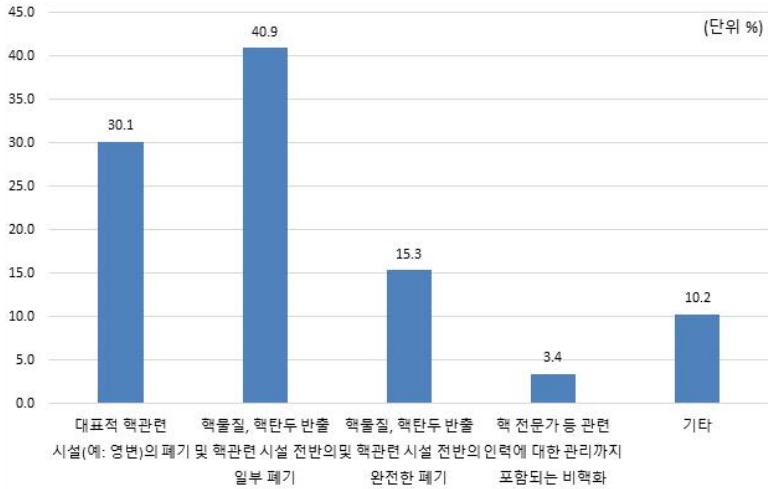
국가별 응답 비교에서(〈표 III-11〉) 미국 전문가들의 경우 북한이 IAEA에 의한 검증을 수용할 것이라는 의견이 5.9%에 그쳤고 전문가 참관 또는 북한 주도 진행 후 언론 공개 등이 각각 41.2%를 기록해 높은 불신을 짐작할 수 있다. 특히 미국 전문가들 중 “미국 주도 국제 사찰단에 의한 검증”을 북한이 수용할 것이라고 본 전문가는 단 한 명도 없었다. 이와 달리 중국 전문가들은 북한이 IAEA 사찰을 수용할 것이라는 견해에 30.8%나 동의하고, 일본 전문가들 역시 33.3%에 이르는 전문가들이 북한이 IAEA의 사찰을 수용할 것이라고 답해, 미국 전문가들과 중국과 일본 전문가들 간의 인식 차이를 보여준다.

네 번째 질문은 북한이 생각하는 비핵화의 범위에 대한 질문이다. 응답자의 40.9%는 “핵 물질, 핵 탄두 반출 및 핵 관련 시설 전반의 일부 폐기”라고 응답하였으며 다음으로 30.1%가 “대표적 핵 관련 시설(예: 영변)의 폐기”라고 응답하였다. 이 외에 “핵 물질, 핵 탄두 반출 및 핵 관련 시설 전반의 완전한 폐기”(15.3%), “기타”(10.2%), “핵 전문가 등 관련 인력에 대한 관리까지 포함되는 비핵화”(3.4%)



순으로 나타났다(<그림 III-24>). 전체 설문조사 문항 중 가장 많은 기타 의견(10.2%, 18명)이 있었던 질문으로, “한국 비핵화와 미국의 핵우산 제거를 포함한 한반도 전체의 비핵화”가 6명의 의견으로 기타 답변 중 가장 많이 나왔다.

<그림 III-24> 북한이 생각하는 비핵화의 범위 예상(전체 응답)



<표 III-12> 북한이 생각하는 비핵화의 범위 예상(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 대표적 핵 관련 시설 (예: 영변)의 폐기 | 핵 물질, 핵 탄두 반출 및 핵 관련 시설 전반의 일부 폐기 | 핵 물질, 핵 탄두 반출 및 핵 관련 시설 전반의 완전한 폐기 | 핵 전문가 등 관련 인력에 대한 관리까지 포함되는 비핵화 | 기타   |
|-----|-------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|------|
| 한국  | 28.3                    | 47.8                              | 18.5                               | 2.2                             | 3.3  |
| 미국  | 41.2                    | 23.5                              | 0.0                                | 0.0                             | 35.3 |
| 중국  | 30.8                    | 38.5                              | 15.4                               | 0.0                             | 15.4 |
| 일본  | 33.3                    | 22.2                              | 33.3                               | 11.1                            | 0.0  |
| 러시아 | 22.2                    | 66.7                              | 0.0                                | 0.0                             | 11.1 |
| 아태  | 28.6                    | 23.8                              | 14.3                               | 14.3                            | 19.0 |
| 유럽  | 38.5                    | 30.8                              | 15.4                               | 0.0                             | 15.4 |

이 질문이 중요한 이유는 비핵화의 성공 가능성 및 비핵화 최종 상태에 대한 합의를 가질 수 있기 때문이다. 먼저 미국 및 국제사회가 기대하는 비핵화의 정의 또는 범위와의 일치 여부와 관련하여 비핵화 협상의 성공 여부를 결정하는 주요 척도 중 하나가 될 수 있다. 둘째, 비핵화의 최종 상태에서 어떠한 상황을 기대할 수 있는가를 결정하는 척도로도 활용될 수 있다. 설문 결과 70% 이상의 전문가가 여전히 북한은 “일부 폐기” 정도만을 의도하고 있다고 평가함을 확인할 수 있는데, 미국을 비롯한 대부분의 관련국들이 비핵화 협상에 부정적이며 높은 기대를 표명하지 않는 이유의 중요한 원인이 되는 것과 일맥상통한다. 또한, 이러한 결과는 단계적 비핵화 이행 과정에서 첫 단계의 이행 역시 어렵다는 부분을 재확인시켜주는 것으로 평가할 수 있다.

국내 전문가들은 “일부 폐기”에 높은 응답률을 기록하고 있고, 미국의 경우 “핵 시설 등의 일부 폐기” 및 “대표 시설 폐기”에 응답한 전문가가 63%에 이른 반면 “완전한 비핵화” 및 “핵 관련 전문가에 대한 관리”까지 포함한 비핵화에 응답한 전문가는 단 한 명도 없었다. 중국과 러시아는 “일부 폐기”에 높은 응답률을 보이고 “핵 관련 전문가에 대한 관리”까지 포함한 비핵화를 추구할 것이라 보는 전문가는 역시 단 한 명도 없었다. 일본은 “완전한 폐기”의 응답률이 “대표 시설 폐기”와 동일한 수준을 나타내고 있다. 이러한 전문가들의 다양한 평가는 북한의 입장을 이해하는 데에도 차이가 있음을 보여준다.

한편 러시아의 경우 설문 참여 전문가 수가 제한되어 통계적 의미를 갖기 어려운 한계가 있으나, 핵 보유국인 미국, 중국, 러시아 모두 “핵 전문가 등 핵 개발 인력 관리까지 포함하는 비핵화”에는 단 한 명의 전문가도 동의하지 않았다는 점도 주목된다. 특히 중국과

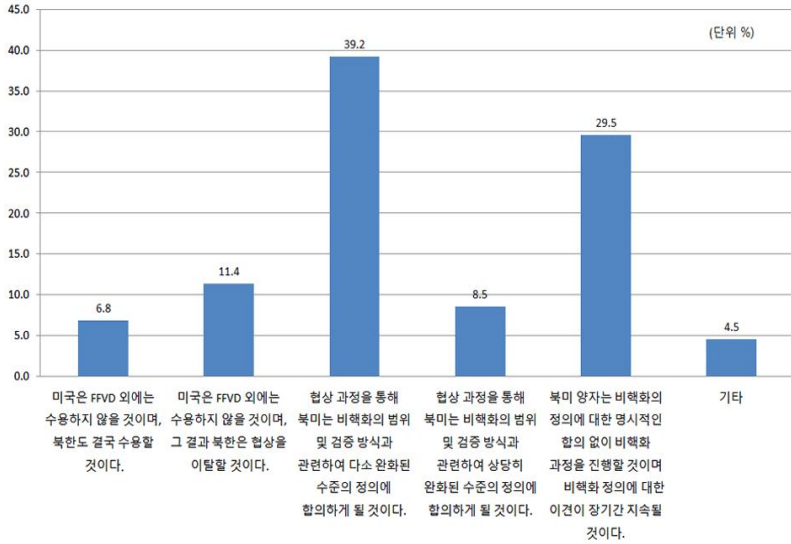
러시아의 경우에도 확인할 수 있듯이 북한의 비핵화 의지에 대해 각 각 평균 5와 3으로 평가하였는데, 평균값이 전반적으로 낮은 편이다. 이 부분은 우선 미·중·러 국가들 모두 핵과 관련된 지식과 경험이 상대적으로 높은 수준임에 따라 결국 완전한 비핵화가 어렵다는 점을 인식하고 있기 때문일 것이라는 추측을 가능하게 한다. 그 외에 미국은 북한의 비핵화 의지를 의심하기 때문에, 중국과 러시아는 북한이 체제 보장 차원에서 핵 능력을 계속 보유하기를 원할 것이라 판단하기 때문이라는 해석도 가능할 것으로 보인다.

다섯 번째 질문은 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과는 무엇이라고 예상하는가라는 질문이다. 가장 많은 응답은 협상 과정에서 북미가 비핵화 범위, 검증 방식 관련 다소 완화된 수준에 합의하게 될 것이라는 전망을 39.2%의 전문가가 선택했으며, 이어서 북미 양자가 명시적 합의 없이 비핵화를 진행할 것이라는 답변이 29.5%를 나타냈다. 전문가들은 미국이 FFVD 외에는 수용하지 않을 것이며 북한이 이를 수용하게 될 것이라는 전망은 전체 응답의 6.8%만 선택하였으며, 미국이 FFVD를 고집하고 북한이 협상에서 이탈하게 될 것이라는 응답 역시 11.4%에 그쳐, 어느 정도의 비핵화 협상 진전을 예상하는 전문가가 과반을 넘어 다수를 구성하고 있음을 알 수 있다.

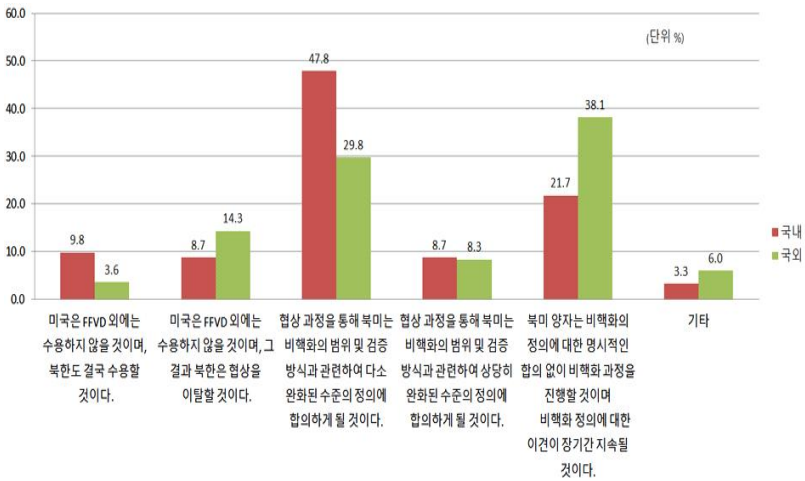
국내외 전문가 그룹 간 비교에서(〈그림 III-26〉), 국내 전문가들은 “다소 완화된 수준”의 비핵화 정의와 범위에 대한 합의 후 협상이 진행될 것이라는 견해에 절반에 가까운 47.8%가 응답한 반면, 국외의 경우 29.8% 정도만 이러한 기준을 선택한 것은 차이가 있다. 국가별로는(〈표 III-13〉) 미국 전문가들이 비핵화 정의 등에 대한 명시적 합의 없이 현상이 진행될 것이라는 전망에 52.9%가 동의한 것은 트럼프 대통령의 협상에 대한 미국 내 전문가들의 불신을 반영하고 있는 것으로 보인다. 반면 중국 전문가들의 46.2%가 다소 완화된

비핵화 정의하에 협상이 진행될 것이라는 견해를 표명해 비핵화 협상에 대한 낙관적 기대를 보이고 있는 것으로 판단된다.

〈그림 III-25〉 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과 전망(전체 응답)



〈그림 III-26〉 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과 전망(국내·국외 비교)



〈표 III-13〉 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과 전망(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 미국은 FFVD<br>외에는<br>수용하지 않을<br>것이며,<br>북한도 결국<br>수용할 것 | 미국은 FFVD<br>외에는<br>수용하지 않을<br>것이며,<br>그 결과<br>북한은 협상을<br>이탈할 것 | 북미는<br>비핵화의<br>범위/검증<br>방식과<br>관련하여 다소<br>완화된 수준의<br>정의에 합의 | 북미는<br>비핵화의<br>범위/검증<br>방식과 관련<br>하여 상당히<br>완화된 수준의<br>정의에 합의 | 북미는 비핵화<br>정의에 명시적<br>합의 없이<br>비핵화 과정을<br>진행. 비핵화<br>정의에 대한<br>이견 장기간<br>지속 | 기타   |
|-----|---|--|---|---|---|------|
| 한국  | 9.8   | 8.7  | 47.8  | 8.7   | 21.7  | 3.3  |
| 미국  | 0.0   | 5.9  | 23.5  | 0.0   | 52.9  | 17.6 |
| 중국  | 0.0   | 15.4   | 46.2  | 15.4  | 23.1  | 0.0  |
| 일본  | 22.2  | 11.1   | 33.3  | 0.0   | 33.3  | 0.0  |
| 러시아 | 11.1  | 11.1   | 11.1  | 11.1  | 55.6  | 0.0  |
| 아태  | 0.0   | 28.6   | 33.3  | 9.5   | 28.6  | 0.0  |
| 유럽  | 0.0   | 0.0  | 23.1  | 15.4  | 46.2  | 15.4 |

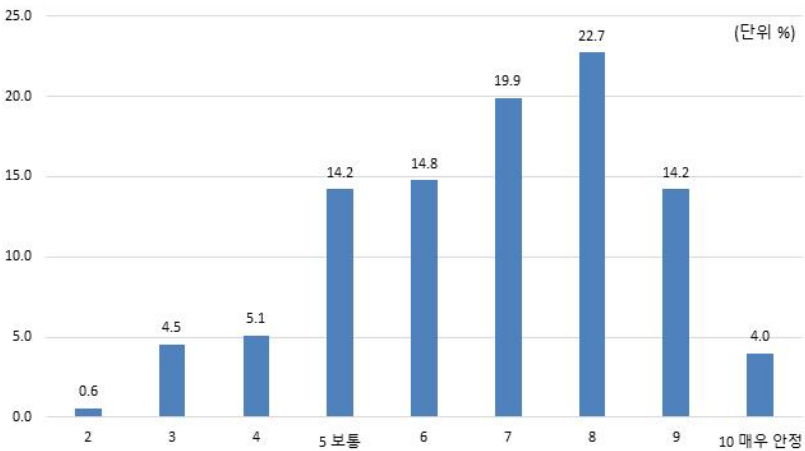
이와 같은 차이는 일차적으로 북한의 비핵화 의지에 대한 평가와 연관된다. 비핵화 의지를 비교적 높이 평가하는 중국 전문가들의 경우 “다소 완화된 수준의 정의에 합의가 이루어진 상태에서 비핵화 진행”에 46.2%가 답한 반면, 비핵화 의지를 매우 낮게 보는 미국 전문가들은 “명시적 합의 없이 비핵화 진행”에 52.9%가 답했다. 즉 북한의 비핵화 의지를 신뢰할 경우, 북미 간에 일정한 타협이 초기부터 이루어져 비핵화가 진전될 것으로 예상할 수 있으나, 북한의 의지를 신뢰하지 못할 경우 초기부터 합의가 이루어지기는 어렵다고 평가한 것으로 볼 수 있다.

여섯 번째 질문은 현재 김정은 체제의 내부 안정성에 대한 생각을 묻는 질문으로 2(불안정)~10(매우 안정) 범주의 선택지에서 응답자의 22.7%가 “8”을 선택했다. 다음으로 “7”을 선택한 응답자는 19.9%, “6”을 선택한 응답자는 14.8%, “5”와 “9”는 14.2%의 응답자로 동률

을 나타내었으며, 평균 수준은 6.84로 나타났다. 또한, “0”과 “1”을 선택한 사람은 176명 중 한 명도 없었다(〈그림 Ⅲ-27〉).

북한체제의 내부 안정성에 대한 견해 역시 넓은 분포를 보였으나 대체로 “5(보통)” 이상의 견해에 집중되어 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 전반적으로 국내외 전문가들이 김정은 체제가 안정적인 것으로 인식하고 있다는 것이다. 북한체제의 안정성에 대해서도 국내외 전문가들의 평가는 각각 6.61과 7.08로 0.4 정도의 차이를 보이지만 전반적으로 체제 안정에 무게를 둔 것으로 보인다.

〈그림 Ⅲ-27〉 김정은 체제의 내부 안정성 평가(전체 응답)



〈표 Ⅲ-14〉 김정은 체제의 내부 안정성 평가(국가별 평균 비교)

| 국가  | 한국   | 미국   | 중국   | 일본   | 러시아  | 아태   | 유럽   | 기타   |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 평균값 | 6.61 | 6.76 | 8.00 | 6.44 | 8.44 | 6.24 | 7.54 | 6.50 |

국가별 평균 비교인 〈표 Ⅲ-14〉에서 보는 바와 같이, 미국 전문가 들 응답의 평균 수준이 6.76으로 국내 평균보다 오히려 소폭 높은 데 비해, 중국과 러시아는 김정은 체제 안정성에 대해 각각 8.0,

8.44로 가장 높은 수준을 나타내고 있다. 북한 내부에 대한 나름의 정보와 이해를 갖는 이러한 국가들이 북한의 체제 안정성을 매우 높게 보고 있는 것은 김정은 체제 안정에 대한 정보의 정확성을 가늠할 때 더욱 의미가 있을 수 있다. 또한, 중국 및 러시아 전문가들의 이러한 평가가 중국·러시아 국가들의 대북정책을 결정하는 기반으로 작용하고 있다는 점에도 유의할 필요가 있을 것이다.

북한의 체제 안정성에 대한 평가와 대북제재의 효과 및 북한의 비핵화 의지에 대한 평가 사이의 상관관계도 흥미롭다. 체제 안정성을 비교적 낮게 평가하는 미국의 경우 대북제재의 효과를 어느 정도 높게 평가하는 것(평균 6.06)으로 보이며, 북한의 비핵화 의지는 매우 낮게 평가한다(평균 1.29). 즉 북한은 비핵화 의지가 매우 낮고 체제 안정성이 매우 높은 것은 아니기 때문에 대북제재를 통해 체제 안정성에 위협을 가하여 비핵화를 할 수밖에 없도록 ‘강제’해야 한다는 논리의 흐름이다. 이에 반해 체제 안정성을 높이 평가하는 중국은 대북제재의 효과를 비교적 낮게 평가하며(평균 4.92), 북한의 비핵화 의지는 비교적 높게 평가한다(평균 5.0). 중국의 경우 북한 김정은 정권의 체제 안정성은 매우 높기 때문에 제재의 효과는 제한되며 북한의 비핵화 의지는 제재와 비교적 독립적으로 존재한다고 판단하고 있는 것으로 볼 수 있다. 제재의 효과가 크지 않다면 2018년 이후 북한이 보여 온 일련의 행보와 발언은 북한의 비핵화 의지를 드러내는 것이 될 수 있다.

김정은 체제의 내부 안정성 평가와의 연계 질문으로 김정은 체제가 내부적으로 안정적이라고 생각한다면 이유는 무엇인가라는 질문(2개 선택 가능)에 응답자들은 ① “사회에 대한 통제력”을 가장 많이 꼽았다. 다음으로 ② “북한 핵심 엘리트층의 충성도” 역시 높은 응답률을 보였으며, 이어서 ③ “김정은의 통치 리더십”, ④ “핵 무력 완

성” 등의 순으로 나타났다. 국내외 그룹 간의 비교를 보면, 국내 전문가들은 비교적 ① “김정은 통치 리더십”을 핵심적인 요인으로 평가하고 다음으로 ② “핵 무력 완성”이 김정은 체제 안정에 기여한다고 높이 평가하였다. 반면 국외 전문가들은 ① “사회 통제”에 대해 압도적인 응답률을 보임으로써 북한을 독재 체제이자 통제 사회라는 부분을 핵심 요인으로 꼽고 있음을 알 수 있었다. 오히려 “김정은 통치 리더십”, “핵 무력 완성”과 같이 국내 전문가들이 꼽은 요소에 대해서는 국외 전문가들의 응답률이 상당히 낮은 수준이었다.

〈표 III-15〉 김정은 체제의 내부 안정성의 이유(2개 선택 가능, 국가별 응답률(%) 비교)

|     | 김정은의 통치 리더십 | 핵 무력 완성 | 경제 안정 | 북한 핵심 엘리트층의 충성도 | 주변국 관계개선 | 사회 통제 | 기타  |
|-----|-------------|---------|-------|-----------------|----------|-------|-----|
| 한국  | 48.8        | 31.3    | 7.5   | 55.0            | 8.8      | 46.3  | 2.5 |
| 미국  | 18.8        | 6.3     | 6.3   | 75.0            | 6.3      | 87.5  | 0.0 |
| 중국  | 84.6        | 7.7     | 0.0   | 7.7             | 23.1     | 30.8  | 7.7 |
| 일본  | 50.0        | 0.0     | 25.0  | 50.0            | 25.0     | 50.0  | 0.0 |
| 러시아 | 11.1        | 11.1    | 0.0   | 77.8            | 11.1     | 88.9  | 0.0 |
| 아태  | 22.2        | 11.1    | 0.0   | 55.6            | 16.7     | 88.9  | 0.0 |
| 유럽  | 8.3         | 16.7    | 16.7  | 66.7            | 16.7     | 75.0  | 0.0 |

일곱 번째 질문은 북한이 원하는 안전 보장 방안이 무엇이라 생각 하는지에 대한 질문이다. 북한이 원하는 안전 보장 방안은 비핵화 협상 조건에 직결될 뿐 아니라 미국이 이를 제공할 수 있는가와 관련하여 비핵화 협상 성공 여부에도 큰 영향을 미치는 요인이다. 전문가들은 복수 응답(2개 선택)을 통해 가장 많은 응답자가 ① “북미관계 정상화”를 선택했으며, 다음으로 ② “대북 경제제재 해제”, ② “평화협정 체결”이 동률을 나타냈다. 다음으로 ③ “주한미군 철수”가 뒤



를 이었고, ④ “한미동맹 폐기”, ⑤ “미국 전략자산 전개 불용”, ⑥ “한미 연합군사훈련 중단” 순으로 나타났다. 국내와 국외 전문가 사이에도 의미 있는 격차가 확인되었는데, 먼저 국내 전문가들은 북한이 “북미관계 정상화”를 원하고 있다는 견해에 크게 동의하였다. 그러나 한국을 제외한 국외 전문가들의 동의는 절반 이하로 나타난다. 북한이 평화협정 체결을 원할 것이라는 응답도 국내에서는 절반 가까이 지지를 받았으나 국외 전문가들은 그에 미치지 못하고 있다.

〈표 III-16〉 북한이 원하는 안전 보장 방안 예상(2개 선택 가능, 전체·국내·국외 응답률(%) 비교)

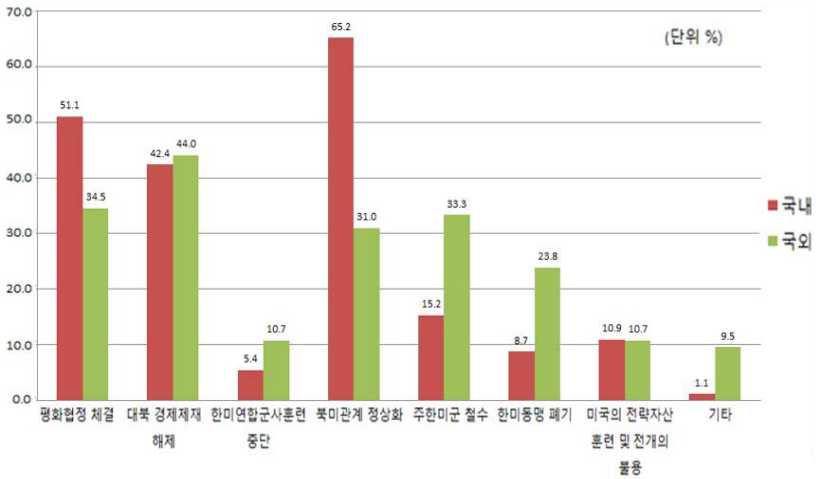
|    | 평화협정<br>체결 | 대북<br>경제제재<br>해제 | 한미<br>연합군사<br>훈련 중단 | 북미관계<br>정상화 | 주한미군<br>철수 | 한미동맹<br>폐기 | 미국의<br>전략자산<br>훈련 및<br>전개의 불용 | 기타  |
|----|------------|------------------|---------------------|-------------|------------|------------|-------------------------------|-----|
| 전체 | 43.2       | 43.2             | 8.0                 | 48.9        | 23.9       | 15.9       | 10.8                          | 5.1 |
| 국내 | 51.1       | 42.4             | 5.4                 | 65.2        | 15.2       | 8.7        | 10.9                          | 1.1 |
| 국외 | 34.5       | 44.0             | 10.7                | 31.0        | 33.3       | 23.8       | 10.7                          | 9.5 |

이와 같은 국내외 전문가 그룹 간의 응답률의 차이는 북한의 안전 보장 방안 또는 의도에 대해 국내외에서 바라보는 평가가 상이하다는 점을 보여준다. 국외 전문가의 경우 국가나 지역에 따라 북한에 대한 정보가 부족한 부분이 작용한 것일 수도 있다.

국가별로 살펴봤을 때, 정작 미국 전문가들은 북한이 체제 안전 보장의 수단으로 “북미관계 정상화”를 원할 것이라는 견해에 단 한 사람도 응답하지 않았다는 것이다. 반면 북한이 원하는 안전 보장 방안에 “주한미군 철수”와 “한미동맹 폐기”에 미국 측 전문가들이 응답을 보이고 있는 것으로 보아, 추후 북미 협상 과정에서 한미동맹 관련 사안에 대한 논의가 이루어질 수 있음을 엿볼 수 있다. 특히

미국 전문가 그룹의 북한 안전 보장 방안에 대한 응답은 미국의 비핵화 정책에 크게 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있으므로 주목할 필요가 있다. 한편 중국은 “대북 경제제재 해제”를 가장 중요한 요인으로 꼽으면서, “북미관계 정상화”, “주한미군 철수”를 다음으로 많이 선택하였고 “한미동맹 폐기”는 가장 낮은 응답률을 보였다. 이는 북한이 원하는 안전 보장의 방식이 있더라도, 한미동맹이 폐기되는 상황은 발생하기 어렵다는 중국의 인식을 반영하는 것으로 판단된다.

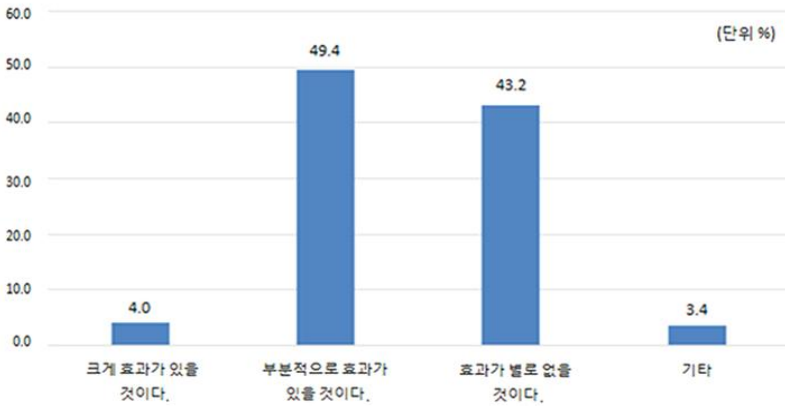
〈그림 III-28〉 북한이 원하는 안전 보장 방안 예상(2개 선택 가능, 국내·국외 응답률(%) 비교)



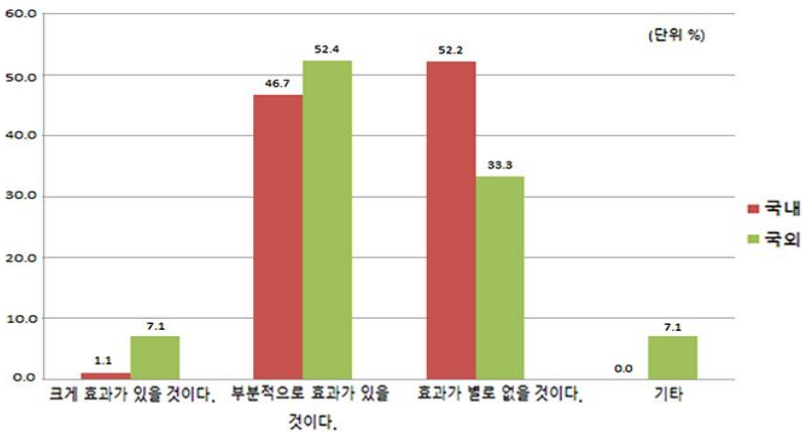
여덟 번째 질문은 김정은 정권이 하노이회담 이후 강조한 자력갱생 정책의 효과에 대한 질문이다. 이 질문은 북한의 내부 경제 상황을 평가함으로써 북한의 비핵화 협상 그리고 나아가 비핵화 의지까지 엿볼 수 있는 유의미한 요인이 될 수 있다. 예를 들어, 북한이 국제사회의 대북제재에도 불구하고 일정 이상의 경제 수준을 유지할 수 있다는 소위 ‘자력갱생’의 정책 효과가 높히 평가될 경우, 북한

은 비핵화 협상에 진지하게 임하지 않을 가능성이 높다고 판단할 수 있다. 전체 응답자의 49.4%가 “부분적으로 효과가 있을 것이다”를 택했고, “효과가 별로 없을 것이다”라는 의견도 43.2%로 비슷한 수준의 응답률을 보임으로써 이에 대한 전문가들의 견해가 크게 나누어져 있는 것으로 평가할 수 있다. 물론 이러한 평가에는 북한 내부 상황에 대한 정보의 제약, 서로 다른 인식 등이 작용했을 수 있다.

〈그림 III-29〉 김정은 정권의 ‘자력갱생’ 정책의 효과 평가(전체 응답)



〈그림 III-30〉 김정은 정권의 ‘자력갱생’ 정책의 효과 평가(국내·국외 비교)



국내와 국외 전문가들의 차이도 유의미한 부분이 있는데(〈그림 III-30〉), 국내 전문가들이 “효과가 있을 것”이라는 견해에 46.7%, “효과가 없을 것”이라는 견해에 52.2%의 지지를 보여 효과에 대한 부정적 인식이 다소 많다. 반면 국외 전문가들은 “효과가 있을 것”이라는 견해에 52.4%가, “효과가 없을 것”이라는 견해에 33.3%가 지지를 보여 북한의 자력갱생 경제 정책을 긍정적으로 판단하고 있는 전문가가 상당히 많음을 보여주고 있다. 국가별로는(〈표 III-17〉) “부분적으로 효과가 있을 것”이라는 견해에 미국 전문가들은 47.1%가 동의하였으나 같은 항목에 대해 중국과 러시아 전문가들은 70%에 이르는 높은 응답률(69.2%, 66.7%)을 보임으로써, 북한 내 경제 상황에 대해서도 관련국들의 상이한 인식과 평가가 있다는 점을 드러냈다.

〈표 III-17〉 김정은 정권의 ‘자력갱생’ 정책의 효과 평가(국가별 응답률(%) 비교)

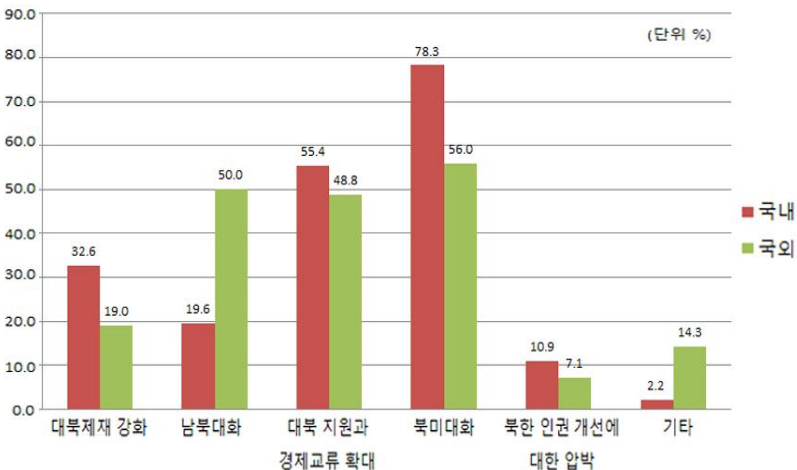
|     | 크게 효과가 있을 것이다. | 부분적으로 효과가 있을 것이다. | 효과가 별로 없을 것이다. | 기타   |
|-----|----------------|-------------------|----------------|------|
| 한국  | 1.1            | 46.7              | 52.2           | 0.0  |
| 미국  | 0.0            | 47.1              | 35.3           | 17.6 |
| 중국  | 0.0            | 69.2              | 23.1           | 7.7  |
| 일본  | 22.2           | 22.2              | 55.6           | 0.0  |
| 러시아 | 11.1           | 66.7              | 11.1           | 11.1 |
| 야태  | 4.8            | 57.1              | 38.1           | 0.0  |

아홉 번째 질문은 북한의 개방 및 변화를 유도하기 위한 가장 효과적인 조치는 무엇인가에 대한 질문이다. 2개를 선택할 수 있는 질문에서, 가장 많은 응답자가 ① “북미대화”를 꼽았으며, 이어서 ② “대북지원과 경제교류 확대”, ③ “남북대화”, ④ “대북제재 강화”, ⑤ “북한 인권개선에 대한 압박” 순으로 나타났다. 북미대화 및 남북 교

류에 대한 지지가 높게 나타나고, 대북제재 강화, 인권 개선에 의한 압박이 비교적 낮게 나타난 것은 적어도 전문가 집단 사이에서는 북한에 대한 유화적 접근의 필요성이 인식되고 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 기타 답변으로는 △ 정권 교체, △ 다양한 종류의 압박 등과 같은 북한 국내적 요인에 대한 언급이 있었으며, △ 북한에 대한 정권 안전 보장, △ 북한 엘리트들과 국제사회 간의 상호 교류 등을 언급한 전문가들도 있었다.

같은 질문에 대해서도 국내외 전문가 그룹 간의 차이를 관측할 수 있는데, 국내 전문가들이 북한의 변화를 유도하기 위해 “북미대화”를 중요한 요인으로 압도적으로 많이 선택한 가운데, 국외 전문가들은 “북미대화”, “대북 지원과 경제교류 확대”, “남북대화” 모두 비슷한 수준으로 응답하고 있다. 특히 국내 전문가들이 오히려 “남북대화”를 낮은 수준으로 꼽고 있음은 주목할 만한 사항이다.

〈그림 Ⅲ-31〉 북한의 개방 및 변화를 유도하기 위한 가장 효과적인 조치(2개 선택 가능, 국내·국외 비교)



국가별로 이 질문에 대한 미국과 중국의 응답 차이는 많은 시사점을 가지고 있다. 미국 전문가들은 북한의 개방 및 변화를 유도하기 위해 “대북제재 강화”가 필요하다는 항목에 높은 응답률을 보인 반면 중국 측 전문가는 이에 한 사람도 응답하지 않고 있다. 대북 지원과 경제 교류 확대에 대해서 미국 전문가들과 중국 전문가들의 응답 차이가 역시 존재한다. 국가별 차이는 각 국가들의 정책 방향의 영향도 있으나, 국가들의 북한에 대한 정보, 북한 정보 습득 경로 등의 차이에서 기인할 가능성도 존재한다는 것을 염두에 두어야 할 것이다.

〈표 Ⅲ-18〉 북한의 개방 및 변화를 유도하기 위한 가장 효과적인 조치(2개 선택 가능, 한·미·중 국가별 응답률(%) 비교)

|    | 대북제재 강화 | 남북대화 | 대북 지원과 경제교류 확대 | 북미대화 | 북한 인권 개선에 대한 압박 | 기타   |
|----|---------|------|----------------|------|-----------------|------|
| 한국 | 32.6    | 19.6 | 55.4           | 78.3 | 10.9            | 2.2  |
| 미국 | 47.1    | 35.3 | 17.6           | 58.8 | 17.6            | 23.5 |
| 중국 | 0.0     | 53.8 | 53.8           | 61.5 | 0.0             | 15.4 |

## 2. 남북관계 및 한반도 미래 전망

### 가. 향후 5년 후 남북관계 및 한반도 정세 관련 전망

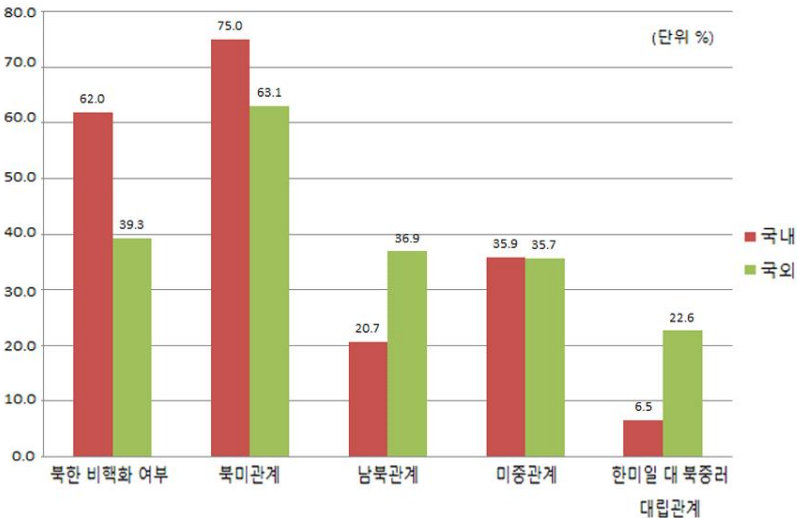
세 번째 부분은 ‘향후 5년 남북관계, 한미·북미관계 및 주변국 관련 전망’으로 중·단기 정책 및 전략을 구상하는 데 핵심적인 부분으로 고려될 수 있다. 특히 남북관계를 비롯한 한반도 주변국 환경 변화를 전망하고, 주요 요인 파악 및 요인들의 변화 가능성에 대한 예측, 이에 대한 함의를 찾아보는 것은 환경 변화에 신속하게 대처할 수 있는 정부의 역량을 강화하는 데 중요한 요소일 것이다. 더불어 국제 안보환경 전망에 대한 국가별 전문가들의 인식 차이를 확인하고 비교해 보는 것도 정책적 시사점을 줄 수 있다. 이들 국가 및 지역의 인식차가 곧 정책 방향의 차이로 이어질 수 있기 때문이다. 국제질서가 상당히 빠른 속도로 변하고 있다는 점에서 미래에 대한 전망은 현재의 정책결정 방향에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 따라서 한국정부는 각국의 정책 차이가 어떤 방향으로 협상에 영향을 미칠지 면밀히 관찰하면서 상호 간의 이해 및 전망의 불일치를 좁힐 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

첫 번째 질문은 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 가장 중요한 요인을 선택하는 질문이다. 2개의 선택지를 고를 수 있는 상황에서 국내외 전문가들은 ① “북미관계”, ② “북한 비핵화 여부”, ③ “미중관계”, ④ “남북관계”, ⑤ “한·미·일 대 북·중·러 대립관계” 순으로 응답을 했다.

국내외 전문가들이 “북미관계”를 “북한 비핵화 여부”보다 중시한 것이 주목되며, 이는 당장의 비핵화보다 북미관계 정상화를 통한 안정적인 북한 관리를 더 중요한 사안으로 평가하고 있다고 짐작할 수

있다. 또한, 북한 비핵화 여부가 북미관계에 달려있다고 평가한 부분도 포함된 시각이라고 판단된다. 이와 더불어 “미중관계”가 “남북관계”보다 높은 순위인 것 역시 한반도 정세에 대한 전문가들의 중요도를 반영하고 있는 것으로 보이는데, 즉 남북 당사자보다 주변국(특히 강대국)과의 관계 요인이 좀 더 강하게 작용하고 있다는 인식이 반영된 것으로 분석할 수 있다. 국내외 전문가 그룹 간의 차이도 눈여겨 볼만하다. 국내 전문가들이 “북미관계”와 “북한 비핵화 여부” 모두를 중시한 반면, 국외 전문가들은 상대적으로 북한 비핵화의 중요성을 낮게 평가하고 있다.

〈그림 Ⅲ-32〉 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 주요 요인 전망(2개 선택 가능, 국내·국외 비교)





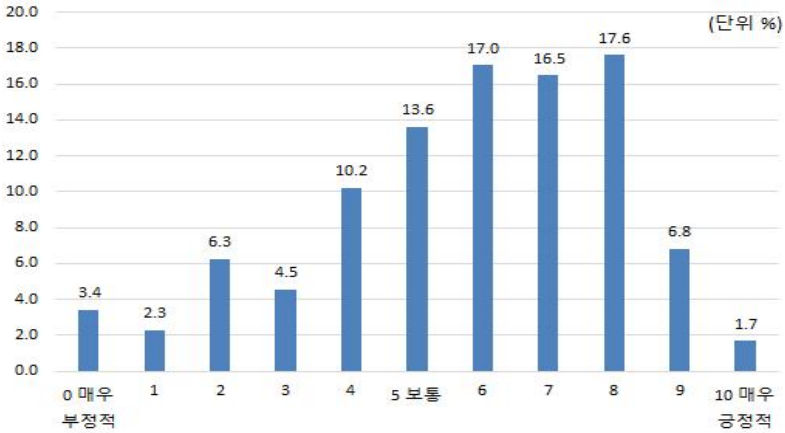
〈표 III-19〉 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 주요 요인 전망(2개 선택 가능, 국가별 응답률(%) 비교)

|     | 북한 비핵화 여부 | 북미관계 | 남북관계 | 미중관계 | 한미일 대 북중러 대립관계 |
|-----|-----------|------|------|------|----------------|
| 한국  | 62.0      | 75.0 | 20.7 | 35.9 | 6.5            |
| 미국  | 41.2      | 64.7 | 58.8 | 23.5 | 11.8           |
| 중국  | 61.5      | 61.5 | 7.7  | 53.8 | 7.7            |
| 일본  | 44.4      | 77.8 | 22.2 | 33.3 | 22.2           |
| 러시아 | 11.1      | 77.8 | 44.4 | 44.4 | 22.2           |
| 아태  | 38.1      | 57.1 | 47.6 | 38.1 | 19.0           |
| 유럽  | 30.8      | 53.8 | 30.8 | 23.1 | 53.8           |

국가별 응답에 있어 미국과 중국의 인식차도 드러나는데, 미국 전문가들이 “남북관계”를 “북미관계” 다음으로 중요한 요인을 꼽은 반면, 중국 전문가들은 “북한 비핵화 여부”와 “북미관계”를 함께 1순위로, “미중관계”를 3순위로 평가하였다. 그리고 남북관계에 대한 중요도는 굉장히 낮게 평가하였다. 이는 북핵문제 및 비핵화 과정과 관련하여 남북 간 평화적 해결을 대외적으로 강조하는 중국이 실제로는 한반도 문제를 미중관계의 산물로 이해하고 있음을 드러낸 대목이라고 할 수 있다.

두 번째 질문은 한반도 비핵화 및 남북관계를 위한 현 한국정부의 정책에 대한 평가이다. 응답자의 17.6%는 “8”, 17.0%는 “6”, 16.5%는 “7”, 13.6%는 “5”로 대답하였으며, 평균 5.74로 비교적 긍정적인 평가가 많음을 보여준다. 특히 한국정부의 정책 평가에 대한 국내외 비교에서 국내 5.75, 국외 5.74라는 거의 동일한 수준으로, 전반적으로 국내외 모두 비슷한 평가를 하고 있는 것으로 보인다.

〈그림 III-33〉 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 현 한국정부의 정책 평가 (전체 응답)



〈표 III-20〉 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 현 한국정부의 정책 평가 (국가별 평균 비교)

| 국가  | 한국   | 미국   | 중국   | 일본   | 러시아  | 아태   | 유럽   | 기타   |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 평균값 | 5.75 | 4.76 | 6.85 | 2.89 | 6.00 | 6.81 | 6.08 | 5.00 |

국가별 평균을 비교하면(〈표 III-20〉), 미국의 평가는 4.76으로 국외 평균보다 약간 낮고, 일본은 2.89로 매우 큰 폭으로 낮은 양상을 보인다. 이는 미국이 북미 간 비핵화 협상에서 한국의 중재 역할을 부정적으로 인식하고 동맹보다는 북한에 보다 편향된 정책을 보여준다는 인식이 드러난 것으로 보인다. 일본의 한국정부의 정책에 대한 부정적 인식 역시 한미동맹, 한·미·일 삼각협력에 대한 우려에서 발생한 것으로 보이며 궁극적으로 한국은 미·일과 북한에 대한 인식을 공유하지 않는다는 일본 여론을 반영하고 있는 것으로 보인다. 미국, 일본과 달리 중국은 평균 6.85, 러시아는 평균 6이라는 수준을 나타내며 각각 국외 전문가 전체 평균보다도 높은 수준을 보

임으로써, 한국정부의 정책이 전통적인 동맹 및 협력관계의 국가들보다 중국, 러시아 등의 국가들에게 더욱 긍정적인 평가를 받는 상황이다.

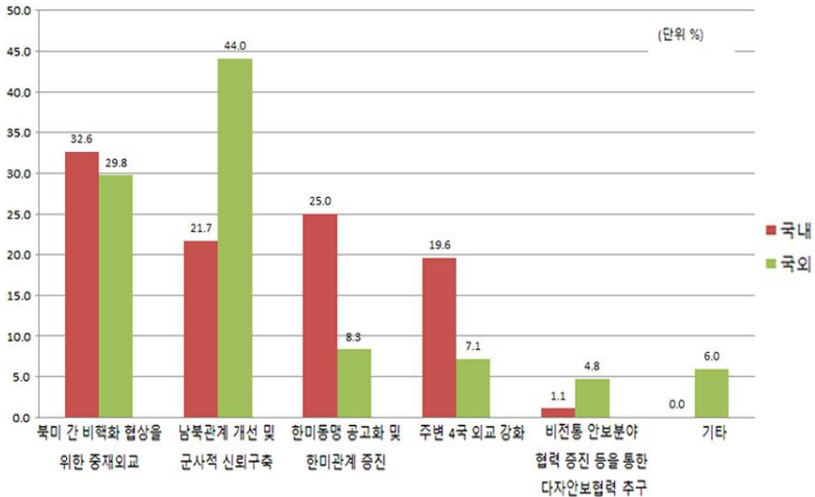
한편, 이 질문과 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국의 역할 평가 사이에는 일정한 상관관계가 나타나는데, 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국의 역할 평가에 대한 상관계수는 0.86으로 높은 상관관계가 나타났다. 즉, 문재인 정부의 북한 비핵화 역할에 긍정적으로 응답한 전문가가 대체로 한국정부의 비핵화 및 남북관계 정책에 대해 긍정적인 것으로 평가했다. 구체적으로 문재인 정부 출범 후 비핵화 과정에서 한국의 역할에 대해 한국 전문가들의 평가 평균은 6.22였던 반면 미국 전문가들의 평균은 5.29, 중국 전문가들은 6.77, 일본 전문가들은 3.22로 확인되었다. 이와 같은 점수의 분포는 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 현 한국정부의 정책 평가와 대체로 일치한다. 미국보다 중국이 높은 점, 일본이 매우 낮은 점 등은 상호 연관성을 보여준다. 또한, 한국정부의 남북관계 개선에 대한 역할에 대한 미국과 일본 전문가들의 평가가 더 낮게 측정된 것은 남북관계 개선에 대한 한국정부의 역할에 대해 두 국가가 가지고 있는 대체적인 불만족을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

세 번째 질문은 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가 가장 주력해야 할 과업은 무엇인가에 대한 질문이다. 국내외 전문가 전체 응답자의 32.4%가 “남북관계 개선 및 군사적 신뢰구축”을, 31.3%가 “북미 간 비핵화 협상을 위한 중재외교”를 선택함으로써 비슷한 수준을 보였다. 다음으로 “한미동맹 공고화 및 한미관계 증진”(17.0%), “주변 4국 외교 강화”(13.6%), “비전통 안보분야 협력 증진을 통한 다자안보협력 추구”(2.8%), “기타”(2.8%) 순으로 나타났다.

〈그림 III-34〉 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가 주력해야 할 과업(전체 응답)



〈그림 III-35〉 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가 주력해야 할 과업 (국내·국외 비교)



국내외 전문가 그룹을 비교하면(〈그림 III-35〉), 국내 전문가 그룹이 “남북관계 개선 및 군사적 신뢰구축”에 21.7%를 보인 반면 국외 전문가들은 가장 높은 44.0%의 응답률을 보였다. 이는 절반에 가까운 수치로 국외 전문가들의 경우 한반도 안보환경 개선에 있어서 “남북관계 개선 및 군사적 신뢰구축”에 큰 의미를 부여하는 것으로 보인다.

주요 국가별로 살펴보면(〈표 III-21〉), 국내 전문가들과 미국 측 전문가들 모두 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가 중재외교에 힘써야 한다는 응답이 가장 높았다(각 32.6%, 41.2%). 그러나 남북관계 개선 및 군사적 신뢰구축에 대해 미국 측 전문가들이 35.3%를 나타낸 반면, 중국은 69.2%라는 높은 비율을 나타내었다. 같은 항목에 러시아도 44.4%로 높은 수준인 데 반해 일본은 11.1%를 기록해 한반도 안보환경 개선에 있어 주변국이 배제된 남북 간의 교류에 대한 부정적 인식을 엿볼 수 있다.

〈표 III-21〉 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가 가장 주력해야 할 과업 (국가별 응답률(%) 비교)

|     | 북미 간 비핵화 협상을 위한 중재외교 | 남북관계 개선 및 군사적 신뢰구축 | 한미동맹 공고화 및 한미관계 증진 | 주변 4국 외교 강화 | 비전통 안보분야 협력 증진 등을 통한 다자안보 협력 추구 | 기타   |
|-----|----------------------|--------------------|--------------------|-------------|---------------------------------|------|
| 한국  | 32.6                 | 21.7               | 25.0               | 19.6        | 1.1                             | 0.0  |
| 미국  | 41.2                 | 35.3               | 5.9                | 11.8        | 0.0                             | 5.9  |
| 중국  | 23.1                 | 69.2               | 0.0                | 0.0         | 0.0                             | 7.7  |
| 일본  | 11.1                 | 11.1               | 22.2               | 22.2        | 11.1                            | 22.2 |
| 러시아 | 44.4                 | 44.4               | 0.0                | 0.0         | 11.1                            | 0.0  |

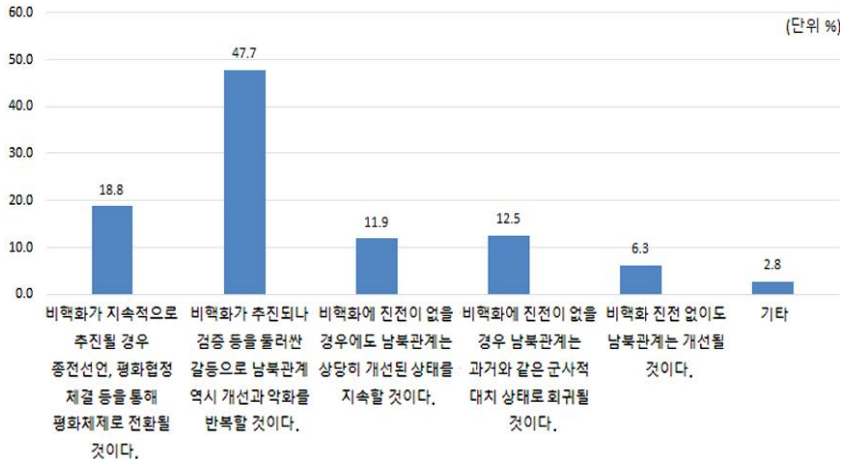
이 결과와 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 중요한 요인이 무엇인가에 대한 결과를 종합해 볼 때, 다음과 같은 시사점을 확인할 수 있다. 먼저 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 주요 요인 전망 결과에서 국내 전문가들은 “북미관계”(75.0%)와 “북한 비핵화 여부”(62.0%)를 압도적으로 중요한 요인으로 꼽으면서 “남북관계”는 상대적으로 저평가했다(20.7%). 이러한 인식은 한반도 안보환경 해결

을 위해 한국정부가 가장 주력해야 할 과업을 묻는 질문에서도 “북미 간 비핵화 협상 중재”(32.6%), “한미동맹 공고화”(25.0%)에 이어 “남북관계 개선 및 군사적 신뢰구축”(21.7%)을 상대적으로 저평가하는 것으로 나타났다. 미국의 경우 “북미관계”(64.7%)와 “남북관계”(58.8%)를 모두 중시했는데, 한국정부가 주력해야 할 과업에 있어서도 “비핵화 협상 중재”(41.2%)와 함께 “남북관계 개선”(35.3%)을 가장 중요한 두 과업으로 꼽았다. 남북관계를 국내 전문가보다 미국의 전문가들이 더 중시하고 있는 것으로 나타난 것이 흥미롭다. 중국 전문가들은 “북한 비핵화 여부”(61.5%)와 “북미관계”(61.5%), “미중관계”(53.8%)를 향후 한반도 정세를 결정할 중요 요인으로 뽑았고, 한국정부가 주력해야 할 과업으로는 “비핵화 협상 중재”를 23.1%로 평가한 데 반해 “남북관계 개선”을 69.2%로 평가했다. 중국 전문가들의 이러한 평가는 위 문항에서 분석한 바와 같이 비핵화 문제 등 한반도 정세의 향방에 있어서는 미국과 중국 등 강대국들의 영향을 강조하면서도 남북관계에 있어서는 한국이 주도적인 역할을 해야 한다는 인식을 반영하고 있는 것으로 보인다. 이러한 부분은 미국의 영향력과 남북관계를 분리하고자 하는 중국의 입장이 반영된 것으로 해석될 여지가 있다.

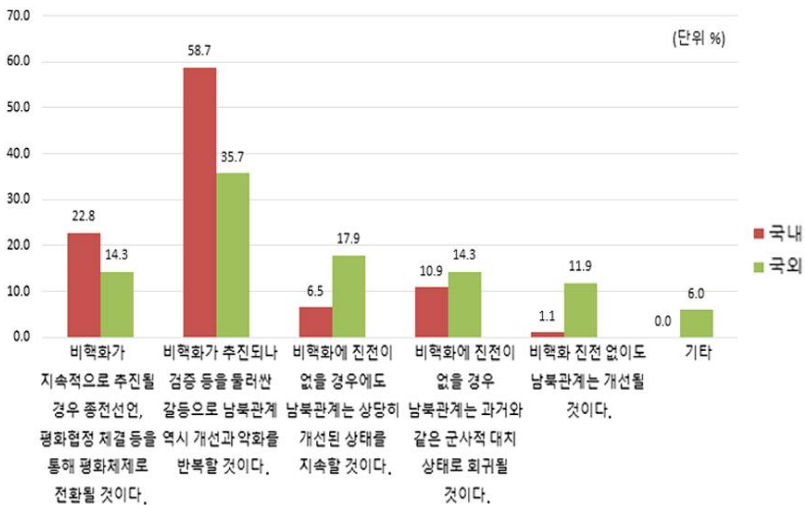
네 번째 질문은 5년 후 남북관계 전망을 묻는 질문으로 응답자의 47.7%가 “비핵화가 추진되나 검증 등을 둘러싼 갈등으로 남북관계 역시 개선과 악화를 반복할 것이다”라고 답했고, 18.8%의 응답자는 “비핵화가 지속적으로 추진될 경우 종전선언, 평화협정 체결 등을 통해 평화체제로 전환될 것이다”라고 답하였다. 비핵화 추진에도 불구하고 부침을 거듭할 것이라는 견해가 절반에 가까운 47.7%라는 것은 북한의 비핵화가 이루어진다고 해도 남북관계 개선이 이루어지는 것은 또 다른 어려운 과업이 될 것이라는 인식을 보여주고 있는

것이다. 이러한 부분은 김정은 체제의 안정성이 높다고 응답한 높은 비율과 연관하여 생각해 볼 수 있다.

〈그림 III-36〉 향후 5년 후 남북관계 전망(전체 응답)



〈그림 III-37〉 향후 5년 후 남북관계 전망(국내·국외 비교)



국내와 국외 전문가 그룹 비교에서도 유의미한 차이점을 발견할 수 있는데, 먼저 비핵화 추진하에 평화체제 전환이 이루어질 것이라는 전망에 대해 국내 전문가의 22.8%가 선택했고, 한국을 제외한 국외 전문가들은 14.3%만이 선택하였다. 이는 비핵화와 동반될 한반도 평화체제 전환의 난관에 대해 국외 전문가들이 좀 더 부정적인 인식을 지닌다고 평가할 수 있다. 한편 “비핵화 진전이 없는 경우도 남북관계가 개선된 상태를 지속할 것”이라는 전망에는 국내에서는 6.5%의 전문가가 선택한 반면, 국외의 경우 17.9%가 선택하였다. 이는 한반도에 있어서 국제적 변수와 남북관계의 연계성에 대해 국내와 국외의 인식 격차를 드러내는 결과로 볼 수 있다. “비핵화 진전이 없을 경우, 군사적 대치 국면으로 회귀할 것”이라는 전망에 대해 국내에서는 10.9%의 전문가가 선택했고, 국외의 경우 14.3%가 선택하였다. 즉 남북 군사합의에 의한 남북 간 군사적 안정성 강화에 대해 국내보다 해외의 인식이 다소 저조하다는 점을 보여주는 것으로, 이러한 부분은 국외 학자들에게 적극적인 홍보가 필요할 수 있겠다.

국가별 응답을 비교해 보면 특히 미중 전문가들 간에 차이가 드러나는데, 미국의 전문가들은 “비핵화 이후에도 남북관계가 부침을 겪을 것”이라는 전망에 52.9%의 전문가가 응답한 반면, 중국은 30.8%의 전문가만이 응답하였다. 그리고 “비핵화의 진전이 없을 경우 군사적 대치 상태로 회귀할 것”이라는 전망에는 미국 전문가들은 23.5%의 전문가들이 찬성한 반면, 중국 전문가는 0%, 즉 단 한 명도 응답하지 않았다. 이는 남북관계의 현황 및 개선 상황에 대한 국가별 극명한 격차를 보여주며 이러한 격차가 대한반도 정책에 대한 차이로 이어질 수 있음을 상기시킨다. 관련 핵심 국가들이 남북관계에 대해 올바른 이해를 갖도록 하는 노력이 필요함을 잘 보여주는 대목이라고 할 수 있다(〈표 III-22〉 참조).



〈표 III-22〉 향후 5년 후 남북관계 전망(국가별 응답률(%) 비교)

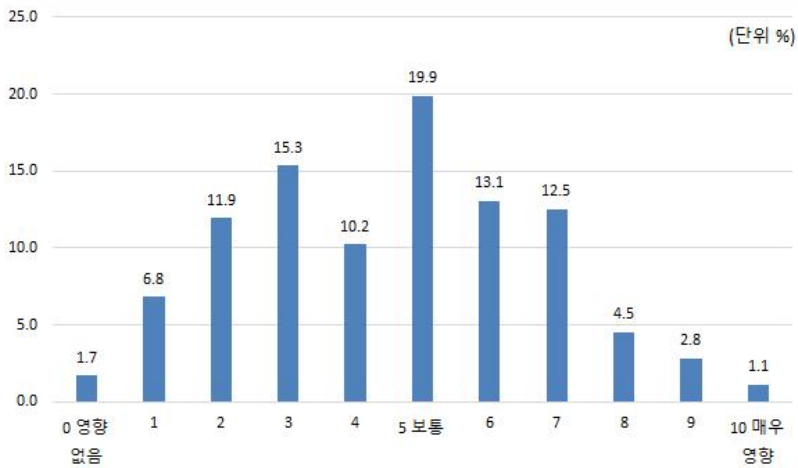
|     | 비핵화가 지속적으로 추진될 경우 종전선언, 평화협정 체결 등을 통해 평화체제로 전환될 것 | 비핵화가 추진되나 검증 등을 둘러싼 갈등으로 남북관계 역시 개선과 악화를 반복할 것 | 비핵화에 진전이 없을 경우에도 남북관계는 상당히 개선된 상태를 지속할 것 | 비핵화에 진전이 없을 경우 남북관계는 과거와 같은 군사적 대치 상태로 회귀될 것 | 비핵화 진전 없이도 남북관계는 개선될 것 | 기타   |
|-----|---|--|--|--|------------------------|------|
| 한국  | 22.8  | 58.7   | 6.5                                      | 10.9   | 1.1                    | 0.0  |
| 미국  | 11.8  | 52.9   | 5.9                                      | 23.5   | 0.0                    | 5.9  |
| 중국  | 23.1  | 30.8   | 23.1                                     | 0.0  | 15.4                   | 7.7  |
| 일본  | 22.2  | 22.2   | 22.2                                     | 22.2   | 11.1                   | 0.0  |
| 러시아 | 11.1  | 22.2   | 33.3                                     | 11.1   | 11.1                   | 11.1 |

다섯 번째 질문은 비핵화 협상을 포함한 북한 핵문제가 2020년 미국 대선에 어느 정도의 영향을 줄 수 있는가를 묻는 질문이다. 0(영향 없음)~10(매우 영향)의 범위에서 응답자의 19.9%가 “5(보통)”를 선택하였고, “3”(15.3%), “6”(13.1%), “7”(12.5%), “2”(11.9%)의 순으로 나타났으며, 평균 4.56으로 나타났다. 국내에서는 북핵문제가 미국의 대선에 미칠 영향이 어느 정도 있을 것으로 일반적으로 인식되고 있으나, 이번 조사 결과 전반적으로 그 영향에 대해 다양한 견해가 존재함을 확인할 수 있었다. 특히 5(보통)를 중심으로 높은 영향을 미칠 것이라는 견해에 비해 영향이 크지 않을 것이라는 부분의 견해가 좀 더 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나왔다.

미 대선에서 북핵문제의 영향에 대한 국내외의 인식 차는 각각의 평균값(〈표 III-23〉)에서 확연하게 드러나는데, 한국의 경우 5.21을 기록했으나 한국을 제외한 해외의 경우 3.86을 평균으로 나타내고 있다. 특히 미 대선의 직접적인 당사자인 미국의 전문가들은

평균 2.82를 기록하며, 북한 핵문제의 영향력을 낮게 평가하였고, 중국과 일본의 전문가들 역시 각각 3.92, 3.33을 기록한 것을 보면 현재 미국의 대선 국면에서 북한문제가 차지하는 비중은 상당히 낮은 것으로 파악된다.

〈그림 III-38〉 비핵화 협상을 포함한 북핵문제가 2020년 미국 대선에 미치는 영향력 정도(전체 응답)



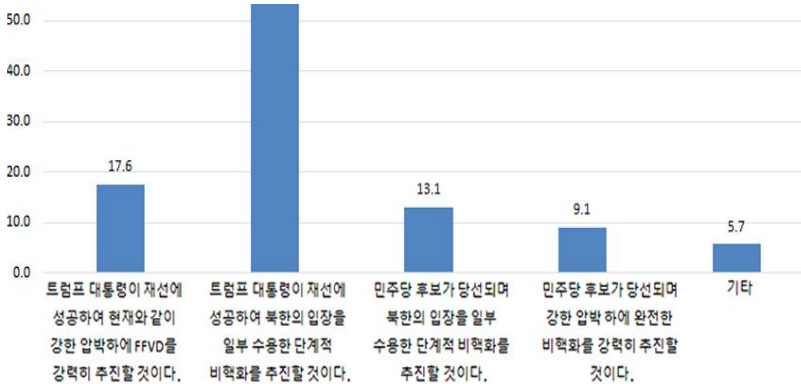
〈표 III-23〉 비핵화 협상을 포함한 북핵문제가 2020년 미국 대선에 미치는 영향력 정도(국가별 평균 비교)

| 국가  | 한국   | 미국   | 중국   | 일본   | 러시아  | 아태   | 유럽   | 기타   |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 평균값 | 5.21 | 2.82 | 3.92 | 3.33 | 5.00 | 4.38 | 3.92 | 3.50 |

여섯 번째 질문은 2020년 미 대선 후 대북정책 변화에 대한 전망을 묻는 질문으로 응답자의 절반 이상인 54.5%가 “트럼프 대통령이 재선에 성공하여 북한의 입장을 일부 수용한 단계적 비핵화를 추진할 것이다”라고 답하였다. 즉 많은 전문가는 트럼프 대통령의 재선

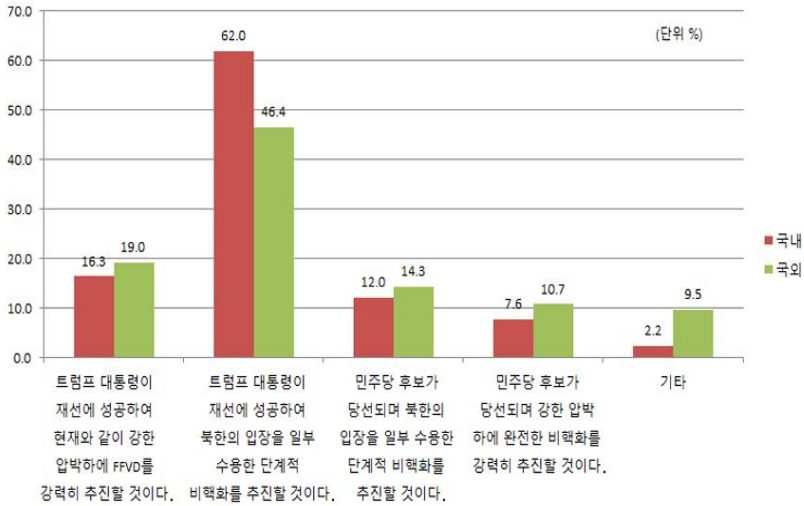
가능성을 높게 예측하며 트럼프 대통령 재선 시 비핵화 조건을 완화하여 북한의 요구를 일부 수용하고 단계적 비핵화를 추진할 것이라는 견해를 상당히 가지고 있는 것으로 보인다.

〈그림 III-39〉 2020년 미 대선 후 대북정책 변화 전망(전체 응답)



흥미로운 사실은 이러한 평가에 국내와 국외 간의 편차가 높게 존재한다는 것이다(〈그림 III-40〉). 트럼프 대통령이 재선에 성공할 경우 북한의 입장을 일부 수용하고 단계적 비핵화를 추진할 것이라는 전망에 대해 국내 전문가는 62.0%가 선택한 반면, 한국을 제외한 국외 전문가들은 46.4%만이 선택하였다. 특히 미국 전문가들의 경우 29.4%만이 이와 같이 응답함으로써, 민주당 후보가 당선된 후 단계적 비핵화를 추진할 것이라는 견해보다(17.6%) 민주당 후보가 당선되어 강한 압박하에서 완전한 비핵화를 추진할 것이라는 응답이 더 높았다(23.5%). 이는 한국 내에 미국의 대북정책에서 민주당이 공화당과 비교하여 더욱 유화 정책을 사용할 수 있다는 부정확한 시각이 많다는 것을 시사하는 것이기도 하다.

〈그림 III-40〉 2020년 미 대선 후 대북정책 변화 전망(국내·국외 비교)



일곱 번째 질문은 북한이 비핵화 합의 후 이를 이행하지 않을 경우, 미국정부의 반응을 어떻게 예상하는가에 대한 질문이다. 2개 선택이 가능한 해당 질문에 응답자들은 ① “경제제재를 유지 또는 강화할 것”, ② “군사력 사용에 대한 위협을 할 것”, ③ “외교적 노력을 강화할 것” 순으로 응답했으며 “군사력을 사용할 것”이라는 응답은 낮았다.

〈표 III-24〉 북한이 비핵화 합의 후 이를 이행하지 않을 경우, 미국정부의 반응 전망 (2개 선택 가능, 국내·국외 및 국가별 응답률(%) 비교)

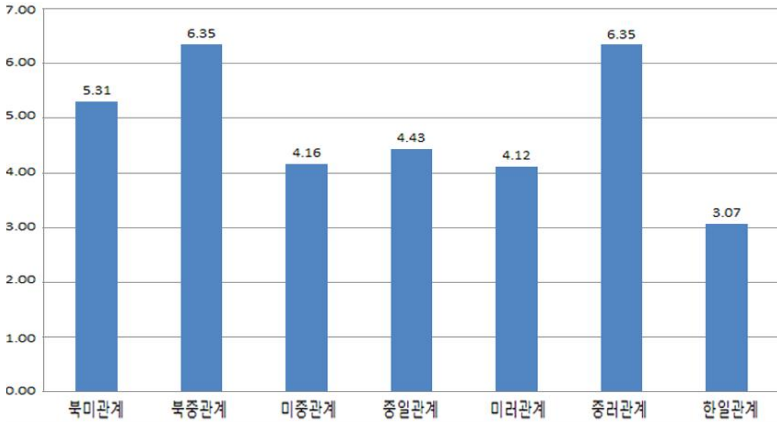
|    | 군사력 사용에 대한 위협을 할 것이다. | 군사력을 사용할 것이다. | 경제제재를 유지 또는 강화할 것이다. | 외교적 노력을 강화할 것이다. | 기타  |
|----|-----------------------|---------------|----------------------|------------------|-----|
| 국내 | 73.9                  | 3.3           | 97.8                 | 22.8             | 2.2 |
| 국외 | 57.1                  | 2.4           | 91.7                 | 32.1             | 7.1 |
| 한국 | 73.9                  | 3.3           | 97.8                 | 22.8             | 2.2 |

|     | 군사력 사용에 대한 위협을 할 것이다. | 군사력을 사용할 것이다. | 경제제재를 유지 또는 강화할 것이다. | 외교적 노력을 강화할 것이다. | 기타   |
|-----|-----------------------|---------------|----------------------|------------------|------|
| 미국  | 64.7                  | 0.0           | 94.1                 | 23.5             | 17.6 |
| 중국  | 38.5                  | 0.0           | 92.3                 | 15.4             | 7.7  |
| 일본  | 55.6                  | 0.0           | 100.0                | 44.4             | 0.0  |
| 러시아 | 77.8                  | 0.0           | 100.0                | 22.2             | 0.0  |

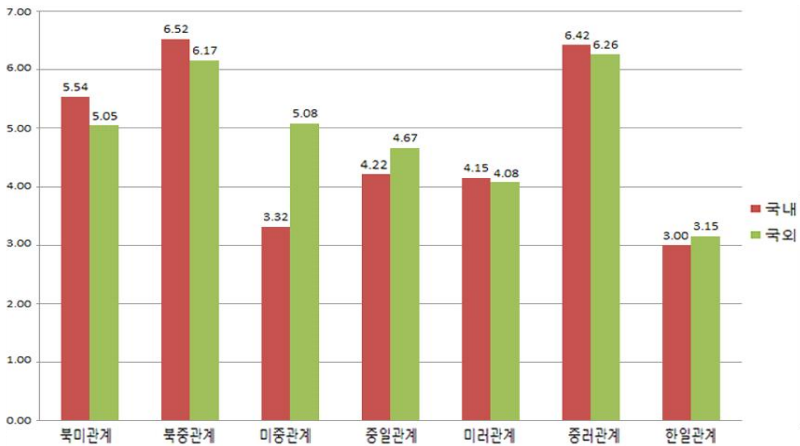
특히 국내외 전문가 그룹 간의 시각차는 “군사력 사용 위협 여부”에서 찾을 수 있는데, 국내 전문가들의 대부분이 “군사력 사용에 대한 위협을 할 것”에 높은 응답률을 보인 것에 반해 국외 전문가들은 상대적으로 낮은 응답을 보였다. 미국과 중국 모두 군사력을 실제 사용할 것이라고 응답한 전문가는 없었고 전체적으로 “군사력을 사용할 것”이라는 응답 역시 상대적으로 낮은 수준을 보여줘, 이러한 점은 특히 미국의 군사력 사용 의지에 대한 부분이 투영된 것으로 보인다.

여덟 번째 질문은 향후 한반도를 포함한 주변국들의 양자 관계에 대한 전망을 묻는 질문이다. 국내외 전문가들은 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러, 한일관계가 어떻게 될 것으로 예상하는가에 대한 질문에, 0(매우 악화)에서 10(매우 개선)의 범주에서 응답하였다.

〈그림 III-41〉 향후 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러 및 한일관계 전망(전체 응답, 평균 비교)



〈그림 III-42〉 향후 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러 및 한일관계 전망(국내·국외 평균 비교)



〈표 III-25〉 향후 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러 및 한일관계 전망(국가별 양자 관계 평가, 국가별 평균 비교)

|     | 북미관계 | 북중관계 | 미중관계 | 중일관계 | 미러관계 | 중러관계 | 한일관계 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| 한국  | 5.54 | 6.52 | 3.32 | 4.22 | 4.15 | 6.42 | 3.00 |
| 미국  | 4.00 | 5.76 | 4.53 | 4.59 | 3.94 | 5.94 | 2.47 |
| 중국  | 5.46 | 7.23 | 4.15 | 5.92 | 3.92 | 7.77 | 3.23 |
| 일본  | 6.33 | 5.78 | 5.67 | 5.89 | 4.56 | 5.89 | 2.78 |
| 러시아 | 5.11 | 5.78 | 5.44 | 4.22 | 3.89 | 6.00 | 3.11 |
| 아태  | 5.24 | 5.95 | 5.62 | 4.24 | 4.29 | 5.67 | 3.57 |
| 유럽  | 5.08 | 6.23 | 5.31 | 3.77 | 3.62 | 6.31 | 3.54 |
| 기타  | 3.00 | 8.00 | 4.50 | 4.00 | 6.00 | 8.00 | 3.50 |

북미관계는 평균 5.31을 기록하여 현시점에서 예측은 “보통” 정도로 나타났다. 북미관계는 개선과 악화의 가능성 모두 열려있는 상태로, 북미관계의 당사국인 미국의 전문가들은 북미관계 전망에 대해 평균 4.0이라는 낮은 수준을 준 반면, 중국은 5.46, 일본은 6.33이라는 평균을 나타내 다른 국가들이 오히려 북미 양국 관계 개선에 대한 기대감을 나타내고 있는 것으로 보인다.

북중관계에 대한 평가는 6.35로 나타나 대체로 개선될 것이란 전망이 우세한 것으로 보인다. 국내와 국외의 차이는 크지 않았으며 미국은 5.76으로 본 반면 당사자인 중국은 7.23으로 평가해 격차를 보이고 있다.

현재 무역갈등 등으로 악화일로인 미중관계에 대해 전문가들의 평가는 평균 4.16으로, 앞으로도 당분간 대체로 악화될 가능성이 있다고 평가하는 것으로 보인다. 미중관계에 대해 미국은 4.53, 중국은 4.15를 평균으로 나타내고 있어, 양국 전문가 모두 악화 가능성을 보다 높게 점치고 있는 상황이다.

중일관계는 4.43으로 평가되어 역시 악화된 상태가 지속될 것으로 전망되는데, 당사국인 중국은 5.92를 일본은 5.89를 부여하여 개선에 대한 전망을 시사했으며 다른 국가들이 오히려 중일관계에 대한 점수가 낮아 평균이 5를 넘지 못하는 결과를 나타낸다. 미러관계는 4.12를 기록하여 악화될 것이라는 전문가들의 전망을 반영하고 있는데, 당사자인 미국은 3.94, 러시아는 3.89로 모두 평균 이하의 점수를 기록하여 당사국 전문가들 역시 미러 양국 관계에 대한 부정적 전망을 하고 있음을 보여주고 있다.

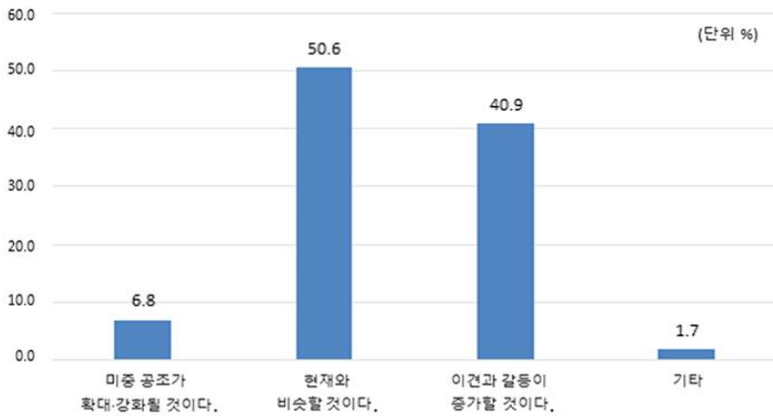
중러관계는 평균 6.35를 나타내어 북중관계와 함께 가장 높은 평균 점수를 기록하고 있으며, 전문가들은 양국 관계를 상당히 안정적으로 보고 있는 것으로 평가할 수 있다. 당사국인 중국은 7.77, 러시아는 6.0이라는 상대적으로 높은 평균을 보이고 있다. 특히 중국 측 전문가들의 관계 개선의 전망이 높은 것으로 보아, 이는 현재 중국 내부적으로 러시아와의 관계개선의 의지가 반영된 결과일 수도 있다.

한일관계는 한반도를 비롯한 주변국 관계들 중 가장 낮은 3.07을 나타냈다. 이는 현재보다도 더욱 악화될 가능성이 매우 높다는 전문가들의 전망을 반영한 것으로 한국 측 전문가들은 3.0을 기록한 반면, 일본은 2.78을 나타내고 있다. 물론 설문조사 응답자의 국가별 비율을 볼 때, 한국 측 전문가들의 수가 월등히 높아 통계적으로 정확한 수치 비교는 불가능할 수 있지만, 미국 전문가들 역시 2.47을 나타냄으로써 미국도 한일관계가 쉽게 개선될 수 없을 것이라는 전망을 가지고 있음을 드러낸다는 점이 의미가 있다.

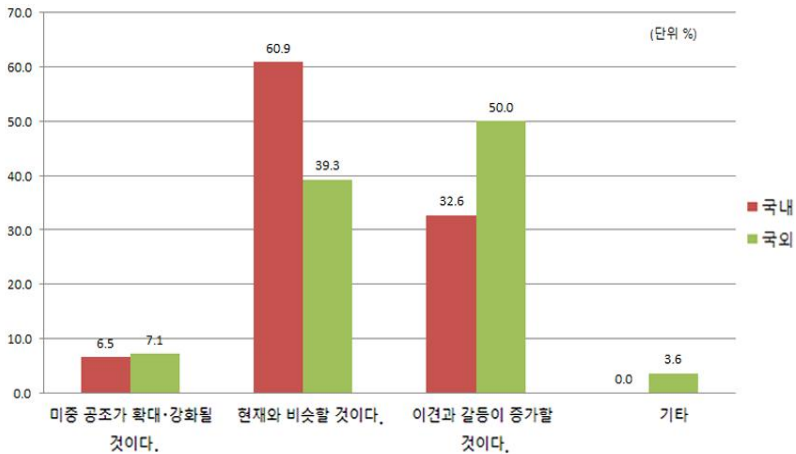
아홉 번째 질문은 북한문제 관련 향후 미중관계는 어떻게 변화할 것인지에 대한 질문으로 전체 응답자의 50.6%가 “현재와 비슷할 것이다”라고 응답하였다. 이어 “이견과 갈등이 증가할 것이다”라는 의견이 40.9%로 역시 높은 수준으로 나타났다.



〈그림 III-43〉 북한문제 관련 향후 미중관계 변화 전망(전체 응답)



〈그림 III-44〉 북한문제 관련 향후 미중관계 변화 전망(국내·국외 비교)



국내와 국외 전문가들 사이에도 유의미한 격차를 발견할 수 있는데, “현재와 비슷할 것”이라는 전망이 국내 전문가는 60.9%를 기록한 반면, 국외 전문가는 39.3%에 그쳤다. 이는 국내 전문가들이 북핵문제 해결을 위한 미중 협력에 대해 비교적 낙관적 견해를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 III-26〉 북한문제 관련 향후 미중관계 변화 전망(국가별 응답률(%) 비교)

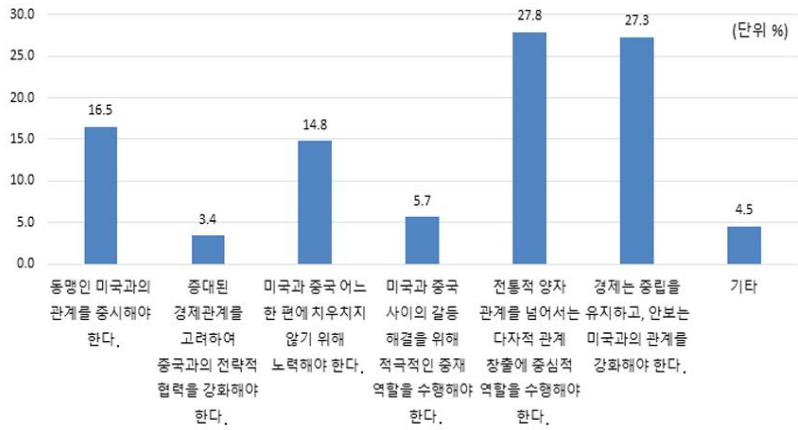
|     | 미중 공조가 확대, 강화될 것이다 | 현재와 비슷할 것이다 | 이견과 갈등이 증가할 것이다 | 기타  |
|-----|--------------------|-------------|-----------------|-----|
| 한국  | 6.5                | 60.9        | 32.6            | 0.0 |
| 미국  | 0.0                | 47.1        | 47.1            | 5.9 |
| 중국  | 23.1               | 46.2        | 23.1            | 7.7 |
| 일본  | 11.1               | 33.3        | 55.6            | 0.0 |
| 러시아 | 0.0                | 33.3        | 66.7            | 0.0 |
| 아태  | 9.5                | 42.9        | 47.6            | 0.0 |
| 유럽  | 0.0                | 30.8        | 61.5            | 7.7 |

국가별 비교에서(〈표 III-26〉) 당사국인 미국과 중국의 전문가들은 미국의 경우 “현재와 비슷할 것이다”와 “이견과 갈등이 증가할 것이다” 각각 47.1%로 동일한 수준을 나타내었고, 중국의 경우 “미중 공조가 확대 강화될 것”이라는 인식이 23.1%를 기록하고 “현재와 비슷할 것”이라는 응답은 46.2%, “이견과 갈등이 증가할 것”이라는 견해가 23.1%를 기록하여 미국과는 시각차를 나타낸다. 이는 미중 갈등에도 불구하고 북핵문제의 평화적 해결에 있어 미중 간의 적극적인 협력에 대한 중국의 기대를 어느 정도 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

열 번째 질문은 미국과 중국 사이에서 바람직한 한국의 대응은 무엇인가에 대한 질문으로 전체 응답자의 27.8%는 “전통적 양자관계를 넘어서는 다자적 관계 창출에 중심적 역할을 수행해야 한다”를, 27.3%는 “경제는 중립을 유지하고 안보는 미국과의 관계를 강화해야 한다”는 응답을 선택했다. 다음으로 “동맹인 미국과의 관계를 중시해야 한다”가 16.5%로 나타났고, “증대된 경제관계를 고려하여 중국과의 전략적 협력을 강화해야 한다”는 응답은 기타(4.5%)보다도

낮은 3.4%를 기록했다.

〈그림 III-45〉 미국과 중국 사이에서 한국의 바람직한 대응 방안(전체 응답)



해당 질문에 대한 국가별 인식 차이가 크게 나타나는 것을 관찰할 수 있는데(〈표 III-27〉), 우선 국내 전문가들의 경우 “다자관계 창출에 중심적인 역할을 수행해야 한다”와 “경제적 중립 유지 및 미국과의 안보 관계를 강화해야 한다”에 높은 비중을 부여하면서(각각 33.7%, 34.8%) “한미동맹 중시”를 그 다음 순위로 지지한 반면(16.3%), “중국과의 전략적 협력 강화”는 단 한 명도 선택하지 않았다.

〈표 III-27〉 미국과 중국 사이에서 한국의 바람직한 대응 방안(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 동맹인 미국과의 관계를 중시해야 한다. | 중대된 경제관계를 고려하여 중국과의 전략적 협력을 강화해야 한다. | 미국과 중국 어느 한 편에 치우치지 않기 위해 노력해야 한다. | 미국과 중국 사이의 갈등 해결을 위해 적극적인 중재 역할을 수행해야 한다. | 전통적 양자 관계를 넘어 다자적 관계 창출에 중심적 역할을 수행해야 한다. | 경제는 중립을 유지하고 안보는 미국과의 관계를 강화해야 한다. | 기타   |
|-----|-----------------------|--------------------------------------|------------------------------------|---|---|------------------------------------|------|
| 한국  | 16.3                  | 0.0                                  | 6.5                                | 5.4                                       | 33.7                                      | 34.8                               | 3.3  |
| 미국  | 23.5                  | 0.0                                  | 5.9                                | 0.0                                       | 29.4                                      | 35.3                               | 5.9  |
| 중국  | 7.7                   | 15.4                                 | 30.8                               | 7.7                                       | 15.4                                      | 15.4                               | 7.7  |
| 일본  | 33.3                  | 11.1                                 | 11.1                               | 11.1                                      | 11.1                                      | 11.1                               | 11.1 |
| 러시아 | 11.1                  | 0.0                                  | 55.6                               | 11.1                                      | 22.2                                      | 0.0                                | 0.0  |
| 아태  | 9.5                   | 9.5                                  | 28.6                               | 9.5                                       | 23.8                                      | 14.3                               | 4.8  |
| 유럽  | 23.1                  | 0.0                                  | 23.1                               | 0.0                                       | 23.1                                      | 23.1                               | 7.7  |

미국 측 전문가들의 경우 “한미동맹 중시”는 23.5%, “중국과 전략적 협력 강화”는 0%, “다자주의 추진”에 29.4%, “경제 중립 및 미국과의 안보관계 강화”에 35.3%가 응답을 하였다. 이는 한국이 미국과의 안보협력을 강화해야 한다는 기본 인식을 기반으로 경제적으로 한국이 미중 양자 사이에서 중립적 입장을 취하는 것에 대해서는 양해가 가능하다는 인식이 투영되어 있는 것으로 판단된다. 한편 미중 양국 어디에도 치우치지 않는 정책에는 5.9%만이 동의하여 한국의 헤징(hedging) 전략에 대해 수용하기 어렵다는 인식을 가지고 있음을 확인할 수 있다.

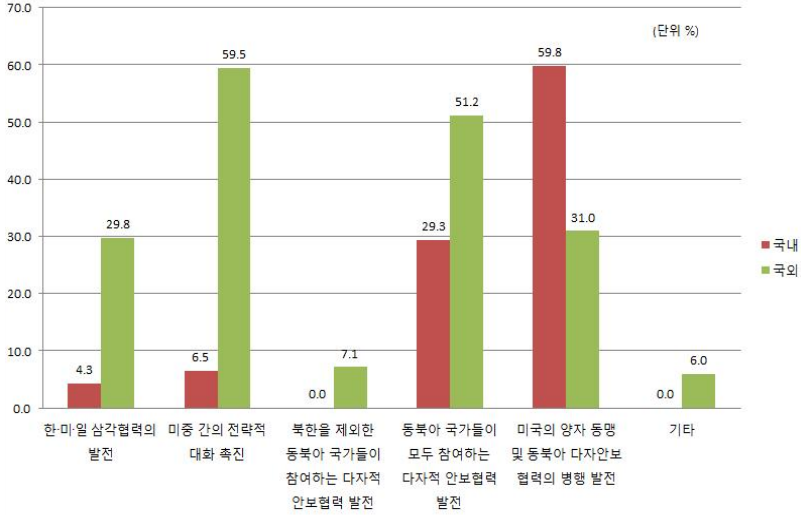
중국 측 전문가들은 “미국과의 동맹 중시”에 대한 응답이 7.7%에 그쳤으며 “중국과의 전략적 협력 강화”에 15.4%, “미중 양국 어느 편에 치우치지 않는 정책”에 30.8% 지지를 표명했으며, “다자관계 창출 노력”에 15.4%, “경제 중립 및 미국과의 안보관계 개선 정책”에

대해 역시 15.4%가 지지를 나타냈다. 중국은 현실적으로 한국이 한미동맹 약화를 선택한다는 것이 어렵다는 전제하에 한미동맹으로부터 비교적 자유로운 정책 방향에 대한 지지 내지는 희망을 투영시키고 있는 것으로 보인다.

일본은 33.3%가 “한미동맹 중시”를 선택했으며, “중국과의 전략적 협력 강화”, “미중 어느 한쪽에 치우치지 않는 정책”, “다자 안보 협력 증진”, “경제는 중립, 미국과 안보관계 강화” 등에 11%대의 높은 선호를 보이고 있다. 특히 러시아 측 전문가들은 “미중 어느 한쪽에 치우치지 않는 정책”에 55.6%의 지지를 보이는 특징이 두드러진다. 아태 지역 국가들의 경우에는 “미중 한쪽에 치우치지 않는 정책”에 28.6%, “다자관계 창출”에 23.8%를 보여 헤징 전략에 대한 이해, 다자협력에 대한 선호 등을 표출하고 있는 것으로 분석된다. 유럽 국가들 역시 “미중 한쪽에 치우치지 않는 정책”과 “다자안보 협력”에 각각 23.1%의 지지를 보여 아태지역 국가들과 유사한 성향을 보여 주고 있다.

열한 번째 질문은 동북아의 전략적 안정성 유지를 위해 가장 바람직한 역내 역학구도를 묻는 질문으로 국내외 전문가들은 복수 응답을 통해 ① “미국의 양자 동맹 및 동북아 다자안보 협력의 병행 발전”, ② “동북아 국가들 모두 참여하는 다자적 안보협력 발전”, ③ “미중 간의 전략적 대화 촉진”, ④ “한·미·일 삼각협력의 발전”, ⑤ “북한을 제외한 동북아 국가들이 참여하는 다자적 안보협력 발전” 순으로 응답하였다. 특히 이러한 결과는 동북아 지역에서 다자안보 협력의 필요성에 대한 국내외 전문가들의 인식이 명확히 나타나면서 동시에 실현 가능성을 고려하여 동맹과 다자안보협력이 병행되는 방안이 가장 큰 지지를 받은 것으로 분석할 수 있다.

〈그림 III-46〉 동북아의 전략적 안정성 유지를 위해 가장 바람직한 역내 역학구도 방안(2개 선택 가능, 국내·국외 비교)



국내외 전문가 그룹 간의 견해를 비교해 보면, 국내 응답자들은 “미국의 양자동맹 및 동북아 다자안보 협력의 병행 발전”을 1순위로 꼽은 데 반해 국외 전문가들은 “미중 전략적 대화 촉진” 다음으로 “동북아 국가들이 모두 참여하는 다자적 안보협력 발전” 순으로 가장 많이 선택하였다. 이러한 경향은 국내 전문가들의 한미동맹 중시가 여전히 드러나 있으며, 동시에 다자안보협력을 병행 발전시키는 국가안보전략을 추구하는 것이 현실적이고 바람직한 구도라고 평가하는 것으로 보인다.

〈표 III-28〉 동북아의 전략적 안정성 유지를 위해 가장 바람직한 역내 역학구조 방안  
(2개 선택 가능, 국가별 응답률(%) 비교)

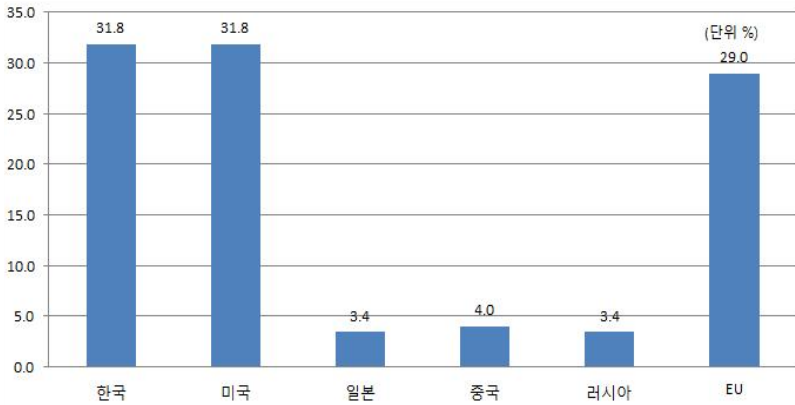
|     | 한·미·일<br>삼각협력의<br>발전 | 미중 간의<br>전략적 대화<br>촉진 | 북한 제외한<br>동북아<br>국가들이<br>참여하는<br>다자적<br>안보협력 발전 | 동북아 국가들<br>모두 참여하는<br>다자적<br>안보협력<br>발전 | 미국의 양자<br>동맹 및<br>동북아<br>다자안보<br>협력의<br>병행 발전 | 기타   |
|-----|----------------------|-----------------------|---|---|---|------|
| 한국  | 4.3                  | 6.5                   | 0.0   | 29.3                                    | 59.8  | 0.0  |
| 미국  | 58.8                 | 64.7                  | 0.0   | 29.4                                    | 41.2  | 5.9  |
| 중국  | 0.0                  | 30.8                  | 15.4  | 61.5                                    | 0.0   | 7.7  |
| 일본  | 44.4                 | 55.6                  | 11.1  | 44.4                                    | 44.4  | 0.0  |
| 러시아 | 11.1                 | 77.8                  | 0.0   | 77.8                                    | 22.2  | 11.1 |
| 아태  | 28.6                 | 61.9                  | 0.0   | 61.9                                    | 38.1  | 4.8  |
| 유럽  | 15.4                 | 69.2                  | 23.1  | 46.2                                    | 30.8  | 7.7  |

국가별 응답 차이를 살펴보면(〈표 III-28〉), 미국의 전문가들은 “미중 전략적 대화 촉진” 다음으로 “한·미·일 삼각협력의 발전”을 많이 선택하였다. 중국은 “한·미·일 삼각협력 발전” 지지자는 단 한 사람도 없었으며(0%), “미중 간 전략대화 촉진”과 “다자안보 협력”에 대한 선택이 많았다. 중국 전문가들 중 동맹과 다자안보협력의 병행 발전을 지지한 경우(0%) 역시 단 한 사람도 없다는 부분은 중국 전문가들의 인식을 명확하게 드러낸 부분이라고 할 수 있다. 미국의 양자 동맹 체제를 중국의 안보 위협의 근원으로 인식하는 중국의 여전한 사고가 투영된 결과이다.

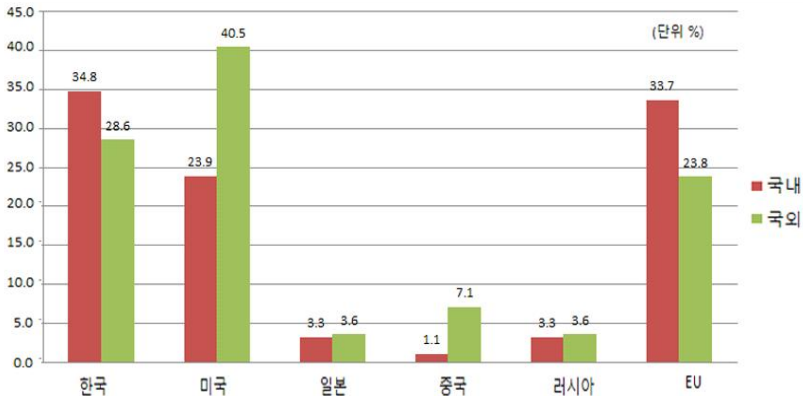
열두 번째 질문은 국내외 전문가들에게 북한 비핵화 비용을 어느 국가/지역이 가장 많이 부담해야 하는지에 대한 의견을 물었다. 우선 순위를 적시하는 질의에 복수의 순위를 준 응답자들이 있었지만, 전반적인 흐름을 이해하는 데에는 크게 영향이 없을 것으로 판단하여

통계로 살펴보았다. 국내외 전문가들은 전체 응답에서 한국과 미국을 북한 비핵화 비용을 부담하는 국가로 가장 많이 지목했으며, 다음으로 EU의 지원에 대해 응답한 전문가들도 많았다. 이는 국내외 전문가 그룹 간의 비교에서도 전반적으로 비슷한 양상을 보였다. 일본, 중국, 러시아의 부담에 대한 부분은 낮은 수준으로 나타났다.

〈그림 III-47〉 북한의 비핵화 비용을 가장 많이 부담해야 하는 국가/지역(전체 응답)



〈그림 III-48〉 북한의 비핵화 비용을 가장 많이 부담해야 하는 국가/지역(국내·국외 비교)





〈표 Ⅲ-29〉 북한의 비핵화 비용을 가장 많이 부담해야 하는 국가/지역(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 한국   | 미국    | 일본  | 중국   | 러시아  | EU   |
|-----|------|-------|-----|------|------|------|
| 한국  | 34.8 | 23.9  | 3.3 | 1.1  | 3.3  | 33.7 |
| 미국  | 29.4 | 41.2  | 5.9 | 5.9  | 0.0  | 17.6 |
| 중국  | 46.2 | 53.8  | 7.7 | 7.7  | 15.4 | 15.4 |
| 일본  | 44.4 | 44.4  | 0.0 | 0.0  | 0.0  | 11.1 |
| 러시아 | 11.1 | 33.3  | 0.0 | 22.2 | 11.1 | 22.2 |
| 아태  | 23.8 | 38.1  | 0.0 | 9.5  | 0.0  | 33.3 |
| 유럽  | 23.1 | 23.1  | 7.7 | 0.0  | 0.0  | 38.5 |
| 기타  | 0.0  | 100.0 | 0.0 | 0.0  | 0.0  | 0.0  |

북한의 비핵화 비용에 관해 국가별로는 한국의 전문가들은 한국을, 미국, 중국, 러시아, 아태 지역 전문가들은 미국을 가장 많이 부담해야 하는 국가로 선택하였으며, 일본 전문가들은 한국과 미국을 선택한 사람들이 동수였다. 유럽의 전문가들은 EU의 부담에 대해 강조함으로써 북한 핵문제에 대해 유럽 내에서도 적극적인 참여 의사를 가지고 있는 것으로 보인다.

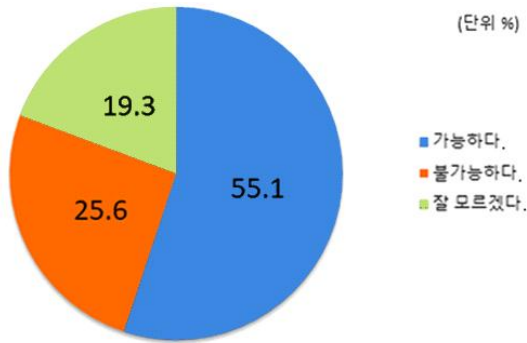
## 나. 한반도 미래 전망

설문조사의 마지막 부분은 ‘한반도 미래 전망’으로 이 부분에서는 특히 한반도 통일의 가능성과 시기, 평화체제와 비핵화 관계, 평화체제 구축 방식, 신한반도체제 구상에 대한 평가와 기대 효과 등의 문항으로 구성되어 전문가들의 미래 전망에 대한 인식을 알아보고자 했다.

첫 번째 질문은 한반도 통일에 대해 어떻게 생각하는가를 묻는 질

문으로 국내외 전문가들의 55.1%는 “가능하다”, 25.6%는 “불가능하다”라고 답하였으며, 19.3%는 “모르겠다”라고 응답하였다. 국내외 응답자를 나누어 살펴보면(〈그림 III-50〉), 국내 전문가 57.6%, 국외 전문가 52.4%가 통일이 가능하다고 응답했다. 통일이 불가능하다는 응답에 대해 국내 전문가는 21.7%, 국외 전문가는 29.8%로 응답해 국내보다 국외 전문가들의 응답이 다소 높게 조사됐다.

〈그림 III-49〉 한반도 통일 가능성 전망(전체 응답)

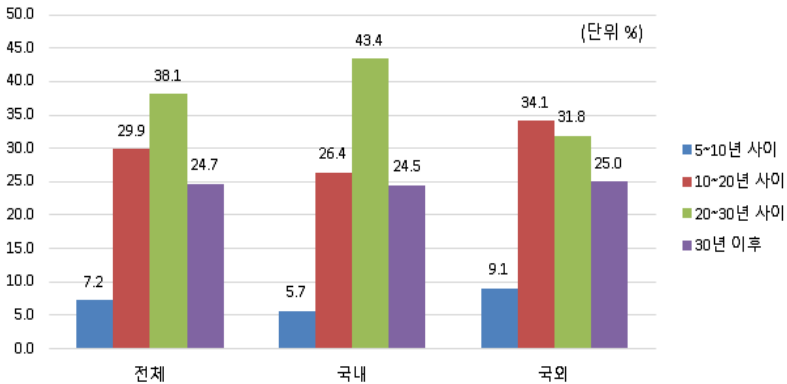


〈그림 III-50〉 한반도 통일 가능성 전망(국내·국외 비교)



두 번째 질문은 한반도 통일 가능 시기에 대한 질문이다. 전문가들의 38.1%가 “20~30년 사이”, 29.9%가 “10~20년 사이”, 24.7%가 “30년 이후”, 그리고 7.2%가 “5~10년 사이”라고 응답했다. 국내외 전문가들은 2019년 2월 하노이 북미 정상회담 이후 북한 비핵화 협상 과정이 난항을 겪으면서 한반도 통일 역시 단기간에 달성되기보다는 20~30년 혹은 30년 이후에 발생할 수 있는 장기적인 과제라고 판단한 것으로 파악된다.

〈그림 III-51〉 한반도 통일 시기(전체·국내·국외 비교)

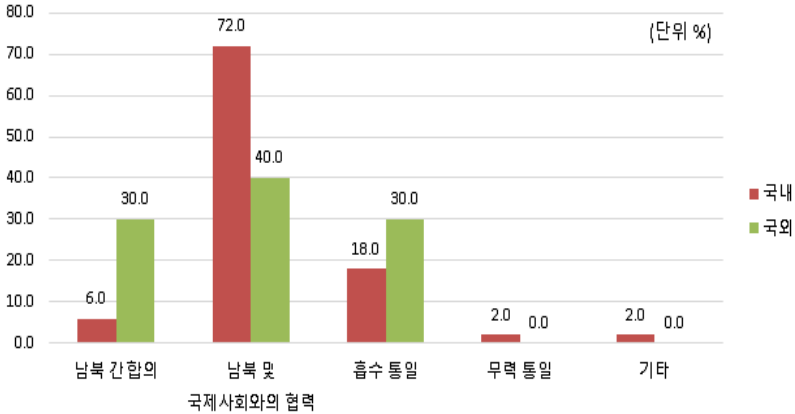


많은 전문가들은 통일이 10년 이상 걸릴 것이라고 응답하였으 며<sup>97)</sup>, 네 번째 질문은 한반도 통일이 10년 이상 장기적으로 도래할 경우 어떠한 방식으로 실현될지를 묻는 질문이었다. 이에 국내 전문가들의 대부분은 “남북 및 국제사회와의 협력”을 통한 방식으로 한반도 통일이 이뤄질 것으로 예상했다. 이에 반해 국외 전문가들은 “남북 및 국제사회와의 협력”, “남북 간 합의”, “흡수통일” 등을

97) 세 번째 질문은 통일이 5~10년 사이에 이루어질 가능성이 있다고 응답한 전문가들을 대상(176명 중 7.2%)으로 한 연계문항으로, 응답자 수가 10년 이상이라고 응답한 비율(92.8%)에 비해 크게 낮아 분석을 진행하지 않았다.

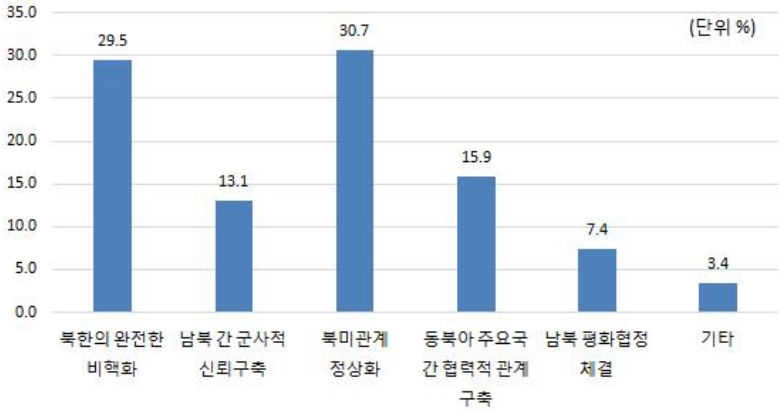
고루 선택하였다.

〈그림 III-52〉 10년 이상 이후 통일의 경우, 통일방식 전망(국내·국외 비교)

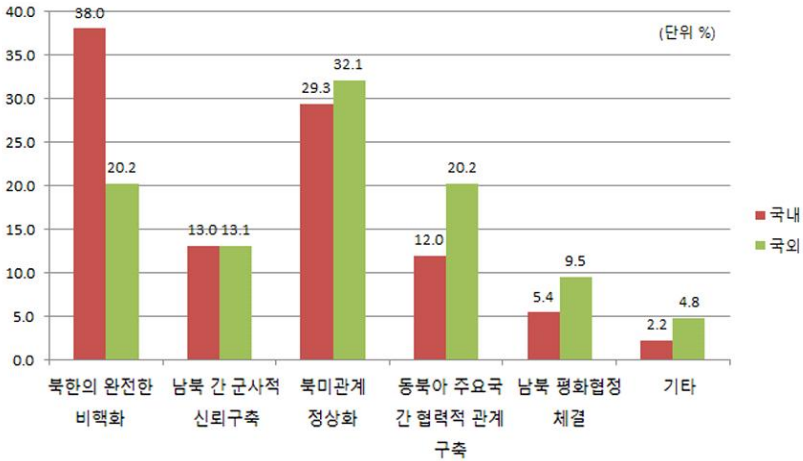


다섯 번째 질문은 한반도 평화 정착을 위한 필수조건을 묻는 질문이었다. 이에 전체 응답자 중 30.7%는 “북미관계 정상화”, 29.5%는 “북한의 완전한 비핵화”를 선택함으로써, 두 가지 항목이 차지하는 비율이 꽤 높게 나왔다. 그 외에 15.9%는 “동북아 주요국 간 협력적 관계 구축”, 13.1%는 “남북 간 군사적 신뢰구축”, 7.4%는 “남북 평화 협정 체결”이라고 응답했다. 기타 답변으로 △ 남북 간 안보대립 감소, △ 경제적 협력 개선, △ 북한정권 교체 등의 답변이 있었다. 국내 전문가들은 북한의 완전한 비핵화를 한반도 평화정착을 위한 필수조건으로 응답했고, 국외 전문가들은 북미관계 정상화를 필수 조건으로 응답했다.

〈그림 III-53〉 한반도 평화 정착을 위한 필수조건(전체 응답)



〈그림 III-54〉 한반도 평화 정착을 위한 필수조건(국내·국외 비교)

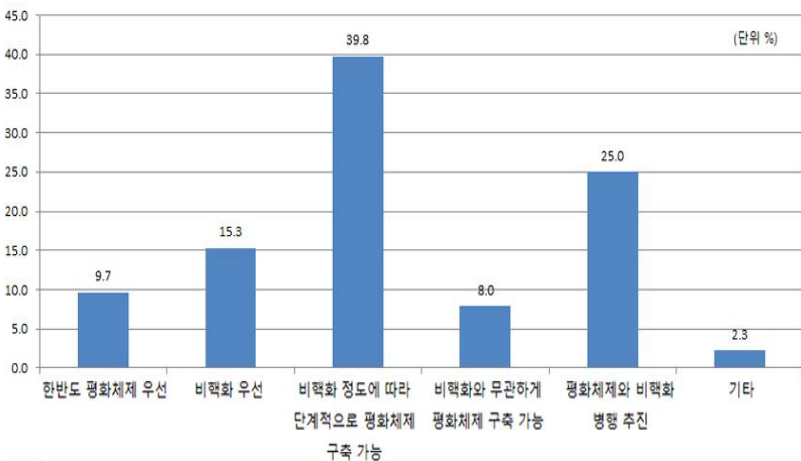


국내의 전문가 그룹 간 비교(〈그림 III-54〉)를 보면, 국내는 “북한의 완전한 비핵화”(38%)와 “북미관계 정상화”(29.3%)순으로 많이 나타난 반면, 국외의 경우 “북미관계 정상화”가 32.1%로 가장 높게, 그 다음으로 “북한의 완전한 비핵화”와 “동북아 주요국 간 협력적 관계 구축”이 각각 20.2% 동률로 나타났다.

이 문항 결과와 향후 5년 한반도 정세를 결정할 가장 중요한 요인에 대한 응답을 비교하면, 국내외 응답자 모두 공통적으로 “북미관계 정상화”, “북한 비핵화”가 한반도 평화와 미래를 위해 제일 중요한 요소로 선택했음을 알 수 있다. 그리고 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가 가장 주력해야 할 과업에 대해 전문가들이 “북미간 비핵화 협상을 위한 중재외교”를 많이 선택한 부분과도 연계하여 해석할 수 있다. 한국정부가 한반도 평화와 번영을 위한 핵심적인 정책 추진사항으로 북한 비핵화를 달성하기 위한 외교적 노력에 주력해야 한다는 의미로 풀이될 수 있다.

여섯 번째 질문은 한반도 평화체제와 비핵화의 선후 관계에 대한 질문으로, 국내외 전문가의 39.8%가 “비핵화 정도에 따라 단계적으로 평화체제 가능”, 25%가 “평화체제와 비핵화 병행추진”, 15.3%가 “비핵화 우선”이라고 응답했다. 국내외 전문가 모두 북한의 비핵화 진행 정도에 따라 단계적으로 한반도 평화체제가 가능하다고 응답한 비율이 가장 높았다.

〈그림 III -55〉 한반도 평화체제와 비핵화의 선후 관계(전체 응답)

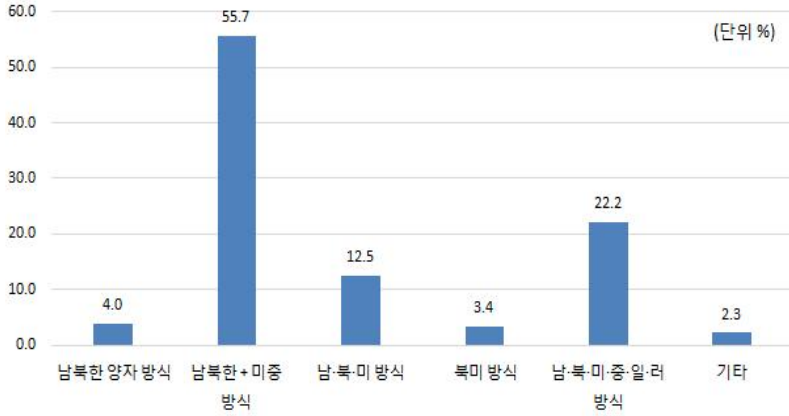


북한이 비핵화에 상응하는 미국의 조치가 단계적이고 동시에 이루어져야 한다고 요구한 점을 볼 때,<sup>98)</sup> 전문가들은 북한의 주장과 같이 평화체제와 비핵화는 단계적이고 병행적으로 추진되어야 한다고 응답했다. 특히 한반도 평화체제와 비핵화 선후 관계에 대해 한국, 미국, 아태 전문가들은 비핵화 정도에 따라 단계적으로 평화체제 구축이 가능하다고 보는 반면, 일본, 러시아, 유럽 전문가들은 평화체제와 비핵화는 병행적으로 추진되어야 한다고 응답했다. 이 문항은 향후 남북관계 전망을 묻는 질문에서 47.7%가 응답한 “비핵화가 추진되나 검증 등을 둘러싼 갈등으로 남북관계 역시 개선과 악화를 반복할 것이다”와 “비핵화 정도에 따라 단계적으로 평화체제 구축 가능”과의 상관관계가 높은 것으로 보인다. 이는 북한 비핵화가 단계적으로 추진되겠지만 비핵화 과정에서 이견과 대립이 발생할 가능성을 높게 보는 것으로 해석할 수 있다.

일곱 번째 질문은 향후 한반도 평화체제 구축은 어떠한 방식으로 추진될 것으로 생각하는지에 대한 질문으로 응답자의 55.7%가 “남북한+미중 방식”이라고 응답하였으며, 특히 국내 전문가 중 69.6%와 국외 전문가 중 40.5%가 “남북한+미중 방식”을 선택함으로써 높은 비율을 나타냈다. 다음으로 “남·북·미·중·일·러” 방식이라고 대답한 응답자의 비율은 22.2%, “남·북·미 3자 방식” 응답자는 12.5%로 나타났다. 전반적으로 전문가들은 남·북·미 3자나 북미 양자방식이 아닌 2+2의 4자 방식 혹은 6자 등 다자형식으로 한반도 평화체제가 구축될 것으로 예상했다.

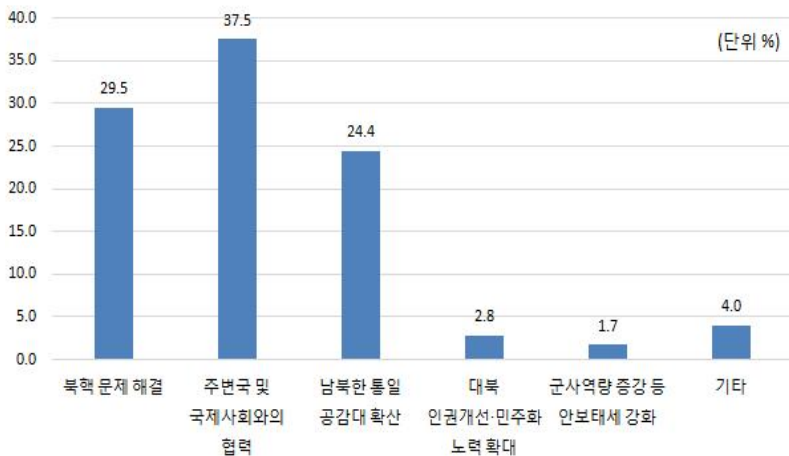
98) “김정은 “단계·동시적 조치시 비핵화”, 美와 어떻게 조율하나,” 『중앙일보』, 2018. 3.28., <<https://news.joins.com/article/22485176>> (검색일: 2019.8.20.).

〈그림 III-56〉 향후 한반도 평화체제 구축 방식 전망(전체 응답)



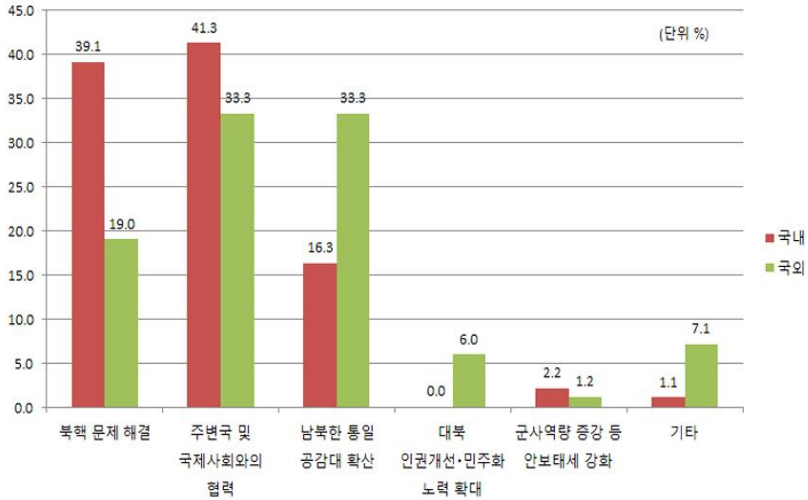
여덟 번째 질문은 한반도 통일을 위해 한국정부가 가장 역점을 두어야 할 사항은 무엇인가라는 질문이었는데, 37.5% 응답자가 “주변국 및 국제사회와의 협력”, 29.5%가 “북핵문제 해결”, 24.4%가 “남북한 통일공감대 확산”이라고 응답하였다.

〈그림 III-57〉 한반도 통일을 위한 한국정부의 중점 과제(전체 응답)





〈그림 III-58〉 한반도 통일을 위한 한국정부의 중점 과제(국내·국외 비교)



〈표 III-30〉 한반도 통일을 위한 한국정부의 중점 과제(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 북핵문제 해결 | 주변국 및 국제사회와의 협력 | 남북한 통일 공감대 확산 | 대북 인권개선, 민주화 노력 확대 | 군사역량 증강 등 안보태세 강화 | 기타   |
|-----|---------|-----------------|---------------|--------------------|-------------------|------|
| 한국  | 39.1    | 41.3            | 16.3          | 0.0                | 2.2               | 1.1  |
| 미국  | 35.3    | 11.8            | 11.8          | 23.5               | 5.9               | 11.8 |
| 중국  | 7.7     | 61.5            | 23.1          | 0.0                | 0.0               | 7.7  |
| 일본  | 22.2    | 55.6            | 22.2          | 0.0                | 0.0               | 0.0  |
| 러시아 | 0.0     | 33.3            | 66.7          | 0.0                | 0.0               | 0.0  |
| 아태  | 23.8    | 23.8            | 47.6          | 0.0                | 0.0               | 4.8  |
| 유럽  | 15.4    | 23.1            | 38.5          | 7.7                | 0.0               | 15.4 |

특히 〈그림 III-58〉과 〈표 III-30〉를 보면, 국내 전문가들은 주변국 및 국제사회와의 협력, 북핵문제 해결에 중점을 두어야 한다고

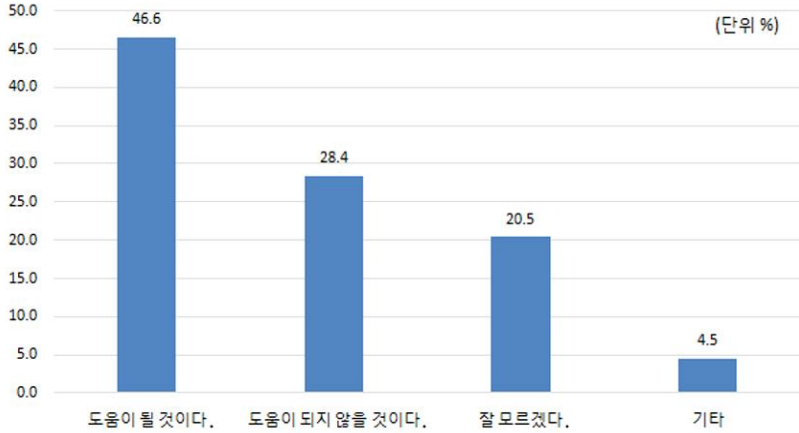
보는 반면, 국외 전문가들은 주변국 및 국제사회와의 협력뿐만 아니라 통일공감대 확산이 필요하다고 파악했다. 한반도 통일이 북핵문제라는 정치·외교적 문제뿐만 아니라 사회심리적으로 통일이라는 공감대 형성과 확산을 도모하는 정책이 필요하다고 본 것으로 파악된다. 국가별로 보면 한반도 통일을 위한 한국정부의 중점정책 사항에 대해 한국, 중국, 일본이 주변국 및 국제사회와의 협력이 필요하다고 주로 응답했고, 러시아, 아태, 유럽 전문가들은 통일공감대 확산이 필요하다고 응답했다.

아홉 번째, 열 번째, 열한 번째 질문은 현재 한국정부의 “신한반도체제” 구상과 관련한 질문이었다.

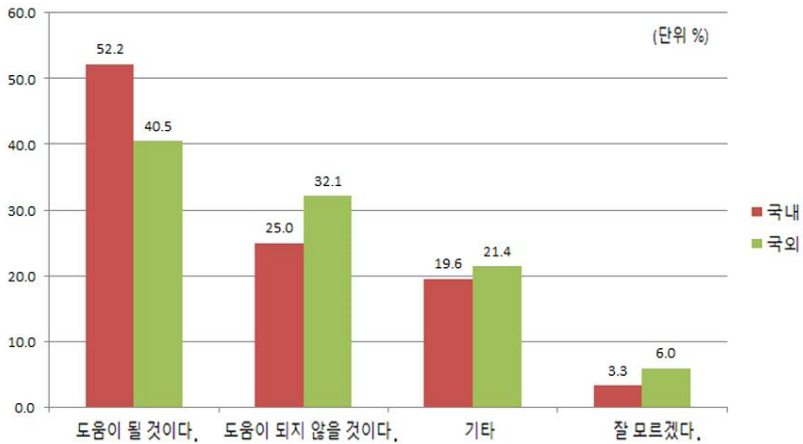
우선 문재인 대통령이 2019년 3·1절 100주년 기념식에서 발표한 “신한반도체제” 구상이 북한 핵문제 해결과 한반도 평화구축에 도움이 될 수 있는지를 물었다.<sup>99)</sup> 전문가들은 “도움이 될 것이다” 46.6%, “도움이 되지 않을 것이다” 28.4%로 응답했다. 기타 응답으로는 △ 구체적 실천 방안의 결여, △ 피상적 수준이라 평가 어려움, △ 진취적이나 영향을 평가하기 어려움, △ 북한의 변화가 우선되어야 함 등의 의견이 나왔다. 전반적으로 문재인 정부의 구상에 대해 긍정적으로 평가하는 의견이 많으나, “도움이 되지 않을 것”이라는 의견(28.4%)과 “잘 모르겠다” 의견(20.5%)을 감안한다면 비전 제시뿐 아니라 구체적인 실천 방안에 대한 적극적인 홍보도 필요할 것으로 보인다. 특히, 신한반도체제에 대한 국가별 응답에 차이가 나타나는데, 한국, 아태 전문가들은 도움이 될 것이라는 응답 비율이 높은 반면, 일본, 미국, 유럽 전문가들은 도움이 되지 않을 것이라는 응답이 높은 편이었다.

99) 문재인, “제100주년 3·1절 기념식,” 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』, pp. 256~263.

〈그림 III-59〉 ‘신한반도체제’ 구상의 북한 핵문제 해결 및 한반도 평화 구축에 대한 기여 여부(전체 응답)



〈그림 III-60〉 ‘신한반도체제’ 구상의 북한 핵문제 해결 및 한반도 평화 구축에 대한 기여 여부(국내·국외 비교)

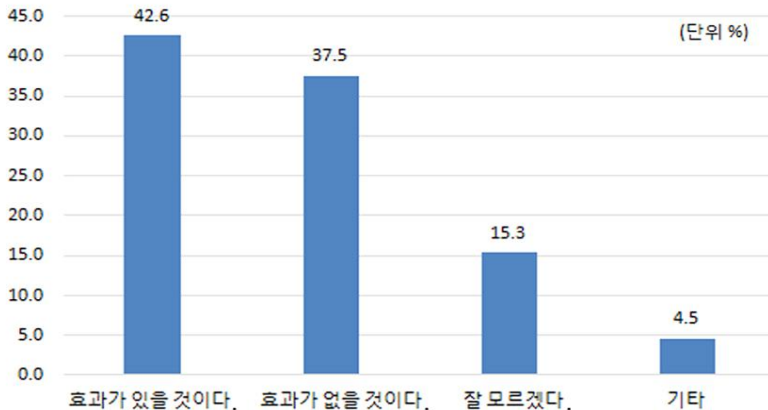


〈표 III-31〉 ‘신한반도체제’ 구상의 북한 핵문제 해결 및 한반도 평화 구축에 대한 기여 여부(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 도움이 될 것이다. | 도움이 되지 않을 것이다. | 잘 모르겠다. | 기타   |
|-----|------------|----------------|---------|------|
| 한국  | 52.2       | 25.0           | 19.6    | 3.3  |
| 미국  | 29.4       | 35.3           | 23.5    | 11.8 |
| 중국  | 38.5       | 15.4           | 38.5    | 7.7  |
| 일본  | 33.3       | 66.7           | 0.0     | 0.0  |
| 러시아 | 44.4       | 11.1           | 44.4    | 0.0  |
| 아태  | 57.1       | 23.8           | 14.3    | 4.8  |
| 유럽  | 38.5       | 46.2           | 7.7     | 7.7  |

열 번째 질문은 신한반도체제 구상에서 제시하고 있는 평화경제의 효과에 대해 어떻게 생각하는지를 묻는 질문이다. 국내외 전문가들은 “효과가 있을 것이다”에 42.6%, “효과가 없을 것이다”에 37.5%, “잘 모르겠다”에 15.3% 순으로 응답하였다. 특히 국내 전문가들 57.6%는 효과가 있다고 보는 반면, 국외 전문가 48.8%는 효과가 없다고 응답하여 대비를 이룬다.

〈그림 III-61〉 ‘신한반도체제’의 평화경제 효과 전망(전체 응답)



평화경제 효과에 대한 국가별 인식을 보면 미국, 일본, 러시아, 유럽 전문가들은 부정적으로 인식하고 있고, 한국, 중국 전문가들은 긍정적으로 응답했다. 특히 일본, 유럽 전문가들은 평화경제 효과에 대해 매우 부정적으로 인식하였다. 평화경제 효과에 대해 부정적인 지, 평화경제에 대한 인식이 부정확한 것인지에 대해 향후 세밀한 조사와 분석이 필요할 것으로 보인다(〈표 III-32〉 참조).

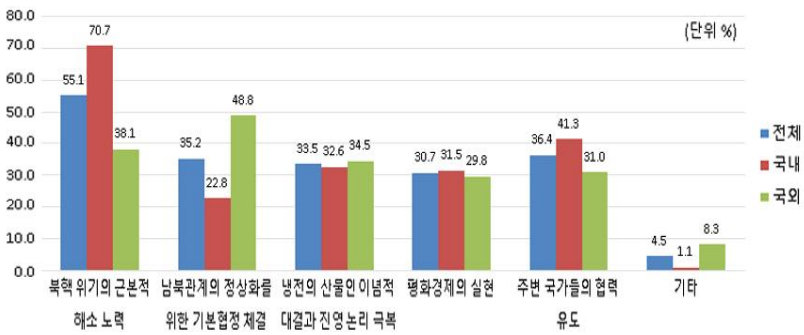
〈표 III-32〉 ‘신한반도체제’의 평화경제 효과 전망(국가별 응답률(%) 비교)

|     | 효과가 있을 것이다. | 효과가 없을 것이다. | 잘 모르겠다. | 기타   |
|-----|-------------|-------------|---------|------|
| 한국  | 57.6        | 27.2        | 14.1    | 1.1  |
| 미국  | 5.9         | 52.9        | 35.3    | 5.9  |
| 중국  | 46.2        | 7.7         | 38.5    | 7.7  |
| 일본  | 11.1        | 88.9        | 0.0     | 0.0  |
| 러시아 | 33.3        | 55.6        | 0.0     | 11.1 |
| 아태  | 38.1        | 38.1        | 9.5     | 14.3 |
| 유럽  | 23.1        | 69.2        | 0.0     | 7.7  |
| 기타  | 0.0         | 50.0        | 50.0    | 0.0  |

마지막으로 열한 번째 질문에서는 신한반도체제 구상에서 중점을 두고 추진되어야 할 부분은 무엇인가라는 질문에 응답자들은 복수의 응답을 통해 ① “북핵 위기의 근본적 해소 노력”을 가장 중요한 요인으로 꼽았으며, 다음으로 ② “주변 국가들의 협력 유도”, ③ “남북관계 정상화를 위한 기본협정 체결”, ④ “냉전의 산물인 이념적 대결과 진영 논리 극복”, ⑤ “평화경제의 실현” 순으로 응답했다. 전반적으로 국내 및 국외 전문가 그룹 간 비교에서는 국내 전문가들은 신한반도 체제구상의 중점사항으로 “북핵 위기의 근본적 해소 노력”

을 응답한 반면, 국외 전문가들은 “남북한 기본협정 체결”을 중요한 사항으로 꼽았다. 신한반도체제 구상은 북핵문제의 해결과 함께 남북관계의 정상화, 냉전적 이념 해소를 위한 정책 사항이 병행적으로 추진되어야 할 필요가 있다는 것이다.

〈그림 III-62〉 ‘신한반도체제’ 구상의 중점 추진 과제(2개 선택 가능, 전체·국내·국외 비교)



### 3. 소결

본 설문조사는 2019년 2월 하노이 북미회담 결렬과 6월 30일 남·북·미 판문점 회동이라는 한반도를 둘러싼 급변하는 정세와 맞물린 시기에 기획되고 진행되었다. 이러한 유동적인 상황과 안보환경의 변화는 전문가들이 북한 핵문제 해결을 위한 진전에 대해 크게 낙관도 비판도 아닌 신중한 입장을 견지하는 데 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

전문가들은 하노이회담이 결렬되고 이후 교착상태가 오랜 기간 지속되는 이유로 북한과 미국 간의 비핵화 정의와 방식의 차이가 중요한 원인으로 작용하고 있다고 평가했다. 그리고 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제는 무엇인지에 대한 질문에 전문가들은 “이행 단계별 제재 완화 및 보상 수준”(27.3%), “비핵화의 수준 및 범위”(24.4%), “북한 안전보장 방안”(20.5%), “사찰 및 검증”(19.3%) 등에 골고루 응답한 특징을 보인다. 이러한 점은 향후 북한 핵 협상과 비핵화 진행 과정에서 우선순위에 관한 합의가 이루어지지 않을 경우, 다양한 문제들이 복합적으로 발생할 수 있음을 예상하게 한다. 구체적으로 북미 양자 협상이 시작될 경우, 미국이 주장하는 북한 비핵화의 정의와 범위의 문제, 이에 따른 북한의 실질적 비핵화의 정도 그리고 북한이 요구하는 대북제재 완화 사이에서 북미 간 입장 차이가 발생할 가능성이 있고, 과정이 순조롭지 않을 가능성이 크다는 것을 미루어 짐작해볼 수 있다.

국내외 전문가들은 향후 북미 정상회담 개최 가능성에 대해 (0에서 10 범위에서) 평균 7.12의 높은 수준으로 예상했으며, 그 시기에 대해서는 2020년 상반기를 가장 많이 꼽았다. 국내외 전문가들은 북미회담 재개를 위해서는 “비핵화 방식/과정(포괄적 협상 및 단계

적 협상 사이)의 불일치 해소”, 국외 전문가들은 “비핵화 로드맵 합의”를 가장 많이 선택하였다. 이러한 부분을 북미 간 발생 가능한 (비핵화의 방식과 과정, 그리고 비핵화 로드맵) 이견과 갈등이 어느 정도 조정이 되어야 정상회담이 개최될 수 있을 거라는 점을 예측해 볼 수 있다. 특히 국외 전문가 그룹 중 국가별로 미국, 일본, 러시아, 아태 지역 전문가들은 선결 조건으로 “비핵화 로드맵 합의”에 대한 선택 비중이 높았으나, 중국 측 전문가들이 “북한의 안전보장 우선 조치”에 대한 높은 응답을 보이는 것은 중국이 북미 정상회담 재개 가능성 그리고 진전을 바라보는 시각에 차이가 있음을 엿볼 수 있는 대목이다.

국내외 전문가들은 북미가 협상할 경우, 합의가 가능한 결과에 대해 “비핵화의 범위 및 검증 방식과 관련하여 다소 완화된 수준으로 합의할 것”이라는 선택을 많이 하였다. 특히 국내 학자들이 이러한 “다소 완화된” 수준을 많이 선택한 것과는 달리 국외 학자들의 경우에는 오히려 북미 양자가 “비핵화 정의에 대한 명시적 합의 없이” 비핵화 과정을 진행시킬 것이라고 선택함으로써 진전에 대한 기대와 동시에 우려감을 함께 드러냈다. 특히 미국 전문가들이 이러한 선택을 많이 하였는데, 이는 이들이 북한 핵문제 교착 상황의 원인과 관련하여 2순위로 응답한 (2020년 11월 대선을 앞둔) “트럼프 행정부의 국내정치적 고려”를 염두에 둔 결과로 보인다.

결국, 북미 간 비핵화 정의, 방식의 격차에서 나타날 수 있는 다양한 사안들이 존재하고, 이러한 요소들이 복잡하게 얽혀 협상 과정이 순탄치 않을 가능성이 높다. 미국이 요구하는 비핵화의 범위와 방식, 북한이 요구하는 대북제재 완화의 조건 및 안전보장 방식 등에서 의견차가 발생할 개연성이 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 미국과 북한 간의 정치적인 계산에 따라 (많은 언론에서 언급하는)



‘스몰딜(small deal)’ 정도로 협상이 결실을 맺게 된다면, 북한 핵문제는 일반적으로 생각하는 ‘완전한 비핵화’와는 다른 양상으로 전개될 가능성이 높다. 비핵화 과정은 핵무기와 핵 물질 폐기를 포함하여 사찰 및 검증의 철저한 단계를 요구한다. 부분적 합의에 의한 대북제재 완화는 국제 대북제재 ‘레짐’이 와해되는 결과를 초래하여 북한이 추가협상에 응하도록 하는 동기를 약화시킬 가능성이 있다. 30년 가까이 해결하지 못한 북핵문제가 미국의 국내정치적 요인에 의해 ‘스몰딜’이 이뤄지고 후속 협상으로 이어지지 않는다면 또 한번의 실패에 직면할 가능성을 배제할 수 없다.

국내외 전문가들은 북한의 핵·미사일 능력 수준에 대해 대부분 고도화 단계 초기 또는 중기 정도로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 한미 양국의 전문가들이 북한 핵 능력의 수준을 고도화 단계 초기와 중기 정도로 대부분 평가하는 반면 중국은 북한 핵 능력을 낮게(미진입), 일본은 반대로 고도화 완성에 이르렀다고 보는 등 한반도 핵심 이해 당사국들 간의 평가가 다양하게 나타나는 양상을 보였다. 이러한 북한 핵 능력에 대한 기본 평가의 차이는 비핵화 협상 시 국가별 입장차가 변수가 될 가능성이 있음을 시사한다. 북한 핵 능력에 대한 국내외 인식차가 커질 경우, 대북정책 및 핵 협상 시 여타 국가들과의 협의·조정에서 어려움이 있을 수 있으므로, 북한 핵 능력에 대한 객관적인 평가 및 주변국들과의 공유가 우선되어야 할 것이다.

국내외 전문가들은 북한의 비핵화 의지에 대해서는 (0~10 범위에서) 다소 낮은 평균값인 3.89로 평가하였다. 특히 의지가 “보통”이라고 응답한 비율이 25.6%로 가장 높았으나 뒤를 이어 “0(전혀 없음)”이 17.6%로 높게 나타났다. 이러한 전문가들의 평가는 현재 적극적으로 행동을 취하고 있는 북한의 활동에 대해 판단을 보류하거나 혹

은 의구심을 가진 것으로 평가할 수 있다. 특히 미측 전문가들은 북한 비핵화 의지에 대해 가장 낮은 평균인 1.29를 나타냄으로써, 북미 협상의 당사국인 미국 내에서도 부정적인 여론이 존재함을 엿볼 수 있다. 역으로 중국 측 전문가들의 북한의 비핵화 의지에 대한 응답은 평균 5로 설문 응답 국가들 중 상대적으로 높은 평균을 나타내는데, 이는 미중 간의 인식차를 어느 정도 보여주는 부분이다.

북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식에 대해 대부분의 전문가들은 “전문가의 참관하에 북한 주도 검증” 과 다음으로 “북한이 주도하고 언론 및 일부 전문가에게 사후 공개하는 검증 방식”을 선택하였다. 이는 검증 대상인 북한이 주도하는 방식으로 ‘느슨한’ 형식의 검증 방식이다. 국내외 전문가들의 이러한 평가는 북한의 비핵화 의지와 맞물려 검증에서도 북한의 소극적인 의지를 감안한 것으로 볼 수 있다. 다만 “IAEA에 의한 검증” 역시 북한이 고려할 수 있다는 응답자의 비율이 그 다음 순위로 나타남에 따라 어느 정도 국제 사회의 기준에 부합하는 검증에 대한 기대감을 가진 전문가들도 존재함을 보여준다. 북한이 생각하는 비핵화의 범위에 대해서는 국내외 전문가들 대부분 ‘핵 물질, 핵 탄두 반출 및 핵 관련 시설 전반의 일부 폐기’와 다음으로 ‘대표적 핵 관련 시설 폐기’라는 ‘일부 폐기’ 즉 ‘부분적’ 조치일 것으로 평가하고 있다. 이렇듯 북한의 예상 검증 방식이나 비핵화 범위에 대해서는 미국과의 상충될 수 있는 이견을 어떻게 조정하는가에 따라 북미 양자 간 핵 협상이나 비핵화 과정의 진전을 기대할 수 있을 것으로 보인다.

국내외 전문가들은 김정은 체제의 내부 안정성에 대해 (0에서 10 범위에서) 평균 6.84로 상당히 안정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 중국 측 전문가들의 평균값이 8, 러시아 전문가들이 8.44를 나타내고 있다는 점은 중러 학자들의 북한 내부 정보에 대한

접근성이 반영된 결과로도 평가할 수 있다. 북한이 원하는 안전보장 방안에 대해 국내외 전문가들은 북미관계 정상화, 대북 경제제재 해제, 평화협정 체결 순으로 응답하였다. 흥미로운 것은 국가별로 살펴봤을 때, 한국 전문가들이 북미관계 정상화가 북한이 가장 원하는 안전보장 방식일 것이라고 평가한 데 반해, 미국 전문가는 이 항목에 단 한 명도 동의하지 않은 것이다. 또한, 중국 측 역시 대북 경제제재 해제를 가장 중요한 요인으로 평가하는 것을 보면 상이한 평가에 대한 다른 대응 방안 추구 그리고 결과적으로 비핵화 진전에 있어서 관련국들과의 불협화음 발생 가능성이 상당히 높다고 평가할 수 있다. 이에 따라 북한 관련 정보나 입장에 대해 관련국들 간의 정보 공유 및 공통의 평가 등도 필요할 것으로 보인다.

전문가들은 결국 북한의 핵 능력 수준은 초기에서 중기 단계를 지나고 있고, 김정은 체제는 공고하며 비핵화 의지는 낮은 것으로 평가하고 있다. 또한, 전문가들은 북한이 생각하는 비핵화 조치를 느슨한 검증 방식을 전제로 한 부분적 비핵화 조치로 이해하고 있는 것으로 보인다. 이러한 북한에 대한 평가는 특히 2018년 6월 싱가포르 북미 정상회담 이후 조성되었던 긍정적인 분위기와는 다른 인식을 보여준다. 2019년 2월 하노이 정상회담이 결렬되고 비관론이 팽배하다가 6월 판문점 남·북·미 회동 직후 조심스런 낙관론이 등장했었으나, 전문가들의 입장을 변화시키기에는 큰 영향을 주지는 못한 것으로 보인다. 최근 10월 재개된 실무회담 역시 성과 없이 결렬됨에 따라 현재로서는 북한 비핵화의 진전에 대한 전망을 선불리 하기 어려운 상황이다. 북한의 높아진 핵 능력 수준만큼 비핵화 단계로까지 변화시키는 데에도 추가적인 시간과 노력이 필요할 수 있음을 보여준다.

한편, 국내외 전문가들은 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 가장

중요한 요인으로 북미관계를 꼽았으며 다음으로 북한 비핵화 여부를 선택하였다. 이러한 전문가들의 평가는 당장의 비핵화보다 북미관계 정상화를 통한 안정적인 북한 관리를 더 중요한 사안으로 평가하고 있는 부분도 있고, 북한 비핵화 여부가 북미관계에 달려있다고 판단한 시각도 포함된 것으로 보인다. 또한, 전문가들은 3순위로는 미중관계를 많이 선택하였는데, 남북관계보다 높은 순위를 차지한 것을 보면, 핵문제로 인해 한반도 문제가 남북한 간의 사안이 아닌 지역 및 국제정세의 중요한 사안이라고 평가하고 있는 것으로 보인다. 특히 중국 측 전문가들은 한반도 정세에 영향을 미치는 요인으로 남북관계를 미중관계보다 훨씬 적게 선택하였는데, 이는 북핵문제 및 비핵화 과정과 관련하여 남북 간 평화적 해결을 대외적으로 강조하는 중국이 실제로는 한반도 문제를 미중관계의 틀 속에서 이해하고 있음을 드러낸 대목이라고 평가할 수 있다.

통일문제와 관련해서는 국내외 전문가들은 한반도 통일에 대해 절반 이상인 55.1%가 “가능하다”는 응답을 하였다. 이는 2018년 동일 문항에 대해 151명 국내외 응답자들 대상으로 설문조사를 진행하였을 때와 비슷한 양상이다. (2018년 결과: “가능” 56.96%, “불가능” 19.21%, “잘 모르겠다” 23.84%) 다만 2019년에는 “불가능하다”의 비율이 25.6%, “잘 모르겠다”의 비율이 19.3%로 두 항목 간 응답 비율이 역전된 것으로 보인다. 한반도 통일 가능 시기에 대해 국내외 전문가들의 응답률은 “20~30년 사이”가 38.1%, “10~20년 사이”가 29.9%, “30년 이후”가 24.7%로 나타났다. 이러한 응답은 10~20년 사이가 가장 응답 비율이 높았던 2018년 설문과는 다소 차이가 나는 양상을 보이는 것이다.

설문조사를 통해 국내외 전문가들이 보여준 상황 평가와 미래 전망은 우리 정부의 정책 내용과 추진 방식에 있어 다양한 함의를 준

다. 또한, 국내뿐 아니라 국가별 전문가의 한반도 상황 인식을 이해 하면서 우리의 국익을 증진하고 주변국들과의 협력을 도모해야 하는 과제를 던져주고 있다. 우리 정부 정책에 대해 국내는 물론 국제 사회의 지지가 바탕이 된 협력체제가 구축되어야 북한 비핵화 및 한반도 평화를 달성하는 과정에 긍정적 요인으로 작용할 것이다.



## IV. 남북관계 2023 도전요인과 정책방향







이 장에서는 앞에서 살펴본 2023 남북관계 변화 시나리오와 국내외 전문가 인식조사 결과를 종합 분석하여 정책적 시사점을 도출하였고, 2023년 남북관계 및 한국의 대북정책에 영향을 미칠 것으로 예상되는 기회요인과 위협요인을 식별하였다. 그리고 마지막으로 이러한 기회요인과 위협요인 등의 도전요인에 따른 대북정책 추진 방향을 제시하였다.

시나리오 플래닝 기법을 활용한 남북관계 변화 시나리오와 국내외 전문가 인식조사의 분석 결과를 토대로 추출된 기회요인과 위협요인, 정책적 시사점은 대외적 차원, 한반도 차원, 그리고 국내적 차원으로 구분하여 제시하였다. 그리고 이를 바탕으로 2023년 남북관계를 ‘평화롭고, 호혜적이며, 지속 가능한 새로운 한반도’의 초석을 다지는 단계로 규정하고, 이를 달성하기 위한 6가지의 대북정책 추진방향을 제시하였다.

6가지의 대북정책 추진방향은 우선 첫째, 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 역할 강화, 둘째, 국제정치적 원심력에 휩쓸리지 않을 수 있는 자율성 강화, 셋째, 남북관계의 지속 가능성과 안정성 구축, 넷째, 남북 간 긴장완화를 위한 신뢰구축과 군비통제 지속, 다섯째, 평화와 경제의 선순환 구조 창출, 여섯째, 남남갈등의 완화를 위한 사회적 합의와 공감대 마련이다.

## 1. 시나리오 및 전문가 조사 결과의 정책적 시사점

### 가. 국제환경 차원의 정책적 시사점

먼저 시나리오 분석을 통해 얻을 수 있는 국제적 차원의 정책적 시사점은 다음과 같다.

2023년 남북관계와 관련해 최상의 경우로 평가되는 시나리오Ⅱ와 실현 가능성이 가장 높은 것으로 평가되는 시나리오Ⅰ의 차이는 미중 갈등의 향배를 어떻게 가정하느냐에서 발생한다. 즉, 시나리오Ⅰ은 미중 갈등이 심화하는 것으로 가정하고 있지만, 시나리오Ⅱ는 미중 갈등이 타협을 이루는 상황을 전제하기 때문에 2023년 남북관계에 대한 전망이 다르게 도출되는 것이다. 미중이 타협하는 시나리오Ⅱ에서 2023년의 남북관계는 안정적 발전을 거쳐 한반도 평화체제 구축에 본격 진입하는 것으로 예상됐다. 그렇지만 미중 갈등이 지속되는 시나리오Ⅰ에서의 2023년 남북관계는 경험 등 남북 협력이 활성화되는 수준으로까지만 진전되는 것으로 묘사됐다. 즉, 시나리오Ⅱ에 비해 시나리오Ⅰ에서의 남북관계 발전 수준이 다소 뒤쳐지는 것이다.

여기에서 발생하는 문제는 시나리오Ⅰ과 시나리오Ⅱ의 차이를 발생시키는 미중 갈등에 한국이 거의 영향력을 발휘하기 어렵다는 점이다. 현재 미중 간 갈등은 표면적으로 무역 등 경제문제에 집중되고 있지만 근본적으로는 글로벌 차원의 패권을 차지하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이러한 미중 갈등은 단기간 내 해결되거나 타협되기 어려우며 갈등의 수위가 변화되는 과정 등을 거치며 한동안 지속될 가능성이 크다는 것이 대체적인 관측이다. 이른바 ‘G2’로 불리는 미국과 중국 사이의 이러한 갈등을 한국이 중재하거나 해결하기는 현실적으로 쉽지 않다.<sup>100)</sup>

이러한 상황에서 한국은 미중 갈등이 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 노력해야 한다. 트럼프 대통령이 2018년 5월 제1차 북미 정상회담의 전격 취소를 공개적으로 발표하면서 중국이 북한문제 해결에 부정적 영향을 끼치고 있기 때문이라고 말했던 것

100) 경남대 극동문제연구소 편집, 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』, pp. 49~74.

처럼, 미국과 중국은 각각 자신들만의 관점에서 한반도를 바라보고 있다. 미국은 글로벌 패권을 두고 경쟁하는 중국을 포위하기 위한 인도·태평양 전략의 한 축으로 한국을 바라보고 있으며, 중국은 전통적인 ‘순망치한’ 관점에서의 대북정책을 유지하고 있다. 미국과 중국은 자신들의 이해관계를 우선적으로 감안하여 서로 다른 한반도의 미래상을 원하고 있으며, 자신들의 이해관계에 맞지 않는 한반도의 미래라면 차선책으로 남북한의 분단과 대립이 고착된 현상유지를 선호할지 모른다. 한반도에 대한 미중 간의 이러한 동상이몽은 바람직한 2023년의 남북관계를 구현해나가는 데 있어 가장 강력하고 구조적인 국제적 차원의 장애가 되고 있다.

따라서 한국은 미중 양국이 자신들의 이해관계를 관철하는 것만을 목적으로 한반도 문제를 다루지 않도록 하기 위한 대책을 마련할 필요가 있다. 사드(THAAD) 배치 문제에서 표출된 것처럼, 한반도에서 미중의 이해관계가 첨예하게 충돌할 때 한국의 선택지는 매우 협소해지는 것이 사실이다. 안보를 미국에, 경제를 중국에 크게 의존하는 한국 입장에서 어쩔 수 없는 상황이 벌어질 수도 있지만, 그러한 상황이 발생하지 않도록 사전에 미국 및 중국과의 양자 관계를 긴밀하게 유지·관리해야 할 필요가 있는 것이다.

다행스러운 점은 한국이 원하는 한반도의 평화와 남북관계 발전이라는 궁극적 목적에 미국과 중국이 큰 틀에서 동의하고 있다는 것이다. 시나리오 I 과 시나리오 II가 공통적으로 전제하고 있는 북미 간 비핵화 합의, 즉 북핵문제 해결 역시 마찬가지이다. 각론과 방법론적인 차원에서 미국과 중국이 다른 견해를 갖고 있는 것이 사실이지만, 총론적인 차원에서 한반도의 비핵화 및 평화 정착, 남북관계 발전이라는 궁극적 목표에는 미중과 한국이 공감대를 형성하고 있다. 한국은 미중과의 이러한 공감대를 바탕으로 한반도의 평화와 비

핵화, 남북관계 발전을 위한 노력을 지속적으로 전개해야 한다.

한국은 미중 갈등이 한반도에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하는 것에서 나아가 가능하다면 한반도 문제 해결을 통해 미중 갈등 완화에 기여할 수 있는 방안도 모색해야 한다. 미중 갈등이 심화되는 상황을 가정한 시나리오 I에서는 2023년 남북관계가 경협 등 남북 간 협력이 활성화되는 수준에 그치는 것으로 나타났지만, 미중이 타협하는 상황을 가정한 시나리오 II에서 2023년 남북관계는 한반도 평화체제 구축에 진입하는 것으로 예상되기 때문이다. 즉, 한국은 남북협력을 발전시키는 방안과 함께 이러한 남북협력이 한반도 평화체제 구축으로까지 이어지도록 하는 정책을 모색할 필요가 있는 것이다. 이러한 맥락에서 한국은 2023년 남북관계의 발전 수준을 보다 향상·확대하는 것을 목적으로, 가능하다면 미중 갈등이 완화 내지 타협되는 데 있어 역할을 해야 하는 것이다.

무엇보다 2023년 바람직한 남북관계 실현을 위해 한국이 해결해야 할 가장 큰 과제는 바로 실현 가능성이 가장 큰 시나리오 I 과 한국 입장에서 최상의 시나리오로 평가되는 시나리오 II가 공통적으로 전제하는 사안, 즉 북미 비핵화 협상을 성사시키는 것이라고 할 수 있다. 2019년 2월 제2차 북미 정상회담이 아무런 성과 없이 마무리된 후 북미 정상이 2019년 6월 말 판문점에서 다시 만나 약속한 북미 실무회담이 2019년 10월 초 스웨덴 스톡홀름에서 개최됐지만 ‘결렬’된 것처럼, 비핵화와 상응조치를 둘러싼 북미 간 입장 차이를 좁히기가 쉽지 않다. 따라서 한국은 북미 간 비핵화 합의가 이뤄질 수 있도록 양측 사이에서 촉진자 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 한국은 북미 간 합의가 이행될 수 있는 환경을 마련하는 데 주력해야 하며, 비록 ‘이벤트성 합의’에 그치더라도 이를 기회로 삼아 북미 비핵화 합의를 견인해나가는 방법을 적극적으로 강구해야 할 것이다.

한편, 본 연구가 수행한 국내외 전문가 인식 조사 결과 분석을 통해서도 다음과 같은 국제적 차원의 정책적 시사점을 찾을 수 있다.

국내외 전문가들은 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 가장 중요한 요인으로 북미관계를 꼽았으며 다음으로 북한 비핵화 여부를 선택하였다. 이러한 전문가들의 평가는 당장의 비핵화보다 북미관계 정상화를 통한 안정적인 북한 관리를 더 중요한 사안으로 평가하는 시각과 북한 비핵화 여부가 북미관계에 달려있다고 판단하는 시각이 포함된 것으로 보인다. 또한, 전문가들은 3순위로 미중관계를 많이 선택하였는데, 미중관계가 남북관계보다 높은 순위를 차지한 것을 보면 한반도 문제가 남북한 간의 사안이 아닌 지역 및 국제적 수준에서 중요한 사안이라고 평가하는 것으로 보인다. 특히, 중국 측 전문가들은 한반도 정세에 영향을 미치는 요인으로 남북관계를 미중관계보다 훨씬 적게 선택하였는데, 이는 북핵문제 및 비핵화 과정과 관련하여 남북 간 평화적 해결을 대외적으로 강조하는 중국이 실제로는 한반도 문제를 미중관계의 틀 속에서 이해하고 있음을 드러낸 대목이라고 평가할 수 있다.

2020년 미국 대선에 북한 핵문제가 영향을 미치는지에 대한 국내외 전문가들의 평가(0에서 10 범위)는 4.56이라는 평균값을 나타냈다. 흥미로운 것은 국내와 국외 전문가 그룹 간의 인식 차이이다. 한국 전문가들의 평균값은 5.21로 ‘영향력이 보통을 약간 상회한다’고 평가한 반면 국외 전문가들은 3.86이라는 낮은 평균값을 보이고 있다. 2020년 미국 대선 결과와 향후 미국의 대북정책 전망을 묻는 질문에 국내외 응답자의 절반 이상인 54.5%가 “트럼프 대통령이 재선에 성공하여 북한의 입장을 일부 수용한 단계적 비핵화를 추진할 것이다”라고 답하였다. 많은 전문가들은 트럼프 대통령의 재선 가능성을 높게 점치면서, 재선 시 비핵화 조건을 완화하고 북한의 요구

를 일부 수용한 단계적 비핵화를 추진할 것으로 내다보았다. 그리고 북한이 비핵화 합의 후에 이 내용을 이행하지 않을 경우, 미국은 경제제재를 유지 또는 강화하거나 군사력 사용에 대한 위협을 할 것이라고 국내외 전문가들은 예상했다.

국외 전문가들에 비해 국내 전문가들 사이에서 북한 핵문제와 미국 대선 간의 관계를 보다 밀접하게 평가하는 이유는 국내적으로 북미관계 개선이 북한 핵문제의 분기점이 될 수 있다는 기대감이 어느 정도 작용한 것으로 보인다. 미국의 과거 행정부들과 달리 북한문제를 상대적으로 우선순위에 놓은 듯한 트럼프 행정부의 정책과 실제 북미 정상 간의 역사적인 만남 등이 이러한 기대감 조성에 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 고려할 사항은 여전히 많다. 미국의 대선 일정과 관련한 북한의 계산, 트럼프 대통령의 대북 전략 등이 맞물려 북미 간의 관계가 ‘탑다운(top-down)’ 방식을 유지하면서 진행이 될 것인지 아니면 양측이 모두 미국 대선 일정을 활용하여 공세적인 전략을 추구할 것인지에 대해서는 조금 더 두고 보아야 할 것이다.

특히 북한이 미국에 ‘새로운 계산법’을 들고 나와야 한다며 올해 연말까지 시기를 정하여 발표한 부분, 지속적인 저강도 도발이나 고강도 도발 위협 등이 트럼프 행정부의 대북 전략 변경에 영향을 미칠 지도 관건이 될 것이다. 트럼프 대통령이 재선될 경우, 더 이상 선거에 대한 부담이 없는 제2기 행정부로서 북한 비핵화에 대한 진일보한 결과물을 만들어 낼 수도 있다. 그러나 제1기 행정부 초반에 전개되었던 ‘최대 압박(maximum pressure)’ 정책으로 선회할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 따라서 한국정부는 미국 대선 일정과 맞물려 북한 핵 협상 및 비핵화 과정에 대한 미국의 입장 변화를 면밀하게 주시하면서 대응해 나가야 한다. 미국 내 대북정책에 대한 인식과 평가 등에 대해 지속적으로 정보를 수집하고, 반민반관 전략대

화를 포함한 다양한 채널을 통한 미측 정부 관료 및 전문가들과의 의견 교환도 중요할 것이다. 이처럼 다양한 수준에서의 한미 간 접촉은 한국의 입장을 미국 여론 주도층에게 전달하고 대북정책에 대한 조율과 공조를 이끌어 내는 데 도움을 줄 것이다.

국내외 전문가들은 향후 5년 한반도 주변 양자 관계도 평가(0에서 10 범위)를 하였는데, 평균값을 기준으로 북미관계는 5.31을 기록하여 5(보통)에 가까운, 즉 현재와 비슷한 상황일 것으로 예상하였다. 북중관계는 6.35로 나타나 대체로 개선될 것이란 전망이 우세하였고, 미중관계에 대해 전문가들의 평가는 평균 4.16, 중일관계는 4.43으로 비교적 낮게 나타났다. 중러관계는 평균 6.35를 나타내 북중관계와 함께 가장 높은 평균 점수를 기록하였으며, 한일관계는 한반도를 비롯한 주변국 관계들 중 가장 낮은 3.07을 나타냈다. 대부분의 양자관계가 5 전후를 나타내는 것은 앞으로도 상황 변화가 크지 않을 것이라는 것을 알 수 있다. 오히려 평균값이 가장 높은 북중관계, 중러관계와 가장 낮은 한일관계가 눈에 띈다. 특히 북·중·러 3각 연대 가능성, 북한 핵문제에 대한 중국과 러시아의 북한 지지 입장 등에 대한 가능성을 엿볼 수 있다. 동시에 한일관계 약화는 한·미·일 삼각협력의 약화로도 이어질 수 있고, 이는 오랜 기간 동안 동맹 네트워크에 기반해 역내 안보협력체제를 구축해 온 미국의 입장에서 심각하게 받아들일 수 있는 사안이다. 따라서 한반도와 주변에서 이뤄지는 다양한 안보환경 변화를 보다 객관적으로 인식·평가하고 한미동맹 강화, 한·미·일 안보협력체제 복원, 북한의 완전한 비핵화 추구, 남북관계 개선, 그리고 궁극적으로 한반도 평화구축이라는 입장을 다져가는 것이 필요할 것이다.

특히 북한과 관련한 미중관계의 변화에 대한 질문에 전체 응답자의 50.6%가 “현재와 비슷할 것이다”라고 답하였고, 다음으로 40.9%

가 “이전과 같듯이 증가할 것”이라고 응답함으로써 미중 양국 간 북한문제에 대한 공조 또는 갈등에 대한 예측에 어려움을 나타냈다. 미중 사이에서 바람직한 한국의 대응에 대해 국내외 전문가들은 “전통적 양자관계를 넘어서는 다자적 관계 창출에 중심적 역할을 수행해야 한다”와 “경제는 중립을 유지하고 안보는 미국과의 관계를 강화해야 한다”를 비슷한 수준으로 선택하였다. 전문가들은 북한의 비핵화 진전과 함께 발생하는 비용에 있어 가장 많이 부담해야 하는 국가로 한국과 미국을 꼽았다. 이와 더불어 유럽연합(EU)의 순위가 높은 것은 국제기구 차원뿐 아니라 유럽 개별 국가들의 지원과 역할에 대한 필요성이 반영된 것으로 보이고, 북한 핵문제를 동북아 지역을 넘어 국제문제로 평가해야 한다는 전문가들의 의식 또한 읽을 수 있다.

이상의 내용을 종합하면, 한국정부는 미중관계의 변화 양상을 예의주시하면서 미중 양국 사이에서 균형 있는 관계를 긴밀하게 유지·관리해 나가야 한다. 그리고 이를 바탕으로 북미 간 비핵화 합의의 진전을 위한 촉진자 역할을 보다 더 적극적으로 추진해야 할 것이다.

## 나. 남북관계 차원의 정책적 시사점

한국은 무엇보다 북미 비핵화 합의가 이뤄지고 이것이 이행될 수 있도록 남북관계를 통해 촉진자 역할을 수행하는 데 매진해야 한다. 돌발변수에 따른 시나리오를 제외한 네 가지 시나리오가 보여주는 것처럼, 북미 간 비핵화 합의가 이뤄지지 않는다면 한국이 직면할 수 있는 2023년 남북관계는 시나리오Ⅳ 또는 시나리오Ⅲ에 따른 매우 부정적인 상황이 될 수 있기 때문이다. 북미 간 비핵화 합의를 공통적으로 전제하는 시나리오Ⅰ과 시나리오Ⅱ가 묘사하는 비교적



긍정적인 2023년의 남북관계를 현실화하기 위해서는 북미 간 비핵화 합의와 이행이 무엇보다도 중요하다.

2018년 이후 북한 비핵화와 관련된 본격적인 논의가 북한과 미국 사이에서 주로 이뤄지고 있기 때문에 한국이 결정적 역할을 하기 어렵지 않은 것이 사실이다. 그렇지만 2018년부터 본격화된 한반도 비핵·평화 프로세스에서 크고 작은 고비 때마다 돌파구를 만들어내고 결정적인 계기를 만들어낸 것은 다름 아닌 한국이며, 여기에서 주로 활용됐던 방법은 남북관계이다. 한국은 문재인 대통령과 김정은 위원장 사이의 첫 남북정상회담을 통해 북한의 최고지도자가 대내외에 비핵화 의지를 명문화해 밝히도록 했다.<sup>101)</sup>

평창 동계올림픽에 대한 북한의 특사 파견에 호응하는 차원에서 보낸 한국의 대북 특사단은 역사적인 제1차 북미 정상회담의 개최를 사실상 확정하는 역할을 했다. 트럼프 대통령이 제1차 북미 정상회담 취소를 전격적으로 발표하자 김정은 위원장은 문재인 대통령에게 두 번째 남북정상회담 개최를 요청했으며, 이를 계기로 제1차 북미 정상회담 준비가 본격적으로 돌아오게 됐다. 제1차 북미 정상회담 개최에도 불구하고 북한과 미국이 비핵화 및 상응조치와 관련해 접점을 찾지 못하자 문재인 대통령이 2018년 9월 방북해 평양에서 김정은 위원장과 세 번째 남북정상회담을 개최했으며, 여기에서 북한의 동창리 미사일 엔진 시험장 및 발사대의 투명한 폐기, 조건부 영변 핵 시설 폐기 등의 공약을 이끌어내 제2차 북미 정상회담이 개최될 수 있는 여건을 마련했다.

그러나 2019년 2월 말 제2차 북미 정상회담이 아무런 성과 없이 마무리된 이후 북한이 소극적인 태도를 지속하면서 남북관계가 소

---

101) “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언,” (통일부 남북회담본부), <<https://diplologue.unikorea.go.kr/ukd/d/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2019.10.2.).

강상태를 보이고 있다. 한국이 2019년 3월 남북 장성급군사회담을 제의하고, 5월과 9월에는 아프리카돼지열병 방역 협력과 7월 체육 교류 실무협의 등 회담 개최 의사를 북한에 지속적으로 타진했지만 북한은 이러한 한국의 제의에 전혀 호응하지 않으며 각종 매체를 통해 남북관계 정체의 책임을 한국에 전가하는 태도를 보였다. 심지어 2019년 10월 김정은 위원장이 금강산을 현지지도하며 남측 시설 철거를 지시한 것과 관련해 한국이 실무회담 개최를 제의하자 북한은 문서교환 방식을 통한 협의를 고집했다. 이로 인해 일각에서는 일부 시나리오에서 언급됐던 이른바 ‘한국 소외론’을 제기하기도 했다.

그럼에도 불구하고 제2차 북미 정상회담 이후 기싸움을 이어가던 북미가 다시 마주하게 되는 과정에서 한국의 역할이 매우 컸다. 문재인 대통령은 2019년 6월 말 주요 20개국 정상회의 참석차 일본 오사카를 방문하는 트럼프 대통령의 방한과 판문점 방문을 적극적으로 추진했으며, 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 판문점 자유의 집에서 만날 때 현장에 함께 있었다. 김정은 위원장은 트럼프 대통령과의 회동에서 북미 간 실무협상을 재개하기로 합의한 뒤 북한으로 돌아가며 문재인 대통령에게 ‘고맙다’는 취지의 언급을 한 것으로 전해졌다.

이처럼 2018년 이후 본격적으로 이뤄지고 있는 이른바 한반도 정세의 거대하고 근본적인 전환은 남·북·미 3자 중심으로 남북관계와 북미관계가 긴밀하게 연동되어 진행되는 것이 사실이다. 제2차 북미 정상회담 이후 북한이 남북관계에 소극적인 태도를 보여 한국이 대북정책 추진에서 어려움을 겪는 것이 사실이지만, 한반도 정세는 북미관계만으로 전환될 수 있는 성격이 아니다. 2019년 6월 말 판문점 자유의 집에서 이뤄졌던 남·북·미 3자 정상 회동이 시사하는 것처럼, 북미관계가 교착상태에 놓여 돌파구를 찾기 어려울 때 결국

한국이 계기를 만들 수밖에 없다. 여러 어려움에도 불구하고 한국은 앞으로도 북미 간 비핵화 협상이 이뤄지고 합의사항이 이행돼 한반도 비핵화가 현실화될 수 있도록 남북관계 개선을 통한 대북 설득 노력을 지속적으로 전개해야 할 것이다. 한국이 원하는 2023년의 남북관계를 구현하기 위한 기본적인 전제는 북미 간 비핵화 합의가 이뤄지고 이행될 것이라는 점을 감안해 한국이 향후 대북정책을 수립·추진해야 할 것이다.

또한, 시나리오 분석을 위해 작성한 주요 변화동인들 사이의 인과고리에서도 알 수 있는 것처럼, 북미 간 비핵화 합의는 북한의 도발재개 가능성을 낮추는 데 영향을 미치기도 한다. 북한은 남북 정상 회담과 북미 정상회담 등을 통해 비핵화 의지를 밝힌 2018년, 군사적 도발을 거의 하지 않았다. 북한이 경제건설 및 핵 무력 건설 병진노선을 국가전략으로 표방하며 핵·미사일 능력 고도화에 매진했던 2017년까지 김정은 위원장은 대부분의 핵 실험과 중·장거리 미사일 시험 발사를 참관하거나 여기에 관여했다. 그러나 한반도 비핵·평화 프로세스가 본격화된 2018년에 김정은 위원장은 군사 분야 공개 활동을 거의 하지 않았고, 한국과 미국을 향한 북한의 도발적인 행동도 거의 없었던 것이 사실이다.

그러나 약 1년 반 동안 뜸했던 북한의 미사일 시험 발사는 2019년 4월 다시 이뤄지기 시작했다. 이는 제2차 북미 정상회담에서 북한과 미국이 비핵화 및 상응조치 조율에 실패해 회담이 합의 없이 종료된 맥락에서 이해할 수 있다. 제2차 북미 정상회담이 종료된 이후 북한과 미국은 기 싸움을 이어갔다. 한국의 노력으로 2019년 6월 말 판문점 자유의 집에서 김정은 위원장과 트럼프 대통령이 세 번째로 만나 양측 간 실무협상을 갖기로 합의하고, 실무협상을 준비하는 동안에도 북한은 수차례에 걸쳐 신형 단거리 미사일 및 신형 대구경 방사

포 시험 발사를 잇달아 단행했다. 심지어 북한은 어렵게 성사된 북미 간 실무협상이 개최되기 직전에 신형 북극성-3형 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 시험 발사를 단행하기도 했다.

북한이 이와 같은 행동을 단행한 이유와 관련해서는 여러 가지 추측이 가능하지만, 그 이유가 무엇이던지 상관없이 한 가지 분명한 사실은 비핵화와 관련해 긍정적인 논의가 이뤄지던 2018년에는 북한의 군사적 도발이 없었던 반면 비핵화 관련 협상이 난항을 겪었던 2019년 북한의 군사적 도발이 재개됐다는 점이다. 그렇지만 북한의 이런 행동이 북미 간 비핵화 협상이라는 판을 근본적으로 깨지는 않았다. 트럼프 대통령은 북한의 신형 단거리 미사일 및 신형 대구경 방사포 시험 발사에 대해 ‘어느 국가나 하는 것’이라는 반응을 보였고, 북극성-3형 SLBM 시험 발사에 대해서도 대수롭지 않다는 취지로 언급했다. 김정은 위원장도 북극성-3형 SLBM 시험 발사를 참관하지 않았다.

또 한 가지 분명한 점은 북한의 이러한 행동에도 불구하고 한반도의 군사적 위기 수준이 크게 고조되지 않았다는 것이다. 이는 2017년 까지와는 분명하게 다른 상황이며, 2018년 한반도에서 이뤄진 일련의 군사적 긴장완화의 영향이라고 할 수 있다. 2018년 남북한 정상은 4월 27일 ‘판문점 선언’을 통해 역사상 처음으로 상호 군축의 필요성에 공감했다. 특히, 남북한은 ‘9월 평양공동선언’과 그 부속합의서인 ‘군사 분야 합의서’에 명시된 시범적인 군사적 신뢰구축 및 군비통제 관련 조치를 이행하며 한반도의 군사적 긴장 수위를 매우 크게 낮췄다. 이 과정에서 이뤄진 남북한 간 군사적 신뢰구축의 일환인 판문점 공동경비구역(JSA)의 비무장화에는 유엔사도 적극적으로 동참했는데, 유엔사를 대표해 미군 관계자들이 함께 했다는 점에서 남·북·미 3자 간 군사적 신뢰구축이 상당부분 이뤄졌다는

평가도 가능하다.

즉, 2018년 남북한이 중심이 돼 추진한 한반도의 군사적 긴장완화는 북한이 단거리 미사일 시험 발사 등을 감행하더라도 한반도의 군사적 긴장 수위가 급격하게 고조되지 않도록 하는 나름의 안전판 역할을 하고 있다. 이와 함께 한국은 비교적 빠르게 신뢰를 회복한 남북관계를 적극적으로 활용하며 2018~2019년 한반도 정세가 근본적으로 변화하는 과정에서 상대에 대한 신뢰가 매우 부족한 북미관계 개선을 견인하고 추동했다. 특히, 한국은 한반도 정세 전환에 있어 핵심 사안인 북한 비핵화와 관련해 남북한 정상 간의 직접적인 소통을 중심으로 여러 교착 국면에서 돌파구를 마련해왔다. 한국은 제2차 북미 정상회담 이후 남북관계가 비교적 소강상태에 있기는 하지만 북미 간 비핵화 협상 타결 및 이행이 바람직한 2023년의 남북관계를 구현하는 데 있어 필요충분 요건이라는 점을 감안해 이의 실현을 위한 대북정책을 수립·추진해야 한다.

한편, 본 연구가 수행한 국내외 전문가 인식 조사 결과 분석을 통해서도 다음과 같은 남북관계 차원의 정책적 시사점을 찾을 수 있다.

국내외 전문가들은 한반도 통일에 대해 절반 이상인 55.1%가 “가능하다”고 응답하였다. 이는 2018년 동일 문항에 대한 국내외 전문가 설문조사와 비슷한 양상이다. 2018년 설문조사에 응한 국내외 전문가 151명 가운데 “가능하다”고 응답한 비율은 56.96%였다. 다만 2019년 조사결과에서는 “불가능하다”의 비율이 25.6%, “잘 모르겠다”의 비율이 19.3%로 나타났는데, 2018년 조사결과에서 “불가능하다”는 비율이 19.21%, “잘 모르겠다”는 응답이 23.84%였던 것과 비교했을 때 서로 역전된 것이다. 한반도 통일 가능 시기에 대해 국내외 전문가들의 응답률은 “20~30년 사이”가 38.1%, “10~20년 사이”가 29.9%, “30년 이후”가 24.7%로 나타났다. 이러한 응답은

“10~20년 사이”가 가장 응답 비율이 높았던 2018년 설문조사 결과와는 다소 차이를 나타내고 있다.

2018년에는 남북정상회담, 제1차 북미 정상회담 등으로 인한 해빙 분위기가 통일에 대한 국내외 전문가들의 인식에 영향을 미쳤다면, 2019년 들어 유동적인 북미관계와 더불어 한반도의 불안정성이 증가하고 이에 따라 통일을 장기적인 과제로 평가하는 것으로 판단된다. 국내외 응답자들은 대부분 10년 이상의 장기적 과제로서 통일이 달성된다면 그 방식은 대부분 “남북 및 국제사회와의 협력을 통한 것”이라고 응답했다. 또한, 응답자들은 한반도 평화 정착을 위한 필수 조건으로 “북미관계 정상화”와 “북한의 완전한 비핵화”를 비슷한 수준으로 선택하였다.

국내외 전문가들은 현재 한국정부의 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 정책에 대한 평가(0에서 10 범위)에서 평균 5.74로 다소 긍정적으로 평가했다. 흥미로운 대목은 전통적인 동맹 및 협력관계인 미국과 일본보다 중국, 러시아와 같은 국가의 전문가들로부터 더욱 긍정적인 평가를 받았다는 점이다. 일본 전문가들의 평가가 낮은 부분은 2019년 들어 악화된 한일관계가 영향을 미친 것이라고 생각할 수도 있지만, 북한문제에 대해 가장 가까운 협력 관계를 지향하는 미국 내 전문가들의 평가가 낮은 수준으로 나온 것은 아이러니하다. 이는 한국이 미국정부 및 전문가들을 상대로 대북정책 및 한국의 입장에 대해 보다 적극적으로 설명하는 기회를 자주 가져야 한다는 점과 한미 간 대북정책에 대한 인식의 공유를 확대해야 할 필요성을 보여준다. 동시에 한국은 미국 내 공공외교에 대한 노력을 더욱 강화해야 할 것으로 보인다.

더불어 국내외 전문가들은 한국정부가 한반도 안보환경 개선을 위해서 남북관계 개선 및 군사적 신뢰 구축, 다음으로 북미 간 비핵

화 협상을 위한 중재외교에 힘써야 한다고 평가하고 있다. 향후 5년 후의 남북관계에 대해 전문가들은 대부분(47.7%) “비핵화가 추진되거나 검증 등을 둘러싼 갈등으로 남북관계 역시 개선과 악화를 반복할 것이다”고 응답하였다. 이러한 응답은 북한의 비핵화 과정이 추진된다고 하더라도 남북관계 개선이 이루어지는 것은 또 다른 어려운 과업이 될 것이라는 인식을 보여주는 것이다. 이는 김정은 체제의 안정성이 높다는 응답과 관련하여 생각해 볼 수 있는 대목이다. 따라서 남북관계 개선을 위한 단기적 조치 보다 중장기적인 목표를 세우고 이의 실현을 위한 구체적 계획이 필요하며, 이를 위해 남북 간의 관계뿐 아니라 주변 안보환경 변화에 대한 면밀한 관찰과 이에 대한 대응도 함께 마련해 나갈 필요가 있는 것이다.

이를 종합해 보면, 한국정부는 남북관계와 북미관계의 선순환 구조 창출에 집중할 필요가 있다. 남북관계와 북미관계가 상호 보완 관계에 있으며, 두 관계의 선순환 구조가 남북한 및 미국의 이익에도 도움이 된다는 사실을 한국이 북한과 미국에 각인시켜 나가야 할 것이다.

#### 다. 국내적 차원의 정책적 시사점

시나리오 분석의 토대가 되는 인과고리에서 확인할 수 있는 것처럼, 북미 간 비핵화 합의는 국내적 차원에 해당하는 한국 국민의 대북 인식에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 그리고 한국 국민의 긍정적 대북 인식은 2022년 대선을 통해 당선될 차기 대통령이 한국의 현 정부가 추구하는 한반도 평화와 남북관계 발전을 목표로 하는 정책을 지속하도록 하는 요인이 될 수 있다. 또한, 미중 갈등의 해소 또는 타협은 북한의 도발 재개를 억제하는 요인이 될 수 있고, 이는 한국 국민의 대북 인식에 긍정적 영향을 미쳐 결국 2023년 남북관계

에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 인과고리는 2023년의 남북 관계에 영향을 미치는 국내적 차원의 주요한 변화동인으로 한국 국민의 대북 인식과 2022년 대선에 따라 탄생할 차기 한국정부의 대북 정책을 지목하고 있다.

특히, 한국 국민의 대북 인식은 남북관계를 발전 또는 후퇴시키는 데 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 한국 입장에서 최상의 경우로 평가되는 시나리오Ⅱ를 살펴보면, 한국의 대북 인도적 지원이 재개·확대되는 중요한 배경 가운데 하나로 한국 국민의 긍정적 대북 인식이 언급되고 있다. 반면 최악의 경우로 평가되는 시나리오Ⅳ는 남북한 간의 체제 경쟁이 심해질수록 한국 사회 내에서 남남갈등이 심화되며 국론분열이 발생하는 것으로 묘사하고 있다. 특히, 시나리오Ⅳ에서는 한국 국민의 대북 인식이 악화돼 남남갈등이 극심해질 경우 제한적으로 이뤄졌던 남북의 교류협력마저 중단되는 것으로 예측되고 있다.

이는 바람직한 2023년의 남북관계를 구현하기 위해서는 한국 국민의 긍정적 대북 인식에 기반해 한국정부가 평화와 번영을 지향하는 대북정책을 수립·추진해야 한다는 방향성을 강력하게 시사한다. 서울대 통일평화연구원이 매년 정례적으로 실시하는 ‘통일의식조사’ 결과에 따르면, 한국 국민 가운데 북한을 협력대상이라고 응답한 비율이 2017년 41.9%에 불과했지만 2018년 54.6%로 크게 상승했고, 2019년에도 54.0%로 나타났고, 적대대상이라고 응답한 비율은 2017년 16.2%에서 2018년 10.3%, 2019년 10.8%로 나타났다.<sup>102)</sup> 한반도 비핵·평화 프로세스가 급진전한 2018년과 비교했을 때, 2019년에는 제2차 북미 정상회담 이후 남북관계의 소강상태가 지속

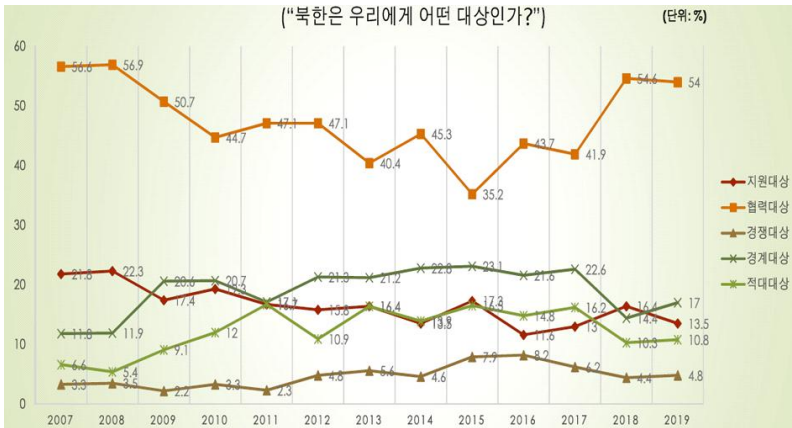
---

102) 서울대 통일평화연구원, 『2019년 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망』 (2019), p. 30.



되고 북한의 단거리 미사일 시험 발사가 이뤄지는 등 한국 국민의 대북 인식 여건이 좋지 않은 것이 사실이다. 그렇지만 2018년과 2019년 한국 국민의 대북 인식에 큰 차이가 나타나지 않는다는 점은 현재의 한국정부와 2022년 대선 결과로 집권할 차기 한국정부가 어떠한 대북 정책을 수립·추진해야 하는지와 관련해 시사하는 바가 결코 적지 않다.

〈그림 IV-1〉 남한주민의 대북인식



출처: 서울대 통일평화연구원 『2019년 통일인식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망』 (2019), p. 30.

한편, 국내외 전문가들을 대상으로 한 인식조사 결과는 현재 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국정부의 역할에 대해 평균 6.10으로 보통(5)을 상회하는 수치를 나타내고 있는데, 이는 국내외 전문가들이 한국정부의 역할을 비교적 긍정적으로 평가한다는 의미라고 할 수 있다. 문재인 정부의 ‘신한반도체제’ 구상에 대한 질문에 국내외 전문가들은 전반적(46.6%)으로 신한반도체제 구상이 북한 핵 문제 해결 및 한반도 평화 구축에 도움이 될 것이라고 응답했다.

또한, 신한반도체제의 핵심 사안인 평화경제에 대해서도 국내외 전문가들은 “효과가 있을 것”(42.6%)이라는 응답이 “없을 것”(37.5%)이라는 응답보다 다소 높게 나왔다.

한국정부의 신한반도체제 구상이 공고화되어 실현되기 위해서는 국내외에서 활동하는 한반도 문제 전문가들의 지지가 필요한 것이 사실이다. 이를 위해 한국정부는 구상의 구체적인 실천 방안을 마련하고, 이에 대한 적극적인 설명·홍보를 추진해야 할 것으로 보인다. 특히, 국내외 전문가들이 신한반도체제 구상에 중점을 두어야 할 사안으로 ① “북핵 위기의 근본적 해소 노력”을 가장 중요하게 꼽은 점을 염두할 필요가 있다. 이 외에 전문가들이 선택한 ② “주변 국가들의 협력 유도”, ③ “남북관계 정상화를 위한 기본협정 체결”, ④ “냉전의 산물인 이념적 대결과 진영 논리 극복”, ⑤ “평화경제의 실현” 등도 함께 고려해야 할 것이다. 즉, 한국정부는 이러한 요소들이 조화롭고 균형되게 신한반도체제 구상의 실현을 뒷받침할 수 있도록 해야 하는 것이다.

이를 종합해 보면, 한국 국민의 대북인식이 정부의 대북정책 추진에 매우 중요한 요소임을 확인할 수 있다. 그런데 이러한 한국 국민의 대북인식은 현재 북미 간 비핵화 논의, 북한의 도발 여부 등으로부터 많은 영향을 받고 있다. 국내외 전문가 인식 조사에서도 확인했듯이, 문재인 정부가 추진하는 대북정책에 대한 평가는 대체로 긍정적이며, 2018년과 비교했을 때 대북인식에 있어 큰 변화를 보이지 않고 있으나, 이러한 평가와 인식도 향후 비핵화 합의 결과와 북한의 선택 등에 따라 달라질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

## 2. 기회요인과 위협요인 식별

### 가. 기회요인과 위협요인 추출

시나리오 플래닝 기법과 전문가 인식조사 결과에서 도출된 주요 요인은 <표 IV-1>과 같이 정리할 수 있다. 시나리오 플래닝 기법에서 사용했던 6가지 변화동인과 추가로 추출한 10가지 변화동인, 전문가 인식 조사 결과 분석에서 도출한 4가지 요인은 긍정과 부정의 성격을 모두 내포하는 양가적 성격을 갖는 요인들이다. 즉, 이러한 요인들이 어떻게 변화하느냐에 따라 남북관계에 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 수 있는 것이다. 예를 들어, 북미 간 비핵화 합의가 이뤄진다면 2023년 남북관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만 북미 간 비핵화 합의가 결렬되거나 합의를 이뤘음에도 제대로 이행되지 않는다면 향후 남북관계에 부정적 영향을 미칠 수 있는 것이다.

한편, 2023년 남북관계의 지향점이 큰 틀에서 남북협력의 중심이 되는 한반도 평화의 미래상이라는 점을 감안해, 비교적 최근에 이뤄진 유사한 주제의 선행연구 결과도 참고할 필요가 있다.<sup>103)</sup>

<표 IV-1> 시나리오 및 전문가 조사에서 도출할 수 있는 차원별 양가적 요인

| 구분 | 요인  |
|----|---|
| 대외 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미중관계</li> <li>■ 트럼프 재집권</li> <li>■ 트럼프의 유연한 대북 자세(미국 내 대북 여론 포함)</li> <li>■ 한미관계</li> <li>■ 북미관계(비핵화 합의 가능성 포함)</li> <li>■ 한중관계</li> <li>■ 북일관계</li> <li>■ 북·중·러 협력</li> </ul> |

103) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, pp. 26~42.

| 구분  | 요인   |
|-----|--|
|     | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동북아 다자주의</li> <li>■ 대북 경제제재</li> </ul>  |
| 한반도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 북한 비핵화(의지 포함)</li> <li>■ 북한의 도발</li> <li>■ 북한의 경제상황</li> <li>■ 북한의 시장화 등 개혁, 개방 추세(의지 포함)</li> <li>■ 김정은 정권의 안정성</li> <li>■ 북한의 대남 정책</li> <li>■ 남북한 경제협력(북방경제협력 포함)</li> </ul> |
| 국내  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민의 대북 인식</li> <li>■ 차기 정부의 대북정책</li> <li>■ 경제 상황</li> <li>■ 남남갈등</li> <li>■ 한미 군사훈련</li> </ul>   |

위 <표 IV-1>에서 보듯 본 연구의 시나리오 분석 및 전문가 인식 조사를 종합한 결과, 기회요인에 해당하는 변수들은 북한 비핵화 등 한반도 정세에 관한 한국의 영향력 증대, 한반도 평화변영의 필요성에 대한 북한의 공감대 형성 및 남북협력에 대한 기대, 김정은 정권의 안정적 유지 및 개혁·개방 추세 유지·확대 등이라고 할 수 있다. 또한, 마찬가지로 방식으로 도출된 위협 및 약점 중에서 본 연구에 위협요인으로 적용할 수 있는 변수들은 북미관계 개선 및 북한 비핵화에 대한 한국의 제한적 영향력, 중장기적 측면에서 남북관계의 불안정성, 한국의 주도적 역할에 대한 필요, 북한의 적극적 개혁·개방 의지 부족 등이라 할 수 있다.

한국이 영향력을 미칠 수 없거나 미치기 어려운 외부의 기회 및 위협 요인들, 즉 미중관계, 트럼프 재집권, 북·중·러 협력을 제외한 뒤 남은 요인들에 대해 시나리오 플래닝 기법 및 국내외 전문가 인식 조사 결과를 감안해 양가적 성격 중 어느 하나를 부여하고, 선행연구에서 도출된 기회요인 및 위협요인을 종합적으로 감안해 본 연구

에서 채택할 수 있는 기회요인과 위협요인을 대외, 한반도, 국내 차원으로 정리하면 아래 <표 IV-2>와 같다.

이하에서는 기회요인과 위협요인으로 나누어 이를 보다 자세히 살펴본다.

<표 IV-2> 2023년 남북관계 관련 기회요인 및 위협요인

| 구분  | 기회요인   | 위협요인  |
|-----|--|---|
| 대외  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 북한문제 해결에 대한 한미 간 협력</li> <li>■ 북한 비핵화라는 주변국 간 공통 이해관계 지속</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 북한 비핵화 및 국제사회의 대북 제재 문제에 대한 한국의 제한적 영향력</li> <li>■ 절대적인 북한의 대중 경제 의존</li> </ul>  |
| 한반도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 북한 비핵화 등 한반도 정세 관련 한국의 영향력 증대</li> <li>■ 한반도 비핵화 및 평화번영에 대한 북한의 공감대 및 남북협력에 대한 기대</li> <li>■ 김정은 정권의 안정적 유지 및 개혁·개방 추세 유지·확대</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중장기적 측면에서 향후 남북관계가 안정적으로 발전할 것이라고 단정하기 어려움.</li> <li>■ 한국이 주도하지 않으면 한반도 평화번영 및 남북관계 발전이 지속·공고화되기 어려움.</li> <li>■ 북한의 적극적 개혁·개방 주저</li> </ul> |
| 국내  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민들 대북인식의 긍정적 변화</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 남남갈등</li> <li>■ 경제 상황(사회적 양극화 등)</li> </ul>  |

## 나. 기회요인

한국이 지향해야 하는 바람직한 2023년의 남북관계 실현을 위한 정책을 구상하는 데 있어 유지·강화해야 하는 기회요인을 크게 대외적 차원, 한반도 차원, 국내적 차원으로 구분해 각각 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 대외적 차원의 기회요인으로서 첫째, 북한문제 해결에 대한 한미 간 협력을 언급할 수 있다. 2018년 이후 이뤄지고 있는 한반도 정세 전환 과정에서 한국은 남북관계 개선을 통해 북한 비핵화 및

북미관계 개선을 추동했다. 2019년 제2차 북미 정상회담 이후 북미 관계가 정체되며 남북관계에까지 부정적 영향을 미치자 한국은 문재인 대통령과 트럼프 대통령 사이의 정상회담 등 한미 간 공조를 통해 한반도 정세 전환을 다시 추동하기 위한 돌파구를 마련하려 했다. 2018년 이후의 한반도 정세 전환에서 남북관계와 북미관계가 긴밀하게 연동돼 변화했다는 점을 감안할 때, 한미관계를 통해 북미관계 개선을 추동하고 이것을 다시 남북관계 발전과 선순환시키겠다는 한국의 전략은 타당한 것이라고 평가할 수 있다. 특히, 한미 간 워킹그룹을 출범시켜 양국 간 협의를 정례화한 것 역시 주요한 성과 중 하나라 할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 국내외 전문가들도 문재인 대통령의 노력으로 2019년 9월 이뤄진 판문점 남·북·미 3자 정상 회동이 한반도 비핵화에 미치는 영향을 비교적 긍정적으로 평가하고 있다. 또한, 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 현 한국정부의 정책에 대해서도 비교적 긍정적으로 평가한 점은 문재인 정부의 노력이 광범위한 지지를 받고 있는 근거라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 바람직한 2023년 남북관계 실현을 위해 한국은 남·북·미 3자 관계를 적극적으로 활용해 정책을 수립·추진하려는 노력을 앞으로도 지속·강화해야 할 것으로 판단된다.

대외적 차원의 두 번째 기회요인은 국제사회와 주변국, 특히 미국과 중국이 북한 비핵화라는 공통의 이해관계를 유지하고 있다는 점이다. 핵무기를 포함해 세계 최강의 군사력을 자랑하는 미국은 트럼프 행정부 시기 들어 ‘세계의 경찰’로서의 역할을 일정 부분 제한하려 하면서도 세계적 차원의 핵 확산과 관련해서는 강력하게 대응하고 있다. 특히, 북한의 핵 보유 등 수평적인 핵 확산 문제에는 적극적으로 대처하고 있다. 중국 또한, 「핵무기 비확산 조약」(NPT)에 따

른 세계 5대 공식 핵 보유국 가운데 하나로서 강대국 정치의 기반 중 하나인 이른바 ‘핵 카르텔’을 유지하는 것이 자신들의 국익에 부합한다는 입장이며, 이러한 측면에서 북한의 비핵화를 중요한 목표로 설정하고 있다. 이처럼 미국과 중국이 북한 비핵화를 공통의 이해관계로 유지하는 것은 한반도 평화·번영을 실현하기 위해 북한 비핵화를 추구하는 한국 입장에서 한반도 문제와 관련해 미중 간 협조를 끌어낼 수 있는 기반이 되고 있다.<sup>104)</sup>

다음으로 한반도 차원에서 발전시켜 나가야 하는 기회요인 중 첫 번째는 북한 비핵화 등 한반도 정세에 대한 한국의 영향력이 증대했다는 것이다. 한국은 2018년 이뤄진 한반도 정세 전환 국면 전반을 사실상 주도하고 추동했다. 이 과정에서 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 이루어진 문재인 대통령과 김정은 위원장 사이의 첫 남북정상회담을 통해 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 남북 정상 간 합의 가운데 처음으로 명문화했다.<sup>105)</sup> 동년 5월 26일에는 김정은 위원장의 요청에 따라 좌초 위기에 직면했던 역사적인 제1차 북미 정상회담을 제 궤도로 돌려놓기 위한 이른바 ‘원 포인트’ 남북정상회담이 개최되기도 했다. 제1차 북미 정상회담 이후 제2차 북미 정상회담을 준비하는 과정에서 북한과 미국이 진통을 겪자 문재인 대통령은 2018년 9월 중순 평양을 방문해 김정은 위원장과 세 번째 남북정상회담을 개최하고 북한 비핵화와 관련한 의미있는 진전을 다시 도출했다. 이처럼 북한 비핵화 등을 포함하는 한반도 정세 전환과 관련해 한국은 이전과 비교할 수 없을 정도의 적극적 자세로 임하며 실제

104) 물론 한국은 미중관계의 구조적 원심력, 즉 양자 간의 갈등과 경쟁이 강화되는 추세에 대한 대비를 동시에 해 나가야 할 것이다. 이에 대해서는 정책추진 방향에서 다시 다룬다.

105) “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언,” (통일부 남북회담본부), <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/?boardId=bbs\\_0000000000000063&mode=view&cntId=54337&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/?boardId=bbs_0000000000000063&mode=view&cntId=54337&category=&pageIdx=)> (검색일: 2019.8.30.).

상당한 성과를 거두어 온 것이 사실이다. 2019년 제2차 북미 정상회담 이후 남북관계가 답보 상태를 보이며 한국의 역할과 영향력에 대한 우려가 커지는 상황이지만 북미관계 개선을 위한 촉진자이자 한반도 문제의 당사자로서 지속적이고 과감한 노력을 통해 영향력을 유지·확대해나갈 수 있는 여지는 여전히 충분하다고 할 수 있다.

특히, 이 과정에서 문재인 대통령이 2019년 3·1절 경축사를 통해 제안한 ‘신한반도체제’ 구상이 중요한 역할을 할 수 있다. 신한반도체제는 한국이 주도하는 향후 100년의 질서로, 남북관계가 중심이 되는 새로운 한반도의 평화협력 질서라고 할 수 있다. 이를 구현하기 위한 방안으로 문재인 대통령은 항구적인 평화체제 구축을 통한 평화협력공동체, 평화경제가 기반이 되는 경제협력공동체를 제안했다. 문 대통령은 남북관계 발전이 북미관계 및 북일관계 정상화로 연결되고, 이것이 동북아의 새로운 평화안보 질서로 확장될 것이라고 설명했다. 국내외 전문가들의 절반 정도도 이러한 신한반도체제 구상이 북한 핵문제 해결과 한반도 평화 구축에 도움이 될 것이라는 견해를 밝힌 바 있다.<sup>106)</sup> 주지하듯, 한반도 비핵화가 단순히 북한의 핵무기를 폐기·제거하는 차원을 넘어 이를 배태한 냉전질서를 극복하고 평화를 구축해나가는 포괄적 과정이 되어야 한다는 점에서 이와 같은 평화 이니셔티브는 향후에도 최소한 한반도 질서 변화에 관련한 한국의 위상과 영향력을 유지·강화해 나갈 수 있는 중요한 교두보가 될 수 있을 것이다.

한반도 차원의 두 번째 기회요인은 한국이 지향하는 한반도 평화·번영에 북한도 일정하게 공감하고 있으며, 이를 위한 남북협력에 대한 기대감 역시 상당하다는 것이다. 2019년 제2차 북미 정상

---

106) 문재인, “제100주년 3·1절 기념식,” 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』, pp. 256~263.



회담 종료 이후 북한이 중단거리 미사일 및 신형 방사포 시험 발사를 단행하고 대남 비난을 지속하는 가운데 김정은 위원장이 금강산 지역의 남측 시설 철거를 지시하기도 했지만, 이를 근거로 북한이 남북관계에 대한 기대를 완전히 접었다고 단정하기는 어렵다. 북한이 6·30 판문점 3자 정상 회동 이후에도 표면적으로는 대남 비난을 이어가고 있지만, 2018년 이후 본격화된 한반도 정세의 구조적 특징을 감안했을 때 북미관계 개선이 결국 남북관계 발전과 병행 추진될 수밖에 없다는 점을 북한도 잘 인식하고 있을 것이다.<sup>107)</sup>

또한, 수교 70주년을 전후해 2018~2019년 급속하게 복원된 북중관계와 관련해 대중 의존에 대한 북한의 경계심은 장기간에 걸친 역사적 경험과 피할 수 없는 지정학적 고려에 의한 구조적인 변수를 체득한 결과라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 최근 북한의 대남 비난은 북한의 선호가 변화했다는 증거라기보다 변화된 여건과 상황에 적응하기 위한 나름의 전술적 판단에 따른 결과로서의 성격을 보다 강하게 띠고 있는 것처럼 보인다. 요컨대 남북관계 개선을 통한 한반도 평화·번영에 대한 북한의 기대 혹은 ‘필요’는 바람직한 2023년 남북관계 구현을 위한 정책 수립에 있어 반드시 감안해야 하는 중요한 기회요인 중 하나라고 할 수 있는 것이다.

한반도 차원의 세 번째 기회요인은 북한의 김정은 정권이 비교적 안정적으로 유지되는 가운데 시장화 등 경제·사회적인 측면을 중심으로 하는 개혁·개방 경향이 점차 확대되고 있다는 점이다. 본 연구가 수행한 국내외 전문가 인식조사를 보면, 대체로 김정은 체제가 안정적이라고 평가하는 것으로 나타났는데, 한국은 완전한 비핵화를 대내외에 공약한 김정은 정권이 안정적으로 유지되는 가운데 비

107) 2018년 이후 한반도 정세의 구조적 특징과 관련해서는 장철운, “6.12 이후 비핵평화 프로세스에 관한 정치적·기술적 평가,” 『비핵평화 프로세스와 남북협력의 방향』 (2018 북한연구학회 추계학술회의 자료집, 2018.10.12.), pp. 30~41 참조.

핵화에 대한 입장이 변화하지 않도록 할 필요가 있다. 한편, 북한주민들이 생활을 영위하는데 있어 시장은 이미 불가분의 실체가 됐으며, 북한 당국은 계획경제의 기본적인 틀을 유지하는 동시에 시장과의 공생을 도모하고 있다. 북한 당국은 휴대전화 사업과 폐쇄형 고속도로 등 다양한 방법을 통해 상당한 재원을 주민들로부터 흡수하는 것으로 알려졌다. 북한 당국이 시장에 대한 일정한 통제력을 행사하며 체제에 대한 도전이 발생하지 않도록 주의를 기울이고 있지만 북한의 시장화 확대는 북한 당국도 거역할 수 없는 흐름으로 굳어지고 있다. 아직 성과를 내지는 못하고 있지만, 김정은 정권 역시 여러 지역에 다양한 분야의 경제특구를 조성한다고 발표하는 등 선대에 비해 상당한 수준의 개혁·개방 조치를 추진하고 있다.<sup>108)</sup>

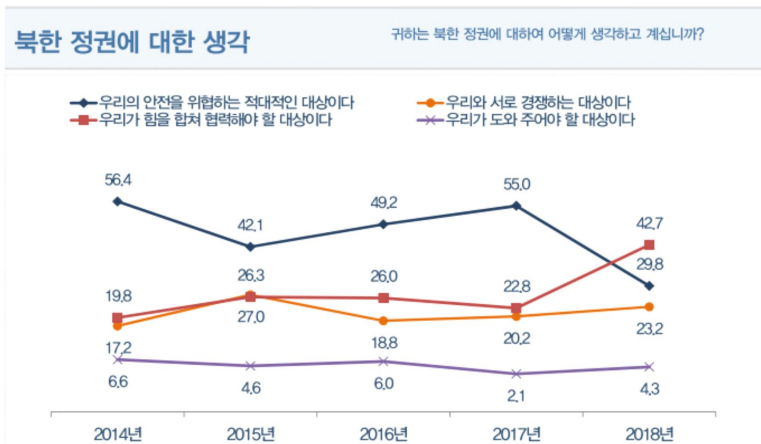
특히, 북한이 2018년 제7기 3차 당중앙위원회 전원회의를 통해 김정은 정권 출범 이후 추진했던 경제건설 및 핵 무력 건설 병진노선의 성공적 완수를 선언하고, 경제건설에 집중하는 ‘새로운 전략노선’으로의 전환을 선포한 것은 그 대상이 대외가 아니라 대내였으며 해당 계기 역시 당 대회를 제외하고는 북한의 가장 중요한 정치행사라 할 수 있는 당중앙위원회 전원회의였다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다.<sup>109)</sup> 즉, 속도의 문제가 제기될 수는 있지만, 필연적으로 북한에서 개혁·개방 경향이 강화되는 양상이 지속될 것이라는 중요한 신호로 해석할 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 김정은 정권의 안정성 유지와 북한의 개혁·개방 추세 확대는 남북한 간 협력을 중심으로 하는 대북정책을 구상·수립하는 데 전제가 되는 중요한 기회요인 중 하나라 할 수 있다.

108) 김정은 시대 북한 경제의 특징과 관련해서는 상현국·이창희, “김정은 시대의 북한 경제와 전망,” 『평화학연구』, 제20권 1호 (2019) 참조.

109) “조선로동당 중앙위원회 제 7 기 제 3 차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은동지께서 병진로선의 위대한 승리를 긍지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적로선을 제시하시었다,” 『로동신문』, 2018. 4. 21.

끝으로, 국내적 차원의 기회요인으로는 2018년 이후 한반도 평화 국면의 전개로 국민들의 대북 인식이 상당히 긍정적인 방향으로 변화했으며, 이것이 대북정책에 대한 국민들의 공고한 지지로 나타나고 있다는 점을 언급할 수 있다. 앞서 살펴본 서울대 통일평화연구원의 통일의식조사 이외의 조사에서도 유사한 결과가 나타나고 있다. 특히, 국방대 안보문제연구소에서 진행한 ‘범국민 안보의식 조사’의 대북 관련 몇몇 설문에서 나타난 아래(〈그림 IV-2〉, 〈그림 IV-3〉)와 같은 2018년 설문 조사 결과의 극적인 변화는 현재의 평화 프로세스에 대한 국민적 지지를 잘 보여주는 증거라고 할 수 있다.<sup>110)</sup> 또한, 한국리서치의 조사결과(〈그림 IV-4〉)에 따르면, 북한의 도발적 행동이 재개된 2019년에도 북한에 대한 한국 국민들의 감정 온도는 대체로 40도선을 유지하고 있다.<sup>111)</sup>

〈그림 IV-2〉 북한정권에 대한 인식

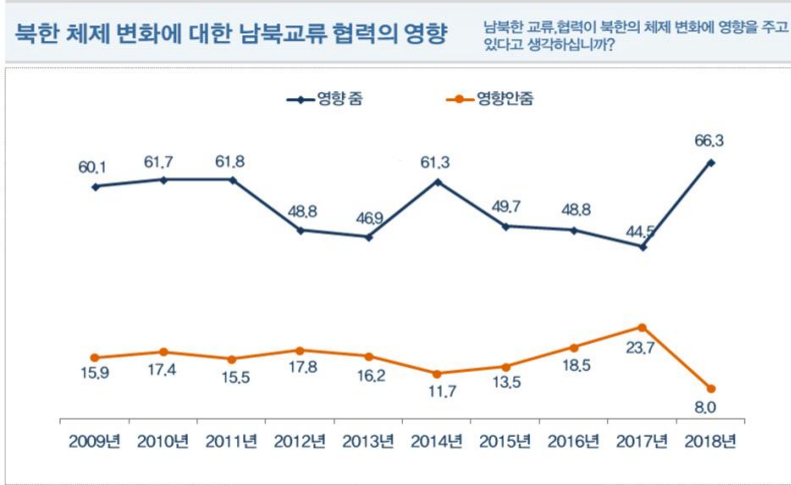


출처: 안경모, “북한 및 남북관계에 대한 국민의식변화와 한반도 평화 증진방안,” p. 201.

110) 안경모, “북한 및 남북관계에 대한 국민의식변화와 한반도 평화 증진방안,” 『국민안보 의식조사를 통한 정책대안 연구』 (서울: 국방대학교, 2018), pp. 201, 207.

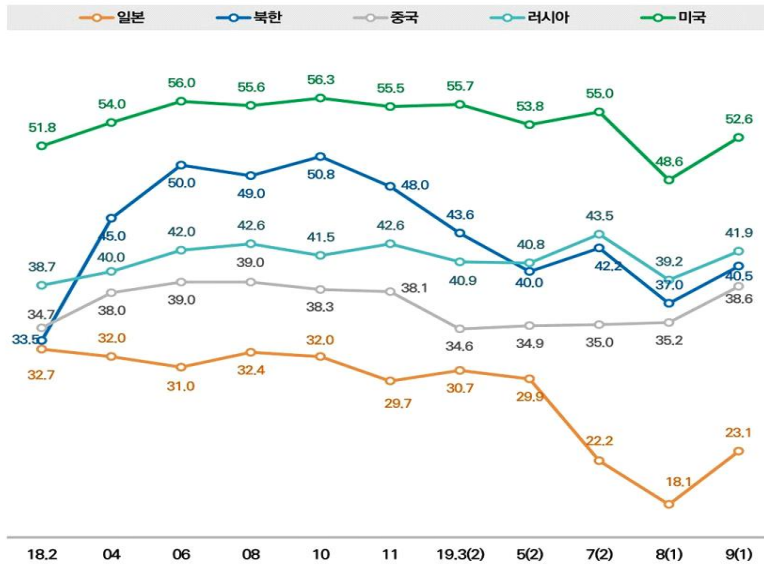
111) 한국리서치, “여론 속의 여론,” (한국리서치 주간리포트 제44호, 2019.9.11.), p. 9.

〈그림 IV-3〉 북한체제 변화에 대한 남북교류 협력의 영향(2009~2018년)



출처: 안경모, “북한 및 남북관계에 대한 국민의식변화와 한반도 평화 증진방안,” p. 207.

〈그림 IV-4〉 주변 5개국에 대한 한국 국민들의 감정 온도



출처: 한국리서치, 『주간리포트』, p. 9.

또한, 한국갤럽의 조사결과에 따르면, 대북정책을 잘 수행하고 있다는 응답은 2019년 들어 감소하는 추세이지만 2019년 8월 당시 북지정책(52%), 외교정책(39%) 다음으로 잘하고 있다는 응답 비율(대북정책 38%)이 높았다.<sup>112)</sup> 남북관계가 정체국면에 처한 가운데 북한의 단거리 미사일 발사 등 악재가 간헐적으로 발생했음에도 한국 국민들의 대북인식이 크게 나빠지지 않았고, 현 정부의 대북정책에 대한 지지가 일정한 수준을 유지한다는 사실은 남북관계 발전과 한반도 평화·번영을 목표로 하는 현 정부의 대북정책이 큰 방향에서 바람직한 것이라는 평가의 근거가 될 수 있다. 이러한 국민들의 대북 인식과 대북정책에 대한 지지는 2022년 대통령 선거를 통해 집권할 차기 정부가 현 정부의 대북정책을 계승·유지할 수밖에 없는 압력으로 작용할 수 있다.

#### 다. 위협요인

바람직한 2023년의 남북관계를 실현하는 데 장애가 될 수 있는 위협요인 역시 대외적 차원과 한반도 차원, 국내적 차원으로 구분해 살펴볼 수 있다.

먼저, 한국이 극복하고 지양해나가야 할 대외적 차원의 첫 번째 위협요인은 북한 비핵화 및 국제사회의 대북제재 문제에 대한 한국의 영향력이 매우 제한적이라는 사실이다. 2018년 ‘판문점 선언’과 ‘9월 평양공동선언’ 등을 통해 한국이 한반도 비핵화를 실현하기 위한 중요한 계기를 만든 것이 사실이지만, 2019년 제2차 북미 정상회담 이후 한반도 정세에서 알 수 있는 것처럼, 북한 비핵화에 대한

112) 2019년 8월 현 정부의 주요 분야별 정책평가와 관련해 “잘하고 있다”는 응답 비율은 교육정책 30%, 공직자 인사 24%, 고용노동 정책 31%, 경제정책 25%로 나타났다. 한국갤럽, 『데일리 오피니언』, 제367호 (2019.8.), p. 11.

한국의 영향력이 제한적인 것 역시 현실이다. 이는 한국이 북한의 비핵화라는 틀 속에서는 그 과정을 중재하거나 촉진할 수 있을지 몰라도 비핵화 협상 자체를 주도할 수는 없다는 점을 의미한다. 북한 비핵화 문제가 국제사회의 대북제재와 연계돼 있고, 국제사회의 대북제재가 다시 남북한 간의 교류협력과 강력하게 연동돼 있다는 점을 감안할 때, 북한 비핵화의 진전이 이뤄지지 않으면 남북한 간 교류협력의 재개 역시 쉽지 않은 것이다.<sup>113)</sup>

물론 이러한 한계가 이전의 접근법들처럼 비핵화에 남북관계를 종속시킬 수밖에 없다는 점을 의미하지는 않는다. 북한 비핵화가 실현되지 않는다고 해서 남북관계를 개선·발전시키지 않을 것이냐는 일각의 비판에서도 나타나는 것처럼, 이와 같은 한계와 제약에 순응하거나 적응하려 하기 보다는 창의적 해법을 제시함으로써 극복해 나가야하는 것이다. 요컨대, 국제사회의 대북제재라는 장애물의 극복은 비현실적·이상주의적 접근이 아닌 현실에 대한 매우 냉철한 평가와 판단, 그리고 강력한 의지 하에 주도면밀하게 이루어질 필요가 있는 것이다. 따라서 북한 비핵화 및 국제사회의 대북제재에 대한 한국의 제한적 영향력은 향후 대북정책 수립과정에서 한국이 반드시 극복해야만 하는 매우 중요한 도전 과제 중 하나라 할 수 있다.

두 번째 위협요인은 북한의 대중 경제 의존도가 거의 절대적이라는 사실이다. 남북한 간의 교류협력, 특히 경제협력이 사실상 중단된 이후 북한의 대중 경제 의존도는 매우 가파른 속도로 커져 왔으며, 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중이 90%를 상회하는 등 사실상 절대적인 수준에 이른 실정이다.<sup>114)</sup> 이는 북한의 핵·미

---

113) 이러한 어려움에 대해서는 임수호, “미국의 대북제재와 경제적 관계정상화 전망,” 『한국과 국제정치』, 제35권 제1호 봄호 (2019)를 참조.

114) Kyu-Han Bae, Sun-Hee Kwon, and Sun-Hyung Kim, “The Effect of North Korea’s Foreign Trade on Economic Growth,” 『유라시아연구』, 제15권 3호 (2018), p. 134.

사일 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 국제사회가 추진하는 강력한 대북 경제제재의 효율성과 관련된 우려가 북중 경제협력에 집중되는 이유이기도 하다. 이처럼 절대적인 북한의 대중국 경제 의존도는 향후 남북관계가 개선·발전되는 과정에서 추진되어야만 하는 남북한 간 경제협력과 경합관계를 형성할 가능성이 있다. 예를 들어, 중국이 추진하는 일대일로를 북한 내부와 연결시키는 문제와 한반도 종단철도(TKR) 연결이 경쟁할 수 있는 것이다. 이처럼 절대적인 북한의 대중 경제 의존도는 남북한 간 협력을 중심으로 하는 2023년의 남북관계를 구상하는 데 있어 현실적으로 감안할 수밖에 없는 장애요인이다.

다음으로, 한반도 차원의 첫 번째 위협요인은 중장기적 측면에서 향후 남북관계가 안정적으로 발전할 것이라고 단정하기 어렵다는 점이다. 지금까지 남북관계는 남한 또는 북한 내부의 요인, 남북관계 차원의 요인, 한반도 외부 요인의 영향 등으로부터 자유롭지 않았던 것이 사실이다.<sup>115)</sup> 제2차 북미 정상회담 이후 한반도 정세에서도 확인할 수 있는 것처럼, 한국이 의지를 갖고 발전시키고 싶어도 북한이 호응하지 않으면 남북관계는 발전될 수 없다. 2018년 이후 북한이 비핵화를 대내외에 공약하고 북미관계와 남북관계 개선을 연동시키고 있지만 한미 연합군사연습과 한국의 최첨단 무기 도입에 대한 반발, 그리고 금강산에서 남한 시설을 철수시키라는 김 위원장의 지시 등에서 볼 수 있듯이 북미관계와 남북관계를 연계해 발전시키려는 북한의 대외정책이 계속해서 유지될 것이라고 단정하기는 쉽지 않다. 북한이 북미관계 개선이 여의치 않을 경우 “새로운 길”을 모색할 수밖에 없다고 밝히는 점도 이러한 우려를 강화시키는 요인이다.<sup>116)</sup> 한반도의 평화·번영과 남북관계 발전이라는 역사적 흐름

115) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 35.

에서 북한이 쉽게 이탈할 수 없도록 하는 것 역시 대북정책을 수립할 때 반드시 감안해야 하는 위협요인인 것이다.

한반도 차원의 두 번째 위협요인은 한국이 주도하지 않으면 한반도 평화·번영 및 남북관계 발전이 지속·공고화되기 어렵다는 점이다. 남북한 정상은 2018년 ‘판문점 선언’을 통해 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 처음으로 대내외에 천명했고, ‘9월 평양공동선언’을 통해서 조건부이기는 하지만 ‘영변 핵 시설의 폐기’를 대내외에 처음으로 약속했다. 이는 한국이 북한에 요구해 합의사항에 포함된 것이었다. 앞서 언급한 것처럼, 제2차 북미 정상회담 이후 한반도 정세 전반이 정체 국면을 보이는 가운데 돌파구를 마련한 것 역시 한국정부의 노력이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 한국이 주도하고 선도하지 않으면 남북관계 발전을 포함하는 한반도 평화번영의 지속성이 담보되기 어렵다고 할 수 있다. 이는 역으로 한국의 의지가 약해진다면 남북관계 발전 및 한반도 평화번영이 지속되기 어렵다는 점을 의미하기도 한다.<sup>117)</sup> 분단 이후 한국정부가 추진했던 대북정책의 역사를 반추했을 때, 2022년 대통령 선거 결과에 따라 차기 한국정부의 대북정책이 크게 변화할 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 정권 교체에 좌우되지 않고, 한반도의 평화·번영과 같이 국민 대다수가 동의할 수 있는 목표를 설정한 뒤 이를 실현하기 위한 대북정책을 일관되게 추진할 수밖에 없도록 하는 여건 마련이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

한반도 차원의 마지막 위협요인은 북한이 적극적인 개혁개방을 주저하고 있다는 사실이다. 북한이 김정은 정권 들어 과거에 비해 상대적으로 개혁개방과 관련된 다소 전향적인 조치들을 내놓은 것

---

116) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

117) 신중호 외, 『한반도 평화번영의 비전과 전략』, pp. 36~37.



이 사실이지만, 적극적인 개혁개방을 추진했던 중국 및 베트남 등과 비교했을 때 김정은 정권이 추진하려는 조치들의 적극성은 다소 떨어진다고 할 수 있다.<sup>118)</sup> 북한은 지금까지 ‘자립 경제 건설’을 강조하며 외부와의 교류협력보다는 ‘독자생존’, ‘자력갱생’ 등 내부적인 결속을 통해 체제유지와 경제발전을 도모해 온 것이 사실이다. 이러한 측면에서 북한은 앞으로 적극적인 개혁개방을 추진해 체제에 부담을 주기보다는, 몰락하기 직전까지 소련이 추진했던 것처럼, 체제를 유지하는 데 부담이 되지 않을 정도의 수준과 범위에서 개혁개방을 추진할 가능성이 크다. 이러한 경향은 남북한 간 교류협력에서도 나타날 수 있는데, 한국이 적극적이고 대규모의 남북한 간 교류협력을 추진할 경우 북한이 소극적으로 나올 수 있는 것이다. 이는 남북한 간 교류협력의 확대·심화를 통해 한반도 평화·번영을 달성하려는 대북정책을 구상하는 과정에서 반드시 감안해야 하는 중요한 위협요인 중 하나이다.

끝으로 국내적 차원의 첫 번째 위협요인은 남남갈등, 즉 한반도 평화 국면으로의 전환 및 북한에 대한 비판적 시각이 한국 사회 내에 상당히 존재한다는 점을 언급할 수 있다. 2018년 이후 본격화된 한반도 정세 전환으로 한반도의 분단과 냉전의 침병으로 역할하며 공고했던 남북한 사이의 이데올로기·군사적 대립이 다소 완화되고 궁극적으로 해체되는 방향으로 나아가고 있지만,<sup>119)</sup> 한국 사회 일부에서는 아직까지 적대적 인식을 유지하고 있으며, 이로 인해 이른바 ‘남남갈등’이 한국 사회 내에서 야기되고 있다. 문재인 정부가 남남

118) 이에 대한 평가로는 양문수, “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치: 중국과 비교의 관점,” 『아세아 연구』, 제59권 3호 (2017); 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법’,” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017) 참조.

119) 정영철, “남북관계의 변화와 남남갈등,” 『한국과 국제정치』, 제34권 3호 (2018), p. 77; 정영철, “남북관계의 구조와 ‘국면’ 그리고 국내정치,” 『경제와사회』, 제115호 (2017), pp. 33~39.

갈등을 극복하는 방안 중 하나로 ‘통일국민협약’ 체결을 추진하고 있지만 적대적 대북 인식을 유지하고 있는 일부의 인식은 그다지 크게 변하지 않고 있다. 이러한 남남갈등은 남북관계 발전을 통해 한반도에 평화와 번영을 구현해나가려는 대북정책을 수립·추진하는 데 있어 반드시 고려해야 하는 큰 위협요인 중 하나이다.

국내적 차원의 두 번째 위협요인은 사회적 양극화 심화 및 저성장 지속 등 한국경제의 어려움이다. 국제사회에서 한국이 차지하는 경제적 영향력 등을 감안했을 때, 한국은 이미 선진국 대열에 들어섰다고 할 수 있으며, 이는 한국경제가 저성장의 질곡에서 쉽게 벗어나기가 어렵다는 점을 시사한다.<sup>120)</sup> 특히, 사회적 양극화 심화 등에 따른 상대적 박탈감의 강화는 국민들을 더욱 경제적 사안에 몰입하게 하는 한편 대북정책과 같이 자신의 삶과 직접적으로 관련이 없는 것처럼 보이는 문제에 대한 무관심을 증대시킨다. 이러한 경향은 한국경제가 어느 정도 성장한 뒤에 출생해 성장한 지금의 40대 이하가 40대 이상보다 대북정책과 북한문제, 통일문제에 관심이 적다는 사실에서 어렵지 않게 확인할 수 있다. 문재인 정부에서 강조하는 ‘평화경제론’은 한국이 경제적 재도약을 위해 거의 유일하게 갖는 블루오션이 북한과의 교류협력이라는 점이라고 설명하지만 이에 대한 국민들의 관심이 크지 않은 것이 사실이다. 즉, 한국의 경제적 어려움은 대북정책에 대한 국민들의 관심을 저조하게 하는 중요한 요인 중 하나이며, 이는 국민들의 지지를 기반으로 바람직한 대북정책을 수립하는 데 극복해야만 하는 위협요인임이 분명하다.

---

120) 정부는 10월 25일 홍남기 경제부총리 겸 기획재정부 장관을 통해 WTO 개도국 특혜를 더 이상 주장하지 않을 것이라 발표한 바 있다. “한국 24년만에 WTO 개도국 지위 포기… ‘당장 불이익 없다.’” 『중앙일보』, 2019.10.25., <<https://news.joins.com/article/23614705>> (검색일: 2019.10.26.).

## 라. 정책 수립 시 고려사항

시나리오 플래닝 기법과 전문가 인식 조사를 통해 도출한 기회요인 및 위협요인은 한국이 바람직한 2023년의 남북관계를 위한 대북 정책을 수립할 때 반드시 감안하고 고려해야 하는 도전요인들이라고 할 수 있다. 2018년 이후 한반도 정세가 근본적으로 전환되는 과정에서 한국은 한반도 문제의 당사자로서 남북관계를 주도했고, 이를 통해 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키는 계기를 마련했다. 또한, 한국은 남북관계를 통해 한반도 정세의 핵심적인 사안 가운데 하나라고 할 수 있는 북미관계 개선과 북한 비핵화에 있어서도 촉진자 역할을 충분히 하며 많은 진전을 이뤄냈다. 그렇지만 2019년 2월 말 개최된 제2차 북미 정상회담이 결렬된 이후 한반도 정세의 근본적 변화와 관련해 한국의 역할이 매우 제한된 것이 사실이다. 제2차 북미 정상회담에서 성과를 거두지 못하자 북한은 남북관계에 매우 소극적으로 대처했고, 이는 한반도 정세 변화에 대한 한국의 역할을 제한시켰다.

한국의 역할이 제한된 데에는 지속되는 국제사회의 대북제재도 영향을 미쳤다. 제1차 북미 정상회담 이후 상호 관계 진전에 있어 북한과 미국이 진통을 겪자 문재인 대통령은 2018년 9월 전격적으로 방북해 김정은 위원장과의 세 번째 남북정상회담을 개최하며 돌파구를 마련했다. 여기에서 남북한은 ‘조건이 마련되는 데 따라’ 개성공단 및 금강산관광을 재개하고 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 문제를 협의하기로 하는 등 사실상 경제협력 재개를 조건부로 선언했다. 그러나 미국이 북한의 가시적인 비핵화 조치가 우선적으로 이뤄져야 한다는 기존 입장을 고수하며 국제사회의 대북 제재는 지속되고 있으며, 이러한 상황에서 남북한은 경험 추진 등 ‘9월 평양공동선언’에서 합의한 사항들을 이행하기가 어려웠다. 급

기야 김정은 위원장은 금강산 지역에서 남측 시설을 철거하라고 지시하기도 했다.

2018년 이후에 이뤄진 한반도 정세의 근본적 변화는 한국이 바람직한 2023년 남북관계를 위한 대북정책을 모색하는 데 있어 다음과 같은 사항을 고려하게 한다. ‘관문점 선언’과 ‘9월 평양공동선언’, ‘6·12 북미 정상 공동성명’ 등 2018년에 이뤄진 남북한 및 북미 정상 간의 합의들은 북한 비핵화 및 한반도 평화정착 등 이른바 ‘북한 문제’ 해결에 남·북·미가 함께 협력한다는 인식을 공통적으로 담고 있다. 제2차 북미 정상회담 이후 남북관계가 소강상태를 보이면서 북한문제와 관련하여 한미 간의 협의가 중점적으로 이뤄지고 있다. 2018년 이후 현재까지의 상황 전개를 통해 확인할 수 있는 사실은 한국이 남북관계를 통해 북한문제 해결을 추진하는 동시에 남북관계에 장애가 발생했을 경우 공고한 동맹관계에 있는 미국과의 협력을 통해서 북한문제 해결에 접근할 수 있도록 해야 할 필요가 있다는 것이다.

세 차례의 남북정상회담과 두 차례의 북미 정상회담, 다섯 차례의 북중 정상회담 등에서 확인할 수 있는 것처럼, 김정은 위원장의 비핵화에 대한 의지는 아직까지는 비교적 부정적이지 않다. 물론 김 위원장은 미국과의 협상에서 성과를 거두지 못할 경우 “새로운 길”을 모색하지 않을 수 없다고 밝힌 바 있다.<sup>121)</sup> 그러나 이러한 김정은 위원장의 발언을 비핵화 의지에 대한 의구심의 근거로 해석하는 일부의 견해와 달리 실제로는 미국에 대한 압박 수단인 동시에 일종의 보험의 성격을 지닌 차선책으로서의 성격을 띠고 있다고 보는 것이 보다 설득력 있는 해석이다. 앞서 언급한 바와 같이, 주변국 역시 북한의 비핵화에 공통의 이해를 갖고 있기 때문에 전적으로 북한 변

---

121) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

수, 즉 비핵화 의지 부족 등으로 “새로운 길”을 선택하더라도 이것의 핵심적 사항이 중국 및 러시아와의 삼각관계 복원으로까지 나아가기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

따라서 한국은 김 위원장이 계속해서 확고한 비핵화 의지를 유지하고, 이의 실현을 위해 나설 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다. 김정은 정권이 경제건설 및 핵 무력 건설 병진노선 종료 이후 ‘사회주의 경제건설 총력 집중 노선’을 채택했고, 시장화 등 북한의 개혁·개방 추세가 다시 거스르기 어려운 역사적 흐름이라는 점을 감안해 남북한의 공동 번영을 추구하기 위한 정책을 수립·추진해야 할 필요가 있는 것이다. 물론 이 과정에서 한국은 적극적인 개혁·개방이 체제에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하는 북한을 일정하게 배려할 필요가 있다.

또한, 한국은 2018년 이후 획기적으로 완화된 한반도의 군사적 긴장 수위를 더욱 낮추고, 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키기 위한 군사적 조치들도 북한과 적극적으로 협의해 추진해야 할 것이다. 이를 통해 남북한 사이의 경제·사회·문화적 교류협력과 군사적 긴장 완화가 선순환하며 한반도에 평화와 공동 번영이 정착되어 ‘평화경제’가 실현되도록 해야 한다. 김정은 정권 들어 북한의 경제상황이 조금씩 호전되는 기미를 보이지만 경제력과 인구 등 총체적인 국력을 감안했을 때, 남북관계 발전과 이를 통한 한반도 평화정착은 북한이 주도하기 어려우며 한국이 주도할 수밖에 없다. 주지하듯 2008년 이후부터 2017년까지 남북관계의 경색이 강화되고, 남북한 간 교류·협력과 한반도 평화·상생·공영의 상징이자 남북관계의 마중물이었던 개성공단마저 사실상 폐쇄된 지 3년이 넘게 지나는 동안 중국에 대한 북한의 경제적 의존이 절대적으로 강화되어 왔다는 점 역시 매우 유의해야 할 사항이다.

2018년 이후 한반도에 평화가 구현되고 정착되는 과정을 지켜보  
고 몸소 겪으며 한국 국민들의 대북 인식이 매우 긍정적으로 변화한  
것으로 나타나고 있다. 이는 문재인 정부의 한반도 정책 추진방향에  
많은 국민들이 공감하고 있다는 의미이다. 한반도 평화에 대한 국민  
들의 이러한 요구는 2022년에 치러질 대통령 선거 결과에 좌우되지  
않고 한국이 지속적으로 평화와 번영, 포용을 추구해야 한다는 원칙  
으로 자리매김해야 할 것이다. 지난 10년 동안 일각에서 현실화되기  
를 바랐던 북한의 급격한 변화와 붕괴 등은 한국에게도 부담일 수밖  
에 없고, 모두에게 결코 바람직하지 않은 일이다. 게다가 김정은 정  
권이 공식 출범한 이후 지금까지 비교적 안정적으로 유지되고 있다  
는 점에서 북한 급변사태 및 붕괴 등 일부의 기대는 현실적이지도  
않다. 물론 깊은 분단의 질곡 때문에 북한에 대한 입장이 개인별로,  
그리고 집단별로 다를 수는 있다. 그러나 현재와 미래의 시대정신이  
자 중요 가치인 한반도 평화와 번영, 포용을 부정하며 갈등을 벌이  
는 것은 사회적·민족적으로 결코 바람직하지 않다.

한국이 그동안 많은 혜택을 받으며 국제사회에서 누려왔던 개발  
도상국 지위를 포기하기로 한 현재의 상황은 한국의 경제성장이 일  
정하게 정체 국면에 진입했다는 점을 의미한다. 한국은 과거에 구가  
했던 이른바 ‘고속 경제성장’을 다시 구가하기에 어려운 상황에 놓인  
것이다. 이는 시간이 지날수록 무더졌던 북한문제와 남북관계에 대  
한 한국 국민들의 관심을 더욱 멀어지게 할 수 있다. 그렇지만 ‘평화  
경제론’이 역설하고 있는 것처럼, 남북한 간의 경제협력은 한국의  
경제적 재도약을 위한 매우 중요한 기회가 될 수 있다. 많은 지하자  
원과 비교적 수준 높은 인적자원을 풍부하게 보유하고 있는 북한은,  
트럼프 대통령이 반복하여 언급하는 것처럼, 매우 큰 성장 잠재력을  
갖고 있는 것이 사실이다. 특히, 북한과의 협력을 통해 한국은 사실

상 ‘섬’에서 대륙으로의 진출과 대륙-해양을 연결하는 가교 역할을 더욱 강화할 수 있다.

또한, 미중관계 역시 중요한 변수이다. 주지하듯 현재 경제 문제를 중심으로 나타나고 있는 미중 간의 대립과 갈등은 근본적으로 패권 경쟁이라는 점에서 한동안 이어질 것이라는 전망이 우세하다. 아직까지는 미중이 북한 및 한반도 문제와 관련해서까지 갈등을 벌이지 않고 있지만 현재의 갈등이 언제 한반도 문제로 확대될지는 누구도 단정할 수 없다. 이에 대비해 한국은 미중 간 균형외교를 견지하는 가운데 한반도에 긍정적 환경이 조성될 수 있도록 동북아 다자협력을 추구하고, 북한 및 한반도 문제와 관련해 미중 등 주변국이 갈등하지 않도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

### 3. 도전요인에 따른 대북정책 추진방향

역사에 그 어느 한 시기 특별하지 않은 때가 없겠으나 그럼에도 불구하고 현 시기는 그 어느 때 보다 특별하다 할 수 있다. 그것은 많은 의미에서 우리가 민족의 평화와 번영을 위한 절체절명의 ‘기회의 창’ 앞에 서서 새로운 시대로 도약하느냐 또다시 질곡을 되풀이하느냐의 기로에 선 시기라는 판단에서이다.

주지하듯 근대로의 발전과정에서 가장 핵심적인 과제라 할 수 있는 통일된 민족국가 건설에 있어 한반도는 여전히 미완의 땅이다. 자주적 의미에서의 근대화의 실패는 식민의 시대를 낳았고, 다시 한번 주어진 해방 공간에서의 좌절은 분단의 시대를 낳았다. 그리고 지난 반세기 이상 수많은 노력에도 불구하고 때로는 주체의 역량이 부족해서, 때로는 너무나 거센 국제정치의 원심력 속에 이와 같은 미완의 과제는 여전히 해결되지 못해왔다.

이러한 차원에서 3·1운동 100주년을 맞이한 2019년은 너무나 특별한 의미를 갖는다. 3·1운동은 바로 이와 같은 한반도적 차원에 근대로의 발전과정에서 가장 거국적이고 거족적인 응전이었다. 그것이 ‘운동’이건 ‘인민항쟁’이건 ‘절대화론’이건 ‘분수령론’이건 3·1운동을 남북한 모두가 특별하게 기록하고 있는 것은 이러한 함의에 대한 공감에 기반하고 있는 것이다.

따라서 한반도의 현재는 바로 이러한 미완의 응전을 완성하고 한반도 차원에서 근대로의 전진과 탈근대로의 도약을 일거에 해결할 새로운 100년을 준비할 기로에 서 있다 할 수 있다. 문재인 대통령이 3·1절 기념사를 통해 “새로운 100년은 진정한 국민의 국가를 완성하는 100년”이라 규정한 문제의식이 바로 그것이라 하겠다.<sup>122)</sup>

122) 문재인, “제100주년 3·1절 기념식,” 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』, pp. 25



이와 같은 맥락에서 본 연구에서 상정하고 있는 2019년부터 2023년까지 5년의 기간은 바로 이와 같은 새로운 100년을 시작하는 첫 번째 5년이라 할 수 있다. 따라서 해당 시기의 정책추진 방향은 말 그대로 새로운 남북관계의 초석을 마련할 수 있는 포괄적이고 장기적인 지향과 이를 실천할 구체적이고 현실적인 지혜를 동시에 담아야 할 것이다.

본 연구가 수행한 시나리오 분석 및 국내외 전문가 인식조사 결과를 기반으로 도출된 기회요인과 위협요인을 토대로, 실현 가능성이 높은 시나리오 I 이나 최상의 시나리오라 할 수 있는 시나리오 II로 유도하려는 노력과 동시에, 비록 가능성은 낮으나 북미 비핵화 합의 결렬이라는 부정적 전망을 담고 있는 시나리오 III, IV가 현실화되지 않도록 하는 노력이 필요할 것이다.

이와 같은 전제하에 본 연구는 2023년의 남북관계를 ‘평화롭고, 호혜적이며, 지속 가능한 새로운 한반도’의 초석을 놓는 단계로 규정하고, 도전요인에 따른 대북정책의 추진방향을 검토한다. 정책 추진 방향의 도출과정에서 가장 중시한 지점은 비핵화 타결의 긍정적 기대하에 촉진자, 중재자, 그리고 당사자로서의 역할에 최선을 다함으로써 한반도 비핵화와 평화체제 구축 과정을 최대한 진전시키는 동시에, 기회요인과 위협요인에 대한 냉철한 분석을 통해 ‘비핵화 이후’에 대한 준비를 지금부터 시작해야 한다는 것이다.

이를 위해 본 연구는 ① 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 역할 강화, ② 국제정치적 원심력에 휩쓸리지 않을 수 있는 자율성 확보, ③ 남북관계의 지속 가능성과 안정성 구축, ④ 남북 간 군사적 긴장완화를 위한 신뢰구축과 군비통제 지속, ⑤ 평화와 경제의 선순

---

6~263, <<https://www1.president.go.kr/c/president-speeches>> (검색일 2019.9.7.).

한 구조 창출, ⑥ 남남갈등의 완화를 위한 사회적 합의와 공감대 마련 등 총 6가지의 정책 추진방향을 제시하였다.

### 가. 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 역할 강화

앞서 살펴본 바와 같이 국내외 전문가들은 압도적인 비율로 향후 5년 간 한반도 정세를 결정할 2개의 핵심요인으로 북미관계(75%)와 북한 비핵화(62%)를 선택한 데 이어, 한반도 평화 정착을 위한 필수 조건으로 북미관계 정상화(30.7%)와 북한의 완전한 비핵화(29.5%)를 최우선적인 사안으로 꼽은 동시에, “비핵화에 진전이 없을 경우 남북관계는 과거와 같은 군사적 대치 상태로 회귀될 것”(12.5%)이며, “한반도 평화체제는 비핵화를 전제로 할 때 가능하다”(55.1%)는 견해를 보인 바 있다. 이는 한반도 비핵화가 새로운 한반도를 여는 가장 결정적인 열쇠라는 데 대한 폭넓은 공감대를 보여주는 증거라 할 수 있다. 주지하듯 탈냉전 이후 지난 30년 간 수많은 노력에도 불구하고 주기적인 전쟁위기를 겪으며 냉전의 질서를 극복하지 못했던 가장 결정적인 장애물은 단연 북핵문제였기 때문이다.

유럽의 평화를 가져온 철혈재상 비스마르크가 정치란 불가능한 것을 가능하게 하는 ‘가능성의 예술’이라 한 것처럼 학문과 도덕이 아닌 정치의 영역에서의 최고의 미덕은 ‘문제해결’이라 할 수 있다. 이러한 차원에서 볼 때 최초 핵을 개발한 동기가 북한이 말하듯 위협에 대한 합리적 대응이었든, 아니면 후자의 주장처럼 그들이 본질적으로 가지고 있던 호전성과 비규범성의 발현이었든 물리적·폭력적 방식이 아닌 평화적·협력적 방식으로 현재의 문제를 해결하는 유일한 길은 ‘안보 대 안보’라는 등가교환의 틀 속에 그들이 말하는 ‘적대시 정책과 핵 위협’ 해소와 ‘북한 비핵화’를 교환함으로써 ‘한반도 비핵화’와 ‘평화체제’를 실현하는 길이라 하겠다.

이러한 과정에서 미국이 극도로 불신하는 ‘단계적 접근’을 비롯한 방식의 문제가 아니라 ‘교환의 등가성’에 논의의 초점이 맞춰진다면,<sup>123)</sup> 그리고 소련과의 협상에서 미국의 레이건 대통령이 항상 되뇌었다는 “신뢰하라 그러나 검증하라”는 원칙처럼 양자의 교환이 북한이 말하는 ‘동시행동원칙’에 의해 상호검증될 수 있다면 평화와 번영의 새로운 한반도를 건설하는 가장 큰 걸음을 내딛을 수 있을 것이다.<sup>124)</sup> 2018년부터 전개되어 온 한반도의 ‘기회의 창’을 결코 놓쳐서는 안되는 이유이다.

그러나 우리의 고민은 첫째, 하노이회담 결렬과 이후의 교착상황에서 볼 수 있듯이 수많은 적대의 기억들이 만들어낸 북미 간 상호불신의 장벽이 너무나 높다는 것이고, 둘째, 시나리오 분석에서도 핵심적 위협요인으로 지적된 바 있듯이 북미 간에 진행되는 비핵화 게임에서 여전히 우리가 플레이어로서의 지위를 갖지 못하고 있다는 것이다.<sup>125)</sup> 그렇다면 어떻게 할 것인가?

우선 지금까지 여러 성과를 거두어 온 것으로 평가받는 촉진자, 중재자로서의 역할을 지속하는 것이라 하겠다. 현재 기회의 창을 여는 데 한국정부는 고비마다 결정적이고 중요한 역할을 해왔다. 2017년 말 북한의 <화성 15호> 대륙간탄도미사일 실험으로 한반도

123) 제2차 북미 정상회담 이후 북한 핵문제가 교착상태를 보인 결정적 이유가 북미 간 비핵화 정의 차이와 비핵화 방식의 격차라는 전문가 인식조사 결과에서 보듯, ‘방식’의 문제를 둘러싼 이견은 앞으로도 쉽지 않은 난제가 될 전망이다. 선후관계와 범위를 핵심으로 하는 해당 문제를 직접적으로 해결하기보다는 전체 교환의 등가성에 집중하되 방식을 둘러싼 이견은 행동의 포괄성과 속도를 통해 완화하는 방법이 하나의 대안이 될 수 있다는 판단이다.

124) “신뢰하라, 그러나 검증하라.” 『매일신문』, 2018.4.30., <<http://news.imaeil.com/InnerColumn/2018043000321598730>> (검색일: 2019.10.1.).

125) 향후 비핵화 협상들은 이전처럼 북미 간에 탐다운 및 실무회담이 병행되는 방식으로 진행될 가능성이 높으며 한국을 포함한 남·북·미 3자회담이나 6자회담을 비롯한 다자형식이 될 가능성은 매우 낮다고 응답한 국내의 전문가들의 응답에서도 볼 수 있듯이 이와 같은 상황은 앞으로도 지속될 가능성이 크다.

가 그야말로 전쟁위기에 선 극단적인 대치 국면에서 빗장을 푼 것이 핵·미사일 실험 중단과 한미 군사훈련 연기를 통한 평화올림픽 구상이었음은 주지의 사실이다.<sup>126)</sup> 또한, 남북 정상 간 최초로 한반도 비핵화 의지를 공동 확인한 4·27 판문점 선언을 통해 1차 북미 정상회담으로 가는 길을 트은 문재인 정부는 싱가포르 공동성명 이후 ‘선 신고’ 문제를 둘러싼 교착 국면에서도 평양정상회담을 통해 영변 핵 시설과 동창리 엔진시험장 등에 대한 추가적인 언질을 받아냄으로써 다시 한번 협상의 동력을 불어넣은 바 있다. 또한, 제74차 유엔총회에서의 기초연설과 한미 정상회담의 성과에서 보듯 한반도 평화와 비핵화를 위해 “할 수 있는 모든 것을 다할 것”이라는 다짐과 함께 단행된 뉴욕행 역시 스톡홀름에서의 실무회담 재개의 과정에서 일정한 역할을 한 것으로 평가받고 있다.<sup>127)</sup>

그러나 스톡홀름 실무회담의 결렬에서 볼 수 있듯이 비핵화의 과정은 여전히 많은 난제를 안고 있다. 그러한 측면에서 2020년의 총선과 2022년의 대선을 앞두고 있는 한국의 정치 일정은 현재 역할의 지속성과 관련해 많은 우려를 낳는 지점이라 할 수 있다. 가시적이고 직접적인 성과를 통해 현재의 정책적 선택을 일종의 ‘정상태’로 자리매김함으로써 역진 가능성을 최소화하고 촉진자로서의 역할을 지속하는 것이 최우선적인 과제인 이유라 하겠다.

관련하여 대미 공공외교를 강화하는 것도 중요한 과제이다. 주지하듯 트럼프식 대북접근에 대한 미국 조야의 의구심은 매우 뿌리깊다.<sup>128)</sup> 이른바 대북 피로감으로 일컬어지는 북한에 대한 근본적인

126) “한미훈련 연기 ‘깜짝 카드’ 꺼내든 문재인 대통령… ‘평창 평화구상’ 통할까,” 『한국경제』, 2017.12.20., <<https://www.hankyung.com/politics/article/2017122025671>> (검색일: 2019.10.1.).

127) “문재인 대통령 “한반도 평화는 세계사적 과제… 역할 다할 것”, 『한국일보』, 2019.9.16., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201909161545052467>> (검색일: 2019.10.1.).

불신에 트럼프 대통령에 대한 반감이 겹쳤기 때문이라 판단된다. 심지어 촉진자로 나선 한국의 진정성이 의심을 받는 일까지 드물지 않은 상황이라는 점에서 문제는 더욱 심각하다.<sup>129)</sup> 정상 대 정상, 워킹그룹 등을 통한 공식적 통로만으로는 촉진자, 중재자로서의 역할을 충분히 하기 어렵다는 것이다.

앞선 전문가 인식조사에서 한국정부의 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 정책 전반이나 신한반도체제나 평화경제의 효과에 대해 특히 미국과 일본의 전문가들이 유독 부정적인 의견을 제시하고 있는 것은 이러한 우려를 더욱 크게 한다.<sup>130)</sup> 그러나 이와 같은 미국 조야의 인식을 바꾸기 위한 한국 공공외교의 능력은 매우 뒤쳐져 있는 것이 사실이다. 가까운 일본과의 비교에 있어서도 수분의 1에 불과하다는 비판적 평가가 지배적인 이유이다.<sup>131)</sup> 특히 일본과의 비교는 일본이 근본적으로 현재의 트럼프식 대북 접근에 매우 비판적이라는 점에서 더욱 뼈아프다.<sup>132)</sup> 새로운 한반도의 물결에서 뒤쳐져 있

128) 전문가 인식조사에서 북한의 비핵화 의지에 대해 미국 전문가들의 경우 10점 만점에 1.27점을 줬 전체평균 3.89에도 크게 못 미치는 점수를 준 바 있다.

129) “한국, ‘미국에 사실 정보 전해야…북한 장밋빛 묘사 위험,’” *VOA*, 2019.9.28., <<https://www.voakorea.com/a/5101816.html>> (검색일: 2019.10.1.).

130) 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 현 한국정부의 정책에 대해 미국과 일본은 각 4.76점과 2.89점을 줬 평균인 5.75점보다 낮은 점수를 줬다. 또한, 효과가 없을 것이라는 응답의 평균이 신한반도체제의 경우 28.4%, 평화경제의 경우 37.5%인데 반해 미국 전문가들의 경우 각 35.3%와 52.9%를, 일본 전문가들의 경우 66.7%, 88.9%를 기록하여 매우 부정적인 인식을 보였다.

131) “문의장 ‘美 가보니 日외교 우리의 100배...의원외교 활성화해야,’” 『한국경제』, 2019.4.15., <<https://www.hankyung.com/politics/article/201904156220Y>> (검색일: 2019.10.1.); “한국 대미 공공외교 예산, 일본의 8분의 1 수준,” 『연합뉴스』, 2015.6.7., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150607001700071>> (검색일: 2019.10.1.).

132) 예를 들어 일본의 고노 외무상은 하노이 노딜 이후 “한국이 ‘스몰딜’을 추구하는 것처럼 보이지만 트럼프 대통령과 폼페이오 장관은 그것에 만족하지 않을 것이며 [...] 김정은이 그것을 취하든 내버려 두든 선택은 ‘빅딜’ 또는 ‘전무’라고 생각한다. [...] 김정은이 제재해제에만 몰두하는 것은 제재가 살을 에는 듯하다(biting)는 것을 보여주는 것이다. [...] 김정은이 경제 상황을 개선하고자 한다면 결국 정신을 차려 생각을 바꿔야 할 것이다”라며 한국의 노력과 트럼프식 접근법을 폄하하고 이른바 불

는 일본의 조급함까지 고려할 때 워싱턴에서의 외교전이 결코 협상  
장에서의 외교전보다 덜 중요하다 할 수 없다는 것이다. 대미 및 대  
중 ‘평화공공외교’와 ‘한·미·중 전문가 그룹 양성’이 시급하다는 목  
소리에도 귀를 기울여야 하는 이유라 하겠다.<sup>133)</sup>

마지막으로 평화체제 구축과 비핵화 프로세스의 상호관계, 북미  
트랙과 남북트랙의 관계를 정확히 인식함으로써 촉진자, 중재자의  
틀을 넘어 당사자로서 보다 적극적인 역할을 해나가려는 노력 역시  
필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 한반도 평화체제 구축에 있어 비  
핵화 과제는 가장 핵심적인 열쇠라 할 수 있다. 그러나 이러한 중요  
성에도 불구하고 비핵화는 결코 평화체제와 동의어가 아니며 엄밀  
히 말하면 그 부분에 불과하다는 점을 잊어서는 안된다. 두 가지의  
과제가 상호 보완적 관계를 갖도록 병행해 나가는 것은 중요하나 평  
화체제의 전제조건으로서 비핵화를 연동시켜 필요한 조치들을 제약  
하는 방식으로 영향을 미치는 것은 바람직하지 않다는 것이다. ‘선  
비핵화 후 평화론’과 ‘선 평화 후 비핵화론’이 첨예하게 맞서며 위기  
를 악화시켜온 악순환의 고리를 ‘포괄적 접근’을 통해 끊어낸 것이  
바로 현재 기회의 창이 열쇠였음을 잊어서는 안되는 이유이다.

평화와 비핵화의 선후차 문제와 연동되어 있는 북미트랙과 남북트  
랙의 상관관계 역시 마찬가지이다. 주지하듯 현재의 비핵화 협상이  
북미를 당사자로 해서 이루어지고 있는 것은 사실이다. 또한, 미국이  
동맹의 상대일 뿐 아니라 정전체제의 일원이라는 점에서 한반도의

---

튼 식의 접근법에 일방적 지지를 보낸 바 있다. Josh Rogin, “Welcome to Trump’s  
Version of ‘Strategic Patience’ with North Korea,” *The Washington Post*, April  
25, 2019, <[https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/welcome-to-trumps-version-of-strategic-patience-with-north-korea/2019/04/25/9d73a3d6-6781-11e9-a1b6-b29b90efa879\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/welcome-to-trumps-version-of-strategic-patience-with-north-korea/2019/04/25/9d73a3d6-6781-11e9-a1b6-b29b90efa879_story.html)> (Accessed September  
15, 2019).

133) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 158.

평화구축과 남북관계의 진전에 있어 미국과의 긴밀한 협력이 중요하다는 점은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 그러나 이러한 협력의 필요성에도 불구하고 기본적으로 한반도 문제와 남북문제는 ‘우리의 문제’로서 우리가 당사자로서의 권리와 이해를 가지고 있음을 분명히 할 필요가 있다. 7·4 남북공동성명을 비롯한 모든 남북 간 합의에서 통일의 대원칙으로서 우리 민족끼리 ‘자주’의 원칙하에 해결해 나갈 것을 약속한 이유라 하겠다. 또한, 이 부분은 동맹의 원칙과도 배치되지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 동맹은 어디까지나 호혜적인 관계를 전제로 한 것으로 동맹 상대국의 안보를 근본적으로 해치지 않는 한 서로가 상대의 이해를 최대한 존중하고 보장하는 것이 바로 동맹의 핵심 가치이기 때문이다. 요컨대 지난 시간 수없이 반복된 실패의 경험에서 볼 수 있듯이 북미트랙과 남북트랙은 일종의 선순환의 관계 속에 병행 발전되어야 하며, 남북트랙이 북미트랙에 전적으로 종속되는 방향으로 가서는 그나마의 촉진자, 중재자로서의 레버리지조차 상실하는 결과를 가져올 수 있다는 것이다.

물론 제재는 평화와 비핵화, 북미트랙과 남북트랙의 일정한 연동을 피할 수 없게 하는 현 시점의 가장 중요한 제한조건이다. 그러나 제재를 준수하면서도 남북 간에 할 수 있는 일이 여전히 많다는 측면에서, 또한, 비핵화의 과정에서 단계적 해제를 기대할 수 있다는 측면에서 제재 ‘밖’과 제재 ‘이후’의 공간을 보다 적극적으로 고려할 필요가 있다. 제재에도 ‘불구하고’ 관광을 매개로 보다 강화되고 있는 북중관계는 매우 주목되는 사례라 할 수 있다.<sup>134)</sup> 2차 북미 정상회담을 계기로 시작되어 한국의 한미 군사훈련 재개와 전략자산 도입, 그리고 이에 대응한 북한의 미사일 발사 등으로 악화일로를 겪고 있

134) “‘시진핑 방북’ 후 북에 건네는 중 선물은 ‘관광’,” 『시스저널』, 2009.6.24., <<http://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?idxno=202111>> (검색일: 2019.9.30.).

는 남북관계는 “보기만 해도 기분이 나빠지는 너절한 남측시설들을 남측의 관계부문과 합의하여 싹 들어내도록 하라”는 김정은의 금강산 현지지도에서의 발언으로 또 다른 국면으로 나아가고 있는 것으로 보인다.<sup>135)</sup> 그러나 북중협력 강화에서 보듯, 그리고 우리 정부도 인정하고 있듯이 개인 관광은 제재의 대상이 아니라는 점에서 남측 시설의 철거를 지시하면서도 “남녘동포들이 오겠다면 언제든지 환영할 것”이라 말한 김정은의 언급은 비핵화의 비전과 한미협력이라는 원칙들을 훼손하지 않으면서도 남북협력의 공간이 여전히 열려 있음을 보여주는 단초일 수 있다는 것이다.<sup>136)</sup>

요컨대 역사적인 기회의 창 앞에 섰다는 절박함으로 주어진 공간에서 최대한 할 수 있는 일을 하는 동시에 끊임없이 북한을 견인하고<sup>137)</sup> 미국을 설득함으로써 비핵화를 촉진하고 평화체제를 구축해 나갈 때만이 새로운 한반도가 가능할 것이라는 판단이다.

## 나. 국제정치적 원심력에 휩쓸리지 않는 자율성 강화

한반도 비핵화와 평화협정 체결 등을 통한 평화체제 구축도, 환동해경제벨트, 환황해경제벨트, 접경지역평화벨트를 중심으로 한 평화경제의 디자인도, 북방정책과 남방정책, 그리고 동아시아철도공동체를 축으로 하는 교량국가의 구상도 미국과 중국을 중심으로 한 강대국들의 협조 내지 동의가 없이는 그 실현이 난망하다는 점은 굳이 언급할 필요조차 없을 것이다.

135) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 금강산관광지구를 현지지도하시었다.” 『조선중앙통신』, 2019.10.23.

136) 위의 기사.

137) 앞선 국내외 전문가들의 인식조사 결과 북한의 비핵화 의지에 대해 ‘보통’이라고 응답한 비율이 25.6%로 가장 많기는 했으나, ‘전혀 없음’이라는 응답(17.6%)도 2위로 많이 나타났다는 점에 유의할 필요가 있다. 북한 비핵화 의지는 확신할 수 없는 변수에 가까우며 이러한 차원에서 지속적이고 적극적인 견인이 필요하다는 것이다.



이러한 차원에서 시나리오 분석에서도 적절히 지적한 바와 같이 ‘미국 제일주의’(America First)와 ‘중국몽’(中國夢)의 충돌이 ‘투키디데스 트랩’(Thucydides Trap)의 구도하에 격화되고 있는 미중 갈등은 평화와 번영의 한반도 미래에 핵심적인 위험요인이라 할 수 있다. 예를 들어 시나리오 I 은 미중 갈등에 한국이 연루되어 미국의 대중압박에 동참함에 따라 중국이 한국을 제재함으로써 반중정서가 강화되고, 북한은 이와 같은 틈바구니를 국익 차원에서 활용하여 경제특구 및 철도건설 파트너 및 군사협력 파트너로 중국을 선택하며 남북관계 진전에 중요한 장애가 등장한다는 가설을 제시하고 있다.

물론 상기 시나리오에서 가장 핵심적이며 결정적인 ‘변수’는 한국의 ‘선택’, 즉 한국이 대중압박에 동참함으로써 미중 갈등에 연루를 ‘선택’한다는 가정이다. 따라서 한국은 이러한 ‘선택’을 회피할 ‘기회’를 여전히 가지고 있다. 그러나 어떤 방식으로건 선택은 비용을 수반한다는 점에서, 다시 말해 상기의 가정은 사드(THAAD) 배치를 둘러싼 경험에서 보듯 미중 갈등하에서의 불가피한 구조적 조건들에 대한 고민을 던져준다는 측면에서 유의미하다. 비록 실현 가능성은 시나리오 I 에 비해 적지만 시나리오 II 가 우리에게서는 최상의 시나리오인 이유라 할 수 있겠다. 동맹의 정치와 민족의 정치, 동맹의 이해와 민족의 이해가 충돌하는 이러한 상황에 대해 우리는 어떤 지혜를 모아야 할 것인가?

먼저 기회요인으로 북한과의 ‘돌이킬 수 없는 관계개선’이 강대국 정치에 결박당해 온 한국외교에 상당한 자율성을 부여할 자원이 될 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 상기한 ‘선택’의 상황들에서 한국이 중국과의 관계를 일정한 수준에서 관리하는 것이 한국을 통해 북한에 대한 미국의 영향력을 유지하고 북한이 지나치게 중국에 경사되지 않도록 관리하는 방식으로 미국의 국익에도 도움이 될 수 있다는 식의

논리를 통해 연루를 회피할 수 있는 공간을 열 수 있다는 것이다.

한편 북한과의 관계개선은 반대로 중국과의 관계에 있어서도 일정한 공간을 확보해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 평화적, 호혜적 관계를 유지함으로써 남북 간 공동운명체로서의 질서가 강화된다면 우리가 북미관계에서 중재자, 촉진자 역할을 해 왔듯 한중관계에서 북한이 오히려 한국의 입장을 대변하며 버퍼링 존으로 역할을 해줄 수 있는 여지가 생긴다는 것이다.

한편, 이러한 과정에서 민족의 정치와 동맹의 정치 간의 균형 시도가 강대국들에게 ‘배신의 정치’로 비추어짐으로써 ‘방기의 우려’를 자극하는 상황에 대해 철저히 경계할 필요가 있다. 미중 간의 등거리외교를 암시한 ‘동북아 균형자론’의 실패나 샌프란시스코체제의 근본적 대체를 암시함으로써 우려를 산 최근 ‘신한반도체제’에 대한 경험을 반면교사로 삼을 필요가 있는 이유이다. 양자의 시도 모두는 이념적 갈등 이전에 근본적인 지정학의 차원에서 존재하는 강대국들의 이해를 위협함으로써 불필요한 반발을 산 측면이 있다는 것이다. 또한, 향후 새로운 한반도 질서 구축은 한미 간의 전작권 반환 등 한미동맹 자체의 조정과정과 병행된다는 점에서 각별한 주의가 필요하다 하겠다.

강대국 정치에 대한 이와 같은 현실주의적 이해와 대응은 특히 북미 간(혹은 북일 간)의 관계개선이 결코 한반도에서의 지속 가능한 평화와 동의어가 아니라는 점에서 더욱 중요하다. 북미 간 외교관계의 정상화가 매우 큰 진전임은 분명하지만 냉전기 내내 대사급 외교 관계를 유지하며 열전에 가까운 갈등을 반복해온 미소관계에서 볼 수 있듯이, 관계 정상화는 평화를 위한 최소한의 과정일 뿐 결코 ‘좋은’ 관계를 보장하지는 않으며, 바로 이러한 차원에서 한반도의 평화는 강대국들의 ‘지속적인 협력’을 전제로 한다는 것이다.

따라서 ‘선언적 방식’으로 미·중·일 등 한반도 문제에 핵심 이해를 가지고 있는 주변 강대국들의 현상변경에 대한 저항감을 자극할 것이 아니라 그들의 이해를 최대한 보장해주고 설득하되 ‘내용적인 차원’에서 한반도에서의 현상변경을 우리의 이해와 요구에 부응하는 방향으로 전진시키는 일종의 한반도적 ‘머들링 쓰루’(muddling through) 방식에 대해 고민할 필요가 있다. 그것이 바로 ‘새로운 한반도’를 만들어 낼 지혜가 되어야 한다는 판단이다.

마지막으로 장기적 차원에서 한국의 대외정책 전반에 대한 보다 심도있는 논의가 지속될 필요가 있다. 노무현 정권의 균형자론은 비록 많은 국내외의 반발에 직면하며 좌초했음에도 불구하고 탈냉전 이후 한국의 외교정책과 관련한 하나의 모델링을 시도했다는 점에서 매우 의미있는 시도였다고 판단된다.<sup>138)</sup> 진영의 해체와 단극체제, 그리고 중국의 부상이라는 일련의 새로운 현실들이 등장했음에도 불구하고 사실 한국의 외교정책은 여전히 한미동맹의 하위 파트너로서의 편승전략 이외에 별다른 모델과 담론을 내놓지 못하고 있는 상황이기 때문이다.

또한, 이는 단순히 정책 영역의 현상일 뿐만 아니라 역사와 이론을 통해 보다 근본적인 접근을 시도하는 학계에도 오랫동안 지속되어온 결핍이라 할 수 있다. 이른바 ‘극’(pole)으로 일컬어지는 강대국들의 입장과 관계를 중심으로 한 국제정치이론과 지역학의 발전에 비해 정작 한국의 외교정책, 또는 한국의 외교정책 수립에 있어 참고할 만한 중진국, 혹은 약소국들의 외교안보정책에 대한 연구가 매우 부족했다는 것이다. 미국식 국제정치이론에 휩쓸리지 않고 스스로의 전략에 대한 보다 심도있는 고민 속에 나름의 연구를 지속해

---

138) 사실 현재 담론화되어 있는 촉진자, 중재자론은 노무현 정권 시기 균형자론의 하위 담론으로 제시된 것들이다. 김기정, “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로,” 『국가전략』, 제11권 4호 (2005), pp. 149~174.

가고 있는 유럽의 국제정치학 혹은 외교정책학의 성과들이 남달리 보이는 이유이다. 특히, 미중 갈등 속에 자율성의 공간을 적절히 창출해 내고 있는 베트남이나 싱가포르의 사례, 자주외교의 전통 속에 나름의 성과를 거뒀던 프랑스, 동서독 통일과 유럽의 통합을 거치며 대미 의존성을 탈피해온 독일 등의 사례는 모두 한국 외교 정책에 매우 중요한 시사점을 던져줄 수 있는 사례라 판단된다.

물론 이와 같은 상황은 오랫동안 동맹의 역사가 발생시킨 일종의 경로 의존성, 여전히 냉전의 질서에 머물러 있는 한반도의 분단상황, 대륙과 해양, 민주와 반민주 등의 전선과 연동되어 있는 동북아의 강대국 정치, 경제는 도전국 중국에 안보는 패권국 미국에 의존하고 있는 한국의 취약성 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다. 그러나 현실은 진행형이고 도전은 기다려주지 않는다. 사실 2019년 상황은 바로 이와 같은 도전이 이미 눈앞에 펼쳐지고 있는 상황이라 할 수 있을 것이다. 그리고 2023년 남북관계의 모습은 바로 그러한 도전의 성패에 의해 좌우될 것이다. 학계의 노력만으로는 상기한 관성을 쉽게 벗어나기 힘든 만큼 정부가 의지와 전략을 가지고 관련한 연구와 이를 통한 정책대안 창출을 위해 보다 적극적으로 나서야 한다는 판단이다.

요컨대 미중관계의 악화와 강대국 정치의 부상이라는 변수에 대응하기 위해 남북은 공히 강대국 정치와의 정면충돌을 피하면서 한미 동맹과 북중 동맹 모두에서 호혜적, 대칭적 동맹으로서의 성격을 강화해나감으로써 동맹의 정치에 민족의 이익이 휘둘리는 상황을 최대한 막기 위해 지혜를 모아갈 필요가 있다. 관련한 실천적인 과제들로서 한반도 비핵화 및 평화체제 논의를 위한 ‘한·미·중 협의체’ 발족, 역내 다자회의 기반 조성 역시 고려해 볼 만할 것이다.<sup>139)</sup>

---

139) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, pp. 157~158.

## 다. 남북관계의 지속 가능성과 안정성 구축

역사적인 남북기본합의서 도출 이후 1차 북핵위기와 조문파동으로 상징되는 극단적 갈등의 기억, 6·15 공동성명, 10·4 선언 등의 수많은 전진에도 불구하고 끊임없이 반복되어온 전쟁위기 등 남북관계가 그 어떤 지역과 국가 간 관계에 비추어도 극단적인 부침과 역진을 겪어왔다는 점은 주지의 사실이다. 4·27 판문점회담의 감격과 9·19 평양 연설의 감동은 1년이 채 지나지 않아 원색적인 비난과 금강산 관광 시설 철수 요구로 이어지고 있다. 요컨대 현 한반도에서 가장 중요한 과제 중 하나는 일시적 이벤트로서가 아니라 중단과 역진이 없는 지속적인 ‘과정’으로서의 남북관계를 안정화시키는 한편 그 구성원 모두의 삶을 포괄하는 지속 가능성을 창출하는 것이라 할 수 있다.

물론 국제정치학의 가장 지배적인 이론으로 군림해온 신현실주의의 이론은 국가 간 협력에 대한 비관적 전망을 내놓은 바 있다. 예컨대 가장 대표적인 신현실주의 이론가라 할 수 있는 케네스 왈츠(Kenneth Waltz)는 크게 두 가지 이유에서 국가 간 협력이 지속되기 어렵다고 주장한다.<sup>140)</sup>

첫째, 이익의 배분문제에서의 불확실성 때문이다. 상대의 증가된 능력이 나를 위협하지 않을 것이라 확신할 수 없는 무정부적 질서 하에서 중요한 것은 ‘이익이 될 수 있는가’가 아니라 ‘누가 더 많은 이익을 갖게 되는가’일 수밖에 없으며 ‘절대적 이익’(absolute gains)이 아닌 ‘상대적 이익’(relative gains)을 중심으로 한 이와 같은 안보불안은 협력을 저해하는 핵심요소로 작동한다. 둘째, 다른 나라에 대한 의존과 종속의 문제이다. 국가 간 협력은 분업의 형

---

140) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-hill higher education, 1979), pp. 104~107.

태를 띠기 마련이며 이러한 과정을 통해 강화된 상호 의존성은 결과적으로 취약성을 증대시킬 수밖에 없다는 것이다.

다시 말해 ‘무정부적 질서’(anarchy)하에서 가장 상위의 가치인 안보의 논리는 경제적 이익을 정치적 이익에 복종시켜 협력을 어렵게 한다는 주장이다. 그리고 당연하게도 이와 같은 협력의 어려움은 양자의 관계가 단순한 무정부적 질서에 의해 규정될 뿐 아니라 역사적, 이념적, 지정학적 이유 등 다양한 원인으로 인해 적대적일 경우 더욱 커질 수밖에 없다. 3년간의 전면전, 그리고 이후 반세기가 넘는 정전체제를 지속하며 적대성을 재생산해온 한반도에서 협력의 일상화를 통한 안정적이고 지속 가능한 남북관계 구축이 어려운 핵심적인 이유라 할 것이다.

그렇다면 이와 같은 한계를 어떻게 뛰어넘을 것인가? 국가 간 협력에 대한 현실주의의 위와 같은 비관적 전망을 넘어서려한 주요한 도전으로는 실제 한반도에서도 많은 주목을 받아온 (신)기능주의와 제도주의를 들 수 있다. 특히, (신)기능주의는 단순한 협력을 넘어 통합의 비전을 포괄한다는 점에서 상대에 대한 부정이 아닌 인정의 전제로 교류와 협력을 통한 점진적인 방식의 통일을 지향하는 세력들에게 많은 영향을 미쳐왔다.<sup>141)</sup>

주지하듯 유럽의 경험을 바탕으로 한 미트라니(David Mitrany)의 연구에 의해 체계화된 기능주의의 핵심적인 아이디어는 비교적 갈등의 가능성이 큰 정치적 분야와 그렇지 않은 경제, 사회, 문화 등의 비정치적 분야를 분리하고, 비정치적 분야에 우선순위를 부여해 국가들 간의 공동 이해를 실현해 나간다면 협력의 경험이 분야를 넘나들며 수평적 확산(ramification)의 과정을 통해 확대·강화되고

---

141) 기능주의와 신기능주의의 남북관계에 대한 적용과 관련한 논의는 구영록, 『한국과 햇별정책: 기능주의와 남북한 관계』(서울: 법문사, 2000) 참조.

이를 통해 궁극적으로 통합에 이를 수 있다는 것이다.<sup>142)</sup> 이에 반해 신기능주의의 경우 국가를 주권체계에 근거한 민족국가로서의 성격을 중심으로 접근하기보다 기능적 총체로 간주하는 기능주의의 기본적인 전제들을 수용하면서도 정치의 영역과 행위자 중요성과 역할, 그리고 이를 통한 수직적 확산의 과정을 보다 강조한다. 예컨대 신기능주의의 대표적인 학자로서 정치적 영역과 행위자들을 통한 타협과 협상이 병행될 때만이 기능주의적 확산이 보다 원활히 진행될 수 있다고 주장하며 미트라니가 제기한 수평적 차원에서의 확산이라는 개념 대신 일종의 수직적 연속작용으로서의 침투효과(spill-over)라는 개념을 활용할 것을 제안한 하스(Ernst Haas)는 그 대표적인 사례라 하겠다.<sup>143)</sup>

남북관계 역사상 가장 안정적인 관계를 유지하며 많은 성과를 거둔 바 있는 김대중 정권의 대북포용정책, 그리고 2차 북핵 위기 속에 비핵화 프로세스와 남북관계가 디커플링 되며 많은 어려움에 봉착했으나 그럼에도 불구하고 큰 틀에서 남북협력의 관계를 지속한 노무현 정부의 평화번영정책에서 보듯 이와 같은 기능주의 혹은 신기능주의적 접근들이 나름의 성과를 거두어 왔다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 기능주의의 낙관적 전망과 달리 비정치적 분야에서의 성과들은 정치적, 군사적 영역으로 확산되지 못했으며 퍼주기 논란에 직면하기도 했다.<sup>144)</sup> 이와 같은 여러 성과에도 불구하고 남북관계는 지속적으로 부침을 겪어왔으며 안정성과 지속 가능성을 창출하는 데 실패해 왔다.

142) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago, Ill.: Quadrangle Books, 1966) 참조.

143) Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1972) 참조.

144) 박중철, “상생공영 정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도주의의 실험,” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2009), p. 425.

이와 같은 반성 속에 주목받아온 개념이 바로 제도적 접근이라 할 수 있을 것이다. 기본적으로 협력에 대한 제도주의적 접근은 미국 패권의 하락으로 국제협력의 필요성이 두드러지게 증가한 1970년대 중후반의 국제레짐에 대한 연구를 통해 본격화된 것으로, 설사 냉전기의 미소관계처럼 적대적인 관계라 하더라도 일정한 조건을 충족시킬 경우 협력이 가능하며, 바로 협력에 유리한 그와 같은 조건을 창출하는 데 있어 ‘제도’가 매우 핵심적인 역할을 할 수 있다는 가정을 담고 있다.<sup>145)</sup>

예컨대 최근의 연구성과로서 향후 대북정책과 관련한 중요한 시사점을 제시하고 있는 신중호 외의 연구(2019)의 경우에도 “남북관계 제도화”는 한반도 평화변영을 위한 6개의 추진방향 중 하나로 제시한 바 있다. 여기서 남북관계의 제도화는 “남북관계를 구성하는 여러 사안별로 규칙, 규범 등의 제도를 형성하고 이를 유지, 발전시키는 것”으로 규정되며 2022년까지의 가장 핵심적인 단과과제로는 ‘남북기본협정’의 체결과 이를 통한 분야별 공동위원회의 활동을 정례화하는 것이 제시되고 있다.<sup>146)</sup> 남북 간의 여러 합의들이 “국회에서 비준되었더라면 정권의 부침에 따라 대북정책이 오락가락하는 일은 없었을 것”이며 따라서 “남북합의를 준수하고 법제화하는 일은 무엇보다 중요”하다는 정부의 인식은 바로 이러한 인식의 연장선이라 할 수 있을 것이다.<sup>147)</sup>

물론 다양한 국제기구와 조약들을 통한 국제관계의 제도화가 국가 간 협력 증진에 긍정적 영향을 미쳐왔다는 점에 대해서는 이론의

---

145) 국제제도론에 대한 개괄적인 설명으로는 다음을 참조할 것. 우철구 외, 『현대 국제관계이론과 한국』(서울: 사회평론아카데미, 2015).

146) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 56.

147) 문재인, “6.15남북공동선언 17주년 기념식,” 『문재인 대통령 연설문집 제1권(상)』(서울: 대통령 비서실, 2018), p. 127.



여지가 없을 것이다. 그러나 제도화는 협력을 강화하고 촉진할 수 있는 보조적 수단일 뿐 결코 협력 자체를 보장할 수는 없다는 점을 간과해서는 안될 것이다.<sup>148)</sup> 예를 들어 협력에 대한 제도주의적 접근의 고전이라 할 수 있는 로버트 악셀로드와 코헤인의 연구는 협력의 전제조건으로 크게 세 가지 조건을 들고 있다.<sup>149)</sup> 이해의 상호성(mutuality of interest), 미래의 그림자(the shadow of the future), 행위자의 수(the number of actors)가 그것이다. 요컨대 협력은 기본적으로 상호이해를 바탕으로 해야 하며 그러한 협력이 배신에 의해 깨지지 않고 미래에도 지속될 것이라는 신뢰가 유지되어야 하고 이러한 이해와 신뢰를 유지할 수 있는 적절한 수의 행위자가 있어야 한다는 것이다. 이러한 주장이 제도주의로 연결되는 이유는 바로 이러한 이해의 상호성과 미래의 그림자, 그리고 적절한 수의 행위자를 제도를 통해 창출하고 유지해 나갈 수 있다고 보기 때문이다.<sup>150)</sup> 남북의 양자관계를 상수로 하는 남북관계에 있어 세 번째의 변수를 제외한다면 결국 협력의 핵심은 제도 그 자체보다도 호혜성과 신뢰구축의 문제로 압축될 수 있다는 것이다.

이는 남북관계의 제도화에 있어 많은 주목을 받고 있는 합의 법제화의 총체로서의 ‘남북협약’과 관련한 논의에서도 드러난다. ‘남북협약’에 대한 많은 연구들이 가시적이든 암묵적이든 전범으로 삼는 것은 동서독기본조약이라 할 수 있다. 그 비교대상이 동일한 시기

148) 사실 폐쇄 및 중단된 개성공업지구와 금강산관광 역시 남북한 모두의 ‘법률’에 근거해 진행되어온 점은 법제화만으로 안정적인 남북관계의 지속에 한계가 있음을 보여주는 또 다른 예이기도 하다. 남북협력 관련 법령들에 대한 개괄적인 리뷰로는 강혜식, “남북경제협력관련 법률 검토: 남북관계 제도화의 관점에서,” 『의정연구』, 제24권 제2호를 참조할 것.

149) Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions,” *World Politics*, vol. 38, no. 1 (1985), pp. 228~238.

150) *Ibid.*, pp. 248~254.

의 7·4 남북공동성명이건 유사한 내용을 담은 남북기본합의서이건 의회의 승인을 통해 법적효력을 가질 수 있었던 동서독기본조약과 신동방정책, 독일통일로 이어지는 독일의 경험은 앞선 문제인 대통령의 언급처럼 수많은 지켜지지 못한 합의들로 점철된 남북관계와 대조되며 제도화에 대한 논거로 활용되어 왔기 때문이다.<sup>151)</sup> 그러나 많은 연구에서 지적되어 온 바와 같이 동서독기본조약의 법적 효력 여부, 즉 제도화의 수준은 동서독 관계개선에서 기본조약이 거둔 성과의 기반들 중 하나일 뿐 그 주된 원인이었다고 보는 데는 한계가 있다. 예를 들어 양국 간의 갈등의 정도, 양국 정치 구조의 특수성, 국제적 환경 등의 구조적 변수, 그리고 세밀한 외교적 노력을 통해 갈등관리를 주도적으로 해나간 서독이라는 행위자 변수 등 여타의 많은 변수들이 제도화의 수준 이상으로 남북한과 동서독의 엇갈린 운명을 설명하는 강력한 변수들이었다는 것이다.<sup>152)</sup>

요컨대 남북관계의 안정성과 지속 가능성의 창출은 정경분리의 원칙 속에 교류협력을 지속해 나가는 (신)기능주의의 지혜와 이러한 협력의 과정에서의 배신의 유인을 규범과 조직을 통해 완화해 나가는 제도주의의 지혜를 발전적으로 종합해야 한다. 그리고 호혜성과 신뢰 그 자체를 창출해 나가려는 보다 근본적인 접근들, 예를 들어 정치군사적인 긴장을 완화하려는 보다 직접적인 노력과 이러한 노력들을 경제적 접근들과 어떻게 화학적으로 결합시킬 것인가의 고

151) 주지하듯 동서독기본조약은 기민/기사당의 반대에도 불구하고 1973년 5월 11일 독일연방하원에서 승인받은 데 이어 1973년 6월 21일 독일연방상원의 승인을 받아 발효되었으며 동년 7월 31일 독일연방헌법재판소를 통해 합헌 판결을 받은 바 있다. Hans-Joachim Heintze, “독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독) 간의 기본조약(1972.12.21.)에 관한 법적 의견서,” 『한반도 평화와 동서독의 경험: 동서독 기본조약과 남북합의서의 비교분석』 (민주사회를 위한 변호사 모임-프리드리히 에버트 재단 공동토론회 자료집, 2018.11.21.), p. 28.

152) 박정진, “남북기본합의서와 동서독기본조약 비교: ‘분단국 갈등 관리론’ 모델의 적용,” 『국제정치논총』, 제53집 2호 (2013), pp. 99~138.

민들도 동시에 진행해 나가야 한다. 이하에서 살펴볼 군비통제를 통한 남북한 긴장완화와 평화와 경제의 선순환 구조 창출 등의 과제들이 안정적이고 지속 가능한 남북관계 구축에 있어서도 핵심적인 숙제인 이유라 하겠다.

## 라. 남북 간 긴장완화를 위한 신뢰구축과 군비통제 지속

한반도의 전쟁은 베트남 전쟁과 함께 양차 세계대전 이후 가장 큰 규모로 장기간 진행되며 막대한 인명과 재산 피해를 가져온 2개의 국제전 중 하나인 동시에 종결되지 않은 유일한 전쟁이기도 하다. 그리고 ‘정전체제’로 상징되는 한반도의 긴장과 충돌은 그 구조적, 간접적 피해를 제외하고도 반세기가 넘는 현재에도 대량의 ‘전사자’를 낳을 정도로 폭력적으로 진행되어왔다.

또한, 역대 정부들과 마찬가지로 더욱 강한 어조로 문재인 정부가 “우리가 추구하는 것은 오직 평화”라며 평화를 현 한반도에 필요한 으뜸의 선차적 가치로 내세우고 있는 것은 바로 이와 같은 공감대가 반영된 결과일 것이다.<sup>153)</sup> 각종 여론 조사결과에 대한 심층 분석을 통해 우리는 국민들의 통일피로감, 대북피로감의 근저에 좌절감과 실망감뿐만 아니라 바로 이와 같은 평화에 대한 간절한 바람과 요구가 깔려있다는 것을 알 수 있음은 물론이다.<sup>154)</sup> 이와 같은 차원에서 법적으로 여전히 정전상태이자 전 세계에서 단위면적당 가장 많은 무기체계가 밀집해 있는 휴전선을 맞대고 있는 한반도에서 가장 중

153) 문재인, “코르버재단 초청 연설,” 『문재인 대통령 연설문집 제1권(상)』 (서울: 대통령 비서실, 2018), pp. 203~213, <<https://www1.president.go.kr/c/president-speeches>> (검색일: 2019.9.7.).

154) 안경모, “북한 및 남북관계에 대한 국민의식변화와 대북정책 추진방향,” 『국민안보 의식조사를 통한 정책대안연구』 (서울: 국방대학교 국가안정보장문제연구소, 2017), p. 152.

요한 것은 끊임없이 지속되어온 군사적 충돌의 가능성을 완화하는 것이라 할 수 있을 것이다.

이러한 차원에서 남북 간 군비통제는 한반도 비핵화와 평화체제 구축과 함께 한반도 평화를 위한 주요한 축 중 하나라 할 수 있다. 주지하듯 국방의 궁극적인 목표는 당연하게도 평화와 안전이다. 또한, 이러한 평화와 안전을 지키는 가장 기본적인 수단은 자신의 힘이라 믿어져 왔다. 그러나 수많은 전쟁을 겪으며 인류는 기대와 달리 자신의 힘을 키우는 것만으로는 평화와 안전이 오히려 위태로워질 수 있다는 중요한 지혜를 얻게 되었다. 자신의 안전을 위한 군사력 강화가 상대를 자극하여 군비경쟁을 가속화 시키고 그 결과 최초의 의도와는 달리 모두가 더욱 위험해지는 역설을 일컫는 ‘안보 딜레마’(Security Dilemma)가 바로 그것이다. 바로 이와 같은 반성 속에 1960년대부터 본격적으로 발전되기 시작한 개념이 ‘군비통제’이다. 안보 딜레마를 극복함으로써 저비용의 안정적인 평화를 구축하는 것이 군비통제의 궁극적인 목적인 것이다.

군비통제는 크게 세 단계, 또는 세 구성요소로 이루어진다.<sup>155)</sup> 첫째, ‘신뢰구축’이다. 신뢰구축은 상호 적대행위 중지와 정보 공개 및 공유를 통해 신뢰를 형성하는 것을 의미한다. 둘째, ‘군비제한’으로 군사력의 운용과 배치를 통제하는 것이다. 대규모 군사훈련이나 기동을 금지시키거나 병력을 후방으로 배치하는 등의 조치가 이에 해당한다. 마지막으로 ‘군비감축’은 병력과 장비를 포함한 군사력의 구조와 규모를 줄이는 것을 의미한다. 이 세 요소 혹은 단계는 상호 연관 속에 동시에 진행될 수도 있으나 그 실천의 용이성으로 인해 일반적으로는 신뢰구축 => 군비제한 => 군비감축의 순으로 추진된다.

9·19 남북군사합의는 상호 적대행위 중지, 서해 NLL일대 평화수

---

155) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2004), pp. 203~204.

역화, 비무장지대 평화지대화, 남북교류협력 군사적 보장, 남북군사 공동위원회 구성 및 운영 등의 조항으로 이루어져 있다.<sup>156)</sup> 따라서 9·19 남북군사합의는 군비통제의 개념과 이론이 한반도의 특수성과 적절히 결합되어 적용된 결과물로 전반적으로 신뢰구축에 초점을 두고 있지만 군비제한의 예비적 조치들도 일부 포함하고 있다고 평가할 수 있다.<sup>157)</sup> 또한, 가장 중요한 조치라 할 수 있는 상호적대 행위 증지는 2018년 11월부터 존중되고 있으며, 비무장지대의 평화 지대화는 역시 GP(감시초소)의 시범 철수 및 상호 검증, 판문점 공동경비구역(JSA)을 비무장화 등의 성과가 있었다.<sup>158)</sup>

그러나 최근 한미 군사훈련과 한국 국방부의 국방 중기계획 추진 과정에서의 무기도입, 그리고 이에 반발한 북한의 연이은 탄도미사일 발사 등으로 남북 간 갈등이 증폭되면서 합의의 가장 중요한 제도적 기반이라 할 수 있는 남북군사공동위원회 출범이 늦어지는 등 그 완전한 이행이 지체되고 있는 것이 현실이다. 또한, 이와 같은 정세적인 차원을 넘어 남북 간 군비통제가 갖고 있는 기술적 어려움들 역시 향후 군비통제의 지속발전을 위해 반드시 고려되어야 할 요소들이라 할 수 있다.<sup>159)</sup>

첫째, 위협인식의 비대칭성이다. 한국은 북한을 가장 큰 위협의

156) “역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서,” (통일부 남북회담본부), <[https://unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/?jsessionid=Ab9mJufnorrLdMkFTtr8uDUD.unikorea11?boardId=bbs\\_0000000000000063&mode=view&cntId=54363&category=&pageIdx=3](https://unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/?jsessionid=Ab9mJufnorrLdMkFTtr8uDUD.unikorea11?boardId=bbs_0000000000000063&mode=view&cntId=54363&category=&pageIdx=3)> (검색일: 2019.9.15.).

157) 안경모, “전쟁없는 한반도? 남북 9·19 군사합의 내용과 이행 현황은,” 『동아일보』, 2019.6.5., <<http://www.donga.com/news/article/all/20190605/95856156/1>> (검색일: 2019.9.15.).

158) 9·19 남북군사합의의 성과와 보완점에 대한 보다 자세한 평가는 한용섭, “군비통제 관점에서 본 9·19 남북군사합의의 의의와 전망,” 『국가전략』, 제25권 2호 (2019) 참조.

159) 박민형·김태현·유상범, “한반도 평화정착을 위한 9·19 군사합의 구현방향,” (국방대학교 안보문제연구소 수시연구과제, 2019), pp. 17~18.

대상으로 인식하는 데 반해 북한은 한국보다는 미국을 주요 위협 대상으로 인식한다는 점이다. 이로 인해 북한은 주한미군 문제를 군비통제의 핵심적인 문제로 인식해온 반면 한국은 북한의 기습공격, 수도권 위협, 서해상 국지도발 능력 등을 중시해왔다. 요컨대 위협인식의 비대칭성으로 인해 남북 간 재래식 군비통제의 과정에서 등가성과 비례성에 대한 양측의 셈법이 다를 수밖에 없다는 것이다.

둘째, 지전략적 비대칭성이다. 우선 전선으로부터 수도 즉 ‘전략적 중심’까지의 거리가 상이하어 정치군사적 강압의 용이성이 비대칭적이라는 점을 지적할 수 있다. 또한, 한국은 작전적 중심이 길지 않고 수도권 밀집도가 너무 커 전방 전력에 대한 운용적 군비통제를 실시할 경우 북한과 달리 사실상 구조적 군비통제의 효과가 나타날 가능성이 크다.

셋째, 군사능력의 비대칭성이다. 재래식 분야에서의 남북 간 균형은 북한의 양적우세에 대항한 남한의 질적우위라는 비대칭성을 지니고 있으며 북한의 핵 개발과 대량살상무기 보유는 이와 같은 비대칭성을 더욱 특수한 형태로 강화해 왔다.

넷째, 한반도와 동북아의 비대칭성이다. 주지하듯 최근 동북아에서 군비의 추세는 단연 군비통제가 아닌 군비경쟁으로 흐르고 있다. 각국의 민족주의적 경향과 중국의 부상으로 상징되는 강대국 정치의 부활은 이러한 경쟁이 일시적인 현상에 그치지 않을 것임을 보여준다. 남북 차원뿐만이 아니라 이와 같은 지역적 위협에도 대처해 나가야하는 현 상황에서의 군비통제가 쉽지 않은 이유이다.

그러나 이러한 어려움에도 불구하고 남북한의 군비통제는 반드시 이루어야할 핵심적 성과라 할 수 있다. 실제 9·19 군사합의는 그 초보적인 이행만으로도 분명한 성과를 보여왔다. 앞서 언급한 바와 같이 2018년 남북한이 중심이 돼 추진한 한반도의 군사적 긴장완화

는 북한이 단거리 미사일 시험 발사 등 군사적 도발을 감행하더라도 한반도의 군사적 긴장 수위가 급격하게 고조되지 않도록 하는 나름의 안전판 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다는 것이다.

특히, 상기한 여러 어려움들과 관련하여 북한이 이면에서 보여 온 나름의 합리성에도 주목할 필요가 있다는 판단이다. 예를 들어 주한 미군 문제와 관련해서 김정일 국방위원장은 김대중 대통령과의 남북 정상회담 과정에서 주한미군 문제와 관련해서는 이미 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언 직후인 1992년 1월 김용순의 방미 시 “남과 북이 싸움을 안하기로 했다”며 자신들을 적대하지 않는 조건에서 “미군이 계속 남아서 남과 북이 전쟁을 하지 않도록 막아주는 역할을 해달라”고 요청한 사실을 밝히기도 했다. “동북아시아의 역학관계로 보아 조선반도의 평화를 유지하자면 미군이 와 있는 것이 좋다”는 것이었다. 또한, 그렇다면 왜 언론매체를 통해 계속해서 미군철수를 주장하느냐는 김대중 대통령의 질문에 대해서는 “인민들의 감정을 달래기 위한 것”이라는 답변을 내놓았다.<sup>160)</sup> 이러한 입장은 올해 초 김영철의 방미 시에도 트럼프 대통령에게 직접 전달된 것으로 알려졌다.<sup>161)</sup> 한반도 비핵화의 조건으로 미군의 철수를 못 박은 북한의 공식적 입장들이 현실적 조건들 속에 조율될 수 있음을 보여주는 중요한 논거들이라 할 수 있다.<sup>162)</sup> 다시 말해 결코 합의가 불가능할 것

160) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙books, 2008), pp. 115~116.

161) “북 김영철, 트럼프에 “주한미군 철수 거론 않겠다” 약속,” 『뉴시스』, 2019.2.7., <<https://www.msn.com/ko-kr/news/national/%EB%8B%A8%EB%8F%85%E5%8C%97-%EA%B9%80%EC%98%81%EC%B2%A0-%ED%8A%B8%EB%9F%BC%ED%94%84%EC%97%90-%EC%A3%BC%ED%95%9C%EB%AF%B8%EA%B5%B0-%EC%B2%A0%EC%88%98-%EA%B1%B0%EB%A1%A0-%EC%95%8A%EA%B2%A0%EB%8B%A4-%EC%95%BD%EC%86%8D/ar-BBTgTKs>> (검색일: 2019.9.27.).

162) 예를 들어 북한은 7차 당대회 직후인 2016년 7월 정부 대변인 성명을 통해 남한의 미국 핵무기 공개, 남한의 모든 핵무기와 그 기지들 철폐, 미국이 핵전력 남한 전개 금지, 핵 위협 중지, 미군 철수 등의 다섯 가지를 조선반도 비핵화의 전제조건으로 제시한 바 있다. 조선민주주의인민공화국 정부 대변인 성명, “미국과 남조선 당국의

으로 여겨지는 남북 간의 다양한 입장과 견해 차이 역시 합리적인 대화를 통해 충분히 접점을 찾아갈 수 있는 여지가 있다는 것이다.

따라서 시급한 과제는 9·19 남북군사합의에서 약속된 남북군사공동위원회를 조속히 발족하는 것이라 하겠다. 이를 통해 상시적인 의사소통 및 협의 채널을 갖추으로써 양측의 입장차이를 좁히고 상호 이해를 증진시켜 나갈 필요가 있다는 것이다. 9·19군사합의의 조속한 이행과 DMZ GP 전면철거, 수도권 위협 전력 조정, 군인사/정보 교류, 대규모 군사연습 사전통보, 군사 HOT-Line 설치 등 군사합의의 내용을 확장시키고 발전시켜 나가는 과정은 바로 이와 같은 ‘대화’를 통해 가능할 것이란 전망이다.<sup>163)</sup>

한편, 보다 장기적이고 구체적인 과제로는 9·19 남북군사합의 2조에 반영된 바 있으며, 환동해 경제벨트, 환황해 경제벨트와 함께 한반도 신경계구상의 3대 축인 접경지역 경제벨트의 핵심이라 할 수 있는 DMZ 생태평화안보관광지구화, 다시 말해 평화벨트화를 위한 노력 역시 필요하다. 문재인 대통령의 언급처럼 “70년 군사적 대결이 낳은 비극적 공간이지만 역설적으로 그 기간 동안 인간의 발길이 닿지 않은 자연 생태계 보고로 변모했고, JSA, GP, 철책선 등 분단의 비극과 평화의 염원이 함께 깃들어 있는 상징적인 역사 공간”으로서 “인류의 공동유산”으로 자리매김 될 수 있다면, 유럽석탄철강공동체를 처음 제안함으로써 전후 유럽의 평화와 통합에 초석을 닦은 프랑스의 외무장관 로베르트 슈만의 말처럼 “전쟁을 생각할 수 없는 수준이 아니라 아예 불가능”하게 만드는 안정적 평화의 물적

---

〈북비핵화〉궤변은 조선반도 비핵화의 전도를 더욱 험난하게 만들 뿐이다.” 『조선중앙통신』, 2016.7.6.

163) 이상철, “9·19 남북군사합의 의의와 향후 남북군비통제 및 평화체제 추진방향,” 『9·19 남북군사합의와 한반도 평화체제 성과와 과제』 (국방대 국가안보전략연구원 국내안보학술회의, 2019.9.20.) 참조.



토대로서 창의적 군비통제의 모범이 될 수 있을 것이란 기대이다.<sup>164)</sup>

## 마. 평화와 경제의 선순환 구조 창출

한반도에서 평화의 필요성에 대해서는 아마 별다른 부언이 필요하지 않을 것이다. 또한, 이러한 평화가 단순한 갈등의 종료가 아니라 남과 북 모두를 포괄하는 번영의 실현과 병행되어야 함은 당연하다. 그러나 앞서 살펴본 기능주의적 접근의 한계에서도 볼 수 있듯이 전략목표로서의 평화와 번영, 평화와 경제발전을 어떻게 관계지을 것이냐의 문제는 보다 구체적인 답을 필요로 한다. 이를 위해 우리가 먼저 답해야 할 질문은 아마 ‘어떤 평화인가?’라는 문제일 것이다. 평화는 매우 다양한 의미와 범주를 지닌 개념으로 우리의 지향을 어떤 평화로 하느냐에 따라 경제와의 상관관계를 포함하여 그 실현의 구체적 경로와 수단들이 달라질 수밖에 없기 때문이다.

먼저 한반도 평화와 관련하여 가장 많이 회자되어온 개념인 요한 갈통의 적극적 평화 개념을 통해 논의를 시작해보자. 기본적으로 안보담론에 대한 비판적 성찰을 통해 안보담론 ‘밖’에서 평화를 접근하고자 한 평화연구의 전통을 대표하는 학자라 할 수 있는 갈통의 평화 개념의 가장 큰 특성은 그 포괄성과 추상성에 있다 할 수 있다.<sup>165)</sup>

164) 문재인, “제74차 유엔총회 기조연설,” (2019.9.24.). 이와 같은 가능성을 증명하듯 이미 관련한 많은 연구들이 국내외에서 진행되었다는 점은 해당 이슈의 실현 가능성을 높이는 중요한 지점이다. 대표적인 최근의 연구들로는 경기개발연구원, 『DMZ 포럼 2019 자료집』, (2019.9.20.); 통일부, 『DMZ 평화협력국제포럼 자료집』, (2018.11.); 한국접경지역통일학회, 『한반도 신경제지도 구상과 DMZ발전방향의 모색』, (2018.10.31.) 등 참조. 이른바 슈만 선언의 일부로 원문은 다음과 같다. “The solidarity in production thus established will make it plain that any war between France and Germany becomes not merely unthinkable, but materially impossible.” <[https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en)> (Accessed September 15, 2019).

165) 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』 (서울: 후마니타스, 2007), pp. 27~28.

그는 평화를 전쟁과의 대쌍관계 속에 이해하며 전쟁을 방지하거나 심지어 전쟁에서의 승리를 통해 궁극적으로 전쟁이 없는 상태를 유지하는 것을 평화로 규정하는 국가안보담론에 대한 대안적 개념을 제시하고자 하였다. 그 시작은 폭력을 재정의 하는 것이었다. 그에게 있어 폭력은 구체적인 가해자가 있는 ‘직접적 폭력’뿐만이 아니라 사회구조에 의한 ‘기아와 빈곤, 불평등’ 등의 구조적 폭력, 그리고 이러한 직접적, 구조적 폭력들을 정당화 혹은 합법화하는 문화에 의한 ‘문화적 폭력’ 모두를 뜻한다. 따라서 국가 주도의 폭력에 의해 일어나는 전쟁은 폭력의 한 유형에 불과한 것으로 국가중심적 접근은 자연스럽게 부정된다. 동시에 평화의 내용에 있어서도 궁극적인 상태로서의 적극적 평화, 즉 직접적 폭력이 부재한 소극적 평화를 넘어 구조적, 문화적 폭력 모두가 부재한 적극적 평화는 인간 삶의 모든 측면이 ‘그 사회가 잠재적으로 충족시킬 수 있는 수준’을 실제로 충족한 이상적인 상태를 일컫는다.<sup>166)</sup>

이와 같은 갈통의 적극적 평화론은 국가안보론에 부차화된 개인의 가치와 눈에 보이지 않는 구조적, 문화적 폭력들에 대한 문제의식을 부각시켰다는 점에서 평화에 대한 인식의 지평을 크게 확장시켜왔다. 그러나 이러한 기여에도 불구하고 모든 것을 담으려하다 아무것도 담지 못한, 다시 말해 실천 전략과 구체적 수단이 결여된 이상적 개념이라는 지속적인 비판에서 자유롭지 못했다.<sup>167)</sup>

한반도 평화구축과정에서도 적극적 평화 개념을 적용할 경우 너무 많은 과제들이 동시에 추진됨으로써 우선적으로 해결해야 할 문제가 망각되거나 중요한 문제를 해결하는 데 역량을 집중하지 못하고, 심지어 의도와 달리 적극적 평화의 추구가 상대를 자극함으로써

166) 요한 갈통 지음, 이재봉 외 옮김, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000) 참조.

167) Kenneth E. Boulding, “Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung,” *Journal of Peace Research*, vol. 14, no. 1 (1977), pp. 75~77.

소극적 평화의 기반을 약화시키는 역효과도 날 수 있다는 우려가 나오는 이유였다.<sup>168)</sup> 한반도 평화구축과정에서는 장기적인 차원에서의 적극적 평화로의 지향을 잃지 않되 중단기적으로는 구체적이고 실현 가능한 평화개념의 도입이 필요하다는 것이다.

이러한 차원에서 주목할 만한 개념이 바로 ‘안정적 평화’(stable peace)개념이다. 이는 평화 연구의 또 다른 대가라 할 수 있는 케네스 볼딩(Kenneth Boulding)의 1978년 저작을 통해 처음 제시된 이래 아리에 카코비츠(Arie M. Kacowicz), 찰스 컵찬(Charles Kupchan) 등의 최근 연구들을 통해 보다 구체화된 개념이다.<sup>169)</sup> 해당 개념은 전쟁과 평화의 이분법에 대한 갈통의 문제의식을 공유하면서도 적극적 평화개념의 지나친 추상성과 포괄성을 완화하고 단계론적 전략을 적용함으로써 그 실천력을 강화한 것이 특징이라 할 수 있다.<sup>170)</sup> 기본적으로 전쟁의 가능성은 있으나 물리적, 규범적으로 억지되고 있는 상태를 불안정한 평화로, 갈등 해소의 수단으로 전쟁이 전혀 고려되지 않는 상태를 안정적 평화로 정의한 이와 같은 안정적 평화론은 불안정한 평화가 안정적 평화로 발전되는 과정에서의 정책적 과제를 단계적으로 제시하고 있다.

---

168) 예를 들어 체제 내적 변화를 포함한 적극적 평화를 북한에 적용하려는 시도 속에 북한의 반발이 심화되는 경우이다. 이상근, “안정적 평화 개념과 한반도 적용 가능성,” 『한국정치학회보』, 제49권 1호 봄호 (2015), pp. 136~137.

169) Kenneth E. Boulding, *Stable Peace* (Austin, Texas: University of Texas Press, 1978); Arie M. Kacowicz, “Explaining Zones of Peace: Democracies as Satisfied Powers?,” *Journal of Peace Research*, vol. 32, no. 1 (1995); Arie M. Kacowicz, *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective* (Albany: State University of New York Press, 1998); Arie M. Kacowicz, Yaacov Bar-siman-tov, Ole Elgröm, and Magnus Jerneck eds, *Stable Peace Among Nations* (Lanham, MD: Roman & Fittlefield, 2000); Kupchan, Charles A., *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2010).

170) 이하의 안정적 평화에 대한 평가와 해석은 이상근, “안정적 평화 개념과 한반도 적용 가능성”에 크게 의지하고 있음을 밝힌다.

예를 들어 해당 과정을 ‘평화의 안정화’(stabilization)와 ‘평화의 공고화’(consolidation)로 구분하고 있는 카코비츠는 갈등 해결 이후 안정적 평화를 확립해 가는 초기단계라 할 수 있는 안정화 단계에서 필요한 요소로 ‘안정된 정치레짐’, ‘평화조약 현상이나 내용에 대한 상호 만족’, ‘문제해결 메커니즘이나 행위에 대한 예측 가능성’, ‘지도자들 간의 초기적 신뢰 및 존경과 개방적 의사소통 채널’ 등을 들고 있다. 또한, 화해(rapprochement), 안보공동체(security community), 연방(union)의 세 과정을 제시하고 있는 쿱찬의 경우에는 첫 번째 과정인 화해의 단계로서 상대에게 자신의 선의를 전달하려는 의도에서 주로 강자가 행하는 ‘일방적 양보’(unilateral accommodation) 단계, 호혜성에 대한 기대가 쌍방의 신뢰와 협조로 발전하는 ‘호혜적 자제’(reciprocal restraint) 단계, 일반 시민들도 여행, 사업, 문화교류 등을 통해 접촉을 확대해 나가며 엘리트 간의 접촉이 일상화되는 ‘사회적 통합’(societal integration) 단계, 서로의 정체성을 적에서 친구로 변화시키는 ‘새로운 정치적 내러티브(narrative)의 발생’ 단계 등 4단계를 설정하고 있다.<sup>171)</sup>

‘안정적 평화론’에 기반한 이와 같은 구체적이고 단계적이며 세분화된 접근은 복잡하고 극단적인 한반도의 갈등상황을 극복하는 과정에서 모든 것을 하려다 아무것도 하지 못하거나, 한 번에 너무 멀리 가려다 오히려 역진하고 마는 시행착오를 줄이면서 장기적인 차원에서 사람 중심의 적극적 평화를 달성해 나갈 수 있는 지혜를 제공해 줄 수 있을 것이라 판단된다. 특히, 평화와 경제의 선순환 구조와 관련하여 안정적 평화론은 기능주의적 낙관과는 결이 다른 현실주의적 통찰을 보여주고 있다는 데 중요한 의의가 있다. 평화의 초기 단계에서 많은 국가들은 경제협력과 상호의존을 혜택으로 보기보다

171) 이상근, “‘안정적 평화’ 개념과 한반도 적용 가능성,” pp. 140~143.

주권을 위협하는 잠재적 위협으로 간주하는 경향이 크다는 것이다.<sup>172)</sup> 반세기 넘게 정전상태를 지속하며 극단적인 적대성의 질서 속에 경쟁과 갈등을 지속해온 남북관계에서 협력이 어려운 것은 너무나 당연하다 하겠다. 요컨대 평화와 경제의 선순환은 당연한 목표이나 그 시작과 중심은 평화일 필요가 있다는 것이다. 상기한 쿵찬의 화해의 4단계의 전반 2단계가 기본적으로 안보문제에 방점을 둔 일방적 양보와 호혜적 자제로 구성된 이유라 할 것이다.

또한, 한반도의 평화는 갈등해결(conflict resolution)을 넘어선 화해(reconciliation), 그리고 통합을 목표로 한다는 점에서도 쿵찬이 제시한 안정적 평화의 경로는 중요한 의미를 지닌다. 결국 통일을 지향하는 평화와 번영의 새로운 한반도의 모습은 쿵찬이 이야기하는 화해의 3번째 단계와 4번째 단계, 즉 ‘사회적 통합’ 단계 및 ‘새로운 정치적 내러티브(narrative)의 발생’ 단계로의 진입을 의미하기 때문이다.<sup>173)</sup>

물론 평화와 경제의 관계가 그러하듯 해당 과정은 전적으로 단계적이라기보다는 상호적이라 할 수 있다. 앞서 살펴봤듯 궁극적으로 국가 간 협력과 통합에 비관적인 현실주의와 달리 그러한 질서를 상수가 아닌 변수로 간주함으로써 변화에 대한 전략과 비전을 가능케 하는 구성주의는 이에 대한 보다 구체적인 전망을 제시한다.

예를 들어 구성주의의 대표적인 이론가 중 한 명이라 할 수 있는 웬트는 현실주의가 상징하는 상수로서의 무정부적 질서는 실제 ‘변수’에 불과하며 국제정치질서는 적들 간의 흡수적 문화와 경쟁자들

---

172) Arie M. Kacowicz, and Yaacov Bar-Siman-Tov., “Stable Peace: A Conceptual Framework,” in *Stable Peace Among Nations*, eds. Arie M. Kacowicz, Yaacov Bar-siman-tov, Ole Elgtröm, and Magnus Jerneck (Lanham, MD: Roman & Fittlefield, 2000), pp. 24~25.

173) Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, pp. 41~52.

간의 로크적 문화, 친구들 간의 칸트적 문화 중 선택되는 것이라 주장한다.<sup>174)</sup> 그리고 이러한 선택은 상호의존, 공동운명, 동질화, 그리고 자기억제 등 4가지 변수에 의해 좌우되는 상호 정체성에 의해 결정된다.<sup>175)</sup> 상호의존성과 공동운명체로서의 성격과 동질성이 강화되고, 각자의 자기억제 패턴이 강화될수록 서로를 친구로 여기는 정체성의 변화가 일어나 칸트적 문화가 지배적이 되며 협력과 합의가 용이해 진다는 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 협력과 상호정체성의 문제는 인과적이라기보다는 상보적인 변수들로서 협력이 상호정체성의 변화를 낳고 그렇게 변화된 상호정체성의 변화가 협력을 촉진하는 관계에 있다고 할 수 있다. “평화가 경제협력으로 이어지고 경제협력이 다시 평화를 굳건하게 하는, ‘평화경제’의 선순환 구조”에 대한 문재인 대통령의 언급은 바로 이러한 상보적 관계에 대한 지적이라 하겠다.<sup>176)</sup> 앞서도 잠시 언급한 대표적인 평화경제의 선순환 경험이라 할 수 있는 ‘유럽 석탄철강공동체’와 ‘유럽안보협력기구’의 상호 작용을 통한 유럽의 통합은 이와 같은 관계를 잘 보여준다. 유럽석탄철강공동체를 처음 제안한 프랑스의 외무장관 로베르트 슈만이 해당 기구의 의의를 “생산에서의 연대를 통해 프랑스와 독일의 전쟁을 생각할 수 없는 수준이 아니라 아예 불가능한 일로 만들기 위함”이라 주장한 것은 앞서 살펴본 안정적 평화를 정확히 지칭하고 있다는 것이다.<sup>177)</sup>

174) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 20.

175) *Ibid.*, pp. 313~369.

176) 문재인, “제74차 유엔 총회 기초연설,” <<https://www1.president.go.kr/articles/7257>> (검색일: 2019.9.27.).

177) “The solidarity in production thus established will make it plain that any war between France and Germany becomes not merely unthinkable, but materially impossible,” The Schuman Declaration, May 9, 1950, <[https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en)>

또한, 평화와 경제의 선순환 구조로서의 평화경제는 남북 ‘관계’의 차원뿐만이 아니라 남북 각각의 국가적 목표를 실현하는 경로이기도 하다는 점에서도 중요하다. 앞서 살펴보았듯 협력의 대전제는 구성원 모두에게 협력이 이득이 되는 선호의 구조이기 때문이다. 주지하듯 분단된 한반도는 현재 각자의 시간표 속에 전환기에 서 있다 할 수 있다. ‘한강의 기적’을 넘어, 1990년대의 IMF위기, 2000년대의 미국발 금융위기 등 숱한 위기를 극복해온 남한은 수많은 성과에도 불구하고 아직 선진국으로의 안정적인 도약을 과제로 안고 있다. 특히, 추격발전을 통한 고도성장의 끝에 놓인 과제라 할 수 있는 고임금과 고령화에 대응한 산업구조 개선과 새로운 기술 도입 등을 통한 근본적 체질 개선의 문제는 여전히 숙제로 남아있다. 또한, 현 시기가 이른바 ‘4차 산업혁명’의 한복판에서 새로운 100년을 지배할 표준들이 결정되는 글로벌한 차원의 전환기라는 지적은 우리의 마음을 더욱 급하게 하는 요소들이다.

이는 북한 역시 마찬가지이다. 이른바 ‘평양의 기적’으로 불리던 1950~60년대 성공적인 전후복구와 산업화의 기억은 이제 너무나 먼 과거의 기억이라 할 수 있다. 계획과 안보를 최우선 하는 철저히 정치(政治)화된 경제구조는 지속적인 비효율의 원천이 되었고 이러한 비효율이 탈냉전 이후의 경제적 고립과 겹치며 ‘고난의 행군’이라는 최악의 식량난으로 이어졌음은 주지의 사실이다. 비록 1998년 고난의 행군 종결이 선언된 이후 10여 년간 나름의 회복기를 거쳤다고는 하나 여전히 극심한 ‘저발전 상태’에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현재의 북한인 것이다.

이러한 차원에서 평화와 경제의 선순환은 바로 이러한 발전의 위기에 대한 돌파구이자 새로운 도약을 위한 기회로서 양자의 기대와

---

(Accessed September 15, 2019).

맞닿아 있다. 특히 현 시기 남북한 각각 “아무도 흔들 수 없는 나라”와 “사회주의 문명국”을 기치로 강력한 의지를 가지고 새로운 전환을 시도하고 있다는 점에서, 그리고 비핵평화를 매개로 그 어느 때보다 한반도적 차원의 비전이 부상하고 있다는 측면에서 평화와 경제의 선순환을 통한 한반도 ‘번영’은 남북한 모두에게 절실한 과제라 하겠다.

요컨대 향후 평화와 경제의 상관관계는 기능주의적 낙관에서 벗어나 보다 적극적이고 선제적으로 정치적, 군사적 문제들을 병행 해결해 나가는 동시에 이러한 병행을 통해 상호정체성 변화를 장기적 비전 속에 추구해 나갈 필요가 있다. 또한, 경제를 평화를 위한 수단으로 위치짓기보다 나름의 독자성을 인정해줌으로써 협력에 대한 호혜적 선호의 구조를 정착시켜 나가는 방향에서 디자인될 필요가 있다.<sup>178)</sup> 평화와 경제가 지나친 기대와 연계 속에 오히려 악순환의 구조에 빠질 가능성을 최소화하기 위함이다.

물론 “더불어 잘사는 평화경제 기반 창출”을 위한 구체적인 정책 과제는 구조적 변수로서의 미중관계와 더불어 최우선 선결 과제로서 북미 간 비핵화 합의를 고려하지 않을 수 없다. 앞선 시나리오 분석에서도 보여지듯 남북 간 평화경제 기반 창출의 가능성은 미국 및 국제사회의 대북제재 해제와 직접 연동되어 있기 때문이다. 예컨대 국내외 많은 전문가들은 대북제재의 효과에 대해 다소 긍정적으로 응답하며 북한이 우선적으로 가시적인 비핵화 조치를 취할 때까지 강력한 대북제재가 유지될 가능성이 높다는 전망을 보여주고 있다. 그러나 이는 역으로 보면 비핵화가 진전될 경우 경제제재가 단

---

178) 평화경제론을 선도적으로 제시한 김연철이 기능주의의 확산효과나 무역의 평화 효과보다는 평화와 경제의 상호 관계적 성격에 주목할 것을 제안한 것도 유사한 맥락이라 하겠다. 김연철, “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환,” 『북한연구학회보』, 제10권 제1호, (2006).



계적으로 해제될 가능성이 크다는 것을 의미한다는 점에서, 그리고 앞서 언급한 바와 같이 제재에도 ‘불구하고’ 남북 간에 협력이 가능한 다양한 공간들이 존재한다는 점에서 보다 적극적인 준비와 계획이 필요하다 하겠다.

## 바. 남남갈등의 완화를 위한 사회적 합의와 공감대 마련

시나리오 분석에서도 나타난 바와 같이 최근 대북 인식이 상당히 긍정적인 변화를 보이고 있다는 점은 고무적이나 뿌리깊은 남남갈등은 여전히 중요한 도전요인이라 할 수 있다. 실제 한국사회의 높은 갈등 수준은 이미 많은 연구자들에 의해 지적되어 온 바 있다.<sup>179)</sup> 한국사회 갈등의 균열(cleavage)구조는 오랜 역사적·경험적 맥락(context)이 중첩되어 있다는 점에서 그 해결책을 찾는 것이 더욱 어렵다 할 수 있다.<sup>180)</sup>

서구의 참여민주주의의 발전과 신사회운동의 등장 과정과 달리 여전히 산업사회적 사회갈등의 표출방식이 남아있는 상황도 어려움을 더한다. 주지하듯 서구에서는 민주주의의 발전과정에서 일상적인 생활정치가 부상하며 국가나 거대 담론을 대체해 나간 탓에 ‘차이의 정치’가 강조되었다. 물론 한국의 참여민주주의에서도 근래 생활정치 담론이 확산되고 있으나, 민족, 분단문제, 동맹 등의 거대

---

179) 이내영, “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?,” 『한국정당학회보』, 제10권 2호 (2011), p. 252; 정주진, 『갈등해결과 한국사회』 (서울: 아르케, 2010) 참조.

180) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 4~7; 박준·정동재, 『사회갈등지수와 갈등비용 추정』 (서울: 한국행정연구원, 2018), pp. 4~5; 이무철, “북한문제의 과잉정치화와 극단적 양극화 분석: 갈등전환의 제도화 모색,” 『한국과 국제정치』, 제34권 2호 (2018), p. 68; 손호철, “남남갈등의 기원과 전개과정,” 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004), p. 12; 마인섭·차문석·윤철기, 『북한문제와 남남갈등』 (서울: 성균관대학교 출판부, 2012) 참조.

담론을 중심으로 다양한 시민단체들이 연대하여 집단적으로 대결하는 모습을 나타내는 것은 서구 참여민주주의의 형태와는 다른 모습이라는 것이다.<sup>181)</sup>

무엇보다 소위 남남갈등은 오랜 시간에 걸쳐 이어진 분단과 냉전 체제의 결과인 동시에 대북 및 통일정책에 대한 정쟁화 구조에 뿌리를 두고 있다는 점에서 단기간에 해결되기 어려운 특성을 지니고 있다.<sup>182)</sup> 이러한 차원에서 남남갈등의 근본에 자리한 ‘대북 이슈’는 국내적 차원에서 우리 사회의 다양한 정치 균열(political cleavage) 가운데 하나 이상으로서의 함의를 지닌다. 또한, 역으로 포용과 타협의 정치문화를 만들고 초당주의를 확산시켜나가는 작업은 비단 남남갈등의 완화를 넘어서 통일문제의 정쟁화에 따른 심각한 사회갈등비용을 줄여 근본적인 국민통합과 상생의 길로 나아갈 수 있는 가능성과 연결되어 있다 할 수 있다. 그러나 구조화된 분단체제, 그리고 북한문제에 있어 한국의 정치지형, 시민사회, 그리고 국민적 인식의 양극화가 심화되는 상황에서 초당적 정책협력을 기대하기는 쉽지 않다.<sup>183)</sup>

이하의 네 가지는 이와 같은 남남갈등을 극복하고 남북관계 개선에 대한 국민적 지지를 확산시켜나가는 데 요구되는 정책과제들이라 할 수 있다.

첫째, 통일국민협약의 체결과 운영이다. 현재 우리 정부는 ‘통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진’을 주요한 국정과제 중 하나로 제시하고 있다.<sup>184)</sup> 청와대의 설명에 따르면 통일국민협약은 “국민이

181) 김학성, “대북·통일정책 추진을 위한 남남갈등 해소 방안” (통일연구원 간담회 자료, 2019.10.25.).

182) 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』, p. 4.

183) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 192.

184) 청와대, “평화와 번영의 한반도, 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진.” <<https://www1.president.go.kr/government-projects#page5>> (검색일: 2019.10.1.).

공감하는 통일국민협약 체결 추진과 안정적이고 지속 가능한 통일 및 대북정책 추진 기반을 마련”하고, “소통, 참여, 교육 등 유기적 연계로 통일공감대 확산과 통일 대비 역량을 강화”하는 것을 그 목표로 한다. 정부가 제시하고 있는 바와 같이 국회의 협의와 국민 소통 기반 아래 통일국민협약을 추진하여 2022년까지 협약을 체결하고 이행하는 한편 소통체계 등 제도기반을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 2018년에 구성된 ‘통일국민협약추진 민간기구’로서 ‘평화와 통일비전 마련을 위한 사회적 대화 전국시민회의’의 역할을 보다 확대하는 것도 고려해볼 만하다. 이를 통해 시민단체를 비롯해 정당 및 언론사까지 참여 범위를 확장시킨다면 보다 광범한 주체들과 소통이 가능할 것이다.

둘째, 지역자치단체가 주관하는 통일센터의 설치 및 확대이다. 정부는 통일국민협약의 일환으로 통일교육, 남남대화, 남북교류협력, 정착지원, 북한 관련 정보 등 지역 사회 내에서 북한, 남북관계, 대북정책에 관한 수요 증가에 대한 반영으로 ‘광역자치단체별 통일+센터’를 설치하기로 한 바 있다. 그 첫 사례인 ‘인천통일+센터’는 현재 하나센터와 통일교육센터가 입주해 지역 민간단체와 지자체의 남북교류협력 사업의 일환으로 이산가족이나 남북자 가족에 대한 상담 지원 역할을 수행하고 있다. 이와 같이 ‘중앙-지방’, ‘민간-정부’의 협치를 통한 지역의 통일 및 평화 공감대를 확대해 나갈 수 있는 사업들을 보다 확대 운영할 필요가 있다. 전국적인 범위에서 지역자치단체별로 통일센터를 설립하여 운영한다면 보다 구체적이고 즉각적이며 현실적인 정책소통이 가능해 질 것이다. 이러한 지자체별 통일센터는 향후 남북교류협력과 남북경제협력의 증대와 함께 한반도 전역을 대상으로 하는 광범위한 남북관계 수립에 유용한 자원이 될 수 있다.

셋째, 다양한 매체를 통해 공감대를 확산해 나갈 필요가 있다.<sup>185)</sup> 페이스북, 유튜브, 트위터, 네이버 블로그, 인스타그램 등 10~30대를 아우르는 SNS 기반의 매체를 비롯해서 다양한 TV 프로그램 및 영화 제작을 통해 극단적인 이념대립과 정쟁의 대상이 아닌 소비의 대상으로서의 북한, 평화, 통일 이슈에 접근할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 특히 공공채널 이외에 시청률이 높은 방송 3사와 종합편성 채널로의 편성도 고려할 수 있다.

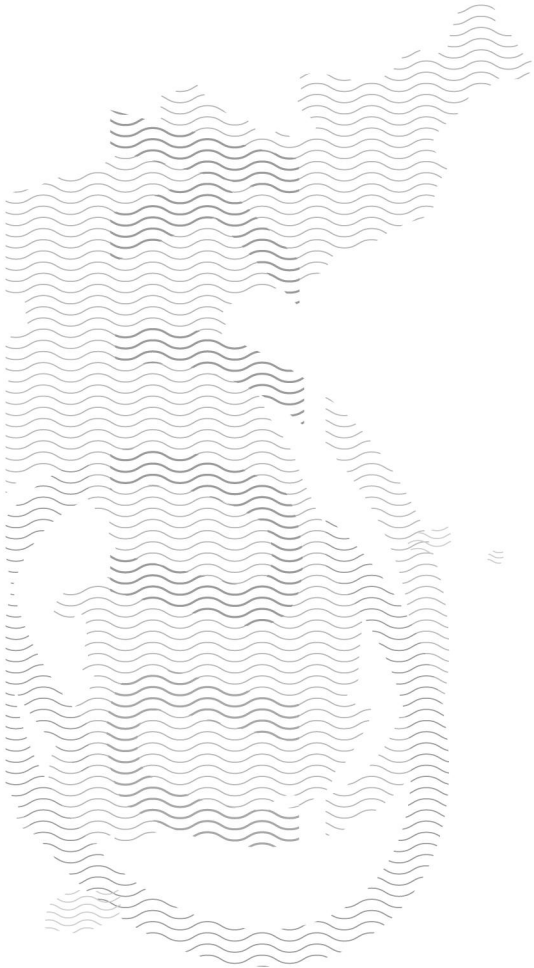
넷째, 중진국의 함정 끝자락에서 취업난과 노후 대비에 골몰하며 피부에 와 닿는 돌파구를 바라고 있는 국민들의 현실적 바람 역시 중요한 지점이다. 주지하듯 남북관계 개선에 따른 최근의 여론 반등에도 불구하고 전반적인 추이에 있어서 통일의 열망은 지속적인 하락세를 보여왔다. 또한, 이러한 하락세가 특히 젊은 세대에서 두드러진다는 점은 매우 우려되는 측면이라 하겠다.<sup>186)</sup> 서독의 사례에서 보듯 관계개선을 통한 편익이, 관념이 아닌 현실이 될 경우 새로운 남북관계에 대한 지지는 올라갈 수밖에 없다. 호혜적 남북관계의 비전을 빠른 시일 내에 현실화해야 할 필요라 하겠다.

---

185) 통일부, 『2019 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), pp. 33~38.

186) 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식』 (서울: 통일연구원, 2018); 김진환, “광복, 분단 70년 그리고 통일 : 남한 국민의 대북의식과 통일의식 변천,” 『현대사광장』, 제6권 (2015) 참조.

## V. 결론





본 연구는 남북협력을 중심으로 2023년의 남북관계 발전을 통한 한반도 평화의 미래상을 제시하는 5개년 연구사업의 1차 년도 연구로, 남북관계 및 한반도의 바람직한 미래상 제시를 위한 기초연구의 성격을 갖는다. 이를 위해 본 연구는 시나리오 플래닝 기법을 활용하여 4가지 시나리오 도출 및 작성, 그리고 국내외 전문가 인식조사를 통해 여러 가지 남북관계 변화 가능성을 점검하고, 최악의 상황을 방지하고 실현 가능하면서도 가장 바람직한 변화를 유도하기 위한 대북정책의 추진방향을 모색해 보고자 하였다.

본 연구는 우선, 시나리오 플래닝 기법을 활용해 다양한 시나리오 도출을 통해 남북관계 변화 양상을 전망해 보았다. 시나리오 플래닝 기법에 의거해 선정한 핵심변화동인인 ‘북미 비핵화 합의 여부’와 ‘미중 갈등 심화 여부’의 조합을 통해 네 가지 시나리오를 도출하고, 각 시나리오별 전개과정을 설명하였다.

시나리오 I (2% 부족)은 북미 간 비핵화 합의는 타결·이행되지만 미중 간 경제적, 군사적 갈등은 심화되는 상황을 상정한 경우이다. 시나리오 II(이보다 더 좋을 수는 없다)는 미중 간 경제적, 군사적 갈등이 해소되고, 북미 간 비핵화 합의가 타결된 후 단계적으로 비핵화가 진행되는 경우이다. 시나리오 III(좋은 놈, 나쁜 놈, 이상한 놈)은 미중 간 타협이 이루어지지만 북미 비핵화 합의가 결렬되는 상황을 상정한 경우이다. 시나리오 IV(악마를 보았다)는 미중관계가 지속적으로 악화되고 비핵화 합의가 결렬되는 상황을 상정한 경우이다. 이밖에 영변 원자로 폭발이라는 돌발변수를 상정하여 이에 대한 시나리오도 작성하였다.

각 시나리오별로 평가를 해보면, 가장 최상의 시나리오는 미중 간 갈등이 해소되고 북미 간 비핵화 합의가 이행되는 시나리오 II의 경우이며, 실현 가능성이 가장 높은 것은 미중 간의 갈등이 심화되는

가운데, 북미 간 비핵화 합의의 진전이 이루어지는 시나리오 I의 경우이다. 최악의 시나리오는 미중 갈등의 지속과 함께 북미 비핵화 합의가 결렬되는 시나리오 IV의 상황이다.

이러한 시나리오 분석에서 확인할 수 있는 것은, 한국정부에게 최악의 상황은 북미 간 비핵화 협상이나 한반도 문제와 관련해 한국 정부가 배제되거나 주변화 됨으로써 수동적인 역할만 하게 되는 경우이다. 따라서 핵심변화동인으로 선정한 미중관계와 북미 간 비핵화 협상 결과에 따라 만들어지는 구조적 환경 아래서의 북한의 전략적 선택과 이에 대한 한국정부의 대응 간의 상호작용이 긍정적인 효과를 발휘할 수 있는 방안을 모색해 나가는 것이 중요하다. 특히, 미중 양국의 강대국 정치 속에서 정책 자율성을 확보하기 위한 지속적인 노력이 요구된다 하겠다.

다음으로 본 연구는 국내외 전문가를 대상으로 현 한반도 상황 평가, 북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 김정은 체제 평가, 향후 5년 남북관계, 한미/북미관계 및 주변국 관련 전망, 한반도 미래 전망 등에 대한 인식을 조사하였다. 조사결과를 보면, 2019년 2월 제2차 북미 정상회담 결렬과 6월 말 남·북·미 정상의 판문점 회동이라는 한반도를 둘러싼 급변하는 정세와 맞물린 조사 시점으로 인해 국내외 전문가들이 북한 핵문제 해결을 위한 진전에 대해 크게 낙관도 비관도 아닌 신중한 입장을 견지한 것으로 평가할 수 있다.

어쨌든 이 조사에서 확인할 수 있듯이 국내외 전문가들도 향후 한반도 정세를 결정할 중요 요인으로 북미관계, 북한 비핵화 여부를 꼽았다. 그 다음으로 미중관계, 남북관계 등을 선택했다. 시나리오 분석에서 선정한 핵심변화동인과 마찬가지로 북미관계 및 북한 비핵화 여부를 핵심요인으로 본 것이다. 또한, 국내외 전문가 인식조사 결과를 보면, 한반도 상황, 북한의 핵 능력, 비핵화 의지, 김정은



체제 평가 등과 관련해서 국내 전문가와 국외 전문가의 인식 차이를 보이고 있다. 따라서 이에 대한 면밀한 조사와 함께 한국정부 정책의 의미와 정당성을 국제사회에 알려나가는 공공외교를 강화해 나갈 필요가 있다는 것을 재차 확인하였다.

이러한 시나리오 분석 및 인식조사 결과를 종합·분석한 결과로 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 우선 첫째, 대외적 차원에서 한국정부는 미중관계의 변화 양상을 예의주시하면서 미중 양국 사이에서 균형 있는 관계를 긴밀하게 유지·관리해 나가야 한다. 그리고 이를 바탕으로 북미 간 비핵화 합의의 진전을 위한 촉진자, 중재자 역할을 좀 더 적극적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 남북관계 차원에서는 한국정부 입장에서 남북관계와 북미관계의 선순환 구조 창출에 집중할 필요가 있다. 남북관계와 북미관계가 상호 보완관계에 있으며, 양 관계의 선순환 구조가 남북한 및 미국의 이익에도 도움이 된다는 것을 북한과 미국에게 각인시켜 나가야 한다.

셋째, 대내적 차원에서는 한국 국민들의 대북인식이 정부의 대북정책 추진에 매우 중요한 요소임을 확인할 수 있다. 그런데 이러한 한국 국민들의 대북인식은 현재 북미 간 비핵화 논의, 북한의 도발 여부 등으로부터 많은 영향을 받고 있다. 따라서 한국정부의 대북정책에 대한 인식과 평가도 향후 비핵화 합의 결과와 북한의 선택 등에 따라 달라질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

이를 바탕으로 도출한 기회요인과 위협요인을 정리하면 다음과 같다. 우선 기회요인의 경우, 첫째, 대외적 차원에서 북한 핵문제 해결을 위한 한미 간 협력, 북한 비핵화라는 주변국 간 공통 이해관계 지속을 들 수 있다. 둘째, 한반도 차원에서는 북한 비핵화 등 한반도 정세에 대한 한국의 영향력 증대, 한반도 비핵화 및 평화변영

에 대한 북한의 공감대 및 남북협력에 대한 기대, 김정은 정권의 안정적 유지 및 개혁개방 추세의 유지·확대를 들 수 있다. 셋째, 국내적 차원에서는 국민들 대북인식의 긍정적 변화를 들 수 있다.

반면에 위협요인의 경우, 첫째, 대외적 차원에서 북한 비핵화 및 국제사회의 대북제재 문제에 대한 한국의 제한적 영향력, 절대적인 북한의 대중 경제 의존도를 들 수 있다. 둘째, 한반도 차원에서는 중장기적 측면에서 향후 남북관계가 안정적으로 발전할 것이라고 단정하기 어렵다는 점, 한국이 주도하지 않으면 한반도 평화변영 및 남북관계 발전이 지속·공고화되기 어렵다는 점, 북한이 적극적 개혁개방을 주저하고 있다는 점을 들 수 있다. 셋째, 국내적 차원에서는 남남갈등과 사회적 경제상황 등을 들 수 있다.

그리고 이를 바탕으로 2023년 남북관계를 ‘평화롭고, 호혜적이며, 지속 가능한 새로운 한반도’의 초석을 다지는 단계로 규정하고, 본 연구에서 제시한 도전요인(기회요인과 위협요인)을 극복하고 새로운 남북관계를 정립하기 위한 6가지의 대북정책 추진방향을 제시하였다. 그 6가지의 대북정책 추진방향은 다음과 같다.

첫째, 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 역할 강화이다. 지금까지 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위해 추진한 촉진자, 중재자로서의 역할을 더욱더 강화해 나가야 한다. 이와 함께 북미관계와 남북관계의 선순환 구조를 형성해나가면서 중재자의 틀을 넘어 당사자로서 보다 적극적인 역할을 할 수 있는 방안도 모색해 나가야 한다.

둘째, 국제정치적 원심력에 휩쓸리지 않을 수 있는 자율성 강화이다. 미중관계의 변화 양상을 예의주시하는 가운데, 미중 양국 사이에서 균형 있는 관계를 긴밀하게 유지·관리하면서 정책적 자율성을 확보해 나갈 수 있도록 해야 한다. 이러한 정책적 자율성 확보는 한

반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 역할 강화를 위해서도 필수적이라 할 수 있다.

셋째, 남북관계의 지속 가능성과 안정성 구축이다. 한반도에서 가장 중요한 과제 중 하나는 일시적 이벤트로서가 아니라 중단과 역진이 없는 지속적인 과정으로서의 남북관계를 안정화시키는 한편 그 구성원 모두의 삶을 포괄하는 지속 가능성을 창출하는 것이라 할 수 있다.

넷째, 남북 간 긴장완화를 위한 신뢰구축과 군비통제의 지속이다. 남북 간 군비통제는 한반도 비핵화와 평화체제 구축과 함께 한반도 평화를 위한 주요한 축이라 할 수 있다. 따라서 남북이 이미 합의한 9·19 군사합의서 이행을 적극 추진하면서 안정적 평화의 물적 토대를 마련해야 한다.

다섯째, 평화와 경제의 선순환 구조 창출이다. 평화와 경제의 선순환 구조로서의 평화경제는 남북관계 차원뿐만 아니라 동북아 지역협력 차원에서도 중요한 과제라 할 수 있다. 따라서 비핵화 및 평화체제 구축과 연동될 수밖에 없는 평화경제 기반 창출을 위한 구체적인 방안들을 마련해 나갈 필요가 있다.

여섯째, 남남갈등의 완화를 위한 사회적 합의와 공감대 마련이다. 남남갈등은 단기간에 해결하기 어려운 과제라는 점에 유의할 필요가 있다. 중장기적 과제로서 통일국민협약의 체결과 운영, 지역자치단체 주관의 통일센터의 설치 및 확대, 다양한 매체를 통한 공감대의 확산, 남북관계 및 통일 비전의 현실화 등을 추진함으로써 남남갈등을 극복하고 남북관계 개선 및 통일에 대한 국민적 지지를 확대하기 위한 토대를 마련해야 한다.

2018년 한반도 정세의 전환 과정에서 한국정부 주도의 남북관계 개선이 중요한 역할을 했다. 그러나 2019년 2월 제2차 북미 정상

회담이 아무런 성과 없이 마무리된 이후 북미관계 정체가 지속되면서 남북관계도 진전되지 못하는 상황을 맞이하였다. 물론 6월 말 판문점에서의 남·북·미 정상 회동 이후 북미 간 비핵화 실무협상 논의가 재개되면서 대화국면을 이어가고 있지만 남북관계와 관련해서는 아직도 북한이 부정적이고 냉소적인 반응을 보이고 있다. 따라서 남북관계 개선을 통한 한반도 비핵화 및 평화체제 구축 과정에서 한국정부의 주도적 역할이 앞으로 계속될 것으로 속단할 수 없다. 그렇기 때문에 남북관계 및 한반도 평화구조 정착의 동력을 상실하고 과거로 회귀하려는 경향을 막기 위해서, 한국정부는 더욱 강력하게 남북관계 및 비핵화 논의의 진전을 견인하고 추동해야 한다.

이러한 본 연구의 결과는 정책적 측면에서 문재인 정부의 대북정책 수립과 추진에 참고할 수 있는 기초자료의 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 본 연구사업의 2년차 연구과제인 남북관계 및 한반도 평화변영을 위한 2023 그랜드 비전과 전략을 수립하는 데 있어서도 기본적인 지침서의 역할을 수행할 것으로 기대된다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 경남대 극동문제연구소 편집. 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』. 서울: 선인, 2015.
- 구갑우. 『비관적 평화연구와 한반도』. 서울: 후마니타스, 2007.
- 구영록. 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한 관계』. 서울: 법문사, 2000.
- 그레이엄 앨리슨 지음. 정혜윤 옮김. 『예정된 전쟁: 미국과 중국의 패권 경쟁, 그리고 한반도의 운명』. 서울: 세종서적, 2018.
- 김갑식 외. 『2030 북한변화 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김상기·나용우. 『한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 남북정상회담 준비기획단. 『2007 남북정상회담 합의 해설자료』. 서울: 통일부, 2007.
- 남상성·황병용·최한림. 『시나리오 플래닝의 한국적 적용모델 개발: 에너지 효율화 미래예측 사례를 중심으로』. 서울: 한국과학기술기획평가원, 2009.
- 마인섭·차문석·윤철기. 『북한문제와 남남갈등』. 서울: 성균관대학교 출판부, 2012.
- 마츠 린드그렌·한스 반드홀드 지음. 이주명 옮김. 『시나리오 플래닝: 미래예측과 전략수립의 기법』. 서울: 필맥, 2012.
- 마티아스 호르크스 지음. 이수연 옮김. 『위대한 미래』. 서울: 한국경제신문, 2010.
- 모자이크 코리아. 『2019~2029 시나리오 한반도』. 파주: 쌤앤파커스, 2019.
- 박재규 외. 『새로운 동북아 질서와 한반도의 미래』. 파주: 한울, 2019.

- 박종철·최수영·김갑식·엄상윤·황지환. 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박종철 외. 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 박준·정동재. 『사회갈등지수와 갈등비용 추정』. 서울: 한국행정연구원, 2018.
- 박형중·전성훈·조민·허문영. 『향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 신종호 외. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 평화변영의 비전과 전략』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2019.
- 요한 갈통 지음. 이재봉 외 옮김. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘, 2000.
- 유정식. 『전략가의 시나리오』. 서울: (주)알에이치코리아, 2014.
- 이광형. 『세상의 미래』. 서울: MID, 2018.
- 이상신·이금순·홍석훈·윤광일·구본상·Joshua D. Kertzer. 『KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이상현·엄상윤·이대우·박인휘·이왕휘. 『한국의 국가전략 2030: 안보』. 서울: 세종연구소, 2016.
- 이수연 옮김. 『위대한 미래』. 서울: 한국경제신문, 2010.
- 이수훈 편집. 『동북아 지역협력과 북한의 체제전환: 시나리오를 통해 본 동북아 미래』. 서울: 한올아카데미, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『동북아 법적협력과 북한의 체제전환: 과제와 전망』. 서울: 한올아카데미, 2012.
- 이태환·정진영·김태환·이먼우. 『한국의 국가전략 2030: 외교』. 서울: 세종연구소, 2016.

- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙books, 2008.
- 정주진. 『갈등해결과 한국사회』. 서울: 아르케, 2010.
- 조민. 『화해협력정책과 남북한미래상 연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 조한범·이우태. 『통일국민협약 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 제임스 마틴 지음. 유현 옮김. 『제임스 마틴의 미래학 강의』. 서울: 김영사, 2009.
- 통일부. 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- 우철구 외. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론아카데미, 2015.
- 한용섭. 『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 박영사, 2004.
- KAIST 문술미래전략대학원 지음. 『카이스트, 통일을 말한다: 한반도 통일 마스터플랜 2048』. 파주: 김영사, 2018.
- KBS 남북교류협력단 편집. 『북한 비핵화 문제 해결방안』. 서울: KBS 남북교류협력단, 2019.

Bell, Wendell. *Foundations of Futures Studies: Human Science for a New Era. 1<sup>st</sup> Edition*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 2003.

Boulding, Kenneth E. *Stable Peace*. Austin, Texas: University of Texas Press, 1978.

Haas, Ernst B. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1972.

Kacowicz, Arie M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State University of New York Press, 1998.

- Kacowicz, Arie M., Yaacov Bar-Siman-Tov, Ole Elgström, and Magnus Jerneck. *Stable Peace Among Nations*. Lanham, MD: Roman & Fittlefield, 2000.
- Kupchan, Charles A. *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2010.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago, IL: Quadrangle Books, 1966.
- Wade, Woody. *Scenario Planning: A Field Guide to the Future*. Hoboken: John Wiley & Sons, Incorporated, 2012.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Higher Education, 1979.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

## 2. 논문

- 강혜석. “남북경제협력관련 법률 검토: 남북관계 제도화의 관점에서.” 『의정연구』. 제24권 2호, 2018.
- 권혁재·정무섭·한시아오. “G2(미국-중국) 통상분쟁 시나리오에 따른 한국에 대한 영향과 대응전략.” 『경영컨설팅연구』. 제14권 1호, 2014.
- 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로.” 『국가전략』. 제11권 4호, 2005.
- 김진환. “광복, 분단 70년 그리고 통일: 남한 국민의 대북의식과 통일 의식 변천.” 『현대사광장』. 제6권, 2015.
- 김연철. “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환.” 『북한연구학회보』. 제10권 제1호, 2006.



- 김한권. “미중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의.” 『주요국제문제 분석』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019.
- 박정진. “남북기본합의서와 동서독기본조약 비교: ‘분단국갈등관리론’ 모델의 적용.” 『국제정치논총』. 제53집 2호, 2012.
- 박종철. “상생공영 정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도주의의 실험.” 『국제정치논총』. 제49집 1호, 2009.
- 성현국·이창희. “김정은 시대의 북한 경제와 전망.” 『평화학연구』. 제20권 1호, 2019.
- 손호철. “남남갈등의 기원과 전개과정.” 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- 안경모. “북한 및 남북관계에 대한 국민의식변화와 대북정책 추진방향.” 『국민안보의식조사를 통한 정책대안연구』. 서울: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2017.
- 양문수. “김정은 시대 북한의 경제개혁 조치: 중국과 비교의 관점.” 『아세아 연구』. 제59권 3호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법.’” 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.
- 이내영. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?.” 『한국정당학회보』. 제10권 2호, 2011.
- 이무철. “북한문제의 과잉정치화와 극단적 양극화분석: 갈등전환의 제도화 모색.” 『한국과 국제정치』. 제34권 2호, 2018.
- 이상근. “‘안정적 평화’ 개념과 한반도 적용 가능성.” 『한국정치학회보』. 제49권 1호 봄호, 2015.
- 임수호. “미국의 대북제재와 경제적 관계정상화 전망.” 『한국과 국제정치』. 제35권 1호, 2019.
- 임혁백. “반복(Echoes)에서 선택(Choices)으로: 불가능한 조건 하에서 한반도 냉전해체의 문을 연 지도자들의 선택.” 『국제정치논총』. 제58집 2호, 2018.

- 정영철. “남북관계의 구조와 ‘국면’ 그리고 국내정치.” 『경제와사회』. 제115호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “남북관계의 변화와 남남갈등.” 『한국과 국제정치』. 제34권 3호, 2018.
- 한용섭. “군비통제 관점에서 본 9·19 남북군사합의의 의의와 전망.” 『국가전략』. 제25권 2호, 2019.
- 황지욱. “시나리오 기법에 기초한 한반도 통일의 예측과 남북한 접경지대의 균형적 및 환경친화적 개발구상.” 『국토계획』. 제35권 6호, 2000.
- Axelrod, Robert and Robert O. Keohane. “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions.” *World Politics*, vol. 38, no. 1, 1985.
- Bae, Kyu-Han, Sun-Hee Kwon, and Sun-Hyung Kim. “The Effect of North Korea’s Foreign Trade on Economic Growth.” *The Journal of Eurasian Studies*, vol. 15, no. 3, 2018.
- Boulding, Kenneth E. “Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung.” *Journal of Peace Research*, vol. 14, no. 1, 1977.
- Han, Dong-ho. “The Problem of Korean Renunification: A Scenario Analysis.” *Ph.D Political Science Dissertation*, University of Nebraska, 2010.
- Kacowicz, Arie M. “Explaining Zones of Peace: Democracies as Satisfied Powers?.” *Journal of Peace Research*, vol. 32, no. 1, 1995.

### 3. 기타자료

- 경기개발연구원. 『DMZ 포럼 2019 자료집』. 2019.9.20.
- 문재인. “6·15남북공동선언 17주년기념식.” 『문재인 대통령 연설문집』. 제1권(상), 2017.

- \_\_\_\_\_. “코르버재단 초청 연설.” 『문재인 대통령 연설문집』. 제1권 (상), 2017.
- \_\_\_\_\_. “제100주년 3·1절 기념식.” 『문재인 대통령 연설문집』. 제2권 (하), 2019.
- \_\_\_\_\_. “제74차 유엔총회 기조연설.” 『문재인 대통령 연설문집』. 제2권 (하), 2019.
- 서울대 통일평화연구원. 『2019년 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망 결과 발표회 자료집』. 2019.10.8.
- 이상철. “9·19 남북군사합의와 한반도 평화체제: 성과와 과제.” 『국방대 국가안보전략연구원 국내안보학술회의 자료집』. 2019.9.20.
- 장철운. “6·12 이후 비핵평화 프로세스에 관한 정치적·기술적 평가.” 『2018 북한연구학회 추계학술회의 자료집』. 2018.10.12.
- 통일부. 『DMZ 평화협력국제포럼 자료집』. 2018.11.
- 한국갤럽. 『데일리 오피니언』. 제367호, 2019.8.
- 한국리서치. 『주간리포트』. 제44호, 2019.9.11.
- 한국접경지역통일학회. 『한반도 신경제지도 구상과 DMZ발전방향의 모색 추계학술회의 자료집』. 2018.10.31.
- Heintze, Hans-Joachim. “독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의 기본조약(1972.12.21.)에 관한 법적 의견서-한반도 평화와 동서독의 경험: 동서독 기본조약과 남북합의서의 비교 분석.” 『민주사회를 위한 변호사 모임-프리드리히 에버트 재단 공동토론회 자료집』, 2018.
- 『뉴시스』.
- 『동아일보』.
- 『시사저널e』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선중앙통신』.
- 『중앙일보』.

『프레시안』.  
『한국경제』.  
『한국일보』.

*Bloomberg.*

*China Briefing.*

*Nikkei Asian Review.*

*Politico.*

*Reuters.*

*The Guardian.*

*The National Interest.*

*The Washington Post.*

*UPI.*

*VOA Korea.*

대한민국 정책브리핑 <<http://www.korea.kr>>.

문재인 대통령 연설문집 <<https://www1.president.go.kr/articles>>,  
<<http://www1.president.go.kr/c/president-speeches>>.

미국 과학자 연맹 <<https://fas.org>>.

외교부 <<http://www.mofa.go.kr>>.

유라시아 그룹 <<https://eurasiagrooup.net>>.

유로피언 유니온 <<https://europa.eu/european-union>>.

통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.

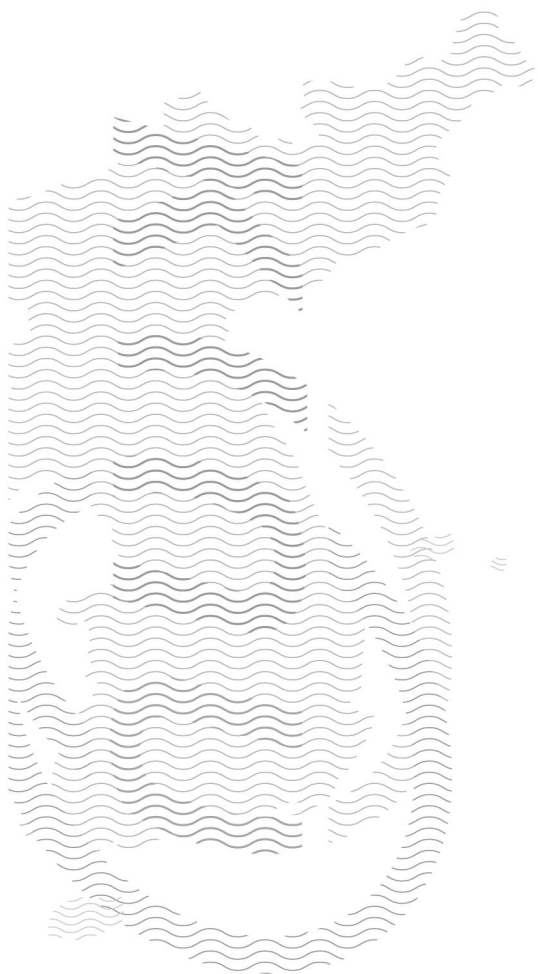
한국국방연구원 세계분쟁 데이터베이스 <<http://www.kida.re.kr>>.

China Briefing <<http://www.china-briefing.com>>.

Official European Union Website <<http://europa.eu>>.

Shell Scenarios <<http://www.shell.com/scenarios>>.

# 부록





## 부록 1. 2023 남북관계 변화시나리오 작성을 위한 브레인 스토밍 주요 내용

### 1. 의사결정 요소 도출과정 1: 핵심 이슈에 관한 연구자별 질문 범주화

|   |                                |
|---|--------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국에서 진보정권이 재집권한다면 대북정책은 어떻게 될 것인가?</li> <li>· 한국의 진보정권의 대북정책은 어떻게 변화될 것인가?</li> <li>· 한국정부의 '평화정책'은 어떻게 발전해나갈 것인가?</li> <li>· 보수가 정권을 장악한다면 보수의 기존 대북정책을 고수할 것인가?</li> </ul>   | <p>한국정부의 대북정책은 변화될 것인가?</p>    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현재 청소년 세대의 남북관계에 대한 인식은 어떠한가?</li> <li>· 2018년 정상회담과 일련의 남북관계의 변화 이후 국민 여론은 어떻게 변하고 있는가?</li> <li>· 남북 경협에 대한 국민의 지지에는 변화가 있는가?</li> <li>· 남북철도공동체 구상에 대해 국민은 지지하고 있는가?</li> <li>· 이산가족 상봉 등 북한에 대한 인도주의적 지원에 대한 국민의 입장은 여전히 변함이 없는가?</li> <li>· 북한의 비핵화 의지에 대해 국민의 여론은 어떠한가?</li> </ul> | <p>남북관계에 대한 국민 여론은 긍정적인가?</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2022년 대선에서 민주당은 정권을 재창출할 수 있을 것인가?</li> <li>· 2022년 보수의 정권 재창출 구상은 무엇인가?</li> <li>· 대선에서 경쟁 구도는 어떻게 될 것인가? 양대 정당 간의 대립인가? 아니면 제3세력이 나올 것인가?</li> <li>· 대선에서 현 정권은 정권을 재창출 할 수 있을까? 가능하다면 국민들로부터 확실한 지지를 받을 수 있을까?</li> </ul>   | <p>대통령 선거는 어떻게 될 것인가?</p>      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 총선 판세는 어떠한가? 민주당이 과반수를 획득할 수 있을 것인가?</li> <li>· 총선에서 보수야당의 대북정책에는 변화가 있을 것인가? 이런 입장은 선거전략상 유리한가?</li> <li>· 총선에서 야당 간에는 선거연합이 이루어질 것인가? 가능하다면 이는 어떤 방향으로 현실화될 수 있을 것인가?</li> </ul>   | <p>국회의원 선거는 어느 당이 승리할 것인가?</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국경제는 불황에 빠져들고 있는가?</li> <li>· 향후 2023년까지 한국경제의 성장률은 어떻게 될 것인가?</li> </ul>   | <p>한국경제는 안정적인 것인가?</p>         |

|  |                          |
|--|--------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중국의 추격을 받고 있는 한국의 산업은 경쟁력을 확보할 수 있을 것인가?</li> <li>· 한국경제는 3% 이상의 성장을 할 수 있을 것인가?</li> </ul>   |                          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미중 갈등이 격화되는 상황에서 한미동맹은 강화될 것인가?</li> <li>· 한미 간 동맹에 대한 이해는 서로 달라질 것인가?</li> <li>· 주한미군의 위상은 변화될 것인가?</li> <li>· 한국의 방위비 분담금은 늘어날 것인가?</li> <li>· 전자권 전환은 실현될 수 있을 것인가?</li> </ul>   | 한미 동맹은 지속될 것인가?          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· THAAD 갈등이 재현될 여지는 없는가?</li> <li>· 한중 간 경제적 협력은 심화될 것인가?</li> <li>· 한중은 북한문제를 두고서 긴밀히 협력할 것인가?</li> <li>· 중국 어선의 서해 조업으로 인한 갈등에 대해 한중은 어떻게 대응할 것인가?</li> <li>· 북한의 인권 문제에 한국은 중국과 협력할 수 있을 것인가?</li> </ul>                                       | 한중관계는 안정적인가?             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위안부와 강제징용 문제를 놓고 한일 간의 갈등은 심화될 것인가?</li> <li>· 한일 간의 역사 문제를 둘러싼 인식의 격차는 줄어들 것인가?</li> <li>· 한일 간의 경제협력은 심화될 것인가?</li> <li>· 한일 간 군사안보협력은 심화될 것인가?</li> </ul>  | 한일관계는 회복될 것인가?           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한의 시장화는 진전되고 있는가?</li> <li>· 북한의 장마당은 북한 경제체제의 구조적 변화를 일으키고 있는가?</li> <li>· 북한정부는 시장화를 적절히 통제하고 있는가?</li> <li>· 북한국가의 시장의존도는 늘어나고 있는가?</li> </ul>  | 북한의 시장화는 확대 될 것인가?       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한 내 반체제 세력이 등장하고 있는가?</li> <li>· 김정은 정권은 엘리트들의 충성도를 확보하기 위해 어떤 조치를 취하고 있는가? 이는 성공적인가?</li> <li>· 엘리트들 간의 정치적 균열이 포착되는가?</li> <li>· 당과 군부 간 권력의 변화는 생겨나고 있는가? 이는 갈등의 여지를 안고 있는가?</li> <li>· 북한정권이 내세우는 국가비전은 군과 당의 엘리트들의 지지를 받고 있는가?</li> </ul> | 북한 엘리트 간 권력 갈등이 발생할 것인가? |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 김정은에 대한 불만세력은 없는가?</li> <li>· 김정은의 건강은 어떠한가?</li> <li>· 북한주민들이 반체제적 정보를 획득할 수 있는 가능성은 높아졌는가?</li> </ul>   | 김정은 정권은 안정적인 것인가?        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한은 단거리 미사일 발사 시험을 지속적으로 실시할 것인가?</li> <li>· 북한의 ICBM 발사 시험은 중단될 것인가?</li> <li>· 북한은 신형 방사포 등 신형무기 개발에 착수할 것인가?</li> <li>· 서해에서 우발적 충돌은 일어날 것인가?</li> </ul>   | 북한은 군사적 도발을 지속 할 것인가?    |



|  |                       |
|--|-----------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>·북한은 핵 보유정책을 포기할 수 있을까?</li> <li>·북한은 핵무기를 어떤 상황에서도 고수할 것인가?</li> <li>·체제가 보장된다면 북한은 비핵화를 선택할까?</li> <li>어떤 조건이라면 이는 가능한가?</li> <li>·김정은의 비핵화에 대한 의지는 어떠한가?</li> </ul>  | 북한의 핵정책은 변화될 것인가?     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>·북한에서도 정보화가 확대될 것인가? 그 결과 대외정보의 유입은 빨라질 것인가?</li> <li>·북한은 러시아와 협력해서 경제개발에 나서고자 할 것인가?</li> <li>·중국의 경제적 지원 및 개입에 북한은 어떻게 반응할까?</li> <li>·김정은 정권은 경제 개발에 대해 우호적인가?</li> </ul>   | 북한은 대외경제 개방을 확대할 것인가? |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>·북한은 중국과의 군사동맹을 강화시켜 나갈 것인가?</li> <li>·북한과 중국의 경제협력은 심화될 것인가?</li> <li>·북한이 중국과 연합군사훈련을 실시할까?</li> <li>·중국은 탈북자들의 북한 송환에 더욱 적극적으로 나설 것인가?</li> </ul>  | 북중관계는 강화될 것인가?        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>·북한과 러시아는 접경지역 개발에 나설 것인가?</li> <li>·북한은 러시아와 함께 철도 개발을 하려고 할까?</li> <li>·러시아는 북한에 대한 경제적 지원에 나설 것인가?</li> </ul>  | 북러관계는 심화될 것인가?        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>·북한과 일본 사이 납치자 문제를 놓고 해결할 수 있을까?</li> <li>·북일 수교는 가능할까?</li> <li>·아베와 김정은의 정상회담이 성사될 수 있을까?</li> <li>가능하다면 무엇이 주의의제가 될까?</li> <li>·일본은 북일관계 개선의 의지가 있는가?</li> </ul>   | 북일관계에 변화가 있을 것인가?     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>·미중 간에는 세력 전이가 발생하고 있는가?</li> <li>·미중 무역전쟁의 원인은 무엇인가?</li> <li>·미중 무역전쟁은 협상으로 마무리될 것인가?</li> <li>지속될 것인가?</li> <li>·현재 미중 간의 갈등은 구조적 문제인가?</li> <li>·미중은 동아시아에서 군사적으로 대립할 것인가?</li> <li>·남중국해 영해권을 놓고 미중의 대립은 심화될 것인가?</li> <li>·미중의 갈등은 한반도에 어떤 영향을 미칠까?</li> <li>·미국과 중국은 무역 갈등을 놓고서 극적인 타협을 이룰 수 있을까?</li> </ul> | 미중관계는 어떻게 될 것인가?      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>·미국의 소프트 파워는 약화되고 있는가?</li> <li>·트럼프의 집권은 미국 패권의 약화를 의미하는가?</li> <li>·트럼프의 보호무역주의는 미국의 헤게모니의 쇠퇴를 뜻하는가?</li> <li>·트럼프가 재선에 성공해서 현재의 '고립주의'를 고수한다면, 미국의 패권은 어떻게 될까?</li> </ul>  | 미국의 패권력은 유지될 것인가?     |

|  |                                 |
|--|---------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중국의 일대일로 정책은 어떤 결과를 낼까?</li> <li>· 시진핑이 장기집권으로 간다면 이는 대외적으로 중국의 위상에 어떤 영향을 미칠 것인가?</li> <li>· 중국의 소프트 파워는 어떠한가?</li> </ul>  | 중국의 힘은 확대될 것인가?                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 세계적 차원에서 금융위기가 다시 돌아올 가능성은 없는가?</li> <li>· 미중 간 갈등이 세계 경제의 불황을 초래할 위험성은 없는가?</li> <li>· 기후 변화로 인한 세계 곡물가격의 급등과 같은 상황이 발생할 수 있지 않을까?</li> </ul>  | 세계 경제는 안정적인 것인가?                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 트럼프는 재선에 성공할 수 있을 것인가?</li> <li>· 민주당의 대선 후보는 누가 될 것인가? 과연 정권을 되찾을 수 있을까? 그 전략은 무엇인가?</li> <li>· 트럼프에 대한 탄핵 시도는 이루어질 것인가?</li> </ul>  | 미국의 대통령선거는 누가 승리할 것인가?          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국 상원·하원 선거에서 누가 승리할 것인가?</li> <li>· 미국 차기 상원·공화당이 승리한다면 미국의 대북정책은 어떻게 될까?</li> <li>· 미국에서 트럼프와 공화당에 대한 지지도는 어떻게 될 것인가? 하원에서 공화당은 과반을 탈환할 것인가?</li> <li>· 민주당에 대한 미국 국민들의 지지율은 오르고 있는가? 민주당은 상원에서 과반을 되찾을 수 있을까?</li> </ul> | 미국의 국회의원 선거에서 누가 집권할 것인가?       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소수 민족 문제가 중국 내 갈등을 촉발시킬까?</li> <li>· 신장 지역에서 위구르에 대한 정책은 또 다른 갈등을 촉발시키지 않을까?</li> <li>· 홍콩의 일국양제의 시도는 지속될 수 있을까?</li> <li>· 남중국해를 둘러싼 아세안 국가와의 갈등은 심화될 것인가?</li> </ul>  | 중국의 정치적 안정성은 지속될 것인가?           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중국에 금융위기가 찾아올 수 있지 않을까?</li> <li>· 중국의 불투명한 금융시스템이 경제성장을 저해할까?</li> <li>· 중국은 안정적 수준에서 경제성장을 지속할 수 있을까?</li> <li>· 중국의 제4차 산업혁명이 노동자들의 반발을 초래하면서 극심한 갈등에 직면하게 될 가능성은 없는가?</li> </ul>  | 중국의 경제성장은 지속될 것인가?              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· UN의 대북제재에 대한 국제사회의 공조는 유지될 것인가?</li> <li>· 미국이 주도하는 UN의 대북제재에 중국과 러시아는 향후 어떻게 대응할까?</li> </ul>  | UN의 대북제재에 대한 국제사회의 협력은 지속될 것인가? |

## 2. 의사결정 요소 도출과정 2: 의사결정 요소 최종 도출

① 총 5개의 범주화된 질문을 대상으로 연구자별 각각 5~6개의 의사결정 요소 도출

| 구분    | 의사결정 요소 도출(안)   | 돌발변수                                 |
|-------|---|--------------------------------------|
| 연구자 A | 북한의 시장화 확산 가능성<br>한국의 대통령 선거<br>한국의 대북정책<br>북한 내 시장화 확산<br>미중 간 패권전이 가능성<br>북한의 핵정책               | 김정은 건강 상태<br>북한의 핵 재난 발생<br>중동전쟁     |
| 연구자 B | 미국의 대북정책<br>중국의 대북정책<br>북한경제 위협요소 대두 가능성<br>한일관계<br>한국의 대북정책<br>미중관계<br>UN에서의 대북제재 협력             | 북한 내부 급변사태<br>자연재해 발생<br>북한의 핵 재난 발생 |
| 연구자 C | 글로벌 경제위기 발발 가능성<br>미중관계<br>강대국들의 한반도 정책<br>북한의 시장화 민주화 확산 가능성<br>미국의 국회의원 선거                      | 김정은의 유고<br>한반도 자연재해<br>북한의 핵 재난 발생   |
| 연구자 D | 미국의 대북정책<br>중국의 정치적 안정성<br>한중관계<br>미국과 중국의 국력변화<br>국제사회와 북한의 관계<br>북한 내부 정치 사회적 변화<br>한국의 변화와 남북관 | 자연재해<br>중동전쟁                         |
| 연구자 E | 북한의 도발 가능성<br>한국의 대북인식과 정책<br>북한의 시장화<br>중국의 대북정책<br>북한의 정치적 안정성                                  | 북한의 핵 재난 발생                          |

② 의사결정 요소 최종 선정

| 핵심이슈    | 2023년 남북관계는 어떠한 모습인가   |
|---------|--|
| 의사결정 요소 | ① 한국의 국내 상황<br>② 한국의 국외 상황<br>③ 북한의 국내 상황<br>④ 북한의 국외 상황<br>⑤ 미중관계 |
| 돌발변수    | ① 북한의 핵 재난 발생  |

### 3. 변화동인 탐색: 변화동인 후보군 검토

| 한국의 국내상황       | 한국의 대외관계                   | 북한의 국내상황                 | 북한의 대외관계            | 미중관계                      |
|----------------|----------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------------|
| 경기침체(연구자A)     | EU 등, 국제기구와의 관계성(연구자B)     | 탈북민 증가 여부(연구자A)          | 3차 북미 정상회담 개최(연구자A) | 남중국해 등 핵심이익과 군사갈등관계(연구자D) |
| 경제상황(연구자D)     | SOFA(연구자C)                 | CNC와 같은 경공업 분야 자동화(연구자B) | UN 대북제재 해제(연구자B)    | 남중국해 분쟁(연구자A)             |
| 경제안정성(연구자C)    | THAAD를 둘러싼 한중 갈등(연구자A)     | 경제 개방 유무(연구자C)           | WMD 정책(연구자D)        | 남중국해(연구자B)                |
| 경제의 저성장(연구자B)  | 강제징용 문제 타결(일본)(연구자B)       | 경제상황 악화(연구자B)            | 대러관계 강화(연구자B)       | 다자협상에서 미중이 배제되는 상황(연구자D)  |
| 국민의 대북인식(연구자A) | 강제징용을 둘러싼 한일 간 외교 분쟁(연구자D) | 경제상황(연구자D)               | 대북제재(연구자C)          | 대북제재 협력(연구자C)             |
| 국회의원 선거(연구자C)  | 개성공단금강산관광 재개(연구자C)         | 관료의 부패의 심화(연구자A)         | 도발 재개(연구자C)         | 동북아 패권경쟁(연구자D)            |
| 남남갈등(연구자A)     | 남방정책(주변국 외교)(연구자D)         | 군부엘리트의 지지(연구자C)          | 도발행위(연구자B)          | 무역갈등 심화(연구자B)             |
| 남남갈등(연구자C)     | 남북교류확대(연구자C)               | 군부의 반박 태도(연구자B)          | 동북 3성 협력(연구자C)      | 무역갈등(연구자B)                |
| 남남갈등(연구자D)     | 남북한 합의서 이행(연구자C)           | 김정은 신변보호(연구자B)           | 러시아의 6자회담 추진(연구자C)  | 무역협상(연구자C)                |
| 대북정책변화(연구자C)   | 대북제재(연구자C)                 | 김정은의 건강(연구자A)            | 미국의 대북정책(연구자D)      | 미국 경제성장(연구자A)             |

| 한국의 국내상황          | 한국의 대외관계               | 북한의 국내상황              | 북한의 대외관계                | 미중관계                         |
|-------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------------|
| 대북정책 지지도 (연구자C)   | 미국 대선 트럼프 재집권 여부(연구자A) | 김정은의 공포정치(연구자A)       | 미국의 대북지원(연구자C)          | 미국 내 포퓰리즘의 확산 (연구자A)         |
| 대선(연구자A)          | 미국과 한국의 대선(연구자C)       | 김정은 체제의 안정성(연구자C)     | 미국의 여론(연구자C)            | 미국의 대선(연구자C)                 |
| 대선총선결과승복 (연구자C)   | 미중 무역갈등(연구자C)          | 내각의 안정성(연구자C)         | 미중관계 변화(연구자C)           | 미국의 대선 결과(트럼프 재집권)(연구자A)     |
| 대통령선거(연구자C)       | 방위비분담(연구자C)            | 당·군 간 엘리트들의 갈등(연구자A)  | 북러관계(연구자D)              | 미국의 여론(연구자C)                 |
| 대통령성향(연구자C)       | 베이징 올림픽(연구자B)          | 대북제재 해제 유무(연구자C)      | 북러관계(현) 북미 비핵화 협상(연구자A) | 미국의화선거결과 (연구자D)              |
| 대통령의 대북 정책(연구자A)  | 북방경제협력(연구자D)           | 대외개방(연구자C)            | 북미관계(연구자D)              | 미일동맹(연구자D)                   |
| 대통령인지도(연구자C)      | 북한의 도발(연구자C)           | 대외시장 개방(연구자C)         | 북방정책(연구자C)              | 미중 무역분쟁(연구자D)                |
| 물가 상승(연구자C)       | 북핵 협상타결(연구자C)          | 미국정부에 대한 북한의 인식(연구자D) | 북일 정상회담(연구자A)           | 미중의 기술 표준을 둘러싼 갈등(화웨이)(연구자A) |
| 보수 세력의 공고화(연구자B)  | 신남방정책(연구자B)            | 북한 경제 악화(연구자C)        | 북일관계(연구자D)              | 미중의 무역전쟁(연구자A)               |
| 보핵 갈등(연구자A)       | 위안부 문제 합의 타결(일본)(연구자B) | 북한의 대남의존도(연구자D)       | 북일교섭 및 정상화 (연구자B)       | 미·이란 간의 대립, 미중의 군사력 경쟁(연구자A) |
| 부동산 안정성(연구자C)     | 인도-태평양 구상 참여여부(연구자B)   | 북한의 시장화(연구자C)         | 북일수교(연구자C)              | 민주당 후보 대선 승리 (연구자B)          |
| 북한의 도발(연구자C)      | 일대일로 참여 여부(연구자B)       | 북한의 식량문제(연구자C)        | 북중관계(연구자D)              | 북한의 도발(연구자C)                 |
| 사회적 양극화 심화 (연구자A) | 일본과의 역사 및 영토문제(연구자C)   | 북핵 협상 타결(연구자C)        | 북중접경지역의 경제협력 (연구자C)     | 세계경제(연구자D)                   |

| 한국의 국내상황         | 한국의 대외관계                  | 북한의 국내상황            | 북한의 대외관계                        | 미중관계                      |
|------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 선거법 개정(연구자A)     | 전시작전권(연구자C)               | 시장행위자 결집도와 군부(연구자C) | 북한 도발 가속화(연구자C)                 | 양안문제(연구자C)                |
| 세대 간 인식 차이(연구자B) | 전작권 환수 문제(연구자B)           | 시장화, 개혁개방 지속 (연구자D) | 북한의 기술력 발전(연구자C)                | 이란문제(연구자C)                |
| 실업률(연구자C)        | 중국 공산당 100주년 (한중관계)(연구자B) | 식량 문제(연구자B)         | 북한의 대남정책(연구자D)                  | 인도-태평양양상 VS 일대일로(연구자C)    |
| 실업률(연구자A)        | 중국과 제2사드문제 (연구자C)         | 식량 및 경제 위기(연구자A)    | 북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화 여부 (연구자A) | 일본의 총선(연구자C)              |
| 국회의원 구성(연구자C)    | 중국의 일대일로(연구자A)            | 식량공급상황(연구자D)        | 북핵문제 타결(연구자C)                   | 전 세계적 포퓰리즘의 확산(연구자A)      |
| 이념대립 남남갈등(연구자B)  | 중일관계(연구자D)                | 엘리트 충성도(연구자D)       | 북·일 간 납치문제 해결의 진전(연구자A)         | 중국 경제 문제 (악화가능성)(연구자D)    |
| 인구 절벽(연구자A)      | 한국의 대중국 경제 의존도(연구자D)      | 엘리트의 충성도(연구자B)      | 북·중 동맹의 강화(연구자A)                | 중국 경제성장(연구자)              |
| 정당별 지지도(연구자C)    | 한국정부 대북정책 (연구자D)          | 외부정보의 유입 수준 (연구자A)  | 에너지 협력(연구자C)                    | 중국 국내정치 문제(연구자D)          |
| 정당정책(연구자C)       | 한러관계(연구자D)                | 인도적 지원(연구자C)        | 유엔대북제재의 지속 여부(연구자A)             | 중국 사회동요(연구자D)             |
| 정당지도자(연구자C)      | 한미 군사훈련 실시 (연구자A)         | 인민의 지지도(연구자C)       | 일본인 납치자 문제 (연구자C)               | 중국의 강대국화 전략 (연구자D)        |
| 정당체계 변화(연구자D)    | 한미 무역 분쟁(연구자A)            | 자연재해(연구자B)          | 제3세계 국가들과의 관계 (이란 등) (연구자D)     | 중국의 대만정책 유지 (1국2체제)(연구자C) |

| 한국의 국내상황               | 한국의 대외관계              | 북한의 국내상황                     | 북한의 대외관계                    | 미중관계              |
|------------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| 정부 지도도(연구자D)           | 한미 저작권 전환(연구자A)       | 자연해제(연구자D)                   | 제재해제 문제(연구자D)               | 중국의 소수민족 문제(연구자A) |
| 정부대북정책에 대한 국민지지(연구자D)  | 한미관계(연구자C)            | 장마당의 활성화(연구자A)               | 중국과 러시아의 유엔 제재 참여의 수준(연구자A) | 중국의 일대일로 정책(연구자A) |
| 정치지형의 변화 여부(연구자A)      | 한미관계(연구자D)            | 정군관계 (연구자D)                  | 중국의 북한 지원(연구자B)             | 중국의 후계구도(연구자C)    |
| 청년 실업을 증가(연구자B)        | 한미동맹(연구자B)            | 정권안정성(연구자D)                  |                             | 중일관계(연구자D)        |
| 총선(캠페인)(연구자D)          | 한미동맹의 대북억지력(연구자A)     | 정권의 시장통제 실패(연구자D)            |                             | 트럼프 재선(연구자B)      |
| 총선(연구자A)               | 한일 역사 갈등 심화(연구자A)     | 정치지도부의 세대 간 갈등(연구자A)         |                             | 트럼프 재선여부(연구자D)    |
| 탈북자들의 정치세력화(연구자A)      | 한일관계(연구자D)            | 풍년 또는 흉작(연구자C)               |                             | 화웨이 문제(연구자B)      |
| 한국경제(연구자C)             | 한일무역갈등(연구자C)          | 한국지도부(새정부)에 대한 북한의 인식 (연구자D) |                             |                   |
| 한국대선/대북정책의 지속 여부(연구자D) | 한일민족주의 문제(연구자C)       | 핵정책(연구자D)                    |                             |                   |
| 한미관계 안정성(연구자C)         | 한중관계(연구자D)            |                              |                             |                   |
|                        | 한중무역갈등(연구자C)          |                              |                             |                   |
|                        | 한·러 간 협력 관계 (연구자A)    |                              |                             |                   |
|                        | 화웨이 등 정책적 협력 문제(연구자D) |                              |                             |                   |

#### 4. 변화동인 평가결과 최종 선정된 변화동인 목록표

| CH<br>(중국) | INT<br>(국제)           | NE<br>(동북아) | NK<br>(북한) | SK<br>(한국) | US<br>(미국) | 합계 |
|------------|-----------------------|-------------|------------|------------|------------|----|
| 4          | 5                     | 10          | 16         | 16         | 7          | 58 |
|            |                       |             |            |            |            |    |
| 변화동인<br>코드 | 변화동인명                 |             |            |            |            |    |
| CH-1       | 중국 소프트 파워             |             |            |            |            |    |
| CH-2       | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성 |             |            |            |            |    |
| CH-3       | 중국의 민족주의              |             |            |            |            |    |
| CH-4       | 중국의 민주화               |             |            |            |            |    |
| INT-01     | UN 대북제재 해제            |             |            |            |            |    |
| INT-02     | 남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계  |             |            |            |            |    |
| INT-03     | 대북제재 협력               |             |            |            |            |    |
| INT-04     | 미중 무역분쟁               |             |            |            |            |    |
| INT-05     | 국제무역의 개방성             |             |            |            |            |    |
| NE-01      | 한중갈등                  |             |            |            |            |    |
| NE-02      | 강제징용 문제               |             |            |            |            |    |
| NE-03      | 위안부 합의 문제 타결          |             |            |            |            |    |
| NE-04      | 중일관계                  |             |            |            |            |    |
| NE-05      | 한러관계                  |             |            |            |            |    |
| NE-06      | 북러관계                  |             |            |            |            |    |
| NE-07      | 북일교섭 및 관계 정상화         |             |            |            |            |    |
| NE-08      | 북중동맹 심화               |             |            |            |            |    |
| NE-09      | 동북아 패권경쟁              |             |            |            |            |    |
| NE-10      | 동북아 다자주의              |             |            |            |            |    |
| NK-01      | 북한의 경제개방 확대           |             |            |            |            |    |
| NK-02      | 북한의 경제상황 악화           |             |            |            |            |    |
| NK-03      | 북한 관료의 부패 심화          |             |            |            |            |    |
| NK-04      | 북한 군부엘리트의 지지          |             |            |            |            |    |
| NK-05      | 김정은 정권의 안정성           |             |            |            |            |    |
| NK-06      | 김정은 정권의 억압 심화         |             |            |            |            |    |
| NK-07      | 당·군 간 엘리트 갈등          |             |            |            |            |    |
| NK-08      | 미국정부에 대한 북한의 인식 차이    |             |            |            |            |    |
| NK-09      | 북한의 대남 의존도            |             |            |            |            |    |
| NK-10      | 북한의 시장화               |             |            |            |            |    |



| CH<br>(중국)         | INT<br>(국제)              | NE<br>(동북아) | NK<br>(북한) | SK<br>(한국) | US<br>(미국) | 합계 |
|--------------------|--------------------------|-------------|------------|------------|------------|----|
| 4                  | 5                        | 10          | 16         | 16         | 7          | 58 |
| <b>변화동인<br/>코드</b> | <b>변화동인명</b>             |             |            |            |            |    |
| NK-11              | 북한의 식량문제                 |             |            |            |            |    |
| NK-12              | 북한의 핵 보유정책               |             |            |            |            |    |
| NK-13              | 북한의 도발 재개                |             |            |            |            |    |
| NK-14              | 북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화    |             |            |            |            |    |
| NK-15              | 북한의 핵기술 발전               |             |            |            |            |    |
| NK-16              | 북한의 비핵화 합의               |             |            |            |            |    |
| SK-01              | 한국의 경제상황                 |             |            |            |            |    |
| SK-02              | 국민의 대북인식                 |             |            |            |            |    |
| SK-03              | 국회의원 선거                  |             |            |            |            |    |
| SK-04              | 남남갈등                     |             |            |            |            |    |
| SK-05              | 대북정책 지도도                 |             |            |            |            |    |
| SK-06              | 대통령 선거                   |             |            |            |            |    |
| SK-07              | 대통령 국정수행 지도도             |             |            |            |            |    |
| SK-08              | 사회적 양극화 심화               |             |            |            |            |    |
| SK-09              | 정당체계 변화                  |             |            |            |            |    |
| SK-10              | 탈북자들의 정치 세력화             |             |            |            |            |    |
| SK-11              | 남방정책                     |             |            |            |            |    |
| SK-12              | 한미 방위비 분담                |             |            |            |            |    |
| SK-13              | 북방경제협력                   |             |            |            |            |    |
| SK-14              | 전시작전권                    |             |            |            |            |    |
| SK-15              | 한미 군사훈련 실시               |             |            |            |            |    |
| SK-16              | 화웨이 문제 심화                |             |            |            |            |    |
| US-01              | 미국 대선<br>(트럼프 집권 여부)     |             |            |            |            |    |
| US-02              | 미국의 대북정책                 |             |            |            |            |    |
| US-03              | 미국의 여론                   |             |            |            |            |    |
| US-04              | 미국 경제성장                  |             |            |            |            |    |
| US-05              | 미국의 여론<br>(미국 내 포퓰리즘 확산) |             |            |            |            |    |
| US-06              | 국회의원 선거                  |             |            |            |            |    |
| US-07              | 미일동맹                     |             |            |            |            |    |

## 5. 변화동인 정의표

### # 중국분야

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | CH-1   |
| 변화동인명               |      | 중국 소프트 파워  |
| 트렌드                 |      | 스마트 권력의 일환으로서 소프트파워 경쟁   |
| 불확실성                | 좌(+) | 중국의 과학기술, 문화와 교육의 경쟁력 확대   |
|                     | 우(-) | 중국식 과학기술 질서 확대와 배타성 확대   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>미중관계                                       |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미중 무역 분쟁   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 민족주의<br>중국의 민주화<br>미중 무역분쟁<br>국제무역의 개방성<br>화웨이 문제 심화<br>동북아 패권경쟁 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국의 민족주의<br>중국의 민주화<br>미중 무역분쟁<br>국제무역의 개방성<br>화웨이 문제 심화<br>동북아 패권경쟁 |
| 극점                  | 좌(+) | 문화 패권국으로서의 부상  |
|                     | 우(-) | 경성권력과 연성권력의 불균형으로 중국의 스마트패권력 약화                                      |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | CH-2  |
| 변화동인명               |      | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성                                   |
| 트렌드                 |      | 미중 패권 경쟁  |
| 불확실성                | 좌(+) | 경성권력을 바탕으로 세계 패권 획득을 목표로 하는 전략 강화                       |
|                     | 우(-) | 지역 내 안보 협력을 추구하는 방어 전략                                  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외 상황<br>미중관계                                       |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북중 군사협력   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 민족주의<br>미중 무역분쟁<br>국제무역개방성<br>동북아 패권경쟁<br>미일동맹      |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미중 무역분쟁<br>국제무역 개방성<br>한중갈등<br>중일관계<br>동북아 패권경쟁<br>미일동맹 |
| 극점                  | 좌(+) | 중국의 경성권력 강화와 역대 긴장 극대화                                  |
|                     | 우(-) | 중국의 경성권력 약화와 역대 긴장 완화                                   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | CH-3   |
| 변화동인명               |      | 중국의 민족주의   |
| 트렌드                 |      | 세계적 차원의 민족주의 담론 확산   |
| 불확실성                | 좌(+) | 중국 내 소수민족 갈등으로 국내정치 불안정  |
|                     | 우(-) | 중국의 소수민족 통제를 통한 국내정치 안정  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 체제 저항 세력 방어를 위한 전략 마련  |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국 소프트파워<br>중국의 민주화<br>남중국해 등 핵심이익과 역사 갈등관계<br>미중 무역분쟁                             |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국 소프트파워<br>중국의 공세적 대외군사전략과 지속 가능성<br>미중관계<br>남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계<br>한중갈등<br>중일관계 |
| 극점                  | 좌(+) | 국내정치 불안으로 국제적 영향력 약화   |
|                     | 우(-) | 국내정치 안정으로 국제적 영향력 안정화  |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | CH-4  |
| 변화동인명               |      | 중국의 민주화   |
| 트렌드                 |      | 전세계 차원의 민주화 확산  |
| 불확실성                | 좌(+) | 지도부의 개혁정책을 통한 민주화   |
|                     | 우(-) | 지도부의 지속적인 통제로 민주화 제한  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 중국의 체제변화와 북중, 미중관계 변화   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 소프트파워<br>국제무역의 개방성<br>미중 무역분쟁<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국의 소프트파워<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계<br>대북제재 협력<br>미중 무역분쟁<br>김정은 정권의 안정성<br>북한의 시장화<br>북한의 중국에 대한 경제적 의존도<br>중일관계 / 북중동맹 심화 / 동북아 다자주의 |
| 극점                  | 좌(+) | 중국의 연성권력 증대   |
|                     | 우(-) | 중국의 연성권력과 국가경쟁력 약화  |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | INT-01   |
| 변화동인명               |      | UN 대북제재 해제   |
| 트렌드                 |      | 평화프로세스 과정에 대북제재 해제 가능성   |
| 불확실성                | 좌(+) | 비핵화 합의로 대북제재 해제  |
|                     | 우(-) | 비핵화 합의 결렬 혹은 정체로 대북제재 지속   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 대북제재 해제에 따라 남북교류협력관계에 영향   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 비핵화 합의<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발재개<br>미국 대선<br>미국의 대북정책<br>대북제재 협력   |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 대남의존도<br>북한의 시장화<br>북한의 식량문제<br>북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화<br>북한의 경제개방 확대<br>북한의 경제상황 악화<br>김정은 정권의 안정성<br>김정은 정권의 억압심화 |
| 극점                  | 좌(+) | 북한의 개혁개방 확대와 남북교류확대  |
|                     | 우(-) | 북한의 고립과 경제난 지속   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | INT-02   |
| 변화동인명               |      | 남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계   |
| 트렌드                 |      | 남중국해를 둘러싼 외교적 마찰과 영토 갈등 지속   |
| 불확실성                | 좌(+) | 역내 당사국들 간의 직접적 무력 충돌   |
|                     | 우(-) | 역내 외교 채널 구축과 경제협력  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미중 갈등 악화로 비핵화 합의에 부정적 영향   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>미중 무역분쟁<br>동북아 패권경쟁                                       |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>미중 무역분쟁<br>동북아 패권경쟁<br>한중갈등<br>중일관계<br>북방경제협력<br>미국의 경제성장 |
| 극점                  | 좌(+) | 남중국해 영토갈등 심화   |
|                     | 우(-) | 남중국해 협력안보 구축   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | INT-03  |
| 변화동인명               |      | 대북제재 협력   |
| 트렌드                 |      | 대북제재 해제의 시기에 대한 논의 있으나 협력지속   |
| 불확실성                | 좌(+) | 비핵화 협상의 여부 따라 국제사회 대북제재 협력  |
|                     | 우(-) | 비핵화 협상 단계별로 대북제재 협력의 이완   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 대북제재 협력에 따라 북한의 핵 보유정책이 변화,<br>북한의 개혁개방과 남북관계를 확대할 수 있음   |
| 이것이 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 민주화<br>UN대북제재 해제<br>북중동맹의 심화<br>동북아 다자주의<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 비핵화 합의<br>미국 대선<br>미국의 대북정책<br>북한의 도발재개                                 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | UN대북제재 해제<br>북중동맹의 심화<br>동북아 다자주의<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 비핵화 합의<br>미국의 대북정책<br>남방정책<br>북방정책<br>북한의 대남의존도<br>북한의 식량문제<br>북한의 시장화<br>북한의 도발재개 |
| 극점                  | 좌(+) | 유관국간의 신뢰와 협력으로 대북협상력 강화   |
|                     | 우(-) | 유관국간의 불신과 갈등으로 대북협력 기반 약화   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | INT-04   |
| 변화동인명               |      | 미중 무역분쟁  |
| 트렌드                 |      | 국제 문제에 있어서 미중관계의 핵심 변수   |
| 불확실성                | 좌(+) | 양국 간 패권경쟁의 수단으로서 무역갈등 심화   |
|                     | 우(-) | 양국 간 협력의 수단으로서 무역갈등 완화   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 평화프로세스 과정에서 미중 간 경쟁과 갈등 가능   |
| 이것이 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 민족주의<br>중국의 민주화<br>남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계<br>동북아 패권경쟁  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국의 민족주의<br>중국의 민주화<br>남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계<br>동북아 패권경쟁<br>대북제재 협력<br>북한의 비핵화 합의<br>미국의 여론<br>미국의 경제성장<br>미국의 대북정책 |
| 극점                  | 좌(+) | 미중관계 악화로 지역내 불안정   |
|                     | 우(-) | 미중 긴장 완화로 역내 협력 강화   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | INT-05  |
| 변화동인명               |      | 국제무역의 개방성   |
| 트렌드                 |      | 국제 무역의 개방성 확대   |
| 불확실성                | 좌(+) | 국가 간 개방적 무역질서 확산  |
|                     | 우(-) | 국가 간 보호무역 증대  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 국제무역의 개방성 증대는 미중 무역분쟁을 강화하는 요인으로 작동   |
| 이것이 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미중 무역분쟁<br>한국의 경제 상황<br>북방경제협력<br>미국의 경제성장  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미중 무역분쟁<br>한중갈등<br>중일관계<br>북중동맹 심화<br>북한의 경제개방 확대<br>북한의 경제상황 악화<br>김정은 정권의 안정성<br>북한의 대남 의존도<br>북한의 시장화<br>북한의 식량문제<br>미국 경제성장 |
| 극점                  | 좌(+) | 완전한 시장개방  |
|                     | 우(-) | 국가간 보호무역 확대로 세계 공황  |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NE-01  |
| 변화동인명               |      | 한중갈등   |
| 트렌드                 |      | 한국과 중국의 긴장관계   |
| 불확실성                | 좌(+) | 한중관계가 사드배치 및 대북제재에 대한 이견으로 관계악화                        |
|                     | 우(-) | 북핵에 대한 한중 이해 일치와 함께 전략적 동반자 관계 강화                      |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황                    |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 한중관계 악화로 북중관계 심화<br>중국의 대북제재 이행에 따른 관계 악화로 부정적인 영향     |
| 이것이 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미국의 동맹전략<br>중국의 공세적 대외정책 지속 여부<br>미중 갈등<br>남북한의 군사적 충돌 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국의 대북인식<br>북중경협<br>북한의 통치자금 확보<br>한국의 군사전략            |
| 극점                  | 좌(+) | 북한에 대한 대북제재 강화   |
|                     | 우(-) | 북한에 대한 대북제재 완화   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NE-02  |
| 변화동인명               |      | 강제징용 문제  |
| 트렌드                 |      | 한일관계가 역사, 경제, 안보 등에서 갈등  |
| 불확실성                | 좌(+) | 한일관계 불안정성 확대   |
|                     | 우(-) | 한일 양국 협상 가능성 확대  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 한일 간 갈등으로 대북 협력 기반 약화  |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미일동맹<br>남방정책<br>북한의 도발 재개<br>남남갈등<br>동북아 다자주의<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대북제재 협력<br>북일교섭 및 관계정상화<br>동북아 다자주의<br>남남갈등<br>남방정책                    |
| 극점                  | 좌(+) | 한일관계 갈등 지속과 악화   |
|                     | 우(-) | 한일관계 협상 가능성 제고   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NE-03  |
| 변화동인명               |      | 위안부 합의 문제 타결   |
| 트렌드                 |      | 한일관계가 역사, 경제, 안보 등에서 갈등  |
| 불확실성                | 좌(+) | 한일관계의 협상 가능성 제고  |
|                     | 우(-) | 한일관계의 불안정성 지속  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 한일관계와 미일동맹의 변화 속에서 남북관계 영향   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미일동맹<br>남방정책<br>북한의 도발 재개<br>남남갈등<br>동북아 다자주의<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대북제재 협력<br>북일교섭 및 관계정상화<br>동북아 다자주의<br>남남갈등<br>남방정책                    |
| 극점                  | 좌(+) | 한일협력으로 향후 대북 협상과 프로세스에 협력  |
|                     | 우(-) | 한일갈등으로 일본의 독자적 대북대화 가능   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NE-04   |
| 변화동인명               |      | 중일관계  |
| 트렌드                 |      | 역내 패권경쟁으로 갈등과 대립 지속   |
| 불확실성                | 좌(+) | 중일 간 대화와 협력모색으로 역내 정세 안정  |
|                     | 우(-) | 중일관계 역내패권경쟁에서 세계패권경쟁으로 확대   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계                                    |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 중일 간 협력관계로 북한 개혁개방과 한반도 평화에 긍정적 역할<br>동북아 다자안보에 기회적 요인 제공 가능      |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>중국의 민주화<br>동북아 패권경쟁<br>미일동맹<br>화웨이 문제 심화 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국의 소프트파워<br>북일교섭 및 관계정상화<br>동북아 패권경쟁<br>동북아 다자주의                 |
| 극점                  | 좌(+) | 중일관계 협력 확대로 한반도 평화프로세스와 동북아 평화협력 기반확대                             |
|                     | 우(-) | 중일관계 악화로 동북아 패권경쟁 심화와 한반도 평화프로세스의 협력기반 약화                         |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NE-05  |
| 변화동인명               |      | 한러관계   |
| 트렌드                 |      | 북러관계의 긴밀화와 한러관계의 정체  |
| 불확실성                | 좌(+) | 한러 협력관계의 강화로 대북협력 북방정책 동력  |
|                     | 우(-) | 러시아의 대북협력강화와 동북아 균열 확대   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황<br>북한의 국내상황<br>북한의 국외상황   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 한러관계는 향후 한반도 평화프로세스에 협력적 대외기반 마련에 긍정적 역할 가능<br>한러관계 정체는 향후 대북 협상과 북방정책 추진에 일정한 한계 노정 가능        |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 동북아 패권경쟁<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개<br>북한의 비핵화 합의<br>한국의 경제상황<br>대북제재 협력<br>북러관계<br>UN 대북제재 해제 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 동북아 다자주의<br>북방경제협력<br>동북아 패권경쟁<br>북한의 경제개방 확대<br>북한의 대남 의존도                                    |
| 극점                  | 좌(+) | 한러관계의 강화로 북한 비핵화와 북방경제협력에 동력   |
|                     | 우(-) | 한러관계 정체로 북한 비핵화와 북방경제협력에 악영향   |



|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NE-06   |
| 변화동인명               |      | 북러관계  |
| 트렌드                 |      | 러시아의 대북관여 지속  |
| 불확실성                | 좌(+) | 러시아가 중국을 대신해 북한의 후견국 역할을 강화                                     |
|                     | 우(-) |   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외 상황<br>북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황                             |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북한의 경제 사회 상황<br>북한의 정치 상황                                       |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 김정은의 외교적 선택을 넓혀 정권 안정에 긍정적 역할<br>김정은의 통치자금에 타격을 줘 정권 안정에 부정적 영향 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미국의 핵비확산 정책<br>중러의 전략적 이해관계<br>북중경협외의 지속 및 강화 여부                |
| 극점                  | 좌(+) | 통치자금 확보<br>대북제재의 효과   |
|                     | 우(-) |   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NE-07  |
| 변화동인명               |      | 북일교섭 및 관계 정상화  |
| 트렌드                 |      | 일본의 대북대화 의지에도 불구하고 북일관계 정체   |
| 불확실성                | 좌(+) | 남북문제 등 북일간 교섭의 불확실성  |
|                     | 우(-) |  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북일관계 정상화가 북한의 개혁개방과 시장화, 비핵화에 긍정적 영향<br>가능<br>북일관계 정상화에도 불구하고 한일관계 갈등 지속시 북일관계는 물론 협력에 일정한 한계 가능 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미일동맹<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발재개<br>북한의 비핵화 합의<br>북한의 경제개방 확대<br>동북아 파권경쟁<br>UN 대북제재 해제            |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 동북아 다자주의<br>북중동맹 심화<br>북한의 경제개방 확대<br>김정은 정권의 안정성<br>북한의 시장화<br>북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화<br>남방정책    |
| 극점                  | 좌(+) | 북일관계 진전으로 북한의 비핵화 의지와 협력 제고<br>북일관계 협상이 비핵화와 평화협상에 장애로 작용  |
|                     | 우(-) |  |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NE-08  |
| 변화동인명               |      | 북중동맹 심화  |
| 트렌드                 |      | 북중동맹의 악화 속 관계 복원   |
| 불확실성                | 좌(+) | 북중 간 전통적 혁명관계의 복원  |
|                     | 우(-) | 북중 간 특수관계 소멸   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중 관계                   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미중관계의 악화로 북중관계 복원은 정권 안정에 긍정적<br>미중협력의 강화로 북중관계 악화는 정권 안정에 부정적 |
| 이것이 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미국의 비확산 정책<br>한미동맹의 강화<br>중국의 대북인식<br>미중 갈등                    |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북중경협<br>한국의 핵 무장<br>미국의 동북아 3각 안보협력체제 공고화                      |
| 극점                  | 좌(+) | 북중관계 강화  |
|                     | 우(-) | 북중관계 악화  |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NE-09   |
| 변화동인명               |      | 동북아 패권경쟁  |
| 트렌드                 |      | 미중 간 무역전쟁과 중일 경쟁 등 패권경쟁 심화  |
| 불확실성                | 좌(+) | 동북아 패권경쟁이 경제 안보로 전연화  |
|                     | 우(-) | 일정한 협력 필요성에 의해 경쟁 속 협력 구도 지속  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 동북아 패권경쟁으로 북한 비핵화에도 불구하고<br>동북아 협력에 한계 가능<br>동북아 패권경쟁이 경쟁적 대북 개입으로<br>남북관계에 일정한 장애로 작용 가능                         |
| 이것이 영향을 미치는 타변화동인   |      | 화웨이 문제 심화<br>미국대선<br>미국 경제성장<br>북한의 비핵화 합의<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>중국의 민주화<br>남중국해 등 핵심이슈와 역사갈등 관계<br>미중 무역분쟁 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중일관계<br>북중동맹 심화<br>동북아 다자주의<br>북방경제협력<br>미일동맹<br>북러관계   |
| 극점                  | 좌(+) | 동북아 패권경쟁의 심화로 한반도 평화프로세스의<br>협력적 대외환경 구축 한계   |
|                     | 우(-) | 동북아 패권경쟁의 완화로 비핵화와 평화정착 구상에<br>협력적 대외환경 구축  |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NE-10   |
| 변화동인명               |      | 동북아 다자주의  |
| 트렌드                 |      | 북한의 지속적 핵 고도화 추구로 부정적 기류 지속                               |
| 불확실성                | 좌(+) | 판문점 선언 및 평양선언 이행  |
|                     | 우(-) | 미중 세력 전이 가속화와 분쟁 가시화                                      |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계                            |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 김정은 정권의 안정성과 지속에 긍정적으로 작용                                 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 동북아 미중 협조체제<br>한반도 평화체제<br>미국의 북미평화협정 수용여부<br>미중 갈등 심화 여부 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 동북아 역내 분쟁<br>대량살상무기 확산<br>미국의 대북위협인식 수준<br>양안관계 긴장심화 여부   |
| 극점                  | 좌(+) | 역내 협력안보의 습관화와 제도화   |
|                     | 우(-) | 역내 국가안보 패러다임의 일반화   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NK-01   |
| 변화동인명               |      | 북한의 경제개방 확대   |
| 트렌드                 |      | 국가 국영부문의 시장 의존적 운영의 확산<br>시장을 경유하거나 시장으로부터 수입을 통해 재정 확보   |
| 불확실성                | 좌(+) | 국영부문의 경제개방 확대   |
|                     | 우(-) | 국영부문 재정 투여 확대로 시장 의존도 감소  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 시장에 대한 국가의 법적, 제도적 관리를 통해<br>시장 활용도를 증가시켜 정권 안정화<br>시장 이권을 둘러싼 권력갈등, 시장에 대한<br>제도적 관리의 실패로 통제력 약화 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한 시장화 및 사유화에 따른 자본가 형성<br>북한주민 IT기술 정보통신 이용<br>북한 외국화폐 기축 통화 수단화<br>북중경협지속 및 강화 여부<br>대북제재의 효과   |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한 시장세대의 체제 및 정권지지<br>북한 인민경제의 재정 확보<br>북한 관료 부패  |
| 극점                  | 좌(+) | 국영부문 운영 및 재정 확보 시장 의존도 확대   |
|                     | 우(-) | 국영부문 운영 및 재정 시장 의존 감소   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NK-02                                      |
| 변화동인명               |      | 북한의 경제상황 악화                                |
| 트렌드                 |      | 북한의 경제 상황이 불안정                             |
| 불확실성                | 좌(+) | 시장 공급 제한과 생산 정체로 경제적 불안정성 증가               |
|                     | 우(-) | 시장 공급을 통한 공급 생산 확대로 경제 불안정성 감소             |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황                     |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북한의 경제 문제에 따라 북한의 국내 안정성 및 남북관계가 유동적으로 됨   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 핵 보유정책<br>북한의 공세 재개<br>대북제재 협력         |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 김정은 정권의 안정성<br>북한의 대남 의존도<br>북한의 군부엘리트의 지지 |
| 극점                  | 좌(+) | 경제의 불안정성                                   |
|                     | 우(-) | 경제의 안정성                                    |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NK-03  |
| 변화동인명               |      | 북한 관료의 부패 심화                                       |
| 트렌드                 |      | 엘리트들의 지위를 이용한 부패의 증가 추세<br>시장 이권의 증대에 의해 부패도 증가 추세 |
| 불확실성                | 좌(+) | 행정 및 경제 활동 영역에서 뇌물 및 청탁 일반화                        |
|                     | 우(-) | 부패 대책 강화로 부패 감소 또는 현재 상태 유지                        |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북관계 안정화<br>북한의 대외정책                               |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 경제 상황 악화<br>북한의 식량문제                           |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 시장화<br>김정은 정권의 안정성                             |
| 극점                  | 좌(+) | 행정 및 경제활동 영역에서 뇌물 수취 빈도 및 액수 증가                    |
|                     | 우(-) | 행정 및 경제활동 영역에서 뇌물 수취 빈도 및 액수 유지 및 감소               |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NK-05  |
| 변화동인명               |      | 김정은 정권의 안정성  |
| 트렌드                 |      | 핵과 미사일 전략가치 증대에 따른 통제권 중요도 증가<br>핵 중심의 통치체제에서 핵 통제권 중요성 증가 |
| 불확실성                | 좌(+) | 김정은의 군부 장악에 따른 군사 및 통제권 안정                                 |
|                     | 우(-) | 군부의 저하 세력 부상으로 군사 통제권 불안정                                  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황                                     |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북한의 대남 및 대미 정책에 대한 일관성 없는 정책 수행으로 한국 및 미국의 대북정책 수행에 변화가 생김 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한 군부엘리트의 지지<br>당·군 간 엘리트 갈등                               |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 핵 보유정책<br>미국의 대북정책<br>북한의 비핵화 합의                       |
| 극점                  | 좌(+) | 핵과 미사일 관련 북한 정책 수행 안정                                      |
|                     | 우(-) | 핵과 미사일 관련 북한 정책 수행 불안정 증가                                  |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NK-04  |
| 변화동인명               |      | 북한 군부엘리트의 지지   |
| 트렌드                 |      | 통치자금 고갈 및 공포정치 역효과로 충성도 변화<br>특권부여 지속으로 권력엘리트 충성도 변화 |
| 불확실성                | 좌(+) | 엘리트의 지위 안정화와 특권 지속으로 충성도 증가                          |
|                     | 우(-) | 통치자금 고갈 및 공포정치 역효과로 충성도 약화                           |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북한의 국내 문제로 인해 북한의 대외정책 일관성 결여                        |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 김정은 정권의 억압 심화<br>북한의 식량문제<br>북한의 핵 보유정책              |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 공세 재개<br>북한의 도발 재개                               |
| 극점                  | 좌(+) | 파벌 갈등의 부각과 군부의 이상동향 파악                               |
|                     | 우(-) | 파벌 갈등 감지되지 않고 이상 징후 포착 안 됨                           |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NK-06  |
| 변화동인명               |      | 김정은 정권의 억압 심화  |
| 트렌드                 |      | 저항세력 조직의 등장<br>주민들 사이에서 저항세력 관련 정보 유통  |
| 불확실성                | 좌(+) | 강력 통제로 반체제 세력 발흥 원천 봉쇄   |
|                     | 우(-) | 저항세력 관련 정보 유통이 주민 여론 형성에 영향  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북한체제의 특성상 저항세력 형성은 어렵지만, 북한에서 정보 유통이 일부 이루어지면서 주민 여론에 영향을 끼침. 이 경우 단계적 비핵화 과정보다 북한 내부의 불안정성으로 인권 문제 등, 표면적 가치에 관한 문제가 발생되고, 북한을 바라보는 국제사회의 시각이 더욱 악화됨. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 경제상황 악화<br>북한 관료의 부패 심화  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미국의 여론<br>국민의 대북인식   |
| 극점                  | 좌(+) | 저항세력에 의한 벽보, 유인물, 행위 등의 빈도수 증가   |
|                     | 우(-) | 저항세력의 행위 초기 적발 단속 통제로 부재   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NK-07  |
| 변화동인명               |      | 당·군 간 엘리트 갈등   |
| 트렌드                 |      | 김정은에 의한 권력 기관 세력 조정 실패로 파벌 갈등 부각   |
| 불확실성                | 좌(+) | 권력기관 및 권력엘리트 간 파벌 다름 징후 증가   |
|                     | 우(-) | 김정은의 권력기관 사이의 세력 조정의 안정  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 권력기관 또는 권력엘리트 간의 파벌 갈등 표면화는 김정은 정권의 통제력 불안정성의 증거가 되고, 이러한 징후가 없을 경우, 체제 안정화의 지속을 지적할 수 있음. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 김정은 정권의 안정성<br>북한의 대남 의존도<br>북한의 관료 부패 심화  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미국의 대북정책<br>북한의 핵 보유정책   |
| 극점                  | 좌(+) | 권력기관 및 엘리트 간 파벌 싸움 징후 지속 포착  |
|                     | 우(-) | 김정은의 권력기관 및 엘리트 간 세력 조정 안정   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | NK-08  |
| 변화동인명               |      | 미국정부에 대한 북한의 인식 차이                                 |
| 트렌드                 |      | 김정은에 대한 신뢰도  |
| 불확실성                | 좌(+) | 미국의 대북한 정책 안정                                      |
|                     | 우(-) | 미국의 대북한 정책 불안정                                     |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 비핵화 과정에서 가장 중요한 북미관계가 불안정적으로 가면, 남북관계에도 영향을 끼치게 됨. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 핵기술 발전<br>미국의 여론<br>미국 대선                      |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 비핵화 합의<br>대북제재 협력                              |
| 극점                  | 좌(+) | 비핵화 과정 진행에서 대북 신뢰도 증가                              |
|                     | 우(-) | 비핵화 과정 진행에서 대북 신뢰도 감소                              |

|                     |      |                                   |
|---------------------|------|-----------------------------------|
| 변화동인 코드             |      | NK-09                             |
| 변화동인명               |      | 북한의 대남 의존도                        |
| 트렌드                 |      | 북한 내부 및 외부 전략 불안정                 |
| 불확실성                | 좌(+) | 북한 내 식량 부족으로 체제 불안정               |
|                     | 우(-) | 북미관계 악화로 중재자 한국에 대한 역할 기대         |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황            |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북미관계의 진전                          |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 경제상황 악화<br>미국정부에 대한 북한의 인식 차이 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 한미 군사훈련 실시<br>북방경제협력              |
| 극점                  | 좌(+) | 북미관계 악화                           |
|                     | 우(-) | 북미관계 개선                           |

|                     |      |                             |
|---------------------|------|-----------------------------|
| 변화동인 코드             |      | NK-10                       |
| 변화동인명               |      | 북한의 시장화                     |
| 트렌드                 |      | 시장 활동을 통한 개인 민간영역 자원의 증가    |
| 불확실성                | 좌(+) | 시장을 통한 개인적 부의 축적과 민간 자원의 증가 |
|                     | 우(-) | 국가 통제로 민간자본 영역 억제           |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황      |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북한 상호 경제협력                 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | UN 대북제재 해제<br>북방경제협력        |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 경제개방 확대                 |
| 극점                  | 좌(+) | 자본 증식 가능                    |
|                     | 우(-) | 사회 통제로 시장화 정체               |

|                     |      |                        |
|---------------------|------|------------------------|
| 변화동인 코드             |      | NK-11                  |
| 변화동인명               |      | 북한의 식량문제               |
| 트렌드                 |      | 인도주의적 관념 확산            |
| 불확실성                | 좌(+) | 북한체제의 안정화              |
|                     | 우(-) | 저항 세력 및 주민에 의한 불만 증가   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황 |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북한의 대남 의존도 증가          |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 대북제재협력<br>북한의 경제상황 악화  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 시정화<br>김정은 정권의 안정성 |
| 극점                  | 좌(+) | 국내정치 안정으로 체제 유지        |
|                     | 우(-) | 국내정치 불안으로 체제 악화        |

|                     |      |                          |
|---------------------|------|--------------------------|
| 변화동인 코드             |      | NK-12                    |
| 변화동인명               |      | 북한의 핵 보유정책               |
| 트렌드                 |      | 비핵화 교섭 진행 상황             |
| 불확실성                | 좌(+) | 비핵화 교섭 실패                |
|                     | 우(-) | 비핵화 교섭 진행                |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북관계의 안정화 및 동북아 국제관계     |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | UN 대북제재 해제<br>북한의 비핵화 합의 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 도발 재개<br>대북정책 지지도    |
| 극점                  | 좌(+) | 미국 및 국제사회 관계 악화          |
|                     | 우(-) | 비핵화 과정 및 단계적 합의 결정       |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NK-13   |
| 변화동인명               |      | 북한의 도발 재개                                       |
| 트렌드                 |      | 소형 미사일 발사                                       |
| 불확실성                | 좌(+) | 미국과 실무 교섭 실패                                    |
|                     | 우(-) | 미국과 실무 교섭 진행                                    |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황                          |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북관계의 악화 및 한반도 긴장 고양                            |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 경제상황 악화<br>미국정부에 대한 북한의 인식 차이<br>북한의 핵 보유정책 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 비핵화 합의<br>미국의 여론<br>남남 갈등                   |
| 극점                  | 좌(+) | 한국 및 주변국의 위협인식 증가                               |
|                     | 우(-) | 한국 및 주변국의 위협인식 감소                               |



|                     |      |                                |
|---------------------|------|--------------------------------|
| 변화동인 코드             |      | NK-14                          |
| 변화동인명               |      | 북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화          |
| 트렌드                 |      | 북중관계 심화와 신의주 경제특구 진전           |
| 불확실성                | 좌(+) | 미중관계 악화와 중국의 북한 중시정책           |
|                     | 우(-) | 미중관계 개선과 중국과 북한의 등거리 정책        |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국외 상황<br>북한의 국내 상황<br>미중관계 |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북관계 및 북미관계 고착화                |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국 소프트 파워<br>북한의 경제상황 악화       |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대북제재 협력<br>북한의 대남 의존도          |
| 극점                  | 좌(+) | 북중관계 강화 및 상호의존도 증가             |
|                     | 우(-) | 북중 간의 등거리                      |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NK-15                                   |
| 변화동인명               |      | 북한의 핵기술 발전                              |
| 트렌드                 |      | 경량화 및 소형화를 통한 기술 고도화 실현                 |
| 불확실성                | 좌(+) | 추가적 핵 실험을 통한 핵 기술력 및 능력 고도화             |
|                     | 우(-) | 국제사회의 제재로 핵 고도화 진행 정지                   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황                  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북미교섭을 통해 정권 안정화 추구<br>국제사회에 의한 제재로 핵 폐기 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 경제상황 악화<br>북한의 핵 보유정책               |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대북정책 지지도<br>남남 갈등<br>북한의 도발 재개          |
| 극점                  | 좌(+) | 북핵 기술 발전                                |
|                     | 우(-) | 북핵 기술 발전 정지                             |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | NK-16   |
| 변화동인명               |      | 북한의 비핵화 합의  |
| 트렌드                 |      | 단계적 비핵화 과정 및 핵 동결                                     |
| 불확실성                | 좌(+) | 북미 실무자 교섭에서 합의 결정                                     |
|                     | 우(-) | 북미 실무자 교섭에서 합의 결렬                                     |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황                                |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북미교섭을 통한 결정 시황에 따라 남북관계에 변화가 생김                       |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | UN 대북제재 해제<br>미국정부에 대한 북한의 인식 차이<br>미국 대신<br>미국의 대북정책 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북방경제협력<br>국민의 대북인식<br>동북아 다자주의<br>북한의 경제개방 확대         |
| 극점                  | 좌(+) | 동북아 지역공동체 형성  |
|                     | 우(-) | 북미관계 및 동북아 상황 악화                                      |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | SK-01  |
| 변화동인명               |      | 한국의 경제상황   |
| 트렌드                 |      | 세계 경제 정체와 경제성장을 저하                                   |
| 불확실성                | 좌(+) | 내수경제 활성화 및 한국의 수출 증대                                 |
|                     | 우(-) | 한국경제의 하락   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황                               |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북한 경제경협 축소로 남북관계 악화 가능성<br>남북한 경제경협을 통한 상호이익 확대 가능성 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 대통령 국정수행 지지도<br>화웨이 문제 심화                            |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대통령 선거<br>사회적 양극화 심화<br>정당체제 변화                      |
| 극점                  | 좌(+) | 한국의 경제성장을 상승   |
|                     | 우(-) | 한국의 경제성장을 하락   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | SK-02  |
| 변화동인명               |      | 국민의 대북인식   |
| 트렌드                 |      | 비핵화 교섭 과정 고착화 상태                                 |
| 불확실성                | 좌(+) | 비핵화 합의 결정  |
|                     | 우(-) | 비핵화 합의 결렬 및 북한에 도발 재개                            |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국외 상황<br>북한의 국내 상황                           |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북미교섭 및 비핵화 합의 과정이 결정될 경우, 북한에 대한 국민 대북인식은 상당히 개선 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 비핵화 합의<br>대통령 국정수행 지지도                       |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대북정책 지지도   |
| 극점                  | 좌(+) | 대북인식 개선과 한국정부의 정책 지지                             |
|                     | 우(-) | 대북인식 악화에 따른 정부의 정책 불지지                           |

|                     |      |                        |
|---------------------|------|------------------------|
| 변화동인 코드             |      | SK-03                  |
| 변화동인명               |      | 국회의원 선거 (여당 승리)        |
| 트렌드                 |      | 현재 여당 의석수 유지 추세        |
| 불확실성                | 좌(+) | 여당 의석수 증가              |
|                     | 우(-) | 여당 의석수 감소              |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황 |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북미관계 및 한국정부의 대북정책      |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 한국의 경제상황<br>국민의 대북인식   |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대통령 선거<br>대통령 국정수행 지지도 |
| 극점                  | 좌(+) | 대북정책 지속성 유지            |
|                     | 우(-) | 대북정책 수정 및 변화           |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | SK-04   |
| 변화동인명               |      | 남남갈등  |
| 트렌드                 |      | 북미관계 및 남북관계 경직으로 한국 사회의 대북인식 유동적·양극적 이념의 상충 지속                        |
| 불확실성                | 좌(+) | 비핵화 과정 진행에 따라 한국 사회의 남남갈등 완화  |
|                     | 우(-) | 비핵화 과정 무산에 따라 한국 사회의 남남갈등 심화  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 북한의 국외 상황<br>한국의 국내 상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 한국 사회의 남남갈등이 심화될 경우 대북정책 지속성이 유동화<br>남남갈등의 완화의 경우, 현 대북정책 지속성과 일관성 유지 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 핵 보유정책<br>북한의 핵기술 발전<br>북한의 도발 재개                                 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 대북정책 지지도<br>국회의원 선거<br>대통령 선거   |
| 극점                  | 좌(+) | 한국 사회의 남남갈등 완화  |
|                     | 우(-) | 한국 사회의 남남갈등 지속  |

|                     |      |                                     |
|---------------------|------|-------------------------------------|
| 변화동인 코드             |      | SK-05                               |
| 변화동인명               |      | 대북정책 지지도                            |
| 트렌드                 |      | 북미 실무자 교섭 고착상태                      |
| 불확실성                | 좌(+) | 비핵화 과정 진행에 따라 지지도 공고화               |
|                     | 우(-) | 비핵화 과정 진행에 따라 현 정책 불지지              |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황              |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북미 교섭을 추진한 한국정부에 대한 지지 공고화          |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개<br>국민의 대북인식 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 남남갈등<br>대통령 국정수행 지지도<br>대통령 선거      |
| 극점                  | 좌(+) | 기존 대북정책의 지속과 일관성 유지                 |
|                     | 우(-) | 기존 대북정책의 수정 및 변화                    |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | SK-06   |
| 변화동인명               |      | 대통령 선거  |
| 트렌드                 |      | 여당의 잠재적 후보가 상대적으로 높은 지지율을 보이지만 압도적 우위를 점하지는 못함.   |
| 불확실성                | 좌(+) | 여당 후보의 승리   |
|                     | 우(-) | 야당 후보의 승리   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황<br>북한의 국외상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 여당 후보의 승리인 경우, 현재의 '평화정책' 계승으로 남북 경제협력에 증진될 가능성<br>야당 후보의 승리인 경우, 선 비핵화와 이를 위한 대북제재 강화를 요구, 남북 간 대립 구도가 높아질 가능성 |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북미 간 비핵화 합의<br>사회적 양극화 심화<br>한국의 경제상황<br>대통령 국정수행 지지도   |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 전시작전권<br>한미 군사훈련 실시<br>강제징용문제<br>위안부 합의 문제 타결   |
| 극점                  | 좌(+) | 여당 후보의 당선   |
|                     | 우(-) | 야당 후보의 당선   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | SK-07   |
| 변화동인명               |      | 대통령 국정수행 지지도 상승   |
| 트렌드                 |      | 국정 수행 지지도는 현재 40%대에서 유지되고 있고, 집권 4-5년차로 접어들면 40%대 이하로 떨어질 가능성 |
| 불확실성                | 좌(+) | 국정수행 지지도가 급반등   |
|                     | 우(-) | 국정수행 지지도의 급락  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북관계 개선을 위한 정책 동력의 상실   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 한국의 경제상황<br>국민의 대북인식<br>남남갈등<br>사회적 양극화 심화                    |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 전시작전권<br>한미 군사훈련 실시<br>국회의원 선거                                |
| 극점                  | 좌(+) | 대통령 국정수행 지지도 10%대로 하락   |
|                     | 우(-) | 대통령 국정수행 지지도 70%까지 반등   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | SK-08  |
| 변화동인명               |      | 사회적 양극화 심화   |
| 트렌드                 |      | 4차 산업혁명으로의 진입과 함께 노동가치의 양극화 심화<br>서울/수도권으로의 집중으로 인한 양극화 심화 |
| 불확실성                | 좌(+) | 4차 산업혁명의 가속화로 인해 부의 편중이 확대되고 나아가 수도권/지역 간의 편차가 극대화         |
|                     | 우(-) | 복지제도의 강화로 인해 부의 양극화를 억제<br>지방균형발전을 통해 지역의 자립능력의 육성         |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황                                       |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 사회적 양극화가 심화되면 국민들의 복지에 대한 경제적 지원을 부정적으로 인식. 남북관계에 악영향      |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미중 무역분쟁<br>동북아 패권경쟁<br>한국의 경제상황                            |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 국회의원 선거<br>국민의 대북인식<br>남남갈등                                |
| 극점                  | 좌(+) | 경제력 차원, 중산층의 몰락<br>지방 도시의 공동화                              |
|                     | 우(-) | 경제력 차원, 중산층의 유지<br>지방 도시의 재정 자립 및 경제 활성화                   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | SK-09   |
| 변화동인명               |      | 정당체계 변화   |
| 트렌드                 |      | 연동형 비례대표제가 패스트트랙에 상정<br>선거제도의 변화에 따라 정당 체계의 변화 가능성  |
| 불확실성                | 좌(+) | 양당제의 붕괴와 다당제로의 전환   |
|                     | 우(-) | 제3당의 몰락과 양당제로의 복귀   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황<br>북한의 국외상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 선거제도 변화에 따라 다당제로 변화된다면 국회에서 일당이 다수를 장악하지 못할 가능성이 높음. 그렇다면 입법 사안인 대북정책의 결정에 있어서는 정당 간 협상이 더욱 중요해짐. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 남남갈등<br>대통령 국정수행 지지도  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 국회의원 선거<br>한중갈등<br>북방경제협력   |
| 극점                  | 좌(+) | 민주당, 자유한국당, 바른미래당, 정의당의 4당 체제의 공고화  |
|                     | 우(-) | 민주당 대 자유한국당의 양당 제도의 재확립   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | SK-10  |
| 변화동인명               |      | 탈북자들의 정치 세력화   |
| 트렌드                 |      | 2010년대 초반까지 북한의 체제 교체를 요구하는 탈북자들의 정치세력화가 강하게 형성되었지만 현재로서는 소강상태           |
| 불확실성                | 좌(+) | 탈북자들의 정치단체가 활성화되어 대북정책에 영향력 행사   |
|                     | 우(-) | 탈북자들의 정치단체의 쇠퇴   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황<br>북한의 국외상황<br>북한의 국내상황                             |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 북한의 체제 교체를 요구하는 탈북자들의 정치세력화가 강해진다면 남북 간 교류 협력에 긴장을 초래                    |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북한 관료의 부패 심화<br>북한의 경제상황 악화<br>김정은 정권의 억압 심화<br>당·군 간 엘리트 갈등<br>북한의 식량문제 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 국민의 대북인식<br>남남갈등   |
| 극점                  | 좌(+) | 탈북자들이 전국적 단위에서 정치집단을 형성하고 정기적으로 집회와 시위를 벌임. 또한 북한을 향해 전단 살포 등의 활동 지속     |
|                     | 우(-) | 탈북자 정치단체의 해체   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | SK-11   |
| 변화동인명               |      | 남방정책  |
| 트렌드                 |      | 아세안 국가들을 상대로 경제적, 문화적 교류를 증진시키는 방향으로 나아가고 있음.                         |
| 불확실성                | 좌(+) | 아세안 국가들과의 협력 수준이 미·중·일·러와 비슷한 수준으로 올라감.                               |
|                     | 우(-) | 아세안 국가들과 경제, 사회, 문화적 측면에서 협력 관계가 약해짐.                                 |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외상황<br>북한의 국외상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 아세안 국가들은 전통적으로 북한과 외교관계를 맺고 있음. 남방정책의 성공적 실시는 북한과의 관계 개선에 도움이 될 수 있음. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 민족주의<br>중국 소프트 파워<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>국제무역의 개방성           |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 경제개방 확대<br>동북아 다자주의   |
| 극점                  | 좌(+) | 아세안 국가와 전략적 협력자 관계를 맺게 됨.   |
|                     | 우(-) | 통상 및 관광 등의 제 영역에서 갈등  |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | SK-12   |
| 변화동인명               |      | 한국의 한미동맹 방위비 부담률 증가   |
| 트렌드                 |      | 한국의 방위비 부담률이 높아지고 있음.   |
| 불확실성                | 좌(+) | 한국이 한미동맹의 방위비의 거의 대부분을 부담   |
|                     | 우(-) | 미국이 한국의 방위비 부담에 대한 공헌을 인정해서 현 상태로 동결  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 대외상황<br>한국의 국내상황<br>북한의 국외상황  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 한미동맹 방위비 부담률 증가는 두 가지 서로 다른 방향으로 영향을 미칠 수 있음. 한편에선 한미동맹의 갈등의 표출로 나타난다면 한미 간 대북정책을 둘러싼 긴장으로 이어질 수 있음. 하지만 다른 한편에선 한국정부가 미군의 방위비를 전적으로 부담하게 되면서 대북 문제에 대한 발언권이 높아질 수도 있음. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미국의 대북정책<br>미국의 여론<br>미국의 경제성장  |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 남남갈등<br>한미 군사훈련 실시  |
| 극점                  | 좌(+) | 한국의 방위비 부담률이 90% 이상을 상회   |
|                     | 우(-) | 한국의 방위비 부담률이 현재 상태를 유지  |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | SK-13  |
| 변화동인명               |      | 북방경제협력   |
| 트렌드                 |      | 신북방정책의 가치 아래 전력, 북극항로, 수산, 철도, 가스, 조선, 농업, 항만, 산업단지 등 9개 분야에서 협력사업을 동시다발적으로 추진하고자 시도 |
| 불확실성                | 좌(+) | 평화와 번영의 북방경제공동체 건설   |
|                     | 우(-) | 유라시아 국가들의 비협조로 사업 추진 실패  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 대통령 선거<br>대통령 국정수행 지지도<br>한러관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 남북 간 경제협력을 다자 간 협력의 체제로 전환시키는 데 도움을 줌.   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미중 무역분쟁<br>국제무역의 개방성   |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북한의 경제개방 확대<br>동북아 다자주의  |
| 극점                  | 좌(+) | 북방경제공동체(철도, 에너지 등)의 건설   |
|                     | 우(-) | 협력 사업의 좌초 또는 중단  |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | SK-14   |
| 변화동인명               |      | 전시작전권 환수  |
| 트렌드                 |      | 전시작전권 환수를 위한 절차가 진행                                     |
| 불확실성                | 좌(+) | 한미 간 협의를 거쳐서 한국군이 빠른 시일 내에 전시작전권 환수                     |
|                     | 우(-) | 한국의 전시작전권 환수 절차 중단                                      |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외상황<br>북한의 국외상황                                    |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 전시작전권의 환수는 북한의 대남군사전략에 변화를 초래할 것.<br>그 결과 남북관계에 영향을 미침. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미국의 대북정책<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개                     |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 한미 방위비 분담<br>동북아 패권경쟁                                   |
| 극점                  | 좌(+) | 전시작전권의 환수   |
|                     | 우(-) | 전시작전권 환수 연기   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | SK-15  |
| 변화동인명               |      | 한미 군사훈련 실시   |
| 트렌드                 |      | 한미 군사훈련 축소   |
| 불확실성                | 좌(+) | 한미 군사훈련 중단   |
|                     | 우(-) | 한미 군사훈련 확대   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국내 상황<br>북한의 국외 상황                     |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 한미 군사훈련은 북미 비핵화 협상에 있어<br>북한의 협상 전략에 영향을 미침.                         |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북중동맹 심화<br>동북아 패권경쟁<br>북한의 도발 재개<br>한미 방위비 분담<br>전시작전권               |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북중동맹 심화<br>동북아 패권경쟁<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵기술 발전<br>한미 방위비 분담<br>전시작전권 |
| 극점                  | 좌(+) | 한미 군사훈련 중단   |
|                     | 우(-) | 한미 군사훈련 확대   |



|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | SK-16  |
| 변화동인명               |      | 화웨이 문제 심화  |
| 트렌드                 |      | 미중 기술 패권 경쟁 심화   |
| 불확실성                | 좌(+) | 미중 기술 패권 경쟁이 화웨이의 5G에서 다른 영역으로 확대  |
|                     | 우(-) | 중국이 미국의 요구 수용  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미중 무역분쟁  |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국 소프트 파워<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성                                       |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국 소프트 파워<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>미국 대선<br>미국의 여론<br>미국 경제성장<br>미일동맹 |
| 극점                  | 좌(+) | 미중 기술 패권 경쟁이 화웨이의 5G에서 다른 영역으로 확대  |
|                     | 우(-) | 중국이 미국의 기술패권 질서 수용   |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | US-01  |
| 변화동인명               |      | 미국 대선(트럼프 집권 여부)   |
| 트렌드                 |      | 트럼프 대통령의 재집권 가능성이 상대적으로 높음   |
| 불확실성                | 좌(+) | 트럼프 대통령이 재선  |
|                     | 우(-) | 트럼프 대통령의 낙선  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황<br>북한의 국내상황<br>북한의 국외상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 트럼프 행정부의 재집권은 대중 그리고 대북 정책의 지속 가능성에 영향을 미침   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>동북아 패권경쟁<br>미국의 대북정책<br>미국의 여론<br>미국 경제성장<br>미국의 의회 선거                          |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미중 무역분쟁<br>UN 대북제재<br>동북아 패권경쟁<br>북한의 도발 재개<br>북한의 비핵화 합의<br>한미 방위비 분담<br>한미 군사훈련<br>미국의 대북정책<br>미국 경제성장 |
| 극점                  | 좌(+) | 트럼프 대통령이 재선으로 일방주의 외교노선 강화   |
|                     | 우(-) | 트럼프 대통령의 낙선으로 미국 대외정책 재정립  |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | US-02  |
| 변화동인명               |      | 미국의 대북정책   |
| 트렌드                 |      | 전략적 인내에서 트럼프 행정부의 일방주의 대북정책  |
| 불확실성                | 좌(+) | 트럼프 행정부의 무력을 통한 일방주의 심화  |
|                     | 우(-) | 트럼프 행정부의 비핵화 협상 지속   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황<br>북한의 국내상황<br>북한의 국외상황<br>미중관계                   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미중 무역협상과 북한의 비핵화 합의에 있어서<br>트럼프 대통령의 일방주의 확대                           |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 북중동맹 심화<br>동북아 패권경쟁<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵기술 발전<br>북한의 비핵화 합의<br>미국의 여론 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 북중동맹 심화<br>동북아 패권경쟁<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵기술 발전<br>북한의 비핵화 합의<br>미국의 여론 |
| 극점                  | 좌(+) | 한반도 무력 분쟁 가능성 심화   |
|                     | 우(-) | 전략적 인내로의 전환  |

|                     |      |  |
|---------------------|------|--|
| 변화동인 코드             |      | US-03  |
| 변화동인명               |      | 미국의 여론   |
| 트렌드                 |      | 북한의 비핵화 협상에 대한 부정적 인식  |
| 불확실성                | 좌(+) | 북한에 비핵화 협상 의지 불신 확대  |
|                     | 우(-) | 북한의 비핵화 협상에 대한 신뢰감 확보  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내상황<br>한국의 국외상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미중 무역분쟁과 북한의 비핵화 합의에 있어 미국 내<br>부정적 여론 확산은 미국의 대외정책에 영향을 미침.   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 중국의 소프트파워<br>중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성<br>미중 무역 분쟁<br>동북아 패권경쟁<br>김정은 정권의 억압 심화<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵 기술 발전<br>미국 경제성장 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미중 무역 분쟁<br>동북아 패권경쟁<br>한미방위비분담<br>미국 경제성장   |
| 극점                  | 좌(+) | 미국 내 북한에 대한 부정적 여론 확대로 트럼프 행정부의<br>대북정책에 대한 추진 동력 상실   |
|                     | 우(-) | 미국 내 북한에 대한 긍정적 여론 확대로 트럼프 행정부의<br>일방주의적 대북정책 가능성 확대   |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | US-04   |
| 변화동인명               |      | 미국 경제성장                                       |
| 트렌드                 |      | 미국의 경제성장                                      |
| 불확실성                | 좌(+) | 미국 경제의 장기 침체 가능성                              |
|                     | 우(-) | 미국의 고속성장 국면 진입                                |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>미중관계                |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미국의 경제성장은 미국의 경제력을 뒷받침하며 미중관계에서 우위를 차지할 수 있음. |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미중 무역분쟁<br>국제무역의 개방성                          |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 미중 무역분쟁<br>국제무역의 개방성                          |
| 극점                  | 좌(+) | 0% 성장   |
|                     | 우(-) | 지속 성장으로 세계 경제매권 유지                            |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | US-05   |
| 변화동인명               |      | 미국의 여론<br>(미국 내 포퓰리즘 확산)  |
| 트렌드                 |      | 미국의 북한에 대한 불신   |
| 불확실성                | 좌(+) | 미국 내 북한에 대한 불신 여론 강화  |
|                     | 우(-) | 미국 내 북한에 대한 신뢰 여론 확대  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미국 내 북한에 대한 불신 여론 확산은 미 행정부의 대북정책에 부정적 영향을 미침.  |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 화웨이 문제 심화<br>김정은 정권의 안정성<br>김정은 정권의 억압 심화<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵기술 발전<br>중국의 민주화 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 화웨이 문제 심화<br>김정은 정권의 안정성<br>김정은 정권의 억압 심화<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵기술 발전<br>중국의 민주화 |
| 극점                  | 좌(+) | 미국 내 북한에 대한 불신 확산으로 협력적 대북정책 추진 어려움.  |
|                     | 우(-) | 미국 내 북한에 대한 신뢰 확산으로 협력적 대북정책 실현 가능  |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | US-06   |
| 변화동인명               |      | 미국의 국회의원 선거   |
| 트렌드                 |      | 공화당의 원내의 다수당 가능성  |
| 불확실성                | 좌(+) | 미 의회에서 공화당의 다수 의석 차지  |
|                     | 우(-) | 미 의회에서 민주당이 다수 의석 차지  |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계  |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미국의 국회의원 선거는 미국의 한반도 정책에 영향을 미쳐 남북관계에 영향을 미친  |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 화웨이 문제 심화<br>김정은 정권의 안정성<br>김정은 정권의 억압 심화<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵기술 발전<br>중국의 민주화                     |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 전시작전권<br>한미 군사훈련<br>화웨이 문제 심화<br>김정은 정권의 안정성<br>김정은 정권의 억압 심화<br>북한의 핵 보유정책<br>북한의 도발 재개<br>북한의 핵기술 발전<br>중국의 민주화 |
| 극점                  | 좌(+) | 공화당 전통적인 대북정책으로의 회귀(공세주의)   |
|                     | 우(-) | 민주당 전통의 대북정책으로의 전환(관여정책)  |

|                     |      |   |
|---------------------|------|---|
| 변화동인 코드             |      | US-07   |
| 변화동인명               |      | 미일동맹  |
| 트렌드                 |      | 미일동맹 지속 강화  |
| 불확실성                | 좌(+) | 중국에 대한 공동위협 인식 증가로 동맹공고화 가능성 증대   |
|                     | 우(-) | 일본의 우경화 및 극단적 민족주의 출현으로 동맹 약화   |
| 이것이 영향을 미치는 의사결정 요소 |      | 한국의 국내 상황<br>한국의 국외 상황<br>북한의 국외 상황<br>미중관계   |
| 핵심이슈에 미칠 영향         |      | 미일동맹의 결속력 강화는 중국과 북한의 전략에 영향을 미쳐 남북관계에 영향을 미친   |
| 이것에 영향을 미치는 타변화동인   |      | 미국 국내경제 장기 침체 가능성<br>중국의 공세적 대외정책 지속 여부<br>중국의 상대적 군사력 우위 점유 및 지속 가능성<br>미중 갈등 심화 여부<br>동북아 역내 분쟁<br>북핵 고도화 |
| 이것에 의해 영향을 받는 타변화동인 |      | 중국의 공세적 대외정책 지속 여부<br>중국의 상대적 군사력 우위 점유 및 지속 가능성<br>미중 갈등 심화 여부<br>동북아 미중협조체제<br>대북제재의 효과<br>중일 긴 영토갈등      |
| 극점                  | 좌(+) | 동맹 공고화  |
|                     | 우(-) | 동맹 해체   |

## 6. 변화동인맵핑

| 불확실성  |         | 변화동인 목록표     |       |                          |                      |             |
|-------|---------|--------------|-------|--------------------------|----------------------|-------------|
| High  | INT-05  | 국제무역의 개방성    | SK-09 | 정당체계 변화                  | NK-13                | 북한의 도발 재개   |
|       |         |              | SK-16 | 화웨이 문제 심화                | NK-16                | 북한의 비핵화 합의  |
|       |         |              |       |                          | SK-02                | 국민의 대북인식    |
|       |         | SK-06        |       |                          | 대통령 선거               |             |
|       |         | NE-01        | 한중갈등  | US-01                    | 미국 대선<br>(트럼프 집권 여부) |             |
|       |         |              |       | INT-04                   | 미중 갈등 심화             |             |
| NE-08 | 북중동맹 심화 |              |       |                          |                      |             |
| Mid   | SK-10   | 탈북자들의 정치 세력화 | NK-02 | 북한의 경제상황 악화              | NK-01                | 북한의 경제개방 확대 |
|       |         |              | NK-06 | 김정은 정권의 억압 심화            | NK-10                | 북한의 시장화     |
|       |         |              | SK-01 | 한국의 경제상황                 |                      |             |
|       | SK-11   | 남방정책         | SK-04 | 남남갈등                     | NK-11                | 북한의 식량문제    |
|       |         |              | SK-05 | 대북정책 지지도                 | NK-12                | 북한의 핵 보유정책  |
|       |         |              | SK-07 | 대통령 국정수행 지지도             |                      |             |
|       |         |              | SK-14 | 전시작전권                    |                      |             |
|       | SK-13   | 북방경제협력       | SK-15 | 한미 군사훈련 실시               | SK-03                | 국회의원 선거     |
|       |         |              | US-03 | 미국의 여론                   | US-02                | 미국의 대북정책    |
|       |         |              | US-05 | 미국의 여론<br>(미국 내 포퓰리즘 확산) | US-06                | 국회의원 선거     |
|       | NK-09   | 북한의 대남 의존도   | CH-2  | 중국의 공세적 대외군사전략 지속 가능성    | NE-11,<br>INT-01     | UN 대북제재 해제  |

→시나리오  
주재료

| 분류   |           | 변화동인 목록표     |            |                       |              | 영향도          |
|------|-----------|--------------|------------|-----------------------|--------------|--------------|
|      |           | SK-08        | 사회적 양극화 심화 | NK-03                 | 북한 관료의 부패 심화 |              |
| Low  | SK-12     | 한미 방위비 분담    | NK-08      | 미국정부에 대한 북한의 인식 차이    | NK-05        | 김정은 정권의 안정성  |
|      |           |              | NK-14      | 북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화 |              |              |
|      | US-04     | 미국 경제성장      | NK-15      | 북한의 핵기술 발전            | NK-07        | 당·군 간 엘리트 갈등 |
|      |           |              | US-07      | 미일동맹                  |              |              |
|      | NE-02     | 강제징용 문제      | NE-04      | 중일관계                  | NE-10        | 동북아 다자주의     |
|      | NE-03     | 위안부 합의 문제 타결 | NE-06      | 북러관계                  |              |              |
|      | NE-05     | 한러관계         | INT-02     | 남중국해 등 핵심이익과 역사갈등 관계  | INT-03       | 대북제재 협력      |
|      |           |              | CH-3       | 중국의 민족주의              |              |              |
| CH-1 | 중국 소프트 파워 | NE-10        | 동북아 다자주의   | CH-4                  | 중국의 민주화      |              |
|      | Low       |              | Mid        |                       | High         | →<br>트렌드     |

## 부록 II. “한반도 평화의 미래상-남북협력” 전문가 설문 조사 설문지

2018년 한반도의 정세는 남북 정상회담과 싱가포르 북미 정상회담 등 관련국들의 연이은 만남으로 비핵화 진전에 대한 긍정적인 분위기가 조성되었습니다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미 정상회담 결렬, 6월 남·북·미 3자 판문점 회동 이후 북미 및 남북관계의 유동성이 발생하였고, 한반도에는 다시금 불확실성이 증가하고 있는 상황입니다. 이에 고려대학교 일민국제관계연구원은 통일연구원과 공동으로 설문 조사를 실시하여 한반도 문제를 비롯한 국제정치, 외교안보, 지역학 등 관련 전문가들의 의견을 청취하고 그 의미를 분석하고자 합니다.

본 설문 조사는 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아, 유럽 및 아시아 지역에 계신 200여 분의 전문가들을 대상으로 북한문제에 대한 현 정세 평가와 한반도의 미래 전망에 대한 조사를 진행할 예정입니다. 설문 조사의 결과는 응답자의 국적을 제외하고 모두 익명으로 처리됩니다.

본 설문의 응답 마감 시한은 7월 26일(금요일)이며, 기한 내에 설문지에 응답해 주시는 분께는 아마존닷컴(Amazon.com)에서 이용하실 수 있는 미화 50불(US\$ 50) 상당의 온라인상품권을 발송해드립니다.

이 분야의 전문가로서 향후 한반도의 평화와 번영을 위해 어떠한 방향으로 나아가야 하는지에 대한 선생님의 고견을 부탁드립니다.

감사합니다.

=====

### ○ 예상 소요 시간: 15-20분

- 총 4개의 부분으로 구성: (1) 현 한반도 상황 평가, (2) 북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 김정은 체제 평가, (3) 향후 5년 남북관계, 한미/북미관계 및 주변국 관련 전망, (4) 한반도 미래 전망

### ○ 응답 마감 시한: 2019년 7월 26일(금) 오후 5시

※ 본격적인 설문조사에 앞서 아래의 문항에 답해주시기 바랍니다.

### ○ 귀하께서 다음 중 가장 관심을 가지고 계신 연구주제는 무엇입니까?

(복수 응답 가능)

- |              |              |             |
|--------------|--------------|-------------|
| 1) 국제 평화와 안보 | 2) 국제 경제     | 3) 국제개발협력   |
| 4) 국제기구      | 5) 지역학 - 아시아 | 6) 지역학 - 유럽 |
| 7) 지역학 - 북미  | 8) 지역학 - 중동  |             |

=====

## I. 현 한반도 상황 평가

1. 2019년 6월 30일 남·북·미 3자 정상회담이 관문점에서 있었습니다. 이 결과가 향후 한반도 비핵화에 미치는 영향은 어떠한 것이라 예상하십니까?

0(매우 부정적)에서 10(매우 긍정적)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|               |   |   |          |   |   |   |        |   |   |    |
|---------------|---|---|----------|---|---|---|--------|---|---|----|
| 매우 부정적 <----- |   |   | 보통-----> |   |   |   | 매우 긍정적 |   |   |    |
| 0             | 1 | 2 | 3        | 4 | 5 | 6 | 7      | 8 | 9 | 10 |

2. 2019년 2월 27~28일 열린 하노이회담 이후 북한 핵문제가 교착상태를 보인 가장 결정적 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 북한과 미국 사이의 비핵화 정의 차이
- 2) 비핵화 방식의 격차
- 3) 트럼프 대통령의 국내정치적 고려
- 4) 김정은 위원장의 국내정치적 고려
- 5) 미국의 협상 방식 및 전략
- 6) 북한의 협상 방식 및 전략
- 7) 기타 \_\_\_\_\_

3. 향후 북미 간의 협상은 어떠한 방식으로 진행될 것으로 생각하십니까?

- 1) 북미 양측 간 탑다운(top-down) 회담만 지속
- 2) 북미 양측 간 실무회담 우선 시작
- 3) 북미 탑다운 및 실무회담 병행
- 4) 한국을 포함한 남·북·미 3자회담
- 5) 6자회담을 비롯한 다자형식
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

4. 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제는 무엇이라 생각하십니까?

- 1) 이행 단계별 제재 완화 및 보상 수준
- 2) 비핵화의 수준 및 범위
- 3) 사찰 및 검증
- 4) 북한 안전 보장 방안
- 5) 기타 \_\_\_\_\_



5. 현재 대북제재의 효과가 어느 정도 있다고 생각하십니까?

0(전혀 없음)에서 10(매우 큼)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|                           |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 전혀 없음 <-----보통-----> 매우 큼 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| 0                         | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

☞ 0, 1, 2, 3, 4점은 문항 5-1로

☞ 5, 6, 7, 8, 9, 10점은 문항 5-2로

5-1 (5번 문항의 4점 이하 응답자) 대북제재의 효과가 별로 없다면 왜 그렇다고 생각하십니까?

- 1) 국제사회 공조의 실패
- 2) 북한 경제의 특수성
- 3) 제재 내용의 빈틈
- 4) 기타 \_\_\_\_\_

5-2. (5번 문항의 5점 이상 응답자) 대북제재의 효과가 있다면 왜 그렇다고 생각하십니까?

- 1) 국제사회의 공조
- 2) 북한 경제의 취약성
- 3) 제재 내용의 실효성
- 4) 기타 \_\_\_\_\_

6. 대북제재에 대한 미국의 입장을 어떻게 전망하십니까?

- 1) FFVD 달성 시까지 현 수준의 대북제재를 지속할 것이다.
- 2) 북한의 핵 물질, 핵 탄두, 시설에 대한 포괄적 신고가 이루어질 경우, 제재 일부를 해제할 것이다.
- 3) 북한의 핵 물질, 핵 탄두, 시설에 대한 포괄적 신고가 이루어질 경우, 제재를 전면 해제할 것이다.
- 4) 북한의 실질적 비핵화 조치가 시행될 경우, 제재 일부를 해제할 것이다.
- 5) 북한의 실질적 비핵화 조치가 시행될 경우, 제재를 전면 해제할 것이다.
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

7. 향후 북미 정상회담이 개최될 가능성을 어떻게 평가하십니까?

0(전혀 없음)에서 10(매우 높음)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|                            |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|----------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 전혀 없음 <-----보통-----> 매우 높음 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

☞ 1, 2, 3, 4점은 문항 8로

☞ 5, 6, 7, 8, 9, 10점 이상은 문항 7-1, 7-2로

7-1. (7번 문항의 5점 이상 응답자) 향후 북미 정상회담 개최 시기를 어떻게 예상하십니까?

- 1) 2019년 하반기
- 2) 2020년 상반기
- 3) 2020년 하반기
- 4) 2020년 이후

7-2. (7번 문항의 5점 이상 응답자) 향후 북미 정상회담 개최를 위해 중요한 선결 요건은 무엇입니까? (2개 선택)

- 1) 북한과 미국 사이의 비핵화 정의 일치
- 2) 비핵화 방식/과정(포괄적 협상 및 단계적 협상 사이)의 불일치 해소
- 3) 비핵화 로드맵 합의
- 4) 경제제재 완화 및 해제
- 5) 북한의 안전 보장 우선 조치
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

8. 문재인 정부 출범 이후 북한 비핵화를 위한 한국의 역할을 어떻게 평가하십니까?

(매우 못하고 있음)에서 10(매우 잘하고 있음)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|--------------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 매우 못하고 있음 <----- 보통 -----> 매우 잘하고 있음 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| 0                                    | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

## II. 북한 핵 능력, 비핵화 의지 및 김정은 체제 평가

1. 현재 북한의 핵/미사일 능력 수준이 어느 정도라고 평가하십니까? (고도화 단계 의미: 기존 핵/미사일 능력 + ICBM 탄두 소형화 및 재진입 기술 확보)

- 1) 고도화 단계 미진입
- 2) 고도화 단계 초기
- 3) 고도화 단계 중기
- 4) 고도화 단계 완성
- 5) 기타 \_\_\_\_\_

2. 북한의 비핵화 의지에 대해 어떻게 평가하십니까?

(전혀 없음)에서 10(매우 강함)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|                              |   |   |           |   |   |   |   |           |   |    |
|------------------------------|---|---|-----------|---|---|---|---|-----------|---|----|
| 전혀 없음 <----- 보통 -----> 매우 강함 |   |   |           |   |   |   |   |           |   |    |
| (핵 보유 지속)                    |   |   | (부분적 비핵화) |   |   |   |   | (완전한 비핵화) |   |    |
| 0                            | 1 | 2 | 3         | 4 | 5 | 6 | 7 | 8         | 9 | 10 |

3. 북한이 생각하는 비핵화의 검증 방식은 무엇이라 생각하십니까?

- 1) IAEA에 의한 검증
- 2) 미국 주도의 국제적 사찰단에 의한 검증
- 2) 전문가의 참관(관찰) 하 북한 주도 검증
- 4) 북한이 주도하고 언론 및 일부 전문가에게 사후 공개하는 검증 방식
- 5) 기타

4. 북한이 생각하는 비핵화의 범위는 무엇이라 생각하십니까?

- 1) 대표적 핵 관련 시설(예: 영변)의 폐기
- 2) 핵 물질, 핵 탄두 반출 및 핵 관련 시설 전반의 일부 폐기
- 3) 핵 물질, 핵 탄두 반출 및 핵 관련 시설 전반의 완전한 폐기
- 4) 핵 전문가 등 관련 인력에 대한 관리까지 포함되는 비핵화
- 5) 기타

5. 북미가 합의할 수 있는 비핵화 협상 결과는 무엇이라 예상하십니까?

- 1) 미국은 FFVD 외에는 수용하지 않을 것이며, 북한도 결국 수용할 것이다.
- 2) 미국은 FFVD 외에는 수용하지 않을 것이며, 그 결과 북한은 협상을 이탈할 것이다.
- 3) 협상 과정을 통해 북미는 비핵화의 범위 및 검증 방식과 관련하여 다소 완화된 수준의 정의에 합의하게 될 것이다.
- 4) 협상 과정을 통해 북미는 비핵화의 범위 및 검증 방식과 관련하여 상당히 완화된 수준의 정의에 합의하게 될 것이다.
- 5) 북미 양자는 비핵화의 정의에 대한 명시적인 합의 없이 비핵화 과정을 진행할 것이며 비핵화 정의에 대한 이견이 장기간 지속될 것이다.
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

6. 현재 김정은 체제의 내부 안정성에 대해 어떻게 생각하십니까?

0(매우 불안정)에서 10(매우 안정)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|                             |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|-----------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 매우 불안정 <-----보통-----> 매우 안정 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| 0                           | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

☞ 0, 1, 2, 3, 4점은 문항 6-1로

☞ 5, 6, 7, 8, 9, 10점은 문항 6-2로

6-1. (6번 문항의 4점 이하 응답자) 김정은 체제가 불안정하다고 생각한다면 어떠한 이유 때문이라고 생각하십니까? (2개 선택)

- 1) 북한 핵심 엘리트층 내 불만 증가                      2) 경제 침체
- 3) 외부문화 유입    4) 주민의 민심이반
- 5) 주변국의 적대 정책
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

6-2. (6번 문항의 5점 이상 응답자) 김정은 체제가 내부적으로 안정적이라고 생각한다면 어떠한 이유 때문이라고 생각하십니까? (2개 선택)

- 1) 김정은의 통치 리더십
- 2) 핵 무력 완성
- 3) 경제 안정
- 4) 북한 핵심 엘리트층의 충성
- 5) 주변국 관계개선
- 6) 사회 통제
- 7) 기타 \_\_\_\_\_

7. 북한이 원하는 안전 보장 방안은 무엇이라 생각하십니까? (2개 선택)

- 1) 평화협정 체결    2) 대북 경제제재 해제
- 3) 한미연합군사훈련 중단                                      4) 북미관계 정상화
- 5) 주한미군 철수    6) 한미동맹 폐기
- 7) 미국의 전략자산 훈련 및 전개의 불용
- 8) 기타 \_\_\_\_\_

8. 김정은 정권이 하노이회담 이후 강조한 “자력갱생” 정책은 효과가 있을 것으로 보십니까?

- 1) 크게 효과가 있을 것이다.                      2) 부분적으로 효과가 있을 것이다.
- 3) 효과가 별로 없을 것이다.                      4) 기타 \_\_\_\_\_

9. 북한의 개방 및 변화를 유도하기 위한 가장 효과적인 조치는 무엇이라고 생각하십니까? (2개 선택)

- 1) 대북제재 강화    2) 남북대화
- 3) 대북 지원과 경제교류 확대                      4) 북미대화
- 5) 북한 인권 개선에 대한 압박                      6) 기타 \_\_\_\_\_

Ⅲ. 향후 5년 후 남북관계, 한미/북미관계 및 주변국 관련 전망

1. 향후 5년 후 한반도 정세를 결정할 중요한 요인은 무엇입니까?

(2개 선택)

- 1) 북한 비핵화 여부
- 2) 북미관계
- 3) 남북관계
- 4) 미중관계
- 5) 중일관계
- 6) 한미일 대 북중러 대립관계

2. 한반도 비핵화 및 남북관계 개선을 위한 현 한국정부의 정책을 어떻게 평가하십니까?

0(매우 부정적)에서 10(매우 긍정적)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|                              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 매우 부정적 <-----보통-----> 매우 긍정적 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| 0                            | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

3. 한반도 안보환경 개선을 위해 한국정부가 가장 주력해야 할 과업은 무엇입니까?

- 1) 북미 간 비핵화 협상을 위한 중재외교
- 2) 남북관계 개선 및 군사적 신뢰구축
- 3) 한미동맹 공고화 및 한미관계 증진
- 4) 주변 4국 외교 강화
- 5) 비전통 안보분야 협력 증진 등을 통한 다자안보협력 추구
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

4. 향후 5년 후 남북관계를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 비핵화가 지속적으로 추진될 경우 종전선언, 평화협정 체결 등을 통해 평화체제로 전환될 것이다.
- 2) 비핵화가 추진되나 검증 등을 둘러싼 갈등으로 남북관계 역시 개선과 악화를 반복할 것이다.
- 3) 비핵화에 진전이 없을 경우에도 남북관계는 상당히 개선된 상태를 지속할 것이다.

- 4) 비핵화에 진전이 없을 경우 남북관계는 과거와 같은 군사적 대치 상태로 회귀될 것이다.
- 5) 비핵화 진전 없이도 남북관계는 개선될 것이다.
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

5. 비핵화 협상을 포함한 북한 핵문제가 2020년 미국 대선에 어느 정도의 영향을 줄 수 있다고 보십니까?

0(영향 없음)에서 10(매우 영향)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

|                              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 영향 없음 <----- 보통 -----> 매우 영향 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| 0                            | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

6. 2020년 미 대선 후 대북정책 변화는 어떻게 전망하십니까?

- 1) 트럼프 대통령이 재선에 성공하여 현재와 같이 강한 압박하에 FFVD를 강력히 추진할 것이다.
- 2) 트럼프 대통령이 재선에 성공하여 북한의 입장을 일부 수용한 단계적 비핵화를 추진할 것이다.
- 3) 민주당 후보가 당선되며 북한의 입장을 일부 수용한 단계적 비핵화를 추진할 것이다.
- 4) 민주당 후보가 당선되며 강한 압박 하에 완전한 비핵화를 강력히 추진할 것이다.
- 5) 기타 \_\_\_\_\_

7. 북한이 비핵화 합의 후 이를 이행하지 않을 경우, 미국정부의 반응을 어떻게 예상하십니까? (2개 선택)

- 1) 군사력 사용에 대한 위협을 할 것이다.
- 2) 군사력을 사용할 것이다.
- 3) 경제제재를 유지 또는 강화할 것이다.
- 4) 외교적 노력을 강화할 것이다.
- 5) 기타 \_\_\_\_\_

8. 향후 북미, 북중, 미중, 중일, 미러, 중러 및 한일관계 등은 어떻게 될 것으로 생각하십니까?

0(매우 악화)에서 10(매우 개선)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

| 번호 | 국가<br>관계 | 매우 악화 <-----보통-----> 매우 개선 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|----|----------|----------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
|    |          | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 1) | 북미<br>관계 | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 2) | 북중<br>관계 | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 3) | 미중<br>관계 | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 4) | 중일<br>관계 | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 5) | 미러<br>관계 | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 6) | 중러<br>관계 | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 7) | 한일<br>관계 | 0                          | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

9. 북한문제 관련 향후 미중관계는 어떻게 변화할 것으로 생각하십니까?

- 1) 미중 공조가 확대·강화될 것이다.
- 2) 현재와 비슷할 것이다.
- 3) 이견과 갈등이 증가할 것이다.
- 4) 기타 \_\_\_\_\_

10. 미국과 중국 사이에서 한국의 바람직한 대응은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 동맹인 미국과의 관계를 중시해야 한다.
- 2) 증대된 경제관계를 고려하여 중국과의 전략적 협력을 강화해야 한다.
- 3) 미국과 중국 어느 한 편에 치우치지 않기 위해 노력해야 한다.
- 4) 미국과 중국 사이의 갈등 해결을 위해 적극적인 중재 역할을 수행해야 한다.
- 5) 전통적 양자 관계를 넘어서는 다자적 관계 창출에 중심적 역할을 수행해야 한다.
- 6) 경제는 중립을 유지하고, 안보는 미국과의 관계를 강화해야 한다.
- 7) 기타 \_\_\_\_\_

11. 동북아의 전략적 안정성 유지를 위해 가장 바람직한 역내 역학구도는 무엇입니까?

- 1) 한미일 삼각협력의 발전

- 2) 미중 간의 전략적 대화 촉진
- 3) 북한을 제외한 동북아 국가들이 참여하는 다자적 안보협력 발전
- 4) 동북아 국가들이 모두 참여하는 다자적 안보협력 발전
- 5) 미국의 양자 동맹 및 동북아 다자안보 협력의 병행 발전
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

12. 북한의 비핵화 비용을 어느 국가/지역이 가장 많이 부담해야 한다고 생각하십니까? (가장 많이 부담해야 한다고 보는 국가부터 가장 적게 부담해야 한다고 보는 국가까지 1부터 6까지 순서대로 모두 표기해주시기 바랍니다)

※ 비핵화 비용에는 사찰, 검증, 폐기 및 경제적 보상 포함

| 국가    | 한국 | 미국 | 일본 | 중국 | 러시아 | EU |
|-------|----|----|----|----|-----|----|
| 부담 순서 |    |    |    |    |     |    |

#### IV. 한반도 미래 전망

1. 귀하는 한반도 통일에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 가능하다. ※문2로
- 2) 불가능하다. ※문5으로
- 3) 잘 모르겠다. ※문5으로

2. (1번 문항의 보기 1) 응답자) 한반도 통일이 가능하다면 언제쯤 가능할 것이라고 판단하십니까?

- 1) 5년 이내 ※문3으로
- 2) 5~10년 사이 ※문3으로
- 3) 10~20년 사이 ※문4로
- 4) 20~30년 사이 ※문4로
- 5) 30년 이후 ※문4로

3. (2번 문항의 보기 1), 2) 응답자) 단기간 (10년 이내) 내에 통일이 된다면 어떠한 방식으로 통일이 될 것으로 생각하십니까?

- 1) 남북 간 합의
- 2) 남북 및 국제사회와의 협력
- 3) 흡수 통일
- 4) 무력 통일
- 5) 기타 \_\_\_\_\_



4. (2번 문항의 보기 3), 4), 5) 응답자) 통일이 장기적으로 (10년 이상) 도래한다면 어떠한 방식으로 통일이 될 것으로 생각하십니까?

- 1) 남북 간 합의                      2) 남북 및 국제사회와의 협력
- 3) 흡수 통일                          4) 무력 통일
- 5) 기타 \_\_\_\_\_

5. 한반도 평화 정착을 위한 필수조건은 무엇이라 생각하십니까?

- 1) 북한의 완전한 비핵화            2) 남북 간 군사적 신뢰구축
- 3) 북미관계 정상화                  4) 동북아 주요국 간 협력적 관계 구축
- 5) 남북 평화협정 체결
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

6. 한반도 평화체제와 비핵화의 선후 관계는 어떻게 되어야 한다고 생각하십니까?

- 1) 한반도 평화체제 우선            2) 비핵화 우선
- 3) 비핵화 정도에 따라 단계적으로 평화체제 구축 가능
- 4) 비핵화와 무관하게 평화체제 구축 가능
- 5) 평화체제와 비핵화 병행 추진
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

7. 향후 한반도 평화체제 구축은 어떠한 방식으로 추진될 것으로 생각하십니까?

- 1) 남·북한 양자 방식                      2) 남·북한 + 미·중 방식
- 3) 남·북·미 방식                          4) 북·미 방식
- 5) 남·북·미·중·일·러 방식
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

8. 한반도 통일을 위해 한국정부가 가장 역점을 두어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 북핵문제 해결
- 2) 주변국 및 국제사회와의 협력
- 3) 남북한 통일 공감대 확산
- 4) 대북 인권개선·민주화 노력 확대
- 5) 군사역량 증강 등 안보태세 강화
- 6) 기타 \_\_\_\_\_

9. 문재인 대통령은 3·1절 100주년 기념식에서 발표한 ‘신한반도체제’에 대해 우리가 주도하는 100년의 질서를 위해 대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화 협력공동체, 이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력공동체로 규정했습니다. ‘신한반도체제’에 대한 구상이 북한 핵문제 해결 및 한반도 평화 구축에 도움이 된다고 생각하십니까?
- 1) 도움이 될 것이다.                      2) 도움이 되지 않을 것이다.  
3) 기타    4) 잘 모르겠다.
10. 문재인 대통령은 “신한반도체제는 평화가 경제발전으로 이어져 평화를 더 공고히 하는 선순환적 구조를 의미한다”는 평화경제로 설명했습니다. ‘신한반도체제’의 평화경제 효과에 대해 어떻게 생각하십니까?
- 1) 효과가 있을 것이다.                      2) 효과가 없을 것이다.  
3) 기타    4) 잘 모르겠다.
11. ‘신한반도체제’ 구상에서 중점을 두어 추진되어야 할 부분은 무엇이라고 생각하십니까? (2개 선택)
- 1) 북핵 위기의 근본적 해소 노력  
2) 남북관계의 정상화를 위한 기본협정 체결  
3) 냉전의 산물인 이념적 대결과 진영 논리 극복  
4) 평화경제의 실현  
5) 주변 국가들의 협력 유도  
6) 기타 \_\_\_\_\_





# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2017년도 연구보고서

#### <연구총서>

|            |                                       |            |         |
|------------|---------------------------------------|------------|---------|
| 2017-01    | 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -   | 이규창 외      | 11,500원 |
| 2017-03    | 2017 남북통합에 대한 국민의식조사                  | 박주화 외      | 12,000원 |
| 2017-04    | 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색    | 이상신 외      | 8,500원  |
| 2017-05    | 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향              | 민태은 외      | 9,500원  |
| 2017-06    | 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식        | 민태은 외      | 13,000원 |
| 2017-07    | 전환기 남북관계 발전 추진 방안                     | 조한범 외      | 7,500원  |
| 2017-08    | 한반도 평화로드맵 실천전략                        | 홍 민 외      | 7,000원  |
| 2017-09    | 북한 주민들의 복지와 시장화                       | 임강택        | 8,000원  |
| 2017-10    | 한반도 평화체제 구성과 대북정책                     | 정성윤 외      | 8,000원  |
| 2017-11    | 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간        | 조정아, 최은영   | 9,500원  |
| 2017-12    | 북중관계 주요분야별 현황 분석                      | 임강택 외      | 12,000원 |
| 2017-13    | 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응    | 김상기 외      | 11,000원 |
| 2017-14    | 동맹의 진화와 글로벌 파트너십                      | 정구연 외      | 7,000원  |
| 2017-15    | 북한인권 정책환경 분석                          | 한동호 외      | 7,500원  |
| 2017-16    | 북한 재난협력 방안과 과제                        | 임예준, 이규창   | 9,000원  |
| 2017-17    | 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 | 박영자        | 13,000원 |
| 2017-18    | 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로           | 홍제환        | 7,500원  |
| 2017-19    | 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치                | 홍 민        | 6,000원  |
| 2017-20    | 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략                 | 정성윤        | 6,500원  |
| 2017-21-01 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(1부)       | 전병곤 외      | 9,500원  |
| 2017-21-02 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(2부)       | 전병곤 외      | 9,500원  |
| 2017-22-01 | 주변국 국경안보: 이론과 실제                      | 현승수 외      | 10,000원 |
| 2017-22-02 | 주변국 국경안보: 사례와 검증                      | 현승수 외      | 9,500원  |
| 2017       | 사회권의 관점에서 본 북한인권                      | 북한인권연구센터 편 | 13,500원 |

#### <정책연구시리즈>

|         |                            |          |
|---------|----------------------------|----------|
| 2017-01 | 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향 | 이규창 외    |
| 2017-02 | 통일국민협약 추진방안                | 조한범, 이우태 |

|         |                           |          |
|---------|---------------------------|----------|
| 2017-03 | 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 | 이상신 외    |
| 2017-04 | 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안    | 임강택, 홍제환 |
| 2017-05 | 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향   | 이규창 외    |

### 〈Study Series〉

|         |  |                          |
|---------|--|--------------------------|
| 2017-01 | Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures  | Chung, Sung-Yoon et al.  |
| 2017-02 | Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea   | Rim, Ye Joon et al.      |
| 2017-03 | Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle | Chung, Kuyoun·Lee, Kitae |
| 2017-04 | Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy   | Kim, Soo-Am et al.       |

## 2018년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

|         |                                     |               |
|---------|-------------------------------------|---------------|
| 2018-01 | 평화의 심리학: 한국인의 평화인식                  | 박주화 외 19,000원 |
| 2018-02 | 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안             | 이규창 외 14,000원 |
| 2018-03 | 남북관계 발전과 북한주민 의식 변화                 | 성기영 외 10,500원 |
| 2018-04 | 국경협력의 가능성과 미래                       | 이기태 외 9,000원  |
| 2018-05 | 북한과 주변국의 국경안보                       | 이기태 외 8,000원  |
| 2018-06 | 중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점 | 현상백 외 12,000원 |
| 2018-07 | KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식     | 이상신 외 11,000원 |
| 2018-08 | 한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략             | 조한범 외 8,000원  |
| 2018-09 | 북한의 주민 이탈과 법적 대응                    | 박영자 외 11,500원 |
| 2018-10 | '하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색  | 임강택 외 9,500원  |
| 2018-11 | 한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략            | 김진하 외 9,500원  |
| 2018-12 | 북한 민생 실태 및 협력 방안                    | 홍제환 외 9,000원  |
| 2018-13 | 북핵위기와 북미 간 전략환경 인식                  | 이우태 외 11,000원 |
| 2018-14 | 북한의 핵전략 분석                          | 홍우택 외 6,500원  |
| 2018-15 | 제재 국면에서의 주민의 인권                     | 도경욱 외 10,000원 |
| 2018-16 | 한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)            | 김상기 외 5,500원  |
| 2018-17 | 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략               | 정성윤 외 21,000원 |
| 2018-18 | 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안                 | 이기태 외 12,000원 |
| 2018-19 | 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석              | 홍 민 외 20,500원 |
| 2018-20 | 한반도 평화체제 구축과 한미관계                   | 김상기 외 10,000원 |

|         |                           |               |
|---------|---------------------------|---------------|
| 2018-21 | 북한에서 국가-사회관계 양상 연구        | 한동호 외 14,000원 |
| 2018-22 | 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성      | 박영자 외 13,500원 |
| 2018-23 | 북한 군사경제 비대화의 원인과 실태       | 오경섭 외 12,000원 |
| 2018-24 | 한반도 평화변영과 남북중 협력방안        | 정은이 외 9,500원  |
| 2018-25 | 중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망 | 신중호 8,500원    |
| 2018-26 | 2030 미중관계 시나리오와 한반도       | 신중호 외 12,000원 |

### 〈정책연구시리즈〉

|         |                                  |       |
|---------|----------------------------------|-------|
| 2018-01 | 김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화             | 박영자 외 |
| 2018-02 | 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 | 민태은 외 |
| 2018-03 | 대북 제재 현황과 완화 전망                  | 서보혁 외 |
| 2018-04 | 지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향         | 나용우 외 |

### 〈Study Series〉

|         |   |   |
|---------|---|---|
| 2018-01 | The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula | Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi          |
| 2018-02 | 2017 Survey of Inter-Korean Integration   | Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin         |
| 2018-03 | North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime  | Hong, Jea Hwan                                |
| 2018-04 | Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy                                    | Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung |
| 2018-05 | Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime                  | Park, Young-Ja et al.                         |

## 2019년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

|         |   |                 |
|---------|---|-----------------|
| 2019-01 | 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:<br>미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 | 이기태 외 8,000원    |
| 2019-02 | 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향                                    | 김갑식 외 17,500원   |
| 2019-03 | 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제   | 도경옥, 안준형 8,500원 |
| 2019-04 | 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력  | 이재연, 김주리 8,000원 |
| 2019-05 | 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도   | 서보혁 외 12,000원   |
| 2019-06 | 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안  | 이재영 외 11,500원   |
| 2019-07 | 북한 여성의 일상생활과 젠더정치   | 조정아 외 11,000원   |
| 2019-08 | 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로                       | 박영자 외 11,000원   |
| 2019-09 | 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로                                   | 이무철 외 15,000원   |

|            |   |           |         |
|------------|---|-----------|---------|
| 2019-10    | 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략                            | 신종호 외     | 18,000원 |
| 2019-11    | 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스                    | 홍석훈 외     | 9,000원  |
| 2019-12    | 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로             | 이우태 외     | 9,000원  |
| 2019-13    | 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로     | 나용우 외     | 10,000원 |
| 2019-14    | 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석                              | 김진하 외     | 10,000원 |
| 2019-15    | 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학                                 | 오경섭 외     | 9,500원  |
| 2019-16    | 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로                         | 김수경 외     | 7,500원  |
| 2019-17    | 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로           | 조한범 외     | 14,500원 |
| 2019-18    | 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 - | 이규창 외     | 11,500원 |
| 2019-19    | 국민과 함께하는 통일·대북 정책                                     | 이상신 외     | 24,000원 |
| 2019-20    | 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상                 | 서보혁       | 10,000원 |
| 2019-21    | 한반도 평화체제 관련 장점과 이행방안                                  | 서보혁 외     | 14,000원 |
| 2019-22    | 2019 한국인의 평화의식  | 박주화 외     | 19,000원 |
| 2019-22-01 | 평화의식 문항별 분석   | 박주화       | 18,500원 |
| 2019-22-02 | 평화의식 문항별 테이블  | 박주화       | 14,500원 |
| 2019-23    | 평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로                         | 조정아 외     | 12,000원 |
| 2019-24    | 북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스                           | 홍 민 외     | 21,500원 |
| 2019-25    | 김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석                   | 정은이 외     | 14,000원 |
| 2019-26    | 남북경협 발전 잠재력과 정책 과제                                    | 김석진, 홍제환  | 10,000원 |
| 2019-27    | 한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력                                | 현승수 외     | 14,000원 |
| 2019-28    | 한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력                                | 최장호 외     | 10,000원 |
| 2019-29    | 주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축                              | 채재병 외     | 8,500원  |
| 2019       | 제3세대 인권과 북한   | 인도협력연구실 편 | 16,500원 |

### <정책연구시리즈>

|         |  |          |  |
|---------|--|----------|--|
| 2019-01 | 한반도 평화협정문 구상과 제안                                       | 김상기 외    |  |
| 2019-02 | 국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책                                  | 이기태, 배정호 |  |
| 2019-03 | 국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준                                   | 김석진, 홍제환 |  |
| 2019-04 | 급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로 | 이상신 외    |  |

### <Study Series>

|         |  |                |
|---------|--|----------------|
| 2019-01 | North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results:<br>With a Focus on the Status of Infant Nutrition | Hong, Jea Hwan |
|---------|--|----------------|



- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights  
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,  
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation  
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

## KINU Insight

|         |   |       |
|---------|---|-------|
| 2017-01 | 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석                     | 홍 민   |
| 2017-02 | 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항                 | 전병곤   |
| 2017-03 | 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망    | 박영자   |
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                   | 홍 민 외 |
| 2019-01 | 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                   | 홍 민 외 |
| 2019-02 | 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로          | 정은미   |
| 2019-03 | 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 | 김주리   |
| 2019-04 | '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점                | 이지순   |
| 2019-05 | 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의                    | 이재영   |
| 2019-06 | 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향                  | 서보혁   |
| 2019-07 | 신한반도 체제 구상의 이해                            | 조한범   |
| 2019-08 | 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제                       | 김갑식 외 |

## 북한인권백서

|   |               |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2016                                     | 도경옥 외 18,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2016 | 도경옥 외 22,500원 |
| 북한인권백서 2017                                     | 도경옥 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2017 | 도경옥 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2018                                     | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 한동호 외 24,000원 |
| 북한인권백서 2019                                     | 김수경 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2019 | 김수경 외 24,500원 |

## 연례정세보고서

|      |                            |       |
|------|----------------------------|-------|
| 2016 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 | 통일연구원 |
| 2017 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 | 통일연구원 |
| 2018 | 2019 한반도 정세 전망             | 통일연구원 |
| 2019 | 2020 한반도 정세 전망             | 통일연구원 |

## 정기간행물

|  |         |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제25권 1호 (2016)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 2호 (2016)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 1호 (2017)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 2호 (2017)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 1호 (2018)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 2호 (2018)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제28권 1호 (2019)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제28권 2호 (2019)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019) | 10,000원 |

## 기타

|      |   |                      |
|------|---|----------------------|
| 2016 | 북한 내 고문 및 비인도적 처우   | 한동호 외                |
| 2016 | Torture and Inhumane Treatment in North Korea               | Han, Dong-ho et al.  |
| 2016 | 북한 여성·아동 인권 실태  | 도경욱 외                |
| 2016 | Human Rights Situation of Women and Children in North Korea | Do, Kyung-ok et al.  |
| 2016 | 러시아 사할린 지역의 북한 노동자  | 이애리아 외               |
| 2017 | 북한 내 이동의 자유   | 한동호 외                |
| 2017 | Freedom of Movement in North Korea                          | Han, Dong-ho et al.  |
| 2017 | 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자                              | 이애리아 외               |
| 2018 | 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집                                       | 박주화, 윤혜령 53,500원     |
| 2018 | 북한의 건강권   | 이금순 외                |
| 2018 | The Right to Health in North Korea                          | Lee, Keumsoon et al. |
| 2018 | 미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리                                | 김진하 외                |

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





남북관계 2023:  
도전요인과  
대북정책 추진방향

 통일연구원

