

Online Series

2018. 09. 11. | CO 18-38

한반도 비핵화 · 평화체제 환경에 관한 한국·해외 전문가 인식 조사

정성윤 (국제협력연구실 연구위원)

본 조사의 주요 결과는 다음과 같은 6가지이다. 첫째, 주요국 중 한국의 대북정책에 대한 국내·국제적 평가가 가장 높았으며, 미국보다 중국의 대북정책에 대한 긍정 평가가 다소 높았다. 둘째, 북미정상회담의 결과에 대해 전문가들은 유보적 입장을 견지하고 있다. 셋째, 한국 전문가들보다 해외 전문가들이 북한의 핵능력 지속 보유 가능성과 향후 미국의 대북 강압정책 재현 가능성에 대한 응답 비율이 높았다. 넷째, 향후 비핵화가 일괄타결보다 단계적·동시적 진행될 가능성이 높으며, 이 과정에서 북한 체제보장방안보다 ‘북핵 사찰과 검증 과정’이 최대 난제로 등장할 가능성이 높다고 다수가 응답하였다. 다섯째, 평화협정 체결 과정에서 ‘유엔사 해체’ 문제가 최우선 쟁점으로 등장할 것이며, 협정의 당사국은 남·북·미·중 4개국일 것이라고 다수가 예상하였다. 마지막으로 전문가들 대다수는 한반도 평화체제가 동북아 평화체제 구축으로 발전 연계될 가능성이 높다고 응답했다.

통일연구원은 한반도 비핵화와 평화체제 구축, 그리고 한반도의 미래에 대한 한국과 해외 전문가 그룹을 대상으로 심층 인식조사를 수행했다.¹⁾ 조사 진행 기간은 북미정상회담 직후인 2018년 6월 15일부터 8월 15일까지였다. 조사 대상 151명 중 한국 전문가는 73명이었고, 해외 전문가는 78명이었고, 이들은 각각 미국 25명, 중국 11명, 일본 8명, 러시아 12명, 유럽 11명, 아시아·태평양 지역 전문가 11명으로 구성되었다.²⁾ 본 조사는 『북한에 대한 인식』, 『비핵화와 평화체제』,

1) 이번 조사는 필자가 연구책임을 맡고 있는 2018년 통일연구원 일반과제 「한반도 평화체제 진입을 위한 비핵화 전략」의 일부로 고려대학교 일민국제관계연구원이 위탁과제 형식으로 수행하였다.

『한반도의 통일』, 『국제사회의 역할과 전망』 등 4개 영역에 관해 총 47개 문항을 대상으로 수행되었다. 이 중 한반도 비핵화와 평화체제 구축과 관련된 19개 문항의 결과와 주요 함의를 제시하고자 한다.³⁾

【 각 국가/지역별 대북정책에 대한 평가 】

- △ 한국의 대북정책에 대한 국제적 지지도가 가장 높음
- △ 해외 전문가들은 미국보다 중국의 대북정책에 대해 다소 긍정적 평가

본 조사에서는 우선 주요국가와 지역별 대북정책을 평가하였다. 아래 <표 1>에서 확인할 수 있듯이 전문가들은 한국의 대북정책을 6.42점으로 가장 높게 평가했고 일본을 3.4점으로 가장 낮게 평가했다. 미국은 5.34점, 중국은 5.1점, EU가 4.48점, 러시아는 4.26점, ASEAN은 4.23점으로 평가되었다.⁴⁾ 한국의 전문가들이 한국에 이어 미국의 대북정책에 높은 점수를 준 반면, 해외 전문가들은 한국에 이어 미국 보다 중국의 대북정책을 더 높게 평가했다. 북미 간 치열한 협상게임이 전개되는 상황에서 한국 및 해외 전문가들은 한국의 평화촉진 중재 외교의 역할에 대해 긍정적 평가를 하고 있는 것으로 보이며, 중국 역시 평화적 비핵화를 일관되게 추진해 온 점을 평가 받은 것으로 보인다.

<표 1> 각국의 대북정책 평가 비교

대북정책 평가	응답자 수	평균	표준편차	최소값	최대값
1. 한국	151	6.42	2.23	1	10
2. 미국	151	5.34	2.23	0	10
3. 중국	151	5.1	2.29	0	10
4. 일본	151	3.40	1.98	0	9
5. 러시아	151	4.26	2.08	0	9
6. EU	151	4.48	2.07	0	9
7. ASEAN	151	4.23	2.05	0	9

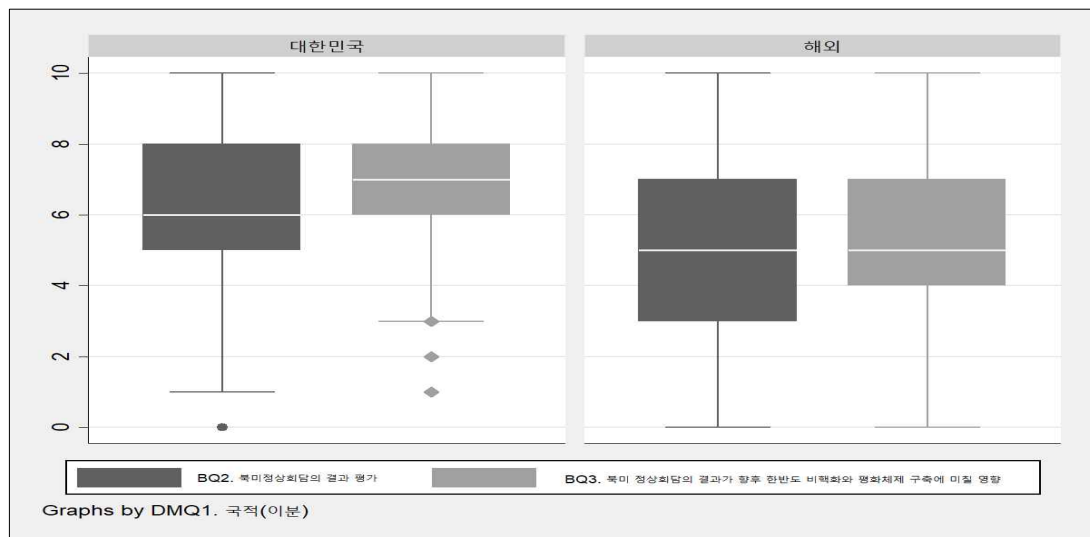
- 2) 한반도 문제에 대한 기존 전문가 조사는 주로 미·중·일·러 4개국 중심의 소수 전문가를 대상으로 진행되어 왔다. 하지만 이번 조사는 한국과 주변 4강 뿐 아니라 유럽과 호주, 인도, ASEAN 등 조사 범위를 확장해 진행되었다. 한국과 미국을 제외한 기타 지역의 북핵 문제 전문가들의 수가 그리 많지 않은 현실을 고려해 볼 때, 이들 전문가 그룹들은 한반도에 대한 글로벌 인식을 조성하는데 유의미한 영향력을 발휘하고 있다고 생각한다. 특히 국내와 국제 전문가 그룹 간, 그리고 주요국 간 정체인식의 견해를 비교할 수 있었다는 점에서 이번 조사가 소중한 정책적 의미가 있다고 판단된다.
- 3) 전문가 인식 조사 전체 결과와 국·영문 설문지 문항들은 조만간 통일연구원에서 발간하는 「KINU Insight」를 통해 공개할 예정이다. 아울러 2018년 하반기 발간 예정인 통일연구원 일반과제 「한반도 평화체제 진입을 위한 비핵화 전략」 최종 발간물을 통해, 조사결과에 대한 종합 분석과 이에 따른 정책적 함의와 대응전략 등을 제시할 예정이다.
- 4) 본 조사는 0점(매우 부적절)부터 10점(매우 적절) 사이 선택의 방식으로 측정되었다. 보통은 5점이다.

【 북미정상회담 종합 평가 】

- △ 북미정상회담의 종합 평가는 평균 수준이며, 북한의 비핵화 약속은 미국의 약속 이행에 따라 결정될 것으로 예상
- △ ‘북한의 핵능력 유지 가능성’에 대해, 해외 전문가들의 의구심이 한국 전문가들 보다 훨씬 높음

북미정상회담 평가와 회담 결과가 한반도 평화체제에 미치는 영향과 관련해서, 한국 전문가들이 해외 전문가들보다 대체로 긍정적으로 평가했다(한국: 6.14점/6.78점, 해외: 4.83점/5.03점). 이러한 경향은 한국 전문가들이 해당 문제의 가장 직접적 당사자라는 점에서 미래에 대한 희망과 의지를 가지고 있다는 점과 한국 정부의 비핵화 및 평화체제 추진 의지를 유의미하게 평가하고 있다는 점에서 설명될 수 있을 것이다.

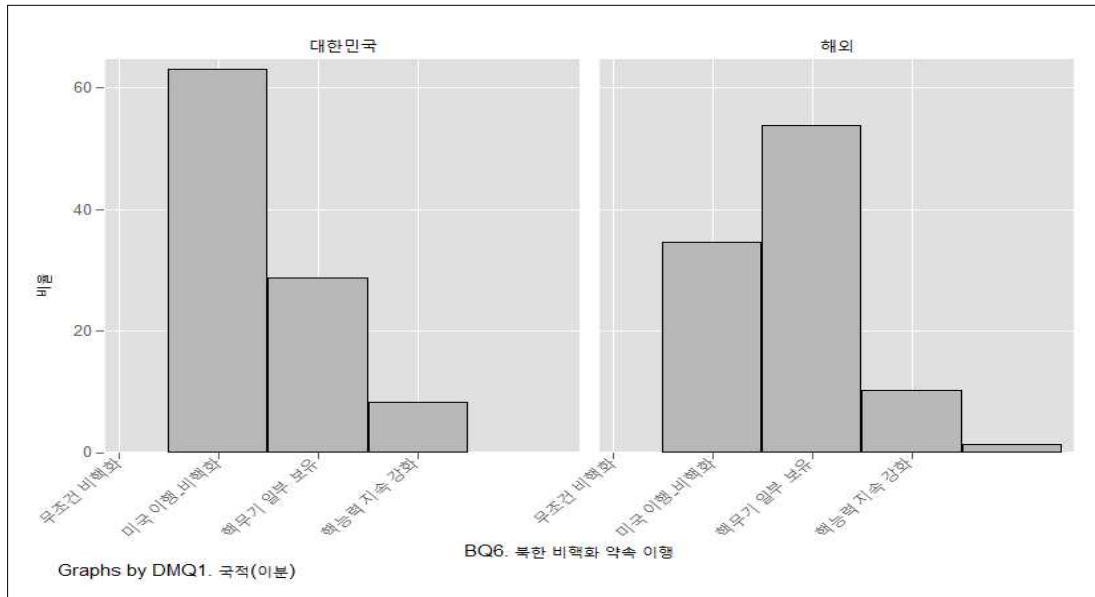
<그림 1> 북미정상회담 종합평가



북한의 비핵화 약속 이행 여부와 관련해, 전체 48.43%의 전문가들이 ‘미국의 약속 이행 여부와 수준에 따라 북한이 비핵화 수준을 선택할 것’이라 응답했다. 이어서 41.73%가 ‘미국의 약속 이행 여부와 상관없이 핵능력 일부를 보유하려 할 것’이라 대답했다. 9.27%는 ‘미국의 약속이행 여부와 상관없이 비핵화 약속을 꾸준히 이행할 것’이라 답했다. 미국의 약속이행과 상관없이 북한이 핵능력을 지속적으로 강화할 것이라 응답한 비율은 한국 전문가들의 경우는 28%, 해외 전문가들은 53%였다. 이러한 결과는 아직 한국보다는 해외

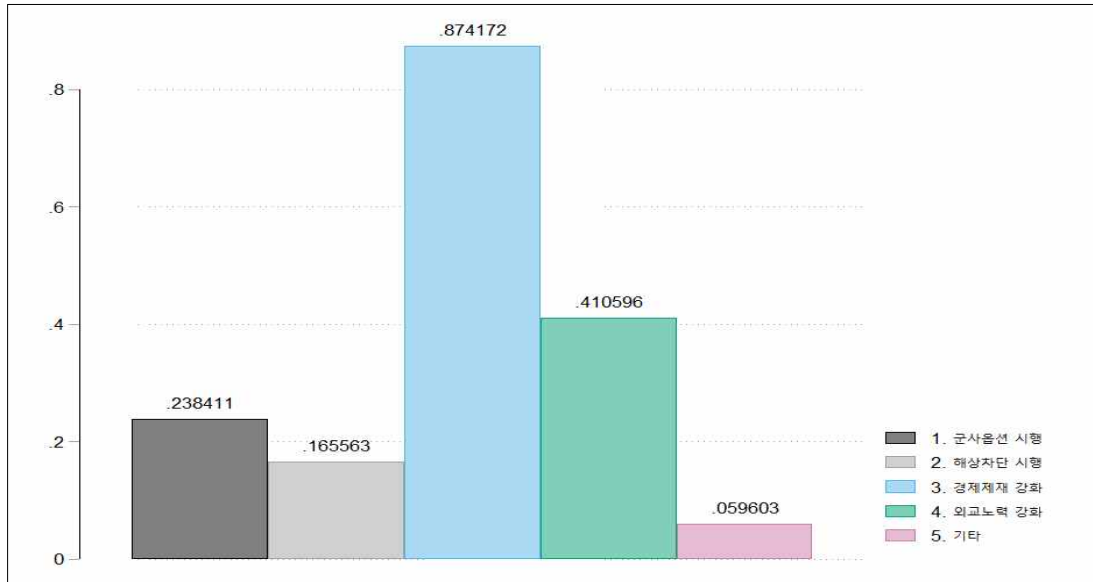
전문가들이 북한의 비핵화 가능성에 대해서 좀 더 부정적으로 전망하고 있음을 의미한다.

<그림 2> 북한이 북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속 이행 평가



북한이 비핵화 합의를 이행하지 않을 경우 미국 정부의 대응과 관련한 질문(복수 응답 가능)에서, 전문가들은 대체로 미국이 '경제제재를 강화할 것'으로 예상했으며 한국과 해외 전문가들의 차이도 거의 없었다. 전체적으로 미국이 외교적 노력 강화를 통해 해결하기보다 군사옵션, 해상차단, 경제제재를 포함하는 강압적 수단을 동원할 것이라고 보는 입장이 우세했다.

<그림 3> 북한이 비핵화 합의를 제대로 이행하지 않을 시 미국의 반응 예상



【 비핵화 정의와 방식 】

- △ 북한이 주장하는 ‘완전한 비핵화’는 CVID를 의미하지 않는다고 한국과 해외 전문가들 견해 수렴
- △ 비핵화 방식으로 일괄타결보다는 단계적·동시적 진행 예상이 높았음.
- △ 비핵화 과정에서 대북 체제보장방안보다 사찰·검증과정을 더 큰 난제로 예상

북한이 일관되게 언급하는 ‘완전한 비핵화’의 의미에 대해서는 가장 많은 응답자가 ‘한반도 전체의 비핵화’를 의미한다고 답했고(응답률 62%) 그 뒤를 이어 ‘비핵화에 대한 원론적 의지 표명’이라 응답이 많았다(응답률 50%). 복수 답변이 가능한 이 질문에서 한국과 해외 전문가 모두 북한이 말하는 완전한 비핵화가 ‘CVID 실현’에 해당한다고 응답한 비율은 매우 낮았다(응답률 9%). 미국과 유럽의 응답자들 중에는 비핵화에 대한 원론적 의지 표명이란 응답이 가장 많았다. 즉, 전문가들은 북미정상회담 성과인 ‘완전한 비핵화’ 표현만으로는 북한의 비핵화를 장담할 수 없다는 입장을 드러냈다.

북한이 비핵화 협상을 수용한 가장 중요한 이유에 대해 30.46%의 전문가들은 ‘대북 경제제재의 효과’를 꼽았으며 28.48%의 전문가들은 ‘정상국가로의 국가 목표 전환’을 선택했다. 20.53%는 ‘핵능력 강화를 위한 시간 끌기 전략’이라고 답했다. ‘미국의 군사우선 압박’을 꼽은 전문가는 5.96%에 불과했다. 한국과 해외 전문가들은 공통적으로 대북

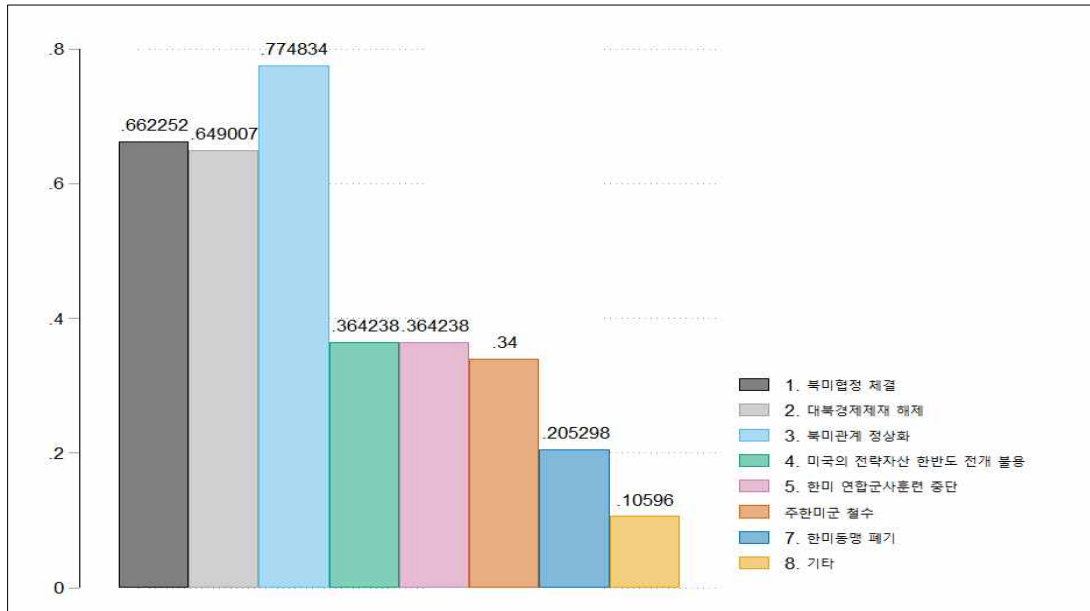
경제제재의 효과를 긍정적으로 인식하였지만, 북한이 시간 끌기 전략을 채택하고 있다고 분석한 비율이 해외가 한국보다 4배 정도 높았다(해외 32%/ 한국 8%). 가장 많은 수의 전문가가 '대북 제재의 효과'를 꼽은 것은 비핵화 이행을 위해 대북 제재를 지속할 필요가 있다는 주장에 힘을 실어 준다. 반면 '정상국가로의 목표 전환' 역시 적지 않은 수의 전문가들이 선택했다. 특히 한국과 중국 전문가들의 응답 비율이 미국, 일본, 유럽 등 타 지역에 비해 월등히 높았다. 이는 결국 향후 비핵화 과정에서 북한 정권의 비핵화 의지와 방법론을 둘러싼 논쟁이 치열하게 진행될 것임을 암시하는 결과라 하겠다.

'완전한 비핵화'의 달성 시기와 관련해, 45.03%의 전문가들이 '10년 이후'라 응답한 가운데 29.8%의 전문가는 '5에서 10년 사이', 19.87%의 전문가들이 '3에서 5년 사이'라 답했고, 5.3%의 전문가들만이 3년 이내라 답했다. 이와 같은 결과는 전문가들의 경우 현재 트럼프 행정부가 공언하고 있는 단기간의 압축적 비핵화가 실질적으로는 달성되기 어렵다고 평가하고 있다는 점을 보여준다. 한국 전문가들이 5에서 10년 사이를 가장 많이 선택한 반면 해외의 전문가들은 대체로 10년 이후로 전망하고 있는 점도 주목된다.

향후 북한 비핵화의 진행 양상과 관련해 47.68%의 전문가들이 '단계적 동시적 진행'을 선택한데 이어 35.1%의 전문가들은 '일괄타결 후 단계적, 동시적 진행'을, 11.92%의 전문가들은 기타 의견, 4.64%의 전문가가 '일괄타결 후 압축적 진행'을 선택했다. 전문가들은 대부분 단계적, 동시적 진행의 가능성을 높이 평가하면서 일괄타결에 의한 압축적 진행 가능성은 낮게 평가했다. 이 질문에 대해 국내와 국제 전문가들 사이의 차이는 크지 않았다. 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제 전망과 관련해, 48.34%의 전문가들이 '사찰과 검증'을 지목한데 이어 23.84%는 '북한 체제 안전 보장 방안'을, 14.57%는 '비핵화의 수준과 범위'를, 10.6%는 '이행의 단계별 보상 수준'을 선택했다. 대체로 해외 전문가들이 '북한 체제 안전 보장 방안' 도출이 어려울 것으로 평가했고 특히 중국과 러시아 응답비율이 타 지역 국가에 비해 높았다.

복수 응답이 가능한 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안 질문에 대해 전문가들은 대체로 '북미관계 정상화', '대북 경제제재 해제', '평화협정 체결' 등을 꼽았다. 한국 전문가들은 '미국의 전략적산 운용 제한'이나 '한미 연합군사훈련 중단', '주한미군 철수', '한미동맹 폐기' 등이 북한 체제 보장에 영향을 미치지 않을 것으로 평가하여 주목된다. 반면 해외 전문가들의 경우 이상의 요인들을 '대북 경제제재 해제'나 '북미관계 정상화' 다음으로 주요한 체제보장 방안으로 응답했다. 이러한 차이는 향후 비핵화 방식과 방법론을 둘러싼 논쟁 과정에서 고려될 필요가 있는 중요한 인식차라 하겠다.

<그림 4> 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안 예상



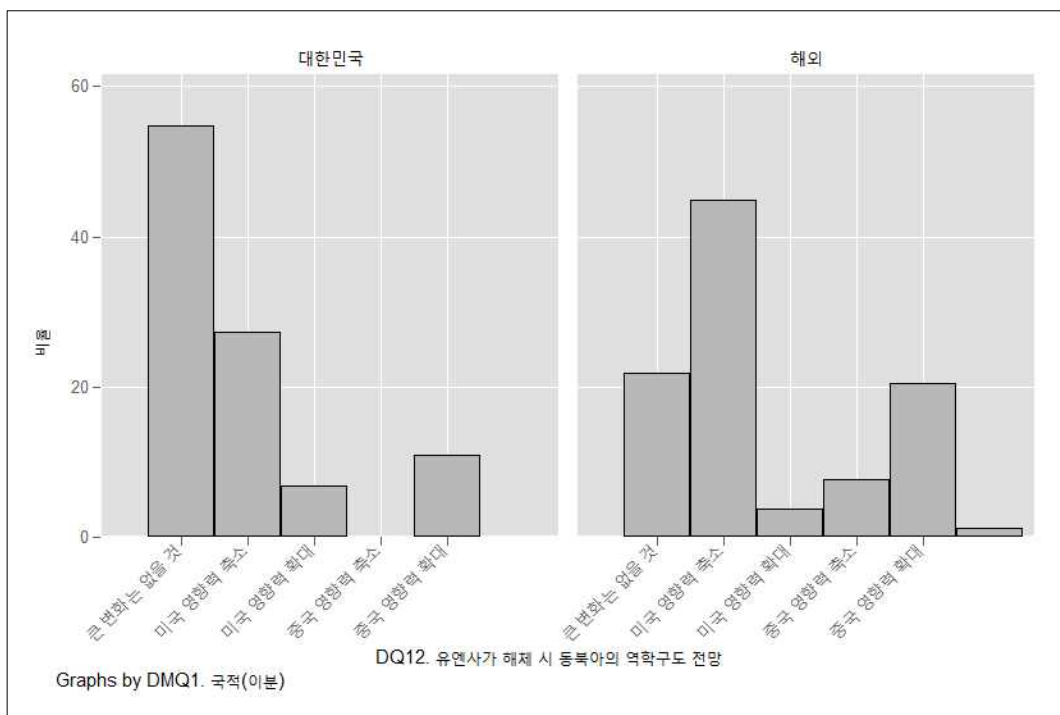
【 평화협정 관련 】

- △ 평화협정 체결 시 주한미군의 역할과 규모 변경 가능성이 상당히 높으며, 최우선 쟁점 사항은 ‘유엔사 해체’ 문제가 될 것으로 예상
- △ 유엔사 해체시 동북아 안보구도의 변화는 미미하나 미국 영향력은 축소 예상
- △ 평화협정 체결 당사국은 남·북·미·중 4개국일 것이라 예상

본 조사에서는 종전선언, 평화협정과 관련해 4가지 주요 쟁점 사항을 질의했다. 우선 향후 평화협정 체결 시 발생할 한국의 안보적 변화와 관련해, 전문가들은 대체로 평화협정이 체결되면 유엔사령부가 해체되는 것이 가장 큰 변화일 것으로 전망했다. 한미동맹 폐기, 한국의 대북 안보, 국방전략 변화가 나타날 것으로 응답한 전문가도 다수였다. 다만 한국 전문가들이 ‘한미동맹 폐기 가능성이 가장 높다’고 진단한 반면 해외 전문가들은 ‘유엔사 해체, 한국의 대북 안보, 국방전략 변화’ 가능성을 가장 높이 평가했다. 평화협정이 체결될 경우 주한미군의 역할과 규모 또한 변할 것인지와 관련한 질문에서, 전문가들은 평화협정이 체결될 경우 주한미군의 역할이 변화될 것이며(127명, 84%) 역할과 규모도 조정될 것(88명, 69.3%)이라 답했다. 주한미군이 철수할 것이라 전망한 전문가는 6명으로 4.72%에 불과했다. 평화협정 체결과 더불어 대부분의 전문가들은 주한미군의 상당한 변화를 예견하고 있으며 이는 각국의 협상전략에 적지 않은 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

특히 해외 전문가들의 응답률이 높았던 평화협정 체결 시 유엔사가 해체되는 경우와 관련한 연관 질문에서, 유엔사령부가 해체되어도 ‘동북아의 역학구도에는 큰 변화가 없을 것’이라는 견해(37.8%)와 ‘미국의 영향력이 축소될 것이다’는 견해(36.4%)가 팽팽하게 맞섰다. 대체로 한국의 전문가들은 큰 변화가 없을 것으로, 해외 전문가들은 미국의 영향력이 축소될 것으로 전망하는 특성을 보였다. 이 중 아태지역 전문가들의 경우 중국의 영향력이 확대될 것이라 응답한 경우가 많았다. 유엔사는 한국전쟁 중 유엔 안보리 결의에 의해 창설되었기 때문에, 유엔사 해체 문제는 현재 북미 협상과정의 쟁점으로 부상하고 있는 종전선언을 비롯해 한국전쟁을 종식시키는 조치가 취해지는 과정에서 가장 중요한 도전요소로 등장할 것으로 예상된다.

<그림 5> 유엔사령부가 해체될 경우 동북아의 역학구도 전망



마지막으로 평화협정이 체결될 경우 협정 당사국과 관련한 질문에서, 전문가 중 대다수라 할 수 있는 116명(76.82%)이 한국, 북한과 함께 미국, 중국을 지목했다. 한국, 북한, 미국이라 응답한 전문가는 11.92%였고 6자회담 당사국 전부가 7.95%, 미국과 북한 3.31%였다. 남·북·미·중 4개국이 당사자가 될 것이라는 인식은 국내 및 해외 전문가 사이에서 차이가 없었다.

【 미국 중간선거와 미중관계의 파급영향 】

- △ 미국 중간선거 결과가 미국의 대북 압박증가보다 관여 증진에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상
- △ 다만 한국 전문가들은 관여정책에 가능성을 높게 본 반면, 미국·중국 전문가들은 대북 압박 증대 가능성에 무게
- △ 향후 북핵문제 관련 미중 간 협력보다는 갈등촉발 가능성이 높다고 예상

본 조사에서는 미국의 정치일정(중간선거 및 대선 등)이 트럼프 행정부 대북 정책에 미칠 영향을 물었다. 전문가의 절반에 가까운 49.66%가 '대북관여 증대에 영향을 줄 것'이라 전망했으며 이어서 23.49%는 '대북압박 증가에 영향을 줄 것', 16.11%는 '알 수 없다', 10.74%는 '무관하다'고 답했다. 절반 이상의 전문가가 트럼프 행정부 대북 정책과 국내 정치가 상관관계에 있는 것으로 인식하고 있다는 점은 향후 비핵화 과정의 시간표를 전망하는데 일정한 함의가 있다. 즉 향후 2018년 11월 중간선거 이후 국면, 2020년 대선이 본격적으로 시작되는 2020년 6월 등의 시점이 중요한 의미를 갖게 될 것이 예상된다. 한편 한국의 전문가들이 미국의 정치 일정이 대북 관여를 증대시킬 것으로 전망한 반면 미국과 중국의 전문가들은 대북 압박을 증대시킬 것으로 전망한 것이 대조를 이루었다. 미국 국내정치에 대한 미국 전문가들의 이해도가 높다는 점을 감안할 때 국내의 인식과 미국 내 인식은 차이가 있는 것으로 보인다. 이는 향후 한미 간 대북정책 공조를 해 나가는 데 유념할 점이 될 것이다.

본 조사에서는 향후 북핵 문제와 관련해 미중관계가 어떻게 전개될 것인지에 대해서도 질문했다. 44.37%의 전문가는 갈등이 증가할 것으로 전망했으며 37.5%는 현재와 같을 것으로 전망했다. 14.7%만이 미중 공조가 확대/강화될 것으로 전망했다. 북한 비핵화 완성을 위해 미중 협력과 공조가 매우 중요하다는 점을 감안할 때 이러한 결과는 심각하게 받아드려질 필요가 있다. 즉 한국이 북미 간 중재외교 뿐 아니라 미중 간 중재외교에도 큰 관심을 가져야 하며, 미중 간 무역 갈등과 같은 외부 도전요인 또한 적극 차단할 필요가 있음을 시사한다.

【 한반도 평화와 동북아 평화체제와의 관계 】

- △ 한반도 평화체제는 동북아 평화체제 구축으로 발전 연계될 가능성이 높음

한반도 평화체제가 수립될 경우 향후 동북아 평화체제로 발전, 확대될 가능성에 대해 60.93%의 전문가들이 '한반도 평화체제가 제한적이거나 동북아 평화체제로 발전, 확대될

것'라 응답했다. 매우 긍정적으로 작용할 것으로 전망한 23.84%의 전문가들까지 고려할 경우 대부분의 전문가들이 긍정적 영향을 미치게 될 것으로 평가하고 있다고 할 수 있을 것이다. 가능성이 거의 없을 것이라고 평가한 전문가는 13.91%에 불과했다. 한국은 평화협정 체결을 통해 한국전쟁을 공식적으로 종결시킬 경우 한반도 평화체제를 동북아 평화체제로 확대하기 위한 노력을 기울일 필요가 있을 것이다.

<표 2> 한반도 평화체제가 동북아 평화체제로 확대·발전될 가능성

내용	빈도	비율
가능성이 거의 없을 것이다	21	13.91
제한적이지만 긍정적 영향을 미칠 것이다	92	60.93
매우 긍정적으로 작용할 것이다	36	23.84
알 수 없다	2	1.32
총계	151	100.00

©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.