

# 한반도 비핵·평화 추진환경에 대한 전문가 인식조사

## Online Series

2020. 6. 19. | CO 20-10

정성운 (통일정책연구실 연구위원), 장철운 (통일정책연구실 부연구위원)  
김주리 (기획조정실 대외협력부장), 김유철 (평화연구실 부연구위원)

통일연구원은 한반도의 미래에 관한 전문가 인식 조사를 실시했다. 이 중 북한의 비핵화 및 한반도 평화구축과 관련한 몇 가지 결과들을 공개한다. 전문가들 상당수는 현재의 비핵화 협상 교착국면이 장기간 지속될 것이라 전망하고 있으며, 북미 협상 교착국면이 장기화 될 경우 전문가들의 84%는 지금보다 제재의 수위를 높여야 한다고 응답했다. 전문가의 76%는 북한의 비핵화 의지가 낮거나 없다고 응답했으며, 향후 10년간 한국의 바람직한 대북정책으로는 “북한의 변화에 따라 최대 압박과 최대 관여를 탄력적으로 병행”해야 한다는 응답이 가장 높았다. 전문가들은 한반도 비핵화와 평화국면 조성으로 가장 큰 이득을 볼 국가로는 한국을, 가장 손해를 볼 국가로는 일본을 지목했다.

북미 관계가 교착상황에서 헤어나지 못하고 있다. 최근 남북 관계 또한 경색국면에 진입하고 있다. 한반도 평화의 두 축인 북한의 비핵화 진전과 남북협력 증진이 암초에 부딪혔다. 한반도의 완전한 비핵화와 평화체제 구축을 야심차게 추진했던 정부의 고민이 깊어지고 있다. 이러한 엄중한 시기에 통일연구원은 「한반도의 미래」와 관련한 전문가 인식조사를 수행했다. 조사는 전국의 대학, 국책·민간 연구기관, 언론사 등에서 정치학, 경제학, 북한학, 지역학, 국제정치학 등 총 200명의 관련 전문가를 대상으로 진행하였고, 조사기간은 2020년 4월 17일부터 5월 26일이다. 연구 범위와 주제는 향후 10년 동안의 ‘평화공감대’, ‘비핵·평화 프로세스’, ‘한반도 신경제구상’, ‘신남방·신북방 정책’에 관한 다차원적 주요 현안이다. 이

중 북한의 비핵화와 한반도 평화프로세스와 관련한 주요 문항의 결과와 우리의 거시적 정책 방향에 대한 의견을 제시하고자 한다.<sup>1)2)</sup>

## 비핵·평화프로세스와 남북 관계의 미래

먼저 본 연구는 전문가 200명을 조사대상으로 향후 10년간 한반도 비핵화 프로세스와 평화프로세스의 미래에 대해 질문하였다. 북핵 문제의 전망과 관련해 전체 응답자 중 49%가 “비핵화 협상 난항에 따른 북미와 남북한 간 교착·갈등상태 및 협상 국면의 지속 반복”을 선택하였으며, 다음으로 36%가 “북한의 비핵화가 일부 단행되고 북미·남북 관계의 동시 진전”이라고 응답하였다. 현재 상황에서 큰 변화가 없을 것이라는 전망도 8.5%에 달했다. 한반도 평화프로세스와 관련해서는 응답자의 38%가 “현재 상황에서 진전 없음”을 선택하였으며, 이어 “남북관계 발전으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의 병행 추진”에 35.5%가, “남북 관계 발전 및 평화협정 체결 이후 비핵화 논의”에는 10%가 응답하였다. 향후 10년 남북관계 전망에 대한 질문으로 응답자들은 ▲ “제재 국면 속에서 부분적 교류협력 추진”(44.5%), ▲ “현재 상황과 유사”(26.5%), ▲ “비핵·평화프로세스의 진전으로 남북관계 발전”(20.5%) 순으로 응답하였다. “북한의 군사적 도발에 의한 대립과 갈등 지속”과 “비핵화 협상의 완전한 결렬에 따른 긴장 고조”는 각각 4%, 3%로 나타났다. 전반적으로 전문가들은 향후 10년 동안 북한 비핵화의 큰 진전 가능성에 대해서는 다소 부정적 전망을 하는 반면, 제재 국면에서도 남북 관계는 진전될 수 있을 것이라 전망하였다.

## 비핵·평화프로세스의 추진환경

비핵화와 평화프로세스 관련 전문가 50명은 연관 주제에 대한 20개의 세부 질문에 대해서도 답변을 하였다. 먼저 국내적 차원에서 한반도 비핵·평화프로세스 추진의 가장 큰 장애

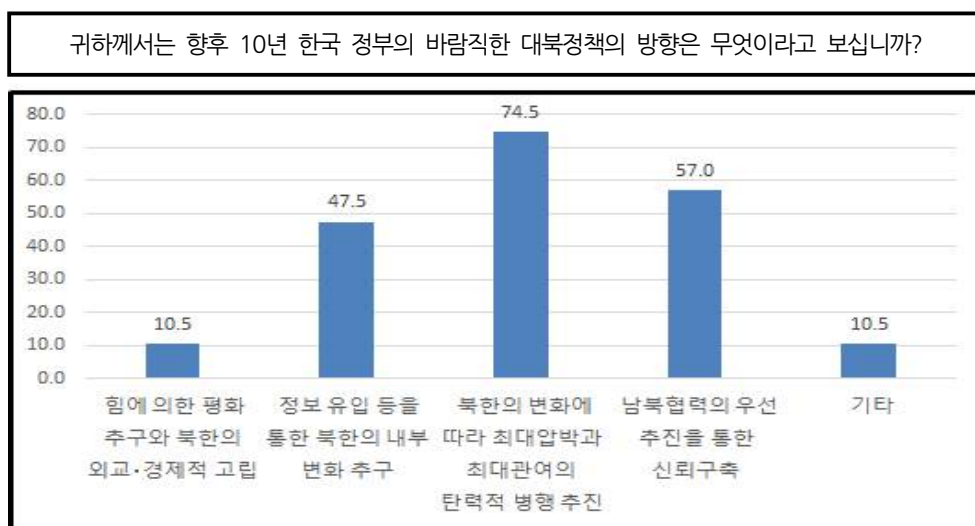
- 1) 이번 조사는 2020년 통일연구원의 일반 연구과제 「한반도 평화와 남북협력 종합연구」의 일부로 고려대학교 일민국제관계연구원이 위탁과제로 수행하였다. 4개 대주제 전문가 그룹 50명씩, 총 200명이 조사 대상이며, 200명 전원이 공통 질문 20문항에 응답하였다. 이외에 각 주제의 50명 전문가 그룹은 주제에 특화된 20문항에 대한 별도조사에 응하였다. 전문가들의 연령은 40~50대가 78.5%였으며, 관련 분야 경력 10년 이상의 전문가가 전체 조사대상의 61%를 차지했다.
- 2) 전문가 인식조사의 설문지 문항과 전체 결과, 그리고 이의 종합평가는 2020년 7월경 통일연구원의 발간물인 『KINU Insight』를 통해 공개할 예정이다. 아울러 2020년 하반기 「한반도 평화와 남북협력 종합연구」 과제 최종 발간물을 통해 인식 조사 세부 평가 및 관련 정책과제 등을 제시할 예정이다.

요인을 묻는 질문에 대해, 응답자들의 34%는 “정부의 대북정책 내용과 추진 방법”, 30%는 “대북정책의 일관성 부족”, 26%는 “정책에 대한 남남갈등” 문항을 각각 선택하였다. 그리고 김정은 정권의 비핵화 의지를 평가해 달라는 질문에 대해서는 ‘0(전혀 없음)~10(매우 있음)’ 범위에서 응답자들의 평균값은 2.3이었다. 특히 응답자 중 북한의 비핵화 의지가 ‘전혀 없다’(0)라고 선택한 응답자는 26%로 가장 높았으며, 다음 순으로는 ‘1’(20%), ‘2’(16%), ‘3’(12%)으로 나타났다. 범위에서 수준 ‘8’, ‘9’, ‘10’을 선택한 전문가는 한 명도 없었다. 전체 전문가들의 76%는 북한의 비핵화 진정성을 의심하고 있는 반면, 비록 낮은 수준이지만 북한의 진정성을 우호적으로 평가하는 비중은 16%였다.

### 비핵화와 평화구축을 위한 정책 방향

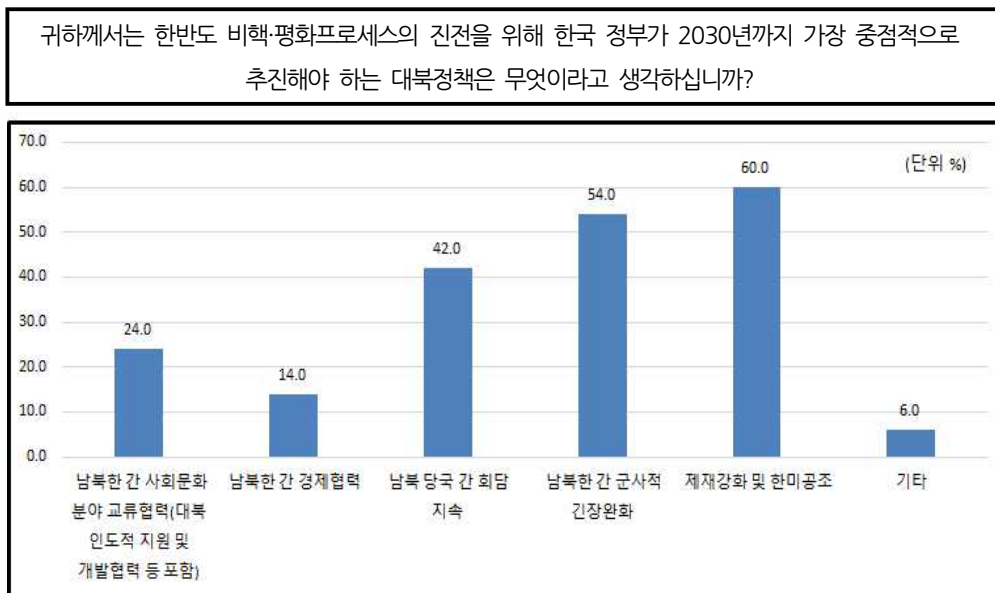
본 조사는 한국의 대응책에 대한 질문도 하였다. 우선 전체 전문가 200명을 대상으로 ‘향후 10년간 한국의 바람직한 대북정책의 방향’에 관해 질문하였다. 그 결과 “북한 변화에 따라 최대 압박과 최대 관여의 탄력적 병행 추진”을 가장 많은 전문가들이 선택하였고 “남북 협력의 우선 추진을 통한 신뢰구축”이 뒤를 이었다.

〈그림 1〉



위 질문과 연계해 질의 대상자를 비핵·평화프로세스 관련 전문가 50명으로 한정해 아래와 같은 유사 질문을 다시 하였다. 그 결과 한국 정부가 향후 10년간 비핵·평화프로세스 추진 과정에서 “대북제재 강화와 한미공조”를 중점 추진해야 한다는 응답이 가장 많았으나, 남북한 간 긴장완화 조치와 다양한 협력관계 추진이 필요하다는 의견들의 비중도 높았다. 이상 두 문항의 경우 모두 중복응답이 가능한 질문이었는데 전체 전문가들의 절반 이상은 한미동맹 중심의 압박정책과 남북협력정책의 동시 병행 추진을 요구했다.

〈그림 2〉



우선 한반도의 비핵·평화프로세스가 진전될 경우 가장 중요한 현안으로 등장할 유엔군사령부의 지위와 역할에 대해, 응답자들의 60%가 “지위와 역할이 변경, 축소될 것이다”를 선택하였다. 다음으로 “현재의 지위와 역할을 유지”가 16%, “지위와 역할이 변경, 확대”가 12%, “다른 기관으로 대체”가 8%의 응답률로 나타났으며, “한반도에서 철수할 것”이라는 의견은 4%에 그쳤다. 비핵·평화프로세스가 진전될 경우 북핵에 대한 사찰과 검증 또한 중요한 현안이다. 전문가들이 북한 비핵화를 위한 핵시설 사찰과 검증 방안 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%), “유관 기구들이 참여하는 독립적 전문기구 구성을 통한

사찰 및 검증”(8%) 순으로 나타났다. 또한 비핵화 협상 진전을 전제로 2030년까지 북미관계 정상화가 어느 정도 진전될 것으로 예상하는지에 대해서도 조사하였다. 전문가들의 응답률 순서는 ▲ “현재 상태 지속”(42%) ▲ “상호 연락사무소 개설”(30%), ▲ “미국의 주요 대북제재 완화 및 해제”(20%), ▲ “상호 대사관 개설”(8%) 순으로 나타났다.

반면 향후 북미 비핵화 협상이 장기적으로 정체될 경우, 한국 정부의 대북제재에 대한 입장을 묻는 질문에 대해 응답자들은 ‘0(해제)~10(강화)’ 범위에서 선택하여 응답했다. 평균 6.3으로 가장 많은 선택을 받은 수준은 ‘5’(현재 수준)와 ‘8’로 모두 20%의 응답을 보였다. 전체 응답자의 84%가 ‘5’ 수준 이상을 선택하였다. 그리고 북미 비핵화 협상이 끝내 실패하고 북한의 핵능력이 고도화될 경우, 이에 대한 한국의 적절한 외교안보적 대응에 대한 질문으로 44%의 응답자가 “국제적 대북제재 강화를 통한 북한의 외교적 봉쇄”를 선택하였으며, 이어 24% 응답자가 “나토(NATO)식 한미 핵공유”, “한반도에 미국의 전술핵 재배치”와 “북한의 핵보유국 지위 인정과 핵무기 감축 협상 추진”이 각각 12%의 응답률을 나타냈다. 향후 10년간 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 어느 정도 진전될 것인가에 대한 질문으로 응답자들의 60%는 “비핵화 진전에 따라 변화”를 선택하였다. 이어 “큰 진전 없이 현재 수준과 유사”를 선택한 응답자는 28%이며, “남북한 간 군사적 신뢰구축(CBMs) 조치 이행”과 “남북한 간 운용적 군비통제(arms control) 이행”은 모두 6%의 응답률을 보였다.

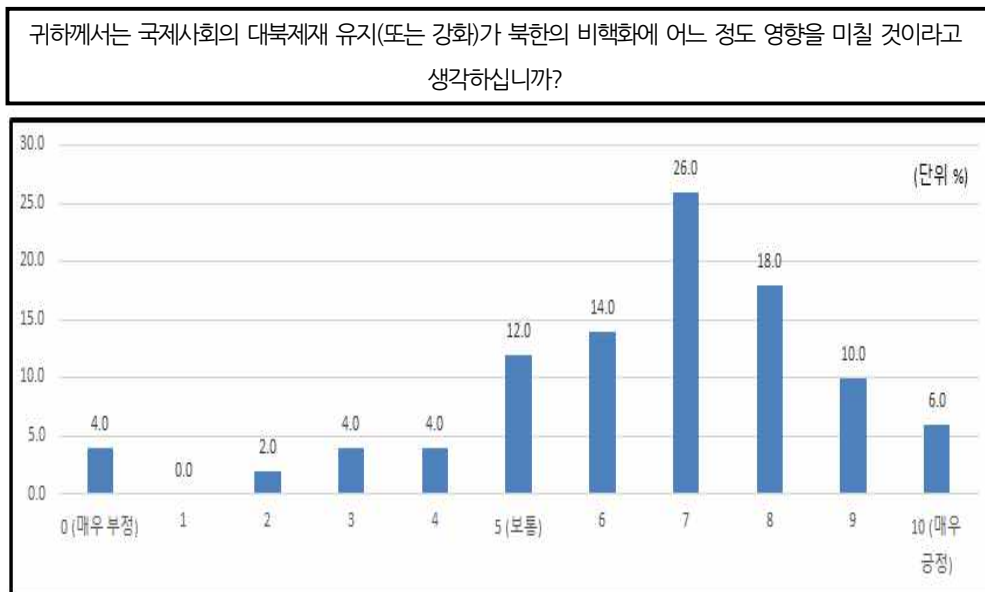
## 한반도 평화와 국제사회

한반도의 비핵화와 평화프로세스 추진에는 주변국 및 국제사회와의 협력과 이해가 반드시 필요하다. 이러한 취지에서 본 연구는 다음과 같은 4가지 질문에 대한 결과를 소개한다. 우선 동북아 지역 내 주요 6개국 중 한반도 비핵·평화 국면의 조성 및 지속을 통해 가장 많은 이익을 거둘 국가를 선택하는 문항으로 응답자들은 1~3순위로 총 3개의 국가를 선택하였다. 그 결과 1순위로 가장 많이 선택한 국가는 ▲ ‘한국’(60%), ▲ ‘북한’(36%), ▲ ‘중국’(4%) 순이었으며, 2순위 국가에 대한 응답률은 ▲ ‘북한’(36%), ▲ ‘한국’(28%), ▲ ‘중국’(20%), ▲ ‘미국’(16%) 순으로 나타났다. 반면 위 문항의 취지와 반대로 가장 많이 손해를 볼 국가를 선택하는 질문으로 응답자의 38%가 ‘일본’을 선택하였으며, 뒤이어 ‘중국’(20%), ‘북한’과 ‘러시아’(14%), ‘한국’(8%), ‘미국’(6%) 순으로 나타났다.

2030년까지 한반도 비핵화 달성 및 평화체제 구축을 위한 미국과 중국 간의 협의가 어떠한 방향으로 나갈지에 대한 질문으로 응답자들의 52%가 ‘0(극단 갈등)~10(완전 협력)’의 범위

중 ‘5’(현재 수준)를 선택하였다. 뒤를 이어 ‘4’를 선택한 응답 비중은 18%이고 ‘6’을 선택한 비중은 16%였다. 평균값은 4.88로 나타났다. 즉 전문가들은 미중 양 강대국이 한반도 문제와 관련해 현상타과적 협력을 할 가능성은 낮게 보고 있다. 마지막으로 국제사회의 대북제재 유지(또는 강화)가 북한 비핵화에 어느 정도 영향을 미칠 것인지에 대한 질문으로 ‘0(매우 부정)~10(매우 긍정)’의 범위에서 가장 높은 응답률은 ‘7’(26%), ‘8’(18%), ‘6’(14%) 순으로 나타났으며, 전반적으로 ‘5’ 수준 이상에 더욱 많은 응답을 보였다.

〈그림 3〉



### 한국의 전략적 고려사항

이번 전문가 설문조사 결과를 고려해 볼 때 본 연구진은 다음과 같은 3가지 차원의 중장기 전략과제를 제시한다.

첫째, 한반도 문제에 대한 미국과 중국의 상호 협력을 적극 견인하기 위한 소위 ‘협력적 견인외교’ 전략을 수립해야만 할 것이다. 본 설문조사에서 상당수 전문가들은 향후 미중 간 전략적 경쟁이 상당기간 지속될 것이라 전망하고 있음을 보여준다. 미중 간 경쟁의 여파로 양국이 한반도 문제에 대한 협력 수준을 높이지 않는 가운데, 만약 북한이 중국과의 관계개선을 통해 자국의 전략적 가치를 높이고 대미 협상 레버리지를 높인다면, 향후 북·미 간 비핵화

및 관계정상화 가능성은 더욱 낮아질 것이라 예상할 수 있다. 따라서 우리 정부는 미중 갈등과 경쟁이 한반도 문제에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 나아가 북미 관계 정상화에 우호적으로 작동될 수 있는 외교 전략을 수립하여 추진할 필요가 있다. 무엇보다 우리의 기대와 달리 한반도 관련 문제가 미·중 양국의 최우선적 정책 관심사가 아니라는 현실을 직시하고, 미중 관계에서 한반도의 평화 의제가 주목받을 수 있는 대미·대중 전략을 구상해야 할 것이다.

둘째, 동맹국인 미국의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 대미 외교전략 또한 새롭게 정립하여야 할 것이다. 전문가들의 설문 조사에서도 암시하였듯이, 평화로의 여정은 다양할 수 있으나 결국 종착역에는 북미·남북 관계 모두의 관계 발전으로 다다를 수 있을 것이다. 남북 관계에 가장 큰 영향을 미치는 외부 행위자는 미국임이 분명하다. 따라서 향후 미국의 한반도 정책에 대한 결정구조에 우리의 이해를 적극 반영하는 장기적 노력이 필요하다. 우선 미국의 경우 외교정책결정 과정에서 다양한 오피니언 리더가 미치는 영향이 크다. 미국의 중국·베트남·쿠바 등 적성국과의 관계정상화 과정에서도 워싱턴 정가를 중심으로 한 전문가 그룹의 기류 변화와 이해관계 당사국의 중재 역할이 정책변화에 크게 기여한 바 있다. 따라서 정부 간 트랙의 협상과 더불어 유관 싱크탱크 등이 참여하는 1.5트랙의 협의체 등을 통하여 꾸준히 대미 정책 공공외교를 전개해 나갈 필요가 있다. 이러한 ‘대미외교의 다변화’는 백악관, 미 행정부처와 의회, 미국 언론, 연구소, 민간단체 등 미국 대외 정책에 영향을 미치는 미국 국내의 다양한 영역에서 북한 비핵화 이슈가 우선적으로 의제화 될 수 있는 여건을 조성하는 것을 목표로 한다. 대미외교 다변화를 통해, 미국 내에서 북한 비핵화 문제가 북한의 군사적 도발이 있을 때만 이슈화되는 것을 넘어 북핵 문제의 해결을 위한 활발한 논의를 지속시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

셋째, 많은 전문가들이 지적했듯이 한반도의 군사적 긴장 완화와 남북 간 신뢰 구축은 북한 비핵화 프로세스의 진전과 긴밀히 연관되어 있다. 하지만 북한 비핵화의 핵심은 북미 적대관계 해소와 북미 관계의 개선에 있다. 따라서 북한 비핵화를 위한 한국 정부의 주요 정책 중 하나는 북미 관계 개선을 통한 비핵·평화 협상의 재개와 합의 도출에 주안점을 두어야 할 것이다. 이를 위해 중장기적 차원에서 한국 정부가 추구할 수 있는 구체적 정책 대안으로, ‘남·북·미 상설 실무협의체 설치 및 운영’을 제안한다. ‘남·북·미 상설 실무협의체 설치 및 운영’은, 양자, 혹은 3국 간 정례적이고 적극적인 실무 협의를 통해 비핵화의 범위와 방식에 대한 입장 차이를 좁히고 구체적이고 현실적인 타협안을 마련하는 것을 목표로 한다. 실무 협의의 상설화를 통해 3국은, 고위급 협상이 결렬되어 교착상태에 빠질 가능성을 최소

화시키고, 핵시설 사찰, 검증과 같은 민감하고 주요한 현안에 대해 사전에 협의하고 방안을 강구할 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로 남북 관계 진전을 핵심으로 하는 평화프로세스의 지속추진 가능성을 확보하기 위한 노력도 계속되어야 할 것이다. 지난 3년간 대북정책의 공과와 남북한 관계의 냉엄한 현실에 기초해 중장기 한반도 평화프로세스의 추진 환경을 재점검할 필요가 있다. 비록 최근 남북 관계 상황이 다시 엄중해지고는 있으나 평화를 향한 우리의 진정성을 북한 측에 주시시키는 노력 자체를 포기해서는 안될 것이다. 이러한 때일수록 한국 정부가 남북 상호 간 협력과 합의에 대한 지속가능성을 높이고자 부단히 노력하고 있음을 북한 측에 더욱 적극적으로 이해시켜야만 할 것이다. 아울러 이러한 노력들은 북한의 이해와 협조 없이는 결실을 맺을 수 없음도 강조해야만 할 것이다.

만약 이러한 노력과 기대에 반해 북한이 과거와 같은 대결 국면과 위기 정세를 조성한다면, 이는 북한의 되돌릴 수 없는 손실로 귀결될 수 있음을 엄중히 전달해야만 한다. 전문가들은 이번 인식조사에서 적절한 대북정책으로 “북한 변화에 따라 최대 압박과 최대 관여의 탄력적 병행 추진”을 지목했다. 이에 못지않게 “남북협력의 우선추진을 통한 신뢰구축”도 요구했다. 이는 북한과의 협력 추진을 결코 포기하지 않되 북한의 잘못된 행동에는 확립된 원칙에 따라 단호하게 대응해야 함을 의미한다. 물론 북한이 잘못된 판단과 선택을 하지 않도록 평상시 우리의 대북 전략을 운용하는 것도 중요하다. 즉 만약 북한이 남북 합의를 파탄시키고 군사적 도발을 강행하면, 북한 지도부가 기대하는 정치·군사적 차원의 효과들은 우리 정부의 능력과 대응으로 반드시 거부(denial)될 것이라는 점을 분명히 해야만 한다. 대북정책의 성패와 평가는 분위기가 좋을 때가 아닌 상황이 힘들 때 판가름 난다. 일체의 무력도발을 불용하는 튼튼한 안보는 대북정책의 가장 중요한 전제이자 불변의 원칙임을 남북 당국 모두가 유념해야만 하는 시간이다. ©KINU 2020

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