

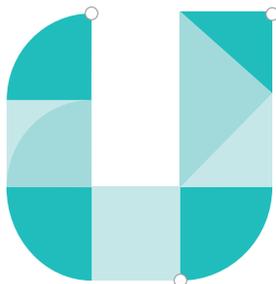
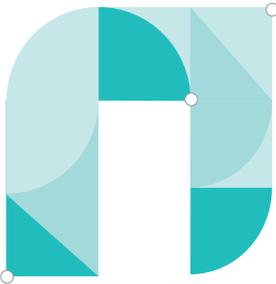
한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



정성윤 | 김유철 | 김주리 | 장철운
신성호 | 이기동 | 이수훈





한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

연구책임자

정성윤 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

김유철 (통일연구원 부연구위원)

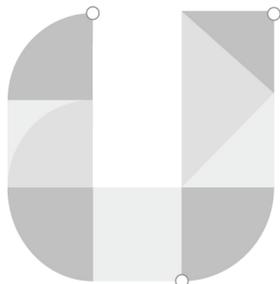
김주리 (통일연구원 부연구위원)

장철운 (통일연구원 부연구위원)

신성호 (서울대학교 국제대학원 교수)

이기동 (국가안보전략연구원 수석연구위원)

이수훈 (한국국방연구원 선임연구위원)



한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제

한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업(3/4년차)

한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제

KINU 연구총서 20-12

발행일	2020년 12월 30일
저자	정성운, 김유철, 김주리, 장철운, 신성호, 이기동, 이수훈
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-027-8 94340 979-11-6589-021-6 (세트)
가격	15,500원

© 통일연구원, 2020

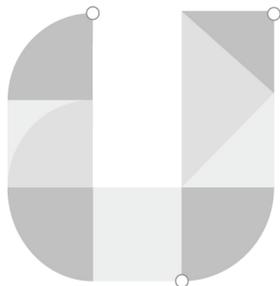
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



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

차례

요약	13
I. 서론	25
1. 연구배경과 연구목적	27
2. 연구내용과 연구방법	31
II. 정책평가	35
1. 정책의 초기 목표와 주요 내용	37
2. 정책의 추진 과정과 평가	46
3. 정책성과 결정요인 분석	82
III. 정책 추진 환경 분석: 2020~2030	93
1. 한반도 미래에 대한 전문가 인식조사	95
2. 2030 미래 트렌드 분석	162
3. 향후 비핵·평화 프로세스 영향 요인	199
IV. 정책목표와 전략과제	215
1. 정책목표	217
2. 정책추진원칙	224
3. 전략과제	230

V. 주요 정책과제	251
1. 남북한 평화 프로세스 정책과제	253
2. 한반도 비핵화 프로세스 정책과제	275
3. 동북아 평화외교 프로세스 정책과제	290
VI. 결론	307
참고문헌	321
부록	327
1. 1, 2, 3차 남북정상회담 공동선언문	329
2. 9월 평양공동선언(2018.9.19., 평양)	335
3. 군사 분야 합의서(2018.9.19., 평양)	338
4. 미북정상회담 공동성명(2018.6.12., 싱가포르)	343
5. 설문 문항	346
6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사	360
최근 발간자료 안내	371

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 문재인 정부의 비핵/평화/남북관계 정책목표와 과제 (100대 국정과제)	40
〈표 Ⅲ-1〉 [공통 6-1] 귀하께서는 ‘북한 비핵화가 일부’ 단행된다면 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?	110
〈표 Ⅲ-2〉 [공통 12, 13] 향후 10년 한·아세안 관계와 한·중아시아 관계 전망	123
〈표 Ⅲ-3〉 [공통 19-1] 향후 10년 국제기구의 영향력	132
〈표 Ⅲ-4〉 [공통 20] 향후 10년 세계 주요 이슈(미중관계 제외)	133
〈표 Ⅲ-5〉 [비핵·평화 7] 귀하께서는 한반도의 비핵화를 달성하고 평화 프로세스를 촉진시키기 위해서는 어느 국가와의 협력이 가장 중요하다고 보십니까?	144
〈표 Ⅲ-6〉 [비핵·평화 12] 귀하께서는 역내 국가들이 동아시아 패러독스를 극복하지 못하는 가장 큰 원인이 무엇이라고 생각하십니까?	151
〈표 Ⅲ-7〉 [비핵·평화 15] 귀하께서는 지역 내 주요 6개국 가운데 한반도 비핵·평화 국면 조성 및 지속을 통해 많은 이익을 거둘 수 있는 국가가 어디라고 생각하십니까?	155
〈표 V-1〉 「9.19 군사합의」 주요 내용 및 이행 상황	261
〈표 V-2〉 남북한 간 기존 합의에 나타난 군사공동위 관련 논의 사항 ..	267
〈표 V-3〉 국방부가 참가하는 아태지역 다자안보협의체	299

그림 차례

- <그림 Ⅲ-1> [공통 1] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회에서 가장
심화될 것으로 보이는 사회적 갈등은 무엇이라고
전망하십니까? 96
- <그림 Ⅲ-2-1> [공통 2] 귀하께서는 향후 10년 대북정책을 둘러싼
남남갈등은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까? 98
- <그림 Ⅲ-2-2> [공통 2] 귀하께서는 향후 10년 대북정책을 둘러싼
남남갈등은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까? 99
- <그림 Ⅲ-3> [공통 3] 귀하께서는 향후 10년 한국 정부의 대북정책
방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 무엇이라고
생각하십니까? 101
- <그림 Ⅲ-4-1> [공통 4] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은
어떻게 변화할 것으로 전망하십니까? 103
- <그림 Ⅲ-4-2> [공통 4] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은
어떻게 변화할 것으로 전망하십니까? 104
- <그림 Ⅲ-5> [공통 5] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에
대한 인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까? 106
- <그림 Ⅲ-6> [공통 6] 귀하께서는 향후 10년 북한 비핵화 문제는
어떻게 진행될 것으로 예상하십니까? 107
- <그림 Ⅲ-7> [공통 7] 귀하께서는 향후 10년 한반도 평화 프로세스는
어느 정도로 진전될 것으로 예상하십니까? 111
- <그림 Ⅲ-8> [공통 8] 귀하께서는 향후 10년 남북관계를 어떻게
전망하십니까? 113

〈그림 Ⅲ-9〉 [공통 9] 귀하께서는 향후 10년 북한 체제의 변화에 대해 어떻게 전망하십니까?	114
〈그림 Ⅲ-10〉 [공통 10] 귀하께서는 향후 10년 한국 정부의 바람직한 대북정책의 방향은 무엇이라고 보십니까?	117
〈그림 Ⅲ-11-1〉 [공통 11-1] 귀하께서는 향후 10년 동아시아(동북아)의 주요 양자관계는 현재보다 어떻게 될 것으로 생각하십니까?	119
〈그림 Ⅲ-11-2〉 [공통 11-2] 향후 10년 양자관계 전망 중 미중관계 응답률 분포	121
〈그림 Ⅲ-12〉 [공통 12] 귀하께서는 신남방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·아세안 관계를 어떻게 전망하십니까? ...	122
〈그림 Ⅲ-13〉 [공통 13] 귀하께서는 신북방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·중앙아시아 관계를 어떻게 전망하십니까? ·	123
〈그림 Ⅲ-14〉 [공통 14] 귀하께서는 향후 10년 한국이 지역 내 안보질서에 미치는 영향력을 어떻게 전망하십니까?	124
〈그림 Ⅲ-15〉 [공통 15] 귀하께서는 향후 10년 자유주의 국제질서가 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?	127
〈그림 Ⅲ-16〉 [공통 16] 귀하께서는 향후 10년 미중관계를 어떻게 전망하십니까?	128
〈그림 Ⅲ-17〉 [공통 17] 귀하께서는 향후 10년 미국의 리더십 추이를 어떻게 전망하십니까?	129
〈그림 Ⅲ-18〉 [공통 18] 귀하께서는 향후 10년 국제사회에서 중국의 지위를 어떻게 전망하십니까?	130

〈그림 Ⅲ-19〉 [공통 19] 귀하께서는 향후 10년 국제기구의 영향력을 어떻게 전망하십니까?	131
〈그림 Ⅲ-20〉 [비핵·평화 1] 귀하께서는 국내적 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각하십니까?	135
〈그림 Ⅲ-21〉 [비핵·평화 2] 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 실패하고 북한의 핵능력이 고도화될 경우, 이에 대한 한국의 적절한 외교안보적 대응은 무엇이라고 생각하십니까?	137
〈그림 Ⅲ-22〉 [비핵·평화 3] 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 위해 한국 정부가 2030년까지 가장 중점적으로 추진해야 하는 대북정책은 무엇이라고 생각하십니까? ..	138
〈그림 Ⅲ-23〉 [비핵·평화 4] 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 장기적으로 정체될 경우, 한국 정부의 대북제재에 대한 입장은 어떠해야 한다고 생각하십니까?	140
〈그림 Ⅲ-24〉 [비핵·평화 5] 귀하께서는 김정은 정권의 비핵화 의지에 대해 어떻게 평가하십니까?	141
〈그림 Ⅲ-25〉 [비핵·평화 6] 귀하께서는 북한의 NPT 가입과 IAEA 안전조치협정 체결을 유도하기 위해 북한을 사실상(de facto)의 핵보유국으로 인정해야 한다고 생각하십니까?	143
〈그림 Ⅲ-26〉 [비핵·평화 8] 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스가 진전될 경우, 유엔사령부의 지위와 역할을 어떻게 전망하십니까?	145

- 〈그림 III -27〉 [비핵·평화 9] 귀하께서는 북한 비핵화를 위한 핵시설
사찰과 검증방안 중 가장 적절한 방안은 무엇이라고
생각하십니까? 147
- 〈그림 III -28〉 [비핵·평화 10] 귀하께서는 향후 10년간 남북한 간 군사적
긴장완화와 신뢰구축이 어느 정도 진전될 것으로
예상하십니까? 149
- 〈그림 III -29〉 [비핵·평화 11] 귀하께서는 비핵화 협상 진전을 전제로
2030년까지 북미관계 정상화가 어느 정도 진전될 수
있다고 예상하십니까? 150
- 〈그림 III -30〉 [비핵·평화 13] 귀하께서는 향후 10년 한·미·일 3국
협력관계에 대해 어떻게 전망하십니까? 153
- 〈그림 III -31〉 [비핵·평화 14] 귀하께서는 미국의 중·단거리 미사일
전력이 아시아 내 배치될 경우, 한반도 비핵·평화
프로세스에 얼마나 영향을 미칠 것으로 전망하십니까? .. 154
- 〈그림 III -32〉 [비핵·평화 16] 귀하께서는 한반도 비핵·평화 국면
조성/지속을 통해 가장 많이 손해를 볼 국가가 어떤
국가라고 생각하십니까? 157
- 〈그림 III -33〉 [비핵·평화 17] 귀하께서는 향후 10년 국제적인 핵
비확산 체제의 미래를 어떻게 전망하십니까? 158
- 〈그림 III -34〉 [비핵·평화 18] 귀하께서는 향후 10년간 미국과 동맹국들
간의 관계를 어떻게 전망하십니까? 159
- 〈그림 III -35〉 [비핵·평화 19] 귀하께서는 2030년까지 한반도 비핵화
달성 및 평화체제 구축을 위한 미국과 중국 간의 협의가
어떠한 방향으로 나갈 것으로 예상하십니까? 160

〈그림 III-36〉 [비핵·평화 20] 귀하께서는 국제사회의 대북제재 유지 (또는 강화)가 북한 비핵화에 어느 정도 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?	161
〈그림 III-37〉 향후 10년 한국사회에서 가장 심각한 사회적 갈등	163
〈그림 III-38〉 대북정책 관련 남남갈등 변화 전망	166
〈그림 III-39〉 향후 10년 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인 ..	168
〈그림 III-40〉 향후 10년 한국사회의 대북인식 변화 전망	170
〈그림 III-41〉 한국사회의 평화와 통일에 대한 인식 변화 전망	171
〈그림 III-42〉 향후 10년 북한 비핵화 전망	173
〈그림 III-43〉 향후 10년 한반도 평화 프로세스 진전 예상	175
〈그림 III-44〉 향후 10년 남북관계 전망	177
〈그림 III-45〉 향후 10년 북한체제 변화 전망	179
〈그림 III-46〉 향후 10년 동아시아(동북아) 주요 양자관계 전망	181
〈그림 III-47〉 향후 10년 한·아세안 관계 전망	183
〈그림 III-48〉 향후 10년 한국의 역내 안보질서 영향력 전망	185
〈그림 III-49〉 향후 10년 자유주의 국제질서 변화 전망	188
〈그림 III-50〉 향후 10년 미중관계 전망	190
〈그림 III-51〉 향후 10년 국제사회에서 미국의 지위 전망	192
〈그림 III-52〉 향후 10년 국제사회에서 중국의 지위 전망	193
〈그림 III-53〉 향후 10년 국제기구의 영향력 전망	195

〈그림 IV-1〉 한반도 평화 및 남북관계 부문의 목표와 원칙, 전략, 정책과제(안)	237
〈그림 V-1〉 2007년 남북총리회담 이후 남한이 구상했던 남북회담 추진체계도	259

본 과제의 가장 중요한 연구목적은 한국의 비핵·평화 프로세스 추진 전략을 제시하고 관련 정책과제를 발굴하는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 두 가지 세부 연구목표를 설정하였다. 첫 번째 세부목표는 지난 3년간의 비핵·평화 프로세스의 엄밀한 중간평가의 실시이다. 문재인 정부 이후 적극 추진된 비핵·평화 프로세스의 공과를 바탕으로 요동치는 한반도 정세 속에서 승계해야 할 정책과 수정 보완해야만 하는 정책대안들을 식별하고자 하였다. 이러한 노력을 통해 평화 프로세스를 촉진하기 위한 실효적 전략과 그 정책대안들을 조금 더 현실적으로 제시하고자 한다. 둘째, 한반도와 동북아의 외교안보 상황을 냉철히 감안해, 현재의 평화 프로세스의 장기화 가능성과 중기적 차원의 평화 프로세스 추진전략과 방향, 그리고 이에 조응하는 정책과제들도 제시하고자 하였다. 즉 향후 10년 동안 한국이 직면할 미래 정세를 도전요인 중심으로 식별해 이에 조응하는 전략방향과 정책대안 또한 설계하고자 하였다.

이상과 같은 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 4가지 영역에 걸쳐 연구를 진행하였다. 첫 번째 연구영역은 정책평가 부문이다. 한반도 평화 프로세스의 주요 정책사업으로 정부가 공식적으로 강조했던 남북대화의 제도화, 남북한 군사적 신뢰구축, 북핵 문제 진전, 대북정책에 대한 국제적 지지 등 4개 부문을 평가하였다. 두 번째 연구영역은 정책추진환경 부문 분석이다. 시계열적 차원의 단기·중기적 분석과 분석수준에 따른 지구적·지역적·한반도·국내적 차원의 분석을 동시에 진행해 연구결과의 설명력을 높이고자 하였다. 세 번째 연구영역은 전략 분야이다. 즉 정책목표와 원칙을 제시한 후 이에 조응하는 전략과제를 설계하고자 하였다. 앞 장에서 수행한 정책 종합평가와 미래전략환경평가를 중심으로 비핵·평화 프로세스와 전략의 재확인과 진화를 모색하고자 하였다. 마지막 네 번째 영역은 주요 정책과제 부문이다. 직전에 제시한

정책목표와 원칙 그리고 전략에 친화적인 구체적 정책과제들을 남북한 평화부문, 북한 비핵화 부문, 동북아 평화외교 부문으로 대별해 제시하였다.

본 연구의 주요 연구결과를 정책평가, 정책추진환경(미래 트렌드), 남북한 평화 프로세스, 한반도 비핵화 프로세스, 동북아 평화외교 프로세스로 대별해 주요 주장 및 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

정책평가

본 연구에서는 한반도 평화 구축을 위한 문재인 정부의 정책을 4가지 부문에 걸쳐 평가하였다. 첫 번째 정책평가 부문은 ‘남북대화의 제도화’이다. 2018, 2019년에 걸쳐 4차례 남북정상 간 회담, 이를 전후하여 남북의 고위 대표단과 문화단체, 평창 동계올림픽 단일선수단 구성 등 다양한 분야와 구성원들의 접촉과 교류, 그 내용에 있어서도 가장 민감한 군사문제와 비핵화 문제를 남북 정상선언에서 매우 구체적으로 포함하고 일련의 후속조치들이 시행되었다는 점, 그리고 사상 최초로 북미정상회담이 판문점 3자 회동 포함 세 차례나 열렸다는 사실 등에서 이전과는 전혀 다른 차원의 성과가 있었다고 평가된다.

두 번째 정책평가 부문은 ‘남북의 군사적 신뢰구축’이다. 이와 관련하여 가장 중요한 첫 실적은 2018년 4월 27일에 개최된 제3차 남북정상회담과 여기서 발표된 판문점 선언이다. 이어서 양측의 군사적 신뢰조치는 2018년 9월 중순 문재인 대통령의 평양방문 중에 양측 국방장관이 「판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」에 서명함으로써 또 다른 진전을 이룬다. 그러나 2019년 초기 한동안 순조롭게 진행되던 남북한

군사신뢰조치의 이행은 2020년 초 북한의 화력시범과 탈북자 전단 살포로 인한 군사신뢰조치의 중단 선언, 해양수산부 공무원에 대한 북한의 피격사건 등이 이어지면서 심각한 기로에 놓여있다.

세 번째 정책평가 부문은 ‘북핵 문제 진전’이다. 이와 관련해서는 우선 위기관리와 북한 비핵화 협상 재개라는 두 가지 주요 성과를 긍정적으로 평가할 수 있다. 2016~2017년 하반기의 위기 상승국면을 2018년 대화재개로 전환시켰던 모멘텀 형성과정에서 분명 한국의 노력이 역할을 한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 기대를 모았던 2019년 초 하노이 북미 정상회담이 결렬되고 이후 추가적인 협상이 이루어지지 않으면서 향후 비핵화 진전에 대한 우려가 심해지고 있다. 즉 비핵화 진전의 필요 충분조건인 북미 간 관계진전을 촉진할 수 있는 한국 정부의 뚜렷한 정책 내용과 집행이 보이지 않고 있다는 점은 상당히 아쉬운 점이다.

네 번째 정책평가 부문은 ‘현 정부의 대북정책에 대한 국제적 지지’이다. 먼저 가장 큰 영향력을 가진 미국은 트럼프 대통령이 북미 협상과 관계개선에 적극 임하면서 전반적인 지지를 보이고 있다. 그러나 비핵화와 관련한 해결방안이나 접근법에서 한국 정부와 차이를 보이면서 한국의 단계적, 유연한 핵 협상 접근 및 남북협력 등의 대북정책에 의구심을 보이기도 하였다. 한반도 평화와 비핵화에 원칙적인 지지를 표명한 중국은 한국의 대북 비핵평화 정책을 지지하는 것으로 평가된다.

정책추진환경

두 번째 연구부문은 ‘정책추진환경’이다. 본 연구는 이를 위해 한국의 전문가 그룹을 대상으로 심층 인터뷰를 실시했으며, 그 결과를 중심으

로 미래 정세 트렌드와 이와 연관한 한국의 도전요인들을 식별 및 평가하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국내적 차원에서는 향후 10년간 사회 계층 갈등이 가장 심화될 것이며, 이념갈등과 세대갈등이 뒤를 이을 것으로 전망할 수 있다. 그리고 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 향후 10년간 지금과 비슷한 양상으로 진행될 것이며, 마찬가지로 한국 사회의 대북인식 역시 큰 변화를 보이지 않을 것이라 예상된다.

한반도 차원에서는 북한 비핵화 협상이 난항을 겪는 가운데 북한과 미국 사이에 갈등과 협상이 지속적으로 반복되는 국면이 이어질 것이라는 전망이 우세하다. 이러한 상황에서 남북관계는 제재국면 속에서 부분적 교류협력을 추진하는 양상이 나타날 것이라 예상되며, 한국 정부의 대북정책은 북한체제의 자발적 변화를 유도한다는 목표하에 최대 압박과 최대 관여를 탄력적으로 병행하는 방향으로 추진하는 것이 가장 바람직하다는 전망이다.

동아시아(동북아) 지역 차원에서는 미중관계가 다소 악화될 것이지만 대부분의 양자관계가 현상을 유지할 것으로 전망된다. 향후 10년 역내 질서는 미중 전략경쟁이 심화되고, 일부 양자관계에서 약간의 조정이 이루어지며, 역내 국가들에 대한 미중의 지도력과 영향력이 감소하는 조건 속에서 형성될 것임을 시사한다.

마지막으로, 글로벌 차원에서는 향후 10년간 미국 주도의 자유주의 국제질서가 유지될 가능성이 높다고 전망된다. 중국의 부상에도 불구하고, 미국은 막강한 하드파워를 바탕으로 상당 기간 패권국의 지위를 유지해 나갈 것이기 때문이다. 전문가들은 향후 10년 미국은 패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이며 중국은 패권국의 지위를 갖추지 못하나 글로벌 이슈 리더십은 강화할 것이라고 전망하였다.

전문가 설문조사에 기반한 향후 비핵·평화 프로세스에 미칠 기회요인과 위협요인을 분석하였다. 먼저 기회요인으로는 국내적으로 21대 국회의 여대야소 구도와 현 정부의 평화 프로세스를 적극적으로 추진할 수 있는 외교안보 인사 구성이 있다. 현재 북한 김정은 정권이 경제발전에 총력을 경주하는 노선을 추진하고 있다는 점도 중요한 기회요인으로 작용할 수 있다. 한국 정부가 적극적으로 경제협력을 추진하고 종전선언을 통해 평화적 교류의 명분을 마련하려고 시도하는 점도 기회요인이다.

지역 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 진전을 위한 기회 요인으로 현 정부의 신북방정책이 있다. 신북방정책은 한국이 북방 경제권 조성을 위한 논의를 활성화하는 것이 남북관계를 자극하지 않고 평화 프로세스를 추진할 수 있는 좋은 방법일 수 있다. 글로벌 수준에서는 코로나19 종식에 따른 새로운 국제 보건 패러다임이 창출될 때 한국이 북한의 국제 거버넌스 또는 다자협력 참여를 이끌어 낸다면 한반도 비핵·평화 프로세스의 추진은 추동력을 얻을 수 있다.

한편, 향후 10년간 비핵·평화 프로세스에는 위협요인도 상존한다. 국내 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 위협 요인으로 정부의 대북정책 추진 시 비핵화와 교류협력 사이의 선택적 딜레마를 지적할 수 있다. 그리고 대북정책의 피로감과 이로 인한 통일에 대한 국민들의 인식 변화도 큰 위협요인으로 작용할 가능성이 높다. 한반도 차원에서는 북한 김정은 정권의 비핵화 의지 감소 가능성이 위협요인으로 존재한다. 특히 미중 전략경쟁의 심화 등 역내 안보상황의 악화는 북한으로 하여금 안보딜레마를 가중하여 핵무기 동결론을 더욱 더 선호하게끔 할 수 있다. 그리고 북한 내부 리더십의 변화와 불확실성의 증가도 위협요인으로 작용 가능하다.

지역 차원에서는 미중 전략경쟁이 군사안보 분야로 확장될 경우 한반

도 비핵·평화 프로세스에 결정적으로 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 나아가 코로나19(Corona Virus Disease-19: COVID-19, 이하 코로나19) 사태 이후 자유주의 국제질서가 흔들리며 자국 우선주의로 인해 인도주의, 개입주의가 약화되는 추세도 한반도 평화 프로세스에 위협요인이 된다. 마지막으로 미국의 민주당 행정부의 출범으로 과거 오바마 행정부의 전략적 인내 정책과 같이 북한 핵 문제를 방치하면서 한·미·일 동맹을 추구하는 방향으로 회귀할 경우 향후 한반도 평화 프로세스는 난관에 처할 수 있다.

남북한 평화 프로세스: 전략과 정책

우선 한국이 중·장기적으로 추진해야 하는 남북한 평화 프로세스의 가장 중요한 목표는 ‘남북관계의 불가역적 발전’이다. 이러한 목표를 달성하기 위한 가장 기본적 원칙은 ‘남북한 중심’의 문제 협의와 해결이라고 할 수 있다. 이러한 목적과 원칙에 따라 한국이 견지해야 할 전략은 ‘남북한 상호의존성 증대 전략’이다. 이와 관련해 본 연구와 다른 연구의 주요 내용이 중복되는 등의 문제를 고려해 정치, 군사, 사회·문화 분야를 중심으로 남북한 간 상호 의존성을 증대시켜 나가기 위해 한국이 추진해야 하는 정책과제를 다음과 같이 제시했다. 첫째, 정치 분야에서 ‘한반도 평화체제 협의체’ 설치와 운영을 적극 검토할 필요가 있다. 둘째, 군사 분야에서 ‘남북군사공동위원회’ 가동 및 활성화를 검토해야 한다. 셋째, 사회·문화 분야에서 ‘남북한 생명·생활 공동체’ 관련 사회적 대화를 적극 추진해야 한다.

한반도 비핵화 프로세스: 전략과 정책

북한의 비핵화를 통한 한반도 비핵화 프로세스를 구축하기 위한 중장기적 전략과 정책목표는 ‘대화를 통한 북한의 완전한 비핵화를 달성’하는 것이다. 이러한 목표를 추진하는 데 있어 가장 중요한 원칙은 바로 ‘한미 공조를 통한 북한 비핵화’ 달성이다. 굳건한 한미공조는 북한 비핵화의 성공 가능성과 지속가능성을 동시에 높이는 핵심적 방법이자 원칙이다. 한미 공조 강화 및 유지의 원칙하에 평화적 북한 비핵화 목표를 달성하기 위해 한국 정부가 추진해야 할 거시적 차원의 전략은 ‘한국의 협상 주도력을 강화’하는 것이다. 이에 따라 본 연구는 주요 정책과제로 세 가지를 제안한다. 첫 번째 정책과제는 비핵화 로드맵을 포함하는 비핵화 정책 구상을 위한 국내외 민관전문가 협력포럼을 구성하는 것이다. 두 번째 정책과제는 북한 비핵화를 위한 한미 공동 전략과 정책의 추진을 위한 상설 실무협의체의 역할을 활성화시키는 것이다. 세 번째 정책과제는 비핵화 프로세스를 위한 대미 외교의 내실화와 다변화를 모색하는 것이다.

동북아 평화외교 프로세스: 전략과 정책

남북한 평화 프로세스와 북한의 비핵화 프로세스는 체계적 요소와 중요한 영향을 주고받을 것이다. 이러한 취지에서 한국은 무엇보다 ‘대강대국 협력적 관여 수준 강화’를 정책목표로 설정할 필요가 있다. 이러한 정책목표의 실현을 위해서는 미중 등 주변 강대국들과 한반도 문제와 관련해 ‘능동적인 정책 조율’이 필요하며, 이를 일관된 원칙으로 삼아야

한다. 이러한 정책목표와 추진원칙 아래, ‘대미·대중 탄력적 협력외교’를 전략과제로 설정하여야 한다. 그리고 전략을 추동하기 위한 구체적인 정책과제는 다음과 같이 3가지이다. 첫째, 청와대 국가안보실 산하에 ‘평화외교 전략센터’의 신설·운영을 검토할 필요가 있다. 둘째, 미중 정책결정자 그룹이 한반도 문제에 대한 정책적 관심도를 유지하고, 양국 전문가들 사이에 인식 공유를 위해 우리의 주도하에 1.5 트랙 외교 플랫폼을 구축하는 것이다. 마지막으로 신남방정책과 한반도 비핵화 프로세스를 연계하는 정책협의회를 구축·운영할 필요가 있다.

주제어: 비핵화, 평화, 한미동맹, 남북관계, 협력외교

Strategies and Initiatives for the Successful Promotion of the Korean Peninsula Peace Process and the Process of North Korean Denuclearization

Chung, Sung-Yoon et al.

The main objective of this research project is to suggest strategies necessary for the processes of peace and denuclearization, and to propose policy initiatives that will contribute to the successful implementation of these strategies. With these goals in mind, the research project decided on two specific goals. First, this research project rigorously evaluates the processes of peace and denuclearization over the past three years. Second, the research project accounts for the possibility that the peace process will become protracted due to the harsh realities of international relations on the Korean peninsula and Northeast Asia to explore how and in which direction the peace process should be pursued in the mid- to long-term and to promote policy alternatives that align with this lengthier outlook.

The findings and arguments of the research project can be

summarized as follows. The research project finds that the South Korean government pursues three main policy objectives. First is the ‘irreversible development of inter-Korean relations’. Second is the ‘promotion of complete denuclearization of North Korea through dialogue’. Third is ‘the pursuit of maximum participation and assistance of great powers’ that possess influence over the dynamics on the Korean peninsula. The South Korean government needs to abide by the following principles as it plans and implements specific policies to achieve these three main objectives. First is the principle of a ‘South and North Korea-centered solution’. The second principle is ‘strengthening the US-South Korea alliance to pursue peaceful denuclearization’. The third principle is ‘strengthening South Korea’s capacity to proactively negotiate policy’.

Given these three broad policy goals and three principles, this research projected detailed three strategic initiatives that the South Korean government may adopt. The first initiative is ‘increasing interdependence between South and North Korea’. The second is ‘increasing the South Korean government’s ability to lead and set the agenda in the denuclearization negotiations’. The last strategy suggested by this research project is ‘pursuing flexible diplomacy vis-à-vis both the US and China’.

Finally, the research project examines specific policies. Here, the research project proposes three specific policies that the South Korean government should implement for each of the three strategic objectives that the previous section discussed. First, to ‘increase interdependence between South and North Korea’, the government should; 1) propose and establish a Committee for Inter-Korean Peace Regime (tentative), 2) establish an inter-Korean consultative group for the continued implementation of the inter-Korean Comprehensive Military Agreement (CMA), and 3) build a platform to facilitate and foster domestic support for inter-Korean societal, cultural, and economic exchange and cooperation.

The specific policies to ‘increase the South Korean government’s ability to lead and set the agenda in the denuclearization negotiations’ are as follows; 1) establish cooperative forums consisting of groups of foreign and domestic civilian experts, 2) activate regular working-level consultations between the US and South Korea, and 3) diversify and substantialize South Korea’s diplomacy towards the US regarding the denuclearization process.

Lastly, this research project suggests the following specific policies and initiatives to ‘pursue flexible diplomacy vis-à-vis both the US and China; 1) establish a ‘Strategic

Center for Peace Diplomacy (tentative)', 2) establish and organize 'K-Peace Forum (tentative)', and 3) establish and organize a consultative policy committee for Southern peace diplomacy.

Keywords: Denuclearization, Peace, the US-South Korea Alliance, Inter-Korean Relations, Cooperation Diplomacy

1. 서론



1. 연구배경과 연구목적

가. 연구배경

탈냉전의 도래로 반세기 넘게 지속되었던 적대적 진영 대결이 종식된 지도 어느덧 30년이 경과하였다. 한반도의 분단은 냉전의 유산임이 틀림없다. 이런 점에서 냉전의 종식은 한반도에서 남북한의 구조적이고 현상적 평화를 견인할 기회였다. 하지만 대부분의 구 공산권 국가들의 선택과 달리 북한은 체제와 정권의 생존수단으로 핵무기 개발을 결심했다. 한반도의 북핵 위기 30년이 시작된 것이다. 북한이 핵능력 개발 및 보유를 포기하지 않은 지난 30년 동안, 한반도는 만성적이고 구조적인 안보 불안의 늪에서 헤어나지 못했다. 북한의 강력한 핵무기 보유 의지와 핵능력의 고도화는 한반도 및 동북아 주요국의 안보딜레마를 심화시켰다. 각국은 전략적 필요에 따라 대립과 협력을 반복했다. 지역의 안보 불안과 불확실성을 제거하기 위해 양자, 다자관계 차원의 다양한 방식의 노력이 있었지만, 북핵 문제는 쉽게 해결되지 못하는 난제 중 난제가 되고 말았다. 더욱이 시간이 지날수록 북핵 문제가 남북한 관계에 미치는 영향력은 점차 강해졌다. 이는 구조적으로 비핵화를 통한 한반도 평화 구축과정이 복잡해지고 있음을 의미한다. 즉 우리의 입장에서 남북관계와 북미관계가 동시에 개선되지 않고는 진정한 평화를 견인하기가 쉽지 않음을 의미한다.

한국이 2017년부터 강력한 평화 프로세스를 가동하면서 남북한 평화 프로세스와 북미 비핵화 프로세스의 선순환(virtuous circle) 관계 구축을 시도한 것도 이러한 문제의식 때문이라고 판단된다. 한국 정부는 큰 범주에서 평화 프로세스의 주요 정책적 사업으로 남북

대화의 제도화·남북한 군사적 신뢰구축·북핵 문제의 진전·대북정책에 대한 국제적 지지를 강조하고 이를 적극 추진했다. 한국 정부의 노력은 정책 추진 초기국면에서 상당한 성과를 획득했다. 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 연이은 남북, 북미 정상회담 및 만남이 성사되어 정상 간 합의와 신뢰구축에 의한 평화 프로세스가 진행되었다. 15년 만에 북미 핵 협상도 재개되었으며 정치, 군사, 경제 등 전 분야에서 남북한 협력 사업이 협의 및 진행되었다. 하지만 2018년 한 해 급속히 가열되었던 평화에 대한 기대는 2019년 하노이 북미정상회담 이후 급속히 냉각되었다.

2019년 이후 북미 양자가 서로의 속내를 비교적 솔직하게 드러내면서 북미 간 타협의 가능성은 상당히 약화되기 시작했다. 북미 간 타협이 지연되고 대립이 재개된 주된 이유는 다음과 같다. 우선 양자 간 전략이 충돌하고 있다. 북미 각각은 상대에 대한 강압전략을 기본적으로 채택하고 있다. 북한은 핵능력에 대한 자신감을 바탕으로, 미국은 제재와 압박의 효과에 의존해 상대방의 의지, 행동, 그리고 정책을 좌절시키려 하고 있다. 둘째, 양측이 상대방의 협력 의지에 대해 여전히 지나친 경계를 하고 있다. 상대의 선제적 기만 가능성이 여전히 높다고 판단해 어느 쪽도 쉽사리 선제적 양보를 하지 못하는 상황이 구축되고 있다. 마지막으로 비타협적 상호전략과 기만을 상쇄할 수 있는 양국 간 정치외교적 신뢰가 여전히 부족한 것도 부가적 이유이다. 이러한 점들을 종합할 때, 북미 양자가 당분간 자국의 요구수준을 낮추거나 상대방 요구를 전격적으로 수용할 가능성이 낮기 때문에 북핵 협상은 구조적으로 장기 교착 국면으로 진입하고 있다.

북미관계가 교착 국면에 진입함에 따라, 남북관계도 정체 및 경색 국면에 진입하기 시작했다. 북미·남북관계 선순환 관계 구축을 통

한 비핵·평화 프로세스 추진이 북미관계 정체로 난항을 겪으며 남북관계가 북미관계에 점차 종속 변인화되고 있다. 즉 남북관계 진전을 통해 북미 적대관계를 해소하고자 했던 중재자로서의 역량 부족을 한국 정부가 실감하는 상황이 전개되고 있다. 급기야 북한이 2020년 상반기부터 상당히 공세적으로 대남 태도를 전환하면서 남북관계 또한 급속히 냉각되고 있다. 북한이 내세우는 대남 비방의 이유는 남한 측의 의지와 노력 부족이다. 북한은 남한 당국이 지난 2년간 자신들과 합의했던 사항을 제대로 이행하지 않고 있으며, 이행하려는 의지도 부족하다고 주장하고 있다. 따라서 북한은 남한 당국에게 더 이상 기대할 것이 없다는 실망의 입장을 넘어, 남한이 그들을 기만했다는 분노를 적극 분출하고 있다. 이처럼 북한이 남한과 미국과의 기존 입장을 전격 철회하는 듯한 태도를 보이면서, 우리 정부가 추진했던 비핵·평화 프로세스는 추진 3년 만에 큰 난관에 직면하게 되었다.

이상과 같은 상황에서 한국은 지난 3년 동안과는 다른 정책환경과 도전요인에 직면하고 있다. 북미 비핵화 협상과 남북관계 진전이 정체와 경색을 넘어 과거의 '강 대 강' 국면처럼 악화된다면, 한반도 평화 프로세스의 전반이 좌초되는 상황이 전개될 수도 있다. 만약 한반도 정세가 과거로 역진된다면 향후 한반도 평화구축의 재개에는 더 많은 자원과 시간 그리고 노력이 소요될 것이다. 무엇보다 지금보다 훨씬 큰 난관들이 협력의 길목을 막고 있을 것이다. 북한의 핵능력은 더욱 강화되어 있을 것이고, 미국의 북한에 대한 불신은 더욱 심화될 것이기 때문이다. 한반도 평화를 염원했던 한국 국민들의 상처 회복과 의지 수렴에도 많은 시간이 소요될 것이다. 물론 최악의 경우 북한의 비핵화가 완전히 불가능한 상황의 도래 또한 배제할 수 없을 것이다.

나. 연구목적

본 연구의 목적은 한국의 비핵·평화 프로세스 추진전략을 제시하고 관련 정책과제를 발굴하는 것이다. 앞서 설명과 평가에서 확인할 수 있듯이 엄중한 한반도 정세의 급변에 우리 정부가 능동적으로 대처해야만 할 필요성이 제기된다. 상황의 악화를 방지하고 예방해야 하기 때문이며 지난 3년간 성과의 훼손을 최대한 막아야 하기 때문이다. 동시에 중장기적 평화 프로세스 추진전략 또한 동시에 고려해야만 한다. 지난 3년간의 비핵·평화 프로세스 추진의 경험을 반추해 볼 때, 한반도의 비핵화와 평화구축에는 우리의 기대와 욕심과는 달리 상당히 오랜 시간과 노력이 소요될 수도 있을 것이다. 이것이 단기적 처방과 중기적 계획을 동시에 마련해야만 하는 이유이다. 이러한 취지에서 새로운 환경에 친화적인 한반도 비핵·평화 프로세스의 실효적 추진전략과 정책과제를 재설정하는 것이 연구의 주요 목적이다.

아울러 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 두 가지 차원의 세부적인 연구목표를 설정한다. 첫째, 2017년 중반부터 2020년 중반까지를 대상으로 한반도 완전한 비핵화와 평화체제 진입을 위한 비핵·평화 프로세스의 엄밀한 중간평가를 실시하고자 한다. 지난 3년간의 비핵·평화 프로세스의 공과를 바탕으로 변화하는 전략환경에서 승계해야 할 정책과 수정 및 폐기해야만 하는 정책대안들을 선별하고자 한다. 이러한 노력을 통해 당면한 정세 환경에 신속하게 대응하기 위한 정책을 제시하고자 한다. 둘째, 상황의 장기화 가능성이 높아지고 있음을 충분히 그리고 현실적으로 감안해 중기적 차원의 평화 프로세스 추진전략과 방향, 그리고 이에 조응하는 정책과제들도 제시하고자 한다. 즉 2030년 시점까지인 향후 10년 동안의 환경, 도전요인, 전략방향, 정책대안 등을 예상 및 설계해 단기적 대응과의 친화력을 강화하는 것이 연구의 또 다른 목적이다.

2. 연구내용과 연구방법

가. 연구내용

본 연구의 연구내용은 연구목적을 고려해 크게 4가지 영역으로 구성되어 있다. 정책평가·정책추진환경 분석·정책목표와 전략과제 설계·주요 세부 정책과제 제시 등이 주요 연구내용이다. 각각에 대해 구체적으로 수행하고자 하는 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 정책평가 부문이다. 본 연구는 한국 정부가 지난 3년간 강력히 추진했던 비핵화·평화추진정책을 평가하고자 한다. 평가하고자 하는 정책의 영역은 크게 남북대화 제도화 부문, 남북한 군사적 신뢰구축 부문, 북핵 문제 진전 부문, 대북정책에 대한 국제적 지지 부문이다. 이상의 4개 부문 각각에 대해 정책의 초기 목표와 주요 내용, 정책의 추진 과정과 평가, 정책성과 결정 요인 분석 등을 수행한다. 특히 정책의 구체적 평가와 관련해서는 명확성·적절성·효과성·지속 가능성이라는 4가지 평가 척도에 따라 정성적 평가를 수행한다.

둘째, 정책추진환경 분석 부문이다. 본 연구는 앞서 설명한 바와 같이 단기적 현안뿐 아니라 중기적 환경과 변동에 대한 대응도 동시에 추진한다. 따라서 본 연구는 2030년까지 향후 10년 동안의 정세 변동 트렌드에 대한 분석과 평가도 할 것이다. 특히 분석 범주와 관련 지구적·지역적·한반도·국내적 차원의 분석을 동시에 함으로써 정세 예측 가능성과 설명력을 최대한 확보하고자 한다. 미래 트렌드에 대한 다차원적 분석 과정에서 본 연구는 한국의 평화 프로세스 정책과 환경에 직접적 영향을 미치는 도전요소들, 즉 기회요인과 위협요인을 구체적으로 식별한다.

셋째, 정책목표와 전략과제 설계 부문이다. 앞 장에서 수행한 기존 정책종합평가와 미래전략환경평가를 중심으로 비핵·평화 프로세스와 전략의 진화를 모색하는 것이 또 다른 중요 연구내용이다. 특히 앞 장에서 연구된 트렌드의 기회 및 위협 요인을 바탕으로 기회요인을 유지·확장할 수 있고, 위협요인의 영향력을 감소·차단할 수 있는 전략(과제)을 구명한다. 아울러 앞 장의 평가에 따라 목표와 전략 그리고 목표와 전략을 연계하는 메커니즘(mechanism)을 재정립한다. 이에 따라 구체적인 거시과제를 제시하고 이의 추진방향과 추진원칙 또한 확립한다.

넷째, 세부 추진정책 제시이다. 본 연구는 리셋(re-set)된 전략과 연동된 거시 정책과 이를 추진하기 위한 구체적인 하부 정책들도 구명한다. 거시 정책들은 세부 중요 정책들로 구성된다. 미시 정책들은 거시 정책의 성공을 견인하는 독립변인이 될 수도 있을 것이며 그 자체로 거시 정책의 구성요소이다. 따라서 네트워크화된 하부 정책들의 추진과 성과를 성공적으로 연계하고자 하는 것 또한 본 연구의 목적이자 주요 내용이다.

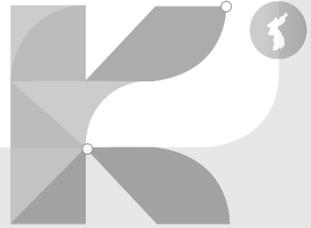
나. 연구방법

본 연구에서는 과거와 현재의 정책평가와 미래의 정책추진환경예상을 동시에 추진한다. 따라서 평가와 예측 간 연구방법이 사회과학적으로 적절해야 함과 동시에 정책 분야에서 연구결과의 실제 적용 가능성이 가장 높은 방법론을 채택해야만 한다. 이러한 점을 고려해 본 연구는 우선 정책 전반의 평가를 위해 정책의 목표와 수단 그리고 이를 연계하는 메커니즘에 대한 광범위한 연구를 진행하였다. 정책의 평가는 주관적·전문적임과 동시에 그 대상과 파급영향은 광범위하기 때문에, 청와대, 외교부, 통일부 등 관련 정부 부처가

공식적으로 채택 및 공개하고 있는 관련 정책의 범주를 연구 기준으로 활용하였다. 아울러 정책평가 기준과 세부 항목과 관련해서는 관련 선행 연구의 기준들을 종합 검토해, 본 연구를 포함해 「한반도 평화와 남북협력 종합연구」 과제에 속하는 세부과제가 공통적으로 활용할 수 있는 방법을 연구진 간 협의해 최종 선택 및 적용하였다.

정책의 평가와 더불어 미래전략환경의 트렌드를 파악하기 위해서는 관련 전문가 인식조사를 활용하였다. 동북아와 한반도의 미래전략환경을 정확히 예견하기는 사실상 불가능에 가깝다. 정량적 분석이 힘들며 전문가들의 정성적 예측과 평가에 의지할 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 방법론적 한계를 인정 및 보완하는 차원에서 다양한 전공자들을 대상으로 한반도 미래 트렌드에 대한 심층 인식조사를 활용한다. 이 과정에서 설명력을 높이고 분석틀의 적절성을 강화하기 위해 분석수준(level of analysis)을 다양하게 구분하고자 한다. 아울러 정책의 성패에 영향을 미치는 주요 변인 간 인과관계에 대한 설명력을 높이기 위해 다수준 분석을 실시하는데, 이는 한반도의 비핵·평화 프로세스의 정책환경의 복잡성을 고려해 분석 수준 간 결과들의 상호관계에 대해 주목하고자 함이다.

II. 정책평가



1. 정책의 초기 목표와 주요 내용

2017년 트럼프 행정부의 등장과 북한 김정은 정권의 지속되는 핵과 미사일 실험으로 한반도는 북핵과 전쟁불안으로 최고의 위기를 맞이한다. 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한 남북관계의 진전과 싱가포르 북미정상회담 이후 2019년 하노이 북미정상회담 합의 실패로 북핵 문제 진전이 난항을 겪고 있는 상황에서 남북관계도 교착상태로 빠져 들게 되면서 비핵화와 남북 평화 프로세스를 야심차게 추진한 정부 정책에 대한 중간 점검이 필요하다.

특히 현 정부의 임기가 중반을 넘어 후반으로 접어들면서 상반기에 이룩한 비핵화 협상과 남북관계의 진전의 동력을 어떻게 하반기에 이어서 다시 끌어내면서 한반도 비핵화와 평화 프로세스에 더욱 구체적인 진전을 만들어 낼 수 있을지에 대한 대책을 위해 그동안의 과정을 돌아보는 작업이 중요하다. 그동안 한국 정부의 정책목표와 성과, 그리고 추진환경 등의 엄밀한 평가를 통해 향후 한반도 비핵·평화 프로세스의 실효적 추진전략과 정책과제를 재설정할 수 있을 것이다.

또한 금번 정책평가는 한반도 비핵화와 평화체제 달성이 현 정부의 임기를 넘어서 정파와 정부를 넘어서는 중장기 정책과제가 될 가능성을 고려해야 한다. 이러한 차원에서 2020년대 10년간 한국 통일·외교·안보의 중장기 목표, 전략, 정책과제를 재점검하고 재설정하는 의미도 있다. 특히 이러한 목적은 비핵화, 평화정책이 특정한 정부나 정파를 초월하는 한국의 장기적 국가이익과 정책과제에 대한 비전을 제시한다는 자세로 접근해야 할 것이다.

현 정부의 비핵 평화 관련 정책목표와 주요 내용은 문재인 정부 출범 직후인 2017년 8월에 발간한 100대 국정과제의 외교통일 분야

에서부터 그 기본 목표와 내용이 제시되었다. 비핵화 관련 정책은 100대 과제 중 95번으로 외교부 주도로 “북핵 문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축”이 제시되었다.¹⁾ 비핵화의 구체적 과제 목표로는 완전한 북핵폐기를 목표로 북한이 비핵화의 길로 나오도록 다각적 노력 집중, 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축으로 평화로운 한반도 구현이 제시되었다.

비핵화에 관련된 구체적 주요 내용으로는 먼저 완전한 핵 폐기를 목표로 첫째, 1) 2020년 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵 폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등을 추진하고, 2) 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발을 억제하고, 3) 6자회담 등 의미 있는 비핵화 협상 재개로 실질적 진전을 확보하며, 4) 제재와 대화 등 모든 수단을 활용해 북한 비핵화를 견인할 것이 제시되었다. 둘째, 이를 위한 비핵화 여건 조성을 위해 대북제재 상황을 감안 하면서, 남북대화·교류협력 등 남북관계 차원의 북한 비핵화를 견인할 것이 제시되었다. 셋째, 동시에 남북 간 정치·군사적 신뢰 구축을 위해 북한 비핵화 추진과 함께 남북대화를 통해 초보적 신뢰 구축 조치부터 단계적으로 심화할 것이 제시되었다.

비핵화와 더불어 문재인 정부는 평화를 외교안보 정책의 또 다른 축으로 삼는다. 즉 평화체제 구축을 구체적 목표로 설정하고 1) 2017년 중 로드맵을 마련, 2) 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상 추진, 3) 북핵 완전해결 단계에서 협정 체결 및 평화체제 안정적 관리가 제시되었다. 이를 위해 4) 주요국 포함 국제사회 지지기반 강화를 위한 노력 병행이 설정되었다. 한편 한반도 평화 체제 구축과 관련한 또 다른 정책으로 100대 과제 중 91번 과제로 통일부가 주도하

1) 대한민국 정부, 『100대 국정과제』 (서울: 대한민국 정부, 2017), p. 117.

는 “남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립”이 제시되었다. 그 구체적인 과제 목표로는 남북대화를 통해 남북 간 현안 해결과 남북대화 정례화, 남북기본협정 체결로 남북관계 발전과 한반도 평화정착 제도화가 제시되었다.²⁾ 구체적으로는 첫째, 남북관계 재정립을 위해 1) 남북연락채널 복원 추진, 적십자회담·군사실무회담 개최 등을 통해 남북관계 재개 여건 조성, 2) 체육·군사·경제회담 등 분야별 남북대화 본격 추진, 3) 남북회담 체계화·정례화를 추진하고 여건에 따라 고위급회담 개최, 남북기본협정 채택 등을 추진할 것이 정책과제로 제시되었다. 둘째, 기존 남북합의를 존중하면서 남북관계에 맞는 새로운 합의를 도출하고 남북기본협정 체결을 추진하기 위해 1) 남북대화 재개 후 상황을 보아가며 국민적 공감대 형성 등 공론화 추진, 2) 당정협의 및 국회와의 초당적 협력체계 구축, 3) 여건 조성 시 고위급회담 등을 개최하여 남북기본협정 체결, 4) 국회 비준동의, UN 총회 지지 결의 등 남북기본협정 지지 확보 추진 등이 정책과제로 제시되었다.

문재인 정부는 비핵, 평화, 남북대화의 기대효과로 먼저 북한 비핵화 진전을 이룸으로써 한반도 평화 정착을 실현하고 평화로운 한반도 구현을 통해 평화통일 토대를 마련할 것이 전망되었다. 또한 통일부 주도의 남북관계 개선의 기대효과로 남북대화를 통한 남북 간 현안문제 해결 및 새로운 남북관계 정립·발전, 한반도 평화 정착 및 남북 간 합의사항 준수·이행의 제도화가 이루어질 것을 제시하였다. 100대 국정과제에 제시된 외교부, 통일부 중심의 비핵, 평화 정책목표와 실천과제를 요약하면 다음 <표 II-1>과 같다.

2) 위의 책, p. 113.

〈표 II-1〉 문재인 정부의 비핵/평화/남북관계 정책목표와 과제(100대 국정과제)

	비핵	평화	기대효과
외교부 (95번)	<ul style="list-style-type: none"> • 목표: 완전한 북핵 폐기 • 과제 1) 2020년 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등을 추진 2) 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발 억제 3) 6자회담 등 의미 있는 비핵화 협상 재개로 실질적 진전 확보 4) 제재와 대화 등 모든 수단을 활용한 북한 비핵화 견인 	<ul style="list-style-type: none"> • 목표: 한반도 평화체제 구축 • 과제 1) 2017년 중 로드맵을 마련 2) 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상 추진 3) 북핵 완전해결 단계에서 협정 체결 및 평화체제 안정적 관리 4) 주요국 포함 국제사회 지지기반 강화를 위한 노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 비핵화 진전을 이룸으로써 한반도 평화 정착 실현 • 평화로운 한반도 구현을 통해 평화통일 토대 마련
통일부 (91번)	<ul style="list-style-type: none"> • 목표: 남북기본합정체결 및 남북관계 재정립 • 과제: 남북기본합정체결 1) 남북대화 재개 후 국민적 공감대 형성 등 공론화 추진 2) 당정협의 및 국회와의 초당적 협력체계 구축 3) 고위급회담 등을 개최하여 남북기본합정 체결 4) 국회 비준동의, UN 총회 지지 결의 등 남북기본합정 지지 확보 • 과제: 남북관계 재정립 1) 남북연락채널 복원, 적십자회담·군사실무회담 개최 등 남북관계 재개 여건 조성 2) 체육·군사·경제회담 등 분야별 남북대화 본격 추진 3) 남북회담 체계화·정례화 추진 및 고위급회담 개최, 남북기본합정 채택 등을 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북대화를 통한 남북 간 현안문제 해결 및 새로운 남북관계 정립·발전 • 한반도 평화 정착 및 남북 간 합의사항 준수·이행의 제도화 	

출처: 대한민국 정부, 『100대 국정과제』 (서울: 대한민국 정부, 2017), pp. 113, 117.

정부의 한반도 평화에 대한 내용과 구상은 2017년 7월 6일 문재인 대통령이 독일 베를린 쾰프버 재단 초청 한반도 평화를 위한 ‘베를린 구상’에서 보다 구체적으로 나타난다. 첫째, 우리가 추구하는 것은 평화로서 한반도에서 전쟁이 재발해서는 안 되며, 북한의 붕괴 혹은 어떤 형태의 흡수통일이나 인위적인 통일을 추구하지 않는다. 둘째,

북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구하며, 셋째, 평화의 제도화를 통해 항구적인 평화체제를 구축하고자 한다. 넷째, 한반도에 새로운 경제 지도를 구상하여 남북한이 함께 번영하는 경제협력을 추진하고, 다섯째, 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리하여 일관성을 갖고 추진한다.³⁾

정부의 비핵·평화 정책은 김대중, 노무현 정부의 정책을 계승하는 것임을 분명히 하고 있다. 동시에 이를 위해 한국이 보다 주도적인 역할을 하겠다는 것을 천명하였다. 한국이 비핵화 및 평화 구축 과정에서 보다 주도적인 역할을 하겠다는 정부의 구상은 향후 한반도 운전자론으로 논란의 대상이 된다.⁴⁾ 첫째, 이는 김대중 정부의 “햇볕정책”이나 노무현 정부의 “동북아 균형자론”에 비해 그 현실성이나 실현성의 여부를 떠나 한국이 한반도의 비핵화와 평화 구축에 보다 주도적인 역할을 담당하겠다는 의지를 직설적으로 표현한 것으로 이해된다. 김대중 정부의 “햇볕정책”은 당시 전 세계적인 테러와의 전쟁 속에 북한을 ‘악의 축’이라 부르며 강경보수적인 외교안보 정책을 추구하던 부시 행정부의 대북정책기조에 대해 일방적인 압박이나 대결위주의 정책보다는 대화와 협상이 필요하다는 것을 설득하기 위한 최소한의 수세적인 수사와 협상전략의 모습을 보였다. 노무현 정부의 “동북아 균형자론”의 경우도 한때 한국이 미중이나 북미 사이의 중립이나 조정역할을 상징하는 것 자체가 비현실적이라는 비판에 직면하자 동북아의 균형추는 미국과 주한미군이며, 한국은 중일사이에서 균형을 추구한다는 수세적인 입장으로 선회하는

3) 청와대, “문재인 대통령, 피커버 재단 초청 연설,” 2017.7.6., <<http://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2020.5.30.).

4) “與 트럼프, ‘한반도 운전자론’에 힘 실었다…한미 이견설은 기우,” 『조선일보』, 2018.1.5., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/01/05/2018010501504.html> (검색일: 2020.5.30.).

모습을 보이기도 하였다.⁵⁾ 이에 비해 문재인 정부의 평화정책은 “앞선 두 정부의 노력을 계승하는 동시에 대한민국의 보다 ‘주도적인 역할’을 통해 한반도에 평화체제를 구축”하는 ‘담대한’ 포부를 보여 준다.⁶⁾

둘째, 김대중, 노무현에 걸친 진보 정부를 계승한 문재인 정부의 비핵·평화 정책은 자연스럽게 이전 보수성향의 이명박, 박근혜 정부의 정책과 차별화를 보인다. 이전의 두 보수 정부도 한반도의 평화를 주장하기는 하였지만, 이명박 정부의 “비핵·개방·3000”과 박근혜 정부의 “한반도 신뢰프로세스”는 모두 북한이 먼저 비핵화에 대한 선제적인 조치를 충분히 보인 이후에 남북관계의 개선과 이를 통한 교류협력이 이루어질 수 있다는 입장을 보였다. 북한의 입장에서서는 북한의 비핵화가 남북교류 및 평화의 전제조건으로 인식될 수 있는 것을 의미하였다. 이에 대해 국내의 많은 전문가들도 남북관계 개선에 적절하지 않은 것으로 비판하기도 하였다. 예를 들어 이명박 정부의 비핵·개방·3000의 경우 북한이 핵을 폐기하고 개방하면 10년 안에 북한 주민 1인당 소득을 3,000달러로 올려준다고 하지만 비핵 ‘이전’에 대한 정책이 결여됐고 특히 북핵 교착상태에서는 실현 가능성이 희박하다는 의견이 제기되었다. 혹자는 “이명박 정부는 대북정책은 없고 핵정책만 있을 뿐”이라고 평가하기도 하였다.⁷⁾ 실제 북한은 노동신문 성명을 통해 이명박 대통령의 제안을 “우리의 핵 완전

5) “동북아균형자원은 미국 아닌 중국·일본 겨냥,” 대한민국 정책브리핑, 2005.5.31., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=75084498>> (검색일: 2020.5.30.); “청와대, 동북아균형자원 홍보에 총력전,” 『오마이뉴스』, 2005.4.27., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000251869> (검색일: 2020.5.30.).

6) 청와대, “문재인 대통령, 코르비 재단 초청 연설,” 2017.7.6., <<http://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2020.5.30.).

7) ““비핵 개방 3000, 뜬구름 잡기” 비판적 견해 다수,” 『한겨레신문』, 2008.2.12., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/269139.html>> (검색일: 2020.5.31.).

포기와 개방을 북남관계의 전제조건으로 내건 극히 황당무계”한 것으로 부르며 “대결과 전쟁을 추구하며 북남관계를 파국으로 몰아넣는 반통일 선언”이라는 등으로 맹비난했다. 동시에 “‘북핵포기우선론’은 핵 문제의 해결은 고사하고 그에 장애만을 조성하며, 북남관계도 평화도 다 부정하는 대결선언, 전쟁선언 외에 다른 아무것도 아니다.”며 “핵포기우선론을 내걸었다가 수치스러운 참패를 당한” 미국과 한국의 전임 정부의 교훈을 명심하라고 주장했다.⁸⁾ 이후 이명박 정부 기간 동안 남북관계는 2008년 금강산 박왕자 관광객 피살 사건, 2010년 천안함, 연평도 포격 사건 등을 거치면서 최악의 상황으로 빠져들었다.

박근혜 정부의 경우 당 대표 시절 박 대통령의 방북 및 김정은 위원장과의 면담 경험 등을 근거로 박 대통령이 남북관계 개선에 적극적으로 나설 것을 기대하는 분위기가 있었다.⁹⁾ 실제 초기 한반도 신뢰 프로세스는 비핵화를 위해 남북이 서로 대화를 통해 신뢰를 쌓아야 한다는 것에 방점이 찍혔다. 집권 초기 2013년 4월에 북한이 영변 핵시설 재개를 선언하자 미국을 방문한 윤병세 외교장관은 “박근혜 정부의 대북정책은 북한 핵무기 포기가 최우선”이라는 사실을 분명하게 밝히면서 비핵화에 초점을 맞추었다.¹⁰⁾ 그리고 집권 1년이 지난 2014년 3월, 독일 드레스덴에서 있었던 박근혜 대통령의 연설에서 “북한이 핵을 버리는 결단을 한다면, 이에 상응하여 북한에게

8) “북한, ‘비핵개방 3000’ 거부... 이 대통령 실명 거론 비판,” 『오마이뉴스』, 2008.4.1., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000869014> (검색일: 2020.5.31.).

9) “박근혜 ‘2002년 방북’ 둘러싼 소문의 진실은?,” 『경향신문』, 2013.3.2., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201303021105211#csidx1082b44d65c6a21ada34da955480e06> (검색일: 2020.6.1.).

10) “〈한·미 외교장관 회담〉‘先대화’서 한발 물러난 尹외교...朴 대북정책 우려 씻었다,” 『문화일보』, 2013.4.3., <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=021&aid=0002150102>> (검색일: 2020.6.1.).

필요한 국제금융기구 가입 및 국제투자 유치를 우리가 나서서 적극 지원하겠다.”는 발언을 함으로써 사실상 이전의 이명박 정부와 같은 비핵화를 전제로 한 경제협력 기조로 복귀했다.¹¹⁾ 이에 대해 북한은 박 대통령이 제시한 한반도 신뢰 프로세스에 대한 노동신문 논평을 통해 “체제 통일 망상을 실현하기 위한 반민족적인 대결정책”이라고 주장하며 남측의 ‘신뢰’가 대화와 협력을 내세워 남측을 위한 개혁과 개방을 이끌어 내기 위한 술수라고 맹비난하였다.¹²⁾ 북한의 입장에서 핵 문제는 어디까지나 미국의 적대시 정책의 산물이라는 미국 책임론과 따라서 핵 협상에 남한은 당사자가 되지 못한다는 북한의 전통적인 ‘통미봉남’ 정책에 따라 남한 보수 정부의 선비핵화 요구는 고려할 가치도 없는 것으로 치부되었다. 물론 문재인 정부도 북한의 지속되는 핵 개발과 무력도발에 대해서는 북한이 핵 도발을 중단하지 않는다면 더욱 강한 제재와 압박 외에는 다른 선택이 없다는 점을 강조하였다는 점에서는 이전의 보수 정부의 입장과 크게 다르지 않았다.¹³⁾

그럼에도 “당면한 한반도 위기를 타개하기 위해서도 남북관계 개선이 중요하다”는 점을 강조함으로써 비핵화 이전에도 남북관계 개선을 추진하겠다는 점을 분명히 하였다. 특히 박근혜 대통령이 ‘통일 대박론’을 제시하며 마치 북한의 흡수 통일을 추구하는 듯한 모습을 보인 것에 비해 문재인 정부는 평화가 최우선의 정책목표임을 분

11) “[전문]박근혜 대통령 ‘드레스덴 선언’, 『중앙일보』, 2014.3.28., <<https://news.joins.com/article/14292519>> (검색일: 2020.6.1.); “[시론] 드레스덴 선언, 이걸 받으라고?’, 『한겨레신문』, 2014.7.30., <<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/649105.html#csidxfc3de7a914e3fe59130c075a39c7e2a>> (검색일: 2020.6.1.).

12) “[종합뉴스]북한, 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 맹비난, 『채널A』, 2013.11.4., <http://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=58679167-1> (검색일: 2020.5.31.).

13) 청와대, “문재인 대통령, 피르버 재단 초청 연설,” 2017.7.6., <<https://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2020.5.30.).

명히 하면서 그것은 “남과 북이 서로를 인정하고 존중하며, 함께 잘 사는 한반도”라는 것을 적시함으로써 북한을 실질적인 대화의 상대, 동시에 공존의 대상이라는 것을 명시하였다.

“나는 이 자리에서 분명히 말합니다. 우리는 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것입니다. 우리는 인위적인 통일을 추구하지도 않을 것입니다. 통일은 쌍방이 공존공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정입니다. 통일은 평화가 정착되면 언젠가 남북 간의 합의에 의해 자연스럽게 이루어질 일입니다. 나와 우리 정부가 실현하고자 하는 것은 오직 평화입니다.”¹⁴⁾

이는 평화와 통일이라는 대한민국의 외교안보 목표 중 현 시점에서 평화를 우선시하겠다는 가장 분명한 표현으로 해석된다. 이어서 둘째, 원칙으로 “북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구”하며 이를 위해 북한 핵의 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등을 포괄적으로 해결해 나갈 것을 밝혔다. 즉 비핵화를 선제조건으로 하는 것이 아니라 평화체제를 동시에 추진하는 병행정책을 제시한 것이다. 셋째, 항구적인 평화체제의 구축을 위해 남북 합의의 법제화를 통해 남북 합의가 정권이 바뀌어도 계승되도록 보장하며 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결하여 평화체제의 지속성을 보장토록 하겠다는 구상이다.¹⁵⁾ 즉 남북이 공존하는 평화체제의 보장을 위한 국내적 법제화와 주요 국가 간 국제적 협정의 이중 장치를 마련하겠다는 것이다. 이는 김대중 정부에서 햇볕정책의 기본원칙

14) 위의 글.

15) 위의 글.

으로 북한흡수통일 배제와 남북공존을 선언한 정신을 계승하면서도 그에 대한 보다 구체적인 구상과 제도적 장치를 함께 제시함으로써 이전에 비해 진일보한 것으로 해석된다. 마지막으로 이전 김대중, 노무현 정부에서 추진한 남북경협을 계승·발전하고 이산가족상봉이나 다양한 민간 분야를 포함한 비정치적 교류는 핵 문제를 포함한 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나갈 것을 제시하였다.

2. 정책의 추진 과정과 평가

가. 남북대화 제도화

(1) 정책의 명확성

남북대화 제도화는 앞의 <표 II-1>에서 통일부 과제로 제시된 남북관계 재정립의 과제들과 연계되는데 1) 남북연락채널 복원, 적십자회담·군사실무회담 개최 등 남북관계 재개 여건 조성, 2) 체육·군사·경제회담 등 분야별 남북대화 본격 추진, 3) 남북회담 체계화·정례화 추진 및 고위급회담 개최, 남북기본협정 채택 등을 추진하는 것이다. 평화의 추구라는 큰 틀에서 남북관계 재정립과 제도화는 당연히 주요한 정책목표로서의 명확성을 가진다. 그러나 일부 목표는 그 개념 및 표현이 추상적이고 정확히 정의되지 않은 부분이 있어 정확한 해석의 여지를 남긴다. 3항의 남북회담 체계화, 정례화, 그리고 고위급회담 개최가 과연 어떠한 당국자 간에, 혹은 어떠한 수준에서, 그리고 무슨 주제와 분야에 대한 것인지에 대한 명확한 개념 정의가 주어지지 않았다는 것이다. 특히 마지막의 ‘남북기본협정’

의 경우 그 개념과 내용이 매우 모호하다. 통일부에서 수행된 연구 보고서에 의하면 이것이 남북이 평화, 공존을 제도화하는 취지로 한국 정부의 공식 통일방안인 민족공동체 통일방안에 기초하고 있으며 북한의 주요한 비핵화가 하나의 조건으로 제시되었다. 보고서에 의하면 남북기본협정은 한반도 평화의 1단계로 「판문점 선언」 이후 각종 대화채널 복원 및 남북교류의 재개와 최종 3단계인 한반도 평화협정 및 완전한 비핵화 사이의 중간단계로 남북 간 평화와 공존을 합의하는 규범으로 특히 국내 국회 동의를 통한 법제화를 주요한 하나의 목표로 추구하는 것으로 보인다.¹⁶⁾ 그러나 여전히 이에 대한 정부 차원의 구체적 설명이나 추진방안 등은 제시되지 않고 있다.

(2) 정책의 적절성

더욱이 이전 보수 정부하에서 남북 간에 정부차원은 물론 민간차원에서도 남북 간 거의 모든 대화나 교류의 채널이 사라지는 경향을 보였다는 점에서 남북연락채널의 복원을 필두로 한 각종 분야별, 당사자별, 수준별 남북대화의 재개 및 정례화는 가장 시급한 과제로 적절성을 가진다. 또한 이를 위해 청와대, 통일부, 국가정보원, 외교부, 각종 경제부처, 체육, 그리고 민간 부문에 이르는 모든 대화의 창구를 활용하려고 한 점 역시 적절성을 가진 것으로 평가된다. 그리고 실제 막후에서 국정원이나 청와대의 연락채널을 가동하여 대화의 첫 분야로서 평창 동계올림픽을 계기로 체육 분야가 남북대화의 물꼬를 트는 계기로 활용된 것은 이러한 정부 각 부처 간의 협업과 조율이 성공한 주요 사례의 하나이다.

16) “남북 다음 단계는 ‘남북기본협정’ 논의?,” 『NK경제』, 2018.7.31., <<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=204>> (검색일: 2020.6.4.).

(3) 정책의 효과성

평창 동계올림픽을 계기로 시작된 각 당국자 간 남북대화과 연락 채널의 재개, 그리고 남북 정상 간의 만남으로 이어진 일련의 과정은 2018년과 2019년 전반기에 걸친 남북관계 재정립과 제도화의 가장 중요한 성과로 평가된다. 그럼에도 불구하고 2019년 중반 이후 그 동력이 이어지지 못한 채 남북관계가 교착 상태에 놓여있는 현실은 그야말로 남북관계의 안정적인 제도화가 쉽지 않은 과제이며 현 정부의 남은 임기 동안 추진해야 할 가장 중요한 급선무의 과업으로 평가된다.

2017년 북한의 지속되는 핵 및 미사일 도발과 트럼프 대통령의 군사위협으로 고조되던 한반도 위기상황이 반전의 계기를 이룬 것은 2018년 2월에 개최된 평창 동계올림픽에 북한 대표단이 참가하면서 부터였다. 그동안에도 남북 공동입장이나 남북 단일팀이 만들어진 적은 있지만, 평창은 북한팀이 우리나라에서 개최된 올림픽에 처음 참가하였다는 점과 올림픽 사상 최초로 여자 아이스하키에서 남북 단일팀이 꾸려졌다는 것 자체만으로도 남북 스포츠 협력에 새로운 이정표로 평가된다. 이후 남북은 2018년 8월 인도네시아 자카르타 아시안게임에서 여자농구, 카누용선, 조정의 3개 단일팀, 9월에는 세계유도선수권대회, 7월 코리아 오픈 탁구대회, 2019년 1월 세계 남자핸드볼선수권대회에서 연속으로 단일팀을 구성하여 스포츠 협력을 이어 나갔다.¹⁷⁾ 남북은 2020년 도쿄올림픽에서도 최대 8개의 단일팀을 구성하기로 의견을 조율하였으나 코로나19(Corona Virus Disease-19: COVID-19, 이하 코로나19) 사태로 인한 대회 연기로 성사되지 못하였다.

17) “[평창올림픽 1년] ② 여자 아이스하키 단일팀...평화 행진의 마중물,” 『연합뉴스』, 2019. 2.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190129183100007>> (검색일: 2020.6.5.).

평창 동계올림픽은 그러나 더 중요한 남북대화의 물꼬를 트는 계기가 되었다. 김정은 위원장의 평창 동계올림픽 참가의사를 밝힌 신년사 이후 한국 정부는 곧바로 남북고위급회담을 북한에 제안했고, 1월 9일 판문점에서 열린 고위급회담에서 평창 동계올림픽 기간 중 북한 대표단의 한국 방문이 합의되었다. 북한은 2월 9일 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 하는 고위급 대표단을 평창 동계올림픽에 파견하였다. 여기에는 특히, 김정은 위원장의 여동생인 김여정 노동당 중앙위원회 제1부부장이 대표단에 포함되어 청와대를 방문해 문재인 한국 대통령을 접견하였다. 이 자리에서 자신을 김정은 위원장의 특사라고 소개하며 문 대통령의 북한 방문을 원한다는 김 위원장의 구두 친서를 전달하면서 남북고위급회담이 본격화되었다. 3월 5일에는 정의용 청와대 국가안보실장을 단장으로 하는 한국 특사단이 평양을 방문해 김정은 위원장을 만나고 남북정상회담 개최에 합의한다.

또한 평창 동계올림픽 개막에 즈음하여 현송월 단장이 이끄는 북한 예술단이 강릉과 서울에서의 두 차례 문화 공연을 하였고, 3월 말에는 한국 예술단이 평양을 방문해 두 차례 공연을 가졌다. 한국 예술단의 평양 방문은 2005년 이후 13년 만에 처음 공연이었다. 이어서 4월에는 평양 류경 정주영체육관에서 남북합동공연을 개최하는 등 활발한 문화교류가 진행되었다. 동시에 남북은 4월에 정상회담을 위한 세 차례 실무회담을 통해 의전과 경호, 보도, 통신 분야와 관련한 자세한 사항들을 논의하는 동시에 남북 정상이 직접 통화할 수 있는 핫라인을 개설하는 등 동시다발적인 남북대화 및 연락채널 재개를 본격화하였다.¹⁸⁾

18) “남북관계 극적 반전, 11년 만의 정상회담으로 이어져,” VOA, 2018.4.27., <<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/4366383>> (검색일: 2020.6.5.).

이후 2007년 이후 11년 만인 2018년 4월 27일 판문점에서 문재인 대통령과 김정은 위원장의 정상회담이 열린다. 남북 간의 세 번째 정상회담은 그 상징성 외에도, 그동안 두 차례 보수 정권하에서 이루어지지 못한 정상회담의 기초를 다시 이어 갔다는 점에서 남북관계의 재정립과 제도화라는 목표에 중요한 성과로 평가된다. 또한 2011년 김정일 위원장 사후 북한 지도자 계승 후 외부세계와의 일체 접촉을 하지 않던 김정은 위원장의 대외활동의 본격적인 시발점이 되었다는 점, 이전의 두 번에 걸친 정상회담처럼 평양이 아닌 중간 지점인 판문점에서 이루어진 점, 김 위원장이 신변의 위협을 감수하고 남측구역으로 넘어와서 진행된 점, 두 정상은 공식 일정 외에 약 40여 분간에 걸쳐 수행원 없이 도보다리에서 독대 협의를 나누었다는 점 등 많은 새로운 이정표를 남기었다.

판문점 정상회담은 또한 이전의 두 정상회담에 비해 그 구체적 합의내용에서도 많은 진전을 이루어 내었다. 첫 번째로 가장 눈에 띄는 것은 이전의 두 합의문이 가장 처음의 주제로 통일문제를 언급한 반면에 「판문점 선언」은 더 이상 한반도에 전쟁이 없는 평화의 시대를 모두에서 강조한 것이다. 이는 선언문 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」이라는 제목에서도 드러나듯이 평화가 가장 우선시되는 것에 방점이 찍혀 있다는 것이다. 두 번째, 「10.4 남북 정상선언」이 남북협력의 분야나 조항에서 경협과 아울러 서해공동어로수역, 다양한 민간 분야와 인도주의협력 등의 비군사적 협력에 강조를 둔 반면 「판문점 선언」은 앞서 언급한 비정기군사 부문의 협력 외에 군사적 신뢰조치에 대한 조항을 별도로 매우 구체적으로 언급하고 있다는 점이 주요한 성과로 평가된다. 이는 원래 남북이 가장 합의하기 어려운 민감한 주제에 대한 공감대가 어느 정도 형성되었다는 점에서 주요한 성과이다. 또한 더불어 한반도 종전선언과 평

화체제에 대한 논의 역시 이전 「10.4 남북 정상선언」에 비해 진일보한 측면으로 평가된다. 이에 대해서는 뒤의 군사적 신뢰구축 평가에서 보다 자세하게 살펴보기로 한다.

4.27 남북정상회담은 이후 남북 간의 활발한 교류와 각종 후속조치로 이어진다. 그 결과물 중 가장 중요한 사건은 6월에 싱가포르에서 역사상 처음으로 열린 미국 트럼프 대통령과 북한 김정은 위원장의 정상회담이었다. 이 과정에서 한때 북미정상회담이 무산될 뻔한 상황에 남북 정상이 다시 판문점 북측 지역 통일각에서 계획에 없던 실무회담 형식으로 만난 지 한 달 만에 긴급하게 열리는 또 다른 주요한 사건이 일어난다. 이는 그야말로 사전에 기획 없이 두 시간 남짓 짧은 만남을 통해 남북 고위급 정상이 사안에 따라 미리 정해진 계획과 형식에 구애받지 않고 필요에 따라 언제든지 만날 수 있다는 것을 보여준 또 하나의 전기를 만든 성과였다.¹⁹⁾ 그리고 이러한 만남의 주요 목적이 트럼프 대통령의 갑작스런 결정으로 취소 위기에 놓인 역사상 최초의 북미정상회담의 재개를 위해 문재인 대통령이 트럼프 대통령과 김정은 위원장 사이의 조정자 역할을 하는 과정이었다는 점에서 북미 협상에서 한국의 역할에 대한 새로운 평가가 이루어질 수 있는 계기가 되었다. 이와 관련하여 여당인 더불어민주당의 관계자는 “문 대통령이 한반도 운전자론에 입각해 북미정상회담을 위한 중재를 절제 있게 진행하고 있다.”면서 “이 과정에서 한미간 동맹관계도 빈틈이 없다는 점이 재확인됐다.”고 말했고, 민주평화당과 정의당도 각각 “통일각 회담은 북미정상회담의 튼튼한 징검다리가 됐다.”, “한국 정부가 더 적극적인 역할로 문제를 풀어내고

19) “文대통령·김정은, 오늘 전격 남북정상회담…북미회담 논의(종합)”, 『뉴스1』, 2018. 5. 26., <<https://www.news1.kr/articles/?3327834>> (검색일: 2020.6.5.); “‘격식제로’ 2차남북정상회담…“공식수행원도 없었다.”, 『데일리안』, 2018.5.28., <<https://www.dailian.co.kr/news/view/715893>> (검색일: 2020.6.5.).

있다.”고 평가했다.²⁰⁾ 이후 실제 싱가포르 북미정상회담이 이루어지면서 2차 판문점 정상회담의 역할이 더욱 평가를 받게 되었다.

남북은 1차 판문점 회담에서 약속한 대로 문재인 대통령의 가을 평양방문을 통해 3차 정상회담을 가진다. “평화, 새로운 미래”라는 표어 아래 9월 18일부터 20일에 걸쳐 정부는 물론 경제, 학계, 문화, 종교, 시민사회 단체 등 대규모 방북단이 함께 한 평양회담은 「4.27 판문점 선언」에서 합의한 남북의 각 분야, 각 수준의 대화와 교류를 구체적으로 확산, 실천하기 위한 경제, 문화, 자연생태계, 인도적 이산가족 상봉, 개성공단 및 금강산 관광 정상화, 철도 연결 등의 협력 방안을 제시하였다. 그러나 이 중에서도 가장 두드러진 분야로 제1조 군사신뢰구축에 관한 사항을 제시하면서 「판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」의 별도의 군사부문 부속합의서를 채택한 것이다. 이는 「판문점 선언」에서 새로이 큰 비중을 차지하며 합의한 남북한 군사적 긴장완화와 적대적 행위 중지 등 평화를 위한 남북의 공동의 이해와 노력을 더 한층 강조한 가장 중요한 성과로 평가된다.²¹⁾ 이와 더불어 또 하나의 새로운 합의는 마지막 합의문의 5조에서 남북이 처음으로 한반도의 비핵화를 명시한 것이다. 이는 지금까지 핵 문제는 남한을 배제하고 미국과만 협의를 한다는 기존의 입장을 수정하여 한반도 평화의 가장 핵심 사안이요, 북한 안보의 가장 중요한 사안인 핵 문제를 남측과도 협의한다는 의지를 표명한 것으로 이전의 정상회담 선언문과는 또 다른 주요한 성과로 평가된다. 또한 구체적으로 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대를 영구적으로 폐

20) “5.26 남북정상회담에 대해 여야 평가 엇갈려,” 『SBS 뉴스』, 2018.5.27., <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004776025&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND> (검색일: 2020.6.5.).

21) “9월 평양공동선언’ 전문,” 『연합뉴스』, 2018.9.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180919090600001>> (검색일: 2020.6.5.).

기하면서 영변의 핵 시설에 대한 영구적 폐기도 언급함으로써 단순한 비핵화 언급 이상의 구체적 실천 방안을 언급한 점도 의미 있는 사항으로 평가된다.²²⁾ 한편 평양방문 기간 중에 문재인 대통령은 생중계로 방송된 평양공항 영접행사, 연이은 대규모 공개 카퍼레이드, 그리고 능라도 경기장에서 집단체조 관람 및 15만 평양 시민을 향한 직접 육성 연설 등 이전과는 다른 차원의 대북 주민 접촉을 통해 남북 정상 간 교류의 정상화, 제도화에 실질적인 진전된 모습을 연출하였다.

평양정상회담 이후 남북 간 구체적인 군사적 신뢰조치를 위한 군사당국자 회담이 열리고, 비무장지대와 한강하구를 중심으로 한 적대행위 중지와 감시초소 철수 등의 초기 조치가 시행되면서 남북관계 정립과 제도화를 위한 이행 조치가 순조롭게 이루어지는 모습을 보였다. 이후 북미 간 관계정상화를 위한 다음 조치에 대한 기대가 고조되었다. 그러나 2019년 2월 많은 기대 속에 열린 하노이 북미정상회담이 비핵화에 대한 양측의 이견 끝에 결렬로 끝나면서 이후 북미 간 협상은 물론 남북 간 교류와 후속조치도 소강상태에 접어들었다.²³⁾ 이후 북한의 중거리 미사일 발사와 이에 대한 미국의 압박과 제재발언 등으로 악화의 조짐을 보이던 북미 및 남북관계는 2019년 6월 오사카 G20에 참석한 트럼프 대통령이 귀국길에 전격적으로 판문점에서 김정은 위원장과 회동하면서 또 다른 극적인 장면을 연출하였다. 군사분계선에서 만난 트럼프와 김정은 위원장은 미국 대통령 최초로 김 위원장의 즉석 제안을 받아들여 북측 군사분계선을 넘어가는 모습을 연출하였다. 이에 대해 김 위원장은 트럼프 대통령을

22) 위의 글.

23) “[하노이에서] ‘화기에에’ 환담에서 회담 결렬까지…급반전된 회담 분위기,” 『자유아시아방송』, 2019.2.28., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/20190228_6-02282019063020.html> (검색일: 2020.6.5.); “[뉴스해설] 미-북, 하노이 회담 결렬 책임 놓고 신경전 속에도 대화 의지 재확인,” VOA, 2019.3.1., <<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/4809179>> (검색일: 2020.6.5.).

향해 “사상 처음으로 우리 땅을 밟은 미국 대통령이다. 이 행동 자체만 보지 말고, 트럼프 대통령께서 분계선을 넘은 것은 다시 말하면 좋지 않은 과거를 청산하고 앞으로 좋은 앞날을 개척하는 트럼프 대통령의 남다른 용단이라고 생각한다.”고 말했다. 그러자 트럼프 대통령도 “김 위원장을 만나고 싶다고 얘기했고 이렇게 만나 기쁘다.”며 “지난 몇 년간 우리는 많은 진전을 이뤄냈다. 우리는 훌륭한 우정 갖고 있고, 짧은 시간에 연락을 했는데 만남이 성사돼 기쁘다.”고 말했다. 트럼프 대통령은 이어 “제가 앞서 말씀드린 것처럼 우리 굉장히 긍정적인 일들을 이뤄냈다. 많은 긍정적 사건 있었고 아주 좋은 일 일어나고 있고 우리는 처음 회담 때부터 서로에게 호감이 있었다. 그 점이 중요하다.”고 했다. 특히 트럼프 대통령은 한 기자가 ‘김 위원장을 미국으로 초청할 의사가 있느냐?’고 묻자, “곧바로 그를 백악관으로 초청하려고 한다.”라는 답을 하였다. 이후 남측 자유의 집에서 북미 단독회담이 열리고 여기에 문재인 대통령이 회담 말미에 등장하여 남·북·미 세 정상에 판문점에서 함께 회동하는 역사적 모습을 연출하였다.²⁴⁾

(4) 정책의 지속가능성

정부 국정과제에서 남북관계의 재정립, 이후 제도화로 추진된 한반도 평화정책은 첫째, 그 형식과 내용, 그리고 횡수에서 전례 없는 성과를 이루었다. 일단 남북정상이 2018년 초기부터 2019년 6월까지 1년 반 동안 2차례의 공식정상회담을 포함하여 4차례의 회담을 하였다는 사실 자체가 상상할 수 없었던 대단한 성과이다. 물론 이를 전후하여 남북의 고위 대표단과 문화단체, 평창 동계올림픽 단일

24) “美대통령 처음으로 북한 땅 밟다…남북미 정상 사상 첫 3자 회담(종합), 『연합뉴스』, 2019.6.30., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190630046352001>> (검색일: 2020.6.5.).

선수단 구성 등 다양한 분야와 구성원들의 접촉과 교류가 있었다는 점은 물론이다. 둘째, 또한 그 내용에 있어서도 가장 민감한 군사문제와 비핵화문제를 남북 정상선언에서 매우 구체적으로 포함하였다는 것과 이에 대한 일련의 후속조치들이 시행되었다는 점도 이전과는 다른 성과이다. 셋째, 남북 간의 정상회담과 교류와 더불어 사상 최초로 북미정상회담이 판문점 3자 회동 포함 3차례나 열렸다는 사실도 이전과는 전혀 다른 차원의 성과이다. 넷째, 더욱이 이 과정에서 한국 정부와 문재인 대통령이 북미정상회담의 중요시기마다 극적인 중재역할을 하였다는 점 또한 한미관계에서뿐 아니라 남북관계에서도 한국의 역할에 대한 새로운 인식을 심어주는 주요한 계기가 된 것으로 평가된다.

그럼에도 불구하고 하노이 북미정상회담 이후 비핵화 문제에 대한 북미의 입장 차가 노정되면서 2019년 판문점 3자 회동을 마지막으로 북미는 물론 남북 간에도 대화와 교류가 다시 교착상태에 빠지는 모습을 보이면서 남북관계의 제도화도 그동안의 성과가 퇴색되는 모습을 보이고 있다. 문재인 대통령과 한국의 중재외교를 통한 남북 및 북미 협상의 추동력 지속이 결국은 북미 간 비핵화 협상의 결정적인 변수로서의 역할에 대한 의구심이 제기된다.²⁵⁾ 남북경협을 포함한 남북관계의 여러 사업이나 협력이 미국의 대북제재에 의해 근본적으로 제한을 받으면서 북한의 남한에 대한 불신과 자주적 남북협력에 대한 의구심이 다시 부상한 것이다. 문제는 2020년 미국 대선이 11월로 다가오면서 트럼프 대통령의 정치 일정에 북미 협상이 그 우선순위에서 점점 뒤로 밀리는 모습을 보인다는 것이다.

25) “‘한반도 운전자론 한계’ 文, ‘신한반도체제’ 물거품되나: 남북경협·서울답방 무산 위기… 김정은 ‘文신뢰’ 추락 가능성,” 『NewDaily』, 2019.3.1., <<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2019/03/01/2019030100020.html>> (검색일: 2020.6.5.); “또 시현대 오른 ‘한반도 운전자론,’” 『YTN』, 2019.3.1., <https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201903012252555586> (검색일: 2020.6.5.).

여기에 최근 전 세계에 걸친 코로나19 전염병 사태는 미국은 물론 김정은 위원장의 건강에 대한 신변 위협설까지 제기되면서 향후 북미 협상에 대한 그 전망을 더욱 어둡게 하고 있다. 이러한 상황에서 최근 남북관계마저 북한 김여정 명의의 대남 비방이 거세지면서 다시 과거의 대결과 긴장 상황으로 악화되지 않을까 하는 우려가 나오고 있다.²⁶⁾ 그나마 지난 3월에 문 대통령의 코로나19 방역에 대한 남북협력제안과 김 위원장의 우호적인 친서 답변, 그리고 트럼프 대통령의 대북친서 전달이 겹치면서 이번 코로나19 방역을 통한 남·북·미 협력과 대화의 가능성이 제기되기도 한다. 그러나 최근 미국 내 정치상황의 악화와 김 위원장의 칩거가 계속되면서 당분간 북미 관계나 남북관계의 전망도 여전히 불투명한 상황이 지속되고 있다.

나. 남북 군사적 신뢰구축

(1) 정책의 명확성

먼저 정책의 명확성과 관련하여 남북 군사적 신뢰구축과 관련하여서는 일단 100대 국정과제 중에서는 91번 통일부 소관 남북대화 재정립 중에 군사실무회담 개최와 체육, 군사, 경제회담 등 분야별 남북대화 본격 추진이라는 두 가지 문장에 걸쳐 나타난다. 그러나 ‘군사실무회담 개최’나 ‘군사 분야 남북대화 본격 추진’이라는 문장 외에 구체적으로 어떻게, 언제, 그리고 무엇을 추진할 것인지에 대해서는 구체적인 언급이 없다. 이전의 이명박, 박근혜 정부하에서 악화된 남북관계 전반과 지속된 북한의 군사도발, 핵 개발 및 미사일 개발 등의 여건으로 볼 때 군사 분야의 구체적 추진 목표를 정한

26) “北 김여정 첫 담화, 청와대 맹비난...“저능한 사고 경악”, 『YTN』, 2020.3.4., <https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202003042324457561> (검색일: 2020.6.5.).

다기보다 군사 분야의 대화를 한다는 것 자체가 하나의 상징적 목표로 상정된 것이 아닌가 추측하게 한다.

(2) 정책의 적절성

정책의 적절성에 관하여는 당연히 한반도 평화 및 평화체제 구축을 위한 군사 분야의 진전은 필수요건이라는 점에서 적절한 추진과제로 평가된다. 또한 국방부는 물론 청와대를 중심으로 한 외교부, 통일부, 국정원 등의 여러 부서가 이를 위해 어떠한 역할을 수행하였는가와 관련하여 눈에 띄는 것은 2018년 문화체육부 주도의 평창동계올림픽 개막과 폐막식에 파견된 북한의 고위 사절단에 북한의 군 수뇌부가 참석하였다는 점이다.

(3) 정책의 효과성

현 정부에서 추진한 남북의 군사적 신뢰구축의 가장 중요한 첫 실적은 2018년 4월 27일에 개최된 제3차 남북정상회담과 여기서 발표된 「판문점 선언」이다. 먼저 남북 정상이 2007년 이후 11년 만에 회담을 하였다는 것 자체가 2017년 이후 북미를 중심으로 전개된 한반도의 군사긴장과 대결의 구도에서 대화와 평화의 구도로 전환하는 중대 사건으로 평가된다. 특히 이번 정상회담의 경우 이전의 두 차례 정상회담이 평양에서 열린 것에 비해 한반도 군사대결의 상징인 판문점에서 열렸다는 점과 북한의 김정은 위원장이 자신의 신변위험을 무릅쓰고 소수의 경호인원만을 대동하고 군사분계선을 넘어 남측구역으로 넘어와서 진행하였다는 사실 자체가 북한이 남측에게 커다란 신뢰를 보여준 상징적인 모습이었다.²⁷⁾ 또한 이 과정에서 문

27) “6·25 이후 北지도자문 처음 남한 땅 밟는 김정은…왜 평화의집인가.” 『중앙일보』, 2018.3.7., <<https://news.joins.com/article/22419184>> (검색일: 2020.6.3.).

재인 대통령이 김 위원장의 즉석 제의로 잠시 북측 군사분계선을 넘은 것도 양측이 상호 신뢰를 표시한 중요한 이벤트였다. 이러한 두 정상외 군사분계선 만남, 특히 김 위원장의 남측 구역으로의 이동은 전 세계 주요 외신이 당시 회담의 하이라이트로 보도하면서 그 의미를 평가하였다.²⁸⁾

이어서 벌어진 회담에서 양국 정상은 이전에 비해 더욱 포괄적이고 구체적인 군사적 긴장완화 조치에 대한 합의문을 발표한다. 「판문점 선언」 2조에서 남북 정상은 “한반도에서 참여한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 실질적으로 해소하기 위해 공동으로 노력해 나갈 것”을 선언한다. 이를 위한 구체적 조치로 ① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지할 것, 당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나갈 것, ② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실질적인 대책을 세워 나갈 것, ③ 남과 북은 상호협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취할 것이다. 그리고 이러한 “군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주 개최하며 5월 중에 먼저 장성급 군사 회담을 열기로” 합의하였다.²⁹⁾

28) “외신 “역사적 회담” 속보…“문 대통령도 북쪽 넘어갔다.”, 『조선일보』, 2018. 4. 27., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/27/2018042700982.html> (검색일: 2020. 6. 3.).

29) 청와대, “문재인·김정은, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」, 2018. 4. 27., <<https://www1.president.go.kr/articles/3138>> (검색일: 2020. 6. 3.).

동시에 남북 정상은 3조에서 “한반도의 항구적이며 공고한 평화 체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것”을 선언하며 “한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시킬 것”을 명시하였다. 이를 위해 ① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나갈 것, ② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나갈 것, ③ 남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나갈 것을 선언하였다.³⁰⁾

남북 사이의 군사적 신뢰구축을 2항에서, 그리고 평화체제와 함께 남북 종전선언을 언급한 「판문점 선언」은 2000년 김대중 대통령과 김정일 위원장이 발표한 「6.15 남북 공동선언」과 2007년 노무현 대통령과 김정일 위원장 사이의 「10.4 남북 정상선언」에 비해 군사신뢰구축 분야에서 매우 큰 성과를 낸 것으로 평가된다. 먼저 2000년의 「6.15 남북 공동선언」에서는 아예 군사부문이나 종전선언에 대한 언급이 전혀 없었다.³¹⁾ 2007년의 「10.4 남북 정상선언」에서도 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축하기 위한 인식을 같이 한다는 원론적인 차원의 언급 외에는 군사부문에 대한 언급이 전혀 되지 않았다.³²⁾ 그에 비하면 3조의 내용 중 2조에서 매우 구체적인 군사신뢰조치를 언급한 「판문점 선언」은 이 부분에서 가장 큰 차

30) 위의 글.

31) “6.15 남북 공동선언,” 2000.6.15., 『위키백과』, <https://ko.wikipedia.org/wiki/6%C2%B715_%EB%82%A8%EB%B6%81_%EA%B3%B5%EB%8F%99%EC%84%A0%EC%96%B8> (검색일: 2020.6.3.).

32) “2007년 남북정상회담,” 『위키백과』, <https://ko.wikipedia.org/wiki/2007%EB%85%84_%EB%82%A8%EB%B6%81%EC%A0%95%EC%83%81%ED%9A%8C%EB%8B%B4> (검색일: 2020.6.4.).

이와 성과를 이루었다고 평가된다. 또한 2007년의 정전체제 종식과 항구적 평화체제 언급에 비해 ‘불가침’을 공식 선언하고, ‘단계적 군축’을 언급하였다는 점, 그리고 2018년 연내에 ‘중전선언’과 ‘평화협정’ 전환을 언급한 것 자체도 매우 큰 진전으로 평가된다. 물론 정전협정 65주년인 2018년에 계획하였던 ‘중전선언’과 ‘평화협정’은 이후 불발로 끝나면서 실질적인 선언의 효과성은 퇴색되었다. 그럼에도 이전의 선언들과 직전의 이명박, 박근혜 두 보수 정부하에서 북한이 핵 개발과 군사도발로 남북관계가 극도로 경색되어 군사적 긴장이 고조되었던 점을 고려하면 군사신뢰 구축에서 큰 진전을 이룬 사건으로 평가된다.

이후 양측은 비무장지대에서 즉시 상호비방전을 중지하였고, 양측 모두 화성기를 철수하는 한편 그동안 중지되었던 군사당국자 회담 개최 등 초기 구체적 조치 실천이 이루어지기도 하였다. 이러한 가운데 양측의 군사적 신뢰조치는 2018년 9월 중순 문재인 대통령의 평양 방문 중에 양측 국방장관이 「판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」에 서명함으로써 또 다른 진전을 이룬다. 문재인 대통령 평양 방문 이틀째인 9월 19일 오전 평양 백화원 영빈관에서 문재인 대통령과 김정은 위원장이 보는 앞에서 송영무 국방장관과 노광철 인민무력상이 서명한 합의서는 6개조 22항에 걸쳐 매우 포괄적이고 구체적인 군사적 신뢰 구축방안에 합의한다. 여기에는 지상과 해상, 공중의 모든 공간에서의 무력충돌 방지, 이러한 대규모 군사훈련을 포함한 다양한 문제를 협의할 ‘남북군사공동위원회’ 가동, 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 육해공 모든 분야의 각종 군사연습 중지, 군사분계선 비행금지구역 설정, 우발적 충돌 방지를 위한 상시연락체계 가동, 비무장지대의 평화지대 전환을 위한 감시 초소 철수, 판문점 공동경비구역 비무장화, 비무장지대 남북공동유

해발굴 및 역사유적 공동조사, 서해 북방한계선 평화수역과 공동어로구역 설정, 남북 교류협력과 접촉왕래 활성화를 위한 군사보장대책 마련, 임진강하구 공동이용, 직통전화 설치 등의 매우 포괄적인 군사협력 합의와 이를 시행하기 위한 세부적이고 구체적인 실천방안을 포함하고 있다.³³⁾

이후 양측은 비무장지대를 중심한 상호 적대행위 전면 중지, 판문점 공동경비구역(Joint Security Area: JSA) 비무장화, 비무장지대 내 감시초소 일부인 22개 시범 철수, 철원군 화살머리고지 일대 공동 유해 발굴, 한강하구 공동이용, 남북군사공동위원회 구성운영 협의 등에 관련된 일부 조치를 실행에 옮겼으며 이후 지금까지 “남북 간 접경지역에서 단 한 건의 군사적 긴장고조 상황도 없었다. 이는 군사적 긴장완화와 신뢰구축에 실질적으로 기여함으로써 한반도에서 전쟁위험을 해소하는 계기를 마련한 것”으로 자평하고 있다.³⁴⁾

2018년 평양 정상회담 시 남북 간에 맺어진 군사포괄협정 중 서해 평화수역에 관해 일부에서는 이것이 남한의 군사대비태세를 약화시키는 결과를 가져왔다고 비판하는 목소리가 제기되었다. 그러나 한편에서는 양측의 군사적 긴장을 완화하려는 합의가 남한 측의 군사대비태세를 약화시킨다기보다는 실질적으로 서해의 어업권을 놓고 벌어지던 우발적 충돌의 가능성을 줄이고 남북군사긴장을 완화하는 효과를 가져왔다고 평가한다.³⁵⁾

33) “[평양공동선언] 군사 분야 합의서 전문,” 『중앙일보』, 2018.9.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180919097700014>> (검색일: 2020.6.3.).

34) 문화체육관광부, “9.19 남북군사합의,” 대한민국 정책브리핑, 2020.3.22., <<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865808>> (검색일: 2020.6.3.).

35) “The Comprehensive Military Agreement and South Korea’s Maritime Security; Interview with Daniel Phillip Connolly,” The National Bureau of Asian Research, May 28, 2020, <<https://www.nbr.org/publication/the-comprehensive-military-agreement-and-south-koreas-maritime-security/>> (Accessed May 31, 2020).

(4) 정책의 지속가능성

국방부는 2019년 업무보고에서 2018년 이루어진 「9.19 군사합의」의 후속조치로 “남북 간 핵심적인 군사현안을 협의하기 위한 군사공동위 구성 및 운영 방안을 북측”과 협의 중이라고 보고하고 “남북 차관급을 위원장으로 해 분기마다 한 차례씩 정례적인 회담을 열 수 있는 여건을 마련할 것”이라며 “군사합의 이행과 유지 상황을 점검하는 분과위도 주기적으로 개최할 것”이라고 밝혔다. 국방부 관계자는 “군사공동위를 분기 1회 정례적으로 개최하는 방안은 거의 확정적”이라며 “내년 상반기 가동을 목표로 하고 있다”고 설명했다. 또한 보고에는 한국 측 국방부 장관과 북한 인민무력상, 합참의장과 북한 군 총참모장을 직통으로 연결하는 핫라인 구축도 포함되었다.

한편 국방부는 “비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 시범철수 대상 감시초소(Guard Post: GP) 완전 파괴에 이어 모든 감시초소 철수 협의를 진행할 것”과 2019년 2월까지 남북 공동 유해발굴단을 구성하고, 4월 1일부터 10월 31일까지 공동 유해발굴을 본격 추진한다는 계획도 밝혔다. 한강 하구 남북 공동이용을 위한 군사적 보장과 관련하여 “수로조사 결과를 반영한 해도를 제작·배포하고, 민간선박의 자유항행 안전조치를 마련하겠다.”고 보고했다. 이어서 “비무장화가 완료된 판문점 공동경비구역의 남북 지역을 관광객들이 자유롭게 왕래할 수 있도록 준비 중”이라고 보고했다. 이를 위해 “남북과 유엔군사령부 3자가 ‘공동근무 및 운영규칙안’ 제정을 협의 중”이며, “남북 교류협력 및 접촉·왕래 활성화를 위해 유엔사와 원활한 협조체제를 유지해 남북관리구역 통행 대책 등 군사적 보장조치를 강구하겠다.”고 설명하였다.³⁶⁾

36) “국방부 “내년에도 남북 군사합의 이행해 군사적 신뢰구축.” 『한겨레신문』, 2018.12.20., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/875170.html#csidx3535a3b4658555aae089af29d9b6da7>> (검색일: 2020.6.4.).

그러나 2019년 초기 한동안 순조롭게 진행되던 남북한 군사신뢰 조치의 이행은 2월 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 하노이 정상회담이 실패로 마치면서 그 동력을 잃기 시작하고 이후 북미 협상이 교착상태에 빠지면서 남북 군사조치도 후속조치 이행에 어려움을 겪게 된다. 이에 대해 한용섭 한국국방대학교 교수는 「9.19 군사합의」가 초기 3개월 동안은 잘 이행되었으나 추후 더 이상 진전이 없다는 점을 지적하였다. 남북한은 2019년 초기까지 감시초소 11개소를 폐쇄하고, 화살머리고지에서 남북 공동 유해 발굴을 위한 도로 작업, 공동경비구역의 비무장화, 서해완충구역과 비행금지구역의 준수 등을 대체로 잘 이행하였다. 그러나 중반으로 접어들면서 추가적인 감시초소 폐쇄 작업과 남북 군사당국 간 대화도 이뤄지지 않은 것이다. 제임스 프리스텝(James J. Przystup) 미국 국방대학교 교수도 「9.19 군사합의」는 연합훈련 제한, 무기와 병력 재배치, 비무장지대 비핵화, 북방한계선 내 완충지역 설정 등 중요한 조치들이었다고 평가한다. 그러나 실제 이행된 것은 부분적 감시초소 폐쇄뿐이라고 지적하였다. 또한 합의 이행을 검토할 군사위원회 설립도 아직 실현되지 못하고 있다고 하면서 결국은 ‘싱가포르 정상회담’ 이후 교착상태에 빠진 북핵 협상이 남북 간 「9.19 군사합의」 이행에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석하였다. 현 단계에서 우선 과제는 남북 군사공동위를 구성하고 군사합의에 포함된 정기적인 남북 군사대화 정례화, 비무장지대에서의 감시초소 폐쇄 완료, 남북 검증위원회 설립 등이 실행에 옮겨져야 한다고 조언했다.³⁷⁾

국방부는 2020년 업무보고에서도 「9.19 군사합의」 지속 이행을 통해 ‘남북 간 군사적 신뢰구축 노력 강화’를 위한 남북 간 상호 지상

37) “9·19 남북 군사합의 이행 부분적 GP 폐쇄에 그쳐...추가 조치 필요,” VOA, 2019.9.6., <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/5072692> (검색일: 2020.6.4.).

해상 공중 적대행위 중지 조치(지속) 확인, 공동경비구역 자유왕래 관련 남·북·미 3자 협의체 가동 및 ‘JSA 공동근무운영수칙(안)’ 합의 추진, ‘남북공동유해발굴’ 추진 및 유해발굴지역 확대, DMZ 내(內) GP 철수를 위한 대북(對北)협약, 동서해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 일대 평화수역화 조성 여건 마련, ‘남북군사공동위’ 구성 운영 합의서 체결 및 1차 회의 개최, ‘DMZ 평화의길’ 및 ‘국제평화지대화’ 추진을 위한 민간·국제기구 참여 지리제거 여건 조성 등 여러 후속조치를 위한 계획을 발표하였다.³⁸⁾ 그러나 2019년 중반이후 북미 핵 협상이 공전하면서, 오히려 북한의 탄도 미사일 시험과 2020년 초 대규모 화력 시범, 남측의 탈북자 단체 대북전단 살포에 대한 강력한 북한의 규탄 성명 등 남북 간 군사신뢰조치 지속을 위한 움직임이 중단 내지는 악화의 조짐을 보이고 있다.³⁹⁾ 2018년 합의사항이 일부 진행되다가 2019년 중반기 이후 진전이 없는 군사신뢰구축은 먼저 북미 대화와 협상의 재개를 통한 외부 여건 조성이 필요하다. 여기에 남북 수뇌부 간의 접촉과 대화 재개 여부에 따라 중단된 이행조치들이 다시 시작될 수 있을 것이다. 결국 남북 군사적 신뢰구축 문제는 한반도 지형의 북미 간 핵 협상과 남북 간 정치적 화해 무드를 전제로 한다는 점에서 그 토대는 이미 놓여졌으나 시행이 어려운 현실에 따라 그 지속가능성이 좌우될 것이다.

38) 국방부, “2020년 국방부 업무보고: 국민과 함께 평화를 만드는 강한 국방,” 2020.1.21., p. 15.

39) “북 통일전선부 갈 데까지 가보잔 결심…김여정, 조치 지시,” 『연합뉴스』, 2020.6.5., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200605173951504?section=nk/news/all>> (검색일: 2020.6.5.).

다. 북핵 문제 진전

(1) 정책의 명확성

100대 국정과제에서 완전한 북핵 폐기를 비핵화의 과제로 설정한 정부는 문재인 대통령이 2017년 7월 독일 방문 시 행한 ‘베를린 구상’ 연설에서 북핵 문제를 “한반도가 직면하고 있는 가장 큰 도전”으로 적시하고 “한반도와 동북아, 나아가 세계의 평화를 위협하고” 있다고 규정하면서 비핵화의 시급성을 강조한다. 비핵화의 구체적 목표에 대해서는 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화는 국제사회의 일치된 요구이자 한반도 평화를 위한 절대 조건” 이라고 밝힌다.⁴⁰⁾ 따라서 비핵화 정책은 현 정부의 가장 중요한 외교안보 정책의 우선순위로 떠오른다. 그 구체적 실천방안에서 2020년 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵 폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등을 추진한다고 적시한다. 여기서 알 수 있는 것은 비핵화 협상이 당장 결실을 보기 어렵다는 현실 인식을 반영하여 2017년 5월 정권 출범 이후 2년 반이 넘는 2020년을 목표로 특정한 합의 도출을 삼고 있다는 점이다. 이를 위해 동결에서 완전한 핵 폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안을 마련을 한다는 것인데 그렇다면 2020년의 비핵화 합의 도출의 구체적 내용이 완전한 핵 폐기인지 아니면 동결에서 완전한 핵 폐기에 이르는 로드맵인지에 대한 명확한 내용이 제시되지 않고 있다. 또한 비핵화 초기 조치의 확보에서 비핵화 초기 조치가 무엇인지에 대해서도 명확한 내용이 제시되지 않고 있다. 그리고 포괄적 비핵화 협상 재개도 그것이 남북 간 협상인지, 북미 간

40) 청와대, “문재인 대통령, 괴르버 재단 초청 연설,” 2017.7.6., <<http://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2020.5.30.).

협상인지, 아니면 6자를 포함하는 것인지, 아니면 동시다발적인 것인지에 대한 내용도 모호하다. 아마도 이전 수년간 김정은 체제하에서 지속되는 핵실험과 미사일 발사 시험으로 북한의 핵능력이 빠르게 증가하였고, 대신 북미를 비롯한 비핵화 협상 전망이 악화일로로 거친 현실을 반영한 것으로 보인다.

(2) 정책의 적절성

당시 한반도의 군사적 긴장 상황과 비핵화 협상 전망이 불투명하 가운데 비핵화 합의 도출을 2020년으로 상정한 것은 비핵화 협상의 어려운 현실을 고려한 정책목표로 평가된다. 비현실적인 당장의 비핵화나 선비핵화 후의 남북대화를 상정하기보다 협상재개 자체를 당장의 시급한 정책목표로 설정한 것도 현실적인 접근으로 평가된다. 동시에 비핵화 협상을 위해 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발을 억제하기로 한 것은 비핵화 협상에서 미국이 가지는 중요성과 한미동맹의 공동보조가 중요한 현실을 반영한 것으로 평가된다. 또한 비핵화 협상을 견인하기 위한 수단으로 제재와 대화를 동시에 상정한 것도 이전의 제재 위주의 접근이 북한의 핵 개발 의지만 강화시킨 지난 기간의 현실을 반영한 것으로 평가된다.

비핵화 협상의 형식과 주요 당사자 문제에 대해 ‘6자회담’을 거론한 것은 북미 중심의 협상이 오히려 양측의 양보 없는 대결양상을 부추겨서 오히려 협상이 더욱 어려워진 것에 대한 대안으로 제시된 것으로 보인다. 문제는 기존의 다자회담이 이미 한 번 시도된 형태로, 이에 대한 각 당사자의 다양한 입장이 복잡하게 얽혀 있는 현실에서 이것이 과연 효과적인 대안이 될지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 특히 가장 중요한 당사자인 미국과 북한이 이에 대해 어떠한

입장을 가지는지가 불분명하며, 또한 한미 간에 이에 대한 사전합의나 협의가 있었는지가 불명확한 상태에서 과연 트럼프 대통령의 포괄한 미국 정책 당국이 이러한 한국 정부의 제안에 어떠한 입장을 가질지 의구심이 제기되었다. 실제 트럼프 행정부는 출범 초기부터 당시 국무부 대변인이 “6자회담은 유용한 성과를 내지 못하는 메커니즘이라는 공감대가 형성돼 있다.”며 부정적인 인식을 드러내었다. 이후 니키 헤일리(Nikki Haley) 유엔대사도 “미국은 6자회담으로 돌아가고 싶지 않다.”며, 무용론을 확인하기도 하였다. 이러한 미국의 입장은 김정은 위원장과 단독 회담을 선호하는 트럼프 대통령의 입장을 반영하는 것으로 싱가포르 정상회담을 전후하여 국무부 대변인은 과거 북핵 문제에서 진전을 보지 못한 것에 대해 “많은 나라들이 개입해 각자의 입장을 내세우면서, 관료적 다툼에 빠졌기 때문”이라는 부정적 평가를 내리기도 하였다.⁴¹⁾

(3) 정책의 효과성

완전한 비핵화를 궁극적 목표로 하는 정부의 정책은 일단 절반의 성공은 거두었다고 평가된다. 첫 번째, 오바마 행정부 초기 북미 간에 진행되던 북핵 협상이 파기된 이후 북한이 가속화된 핵 프로그램을 진행하며, 전혀 이루어지지 않던 핵 협상이 다시 재개되었다는 점이다. 이러한 점에서 포괄적 비핵화 협상의 재개라는 1단계 정책 목표는 일단 성공한 것으로 평가된다. 이와 관련하여 가장 큰 성과는 북핵 협상의 재개 과정에서 미국과 북한이 정상회담이라는 이전과는 다른 차원의 협상이 재개된 점이다. 북미정상회담은 북한 김정

41) “[뉴스헤럴] 미국, 6자회담 효율성 문제 제기하며 미-북 양자 간 해결 방침 확인,” VOA, 2018.11.16., <<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/4661394>> (검색일: 2020.6.5.).

은 위원장의 입장에서는 북한이 가장 원하는 미국과의 관계 정상화와 이를 통한 정권의 정당성 확보라는 목표에 상당한 상징성을 부여하는 사건으로 평가된다. 이는 트럼프 대통령의 특이한 개인 성향과 협상전략에 기인하는 것으로 미국 내에서는 오히려 북한의 비핵화에 대한 구체적 양보 없이 미국이 매우 중요한 협상 카드를 일방적으로 포기한 것으로 비판받기도 하였다.⁴²⁾ 그럼에도 불구하고 사상 최초의 북미정상회담은 정부가 최초 목표로 하였던 포괄적 비핵화 협상의 재개라는 취지에는 매우 부합하는 것으로 평가된다. 정상회담 합의문에는 1조에 북미관계 정상화, 2조에 영속적인 한반도 평화체제, 3조에 북한의 비핵화에 대한 언급이 포함됨으로써 북한의 비핵화는 물론 북미관계 정상화와 한반도 평화체제 구축에 이르는 포괄적 어젠다가 함께 협상의 내용에 포함되는 결과를 낳았다.⁴³⁾ 이후 북미 간에 협상이 본격화되면서 미국의 폼페이오(Pompeo) 국무장관과 북한의 김영철 통일전선부장을 중심으로 하는 양측의 실무 협상단이 평양과 워싱턴을 방문하며 핵 협상을 논의하는 상황이 전개되었다. 이러한 양국 수뇌부의 직접 협상은 이전과는 차원이 다른 수준의 내용, 형식, 횟수를 드러내며 진행되었으며, 그 과정에서 트럼프 대통령과 김 위원장의 단독 정상회담이 3차례에 걸쳐 이루어지고, 이 과정에서 회담의 성과에 관계없이 두 지도자가 서로에게 개인적인 친밀감과 호감을 표하는 상황이 전개되었다.

42) Bryan Harris and Demetri Sevastopulo, "Critics say US-North Korea summit deal leaves Kim the winner: Pyongyang likely to be emboldened as Trump is accused of making big concessions," *Financial Times*, June 13, 2018., <<https://www.ft.com/content/a5f41354-6dec-11e8-92d3-6c13e5c92914>> (Accessed June 5, 2020).

43) 외교부, "Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong-un of the State Affairs Commission of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit (미북정상회담 공동성명, 2018.6.12.)," 2018.6.15., <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367939> (검색일: 2020.6.5.).

두 번째, 북미의 비핵화 협상을 견인해 내는 과정에서 한국이 어느 때보다 중요한 역할을 하였다는 점이다. 특히 정부의 대북대화 재개 노력은 남북대화의 재개뿐 아니라 2017년 트럼프 행정부와 김정은 정권 간에 진행되던 군사대결 움직임을 진정시키고 2018년 대화의 국면과 사상 첫 북미정상회담으로 전환하는 데 결정적인 기여를 한다. 평창 동계올림픽을 통해 김여정과 김영철을 포함한 북한의 고위대표단이 미국의 팬스 부통령 및 이방카 트럼프 대통령의 딸 사절단과 나란히 단상에 함께하며 간접적인 접촉을 성사시킴으로써 양측 수뇌부의 연결고리가 형성되었다. 이후 정의용 실장 일행이 평양의 김정은 위원장을 만난 직후 바로 워싱턴을 방문하여 트럼프 대통령에게 김 위원장의 정상회담 제의를 전달하고 즉석에서 트럼프 대통령이 이를 수락한 것이 가장 중요한 시작이었다. 이후 4월의 남북정상회담을 통해 북미 정상이 만나 비핵화와 종전선언, 한반도 평화체제에 대한 논의를 할 수 있는 분위기를 조성하고, 문 대통령이 5월 22일 백악관을 방문하여 북미정상회담에 관한 한미 간의 공동 전략을 논의한다.⁴⁴⁾ 그러나 6월 정상회담을 앞두고 트럼프 대통령은 북측에서 자신의 국가안보보좌관인 존 볼튼(John Robert Bolton)의 리비아 모델 언급을 강력 규탄한 것에 대해 정상회담 철회통보를 보내면서 위기가 찾아왔으나, 문재인 대통령이 김정은 위원장을 판문점에서 다시 만나 양측의 중개 역할을 하면서 극적으로 6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담이 열리게 된 것이다. 이에 대해 1990년대 북핵 협상을 주도했던 빌 클린턴 전임 대통령은 인터뷰에서 “지금까지의 과정에서 진짜 영웅은 한국의 문재인 대통령”이라고 하면서 역사적인 첫 북미정상회담이 우여곡절 끝에 개최되는 과

44) “Donald Trump Says June 12 North Korea Summit ‘May Not Work Out,’” *Time*, May 23, 2018., <<https://time.com/5287057/south-korea-president-moon-jae-in-meets-donald-trump-north-korea/>> (Accessed June 5, 2020).

정에서 문재인 대통령이 수행한 중재역할을 높이 평가하였다.⁴⁵⁾

세 번째, 이전의 북핵 협상에서 통미봉남을 통해 한국을 배제하려는 북한의 전통적인 입장과는 달리 이번에는 한국의 비핵화 과정에 대한 역할을 인정하게 된 것이다. 이는 문재인 대통령의 수석특사로 평양을 방문한 정의용 실장에게 김정은 위원장이 한반도 비핵화 의지를 분명히 밝히면서 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 언급했다는 점이다. 동시에 북미관계 정상화를 위해 미국과 허심탄회한 대화를 할 수 있다는 용의를 표명하며 한국이 북미와의 북핵 협상에 중재 역할을 해줄 것을 요청한 사실이다. 이어서 김정은 위원장은 4월에 열린 판문점 남북정상회담에서도 비핵화 의지를 피력하였을 뿐 아니라 남북정상회담 선언문에 ‘완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표’를 명문화하여 포함하게 됨으로써 1992년 한반도 비핵화 공동선언 이후 비핵화 문제가 남북의제로 다시 들어오게 된 것이다.⁴⁶⁾ 이는 한국 정부가 한반도 종전선언, 남북기본합정, 군사신뢰구축, 평화체제로 이어지는 한반도 평화 구축노력에 비핵화를 함께 추구하는 포괄적인 접근이 효과적으로 작용한 것으로 평가된다. 이후 실제로 남북 양국은 9월에 열린 평양회담에서는 영변 핵 시설의 영구폐기를 논의하고 동창리의 엔진 시험장과 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM) 발사대를 폐기하는 등 구체적 비핵화 조치가 논의되었으며 다시 한 번 한반도 비핵화를 공동선언문에 언급하면서 비핵

45) “빌 클린턴 “진짜 영웅은 문재인 대통령”: 북미회담 성사 이끈 중재역할 높이 평가,” 『연합뉴스』, 2018.6.8., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180608173300009>> (검색일: 2020.6.5.).

46) “지금 이 기회, 남북보건의료협력으로 한반도 평화프로세스 재가동. [4·27 판문점선언 2주년],” 대한민국 정책브리핑, 2020.4.27., <<http://www.korea.kr/news/cultureColumnView.do?newsId=148871893&pWise=mMain&pWiseMain=G1>> (검색일: 2020.6.5.).

화에 대한 실질적 논의를 이어 나갔다.

네 번째, 비록 비핵화에 대한 포괄적 합의를 도출하지 못했지만, 북한의 핵 무기 프로그램에 대한 동결과 일부 비핵화 조치가 이루어진 것이다. 먼저 북한은 북미정상회담에 즈음하여 북미 협상이 진행되는 동안 더 이상의 핵실험과 장거리 미사일 시험을 하지 않을 것을 공식 발표하였다.⁴⁷⁾ 특히 북한의 장거리 미사일 시험은 단순히 핵 무기개발을 넘어 미국 본토를 타격할 수 있는 능력을 갖추기 위한 것으로 미국이 자신들의 안보에 직접적인 위협이 되는 것으로 간주하는 민감한 사안이라는 점에서 그 실질적인 의미가 큰 조치로 평가되었다. 이후 북한은 실제 2018년 6월 정상회담 직전인 5월 24일에 풍계리 핵 실험장을 파괴하였으며, 이어서 7월에는 서해 미사일 시험장과 평양 근처에 있는 대륙간탄도미사일 제조 시설을 폐쇄한 것이 관측되기도 하였다.⁴⁸⁾ 실제 북한의 이러한 조치에 대해 트럼프 대통령은 북한이 서해 미사일 발사장에 대한 해체작업을 언급하면서 비핵화의 실질적인 진전 조치로 환영하는 모습을 보였다.⁴⁹⁾

(4) 정책의 지속가능성

2018년과 2019년 전반기에 걸쳐 급속하게 전개되던 북미 협상과

47) “북한 “오늘부터 핵실험·ICBM 발사중지”...풍계리 실험장 폐기 선언,” 『연합뉴스』, 2018.4.21., <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20180421001700038>> (검색일: 2020.6.5.).

48) “North Korea has Begun Dismantlement of the Punggye-ri Nuclear Test Site,” *38 North*, May 14, 2018, <<https://www.38north.org/2018/05/punggye051418/>> (Accessed June 5, 2020); “More Progress on Dismantling Facilities at the Sohae Satellite Launching Station,” *38 North*, August 7, 2018, <<https://www.38north.org/2018/08/sohae080718/>> (Accessed June 5, 2020).

49) “Trump praises North Korea’s shutdown of West Sea Satellite Launching Station,” *Hankyoreh*, July 26, 2018, <http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/855066.html> (Accessed June 5, 2020).

남북 비핵화 협력은 그러나 2019년 하노이 북미정상회담의 결렬로 결정적인 고비를 맞게 된다. 지금까지 북한이 핵과 미사일 시험에 동결에 더해 영변 핵 시설의 폐기를 매개로 미국의 경제제재 철회를 요구한 북한에게 트럼프 행정부가 영변 플러스알파를 주장하면서 핵 협상이 결렬된 것이다. 이후 6월 판문점에서의 극적인 3자 회동을 통해 비핵화의 동력을 다시 살렸으나 가을에 접어들어 트럼프 대통령이 탄핵 정국에 휩싸이고, 10월의 스톡홀름 북미 실무협상이 결렬되면서 북핵 협상이 다시 미궁에 빠진 것이다. 이에 대해 중단거리 탄도 미사일 시험으로 미국의 결단을 압박하던 북한의 김정은 위원장은 2020년 신년사를 대신한 연말 노동당 전원회의 결과물 보고에서 풍계리 핵 시험장 폐기와 핵·ICBM 시험 중단을 포함한 북미 신뢰구축을 위한 ‘선제적 중대조치들’에 미국이 한미군사연습과 첨단 무기 도입, 추가 제재로 응답했다고 비판한다. 이어서 “파렴치한 미국이 조미대화를 불순한 목적 실현에 악용하는 것을 절대로 허용하지 않을 것”이며, “전략무기”를 언급하며 “충격적인 실제행동”을 경고하였다. 그러나 한편 “우리의 억제력 강화의 폭과 심도는 미국의 금후 대조선 입장에 따라 상향조정될 것”이라며 미국과의 대화 여지를 남겨 두었다.⁵⁰⁾

김 위원장의 경고 이후 북한은 아직 군사훈련과 단거리 탄도 미사일 발사 이외에 핵과 미사일 동결을 파기하는 움직임을 보이지는 않고 있다. 문제는 2020년 초부터 발생한 대규모 전염병 사태로 미국 사회가 가장 큰 타격을 입고, 북한의 김 위원장도 공개석상에서 사라지는 등 북핵 협상의 재개를 위한 여건 조성이 매우 어려워지고 있다는 점이다. 여기에 미국 대선이 11월로 다가오면서 과연 트럼프

50) “김정은: 처음으로 신년사 발표 생략... 당 회의에서 ‘새 전략무기’ 예고,” 『BBC 뉴스 코리아』, 2020.1.1., <<https://www.bbc.com/korean/news-50963090>> (검색일: 2020.6.5.).

대통령이 북핵 협상에 관심과 노력을 기울일 여지가 있는지에 대한 의문이 제기된다. 2020년에 동결에서 완전한 폐기에 이르는 합의 도출이라는 정부의 초기 비핵화 정책목표는 이제 연말이 다가오면서 그 전망이 불투명하다. 더욱이 설사 올해 안에 북미를 포함한 당사자들 간에 극적인 타협안이 나온다 하더라도 그것이 실질적인 북한의 비핵화로 어떻게 검증가능하게 이루어 질 수 있는지, 특히 그것이 현 정부 임기 내에 이루어질 수 있는지는 매우 불투명하다. 현재 북한은 대북 제재 완화 및 해제, 체제 안전 보장과 단계적 비핵화를 요구한 반면 미국은 ‘선(先) 비핵화, 후(後) 체제보장과 제재 완화’를 주장하며 입장 차를 좁히지 못하고 있다. 향후 정부가 남북대화의 동력을 다시 살리면서 북미 간의 입장 차를 좁힐 수 있는 또한 번의 중재 역할을 할 수 있을지가 한반도 비핵 및 평화 추구의 관건이다.

라. 대북정책에 대한 국제적 지지

(1) 국제 올림픽 위원회

비핵화 협상과 아울러 남북대화를 재개하고 교류협력을 통해 한반도의 항구적인 평화체제를 수립한다는 정부의 포괄적인 비핵·평화 정책은 국제사회의 폭넓은 지지를 받은 것으로 평가된다. 현 정부의 비핵, 평화와 관련한 국제사회의 가장 시발이 되는 지지는 국제 올림픽 위원회(International Olympic Committee: IOC)에서 나왔다. 2017년 한반도 전쟁위기설이 고조되면서 2018년 평창 동계 올림픽이 가장 큰 타격을 입은 것은 주지의 사실이다. 만일 북미 간의 전쟁위협이 2018년에도 지속되었다면, 평창 동계올림픽의 성공적인 대회 진행은 많은 어려움을 겪었을 것이다. 일단 미국과 서구

유럽 등의 주요 참여국이 과연 선수단의 위협을 무릅쓰고 참여를 하였을지가 의문이고, 그 경우 올림픽 위원회가 주최국인 한국과 더불어 상징성은 물론 광고수입 등 실제 경제적으로 가장 큰 피해를 입을 수밖에 없었다. 따라서 올림픽 위원회는 한국의 올림픽 성공을 위한 한반도 사태 안정과 남북대화 재개에 적극 지지하고 협력하는 모습을 보였다. 개최 직전까지 참여가 불투명하였던 북한 선수단의 공식 신청기한이 훨씬 지난 상황에서도 개막 직전의 참여 신청을 흔쾌히 수락한 것이다. 더구나 이 과정에서 남북 체육 당국 간의 급박한 막 후 교섭과 실무협상의 결과물인 남북 공동 단일팀 구성과 참여를 예외적으로 허가함으로써 남북협력에 적극적으로 기여하였다.⁵¹⁾ 이러한 국제 올림픽 위원회의 남북협력에 대한 지원은 2020년 도쿄올림픽 남북단일팀 구성과 12번째 공동입장을 승인하는 조치로 이어졌다. 2019년 3월에 열린 집행위원회에서 토마스 바흐(Thomas Bach) IOC 위원장은 “한반도의 정치적 상황과 관계없이 남북 단일팀의 도쿄올림픽 참가를 지원하겠다. 남북이 2032년 하계올림픽을 공동으로 유치하겠다는 의사도 표명했다.”라고 하면서 IOC의 올림픽에 대한 남북 협력에 대한 지속적인 지지의사를 밝혔다.⁵²⁾

(2) 미국

한국의 대북정책과 비핵 협상에 가장 큰 관심과 영향을 주는 미국은 전반적으로 지지를 보내면서도 비핵화와 관련한 해결방안이나

51) “IOC 회의 ‘평창 北선수단 규모·의전·지원’ 핵심 의제,” 『연합뉴스』, 2018.1.20., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180120055100088>> (검색일: 2020.6.5.); “IOC의 ‘北 평창올림픽 참가 지원’ 의지, 예상보다 강해,” 『동아일보』, 2018.1.21., <<http://www.donga.com/news/article/all/20180121/88289037/1>> (검색일: 2020.6.5.).

52) “IOC, 2020 도쿄올림픽 남북 단일팀·공동입장 승인… 女농구 4종목,” 『뉴스핌』, 2019.3.28., <<https://www.newspim.com/news/view/20190328001031>> (검색일: 2020.6.5.).

접근법에서 한국 정부와 차이를 보이면서 몇몇 사안에서 대북정책에 의구심을 보이기도 하였다. 그럼에도 역시 가장 중요한 것은 미국을 대표하는 트럼프 대통령의 지지로, 문재인 대통령이 밝혔듯이 미국은 ‘제재는 외교적 수단’이며, 평화적인 방식으로 한반도 비핵화를 달성한다는 한국의 대북정책에 원칙적인 지지를 표명한 것으로 평가된다. 2017년 한반도의 군사위기와 긴장을 타개하기 위해 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 남북이 관계 개선을 시도한 것에 대해서도 환영한다는 메시지와 함께 펜스 부통령은 물론 본인이 가장 신임하는 이방카 트럼프(Ivanka Trump) 고문을 사절단으로 보내, 지지를 표명했다.⁵³⁾ 이후 평양을 다녀온 한국 대표단을 면담하는 자리에서 김 위원장의 정상회담 제안을 전격적으로 받아들인 것도 트럼프 대통령이 한국의 중재역할을 적극 지지한 것으로 평가된다.⁵⁴⁾ 이러한 트럼프 대통령의 문재인 대통령과 한국 정부의 대북정책에 대한 신뢰는 2018년 6월 싱가포르 북미정상회담의 개최, 그리고 2019년 2월 하노이 정상회담 결렬 후 6월 판문점 북미정상회담 개최 과정에서 고비마다 문재인 대통령과 한국의 중재역할을 적극 수용한 결과로 평가된다.⁵⁵⁾ 이외에도 미국 조야의 우려에도 불구하고 한미군사 훈련 중지를 명령하여 북한에 대한 적대시 정책의 중지를 상징적으로 보여준 점, 그리고 북한이 비핵화를 할 경우 북한에 엄청난 투자

53) “Ivanka Trump stands and claps for North and South Korean Olympic Athletes,” *CNN*, February 25, 2018, <<https://edition.cnn.com/2018/02/25/politics/ivanka-trump-olympics-closing-ceremony/index.html>> (Accessed June 5, 2020).

54) “Seeking ‘Peaceful Resolution’: Transcript of South Korean Adviser’s Remarks,” *The New York Times*, March 8, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/03/08/world/asia/transcript-south-korea-nuclear-trump.html>> (Accessed June 5, 2020).

55) “Trump Steps Into North Korea and Agrees With Kim Jong-un to Resume Talks,” *The New York Times*, June 30, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/06/30/world/asia/trump-north-korea-dmz.html>> (Accessed June 5, 2020).

와 경제적 기회가 있음을 지속적으로 강조한 점 등은 트럼프 대통령이 북한과의 공존 속에 평화를 통해 한반도 번영을 추구하는 정부의 대북정책을 원칙적으로 지지하는 것으로 평가된다.⁵⁶⁾

트럼프 대통령은 남북정상회담을 포함한 남북관계 개선에도 지지를 표명하였다. 1차 정상회담에 대해 자신의 트위터 계정에 “미사일 발사와 핵 실험의 격렬한 한 해가 지나고 남북 간 역사적인 만남이 일어나고 있다.”며 환영 의사를 밝힌 뒤 「판문점 선언」과 관련, “한국전쟁이 끝날 것이다!”라며 “미국과 모든 위대한 미국인은 한국에서 일어나는 상황을 매우 자랑스러워해야 한다.”라고 환영했다. 특히 이는 정전협정 체결 당사국인 미국이 남북 정상이 「판문점 선언」을 통해 연내 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환해나간다는 구상을 공개적으로 지지한 것으로 평가된다.⁵⁷⁾ 가을에 이어진 평양 정상회담에 대해서도 트럼프 대통령은 ‘엄청난 진전이 이루어지고 있다.’고 평가하였으며, 폼페이오 국무장관도 “문 대통령이 평양에 다녀왔고, 이러한 것들이 모두 앞으로 나아가는 올바른 발걸음이며, 올바른 길이다.”라며 긍정적으로 평가하였다.⁵⁸⁾

그러나 이러한 트럼프 대통령의 남북정상회담에 대한 지지와는 별개로 미국은 비핵 협상에서 북한의 선비핵조치를 압박하며 경제제

56) The White House, “President Trump Is Committed to Achieving Transformational Peace for the United States, the Korean Peninsula, and the World,” February 21, 2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-committed-achieving-transformational-peace-united-states-korean-peninsula-world/>> (Accessed June 5, 2020); “Trump Mentions ‘a Major Rebuild’ of N. Korea,” 『KBS World Radio』, 2019.10.24., <http://world.kbs.co.kr/special/north-korea/contents/news/koreatoday_view.htm?lang=e&No=373184> (Accessed June 5, 2020).

57) “트럼프 ‘한국전쟁 끝날 것’... ‘종전선언’ 공개 지지(종합2보),” 『연합뉴스』, 2018.4.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180427200452009>> (검색일: 2020.6.5.).

58) “폼페이오 ‘北비핵화’ 특정시설·무기시스템 관련 대화 진행 중(종합2보),” 『연합뉴스』, 2018.9.24., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180923029152071>> (검색일: 2020.6.5.).

재 해제에 대해서는 완고한 입장을 견지하여 보다 유연한 단계적 접근법을 원하는 한국의 핵 협상전략과는 중요한 차이를 보인다. 그리고 이러한 핵 협상의 해법에 대한 차이는 결국 2019년 하노이 북미정상회담이 노딜로 끝나는 결과를 초래하였다. 이 과정에서 북한의 핵 문제에 보다 강경한 입장을 촉구하는 미국 정부 내 강경보수파의 입김이 작용한 것으로 보도되기도 하였다.⁵⁹⁾ 트럼프 대통령 역시 미국 조야의 대북 강경 여론과 자신의 입지를 고려하여 북핵 문제에 대한 압박을 강조하고 있으며 이것이 북미 핵 협상의 난항을 초래하면서 북한 역시 강 대 강 반응을 보이면서 2019년 중반 이후 정부 대북정책이 비핵 및 평화 어젠다 모든 부분에서 표류하는 결과를 낳고 있다.

(3) 중국

한반도 평화와 비핵화에 원칙적인 지지를 표명한 중국 역시 정부의 대북 비핵평화 정책을 지지하는 것으로 평가된다. 1차 판문점 남북정상회담에 대해 중국 외교부 대변인은 “역사적인 판문점 회담을 계기로 장기적인 한반도 안정을 위한 새로운 여정이 시작되기를 기대한다.”며 이번 회담의 성과는 남북 간 화해와 한반도 평화에 큰 도움이 될 것이라고 평가했다.⁶⁰⁾ 이어서 가을의 평양 정상회담에 대해서도 외교부 대변인을 통해 “중국은 한반도 남북 쌍방이 접촉과

59) “Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons,” *Reuters*, March 30, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-north-korea-usa-document-exclusive/exclusive-with-a-piece-of-paper-trump-called-on-kim-to-hand-over-nuclear-weapons-idUSKCN1RA2NR>> (Accessed June 5, 2020); “John Bolton: North Korea summit was not a failure,” *The Washington Post*, March 4, 2019, <https://www.washingtonpost.com/politics/john-bolton-north-korea-summit-was-not-a-failure/2019/03/03/eacd108a-3dc0-11e9-a0d3-1210e58a94cf_story.html> (Accessed June 5, 2020).

60) “中 “남북 정상회담 성공적... 한반도 평화에 도움,” 『YTN』, 2018.4.28., <https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201804280122585231> (검색일: 2020.6.5.).

대화를 유지하면서 「판문점 선언」을 이행하고 화해협력을 추진하는 것을 낙관하고 지지한다.”고 밝히고 이러한 남북 간 노력이 양측과 역내 공동이익, 국제사회의 공동 기대에 부합한다고 평가했다.⁶¹⁾ 중국은 1993년 1차 북핵 위기가 발생한 이후 현재까지 한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정, 그리고 협상과 대화를 통한 평화적 해결이라는 3원칙을 견지해 왔다. 동시에 한반도에서 점차 자신의 역할을 확대하면서 전략적 입지를 넓히고자 하는 정책을 추구해 왔다. 이러한 중국의 입장은 현 정부가 추구하는 남북대화를 통한 한반도 안정과 평화, 그리고 비핵화의 대북정책과 큰 틀에서 상당부분 일치한다. 따라서 남북이 대화와 협상을 통해 문제를 해결하는 것을 일관되게 지지하는 것으로 평가할 수 있다. 동시에 최근에 중국은 한반도 비핵화 해법으로 쌍중단(雙中斷, 북한 핵·미사일 도발과 한미 연합 군사 훈련 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行, 한반도 비핵화 프로세스와 미북 평화협정 협상)을 일관되게 주장해왔다.⁶²⁾

이러한 중국의 접근은 한반도의 비핵화와 동시에 종전선언, 평화협정 체결을 통해 평화체제를 구축하지는 정부의 정책과도 일맥상 통한다. 문제는 미국의 선비핵화 요구가 이러한 입장과 마찰을 일으키고 있으며 동시에 트럼프 행정부의 중국 역할론 혹은 책임론에 중국이 부담스러운 입장이라는 것이다. 중국 자신이 당장 트럼프 행정부의 각종 무역제재와 압박에 시달리고 있는 상황에서 중국의 대한

61) “중국 “평양 남북 정상회담...비핵화 추진에 성과 기대.” 『뉴시스』, 2018.9.18., <https://newsis.com/view/?id=NISX20180918_0000422702&cID=10101&pID=10100> (검색일: 2020.6.6.).

62) “[유현정 칼럼] 중국의 북미정상회담 평가와 비핵화 입장.” 『데일리NK』, 2019.3.16., <<https://www.dailynk.com/%EC%9C%A0%ED%98%84%EC%A0%95-%EC%B9%BC%EB%9F%BC-%EC%A4%91%EA%B5%AD%EC%9D%98-%EB%B6%81%EB%AF%B8%EC%A0%95%EC%83%81%ED%9A%8C%EB%8B%B4-%ED%8F%89%EA%B0%80%EC%99%80-%EB%B9%84%ED%95%B5%ED%99%94-%EC%9E%85/>> (검색일: 2020.6.6.).

반도 정책은 일단 여기서 북미 대결로 인한 군사적 긴장이나 대결 상황이 재현되는 것을 막고, 나아가 비핵화를 위한 장기적인 로드맵을 통해 점진적인 비핵화가 이루어지는 것이 현실적이라는 접근법을 펴고 있다. 그리고 이 과정에서 중국은 남북 모두와 균형적인 관계를 이루면서 한반도에 대한 영향력을 강화해나가고자 한다. 이러한 중국의 입장은 현재 정부가 추구하는 비핵 평화 정책과 크게 다르지 않다는 점에서 중국과의 긴밀하고 지속적인 협력관계 구축이 요구된다.

(4) 러시아/일본

러시아 역시 한반도 평화와 비핵화를 위한 한국의 대북정책을 지지하는 모습을 보였다. 판문점 정상회담에 대해 드미트리 페스코프(Dmitry Peskov) 크렘린궁 대변인은 “아주 긍정적 소식”이라고 환영하며 “푸틴 대통령은 여러 차례 한반도 문제의 생명력 있고 확고한 해결은 (남북) 양측의 직접 대화에 근거해야 한다고 강조해왔다.”면서 정상회담 자체와 그 결과를 아주 긍정적으로 평가한다고 밝혔다.⁶³⁾ 이어서 2018년 6월 문 대통령의 모스크바 국빈 방문에서 양국 정상은 공동선언문에서 푸틴 대통령은 한반도의 항구적 평화와 번영을 위한 한국의 중요한 역할을 높이 평가하고, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 채택을 환영하는 동시에 양측은 김정은 북한 국무위원장과 트럼프 미국 대통령 간의 싱가포르 회담에서 긍정적 결과가 도출된 것을 환영하고, 동 회담의 합의사항들이 한반도에서의 완전한 비핵화와 항구적 평화 정착에 기여할 것이라는 기대를 표명하였다. 양 정상은 한반도의 완전한 비핵화 달성과 한반도 및 동북아의 항구적 평화 및 안정을 확보하기 위한 공동 노력

63) “[2018 남북 정상회담] 미·중·일·러 반응,” 『부산일보』, 2018.4.27., <<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20180427000307>> (검색일: 2020.6.6.).

을 계속해 나가기로 하였다.⁶⁴⁾ 러시아는 전통적으로 한반도의 지정학에서 부동항 확보 등을 위해 자신들의 역할이 배제되지 않는 것을 추구하며, 북한과의 전통적인 동맹관계를 고려하여 대북제재 및 비핵화에서도 미국보다는 중국과 입장을 같이 하는 것으로 분석된다. 또한 정부가 추구하는 평화를 통한 한반도 신경제구상에서 러시아가 주요 역할을 할 것을 기대한다는 점에서 정부의 비핵·평화 정책과 크게 전략적 이해관계를 같이 하는 것으로 평가된다.

일본의 아베 총리는 1차 판문점 정상회담에 대해 남북 간의 대화를 통한 한반도 평화 구축에 원칙적인 지지를 보내면서도 비핵화와 관련해서는 북한의 구체적 행동을 촉구하며 북한의 의도와 진정성에 의구심을 표시하였다.⁶⁵⁾ 이러한 일본의 반응은 한반도 평화무드에서 소위 ‘재팬 패싱’으로 일본이 소외되는 것을 경계하면서도 자신들의 안보와 국내 정치에서 주요 문제로 인식하는 북한 관련 ‘납치, 핵, 미사일’ 3대 현안의 포괄적인 해결을 원하는 일본의 입장을 반영한다.⁶⁶⁾ 특히 일본은 비핵화 문제와 관련하여 북한의 장거리 미사일은 물론 일본 열도를 사정거리로 하는 중거리 미사일에 탑재할 수 있는 핵 능력의 완전한 제거를 위해 북한의 완전한 비핵화를 목표로 강경한 입장을 고수하며, 한국 정부의 대북 제재 완화와 남북 교류 노력에 의구심을 가진다. 이러한 일본의 입장은 최근 역사 문제와 더불어 일본의 수출규제, 지소미아 협정파기 등으로 악화된 한일관계에도 일정 부분 관계가 있을 것으로 분석된다.

64) “한러 공동성명...“한반도·동북아 항구적 평화 노력”, 『연합뉴스』, 2018.6.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180622134200001>> (검색일: 2020.6.6.).

65) Prime Minister of Japan and His Cabinet, “Press Occasion on the Inter-Korean Summit Meeting,” April 27, 2018, <https://japan.kantei.go.jp/98_abe/actions/201804/_00061.html> (Accessed June 5, 2020).

66) “남북정상회담 개최에 미묘하게 엇갈린 중국·일본 반응”, 『한국일보』, 2018.4.27., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201804271886561556>> (검색일: 2020.6.5.).

한편 한국의 적극적인 북미정상회담 및 한반도 평화를 위한 역할에 대한 국제사회의 관심과 평가가 잇따르기도 하였다. 싱가포르 북미정상회담 불발위기에 놓인 상황에서 열린 2차 판문점 정상회담에 대해 미국은 백악관 논평을 통해 “회담이 아주 잘 진행됐다.”라고 평가하였으며, 트럼프 대통령도 회담에 대한 환영의 뜻을 표했다.⁶⁷⁾ 중국도 외교부 대변인을 통해 “관련국들의 상호 교류와 최근의 진전 상황을 주목하고 있다며 관련국들의 선의와 한반도 비핵화 추진에 보인 태도를 높이 평가한다.”라고 밝혔다.⁶⁸⁾ 일본의 아사히신문은 “한반도 평화를 원하는 한국과 북미대화 중단에 대한 북한의 위기감이 일치해 이례적으로 다시 회담이 열렸다.”라고 평가했다.⁶⁹⁾ 소위 한반도 운전자론으로 상징되는 한국 정부의 대북정책 주도논 2019년 하노이 북미회담 결렬로 소강상태에 빠진 북미 협상 및 한반도 평화 구상에서 6월 남·북·미 판문점 3자 회동이라는 극적인 사건으로 다시 한 번 전 세계의 이목을 집중 시켰다. 그러나 이후 다시 북미관계가 교착상태에 빠지면서 1년 이상 북미 및 남북 간 대화가 침체기에 들어가는 상황이 지속되고 있다. 여기에 최근 북한의 대남 강경 비난이 이어지면서 남북관계의 악화를 막고, 대화의 동력을 다시 살리기 위한 한국의 또 다른 역할과 노력이 요구된다.

67) “백악관, 2차 남북정상회담에 “아주 잘 진행됐다” 평가,” 『연합뉴스』, 2018.5.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180527028100071>> (검색일: 2020.6.4.).

68) “中 외교부 “북미 정상회담 개최 지지,” 『YTN』, 2018.5.27., <https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201805271713374151> (검색일: 2020.6.4.).

69) “[국제] 中日, 2차 남북정상회담에 큰 관심,” 『전자신문』, 2018.5.27., <<https://www.etnews.com/20180527000067>> (검색일: 2020.6.4.).

3. 정책성과 결정요인 분석

첫째, 정부의 비핵평화 정책성과의 가장 중요한 결정요인은 그 대상이 되는 북한의 반응이다. 그리고 북한의 정책 결정에 가장 중요한 요인은 역시 김정은 위원장을 위시한 지도부라고 할 수 있다. 북한의 지도부 내에서도 김정은 위원장을 둘러싼 가족, 군부, 관료조직, 기타 인물들이 한계 내에서 나름의 영향력과 역할을 행사할 수 있다. 그러나 역시 가장 중요한 핵심요인은 김정은 위원장이다. 정상회담 및 비핵 협상을 포함한 모든 결정은 김정은 위원장의 결단에 의한 것으로 보인다. 물론 김 위원장의 결정과정에서 주변의 인물들이나 참모들에게 의견을 물을 수는 있을 것이다. 특히 김정은 위원장의 혈육으로 모든 주요 행사와 회담에 그림자처럼 수행하며 현장을 진두지휘하는 모습을 드러내, 김여정의 역할이 상당할 것으로 예측되기도 한다. 또한 북한의 퍼스트레이디로서 공식석상에서 이전에 비해 활발한 모습과 역할을 수행하는 이설주의 영향력도 어느 정도 예상될 수 있다. 그 외 평소 지근거리에서 수행해온 최룡해나 김영철, 현송월 등 일부 핵심 간부들의 의견도 개진될 수 있다. 그러나 여전히 모든 최종 결정은 김정은에 의해 이루어지며 이는 2011년 세습 이후 국내 권력기반을 공고히 다진 결과로 보인다. 중요한 점은 김정은이 그동안 오랜 기간의 국내 활동에서 벗어나 활발한 대외활동을 벌이기 시작했다는 것이다. 2018년 이후 1년 반 동안 4차례의 남북정상회담은 물론 3차례의 북미정상회담을 비롯, 수차례 한국과 미국 대표단과 면담하고 이외에 시진핑 주석과 5차례의 북중정상회담, 푸틴 대통령과 북러정상회담을 파격적으로 가진 것은 김정은 위원장의 결단과 강력한 의지에 의한 것으로 분석된다. 이러한 김정은 위원장의 파격적인 결단은 1차 판문점 정상회담 시 한국 측 회담 장

소의 수용, 평양회담 시 능라도 문 대통령 연설과 백두산 관광을 포함한 파격적 의전, 2차와 3차 판문점 회담의 전격 수용, 한국 정부의 군사신뢰구축 요구 수용 등 남북대화에서 나타난 이전과는 다른 내용과 횡수에도 드러난다. 또한 평양회담에서 서울 방문을 수용함으로써 과연 북한 정권 수립 이후 최초로 남한을 방문하는 지도자가 될지의 여부도 초미의 관심사로 떠올랐다. 이미 트럼프 대통령과의 사상 초유의 북미정상회담을 3차례나 가진 김 위원장의 다음 행보는 향후에 과제로 남은 비핵화 협상은 물론 종전선언과 평화협정, 북미 관계 정상화와 워싱턴 방문 등 한반도를 둘러싼 제2차 광폭외교의 가능성을 결정할 가장 중요한 변수가 될 것이다.

둘째, 미국과 중국을 중심한 주변 강대국의 정책과 그들 사이의 동학이 여전히 중요하다. 특히 미국의 정책과 입장은 한미동맹의 파트너이자 북미 협상의 당사자, 그리고 동북아 지역균형자로서 절대적인 요소로 작용한다는 점은 주지의 사실이다. 특이한 점은 현 정부의 대북정책 추진 과정에서 트럼프 대통령이라는 개인 지도자의 역할이 이례적으로 중요한 요소로 작용한 점이다. 지난 25년이 넘는 비핵화 협상에서 북한과의 여러 차례 협상의 실패를 경험한 미국은 북한의 세습독재 체제에 대한 근본적인 불신과 함께 대북정책에서 매우 강한 불신과 원칙론적 입장을 고수하는 경향이 강화되어 왔다. 그러나 트럼프 대통령은 이러한 미국의 전통적이고 보수적인 외교 전략에 파격적인 거래 전략(*art of deal*)을 내세우며 김정은 위원장과 직접적인 협상을 추구함으로써 사상 초유의 북미정상회담이 개최됨은 물론 이후에도 2차례의 만남을 이어가며 김 위원장에 대한 호감과 기대를 지속적으로 표시하고 있다. 이러한 트럼프 대통령의 협상 전략은 미국의 안보 국익과 함께 자신의 재선을 위한 국내용 대선전략과도 연결되며 향후 대선판도에 따라 또 다른 파격적인 행

보가 나올 가능성도 배제할 수 없다.

한편 북한 김정은 위원장에게 지속적인 개인적 호감을 표시하며 정상 간 만남을 통해 포괄적인 빅딜을 추구하는 트럼프 대통령과 북한의 비핵화 진정성에 의구심을 보이면서 그 조건이나 절차에 철저한 검증을 추구하는 폼페이오 국무장관을 위시한 실무정책자들, 그리고 이러한 트럼프 행정부의 대북정책에 보다 회의적인 의회의 보수 진영 및 민주당 진영, 그리고 외부 전문가들의 다양한 목소리가 혼재되어 나타나면서 대북정책과 비핵화 협상의 기초가 변동성이 큰 모습을 보이기도 하였다. 여기에 11월로 다가오는 미국 대선 국면에서 트럼프 대통령의 입지, 트럼프 대통령의 재선 여부, 민주당 바이든 후보의 당선 여부에 따라 향후 북미관계와 핵 협상에 대한 전망이 요동치며 정부의 대북정책에도 영향을 미칠 것이다.

중국 역시 비핵화 및 남북평화 체제 구축에 중요한 영향력을 행사할 수 있다. 중국이 북한의 고립된 경제에 중요한 식량, 에너지, 무역의 중요한 상대라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 여기에 역시 트럼프 대통령과 마찬가지로 시진핑 주석이 가지는 역할이 매우 크다. 실제 중국의 대북 영향력은 평소의 양자관계 외에도 현 정부하에서 시작된 남북정상회담 및 북미정상회담의 추진 과정에서 김정은 위원장이 가장 먼저 중국을 방문하여 시 주석과 전격적인 정상회담을 가짐으로써 중국의 영향력을 과시하였다. 중국은 북미 협상이 파국으로 이어져 한반도에 긴장이 고조되는 것도 원치 않지만, 동시에 협상이 급진전되어 한반도 평화체제 구축 등 한반도의 현상변경 상황이 급박하게 전개되는 것에 대해서도 경계하고 있는 것으로 분석된다. 중국은 사실 북미정상회담을 지지하면서도 내심 협상 성공 가능성에 대해서 유보적인 견해도 적지 않다는 것이다. 특히 트럼프 행정부의 무역전쟁에 이은 중국 때리기로 장기적 미중 경쟁 구도가

본격화되면서 트럼프 정부의 갑작스런 대북 협상에 대한 의도와 의지에 대한 의문이 있다고 분석된다. 동시에 비핵화 과정이 단기간에 완료되기 어렵다는 현실을 고려하여 트럼프 정부 임기 이후 정책의 연속성에 대한 회의론도 거론된다. 중국은 북핵 문제를 상당히 장기적인 맥락에서 관리해야 하는 이슈로 상정하고 있다는 것이다.⁷⁰⁾ 그 과정에서 중국이 핵은 물론 한반도 평화협정과 안보구상에서 영향력을 확보하여 한반도가 중국의 전략적 이익에 부합하도록 지속적인 관심과 노력을 기울일 것으로 예상된다. 이미 한중 양자관계의 중요성이 점차로 커지고 있는 현실에서 미중의 패권경쟁 강화로 인해 여러 선택이 복잡해지는 한국의 입장에서 중국과의 전략적 소통과 한반도와 대북정책에서의 공동의 이익을 강조하며 북한의 비핵화와 평화체제 편입을 견인하려는 노력이 필요하다.

러시아의 푸틴 대통령 역시 중국에 비교하면 상대적으로 적더라도 일정한 영향력을 행사하였다. 한국 정부의 한반도 비핵평화 정책에 초기부터 적극적인 지지를 표명한 러시아는 이후 벌어진 남북 대화와 교류, 북미정상회담, 그리고 북중정상회담에 환영의 의사를 표시하였다. 이어서 본인들도 북한과의 전통적인 우호관계를 복원시킬 것을 강조하며 한반도 평화구상에서의 일정한 역할과 지분을 확보하려는 모습을 보인다. 트럼프 대통령과 하노이 정상회담의 실패를 겪은 김정은 위원장이 바로 연이어 러시아를 최초로 방문하며 푸틴 대통령과 정상회담을 가진 것이 대표적인 예이다. 2019년 4월 25일 블라디보스토크에서 열린 회담은 2011년 8월 김정일 전 국방위원장과 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 전 러시아 대통령과의 정상회담 이후 8년 만에 이루어진 것으로 푸틴 대통령은 “비핵화를

70) “하노이 북미 정상회담 이후 중국의 한반도 비핵, 평화 프로세스에서의 역할과 전략,” 『EAI 논평』, 2019.5.2., 동아시아연구원, <http://eai.or.kr/main/search_view.asp?intSeq=10015&board=kor_report> (검색일: 2020.6.6.).

위해서는 북한의 국제적 안전 보장이 필요하며, 이는 여러 국가가 만들어내는 구조 속에서 가능할 것”이라고 하며 북한의 입장을 지지하였다. 이에 대해 러시아 국제문제연구소(Russian International Affairs Council: RIAC)의 안드레이 코르투노프(Andrey Kortunov) 사무총장은 “푸틴 대통령은 김정은 국무위원장이 러시아로 오게 하기 위해 긴 시간을 들었다.”라며 “이 사안에서 러시아가 단지 제3자가 아닌 적극적 당사자라는 사실을 확실시키기 위한 것으로 보인다.”라고 말했다. 영국의 가디언지는 북한의 입장에서 “이번 방문은 북한이 2월 미국과의 대화 결렬 이후 협력국들이 많다는 사실을 보여주기 위한 것으로 보인다.”라고 보도했다. 가디언지도 “미국과 협상 중인 북한이 러시아를 잠재적 동맹국으로 보고 있다.”라고 전했다.⁷¹⁾

한반도 주변 4강 중에 가장 적은 영향력을 행사한 것은 일본이다. 과거 김대중, 노무현 정부의 대북 관여 정책시기에 일본은 고이즈미 총리가 전격 평양을 방북하여 김정일 위원장과 단독회담을 통해 북일관계 정상화를 추진하였듯이 한반도의 남북 및 북미 협상에 최대한 자신들의 입지를 확보하려는 노력이 보였다. 그러나 아베 총리의 경우 일본인 납치 문제와 관련된 자신의 국내 정치 기반에 함몰된 나머지 북한과의 협상이나 관계 정상화에 소극적인 모습을 보였다. 여기에 북한의 비핵화에 대해 제재와 강경일본도의 노선을 고수함으로써 북한의 비난을 자초하며 스스로 비핵화 협상에서 고립되는 현상을 초래하였다. 이러한 일본 정부의 북한에 대한 강경한 노선과 불신은 한국 정부의 대북정책과도 입장 차이를 보이면서 한일관계의 악화에 일조하기도 하였다. 그동안 압력과 행동을 강조하며 대북 제재에 적극적이던 아베 총리는 최근에는 기회가 있으면 “조건을 불

71) “주요 외신 ‘북러정상회담, 합의문은 없지만 ‘원인’,” 『이로운넷』, 2019.4.26., <http://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=5399> (검색일: 2020.6.7.).

이지 않고 김정은 북한 국무위원장과 만나 솔직하게, 허심탄회하게 이야기해 보고 싶다.”라고 밝히며 북한과의 대화 의지를 드러내었다. 그러나 북한이 이에 대해 얼마나 관심을 가질지는 불투명하다.⁷²⁾ 그러한 가운데 아베 총리가 8월 말 사임을 발표하면서 새로이 들어서는 후임자에 따라 한일관계 및 북일관계의 새로운 움직임이 생길수도 있으나 여전히 당분간은 후임 총리가 아베의 노선을 계승할 가능성이 크다는 점에서 그 전망은 불투명하다.

셋째, 각종 언론, 정치권과 아울러 여론으로 대변되는 국내 변수도 중요하다. 정부의 대북 대화 재개와 평화체제에 대한 국내의 여론은 크게 보수와 진보 성향에 따라 다른 입장을 나타내었다. 이러한 여론의 추이는 몇몇 사안별로 국내의 언론과 여론 지도층, 그리고 정치권에서 실제적인 논란을 보여주었다. 대표적인 사례로 평창 동계올림픽 당시 한반도기 입장이나 남북 단일팀 구성, 남북정상회담, 서해공동수역이나 비무장지대에서의 군사신뢰구축 방안, 북한의 비핵화 협상안, 김정일 위원장 서울 답방 등이 있다. 국내의 진보, 보수 언론이나 여론에서 이러한 문제에 대해 찬반 논란이 있었지만 전반적인 평가는 정부의 대북정책에 대해 찬성하는 여론이 우세한 것으로 나타나 있는 경향을 보였다.

평창 동계올림픽 당시 대회 개최 이전에는 남북 공동 입장과 한반도기에 대해 태극기를 지지하는 비율이 49%, 한반도기를 지지하는 비율이 41%로 나타나다가 대회가 개최되면서 그 비율이 한반도기 찬성 응답이 53%, ‘잘못된 일’이라는 응답이 39%로 역전되었고, 2월 23일 발표된 한국갤럽의 여론조사에 따르면 ‘잘된 일’이라고 응답한 수치가 더 늘어나 68%, ‘잘못된 일’이라는 응답이 24%로 집계

72) “북일평양선언 17주년…‘납치 해결’ 강조해온 아베, 성과 전무,” 『연합뉴스』, 2019.9.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190917130900073>> (검색일: 2020.6.5.).

되는 추이를 보였다. 마찬가지로 여자 아이스하키 단일팀의 경우도 개최식 전에는 40% 잘된 일, 50% 잘못된 일로 부정적 평가가 우세하다가 경기가 진행되면서 잘된 일 50%, 잘못된 일 36%로 역전되는 현상이 나타났다.⁷³⁾

한편 평양 정상회담에서 합의된 군사합의를 놓고 국내 정치권에서 논란이 벌어지기도 하였다. 군사합의서에 설정된 해상 적대 행위 중단구역(완충수역)에 대해 서해의 경우 우리의 군사훈련 중단구역이 85km인 데 반해, 북한은 50km인 관계로 우리가 북한보다 훨씬 넓은 면적을 양보했다는 주장과 함께 서해 북방한계선(NLL) 포기 논란이 제기되었다.⁷⁴⁾ 또한 남북이 군사분계선으로부터 9.3km였던 비행금지구역을 최대 40km까지 늘리기로 하면서, 한국군의 정찰기들은 물론 주한미군의 정찰기들도 휴전선 부근에서의 비행이 전면 금지되면서 이와 관련한 한미 양국의 사전 협의 여부와 한미동맹의 불협화음에 대한 논란이 일기도 하였다.⁷⁵⁾

정부의 대북정책을 둘러싼 일부 논란에도 불구하고 정부가 추진한 남북정상회담과 북미정상회담 등은 국민의 폭넓은 지지를 받은 것으로 드러났다. 특히 이러한 여론의 움직임은 주요 정상회담 시대통령에 대한 지지율 급등으로 나타났다. 1차 판문점 정상회담이 있었던 2018년 4월의 대통령 지지율은 4개월 만에 70%대를 회복하였고, 5월에는 78%로 가파른 상승률을 보였다. 동시에 정상회담 이후 북한의 비핵화와 한반도 평화정착 의지에 대한 국민인식을 조사

73) “女아이스하키 단일팀…‘잘된일’ 50% vs ‘잘못된일’ 36% ‘반전’,” 『뉴스1』, 2018.2.3., <<https://www.news1.kr/articles/?3243583>> (검색일: 2020.6.7.).

74) “서해 완충구역 불균형…사실상 ‘NLL 포기’ 논란,” 『뉴스A』, 2018.9.20., <http://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=000000113276> (검색일: 2020.6.5.).

75) “글로벌호크도 진입 못하는 ‘비행금지구역’, 美 동의 없었다?,” 『TV조선』, 2019.9.20., <http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2018/09/20/2018092090126.html> (검색일: 2020.6.7.).

한 결과, ‘전에는 신뢰하지 않았으나, 지금은 신뢰하게 되었다’는 ‘전(前)불신·현(現)신뢰’ 응답이 52.1%로, 절반 이상의 국민들이 북한의 비핵화와 평화정착 의지에 대한 인식을 긍정적으로 바꾼 것으로 나타났다.⁷⁶⁾ 다른 조사에서는 90%에 해당하는 국민이 정상회담의 성과를 긍정적으로 평가하였고, 대통령 지지율이 86%로 나타나기도 하였다.⁷⁷⁾ 이어서 가을의 평양 정상회담 시에는 평양선언의 비핵화를 포함한 여러 가지 협약에 대한 긍정적인 평가로, 문재인 대통령의 국정 운영 지지율이 기존보다 두 자릿수 이상 급등하는 모습을 보였다. 특히 문 대통령 국정지지도는 평양 정상회담을 전후한 일주일 만에 이전의 57.7%에서 65.7%로 뛰기도 하였다.⁷⁸⁾ 또 다른 KBS, MBC, SBS 방송 3사의 남북정상회담에 대한 여론 조사에서는 10명의 응답자 중에서 8명이 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났다. 또한 김정은 위원장의 비핵화 의지에 대해서는 67.8%의 응답자가 신뢰할 수 있다고 답변을 하였다.⁷⁹⁾

정부의 대북정책에 대한 여론의 지지는 2020년 4월의 총선에서 여당을 포함한 진보진영이 보수성향의 야당에 압승을 거둠에 따라

76) “[리얼미터 4월 4주차 주간동향] ‘남북정상회담 효과’ 文 대통령 4개월 만에 70% 회복,” 리얼미터, 2018.4.30., <<http://www.realmeter.net/%EB%A6%AC%EC%96%BC%EB%AF%B8%ED%84%B0-4%EC%9B%94-4%EC%A3%BC%EC%B0%A8-%EC%A3%BC%EA%B0%84%EB%8F%99%ED%96%A5-%EB%82%A8%EB%B6%81%EC%A0%95%EC%83%81%ED%9A%8C%EB%8B%B4-%ED%9A%A8%EA%B3%BC/>> (검색일: 2020.6.7.).

77) “MBC 여론조사 ‘남북회담 성과 긍정적’ 88.7%,” 『MBC 뉴스』, 2018.4.30., <https://imnews.imbc.com/replay/2018/nwdesk/article/4593809_30181.html> (검색일: 2020.6.7.).

78) “문 대통령 지지율 61.9%로 급반등…“평양 정상회담 긍정평가,” 『한겨레신문』, 2018.9.24., <http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/863304.html#csi dx7967a4e584ac8ad96c96b4177bf4b79> (검색일: 2020.6.5.).

79) “방송3사 여론조사, 평양 남북정상회담 “잘했다” 80%, 문 대통령 지지율 MBC 73.4%, KBS 72.3%, SBS 72.1% … 국민 82.8% “김정은 서울답방 환영,” 『미디어오늘』, 2018.9.25., <<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=144674>> (검색일: 2020.6.5.).

정부의 대북정책에도 국내적인 정치적 동력이 더해졌다고 할 수 있다. 특히 정부가 목표하는 남북기본협정이나 정상회담의 각종 합의문에 대한 국내 입법화를 통해 남북관계의 제도화를 공고히 한다는 정부의 정책에도 주요한 국내 정치적 요인으로 작용할 것으로 보인다. 그동안 정치권의 경우 여당과 아울러 정의당과 같은 진보 정당의 경우 일반적으로 정부의 대북정책에 지지를 보내면서 여론의 지지를 호소하는 모습을 보였다. 이에 비해 보수당인 자유한국당(현 미래통합당)은 남북정상회담과 남북교류로 인한 평화 움직임에 대해서는 원칙적인 지지를 보이면서도 비핵화에 대한 북한의 진정성, 한미동맹과의 연계성 등에 관해서는 우려와 부정적인 모습을 부각시키면서 정부의 대북정책에 비판적인 보수 여론을 주도하려는 모습을 보였다. 앞으로 정치권의 중요한 역할은 향후 남북 간에 추진될 수 있는 종전선언, 남북협력, 남북기본협정, 평화협정이나 평화체제에 대한 국내 입법을 통한 제도화에 미치는 영향이다. 이러한 점에서 정부 여당이 대부분의 입법권을 행사할 수 있는 다수당의 위치를 차지한 것은 향후 남은 정부 임기 중 대북정책을 추진할 중요한 동력을 얻은 것으로 평가된다. 물론 북한의 핵 개발이나 군사도발이 재개되고 한반도의 군사긴장이 높아지면 남북협력이나 평화구축에 대한 비판론이나 비판여론이 언제든지 다시 높아질 수 있다는 점에서 국내 여론이나 정치권에 대한 지나친 낙관은 경계해야 할 것이다.

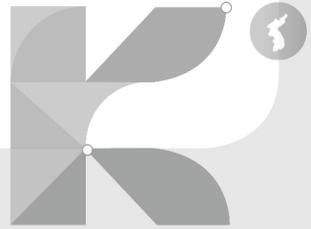
현 정부에서 추진한 비핵·평화 대북정책은 2017년 대결로 치달던 북미관계와 한반도 상황을 2018년 평창 동계올림픽을 통해 급반전시키면서 새로운 전기를 만들었다. 이후 두 번의 공식 정상회담을 포함한 4번의 정상 만남, 3차례의 북미정상회담을 거치면서 남북관계 및 북미관계에서 질적으로나 양적으로 새로운 역사를 창출하였다. 그 과정에서 어느 때보다 우리 정부 주도의 한반도 평화에 대한

구상과 북미 협상의 중재자 역할이 돋보이기도 하였다.

문제는 북미 핵 협상이 교착 사태에 빠지면서 그동안의 성과가 빛이 바래고 북미는 물론 남북 간의 정세도 다시 교착과 악화의 조짐을 보이고 있다는 것이다. 이런 속에서 미국이 주도하는 유엔 안보리와 미국, 일본, 유럽연합 등 광범위한 대북제재가 지속되면서 남북정상회담에서 합의된 남북협력이 한계를 가지고 추진되지 못하는 답답한 현실이 지속되고 있다. 남북관계가 북미관계에 종속되는 구조적 한계가 드러난 것이다.

이러한 점에서 현재의 대북정책은 그 많은 감동과 대반전에도 불구하고 절반의 성공에 그치고 있다고 할 수 있다. 앞으로 남은 시간이 많지 않은 상황에서 남북정상회담과 북미정상회담에서 합의된 한반도 평화체제 구축과 비핵화를 구체적으로 실천하기 위한 제2의 비핵·평화 노력이 요구된다. 그러기 위해서는 남북이 다시 나설 수밖에 없다. 지금의 답답한 상황에 대한 북한의 실망은 이해하지만 그렇다고 남북이 서로 비방하고 대결로 가는 것이 해답이 아니라는 점은 자명하다. 이럴 때일수록 남북이 지혜를 모아 미국을 설득하고 중국과 러시아, 일본을 포함한 국제사회의 지지를 모아야 한다. 남북이 대화와 협력하는 모습을 보일 때마다 국민은 열렬한 지지로 화답하였다. 모처럼 찾아온 한반도 평화의 기회를 이대로 놓쳐서는 안 된다. 김정은 위원장이 서울을 방문하고, 평양이나 워싱턴에서 북미 정상회담이 열리는 장면을 상상하면서 다시 한 번 우리 정부의 용의 주도하고 창의적인 대북정책을 기대해 본다.

Ⅲ. 정책 추진 환경 분석: 2020~2030



1. 한반도 미래에 대한 전문가 인식조사⁸⁰⁾

「한반도 미래에 대한 국내 전문가 설문조사」는 전국의 대학, 국책 및 민간 연구기관, 언론사 등에서 정치외교, 국제정치, 북한학, 지역학 등 한반도 관련 연구 및 경험을 지닌 학자·전문가 380여 명을 대상으로 조사를 실시했다. 설문조사 기간인 4월 17일부터 5월 26일까지⁸¹⁾ 200명의 전문가가 설문조사에 응하였다. 설문 응답자 모두 공통 문항에 답했으며 그중 50명은 비핵·평화 프로세스 주제에 대한 설문에 참여하였다. 다음은 한반도의 미래에 관한 공통 문항 20개와 비핵·평화 프로세스 주제에 관한 문항 20개에 대한 결과와 분석이다.

가. 한반도의 미래

본 설문조사의 첫 번째 주제는 〈한반도의 미래〉로, 설문 응답자 200명 모두를 대상으로 진행하였다. 총 20개의 [공통 문항]을 통해 남북관계 및 한반도를 둘러싼 여건의 변화에 대한 전문가들의 인식과 전망을 확인할 수 있었다. [공통 문항]에서는 우선 국내적 차원에서 5문항, 한반도 차원에서 5문항, 지역적 4문항 그리고 지구적 차원에서 6문항을 전문가들에게 질문하였다.

한반도의 미래를 준비하는 데 무엇보다 중요한 것은 국내적 안정과 한반도 정책에 대한 지지기반의 확보와 확장일 것이다. 이에 본 설문조사는 전문가들에게 향후 10년 국내 환경 및 대북정책 인식에 대한 문항을 우선 배치하고, 후반부에 향후 10년 주변국 관계, 국제

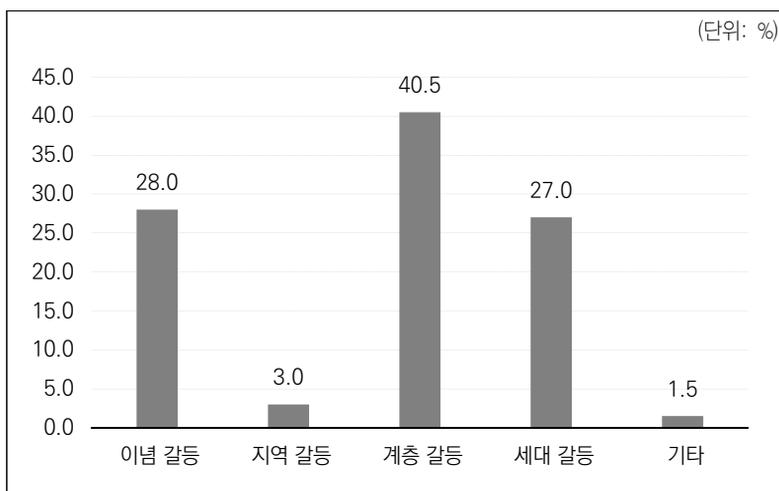
80) 본 장에 포함된 그림 및 표의 작성자는 별도의 언급과 출처 표기가 없는 한 본 보고서의 저자들이다.

81) 전문가들의 설문 응답은 2020년 6월 북한의 한국 민간단체의 대북 전단 살포에 대한 한국 정부 비판과 남북 연락사무소 폭파를 비롯한 민감한 상황들 이전에 완료되었다.

사회 변화 등에 대한 전망을 질문함으로써 문항에 내포된 주제에 따른 국내 상황에 대한 인식을 함께 엿보고자 했다.

구체적으로 국내적 차원에서는 전문가들에게 ▲ 향후 10년 사회적 갈등, ▲ 대북정책에 대한 남남갈등, ▲ 대북정책 전망, ▲ 대북 인식의 변화, ▲ 한국 사회의 평화와 통일 인식에 대한 전망에 대해 질문하였다. 한반도 차원에서는 ▲ 향후 10년 북한 비핵화 문제, ▲ 한반도 평화 프로세스의 진전 여부, ▲ 북한 체제 변화의 가능성 등에 대해 질문하였으며, 지역 차원에서는 ▲ 동아시아 주요 양자관계에 대한 평가, ▲ 한·아세안 및 한·중앙아시아 관계에 대해 질문하였다. 마지막으로 지구적 차원에서는 ▲ 10년 후의 자유주의 국제질서의 변화 가능성, ▲ 미중관계 변화 전망, ▲ 미국의 리더십과 중국의 지위, ▲ 국제기구 영향력의 지속 전망 등에 대해 질문을 구성하여 전문가들에게 응답을 요청했다.

<그림 Ⅲ-1> [공통 1] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회에서 가장 심화될 것으로 보이는 사회적 갈등은 무엇이라고 전망하십니까?



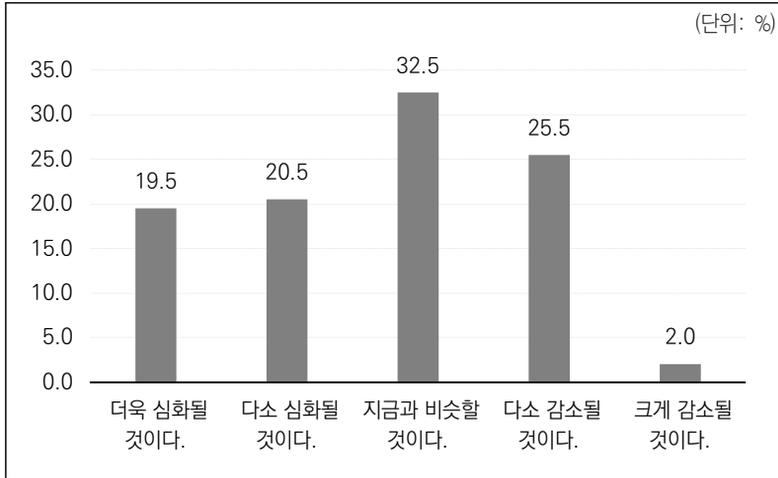
[공통 문항 1]은 “귀하께서는 향후 10년 한국 사회에서 가장 심화 될 것으로 보이는 사회적 갈등은 무엇이라 전망하십니까?”였다. 사회의 갈등구조는 대북정책을 포함하여 주요 국가정책 결정에 직·간접적 영향을 미칠 뿐 아니라 여론의 향방과 대립구도를 형성하는 등 주요 정책의 성공 여부에도 영향을 미칠 수 있어, 이에 대한 전문가들의 인식에 대해 알아보고자 하였다. 전체 응답자의 ▲ 40.5%가 ‘계층 갈등’, ▲ 28%가 ‘이념 갈등’, ▲ 27%가 ‘세대 갈등’을 선택하였다.

계층 간 갈등을 지목한 40.5%의 전문가들은 향후 한국 경제의 저성장 기조 유지로 인해 계층 간 소득의 양극화가 심화되며 이러한 현상이 사회적 균열의 핵심으로 작용할 것이라는 전망을 내놨다. ‘이념 갈등’과 ‘세대 갈등’이 30%에 가까운 비율을 보이며 뒤를 이은 것도 의미가 있는데, 우선 전문가들은 이념 갈등이 여전히 한국 사회를 규정하는 주요한 갈등 요소로 지속할 것이라 평가한 것이다. 또한, 세대 차이로 인한 갈등 역시 고령화에 따른 인구구조 변화의 결과이지만, 연령별 정치적 이념의 차이가 나타난다는 점을 고려할 때 세대 갈등은 이념적 갈등을 심화하는 구조로 작용할 가능성이 크다.

위 전망은 이념 갈등이 한국 사회의 가장 큰 갈등 요인이라고 단정하기는 어렵지만, 주요한 갈등구조로 남아 한국의 정책선택 및 선택된 정책의 성공 여부에 영향을 미치게 될 것이라는 점을 시사한다. 한편 ‘지역 갈등’의 응답률이 3%에 그쳤다는 것은 한국의 미래에 대한 고무적인 전망이라 할 수 있다. 기타 응답으로 ▲ 문화/인종 충돌, ▲ 젠더 갈등 등이 지적되었으나 기타 응답자의 수가 3명에 불과함에 따라, 위와 같은 갈등 요인들이 향후 10년 안에 한국 사회의 주된 갈등 요인으로 편입될 가능성은 낮은 것으로 보인다.

〈그림 Ⅲ-2-1〉 [공통 2] 귀하께서는 향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

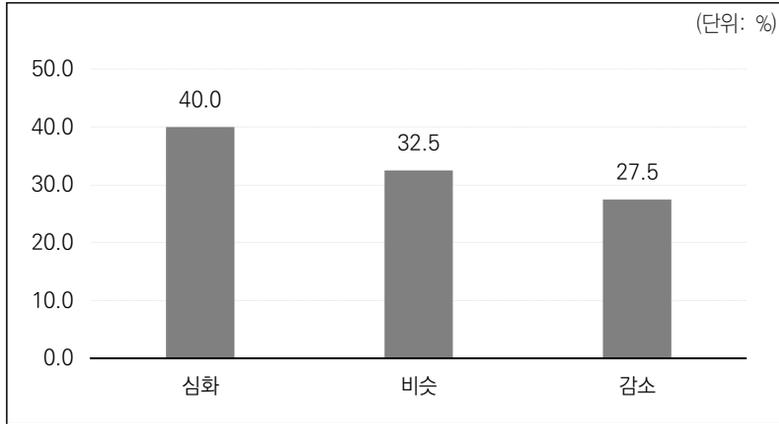
(응답별 그래프)



[공통 문항 2]는 향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 어떻게 변화할 것으로 전망하는가에 대한 질문이다. 남남갈등은 대북정책을 둘러싸고 한국 사회에 존재하는 각기 다른 입장, 시각 그리고 이로 인해 초래된 갈등을 의미한다. 이 질문은 2017년 북한의 핵 무력 완성 선언, 2018년과 2019년의 세 차례의 남북정상회담 및 세 차례의 북미정상회담(2019년 6월 남·북·미 정상 판문점 회동 포함) 등을 경험하면서 전문가들이 앞으로의 대북정책을 둘러싼 사회적 갈등에 어떠한 변화를 예상하는지를 묻는다. 전체 응답자의 32.5%가 “지금과 비슷할 것이다.”, 25.5%가 “다소 감소될 것이다.”, 20.5%가 “다소 심화될 것이다.”, 19.5%가 “더욱 심화될 것이다.”로 답했다.

〈그림 III-2-2〉 [공통 2] 귀하께서는 향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

(경향별 그래프)



동 응답을 경향성 기준(심화-비슷-감소)으로 살펴보면, 각각 40%, 32.5%, 27.5%의 분포를 나타낸다. 즉 40%의 전문가들이 남남갈등 심화, 32.5%의 전문가들은 현 상황 유지, 27.5%는 감소를 예상했다. 특히 현 상황을 남남갈등이 여전히 심한 상황이라고 가정할 경우, ‘심화’와 ‘비슷’의 응답률의 합이 72.5%를 보임에 따라 전문가들은 향후 10년 후에도 남남갈등이 여전히 유지될 것이며 대북정책 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용할 것이라는 견해를 가지고 있는 것으로 보인다.

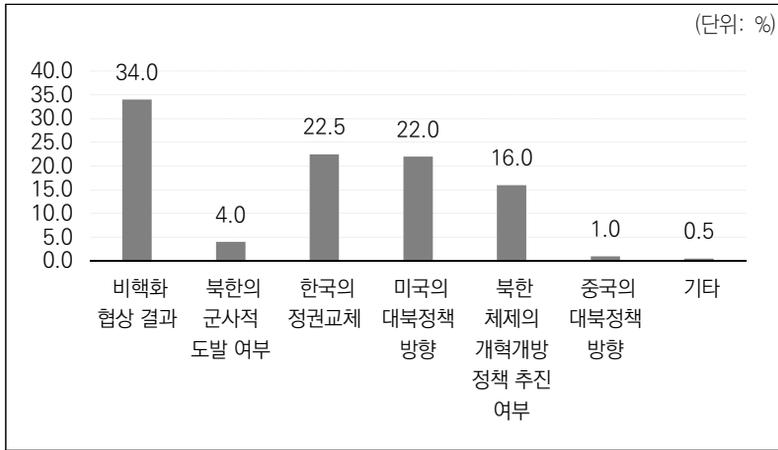
다만 1/4이 넘는 응답자가 남남갈등 감소를 예상했다는 점에서 장기적으로 남남갈등이 감소하고 양측의 의견이 수렴될 가능성도 배제할 수는 없다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 평가는 현 상태의 남남갈등은 여전히 존재하고 지난 2년간의 경험으로 인해 크게 감소한 것은 아니지만, 양측의 입장이 수렴할 가능성과 미래에 대한 긍정적 전망도 어느 정도 존재한다고 볼 수 있다. 즉 비핵화에 대한

실질적인 성과는 아직 산출되지 않았으나 남북정상회담, 북미 정상 간의 탑다운(top-down) 방식 외교 노력과 가능성이 긍정적으로 평가되었다고 볼 수 있다.

남남갈등 심화의 원인을 묻는 연계 질문에 대해 다수의 응답자가 보수와 진보 간의 정치적 진영 대립과 같은 이념 차이를 주요 원인으로 언급하였다. 소셜 미디어 등 새로운 매체의 등장으로 인해 갈등이 심화되는 추세가 있음을 지적한 전문가들도 있었다. 진영 간 소통이 부족하고 진영 내 자기확신 증폭 메커니즘의 작용이 두드러진다는 지적도 있어 효과적인 매체들을 통한 진영 간 소통의 중요성이 지적되었다.

또한, ▲ 세대 간의 통일 인식에 대한 차이, ▲ 통일 비용에 대한 세대 간 인식 차, ▲ 경제문제로 인한 계층 간의 차이와 이에 따른 대북정책에 대한 영향을 지적한 전문가들도 있었다. 무엇보다 전문가들은 ▲ 북한 비핵화 과정의 진전이 더디고, ▲ 안보문제의 정치화, ▲ 북한 체제에 대한 진영 간 이해 차이로 인해 대북정책에 대한 남남갈등은 지속될 것으로 보았다. 남남갈등 개선을 전망한 전문가들의 다수는 전후 세대, 냉전 세대의 교체를 그 이유로 꼽았다. 그 외에 남북 간 교류협력이 본격화될 것으로 예상하고 이와 함께 북한에 대한 인식이 전환될 것임을 지적한 전문가들도 있었다.

〈그림 Ⅲ-3〉 [공통 3] 귀하께서는 향후 10년 한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 무엇이라고 생각하십니까?



[공통 문항 3]은 향후 10년 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인을 선택하라는 질문으로 한국의 대북정책을 형성하는 대내외적 요인에 대한 전문가들의 인식을 물었다. 특히 향후 대북정책 결정에 있어서 한국 요인, 북한 요인, 미국 요인, 북한과 미국의 협상 결과 등이 미치는 상대적 영향력을 평가하는 의미가 있는 질문이었다. 해당 질문에 대해 ▲ ‘비핵화 협상 결과’가 34%로 가장 높게 나타났고 ▲ ‘한국의 정권교체’가 22.5%, ▲ ‘미국의 대북정책 방향’이 22%, ▲ ‘북한 체제의 개혁개방 추진 여부’가 16% 순으로 나타났다.

미국의 대북정책 방향, 북한 체제의 개혁개방 정책 추진 여부에 비해 ‘비핵화 협상 결과’가 34%로 가장 높게 나타난 것은 지난 2년의 경험을 통해 북미 어느 한 편의 노력보다 양자의 노력 및 입장이 함께 산출되는 비핵화 협상 결과가 가장 중요하다는 인식과 기대가 함께 표출된 것으로 해석할 수 있다. 이는 북한이 핵 무력 완성을 선언한 상황에서 한국에서 정권교체가 일어나고 정부가 전향적인 대북정책을 추진하고자 한다고 해도, 비핵화 협상 결과를 넘어서는 정책

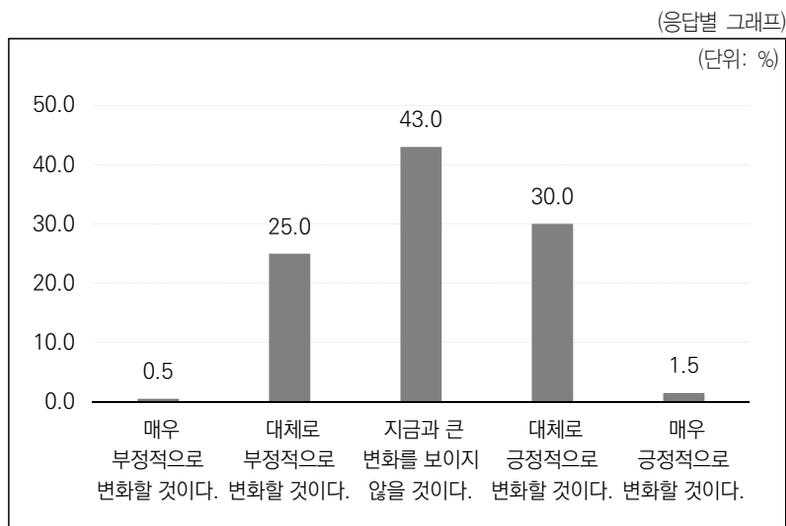
을 추진하기 어렵다는 현재의 구조적 상황을 반영하고 있는 결과이기도 하다. 또한, ‘미국의 대북정책 방향’과 ‘한국의 정권교체’에 대한 응답률이 비슷한 양상을 보이는 것은 한국 정부의 정책뿐 아니라 미국의 대북정책 방향 역시 중요하다는 인식을 함께 보여주는 것이다.

주목되는 점은 ‘북한의 군사적 도발 여부’와 ‘중국의 대북정책 방향’이 매우 낮게 평가되었다는 점이다. 먼저 북한의 군사적 도발이 낮게 평가된 이유와 관련해 핵 무력 완성에도 불구하고 한미동맹의 압도적인 억제력으로 인해 북한의 도발은 전체적인 상황에 큰 영향을 미치기 어려운 요인으로 인식되었을 가능성이 있다. 또한, 북한의 도발을 억제하기 위한 미국의 전략자산 전개가 이루어져 왔고 실제로 상당한 대북 억제효과를 발휘하고 있다고 평가하는 부분 역시 반영되었을 가능성이 있다. 나아가 경제건설 총력집중이라는 새로운 노선을 앞세운 북한이 과거 병진 노선에서의 핵 무기 개발을 제외하고 앞으로 우호적인 대외여건을 조성할 것이라는 기대를 반영한 결과일 수도 있다. 전문가들은 한국 정부의 대북정책 방향 설정에 있어 중국의 영향력이 타 요인들에 비해 낮았다고 평가했다. 이러한 결과는 미중관계가 악화하면서 향후 비핵화를 통한 미중 간 협력이 어려워지는 동시에 한중관계의 외교적 상호 의존도가 약화하는 현상이 발생할 수 있다는 예측이 작용했을 가능성이 있다고 볼 수 있다.

[공통 문항 4]는 “귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?”라는 질문이었다. 이 질문은 2017년 북한의 핵 무력 완성 선언 이후 2018년부터 2년간 북미 비핵화 협상이 진행되고 한국 정부의 적극적 대북정책이 추진된 가운데, 북한에 대한 한국 사회의 인식을 전망하는 데 의미를 갖는다. 대다수 응답자(43%)는 “지금과 큰 변화를 보이지 않을 것이다.”를 선택하였다. 이어 “대체로 긍정적으로 변화할 것이다.”라고 응답한 비율

이 30%, “대체로 부정적으로 변화할 것이다.” 비율이 25%로 나타났다. “매우 부정적으로 변화할 것이다.”는 0.5%, “매우 긍정적으로 변화할 것이다.”는 1.5%로 극단적 변화의 가능성은 낮게 평가되었다.

〈그림 Ⅲ-4-1〉 [공통 4] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

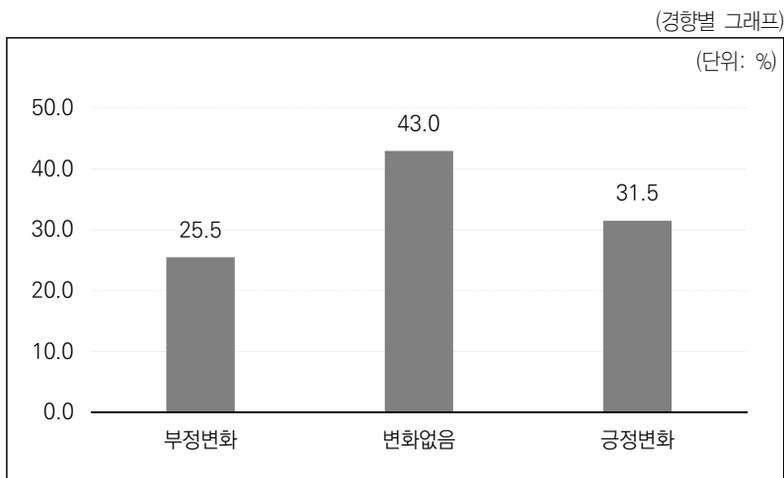


이와 같은 응답을 ‘부정 변화’, ‘변화 없음’, ‘긍정 변화’의 세 가지 입장으로 나누어 경향성을 보면 다음과 같다. 먼저 ‘변화 없음’이 43%로 나타나, 향후 대북인식이 지금과 비슷할 것이라는 의견이 가장 많았다. ‘부정 변화’는 전체의 1/4 수준인 25.5%의 응답률을 나타내었고 ‘긍정 변화’가 31.5%로 나타나 현재보다 악화될 가능성보다 긍정적 방향으로 변화될 가능성이 다소 높게 나타났다. 남남갈등이 심화될 것이라는 전망이 40%에 이르렀던 [공통 문항 2]와 연계하여 분석해 보면, 전문가들은 북한에 대한 사회적 인식이 전반적으로 개선되는 가운데 부정적 인식과 긍정적 인식 차이의 대립은 더욱 강화

될 것으로 전망하고 있다고 볼 수 있다.

부정적 변화를 전망한 전문가들은 그 이유로 다수가 ▲ 북한의 핵 보유 지속, ▲ 북한 체제 포용을 위한 경제적 부담을 지적했으며, ▲ 북한 지도부의 비합리성과 체제 이질감에 대한 부분도 적지 않은 수의 전문가들이 지적하였다. 긍정적 변화를 전망한 전문가들의 경우, ▲ 남북관계 개선으로 인한 평화와 경제적 혜택을 가장 많이 언급하였고, ▲ 남북교류 확대를 통한 인식 개선, ▲ 북한에 대한 정보 증가로 이념적 증오에서 합리적 비판으로 이행할 것이라 지적한 전문가도 적지 않았다. 이와 더불어 ▲ 한국 내 진보세력 확대와 그들의 담론 형성, ▲ 북한의 개혁개방 선택 등을 지적한 전문가도 있었다.

〈그림 Ⅲ-4-2〉 [공통 4] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?



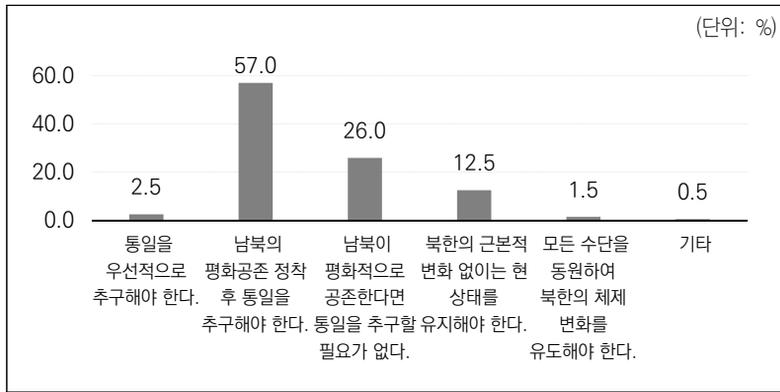
[공통 문항 5]는 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식 변화에 대한 질문이었다. 이 문항은 전문가들의 남북관계에 대한 전반적인 인식을 이해하고, 다양한 정책 사안들에 대한 전문가들의 입

장을 이해하는 데 의미를 둔다. 특히 이 질문을 통해 북한의 핵 무력 완성 선언 및 2018년 이후 비핵화 협상 국면을 거치면서 남북관계의 최종 지향점에 대한 전문가들의 인식을 확인하는 것은 의미가 있을 것이다.

가장 많은 응답률을 나타낸 보기는 “남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다(57%).”였다. 이어서 “남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요가 없다.”가 26%, “북한의 근본적 변화 없이는 현 상태를 유지해야 한다.”가 12.5%로 나타났다. 57%의 전문가들이 “남북한 평화공존 정착 후 통일 추구”에 응답한 것은 남북관계에 대한 사회적 인식에 대해 전문가들의 상당수가 비슷한 의견을 가진 것으로 판단할 수 있다. 이는 “모든 수단을 동원하여 북한 체제 변화를 유도해야 한다.”고 답한 1.5%의 전문가들의 응답과 대조를 이룬다. 또한 “통일을 우선적으로 추진해야 한다.”는 견해 역시 2.5%로 소수의 응답률로 나타났다.

위와 같은 전문가들의 전망은 지난 수년간의 경험을 통해 북한이 사실상 핵을 보유하고 있는 상황에서 북한 체제 변화 추구나 통일의 일방적 추구는 가능성이 적고, 바람직하지도 않다는 인식이 자리 잡은 부분도 영향을 미친 것으로 보인다. 또한, 과거 1994년 정부의 발표대로 단계적인 공동체 형성을 목표로 하는 민족 공동체 통일 방안의 학습효과가 작용한다는 전문가들의 예상이 반영되었을 수도 있다. 남북이 평화공존을 정착한 후 통일을 추구해야 한다는 전문가들의 전망과 민족 공동체 통일 방안의 내용이 유사한 점이 많기 때문이다. 한편, 전문가들의 응답인 만큼 체제 이질성 등에 대한 고려보다는 ‘실용주의적 접근’을 고려한 보기 선택일 가능성 역시 배제할 수 없다.

〈그림 Ⅲ-5〉 [공통 5] 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

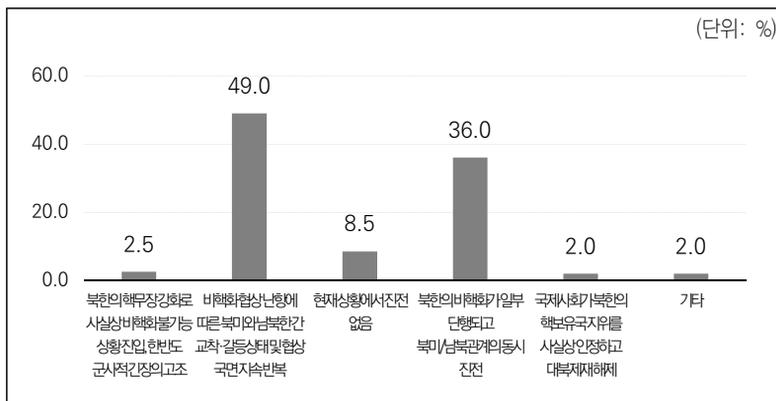


“남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요는 없다.”는 보기의 경우 4분의 1 이상인 26%를 이루고 있으나 가장 주도적인 견해인 “평화공존 정착 후 통일”의 절반 이하 수준에 머물고 있다는 점도 주목된다. 남북 간 평화공존의 필요성을 인식하고 있는 두 응답(“남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다.”와 “남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요가 없다.”)을 합하면 83%에 해당하여 북한 체제의 변화가 우선되어야 한다는 두 견해(“북한의 근본적 변화 없이는 현 상태를 유지해야 한다.”와 “모든 수단을 동원하여 북한 체제 변화를 유도해야 한다.”)를 합한 14%를 압도하는 응답률을 나타낸다. 즉 평화공존 지향성에 대해서는 전문가들이 공감하고 있으나 통일 지향성에 대해서는 공감대를 형성하지 못하고 있는 것으로 드러났다. 따라서 통일보다는 평화공존에 대한 한국 사회의 인식이 더 강화될 것이라는 전망이 우세하다고 볼 수 있다.

[공통 문항 6]부터는 한반도 차원에서의 문항들로 전문가들에게 남북관계와 북한 문제에 관련한 전망에 대해 집중적으로 질문하였다. 무엇보다 긍정적인 한반도 미래 여건을 구축해 나가는 데 있어

북한의 비핵화 여부, 평화로운 남북관계 정착은 필수 요소이기 때문에 200명 전문가들의 인식과 평가는 의미가 있을 것이다. 이 부분에서는 전문가들에게 향후 10년 북한의 비핵화 문제의 향방, 한반도 평화 프로세스, 남북관계, 북한 체제의 변화 가능성 등의 질문을 통해 전문가 그룹이 현 상황을 기반으로 향후 10년 북한, 남북관계 그리고 이에 따른 한국의 대북정책의 미래에 대해 어떻게 전망하는지에 대해 알아본다.

〈그림 III-6〉 [공통 6] 귀하께서는 향후 10년 북한 비핵화 문제는 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?



우선 [공통 문항 6]은 향후 10년 북한 비핵화 문제가 어떻게 될 것인가에 대한 질문으로 조금 더 구체적인 수준에서 비핵화 문제의 해결 방식과 향후 전개 방향에 대한 인식을 물은 것이다. 전체 응답자 중 49%가 “비핵화 협상 난항에 따른 북미와 남북한 간 교착·갈등 상태 및 협상 국면 지속 반복”을 선택하였으며, 다음으로 36%가 “북한의 비핵화가 일부 단행되고 북미/남북관계의 동시진전”이라고 응답하였다. “현 상황에서 진전 없음”은 8.5%로 나타났으며, “북한의 핵무장 강화로 사실상 비핵화 불가능 상황 진입, 한반도 군사적 긴

장의 고조”와 “국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 사실상 인정하고 대북제재 해제”는 각각 2.5%, 2%의 낮은 응답률을 보였다.

이와 같은 응답 결과에 대해 몇 가지 주목되는 점이 있다. 우선 “북한의 핵무장 강화로 사실상 비핵화 불가능 상황 진입, 한반도 군사적 긴장의 고조”로 상황 전개를 예상한 전문가가 극소수에 불과한 것으로 보아 2018년 이후 비핵화 협상 국면을 경험하면서 미국을 포함한 국제사회의 대북제재가 효과적으로 진행되었다는 점을 전문가들이 인식한 것으로 해석할 수 있다. 또한, 전문가들이 핵무기 건설에서 탈피하고 경제건설에 집중한다는 북한의 노선 변경을 희망적으로 해석했을 가능성도 있다.

둘째로 “국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 사실상 인정하고 대북제재 해제”의 경우도 마찬가지로 2%에 불과했다. 이는 전문가 그룹이 미국 등 국제사회가 북한의 사실상 핵 보유를 인정하지 않을 것으로 전망하고 있다는 해석이 가능하다. 즉 비핵화 문제가 단기간에 해결되지 않는다 해도 북한의 핵 개발 지속으로 사실상 비핵화가 불가능한 상황이 되거나 국제사회가 핵 보유를 사실상 승인하여 대북제재가 해제되는 상황은 거의 불가능하다는 인식이 지배적인 것으로 보인다.

셋째로 과반에 가까운 다수의 전문가들이(49%) “협상과 교착 국면이 반복적으로 교차할 것”으로 전망한 것은 2018년 이후의 상황을 경험하면서 협상의 필요성에는 공감하나 북미 양자가 요구하는 협상의 조건에 격차가 크고 이를 좁히기 어렵다는 인식이 투영된 결과로 보인다. 또한, 북미 양국이 서로 간 강제하기도 어려운 상황을 확인했으며 그로 인해 협상 및 교착국면이 반복될 수밖에 없음을 인식하게 된 결과라 할 수 있다.

넷째, 북한 비핵화의 일부 진전과 북미/남북관계 일부 진전도 1/3

이 넘는 36%의 전문가가 예상한 것 역시 비슷한 맥락에서 해석할 수 있다. 즉 비핵화 협상이 쉽지 않으나, 이를 이루기 위한 의지가 높고 또 다른 대안이 있을 수 없는 상황에서 10년이라는 시간 동안에도 완전한 비핵화는 어려울 것이나 일부 진전 및 북미/남북관계 개선도 가능하며 불가피한 면이 있다는 점이 인식된 결과로 보인다. 한편, 1/3 넘는 전문가가 비핵화 협상에서 당사자 간의 양보가 어려움에 따라 비핵화 과정의 장기화를 전망하고 있다는 해석도 가능하다. 마지막으로 “현재 상황에서 진전 없음”에 대해 8.5%의 응답률을 보인 것은 현 상황에 대해 북한이나 미국 등 국제사회 모두 안주할 수 없는 현실이 반영된 결과로 볼 수 있다.

[공통 문항 6]의 연계 문항으로 “북한 비핵화가 일부 단행되고 북미/남북관계의 동시 진전”을 선택한 72명(36%)에 대해서는, ‘비핵화의 일부 단행’이 어떠한 방식으로 진행될 것인지에 대해 추가로 질문하였다. 이에 대해 ‘주요 시설 불능화(disablement)와 이에 대한 검증’이 43.1%로 가장 높은 응답률을 보였고, 이어 ‘주요 시설 및 관련 활동 중지(shut-down)와 동결(freeze)’이 37.5%, ‘주요 시설 폐기(dismantlement)와 이에 대한 검증’은 16.7%로 나타났다.

이 질문은 부분적이거나 비핵화가 진전된다면 그 내용이 어떤 것이 될지를 묻은 것인데 가장 높은 수준의 비핵화인 ‘시설 폐기’를 예상한 전문가는 16.7%로 낮은 응답률을 보였고, ‘주요 시설 불능화’ 및 ‘주요 시설 활동 중지와 동결’로 답변한 전문가가 각각 43.1%, 37.5%로 전체 응답률에서 큰 비중을 차지하여(80.6%) 주목된다. 비핵화 수준은 결국 북한과 미국 및 국제사회 사이의 협상의 결과일 것인데 결국 북한이 주요 시설 활동 중지, 동결 또는 불능화 수준만을 받아들일 것이라는 인식이 지배적이라는 점이 확인된 결과라고 할 수 있다.

〈표 III-1〉 [공통 6-1] 귀하께서는 ‘북한 비핵화가 일부’ 단행된다면 어떻게 진행 될 것으로 예상하십니까?

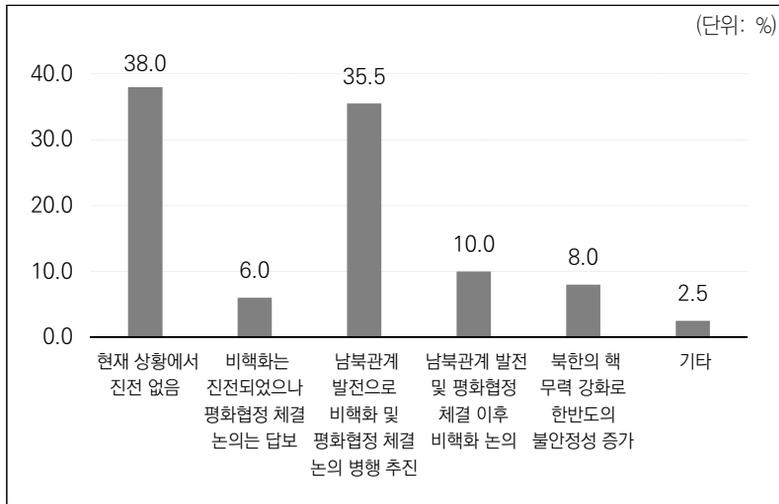
(응답률: %)

	사례수 (명)	주요 시설 및 관련 활동 중지 (shut-down)와 동결(freeze)	주요 시설 불능화(disable ment)와 이에 대한 검증	주요 시설 폐기 (dismantlement) 와 이에 대한 검증	기타
200명 중 “북한 비핵화가 일부 단행되고 북미/남북 관계의 동시 진전” 선택한 응답자	(72)	37.5	43.1	16.7	2.8

전문가들의 이러한 부정적 인식은 우리 정부의 북한 비핵화 정책에 대한 지지 여부, 비핵화 정책의 추진동력 확보에도 중요한 함의를 갖는다고 할 수 있다. 즉 향후 비핵화가 국제사회가 기대하는 ‘완전한 비핵화’에 이르지 못할 것이라는 인식이 지배적이라면 비핵화 정책은 충분한 지지를 받기 어려울 것이기 때문이다.

[공통 문항 7]은 “귀하께서는 향후 10년 한반도 평화 프로세스는 어느 정도로 진전될 것으로 예상하십니까?”라는 질문이었다. 이 문항은 특히 비핵화 프로세스와 관련하여 한반도 평화 프로세스가 어떠한 관계를 갖고 진행될 것인가에 대한 전문가들의 견해를 유추해 볼 수 있는 문항이다. 이 질문에 대해 응답자의 ▲ 38%는 “현재 상황에서 진전 없음”, ▲ 35.5%는 “남북관계 발전으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의 병행 추진”, ▲ 10%는 “남북관계 발전 및 평화협정 체결 이후 비핵화 논의”, ▲ 8%는 “북한의 핵 무력 강화로 한반도의 불안정성 증가”, ▲ 6%는 “비핵화는 진전되었으나 평화협정 체결 논의는 담보”를 선택하였다.

〈그림 III-7〉 [공통 기 귀하께서는 향후 10년 한반도 평화 프로세스는 어느 정도로
진전될 것으로 예상하십니까?



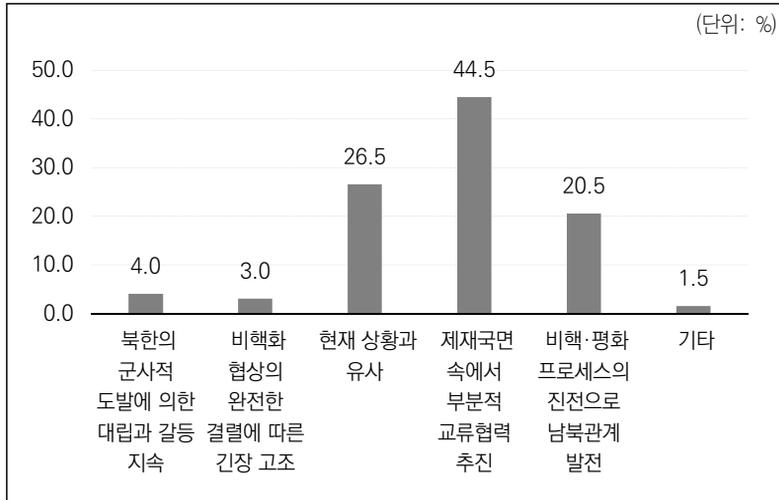
전문가 그룹의 38%가 선택한 “현재 상황에서 진전 없음”은 비핵화와 평화협정 체계 논의의 병행적 프로세스의 한 축인 비핵화 협상이 어려운 만큼 평화 프로세스에서도 성과를 기대하기 어려운 현실과 이에 대한 전문가들의 인식을 나타내고 있는 것으로 보인다. 다만 이는 10년이라는 기한을 전제로 한 답변이기 때문에 평화 프로세스의 성과 여부와 직접적인 연관을 시키는 것도 무리가 있는 측면이 있으며 이를 방증하듯 “남북관계 발전으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의 병행 추진”에는 35.5%에 달하는 전문가가 응답했다. 이는 큰 틀에서 비핵화와 평화협정 논의가 병행적으로 진행될 것이라는 인식이 반영되어 있다.

이 문항에 대한 답변에서 주목되는 것은 “비핵화 진전에도 불구하고 평화협정 논의는 답보”인 상태로 머무는 경우를 6%의 전문가들만이 선택했다는 것이다. 이는 비핵화와 평화협정 논의가 병행될 수

밖에 없다는 인식이 지배적임을 드러낸 것인 한편 미국의 불이행 가능성을 염두에 둔 전문가들의 답변일 가능성도 있다. 나아가 비핵화와 평화협정의 선후 순위에서 비핵화가 먼저 이뤄지는 것이 그 반대의 경우보다 더 유력하다는 점이 전문가들 사이에서 명확하게 나타났다는 것도 주목할 만한 결과이다. “북한의 핵 무력 강화로 한반도의 불안정성이 증대되는 상황” 역시 8%의 상대적으로 낮은 응답률을 보였다. 비핵화 협상의 담보와 북한의 위협적 언사 지속에도 불구하고 이러한 견해가 소수 의견에 국한되어 있다는 점은 두 가지의 의미가 있다. 먼저, 북한의 도발 및 핵 무력 강화가 한미동맹의 굳건한 방위태세에 의해 억제됨으로써 한반도의 전략적 안정성에 대한 평가와 인식이 확산된 결과이다. 나아가 경제발전으로 전략 노선을 선회한 북한의 태도에 대한 평가로 볼 수도 있다.

[공통 문항 8]은 향후 10년 남북관계 전망에 대한 질문으로 남북관계에서 발생하고 있는 여러 국면 중 향후 10년 동안 가장 유력한 것을 보기로 제시하였다. 전문가들은 ▲ “제재국면 속에서 부분적 교류협력 추진(44.5%)”, ▲ “현재 상황과 유사(26.5%)”, ▲ “비핵·평화 프로세스의 진전으로 남북관계 발전(20.5%)” 순으로 응답하였다. 이어 “북한의 군사적 도발에 의한 대립과 갈등 지속”과 “비핵화 협상의 완전한 결렬에 따른 긴장 고조”는 각각 4%, 3%로 응답률이 나타났다.

〈그림 III-8〉 [공통 8] 귀하께서는 향후 10년 남북관계를 어떻게 전망하십니까?

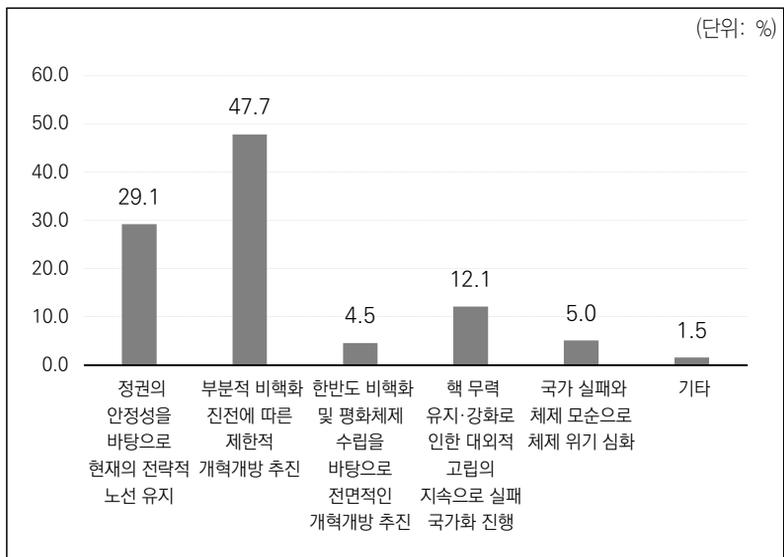


먼저 44.5%로 응답률이 나타난 “제재국면 속에서 부분적 교류협력 추진”의 경우, 북한 비핵화가 쉽게 달성될 수 없다는 인식 속에 제재국면이 계속될 것을 전망하면서도 부분적으로는 남북 간 교류협력이 지속될 것이라는 전문가들의 인식을 보여주고 있다. 전문가의 20.5%가 선택한 “비핵·평화 프로세스 진전으로 인한 남북관계 발전”의 경우에 적지 않은 수의 전문가들이 10년 후에는 현재보다는 진전된 비핵화 및 남북관계를 전망하고 있음을 나타내는 것으로 볼 수 있으나, 또 다른 한편으로는 포괄적인 남북관계 발전의 의미를 담고 있지 않은 나머지 네 개 답변에 대한 응답자의 합인 78%에 비해서는 매우 낮은 수치라 볼 수 있다.

이와 더불어 “북한의 군사적 도발에 의한 대립과 갈등 지속”과 “비핵화 협상의 완전한 결렬에 따른 긴장 고조”의 두 가지 경우는 모두 4%, 3%로 소수의 응답률을 보이고 있다. 이는 북한의 내부 상황과 도발을 허용하지 않는 한미 양국의 강한 의지 등을 고려할 때 대립과

갈등이 지속되고 비핵화 협상 완전 결렬로 인한 긴장 고조가 계속될 수는 없다는 인식을 보여주고 있는 것으로 해석할 수 있다. 기타 응답으로는 상황 변수만큼 행위자 변수가 크다는 지적이 있었는데 이는 김정은 유고 등으로 인한 북한 내 리더십 변화, 선거에 의한 한미 양국 리더십의 정기적 변화 등을 염두에 둔 지적으로 생각할 수 있다.

<그림 Ⅲ-9> [공통 9] 귀하께서는 향후 10년 북한 체제의 변화에 대해 어떻게 전망 하십니까?



[공통 문항 9]에서는 전문가들에게 향후 10년 북한 체제 변화에 대한 전망을 물었다. 앞으로 남북관계 및 북미관계, 비핵화와 평화 프로세스의 향방은 협상 및 관계의 일방으로서 북한 체제의 변화에 의해 크게 영향을 받게 될 것이다. 이에 따라 지난 몇 년간의 경험과 김정은 정권에 대한 평가에 기초하여 전문가들의 북한 체제에 대한 전망을 확인하는 것은 의미가 있다. 응답자의 47.7%가 “부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방 추진”으로 답하였으며, 이어 “정권

의 안정성을 바탕으로 현재의 전략적 노선 유지”가 29.1%, “핵무력 유지·강화로 인한 대외적 고립의 지속으로 실패 국가화 진행”이 12.1% 순으로 응답률이 나타났다. “국가실패와 체제 모순으로 체제 위기 심화”에는 5%, “한반도 비핵화 및 평화체제 수립을 바탕으로 전면적인 개혁개방 추진”은 4.5%의 응답률을 보였다.

먼저 절반에 가까운 47.7%의 전문가들이 “부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방 추진”을 선택한 것은 협상에 의한 비핵화 외에 대안이 없으며 비핵화 진전에 따라 제한적이거나 북한 체제의 개혁개방이 이루어질 것이라는 전망이라고 해석할 수 있다. 한편 “정권의 안정성을 바탕으로 현재의 전략적 노선 유지”에 응답한 전문가가 29.1%이다. 일부 전문가들은 북한의 의도에 대해 유보적인 입장을 취하면서 북한의 체제 안정성을 높은 수준이라 평가하고 이에 따라 현재와 같이 협상의 틀은 유지하되 진정한 비핵화 의지는 뚜렷이 표출하지 않는 상태를 계속 지속할 것으로 예상하는 것으로 보인다. 나아가 위와 같은 전문가들의 의견은 북한이 자력갱생 노선을 통해 머들링 스루(muddling through)를 할 수도 있다는 가능성을 나타내기도 한다.

“핵 무력 유지·강화로 인한 대외적 고립의 지속으로 실패 국가화 진행”에는 12.1%의 전문가들이 응답했는데 이는 현 시점에서 북한 체제가 안정적이거나 장기적으로 체제 안정성이 점차 낮아질 것이라는 인식을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이러한 일부 전문가의 인식은 현재의 체제 안정성이 핵 무력 유지·강화 노력으로 이어진다는 인식 또는 체제 안정성 유지를 위해서는 핵 무력의 유지·강화 노력이 불가피하다는 인식이 함께 반영된 것으로 보인다.

이와 함께 향후 10년 북한 체제에 대해 “국가실패와 체제 모순으로 체제 위기 심화”에는 단지 5%의 응답률을 보이며, 체제 위기가

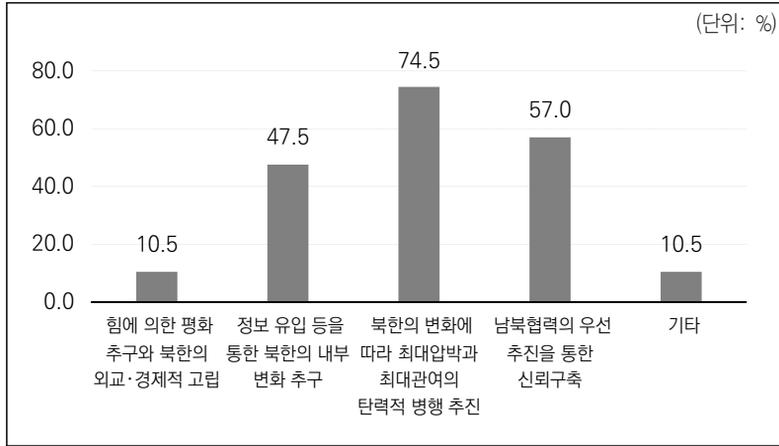
을 것이라는 견해는 소수로 나타났다. “한반도 비핵화 및 평화체제 수립을 바탕으로 전면적인 개혁개방 추진”에 4.5%의 전문가만이 응답한 것은 여전히 북한의 비핵화 및 평화체제 전환 의지, 개혁개방 추진 의지에 대해 상당한 의심이 존재한다는 점을 보여주고 있다. 기타 의견으로 ▲ 비핵화와 무관하게 부분적 개혁개방을 추진 가능, ▲ 북한 체제의 취약성이 한국 정부의 지원으로 인해 부분적으로 해소되어 정권 지속 가능 등을 언급한 전문가들도 있었다.

[공통 문항 10]은 “향후 10년 한국 정부의 바람직한 대북정책 방향은 무엇이라고 보십니까?”라는 질문이다. 이 문항은 이전 질문들을 통해 비핵화와 평화 프로세스, 북미관계와 남북관계에 대한 전문가들의 전망을 알아본 후, 대북정책의 방향에 대해 구체적인 수준에서 질문한 것으로 특히 압박과 협력적 접근법의 배합 방식에 관한 입장을 보기로 제시하였다.

이 문항은 중복응답이 가능하다는 전제하에, “북한 변화에 따라 최대 압박과 최대 관여의 탄력적 병행 추진”을 74.5%가 선택함으로써 가장 높은 응답률을 보였다. 이어 “남북협력의 우선 추진을 통한 신뢰구축”, “정보 유입 등을 통한 북한의 내부변화 추구”가 각각 57%, 47.5% 순으로 나타났다. “힘에 의한 평화추구와 북한의 외교·경제적 고립”은 10.5%, 기타 응답도 10.5%에 이르렀다.

〈그림 III-10〉 [공통 10] 귀하께서는 향후 10년 한국 정부의 바람직한 대북정책의 방향은 무엇이라고 보십니까?

(중복응답)



먼저 가장 높은 응답률을 보인 “북한 변화에 따라 최대 압박과 최대 관여의 탄력적 병행 추진”은 북한의 변화를 이끌어 내는 데 ‘압박과 관여’가 모두 필요하다는 전문가 그룹의 인식을 보여주고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한, 장기간 지속될 비핵화 프로세스에서 이러한 두 가지 방식의 병행적인 활용이 필요하다는 점에 대해서도 전문가들의 광범위한 인식이 존재하는 것으로 보인다.

또한 “남북협력의 우선 추진을 통한 신뢰구축”과 “정보 유입 등을 통한 북한의 내부변화 추구”가 각각 57%, 47.5%로 경합하는 것은 흥미로운 부분인데, 두 접근법은 남북관계와 관련하여 상반된 방식이라는 인식이 있기 때문이다. 중복응답이 가능한 방식이기 때문에 두 가지 방식을 선택한 전문가들은 대부분 동시에 “북한 변화에 따라 최대 압박과 최대 관여의 탄력적 병행 추진”에 응답했다. 요컨대 현재 전문가들 사이에서는 압박과 관여 양자가 모두 필요하다는 데는 광범위한 합의가 있지만 동시에 협력을 우선시할지, 정보 유입을

통한 북한 체제 변화 유도를 중시할지에 대해서는 상당한 대립 구도가 존재한다는 점이 확인된 것으로 볼 수 있다.

외부 요인을 염두에 둔 접근법인 “힘에 의한 평화추구와 북한의 외교·경제적 고립”은 10.5%의 응답률을 나타냈고, 이는 전통적으로 강대국의 대외전략이라는 점을 고려했을 때 국내 전문가들 사이에서도 공세적 대북정책에 대한 목소리가 점차 나타나고 있다는 점을 확인할 수 있다. 전문가들은 전반적으로 핵을 보유한 북한을 지나치게 압박만 하는 것보다는 압박과 관여의 병행 추진, 남북 간 신뢰구축을 통한 변화 유도, 점진적인 내부적 변화 추구가 향후 대북정책의 바람직한 방향이라고 인식하고 있는 것으로 보인다.

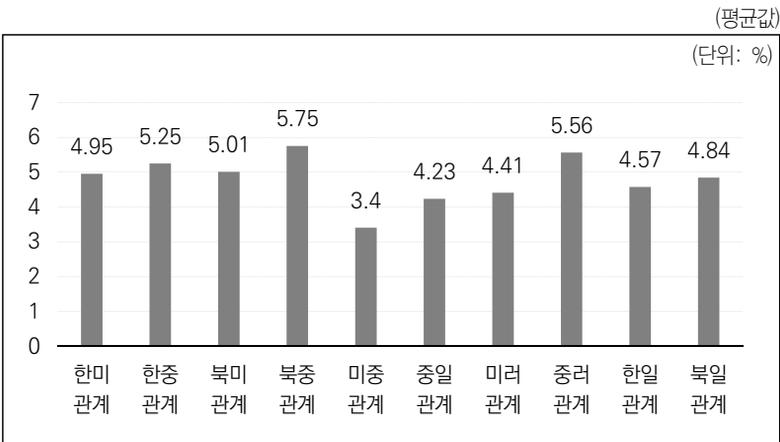
기타 응답으로는 ▲ 남북 간의 평화적 관계를 제도화하는 것이 중요하다는 견해, ▲ 비핵화와 병행한 군축 등 군사적 긴장 해소가 필요하다는 견해, ▲ 북한의 개혁개방을 유도할 수 있는 국제적 접근법 추구가 필요하다는 견해 등이 제시되었다. 이와 함께 ▲ 북한의 도발을 억제하면서 급변과 같은 상황에 대비할 필요가 있다는 견해를 제시한 전문가도 있었다.

[공통 문항 11]부터는 지역적 차원의 관점이 반영된 문항으로 구성하였다. 한반도 미래에 긍정적인 영향을 끼치는 환경이 조성되기 위해서는 동아시아(동북아)에서 다양한 양자관계가 현재와 비교하였을 때 개선되는 것이 바람직하다. 현재 영토분쟁, 역사적 근원, 지정학적 편 가르기 등으로 다수의 양자관계가 대립적으로 전개되고 있고, 이는 한반도 안정을 위한 우호적인 외교안보 환경으로 작용하지 않는다. 문재인 정부 출범 이후 한국은 아세안 국가들 및 인도 등을 대상으로 신남방정책, 중국, 러시아, 중앙아시아 등을 대상으로 신북방정책을 펼치면서 주요 국가와의 관계를 증진하고 나아가 지역 차원의 협력을 추동하고 있다.

한국의 양자 및 지역 정책이 성공적으로 수행된다면, 한국이 역내 안보질서에 미치는 영향력은 향상될 것이다. 이와 같은 관점에서, 지역적 차원에서는 향후 10년 역내 양자관계의 개선 여부, 신남방 및 신북방정책 추진으로 한국과 지역 국가와의 관계 증진 여부, 한국이 역내 안보환경에 미칠 영향력에 관한 전문가의 견해를 알아보 고자 하였다.

[공통 문항 11]은 향후 10년간 동아시아(동북아) 양자관계가 현재 와 비교해서 어떻게 전개될 것인지에 대한 질문이다. ‘0(매우 악 화)~10(매우 개선)’이라는 범주의 선택지에서 200명 응답자의 평균 값은 대체로 현재 수준의 양자관계가 유지되는 것을 의미하는 ‘5’점 전후이었다. 양자관계를 살펴보면 ▲ ‘북중관계’는 5.75, ▲ ‘중러관 계’는 5.56, ▲ ‘한중관계’는 5.25, ▲ ‘북미관계’는 5.01로 5(현재 수준)보다 약간 높았고, ▲ ‘한미관계’는 4.95, ▲ ‘북일관계’는 4.84, ▲ ‘한일관계’는 4.57, ▲ ‘미러관계’는 4.41, ▲ ‘중일관계’는 4.23, ▲ ‘미중관계’는 3.4로 ‘5’보다 낮았다.

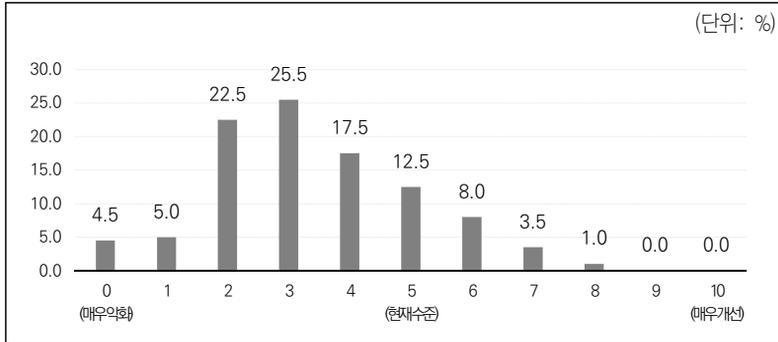
<그림 III-11-1> [공통 11-1] 귀하께서는 향후 10년 동아시아(동북아)의 주요 양 자관계는 현재보다 어떻게 될 것으로 생각하십니까?



전문가 집단의 평균값이 '5'보다 큰 중립관계(5.56)는 5보다 낮은 미러관계(4.41) 및 미중관계(3.4)와 상관관계가 있는 것으로 평가할 수 있다. 중국과 러시아가 각각 미국과 대립하면 할수록, 중국과 러시아가 상호 간 전략적 제휴를 강화할 것이기 때문이다. 한편, 북한과 타 국가와의 양자관계를 전망한 평균값을 살펴보면, 북한과 중국과의 관계는 현재보다 호전되고(5.75), 미국과의 관계는 현재 수준에서 유지되며(5.01), 일본과의 관계는 현재보다는 약간 악화(4.84)될 전망이다. 한국의 경우, 한국과 중국과의 관계는 호전되고(5.25), 미국과의 관계(4.95)와 일본과의 관계(4.57)는 현재보다 안 좋아질 것으로 보인다.

주목할 점은 응답자들이 다양한 양자관계 중에서 미중관계에 대한 전망을 매우 비관적으로 전망하고 있다는 것이다. 매우 악화를 의미하는 '0'이 4.5%, '1'이 5%, '2'가 22.5%, '3'이 25.5%, '4'가 17.5%로 비관적 평가라고 평가할 수 있는 응답률의 합이 75%였다. 이는 현재 진행되고 있는 남중국해에서 항행의 자유를 둘러싼 대립, 무역 전쟁과 기술패권 전쟁 등 미중 간 갈등이 심화하고 있는 것이 응답자의 평가에 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 위 설문은 트럼프 행정부의 미국 우선주의와 시진핑 주석의 중국몽(中國夢)이 정면으로 충돌하는 가운데 코로나19로 인해 더욱 격화된 미중 경쟁의 현주소를 바탕으로 미중관계의 향후 10년을 평가하는 것이기 때문에 11월 미 대선 이후 또는 포스트 코로나 시대에 접어들어 미중관계는 변화될 수 있는 여지가 있다.

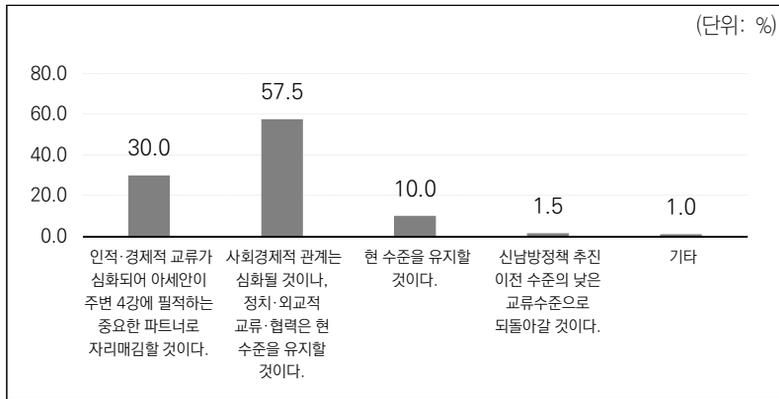
〈그림 Ⅲ-11-2〉 [공통 11-2] 향후 10년 양자관계 전망 중 미중관계 응답률 분포



[공통 문항 12]는 한국의 신남방정책 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·아세안 관계 전망에 대한 질문이었다. 문재인 정부가 한국 경제 및 외교의 다변화를 위해 추진 중인 신남방정책이 성공을 거둔다면 주요 대상 국가와의 관계가 증진될 것이므로 동 질문은 전문가들이 신남방정책 성공 가능성을 어떻게 평가하고 있는지를 살펴보는 효과도 있다. 응답자의 57.5%가 “사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치외교적 교류협력은 현 수준을 유지할 것이다.”를 선택하였다. 이어 “인적·경제적 교류가 심화되어 아세안이 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것이다(30%).”, “현 수준을 유지할 것이다(10%).” 순으로 나타났다.

응답자의 30%가 “아세안과의 인적·경제적 교류가 심화하여 아세안이 미·일·중·러에 필적하는 파트너가 될 것”으로 전망하였고, 57.5%는 “정치외교 분야의 교류협력은 현 수준에서 유지되지만, 사회경제적 관계는 심화할 것”으로 전망한 것이다. 즉, 두 선택지 응답률의 합인 87.5%가 현재보다 향후 10년 한·아세안 관계가 향상할 것으로 보고 있다. “현 수준을 유지할 것”이라는 응답은 10%, “신남방정책 추진 이전 수준의 낮은 교류수준으로 되돌아갈 것”이라는 응답은 1.5%에 그쳤다.

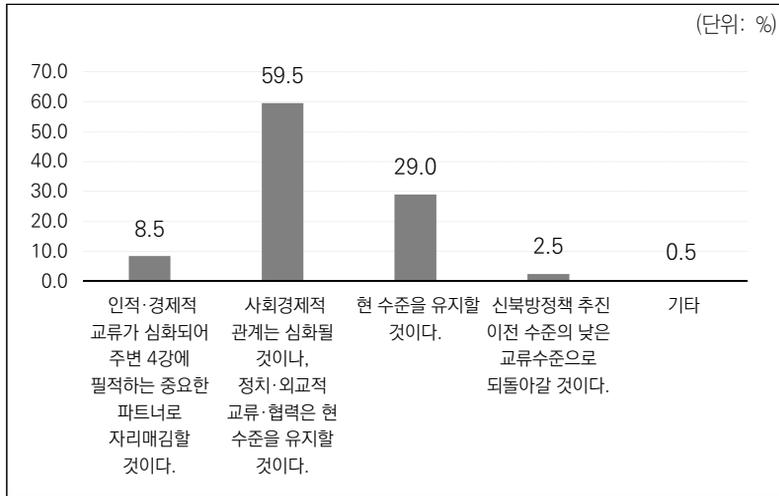
〈그림 III-12〉 [공통 12] 귀하께서는 신남방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·아세안 관계를 어떻게 전망하십니까?



향후 한·아세안 관계에 대해 대다수 전문가가 긍정적인 평가를 하고 있는 이유는 정부가 확고한 정책 의지를 갖고 신남방정책의 구체적 사업을 수행하고 있으며 이것이 전반적인 한·아세안 관계에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 인식이 작용한 것으로 해석할 수 있다. 또한, 글로벌 가치사슬의 탈중국화 추세 속에 아세안이 대안적 시장으로 부상하고 있는 점 역시 10년 후 한·아세안 관계의 사회경제적 관계 심화 가능성에 대해 긍정적으로 전망한 것으로 보인다.

[공통 문항 13]은 향후 10년 한·중아시아 관계를 어떻게 전망하는가에 대한 질문으로 전체 응답자 중 68%(59.5%+8.5%)가 신남방정책으로 한·중아시아 관계가 향상될 것으로 전망하였는데, 이 중 8.5%는 “신남방정책 추진으로 인적·경제적 교류가 심화하여 중앙아시아가 미·일·중·리에 필적하는 파트너가 될 것”으로 보았고, 59.5%는 “사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지할 것”으로 예측하였다. “현재와 같은 수준”이라는 응답은 29%이었고, “신남방정책 추진 이전 수준의 낮은 교류 수준으로 되돌아갈 것”이라는 전망은 2.5%에 그쳤다.

〈그림 III-13〉 [공통 13] 귀하께서는 신북방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·중앙아시아 관계를 어떻게 전망하십니까?



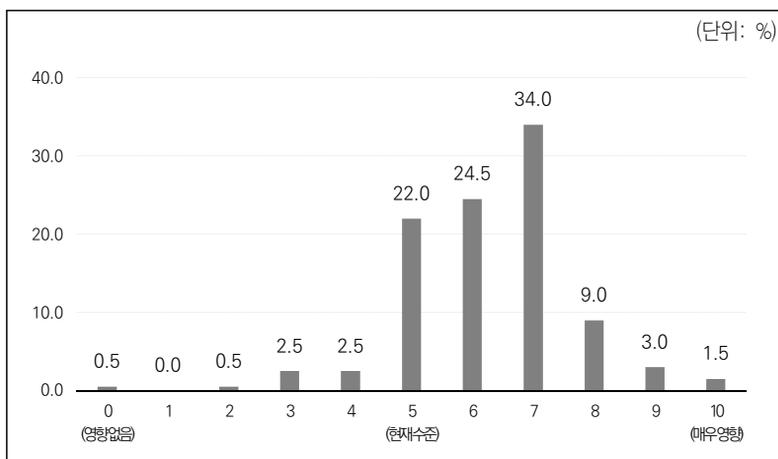
〈표 III-2〉 [공통 12, 13] 향후 10년 한·아세안 관계와 한·중앙아시아 관계 전망

(응답률: %)

관계	인적·경제적 교류가 심화되어 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것이다.	사회경제적 관계는 심화될 것이다, 정치외교적 교류협력은 현 수준을 유지할 것이다.	현 수준을 유지할 것이다.	신북방정책 추진 이전 수준의 낮은 교류수준으로 되돌아갈 것이다.	기타
한·아세안 관계	30.0	57.5	10.0	1.5	1.0
한·중앙아시아 관계	8.5	59.5	29.0	2.5	0.5

향후 10년 한·아세안 관계와 한·중아시아와의 관계에 대한 전망을 비교하면, 전자의 경우 응답자의 30%가 아세안이 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너가 될 것으로 전망한 가운데, 후자는 8.5%에 그쳤다. 반면, “현 수준을 유지할 것”이라는 전망은 전자는 10%, 후자는 29%였다. 이는 신남방정책은 실제로 가동되고 있는 데 비해, 신북방정책은 북한의 비핵화 협상의 교착, 남북관계 불안정 등으로 추진되지 않고 있기 때문으로 판단된다. 아울러 신남방정책의 핵심 대상 국가는 아세안이지만, 신북방정책의 핵심 대상 국가는 중앙아시아라기보다는 중국과 러시아라는 점도 영향을 끼친 것으로 보인다.

〈그림 III-14〉 [공통 14] 귀하께서는 향후 10년 한국이 지역 내 안보질서에 미치는 영향력을 어떻게 전망하십니까?



[공통 문항 14]는 “귀하께서는 향후 10년 한국이 지역 내 안보질서에 미치는 영향력을 어떻게 전망하십니까?”라는 질문으로 응답자들은 ‘0(영향 없음)~10(매우 영향)’ 범위에서 선택하였다. 응답률이 가장 높은 수준은 ‘7’로 34%, ‘6’이 24.5%, 현재 수준과 비슷한 것을

의미하는 ‘5’점을 선택한 전문가는 22% 순이었다. 전체적으로 현재 보다는 영향력이 높아지는 것을 의미하는 ‘6’ 이상을 선택한 전문가는 72%이었고, 현재보다 영향력이 낮아지는 ‘5’ 미만을 선택한 전문가는 6%이었다. 그런데 전문가 응답의 평균값이 6.28이고, ‘6’을 선택한 응답자가 24.5%, ‘7’을 선택한 응답자가 34%인 점을 고려하면 다수의 전문가가 현재보다 영향력이 많이 증대되지는 않고 ‘약간 증대된다’고 전망하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이는 한국이 역내 안보질서에 미치는 영향력은 미중 사이에서 중재자가 되는 등 긍정적 역할에 기반을 둔 평가일 수도 있지만, 북한 문제, 한반도 급변사태 등 복잡적이고 불안정한 질서에 미치는 영향력을 고려했을 수 있는 바, 평균값이 높을수록 한국의 위상이 높아진다고만 볼 수는 없다. 다만, 앞선 문항([공통 문항 12, 13])에서 다수의 전문가가 향후 10년 한국과 아세안 그리고 중앙아시아의 주요 대상 국가와의 관계가 증진되리라 전망하고 있다는 점을 고려하면, 평균값이 높은 것은 한국이 지역 내 안보질서에 영향력을 미칠 것으로 보는 전문가가 많고, 또한 긍정적인 역할에 대한 인식이 많이 작용하고 있는 것으로 보인다.

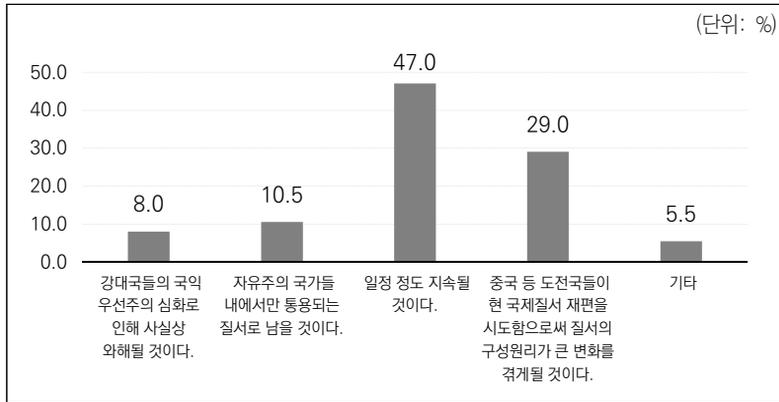
[공통 문항]의 마지막 부분은 지구적 차원에서의 질문들로 구성되어 있다. 지구적 차원은 무엇보다 제2차 세계 대전 이후 미국 주도로 유지되어온 자유주의 국제질서의 변화 여부가 초미의 관심사이다. 1953년 한미 상호방위조약 체결 이후 한국은 안보 및 경제적 측면 모두에서 미국이 주도하는 자유주의 질서의 수혜자였다. 자유주의 국제질서의 여러 특징 중 미국이 패권국으로서 공공재(public goods)를 제공할 때, 미국 주도의 자유주의 국제질서는 안정적으로 유지되었다.

최근 미국의 ‘미국 우선주의(America First)’ 전략과 중국의 중국

몽 실현을 위한 노력이 경합하며 미중관계는 경쟁으로 점철되었고, 이로 인해 미국의 패권국 지위가 도전을 받고 있다. 유사한 맥락에서 중국이 글로벌 또는 지역 차원에서 지도력을 발휘하게 될지의 여부도 매우 논쟁적인 사안이다. 미국과 중국 등 강대국 중심의 국제정치가 기존 규범과 규칙을 파괴하게 되면 결국 국제기구가 설 자리도 없어진다. 한반도를 둘러싸고 미국과 중국의 ‘적대적 세력균형’이 형성되고, 국제기구가 유명무실하게 되는 등 자유주의 국제질서가 붕괴한다면 한반도의 미래 안보환경은 매우 불안정하게 될 것이라는 점에서 다음 분석은 매우 중요한 의미가 있다.

[공통 문항 15]는 전문가들에게 향후 10년간 자유주의 국제질서의 변화 전망에 관해 물었다. 전문가의 47%가 “자유주의 국제질서가 일정 정도 지속할 것이다.”로 전망하였다. 뒤이어 응답자의 29%는 “자유주의 국제질서 자체가 유지되더라도 중국 등 도전국이 현 국제질서 재편을 시도함으로써 질서의 구성원리가 큰 변화를 겪게 될 것이다.”, 10.5%는 “자유주의 질서는 유지되지만 자유주의 국가들 내에서만 통용되는 질서로 남을 것이다.”를 선택하였다. 한편, 전문가 그룹의 8%는 “강대국들의 국익 우선주의 심화로 자유주의 국제질서가 사실상 와해할 것”으로 보았다. 기타 5.5%에는 ▲ 코로나19 이후 자유주의적 국제질서 후퇴, ▲ 2020년 미국 대선이 자유주의 국제질서의 향방에 중요한 변수, ▲ 민족주의 또는 국익 우선주의 강화로 자유주의 변화, ▲ 전망하기 어려울 정도로 불확실성이 크다는 의견 등이 있었다.

〈그림 III-15〉 [공통 15] 귀하께서는 향후 10년 자유주의 국제질서가 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

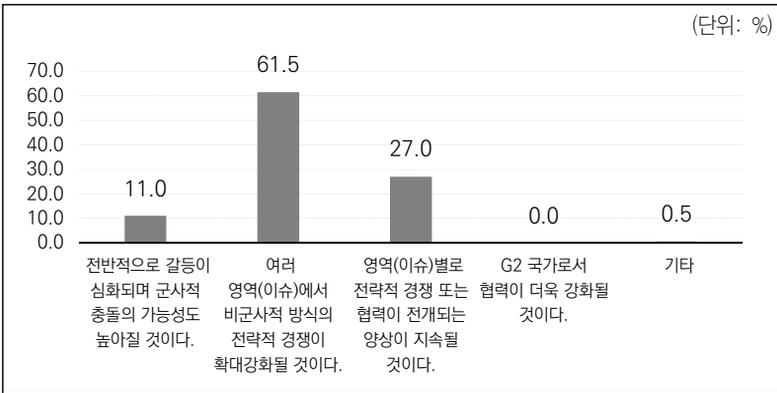


설문결과를 보면 다수의 전문가가 향후 10년 자유주의 국제질서가 어떤 형태로든 유지되지만, 중국이 경제·군사적으로 부상함으로써 패권국 미국의 상대적 국력이 쇠퇴하여 자유주의 질서가 심각히 도전받게 될 것이라는 데 인식을 같이하고 있는 것으로 보인다. 자유주의 국제질서가 유지되기 위해서는 패권국 미국의 능력뿐만 아니라 ‘의지’도 중요하다. 기타 의견에 포함된 것처럼 2020년 11월 미국 대선에서 트럼프 대통령이 재선되어 미국이 자국 우선주의적 행보를 4년 더 지속한다면, 자유주의 국제질서의 와해를 전망하는 전문가는 더 많아질 수도 있다.

미국 주도 자유주의 국제질서는 2001년 미 본토가 테러리스트의 공격에 맥없이 무너지고 난 후 쇠퇴하기 시작했으며 2017년 트럼프 행정부 들어 그 방향이 설정되었다. 미국 우선주의를 앞세운 트럼프 행정부는 신고립주의 양상을 띠며 미국이 그동안 해왔던 세계적인 강대국의 역할을 거부했고 자유주의 국제질서의 근간이 흔들리기 시작했다. 이러한 맥락에서 미국이 현재 추진하는 경제번영네트워크(Economic Prosperity Network: EPN) 역시 쉽지 않을 전망이다.

이를 추진하는 트럼프 행정부의 임기가 얼마 남지 않았고 참가가 예상되는 국가들이 미국의 경제변영네트워크에 참가하기 위해 중국을 저버리지 않을 것이기 때문이다. 다만 내년 초 바이든 행정부가 들어선다면 그동안 미국이 해오던 국제 거버넌스, 동맹, 지역에서의 역할을 다시 기대해 볼 수 있을 것이다.

<그림 Ⅲ-16> [공통 16] 귀하께서는 향후 10년 미중관계를 어떻게 전망하십니까?

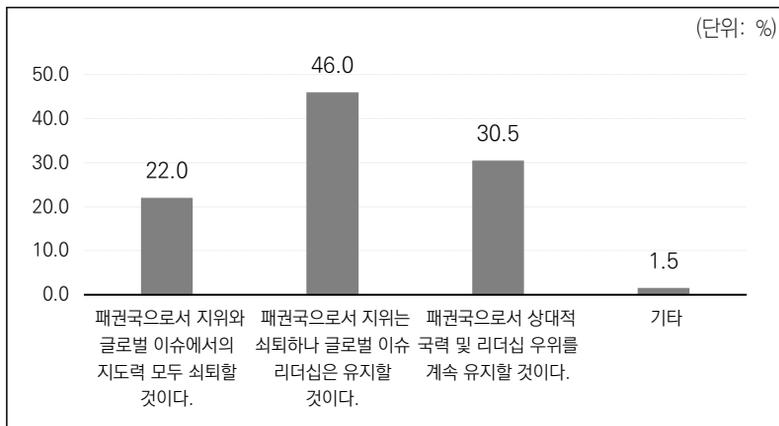


[공통 문항 16]은 향후 10년 미중관계의 전망에 관해 물었다. 미국과 중국이 G2 국가로서 협력을 더욱 강화할 것으로 전망한 응답자는 없었고, 전문가의 27%가 “현재처럼 영역(이슈)별로 전략적 경쟁 또는 협력이 전개되는 양상이 지속될 것”으로 예측하였다. 반면, 72.5%는 미중관계가 현재보다 악화될 것으로 전망하였는데, 이 중 61.5%는 여러 영역(이슈)에서 비군사적 방식의 전략적 경쟁이 강화될 것으로, 11%는 전반적으로 갈등이 심화하며 군사적 충돌의 가능성도 커질 것으로 보았다.

[공통 문항 17]은 전문가들에게 향후 10년 미국의 국력과 리더십 추이에 관해 질문하였다. 가장 높은 응답률은 46%로 “패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이다.”를 선택했

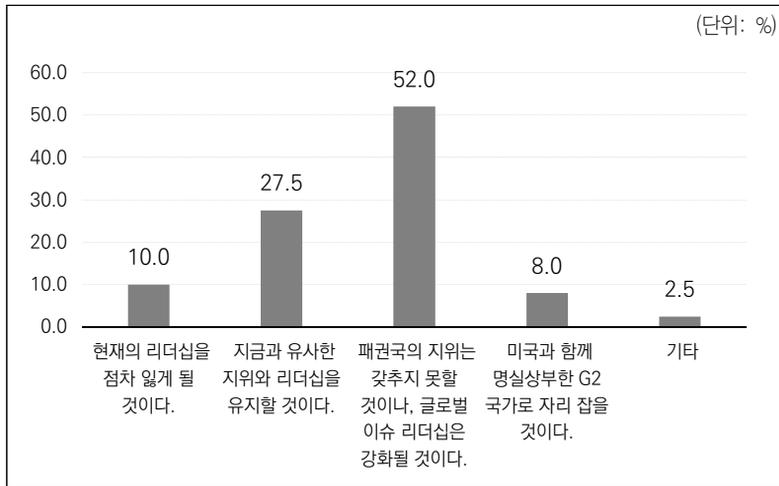
다. 이어 30.5%는 “미국이 패권국으로 상대적 국력 및 리더십 우위를 계속 유지할 것이다.”로 응답했지만, 22%는 “패권국으로서 지위와 글로벌 이슈에서의 지도력 모두가 쇠퇴할 것”으로 보았다. 패권국으로서 미국의 지위에 대해서는 다수의 전문가가 부정적으로 보고 있지만, 글로벌 이슈에 대한 미국의 리더십에 대해서는 압도적 다수가 긍정적으로 보고 있다는 점은 특기할 만하다. 패권국으로서 미국의 지위 유지에 대해 회의적인 전문가들이 다수인 것은 사실이나 중국이나 다른 나라가 이를 대체하긴 힘들다고 보는 의견이 75% 이상인 것으로 나타났다.

〈그림 III-17〉 [공통 17] 귀하께서는 향후 10년 미국의 리더십 추이를 어떻게 전망하십니까?



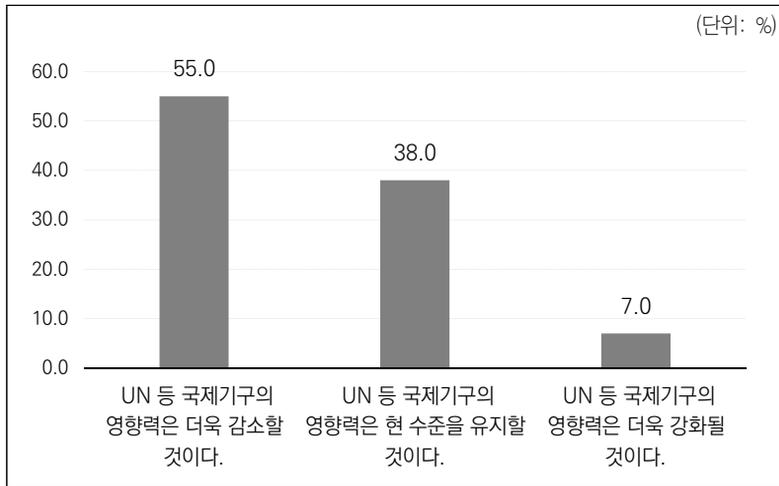
[공통 문항 18]은 “향후 10년 국제사회에서 중국의 지위를 어떻게 전망하십니까?”라는 질문이었다. 응답자의 8%만이 중국이 미국과 함께 명실상부한 G2 국가로 자리 잡을 것으로 예측하였고, 92% (52%+27.5%+10%+2.5%)는 중국이 패권국 지위를 갖지 못할 것이라는 의견을 나타냈다.

〈그림 III-18〉 [공통 18] 귀하께서는 향후 10년 국제사회에서 중국의 지위를 어떻게 전망하십니까?



전체 중 “중국이 패권국의 지위를 갖추지 못하더라도 글로벌 이슈에 있어 리더십은 강화할 것이다.”라는 응답은 52%이었고, “중국이 지금과 유사한 지위와 리더십을 유지할 것이다.”라는 응답은 27.5%, “중국이 현재의 리더십을 점차 잃게 될 것이다.”라는 응답은 10%였다. 대부분의 기타 응답(2.5%) 역시 중국의 패권 지위 전망에 대한 부정적인 견해들이었다. 한편, [공통 문항 18] 설문결과에서 응답자의 92% 정도가 중국이 패권국 지위를 갖지 못할 것으로 전망한 것은 [공통 문항 17]에서 68% 정도의 응답률이 미국의 패권국 지위가 쇠퇴한다고 전망한 것과 상충적이다. 전문가의 상당수가 미국 패권의 쇠퇴를 받아들이지만, 중국을 패권 대체 국가로 받아들이는 데는 아직 상당히 유보적인 것으로 보인다.

〈그림 III-19〉 [공통 19] 귀하께서는 향후 10년 국제기구의 영향력을 어떻게 전망하십니까?



[공통 문항 19]는 향후 10년 국제기구의 영향력에 관해 물었다. 전문가의 55%가 “UN 등 국제기구의 영향력이 감소할 것”으로 전망하였고, 38%는 “현 수준을 유지할 것”으로, 나머지 7%는 “국제기구의 영향력은 더욱 강화될 것”으로 보았다. 과반수가 넘는 전문가가 국제기구의 영향력이 감소할 것으로 예측하는 주요 이유로는 코로나19 팬데믹 확산을 막지 못한 세계보건기구(World Health Organization: WHO)와 미국의 탈퇴선언이라고 볼 수 있다. 주목할 만한 점은 60대 이상 연령층 19명 중 국제기구의 영향력이 더욱 강화될 것이라고 보는 응답자는 없었던 반면 타 연령대에 비해 국제기구의 영향력이 더욱 감소할 것으로 보는 응답률은 높았다는 것이다. 오랜 기간 국제기구의 역사와 발전과정을 지켜봐온 60대 이상의 응답자는 향후 10년 국제기구의 영향력을 매우 낮게 평가했다.

〈표 III-3〉 [공통 19-1] 향후 10년 국제기구의 영향력

(응답률: %)

	사례수 (명)	UN 등 국제기구의 영향력은 더욱 감소할 것이다.	UN 등 국제기구의 영향력은 현 수준을 유지할 것이다.	UN 등 국제기구의 영향력은 더욱 강화될 것이다.
연령대	(200)	55.0	38.0	7.0
40세 미만	(24)	50.0	45.8	4.2
40~49세	(85)	56.5	34.1	9.4
50~59세	(72)	52.8	40.3	6.9
60세 이상	(19)	63.2	36.8	0.0

한반도의 미래에 대한 마지막 문항인 [공통 문항 20]은 “귀하께서는 향후 10년 미중관계를 제외한 세계의 주요 이슈는 무엇이라고 전망하십니까?”라는 질문에 세계의 주요 이슈에 우선순위를 두어 2개를 선택하는 형태로 진행되었다. 1순위의 경우, 전문가의 31.5%가 “자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역 부상 여부”를, 30%가 “사이버 안보, 마약 테러, 전염병 등 비전통안보위협과 인간안보의 중요성 부각”을, 28%가 “4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과”를 선택했다. 위의 세 가지 이슈가 “지역분쟁의 확대 여부(2.5%)”와 같은 전통안보 이슈나 “환경문제(4%)”, “인권과 민주주의의 확산(2%)”, “남북문제(1.5%)”와 같은 가치와 관련된 이슈를 월등히 압도하였다.

〈표 III-4〉 [공통 20] 향후 10년 세계 주요 이슈(미중관계 제외)

(응답률: %)

순위	자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역 부상 여부	비전통 안보위협 (사이버 안보, 마약, 테러, 전염병 등)과 인간안보의 중요성 부각	4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과	환경문제	지역분쟁의 확대 여부	인권과 민주주의의 확산	남북문제 (선진국과 개도국 및 저발전 국가들 간의 관계)
1순위	31.5	30.0	28.0	4.0	2.5	2.0	1.5
2순위	19.5	24.5	24.0	17.5	5.0	2.0	6.5
1+2 순위	51.0	54.5	52.0	21.5	7.5	4.0	8.0

2순위의 경우, 전문가의 24.5%가 “비전통 안보위협과 인간안보의 중요성 부각”을, 24%가 “4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과”를, 17.5%가 “환경문제”를, 6.5%가 “남북문제”를, 5%가 “지역분쟁의 확대 여부”를, 2%가 “인권과 민주주의 확산”을 선택하였다. 1순위와 2순위를 구분하지 않았을 경우, 54.5%가 “비전통 안보위협과 인간안보의 중요성 부각”을, 52%가 “4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과”를, 51%가 “자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역 부상 여부”를 선택하였다. 이어서 21.5%가 “환경문제”를, 8%가 “남북문제”를, 7.5%가 “지역분쟁의 확대 여부”를, 4%가 “인권과 민주주의”의 확산을 선택했다.

특이한 것은 1순위에서 40세 미만 연령층 24명 중 환경문제, 남북문제 또는 인권과 민주주의의 확산을 선택한 전문가가 없었다. 60세 이상 연령층 19명 중에서는 남북문제 또는 인권과 민주주의의 확산

을 선택한 전문가가 없었으며, 50대 연령층 72명 중에는 인권과 민주주의 확산을 선택한 전문가가 없었다. 60세 이상 연령층 19명은 2순위에서도 아무도 인권과 민주주의 확산을 선택하지 않았다. 1순위에서 40대 연령층 전문가 85명 중 ▲ 7.1%가 환경문제를, ▲ 4.7%가 인권과 민주주의 확산을, ▲ 7.1%가 환경문제를, ▲ 남북문제와 지역분쟁 확대 여부가 각각 2.4%로 나타났다. 이와 같은 응답 경향을 고려할 때, 타 연령대보다 40대 연령층에 가치에 기반을 두고 세계 주요 이슈를 선택하는 전문가가 더 많았음을 알 수 있다.

나. 비핵·평화 프로세스

북한 핵 문제는 한반도의 평화와 안정뿐 아니라 동아시아 지역 및 국제사회의 평화 안보와도 관련이 높은 사안이다. 이를 해결하기 위해 문재인 정부가 추진해온 한반도 평화 프로세스는 2018년 이후 남북정상회담, 북미정상회담 등을 통해 실질적 진전을 이루는 듯 했으나, 2019년 2월 하노이 북미 간 정상회담과 11월 스톡홀름 실무협상 결렬로 인해 현재 교착상태에 머물고 있다. 비핵·평화 프로세스 전문가 설문에서는 응답자 50명을 대상으로 북한 핵 문제와 평화 프로세스에 관련된 설문을 진행하였다.

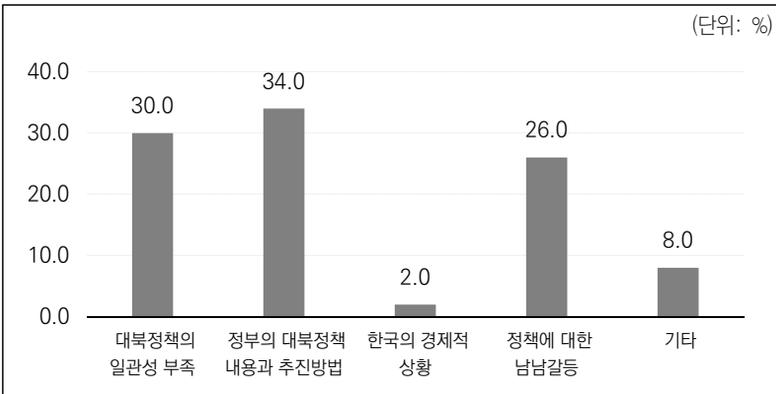
비핵·평화 프로세스의 설문 문항은 국내적 차원에서 4문항, 한반도 차원에서 7문항, 지역적 차원에서 5문항, 지구적 차원에서 4문항으로 구성되었다. 국내적 차원과 한반도 차원에서는 ▲ 한국의 비핵·평화 프로세스, ▲ 대북정책에 대한 전망, ▲ 북한 김정은 정권의 비핵화 의지, ▲ 북한 핵시설 사찰 및 검증 방안에 대해 질문하였다. 지역적 차원에서는 ▲ 한·미·일 3국 협력을 비롯하여 ▲ 비핵·평화 진전에 따라 가장 이익 또는 손해를 볼 국가에 대한 전문가들의 의견을 물었다. 마지막으로 지구적 차원에서는 ▲ 향후 국제 비확산 체제,

▲ 미국 주도의 동맹관계 변화 가능성, ▲ 국제사회의 대북제재와 비핵화 간의 관계에 대한 문항 등으로 구성하였다.

[비핵·평화 1] 문항은 국내적 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 장애 요인에 대한 질문이며 응답자들의 34%는 “정부의 대북정책 내용과 추진 방법”, 30%는 “대북정책의 일관성 부족”, 26%는 “정책에 대한 남남갈등”을 선택하였다. 한국의 경제적 상황은 2%의 응답률을 보였으며 기타 의견도 8% 있었다.

이 질문에 대해 응답자의 64%가 “정부의 대북정책 내용과 추진방법”과 “대북정책의 일관성 부족”을 비핵·평화 프로세스 추진의 걸림돌로 지적했다는 점은 주목할 만하다. 특히 1/3에 해당하는 전문가들이 “정부의 대북정책 내용과 추진방법”을 지적한 것은 정부의 대북정책 일관성과는 별도로 어떤 정책을 어떠한 방식으로 추진하느냐가 한반도 비핵·평화 프로세스 성패를 가르는 주요 요인임을 알 수 있다. 대북정책의 일관성 부족은 한국 정부의 문제일 수도 있으나 북한 문제에 관여하고 있는 미국 행정부의 교체로 인해 한국과 미국 간의 정책 간극 발생에서 비롯된다고 볼 수도 있다.

〈그림 III-20〉 [비핵·평화 1] 귀하께서는 국내적 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각하십니까?



“한국의 경제적 상황”이라 답한 응답자는 2%에 불과했는데 이는 [평화공감 2] 문항에서 한국 경제의 저성장 추세가 대북정책 추진동력을 감소시킬 것인지에 대한 질문에 ‘긍정’으로 응답한 전문가가 28%에 그쳤던 것과 유사한 인식을 보여준 것이라 할 수 있다. 다만 본 문항은 한반도 비핵·평화 프로세스의 가장 큰 장애 요인에 대한 질문으로, 경제적 상황 자체가 독자적으로 가장 큰 장애 요인이라 인식한 전문가 수는 더욱 적기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다. 기타 의견으로는 ▲ 북한의 핵 포기 의지 부족, ▲ 북미 간 이견, ▲ 미국의 국내 정치 등이 지적되었다.

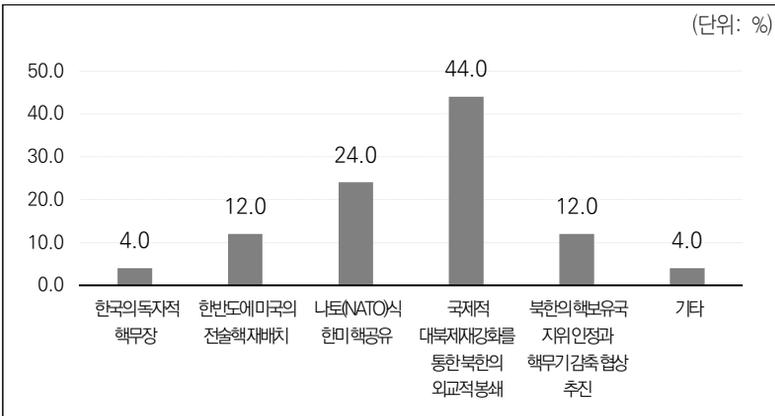
[비핵·평화 2] 문항은 향후 북미 비핵화 협상이 실패하고 북한의 핵능력이 고도화될 경우, 한국의 적절한 외교안보적 대응에 대한 질문이다. 44%의 응답자가 “국제적 대북제재 강화를 통한 북한의 외교적 봉쇄”를, 24%의 응답자가 “나토(NATO)식 한미 핵 공유”, 12%의 응답자가 “한반도에 미국의 전술핵 재배치”를 선택했다. “북한의 핵보유국 인정과 핵무기 감축 협상 추진”은 12%의 응답률을 보였으며, “한국의 독자적 핵 무장”은 4%, 기타 의견이 4% 있었다.

먼저 절반에 가까운 44%가 “대북제재 강화를 통한 북한의 외교적 봉쇄”를 선택했다. 이는 제재를 통한 외교적 압박과 협상으로의 회귀 유도 외에는 현실적인 대안이 있을 수 없다는 전문가들의 인식을 드러내는 것으로 볼 수 있다. “나토(NATO)식 한미 핵 공유”에 4분의 1에 해당하는 24%가 응답한 것은 주목된다. 이는 북한의 비핵화 의지 및 외교를 통한 평화적 비핵화 가능성을 매우 낮게 인식하는 전문가들이 상당수 존재함을 보여주고 있다. 또한, 현재 한미 간에 운영되고 있는 ‘맞춤형 확장억제’는 북한의 핵 보유 및 핵과 미사일 능력 고도화로 인해 그 효과성에 한계가 있을 것이라는 판단도 포함된 것으로 보인다. 따라서 북한의 핵 무기 사용을 억지하고자 한미 간 체결

한 군사적, 비군사적 수단의 운용 방안인 ‘맞춤형 확장억제’가 본 문항의 보기에 포함되었다면 높은 응답률을 나타냈을 가능성이 있다.

“한반도에 미국 전술핵 재배치”는 12%로 “나토(NATO)식 한미 핵 공유”의 절반 수준의 응답률을 나타내었다. 이는 전술핵 재배치만으로는 북한에 대한 효과적인 핵 억제가 어려울 것이라는 전문가들의 판단을 투영하고 있는 것으로 해석된다. “한국의 독자 핵 무장”은 4%의 응답률을 보였는데 전문가들 사이에서는 독자 핵 무장의 실현 가능성이 대단히 낮다는 점에 대한 공감대가 있음을 보여주고 있다. 단 “한반도 전술핵 재배치” 12%는 “북한의 핵 보유국 인정과 핵 무기 감축 협상 추진” 12%와 동률을 나타냈다. 두 선택지 모두 대세에 영향을 줄 수 있을 만큼의 비율은 아니지만 비슷한 숫자의 응답자가 같은 문제에 대해 상극된 태도를 보였다는 점은 주목할 만하다.

〈그림 Ⅲ-21〉 [비핵·평화 2] 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 실패하고 북한의 핵능력이 고도화될 경우, 이에 대한 한국의 적절한 외교안보적 대응은 무엇이라고 생각하십니까?

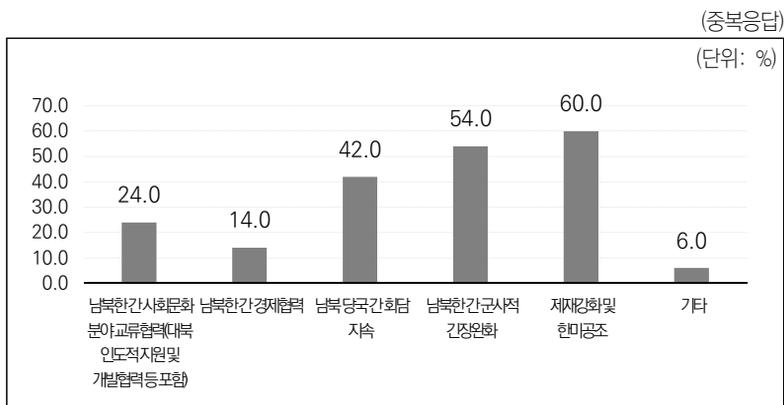


선택지 중 “나토식(NATO)식 한미 핵 공유”, “한반도에 미국의 전술핵 재배치”, “한국의 독자적 핵 무장”을 합산하면 40%에 이르는

데, 이는 “제재에 의한 외교적 봉쇄(44%)”와 비슷한 응답률이다. 이는 절반에 가까운 전문가들이 북한 비핵화를 위해서는 결국 핵을 통한 군사적 압박이 불가피하다고 생각하고 있으며 현재 유지되고 있는 한미 맞춤형 억제전략이 북한 핵에 대한 억제의 수단으로서 불충분하다는 인식을 하고 있다는 점을 확인해 주고 있다. 따라서 한미 군 당국은 미국의 핵 및 한미 첨단 재래식 전력을 모두 동원하는 ‘한미 맞춤형 억제전략’이 북한의 핵 및 미사일 위협을 효과적으로 억제할 수 있다는 점을 충분히 보여줘야만 전술핵 재배치를 포함한 역대 핵 확산을 차단할 수 있다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다.

[비핵·평화 3]는 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 위해 한국 정부가 2030년까지 가장 중점적으로 추진해야 하는 대북정책에 대한 질문이다. 응답자들은 중복응답이 가능하다는 전제하에 ▲ “제재 강화 및 한미공조”, ▲ “남북한 간 군사적 긴장 완화”, ▲ “남북 당국 간 회담 지속”, ▲ “남북한 간 사회·문화 분야 교류협력”, ▲ “남북한 간 경제협력” 순으로 선택하였다.

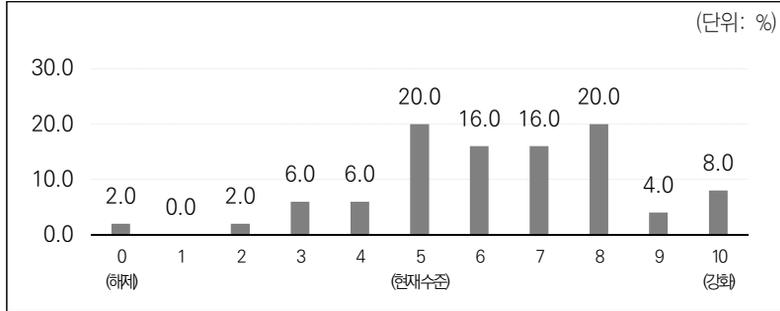
<그림 III-22> [비핵·평화 3] 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 위해 한국 정부가 2030년까지 가장 중점적으로 추진해야 하는 대북정책은 무엇이라고 생각하십니까?



가장 다수의 전문가가 선택한 “제재강화 및 한미공조”는 미국에 의한, 또는 미국이 주도하는 대북제재가 북한의 선택을 압박하는 불가피한 수단이라는 인식을 반영하고 있는 것으로 보인다. 북미 비핵화 협상을 미국이 주도해 나갈 것이라는 점에서 한미공조는 강조된다. 반면 남북 간 군사적 긴장완화 노력이 54%의 응답률을 보인 것도 주목된다. 이는 [공통문항 5]에서 “남북이 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다.”에 가장 높은 수치에 해당하는 57%의 전문가가 응답했던 것과 같이 남북 간 평화공존 정착을 위한 정책방향으로 선택한 것으로 보인다. 또 미국의 역할을 강조하기보다 남북의 주체적인 노력을 강조하는 시각으로도 볼 수 있다. 즉 남북한 간 군사적 긴장완화는 다른 분야의 교류협력으로 이어지고 이를 통해 남북 간 신뢰가 구축된다면 비핵화와 평화 프로세스에 진전을 기대할 수 있다는 접근법이다.

42%의 응답률을 보인 “남북 당국 간 회담 지속” 역시 마찬가지로 남북 간 신뢰구축을 중시한 의견이라 볼 수 있다. 비핵화 및 평화 프로세스 진전에 직접적인 기여가 어려운 “남북 간 사회·문화 분야 교류협력”은 24%에 그쳤다. “남북 간 경제협력”에 대한 응답률은 14%에 그쳤는데 제재강화에 60%가 응답한 것과 대조를 이루고 있다. 즉 경제협력보다는 대북제재가 비핵화 및 평화 프로세스에 더 효과적이라고 보는 응답률이 높았다.

〈그림 III-23〉 [비핵·평화 4] 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 장기적으로 정체를 경우, 한국 정부의 대북제재에 대한 입장은 어떠해야 한다고 생각하십니까?



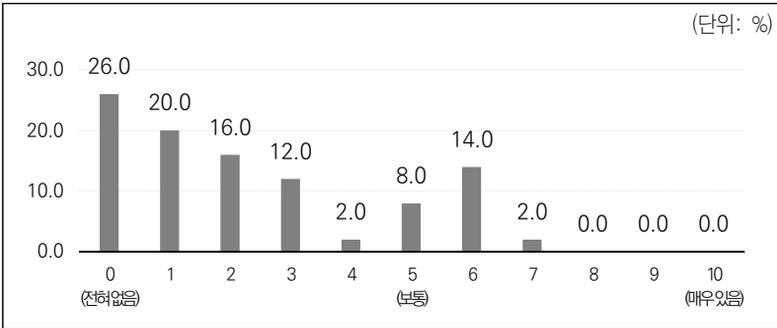
[비핵·평화 4] 문항은 향후 북미 비핵화 협상이 장기적으로 정체를 경우, 한국 정부의 대북제재에 대한 입장을 묻는 질문이다. 응답자들은 ‘0(해제)~10(강화)’ 범위에서 선택하여 응답했다. 평균 6.3으로 가장 많은 20%의 응답자가 ‘8’ 수준과 ‘5(현재 수준)’ 수준을, 그 다음으로 16%가 각각 ‘6’과 ‘7’을 선택하였다. 전체 응답자의 84%가 ‘5’ 수준 이상을 선택했다.

이전 [비핵·평화 3] 문항에서 확인할 수 있었던 바와 같이 다수의 전문가가 북한 비핵화의 추동력으로 대북제재에 의한 압박 효과를 상정하고 있다. 따라서 전문가들은 비핵화 협상이 장기적으로 정체를 경우, 한국 정부 역시 대북제재 강화를 지지해야 한다는 입장을 선택한 것으로 보인다. 현 수준(‘5’)보다 제재 약화가 필요하다는 입장, 즉 ‘5’ 미만 응답률의 합은 16%에 그치고 있다. 또한, 현 수준 유지가 20%이고 제재 강화 강도에 대해서도 다양한 수준에서 응답했는데 ‘10’을 선택한 전문가도 8%에 달했다.

여전히 전문가들은 비핵화 과정에 있어 비핵화 협상 교착 또는 장기 정체를 시 제재강화 옵션이 불가피하다는 공감대를 가지고 있는 것으로 보인다. 만일 정부가 북한이 원하는 제재 완화를 통해 비핵화

협상의 전기를 마련하거나 또는 이러한 방향으로 북미 핵 협상에 대한 중재 노력을 기울이고자 한다면 북한의 행동을 변화시키는 데 제재가 미치는 효과를 분석한 연구결과나 전문가 의견 조사도 추후 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다.

〈그림 Ⅲ-24〉 [비핵·평화 5] 귀하께서는 김정은 정권의 비핵화 의지에 대해 어떻게 평가하십니까?



[비핵·평화 5] 문항은 김정은 정권의 비핵화 의지에 대한 평가를 묻는 질문으로 ‘0(전혀 없음)~10(매우 있음)’ 범위에서 전문가들의 응답 평균값은 2.34로 나타났다. 특히 응답자 중 북한의 비핵화 의지가 ‘전혀 없다(0)’고 선택한 응답자는 26%로 가장 높았으며, 다음 순으로는 ‘1(20%)’, ‘2(16%)’로 나타났다. 수준 ‘8’, ‘9’, ‘10’을 선택한 전문가는 한 명도 없었으며, 50명의 전체 평균값은 2.34였다.

이 문항의 응답 결과는 북한의 비핵화 의지에 대한 전문가들의 부정적 인식을 잘 보여준다. 이는 지난 2년간 북미 비핵화 협상 과정을 관측해 오면서 전문가들 사이에서 더 강화된 것으로 추정된다.⁸²⁾ 특

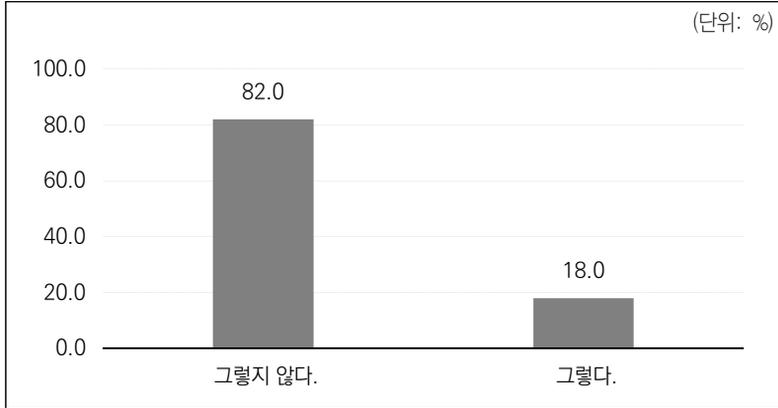
82) 2019년 일민국제관계연구원에서 통일연구원 위탁과제로 진행한 “남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상 - 남북협력” 제하의 국내외 한반도 전문가 인식조사 결과를 보면, 유사 질문, 즉 북한의 비핵화 의지 평가에 대해 ‘0(전혀 없음, 핵보유 지속) ~ 10(매우 강함, 완전한 비핵화)’ 범위에서 국내외 학자 176명의 평균값은 3.89였다. 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 192~194.

히 비핵화 의지를 ‘8’ 이상으로 답한 전문가는 없었으며 ‘6’과 ‘7’로 답한 응답률도 16%(14%+2%)에 불과했다. 북한의 비핵화 의지가 전혀 없다(‘0’)고 평가한 전문가가 전체의 4분의 1에 해당하는 26%였으며 거의 없는 수준이라 할 수 있는 ‘1’(20%)과 ‘2’(16%)까지 합산할 경우 62%에 이른다.

현 비핵화 협상 틀 내에서 북한의 비핵화 의지에 대한 매우 부정적인 인식은 정부의 비핵화 정책의 성공 가능성을 매우 어렵게 보고 있다는 점을 시사하기도 한다. 이는 [공통 문항 6] 즉 “향후 10년 북한 비핵화 문제는 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?”라는 질문에 대해 49%의 전문가들이 “비핵화 협상 난항에 따른 북미와 남북한 간 교착·갈등 상태 및 협상 국면 지속 반복”으로 응답했던 결과와 관련이 있다. “현재 상황에서 진전 없음”에 답한 전문가(8.5%)까지 합산할 경우, 57.5%의 전문가가 비핵화의 실질적 진전이 어려울 것으로 전망한 바 있다.

[비핵·평화 6] 문항은 북한의 NPT(Nuclear Nonproliferation Treaty, 핵확산금지조약) 가입과 IAEA(International Atomic Energy Agency, 국제원자력기구) 안전조치협정 체결을 유도하기 위해 북한을 사실상(de facto)의 핵 보유국으로 인정해야 하는가에 대한 질문으로, 전체 응답자 중 82%는 “그렇지 않다.”, 18%는 “그렇다.”라고 응답했다. 압도적 다수인 82%의 전문가들은 북한을 사실상의 핵보유국으로 인정하는 방안에 대해 반대했다. 이러한 인식은 [공통문항 6], 즉 “향후 10년 북한 비핵화 문제는 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?”라는 질문에 대해 단지 2%의 전문가만이 “국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 사실상 인정하고 대북제재 해제”를 선택했던 것과 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 북한을 사실상 핵보유국으로 인정하는 것은 국제사회가 용납할 수 없고 한국의 전문가들 역시 수용하지 않는 방안이라 할 수 있다.

〈그림 III-25〉 [비핵·평화 6] 귀하께서는 북한의 NPT 가입과 IAEA 안전조치 협정 체결을 유도하기 위해 북한을 사실상(de facto)의 핵보유국으로 인정해야 한다고 생각하십니까?



그러나 18%의 전문가들이 이러한 방안을 수용한 것도 주목된다. 질문의 전제는 북한을 NPT 체제로 다시 가입시키고 IAEA 안전조치 협정 체결을 유도하기 위해 북한을 사실상의 핵 보유국으로 인정할 수 있는지를 묻는 것이었다. 북한이 현실적으로 사실상의 핵 보유 상태에 이르렀고, 비핵화 의지가 거의 없다는 점에서 비핵화가 현실적 대안이 아니라면 북한의 핵 보유를 인정하고 이를 안정적으로 관리할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다는 부분이 반영된 것으로 추측할 수 있다. 향후 비핵화 협상 및 남북관계 전개양상에 따라 전문가들의 인식 변화를 면밀히 관찰해 볼 필요가 있을 것이다.

〈표 III-5〉 [비핵·평화 7] 귀하께서는 한반도의 비핵화를 달성하고 평화 프로세스를 촉진시키기 위해서는 어느 국가와의 협력이 가장 중요하다고 보십니까?

(응답률: %)

순위	미국	중국	러시아	일본	기타
1순위	100	0	0	0	0
2순위	0	86	0	12	2
1+2순위	100	86	0	12	2

[비핵·평화 7] 문항은 “한반도의 비핵화를 달성하고 평화 프로세스를 촉진시키기 위해, 어느 국가와의 협력이 가장 중요하다고 보십니까?”라는 질문으로, 전체 응답자 100%가 미국을 1순위로 꼽았다. 2순위 국가로 가장 많이 선택한 국가는 ▲ 중국, ▲ 일본, ▲ 기타 순으로 나타났다. 중국의 경우 86%의 응답률을 보였고 일본은 12%였다. 기타가 2%를 기록했다. 이러한 결과는 전문가들이 비핵화 문제와 평화체제 문제 해결의 핵심이 북미 간 비핵화 협상에 달려 있다는 부분을 재확인하는 기회가 되었다. 또한, 실질적으로 북한을 변화시킬 수 있는 역량을 갖춘 국가 역시 미국이라는 인식이 매우 강한 상태임을 확인할 수 있었다. 이에 반해 가장 중요한 국가로 중국을 꼽은 응답자는 단 한 명도 존재하지 않아 주목된다.

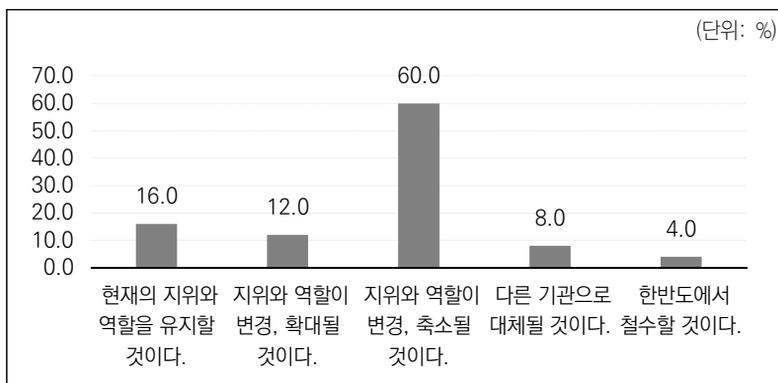
이러한 인식은 [공통문항 3]에서 “향후 10년 한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 무엇인가?”에 대해 단 1%만이 “중국의 대북정책 방향”이라 답했던 것과 일맥상통한다. 이러한 결과는 한반도 비핵화 문제와 평화체제 문제 해결에 있어 미국의 역할이 중국과 비교하면 압도적으로 중요하다는 전문가들의 인식을 반영했다고 평가할 수 있다.

2순위로 중요한 국가로는 중국이 86%로 지목되었지만, 미국과 중국의 역할과 영향력의 차이에 대해 전문가들이 뚜렷한 인식을 하게

되었다는 점은 지난 2018년 이후 북미 비핵화 협상 과정을 경험한 후 발생한 중요한 결과라 할 것이다. 북한에 대한 중국의 영향력에 관한 판단과 평가에 따라 미국보다 중국이 더 중요하다고 판단하는 전문가가 소수나마 있을 수 있음에도 불구하고 50명 전문가 모두 미국을 1순위로 지목한 것은 주목할 만한 결과라 할 수 있으며 이는 북미 비핵화 협상이 추진되고 있는 과정에서 미국의 역할을 기대하는 전문가가 압도적으로 많았던 결과라고 볼 수 있다. 결과적으로 응답자 모두 북미 비핵화 협상을 북한의 비핵화 문제를 해결하는 유일한 창구로 인식한다고 볼 수 있다.

[비핵·평화 8] 문항은 한반도의 비핵·평화 프로세스가 진전될 경우, 유엔사령부의 지위와 역할에 대한 질문이다. 응답자들의 60%가 “지위와 역할이 변경, 축소될 것이다.”를 선택하였다. 다음으로 “현재의 지위와 역할을 유지할 것이다.”가 16%, “지위와 역할이 변경, 확대될 것이다.”가 12%, “다른 기관으로 대체할 것이다.”가 8%의 응답률을 나타냈으며, “한반도에서 철수할 것이다.”라는 의견도 4%로 나타났다.

〈그림 III-26〉 [비핵·평화 8] 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스가 진전될 경우, 유엔사령부의 지위와 역할을 어떻게 전망하십니까?

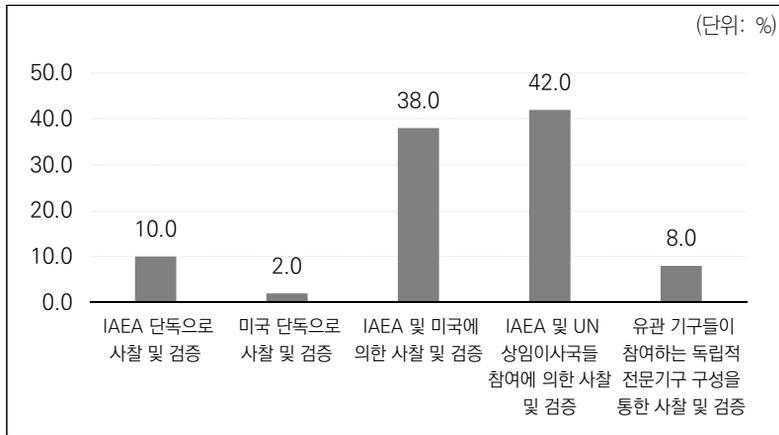


이 질문에 대해 전문가 과반 이상(60%)이 지위와 역할의 축소 변경을 전망했다. 총 40명 중 8명을 제외한 응답자들은 한반도 비핵·평화 프로세스가 진전되면 유엔사에 변화가 발생할 것이라는 인식을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 ‘다른 기관으로 대체’ 및 ‘한반도에서 철수’ 전망은 각각 8%와 4%로 소수에 그치고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 이는 역으로 한반도 비핵·평화 프로세스 진전에도 불구하고 유엔사가 소멸하지 않을 것이라는 인식이 있다는 점을 의미하기 때문이다.

주원인으로는 지난 몇 년간 표출되어온 미국의 유엔사 재활성화에 대한 의지가 반영된 것으로 추정된다. 따라서 이렇게 잔존한 유엔사가 어떠한 역할을 수행할 것인지에 대해 전문가들의 의견을 추가적으로 확인하는 것도 필요하다. 이러한 점은 “현재의 지위와 역할을 유지할 것이다.”와 “지위와 역할이 변경, 확대될 것이다.”로 전망한 전문가를 합산할 경우 4분의 1이 넘는 28%에 이른다는 점에서도 확인할 수 있다.

[비핵·평화 9] 문항은 북한 비핵화를 위한 핵시설 사찰과 검증방안 중 가장 적절한 방안에 대한 질문으로, 가장 많이 선택된 보기는 “IAEA 및 UN 상임이사국들 참여에 의한 사찰 및 검증(42%)”으로 나타났다. 다음으로 “IAEA 및 미국에 의한 사찰 및 검증(38%)”, “IAEA 단독 사찰 및 검증(10%)” 순이었다.

〈그림 Ⅲ-27〉 [비핵·평화]의 귀하께서는 북한 비핵화를 위한 핵심설 사찰과 검증 방안 중 가장 적절한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?



북한 내 핵시설에 대한 사찰과 검증은 북한 비핵화 과정에 가장 어려운 단계가 될 것으로 전망된다. 이번 질문에 대한 전문가들의 응답은 사찰 및 검증 방안에 대한 견해뿐 아니라 현 북미 비핵화 협상의 내적 구도에 대한 전문가들의 인식을 드러내고 있기도 하다. 먼저 북한의 수용 가능성을 고려하여 미국 단독으로 사찰과 검증을 수행하는 것은 실현 가능성이 낮다는 인식이 드러난 것으로 보인다. “미국 단독으로 사찰 및 검증”에 응답한 전문가는 2%에 불과하다. 반면 미국이 빠진 사찰과 검증 방식을 선택한 전문가들 역시 소수에 불과했다. “IAEA 단독 사찰 및 검증”은 10%에 그쳤고 “유관기구들이 참여하는 독립적 전문가 구성을 통한 사찰 및 검증” 역시 8%에 불과했다.

가장 많은 전문가가 선택한 방식은 “IAEA 및 UN 상임이사국들 참여에 의한 사찰과 검증”으로 42%의 응답률을 보였다. 전문가들은 미국이 참여하는 동시에 북한의 입장을 대변할 수 있는 중국과 러시아도 동시에 참여하는 방안이 적절하다고 평가한 것으로 해석할 수

있다. “IAEA와 미국에 의한 사찰 및 검증”은 38%의 응답률을 나타냈다. 전문가들은 미국에만 사찰 및 검증의 역할을 부여하는 것보다 상임이사국들 모두에게 검증의 기회를 주는 것이 더 적절한 방법으로 인식했다고 볼 수 있다.

[비핵·평화 10] 문항은 향후 10년간 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 어느 정도 진전될 것인가에 대한 질문으로 응답자들의 60%는 “비핵화 진전에 따라 변화”를 선택했다. 이어 “큰 진전 없이 현재 수준과 유사”를 선택한 응답자는 28%, 이어 “남북한 간 군사적 신뢰구축(Confidence Build and Measures: CBMs) 조치 이행”과 “남북한 간 운용적 군비통제(arms control) 이행”은 각각 6%의 응답률을 보였다.

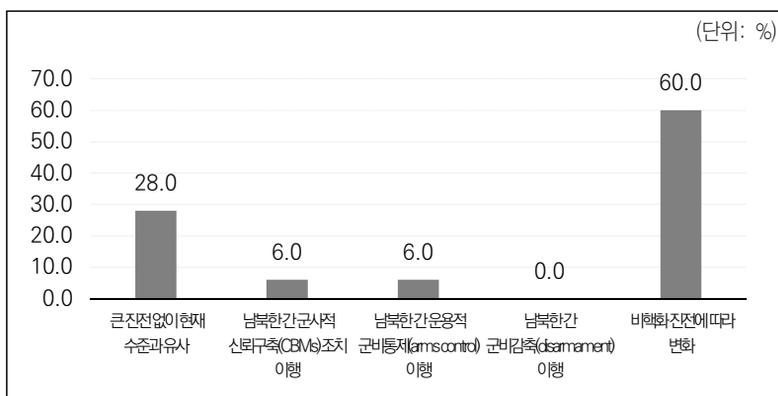
가장 높은 60%의 응답률을 통해 전문가들은 남북한 사이의 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 조치 역시 비핵화 진전 여부에 따라 기본적으로 결정될 것으로 인식하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 인식은 비핵화 협상의 진전을 기대하기 어려운 현 상황에서 “큰 진전 없이 현재 수준과 유사”로 전망한 전문가가 28%에 이르고 있음에서도 확인된다고 할 수 있다. 즉 대다수의 전문가들은 비핵화 진전에 따라 한반도 평화체제 전환에 진전이 이루어질 경우, 남북 간 군사적 신뢰구축도 가능할 것으로 보고 있다.

군사적 긴장완화 및 군비통제는 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제의 3단계를 거쳐 발전해 가는 것으로 이해할 수 있다. 신뢰구축 조치가 상호 간에 정보교환, 투명성의 유지 등을 통해 신뢰를 쌓는 과정이라면, 운용적 군비통제는 군비 및 병력의 운용 방식을 통제하여 상호 간에 위협인식을 줄이는 것이고, 구조적 군비통제가 본격적인 군비의 감축과 축소를 의미하게 된다.

이러한 기본적인 이해 하에 결과를 다시 살펴보면 흥미롭다. “남

북 간의 구조적 군비통제 이행”을 전망한 전문가는 전무했다. “남북한 간 군사적 신뢰구축 조치 이행”과 “남북한 간 운용적 군비통제 이행”을 선택한 전문가는 각각 6%로 소수에 불과했다. 이는 남북 사이의 군사적 신뢰관계 구축이 매우 어렵다는 전문가들의 인식을 보여주고 있는 것이다.

〈그림 Ⅲ-28〉 [비핵·평화 10] 귀하께서는 향후 10년간 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 어느 정도 진전될 것으로 예상하십니까?

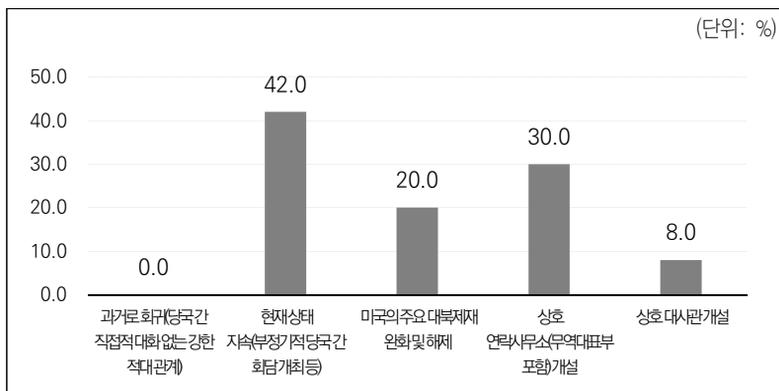


이러한 결과는 현재 한반도의 군사적 대치 구조에 있어서 핵 위협의 압도적 중요성에 대한 전문가들의 인식을 보여준다고 평가할 수 있다. 북한의 핵 위협이 해소될 것이라는 명확한 기대 없이 재래식 군사력 위협 감소는 큰 의미를 갖기 어렵다고 해석할 수 있다.

[비핵·평화 11] 문항은 비핵화 협상 진전을 전제로 2030년까지 북미관계 정상화가 어느 정도 진전될 것으로 예상하는지에 대한 질문이었다. 응답률 순서는 ▲ “현재 상태 지속(42%)”, ▲ “상호 연락 사무소 개설(30%)”, ▲ “미국의 주요 대북제재 완화 및 해제(20%)”, ▲ “상호 대사관 개설(8%)” 순으로 응답률이 나타났다. 응답 결과를 통해 비핵화 협상 진전에도 불구하고 북미관계 진전은 어려운 과정

이 될 것이라는 전문가들의 인식이 드러났다. “현재 상태 지속”의 응답률이 42%에 이른다는 점이 이를 잘 드러내고 있다. 비핵화 협상 진전을 가정했음에도 불구하고 “미국의 주요 대북제재 완화 및 해제”의 응답률이 20%에 머물고 있으며 “상호 연락사무소 개설”도 응답률이 30%에 그쳤다. 관계 정상화를 의미하는 “상호 대사관 개설”은 8%에 불과했다.

<그림 III-29> [비핵·평화 11] 귀하께서는 비핵화 협상 진전을 전제로 2030년까지 북미관계 정상화가 어느 정도 진전될 수 있다고 예상하십니까?



과거 적성국이었던 베트남이나 쿠바와 미국의 관계 정상화 과정이 순탄하지 않았으며 20~30여 년의 시간이 소요되었다는 점에서 북미관계 역시 비핵화 협상 진전이 이루어진다 해도 쉽지 않을 것이라는 전문가들의 인식이 드러난 것으로 해석된다. 북한의 경우 미국의 대북 적대시 정책 철회를 비핵화 협상을 위한 신뢰형성 조치의 반대급부, 즉 비핵화 협상의 전제조건으로 내세우고 있는데, 이는 대체로 북미관계 정상화를 통해 이루어질 수 있을 것이라는 점에서 북미관계 정상화에 대한 부정적 전망이 북한의 비핵화 동기를 제약하는 중대한 요인이 될 가능성이 있다. 더불어 대북제재 해제를 포

함하여 북미관계 정상화를 위해서는 미 의회의 단계적 조치들이 필요한 만큼 비핵·평화 프로세스에 미 의회의 관심이 필요하며, 이러한 배경에서 미 의회에 대한 한국 국회의 공공외교를 강화하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

[비핵·평화 12] 문항은 역내 국가들이 동아시아 패러독스를 극복하지 못하는 가장 큰 원인을 선택하는 문항으로, 가장 많이 1순위로 지목을 받은 보기는 “미국과 중국의 대립·갈등적 대외정책 추구(42%)”이며, 다음으로 많은 지목을 받은 1순위는 “안보딜레마의 구조적 속성(28%)”, “냉전기 갈등적 지역질서의 유산(12%)”, “갈등 및 충돌적인 담론의 재생산 및 확산(8%)”, “민주주의와 권위주의 간 갈등과 체제 대결(6%)”, “국내 민족주의 및 반세계화 정서 고조(4%)” 순이었다.

〈표 III-6〉 [비핵·평화 12] 귀하께서는 역내 국가들이 동아시아 패러독스를 극복하지 못하는 가장 큰 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

(응답률: %)

순위	미국과 중국의 대립·갈등적 대외정책 추구	안보딜레마의 구조적 속성	냉전기 갈등적 지역질서의 유산	갈등 및 충돌적인 담론의 재생산 및 확산	민주주의와 권위주의 간 갈등과 체제 대결	국내 민족주의 및 반세계화 정서 고조
1순위	42	28	12	8	6	4
2순위	22	10	22	14	2	30
1+2순위	64	38	34	22	8	34

이 질문을 통해 역내 질서에 대한 전문가들의 인식을 확인할 수 있었다. 1순위로 가장 많은 선택을 받은 두 보기인 “미국과 중국의 대립·갈등적 대외정책 추구”와 “안보딜레마의 구조적 속성”은 긴밀

하게 연관된다. 미국과 중국 사이에 형성되는 안보딜레마의 구조가 양국의 상호 적대적인 정책추구를 불가피하게 한다고 이해되기 때문이다.

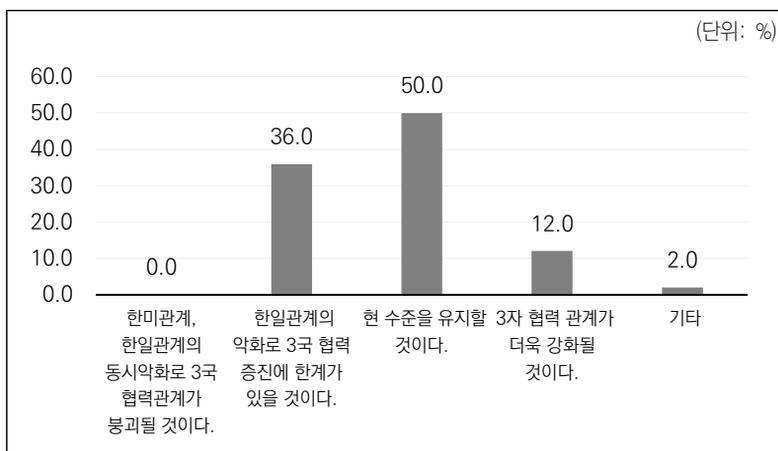
이에 더해 “미국과 중국의 대립·갈등적 대외정책 추구”가 “안보딜레마의 구조적 속성”보다 더 많이 선택된 것은 미중 양국의 국내 정치를 포함한 리더십, 정책 형성과정 변수가 양국 대외정책에 적지 않은 영향을 미치고 있다는 인식이 반영된 것으로 보인다. 즉 미중 양국의 대립구도는 구조적 요인에 의해 피하기 어려운 면이 있으나 양국의 상호 적대적 정책 추구에 의해 더 강화되고 치열해지는 면이 있다는 인식이다. “냉전기의 갈등적 지역질서의 유산”이 12%로 낮게 평가되었다는 점은 고무적이며 이는 과거의 유산이 아닌 현재 진행형 문제다.

[비핵·평화 13] 문항에서는 전문가들에게 향후 10년 한·미·일 3국 협력관계에 대한 전망을 물었다. 응답자들의 50%는 “현 수준을 유지할 것이다.”로 선택했다. 이어 응답자의 36%가 “한일관계 악화로 3국 협력 증진에 한계”를, 12%가 “3자 협력관계가 더욱 강화될 것이다.”를 선택했다.

2020년 현재 한일관계가 좋지 않은 상태임을 고려할 때 “현 수준을 유지할 것이다.”와 “한일관계 악화로 3국 협력 증진에 한계가 있을 것이다.”를 합한 결과인 86%의 응답률은 한·미·일 3국의 협력의 미래에 대해 부정적인 전망을 보여주고 있다. “3자 협력 관계가 더욱 강화될 것이다.”의 응답률은 12%에 그쳤다. 그러나 동시에 “한미 관계, 한일관계의 동시 악화로 3국 협력관계가 붕괴될 것이다.”를 선택한 전문가는 없었다. 기타 의견으로는 한·미·일 협력이 단순히 약화되는 것이 아니라, 중국과 북한의 영향으로 협력의 속성 자체가 변화될 수 있다는 의견이 있었다. 정리하자면 전문가 대다수는 향후

한·미·일 협력관계에 대해 부정적으로 전망했으나 반대로 협력관계가 붕괴하리라 전망한 전문가들 또한 없었으므로 적어도 한·미·일 협력관계가 당분간은 어떠한 형태로도 유지될 것이라는 전망이 가능하다.

〈그림 Ⅲ-30〉 [비핵·평화 13] 귀하께서는 향후 10년 한·미·일 3국 협력관계에 대해 어떻게 전망하십니까?

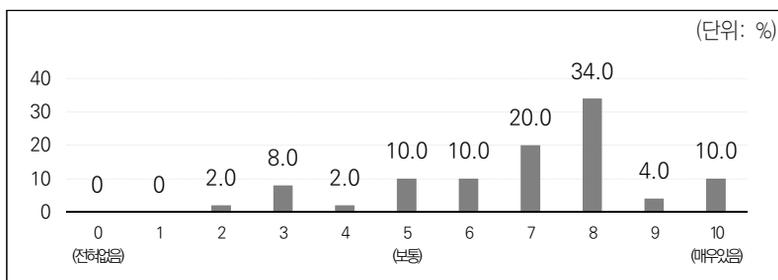


[비핵·평화 14] 문항은 “귀하께서는 미국의 중·단거리 미사일 전력이 아시아 내 배치될 경우, 한반도 비핵·평화 프로세스에 얼마나 영향을 미칠 것으로 전망하십니까?”라는 질문이었다. 응답자들은 ‘0(전혀 없음)~10(매우 있음)’의 범주에서 선택하였다. 가장 높은 응답률 순으로는 ‘8’이 34%, ‘7’이 20%, ‘5(보통)’, ‘6’, ‘10(매우 있음)’이 각각 10%를 나타내며, 평균값은 6.94로 나타났다.

2019년 8월 미국의 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF) 탈퇴·폐기 이후 거론되고 있는 중거리 미사일 전력의 아시아 지역 배치가 한반도의 비핵·평화 프로세스에 미칠 영향이 크다고 대다수의 전문가들은 전망했다. 미국의 INF 탈퇴는

러시아의 의무 불이행에 대한 보복의 성격도 있으나 중국을 겨냥한 것이라는 점이 다수 전문가들의 견해이다. 미국은 INF가 금지하고 있는 중거리 전력을 다수 보유하고 있는 중국을 압박하기 위해 아시아 지역에 중거리 전력을 배치할 수도 있으며 그 경우 미중 간의 군비 경쟁은 더욱 치열한 양상으로 전개될 것으로 전망된다.

〈그림 III-31〉 [비핵·평화 14] 귀하께서는 미국의 중·단거리 미사일 전력이 아시아 내 배치될 경우, 한반도 비핵·평화 프로세스에 얼마나 영향을 미칠 것으로 전망하십니까?



미중 간 경쟁이 심화되면 한반도의 비핵·평화 프로세스에는 부정적 영향을 미칠 수 있다는 전망이 높은 것으로 보인다. 더불어 미국의 중거리 미사일 전력 아시아 배치는 북한의 반발도 불러올 가능성이 높다. 북한은 자신의 핵 보유 이유가 미국의 적대시 정책이라 천명하는데, 아시아 지역에서의 미국의 중거리 미사일 전력 강화는 중국뿐만 아니라 북한을 직접 위협하는 전력으로 인식할 수 있기 때문이다. 향후 미국의 중·단거리 미사일 전력이 한국 또는 일본에 배치되었을 때 한반도 비핵·평화 프로세스에 얼마나 큰 영향을 미칠 것인지 전문가들의 의견을 묻는 것도 필요하다. 단순히 아시아 내 배치가 아닌 한국 또는 일본에 배치되었을 때 한반도 비핵·평화 프로세스 각각 어떠한 결과를 초래하는지에 대한 분석은 한국 정부에 더욱 자세한 정책적 함의를 제공하는 데 유용하게 활용될 수 있다.

[비핵·평화 15] 문항은 지역 내 주요 6개국 중 한반도 비핵·평화 국면 조성/지속을 통해 가장 많은 이익을 거둘 국가를 선택하는 문항으로 응답자들은 1순위에 대한 응답으로는 ▲ 한국(60%), ▲ 북한(36%), ▲ 중국(4%) 순으로 선택하였으며, 2순위는 ▲ 북한(36%), ▲ 한국(28%), ▲ 중국(20%), ▲ 미국(16%) 순으로 꼽았다. 순위에 상관없이 1, 2, 3 순위 선택을 모두 합산하면 한국, 북한, 중국, 미국 순의 응답률을 보인다.

〈표 III-7〉 [비핵·평화 15] 귀하께서는 지역 내 주요 6개국 가운데 한반도 비핵·평화 국면 조성 및 지속을 통해 많은 이익을 거둘 수 있는 국가가 어디라고 생각하십니까?

(응답률: %)

순위	한국	북한	중국	미국	일본	러시아
1순위	60	36	4	0	0	0
2순위	28	36	20	16	0	0
3순위	8	6	30	34	16	6
1+2+3순위	96	78	54	50	16	6

위 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 1순위로 가장 많이 지목된 것은 한국이며 2순위에서는 북한, 3순위에서는 미국이 가장 많았다. 비핵·평화 국면 조성 및 지속의 이익을 직접 당사자인 한국과 북한이 향유하게 될 것이라는 결과는 명확하다. 2순위에서 중국과 미국이 각각 20%와 16%로 중국이 약간 높았으나 큰 의미는 없다. 3순위로 일본과 러시아를 선택한 전문가는 각각 16%와 6%로 소수에 그쳤다. 북한의 핵 위협에 노출되어 있는 일본에 대해 16%만 응답한 것은 비핵화로 인해 남북관계가 개선되는 것에 대해 일본의 입장이 부

정적일 수 있다는 부분이 반영된 것으로 보인다.

흥미로운 사실은 한국이 북한보다 더 많은 이익을 거둘 것이라는 전망이 약 두 배에 달했다는 것이다. 응답자의 대북관에 따라 다를 수는 있겠으나 두 배 가까운 응답자가 한국이 더 많은 이익을 거둘 것으로 전망했다는 것은 비핵화나 평화 국면 조성이 북한보다는 한국에 바람직한 현상이라고 봤다는 것이다. 또한 미국보다는 중국이 더 이익을 볼 것이라는 전망이 우세했다는 점도 눈여겨볼 만하다. 이는 한반도 비핵·평화 국면 조성을 위해 미국과 협력해야 한다는 [비핵·평화 7] 문항의 결과와는 달리 이를 통해 실제로 이익을 더 볼 국가는 중국이라고 전망했다는 점에서 주목할 만하다.

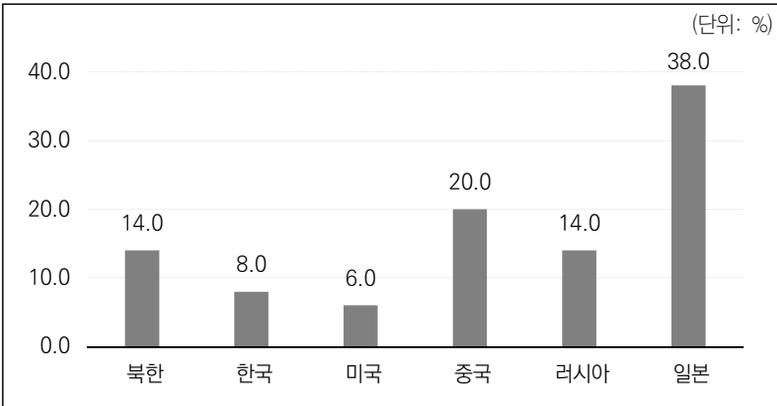
특정 국가를 선택한 이유에 대한 전문가들의 의견 중 주목되는 것으로 ▲ 한국과 북한이 최대 수혜자임은 자명하며 미국과 중국 중 대체로 미국의 의지에 부합한 방향으로 사태가 전개될 것이 예상되어 미국의 이익이 더 클 것, ▲ 지정학적 근접성의 관점에서 미국보다 중국의 이익이 더 클 것, ▲ 미국의 핵 확산 방지 이익, ▲ 러시아의 한반도 안정에 따른 경제이익, ▲ 북한, 중국, 러시아는 북한의 핵으로부터 위협을 느끼지 않기 때문에 비핵화에 이익이 없음 등과 같은 의견들이 있었다.

[비핵·평화 16] 문항은 이전의 [비핵·평화 15] 문항과 달리 한반도 비핵·평화 국면 조성/지속을 통해 가장 많이 손해를 볼 국가를 선택하는 질문으로 응답자의 38%가 일본을 선택하였으며, 뒤이어 중국(20%), 북한(14%), 러시아(14%), 한국(8%), 미국(6%) 순으로 나타났다.

일본이 가장 높은 비율로 선택된 것은 북한 위협에 대한 대응을 명분으로 미일동맹 강화, 군사대국화를 추진하며 중국 위협에 대항하고자 하기 때문인 것으로 해석된다. 선택 이유에 대한 전문가들의

견해 중 주목되는 것으로 ▲ 헌법 개정의 근거로 활용되던 북핵 문제 해결로 더 이상 명분 없음, ▲ 한국의 국력 및 지위 상승이 일본에게 위협이 됨, ▲ 북핵 문제 해결 시 미중 간 군사대결이 직접 충돌하며 노골화되고 그 결과 일본에게 부담이 됨, ▲ 동아시아에 대한 군사적 관여의 기반이 약해져 미국이 손해 등의 의견이 있었다.

〈그림 Ⅲ-32〉 [비핵·평화 16] 귀하께서는 한반도 비핵·평화 국면 조성/지속을 통해 가장 많이 손해를 볼 국가가 어떤 국가라고 생각하십니까?



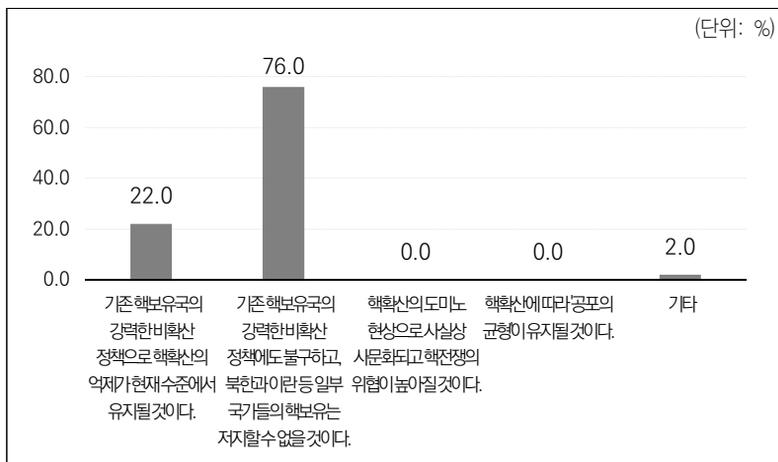
한편 당사국인 북한이 손해를 볼 것으로 전망한 응답자는 50명 중 7명에 불과했고, 한국이 손해를 볼 것이라는 전망을 한 응답자도 4명에 그쳤다. 즉 비핵·평화 국면에서 한국 또는 북한이 손해를 볼 것이라는 전망을 한 응답자는 총 11명이며 이들은 한반도 비핵·평화 조성에 호의적이지 않은 입장을 갖고 있다고 해석할 수 있는 여지가 있다.

[비핵·평화 17] 문항은 “귀하께서는 향후 10년 국제적인 핵 비확산 체제의 미래를 어떻게 전망하십니까?”라는 질문으로 응답자의 대다수인 76%가 “기존 핵보유국의 강력한 비확산 정책에도 불구하고, 북한·이란 등 일부 국가들의 핵보유는 저지할 수 없을 것이다.”라는

보기를 선택했다. 이어 22%가 “핵 확산 억제가 현재 수준에서 유지될 것”을 선택하였으며, 기타 응답은 2%로 나타났다.

이 질문의 응답 결과는 전문가들의 핵 비확산에 대한 인식을 잘 보여주고 있다. 즉 향후 국제 핵 비확산 체제는 강대국들의 비확산에 대한 의지는 높으나, 강대국 간의 협력 감소, 강대국 사이의 핵 경쟁 등으로 핵 비확산 질서의 기반이 약화될 수 있으며, 북한, 이란 등의 핵 보유를 막는 데 한계가 노출될 것이라는 것이다. 대다수라 할 수 있는 76%의 전문가들이 “기존 핵보유국의 강력한 비확산 정책에도 불구하고, 북한·이란 등 일부 국가들의 핵 보유는 저지할 수 없을 것이다.”에 응답한 것은 이러한 점을 잘 반영한다.

〈그림 III-33〉 [비핵·평화 17] 귀하께서는 향후 10년 국제적인 핵 비확산 체제의 미래를 어떻게 전망하십니까?

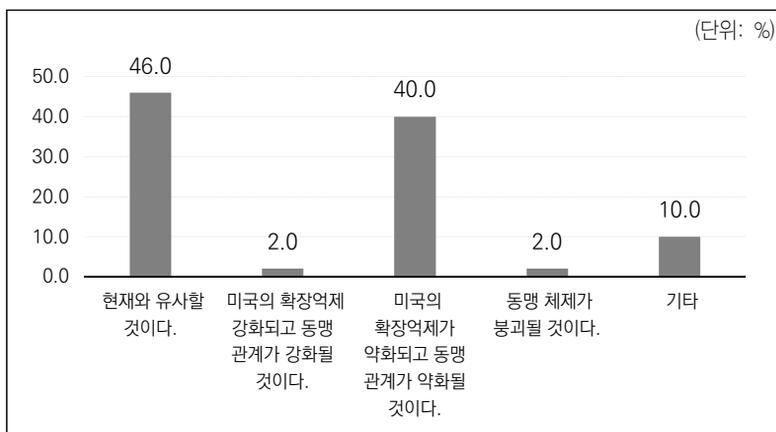


이러한 전문가들의 인식은 북한 비핵화의 성공 가능성에 대한 부정적 인식을 드러냈던 다른 문항들에서도 반복적으로 확인된 바 있다. “핵 확산 억제가 현재 수준에서 유지될 것”의 응답률이 22%에 그치고 있다는 점에서 핵 비확산 체제 또는 질서에 대한 부정적 인식

이 상당히 높은 수준이라는 것을 다시 확인할 수 있다. 단, 핵 확산 도미노 현상으로 핵전쟁의 위협이 커지거나, 공포의 균형이 유지될 것이라고 전망한 응답자는 없는 것으로 보아 전문가들이 생각하는 국제 핵 비확산 체제의 향후 10년은 전쟁을 불러올 만큼 위험하지 않을 것이라는 전망으로 해석할 수 있다.

[비핵·평화 18] 문항은 향후 10년간 미국과 동맹국들 간의 관계에 대해 어떻게 전망하는지에 대한 질문이다. 응답자의 46%는 “현재와 유사할 것이다.”, 40%는 “미국의 확장억제가 약화되고 동맹관계가 약화될 것이다.”라고 응답했다. 현재 미국과 동맹국들 사이에는 다양한 형태의 갈등이 나타나고 있다. 따라서 “현재와 유사할 것이다.” 역시 미래에 대한 부정적 전망으로 봐야 할 것이다. 이는 “미국의 확장억제가 약화되고 동맹관계가 약화될 것”과 합산할 경우 86%(46%+40%)로 대다수에 이른다. “동맹체제가 붕괴될 것이다.”의 응답률은 2%로 매우 낮으나, “동맹이 강화될 것이다.”라는 응답 역시 동일한 수준의 응답률을 보이고 있다는 점이 주목된다.

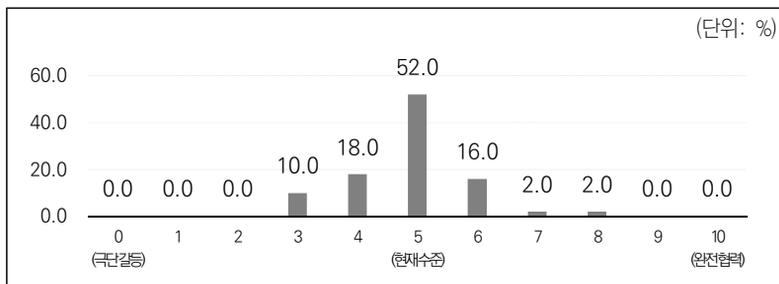
<그림 III-34> [비핵·평화 18] 귀하께서는 향후 10년간 미국과 동맹국들 간의 관계를 어떻게 전망하십니까?



향후 10년 후는 트럼프 대통령이 재선에 성공한다 해도 트럼프 이후의 시대가 될 것이다. 그럼에도 불구하고 전문가들이 미국과의 동맹의 약화를 전망한 것은 주목할 만한 결과이다. 이는 지난 3년간 트럼프 행정부를 거치면서 미국 우선주의가 단순히 트럼프 대통령 개인에 의해 추동되는 것이 아니며 상당 부분 미국의 동맹전략 자체의 변화를 드러내고 있다는 인식이 투영된 것으로 보인다. 다만 트럼프 대통령과 바이든 후보의 동맹정책이 상반된다는 사실을 인지하고 있는 전문가들조차 미국의 동맹 관계가 현재와 유사하거나 약화될 것이라는 전망을 했다는 점은 트럼프의 재선 가능성을 상당히 크게 점치고 있다는 것으로 해석할 수도 있다.

주목할 만한 기타 의견으로는 ▲ 미중패권 경쟁과 미국 국내정치 리더십 변화에 따라 다른 결과가 예상됨, ▲ 나머지는 약화되나 아시아 동맹은 강화됨, ▲ 단순히 강화, 약화가 아닌 필요한 조정이 이루어질 것, ▲ 미국의 세계적 지도력 약화와 함께 동맹정책이 국내적 지지를 받지 못할 것 등이 있었다.

<그림 Ⅲ-35> [비핵·평화 19] 귀하께서는 2030년까지 한반도 비핵화 달성 및 평화체제 구축을 위한 미국과 중국 간의 협의가 어떠한 방향으로 나갈 것으로 예상하십니까?

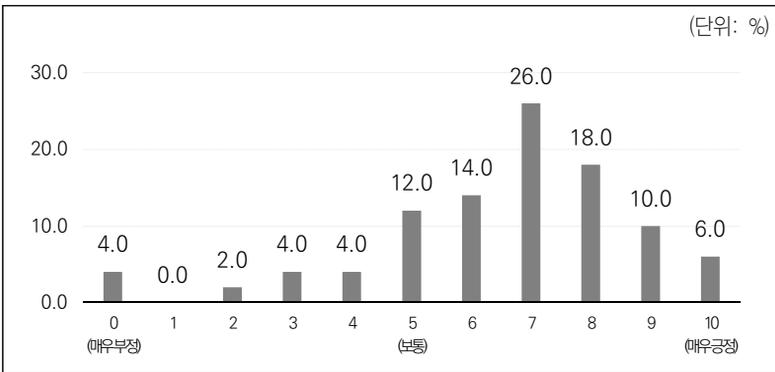


[비핵·평화 19] 문항은 2030년까지 한반도 비핵화 달성 및 평화체제 구축을 위한 미국과 중국 간의 협의가 어떠한 방향으로 나갈지

에 대한 질문이었다. 응답자들은 ‘0(극단 갈등)~10(완전 협력)’의 범위 중 ‘5(현재 수준)’를 52%의 전문가가 선택하여 가장 높은 응답률을 보였다.

미중 경쟁의 심화 속에서 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 협력이 얼마나 이루어질 수 있는지에 대해 전문가들은 과반이 현재 수준에 해당하는 ‘5’에 응답했으며 ‘4’와 ‘6’까지 합산할 경우 86%(52%+18%+16%)에 이른다. 즉 전문가들은 미중 간 한반도 비핵화를 위한 협력에 있어, 현재 수준에서 다소 약화되거나 강화되는 정도를 예상한 것이라 할 수 있다. 2020년 현재 북한 비핵화에 대한 미국과 중국의 협력 상태는 일반적으로 2017년 당시보다 약화된 것으로 평가된다. 미중 전략경쟁이 매우 심해지고 있고 비핵화 접근법에 대한 미중 간의 이견이 크게 드러나고 있기 때문이다. 다만 협력이 크게 강화될 것을 의미하는 ‘9’, ‘10’을 선택한 전문가도 없었으나 반대로 ‘2’와 ‘1’을 선택한 전문가도 없었다는 점도 주목할 만하다. 즉 비핵화를 위한 협력이 강화될 가능성도 적으나 전무하게 될 가능성도 없다는 전망이다.

〈그림 III-36〉 [비핵·평화 20] 귀하께서는 국제사회의 대북제재 유지(또는 강화)가 북한 비핵화에 어느 정도 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?



[비핵평화 20] 문항은 국제사회의 대북제재 유지(또는 강화)가 북한 비핵화에 어느 정도 영향을 미칠 것인지에 대한 질문이었다. 전문가들은 ‘0(매우 부정)~10(매우 긍정)’의 범위에서 응답하였으며, 그 결과 ‘7’은 26%, ‘8’은 18%, ‘6’은 14%, ‘5’는 12%로 나타났으며, 평균값은 6.52를 나타냈다. 전문가들의 상당수는 제재의 영향력을 높이 평가하고 있는 것으로 보이는데 이는 ‘보통’ 이상의 응답률이 86%에 이르는 것으로 판단할 수 있다. 상당히 강한 영향력을 의미한다고 할 수 있는 ‘8’, ‘9’, ‘10’의 응답률 합도 34%에 이른다. 설문결과는 국제사회의 대북제재가 북한 비핵화를 위해서는 필수적이며 이러한 인식은 향후 대북전략을 수립하는 데도 영향을 미칠 수 있을 것이라는 함의를 갖는다.

2. 2030 미래 트렌드 분석

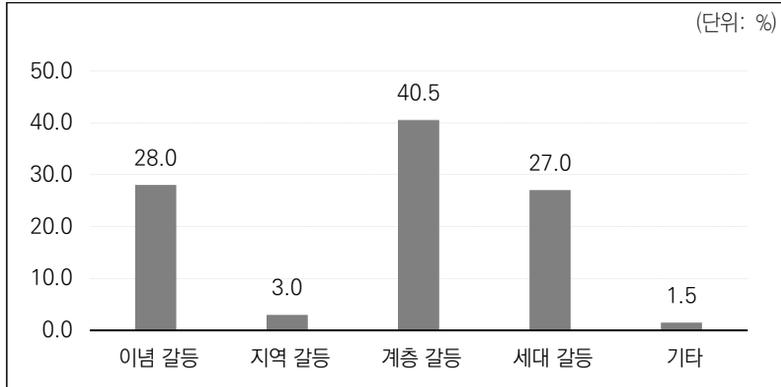
가. 국내 차원

(1) 사회적 갈등

향후 10년 한국 사회에서 발생할 수 있는 사회적 갈등은 이념갈등, 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등이 있으며, 그 중 전문가들은 계층갈등이 가장 심화될 것이라고 전망했다. 이미 2015년 대통령 소속 국민대통합위원회가 작성한 보고서에는 계층갈등이 사회적 갈등의 가장 심각한 영역으로 분류되었다.

〈그림 III-37〉 향후 10년 한국사회에서 가장 심각한 사회적 갈등

1. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회에서 가장 심화될 것으로 보이는 사회적 갈등은 무엇이라고 전망하십니까?



동 보고서는 계층 갈등의 주요 원인으로 △ 사회경제적 양극화에 따른 소득불균형 등 구조적 조건의 심화, △ 밀도 높은 사회적 관계망으로 인한 상대적 박탈감 제고, △ 소득 이동성의 둔화에 따른 계층 이동 가능성 축소, △ 경쟁의 공정성과 분배의 형평성을 확보하지 못한 상황에서의 효과적인 사회적 합의 작동기제 미비⁸³⁾ 등을 들었다. 문제는 사회가 지식기술정보화 중심으로 변화되어가며 위와 같은 원인이 완화되기보다는 강화될 가능성이 높다는 점이다.

무엇보다도 정보의 접근성과 지식의 질적 차이가 계층을 가르는 기준으로 작용할 것이다. 이러한 질적 차별성은 기존의 토지와 자본의 소유관계에 따른 차별성보다 훨씬 다양하고 광범위한 양상으로 나타날 것이다. 지식과 정보에 대한 접근력과 통제력, 지식과 정보를 다룰 수 있는 활용력과 기술력에 따라 양극화가 확대될 수 있기 때문이다. 문제는 이러한 차별성이 경로의존적 추세를 띠게 되어 계

83) 김호기, “한국사회 계층갈등과 해소방안 연구,” 연구용역 최종보고서 (대통령 소속 국민통합위원회, 2015.9.), pp. 5~7.

층 갈등 심화를 더욱 부추길 것이라는 점이다. 더 많은 부를 보유하고 더 질 높은 교육을 받은 계층이 사회에서 우위를 점할 수 있는 구도이기 때문이다. 20년 전 지식정보화 사회의 초기에 비해 지금의 계층 갈등이 완화되지 않고 있는 점 역시 중요한 시사점이다. 계층 갈등에서의 ‘기울어진 운동장’이라는 구조적 차별성은 향후 10년간 계속해서 작동할 것이다.

향후 이념 갈등은 안보우선의 현상유지 세력과 평화중시의 현상 변경 세력 사이에서 북한 체제에 대한 인식 및 남북관계를 비롯한 한반도 통일 문제에 대한 태도를 두고 나타날 것이다. 현실적으로 10년 내 통일 실현이나 사실상의 통일 상태에 이르는 것은 비가시적이다. 만약 한반도의 미래가 남북관계 진전과 통일 실현의 방향으로 전개되더라도 그 과정에서 발생할 이념 갈등은 만만치 않을 것이다. 그렇기 때문에 다수의 전문가들은 이념 갈등을 계층 갈등 다음으로 심각하게 바라본다고 할 수 있다. 이념 갈등의 한 축을 담당하는 안보우선의 현상유지 세력은 전쟁을 치른 6.25세대와 체제 경쟁의 중심에 섰던 산업화 세대들이 주를 이루고 있다. 현재의 이념 갈등이 이들의 북한 체제 및 통일에 대한 인식 및 태도와 궤를 같이 한다는 측면을 고려하면, 이념 갈등은 시간이 지날수록 자연스럽게 완화될 가능성이 높다.⁸⁴⁾

세대 갈등은 사회경제적 상황과 밀접히 연동할 것이다. 우선, 인구 불균형, 특히 고대저소(高大低小) 현상이 해소되지 않을 경우 세대 갈등 역시 심화될 것이다. 다수 고령 세대에 대한 소수의 청년 세대가 부담해야 하는 사회복지비용이 증가하는 추세에서 청년 세

84) ‘세계가치관조사’ 자료에 따르면, 스스로를 보수적이라고 평가한 사람들의 비율은 과거 세대일수록 증가하고 있으며, 최근 세대일수록 감소하는 것으로 나타남. 세대별로 나누어 분석한 결과에 의하면 세대별로 사회계층과 이념지향 사이에는 유의미한 관계를 보이지 않고 있지만, 1965~1975년 출생세대의 경우는 이념과 계층과의 관계가 U자형 모습을 보이고 있음. 위의 글, p. 6.

대의 소득수준이 향상되지 않는다면 세대 갈등은 증폭할 것이다. 특히, 인구 고령화 현상의 구조화는 세대 갈등을 더 부추길 것이다. 많은 전문가들은 향후 10년 안에 저출산·고령화 및 인구 불균형 현상이 개선되기 어려울 것으로 전망하고 있다. 향후 세대 갈등은 이러한 인구학적 원인과 더불어 빠른 사회경제적 변화에 대한 수용성의 영향을 받을 것이다.

고령 세대는 청년 세대와 달리 각종 인터넷 플랫폼과 같은 디지털 공간과 도구들의 변화를 제때에 수용하기 어려울 것이다. 특히, 앞으로 디지털 공간과 도구들이 소통 매체를 장악할 것이라는 전망이 지배적이므로, 수용성의 차이는 소통의 격리로 이어질 가능성이 높다. 디지털 공간과 도구에 대한 고령 세대의 수용성이 감소하거나 더더지고 디지털 소통 매체에 대한 청년 세대의 장악력이 높아질수록 세대 갈등은 시간이 지날수록 심화될 것이다. 즉, 세대 간 동질감을 찾기 위한 노력은 시간의 변화를 따라잡지 못할 것이다.

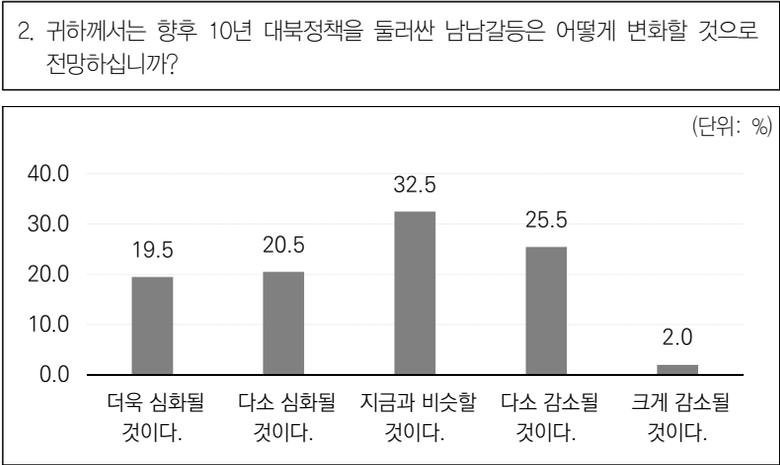
(2) 대북정책 및 대북인식

남남갈등은 이미 남북관계에 막대한 영향력을 미치는 변수로 자리 잡았다. 전문가들 중 3분의 1은 향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 지금과 비슷할 것이라고 전망했으나 그보다 많은 40% 전문가들은 현재보다 다소 심화 또는 더욱 심화될 것으로 전망했다. 한국 사회에서 생애주기가 진보와 보수를 나누는 편 가르기의 중요한 기준이라고 본다면, 생애주기에 따라 보수 성향의 고령 세대는 계속 유지될 것이나 전생 세대와 산업화 세대의 인구학적 감소는 지금보다 다소 완화된 보수 성향으로 이어질 것이다. 따라서 향후 남남갈등의 심화는 세대 갈등이 아닌 동세대 내 분열 또는 대북정책의 정치화에 따른 남한 내 정치적 분열로 해석할 수 있다. 즉 정부의

대북정책 노선 또는 북한의 변화 여부에 따라 경제를 중심으로 한 실용주의 진영과 반대진영의 남남갈등 현상이 나타날 수 있다.

한편 남남갈등이 다소 감소할 것이라는 전망도 25.5%에 달했다. 이는 대북정책에 남남갈등의 간극이 지금보다 다소 좁혀질 수 있다는 의미를 갖는다. 그러나 현재의 분단체제가 구조적으로 이완되지 않는다면 대북정책을 둘러싼 편 가르기 역시 완화되거나 해소되기 어려울 것이다. 이념적 양극화라는 분단체제의 구조적 제약하에서 대북정책을 둘러싼 내부 갈등을 상수로 규정할 때, 이러한 구조적 제약을 극복할 수 있는 힘은 외적 동력, 즉 외부 환경의 변화로부터 얻을 수 있다. 국제적 데탕트 분위기가 조성되고 그 여파가 한반도에 긍정적으로 미치는 상황을 고려할 수 있다. 1972년 「7.4 남북공동성명」과 1991년 「남북한 기본합의서」는 각각 국제적 데탕트와 탈냉전이라는 국제체제의 변화 속에서 도출되었다. 보수 정권하에서 보수적 사회 분위기가 지배하던 상황에서 외부 환경의 변화가 내부의 변화로 이어져 대북정책의 변화를 가져온 대표적인 사례이다.

<그림 III-38> 대북정책 관련 남남갈등 변화 전망



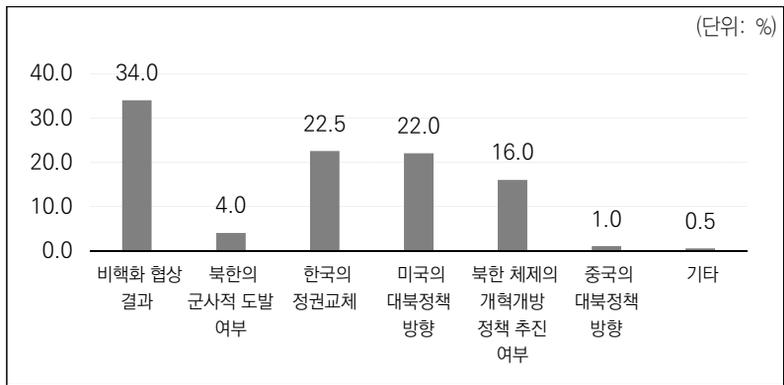
그러나 향후 10년 한반도 외부 환경 변화의 핵심은 미중관계에 있으며 두 강대국은 전략경쟁의 발화 국면에 있다. 미중 전략경쟁의 외부 환경이 남남갈등에 직접적인 미칠 수 있는 요소는 북미 비핵화 협상이다. 비핵화 협상의 진행 여부에 따라 남남갈등의 증감여부를 예측할 수 있다. 비핵화 협상이 성과를 나타내어 북한이 비핵화 국면에 돌입한다면 남남갈등은 감소될 것이고, 별다른 성과를 보이지 못한다면 남남갈등은 친미와 반미로 나뉘어 심화될 것이다. 그러나 최근 북미 비핵화 협상은 별다른 진전을 보이지 못한 가운데 이번 대선 이후 미 행정부의 외교정책도 전망하기 어려운 상황에서 정부의 대북정책에 대한 남남갈등의 변화는 낙관적이지 않다. 따라서 외부 환경 변화에서 다양한 계기 모색과 남북관계 자체에서의 동력 찾기가 지속적으로 필요할 전망이다.

(3) 향후 10년 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인

향후 10년 대북정책 방향에 미칠 요인에 대해 전문가들은 비핵화 협상 결과, 미국의 대북정책 방향, 한국의 정권교체 등의 순으로 전망했다. 비핵화 협상의 진전 여부와 결과는 향후 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미치는 요소다. 한국의 입장에서 북핵 문제는 한반도 문제의 국제화를 추동하는 요인이다. 북한은 핵 능력을 과시하는 가운데 미국과의 ‘담판’을 통한 해결을, 미국은 유엔 제재와 독자 제재로 북한을 압박하는 가운데 협상을 통한 해결을 추구하고 있다. 이 과정에서 북핵 문제는 한반도 문제를 국제화 구조 속으로 더욱 밀어 넣었고, 한국은 북핵 문제 해결을 중시하는 대북정책을 추진해야만 했다. 대북정책 방향 설정을 위한 자체기구인 한국 정부의 교체가 전문가 조사 결과에서 3위인 이유이다.

〈그림 III-39〉 향후 10년 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인

3. 귀하께서는 향후 10년 한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 무엇이라고 생각하십니까?



전문가 조사 결과에서 흥미로운 점은 비핵화 협상 결과와 미국의 대북정책 방향을 선택한 전문가들의 합이 56%에 달했다는 것이다. 즉 전문가들은 한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향력이 미국으로부터 온다고 전망한다. 그러나 향후 비핵화 협상의 전망은 예단하기 어렵다. 미국의 대선결과와 차기 행정부의 대북정책 방향도 불투명하고 북한의 대내 상황과 비핵화 의지 고수 여부도 가변적이다. 그럼에도 불구하고 지금과 마찬가지로 앞으로도 비핵화 협상에 있어 미국의 대북정책은 막대한 영향을 가질 것이다. 그리고 미국의 대북정책은 북한의 비핵화 의지와 조치의 영향을 받을 것이다. 북한이 경제발전(개혁개방)을 위한 우호적 대외여건 조성 차원에서 전향적인 비핵화 조치를 취할 경우 미국은 비핵화 협상에 대한 기대감을 높여 나가는 정책을 추진할 것이다. 반면에 북한이 핵 능력을 유지 강화하거나 미국 본토위협 능력을 과시할 경우 미국은 강경한 정책을 추진할 것이고, 이것은 다시 북한의 강경노선을 자극하는 악순환 구조를 형성할 것이다.

북핵 협상이 북미 양자협상 구도로 형성되면서 한국의 대북정책은 북한과 미국 사이에서 ‘살얼음판 걷기’로 묘사할 만큼 조심스럽게 접근해야 했다. 특히 협상의 준비단계와 실행단계에서 여러 가지 변수가 작용할 수 있다는 불안감으로 대북정책을 소극적으로 진행해왔고 협상이 결렬될 경우 그 여파를 고스란히 감내하고 있다. 이것이 협상 결과에 대한 수동적이고 의존적인 자세보다는 협상에서 한국의 역할을 능동적으로 식별하여 전략적으로 접근하는 대북정책 추진이 필요한 이유이다.

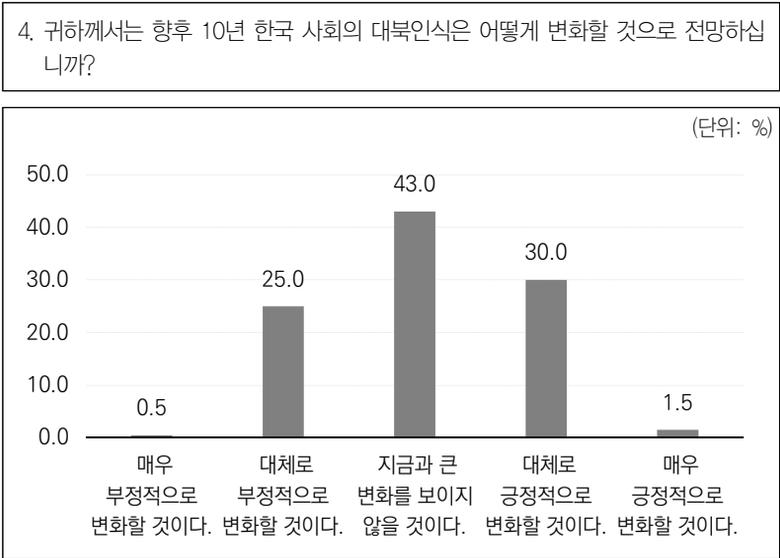
(4) 향후 10년 한국 사회의 대북인식 변화 전망

북한이 현재의 대내외 노선을 유지한다면 향후 10년 내 한국사회의 대북인식은 지금과 크게 다르지 않을 것이다. 이는 전문가 조사에서도 잘 드러났다. 43%에 달하는 전문가들은 향후 10년 한국 사회의 대북인식이 지금과 큰 변화를 보이지 않을 것이라 전망했다. 긍정적 변화와 부정적 변화에 대한 응답은 각각 31.5%, 25.5%로 나타났다. 이들은 비핵화 여부와 같은 북한 태도 변화를 예상하여 전망한 것으로 볼 수 있다. 김정은 정권이 집권 이후 표방해온 ‘인민대중제일주의’와 같은 친인민적 대내 노선과 유화적 대외 노선을 추진할 경우 긍정적 인식이 높아질 것이며, 그 반대의 경우도 가능할 것이다.

온건한 대내 노선과 강경한 대외 노선의 조합 또는 강경한 대내 노선과 유화적 대외 노선의 조합도 상정할 수 있다. 그러나 강경한 대외 노선을 표방할 만큼 대외여건이 좋지 않은 상황에서 온건한 대내 노선을 추진할 수 없는 북한적 현상을 고려하면, 전자는 비현실적이다. 김정은 정권은 후자의 방향으로 나아갈 가능성이 높다. 비핵화 협상과 대미관계에서의 단속(斷續)과정을 거치면서 김정은 장

기 집권 구도하에 경제성과 달성 즉, ‘부강조국’ 실현 목표와 이에 기초한 ‘전략적 노선’을 유지할 가능성이 높다.⁸⁵⁾ 이러한 노선은 현재의 노선과 크게 다르지 않을 것이며, 한국 사회의 대북인식도 지금과 크게 다르지 않을 것이다. 즉 향후 한국 사회의 대북인식 변화는 북한의 변화와 정비례 관계에 있다고 해도 과언이 아니다.

<그림 III-40> 향후 10년 한국사회의 대북인식 변화 전망



(5) 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식 변화 전망

한국사회의 평화와 통일에 대한 인식은 평화공존하에서의 통일 추구라는 민족공동체통일방안의 지향성에서 벗어나지 않을 것이다. 전문가들의 통일인식 변화에 대한 전망은 다음과 같이 나타났다.

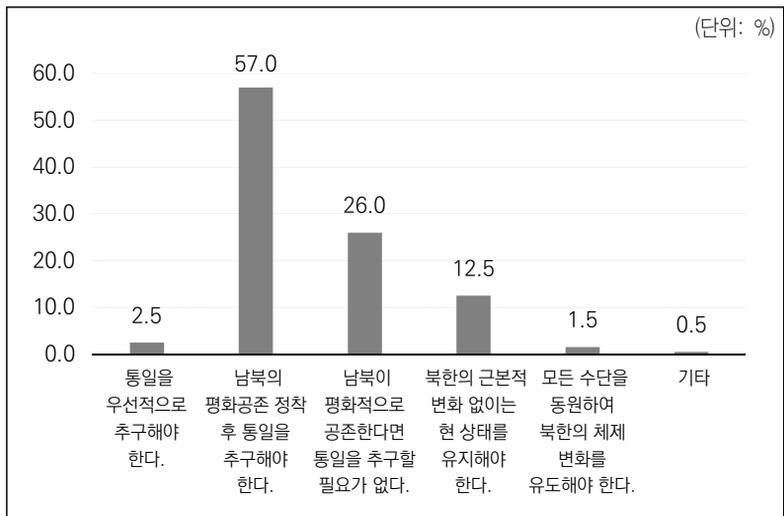
85) 김정은 정권은 ‘인민대중제일주의’를 김일성-김정일주의의 본질이자 정수로 규정하고, 북한은 간부들에게 인민을 상대로 “어머니같이 따뜻이 대해라.”라는 식의 친인민적 행보를 보이고 있음. “옳은 사업작품 그 자체가 힘 있는 교양,” 『로동신문』, 2020.6.3.

‘통일의 최종상태’와 같은 민감하고 난해한 논의를 피하는 대신 평화 공존의 남북연합을 ‘사실상의 통일상태’로 인정하자는 주장도 있고, 북한의 근본적 변화가 없는 한 통일 추구는 비현실적이고 바람직하지 않다는 주장도 있으며, 심지어 체제경쟁이 사실상 끝난 상황에서 연방 제통일방안에 대한 재고가 필요하다는 주장도 있다. 즉 이러한 주장은 한국 사회의 평화와 통일인식 변화에 대한 전문가들의 전망이다.

반면 통일을 우선적으로 추구해야 한다거나 모든 수단을 동원하여 북한의 체제 변화를 유도해야 한다는 전망은 소수에 불과했다. 통일을 결과가 아닌 절차로 본 통일 우선 추구는 북한 핵 무기, 대북 제재 등 통일을 위해 또는 앞서 해결되어야 할 문제를 고려하지 않은 전망이므로 사실상 불가능하다고 볼 수 있다.

〈그림 III-41〉 한국사회의 평화와 통일에 대한 인식 변화 전망

5. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?



또한 모든 수단을 동원하여 북한 체제 변화를 유도한다는 전망 역시 모호한 측면이 크다. 즉 두 가지 전망 모두 현실적으로 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식 변화와는 거리가 있다고 할 수 있다. 따라서 향후 한국 사회에서는 현실적 평화공존의 필요성과 미래적 통일의 당위성이 불가분의 관계인 민족공동체 통일방안의 지향성을 추구하자는 인식이 주류를 형성할 것이다.

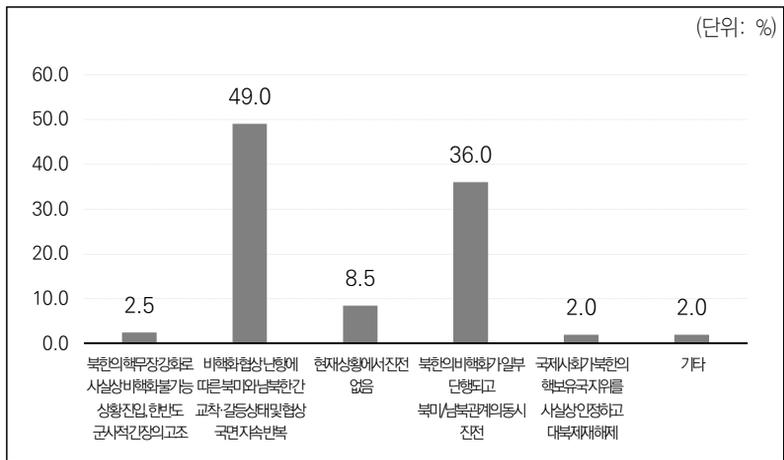
나. 한반도 차원

(1) 북한 비핵화

북한 비핵화 문제는 협상이 난항을 겪는 가운데 핵심 당사국인 북한과 미국 사이에 갈등과 협상이 지난하게 반복되는 국면이 이어질 것이라는 전망이 우세하다. 이는 비핵화 협상 당사국인 북한과 미국의 신뢰 문제에서 비롯된다. 북한과 미국 사이에 정치군사적 신뢰 구축이 선행되지 않으면 북한은 핵 능력 약화에 따른 안전보장을 우려할 것이고, 미국은 완전한 비핵화 실현까지 북한의 배신 가능성을 우려할 것이다. 문제는 양국 간 정치군사적 신뢰 구축이 쉽지 않을 것이라는 점이다. 미국은 비핵화 조치에서의 북한의 양보를, 북한은 경제제재 해제와 북미수교 등 소극적 안전보장 조치에서 미국의 양보를 신뢰조치로 보는 인식의 차이가 분명하기 때문이다.

〈그림 III-42〉 향후 10년 북한 비핵화 전망

6. 귀하께서는 향후 10년 북한 비핵화 문제는 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?



이러한 차이를 해결하기 위해 제안된 동시적·단계적(병행적) 해법 역시 거래물의 대칭성과 등가성에서 서로의 계산이 다르기 때문에 합의 도출이 그동안 어려웠으며 앞으로도 쉽지 않을 것이다. 안보 대 안보의 거래 방식이든, 안보 대 경제의 거래 방식이든 신뢰구축이 선행되어야 가능한데 문제는 이러한 종류의 신뢰구축이 교환의 축적 과정을 통해 실현 가능하다는 점이다. 이와 같이 신뢰구축과 거래는 동전의 양면과 같은데 북한과 미국은 공히 양자를 별개의 동전으로 인식하고 있어 상대방에게 선행 조치를 요구하고 있다. 거래 당사자의 입장에서 가장 소중한 거래에는 그만큼의 신뢰를 요구할 수밖에 없다. 북한과 미국 사이의 불신은 단순히 핵 문제에서 발생한 것이 아니라, 핵 문제 훨씬 이전부터 응축되어 온 70년 이상의 역사적 적대감에서 비롯된 감정이므로 불신을 신뢰로 바꾸는 데는 그 만큼 많은 시간과 노력이 소요될 것이다.

한편 36%에 가까운 전문가들은 북한의 비핵화가 일부 단행되고

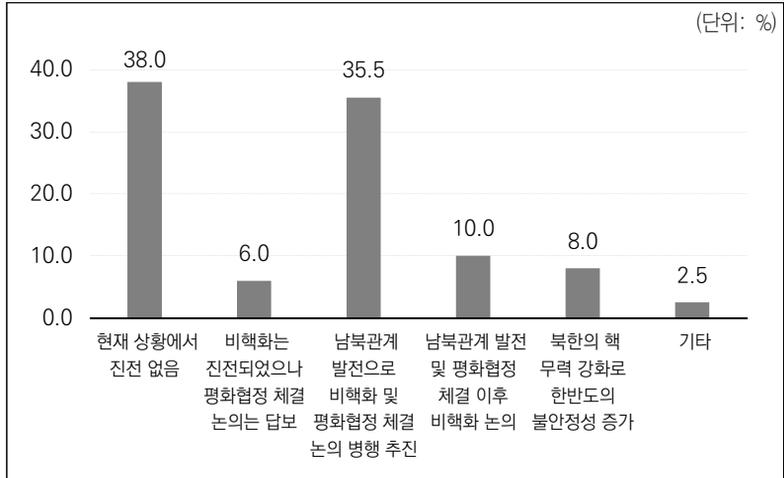
북미와 남북관계의 동시 진전이 있을 것이라는 다소 긍정적인 전망을 내놓았다. 이 전망은 미국이 처음부터 주장해왔던 북핵의 CVID(Complete Verifiable Irreversible Dismantlement, 완전하고, 검증가능하며, 되돌릴 수 없는 폐기)가 아닌 단계적 비핵화가 시행될 수 있음을 시사한다. 즉 비핵화와 북미/남북관계 개선이 동시에 진전됨으로써 단계적 비핵화에 따른 북한에 대한 경제적 보상 등의 조치가 이뤄진다는 것이다. 단, 현재로서 북한의 비핵화는 미국의 역할과 의지에 달려있으므로 이번 미 대선 결과에 영향을 받겠다고 할 수 있다.

(2) 한반도 평화 프로세스

한반도 평화 프로세스에는 두 가지 전망이 우세하다. 하나는 비핵화 프로세스와 평화 프로세스가 병행 발전할 전망이고, 다른 하나는 현 상태에서 별다른 진전 없이 표류할 전망이다. 비핵화 프로세스와 평화 프로세스는 어느 하나가 일방적으로 작동하기 어려운 구조로 자리 잡았다. 하지만 한 쪽이 다른 쪽을 추동하는 구조는 상정 가능하다. 예컨대 남북관계 발전을 통해 평화 프로세스를 가동하고 이를 통해 비핵화 프로세스의 동력을 살리는 길이다. 다른 한편으로는 북미관계의 진전으로 비핵화 프로세스가 선행하고 그 동력으로 평화 프로세스가 진전하는 길이다. 당사자 간의 신뢰구축을 문제 해결의 열쇠로 고려한다면, 북미관계보다는 남북관계의 동력을 우선 확보하고 가동하는 것이 더 용이할 것이다.

〈그림 III-43〉 향후 10년 한반도 평화 프로세스 진전 예상

7. 귀하께서는 향후 10년 한반도 평화 프로세스는 어느 정도로 진전될 것으로 예상하십니까?



그러나 북한의 판단은 다를 수 있다. 북한은 번거롭게 남북관계를 거치지 않고 북미관계로 직행하여 비핵화 프로세스와 평화 프로세스의 주도권을 쥐는 것이 이익이라는 계산을 할 수 있다. 그동안의 북한을 보면 미국과 직접 상대하는 방법을 택했지 한국과의 관계에서 비핵화 문제를 풀려고 하지 않았다. 이렇게 되면 남북관계를 통한 한반도 평화 프로세스 진전은 기대하기 어려울 수 있다. 그렇다고 해서 북한이 비핵화 프로세스와 평화 프로세스에서 한국을 완전히 배제하기는 어려울 것이다. 비핵화 프로세스에서 한국은 이미 6자회담의 당사국이었고, 평화 프로세스에서 한국은 누구도 부정할 수 없는 실질적 당사자이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한은 자신의 필요와 이해타산에 따라 한국의 역할 조정을 시도할 것이다.

향후 10년 한반도 평화 프로세스는 현재 상황에서 별다른 진전 없이 표류할 수도 있다. 비핵화 프로세스는 미국과 북한 사이에서 해

결해야 하는 문제로 깊게 자리 잡았고 양측 모두 양보하기 어려운 상황에서 한반도 평화 프로세스가 선행될 만한 분위기가 형성되기 어렵다. 물론 한국, 미국, 북한의 리더십이 향후 10년간 변하지 않는다는 가정하에 가능한 추론이다. 북한 비핵화라는 안보 의제와는 달리 평화 프로세스는 정치 의제에 가깝다. 비핵화 프로세스가 선행된다면 안보 문제는 해결되고 정치 문제가 남는다. 비핵화가 약속된 환경에서 평화 프로세스의 추진은 수월하다. 단, 비핵화 프로세스가 부재한 상황에서 평화 프로세스의 추진은 한국의 국내외 갈등을 일으킬 수 있다. 이러한 배경에서 향후 10년간 북미 비핵화 협상의 별다른 성과가 없다면 한반도 평화 프로세스의 전망도 불투명하다고 전망할 수 있다.

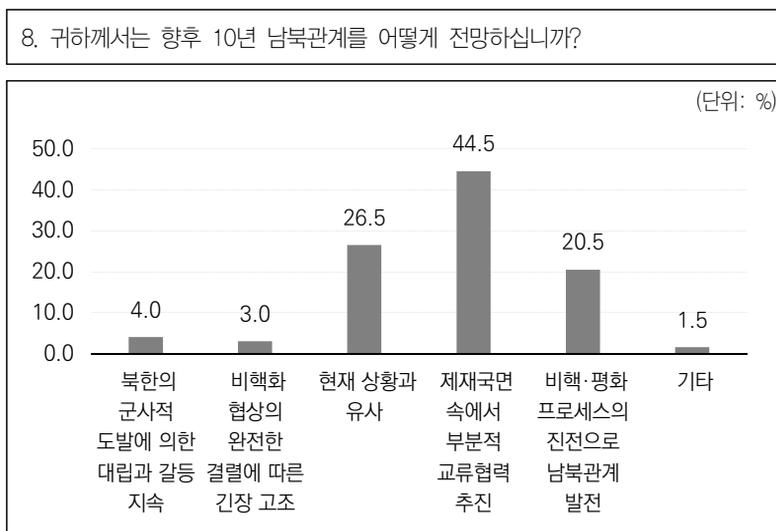
(3) 남북관계

향후 10년 남북관계는 제재 국면이 지속되는 가운데 부분적인 교류협력이 이루어질 것이라는 전망이 우세하다. 금강산관광사업 및 개성공단사업 재개와 같은 대표적 교류협력사업은 안보리 대북제재 결의안과 미국의 독자제재 조치의 구속을 받을 수밖에 없다. 유엔과 미국이 제재를 조정할 수 있는 수준의 비핵화 진전이 있거나 북미 간에 정치적 합의가 이뤄져야 제재완화를 고려할 수 있다. 전자의 경우는 하노이회담 실패를 통해 이미 경험한 것으로 미국과 북한 어느 한 쪽의 양보를 전제해야 한다. 후자의 경우는 미국 대선을 앞두고 가능성은 열려 있으나 일회성·단발성으로 끝날 가능성이 높다. 따라서 교류협력사업은 제재의 장기화를 상수로 놓고 비접촉 사업이나 안보리 대북제재위원회와 미국으로부터의 제재완화 인정사업에 국한할 수밖에 없다.

향후 10년 안에 두 개의 제재 레짐으로부터 오는 구속과 제약이

해소될 만큼 북한 비핵화의 진전을 낙관하기는 어렵다. 그러나 제재 완화를 충족시킬 만한 비핵화 진전이 있을 때까지 남북관계를 외면하고 방치하기도 어렵다. 이러한 딜레마 속에서 기대할 수 있는 실현 가능한 선택지는 제재 레짐하에서의 부분적인 교류협력 추진이 될 것이다. 그러나 북한의 입장은 다르다. 북한은 경제적 이익 실현만을 목적으로 하는 남북관계에 대한 관심이 크지 않다. 즉 그동안 남북관계의 근본적 모순인 ‘외세 의존성’을 해결하는 데 북한을 주안점으로 두었다. 「4.27 판문점 선언」, 「9.19 평양공동선언」, 「판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」도 이러한 기대와 목적하에서 동의한 것이다.

〈그림 III-44〉 향후 10년 남북관계 전망



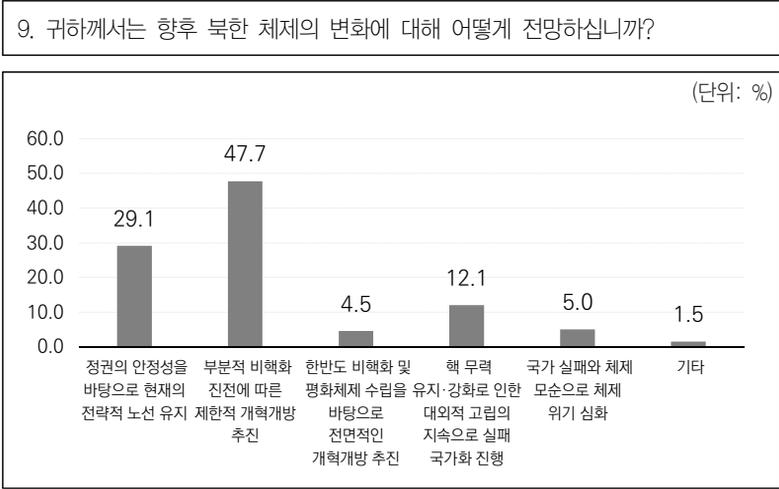
북한은 비핵화 협상과 무관한 교류협력사업 추진을 한국의 외세 의존성을 판단하는 기준으로 삼고 있다. 비핵화 협상이 진전되는 상황에서는 별 문제가 되지 않지만 교착국면에서는 남북관계를 제어

하는 논리로 작동할 것이다. 결국 북한의 입장에서 볼 때, 남북관계는 비핵화 협상이 진전되어 북미관계가 개선되거나 한국이 북한이 원하는 외세 의존성에서 탈피하는 모습을 보여주어야 진전이 가능한 구조가 지속될 것이다. 한국은 비핵화 협상 진전과는 관계없이 남북관계 개선과 평화 프로세스의 연착륙을 희망할 수 있다. 그러나 미국과 북한이 비핵화 협상에서 진전을 보이지 못한다면 한미동맹에 안보 기반을 둔 한국으로서는 남북관계 발전을 위해 힘을 쏟기 어려운 상황에 놓인다. 즉 방법은 다르지만 현실적으로 비핵화 협상의 과정과 결과가 남북관계의 변화를 일으킬 수 있는 가장 큰 변수라고 볼 수 있다.

(4) 북한 체제

향후 북한 체제의 변화는 쉽지 않겠지만 비핵화라는 변수에 따라 다양한 전망이 가능하다. 먼저 북한 비핵화에서의 부분적 진전을 통해 제한적이거나 개혁개방의 길로 나아갈 가능성이 높다. 김정은 정권이 정치적 안정성을 기반으로 현재의 노선을 유지할 가능성도 배제할 수 없지만, 제재의 장기화 상황 속에서 ‘자력갱생’에 의존한 ‘경제집중총력노선’이 소기의 성과를 거두기 쉽지 않을 것이다. 또한 김정은 정권은 경제상황의 악화가 초래할 정치적 불안정을 우려하지 않을 수 없다. 한편, 핵 무력 유지 및 강화 노선을 고집하여 대외 고립을 자초하고 경제상황을 악화시켜 실패국가로 나아갈 가능성은 높지 않을 것이다. 김정은 정권은 경제와 안보의 상쇄 구조하에서 ‘인민대중제일주의’를 실현하기 위해 경제와 안보를 타협하는 방향으로 나갈 것이다.

〈그림 III-45〉 향후 10년 북한체제 변화 전망



북한 체제 변화에 대한 또 다른 전망은 북한이 정권의 안정성을 바탕으로 현재의 전략적 노선을 유지한다는 것이다. 향후 10년이라는 기간의 변화를 전망했을 때 개혁개방보다는 현재의 전략적 노선 유지가 더 합리적인 추론이다. 이는 정권의 안정성이 얼마 간 보장된다는 가정하에 두 가지 이유로 설명할 수 있다. 첫째, 북한은 확실한 보상 없이 비핵화의 길로 나가는 어려울 것이다. 즉 북한 입장에서 비핵화는 정권 안정성을 포기해야 한다는 모험이 따를 것이라고 인식한다. 따라서 적어도 향후 10년간 북한은 비핵화에서의 부분적 진전보다는 현재의 전략적 노선을 택할 가능성이 있다.

둘째, 앞서 논의한 비핵화와 개혁개방은 두 개의 다른 정책이다. 비핵화 시행이 개혁개방을 자동적으로 가능하게 하지는 않는다. 즉 비핵화 이후 북한은 개혁개방이라는 정책에 대해 고민할 것이다. 또는 그 반대의 순서도 배제할 수는 없다. 결과적으로 두 정책 모두 10년 안에 이뤄질 것이라는 가능성이 높지 않다면 결국 북한 체제가 현재의 전략적 노선을 유지할 것이라는 전망이 더 합리적일 수 있다.

(5) 한국 정부의 바람직한 대북정책 방향

다수의 전문가들에 따르면, 한국 정부의 대북정책은 북한 체제의 자발적 변화를 유도한다는 목표하에 최대 압박과 최대 관여를 탄력적으로 병행하는 방향으로 추진하는 것이 가장 바람직하다는 전망이다. 문제는 최대 압박과 관여의 병행이 현실적으로 실행 가능할지의 여부다. 남북관계의 역사는 압박과 관여를 병행하기 어렵다는 점을 보여주고 있다. 배타적인 북한 체제의 특성상 그동안 대북 압박은 북한의 변화를 유도하기보다는 오히려 관여의 여지를 구조적으로 제한하고 축소했다. 따라서 대북 관여를 위한 압박은 고도의 전략적 고려하에 추진해야 할 것이다.

남북협력을 우선적으로 추진하여 신뢰를 구축하고, 북한 내 정보 유입을 통해 내부 변화를 추구할 수도 있으나 이는 사실상 북미 간 비핵화의 진전이 병행되어야 제대로 된 효과를 기대할 수 있는 구조다. 비핵화 협상과 국제사회의 대북제재가 진행 중인 상황에서 남북 협력의 추진은 어려운 측면이 존재하므로 적어도 국제사회의 제재가 완화되고 난 후 진행되는 것이 불가피할 것이다. 한편 정보 유입을 통해 북한 사회를 변화시키는 것은 단번에 가능하지 않고 오랜 기간이 지나야 효과를 볼 수 있다. 즉 추진에 소요되는 시간과 비용이 너무 크기 때문에 효율적이지는 않지만 향후 10년간 꾸준히 진행된다면 북한 사회의 변화를 기대해볼 수 있다.

다. 지역 차원

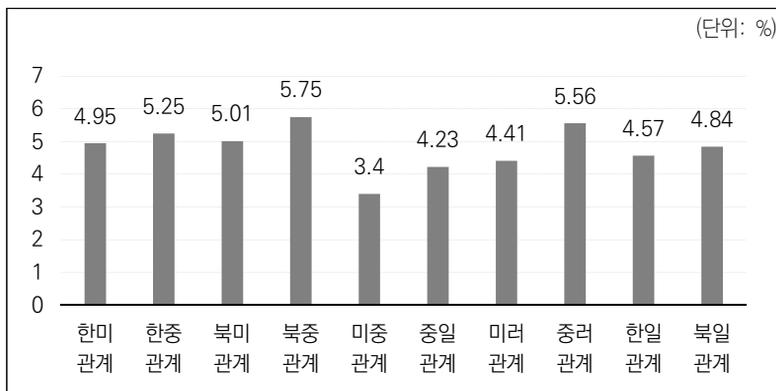
(1) 역내 국가 간 양자관계

향후 10년 동북아 주요 국가들 간의 양자관계에 대한 전문가들의 전망은 다음과 같다. 현재 수준인 5점을 기준으로 매우 악화(0점)와

매우 개선(10점) 사이에서 미중관계(3.4)만 다소 악화될 것이고, 대부분의 양자관계는 현상을 유지(4~5점 구간)할 것이라고 전망했다. 한미관계(4.95), 중일관계(4.23), 미러관계(4.41), 한일관계(4.57) 북일관계(4.84)는 다소 부정적 방향의 현상 유지, 한중관계(5.25), 북미관계(5.01), 북중관계(5.75), 중러관계(5.56)는 다소 긍정적 방향에서 현상을 유지할 것이라고 전망했다. 흥미로운 점은 미중관계의 악화에도 불구하고 나머지 양자관계는 현상을 유지할 것이라고 전망했다는 점이다.

<그림 III-46> 향후 10년 동아시아(동북아) 주요 양자관계 전망

11. 귀하께서는 향후 동아시아(동북아)의 주요 양자관계는 현재보다 어떻게 될 것으로 생각하십니까? (평균값)



이러한 전망에는 두 가지 시나리오가 제시된다. 첫째, 역내 국가들에 대한 미중 전략경쟁의 구조적 영향이 크지 않으며 미국과 중국의 역내 국가들에 대한 지도력과 영향력이 약화되거나 역내 국가들의 자율성이 강화될 수 있다. 그러나 이를 미중과 역내 국가 간의 비동조화 현상의 심화로 확대하여 해석할 필요는 없다. 전문가들은 미중관계를 제외한 대부분의 양자관계가 현상을 유지할 것으로 보기

때문이다. 즉 향후 10년 내 동북아 질서는 미중 전략경쟁의 심화되고, 일부 양자관계에서의 약간의 조정이 이루어지며, 역내 국가들에 대한 미중의 지도력과 영향력이 감소하는 조건 속에서 형성될 것이다.

둘째, 미중 전략경쟁이 국제적 블록화 현상으로 발전되어 동아시아 국가들이 미국과 중국을 중심으로 양분화되는 현상이다. 코로나 19 사태를 계기로 ‘신냉전’이라는 표현이 소환되었고 미국과 중국은 코로나19 사태 대응에서 전혀 다른 전략을 구사했다. 사회주의식의 사회통제 전략을 앞세워 미국보다 코로나19 감염률을 현저히 낮춘 중국은 적어도 표면적으로는 미국의 대응보다 더 효과적인 결과를 낳았다. 이와 같은 전략적 경쟁은 향후 10년 동안 꾸준히 이어질 것이고 국가들은 심화된 미중 경쟁 속에서 한 국가를 선택해야 하는 기로에 설 가능성이 크다. 이러한 배경에서 동북아에서 미중 경쟁이 격화될수록 주변국들의 편 가르기 현상 역시 심화될 가능성이 농후하다.

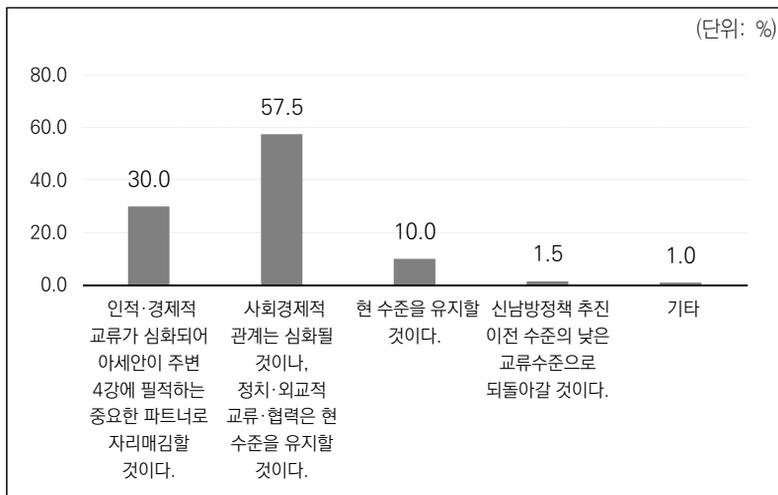
(2) 한국과 아세안 관계

향후 한국의 대 아세안 외교는 점차 심화되는 미중 경쟁 속에서 여러 가지 변수를 감안한 선택을 해야 하는 상황에 놓일 가능성이 크다. 전문가들의 설문에 따르면 향후 10년 한·아세안 관계는 사회경제적 분야에서는 강화될 것이지만, 정치외교적 분야에서는 현 수준을 유지할 것이라는 전망이 우세하다. 이러한 전망은 아세안이 주로 경제협력을 중심으로 이뤄진 국가연합이며 정치·외교·안보 사안은 개별 국가들이 독자적으로 추진한다는 데 기반을 둔다. 즉 아세안 국가들은 정치외교 사안들에 대한 공통의 이해관계가 많지 않고, 안보적으로 공통의 적이 존재하지 않기 때문이다. 그러나 이러한 아세안의 특징은 공동의 외교를 실현하고자 할 때 늘 걸림돌이 되어왔다.

남중국해에서 중국과 영유권 분쟁을 치르고 있는 아세안 국가들은 중국의 일대일로 정책을 통해 유입되는 막대한 자본과 대중 교역량 증가를 누리고 있다. 즉 중국은 자본력을 바탕으로 아세안을 일대일로 전략으로 끌어들이는 동시에 남중국해에서의 영유권 주장에 대해서는 한 치의 양보도 하고 있지 않다. 이러한 현상은 향후 10년간 지속될 전망이다. 이러한 구조 속에서 아세안 국가들은 중국의 역내 리더십에 거부감을 나타낼 수 있다. 이를 이미 알고 있는 트럼프 행정부는 아세안과의 교류를 확대하기 위해 2020년 초 아세안 국가의 지도자들을 미국으로 초청하였으나 코로나19 사태가 악화되며 무산되었다. 이러한 상황 속에서 아세안 국가들은 미중 경쟁이 심화될수록 두 강대국 사이에서의 선택적 딜레마가 커짐에 따라 아세안 차원의 정치외교적 협력을 강화해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

<그림 III-47> 향후 10년 한·아세안 관계 전망

12. 귀하께서는 신남방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·아세안 관계를 어떻게 전망하십니까?



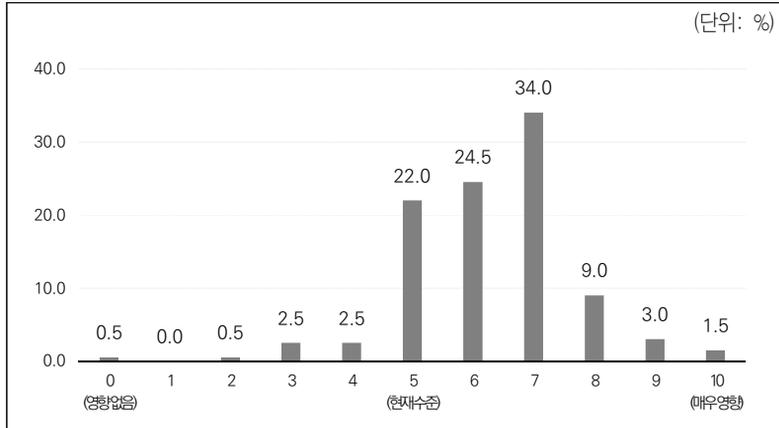
한국은 신남방정책 추진의 일환으로 2019년 말 한·아세안 정상회의와 한-메콩강 정상회의를 잇따라 개최하였다. 두 회의에서 합의한 사항을 보면, 주로 사회경제적 교류협력을 강화하는 내용을 포함하고 있다. 그러므로 앞으로 한국과 아세안은 사회경제 분야에서 활발한 교류협력이 전개될 수 있다. 반면, 정치외교적 교류협력과 관련한 합의내용은 제한적이었다. 중국과의 무역을 기반으로 경제성장을 이룬 아세안 국가들은 북한과도 전통적으로 우호관계를 맺고 있기 때문에 한국과 정치외교적 교류협력을 확장하기는 쉽지 않다. 향후 한국이 아세안과의 사회경제적 교류협력을 확대하는 가운데 점차 정치외교적 협력을 강화하는 전략을 추진할 경우 한국과 아세안은 포괄적 협력관계로 발전할 수 있으나 이 역시 미중 경쟁과 한미동맹의 틀 속에서 다양한 변수를 조정해야 가능한 전망이다. 물론 이러한 전망은 아세안 차원의 정치외교적 합의와 협력이 강화되었다는 전제하에 가능할 것이다.

(3) 한국의 역내 안보질서 영향력

향후 한국이 역내 안보질서에 미칠 영향력은 현재 수준보다 확대될 것이다. 한국은 군사력 세계 7위, 경제력 세계 11위 반열에 올라 있고, 소프트파워의 측면에서 한류가 전 세계적으로 확산 추세에 있으며, 최근 코로나19 사태에서도 모범적인 대처로 국제사회의 인정을 받고 있다. 이 결과 올해 G7 정상회의에 초청 받음으로써 명실상부한 선진국의 대열에 동참하는 계기를 마련하였다. 이는 향후 10년 한국의 지역 내 영향력을 전망하는 전문가들의 의견에서도 드러났다. 50명의 전문가 중 90% 이상이 한국의 지역 내 영향력이 지금과 같거나 더 커질 것으로 전망했다.

〈그림 III-48〉 향후 10년 한국의 역내 안보질서 영향력 전망

14. 귀하께서는 향후 10년 한국이 지역 내 안보질서에 미치는 영향력을 어떻게 전망하십니까?



예견되었듯이 미국과 중국의 경쟁이 심화될수록 동아시아 내 안보환경의 위협요인은 증가하겠으나 반대로 역내 안보질서에 대한 한국의 영향력은 증가할 가능성이 높다. 이러한 전망은 한국의 독자적인 영향력과 미중 경쟁의 구도에서 발생할 수 있는 한국의 영향력으로 나뉘볼 수 있다. 먼저 한국의 독자적인 영향력은 한국이 보유한 하드파워와 소프트파워에서 발휘된다. 한국은 2018년 한반도에 서의 평화분위기 고양을 주도함으로써 평화 이니셔티브를 통해 한반도와 역내 안정에 기여할 수 있음을 증명했다. 군사력과 경제력을 바탕으로 한 하드파워와 기술력과 문화력을 앞세운 소프트파워의 효율적 결합이 평화 이니셔티브를 동반했을 때 한국은 동북아 질서의 피동자에서 능동자로 발돋움할 수 있을 것이다. 특히, 전시작전통제권 환수, 국방중기계획 추진, 남북한 긴장완화 및 군사적 신뢰구축 등의 조치를 바탕으로 한국은 동북아 안보질서의 주춧돌이 될 수 있다.

한국은 점차 격화되는 미중 경쟁 속에서 역내 영향력을 증대할 수 있다. 미중 경쟁이 지속되면 아시아에서 한국의 외교적 방향은 점차 미중 사이에서 갈등적이고 이분법적인 사고를 해야 하는 상황에 놓이겠지만 그만큼 한국의 전략적 가치는 상승한다. 미중 군사경쟁이 벌어지고 있는 남중국해, 동중국해, 서태평양 등 한국의 역할이 요구되는 역내 안보환경은 다양하다. 한국은 미국으로부터 인도-태평양 전략, 중국으로부터 일대일로 참여에 대한 러브콜을 받아왔다. 향후 10년간 동북아의 냉엄한 안보환경 속에서 한미동맹과 중국과의 경제적 관계를 유지해나가기 위해 수많은 기로에 놓일 한국은 자유 민주주의와 자본주의의 기본 가치를 굳건히 지키는 범위 내에서 전략적 입지를 지키는 길만이 역내 안보질서에서의 영향력을 증대시키는 유일한 방법일 것이다.

라. 글로벌 차원

(1) 자유주의 국제질서의 미래

냉전 이후 국제체제를 이끌어온 미국 주도의 자유주의 국제질서는 향후 10년 동안 유지될 가능성이 높다. 2001년 9월 11일 철웅성과 같았던 미국 본토가 테러리스트의 공격을 받고 그 이후 미국의 국방력과 경제력이 중동에 20년 가까운 기간 동안 매몰되면서 미국 주도의 자유주의 국제질서가 쇠퇴 또는 몰락했다는 의견이 팽배했다. 그럼에도 불구하고 절반에 가까운 전문가들(47%)은 자유주의 국제질서가 일정 정도 지속될 것이라는 전망을 내놓았다. 이는 중국 등 도전국들이 현 국제질서 재편을 시도함으로써 질서의 구성원리가 큰 변화를 겪게 될 것이라고 전망한 전문가들(29%)보다 우세했다. 종합적으로 보면 중국 등 자유주의 국제질서에 대한 도전국들이

기존 질서의 재편을 시도함에 따라 질서의 구성원리가 어느 정도 변화를 겪을 가능성이 있기 때문에 미국의 패권국 지위는 쇠퇴할 수 있으나 글로벌 리더십은 상당 기간 유지될 것이라는 전망이 가능하다.

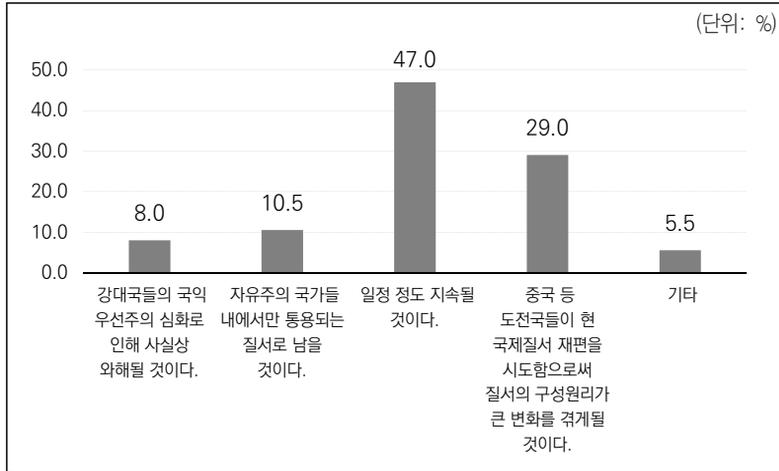
강대국들의 국익 우선주의 추구로 인해 자유주의 국제질서가 붕괴될 가능성은 크지 않을 것이다. 국제질서는 하루아침에 형성되거나 사라지는 구도가 아니다. 자유주의 국제질서는 자유라는 가치를 공유한 국가들(like-minded nations)에 의해 발전되어 국제 규범(international norms)으로 창출되었고, 국제정치의 구성주의 학자 핀모어(Martha Finnemore)와 시킹크(Kathryn Sikkink)에 의하면 이와 같은 규범은 출현(emergence)-확산(cascade)-내재화(internalization)의 과정을 통해 창출된다.⁸⁶⁾

즉 자유주의 국제질서는 미국을 중심으로 각 지역 민주주의 국가들의 성공과 국제기구의 설립 등 자유주의 가치 확산이 기반이 되어 형성되었다. 이러한 자유주의 국제질서의 최대 수혜국은 미국과 중국이다. 미국은 자유주의 국제질서의 건축자이자 주도자로서 탈냉전 이후 국제정치 경제체제에서 미국 중심의 패권질서를 유지해 왔다. 중국은 자유주의 국제질서가 낳은 국제경제 생태계(글로벌)에 편승하여 각종 혜택을 누리면서 급속한 경제발전과 국제경제 공급망을 장악하는 국가로 부상하였고, 이를 바탕으로 정치력, 외교력, 그리고 군사력을 빠르게 신장시켜 왔다.

86) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, vol. 52, no. 4 (1998), pp. 887~917.

〈그림 III-49〉 향후 10년 자유주의 국제질서 변화 전망

15. 귀하께서는 향후 10년 자유주의 국제질서가 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?



중국의 부상에도 불구하고, 향후 10년 내 미국이 주도하는 자유주의 국제질서를 대체하는 새로운 국제질서가 등장할 가능성은 크지 않다. 패권국(미국)과 도전국(중국) 사이에서 힘의 역전현상이 발생하여 도전국이 새로운 규칙과 질서를 만들 수 있는 위치에 도달해야 하는데 문제는 미국의 패권국 지위는 쇠퇴하고 있지만 막강한 하드파워를 바탕으로 상당 기간 지도력을 유지해 나갈 것이기 때문이다. 반면, 도전국 중국은 하드파워에서의 미국과의 격차, 소프트파워의 한계, 달러경제 생태계에서의 적응이 주는 이득, 그리고 민족문제, 심각한 계층·지역 간 불평등 문제를 포함한 산적한 내부 문제 때문에 미국의 힘을 역전시키기까지는 수십 년이 소요될 것이다. 즉 중국 중심의 국제규범 형성이 단시간에 이뤄지기는 어려울 것이다.

그러나 트럼프 행정부의 국익 우선주의의 여파로 자유주의 국제질서의 위기가 단지 트럼프적 현상이 아니라 차기 정권에서도 계속

될 미국의 현실이라면 국제정치에서 미국의 지도력 약화현상은 충분히 일어날 수 있다. 이러한 가운데 도전국인 중국이 호시탐탐(虎視眈眈) 미국의 규칙기반 질서에 대항하여 새로운 규칙을 만들려는 시도가 계속된다면 미국 주도 자유주의 국제질서의 운명은 단축될 수밖에 없을 것이다.

(2) 미중관계

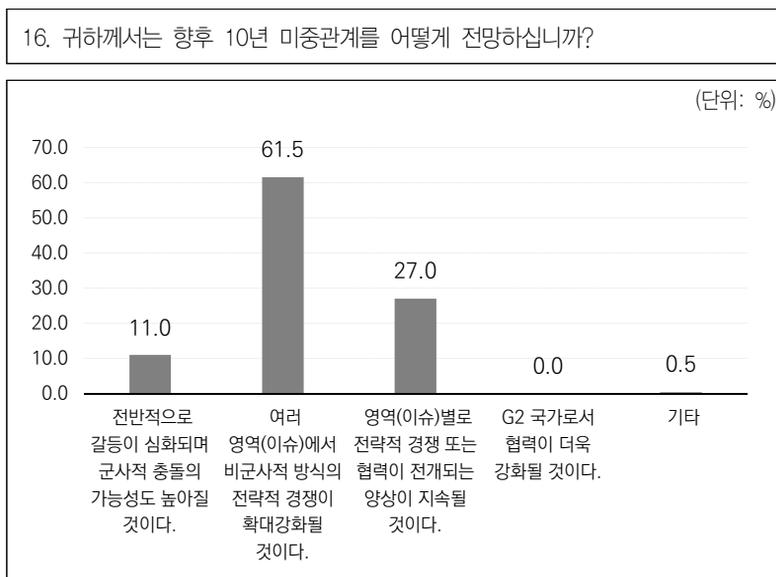
현재 미중관계는 미국 우선주의와 중국몽의 대결로 정의할 수 있으며 이러한 추세는 향후 10년간 더욱 심화될 것이다. 60% 이상의 전문가들 역시 미중관계가 여러 영역에서 비군사적 방식의 전략적 경쟁으로 확대될 것이라고 전망했다. 트럼프 행정부는 ‘아메리칸 퍼스트’ 구호하에서 국익 우선주의를 표방하면서 미국으로부터 가장 많은 이익을 챙기고 있는 중국에 대한 압박을 강화하고 있다. 트럼프 행정부는 대중 관계를 포지티브게임의 관점이 아닌 제로섬게임의 관점으로 인식하고 있다. 또한 중국경제의 발전이 중국정치의 연성화와 민주화를 유도함으로써 중국을 자유주의 국제질서의 완전한 행위자로 편입시킬 수 있을 것이라는 전통적 관점에서도 탈피하고 있다.

반면, 시진핑 정부는 도광양晦(韜光養晦) 노선에서 탈피하여 유소 작위(有所作爲)에 기초한 중국굴기(中國崛起)를 추구하고 있다. 특히, 시진핑 주석의 핵심적 전망목표인 중국몽 실현은 정치, 경제, 외교, 군사 분야를 망라하는 포괄적 구상을 담고 있다. 이러한 맥락에서 중국은 미국과의 신형대국관계 구상, 중동 및 아프리카지역에서 미국이 떠난 자리를 메워 영향력을 확장하는 back-fill 전략, 일대일로 정책, 국제기구에 대한 영향력 강화 등을 추진하고 있다.

중국과 미국 모두 방식에서의 차이는 있지만, 상대방에 공세적인

외교노선을 추구함으로써 양국의 경쟁은 점차 치열한 양상을 보이고 있다. 미중관계는 곧 미중 전략적 경쟁으로 표현할 수 있으며 군사적 방식과 비군사적 방식의 경쟁으로 분류하여 전망할 수 있다. 먼저 군사적 방식의 경쟁은 남중국해와 동중국해 등에서 발생할 수 있다. 남중국해에서 중국의 영유권 주장과 9단선 주장을 인정하지 않는 미국은 주기적으로 항행의 자유작전을 실행할 것이며 대만에 무기를 판매하고 군사적 지원을 하는 미국에 중국은 무력시위를 통해 항의하는 양상이 지속될 것이다. 향후 미국의 중거리 미사일 역내 배치 계획에 대한 미중의 충돌도 상당히 거세질 전망이다.

〈그림 III-50〉 향후 10년 미중관계 전망



비군사적 방식의 미중 전략 경쟁은 군사적 요소를 제외한 무역, 정치, 기술, 국제기구 주도권 등 소프트파워 중심의 경쟁을 의미한다. 미중 무역경쟁은 전쟁으로 표현될 만큼 이미 극도로 격화되었고

이러한 추세는 미국 11월 대선 이후 선거 결과에 따라 크게 달라지지 않을 전망이다. 홍콩 국가보안법 시행 이후 미국은 홍콩의 특별지위를 박탈하였고 향후 홍콩을 둘러싼 미중의 정치적 대결도 장기화될 전망이다. 가장 눈에 띄게 경쟁이 심화될 분야는 기술이다. 인공지능(AI), 빅데이터, 클라우드, 5G 등을 둘러싼 미중의 기술 경쟁은 향후 미중의 가장 거대한 경쟁 분야로 거듭날 것이다.

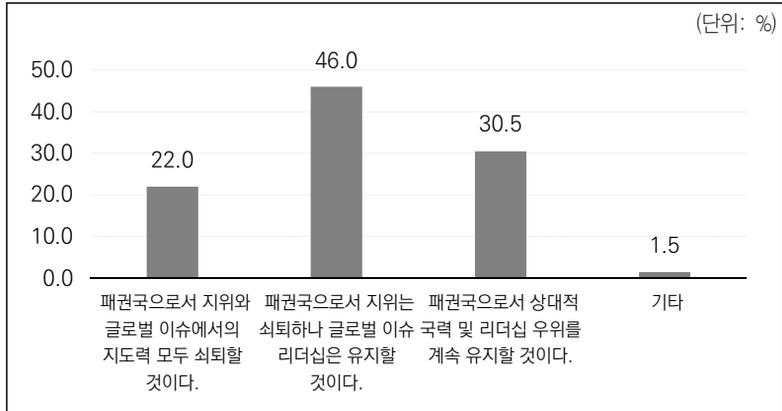
미국은 화웨이(Huawei)가 자국 내 시장으로 진입하는 것을 막는 한편 대만의 TSMC 공장 설립을 애리조나 주에 허가하고 틱톡(TikTok)을 미국에서 퇴출시키는 등 중국 기반 기술 기업에 대한 제재를 가하고 있다. 향후 4차 산업혁명의 기반을 둔 세계 시장의 규모를 고려했을 때 이에 관한 미중 경쟁은 군사 경쟁을 능가하는 규모로 진행될 전망이다. 마지막으로 미중 경쟁이 가장 선명하게 나타날 곳은 국제기구이다. 국제기구 내 주도권 쟁취를 위한 미중 경쟁은 곧 국제질서의 주도권 경쟁으로 이어질 수 있으며 국제적 블록화 현상을 초래할 수 있다. 이 지점에서 세계는 미중관계로 인해 양분화될 수 있는 상황에 놓일 수 있다.

(3) 미국과 중국의 지위 전망

전문가들 설문 결과에 따르면 향후 10년 미국은 패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이며 중국은 패권국의 지위를 갖추지 못하나 글로벌 이슈 리더십은 강화할 것이라는 전망이 우세하다. 미국은 인류 역사상 가장 강력한 패권국이다. 그러나 공세적 현실주의 주장에 따르면 세계 패권국은 존재하지 않는다. 세계를 지배하려면 전 세계의 바다를 재패할 수 있는 해양력을 구축해야 하는데 이는 현실적으로 불가능하기 때문이다.

〈그림 III-51〉 향후 10년 국제사회에서 미국의 지위 전망

17. 귀하께서는 향후 10년 미국의 국력과 리더십 추이를 어떻게 전망하십니까?



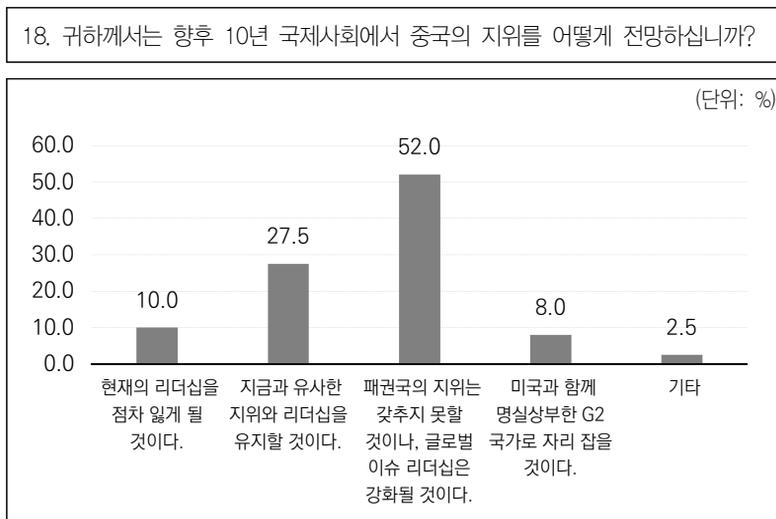
공세적 현실주의의 창시자 존 미어샤이머(John Mearsheimer) 교수는 한 국가가 도달할 수 있는 가장 강력한 국제적 지위는 지역 패권국이라고 주장했다.⁸⁷⁾ 이러한 관점에서 보면 미국은 인류 역사를 통틀어 가장 강력한 패권국이며 아메리카, 유럽, 중동 지역에서의 패권을 넘어 이제는 아시아에서의 패권을 장악하고자 한다. 따라서 압도적인 군사력, 경제력, 동맹 네트워크에 기반을 둔 미국의 세계적 지위는 향후 10년간 보장될 것이나 급격히 부상한 강대국 중국의 견제에 의해 패권국으로서의 지위는 다소 쇠퇴할 전망이다.

등소평의 도광양회로 지금의 중국은 눈부신 경제성장을 이뤄냈다. 지난 반세기 동안 힘을 축적하고 14억 인구를 앞세워 세계의 공장으로서 거대한 중국은 현재 전 세계로 영향력을 행사하며 미국의 지위를 위협하는 국가이다. 스톡홀름국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)에 따르면 2018년 중국의 국방

87) John J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise," *Current History*, vol. 105, issue 690 (2006), pp. 160~162.

비는 2,500억 달러로 세계 2위이며, 1994년에 비해 10배 증가했고 전 세계 국방비에 14%에 해당하는 규모이다. 그러나 이는 미국 (6,480억 달러)의 절반도 안 되는 규모이다.⁸⁸⁾ 따라서 미국의 패권국 지위가 쇠퇴하더라도 중국 역시 패권국의 지위를 갖추기는 어려울 전망이다.

<그림 III-52> 향후 10년 국제사회에서 중국의 지위 전망



글로벌 이슈 주도권과 장악력 측면에서 향후 10년 미국은 유지하고 중국은 강화할 것이다. 이러한 현상은 트럼프 행정부에서부터 감지되어 왔다. 미국은 코로나19 팬데믹으로 인해 세계보건기구가 중국의 잘못된 정보를 받으며 본연의 역할을 하지 못했다며 탈퇴를 선언했다. 나아가 세계무역기구 탈퇴에 대한 분위기도 심상치 않은 상황이다. 세계무역기구에서도 마찬가지로 미국은 중국의 특별대우에

88) “World Military Expenditure Grows to \$1,8 trillion in 2018,” SIPRI, April 29, 2019, <<https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>> (Accessed September 18, 2020).

대한 불만을 갖고 탈퇴 의사를 내비치고 있다.

중국의 글로벌 이슈 주도권 향상의 핵심은 이와 같은 미국의 빈자리를 메우는 것에 있다. 향후 중국이 세계보건기구에서 미국의 공백만큼 지원할 역량과 의지가 있는지가 관건이다. 현재 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO), 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO), 국제연합공업개발기구(United Nations Industrial Development Organization: UNIDO), 국제전기통신연합(International Telecommunication Union: ITU)에서는 중국인들이 수장을 맡고 있으며⁸⁹⁾ 향후에도 적절한 기회가 온다면 자금력과 인력을 앞세워 글로벌 이슈 주도권을 장악하고자 할 것이다.

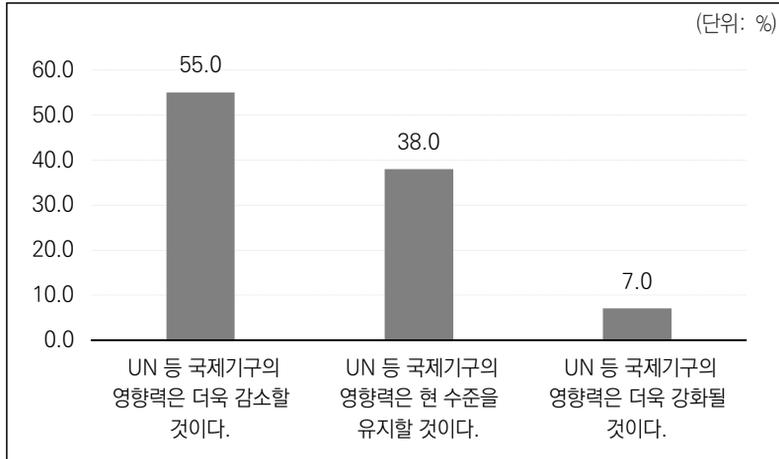
(4) 국제기구의 영향력

향후 10년 국제기구의 영향력에 대해 절반이 넘는 전문가들은 감소할 것이라고 전망했다. 국제기구의 종류와 성격에 따라 다르겠지만 유엔 등 국제기구의 전반적인 영향력은 감소할 것이다. 이러한 주장을 기반으로 두 가지 시사점을 도출할 수 있다.

89) Seema Sirohi, "China's Footprint is Growing within the United Nations," *Observer Research Foundation*, April 6, 2020, <<https://www.orfonline.org/expert-speak/chinas-footprint-is-growing-within-the-united-nations-64177/>> (Accessed September 18, 2020).

〈그림 III-53〉 향후 10년 국제기구의 영향력 전망

19. 귀하께서는 향후 10년 국제기구의 영향력을 어떻게 전망하십니까?



첫째, 기존 서구중심 국제기구의 영향력의 감소이다. 그동안 유엔을 비롯한 대부분의 국제기구들은 미국 등 서방 선진국들이 운영을 주도해 왔다. 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제 중심의 서구중심 국제기구는 무정부 세계에서 200여 개 국가들의 유일한 구심점이 되어왔다. 그러나 2000년대를 전후해 빠르게 경제성장을 이룬 신흥국, 이른바 브릭스(BRICS)가 출현하였고 이들은 경제력을 바탕으로 서방 선진국들이 상대적으로 더 많이 부담해온 국제기구 분담금 등 국제공공재 지출 부담을 늘리게 되면서 이에 상응하는 국제사회에서의 역할을 요구하였다. 중국은 세계보건기구 등 국제기구들에 대한 영향력을 확대하였고, 러시아는 크림반도 강제병합과 같이 유엔의 위상과 역할을 무력화시키는 등 미국 주도의 국제질서를 계속 흔들고 있으며, 인도는 유엔안전보장이사회 상임이사국 자리를 넘보고 있다.

국제기구에 대한 미국의 태도 변화 역시 국제기구의 역할 감소에

영향을 미치고 있다. 여기에 미국 트럼프 행정부는 자국 우선주의에 입각하여 ‘손해 보는’ 다자주의 및 다자제도에 거부감을 드러내면서 유엔기후변화협약 탈퇴와 같은 강수를 두었고, 중국 지배를 이유로 세계보건기구 탈퇴를 목전에 두고 있다. 국제공공재 부담에 대한 중국과 미국의 태도 및 인식의 차이는 줄어들지 않을 것이다. 중국은 서방이 만든 국제기구들에 대한 영향력을 확대하는 방식으로 자유주의 국제질서가 주는 다양한 이익을 계속 챙겨 나갈 것이다. 이에 반해 트럼프 행정부는 국제공공재의 수혜자 부담 원칙하에 자국의 부담을 줄여 나가하고자 했다. 하지만 미국이 비운 공백을 전략적 경쟁국인 중국이 메우는 것을 막기 위해 일본, 호주, 인도의 국제적 역할 증대를 앞으로도 계속 추구할 것이다.

둘째, 국제기구의 설립취지와 목표에 따라 영향력의 수위가 결정될 것이다. 이는 기존 국제기구의 개편을 의미하기도 한다. 세계보건기구는 세계 194개국이 참여하고 있는 국제기구이지만 최근 코로나19 사태 국면에서 미국이 탈퇴하면서 향후 운영에 대한 변화를 겪을 것이라 예상된다. 미국은 세계보건기구의 최대 지원국이며 미국이 탈퇴한다면 중국 또는 나머지 참여국이 미국의 지원금을 메우고 세계보건기구를 자국의 이익에 부합하는 방식으로 변화시킬 수 있다. 이러한 경우 세계보건기구의 영향력이 어떻게 변화할지는 예상하기 어렵다.

나아가 코로나19 사태를 겪으며 인간안보의 중요성이 부각되었다. 인간안보는 국가 차원에서 보호할 수 없는 비전통 안보 분야에서 개인에 대한 위협을 강조하며 이에 따라 환경, 식량, 보건 등이 관련된 새로운 국제기구의 설립 또는 기존 국제기구의 변화가 예상된다. 국가주권(sovareignty)을 앞세운 보호주의(protectionism) 및 고립주의(isolationism)가 완벽히 자유 국제주의(liberal internationalism)를

상쇄하는 상황이 아니라면 국제기구의 설립취지와 목표에 따라 개별 기구의 영향력이 강화될 것이다.

(5) 부상하는 글로벌 이슈

미중 전략경쟁이 향후 10년 국제사회의 가장 큰 변화를 일으킬 토양이라면 국제사회의 이목을 집중시킬 주요 이슈는 자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역의 부상, 비전통 안보위협과 인간안보의 중요성 부각, 4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과의 순서가 될 것이다. 자유무역 질서와 보호무역 질서는 모든 국가들에게 이익과 불이익을 동시에 제공한다. 미국의 입장에서 볼 때, 미국은 자유무역 질서하에서 막대한 대중 적자를 감수해야 한다. 그렇다고 보호무역으로 돌아서면 현재 흑자를 누리고 있는 무역국들로부터는 손실을 감수해야 한다. 또한 자유무역 질서는 미국에게 대규모 무역 적자(수입국)를 입혔지만, 이를 무기로 상당한 정도의 비경제적 영향력을 누릴 수 있었다. 미국이 대규모 무역적자를 막기 위해 관세와 같은 보호무역 장치들을 동원할 경우 향후 미국은 이러한 이득을 누리기가 어려워질 것이다. 자유무역주의의 최대 수혜자인 중국은 독일을 비롯한 EU국가들 및 아세안 국가들과 보호무역 반대를 위한 협력을 강화해 나갈 것이다.

코로나19로 인해 인간안보의 중요성은 부각되었고 향후 10년 세계는 환경오염, 전염병, 식량부족과 같은 비전통안보 위협으로부터 자유롭지 못할 것이다. 인간안보는 국제개발기구에서 경제, 정치, 공동체, 개인, 환경, 보건, 식량과 같이 정부가 직접적으로 시민을 보호해주기 어려운 분야를 개념화시킨 것이다.⁹⁰⁾ 그러나 이번 코로

90) UNDP, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 24~25.

나19 팬데믹 사태에서 확인하였듯이, 인간안보에 대한 위협은 더 이상 개인(인간) 단위에서 관리할 수 있는 수준이 아니다. 이제 국가의 개입과 긴밀한 국제협력이 중요한 시기로 도래했다. 인간안보의 각 분야에 대한 위협은 이미 국제기구와 학계를 통해 식별되었고 각 국가와 국제기구는 이에 대한 대응 체계 또는 시스템 개발에 촉각을 곤두세울 것이다. 즉 코로나19 사태와 같은 상황이 다시 발생한다면 어떻게 대응할지에 대한 정부 차원 그리고 국제기구 차원의 고민과 해결 방안이 마련될 것이다.

4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과는 부상하는 글로벌 이슈이기도 하지만 동시에 향후 세계 모든 국가의 국정목표에 적시될 것이다. 4차 산업혁명의 기술 확보와 이에 따른 사회경제적 파급효과는 사회경제 범위를 넘어 국방, 안보, 정치, 보건 등 모든 분야에 있어 핵심이라고 할 수 있다. 따라서 미중을 중심으로 세계는 4차 산업혁명 기술 개발과 확보를 위해 막대한 투자를 진행할 것이며 궁극적으로 기술의 발전으로 인해 세계는 통합되거나 분할되는 두 가지의 가능성이 있다. 현실주의 기반의 사고를 바탕으로 각 국가는 4차 산업혁명의 핵심기술 개발을 통해 자국의 이익을 극대화시킬 수 있다는 점에서 세계는 분할될 가능성이 나타난다. 자유주의 기반의 사고는 기술의 발전이 공유되어 세계가 통합되는 가능성을 점친다. 이러한 배경에서 4차 산업혁명의 부상은 안보를 포함한 세계 질서의 측면에서 양날의 검이 될 수 있다는 전망이 가능하다.

3. 향후 비핵·평화 프로세스 영향 요인

가. 기회요인

(1) 국내 차원

국내 차원에서 21대 국회의 여대야소 구도는 향후 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 절대적인 기회요인으로 작용할 것이다. 21대 국회에서는 더불어민주당이 국회 구성에서 과반수를 훨씬 넘는 의석수를 확보함으로써 비핵·평화 프로세스의 지속성을 보장할 수 있는 여건을 마련하였다. 21대 국회의 임기는 2024년 5월까지이며, 2022년 초 예정된 대통령 선거에서 현 정부의 이니셔티브를 승계할 여당 후보가 패하더라도 국회에서의 확보된 권력을 바탕으로 비핵·평화 프로세스는 정치제도적으로 일정 기간 보장받는다.

또한 21대 국회에서 비핵·평화 프로세스의 정신과 내용이 담긴 기존 주요 남북합의들과 새로운 합의들을 비준함으로써 정책의 지속성을 법률적으로 보장할 수 있다. 남북관계 발전을 위한 필요 사업에 남북협력기금을 유연하고 용이하게 투입할 수 있게 되어 정책의 탄력성을 경제적으로 보장할 수 있다. 국회의원 선거 결과에 따른 대북정책 추진 여건의 정치적, 경제적, 법률적 변화는 한국에게는 대북정책 추진동력을 제공하고, 북한에게는 대남정책 추진의 우호적 환경을 마련함으로써 비핵·평화 프로세스의 가동에 긍정적 요인으로 작용할 것이다.

국내 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스를 추진하기 위해 감지되는 또 다른 기회 요인은 현 정부의 외교안보 인사 구성이다. 정부는 최근 청와대 국가안보실, 국가정보원, 통일부의 수장급 인사들을 교체하며 평화 프로세스 추진에 드라이브를 걸었다. 이번에 임명된

국가안보실장, 국정원장, 통일부 장관은 현 정부의 평화 프로세스를 옹호하고 적극적으로 추진할 수 있는 인물들로 구성되었다. 정부는 여소야대의 국회와 최근 구성된 외교안보 라인을 통해 평화 프로세스를 추진해나가고 가능하다면 임기 내 가시적인 성과를 도출하려고 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 최근 정부의 외교안보 인사는 비핵·평화 프로세스 추진에 기회 요인으로 인식될 수 있다.

(2) 한반도 차원

김정은 정권은 경제발전에 총력을 경주하는 노선을 추진하고 있다. 지난 8년간 김정은 정권은 정치적 안정과 군사적 안전보장에 집중하였다. 2016년 김정은을 ‘최고 영도자’로 하는 노동당 위원회 체계와 국무위원회 체계를, ‘최고사령관’ 또는 ‘무력총사령관’으로 하는 영군체계를 확립했다. 이러한 제도적 권력체계 확립과 더불어 2017년 핵 능력 고도화에 기초한 ‘전략국가’를 달성하였다고 선포하였으며, 2018년 이러한 성과를 바탕으로 경제건설에 총력을 집중하겠다고 선언하였다. 나아가 김정은이 직접 김일성-김정일주의의 본질이자 정수를 인민대중제일주의로 규정하고, 경제건설을 ‘정면돌파전’의 기본전선으로 내세웠다.⁹¹⁾ 물론 북한은 국제사회와의 협력을 통한 경제건설이 아니라 자력갱생에 기초한 경제건설을 강조하고 있어 경제건설 촉진 차원에서 국제사회와 타협할 가능성을 해석하기에는 아직 시기상조이다. 그러나 경제건설 중심의 국가발전노선과 이에 기초한 장기 집권 플랜 수립은 김정은에게 선택의 문제가 아니라 필히 달성해야 할 ‘과업’이 되었다. 따라서 앞으로 10년 안에 김정은 위원장이 전략적 결단을 내림으로써 ‘완전한 비핵화’로 가는

91) 김원식·이기동, “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석,” 「INSS 전략보고」, No. 93, 2020, p. 12.

단초를 만들고 낮은 단계의 진전을 이를 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 배경에서 남북관계 발전은 향후 한반도 비핵·평화 프로세스의 추동력이자 가장 확실한 기회요인이 될 것이다. 북한은 2019년 2월 하노이 북미정상회담 이후 남북관계를 중단하고 있다. 공개적으로 내세우는 이유로는 한국 정부의 '외세(미국) 의존' 정책을 들고 있다. 그러나 구조적으로 보면, 북한의 선미후남(先美後南) 노선의 영향 때문으로 판단할 수 있다. 선미후남 노선은 한반도 문제의 기본 당사자인 미국과 문제를 해결하고 새로운 관계를 만들면 남북관계는 자연스럽게 풀릴 것이라는 인식의 발로이다. 그러나 올해 들어 북한은 대미관계총력집중에서 자력갱생에 기초한 경제건설총력집중으로 방향을 틀었다. 이른바 정면돌파전이 그것이다. 정면돌파전은 미국과의 관계를 개선해서 경제발전을 이뤄보려 했던 기존의 접근방법을 통렬히 반성하고 다시 자력갱생 중시노선으로의 회귀를 의미한다.

한반도 문제와 남북관계를 규정하고 구조적으로 제약하는 3가지 레짐이 있으며 이는 모두 평화 프로세스에 있어 기회 요인으로 산정할 수 있다. 우선 정전협정 레짐이다. 정전협정 레짐은 북한의 비핵화 조치와 연동하여 평화협정 레짐으로 전환할 수 있다. 그리고 종전선언은 한반도 비핵·평화 프로세스를 위한 대전환의 단초이자 시발점이라고 할 수 있다. 종전선언을 통한 미국과의 신뢰형성을 주장하는 북한은 공식적인 전쟁 종식 절차 없이 핵무기를 포기하는 것은 전쟁 중에 무장해제하는 것과 같다는 인식을 갖고 있다. 종전선언은 분명히 비핵화와 평화협정 논의를 촉진시키는 효과를 가질 것이다. 전쟁당사자로서 전쟁 및 전후 처리문제를 논의하는 것이 아니라 비핵화와 평화협정의 당사자로서 비핵화와 평화협정의 교환 문제를 논의할 수 있기 때문이다. 현재 종전선언 문제는 미국의 반대에 부

딛쳐 별다른 진전이 없지만, 언제든지 부활할 수 있는 어젠다이다. 그러므로 종전선언에 대한 미국의 합리적 우려를 해소하는 시도가 필요하다. 종전선언 자체가 정전협정 레짐의 존립 근거를 허무는 조치가 아닌 정치적 선언이라는 점, 그렇기 때문에 유엔사령부 해체와 무관하다는 점, 그리고 한미동맹에도 아무런 영향이 없다는 설명이 필요하다.

다음으로 2022년 전시작전통제권 환수 등 한미동맹 레짐의 변화는 한국의 군사안보적 자율성을 강화함으로써 한반도 비핵·평화 프로세스를 촉진시키는 데 긍정적으로 작용할 것이다. 무엇보다 북한은 군사안보 문제나 평화 프로세스 논의에서 미군의 전시작전통제권 보유를 근거로 미국과 상대하는 것을 선호하였다. 따라서 전시작전통제권 환수가 이루어지고, 이에 따라 한국군 장성이 사령관직을 맡아 미군을 지휘하게 되면 ‘군사적 자주권’ 논란에서 벗어날 수 있다. 한국은 이러한 군사안보적 자율성 확대를 계기로 한반도 비핵·평화 프로세스를 위한 적극적 이니셔티브를 취할 수 있을 것이고, 북한을 협상 테이블로 유인하는 동기가 될 수 있을 것이다.

마지막으로 유엔 대북제재 레짐은 유엔 역사상 가장 강력한 조치로 평가받고 있다. 현재의 유엔 안보리 제재는 미국의 대북제재 조치와 밀접히 연계되어 있어 북한의 실질적인 비핵화 진전 조치가 없으면 북한 경제 회생에 도움이 될 수 있는 제재완화나 해제 효과를 기대하기 어렵다. 그런데 북한의 경제상황이 호전될 가능성은 높지 않다. 예상치 못한 코로나19 사태는 국경 통제와 시장 활동 위축을 초래하였고 국가 차원의 주민노력동원사업에 차질을 빚었다. 더욱이 코로나19 사태는 완전히 통제되기 어렵고 장기간 조정의 기간을 거칠 것이라는 전망이 우세하므로 북한의 경제건설집중노선에 악재로 작용할 가능성이 높다. 김정은 정권은 경제건설과 비핵화의 교환

을 통해 난국을 돌파하려 할 가능성이 있다.

현실적으로 남북 경제 교류와 협력이 불가능한 상황에서 유일하게 생각해 볼 수 있는 대북지원은 보건안보 분야에서의 지원이다. 문재인 대통령은 코로나19 사태가 발발한 후 3.1절 기념식에서 북한과의 보건 협력이 남북 교류협력 재개의 계기가 될 수 있다고 천명했다.⁹²⁾ 코로나19 사태가 악화되고 있는 시점에서 한국 정부의 비전통 안보 분야(특히 보건안보) 대북 지원은 현재 대북 제재를 실행하고 있는 국제사회로부터 이해를 기대할 수 있다는 측면에서 의미가 있다. 특히 지원 방식이 현금이 아닌 진단 키트, 백신, 치료제로 이뤄진 의료품이라면 치료를 필요로 하는 북한 주민들에게 전달되는 과정에서 발생할 수 있는 문제도 최소화할 수 있을 것이다.

전 세계적으로 심각한 코로나19 사태 중에도 북한 내 코로나19 감염 추이는 아직 확인되지 않았다. 그러나 사태가 악화되고 북한 내에서도 코로나19 대응이 필요한 상황이 온다면 북한은 국제사회에 정보를 공유하고 도움을 요청하는 방법을 택할 수밖에 없을 것이다. 이때 한국은 백신과 치료제의 개발 시기 그리고 물량의 규모를 파악하여 가능한 한도 내에서 북한과 보건 분야 협력을 이룰 수 있다. 코로나19 사태가 점차 악화되는 상황에서 보건안보 분야에서의 남북 협력은 한반도 평화 프로세스의 기회 요인으로서 꺼져가는 불씨를 살려놓는 계기가 될 수도 있다.

(3) 지역 차원

역내 미중 전략경쟁은 한반도 비핵·평화 프로세스 추진에 있어

92) “김정은, 문 대통령에 친서... 보건협력 본격화 전망,” 『연합뉴스 TV』, 2020.3.5., <<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200305017700038>> (검색일: 2020.9.18.).

기회 요인으로 작용할 수 있다. 역내 영향력이 가장 큰 미국과 중국 간 경쟁이 심화될수록 두 국가는 양자관계에 몰두하게 됨에 따라 나머지 국가들에게는 운신의 공간이 확대될 수 있고, 기존의 한반도 비핵·평화 프로세스의 판이 바뀔 가능성이 있다. 또한 미국은 중국을 견제하기 위해 한국을 견인하려 할 것이고, 중국 역시 미국을 견제하기 위해 한미동맹의 틀을 이완시키기 위해 한국을 견인하려 할 것이다.

이러한 쌍방향 견인구조는 한국에게 선택적 딜레마를 강요하는 구조이기도 하지만 한국의 전략적 입지를 제고하여 외교적 역할을 증대하고 한반도 문제를 한반도화 구조로 전환할 수 있는 기회이기도 하다. 전략적 고려하에 미국과 중국을 상대로 비핵·평화 프로세스 진전을 위한 한국의 이니셔티브를 적극적으로 취할 수 있다. 미중 전략경쟁이 심화되는 상황에서 북중은 긴밀하고 전략적인 협력을 강화할 것이다.

남북관계는 북중 전략적 협력의 핵심 어젠다가 될 것이고, 중국은 미국과의 경쟁에 역량을 집중하기 위해 한반도 상황이 안정적이길 바랄 것이며 이는 남북관계 진전을 통해 가능하다. 한편, 중국의 입장에서 보면, 비핵화 협상이 재개되고 북미관계 개선 움직임이 나타나면 미국으로 하여금 북한 문제를 빌미로 중국을 압박하는 카드로 활용하지 못하도록 할 수 있는 상황이 연출된다. 이러한 배경에서 미중 갈등은 한국이 남북관계 발전과 유럽 및 아세안 국가들과의 다자주의 협력을 강화할 수 있는 여건을 제공할 수 있다.

지역 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 진전을 위한 기회 요인으로 현 정부의 신북방정책이 있다. 신북방정책은 한국-북한-중국-러시아를 잇는 경제권 조성이 핵심이다. 한국의 기술력, 북한의 인력, 중국의 자금력, 러시아의 자원이 결합되어 동북아 경제권을 조성한다면 이는 한반도 평화 프로세스의 시금석이 될 것이다. 신북

방정책의 실현은 남북-유라시아 철도 건설로부터 시작될 수 있으며 이는 부산에서 출발한 열차가 서울-북한-중국을 지나 모스크바까지 가는 세계 최장거리 물류 운반로의 형성을 의미한다. 이는 신흥 경제권이라 불리는 몽골, 중앙아시아를 포함하는 계획이다. 한국이 중국, 러시아와 함께 북방 경제권 조성을 위한 논의를 활성화하는 것이 남북관계를 자극하지 않고 평화 프로세스를 추진할 수 있는 좋은 방법일 수 있다.

(4) 글로벌 차원

이번 미국 대선에서 트럼프 대통령이 재선에 성공한다면 한반도 비핵·평화 프로세스에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 미국 대통령의 첫 번째 임기의 최대 목표는 재집권이고, 두 번째 임기의 최대 목표는 독보적인 업적 창출이다. 만일 11월 대통령 선거에서 트럼프 대통령이 재선에 성공한다면, 재선의 부담과 제약에서 벗어나 아들 부시 2기 행정부가 대북정책을 변경했던 것처럼 트럼프 2기 행정부도 북한과의 관계 개선에 홀가분하게 나설 가능성이 열릴 것이다. 특히 그동안 외교정책 분야에서 높은 평가를 받지 못한 트럼프 대통령은 2기에서 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 통해 국제 핵통제 리더십을 과시하고 국제평화의 모범을 창출하여 자신의 업적을 세우고자 할 가능성이 높다.

코로나19 사태의 종식은 다방면에 있어 세계의 변화를 가져올 것이며 이러한 변화 속에서 한반도 비핵·평화 프로세스는 추동력이 생길 수 있다. 코로나19 사태를 계기로 세계는 비전통안보 영역에서의 위협과 이에 대한 관리의 중요성을 인식했고 코로나19 사태 종식 이후에는 보건 거버넌스의 효과성에 대한 비판과 변화에 대한 범세계적 논의가 이뤄질 가능성이 있다. 나아가 동 분야 다자협력의 필

요성에 대한 논의도 지역 차원에서 있을 수 있다. 이러한 범세계적 변화가 일어날 때 한국은 북한을 설득하여 국제보건 거버넌스와 다자협력에 참여할 수 있는 기회를 창출할 수 있다.

제2차 세계 대전 이후 지금까지 유지되어 왔던 서구 중심 국제 거버넌스의 취약점이 이번 코로나19 사태를 통해 드러났고, 세계보건 기구의 최대 지원국인 미국조차 탈퇴를 하는 상황이 발생했다. 이러한 배경에서 세계보건기구 내 거버넌스의 변화가 예상된다. 한편 한국은 코로나19 사태를 모범적으로 대응한 국가로서 포스트 코로나 시대에 보건 거버넌스의 중심에 설 기회를 확보할 수 있다. 나아가 한국은 글로벌 거버넌스가 아니더라도 새로운 지역 보건 거버넌스를 창출할 수 있는 경제력과 외교적인 입지도 갖추고 있다. 포스트 코로나 시대에 들어 새로운 국제 보건 패러다임이 창출될 때 한국이 북한의 국제 거버넌스 또는 다자협력 참여를 이끌어 낸다면 한반도 비핵·평화 프로세스의 추진은 추동력을 얻을 것이다.

나. 위협요인

(1) 국내 차원

국내 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 위협요인으로 정부의 대북정책 내용과 추진방법의 문제를 지적할 수 있다. 정부는 비핵화와 교류협력 중 무엇이 먼저 실행되어야 하는지 방법론적인 측면에서 합의에 이르지 못하고 있다. 먼저 핵 능력을 가진 북한과 교류협력, 평화공존, 그리고 통일은 불가능하므로 대북정책의 역량을 북한 비핵화에 우선 주력해야 한다는 비핵화 우선론이 있고, 북한과의 교류협력으로 북한체제의 안정감을 제고하고 핵보유의 비용을 증대시켜 비핵화를 유도할 수 있다는 교류협력 우선

론이 있다. 두 프로세스를 한꺼번에 추진한다는 비핵화와 교류협력의 병행론도 존재한다. 선순환적 병행이라는 측면에서 위의 두 입장을 합리적이고 매력적으로 절충·결합한 것처럼 보이지만, 현실 정책에서는 결국 비핵화와 교류협력 사이에서 어떤 것을 먼저 가동해야 할 것인지를 두고 선택적 딜레마에 직면한다.

앞의 두 입장은 이념적 차이에 따라 정책관이 분명히 갈리고 있어 대북정책에 대한 지지와 반대, 이른바 남남갈등으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 한국 사회의 이념적 양극화 해소, 비핵화 진전 등 북한체제의 변화, 대북정책과 관련한 진영 간 사회협약, 초당적 협력 및 거버넌스 구축 등과 같은 요소들이 수반되거나 완화되어야 사라질 것이다. 향후 10년 안에 위의 요소들에서 어떠한 변화와 진전이 있을지가 매우 중요한데 현실적으로 큰 변화와 진전을 기대하기는 어려울 것이다. 대북정책의 일관성 문제 역시 이념적 차이에 따른 진영 논리의 산물이다. 따라서 위의 요소들이 충족되어야 대북정책의 일관성이 보장될 수 있다. 특히, 기존 주요 남북합의들에 대한 국회의 비준 절차를 거친다면 정권교체에도 불구하고 대북정책의 지속성을 법률적으로 보장할 수 있다.

국내 차원의 두 번째 위협 요인으로 한국 정부의 대북정책 피로감 증대의 문제를 들 수 있다. 향후 10년 동안 지난하고 지루한 비핵화 협상 전개, 북한의 간헐적 도발 단행, 대북제재로 인한 남북 교류협력사업의 성과 부진의 장기화, 그리고 대북정책 변경에 대한 국내 여론 확산 등으로 대북 관여정책에 대한 정부의 피로감이 증가할 수 있다. 이렇게 되면 정부는 외교적 위상과 역할 증대, 경제성장 제고, 그리고 감염병·미세먼지 대응과 같은 신안보 문제에 더 많은 재원과 노력을 투입하는 데 매력을 느낄 수 있다. 그 결과, 대북정책은 능동적 관여정책에서 수동적 관여정책으로 바뀔 수도 있다. 전략적

인내정책이나 강경정책도 상정할 수 있으나 기존 남북합의의 법제화 성사 여부가 변수로 작용할 것이다.

국내 차원에서 마지막 위협 요인은 통일에 대한 국민들의 인식변화다. 과거와는 달리 국민들은 통일을 위해 무조건적인 희생을 원하지 않는다. 이산가족의 숫자가 점차 줄어들고 핵 개발에 몰두한 북한은 한국의 안보위협을 증가시키는 상황이 지속되면 통일을 염원하는 국내 분위기는 점점 사라질 것이다. 최근 한국방송공사가 실시한 통일 관련 여론조사(2020년 8월 17일)에 따르면 응답자 1,000명 중 74.5%가 ‘북한 정권에 대해 반감을 느낀다.’고 답했고, ‘반드시 통일돼야 한다(15.4%).’라는 응답보다 ‘통일되지 않는 편이 좋다(16.2%).’라는 응답이 많았다.⁹³⁾ 대다수의 국민들은 북한 김정은 정권에 대해 반감을 느끼고 있다는 점이 확인되었고, 반드시 통일이라는 과거 정서는 많이 퇴색한 것으로 나타났다.

통일에 대한 한국 사회의 향후 10년 인식을 묻는 전문가 설문조사에서도 ‘남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다.’가 57.2%, ‘남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요가 없다.’가 25.9%의 응답률을 나타냈다. 즉 통일을 위해서는 남북의 평화공존 정착이 선행되어야 하고 만약 북한의 핵위협이 사라지고 남북이 평화로운 환경에서 공존할 수 있다면 굳이 통일을 할 필요는 없다는 것이다. 한반도 비핵·평화 프로세스의 첫 번째 위협 요인으로 식별한 정부의 대북정책은 오히려 정부의 성격(보수 또는 진보)에 따라 변동될 가능성이 있다. 그러나 통일에 대한 국민의 의식을 바꾸기는 불가능하다. 따라서 향후 10년 한반도 비핵·평화 프로세스의 가장 큰 위협 요인은 통일에 대한 국민의 의식이 될 수 있다.

93) “국민 74.5% ‘북에 반감’... 과반, 통일 도움되는 국가 ‘없다,’” 『KBS 뉴스』, 2020.8.16., <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4518270> (검색일: 2020.9.18.).

(2) 한반도 차원

한반도 차원에서 비핵·평화 프로세스에 대한 위협 요인으로서는 김정은 정권의 비핵화 의지 감소 가능성을 꼽을 수 있다. 국내외 외교 안보 전문가들 사이에서는 지금도 김정은 정권의 비핵화 진정성에 대해 의문을 제기하는 사람들이 많다. 김정은 정권의 비핵화 진정성과 관련한 회의론은 세 가지 입장으로 설명할 수 있다. 하나는 과거 핵 개발의 시작 단계부터 포기할 의지가 전혀 없었다는 원초적 회의론이다. 다른 하나는 현존하는 핵 능력을 인정받는 대신 미래의 핵 능력을 포기하는 동결회의론이다. 또 다른 하나는 핵 능력 보유로 인한 막대한 비용 때문에 거래조건이 맞으면 포기할 수도 있을 것이라는 조건부 포기론이다.

원초적 회의론과 동결회의론은 완전한 비핵화 실현의 원칙에 부합하지 않는다. 그러므로 국제사회의 입장에서 보면, 김정은 정권과 거래조건을 두고 협상을 벌여 핵 능력을 포기하도록 만드는 길이 완전한 비핵화에 가장 부합한다. 반면, 북한은 핵 무장국(Nuclear Armed State)으로 인정받으면서도 국제사회로부터 거래조건을 챙길 수 있는 동결론을 선호할 것이다. 특히, 미중 전략경쟁의 심화 등 역내 안보상황의 악화는 북한으로 하여금 안보딜레마를 가중하여 동결론을 더욱더 선호하도록 유인할 수 있다.

향후 10년 비핵·평화 프로세스에 대한 한반도 차원에서의 또 다른 위협 요인은 북한 내부 리더십의 변화라고 할 수 있다. 그중에서도 가장 눈에 띄는 변화는 김여정 북한 노동당 제1부부장의 역할이다. 북미 비핵화 회담을 기점으로 김정은 위원장의 동생인 김여정 제1부부장의 역할이 활발해지며 위임 통치, 후계자로서 위상 확립 등의 가능성이 논의되고 있다. 김여정 제1부부장의 역할에 대해서는 현재 한국 내 고위 당국자 사이에서도 이견이 표출되고 있는 가운데

향후 어떤 역할을 할지에 대해서는 불분명하다. 다만 한 가지 확실한 점은 향후 남북관계에 있어 김여정 제1부부장을 눈여겨보아야 한다는 것이다.

최근 남북연락사무소 폭파는 김여정의 영향력을 증명하는 계기로 작용했다. 북미대화가 북한에 득이 될 것이 없다는 김여정의 메시지를 한미 당국자들은 주의 깊게 살피었다. 역사적으로 김일성, 김정일, 김정은의 통치 방식은 조금씩 달랐으며 한국 정부의 대북정책은 이를 반영했다. 어찌되었건 미국 대통령과 북한 통치자가 북한의 핵 문제를 해결하기 위해 만났다는 건 북미관계에 있어 엄청난 발전이다. 그러나 이러한 분위기가 향후 지속될 수 있을지 모르는 상황에서 김여정이 김정은을 대신해 북한의 비핵화 협상을 주도한다면 한국 정부는 이에 대해 수많은 변수를 다시 상정해야 하고 한반도 비핵·평화 프로세스는 더욱 복잡한 양상을 직면할 가능성이 크다.

(3) 지역 차원

지역 차원에서 향후 10년 한반도 비핵·평화 프로세스 진전에 영향을 줄 수 있는 위협 요인은 미중 경쟁이다. 특히 미중 전략경쟁이 군사안보 분야로 비화될 경우 한반도 비핵·평화 프로세스에 결정적으로 부정적인 영향을 미칠 것이다. 현재 미중 전략경쟁은 무역, 기술, 금융 등 비군사안보적 분야를 중심으로 이뤄지고 있다. 그러나 남중국해를 중심으로 본격적인 군사적 갈등 가능성이 잠재해 있기 때문에 비군사안보적 경쟁이 격화될 경우 군사적 갈등으로 발전할 수 있다. 중국은 남중국해 영유권을 주장하면서 인공섬 조성과 선박 항행 통제 등 사실상의 영유화를 위한 작업들을 진척시켜 왔다. 미국은 자유롭고 개방된 태평양 기조하에 항행의 자유를 내세우면서 남중국해에서 선박 시위를 실시하고 있다. 중국의 입장에서 남

중국해는 영유권 주장과 풍부한 지하자원 확보의 차원을 넘어 미국의 인도-태평양 전략에 대응하기 위한 전략적 요충지이다.

미국의 입장 역시 마찬가지이다. 남중국해는 중국의 태평양지역에 대한 영향력 확대를 견제하기 위한 요충지이자 미국과 긴밀한 관계를 유지하고 있는 필리핀, 베트남 등과 영토분쟁을 벌이고 있는 지역이다. 따라서 미국이 이 지역에서 중국의 영향력 확대를 제어하지 못할 경우 친미노선을 표방하고 있는 국가들에 대한 미국의 영향력 감소가 불가피하다. 따라서 남중국해는 미국과 중국은 후퇴할 수 없는 전략적 요충지이므로 군사적 긴장고조, 더 나아가 충돌 가능성은 항상 열려있다. 이러한 미국과 중국의 군사적 갈등은 미국의 역내 중거리 미사일 기지 배치 이슈를 둘러싸고 발생할 수 있다. 전문가들은 미국의 중거리핵전력조약 파기가 중국의 중거리미사일 능력을 견제하기 위한 목적의 일환이라는 데 이견이 없다. 미국에 비해 해군력이 상대적으로 열세인 중국은 반접근지역거부전략(Anti-Access Area Denial: A2AD)을 통해 미국의 해군력을 견제하고 있다. 바로 반접근지역거부전략의 핵심 군사자산이 중거리미사일이다.

미중의 군사안보적 전략경쟁은 비군사안보 분야에 비해 남북한의 이해관계가 직간접적으로 상충하는 지점들이 있다. 군사안보적 분야는 동맹의 연루 딜레마가 강하게 작동하기 때문이다. 한국은 남중국해 문제와 중거리핵전력 문제에서 미국의 입장과 배치하는 입장하는 견지하기 어렵고, 북한은 중국, 러시아와 상치하는 입장을 견지하기 어려울 것이다. 따라서 미중 군사안보적 경쟁은 다른 분야보다 줄 세우기와 편 가르기 현상이 심할 것이므로 남북관계와 한반도 비핵·평화 프로세스에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

나아가 비군사안보적 분야에서 미중 경쟁의 심화 역시 한반도 비핵·평화 프로세스 진전에 위협 요인으로 작용할 수 있다. 미중의 군

사안보적 경쟁에서도 예견되었듯 비군사안보적 경쟁에서도 동맹 연루의 문제는 작동한다. 한차례 무역 전쟁이 지나간 이후 미국과 중국은 4차 산업혁명에 기반을 둔 인공지능, 빅데이터, 5G 분야에서 기술경쟁에 돌입했다. 미중의 기술 경쟁은 군사 경쟁보다 오히려 더 동적이고 공세적이다. 미국은 중국과의 치열한 기술 경쟁을 치루며 동맹들이 중국을 함께 대항하여 미국을 지원해주길 바라고 있으며 이러한 양상은 향후 10년간 더욱 심화될 것이다. 이러한 배경에서 한반도 비핵·평화 프로세스는 또 다른 국면을 맞게 될 것이다.

(4) 글로벌 차원

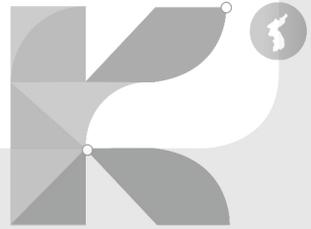
코로나19 사태 이후 자유주의 국제질서가 흔들리며 국가들의 고립주의, 보호주의 성향이 짙어질 것이다. 자국 우선주의가 팽배한 국제정치의 분위기 속에서 국가들의 인도주의, 개입주의는 점차 약화될 것이다. 포스트 코로나 시대 전 세계적인 고립주의와 보호주의 양상이 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전에 위협 요인으로 작용된다는 것이다. 코로나19 바이러스의 확산을 막지 못한 국가들은 당장 내부 보건 문제를 당면하고 있다. 코로나19 감염자 숫자가 가장 높은 국가는 미국이며 포스트 코로나 시대의 미국이 보호주의를 어떻게 실행할지와 이에 따라 대북정책을 어떻게 구사할지는 향후 한반도 비핵·평화 프로세스의 방향과 진전에 중요한 척도가 될 것이다.

한반도 정세의 향배는 올해 11월 미국 대선 결과에 따라 달라질 것이다. 미국 민주당의 바이든 행정부가 출범할 경우 한반도 비핵·평화 프로세스에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 우선 정권 교체에 따른 신정부가 출범하면 최소 6개월간의 대북정책 조정기를 거치면서 공백이 발생한다. 다음으로 대북정책의 조정은 이전 정부의 정책 방향을 계승하기보다는 비판하는 가운데 단절하는 양상으로 나타날

것이다. 이른바 아들 부시 행정부의 ABC(Anything But Clinton)와 트럼프 행정부의 ABO(Anything But Obama)가 대표적 사례들이다. 이러한 정책조정 과정은 대북정책에서 높은 불확실성으로 이어지고 북한은 고강도 도발을 통해 미 신정부에게 존재감을 과시하고 외교정책순위에서 대북정책을 우선순위에 올리코자 할 것이다.

민주당 행정부가 출범하여 예외 없이 ABT(Anything But Trump) 현상이 나타나면 오바마 행정부의 전략적 인내정책으로 회귀할 가능성도 배제할 수 없다. 공화당에 비해 더 강경한 대중 입장을 견지하고 있는 민주당 행정부는 중국과의 전략경쟁에 집중하는 대신 나머지 이슈는 소홀히 다룰 가능성도 무시할 수 없다. 이를 감안하면 바이든 후보가 당선될 경우 한국에 대한 방위비 분담금 증액 요구는 약해지겠지만 북미 협상에는 장애가 발생할 수 있다. 특히 북한 핵에는 ‘전략적 인내’라는 말로 방치하면서 한·미·일 동맹을 추구한 오바마 정부의 정책으로 회귀할 경우 향후 한반도 비핵·평화 프로세스는 난관에 처할 수 있다.

IV. 정책목표와 전략과제



1. 정책목표

가. 남북관계 발전의 불가역성 확보

한국이 중장기적으로 추진해야 하는 한반도 정책의 목표 중 하나는 남북관계 발전이라고 할 수 있다. 국내 전문가 200명에게 ‘향후 10년 한반도 평화 프로세스는 어느 정도 진전될 것으로 예상하는지’를 묻은 결과, 가장 많은 38.0%의 응답자는 ‘현재 상황에서 진전 없음’을 선택했지만, 35.5%는 ‘남북관계 발전으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의 병행 추진’을, 10.0%는 ‘남북관계 발전 및 평화협정 체결 이후 비핵화 논의’를 각각 선택했다. 즉, 인식조사에 응한 전문가들의 절반 가까이는 향후 10년 동안 남북관계 발전이 이뤄질 것으로 전망하는 것이다.⁹⁴⁾ 또한 ‘향후 10년 남북관계를 어떻게 전망하는지’를 묻는 질문에 대해 44.5%의 응답자는 ‘제재 국면 속에서 부분적 교류협력 추진’을 선택했다. ‘비핵·평화 프로세스의 진전으로 남북관계 발전’을 선택한 응답자도 20.5%로 나타났다.⁹⁵⁾ 전문가들의 이러한 응답은 한국이 앞으로 10년 동안 남북관계 발전을 목표로 하는 한반도 정책을 추진할 것이며, 그렇게 해야 한다는 것으로 해석할 수 있다.

전문가 인식조사에서도 확인할 수 있고, 2018년 이후의 한반도 정세가 보여준 것처럼, 남북관계 발전은 한반도 평화 프로세스 및 한반도 비핵화 프로세스와 직·간접적으로 서로 영향을 주고받는다 할 수 있다. 남북관계와 한반도 평화, 한반도 비핵화 등 이른바 ‘한반도 문제’를 구성하는 세 가지 핵심 의제 가운데 한국이 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있는 사안은 남북관계라고 할 수 있다.⁹⁶⁾ 따

94) 본 보고서 111쪽 <그림 III-7> 참조.

95) 본 보고서 113쪽 <그림 III-8> 참조.

라서 한국은 남북관계 발전을 목표로 하는 한반도 정책을 수립·추진하고, 여기에서 성과를 거둠으로써 한반도 평화 프로세스와 한반도 비핵화 프로세스의 진전에도 긍정적인 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 나아가 한국은 남북관계 발전과 한반도 평화 프로세스, 한반도 비핵화 프로세스가 상호 긍정적인 영향을 주고받으며 선순환하고, 이것이 가속화되는 구조를 만들어나가기 위해 노력해야 한다.

이 과정에서 유념할 사항은 남북관계 발전의 불가역성을 확보하는 것이다. 국제적 수준에서 냉전체제가 붕괴된 이후 지난 30여 년간 한국이 남북관계의 주도권을 사실상 행사해왔다고 해도 과언이 아니다. 대체로 김대중·노무현 정부는 이른바 ‘대북 포용 정책’을 일관되게 추진함으로써 남북관계를 발전시킨 것으로 평가된다. 그러나 이명박 정부는 ‘대북정책의 근본적인 전환(paradigm shift)’을 역설하며 남북관계 발전의 전제조건으로 북한의 핵포기 결단을 촉구하는 태도로 일관했다.⁹⁷⁾ 박근혜 정부도 이른바 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 내세우며 남북관계의 ‘정상적’ 발전을 위해 노력했다고 밝히고 있다.⁹⁸⁾ 그렇지만 이명박·박근혜 정부 시기 남한의 이른바 ‘원칙론’과 북한의 도발 및 핵·미사일 고도화 추진 등이 악순환하며 김대중·노무현 정부 시기 이뤄진 남북관계 발전의 흔적을 차례로 지워나갔다.

문재인 정부 들어 2018년 이뤄진 세 차례의 남북정상회담 등에서 남북관계를 발전시키기 위한 여러 조치들에 합의했지만 이의 이행이 쉽지 않은 상황이 지속되고 있다. 특히, 북한의 핵·미사일 고도화 추진에 대응하는 차원에서 이뤄진 국제사회의 대북제재 강화가

96) 김갑식 외, 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』, pp. 295~296.

97) 윤영범·최보선·김희철, “원칙있는 대북·통일정책과 선진안보: 통일·안보,” 『이명박 정부 국정백서: 2008.2~2013.2』 (서울: 문화체육관광부, 2013), pp. 54~58.

98) 대한민국 정부, 『박근혜정부 정책백서 7권 평화통일 기반 구축』 (세종: 문화체육관광부, 2017), p. 235.

남북관계 발전을 위한 사업 추진에 가장 큰 장애로 작용하고 있다. 국내 전문가 인식조사 결과에서도 확인할 수 있는 것처럼, 향후 10년 동안 비핵화 협상이 진척되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.⁹⁹⁾ 이로 인해 국제사회의 대북제재가 상당한 수준에서 지속되는 가운데 남한도 이 틀에서 벗어나기가 쉽지 않은 상황이 지속될 가능성이 크다.¹⁰⁰⁾ 그렇지만 남북관계는 국제사회의 대북제재 국면하에서도 경제 분야에서의 교류협력이 부분적으로 추진되고, 비경제 분야에서의 협력도 일정하게 시도될 것으로 예상된다.¹⁰¹⁾ 남북관계를 한국이 주도할 수밖에 없다는 점을 감안하면, 중장기적 측면에서 한국은 국제사회의 대북제재 틀 안에서 경제 부문뿐 아니라 정치, 군사, 사회·문화 등 제반 분야에서 북한과의 교류협력을 추진함으로써 남북관계를 발전시키기 위한 노력을 지속적으로 기울여 나갈 개연성이 크다고 할 수 있다.

앞서 언급한 것처럼, 앞으로 남한은 가장 강력한 영향력을 발휘할 수 있는 남북관계 발전을 우선적으로 추진하며 한반도 평화 및 비핵화 프로세스의 진전을 추동하는 선순환 관계를 구축하기 위해 노력해야 할 것이다. 이를 위해 남한은 지난 20여 년의 역사에서 반드시 교훈을 찾아야 한다. 즉, 김대중·노무현 정부 시기 이뤄진 남북관계 발전의 성과가 이명박·박근혜 정부 시기를 거치며 모두 사라졌고, 이로 인해 이른바 ‘한반도 문제’에 관해 한국이 영향력을 발휘하기 어려웠던 데에서 교훈을 찾아야 하는 것이다. 따라서 한국은 중장기적 관점에서 남북관계를 발전시켜나가는 동시에 남북관계 발전의 성과가 쉽게 소멸하기 어려운 여건을 만들어내야 한다. 특히, 정

99) 본 보고서 107쪽 <그림 III-6> 참조.

100) 본 보고서 137쪽 <그림 III-21>; 140쪽 <그림 III-23> 참조.

101) 본 보고서 113쪽 <그림 III-8>; 138쪽 <그림 III-22> 참조.

권 교체 등 남한의 국내적 상황 변화가 남북관계 발전이라는 역사적·시대적·민족적 대의를 되돌리는 결과를 야기하지 않도록 할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 불가역적인 남북관계 발전은 한국이 중장기적으로 추구해야 하는 한반도 정책의 목표인 동시에 한반도 평화 프로세스 및 한반도 비핵화 프로세스의 진전을 위해 구사해야 하는 전략이라고 할 수 있다.

한편, 남북관계 발전과 한반도 비핵화는 결국 ‘한반도 평화 공고화’로 귀결되는 사안이라고 할 수 있다. 문재인 대통령 등의 발언을 굳이 소개하지 않더라도, 앞으로 한국에 있어 ‘한반도 평화 공고화’는 당위적·현실적 측면에서 한반도 정책의 궁극적인 목표가 될 수밖에 없다. 그동안 평화와 통일, 평화와 비핵화 가운데 무엇을 더 우선적인 한반도 정책의 목표로 설정해야 하는지 등에 관한 논의가 없었던 것은 아니다. 남북한 통일과 한반도 비핵화도 한반도 정책의 기본적인 목표가 될 수 있지만 한반도에서 현실을 살아가야 하는 개개인의 입장에서 평화는 다른 그 무엇보다 우선적으로 지향해야 하는 가치일 수밖에 없는 것이다.¹⁰²⁾

그렇다면 여기에서 ‘한반도 평화 공고화’가 무엇을 의미하는지에 관해 논의하지 않을 수 없다. 1950년 6월 25일 시작된 전쟁은 1953년 7월 27일 「정전협정」 체결로 일단락됐고, 약 70년에 가까운 세월이 흐르면서 사실상 종료됐다고 할 수 있다. 그러나 작금의 역사는 ‘한반도가 평화 상태에 있다.’거나 ‘한반도가 평화 상태에 있지 않다.’고 단언하기가 어렵다는 점을 시사하고 있다. 다시 말하면, 사실상 전

102) 이는 통일연구원이 국내 전문가 200명을 대상으로 실시한 인식조사 결과에서도 어느 정도 확인할 수 있다. ‘향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하는지’를 묻는 질문에 대해 절반 이상인 57%가 ‘남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다.’고 답했고, ‘남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요가 없다.’고 응답한 비율도 전체의 26%로 나타났으며, ‘통일을 우선적으로 추구해야 한다.’는 응답은 2.5%에 불과했다. 본 보고서 106쪽 <그림 III-5> 참조.

쟁이 종료된 한반도는 불안정하고 불확실한 평화 상태를 유지하는 상황에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 따라서 앞으로 남북한, 특히 한국은 한반도를 보다 안정적이고 확실한 평화 상태로 만들어나가기 위해 지속적인 노력을 기울여야 한다. 즉, 남북한은 ‘양측 간 갈등이나 내부의 갈등을 해결·해소하기 위해 군사력의 사용이나 이의 사용 위협을 수단으로 삼는 것을 생각할 수 없는 상태’인 이른바 ‘안정적 평화’를 지향해 나가야 하는 것이다.¹⁰³⁾ 이를 위해 한국은 남북관계를 불가역적으로 발전시켜 나가야 하는 것이다.

나. 대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 달성

북한의 비핵화를 위한 중장기적 정책의 목표는 대화를 통한 북한의 완전한 비핵화를 달성하는 것이다. 이를 위해 대화 국면을 조성하고 모멘텀을 유지하여 비핵화 프로세스를 중단 없이 진행시키는 것이 중요하다. 현 정부의 비핵화 프로세스는 2018년 4월 27일 1차 남북정상회담을 계기로 본격화되었다. 같은 해 5월 26일 평양 남북정상회담과 6월 12일 하노이 북미정상회담이 연이어 성사되면서 비핵화에 대한 남·북·미 간 공감대가 형성되었으나, 많은 기대를 받았던 2019년 2월 28일 싱가포르 북미정상회담이 결렬되면서 동력을 잃었다. 같은 해 10월 5일 스톡홀름에서 가진 실무회담마저 양측의 입장 차이를 좁히지 못한 채 종료되면서 비핵화 프로세스는 기약이 없이 중단된 상태이다. 그러나 지난 2년간의 비핵화 협상을 통해 얻은 수확은 미국과 북한의 비핵화에 대한 입장 차이의 정도와 내용을 확인할 수 있었다는 점이다. 즉, 양측은 연이은 만남을 통해 비핵화의 정의와 범위를 비롯하여 비핵화의 방식, 검증 등에 대한 각자의

103) 이상근, “안정적 평화 개념과 한반도 적용 가능성,” 『한국정치학회보』, 제49권 1호 (2015), p. 145.

생각을 직접 확인할 수 있었다. 상대방의 입장에 대한 숙지와 이해가 협상의 출발점이 될 수 있다는 점에서 지난 2년간의 비핵화 프로세스의 의미를 찾을 수 있다. 이는 탐다운 방식에 대한 많은 논란에도 불구하고 남·북·미 당사국이 만남을 지속하고 비핵화 프로세스를 추진하였기 때문에 가능한 일이었다. 지난 회담들을 통해 확인된 입장의 간극을 좁히고 성공적인 비핵화를 견인하기 위해서는 조속히 대화의 장을 마련하여 대화의 모멘텀을 유지되도록 해야 할 것이다.

지속적인 만남과 대화를 통해 완전한 북핵 폐기로의 최종상황 진입 시기를 단축시킬 수 있도록 노력해야 한다. 앞의 제Ⅱ장에서도 언급되었듯이, 문재인 정부는 2017년 8월 100대 국정과제 발간을 통해 완전한 북핵 폐기를 기본 목표로 제시하였다. 즉, 완전한 북핵 폐기는 지속적으로 추진해야 할 비핵화 프로세스의 목표이다. 정권 초기 ‘2020년까지 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵 폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 마련’이라는 국정 과제는 현 시점에서 보면 이미 달성하기 어려운 과제로 전략한 것이 사실이다.¹⁰⁴⁾ 향후 한국은 북핵 폐기가 단기간에 이루어지기 어렵다는 점을 인식하고, 중장기적 관점에서 완전한 북핵 폐기로의 최종 상황에 진입하는 시기를 단축시키는 것을 목표로 비핵화 프로세스를 진행시켜나가야 할 것이다.

다. 대(對)강대국 협력적 관여 능력 확보

앞 장에 기술된 전문가 인식조사 결과에서 살펴본 바와 같이, 미중 간 전략적 경쟁은 향후 여러 이슈에 걸쳐 더욱 심화될 개연성이 높으며, 이는 한반도 비핵·평화 프로세스의 추진에 위협요인이자 기회

104) 외교부, “국정과제 추진현황.” <http://mofa.go.kr/www/wpage/m_20522/contents.do> (검색일: 2020.10.21.).

요인으로 작용할 수 있는 양면성을 가지고 있다. 양국 간 경쟁이 글로벌 수준에서 다층적으로 심화되고 있어 중견국인 한국이 이를 근본적으로 해소하기는 어려운 것이 사실이다. 그러나 한반도 문제만큼은 한국의 높아진 국가위상과 강력한 정책의지를 바탕으로 한반도 평화 프로세스의 진전을 위한 유리한 환경을 조성하기 위해 양국 간 정책공조를 촉진해 나가야 한다. 이는 한반도 평화 프로세스의 현실화를 위해 특정 정권의 임기를 넘어 우리 정부가 지속적으로 추진해야 할 당연한 정책목표일 수밖에 없다.

이러한 대강대국 협력적 관여외교의 핵심은 한반도 문제만큼은 한국 정부가 주도권을 가진다는 인식을 주변국에 확산하고 우리 정부 주도하에 미중을 포함한 당사국 간 협력을 촉진하는 데에 있다. 이를 위해 무엇보다 미중 어느 한 국가에 편승하여야 한다는 강박관념을 버리고, 양국 모두와 견실한 양자관계를 발전시켜 나가는 가운데 어떤 전략을 전개해야 한반도 평화정책에 유리한 환경이 조성될 가능성이 높은지 면밀하게 고려할 필요가 있다. 또한, 미중이 양국 간 협력을 통해 한반도 평화정책에 기여했을 때 ‘개별적’으로 얻을 수 있는 실제적 이익을 중심으로 협력을 설득할 필요가 있다.

사실 트럼프 행정부 들어 심화된 미중 간 갈등은 경제·통상문제가 가장 핵심적 사안이자 기저원인이며, 안보 영역에서의 갈등도 남중국해·인도양 등 해로 안전 확보 등 한반도와 직접적으로 연관되지 않은 문제가 보다 핵심적 갈등요인이라 할 수 있다. 비록, 구체적 비핵화 로드맵 등 양국이 입장 차를 노정해온 것은 사실이지만, 한반도 비핵화는 원칙적으로 미중 양국의 공통된 외교적 목표라는 점에서 양국 간 협력의 가능성은 열려있다. 이러한 면에서 ‘협력적 관여 수준 강화’는 현실성 있는 정책목표이며, 미중 양국의 기대에도 부합하는 정책일 수 있다.

2. 정책추진원칙

가. 남북한 중심 문제 협의

한국이 향후 한반도 정책을 추진하는 데 있어 견지해야 할 원칙 중 하나는 남북한 중심의 문제 해결이라고 할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼, 이른바 ‘한반도 문제’를 구성하는 핵심적인 세 가지 의제, 즉 남북관계, 한반도 평화, 한반도 비핵화와 관련한 행위자는 의제의 성격에 따라 조금씩 다르다고 할 수 있다. 2018년 이후 이뤄지고 있는 한반도 정세 전환 과정에서 나타난 것처럼, 남북관계와 관련한 핵심 행위자는 남한과 북한이며, 주요 행위자로 미국이 관여하고 있다고 할 수 있다. 한반도 평화와 관련해서는 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 남한과 북한, 미국 모두를 핵심 행위자로 간주할 수 있을 것이다. 한반도 비핵화와 관련해서는 북한과 미국이 핵심 행위자로, 남한은 주요 행위자로 인식되는 모양새이다. 즉, 이른바 ‘한반도 문제’의 핵심적인 세 가지 의제 모두에서 북한은 핵심 행위자이며, 남한은 한반도 비핵화 문제에서, 미국은 남북관계 문제에서 핵심 행위자가 아닌 주요 행위자로 인식되는 것이다.

이러한 맥락을 감안했을 때, 한반도 문제를 해결해나가는 과정에서 한국은 핵심 행위자로 관여하며 직접적으로 영향력을 발휘할 수 있는 남북관계 발전 및 한반도 평화 프로세스 진전을 위해 노력하는 것이 합리적이다. 한국이 주요 행위자로서 한반도 비핵화 프로세스 진전을 위해 노력하는 것도 가능할 수도 있다. 그렇지만 한국이 핵심 행위자가 아닌 주요 행위자 입장에서 한반도 비핵화 프로세스 진전에 직접적으로 관여할 수 있는 방법은 상당히 제한적일 수밖에 없다. 현실적 측면에서 한반도 비핵화 프로세스 진전을 위해 한국이

추진할 수 있는 실질적인 방안은 북한과 (또는) 미국을 설득해 한반도 비핵화 프로세스가 진전되게 하는 간접적인 역할 정도에 그칠 개연성이 크다.

따라서 한국 입장에서 핵심 행위자가 상대적으로 적으며 더욱 많은 주도력을 발휘할 수 있는 남북관계 발전을 우선적으로 추진해야 할 것이다. 북한뿐 아니라 미국이 핵심 행위자의 위치를 갖고 있는 한반도 평화 프로세스를 주도하기보다는 남북한이 핵심 행위자로 참여하는 남북관계 발전을 주도하는 것이 한국에게 상대적으로 수월할 수 있는 것이다. 즉, 한국 입장에서 ‘한반도 문제’를 해결하기 위해서는 남북관계 발전을 주도하며 한반도 평화 프로세스의 진전을 추동하고, 이를 통해 한반도 비핵화 프로세스의 진전을 견인하는 방향에서 한반도 정책을 수립·추진하는 것이 가장 현실적이고 합리적인 것으로 보인다.

이 과정에서 남한은 북한과 함께 한반도 문제를 해결해나가려는 태도를 반드시 견지할 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼, 북한은 한반도 문제를 구성하는 핵심적인 세 가지 의제 모두에 핵심 행위자로 자리하고 있다. 총체적인 역량 등을 종합적으로 감안했을 때, 북한이 한반도 문제를 주도적으로 해결해나가는 어려워 보인다. 그렇지만 북한은 한반도 문제 해결을 지연 또는 난망하게 만들 수 있을 정도의 역량을 갖고 있다. 즉, 북한의 입장을 전혀 고려하지 않은 상태에서 남한만의 주도로 이뤄지는 남북관계 발전 등 한반도 문제 해결은 실현하기가 어려우며, 바람직하지 않을 수도 있기 때문이다.

남북한이 중심이 되는 한반도 문제 해결이 미국, 중국 등 주변국과의 협력을 배제해야 한다는 의미는 결코 아니다. 국제화된 한반도 문제를 해결하기 위해서는 미국, 중국 등 주변국뿐 아니라 국제사회와의 협력이 필수적이다. 다만 남북한이 중심이 되는 한반도 문제

해결 원칙은 미국, 중국 등 강대국이 자신들의 이해관계만을 내세우며 한반도 문제를 재단해서는 안 된다는 의미이다. 남북한의 미래와 직결되는 한반도 문제의 해결에는 한반도의 주인인 남북한의 입장과 이해관계가 가장 중요하고 우선적으로 반영돼야 한다. 남북관계를 중심으로 한반도 문제 해결을 주도해나가야 하는 남한이 이러한 원칙을 견지하지 않는다면 한반도 문제 해결은 결국 국제화의 파도에 휩쓸려버릴 가능성이 크다.

한국이 남북한 중심의 문제 해결 원칙을 견지하는 가운데 대화를 통해 문제를 해결해나가야 할 것이다. 지난 남북관계 역사를 돌이켜 봤을 때, 대화의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 일각에서는 이른바 ‘대화를 위한 대화’의 비효율성과 무용론을 제기하며 ‘목적이 없는 대화는 하지 않는 것이 낫다.’고 주장하기도 한다.¹⁰⁵⁾ 특히, 북한의 선전·선동 전술 등을 감안했을 때, 의제가 특별히 정해지지 않은 대화는 북한에만 유리한 결과를 야기할 수 있기 때문에 남북대화를 무분별하게 진행하는 것은 바람직하지 않다는 의견도 있다.¹⁰⁶⁾

그렇지만 ‘대화를 위한 대화’는 ‘대화를 하지 않는 것’보다 낫다. 해결해야 할 수많은 현안이 산적해 있는 남북관계의 현실을 감안했을 때, 대화를 위한 전제조건을 제시하는 등과 같이 대화를 하지 않겠다는 태도를 견지하는 것은 문제를 해결하지 않겠다는 의사를 표출하는 것에 다름 아니다. 문제 해결 과정에서 상대방을 압박하고 향후 협상에서 더욱 유리한 고지를 차지해 더 좋은 결과를 만들어내기 위해 전술적 차원에서 대화를 일시적으로 중단할 수는 있지만, 이러한 상황이 길어지며 경색 국면으로 빠질 경우에는 당초 예상보

105) 신법철, “올바른 남북관계 관행 정착 노력 필요,” 『북한』, 통권 576호 (2019), p. 63.

106) 구본하, “판문점선언 1년: 평가와 전망,” 『신아세아』, 제26권 2호 (2019), pp. 54~56.

다 더욱 심각한 후과를 초래할 수도 있으며, 대화를 재개하기까지 소요되는 시간과 노력이 대화를 중단했을 당시에 예상했던 것보다 훨씬 더 클 수도 있다.

앞서 언급한 것처럼, 남북한 각각의 역량 등을 종합적으로 감안할 때, 남북관계의 주도권은 앞으로 상당한 기간 동안 북한이 아닌 남한이 행사할 수밖에 없다.¹⁰⁷⁾ 이러한 남한의 입장에서 무엇보다 중요한 사안은 한반도 평화 공고화와 불가역적 남북관계 발전이라는 목표를 지향하는 과정에서 북한이 쉽게 이탈하지 않도록 하는 것이며, 북한이 이탈했을 경우 가능한 한 빨리 제자리로 돌아오게 하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 지속적인 남북대화는 한반도 평화 공고화와 불가역적 남북관계 발전이라는 목표를 지향하는 과정에 북한이 계속해서 머물도록 하기 위해 남한이 구사할 수 있는 최소한의 장치인 것이다.

나. 한미공조를 통한 북한 비핵화 추진

1989년 연변 핵시설이 국제사회에 노출되면서 북핵 문제가 국제사회의 주요 이슈로 등장한 이래 국제사회는 북핵 문제를 해결하기 위해 노력해왔다.¹⁰⁸⁾ 그러나 비핵화를 위한 수많은 노력에도 불구하고 북한의 핵 능력은 점차 고도화되고 있다는 점은 북핵 문제에 대한 단기적 해결을 기대하기보다는 확고한 원칙을 근간으로 북핵 폐기를 위한 중장기적 전략과 정책을 모색할 필요성을 재차 상기시킨다.

비핵화 프로세스를 위한 정책을 추진하는 데 있어 가장 핵심이 되

107) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2019), p. 30.

108) 안문석, “1차 북핵위기 당시 미국의 대북 핵정책 결정과정 분석: 관료정치 모델을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제14권 4호 (2009), p. 94.

는 원칙은 대화를 통한 평화적인 해결을 견지하는 것이다. 북한 비핵화를 위한 극단적인 방식이라고 할 수 있는 군사적 옵션은 북핵으로 인한 위기가 고조될 때마다 미국 강경파를 중심으로 지속적으로 언급되고 있다. 그러나 군사적 행동은 필연적으로 전쟁을 불러올 것이며 그 결과는 참담할 것이다. 또한 동아시아, 더 나아가 세계 평화는 일순간에 무너질 수밖에 없을 것이다. 따라서 어떠한 돌발 상황이 발생하더라도 대화의 원칙을 고수하겠다는 입장의 정립이 필요할 것이며, 미국도 동일한 입장을 견지하도록 지속적으로 협의해야 한다.

이를 위한 한국은 미국과 긴밀한 공조를 유지해야 한다. 핵심 이슈들에 대한 한미 간 입장의 차이와 공조의 부족은 비핵화 협상에서 북한의 전략적 공간을 확대시킴으로써 협상의 진전을 어렵게 한다. 사실 지난 2년간 한국 정부는 중재자의 입장을 고수했지만 대통령을 비롯한 주요 정부 인사의 발언에 비추어봤을 때 북한의 입장을 조금 더 반영하고 있다는 평가를 받고 있다.¹⁰⁹⁾ 만약 미국의 비핵화 방식에 동의할 수 없다면 적극적으로 한국의 입장을 피력하고 설득하여 의견의 간극을 줄여나갈 필요가 있다. 또한, 주한미군, 한미동맹과 같은 비핵화 프로세스와 관련된 한미 간 주요 안보 현안에 대해서도 입장을 분명히 하고 미국과 적극적으로 협의하고 조율할 필요가 있다. 북한이 한미동맹과 연합훈련을 비롯한 한미 간 군사 협력을 비핵화와 연관시켜 왔고, 특히 비핵화 협상이 교착 상태에 빠질 때마다 더욱 민감하게 반응한다는 점에서 원칙에 기반한 한미 간 공조는 앞으로의 비핵화 프로세스 추진을 위해 매우 중요하다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 “조선반도 정세 긴장의 근원으로 되고 있는

109) 박원근, “북한 비핵화에 대한 한미의 시각 차이와 해법 모색,” 『한국국가전략』, 제4권 1호 (2019), p. 16.

외세와의 합동 군사연습을 더 이상 허용하지 말아야 하며 외부로부터의 전략자산을 비롯한 전쟁장비 반입도 완전히 중지되어야 한다.”고 주장했다.¹¹⁰⁾ 그러나 북한의 비핵화 없이는 한미동맹에 기초한 미국의 확장억제가 한국의 안보를 위해 필수불가결하다는 점과 북한의 무조건적인 한미 연합 군사훈련의 중단에 대해서는 수용할 수 없다는 점을 한미 양국 모두 분명히 해야 할 필요가 있다.

다. 강대국 한반도 정책 능동적 조율

향후 우리 정부가 한반도 문제에서 일정한 레버리지를 갖고 비핵화 로드맵의 이견 등 미중 양국의 입장을 미세 조정하기 위해서는 우선 견실한 양자관계의 유지가 전제되어야 한다. 양국 모두와 불필요한 갈등을 회피해야 하며, 신뢰 구축·강화를 위해 전방위적 노력을 기울일 필요가 있다. 대미관계의 경우 70주년을 넘은 한미동맹과 양국 사이의 복합적 상호의존을 고려할 때 보다 안정적으로 양자관계를 관리할 수 있는 구조적 틀이 존재한다는 면에서 더욱 적극적으로 우리의 한반도 정책을 발신할 수 있는 정책적 공간이 있다. 따라서, 우리 정부의 대화·설득 의지에 따라 한반도 정책 변화를 위한 큰 성과를 낼 수 있는 가능성이 열려 있다. 이는 싱가포르 북미정상 회담의 개최 등 현 정부 대미 정책 공공외교의 부분적 성공사례에서도 확인된다.

전문가 설문조사에서 한 가지 특이할 만한 점은 “향후 10년 한국 정부의 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인을 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질의에 ‘미국의 대북정책 방향(22.9%)’이라고 응

110) 김정은 국무위원장 2019년 신년사(2019.1.1.), “[전문]北 김정은 신년사 “美 대통령 마주 앉을 준비 돼 있다.” 『뉴시스』, 2019.1.1., <https://newsis.com/view/?id=NISX20190101_0000517880&cID=10301&pID=10300> (검색일: 2020.6.26.).

답한 비율이 ‘중국의 대북정책 방향(1.2%)’이라고 응답한 비율보다 압도적으로 높았다는 점이다. 이는 역시 북미관계 개선이 한반도 평화 프로세스에 가장 핵심적인 요인이라는 인식과 현 정부의 한반도 평화 프로세스 진전을 위한 ‘국제사회 공조’ 및 정책 공공외교의 대상이 미국에 집중된 현실을 반영하는 것으로 풀이할 수 있다. 사실, 현 정부의 많은 노력에도 불구하고 우리 정부의 대중 레버리지는 다소 제한적인 면이 있었다. 이는 사드 배치를 둘러싼 외교적 갈등이 완전히 해소되지 않는 등의 구조적 제약요인에 따른 것으로 볼 수 있다.

미중 간 정책 공조 및 미세조정(微调)의 주요 대상은 제재국면이나 협상국면이나 여부에 따라서도 달라질 수 있다는 점 역시 고려할 필요가 있다. 즉, 제재국면에서는 ‘제재의 우회자(sanction-buster)’ 역할을 할 가능성이 높은 중국에 대한 설득 노력이, 협상국면에서는 비핵화에 대해 다소 경직된 로드맵을 가지고 있는 미국이 대화·설득 대상이 될 개연성이 높다. 북핵 문제 해결을 위해 ‘단계적·포괄적 접근’을 추구하면서 ‘제재·압박과 대화를 병행’한다는 현 정부의 기본전략이 차기 정부에도 계승됨을 전제할 때, 이러한 ‘능동적 대화·설득 원칙’을 ‘미중 간 협력적 관여외교’의 주요 추진원칙으로 설정할 필요가 있다.

3. 전략과제

가. 남북한 상호의존성 증대 전략

한국은 궁극적인 측면에서 한반도에 평화를 더욱 공고히 하고, 중장기적 측면에서 남북관계를 불가역적으로 발전시키기 위해 지금까지

지 남북한 사이에 유지돼왔던 양자 간 상호의존성의 방향을 정반대로 전환시키고, 이를 증대시켜 나가는 전략을 수립·추진할 필요가 있다. 즉, 앞으로 남북한은 분단 이후 70년 넘게 이어지고 있는 이른바 ‘적대적 상호의존 관계’에서 탈피해 양자 간 상호의존의 방향을 ‘호혜적이고 발전적인 상호의존 관계’로 전환하려는 노력을 기울여 나가야 하는 것이다. 또한 남북한은 다방면에 걸친 교류협력 확대 등을 통해 호혜적·발전적 상호의존 관계를 더욱 ‘증대’시켜 나가기 위한 노력을 병행해야 한다. 논리적인 측면에서는 기존 상호의존성의 방향을 전환하는 것이 전환 이후 상호의존성을 증대시켜나가는 것보다 우선일 수밖에 없다. 그렇지만 현실적인 측면에서는 상호의존성의 방향 전환과 전환된 방향에서 상호의존성을 증대시켜 나가는 과정이 병행적으로 이뤄질 수 있다.

광복과 함께 사실상 시작된 한반도의 분단은 남북한 각각에서의 정부 수립과 6.25전쟁 등을 거치며 고착화됐다는 것이 일반적인 평가이다. 6.25전쟁이 「정전협정」 체결로 일단락된 이후에도 남북한은 이른바 ‘체제 경쟁’을 지속하며 서로의 존재 자체를 위협으로 인식할 수밖에 없었다. 문재인 대통령이 2020년 6.25전쟁 발발 70주년 기념식에서 “남북 간 체제경쟁이 이미 오래전에 끝났다.”라고 강조했다¹¹¹⁾ 김정은 위원장도 문 대통령과 같은 인식을 갖고 있을 것이라고 단정하기는 어렵다. 30년 전 이뤄진 탈냉전으로 국제적 차원에서의 체제 경쟁은 끝났지만, 냉전의 첨병 역할을 했던 한반도에서의 체제 경쟁이 끝났다고 하기는 어렵기 때문이다. 남북한에게 생존 및 자기중심적인 통일과 동일한 의미였던 체제 경쟁은 양측이 적대적 상호의존을 이어갈 수밖에 없었던 토대로 기능했다.

111) 청와대, “6.25전쟁 제70주년 기념사,” 2020.6.25., <<https://www1.president.go.kr/articles/8800>> (검색일: 2020.6.26.).

그동안 이어져왔던 남북한 간의 적대적 상호의존은 정치적인 측면에서의 남북관계에 적지 않은 폐해를 야기했다. 앞서 언급한 것처럼, 남북한은 그동안 서로의 존재 자체를 자신에 대한 위협으로 간주해왔다. 이러한 가운데 1970년대 초반과 1990년대 초반, 2000년대 초·중반, 2018년부터 1년여 동안 간헐적·한정적으로 이뤄진 남북한 사이의 대화를 통해 양측은 적대적 상호의존이라는 굴레에서 벗어나지 못했다. 남북관계를 발전시키기 위해 대화에 나선 것이 아니라 후견국의 압력에 못 이기거나 주변 환경의 변화에 수동적으로 대응하는 차원에서 마지못해 상대방과의 대화에 나섰기 때문이다. 남북한이 적대적 상호의존 관계에서 벗어나 호혜적이고 발전적인 방향으로 상호의존의 방향을 전환시키기 위해서는 양측이 남북관계 발전에 관한 비전을 공유한 뒤 이를 실현해나가기 위해 대화하고, 합의 사항을 이행해야 하지만 그동안은 그러지 못하면서 정치적인 측면에서의 남북관계는 정체 또는 답보 상태에 머무를 수밖에 없었다.

남북한 간 적대적 상호의존은 군사적인 측면에서의 남북관계에서 특히 두드러지게 나타났다. 남북한 간의 적대적 상호의존은 남북한 모두를 안보딜레마, 즉 상대방의 군사력 증강이 나의 군사력 증강을 야기하지만, 이것이 다시 상대방의 군사력 증강을 야기함으로써 소모적인 군비증강의 수렁에 더 깊숙하게 빠져들게 하는 상황을 야기했다. 남북관계가 비교적 개선·발전됐던 것으로 평가되는 2000~2007년에도 남북한 간 군사적 긴장 수준이 냉전기와 달리 크게 낮아졌다고 평가하기 어렵다. 이 시기 경제 및 사회·문화 분야를 중심으로 남북한 사이의 교류협력이 양적 측면에서 눈에 띄게 발전·확대된 반면 군사 분야에서의 남북관계 발전은 매우 더디게 이뤄졌다. 특히, 교류협력 사업 추진에 있어 긴요한 남북한 사이의 군사적 보장조치에 합의하고 이를 이행하는 데까지 상당한 시간을 소요하는

경우가 적지 않았고, 이는 종종 교류협력 사업 추진에도 적지 않은 문제를 야기했다. 이는 앞으로의 남북관계가 적대적 상호의존에서 벗어나 호혜적·발전적 관계로 방향을 전환하기 위해서는 군사 분야에서 해결해야 할 과제가 적지 않음을 의미하는 것이다.

한편 남북한 간 적대적 상호의존은 사회·문화 분야에서의 남북관계가 제대로 발전하지 못하는 데에도 기여했다. 냉전기 이뤄진 남북한 사이의 사회·문화 분야 교류협력 사업은 대체로 체제 경쟁 성격이 강했다. 탈냉전기, 특히 2000~2007년 남북한 사이의 사회·문화 분야 교류협력은 양적인 측면에서 매우 발전했지만 일방향적 성격이 매우 강했던 것으로 평가된다. 즉, 이 시기 사회·문화 분야에서의 남북관계는 대체로 남에서 북으로 이뤄지는 경우가 많았기 때문에 남한 국민들의 전반적 대북인식 변화에는 적지 않은 영향을 미친 것으로 평가된다. 그러나 북한 당국의 통제 등으로 매우 제한적으로만 남한 주민들을 접할 수밖에 없었던 북한 주민들의 전반적인 대남 인식이 어떻게 변화했는지에 대해서는 제대로 평가하기가 어려운 것이 사실이다. 앞으로 남북관계가 적대적 상호의존 관계에서 탈피해 진정한 의미에서 호혜적·발전적 방향으로 전환하기 위해서는 다른 분야에서의 남북관계뿐 아니라 사회·문화 분야에서의 남북관계도 진정성 있게 발전해야 한다는 점에서 주목해야 하는 대목이라고 할 수 있다.

남북한 간의 상호의존 관계가 호혜적·발전적 방향으로 전환하는 동시에 이러한 방향에서 상호의존성을 증대시켜 나갔을 때의 기대 효과는 그렇지 않았을 때의 경우에 대해 논의함으로써 어느 정도 유추할 수 있을 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 앞으로 남북한이 남북관계 발전에 대한 비전을 공유하고, 이를 실현해나가기 위한 방안을 찾지 못한 채 적대적 상호의존 관계에서 벗어나지 못한다면 남북한

모두에 긍정적인 미래를 기대하기가 어려울 것이다. 이미 선진국 대열에 들어선 한국이 경제적 저발전에서 벗어나 의미 있는 성장을 한 동안 지속하기 위해서는 북한과의 협력이 긴요하다는 데 이견을 제시하기 어렵다. 북한과의 경제협력을 차치하더라도 정치, 군사 등 전반적 분야에서 남북관계를 긍정적 방향으로 전환하지 못하는 상황에서는 한국의 국가 경쟁력이 상승하기를 기대하기가 어려울 것이다. 북한에 있어서도 절대적인 대중국 경제적 의존 수준을 낮추고, 어느 정도의 생존 기반을 구축할 수 있는 거의 유일한 길은 남북관계 발전이라고 할 수 있다. 남북한이 전반적 측면에서 경색 국면을 지속하는 상황에서 북한의 발전 가능성을 높게 평가할 수는 없기 때문이다.

만약 앞으로 정치 분야에서의 남북관계를 호혜적·발전적 방향으로 전환하지 못하고 적대적 상호의존 관계에 계속해서 머물러 있다면 앞으로 남북관계는 저발전 상태에서 벗어나기 어렵거나 심지어는 후퇴하는 상황에 직면할 수도 있을 것이다. 경제 및 사회·문화 분야에서의 남북관계와 달리 정치 분야 남북관계는 앞으로도 남북한 당국이 주도할 수밖에 없을 것이다. 그리고 앞으로 남북관계 전반이 호혜적·발전적 방향으로 전환하고 이것이 확대되는 과정에서 양측 비당국 사이의 관계가 더욱 발전하더라도 전반적인 남북관계는 양측 당국 간의 정치 분야 관계에 기반할 수밖에 없을 것이다. 이러한 점을 감안했을 때, 남북한 당국이 주도하는 정치 분야에서의 남북관계가 전환·발전되지 못한다면 전반적인 남북관계의 미래를 밝게 전망하기는 어렵다.

특히, 앞으로 군사 분야에서의 남북관계는 지금까지의 적대적 상호의존 및 안보딜레마 상황에서 과감하게 탈피해 매우 호혜적이고 발전적으로 전환될 필요가 있다. 2018년 세 차례의 남북정상회담을

통해 약속된 남북한 간의 군사적 긴장완화는 앞으로 남북관계가 발전하는 과정에서 군사 분야의 협력이 어떻게 이뤄져야 하는지를 보여준다고 할 수 있다. 특히, 「4.27 판문점 선언」을 통해 남북한의 정상이 처음으로 약속한 ‘군축’ 문제는 남북한이 적대적 상호의존 관계를 청산하고 소모적인 안보딜레마에서 벗어나기 위해서는 반드시 추진해야 하는 사안이다. 지난 남북관계의 역사를 돌이켜봤을 때, 만약 앞으로도 남북한이 군사적 긴장을 완화하기 위한 조치를 시행하지 않은 채 안보딜레마와 적대적 상호의존을 이어간다면 정치 분야뿐 아니라 경제 및 사회·문화 분야에서의 남북관계 발전도 상당히 제약을 받을 수밖에 없는 상황이 지속될 가능성이 크다.

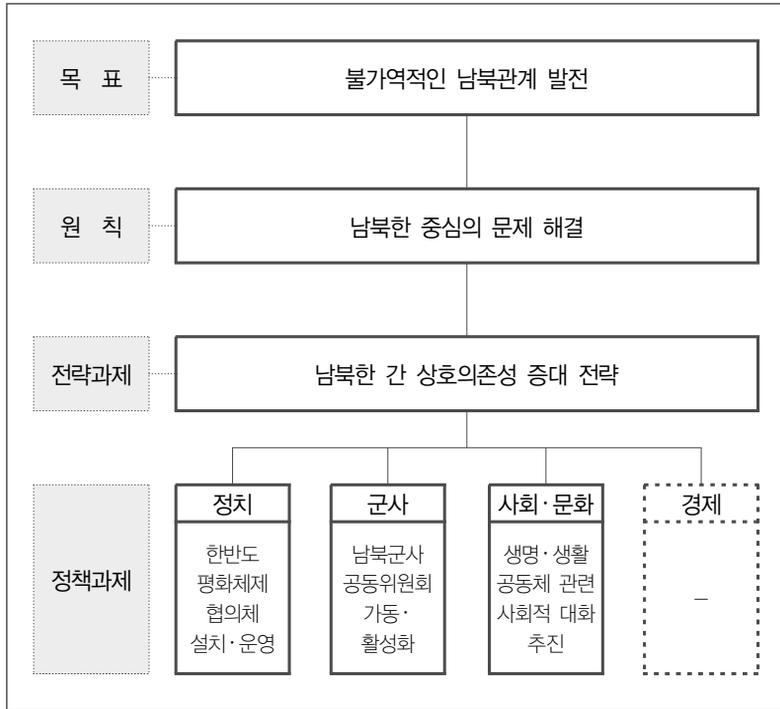
사회·문화 분야에서의 남북관계는 남북관계를 호혜적·발전적 방향으로 전환시키고 이를 확대·발전시켜 나가는 저변으로서의 역할을 충분히 해야 할 것이다. 앞으로 남북관계가 불가역적으로 개선·발전되는 과정에서 당국과 비당국 사이의 역할 분담이 일정하게 이뤄지며, 사회·문화 분야에서의 남북한 간 교류협력은 당국이 아닌 비당국이 주도해 추진하는 것이 바람직해 보인다. 이는 정치 및 군사 분야 등에서 남북한 당국 간 관계가 정체·조정되는 상황이 경색·난항 국면으로 치달지 않도록 하는 최소한의 버팀목으로 기능할 수 있으며, 그렇게 해야만 할 것이다. 만약 사회·문화 분야에서의 남북관계가 이러한 기능과 역할을 하지 못한다면 남북관계가 일시적 어려움에 봉착했을 경우 단시간 내에 경색·난항, 심지어는 파국 국면으로 치달을 가능성이 더욱 클 수밖에 없을 것이다.

이처럼 기존에 적대적 성격이 강했던 남북한 간의 상호의존성을 호혜적·발전적 성격으로 전환하고 이를 확대해나가기 위해서는 남북한 간 협력이 필수적이다. 그리고 이 과정에서 북한보다는 특히 한국이 적극적인 역할을 자임해 수행함으로써 남북관계 전반을 주

도할 필요가 있다. 북한의 총체적인 국가 역량과 대외적인 신인도 등을 종합적으로 감안했을 때, 북한이 남북관계를 주도하기는 현실적으로 어려우며 그렇게 하는 것이 바람직해 보이지도 않기 때문이다. 주변국의 압력에 못 이기거나 주변 정세 변화 등에 수동적으로 대응하는 차원에서 남북관계를 개선·발전시켜 나가는 것도 바람직하지 않다. 결국, 탈냉전 이후 그래왔던 것처럼, 앞으로의 남북관계 개선·발전도 충분한 역량을 갖고 있는 한국이 주도해 갈 수밖에 없는 것이다. 따라서 한국은 이러한 여건을 감안해 남북관계를 보다 바람직하게 개선·발전시키겠다는 의지를 굳건히 할 필요가 있다.

한국은 앞으로 불가역적 남북관계 발전을 목적으로 남북한 간 상호 의존성 증대 전략을 추진하는 과정에서 다양한 정책을 기획·추진할 수 있을 것이다. 이와 관련해 본 연구와 다른 연구의 주요 내용이 중복되는 등의 문제를 고려하지 않을 수 없다. 특히, 한반도신경제구상을 중심으로 남북한 간 경제적인 교류협력과 관련한 내용을 주요하게 다루는 연구와의 중복 문제를 감안하지 않을 수 없다. 따라서 본 연구에서는 정치, 군사, 사회·문화 분야를 중심으로 남북한 간 상호 의존성을 증대시켜 나가기 위해 한국이 추진해야 하는 정책과제를 제시하고자 한다. 첫째, 정치 분야에서 ‘한반도 평화체제 협의체’ 설치·운영, 둘째, 군사 분야에서 ‘남북군사공동위원회’ 가동·활성화, 셋째, 사회·문화 분야에서 ‘남북한 생명·생활 공동체’ 관련 사회적 대화 추진이 그것이다. 이상에서 논의한 한반도 평화 및 남북관계 부문에서 한국이 중장기적으로 추진해야 할 목표와 원칙, 전략, 정책과제를 정리하면 <그림 IV-1>과 같다.

〈그림 IV-1〉 한반도 평화 및 남북관계 부문의 목표와 원칙, 전략, 정책과제(안)



나. 비핵화 협상 주도력 강화 전략

한반도 비핵화 프로세스를 위해 한국 정부가 추진해야 할 앞으로의 전략과제는 한국의 협상 주도력을 강화하는 것이다. 지난 2년간 한국 정부는 ‘중재자론’ 혹은 ‘촉진자론’을 내세우며 미국과 북한 간의 협상을 중재하는 데 스스로의 역할을 한정시켜왔다. 문재인 대통령은 김정은 위원장과의 판문점 회담을 마친 뒤 가진 기자회견에서 한반도 비핵화를 위한 로드맵은 ‘북미 간 협의할 문제’라고 밝히기도 했다.¹¹²⁾ 그러나 북핵 문제의 해결이 한반도 평화 구축을 위한 필요

112) “문대통령 “비핵화 로드맵, 북미가 협의할 문제”, 『연합뉴스』, 2018.5.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180527019800001>> (검색일: 2020.8.30.).

조건이라는 점은 한국이 핵심당사자로서 협상에 참여하고 주도력을 강화해야 하는 명분이자 이유이다.

문재인 정부의 중재자론은 비핵화 협상의 노정에서 한계를 보여 왔다. 북미 협상이 결렬된 이후 북한은 교착 국면을 해소시키고자 하는 한국의 어떠한 노력도 거부하고 비난의 수위를 높이고 있다. 2020년 6월 북미대화 재개와 비핵화를 위해 노력하겠다는 한국 당국자의 발언이 있자, 북한 외무성은 한국의 중재자 역할론을 비난하며 “북미대화가 중단된 것은 중재자가 없어서가 아니라 비핵화를 위한 여건이 조성되지 않았기 때문”이라고 반박했다.¹¹³⁾ 이후 2020년 6월 17일 북한은 대북전단 살포를 표면적 문제로 삼으며 남북협력의 상징이었던 개성공단 남북연락사무소를 일방적으로 폭파시켰다. 북미 간의 비핵화 협상이 교착 상태에 빠진 책임을 한국 측에 전가하는 북한의 태도는 한국이 비핵화 협상 초기부터 스스로의 역할을 중재자로 한정시킨 점에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 즉, ‘중재자’로 역할을 한정시킴으로써 한국이 정의하는 비핵화의 정의, 범위, 방식에 대해 적극적으로 의견을 개진하거나 협상을 주도하지 못했고, 이는 결국 북한이 협상 결렬에 대한 비난을 한국으로 돌리는 결과를 낳았다. 권정근 북한 외무성 미국 담당 국장이 중앙조선통신을 통해, 남측은 “비핵화가 실현된다면 어떤 조건이 성숙되어야 하고 얼마나 많은 산들을 넘어야 하는지 그 개념조차 모른다.”라며 “앵무새처럼 비핵화를 운운해대는 꼴을 보면 이렇게도 아둔한가.”라고 원색적으로 비난한 것은 한국의 중재자론의 한계를 반영한다.¹¹⁴⁾ 따라서 향후

113) “북한 ‘南, 비핵화 개소리 집어치워라’…文정부 ‘중재자론’ 맹비난,” 『뉴스핌』, 2020.6.13., <<http://www.newspim.com/news/view/20200613000133>> (검색일: 2020.8.27.).

114) “북 외무성, “남한, 비핵화 소리 집어치워야…길 틈 없다.” 『연합뉴스』, 2020.6.13., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200613037152504?input=1195m>> (검색일: 2020.8.27.).

한국은 비핵화 프로세스에서 중재자 역할에서 벗어나 주도력을 높일 수 있는 전략과 정책을 수립할 필요가 있다.

핵심 당사자로 비핵화 프로세스에 참여하고 주도력을 강화하기 위해서는 근본적이고 핵심적인 쟁점에 대한 한국 정부의 명확한 입장을 정립하고 이를 미국에 적극적으로 피력할 필요가 있다. 그동안 미국과 북한은 핵심 이슈들에 대해 상반된 입장을 보여 왔다. 우선, 비핵화의 정의와 범위에 대한 입장의 불일치가 있다. 미국 정부는 과거부터 북한의 비핵화란 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체’로 정의했던 입장을 고수하고 있다. 트럼프 행정부에서 ‘최종적이고 완전히 검증된 비핵화(Final, Fully Verified Denuclearization: FFVD)’라는 용어를 사용하고 있지만 북핵의 완전한 폐기와 검증이 비핵화의 기본이라는 미국의 기존 입장에는 변함이 없다. 반면, 북한이 정의하는 비핵화는 ‘조선반도’의 비핵화이며, 이는 북한의 핵만을 일방적으로 제거하는 것이 아닌 미국이 확장 억제를 통해 한반도에 투사하고 있는 핵 능력도 포함한다.¹¹⁵⁾ 비핵화의 범위와 방식 역시 입장 차이가 있다. 하노이 회담에서 북한은 우선적으로 영변 핵 시설을 폐기하고 핵과 미사일 실험 중단하는 것을 시작으로 하는 단계적 접근을 제안한 반면, 미국은 핵 시설과 핵 무기급 프로그램뿐만 아니라 생화학무기까지 포함하는 포괄적인 신고와 폐기, 검증을 요구하며 일괄 타결 입장을 보였다.¹¹⁶⁾ 경제제재와 연관된 비핵화-상응조치에 대해 미국은 포괄적 합의와 북한의 이행 후 제재를 해제하는 선(先) 핵 폐기 후(後) 제재 해제를 주장하는 반면, 북한은 일부 제재를 해제와 합의 이행을 위한 조치를 취하는 단계적이고 동시적

115) 박원근, “북한 비핵화에 대한 한미의 시각 차이와 해법 모색,” p. 10.

116) 통일연구원 현안대응팀, “제2차 북미정상회담 평가와 향후 과제,” (통일연구원 Online Series CO 19-05, 2019.3.7.), p. 2, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/bcb98663-8234-4083-ba44-8a43f9df1091>> (검색일: 2020.8.30.).

인 비핵화 방식을 고수하고 있다. 핵 무기 프로그램의 폐기를 위한 로드맵에서도 양측은 다른 입장이다. 미국은 동결, 신고, 국제사회의 사찰과 검증, 폐기로 이어지는 미국과 국제사회가 추구해왔던 기존의 비핵화 방식을 추구하는 반면, 북한은 각 단계별로 상응조치가 큰 시간차 없이 이루어지는 동시교환적 방식과 북한 주도의 검증 절차를 주장한다. 쟁점 사항에 대한 북미 양측의 입장 차이가 분명한 가운데 그동안 한국 정부는 명확한 입장 표명을 미뤘다. 비핵화 프로세스의 추진을 위한 한국의 역량을 강화하기 위해서는 핵심 이슈에 대한 입장 정립이 전제되어야 한다.

한국의 비핵화 협상 주도력 강화는 미국 내에서 북한의 도발이 있을 때마다 거론되는 군사적 옵션을 배제시키기 위해서도 중요하다. 2017년 북한의 6차 핵실험과 연이은 도발로 한반도 내 긴장이 고조되었을 때 미국 내에서 군사적 대응의 필요성에 대한 논쟁이 다시 일었다. 미 국방부는 의회에 제출한 답변서를 통해 “북한의 핵무기 프로그램의 모든 요소를 확실하게 파악하고 파괴하는 유일한 방법은 지상 공격을 통해서만 가능하다.”는 입장을 밝혔다.¹¹⁷⁾ 미 의회 전자기 펄스 위원회(Congressional EMP Commission)의 피터 프리(Peter V. Pry) 박사 역시 더 힐(The Hill) 기고문에서 “제재와 외교를 통해 북한을 평화적으로 비핵화시키기 위해 시간 끄는 것은 우리의 생명을 평양 사이코패스와의 상호확증파괴적 관계에 맡기는 것을 의미한다.”며 북한에 대한 ‘인내 외교(patient diplomacy)’ 대신 군사적 행동을 취해야 한다고 주장했다.¹¹⁸⁾ 북한의 대륙간탄도미

117) Congressman Ted Lieu, “Response to Representative Ted W. Lieu,” October 27, 2017, <<https://lieu.house.gov/sites/lieu.house.gov/files/Response%20to%20TWL-RG%20Letter%20on%20NK.pdf>> (Accessed August 28, 2020).

118) Peter Pry, “It’s Time for a Military Solution to North Korea,” *The Hill*, December 11, 2017, <<https://thehill.com/opinion/national-security/364239-It%27s-time-for-a-military-solution-to-North-Korea>> (Accessed August 28, 2020).

사일 시험으로 인해 미국과 일본 내 위기감이 높아지자 미국 트럼프 대통령 역시 2017년 7월 “북한에 대한 군사적 옵션을 사용할 준비가 되어있으며, 필요시 사용할 것”이라고 밝혔다.¹¹⁹⁾ 같은 해 8월 8일 기자들을 만난 자리에서 트럼프 대통령은 “북한은 미국에 더 이상의 위협을 가하지 않는 것이 최선이다. ... (북한은) 전 세계가 한 번도 보지 못한 화염과 분노(fire and fury)를 맞닥뜨리게 될 것”이라며 경고를 이어갔다.¹²⁰⁾ 8월 11일 트위터를 통해서도 “군사적 해결책이 충분히 준비되어 있다.”며 군사적 옵션이 즉각적으로 사용될 수 있다는 점을 재차 강조했다.¹²¹⁾ 이는 북한의 6차 핵실험 이후 제임스 매티스(James Mattis) 당시 미 국방부 장관이 “모든 옵션을 고려하고 있다(all options are on the table).”라고 발언한 바와 일맥상통한다.¹²²⁾

물론 미국 내에서도 군사적 옵션은 신중하게 선택해야 한다는 주장이 상존한다. 군사적 대응을 반대하는 입장에서는 북핵 문제를 해결하기 위한 선제적인 군사 행동(preemptive military action)이 북한으로부터의 위협을 해소시키지 못할 것이라고 설명한다.¹²³⁾ 군

119) Steve Herman and Caria Babb, “Trump: US ‘Totally Prepared’ for Military Option on North Korea,” *VOA*, September 26, 2017, <<https://www.voanews.com/usa/trump-us-totally-prepared-military-option-north-korea>> (Accessed August 27, 2020).

120) “Chronology of U.S. -North Korean Nuclear and Missile Diplomacy,” Arms Control Association, July 2020, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron#2017>> (Accessed August 27, 2020).

121) *Ibid.*

122) Michael C. Bender and Brent Kendall, “Matt is Warns North Korea: U.S. Has ‘Many Military Options,’” *The Wall Street Journal*, September 3, 2017, <<https://www.wsj.com/articles/trump-calls-north-koreas-actions-very-hostile-and-dangerous-1504451365>> (Accessed August 28, 2020).

123) Alex Lockie, “These are the 7 military options Congress has been given to deal with North Korea,” *Business Insider*, November 1, 2017, <<https://www.businessinsider.com/us-7-military-options-for-north-korea-2017-10>> (Accessed August 28, 2020).

사적 옵션의 결과는 한반도에서의 전쟁일 것이며, 이는 핵전쟁으로까지 확대될 수 있는 가능성이 있다고 경고한다.¹²⁴⁾ 한반도에서 전쟁이 일어날 경우, 최소 10만 명의 미국 시민을 포함하여 2,500만 명 이상의 시민이 영향을 받을 것이며, 북한이 재래식 무기만을 사용한다고 가정하더라도 3만 명에서 30만 명 사이의 사망자가 전쟁 발발 첫날 발생할 것이라고 예측하며 전쟁의 위협성을 경고한 미국 의회 보고서는 군사적 대응이 한반도에 불러올 비극을 알 수 있게 한다.¹²⁵⁾ 따라서 한국은 비핵화 프로세스가 철저하게 대화를 통한 평화적 방식으로 나아갈 수 있도록 미국을 설득하고 협상을 이끌어갈 수 있어야 한다.

북핵 문제가 국제 이슈로 등장한 이래 북핵 문제를 대화를 통해 해결하기 위한 노력은 여러 형태로 나타났다. 1차 북핵 위기 이후 미국과 북한을 중심으로 한 양자 합의, 2003년 시작된 6자회담 형식의 다자협약, 그리고 2017년 문재인 대통령, 트럼프 대통령, 김정은 위원장을 중심으로 한 하향 방식 등이다.

1차 북핵위기는 IAEA 사찰을 둘러싼 북한과 국제사회의 갈등 속에서 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 전격적으로 선언하며 본격화되었다. 당시 북한은 미국 클린턴 행정부와 직접 협상 입장을 고수하며 한국 정부를 협상 과정에서 배제시켰다. 1차 북핵위기는 위기가 시작된 지 약 1년 뒤인 1994년 10월 21일 미국과 북한이 제네바 합의를 체결하면서 일단락되었다. 이 합의에서 미국은 북한의 흑연 감속로

124) Daniel R. DePetris, "How to Save Diplomacy With North Korea," *The Diplomat*, June 16, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/06/how-to-save-diplomacy-with-north-korea/>> (Accessed August 28, 2020).

125) Jennifer Rubin, "Trump's military option for North Korea is not an option," *The Washington Post*, January 8, 2018, <<https://www.washingtonpost.com/blogs/right-turn/wp/2018/01/08/trumps-military-option-for-north-korea-is-not-an-option/>> (Accessed August 28, 2020).

와 관련 시설들을 경수로 발전소로 교체시켜주고 시설 동결에서 발생하는 에너지 손실에 대한 보상도 책임지기로 약속했다. 이에 따라 북한은 흑연 감속로와 시설을 동결하고 경수로 건설이 완료되는 시점에 완전히 해체하기로 동의했다. 또한 NPT에 잔류할 것과 IAEA 사찰 재개에 합의하고 정치적, 경제적 관계 정상화를 위해 노력할 것을 약속했다.¹²⁶⁾

제네바 합의는 핵 시설 동결과 해체에 대한 구체적인 보상책을 담고 있을 뿐만 아니라 비핵화 레짐에 대한 북한의 참여를 이끌어냈다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 미국과 북한이 구체적인 합의문을 도출해낼 수 있었던 것은 참여국이 제한된 양측 간의 복수의 협상을 통해 타협점을 찾을 수 있었기에 가능했다. 그러나 동시에, 제네바 합의 이후 2003년 2차 북핵위기가 발생하는 일련의 과정은 양자 합의가 갖는 취약성을 보여준다. 2001년 조지 W. 부시 행정부가 클린턴 행정부의 대북정책을 전면 재검토하고 강경 입장으로 선회하면서 북미관계가 악화되기 시작했다.¹²⁷⁾ 특히 2001년 9.11테러 직후 북한이 이란, 이라크와 함께 세계 평화에 대한 ‘악의 축(axis of evil)’으로 규정되면서 위기감이 고조되었다. 결국 2002년 제네바 합의가 붕괴되고 2003년 북한이 NPT 탈퇴를 선언하며 2차 북핵위기가 발생했다. 미국 정권 변화에 따른 글로벌 전략의 변화에 따른 북미관계 악화는 결국 제네바 합의가 폐기되는 결과를 낳았다.¹²⁸⁾ 즉, 핵심 쟁점에 대해 양측이 조율하는 과정을 거치면서 단기간 내

126) 제네바 미북 기본합의문(1994.10.21.), 재인용: 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집, 01. 평화·비핵화』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 101~110.

127) 이인호, “북핵문제 해결을 위한 미국의 강압외교 분석과 개선방안,” 『전략연구』, 제22권 1호 (2015), p. 100.

128) 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 48.

에 합의문을 도출해냈지만, 정권 교체로 인해 협상 상대가 변하면서 이전의 합의문이 사문화되는 과정은 양자합의가 지닌 한계점을 보여준다.

미국과 북한의 상호 불신이 심화되던 시점에서 제안된 6자회담은 2003년 4월 미국, 북한, 중국 간 3자회담을 시작으로, 한국, 러시아, 일본이 참여한 다자회의체가 구성되며 본격적으로 가동되었다. 6개국은 제4차 회담을 마치고 2005년 9월 19일 중국 베이징에서 발표한 공동성명을 발표했다. 이후, 2007년 2월 13일 「9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2.13 합의)」, 2007년 10월 3일 「9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10.3 합의)」에 합의했다. 북핵 문제의 관련국들이 참여한 6자회담은 미국과 북한의 첨예한 대립을 어느 정도 완화시켰으며, 미국이 북한 핵 개발 방지를 위해 선제적 공격을 취할 가능성도 감소시켰다. 이는 다자적 협의가 양자관계가 경색되었을 때 나타날 수 있는 극한 대립을 완화시키고 협상이 재개될 수 있는 여건을 만들어 줄 수 있다는 점을 반영한다.¹²⁹⁾ 그러나 다자합의의 추상성에서 오는 한계도 존재한다. 6자회담 참여국들은 북한 비핵화의 필요성에는 공감했지만 비핵화 이행 방식에 대해서는 입장의 차이가 있었다. 미국과 북한 간 입장 차이가 극명한 가운데 나머지 참여국들도 공통의 이행 방안을 도출하지 못하였다. 특히 중국과 러시아는 미국의 비핵화 이행 방식에 전폭적인 지지를 보내지는 않았다.¹³⁰⁾ 따라서 공동의 합의문은 도출되었으나 핵심 이슈에 대한 각국의 입장이 모호한 표현을 통해 공표될 수밖에 없었고, 이렇게 발표된 합의문은 오래되지 않아 유효성을 잃었다고 볼 수 있다.¹³¹⁾

129) 선당리, “6자회담과 한반도 비핵화,” 『전략연구』, 제58호 (2013), p. 94.

130) 윤태영, “북핵 6자회담과 동북아 다자안보협력 구축 전망: 쟁점, 제약요인, 과제,” 『세계지역연구논총』, 제24권 3호 (2006), p. 182.

131) 이인호, “북핵문제 해결을 위한 미국의 강압외교 분석과 개선방안,” p. 104.

트럼프 행정부는 실무협의를 통해 합의를 이끌어냈던 과거와는 달리 정상 중심의 하향 방식을 택했다. 2018년 「6.12 북미정상회담 공동성명문」은 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 정상회담에서 논의된 결과로서, 비핵평화를 위한 앞으로의 추진방향에 대해서만 언급하고 있으며 정상회담 결과를 이행하기 위한 후속 협상을 빠른 시일 내에 개최하기로 합의했다고 밝혔다.¹³²⁾ 트럼프 대통령의 하향식 협상 방식은 정상의 결단으로 회담이 성사될 가능성을 높여주었지만, 다른 한편으로는 실무관계자와 전문가들이 사전에 조율하고 협의할 기회를 축소시키기 때문에 회담이 결렬될 가능성을 높였다. 많은 기대 속에 개최되었던 2차 북미정상회담 역시 별다른 실무 협의를 거치지 않고 추진되었고, 결과적으로 양측이 핵심 이슈에 대한 어떠한 합의도 도출하지 못한 채 회담은 종료되었다.

결론적으로, 과거의 경험, 즉 1차 북핵 위기 이후 북미 간 양자 합의, 2차 북핵 위기 이후 6자회담, 그리고 정상 중심의 하향 협상 방식은 각기 장점과 한계점을 내포하고 있다. 그리고 한국은 그동안의 북핵 협상에서 주도적 역할을 수행하지 못했던 것이 사실이다. 이와 같은 과거의 사례와 경험을 기반으로 향후 한국 정부가 협상 주도력을 강화하기 위해서는 비핵화 협상이 재개되었을 때 각각의 협상 방식의 한계를 파악하고 이를 극복할 수 있는 방안을 사전에 마련하여 최선의 방식을 제안할 수 있는 준비가 필요하다.

다. 대미·대중 탄력적 협력외교 강화 전략

‘대미·대중 탄력적 협력외교 강화 전략’은 미중 어느 일국에 대한 맹목적 편승을 지양하고 무엇보다 우리 국익을 우선시하는 능동성을 핵심으로 한다. 약소국으로서 ‘냉전체제’의 구조종속성을 오래 경

132) 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』, pp. 272~273.

협하며 한국의 상당수 정책결정자와 국민은 강대국 간 경쟁에서 어느 한 쪽을 선택하는 것을 숙명론적으로 받아들이는 경향이 있다. 또한, 상당수 오피니언 리더들은 정부 수립 이후 늘 그래왔던 것처럼 미중 간 전략적 경쟁 시대에도 제1의 협력대상국은 미국이 되어야 한다고 보는 것이 사실이다. 물론, 국가안보와 경제성장이라는 최우선 국가목표 달성을 한미동맹과 미국의 호혜적 시장개방에 상당 정도 의존해야 했던 냉전기에는 일면 대미 편승전략이 우리 국익에 부합하는 측면이 있었다. 그러나, 중견국으로 성장한 한국의 위상, 미중 간 전략적 경쟁과 미소 간 냉전과의 구조적 상이성, 한반도 평화 프로세스의 실현을 위한 최적의 정책환경 조성 등의 요인을 고려하면, 상황별 탄력적 전략을 전제하는 ‘협력적 관여외교’가 우리 국익에 부합할 여지가 더욱 크다.

그 논거로는 우선 한국의 국가능력과 국가위상이 냉전기와 비교해 비약적으로 성장하고 이는 우리의 전략적 자율성을 확장시켜준 점을 들 수 있다. 한국은 총 GDP 규모 기준 세계 12위의 경제강국이자 6위 수준의 군사력을 갖춘 중견국으로 성장하였다.¹³³⁾ ‘미중 간 전략적 경쟁’이라는 국제체제 자체를 바꿀 만한 물리적 힘은 없다 할지라도, 이러한 구조 속에서 우리 국익에 최적화된 선택을 할 수 있는 역량은 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 미중 양국이 외교적 수사(rhetoric)상으로 일국을 선택하라는 요구는 할 수 있겠지만, 이를 넘어 지나친 줄 세우기 구도를 강압적으로 전개할 경우 한국이라는 중견국이 자국의 우호그룹에서 이탈할 위험성을 안게 된다. 양국 모두 원칙적으로는 강압 및 처벌보다는 설득과 보상이 한국과의 연

133) “지난해 한국 GDP 12위…두 계단 하락,” 『한국경제』, 2020.7.19., <<https://www.hankyung.com/economy/article/2020071947971>> (검색일: 2020.8.15.); “한국, 세계 군사력 순위 6위…북한, 8계단 하락 25위 그쳐,” 『한겨레신문』, 2020.3.6., <http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/931407.html#csidx819357829f9022d9a57df3542c856b4> (검색일: 2020.8.15.).

대 강화를 위한 합리적 선택임을 인지하고 있다고 보아야 하며, 따라서 스스로 일국에 편승을 선택하여 외교적 레버리지를 축소시킬 하등의 이유가 없다.

둘째는 작금의 미중 간 전략적 경쟁의 양상이 과거 미소의 냉전과는 다르게 협력과 경쟁의 형태가 매우 복합적으로 나타난다는 점이다. 현재 트럼프 행정부가 매우 노골적이고 공세적 방식으로 대중통상압박 및 중국 하이테크 기업들에 대한 압박을 가하는 것이 사실이지만 다수 미국기업들은 가격 경쟁력 확보를 위해 여전히 글로벌 가치사슬에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 중국 진출 미국기업을 대상으로 한 심층조사 결과에 따르면 약 70% 정도는 미중 간 무역전쟁에도 불구하고 공장 이전 계획이 없다고 밝혔다.¹³⁴⁾ 트럼프 대통령의 공언과 달리 미국의 제조업 관련 일자리는 대폭 감소하였는데, 이는 중국을 포함 타국의 대미투자 감소가 상당한 영향을 미친 것으로 보인다. 결국, 트럼프 행정부의 대중공세는 비경제적이며 자기파괴적이라는 점에서 목표하는 중국과의 경제적 디커플링이 기대만큼 이루어지지 않을 가능성이 있다. 물론, 일부 하이테크 기업에 대한 견제는 연속성을 보일 가능성 역시 높지만, 미중 간 경제적 상호의존은 정치논리에 의해 쉽사리 끊어질 수 있는 성격의 것은 아니다. 국제경제의 본질적 개방성·복합성을 고려했을 때, 미중 어느 한쪽에 배팅하는 편승전략은 우리 국익에 부합하지 않는다.

셋째, ‘대미·대중 탄력적 협력외교’는 무엇보다 한반도 평화 프로세스의 진척과 정착을 위해서도 필수적이다. 우리 외교의 능동성 결여는 주변 강대국이 자국의 인식과 이해관계에 따라 한반도의 운명을 결정하는 종속적 구조를 만들어 놓았다. 미중이 ‘제한적 협력’을

134) “[글로벌·Biz 24] 중국 진출 미 기업 “공급망 탈 중국은 비현실적…70%는 이전 계획 없다”, 『글로벌비즈』, 2020.4.28., <https://news.g-enews.com/view.php?ud=2020042806552340246336258971_1&md=20200428132952_R> (검색일: 2020.8.15.).

통해 한반도 문제에 대해 타협안을 선택함에 따라 성립된 정전체제와 미중 국교 정상화 과정에서 남북한을 사실상 양국의 영향권역으로 상호인정한 것은 그 역사적 예로 들 수 있다. 1972년 상하이 공동성명은 한반도 문제에 대한 양국의 입장 차를 보여주는데, 동 성명에서 미국은 “한국과 긴밀한 관계를 유지하고 한국 입장을 지지하며 한반도의 긴장완화와 남북한 교류증진을 지지한다.”라고 천명한 반면, 중국은 북한이 제안한 한반도의 평화적 통일에 대한 8개 프로그램과 ‘한반도 통일과 재건을 위한 유엔위원회의 폐지’를 지지하는 입장을 보였다.¹³⁵⁾ 이러한 양국의 한반도에 대한 상호지분의 인정의 틀은 오늘날까지 상당한 연속성을 가지고 지속되고 있다.

이러한 전략적 상황을 고려하였을 때, 무엇보다 미중 간 전략적 갈등이 하나의 회피할 수 없는 ‘구조’로 자리 잡고 양국 간 갈등의 격화로 인해 남북이 각기 미중의 우호국가로 편입되는 상황을 경계하여야 한다. 이러한 적대적 현상유지(status quo)의 상황 속에서 한반도 평화 프로세스가 성과를 보일 가능성은 그리 높지 않다. 우리가 미국에 편승전략을 취하고 북한이 교착국면의 북미 협상에 대응하여 중국과의 관계 강화를 지속적으로 도모할 경우 한반도 상황은 한층 더 냉전시대 남방삼각 대 북방삼각의 구도와 유사한 양상을 보이게 될 것이다.

이러한 점을 고려하여, ‘대미·대중 탄력적 협력외교’는 우선 향후 전개될 미중관계의 다양한 시나리오를 감안하여 탄력적으로 수립·이행되어야 한다. 즉, 미중 간 전략적 경쟁의 다양한 전개방향과 구조 변화가 한반도에 미치는 영향을 시나리오별로 분석하고, 각 상황에 맞는 대응책을 마련해 두어야 한다. 미중 간 협력 강화 혹은

135) “미-중공 공동성명 전문,” 『중앙일보』, 1972.2.28., <<https://news.joins.com/article/1314898>> (검색일: 2020.8.15.).

갈등 국면은 한반도 문제에 직·간접적으로 영향을 미쳐왔으며, 이러한 국면은 향후에도 재현될 가능성이 높기 때문이다.

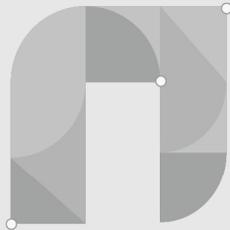
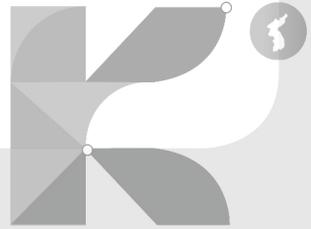
미중 간 전략적 경쟁과 양국의 대 한반도 전략을 가장 단순한 시나리오로 전망해 보면, 대략 1) 제한적 협력에 의한 현상유지, 2) 전략적 경쟁 격화에 따른 현상변경 시도, 3) 전략적 협력에 따른 현상변경 시도의 세 가지로 압축해 볼 수 있다. 우선 가장 가능성이 높은 것은 ‘제한적 협력에 의한 현상유지’ 시나리오이다. 이 상황은 양국이 통상문제, 남중국해 문제, 대만문제, 인권문제, 환경문제 등 다른 이슈 영역에서는 전략적 경쟁을 전개해 나간다 할지라도 한반도 문제에 있어서는 한국과 북한에 대한 서로의 영향력을 인정하고 현상유지를 추구하는 상황이다. 이러한 상황에서 중국은 북한의 핵불용 원칙을 유지해 나가되 유엔과 미국의 대북제재에는 제한적으로만 협력할 가능성이 높다. 미국 역시 산적한 국내 문제 및 이란 등 다른 안보 위협요소로 인해 한반도 문제에 집중할 정책적 여력이 없는 경우 북한의 핵 위협을 관리하는 수준의 ‘전략적 인내 2.0’을 전개할 가능성이 상당히 있고, 이 경우 이러한 현상유지책이 전개될 수 있다.

두 번째 시나리오는 양국 간 전략적 경쟁이 그야말로 신냉전 수준으로 격화되어 한국과 북한을 자국의 영향권으로 편입시키기 위한 전략적 경쟁이 전개되는 ‘전략적 경쟁 격화에 따른 현상변경 시도’이다. 이 경우 중국의 북핵 불용원칙은 흔들릴 수 있으며 중국이 주도하는 국가 간 네트워크 안에서 만큼은 북한이 사실상의 핵 보유국 지위를 획득할 수도 있을 것이다. 북한은 또한 중국 주도 국가 네트워크 안에서 국제제재를 우회한 제한적 무역 등을 통해 경제적 자력갱생을 도모할 것이다. 이러한 상황에서 미국은 한국이 대중권제에 동참할 것을 더욱 노골적으로 요구하며, 인도-태평양 전략과 연동된 해상훈련 참여 등을 압박할 가능성이 있다.

세 번째 시나리오는 가능성 측면에서는 가장 희박하지만 ‘전략적 협력에 따른 현상변경’ 시나리오 역시 생각해 볼 수 있다. 미중 양국이 모종의 양자합의에 의해 한반도 문제를 예외적 협력 영역으로 인식하고, 1) 북한의 전략적 도발 시 중국이 강력한 대북제재에 동참하는 대신 2) 북한의 협상의지 표명 시 미국이 보다 유연한 비핵화 로드맵의 수용하는 상황이 그것이다. 특히 미국이 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 보다 심각한 위협을 느끼고 중국이 미국의 압박에 사실상 굴복하며 수용적 협력을 선택할 경우 이러한 시나리오의 전개가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 한국 정부는 한반도 관련 정책결정 구조에서 사실상 배제되는 ‘코리아 패싱’을 경계해야 할 것이다.

분명한 사실은 한반도 평화 프로세스 진전을 위해 이러한 다양한 시나리오에 따라 최적의 대응전략이 탄력적으로 수립·이행되어야 한다는 점이다. 근본적으로 한반도 평화 프로세스는 ‘우리 주도하의 현상변경 정책’의 성격을 띠며, 각기 상황에 맞추어 전략적 초점을 달리 할 수밖에 없다. 예를 들어 2) 전략적 경쟁 격화에 따른 현상변경 시도가 전개될 경우 특히 ‘북핵 불용원칙 고수’와 이의 실질적 이행을 위한 대중설득의 중요성이 더욱 커질 수밖에 없다.

V. 주요 정책과제



1. 남북한 평화 프로세스 정책과제

가. 정책과제 1: ‘한반도 평화체제 협의체’ 설치·운영

2018년 세 차례나 남북정상회담을 했음에도 불구하고 남북관계가 개선·발전하지 못하고 조정 국면이 지속되는 가장 큰 이유는 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 개최됐던 제2차 북미정상회담이 성과를 거두지 못한 채 종료됐기 때문이라고 할 수 있다. 2018년 북한의 평창 동계올림픽 참가를 계기로 시작된 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면은 남북정상회담과 북미정상회담 등이 이어지며 남북관계와 북미관계에서 본격화되는 듯 보였지만, 제2차 북미정상회담이 성과를 도출하지 못하면서 남북관계마저 진전되지 못하는 상황이 지속되고 있다. 2019년 6월 30일 판문점에서 남·북·미 3자 정상회담과 사실상의 제3차 북미정상회담이 개최됐지만, 같은 해 10월 초 스웨덴 스톡홀름에서 열린 북미 간 실무협회가 ‘결렬’되면서 조정 국면 해소의 돌파구를 만들어내지 못했다.

2018~2020년의 한반도 정세를 반추할 때, 아쉬운 점 가운데 하나는 남북관계 개선·발전을 위한 남북 당국 간 대화, 특히 남북고위급회담이 정례적으로 개최되지 못한 것이라고 할 수 있다. 세 차례의 남북정상회담을 포함해 2018년에만 정치 분야 18회, 군사 분야 4회, 경제 분야 5회, 인도 분야 2회, 사회·문화 분야 7회 등 총 36회의 남북 당국 간 회담이 개최됐다.¹³⁶⁾ 그렇지만 2019년에는 단 한 차례의 남북 당국 간 회담도 개최되지 않았다. 2018년 개최된 남북

136) 통일부 남북회담본부, “회담개최현황,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ad/usrtaltotal/List.do>> (검색일: 2020.8.8.). 통일부 남북회담본부는 2018년 11월 23일 개성 남북공동연락사무소에서 개최됐던 남북통신폭신회담을 정치 분야로 분류했으나, 이는 잘못된 분류이다. 남북통신폭신회담은 경제 분야로 분류하는 것이 타당하며, 이러한 재분류 결과는 통일부 남북회담본부의 분류와 다르다.

당국 간 회담 중에서 가장 중요한 정치 분야의 남북고위급회담도 내용적인 측면에서 세 차례의 남북정상회담과 분리되지 않는다. 다시 말하면, 남북고위급회담이 남북관계를 개선·발전시키기 위한 역할을 제한적으로만 수행했다는 것이다.

지난 역사, 특히 남북관계가 비교적 발전했던 것으로 평가되는 2000~2007년을 돌아켜봤을 때, 2018년에 이뤄졌던 남북고위급회담과 사실상 동일한 남북장관급회담이 남북관계에서 갖는 위상과 역할은 결코 작지 않았다. 2000~2007년 총 21차례에 걸쳐 서울과 평양 등을 오가며 진행된 남북장관급회담은 비록 정례화·제도화되지 못했지만 대체적으로 3개월에 한 번씩 열린다는 암묵적인 합의가 존재했고, 그렇게 개최됐다.¹³⁷⁾ 특히, 남북장관급회담은 남북정상회담에서의 합의사항을 이행하는 데 그치지 않고, 시시각각 발생하는 양측 간의 주요 현안뿐 아니라 남북관계 발전을 위해 필요한 사항들을 중점적으로 논의하는 중심협의체로서 기능했다.¹³⁸⁾ 당시 남북장관급회담은 이산가족 상봉, 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 대북 인도적 지원 등의 사업에 합의하고 그 이행상황을 점검하며 남북관계 전반을 관리했던 것이다.¹³⁹⁾ 이와 같이 2000~2007년 이뤄졌던 남북장관급회담과 비교했을 때, 2018년 진행됐던 남북고위급회담은 상대적으로 제 역할을 충분히 하지 못했다고 할 수 있는 것이다.

따라서 앞으로 한국은 한반도에 평화를 공고화하고 남북관계를 불가역적으로 발전시키기 위한 정책과제 가운데 하나로 남북고위급회담의 정례 개최를 적극적으로 추진해나가야 할 것이다. 남북장관

137) 차재훈, “남북대화에 대한 사회적 인식 제고 방안 연구,” 『통일문제연구』, 제24권 2호 (2012), p. 28.

138) 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 55.

139) 성기영, “남북 당국 차원의 대화와 협력,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울: 늘봄플러스, 2015), p. 48.

급회담의 사례에서 확인할 수 있는 것처럼, 정례적인 남북 당국 간 대화, 특히 남북고위급회담은 남북관계 전반을 관리하고 발전시켜 나갈 수 있는 최상의 현실적 수단으로 평가된다. 남북관계 전반에서 양측 당국이 차지하는 위상과 비중 등을 종합적으로 감안했을 때, 남북 당국 간 대화의 단절·중단은 남북관계 전반의 경색과 같은 말이다. 남북고위급회담을 비롯해 정치적인 노력의 일환이라고 할 수 있는 남북 당국 간 대화는 남북한 간 기존 합의사항 등 제도와 규범 만으로는 해결하기 어려운 문제들의 해결 방법 모색에 있어 긴요한 역할을 해왔던 것이 사실이기 때문이다.¹⁴⁰⁾

그렇지만 작금의 남북관계가 보여준 현실을 감안했을 때, 앞으로 이뤄져야 하는 남북 당국 간 회담에서는 지금까지보다 한반도 평화와 관련된 문제를 보다 진지하게 본격적으로 다뤄나갈 필요가 있다. 지금까지 이뤄진 남북 당국 간 회담 가운데 남북정상회담을 제외하고는 한반도 평화 문제와 관련해 진지한 논의가 이뤄졌다고 평가하기 어렵기 때문이다. 특히, 남북관계가 발전했던 것으로 평가되는 2000~2007년 기간 이뤄진 남북장관급회담은 전반적인 남북 당국 간 회담에 있어 중심적 역할을 했지만, 주로 남북한 간 교류협력 사업과 관련된 문제를 논의하는 데 그쳤던 것이 사실이다. 따라서 앞으로의 남북 당국 간 회담에서는 과거의 남북장관급회담에서 주로 논의했던 남북한 간 교류협력과 관련된 사안뿐 아니라 이를 넘어 종합적이고 거시적인 시각에서 한반도 평화 문제를 보다 진지하게 본격적으로 논의할 필요가 있는 것이다.

이를 실현하기 위한 방안 가운데 하나로 남북한이 중심이 되는 ‘한반도 평화체제 협의체’를 설치·운영하는 방안을 중장기적 정책과제

140) 이기동, “남북 간 정치·군사적 신뢰 형성,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 기획, 임강택·서보혁·이기동·조봉현 편, 『한반도 신뢰의 길을 찾는다』 (서울: 선인, 2013), p. 55.

로 검토할 필요가 있다. 이 협의체에서는 당장의 현안 논의에 대한 천착을 지양하는 대신 남북관계의 불가역적 발전과 관련된 문제를 비롯해 한반도 평화와 관련된 전반적인 사안을 포괄적이고 미래 지향적인 관점에서 다뤄나가는 것이 바람직하다. 물론 한반도 평화 공고화 및 불가역적 남북관계 발전의 핵심 당사자인 남북한 외에도 한반도 문제와 관련해 적지 않은 이해관계를 갖고 있는 미국과 중국 등 주변국도 이 협의체에서 함께 머리를 맞대야 할 것이다. 남북한과 주변 4국 등 6개국은 이른바 ‘제2차 북핵 위기’의 해결책을 모색하기 위한 6자회담 가운데 2005년의 제4차 회담에서 합의한 「9.19 공동성명」을 통해 이미 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라고 합의한 바 있다.¹⁴¹⁾ 또한 2007년 「10.4 남북 정상선언」과 2018년 「4.27 판문점 선언」을 통해서도 남북한 정상은 ‘항구적이고 공고한 한반도 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담’ 개최의 필요성을 재확인한 바 있다.¹⁴²⁾ 이처럼 아직 실현되지 않고 있는 미완의 과제를 한국은 중장기적 측면에서 반드시 실현해나가야 하는 것이다.

이러한 논의를 진전시키기 위해서는 무엇보다 남북 당국 간 회담을 정례적으로 개최해나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 남북 당국 간 연락 채널을 가급적 빠른 시간 내에 복원할 필요가 있다. 북한은 2020년 6월 초 김여정 노동당 제1부부장 등을 내세워 남한

141) 외교부, “[제4차 6자회담 2단계회의] 9.19 공동성명(국문),” 2005.9.19., <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=293917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=5> (검색일: 2020.8.15.).

142) 행정안전부 국가기록원, “2007년 10월 4일, 남북 정상선언 전문,” <<https://theme.archives.go.kr//next/unikorea/second/second05.do>> (검색일: 2020.8.15.); 대한민국 정책브리핑, “2018년 4월 27일, 판문점 선언,” <<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866084>> (검색일: 2020.8.15.).

내 일부 탈북자 단체들의 대북전단 살포 문제 등을 거론하며 이른바 ‘대남사업’을 ‘대적사업’으로 전환하겠다고 주장했다. 이와 관련한 첫 조치로 북한은 “2020년 6월 9일 12시부터 북남 공동연락사무소를 통하여 유지하여 오던 북남 당국 사이의 통신연락선, 북남 군부 사이의 동서해 통신연락선, 북남 통신 시험연락선, 조선로동당 중앙위원회 본부청사와 청와대 사이의 직통통신연락선을 완전차단, 폐기하게 된다.”라고 밝혔다.¹⁴³⁾ 북한이 전격적으로 개성 남북공동연락사무소를 폭파하는 등의 방법으로 남북한 사이의 긴장이 고조되자 김정은 위원장이 2020년 6월 23일 당 중앙군사위원회 제7기 제5차 회의의 예비회의에서 ‘대남 군사행동 계획들을 보류’시켰고 직후부터 대남 비난은 거의 사라졌지만,¹⁴⁴⁾ 2020년 9월 중순 현재까지 남한의 호출에 아무런 반응을 보이지 않고 있다.¹⁴⁵⁾

단기간 내에 남북 당국 간 연락 채널 복원이 여의치 않을 경우에는 간접적인 방법을 적극적으로 활용하며 남북 당국 간 대화를 시도해 나갈 필요가 있다. 상호 언론 등의 매체를 통해 입장을 표명하는 초보적인 방법뿐 아니라 남북한이 모두 참여하는 다자외교 무대에서 양자 간 접촉 및 대화를 보다 적극적으로 추진하거나 남한 민간의 대북 접촉을 보다 활성화할 필요가 있다. 남북관계 전반을 고려해

143) “북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여,” 『로동신문』, 2020.6.9., 2면.

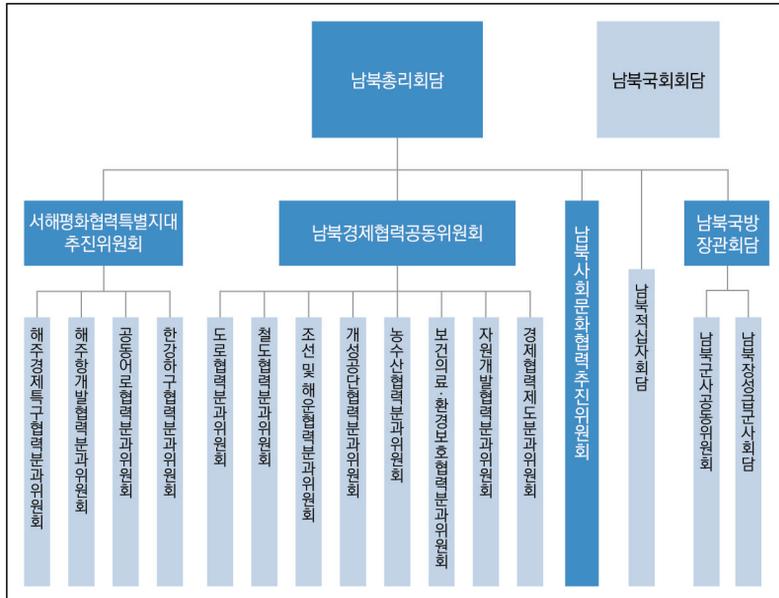
144) “조선로동당 중앙군사위원회 7기 5차회의 예비회의의 진행,” 『로동신문』, 2020.6.24., 1면; “거친입’ 자랑하던 북한, 열이틀째 침묵…비난보다 하루 50~10건,” 『연합뉴스』, 2020.7.5., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200702133600504?section=search>> (검색일: 2020.8.27.) 등 참고.

145) 이인영 통일부 장관은 2020년 8월 6일 제316차 남북교류협력추진협의회 회의에서 북한이 사전 통보 없이 황강댐 수문을 개방한 것과 관련해 “남북 간 정치군사적 상황이 아무리 어려워도 인도적 분야와 남북 접경지역 주민의 안전과 직결된 문제에 있어서는 남북 간 최소한의 소통이 즉시 재개될 필요가 있다”며 “어떤 연락 통로도 좋고 방송 등을 통해서도 좋다.”라고 말했다. “이인영 “북한 일방적 방류조치에 유감…소통 즉시 재개 필요”, 『연합뉴스』, 2020.8.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200806050600504?section=search>> (검색일: 2020.8.27.).

북한이 외교 무대에서의 남북 양자 접촉이나 남한 민간의 대북 접촉에 소극적인 태도를 견지할 수 있다. 그렇지만 북한이 소극적일수록 남한은 북한과의 접촉을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 외교 무대에서의 공식적인 양자 접촉이 어려울 경우에는 비공식적이거나 비공개 접촉을 우선적으로 시도해볼 수도 있을 것이다. 민간 차원의 접촉도 남북 양자 간 접촉을 고집하기보다는 3자 접촉 등 다양한 방안을 모색할 수 있을 것이다. 이를 통해 북한이 남북 당국 간 대화의 틀로 다시 돌아오도록 적극 견인하려 노력할 필요가 있다.

남북 당국 간 연락 채널을 복원한 이후에는 남북한 간 현안 문제를 협의하고 해결책을 모색하기 위한 공식 회담을 추진할 필요가 있다. 남한에서 대북정책을 관장하는 통일부 장관과 노동당 통일전선부장 등 북한에서 대남정책을 관장하는 책임 있는 인사를 각각 수석대표와 단장으로 하는 남북고위급(장관급) 회담 개최가 우선적으로 추진될 필요가 있다. 여기에서는 남북한 간 현안 문제 해결뿐 아니라 남북정상회담 등에서 합의한 내용의 이행을 비롯해 남북관계 전반을 개선·발전시켜 나가기 위한 사안을 비교적 폭넓게 협의하고 이행 상황을 점검·관리해야 할 것이다. 남북관계가 개선·발전되는 과정에서 양측 사이의 교류협력 사업 분야가 다방면적으로 확대되어야 하는 경우에는 이와 관련한 사안을 실무적인 차원에서 총괄적으로 책임지는 남북한의 총리가 참여하는 회담이 개최될 수 있을 것이다. 남북총리회담이 남북회담 전반을 진두지휘하는 컨트롤타워 역할을 하며(〈그림 V-1〉 참고), 제 분야의 남북 당국 간 회담을 정례화시켜 나갈 수 있을 것이다.

〈그림 V-1〉 2007년 남북총리회담 이후 남한이 구상했던 남북회담 추진체제도



출처: 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 82.

남북고위급(장관급) 회담과 남북정상회담을 비롯한 남북 당국 간 대화의 정례적 개최는 남북관계를 불가역적으로 발전시키고, 궁극적으로 한반도 평화를 더욱 공고하게 정착시키기 위한 최소한의 안전장치라고 할 수 있다. 남북관계의 역사를 돌아봤을 때, 남북 당국 간 대화를 비롯해 북한이 대외적인 협상을 벌이던 가운데서는 도발적인 행동을 하는 등을 통해 한반도의 군사·안보적 긴장을 고조시킨 경우가 많지 않다. 물론 2000년대 중반 남북한뿐 아니라 미·중·일·러가 참여하던 6자회담이 진행되던 와중인 2006년 10월 9일 북한이 전격적으로 제1차 핵실험을 단행하고, 남북관계가 비교적 발전하던 시기로 평가되는 2000~2007년 사이에 연평해전, 대청해전 등 북한의 선제적 도발로 군사적 긴장이 고조됐던 것이 사실이다. 그렇지만 당시의 전반적인 남북 당국 간 대화 국면으로 군사적 긴장

이 비교적 빠르게 수습됐는데, 만약 대화가 이어지지 않았다면 군사적 긴장 수위가 가파르게 상승하며 남북관계 발전과 한반도 평화에 악영향을 미쳤을 것이 자명하다.

또한 남북 당국 간 대화의 정례적 개최는 한반도 평화 공고화와 불가역적인 남북관계 발전을 실현해 나가기 위한 중요한 수단 중 하나라고 할 수 있다. 북한 입장에 대한 고려는 차치하더라도 남한 입장에서 대화 외의 수단을 선택하기는 마땅치 않은 것이 사실이다. 남북관계를 되돌이키기 어려운 수준으로 발전시켜 나감으로써 한반도의 불안정하고 불완전한 평화를 더욱 안정적인 평화로 발전시켜 나가는 과정에서 남북 당국 간의 대화는 필수적이다. 남북관계 전반에서 비당국 차원의 대화와 협력, 교류 등이 갖는 중요성을 결코 간과할 수는 없으며 그렇게 해서도 안 되지만, 남북관계 발전과 한반도 평화의 노릇돌인 양측 당국 간 대화의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 남북 당국 간 대화 없이는 남북관계의 불가역적 발전과 한반도 평화 공고화는 고사하고 전반적인 상황을 관리해 나가기도 쉽지 않다. 따라서 남북 당국 간 대화가 이뤄졌다가 중단되는 단속(斷續)적 상황의 반복은 남북한 중에서 누구에게도 도움이 되지 않는다. 이보다는 정례적인 남북 당국 간 대화를 통해 최소한 남북관계와 한반도 정세 전반을 관리할 뿐 아니라 남북관계의 불가역적 발전을 적극적으로 모색하며 한반도에 평화를 더욱 공고화하는 방향으로 나아감으로써 남북 당국 간 대화를 사실상 제도화해 나가는 것이 바람직하다.

나. 정책과제 2: ‘남북군사공동위원회’ 가동·활성화

남북관계를 불가역적으로 발전시키고 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키기 위해 한국은 중장기적 차원에서 군사적 긴장을 계

속해서 완화해나가야 한다. 2018~2019년 이뤄진 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 2000~2007년 남북관계 발전 국면과 가장 큰 차이를 보이는 사안 가운데 하나가 바로 일정하게 남북한 간 군사적 긴장 완화가 이뤄졌다는 것이라고 할 수 있다. 특히, 2018년 평양에서 열린 남북정상회담을 계기로 남북한 군 당국의 수뇌부가 합의·서명한 이른바 「9.19 군사합의」는 합의서 명칭에 ‘판문점 선언 이행’을 위한 것이라고 명문화했다. 또한 문재인 대통령과 김정은 위원장이 합의한 「9월 평양공동선언」의 부속합의서로 「9.19 군사합의」를 규정했다. 이를 토대로 남북한 군 당국은 「9.19 군사합의」를 이행하기 위한 실무 협의를 본격적으로 시작했으며, 합의 없이 종료된 제2차 북미정상회담이 개최되던 2019년 2월까지 「9.19 군사합의」는 상당히 속도감 있게 이행되며 한반도의 군사적 긴장을 완화했다.¹⁴⁶⁾

〈표 V-1〉 「9.19 군사합의」 주요 내용 및 이행 상황

구 분	주 요 내 용	이행 여부
적대행위 중지	<ul style="list-style-type: none"> • (지상)MDL 5km 내 포사격·연대급 이상 기동훈련 금지 • (해상)△서해 덕적도-초도 △동해 속초-통천 수역 내 포사격·기동훈련 중지, 해안포·함포 포문 폐쇄 • (공중)동·서부 비행금지구역 내 실탄사격 전술훈련 금지 	2018.11.1. 시행
비행금지 구역 설정	<ul style="list-style-type: none"> • (고정익기)동부 40km, 서부 20km • (회전익기)10km • (무인기)동부 15km, 서부 10km, (기구)25km 	2018.11.1. 시행
작전수행 절차 변경	<ul style="list-style-type: none"> • (지상·해상)경고방송→2차 경고방송→경고사격→2차 경고사격→군사조치 • (공중)경고교신→차단비행→경고사격→군사조치 	2018.11.1. 시행
GP 시범 철수	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ 내 1km 이내 근접 GP(남북 각 11개) 철수 	2018.11.30. 완료

146) 장철운, “평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로,” 『KINU Insight』, no. 2 (2020), p. 7.

구 분	주 요 내 용	이행 여부
JSA 비무장화	<ul style="list-style-type: none"> 남·북·유엔사 3자 협의체 구성, 지뢰제거(~2018.10.20.), 인원·화기 철수(5일), 공동검증(2일) 향후 JSA 내 관광객 및 참관인원 자유 왕래 허용 	2018.10.20. 완료
남북 공동 유해 발굴	<ul style="list-style-type: none"> 지뢰제거(~2018.11.30.), 도로개설(~2018.12.31.), 공동발굴단 구성(2019.2.), 시범 발굴(2019.4.~10.) 	2018.10.20. 완료 남측 독자 이행
한강하구 공동 이용	<ul style="list-style-type: none"> 70km 공동이용수역 설정(남측 김포반도-교동도 서남쪽, 북측 황남 연안군 해남리-판문군 임한리) 2018년 12월 말까지 공동이용수역 현장조사 공동진행 	2018.12.9. 완료 일부 진행
군사 공동위 구성·가동	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등 협의 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결 시범 공동어로구역 범위는 남측 백령도와 북측 장산곶 사이에 설정하되, 구체적인 경계선은 남북군사공동위원회에서 협의하여 확정 	추후 협의

출처: 이남주·이정철, 『신한반도체제 추진 종합연구(2): 신한반도체제의 평화협력공동체 형성』(세종: 경제·인문사회연구회, 2020), 124쪽의 내용 중 일부를 필자가 수정·보완.

이와 같은 「9.19 군사합의」는 한반도에 평화를 정착시키기 위한 남북한의 공동 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 그동안 남북한 간 군사문제 해결과 관련해, 양측의 군 당국은 서로 다른 입장을 견지하며 대립해 온 것이 사실이다. 즉, 입장을 조금씩 변화시키기는 했지만 북한은 이른바 ‘군축 우선 추진론’을 기본 입장으로 내세워왔고, 남한은 ‘군사적 신뢰구축 → 운용적 군비통제 → 구조적 군비통제(군축)’ 등으로 이어지는 ‘단계적 추진론’을 기본입장으로 고수하며 상호 맞서왔다. 그렇지만 「9.19 군사합의」는 군사적 신뢰구축, 군비통제, 군축과 관련된 내용을 모두 담고 있어 남북한 군 당국의 기존입장이 일정하게 절충된 것으로 평가할 수 있다.¹⁴⁷⁾ 「9.19 군사

147) 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』(서울: 통일부 통일교육원, 2018), p. 8.

합의」를 통해 그동안 유명무실했던 한반도 정전체제가 일정하게 복원되고, 사실상 중무장지대화했던 비무장지대의 비무장화 추진 등에서 일정하게 성과를 도출했지만 아직 가야할 길이 먼 것이 사실이다.

따라서 남북한 간 군사적 긴장완화를 지속적으로 추진하는 데 있어 「9.19 군사합의」를 비롯한 남북한 간 군사적 합의를 지속적으로 이행하는 것이 긴요한 상황이다. 북한은 2020년 6월 대남사업을 대적사업으로 전환하겠다고 밝힌 이후 군 통신선을 포함한 남북 당국 간 연락 통로 단절, 개성 남북공동연락사무소 폭파 등을 단행하는 가운데 「9.19 군사합의」 중에서 이미 이행했던 사항들을 돌이키겠다고 밝혔다. 그러나 김정은 위원장이 당 중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의에서 ‘대남 군사행동 계획들을 보류’시킴으로써 북한이 「9.19 군사합의」 이행 사항을 반복하는 단계로까지 비화하지는 않았다. 즉, 2018년부터 2019년 2월까지 이뤄진 일련의 「9.19 군사합의」 이행에 변화가 생기느냐의 여부가 현재와 미래의 한반도 평화를 가늠하는 시금석 역할을 하고 있는 것이다.

제2차 북미정상회담 이후 「9.19 군사합의」를 포함해 남북한 간 합의사항 이행에 북한이 거의 아무런 조치를 취하지 않는 상황이 지속되고 있지만 이러한 가운데서도 남한은 「9.19 군사합의」 가운데 독자적으로 이행할 수 있는 사안을 찾아 이행하는 것이 바람직하다. 남한이 독자적으로 이행하는 대표적인 합의사항으로는 비무장지대 내 전사자 유해 발굴을 언급할 수 있다. 국방부는 제2차 북미정상회담 이후 북한이 참여하지 않고, 2020년 들어 코로나19 바이러스 확산이 기승을 부리는 가운데 2019년에 이어 2020년에도 화살머리고지 등에서 6.25전쟁 전사자 유해 발굴을 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 유해 발굴을 제외한 나머지 「9.19 군사합의」 사항은 거의 이행되지 않고 있다. 미이행된 합의사항의 대부분은 남북한 간 상호

협조를 통해 북한과 공동으로 추진해야 하거나 북한 인원들과의 대면 접촉이 필요한 사안이기 때문에 이행을 시작·재개하기까지는 다소 시간이 소요될 것으로 예상된다.

남북관계의 불가역적 발전과 한반도 평화 공고화에 기여하는 방편 중 하나로 군사적 긴장완화를 위해 남한은 「9.19 군사합의」의 이행을 북한에 지속적으로 촉구하는 동시에 북한이 참여할 때에 대비해 독자적으로 추진할 수 있는 사안을 선제적으로 추진할 필요가 있다. 남한의 독자적 이행 가능성을 검토할 수 있는 사안은 「9.19 군사합의」에서 전면 철수에 합의하고 시범 사업으로 11개 철수가 이행된 비무장지대 내 감시초소 일부의 선제 철수, 판문점 공동경비구역 내 군사분계선 표식 이남 구역에 대한 참관 허용 등이다.¹⁴⁸⁾ 「9.19 군사합의」를 넘어 보다 근본적인 차원에서 남북한이 중심이 돼 한반도의 군사적 긴장을 완화하는 데 기여할 수 있는 다양한 조치에 대한 연구 및 검토도 가능할 것이다. 대표적으로 남북한 상호 군사정보 교환 및 주요 군사훈련 참관단 교환 방문, 전진 배치 군사력의 후방 배치, 상비병력 및 구형 무기체계, 일정한 사거리 이하의 지대지 탄도 미사일 등 재래식 군사력의 선별적 감축, 군사력 증강의 일부 제한 등에 대한 연구 및 검토가 필요하다.¹⁴⁹⁾

향후 한반도의 군사적 긴장을 완화시켜 나가는 과정에서 남북한 군 당국 모두는 당초에 견지했던 단계적 추진론과 군축 우선 추진론 등의 기존입장을 고수하는 자세를 지양해야 한다. 남북한 간의 안보 딜레마를 감안했을 때, 어느 일방의 우선적인 군축은 실현 가능성이 거의 없다. 남북한이 직면하고 있는 현실을 고려한다면 단계적 추진론 역시 한가한 얘기로 비춰질 수 있다. 따라서 앞으로 남북한은

148) 장철운, “평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로,” p. 22.

149) 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』, p. 101.

「9.19 군사합의」처럼, 이른바 ‘선이후난(先易後難)’의 원칙에 따라 양측이 합의하고 이행하기 쉬운 것부터 합의하고 이행해 나가야 할 것이다. 이러한 합의 이행이 반복·축적되면서 상호 간 긴장을 완화하고 신뢰를 쌓아가야 어려운 문제의 해결 방법도 찾을 수 있기 때문이다. 남북한 군 당국이 지속적으로 고민해야 하는 문제는 남북관계를 불가역적으로 발전시키면서 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키는 것과 관련해 군사적인 측면에서 어떻게 기여할 수 있는지가 되어 할 것이다. 이 과정에서 북한 군 당국뿐 아니라 남한 군 당국의 분발이 요구된다.

남북관계를 불가역적으로 발전시키고 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키기 위해서 남북한은 남북군사공동위원회를 비롯한 군사 당국 간 회담 개최를 보다 적극적인 자세로 개최해나갈 필요가 있다. 광복 직후부터 꾸러지기 시작한 남북한 각각의 군사력은 6.25 전쟁을 거치며 비대해졌고, 「정전협정」 체결 이후에도 지속되는 첨예한 군사적 대치 속에서 증강 추세를 이어가며 남북한 각각의 전반적 국력에 비해 상당히 과도한 수준으로까지 성장했다.¹⁵⁰⁾ 최근 들어서도 남한은 F-35A 등으로 대표되는 최첨단 재래식 무기체계 도입을 지속하고 있으며, 북한은 ‘경제건설 및 핵 무력 건설 병진노선’을 사실상 종료하고 ‘사회주의 경제건설 총력 집중 노선’으로 전환하겠다고 밝혔지만 계속해서 군사력 건설에 적지 않은 예산을 소모하고 있다. 비대칭적인 군사력 균형을 보이는 남북한이 안보 딜레마 수확체감의 법칙에서 남북한이 벗어나는 길은 ‘정치적 해결’, 즉 남북 대화뿐이며,¹⁵¹⁾ 군사적 문제를 다루는 남북 군사 당국 간 대화는

150) 장철운, “평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로,” p. 14.

151) 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』(서울: 법문사, 1998), pp. 380, 383.

불가역적 남북관계 발전과 한반도 평화 공고화를 위한 필수적 사안이라고 할 수 있다.

지금까지의 남북대화 역사를 살펴보면, 그동안에는 국방장관회담, 장성급군사회담, 군사실무회담 등 세 수준에서의 남북한 군사 당국 간 대화가 이뤄져왔다. 1991년 체결된 「남북 기본합의서」에는 남북군사공동위원회 구성·운영이 명시돼 있지만, 아직 실현되지 않았다. 2018년 남북 정상에 체결한 「9월 평양공동선언」과 이의 부속 합의서인 「9.19 군사합의」를 통해서도 남북군사공동위원회를 가동하기로 했지만 이 역시 구성·운영되지 않고 있다. 따라서 앞으로 남한은 북한과 군사공동위원회를 비롯해 기존에 이뤄져왔던 국방장관 회담, 장성급군사회담, 군사실무회담 등 군사 당국 간 대화 틀의 복원을 우선적인 목표로 삼아야 할 것이다. 특히, 「남북 기본합의서」뿐 아니라 「9월 평양공동선언」과 「9.19 군사합의」 등 시간을 초월하며 합의하고 있는 남북군사공동위원회의 구성·운영을 현실화하기 위한 노력을 기울여나갈 필요가 있다.

「남북 기본합의서」와 「9월 평양공동선언」, 「9.19 군사합의」의 내용을 감안했을 때, 향후 구성·운영될 남북군사공동위원회에서는 ▲ 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, ▲ 비무장지대의 평화적 이용문제, ▲ 군 인사교류 및 정보교환 문제, ▲ 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, ▲ 검증문제(이상 「남북 기본합의서」), ▲ 「9.19 군사합의」의 이행실태 점검, ▲ 우발적 무력충돌 방지 문제(이상 「9월 평양공동선언」), ▲ 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, ▲ 다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, ▲ 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등을 논의해야 할 것으로 예상되는데, 이는 불가역적 남북관계 발전 및 한반도 평화 공고화와 직결되는 사안이라고 할 수 있다.

〈표 V-2〉 남북한 간 기존 합의에 나타난 군사공동위 관련 논의 사항

구 분	주 요 내 용	비 고
「남북 기본합의서」 (1992.2.19.)	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제의 협의·추진 	2장 12조
「남북군사공동위원회 구성·운영 합의서」 (1992.5.7.)	<ul style="list-style-type: none"> • 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책 협의 • 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책을 협의한 데 따라 필요한 합의서를 작성하고 실천 • 군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의사항을 실천 • 상기 합의 사항의 실천을 확인·감독 	2조
「남북 기본합의서 제2장 남북불가침 관련 부속합의서」 (1992.9.17.)	<ul style="list-style-type: none"> • 북측이 제기한 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제, 상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는 문제, 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제와 남측이 제기한 서울지역과 평양지역의 안전보장문제 협의 	1장 3조
「9월 평양공동선언」 (2018.9.19.)	<ul style="list-style-type: none"> • 「9.19 군사합의」 이행실태 점검 및 우발적 무력충돌 방지를 위한 협의 	1조 2항
「9.19 군사합의」 (2018.9.19.)	<ul style="list-style-type: none"> • 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등 협의 • 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결 • 남측 백령도와 북측 장산곶 사이에 설정해야 하는 시범 공동어로구역의 구체적 경계선 협의·확정 	1조 1항 5조 2항 붙임 #4의 2조 1항

출처: 「남북 기본합의서」, 「남북군사공동위원회 구성·운영 합의서」, 「남북 기본합의서 제2장 남북불가침 관련 부속합의서」, 「9월 평양공동선언」, 「9.19 군사합의」의 해당 내용을 토대로 필자가 작성.

남북군사공동위원회를 비롯해 향후에 이뤄질 남북한 군사 당국 간 회담에서도 이전과 마찬가지로 군사적인 사안을 다루는 데 집중할 개연성이 크다. 그렇지만 남북한 군사 당국 간 회담에서 논의되는 사안들의 대부분은 결국 북핵 문제뿐 아니라 남북한 간 경제 및 사회·문화 분야 교류협력 사업 등과 직·간접적으로 연계될 수밖에 없다. 따라서 1992년 5월 7일 체결된 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」의 규정에 따른 남북군사공동위원회 구성 인원보다 더욱 다양한 분야의 실무인원이 남북군사공동위원회에 참여할 수 있어야 한다는 주장도 제기된다.¹⁵²⁾ 요컨대 남북한은 군사 당국 간 회담 재개를 통해 작게는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고, 크게는 남북관계를 불가역적으로 발전시켜 나가는 동시에 한반도 평화를 보다 공고하게 하는 토대를 마련할 수 있을 것이다. 이는 곧 한반도의 평화와 남북한의 번영이 선순환하는 평화경제 구현에 기여하는 길이기도 하다.

다. 정책과제 3: ‘남북한 생명·생활 공동체’ 관련 사회적 대화 추진

앞으로 남북관계를 불가역적으로 발전시키고 한반도의 불안정하고 불완전한 평화를 안정적 평화로 전환하며 보다 공고하게 하는 방안 가운데 하나는 사회·문화 분야에서 남북한 간의 교류협력을 증대시켜 나감으로써 남북한이 공존하며 평화롭게 상호의존할 수 있는 공동체의 토대를 만들고 이를 강화해나감으로써 궁극적으로 이를 실현하는 것이라고 할 수 있다. 여기에서 언급하는 ‘사회·문화 분야’는 정치·군사·경제 분야를 제외하고 모든 분야를 망라한다.

152) 김재철, “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향,” 『한국군사』, 제7권 (2020), p. 26.

또한 여기에서 ‘공동체’는 ‘남북한 사이의 이질감을 해소하고 공동의 가치를 추구해 나가는 과정’으로 이해할 수 있다.¹⁵³⁾ 이러한 이해에 따르면, 일반적으로 논의되는 ‘남북한 사회·문화공동체’는 ‘정치·군사·경제 분야를 제외한 모든 분야에서 남북한 사이의 이질감을 해소하고 공동의 가치를 추구해 나가는 과정’이라고 조작적으로 정의할 수 있다. 따라서 남북한 사회·문화공동체를 실현하기까지는 상당히 많은 시간과 노력이 필요할 수밖에 없다.

향후 추진해야 할 정책 방향을 구상하기에 앞서 지금까지 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력이 어떻게 이뤄져왔는지를 살펴봄으로써 교훈을 찾을 필요가 있다. 2000년 남북정상회담을 전후한 시기 본격화되기 시작한 남북한 간의 사회·문화 분야 교류협력은 남북관계, 특히 남북한 당국 간 관계의 영향에서 자유롭지 못했던 것이 사실이다. 특히, 2008~2017년에는 전반적 남북관계가 경색·위기 국면으로 치달으며 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업이 사실상 이뤄지지 않았던 것이 사실이다.¹⁵⁴⁾ 그럼에도 불구하고 개성 만월대 남북공동발굴조사 사업, 겨례말큰사전 남북공동편찬 사업 등을 비롯해 종교단체 및 사회단체, 학술단체, 문화예술단체 등이 추진하는 직·간접적인 남북한 간 교류협력 사업과 대북 지원 사업이 중단과 재개를 반복하는 가운데서도 사회·문화 분야 교류협력 사업의 명맥을 이어왔다. 특히, 북한의 2018년 평창 동계올림픽 및 패럴림픽 참가를 굳이 언급하지 않더라도 남북한 간의 체육 분야 교류협력 사업은 제3국과 남북한 각지에서 개최되는 국제경기 참가 등을 중심으로 지속돼왔다.¹⁵⁵⁾

153) 전연선, “남북 생활문화공동체 형성 방안,” 『통일인문학』, 제63집 (2015), p. 78.

154) 백학순, 『이명박 정부의 대북정책: 2008-2012』 (성남: 세종연구소, 2013), p. 92; 송영훈, “박근혜 정부 대내적 통일정책의 평가와 인식론적 성찰,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), pp. 55~56.

남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업이 본격적으로 이뤄지기 시작한 김대중 정부 이후 역대 남한 정부는 대체로 남북한 사이의 정치·군사적 상황에 영향을 받지 않는 사회·문화 분야 교류협력 추진을 강조해왔다. 그러나 실제로 그러했는지에 대한 평가는 엇갈리는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 이른바 ‘대북 포용 정책’을 일관되게 추진했던 김대중·노무현 정부 시기에는 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력이 비교적 원활하게 이뤄졌던 반면 대북 강경 정책을 구사한 것으로 평가되는 이명박·박근혜 정부 시기에는 그렇지 못했다는 것이 일반적인 평가이다. 문재인 정부 1년차인 2017년에도 북한의 핵·미사일 능력 고도화 추진 및 이에 대한 대응 등의 영향으로 한반도에서 군사적 긴장이 고조되며 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업이 제대로 추진되지 못한 것이 사실이다. 즉, 그동안 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업이 가다서다의 모양새를 반복해 온 책임은 남북한 모두에 있는 것이다.

따라서 중장기적인 차원에서 남북한 간 사회·문화공동체의 토대를 구축하며 상호의존성을 증대시켜 나가기 위해서 남북한은 사회·문화 분야와 관련된 제반 교류협력 사업을 보다 적극적으로 추진하고 활성화해야 할 것이다. 이를 위해서는 향후 남북관계 전반의 개선 및 발전을 주도할 수밖에 없는 남한의 보다 적극적인 역할이 요구된다. 남북한 간 사회·문화 분야의 교류협력 사업을 지속적으로 추진하는 것이 결국 남북관계를 불가역적으로 발전시키고, 한반도의 평화를 더욱 공고하게 하는 것이며, 이것이 결국 남한의 국가이익과 일치한다는 점을 자각할 필요가 있다. 남한은 정책을 추진하는 데 있어 북한이 남북관계 개선·발전을 주도할 수는 없지만 이를

155) 임강택, “남북교류협력의 새로운 접근.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 위임, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울: 늘봄플러스, 2015), pp. 251~253.

중단·지연시킬 수는 있다는 점을 충분히 감안해야 한다.

특히, 2020년 전 세계를 휩쓸고 있는 코로나19 팬데믹과 아프리카 돼지열병이 북한 지역에서 남한 지역으로 전파되는 상황에서 남북한이 모두 자유롭지 못다는 점을 무엇보다 중요하게 감안할 필요가 있다. 즉, 문재인 대통령이 2020년 5월 10일 취임 3주년 기념연설을 통해 제시한 이른바 ‘남북한 생명공동체’를 형성하기 위한 노력을 우선적으로 기울여야 하는 것이다. 이와 함께 남북한 주민들의 일상과 생활이 분단의 시간만큼 달라졌고, 문화적 이질감으로 구체화되며 심화되는 상황을 어떻게 타파해나갈 것인지를 보다 깊이 있게 성찰할 필요가 있다. 기존에 이뤄져왔던 이벤트 성격의 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업을 다시 추진하는 방식으로는 이와 같은 남북한 주민 간 일상 및 생활의 차이를 극복할 수 없다. 차이 극복을 위해서는 남북한 주민들이 서로의 생활이 ‘다름’을 인정하고 이해하는 것을 바탕으로 새로운 문화를 만들어가는 방향에서 이른바 ‘남북한 생활공동체’를 형성해 나가려는 노력이 긴요하다.¹⁵⁶⁾

그렇지만 코로나19 팬데믹 등으로 당분간 남북한 사람 사이의 직접적인 만남과 이것이 필연적으로 수반될 수밖에 없는 남북한 간 교류협력은 상당히 제한적일 수밖에 없을 것으로 예상된다. 따라서 단기적 측면에서 한국이 해야 하며, 할 수 있는 정책적 과제는 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력이 재개·활성화될 때를 대비해 내부적으로 준비하는 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 코로나19와 아프리카 돼지열병 등 전염병뿐 아니라 국제사회에서 주요 이슈로 거론되고 있는 기후·환경 문제 등 남북한 공동의 대응과 문제 해결 노력이 필요한 사안이 1~2개가 아니다. 이를 위해서는 남북한 간 교류협력이 필수적으로 이뤄져야 하지만 북한의 소극적 태도뿐 아니라 남북한

156) 전영선, “남북 생활문화공동체 형성 방안,” pp. 78~79.

교류협력에 반대하는 한국 내 목소리도 만만치 않은 상황이 이어지고 있다.

따라서 넓게는 남북한 사회·문화공동체, 작게는 남북한 생명·생활 공동체 형성이라는 목표가 왜 한국에 필요하며 중요한지를 공론의 장에서 논의하는 사회적 대화를 다양한 수준에서 활발하게 추진할 필요가 있다. 문재인 정부 들어 한국 사회에서는 시민사회단체 등을 중심으로 사회적 협약인 「통일국민협약」을 체결함으로써 북한·통일 문제에 대한 최소한의 공감대를 만들어보겠다는 시도가 이뤄지고 있다. 그러나 아직까지 두드러진 성과를 내지 못하고 있다. 이윽 중 하나로 거시적·담론적 성격을 강하게 갖고 있는 ‘통일’이라는 화두에 대한 사회적 합의가 쉽지 않다는 점이 지적되고 있다. 이를 감안했을 때, 상대적으로 거시적·담론적 성격이 약하며 국민들의 실생활과 밀접하게 연관돼 있는 남북한 생명공동체와 관련된 공동방역 및 보건·의료 분야 교류협력 문제를 다루는 사회적 대화가 이뤄진다면 비교적 짧은 시간 내에 충분한 공감대를 만들어낼 수 있을 것으로 보인다. 이를 바탕으로 사회적 대화에서 다루는 논의 주제를 조금씩 확대해감으로써 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력에 대한 국내적 차원의 기반을 공고화해 나가는 방법이 보다 현실적이라고 판단된다.

코로나19 팬데믹 국면이 전반적으로 종식된 뒤 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업이 다시 이뤄지는 초기에는 정치적 논란이 발생할 가능성이 적고 상대적으로 규모가 작은 사업에서부터 시작하는 것이 바람직하다. 새로운 사업 아이템을 발굴하기보다는 지금까지 지속돼왔던 사업을 개선하고 확대하거나, 과거에 이뤄졌지만 현재는 중단된 사업을 재개함으로써 상호 신뢰를 다시 만들어가기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 남한만이 원하는 사업을 앞세

우기보다는 북한이 원하거나 남북한에 모두 이익이 되는 사업을 먼저 추진하는 것이 긴요할 수 있다. 이러한 과정을 거치며 남북한이 교류협력 할 수 있는 사업 아이템 및 분야를 새롭게 발굴해 확대해나갈 수 있을 것이다.¹⁵⁷⁾

특히, 남한 정부는 당국이 아닌 비당국 차원에서 이뤄지는 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업이 중단되지 않고 지속적으로 추진되도록 할 필요가 있다. 사업에 참여하는 남한의 주체가 지방자치단체 및 민간단체 등 비당국일 경우에도 북한의 주체는 사실상 당국이라고 봐야 한다. 다시 말하면, 형식적인 측면에서 남북한 비당국 간의 교류협력 사업이 실질적으로는 남한의 비당국과 북한의 당국 사이의 교류협력 사업인 것이다. 따라서 외형상 남북한 비당국 간의 교류협력 사업에 남한 정부가 일정하게 관여하는 것은 불가피하지만 남한 정부의 관여가 통제로 이어질 경우에는 사업 추진에 적지 않은 어려움이 발생할 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 남한 입장에서 앞으로 남북한 간의 사회·문화 분야 교류협력 사업은 민관협력을 기반으로 추진되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.¹⁵⁸⁾

남북한 간 사회·문화 분야의 교류협력 사업 본연이 갖는 힘을 보다 적극적으로 활용하기 위한 방안을 마련하는 것도 검토해봐야 한다. 분단이 75년 이상 경과하면서 남북한 주민들 사이의 이질감이 매우 큰 것으로 나타나고 있다.¹⁵⁹⁾ 남북관계가 비교적 발전했던 것

157) 신기욱·데이비드 스트로브·조이스 리 지음, 박진경 옮김, 『남북 관계, 어떻게 풀어야 하는가』 (파주: 한울, 2015), pp. 67~68.

158) 정현곤, “민관협력의 관점에서 모색하는 남북 사회문화교류 방향,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울: 늘봄플러스, 2015), p. 80.

159) 김병로, “북한에 대한 인식,” 『다가오는 한반도 평화, 불안과 희망 (2019 통일외교조사)』 (서울대학교 통일평화연구원 국내학술회의 자료집, 2019.10.4.), p. 36; 문인철, “대남인식,” 『자력갱생의 명암(2019 북한 사회변동과 주민의식)』 (서울대학교 통일평화연구원 국내학술회의 자료집, 2019.11.4.), p. 89.

으로 평가되는 시기에 대체로 민간단체를 중심으로 이뤄진 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업의 효과는 서로에 대한 이해 향상과 관련해 비교적 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.¹⁶⁰⁾ 한편 사회·문화 분야를 중심으로 하는 남북한 비당국 간 교류협력 사업의 지속 추진 및 활성화는 남북한 당국 간 관계와 상호 연계·선순환하며 전반적인 남북관계 개선·발전의 중요한 축으로 기능할 수 있다.¹⁶¹⁾ 이러한 측면에서 지금까지 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력을 주도해왔던 남한 내 민간단체의 역할과 역량을 제고하는 동시에 최근에서야 남북 협력 사업의 주체로 인정받은 지방자치단체의 역할과 역량도 향상시켜 나가는 것이 바람직하다.

남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 활성화를 통한 남북한 사회·문화공동체 토대 구축은 잠정적으로 불가역적 남북관계 발전, 궁극적으로 한반도 평화 공고화와 다르지 않다고 할 수 있다. 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력 사업 활성화, 남북한 사회·문화공동체 토대 구축과 마찬가지로 불가역적 남북관계 발전 한반도 평화 공고화 역시 일종의 과정일 수 있기 때문이다. 또한 남북한 간 사회·문화 분야 교류협력의 활성화·심화 등을 거치면서 이른바 ‘남북한 생활문화공동체 형성’에도 가까이 접근할 수 있을 것이다.¹⁶²⁾ 남북한 주민들의 삶이 진정으로 융합된 남북한 생활문화공동체를 형성하는 과정은 남북관계를 불가역적으로 발전시키고, 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키는 과정과 다르다고 할 수 없다.

160) 정현근, “민관협력의 관점에서 모색하는 남북 사회문화교류 방향,” pp. 80~81.

161) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018), p. 50.

162) ‘남북한 생활문화공동체’란 ‘남·북한 주민들의 삶이 진정으로 융합되는 것’을 의미한다. 전영선, “남북 생활문화공동체 형성 방안,” p. 80.

2. 한반도 비핵화 프로세스 정책과제

가. 정책과제 1: 국내외 민간전문가그룹 협력포럼 창설

2019년 하노이 북미정상회담 결렬로 교착 국면에 빠져있는 비핵화 협상이 재개되기 위해서는 한미 간 협의 된 비핵화 로드맵을 기반으로 북한을 설득하여 협상을 테이블로 나올 수 있도록 유도해야 한다.¹⁶³⁾ 그리고 한미 간 긴밀한 협의를 위해서는 한국 정부가 구상하는 비핵화 로드맵에 대해 구체적으로 제시할 수 있어야 한다. 앞서 본 연구의 제Ⅱ장에서는 정부의 북핵 문제 진전을 위한 정책과 관련하여 정책의 명확성과 적절성 부분에서 부정적인 평가를 내린 바 있다. 특히, 로드맵과 관련하여 2020년의 비핵화 합의 도출이 무엇을 의미하는 것인지, 비핵화 초기 조치가 무엇인지, 포괄적 비핵화 협상의 대상이 누구인지 등에 대한 내용이 제시되지 않고 있다고 지적했다. 이는 북핵 문제 해결의 시작점이라고 할 수 있는 비핵화 로드맵의 구성과 내용에 대해 정부 내에서 충분한 논의가 이루어지지 않은 채 정책 제안이 이루어졌다는 점을 의미한다. 따라서 본 연구는 대북정책의 재정비와 한반도 비핵화 프로세스를 위한 첫 번째 과제로 비핵화 로드맵을 포함하는 비핵화 정책 구상을 위한 국내외 민간 전문가 협력포럼 구성을 제안한다.

한국은 그동안 비핵화 로드맵에 대한 명확한 입장을 표명하지 않아왔다. 다만, 대통령을 비롯한 장관급 고위 관료들의 발언을 통해서 짐작할 수 있는 한국의 입장은 비핵화 로드맵의 필요성에 대해서는 공감하지만, 완벽한 신고와 검증에 따른 상응조치를 주장하는 미국의 입장과는 차이를 보이고 있다. 강경화 장관이 2019년 5월 3일

163) “비핵화 로드맵이 북·미협상 재개 출발점,” 『국민일보』, 2020.7.14., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924147301>> (검색일: 2020.9.22.).

외신 브리핑에서 북미 사이에 비핵화 협상 테이블이 만들어지기를 기대하며, 이를 위해 포괄적 핵 폐기에 대한 로드맵이 분명히 있어야 한다고 발언한 점과¹⁶⁴⁾ 같은 해 9월 24일 방미 중 열린 브리핑에서, “유엔, 미국, 한국의 비핵화의 목표에 대한 정의는 같다고 생각하지만, 거기까지 도달하는 로드맵을 어떻게 그릴 것인지에 대한 의견이 있는 상황”이라고 언급한 점은 이를 반영한다.¹⁶⁵⁾ 북미 간 가장 큰 입장 차이를 보이고 있는 포괄적 합의와 단계적 합의와 관련하여, 강경화 장관은 2019년 1월 16일 내신출입기자단 대상 신년 브리핑에서, “비핵화 논의가 타당한 방식으로 진행돼 왔고, 앞으로도 최고지도자들의 의지가 여전히 긴요할 것”이라며, 포괄적인 합의가 이루어진 후 한꺼번에 이행하는 데서 오는 물리적인 제약을 고려하여 ‘포괄적인 합의 이후의 단계적인 이행’이 한국의 기본적인 접근 방법이라고 언급했다. 이는 한국 정부가 정치적 합의 이후 실질적인 비핵화 프로세스는 단계적으로 진행되어야 한다는 입장을 표명한 것으로 해석할 수 있다.¹⁶⁶⁾ 만약 한국이 바라는 비핵화 프로세스가 포괄적 방식과 단계적 이행이 결합된 형태라면 한국은 이에 대한 구체적인 로드맵을 명확하게 제시하고 미국을 설득할 수 있어야 한다.

북한 비핵화 문제는 핵물질의 신고, 검증, 폐기로 이어지는 핵 폐기에 대한 기술적인 문제, 국제사회의 대북 경제제재와 경제협력과 같은 경제적 문제, 종전선언과 북미관계 정상화와 같은 정치적 문제 등 여러 이슈가 복잡하게 얽혀있다. 따라서 관련 정부부처의 참여뿐

164) “강경화 핵폐기 포괄적 로드맵 있어야...美北 유연성 필요,” 『조선일보』, 2019.5.3., <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/03/2019050301917.html> (검색일: 2020.9.22.).

165) “외교부, 강경화 북미협상, 비핵화 로드맵 만드는 게 가장 큰 과제,” 『ECO 환경뉴스』, 2019.9.24., <<http://www.ecohknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=10591>> (검색일: 2020.9.22.).

166) 외교부, “장관 내신출입기자단 대상 신년 브리핑,” 2019.1.16., <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4078/view.do?seq=368080> (검색일: 2020.9.21.).

만 아니라 해당 영역에서 전문성을 갖고 있는 민간 전문가의 참여가 있어야 한다. 예를 들어, 문재인 정부의 신남방·신북방정책의 경우 청와대 신남방·신북방비서관의 지원 하에 정부인사와 민간위원으로 구성된 특별위원회를 구성하여 정책을 구상하고 추진하고 있다. 신남방정책특별위원회와 신북방정책을 담당하고 있는 북방경제협력위원회는 기획재정부, 외교부, 행정안전부, 산업통상자원부 장관·차관과 대통령비서실, 국가안보실 비서관 및 청와대 경제보좌관으로 구성된 정부 인사와, 학계, 연구소, 공공기관, 기업, 법조계 등 관련 민간 전문가로 구성되어 있다.¹⁶⁷⁾ 이들은 정기적인 회의를 통해 정책의 추진방향과 추진전략을 수립하고 부처별 추진 범위를 조율하고 협력 사업을 발굴하며, 이행 상황을 점검하고 평가하는 역할을 수행하고 있다.¹⁶⁸⁾ 비핵화 로드맵 역시 이와 같은 민관 협력을 통해 수립되고 조율되는 과정을 통해 보다 구체적이고 현실적인 구상을 세우는 것이 필요하다. 정부는 체계적인 운영을 위해 대통령 직속의 민관 협력 포럼을 구성하는 방식을 고려해볼 수 있다. 청와대의 국가안보실을 주축으로, 정부 부처 관계자 및 국내외의 각계 전문가가 참여하는 정례화된 협력포럼을 통해 그동안의 추상적이고 불명확한 정책 제안에서 탈피하고 구체적인 로드맵과 북핵 문제의 복잡성과 구조적 제약을 고려한 다양한 플랜을 작성할 수 있을 것이다. 실제로, 미국의 경우 각 행정부의 국가안보전략(National Security Strategy)과 같은 주요 외교전략 문건의 작성과 정책의 수립에 많은 민간 전문가들이 참여하고 있으며 이들은 정책의 소개와 대국민 공감대 확산에 기여하고 있다. 한국 역시 이와 같은 시도와 노력이

167) 대통령직속 북방경제협력위원회, <http://www.bukbang.go.kr/bukbang/issue_news/introduce2/0003/> (검색일: 2020.9.22.),

168) 대통령직속 정책기획위원회 신남방정책특별위원회, <<http://www.nsp.go.kr/introduce/introduce02Page.do>> (검색일: 2020.9.22.),

필요하다.

민관 협력포럼에는 국내 전문가뿐 아니라 관련 국가의 전문가도 참여시키는 것도 고려해볼 필요가 있다. 북핵 문제는 핵심 당사국인 한국, 미국, 북한 이외에 중국과 일본, 러시아 등 주변국들의 정치, 경제, 안보적 이익과도 직결되어 있다. 이와 더불어, 고도화된 북한의 핵과 미사일 능력은 국제사회의 군비통제 및 군축 커뮤니티에서 주요 이슈가 된 지 오래이다. 이처럼 북핵 문제는 국제적인 이슈이며, 이해당사국이 다수임에도 불구하고 관련국들과의 대화와 협의가 부족했던 것이 사실이다. 관련국의 전문가들을 로드맵 구상을 위한 포럼에 참여시키는 것은 한국이 수립하는 로드맵에 대한 관련국들의 입장을 사전에 점검하고 수용할 수 있는 기회를 가질 수 있을 뿐 아니라 추후 로드맵에 대한 국제사회의 지지와 이해를 높일 수 있다.

설문조사에서 전문가들이 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 장애요인으로 ‘정부의 대북정책 내용과 방법(34%)’을 가장 많이 지적한 바 있다. 특히, 비핵화 관련 핵심 이슈들과 로드맵에 대한 한국 정부의 명확한 입장의 부재는 정부 부처 간 협의의 부족과 상충하는 정책 제안으로 이어지고 있다. 특히 비핵화 프로세스가 중단된 이후, 비핵화 프로세스를 주도하는 외교부와 남북 협력을 주도하는 통일부 간의 협의의 부재가 문제점으로 지적되고 있다. 비핵화에 대한 상응 조치에 해당하는 대북 경제제재의 해제와 남북 경제 협력의 재개 문제를 둘러싸고 양 부처 간 입장 간극이 점차 커지고 있는 상황이다. 협력포럼을 통해 외교부와 통일부를 비롯한 관련 정부부처 관계자들과 전문가가 협의하여 합의된 로드맵을 구상할 수 있다면 부처 간 갈등과 정책을 사전에 조율하여 정부 차원의 단일한 로드맵을 세울 수 있을 것이다.

결론적으로, 그동안 북한 비핵화 관련 핵심 이슈들에 대한 한국 정부의 명확한 입장 부재, 정부 부처 간 협의의 부족, 추상적인 정책 제안, 정책의 비일관성 등은 한국이 핵심 당사국임에도 불구하고 비핵화 프로세스에서 한국의 입지를 축소시켜왔던 것이 사실이다. 비핵화 프로세스의 핵심이 비핵화 로드맵이라는 점에서 국내외의 민간 전문가의 협의를 통한 로드맵 작성은 대북정책 내용의 구체성과 실현가능성을 높일 수 있을 것이다. 또한, 구체화되고 명확한 로드맵을 제시하는 것은 한국이 비핵화 협상에 핵심 당사국으로서 참여하고 주도력을 확보하는 데 긍정적으로 작용할 것으로 기대한다.

나. 정책과제 2: 한미 상설 실무협의체 활성화

비핵화 프로세스를 위한 두 번째 정책과제는 북한 비핵화를 위한 한미 공동 전략과 정책의 추진을 위한 상설 실무협의체의 역할을 활성화시키는 것이다. 2018년 11월, 한국과 미국은 비핵화 프로세스를 위한 양국 간 효율적인 협의를 위해 한미워킹그룹을 출범시켰다. 11월 20일 미국 워싱턴에서 이도훈 한반도평화교섭본부장과 스티브 비건(Steve Biegun) 미국 대북특별대표가 만나 첫 번째 회의를 가지면서 한미 양국은 앞으로 한미 공조와 협력을 보다 체계화시키고 정례화시키는 데 합의했다.¹⁶⁹⁾ 한미 워킹그룹의 출범은 한미 간 실질적인 공조와 협의의 기제로 활용될 수 있을 것이라는 기대를 받았다. 그러나 약 2년이 지난 현 시점에서 한국을 중심으로 워킹그룹의 기능에 대한 논란이 벌어지고 있다.

이와 같은 논란은 워킹그룹의 출범 당시 워킹그룹의 구체적인 역할과 기능에 대한 한미 간 합의가 미진했다는 점에서 시작되었다고

169) 외교부, “한미 워킹그룹 회의 개최 결과,” 2018.11.21., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=368769> (검색일: 2020.9.17.).

도 볼 수 있다. 2018년 11월 첫 번째 회의를 마치고 발표한 입장문에서 한국 외교부와 미국 국무부는 양측이 회의를 통해 공유했던 핵심 내용에 대해 각기 다른 입장을 보였다. 한국 외교부는 한미 양국이 공유한 주요 논의 내용을, “한반도 및 역내 평화·안보의 핵심 축으로서 한미동맹의 중요성 재확인”, “한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화”, “유엔 안보리 결의 이행”, “남북협력 등 북핵/북한 관련 제반 현안에 대한 논의”라고 밝혔다.¹⁷⁰⁾ 반면, 미국 국무부는 워킹그룹을 통해 “북한의 최종적이고 완벽하게 검증된 북한의 비핵화 (final and fully verified denuclearization of the DPRK) 라는 우리의 공동의 목적을 이루기 위한 한미 간 긴밀한 공조 노력을 강화”했으며, “완전한 비핵화와 한반도의 영구적 평화, 유엔 안보리 결의 안의 이행과 남북 간 협력”에 대해 논의했다고 밝혔다.¹⁷¹⁾ 즉, 미국은 워킹그룹의 역할이 북한의 완전하고 검증된 비핵화를 위한 한미 간 공조라고 구체적으로 밝혔지만, 한국은 한반도의 비핵화와 평화라는 다소 추상적인 목표를 언급하는 데 그쳤다. 이러한 차이점은 한미 양국이 워킹그룹의 출범의 필요성에는 공감대를 형성했으나, 구체적인 목표와 기능에 있어서는 구체적인 합의를 이루지 못했다는 점을 반영한다.

트럼프 행정부는 남북 간 관계 개선이 비핵화의 속도와 발맞추어 이루어져야 한다고 주장해왔다. 따라서 미국의 입장에서 한미 워킹그룹은 한국 정부가 추진해오고 있는 남북 경제 협력과 한국의 대북 지원이 미국의 북한 비핵화 정책을 지연시킬 수 있다는 미국의 우려 속에서 출범된 조직이라고 볼 수 있다.¹⁷²⁾ 특히 촘촘하게 짜여 있는

170) 위의 글.

171) U.S. Department of State, “U.S.-ROK Working Group,” November 20, 2018, <<https://china.usembassy-china.org.cn/press-releases-u-s-rok-working-group/>> (Accessed September 17, 2020).

미국과 유엔의 대북 경제 제재가 한국의 대북 지원과 충돌할 가능성이 제기되면서 미국은 한국과 이 문제를 조율할 필요성을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 카네기 평화재단(Carnegie Endowment for International Peace)의 더글라스 팔(Douglas Paal)은 한미 워킹그룹의 출범에 대해 “(미국과 한국 간) 공조가 문제였다.”며, “워킹 그룹인 한국이 너무 앞서가는 것에 대한 미국의 근심을 반영하는 것”이라고 설명했다.¹⁷³⁾ 애틀랜틱 카운실(Atlantic Council)의 로버트 매닝(Robert Manning) 선임연구위원 역시 비핵화 목표와 남북 교류 사이의 균형을 유지할 수 있을 것으로 기대한다고 밝히면서, “남북 간 화해와 협력과 북미 간 비핵화 대화라는 대북 외교의 두 가지 구분된 트랙이 있었다. 워킹그룹은 이 두 개의 협상이 가깝게 연결되어 유지되도록 하며 이를 통해 남북 간 노력이 비핵화 노력보다 너무 빨리 나아가지 않도록 하는 것을 목적으로 한다.”라고 설명했다.¹⁷⁴⁾ 이와 같은 미국 내 전문가들의 분석은 남북 협력이 북한 비핵화 프로세스에 미칠 수 있는 ‘부정적’ 영향에 대한 미국 정부의 우려를 보여준다고 볼 수 있다.

한편, 한국 내에서는 한미 워킹그룹이 한국의 남북 협력을 제약하는 기구로 기능하고 있다는 주장이 제기되고 있다. 특히 여권을 중심으로 워킹그룹의 기능 축소나 재조정 혹은 해체까지 거론되고 있다. 2020년 부임한 이인영 통일부 장관은 해리 해리스(Harry Harris) 주한 대사를 만난 자리에서 “워킹그룹이 남북관계를 제약하

172) Sean Lee, “Moon Jae-in Holds on to His Dream of North Korea Diplomacy,” *The Diplomat*, June 2, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/06/moon-jae-in-holds-on-to-his-dream-of-north-korea-diplomacy/>> (Accessed September 14, 2020).

173) “US, South Korea to Launch Joint Working Group on North Korea,” *VQ4*, November 3, 2018, <<https://www.voanews.com/usa/us-south-korea-launch-joint-working-group-north-korea>> (Accessed September 14, 2020).

174) *Ibid.*

는 기제로 작동했다는 비판적 견해가 있다.”며 워킹그룹의 운영과 기능을 재조정하고 재편할 필요성이 있다고 발언하며 ‘워킹그룹 2.0’구상에 대한 의견을 피력했다.¹⁷⁵⁾ 특히, 문재인 대통령이 2020년 1월 북한 개별 관광 개발 등 남북 협력에 대한 구상을 발표한 것에 대한 미국의 견제성 발언이 이어지자 여론은 비난의 수위를 조금 더 높이고 있다.¹⁷⁶⁾ 문재인 대통령의 발언에 대해 해리스 주한 미국대사는 향후 경제 제재를 유발할 수 있는 오해를 피하기 위해서는 한국이 북한과 교류할 때 워킹그룹을 통해서 추진하는 편이 나올 것이라는 의견을 피력했으며,¹⁷⁷⁾ 한국 측 고위 관료의 말에 따르면, 비건 미 국무부 대북정책특별대표가 한미워킹그룹에서 통일부가 제외되어야 한다고 주장했다고도 전해진다.¹⁷⁸⁾

그동안 한미 워킹그룹에서 유엔과 미국의 대북제재와 워킹 그룹의 주요 논의 대상이었던 것은 사실이다. 다만, 북미 비핵화 협상이 진전이 없는 상황 속에서 북한이 이를 남북협력을 방해하는 기구로 폄하하고 국내에서도 이러한 비판을 수용함으로써 워킹그룹에 대한 오해가 확산된 측면이 있다.¹⁷⁹⁾ 그러나 북한의 주장처럼, 한미 워킹 그룹 때문에 국제사회와 미국의 대북 제재가 유예되거나 철회되지

175) “이인영-해리스 ‘한미워킹그룹’ 공개 신경전,” 『동아일보』, 2020.8.19., <<https://www.donga.com/news/article/all/20200819/102543184/1>> (검색일: 2020.9.18.).

176) “한미 워킹그룹이 뭐길래... 이름 떼고 비공개로 진행,” 『KBS 뉴스』, 2020.2.7., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4377212>> (검색일: 2020.9.18.).

177) “South Korea should coordinate with U.S. to avoid ‘misunderstandings’ when engaging North: ambassador,” *Reuters*, January 16, 2020, <<https://br.reuters.com/article/us-southkorea-usa-idUSKBN1ZF0RT>> (Accessed September 16, 2020).

178) Sean Lee, “Moon Jae-in Holds on to His Dream of North Korea Diplomacy,” *The Diplomat*, June 2, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/06/moon-jae-in-holds-on-to-his-dream-of-north-korea-diplomacy/>> (Accessed September 14, 2020).

179) 이호령, “한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제” (통일연구원 서면자문, 2020.8.18.).

않고 있으며 남북 협력도 제약을 받고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 북미 간 비핵화 협상이 결렬된 후 비핵화에 진전이 전혀 없고 북한이 대화에 응하지 않으면서 대북 제재 완화를 논의할 여지를 만들지 않기 때문이라고 보는 것이 타당하다. 통일부 장관의 ‘한미 워킹그룹 2.0’ 제안에 대해 미국 전직 관리들이 남북관계를 제약하는 것은 워킹그룹이 아니라 남북관계 개선을 거부하는 북한이라고 의견을 피력한 것은 이러한 견해를 뒷받침한다.¹⁸⁰⁾ 현실적으로 한국 정부가 추진하는 대북 지원과 협력이 유엔 안보리 제재와 미국의 대북 제재와 직접적으로 연관된다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서, 한국이 북한과의 실질적인 경제 협력을 추진하기 위해서는 미국과의 실무 협의를 보다 활성화시킬 필요가 있다. 미 외교협회(Council on Foreign Relations)의 스콧 스나이더(Scott Snyder) 선임연구원이 “남한의 북한에 대한 접근과 긴장 완화는 제재와 연관되기 때문에 명확한 소통과 효과적인 조율이 동반되어야 한다.”고 설명한 것은 이와 같은 맥락이다.¹⁸¹⁾

남북 간, 북미 간 대화가 단절된 현 시점에서 북한 문제와 관련된 양 정부 관련 부서의 실무 책임급이 모두 포함되어 있는 한미 워킹그룹은 한미 간 정책 공조와 조율을 할 수 있는 유용한 기구임이 분명하다.¹⁸²⁾ 앞서 언급했듯이, 한국의 대북 인도적 지원과 경제 협력은 사회의 제재와 긴밀하게 연관되어 있을 뿐 아니라 세밀하게 짜여 있는 대북 제재의 특성상 한국이 추진하고자 하는 사업이 제재에 저촉

180) “월 전 차관보 남북관계 문제는 한미워킹그룹 아닌 북한.” 『뉴스핌』, 2020.8.26., <<http://newspim.com/news/view/20200826000640>> (검색일: 2020.9.19.).

181) “US, South Korea to Launch Joint Working Group on North Korea,” *VQ4*, November 3, 2018, <<https://www.voanews.com/usa/us-south-korea-launch-joint-working-group-north-korea>> (Accessed September 14, 2020).

182) “[아침토론]北 대남전단지 살포 예고...악화일로 남북관계 돌파구는?,” 『SBS CNBC』, 2020.6.22., <<http://cnbc.sbs.co.kr/article/10000987261>> (검색일: 2020.9.19.).

되는지 한국 정부 단독으로 판단이 어려운 경우가 발생하기 때문에 워킹그룹을 활용하여 사전 점검을 할 필요성은 분명히 존재한다. 앞으로도 남북 교류협력의 속도와 미국의 대북 제재를 비롯한 북미 협상의 진전과는 괴리를 보일 것이고 이에 대한 미국의 우려와 한국의 불만은 향후에도 크게 달라지지 않을 것이다.¹⁸³⁾ 한국의 입장에서는 한미 워킹그룹을 통해 한국의 입장을 적극적으로 전달하고 미국의 이해와 지지를 확보해 나가려는 지속적인 노력이 필요하다.¹⁸⁴⁾

한미 워킹그룹의 활성화를 위해서는 우선 출범 초기 매달 두 번의 회담을 계획했던 초기의 방안과는 달리 비정기적으로 열리고 있는 현재 회담의 성격을 보다 정례화시킬 필요가 있다. 또한 한국의 각 부처 별로 워킹그룹에 대한 평가가 다르고 통일부를 중심으로 워킹그룹의 재편까지도 거론되고 있는 점은 한미 공조가 흔들리고 있다는 대외적 시그널을 줄 소지가 있는 만큼 참여 부처 간 긴밀한 협의가 필요하다. 현재처럼 워킹그룹의 주관 기관인 외교부를 중심으로 워킹그룹을 이끌어가되, 비핵화 진전에 따라 남북 교류협력의 여지가 커질 때에는 통일부가 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성해 놓을 필요가 있다. 다만, 실무와 정무를 분리하자는 통일부의 제안은 조금 더 신중하게 판단할 필요가 있다. 크리스토퍼 힐 전 국무부 동아시아태평양 담당 차관보는 한미 워킹그룹을 통한 한미 간 긴밀한 관계 유지의 중요성을 강조하며, 실무와 정무로 분리하자는 제안은 양국 간 대화와 공조의 기회를 오히려 감소시킬 것이라고 우려했다.¹⁸⁵⁾ 게리 새모어(Gary Samore) 전 백악관 대량살상무기 정책조정관 역시 실무와 정무의 분리가 남북관계에 본질적인 변화를 불러

183) 민정훈, “한반도 비핵 평화 프로세스 추진 전략,” (통일연구원 서면자문, 2020.8.18.).

184) 위의 글.

185) “힐 전 차관보 남북관계 문제는 한미워킹그룹 아닌 북한,” 『뉴스핌』, 2020.8.26., <<http://newspim.com/news/view/20200826000640>> (검색일: 2020.9.19.).

오지 않을 것이라고 예상했다.¹⁸⁶⁾ 또한, 대북 제재가 미국의 단독 제재와 함께 유엔 안보리 제재도 동시에 작동하고 있는 만큼, 정무적 차원의 결정에 맞게 한미 행정부 차원의 회담인 한미 워킹그룹에서 실무적으로 대북 제재에 대한 문제를 해결해 달라고 요구하는 것은 현실적으로 어렵다.¹⁸⁷⁾

한미 워킹그룹은 앞으로 비핵화 프로세스에 대한 한미 간 입장과 의견의 간극을 줄이기 위한 가장 유용한 논의의 장으로 활용될 수 있다. 특히 미국의 대북정책과 관련된 모든 기관의 실무자와 협의할 수 있다는 점은 비핵화 정책을 비롯한 한국의 대북정책의 실현 가능성을 점검할 수 있는 유용한 기회가 될 수 있다고 기대한다. 이는 일각에서 주장하는 한국의 대북정책에 대한 ‘승인’이 아닌 유엔의 대북제재 결의안과 미국 제재법으로 인해 현 시점에서 추진이 어려운 정책을 검토한다는 개념으로 접근해야 할 것이다. 충분한 검토 없이 제안되는 대북 협력 계획은 북한과 미국 모두로부터 신뢰를 잃을 수 있다. 한미 간 상설협의체의 활성화는 한미 간 공조의 강화와 효율성을 증대시키고 실현 가능하고 지속가능한 대북정책의 수립에 긍정적으로 작용할 것이라 기대한다.

다. 정책과제 3: 대미 외교의 다변화와 내실화

세 번째 정책과제는 비핵화 프로세스를 위한 대미 외교의 내실화와 다변화를 모색하는 것이다. 그동안 한국 정부의 비핵화 대미 외교는 정부의 주도로 미 행정부를 대상으로 하는 단선적인 루트를 통해 이루어져 왔다.¹⁸⁸⁾ 따라서 미국 외교 정책 결정 과정의 주요 행위

186) 위의 글.

187) “이인영 “한미워킹그룹 실무-정무 분리 운영해야” 구상...속뜻은?,” 『중앙일보』, 2020.8.25., <<https://news.joins.com/article/23856720>> (검색일: 2020.9.17.).

자인 의회나 정책에 영향을 미칠 수 있는 싱크탱크, 미디어, 민간 전문가 등에 대한 외교 활동은 체계적으로 이루어지지 않았다.¹⁸⁹⁾ 의회를 대상으로 할 때에도 외교위원회 동아시아태평양 소위원회에 소속된 소수의 의원들만을 접촉해왔을 뿐이다. 그러나 미국의 외교 정책이 국내 정치와 깊은 상관성을 갖고 수립된다는 점에서 지금까지의 단선적인 외교 활동은 한계가 있을 수밖에 없으며, 장기적인 관점에서 미국 내 네트워크를 형성하기 위한 전략을 수립하는 것도 어렵다. 지금부터라도 미국 국내 정치에 대한 이해, 미국 외교 정책과 국내 정치와의 상관성에 대한 치밀한 분석, 미국의 외교 정책 결정 과정에 영향을 미치는 외교정책집단과 미디어의 역할에 대한 조사 등을 기반으로 세분화되고 다양한 대미외교 대응책 마련이 필요하다.

현재 미국 국내 정치의 특징 중에서 가장 주목해야 할 점은 정치와 이념의 양극화(polarization)가 심화되고 있다는 점이다. 의회 차원에서는 양극화로 인해 점차 공화당과 민주당 간의 초당적 합의가 어려워지고 있다. 이러한 현상은 전통적으로 양당이 정쟁을 멈추고 합의를 이뤄왔던 외교 정책 영역에서도 뚜렷하게 나타나고 있다. 또한 국내적 측면과 국제적 측면을 모두 갖고 있는 이슈의 증가로 국내 정책과 국제 이슈를 분리하는 것이 점차 어려워지면서 개별 의원들이 미국의 외교 정책에 갖는 관심이 더욱 증가하고 있다.¹⁹⁰⁾ 이처럼 미국의 외교 정책에 대한 전반적인 의회의 영향력과 개별 의원들의 관심이 높아지면서 상원과 하원의 외교 위원회 위원장, 아시아

188) 박영호 외, 『한국의 對미국 통일공공외교 실태』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 22.

189) 위의 책, p. 22.

190) 김주리, “미 의회의 정치 양극화와 정당정치가 미국 군사·안보 정책에 미치는 영향: 오바마 행정부의 신 전략무기 감축조약(New START) 비준을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제29권 1호 (2020), pp. 77~78.

-태평양 소위원회 위원장이나 간사 등 소위 제도적 위상을 가진 소수의 의원들만을 대상으로 대미 외교를 펼쳤던 기존의 한국 정부의 접근 방식을 탈피할 필요성이 높아지고 있다.¹⁹¹⁾ 국내 정치적 관점에서 제도적 위상을 가진 의원들이 활발한 미디어 활동을 통해 여론을 주도하고 정책 담론을 주도하는 의원들이라고 보기는 어렵다.¹⁹²⁾ 미 의회의 외교 정책에 대한 관심도 증가와 미국 미디어의 강력한 의제 설정 기능을 고려할 때 한국 정부는 사전에 북한 비핵화 프로세스에 대한 의정 활동 및 미디어 활동을 활발히 해오고 있는 핵심 의원들을 파악하여 관리해야 할 필요가 있다.¹⁹³⁾

미국 외교 정책결정 과정에 영향을 미치는 핵심적 행위자로서 미국 외교정책집단(foreign policy community)에 대한 조사와 이들과의 네트워크 형성 또한 매우 중요하다. 워싱턴 기반의 수많은 싱크탱크는 미국 외교 정책에 대한 담론을 주도하는 핵심 행위자이다. 특히 북한의 핵과 미사일 능력이 고도화 되면서 국제 안보에 대한 주요 위협 요인으로 부상하고 미국 본토까지 위협받게 되자 북한에 대한 외교정책집단의 관심이 크게 높아졌다. 미국 주요 싱크탱크들은 북핵 문제에 대한 보고서 발간을 통해 활발한 정책 제안을 할 뿐 아니라 세미나와 회의 개최를 통해 토론의 장을 마련하기도 한다. 일례로, 미국의 중요한 싱크탱크 중 하나인 전략국제문제 연구소(Center for Strategic and International Studies: CSIS)는 Korea Chair 프로그램을 통해 북핵 문제, 한미 관계, 북한 인권 등 북한과 관련된 주요 이슈들에 대해 분석하고 정책을 제안을 하고 있다. 스티imson 센터(Henry L. Stimson Center)의 38노스(38 North)

191) 서정건, “미국 국내정치적 관점에서 본 한국 정부의 추진 전략과 정책,” (통일연구원 자문회의, 2020. 7. 28.).

192) 위의 글.

193) 위의 글.

프로그램 역시 북한에 대한 심도 있는 분석과 정책을 제시하는 대표적인 기관이다.

외교정책집단의 또 다른 주요 행위자로 미디어를 들 수 있다. 미디어는 정치적 의제를 선별적으로 선택하여 주요 의제를 설정하고 정치적 사안을 일반 유권자들에게 전달하여 여론을 형성하는 가장 기본적인 통로이다. 그러나 미국 사회의 정치와 이념의 양극화는 미디어의 양태에도 영향을 미치고 있다는 점을 주목해야 한다. 정보를 전달해주는 미디어 역시 이념적으로 편향된 보도가 주를 이루고 있는 것이 현실이다.¹⁹⁴⁾ 따라서 한국 정부는 미국 주요 매체들의 북한 비핵화 프로세스에 대한 입장과 의제 설정 방식에 대한 분석을 기반으로 외교 전략을 수립해야 한다.

미국 국내 정치와 관련하여, 단기적으로는 미국 국내에서 트럼프 행정부의 북한 비핵화 협상에 대한 비판이 제기되고 있고 오는 2020년 11월 미 대선 이후 정권 교체의 가능성도 있는 만큼 미국의 대북정책 및 북한 비핵화 전략은 미국 국내정치적 영향을 크게 받을 수밖에 없다는 점을 인지하고 앞으로의 대미 외교 전략을 수립해야 한다. 특히, 민주당 바이든 후보는 그동안 트럼프 행정부의 비핵화 정책에 대해 강도 높게 비난해 왔고 트럼프 대통령의 하향 방식보다는 실무 협상이 진전을 보일 때 정상 간의 만남을 추진하는 상향 방식(bottom-up) 방식으로 선회할 가능성이 높은 만큼 한국도 이에 대한 대비가 필요하다. 만약 바이든 후보가 당선되어 실무협상이 중시될 경우 앞서 제안한 한미 간 상설 실무협의체의 활성화를 통한 비핵화 프로세스가 더욱 탄력을 받을 것으로 예상된다. 따라서 비핵화를 위한 대미 외교가 상설 실무협의체와 긴밀한 연관성을 가질 수 있는

194) 하상웅, “트럼프 시대 미국인들의 외교정책 인식,” 서정건 책임편집, 『미국 국내정치와 외교정책』 (서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2020), p. 242.

전략과 정책의 수립이 필요하다.

결론적으로, 한국 정부는 워싱턴 내부의 외교정책집단에 대한 분석을 통해 행위자들을 이해관계에 따라 분류하고 이들을 집중적으로 관리하려는 노력이 필요하다. 이를 위해 행위자별로 차별화된 정보와 논리를 제공하고 이들과의 전략적 교류를 모색함으로써 한국이 추구하는 비핵화 프로세스와 관련된 긍정적인 메시지가 미국 정책 영역에 지속적으로 발산될 수 있도록 유도하려는 노력을 지속해야 한다.¹⁹⁵⁾ 이를 위해 비핵화 프로세스를 위한 대외 외교를 담당하는 특별 부서의 설립을 고려할 수 있다. 현재 비핵화 문제와 관련하여 미국 측과 가장 활발하게 소통하고 있는 부서는 외교부의 한반도 평화교섭본부라는 점을 감안할 때, 한반도평화교섭본부 산하에 비핵화 프로세스를 위한 대미 외교팀을 구성하는 것도 효율적인 방안이 될 수 있다.

북미 간 협상을 위한 대화 국면을 조성하고 모멘텀을 유지하기 위해서는 북한 비핵화 문제가 북한의 군사적 도발이 있을 때만 이슈화되는 것을 방지하고 북핵 문제의 해결을 위한 미국 내 논의를 지속시킬 수 있어야 한다. 그러나 현실적으로 미국의 경우 외교 정책 영역은 미국 여론의 관심을 받기 어려운 영역일 뿐만 아니라 북한과 북핵 문제에 대한 미국 국민들의 이해도는 높지 않은 수준이다.¹⁹⁶⁾ 비핵화 관련 대미 외교팀의 구성은 북핵 문제를 비롯한 미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 미국 내 주요 행위자들을 대상으로 북핵 문제의 중요성에 대해 지속적으로 환기시킴으로써 북핵 문제가 중요한 정책 의제로 유지될 수 있게 할 것이다. 또한, 정부 차원에서 진

195) 서정건, “미국 국내정치적 관점에서 본 한국 정부의 추진 전략과 정책,” (통일연구원 자문회의, 2020.7.28.); 민정훈, “한반도 비핵 평화 프로세스 추진전략,” (통일연구원 서면자문, 2020.8.18.).

196) 민정훈, “한반도 비핵 평화 프로세스 추진전략,” (통일연구원 서면자문, 2020.8.18.).

행하는 비핵화 대미 외교에 관한 컨트롤타워의 역할을 수행함으로써 관련 부처별로 산발적으로 이루어지고 있는 대미 외교에 통일성을 높이고 내실화를 다질 수 있을 것으로 기대한다.

3. 동북아 평화외교 프로세스 정책과제

가. 정책과제 1: ‘평화외교 전략센터’의 신설

상기한 미중 간 전략적 갈등의 추이를 종합적으로 분석하고, 특히 통일외교와 연계한 전략수립·이행의 컨트롤타워로서 청와대 국가안보실 산하에 ‘평화외교 전략센터’의 신설·운영을 검토할 필요가 있다. 현존하는 외교부의 ‘외교전략 조정회의’가 이러한 목적에 부합하는 의사조정 플랫폼이라고 볼 수 있으나, 의제의 내용 및 의사결정의 정책 환류 등의 측면에서 한계를 노정하고 있는 것이 사실이다. 2020년 7월 28일 현재, 총 3차례의 조정회의가 개최되었으나 광범위한 이슈에 대해 기획재정부·과기정통부·통일부·국방부·산업부 등 정부 관계자와 유관 전문가의 견해를 청취하는 수준에 머무르고 있는 것으로 보인다. 무엇보다 특정사안에 대해 부처 간 분석 및 견해가 충돌할 경우, 국무위원으로서 대등한 위치에 있는 외교장관이 이를 종합하여 대통령의 의사결정에 기여할 수 있는 실질적 전략을 수립하기에는 어려움이 따를 수밖에 없다.

또한, 외교부는 평화외교 이외에 수많은 양·다자 외교현안에 대응하여 집중도가 떨어질 수 있는 문제와 통일부의 경우 직제상 남북 간 교섭에 특화되어 외교역량이 충분치 않을 수 있다는 점 역시 고려해야 한다. 외교부 산하의 한반도평화교섭본부의 경우 한반도 문제 관련 양·다자 교섭의 권한이 부여되어 있으나, 권위 있는 중·장기

적 정책기획을 하기에 적합한 조직이라고 보기는 어렵다. 통일부의 경우 통일정책실 산하의 평화정책과·국제협력과에서 유관 업무를 담당하지만 직위 및 인력의 제약으로 주요국을 포괄할 만한 전략수립이 사실상 어려우며, 통일부 장관의 외교적 행보 역시 외교부와외의 업무분장 등의 문제로 상당한 제약이 따를 수밖에 없다. 이러한 상황은 국가안보실 내에 통일·평화외교 관련 종합적 정세분석·전략기획을 보조할 수 있는 조직 신설의 필요성을 더욱 높이는 대목이다.

이러한 현실을 고려했을 때 국가안보실장 밑에 평화외교전략센터장 1인과 다수의 전문가 지원인력을 두고 미중 간 전략적 경쟁의 추이, 주요국의 대한반도 정책 분석, 평화·통일외교 관련 부처 간 정책 조율 등의 역할을 부여할 경우 실질적 전략수립이 보다 용이한 구조를 만들 수 있다. 현재 대통령령 제29605호(2019년 3월 6일 일부개정)에 규정된 국가안보실 직제에 따르면 ‘센터’형태의 직위는 국가위기 관련 상황 관리 및 초기 대응의 임무를 수행하는 ‘국가위기관리센터장’이 유일하다.¹⁹⁷⁾

물론 평화외교전략센터의 설립·운영은 평화기획비서관·외교정책비서관 및 통일정책비서관의 소관 업무를 통괄하는 제2차장의 업무범위와 겹친다는 우려가 제기될 수도 있는 것이 사실이다. 그러나, 제2차장의 업무가 외교안보와 관련된 모든 이슈에서 대통령과 안보실장의 의사결정을 돕는 임무를 가진다면, 통일외교전략센터장은 ‘평화·통일공공외교’와 관련된 정세분석 및 임기 내 실행 가능한 전략수립에 집중하는 방식으로 업무를 구분할 수 있다. 핵심은 현 청와대 의사결정 체제 내에서 대통령 외교안보 특별보좌관과 같은

197) 「국가안보실 직제」(시행 2019.3.6., 대통령령 제29605호, 2019.3.6., 일부개정), 제4조의 2(국가위기관리센터장, 본조신설 2017.5.11.), 법제처 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%95%88%EB%B3%B4%EC%8B%A4+%EC%A7%81%EC%A0%9C#undefined>> (검색일: 2020. 8. 15.).

비상임직 직위 혹은 정책기획위원회의 평화번영분과와 같은 자문단에 의존하는 전략수립·정책기획 기능을 국가안보실 내에 상설 조직화하자는 것이다.

이러한 평화외교전략센터는 국가안보실에 속하여 범부처적인 정세분석과 전략수립이 가능하고 대통령과 국가안보실장의 의사결정을 직접적으로 보좌함에 따라 빠른 정책환류가 가능하다는 장점을 지닌다. 무엇보다 미중관계 전개와 북한 행태에 관한 상이한 시나리오에 따라 기민한 정상외교를 전개해야 하므로 청와대 내부의 정보 분석 및 정책 조율 능력이 중요한데, 평화외교전략센터의 존재는 이에 기여할 수 있는 여지가 크다. 상기한 미중관계의 전개 시나리오에 대한 전략적 분석과 더불어 북한의 군사적 도발국면, 대화-비핵화 협상국면, 교착상태에 맞춘 시나리오별 대응전략 수립 등은 동센터의 설립에 따른 기대효과로 볼 수 있다.

청와대 내부 의사결정과정에서 대한 평가는 접근 가능한 정보의 제약으로 신중하게 이루어질 수밖에 없으나 미중 간 전략적 갈등에 대한 전략적 대응이 부족하다는 우려가 제기된 것이 사실이다. 실례로 홍콩 국가보안법과 관련하여 미중 간 대립이 격화될 때 문재인 대통령 사태 추이와 우리 대응에 대해 먼저 참모들에게 질의했으나 뚜렷한 대응책을 내놓지 못한 것으로 알려져 있다.¹⁹⁸⁾ 미국의 중국 화웨이 장비 사용 금지 요구에 대해서도 전략적 모호성을 유지할 뿐, 원칙수립과 이에 따른 보안 안전성 검증 등 필요한 조치를 취하지 못한다는 비판이 제기되고 있다.¹⁹⁹⁾

물론, 본 보고서가 제안하는 ‘평화외교 전략센터’는 ‘평화외교’에

198) “청와대, 미중갈등 파고 넘을 진짜 컨트롤타워 준비 됐다,” 『동아일보』, 2020.8.27., <<https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20200827/102667337/1>> (검색일: 2020.8.27.).

199) “국제통상전문가 최병일 교수가 본 미·중 힘겨루기의 끝,” 『중앙일보』, 2019.6.27., <<https://news.joins.com/article/23508707>> (검색일: 2020.8.27.).

관련된 전략수립·의사결정 보조를 주 업무로 하여 상기한 모든 이슈를 다루는 것은 아니다. 그러나 각 부처의 업무 특성과 현 국가안보실의 구조상 적시성·합리성 있는 전략기획에 애로사항이 있다면, 동 센터의 설립은 분명 정책기획 및 중·장기 전략수립의 효율성 제고에 기여할 수 있는 여지가 있다. 상기한 시나리오별 대응은 구체적인 상황에 대한 엄밀한 정세판단과 광범위한 정보수집·분석의 결과물에 기반한 대응책을 필요로 하며, 구체적인 현안에 대한 의사결정을 보좌해야 하는 안보실 내 비서관이 담당하기에는 무리가 따른다.

문재인 정부의 한반도 평화 프로세스의 특징은 정상외교 중심의 추진방식에 있다. 「4.27 판문점 선언」, 「9.19 평양공동선언」, 「싱가포르 공동성명」 등 남북관계는 물론이고, 북미관계의 중대한 진전 역시 정상 간의 회담 및 대화노력의 결과로 이루어졌다. 또한, G20와 같이 비형식성을 특징으로 하는 정상외교 플랫폼에서 금융위기·기후변화·코로나19 확산에 대한 대응 등 주요 글로벌 이슈들이 협의되는 등 정상외교의 중요성 증대는 하나의 트렌드로 자리 잡는 것이 사실이다.²⁰⁰⁾ 이러한 외교환경의 변화는 청와대의 외교안보 관련 정책기획 및 전략수립의 중요성을 한층 높이는 대목이다.

미·중·일·러 등 한반도 주변 강국의 한반도 평화 프로세스에 대한 입장 및 편익이 여러 상황적 요인과 상호관계에 따라 가변적이라는 점은 이에 대한 엄밀한 정세분석 및 전략수립을 요하는 대목이다. 이는 국가안보실 내 평화외교 전략센터의 설립·운영이 필요한 가장 근본적인 이유이기도 하다. 트럼프 행정부 임기 내에 일촉즉발

200) 강선주, “글로벌 금융위기 10년과 G20: 아르헨티나 G20 정상회의의 동향과 전망,” 『주요국제문제분석』(국립외교원 외교안보연구소, 2018.9.19.), <<http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13263&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=%EA%B8%80%EB%A1%9C%EB%B2%8C&pageIndex=2>> (검색일: 2020.8.27.).

의 군사적 긴장-화해 무드 조성 및 관계정상화를 위한 초기 조치 합의-하노이 노딜 이후 교착상태를 모두 경험했다는 점은 이러한 가변성을 보여준다. 사실, 하노이 노딜을 우리 정부가 예측하지 못한 점은 정보실패라고 비판받을 여지가 있으며, 이후 우리 정부의 중재자 역할이 더욱 제한되며 개성연락사무소 폭파와 같은 위기에 이른 점은 시나리오별 대응전략의 부재에 기인한 것일 수 있다. 청와대 내에 평화외교 전략센터가 존재하여 정책적 대안을 마련해 둔 상황이었다면, 다소 다른 상황이 전개되었을 가능성도 배제할 수 없다.

중국 역시 세컨더리 보이콧과 같은 트럼프 행정부의 초기 대중압박에 따라 대북제재에 과거에 비해 적극 동참하는 모습을 보이며 북중관계 악화를 감수하는 듯한 모습도 보였으나, 미중갈등이 한층 격화되고 보다 적극적 대응이 대내적으로 강조되면서 북중관계 역시 실질적으로 복원되는 듯한 양상이 전개되고 있다. 이러한 상황에서 산적한 한중관계의 현안과 한반도 평화 프로세스의 재가동을 위해 중국의 협조를 구하는 외교적 노력에는 양국 외교부 간 채널뿐 아니라 국가안보실의 적극적 역할 역시 필요하다. 최근 양제츠 공산당 외교담당 정치국원의 방한과 서훈 국가안보실장과의 회담은 대통령의 의사결정을 직접 보좌하는 국가안보실의 역할에 다시금 주목하게 한다.²⁰¹⁾

결론적으로 미중 간 전략적 경쟁 격화 등과 같은 구조적 격변 속에서 정상외교의 중요성 및 청와대 국가안보실의 역할 증대의 경향은 청와대 내 관련 정책기획·분석을 담당할 조직 신설의 필요성을 방증한다. 한반도 평화정착이라는 ‘고정된’ 목표는 차기정부에 계승될 수 있는 것이지만, 그 달성의 방법은 상황에 따라 가변적일 수밖에 없으며, 따라서 엄밀한 정세분석 및 전략수립을 요하는 것이다.

201) “서훈과 4시간 만난 양제츠, 시진핑 문자 “감사하다”며 일어나,” 『중앙일보』, 2020. 8.22., <<https://news.joins.com/article/23854295>> (검색일: 2020. 8. 28.).

북한의 군사적 도발국면에서는 한미 공조를 통해 대북압박 강화와 중국의 제재 동참을 유도한다는 점에서 대중설득의 중요성이, 북한이 비핵화·대화외지를 보이는 국면에서는 대미설득에 정책적 초점을 맞출 필요가 있다. 이러한 방향성 설정에 평화외교 전략센터가 기여할 수 있는 여지가 크다.

나. 정책과제 2: ‘K-평화 포럼(가칭)’의 구축 및 운영

두 번째 정책과제는 미중 정책결정자 그룹이 한반도 문제에 대한 정책적 관심도를 유지하고, 양국 전문가들 사이에 인식 공유를 위해 우리의 주도하에 1.5 트랙 외교 플랫폼을 구축하는 것이다. 사실, 미중 양국의 한반도 문제에 대한 정책적 관심도는 역사적 시기에 따라 다소간의 등락세를 보인 것이 사실이다. 예를 들어, 오바마 행정부의 경우 2008년 글로벌 금융위기 이후의 경제재건, 이라크·아프가니스탄의 안정화, 이란과의 핵 협상 등 다른 외교 이슈에 비해 한반도 문제에 대한 집중도는 다소 떨어졌으며, 이것이 북한의 ‘전략적 인내’로 귀결되었다는 견해가 존재한다. 이러한 미국의 정책은 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격과 같은 군사적 도발과 맞물려 북미 간 유의미한 교섭을 힘들게 하였으며, 결국 북한의 핵·미사일 능력 고도화를 야기하였다는 지적이다.

트럼프 행정부의 경우 상대적으로 한반도 문제에 상대적으로 높은 정책적 관심도를 보인 것이 사실이다. 그러나 하노이 노딜의 결과와 불탄 전 보좌관의 회고록에서 보듯 유연한 비핵화 로드맵에 대한 일부 참모의 거부감은 여전히 뿌리 깊은 것이며, 이는 북미 간 비핵화 협상 타결에 큰 장애물로 남아 있다.²⁰²⁾ 하노이 회담장을 박

202) John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2020), pp. 289~327.

차고 나간 트럼프 대통령의 결정에 코언 청문회와 같은 미 국내정치적 요인이 전혀 작용하지 않았다고 보기 힘들며, 싱가포르 공동성명에 대한 일부 국내 전문가 그룹의 비판 역시 상당한 부담으로 작용했던 것으로 보인다.

대북 비핵화 로드맵에 대한 워싱턴 정가의 주류적 시각은 과거 수많은 합의에도 불구하고 북한이 이를 파기하고 핵·미사일 능력 고도화를 도모한 이력을 고려할 때 엄밀한 신고·검증 없이 성급한 합의를 이루어서는 곤란하다는 것이다. 미국의 상당수 전문가 그룹은 이러한 인식하에 싱가포르 공동성명이 ‘완전한 비핵화(complete denuclearization)’ 만을 언급하여, 미국이 비핵화 협상의 원칙으로 오랫동안 강조한 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화원칙’으로부터 상당히 후퇴한 것이라는 비판과 평가를 내놓았다.²⁰³⁾ 이러한 비판에 수잔 라이스(Susan Rice)와 같은 오바마 행정부 핵심 인사까지 가세한 점은 북한에 대한 악마화와 강경한 대북 비핵화 로드맵이 전문가 그룹에서 상당히 공유되고 있음을 의미한다.²⁰⁴⁾

문제는 보다 유연한 비핵화 로드맵의 상정 없이는 북한과의 협상 타결이 현실적으로 쉽지 않다는 점이다. 대북 실무협상을 책임지고 있는 스티븐 비건 특별대표는 스탠포드대 강연 등에서 ‘행동 대 행동’원칙에 한층 다가간 유연한 대북협상 전략을 시사하기도 하였으나, 실제 미국의 대북협상 노선은 변경되지 못했다.²⁰⁵⁾ 이는 결국

203) “CVID·FFVD·CD 용어 집착엔 이유가 있다.” 『조선비즈』, 2018.10.22., <https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/10/22/2018102200236.html> (검색일: 2020. 8. 26.).

204) “Susan Rice on North Korea Summit,” *NPR News*, February 28, 2019, <<https://www.npr.org/2019/02/28/698875634/susan-rice-on-north-korea-summit>> (Accessed August 15, 2020).

205) Stephen Biegun, “Remarks on the DPRK,” Speech at Stanford University, Stanford, California, January 31, 2019, <https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/transcript_stephen_bieugn_discussion_on_the_dprk_20190131.pdf> (Accessed August 15, 2020).

기존 협상노선을 변경할 만한 백악관의 정치적 결단이 이루어지지 못하였다는 의미이며, 여기에는 주류 전문가 그룹의 협상노선 변경에 대한 부정적 견해가 직·간접적으로 반영되었을 개연성이 있다. 이는 지속적·장기적 대미 정책공공외교의 중요성을 방증하는 대목이다.

이러한 워싱턴 정가의 대북정책에 대한 변화를 도모하기 위해서는 싱크탱크와 정책결정자들을 연계하는 1.5 트랙 외교 플랫폼만큼 효과적인 것도 찾아보기 힘들다. 미국 내 여러 싱크탱크는 정당, 의회, 사회단체 등과 함께 소위 정책결정 벨트웨이(beltway)를 구성하는 주요 구성원으로서 외교문제를 포함한 다양한 공공정책 영역에 상당한 영향력을 발휘하고 있으며, 대북정책 문제 역시 예외는 아니다. 국제평화를 위한 카네기기금(Carnegie Endowment for International Peace), 외교협회(Council on Foreign Relations), 전략·국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies), 카토연구소(CATO Institute), 랜드연구소(Rand Corporation), 헤리티지재단(Heritage Foundation), 브루킹스연구소(Brookings Institute) 등 우수 싱크탱크가 외교안보 일반은 물론이고 북한 관련 연구 및 정책제언 등의 기능을 수행하고 있다.

미국 내 싱크탱크는 원칙상 비영리기관이자 연구기관이지만 최근 정파적 양극화 경향을 보이고 있는 미국정치의 지형에 따라 과거에 비해 뚜렷한 정치색을 보인다는 분석도 있다.²⁰⁶⁾ 이는 이들 기관의 순수 학술연구 수행에 장애요인으로 볼 수도 있지만, 외교안보 정책 관련 정책지향성을 비교적 손쉽게 가늠할 수 있게 하는 요인으로 볼 수도 있다. 우리의 1.5 트랙 외교 수행을 위한 자원과 시간에는 상당

206) 김진하 외, 『한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략』, KINU 연구총서 18-11 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 28~29.

한 제약이 따르므로 정책적 필요와 상황에 따라 중점 협력기관을 선정하고 전략적으로 접근할 필요가 있다.

중국 지도부 역시 코로나19 대처, 미중 간 전략적 경쟁, 남중국해 문제, 경제성장 유지, 부패 일소, 홍콩 보안법 문제 등 산적한 대내외적 문제에 직면해 있고 모든 문제가 단기적 해결이 어려운 것들이어서 향후 한반도 문제 해결에 국가역량을 쏟기는 쉽지 않은 실정이다. 만일, 한반도 문제가 미중 행정부의 정책적 관심도에서 밀려나며 상황 관리 수준의 현상유지(status quo) 정책이 지속될 경우, 현재와 같은 교착 상황이 전개될 개연성이 높다. 이 경우 우리의 전략적 공간은 그리 넓지 않으며, 북핵 문제 해결 가능성 역시 더욱 낮아지게 된다.

이러한 상황을 고려할 때, 1.5 트랙 외교를 통한 중국의 대한반도 정책네트워크에 대한 접근은 한반도 평화외교의 진척을 위해 긴요한 것이라 할 수 있다. 중국의 외교정책결정과정은 그 투명성이 상대적으로 떨어져 의사결정의 핵심주체와 흐름을 정확히 파악하기 어려운 것이 현실이다. 그러나, 과거 당 중심·최고지도자 중심 결정구조에서 탈피, 현재는 상당한 제도화가 진전되어 이슈에 따라 외사영도소조, 외교부, 당 대외연락부, 국가안전부 등 여러 세부조직이 복합적 영향력을 가지는 것으로 관찰된다.²⁰⁷⁾ 이러한 제도화 경향과 궤를 같이하여 싱크탱크의 영향력 역시 증대되어 왔는데, 특히 중국사회과학원, 국무원 발전연구중심, 중국 과학원, 중국군사과학원, 중국국제문제연구소, 중국현대국제관계연구원, 중국태평양경제합작전국위원회, 중국과학기술협회, 상해국제문제연구소, 중국국제전략학회 등이 대표적 싱크탱크로 손꼽힌다.

물론 이들 미중의 주요 싱크탱크는 한국의 국책 및 민간 연구기관

207) 이태환 외, 『중국의 정책결정』 (서울: 한중싱크넷, 2008), pp. 79~89.

과 활발히 교류해 왔으며, 우리 정부 주요 인사의 방미·방중 시 정책협의를 위해 빈번히 들리는 외교포럼의 장을 제공해 온 것이 사실이다. 그러나 이는 산발적인 이벤트 위주였으며, 비핵화·평화 교환 프로세스 및 한반도 평화외교라는 정책목표에 집중된 것도 아니었다. 또한, 서울안보대화, 아시아안보회의, 헬리팩스 국제안보포럼, 동북아 협력대화, 풀러톤 포럼 등 국방부 주도로 우리 정부가 여러 다자안보회의를 기획하거나 참여하고 있는 것은 사실이지만 이 역시 의제와 참석자의 지나친 다양성으로 인해 미중 간 전략적 경쟁 및 한반도 평화외교 관련 의제를 집중적으로 논의하기에는 어려움이 따른다.

〈표 V-3〉 국방부가 참가하는 아태지역 다자안보협의체

Track 1 다자안보회의	Track 1.5 다자안보회의
<ul style="list-style-type: none"> • 아세안 확대 국방장관회의 (ADMM-Plus) • 아세안 지역 포럼(ARF) • 동경방위포럼(TDF) 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울안보대화(SDD) • 아시아 안보회의(ASS) • 헬리팩스 국제안보포럼(HISF) • 동북아 협력대화(NEACD) • 풀러톤 포럼

출처: 대한민국 국방부, 『2018년 국방백서』 (서울: 대한민국 국방부, 2018), p. 144, <https://www.mnd.go.kr/user/mnd/upload/pbictn/PBLICTNEBOOK_201901160236460390.pdf> (검색일: 2020.8.15.).

이러한 현실을 고려할 때, 우리가 주도하여 미중의 핵심 정책결정자들이 참여하는 ‘K-평화포럼’의 기획·개최는 다방면의 정책효과를 가져올 수 있다. 우선, 미중 양국에 한반도 문제에 대한 지속적 대화·협의를 기회를 제공함으로써, 한반도 문제가 양국 간 협력의 제로 자리매김하는 데 기여할 수 있다. 북핵 문제의 해결은 양국 이해관계에도 부합하므로 대화를 통해 비핵화 로드맵에 대한 일부 의견의 조정은 불가능한 과제는 아니며, 우리 정부 평화외교의 목표가

되어야 한다. 이의 달성에 K-평화포럼과 같은 1.5 트랙 외교가 충분히 빛을 발할 수 있다.

다. 정책과제 3: 대(對)남방 평화외교를 위한 정책협의회 창설

신남방정책과 한반도 평화 프로세스를 전략적으로 연계하기 위한 정책 협의회 구축 및 운영 역시 고려해 볼 만하다. 문재인 정부는 지역·다자주의 전략으로 ‘동북아플러스 책임공동체 구상’을 제시한 바 있다. 동 구상은 역내 대화·협력의 관행의 축적 및 동북아 주요 국 간 소다자 협력 제도화를 도모해 가겠다는 ‘동북아 평화협력 플랫폼’을 평화의 축으로 삼고 있다. 또한, 아세안·인도와의 관계강화를 목표로 하는 신남방정책과 러시아·중앙아시아 등 유라시아 국가들과 교통·물류 및 에너지·인프라 연계에 초점을 두는 신북방정책을 ‘변영의 축’으로 제시하고 있다.

동북아플러스 책임공동체구상 중 특히 신남방정책이 상대적으로 가시적 성과를 보이고 있다. 문재인 정부는 아세안·인도와의 관계를 주변 4강 수준으로 격상시키겠다는 목적과 함께 정책기획위원회 산하에 신남방정책 특별위원회를 설치·운영하고 있기도 하다. 문재인 정부는 또한 신남방정책의 추진원칙으로 ‘3Ps 정책’을 제시하였는데, 이는 사람(people)·상생(prosperity)·평화(peace)를 지향하는 공동체의 구축을 의미하며, 각 원칙에 입각하여 16개의 세부과제를 제시하기도 하였다. 아직 정책의 성과를 평가하기에는 다소 이렇 감이 없지 않지만, 정상 대 정상 간의 관계강화, 교역량 증대, 인적 교류 확대 등 상당한 성과가 다방면에서 확인된다.

신남방정책과 비핵·평화 프로세스와의 연계성과 관련해 주목해 보아야 할 점은 16개 세부과제 중 13번 과제가 “한반도의 비핵화 및 항구적 평화체제 구축 과정에 신남방 지역의 지지를 확고히 함”을

제시하고 아세안 및 인도는 남북한과 동시 수교 및 우호관계를 유지하면서, 우리 정부의 한반도 정책을 적극 지지하는 우호 세력임을 강조하고 있는 점이다.²⁰⁸⁾ 다소 아쉬운 점은 아세안·인도와의 관계 강화로 만들어진 외교적 레버리지를 한반도 비핵·평화 프로세스의 동력으로 삼고자 하는 구체적·전략적 사고가 다소 부족하다는 점이다. 아세안·인도는 물론, 한반도 비핵·평화 프로세스에 미·중·일·러와 같이 직접적 영향력을 기대하기는 어렵지만, 다음과 같은 점을 고려할 때 우리가 보다 적극적인 외교적 노력을 기울일 경우 여러 면에서 보조적·보완적 역할을 기대할 수 있다.

우선, 아세안·인도는 북한을 설득하고 국제사회로 이끌어 내는데 중립적 중재자 역할을 할 수 있다. 이러한 중재자 역할은 미중간 전략적 경쟁의 시대에 더욱 빛을 발휘할 수 있다. 탈냉전기 한국과 관계강화를 이루기 전 많은 아세안 국가들은 북한과 상당히 긴밀한 관계를 유지하였으며, 특히 베트남·라오스 등 공산국가는 평양에 현지공관을 두고 당 대 당 관계 역시 유지하는 등 일정한 네트워크를 유지하고 있다. 과거, 북한은 반식민·반제국주의 노선과 아세안·인도가 주도하던 비동맹운동(Non-Alignment Movement: NAM)이 공통의 목표를 지향한다고 보고, 동남아국가와 긴밀한 정상 대 정상간 관계를 구축한 적이 있었다. 김일성이 1965년 인도네시아를 국빈 방문했을 당시 수카르노(Sukarno) 대통령이 자국산 난초에 ‘김일성 이야기(Kimilsungia)’라고 명명하는 등 긴밀한 유대관계를 형성했으며, 이러한 인연으로 수카르노의 딸인 메가와티(Megawati) 전 대통령은 남북관계의 중재자 역할을 제안한 일도 있다.²⁰⁹⁾

208) 대통령직속 정책기획위원회 신남방정책특별위원회, “신남방정책 추진 전략,” 2018. 11. 8., <<http://www.nsp.go.kr/main.do>> (검색일: 2020. 8. 20.).

209) 이재현, “북한과 아세안은 어떤 관계인가,” 최원기 외 엮음, 『한-아세안 외교 30년을 말한다』 (서울: 국립외교원 아세안·인도연구센터, 2019), pp. 332~347.

아세안 국가들이 확고한 비핵·비확산원칙을 견지하고 있다는 점과 북한과 여전히 무시 못 할 경제·사회적 관계를 가지고 있다는 점 역시 고려되어야 한다. 아세안국가들은 1995년, 핵무기의 제조 및 보유는 물론이고 이의 저장과 핵연료의 재처리 및 농축시설 보유 포기를 명시한 동남아시아비핵지대(Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty) 창설조약에 서명했고, 현재 동남아시아 10개 회원국이 가입한 상황이다.²¹⁰⁾ 인도의 경우 파키스탄의 핵 능력 강화에 북한과의 협력이 활용될 수 있는 가능성에 대해 오랫동안 우려해 왔다. 이러한 우려의 연장선에서 인도는 핵물질 운반해 관여한 것으로 의심된 구월산호, MV무산호, 향로호 등을 나포하고, 실제 구월산호에서 일부 핵물질 운반 사실을 적발한 바 있다.²¹¹⁾

2017년 기준으로 인도와 필리핀은 북한에게 각각 3, 4위의 교역국인 바, 이는 이들 국가의 잠재적 외교적 레버리지를 시사하는 것이다. 특히, 인도의 경우 2015년 리수용 북한 외무상이 방인하여, 뉴델리에서 수슈마 스와라지(Sushma Swaraj) 인도 외교장관과 회담을 가지는 등, 관계강화 움직임을 보인 데 주목할 만하다.²¹²⁾ 약 30여 명의 북한 과학자들이 인도의 아시아태평양 우주과학기술교육센터(Centre for Space Science & Technology Education in Asia & Pacific: CSSTEAP)에서 우주발사체의 고도 통제와 원격측정, 추적, 지시 및 데이터 처리 관련 기술을 습득한 사실은 대북제재위원회 회의 보고서에도 언급된 바, 이는 인도와 북한 간 잠재적 네트워크

210) 김형중, “[아세안] 급진전 한반도 평화에서 아세안의 역할은?,” 서울대아시아연구소 동남아시아센터, 2018.9.28., <<http://snuac.snu.ac.kr/seacenter/?p=10334>> (검색일: 2020.8.20.).

211) Ranjit Kumar Dhawan, “India’s Policy towards the North Korean Nuclear Weapons Program,” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 29, no. 1, 2020, p. 146.

212) “북한 리수용 외무상, 인도 공식방문,” 『연합뉴스』, 2015.4.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150411044100014>> (검색일: 2020.8.20.).

의 존재를 방증하는 것이다.²¹³⁾ 일각에서는 김정은 위원장이 후계자 수업을 받던 시기, 군인체육대회를 계기로 방인한 경험이 있다는 분석이 제기되기도 한다.²¹⁴⁾

최근 인도 정부가 세계보건기구의 북한에 100만 달러 상당 결핵 치료제 전달한 사실은 아세안·인도의 중재자 역할 가능성을 더욱 높이는 대목이다.²¹⁵⁾ 북한이 개성연락사무소를 폭파하고, 우리 정부의 여러 대북협력사업 제안에 그다지 호응을 보이지 않고 있는 가운데, 북한이 인도의 지원을 수용한 것은 아세안·인도를 통한 대북 협력사업의 확대 구상의 현실성을 방증하는 사례로 볼 수 있다. 이는 비핵화 협상이 교착국면을 보이는 상황에서 북한의 전략적 도발을 방지하고 최소한의 신뢰를 이어가는 데 기여할 잠재성이 있다.

현재와 같은 교착국면에서는 ‘유연한 대북접근’이 필요하다는 전제 하에서 대미설득에 아세안·인도를 활용할 수 있는 가능성도 있다. 현재, 미국은 인도-태평양 전략하에 아세안·인도와의 관계 강화를 도모하고 있으며, 이는 역으로 이들 국가의 대미 레버리지 제고에 우호적 환경을 제공하고 있다. 유엔 안보리 등의 외교플랫폼에서 스냅백 조항의 삽입을 조건으로 한 대북제재 완화 등 우리 정부의 판단 하에 유연한 대북접근을 추구할 때, 이들 국가는 우리의 조력자가 되어줄 수 있는 잠재성이 크다. 우리 정부가 신남방정책 및 공적개발원조의 전략적 활용 등을 통해 이들 국가에 대한 외교적 레버지지를 제고하고 있는 상황임을 감안하여, 향후 보다 선제적으로 신남방

213) “인도 우주연구센터, 북한 과학자 교육...유엔 제재 위반 논란,” *VOA*, 2016.6.22., <<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/3385839>> (검색일: 2020.8.20.).

214) “후계자 김정은이 인도에 간 까닭은?: 2007년 10월 하이데라바드 세계군인체육대회 등장,” 『주간동아』, 983호, 2015.4.13., <<https://weekly.donga.com/List/3/all/11/99166/1>> (검색일: 2020.8.20.).

215) “인도 ‘북한에 100만 달러 상당 결핵 치료제 전달,’” *VOA*, 2020.7.24., <<https://www.voakorea.com/korea/korea-economy/india-nk-tb>> (검색일: 2020.8.20.).

정책 대상국가를 국제사회의 상황에 적합한 대북대응에 활용할 필요가 있다.

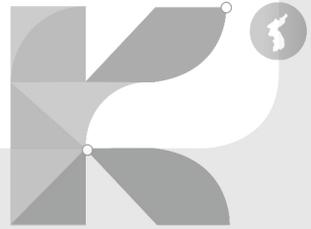
물론, 향후 북한이 비핵화의지를 보이지 않고 전략적 도발을 감행한다면, 견고한 제재유지를 위해서도 아세안·인도와와의 협력은 필수적이다. 북한의 태양호가 베트남해역에서 선박 대 선박 간 불법환적의 방식으로 북한산 석탄을 수출한 것으로 알려진 것처럼, 아세안·인도는 국제제재 시스템의 약한고리(weak-linkage), 나아가 제재의 우회자가 될 가능성을 배제할 수 없다. 따라서, 우리 정부는 향후에도 대북제재에 대한 우리 정부의 명확한 입장을 외교채널을 통해 전달하고, 제재 준수사항을 모니터링해야 한다.

종합적으로 신남방정책과 한반도 평화 프로세스는 전략적으로 연계될 여지가 있으며, 이는 신남방정책이 목표로 하는 ‘평화(Peace)’ 공동체 구축에도 크게 기여하는 것이다. 이러한 연계정책의 구체적 기획·이행을 위해 신남방정책특별위원회를 중심으로 정책협의회를 구축·운영할 필요성이 있다. 향후 이러한 정책적 노력이 있을 경우, 신남방정책 대상국가와 한반도 평화 프로세스 진전을 위해 전략적으로 협력할 수 있을 것이다. 이에 정책과제의 기대효과가 있다.

현재, 아세안·인도는 미중 간 전략적 경쟁구도에서 헤징(hedging) 전략을 추구하는 것으로 관측되며, 이러한 정책노선은 향후 상당 기간 유지될 가능성이 높다. 이는 한반도 비핵화 진전을 위해 중국과의 협력 역시 유지해야 하며, 과도한 미중 간 경쟁에서 오는 줄 세우기 구도를 회피해야 하는 한국의 전략적 입장과 상당한 접점이 있다. 또한, 인도는 파키스탄의 핵 능력 고도화에 북한과의 네트워크를 다시 활용할 수 있는 데 대한 우려를 가지고 있으며, 아세안 국가 역시 미얀마와 같은 잠재적 핵 개발 의지를 가진 것으로 알려진 국가를 관리해야 하는 이해관계를 가지고 있다. 따라서, 한반도 평화 프

로세스의 진전을 위해 한국은 아세안·인도를 전략적으로 활용할 수 있다는 자신감을 가지고, 이의 추진전략을 구체화할 필요가 있다.

VI. 결론



본 연구의 궁극적 목적은 한국의 비핵·평화 프로세스 추진전략을 제시하고 관련 정책과제를 발굴하는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 두 가지 세부 연구목표를 설정하였다. 첫 번째 세부목표는 지난 3년간의 비핵·평화 프로세스의 엄밀한 중간평가의 실시이다. 문재인 정부 이후 적극 추진된 비핵·평화 프로세스의 공과를 바탕으로 요동치는 한반도 정세 속에서 승계해야 할 정책과 수정 보완해야만 하는 정책대안들을 식별하고자 하였다. 이러한 노력을 통해 평화 프로세스를 촉진하기 위한 실효적 전략과 그 정책대안들을 조금 더 현실적으로 제시하고자 한다. 둘째, 한반도와 동북아의 외교안보 상황을 냉철히 감안해, 현재의 평화 프로세스의 장기화 가능성 또한 감안해 중기적 차원의 평화 프로세스 추진전략과 추진방향, 그리고 이에 조응하는 정책과제들도 제시하고자 하였다. 즉 향후 10년 동안 한국이 직면할 미래 정세를 도전요인 중심으로 식별해 이에 조응하는 전략방향과 정책대안 또한 설계하고자 하였다.

이상과 같은 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 4가지 영역에 걸쳐 연구를 진행하였다. 첫 번째 연구영역은 정책평가 부문이다. 한반도 평화 프로세스의 주요 정책사업으로 정부가 공식적으로 강조했던 남북대화 제도화, 남북한 군사적 신뢰구축, 북핵 문제 진전, 대북정책에 대한 국제적 지지 등 4개 부문을 평가하였다. 두 번째 연구영역은 정책추진환경 부문 분석이다. 시계열적 차원의 단기·중기적 분석과 분석수준에 따른 지구적·지역적·한반도·국내적 차원의 분석을 동시에 진행해 연구결과의 설명력을 높이고자 하였다. 세 번째 연구영역은 전략 분야이다. 즉 정책목표와 원칙을 제시한 후 이에 조응하는 전략과제를 설계하고자 하였다. 앞 장에서 수행한 정책 종합평가와 미래전략환경평가를 중심으로 비핵·평화 프로세스의 진화를 모색하고자 하였다. 마지막 네 번째 영역은 주요 정책과

제 부문이다. 직전에 제시한 정책목표와 원칙 그리고 전략에 친화적인 구체적 정책과제들을 남북한 평화 부문, 북한 비핵화 부문, 동북아 평화외교 부문으로 대별해 제시하였다.

각 영역별로 주요 연구 성과와 주장을 요약 제시하면 다음과 같다. 우선 정책평가 부문이다. 정책은 4가지 부문에서 평가하였다. 첫 번째 정책평가 부문은 ‘남북대화의 제도화’이다. 이는 통일부 과제로 제시된 남북관계 재정립의 과제들과 연계되는데 구체적으로 ① 남북연락채널 복원, 적십자회담·군사실무회담 개최 등 남북관계 재개 여건 조성, ② 체육·군사·경제회담 등 분야별 남북대화 본격 추진, ③ 남북회담 체계화·정례화 추진 및 고위급회담 개최, 남북기본협정 채택 등 추진이 목표로 제시되었다. 그리고 2018, 2019년에 걸쳐 4차례 남북정상 간 회담, 이를 전후하여 남북의 고위대표단과 문화단체, 평창 동계올림픽 단일선수단 구성 등 다양한 분야와 구성원들의 접촉과 교류, 그 내용에 있어서도 가장 민감한 군사문제와 비핵화문제를 남북 정상선언에서 매우 구체적으로 포함하고 일련의 후속조치들이 시행되었다는 점, 그리고 사상 최초로 북미정상회담이 판문점 3자 회동 포함 3차례나 열렸다는 사실 등에서 이전과는 전혀 다른 차원의 성과가 있었다고 평가된다. 더욱이 그 과정에서 한국 정부와 문재인 대통령이 적극적인 중재역할을 하였다는 점 또한 한미관계에서뿐 아니라 남북관계에서도 한국의 역할에 대한 새로운 인식을 심어주는 주요한 계기가 된 것으로 평가된다.

두 번째 정책평가 부문은 ‘남북의 군사적 신뢰구축’이다. 이와 관련하여 가장 중요한 첫 실적은 2018년 4월 27일에 개최된 제3차 남북정상회담과 여기서 발표된 「판문점 선언」이다. 여기서 두 정상은 비핵화는 물론 종전선언과 평화체제 구축에 합의하였다. 이어서 양측의 군사적 신뢰조치는 2018년 9월 중순 문재인 대통령의 평양방

문 중에 양측 국방장관이 「판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」에 서명함으로써 또 다른 진전을 이룬다. 합의서는 6개조 22항에 걸쳐 매우 포괄적이고 구체적인 군사적 신뢰 구축방안을 포함하고 있으며 이후 양측은 비무장지대를 중심한 상호 적대행위 전면 중지, 판문점 공동경비구역 비무장화, 비무장지대 내 감시초소 일부인 22개 시범 철수, 철원군 화살머리고지 일대 공동 유해발굴, 한강하구 공동이용, 남북군사공동위원회 구성운영 협의 등에 관련된 일부 조치를 실행에 옮긴다. 그러나 2019년 초기 한동안 순조롭게 진행되던 남북한 군사신뢰조치의 이행은 2월 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 하노이 정상회담이 실패로 마치면서 그 동력을 잃기 시작하고 이후 북미 협상이 교착상태에 빠지면서 남북 군사조치도 후속조치 이행에 어려움을 겪게 된다. 특히 2020년 초 북한의 화력시범과 탈북자 전단 살포로 인한 군사신뢰조치의 중단 선언, 해양수산부 공무원에 대한 북한의 피격사건 등이 이어지면서 심각한 기로에 놓여있다.

세 번째 정책평가 부문은 ‘북핵 문제 진전’이다. 이와 관련해서는 우선 위기관리와 북한 비핵화 협상 재개라는 두 가지 주요 성과를 긍정적으로 평가하지 않을 수 없다. 2016~2017년 하반기의 위기 상승국면을 2018년 대화재개로 전환시켰던 모멘텀 형성과정에서 분명 한국의 노력이 큰 역할을 한 것으로 평가할 수 있다. 특히 역사적인 두 차례 북미정상회담과 판문점 세 정상 회동을 중재한 것 또한 중요한 성과이다. 무엇보다 북한이 남북회담에서 비핵화를 의제로 다루었다는 것 자체는 이전과는 다른 큰 성과이며 그 결과 북한의 핵과 장거리 미사일 실험 동결이라는 조치로 이루어졌다. 그러나 기대를 모았던 2019년 초 하노이 북미정상회담이 결렬되고 이후 추가적인 협상이 이루어지지 않으면서 향후 비핵화 진전에 대한 우려가 심해지고 있다. 즉 비핵화 진전의 필요충분조건인 북미 간 관계진전을

촉진할 수 있는 한국 정부의 뚜렷한 정책 내용과 집행이 보이지 않고 있다는 점은 상당히 아쉬운 점이다.

네 번째 정책평가 부문은 ‘현 정부의 대북정책에 대한 국제적 지지’이다. 먼저 가장 큰 영향력을 가진 미국은 트럼프 대통령이 북미 협상과 관계개선에 적극 임하면서 전반적인 지지를 보이고 있다. 그러나 비핵화와 관련한 해결방안이나 접근법에서 한국 정부와 차이를 보이면서 한국의 단계적, 유연한 핵 협상 접근 및 남북협력 등의 대북정책에 의구심을 보이기도 하였다. 한반도 평화와 비핵화에 원칙적인 지지를 표명한 중국은 정부의 대북 비핵평화 정책을 지지하는 것으로 평가된다. 특히 유연한 핵 협상과 남북 평화공존 체제에 대해 자신들의 전통적인 한반도 정책과 큰 틀에서 부합하는 것으로 판단하는 모습을 보인다. 한반도 문제에서 미국보다는 중국과 그 전략적 이해를 공유하는 러시아 역시 한반도 신경제구상과 더불어 한국의 대북정책을 지지하는 모습을 보인다. 이에 비해 핵과 더불어 일본인 납치, 중·장거리 미사일 위협을 포함한 3대 현안의 포괄적 해법을 추구하는 일본은 최근 한일관계 악화와 더불어 한국의 유연한 대북정책에 가장 큰 의구심을 가진다.

두 번째 연구영역은 ‘정책추진 환경부문’이다. 본 연구는 이를 위해 한국의 전문가 그룹을 대상으로 심층 인터뷰를 실시했으며, 그 결과를 중심으로 미래 정세 트렌드와 이와 연관한 한국의 도전요인들을 식별 및 평가하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 우선 2030 미래 트렌드 분석에서는 한반도 미래에 관한 전문가 설문조사에서도 출된 결과를 바탕으로 향후 10년간 국내 및 국제적 차원에서 나타날 가능성이 높은 트렌드를 식별하였다. 첫째, 국내적 차원에서는, 향후 10년간 사회 갈등 측면에서 계층 갈등이 가장 심화될 것이며, 이념 갈등과 세대 갈등이 뒤를 이을 것으로 전망할 수 있다. 이는

한국 사회에서 사회경제적 양극화에 따른 소득불균형이 구조적으로 악화될 것임을 시사하며, 나아가 북한에 대한 인식을 둘러싼 이념 갈등과 저출산·고령화 사회에서의 세대 갈등이 중첩적으로 나타날 것이라 예상된다. 그리고 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 향후 10년간 지금과 비슷한 양상으로 진행될 것이며, 마찬가지로 한국 사회의 대북인식 역시 큰 변화를 보이지 않을 것이라 보인다. 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식 역시 평화공존하에서 통일 추구라는 민족공동체 통일방안의 지향성이 지속될 것이라고 예상하였다.

한반도 차원에서는 북한 비핵화 협상이 난항을 겪는 가운데 핵심 당사국인 북한과 미국 사이에 갈등과 협상이 지속적으로 반복되는 국면이 이어질 것이라는 전망이 우세하다. 평화 프로세스 역시 비핵화 과정과 병행하여 발전한다는 전망이 있었으나 현 상태에서 진전 없이 표류할 수 있다는 전망도 비슷한 응답률을 보였다. 비핵화 프로세스는 미국과 북한 사이에서 해결해야 하는 문제로 깊게 자리 잡았고 양측 모두 양보하기 어려운 상황에서 한반도 평화 프로세스가 선행될 만한 분위기가 형성되기 어렵다. 향후 10년간 북미 비핵화 협상의 별다른 성과가 없다면 한반도 평화 프로세스의 전망도 불투명하다고 전망할 수 있다. 이러한 상황에서 남북관계는 제재국면 속에서 부분적 교류협력을 추진하는 양상이 나타날 것이라 예상되며, 한국 정부의 대북정책은 북한체제의 자발적 변화를 유도한다는 목표하에 최대 압박과 최대 관여를 탄력적으로 병행하는 방향으로 추진하는 것이 가장 바람직하다는 전망이다. 한편, 전문가들은 북한체제가 비핵화의 부분적 진전을 통해 제한적이거나 개혁개방의 길로 나아갈 가능성이 있다고 보았다.

동아시아(동북아) 지역 차원에서는 미중관계가 다소 악화될 것이지만 대부분의 양자관계가 현상을 유지할 것으로 전망된다. 향후 10년

역내 질서는 미중 전략경쟁이 심화되고, 일부 양자관계에서 약간의 조정이 이루어지며, 역내 국가들에 대한 미중의 지도력과 영향력이 감소하는 조건 속에서 형성될 것임을 시사한다. 한국의 역내 안보질서 영향력에 대해서는 50명의 전문가 중 90% 이상이 한국의 영향력이 지금과 같거나 더 확대될 것으로 전망했다. 한편, 신남방정책 추진 이후 향후 10년 한·아세안 관계에 대해서는 사회경제적 관계는 심화될 것이나 정치외교적 교류협력은 현 수준으로 유지될 것이라는 전망이 우세했다.

마지막으로, 글로벌 차원에서는 향후 10년간 미국 주도의 자유주의 국제질서가 유지될 가능성이 높다고 전망된다. 중국의 부상에도 불구하고, 미국은 막강한 하드파워를 바탕으로 상당 기간 패권국의 지위를 유지해 나갈 것이기 때문이다. 전문가들은 향후 10년 미국은 패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이며 중국은 패권국의 지위를 갖추지 못하나 글로벌 이슈 리더십은 강화할 것이라고 전망하였다. 그러나 미국 우선주의와 중국몽의 대결로 정의되는 미중관계는 전략적 경쟁이 심화될 것이며, 이에 따라 UN 등 국제기구의 영향력은 점차 감소할 것으로 예상할 수 있다.

전문가 설문조사에 기반한 2030 미래 트렌드 분석을 통해 향후 비핵·평화 프로세스에 미칠 기회요인과 위협요인을 분석하였다. 먼저 기회요인으로는 국내적으로 21대 국회의 여대야소 구도와 현 정부의 평화 프로세스를 적극적으로 추진할 수 있는 외교안보 인사 구성이 있다. 현재 북한 김정은 정권이 경제발전에 총력을 경주하는 노선을 추진하고 있다는 점도 중요한 기회요인으로 작용할 수 있다. 한국 정부가 적극적으로 경제협력을 추진하고 종전선언을 통해 평화적 교류의 명분을 마련하려고 시도하는 점도 기회요인이다. 그리고 무엇보다 2022년 전시작전통제권 환수 등 한미동맹 레짐의 변화

는 한국의 군사안보적 자율성을 강화함으로써 한반도 비핵·평화 프로세스를 촉진시키는 데 긍정적으로 작용할 것이다.

지역 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 진전을 위한 기회요인으로 현 정부의 신북방정책이 있다. 신북방정책은 한국-북한-중국-러시아를 잇는 경제권 조성이 핵심으로, 한국이 북방 경제권 조성을 위한 논의를 활성화하는 것이 남북관계를 자극하지 않고 평화 프로세스를 추진할 수 있는 좋은 방법일 수 있다. 글로벌 수준에서는 미국 트럼프 대통령의 재선 성공이 기회요인으로 작용할 가능성이 있다. 그동안 외교 정책 분야에서 높은 평가를 받지 못한 트럼프 대통령은 2기에서 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 통해 국제 핵통제 리더십을 과시하고 국제평화의 모범을 창출하여 자신의 업적을 세우고자 할 가능성이 높다. 또한 코로나19 종식에 따른 새로운 국제 보건 패러다임이 창출될 때 한국이 북한의 국제 거버넌스 또는 다자협력 참여를 이끌어 낸다면 한반도 비핵·평화 프로세스의 추진은 추동력을 얻을 수 있다.

한편, 향후 10년간 비핵·평화 프로세스에는 기회요인과 함께 위협 요인도 상존한다. 국내 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 위협 요인으로 정부의 대북정책 추진 시 비핵화와 교류협력 사이의 선택적 딜레마를 지적할 수 있다. 그리고 대북정책의 피로감과 이로 인한 통일에 대한 국민들의 인식 변화도 큰 위협요인으로 작용할 가능성이 높다. 한반도 차원에서는 북한 김정은 정권의 비핵화 의지 감소 가능성이 위협요인으로 존재한다. 특히 미중 전략 경쟁의 심화 등 역내 안보상황의 악화는 북한으로 하여금 안보딜레마를 가중하여 핵무기 동결론을 더욱더 선호하게끔 할 수 있다. 그리고 북한 내부 리더십의 변화와 불확실성의 증가도 위협요인으로 작용 가능하다.

지역 차원에서는 미중 전략경쟁이 군사안보 분야로 확장될 경우 한반도 비핵·평화 프로세스에 결정적으로 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히 미중 양국 모두에게 전략적 요충지인 남중국해에서 군사안보적 충돌이 발생할 경우 동맹 연루의 딜레마로 인해 한반도 평화 프로세스는 미궁에 빠질 가능성이 매우 높다. 뿐만 아니라 미중 간의 공세적 기술 경쟁 역시 한반도 비핵화 및 평화 프로세스에 위협요인으로 작용한다. 나아가 코로나19 사태 이후 자유주의 국제질서가 흔들리며 자국 우선주의로 인해 인도주의, 개입주의가 약화되는 추세도 한반도 평화 프로세스에 위협요인이 된다. 마지막으로 올해 11월 미국 대선에서 민주당 행정부가 출범하게 될 경우 공화당에 비해 더욱 강경한 대중 입장을 견지할 것으로 예상되는 가운데 나머지 이슈는 소홀히 다룰 가능성이 있다. 특히 오바마 행정부의 전략적 인내 정책과 같이 북한 핵 문제를 방치하면서 한·미·일 동맹을 추구하는 방향으로 회귀할 경우 향후 한반도 평화 프로세스는 난관에 처할 수 있다.

세 번째 연구영역은 ‘정책목표와 전략과제’이다. 선행 연구결과인 기존 정책평가와 미래 트렌드 분석을 바탕으로 한국 정부가 향후 단기·중기적으로 설정해야만 하는 평화 프로세스의 목표와 원칙 그리고 전략과제들을 제시하였다. 우선 본 연구과제가 제시하는 한국 정부의 정책목표는 크게 3가지이다. 첫 번째 목표는 ‘남북관계의 불가역성 확보’이다. 협력, 갈등, 충돌이 되풀이되는 퇴행적이고 소모적인 남북관계를 정상적 국가협력수준으로 발전시켜야 한반도 평화를 향한 남북 협력의 제도화를 구축할 수 있을 것이다. 두 번째 목표는 ‘대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 달성’이다. 즉 북한의 불완전한 비핵화는 우리의 목표가 아님을 분명히 해야만 한다. 세 번째 목표는 한반도 미래에 영향력을 보유한 주변 강대국들에 대한 ‘협력적

관여능력 확보'이다. 미중 경쟁관계에서 파생되는 부정적 도전요인을 상쇄 및 회피하면서 미중을 포함한 주변 강대국들이 한국의 평화 프로세스 추진에 동참하는 공동협력지대를 창출해야만 할 것이다.

이상과 같은 3가지 목표 달성을 위해 정책을 설계 및 추진할 때 우리 정부가 견지해야만 하는 원칙은 다음과 같은 3가지이다. 첫 번째는 '남북한 중심 문제 협의 및 해결원칙'이다. 이는 주변국과의 협력이나 공조를 배제하자는 의미가 아니다. 이는 한민족의 운명은 스스로 결정하자는 입장에서 행여나 주변 강대국들이 우리의 운명에 부당하게 개입하려는 의도를 용인하지 않겠다는 결기의 원칙이다. 두 번째 원칙은 '한미공조를 통한 북한 비핵화 추진원칙'이다. 오랜 기간 동안 적대적 강대국-약소국 관계를 유지해온 북미 양국이 자칫 군사적 수단을 통해 갈등을 해결하거나 국익을 수호한다면 한반도의 평화는 요원해질 것이다. 특히 북한의 비핵화 추진과정에서 의도치 않게 물리적 충돌이 발생한다면 이는 자칫 확전의 단초가 될 수도 있다. 북한의 군사적 도발을 효과적으로 억제함과 동시에 미국의 압도적 힘의 투사에 대한 유혹을 차단하기 위해서라도 한미공조의 수준은 높은 차원에서 유지되어야 할 것이다. 세 번째 원칙은 '강대국의 한반도 정책 능동적 조율 원칙'이다. 이는 한반도 평화구축에 필수적인 미중 양 강대국의 협력건인에 한국이 적극적으로 관여해야만 한다는 원칙 수립을 의미한다. 즉 한국을 배제한 채 두 강대국이 한반도의 운명과 관련한 협의 가능성을 적극적으로 차단해야 한다는, 일종의 한반도 운명의 자기결정권 강화 원칙수립을 의미한다.

3가지 목표와 3가지 원칙을 고려할 때 한국 정부가 선택할 수 있는 전략과제는 다음과 같은 3가지이다. 첫 번째 전략은 '남북한 상호의존성 증대 전략'이다. 두 번째 전략은 '비핵화 협상과정에서 한국 정부의 주도력 강화전략'이다. 마지막으로 고려할 수 있는 전략은

‘대미·대중 탄력적 협력외교 추진’이다. 우선 남북한 중심 문제해결 원칙하에 불가역적인 남북한 관계를 구축하기 위해서는 남북한 간 상호의존성이 긍정적 방향으로 증대될 필요가 있다. 특히 북한이 남한에 대한 의존성이 증대된다면 이는 전략적 차원에서 남한에 대한 민감성과 취약성이 증대됨을 의미한다. 이러한 상황이 전개되면 북한이 대남정책에 대해 더욱 신중해지며 위협회피적 결정을 할 가능성이 높아짐을 의미한다. 두 번째 전략인 한국의 주도력 강화는 북한의 비핵화 과정에서 조금 더 능동적 입장을 취해야 함을 의미한다. 문재인 정부에서 평화 프로세스의 운전자론을 강조했지만 북미관계에서는 중재역할로 입지를 제한함으로써 스스로 전략적 운신이 좁아진 점을 극복해야만 한다. 마지막은 우리가 능동적으로 주변 강대국 관계 설정에 개입할 수 있도록 미중 양국에 대한 탄력적 협력외교를 강화하는 전략이다. 경직된 동맹관계나 지나친 중국 영향력 고려가 아니라 다양한 미중관계 시나리오를 염두에 두고 사안별로 탄력적인 입장과 대응전략을 수립해야만 할 것이다.

마지막 연구영역은 정책과제분야이다. 앞장에서 제시한 각각의 전략과제를 구체적으로 실행할 수 있는 세부 정책과제를 각 전략마다 3개씩 제시하였다. 먼저 ‘남북한 간 상호의존성 증대 전략’을 추동할 구체적 정책과제는 ① 한반도 평화체제 협의체 설치·운영, ② 남북군사공동위원회의 가동 및 활성화, ③ 남북한 생명·생활 공동체’ 관련 사회적 대화 추진 등이다. 우선 ‘한반도 평화체제 협의체’ 설치와 운영을 적극 검토할 필요가 있다. 평면적이고 당면한 남북한 교류협력 추진을 넘어 남북 당국 간 종합적이고 거시적이고 미래 지향적 시각에서 한반도 평화 문제를 협의할 필요성이 있다. 둘째, 군사 분야에서 ‘남북군사공동위원회’ 가동 및 활성화를 검토해야 한다. 남북관계를 불가역적으로 발전시키고 한반도에 평화를 더욱 공고하

게 정착시키기 위해서 남북한은 남북군사공동위원회를 비롯한 기존에 이뤄져왔던 국방장관회담, 장성급군사회담, 군사실무회담 등 군사 당국 간 대화 틀의 복원을 우선적인 목표로 삼아야 할 것이다. 셋째, 사회·문화 분야에서 ‘남북한 생명·생활 공동체’ 관련 사회적 대화를 적극 추진해야 한다. 남북한의 사회·문화교류 그리고 경제 협력의 경우 국제적 대북제재의 구속력을 직접적으로 받고 있는 만큼, 지난 3년간의 경험에 비추어볼 때 남북한 간 의지와 협의만으로 지속추진이 여의치 않다. 따라서 당분간 대북제재의 울타리가 해제되는 순간 즉각적인 협력이 실행될 수 있도록 구체적 토대강화에 집중하는 것이 현실적이다.

‘비핵화 협상과정에서 한국 정부의 주도력 강화전략 전략’을 추동할 구체적 정책과제는 ① 국내외 민간전문가그룹 협력포럼 구상, ② 한미 상설 실무협의체 활성화, ③ 비핵화 프로세스를 위한 대미외교 다변화와 내실화이다. 북한 비핵화 과정에는 많은 국가의 다양한 이해가 중첩되어 있고, 국내의 부처 및 전문가 그룹 내부에서도 상호 이견과 다양한 관점이 존재한다. 따라서 국내외 정부 부문과 민간 전문가 그룹들을 총괄하는 협력 플랫폼을 한국이 주도적으로 구성해 북한의 비핵화 로드맵과 구체적 실행방법 등을 논의할 필요가 있다. 국제적 1.5 트랙 협력뿐 아니라 한미 간 정책협의를 수준을 높이는 것도 당연히 중요하다. 기존의 한미 워킹그룹을 정례화할 필요가 있으며 2020년 9월 이후 우리 정부가 추진하고 있는 미국과의 소위 ‘동맹대화’를 조속히 활성화하는 것도 필요하다. 이러한 실무협의체들을 중첩적으로 가동하더라도 최우선 목표와 과업은 대북제재의 전략적 운용에 대한 동맹의 합의수준을 높이는 것이어야 할 것이다. 한국 주도의 북한의 비핵화 추진을 위한 마지막 정책과제는 대미외교의 다변화와 내실화이다. 특히 미국의 의회와 주요 싱크탱크에 대

한 맞춤형 집중 외교를 강화해 워싱턴 정가의 대북정책 기초를 한국에 우호적으로 형성시킬 필요가 있다.

동북아 평화외교 프로세스의 ‘대미·대중 탄력적 협력외교 추진’ 전략과제를 추동할 정책과제는 ① ‘(가칭)평화외교 전략센터’의 신설, ② ‘(가칭)K-평화포럼’의 구축 및 운영, ③ 대(對)남방 평화외교 강화를 위한 정책협의회 구축 및 운영이다. 우선 미중 간 경쟁과 갈등의 추이를 종합 분석하면서 한국의 중장기 통일외교와 연계된 국가전략을 수립해야만 한다. 이를 위한 컨트롤타워로서 청와대 국가안보실 산하에 ‘(가칭)평화외교 전략센터’의 신설을 검토할 필요가 있다. 두 번째 한국·미국·중국의 민관전문가들로 구성된 1.5 트랙 협의체인 ‘(가칭)K-평화포럼’의 창설을 검토할 필요가 있다. 북한 비핵화를 비롯한 한반도의 평화에 대한 미중 두 강대국의 협력수준을 높이기 위한 한국 정부의 구체적 노력이 절실하기 때문에, 한국 주도의 포럼창설을 적극 고려할 필요가 있다. 마지막으로 아세안과 인도를 중심으로 하는 대남방 평화외교를 적극적으로 추진해 한반도와 동북아 평화와 유기적으로 연계할 필요가 있다. 이를 통해 북한의 비핵화를 위한 국제적 협력 대상과 범위를 확대하는 전략적 효과도 기대할 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.
- 김갑식 외. 『남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 김진하 외. 『한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략』. KINU 연구총서 18-11. 서울: 통일연구원, 2018.
- 대한민국 국방부. 『2018년 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부, 2018.
- 대한민국 정부. 『박근혜정부 정책백서 7권 평화통일 기반 구축』. 세종: 문화체육관광부, 2017.
- _____. 『100대 국정과제』. 서울: 대한민국 정부, 2017.
- 박영호 외. 『한국의 對미국 통일공공외교 실태』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 박주화·윤혜령 편집. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집, 01. 평화·비핵화』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 백학순. 『이명박 정부의 대북정책: 2008-2012』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 신기욱·데이비드 스트로브·조이스 리 지음. 박진경 옮김. 『남북 관계, 어떻게 풀어야 하는가』. 파주: 한울, 2015.
- 신종호 외. 『한반도 평화변영의 비전과 전략』. 세종: 경제·인문사회학회, 2019.
- 이남주·이정철. 『신한반도체제 추진 종합연구(2): 신한반도체제의 평화 협력공동체 형성』. 세종: 경제·인문사회학회, 2020.
- 이태환 외. 『중국의 정책결정』. 서울: 한중싱크넷, 2008.
- 장철운. 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.

정성운 외. 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』. 서울: 통일연구원, 2018.

통일부. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.

함택영. 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』. 서울: 법문사, 1998.

Bolton, John. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster, 2020.

UNDP. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

2. 논문

강선주. “글로벌 금융위기 10년과 G20: 아르헨티나 G20 정상회의 동향과 전망.” 『주요국제문제분석』. 국립외교원 외교안보연구소, 2018.

구분학. “판문점선언 1년: 평가와 전망.” 『신아세아』. 제26권 2호, 2019.

김병로. “북한에 대한 인식.” 『다가오는 한반도 평화, 불안과 희망 (2019 통일의식조사)』. 서울대학교 통일평화연구원 국내학술회의 자료집, 2019.10.4.

김원식·이기동. “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석.” 『INSS 전략보고』. No. 93, 2020.

김재철. “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향.” 『한국군사』. 제7권, 2020.

김주리. “미 의회의 정치 양극화와 정당정치가 미국 군사·안보 정책에 미치는 영향: 오바마 행정부의 신 전략무기 감축조약(New START) 비준을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제29권 1호, 2020.

김호기. “한국사회 계층갈등과 해소방안 연구.” 연구용역 최종보고서. 대통령 소속 국민대통합위원회, 2015.9.

- 문인철. “대남인식.” 『자력갱생의 명암(2019 북한 사회변동과 주민의식)』. 서울대학교 통일평화연구원 국내학술회의 자료집, 2019.11.4.
- 박원근. “북한 비핵화에 대한 한미의 시각 차이와 해법 모색.” 『한국국가전략』. 제4권 1호, 2019.
- 성기영. “남북 당국 차원의 대화와 협력.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 선당리. “6자회담과 한반도 비핵화.” 『전략연구』. 제58호, 2013.
- 송영훈. “박근혜 정부 대내적 통일정책의 평가와 인식론적 성찰.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
- 신범철. “올바른 남북관계 관행 정착 노력 필요.” 『북한』. 통권 576호, 2019.
- 안문석. “1차 북핵위기 당시 미국의 대북 핵정책 결정과정 분석: 관료 정치 모델을 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제14권 4호, 2009.
- 윤영범·최보선·김희철. “원칙있는 대북·통일정책과 선진안보: 통일·안보.” 『이명박정부 국정백서: 2008.2~2013.2』. 서울: 문화체육관광부, 2013.
- 윤태영. “북핵 6자회담과 동북아 다자안보협력 구축 전망: 쟁점, 제약요인, 과제.” 『세계지역연구논총』. 제24권 3호, 2006.
- 이기동. “남북 간 정치·군사적 신뢰 형성.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 기획. 임강택·서보혁·이기동·조봉현 편. 『한반도 신뢰의 길을 찾는다』. 서울: 선인, 2013.
- 이상근. “안정적 평화 개념과 한반도 적용 가능성.” 『한국정치학회보』. 제49권 1호, 2015.
- 이인호. “북핵문제 해결을 위한 미국의 강압외교 분석과 개선방안.” 『전략연구』. 제22권 1호, 2015.
- 이재현. “북한과 아세안은 어떤 관계인가.” 최원기 외 엮음. 『한-아세안 외교 30년을 말한다』. 서울: 국립외교원 아세안·인도연구센터, 2019.

- 임강택. “남북교류협력의 새로운 접근.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 장철운. “평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로.” 『KINU Insight』. no. 2, 2020.
- 전영선. “남북 생활문화공동체 형성 방안.” 『통일인문학』. 제63집, 2015.
- 정현곤. “민관협력의 관점에서 모색하는 남북 사회문화교류 방향.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 차재훈. “남북대화에 대한 사회적 인식 제고 방안 연구.” 『통일문제연구』. 제24권 2호, 2012.
- 하상응. “트럼프 시대 미국인들의 외교정책 인식.” 서정건 책임편집. 『미국 국내정치와 외교정책』. 서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2020.

Dhawan, Ranjit Kumar. “India’s Policy towards the North Korean Nuclear Weapons Program.” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 29, no. 1, 2020.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998.

Mearsheimer, John J.. “China’s Unpeaceful Rise.” *Current History*, vol. 105, issue 690, 2006.

3. 기타 자료

『경향신문』, 『국민일보』, 『글로벌비즈』, 『뉴스핌』, 『뉴스1』, 『뉴스A』, 『뉴시스』, 『동아일보』, 『데일리안』, 『데일리NK』, 『로동신문』, 『문화

일보』, 『미디어오늘』, 『부산일보』, 『연합뉴스』, 『연합뉴스 TV』, 『오마이뉴스』, 『이로운넷』, 『자유아시아방송』, 『전자신문』, 『조선비즈』, 『조선일보』, 『주간동아』, 『중앙일보』, 『채널A』, 『한겨레신문』, 『한국경제』, 『한국일보』, 『BBC 뉴스 코리아』, 『ECO 환경뉴스』, 『KBS 뉴스』, 『KBS World Radio』, 『MBC 뉴스』, 『NewDaily』, 『NK경제』, 『SBS 뉴스』, 『SBS CNBC』, 『TV조선』, 『YTN』.

Business Insider, CNN, Financial Times, Hankyoreh, NPR News, Reuters, The Hill, The New York Times, The Wall Street Journal, The Washington Post, Time, VOA.

대통령직속 북방경제협력위원회 <<http://www.bukbang.go.kr/>>, 대통령직속 정책기획위원회 신남방정책특별위원회 <<http://www.nsp.go.kr/>>, 대한민국 정책브리핑 <www.korea.kr>, 동아시아연구원 <<http://eai.or.kr/>>, 리얼미터 <<http://www.realmeter.net/>>, 법제처 국가법령정보센터 <<https://www.law.go.kr>>, 서울대아시아연구소 동남아시아센터 <<http://snuac.snu.ac.kr/>>, 외교부 <<http://mofa.go.kr/>>, 위키백과 <<https://ko.wikipedia.org/>>, 청와대 <<http://www1.president.go.kr/>>, 통일부 남북회담본부 <https://dialogue.unikorea.go.kr>, 통일연구원 <<http://www.kinu.or.kr/>>, 행정안전부 국가기록원 <<http://archives.go.kr>>, Arms Control Association <<http://www.armscontrol.org/>>, Congressman Ted Lieu <<https://lieu.house.gov/>>, Observer Research Foundation <<http://www.orfonline.org/>>, Prime Minister of Japan and His Cabinet <<https://japan.kantei.go.jp/>>, SIPRI <<https://www.sipri.org/>>, The Diplomat <<https://thediplomat.com/>>, The National Bureau of Asian Research <<https://www.nbr.org/>>, The White House <<https://www.whitehouse.gov/>>, U.S. Department of State <<https://www.state.gov/>>, 38 North <<https://www.38north.org/>>.

남북 기본합의서(1992.2.19.).

남북군사공동위원회 구성·운영 합의서(1992.5.7.).

남북 기본합의서 제2장 남북불가침 관련 부속합의서(1992.9.17.).

제네바 미북 기본합의문(1994.10.21.).

남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언(2007.10.4.).

문재인 대통령 궤르버 재단 초청 연설(2017.7.6.).

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018.4.27.).

미북정상회담 공동성명(2018.6.12.).

9월 평양공동선언(2018.9.19.).

역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서(약칭: 9.19 군사
합의서, 2018.9.19.).

김정은 국무위원장 2019년 신년사(2019.1.1.).

남북 공동선언(2020.6.15.).

국방부. “2020년 국방부 업무보고: 국민과 함께 평화를 만드는 강한
국방.” 2020.1.21.

민정훈. “한반도 비핵 평화 프로세스 추진 전략.” 통일연구원 서면자문,
2020.8.18.

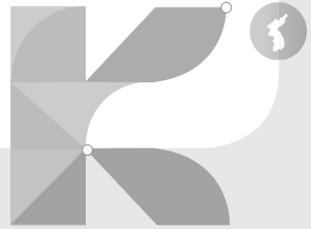
서정건. “미국 국내정치적 관점에서 본 한국 정부의 추진 전략과 정책.”
통일연구원 자문회의, 2020.7.28.

이호령. “한반도 비핵평화 프로세스 추진전략과 정책과제.” 통일연구원
서면자문, 2020.8.18.

통일연구원 현안대응팀. “제2차 북미정상회담 평가와 향후 과제.” 통일
연구원 Online Series CO 19-05, 2019.3.7.

Biegun, Stephen. “Remarks on the DPRK.” Speech at Stanford
University, Stanford, California, January 31, 2019.

부록



1. 1, 2, 3차 남북정상회담 공동선언문

	2000년 6.15 선언	2007년 10.4 선언	2018년 4.27 선언
전문	<p>조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상회담을 가졌다.</p> <p>남북 정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.</p> <p>1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.</p> <p>2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의</p>	<p>남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언</p> <p>대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다. 방문기간 중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.</p> <p>상봉과 회담에서는 6.15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.</p> <p>쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새 시대를 열어 나갈 수 있다는 확신을 표명하면서 6.15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.</p> <p>1. 남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.</p> <p>남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주</p>	<p>한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언</p> <p>대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 평화와 번영, 통일을 염원하는 온 겨레의 한결같은 지향을 담아 한반도에서 역사적인 전환이 일어나고 있는 뜻깊은 시기에 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 남북정상회담을 진행하였다.</p> <p>양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였다.</p> <p>양 정상은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언하였다.</p> <p>1. 남과 북은 남북 관계의 전면적이며 획기적인 개선</p>

2000년 6.15 선언	2007년 10.4 선언	2018년 4.27 선언
<p>연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.</p> <p>3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흠어진 가족, 친척방문단을 교환하며 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.</p> <p>4. 남과 북은 경제협력력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 이른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.</p> <p>김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록</p>	<p>적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 6.15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.</p> <p>2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적, 제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.</p> <p>3. 남과 북은 군사적 적대 관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.</p> <p>남과 북은 서로 적대시하지</p>	<p>과 발전을 이룩함으로써 굵어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다. 남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.</p> <p>① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족 자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 하였다.</p> <p>② 남과 북은 고위급 회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워나가기로 하였다.</p> <p>③ 남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.</p> <p>④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.</p>

	2000년 6.15 선언	2007년 10.4 선언	2018년 4.27 선언
<p>정중히 초청하였으며 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.</p> <p>대한민국 대통령 김대중</p> <p>조선민주주의인민공화국 국방위원장 김정일</p>	<p>않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.</p> <p>남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다.</p> <p>남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부장관과 북측 인민무력부부장간 회담을 금년 11월 중에 평양에서 개최하기로 하였다.</p> <p>4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담, 9.19 공동성명과 2.13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.</p> <p>5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영</p>	<p>안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.</p> <p>⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다.</p> <p>당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.</p> <p>⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 하였다.</p> <p>2. 남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를</p>	

2000년 6.15 선언	2007년 10.4 선언	2018년 4.27 선언
	<p>을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.</p> <p>남과 북은 해주지역과 주변 해역을 포괄하는 '서해평화협력특별지대'를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도 화물수송을 시작하고, 통행, 통신, 통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 인변과 남포에 조선험력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등</p>	<p>완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다.</p> <p>한반도의 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제이다.</p> <p>① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.</p> <p>당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.</p> <p>② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다.</p> <p>③ 남과 북은 상호협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.</p> <p>남과 북은 쌍방 사이에 제</p>

2000년 6.15 선언	2007년 10.4 선언	2018년 4.27 선언
	<p>여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 '남북경제협력추진위원회'를 부총리급 '남북경제협력공동위원회'로 격상하기로 하였다.</p> <p>6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다.</p> <p>남과 북은 2008년 북경(베이징) 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.</p> <p>7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.</p> <p>남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다.</p> <p>이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다.</p>	<p>기되는 군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주 개최하며 5월 중에 먼저 장성급 군사회담을 열기로 하였다.</p> <p>3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.</p> <p>한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.</p> <p>① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.</p> <p>② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.</p> <p>③ 남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.</p> <p>④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도</p>

2000년 6.15 선언	2007년 10.4 선언	2018년 4.27 선언
	<p>남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.</p> <p>8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다. 남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차회의를 금년 11월 중 서울에서 갖기로 하였다.</p> <p>남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.</p> <p>2007년 10월 4일 평양</p> <p>대한민국 대통령 노무현</p> <p>조선민주주의인민공화국 국방위원장 김정일</p>	<p>를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.</p> <p>남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는 데 인식을 같이 하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.</p> <p>남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력해 나가기로 하였다.</p> <p>양 정상은 정기적인 회담과 직통전화 등을 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다.</p> <p>당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.</p> <p>2018년 4월 27일 판문점 대한민국 대통령 문재인</p> <p>조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은</p>

출처: 행정안전부 국가기록원 <<http://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>>; 외교부 <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=340983>; 청와대 <<https://www1.president.go.kr/articles/3139>> (검색일: 2020.6.5.).

2. 9월 평양공동선언(2018.9.19., 평양)

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 역사적인 판문점선언 이후 남북 당국간 긴밀한 대화와 소통, 다방면적 민간교류와 협력이 진행되고, 군사적 긴장완화를 위한 획기적인 조치들이 취해지는 등 훌륭한 성과들이 있었다고 평가하였다.

양 정상은 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고, 남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력해 나가기로 하였다. 양 정상은 판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도있게 논의하였으며, 이번 평양정상회담이 중요한 역사적 전기가 될 것이라는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다.
 - ① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해나가기로 하였다.
 - ② 남과 북은 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 군사분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의를 진행하기로 하였다.

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.

① 남과 북은 금년내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.

② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.

③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.

④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

3. 남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해나가기로 하였다.

① 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일내 개소하기로 하였으며, 이를 위해 면회소 시설을 조속히 복구하기로 하였다.

② 남과 북은 적십자 회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결해나가기로 하였다.

4. 남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.

① 남과 북은 문화 및 예술분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울공연을 진행하기로 하였다.

② 남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를

유치하는 데 협력하기로 하였다.

- ③ 남과 북은 10.4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해나가기로 하였다.
5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어야 한다는 데 인식을 같이 하였다.
- ① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.
 - ② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.
 - ③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다.
6. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문하기로 하였다.

2018년 9월 19일

대한민국 대통령 문재인

조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은

출처: 외교부 <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=368152>; 청와대 <<https://www1.president.go.kr/articles/4323>> (검색일: 2020.6.5.).

3. 군사 분야 합의서(2018.9.19., 평양)

역사적인 ‘판문점 선언’ 이행을 위한 군사 분야 합의서

남과 북은 한반도에서 군사적 긴장 상태를 완화하고 신뢰를 구축하는 것이 항구적이며 공고한 평화를 보장하는 데 필수적이라는 공통된 인식으로부터 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’을 군사적으로 철저히 이행하기 위하여 다음과 같이 포괄적으로 합의하였다.

1. 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.

① 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 무력충돌을 방지하기 위해 다양한 대책을 강구하였다.

쌍방은 군사적 충돌을 야기할 수 있는 모든 문제를 평화적 방법으로 협의·해결하며, 어떤 경우에도 무력을 사용하지 않기로 하였다.

쌍방은 어떠한 수단과 방법으로도 상대방의 관할구역을 침입 또는 공격하거나 점령하는 행위를 하지 않기로 하였다.

쌍방은 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄 차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등에 대해 ‘남북군사공동위원회’를 가동하여 협의해 나가기로 하였다.

쌍방은 군사적 긴장 해소 및 신뢰구축에 따라 단계적 군축을 실현해 나가기로 합의한 ‘판문점선언’을 구현하기 위해 이와 관련된

다양한 실행 대책들을 계속 협의하기로 하였다.

- ② 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 상대방을 겨냥한 각종 군사연습을 중지하기로 하였다.

지상에서는 군사분계선으로부터 5km 안에서 포병 사격훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련을 전면 중지하기로 하였다.

해상에서는 서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역, 동해 남측 속초 이북으로부터 북측 통천 이남까지의 수역에서 포사격 및 해상 기동훈련을 중지하고 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문폐쇄 조치를 취하기로 하였다.

공중에서는 군사분계선 동 서부 지역 상공에 설정된 비행금지구역 내에서 고정익항공기의 공대지유도무기사격 등 실탄사격을 동반한 전술훈련을 금지하기로 하였다.

- ③ 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 상공에서 모든 기종들의 비행금지구역을 다음과 같이 설정하기로 하였다.

고정익항공기는 군사분계선으로부터 동부지역(군사분계선표식물 제0646호부터 제1292호 까지의 구간)은 40km, 서부지역(군사분계선표식물 제0001호부터 제0646호까지의 구간)은 20km를 적용하여 비행금지구역을 설정한다.

회전익항공기는 군사분계선으로부터 10km로, 무인기는 동부지역에서 15km, 서부지역에서 10km로, 기구는 25km로 적용한다.

다만, 산불 진화, 지·해상 조난 구조, 환자 후송, 기상 관측, 영농 지원 등으로 비행기 운용이 필요한 경우에는 상대측에 사전 통보하고 비행할 수 있도록 한다. 민간 여객기(화물기 포함)에 대해서

는 상기 비행금지구역을 적용하지 않는다.

- ④ 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 어떠한 경우에도 우발적인 무력충돌 상황이 발생하지 않도록 대책을 취하기로 하였다.

이를 위해 지상과 해상에서는 경고방송 → 2차 경고방송 → 경고사격 → 2차 경고사격 → 군사적 조치의 5개 단계로, 공중에서는 경고고신 및 신호 → 차단비행 → 경고사격 → 군사적 조치의 4개 단계의 절차를 적용하기로 하였다.

쌍방은 수정된 절차를 2018년 11월 1일부터 시행하기로 하였다.

- ⑤ 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 어떠한 경우에도 우발적 충돌이 발생하지 않도록 상시 연락체계를 가동하며, 비정상적인 상황이 발생하는 경우 즉시 통보하는 등 모든 군사적 문제를 평화적으로 협의하여 해결하기로 하였다.

2. 남과 북은 비무장지대를 평화지대로 만들어 나가기 위한 실질적인 군사적 대책을 강구하기로 하였다.

- ① 쌍방은 비무장지대 안에 감시초소(GP)를 전부 철수하기 위한 시범적 조치로 상호 1km 이내 근접해 있는 남북 감시초소 들을 완전히 철수하기로 하였다.

- ② 쌍방은 판문점 공동경비구역을 비무장화하기로 하였다.

- ③ 쌍방은 비무장지대내에서 시범적 남북공동유해발굴을 진행하기로 하였다.

④ 쌍방은 비무장지대 안의 역사유적에 대한 공동조사 및 발굴과 관련한 군사적 보장대책을 계속 협의하기로 하였다.

3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 ‘서해 해상에서의 우발적 충돌 방지’ 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.

④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다.

4. 남과 북은 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

① 쌍방은 남북관리구역에서의 통행 통신 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 하였다.

② 쌍방은 동·서해선 철도 도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

③ 쌍방은 북측 선박들의 해주직항로 이용과 제주해협 통과 문제 등

을 남북군사공동위에서 협의하여 대책을 마련하기로 하였다.

④ 쌍방은 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

5. 남과 북은 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치들을 강구해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 남북군사당국자사이에 직통전화 설치 및 운영 문제를 계속 협의해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결해 나가기로 하였다.

③ 쌍방은 남북군사당국간 채택한 모든 합의들을 철저히 이행하며, 그 이행상태를 정기적으로 점검 평가해 나가기로 하였다.

6. 이 합의서는 쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

① 합의서는 쌍방의 합의에 따라 수정 및 보충할 수 있다.

② 합의서는 2부 작성되었으며, 같은 효력을 가진다.

2018년 9월 19일

대한민국 국방부장관 송영무

조선민주주의인민공화국 인민무력상 조선인민군 대장 노광철

출처: 통일부 남북회담본부 (<<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ba/ustraltotal/View.do?id=689>>
(검색일: 2020.6.3.).

4. 미북정상회담 공동성명(2018.6.12., 싱가포르)

Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the State Affairs Commission of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit

President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the State Affairs Commission of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) held a first, historic summit in Singapore on June 12, 2018.

President Trump and Chairman Kim Jong Un conducted a comprehensive, in-depth and sincere exchange of opinions on the issues related to the establishment of a new U.S.-DPRK relations and the building of a lasting and robust peace regime on the Korean Peninsula. President Trump committed to provide security guarantees to the DPRK, and Chairman Kim Jong Un reaffirmed his firm and unwavering commitment to complete denuclearization of the Korean peninsula.

Convinced that the establishment of new U.S.-DPRK relations will contribute to the peace and prosperity of the Korean Peninsula and of the world, and recognizing that mutual confidence building can promote the denuclearization of the Korean Peninsula, President Trump and Chairman Kim Jong Un state the following:

1. The United States and the DPRK commit to establish new U.S.-DPRK relations in accordance with the desire of peoples

of the two countries for peace and prosperity.

2. The United States and the DPRK will join the efforts to build a lasting and stable peace regime on the Korean Peninsula.

3. Reaffirming the April 27, 2018 Panmunjom Declaration, the DPRK commits to work toward complete denuclearization of the Korean Peninsula.

4. The United States and the DPRK commit to recovering POW/MIA remains, including the immediate repatriation of those already identified.

Having acknowledged that the U.S.-DPRK summit – the first in history – was a epochal event of great significance in overcoming decades of tensions and hostilities between the two countries and for the opening up of a new future, President Trump and Chairman Kim Jong Un commit to implement the stipulations in this joint agreement fully and expeditiously. The United States and the DPRK commit to hold follow-on negotiations, led by the U.S. Secretary of State, Mike Pompeo, and a relevant high-level DPRK official, at the earliest possible date, to implement the outcomes of the U.S.-DPRK summit.

President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the State Affairs Commission of the Democratic People's Republic of Korea have committed to cooperate for the development of new U.S.-DPRK relations and for the promotion of peace, prosperity, and the security of the Korean Peninsula and of the world.

Donald J. Trump President of the United States of America

Kim Jong Un Chairman of the State Affairs Commission of the
Democratic People's Republic of Korea

June 12, 2018 Sentosa Island Singapore

출처: 외교부 <http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5476/view.do?seq=319609&srchFr=&am p%3BsrchTo=&am%3BsrchWord=&am%3BsrchTp=&am%3Bmulti_itm_seq=0&am p%3Bitm_seq_1=0&am%3Bitm_seq_2=0&am%3Bcompany_cd=&am%3Bcompany _nm=&page=1&titleNm=> (검색일: 2020.6.5.).

4. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

- 1) 매우 부정적으로 변화할 것이다.
- 2) 대체로 부정적으로 변화할 것이다.
- 3) 지금과 큰 변화를 보이지 않을 것이다.
- 4) 대체로 긍정적으로 변화할 것이다.
- 5) 매우 긍정적으로 변화할 것이다.

4-1. (1), 2) 답변자) 왜 그렇다고 생각하십니까? ()

4-2. (4), 5) 답변자) 왜 그렇다고 생각하십니까? ()

5. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

- 1) 통일을 우선적으로 추구해야 한다.
- 2) 남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다.
- 3) 남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요가 없다.
- 4) 북한의 근본적 변화 없이는 현 상태를 유지해야 한다.
- 5) 모든 수단을 동원하여 북한의 체제 변화를 유도해야 한다.
- 6) 기타 ()

[한반도 차원]

6. 귀하께서는 향후 10년 북한 비핵화 문제는 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?

- 1) 북한의 핵무장 강화로 사실상 비핵화 불가능 상황 진입, 한반도 군사적 긴장의 고조
- 2) 비핵화 협상 난항에 따른 북미와 남북한 간 교착·갈등상태 및 협상 국면 지속 반복
- 3) 현재 상황에서 진전 없음
- 4) 북한의 비핵화가 일부 단행되고 북미/남북관계의 동시 진전
- 5) 국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 사실상 인정하고 대북제재 해제
- 6) 기타 ()

6-1. (4) 답변자) 귀하께서는 '북한 비핵화가 일부' 단행된다면 어떻게 진행될 것으로 예상하십니까?

- 1) 주요 시설 및 관련 활동 중지(shut-down)와 동결(freeze)
- 2) 주요 시설 불능화(disablement)와 이에 대한 검증
- 3) 주요 시설 폐기(dismantlement)와 이에 대한 검증
- 4) 기타 ()

7. 귀하께서는 향후 10년 한반도 평화 프로세스는 어느 정도로 진전될 것으로 예상하십니까?

- 1) 현재 상황에서 진전 없음
- 2) 비핵화는 진전되었으나 평화협정 체결 논의는 답보
- 3) 남북관계 발전으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의 병행 추진
- 4) 남북관계 발전 및 평화협정 체결 이후 비핵화 논의
- 5) 북한의 핵 무력 강화로 한반도의 불안정성 증가
- 6) 기타 ()

8. 귀하께서는 향후 10년 남북관계를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 북한의 군사적 도발에 의한 대립과 갈등 지속
- 2) 비핵화 협상의 완전한 결렬에 따른 긴장 고조
- 3) 현재 상황과 유사
- 4) 제재국면 속에서 부분적 교류협력 추진
- 5) 비핵·평화 프로세스의 진전으로 남북관계 발전
- 6) 기타 ()

9. 귀하께서는 향후 10년 북한 체제의 변화에 대해 어떻게 전망하십니까?

- 1) 정권의 안정성을 바탕으로 현재의 전략적 노선 유지
- 2) 부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방 추진
- 3) 한반도 비핵화 및 평화체제 수립을 바탕으로 전면적인 개혁개방 추진
- 4) 핵 무력 유지·강화로 인한 대외적 고립의 지속으로 실패 국가화 진행
- 5) 국가 실패와 체제 모순으로 체제 위기 심화
- 6) 기타 ()

10. 귀하께서는 향후 10년 한국 정부의 바람직한 대북정책의 방향은 무엇이라고 보십니까? ※ 2개 항목을 선택해주시기 바랍니다.

- 1) 힘에 의한 평화 추구하고 북한의 외교·경제적 고립
- 2) 정보 유입 등을 통한 북한의 내부 변화 추구
- 3) 북한의 변화에 따라 최대압박과 최대관여의 탄력적 병행 추진
- 4) 남북협력의 우선 추진을 통한 신뢰구축
- 5) 기타 ()

[지역적 차원]

11. 귀하께서는 향후 10년 동아시아(동북아)의 주요 양자관계는 현재보다 어떻게 될 것으로 생각하십니까?

※ 0(매우 악화)에서 10(매우 개선)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

번호	국가 관계	매우 악화 <————— 현재 수준(5) —————> 매우 개선										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1)	한미 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2)	한중 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3)	북미 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4)	북중 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5)	미중 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6)	중일 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7)	미러 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8)	중러 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9)	한일 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10)	북일 관계	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

12. 귀하께서는 신남방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·아세안 관계를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 인적·경제적 교류가 심화되어 아세안이 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것이다.
- 2) 사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치외교적 교류협력은 현 수준을 유지할 것이다.
- 3) 현 수준을 유지할 것이다.
- 4) 신남방정책 추진 이전 수준의 낮은 교류수준으로 되돌아갈 것이다.
- 5) 기타 ()

13. 귀하께서는 신북방정책을 추진 중인 현재에 비해 향후 10년 한·중앙아시아 관계를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 인적·경제적 교류가 심화되어 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것이다.
- 2) 사회경제적 관계는 심화될 것이나, 정치외교적 교류협력은 현 수준을 유지할 것이다.
- 3) 현 수준을 유지할 것이다.
- 4) 신북방정책 추진 이전 수준의 낮은 교류수준으로 되돌아갈 것이다.
- 5) 기타 ()

14. 귀하께서는 향후 10년 한국이 지역 내 안보질서에 미치는 영향력을 어떻게 전망하십니까?

※ 0(영향 없음)에서 10(매우 영향)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

영향 없음 <----- 현재 수준(5) -----> 매우 영향										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

[지구적 차원]

15. 귀하께서는 향후 10년 자유주의 국제질서가 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?

- 1) 강대국들의 국익 우선주의 심화로 인해 사실상 와해될 것이다.
- 2) 자유주의 국가들 내에서만 통용되는 질서로 남을 것이다.
- 3) 일정 정도 지속될 것이다.
- 4) 중국 등 도전국들이 현 국제질서 재편을 시도함으로써 질서의 구성원리가 큰 변화를 겪게 될 것이다.
- 5) 기타 ()

16. 귀하께서는 향후 10년 미중관계를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 전반적으로 갈등이 심화되며 군사적 충돌의 가능성도 높아질 것이다.
- 2) 여러 영역(이슈)에서 비군사적 방식의 전략적 경쟁이 확대·강화될 것이다.
- 3) 영역(이슈)별로 전략적 경쟁 또는 협력이 전개되는 양상이 지속될 것이다.
- 4) G2 국가로서 협력이 더욱 강화될 것이다.
- 5) 기타 ()

17. 귀하께서는 향후 10년 미국의 국력과 리더십 추이를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 패권국으로서 지위와 글로벌 이슈에서의 지도력 모두 쇠퇴할 것이다.
- 2) 패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이다.
- 3) 패권국으로서 상대적 국력 및 리더십 우위를 계속 유지할 것이다.
- 4) 기타 ()

18. 귀하께서는 향후 10년 국제사회에서 중국의 지위를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 현재의 리더십을 점차 잃게 될 것이다.
- 2) 지금과 유사한 지위와 리더십을 유지할 것이다.
- 3) 패권국의 지위는 갖추지 못할 것이나, 글로벌 이슈 리더십은 강화될 것이다.
- 4) 미국과 함께 명실상부한 G2 국가로 자리 잡을 것이다.
- 5) 기타 ()

19. 귀하께서는 향후 10년 국제기구의 영향력을 어떻게 전망하십니까?

- 1) UN 등 국제기구의 영향력은 더욱 감소할 것이다.
- 2) UN 등 국제기구의 영향력은 현 수준을 유지할 것이다.
- 3) UN 등 국제기구의 영향력은 더욱 강화될 것이다.
- 4) 기타 ()

II. 비핵·평화 프로세스

[국내적 차원]

1. 귀하께서는 국내적 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 1) 대북정책의 일관성 부족
 - 2) 정부의 대북정책 내용과 추진방법
 - 3) 한국의 경제적 상황
 - 4) 정책에 대한 남남갈등
 - 5) 기타 ()
2. 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 실패하고 북한의 핵능력이 고도화될 경우, 이에 대한 한국의 적절한 외교안보적 대응은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 1) 한국의 독자적 핵무장
 - 2) 한반도에 미국의 전술핵 재배치
 - 3) 나토(NATO)식 한미 핵공유
 - 4) 국제적 대북제재강화를 통한 북한의 외교적 봉쇄
 - 5) 북한의 핵보유국 지위 인정과 핵무기 감축 협상 추진
 - 6) 기타 ()
3. 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 위해 한국 정부가 2030년까지 가장 중점적으로 추진해야 하는 대북정책은 무엇이라고 생각하십니까?
※ 2개 항목을 선택해주시기 바랍니다.
 - 1) 남북한 간 사회문화 분야 교류협력(대북 인도적 지원 및 개발협력 등 포함)
 - 2) 남북한 간 경제협력
 - 3) 남북 당국 간 회담 지속
 - 4) 남북한 간 군사적 긴장완화
 - 5) 제재강화 및 한미공조
 - 6) 기타 ()

4. 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 장기적으로 정체될 경우, 한국 정부의 대북제재에 대한 입장은 어떠해야 한다고 생각하십니까?

※ 0(해제)에서 10(강화)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

해제(0) <----- 현재 수준(5) -----> 강화(10)										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

[한반도 차원]

5. 귀하께서는 김정은 정권의 비핵화 의지에 대해 어떻게 평가하십니까?

※ 0(전혀 없음)에서 10(매우 있음)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

전혀 없음 <----- 보통(5) -----> 매우 있음										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6. 귀하께서는 북한의 NPT 가입과 IAEA 안전조치협정 체결을 유도하기 위해 북한을 사실상(de facto)의 핵보유국으로 인정해야 한다고 생각하십니까?

1) 그렇지 않다.

2) 그렇다.

6-1. (1) 답변자) 왜 그렇다고 생각하십니까? ()

6-2. (2) 답변자) 왜 그렇다고 생각하십니까? ()

7. 귀하께서는 한반도의 비핵화를 달성하고 평화 프로세스를 촉진시키기 위해서는 어느 국가와의 협력이 가장 중요하다고 보십니까?

※ 1, 2순위를 구분하여, 2개 항목을 선택해주시기 바랍니다.

1) 미국

2) 중국

3) 러시아

4) 일본

5) 기타 ()

7-1. '5) 기타'로 응답하신 경우, 어떤 국가라고 생각하십니까?

8. 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스가 진전될 경우, 유엔사령부의 지위 및 역할을 어떻게 전망하십니까?

- 1) 현재의 지위와 역할을 유지할 것이다.
- 2) 지위와 역할이 변경, 확대될 것이다.
- 3) 지위와 역할이 변경, 축소될 것이다.
- 4) 다른 기관으로 대체될 것이다.
- 5) 한반도에서 철수할 것이다.

9. 귀하께서는 북한 비핵화를 위한 핵시설 사찰과 검증 방안 중 가장 적절한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) IAEA 단독으로 사찰 및 검증
- 2) 미국 단독으로 사찰 및 검증
- 3) IAEA 및 미국에 의한 사찰 및 검증
- 4) IAEA 및 UN 상임이사국들 참여에 의한 사찰 및 검증
- 5) 유관 기구들이 참여하는 독립적 전문기구 구성을 통한 사찰 및 검증
- 6) 기타 ()

10. 귀하께서는 향후 10년간 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 어느 정도까지 진전될 것으로 예상하십니까?

- 1) 큰 진전 없이 현재 수준과 유사
- 2) 남북한 간 군사적 신뢰구축(CBMs) 조치 이행
- 3) 남북한 간 운용적 군비통제(arms control) 이행
- 4) 남북한 간 군비감축(disarmament) 이행
- 5) 비핵화 진전에 따라 변화
- 6) 기타 ()

11. 귀하께서는 비핵화 협상 진전을 전제로 2030년까지 북미관계 정상화가 어느 정도까지 진전될 수 있다고 예상하십니까?

- 1) 과거로 회귀(당국 간 직접 대화 없는 강한 적대 관계)
- 2) 현재 상태 지속(부정기적 당국 간 회담 개최 등)
- 3) 미국의 주요 대북제재 완화 및 해제
- 4) 상호 연락사무소(무역대표부 포함) 개설
- 5) 상호 대사관 개설
- 6) 기타 ()

15. 귀하께서는 지역 내 주요 6개국 가운데 한반도 비핵·평화 국면 조성 및 지속을 통해 많은 이익을 거둘 수 있는 국가가 어디라고 생각하십니까?

※ 1, 2, 3순위를 구분하여, 3개 항목을 선택해주시기 바랍니다.

- 1) 북한
- 2) 한국
- 3) 미국
- 4) 중국
- 5) 러시아
- 6) 일본

15-1. 그 이유는 무엇입니까? ()

16. 귀하께서는 지역 내 주요 6개국 가운데 한반도 비핵·평화 국면 조성 및 지속으로 가장 많이 손해를 볼 국가가 어느 국가라고 생각하십니까?

- 1) 북한
- 2) 한국
- 3) 미국
- 4) 중국
- 5) 러시아
- 6) 일본

16-1. 그 이유는 무엇입니까? ()

[지구적 차원]

17. 귀하께서는 향후 10년 국제적인 핵 비확산 체제의 미래를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 기존 핵보유국의 강력한 비확산 정책으로 핵확산의 역제가 현재 수준에서 유지될 것이다.
- 2) 기존 핵보유국의 강력한 비확산 정책에도 불구하고, 북한과 이란 등 일부 국가들의 핵보유는 저지할 수 없을 것이다.
- 3) 핵확산의 도미노 현상으로 사실상 사문화되고 핵전쟁의 위험이 높아질 것이다.
- 4) 핵확산에 따라 '공포의 균형'이 유지될 것이다.
- 5) 기타 ()

18. 귀하께서는 향후 10년 미국과 동맹국들 간의 관계를 어떻게 전망하십니까?

- 1) 현재와 유사할 것이다.
- 2) 미국의 확장억제 강화되고 동맹 관계가 강화될 것이다.
- 3) 미국의 확장억제가 약화되고 동맹 관계가 약화될 것이다.
- 4) 동맹 체제가 붕괴될 것이다.
- 5) 기타 ()

19. 귀하께서는 2030년까지 한반도 비핵화 달성 및 평화체제 구축을 위한 미국과 중국 사이의 협력이 어떠한 방향으로 나갈 것으로 예상하십니까?

※ 0(극단 갈등)에서 10(완전 협력)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

극단 갈등 <————— 현재 수준(5) —————> 완전 협력										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

20. 귀하께서는 국제사회의 대북제재 유지(또는 강화)가 북한의 비핵화에 어느 정도 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

※ 0(매우 부정)에서 10(매우 긍정)의 범위 내에서 선택해주시기 바랍니다.

매우 부정 <————— 보통(5) —————> 매우 긍정										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

/ 끝 /

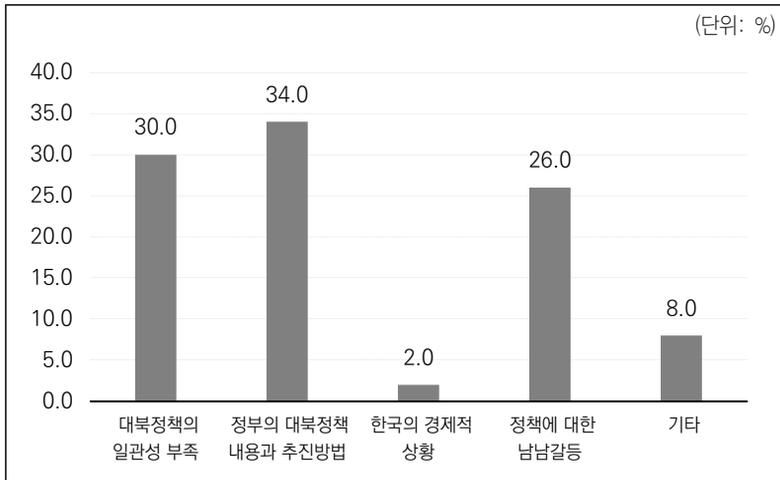
6. 한반도 비핵·평화 프로세스 관련 전문가 인식조사

□ 조사기간: 2020.4.17. ~ 2020.5.26.

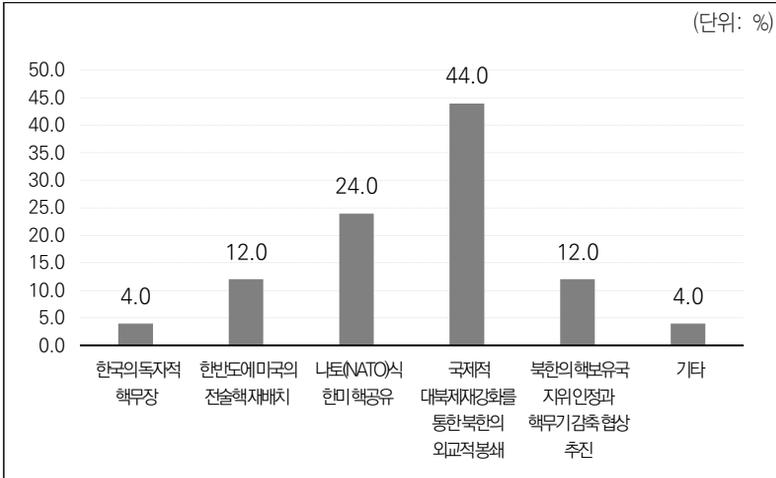
□ 조사방법: 온라인 설문(20문항) 응답

□ 조사대상: 북한·통일문제 및 국제정치 분야 국내 전문가 50명

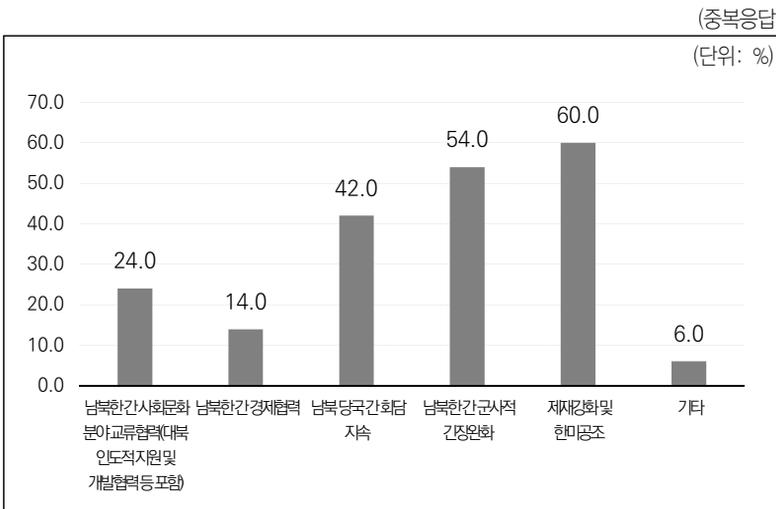
〈비핵·평화 1〉. 귀하께서는 국내적 차원에서 한반도 비핵·평화 프로세스 추진의 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각하십니까?



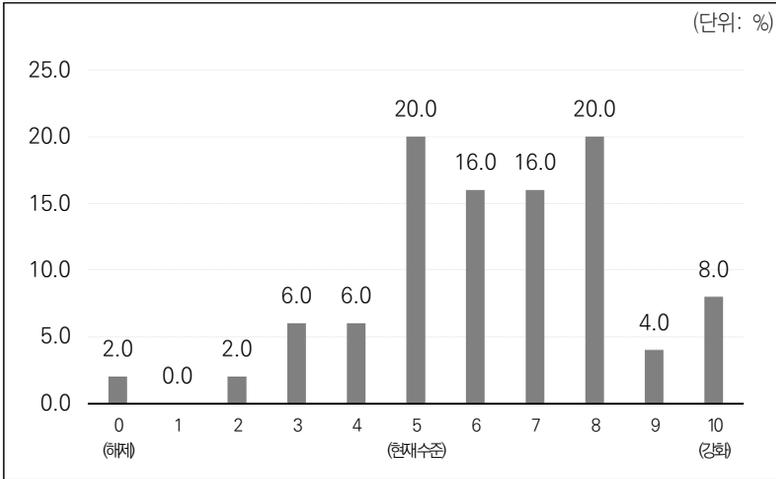
〈비핵·평화 2〉. 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 실패하고 북한의 핵능력이 고도화될 경우, 이에 대한 한국의 적절한 외교안보적 대응은 무엇이라고 생각하십니까?



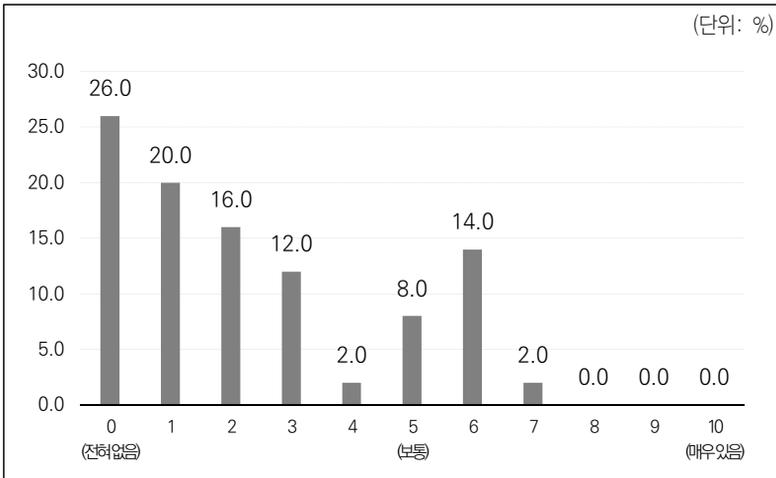
〈비핵·평화 3〉. 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 위해 한국 정부가 2030년까지 가장 중점적으로 추진해야 하는 대북정책은 무엇이라고 생각하십니까?



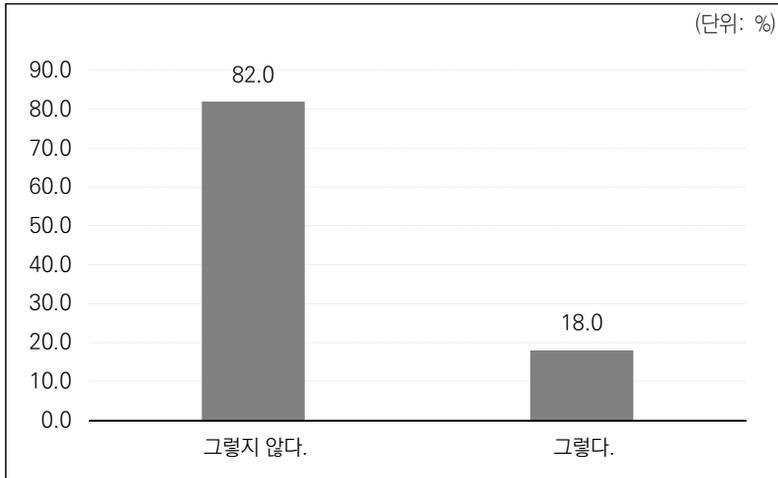
〈비핵·평화 4〉. 귀하께서는 향후 북미 비핵화 협상이 장기적으로 정체될 경우, 한국 정부의 대북제재에 대한 입장은 어떠해야 한다고 생각하십니까?



〈비핵·평화 5〉. 귀하께서는 김정은 정권의 비핵화 의지에 대해 어떻게 평가하십니까?



〈비핵·평화 6〉. 귀하께서는 북한의 NPT 가입과 IAEA 안전조치협정 체결을 유도하기 위해 북한을 사실상(de facto)의 핵보유국으로 인정해야 한다고 생각하십니까?

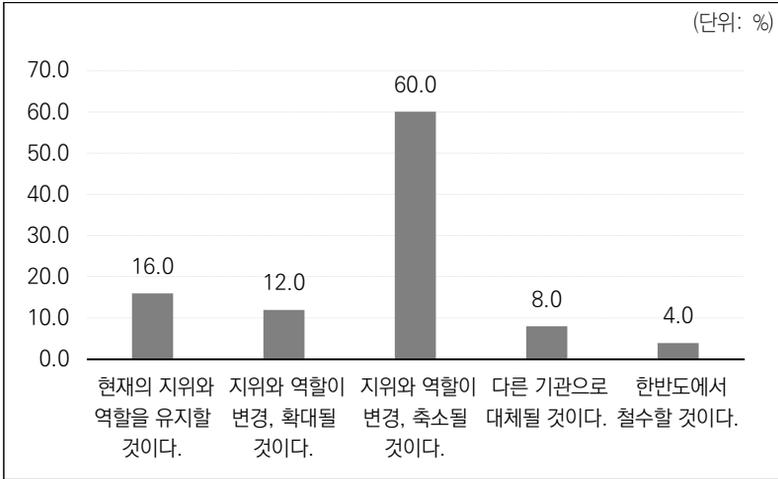


〈비핵·평화 7〉. 귀하께서는 한반도의 비핵화를 달성하고 평화 프로세스를 촉진시키기 위해서는 어느 국가와의 협력이 가장 중요하다고 보십니까?

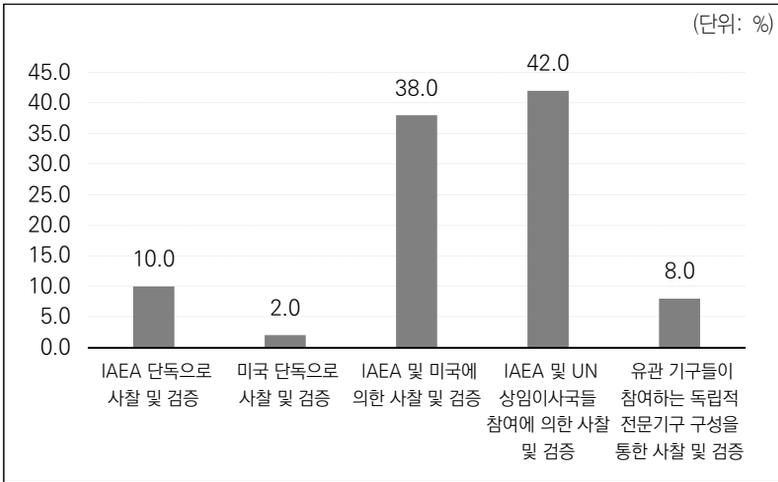
(응답률: %)

순위	미국	중국	러시아	일본	기타
1순위	100	0	0	0	0
2순위	0	86	0	12	2
1+2순위	100	86	0	12	2

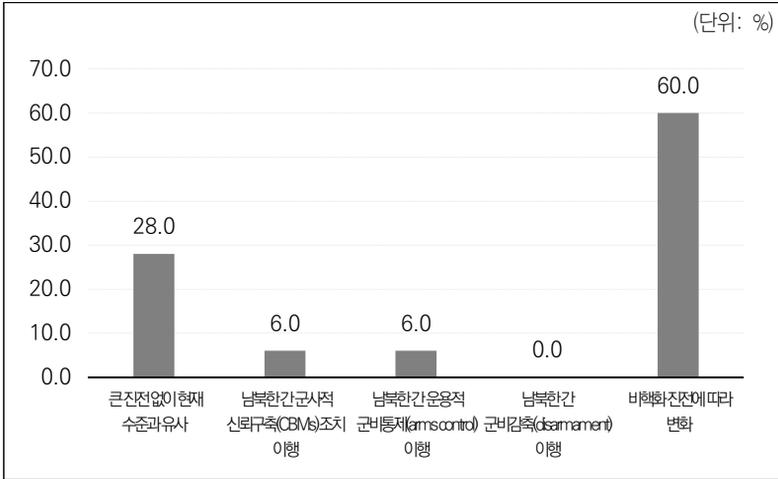
<비핵·평화 8>. 귀하께서는 한반도 비핵·평화 프로세스가 진전될 경우, 유엔사령부의 지위와 역할을 어떻게 전망하십니까?



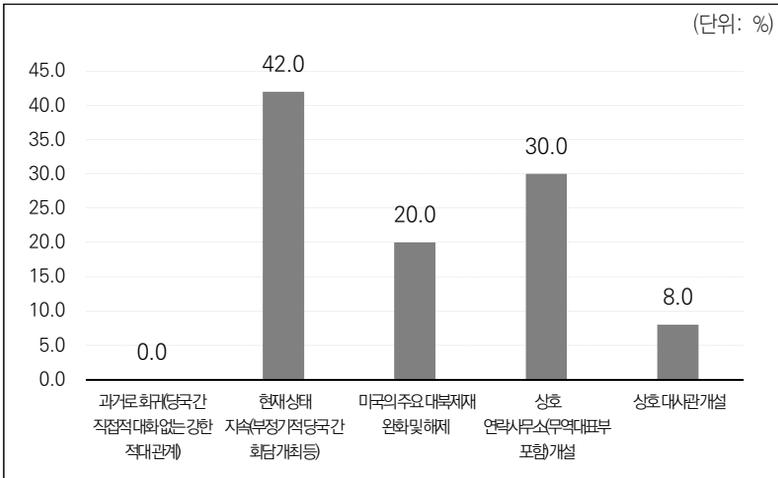
<비핵·평화 9>. 귀하께서는 북한 비핵화를 위한 핵시설 사찰과 검증방안 중 가장 적절한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?



<비핵·평화 10>. 귀하께서는 향후 10년간 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 어느 정도 진전될 것으로 예상하십니까?



<비핵·평화 11>. 귀하께서는 비핵화 협상 진전을 전제로 2030년까지 북미관계 정상화가 어느 정도 진전될 수 있다고 예상하십니까?

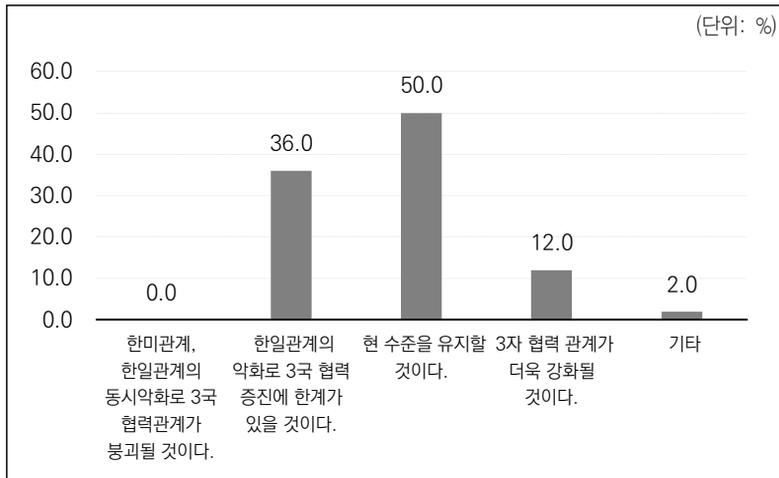


〈비핵·평화 12〉. 귀하께서는 역내 국가들이 동아시아 패러독스를 극복하지 못하는 가장 큰 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

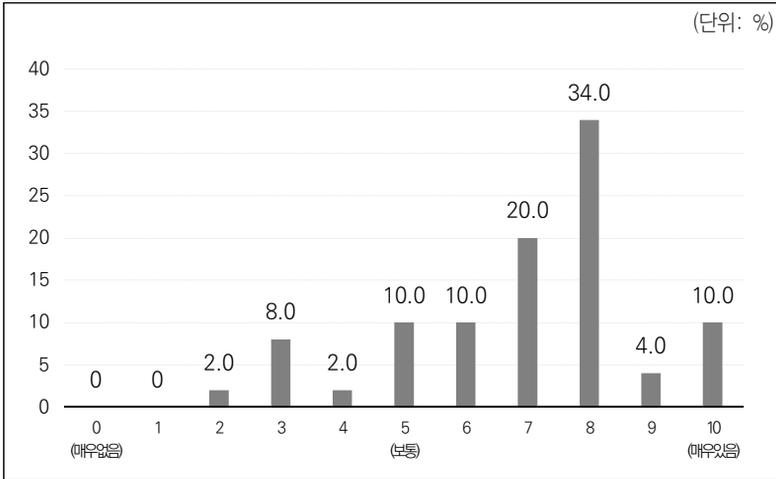
(응답률: %)

순위	미국과 중국의 대립·갈등적 대외정책 추구	안보딜레마의 구조적 속성	냉전기 갈등적 지역질서의 유산	갈등 및 충돌적인 담론의 재생산 및 확산	민주주의와 권위주의 간 갈등과 체제 대결	국내 민족주의 및 반세계화 정서 고조
1순위	42	28	12	8	6	4
2순위	22	10	22	14	2	30
1+2 순위	64	38	34	22	8	34

〈비핵·평화 13〉. 귀하께서는 향후 10년 한·미·일 3국 협력관계에 대해 어떻게 전망하십니까?



〈비핵·평화 14〉. 귀하께서는 미국의 중·단거리 미사일 전력이 아시아 내 배치될 경우, 한반도 비핵·평화 프로세스에 얼마나 영향을 미칠 것으로 전망하십니까?

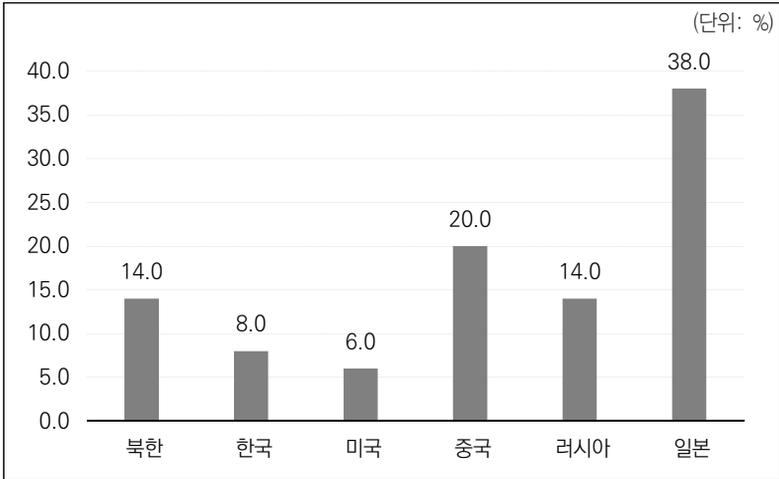


〈비핵·평화 15〉. 귀하께서는 지역 내 주요 6개국 가운데 한반도 비핵·평화 국면 조성 및 지속을 통해 많은 이익을 거둘 수 있는 국가가 어디라고 생각하십니까?

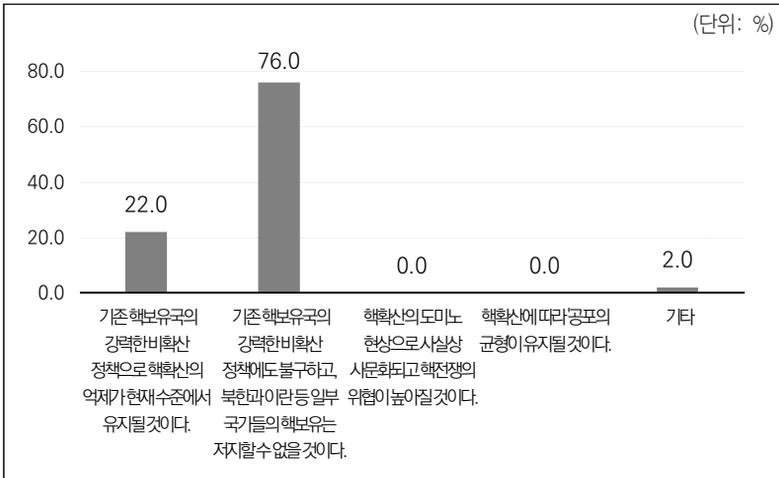
(응답률: %)

순위	한국	북한	중국	미국	일본	러시아
1순위	60	36	4	0	0	0
2순위	28	36	20	16	0	0
3순위	8	6	30	34	16	6
1+2+3순위	96	78	54	50	16	6

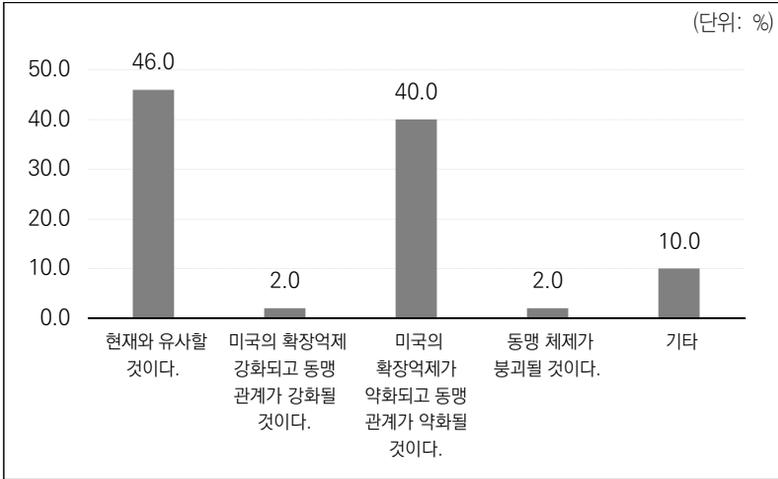
<비핵·평화 16>. 귀하께서는 한반도 비핵·평화 국면 조성/지속을 통해 가장 많이 손해를 볼 국가가 어떤 국가라고 생각하십니까?



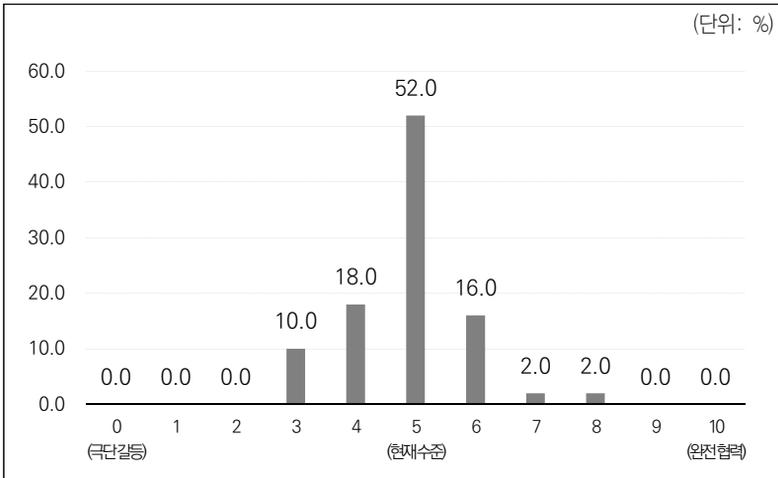
<비핵·평화 17>. 귀하께서는 향후 10년 국제적인 핵 비확산 체제의 미래를 어떻게 전망하십니까?



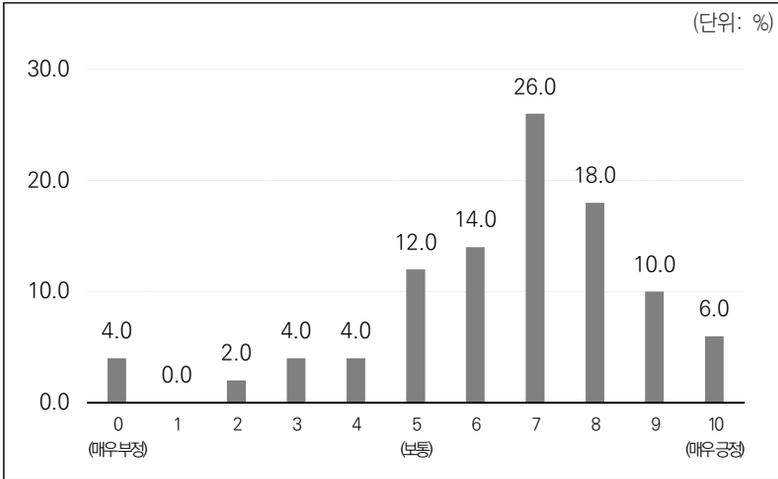
<비핵·평화 18>. 귀하께서는 향후 10년간 미국과 동맹국들 간의 관계를 어떻게 전망하십니까?



<비핵·평화 19>. 귀하께서는 2030년까지 한반도 비핵화 달성 및 평화체제 구축을 위한 미국과 중국 간의 협의가 어떠한 방향으로 나갈 것으로 예상하십니까?



〈비핵·평화 20〉. 귀하께서는 국제사회의 대북제재 유지(또는 강화)가 북한 비핵화에 어느 정도 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?



최근 발간자료 안내

연구보고서

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 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	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	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 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: 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	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 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	신중호 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 쟁점과 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	10,500원
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: 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

2020년도 연구보고서

<연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은외 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

<정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

KINU Insight

- 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
- 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 김유철
- 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 최지영

북한인권백서

- 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
- 북한인권백서 2020 이규창 외 21,500원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2020 이규창 외 27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

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
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기타

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	
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외	
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 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.



www.kinu.or.kr

한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제