



북한 및 통일 한반도의 미래 연구

유재광·정영훈·이채정·김 현·우병원·강지희



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

북한 및 통일 한반도의 미래 연구

유재광·정영훈·이채정·김 현·우병원·강지희



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Ⅰ 연구진 Ⅰ

연구책임자

유재광 국회미래연구원 부연구위원

연구참여자

정영훈 국회미래연구원 연구위원

이채정 국회미래연구원 부연구위원

김 현 연세대학교

우병원 연세대학교

강지희 국회미래연구원 연구원

북한 및 통일 한반도의 미래 연구

인 쇄 2018년 12월 27일
발 행 2018년 12월 31일
발 행 인 박 진 (朴 進)
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 유월애(02-859-2278)

©2018 국회미래연구원
정가 6,500원
ISBN 979-11-967072-8-6 93300

발 간 사

북한의 미래는 어떠한 것인가? 우리는 남북한의 미래가 어떤 모습이기를 원하는가? 그리고 지금 우리는 어떤 일을 해야 하는가? 미래연구는 이와 같이 예측, 선택, 전략의 3단계로 이루어진다. 즉 국회미래연구원의 역할은 대한민국 호가 이대로 가다가는 압초에 부딪힌다는 경각심을 불러 일으키고 (자명중), 가야할 방향을 제시하고 (나침반), 지금 변화가 필요한 개혁과제를 알리는 일이다 (당직향해사). 본 보고서는 이 세 가지 역할 모두를 북한에 적용한 연구결과다.

먼저 북한의 미래가 어떠한 것인지에 대해 외부연구진과 공동으로 연구를 진행하였다. 북한의 미래를 결정할 5개 동인(김정은 정치 권력의 공고화 여부, 북한 개혁·개방 연구, 북한 사회 다원화, 북한의 비핵화, 북한이 마주칠 대외환경)을 선정하고, 이 동인의 미래 추세예측을 통해 북한의 미래를 예측하고자 했다. 우리는 모두 북한이 개혁·개방을 통해 시장경제와 민주화를 달성하기를 바라고 있다. 그러나 이러한 우리의 희망과는 무관하게 냉정한 시각으로 북한의 미래를 예측하고자 했다.

다음으로는 우리가 바라는 남·북한의 미래모습을 파악하였다. 북한의 미래보다는 남·북한의 미래를 대상으로 선호를 파악하는 것이 더 많은 함의를 준다고 판단하였다. 먼저 미래에 펼쳐질 남·북한의 관계를 6가지 유형으로 구분하였다. 단순 설문조사로는 6가지 유형의 다양한 측면을 파악한 응답을 끌어내기 어렵다고 판단, 공론조사를 시행하였다. 끝으로 현재와 미래의 정책적 대응을 도출하기 위해 게임이론 분석을 시행하였다.

북한은 미래연구에서 늘 어려움을 주는 존재다. 대한민국의 미래를 그리는 데에 통일 등 예기치 않은 변화는 점진적인 외삽(外插, extrapolation)의 범위를 뛰어넘어 전혀 다른 환경을 제공하기 때문이다. 이에 따라 대한민국의 미래연구에서 북한은 대체로 제외되고 돌발변수로 처리되는 것이 보통이며 북한을 별도의 미래연구 대상으로 삼는 일은 흔치 않았다. 올해 국회미래연구원의 13개 부문별 연구에서도 북한은 거의 모든 분야에서 돌발변수로 언급되었다. 이에 따라 본 보고서의 연구결과는 다른 13개 분야 연구에도 간접적으로 활용되었음을 밝히고자 한다.

2019년에는 북한을 포함한 한반도 주변 안보환경의 미래를 전체적인 국제전략 차원에서 파악할 계획이다. 우리의 국익을 명확히 정리하고 이를 극대화(maximization)하는 차원에서 외교·안보 전략, 경제 전략, 문화 전략이라는 대외전략을 구체적으로 수립하고 이를 바탕으로 중국적인 대(對)북 전략을 제시하고자 한다.

본 연구는 유재광 박사의 총괄 아래 정영훈 박사, 이채정 박사, 외부 필진으로 김현 및 우병원 박사가 공동연구원으로 참여하였다. 유재광 박사는 연구 전 과정을 이끌고 분석 틀 수립과 통일 6개 유형의 설명, 공론조사의 의미해석, 게임이론으로부터 한반도 미래예측과 정책적 대응수단 도출 작업을 담당하였다. 정영훈 박사와 김현 박사는 수많은 기존 문헌 정리와 비판적 분석 그리고 본 연구의 차별성을 제시해 주었다. 이채정 박사는 공론조사 전 과정을 주도하였으며 우병원 박사는 북·미간 게임이론분석을 통해 본 연구진이 북한의 미래와 그에 대한 정책대응을 논리적으로 도출하는 것을 도왔다. 강지희 연구원은 모든 원고의 전반적인 내용 검토에 크게 이바지해주었다. 그리고 본 연구를 위하여 북한 미래예측을 담당해 주신 '연세대 통일연구원 연구팀' (회장 최아진 원장, 연구진 김명철, 구본상, 홍건식 박사와 유경아 간사)께 특별한 감사의 말씀을 드린다.

마지막으로 본 보고서에 제시된 연구결과는 본원과 국회의 공식 견해가 아님을 밝혀두는 바이다.

2018년 12월

국회미래연구원장 박진 (朴 進)

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구퍼즐 | 2 |
| 제2절 연구배경 및 목적 | 5 |
| 제2장 선행연구 검토 | 9 |
| 제1절 선행연구 리뷰 | 10 |
| 제2절 연구의 차별성 | 21 |
| 제3장 한반도 미래의 동인 | 23 |
| 제1절 북·미 전략적 이해와 한반도 미래 | 24 |
| 제2절 북한의 전략적 이해와 한반도 미래 | 29 |
| 제3절 중국의 전략적 이해와 한반도 미래 | 35 |
| 제4절 한국의 전략적 이해와 한반도 미래 | 38 |
| 제4장 종합프레임워크 | 43 |
| 제1절 한반도 미래 프레임워크(Framework) | 44 |
| 1. 동인의 변수화 | 44 |
| 2. 프레임워크: 한반도 미래 전략적 선택 모델 | 44 |
| 제2절 프레임워크와 한반도 미래 유형화 | 47 |

제5장 종합시나리오 구성 51

제1절 남·북한 통합시나리오 구성 52

1. 통일의 개념 52
2. 남·북한 통합시나리오의 구성 개요 52
3. 남·북한 통합의 요소 53

제2절 한반도 통합시나리오 59

1. 한반도의 미래 1: 경쟁국가 59
2. 한반도의 미래 2: 우호국가 63
3. 한반도의 미래 3: 경제통합형 66
4. 한반도의 미래 4: 일국 양제(군사·외교 통합국가) 72
5. 한반도의 미래 5: 느슨한 연방제 82
6. 한반도의 미래 6: 강한 연방 국가 89

제6장 공론조사를 통한 가설 검증 101

제1절 공론조사 결과 제공 102

1. 공론화의 개념 102
2. 공론화의 배경 및 의의 103
3. 공론화 방법과 절차 103
4. 공론화 조사 과정 104
5. 한반도의 미래 시나리오 구성 108

제2절 공론조사 결과 분석 110

1. 시나리오 선택 분석 결과 110
 2. 통일을 위시로 한 한반도 미래 인식 분석 결과 135
-

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 제3절 공론조사 합의 | 141 |
| 1. 국민이 선호하는 한반도 2030 미래 | 141 |
| 2. 국민이 선호하는 한반도 2050 미래 | 142 |
| 3. 국민의 한반도 미래 선호에서 연령 및 속의의 효과 | 143 |

제7장 한국의 대응정책: 게임이론을 통한 분석 ... 147

| | |
|--|-----|
| 제1절 게임이론을 통한 북핵협상 시나리오 | 148 |
| 1. 북·미 협상과 게임이론 | 148 |
| 2. 북·미 핵협상 게임 | 149 |
| 3. 내쉬 균형과 ‘한반도 미래’ | 164 |
| 제2절 정책적 합의 | 169 |
| 1. 정책적 대응 #1: 적극적 개입(Proactive Engagement) | 169 |
| 2. 정책적 대응 #2: 중재외교(Diplomacy of Mediation) | 171 |

제8장 결론

| | |
|---------------------------|------------|
| Ⅰ 연구 요약 및 합의 | 176 |
|---------------------------|------------|

| | |
|-------------------|------------|
| 참고문헌 | 179 |
|-------------------|------------|

| | |
|----------------------------|------------|
| [부록] 공론조사 설문지 | 187 |
|----------------------------|------------|

표 목 차

| | |
|--|-----|
| [표 3-1] 북·미 관계 관점에서 한반도의 미래 환경변수 시나리오 | 28 |
| [표 3-2] 대북 강경파와 화해파의 대북선호 | 40 |
| [표 5-1] 남한과 북한의 관계 유형 | 53 |
| [표 5-2] 경쟁국가 및 우호국가 유형 비교 | 66 |
| [표 6-1] 국민참여단 선정 조사개요 | 104 |
| [표 6-2] 1차 조사 최종 응답자 현황 | 105 |
| [표 6-3] 1차 조사 응답자 현황 및 종합토론회 참석 국민참여단 구성 | 107 |
| [표 6-4] 남한 북한의 관계 유형 | 109 |
| [표 6-5] 성별에 따른 10년 후 가능미래 의견 변화 | 112 |
| [표 6-6] 연령에 따른 10년 후 가능미래 의견 변화 | 113 |
| [표 6-7] 성별에 따른 10년 후 선호미래 의견 변화 | 116 |
| [표 6-8] 연령에 따른 10년 후 선호미래 의견 변화 | 117 |
| [표 6-9] 성별에 따른 10년 후 회피미래 의견 변화 | 120 |
| [표 6-10] 연령에 따른 10년 후 회피미래 의견 변화 | 121 |
| [표 6-11] 10년 후 미래 선택 시 최우선 고려항목 비교(3차조사) | 122 |
| [표 6-12] 성별에 따른 30년 후 가능미래 의견 변화 | 125 |
| [표 6-13] 연령에 따른 30년 후 가능미래 의견 변화 | 126 |
| [표 6-14] 성별에 따른 30년 후 선호미래 의견 변화 | 129 |
| [표 6-15] 연령에 따른 30년 후 선호미래 의견 변화 | 130 |
| [표 6-16] 성별에 따른 30년 후 회피미래 의견 변화 | 133 |
| [표 6-17] 연령에 따른 30년 후 회피미래 의견 변화 | 134 |
| [표 6-18] 30년 후 미래 선택 시 최우선 고려항목 비교(3차조사) | 135 |
| [표 6-19] 북한에 대한 인식(3차조사) | 136 |
| [표 6-20] 북한에 대한 인식 변화 | 137 |

| | |
|---|-----|
| [표 6-21] 통일에 대한 입장 인식 변화 | 138 |
| [표 6-22] 통일 가능 시기 인식 변화 | 140 |
| [표 6-23] 국민이 선택한 2030년과 2050년 한반도의 미래 | 142 |
| [표 6-24] 연령대별 2030년과 2050년 한반도의 미래 선택 | 143 |
| | |
| [표 7-1] 북한과 미국의 페이오프 | 154 |
| [표 7-2] 게임 솔루션 | 161 |
| [표 7-3] 내쉬 균형과 한반도 미래시나리오 | 168 |

그림 목 차

| | |
|--|-----|
| [그림 4-1] 한반도 미래 전략적 선택 모델 | 45 |
| [그림 4-2] 한반도 미래유형 | 49 |
| [그림 5-1] 동서독 연방형 통일 과정 | 91 |
| [그림 6-1] 10년 후 가능미래 응답 결과(3차조사) | 110 |
| [그림 6-2] 10년 후 가능미래 시나리오 의견 변화 | 111 |
| [그림 6-3] 10년 후 선호미래 응답 결과(3차조사) | 114 |
| [그림 6-4] 10년 후 선호미래 시나리오 의견 변화 | 115 |
| [그림 6-5] 10년 후 회피미래 응답 결과(3차조사) | 118 |
| [그림 6-6] 10년 후 회피미래 시나리오 의견 변화 | 119 |
| [그림 6-7] 30년 후 가능미래 응답 결과(3차조사) | 123 |
| [그림 6-8] 30년 후 가능미래 시나리오 의견 변화 | 124 |
| [그림 6-9] 30년 후 선호미래 응답 결과(3차조사) | 127 |
| [그림 6-10] 30년 후 선호미래 시나리오 의견 변화 | 128 |
| [그림 6-11] 30년 후 회피미래 응답 결과(3차조사) | 131 |
| [그림 6-12] 30년 후 회피미래 시나리오 의견 변화 | 132 |
| [그림 6-13] 북한에 대한 인식 항목별 동의(어느정도+매우) 정도 .. | 136 |
| [그림 6-14] 통일에 대한 입장 의견 변화 | 138 |
| [그림 6-15] 통일 가능 시기 의견 변화 | 139 |
| [그림 6-16] 통일에 대한 입장 및 통일시기에 대한 견해 추이 | 144 |
| [그림 7-1] 북한과 미국의 핵협상 게임트리 | 155 |
| [그림 7-2] 북한 비핵화 시나리오: $Z_{NK} \langle r \langle Z_{US}$ | 156 |
| [그림 7-3] 북한 핵보유 시나리오: $r \langle Z_{NK} \& Z_{NK-r} \rangle p$ | 158 |
| [그림 7-4] 북한 핵보유/핵포기 시나리오: $r \langle Z_{NK} \& Z_{NK-r} \langle p$ | 158 |
| [그림 7-5] 변형된 북·미 핵협상 게임 | 162 |

| 요약 |

1. 서론

□ 연구 필요성

○ 통일 규범론의 한계

- 정부의 톱다운(top-down) '통일방안' 주로 연합제와 북한 고려연방제 비교에 관한 비생산적 논쟁
- 한반도 미래 = 통일로 등치한 후 정권 선호에 따른 5년형 통일방안 제도화 (장기미래 연구 전무)
- 남북관계를 지나치게 남북간의 문제로 치환 → 사실 남·북 통일은 북·미 화해 '반드시 전제'

○ 바텀-업 방식 한반도 미래 설계

- 국민 수요에 맞는 한반도 미래안 부재
- 남북 통일방안에 대한 '국민선호 조사' 부족
- 정책 대응에 대한 여론고려 없이 엘리트 위주의 양극화된 대응방안 (보수 → 억지 vs. 진보 → 기능주의)

□ 연구 목적

○ 중장기 한반도 다양한 미래들(futures) 개념화

- 경쟁국가형 미래
- 우호국가형 미래

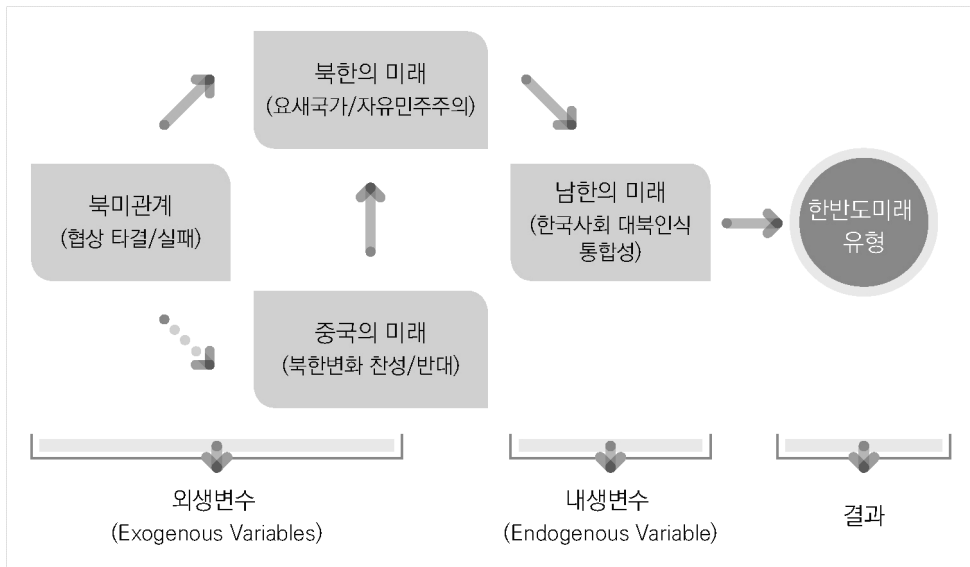
- 경제통합형 미래
- 일국양제 미래
- 느슨한 연방국가형 미래
- 강한 연방국가형 미래

○ 다양한 미래들에 관한 국민 선호조사

- 국민이 원하는 한반도 미래는?
- 국민이 원하는 시기별(2030년, 2050년) 중장기 미래는?
- 국민이 원하는 최종 한반도 미래는?

□ 연구 프레임워크

○ 4개 동인 식별 및 극점 예측



〈한반도 미래예측 프레임워크〉

□ 한반도 미래 유형화(Prototypes)

○ 6개의 유형

| 관계 유형 | 예시 | 군사·외교 통합 | 자유 이동· 거주 | 화폐 통합 | 행정 통합 | |
|------------------|---------------------|-------------|--------------|----------|----------|---|
| 남·북 별 개 국가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남·북 통일 국가 | ④ 군사·외교 통합국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한연방국가 (대등통일) | 남북한 연방 | ○ | △(○) | △(○) | △ |
| | ⑥ 연방국가 (흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

주: ×: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

○ 6개 유형 선호측정 결과

〈국민이 선택한 2030년과 2050년 한반도의 미래〉

| 시점 | 미래유형 | 남·북한 관계 | 군사·외교 통합 | 이동·거주 자유 | 화폐 통합 | 행정부 통합 |
|-------|------|-------------|-------------|-------------|----------|-----------|
| 2030년 | 가능미래 | 우호국가(45.2%) | × | △ | × | × |
| | 선호미래 | 우호국가(29.3%) | × | △ | × | × |
| | 회피미래 | 경쟁국가(58.6%) | × | × | × | × |
| 2050년 | 가능미래 | 연방국가(32.1%) | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 선호미래 | 연방국가(49.3%) | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 회피미래 | 경쟁국가(70.3%) | × | × | × | × |

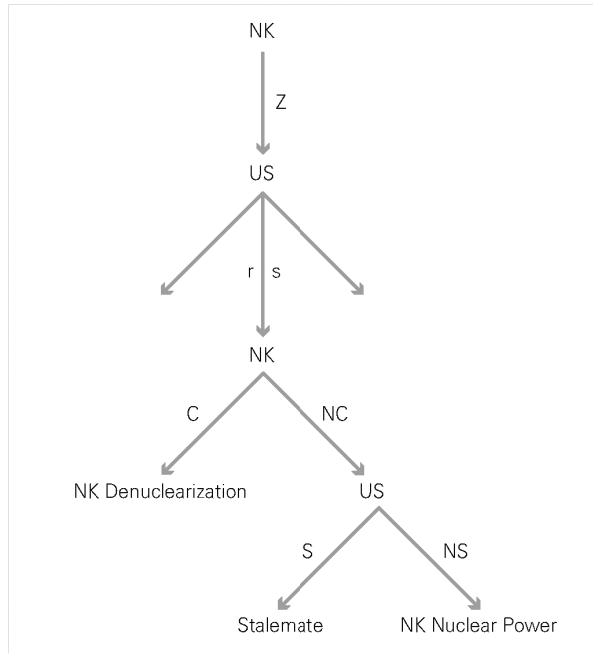
□ 게임이론 분석

○ 행위자 & 페이오프 스트럭처

〈가능한 시나리오별 북한과 미국의 페이오프〉

| 시나리오 | 북한 | 미국 |
|------------------------------|------------|------------|
| 북한의 비핵화(Denuclearization) | r | Z_{US-r} |
| 교착상태(Stalemate) | Z_{NK-s} | p-s |
| 북핵 인정(NK as a Nuclear Power) | Z_{NK} | 0 |

○ 게임트리



○ 게임 솔루션

| 상황 | Z_{NK-r} (북한이 핵보유 이익 - 미국의 보상) | s | 미국 | 북한 | 결과 | 미국의 페이오프 |
|----|-------------------------------------|--------------------|---|---------|---------|------------|
| 1 | $Z_{NK-r} < 0$ | $s > p$ | 경제제재 미실행(NS): off the equilibrium path | 핵포기(C) | 북한 비핵화 | Z_{US-r} |
| 2 | | $s < p$ | 경제제재 실행(S): off the equilibrium path | 핵포기(C) | 북한 비핵화 | Z_{US-r} |
| 3 | $0 < Z_{NK-r} < p$ | $s > p$ | 경제제재 미실행(NS) | 핵보유(NC) | 북한 핵 인정 | 0 |
| 4 | | $Z_{NK-r} < s < p$ | 경제제재 실행(S): off the equilibrium path | 핵포기(C) | 북한 비핵화 | Z_{US-r} |
| 5 | | $s < Z_{NK-r} < p$ | 경제제재 실행(S) | 핵보유(NC) | 교착상태 | $p-s$ |
| 6 | $0 < p < Z_{NK-r}$ | $s > p$ | 경제제재 미실행(NS) | 핵보유(NC) | 북한 핵 인정 | 0 |
| 7 | | $s < p$ | 경제제재 실행(S) | 핵보유(NC) | 교착상태 | $p-s$ |

□ 정책 대응

○ 4번 잠재적 내쉬(NE #1): 협상 타결-중개자를 넘어선 공세적 외교

- 만약 북한이 미국이 줄 수 있는 최대치의 보상을 했다고 파악하고 이를 수용하지 않을 경우 미국주도 UN제재가 북한의 국익에 더 큰 악영향을 준다고 판단하면 북한은 이 경우 미국의 보상안을 받고 핵을 포기하게 된다.
- 4번 시나리오에 근거 북한이 핵무기에 대한 효용을 정확히 파악한 후에는 미국으로 하여금 그에 맞는 보상책과 경제제재 조치를 구상하도록 하는 것이 필요하다. 또한 가능한 범위 내에서 미국의 보상책의 범위를 높이도록 적극 외교를 펼치며 될 수 있으며 미국이 필요이상으로 핵포기 플러스 알파의 협상카드를 꺼내지 않도록 설득해야 한다.

○ 5번 잠재적 내쉬(NE #2): 교착-중개자

- 회담이 결렬되고 북회담이 교착에 빠졌다는 점은 미국의 양보가 북한이 경제제재를 감내하는 것이 오히려 이득이라고 계산할 만큼 정도로 미미했다는 것을 의미한다. 즉 $s < Z_{NK} - r < p$ 가 제시되었다는 것이다.
- 한국은 적극적인 중재외교(mediation diplomacy)를 시행하여야 한다. 이미 미국의 대북한 양보가 상당히 적게 설정되어 있는 상태에서 한국은 미국의 양보가 비록 미약하지만 나머지 부분은 한국이 보증한다고 하여 r 의 값에 대한 북한의 기대치를 올려줘야 한다.

○ 결론

- 한반도 미래 기본연구 약점 보완
- 한반도 미래 프레임워크 제시
- 프레임워크에서 6개 한반도 미래유형 도출
- 6개 유형에 대한 국민선호도 조사
- 북·미 협상의 성공/실패에 관한 정책적 대응 도출

제1장

서론

제1절 연구퍼즐

제2절 연구배경 및 목적



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제1절 | 연구퍼즐

본 연구는 한반도 ‘미래’에 관한 연구이다. 지난 반세기 동안 ‘한반도의 미래’에 관한 연구는 기존 ‘통일’이라는 담론을 중심으로 진행되었다. 특히 통일에 이르는 방법과 바람직한 통일의 최종 형태에 관한 논의가 주를 이루었다. 경제-사회-문화 교류로부터 시작하여 정치통합과 군사외교 통합을 거쳐 이루어 내자는 남한 주도 연합제에 관한 연구들, 그리고 정치통합과 군사외교 통합에 따라 경제, 문화, 그리고 사회 부분을 통합하자는 북한 주도 연방제에 관한 비판적 연구들이 그 중심에 있었다.

하지만 이런 남·북한 두 국가의 ‘의지’(willingness)에 기반한 통일 연구는 통일이 라는 규범(norm) 혹은 당위(sollen)에 매몰되어 남·북한 관계발전이 영향을 주는 다양한 변수들을 간과하고 다양한 통일의 형태에 대한 가능성을 간과한 측면이 있다. 남·북한 관계는 남·북한의 정치/경제/사회적 동인 외에 여러 가지 국제정치적 변수에 영향을 받는다. 남·북한의 미래 역시 통일 외에도 숙적 국가로 지속되는 경우 혹은 우호 국가 상태로 귀결되는 경우 등의 다양한 양자 관계(dyadic relationship)에 머물 수 있다. 통일이 된다고 하면 경제적 통합, 일국양제형 통일, 느슨한 연방제 그리고 강한 연방제 등의 여러 가지 형태를 띠 수 있다. 이러한 다양한 변수에 영향을 받는 한반도의 미래는 따라서 복수로 연구되어야 한다. 이런 고려가 없었기 때문에 지난 한반도 미래 연구는 남·북한 정권의 의지에 기반한 비슷한 형태의 ‘통일방안’ 연구로 귀결되었다. 연합제, 한민족 공동체 통일방안, 낮은 수준의 연방제, 연방제 등이 그 대표적인 예다.

그렇다면 어떻게 복수의 한반도 미래들(futures)을 예측할 수 있는가? 이 작업은 한반도를 둘러싼 환경 혹은 외생변수(exogenous variables)와 남·북한 정책 담당자와 대중들의 의지에서 비롯되는 내생변수(endogenous variable)에 대한 적절한 고려를 통해서다. 먼저 외생변수에 관심을 둔다는 것은 남·북한 혹은 한반도의 미래가 국제정치적 상황에 의해 어떻게 규정되고 있는지를 밝히는 것이다. 즉 한반도 미래의 핵심 결정자인 미국의 대(對) 동아시아 전략 틀 안에서 어떻게 미국의 대북 이해관계가 북한의 대미 이해관계와 상호 배타적(mutually exclusive)으로 설정되어 있는가를 분석하

고, 이것이 북·미 협상을 통해 어떤 방식으로 해결될 것인지를 예측하는 것이다. 이런 북·미 관계 예측 없이 남·북 간의 의지에 관한 추론만을 잣대로 한반도 미래를 예측하는 것은 불가능하다.

비슷한 맥락에서 한반도 미래를 예측할 시 중국이라는 환경변수도 고려되어야 한다. 남·북한 통일은 미국은 물론, 중국의 핵심적 안보이익에 큰 영향을 미친다. 이를 다시 역산(backward induction)하면 중국이 북·미 협상의 과정 및 협상 이후 남·북한의 관계에 영향을 끼칠 유인은 상당하다는 것이다. 따라서 모든 남·북한 관계의 미래예측에서 초강대국으로 부상하는 중국의 선호를 예측하는 것은 필수 불가결한 작업이다.

마지막으로 분석되어야 할 것이 남과 북의 정치 및 경제 동학이다. 먼저 북한의 미래는 기존 연구에서 주로 현상 유지 대(對) 붕괴의 이분법적 담론이 주류를 이루어 왔다. 하지만 북한의 미래는 이러한 두 가지 시나리오보다는 단계적 발전을 거듭하여 여러 가지 상태로 분화(diversification)될 가능성이 크다. 물론 여기에는 북·미 협상의 결과가 상당한 영향을 미칠 것이다.

먼저 북·미 협상이 실패할 경우 북한은 현상 유지, 즉 개인 독재와 고립된 경제 혹은 아주 제한적인 경제개혁으로 나아갈 것이다. 반면 북·미 협상이 타결되어 생존을 보장받고 핵을 포기한 후 경제 개혁을 실시하면, 북한은 개인 독재가 유지되는 가운데 국가 주도형 시장경제 모델로 발전할 가능성이 크며 만약 시장의 힘이 더 커지면 정권이 다원화되어 보다 경쟁적인 정치시스템과 시장경제 발전이 나타날 것으로 예측한다. 만약 북한 정권이 핵 포기 후 급격한 시장개혁으로 인해 붕괴하면, 북한은 권력 공백으로 혼란스러운 미래를 맞이할 가능성이 크다. 이러한 북한의 미래모습은 현상 유지 또는 붕괴라는 이분법적 논리보다 좀 더 역동적인 한반도 미래예측을 가능하게 한다.

한반도의 미래에서 남한의 역할 역시 중요하다. 그간 톱·다운(top-down)식 정부 주도 통일방안에서는 남한을 단일행위자로 보고 통일방법을 선택한 후 최종적으로 어떤 통일에 도달할 것인가에 연구 초점이 맞추어져 있었다. 하지만 최근의 연구에서 밝혀진 것은 남한 내의 ‘남·남 갈등’, 즉 대북 강경파와 화해파의 대립이 한반도 미래 결정에 중요한 내생변수로 작용하고 있다는 점이다. 만약 두 핵심 정치세력의 선호가 양극화되어있고 이들의 세력 크기가 서로 비슷한 경우, 한국은 유리한 통일 환경이 조성되더라도 숙적관계라는 현상이 유지될 가능성이 크다. 반면 중간 그룹이 나타나 대북

화해를 전제로 한 초당적 세력(inter-partisan group)이 다수를 차지하게 된다면, 남한은 한반도 통일에 주도적 역할을 할 것이다. 이러한 측면에서 남한 내 대북한 선호에 대한 사회 통합의 정도는 주된 내생적 변수로 한반도 미래에 영향을 미친다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 위에서 언급된 외생 및 내생변수의 다양한 상호작용을 고려해 6개의 한반도 미래 시나리오를 도출한다. 경쟁국가, 우호국가, 경제통합국가, 일국양제국가, 느슨한 연방제 국가 그리고 강한 연방국가를 한반도 미래 시나리오로 도출하고, 이 6개의 유형에 대해 국민의 선호도를 조사한다. 공론조사라는 기법을 통해 무작위(randomized)로 선택된 국민에게 2030년과 2050경에 자신들이 원하는 한반도 미래 모습을 선택하게 하고 이 선택이 주는 정책적 함의를 도출한다.

그 다음 간단한 게임이론을 이용하여 한반도 미래에 대한 한국의 정책적 대응방안을 도출한다. 위에서 말한 6개의 통일 유형은 간단히 말해 미국과 북한의 핵 협상 결과에 달려있다. 만약 북·미 협상이 실패하면 한반도 미래에서 통합과 통일로 가는 기회의 창(window of opportunity)은 열리지 않을 것이다. 이 경우 한반도 미래는 경쟁국가, 우호국가 수준에 머무를 것이다. 반면 협상이 타결되면 경제통합, 일국양제, 그리고 느슨한 강한 연방제 등 소위 통합과 통일의 모멘텀이 생길 것이다.

간단한 게임이론의 내쉬 균형(Nash Equilibrium)에 의해 예측된 한반도의 미래는 크게 두 가지 ‘우호국가’형과 ‘흡수에 의한 연방형 통일’이라는 한반도 미래의 가능성이 가장 크다는 것을 간접적으로 제시하고 있다. 이것은 앞선 국민선호조사의 결과와도 일치한다. 따라서 본 보고서는 이러한 미래를 실현할 폭넓은 정책대안을 논리적으로 도출해 보려고 한다. 결론에서는 본 연구의 요약과 주요 공헌, 그리고 미래 한반도 연구에 주는 함의를 제시하려고 한다.

제2절 | 연구배경 및 목적

본 연구는 정치학 및 국제정치학의 제 이론들에 근거해 2050년까지의 한반도 미래의 '장기적 전망'을 제시하고 이에 대한 국민의 선호를 파악하는 것에 그 목적이 있다. 지난 세기 한반도 미래 연구 혹은 남북한 관계연구는 두 가지 요소에 의해서 큰 제약을 받았다. 하나는 '정권의 선호'라는 제약이며 하나는 위에서 언급한 '통일의 당위성 가정'에 의한 제약이었다. 이 두 가지 제약은 '중장기적인' 한반도 미래의 '복수의 시나리오'에 대한 연구 부족으로 이어졌다.

먼저 정권의 선호라는 제약은 권위주의 정권이건 민주화 이후의 정권이건 자신들의 정치적 목적에 봉사하는 단기적이며 추상적인 통일방안의 양산으로 귀결되었다. 권위주의정권하에서는 기능주의적 사고로 요약 통일방안이 우세했는데 남한의 경제적 성장이라는 자신감을 근거로 경제 사회 문화 교류가 확대 심화 되면 남한 주도의 정치적 통일이 자연스럽게 찾아올 것이라는 파급효과(Spill-Over Effect) 모델에 근거 하고 있다.¹⁾ 이런 모델은 결국 여러 가지 형태의 연합제 논의로 귀결되었고 이 연합제는 항상 북한의 고려연방제에 대한 비교 우위 있는 통일방안으로 논의되었다.

두 번째 제약은 통일 규범론이다. 수천 년 남북한이 한민족으로 살아왔다는 당위 하에 대다수의 한반도 미래 연구는 통일이 민족사적 염원으로 언젠가는 반드시 달성되어야 하는 '당위'(Sollen)라는 가정하에 연구되었다. 하지만 이런 입장은 남북이 미래에 계속 속적 국가로 계속 살아야 하는 가능성, 양자 관계 개선에 기반해 두 국가체제의 평화 공존관계로 살수 있다는 가능성, 그리고 부분적 통합하에 따른 불완전한 통일 국가로 살 가능성 등을 사실상 배제하고 있다.

본 연구는 이런 제약을 극복하고자 하는 노력이다. 먼저 5년 단임제라는 정치적 시간 제약을 극복한 중-장기적 한반도 미래를 예측을 수행하려고 한다. 남북한이 70

1) 유럽통합의 발전에 기반 한 이 파급효과 모델은 경제적 부분의 통합과실이 정치, 군사, 외교 및 안보 분야의 통합으로 이어진다는 1960-70년대 서구식 통합이론을 의미한다. 그 자세한 논의는 Ben Roseman, *Theories of European Integration* (New York: Palgrave, 2000), pp. 40-42.

여 년 이상을 숙적 국가로 지내온 이상 정치 엘리트와 시민사회의 대북한 선호는 완전히 양극화되어있다. 소위 남남갈등이라 불리는 이 현상은 권력을 잡는 정치세력마다 상이 한 한반도 미래연구와 예측을 단기적-주로 5년 단위-으로 해올 수밖에 없었다는 것을 의미한다.²⁾ 연구가 이렇게 정권교체의 주기에 제약되면 한반도 ‘미래’ 예측은 고사하고 단기적이며 당파적(partisan)인 미래예측이 나올 수밖에 없다. 본 연구는 이를 극복하고자 ‘미래학’의 중장기적 시각을 도입한다. 한반도 미래예측의 시간 축을 2050년까지 통시적(longitudinal)으로 설정하고 정치적으로 중립적인 한반도 미래예측을 시도하려 한다.

두 번째 목적은 통일 당위론을 극복하는 것이다. 이를 위해 국제정치학의 다양한 국가간 관계이론을 결합하려 한다. 앞서 말한 대로 경쟁국가, 우호국가, 통합국가의 다양한 유형을 2050년을 기준으로 예측하고 남북한 관계가 이들 유형의 한가지로 정착할 가능성을 제시하려고 한다. 국제정치학의 시각에서 보면 아무리 먼 미래 2050년이라 해도 위의 통합형 국가에 이르지 못하고 경쟁-우호국가의 어딘가에 머무를 수 있는 가능성은 항상 존재한다. 이 경우 우리는 한반도의 미래가 분단-통일이라는 이분법 사이의 수많은 ‘회색지대’(grey area)에 머무를 수 있다는 것을 논리적으로 예측할 수 있다.

본 연구의 또 다른 목적은 이러한 중장기 한반도 미래상들에 대한 국민의 선호도를 직접 경험적으로 측정코자 했다는 점이다. 기존의 통일방안 및 연구들은 국민의 선호와 상관없이 위·아래(top-down) 방식으로 국민에게 제시된 경우가 대부분이다. 즉 관료들이 학자들과 협업해 정권의 선호에 맞는 통일방안을 국민에게 선전 혹은 광고한 측면이 강하다. 이와 차별을 두기 위해 본 연구는 순수하게 이론적으로 논의된 한반도의 장기 미래 시나리오를 모두 국민에게 제시하고 ‘공론화’ 과정을 통해 과연 현재 우리 국민들은 2050년 즈음 어떠한 한반도의 미래를 원하는지를 경험적으로 살펴보려 했다.

마지막으로 본 연구는 국민이 선호하는 한반도 미래에 다가가기 위한 좀더 정확한 정책변수 개발도 시도했다. 엄밀한(rigorous) 게임이론을 통해 북·미 화해의 조건을 수학적으로 입증하고 이 화해의 결과에 따른 한국의 정책대안을 국민의 눈높이에서 개발하려 하였다. 수많은 변수에도 불구하고 한반도의 미래는 북한과 미국의 북한 핵에 대

2) 이는 지난 1987년 민주화 체제 이후 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 그리고 현 문재인 정부의 대북정책과 통일안에 대한 비교분석에서 잘 드러난다.

한 협상 결과에 달려있다는 것이 언론·정치인·학자들의 공통된 견해이다. 일단 북·미 화해가 가능하면 남한과 북한은 우호국가로 진입할 수 있다. 반면 북한과 미국이 경제 개혁 개방과 핵포기라는 궁극적 합의를 이끌어 내면 북한이 개혁개방에 올인하고 이를 통한 다원주의적 정치가 복원되며 이 경우 한반도의 미래는 연방형 관계로 갈 가능성이 농후하다. 이 각각의 상황에서 한국정부가 국민이 선호하는 한반도 미래로 가기 위한 정책적 대안을 논리적으로 제시하였다.

제2장

선행연구 검토

제1절 선행연구 리뷰
제2절 연구의 차별성

제1절 | 선행연구 리뷰

한국에서 통일방안에 관한 연구는 주로 기능주의 이론에 근간해서 이루어졌는데, 이러한 연구 경향이 태동한 시점은 1970년대였다. 1960년대 말 「닉슨독트린」을 신호탄으로 해서 새로운 데탕트 체제가 확립되자 이에 한국 정부도 북한과의 관계 개선도 도모했다.³⁾ 박정희 정부는 1970년 「8·15 선언」에서 남북대화의 의지를 우회적으로 밝힌 이후 1971년 남북적십자회담을 개최했고, 1972년에는 「7.4. 남북공동성명」을 발표하면서 남북 대화의 물꼬를 열었다.⁴⁾ 70년대 남북 대화가 추진되는 상황과 맞물려 통일방안에 대한 연구가 정부 산하 연구기관과 학계에서 진행되었는데, 이 과정에서 기능주의(functionalism) 이론의 한반도 적용 가능성이 본격적으로 검토되기 시작했다.

기능주의란, 국가들이 기술적이고 경제적 영역에서 협력하게 되면 분기(ramification) 또는 확산(spillover) 현상이 일어나면서 정치적 영역의 협력을 초래하고 이를 통해 경제적 통합이 정치적 통합으로 이어진다는 단순하고 직선적인 이론인데, 이 가설은 인간의 가능성과 인간성에 대한 긍정적 시각, 합리적이고 평화로운 진보가 가능하다는 믿음을 전제로 하고 있다.⁵⁾ 이 이론을 주창한 대표적인 인물로는 고전적 기능주의의 창시자인 미트라니(David Mitrany)와 그의 이론을 발전시켜 신기능주의(neo-functionalism)를 제안한 하스(Ernst B. Haas)가 있다.⁶⁾ 이런 이론가들을 필두로 하는 기능주의 이론을 한반도에 적용하는 것이 한국사회에서 타진되기 시작한 시기는 1972년을 전후해서였다.

예를 들어 1972년 우재승은 “기능주의 이론과 남북재결합”이란 논문을 발표했고,

* 본 절은 김현(연세대 통일연구원 전임연구원)과 유재광이 공동집필함

3) 김학준, 『반외세의 통일논리』 (서울: 형성사, 1979), p. 123.

4) 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997), pp. 160-170.

5) 구영록, 『한국과 햇볕정책』 (서울: 법문사, 2000), p. 109; Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (New York: St. Martin's Press, Inc, 2000), p. 31.

6) 미트라니가 기능주의를 주창한 대표적 저작은 David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966). 신기능주의적 입장을 개진한 하스의 주요 저작은 Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, California: Stanford University Press, 1964). 하스를 중심으로 나이(Josephy S. Nye), 린드버그(Leoh N. Lindberg), 슈미터(Philippe C. Schmitter) 등이 신기능주의적 입장에 서 있는 연구자들이다.

1973년에는 길영환이 “남북결합을 위한 기능적 접근”이란 글을, 구본태가 “남북접촉을 위한 이론의 정립: 비정치적 분야의 접촉을 위한 시도”란 제목의 논문을 저널에 게재했다. 우재승은 논문에서 미트라니의 이론과 신기능주의 이론가들의 학설을 소개하고, 기능주의가 한반도에 적용될 수 있는 사업들을 구체적으로 검토했다. 또한, 기능주의에 입각한 교류가 활발히 이루어지도록 하기 위해 남북한 간의 상설협력기구의 설치가 필요하다고 제안했다.⁷⁾

길영환 역시 앞서 논문들과 비슷하게 기능주의 이론을 검토했지만 이에 더 나아가 기능주의 이론을 적용해볼 수 있는 구체적 사례로 「7.4공동성명」과 남북적십자회담을 다루었다.⁸⁾ 구본태는 논문에서, 변화된 국내·외 정세로 인해 기능주의적 접근을 시도할 수 있는 환경이 마련되었다고 주장하면서, 이러한 판단을 전제로 해서 실질적으로 비정치적 영역의 교류를 증진할 수 있는 방법을 모색하고자 했다. 그 일환으로 남북한 교류가 가능한 영역들을 정리하고 그것들에 우선순위를 매기는 작업을 했다.⁹⁾ 이외에도 1973년 양성철은 “Korean Reunification: A Functionalist Model”을, 구영록은 1977년 “갈등이론의 관점에서 본 남북한 거래(去來)의 한계”라는 논문을 출판했는데,¹⁰⁾ 이 역시 당시 유행했던 기능주의적 관점을 반영하고 있었다.

비슷한 시기 국토 통일연구원에서 발간된 학술용역보고서 역시 기능주의적 관점에서 통일방안에 접근했다. 통일연구원은 1975년에는 “기능주의 통합이론과 남북관계 개선방안 연구”와 “기능적 통합이론의 비교평가 및 남북한 통합 유도방안”을, 1976년에는 “북한의 통일전략을 감안한 수렴이론의 한반도 적용방안”을 발간했다.¹¹⁾ 이 글들은 ‘선평화, 후통일’의 정부 통일정책을 고려할 때 기능주의적 통합은 한계가 있다는 점을 지적했다. 기능주의적 통합의 조건은 남북한의 균형있는 발전과 상호적 균축인데 반해

7) 우재승, “기능주의 이론과 남북 재결합,” 『통일문제연구』 3호 (1973). 우재승은 1972년 국토통일원 학술용역보고서로 “통합이론의 비교연구와 한국통일접근방법”이라는 논문도 집필했는데, 이 글에서도 그는 비슷한 주장을 펼쳤다.

8) 길영환, “남북결합을 위한 기능적 접근,” 『통일문제연구』 3호 (1973).

9) 구본태, “남북접촉을 위한 이론의 정립: 비정치적 분야의 접촉을 위한 시도,” 『행정논총』 11권 2호 (1973).

10) Sung Chul Yang, “Korean Reunification: A Functionalist Model,” *Journal of Korean Affairs* 2-2 (1972); 구영록, “갈등이론의 관점에서 본 남북한 거래(去來)의 한계,” 『효강 최문화 박사 추념 논문집』 (서울: 효강최문화선생기념사업추진위원회, 1977).

11) 국토통일원, 『기능적 통합이론의 비교평가 및 남북한 통합유도방안』 (서울: 한국국토통일원, 1975); 민병천, 『북한의 통일전략을 감안한 수렴이론의 한반도 적용방안』 (서울: 국토통일원정책기획실, 1976); 이상우, 『기능주의 통합이론과 남북관계 개선방안연구』 (서울: 한국국토통일원, 1976).

‘선평화, 후통일’을 이루기 위해선 북한을 압도하는 경제성장과 북한의 도발을 억제할 수 있는 군사력 확보가 필요하기 때문이다.¹²⁾ 하지만 이 글들은 기능주의는 경제적 기술적 교류가 확산효과(spill-over effect)로 인해 정치 및 외교 그리고 군사통일로 이어진다는 일종의 자동성(automation)을 가정하고 있다는 점에서 무리하게 유럽통일모델을 남북한의 숙적관계에 적용했다는 약점이 있다.

박정희 정권이 붕괴되고 신군부가 정권을 장악하게 되는 1980년에도 기능주의적 관점에서 통일방안을 검토하는 연구는 이어졌다. 윤정석은 1980년 “기능적 접근론과 분단국의 통일문제”란 논문을 발표했는데, 이 글은 박정희 정부의 1973년 「6.23 평화통일외교정책선언」을 기능주의적 관점에서 남북한의 평화적 공존과 경제적 번영을 추진해서 한반도 통일을 목표로 하는 정책으로 평가했다. 또한 기능주의적 정책을 실현하기 위한 정책적 고려사항으로 우선 남북한 간의 이익이 상호 교환될 수 있는 지점을 찾아야 하며, 체제의 이질성으로 인해 이념과 정치적 대립이 남북 간에 존재하고 있기 때문에 완전한 정경분리의 원칙을 고수할 수는 없다고 주장했다.¹³⁾ 그의 글 이외에도 1980년에는 제6차 통일문제 국제학술회의가 열려 한반도의 통일을 기능주의적 시각에서 다루었으며, 또한 국토통일원은 1981년 주한미국대사로 부임하게 되는 워커(Richard L. Walker)의 글을 “한반도 통일문제: 기능적 접근과 그 전망”이란 제목으로 번역해서 발간하기도 했다.¹⁴⁾

이처럼 학계와 정부 산하 연구기관에서 기능주의적 접근을 한반도의 통일에 제한적으로 적용하려는 시도가 계속되던 상황에서 1981년 전두환 정권은 기능주의에 입각한 통일정책 즉, 「민족화합 민주통일방안」을 발표했다. 이 통일방안은 남북한 당국이 서로 협상을 통해 민족통일협의회를 구성하고 이 협의회로 하여금 통일헌법을 마련할 것을 구상했으며, 이를 실현하기 위해 교류협력을 통한 민족적 화해와 신뢰 구축을 선결과제로 내세웠다. 전두환 정권은 이런 방안에 근거해서 민족의 화해와 신뢰구축을 위한 실천 조치로서 1982년 1월 22일 「남북한 기본관계에 관한 잠정협정」의 체결을

12) 박찬봉, “7.7선언체제의 평가와 대안체제의 모색,” 『한국정치학회보』 42권 4호 (2008), p. 342.

13) 윤정석, 『기능적 접근론과 분단국의 통일문제』 (서울: 국토통일원, 1980); 국토통일원, 『분단국가 통합논리 연구』 (서울: 국토통일원, 1986), pp. 43-45.

14) 국토통일원 정책기획실 편, 『남북한 기능적 접근: 제6차 통일문제 국제학술회의 논총』 (서울: 국토통일원, 1980); Richard L. Walker, 『한반도 통일문제: 기능적 접근과 그 전망』 (서울: 국토통일원, 1980).

북한에 제안했고, 나아가 2월 1일에는 통일원 장관 명의로 「20개 시범실천사업」의 실시를 요구했는데, 이 시범사업은 상호신뢰를 위해 경제 및 문화교류를 먼저 실시하고 이에 기반해 정치적 통일을 달성하자는 기능주의적 접근을 반복적으로 강조하고 있다는 점에서 박정희 시대 통일 논의와 큰 차이가 없다는 비판이 존재한다.¹⁵⁾

1980년대 초반 한국정부의 기능주의적 대북정책은 하지만 실질적 진전을 보지 못했는데, 이런 상황에서 1980년대 중반 학계에서는 기능주의적 접근의 한반도 적용을 두고 상반된 의견이 대립했다. 권영달은 1985년 “한국의 기능주의적 통일접근방법의 이론적 한계점에 관한 연구”에서 기능주의의 이론적, 현실적 한계를 지적했다. 그에 따르면, 사회·경제적 문제와 정치적 문제를 분리시키는 기능주의는 과다정치화(over-politicization)되어 있는 후진국 지역에선 현실성이 없으며, 정치통합이 경제통합을 촉발시킨 사례는 있지만 그 반대의 경우는 거의 전무하고 또한 이론적으로도 기능주의가 주장하는 확산(spill-over)을 입증하기 어렵다고 주장했다.

또한 기능주의에 입각한 통일은 폭력적 수단의 배제를 전제하는데 반해 북한의 통일방안은 폭력사용 가능성을 내포하고 있으며, 남·북한 정부의 기능주의적 접근은 각 정부의 정통성 증대를 위한 수단으로 이용될 소지가 많다는 점 등을 지적했다. 따라서 기능주의 이론을 한반도 통합에 적용하는 것은 현실적 한계가 많다고 평가했다. 다만 단기적 차선책으로서 긴장완화에 공헌한다는 측면에선 기능주의적 접근이 제한적으로 의미를 가질 수 있다고 보았다.¹⁶⁾

이에 반해 최명희는 “한반도 통합에 관한 소고: 기능주의 통합이론의 적용”에서 기능주의적 접근을 한반도에 적용하는 것은 적절하며, 오히려 현재 이 이론의 적용을 가로막는 남·북한 정부의 상호 적대정책이 극복의 대상이라고 주장했다. 그에 따르면, 한반도에서 기능주의적 통합을 성립시킬 수 있는 기본 대전제는 쌍방의 정치단위 즉, 각 정부가 적대관계를 해소하고 통일을 위한 상호작용을 하겠다고 의지를 갖는데 있다고 보았다. 만약 이 조건이 충족되면 한반도에 평화가 정착될 것이고, 이는 자연스럽게 기능적 통합을 촉진시키면서 한반도는 통일로 나아갈 수 있을 것이라고 전망했다.¹⁷⁾

15) 전두환 정권의 통일정책에 관해선 양영식(1997, 196-200).

16) 권영달, “한국의 기능주의적 통일접근방법의 이론적 한계점에 관한 연구,” 『현대사상연구』 2호 (1985), pp. 44-47.

17) 최명희, “한반도 통합에 관한 소고,” 『통일논총』 3호 (1986), pp. 71-72.

1989년 노태우 정부의 통일방안 즉, 「한민족공동체통일방안」은 후자의 입장을 사실상 수용한 결과였다. 노태우 정부는 1980년대 냉전체제의 붕괴와 1987년 민주화 이후 시민사회의 강력한 통일에 대한 요구에 직면하게 되자 북한을 민족의 일원으로 인정해서 이념적 대립을 지양하고 민족적 화해와 동질성의 회복을 추구하겠다는 통일에 관한 기본 방침을 1988년 「7.7선언」을 통해서 피력했다.¹⁸⁾ 그리고 이런 방침은 1989년 「한민족공동체통일방안」으로 구체화되었다. 이 통일방안은 통일을 추진해가는 주체를 국가(정부)로부터 민족공동체로 이동시키고 기능적 협력 즉 경제협력과 문화교류 인도적 교류에 입각하여 점진적 통일을 지향하였다는 점에 그 특징이 있다.

특히, 이 방안은 통일을 3단계 즉, 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계로 구분해서 제시하였다. 제1단계 화해·협력단계에서는 남북이 기본합의서의 이행을 통해 민족적 화해를 이루고 비정치 및 비군사 분야의 교류·협력을 확대하는 것을 목표로 했다. 이 협력이 확대되면 2단계에선 남·북이 '남북연합헌장'을 채택하여 정상회의, 연합회의, 연합각료회의, 연합회의 사무처 등 제도적 장치를 마련해서 남북연합을 달성한다. 여기까진 1민족 2국가의 느슨한 통합인데 이 제도화가 성공적으로 이루어지면 3단계에선 남·북은 통일 헌법을 제정하고 총선거를 실시하여 통일국가를 완성하도록 되어 있었다.¹⁹⁾ 각종 미사여구에도 불구하고 이 방안 역시 경제협력-정치협력의 선형적 기능주의의 한계를 벗어나지 못하고 있다.

1980년대 후반 이후 미·소 간 냉전체제의 종식과 민주화로 인한 시민사회의 정치적 요구에 호응해서 한국 정부가 기능주의에 입각한 통일방안을 공식화하게 되자 학계에서도 기능주의적 입장에서 교류 협력을 적극적으로 실시해야 한다는 입장의 연구들이 뒤따랐다. 박영호·박종철은 1993년 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』에서 남·북한 간 경제교류가 활성화되면 양자의 이질감이 해소되고 신뢰도 강화될 것이며 이러한 경제적 통합은 점진적으로 정치적 통합을 전인해낼 것으로 전망했다.²⁰⁾

구영록도 같은 해 “한국의 국가이익과 통일정책”에서 기능주의 이론을 대북정책의

18) 양영식(1997, 230-254).

19) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 93-129; 양영식(1997, 254-287). 노태우 정부의 「한민족공동체통일방안」은 김영삼 정부에서 「민족공동체통일방안」으로 계승·보완되었는데, 이 방안에 관해선 박명규·이근관·전재성 외, 『21세기 통일방안구상:연성복합통일론』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012), pp. 85-108; 양영식(1997, 348-379).

20) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 197-203.

근간으로 삼아야 한다고 주장했다.²¹⁾ 이 글은 국가이익과 민족이익의 개념을 중심으로 역대 정권의 통일정책을 비교한 이후, 양자의 이익이 적절한 조화를 이루는 최선의 정책은 기능주의적 접근방식에 있음을 역설했다. 이 외에도 민병천이 편집한 『전환기의 통일문제』나 이상만의 『통일경제론: 북한경제와 남북한 경제통합』과 같은 책도 기능주의적 입장의 대북정책을 지지하는 입장을 견지했다.²²⁾

물론 이런 입장에 대해 우려를 표하는 연구도 없지는 않았다. 이철현은 1990년 “한반도 통일문제와 연관한 현대국제정치이론적 고찰”에서 한반도의 지역적 특수성과 외부 영향의 상이성을 거론하면서 한국의 통일과 유럽의 통합은 근본적인 차이가 날 수밖에 없고, 따라서 한반도에 기능주의 이론을 적용하는 것은 여전히 한계가 많음을 직시해야 한다고 주장했다.²³⁾ 그러나 다수의 연구는 기능주의 이론의 적용을 옹호했고, 이러한 경향은 1990년대 후반 김대중 정부의 이른바 햇볕정책 즉, 대북포용정책과 맞물리면서 이어졌다.

김대중 정부는 노태우 정부로부터 김영삼 정부로 이어진 민족공동체통일방안을 기본적으로 계승하면서도 북한의 변화를 촉진하기 위해 북한에 대한 적극적 개입을 시도했는데,²⁴⁾ 2000년대에는 이 정책을 뒷받침하는 일련의 연구들이 발표되었다. 배종렬은 2000년 “남북한 교류실태와 통합의 전망: 경제 분야를 중심으로”에서 김대중 정부의 대북정책이 남북경제교류의 양적 증대에는 기여했지만 질적 차원에서선 북한과 주변국들의 증대되는 도전에 제대로 대응하지 못하고 있다고 진단했다. 이런 판단 위에 김대중 정부는 정경분리 정책방향을 고수하면서 남북한 교류·협력 사업을 서두르지 말고 차근차근 진행할 것을 제안했다.²⁵⁾

동용승은 “남북경협 전망과 확대방안”에서 남북한 간 경제협력을 확대하는 데 걸

21) 구영록, “한국의 국가이익과 통일정책,” 『통일문제연구』 5권 2호 (1993).

22) 민병천 편, 『전환기의 통일문제』 (서울: 대왕사, 1990) 중, 제1부 1장 기능통합의 제이론과 적용문제 와 3부 2장 한국의 통일정책과 방안; 이상만, 『통일경제론: 북한경제와 남북한 경제통합』 (서울: 형성출판사, 1994).

23) 이철현, “한반도 통일문제와 관련한 현대국제정치이론적 고찰,” 『사회과학논총』 5호 (1990), pp. 205-206.

24) 김대중 정부의 햇볕정책에 관해서는 Moon Chung-in · David I. Steinberg (eds.), *Kim Dae-jung Government and Sunshine Policy: Promises and Challenges* (Seoul: Yonsei University Press, 1999); Moon Chung-in, *The Sunshine Policy: In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea* (Seoul: Yonsei University Press, 2012).

25) 배종렬, “남북한 교류실태와 통합의 전망: 경제분야를 중심으로,” 『한국과국제정치』 16권 1호 (2000), pp. 127-128.

림돌이 되고 있는 분야가 여러 가지 있지만 그 중에서 실현 가능하면서도 시급한 부분에서부터 협력을 해 나가야 한다고 주장하면서 특히 3통(통상, 통행, 통신)을 원활히 하는 조치가 단행되어야 한다고 제안했다.²⁶⁾ 2001년에는 박재민이 “대북포용정책의 효과성에 관한 연구”에서 김대중 정부의 대북정책을 기능주의적 관점에서 옹호했다. 그에 따르면, 대북포용정책은 북한이 설령 대한민국의 개입정책에 무반응으로 나오더라도 한국정부가 지속적으로 북한에 대해 우호적인 태도를 취하는 것을 특징으로 하는데, 이는 북한이 남한에 대해 신뢰감을 갖도록 해서 중·장기적으로 북한의 우호적 반응을 유도 할 수 있을 것이라고 주장했다.²⁷⁾

냉전의 해체와 함께 노태우 정부의 한민족공동체통일방안의 수립, 1991년 남북한 기본합의서 체결, 김영삼 정부의 한민족공동체통일방안의 계승과 발전, 그리고 김대중 정부의 대북포용정책의 실시에 이르기까지 한국 정부의 대북정책은 기능주의적 접근을 반영하고 있었는데, 1990년대 중후반부터 정부의 대북정책에 내재된 이론적 한계를 지적하면서 이를 극복하기 위해 신기능주의적 접근의 채택을 촉구한 연구들이 나왔다.²⁸⁾ 이현경은 1996년 “남북한 경제교류, 협력 활성화 방안 모색: 신기능주의적 접근”에서 한반도의 정치상황에서 기능주의적 접근은 한계를 지닐 수밖에 없다는 점을 지적하고, 이런 한계를 극복하기 위해서 신기능주의적 접근을 활용해야 한다고 주장했다. 또한 구체적 방법으로는 경제 문제와 관련해서 남북 당국 간 협의기구의 설치가 필요하다고 제안했다.²⁹⁾

김용우·박경귀는 2000년 “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설가능성”에서 기능주의를 주창한 미트라니와 신기능주의의 옹호자인 하스의 이론을 비교 검토한 이후, 이 이론들을 한반도에 적용할 때 기능주의적 접근방법이 봉착하는 난관을 극

26) 동용승, “남북경협 전망과 확대방안,” 세종연구소 편, 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』 (성남: 세종연구소, 2000), pp. 61-72.

27) 박재민, “대북포용정책의 효과성에 관한 연구,” 통일부 편, 『2001년 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집 제1권: 통일정책』 (서울: 통일부, 2001), pp. 115-162.

28) 신 기능주의 (neo-functionalism)의 핵심은 국가간의 통합은 경제협력 공고화-정치공동체의 통합이라는 단순한 확산효과가 아닌 매 중요한 통합의 결정에 정치적 결정들이 들어와 경제협력의 확산효과를 정치적으로 해결하여 (political spill-over)와 충성도 전이 (loyalty transfer)를 통해 다음 통합단계로 나아가야 한다는 ‘정치적 결단’이론이다. 자세한 내용은 Ben Rosamond, Theories of European Integration (New York: Palgrave, 2000), pp. 64-65.

29) 이현경, “남북한 경제교류협력 활성화 방안 모색: 신기능주의적 접근,” 『통일문제연구』 8권 1호 (1996), pp. 91-94.

복하기 위해선 신기능주의적 관점의 보완이 요구된다고 주장했다.³⁰⁾

2001년에는 조동호가 “남북경협 의 전망과 정책과제”에서 한국 정부의 정경분리의 원칙은 재고할 필요가 있다고 제안했다. 그는, 김대중 정부가 추진한 정경분리 원칙이 불분명한 측면이 있었고 이로 인해 대북정책에 대한 국민의 이해와 지지가 감소했을 뿐만 아니라 한국 기업의 대북 진출 의사결정에도 부정적인 영향을 미치고 있다고 평가했다. 따라서 정경분리정책의 구체적 추진방안을 재차 검토할 필요가 있는데, 이 검토과정에서 정부는 엄격한 정경분리를 고수할 것이 아니라 정치상황을 고려해서 탄력적인 접근이 필요하다고 주장했다.³¹⁾

같은 해 박영호도 『남북한 평화공존과 대북정책』에서 신기능주의적 접근을 대북정책에 일관되고 지속적으로 적용해야 한다고 제안했다. 그에 따르면, 정치·안보 차원에서 남북관계의 획기적 개선 없이 비정치·안보 분야의 교류 협력 역시 획기적으로 증진될 수 없다고 보았다. 따라서 신기능주의적 접근에 입각해서 남북 당국 간의 대화노력이 필요하다고 제안했다.³²⁾ 권정달 역시 『남북한 교역의 활성화 전략: 동서독 교역 비교분석』에서 대북경제교류는 정경분리 원칙에 따라 민간자율에 맡기는 것보다는 정부가 적절히 개입해서 균형을 이루도록 해야 한다고 주장했다.³³⁾

2002년에는 문두식이 “남북한 통일방안에 관한 연구”에서 경제공동체 구축을 통한 민족공동체 전략이 최적의 통일방안이라고 주장하면서, 경제적 차원의 민족공동체를 이루기 위해서 리스터(Frederick K. Lister)가 제시한 정부 간 기구(Intergovernmental Organizations) 모델을 근거로 한 남북한 경제기구 구성의 필요성을 제시했다. 그는 기능주의적 관점에서 통일을 추진하기 위해선 우선적으로 흡수통일론을 배격하는 통일

30) 김용우·박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설가능성,” 『한국정책과학학회보』 4권 3호 (2000), p. 50. 하지만 김용우는 2004년에 발표한 “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구”에서는 김대중 정부가 2002년 추진한 남북경제공동체 건설안이 신기능주의에 입각한 구상이었지만, 이를 시기상조라고 평가하면서 한반도의 국제적 상황을 고려하면 기능주의적 접근을 우선시할 필요가 있다는 입장으로 돌아갔다. 이와 관련해선 김용우, “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구,” 『한국정책과학학회보』 8권 3호 (2004), pp. 18-19.

31) 조동호, “남북경협의 전망과 정책과제,” 한국정치학회 편, 『21세기 남북한과 미국』 (서울: 삼영사, 2001), pp. 214-257.

32) 박영호, 『남북한 평화공존과 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 70.

33) 권정달, 『남북한 교역의 활성화 전략』 (서울: 양동출판사, 2002), pp. 216-217.

방안을 명시화하는 것이 선결과제라고 보았다. 또한 기능주의적 관점에서 볼 때 비정치, 군사 분야에서 기능망 구축 작업의 활발한 전개가 필요한데, 이는 남북한 현실을 고려할 때 순탄하지 않다고 평가했다. 따라서 이 과정을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템 구축이 절실하며 이를 위해선 리스터가 제안한 정부 간 기구(IGOS) 모델을 고려해서 남북한 경제협력기구의 설치를 제안했다.³⁴⁾

2006년에는 추원서가 “신기능주의적 관점에서 본 남북경제공동체 연구”에서 한반도의 통일을 뒷받침하기 위한 이론적 틀을 모색하기 위해 기능주의, 연방주의, 신기능주의, 거래주의라는 4가지 이론을 검토해서 신기능주의가 기능적 통합행위를 통해 점진적 통합을 도모하면서도 정치적 역할을 강조한다는 점 그리고 비정치적 분야의 파급효과를 강조한다는 면에서 한반도 통일을 추진하는 과정에서 가장 적실성이 높은 접근 방법이라고 주장했다.³⁵⁾

2000년대 중반부터 주목할 만한 연구경향은 기능주의와 신기능주의를 넘어 새로운 이론과 접근의 필요성을 주장하는 연구가 나오고 있다는 점이다. 김창근은 지난 시기 한국의 대북정책을 전반적으로 검토한 “남북관계 변화와 한반도 평화”라는 글에서 한국의 대북정책이 이론적 차원에서 본다면 기능주의와 신기능주의를 시기에 따라 오간 것으로 평가하고서, 이제는 이런 이론에 덧붙여 구성주의적 접근을 통해서 한반도의 통일 정체성 자체를 재구성해나갈 필요가 있다고 주장했다.³⁶⁾ 김도태 역시 “민족공동체 개념을 통해 본 대북포용정책 평가와 보완방법 연구”에서 대북포용정책의 기능주의적 접근에 내재된 한계를 지적하면서 구성주의적 방식의 도입을 촉구했다. 그는 기능주의적 접근이 북한의 변화를 자극할 수단이 없고, 북한의 곤란한 경제적 상황에 부합하는 대북 지원이 어려우며, 또한 한국이 주도하는 남북 동질화 작업이 어렵다는 사실을 간과하고 있다고 평가했다. 그리고 이런 한계를 극복하기 위해선 민족 공조 차원의 기능주의적 접근으로부터 남북한 상호성과 쌍방향 접촉을 가능하게 하는 상호협력 논리를 제공하는 구성주의적 관점으로 시각의 전환이 필요하다고 주장했다.³⁷⁾ 하지만

34) 문두식, “남북한 통일방안에 관한 연구,” 경남대학교 박사학위논문 (2002), pp. 241-246.

35) 추원서, “신기능주의적 관점에서 본 남북경제공동체 연구: 정치통합조건으로서의 경제통합,” 고려대학교 박사학위논문 (2006).

36) 김창근, “남북관계 변화와 한반도 평화,” 『인문사회과학연구』 16호 (2007), 124-127.

37) 김도태, “민족공동체 개념을 통해 본 대북포용 정책평가와 보완방안 연구,” 『통일전략』 7권 2호 (2007), pp. 211-216.

이런 구성주의 논리는 구성주의의 핵심적 약점인 민족공동체정체성을 어떻게 실현할 수 있는지 그 기술적 대안을 제시하지 못한다는 약점이 있다.

박찬봉은 2008년 “7.7선언체제의 평가와 대안체제의 모색”에서 역시 기능주의적 접근이 봉착한 한계를 언급하면서 제도주의 특히 정부간주의(intergovernmentalism)을 적용해야 한다고 주장했다. 그에 따르면, 제도주의적 접근의 핵심은 「한민족공동체통일방안」에서 2단계로 설정된 남북연합을 구성하는 제도를 기능주의적 관점에서 무작정 기다리고 있는 것이 아니라, 이를 구체적으로 디자인하고 실행시키고자 정부가 노력하는 데에 있다고 보았다. 즉, 한국 정부가 주도해서 제도의 확립을 추진해 나가야 한다는 것이었다.³⁸⁾

박종철도 2009년의 “상생공영정책과 대북포용정책의 비교”에서 이와 비슷한 주장을 했다.³⁹⁾ 또한 2010년에는 박종철을 필두로 해서 다수의 연구자들이 공동 집필한 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』에서 기능주의 통합론의 문제점을 극복하기 위해 레짐 이론의 적용을 제안했다. 이 책은 한반도에서 통일을 달성하기 위해선 세 가지 공동체가 순차적으로 확립될 필요가 있다고 주장했는데, 그 첫 번째 단계는 평화공동체이며 두 번째는 경제공동체인데 이 경제적 의미의 공동체를 확립하기 위해선 레짐 이론을 우선적으로 적용하고 그 다음으로 기능주의 이론에 따라 공동체의 형성을 도모해야 한다고 주장했다. 그리고 이러한 공동체를 바탕으로 해서 민족공동체의 설립을 추진해 갈 것을 제안했다.⁴⁰⁾

기능주의와 신기능주의를 넘어서는 새로운 접근이 필요하다는 이러한 주장은 2011년 김근식의 “대북포용정책과 기능주의 이상과 현실”이나 2017년 김영환의 “기능주의 관점에서 본 대북정책의 한계와 대안: 김대중·노무현·이명박 정부를 중심으로”에서도 이어졌다. 김근식은 한국적 기능주의의 성공을 위해선 우선 최소목표와 최대목표를 분리할 필요가 있으며, 나아가 최소목표를 실현해가는 과정에서도 다양한 이론적 접근 즉, 다층통치체제론, 정부간주의, 구성주의 등이 적용되어야 한다고 주장했다.⁴¹⁾

38) 박찬봉, “7.7선언체제의 평가와 대안체제의 모색,” 『한국정치학회보』 42권 4호 (2008), pp. 361-362.

39) 박종철, “상생공영정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도주의의 실현,” 『국제정치논총』 49권 1호 (2009).

40) 박종철·홍우택·이규창·김병로·전재성·조성렬·홍희표·황선혜, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 111-114.

41) 김근식, “대북포용정책과 기능주의: 이상과 현실,” 『북한연구학회보』 15권 1호 (2011), pp. 52-55.

김영완은 한국 정부가 기능주의적 대북정책을 펼친다고 하더라도 대북정책 과제들의 확장을 통해 파급효과가 자연스럽게 일어날 것을 기대할 수 없으며, 비정치적·비군사적 분야에서 출발한 평화적 변화가 정치적 통합으로 확산될 가능성도 적다는 점에서 기능주의적 접근은 한계가 있다고 보았다. 그리고 이런 한계를 극복하기 위해선 구성주의적 논리와 신기능주의적 논리가 다층적이며 다각적으로 시도되어야 한다고 주장했다.⁴²⁾

종합하자면 기존의 한반도 통일 연구는 크게 나누어 기능주의, 신기능주의, 구성주의, 제도주의에 기반한 정부간주의를 중심으로 그 장단점을 보완하는 방식으로 발전해 왔다. 하지만 신기능주의 창시자 Haas 스스로가 지적하듯이 이런 모든 통합이론들은 ‘유럽의 경험’에 한정되며 이는 1) 다원주의적 사회 및 정치구조의 존재; 2) 상당한 경제적 산업적 발전; 3) 참여국의 유사한 이데올로기적 지향이라는 아주 강한 선결조건이 해결되어야 가능하다고 말하며 이 선결조건중 하나만 충족하지 못해도 통합이 일어날 수 없다고 주장한 것에 주의해야 한다.⁴³⁾ 70년간 극단적 이데올로기 대립과 상이한 정치 및 사회체제 그리고 양분화된 경제 및 산업발전이 지속되고 있는 남북한 관계에서 이런 유럽형 통합시나리오는 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없다는 것을 직시해야 한다.

Ⅰ 선행연구 요약 Ⅰ

- 경제발전-사회문화교류-정치통합의 기능주의론 다수
- 정치적 결단을 중시한 신기능주의 연구도 다수
- 최근 정부간주의(intergovernmentalism)와 구성주의(constructivism)의 이론을 활용한 연구 등장
- 국제정치적 시각에서 장기적 한반도 미래(2050년)를 예측한 연구 부족

42) 김영완, “기능주의 관점에서 본 대북정책의 한계와 대안: 김대중·노무현·이명박 정부를 중심으로,” 경남대학교 박사학위논문 (2017), pp. 205-218.

43) Rosamond, 2000, p. 69-70.

제2절 | 연구의 차별성

남북관계에 관한 통합 및 통일 이론은 다음과 같은 약점을 지니고 있다. 가장 먼저 기능주의, 신기능주의, 제도적·법적 접근법 모두 통합과 통일을 양자 관계(dyadic relations)나 양자 관계의 합(a sum of dyadic relationships)으로 보고 있다. 즉 마치 진공상태에서 두 국가가 아무런 제약없이 경제적 교류를 진행하면 결국 통합과 통일이라는 정치적 목적에 이를 수 있다는 선형적(linear) 사고방식을 따르고 있다. 물론 이러한 점은 2차대전후 많은 권위주의 레짐이 패배와 동시에 사라지고 민주정부가 수립된 유럽의 경우에 일면 타당성이 있어보인다.

그러나 한반도 사정에서는 위의 기능주의류의 이론들은 현실주의적 변수 특히 강대국 정치, 강대국의 개입, 70여년을 적대관계로 보낸 두 국가의 신뢰회복의 문제, 문화적 이질성, 국내정치의 양극화, 양 국가간 집권 정치세력의 선호도 등 많은 중요한 정치적 변수를 놓치고 있다. 신기능주의 주창자이자 이의 폐기자이기도 한 Haas가 “유럽식의 자유주의적 기능주의적 통합론은 절대 일반화 되어서도 안되고 문화적 동질성과 정치체제의 유사성, 공동의 시장경제적 질서를 갖고있는 국가간에서 사유될 수 있다는” 경고를 직시해야 한다.⁴⁴⁾

기본적으로 기능주의적 통일론은 북한과 남한이라는 70년 숙적관계(rivalries) 국가들간에 적용하기가 상당히 어렵다. 그 이유는 이 70년 동안 남북한 이란 숙적은 정치 경제 사회 문화 모든 분야에서 양극화된 시스템을 발전시켰다. 기능주의 주창자들의 말대로라면 통합의 씨앗이 거의 존재하지 않는다. 또한 남과 북은 한국전쟁 후 세계 최강대국들의 개입을 경험하였다. 과연 미국과 중국을 빼고 한반도의 경제협력과 정치 군사통합을 사유할 수 있을까?

제도적 법적 통일론도 마찬가지로 약점이 있다. 아무리 남북한의 공식 통일방안을 분석의 대상으로 삼았으나 이 접근법에는 어떻게 통합과 통일을 달성할지에 관한 대답

44) Roseman, Ibid., p. 72.

이 없다. 연합론에는 기능주의를 반복적으로 사용해 화해협력-연합-연방이라는 기계적 방법론을 제시하고 있으며 연방론에서는 이것조차 무시되고 어느 순간 통큰 정치적 결단으로 70년 적대관계의 두 국가가 그 위의 연방체라는 상위 권위체를 두어 통일을 밀고나가면 된다는 목적론적 세계관의 함정을 그대로 보여주고 있다.

마지막으로 기존 연구는 한반도 미래 설계에 있어 '시간'(time)에 대한 고려가 구체적이지 못하다. 남북한의 연합은 언제쯤 이룰수 있는가? 연방의 경우 좀더 장기적 관점이 필요한가? 제도적 통합은 언제쯤이면 현실화 될 수 있는가? 남북한 미래의 통일에 서 미래란 언제를 말하는가? 남북한 통일의 사이클이 30년 후에 가능한가 50년 후에 가능한가? 본 연구는 기존 연구에선 다루어 지지않은 이러한 질문을 '현실주의 통합모델'의 구성을 통해 답하고자 한다. 이 현실주의 통합모델은 국제정치의 국가간 전략적 이해관계를 근간으로 미래학의 장기전망분석틀을 보완하여 좀더 현실성 있는 한반도 미래 통합시나리오 제시를 목표로 하는 본 연구의 핵심 프레임웍(framework)이다.

Ⅰ 본 연구의 차별성 Ⅰ

- 기본 남북 통일논의에 다양한 정치학적 이론을 동원 모든 가능한 한반도 미래를 6개로 유형화
- 상수로 취급되던 북한의 미래를 주요 변수 혹은 주요 동인(primary driver)으로 포함
- 시간 축(Time Horizon)을 2050년으로 확장하여 '북한의 미래' 및 '통일 한반도'의 '중장기적' 미래 연구에 방점
- 통일 한국 미래상에 대한 포괄적 국민 공론 조사 실시(통일 한국 미래에 대한 공론조사는 최초)
- 논리적 추론(게임이론)에 기반한 체계적이고 포괄적인 정책 패러다임 구체적으로 제시

제3장

한반도 미래의 동인

- 제1절 북·미 전략적 이해와 한반도 미래
- 제2절 북한의 전략적 이해와 한반도 미래
- 제3절 중국의 전략적 이해와 한반도 미래
- 제4절 한국의 전략적 이해와 한반도 미래



제1절 | 북·미 전략적 이해와 한반도 미래

북·미 관계는 한반도 미래의 과거이자 현재이자 미래라고 할 수 있는 핵심 동인이다. 해방 이후 한반도의 운명은 강대국간의 치열한 갈등에 좌우되었다 해도 과언이 아니다. 해방 후 남북한 분단의 가장 큰 이유는 미국과 소련이라는 2차대전 후 초강대국의 이데올로기적 대립과 힘의 대결에 기인하며 한국전쟁(1950-1953)은 두 경쟁 블록 즉 자본주의와 공산주의의 본산인 미국과 소련 그리고 중국이라는 거대한 강대국의 이해관계 충돌에 그 원인이 존재한다⁴⁵⁾.

따라서 해방과 한국전쟁 그리고 이로 인한 분단의 고착화 과정에서 강대국간의 갈등과 협력은 한반도 운명의 중요한 환경변수(environmental factor)로 작동해 왔음을 부인할 수 없다⁴⁶⁾.

특히 전쟁의 주 당사자인 북한과 미국은 한국 전쟁을 계기로 본격적인 악연을 맺게 된다. 자유민주주의와 시장자본주의를 대변하는 미국과 개인 숭배체제와 사회주의를 신봉하는 북한은 모든 면에서 양 극단에 위치했으며 이 두 국가는 한국전쟁이라는 거대한 충격으로 숙적관계의 늪에 빠져들게 된다.

한국전쟁의 휴전(armistice) 이후 북한과 미국은 한반도에서 끊임없는 대립과 군사적 대결을 이끌어 나간다. 냉전 후 한국과 일본을 공산주의권 국가인 소련과 중국에 대한 전략적 침병으로 이해한 미국은 일본 및 특히 한국에 미군 사령부를 주둔시켜 공산권의 지지를 받는 북한의 군사도발을 지속적으로 억제하였다. 이 시기 미국은 소련과의 냉전(The Cold War)에 본격적으로 진입한 시기이기도 하다.

문제는 냉전시기 초강대국의 한 축이자 냉전 해체후 유일한 초강대국인 미국이 북한에 대한 인식, 정책선호, 그리고 이미지가 지나치게 이상적이고 반 영구화 되었다는

45) William Stueck, *The Korean War: An International History* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995), pp. 3-9.

46) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2001), pp. 3-8.

점이다. 미국의 경우 북한은 기존적으로 악 또는 불량국가(rogue state)이다.⁴⁷⁾

경제체제는 자본주의 시장경제의 반대인 국가주도 사회주의를 채택하고 있으며 정치체제는 민주주의의 정반대인 개인 독재(personalist dictatorship)를 유지하고 있다. 미국 스스로가 믿는 최고의 가치 민주주의, 시장경제, 보편적 인권과는 달라도 너무 다른 것이다. 따라서 가능하면 북한의 붕괴 혹은 체제 변환(regime change)을 강하게 선호하고 이를 정책적으로 추진해 왔다⁴⁸⁾.

냉전 해체라는 거대한 국제정치 체제의 변환(transformation)이후에도 이러한 초강대국의 대 한반도 영향력은 줄어들지 않았고 심지어 더 세밀화 되고 복잡화 되었다. 미국은 소련의 해체로 상당 시간 외로운 초강대국(lonely superpower)의 이익을 마음껏 누리며 이 기간 중 9/11 테러를 경험하며 아프간니스탄/이라크 전쟁을 몇몇 동맹의 도움으로 진행하였다. 하지만 이런 단극체제하에서도 미국은 북한을 끊임없이 악마화 했고 그 핵심을보여준 것이 조지 부시의 악의 축(Axis of Evil)발언이다⁴⁹⁾.

이 기간 북한 역시 극단적인 대미 적대 정책을 펼쳐왔다. 냉전의 해체로 소련과 중국의 북한 지원이 사라질 것을 예감한 상태에서 북한은 세계 최강국인 미국의 공격으로 세계 지도에서 사라질 수 있다는 엄청난 생존 불안(fear of survival)을 느꼈으며 이러한 불안은 1990년대를 아우르는 북한의 핵무기 개발 전략으로 구체화 되었다⁵⁰⁾.

중국과 소련의 지원이 더 이상 불가능한 무정부적 국제체제에서 자신을 지킬수 있는 유일한 수단은 최종의 무기라 불리는 핵무기(nuclear weapon)임을 깨닫고 국력의 대부분을 핵무기 개발을 통한 안보 불안감 해소에 사용하게 된다.

2000년대를 통과하며 지금까지 북한과 미국은 극강의 군사적 대치를 지속하고 있다. 핵심은 미국은 북한이 변하기 전 양보하기를 거부하고 북한은 미국의 요구에 굴복해 변화하기 싫어 핵무기로 저항한다는 사실이다. 따라서 조지 부시 1-2기 내각과 김정은의 북한은 한치의 양보도 없이 군사적 대치를 이어갔다.

47) Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy* (Baltimore: Woodrow Wilson Center, 2000) p. 21.

48) Litwak, *Ibid.*, pp. 21-25.

49) Frank Gardner, "Who is Who in the Axis of Evil," BBC Dec., 20, 2003.

50) David Kang, The Second Korean War, *International Security* 4 (1) (1997), pp. 45-47.

대결적 북·미 관계는 비둘기파인 오바마의 등장에도 지속 되었다. 이전의 대통령이 공개적 압박과 위협을 사용했다면 오바마 2기 행정부의 대북 전략은 기본적으로 전략적 인내(strategic patience)였다. 북한이 비핵화 관련 실질적인 조치를 취하지 않는 한 미국은 북한에 대한 어떤 정책적 수단을 동원하지 않고 상황을 지켜만 보겠다는 것이다⁵¹⁾.

요약하자면 한반도 미래에서 가장 중요한 동인은 북·미 관계이다. 그럼 북·미 관계가 한반도 미래에 영향을 미치는 경로는 어떻게 설정되어 있는가? 이는 북·미 ‘관계’라는 하나의 변수의 두 극점 즉 ‘대결’과 ‘화해’를 통해 설명될 수 있다. 먼저 북한과 미국이 적대적 공생관계 즉 대결과 반목의 관계를 이어간다면 한반도의 미래는 현상유지(status quo)로 흘러갈 가능성이 크다. 북핵 협상의 동력을 잃고 이대로 양자 관계가 이대로 흘러갈 경우 70년간 지속되어온 양국간의 적대정책이 지속됨을 의미하며 한반도에 전면전(all-out war)은 아니더라도 작은 군사분쟁(small war)이 지속됨을 의미한다.

한반도 미래의 환경변수인 북·미 관계를 예측함에 있어 전면전을 이론적으로는 상상할 수 있다. 이는 북한의 김정은 정권이 최후의 카드로 대미 핵전쟁을 불사하는 경우다. 하지만 북한의 현재 핵 능력으로 첫 번째 타격(first strike)으로 미국을 전멸시키는 것은 불가능하기 때문에 북한은 미국의 핵 보복공격을 받게될 것이고 이는 북한의 종말을 의미한다. 아무리 제한적인 핵 전쟁이라도 남한에 주는 피해는 상상하기도 어렵다. 북한이 미국에 타격을 가하면서 한국을 불모로 군사공격을 감행할 것이고 또 다시 미국의 보복 타격에 한반도는 상상할 수 없는 핵 재앙을 맞이하게 된다. 아무리 가능성의 시나리오라 해도 이는 다수의 국제정치학자들에게는 일어날 수 없는 소설의 영역이다.

이 경우 안보이익의 핵심축을 미국의 전통적 안보이해관계에 맞추어온 한국의 경우 북한과의 근본적인 관계개선은 불가능하다. 실리적 차원에서 단발성 경험과 인도주의적 문화 및 이산가족 교류 등은 가능하겠으나 정치 및 군사적 화해는 불가능한 구조다. 따라서 북·미 관계 개선 없이는 한국만의 대북정책 변화는 한반도 미래에 큰 영향

51) Chong Choi, “The Perils of Strategic Patience with North Korea,” *Washington Quarterly* 38 (4)(2015), pp. 57-72.

을 주지 못한다. 북·미 두 국가가 적어도 ‘화해’에 기반한 ‘외교관계 수립’을 진행하지 않는한 한반도의 미래는 현상 유지 즉 남북한 속적 관계일 가능성이 높다.

하지만 북·미 관계의 또다른 극점도 가능하다, 이것은 미국과 북한이 화해하는 시나리오 인데 어떤 이유에서건 간에 두 적대국이 협상 테이블에 앉아 지난 대립정책을 포기하고 공통의 이해를 바탕으로 협력을 제조화 하는 시나리오이다. 이런 속적관계를 연구하는 학자들은 이런 속적국가간의 ‘화해’의 하나의 조건이 ‘양 속적간의 변화-즉 변화지향적 기업가적 리더십의 등장’(rise of entrepreneurial leadership), 민주화, 외부충격(external shocks) 그리고 상대적 힘의 균형 상실-때문이라 주장한다. 이 변화가 있을 때 두 속적국가에 나타날 때 협상의 가능성이 높아진다고 주장한다⁵²⁾.

이러한 북·미 관계의 정체에 큰 변화를 준 것은 북한과 미국에서의 새로운 리더십의 등장이다. 여러 이론이 있을 수 있으나 김정은 하 북한은 이전 김정일정권과 다르게 생존을 위한 핵 도발 수위를 극한대까지 끌어 올렸다. 2006년부터 지속되어 온 미국 주도의 UN 대북제재는 북한의 정상국가로의 발전 특히 경제발전을 가로막았으며 북한은 이 제재의 철폐를 위해 핵미사일 도발이라는 극단적인 카드를 행사했다. 특히 대륙간 탄도미사일(ICBM) 실험비행은 미국이 동북아 작은 소국인 북한이 자국 핵심안보이익에 부정적 영향을 줄 수 있다는 각성(sobering effect)을 가져와 협상의 계기를 마련하였다.

이 상황에서 협상가형 기질이 다분한 트럼프하 미국도 대북정책의 거대한 변환을 시도한다. 트럼프 대통령은 당선되자마자 북한과의 협상을 통한 북한의 대미 공격차단이라는 과감한 전략을 시도하게 되고 이는 최강의 군사압박(maximum pressure)이라는 채찍을 먼저 부여하고 이 것을 배경으로 과감한 협상을 통한 북핵문제 해결 즉 당근을 부여하는 전략을 시도한 것이다.

결국 최근의 화해국면은 북·미 관계의 하나의 극점 즉 ‘화해’의 가능성을 높이고 있다. 양측의 새로운 리더십, 양측의 이해관계 일치 등이 소위 말하는 기회의 창(window of opportunity)을 열어준 것이다.

52) William R. Thompson and Rasler. 2016. *How Rivalries End*, New York: Cambridge University Press. pp. 17-21.

하지만 최근 북·미 핵협상 2차회담 결렬의 사례에서 보여주듯이 한반도 미래의 긍정적인 변화가 가능하기 위해선 북한과 미국의 근본적인 화해와 평화조약 이후 수교라는 실체적인 변화가 나타나야 한다. 북·미 관계의 한반도 미래 영향은 분명 환경적 변수이다. 이변수가 남·북관계개선의 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문이다. 지금까지의 논의를 다음과 같이 정리 할 수 있다.

[표 3-1] 북·미 관계 관점에서 한반도의 미래 환경변수 시나리오

| | 한반도 미래 ⁵³⁾ |
|-------------|-----------------------|
| 북·미 전쟁 | 붕괴 |
| 북·미 적대 (극점) | 현상유지 (SQ) |
| 북·미 화해 (극점) | 통합(통일) 가능성 발생 |

이는 한반도 평화 프로세스의 환경적 변화가 이어났음을 의미하며 한국과 북한의 지도자가 강대국의 협상지향적 선호를 등에 업고 자체적인 평화프로세스를 진행할 수 있는 구조적 배경이 되었다.

■ 북·미 관계의 미래 요약 ■

- 한국전쟁 후 70여년간의 적대관계
- 한반도 미래에 절대적 환경변수
- 북·미 핵협상이 북·미 관계 미래 결정
- 북·미 핵협상의 교착은 숙적관계(rivalry)라는 현상유지로의 회귀
- 북·미 핵협상의 성공은 한반도 미래에 긍정적 영향
- 핵협상 성공시 남북 우호국가 및 연방형 통일의 기회의 창 열림

53) 본 북·미 관계의 변화는 한반도 미래를 좌우하는 가장 중요한 변수이다. 이 변수의 변화에 따라서 남한의 대 북정책 나아가서 대북 통일정책은 큰 부침을 겪을 것이다. 북·미 관계의 변화 즉 협상 대 교착이 어떻게 남한의 정책대응에 영향을 미치는 지는 본 보고서 7장에서 간단한 게임트리를 통해 논리적으로 설명되고 있다. 본 보고서의 145-155 부분을 볼 것.

제2절 | 북한의 전략적 이해와 한반도 미래

북한의 미래는 한반도 미래의 중요한 동인임을 아무도 부정할 수 없다. 북한이 어떤 전략적 이해를 갖고 미래 어떤 사회로 변할 것인가는 한반도 남·북관계의 지형을 바꿀 뿐더러 나아가서 통일의 가능성 그리고 그 최종 양태(form)에 절대적 역할을 할 것이기 때문이다.

하지만 바로 앞절에서 분석되었다시피 북한의 미래는 미국과의 관계에 절대적으로 영향을 받음을 부인하기 어렵다. 북·미 관계가 최악으로 치달아 미국과의 전면적인 전쟁을 한다면 북한의 붕괴 및 남한에 심각한 악영향을 준다는 것은 굳이 국제정치 이론에 의거하지 않더라도 너무 상식적인 사실이다. 따라서 이 시나리오 하에서 북한의 미래를 상정하는 것 자체가 비현실적이다.

바꿔 말하면 북한의 미래는 미국과의 전면전을 생략한 ‘북·미 협상 타결’과 ‘북·미 협상 실패 후 현상유지’라는 두 개의 조건하에서 이론적으로 가정할 수 있다. 따라서 본 보고서에선 먼저 북한이 북·미 협상을 타결하여 그 이후 변화의 가능성이 상정된 미래 시나리오와 북·미 협상의 교착 내지는 실패 이후 현상유지적 환경이 조성될 경우의 북한 미래 시나리오를 가정하여 북한의 미래를 예측해 보려고 한다.⁵⁴⁾ 주목해야 할 점은 북한은 협상 결과에 따른 자신의 전략적 이해를 기본적으로 ‘체제 생존’ 혹은 ‘정권의 생존’에 두고 있다는 점을 명확히 하는 것이다.⁵⁵⁾

북한과 미국의 협상 타결을 먼저 상정해 보자. 이 경우 북한과 미국의 협상 결과에 따라 크게 두가지의 북한 미래를 상정해 볼 수 있다. 먼저 북한이 미국과의 빅 딜(big deal) 혹은 패키지 딜(package deal)을 타결할 경우이다. 현재 국제정세상 가장 바람직하고 평화지향적인 시나리오가 될 수 있는데 이 상황은 북한이 미국의 요구대로 모든 핵무기 제거와 핵물질 및 핵 지식을 포기하는 대신⁵⁶⁾ 미국으로부터 체제 안정에

54) 이 두 개의 시나리오는 본 연구서의 게임이론 분석 pp. 172-200에서 수학적으로 증명됨.

55) Victor Cha and David Kang, *Nuclear North Korea* (New York: Columbia University Press, 2003), p. 41.

56) 이것을 미국은 협상 초기에 CVID (Complete Verifiable Irreversible Dismantlement)이라 개념화 했다.

대한 영구보장, 모든 UN 주도 경제제재철폐 그리고 앞으로의 개혁개방에 대한 경제적 지원을 받는 경우이다.

이 시나리오는 국제정치에서 말하는 소위 적국관계의 종식(termination of rivalry)을 말하며 미국과 북한이 정상국가 관계를 실현하는 경우이다. 최근 언론에서 무수히 보도되듯이 북한과 미국은 종전 선언(declaration of the end of Korean War), 평화 협정과 수교(normalization of diplomatic relationships) 그리고 이에 따른 양국 대사관이 과거 적국의 영토에 수립됨을 의미한다. 최근에 이루어진 미국 오바마 정부하의 미국과 쿠바의 수교가 그 대표적인 예가 될 것이다⁵⁷⁾.

하지만 북한의 이러한 개혁 개방에 의거한 시장경제 도입은 남북한 관계에서 상당한 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다. 먼저 미국과의 핵협상이 타결되고 경제개혁을 추진한다는 것은 남북한 간의 우호국가 관계 형성에 큰 역할을 할 것으로 보인다. 북한의 70여년간 주적이었던 미국과의 화해는 한국과의 화해의 가능성을 높일뿐더러 북핵 포기는 남한의 대북 정책의 근본적인 변화를 이끌 것이다. 이와 더불어 개혁개방 추진은 한국과의 경제교류 및 협력의 가능성을 최대한으로 끌어올릴 것이다. 이러한 상황에서 남북한이 정상적인 수교를 통해 ‘우호국가’로 진입하는 가능성은 상당히 높다 하겠다.

국제정치 및 남북한 특수관계 이론상 이런 관계 정상화는 북한사회에 장기적으로 엄청난 변화를 가져올 것이다. 먼저 북한은 미국의 공격으로 인한 체제 붕괴 불안감을 떨쳐낼수 있으며 김씨 일가 세습정치를 이어갈 수 있는 바탕을 마련하게 된다. 물론 핵을 포기한 상태에서 말이다. 반면 미북 협상에서 개혁과 개방이 합의되면 이것을 토대로 적극적인 경제개혁에 근거한 자본주의적 경제 발전에 나설 가능성이 크다.

하지만 이런 개혁과 개방에 의거한 경제발전이 지난 세기 서구에서 일어난 산업화-근대화를 통한 자본주의적 시장경제체제의 수립을 의미하지는 않을 것이다. 가장 큰 이유는 북한의 권력 즉 일인지배체제(personalist dictatorship)가 시장개혁을 주도하며 관리할 것이기 때문이다. 이미 우리가 중국과 베트남의 경우에서 볼 수 있듯이 권

57) Daniel Trotta, Lesley Wroughton, “U.S., Cuba restoring diplomatic ties after 54 years,” *Reuters* July 1 2015. <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-ties/u-s-cuba-restoring-diplomatic-ties-after-54-years-idUSKCNOPB4G320150701> (검색일 2019년 3월 22일).

위주의 혹은 일인지배체제의 시장경제개혁 방식은 이런 정치체제가 무너진 후 나타나는 경제개혁과 아주 상이한 모습을 따른다.

후자는 보통 전면적이고 재빠른 시장개혁과 자본주의 경제발전 시스템을 시도하며 이와중에 정치체제는 다원주의적 혼합레짐(mixed regime)의 특징을 보여준다. 실제 수많은 동구권 이행기 경제는 시장경제로의 발전중에 심한 정치적 부침을 겪었다. 이는 시장경제 이행이 민주주의 이행으로 바로 연결되지 않음을 여실히 보여주었으며 그 중간 형태로 권위주의체제와 민주주의 체제의 두 특성을 혼합한 혼합레짐(anocracy)이 오히려 이행기 경제의 정치체제와 선택적 친화성이 있다는 것이다.

반면 전자는 오히려 독재권력 혹은 중앙당이 권력의 정점에서 시장에 기반한 경제발전 전 과정을 관리감독하며 점진적 시장화를 진행하는 형태이다.⁵⁸⁾ 이를 국가주도형 시장개혁이라 칭하는데 최근의 수많은 정치학적 분석은 이런 국가주도 경제발전 트랙이 집권세력의 정권 연장에 크게 기여함을 실증하고 있다. 특히 중국의 사례는 기존의 시장개혁-중산층 발전-시민혁명-권위주의 붕괴-민주주의-자본주의 발전의 도식적인 민주화 과정에 가장 중요한 반대사례(counter-example)로 원용되고 있다.⁵⁹⁾

권위주의 혹은 개인주의적 정치질서를 지키고 싶은 정치권력의 입장에서 보면 자본주의하의 시장은 휘발성(volatility)으로 가득하다. 중산층의 성장, 정치에 관심있는 계층의 등장(rise of concerned public), 중산층의 권위주의 정부의 자의적 조세와 권력행사 반감 그리고 자신들만의 이익집단 형성등이 그것이다. 이를 미리 알고 있는 권위주의 리더들과 정당들은 자본주의적 경제 개혁 혹은 시장화 과정을 관리하려 든다. 통제되지 않은 시장화는 언젠가는 자신들의 정치적 권위에 대한 도전으로 이어지기 때문이다. 중국, 베트남 그리고 이전 공산주의 경험이 있는 동구 국가들의 권위주의 정치세력이 경제체제를 관리된 자본주의 혹은 국가주도 시장경제로 유지하는 가장 큰 이유이다.⁶⁰⁾

58) Jennifer Ghandi, *Political Institutions under Dictatorship* (New York: Cambridge University Press, 2016) pp. 107-138.

59) Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston, MA: Beacon Press), pp. 19-22; Bruce J. Dickson, *The Dictator's Dilemma* (New York: Oxford University Press, 2016), pp.164-261.

60) Ghandi, 2016, pp. 125-138.

따라서 북한의 개혁 개방과 시장화가 추진되면 김씨일가와 노동당이 이 과정을 강하게 통제하려 들 것이다. 즉 중국식 혹은 베트남식 개혁개방을 실시할 가능성이 높다는 것이다. 그 핵심에는 북한의 전략적 이해 즉 어떤 경제 사회적 변화에도 핵심이 아닌 김정은 체제의 생존과 북한이라는 국가의 생존이기 때문이다. 이 시나리오는 북한의 미래가 적어도 2050년까지는 권위주의 정치체제의 지속과 관리된 혹은 국가주도의 시장경제의 공존으로 귀결될 가능성이 높다는 것이다. 이번 미래연의 ‘북한의 미래’ 보고서에 따르면 다수의 한국의 북한 전문가들은 북한의 2050년 미래를 권위주의적 정상화 국가라고 예측했다.⁶¹⁾ 이는 정치적으로 권위주의 형태가 유지되더라도 장기적으로 북한의 핵포기가 예상되며 이에 따른 개혁과 개방 그리고 시장에 기반한 경제발전이 예상된다는 것이다.

일단 김정은 체제 하 노동당이 국가경제발전 계획이라는 고전적 경제개혁을 시도할 것이다. 하지만 이것이 북한의 전면적인 시장개혁을 가능성은 낮다. 최근 연구가 보여주고 있듯이 현재 설정된 특구중심의 경제발전을 시도할 가능성이 크며 이렇게 되면 김정은 체제는 좀더 수월하게 서구 자본의 유입과 이에 따른 정보유입에 관한 통제력을 유지할 수 있을 것이다. 따라서 특구는 고도로 시장화 되어 자본주의 양식을 띠겠지만 이것이 북한의 전역으로 확산되는 일은 상당히 지연될 것이다⁶²⁾.

두 번째로 북한은 국영기업의 민영화와 전략적 분야에서 기업가의 등장을 경험할 것이다. 이들의 경제 활동은 당에 의해 출신성분이 보장된 ‘일꾼’ 혹은 ‘전 당출신 관료’에게 일종의 특혜 형태로 보장될 가능성이 높으며 이들 전 관료들이 북한 개혁 개방 초기 북한의 시장경제 발전에 중심역할을 할 것이다. 특히 이행기 경제의 핵심인 국영기업의 민영화 문에서 이들이 특권층화 될 가능성이 존재하며 이는 이미 이행기 경제를 경험한 다수의 동구권국가들이 당면했던 가장 큰 문제였다. 북한 역시 전직 관료들에 의해 국영기업의 민영화가 독과점 형태로 좌지우지되면 스티글리츠가 러시아 민영화의 가장 큰 문제로 지적한 ‘마피아 이코노미’(mafia economy)의 탄생도 가파른 민영화 과정에서 가능한 시나리오다.⁶³⁾

61) 국회미래연구원·연세대 통일연구원, “미래시나리오 및 정책변수 도출: 북한,” pp. 76-77.

62) 임을출, “북한 김정은 정권의 특구 개발의 전망,” Unpublished Manuscript, 경남대 극동문제 연구소 (2015), pp. 1-2.

63) Stiglitz, Ibid., p. 135.

하지만 이상의 시나리오는 매우 낙관적인 시나리오다. 북·미 협상의 일괄 타결, 관계 정상화, 북한경제의 개혁/개방을 단선적으로 가정하고 있기 때문이다. 그럼 만약 북한과 미국의 협상이 교착후 실패로 돌아갈 경우 북한의 미래는 어떻게 될 것인가? 이 경우 북한의 미래는 상당히 암울한 국면으로 전개 될 것이라는 것이 다수설이다.

먼저 북한과 미국은 지금까지 이어온 적대관계로 다시 돌아갈 것이다. 서로 협상 실패의 책임을 전가하며 북한은 미국의 대북 적대행위, 미국은 북한의 핵위협을 각각 리더들의 국내정치적 정당성을 강화하는데 사용할 것이다. 문제는 협상이 완전 파국으로 돌아가면 북한이 군사도발을 다시 강화해 미국을 더 자극할 가능성이 높다는 것이다. 지금까지 동결한 핵관련 활동을 재개하고 남한과 미국을 향한 무력시위도 다시 시작될 것으로 보인다. ICBM 발사체의 개발과 핵탄두의 소형화에도 박차를 가해 미국을 다시 재압박하는 고전적 군사위협(military threat) 전략으로 돌아갈 것이다. 반면 미국은 UN주도 경제제재는 고삐를 더 쥐며 트럼프 정부 초기에 보여주었던 강한 압박(maximum pressure) 전략을 강화할 것이다. 결국 한반도는 다시 군사대결의 초긴장 상태로 빠져들 것이다.

장기적으로 볼 때 이러한 협상실패는 북한의 현체제 강화로 이어질 가능성이 높다. 미국에 대한 악마화 정책이 다시 등장할 것이며 이는 김정은의 대중동원을 위한 체제강화 목적에 사용될 것이다. 북한은 ‘핵능력 완성,’ ‘자주,’ ‘반제국주의’를 지속적으로 선전하고 이를金正은 정권의 위상화와 체제 공고화에 이용할 것이다.

하지만 핵보유와 핵무기 개발을 지속하는 한 미국주도의 경제제재는 지속될 것이다. 따라서 북한경제의 고립은 좀더 심화될 것이며 현재의 미·중 관계에서 북한의 중국의 도움을 받아 경제적 고립을 탈피할 가능성은 더 줄어들 것이다. 아무리 고립된 경제라고 암시장과 내생적 시장은 어느정도 존재할 것이다. 하지만 이런 자본주의의 씨앗적인 요소가 존재함에도 불구하고 북한은 무역과 해외투자를 매개로 하는 국제경제와 단절됨으로써 경제가 저개발국 수준에서 벗어나지는 못할 것이다. 경제실패로 높아진 사회불만을 통제하기 위해 개인독재나 일당독재, 공포정치는 오히려 높아질 것이다.

이 경우 북한은 현재 진행중인 개혁개방 정책의 완전한 실패를 경험할 가능성이 크다. 이런 경제적 실패는 북한 정권의 물리적 통제력 약화로 이어지며 이는 곧 지방에 대한 통제의 상실로 이어질 수 있다. 이 경우 높은 사회불만에 기반한 저항세력이

붕괴하고 김정은체제의 변화를 요구할 가능성도 있다. 기 경우 북한은 소위 말하는 '체제붕괴'를 경험할 가능성이 높다. 경제적 붕괴가 대안 세력들(competing factions)의 등장으로 이어져 정치의 붕괴를 경험할 것이고 이는 곧 한반도 흡수통일의 창을 열어 한반도 연방형 통일의 가능성을 증가시킬 것이다.

■ 북한의 전략적 이해와 한반도 미래 요약 ■

- 북·미 협상 타결시 개혁개방에 의한 남북한 관계정상화 가능성 증가
(남북한 우호국가 가능성 증가)
- 북·미 협상 결렬과 제재 지속시 북한 붕괴가능성 상승
- 경제붕괴는 정치적 대안세력의 등장과 일인체제의 종말 가능성 높임
- 흡수통일후 강력한 연방제 통일의 가능성 증가

제3절 | 중국의 전략적 이해와 한반도 미래

한반도 미래에서 무시할 수 없는 또 하나의 동인은 중국이다. 중국은 사회주의 혁명을 겪으면서 북한을 국제체제에서 동지 혹은 친구로 보았고 이런 이데올로기적 그리고 전략적 이해관계의 일치는 1950년 한국전쟁에의 대규모 참전으로 이어졌다.

한국과 미국 그리고 연합군은 북한만 아니라 중국의 한국전쟁 항조군과도 치열한 전투를 벌였으며 결국 이러한 중국군의 참전은 한국전쟁의 교착과 남북한 분단 해결실패의 가장 큰 이유중 하나였다. 따라서 중국은 한국전쟁 휴전협상의 중요한 당사자이며 이후 한반도에 엄청난 영향력을 행사해 왔다.

북한은 냉전직후 특히 한국전쟁을 경험하면서 북한의 전략적 위치를 완충국가(buffer state)로 확신하게 된다. 순망치한(teeth and lips) 혹은 혈맹(alliance sealed in blood)이라 칭하며 북한이라는 사회주의적 동지가 있기 때문에 한국-미국-일본의 자본주의 혹은 미국 국사력을 일선에서 저지할 수 있고 이 국가를 지속하게 만드는 것이 중국 체제안정의 핵심이익(core interest)이라고 보고 있는 것이다. 따라서 냉전시절 중국은 한국 혹은 미국 주도의 북한 급변사태는 가장 경계해야할 현상으로 분류하고 북한에 대한 물질 심리적 지원을 아끼지 않았다.⁶⁴⁾

하지만 북한의 대 한반도 미래 선호는 1989년 동구 공산권의 붕괴라는 국제 체제 수준의 충격(systemic shock)으로 인해 큰 변화를 맞게 된다. 소련의 몰락으로 상징되는 이 사건은 그동안 조용한 경제개혁을 통해 자본주의적 시장경제 발전을 도모하던 중국의 선호를 좀더 과감한 개방 경제성장 그리고 강대국으로의 발전이라는 탈 사회주의 전략으로 돌아서게 만들었고 이전 전략적 전환은 그동안 적대국이었던 한국과의 공식수교(1992)로 이어진다. 한중 수교에서 중국의 동기는 아직 의견이 분분하나 냉전으로 인한 경제고립의 가속화가 걱정된 중국이 기술과 제조업이 발전한 한국과의 경제협력을 통해 해결하려는 경제적 동기가 가장 강하게 작용한 것으로 분석되고 있다.⁶⁵⁾

64) Jaeho Chung, *Between Ally and Partner: Korea-China Relations and the US* (New York: Columbia University Press, 2007), p. 29.

65) Ibid., pp. 45-51.

수교를 계기로 중국의 대 한반도 정책은 상당한 변화를 겪는다. 우선 북한의 속적이긴 하지만 한국을 공식 인정한 만큼 경제분야를 넘어 정치 사회 문화분야의 협력을 가속화 한다. 고위급 정치인의 방문이 줄을 잇고 경제교류를 폭발적으로 증가시켰으며 양 국가 국민들이 교류도 과거 금지에서 자유로 급변화 한다.

하지만 유의할 점은 중국이 북한을 버리고 한국과의 관계발전에 올인했다는 것은 아니다. 1961년 체결된 북-중 상호 친선 및 방위조약은 그대로 둔 채 북한과의 지속적인 교류도 이어가고 있다. 흥미로운 점은 중국이 이런 거대한 변화를 겪으면서 적극적인 한반도 문제의 중재자로 등장했다는 점이다. 중국이 여전히 북한을 전략적으로 완충국가로 여기고 있다는 점은 냉전이후 중국외교정책 분석을 통해 밝혀져 왔다. 여전히 미국과 일본을 적으로 상정하고 있는이상 그리고 여전히 미국이 한국과의 군사동맹을 통해 미군을 한국에 주둔하고 있는 이상 중국은 북한의 전략적 가치를 높게 평가하고 있다.⁶⁶⁾

하지만 중요한 점은 중국의 대 한반도 선호가 북한의 혁명전쟁을 통한 한반도의 공산화가 아니라는 점이다. 자본주의적 경제발전의 수익을 크게 얻은 중국은 한반도 혁명화에서 한반도 현상유지 내지는 안정화로 그 전략적 선택을 이전하였고 단지 북한의 핵무기 발전이 미국의 영향력 확대의 근거로 사용되는 것을 두려워 할 뿐이다.⁶⁷⁾

이러한 중국의 대한반도 선호 변화는 1990년 대 중반 등장한 북핵 해결을 위한 3자 회담 4자회담 6자회담의 설계 및 참여라는 행태에서도 관찰되고 있으며 중국은 예상과 달리 6자 회담에서 북핵 해결을 위한 적극적인 중재자 외교(mediation diplomacy)를 펼치는 것으로 구체화 되었다. 이런 중국의 중재자 외교는 중국의 한반도 미래에서의 역할을 상당히 축소되게 만들었다. 물론 북·미 협상을 통한 종전선언, 평화 협정, 관계 정상화가 중국이라는 초강대국의 명시적 동의 없이 이루어지기는 불가능하다⁶⁸⁾.

하지만 만약 미국과 북한이 북한의 핵포기와 UN제재 철수 그리고 경제개발 지원이라는 협상타결을 할 경우 중국이 실질적인 반대자(veto player)가 될 경우의 수는 냉전에 비해 상당히 낮다. 북한의 체재개혁 및 경제개방 그리고 남북관계 개선의 중국의 핵심이익에 위배되지 않기 때문이다.

66) David L. Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *Washington Quarterly* 26, no. 2 (Spring 2003): 44-48.

67) *Ibid.*, pp. 45-46

68) 문정인 "평화협정이후도 주한미군 주둔찬성...철수주장 한적없어" 한겨레 5.4. 2018. <http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/843273.html> (검색일 2019년 3월 28일).

이런 중국의 태도 변화는 북한의 핵위협이 최고조로 진행된 2016-2017년에 두드러졌다. 북한의 극단적이 도발이 미국의 초강경 무력대응(maximum pressure)을 초래했다. 이는 경제성장과 중화(中華) 민족주의를 중심으로 내부적 정당성을 쌓아온 중국의 시진핑주석과 중국 공산당(Chinese Communist Party: CCP)에게 북한이 자신들의 완충지대보다 오히려 리스크임을 깨닫게 했다. 자신들의 ‘신형대국관계’를 중심으로 한 G2부상의 전략적 목표가 북한의 도발과 미국의 초강경 대응으로 한반도 전쟁이라는 변수로 실현되지 않을 수도 있다는 것을 깨닫게 되고 이런 맥락에서 한반도 갈등의 적극적 중재자와 유엔제재 참여를 선언한 것이다.⁶⁹⁾

이런 중국의 전략적 전환이 중국의 전통적 완충국 시각을 버린 것인가에 관한 논쟁은 여전히 진행 중이다. 하지만 2017년 4월부터 2019년 지금까지 미국과 중국의 대북 정책 선호는 그 어느 때보다 일치쪽으로 변하고 있다. 즉 북한핵의 근본적 해결을 통한 한반도에서의 평화가 양측의 핵심 이익에 봉사할 수 있다는 판단을 한 것이다.

이런 시각에서 보면 중국은 한반도 미래에 대해 미국과 같은 게임 설계자(game designer)는 될 수 없어도 중요한 비토플레이어(veto player)의 역할을 통해 미래에 영향을 미칠 것이다. 특히 향후 북한의 미사일도발 및 핵무기 개발, 그로인한 미국과의 강대강 대결이 과거 북한의 완충국가로서의 이익을 상쇄하고 앞으로의 초강대국으로의 부상에 방해가 될 것이라고 믿을 것이며 이 전략적 사고전환이 공고화 되면 북핵 문제 해결과 남북한 관계 안정을 중국의 전략적 이해에 더 크게 봉사한다고 이해할 가능성이 높다. 이 경우 북한은 한반도 미래에 중요한 비토플레이어로 한반도 통일의 외부환경조성에 핵심적 역할을 할 것이다.

Ⅰ 중국의 전략적 이해와 한반도 미래 요약 Ⅰ

- 중국은 한반도 미래의 주도자가 아닌 비공식적 승인국(implicit veto player)
- 수교에 의한 남북 외교정상화와 우호국가로의 발전시 중국의 반대가능성 낮음
- 북·미 협상 결렬과 북한 경제의 붕괴 가속화시 한반도 개입 가능성 높음
- 빠른 흡수통일 후 강력한 연방제 통일이 중국의 간섭을 최소화

69) Thomas J. Christensen, *The China Challenge* (New York: W. W. Norton & Company, Inc, 2015), pp. 123-132.

제4절 | 한국의 전략적 이해와 한반도 미래

한반도 미래 특히 통일과 관련하여 남한의 역할은 상당히 제한적이라 할 수 있다. 남한이 통일과 관련하여 아무 역할을 할 수 없다는 구조주의적 패배주의 시각이 전혀 아니다. 국제정치학의 과학적 분석들에서 볼 때 남한의 통일 의지(willingness)와 능력(capability)이 두 초강대국인 미국과 북한의 핵협상 타결 여부에 근본적으로 제약되는 의미다.

앞서 논의되었듯이 미국은 한반도 미래를 결정하는 주요 행위자이자 초 강대국이다. 또한 3년 전쟁(1950-1953)을 끝내는 휴전협정의 당사국이기도 하다. 지난 수십년 동안 한국은 미국에 북한은 중국에 자신들의 안보 운명을 동맹의 형태로 위탁하여 왔다. 반면 북한은 적대정책의 최종 타깃으로 미국을 겨냥해 왔다⁷⁰⁾.

같은 맥락에서 미국은 북한을 강패국가(rogue state), 불량국가(backlash regime) 악의 축(axis of evil)으로 적대화 해왔다⁷¹⁾.

따라서 1990년대 부터 구체화된 핵 개발과 최근의 ICBM개발 노력은 기본적으로 최종의 적 미국에 대해 체재보장약속을 받아내고 뒤쳐진 경제발전을 통해 생존력을 키우겠다는 북한의 절박한 의지로 풀이되어야 마땅하다⁷²⁾.

아울러 한반도 미래는 미국-북한이라는 숙적관계에 일차적인 제약을 받는다. 북한에게 남한은 당연히 적성국(enemy)이다. 하지만 북한은 1차 주적을 강대국인 미국으로 설정하고 있으며 한국은 미국의 허수아비(puppet)로 2차 주적으로 여긴다. 이는 한반도 미래의 변화가 미국-북한의 관계 개선 의지에 일차적 제약을 받는다는 것이다.

결국 한반도 미래의 변화는 미국이 주도한다. 미국이 북한을 영원한 적(perpetual enemy)으로 여기는 한 한반도는 기본적으로 현상유지(status quo)라는 변화없는 현재

70) Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002), pp. 8-11.

71) Litwak, *Ibid.*, p. 51.

72) Kang, *Ibid.*, p. 25.

의 적대관계가 지속된다는 것이다. 반면 미국이 북한을 협상의 대상으로 인정하고 대북 정책 변화를 결정하면 소위 말하는 기회의 창(window of opportunity)이 열린다는 것이다.

이러한 환경적 제약 하에 한국은 한반도 미래에 두 가지 방식으로 영향을 미칠 수 있다. 이 두 가지 방식은 수십년 간 이어져 온 한국인들의 대(對)북한 선호의 양극화 정도와 이에 따른 한국 사회의 통합도 정도이다. 한반도 미래에 관한 한국사회는 상대적으로 뚜렷하고 일관적인 양극화된 북한 선호를 보이고 있다. 흔히 언급되는대로 대북 적대파와 대북 유화파가 양 극단의 대북 선호를 보이며 이는 의회와 행정부의 엘리트 정치인과 동맹을 맺어 한국정부의 대북한 정책에 지대한 영향을 미치고 있다⁷³⁾.

먼저 대북 적대파는 1950-53년 이후 일관적이고 체계적인 반북 정책 선호를 담당하고 있다. 이들은 기본적으로 북한을 영원한 적으로 보며 북한의 의도는 전형적인 남한 정부 전복을 통한 공산화라는 거대한 목적에서 한 치의 변화도 보이고 있지 않다고 본다. 따라서 북한의 여러 가지 유화정책은 한반도 적화통일을 위한 전략적 움직임이라고 보고 그 증거로 한국전쟁에 대한 사과 부재, 끊임없는 한국정부의 악마화, 그리고 지속적인 군사도발을 제시한다.

북한이 이런 대 남한 적대정책을 포기하지 않는 상태에서 남한의 어떠한 평화 공세 혹은 협상을 통한 관계개선에 부정적이며 힘과 군사력에 의한 철저한 대북 대립 및 억지(deterrence)정책을 지지하고 미래 한반도 통일에 부정적인 입장을 지속적으로 고수하고 있다.

이러한 대북 강경파의 입장이 종합적으로 들어난 것이 2016-2017년 북한의 핵실험 및 미사일 도발사건이다. 당시 박근혜 정부와 대북 강경파는 북한의 도발이 북한의 호전성을 보여주는 극명한 사건이라 보며 한국은 물론 미국 본토까지 위협함으로써 북한은 그 체재보장은 물론 현상타파 국가의 전형적인 모습을 보이고 있다고 주장하며 이에 대한 대응으로 한국의 군사적 대응은 물론 미국 전술핵의 재배치와 나아가서 한국의 핵무장을 주장하였다⁷⁴⁾.

73) Chaekwang You and Kiho Hahn, 2018, "Perpetuated Hostilities on the Korean Peninsula," Korea Observer 06 30

74) 한기호, 2016, "與북핵포럼 "핵무장 제재 치명적이지 않을 것...국민결기 중요," EAI News Letter (10/12).

반면 화해파 혹은 통일-화해 주장 그룹은 앞선 대북 강경파와 전혀 다른 정책 선택을 지니고 있다. 이들의 핵심적인 선호는 북한이 1950년 한국전쟁과 그 후 수많은 군사적 도발의 책임은 확실하지만 통일이라는 민족사적 염원을 위해 그리고 같은 민족이라는 인정(recognition)을 통해 북한의 현 체제를 받아드리고 수많은 비용이 발생하는 현 적대관계를 청산하고 민족사적 화해를 추진하자는 것이다. 물론 이러한 대북 유화파 안에서도 상당히 많은 부류가 존재한다. 특히 1980년대 반복정서와 전두환정권의 인권유린 그리고 북한 체제의 정당성에 영향받은 소위 전대협 혹은 통일운동 그룹은 북한의 체제가 남한보다 우위에 있고 더 정당성에 기반하고 있으며 이러한 북한을 중심으로 통일하자는 상당히 극단적인 주장을 해왔다.

냉전 붕괴가 20여년 지난 지금까지 북한과의 대립적인 정책은 소모적이고 비생산적일뿐 아니라 민족적 염원에 반하는 것이며 이를 북한정책의 대전환과 평화 프로세스 그리고 통일을 통해 해결하자는 입장이다.

문재인 정부 집권후 대북 화해파의 대북정책은 강경파와 상극으로 진행되었다. 먼저 북핵위기의 근본을 미-북의 대립으로 보고 남북정상회담을 통해 북·미 정상회담을 중개하였다. 아울러 남북 군사적 긴장 타파를 위해 휴전선 배치 장사정포의 폐쇄와 GOP의 감축을 시사하였다. 남과북의 교류협력을 여러 가지 통로로 제안하여 북한을 상생과 공존 그리고 평화라는 선순환 구조에 포함시키려는 개입(engagement) 전략을 추진하였다. 두 그룹의 입장 차이와 그 주도 정치세력은 아래 표에 정리되어 있다.

[표 3-2] 대북 강경파와 화해파의 대북선호

| | 강경파 | 화해파 |
|---------|--------------------|-------------------|
| 대북한 인식 | 한반도 적화를 목표로한 현상타파국 | 수세에 물린 고립왕조 |
| 대북 정책 | 군사적 억지/핵 억지 | 교류협력/개입/통합과 통일 |
| 한미동맹 인식 | 대북 억지력의 핵심 | 대북 억지자이자 평화의 중개자 |
| 통일정책 | 북한 독재 청산 없이 불가능 | 북한 현체제하 통합과 통일 가능 |

자료: You & Kiho Hahn, 2018, Peperuated Hostilities on the Korean Peninsula; 진영재, 2002, “남한 내부의 정치갈등 관리방안.”

이런 강경파와 화해파의 대립은 한반도 미래에 결정적인 영향을 미치는 국내정치적 변수다. 이 두 대립적인 그룹의 지속은 기본적으로 한국사회의 통합성을 훼손하며 행정부의 일관적인 대북정책 및 일관적인 한반도 미래 시나리오 도출을 불가능하게 하는 방해 요소이다.

이렇게 양극화된 그룹이 존재하는 한 한국의 대북 정책은 전혀 일관성을 보일수 없다. 화해파 집권시 평화 및 통일정책이 득세하고, 강경파 집권시 대립과 군사적 해결이 득세하게 된다. 이것을 학자들은 통일정책의 stop-go cycle이라 부른다. 아울러 화해파 집권시 강경파는 강한 반대자(veto player)로 행정부 정책에 반대를 할 것이며 강경파 집권시 화해파역시 같은 역할을 할 것이다. 이것은 자연스레 한국사회의 대북 정책에 대한 통합성을 크게 저해하게 된다.

반면 이런 강경파와 화해파의 선호 수렴(preference convergence)이 일어나면 한반도 미래에 있어 통일을 향한 한국의 의지와 능력은 증폭될 것으로 보인다. 이는 대북 선호에서 양극단의 세력에 중간세력의 등장과 이들의 다수화를 전제로 한다. 중간 세력의 등장은 양 극단의 선호를 절충한 중간세력의 등장을 의미한다.

중간세력의 등장은 두 가지 경로가 있다. 먼저 지난 세월 일관되게 북한을 적대화하고 통일 반대를 외치는 강경파에서 일부가 화해파로 넘어오면서 조건부이긴 하지만 한반도 통일에 관해 화해파에 힘을 실어주는 경우이다. 이른바 지난 세월 강경파의 해결이 대립과 반목에 기반해 한반도의 발전적 미래를 상상할 수 없게 만들었다는 학습효과(learning effect)를 경험하고 화해파에 참여하는 경우이다, 이 경우 한반도 미래 결정의 마지막 비준권(ratification)을 행사할 국회에서 화해파와 동맹을 맺어 다수가 될 수 있다.

두 번째 방식은 화해파가 일방적인 대북화해-경제교류-신뢰구축-통일이라는 직선론적 세계관에서 북·미·남·북 간의 협상의 어려움을 보고 비슷한 학습효과를 얻어 보수화 되고 강경파 노선으로 회귀하는 경우다. 이렇게 될 경우 한국의 정치지형은 지속적인 북한경제와 북한과의 통일 보다는 공존으로 재편될 것이다. 이 경우 한반도의 미래는 통합 통일 보다는 경쟁국가 혹은 숙적국가 수준으로 구체화 될 것이다.

따라서 남한변수는 한반도 미래의 구체적인 행위자 변수(agenial factor)이다. 아

우리 북·미 화해와 북한의 개혁 개방 그리고 정치적 경제적 민주화가 진행된다 해도 강경파와 화해파가 비슷한 정치력으로 한반도 통일에 대해 극단적으로 대립하면 한국 사회의 통일성은 극단적으로 떨어지고 통일을 위한 한반도 미래는 구현되기 어렵다. 반면 같은 구조적 조건하에서 한국이 강경파 혹은 화해파로 다수의 입장이 정리되면 이는 한국사회의 통합성은 당연 올라가게 된다. 경쟁관계 지속이건 한반도 통일을 위한 여정이건 높은 통합성은 남한 정책 담당자들이 일관된 대북정책을 추진할 수 있는 행위자적 조건이 된다.

Ⅰ 남한의 미래와 한반도 미래 Ⅰ

- 북·미 협상 타결시 개혁개방에 의한 남북한 관계정상화 가능성 증가
- 수교에 의한 남북 외교정상화와 우호국가로의 발전
- 한국 우호국가 시도시 남한내 반대자를 설득해야 함
- 북한의 경제고립과 경제제재 지속은 북한 경제의 붕괴 가속화
- 흡수통일 에서도 강경파의 설득이 아주중요

제4장

종합프레임워크

제1절 한반도 미래 프레임워크(Framework)

제2절 프레임워크와 한반도 미래 유형화

제1절 | 한반도 미래 프레임웍(Framework)

1. 동인의 변수화

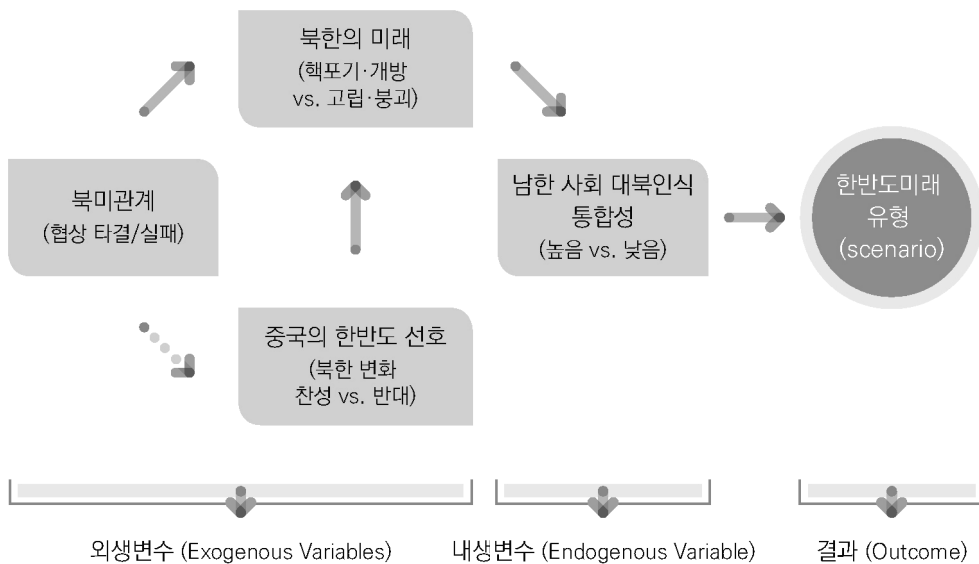
본 연구는 한반도 미래의 핵심 동인으로 ‘북·미 관계의 변화’ ‘북한의 전략적 이해와 미래’ ‘중국의 전략적 이해와 미래’ 그리고 ‘한반도의 전략적 이해와 미래’라는 4개의 핵심동인을 식별하였다. 이 동인들은 각자 극점(extreme values)으로 장기예측을 하였다. 북·미 관계의 전략적 미래는 교차와 협상타결, 북한의 전략적 미래는 ‘개방’과 ‘붕괴’ 중국의 전략적 미래는 북·미 협상의 ‘인정과 반대’ 한국의 전략적 미래는 통일 대북 ‘선호도의 일치’와 분열이다.

이중 남한이 한반도 미래의 최종 결정자라는 측면에서 앞선 세 개의 변수 ‘북·미 관계의 전략적 미래’와 ‘중국의 전략적 미래’ 그리고 ‘북한의 전략적 미래’는 그 외생성(exogeneity)이 강한 환경변수로 보았고 남한의 전략적 미래는 우리 스스로가 한반도 미래의 방향에 영향을 줄 수 있는 내생성(endogeneity)이 강한 행위자 변수(agential variable)로 개념화 했다.

2. 프레임웍: 한반도 미래 전략적 선택 모델

한반도의 미래는 미국과 북한의 협상여부에 따라 일차적으로 규정된다. 협상의 실패시 북한은 자기 나름대로 개인독재-고립경제의 길로 협상 성공시 경제 개혁 개방과 정치체제의 다원화를 경험할 것이다. 이 상황에서 중국은 북한이 양 극단의 어떤 경로로 이행하던 자신의 핵심이익 즉 한반도 안정화라는 선호를 갖고 북한의 전략적 선택을 지지 혹은 반대할 것이다. 북한의 개인독재-고립경제가 한반도 안정에 큰 문제가 없는 이를 암묵적으로 용인할 것이며 반면 개혁·개방과 정치적 다원화가 자신들이 원하는 안정화의 선을 넘지 않는한 이 또한 용인할 것이다.

여기까지가 외생 변수의 영역이라면 나머지 한반도 미래는 오로지 한국의 선택에 달려있다. 미국과 북한의 협상 성공으로 북한의 핵 폐기와 미국과의 관계정상화 그리고 개혁 개방이 일어나면 한국사회의 대북인식 통합성이 있는 경우 남북 관계는 우호 국가로 이동한다. 반면 북한이 미국과의 핵협상 타결에 실패하고 고립을 자초 경제 및 정치가 붕괴되면 한국은 대북인식에 통합성이 높을 경우 흡수통일과 연방형 통일을 추진하게 된다. 이상의 동인간의 상호관계(interplays)와 그 결과로서의 한반도 미래는 다음과 같이 간단한 ‘한반도 미래 전략선택 모델’(strategic choice model of Korea's futures)로 단순화 시킬수 있다.



[그림 4-1] 한반도 미래 전략적 선택 모델

위의 그림에서 일례를 들어보자. 모델의 시작은 역시 환경변수인 북·미 핵협상 타결 여부다. 만약 북·미 핵 협상이 실패하면(극점) 북한은 경제고립과 이에 따른 저성장 그리고 지속되는 경제제재를 견디지 못하고 붕괴하게 되다. 이 경우 중국이 북한의 붕괴와 이후 정치 경제적 변혁을 용인하면(극점) 한반도에서 흡수통일의 분위기가 조성되게 된다. 마지막 플레이어는 남한이다. 흡수통일의 분위기가 조성되었지만 극렬한 반북 세력과 친북세력의 대립이 일어나면 한국의 흡수통일은 무산되거나 지연된다. 반대로

흡수통일에 관한 남한 사회의 합의(consensus)가 조성되면 남한 주도의 흡수통일이 가능해진다.

반대로 북·미 핵 협상이 타결된다고 가정하자. 이 경우 북한은 핵전력을 포기하고 그 대가로 무역 및 투자 자유화 외국인투자 수혈, 그리고 ODA 등 여러 가지 경제적 지원을 통해 시장경제를 발전시켜 나아가게 된다. 이러한 북한의 변화를 중국이 지지하면(극점) 북한의 개혁 개방은 어느 구 사회주의 국가들이 겪었듯이 권위주의적 체제가 주도하는 관리된 경제발전의 형태를 띠게 될 것이다. 이 경우 한국의 남남갈등이 극심하면(극점) 한국의 대북 경험과 인도적 지원은 실패하거나 연기될 것이다. 반명 한국이 대북지원 컨센서스를 이루면 지속적인 경제지원이 가능하다. 이 경우 이미 한미동맹의 한 축인 미국이 북한과 협상을 성공리에 마무리하고 관계 정상화를 맺은 이상 한국 역시 북한과 수교하고 정상국가 관계를 거쳐 우호국가로 나아갈 수 있다.

주의할 점은 이러한 변수들의 여러 가지 조합이 가능하다는 것이다. 위에서 언급한 실례는 특점 극점만을 결합에 두 개의 극단적인 시나리오 즉 우호국가 관계와 흡수통일 시나리오를 보여주었다. 다음장에서 이모든 가능한 결합을 통해 한반도의 미래 시나리오 6개를 도출하려고 한다.

Ⅰ 한반도 미래를 결정할 동인 Ⅰ

- 북·미 협상 타결 여부: 북·미 협상 타결 vs. 북·미 협상 결렬
- 북한의 미래: 다원주의/시장경제 안착 vs. 개인독재 및 고립경제 지속
- 중국의 미래: 한반도 통일 반대 vs. 한반도 통일 찬성
- 남한의 미래: 대 북한 선호에서의 높은 통합성 vs. 낮은 통합성
- 북·미 협상 타결시 개혁개방에 의한 남북한 관계정상화 가능성 증가

제2절 | 프레임워크와 한반도 미래 유형화

위의 프레임워크는 한반도 미래에 지대한 영향을 끼칠 중요한 동인 혹은 변수를 설정하고 이들의 영향력을 미래학의 방법론인 ‘동인발굴’ ‘동인의 극점 예측’ 그리고 ‘추세예측’이라는 기법을 혼용하여 예측 가능한 한반도 시나리오를 유형(prototype)으로 도출하기 위해 만들어진 것이다.

위의 그림에서 알수 있지만 한반도의 미래는 북·미 핵협상 타결여부, 북한의 미래, 중국의 비토여부 그리고 한국의 대북인식의 통합성이라는 변수로 이루어진 일종의 함수다. 만약 모든 변수가 기존에 이용할수 있는 데이터가 있다면 이는 단순한 $y_{ij} = \beta_1 + \beta_2 x_{1ij} + \beta_3 x_{2ij} + \beta_4 x_{3ij} + \epsilon$ 라는 리그레션(regression) 방정식으로 환원될 수 있다. 단 종속변수인 한반도 6가지 유형이 계량화 되어야 한다.⁷⁵⁾

본 연구진은 이 프레임워크를 미래지향적 전략적 선택 모델이라고 지칭하려 한다. 여기에는 두 가지 함의가 들어가 있는데 우선 행위자인 미국, 북한, 중국, 한국 모두가 한반도 미래에 근거하여 자신의 전략적 이해관계에 근거해 판단한다는 것이다. 즉 나의 지금의 선택은 선택이후 대상 행위자의 선택을 미리 예측·반영하여 전략적으로 이루어 진다는 것이다.⁷⁶⁾

하지만 이런 전략적 선택은 본 프레임워크에선 상당히 미래를 보고 결정된다고 가정한다. 보통 전략적 선택의 타임 타임 프레임은 단기적이다. 이를 보완하기 위해 본 연구는 각 전략적 행위자의 선택이 양 극단을 중심으로 상당히 미래지향적(t+30)으로 이루어 진다고 가정한다.

따라서 2절에서는 이런 4개의 변수들이 극점을 중심으로 변화할 때 한반도 미래가 어떻게 예측되는 지를 인과론적 연결(Causal Link)을 통해 장기적으로 예측해 보고 한반도 미래의 모습을 다음과 같이 정리해 보았다.

75) 그 대안으로 Ordered Probit Model도 사용할 수 있다.

76) David A. Lake and Robert Powell, *Strategic Choice and International Relations* (Princeton, NJ: Princeton University Press), pp. 3-29

■ 경쟁국가형

북·미 협상 타결 → 북한 정상국가 → 중국 찬성 → 남한의 낮은 통합성 → 경쟁국가형

■ 우호국가형

북·미 협상 타결 → 북한 정상국가 → 중국 찬성 → 남한의 낮은 통합성 → 남북한 우호국가형

■ 경제 통합형

북·미 협상 타결 → 북한 민주화 및 시장화 → 중국찬성 → 남한의 높은 통합성 → 경제통합형

■ 일국양제

북·미 협상 실패 → 북한 국가사회주의 고립 심화/김정은 정권 붕괴 → 중국 찬성 → 남한의 높은 통합성 → 일국 양제

■ 느슨한 연방제

북·미 협상 타결 → 북한 민주화 및 시장경제 → 중국찬성 → 남한의 낮은 통합성 → 느슨한 연방제

■ 연방제

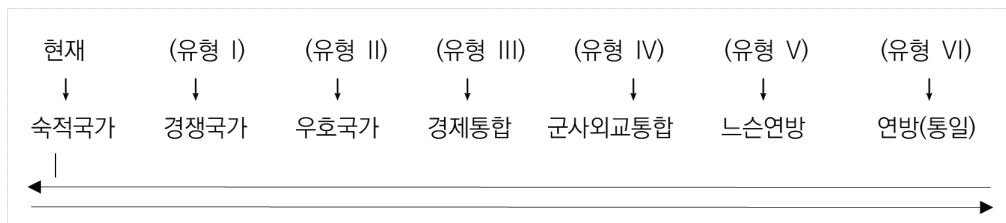
북·미 협상 타결 → 북한 시장화 및 정치권력 붕괴(권력 공백) → 남한의 높은 통합성 → 강력한 연방제

이상에서 보듯이 한반도 미래의 모든 가능한 미래들(futures)을 핵심동인에 의해 도출하는 것은 복잡한 동인 짝짓기(pairing)를 거쳐야 한다. 사회과학에서는 이를 인과 경로 찾기(identifying causal pathways)라고 부르는데 본 연구에서는 이 작업은 4개의 핵심동인 즉 북·미 화해여부, 북한의 미래, 중국의 미래, 한국의 미래에 초점을 맞추어 한반도 미래의 6개 유형에 이르는 인과경로를 제시하고자 하였다.

물론 이러한 6개의 한반도 미래 유형을 나누는 것에 회의적인 시각도 있을 수 있다. 보통 한국의 통일을 설명할 때 위의 4가지 변수에 초점을 맞추는 것은 거의 당연시된 연구방법의 기초이긴 하지만 이런 변수들은 기껏해야 현상 유지-연합제-연방제 등의 제한된 범위의 한반도 미래를 설명할수 있을 뿐이다.

본 연구는 이런 한계에서 벗어나 이론적으로 상상(imagination) 할수 있는 한반도 미래의 모든 가능성을 개념적으로 중첩되지 않는 한에서 6개의 유형화를 시도하고 중요한 4개의 어떤 상호작용(interplays)을 거쳐 한반도 미래가 6개 미래중 하나의 유형으로 실현될 수 있는지 그리고 그 유형의 고유의 특징은 무엇인지를 설명하려 한다.

흥미로운 점은 이러한 6개 유형이 현 경쟁형 남북한 관계부터 최선의 통합형태인 연방형 통일까지 단계적 사고를 가능케 해준다는 점이다. 보통 경쟁관계에 빠진 국가들은 아무런 중간과정을 거치지 않고 하루아침에 통합 통일로 진행하지 못한다. 이를 '시간의 저주'라고 부르는데 싸우고 대립한 시간만큼 화해 협력과 통합의 시간이 지연되고 오래걸린다는 것이다. 이는 또한 숙적관계-통합이라는 양 극단의 국가관계에 수많은 중간단계형 관계들이 존재한다는 것이다. 이를 좀 도식적으로 구성해 보면 다음과 같다.



[그림 4-2] 한반도 미래유형

북한처럼 숙적국가의 관계가 통일이라는 당위를 가지는 경우 위의 도식은 그 과정에서 일어날 수 있는 여러 가지 미래 관계들의 유형을 잘 보여준다. 희망적으론 숙적에서 5개의 단계를 거쳐 결국 통일에 이르는 시나리오가 가장 무난해 보이지만 한 단계 앞으로의 진행은 상당히 여러 가지 조건에 의해 규정받음을 위의 분석틀에서 논의했다.

하지만 이런 도식화는 두 가지 장점을 지니고 있다. 일단 단계별 통합 및 통일 시나리오를 제시함으로써 좀더 현실성 있는 한반도 미래 시나리오를 상상할 수 있게 해준다. 반면에 한국 정치 엘리트들과 국민이 통일이라는 목적론적 세계관에서 한발 물러서 통일이 얼마나 성취하기 어려운 현실인가도 생각해 해준다. 비록 위의 도식화된 국가간 관계는 속적관계에-통일이 적대감의 감소, 대결비용의 감소, 협력의 과실 증가, 마지막으로 단일민족 정체성에 기반한 공동체 형성이라는 선형적 시각을 갖게도 하지만 문제는 하나 하나의 관계 유형이 역행할 가능성도 있다는것에 특별히 조심을 기해야 한다. 우호국가는 무수히 많은 역사적 사례가 보여주듯이 속적관계로 쉽게 퇴행한다. 통일역시 예멘의 경우가 보여주듯이 재전이라는 뼈아픈 정치적 현실로 퇴보할 수 있다. 군사/외교 통합은 소수이긴 하지만 한국가가 다른국가를 강제로 병합(annexation) 하는 구실로 사용된다. 따라서 통일로의 과정은 선형적이고 진보적이 아니라 상당히 거친 이행(rocky transition) 이다.⁷⁷⁾

Ⅰ 한반도 미래 유형화 Ⅰ

- 경쟁국가 (중국-대만형)
- 우호국가: 수교에 의한 남북 외교정상화 (미국-캐나다형)
- 경제 통합국가 (독일-오스트리아형)
- 느슨한 연방형 (초기 미국형)
- 강한 연방형 (독일통일형)

77) 거친 이행은 권위주의 붕괴와 미주주의 정착 사이에서 일어나는 제현상 즉 혼합레짐의 등장과 이체제 하에서 내전과 전쟁 그리고 권력투쟁등을 가르키는 용어로 한국의 통일의 과정도 역시 이러한 거친 이행이 가능성이 높을 것으로 예상된다. 관련 내용은 Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005), pp. 51-67.

제5장

종합시나리오 구성

제1절 남·북한 통합시나리오 구성

제2절 한반도 통합시나리오



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제1절 | 남·북한 통합시나리오 구성

1. 통일의 개념

통일은 하나의 민족이 두 체제 혹은 두 국가로 분리되었다가 재결합하는 것이다. 여러 기능적 통합이 완성된 상태가 통일이며 따라서 통합은 통일과정에서 이루어지는 결합상태라 할 수 있다.⁷⁸⁾ 본 연구에서는 통일을 마지막 과정으로 삼고 여러 가지 기능적 통합을 개념화 했다. 우선 ① 군사·외교의 통합 ② 경제통합(화폐통합) ③ 거주이전의 자유 및 통합 ④ 행정의 통합이다. 따라서 분단된 두 국가의 이러한 4가지 기능이 모두 통합 되었을 때 본 연구는 ‘통일’이 이루어 졌다고 정의한다.

2. 남·북한 통합시나리오의 구성 개요

남한과 북한의 통합 형태 및 방법에 대한 시나리오는 다양하게 구성될 수 있다. ‘통일 한반도의 미래 공론조사’에서는 ① 군사·외교의 통합, ② 거주 및 이동의 자유, ③ 화폐 통합, ④ 행정부 통합을 기준으로, 남·북한 통합시나리오를 작성하였다. 남·북한 통합시나리오 구성요소의 만족도에 따라, 통일 한반도의 미래 시나리오는 다음과 같이 6개로 유형화된다.

아래 표와 같이 남한과 북한의 관계 유형은 남한과 북한이 개별국가의 관계를 유지하는 ‘남·북 별개국가’와 단일한 국가로 통합되는 ‘남·북 통일국가’로 구분된다. 남한과 북한의 관계 유형을 군사·외교의 통합, 거주 및 이동의 자유, 화폐 통합, 행정부 통합을 기준으로 세분화하면, ‘남·북 별개국가’가 유지될 경우에는 ① 경쟁국가, ② 우호국가, ③ 경제통합국가 형태의 시나리오가 도출된다. ‘남·북 통일국가’의 경우는 ④

78) 김계동, 「남북한 체제 통합론: 이론, 역사, 정책, 경험」 (서울: 명인문화사, 2006), p. 21.

군사·외교통합국가, ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일), ⑥ 연방국가(흡수통일)의 형태로 시나리오가 구성된다. 아래는 이러한 통일 유형을 표로 정리한 것이다.

[표 5-1] 남한과 북한의 관계 유형

| 관계 유형 | | 예시 | 군사·외교 통합 | 자유 이동· 거주 | 화폐 통합 | 행정 통합 |
|-------------------|---------------------|----------|-------------|--------------|----------|-------|
| 남·북 별 개 국 가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남·북 통 일 국 가 | ④ 군사·외교 통합국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한연방국가 (대등통일) | 남북한 연방 | ○ | △(○) | △(○) | △ |
| | ⑥ 연방국가 (흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

주: x: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

3. 남·북한 통합의 요소

본 연구에서는 남·북한 통합시나리오 구성의 기준인 군사·외교의 통합, 거주 및 이동의 자유, 화폐 통합, 행정부 통합은 다음과 같이 개념화 하였다.

1) 군사·외교 통합

군사와 외교에 관한 권한은 국가의 주권(sovereignty)을 상징적·실체적으로 보여 준다. 어떤 국가가 군사와 외교에 관한 사항을 독자적으로 결정할 수 없다면, 주권을 가진 국가라고 할 수 없다. 즉, 모든 주권국가는 군사권 및 외교권의 독자적 행사를 통하여 대외적으로 주권국가임을 증명한다.⁷⁹⁾

79) 조슈아 골드슈타인·존 퍼비하우스; 김연각 옮김 「국제관계의 이해」 (서울인간사랑, 2015), p. 50.

몇몇 국가가 공동의 목적으로 정치적·경제적 공동체를 형성하였어도 해당 공동체의 가입국이 개별적인 군사권과 외교권을 고유하게 가지고 있다면, 그 공동체는 대외적으로 고유한 주권을 행사할 수 없다. 대표적인 사례가 유럽연합(European Union: EU)이다. EU는 경제적·사회적으로 통합되어 있지만, EU 자체의 군사력을 보유·활용하지 못하며 단일한 외교를 실행하지 못한다. 즉, 군사 및 외교에 관한 권한은 EU의 개별 회원국의 소관인 것이다.⁸⁰⁾

군사 및 외교에 관한 권한이 국가 간의 관계와 통일을 이해하는 데 핵심적인 기준인 이유는 국익(national interest) 추구의 핵심적인 수단이기 때문이다. 국제연합(United Nations: UN)은 국제무정부성(international anarchy)을 전제로 한다. 즉, UN은 회원국 간의 갈등을 강제적으로 조정하고 통제할 수 있는 권한이 없다. 이에 따라, 국제사회에서는 언제든지 오늘의 동지가 내일의 적이 되거나 오늘의 적이 내일의 동지가 되는 상황에 놓일 수 있다.⁸¹⁾ 이러한 상황에서 개별 주권국가는 자국의 이익을 극대화하기 위하여 적극적으로 외교 활동을 펼치고, 극단적인 경우에는 군사력도 활용하게 된다.

두 개의 개별국가가 통일을 이뤘다는 것은 단일한 군사와 외교에 관한 권한을 행사한다는 것을 의미한다. 단일한 군사와 외교에 관한 권한을 행사하기 위해서는 이를 소관하는 중앙정부가 존재할 필요가 있다. 대통령중심제에서는 대통령이, 의원내각제에서는 총리가 군대의 통수권자가 되고, 외교 분야에서도 국가를 대표하는 권한을 갖는다. 남한과 북한이 통일을 이루게 된다는 것은 한민족이 고유 영토에서 단일한 주권을 지니며, 이에 근거하여 대통령 혹은 총리가 중앙집권화된 권력을 기반으로 군사 및 외교에 관련된 사항을 최종적으로 결정한다는 것을 의미한다.

두 국가의 군사와 외교에 관한 권한이 통합된다고 하더라도, 두 국가 간 거주이전의 자유가 보장되고, 화폐가 통합되는 것은 아니다. 중국과 홍콩의 관계가 이러한 사례에 해당한다. 중국은 영국으로부터 할양(cession)된 홍콩을 중국 중앙정부의 특별행정구로 편입하고, 군사와 외교 권한을 통합했다. 그러나 중국은 홍콩의 자본주의체제를

80) Kenneth N. Waltz, Waltz, Kenneth N. 1979. *International Politics* (New York: McGrawHill, 1979), pp. 7-9.

81) Ibid., p. 9.

유지하도록 하여 1국가 2체제의 통일을 달성하였다. 중국 공산당(Chinese Communist Party; CCP)이 중국과 홍콩을 아우르는 군사·외교권을 독점(1국가)하고 있지만, 경제 분야에서는 2체제(중국의 국가주도 사회주의와 홍콩의 자본주의 경제체제)를 유지하고 있다. 이러한 2체제를 유지하기 위하여, 중국과 홍콩 간에는 거주이전의 자유가 제한되어 있으며, 각각의 화폐가 통용되고 있다.

2) 이동·거주의 자유

일반적으로 자유로운 이동과 거주의 보장은 독립적인 주권국가의 구성원들이 자유롭게 다른 주권국가로 이동(여행)하고, 다른 주권국가에 거주할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 남한과 북한의 구성원이 이동 및 거주의 자유를 보장받기 위해서는 두 국가가 특정 조약을 체결하거나 통일을 달성하여 단일국가를 형성하였을 경우에 가능하다.

독자적인 주권국가 간 이동 및 거주의 자유를 보장하는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 먼저, EU와 같이 경제가 높은 수준으로 통합되어, 이동·거주의 자유가 보장되는 경우이다. 또는, 동독과 서독의 통일과 같이 개별 주권국가인 A와 B가 하나의 국가로 통합되어, 이동 및 거주의 자유가 자연스럽게 보장되는 경우이다.

국가 간 경제통합을 토대로 이동·거주의 자유가 보장되는 경우는 경제통합에 참여한 국가 구성원 간 자유로운 이동 및 거주를 통하여 경제 통합의 수준을 제고하는 것을 목적으로 한다. 대표적인 사례가 독일과 오스트리아의 관계이다.

독일과 오스트리아는 EU 통합과정에 참여하였다. 독일과 오스트리아는 EU회원국을 중심으로 체결·확대된 국경에서의 검문검색 폐지 및 여권검사 면제 등을 골자로 하는 국경개방조약인 쉥겐조약(Schengen agreement)에 가입(독일 1995년, 오스트리아 1997년)함으로써, 두 국가의 국민들은 완전한 이동과 거주의 자유를 누리게 되었다. 즉, 현재 독일과 오스트리아 국민들은 마치 하나의 연방국가에 살고 있는 것처럼 두 국가 간 이동에 관하여 어떠한 법·제도적 규제도 받지 않고 있다.

다만, 이동·거주의 자유가 정치, 군사·외교 분야의 통합 없이도 보장될 수 있다는 점에 유의해야 한다. 독일과 오스트리아는 반목과 대립, 군사동맹과 강제합병, 전쟁이라는 역사적 갈등을 갖고 있으며, 독자적인 주권국가로 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고

하고, 독일과 오스트리아는 군사·외교의 통합 없이도 일정 수준의 경제적 통합을 토대로 이동 및 거주자의 자유를 실현하였다.

3) 화폐 통합

주권국가 간 통합의 유형에는 군사·외교 통합으로 대표되는 정치통합, 자유로운 이동·거주 등 사회통합, 화폐 및 재정 통합을 포괄하는 경제통합이 있다. 경제통합은 경제체제의 이질성 완화, 상품 및 노동 시장에서의 장벽 제거, 화폐통합, 재정통합 등으로 나뉜다.

특히, 화폐통합은 경제통합의 중요한 구성요소이다. 화폐는 거래의 지불수단이고, 가치의 저장수단이자 척도이기 때문에 시장에서 유통되는 화폐량은 해당 국가의 경제에 중대한 영향을 미친다. 따라서, 대다수 국가들은 자국 화폐를 발행함으로써 화폐 발행량을 조정·통제한다. 그런데 둘 이상의 국가가 경제적인 이유로 각국의 화폐를 단일 화폐로 통합하여, 그 화폐의 발행과 유통량을 조정·통제하고, 통합지역 내의 자본이동을 자유롭게 하고, 거래비용을 절감시키기도 한다. 화폐통합에 따른 자본시장의 변화는 국가 간 요소가격(factor-price: 생산을 위해 필요한 요소가 시장에서 평가되는 가격) 비율의 변동을 유발하고, 요소이동 경향에 변화를 초래한다.

화폐통합의 방식에는 크게 ‘독일방식’과 ‘EU방식’으로 구분된다. ‘독일방식’은 통일 과정에서 한 국가가 독자적인 화폐 사용을 포기하고, 통일을 이루는 상대국가의 화폐를 사용하는 것이다. 독일 통일 과정에서 동독과 서독은 조약을 체결하여, 동독의 화폐를 일정 비율로 환산하여 서독의 화폐로 교환하는 방식으로 화폐를 통합하였다. 이러한 독일의 화폐통합은 정치적 또는 제도적 통합이라고도 불린다. 시장 기능을 대신하여 정책적·행정적 차원에서 화폐의 교환비율을 결정하고, 화폐통합의 시기도 결정했기 때문이다. 서독의 마르크화(DM)는 통일 독일의 화폐로 동독 지역에 도입됐고, 동독의 마르크화(M)는 서독 화폐로 1:1 교환되었다. 남한과 북한이 독일방식으로 화폐를 통합하게 된다면, 북한의 ‘원’을 일정 비율로 남한의 ‘원’으로 교환하게 되는 것이다.

이때, 화폐의 교환비율을 어떻게 정하느냐에 따라 경제적 충격의 강도가 다르게 나타난다. 동독과 서독의 화폐통합 이전에 동독의 암시장에서는 서독의 1마르크가 동

독의 6마르크로 교환되고 있었다. 동독 사람들은 암시장 거래를 통해 서독의 마르크를 갖게 되었고, 서독 상품에 대한 구매력도 높아졌다. 화폐통합 추진 과정에서 동독과 서독의 화폐 교환 비율이 1:1로 정해지면서, 동독의 노동자들이 서독으로 몰려가는 사태가 발생하였다. 이에 따라, 서독 지역에서는 수요가 급등한 반면, 동독 지역에서는 노동력이 유출되어 일자리가 20% 가량 감소하고 인건비와 물가가 동반 상승하면서 제조업 경쟁력이 급격히 하락하였다. 결과적으로, 독일의 실업률은 통일 직전 6.4%에서 1998년 9.2%, 2005년 11.3%까지 상승하였다. 한편, 독일의 일부 경제관료나 사회·경제학자 사이에는 서독이 동독의 경제력을 고려하여 화폐전환률을 결정하려고 했다면 전격적인 통일이 어려웠을 것이라는 견해도 있다.

‘EU방식’은 EU 회원국 간 화폐통합을 위해 ‘유로(euro)’라는 제3의 화폐를 만들고, 개별 회원국의 화폐를 일정 비율로 유로와 교환한 것이다. 단일통화가 제대로 운영되기 위해서는 각 국가의 경제발전수준과 경제규모가 유사해야 하며, 역내 국가 간 경상수지 불균형을 조정할 수 있는 사후적인 제도적 조치가 있어야 화폐통합에 따른 부작용을 줄일 수 있다.

남한과 북한이 안정적으로 EU방식의 화폐통합을 달성하기 위해서는 북한의 경제가 적정한 규모로 성장할 때까지 화폐통합 시점을 유보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉, 남한과 북한이 정치적 통합을 달성하더라도 화폐통합은 시간을 두고 단계적으로 진행하는 것이 경제와 금융시장 안정화에 도움이 된다. 예를 들면, 북한 지역에서는 기존의 ‘원’을 포기하고 달러와 같은 기축통화를 사용하고, 남한 지역에서는 남한의 ‘원’을 쓰다가 적정한 시점에 제3의 화폐로 통합하는 방식을 취할 수 있다.

화폐통합에 의한 시장의 왜곡을 최소화하기 위해서는 시장기능을 통해 화폐통합을 달성하는 것이 바람직하다. 그러나 두 국가의 통합·통일 과정에서는 정치적 합의에 의한 제도적 개입에 기반하여 화폐통합이 추진된 가능성이 높다. 즉, 독일의 경우처럼 화폐통합의 시기와 화폐 교환율이 정치적으로 결정될 가능성이 높으며, 현재 환율이 정치적 결정에 큰 영향을 미치게 된다. 그러므로 환율에 영향을 미치는 임금, 현금, 예금, 기업 및 개인의 부채, 외국인 소유의 화폐 및 채권, 채무 등에 대하여 화폐가치의 중립성 보장과 기업의 경쟁력 제고, 공정성 유지 등의 기본원칙을 정립하여 분석하고, 이를 근거로 정치적 판단을 내릴 필요가 있다.

4) 행정부 통합

국가는 국방·외교·치안 등 국가 유지를 위한 기본적인 기능 외에도 경제, 사회복지, 교육, 과학기술 등 다양한 영역에서 국가 발전을 뒷받침하기 위한 기능을 수행한다. 이러한 국가의 역할은 일반적으로 정부라고 지칭되는 행정부(the executive)를 통해서 수행된다.

행정부 통합된다는 것은 정치·경제·사회·문화 등 다양한 영역에 걸친 국가의 결정이 중앙정부에 일원화되어 설계·집행된다는 것을 의미한다. 물론 다양한 형태의 지방자치제도가 실시될 수 있으나 중앙정부와 지방정부의 관계는 중앙정부를 중심으로 위계적(hierarchical)으로 형성된다.

행정부 통합은 국가의 대내외적 주권행위가 정당성 있는 중앙권력에 의해 일괄적으로 수립·집행된다는 것을 말한다. 군사와 외교는 물론 무역, 투자정책 등 대외경제정책이 중앙정부에 의해 집행되고 관리·감독된다. 국내적으로는 정치(특히, 행정), 국내경제(재정 및 금융 정책), 교육, 문화 및 각종 사회정책이 통합된 중앙의 행정부에 의해 설계·집행되며, 사후 관리·감독을 받게 된다.

Ⅰ 통일 한반도 구성요소 Ⅰ

- 군사/외교 통합
- 거주/이전의 자유
- 경제통합 (단일화폐의 등장)
- 중앙집권형 행정부 통합

제2절 | 한반도 통합시나리오

1. 한반도의 미래 1: 경쟁국가

이 시나리오는 남북한 관계가 일정 수준의 경제교류의 제도화를 통해 내재된 적대감에도 불구하고 군사적 충돌 없이 체제 경쟁만을 하는 시나리오를 말한다.⁸²⁾ 이런 현상 유지형 시나리오는 남북한이 마주한 비우호적인 국제 환경, 김정은 정권의 유지 및 북한의 아주 제한적 경제개방, 그리고 분열된 남한 사회를 그 핵심 구성요소로 한다. 따라서 앞에서 언급한 통일의 조건, 즉 군사/외교 통합, 거주이전 통합, 화폐통합, 그리고 행정부 통합 중 어느 한 가지 기준도 만족시키고 있지 못한 상황을 일컫는다.

남북한 경쟁국가형을 근본에서 규정짓는 힘은 역시 북·미 간의 역학관계이다. 미국의 경우 적대적인 대북정책을 포기하지 않으며 지난 70여 년처럼 한·미·일 동맹을 이용하여 북한에 관한 군사적 억지력을 지속적으로 유지하는 경우가 되겠다. 따라서 남한은 북한을, 북한은 남한을 적(enemy)으로 보고 위협인식(threat perception)을 지속하는 것이다. 따라서 양국의 지도자들(political elite)과 국민들은 서로를 적으로 인식하고 전반적인 적대관계의 유지에 동의하는 경우이며 한국전의 책임 문제, 천안함, 연평도 등 수많은 군사도발의 책임소재 및 사과와 배상문제, 현 북한 핵 문제 등이 지속되거나 수면 밑으로 가라앉은 상황이다.

중국과 대만이 경쟁관계의 교과서적인 예인데 이들은 군사분쟁의 잠재성에도 불구하고 일관적인 경제교류의 증가와 심화를 통해 경제교류를 제도화시키고 있다. 군사적

82) 본 장에서는 한반도의 미래 시나리오를 확정하기에 앞서 그 준거 틀(reference)이 될 수 있는 현재의 한반도 상황을 알아보고자 한다. 한반도 구체적으로 남과 북은 현재 숙적국가 관계(rivalry)라 평가될 수 있다. 숙적국가 혹은 라이벌리는 군사적 경쟁 관계가 거의 영속화된 두 국가의 조합(a dyadic relations between the two same states)을 가리키며 Diehl과 Geertz는 “영속적인 라이벌리”(enduring rivalries)라고 불렀으며 이를 개념 화 하기 위해 두 학자는 갈등과 분쟁의 악순환에 놓여있는 국가들(1816-2001)의 군사적 분쟁(Militarized Interstate Disputes or MIDs)의 빈도(frequency)와 적대적 기간(duration) 간의 상관성을 탐구하였다. 이 기준에서 볼 때 지금의 남북한 관계는 숙적 국가관계 혹은 라이벌리이다. Paul F. Diehl 과 Gary Goertz, *War and Peace in International Rivalry* (Ann Arbor: MI. 2001), pp. 18-29.

긴장과 적대적 공생관계 속에서 경제교류를 매개로 한 일종의 교류(exchanges)가 일어나고 이 교류가 양국의 공통의 이해충돌시 외교적 해결을 가능케 하고 이로인해 무력충돌의 빈도가 시간이 지날수록 줄어드는 것이다.⁸³⁾

이미 국제정치학에서는 적대관계 혹은 숙적관계가 무력충돌의 양상을 잠시 접어두고 평화를 유지하는 가장 중요한 메커니즘으로써 경제적 상호의존성(economic interdependence)을 들고 있다. 경제의존의 평화적 효과(pacifying effects of economic interdependence)라 불리우는 이 시나리오는 비교적 간단한 이론적 경험적 관찰에 의거한다. 아무리 숙적국가라 해도 공통의 이해(absolute gain or joint gain)가 존재할 경우 이를 매개로 무역과 투자관계를 증가시키며 이런 경제협력이 증가 및 심화되어 제도화 수준에 이르면 군사충돌의 비용이 경제협력으로 얻는 이득을 훨씬 상회할 것이며 이에 따라 군사분쟁의 감소와 더 확대된 경제교류 제도화를 초래한다는 것이다.⁸⁴⁾

이 경우 경쟁국가 간의 민감한 이슈가 수면 위로 떠올라도 양 국가의 지도자들은 함부로 군사적 분쟁이라는 옵션을 사용하지 못하게 된다. 가장 큰 이유는 군사충돌이 지금까지 제도화된 경제교류에서 얻어온 이득을 한순간에 수포로 돌아가게 만들기 때문이다. 이러한 군사충돌이 없는 숙적관계를 본 연구에서는 ‘경쟁국가’라고 부른다.

주의할 점은 경쟁국가는 정상국가 혹은 우호국가 관계와 구별된다. 여전히 두 국가간에는 적대감이 상존하고 있으며 이것이 수면아래로 가라앉았을 뿐이라는 것이다. 따라서 두 경쟁국가는 서로 간에 공식 수교 등 정상국가로의 발전을 위한 조치에는 유보적이다. 또한 만일의 사태에 대비해 서로를 향한 군사력의 공세적 배치를 지속한다. 군비도 양국에서 서로를 겨냥해 꾸준히 증가하며 군사능력 역시 서로를 적이라고 상정하고 꾸준히 고도화 시킨다. 서로에 대한 외교적 비난도 일상적으로 진행되며 정치, 외교, 문화교류가 완전히 자유로워지지 않는다.

이러한 경쟁국가의 대표적인 예가 중국과 대만 관계—양안관계—이다. 사실 2000년대 초반까지도 중국과 대만은 숙적국가의 하나로 분류되었다. 중국은 대만이 중국의

83) Andrew Scobell, “China and Taiwan: Balance of Rivalry with Weapons of Mass Destruction,” in Sumit Ganguly and William R. Thompson (eds) *Asian Rivalries* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2011) pp. 26-43.

84) Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations* (New York: W.W. Norton & Company, 2001) pp. 143-155.

일부라는 하나의 중국 정책(One China Policy)을 일관되게 유지하였으며 대만해협을 중심으로 3번의 군사적 충돌의 위기에 봉착해 왔다. 특히 1996년의 3번째 대만해협 위기는 중국과 대만의 전면전 뿐만 아니라 미국의 직접적인 개입으로 냉전후 가장 위협했던 국제분쟁으로 인식되고 있다.

하지만 양안 관계는 2008년 글로벌금융위기와 대만 국민당마잉주(馬英九) 총통이 당선되면서 급격하게 변한다. 경제위기로 인한 새로운 성장동력에 고심하던 대만은 중국과의 통일도, 대만만의 독립도, 양안간 무력충돌도 하지 않겠다는 ‘신3불(不統, 不獨, 不武)’ 원칙을 표방하고 민감한 독립, 통일 논의보다는 경제교류에 주력할 것임을 표명하였다⁸⁵⁾.

2008년 6월의 베이징 회담은 새로운 양안 계로 규정될 만큼 중국과 대만의 적대관계 입장을 탈피하고, 3통을 포함한 상호방문과 교류 등 여러 분야에서 합의를 도출했다.

2010년 1월 14일 실시된 만 총통선거에서 마잉주 정부가 민진당 차이잉원(蔡英文) 후보를 누르고 재집권에 성공한 후 중국과 대만은 양안의 경제협력 기본 협정(經濟合作架構協定, ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement)을 체결하였다. ECFA 체결 후 양국은 이 협정을 대외경제 정책의 교두보로 상정하는 동시에 폭발적인 상호 경제교류를 제도화 한다. 이런 경제교류의 제도화는 양안관계의 안정화와 평화를 가져왔다. 대만과 중국은 ECFA 체결후 ‘차이완(Chiwan)’이라는 새로운 경제체제를 구축하고 경제교류의 제도화에 박차를 가하게 된다.

ECFA는 양안 간에 무역과 투자 장벽 철폐와 개혁과 개방 정책을 상호 보완하며 WTO 공동멤버십 과 상호 호혜성원칙 및 공동번영을 추진한다. 2015년까지 NAFTA 수준의 서비스·무역 자유화를 꾀한다는 목표를 내세웠으며 외국투자의 적극 유치와 양국 기업의 홍콩 투자를 진행하며, 자유여행을 허락해 그 경제 효과를 배가시키려 하였다.

그럼 이러한 남북한의 경쟁 관계로의 변화는 어떠한 조건 하에서 일어날 수 있을까? 역시 남북한 관계는 북·미 화해로부터 시작해야한다. 대만과 중국은 비교적 환경

85) 윤근노, “중국·대만 관계: 양안 ECFA의 정치경제적 시사점,” 주요국제문제 분석 국립외교원의교안보연구소 2013 11. 21, pp. 2-11.

적 제약이 강하지 않은 숙적국가 관계에서 협력을 시작했다. 1972년 역사적인 미·중 화해(Sino-US rapprochement)와 1978년 수교로 미국은 중국과 공식적인 수교관계를 맺었다. 물론 냉전 및 냉전붕괴 후 미국이 지속적으로 중국을 견제하기 위해 대만의 안보대리인(security patron) 역할을 해왔지만 남북한에 비해 양안관계에서 미국의 역할을 상당히 축소되어 있다.

따라서 남북이 ‘경제협력의 제도화’를 통한 경쟁국가로 진입하기 위해서는 북·미 화해가 전제되어야 한다. 이 조건이 충족된다면 북한이 빠른 개혁개방과 경제발전을 이루어 한국과의 공동의 경제적 이해관계(joint gain)가 생성되어야 한다. 이러한 환경 요소 즉 북·미 화해와 북한 시장경제의 발전이 전제 되어야 남북한의 경제교류는 확대 심화 그리고 제도화 될 수 있을 것이다.

다행히도 경쟁관계로의 발전에서는 북한정권의 다원적 권위주의 혹은 민주화 혹은 붕괴를 전제하지 않는다. 이 점에서 뒤에 등장하는 경제통합형, 군사/외교 통합형, 연합제, 연방제형 보다는 훨씬 현실성이 높은 관계개선 시나리오 임에는 틀림없다. 하지만 북한의 미국과의 화해와 북한 경제의 개혁/개방 및 경제발전 시나리오가 아직 충족이 안된 상태에서 경쟁국가로의 이행은 상당한 시간이 걸릴 것이다.

또 한가지 지적되어야 할 점은 남한의 대북한 인식의 통합정도이다. 대만의 경우 다행히도 1996년 전쟁위험을 겪고 국민당 정부와 많은 수의 대만인들이 중국과의 경제협력을 찬성했다. 하지만 위에서 말한 환경적 조건이 남북 화해를 향해 만들어져도 남한의 리더들은 ‘남남 갈등’이라는 문제를 해결해야 한다.

주지되다시피 한국내 대북 선호도는 철저히 양극화 되어있다. 대북 강경파는 개인 독재에 기반한 그리고 한반도 적화야욕을 버리지 못하는 북한과의 어떤 교류와 협력에도 강한 반대를 보이고 있다. 2000년 6·15선언과 2007년 10·4 선언으로 조성된 화해협력 무드에서 이들 강경파 정치인과 보수 시민세력은 북한에 대한 경제지원을 무조건적인 퍼주기과 북한의 핵개발 자금창구 등으로 왜곡하며 북한과의 경제교류에 극렬하게 반대했다. 따라서 환경변수가 남북한 교류협력방향으로 재편된다 하더라도 그리고 화해파 정치세력이 집권한다 하더라도 대북 강경파의 목소리는 여전할 것이며 이의 극복 없이는 순조로운 대북 경제지원과 경제교류는 녹록치 않은게 현실이다.

북한이 숙적관계에서 경쟁국가 관계로 진행되는 것은 남북한 관계개선의 첫걸음이다. 하지만 이런 시나리오는 북·미 화해 북한의 경제 발전 그리고 한국사회의 대북한 의식의 높은 통일성이라는 삼박자가 갖추어 질 때 가능한 것이다.

Ⅰ 경쟁국가 Ⅰ

- 대만-중국 관계가 대표적 예
- 양국 적대감의 일시적인 동결
- 수교에 의한 관계정상화 부재
- 지속적인 경제협력과 제도화
- 숙적국가로의 퇴행 언제든지 가능

2. 한반도의 미래 2: 우호국가

우호국가는 남한과 북한이 통일에 근접하지는 못하지만, 정식 외교관계를 수립(normalization of diplomatic relationship)하고 상호 우호관계를 형성하여 다양한 분야에서 양자협력을 제도화하는 국가관계를 일컫는다. 우호국가 관계의 가장 큰 특징은 두 나라가 정치, 경제, 사회, 문화, 거주이전의 분야에서 안정적이고 제도화된 교류와 협력이 안정적으로 지속된다는 점과 군사분쟁이 부재하다는 것이다. 서로 이해충돌(Conflicts of Interest)이 생기면 외교라는 평화적 수단을 이용하여 해결하는 것이 우호관계에서는 상식이다.

우호국가는 미국-캐나다의 관계를 통해 설명할 수 있다. 미국과 캐나다의 경우 우선 정치적·경제적 교류가 활성화 되어있다. 2차대전과 냉전의 산물인 NATO를 통한 강력한 우방국으로서 양국 수상과 대통령의 셔틀외교는 정례화 되어있으며 세계에서 가장 방대한 양자 무역규모를 자랑하고 있다.⁸⁶⁾ 지금은 수정된 NAFTA를 통한 무역

86) NATO로 연결된 강력한 우방인 미국과 캐나다는 냉전시기 그리고 냉전붕괴이후 지금까지 별다른 군사 분쟁을 겪지 않고 있다. 이러한 명목상의 평화는 우호국가 관계의 핵심이다.

자유화는 이런 미국 캐나다간의 경제적 교류와 협력을 급상승 시켰다.⁸⁷⁾

문화적 면에서도 두 국가는 방대한 교류를 지속해 왔다. 과거 모국인 영국을 매개로 특유의 앵글로색슨 문화를 공유하며 영화, 관광, 공연, 전시등의 교류를 지속해 왔고 교육과 관련해서도 긴밀한 협력을 맺고 있다.⁸⁸⁾

거주와 이동과 관련하여서도 제약보다는 자유화 방향으로 나아가고 있다. 미국과 각종 비자면제 프로그램을 통해 두 나라의 국민들은 국가 간 왕복을 비교적 자유롭게 할 수 있다. 다만, 입국자의 신원을 확인할 수 있는 여권(passport)은 반드시 제시하여야 한다. 예를 들어, 캐나다 국민들이 미국에 단기 체류, 여행, 비(非)비즈니스 목적으로 입국할 경우 비자를 받을 필요는 없다. 미국 시민권자가 캐나다를 여행할 경우에도 비자가 불필요하다. 여권과 e-TA(Electronic Travel Authority)만 제출하면 캐나다로의 여행이 가능하다. 하지만 두 국가 간 비자면제 협정이 양국 국민 간 거주·이동의 자유를 완전히 구현하지는 못한다. 영구거주 혹은 이민의 경우 양국 이민법(immigration law)의 제약을 받는다. 이동에 있어서도 여권과 e-TA를 반드시 제시해야 하므로 완전한 자유가 부여되지 않는다.⁸⁹⁾

우호국가 관계 시나리오를 남한과 북한에 적용하면, 남한과 북한이 군사적 대결 관계를 포기하고, 수교(normalization of diplomatic relationship)를 통해 서로를 정상국가로 인정하는 상황이 연출될 것이다. 우호국가 시나리오는 남한과 북한이 별개의 두 국가로 존재하되, 군사·외교 분야에서는 갈등보다 협력관계를 형성하는 것이다. 이전의 반목과 대립이 사라지고 협상을 통해 군비축소(군축), 군사적 화해조치가 제도화된다. 이런 제도화는 결국 양국간의 군사분쟁의 퇴조와 외교적 협상의 제도화로 이어질 것이다. 양국은 서로의 영토에 대사관을 열 것이며 이 대사관이 외교의 핵심에 위치할 것이다. 하지만 양국은 여전히 두 개의 다른 주권국가이기 때문에 군사·외교적

87) 주목할 점은 미국의 트럼프 행정부 이후 NAFTA로 상징되는 자유무역 협정이 위기에 빠져 있다는 것이다. 하지만 트럼프의 의도와는 달리 NAFTA는 폐지되지 않았고 이를 New NAFTA로 재개정 하려는 노력이 양국간에 지속되고 있다. Jim Tankersley, "Trump Loves the New NAFTA but the Congress Doesn't," *New York Times* Feb., 06, 2019 <https://www.nytimes.com/2019/02/06/business/nafta-trump-deal.html> (검색일 2019년 4월 16일)

88) 미국-캐나다의 관계를 가장 잘 요약하고있는 문서는 미국 국방부 미국-캐나다 관계 리뷰이다. 리뷰의 자세한 내용은 <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2089.htm> (검색일 2019년 4월 17일)

89) 자세한 내용은 캐나다 주재 미국 대사관/영사관의 홈페이지를 통해 확인할 수 있다. <https://ca.usembassy.gov/visas/> (검색일 2019년 4월 15일)

주권을 각자 보유하고, 이 권한의 통합을 시도하지 않는다.

남한과 북한은 수교를 통해 우호국가 관계로 발전하더라도 경제통합을 하지는 않는다. 이 경우 두 국가는 군사·외교적 통합과 화폐통합 없이도 각자의 자율권에 기반해 상호 협력적인 관계를 지속하게 된다. 즉 경제적 주권은 두 국가에 여전히 귀속되는 것이다. 경제적 통합은 전적으로 양국의 주권 사항으로 정의될 경우, 절대적 혹은 공동이익(absolute or joint gain)에 기반해 양자 무역 및 투자의 자유화 정도로 경제 교류가 제도화 될 것이다.⁹⁰⁾

여행자에 대하여 비자는 면제될 것이나, 거주는 제한된다. 거주 이동의 자유도 미국-캐나다의 경로를 따라갈 가능성이 크다. 남한과 북한이 70여년 간의 적대관계를 청산하고 외교 정상화를 통해 우호국으로 관계를 개선하면서, 남북한 국민들의 자유이동 및 여행이 진행될 것이다. 양국 간의 여행자 비자면제가 실시될 것이다. 다만, 정치·외교·군사의 통합이 없고 경제적 공동체의 형성도 없기 때문에 거주 자유는 후일 즉 통일 이후로 미루어질 가능성이 높다.⁹¹⁾

Ⅰ 우호국가 Ⅰ

- 미국-캐나다형
- 수교에 의한 관계 정상화
- 모든 적대적 행위의 외교적 해결
- 거주/이동 자유의 제한적 허용
- 경제/정치/사회부문의 교류 심화 제도화
- 군사/외교는 여전히 주권사항

경쟁국가와 우호국가간의 개념적 혼란을 최소화 하기위해 두 국가 관계의 차이를 간단히 정리한 것이다.

90) 통일연구원, “통일환경 및 남북한관계 전망:2017~2018,” 연례 정세보고서 2017: 85-91.

91) 통일연구원, “남북한 평화공존을 위한 사회·문화교류·협력의 활성화방안,” 인문사회연구회 협동연구총서 2001-05: 21-26.

[표 5-2] 경쟁국가 및 우호국가 유형 비교

| | 경쟁국가 | 우호국가 |
|------|------------------------|----------------------------|
| 군사분야 | 공격적 군사력 유지 및 주기적인 군사대립 | 방어적인 군사력 유지 및 군사대립 부재 |
| 외교분야 | 정상외교 부재 상호국가 불인정 | 정상외교 정례화 상호국가 인정 |
| 경제분야 | 경제적 교류의 부재 | 경제적 교류 확대 및 심화와 뒤이은 제도화 |
| 문화분야 | 간헐적 문화 교류 혹은 부재 | 문화분야의 전면적 교류 |

3. 한반도의 미래 3: 경제통합형

국제정치에서 경제통합이 의미하는 바는 적어도 양 국가 간 경제 영역에서는 통합이 일어나며 이 부분에서 양 국가는 주권의 행사를 보류한다는 것이다. 경제부문의 대표적 주권에 기반한 정책이 ‘재정,’ ‘금융’ 그리고 ‘통화 정책’인데 이 부분에 대해 두 국가가 통합에 합의했다는 것은 양국의 이런 정책 행사를 양 국가가 합의하에 창설한 공동 권위체(common authority)에 양도해서 이 권위체가 역으로 이런 정책들을 관리 감독한다는 의미이다.⁹²⁾

대표적인 경제통합의 예가 독일과 오스트리아의 경제통합이다. 과거 속적국가이었던 독일과 오스트리아의 현재 ‘경제영역’에서만 통합된 형태이다. 독일과 오스트리아는 2차대전 중 독일의 오스트리아 강제 병합으로 하나의 국가로 통합되었다가 독일의 2차대전 패전으로 다시 두 개의 국가로 분리되었다. 2차대전 주범인 히틀러와 나찌(Nazi) 세력이 숙청되고 독일 동독과 서독으로 민주화된 이후 서독과 오스트리아는 우호국가 관계를 걸어왔다. 주의할 점은 오스트리아가 냉전 시기에 헌법상 중립국을 선언하면서 동독(German Democratic Republic)과도 친선관계를 유지해 왔다는 점이다. 따라서 오스트리아가 사회주의 체제에 대한 반감 때문에 서독과의 관계개선을 시도했다는 냉

92) Fritz W. Scharpf (1997) “Economic integration, democracy and the welfare state,” *Journal of European Public Policy* 4(1), 19.

전적 시각은 지나치게 단순화된 것이다.

하지만 유럽통합이라는 거대한 실험이 시작되며 독일과 오스트리아는 경제적 통합의 기반을 갖추기 시작했다. 양국은 시장에 기반한 경제교류를 2차대전 이후 점진적으로 진행해왔다. 특히 이웃국가이면서 같은 게르만어 혹은 독일어를 쓴다는 문화적 동질성이 두 국가 경제협력의 양적인 발전과 질적인 발전을 추동하였다⁹³⁾.

두 국가 사이의 질적인 변화 즉 ‘우호국가’에서 ‘경제적 통합국가’로의 이행은 세 가지 단계를 거치며 일어났다. 먼저 1989년 동구 공산주의의 붕괴로 인한 동유럽 국가들의 EU 가입조건의 성숙이다. 동구권 붕괴 이후 EU는 수많은 동구권 국가들과의 무역과 FDI를 매개 및 증개했으며 이를 계기로 EU는 동쪽으로의 멤버십 확장의 기틀을 마련했다.⁹⁴⁾

특히 1995년 오스트리아의 EU 가입은 독일과의 경제통합의 핵심 연결고리를 만들어 주었다. EU에 가입함으로써 오스트리아는 좀 더 자유로운 가격경쟁(greater price competition), 기술발전예산 증액(increased R&D expenditure), 관세 삭감과 무역의 자유화 그리고 해외직접투자 확대(Free Trade and FDI), 마지막으로 EU 예산 공헌, 그리고 오스트리아와 독일 노동자의 이주 확대 등의 이득을 얻을 수 있었다⁹⁵⁾.

1997년에는 거주 이전의 자유를 규정하는 쉥겐협정(Schengen Convention)에 가입하면서 오스트리아는 독일과 노동력의 자유 이전을 이루어 내었다. 일명 쉥겐협정(Schengen Agreement)은 룩셈부르크 쉥겐에서 1985년 체결된 EC(European Community)국가들의 국내 국경 체크(internal border check)를 폐지한 조약으로 초기 체결국가는 독일(서독), 벨기에, 룩셈부르크, 그리고 프랑스와 네덜란드였다. 오스트리아는 1997년 EU(European Union)에 가입하면서 쉥겐조약 적용국이 되었다.

1999년 오스트리아는 독일이 이미 주도하고 그 핵심 멤버로 활동하던 유럽 경제 통합의 제도적 상징인 EMU(European Monetary Union)에 가입하면서 Euro를 기축

93) Christian Aspalter, “The Welfare State in a Cross-Cultural Perspective,” *International Social Work* Vol. 51 (6) (2008), pp. 777-780.

94) Fritz Breuss, “A Prototype Model of European Integration: The Case of Austria,” *Dynamic Approches to Global Economic Challenges* 2016 Vol 8. pp. 13-14

95) *Ibid.*, pp. 14-15.

통화로 받아들인다. 이 결과 독일과 오스트리아의 화폐통합은 자동적으로 이루어졌다. 독일과 오스트리아의 경제적 통합이 과연 두 국가의 통합의지의 결과인지에 관해서는 상당한 이론이 존재한다. 이미 독일이 EU의 주도권을 쥐고 다른 유럽국가들과 상당수 준의 경제통합을 이룬 상태에서 1989년의 소련 붕괴 그로 인한 EU 멤버십 확대 필요성 그리고 마지막으로 오스트리아의 EU 가입으로 이루어진 비자발적인 독일과의 경제 통합이 일어났다는 비판이 다수 존재한다⁹⁶⁾.

하지만 독일과 오스트리아의 이런 경제적 통합이 두 국가의 군사/외교적 통합이 아니라는 것을 주의할 필요가 있다. 히틀러 치하 독일에 강제 병합의 경험이 있는 오스트리아는 1955년 신 헌법 제정을 통해 이후 어떤 국가와도 군사동맹을 맺지 않을 것이며 오스트리아 영토에 어떠한 외국 군대의 배치도 허가하지 않음을 천명해 왔다. 따라서 경제적으로 유로와 쟁쟁협정으로 독일과 통합을 이루고 있으나 여전히 군사 및 외교 주권은 독일 오스트리아가 각자 보유하고 있는 양자 관계에 속한다. 따라서 서독과 통일 독일이 미국 주도의 NATO 질서에 편입된 반면 오스트리아는 보기 드문 중립국으로 남아있다⁹⁷⁾.

이런 ‘경제적 통합’ 모델이 한반도 미래와 관련하여 주는 함의는 무엇일까? 본 보고서에서 계속 강조되는 점이지만 남과 북이 경제 통합을 이루려면 먼저 미국과 북한의 화해가 이루어지고 미국에 의한 북한체제 인정이 이루어져야 한다. 핵과 장거리 미사일로 미국을 위협하는 북한에 지속적인 UN을 통한 경제제재를 집행을 주도하고 있는 미국이 북한체제에 대한 근본적인 인식전환이 일어나지 않는 한 경제통합의 출발이 될 북한의 개혁·개방 및 자본주의 시장경제로의 이행 자체가 불가능하다.

특히 미국의 UN을 통한 대북 경제제재는 북한의 자본주의적 개혁은 물론 자생적 사회주의적 발전도 불가능하게 만들고 있다. 따라서 남북한 경제통합은 이런 환경적 제약이 미국과 북한의 대 타협으로 해결되었다고 가정해야만 한다. 이 타협이 이루어지면 북한은 핵무기를 포기할 것이며 미국은 북한체제를 인정하고 UN제재 해제와 더불어 북한의 개혁개방 지원할 것이다.

96) Christine Beer et al., “EU Integration and Its Impact on Austria,” *Monetary Policy & the Economy* 17 (2003), pp. 86-89.

97) Harry Ritter, “Austria and the Struggle for German Identity,” *German Studies Review* (Winter 1992), pp. 112-3.

하지만 이 상태에서 남북한 경제통합이라는 거대한 목표로 진행하려면 북한의 ‘민주화’ 및 ‘경제성장’이라는 이행조건이 충족되어야 한다. 경제통합은 기본적으로 시장경제를 기반으로 한다. 이론상 사회주의 국가 간에 인위적으로 위에서 거주이동 및 단일 통화를 창출할 수 있으나 이는 자유로운 교역에 의거하고 있는 시장 없이는 운영되기 어렵다. 과거 냉전 시기에 소련을 중심으로 한 경제 공동체 코메콘(Comecon)이 존재하기는 했으나 이는 소련의 영향력 유지를 위한 강제성에 기반한 인위적인 경제공동체였다.⁹⁸⁾ 따라서 경제통합보다는 소련의 대 공산권 영향력 유지를 위한 물물교환(barter)과 오일 거래(oil transfer)가 주 기능을 담당하였다.

문제는 북한이 미국과 타협하고 핵을 포기한 후 개혁·개방에 의거한 시장 위주의 경제성장을 달성하는데 너무 오랜 시간이 필요하다는 점이다. 잘 알려져 있듯이 최근 북한의 경제체제는 국가주도형 사회주의이다. 이런 공식적 경제질서가 당과 군 그리고 김정은 유일권력에서 유지되고 있는 실정이다.

물론 최근 여러 가지 연구에 의하면 북한에서 암시장의 번성과 이로 인한 전주 혹은 돈주의 등장 등이 관찰되고 있다. 하지만 이런 비공식적 경제는 북한 리더십의 공식적인 시장화 정책의 뒷받침 없이는 체제 변화의 영향력이 미미할 수 밖에 없다.⁹⁹⁾

북한이 과연 남한 수준의 경제규모와 경제성장을 그리고 산업화를 달성하기에는 얼마의 시간이 걸릴까? 대다수 학자들은 이것이 매우 오랜 시간을 필요로 한다는데 동의한다. 그 이유는 구 사회주의 경제권의 시장자유화에 걸린 시간과 중국과 베트남 등의 경험에서 도출된다.

국가주도의 자본주의형 시장개혁과 이에 기반한 성장을 하고 있는 중국의 경우 개혁개방이 1978년 시작되어 40년이 지난 지금도 진행 중이다. 베트남의 속도는 이보다 더 뒤쳐져 있다. 1986년 개혁개방 정책인 도이모이 정책을 추진하고 이어 1989년 사회주의 경제의 완전 폐기를 선언했음에도 불구하고 1인당 GDP가 중국의 1/5에 머물고 있다.

98) Joseph Pelzman, "Soviet-COMECON trade: The question of intra-industry specialization," *Review of World Economics* (June 1978) 114 (2), pp. 297-304.

99) 김근식·조재욱, "북한의 시장화 실태와 시장권력 관계 고찰: 향후 북한 정치변동에의 함의," *한국과 국제정치* 33 (3) (2017.9), pp. 168-170.

아예 정치사회 체제가 민주주의로 교체되고 충격요법(shock therapy)이라는 급진적인 방식으로 시장경제로의 전환과 경제성장을 시도한 구 공산권 동유럽 국가들의 성장 속도 또한 더디기만 하다. 충격요법은 경제학자 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)가 구 공산권 국가들이 미국과 IMF의 조언을 받아 급격하게 시도한 자본주의 이행을 위한 정책들을 통칭하는 말로, 초인플레이션의 통제, 사회주의하 국영기업의 빠른 민영화 그리고 시장을 지지할 법적 제도적 장치들(신용 및 법적 보호장치)을 말한다. 스티글리츠는 이러한 충격요법이 구 공산권 국가의 시장경제로의 진행을 오히려 방해하거나 실패로 끝나게 했다고 하면서 그 이유는 시장개혁을 이끈 신 고전 경제학자들이 경제의 사회적 정치적 제도적 맥락을 이해하지 못한 데서 기인한다고 비판한다.¹⁰⁰⁾

이런 경제성장의 지체는 먼저 시장의 더딘 발전속도, 성장을 위한 제도 및 법률 수립의 지연, 2차 산업화의 부재, 그리고 외부경제와의 교류속도의 지체 등으로 설명되는데 실제 수많은 이행기 경제들이 늦어지는 시장화 및 경제성장 실패로 고생하고 있다.

개혁개방을 오래전 실시한 중국과 베트남의 사례가 이렇진대 과연 현재 북한의 경제상황은 어떠할까? 북한의 현 경제상태는 최악이라 해도 과언이 아니다. 비교적 북한 1인당 GDP를 높게 추정해온 미국 CIA 분석에 의하면 2012년 북한 1인당 GDP(GDP per captia)는 \$1,800(우리돈 200만원)정도가 조금 넘는다.¹⁰¹⁾ 한국의 2012년 1인당 GDP 수준이 \$24,000 임을 감안하면 1/13에도 못미치고 있다. 따라서 남북한이 경제통합형 미래를 실현하기 위해서는 지금 북한체제가 민주화되고 개혁·개방에 의거한 시장경제 개혁이 실시된다 해도 적어도 2050년을 상회하는 기간이 필요할 것으로 보인다.

경제 규모의 차이만 문제 되는 것은 아니다. 경제통합의 상징인 공동 화폐 등장 역시 문제다. 이미 유럽통합에서 공동화폐 유로(Euro)를 탄생시킨 국가들에 관한 연구에서 많은 경제학자들은 공통화폐가 특정 지역에서 최적의 효과를 내기 위해서는 여러 가지 조건이 만족되어야 한다고 주장해 왔다. 일명 최적 통화지역(optimal currency area)이라 불리는 이 이론은 특정 지역이 화폐통합으로 이득을 보기 위해서는 몇 가지

100) Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York: W. W. Norton & Company, 2003), pp. 180-182.

101) Cnetral Intelligence Agency, "The World Factbook: "North Korea," <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html> (검색일 2019년 3월 27일).

선제조건들(prerequisites)을 만족시켜야 한다고 보았는데 그중 ‘지역 내 노동력의 아주 높은 수준의 이동성,’ ‘역내 국가들의 높은 무역,’ ‘이들 국가 경제들의 잘 분화된 경제’(diversified economies), ‘인플레이션율의 유사’ 등이 만족되어야 공동통화 창출을 위한 인센티브가 생겨 통화 통합을 추진하게 된다는 것이다¹⁰²⁾.

남북한 경제가 비슷한 규모로 미래에 발전하더라도 이런 조건들을 만족시키기 위해서는 북한경제의 자본주의적 개혁과 성숙한 시장경제로의 이행을 전제해야 한다. 따라서 아직 개혁·개방의 일정표도 못 잡고 있는 상태에서 이러한 단일통화를 매개로 한 남북한 경제통합이 실현되는 시나리오는 부득이하게 장기 미래시나리오로 설정되어야 한다.

문제는 이러한 경제적 선결조건이 해소될 먼 미래에도 남·북이 경제적 통합을 실시하기 위해서는 몇 가지 장애물이 남아있다는 점이다. 통합이론 학자들은 경제적 통합의 전제조건으로 다원주의적 정치체제를 가정한다. 아무리 경제가 통합의 원동력이라도 이런 정치시스템의 유사성(regime similarity)이 없으면 통합이 일어나지 않는다는 것이다¹⁰³⁾. 북한의 시장경제 발전이 고도화되면 당연히 정치체제도 민주화의 가능성도 높아질 것이다. 하지만 이것은 ‘인과관계’보다는 ‘상관관계’ 차원의 논의다¹⁰⁴⁾. 따라서 경제성장한 남한과의 경제통합을 위해서 북한은 어떤 식으로든 다원화된 정치체제 즉 민주주의를 채택해야 한다.

마지막으로 선결되어야 할 조건이 남한의 대북한 사회 통합성과 문화적 심리적 장벽의 문제이다. 북한 경제의 개혁과 개방 그리고 시장근거 경제성장은 필연적으로 남과 북의 경제교류를 폭증시킬 것이다. 현재 국제정치학은 이러한 경제적 교류의 증가가 상호 이익에 근거해 과거의 적대감을 해소하고 좀 더 미래지향적이고 평화적인 관계를 추동한다고 주장한다. 하지만 남한과 북한은 이러한 일반론적 과정의 예외일 가능성이 크다. 한국전쟁과 그 이후 수많은 군사적 갈등 그리고 문화적 이질성이 70여년을 지속해 왔기에 아무리 경제교류가 증가한다 해도 이것이 해소될지는 의문이다.

102) T. Bayoumi and Barry Eichenberg, “Ever Closer to Heaven?: An Optimum-Currency Area Index for European Countries, *European Economic Review* 41 (3-5), pp. 761-770.

103) Roseman, *Ibid.*, p. 69.

104) Adam Przeworski, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limongi, *Economic Development and Democracy : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (New York: Cambridge University Press, 2001) pp. 92-117.

이 점에서 남북한 경제통합 특히 거주 이전의 자유가 이루어지기 위해서는 남한 사회의 양극화된 대북감정 즉 남남갈등이 어느 정도 해소되어야 한다. 이런 해소는 적어도 북한과의 경제통합에 이은 거주 이전의 자유를 논의할 수 있는 정치세력이 다수가 되어야 한다는 것이다. 만약 경제협력의 혁명적 발전과 경제적 이해관계의 연결이 일어난다 하더라도 남한 사회 다수의 대북 인식이 협력에 기반한 미래지향형 인식으로 구성되지 않는다면, 경제통합이 거주 이전의 자유로 이어지기까지는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다. 이상의 시나리오는 다음과 같이 간단히 요약될 수 있다.

Ⅰ 경제통합형 Ⅰ

- 공동화폐 사용
- 높은 거주/이전의 자유 보장
- 정치 통합은 부재
- 군사/외교는 여전히 각국의 주권사항
- 경제통합의 조건에는 많은 시간과 경제 기술적 통합요인 존재

4. 한반도의 미래 4: 일국 양제(군사·외교 통합국가)

본 연구보고서의 프레임웍에서 군사·외교 통합 후 1국가 2체제의 한반도 미래를 구성하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 하지만 이 시나리오가 위의 프레임웍에서 경우의 수로 존재하는 것도 사실이다. 따라서, 중국과 홍콩의 일국양제(一國兩制)형 통합 형태를 이론적으로 유추하고, 이것이 어떻게 한반도의 미래로 예측될 수 있는지를 알아보는 것은 ‘한반도 미래예측’이라는 작업에서 의미가 있다.

남과 북이 1국가 2체제, 중국-홍콩형의 통합으로 나아가는 방안은 복잡한 시나리오 도출과정을 거쳐야 한다. 일단 한반도 미래의 가장 핵심적 플레이어인 미국이 군사·외교 통합의 환경을 조성해야 한다. 이 가정 하에 북한 김정은 3대 세습체제의 근본적 변화 및 국력의 심각한 약화가 이루어져야 한다. 그리고 이 과정을 중국이 명시

적이건 암묵적이건 간에 동의해야 한다.

군사·외교 통합은 주권의 가장 핵심요소로 어떤 우호국이라도 쉽게 포기하지 못하는 권리이다. 국제적 무정부 상태에서 오늘의 친구가 내일의 적이 될 수 있다는 것은 국제정치학의 핵심 명제이다.¹⁰⁵⁾ 이런 상태에서 70여 년을 숙적으로 지낸 두 국가가 군사·외교를 통합한다는 것은 두 개의 숙적국가 중 한쪽 국가의 근본적 변화, 이론적으로 말하면 정치·경제·사회의 근본적 변화로 인한 ‘급격한 국력 약화(weakening of national capabilities)’를 전제로 한다.

현실 세계에서는 1997년 일어난 영국의 홍콩 할양 사례가 드물지만 존재하는 군사·외교 통합국가 사례이다. 영연방의 한 부분이었던 홍콩은 1842년 1차 아편전쟁, 1860년 2차 아편전쟁을 겪으며, 난징조약(Nanjing Treaty)의 결과로 영국의 식민지가 되었다. 식민지 편입은 155년간의 장기임대(lease)형태를 취했으나 실질적인 식민화가 실시되었다. 이후 홍콩은 영국 주도의 제도적 민주주의 시장화 등의 근본적인 사회변혁을 겪으며, 이 정치·경제체제를 공고화 해왔다.

하지만 영국의 이런 의도는 1970년대 이후 중국의 끊임없는 도전을 받았다. 이 과정을 주도한 덩소평(Deng Xiaoping)은 홍콩의 중국으로의 할양(handover)을 공식 의제로 설정하였고, 이후 수많은 협상 끝에 당시 영국 대처(Magaret Thatcher) 수상으로부터 할양 약속을 받아낸다.¹⁰⁶⁾ 이 약속에 중요한 조건이 추가되었는데, 이것이 1997년 홍콩이 중국으로 귀속되더라도 50년간 자본주의 체제를 유지한다는 것이다.¹⁰⁷⁾ 이후 십여 년이 지난 1997년 홍콩은 모국 역할을 하던 영국의 주권 양도와 중국으로의 편입이 결정되었다.

일견 오래된 식민지 유산을 보여주는 역사적 사건으로 읽히는 이 과정은 두 개의 숙적국가가 어떻게 군사·외교 분야만 통합할 수 있는지 보여주는 사례이다. 먼저 중국과 홍콩의 군사·외교 통합에서 홍콩의 실질적인 정부 역할을 한 영국이 물러났다는 것은 기본적으로 영국이라는 중앙정부가 붕괴 혹은 약화하였다는 것을 의미하며, 홍콩에서 근본적인 정치 시스템의 변화가 일어난 것과 같은 역할을 한 것이다. 이런 상황에

105) Kenneth N. Waltz, *International Politics* (New York: McGrawHill, 1979), pp. 7-9.

106) 김옥준, “덩샤오핑의 일국양제통일방안 확립과정과 함의,” *중국학 논총* 32호 (2011), pp. 128-131.

107) 김윤실·김영민, “중국의 일국양제 통일방안이 한반도에 주는 시사점” *인문과학 연구논총* 39 (2014), p. 252.

서 중국은 홍콩을 일종의 ‘흡수통일’ 형태로 통합하게 된 것이다. 따라서, 중국은 자신이 선호하는 정치체제를 이식할 수 있게 되었고 군사와 외교 분야의 통합을 자연스레 이루어 낼 수 있었다.

문제는 할양국인 영국이 경제시스템의 자본주의적 시장경제를 포기하지 않았다는 점이다. 할양 자체가 흡수통일의 형태를 띠는 것이 자연스러운 결과였지만 강대국 영국의 이러한 원칙 고수는 중국이 경제 영역에서 타협해야 하는 현실적 한계로 작용하였다. 즉, 중국은 홍콩 통합을 군사 및 외교 분야에서는 할 수 있었지만, 155여 년 동안 지속하여 온 이질적인 경제시스템, 즉 자본주의 시장경제를 떠안아야 했다.

1997년 영국으로부터 홍콩에 관한 주권을 완전히 승계한 중국은 기존 홍콩 정부의 기본법(the Basic Law)을 개정해 홍콩을 특별행정자치지구(the Hongkong Special Administrative Region)로 지정하고 홍콩 자치정부(자치정부 수반은 베이징에서 임명됨)에 국내문제(internal affairs)와 국제문제(external affairs)—특히 경제협력 및 자유무역 체결과 국제기구 참여—의 관할권을 전면 인정하였다.¹⁰⁸⁾

하지만 한 국가 주권의 근간이 되는 군사와 외교는 중국 베이징으로 귀속시켜 홍콩의 핵심 자치권을 실질적으로 무력화시켰다. 따라서, 중국과 홍콩의 관계는 일종의 군사·외교 통일형으로 불릴 수 있다.

특이한 점은 홍콩의 경제체제는 중국식 국가 주도형 사회주의와 구분되는 자본주의형 시장경제로 운영하고 있다는 점이다. 중국과 홍콩은 상이한 경제시스템을 운용하기 때문에 화폐통합과 재정통합은 부재하며 홍콩은 자체의 홍콩달러(HKD)와 재정독립을 여전히 유지하고 있다.

거주이전의 자유도 제한적이다. 홍콩은 독자적 이민법과 정책을 유지하고 있으며, 중국 국적의 홍콩 영주권자는 중국본토(Mainland Chinese) 주민과 달리 홍콩자치지역 여권(the Hong Kong Special Administrative Region Passport)을 보유한다. 따라서, 중국본토 출신의 주민들은 홍콩에 머무르거나 자유롭게 출입할 권리가 없으며, 홍콩 입경 사무처의 통제를 받는다.¹⁰⁹⁾

108) 윤영덕, “중국의 일국양제와 경제특구 선진,” 『아시아연구』 2권 1호 p. 96

109) 홍콩 입경 사무처 (Immigration Department of the Hong Kong Special Administration Office) 홈페이지 참고 <https://www.immd.gov.hk/eng/> (검색일 2019년 4월 3일)

이런 모델을 한반도에 적용해보면 흥미로운 시나리오가 도출된다. 먼저, 북·미 화해가 완전히 실패할 경우를 상정해야 한다. 북한은 핵을 포기하지 않고 최후의 무기(absolute weapon) 고도화를 통해 핵탄두 소형화와 발사체인 ICBM을 개발한다. 미국은 이러한 북한의 위협에 대해 UN 주도의 경제제재를 극대화하며, 북한을 완전 고립시킨다. 현재 중국은 러시아와 더불어 이 제재에 참여하고 있기 때문에 이 시나리오에서는 북한이 최악의 경제적 상황을 감수할 것이라고 가정한다.

문제는 북한 국가사회주의 경제가 경제제재의 심화로 완전 고립됨과 동시에 총체적 파탄으로 이어져 북한 정권의 몰락을 재촉하는 경우다. 이미 김정은 시대 경제위기로 북한은 수많은 아사자와 탈북자를 양산한 바 있다. 하지만 김정은이 북·미 화해 실패의 경우 직면해야 할 경제 상황은 더욱 암울하다. 모든 해외 교류가 끊긴 상태에서 자생적 성장동력도 부재한 상태다. 이는 곧 심각한 분배 위기(distributional crisis)를 가져올 것이다. 북한의 외환이 고갈될 것이며 북한 화폐가치는 폭락하게 될 것이다. 이를 만회하기 위해 북한 주민들은 암시장에 필사적으로 매달릴 것이다. 하지만 북한체제가 결국 식량 배급 등 기본적인 수준도 만족시킬 수 없을 경우 북한경제는 붕괴될 것이다.

북한은 점점 더 강력해지는 대북제재의 영향으로 장기간 대외무역이 직접적이고도 분명하게 위축될 것이다. 현재 북한경제에서 가장 전후방 효과가 큰 사업으로 판단되는 무연탄과 섬유 등 주요 수출 상품의 생산이 국제 사회의 대북제재로 인해 위축이 불가피하며, 수송용으로 대체 불가능한 석유류 등 기본 에너지원의 공급에 심각한 장애를 초래할 가능성이 증가한다.¹¹⁰⁾

수출의 지속적인 감소는 북한의 고질적인 외환부족을 의미하며, 이는 원활한 수입에도 타격을 줄 것이다. 이러한 대외무역의 침체와 궤를 같이하여 북한 내부의 산업활동과 농업생산 역시 증기적으로는 정체되고 장기적으로는 대폭 감소할 것이다.¹¹¹⁾ 이는 고질적인 북한경제의 성장동력 잠식으로 구조화될 가능성이 높으며, 북한경제의 장기적 성장률에 부정적인 영향을 끼칠 것이다.

현재와 같은 국제적 대북제재와 미국의 독자적 금융제재 등이 지속될 경우 이제까

110) 이석, “2017년 북한 거시경제 동향 평가 및 2018년 전망,” KDI 동향과 분석 (2017) pp. 5-7.

111) 임소정, “국제사회의 대북제재 현황과 전망,” KIEP 기초자료 18-01 (2018), p. 4-5.

지 비공식적으로 발전되고 유지되어 온 북한의 개별 경제주체들, 특히 북한 사회의 비공식적 성장 주체인 전주들의 외화 운영 시스템에 상당한 차질이 빚어질 가능성이 존재한다. 만일 이러한 가능성이 현실화한다면, 이들 개별 경제주체들의 외화 운영으로 성장하고 유지되어 온 북한의 공식·비공식 경제활동에도 장애를 초래할 전망이다.¹¹²⁾

더불어 북한의 산업 생산은 물론 시장경제활동도 장기적으로 침체를 면치 못할 것으로 전망된다. 2000년대 이후 북한의 경제 회복 및 성장 메커니즘으로 기능해왔던 ‘수출증대 → 외화확대 → 수입확대 → 생산·투자증대’라는 선순환 구조가 붕괴할 가능성이 농후하며, 이는 곧 북한경제의 만성적 위기 및 붕괴로 이어질 수 있는 것이다.

이런 경제적 위기가 북한의 내부 배급시스템을 교란할 경우, 경제적 위기가 바로 정치적 위기로 이어져 필연적으로 북한 인민들의 정치적 행동, 봉기나 반란을 유도할 것이다.¹¹³⁾ 폭압적 정치구조와 이를 추종하는 관료제로 버티던 북한 정치시스템은 엘리트 간의 분열을 심하게 겪을 것이며, 정권의 생존에 깊은 회의를 지닌 정치세력이 이탈하여 김정은과 노동당의 안정성과 권위를 뿌리부터 흔들 것이다. 수많은 지난 공산주의 정권들은 기본적인 국민의 경제적 요구를 만족시키지 못해 내파(implosion)되었다. 만성적인 식료품 부재, 원자재 가격의 폭등, 초인플레이션 등이 나타날 것이며, 이는 결국 최상위 정치권의 분열로 이어져 정권 붕괴를 가속화할 것이다.

만약 북한이 이런 시나리오를 따르게 된다면, 위에서 언급한 중국-홍콩형 모델의 한반도 미래를 예측할 수 있다. 북한의 정권이 엘리트 분열과 민중봉기로 붕괴되었다고 가정하자. 이 붕괴는 70여 년간 지속되어 온 노동당 기반의 일인지배체제의 종식을 의미하며, 이는 북한 상층부의 호전파 혹은 강경파의 퇴출을 의미한다. 이 경우 한국은 북한을 흡수통일할 수 있으며, 이는 한반도 전체의 단일정부 탄생을 의미한다. 당연히 국방과 외교의 통합이 진행될 것이다. 추후 논의되겠지만 이것은 한반도에서 강한 연

112) Ibid., p. 14.

113) 이러한 도식적인 북한경제 붕괴론에 대한 회의도 만만치 않다. 이 회의론은 아무리 경제위기가 닥쳐와도 북한은 정치적으로 억압적인 기구들 그리고 주체사상에 의한 뿌리깊은 정치적 정당성의 존재로 인해 경제 위기가 절대 정치적 위기로 이어지지 않을 것이라는 것이다. 이와 관련 해서는 김근식, “북한붕괴론이라는 유령,” KPI 칼럼, 2011년 3월 3일; 이상근, “북한 붕괴론의 어제와 오늘,” 『통일 연구』 12 (2) (2011) pp. 121-125

방향 통일이 일어나는 시나리오와 겹치는 부분이다.

이 경우 북한은 정치적으로 무질서(chaos)단계에 들어가며, 외교·안보·국방 분야의 통제권을 상실한다. 정치적 공백이 외교와 안보의 공백을 가져오는 것이다. 하지만 이 경우에도 시장은 완전한 무질서로 붕괴하지는 않을 것이다. 주민들 개개인의 삶의 근간인 암시장과 비공식 경제는 작동할 것이며, 구 사회주의적 질서 중 일부는 기능할 것이다. 즉, 정치적 무질서와 사회주의 계획경제 유산(legacies)들이 공존하게 되는 상황이 될 것이다.

문제는 북한의 권력이 붕괴된 상태에서 한국이 북한을 흡수통일할 경우 북한의 강한 사회주의적 계획경제 요소를 포용할 수 없다는 점이다. 수많은 이행기 경제(transitional economies) 연구에서 관찰되었듯이 사회주의라는 경제체제는 사회주의 정치세력의 붕괴 이후에도 강한 내성(inertia)을 지니게 된다. 동유럽의 동독, 소련, 폴란드, 루마니아, 체코 등 구 사회주의권 국가들은 민주화 이후에도 경제체제를 자본주의 하의 시장경제로 빠르게 전환하는 데 실패하였는데, 그 중심에 사회주의적 관성이 존재한다.¹¹⁴⁾

구체적으로, 구 사회주의의 낡은 경제적 관료 시스템의 잔존, 수요와 공급에 대한 중앙정부 통제 관행의 잔존, 시장의 미발달, 이로 인한 수요공급 시스템의 부재, 자본주의 세금체계에 기반한 재정의 부재, 금융의 미발달 및 이자율의 부재, 왜곡된 외환시장, 시장제도를 뒷받침할 법과 제도의 부재 등이 상호작용을 일으켜 소위 말하는 급격한 시장자유화정책 혹은 충격요법(Shock Therapy)의 작동을 방해한다.¹¹⁵⁾

이러한 정치적 통일조건의 성숙과 경제적 통일조건의 ‘괴리’(desynchronization)는 아무리 과거 적국의 정치권력이 붕괴되었더라도, 그 체제를 일거에 흡수하기가 쉽지 않음을 보여준다. 바로 이런 이유에서 소수의 남·북한 통일 관련 연구들은 남·북한의 1국가 2체제 혹은 1체제 2경제 논의를 진행해왔다.¹¹⁶⁾ 논의의 핵심은 북한 정권이 붕괴되더라도 경제체제가 이원적으로 존재하므로 1국가 2체제라는 이행기를 거쳐 통일

114) Geoffrey M. Hogdson, "Institutions, Recessions and Recovery in the Transitional Economies," *Journal of Economic Issues* 64 (4) (2006), pp. 878-879.

115) Ibid.

116) 문성민 민준규 "통일시나리오 논의의 틀" p. 61

로 나아가야 한다는 것이다.¹¹⁷⁾

공통된 경제체제의 부재는 통일 이후 경제적 혼란을 가중할 수 있다. 가장 근본적인 문제는 사회주의 요소가 강하게 남아있는 북한경제의 사유화(privatization)이다. 북한경제의 자본주의로의 편입은 수많은 북한 국영기업의 사유화를 전제로 한다. 하지만 이 과정이 순탄치 않다. 사유화 작업은 기본적으로 시장이 주도해야 하는데, 지난 이행기 경제들을 보면 기존의 국영기업 책임자들이 이 사유화 과정에 개입하여 독과점적인 사유화를 진행한다. 남·북한 경제통합의 경우 이들 책임자 외에도 한국의 재벌과 해외자본의 치열한 각축장이 될 것이다. 이 때문에 군사·외교적으로 통합된 통일한국이 1국가 2체제를 선호할 유인이 존재하는 것이다.

경제력의 차이도 문제다. 두 국가가 생산해내는 부(wealth)의 규모가 다르다는 것이다. 이는 재화 생산의 근간인 시장의 규모가 다르고, 수요와 공급의 메커니즘이 두 국가 간 불균형하다는 것이다. 이는 곧 국가 재정의 불균형을 의미한다. 통일 후 절대 다수의 세수가 남한에서 북한으로 이전될 것이 자명하기 때문에 남한의 통일세(unification tax)는 불가피하고, 이는 동·서독 통일 이후 발생한 통일세 문제를 한반도에서도 경험하게 된다는 것을 의미한다. 각 경제 주체들의 치열한 조세저항이 불가피한 이유다.

또 하나의 난제는 화폐 문제다. 실물경제의 흐름을 좌우하는 경제체제가 다르면 당연히 통용되는 화폐도 가치가 달라진다. 화폐가 다르게 사용된다는 것은 경제 통합의 가장 주된 장애물이다. 당연히 화폐가치에 영향받는 인플레이션, 환율 등이 상당히 불안정해진다. 이 불안정성을 극복하는데 반드시 공동 중앙은행 창설과 화폐개혁 그리고 단일 화폐 창출이 필요하다. 하지만 경제력의 차이, 사유화의 문제, 재정의 문제 등

117) 가장 최근에는 미국의 대북 전문가 빅터 차 교수가 일국 양제를 역(逆)으로 해석해 논란을 야기했다. '미국의 소리(VOA)' 방송은 백악관 국가안보회의(NSC) 아시아담당 국장을 지낸 빅터 차 전략국제문제연구소(CSIS) 한국석좌가 “문재인 대통령은 한국과 북한이 경제적으로는 합쳐졌지만 정치적으로는 분리된, 한 나라 두 체제(일국양제)를 유지할 수 있게 만드는 것을 목표로 삼고 있다”면서 “그는 경제적 인센티브를 이용해 북한을 협상 테이블로 끌어내려 하지만, 이는 미국의 대북압박 전략을 약화시킨다”고 주장했다. 하지만 이런 일국양제의 역발상은 본 보고서 경제통합유형에서 일별했듯이 경제통합의 핵심 전제조건이 다원적 정치체제의 공존, 경제발전과 단일통화시대 유인의 존재라는 이론적 논의를 생략한 문재인 정부의 대북 유화책을 에둘러 비판한 정치적 레토릭이라 사료된다. 자세한 내용은 뉴데일리 “빅터 차 文 대통령 목표는 ‘일국양제’ 연방제 통일” 2019년 3월 28일 <https://www.newdaily.co.kr/mobile/mnewdaily/article.php?contid=2019032800181> (검색일 2019년 4월 15일)

이 해결되어야 공동화폐의 창출이 가능하다. 비슷한 경제체제를 지닌 유럽 자본주의 시장경제 국가들이 주도한 유럽 통합이 공동화폐를 만들어 유통시키는 데 50여 년 이상이 걸린 점을 상기해야 한다.

따라서, 1국가 2체제는 남한이 북한을 흡수하되 경제분야의 통합을 미루고 1국가 2체제를 받아들여 북한을 특별행정구역으로 지정하는 것이다. 북한을 특별행정자치구로 선언한다는 의미는 중의적이다. 일단 정치와 외교 및 안보(군사) 등 주권의 핵심 부분은 남한의 행정부가 통합하게 된다. 즉, 외교와 안보 관련 업무는 통일 한반도 중앙정부가 독점하여 단일 행위자(unitary actor)로 활동하게 된다. 남·북한 전 지역의 군사 통수권은 통일 대한민국 대통령이 행사하며, 외교권 역시 마찬가지다.

하지만 통일된 한반도 정부(이전의 남한 정부)가 이전 북한의 경제를 이행기 경제로 정의하고 시장화(marketization)되기까지 자치권을 허락한다. 이 경우 한반도는 북한의 이질적인 경제의 존재를 특정 기간 허락하고 나머지 영역, 즉 정치, 외교, 안보 분야를 급속하게 통합하게 되는 시나리오를 경험하게 된다. 통일 대한민국 정부는 정치체제를 민주주의에 근거한 대통령제로 선택하고 삼권분립과 개인의 정치적 자유(자유선거)에 근거한 정치질서로 빠르게 전환시킬 수 있다. 외교안보는 이 민주화의 부산물로 통일한국 정부에 귀속될 것이다.

반면, 북한의 경제와 관련하여서는 통일한국 정부가 파견한 고위 공무원이 일종의 대리자가 되어 이행기 경제의 연착륙을 관리·감독할 가능성이 높다. 기존 구 사회주의 국가의 급격한 시장 이식(transplantation of market)의 오류를 대비하고 행정력을 동원해 특정 기간 관리된 이행기 경제정책(managed transitional economy)을 적용하는 경우다. 이 경우 북한 전체는 관리·감독권을 가진 통일 한반도 정부 파견 공무원에 의해 특별행정자치구로 편입되고, 이 인물이 북한경제의 시장경제로의 이행을 시간을 두고 관리·감독하는 것이다.

이 시나리오상 경제의 완전한 통합이 이루어지지 않았으므로 남·북 주민 간 자유로운 거주 및 이전의 자유는 제한될 것으로 보인다. 남한의 완전한 시장경제와 북한의 구 사회주의 경제가 공존하게 되므로, 거주 및 이전과 관련된 모든 제약이 부분적으로 해소되겠지만 상응하는 새로운 조례, 규칙, 행정 명령 그리고 법률 등이 새롭게 제정되어야 한다.

아울러 경제통합의 상징인 공동화폐(common currency) 도입도 상당 기간 지연 될 것으로 보인다. 일단 북한의 원과 남한의 원 간의 가치 불평등(non-parity)문제가 필연적으로 발생할 것이며, 북한의 점진적 시장화 전략으로 인해 경제규모, 시장화 정도 그리고 개방화 정도가 일괄적으로 추진되기 힘들어 기존의 북한 원화와 한국의 원화가 일정 조정(adjustment)되는 것을 제외하고는 통합되기 불가능할 것이다.

북한정권의 붕괴를 가정하지 않고 이러한 일국양제형 통일방안을 구상해 볼 수 있다. 주로 통합과 통일의 동인에 관심을 두기보다는 통합·통일의 규범에 입각한 이 방안은 실제 지난 남·북한 정부의 공식 통일방안의 변형으로 제시되었는데, 이 논리의 핵심은 ‘낮은 수준의 연방제’이다. 이 시각에서 보면 한반도 일국양제는 순수 가능성 차원으로 ‘왜’ 남한과 북한이 일국양제라는 통일형으로 나아가느냐는 물음보다, 상이한 남북체제의 통일을 위해 ‘어떻게’ 합칠 것인가에 대한 물음에 초점이 맞추어져 있다.

이 시각에서 보면 지난 세기 남·북의 통일방안은 남한은 연합제, 북한은 연방제로 진화해왔다고 볼 수 있다. 특히 남한의 경우 ‘한민족 공동체 통일방안’에 초점이 맞추어져 있는데, 이 방안에 의하면 남과 북의 통일방안은 점진적·단계적이어야 하며 화해 및 협력-남북연합단계-통일국가단계의 3단계로 발전할 것으로 본다.¹¹⁸⁾ 반면, 북한은 고려민주연방공화국 창립 방안이 대표적인데, 이것은 정치통일을 남·북한 연석회의를 통해 먼저 달성하고, 이에 기반한 국방·외교를 통일한 후 나머지 경제와 사회통일을 진행하자는 방안이다.¹¹⁹⁾

이러한 두 개의 상이한 통일방안이 일국양제의 통일방안에서 논의된 배경에는 낮은 수준의 고려연방제라는 남·북한 공통 통일방안이 논의되기 시작된 후부터이다. 북한의 경우 1991년 김일성 주석이 신년사에서 ‘한민족 한 국가 두 제도 두 정부’에 기초한 좀 더 느슨해진 연방제 방안을 제시한다.¹²⁰⁾ 김일성의 뒤를 이은 김정일도 이안을 계승하여 1997년 ‘연방제 방식의 민족통일국가 창립’을 제안하였고, 이것이 2000년 남북 정상회담과 뒤이은 6·15 공동선언에서 ‘낮은단계의 연방제’로 합의가 된 것이다.

118) 김계동, Ibid., p. 170-176.

119) Ibid., pp. 197-199.

120) 남궁영, Ibid., p. 316.

기존의 연합제와 연방제 방안은 남·북한이 하나가 되어야 한다는 목표만 일치할 뿐이지 어떻게 하나가 될지에 관한 방법에서는 상충하는 견해를 지니고 있었다. 하지만 공동선언이 명시한 낮은 단계의 연방제의 경우 두 정부와 두 개의 체제 및 제도를 인정한다는 점에서 중국-홍콩 간의 일국양제와 많은 유사성을 띠고 있다는 것이 학자들의 분석이다.¹²¹⁾ 또한 낮은단계의 연방제는 남·북한 정부가 각각 기존의 기능과 권한을 그대로 보유하기 때문에 두 정부의 느슨한 연합인 연방정부보다는 자치정부가 더 많은 권한을 갖게 된다는 측면에서 일국양제와 유사하다고 분석하였다.¹²²⁾

하지만 이런 분석은 일국양제와 낮은단계의 연방제 간의 근본적인 차이점을 간과하고 있다. 바로 주권의 핵심이자 가장 민감한 문제인 군사·외교의 통합 여부이다. 일국양제는 중국과 홍콩 사례에서 보여주듯이 홍콩의 군사 및 외교권을 중국 공산당에 이양한 군사·외교 통합을 전제로 이루어졌다. 당연히 최고위 정치적 의사결정의 주체도 중국으로 귀속되었다. 이 상태에서 반환국인 영국의 요구와 중국의 현실적인 통합 어려움을 들어, 2체제 즉 자본주의와 사회주의 체제의 공존을 채택한 것이다. 등소평의 개혁·개방에 입각한 실리적 판단도 작용한 것으로 알려져 있다.¹²³⁾

하지만 남·북한이 6·15 선언 이후 10·4 선언에서 확인한 낮은 수준의 연방제는 정치적 통일, 그로 인한 군사적·외교적 통일에 회의적이다. 북한의 붕괴와 이를 통한 남한의 흡수통일 방식 혹은 군사적 전면전을 통한 새로운 단일국가의 탄생이 없는 남과 북 누구도 주권의 핵심인 군사·외교 통합을 논할 수 없는 구조이기 때문이다. 하지만 북한이 자신들의 정치체제를 전혀 포기할 의사가 없는 상황에서 남·북한이 통일을 이루기는 어려우므로 남·북 사이의 급격하고 과도한 일방적이고 제도적 통일보다는, 화해하고 협력하여 한반도 평화와 통일을 지향해 나가자는 수사학 수준의 통일 방식에 대한 합의 수준에 머물고 말았다.¹²⁴⁾

요약하자면, 일국양제의 두 가지 방식 중 후자, 즉 남·북한의 낮은 수준의 연방제 방안은 선언이고 청사진일 뿐 현실적으로는 발생 가능성이 낮은 시나리오다. 오히려 첫 번째 시나리오, 즉 영국이 홍콩의 주권국으로서의 지위를 할양하고 나서 벌어진 일

121) 김윤실 김형민 2014, p. 259

122) Ibid.

123) 윤영덕, Ibid., p. 87.

124) 김용국 2008; You & Hahn 2018

국양제는 북한의 정권이 붕괴되어 남한 주도로 통일을 하려고 할 때 북한과 남한 경제의 이질성으로 인해 선뜻 통일하지 못하고 1국가 2체제—즉 혼합경제와 자본주의의 공존—로 타협하는 한반도 미래의 한가지 시나리오로 가정해 볼만 하다.

따라서, 일국양제를 따른다면 한반도 미래 시나리오는 ‘불완전한 통일(incomplete unification)’의 한 예로 간주할 수 있다. 통일의 대상인 북한이 붕괴되어 흡수통일이 라는 절호의 기회를 만나도 통일된 한반도 정부는 경제적 분야의 오래된 사회주의적 관성과 관습을 고려하여 북한을 특별행정자치구역으로 선포하고, 경제 부문이 완전시장 경제로 이행할 때까지 정치적·행정적으로 관리하기 때문이다.

Ⅰ 일국양제형 통일시나리오 Ⅰ

- 양 속적 국가중 한 국가의 정치적 경제적 붕괴
- 군사 및 외교의 선(先)통일
- 두 국가 경제체제의 이질성 존재
- 이질성을 두 개의 경제체제로 관리
- 연방정부 파견 고위공무원에 의한 정치적으로 붕괴된 파트너의 경제 및 행정 관리 지배
- 불완전한 통일의 예

5. 한반도의 미래 5: 느슨한 연방제(Loose Federation)

남과 북은 과거 단일 민족이었다. 분단의 아픔을 겪고 있기는 하지만 미래에는 한 국가로 통일되어야 한다는 근본적인 정체성에 대한 합의가 존재하는 것도 엄연한 사실이다. 일례로 대한민국 헌법 4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있다¹²⁵⁾.

125) “대한민국 헌법” 국가법령 정보센터 <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#> (검색일 2019 2월 23일)

바로 이러한 규범적 그리고 정체성 차원의 명령(imperative)은 결국 남·북 간의 통합과 통일을 끊임없이 사고하게 만드는 핵심 동력이다. 따라서 남·북한의 통일을 이야기할 때 소위 말하는 ‘연방제’(federation)에 관한 논의는 불가피하다. 우호국가 역시 양국에 큰 이득을 가져다주지만 여기서 머물러 버리면 두 국가는 양분되어 각자 두 개의 주권국가로 나뉘어 살게 되는 것이고 이 경우 남·북한의 통일이라는 민족사적 염원 혹은 규범을 실현하지 못할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 여기서 소개되는 두 가지 연방형 통합 및 통일 시스템은 양분되었던 두 개의 한반도 주권체가 군사·외교, 경제, 거주이전 그리고 행정 부분 모두에서 단일 주권체로 이양되는 시나리오이다.

본 연구에서는 연방제를 크게 ‘느슨한 연방제’(Loose Federation) 그리고 ‘공고한 연방제’(Firm Federation) 두 개의 카테고리를 통해 분석하려고 한다. 이 장의 중심은 특히 완전한 연방형 통일의 전 단계인 느슨한 연방형을 분석 대상으로 한다. 느슨한 연방제는 기본적으로 두 개의 국가가 하나의 국제 혹은 연방으로 합쳐질 때 그 초기과정에 분석의 초점을 둔다. 남과 북의 경우 대등한 입장에서 구체적인 연방제 실현 방법을 두고 협상을 하는 것이다.

느슨한 연방제로 가기 위해서는 역시 환경변수로 북·미 간의 화해가 전제되어야 한다. 북한의 레짐을 강패국가(rogue state)와 악의 정권(evil regime)으로 규정하고 있는 미국이, 군사동맹국인 한국과 적국인 북한 간 대등한 통일을 인정할 리 만무하다. 비슷한 의미에서 북한이 남한과 대등한 통일을 하기 위해서는 자신의 생존을 70여 년 간 위협하고 있다고 주장하는 미국의 안보 파트너 즉 남한을 인정하고 대등한 통일의 파트너로 삼아야 가능하다.

이론적으로는 남·북한이 두 국가의 내부 동력만으로 대등한 협상을 통해 통일을 이룰 수 있다. 이 방법은 과거 주로 남한 정부와 학계에서 주장하고 있는 남북 연합 혹은 한민족 공동체 통일방안과 비슷한 형태다¹²⁶⁾. 하지만 두 국가가 자신만의 동력에 의해 연합 혹은 초기 연방 통일에 합의한다 해도, 북한은 그 조건으로 남한주둔 미군의 철수를 당연히 요구하게 될 것이다. 즉 느슨한 연방제 자체가 북·미 간의 화해 없이는 불가능한 것이다.

126) 김계동 남북한 체제 통합론: 이론 역사 정책 경험 『명인분회사』 2006 pp. 45-56.

따라서 이러한 대등한 지위에서 느슨한 연방 국가로 전환되기 위해서는 북한과 미국의 화해가 근본적인 환경 조건이다. 만약 미국이 북한이 바라는 체제의 생존 보장을 해주고 미국이 경제협력을 도와주며 이에 대한 대가로 북한이 핵을 포기한다고 가정해야 한다. 이러한 거대 협상(grand bargaining)이 북·미 간에 이루어져야 남·북이 대등한 지위에서 연방형 통합을 이룰 수 있는 환경이 조성되는 것이다.

하지만 북·미 화해가 느슨한 연방형 통합을 자동으로 가져오지 않는다는 점에 주목해야 한다. 북·미 화해에도 불구하고 북한의 김정은 정권은 여전히 유지될 가능성이 상당히 크며 북한의 경제는 개혁·개방의 초기에 진입할 가능성이 크다. 따라서 북·미 화해가 남과 북의 대등한 협상을 통한 느슨한 연방형 통합을 이루기까지, 중국의 적극적인 북한 경제 개혁에의 참여 및 북한 사회의 장기적이고 근본적인 변화가 일정 수준으로 제도화되어야 한다.

실제 과거 연구에서는 이런 통합방식을 북한체제의 존속과 ‘합의형 통일’로 개념화한 바 있다. 문정인·이동윤의 2002년 연구에 따르면 김씨 왕조의 지속 가운데에서도 북한이 개혁과 개방을 적극 추진하여 경제난을 극복할 경우 특히 나진·선봉지역 등 자유무역지대를 적극 이용할 경우 남북 경협과 신뢰 구축이 발전하여 합의형 통일이 가능하리라 예측한 바 있다.¹²⁷⁾

하지만 2000년 남북 정상회담과 6·15 선언에 고무되어 나온 이러한 대등한 합의형 통일안은 실제 국가 간 통합과 연방의 형성에서 정치체제의 유사성(similarity)이 얼마나 중요한지를 간과하고 있다. 실제 기능주의와 신기능주의에 기반한 유럽통합을 연구한 학자들 스스로가 연방형 통합의 조건으로 ‘다원주의적 정치체제 및 사회체제’ 그리고 연방 참여국가들의 ‘유사한 이데올로기’ 존재 등을 열거하며 이런 전제조건이 부재할 경우 사실상 연방형 통합은 어렵다고 선언한 것도 이런 맥락에서다.¹²⁸⁾

따라서 본 연구는 초기 느슨한 연방형 통일을 위해 북한의 정치체제는 반드시 탈(脫) 권위주의적으로 개혁되어야 한다고 본다. 지금 북한의 정치구조는 일인 영도자가 1당

127) 문정인·이동윤 “남북한 통일의 유형별 시나리오,” pp. 139-140 in 문정인 (외) 지음 남북한 정치갈등과 통일 (서울: 오름, 2000)

128) Ben Rosemanond, *Theories of European Integration* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp. 69.

즉 노동당을 중심으로 군과 관료를 이끌며 지배하는 개인주의 독재시스템(personalist dictatorship)이다. 이런 정치적 구조에서는 민주주의 남한과 대등한 연방형 통일을 한다는 것은 사실상 불가능하다. 지난 세월의 적대감을 확대 재생산하며 적대감에 기대어 정권유지의 한 축으로 삼는 북한 일인주의 정치체제는, 만약 통합협상이 시작된다면 남한에게 어떤 식으로든 비슷한 유형의 정치체제를 강요할 것이다. 이 부분이 바로 많은 수의 학자들이 북한의 고려연방제에 대한 순수성을 의심하는 이유이기도 하다.¹²⁹⁾ 잘 알려져 있다시피 북한의 고려연방제는 선 정치적 통일 후 사회 및 경제통합 양식을 갖춘 연방제 안이다. 통일의 마지막 형태는 어떤 식으로든 정치적 통합이냐 남·북한 시민사회, 정치, 언론, 국회의원들 간의 연석회의를 통해 통일 헌법을 만들고 정치시스템 즉 지도자 선출 방식을 결정하자는 정치 과잉주의 성격이 강하다.

하지만 수십년 동안의 선거와 정당제에 입각한 민주주의를 실현해온 한국의 입장에서 이 제안을 받아들일 수 없다. 따라서 북한의 미래가 앞으로 경쟁과 대안정치체력의 존재 그리고 리더십의 정기적인 변화라는 형식의 다원주의적 정치변화를 겪어야만 대등한 연방형 통일이 가능하다.

정치체제 외에 대응한 협상을 통한 연방형 통일이 이루어지기 위해서는 북한의 경제적 수준이 어느정도 남한과 비슷해져야 한다. 본 연구가 주장하는 느슨한 초기 연방제는 연방 형성 이전의 대등한 두 개의 정치체(political entities)를 상정하고 있다. 이 이야기는 두 개의 정치체제 혹은 국가가 정치적 측면에서 비슷한 구조를 지니고 있음(regime similarity) 상정하며 비슷한 규모의 국가가 비슷한 정치체제를 구비하고 있을 때 경제적 측면에서도 비슷한 경제체제와 비슷한 경제크기 즉 GDP를 갖고 있을 것이라 가정한다¹³⁰⁾.

특정 국가가 이러한 특정 규모의 경제(scale of economies)를 이룩하고 지속적인 경제성장이 가능하다는 것은 그 국가가 시장경제의 발전 및 무역과 투자의 자유화를 제도화하고 있음을 의미한다. 이러한 성숙한 국내경제 조건을 만족한 이후 비교 우위에 근거한 무역 혹은 교류가 일어난다는 것이 정설이다. 비교 우위에 대한 두 국가의

129) 우성대, “북한의 연방제 통일 방안의 재검토,” *한국 동북아 논총* (33) (2004), pp. 88-94.

130) 문정인·이동운 “남북한 통일의 유형별 시나리오” 문정인 외 지음 『남북한 정치갈등과 통일』 (서울: 오름, 2002), p. 129-130.

관심은 경제 교류—무역과 투자—을 절대적 이득(absolute gain)으로 간주하고 이는 두 국가 간의 경제교류의 확산(expansion)과 심화(deepening)를 추동해 내는 것이다. 유럽 국가 간 통합의 핵심에는 항상 유사한 다원주의적 정치체제와 경제적 이득의 공유라는 주요한 동인이 있었으며 국가들 간의 자본주의 시장경제의 오랜 발전과 이에 기반한 경제 교류 확산과 심화가 항상 핵심으로 자리잡고 있었다¹³¹⁾.

따라서 남·북한이 대등한 관계에서 초기 느슨한 연방형이라는 통합으로 진행하기 위해서는 남·북이 적어도 경제통합의 상징인 단일 화폐(common currency)를 합의할 수준으로 경제가 대등하게 성숙해야 한다.

중국과 베트남 사례에서 보듯이 북한은 먼저 경제의 개혁·개방 수준을 높은 수준으로 올려야만 한다. 지난 시기 폐쇄적이고 고립적인 국가주도 사회주의 체제를 버리고 적극적인 시장중심의 개혁·개방에 나서야 한다. 중국이 등소평(Deng Xiaoping)의 주도하에 자본주의적 개혁개방에 나선 시기가 1978년 이다. 이후 중국이 지금의 국가주도의 시장경제 개혁을 이루는데 40여 년이 걸렸다. 이 개혁개방에 의거한 경제 성장은 아직도 진행형이다. 따라서 한반도 미래의 한 유형으로서의 초기 연방형 통합이 이루어지기 위해서는 상당기간동안의 북한의 개혁 및 개방에 의거한 시장경제의 발전 그리고 제도화가 반드시 필요하다.

이러한 정치적·경제적인 초기 연방형 통합의 조건이 성숙할 경우 남과 북은 대등한 관계에서 통합을 시도할 것이다. 이 통합의 가장 큰 특징은 통일국가의 단일 헌법제정과 단일 의회구성을 미루고 ‘남·북한의 통일 (행)정부’를 우선적으로 구성한다는 점이다. 구성된 통일 정부는 주권의 핵심인 군사 및 외교의 통합을 우선 추진하게 된다¹³²⁾.

가장 기초적인 통합을 먼저 추구하는 이유는 90-100년 이상을 상이한 국가로 살아온 남·북한이 단시간에 경제적 사회적 통합을 이루는 것이 어려울 것이라는 점에서다. 따라서 남과 북이 명목상의 통일정부를 구성하고 이를 대내외에 선포함으로써 단일한 국가 혹은 행위자(unitary actor)임을 먼저 인정받으려 할 것이다.

131) Roseman, Ibid., p.69.

132) 남궁영, “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근,” 『한국정치학회보』 36 (1), p. 319.

이러한 느슨한 연방제의 실제 과정은 북·미 국가연합의 초기 연방 형성 과정을 통해 좀 더 구체적으로 추론해 볼 수 있다. 영국으로부터 독립 초기 미국은 헌법을 형성하지 않고 연합 규약(Articles of Confederation and Perpetual Union)이라는 일종의 조약을 만들어 미합중국을 독립, 자유, 주권, 연방 간 영구 동맹으로 규정하고 선전과 강화, 외교 사절의 교환, 조약 체결 등 대외 관계에 관한 권한을 연합의회(Confederation Congress)에 주었다¹³³⁾.

연합의회에서 의결은 각 연방이 1표를 행사하고, 9표의 다수결로 통과되는 것으로 했다. 큰 연방과 작은 연방 사이에는 대륙 회의 발족 당시부터 대표권에 대한 대립이 있었지만, 처음부터 기초해 온 각 연방 1표 방식이 채택되었다.

연합의회는 국방, 외교, 주화 등의 권한은 인정했지만 세금은 배정만 할 뿐 징수는 주 의회가 직접 독립적으로 수행했다. 따라서 연방 재정 기반의 취약성이 상당했다. 심지어 사법부가 전적으로 주정부 단계에 국한되었으므로 각 주는 근본적으로 독립국가에 준하는 자격을 가지고 있었다.¹³⁴⁾

비록 18세기 미국의 예이긴 하지만 남북이 비슷한 정치구조와 사회경제적 발전 및 이데올로기의 조화가 이루어지면 바로 이러한 방식으로 남·북한은 느슨한 연방 형 통일을 시도할 가능성이 높다. 근대 주권이 의회에서 나온다는 미국 연방주의자들과 달리 남과 북은 느슨한 연방제 수립을 위한 통일 행정부를 선호할 것이며 이로 인해 남·북한 간의 군사 및 외교 통합이 발빠르게 일어날 것이다. 무정부적 국제체제에서 명목상 그리고 실질적인 주권의 핵심은 군사권과 외교권이다. 만약 이것이 빠르게 확보되지 못하면 통합협상 과정에서의 후퇴, 제3자 특히 강대국의 개입, 국제기구의 개입 그리고 통합 자체의 동력 상실 등이 우려되므로 남과 북은 조속하게 군사 및 외교권을 통합할 것이다. 이에 발맞추어 통일 한반도군이 창설될 것이며 통합된 국방부(Ministry of Defense) 및 외교부(Ministry of Foreign Affairs)가 등장할 것이다.

이러한 기본적 통합이 완성되면 통일 한국정부는 남한과 북한의 각 지역에 통일 정부 소속 중앙공무원을 파견할 것이다. 즉, 연방국가형태로 통일이 달성되었으나 시기와 사회경제체제의 이질성 문제로 중앙의 통일정부가 남한의 8도와 북한의 9도에 파견

133) 로버트 달 지음, 박상훈·박수형 옮김, *미국 헌법과 민주주의* (서울: 후마니타스, 2010), pp. 127-130.

134) 이육연 “미국의 연방주의: 탄생과 유지의 비결,” *미국학* 29호 (2006), p. 165

된 중앙공무원을 통해 자치권을 이양 및 관리하는 형태를 취할 것이다.

남한과 북한의 대등한 입장에서 달성한 통일이므로, 통일 정부는 남한과 북한 지방정부의 자치권을 보장해야 하고, 이를 기반으로 남·북한 지방정부들이 각각 실질적인 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 분야의 정책을 독자적으로 수립·집행할 수 있다. 이에 따라, 중앙집권형 권력구조는 중앙집권형 연방제로 이행하기 전에는 형성되기 어렵다.¹³⁵⁾

경제통합과 관련하여 느슨한 연방국가 형태에서는 남한과 북한 지방정부의 자치권에 근거하여 화폐는 이중적으로 사용된다. 즉, 유로화와 같은 단일화폐로의 통합은 시기상조다. 경제통합의 가장 중요한 지표인 완전한 화폐통합이 어려운 이유는 남한과 북한 지방정부 간 경제력 격차이다. 경제 관련 제도, GDP 수준, 산업구조, 재정 상태, 환율, 법적 및 경제제도 등에서 남한과 북한 간 차이가 있으므로, 약한 연방제 정착 초기에는 각 지역의 화폐가 여전히 통용되고, 좀 더 시간이 흘러 북한 경제가 안정화되면 북한 화폐를 미국 달러에 연동(pegging)하는 조치를 취할 수 있을 것이다. 북한 경제의 시장화 및 성장이 지속된다면, 대 달러환율에 대한 조정을 반복하며 평가절상(appreciation)을 시도할 수도 있다. 결론적으로 느슨한 연방국가에서의 화폐통합은 상당히 오랜 기간 불완전한 상태일 가능성이 높다. 즉 이중적 경제구조가 지속될 가능성이 크다는 것이다.

초기 남·북한 연방 국가는 지방정부에 포괄적인 자치권이 부여되기 때문에 이동·거주의 자유는 불완전하게 달성될 가능성이 높다. 행정부가 명목상으로 단일화되고 지방 공무원이 파견되어 행정구역을 관리하더라도 이 행정의 실질적인 중앙 집중화가 일어나기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 따라서 남한과 북한 지역의 거주자가 각각 상대 지역을 방문할 경우에는 여권을 소지해야 하고, 비자심사—제한적일 것으로 예측됨—도 받아야 한다. 거주이전은 제한적인 범위에서 각 지방정부의 이민법에 따라 심사받아야 한다. 그러나 시간이 지나면서 정치와 경제가 거시적인 차원에서 심화 통합되는 것과 동시에 거주이동의 자유도 점점 증가할 것으로 보인다.

135) 남궁영, “남북 정상회담과 통일방안의 새로운 접근: 연합제와 낮은단계의 연방제,” 한국정치학회보 36 (1) pp. 318-319.

Ⅰ 느슨한 연방형 시나리오 Ⅰ

- 정치체제의 다원적 민주주의로의 수렴
- 시장경제의 발전과 남북간 경제협력 유인 발생
- 느슨한 연방형 행정구조 수립
- 군사/외교적 통합관계
- 지방을 중심으로한 경제 및 재정 운용
- 거주이전 자유의 부분적 실현

6. 한반도의 미래 6: 강한 연방 국가

연방 국가형 남북한 통합은 곧 남북한의 통일을 말한다.¹³⁶⁾ 본 연구는 통일이란 앞서 살펴본 통일의 핵심적 4가지의 구성요소-군사/외교, 경제, 거주이전 자유, 행정-이 완전히 통합될 때를 가르킨다고 정의한바 있다. 먼저 군사/외교통합이 완성되고, 경제도 일국의 경제로 통합되며, 이에 따른 사회통합으로 거주 이전의 자유가 보장된다. 마지막으로 이러한 전 분야의 통합은 행정부의 통합이라는 통일의 마지막 단계를 거치며 완성 된다는 것이다.

본 연구의 핵심 전제는 남북한이 연방 국가로 통합되기 위해서는 북한 체제의 붕괴와 이에따는 흡수통일을 거쳐 발생한다는 것이다. 북한이 남한에 흡수되어 통일된 연방국가가 확립되는 과정은 ‘두 가지’ 경우의 수를 상정할 수 있다. 하나는 북한이 핵을 포기하지 않고 미국을 위시한 국제사회의 압박과 스스로의 고립된 경제에서 파생된 문제를 극복하지 못하고 체제가 붕괴되는 경우이다. 이 경우 일국양제형 통일시나리오

136) 본 연구에서 ‘연방제’는 북한이 과거 내세운 한반도 통일방안인 ‘고려연방제’와 확연히 구분된다. 1960년 북한이 최초로 제안한 고려연방제는 첫째 북한과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 서로 존중하고 둘째 남북한 같은 수의 대표와 해회동포를 대상으로 하는 최고민족연방회의(통일정부)를 구성하고 연방상설위원회를 만들어 정치 외교 및 군사문제를 관장하며 민족연합국을 조직하며 셋째 연방정부 지휘하에 사상 및 제도가 상이한 남북 지역정부들이 독자적 정책을 추구한다는 북한위주의 연방형 통일 방안이다. 자세한 내용은 남궁영, 2002, p. 36.

와 매우 비슷하게 전개되는데 차이가 있다면 한국 정부가 발빠르게 통일 한국을 선언하고 북한의 경제를 과거 발전주의 국가 모델(developmental state model)을 통해 가파르게 성장시켜 1국가 1체제형 통일을 단기간 이루어 낸다는 시나리오이다.¹³⁷⁾

다른 하나는 미국과 북한이 핵 협상에서 극적인 타결을 보면서 북한은 미국이 요구하는 비핵화를 단행하는 대신 그 반대급부로 국제사회로부터 제재 해제와 개혁 개방에 대한 도움을 받아 자본주의를 경험하는 시나리오이다.

후자의 경우 연방 국가로의 통일은 상당한 시간이 소요될 것이다. 이는 통일이 실현되기 위해선 북한이 정상적인 개혁 개방을 실시하면서 시장화와 그에 따른 경제성장, 그리고 ‘개혁세력의 등장’과 민주화 요구, 이로인한 정치체제 변환(regime change)이라는 일련의 도식적인 민주화과정을 반드시 거쳐야 하기 때문이다. 자본주의에 기반한 시장화 경험, 이로인한 중산층 수준의 시민계층 성장, 그리고 이들의 백두혈통과 노동당이라는 북한사회의 억압적 정치체제에 대한 민주화 요구와 시민혁명이 결국 북한 체제를 전복 시키고 임시적인 민주정부(interim democratic government)를 수립한다는 시나리오이다.¹³⁸⁾

이처럼 경제발전에 뒤따라 정치적 변화가 일어나면 한국에 흡수통일의 기회를 줄 것이다. 이 경우 한국은 동·서독 통일과정과 아주 비슷한 경로를 거치며 강력한 연방국가로 통합되는 결과를 이끌어 낼 것이다.

이 점에서 동독의 붕괴와 서독주도의 독일 통일은 많은 남북연방제 통일에 많은 시사점을 제공한다. 잘 알려져 있다시피 독일은 동독주민들의 ‘시민혁명’으로 분단의 상징인 베를린 장벽이 붕괴된 이후 주민들의 열망에 따라 서독체제로 급격히 편입됨으로써 평화적 통일을 이루어 내었다. 이론의 여지는 있지만 동독의 붕괴는 동독 시민들의 경

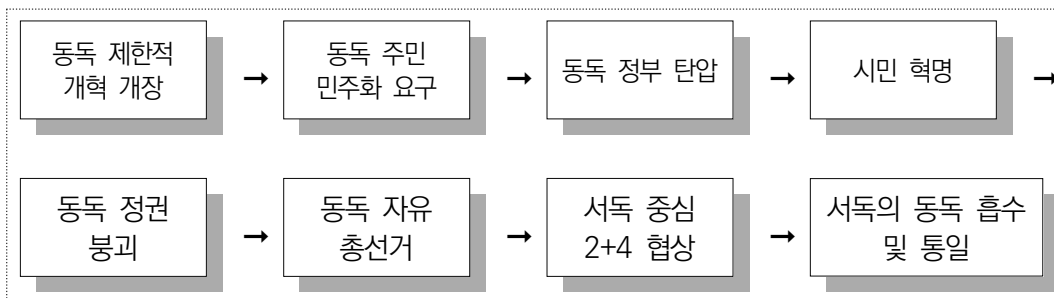
137) 발전주의 국가론은 쉽게 설명하자면 국가가 자국의 빠른 경제성장을 위해 시장에 깊숙이 개입하여 가격의 왜곡, 자의적 여신 배분, 유치산업 보호, 그리고 적극적 산업정책으로 선진국의 경제발전을 빠른시일안에 따라잡근 발전가 역할을 한다는 것이다.

138) 소위 중산층 없이는 민주주의가 불가능하다 (No Bourgeoisie, No Democracy) 테제는 베링턴 무어의 고전 민주주의와 독재의 사회적 기원이라는 기념비적 저서에서 처음 제기된 테제로 이후 정치학에서 수많은 논쟁을 양산시켜 왔다. 지나친 일반론적 오류가 있다는 무수한 지적이 뒤따르고 있지만 수많은 레짐변동(regime change)이 중산층 혹은 이와 유사한 계층이 기존의 억압적 질서 내지는 독재 정권의 자의적 권력행사에 불만을 갖고 ‘혁명’이라는 거대한 사회운동을 수행하여 다원적 정치체제 즉 민주주의로의 체제전환을 이루어냈다는 점은 수많은 경험적 연구를 통해 입증된바 있다. 이 연구들의 종합적 정리와 이에 대한 비판은 Przeworski et al. pp. 1-22 참조.

제적 그리고 정치적 불만이 가장 큰 동인이었고 고르바초프의 개혁과 개방이라는 정책이 기회의 창(window of opportunity)을 열어준 것으로 해석되어 왔다.

하지만 이러한 거대한 정치적 변화는 행위자(agency)들의 과감한 시민혁명이 핵심에 있었다는 것을 아무도 부정할수 없다. 이들의 집단행동 즉 시민혁명이 동독의 권위적 공산주의 체제를 무너뜨리고 자유로운 선거에 의한 민주정부를 탄생케 했다는 점에서는 아무런 이론이 없다. 에리히 호네커(Erich Hoenecker) 동독 정부는 지도부 사퇴선에서 불을 끄려고 했지만 시민혁명의 흐름을 뒤돌리기에는 역부족 이었다.

동독주민들의 지속된 저항은 1989년 11월 9일 베를린장벽 붕괴로 이어졌고 1990년 자유총선에서 동독에는 동독 기민당이 이끄는 드 메지어 총리를 수반으로 하는 민주정부가 출범하였다. 동독의 민주정부는 조속한 통일을 위하여 서독정부와 1990년 5월 18일 '화폐, 경제, 사회통합에 관한 국가조약'을 체결하였고 8월 31일 역사적인 '통일조약'을 맺고 동독 의회의 결정에 따라 서독에 공식 편입된다. 아래는 동·서독 통합의 과정을 아주 단순하게 시각화한 것이다.



출처: Jochen Abr. Frowein, "The Reunification of Germany," pp. 152-163 내용을 저자들이 시각화¹³⁹⁾

[그림 5-1] 동서독 연방형 통일 과정

이러한 동·서독의 통일과정을 북한의 체제 붕괴와 이로 인한 남한에 의한 흡수통일 방안과 결부지어 생각해보면, 북한 정권의 붕괴는 흡수통일과 그로 인한 남한주도 연방국가 탄생의 '필요조건'이라 할 수 있다. 하지만 이 필요조건이 만족되어도 남한주

139) Jochen Abr. Frowein, "The Reunification of Germany," American Journal of International Law 86 (1) (Jan., 1992), pp. 152-163.

도의 연방국가가 성립되기 위해서는 몇 가지 충분조건이 만족되어야 한다.

먼저 북한에 민주적 대안정치체제가 들어서고 이들이 자유총선을 통해 대안 정치 세력을 형성해야 한다. 두 번째로 남한주도의 연방형 통일을 주변 강대국들이 반대하지 말아야 한다. 동독의 붕괴와 서독의 흡수통일도 2+4협상이라는 지난한 국제협상을 거쳐 승인되었는데, 이는 주변국들이 독일의 통일이 초래할 국력의 강화와 그로 인한 힘의 균형의 붕괴를 우려했기 때문이었다.¹⁴⁰⁾

이와 마찬가지로 남한 주도로 한반도에서 흡수 통일이 일어났을 때 한국과 미국, 중국, 일본, 그리고 잠재적으로 러시아 사이에 한반도 연방국가 건설에 대한 국제적 합의가 있어야 할 것이다. 한반도에서의 연방국가 탄생은 이들 4개의 강대국의 전략적 이해관계에 상충될 수도 있기 때문이다.¹⁴¹⁾

이런 두 가지 조건이 충족되면 한반도에 연방형 통일 한국이 들어서게 될 것인데, 이 통일 한국의 형성은 우선 정치통합을 거칠 것이다. 동독의 대안정치세력인 기민당의 역할처럼 북한에도 자유총선거를 통한 유사한 민주정부가 들어서 남한과의 통일에 대한 합의를 이끌어 내야 할 것이다.

남북한 통합 협상은 ‘통일 한국 연방정부’를 탄생시킬 것이다. 권력구조는 미합중국의 정부형태를 모방해서 대통령제를 선택할 것이다. 대통령제는 복잡한 통일의 과정을 거치는 시기 동안 의원내각제에 비해 더 효율적으로 국정을 운영할 수 있고, 주석제 아래의 북한 주민에게 낯설지 않다는 장점이 있다. 또한, 대다수 동유럽의 체제 전환 국가도 대통령제를 채택했다. 이런 점을 고려해서 국민이 직접 5년 중임제의 연방 정부통령을 선출하고, 국회의원의 각료 겸직은 제한하는 대통령제를 창설한다.¹⁴²⁾ 의회는 상·하 양원제 혹은 지금의 단원제 모두 가능성이 있다. 하지만 통일 한국의 조기 정착과 안정적인 발전을 위해서 단원제가 훨씬 유리할 것으로 보인다.¹⁴³⁾

연방 정부가 수립되면 가장 시급한 이슈인 발빠른 군사 및 외교통일이 실시될 것이다. 군사적 통합은 독일의 통일 과정과 유사하게 북한군을 해체하고 통일 한국군(가

140) Condoleeza Rica and Philip Zelikow, *Germany Unified and Europe Transformed* (New York: Cambridge University Press, 1995), pp. 149-151.

141) 김용욱, “한반도 연방제통일 실현방안에 관한 연구,” 사회과학연구 18 (2008.1), pp. 14-15.

142) 최현목, “통일한국의 권력구조에 관한 연구,” 한남대학교 정치학 박사학위논문 (2005), pp. 146-153.

143) 강원택, 2011, pp. 147-148.

칭)의 건설을 주도할 군사통합추진기구의 수립과 함께 시작될 것이다.¹⁴⁴⁾ 군사통합추진기구는 군사통합 관련 제반 업무의 총괄, 기획, 조정, 통제를 담당할 군사통합실무그룹과 북한 지역에 설치된 국방부의 하부기관으로 군사통합실무그룹의 지시를 받아 북부사령부를 지도할 국방부 외청, 그리고 실질적으로 북한군의 지휘권을 인수하고 병력, 장비 및 시설을 인수하는 임무를 담당할 북부사령부가 설립된다.¹⁴⁵⁾

군사통합추진기구에 의해 재편성된 통일 한국군은 국방부 예하에 합동군사본부를 두고 육·해·공군 본부와 4개 지역사령부(동부, 서부, 남부, 북부)를 두게 된다. 군대의 전체적 규모는 약 5-70만이 된다.¹⁴⁶⁾ 남북한 통합 군 병력 규모가 축소되면서 구 북한군에 소속된 인원도 감축된다. 통일된 독일 군대의 경우 동독군은 최초 약 14%를 차지했으나 3년이 지난 시점에서 그 비중은 약 3%로 줄어들었다.¹⁴⁷⁾ 통일 한국군 역시 통일된 독일 연방군과 유사하게 북한 군인의 숫자를 감축한다. 이는 우선 남북 간의 계급체계가 다르기 때문에 한국의 계급체계를 중심으로 통일한국군의 계급체계를 재편하는 일에서 시작될 것이다.¹⁴⁸⁾ 새로운 계급체계에 따라 북한 군인들이 통일 한국군에 소속되면 그 병력을 강제전역 대상자, 통일한국군 근무자, 복무해제자로 분류한다. 통일 독일에선 동독 출신의 모든 장성들과 정치장교 그리고 55세 이상 된 장교들은 전역 조치되었다¹⁴⁹⁾.

북한군의 무기 및 시설은 남·북한이 보유하고 있는 수량과 무기의 획득 시기 및 수명, 남·북 장비의 성능비교, 활용가능성 등을 종합적으로 고려해서 지속활용가능, 일시활용 후 재평가, 폐기의 세 가지로 구분한다. 이 과정에서 북한군이 보유한 대량의 재래식 무기 상당수는 폐기한다. 다만 비용의 문제로 일부 재래식 무기와 전략무기는 단기간 활용한다.¹⁵⁰⁾ 군사 시설은 군 병력이 약 1/3 규모로 축소됨에 따라 현재 남·북한 군사시설의 약 1/3 규모로 축소된다¹⁵¹⁾.

144) 독일에서 군사통합기구의 설치와 운용에 관해서는 김호중, “南·北韓 軍事 統合에 관한 研究,” 동국대학교 석사학위논문 (2005), pp. 23-24.

145) 김호중, 2005, 49-51.

146) 정충열, “남북한 군사통합의 전략적 추진방안 연구,” 명지대학교 박사 학위논문 (2014), pp. 129-131.

147) 정충열(2014, 132).

148) 북한의 계급체계에 대해선 권양주, 『남북한 군사통합 구상』 (서울: 한국국방연구, 2009), p. 270.

149) 김일무, 『독일통일과 남북한 통일』 (서울: 대왕사, 1995), p. 311.

150) 김대현, 2015, p. 67.

151) 정충열, 2014, p. 135.

외교적 통합은 북한의 외교조직이 한국의 외교부에 통합되면서 단일한 외교부(Ministry of Foreign Affairs)가 창설되는 것으로 현실화된다. 이 기구는 양자 및 다자 그리고 국제기구에서 통일 한국의 외교를 진행할 것이다. 특히 연방형 통일한국의 외교가 처음으로 직면하는 가장 중요한 과제 중의 하나는 국가 인정(recognition of state)일 것이다. 통일 독일의 경우 주권의 완전한 인정은 1990년 9월 12일 동·서독과 2차대전 4대 전승국(미국, 소련, 영국, 프랑스)에 의해 서명된 '독일관련 최종처리에 관한 조약'으로 실현되었다¹⁵²⁾. 하지만 새롭게 등장한 연방국가로서 통일 한국은 유엔 총회의 의결을 거쳐 국제사회의 단일 행위자로 인정을 받게 될 것이다.

경제는 우선 시장경제체제로 급격히 바뀔 것으로 전망된다. 민간의 투자가 보장되고, 이중과세가 방지되며, 분쟁을 조정하는 제도적 장치가 완비된다. 또한 교통과 통신 그리고 전력망 연결이 개시되기 시작한다. 한반도는 자유무역지대로 전환될 것이고 관세동맹이 형성될 것이다. 이 경우 이전 남북간의 관세가 철폐되고 상품과 자본의 자유로운 이동이 보장된다. 그리고 관세, 검역, 원산지 규정 등 무역제도와 산업 기술제도가 단일화되기 시작한다. 이 과정에서 북한에는 시장가격이 도입되고, 기업은 상대적으로 자율성이 확대되고, 경제적 의사결정의 분권화가 이루어진다. 또한 북한에 더 많은 특구가 활성화 될 것이다¹⁵³⁾.

완전한 연방제 하에서는 한반도에는 공동시장이 생겨나고 경제동맹이 현실화된다. 우선 완전한 연방제로의 전환 과정에는 화폐통합이 일어나게 된다. 화폐 통합 과정에서 통화의 교환 비율은 북한 기업의 생산성과 경쟁력을 유지할 수 있는 선에서 적절하게 이루어질 것이다. 독일은 통일 과정에서 임금과 봉급을 원칙적으로 1:1 수준으로 교환해주었는데, 이렇게 고평가된 임금교환비율은 동독에서 임금상승을 초래하면서 경제 문제를 초래했다¹⁵⁴⁾. 물론 당시 독일 정부가 1:1의 임금교환비율을 선택한 데에는 동독 주민의 서독으로의 이주를 예방하려는 목적이 있었다. 만약 2:1의 임금교환율을 적용하면 동독의 평균임금이 너무 낮아져서 동독 주민의 대량 이주가 예상되었다. 이

152) 김일무(1995, 315).

153) 화해협력단계에서 남북연합단계로 진전되는 과정에서 발생하는 경제통합의 특징과 관련해서 양문수의, 『경제 분야 통일인프라 구축 및 개선방안』 통일연구원 협동연구총서 04-06 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 154-155.

154) 전홍택·이영선 편, 『한반도 통일 시의 경제통합전략』 (서울: 한국개발연구원, 1997), p. 176.

점이 임금교환율의 선정에 반영되었다¹⁵⁵⁾.

한반도의 연방국가는 이 사례를 반면교사로 삼아서 화폐통합 과정에서 임금교환비율이 북측 기업의 경쟁력을 약화시키지 않는 범위 내에서 결정할 것이다. 화폐 통합이 이루어지면서 동시에 단일 중앙은행이 설립되고 은행제도 역시 단일화된다. 통일 한국의 중앙은행은 현재 한국의 중앙은행이 수행하는 국민경제발전을 위한 통화가치의 안정화와 신용제도의 건전화라는 목적을 북한 지역에서도 수행하게 된다. 그 대신, 북한 지역에서 기존의 계획경제 하에 시행되던 일원적 은행제도(monobank system)는 자유시장원리에 맞는 2단계(two-tier) 은행제도로 전환된다. 또한 북한의 금융기관들은 조직상 독립적이며 상호경쟁적인 상업금융기관으로 전환될 것이다.¹⁵⁶⁾

이와 함께 북한에서 사유화가 실시된다. 우선 토지의 사유화는 북한의 상황을 반영해서 ‘토지원상회복의 제한’과 ‘최소한의 보상원칙’에 따라서 이루어질 것이다. 북한의 경우 부동산 등기제도가 존재하지 않아 원소유자를 확인하기 어렵기 때문에 원소유자에 대한 반환은 사실상 불가능하다. 이런 점을 고려해서 통일 한국의 정부는 재국유화와 보상이 적절히 병합된 형태로 사유화를 추진할 것이다.¹⁵⁷⁾

또한 북한 국영기업의 사유화 역시 진행된다. 소규모 기업의 경우에는 소유권을 기업의 경영자에게 파는 방식인 MBO(Management-Buy out)이 적용되고, 대규모 기업의 경우에는 성장에 초점을 맞춘 ‘2단계 경매방식’과 매각 방식의 한계점을 극복하고 북한 주민에게 기업의 주식을 배분하여 이들의 참여를 촉진하는 ‘참여지분방식’을 절충, 혼합해서 이루어질 것이다.¹⁵⁸⁾ 이를 통해 경제적 효율성을 추구하면서도 남측과 북측의 지역적 균형에 대한 고려가 이루어질 것이다

경제통합이 이루어지는 것과 맞물려 사회통합도 이루어진다. 우선 거주 이전의 자유가 완전히 보장되게 된다. 남측과 북측 지역의 주민은 누구든지 통합된 경제체제 하에서 이주의 자유를 누리게 될 것이며, 이는 현재 한국의 8개 도에서 시민적 자유가 보장되는 방식이 남·북측 지역 전역으로 확대 적용되는 것을 뜻한다. 하지만 북한 주

155) 김일무, 1995, 206.

156) 전홍택·이영선 편, 1997, p. 239.

157) 통일 이후 북한 지역 토지 사유화에 관한 서술은 박승일, “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구,” 『북한연구학회보』 22권 1호 (2018), pp. 217-220을 참조.

158) 심명섭, “한반도 통일 이후 경제통합 방안 연구,” 경기대학교 석사 학위논문 (1998), pp. 66-74.

민의 남한으로의 과도한 이주는 통일 연방국가를 안정적으로 운영하는데 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 통일 연방 정부는 예산의 한도 내에서 과열 이주를 억제하기 위한 정책들을 시행할 것이다. 즉, 고용효과가 높은 노동집약적 중소기업의 북측 진출을 장려하고, 사회기반시설에 대한 투자를 통해 기업환경을 개선해서 직·간접적 고용창출효과를 높인다.

또한 북한 주민에게는 토지, 가옥 및 기업사유화 과정에서 특혜를 제공하는 경제적 유인책을 제공해서 자연스럽게 북측 주민의 남한으로의 과도한 이주를 예방할 것이다. 남북한 경제 통합 이후 북한 지역 주민들의 이주로 인한 막대한 통일비용을 염려해서 통일 후 허가제를 실시해야 된다는 견해도 주장되고 있다¹⁵⁹⁾. 하지만 이러한 견해는 한국의 헌법이 보장하는 거주이전의 자유를 침해할 우려가 있으며, 연방으로 통일된 한국 역시 현 대한민국의 헌법이 지향하는 가치를 고수해야 한다는 점을 고려하면 허가제의 실시는 문제가 될 수 있다¹⁶⁰⁾.

노동의 측면에서도 새로운 노동법이 수립되면서 북한 지역의 주민들은 계약의 자유, 직업의 자유, 그리고 노동조건과 경제조건을 발전시키기 위한 단결의 자유를 누리게 될 것이다. 또한 통일 한국의 노동법은 기존 북한의 노동법이 규정한 질서와는 분명한 결별을 고하면서 임금 그리고 기타 노동조건을 국가가 아니라 노동조합과 고용주간의 자유로운 합의를 통해 확정하도록 규정할 것이다¹⁶¹⁾.

마지막으로 행정부의 통합이 이루어질 것인데, 이는 연방주(聯邦州)의 수립을 거침으로써 실현된다. 통일 한국은 남·북한에 각 1개의 지방정부를 수립하는 ‘거시연방제’가 아니라, 13개의 연방주로 구성되는 ‘중위연방제’를 택하게 될 가능성이 높다. 물론 1945년 분단 이후 남·북의 각 지역에서 상이한 체제가 장기간 분리되어 존재했고 그 결과 남·북이 상이한 성격을 지니게 되었다는 점을 고려하면 ‘거시연방제’도 설득력이 있을 수 있다¹⁶²⁾.

하지만 ‘거시연방제’는 남측과 북측의 정부가 서로 대치하면 이를 중재할 완충지대가 없고, 두 개의 지방정부가 서로 대립해서 갈등이 심해지면 어느 한 쪽이 연방에서

159) 전홍택·이영선 편(1997, 384).

160) 통일 후 북한 주민의 거주·이전의 자유 제한에 대한 검토, 『사법』 1권 41호 (2017), pp. 451-496.

161) 송강직, “북한 사회주의 노동법의 특징,” 『강원 법학』 44호 (2015), pp. 251-289.

162) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (파주: 나남, 2011), p. 123-4.

이탈할 가능성도 크다. 이런 이유에서 정치적 안정성을 확보하기 힘들다는 문제점도 있다. 따라서 통일 한국은 13주 즉, 제주주, 전라주, 경상주, 충청주, 경기주, 강원주, 황해주, 평안주, 함경주, 서울주, 평양주, 부산주, 인천주로 나누어질 것이다¹⁶³⁾.

인민위원회를 필두로 하는 북한의 행정조직도 폐지되고 주행정체계가 새롭게 구축될 것이다. 독일의 경우 북한의 인민위원회에 해당하는 15개 지구 의회(Bezirkstag)는 폐지되고 지구의 행정조직인 지구 평의회(Bezirksrat)는 도청으로 변경되었다. 이 과정에서 지구(Bezirk) 행정기관에서 근무하던 인력은 구동독 정권과의 밀착으로 인해 배제될 수밖에 없었고 대다수의 인력은 연방정부와 구 서독 출신의 공직자들로 충원되었다.¹⁶⁴⁾

이와 마찬가지로 북한의 행정조직에 소속된 대부분의 인력은 공산당과 정권에 밀착되어 있기 때문에 새로운 행정을 구축하는데 적절하지 않다. 따라서 초기에는 연방정부 및 한국의 지방정부의 공무원들로 충원될 것이다. 이와 동시에 중·장기적으로 북측의 연방주가 자체적으로 공무원을 충원할 수 있도록 하기 위해 각 연방주는 주공무원법을 제정해서 직업공무원제도를 확립하게 될 것이다. 독일의 경우 통일조약에서 구 동독지역에 속한 신 연방주가 1992년 12월 31일까지 주공무원법을 자체적으로 제정하도록 했다.¹⁶⁵⁾

권력구조의 한 축을 구성하는 사법제도는 연방제에 맞게 현행 한국의 헌법재판소는 폐지되고 이를 대신하는 연방대법원이 수립될 것이다¹⁶⁶⁾. 북한의 사법제도와 조직은 사회주의 법 이론을 바탕으로 주체사상, 혁명적 수령관, 선군사상을 채택하고 있기 때문에 통일 한국에서 수용되기는 힘들다. 따라서 북한의 사법제도와 조직은 폐지되고 현행 남한의 제도가 도입될 것이다. 북한의 법원조직과 검찰조직은 한국의 법원과 검찰 조직을 따라서 재편성되고, 인적 청산이 이루어질 것이며, 또한 재임용 되는 경우에도 최소한의 재교육을 거치게 될 것이다.¹⁶⁷⁾

163) Ibid., 51.

164) 김일무(1995, 134); 이효원, “통일과정에서 북한지역 관리를 위한 법제도,” 『저스티스』 166호, p. 46.

165) 김일무(1995, 137).

166) 최현목, 2005, pp. 161-166.

167) 통일 이후 북한의 사법 제도의 개편과 관련해서 이효원, “남북 통일 이후 사법조직의 통합방안,” 『서울대학교 법학』 51권 1호 (2010), pp. 67-104.

Ⅱ 연방국가 시나리오 Ⅱ

- 북한 시민혁명과 남한주도 흡수통일
- 정치 통합후 군사·외교 통합
- 경제통합 완성
- 거주이전 자유 완성
- 통일 한반도 중앙행정부와 행정구역 등장

요약하자면 한반도 미래는 개별 국가유형과 통합국가 유형으로 크게 분류된다. 남북 개별국가 유형은 다시 경쟁국가, 우호국가, 경제통합국가로 나뉜다. 이런 개별국가형 한반도 미래는 북한의 미국과의 화해 여부 및 화해 형식 그리고 북한경제의 변화정도 여부 그리고 한국 사회의 대북한 통합도에 따라 어떤 국가간의 관계로 발전하는가가 결정된다. 지금의 북·미 화해 실패, 북한 체제의 유지, 북한에 대한 분열된 남한사회의 조건이 충족되면 한반도의 미래는 경쟁국가로 남아있을 가능성이 크다.

반면 북한이 미국과 화해하고 핵을 포기한 후 개혁개방에 기반한 시장경제를 발전시킬 경우 한국사회의 대북선호 통합성(북한과 화해)이 증가할 경우 한국과 북한의 미래는 우호국가일 가능성이 높아진다. 이 경우 외교정상화 및 외교관계가 수립되며 서로에 대한 피동적 군사방위가 집행된 후 친선 및 선린을 위한 외교관계가 복원될 것이다. 사회 문화 그리고 경제교류의 심화 및 다각화 역시 기대된다.

남북한이 특정분야의 주권을 양보하고 그 분야의 통합성을 증대시키는 관계이다. 분야중 특히 경제분야 통합이 남북관계의 발전에 의해 이루어질 가능성이 높는데 이 경우 남북은 공동화폐와 거주이전의 자유라는 아주 기본적인 수준의 통합만 일어날 것이다. 하지만 이런 경제통합으로 진행하기 위해서는 많은 시간이 걸린다. 먼저 미국과 북한이 화해하고 북한은 핵 포기의 대가로 미국으로부터의 지원을 받아 개혁개방에 의한 자본주의적 경제발전을 상당한 기간동안 이루어내야 한다. 이 과정에서 정치 리더십도 좀더 민주적 형태로 발전하여야 한다. 이런 조건 하에서 남한의 국민 및 정치 엘리트 다수가 북한을 통합의 대상으로 볼것이고 이런 정치적 각성 후에 양국의 통합을 견인할 공통의 경제이익(economic gain)이 지속적으로 생겨야 한다. 오직 이 경우만

남북한의 경제통합은 가능해 질 것이다. 하지만 주권의 핵심인 군사 및 외교권은 남북 각각에 귀속된다는 점에서 이 한반도의 미래는 남북 개별국가 관계이다.

대분류의 두 번째는 남북한 통합이다. 남북한이 군사외교적 통합만을 먼저 할 경우 주권의 핵심인 군사 및 외교권을 한 국가로 일원화하므로 부분적 통합에 해당된다. 하지만 이 시나리오는 6개 시나리오 중 가장 발생가능성이 적다. 북한이 미국과 화해하고 핵을 포기한 후 경제성장을 하더라도 남과 북이 정치/군사를 먼저 통합시킬 이유는 없다. 다만 한가지 개혁개방과정에서 북한의 현 정권이 붕괴할 경우 남한 주도로 군사외교분야만 먼저 통합할 아주 작은 경우의 수는 있다.

이 과정에서 북한의 경제력이 남한에 훨씬 못미치고 시장화도 제대로 진행되지 못할 경우 남한은 북한을 특별 행정구로 편입하고 남한의 중앙공무원을 북한 총괄 행정관으로 파견하여 북한의 경제발전을 돕는 시나리오다. 하지만 역시 가능성 면에서 상당히 낮다 하겠다.

느슨한 연방제와 완전한 연방제는 남북한의 전면적 통합을 가정한다. 먼저 느슨한 연방제는 북·미 화해 북한사회 민주화 및 자본주의적 경제발전을 전제한다. 이런 조건이 성숙한 상태에서 남과 북의 리더들이 자국 국민들의 상대방에 대한 적대감을 극복하고 대등한 형태로 규범적 명령인 통일을 시도하려는 시나리오다. 다만 통합의 초기라 거주이동의 자유가 제한되며 공동화폐 등장도 시간이 걸린다. 행정부의 통합 역시 여러 가지 정치적 경제적 요건이 성숙해야 가능해 진다.

반면 강력한 연방제는 위의 느슨한 연방제의 성숙 심화를 통한 경로 혹은 북한의 붕괴로 인한 한국의 북한 흡수통일의 경우 발생한다. 이 경우 군사외교권은 통일한국 정부로 일원화 독점되며 경제역시 단일국가 형태로 일원화 된다. 재정·금융·무역·화폐가 일관되게 중앙부처에서 입안 집행되며 완전한 거주이전의 자유도 가능해 진다. 이러한 여러 가지 유형의 한반도 미래 시나리오를 다음과 같은 평면에 ‘통합의 정도’를 기준으로 정리해 볼수 있다. 이상의 예측을 가설의 형태로 정리하면 다음과 같다.

1. 한반도의 미래는 양자관계로 경쟁국가, 우호국가, 경제통합형으로 발전할 가능성이 있다.
2. 한반도의 미래는 통합국가 관계로 일국양제, 느슨한 연방제, 그리고 강한 연방제로 발전할 가능성이 있다.

제6장

공론조사를 통한 가설 검증

- 제1절 공론조사 결과 제공
- 제2절 공론조사 결과 분석
- 제3절 공론조사 합의



제1절 | 공론조사 결과 제공

1. 공론화의 개념

공론(公論)의 사전적 의미는 ‘여럿이 모여 의논하는 것’이다. 즉, 공론은 어떤 문제에 대해 다양한 의논을 거쳐 국민들 사이에 형성되는 일정한 의견을 의미한다. 공론화(公論化)란 특정한 사안에 대하여 국민들의 여러 입장과 이해관계를 고려하여 민주적으로 의견을 수렴하는 과정을 뜻한다.

공론 및 공론화 개념은 최근 한국에서 활발히 논의되는 이론적으로 속의 민주주의(Deliberative Democracy) 개념에 기반해 있다. 속의 민주주의는 민주적 결정이 적법하기 위해서는, 단지 투표에서 나타나는 선호도의 총합이 아니라, 실제적인 ‘속의’가 선행되어야 한다고 간주한다. 실제적 속의란, 이를테면 경제적 부나 또는 이해 집단들의 지원을 통해 의사결정자들이 보유하는, 정치적 권한의 불평등함을 가정한 속의이다.

본 연구에서 초점을 두고 있는 것은 대중적(populist) 속의 민주주의로서 속의(deliberation)의 원리들은 의사결정을 위임받은 일반 시민들에 이루어지는 것이다. 대중적 속의 민주주의의 한 가지 목적은 사회 이슈들에 관하여 권위있는 강제적 결정을 도출하는 것이 아니라 보다 일반 여론을 도출하는데 사용될 수 있다. 대중적 속의 민주주의의 또 다른 목적은 직접 민주주의 형태를 취하며 속의 대상에게 합의(consensus)와 다수결(majority)원리를 통한 여론형성을 주도케 하여 직접 시행되는 구체적인 정책의 찬반을 표현하도록 하는 장점이 있다.¹⁶⁸⁾

168) James Fishkin, Deliberate Democracy in Context: Theory and Practice Unpublished Manuscript, Stanford University <https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-area/s/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-yale-2011/Yale-Fishkin.pdf>

2. 공론화의 배경 및 의의

‘한반도의 미래 공론조사’는 남북한이 통합되는 경우를 전제로 구성된 6개의 시나리오를 활용하여, 숙의(deliberation)를 통해 1) 실현 가능하다고 생각하는 미래(가능 미래); 2) 선호하는 미래(선호 미래); 3) 피해야 한다고 생각하는 미래(회피 미래)가 무엇인지를 파악하고, 선택의 차이를 유발하는 요인을 분석하는 것을 목적으로 한다.

본 한반도의 미래 공론조사는 장기미래 즉 2030년과 2050년을 기준으로 일반 국민이 숙의 전후에 어떠한 시나리오를 각각 가능 미래, 선호 미래, 회피 미래로 선택하는지를 토대로 그 선택이 다를 경우 그 선택의 요인을 비교·분석한다. 중국에는 회피 미래를 규정하고 국민이 선호하는 미래가 실현 가능하게 하기 위해서는 어떠한 환경적 여건이 조성되어야 하는지에 대해 합의를 이끌어 내는 것을 목적으로 한다.

3. 공론화 방법과 절차

공론화에는 공청회, 시민 배심제, 합의 회의, 여론 조사, 공론 조사 등 다양한 기법이 활용된다. ‘한반도의 미래’에 대한 공론화는 ‘공론 조사’ 방식으로 수행되었다. 공론조사는 단답형 설문 문항에 응답하도록 하는 여론조사와 달리, 국민들에게 충분한 정보를 제공하고 해당 안전에 대하여 논의과정을 거치도록 하여-이것을 숙의(熟議)라 한다-정제된 국민 여론을 도출한다. 특정 안전에 대하여 충분한 정보를 바탕으로 논의하는 집단토론방식을 통하기 때문에 숙의는 공론조사의 핵심적인 과정이다.¹⁶⁹⁾

공론조사는 일반적으로 1차 설문조사, 참여단 구성, 중간(2차) 설문조사, 숙의과정(학습과 토론), 최종(3차) 설문조사 순으로 진행된다. ‘한반도의 미래 공론조사’의 경우에도 이와 같은 절차로 진행되었다. 먼저, 미래의 남북한 관계에 대한 6개의 시나리오를 토대로 설계한 설문조사를 실시하고, 참여단을 확정하여 자료집을 송부한다. 이후, 공론조사 당일 참여단을 대상으로 중간 설문조사를 실시한다. 이 과정은 송부된 자료집을 통해 미래의 남북한 관계에 대한 6개의 시나리오 내용을 이해한 뒤 참여단의

169) 공론조사(Deliberative Polling)란 무엇인가? <https://cdd.stanford.edu/mm/2015/03/what-is-deliberative-polling-kr.pdf>

달라진 견해를 파악하기 위함이다. 다음으로, 숙의과정을 거친다. 미래의 남북한 관계에 대한 6개 시나리오에 대해 충분한 설명을 제시하고, 참여단이 관련 내용에 대하여 자유롭게 질의하고 의견을 교환할 수 있는 시간을 갖는다. 마지막으로, 최종 설문조사를 실시하여 숙의과정을 거친 뒤에 참여단의 견해가 변화하였는지를 파악한다.¹⁷⁰⁾

4. 공론화 조사 과정

1) 국민참여단 선정을 위한 대국민조사

① 조사개요

대(對)국민조사는 국민참여단 참여 의향을 확인하고 국민 대표성을 확보하기 위한 기초 데이터를 확보하는 데 목적이 있다. 대국민조사 결과는 국민참여단 선정을 위한 자료뿐만 아니라, 최종 3차 조사자료 통계분석을 위한 기초 자료로도 활용되었다.

[표 6-1] 국민참여단 선정 조사개요

| 구분 | 내용 |
|-------|--|
| 모집단 | · 수도권에 거주하는 19세 이상 성인남녀 · 수도권에 거주하는 고등학교 학생(미래세대) |
| 표집 틀 | · 유·무선 RDD(임의번호걸기) |
| 표집 방법 | · 지역, 성별, 연령, 출신지역 기준 층화할당추출 · 고등학생은 지역, 성별, 학년 기준 균등할당 |
| 조사방법 | · 면접원에 의한 전화면접조사 |
| 조사일시 | · 2018년 11월 15일 ~ 11월 22일 (8일간) |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서” 『국회 미래연구원』, p. 4.

국민참여단 선정 조사는 성별, 연령대, 거주지역, 고향 등 인구통계학적 배경을 묻는 문항과 종합토론회 참석 가능 여부를 묻는 질문으로 구성되었으며, 2018년 11월 15일부터 11월 22일까지 8일간 여론조사 전문업체인 한국리서치에 의해 진행하였다.

170) 한국리서치 『한반도의 미래 공론조사 자료집』 국회 미래연구원 2018. 11, p. 4.

② 조사진행

대국민조사 자료 수집은 한국리서치 전화면접실에서 실시하였다. 조사 시작 전에 면접원 교육을 실시 하였으며, 면접원 교육 후에는 면접원 각자가 역할연습(role play)을 충분히 하여 설문지에 익숙해진 후에 조사를 시작하였다. 조사는 컴퓨터를 이용한 전화면접조사를 실시하여 자료입력과 처리를 실시간으로 하였으며, 설문지를 프로그램 화함으로써 선택형 문항에서 면접원에 의해 발생할 수 있는 측정오차를 차단하였다.

2) 제1차 조사

① 조사개요

1차 조사는 국민참여단 선정 조사가 마무리 된 직후인 11월 23일부터 12월 1일 까지 진행되었다. 종합토론회에 참석하겠다는 의향을 밝힌 응답자들에게 웹 설문 링크를 모바일로 발송하면, 응답자가 링크를 통해 웹 설문 페이지로 들어가 직접 응답하는 방식으로 진행하였다. 최종적으로 287명의 응답자가 1차 조사에 응답하였다.

② 표본구성

1차조사 응답자 287명의 성별, 연령대별, 지역별, 출신 지역별 현황을 정리하면 아래 표와 같다.

[표 6-2] 1차 조사 최종 응답자 현황

(단위: 명)

| 출신 지역 | 계 | 미래세대 (15-18세) | | 20대 (19세 포함) | | 30대 | | 40대 | | 50대 | | 60세 이상 | |
|-------|-----|---------------|----|--------------|----|-----|----|-----|----|-----|----|--------|----|
| | | 남성 | 여성 | 남성 | 여성 | 남성 | 여성 | 남성 | 여성 | 남성 | 여성 | 남성 | 여성 |
| 전국 | 287 | 20 | 17 | 23 | 22 | 33 | 24 | 25 | 24 | 31 | 26 | 23 | 19 |
| 서울 | 139 | 17 | 12 | 8 | 11 | 15 | 11 | 10 | 10 | 14 | 12 | 8 | 11 |
| 인천 | 28 | 0 | 1 | 2 | 2 | 5 | 4 | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 3 |
| 경기 | 120 | 3 | 4 | 13 | 9 | 13 | 9 | 14 | 12 | 14 | 11 | 13 | 5 |

주: 응답자 출신지역은 수도권 146명, 충청권 16명, 호남권 38명, 영남권 36명, 강원·제주 및 기타지역 14명(미래세대는 출신지역 응답을 받지 않음)

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 13.

3) 제2차 조사와 제3차 조사

① 조사개요

2차와 3차 조사는 1차 조사에 참여한 국민참여단 287명 중, 12월 2일 종합토론회에 참여한 240명의 시민참여단을 대상으로 실시하였다. 2차 조사는 종합토론회 시작 전, 3차 조사는 종합토론회의 모든 일정을 마친 이후에 진행하였다.

2차 조사와 3차 조사는 종합토론회 행사 장소인 서울월드컵경기장 리셉션홀에서 안내에 따라 시민참여단이 설문지에 직접 기입하는 방식으로 진행하였다. 일관된 통제와 표준화를 위해 중앙집중식을 채택하였다.

2차 조사와 함께, 3차 조사는 중요성을 고려하여 설문조사 시간을 충분히 확보하였으며, 3차 조사가 이루어지는 시간 동안에는 국민참여단과 국회미래연구원 관계자 및 설문조사 진행자를 제외한 모든 관계자들은 입장을 통제하였다.

② 국민참여단 구성

종합토론회 참석 의사를 밝히고 1차 조사에 응답한 287명 중 실제 종합토론회에 참석한 시민참여단은 240명으로, 1차 조사 응답자 대비 참석률은 83.6%이다. 종합토론회에 참석한 시민참여단 구성은 아래와 같다.

1차 조사 응답자 대비 모든 집단에서 80% 내외의 참석률을 보였다. 성별로는 여성보다 남성의 참석률이 높았으며, 거주지역별로는 서울 거주자의 참석률이 높았다. 연령별로는 30대와 50대의 참석률이 상대적으로 높았고, 20대, 40대, 60세 이상의 참석률은 낮았다.

[표 6-3] 1차 조사 응답자 현황 및 종합토론회 참석 국민참여단 구성

| 구 분 | | 1차조사 응답자 수(명) | 1차조사 응답자 비율 (%) | 종합토론회 참석 국민참여단 수 (명) | 종합토론회 참석 국민참여단 비율(%) | 1차조사 대비 종합토론회 국민참여단 비율(%) |
|----------|------------|------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 계 | | 287 | 100.0 | 240 | 100.0 | 83.6 |
| 성별 | 남성 | 155 | 54.0 | 132 | 55.0 | 85.2 |
| | 여성 | 132 | 46.0 | 108 | 45.0 | 81.8 |
| 거주 지역 | 서울 | 139 | 48.4 | 122 | 50.8 | 87.8 |
| | 인천 | 28 | 9.8 | 23 | 9.6 | 82.1 |
| | 경기 | 120 | 41.8 | 95 | 39.6 | 79.2 |
| 연령대 | 미래세대(고등학생) | 37 | 12.9 | 31 | 12.9 | 83.8 |
| | 20대(+19세) | 45 | 15.7 | 36 | 15.0 | 80.0 |
| | 30대 | 57 | 19.9 | 50 | 20.8 | 87.7 |
| | 40대 | 49 | 17.1 | 40 | 16.7 | 81.6 |
| | 50대 | 57 | 19.9 | 49 | 20.4 | 86.0 |
| | 60세 이상 | 42 | 14.6 | 34 | 14.2 | 81.0 |
| 출신 지역 | 수도권 | 146 | 50.9 | 126 | 52.5 | 86.3 |
| | 충청권 | 16 | 5.6 | 12 | 5.0 | 75.0 |
| | 영남권 | 38 | 13.2 | 29 | 12.1 | 76.3 |
| | 호남권 | 36 | 12.5 | 31 | 12.9 | 86.1 |
| | 강원·제주·기타지역 | 14 | 4.9 | 11 | 4.6 | 78.6 |

주: 미래세대는 출신지역 응답을 받지 않음

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 13.

③ 조사진행

2차와 3차 조사는 1차 조사에 참여한 국민참여단 287명 중, 12월 2일 종합토론회에 참여한 240명의 시민참여단을 대상으로 실시하였다.

2차 조사는 자료집에 대한 학습 효과 확인, 10년 후와 30년 후 한반도의 미래 시나리오 선택, 시민참여단 개인 특성 파악 등을 위한 목적으로 종합토론회 시작 전에 진행되었다. 조사 항목은 10년 후와 30년 후의 가능·선호·회피 미래 6문항, 각 미래 선택 시에 고려한 항목 36문항(각 미래별 6문항), 시나리오 이해 5개 문항, 자료집 속

의 정도 1개 문항, 학력, 계층인식, 이념성향, 직업, 소득 등 기본 통계 활용을 위한 5개 문항 등 총 53개 문항으로 구성하였다.

3차 조사는 10년 후와 30년 후 한반도의 미래 시나리오 선택 및 선택 시 고려항목, 공론화 과정에 대한 전반적인 평가 등을 위한 목적으로 종합토론회 일정을 모두 마치고 진행하였다. 조사 항목은 최종적으로 생각하는 10년 후와 30년 후 가능·선택·회피 미래 6문항, 각 미래 선택 시에 고려한 항목 36문항(각 미래별 6문항), 시나리오 이해 5개 문항, 북한 및 통일에 대한 인식 6문항, 공론화 결과 존중 정도 및 공론화 과정 평가 22개 문항 등 총 75개 문항으로 구성하였다.

3차 조사는 조사 결과의 중요성을 감안해 충분한 시간을 할애하여 진행되었다. 한 문항 한 문항을 직접 읽어주면서 조사를 진행하였고, 주요 문항은 반복하여 읽어 주면서 응답을 재촉하지 않았다. 선택형 문항이 아닌 기술형 문항에서는 자신의 생각이나 입장을 충분히 표명할 수 있도록 더 많은 시간을 배려하였다.

3차 설문조사를 종료하고, 수거한 설문지는 설문지 확인 장소로 가져가 현장에서 검증하는 절차를 거쳤으며, 검증을 마친 설문지는 밀봉하여 당일에 조사전문기관으로 이관하여 자료를 처리하였다.

5. 한반도의 미래 시나리오 구성

1) 통합의 개념

통합은 하나의 민족이 두 체제 혹은 두 국가로 분리되었다가 재결합하는 것이다. 두 체제 혹은 두 국가의 통합 수준은 ① 군사·외교 통합, ② 거주이전의 자유화, ③ 화폐 통합, ④ 행정부 통합 등의 측면에서 살펴볼 수 있다.

2) 남·북한 통합시나리오의 구성

남한과 북한의 통합 형태 및 방법에 대한 시나리오는 다양하게 구성될 수 있다. ‘한반도의 미래 공론조사’에서는 ① 군사·외교의 통합, ② 거주 및 이동의 자유, ③ 화

폐 통합, ④ 행정부 통합을 기준으로, 남·북한 통합시나리오를 아래와 같이 작성하였다. 아래와 같은 6개 통일 유형이 ①-④의 구성요소에 따라 어떻게 달라지는지를 자세히 설명하였다.

[표 6-4] 남한과 북한의 관계 유형

| 관계 유형 | | 예시 | 군사·외교 통합 | 자유 이동· 거주 | 화폐 통합 | 행정 통합 |
|-------------------|---------------------|----------|-------------|--------------|----------|-------|
| 남·북 별 개 국 가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남·북 통 일 국 가 | ④ 군사·외교 통합국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한연방국가 (대등통일) | 남북한 연방 | ○ | △(○) | △(○) | △ |
| | ⑥ 연방국가 (흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

주: ×: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

제2절 | 공론조사 결과 분석

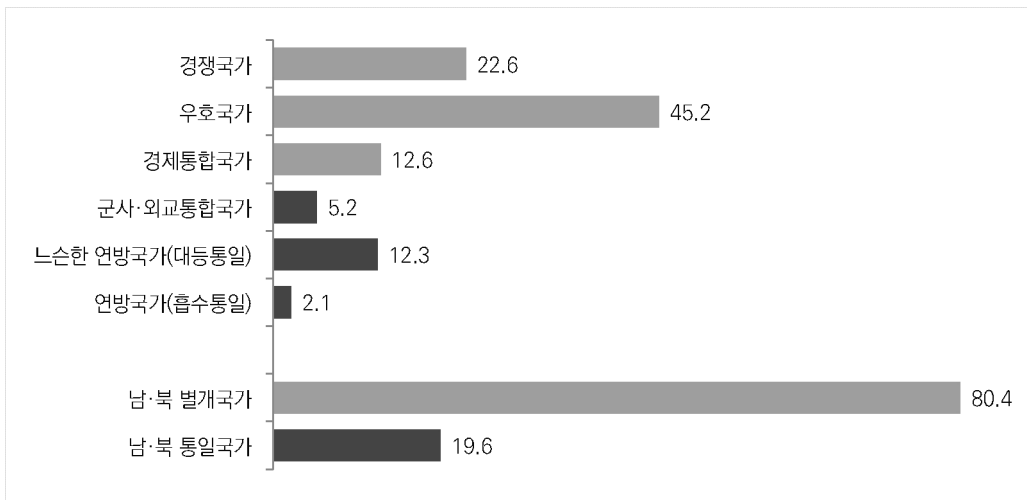
1. 시나리오 선택 분석 결과

1) 10년 후 한반도의 미래

① 10년 후 가능 미래

3차 조사 결과, 10년 후 가장 실현 가능성이 높은 미래는 우호국가였다(45.2%). 이어서 경쟁국가(22.6%), 경제통합국가(12.6%) 등 남·북 별개국가 시나리오를 선택한 응답이 많았다. 남·북 통일국가 시나리오 중에서는 느슨한 연방국가(대등통일)이 12.3%로 가장 많았다.

(단위: %)

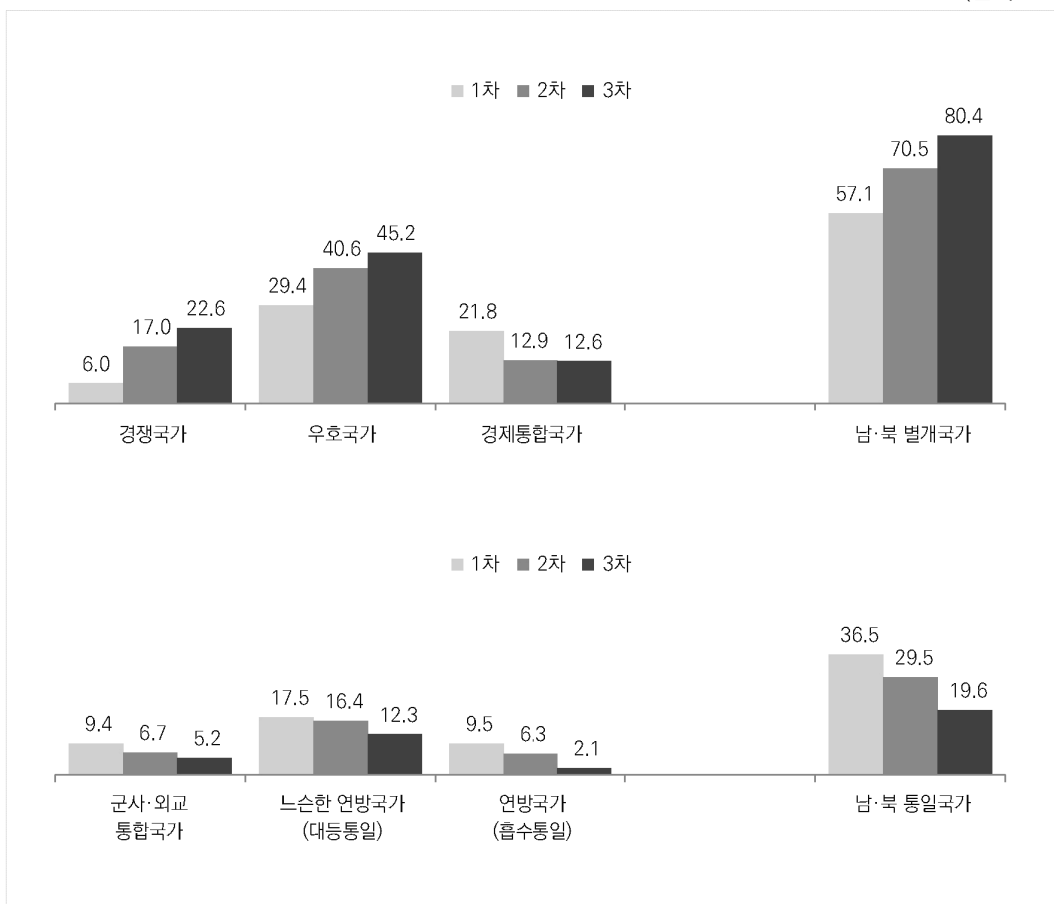


출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 13.

[그림 6-1] 10년 후 가능미래 응답 결과(3차조사)

숙의를 시작하기 전에 진행한 1차 조사에서는 남·북 별개국가를 선택한 응답이 57.1%, 남·북 통일국가를 선택한 응답이 36.5%였다. 숙의를 거치며 이 격차는 더욱 벌어졌다(2차 70.5%/29.5%, 3차 80.4%/19.6%). 남·북 별개국가 중에서도 경쟁국가와 우호국가를 선택한 응답은 숙의를 거듭할수록 증가하였다.

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 24.

[그림 6-2] 10년 후 가능미래 시나리오 의견 변화

국민참여단 특성별로 의견변화 추이를 살펴보면, 남녀 모두 속의를 거듭할수록 경쟁국가와 우호국가를 선택한 비율이 높아졌다. 남성과 여성 모두 1차 조사에 가장 높은 지지를 받은 시나리오는 우호국가였는데(남성 32.1%, 여성 26.7%), 3차조사 역시 우호국가를 선택한 응답이 가장 많아 절반에 육박하였다(남성 44.6%, 여성 45.8%).

[표 6-5] 성별에 따른 10년 후 가능미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | |
|----|----|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|
| | | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 |
| 남성 | 1차 | 7.1 | 32.1 | 21.3 | 8.2 | 20.5 | 7.5 | 3.4 | | | | | | | |
| | 2차 | 19.1 | 40.6 | 13.3 | 4.9 | 15.1 | 7.0 | - | +12.0 | +8.5 | -8.0 | -3.3 | -5.4 | -0.5 | -3.4 |
| | 3차 | 23.4 | 44.6 | 16.7 | 1.9 | 9.8 | 3.7 | - | +4.3 | +4.0 | +3.4 | -3.0 | -5.3 | -3.3 | - |
| 여성 | 1차 | 4.8 | 26.7 | 22.3 | 10.7 | 14.5 | 11.6 | 9.4 | | | | | | | |
| | 2차 | 14.9 | 40.6 | 12.6 | 8.5 | 17.7 | 5.7 | - | +10.1 | +13.9 | -9.7 | -2.2 | +3.2 | -5.9 | -9.4 |
| | 3차 | 21.8 | 45.8 | 8.6 | 8.4 | 14.8 | 0.7 | - | +6.9 | +5.2 | -4.0 | -0.1 | -2.9 | -5.0 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 25.

연령 별로 살펴보면, 미래 세대에게 1차 조사에서 가장 높은 지지를 받은 시나리오는 느슨한 연방 국가였다(34.0%). 하지만 3차 조사에서는 느슨한 연방 국가를 선택한 응답이 22.5%로 줄어든 반면, 우호국가를 선택한 응답은 41.9%로 증가해 다수를 차지하였다. 20대는 경쟁국가(1차 10.1%, 3차 36.3%)와 우호국가(1차 26.8%, 3차 47.6%)를 선택한 응답이 큰 폭으로 증가했으며, 30대 역시 경쟁국가(1차 4.5%, 3차 21.8%)와 우호국가(1차 29.6%, 3차 50.2%)를 선택한 응답이 크게 증가하였다. 40대(경쟁국가 1차 7.9%, 3차 27.6% / 우호국가 1차 36.4%, 3차 47.2%), 60세 이상(경쟁국가 1차 2.0%, 3차 16.3% / 우호국가 1차 26.8%, 3차 50.5%) 역시 경쟁국가와 우호국가를 선택한 응답이 증가하였다. 50대는 경쟁국가를 선택한 응답이 증가하긴 했

지단(1차 6.9%, 3차 15.1%), 증가폭은 다른 연령대에 비해서는 크지 않았다.

[표 6-6] 연령에 따른 10년 후 가능미래 의견 변화

(단위: %, %p)

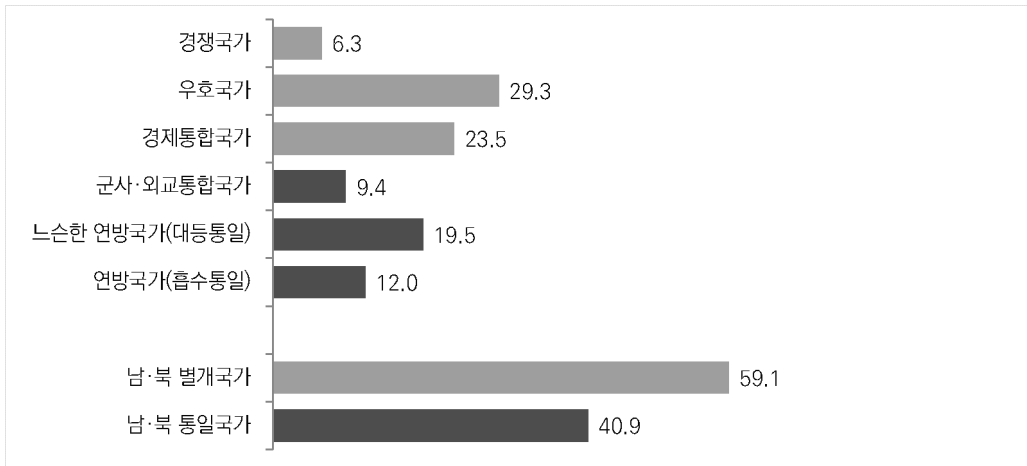
| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|--------|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|------------|-------------------|---------------|--------|-------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사외 교통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 미래 세대 | 1차 | 2.5 | 26.5 | 12.0 | 0.0 | 34.0 | 7.4 | 17.7 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 6.4 | 34.8 | 8.7 | 13.7 | 33.2 | 3.1 | - | +3.9 | +8.3 | -3.3 | +13.7 | -0.8 | -4.3 | -17.7 |
| | 3차 | 13.7 | 41.9 | 14.4 | 5.0 | 22.5 | 2.5 | - | +7.3 | +7.1 | +5.7 | -8.7 | -10.7 | -0.6 | - |
| 20대 | 1차 | 10.1 | 26.8 | 15.8 | 13.9 | 18.3 | 7.5 | 7.5 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 29.6 | 53.9 | 6.7 | 3.8 | 6.0 | 0.0 | - | +19.5 | +27.1 | -9.1 | -10.1 | -12.3 | -7.5 | -7.5 |
| | 3차 | 36.3 | 47.6 | 7.8 | 4.7 | 3.7 | 0.0 | - | +6.7 | -6.3 | +1.1 | +0.9 | -2.3 | 0.0 | - |
| 30대 | 1차 | 4.5 | 29.6 | 26.5 | 6.4 | 19.3 | 4.6 | 9.1 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 17.2 | 48.7 | 13.3 | 3.6 | 13.7 | 3.6 | - | +12.7 | +19.1 | -13.2 | -2.8 | -5.6 | -1.0 | -9.1 |
| | 3차 | 21.8 | 50.2 | 11.9 | 10.1 | 5.9 | 0.0 | - | +4.6 | +1.5 | -1.4 | +6.5 | -7.8 | -3.6 | - |
| 40대 | 1차 | 7.9 | 36.4 | 26.8 | 9.6 | 10.3 | 3.9 | 5.2 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 18.4 | 52.1 | 10.3 | 2.7 | 16.5 | 0.0 | - | +10.5 | +15.7 | -16.5 | -6.9 | +6.2 | -3.9 | -5.2 |
| | 3차 | 27.6 | 47.2 | 11.3 | 0.0 | 13.9 | 0.0 | - | +9.2 | -4.9 | +1.0 | -2.7 | -2.6 | 0.0 | - |
| 50대 | 1차 | 6.9 | 28.1 | 22.7 | 14.7 | 18.3 | 5.3 | 4.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 7.8 | 28.8 | 21.0 | 8.4 | 25.6 | 8.4 | - | +0.9 | +0.7 | -1.7 | -6.3 | +7.3 | +3.1 | -4.0 |
| | 3차 | 15.1 | 30.8 | 18.8 | 10.1 | 16.7 | 8.4 | - | +7.3 | +2.0 | -2.2 | +1.7 | -8.9 | 0.0 | - |
| 60세 이상 | 1차 | 2.0 | 26.8 | 19.7 | 5.9 | 17.4 | 24.1 | 4.2 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 15.9 | 25.0 | 14.0 | 12.1 | 15.0 | 18.1 | - | +13.9 | -1.8 | -5.7 | +6.2 | -2.4 | -6.0 | -4.2 |
| | 3차 | 16.3 | 50.5 | 12.5 | 2.0 | 16.6 | 2.0 | - | +0.4 | +25.5 | -1.5 | -10.1 | +1.6 | -16.1 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 26.

② 10년 후 선호 미래

3차 조사에서 10년 후 가장 선호하는 미래는 가능 미래와 동일하게 우호국가였다(29.3%). 그 다음 경제통합국가(23.5%), 느슨한 연방 국가(19.5%)가 뒤를 이었다. 그러나 가장 많은 지지를 받은 우호국가의 응답률은 30%에도 미치지 않아, 국민참여단의 의견이 통일되지 않았음을 알 수 있다. 경쟁국가, 우호국가, 경제통합국가 등 남·북 별개 국가를 꼽은 응답이 59.1%로 남·북 통일국가를 꼽은 응답(40.9%)보다 높았다.

(단위: %)

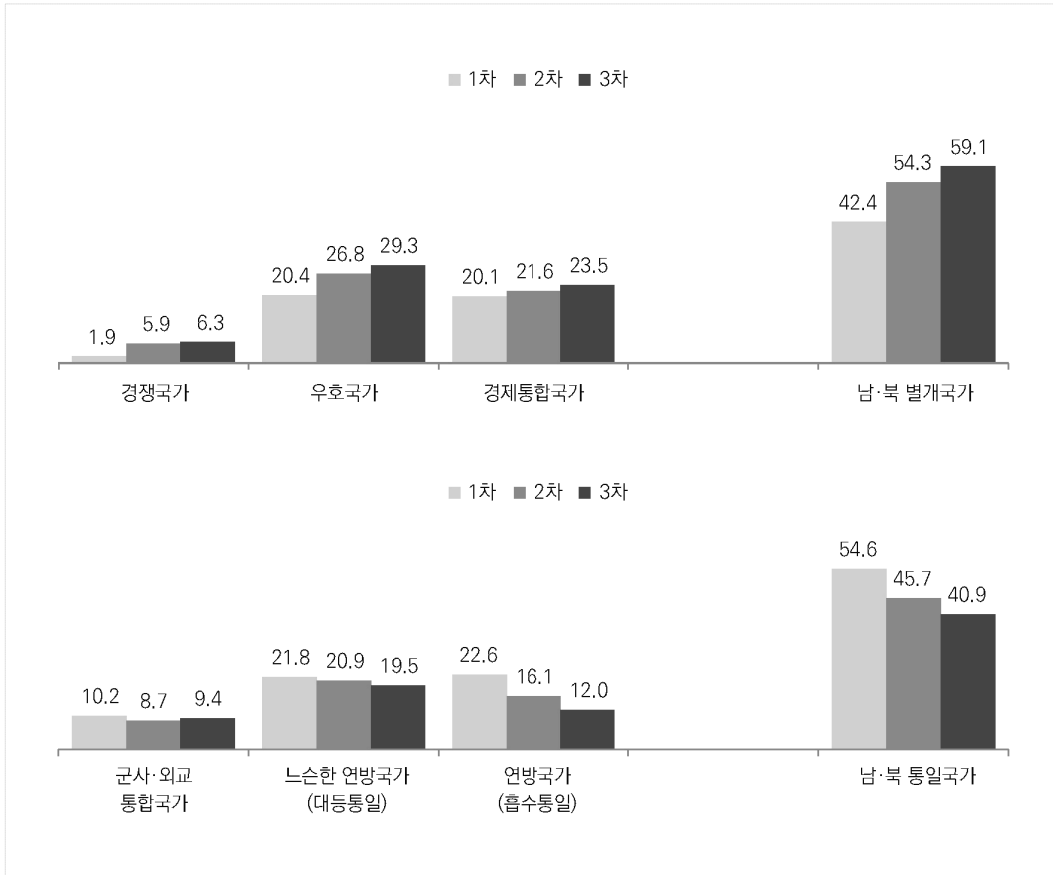


출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 29.

[그림 6-3] 10년 후 선호미래 응답 결과(3차조사)

1차 조사에서는 남·북 별개국가를 선택한 응답이 42.4%, 남·북 통일국가를 선택한 응답이 54.6%였다. 숙의를 거치며 이 비율은 역전되었다(2차 54.3%/45.7%, 3차 59.1%/40.9%). 남·북 별개국가 시나리오를 선택한 국민참여단 비율은 숙의를 거듭할수록 증가한 반면, 남·북 통일국가 시나리오 선택 응답율은 감소하였다.

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 30.

[그림 6-4] 10년 후 선호미래 시나리오 의견 변화

성별 별 선호도를 분석하면 남성은 1차 조사에서 연방국가(23.9%), 느슨한 연방국가(23.3%), 우호국가(22.8%), 경제통합국가(21.2%) 등 의견이 다양하게 엇갈리는 모습을 보였다. 하지만 3차 조사 결과 경제통합국가(26.2%), 우호국가(23.0%)가 다른 시나리오에 비해 상대적으로 높은 지지를 받았다. 여성 역시 1차 조사에서는 연방국가(21.3%), 느슨한 연방국가(20.4%), 경제통합국가(19.0%), 우호국가(18.0%) 등 고루 지지를 했지만, 3차 조사 결과 우호국가를 선택한 응답이 35.5%로 다른 시나리오보다 높았다.

[표 6-7] 성별에 따른 10년 후 선호미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|----|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 남성 | 1차 | 2.0 | 22.8 | 21.2 | 4.9 | 23.3 | 23.9 | 1.9 | - | - | - | - | - | - | - |
| | 2차 | 3.8 | 25.3 | 22.8 | 10.1 | 16.8 | 21.1 | - | +1.8 | +2.5 | +1.6 | +5.2 | -6.5 | -2.8 | -1.9 |
| | 3차 | 8.3 | 23.0 | 26.2 | 8.3 | 17.7 | 16.5 | - | +4.5 | -2.3 | +3.4 | -1.8 | +0.9 | -4.6 | - |
| 여성 | 1차 | 1.9 | 18.0 | 19.0 | 15.3 | 20.4 | 21.3 | 4.0 | - | - | - | - | - | - | - |
| | 2차 | 7.9 | 28.3 | 20.4 | 7.2 | 24.9 | 11.2 | - | +6.0 | +10.3 | +1.4 | -8.1 | +4.5 | -10.1 | -4.0 |
| | 3차 | 4.3 | 35.5 | 20.9 | 10.5 | 21.2 | 7.5 | - | -3.6 | +7.2 | +0.5 | +3.3 | -3.7 | -3.7 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 31.

연령 별로 살펴보면, 미래세대는 3차 조사에서 느슨한 연방 국가를 선택한 응답이 31.3%로 1차 조사(16.2%) 대비 2배 가까이 증가해 다른 연령대와 차이를 보였다. 반면 20~40대는 모두 3차 조사에서 우호국가를 가장 많이 선택하였다(20대 42.2%, 30대 39.3%, 40대 39.6%). 반면, 50대는 3차 조사에서 느슨한 연방 국가를 가장 많이 선택했으며(28.1%), 60세 이상 국민참여단은 경제통합국가(31.7%)를 가장 많이 선택하였다.

[표 6-8] 연령에 따른 10년 후 선호미래 의견 변화

(단위: %, %p)

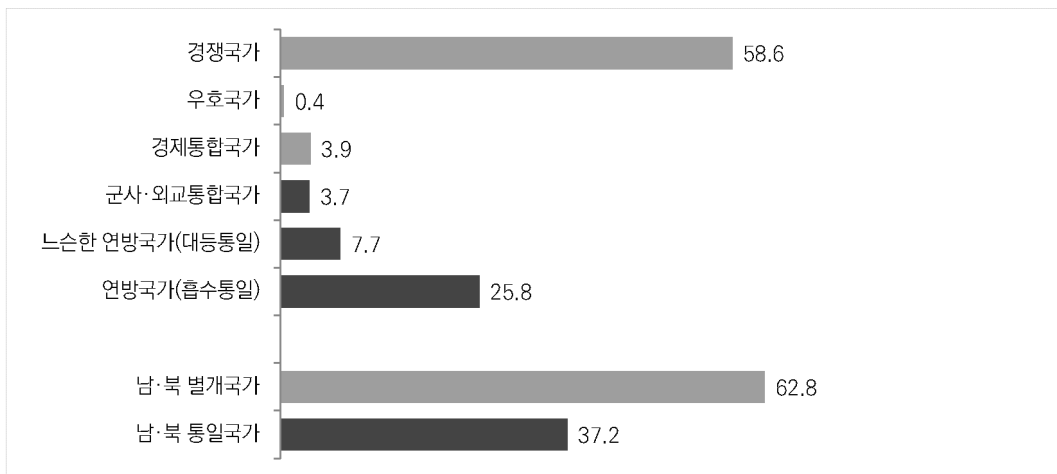
| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|--------|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 미래 세대 | 1차 | 4.9 | 21.5 | 18.6 | 10.6 | 16.2 | 22.6 | 5.6 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 0.0 | 20.8 | 15.5 | 8.2 | 32.3 | 23.3 | - | -4.9 | -0.7 | -3.1 | -2.4 | +16.1 | +0.7 | -5.6 |
| | 3차 | 2.5 | 20.9 | 15.3 | 9.9 | 31.3 | 20.0 | - | +2.5 | +0.1 | -0.2 | +1.7 | -1.0 | -3.3 | - |
| 20대 | 1차 | 5.3 | 26.7 | 14.4 | 13.3 | 19.8 | 20.5 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 14.4 | 41.1 | 14.9 | 8.8 | 9.8 | 10.9 | - | +9.1 | +14.4 | +0.5 | -4.5 | -10.0 | -9.6 | 0.0 |
| | 3차 | 9.6 | 42.2 | 19.0 | 9.4 | 12.8 | 7.2 | - | -4.8 | +1.1 | +4.1 | +0.6 | +3.0 | -3.7 | - |
| 30대 | 1차 | 1.4 | 23.1 | 20.0 | 4.6 | 33.8 | 12.2 | 4.9 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 3.5 | 34.2 | 19.6 | 11.9 | 23.7 | 7.1 | - | +2.1 | +11.1 | -0.4 | +7.3 | -10.1 | -5.1 | -4.9 |
| | 3차 | 0.0 | 39.3 | 35.6 | 9.7 | 12.5 | 2.8 | - | -3.5 | +5.1 | +16.0 | -2.2 | -11.2 | -4.3 | - |
| 40대 | 1차 | 0.0 | 24.5 | 21.9 | 17.8 | 23.3 | 5.6 | 7.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 6.6 | 33.3 | 19.6 | 11.0 | 18.8 | 10.8 | - | +6.6 | +8.8 | -2.3 | -6.8 | -4.5 | +5.2 | -7.0 |
| | 3차 | 15.1 | 39.6 | 9.6 | 13.0 | 13.7 | 9.1 | - | +8.5 | +6.3 | -10.0 | +2.0 | -5.1 | -1.7 | - |
| 50대 | 1차 | 2.8 | 19.0 | 16.1 | 11.4 | 23.0 | 25.0 | 2.7 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 2.8 | 14.0 | 34.5 | 2.8 | 26.9 | 19.0 | - | 0.0 | -5.0 | +18.4 | -8.6 | +3.9 | -6.0 | -2.7 |
| | 3차 | 4.6 | 17.8 | 23.7 | 11.6 | 28.1 | 14.2 | - | +1.8 | +3.8 | -10.8 | +8.8 | +1.2 | -4.8 | - |
| 60세 이상 | 1차 | 0.0 | 10.5 | 26.9 | 4.2 | 13.2 | 45.3 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 4.2 | 16.4 | 20.8 | 9.0 | 21.8 | 27.9 | - | +4.2 | +5.9 | -6.1 | +4.8 | +8.6 | -17.4 | 0.0 |
| | 3차 | 3.1 | 14.0 | 31.7 | 4.2 | 25.2 | 21.7 | - | -1.1 | -2.4 | +10.9 | -4.8 | +3.4 | -6.2 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 32.

③ 10년 후 회피 미래

회피 미래에 대해 3차 조사한 결과, 10년 후 회피하고 싶은 미래로 경쟁국가를 꼽은 국민참여단이 58.6%로 가장 많았다. 뒤이어 연방 국가를 꼽은 국민참여단이 25.8%로 뒤를 이었으며, 나머지 시나리오는 10% 미만의 응답을 얻는 데 그쳤다. 전반적으로 남·북 통일국가보다는 별개 국가가 되는 상황을 회피하고 싶은 것으로 드러났다.

(단위: %)

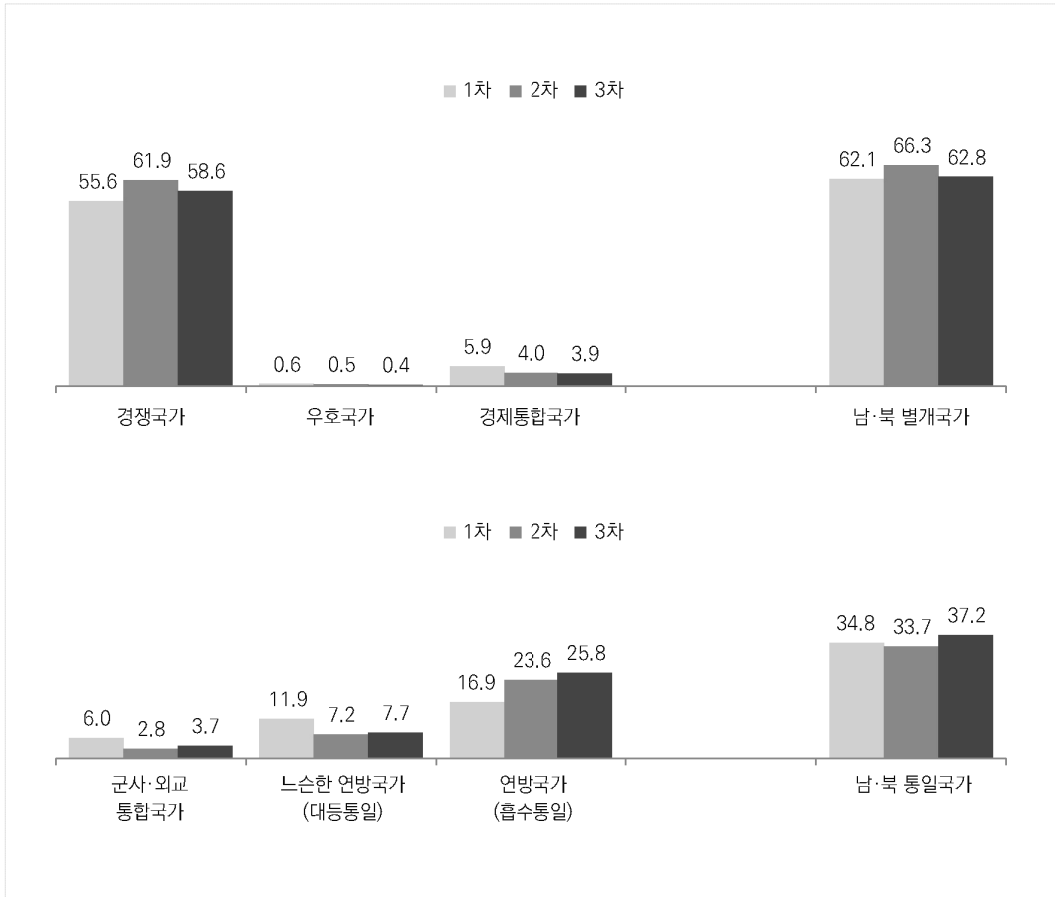


출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 35.

[그림 6-5] 10년 후 회피미래 응답 결과(3차조사)

10년 후 회피하고 싶은 미래로 경쟁국가를 꼽은 응답은 1차~3차조사 모두 60% 내외로 가장 높았다. 연방 국가를 꼽은 응답은 1차 16.9%, 2차 23.6%, 3차 25.8%로, 숙의를 거듭할수록 소폭 증가하였다. 경쟁국가와 연방 국가를 제외한 나머지 시나리오는 1~3차 모두 10% 내외의 낮은 응답을 얻는 데 그쳤다.

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 36.

[그림 6-6] 10년 후 회피미래 시나리오 의견 변화

남성과 여성 모두 절반 이상이 1차~3차 조사 모두 회피 미래로 경쟁국가를 꼽았다(3차 조사 남성 60.0%, 여성 57.1%). 또한, 3차 조사에서 회피 미래로 연방 국가를 꼽은 응답도 남성과 여성 모두 1차 조사에 비해 증가하였다(남성 1차 17.3%, 3차 24.5% / 여성 1차 16.5%, 3차 27.0%).

[표 6-9] 성별에 따른 10년 후 회피미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | |
|----|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-------|-----------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 남성 | 1차 | 55.3 | 0.8 | 5.4 | 8.8 | 8.5 | 17.3 | 3.9 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 62.1 | 0.7 | 5.9 | 3.2 | 9.7 | 18.4 | - | +6.8 | -0.1 | +0.5 | -5.6 | +1.2 | +1.1 | -3.9 |
| | 3차 | 60.0 | 0.8 | 4.0 | 3.0 | 7.7 | 24.5 | - | -2.1 | +0.1 | -1.9 | -0.2 | -2.0 | +6.1 | - |
| 여성 | 1차 | 55.8 | 0.5 | 6.4 | 3.3 | 15.3 | 16.5 | 2.2 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 61.7 | 0.3 | 2.0 | 2.5 | 4.8 | 28.6 | - | +5.9 | -0.2 | -4.4 | -0.8 | -10.5 | +12.1 | -2.2 |
| | 3차 | 57.1 | 0.0 | 3.8 | 4.5 | 7.7 | 27.0 | - | -4.6 | -0.3 | +1.8 | +2.0 | +2.9 | -1.6 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 37.

연령 별로 살펴보면, 20대를 제외한 모든 연령대는 1~3차 조사 모두 회피 미래로 경쟁국가를 꼽은 응답이 가장 많았다. 반면, 20대는 경쟁국가를 꼽은 응답은 1차 47.9%에서 3차 37.4%로 하락하였으나, 연방 국가를 꼽은 응답은 1차 24.5%에서 3차 39.6%로 증가하여 20대만 다른 응답 경향을 보였다.

[표 6-10] 연령에 따른 10년 후 회피미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|--------|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 미래 세대 | 1차 | 61.8 | 5.0 | 3.9 | 4.9 | 9.9 | 12.0 | 2.5 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 74.3 | 3.1 | 3.1 | 0.0 | 6.4 | 13.1 | - | +12.5 | -1.9 | -0.8 | -4.9 | -3.5 | +1.1 | -2.5 |
| | 3차 | 62.3 | 2.5 | 3.1 | 2.5 | 2.5 | 27.2 | - | -12.0 | -0.6 | 0.0 | +2.5 | -3.9 | +14.1 | - |
| 20대 | 1차 | 47.9 | 0.0 | 9.1 | 0.0 | 12.9 | 24.5 | 5.6 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 41.1 | 1.8 | 8.9 | 5.3 | 13.9 | 29.0 | - | -6.8 | +1.8 | -0.2 | +5.3 | +1.0 | +4.5 | -5.6 |
| | 3차 | 37.4 | 0.0 | 3.0 | 6.1 | 13.9 | 39.6 | - | -3.7 | -1.8 | -5.9 | +0.8 | 0.0 | +10.6 | - |
| 30대 | 1차 | 59.9 | 2.2 | 10.2 | 4.1 | 12.5 | 7.0 | 4.1 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 46.1 | 0.0 | 6.7 | 2.2 | 8.4 | 36.6 | - | -13.8 | -2.2 | -3.5 | -1.9 | -4.1 | +29.6 | -4.1 |
| | 3차 | 58.1 | 0.0 | 4.5 | 3.6 | 6.3 | 27.6 | - | +12.0 | 0.0 | -2.2 | +1.4 | -2.1 | -9.0 | - |
| 40대 | 1차 | 56.2 | 0.0 | 0.0 | 10.1 | 9.6 | 21.3 | 2.7 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 58.6 | 0.0 | 2.7 | 0.0 | 6.1 | 32.5 | - | +2.4 | 0.0 | +2.7 | -10.1 | -3.5 | +11.2 | -2.7 |
| | 3차 | 58.2 | 0.0 | 0.0 | 1.7 | 7.4 | 32.8 | - | -0.4 | 0.0 | -2.7 | +1.7 | +1.3 | +0.3 | - |
| 50대 | 1차 | 63.4 | 0.0 | 4.0 | 5.0 | 11.7 | 15.9 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 78.2 | 0.0 | 0.0 | 8.2 | 1.4 | 12.2 | - | +14.8 | 0.0 | -4.0 | +3.2 | -10.3 | -3.7 | 0.0 |
| | 3차 | 61.6 | 1.4 | 6.0 | 8.5 | 5.4 | 17.3 | - | -16.6 | +1.4 | +6.0 | +0.3 | +4.0 | +5.1 | - |
| 60세 이상 | 1차 | 49.6 | 0.0 | 7.4 | 9.9 | 13.4 | 16.4 | 3.3 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 76.7 | 0.0 | 2.6 | 0.0 | 7.3 | 13.4 | - | +27.1 | 0.0 | -4.8 | -9.9 | -6.1 | -3.0 | -3.3 |
| | 3차 | 72.7 | 0.0 | 5.9 | 0.0 | 7.4 | 14.0 | - | -4.0 | 0.0 | +3.3 | 0.0 | +0.1 | +0.6 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 38.

④ 10년 후 미래 선택 시 최우선 고려항목

3차 조사에서 10년 후 각 미래를 선택할 경우 어떤 항목을 고려할 것인지를 조사하고, 가장 높은 배점을 준 항목이 무엇인지 확인해 보았다. 그 결과, 가능 미래·선호 미래·회피 미래 모두 ‘남북한 정치체제의 차이’와 ‘남북한 경제적 격차’를 가장 많이 고려한 것으로 확인되었다. ‘통일을 바탕으로 하는 상호보완적인 경제구조 실현’은 가능 미래와 선호 미래 선택 시에 고려했다는 응답이 높았다. 또한 ‘남북한 사회·문화적 차이’와 ‘전쟁위협 및 적대감’은 회피 미래 선택 시에 가장 많이 고려했다는 응답이 상대적으로 높았다.

[표 6-11] 10년 후 미래 선택 시 최우선 고려항목 비교(3차조사)

(단위: %, %p)

| | 가능미래 선택 시 | 선호미래 선택 시 | 회피미래 선택 시 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 남북한 정치체제의 차이 | 94.8 | 93.2 | 92.2 |
| 남북한 경제적 격차 | 92.6 | 93.0 | 92.5 |
| 남북한 사회·문화적 차이 | 78.3 | 73.9 | 81.5 |
| 전쟁위협 및 적대감 | 80.6 | 75.6 | 82.7 |
| 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | 81.3 | 86.0 | 78.3 |
| 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | 74.4 | 76.4 | 73.7 |

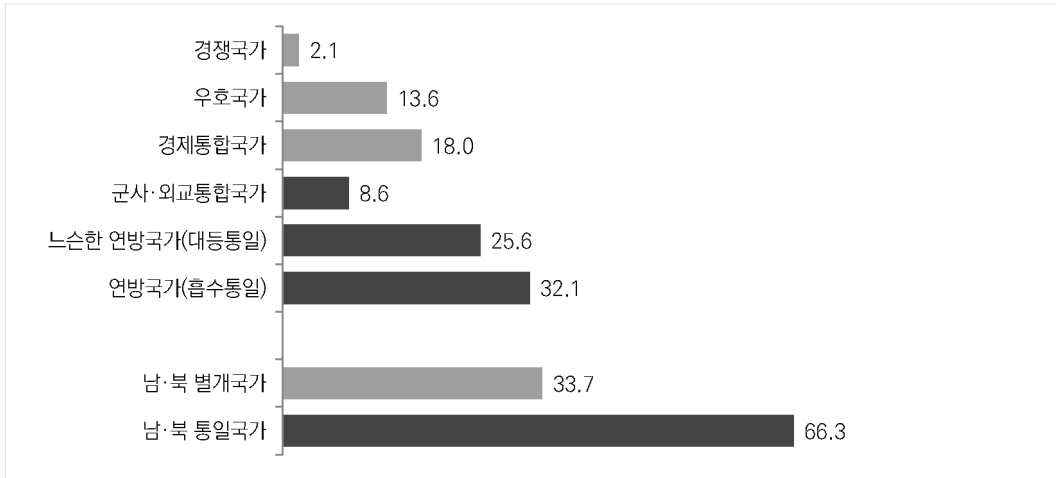
출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 41.

2) 30년 후 한반도의 미래

① 30년 후 가능미래

3차 공론조사 결과, 30년 후 가장 실현 가능성이 높은 미래는 연방국가(32.1%)였다. 이어서, 느슨한 연방국가(25.6%), 경제통합국가(18.0%) 순이었다. 군사·외교통합국가, 느슨한 연방국가, 연방국가 등 ‘남·북 통일국가’ 시나리오를 선택한 응답이 66.3%로, ‘남·북 별개국가’를 선택한 응답(33.7%)보다 두 배 가량 많았다.

(단위: %)

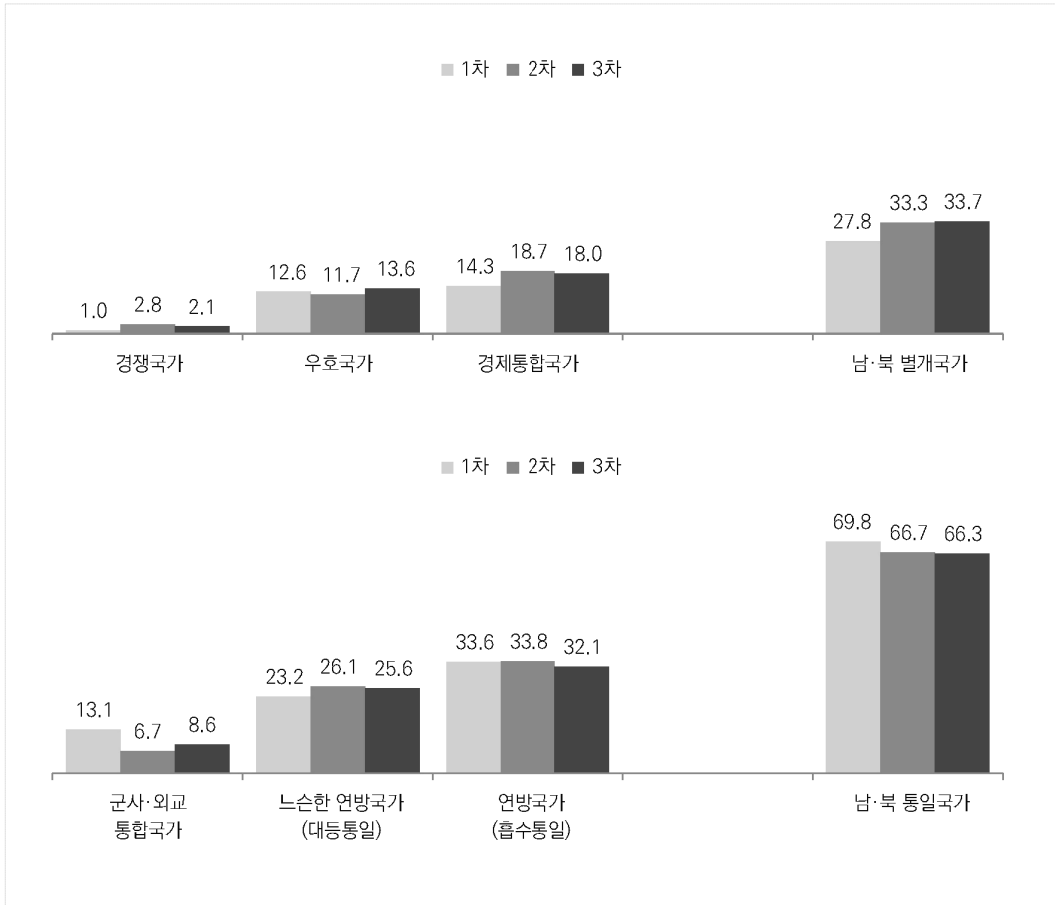


출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 42.

[그림 6-7] 30년 후 가능미래 응답 결과(3차조사)

주의할 점은 숙의를 시작하기 전에 진행한 1차 조사에서는 남·북 별개국가를 선택한 응답이 27.8%, 남·북 통일국가를 선택한 응답이 69.8%였다. 숙의를 거치며 2, 3차 조사 결과 남·북 별개국가는 33.7%, 남·북 통일국가는 66.3%로 나타났다. 30년 후 가능미래로 통일국가와 별개국가 간 격차가 다소 줄어들기는 했지만, 여전히 남·북 통일국가를 선택한 응답이 더 많았다.

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 43.

[그림 6-8] 30년 후 가능미래 시나리오 의견 변화

3차 조사에서 남성과 여성 모두에게서 가장 높은 지지를 얻은 시나리오는 연방국가였다. 숙의과정을 거치고 난 후에도 연방국가에 대한 응답율은 여전히 높았다. 한편 남성은 느슨한 연방국가를 꼽은 응답이 1차 17.9%에서 3차 26.9%로 증가했으며, 여성은 경제통합국가를 꼽은 응답이 1차 9.3%에서 3차 20.9%로 증가하였다.

[표 6-12] 성별에 따른 30년 후 가능미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|----|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-------|-----------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|--|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | | |
| 남성 | 1차 | 1.1 | 13.5 | 19.3 | 15.6 | 17.9 | 30.3 | 2.2 | . | . | . | . | . | . | . | |
| | 2차 | 3.6 | 11.6 | 18.1 | 5.3 | 26.5 | 34.9 | - | +2.5 | -1.9 | -1.2 | -10.3 | +8.6 | +4.6 | -2.2 | |
| | 3차 | 3.5 | 15.4 | 15.0 | 7.4 | 26.9 | 31.8 | - | -0.1 | +3.8 | -3.1 | +2.1 | +0.4 | -3.1 | - | |
| 여성 | 1차 | 0.8 | 11.7 | 9.3 | 10.6 | 28.3 | 36.7 | 2.5 | . | . | . | . | . | . | . | |
| | 2차 | 2.1 | 11.9 | 19.4 | 8.2 | 25.8 | 32.8 | - | +1.3 | +0.2 | +10.1 | -2.4 | -2.5 | -3.9 | -2.5 | |
| | 3차 | 0.8 | 11.8 | 20.9 | 9.8 | 24.4 | 32.3 | - | -1.3 | -0.1 | +1.5 | +1.6 | -1.4 | -0.5 | - | |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 44.

연령별로 살펴보면, 미래세대는 1차 조사에서 연방국가를 가능미래로 꼽은 응답이 34.5%로 가장 많았다. 하지만 3차 조사에서는 느슨한 연방국가를 선택한 응답이 33.1%로 다수를 차지하였다. 20대는 1차 조사에서 연방국가를 꼽은 응답이 32.5%로 다수를 차지하였으나, 3차 조사에서는 경제통합국가를 선택한 비율이 31.3%로 가장 많았다. 30대와 40대는 3차 조사에서 모두 느슨한 연방국가를 꼽은 응답이 가장 많았다(30대 34.8%, 40대 29.4%). 반면, 50대와 60세 이상 국민참여단은 3차 조사에서 모두 연방국가를 꼽은 응답이 가장 많았다. 50대는 45.8%가, 60세 이상은 66.1%가 3차 조사에서 연방국가를 30년 후 가능한 미래로 꼽았다.

[표 6-13] 연령에 따른 30년 후 가능미래 의견 변화

(단위: %, %p)

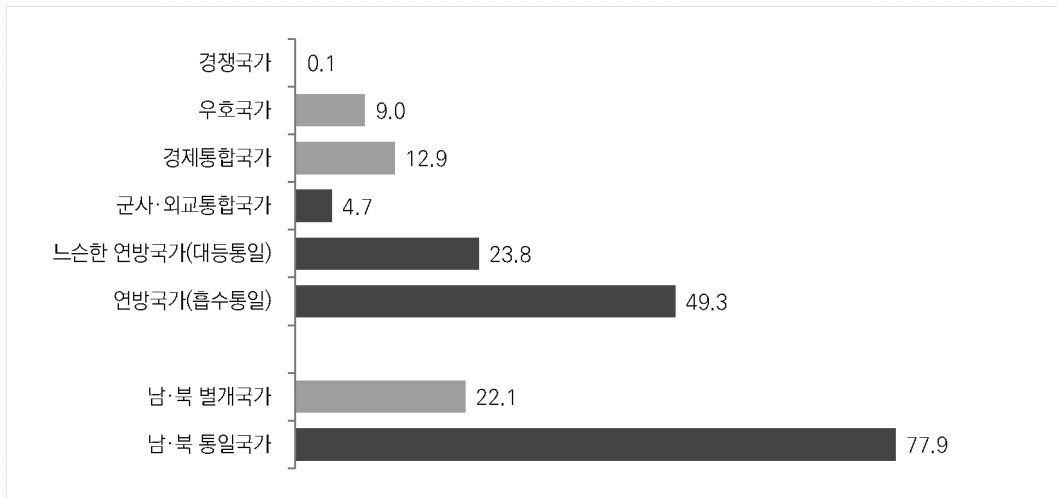
| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|--------|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 미래 세대 | 1차 | 0.0 | 13.0 | 18.1 | 2.5 | 25.7 | 34.5 | 6.3 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 0.0 | 13.0 | 16.3 | 14.5 | 27.4 | 28.9 | - | 0.0 | 0.0 | -1.8 | +12.0 | +1.7 | -5.6 | -6.3 |
| | 3차 | 2.5 | 20.1 | 13.8 | 0.0 | 33.1 | 30.5 | - | +2.5 | +7.1 | -2.5 | -14.5 | +5.7 | +1.6 | - |
| 20대 | 1차 | 4.2 | 8.9 | 14.5 | 7.1 | 29.1 | 32.5 | 3.8 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 4.2 | 23.4 | 37.1 | 12.9 | 13.4 | 9.1 | - | 0.0 | +14.5 | +22.6 | +5.8 | -15.7 | -23.4 | -3.8 |
| | 3차 | 7.2 | 21.6 | 31.3 | 17.6 | 20.5 | 1.8 | - | +3.0 | -1.8 | -5.8 | +4.7 | +7.1 | -7.3 | - |
| 30대 | 1차 | 1.4 | 16.3 | 10.2 | 12.1 | 27.2 | 28.8 | 3.9 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 4.5 | 12.6 | 20.4 | 7.5 | 34.0 | 21.0 | - | +3.1 | -3.7 | +10.2 | -4.6 | +6.8 | -7.8 | -3.9 |
| | 3차 | 1.4 | 12.2 | 17.2 | 10.6 | 34.8 | 23.8 | - | -3.1 | -0.4 | -3.2 | +3.1 | +0.8 | +2.8 | - |
| 40대 | 1차 | 0.0 | 22.3 | 14.9 | 16.2 | 27.0 | 19.6 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 2.7 | 17.7 | 16.1 | 7.2 | 28.4 | 27.9 | - | +2.7 | -4.6 | +1.2 | -9.0 | +1.4 | +8.3 | 0.0 |
| | 3차 | 2.7 | 11.8 | 22.1 | 18.9 | 29.4 | 15.1 | - | 0.0 | -5.9 | +6.0 | +11.7 | +1.0 | -12.8 | - |
| 50대 | 1차 | 0.0 | 7.9 | 16.9 | 17.6 | 21.6 | 36.1 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 1.8 | 7.4 | 12.5 | 2.7 | 27.2 | 48.5 | - | +1.8 | -0.5 | -4.4 | -14.9 | +5.6 | +12.4 | 0.0 |
| | 3차 | 0.0 | 8.8 | 18.2 | 0.0 | 27.2 | 45.8 | - | -1.8 | +1.4 | +5.7 | -2.7 | 0.0 | -2.7 | - |
| 60세 이상 | 1차 | 0.0 | 7.9 | 13.6 | 14.6 | 12.6 | 48.0 | 3.3 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 2.0 | 0.0 | 11.0 | 2.6 | 26.9 | 57.4 | - | +2.0 | -7.9 | -2.6 | -12.0 | +14.3 | +9.4 | -3.3 |
| | 3차 | 0.0 | 12.4 | 5.2 | 0.0 | 16.4 | 66.1 | - | -2.0 | +12.4 | -5.8 | -2.6 | -10.5 | +8.7 | - |

출처: "한반도의 미래 공론조사 결과 보고서," p. 45.

② 30년 후 선호미래

국민참여단의 절반(49.3%) 정도가 30년 후 선호하는 미래로 연방 국가를 선택했다. 느슨한 연방 국가가 23.8%로 뒤를 이었으며, 남·북 별개국가 시나리오 중에서는 경제통합국가 12.9%로 가장 높았다. 군사·외교 통합국가, 느슨한 연방국가, 연방국가 등 남·북 통일국가를 선택한 응답이 77.9%로, 남·북 별개국가 시나리오를 선택한 응답(22.1%)보다 3배 이상 많았다.

(단위: %)

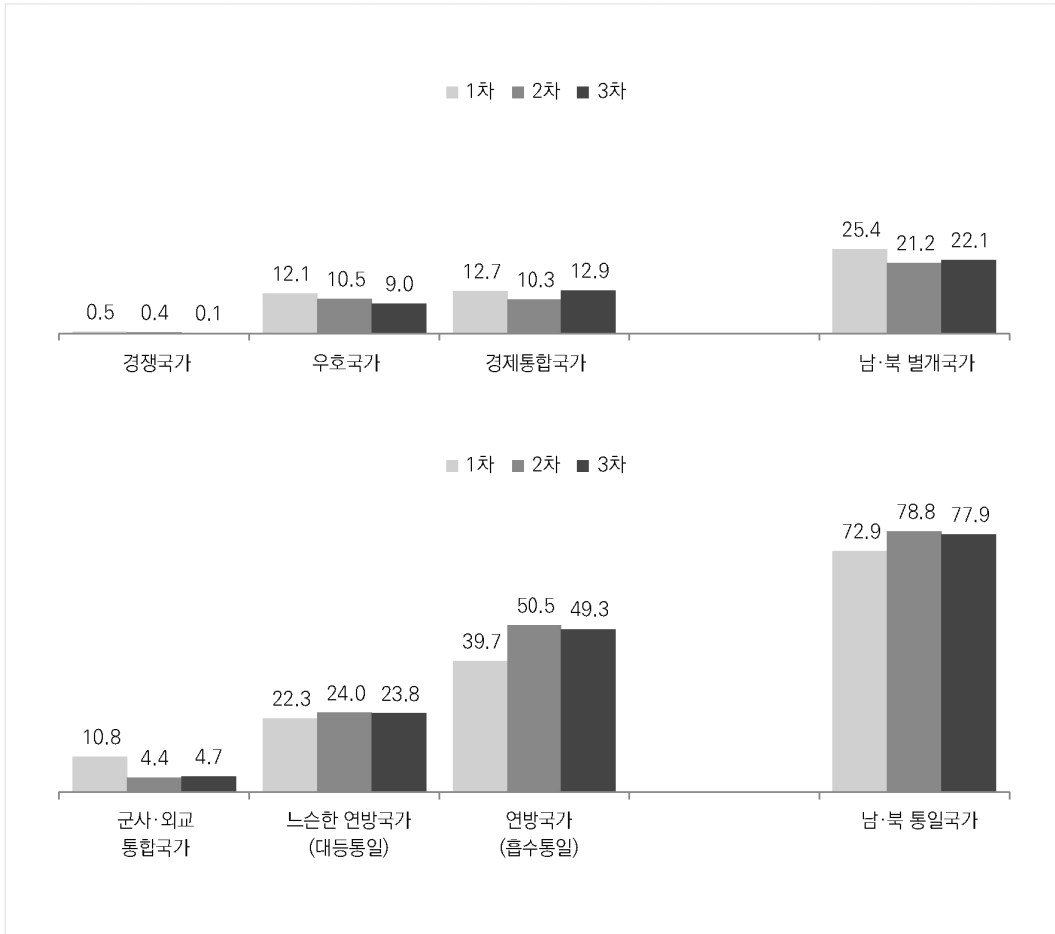


출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 48.

[그림 6-9] 30년 후 선호미래 응답 결과(3차조사)

3차 조사에서 연방국가를 선호미래로 꼽은 응답이 1차 조사에 비해 10%p가량 증가한 반면(1차 39.7%, 3차 49.3%), 군사·외교 통합국가를 꼽은 응답은 1차 조사에 비해 6%p가량 감소하였다(1차 10.8%, 3차 4.7%). 1차 조사에서는 남·북 별개국가를 선택한 응답이 25.4%, 남·북 통일국가를 선택한 응답이 72.9%였다. 숙의를 거치며 이 격차가 다소 커졌다(3차 남·북 별개국가 22.1%, 남·북 통일국가 77.9%).

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 49.

[그림 6-10] 30년 후 선호미래 시나리오 의견 변화

남성과 여성 모두 1차 조사에서 가장 높은 지지를 얻은 시나리오는 연방국가였다 (남성 43.3%, 여성 36.3%). 숙의를 모두 마친 3차 조사에서도 연방국가를 선택한 비율이 남녀 모두 증가하였다(남성 52.1%, 여성 46.6%).

[표 6-14] 성별에 따른 30년 후 선호미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|----|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-------|-----------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|--|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | | |
| 남성 | 1차 | 0.2 | 9.6 | 17.8 | 12.6 | 15.2 | 43.3 | 1.3 | . | . | . | . | . | . | . | |
| | 2차 | 0.0 | 11.3 | 7.0 | 5.8 | 21.0 | 54.9 | - | -0.2 | +1.7 | -10.8 | -6.8 | +5.8 | +11.6 | -1.3 | |
| | 3차 | 0.2 | 7.5 | 10.7 | 5.5 | 23.8 | 52.1 | - | +0.2 | -3.8 | +3.7 | -0.3 | +2.8 | -2.8 | - | |
| 여성 | 1차 | 0.8 | 14.6 | 7.7 | 9.1 | 29.3 | 36.3 | 2.2 | . | . | . | . | . | . | . | |
| | 2차 | 0.8 | 9.6 | 13.4 | 3.0 | 27.0 | 46.1 | - | 0.0 | -5.0 | +5.7 | -6.1 | -2.3 | +9.8 | -2.2 | |
| | 3차 | 0.0 | 10.5 | 15.1 | 4.0 | 23.8 | 46.6 | - | -0.8 | +0.9 | +1.7 | +1.0 | -3.2 | +0.5 | - | |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 50.

연령별로 살펴보면, 3차 조사 결과 20대를 제외한 모든 연령대에서 연방국가를 선호미래로 꼽은 응답이 가장 많았다. 특히, 50대(63.2%)와 60세 이상(74.6%)에서는 절반 이상이 연방국가를 선호한다고 답했다. 반면, 20대는 1차 조사에서는 연방국가를 선호한다는 응답이 가장 많았지만, 3차 조사 결과 느슨한 연방국가를 선호한다는 응답이 28.0%, 연방국가를 선호한다는 응답이 26.8%로 나타났다.

[표 6-15] 연령에 따른 30년 후 선호미래 의견 변화

(단위: %, %p)

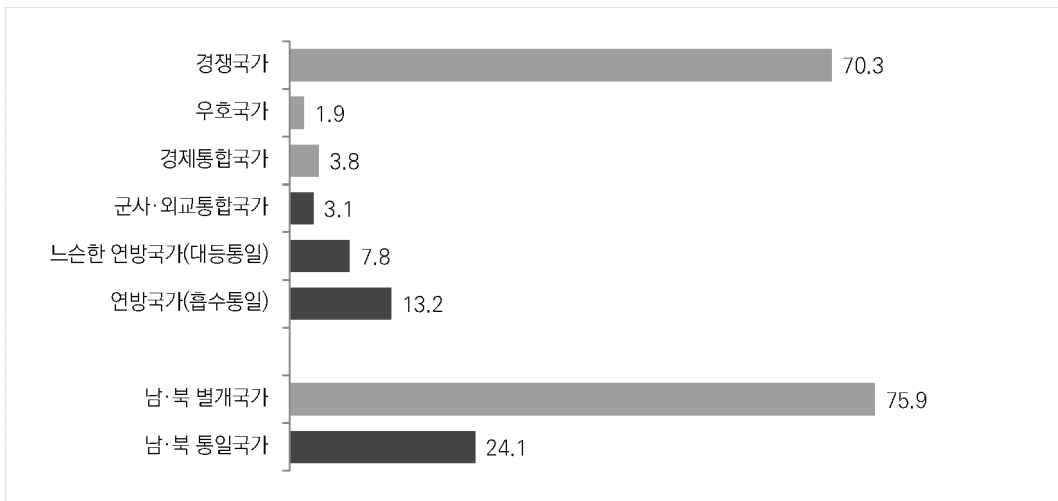
| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | |
|--------|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-------|-----------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 미래 세대 | 1차 | 2.5 | 12.0 | 8.8 | 6.3 | 18.8 | 43.5 | 8.2 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 0.0 | 14.4 | 7.1 | 12.5 | 28.0 | 38.0 | - | -2.5 | +2.4 | -1.7 | +6.2 | +9.2 | -5.5 | -8.2 |
| | 3차 | 2.5 | 12.0 | 11.4 | 7.5 | 17.9 | 48.8 | - | +2.5 | -2.4 | +4.3 | -5.0 | -10.1 | +10.8 | - |
| 20대 | 1차 | 2.4 | 11.5 | 8.6 | 8.3 | 29.1 | 40.2 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 2.4 | 25.4 | 15.1 | 9.6 | 23.6 | 24.0 | - | 0.0 | +13.9 | +6.5 | +1.3 | -5.5 | -16.2 | 0.0 |
| | 3차 | 0.0 | 17.1 | 21.0 | 7.2 | 28.0 | 26.8 | - | -2.4 | -8.3 | +5.9 | -2.4 | +4.4 | +2.8 | - |
| 30대 | 1차 | 0.0 | 10.4 | 13.3 | 6.4 | 30.0 | 37.7 | 2.2 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 0.0 | 15.3 | 12.6 | 4.4 | 30.1 | 37.5 | - | 0.0 | +4.9 | -0.7 | -2.0 | +0.1 | -0.2 | -2.2 |
| | 3차 | 0.0 | 7.2 | 16.8 | 5.8 | 28.9 | 41.3 | - | 0.0 | -8.1 | +4.2 | +1.4 | -1.2 | +3.8 | - |
| 40대 | 1차 | 0.0 | 20.3 | 12.3 | 9.8 | 28.7 | 25.4 | 3.5 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 0.0 | 11.0 | 12.5 | 2.7 | 29.6 | 44.1 | - | 0.0 | -9.3 | +0.2 | -7.1 | +0.9 | +18.7 | -3.5 |
| | 3차 | 0.0 | 14.5 | 14.0 | 9.6 | 27.2 | 34.7 | - | 0.0 | +3.5 | +1.5 | +6.9 | -2.4 | -9.4 | - |
| 50대 | 1차 | 0.0 | 5.7 | 17.3 | 17.6 | 18.0 | 40.1 | 1.4 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 0.0 | 2.8 | 11.2 | 1.8 | 22.5 | 61.7 | - | 0.0 | -2.9 | -6.1 | -15.8 | +4.5 | +21.6 | -1.4 |
| | 3차 | 0.0 | 4.2 | 10.5 | 1.4 | 20.7 | 63.2 | - | 0.0 | +1.4 | -0.7 | -0.4 | -1.8 | +1.5 | - |
| 60세 이상 | 1차 | 0.0 | 12.1 | 13.0 | 12.5 | 9.9 | 52.6 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 0.0 | 0.0 | 2.6 | 2.0 | 15.1 | 80.3 | - | 0.0 | -12.1 | -10.4 | -10.5 | +5.2 | +27.7 | 0.0 |
| | 3차 | 0.0 | 2.6 | 5.2 | 0.0 | 17.6 | 74.6 | - | 0.0 | +2.6 | +2.6 | -2.0 | +2.5 | -5.7 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 51.

③ 30년 후 회피미래

3차 조사 결과, 10년 후 회피하고 싶은 미래로 경쟁국가를 꼽은 국민참여단이 70.3%로 가장 많았다. 연방국가를 꼽은 국민참여단이 13.2%로 뒤를 이었으며, 나머지 시나리오는 10% 미만의 응답을 얻었다.

(단위: %)

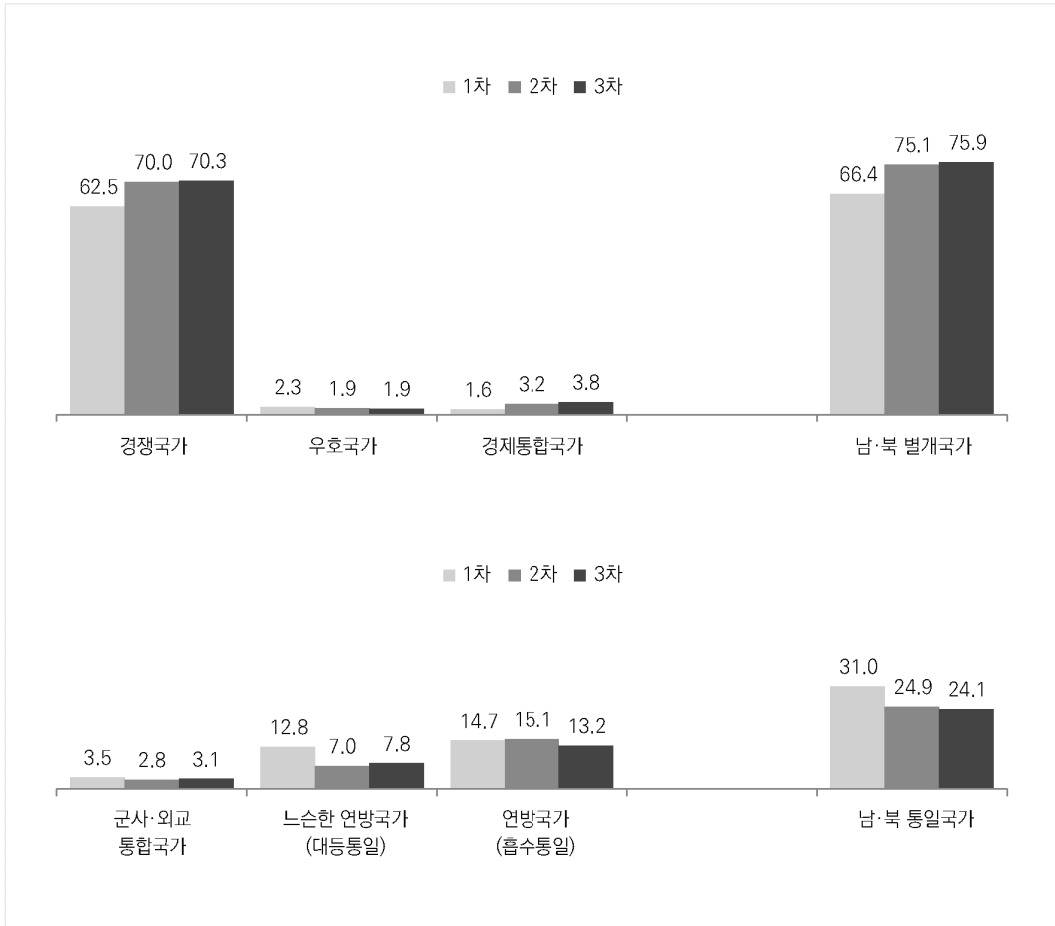


출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 54.

[그림 6-11] 30년 후 회피미래 응답 결과(3차조사)

30년 후 회피하고 싶은 미래로 경쟁국가를 꼽은 응답은 1~3차 조사 모두 60% 이상의 응답을 얻었다. 연방국가를 꼽은 응답은 1차 14.7%, 3차 13.2%로 큰 차이가 없었다.

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 55.

[그림 6-12] 30년 후 회피미래 시나리오 의견 변화

남성과 여성 모두 10명 중 6명 이상이 1~3차 조사 모두 경쟁국가를 회피미래로 꼽았으며(3차 남성 73.8%, 여성 66.8%), 1차 조사에 비해 경쟁국가를 회피미래로 꼽은 사례가 증가(1차 남성 63.1%, 여성 61.9%)하였다.

[표 6-16] 성별에 따른 30년 후 회피미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | |
|----|----|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|
| | | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 |
| 남성 | 1차 | 63.1 | 2.7 | 2.4 | 5.2 | 12.1 | 12.0 | 2.4 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 70.0 | 2.7 | 3.2 | 3.7 | 6.5 | 13.9 | - | +6.9 | 0.0 | +0.8 | -1.5 | -5.6 | +1.9 | -2.4 |
| | 3차 | 73.8 | 1.6 | 1.2 | 3.9 | 7.7 | 11.9 | - | +3.8 | -1.1 | -2.0 | +0.2 | +1.2 | -2.0 | - |
| 여성 | 1차 | 61.9 | 1.8 | 0.9 | 1.8 | 13.4 | 17.3 | 2.9 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 70.0 | 1.1 | 3.2 | 1.9 | 7.5 | 16.2 | - | +8.1 | -0.7 | +2.3 | +0.1 | -5.9 | -1.1 | -2.9 |
| | 3차 | 66.8 | 2.1 | 6.3 | 2.3 | 7.9 | 14.5 | - | -3.2 | +1.0 | +3.1 | +0.4 | +0.4 | -1.7 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 56.

연령별로 살펴보면 전 연령대에서 경쟁국가를 회피미래로 꼽은 응답이 1~3차 조사 모두 절반 이상이고, 30대(3차 74.4%)와 60세 이상(3차 87.9%)에서 높았다. 연방국가를 꼽은 응답은 20대(3차 20.5%), 50대(3차 19.0%), 40대(3차 18.5%)에서 높은 반면, 60세 이상에서는 아무도 연방국가 시나리오를 선택하지 않았다.

[표 6-17] 연령에 따른 30년 후 회피미래 의견 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | 응답 결과 | | | | | | | 차수별 의견 변화 | | | | | | | |
|--------|-------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|-----------|-------|----------|-------------|-------------------|---------------|--------|------|
| | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | 경쟁 국가 | 우호 국가 | 경제 통합 국가 | 군사 외교 통합 국가 | 느슨한 연방 국가 (대등 통일) | 연방 국가 (흡수 통일) | 잘 모르겠다 | |
| 미래 세대 | 1차 | 58.5 | 5.0 | 3.1 | 6.4 | 2.5 | 16.4 | 8.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 62.2 | 17.7 | 3.1 | 0.0 | 2.5 | 14.5 | - | +3.7 | +12.7 | 0.0 | -6.4 | 0.0 | -1.9 | -8.0 |
| | 3차 | 67.1 | 0.0 | 5.6 | 9.5 | 0.0 | 17.8 | - | +4.9 | -17.7 | +2.5 | +9.5 | -2.5 | +3.3 | - |
| 20대 | 1차 | 54.9 | 1.8 | 0.0 | 5.3 | 15.8 | 14.7 | 7.4 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 67.0 | 0.0 | 2.9 | 3.0 | 10.9 | 16.2 | - | +12.1 | -1.8 | +2.9 | -2.3 | -4.9 | +1.5 | -7.4 |
| | 3차 | 58.1 | 3.0 | 7.5 | 0.0 | 10.9 | 20.5 | - | -8.9 | +3.0 | +4.6 | -3.0 | 0.0 | +4.3 | - |
| 30대 | 1차 | 68.0 | 3.6 | 1.8 | 4.9 | 7.9 | 12.5 | 1.4 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 53.9 | 3.6 | 8.1 | 5.3 | 11.2 | 17.9 | - | -14.1 | 0.0 | +6.3 | +0.4 | +3.3 | +5.4 | -1.4 |
| | 3차 | 74.4 | 0.0 | 6.2 | 4.9 | 5.4 | 9.0 | - | +20.5 | -3.6 | -1.9 | -0.4 | -5.8 | -8.9 | - |
| 40대 | 1차 | 65.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9.6 | 24.7 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 66.3 | 0.0 | 3.4 | 3.5 | 1.7 | 25.1 | - | +0.6 | 0.0 | +3.4 | +3.5 | -7.9 | +0.4 | 0.0 |
| | 3차 | 63.9 | 5.5 | 0.0 | 5.2 | 6.9 | 18.5 | - | -2.4 | +5.5 | -3.4 | +1.7 | +5.2 | -6.6 | - |
| 50대 | 1차 | 65.7 | 5.7 | 0.0 | 7.7 | 12.6 | 8.2 | 0.0 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 76.2 | 2.2 | 2.7 | 1.4 | 5.9 | 11.6 | - | +10.5 | -3.5 | +2.7 | -6.3 | -6.7 | +3.4 | 0.0 |
| | 3차 | 64.8 | 1.4 | 2.8 | 4.0 | 8.1 | 19.0 | - | -11.4 | -0.8 | +0.1 | +2.6 | +2.2 | +7.4 | - |
| 60세 이상 | 1차 | 59.5 | 0.0 | 5.3 | 0.0 | 19.4 | 12.6 | 3.3 | . | . | . | . | . | . | . |
| | 2차 | 84.5 | 0.0 | 0.0 | 2.0 | 7.4 | 6.1 | - | +25.0 | 0.0 | -5.3 | +2.0 | -12.0 | -6.5 | -3.3 |
| | 3차 | 87.9 | 0.0 | 2.6 | 0.0 | 9.5 | 0.0 | - | +3.4 | 0.0 | +2.6 | -2.0 | +2.1 | -6.1 | - |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 57.

④ 30년 후 미래 선택 시 최우선 고려항목

본 공론조사에서는 3차 조사에서 30년 후 각 미래 선택 시 고려한 항목 가운데, 가장 높은 배점을 준 항목이 무엇인지 확인해 보았다. 그 결과, 가능미래·선호미래·회피미래 모두 남북한 정치체제의 차이(각각 95.5%, 93.6%, 94.5%)와 남북한 경제적 격차(각각 92.0%, 93.8%, 90.1%)를 가장 많이 고려한 것으로 확인되었다. 통일을 바탕으로 하는 상호보완적인 경제구조 실현은 가능미래(90.8%)와 선호미래(89.9%) 선택 시에, 전쟁위협 및 적대감은 회피미래(86.7%) 선택 시에, 통일을 바탕으로 하는 한반도의 지정학적 이점 실현은 선호미래(85.8%) 선택 시에 고려한 항목인 것으로 조사되었다.

[표 6-18] 30년 후 미래 선택 시 최우선 고려항목 비교(3차조사)

(단위: %)

| | 가능미래 선택 시 | 선호미래 선택 시 | 회피미래 선택 시 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 남북한 정치체제의 차이 | 95.5 | 93.6 | 94.5 |
| 남북한 경제적 격차 | 92.0 | 93.8 | 90.1 |
| 남북한 사회·문화적 차이 | 82.0 | 79.2 | 78.4 |
| 전쟁위협 및 적대감 | 73.6 | 73.8 | 86.7 |
| 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | 90.8 | 89.9 | 83.9 |
| 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | 83.0 | 85.8 | 76.0 |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 59.

2. 통일을 위시로 한 한반도 미래 인식 분석 결과

1) 북한에 대한 인식

1차 조사와 3차 조사에서 북한 및 통일에 대한 인식에 대하여 질문하였다. 3차 조사에서, 국민참여단의 81.8%가 북한이 협력대상이라는 진술에 동의하였고, 지원대상이라는 진술에도 68.0%가 동의하였다. 반면, 적대 대상이라는 진술에는 동의하지 않는

다는 응답이 33.0%, 동의한다는 응답이 33.1%, 보통이라는 응답이 33.9%로 의견이 엇갈렸다.

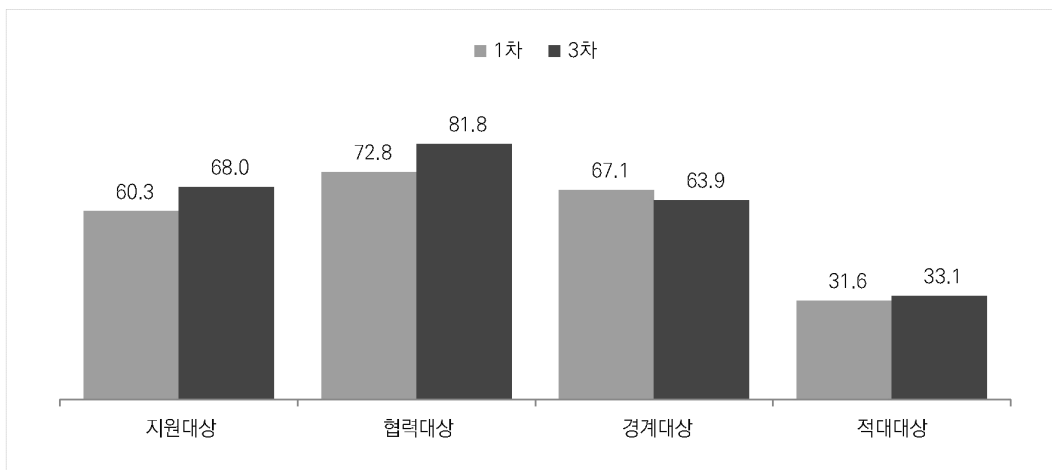
[표 6-19] 북한에 대한 인식(3차조사)

| | 동의하지 않는다 (%) | 보통 (%) | 동의한다 (%) | 평균 (5점 만점) |
|------|--------------|--------|----------|------------|
| 지원대상 | 11.0 | 21.0 | 68.0 | 3.7 |
| 협력대상 | 2.8 | 15.4 | 81.8 | 4.2 |
| 경계대상 | 16.0 | 20.2 | 63.9 | 3.6 |
| 적대대상 | 33.0 | 33.9 | 33.1 | 3.0 |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 61.

북한이 지원대상이라는 데 동의하는 응답(1차 60.3%, 3차 68.0%)과 협력대상이라는 데 동의하는 응답(1차 72.8%, 3차 81.8%)은 증가하였다. 반면, 경계대상이라는 데 동의한다는 응답은 감소(1차 67.1%, 3차 63.9%)하였다. 한편, 북한이 적대대상이라는 진술은 동의와 비동의 모두 증가하였다(동의하지 않는다 1.7%p 상승, 동의한다 1.5%p 상승).

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 62.

[그림 6-13] 북한에 대한 인식 항목별 동의(어느정도+매우) 정도

[표 6-20] 북한에 대한 인식 변화

(단위: %, %p)

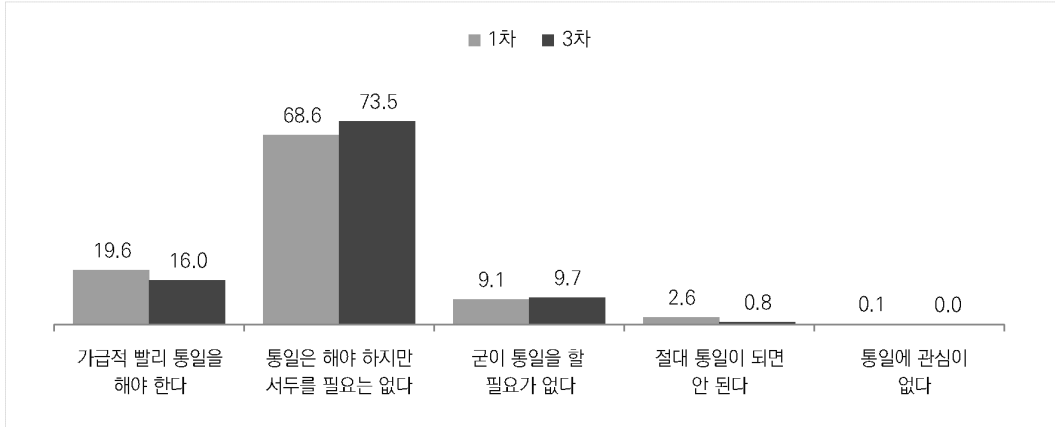
| 항목 | | 응답 결과 | | | | 차수별 의견 변화 | | | |
|------|----|----------|------|------|--------------|-----------|------|------|--------------|
| | | 동의하지 않는다 | 보통 | 동의한다 | 평균 (5점만점) | 동의하지 않는다 | 보통 | 동의한다 | 평균 (5점만점) |
| 지원대상 | 1차 | 17.2 | 22.5 | 60.3 | 3.5 | . | . | . | . |
| | 3차 | 11.0 | 21.0 | 68.0 | 3.7 | -6.2 | -1.5 | +7.7 | +0.2 |
| 협력대상 | 1차 | 7.5 | 19.7 | 72.8 | 3.9 | . | . | . | . |
| | 3차 | 2.8 | 15.4 | 81.8 | 4.2 | -4.7 | -4.3 | +9.0 | +0.3 |
| 경계대상 | 1차 | 11.9 | 21.1 | 67.1 | 3.7 | . | . | . | . |
| | 3차 | 16.0 | 20.2 | 63.9 | 3.6 | +4.1 | -0.9 | -3.2 | -0.1 |
| 적대대상 | 1차 | 31.3 | 37.1 | 31.6 | 3.0 | . | . | . | . |
| | 3차 | 33.0 | 33.9 | 33.1 | 3.0 | +1.7 | -3.2 | +1.5 | 0.0 |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 62.

2) 통일에 대한 입장 및 통일 가능 시기

1차 조사에서는 통일을 해야 하지만 서두를 필요는 없다는 응답이 68.6%, 가급적 빨리 통일을 해야 한다는 응답이 19.6%였다. 3차 조사에서는 이 차이가 더 벌어졌는데, 통일을 서두를 필요는 없다는 응답은 73.5%로 4.9%p 증가 한 반면, 가급적 빨리 통일을 해야 한다는 응답은 16.0%로 3.6%p 감소하였다.

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 13.

[그림 6-14] 통일에 대한 입장 의견 변화

[표 6-21] 통일에 대한 입장 인식 변화

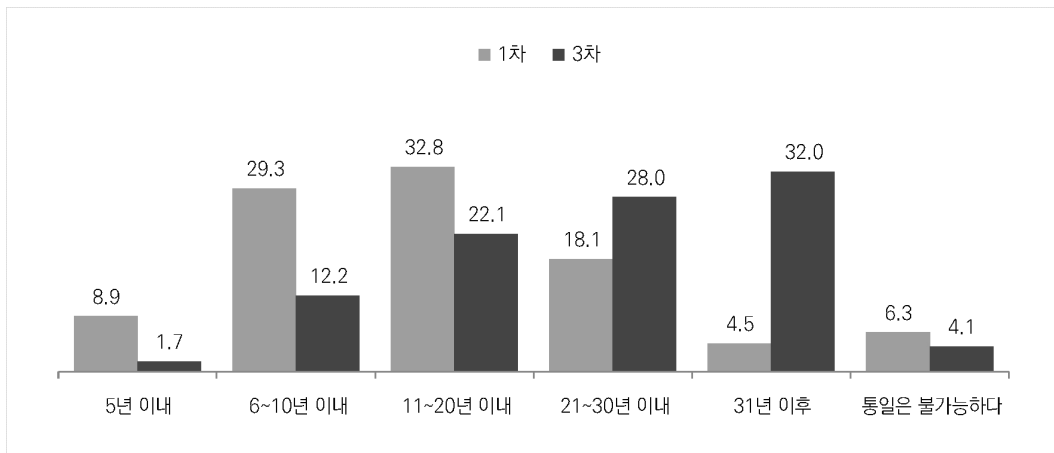
(단위: %, %p)

| 항목 | | 응답 결과 | 차수별 의견 변화 |
|-----------------------|----|-------|-----------|
| 가급적 빨리 통일을 해야 한다 | 1차 | 19.6 | - |
| | 3차 | 16.0 | -3.6 |
| 통일은 해야 하지만 서두를 필요는 없다 | 1차 | 68.6 | - |
| | 3차 | 73.5 | +4.9 |
| 굳이 통일을 할 필요가 없다 | 1차 | 9.1 | - |
| | 3차 | 9.7 | +0.6 |
| 절대 통일이 되면 안 된다 | 1차 | 2.6 | - |
| | 3차 | 0.8 | -1.8 |
| 통일에 관심이 없다 | 1차 | 0.1 | - |
| | 3차 | 0.0 | -0.1 |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 63.

통일이 가능할 것 같은 시기에 대해서는 국민참여단의 입장변화가 크게 나타났다. 1차 조사에서는 국민참여단의 32.8%가 11~20년 이내, 29.3%가 6~10년 이내 통일이 가능하다고 생각하는 등, 전체 국민참여단의 71%가 20년 내 통일이 가능하다는 입장이었다. 반면, 3차 조사에서는 32.0%가 31년 이후, 28.0%가 21~30년 이내 통일이 가능하다고 답했다. 즉, 60%의 국민참여단이 지금으로부터 21년 이상이 지난 이후에 통일이 가능하다고 본 것이다.

(단위: %)



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 64.

[그림 6-15] 통일 가능 시기 의견 변화

[표 6-22] 통일 가능 시기 인식 변화

(단위: %, %p)

| 항목 | | 응답 결과 | 차수별 의견 변화 |
|-----------|----|-------|-----------|
| 5년 이내 | 1차 | 8.9 | - |
| | 3차 | 1.7 | -7.2 |
| 6~10년 이내 | 1차 | 29.3 | - |
| | 3차 | 12.2 | -17.1 |
| 11~20년 이내 | 1차 | 32.8 | - |
| | 3차 | 22.1 | -10.7 |
| 21~30년 이내 | 1차 | 18.1 | - |
| | 3차 | 28.0 | +9.9 |
| 31년 이후 | 1차 | 4.5 | - |
| | 3차 | 32.0 | +27.5 |
| 통일은 불가능하다 | 1차 | 6.3 | - |
| | 3차 | 4.1 | -2.2 |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 64.

Ⅰ 공론조사 요약 Ⅰ

- 공론조사후 면접 대상자는 2030년 까지는 우호국가 2050년 까지는 연방국가형 통일 선호
- 가장 회피하는 미래는 경쟁국가형
- 미래세대는 2050년경 연방국가 보다는 경제통합을 선호
- 통일 선호에서 우호국가-연방국가로의 점진적 선호가 눈에띄
- 공론화 과정 이전 1차 숙의와 공론화 과정 2/3차 숙의는 선호하는 한반도 미래에 변화를 가져옴

제3절 | 공론조사 합의

1. 국민이 선호하는 한반도 2030 미래

‘한반도의 미래 공론조사’ 결과, 우리 국민은 남·북한이 2030년에는 우호국가 관계를, 2050년에는 연방국가 관계를 형성하는 것이 가능하다고 생각하며, 이를 ‘선호’하는 것으로 나타났다. 한편, 2030년과 2050년 기준 회피미래는 모두 ‘경쟁국가 관계’로 도출되었다. 즉, 남·북한 관계에 대한 국민의 선호는 현재와 같은 적대국가 관계에서 우호국가 관계(2030년)를 거쳐, 연방국가 관계(2050년)에 도달하는 점진적 구조를 보이고 있다.

2030년의 경우 국민참여단이 실현 가능성이 높다고 생각(45.2%)하며, 선호(29.2%)하는 미래는 우호국가이며, 우호국가 다음으로 선호하는 한반도 미래는 경제통합국가(23.5%)로 나타났다. 2030년 기준 피해야 할 미래로는 경쟁국가(58.6%) 선택 비중이 가장 높았다.

우리 국민은 대체로 남한과 북한이 2030년에는 미국-캐나다와 같은 우호국가 관계를 형성할 가능성이 높으며, 이를 선호한다고 응답하였다. 우호국가 관계는 남한과 북한이 정식 외교관계를 수립하고 군사분쟁을 억제하며 경제적 협력을 제도화 시키고, 여행, 단기체류 목적으로 상대국을 방문을 자유화하며 이에 더 나아가서 비자를 면제 해주며 부분적으로 거주 자유를 허가하는 관계를 말한다.

국민참여단이 2030년 기준 회피미래로 선택한 남·북한 관계 유형은 중국-대만과 같은 경쟁국가이다. 경쟁국가 관계는 군사·외교 통합, 이동·거주 자유, 화폐 통합, 행정부 통합 모두 달성되지 않은 상태에서 경제적 협력이 증가하는 형태이다. 다음 표는 이상의 분석 결과를 간단히 정리한 것이다.

[표 6-23] 국민이 선택한 2030년과 2050년 한반도의 미래

| 시점 | 미래유형 | 남·북한 관계 | 군사·외교 통합 | 이동·거주 자유 | 화폐 통합 | 행정부 통합 |
|-------|------|-------------|-------------|-------------|----------|-----------|
| 2030년 | 가능미래 | 우호국가(45.2%) | × | △ | × | × |
| | 선호미래 | 우호국가(29.3%) | × | △ | × | × |
| | 회피미래 | 경쟁국가(58.6%) | × | × | × | × |
| 2050년 | 가능미래 | 연방국가(32.1%) | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 선호미래 | 연방국가(49.3%) | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 회피미래 | 경쟁국가(70.3%) | × | × | × | × |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 59.

2. 국민이 선호하는 한반도 2050 미래

2050년의 경우 국민참여단 중 가장 높은 비중이 가능미래로 연방국가(32.1%), 선호미래로 연방국가(49.3%), 회피 미래로 경쟁국가(70.3%)를 선택하였다. 우리 국민은 대체로 2050년에는 남한과 북한이 통일 독일과 유사한 형태의 남한 중심의 통일을 달성한 연방국가 관계를 형성할 가능성이 높으며, 이를 선호하는 것으로 볼 수 있다.

연방국가 관계는 남한과 북한이 통일을 이루어 제3의 새로운 통일 국가를 형성하는 것이다. 통일 이전의 남한과 북한이라는 두 개의 국가체제는 사라지며, 새로운 국가(통일 한국)는 독자적인 입법·사법·행정 제도를 정비하고, 통치권과 행정권을 중앙정부에 집중시킨다. 한편, 우리 국민은 2050년 기준 회피할 미래로 2030년과 마찬가지로 경쟁국가 관계를 선택하였다.

2030년과 2050년 기준 국민참여단의 선택을 연령대별로 나누어 살펴보면, 2030년은 선호 미래, 2050년은 가능 미래의 선택에 있어 차이가 발견된다. 2030년 선호미래는 10~20대 및 30~40대는 우호국가를, 50대 이상은 경제통합국가를 가장 높은 비중이 선택하였다. 2050년 가능미래는 10~20대는 경제통합국가, 30~40대는 느슨한 연방국가, 50대 이상은 연방국가를 가장 높은 비중이 선택하였다. 이 분석은 아래 표에 간단히 정리되어 있다.

[표 6-24] 연령대별 2030년과 2050년 한반도의 미래 선택

| 시점 | 미래유형 | 연령대 | 남·북한 관계 |
|-------|------|--------|-----------------|
| 2030년 | 가능미래 | 10~20대 | 우호국가(46.3%) |
| | | 30~40대 | 우호국가(48.6%) |
| | | 50대 이상 | 우호국가(41.5%) |
| | 선호미래 | 10~20대 | 우호국가(37.4%) |
| | | 30~40대 | 우호국가(39.4%) |
| | | 50대 이상 | 경제통합국가(28.0%) |
| | 회피미래 | 10~20대 | 경쟁국가(42.9%) |
| | | 30~40대 | 경쟁국가(58.1%) |
| | | 50대 이상 | 경쟁국가(67.6%) |
| 2050년 | 가능미래 | 10~20대 | 경제통합국가(27.4%) |
| | | 30~40대 | 느슨한 연방국가(31.9%) |
| | | 50대 이상 | 연방국가(56.8%) |
| | 선호미래 | 10~20대 | 연방국가(31.7%) |
| | | 30~40대 | 연방국가(37.8%) |
| | | 50대 이상 | 연방국가(69.4%) |
| | 회피미래 | 10~20대 | 경쟁국가(60.1%) |
| | | 30~40대 | 경쟁국가(68.8%) |
| | | 50대 이상 | 경쟁국가(77.3%) |

출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 13.

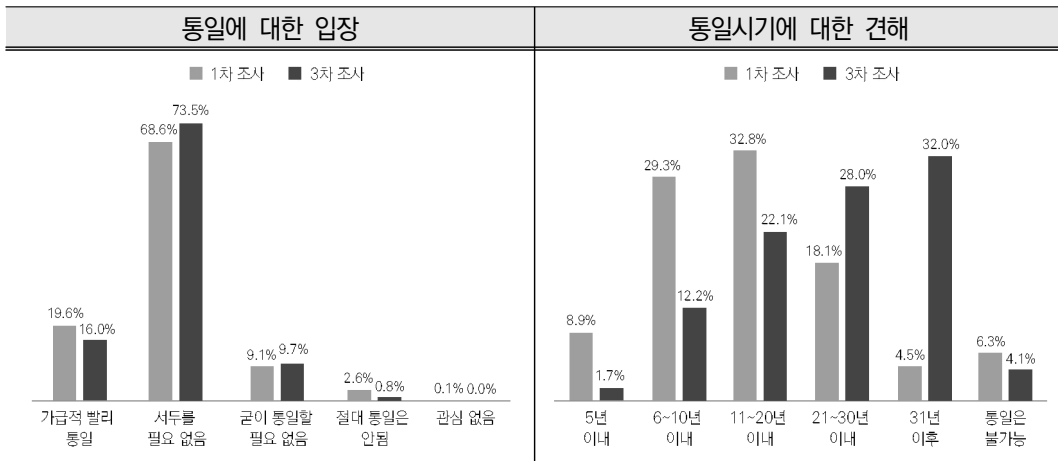
3. 국민의 한반도 미래 선호에서 연령 및 숙의의 효과

2030년까지는 우호국가 이후 2050년 경에는 독일형 연방국가에 대한 선호라는 연령별로 의미심장한 차이를 보이고 있어 주목된다. 이번 공론조사 결과는 연령대가 낮을수록 낮은 수준의 남·북한 통합 유형을 선택하는 경향이 있음을 시사한다.

2030년 기준 선호 미래의 경우 10~20대와 30~40대는 대체로 이동 및 거주
 자유가 부분적으로 달성된 우호국가 관계를 선택하였으나, 50대 이상의 대다수는 이동
 및 거주 자유와 화폐 통합이 완전하게 달성된 독일-오스트리아와 유사한 경제통합국
 가 관계를 선택하였다.

2050년 기준 가능미래의 경우 10~20대는 경제통합국가 관계를 선택한 반면, 30
 ~40대는 군사·외교가 통합되고, 이동·거주 자유, 화폐 통합, 행정부 통합이 부분적으
 로 달성되어 남한과 북한이 각각 포괄적인 자치권을 갖고 있는 느슨한 연방국가 관계
 를 선택하였다. 더 나아가 50대 이상은 남한과 북한도 2050년에는 통일 독일과 같은
 연방국가 관계 실현이 가능할 것이라고 전망하였다.¹⁷¹⁾

마지막으로 국민참여단은 공론화 과정을 통하여 통일에 대하여 신중한 태도를 갖게
 되는 것으로 나타났다. 한반도의 미래 시나리오에 대한 어떠한 정보도 주어지지 않은
 상태에서 실시된 1차 설문조사와 공론화 과정을 거친 최종(3차) 설문조사 결과를 비교
 한 결과, 통일에 대한 입장 및 통일시기에 대한 견해 모두 1차에 비하여 3차에 통일에
 대해 유보적인 견해를 보였다.



출처: “한반도의 미래 공론조사 결과 보고서,” p. 46

[그림 6-16] 통일에 대한 입장 및 통일시기에 대한 견해 추이

171) 이러한 연령별 한반도 미래 차이는 이미 학계에서 지적되기 시작한 것으로 통일후 경제적 부담의 문
 제와 연결되어 있는 것으로 추측된다. 이러한 세대간 한반도 미래에 대한 인식차이는 좀더 체계적이
 고 실증적인 분석을 필요로 한다.

통일에대한 입장은 1차 조사에서는 국민참여단의 68.6%가 ‘통일은 해야 하지만 서두를 필요는 없다’고 답변하였으나, 최종 조사에서는 73.5%로 4.9%p 증가하였다. 통일시기에 대한 견해는 1차 조사에서는 11~20년 이내가 1순위(32.8%), 6~10년 이내가 2순위(29.3%)로 집계되었으나, 최종 조사에서는 31년 이후가 1순위(32.0%), 21~30년 이내가 2순위(28.0%)를 차지하였다.

Ⅰ 공론조사 합의 요약 Ⅰ

- 국민은 공론조사에서 많은 통일관련 정보를 얻었다고 응답
- 가장 회피하는 미래는 경쟁국가형 가장 선호하는 미래는 우호국가에서 연방국가로
- 공론조사 전후에 시민들의 의견 변화 (숙의 효과 확인)
- 세대간 한반도 미래 선호도 차이는 주요 분석대상
- 공론조사 참여자 모두 통일이 규범이 아닌 현실임을 인정

제7장

한국의 대응정책: 게임이론을 통한 분석

제1절 게임이론을 통한 북핵협상 시나리오

제2절 정책적 함의

제1절 | 게임이론을 통한 북핵협상 시나리오

1. 북·미 협상과 게임이론

본 장에서는 지금까지 제시된 한반도 미래 예측과 6개 통일 유형에 대한 국민의 선호를 파악한 상태에서, 국민이 원하는 한반도 미래로 가기 위한 정책적 대응을 제안하려고 한다. 한반도 미래 선호조사를 보면 국민은 한반도 미래에서 '경쟁국가'로의 진입을 가장 회피하고 있다. 바꿔 말하면 어떤 식으로든 남과 북이 2030년, 혹은 2050년에는 관계개선을 해야 한다는 것이다. 관계개선의 형태로는 2030년까지는 우호국가를, 2050년까지는 연방형 통일국가를 선호하고 있다. 그럼 어떻게 국민이 원하는 한반도 미래를 실현할 수 있을까? 이를 위한 한국 정부의 정책적 대안은 무엇인가?

본 연구에서 수차례 강조된 데로 우호국가 및 연방형 통합국가로의 발전은 북·미 관계 화해라는 가장 핵심적인 조건이 형성되어야 가능하다. 북·미 화해가 없으면 미국의 동북아 전략적 이해의 부산물인 남·북 화해 및 우호국가 형성은 불가능하며 역시 경제, 군사외교, 행정부 통합을 전제로 하는 통일국가 형성도 불가능하다. 반대로 북·미 화해라는 가능성의 창(window of opportunity)이 열리면 우호국가 및 연방 국가라는 한반도 미래 시나리오는 좀 더 구체적으로 다가온다.

본 절에서는 이를 좀더 논리적으로 설명하기 위해 어떤 경우 북·미 화해가 가능한지를 간단한 게임트리를 통해 식별해 보고 이 상황을 조성하기 위해 한국은 어떤 정책적 대응을 해야 할지 살펴본다. 아울러 북·미 화해 발생 시 어떠한 한국의 정책적 대응이 '우호국가 관계' 형성과 '연방형 한반도 통일'의 가능성을 높이는지 그 기술적 과정 역시 도출하고자 한다.

* 본 절은 우병원(연세대 정치외교학과 부교수)·유재광이 공동집필함

2. 북·미 핵협상 게임

1) 게임이론의 정의

게임이론은 간단한 행위자의 경제적 효용(economic utility)을 가정하여 특정 정치적 현상 혹은 결과를 설명하고자 한다. 즉 모든 국가건 정치인이건 간에 그 단위에서 선호하는 효용이 존재하며, 이들은 이 효용을 극대화(maximization)하기 위해 행동한다는 것이다.

게임이론의 가장 큰 원칙은, 자신의 효용(utility)을 극대화하기 위한 움직임 속에는 ‘반드시’ 나의 대상—적이건 친구이건 간에—이 스스로 예상하는 효용을 반영하여 나의 효용을 계산하고 움직인다는 것이다. 이것이 게임이론이 전략적 선택이론(strategic choice theory)이라고 불리는 이유다.¹⁷²⁾

2) 북·미 핵 협상의 전략적 환경

2007년 북한의 핵무기 개발이 서구에 의해 공식인정된 이후, 북한의 핵을 동결하고, 궁극적으로 모든 핵무기를 제거하기 위한 한국과 미국의 노력이 계속되고 있다. 2018년 6월 싱가포르에서 열린 1차 북·미 정상회담은 북한 핵 문제를 해결하기 위한 중요한 계기가 되었으며, 북한과 미국은 북·미 정상회담 이후 계속해서 북·미 간의 공식적·비공식적 실무급 협상을 통해 북핵 문제 해결을 위한 노력을 계속하고 있다.

2019년 2월 베트남에서 열린 북·미 정상회담은 눈에 보이는 결과를 내놓지 못한 채 마무리되었지만, 북한과 미국의 정상은 앞으로도 북한의 핵 문제를 해결하려는 방안을 찾기 위해 노력할 것을 약속하였다. 미국과 북한의 핵 문제타결 여부는 한반도의 미래를 결정 짓는데 가장 중요한 변수가 될 것이며, 따라서 북·미 간의 협상에서 예상되는 시나리오들을 정리하고 국민이 선호하는 한반도 미래를 실현하기 위해 각 시나리오별로 최선의 한국의 대응 전략을 수립하는 것은 우리 정부에게 너무나 중요한 과제다.

172) David Lake and William Powell, *Strategic Choice Approach* (Rinceton NJ: Princeton University Press, 1998), pp.

이 장에서는 간단한 게임이론을 이용하여 북한과 미국의 협상 가능한 시나리오를 도출하고, 가능한 시나리오들을 비교 분석하여 한국 국민이 원하는 한반도 미래 시나리오가 북·미 협상이라는 환경변수에 따라 어떻게 진행될 수 있으며, 이를 위한 한국 정부의 최적의(optimal) 정책적 대응 방안을 모색해 본다.

3) 북·미 협상 순차 게임

① 행위자

이 게임의 행위자는 ‘북한’과 ‘미국’으로 한정한다. 물론 북한과 미국 외에도 북한 핵과 관련한 이해당사자들은 많다. 예컨대 미국보다 더욱 북한 핵무기에 영향을 많이 받는 나라가 한국일 것이며, 북한과 국경을 접하고 있어 한반도의 불안정성에 영향을 받을 가능성이 큰 중국은 지정학적으로 당연히 이해 당사자다. 러시아 역시 근대화 이후 한반도 정세에 참여한 이해 당사자 역할을 하고 있으며, 일본은 자국의 안보를 북핵과 직접 연결할 정도로 핵심 이해 당사자다. 6자회담의 당사자들이 미국, 중국, 북한, 남한, 러시아, 일본으로 구성된 것도 이러한 직접적인 이해관계의 존재 때문이다.

이러한 다양한 행위자를 인지하고 있음에도 불구하고 본 연구는 게임의 당사자를 북한과 미국으로 한정하는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한 핵 문제 해결에 있어 한국을 제외한 모든 국가 중 북한과 미국이 가장 참여하게 대립하고 있으며, 동시에 가장 적극적으로 해결책을 모색하고 있다. 이에 비해 중국은 대북제재를 포함한 미국의 대북한 정책들을 찬성하거나 반대함으로써 국제사회의 대북한 정책의 영향력을 증대시키거나 약화시킬 수는 있지만, 직접 정책을 주도하지는 않는다.

둘째, 한반도 문제에 이해가 걸려있는 이해 당사국들을 게임에 포함할 경우 게임의 현실성은 높아지지만, 동시에 게임의 솔루션을 지나치게 복잡하게 만듦으로써 게임이 제시하는 함의들에 대한 직관적인 이해가 어려워질 수 있다. 특히 일본의 선호는 미국의 그것과 비슷하고, 러시아의 이해관계가 중국과 비슷한 상황에서, 일본이나 러시아를 독립적인 행위자로 포함하는 것은 바람직하지 않다고 판단한다.

북핵 협상 문제를 게임으로 구상해보는 첫 번째 시도에서 이러한 복잡함과 현실성의 트레이드오프(trade-off)를 고려한다면, 현실성과 복잡함을 최대한 낮추어 게임에서

도출할 수 있는 주요 함의를 파악하는 것이 더욱 중요하다고 판단하였다. 따라서 게임의 당사자를 북한과 미국으로 한정하여 시나리오를 도출해 보기로 한다.

② 북·미 핵협상 양자 순차게임 모델의 구성

게임은 북한이 핵무기(Z) 개발에 투자를 하면서 시작된다. 북한이 핵무기를 보유한 것을 인지한 미국은 협상안으로 일정 수준의 긍정적 유인책(r: reward)과 부정적 유인책(s: sanction)을 제시한다. 긍정적 유인책에 대한 약속은 북한이 핵무기를 포기할 경우 지켜지며, 부정적 유인책은 북한이 핵무기를 포기하지 않을 때 북한에 대한 처벌(punishment)로 적용된다.

미국의 협상안을 받은 북한은 핵무기를 포기할지 포기하지 않을지를 결정하게 되며, 핵무기를 포기할 경우 게임은 종료된다. 만약 북한이 핵무기를 포기하지 않는다면 미국은 경제제재 조치를 취할지 취하지 않을지를 결정하게 된다. 이 마지막 결정은 경제제재 문헌들에서 제재의 위협과 실행을 분리해서 생각하는 것을 게임에 반영한 것이다.

긍정적 유인책이란 한 국가(공여국)가 다른 국가(수원국)를 대상으로 공여국이 선호하는 방향으로 수원국의 정책 변화를 유도하기 위하여 경제적인 유인을 제공하는 행위를 의미한다. 가장 일반적으로는 정책 변화에 대한 대가로 대외원조를 제공하는 경우가 이에 해당한다. 1994년 북한과 미국의 제네바 합의 당시, 미국은 북한이 핵무기 개발을 포기하는 대가로 경수로 건설과 중유 공급을 약속했는데, 이러한 경제적 지원 약속이 긍정적 유인책의 대표적인 예라 하겠다.

대표적인 부정적 유인책인 경제제재 조치는 “계획적이고, 정부가 주도하는 통상적인 무역 혹은 금융 관계의 철회 혹은 철회 위협”으로 정의되며, 통상적인 무역, 금융 관계는 경제제재가 없었을 경우 지속 되었을 경제 교류로 이해한다.¹⁷³⁾

경제제재 조치는 제재국의 외교 정책 목표를 달성하기 위해 취하는 대표적인 경제 책략(economic statecraft)이며, 특히 제재국의 외교 정책 목표 달성을 위해 피제재국

173) 경제제재의 정의는 “the deliberate, government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations. “Customary” does not mean “contractual”; it simply means levels of trade and financial activity that would probably have occurred in the absence of sanctions.” (Hufbauer et al. 2007, p.3)

의 정책 변화가 필요한 경우 취해지게 된다. 제재국은 국가, 특히 강대국인 경우가 많으며, 유엔을 비롯한 국제기구에 의해서 경제제재 조치가 발효되기도 한다. 북한 핵무기 개발에 대해 유엔을 통해 이뤄진 일련의 대북 경제제재 조치가 대표적인 예에 해당한다.¹⁷⁴⁾

이 게임은 완전 정보(complete information)를 가정한다. 이는 각 결정에 있어서 모든 행위자가 알고 있는 정보들이 모두에게 공유되어 있음을 의미한다. 따라서 서로를 속이거나 의도와 행위가 다를 가능성은 존재하지 않는다. 필요에 따라 이런 완전 정보에 대한 가정을 완화하여 불완전 정보(incomplete information)를 가정해 볼 수도 있으나, 앞서와 마찬가지로 불완전 정보에 대한 가정으로 인해 얻어지는 현실성보다 그로 인해 복잡해지고 어려워지는 게임의 합의에 대한 직관적 이해를 고려할 때, ‘완전 정보’를 가정하여 최대한 간결하게 게임을 설계한다.¹⁷⁵⁾

③ 페이오프와 선택

제시된 게임 트리에서 보는 바와 같이 게임은 북한의 핵무기 개발 이후 미국의 협상안(r, s)이 제시되며, 북한은 미국의 협상안을 받고, 핵무기를 포기(C: comply) 할지 포기하지 않을지(NC: not comply)를 결정한다고 가정한다. 북한이 협상안을 수용하여 핵무기를 포기할 경우, 북한의 비핵화(NK Denuclearization)로 게임이 종료된다. 만약 북한이 협상안을 수용하지 않고 핵무기를 계속해서 보유하기로 할 경우, 미국은 앞서 제안한 경제제재 조치를 실행해 옮길지(S: sanction), 실행에 옮기지 않을지(NS: not sanction)를 결정하게 된다.

미국이 제재를 지속 할 경우에는 게임이 교착상태(stalemate)에 이르게 되며, 미국이 제재하지 않을 경우에는 게임이 북한을 핵보유국으로 인정하는 것(recognizing NK as a Nuclear Power)으로 마무리된다. 이 마지막 경우는 미국이 북한의 핵무기 보유를 암묵적, 혹은 명시적으로 허용하는 것을 모두 포함한다.

174) 하지만 2차대전 이후 취해진 대부분의 국제기구주도하의 경제제재는 그 배후에 강대국 즉 냉전시 미국과 소련 냉전이후 미국에 의해 주도되어 왔음을 상기할 필요가 있다.

175) 북·미 핵협상에 관한 게임이론적 분석은 한국문헌에서 절대적으로 소수이다. 따라서 앞으로 이런 방식의 연구가 진행될 경우 ‘불완전 정보’(incomplete information)에 근거한 보다 정교한 게임모델이 적극 개발될 필요가 있다.

마지막 부분에서 미국이 북한을 제재할지 말지를 고민하는 이유는 제재 시 미국에 게 발생하는 여러 비용 때문이다. 위협 수준에서 효과가 발휘되면 제재를 실행에 옮기지 않고서도 원하는 결과를 얻어낼 수 있지만, 위협 수준에서 원하는 결과를 얻지 못할 경우 제재국은 피제재국에게 제재를 실제로 가할지를 결정해야 하는데, 이 선택이 쉽지 않은 이유는 제재국 또한 제재의 상당한 경제적인 비용을 부담해야 하기 때문이다.

가장 흔한 제재 형태인 무역, 금융, 원조 제재 모두 통상적인 경제 관계의 중단에 따른 비용을 수반하게 된다. 이는 북한과 미국 간의 직접적인 경제 관계뿐만 아니라, 제3국을 통해 이뤄지는 모든 경제 관계 중단의 비용을 포함한다. 또한 경제제재를 부과하는 데 있어서 소모되는 절차적인 비용(유엔을 통해 다른 국가들의 동의를 구해야 하는 외교적인 비용 등)과 경제제재가 지켜지고 있는지를 관리, 감독해야 하는 모니터 비용 등 역시 포함한다.¹⁷⁶⁾

북한이 핵무기를 포기하면 미국은 북한 핵무기 포기에 따른 효용 Z_{US} 를 가지게 되며 북한은 미국이 제시하는 r 을 받게 된다. 미국은 북한의 핵무기 포기에 대한 보상을 지불 해야 하므로 이를 비용으로 안게 되며, 따라서 북한의 비핵화의 경우, 미국은 $Z_{US}-r$, 북한은 r 을 가지게 된다. 북한이 핵무기를 포기하지 않고, 이에 대해 미국이 북한에 경제제재를 가하는 교착상태 상황에서는 미국은 경제제재를 실제 행동으로 옮기게 되므로, 북한의 흑시 모를 핵무기 발사로부터의 안전이라는 효용 p 를 영위하지만 경제제재의 비용 s 를 지불하게 되며, 북한은 핵무기 보유에 따른 효용 Z_{NK} 를 가지지만 경제제재 s 를 비용으로 받게 된다. 마지막으로 미국이 북한의 핵보유를 암묵적, 혹은 명시적으로 인정하는 경우 미국은 0 를, 북한은 Z_{NK} 를 가지게 된다. 이 0 과 Z_{NK} 는 아무것도 이뤄지지 않을 경우 미국과 북한이 가지게 되는 현상 유지(Status Quo)의 페이오프와 같다. 이상의 페이오프를 표로 정리하면 다음과 같다.

176) 최근에 미국이 경제제재에 드는 비용이 거의 없다는 주장도 제기되고 있다. 먼저 북한이 미국과 아무런 경제거래가 없었고 제 3국을 통한 경제거래 역시 없었다. 따라서 경제제재와 관련되어 경제교류 포기로 잃어야 하는 손해는 거의 없다고 봐야 한다는 것이다. 하지만 미국역시 경제제재에 엄청난 비용을 부담하고 있는 것은 사실이다. 1) 이해관계가 복잡한 안보리 상임이사국들과 경제제재참여로 조정(coordination) 비용을 부담해야하고 2) 상시적인 모니터 비용과 embargo 비용등이 추가된다. 또 3)북한과 실제 교역시 발생할 이익도 기회비용으로 산출되어야 한다.

[표 7-1] 북한과 미국의 페이오프

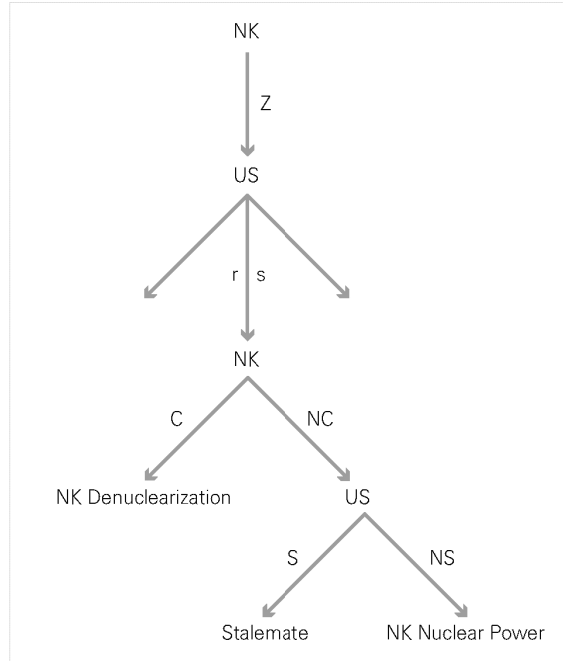
| 시나리오 | 북한 | 미국 |
|-------------------------------|------------|------------|
| 북한의 비핵화 (Denuclearization) | r | $Z_{US}-r$ |
| 교착상태 (Stalemate) | $Z_{NK}-s$ | $p-s$ |
| 북핵 인정 (NK as a Nuclear Power) | Z_{NK} | 0 |

이런 페이오프 구조에서 북한과 미국의 핵무기 협상을 가능하게 하는 조건으로 $Z_{US} > Z_{NK}$ 를 가정해야만 한다. 이는 북한 핵에 대한 미국의 효용이 북한의 효용보다 높아야만 북한과 미국이 북한 핵 포기의 대가로 무언가를 제시하는 것이 가능하기 때문이다. 달리 말해, 만약 북한이 핵을 보유하면서 얻는 이익이 미국이 북한의 핵을 제거할 때 얻는 이익보다 크다면, 북한과 미국은 어떠한 경우에서도 성공적인 협상 결과를 도출해 낼 수 없다. 이는 미국이 자국이 북한의 핵을 제거할 때 기대할 수 있는 이익보다 더 좋은 조건을 북한에 제시할 이유가 없기 때문이며, 북한은 자국이 핵을 보유할 때 가질 수 있는 이익보다 더 적은 이익을 제시하는 협상안을 받아들일 이유가 없기 때문이다.

2) 북·미 핵협상에서의 전략적 선택들

① 게임트리

위에서 언급된 북·미 핵 협상의 행위자들과 그들의 페이오프 및 예상되는 선택을 정리하는 가장 좋은 방법은 게임트리를 통해 유추하는 방법이다. 북·미 핵협상 과정을 게임트리를 통해 그리면 다음과 같다.



[그림 7-1] 북한과 미국의 핵협상 게임트리

게임 자체가 ‘완전 정보’(complete information) 하의 전개형 게임(extended form) 게임이므로 후진 귀납법(backward induction)을 통해 쉽게 내쉬 균형(Nash Equilibrium)을 구할 수 있다. 내쉬 균형은 기본적으로 다른 행위자가 액션 프로파일 대로 행동할 때, 어떤 행위자도 액션 프로파일에 포함되지 않은 독자적인 행위를 통해 이익을 증대시킬 수 없는 액션 프로파일로 정의된다.¹⁷⁷⁾ 후진 귀납법을 통하면, 게임트리의 가장 아래에서부터 시작하여 각각의 행위자가 취할 수 있는 최선의 선택들을 조합하여 내쉬 균형을 구할 수 있다.

② 솔루션

이 게임에서는 미국이 경제제재를 할지 말지에 대한 선택을 시작으로, 미국의 선택

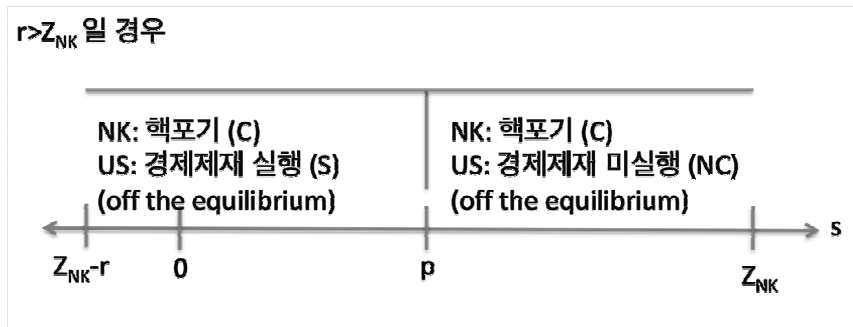
177) “A Nash equilibrium is an action profile a^* with the property that no player i can do better by choosing an action different from a_i^* , given that every other player j adheres to a_j^* ” in Osborne *Introduction to Game Theory* (New York: Oxford University Press, 2004), p. 22.

을 가정한 상태에서 북한이 핵을 포기할지 안 할지에 대한 선택, 그리고 북한의 선택을 가정한 상태에서 미국이 어떤 r 과 s 의 조합을 내놓을지를 분석하게 된다.

미국이 제시하는 r , s 그리고 Z_{NK} , p 의 상대적인 크기에 의해 다음과 같은 시나리오들이 가능하다. 먼저 미국이 북한의 핵무기 보유에 따른 효용 Z_{NK} 보다 더 큰 보상 r 을 제시한다면, 북한은 언제나 핵을 포기하는 경우를 택한다. 이는 굉장히 직관적인 결과인데, 만약 미국이 제시하는 원조의 규모가 북한이 핵을 유지하면서 가질 수 있는 효용보다 크다면 북한은 당연히 원조를 제공받고 핵을 포기할 것이기 때문이다.

탈균형경로(off the equilibrium path)—각 행위자가 내쉬 균형에 포함된 합리적인 선택을 할 경우 일어날 가능성이 없지만, 만에 하나 합리적이지만 선택이 벌어질 경우에 다른 행위자가 할 수 있는 선택들을 탈균형경로라 한다—에서 미국은 경제제재의 비용 s 가 경제제재를 통해서 얻을 수 있는 미국의 국익 p 보다 큰 경우 경제제재를 하지 않는다. 반대로 경제제재의 비용 s 가 미국의 국익 p 보다 작은 경우 경제제재 조치를 하게 된다. 다시 설명하자면, 미국은 북한이 보상 r 을 받고, 핵을 포기하는 선택을 할 경우, 경제제재를 취할지 취하지 않을지에 대한 선택을 할 필요가 없지만, 만약에 해야 한다면 탈균형경로(off the equilibrium path)을 통해 정해진 선택들을 할 것이라는 것이다.

이 경우를 정리해 그림으로 표시하면 <그림 7-2>와 같다. 그림에서 x 축은 s 가 가질 수 있는 범위이다. 그림을 통해 알 수 있듯, r 이 충분히 큰 경우 s 값에 상관없이 북한의 비핵화는 이뤄진다.

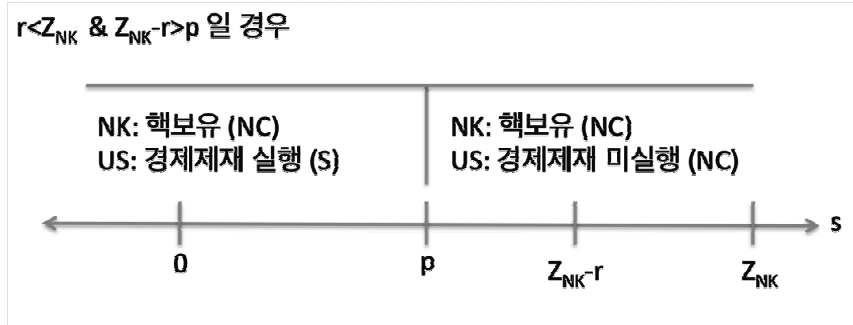


[그림 7-2] 북한 비핵화 시나리오: $Z_{NK} < r < Z_{US}$

북한이 핵을 포기하는 이 시나리오가 진행될 경우 북한은 미국이 제공하는 원조 r 을 가지게 되며, 미국은 북한의 비핵화에서 얻을 수 있는 이익 Z_{US} 에서 북한에 제공한 원조액 r 을 제한 이익을 취하게 된다. 미국이 현상 유지를 통해서 얻을 수 있는 이익을 0이라고 할 때, 미국은 북한에 자국이 북한의 핵 포기에서 얻을 수 있는 이익보다 더 많은 원조를 약속하고 제공할 가능성은 없으므로, 결국 r 이 Z_{US} 보다 작은 경우에만 이 시나리오가 가능하다. 즉, 이 시나리오는 $Z_{NK} < r < Z_{US}$ 인 경우에 가능한 시나리오이다.

미국이 북한의 핵무기 포기에 대한 대가 r 를 Z_{NK} 보다 적게 제시한다면, 상황은 조금 더 복잡해진다. 이 경우 두 가지 경우를 상정해 볼 수 있는데, 만약 $Z_{NK}-r$ 이 p 보다 큰 경우(미국의 보상이 매우 적게 제시된 경우 혹은 미국이 경제제재로 얻을 수 있는 국익이 상대적으로 적은 경우), p 를 기준으로 s 가 p 보다 크다면 북한은 핵무기를 포기하지 않고 미국은 경제제재를 가하지 않게 된다. 만약 s 가 p 보다 작다면 북한은 핵무기를 포기하지 않고, 미국은 경제제재를 가하게 된다. 경제제재의 비용 s 가 경제제재의 이익 즉 미국의 안보라는 국익 p 보다 큰 경우, 제일 마지막 결정에서 미국은 경제제재를 하지 않는 결정을 할 것이고, 이를 예상하는 북한은 핵을 포기해서 얻을 수 있는 이익인 r 과 핵을 유지함으로써 얻을 수 있는 이익 Z_{NK} 를 비교하게 되는데, r 이 Z_{NK} 보다 적으므로 북한은 핵을 포기하지 않을 것이다.

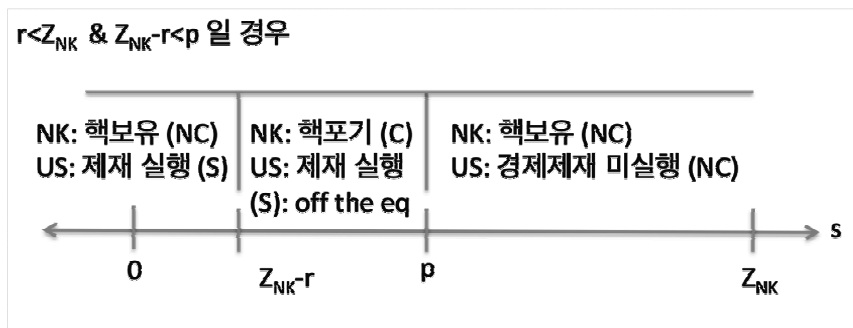
요약하면, 북한에게 미국이 약속하는 보상책이 크지 않고($r < Z_{NK}$), 미국이 경제제재를 강행함으로써 얻을 수 있는 국가이익 p 도 적다면, 북한은 핵을 포기하지 않고, 미국도 경제제재를 가하지 않게 된다. 만약 경제제재의 비용 s 가 미국의 경제제재의 이익 p 보다 적다면($s < p$), 미국은 북한이 핵을 유지하는 경우 경제제재를 할 것이다. 경제제재를 예상하는 북한은 핵무기를 보유할 때 예상되는 경제제재 시 얻을 수 있는 페이오프 $Z_{NK}-s$ 와 핵포기 시 얻을 수 있는 이익인 r 을 비교하게 된다. 이를 정리하면, $s > Z_{NK}-r$ 인 경우 핵포기를 하게 되는데, s 는 p 보다 적은 상황이고, 다시 p 는 $Z_{NK}-r$ 보다 적은 상황이므로, 북한이 핵포기를 결정할 가능성이 없다. 결국 이 경우에는 북한은 핵무기를 포기하지 않고, 미국은 경제제재를 하게 된다. 이를 그림으로 정리하면 <그림 7-3>과 같다.



[그림 7-3] 북한 핵보유 시나리오: $r < Z_{NK} \text{ \& } Z_{NK-r} > p$

이렇게 북한이 핵을 계속해서 보유하는 경우, 미국의 경제제재 실행 유무에 따라 북한과 미국이 취할 수 있는 페이오프가 달라진다. 미국이 경제제재를 실행할 경우 미국은 $p-s$, 북한은 $Z_{NK}-s$ 를 가지게 되며, 북한이 경제제재를 실행에 옮기지 않을 경우 미국은 0, 북한은 Z_{NK} 를 영위하게 된다.

만약 $r < Z_{NK}$ 이고 $p > Z_{NK-r}$ 인 경우, 즉 미국의 보상책 약속이 앞선 두 경우의 중간 수준인 경우, s 가 Z_{NK-r} 보다 작다면, 북한은 핵을 포기하지 않고 미국은 경제제재를 가하게 된다. 만약 s 가 Z_{NK-r} 보다 크고 p 보다는 작은 경우 북한은 핵무기를 포기하고, 미국은 탈균형경로(off the equilibrium path)에서 경제제재를 가하게 된다. 만약 s 가 p 보다 클 경우 북한은 핵을 포기하지 않고, 미국은 이에 대해 경제제재를 가하지 않으며 암묵적 혹은 명시적으로 북한의 핵 보유를 허용하는 시나리오가 펼쳐진다. 이러한 시나리오들을 그림으로 정리하면 <그림 7-4>와 같다.



[그림 7-4] 북한 핵보유/핵포기 시나리오: $r < Z_{NK} \text{ \& } Z_{NK-r} < p$

북한의 핵보유와 핵포기 결정이 다양하게 나타나는 이 경우는 미국이 북한에 약속하는 경제적인 보상책 r 이 앞선 두 경우와 비교해서 중간 정도일 때 나타나며, 이 경우 북한과 미국의 결정은 미국의 경제제재의 비용 s 와 경제제재의 효용 p 에 의해서 결정된다. s 가 p 보다 큰 경우, 미국은 제재하지 않게 되며, 이 경우 북한은 핵무기를 유지하는 결정을 하게 된다. 만약 s 가 p 보다 작다면, s 가 $Z_{NK}-r$ 보다 큰 경우 북한은 핵을 포기하게 되고, 미국은 탈균형(off the equilibrium path)에서 제재를 결정하게 된다. s 가 $Z_{NK}-r$ 보다 작은 경우라면, 북한은 핵을 계속 가지고 있기로 하고, 이에 대해 미국은 제재 조치를 취하게 된다.

핵포기에 대한 경제적 보상의 약속 r 이 중간 정도일 때, 경제제재의 위협이 비교적 적은 경우, 북한은 핵을 보유하는 결정을 하고, 미국은 이에 대해 제재를 가하게 된다. 이는 협상을 교착상태에 이르도록 하며, 북한은 $Z_{NK}-s$, 미국은 $p-s$ 의 페이오프를 갖게 된다. 경제제재 위협의 크기가 조금 더 커져 $Z_{NK}-r$ 과 p 사이에 놓이면, 북한은 핵을 포기하는 결정을 하게 된다. 이러한 북한의 비핵화의 경우 북한은 r , 미국은 $Z_{US}-r$ 을 갖게 된다. 마지막으로 s 가 p 보다 커 비교적 큰 값을 가지는 경우 북한은 핵을 계속 유지하게 되며, 미국은 경제제재의 비용이 그로부터 얻을 수 있는 이익보다 크므로 경제제재를 하지 않게 된다. 즉, 북한을 핵무기 보유국으로 인정하게 되며, 이 경우 북한은 Z_{NK} , 미국은 0을 가지게 된다.

③ 솔루션 종합 및 해석

앞선 논의를 종합하면 결국 <표 7-5>와 같이 정리할 수 있다. 일단 $Z_{NK}-r$ 의 크기에 따라 큰 범위에서 시나리오가 분류된다. $Z_{NK}-r$ 에서 Z_{NK} 를 상수로 가정하면 결국 $Z_{NK}-r$ 의 값은 r 의 크기에 따라 결정되는데, r 의 크기가 커질수록 $Z_{NK}-r$ 의 값은 작아지게 되며, r 이 Z_{NK} 보다 클 경우 $Z_{NK}-r$ 전체의 값은 0 보다 작아진다. 결국 큰 범위에서 북한과 미국의 협상은 미국이 어떤 보상책 r 을 제공하느냐에 따라 좌우된다.

$Z_{NK}-r$ 이 0보다 작은 경우, 즉 r 이 Z_{NK} 보다 큰 경우라면, 경제제재의 크기에 상관없이 북한은 핵을 포기하여 비핵화의 길을 가는 선택을 하게 된다(상황 1, 2). 이는 미국이 자국이 북한 핵 폐기에 부여하는 가치보다는 작지만 북한이 핵을 보유할 때 가지는 이익보다는 큰 보상책($Z_{NK} < r < Z_{US}$) 제시할 때 가능하다.

만약 Z_{NK-r} 이 중간 정도의 크기라면($0 < Z_{NK-r} < p$), 미국이 어떤 경제제재 조치로 위협하느냐에 따라 다양한 결과가 나타난다. 만약 s 가 큰 범위라면(상황 3), 미국은 경제제재를 해야 할 때 그를 실행에 옮기지 않는 결정을 할 것이고, 북한은 이를 알기에 핵을 포기하지 않을 것이다. s 가 p 보다 작은 경우라면, 미국은 경제제재를 선택해야 하는 상황에서 경제제재를 가하는 결정을 할 것이고, 이 경우 북한은 s 가 Z_{NK-r} 보다 큰 경우 핵무기를 포기하고 비핵화의 길을 걷게 되며(상황 4), s 가 Z_{NK-r} 보다 작은 경우에는 핵을 그대로 유지하고 미국은 경제제재 조치를 취하게 된다(상황 5). 마지막으로 Z_{NK-r} 이 매우 큰 경우, 즉 r 이 매우 작은 경우($0 < p < Z_{NK-r}$), 북한은 s 의 크기와 상관없이 핵을 유지하게 되고, 미국은 s 값의 크기에 따라 경제제재 이행 혹은 불이행의 결정을 하게 된다(상황 6, 7).

이상의 논의는 미국이 r 과 s 를 제안한 이후의 부분게임(subgame)의 내쉬 균형에 대한 논의였다. 그렇다면, 이러한 내쉬 균형이 예상되는 상태에서 미국은 어떤 r 과 s 를 선택하여 최선의 조합을 만들 것인가? 결론적으로 말하자면, 미국은 가능한 북한 비핵화 세 가지의 상황 1, 2, 4 중 r 이 가장 작을 때, 즉 상황 4가 최선의 선택이 된다. 이 경우 Z_{US-r} 가 0보다 크므로 상황 4는 북한의 핵을 인정하는 상황 3과 6보다도 나은 선택이다. 마지막으로 상황 7의 경우 $p-s$ 가 Z_{US-r} 보다 항상 작으므로, 미국은 상황 4를 선호할 것이다. 상황 5의 경우는 상황 4와 비교하여 어느 쪽이 크다고 말하기 어려우므로 결국 미국에게 가능한 최선의 상황은 상황 4와 상황 5가 될 것이다. 즉 이 게임에서 기대되는 내쉬 균형은 솔루션 4와 5가 되겠다.

[표 7-2] 게임 솔루션

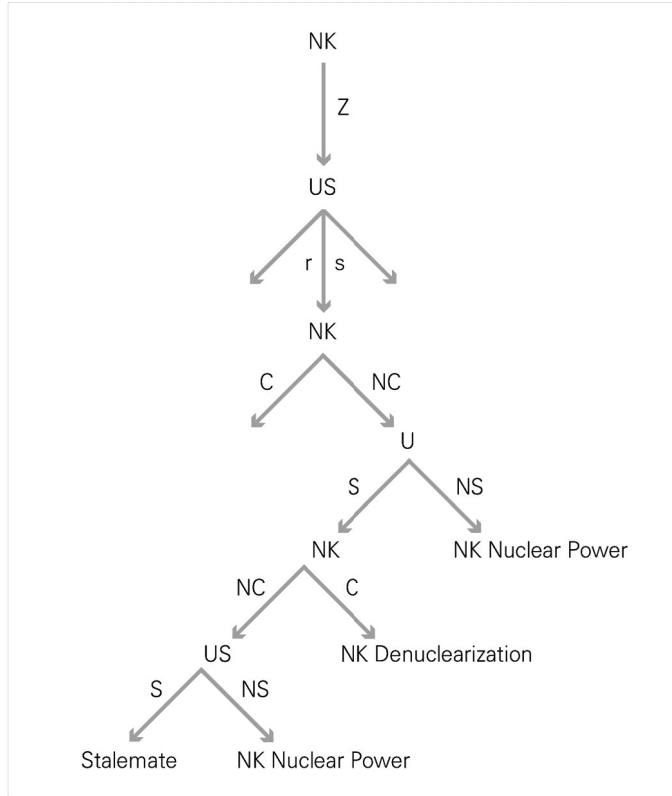
| 상황 | Z_{NK-r} (북한이 핵보유 이익 - 미국의 보상) | s | 미국 | 북한 | 결과 | 미국의 페이 오프 |
|----|---|--------------------|---|---------|---------|-----------------|
| 1 | $Z_{NK-r} < 0$ | $s > p$ | 경제제재 미실행(NS): off the equilibrium path | 핵포기(C) | 북한 비핵화 | Z_{US-r} |
| 2 | | $s < p$ | 경제제재 실행(S): off the equilibrium path | 핵포기(C) | 북한 비핵화 | Z_{US-r} |
| 3 | $0 < Z_{NK-r} < p$ | $s > p$ | 경제제재 미실행(NS) | 핵보유(NC) | 북한 핵 인정 | 0 |
| 4 | | $Z_{NK-r} < s < p$ | 경제제재 실행(S): off the equilibrium path | 핵포기(C) | 북한 비핵화 | Z_{US-r} |
| 5 | | $s < Z_{NK-r} < p$ | 경제제재 실행(S) | 핵보유(NC) | 고착상태 | p-s |
| 6 | $0 < p < Z_{NK-r}$ | $s > p$ | 경제제재 미실행(NS) | 핵보유(NC) | 북한 핵 인정 | 0 |
| 7 | | $s < p$ | 경제제재 실행(S) | 핵보유(NC) | 고착상태 | p-s |

2) 변형된 북·미 핵협상 양자 순차게임

두 번째 게임에서는 지금 벌어지고 있는 미국과 북한의 핵 협상 과정을 좀 더 현실성 있게 반영하였다. 북한이 핵개발(Z)을 하고 이에 대응해 미국이 보상(r)과 제재(s)를 지속적으로 선택하여 부과하는 것이다. 앞선 게임트리와 마찬가지로 북한이 미국의 요구를 따른다면 북한은 비핵화를 할 것이며 이를 수용하지 않는다면 미국은 경제제재(S)를 가하거나 가하지 않거나를 반복적으로 결정한다는 의미에서 지금의 북·미 핵 협상을 좀더 현실적이게 반영하였다.

① 게임트리

앞선 기본 모델과 마찬가지로 북·미 협상의 지난한 과정은 다음 게임트리를 통해 좀더 명확히 제시할 수 있다. 이 게임에서 북·미간의 모든 페이오프는 동일하며 정보 조건 즉 완전정보 가정은 동일하게 유지된다. 단지 협상의 반복만을 현실을 반영하여 추가하였다.



[그림 7-5] 변형된 북·미 핵협상 게임

앞선 모델에서 제시되대로 북한은 핵에 투자하고 미국은 이에 대해 보상(R)과 제재(S)를 가해 북한이 행위 변화를 요구한다. 북한이 수용하면 북한의 핵포기로 게임이 끝나지만 북한이 이에 굴복하지 않고 다시 한 번 NC를 할 경우 미국은 다시 제재를 실행하고 북한이 이에 불구하고 핵포기를 하지않으면 게임은 교착에 이른다. 이러한 게임 유형이 앞의 모델보다 지금 벌어지고 있는 지난 북·미 협상을 더 현실적으로 보여줄 가능성이 높다.

② 게임의 솔루션

이전 게임과 마찬가지로 게임 자체가 완전 정보 하의 전개형 게임(extended form) 게임이므로 후진 귀납법(backward induction)을 통해 쉽게 내쉬 균형(Nash

Equilibrium)을 구할 수 있다. 후진 귀납법을 통하면, 게임트리의 가장 아래에서부터 시작하여 각각의 행위자가 취할 수 있는 최선의 선택들을 조합하여 내쉬 균형을 구할 수 있다.

앞선 논의에 기반해 Z_{NK-r} 이 중간 정도의 크기라고($0 < Z_{NK-r} < p$) 가정하면 미국이 어떤 경제제재 조치를 위협하느냐에 따라 다양한 결과가 나타난다. 만약 s 가 큰 범위라면(상황 3), 미국은 경제제재를 해야 할 때 그를 실행에 옮기지 않는 결정을 할 것이고, 북한은 이를 알기에 핵을 포기하지 않을 것이다. s 가 p 보다 작은 경우라면, 미국은 경제제재를 큰 경우, 핵무기를 포기하고 미국의 보상 r 을 받고 비핵화의 길을 걷게 된다(상황 4). 탈균형경로(off the equilibrium path)에서는 미국은 경제제재의 비용인 s 가 경제제재를 통해서 얻을 수 있는 미국의 국익 p 보다 큰 경우 경제제재를 하지 않고, 반대로 경제제재의 비용 s 가 미국의 국익 p 보다 작은 경우 경제제재 조치를 취하게 된다. 다시 설명하자면, 미국은 북한이 리워드 r 을 받고, 핵을 포기하는 선택을 할 경우, 경제제재를 취할지 취하지 않을 지에 대한 선택을 할 필요가 없지만, 만약에 해야 한다면 off the equilibrium path을 통해 정해진 선택들을 할 것이라는 것이다.¹⁷⁸⁾ s 가 Z_{NK-r} 보다 작은 경우에는 핵을 그대로 유지하고 미국은 경제제재 조치를 취하게 된다(상황 5).

이상의 상황에서 미국이 제재를 지속할 경우 북한의 핵포기 가능성이 높다는 믿음을 공고화 하여 $s < Z_{NK-r}$ 을 고집하면 북한에 제재를 지속할 것이며 북한은 $s < Z_{NK-r}$ 즉 $s+r < Z_{NK}$ 이므로 이 지속되는 제재에도 핵 포기를 안할 것이다. 결국 이 상황은 미국의 지속적인 경제제재와 북한의 핵 포기거부가 반복되는 악순환으로 교착(stalemate)이라는 결과로 이어질 것이다.

이는 곧 상황 5와 동일한 상황이다. s , r , Z_{NK} , p 값 간의 상대적 크기가 이미 정해진 상태에서 미국의 동일한 크기의 경제제재(s)는 결국 북한의 핵 불포기와 미국의 제재 지속을 의미하기 때문이다. 따라서 상황 5 이후에 미국의 제재 지속을 상정한다는 것은 현재 벌어지는 상황을 잘 반영할지는 몰라도 미국이 r 과 s 를 제안한 이후의 부분 게임(subgame)의 내쉬 균형은 변하지 않는다.

178) 탈균형경로(off the equilibrium path)- 각 행위자가 내쉬 균형에 포함된 합리적인 선택을 할 경우 일어날 가능성이 없지만, 만에 하나 합리적이지 못한 선택이 벌어질 경우에 다른 행위자가 할 수 있는 선택들을 off the equilibrium path라고 한다.

이러한 내쉬 균형이 예상되는 상태에서 미국은 가능한 북한 비핵화 중 세 가지의 상황 1, 2, 4 중 r 이 가장 작을 때, 즉 상황 4가 최선의 선택이 된다. 상황 5의 경우는 상황 4와 비교하여 어느 쪽이 크다고 말하기 힘들기 때문에 결국 미국에게 가능한 최선의 상황은 상황 4와 상황 5가 될 것이다. 즉 이 게임에서 기대되는 내쉬균형은 솔루션 4와 5가 되겠다. 즉 미국이 아무리 경제제재와 보상안을 반복 제시하여 북한의 핵 포기를 유도하려 해도 미국의 페이오프 구조 즉 $s \langle Z_{NK} - r \rangle p$ 를 지속적으로 고집하는한 결과는 상황 4와 5로 귀착된다.

3. 내쉬 균형과 ‘한반도 미래’

북·미 협상에 관한 간단한 게임이론으로 한반도 미래의 모습을 정확히 도출하는 것은 불가능하다. 하지만 4번 5번 시나리오가 내쉬균형으로 나온이상 한반도 미래의 거시적인 방향성 제시는 가능하다. 이 방향성은 국회 미래연이 연세대 통일연구원에 위탁해 함께 연구한 “북한의 미래” 시나리오의 도움을 받아 좀더 구체적으로 제시될수 있다.

1) 4번 시나리오와 한반도의 미래

먼저 4번 시나리오에 따르면 북한은 핵을 미국이 원하는대로—CVID 혹은 VID—포기해야 한다. 대신 미국은 북한과의 관계정상화(수교)를 통해 북한을 정상국가로 인정하고 개혁개방을 도와야 한다. 이렇게 수교가 이루어 지면 북한과 남한은 장기적으로 ‘우호국가형,’ ‘경제통합형,’ 그리고 ‘느슨한 연방형’으로 관계개선에 진입할 가능성이 높아진다. 하지만 경제통합형이 비슷한 정치체제(regime similarity)라는 강한 전제조건이 부여된 상태에서 남·북한의 미래는 ‘우호국가형’과 ‘느슨한 연방형’이라는 두 개의 미래와 마주할 가능성이 높다.¹⁷⁹⁾

하지만 이 두 가지 시나리오 중 느슨한 연방제의 가능성은 비교적 더 낮다. 대등한 결합이라는 취지에 맞게 남과 북이 비슷한 경제력에서 느슨한 연방제 협상을 해야

179) Rosamand, Ibid., p. 69.

하는데 이 상황에서도 북한의 정치체제가 민주주의로 이행한다는 보장이 없기 때문이다. 경제통합의 전제조건이 ‘유사한 정치체제의 공존’으로 설정된 것처럼 느슨한 연방형 통일도 대등한 협상의 주체들, 즉 남과 북의 정치체제가 최소한 다원주의화 방향으로 수렴해야 한다는 것이다. 하지만 이 시기까지 북한의 정치체제가 다원화 및 민주화가 되지 못한다면 아무리 북·미 화해가 이루어진다 해도 느슨한 연방제의 가능성은 희박하다.¹⁸⁰⁾

따라서 4번 내쉬 균형에 가장 부합되는 한반도 미래 시나리오는 ‘우호국가’ 관계다. 우호국가 관계는 일단 북·미 핵 협상의 타결, 즉 4번 시나리오를 배경으로 시나리오 매핑이 가능하다. 북·미 핵 협상이 타결되면 남북한 통일의 또 다른 행위자인 중국이 한반도 통일을 지지하는 방향으로 나아갈 가능성이 상당히 커진다. 협상 타결은 북한의 개혁·개방을 의미하며, 이것이 중국식 모델에 따른 국가주도형 시장경제 안착과 발전으로 이어질 경우 중국은 정치·경제적인 측면에서 많은 이득을 얻을 것이기 때문이다. 북한의 권위주의 체제가 유지되는 한 중국에 민주화라는 이름의 정치적 공세는 차단될 것이며 북한의 경제발전 과정에서 상당한 경제적 이득을 볼 수 있을 것이다.¹⁸¹⁾

이러한 조건이 충족되면 남·북한 간의 우호국가, 즉 수교와 관계정상화는 남과 북 두 국가의 의지에 달려있다. 북한의 경우 주적인 미국과 핵 협상을 타결한 후 관계 정상화를 시도할 가능성이 크기 때문에 남한에 대해서도 비슷한 방식의 관계 정상화를 요청할 유인이 충분히 있다. 북한 김정은 혹은 이후 김씨 일가의 체제보장이 미국과의 핵 협상 타결과 경제지원으로 보장된 상황에서 한국과의 우호관계 형성을 통한 개혁·개방 및 경제개발의 도움이 절실하기 때문이다.

이 상황에서 한국의 대응은 한국사회의 대북 인식 통합도에 전적으로 달려있다. 만약 한국의 리더십 혹은 행정부가 북한과의 관계정상화 유인이 강하게 존재한다면 그리고

180) 본 국회미래연구와 연세대 통일연구원이 공동 실시한 “미래 시나리오 및 정책변수 도출 연구 『북한』”에 따르면 북한의 2050년경 최 가능 시나리오는 지금보다는 약해진 권위주의 체제(authoritarian regime)의 지속이다. 하지만 이 권위주의 체제는 기본적으로 ‘다원적 민주주의’(plural democracy)와 상충되는 개념이다. 자세한 내용은 국회미래연구원·연세대 통일연구원, “미래 시나리오 및 정책변수 도출 연구 『북한』”: 76-78.

181) 찌 저·쉬원지·위즈싼, “중·북 경제협력과 북한의 경제발전 전망 중·북 경제협력과 북한의 경제발전 전망: 中朝经济与合作朝鲜变革发展展望,” 대외경제정책 연구소(KIEP) 중장기 통상전략 연구 15-05 (2015): 83-86.

이 리더십이 남·남 갈등을 극복하고 대북 관계정상화를 추진할 능력(capability)이 된다면 남한은 당연히 북한과의 관계정상화 후 우호국가 관계로 진전할 수 있다. 한국의 대북관계 정상화 유인은 먼저 북·미 관계의 정상화에서 나온다. 70여 년의 남·북 적대관계가 한국전쟁과 북·미 관계의 경색으로 유지되어온 만큼, 미국의 안보정책을 동북아 차원에서 지원해온 한국이 굳이 북한과 적대관계를 지속할 안보적 유인은 사라진다.

두 번째 이런 상황에서 한국은 당연히 북한의 개혁·개방과 경제발전을 도울 유인이 커진다. 북한에의 경제적 개입(engagement)은 한국의 경제적 이익 창출에 크게 기여할 것이다. 이와 더불어 북한과의 경제교류 심화는 이후 북한과의 군사분쟁의 가능성을 상당 부분 낮출 것이다. 두 국가가 경제교류로 얻는 이득이 막대한 경우 군사분쟁 시의 경제적 비용이 천문학적으로 상승할 것이기 때문이다, 이것은 소위 국제정치학에서 철칙(iron law)으로 간주하는 경제의존성의 평화적 효과(pacifying effect of economic interdependence)다.¹⁸²⁾

2) 5번 시나리오와 한반도 미래

5번 시나리오는 결국 북·미 핵 협상의 결렬과 북·미 간의 적대관계로의 복귀를 예측하고 있다. 뻔한 결과인 것 같지만 이 경우 한반도 미래에 세 가지 가능성이 열린다. 가장 먼저 과거 숙적관계로의 회귀다. 이 경우에는 중국과 대만이 군사적·정치적 대치와중에도 보여주고 있는 경제협력 제도화에 근거한 경쟁국가로의 이행도 어렵게 된다. 미국의 경제제재는 더욱 강화될 것이고 북한의 핵 집착은 핵탄두 소형화와 ICBM 개발로 이어질 것이기 때문이다. 이 경우 군사갈등-불안한 평화-군사갈등으로 이어지는 숙적관계의 악순환(vicious cycle)에 다시 갇혀버릴 가능성이 아주 높다. 하지만 이런 악순환의 유지는 북한체제의 고립과 미국주도의 경제제재의 지속에서 북한의 생존력을 지나치게 과장하고 있다는 점에서 그 설득력이 떨어진다. 이번 “미래 시나리오 및 정책변수 도출 연구 『북한』” 보고서에서 이 가능성이 상당히 낮게 예측됐다는 점도 이를 뒷받침 한다.

반면 5번 시나리오는 북한의 붕괴를 중심으로 한 한반도 미래 시나리오, 즉 ‘일국

182) ONeal and Russett, Ibid.: 125-155.

양제형 통일'과 '연방형 통일'의 가능성 역시 동시에 열어준다. 먼저 북한이 자체 역량으로 개혁·개방과 시장경제를 통한 경제성장을 포기하면 북한의 붕괴 가능성은 상당히 높아진다.¹⁸³⁾ 지속될 대북제재 국면에서 국가사회주의로의 회귀는 경제고립과 뒤이은 경제붕괴로 이어지고, 이는 필연적으로 정치체제의 붕괴를 수반할 것이다. 따라서 한국 주도의 한반도 통일을 예측할 수 있는데 이 경우 북한경제의 강한 사회주의 관성으로 인해 한국이 쉽게 통일하지 못하고 1국 2체제를 선택하게 될 것이다.

이 경우 한국 정부는 붕괴된 북한을 정치적으로 흡수하고 국방과 외교부문을 먼저 통합한다. 대외에 통일 한국을 천명하여 국제사회의 인정(recognition)을 받고 나머지 부문의 통합을 시도하게 된다. 하지만 한국식 자본주의와 북한식 국가계획형 사회주의라는 상이한 경제체제는 급작스런 경제 통합을 불가능하게 할 것이다. 따라서 과거 구 공산권 국가들이 겪어왔던 이행기 경제(transitional economy)로 진입할 가능성이 큰데 이 경우 통일 한반도 정부의 중앙 관료가 북한지역의 이행기 경제 완수와 행정 그리고 정치적 통합을 감독하게 될 것으로 보인다. 즉 북한의 사회주의 경제가 한국의 자본주의 경제로 편입되는 기간까지 통일 한국은 일국양제(一國兩制) 시스템을 유지하게 되는 것이다.¹⁸⁴⁾

하지만 이런 일국양제형 통일방식은 “미래 시나리오 및 정책변수 도출 연구 『북한』” 보고서에서 그 가능성이 상당히 낮게 예측되었다. 북한 체제가 붕괴될 경우 미국 한국의 빠른 북한체제 흡수와 발전국가식 북한경제의 시장화 그리고 흡수통일의 유인이 상당하다고 예측되어있기 때문이다.

5번의 상황에서 북한이 붕괴한다면 가장 가능성 높은 시나리오로 제시된 것이 한국 주도 독일형 흡수통일이다. 이 경우 통일 남한정부는 독일의 동독 흡수통일과 같이 빠른 연방형 통일을 추진한다. 군사·외교통일은 당연히 가장 먼저 추진될 것이며 경제부문에서도 일국양제와 달리 발빠른 북한지역의 시장개혁을 실시할 수 있을 것이다. 경제통합은 북한지역에 남한식 시장경제의 급격한 도입을 통한 단일 경제체제의 출범을 핵심 내용으로 한다. 북한지역에 과거 동독과 유사하게 사유재산제도 도입, 자유시장경

183) Paul B. Stares and Joel W. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea,” Council of Foreign Relations Council Special Report No. 42 (Jan., 2009): 5-8.

184) 김용욱, Ibid.: 8-10.

제체제적인 가격형성제 도입, 경쟁의 원칙 도입, 상업의 자유 도입, 상품·자본·노동의 자유 이동, 시장경제에 상응하는 조세·재정 및 예산제도의 도입 등이 추진될 것이며 일련의 사회보장정책 즉 연금제도, 건강보험, 실업보험이 도입될 것이며 노사단체교섭의 자율성 등이 추진될 것으로 보인다. 북한의 미래 예측보고서 뿐만 아니라 많은수의 북한 미래 예측 보고서들 역시 이 경로를 가장 가능성 높게 예측하고 있다.¹⁸⁵⁾

아래는 이상에서 논의된 4, 5번 내쉬균형 하의 가장 가능성이 큰 한반도 미래 시나리오를 정리한 것이다.

[표 7-3] 내쉬 균형과 한반도 미래시나리오

| 내쉬균형 상황 | 기대되는 한반도 미래 |
|---------|-------------|
| 4번 상황 | 우호국가형 |
| 5번 상황 | 연방형 흡수통일 |

※ 본 내쉬균형과 미래 시나리오는 어디까지나 '게임이론 분석'과 '미래 시나리오 및 정책변수 도출 연구 『북한』'을 결합한 합리적 추론(reasoned speculation)이다. 게임의 주체가 미국과 북한의 두 국가이므로 내쉬균형은 이들의 협상결과를 예측하는데는 유용하나 이를 한반도 미래중 하나로 연결하는 것은 여러 가지 유형별 북한미래 시나리오에 근거한 추론으로 완성되는 것이다.

Ⅰ 남한의 미래와 한반도 미래 Ⅰ

- 북·미 협상 타결시 개혁개방에 의한 남북한 관계정상화 가능성 증가
- 수교에 의한 남북 외교정상화와 우호국가로의 발전
- 북·미 협상 거렬시 북한의 고립
- 북한의 경제고립과 경제제재 지속은 북한 경제의 붕괴 가속화
- 경제붕괴는 정치적 대안세력의 등장과 일인체제의 종말 가능성 높임
- 흡수통일후 강력한 연방제 통일의 가능성 증가

185) 유진숙, “독일통일의 국내정치적 결정요인 분석-수상리더십과 정당정치적 요인,” *한국 정치학회보* 45 (4): 299-300

제2절 | 정책적 함의

위의 북·미 협상 게임에서 내쉬균형은 4번 상황과 5번 상황에서 모두 기대된다. 하지만 협상의 당사자가 아닌 한국의 입장에서 4번 상황이 선호되는 것은 어찌 보면 당연하다. 미국과 북한이 핵 협상의 교착에 빠져 지난 한 협상-협상교착-제재-재협상의 악순환을 끊어내고 비핵화를 하는 것이 한국 및 한반도의 미래에 훨씬 더 이롭다는 것은 굳이 남북한 경협으로 얻는 이익과 통일이라는 규범적 이익을 말하지 않더라도 자명하기 때문이다.

그럼 이를 위한 정책적 대안은 무엇일까? 해답은 비교적 단순하다. 한국이 미국의 내쉬균형 4번과 5번의 상황에서 미국이 4번의 선택을 하도록 돕는 것이다. 본 절에서는 이러한 도움을 위한 한국정부의 2가지 정책 대응을 도출해 본다.¹⁸⁶⁾

1. 정책적 대응 #1: 적극적 개입(Proactive Engagement)

4번과 5번 상황의 핵심적인 차이는 제재 s 의 크기에 있다. 5번 상황에선 $s < Z_{NK} - r < p$ 가 유지된다. 이 상황에서 미국이 북한에 핵무기 포기의 대가로 제시한 보상은 r 이며 이는 여전히 북한의 핵 기대효용 Z_{NK} 보다 작다($Z_{NK} > r$). 따라서 북한은 여전히 핵을 보유하려 할 것이다. 반면 미국의 입장에서 $s < p$ 이기 때문에 경제제재를 지속할 충분한 유인이 존재한다. 따라서 결과는 교착(stalemate)이다.

반면 4번의 상황에서는 $r < Z_{NK}$ 이고 p 가 $Z_{NK} - r$ 보다 크다. 이 경우 미국이 생각하는 경제제재의 기대이익이 변수인데 북한은 $Z_{NK} - r < s < p$ 일 경우에만 핵을 포기한다. 즉 미

186) 본 정책적 대안은 어디까지나 ‘북·미 핵 협상 순차’ 게임이 도출한 내쉬 균형 즉 4번 5번 시나리오에 기반 한 논리적 추론(inference)일 뿐이다. 본 게임에서 한국이 제3의 행위자로 포함되었지 않았기 때문에 한국의 국익을 최대화 하기 위한 전략은 모델에서 도출되지 않는다. 따라서 본고는 내쉬 균형 시나리오와 “북한 미래의 예측”이라는 두 시나리오를 결합하여 여기에 근거한 바람직한 한국의 정책적 대응을 추론할 분임을 명심할 필요가 있다.

국이 북한에 제공한 보상이 북한의 핵 기대이익보다 작더라도 중간 정도이고 ($Z_{NK} > r > 0$), s 가 충분히 크고 이것이 다시 미국의 국익 p 보다 작다면($s < p$) 미국은 제재를 준비할 것이고(탈균형 경로에서) 북한의 경우 이를 두려워하여 핵을 포기하고 미국이 제시한 보상 r 을 받을 것이다.

따라서 이 게임의 한국에 대한 정책적 함의는 한국이 북·미 협상에서 5번의 상황을 4번으로 끌고 가도록 아주 적극적인 외교를 해야 한다는 것이다. 이는 현재 무수히 언급되는 중재자(mediator) 혹은 촉진자(facilitator)의 역할을 넘어서는 적극적 외교를 해야 한다는 뜻이다. 먼저 미국에게 북한의 핵 기대이익이 정권생존 담보라는 점을 좀 더 명확히 인식시켜야 한다. 이런 인식하에 미국이 보상(r)의 크기를 Z_{NK} 에 가장 근접하게 제시하도록 적극 설득해야 한다.

좀 더 구체적으로 미국과 한국은 북한과의 평화협정을 넘어서 정권생존 약속, 그리고 불가침조약 체결을 추진토록 해야 한다. 국제정치의 무정부 속성상 이런 조약마저 깨질 수 있으니 6자회담 참여국이 이 조약을 집단 보장토록 해야 한다.¹⁸⁷⁾ 적어도 한국이 이 정도로 r 의 사이즈를 최대화하도록 적극적인 대미외교를 수행해야 한다.

r 의 사이즈 크기는 경제적 보상으로도 상승 가능하다. 먼저 북한이 핵 포기 시 무역 및 투자 자유화를 허용해 주는 것이다. 북한의 수출품이 다양하지 못한 상태에서 수입의 촉진을 도와주고 해외 자본의 공적투자(Foreign Direct Investment) 그리고 사적 투자를 활성화하는 방안을 약속하는 것이다. 이외에 공적 원조(Official Development Assistance: ODA) 및 유무상의 해외원조(Foreign Aid)를 제공하여 북한의 투자재원 마련을 도울 수 있다. World Bank와 ADB(Asian Development Bank)를 통한 장기 저리의 투자재원 확보를 약속해 줄 수도 있다. 마지막으로 IMF 멤버십을 허락하여 북한이 외환 분야에서 유동성(liquidity)을 증가시키도록 돕는 것도 한 방법이다.

하지만 이런 유인책만으로는 충분치 않다. 위에서 언급한 당근을 주는 대신 채찍도 심하게 휘두르게끔 미국을 압박해야 한다. 이는 곧 제재의 사이즈 혹은 수준과도

187) 이를 국제정치에서 약속문제(commitment problem)이라 하는데 무정부상태에서 오늘의 친구가 내일의 적이 될 수 없는 상태에서 양자 간 평화협정도 다자가 보장하는 다자레짐이 평화를 구축하기에 훨씬 더 효과적이라는 논의이다.

연결되는데 $Z_{NK-r} < s < p$ 가 유지되는 상황에서 r 이 상승한 만큼 s 의 사이즈를 증가시키는 것이다. 대표적인 예가 경제제재의 강화인데 이 경우 한국은 적극적인 대중, 대미, 대 UN 외교를 통해 현 수준의 경제제재에서 한 단계 더 나아간 대북 석유 지원 금지를 제재에 추가하도록 노력해야 한다.¹⁸⁸⁾ 대북 석유 수출 금지는 미국의 국익을 침해하지 않는 하에서 식량 교류 금지를 제외한 가장 강력한 대북제재이다. 물론 중국과 러시아가 꼭 참여하여야 이 제재가 북한에 실질적인 위협이 될 수 있다. 따라서 한국은 미국과 중국 그리고 러시아를 설득하여 현 경제제재 수준을 석유금수까지 높여야 한다.

이상에서 말한 해결책은 북한 정권이 붕괴와 무정부상태 및 대량 탈북사태 그리고 미·중의 한반도 개입 가능성을 열어두는 것이 아님을 분명히 한다. 본 정책적 대안은 r 의 값과 s 의 값을 끌어올릴 수 있는 데까지 끌어올리자는 것이다. 이러한 극단적인 조건에서 북한은 진지한 자세로 미국과 핵 협상에 임하며 자신들의 핵무기를 스스로 포기하려 할 것이기 때문이다.

2. 정책적 대응 #2: 중재외교(Diplomacy of Mediation)

5번 시나리오인 북·미 협상을 바라보는 대다수의 청중들, 즉 남한과 국제사회가 가장 염려하는 시나리오다. 만약 미국의 경제제재 비용 s 가 경제제재로 획득 가능한 자신의 안보이익 이익 p 보다 적다면($s < p$), 미국은 북한이 핵을 유지하는 경우 당연히 경제제재를 할 것이다. 이를 다시 역산하면 미국의 경제제재 지속을 예상하는 북한은 핵무기를 보유할 때 예상되는 이득과 경제제재 시 발생하는 비용(주로 경제적 손실)과 핵포기 시 얻을 수 있는 이익인 r 을 비교하게 된다. 이를 정리하면 북한은 오로지 $s > Z_{NK-r}$ 인 경우 핵 포기를 하게 되고 $s < Z_{NK-r}$ 인 경우 절대 핵 포기를 할 수 없다.

이 시나리오의 해석은 아주 간단하다. 미국이 경제제재 비용 s 와 경제제재를 가함으로써 획득하는 자신의 안보 이득의 중간값에서 북한에 협상조건을 들이민다면 $s > Z_{NK-r}$ 조건을 만족시킬 수 없으므로 북한 역시 협상에서 절대 양보를 안할 것이다.

188) 실제로 미국과 일본은 북한 핵위협이 고조된 시점에서 UN안보리를 통한 대북한 석유 금수조치를 추진하려 한 바가 있다. 이와관련 하여서는 "미·일, 안보리서 대북 석유금수조치 추진" *중앙일보* 8.30. 2017.

결국 북한과 미국은 북한 핵 협상을 하게 되지만 그 결과는 항상 교착(stalemate)으로 귀결된다.

이 시나리오는 현재 우리가 목도한 북·미 2차회담의 결렬 이유를 간단한 수식으로 보여준다. 미국 트럼프 정부는 미국이 UN 주도의 경제제재 비용보다 더 큰 안보적 이익을 얻을 수 있다고 가정하여 북·미 2차 협상에 찬성하였다. 하지만 실제 회담이 열리자 미국은 북한에 대한 보상의 조건을 아주 낮게 책정했으리라는 것을 위의 간단한 모델을 통해 추측할 수 있다. 북한이 만약 $s \langle Z_{NK} - r$ 의 양보를 미국으로부터 얻어냈다면 2차 회담은 북한의 핵포기 선언과 종전선언 혹은 3차 평화협정 선언으로 순조롭게 마무리되었을 것이다.

하지만 회담이 결렬되고 북·미 회담이 교착에 빠졌다는 점은, 북한이 경제제재를 감내하는 것이 오히려 이득이라고 계산할 만큼 미국의 양보가 미미했다는 것을 의미한다. 즉 $s \langle Z_{NK} - r \langle p$ 가 제시되었다는 것이다. 2차 북·미 회담 이후 수많은 내·외신 보도에 따르면 미국이 제시한 조건은 북한의 완전한 비핵화(complete denuclearization)였으며 주한미군이 한국에 배치할 수 있는 핵무기는 일방적으로 협상 테이블에 올리지 않았다. 반면 북한이 생각한 비핵화는 영변 및 몇몇 핵무기 시설에 대한 폐쇄와 국제사찰단의 모니터링 허용이었다.

이는 미국이 자신의 비핵화 기준에 따라 구체적 보상안 없이 북한의 일방적인 비핵화를 요구한 것으로 이 경우 북한은 $s \langle Z_{NK} - r$ 로 판단했으리라는 것을 암시하고 있다. 즉 지금의 미국 제재국면을 감당한다고 하더라도 미국이 좀 더 북한을 고려한 비핵화의 정의를 명확히 하고 이 비핵화가 실행될 경우 받을 보상에 대해 구체적이길 원했을 것이라 추측된다.¹⁸⁹⁾ 따라서 미국은 경제제재를 그대로 유지하고 북한은 핵을 그대로 보유하는 교착(stalemate)상태가 2차 협상의 결과로 이어진 것이다.

이 경우 한국은 적극적인 중재외교(proactive diplomacy of mediation)를 시행하여야 한다. 북한의 핵 집착이 실제 생존에의 집착임을 강조하여 미국의 보상수준을 키우려는 노력을 적극적으로 해야 한다. 먼저 한국은 미국의 북핵 보상안이 미국의 국

189) Editorial Board, "The Hanoi summit failure exposes Trump's weak diplomacy," *Washington Post* Feb., 28, 2019. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-hanoi-summit-failure-exposes-trumps-weak-diplomacy/2019/02/28/d922fac0-3b63-11e9-a2cd-307b06d0257b_story.html?utm_term=.44c01ad62bf5 (검색일 2019년 4월 16일)

익(p) 보다는 낮아야 한다는 것을 명확히 인지한 상태에서 미국의 보상수준 r 이 구체적이고 규모도 충분하도록 설득해야 한다. 이 부분에서 미국의 보상수준에 한국이 참여하여 r 의 사이즈를 더 키우는 것도 하나의 방편이 될 수 있다. 이와 동시에 한국은 미국에게, UN 주도의 제재가 북한에 주는 피해(Z_{NK-S})는 시간이 지날수록 효과가 미비할 것이며, 이는 장기적으로 미국과 북한의 핵을 대상으로 한 영원한 협상 교착 현상이 일어날 것임을 강조해야 한다.

두번째로 한국은 미국에게 경제제재(economic sanction)의 미미한 효과를 강조해야 한다. 페이프(Robert Pape) 교수의 최근 연구에 의하면, 냉전 붕괴 후 유일한 슈퍼파워가 된 미국이 자신의 전략적 이익을 달성하기 위해 집행한 경제제재가 그 목표를 달성한 경우는 약 5%로, 상당히 비효율적이고 비생산적이었다.¹⁹⁰⁾ 한국이 이 점을 적극적으로 미국에 알리며 북한에 가하고 있는 경제제재의 수준을 낮추는 전략적 접근을 해야 한다.

좀더 합리적인 접근은 미국에게 비용이 수반되는 경제제재보다 전통적인 군사위협을 높여서 핵을 포기하게 하는 방법도 제시하며 설득할 수 있다. 이런 수사적 위협 전략, 일명 싸구려 대화(cheap talk)는 미국이 실제로 군사력을 사용하지 않고 고비용의 경제제재를 하지 않아도 북한으로부터 미국의 예방적이고 공세적인 군사행동의 가능성을 높여 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 강제적으로 설득하는 전략이다.¹⁹¹⁾

190) Robert Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security* 22 (2) (Fall 1997): 90-95.

191) Dustin H. Tingley and Barbara F. Walter, "Can Cheap Talk Deter? An Experimental Analysis," *Journal of Conflict Resolution* 55 (6) (December 2011): 996-1012.

제8장

결론

■ 연구 요약 및 함의

I 연구 요약 및 함의

본 연구의 기본 목적은 2050년 정도에 가능한 한반도 미래 시나리오를 정치학(국제정치 포함)의 제 이론들을 엮어 6개로 유형화 하여 그 유형 중 국민(공론조사단)이 선호하는 한반도 미래를 정확히 식별하고 국민이 선호하는 방향과 가능성 높은 미래가 차이가 있는 경우 이 간극을 줄이기 위한 정책 제언을 하는 것이다.

본 연구는 기본적으로 과거 톱-다운 방식으로 설정된 한반도 미래, 특히 통일 방안 및 이에 관한 연구들을 검토한 후 이러한 연구가 한반도 미래를 적절히 예측할 수 있는가를 비판적으로 고찰하였다. 본 연구는 지난 한반도 미래에 관한 연구가 지나치게 통일이라는 것을 규범으로 상정하고 이를 목적론적인 과정으로 보아 전체적으로 남과 북의 미래가 현상유지 또는 통일이라는 거대한 이분법 속에 존재하였으며, 다양한 형태의 남북관계로 발전할 가능성에 대해 제대로 된 논의를 하지 못한 것을 발견하였다.

이런 통일 지향형 목적론적 접근은 몇 가지 약점을 잉태하고 있다. 먼저 국제 및 국내정치적 변수들을 지나치게 상수화하여 한반도 미래에서 남·북한의 의지에 의한 통일 가능성을 지나치게 부풀리는 경향이 있다. 두 번째로 통일이 단선적으로 해석되어 남·북한이 협력하면 어떤 내·외부의 장애도 극복하고 하나의 나라라는 민족적 염원을 실현할 수 있다는 지나치게 의지론적이고 행위자 중심주의적 접근법을 택하고 있다. 실제 내·외부 장애물들은 우리가 아무리 노력해도 극복할 수 없는 구조적 제한일 수 있으며, 이 경우 두 국가 지도자와 국민의 노력만으로 최종단계의 통일로 바로 이행할 수는 없을 것이다.

따라서 좀 더 현실성 있는 한반도 미래 시나리오를 구성하기 위해서 본 연구는 남북관계를 규정하는 폭넓은 동인을 식별해 해주는 여러 가지 정치학, 국제정치학 및 정치경제학적 이론들을 혼용하여 통합분석틀(framework)을 제시하였다. 이 프레임워크는 4개의 메인 동인으로 구성되어 있는데 북·미 관계 개선 여부, 북한의 미래, 중국의 미래, 한국의 미래 등이다. 프레임워크의 핵심 주장은 한반도 미래라는 결과는 북·미 관계 개선 여부, 이에 따른 북한의 미래, 중국의 비토 여부 그리고 한국 사회의 대북한 선호 통합 정도에 의해 다층적으로 결정된다는 것이다.

본 프레임워크는 가장 극단적인 두 개의 시나리오의 예를 들어보자. 먼저 본 연구

프레임웍에 따르면 북·미 화해 없이 한반도의 미래는 속적관계의 지속이다. 즉 주기적인 군사충돌과 대립의 관계 혹은 현상유지로의 복귀가 2050년까지 지속된다는 암울한 시나리오다. 가장 큰 이유는 국제정치학의 두 라이벌 미국과 북한의 선호 불일치와 지속적인 대립이다. 이 경우 북한의 미래는 상당히 경로종속성(path dependency)을 띠며 개인주의 체제(personalist regime)와 노동당 중심의 사회주의 폐쇄경제를 유지할 것이다. 따라서 한반도의 미래는 지금과 크게 다르지 않을 것이다. 다른 극단에 있는 시나리오에 따르면 북한이 미국과 화해 후 핵을 포기하고 본격적인 개혁개방과 시장화 정책을 도입할 경우다. 이 경우 경제발전이 특정 수준에 이르면 북한의 정권은 붕괴하고 한국은 흡수형 통일의 기회를 얻는다. 여기에 한국사회의 대북 선호도가 일치하면 2050년까지 한국의 강한 연방형 통일이 예상된다.

본 연구는 이러한 여러 가지의 한반도 미래 시나리오를 구성하기 위해 통일을 두 국가의 완전한 통합으로 보고 그 기준으로 1) 군사/외교 통합 2) 거주/이전 통합 3) 화폐통합 4) 행정부 통합으로 개념화 하였다. 각각의 이론상 도출된 시나리오를 이러한 유형화 과정을 한번 더 거쳐 6개의 한반도 미래 시나리오를 만들어 냈는데 그것은 1) 경쟁국가관계 2) 우호국가관계 3) 경제적 통합형 4) 군사외교 통합형 5) 느슨한 연방제 6) 강한 연방제로 정리된다.

이론적으로 도출하고 다시 6개의 유형화를 거친 한반도 미래 시나리오를 국민을 대상으로 한 공론화 조사 과정을 거쳐 국민이 선호하는 한반도 미래 시나리오를 조사 하였다. 공론화 과정에서 확인할 수 있었던 중요한 발견은 국민은 2030년까지는 우호 국가형 한반도 미래를, 2050년까지는 강한 연방형 통일을 원하고 있다는 점이다.

이런 경험적 결과에 의거, 본 보고서는 과연 어떠한 논리적 조건에서 한반도가 이러한 미래를 경험할지 간단한 게임이론을 통해 분석해 보았다. 언뜻 당연해 보이지만 북한은 지금 상황에서 핵을 포기할 의사가 전무한 것으로 생각된다. 미국이 제시하는 보상안도 구체화 되지 않았을뿐더러 미국 주도의 UN 경제제재로 받는 불이익을 감수하고 있는 형국이다. 하지만 만약 미국 주도 경제제재가 더욱 장기화 되고 그 수준이 더 높아질 경우 북한은 자신들이 믿고 있는 핵의 효용가치보다 제재로 인해 늘어나는 비용에 좀더 집착하게 된다. 따라서 미국의 더 강한 제재와 시간끌기 그리고 제재로 인한 북한의 불이익이 최대화 될 때, 미국은 북한 핵에 대한 보상을 실시하고 평화조

약과 관계 개선화를 넘어 개혁개방을 유도해야 한다.

이러한 게임이론 분석은 두 가지 정책적 함의를 한국에 제공한다. 만약 북한이 핵을 포기하고 개혁·개방을 하는 경우이다. 이 경우 한국은 북·미 간 종전선언, 수교, 불가침조약을 적극 도와야 한다.

하지만 북·미 협상이 교착(stalemate)에 이를 경우, 한국은 중재외교를 행하여야 한다. 하지만 회담이 결렬되고 북·미 회담이 교착에 빠졌다는 점은 미국의 양보가 북한이 경제제재를 감내하는 것이 오히려 이득이라고 계산할 만큼 미미했다는 것을 의미한다. 이 경우 한국은 적극적인 중재외교(diplomacy of mediation)를 시행하여야 한다. 북한의 핵 집착이 실제 생존에의 집착임을 강조하여 미국의 보상수준을 키우려는 노력을 적극적으로 해야 한다. 먼저 한국은 미국의 북핵 보상안이 미국의 국익보다는 낮아야 한다는 것을 명확히 인지한 상태에서 미국의 보상수준이 구체적이고 규모도 충분하도록 설득해야 한다. 이와 동시에 한국은 미국에게, UN 주도의 제재가 북한에 주는 압박은 시간이 지날수록 효과가 미비할 것이며, 이는 장기적으로 미국과 북한의 핵을 대상으로 한 영원한 협상 교착 현상이 일어날 것임을 강조해야 한다

아울러 좀더 합리적인 접근은 미국에게 비용이 수반되는 경제제재보다 전통적인 군사위협을 높여서 핵을 포기하게 하는 방법도 제시하며 설득할 수 있다. 이런 수사적 위협 전략, 일명 싸구려 대화(cheap talk)는 미국이 실제로 군사력을 사용하지 않고 고비용의 경제제재를 하지 않아도 북한으로부터 미국의 예방적이고 공세적인 군사행동의 가능성을 높여 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 만들 수 있다고 설득하는 전략이다.

요약하자면 본 연구는 이론상 한반도 미래가 6가지 유형으로 발전할 수 있으며 4개의 동인의 상호작용에 따라 이 중 어느 한 가지로 안착할 수 있다는 다양한 통일 가능 시나리오들을 제시하고 이에 대한 선호를 통일의 주체인 국민에게 직접 물어보았다. 국민이 원하는 우호국가형-연방형 한반도 미래를 점진적으로 달성하기 위한 조건을 게임이론 분석을 통해 명확히 하고 이를 성취하기 위한 한국의 정책적 대안을 구체적으로 제시하고 있다.

참고문헌

□ 참고문헌(References)

○ 국문

- 구영록. 1977. “갈등이론의 관점에서 본 남북한 거래(去來)의 한계.” 『효강 최문환 박사 추념 논문집』 서울: 효강최문환선생기념사업추진위원회.
- 구영록. 1993. “한국의 국가이익과 통일정책.” 『통일문제연구』 5권 2호, pp. 9-36
- 구영록. 2000. 『한국과 햇볕정책』 서울: 법문사.
- 국토통일원 정책기획실 편. 1980. 『남북한 기능적 접근: 제6차 통일문제 국제학술회의 논총』 서울: 국토통일원.
- 국토통일원. 1975. 『기능적 통합이론의 비교평가 및 남북한 통합유도방안』 서울: 한국 국토통일원.
- 국토통일원. 1986. 『분단국가 통합논리 연구』 서울: 국토통일원.
- 권양주. 2009. 『남북한 군사통합 구상』 서울: 한국국방연구
- 권영달. 1985. “한국의 기능주의적 통일접근방법의 이론적 한계점에 관한 연구.” 『현대사상연구』 2호, pp.37-47
- 권정달. 2002. 『남북한 교류의 활성화 전략』 서울: 양동출판사.
- 길영환. 1973. “남북결합을 위한 기능적 접근.” 『통일문제연구』 3호, pp.209-222
- 김계동. 2006. 『남북한 체제 통합론: 이론 역사 정책 경험』. 서울: 명인문화사
- 김근식. 2011. “대북포용정책과 기능주의: 이상과 현실.” 『북한연구학회보』 15권 1호, pp. 39-57
- 김근식. 2011. “북한붕괴론이라는 유령.” KPI 칼럼.
- 김도태. 2007. “민족공동체 개념을 통해 본 대북포용 정책평가와 보완방안 연구.” 『통일전략』 7권 2호, pp. 191-223
- 김영완. 2017. “기능주의 관점에서 본 대북정책의 한계와 대안: 김대중·노무현·이명박 정부를 중심으로.” 경남대학교 박사학위논문.

- 김용우. 2004. “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구.” 『한국정책과학학회보』 8권 3호, pp. 2-22
- 김용우·박경귀. 2000. “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설가능성.” 『한국정책과학학회보』 4권 3호, pp. 23-52
- 김윤실·김영민. 2014. “중국의 일국양제 통일방안이 한반도에 주는 시사점” 『인문과학연구논총』 39, pp. 247-275
- 김일무. 1995. 『독일통일과 남북한 통일』 서울: 대왕사.
- 김창근. 2007. “남북관계 변화와 한반도 평화.” 『인문사회과학연구』 16호, pp. 99-137
- 김학준. 1979. 『반외세의 통일논리』. 서울: 형성사.
- 김호중. 2005. “南·北韓 軍事 統合에 관한 研究.” 동국대학교 석사학위논문.
- 남궁영. 2002. “남북정상회담과 통일방안의 새로운 접근 - 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『한국정치학회보』 36 (1), pp. 309-326
- “대한민국 헌법” 국가법령 정보센터 <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#>
- 동용승. 2000. “남북경협 전망과 확대방안.” 세종연구소 편. 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』 성남: 세종연구소.
- 로버트 달 저. 박상훈·박수형 역. 2010. 『미국 헌법과 민주주의』 서울: 후마니타스. 2010.
- 문두식. 2002. “남북한 통일방안에 관한 연구.” 경남대학교 박사학위논문.
- 문성민·민준규. 2016. “통일시나리오 논의의 틀 : 북한경제의 이행·발전 방식 및 남북한의 국가결합 유형을 중심으로.” 『통일과 법률』 25호, pp. 49-81
- 문정인. 2018. “평화협정이후도 주한미군 주둔찬성...철수주장 한적없어.” 『한겨레』 (5월 4일)
- 문정인·이동윤. 2002. “남북한 통일의 유형별 시나리오” 문정인 외 지음 『남북한 정치 갈등과 통일』 서울: 오름, pp. 129-167
- 민병천 편. 1990. 『전환기의 통일문제』 (서울: 대왕사) 중. 제1부 1장 기능통합의 제이론과 적용문제 와 3부 2장 한국의 통일정책과 방안

- 민병천. 1976. 『북한의 통일전략을 감안한 수렴이론의 한반도적용방안』 서울: 국토통일원정책기획실.
- 박명규·이근관·전재성 외. 2012. 『21세기 통일방안구상: 연성복합통일론』 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 박승일. 2018. “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구.” 『북한연구학회보』 22권 1호, pp. 183-225
- 박영호. 2001. 『남북한 평화공존과 대북정책』 서울: 통일연구원.
- 박영호·박종철. 1993. 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』 서울: 민족통일연구원.
- 박재민. 2001. “대북포용정책의 효과성에 관한 연구.” 통일부 편. 『2001년 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집 제1권: 통일정책』 서울: 통일부.
- 박종철. 2009. “상생공영정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도주의의 실험.” 『국제정치논총』 49권 1호, pp. 419-426
- 박종철·홍우택·이규창·김병로·전재성·조성렬·홍익표·황선혜. 2010. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』 서울: 통일연구원.
- 박찬봉. 2008. “7.7 선언체제의 평가와 대안체제의 모색.” 『한국정치학회보』 42권 4호, pp. 2234-2268
- 배종렬. 2000. “남북한 교류실태와 통합의 전망: 경제분야를 중심으로.” 『한국과국제정치』 16권 1호, pp. 103-128
- 송강직. 2015. “북한 사회주의 노동법의 특징.” 『강원 법학』 44호, pp. 251-280
- 심명섭. 1998. “한반도 통일 이후 경제통합 방안 연구.” 경기대학교 석사학위논문
- 양문수 외. 2004. 『경제 분야 통일인프라 구축 및 개선방안』 통일연구원 협동연구총서 04-06. 서울: 통일연구원.
- 양영식. 1997. 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 서울: 박영사.
- 우재승. 1973. “기능주의 이론과 남북 재결합.” 『통일문제연구』 3호, pp. 177-194
- 윤근노. 2013. “중국·대만 관계: 양안 ECFA의 정치경제적 시사점.” 주요국제문제 분석

- 국립외교원외교안보연구소 (11월 21일), pp. 1-12
- 윤영덕. 2007. “중국의 일국양제와 경제특구 선진.” 『아시아연구』 2권 1호, pp. 120-131
- 윤정석. 1980. 『기능적 접근론과 분단국의 통일문제』 서울: 국토통일원.
- 이상근. 2008. “북한 붕괴론의 어제와 오늘.” 『통일 연구』 12 (2) (3월 3일), pp. 93-133
- 이상만. 1994. 『통일경제론: 북한경제와 남북한 경제통합』 서울: 형성출판사.
- 이상우. 1976. 『기능주의 통합이론과 남북관계 개선방안연구』 서울: 한국국토통일원.
- 이석. 2017. “2017년 북한 거시경제 동향 평가 및 2018년 전망.” 『KDI 동향과 분석』, pp. 1-21
- 이효원. “통일과정에서 북한지역 관리를 위한 법제도.” 『저스티스』 166호, pp. 40-72
- 이효원. 2010. “남북 통일 이후 사법조직의 통합방안.” 『서울대학교 법학』 51권 1호, pp. 67-104
- 임소정. 2018. “국제사회의 대북제재 현황과 전망.” KIEP 기초자료 18-01, pp. 1-16
- 임을출. 2015. “북한 김정은 정권의 특구 개발의 전망.” Unpublished Manuscript. 경남대 극동문제연구소, pp. 15-32
- 전홍택·이영선 편. 1997. 『한반도 통일 시의 경제통합전략』 서울: 한국개발연구원.
- 정충열. 2014. “남북한 군사통합의 전략적 추진방안 연구.” 명지대학교 박사 학위논문.
- 조동호. 2001. “남북경협에의 전망과 정책과제.” 한국정치학회 편. 『21세기 남북한과 미국』 서울: 삼영사.
- 최현묵. 2005. “통일한국의 권력구조에 관한 연구.” 한남대학교 정치학 박사학위논문.
- 추원서. 2006. “신기능주의적 관점에서 본 남북경제공동체 연구: 정치통합조건으로서의 경제통합.” 고려대학교 박사학위논문.
- 한기호. 2016. “與북핵포럼 "핵무장 제재 치명적이지 않을 것...국민결기 중요." EAI News Letter (10/12).

○ 영문

- Bayoumi, T. and Barry Eichenberg. 1996. "Ever Closer to Heaven?: An Optimum-Currency Area." Working Paper, pp. 1-14.
- Beer, Christine et al., "EU Integration and Its Impact on Austria," *Monetary Policy & the Economy* 17 (2003): 86-89.
- Ben, Roseman. 2000. *Theories of European Integration*. New York: Palgrave
- Breuss, Fritz Breuss. 2016. "A Prototype Model of European Integration: The Case of Austria," *Dynamic Approches to Global Economic Challenges* 2016 8, pp. 13-14
- Bueno de Mesquita and Alastair Smith 2009. "Political Survival and Endogenous Institutional Change," *Comparative Political Studies* 42 (2), pp. 167-197.
- Cha, Victor and David Kang. 2003. *Nuclear North Korea*. New York: Columbia University Press.
- Choi, Chong. 2015. "The Perils of Strategic Patience with North Korea," *Washington Quarterly* 38 (4)(2015), pp. 57-72.
- Dixit, Avinash and Susan Skeath. 1999. *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton & Company, 1999).
- Gardner, Frank. 2003. "Who is Who in the Axis of Evil," BBC Dec., 20, 2003. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/1988810.stm>
- Ghandi, Jennifer. 2016. *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Haas, Ernst. 1964. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Haggard, Stephen and Robert Kaufman. 1996. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Harrison, Selig, S. 2002. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haufbauer, Gary Clyde, Jeffrey Scott and Kimberly Ann Elliot. 1985. *Economic Sanction Reconsidered* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Hogdson, Geoffrey M. 2006. "Institutions, Recessions and Recovery in the Transitional Economies," *Journal of Economic Issues* 64 (4) (2006), pp. 878-879.
- Kang, David. 1997. "The Second Korean War." *International Security* 4 (1), pp. 45-47.
- Litwak, Robert S. 2000. *Rogue States and U.S. Foreign Policy*. Baltimore: Woodrow Wilson Center.
- Mitrany, David. 1966. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Moon, Chung-in & David I. Steinberg (eds.). 1999. *Kim Dae-jung Government and Sunshine Policy: Promises and Challenges*. Seoul: Yonsei University Press.
- Moon, Chung-in. 2012. *The Sunshine Policy: In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea*. Seoul: Yonsei University Press.
- Oberdorfer, Don. 2001. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limongi. 2001. *Economic Development and Democracy : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Ritter, Harry 1992. "Austria and the Struggle for German Identity," *German Studies Review* 15, pp.. 111-119.

- Russett, Bruce and John Oneal. 2000. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*. New York: W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stueck, William. 1995. *The Korean War: An International History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thompson, William R. and Rasler. 2016. *How Rivalries End*. New York: Cambridge University Press.
- Trotta, Daniel and Lesley Wroughton. 2015. "U.S., Cuba restoring diplomatic ties after 54 years," Reuter 30 July 2015. <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-ties-idUSKCN0PB4G320150701>
- Verdier, Daniel and Woo Byoungwon. 2011. "Why Rewards are Better than Sanctions." *Economics & Politics* 23 (2), pp. 220-238.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *International Politics*. New York: McGrawHill.
- Yang, Sung Chul. 1972. "Korean Reunification: A Functionalist Model." *Journal of Korean Affairs* 2 (2), pp. 41-55.
- You, Chaekwang and Kiho Hahn. 2018, "Perpetuated Hostilities on the Korean Peninsula." *Korea Observer* 49(2), pp. 239-268.

부록

공론조사 설문지



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

부록

공론조사 설문지(국민참여단 모집 조사, 1~3차 조사)

“한반도의 미래 공론조사” 시민참여단 모집

안녕하십니까? 여론조사 전문 기관인 한국리서치입니다.

저희는 국회의장 직속기관인 국회미래연구원의 「남북한 관계의 미래 공론조사」의 일환으로, 한반도 미래에 대한 공론조사에 참석하실 분들을 모집하고 있습니다. 본 조사를 통해 통일에 대한 국민의 미래 전망과 선호에 대해 총체적 파악하여, 관련 정책 방향 모색을 위한 기초자료로 활용할 예정입니다.

잠시만 시간을 내어 협조해주시면 대단히 감사하겠습니다.



- 주관기관 : 국회미래연구원
- 조사기관 : 한국리서치
- 문의전화 : 공론조사 콜센터(02-3014-0089) (운영시간: 오전 10시 ~ 오후 6시)

선문1. 선생님께서는 현재 어느 지역에 거주하고 계십니까? 주민등록 기준으로 답변해 주세요.

1. 서울 -> 선문1-1
2. 인천 -> 선문2
3. 경기 -> 선문1-2
9. 그 외 지역 -> 면접중단

선문1-1. 선생님께서는 서울 어느 지역에 거주하고 계십니까?

1. 강남동(강남구, 강동구, 서초구, 송파구)
2. 강남서(강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구)
3. 강북동(강북구, 광진구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 성동구, 성북구, 중랑구)
4. 강북서(마포구, 서대문구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구)

선문1-2. 선생님께서는 경기 어느 지역에 거주하고 계십니까?

1. 동남부권(광주시, 성남시, 여주시, 용인시, 이천시, 하남시)
2. 북부권(가평군, 고양시, 구리시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 양주시, 양평군, 연천군, 의정부시, 파주시, 포천시)
3. 서남부권(수원시, 안산시, 안성시, 오산시, 평택시, 화성시)
4. 중부권(과천시, 광명시, 군포시, 부천시, 시흥시, 안양시, 의왕시)

선문2. 선생님의 성별은 어떻게 되십니까?

1. 남자
2. 여자

선문3. 선생님의 연령은 만으로 어떻게 되십니까?

0. 14세 이하 -> 면접중단
1. 15~18세 -> 선문3-1
2. 19~29세 -> 선문4
3. 30~39세 -> 선문4
4. 40~49세 -> 선문4
5. 50~59세 -> 선문4
6. 60~69세 -> 선문4
7. 70세 이상 -> 면접중단

선문 3-1. 현재 고등학교 몇 학년에 재학 중 이십니까?

1. 1학년
2. 2학년
3. 3학년 -> 면접중단
4. 고등학교 재학 중이 아님 -> 면접중단

선문4. 선생님이 태어난 곳은 어디입니까? 태어날 당시 어머니가 살던 곳을 기준으로 답변해 주세요

1. 수도권(서울, 인천, 경기)
2. 충청권(대전, 세종, 충북, 충남)
3. 호남권(광주, 전북, 전남)
4. 영남권(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)
5. 강원제주 및 기타지역(강원, 제주, 이북 및 해외)

문1. 국회미래연구원에서는 한반도 미래에 대해 논의하는 토론회에 참석할 시민참여단을 모집하고 있습니다. 토론회는 12월 2일(일) 낮 12시부터 저녁 7시까지(시간 변동 가능성 있음) 상암월드컵경기장 리셉션홀에서 진행됩니다. 선생님께서는 토론회에 참석할 생각이 있으니까? 7만원의 참석 사례비를 드립니다.

1. 참석할 생각이 있다
2. 참석할 생각이 없다 -> 면접중단
3. 상황에 따라 다르다

배문1. (유선번호만) 선생님께 연락을 드리기 위해 연락가능한 휴대전화번호를 알려주시겠습니까? 장소, 교통편 안내 등을 위해 휴대전화 번호가 필수입니다. 휴대전화번호 제공에 동의하지 않으실 경우, 토론회 참여가 불가능합니다.

1. 휴대전화번호: ()
2. 휴대전화번호 제공 거부 -> 면접중단

배문2. 실례지만, 선생님의 성함은 어떻게 되십니까? 추후 참석 확인 및 사례비 지급 용도로만 활용할 예정입니다.

1. 이름: ()

[문1=1 응답시]

한반도의 미래 공론조사는 12월 2일(일) 낮 12시부터 저녁 7시까지 상암월드컵경기장 리셉션홀에서 진행됩니다. 교통편, 토론회 관련 사항은 전화와 문자로 다시 한 번 안내드리겠습니다. 문의사항은 공론조사 콜센터(02-3014-0089) (운영시간: 오전 10시 ~ 오후 6시)로 연락주십시오. 감사합니다.

[문1=3 응답시]

추후 공론조사 참석의향을 확인하기 위한 전화를 드릴수도 있습니다. 관련 문의사항은 공론조사 콜센터(02-3014-0089) (운영시간: 오전 10시 ~ 오후 6시)로 연락주십시오. 감사합니다.

“한반도의 미래 공론조사” 1차 조사

안녕하십니까? 「한반도의 미래 공론조사」를 담당하고 있는 한국리서치입니다.

국민참여단으로 참여하여 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하를 비롯한 국민참여단을 대상으로 총 3번의 조사를 진행합니다.

지금 보내드리는 설문은 첫 번째 조사입니다. 모든 문항에 빠짐없이 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

여러분의 의견은 통계적인 자료 취합 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것이며, 응답자 정보는 통계법 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장됩니다.

- 주관기관 :  **국회미래연구원**
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE
- 조사기관 : 한국리서치
- 문의전화 : 공론조사 콜센터(02-3014-0089) (운영시간: 오전 10시 ~ 오후 6시)

선문1. 거주지역(문지 않음, 리크루팅 정보와 매칭)

1. 서울
2. 인천
3. 경기

선문2. 성별(문지 않음, 리크루팅 정보와 매칭)

1. 남자
2. 여자

선문3. 연령(문지 않음, 리크루팅 정보와 매칭)

1. 15~18세
2. 19~29세
3. 30~39세
4. 40~49세
5. 50~59세
6. 60세 이상

선문 3-1. (청소년만) 고등학교 학년(문지 않음, 리크루팅 정보와 매칭)

1. 1학년
2. 2학년

선문4. 고향(문지 않음, 리크루팅 정보와 매칭)

1. 수도권(서울, 인천, 경기)
2. 충청권(대전, 세종, 충북, 충남)
3. 호남권(광주, 전북, 전남)
4. 영남권(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)
5. 강원제주 및 기타지역(강원, 제주, 이북 및 해외)

선문5. 휴대전화번호(문지 않음, 리크루팅 정보와 매칭)

1. 휴대전화번호:()

※ 북한 및 통일에 관한 선생님의 의견을 여쭙겠습니다.

문1. 북한은 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까? 다음 각 항목에 대해 '전혀 동의하지 않는다'면 1점, '매우 동의한다'면 5점으로 답해 주세요

| | 전혀 동의하지 않는다 | 별로 동의하지 않는다 | 보통이다 | 어느 정도 동의한다 | 매우 동의한다 |
|------|----------------|----------------|------|---------------|---------|
| 지원대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 협력대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 경계대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 적대대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

문2. 통일에 대해 어떤 입장이십니까?

- ① 가급적 빨리 통일을 해야 한다
- ② 통일은 해야 하지만 서두를 필요는 없다
- ③ 굳이 통일을 할 필요가 없다
- ④ 절대 통일이 되면 안 된다
- ⑤ 통일에 관심이 없다

문3. 그렇다면, 통일은 몇 년 안에 가능하다고 보십니까?

- ① 5년 이내
- ② 6~10년 이내
- ③ 11~20년 이내
- ④ 21~30년 이내
- ⑤ 31년 이후
- ⑥ 통일은 불가능하다

※ 다음은 10년 후인 2030년 남북관계의 미래 시나리오를 정리한 표입니다. 다음 표를 잘 보고 질문에 답변하여 주시기 바랍니다.

| 관계유형 | | 예시 | 군사·외교 통합 | 자유 이동·거주 | 화폐 통합 | 행정부 통합 |
|-------------|------------------|----------|-------------|-------------|----------|-----------|
| 남-북 별개국가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남-북 통일국가 | ④ 군사/외교통합형 통일국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | 남북한 연방 | ○ | ○(△) | ○(△) | △ |
| | ⑥ 연방국가(흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

×: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

문4. 다음 중 10년 후 가장 실현 가능성이 높다고 생각하는 남북관계의 미래는 무엇입니까?

문5. 그렇다면 선생님께서 가장 선호하시는 10년 후 남북관계의 미래는 무엇입니까?

문6. 가장 회피하고 싶은 10년 후 남북관계의 미래는 무엇입니까?

- | | |
|------------------|-----------------|
| ① 경쟁국가 | ② 우호국가 |
| ③ 경제통합국가 | ④ 군사/외교통합형 통일국가 |
| ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | ⑥ 강한 연방국가(흡수통일) |
| ⑦ 잘 모르겠다 | |

문A. 10년 후의 남북관계를 판단할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니까? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 < << <<< <<<< <<<<< | | | | | | 매우 중요하게 고려했다 |
|---------------------------------------|--------------------------------------|---|---|---|---|---|--------------|
| | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | |
| 1) 남북한 정치체제의 차이를 줄여야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차를 완화해야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회문화적 차이를 줄여야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위험 및 적대감을 줄여야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조의 장점을 극대화해야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점을 극대화해야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

※ 다음은 30년 후인 2050년 남북관계의 미래 시나리오를 정리한 표입니다. 다음 표를 잘 보고 질문에 답변하여 주시기 바랍니다.

| 관계유형 | 예시 | 군사·외교 통합 | 자유 이동·거주 | 화폐 통합 | 행정부 통합 | |
|-------------|------------------|-------------|-------------|----------|-----------|---|
| 남·북 별개국가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남·북 통일국가 | ④ 군사·외교통합형 통일국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | 남북한 연방 | ○ | ○(△) | ○(△) | △ |
| | ⑥ 연방국가(흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

×: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

문7. 다음 중 30년 후 가장 실현 가능성이 높다고 생각하는 남북관계의 미래는 무엇입니까?

문8. 그렇다면 선생님께서 가장 선호하시는 30년 후 남북관계의 미래는 무엇입니까?

문9. 가장 회피하고 싶은 30년 후 남북관계의 미래는 무엇입니까?

- ① 경쟁국가
- ② 우호국가
- ③ 경제통합국가
- ④ 군사·외교통합형 통일국가
- ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일)
- ⑥ 강한 연방국가(흡수통일)
- ⑦ 잘 모르겠다

문B. 30년 후의 남북관계를 판단할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니까? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|---------------------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이를 줄여야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차를 완화해야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회문화적 차이를 줄여야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위험 및 적대감을 줄여야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조의 장점을 극대화해야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점을 극대화해야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

배문1. 국민참여단으로 참여하여 주셔서 대단히 감사합니다. 공론조사에서 다룬 내용을 정리한 자료집을 우편으로 보내드릴 예정입니다. 자료집을 받을 주소를 알려주실 수 있으십니까?

① 주소:()

배문2. 선생님의 성함을 알려주실 수 있으십니까?

① 이름:()

배문3. PC나 스마트폰으로 보실 수 있도록 자료집 파일도 같이 보내드리고 있습니다. 자료집 파일을 받을 이메일 주소를 알려주시겠습니까?

① 이메일 주소:()

② 파일 받기를 원치 않음

● 모든 설문이 끝났습니다. 응답해 주셔서 감사합니다 ●

한반도의 미래 공론조사 [2차 조사]

- 주관기관 : 국회미래연구원
- 조사기관 : 한국리서치



안녕하십니까? 「한반도의 미래 공론조사」를 담당하고 있는 한국리서치입니다.

국민참여단으로 참여하여 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하를 비롯한 국민참여단을 대상으로 총 3번의 조사를 진행합니다.
지금은 두 번째 조사인데요, 모든 문항에 빠짐없이 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

여러분의 의견은 통계적인 자료 취합 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것이며, 응답자 정보는 「통계법」 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장됩니다.

※ 귀하의 ID와 이름, 연락처를 적어주세요.

| | | | |
|--------|--|----|---|
| 명찰 ID | | 이름 | |
| 핸드폰 번호 | | - | - |

윤리·보안 서약서

본인은 “한반도의 미래 공론조사”의 국민참여단으로서 다음 사항에 대해 확약합니다.

1. 나는 국가 중요 정책에 대한 국민참여형 조사에 임하는 국민참여단의 일원으로서 성실하고 진실된 자세로 본 조사에 참여할 것임을 서약합니다.
2. 나는 본 조사가 국가 중요 정책 수립과 관련되는 점을 감안하여 조사에 대한 모든 사항을 국민참여단 이외의 타인에게 제공하거나 누설하지 않고 엄격하게 비밀을 준수할 것임을 서약합니다.

2018년 12월 2일

성 명 : (서명) _____

국회미래연구원 귀중

사례비 지급 안내 및 개인정보 수집·이용 동의서

다음 주, 사례비 지급을 위해 선생님의 개인정보와 사례비를 입금 받으실 계좌번호 등을 확인하는 절차를 진행할 예정입니다. 아래 내용에 동의하지 않는 경우 사례비 지급이 불가함을 알려드립니다.

귀하께서 기입해 주신 개인정보는 「통계법」 33조와 34조에 의거하여 보호됨을 알려드립니다. 귀하의 사례비 지급을 위한 목적으로만 활용되며, 1개월 후 일괄 폐기됩니다.

| 구 분 | 세 부 내 용 |
|---------------|-------------------------|
| 개인정보 수집·이용목적 | 사례비 지급 목적 |
| 개인정보 수집항목 | 이름, 주민번호, 연락처, 주소, 계좌번호 |
| 개인정보 보유·이용기간 | 1개월 |
| 제공 거부에 따른 불이익 | 사례비 지급 불가 |

※ 귀하는 위 사항에 대한 **개인정보 제공을 거부할 권리가 있으며, 거부에 따른 불이익이 발생할 수 있음**을 알려드립니다.

위 사항과 관련하여 귀하의 개인정보 수집 및 이용에 동의하십니까?

개인정보 수집·이용에 동의

동의하지 않음

◆ 개인정보 제공자가 동의한 내용외의 다른 목적으로 활용하지 않으며, 제공된 개인정보의 이용을 거부하고자 할 때에는 개인정보 관리책임자를 통해 열람, 정정, 삭제를 요구할 수 있음

「개인정보보호법」 등 관련 법규에 의거하여 상기 본인은 위와 같이 개인정보 수집 및 이용에 동의합니다.

2018년 12월 2일

성명 _____ (서명) _____

(주)한국리서치 귀중

※ 다음은 한반도의 미래 시나리오에 대한 질문입니다. 아는대로 응답해 주세요.

문1. 다음 남·북한 관계유형별 군사·외교 통합 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 경쟁국가 관계인 남·북한은 군대를 통합하여 운영한다
- ② 우호국가 관계인 남·북한은 유엔총회에 단일국가로 참석한다
- ③ 경제통합국가 관계인 남·북한은 베이징에 각각의 대사관을 두고 있다
- ④ 느슨한 연방국가 관계인 남·북한은 경계지역 감시초소(GP)에 각각의 군대를 배치한다
- ⑤ 연방국가 관계인 남·북한은 각각의 외교 담당 부처에서 남한 여권은 푸른색으로, 북한 여권은 붉은색으로 디자인하였다

문2. 다음 남·북한 관계유형별 이동 및 거주의 자유 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 경쟁국가 관계인 남·북한은 이동 및 거주 자유가 보장되지 않는다
- ② 우호국가 관계인 남·북한은 상대 지역 방문 시에 입국심사를 받지 않는다
- ③ 경제통합국가 관계인 남·북한은 상대 지역에 거주하는 것을 금지한다
- ④ 군사·외교통합국가 관계인 남·북한은 허가 조치 없이도 상대 지역으로 이주할 수 있다
- ⑤ 연방국가 관계인 남·북한은 상대 지역 여행을 위해서는 여권을 지참하도록 규정하고 있다

문3. 다음 남·북한 관계유형별 화폐 통합 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 우호국가 관계인 남·북한은 상대 지역을 여행할 때 환전할 필요 없이 통합화폐로 계산한다
- ② 경제통합국가 관계인 남·북한은 각자의 화폐를 발행한다
- ③ 군사·외교통합국가 관계인 남·북한은 통합화폐를 발행한다
- ④ 느슨한 연방국가 관계인 남·북한은 북한지역에서 남한의 체크카드로 결제가 불가능하다
- ⑤ 연방국가 관계인 남·북한은 통일한국의 중앙은행(현행 한국은행)이 통합화폐를 발행한다

문4. 다음 남·북한 관계유형별 행정부 통합 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 우호국가인 남·북한은 행정부 통합을 추진한다
- ② 경제통합국가인 남·북한은 재정부를 통합하는 등 행정부 일부 통합을 추진한다
- ③ 군사·외교통합국가인 남·북한은 북한지역을 특별행정자치구로 지정한다
- ④ 느슨한 연방국가인 남·북한은 강력한 중앙정부를 중심으로 행정체계가 재편된다
- ⑤ 연방국가인 남·북한은 중앙에 연방통일정부가 존재하기는 하지만 외교와 군사에 관한 권한만 가지고 나머지 정책에 대해서는 각 지역의 지방정부가 권한을 가지고 있다

문5. 남·북한이 통일 독일과 유사한 연방국가의 형태로 통일되었을 때, 유미래씨가 겪을 수 없는 일상은 무엇입니까?

- ① 연방국세청을 방문하여 연방세가 잘못 부과되었다는 이의신청을 한다
- ② 북한지역에서 승용차를 운전하기 위해 북한지역 관할 경찰청에 북한지역 운전면허증 발급을 신청한다
- ③ 남한지역에서 로스쿨을 졸업하고 변호사시험에 합격한 뒤, 북한지역의 변호사회에 등록하고 북한지역에서 변호사로 활동한다
- ④ 5년 전부터 북한지역에 집을 구입하여 거주하고 있는데, 최근 생계가 어려워져 북한지역의 주민센터에 국민기초생활보장급여를 신청한다
- ⑤ 중국산 농산물을 국산으로 둔갑시켜 시장에 유통시킨 일당을 연방경찰에 고발한다

※ 다음은 10년 후인 2030년 한반도의 미래 시나리오를 정리한 표입니다.
자료집과 다음 표를 참조하여 질문에 답변해 주세요.

| 관계유형 | | 예시 | 군사 외교 통합 | 거주· 이동 자유 | 화폐 통합 | 행정부 통합 |
|-------------|----------------------|----------|----------------|-----------------|----------|-----------|
| 남-북 별개국가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남-북 통일국가 | ④ 군사외교통합국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한 연방국가 (대등통일) | 남북한 연방 | ○ | △(○) | △(○) | △ |
| | ⑥ 연방국가 (흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

×: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

문6. 다음 중 10년 후 가장 실현 가능성이 높다고 생각하는 한반도의 미래는 무엇입니까?

- | | |
|------------------|--------------|
| ① 경쟁국가 | ② 우호국가 |
| ③ 경제통합국가 | ④ 군사·외교통합국가 |
| ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | ⑥ 연방국가(흡수통일) |

문6A. 10년 후 가장 실현 가능성이 높은 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니까? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|--------------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회·문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문8. 그렇다면 선생님께서 가장 피하고 싶은 10년 후 한반도의 미래는 무엇입니까?

- ① 경쟁국가
- ② 우호국가
- ③ 경제통합국가
- ④ 군사·외교통합국가
- ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일)
- ⑥ 연방국가(흡수통일)

문8A. 10년 후 가장 피하고 싶은 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니다? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|------------------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회·문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

※ 다음은 30년 후인 2050년 한반도의 미래 시나리오를 정리한 표입니다.
자료집과 다음 표를 참조하여 질문에 답변해 주세요.

| 관계유형 | | 예시 | 군사· 외교 통합 | 거주· 이동 자유 | 화폐 통합 | 행정부 통합 |
|-------------|----------------------|----------|-----------------|-----------------|----------|-----------|
| 남-북 별개국가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남-북 통일국가 | ④ 군사외교통합국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한 연방국가 (대등통일) | 남북한 연방 | ○ | △(○) | △(○) | △ |
| | ⑥ 연방국가 (흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

x: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

문9. 다음 중 30년 후 가장 실현 가능성이 높다고 생각하는 한반도의 미래는 무엇입니까?

- ① 경쟁국가
- ② 우호국가
- ③ 경제통합국가
- ④ 군사·외교통합국가
- ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일)
- ⑥ 연방국가(흡수통일)

문9B. 30년 후 가장 실현 가능성이 높은 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니다? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|--------------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회·문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

※ 통계처리를 위해 여쭙겠습니다.

배문1. 선생님께서는 학교를 어디까지 마치셨나요?

- ① 중학교 이하 ② 고등학교 ③ 전문대학(2·3년제)
 ④ 대학교(4년제) ⑤ 대학원(석사과정) ⑥ 대학원(박사과정)

배문2. 한국 사회의 계층을 다음과 같이 9개로 나눈다면, 선생님의 가족은 한국 사회에서 어느 층에 속한다고 생각하시나요?

- ① 하층의 하 ② 하층의 중 ③ 하층의 상
 ④ 중간층의 하 ⑤ 중간층의 중 ⑥ 중간층의 상
 ⑦ 상류층의 하 ⑧ 상류층의 중 ⑨ 상류층의 상

배문3. 매우 진보를 0, 중도를 5, 매우 보수를 10이라고 할 때, 선생님의 이념성향이 어디에 가깝다고 보시나요? 0에서 10 사이의 숫자로 답해주세요.

| 매우 진보 | 중도 | | | | | | | | | 매우 보수 |
|----------|----|---|---|---|---|---|---|---|---|----------|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | |

배문4. 선생님의 직업은 무엇입니까?

- ① 농업/수산업/축산업
- ② 자영업(소규모 장사 및 개인택시 운전자 등)
- ③ 판매/서비스직(상점 점원, 세일즈맨, 보험설계사 등)
- ④ 기능/숙련공(중장비·트럭운전자, 전자기전제품 AS기술자, 숙련공 등)
- ⑤ 사무/기술직(일반회사 사무직/기술직, 교사, 컴퓨터 프로그래머 등)
- ⑥ 경영/관리직(5급 이상의 고급 공무원, 기업체 부장 이상, 교장 등)
- ⑦ 전문/자유직(대학교수, 의사, 변호사, 예술가, 종교가, 프리랜서 등)
- ⑧ 전업주부
- ⑨ 학생
- ⑩ 군인/경찰
- ⑪ 무직(구직 중), 휴직
- ⑫ 퇴직
- ⑬ 기타

배문5. 선생님 닉의 월평균 가구 총소득은 대략 어느 정도입니까?

- ① 200만원 미만
- ② 200만원 이상 400만원 미만
- ③ 400만원 이상 600만원 미만
- ④ 600만원 이상 800만원 미만
- ⑤ 800만원 이상

○ 감사합니다. ○

○ 응답해주신 정보는 통계목적에만 사용되며
개인정보는 철저히 보장됩니다. ○

한반도의 미래 공론조사 [3차 조사]

- 주관기관 : 국회미래연구원
- 조사기관 : 한국리서치



안녕하십니까? 「한반도의 미래 공론조사」를 담당하고 있는 한국리서치입니다.

국민참여단으로 참여하여 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하를 비롯한 국민참여단을 대상으로 총 3번의 조사를 진행합니다.
이제 마지막 조사입니다. 모든 문항에 빠짐없이 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

여러분의 의견은 통계적인 자료 취합 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것이며, 응답자 정보는 「통계법」 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장됩니다.

※ 귀하의 ID와 이름, 연락처를 적어주세요.

| | | | |
|--------|---|----|---|
| 명찰 ID | | 이름 | |
| 핸드폰 번호 | - | | - |

※ 다음은 한반도의 미래 시나리오에 대한 질문입니다. 아는대로 응답해 주세요.

문1. 다음 남·북한 관계유형별 군사·외교 통합 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 경쟁국가 관계인 남·북한은 군대를 통합하여 운영한다
- ② 우호국가 관계인 남·북한은 유엔총회에 단일국가로 참석한다
- ③ 경제통합국가 관계인 남·북한은 베이징에 각각의 대사관을 두고 있다
- ④ 느슨한 연방국가 관계인 남·북한은 경계지역 감시초소(GP)에 각각의 군대를 배치한다
- ⑤ 연방국가 관계인 남·북한은 각각의 외교 담당 부처에서 남한 여권은 푸른색으로, 북한 여권은 붉은색으로 디자인하였다

문2. 다음 남·북한 관계유형별 이동 및 거주의 자유 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 경쟁국가 관계인 남·북한은 이동 및 거주 자유가 보장되지 않는다
- ② 우호국가 관계인 남·북한은 상대 지역 방문 시에 입국심사를 받지 않는다
- ③ 경제통합국가 관계인 남·북한은 상대 지역에 거주하는 것을 금지한다
- ④ 군사·외교통합국가 관계인 남·북한은 허가 조치 없이도 상대 지역으로 이주할 수 있다
- ⑤ 연방국가 관계인 남·북한은 상대 지역 여행을 위해서는 여권을 지참하도록 규정하고 있다

문3. 다음 남·북한 관계유형별 화폐 통합 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 우호국가 관계인 남·북한은 상대 지역을 여행할 때 환전할 필요 없이 통합화폐로 계산한다
- ② 경제통합국가 관계인 남·북한은 각자의 화폐를 발행한다
- ③ 군사·외교통합국가 관계인 남·북한은 통합화폐를 발행한다
- ④ 느슨한 연방국가 관계인 남·북한은 북한지역에서 남한의 체크카드로 결제가 불가능하다
- ⑤ 연방국가 관계인 남·북한은 통일한국의 중앙은행(현행 한국은행)이 통합화폐를 발행한다

문4. 다음 남·북한 관계유형별 행정부 통합 수준에 대한 설명 중 옳은 것을 고르세요.

- ① 우호국가인 남·북한은 행정부 통합을 추진한다
- ② 경제통합국가인 남·북한은 재정부를 통합하는 등 행정부 일부 통합을 추진한다
- ③ 군사·외교통합국가인 남·북한은 북한지역을 특별행정자치구로 지정한다
- ④ 느슨한 연방국가인 남·북한은 강력한 중앙정부를 중심으로 행정체계가 재편된다
- ⑤ 연방국가인 남·북한은 중앙에 연방통일정부가 존재하기는 하지만 외교와 군사에 관한 권한만 가지고 나머지 정책에 대해서는 각 지역의 지방정부가 권한을 가지고 있다

문5. 남·북한이 통일 독일과 유사한 연방국가의 형태로 통일되었을 때, 유미래씨가 겪을 수 없는 일상은 무엇입니까?

- ① 연방국세청을 방문하여 연방세가 잘못 부과되었다는 이의신청을 한다
- ② 북한지역에서 승용차를 운전하기 위해 북한지역 관할 경찰청에 북한지역 운전면허증 발급을 신청한다
- ③ 남한지역에서 로스쿨을 졸업하고 변호사시험에 합격한 뒤, 북한지역의 변호사회에 등록하고 북한지역에서 변호사로 활동한다
- ④ 5년 전부터 북한지역에 집을 구입하여 거주하고 있는데, 최근 생계가 어려워져 북한지역의 주민센터에 국민기초생활보장급여를 신청한다
- ⑤ 중국산 농산물을 국산으로 둔갑시켜 시장에 유통시킨 일당을 연방경찰에 고발한다

※ 다음은 10년 후인 2030년 한반도의 미래 시나리오를 정리한 표입니다.
자료집과 다음 표를 참조하여 질문에 답변해 주세요.

| 관계유형 | | 예시 | 군사 외교 통합 | 거주· 이동 자유 | 화폐 통합 | 행정부 통합 |
|-------------|----------------------|----------|----------------|-----------------|----------|-----------|
| 남-북 별개국가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남-북 통일국가 | ④ 군사외교통합국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한 연방국가 (대등통일) | 남북한 연방 | ○ | △(○) | △(○) | △ |
| | ⑥ 연방국가 (흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

x: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

문7. 그렇다면 선생님께서 가장 선호하는 10년 후 한반도의 미래는 무엇입니까?

- ① 경쟁국가 ② 우호국가
- ③ 경제통합국가 ④ 군사·외교통합국가
- ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) ⑥ 연방국가(흡수통일)

문7A. 10년 후 가장 선호하는 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니다? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|-----------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회·문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문8. 그렇다면 선생님께서 가장 피하고 싶은 10년 후 한반도의 미래는 무엇입니까?

- | | |
|------------------|--------------|
| ① 경쟁국가 | ② 우호국가 |
| ③ 경제통합국가 | ④ 군사·외교통합국가 |
| ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | ⑥ 연방국가(흡수통일) |

문8A. 10년 후 가장 피하고 싶은 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니다? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|-----------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회·문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

※ 다음은 30년 후인 2050년 한반도의 미래 시나리오를 정리한 표입니다.
자료집과 다음 표를 참조하여 질문에 답변해 주세요.

| 관계유형 | | 예시 | 군사· 외교 통합 | 거주· 이동 자유 | 화폐 통합 | 행정부 통합 |
|-------------|----------------------|----------|-----------------|-----------------|----------|-----------|
| 남-북 별개국가 | ① 경쟁국가 | 중국-대만 | × | × | × | × |
| | ② 우호국가 | 미국-캐나다 | × | △ | × | × |
| | ③ 경제통합국가 | 독일-오스트리아 | × | ○ | ○ | × |
| 남-북 통일국가 | ④ 군사외교통합국가 | 중국-홍콩 | ○ | × | × | × |
| | ⑤ 느슨한 연방국가 (대등통일) | 남북한 연방 | ○ | △(○) | △(○) | △ |
| | ⑥ 연방국가 (흡수통일) | 통일 독일 | ○ | ○ | ○ | ○ |

x: 미달성, △: 일부만 달성, ○: 달성

문9. 다음 중 30년 후 가장 실현 가능성이 높다고 생각하는 한반도의 미래는 무엇입니까?

- | | |
|------------------|--------------|
| ① 경쟁국가 | ② 우호국가 |
| ③ 경제통합국가 | ④ 군사-외교통합국가 |
| ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | ⑥ 연방국가(흡수통일) |

문9B. 30년 후 가장 실현 가능성이 높은 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니까? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|--------------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회-문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문10. 그렇다면 선생님께서 가장 선호하는 30년 후 한반도의 미래는 무엇입니까?

- | | |
|------------------|--------------|
| ① 경쟁국가 | ② 우호국가 |
| ③ 경제통합국가 | ④ 군사·외교통합국가 |
| ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | ⑥ 연방국가(흡수통일) |

문10B. 30년 후 가장 선호하는 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하십니까? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|--------------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회·문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문11. 그렇다면 선생님께서 가장 피하고 싶은 30년 후 한반도의 미래는 무엇입니까?

- | | |
|------------------|--------------|
| ① 경쟁국가 | ② 우호국가 |
| ③ 경제통합국가 | ④ 군사·외교통합국가 |
| ⑤ 느슨한 연방국가(대등통일) | ⑥ 연방국가(흡수통일) |

문11B. 30년 후 가장 피하고 싶은 한반도의 미래를 선택할 때, 다음 항목들을 얼마나 고려하셨습니까? 전혀 중요하게 고려하지 않았다면 1점, 매우 중요하게 고려했다면 7점으로 답변해 주세요.

| | 전혀 중요하게 고려하지 않았다 | < | << | <<< | <<<< | <<<<< | 매우 중요하게 고려했다 |
|--------------------------------|---------------------------|---|----|-----|------|-------|--------------------|
| 1) 남북한 정치체제의 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 남북한 경제적 격차 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 남북한 사회·문화적 차이 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전쟁위협 및 적대감 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 통일을 바탕으로 상호보완적인 경제구조 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 통일을 바탕으로 한반도의 지정학적 이점 실현 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

※ 북한 및 통일에 관한 선생님의 의견을 여쭙겠습니다.

문12. 북한은 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까? 다음 각 항목에 대해 '전혀 동의하지 않는다'면 1점, '매우 동의한다'면 5점으로 답해 주세요

| | 전혀 동의하지 않는다 | 별로 동의하지 않는다 | 보통이다 | 어느 정도 동의한다 | 매우 동의한다 |
|---------|-------------|-------------|------|------------|---------|
| 1) 지원대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 2) 협력대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 3) 경계대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 4) 적대대상 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

문13. 통일에 대해 어떤 입장이십니까?

- ① 가급적 빨리 통일을 해야 한다
- ② 통일은 해야 하지만 서두를 필요는 없다
- ③ 굳이 통일을 할 필요가 없다
- ④ 절대 통일이 되면 안 된다
- ⑤ 통일에 관심이 없다

문14. 그렇다면, 통일은 몇 년 안에 가능하다고 보십니까?

- ① 5년 이내
- ② 6~10년 이내
- ③ 11~20년 이내
- ④ 21~30년 이내
- ⑤ 31년 이후
- ⑥ 통일은 불가능하다

※ 다음은 공론화 과정에 대한 질문입니다.

문15. 한반도의 미래와 관련한 이번 공론화 결과가 선생님의 의견과 다를 때, 이에 대해 얼마나 존중하시겠습니까? 전혀 존중할 수 없다면 0점, 전적으로 존중하겠다면 7점으로 답변해 주세요.

| 전혀 존중할 수 없다 | 보통이다 | | | | | 전적으로 존중하겠다 |
|----------------|------|---|---|---|---|---------------|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문16. 선생님께서는 다음 각 내용에 어떻게 생각하십니까? 전혀 그렇지 않다면 0점, 매우 그렇다면 7점으로 답변해 주세요.

| 내 용 | 전혀 그렇지 않다 | 보통 이다 | | | | | 매우 그렇다 |
|---|-----------------|----------|---|---|---|---|-----------|
| 1) 정책입안자는 나와 같은 사람들이 무슨 생각을 하는지 관심을 기울인다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 대다수 대북·통일 정책들은 너무 복잡해서 나같은 사람이 이해하기는 어렵다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 일반 사람들은 정부가 하는 일에 영향을 미치지 못한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 나는 사회 문제에 대해 말하고 싶은 내 의견을 가지고 있다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 나는 사회 이슈에 대해서 보통 사람들보다 관심이 많은 편이다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 나는 나와 생각이 다른 사람들이라고 해도 그들의 견해를 존중한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 7) 나와 생각이 다른 사람과 토론을 해서 합의를 볼 수 있다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 8) 나와 생각이 다른 사람과 합의하기 위해 내 의견을 절충할 수 있다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문17. 선생님께서는 다음 사항이 얼마나 객관적이었다고 평가하십니까?
전혀 객관적이지 않았다면 1점, 매우 객관적이었다면 7점으로
답변해 주세요.

| 내 용 | 전혀 객관적이지 않았다 | 보통 이다 | | | | | 매우 객관적 이었다 |
|-----------------|--------------------|----------|---|---|---|---|------------------|
| 1) 자료집 내용 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 사회자 진행 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 모더레이터의 토의 운영 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 전반적인 공론화 과정 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문18. 선생님께서는 다음 각 내용에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 전혀
그렇지 않다면 1점, 매우 그렇다면 7점으로 답변해 주세요.

| 내 용 | 전혀 그렇지 않다 | 보통 이다 | | | | | 매우 그렇다 |
|--|-----------------|----------|---|---|---|---|-----------|
| 1) 나는 조사 질문에 성실하게 응답했다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 2) 나는 공론화 과정에 참여하면서 대북·통일에 대한 이해가 늘었다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 3) 나는 공론화 과정에 참여하면서 사회적 이슈에 대한 관심이 증가했다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 4) 정부는 앞으로 공론화 과정을 통해서 시민들의 의견을 수렴하는 일을 더 많이 해야 한다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 5) 정부가 나의 생각과 다른 결정을 하여도 정부 결정을 신뢰할 것이다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 6) 나는 다음에 국민참여단에 참여할 기회가 있으면 또 참여할 것이다 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문19. 전반적인 공론화 과정이 선생님의 생각을 정리하는 데 얼마나 도움이 되셨습니까? 전혀 도움이 되지 않았다면 1점, 매우 도움이 되었다면 7점으로 답변해 주세요.

| 전혀 도움이 되지 않았다 | 보통이다 | | | | | 매우 도움이 되었다 |
|------------------|------|---|---|---|---|---------------|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문20. 선생님께서는 이번 한반도의 미래 공론화 과정에 대해 얼마나 만족하십니까? 매우 불만족한다면 1점, 매우 만족한다면 7점으로 답변해 주세요.

| 매우 불만족 | 보통이다 | | | | | 매우 만족 |
|--------|------|---|---|---|---|-------|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

문20-1. 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 적어주세요.

- 감사합니다. ○
- 응답해주신 정보는 통계목적으로만 사용되며
개인정보는 철저히 보장됩니다. ○

북한 및 통일 한반도의 미래 연구

유재광·정영훈·이채정·김 현·우병원·강지희



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr



9 791196 707286

ISBN 979-11-967072-8-6 93300

정가 6,500원