



2024.12.30.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 24-14호

한반도 미래전망: 한반도 평화의 다양한 미래상

김태경, 박성원, 여영준



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한반도 미래전망: 한반도 평화의 다양한 미래상



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

■ 내부연구진 ■

김태경 부연구위원(연구책임)

박성원 연구위원

여영준 부연구위원

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

정전체제가 지속되는 한반도에서 평화는 미래형입니다. 아직 오지 않은 시공간적 지평에 속한 한반도 평화의 규범미래에 대한 상에 대해 한국 사회는 어떤 합의의 기반을 가지고 있는가? [한반도 미래전망: 한반도 평화의 다양한 미래] 연구는 바로 이 질문을 탐색하기 위한 시론적 연구입니다.

연구진은 한반도 평화의 미래, 특히 규범적 상에 대한 우리 사회의 다양한 관점이 초당적으로 논의될 수 있는 미래대화의 기반으로, 한반도 평화 규범미래의 다양한 상을 제시하고 이를 인과지도로 시각화했습니다. 한반도 평화라는 오래된 퍼즐에 대하여 연구진은 기후위기 등에 대비하는 미래 사회 전환 연구에 쓰이는 ‘백캐스팅’ 접근, 한반도 평화의 규범미래를 한반도 평화 시스템의 ‘균형’으로 시각화하는 인과지도 작성, 이러한 미래전망을 위한 미래대화 및 이머징 이슈 워크숍에 이르기까지 새로운 접근법을 제시했습니다.

한반도 전문가 미래대화에 입각한 연구진의 열정적인 공동 연구의 결과, ‘적대적 평화’, ‘공포의 균형’, ‘기능적 평화’, ‘제도적 평화’라는 중장기 한반도 평화 규범미래의 서로 차별화된 시스템의 작동과 변화 시나리오가 도출되었습니다. 이머징 이슈 추출과 시나리오 결합을 통해 복수의 한반도 평화 규범미래를 상상하고 논쟁함으로써, 시민들과 국회는 중장기 규범미래 상과 현재의 격차를 줄여나가기 위한 전략적 방향과 단기 우선순위를 확립해나갈 수 있습니다.

평화와 통합은 단순히 제도적 변화나 일회적 합의로 이루어지지 않습니다. 이는 우리 사회의 모든 구성원이 함께 참여하고, 서로의 목소리에 귀를 기울이며, 지속적으로 노력해야 하는 과제입니다. 이 보고서가 연구자와 정책 입안자, 더 나아가 한반도 평화를 염원하는 모든 이들 간에 미래대화를 촉발함으로써 중장기 한반도 평화를 구성하기 위한 현재적 작업에 기여하기를 희망합니다.

끝으로, 이번 연구를 위해 열정과 지혜를 더해주시는 연구책임자 김태경 박사님을 비롯해 공동 연구진 박성원 박사님, 여영준 박사님과 외부 자문단으로서 전문가 미래



대화에 참여해주신 구갑우 교수님(북한대학원대), 김동진 교수님(트리니티컬리지더블린), 김상기 박사님(통일연구원), 김학노 교수님(영남대), 이해정 교수님(중앙대), 전재성 교수님(서울대), 남기정 교수님(서울대), 배기현 교수님(서강대), 백지운 교수님(서울대), 제성훈 교수님(한국외국어대), 조은정 박사님(국가안보전략연구원), 차태서 교수님(성균관대), 김성경 교수님(북한대학원대), 김양희 교수님(대구대), 윤홍식 교수님(인하대), 이일영 교수님(한신대), 이태동 교수님(연세대), 이하연 교수님(경상대), 이현옥 교수님(서강대), 홍제환 박사님(통일연구원)께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2024년 12월
국회미래연구원

제1장 서론	1
제1절 연구 목적: 중장기 한반도 평화의 미래들	3
제2절 기존 연구와의 차별성	17
제3절 보고서의 구성	22
 제2장 연구 방법: 인과지도, 미래대화	 23
제1절 한반도 미래전망을 위한 시스템적 사고	25
제2절 한반도 평화 인과지도 수립을 위한 방법론적 접근	41
제3절 미래대화 연구 방법론	58
제4절 이머징 이슈 연구 방법론	61
 제3장 연구 과정: 과거와의 대화, 미래대화	 67
제1절 한반도 평화 미래전망을 위한 과거와의 대화	69
제2절 전문가 한반도 미래대화	99
 제4장 연구 결과: 중장기 한반도 평화 규범미래 시나리오	 123
제1절 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도	125

제2절 이머징 이슈와 중장기 한반도 평화 규범미래	175
제5장 결론	217
제1절 중장기 한반도 평화 규범미래와 국회의 역할	219
제2절 단기 정책 제언: 국회의장실 주도 초당적 한반도 평화외교	229
참고문헌	235
Abstract	247

[표 3-1] 한반도 평화 미래전망 자문단 운영	70
[표 3-2] 한반도 평화 미래전망 자문단 주요 일정	71
[표 3-3] 전문가 한반도 미래대화 프로그램 (8/19-20)	99
[표 3-4] 이머징 키워드 리스트 (순서/개수는 관련 없음)	109
[표 3-5] [표 3-4]를 보면서 이머징 이슈를 제기하는 방법과 사례	110
[표 3-6] 이머징 이슈 작성 예시	111
[표 3-7] 4개 인과지도별 주요 동인으로서 이머징 이슈 투표 결과	122
[표 4-1] 인과지도 피드백 루프 표시	131
[표 4-2] 5대 분야별 15개 이머징 이슈들	197
[표 4-3] 적대적 평화 시나리오에서 이머징 이슈 평가	206
[표 4-4] 공포의 균형 시나리오에서 이머징 이슈 영향력 평가	206
[표 4-5] 기능주의적 평화 시나리오에서 이머징 이슈 영향력 평가	206
[표 4-6] 제도적 평화 시나리오에서 이머징 이슈의 영향력 평가	207
[표 5-1] 중장기 한반도 평화 규범미래 4가지 유형	221

그림 목 차

[그림 1-1] 갈등 해결의 유형과 평화의 다양성	5
[그림 1-2] 한국과 북한의 세계평화지수 (2008~2024)	6
[그림 1-3] 세계평화지수 2024 국가 순위	7
[그림 1-4] 군사화 영역 최상위 5위, 최하위 5위 국가	8
[그림 1-5] 세계 경제에 대한 폭력의 영향(GDP 대비 %) 국가 순위	9
[그림 1-6] 세계 경제에 대한 폭력의 영향 모델의 지표 구성	10
[그림 1-7] 폭력의 세계 경제에 대한 영향 추이 (2008~2023)	11
[그림 1-8] 폭력의 세계 경제에 대한 영향, 영역별 추이 (2008~2023)	11
[그림 1-9] 2023년 군사비: 총 지출규모, 1인당 규모, GDP 대비 비율	12
[그림 1-10] 국회미래연구원 미래연구와 중장기 전략	18
[그림 2-1] 현상을 바라보는 관점의 전환	27
[그림 2-2] 사회현상에 대한 접근방법 비교 (단선적 접근과 시스템적 접근)	27
[그림 2-3] 한반도 평화 관련 피드백 루프의 예시	28
[그림 2-4] 시스템적 사고 기반 비선형성과 돌발변수의 잠재성	28
[그림 2-5] 다층위(multi-level) 시스템 개념화와 시스템 전환 과정	33
[그림 2-6] 다양한 가능성의 미래를 탐색하는 포사이트 접근	34
[그림 2-7] Waddington(1957)의 ‘후성유전적 풍경’ 개념도	36
[그림 2-8] 한반도 미래 평화 시나리오의 다양한 경로 탐색 접근	38
[그림 2-9] Foresight 접근을 바탕으로 한 다양한 가능성의 한반도 평화 시나리오 탐색	39
[그림 2-10] 인과지도 수립을 통한 다양한 가능성의 미래 탐색 접근	40
[그림 2-11] 인과지도 수립 예시	43
[그림 2-12] ‘SSE 2050 프로젝트’ 내 ‘에코토피아’ 시나리오 인과지도 내 주요 피드백 루프	46
[그림 2-13] ‘SSE 2050 프로젝트’ 내 ‘녹색 성장’ 시나리오 인과지도 내 주요 피드백 루프	47
[그림 2-14] 미래 개인 삶의 만족도와 사회적 고립 전망을 위한 인과지도 수립 예시	48
[그림 2-15] 박성원 외(2022b) 연구의 인과지도 수립 예시: 대기업과 중소기업 성장격차	

전망 인과지도	49
[그림 2-16] 남-북한 경제교류 관련 인과지도 수립 예시	51
[그림 2-17] 생태보전형 관광시스템의 인과순환구조 예시	52
[그림 2-18] 본 연구의 주요 방법론적 접근과 주요 단계	55
[그림 3-1] 한반도 평화 시스템 주요 동인 영역 3축	73
[그림 3-2] 한반도 위험 결정 기본 인과지도	95
[그림 3-3] 한반도 위험 결정 시스템 핵심 피드백 루프	95
[그림 3-4] 한반도 평화 인과지도: 소극적 평화	102
[그림 3-5] 한반도 평화 인과지도: 역지의 균형	103
[그림 3-6] 한반도 평화 인과지도: 남북 상호인정	104
[그림 3-7] 한반도 평화 인과지도: 한반도 비핵평화체제	105
[그림 3-8] 이머징 키워드에서 이머징 이슈로 전환되는 과정	108
[그림 4-1] 적대적 평화 규범미래 인과지도	128
[그림 4-2] 공포의 균형 규범미래 인과지도	139
[그림 4-3] 기능적 평화 규범미래 인과지도	150
[그림 4-4] 제도적 평화 규범미래 인과지도	162
[그림 4-5] 적대적 평화를 강화하는 이머징 이슈	208
[그림 4-6] 적대적 평화를 약화하는 이머징 이슈	209
[그림 4-7] 공포의 균형을 강화하는 이머징 이슈	210
[그림 4-8] 공포의 균형을 약화하는 이머징 이슈	211
[그림 4-9] 기능적 평화를 강화하는 이머징 이슈	212
[그림 4-10] 기능적 평화를 약화하는 이머징 이슈	213
[그림 4-11] 제도적 평화를 강화하는 이머징 이슈	214
[그림 4-12] 제도적 평화를 약화하는 이머징 이슈	215
[그림 5-1] 삼중의 중재자로서 국회의장	231
[그림 5-2] 국회의장-교황청 중재 한반도 평화외교 제안	233

요 약

1 연구의 목적과 차별성

□ 연구 목적: 중장기 한반도 평화의 규범미래‘들’의 탐색

- 본 연구는 중장기 미래 지평에서 한반도 평화의 규범미래를 전망하고 다양한 규범미래의 상을 인과지도로 제시함
 - 복수의 규범미래 상에 대한 인과지도 작성을 통해, 다양한 동인, 피드백 루프 등으로 구성된 한반도 평화의 시스템을 사고하고 그 지속과 변화를 전망하는 멘탈 모델(mental model)을 제시
- 4가지 중장기 한반도 평화 규범미래에 대한 시나리오 작업을 통해, 국민과 국회에 한반도 평화의 미래의 복수성을 보이는 한편 각 규범미래별 동인, 피드백 루프 관련해 생산적 논쟁과 사회적 대화를 촉발하는 것이 본 연구의 목적임
 - 본 연구는 시론적 작업으로서 연구진과 외부 자문진의 전문가 미래대화에 입각해 도출한 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도 및 시나리오는 후속 연구에서 국민과의 초당적 한반도 미래대화의 밑자료로 활용할 예정

□ 연구 방법: 인과지도, 미래대화

- 평화라는 상태를 일종의 규범적 이상이라 할 때, 한반도 평화라는 퍼즐에 대한 접근은 한반도 가능미래에 대한 질문을 넘어서는 한반도 규범미래에 대한 질문의 제기와 이에 대한 한국 사회의 합의 과정이 필수적임
- 본 연구는 한반도 미래전망과 관련해 한반도 구성원 및 주변 행위자들의 미래 선호의 관점에서 더 나은 미래를 의미하는 규범미래를 탐색함

- **규범미래 탐색의 연구 방법론으로 연구진은 그 미래(들)에 도달하는 경로를 역순으로 정책적으로 구상하는 백캐스팅(backcasting) 접근을 채택함**
 - 기후변화 등 ‘전환’(transition) 연구에서 채택하는 백캐스팅 관점에서 중장기 한반도 평화 규범미래의 상을 탐색하고, 그 실현을 위한 미래전략을 역순으로 구성해 현재와 규범미래 사이의 격차에 대응하려는 목적
- **복수의 규범미래 시나리오는 시스템적 사고에 기반한 인과지도(Causal Loop Diagram, CLD)로 시각화해 제시함**
 - 인과지도는 한반도 평화 규범미래의 상을 구성 요소 및 요소들 간 네트워크의 총체적 시스템으로 시각화함으로써, 한반도 평화를 향한 경로를 특정한 시스템적 균형을 찾아가는 과정으로 접근하는 유용한 정책적 사고의 도구
- **본 연구는 한반도 문제 해결에 있어 시민사회 및 국회의 역할을 강조하는 국민, 입법부 관점의 미래전망, 미래전략에 초점**
 - 국가의 한반도 전략을 넘어서 개인, 공동체를 중심에 둔 미래전략 구성을 위해서 top-down 방식과 차별화된 bottom-up 접근을 채택
- **한반도 평화 시스템의 주요 동인 영역으로 한국 민간, 시민사회를 고려할 뿐 아니라 방법론으로서 시민과의 미래대화를 중요하게 강조함**
 - 중장기 한반도 평화의 규범미래에 대한 미래전망에 평화 혹은 비평화의 한반도 시공간을 공유하는 사람들의 미래에 대한 인식, 선호를 포괄하고 궁극적으로 중장기 전략을 위한 제언 과정에 참여시키는 과정이 미래대화 방법론
 - 올해 연구는 예산과 시간의 제약상 전문가 미래대화를 바탕으로 한반도 평화의 규범미래 시나리오 및 인과지도를 작성하고 이후 시민들과의 한반도 미래대화의 활성화 및 미래전략의 정교화를 목표함

□ 평화의 정의

- 본 연구는 평화학 연구에서 논의해온 평화 개념의 다양한 층위, 평화유지(peace-keeping), 평화조성(peace-making), 평화구축(peace-building)을 포괄적으로 고려함
 - 다층적, 다영역 다중심적 평화 개념을 포괄한다는 것은 일상의 더 많은 민주주의, 정의 구현과 관련해 기존의 폭력, 갈등 구조의 전환을 포함하는, 평화구축의 조건들을 모두 만족시키는 상태, 즉 평화유지-평화조성-평화구축의 교집합을 평화로 정의한다는 것은 아님
- 오히려 결코 평화가 아닌 상태, 즉 전면적 전쟁을 제외한 여집합을 평화로 정의함
- 광범한 평화의 정의는 초당적 관점의 한반도 미래대화를 위한 전제이자 포석
 - 중장기 한반도 평화의 다양한 규범미래의 비전을 직관적으로 시민들에게 제시하는 본 연구의 규범미래 인과지도 및 시나리오는 전면전을 막기 위한 관점에서 핵안보에 의존하는 ‘소극적 평화’로부터 안보·개발 일변도의 사회적 기득구조 민주화, 협의주의적 정치문화 공고화를 포괄하는 평화구축의 ‘적극적 평화’에 이르는 다양한 스펙트럼을 가짐

2 주요 연구 결과: 중장기 한반도 평화 규범미래 시나리오와 이머징 이슈

□ 4가지 중장기 한반도 평화 규범미래 시나리오와 인과지도

- ‘과거와의 대화’(문헌 연구 및 인터뷰), ‘전문가 한반도 미래대화’(미래대화 및 이머징 이슈 워크숍)와 연구진의 공동 연구(인과지도 작성 세미나)를 바탕으로, 다영역, 다층위의 동인들의 상호작용의 구조인 한반도 평화 시스템을 시각화한 인과지도와 시나리오를 제시함(4장 연구 결과 1절)

- ‘적대적 평화’, ‘공포의 균형’, ‘기능적 평화’, ‘제도적 평화’의 규범미래는 평화 개념 및 그 실현과 연결되는 조건들의 배열, 행위자들의 인식 및 태도, 지향들이 상호작용하는 시스템적 균형이 다양하게 성립될 수 있음을 드러냄
 - 국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 거버넌스의 3가지 주요 영역의 동인 및 피드백 루프의 시스템을 시각화한 각 인과지도를 통해, 시민들은 다양한 한반도 평화의 미래 형태에 대해 논쟁하고 규범적으로 평가하는 미래상을 토론하며 정책적, 제도적 변화를 상상하고 준비할 수 있음
 - 각 인과지도와 더불어, 이머징 이슈의 추출 및 이머징 이슈와 시나리오의 결합을 통해 시민들은 중장기 지평에서 특정 규범미래 형태가 어떻게 단절, 지속 및 변화를 맞이할 것인가를 전망하고 대비할 수 있음

1) 적대적 평화 시나리오

- 현재 한반도 평화 시스템의 일종의 현상유지 및 강화 경로
 - △미-중 전략적 경쟁 심화, △남-북 적대적 무시 강화에 따른 한반도 긴장 고조, △한국 시민사회 정치적 양극화 심화의 결과, 적대적 한반도 정전체제가 강력하게 작동하는 시스템 하에서의 평화

● 적대적 평화 시나리오 핵심 동인



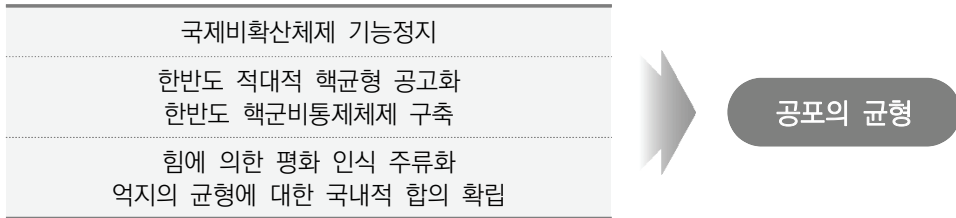
- 한국 민간 시민사회 성격: 한반도 단위 전체에 대한 사고, 선호가 아니라 한국에 초점이 집중된 일종의 ‘반국적’ 사고, 한국 중심적 정체성·이해관계 주도성

2) 공포의 균형 시나리오

- 한반도 핵균형 공고화와 핵군비통제체제 구축의 극단적 ‘소극적 평화’
 - △미-중-러 핵전략 및 핵현대화 강화, 새로운 핵보유 시도 국가 부상 등

국제비확산규범 무력화, △한반도 핵균형 공고화 및 한반도 핵군비통제 체제 구축, △핵억지 관련 한국 사회 내 합의 기반 확립을 바탕으로, 한반도 내 역지의 균형이 성립된 시스템 하에서의 평화

● 공포의 균형 시나리오 핵심 동인



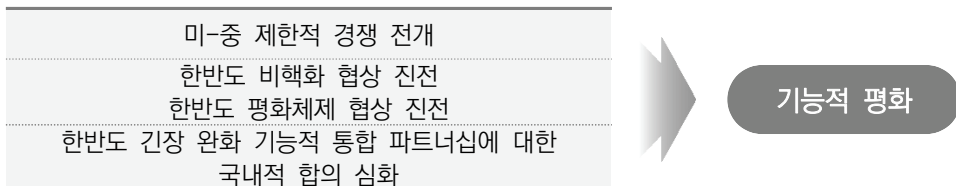
- 한국 민간 시민사회 성격: 한반도에서 핵 역지의 교환을 통해 핵전쟁을 막는 것이 합리적 선택이라는 동의 기반의 형성

3) 기능적 평화 시나리오

● 상호의존에 기반한 기능적 통합의 심화 확산이 전쟁을 예방하는 평화 경로

- △미-중 제한된 리더십 경쟁 전개, △남북한 당국과 민간을 포함하는 경제협력을 위시한 교류협력, 통합 정책 심화, △한국 사회 내 기능적 협력을 통한 긴장 완화 및 경제적 통합 효과에 대한 지지 기반 구축의 결과, 남북한이 상호의존에 기반해 기능적 통합을 심화하는 시스템 하에서의 평화

● 기능적 평화 시나리오 핵심 동인



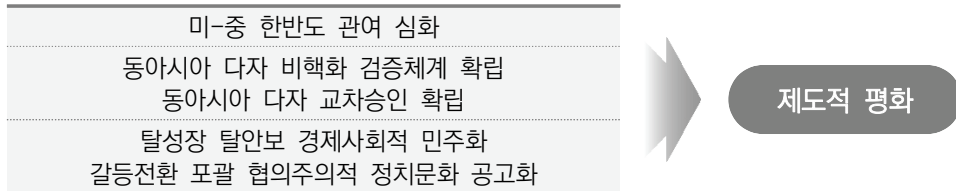
- 한국 민간 시민사회 성격: 경제적 유인에 따른 합리적 판단으로 기능적 통합을 지지하는 민간 시민사회

4) 제도적 평화 시나리오

- 한반도 비핵·평화체제 확립을 통해 평화유지의 제도화와 한반도 내 정치단위의 공존/통합의 제도화가 공진하는 평화 경로

- △상호의존에 따른 미-중 협력 유지·심화, △한반도 비핵화-평화체제 협상의 성과로 동아시아 다자에 의한 한반도 교차승인 및 비핵화 이행·검증체계 확립, △한반도 내 다양성과 차이의 공존을 뒷받침하는 협의주의적 정치문화 공고화, 한국의 탈성장 탈안보 지향 경제사회적 민주화를 바탕으로, 한반도에서 평화의 제도화가 수립된 시스템 하에서의 평화

- 제도적 평화 시나리오 핵심 동인



- 한국 민간 시민사회 성격: 힘에 의한 평화에 대한 선택을 배제하고 다양성과 차이의 공존을 위한 협의주의적 정치, 정전체제 기득구조를 전환하는 경제사회적 민주화, 더 많은 민주주의를 지향하는 민간 시민사회

□ 15개 이머징 이슈와 한반도 평화 규범미래 변화

- 전문가 한반도 미래대화 이머징 이슈 워크숍을 바탕으로 15개 이머징 이슈 추출 및 4가지 한반도 평화 규범미래 인과지도와의 결합 경로를 제시함(4장 연구 결과 2절)

- 15개 이머징 이슈

- ①인구 변화와 이민 제도 미비로 사회적 갈등 및 경쟁력 약화, ②초개인화된 정체성 확산과 사회적 연대 약화, ③AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성 증가, ④AI의 범용화와 국방 패러다임 변화, ⑤남북한 기술 격차와 표준 불일치로 남북 협력 단절 및 평화 실패, ⑥디

지텔 및 기술 기반 채널 확대로 남북한 신뢰 구축과 평화 협력 증진, ⑦ 인공지능과 디지털 기술의 커먼즈화, ⑧기후 위기 대응을 통한 남북 협력 강화와 제재 완화, ⑨평양과 서울을 연결하는 AI 기반의 친환경 스마트 시티 구축으로 ‘글로벌 공생주의’ 모델 제기, ⑩지역적 단위에서 국가를 넘어서 도시 간 협력 가속화, ⑪기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력, ⑫동북아 탄소배출권 시장의 부상, ⑬탈국가 성장주의로 한국 중립국 선언과 다지역 연방국가 지향, ⑭ASEAN과 남북한의 협력을 통한 지역 협력체로의 재편, ⑮전통적 거버넌스의 붕괴와 새로운 거버넌스 모델의 부상

3 중장기 한반도 평화 규범미래와 국회

□ 한반도 평화 규범미래 유형화

- 4가지 규범미래 인과지도는 개별적으로 독립적인 한반도 평화의 이상형으로서 국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 거버넌스 주요 영역별 동인, 피드백 루프의 차별화된 조합을 갖는 특정한 한반도 평화 시스템의 균형을 나타냄
- 한편 주요 영역별 동인의 주요 배열, 조건과 연계된 시나리오별 분기 또는 균형의 이동과 관련해, 시나리오별 강화·도전 요인 및 이머징 이슈의 작동을 고려할 수 있음
 - 규범미래 유형화와 관련해 문제해결 방식의 강압/관여, 상호 (동등성) 인정/불인정에 따른 2x2 매트릭스를 고려함

[표] 중장기 한반도 평화 규범미래 4가지 유형

구분	상호 불인정	상호 인정
강압	적대적 평화	공포의 균형
관여	기능적 평화	제도적 평화

□ 중장기 전략적 방향 구상: 중장기 규범미래 시나리오별 민간, 시민사회, 정부와 조응하는 국회의 역할 모색

● 적대적 평화 시나리오상 국회

- 국제관계, 남북관계, 시민사회 배열상 합리적 선택이 적대적 무시라면, 적대적 평화를 유지하는 국회의 역할은 긴장 고조가 정점을 지나 전면전 상태로 비화되는 위험을 차단하는 것임
- 적대적 무시가 자칫 긴장 고조의 스파이럴에서 전면전 상황으로 전환되는 위험을 차단하는 행위자로서, 국회는 오인과 충돌을 관리할 수 있는 최소한의 남북간 연결을 포함한 제도적 장치, 내외 의사소통을 위한 네트워크 구축 및 유지, 발굴에 적극적 역할을 해야 함

● 공포의 균형 시나리오상 국회

- 공포의 균형 시나리오의 핵심은 한국 핵보유 대 북한 핵무장의 남북한 역지의 균형, 혹은 기존의 미국의 한국에 대한 핵우산 대 북한 핵무장의 한반도 핵균형에 도달한 이후임
- 국회는 핵균형 이후 전략적 대응으로서 핵군비경쟁의 정점에서 핵군비통제로 나아가는 경로를 만들어내야 하는 역할과 관련해, 다양한 사회·정치적 균열을 대표해 중장기적 관점에서 핵을 포함하는 군비통제 관련 입법을 통한 제도적 정비를 준비할 수 있음

● 기능적 평화 시나리오상 국회

- 기능적 평화 시나리오는 남북한 대화 과정에서 이견과 불신으로 인한 단절, 군사적 긴장 고조의 재연이나 한반도 국제환경 변화에 따른 외부적 충격에 직면했을 때 기능적 통합 지속이 담보되기 어려운 제도적 부재라는 한계가 있음
- 국회는 한국 사회의 기능적 통합에 대한 사회적 지지, 경제협력에 대한 주요 사회세력의 이해관계를 대변하는 한편, 기능적 통합의 안정성을 위한 제도적 기반으로서 중장기 한반도 미래에 대한 사회적 합의 형성 노력과 헌법 개정 등을 포함한 한반도 의제에 대한 기본법제 정비 역할이 요구됨

- 제도적 평화 시나리오상 국회

- 한반도 비핵화-평화체제 확립 및 공고화 과정에서 국회는 남북 합의 체결에 대한 국회 동의를 시작으로, 남북 합의에 기반한 남북 정부 간 관계, 혹은 부상가능한 한반도 내 새로운 초국적 공동체와 관련된 기본법 제정 및 기존 관련 법제의 개정, 폐지 등 역할이 필요함
- 국회는 한반도에서 부상가능한 새로운 정치 단위의 공존·통합의 제도적 실험에 대한 사회적 논쟁을 주도하며 한반도 내 권력공유의 제도화(연합/연방)를 위한 합의의 기반을 형성하고 이를 법제화하는 데 필수적임

- 단기 정책 제언: 국회의장실 초당적 한반도 평화 중재외교

- 물리적 긴장 고조가 우려되는 ‘적대적 평화’, 상호 억지와 부정적 의미의 상호 인정이 부여되는 ‘공포의 균형’ 시나리오가 가까워보이는 현재의 한반도에서, 단기미래 선택과 관련해 시급한 것은 전면전으로 비화할 수 있는 양측의 오판, 우발적 충돌을 관리하는 것임
- 연구진은 전쟁의 시대, 지금 여기에서 시도해야 하는 국회발 한반도 평화외교로 국회의장 주도 삼중의 중재외교를 제안함
- 국회 유일의 초당적 기관으로서 국회의장의 다층위적 대화를 통한 중재자 역할에 주목해, 국내 사회적 갈등의 중재자, 한반도 긴장 고조에 대한 평화 메신저, 국제무대에서 한반도 평화외교를 위한 중재자들의 네트워크를 구축하는 삼중의 중재자로서 국회의장의 초당적 개입을 요청함
- 특히 2027년 세계청년대회 참석을 위한 교황 방한을 2018년 불발된 교황 방북과 연계해, 한반도 평화과정의 중재자 네트워킹의 일환으로 국회의장-교황청 대화를 추진할 수 있음

제1장

서론

제1절 연구 목적: 중장기 한반도 평화의 미래들

제2절 기존 연구와의 차별성

제3절 보고서의 구성

제 1절

연구 목적: 중장기 한반도 평화의 미래들

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 중장기 미래 지평에서 한반도 평화의 규범미래 전망을 시도하면서 다양한 규범미래의 상을 인과지도로 제시하고 각 규범미래에 대한 시나리오를 구성하며 그 실현을 위한 입법부의 정책 방향을 도출한다. 복수의 규범미래 상에 대한 인과지도 작성을 통해, 다양한 동인, 피드백 루프 등으로 구성된 한반도 평화의 시스템을 사고하고 그 지속과 변화를 전망하는 멘탈 모델(mental model)을 제시함으로써, 본 연구는 중장기 한반도 평화 미래전망을 위한 시론적 작업으로서 의의가 있다.

한반도 문제를 둘러싼 정책, 연구의 궁극적 목적의 하나인 한반도 평화라는 퍼즐은 평화라는 상태가 그 자체로 규범적 이상이라는 점에서, 단순히 한반도의 중장기 가능미래를 질문하는 것과는 차별화된 접근을 필요로 한다. 즉 한반도 가능미래의 범위 중에서 미래 전망 뿐 아니라 행위자들의 미래 선호를 포함해 해당 시공간의 존재들에 더 나은 미래를 의미하는 규범미래의 탐색이 연구 목적에 부합하는 것이다.

본 연구진은 한반도 평화의 규범미래를 탐색함으로써 그 미래(들)에 도달하는 경로를 역순으로 정책적으로 구상하는 백캐스팅(backcasting) 접근이 한반도 평화라는 목적 달성을 위한 현재적 대비로써 매우 중요한 학술적, 정책적 함의를 갖는다고 생각한다. 정전체제가 지속되는 한반도와 같이 평화라는 최종 목적이 아직 실현되지 않은 시공간적 맥락에서 평화의 유지, 조성 및 지속가능한 구축(공고화)을 향한 모색은 미래형이라는 점을 상기할 필요가 있다. 즉 평화는 아직 오지 않은 미래에 속한 것이다.

평화가 구축된 상태라면, 그 시공간의 대부분의 존재들은 이미 특정한 균형의 상태를 경험했을 것이다. 평화라는 일종의 달성된 목적으로 가는 길, 그에 도달하기 위한 과정, 방법을 행위자들이 이해한 시점에서, 해당 시공간의 행위자들은 이미 밝혀진 평화구축의 기억을 공유하는 것이 된다. 이러한 시점에 도달하기 전까지 평화구축(peace-building)이란 일종의 ‘미래의 기억’을 현재로 당겨 전망하고 그를 실현하기 위해 준비해야 하는 작업으로서 미래형으로 이해될 수 있다. 한편 평화구축을 평화협정

과 같은 종장(finale)이 있는 것이 아니라 협정 후 지속가능한 일상의 평화를 구축하는 과정으로서 이해한다면, 이 미래형 시제는 미래진행형일 것이다.

연구진은 바로 평화구축의 미래형(futures tense)이라는 성격에서 출발해, 기존의 평화 연구·실천과 대화하면서 미래연구 방법론에 기반해 중장기 한반도 평화에 이르는 비전을 제시하고자 했다. 평화의 정의와 관련해 본 연구는 평화학 연구에서 논의해온 평화 개념의 다양한 층위, 평화유지(peace-keeping), 평화조성(peace-making), 평화구축(peace-building)을 포괄적으로 고려한다. 본 연구가 평화구축에 이르기까지 다층적, 다영역 다중심적 평화 개념을 포괄한다는 것은 예컨대 일상의 더 많은 민주주의, 정의 구현과 관련해 기존의 폭력, 갈등 구조의 전환을 포함하는 평화구축의 조건들을 모두 만족시키는 상태, 즉 평화유지-평화조성-평화구축의 교집합을 평화로 정의한다는 것은 아니다. 오히려 본 연구는 결코 평화가 아닌 상태, 즉 전면적 전쟁을 제외한 여집합을 평화로 정의한다.

전면전을 예방하는 목적을 충족하는 일종의 구조적 균형, 시스템의 안정을 구축하는 상태를 ‘한반도 평화’로 설정하는, 본 연구는 한반도 평화가 구현될 수 있는 규범미래의 다양한 형태를 탐색하면서 평화유지-평화조성-평화구축 등 다양한 평화학 연구에서 다루는 광범한 평화의 개념 및 조건 등 연구 성과를 폭넓게 활용한다. 결론을 미리 말하자면, 4장 연구 결과에서 중장기 한반도 평화의 다양한 규범미래의 비전을 직관적으로 시민들에게 제시하는 4가지 규범미래 인과지도 및 시나리오는 전면전을 막기 위한 관점에서 정당화되는 한반도 핵균형의 공고화 및 그 이후의 한반도 핵군비통제체제 구축이라는 ‘소극적 평화’의 극명한 미래상부터, 적대적 한반도 정전체제 하에서 안보·개발 일변도의 사회적 기득구조 민주화, 협의주의적 정치문화 공고화를 포괄하는 평화구축을 지향하는 제도적 평화의 미래상까지 다양한 스펙트럼을 갖는다.

본 연구가 규범미래 시나리오 구성에서 채택하는 이러한 한반도 평화의 개념은 2024년부터 국회미래연구원 미래사회 대응지표 모니터링 과제에서 한반도 갈등 완화 관련 지표로 추가한 ‘세계평화지수’의 평화의 정의와도 상통하는 측면이 있다.

	갈등 해결		갈등 관리		갈등 전환	
	비강제적	강제적	비강제적	강제적	비강제적	강제적
평화의 정의	갈등 종식		파괴적 갈등의 통제 “소극적 평화”		정의, 권력의 균형 “적극적 평화”	
중기 목표	갈등 회피 문제 해결 항복의 교환	적의 괴멸 혹은 패퇴 승리	규범 체계의 확립		약자의 강화	강자의 약화
			제재	제재X		
			고정관념, 편견, 배제, 폭력 회피		체제 변화 조직 권력에 대한 대립	
			타협			
			권력공유	권력유지		
사용 수단	논쟁	분쟁 협박 협상(+위협) 무력사용	논쟁 타협 협상(+양보) 중재 의례(주사위, 동전던지기) 자발적 조정	협상(+위협) 경찰력 (법 집행) 투표 강제 강제적 조정	교육 도덕적 설득 시위 각각 분리된 규범 비협조	파업 보이콧 분쟁 사보타지 위협
					단식투쟁	
					타협 협상(+양보)	무력 타협 협상(+위협)

출처: Conrad Brunk, 2012, “Shaping a Vision: The Nature of Peace and Conflict Studies,” In Charles Webel and Jorgen Johansen eds. Peace and Conflict Studies: A Reader. Routledge. 22; 김태경, 2022, “그런 데탕트: 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색,” 국회미래연구원 국제전략 Foresight 9호, 13에서 재인용

[그림 1-1] 갈등 해결의 유형과 평화의 다양성

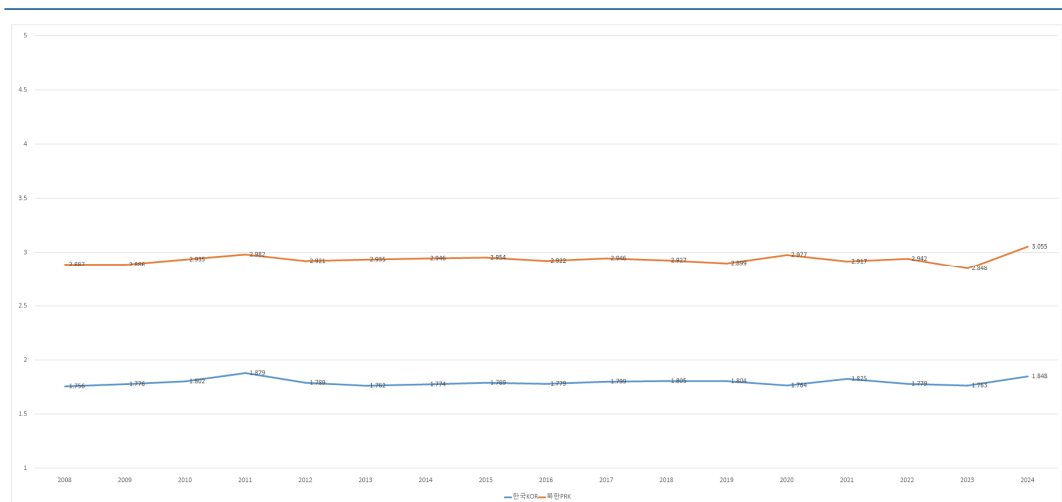
세계평화지수(Global Peace Index: GPI)¹⁾는 국내외의 분쟁 부문, 사회적 안전 부문, 그리고 군사화 분야의 세 가지 영역으로 나누어 총 24개의 지표를 선정하여 표본으로 140여 개 국가를 선정하여 선정된 국가의 해당분야 점수를 1~5점으로 환산한 후 이들의 평균값을 계산하여 각국의 평화도(degree of peace)를 나타낸다.²⁾ 호주 싱크 탱크 경제평화연구소(Institute for Economics & Peace, IEP)가 2009년부터 매년 발표해온 세계평화지수는 국제정치학에서 폭력의 부재를 의미하는 ‘소극적 평화’의 상

1) 한국과 북한의 세계평화지수 관련 설명은 민보경 외, 2024, 『데이터로 보는 미래사회 리포트 2024: 미래사회 대응지표체계를 중심으로』, 국회미래연구원, 3장 3절 3.의 일부를 수정한 것입니다.

2) 이성우 외, 2009, 『세계평화지수 연구』 제주평화연구원 연구총서 10, 서울: 오름, 22-23.

태와 관련된 국가간 분쟁 뿐 아니라 국내 갈등 수준 및 ‘적극적 평화’의 상태를 시사하는 사회적 신뢰, 전체 인구 중 추방된 이들의 비율 등 다층적인 지표와 자료를 활용함으로써, 포괄적인 의미에서 각국의 평화 정도를 비교하는 국제 지수로서 의의가 있다. 세계평화지수는 △국내 안전 및 안정과 함께 △(대외적) 폭력의 봉쇄(containment)를 위한 군사화, △대내외 차원에서 분쟁이 진행되고 있는가 여부를 추적함으로써, 국제-남북-국내의 다층적 층위에서 폭력/비폭력, 갈등/통합, 분쟁/평화의 스펙트럼에서 어떤 상태에 있는가를 시계열적으로 파악하는 데 기여한다.

2024년 한국의 세계평화지수는 1.848점을 기록해 전년 2023년보다 6계단 상승한 46위를 차지했고 북한은 3.055점으로 지난해보다 2계단 하락한 152위를 기록했다.



출처: IEP(2024)

[그림 1-2] 한국과 북한의 세계평화지수 (2008~2024)

‘세계평화지수 2024’에 따르면, 가장 평화로운 국가는 아이슬란드가 16년 연속으로 선정되고 아일랜드, 오스트리아, 뉴질랜드, 싱가포르 등이 뒤를 이었다. 한반도의 지정학적, 전략적 맥락에서 중요한 의미를 갖는 국가들을 확인하면, 미국은 전체 132위, 2022년 우크라이나를 침공한 러시아는 157위, 중국은 (키프로스과 동일한) 88위, 일본은 17위를 차지했다. 한편, 북한은 152위를 차지하며 전년보다 2단계 하락했다.

RANK	COUNTRY	SCORE	CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	CHANGE
1	Iceland	1.112	↔	29	Qatar	1.656	↓ 9	57	Zambia	1.948	↑ 2
2	Ireland	1.303	↔	30	Latvia	1.661	↓ 3	58	Costa Rica	1.95	↓ 5
3	Austria	1.313	↑ 1	31	Lithuania	1.672	↑ 6	59	Kazakhstan	1.954	↑ 19
4	New Zealand	1.323	↓ 1	32	Poland	1.678	↓ 3	60	Uzbekistan	1.957	↑ 15
5	Singapore	1.339	↑ 3	33	Italy	1.692	↔	61	Bosnia and Herzegovina	1.961	↓ 5
6	Switzerland	1.35	↑ 3	34	United Kingdom	1.703	↓ 2	62	Namibia	1.972	↑ 1
7	Portugal	1.372	↓ 1	35	Montenegro	1.746	↑ 5	63	Moldova	1.976	↓ 2
8	Denmark	1.382	↓ 3	36	Romania	1.755	↓ 1	64	Chile	1.978	↓ 10
9	Slovenia	1.395	↓ 2	37	Oman	1.761	↑ 4	65	Tanzania	1.987	↑ 11
10	Malaysia	1.427	↑ 2	38	North Macedonia	1.764	↓ 2	66	Sierra Leone	1.993	↓ 23
11	Canada	1.449	↓ 1	39	Sweden	1.782	↓ 5	67	Jordan	1.998	↓ 9
12	Czechia	1.459	↓ 1	40	Greece	1.793	↑ 17	68	Bolivia	2.009	↓ 2
13	Finland	1.474	↑ 2	41	Vietnam	1.802	↓ 3	69	Liberia	2.025	↓ 5
14	Hungary	1.502	↑ 4	42	Albania	1.809	↓ 3	70	Cambodia	2.028	↓ 6
15	Croatia	1.504	↑ 1	43	Taiwan	1.818	↓ 1	71	Tajikistan	2.035	↑ 19
16	Belgium	1.51	↓ 2	44	Madagascar	1.838	↑ 2	72	Angola	2.043	↑ 19
17	Japan	1.525	↓ 4	45	Mongolia	1.845	↔	=73	Paraguay	2.044	↓ 4
18	Netherlands	1.527	↑ 1	46	South Korea	1.848	↑ 6	=73	Tunisia	2.044	↑ 6
19	Australia	1.536	↑ 2	47	Argentina	1.855	↑ 2	75	Thailand	2.048	↑ 11
20	Germany	1.542	↓ 4	48	Indonesia	1.857	↓ 4	76	Armenia	2.052	↓ 2
21	Bhutan	1.564	↑ 3	49	Laos	1.861	↑ 1	77	Kyrgyz Republic	2.053	↑ 18
22	Mauritius	1.577	↔	50	Botswana	1.863	↓ 3	78	Morocco	2.054	↑ 14
23	Spain	1.597	↑ 7	51	Timor-Leste	1.882	↓ 3	79	Malawi	2.063	↓ 12
24	Estonia	1.615	↑ 3	52	Uruguay	1.893	↑ 3	80	Nepal	2.069	↓ 12
25	Kuwait	1.622	↑ 1	53	United Arab Emirates	1.897	↑ 31	81	Bahrain	2.072	↑ 16
26	Bulgaria	1.629	↑ 5	54	Serbia	1.93	↑ 8	=82	The Gambia	2.079	↓ 13
27	Slovakia	1.634	↓ 2	55	Ghana	1.938	↓ 5	=82	Turkmenistan	2.079	↓ 2
28	Norway	1.638	↓ 5	56	Kosovo	1.945	↑ 3				

RANK	COUNTRY	SCORE	CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	CHANGE
84	Senegal	2.084	↓ 15	112	Belarus	2.291	↑ 3	=140	Pakistan	2.783	↑ 2
85	Guinea-Bissau	2.085	↓ 12	113	Nicaragua	2.295	↑ 12	=140	Niger	2.792	↓ 6
86	France	2.088	↓ 14	114	Benin	2.306	↓ 1	142	Venezuela	2.821	↑ 3
87	Trinidad and Tobago	2.092	↓ 10	115	Papua New Guinea	2.315	↓ 10	143	Haiti	2.827	↓ 9
=88	China	2.101	↓ 6	116	India	2.319	↑ 5	144	Ethiopia	2.845	↑ 5
=88	Cyprus	2.101	↓ 5	117	Guatemala	2.332	↔	145	Palestine	2.872	↓ 9
90	Algeria	2.11	↓ 2	118	Gabon	2.372	↓ 18	146	Colombia	2.887	↔
91	Jamaica	2.119	↑ 2	119	Djibouti	2.374	↓ 8	147	Nigeria	2.907	↔
92	Rwanda	2.12	↑ 4	120	Togo	2.381	↓ 2	148	Myanmar	2.943	↑ 6
93	Bangladesh	2.126	↓ 8	121	Zimbabwe	2.396	↓ 1	149	Burkina Faso	2.969	↓ 1
94	Equatorial Guinea	2.132	↓ 14	122	Kenya	2.409	↓ 3	150	Central African Republic	3.009	↑ 1
95	Mauritania	2.136	↓ 6	123	Honduras	2.415	↑ 1	151	Iraq	3.045	↑ 2
96	Panama	2.14	↓ 9	124	Guinea	2.423	↑ 2	152	North Korea	3.055	↓ 2
97	Dominican Republic	2.157	↑ 5	125	Lesotho	2.461	↓ 3	153	Somalia	3.091	↑ 2
98	Cuba	2.16	↔	126	Uganda	2.477	↓ 3	154	Mali	3.095	↓ 2
99	Peru	2.179	↑ 5	127	South Africa	2.507	↑ 2	155	Israel	3.115	↓ 11
=100	Georgia	2.195	↓ 6	128	Libya	2.528	↑ 4	156	Syria	3.173	↑ 2
=100	Sri Lanka	2.195	↓ 1	129	Burundi	2.567	↓ 2	157	Russia	3.249	↑ 2
102	Saudi Arabia	2.206	↑ 5	130	Ecuador	2.572	↓ 16	158	Democratic Republic of the Congo	3.264	↑ 4
103	Eswatini	2.209	↑ 3	131	Brazil	2.589	↔	159	Ukraine	3.28	↓ 3
104	Philippines	2.21	↑ 4	132	United States of America	2.622	↓ 2	160	Afghanistan	3.294	↔
105	Egypt	2.212	↑ 4	133	Iran	2.682	↑ 10	161	South Sudan	3.324	↑ 2
106	Azerbaijan	2.248	↓ 3	134	Lebanon	2.693	↓ 1	162	Sudan	3.327	↓ 5
=107	El Salvador	2.25	↑ 21	135	Chad	2.704	↑ 5	163	Yemen	3.397	↓ 2
=107	Mozambique	2.25	↑ 3	136	Eritrea	2.748	↑ 5				
109	Côte d'Ivoire	2.255	↓ 9	137	Cameroon	2.773	↑ 1				
110	Republic of the Congo	2.261	↑ 6	138	Mexico	2.778	↓ 1				
111	Guyana	2.286	↑ 1	139	Türkiye	2.78	↔				

출처: IEP(2024), 8-9

[그림 1-3] 세계평화지수 2024 국가 순위

‘세계평화지수 2024’에 따르면, 2024년 세계는 2008년부터 12번째로 덜 평화로운 상태이며 각국 평화도의 평균은 전년보다 0.56% 악화되었다. 65개국의 평화도가 개선된 반면, 97개국의 평화도가 악화되었다.

세계평화지수의 3가지 부문 중 군사화 부문에서 전년 대비 1.7% 악화된 수치를 보였는데, 이는 지수가 시작된 이후 가장 크게 악화된 수준이다. 전체 163개국 중에서 군사화 부문에서 악화된 108개국 중 86개국이 군사비 증액을 단행했다. 우크라이나, 미얀마, 북마케도니아에서 가장 큰 군사비 증액이 있었다. 분쟁의 지속 부문에서도 눈에 띄는 악화가 일어나 85개국에서 악화를 경험한 반면, 안전 및 안보 부문에서는 전년보다 상황이 나아졌다. 81개국이 개선, 77개국이 악화를 경험했다. 전체 23개 지표 중에서는 13개가 평균적으로 악화를 나타냈고 8개 지표가 개선, 2개 지표가 변화가 없었다.³⁾

한반도의 미래와 관련해, 특기할 지점은 2007년 세계평화지수 발표 이래 가장 악화된 군사화 부문에서 최하위 국가 5위에 북한이 들어간다는 사실이다(북한, 3.146점, 162위). 2024년 10월 현재 전쟁중인 러시아, 우크라이나, 이스라엘 등의 상황을 고려할 때, 북한(162위)과 미국(161위)의 군사화 악화 순위는 중단기 미래 한반도에서 긴장 고조가 상당한 가능성으로 지속될 수 있음을 시사한다.

Militarisation domain									
Rank	Country	2024 Score	Score change	Rank change	Rank	Country	2024 Score	Score change	Rank change
1	Iceland	1.022	0.007	↔	163	Israel	3.773	-0.005	↔
2	Portugal	1.224	-0.011	↑ 2	162	North Korea	3.146	0.146	↓ 2
3	Malaysia	1.229	0.028	↓ 1	161	United States of America	3.142	0.061	↔
4	Bhutan	1.234	-0.022	↑ 3	160	Russia	3.09	-0.163	↑ 2
5	Slovenia	1.256	0.026	↓ 2	159	Ukraine	3.009	0.602	↓ 5

출처: IEP(2024), 12

[그림 1-4] 군사화 영역 최상위 5위, 최하위 5위 국가

3) IEP 2024, 10.

북한은 핵·중무기, 군사비 (GDP 대비 %), 군 엘리트 비율 지표에서 최대치를 갱신해 군사화 부문 지수가 악화되었다.⁴⁾ 우크라이나(68.6%), 아프가니스탄(53.2%)에 이어, 북한은 2023년 폭력의 상대적 비용에 가장 많은 GDP 비율(41.6%)을 지출했다.⁵⁾

Economic Cost of Violence as % of GDP, Rank	Country	Economic Impact of Violence (Millions, US\$ 2023 PPP)	Per Capita Impact (2023, US\$ PPP)	Economic Cost of Violence as a Percentage of GDP	Economic Cost of Violence (Millions, US\$ 2023 PPP)
1	Ukraine	459,884,230,455	12,515.68	68.52%	270,200,365,375
2	Afghanistan	47,822,085,259	1,132.16	53.19%	34,063,584,193
3	North Korea	534,414,364,726	20,428.04	41.57%	271,686,094,813
4	Somalia	12,195,165,032	672.15515	39.78%	10,454,412,027
5	Colombia	340,705,923,066	6,541.32	33.77%	274,664,643,970
6	Central African Republic	1,931,598,182	336.3797	33.76%	1,597,233,564
7	Sudan	63,591,579,870	1,321.82	29.90%	51,361,728,762
8	Cyprus	18,961,645,385	15,047.28	28.61%	16,223,078,955
9	Burkina Faso	15,885,062,204	683.18485	23.47%	11,781,270,125
10	Palestine	11,428,013,804	2,127.63	21.27%	6,536,688,816
11	Myanmar (Burma)	49,417,503,990	905.44737	16.51%	38,291,501,006
12	South Africa	187,986,534,036	3,111.61	15.38%	125,219,463,171
13	Mali	10,911,431,898	468.4285	15.26%	7,579,449,755
14	Georgia	13,191,286,252	3,538.17	15.14%	9,637,251,673
15	Azerbaijan	35,913,305,153	3,449.01	14.84%	23,318,148,617
16	Jamaica	5,765,813,528	2,040.60	14.77%	4,216,971,188
17	Israel	91,814,113,008	10,007.51	14.50%	59,076,942,006
18	Lesotho	961,984,752	412.81265	14.46%	755,112,861
19	Honduras	11,463,907,567	1,082.13	14.07%	8,509,801,190
20	South Sudan	8,108,288,705	731.21453	13.93%	7,145,661,122
21	Congo - Kinshasa	18,005,862,771	176.0744	13.89%	16,086,061,590
22	Eritrea	3,080,050,723	821.58764	13.77%	2,388,212,863
23	Nigeria	156,149,299,236	697.70361	11.99%	133,174,219,869
24	Saudi Arabia	433,560,947,644	11,734.66	11.91%	220,908,037,427
25	Russia	838,894,057,529	5,807.73	11.82%	468,680,913,397
26	Bahrain	16,680,214,976	11,228.62	11.40%	8,784,754,830
27	United States	4,388,050,653,750	12,906.16	11.19%	2,459,259,188,296
28	Mexico	378,744,707,715	2,948.45	11.19%	291,053,179,656
29	Brazil	474,220,780,373	2,191.18	11.08%	361,837,727,288
30	Trinidad & Tobago	4,986,094,139	3,248.40	10.59%	3,787,050,527
31	Iraq	67,503,909,174	1,483.45	10.57%	44,254,219,265
32	El Salvador	9,977,223,171	1,567.53	10.45%	6,252,241,528
33	Chad	4,199,696,800	229.76071	10.35%	2,673,489,660
34	Pakistan	205,204,772,239	853.29318	10.29%	133,122,766,719
35	Botswana	6,584,334,726	2,461.11	10.24%	4,250,409,087
36	Togo	3,580,808,889	395.50347	10.21%	2,036,833,353
37	Ecuador	29,027,507,452	1,595.75	10.00%	19,758,040,050
38	Mauritania	4,778,329,784	982.59112	9.94%	2,577,408,882
39	Burundi	1,423,243,853	107.50746	9.91%	929,549,583
40	Qatar	50,737,395,274	18,678.24	9.88%	25,919,041,240

출처: IEP(2024), 90

[그림 1-5] 세계 경제에 대한 폭력의 영향(GDP 대비 %) 국가 순위

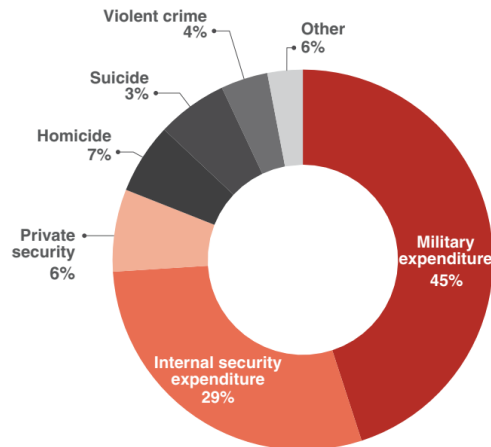
4) IEP 2024, 14.

5) IEP 2024, 37.

‘세계평화지수 2024’는 폭력의 경제적 영향(Economic Cost of Violence)을 GDP 대비 %로 계산해 전체 163개국을 비교한다. 2023년 구매력 지수 관점에서 세계 경제에 대한 폭력의 비용⁶⁾을 19.1 trillion 달러로 추산하면서, 보고서는 해당 비용이 세계 GDP의 13.5%, 1인당 2,380달러에 달한다고 지적했다.⁷⁾ 군사비, 내부치안비용은 세계 경제에 대한 폭력의 영향의 74% 이상을 차지한다.⁸⁾

Composition of the global economic impact of violence, 2023

Military and internal security expenditure accounts for over 74 per cent of the total economic impact of violence.



출처: IEP(2024), 39

[그림 1-6] 세계 경제에 대한 폭력의 영향 모델의 지표 구성

세계 경제에 대한 폭력의 영향은 2008년 이래 2010-2012년 사이 일정하게 개선된 시기가 있었으나, 2008년에 비해 2023년은 7.4% 그 영향이 악화된 것으로 집계된다. 부문별로 경제적 영향을 살펴보면, 무력분쟁 비용이 개인간, 스스로에 대한 폭력이나 폭력 대응을 위한 비용을 단적으로 압도한다.

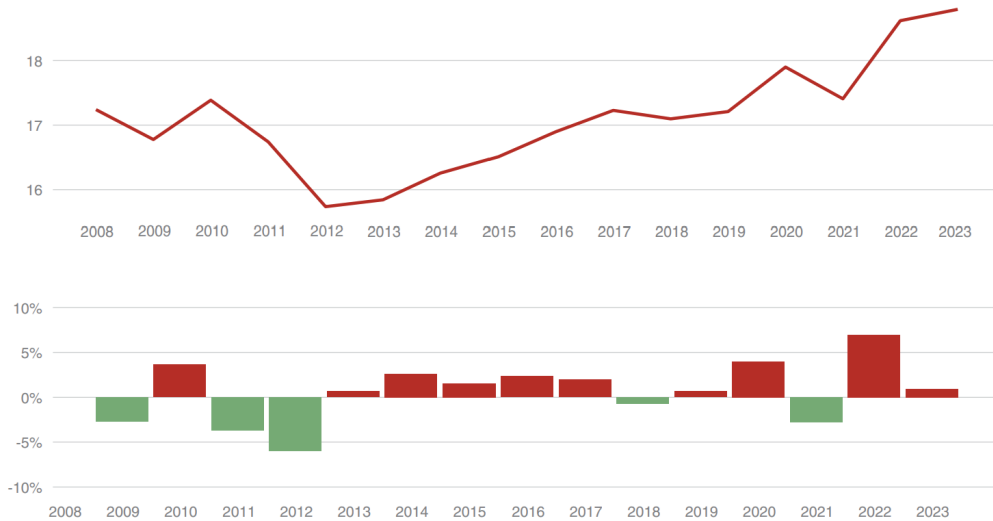
6) 세계 경제에 대한 폭력의 영향은 폭력에 대한 지출과 폭력의 결과에 대응하고 예방하고 관리하는 데 드는 경제적 비용을 의미한다. 이러한 경제적 영향의 추산은 왜 평화의 개선이 경제적으로 효과적인가에 대한 경험적 근거를 제공한다.

7) IEP 2024, 39.

8) GPI 지표들인 군사비, 내부치안비용 뿐 아니라 자살, 살인 등 다른 지표들도 포함한다.

Trends in the global economic impact of violence, 2008–2023

The economic impact of violence has increased year on year for 10 of the past 15 years.

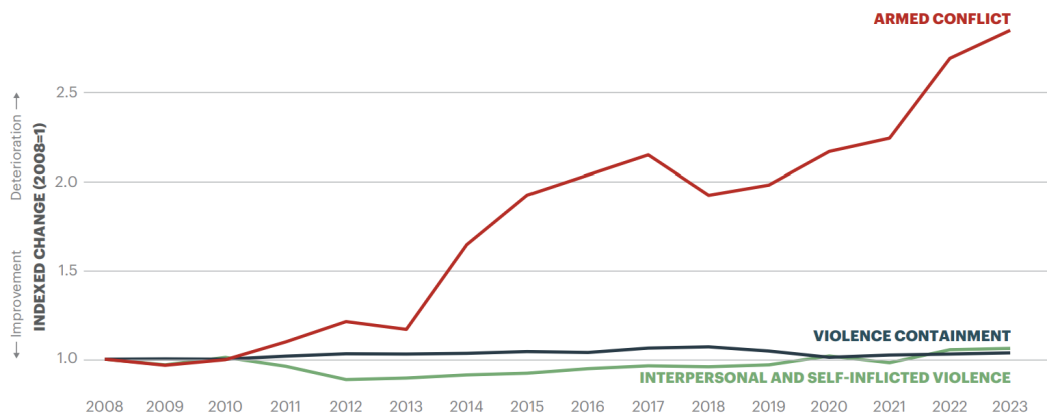


출처: IEP(2024), 41

[그림 1-7] 폭력의 세계 경제에 대한 영향 추이 (2008–2023)

Indexed trend in economic impact by domain, 2008–2023

The economic impact of armed conflict has almost tripled since 2008.



출처: IEP(2024), 42

[그림 1-8] 폭력의 세계 경제에 대한 영향, 영역별 추이 (2008–2023)

이 중 가장 큰 비중을 차지하는 군사비 지출에서 북한은 총 지출규모, 1인당 규모, GDP 대비 %에서 각각 4위, 1위, 2위를 차지했다.

Military expenditure: total, per capita, and as a percentage of GDP, 2023

Country	Military Expenditure (Total, \$US Billions)	Country	Military Expenditure (Per Capita, \$US)	Country	Military Expenditure (% of GDP)
United States	896.61	North Korea	9,073.28	Ukraine	39.62
China	488.62	Qatar	7,940.3	North Korea	36.32
India	291.05	Saudi Arabia	4,400.19	Afghanistan	11.03
North Korea	237.36	Ukraine	4,252.17	Palestine	9.69
Russia	202.95	United Arab Emirates	4,079.34	Saudi Arabia	8.77
Saudi Arabia	162.57	Singapore	3,535.43	Qatar	8.22
Ukraine	156.24	Kuwait	2644	Togo	6.43
United Kingdom	86.69	United States	2,637.13	Oman	6.1
Germany	77.13	Israel	2,351.95	Jordan	5.72
South Korea	72.71	Oman	2,156.89	Algeria	5.65

* Estimated; Veterans affairs spending and interest on military-related debt is excluded.
Source: IEP Calculations

출처: IEP(2024), 44

[그림 1-9] 2023년 군사비: 총 지출규모, 1인당 규모, GDP 대비 비율

‘세계평화지수 2024’ 보고서에서 폭력의 세계 경제에 대한 영향에서 3위를 차지하는 북한의 위치와, 군사비 총 지출규모에서 4위(북한), 10위(한국)에 든 한반도의 현실은 중장기 한반도 평화와 관련해 어떤 미래전망 및 전략적 접근이 필요한 것인가 숙고하기 위한 출발점을 제공한다.

평화 연구와 미래 연구를 접목하면서, ‘중장기 한반도 평화의 미래들’을 탐색하는 본 연구는 가능미래들의 옵션 중에 존재하는 규범미래들에 대한 복수의 시나리오를 준비함으로써, 한반도 시공간의 행위자들이 미래전망을 통해 아직 확정되지 않은 한반도 평화의 미래들의 경로를 가늠하고 이와 상호작용하며 구성해나갈 수 있도록 한다. 특히 규범미래들의 시나리오를 시스템적 사고에 기반한 인과지도(Causal Loop Diagram, CLD)는 한반도 평화 규범미래의 상을 구성 요소 및 요소들 간 네트워크의 총체적 시스템으로 시각화함으로써, 한반도 평화를 향한 경로를 특정한 시스템적 균형을 찾아가는 과정으로 접근하는 유용한 정책적 사고의 도구가 된다.

인과지도는 시스템적 사고에 기반해 복잡하고 다층적인 변수 및 인과관계의 상호작용의 결과인 특정한 정책적 목표의 성취를 위한 정책적 경로를 구상하기 위한 도구이지만, 저장/유량도(Stock and Flow Diagram, SFD) 개발을 통해 시뮬레이션을 수행하기 전 단계에 해당한다. 시스템 다이내믹스 모델링을 통한 시뮬레이션 검증에 이르지 않지만, 인과지도는 가능한 한반도 평화 규범미래의 상이 구체적으로 어떻게 다르게 펼쳐지는지 직관적으로 이해하고 그러한 차별화된 각 규범미래와 현재의 격차 및 규범미래로 도달하기 위한 경로에 대한 우리의 멘탈 모델로서 충분한 의의가 있다.

한반도 평화 규범미래 인과지도 작성을 위해 연구진은 기존에 한반도 평화를 성취하기 위한 조건, 과정 및 방법에 대한 다양한 학술·정책 논의들을 광범하게 활용하는 한편, 기존의 한반도 평화와 관련된 국제관계, 남북관계, 및 국내 민간 시민사회 등 다양한 영역의 분석을 종합해 규범미래 시나리오를 제시하고 이를 시각화한 인과지도를 통해 중장기 관점에서 한반도 평화에 이르는 정책적 경로를 모색한다. 아직 오지 않은 미래형의 한반도 평화라는 정책적 목표를 복수의 규범미래의 유형화 및 중장기 개별 시스템의 ‘균형’으로서 접근함으로써, 본 연구는 평화 연구·실천의 새로운 방법의 시도로서 의미가 있다. 특히 입법부의 중장기 한반도 미래전략의 측면에서, 본 연구의 규범미래 인과지도 및 사나리오 작업은 지금, 여기 한반도에서 여야를 넘어 한국 사회가 다양한 평화의 미래들을 논쟁하고 준비하는 데 유의미한 대화의 시작점을 제공한다는 의의가 있다.

2024년 10월 말 현재, 한반도에서 현재형의 상태로서 평화라는 목표는 완전히 실종된 것처럼 보인다. 동시에 규범적 이상으로서 평화에 대한 희구, 지금의 비평화적 상태에 대한 정당화로서 평화에 대한 용례 또한 급증하고 있다. 남북한은 냉전기 어느 때보다 핫라인 등 주요 채널이 끊긴 상호 소통의 긴 단절을 겪고 있다. 2023년 연말 당중앙위원회 전원회의에서 김정은 정권이 선언한 ‘적대적 두 국가 관계’에 따른 대남 정책의 근본적 전환은 2024년 연초 최고인민회의에서 국경선에 대한 명시적 강조와 두 국가 관계의 헌법화 요구로 이어지면서, 한국 헌법의 영토조항 제3조를 겨냥한 헌법 개정을 포함하는 법제적 변화 및 통일, 동족 등과 관련된 모든 레토릭의 변화를 동반하고 있다.

구체적 헌법 개정이 예상됐던 10월 7-8일 최고인민회의 이후, 북한 조선인민군 총참모부는 성명을 통해 “9일부터 대한민국과 연결된 우리 측 지역의 도로와 철길을 완전히

끊어버리고 견고한 방어축성물들로 요새화”할 것이라 밝히며 “우리 공화국의 주권 행사 영역과 대한민국 영토를 철저히 분리시키기 위한 실질적인 군사적 조치를 취한다는 것을 공포”했다.⁹⁾ 총참모부 보도는 “제반 정세하에서 우리 군대가 제1의 적대국, 불변의 주적인 대한민국과 접한 남쪽국경을 영구적으로 차단, 봉쇄하는것은 전쟁억제와 공화국의 안전수호를 위한 자위적 조치”라며, “예민한 남쪽국경일대에서 진행되는 요새화공사와 관련하여 우리 군대는 오해와 우발적충돌을 방지하기 위한 의도로부터 9일 9시 45분 미군측에 전화통지문을 발송”했다고 밝혔다.

10월 11일 북한이 외무성 중대성명을 통해 평양에 남한의 무인기가 침투했다고 제기한 주장과 관련된 남북한간 공방이 벌어지고,¹⁰⁾ 북한 국방성 대변인은 13일 국경선 일대 8개 포병여단에 완전사격 준비태세에 대한 12일의 총참모부 작전 예비지시 하달을 발표하는 등 긴장이 고조되었다. 김여정 당중앙위원회 부부장은 11일에 이어 14일 담화를 통해 ‘군사적 공격’ 행위에 대한 한국 군부에 대한 비난과 함께, 정전협정 관리 책임이 있는 유엔사, 미국에 대한 비난을 높였고, 북한은 기존 대북전단에 대한 대응과는 다른 수위의 ‘무력 충돌 불사’의 군사적 대응 태세를 경고했다.¹¹⁾ 동시에 북한은 전쟁 발발 위험을 강조하며 경거망동에 대한 경고, 도발행위의 재발방지 담보 요구 등을 통해, 영공을 침범한 ‘주권 침해 도발’에 대한 관리, 통제의 양상을 보였다.

10월 14일 김정은 총비서는 ‘국방·안전 분야 협의회’를 주재하고 ‘무인기 사태’를 “적들의 엄중한 공화국 주권 침해 도발 사건”이라 규정하며 “강경한 정치 군사적 입장”을 밝혔다.¹²⁾ 이어 15일 북한은 지난 1월의 김정은 최고인민회의 연설 이후 물리적 철거가 예견됐던, 2000년대 초 남북을 연결하는 철도와 도로의 상징이었던 경의선·동해선 남북 연결도로를 폭파했다. 15일 무인기 관련 김여정 부부장의 세 번째 담화는 적대적 주권 침해 도발 행위에 대한 증거를 확보했다고 강조했다. 10월 한반도 내 군사적 위협의 수위는 연초에 이어 외부에서 전쟁위기에 대한 우려, 즉 어느 때보다 또 다른 한국

9) 『조선중앙통신』, 2024.10.9.

10) 김지현, “‘평양 침투 주장’ 무인기 실체는 ... 누가·어떻게·왜?,” 연합뉴스, 2024.10.13. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241013012200504> (검색일: 2024.10.24.)

11) 박민희·권혁철, “북 사흘째 ‘무인기 전단’ 담화...“미국이 한국 제어하란 요구,” 한겨레, 2024.10.15. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1162521.html> (검색일: 2024.10.24.)

12) 박민희·권혁철·이제훈, “북, ‘남북화해 상징’ 도로 2곳 끝내 폭파,” 한겨레, 2024.10.16. https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1162724.html (검색일: 2024.10.24.)

전쟁의 위험이 높아지고 있다는 경고로 이어졌다.¹³⁾

한편, 10월 18일 국가정보원의 북한 특수부대의 러시아-우크라이나 전쟁 참전 확인 보도, 23일(현지 시간) 로이드 오스틴 미 국방장관 및 나토의 북한 병력의 러시아 지원 참전 확인 이후,¹⁴⁾ 남북한 간 군사적 긴장은 우선 한반도가 아니라 우크라이나 전장에서 강화될 위험을 보였다. 10월 22일 대통령이 우크라이나에 공격용 무기 지원을 시사했고 한미일과 나토는 북한군의 러시아-우크라이나 전쟁 파병 관련 안보 및 정보공유 협력을 강화했다.

북한군 파병에 대한 러시아와 북한의 사실상 인정 이후, 러시아 하원은 10월 24일(현지 시간), 지난 6월 푸틴 대통령의 평양 방북시 체결된 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계 조약’을 비준했다. 비준 당일 안드레이 루텐코 러시아 외무차관은 하원 본회의에서 북러 조약이 “동북아시아에서 안정적인 역할을 할 것이며, 분리할 수 없는 안보의 원칙에 기반해 지역 내 세력 균형 유지에 긍정적으로 기여할” 것이며, “한반도에서의 전쟁 위험, 특히 핵무기 사용 위험을 줄이는 데 도움이 될 것”이라 밝혔다.¹⁵⁾ ‘새로운 유라시아 안보 체제 구축을 위한 기반’을 마련한다는 북러 조약은 4조에 쌍방 중 일방이 침공을 받아 전쟁상태에 처하는 경우 군사적 및 기타 원조를 제공한다고 명시한 바 있다.

핵전쟁의 위험이 명시적으로 언급되는 한반도와 동북아시아의 현재로부터 우리는 어떤 평화의 미래를 상상하고 준비해야 하는가. 이와 관련해 연구진은 한반도 평화 규범 미래의 다양한 상을 두고 시민들 스스로 논쟁하고 시민들이 ‘우리’를 위해 더 바람직한 평화의 미래라 합의하는 규범미래의 비전을 만들어나가고 이를 실현하기 위해 현재와의 격차를 좁혀가는 것이 민주적으로 정당성을 확보하고 지속가능한 한반도 미래전략을 산출하는 방법이라고 전제한다. 이러한 전제로부터 국민의 대의제기관인 입법부에서 제시하는 한반도 평화의 규범미래 시나리오를 시민들과 함께 만들어나가는 미래대화를 한반도 미래전망 연구의 중요한 방법론적 자원으로 강조한다.

중장기 한반도 평화의 규범미래를 위한 미래대화를 준비하는 시론적 연구로서 본 연

13) Robert L. Carlin and Siegfried S. Hecker, 2024, “Is Kim Jong Un Preparing for War?,” *38 North*, January 11; Robert Manning, 2024, “The Risk of Another Korean War is Higher Than Ever,” *Foreign Policy*, October 7.

14) 우크라이나에서는 10월 초부터 북한군의 러시아 파병설이 제기됐고 대표적으로 젤렌스키 대통령은 13일 벨기에 유럽연합 회의에서 북한군의 참전 의혹을 지적했다.

15) 김원철, “러 하원, 북-러 조약 비준 ... 군사동맹 부활 공식화 수순,” 한겨레, 2024.10.25. <https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/1164160.html> (검색일: 2024.10.24.)

구는 한정된 예산 및 시간을 최대한 활용해 한반도 평화 시스템을 둘러싼 다양한 층위, 영역과 관련된 전문가들과의 미래대화에 기반해 후속 단계의 시민들과의 한반도 평화 미래대화를 예비하는 시나리오 및 인과지도 초안을 완성하는 데 주력한다. 향후 시민들과의 미래대화 과정에서 2024년의 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도, 시나리오는 수정보완을 통해 변화할 것이며 이를 통해 다양한 규범미래 형태로부터 백캐스팅을 통한 현재의 중장기 전략적 목표와 단기 우선순위, 실현을 위한 로드맵을 발전시켜나갈 근거가 될 것이다. 연구진은 본 연구의 시론적 결과를 통해, 한국의 민간 시민사회와 국회에서 한반도 평화에 대한 복수적 시나리오에 대한 논쟁과 비판, 수정과 대안 제시가 이뤄지는 초당적 미래대화를 촉진하기를 기대한다.

제2절 기존 연구와의 차별성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 크게 규범미래 탐색과 백캐스팅 접근, 시민사회 역할을 포괄하는 입법부 관점의 미래전략, 두 가지 측면에서 기존 한반도에 대한 미래전략 연구, 한반도 평화 연구와 차별화된다.

1 규범미래 탐색과 백캐스팅 접근

기존 학계, 정책연구기관들의 한반도 미래전략은 상대적으로 단기적 관점, 개별 행정부 임기에 국한되는 한편 체계적 미래연구 방법론적 토대가 부족하다는 점을 지적할 수 있다. 중장기 미래전략에 대한 비정기적 출판물이 존재하나,¹⁶⁾ 대개 일회적 작업으로 체계적이고 일관된 미래전략 방법론적 토대가 취약하다. 본 연구는 미래 트렌드 및 미래 이슈 전망, 미래선호 탐색을 위한 미래대화 등을 발전시켜온 원내 미래학 연구자들과의 협업을 통해, 한반도 미래연구 방법론 차원에서 기존의 사회과학 분과 위주의 한반도 미래전략 연구와 차별화한다.

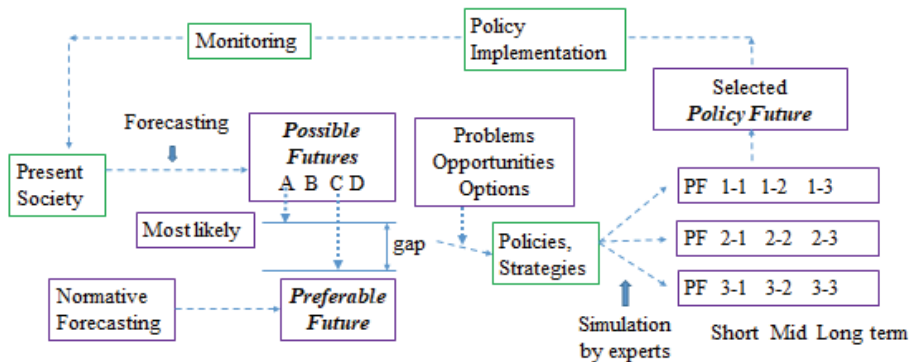
본 연구는 국회미래연구원의 미래연구의 기본틀에 입각해, ‘가능미래’의 시나리오들과 구성원 개인들이 바람직하다고 생각하는 ‘선호미래’들의 격차를 좁혀가기 위한 정책대안들을 준비하고 이행함으로써 정책미래를 예비하는 방편으로 중장기 미래전략 구상을 이해한다. 가능미래의 다양한 가능성과 함께, 사회정치단위, 개별 행위자들이 염원하는 선호미래들과 가능미래들의 간극을 파악하고 누구의 관점을 채택하는가에 따라 가능미래 시나리오들이 포함하는 문제, 위험, 기회 및 대안들에 다른 개입이 가능하다

16) 김병연 외, 2023, 『한국이 당면한 지정경 리스크: 평가와 대응』, 서울대학교 국가미래전략원; KAIST 문술미래전략대학원 미래전략연구센터, 2022, 『카이스트 미래전략 2023』, 김영사; 한국개발연구원 편, 2022, 『미래전략연구: 경제환경 변화와 대한민국의 선택』, 한국개발연구원; 김갑식 외, 2023, 『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』, 통일연구원; 김상기 외, 2023, 『한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색』, 통일연구원; 이무철 외, 2021, 『한반도 평화·비핵 프로세스 근 미래 전략과 주요사업 추진방안』, 통일연구원; 김갑식 외, 2020, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, 통일연구원; 태재미래전략연구원, 2023, 『2022 태재미래전략연구원 백서』, 태재미래전략연구원.

는 점을 이해한다. 한국 및 한반도 사회의 다양한 개인, 집단들을 포괄하는 가능미래, 선호미래 조사를 통해 가능미래-선호미래 간 격차에 대응하는 미래비전, 미래전략의 결과로서 미래연구를 접근하면서 국회미래연구원은 기본적으로 국가 단위를 벗어나 시민들, 사람들에 초점을 맞춘 미래전략 설계를 지향한다.¹⁷⁾

본 연구는 공동체 내부 다양성과 차이를 인정하는 한편으로 광범한 공동체 차원에서 보다 바람직한 선호미래와 관련해 규범미래 개념을 사용한다.

NAFI, Connecting Futures Studies to Policies



출처: Wood and Christakis(1984) 참고해 작성, 박성원 외(2022a), 4.

[그림 1-10] 국회미래연구원 미래연구와 중장기 전략

연구진은 ‘전환’(transition) 연구에서 채택하는 백캐스팅(backcasting) 관점에서 중장기 비전으로서 한반도 평화 규범미래의 상을 탐색하고, 그 실현을 위한 미래전략을 역순으로 구성해 현재와 규범미래 사이의 격차에 대응하고자 한다. 또한 한반도 평화 규범미래 시나리오 작업은 인과지도로 시각화함으로써, 중장기 한반도 평화라는 궁극적 목적을 달성하기 위해 고려할 수 있는 동인 및 인과관계의 시스템에 대한 이해를 통해, 정책결정자들은 물론 시민들이 한반도 평화에 이르는 길을 구체적으로 상상하고 논쟁

17) 박성원 외, 2022a, 『미래정책의 국민선호 연구』, 국회미래연구원; 박성원 외, 2022b, 『대한민국 미래전망 연구』, 국회미래연구원; 박성원 외, 2023, 『국민과 미래대화 연구: 이머징 시티즌을 찾아서』, 국회미래연구원.

할 수 있는 기반을 생산하고자 한다.

특히 본 연구는 하나로 수렴하는 것이 아닌 복수의 다양한 한반도 평화의 규범미래 시나리오와 인과지도를 제시함으로써, 한반도 평화·통합 연구 및 정책 실천에서 회피할 수 없는 당파성에 치우치지 않고 포괄적이고 광범한 미래대화의 기반을 만들고자 한다. 최소 4가지 시나리오별 규범미래 상으로부터 백캐스팅을 통해 현재 시민사회, 국회, 정부가 어떤 역할을 할 수 있는가를 질문하고 규범미래로의 전환을 위한 중장기 전략적 방향, 우선순위, 정책적 로드맵 구성을 위한 토대를 제공할 것이다.

한반도 규범미래 전망을 위해서 본 연구는 과거 남북관계는 물론 국제관계, 국내 시민사회를 포괄하는 거버넌스에 대한 성찰과 재구성을 시도하는 한편, 기존의 한반도 평화 시스템의 변화를 추동할 수 있는 돌발 변수를 포함하는 이머징 이슈에 대한 논의와 이에 기반한 중장기 규범미래 시나리오의 변화에 대해서도 고려한다.

2 시민사회와 입법부 미래전략을 위한 미래대화

최근 한반도 분단, 갈등을 둘러싼 사회적 대화에 대한 학술·정책적 관심이 높아졌으나, 한반도 중장기 미래전략에서 시민사회와의 연계, 나아가 국회의 역할을 강조하는 경우는 찾아보기 어렵다. 한반도 평화과정·통합에 대한 국회의 위상과 역할은 외교, 통일 관련 의제에 대한 행정부 주도가 지배적인 현실을 바탕으로, 상대적으로 관련 분석, 제언이 크게 진전되지 못한 것이 사실이다. 그러나 행정부 주도의 대외·대북정책 입안, 수행이 폭넓은 국민들의 이해와 합의를 바탕으로 민주적 정당성을 확보하고 이를 통해 정책 지속의 안정적 기반을 확립해왔는가에 대해서는 지속된 비판과 성찰이 존재한다.

국회는 다양한 입법·비입법적 수단을 통해 특히 한국 사회에서 뿌리깊은 정치·이념적 분열과 경제·사회·문화적 분열이 교차하는 한반도 평화와 통합 이슈들에 대한 활발한 논쟁, 민주적 합의 도출의 중장기적인 과정을 수행함으로써 한반도 평화정책 전반에 대한 민주적 기반을 제공할 뿐 아니라 궁극적 성패에도 영향을 미칠 수 있다. 국민들의 평화와 안전, 복지에 중요한 영향을 미치는 남북관계, 한반도 평화 실현을 위한 대외협력 의제와 관련해, 국내 다양한 정치, 경제, 사회, 문화적 균열을 반영하고 포괄적인 국

민적 합의를 도출하는 민주적 대표기관인 국회의 역할이 증대되어야 한다는 것은 민주성 제고 뿐 아니라 정책의 효과성, 지속가능성 차원에서도 강조할 수 있다.

한반도 평화, 남북관계, 남북교류협력, 북한 인권, 탈북이탈주민 등 한반도 관련 국회 입법 지형은 한반도 문제를 둘러싼 국내정치 당파적, 양극화된 균열을 대변하는 동시에 한반도 문제를 규율하는 기본법제의 현저한 공백, 입법부의 상대적으로 낮은 위상을 드러낸다. 제헌의회부터 21대 국회(2020.5-2024.5)에서 한반도 문제 입법 관련 주요 키워드 검색 결과, ‘북한’ 관련 의안 80건, ‘남북’ 관련 의안 79건, ‘한반도’ 관련 의안 9건, ‘탈북이탈주민’ 관련 56건, ‘북한인권’ 관련 9건 등이 제출되었다. 한반도 입법은 남북관계 관련 기본법에 해당하는 남북교류협력법(1990), 남북협력기금법(1990), 남북관계발전법(2005) 개정안, 탈북이탈주민지원법(1995), 북한인권법(2016) 관련 개정안이 주도하며, 한반도 평화체제, 군비통제, 인도적 협력 등 상기한 법제에 포괄되지 않는 남북관계 관련 입법도 시도되었다.

구체적으로, 남북관계 관련법, 북한인권법 등 개정안은 한반도 문제를 둘러싼 당파적, 이분화된 입장을 드러내는 입법 경쟁의 양상을 띠는 한편, 북한의 지위, 남북관계 규율 관련해 헌법과 법률체계(국가보안법 vs. 남북관계 관련법 등), 실정법 조항 및 판례상(헌재, 대법원) 입장 차에서 드러나는 포괄적 남북관계 기본법제의 미비 등의 실질적 한계가 존재한다.

누구의 관점에서 한반도 미래전망과 미래전략을 준비하는가 하는 지점에서 본 연구의 중장기 한반도 평화 규범미래 연구는 분명한 차별성을 가진다. 시민사회, 입법부 관점에서 중장기 한반도 평화 규범미래 전망은 한반도에 살거나 살아가고자 하는 개인, 공동체 관점에서 선호하는 한반도 미래를 실현하기 위한 중장기 전략, 단기적 우선순위 및 정책 경로를 제공한다. 국가의 한반도 전략을 넘어서 개인, 공동체를 중심에 둔 미래 전략 구성을 위해서 기존의 top-down 방식과 차별화된 bottom-up 접근을 유념하며, 한반도 평화라는 궁극적 정책 목표로 이어지는 주요 동인으로서 한국의 민간, 시민사회 영역을 중요하게 고려한다.

한반도 평화에 이르는 다영역, 다층위적 동인을 고려하는 한편, 궁극적으로 한반도의 미래를 살아갈 시민들과의 미래대화를 방법론적으로 중요하게 고려하는 것은 국가가 아닌 개인, 시민사회, 이를 대표하는 국회의 관점에서 중장기 전략을 구성하는 본 연구

의 문제의식이자 차별화된 지점이다. 중장기 한반도 평화의 규범미래에 대한 미래전망, 미래전략 구상에 실제 평화 혹은 비평화의 한반도 시공간을 공유하는 사람들의 미래에 대한 인식, 선호를 포괄하고 궁극적으로 중장기 전략을 위한 제언 과정에 참여시키는 과정이 미래대화 방법론이다. 미래대화 방법론은 미래비전 수립 과정에서 ‘한반도 미래 대화’라는 일종의 숙의민주주의형 공간을 실험한다는 의미를 가진다.

각계각층 시민들의 한반도 중장기 비전에 대한 미래대화를 수행하고, 아래로부터 미래전망, 미래선호를 반영한 미래전략을 도출할 것을 지향하면서, 본 연구에서는 올해 예산과 시간의 제약상 전문가 미래대화를 바탕으로 한반도 평화의 규범미래 시나리오 및 인과지도를 작성하고 이후 시민들과의 한반도 미래대화의 활성화 및 미래전략의 정교화를 목표로 한다. 계속과제로 한반도 미래전망 연구를 고려하면서 연구진은 우선 한반도 미래전략을 위한 방법론적 확립이 선행되어야 한다는 문제의식 하에, 전문가 층위 미래대화, 이머징 이슈 워크숍, 인과지도 수립을 위한 내부 세미나 및 과거와의 대화 등을 안정적으로 수행함으로써 향후 시민들과의 미래대화를 준비하는 기틀을 마련한다. 입법부 관점에서 국내 시민사회를 아우르는 한반도 미래전략은 종래의 정부 당국 중심의 남북관계 거버넌스의 한계를 보완하고 민주적 정당성, 지속가능성에 기반한 한반도 미래비전, 이를 실현하기 위한 로드맵을 제공하는 데 기여할 것이다.

제3절 보고서의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 보고서의 구성은 다음과 같다.

1장은 연구 목적과 본 연구의 차별성을 밝힌다.

2장에서는 연구 방법으로서 시스템적 사고에 기반한 인과지도, 이머징 이슈를 포함하는 미래대화를 설명한다.

3장에서는 연구 과정으로서 과거와의 대화, 전문가 미래대화 수행과정을 제시한다.

4장에서는 내부 연구진과 외부 자문단 미래대화의 결과로 도출한 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도와 시나리오를 제시한다.

마지막으로 5장에서는 중장기 한반도 평화 규범미래로의 ‘전환’을 위하여 현재 한국 시민사회와 국회가 고려할 수 있는 장기 전략적 방향과 단기 정책적 경로를 제시한다.

제2장

연구 방법: 인과지도, 미래대화

제1절 한반도 미래전망을 위한 시스템적 사고

제2절 한반도 평화 인과지도 수립을 위한 방법론적 접근

제3절 미래대화 연구 방법론

제4절 이머징 이슈 연구 방법론

제 1절

한반도 미래전망을 위한 시스템적 사고

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한반도의 평화와 안정은 복잡하고 상호의존적인 다양한 요인들로 구성된 시스템적 문제다. 이러한 시스템적 문제를 분석하고 해결하는 데 있어 중요한 도구는 시스템적 사고(systemic thinking)이다. 미래전망 연구에서 시스템적 사고는 복잡한 사회적, 정치적, 경제적 현상을 분석하고 이해하는 데 필수적인 방법론적 접근이다.¹⁸⁾ 이는 개별 요소나 사건에 집중하는 것이 아니라, 다양한 요소들이 상호작용하는 방식과 그로 인해 나타나는 동태적 변화를 파악하는 것을 목표로 한다. 이는 인과관계의 구조적 이해와 비선형적 변화를 통해 복잡한 시스템을 설명하는 중요한 접근법이다.

본 연구에서는 이러한 시스템적 사고를 통해 한반도의 평화 시나리오를 다양하게 탐색하고, 이를 구조적으로 묘사하는 것을 목적으로 한다. 한반도의 평화는 단순한 외교적 협상이나 군사적 완화 이상의 복합적인 요인들에 의해 영향을 받기 때문에, 시스템적 사고는 이들 요인 간의 상호작용을 분석하고, 그로 인해 발생하는 변화 경로를 명확히 파악하는 데 중요한 역할을 한다. 특히, 피드백 루프(feedback loops)와 같은 구조적 관계를 통해 평화 구축 과정에서 나타날 수 있는 강화 요인 또는 제약 요인들을 식별하고, 이러한 요인들이 장기적인 평화 구축에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 분석하는 것이 핵심이다.

이와 같은 접근이 중요한 이유는 첫째, 한반도의 평화는 다차원적이고 다층적인 시스템의 작용 결과로 나타난다는 점이다. 남북한의 관계뿐만 아니라, 국제적인 외교 관계, 경제적 상호 의존성, 사회적 통합 등 다양한 변수가 상호작용하면서 복잡한 평화 프로세스를 형성한다. 따라서 단일한 변수나 단기적 사건을 통해 평화의 가능성을 예측하기 보다는, 장기적이고 복합적인 상호작용을 분석하는 시스템적 사고가 필요하다. 둘째, 비선형적 변화의 특성이다. 한반도 평화 구축 과정에서는 예상치 못한 사건이나 작은 변화가 커다란 결과를 낳을 수 있기 때문에, 이러한 비선형성을 고려한 분석이 평화 유

18) 여영준 외, 2023, 『대한민국 미래전망 연구-개인의 삶 관점 미래 사회 전망』, 국회미래연구원.

지의 가능성을 더욱 현실적으로 평가하는 데 기여한다.

본 연구는 이러한 시스템적 사고를 바탕으로 한반도의 다양한 평화 시나리오를 탐색하고, 그 시나리오들이 어떤 구조적 요소들에 의해 결정되는지를 분석할 것이다. 이를 통해 우리는 한반도의 평화와 안정이 단순한 정치적 결정의 결과가 아니라, 다수의 복합적인 요인들이 상호작용하는 시스템적 결과임을 체계적으로 이해하고자 한다.

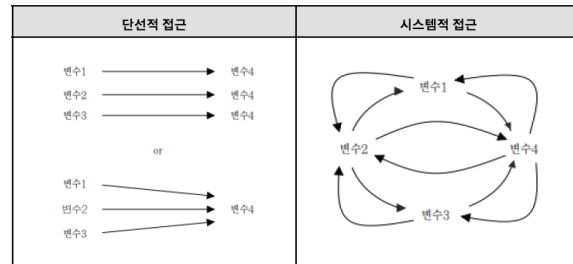
1 시스템적 사고의 개념적 틀

시스템적 사고(systemic thinking)는 복잡한 사회적, 정치적, 경제적 문제들을 분석하고 해결하기 위해 사건의 표면이 아닌, 그 이면에 존재하는 구조적 상호작용을 이해하는 방법론이다. 이는 개별 요소나 사건에 집중하는 전통적 분석과는 달리, 문제를 형성하는 시스템 내의 다양한 요인들이 어떻게 상호작용하는지를 파악하는 데 초점을 맞춘다.¹⁹⁾ 한반도의 평화 구축 문제는 군사적 긴장, 외교적 관계, 경제적 협력, 사회적 신뢰라는 다차원적인 변수들이 복합적으로 얽혀있기 때문에, 이러한 복잡한 상호작용을 분석하기 위해서는 시스템적 사고가 필수적이다.

19) L.B. Sweeney and J.D. Sterman, 2000, "Bathtub dynamics: initial results of a systems thinking inventory," *System Dynamics Review: The Journal of the System Dynamics Society*, 16(4), 249-286. 예로, 시스템적 사고와 저출산과 고령화 문제를 접근해볼 수 있다. 이 현상들은 단순한 인구 통계상의 변화로 보일 수 있지만, 그 이면에는 복잡한 사회적, 경제적 구조가 얽혀 있다. 저출산 문제를 분석해보면, 출생률은 단순히 개인의 선택이 아니라 산업 구조, 경제 성장, 고용 안정성, 주거 조건, 사회 서비스의 질, 교육 및 가족 계획 등 다양한 요인들이 상호작용한 결과다. 예를 들어, 경제적 불확실성이나 주거비 부담이 높아지면 출산에 대한 부담이 증가하고, 이는 출생률 감소로 이어질 수 있다. 반대로, 고용 안정성이나 주거 지원 정책이 강화되면 출생률이 회복될 가능성이 높아진다. 고령화 역시 다양한 변수들이 얽혀 있는 복합적 문제다. 출생률 감소와 더불어, 평균 수명의 증가로 고령 인구가 늘어나면서 연금 및 의료비 지출이 증가하고, 이는 재정 부담과 세금 부담을 가중시킨다. 이러한 재정적 부담은 경제 성장에 영향을 미치고, 생산 가능 인구가 줄어들면서 노동력 부족 문제가 심화된다. 그 결과, 고령화는 경제 전반에 걸쳐 소비와 소득 구조에 영향을 미치며, 이는 다시 출생률과 인구 구조에 영향을 미치는 순환적인 피드백 구조를 형성한다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 표면적인 증상만을 해결하려는 단기적 접근이 아니라, 이러한 구조적 상호작용을 파악하고 장기적으로 지속 가능한 정책을 마련하는 것이 필요하다. 저출산과 고령화는 단순한 인구 문제가 아니라, 사회 전반의 경제적, 제도적, 문화적 요소들이 긴밀하게 상호작용하여 나타나는 구조적 현상이다. 국회미래연구원, 2023, 『맞이할 미래, 성장사회나 성숙사회냐』, 국회미래연구원.



[그림 2-1] 현상을 바라보는
관점의 전환



[그림 2-2] 사회현상에 대한 접근방법 비교
(단선적 접근과 시스템적 접근)

이 접근법의 본질은 구조가 행동과 결과를 결정한다는 전제에서 출발한다.²⁰⁾ 즉, 표면적인 현상은 이러한 복잡한 구조적 상호작용의 결과물이며, 따라서 구조를 이해해야만 그 문제를 근본적으로 해결할 수 있다. 예를 들어, 남북한 간의 군사적 긴장과 정치적 불안은 단순히 외교적 실패나 군사적 도발의 결과가 아니라, 경제적 의존성, 외교적 불균형, 국내 정치 요인들이 복합적으로 상호작용한 결과로 볼 수 있다.²¹⁾ 이러한 구조를 파악함으로써 우리는 갈등의 원인을 보다 깊이 이해할 수 있으며, 단기적인 사건이 아니라 장기적인 구조적 문제를 해결하는 방향으로 나아갈 수 있다.

피드백 루프(feedback loops)는 시스템적 사고의 핵심 개념 중 하나로, 한 요소의 변화가 다른 요소에 영향을 미치고, 그 결과가 다시 원래 요소에 영향을 미쳐 순환적인 패턴을 형성하는 것을 말한다. 예를 들어, 한반도에서 남북 간의 경제 협력이 증대되면 정치적 신뢰가 강화될 수 있고, 이는 다시 경제적 협력을 촉진하는 긍정적인 순환 구조를 만들어낼 수 있다.²²⁾ 반대로, 군사적 긴장이 고조되면 정치적 불신이 확산되고, 이는 경제 협력을 저해하는 악순환을 초래할 수 있다.²³⁾ 이러한 상호작용을 분석하는 것은 한반도 평화 구축에서 핵심적이며, 장기적인 안정성을 유지하기 위해서는 이러한 피

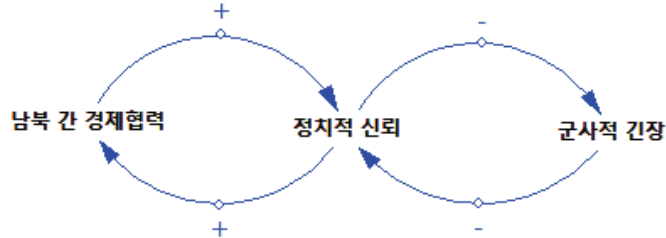
20) Sweeney and Sterman 2000; E.G. Martin et al., 2020, Using a system thinking approach to assess the contribution of nature based solutions to sustainable development goals. Science of the Total Environment, 738, 139693.

21) J. Ring and W. Hwang, 2020, Military and economic power networks, hedging, and cooperation on the Korean Peninsula. Asian Survey, 60(6), 1090-1115.

22) J. Choi et al., 2022, A Study on Forecasting of Inter-Korea Air Passenger Demand Using System Dynamics. Journal of the Korean Society for Aviation and Aeronautics, 30(4), 65-75.

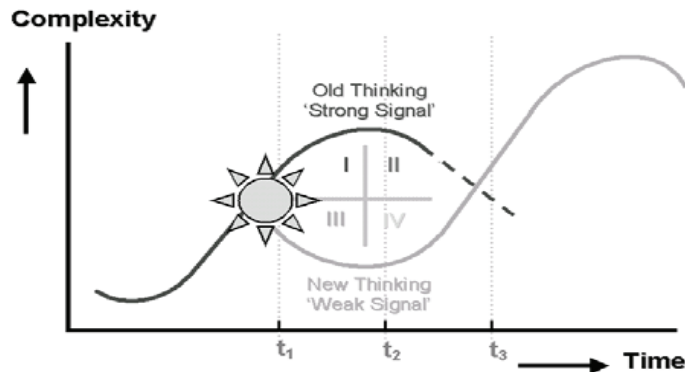
23) S. Park and K. Peh, 2020, Leveraging towards restraint: Nuclear hedging and North Korea's shifting reference points during the agreed framework and the Six-Party Talks. European Journal of International Security, 5 (1), 94-114.

드백 메커니즘을 이해하고 관리하는 것이 필수적이다.



[그림 2-3] 한반도 평화 관련 피드백 루프의 예시

그리고 시스템적 사고는 현상의 비선형적 특성에 주목한다. 비선형성(nonlinearity)은 작은 변화가 시스템 전체에 큰 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.²⁴⁾ 한반도 평화 프로세스에서는 작은 외교적 진전이나 이머징 이슈 등 돌발변수가 정치적, 군사적 관계에 큰 변화를 일으킬 수 있으며, 반대로 예상치 못한 작은 사건이 큰 갈등으로 변질 가능성도 존재한다. 이러한 비선형적 특성을 고려하지 않고 단순히 선형적으로 문제를 분석하는 것은 매우 위험할 수 있다. 비선형성은 시스템적 사고가 복잡한 문제를 분석할 때 장기적인 관점을 유지하도록 돕고, 정책 결정자들이 예상치 못한 결과에 대비할 수 있도록 한다.



출처: van Eijnatten(2003)

[그림 2-4] 시스템적 사고 기반 비선형성과 돌발변수의 잠재성

24) Sweeney and Sterman 2000.

예로, [그림 2-4]는 시스템적 사고에서 주목하는 비선형성과 돌발 변수(weak signal)의 잠재성을 시각적으로 설명하고 있다. 시간의 흐름에 따라 시스템의 복잡성(complexity)이 변하는 과정을 나타내며, 비선형적 변화를 어떻게 이해하고 대응해야 하는지를 강조한다. 우선, 비선형적 특성은 시스템의 변화가 시간이 지남에 따라 일정하지 않고, 작은 변화가 커다란 결과를 낳거나 반대로 큰 변화가 작은 결과로 이어질 수 있음을 의미한다. 이 그림에서 'Old Thinking'과 'New Thinking'은 서로 다른 신호(strong signal과 weak signal)를 나타내며, 이는 시스템적 변화가 예측 가능한 강한 신호와, 미세하고 감지하기 어려운 약한 신호로 나타날 수 있음을 시사한다.

특히 특정 시점(t1 시점)에서 나타나는 약한 신호는 시스템 내에서 새로운 패러다임으로 전환될 가능성을 내포하고 있으나, 기존의 강한 신호에 의해 간과될 수 있다. 이러한 약한 신호는 초기에는 거의 인식되지 않지만, 비선형적 특성에 의해 시스템의 복잡성이 증가하면서 t2 이후 강력한 변화를 유도하게 된다.

그림에서 보듯, t1에서 나타나는 weak signal은 새로운 시스템적 전환을 나타내며, 이 신호가 체계적으로 분석되지 않으면, 기존의 'Old Thinking'에 얽매어 변화에 대응하지 못할 수 있다. 시스템적 사고는 이러한 비선형적 특성을 이해하는 데 필수적이며, 돌발 변수(weak signal)의 중요성을 간과하지 않고 이를 면밀히 분석해야만 장기적인 변화에 적절히 대응할 수 있다. 특히, 한반도 평화와 같은 복잡한 문제에서는 예상치 못한 외부 요인들이 장기적인 변화에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에, weak signal의 분석은 미래 예측과 정책 수립에서 매우 중요한 역할을 한다.²⁵⁾

따라서 이 그림은 단선적이고 예측 가능한 변화만을 고려하는 기존의 사고방식에서 벗어나, 초기 단계에서는 미세하지만 장기적으로는 큰 변화로 이어질 수 있는 약한 신호들을 체계적으로 탐지하고 분석하는 시스템적 사고의 필요성을 잘 보여준다. 이는 복잡하고 상호의존적인 사회적 시스템 내에서 미래의 불확실성을 줄이고, 돌발 변수를 조기에 파악함으로써 새로운 전략적 대응을 설계하는 데 중요한 인사이트를 제공한다.

시스템적 사고에서 중요한 또 다른 개념은 멘탈 모델(mental models)이다. 이는 개

25) M. Wever et al., 2022, Designing early warning systems for detecting systemic risk: A case study and discussion. *Futures*, 136, 102882; P. Rossel, 2012, Early detection, warnings, weak signals and seeds of change: A turbulent domain of futures studies. *Futures*, 44(3), 229-239; G.P. Richardson, 2011, Reflections on the foundations of system dynamics. *System dynamics review*, 27(3), 219-243.

인이나 조직이 시스템을 어떻게 이해하고 있는지를 나타내는 인지적 틀로, 정책 결정자가 특정 상황에서 선택을 할 때 중요한 역할을 한다.²⁶⁾ 한반도 평화 프로세스에서 정책 결정자들은 경제적, 정치적, 군사적 요인들이 어떻게 상호작용하는지를 파악하고, 그에 따른 미래 결과를 예측하는 멘탈 모델을 구축해야 한다. 예를 들어, 경제 협력 강화가 군사적 긴장 완화에 어떤 영향을 미치는지에 대한 멘탈 모델을 통해 정책 의사결정자들은 더 나은 전략적 결정을 내릴 수 있다..

한반도 평화 시나리오 탐색에서 시스템적 사고는 특히 중요한 역할을 한다. 이는 단순히 사건에 대한 표면적인 분석을 넘어서, 각 사건이 어떤 구조적 요인들에 의해 발생했는지를 탐색하고, 이러한 요인들이 상호작용하여 만들어내는 다양한 시나리오를 분석하는 데 유용하다.²⁷⁾ 예를 들어, 경제적 협력과 정치적 신뢰의 상호작용을 분석함으로써 정책 의사결정자들은 경제 통합이 군사적 긴장 완화에 어떤 방식으로 기여할 수 있을지를 명확하게 파악할 수 있다. 또한, 시스템적 사고는 정책 우선순위를 설정하고 장기적인 전략을 수립하는 데 도움을 준다.²⁸⁾ 그에 따라 한반도 평화 구축에 있어 시스템적 사고는 장기적이고 구조적인 접근을 가능하게 한다.

최근의 연구들에서도 시스템적 사고의 중요성을 강조하고 있다. Joo(2016) 및 Kim(2009) 등은 동북아시아의 복잡한 지정학적 환경에서 피드백 루프가 한반도의 정치적 안정성에 중요한 역할을 한다는 것을 실증적으로 분석하였다. 이 연구는 경제적 상호의존성과 정치적 협력의 관계를 분석함으로써, 장기적인 평화 구축을 위한 시스템적 접근의 필요성을 강조하였다. 최지현 외(2022), 정대영·한석호(2021), Kim(2009) 연구 등은 한반도 평화 프로세스에서 멘탈 모델을 통한 시나리오 분석이 정책 결정자들에게 중요한 전략적 통찰을 제공할 수 있음을 실증적으로 보여주었다. 이 연구는 정책 결정자들이 복잡한 상호작용을 이해하고, 이를 바탕으로 다양한 시나리오에 대비할 수 있도록 돕는다.

26) L. Crielaard et al., 2024, Refining the causal loop diagram: A tutorial for maximizing the contribution of domain expertise in computational system dynamics modeling. *Psychological methods*, 29(1), 169.

27) I. Stankov et al., 2021, From causal loop diagrams to future scenarios: Using the cross-impact balance method to augment understanding of urban health in Latin America. *Social Science & Medicine*, 282, 114157; 여영준 외 2023.

28) H. Haraldsson and D. Bonin, 2021, Using systems approach to integrate Causal Loop Diagrams modelling in the foresight project Scenarios for a Sustainable Europe 2050.

즉, 시스템적 사고는 또한 미래 시나리오 탐색에 있어서 매우 중요한 도구로 작용한다. 단순히 미래의 단일 결과를 예측하는 것이 아니라, 다양한 변수들이 상호작용하여 발생할 수 있는 여러 가능성을 분석하고, 그에 대한 정책적 대응을 준비하는 데 유용하다. 예를 들어, 한반도에서 발생할 수 있는 군사적 갈등, 경제적 협력 실패, 또는 외교적 진전 등 다양한 가능성을 시나리오로 구체화하고, 각 시나리오에서의 주요 변수들의 상호작용을 분석함으로써 정책 의사결정자들은 보다 전략적인 선택을 할 수 있다. 이러한 접근은 정책 실패의 위험을 줄이고, 다양한 결과에 대비한 유연한 전략 수립을 가능하게 한다.

결국, 시스템적 사고는 한반도의 평화 구축과 같은 복잡한 문제를 해결하기 위한 필수적인 접근법이라고 이해할 수 있다. 단기적인 사건이나 정책만으로는 복잡한 문제를 해결할 수 없으며, 이러한 문제를 만들어내는 구조적 상호작용을 이해해야만 지속 가능한 해결책을 마련할 수 있다. 이를 통해 정책 결정자들은 장기적으로 평화를 유지하기 위한 전략을 수립할 수 있으며, 다양한 요인들이 어떻게 상호작용하여 평화 프로세스에 영향을 미치는지를 깊이 이해할 수 있다.

이처럼 시스템적 사고(systemic thinking)는 복잡한 사회적, 경제적, 정치적, 환경적 시스템을 분석하고 이해하는 데 있어 통합적이고 구조적인 접근을 제공하는 개념적 틀로서 역할을 한다. 본 연구에서 활용하는 시스템적 사고는 시스템 전환 이론(System Transition Theory)에서 활용하는 개념적 틀에 기초하여, 한반도의 미래를 구성하는 다양한 수준의 행위자 및 변수 간 상호작용을 다차원적으로 이해하고, 이로부터 도출되는 동태적 변화 경로를 탐구하는 것을 목표로 하고자 한다. 이에 본 연구에서는 미시적(micro), 중간(meso), 거시적(macro) 수준에서 상호 연결된 시스템 요소들을 통합적으로 분석하는 방식을 취하고자 한다.

구체적으로, 미시적 수준(micro level)에서는 한반도 미래를 결정짓는 풀뿌리 주체(grassroots actors)로서 시민사회 영역에 초점을 맞추고자 한다. 시민사회는 사회적 신뢰 구축, 지역 차원의 협력 증진, 그리고 변화의 씨앗이 되는 혁신적 아이디어와 행동을 통해 시스템 변화를 유도하는 니치(niche) 영역을 구성한다. 예를 들어, 남북 간 신뢰 구축을 위한 민간 교류, 지역사회의 통합 및 연계 활동 등이 미시적 수준에서의 중요한 분석 대상이 될 수 있다. 이는 시민사회의 자율성과 창의성을 통해 발생하는 풀뿌리

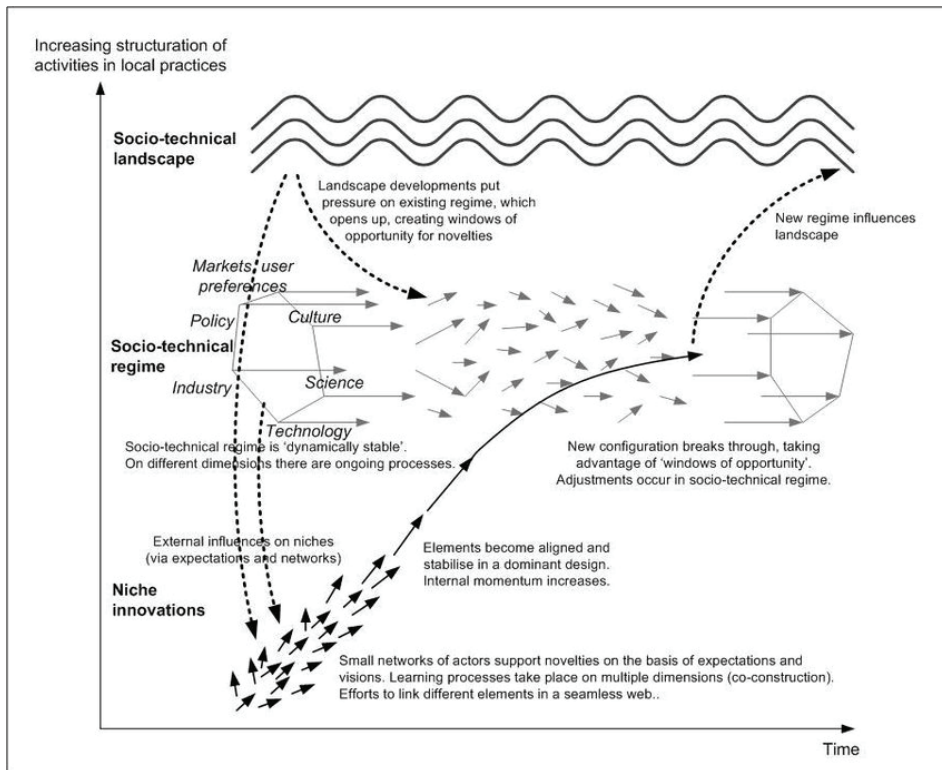
리 수준의 움직임에서 한반도의 미래 변화를 일으키는 중요한 동력을 찾을 수 있음을 의미한다. 이러한 니치 영역은 제도적 틀과 상위 시스템에 영향을 미치는 초기 단계의 혁신 동력을 제공하며, 한반도의 사회적, 문화적 변화를 유도하는 핵심 역할을 한다.

다음으로, 중간 수준(meso level)에서는 남북한 간의 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 관계를 다루고자 한다. 이 수준에서의 분석에서는 남북한의 상호작용이 한반도 미래에 미치는 영향력을 이해하는 데 초점이 맞춰지며, 특히 경제적 교류, 인적 교류, 문화적 교류 등과 같은 경제적·사회적 상호작용이 신뢰 구축과 협력 증진에 어떤 역할을 하는지를 탐구한다. 동시에 정치적 측면에서는 제도적 합의와 외교적 노력이 이러한 상호작용의 지속가능성을 어떻게 지원하거나 제한하는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 한반도 내부의 시스템적 연결성과 그 변화를 설명하는 데 중간 수준의 행위자와 구조적 요인(남북한 간 협력 및 갈등의 구체적인 양상, 상호 의존성, 제도적 틀 등)을 포괄적으로 반영하고자 한다. 그에 따라, 한반도 시스템 내 ‘중간 수준’ 층위는 미시 수준의 풀뿌리 활동과 거시적 수준의 국제적 관계 사이를 연결하며, 한반도 시스템의 중간 단계에서 나타나는 특징적인 상호작용을 보여준다고 이해할 수 있다.

마지막으로, 거시적 수준(macro level)에서는 한반도를 둘러싼 국제적 맥락을 고려하고자 한다. 이에 한반도를 둘러싼 국제관계를 중심으로 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안 등 주요 행위자들의 역할과 이들 간의 관계를 분석하는 데 초점을 맞추고자 한다. 이처럼 거시적 수준의 분석을 통해 글로벌 차원에서 작동하는 외교적, 경제적, 군사적 역학 관계를 포착하며, 한반도 정세에 미치는 주요 외부 요인들을 통합적으로 고려하고자 한다. 예를 들어, 미국과 중국 간의 패권 경쟁, 일본과의 역사적 문제 및 경제 협력, 러시아 및 아세안 국가들과의 전략적 협력이 이러한 매크로 수준의 주요 변수가 될 수 있다. 이러한 국제적 요인은 중간 및 미시적 수준에서의 변화와 상호작용하며, 한반도 시스템의 전반적인 미래 방향성을 결정짓는 중요한 틀로서 작용하게 된다.

이와 같은 다차원적 접근을 통해 본 연구에서는 한반도의 미래가 단일 변수나 특정 행위자의 독립적 행위에 의해 결정되는 것이 아니라, 미시적, 중간, 거시적 수준의 다양한 요소들이 상호작용하면서 동태적으로 형성된다는 점을 강조하고자 한다. 특히, 본 연구는 ‘시스템 전환 이론’을 기반으로, 각 수준의 시스템 요소들이 변화와 전환을 일으키는 핵심 요인들을 탐색하며, 이러한 요인들이 장기적으로 한반도의 미래를 어떻게 형

성할 수 있는지에 대한 통찰을 제공하고자 한다. 이를 통해 복잡한 시스템적 상호작용에 대한 체계적이고 동태적인 이해를 바탕으로 한반도 평화 구축과 안정의 가능성을 보다 깊이 탐구할 수 있을 것이다.



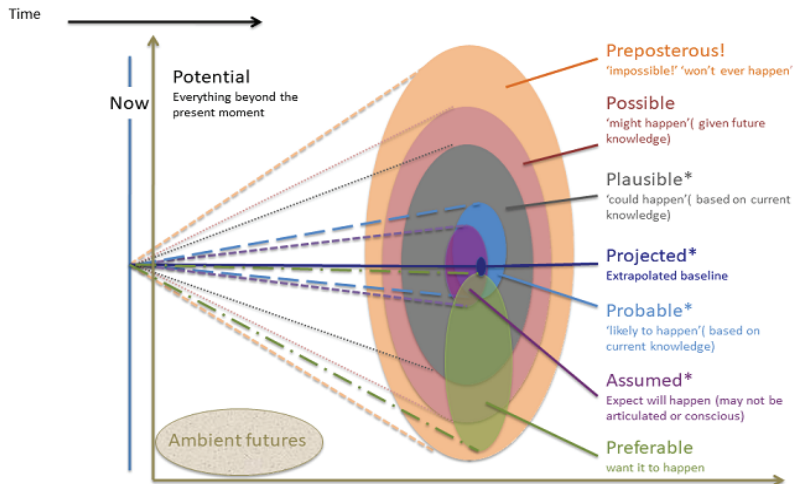
출처: R. Suurs et al., 2013, "A Systems-Based Model For The Successful Scaling-up of Inclusive Innovation," TNO Working paper 2013-1, 14.

[그림 2-5] 다층위(multi-level) 시스템 개념화와 시스템 전환 과정

2 다양한 가능성의 한반도 평화 시나리오 탐색 접근

미래의 불확실성에 대응하기 위한 중요한 도구 중 하나는 포사이트(foresight) 접근법이다. 이는 단순히 미래를 예측하는 것이 아니라, 다양한 시나리오를 기반으로 가능한 미래를 탐구하고 그에 대한 정책적 대응을 설계하는 과정이다. 특히 한반도 평화와

같은 복잡하고 다차원적인 문제에서 foresight 접근은 미래에 발생할 수 있는 여러 경로를 탐색하고, 그에 따라 정책 결정을 유연하고 체계적으로 수행할 수 있도록 돕는다.²⁹⁾



출처: Voros(2017) 재정리

[그림 2-6] 다양한 가능성의 미래를 탐색하는 포사이트 접근

즉, Foresight는 미래를 단순한 예측으로 수렴하지 않고, 다수의 가능성을 고려하여 정책적 대응을 마련하는 접근 방식으로 이해할 수 있다. 이는 불확실성 하에서의 전략적 결정을 지원하기 위한 방법으로, 사회적, 정치적, 경제적 요인들이 상호작용하면서 만들어내는 여러 가능성들을 예측하는 데 중점을 둔다.³⁰⁾ 특히 복잡한 시스템 내에서는 특정 변화가 전체 시스템에 미치는 영향을 분석하고, 각 변수들이 어떻게 상호작용하는지를 이해하는 것이 중요하다.³¹⁾ 한반도 평화 구축과 관련된 foresight 접근은 다수의 변수들이 상호작용하며 다양한 시나리오를 만들 수 있음을 전제로 한다. 따라서 미래 시나리오를 예측하고 대응하는 데 있어 foresight의 핵심은 시나리오 개발이다. 시나리

29) J.O. Schwarz et al., 2023, How to anchor design thinking in the future: Empirical evidence on the usage of strategic foresight in design thinking projects. *Futures*, 149, 103137; L.M. Westphal et al., 2023, Preparing for an uncertain future: Merging the strategic foresight toolkit with landscape modeling in northeast Minnesota's forests. *Landscape and Urban Planning*, 237, 104798.

30) J.O. Schwarz, 2023, *Strategic foresight: an introductory guide to practice*. Routledge.

31) 여영준 외 2023; J. Voros, 2017, *The Futures Cone, use and history*, The Voroscope.

오 개발은 단일 미래 경로를 예측하는 것이 아니라, 여러 가능성을 고려해 각 경로에서 발생할 수 있는 변수들의 상호작용을 분석하는 방식이다. 이를 통해 정책 결정자들은 다양한 시나리오에 따른 유연한 대응 방안을 마련할 수 있다.

더불어, 본 연구에서는 Waddington의 ‘후성유전적 풍경(epigenetic landscape)’ 개념을 한반도 평화 시나리오 탐색에 적용해보고자 한다³²⁾. Waddington이 제안한 ‘후성유전적 풍경(epigenetic landscape)’ 개념은 생물학적 발달 과정에서 세포가 여러 경로를 통해 다양한 최종 상태로 분화되는 과정을 설명하는 은유로, 이를 한반도 평화 시스템에 적용할 수 있다.³³⁾

예로, [그림 2-7]의 (a)에서 보이는 경사면은 세포가 발달하면서 갈 수 있는 다양한 상태(state)를 나타낸다. 여기서 구슬은 생물학적 시스템(세포)의 상태를 상징하며, 이 구슬은 경사면을 따라 움직이며 여러 잠재적인 분화 경로 중 하나를 선택하게 된다. 이 구슬은 단일한 경로로 고정되지 않고, 경사면의 기울기에 따라 여러 가능성으로 나아갈 수 있으며, 최종적으로는 경사면 아래쪽에 있는 움푹 파인 영역에 도달하게 된다. 이는 생물학적 시스템이 특정 세포 유형이나 상태로 안정화되는 과정을 의미한다. 경사면의 모양은 단순히 무작위적인 것이 아니라, 다양한 상호작용에 의해 형성된다. 경사면의 경사 정도나 구슬이 어느 방향으로 굴러갈지는 유전자와 환경적 요인들이 상호작용하면서 결정된다. Waddington의 이 은유는 세포가 발달하면서 여러 가지 선택지를 가지고 있으며, 이러한 선택은 미리 정해진 것이 아니라, 복합적인 외부와 내부 요인들에 의해 영향을 받는다는 것을 시사한다.

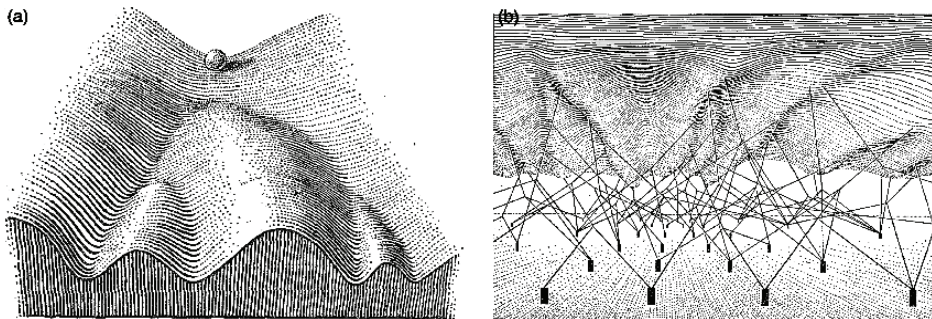
그리고 [그림 2-7]의 (b)는 Waddington의 후성유전적 풍경을의 기저에 존재하는 여러 상호작용을 시각화한 것이다. 경사면 아래에 위치한 말뚝들은 유전자와 유전자 산물들이 서로 어떻게 상호작용하는지를 나타낸다. 각각의 말뚝은 특정 유전자를 상징하며, 이 말뚝들은 서로 복잡하게 연결되어 있어, 하나의 유전자 산물(표현형)이 다른 유전자 산물과 상호작용하여 전체 시스템의 상태를 조정하는 역할을 한다. 이러한 상호작용은

32) C.H. Waddington, 1957, The Strategy of the Genes. Allen.

33) J. Baedke, 2013, The epigenetic landscape in the course of time: Conrad Hal Waddington's methodological impact on the life sciences. Studies in History and Philosophy of Science Part C: Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences, 44(4), 756-773; S.F. Gilbert, 1991, Epigenetic landscaping: Waddington's use of cell fate bifurcation diagrams. Biology and Philosophy, 6, 135-154.

유전자 네트워크로 이루어져 있으며, 이는 구슬(세포 상태)이 어느 방향으로 움직일지를 결정짓는 중요한 요소로 작용한다.

경사면 자체는 단순히 물리적인 지형을 상징하는 것이 아니라, 생물학적 발달 과정에서 유전자 산물들의 상호작용이 어떻게 시스템의 상태 변화를 유도하는지를 설명하는 것이다. 이와 같은 유전자 네트워크는 개별 유전자나 환경적 요인에 의해 단일하게 결정되는 것이 아니라, 여러 유전자 간의 복합적인 상호작용에 의해 시스템이 비선형적으로 변화할 수 있음을 보여준다. 구슬이 특정 방향으로 굴러가는 것이 단순한 기울기의 결과가 아니라, 유전자 간의 상호작용과 환경적 자극에 의해 결정된다는 점에서 Waddington의 후성유전적 풍경은 세포 운명에 대한 보다 포괄적이고 동적인 이해를 제공한다.³⁴⁾



출처: Waddington(1957)

[그림 2-7] Waddington(1957)의 '후성유전적 풍경' 개념도

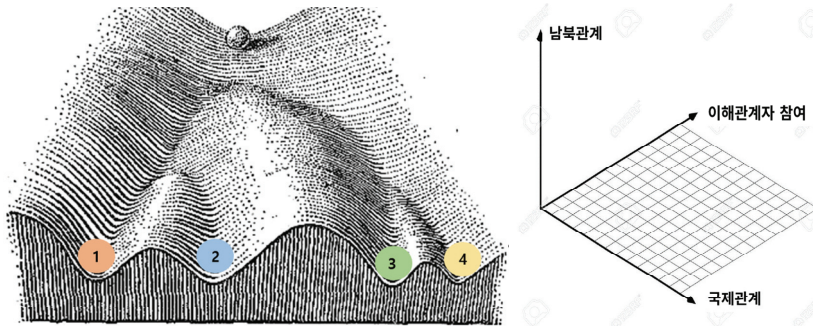
Waddington의 후성유전적 풍경 개념은 한반도 평화 시나리오와 같은 복잡한 사회적 시스템에도 적용될 수 있다. 한반도의 정치적, 경제적, 군사적 상태는 단일한 변수에 의해 결정되는 것이 아니라, 여러 가지 상호작용하는 변수들에 의해 형성된다. 마치 구슬이 경사면을 따라 여러 경로로 분화될 수 있듯이, 한반도 평화 시스템도 국제정치, 남북관계, 경제적 상호의존성, 군사적 긴장 등의 변수들이 서로 상호작용하면서 다양한

34) C. Humphrey, 2019, A Nomadic Diagram: Waddington's Epigenetic Landscape and Anthropology. *Social Analysis*, 63(4), 110-130; M. Allen, 2015, Compelled by the diagram: thinking through CH Waddington's epigenetic landscape. *Contemporaneity*, 4, 119.

경로로 변화할 수 있다. 이처럼 Waddington의 ‘후성유전적 풍경’ 개념은 단순한 선형적 예측을 넘어서, 복잡한 상호작용과 비선형적 변화의 가능성을 탐구하는데 중요한 도구로 작용할 수 있다. 이 점에 주목하여, 본 연구에서는 한반도 평화체제도 여러 경로로 진화할 수 있으며, 이 경로들은 다양한 요인들의 상호작용에 따라 달라질 수 있다는 점을 강조하고자 한다.

그에 따라, Waddington의 개념에서 구슬은 한반도의 평화 상태를 의미하며, 경사면은 시간이 지남에 따라 한반도 평화 시스템이 선택할 수 있는 여러 경로를 나타낸다. 각 경로는 국제관계, 남북한 정치적 상호작용, 시민사회의 참여와 같은 다양한 변수들의 상호작용에 의해 결정된다. 이 경로들은 상호작용하는 요인들에 의해 장력이 형성되어 구슬을 밀고 당기며, 시스템이 한 경로로 나아가도록 유도하게 된다. 예로, [그림 2-8]에서 구슬이 한반도 평화체제의 상태(state) 나타낸다면, 구슬이 어느 위치에 있는냐에 따라 한반도 평화의 상태가 안정적일 수도, 불안정할 수도 있다. 그림에서 보이는 여러 골짜기는 시간이 지나면서 한반도 평화 시스템이 다다를 수 있는 잠재적 상태들을 시사하며, 각각의 골짜기는 서로 다른 평화체제를 나타낸다. 예를 들어, 구슬이 낮은 골짜기에 머물러 있는 것은 평화체제가 비교적 안정적인 상태에 있음을 나타내지만, 구슬이 산등성이에서 불안정하게 움직일 경우, 평화체제가 위기에 직면했거나 변동성이 큰 상태임을 시사한다.

이러한 골짜기의 분지 시스템은 시간이 지나면서 한반도의 평화 체제가 선택할 수 있는 경로와 최종 도달할 수 있는 상태를 의미한다. 시간이 경과함에 따라 한반도 평화 시스템은 다양한 요인들에 의해 여러 가지 대안적인 경로 중 하나를 선택하게 될 것이며, 각 경로는 구체적인 변수를 바탕으로 결정된다. 이 과정에서 구슬이 어느 골짜기에 도달할지를 결정하는 주요 변수들은 국제관계, 남북관계, 이해관계자 참여와 같은 요소들이다. 이러한 변수들은 상호 연결되어 장력을 형성하고, 구슬이 어느 쪽으로 굴러갈지를 결정하게 된다.

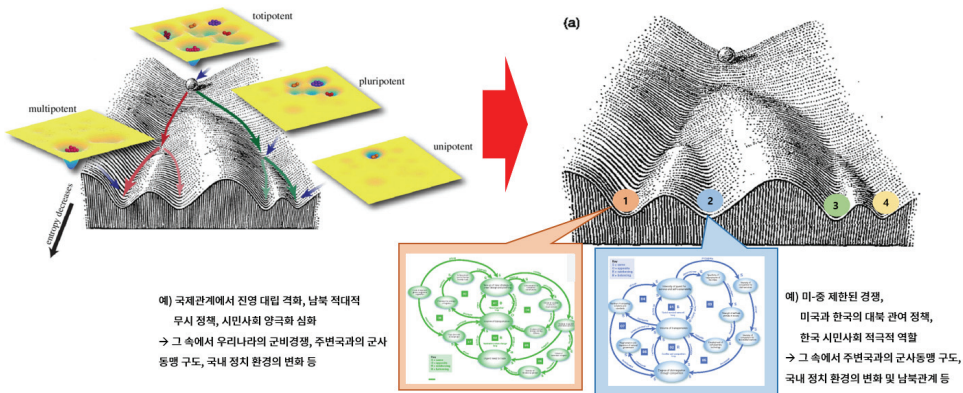


출처: Waddington(1957) 재구성

[그림 2-8] 한반도 미래 평화 시나리오의 다양한 경로 탐색 접근

그에 따라 본 연구에서는 한반도 평화체제의 위치를 결정하는 핵심 기저에는 a) 국제관계, b) 남북관계, c) 이해관계자 참여가 있음에 주목하고자 한다. 이 변수들은 상호작용하면서 한반도의 평화체제의 상태를 결정짓는다. 국제관계는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 강대국들이 한반도에 미치는 외교적, 군사적 영향력을 의미하며, 이는 남북관계에 영향을 미친다. 남북관계는 남북한 간의 정치적, 경제적 협력 및 군사적 긴장을 의미하며, 남북관계의 안정성은 한반도 평화체제의 주요한 변수로 작용한다. 마지막으로, 이해관계자 참여는 시민사회, 민간부문, 그리고 다양한 국내외 행위자들이 평화 프로세스에 어떻게 참여하고 있는지를 의미한다.

이 세 가지 변수는 서로 긴밀히 연결되어 있으며, 각 변수는 다른 변수에 영향을 미치며 평화체제의 안정성에 기여하거나 반대로 긴장을 유발할 수 있다. 예를 들어, 국제관계가 안정적일 경우 남북관계의 긴장을 완화시킬 수 있으며, 시민사회의 적극적인 참여는 남북 간의 신뢰 구축을 촉진할 수 있다. 반대로 국제관계가 악화되면, 남북관계의 불안정성을 심화시키고 시민사회의 평화 참여를 저해할 수 있다.



출처: Waddington(1957) 재구성

[그림 2-9] Foresight 접근을 바탕으로 한 다양한 가능성의 한반도 평화 시나리오 탐색

한반도 평화체제를 분석하는 데 있어 foresight 접근과 Waddington의 후성유전적 풍경 개념은 복잡한 사회적 시스템을 이해하는 데 중요한 통찰을 제공한다. 이 두 가지 접근법을 결합하면, 한반도 평화체제가 단일한 경로로 수렴하지 않고 다양한 가능성을 내포하고 있음을 이해할 수 있다. 특히, 국제관계, 남북관계, 이해관계자(시민사회) 참여라는 세 가지 핵심 변수가 상호작용하면서 평화체제가 각기 다른 경로로 나아갈 수 있다는 점에서 미래 예측을 위한 foresight 접근이 필수적이라고 이해할 수 있다.

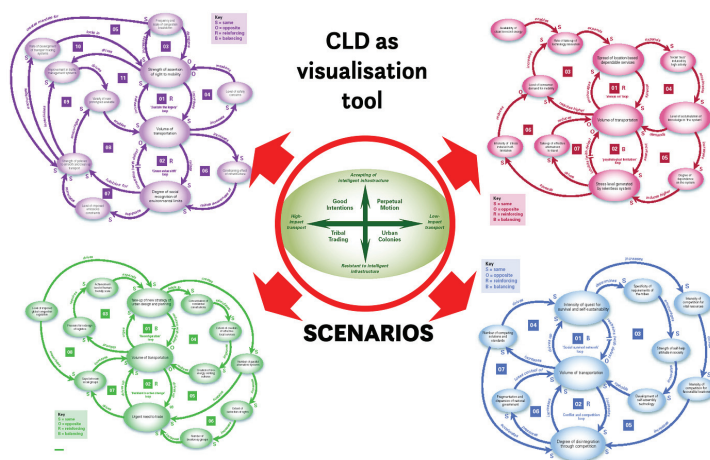
예를 들어, 국제관계에서 미-중 간 진영 대립이 격화되고, 남북 간에는 적대적인 정책이 강화되며, 시민사회 내에서는 평화에 대한 논의가 양극화되는 시나리오를 상상할 수 있다. 이 경우, 국제적 긴장은 남북한 간의 관계를 악화시키고, 양 측 모두 군비 경쟁에 집중하게 된다. 시민사회는 평화에 대한 합의를 도출하지 못한 채 양극화되고, 평화 구축을 위한 논의는 사실상 마비된다. 이러한 시나리오에서는 한반도 평화체제가 군사적 긴장과 갈등으로 이어질 수 있으며, 외부 갈등이 더욱 심화될 가능성이 커진다.

반대로, 미-중 간의 경쟁이 제한적이고, 미국과 한국이 대북 관여 정책을 적극 추진 하며, 한국의 시민사회가 평화구축에 적극적으로 참여하는 상황을 상정할 수 있다. 이 경우, 남북 간의 경제 협력과 정치적 신뢰가 서서히 증대되며, 국제사회의 협력도 이를 뒷받침한다. 시민사회는 평화구축 활동을 주도하며, 남북 간 신뢰가 더욱 강화되고, 평화체제가 장기적으로 안정되는 경로를 형성할 수 있다. 이러한 시나리오에서는 한반도

의 긴장이 완화되고 협력적인 구조로 나아갈 가능성이 높다.

이와 같은 다양한 시나리오는 각각의 주요 변수들이 어떻게 상호작용하느냐에 따라 한반도 평화체제가 크게 달라질 수 있음을 보여준다. Waddington의 후성유전적 풍경 개념은 구슬이 경사면을 따라 어느 경로로 굴러가는지를 설명하듯, 한반도 평화체제도 각 변수 간의 상호작용에 따라 다양한 경로로 나아갈 수 있다. 이러한 접근을 통해 우리는 각 시나리오에 대한 정책적 대응 방안을 마련하고, 다양한 결과에 대비할 수 있는 유연한 전략을 구상해야 한다.

이러한 접근을 바탕으로, 본 연구에서는, 서로 다른 한반도 미래 평화 시나리오의 주요 역학관계를 ‘인과지도(CLD)’라는 도구를 통해 묘사하고자 한다. CLD는 복잡한 변수들 간의 상호작용을 시각적으로 나타내는 도구로, 각 시나리오의 구조적 특성을 명확하게 파악할 수 있도록 돕는다. 이를 통해 한반도 평화체제의 다양한 경로를 구조적으로 이해하고, 변수들 간의 상호작용이 어떻게 평화 프로세스를 변화시킬 수 있는지 분석할 수 있다. 이를 통해 본 연구는 이러한 CLD를 사용하여 한반도 평화체제가 다양한 경로로 나아갈 수 있는 구조적 특성을 묘사하고, 이를 바탕으로 정책 결정을 위한 중요한 기초 자료를 제공하고자 한다. 다음 세부 장에서는 이러한 인과지도(CLD) 구성에 필요한 주요 방법론적 설계 내용을 설명하고, 구체적인 시나리오 분석을 위한 CLD의 활용 방법을 제시하고자 한다.



[그림 2-10] 인과지도 수립을 통한 다양한 가능성의 미래 탐색 접근

제2절

한반도 평화 인과지도 수립을 위한 방법론적 접근

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인과지도(CLD)는 시스템적 사고를 적용하여 복잡한 사회적, 경제적, 환경적 문제를 분석하는 도구로, 다양한 변수들 간의 동태적 상호작용을 시각적으로 표현한다. 이는 전통적인 분석 방법론이 독립변수와 종속변수 간의 단일 인과관계만을 탐색하는 것과 차별화되며, 시스템을 구성하는 다양한 변수들이 상호작용하는 복잡한 구조적 관계를 통합적으로 진단하는 데 유용하다. 인과지도는 이러한 상호작용을 보다 명확하게 보여 주며, 정책 결정자들이 다양한 변수들의 관계를 보다 직관적으로 이해할 수 있도록 돕는다.

그에 따라 인과지도는 복잡한 사회적 현상을 이해하고, 다양한 시나리오에서 정책 대안을 모색하는 데 있어 매우 유용하다. 시스템적 사고는 각 변수들 간의 상호작용을 고려한 통합적 분석을 가능하게 하며, 이로 인해 정책 결정자들이 더 완전하고 체계적인 접근을 할 수 있도록 돕는다. 즉, 인과지도는 우리가 단순히 인과관계에 대한 표면적인 설명을 넘어, 시스템 내 요소들 간의 상호작용을 통해 문제를 진단하고 미래의 가능성을 탐색하는 도구로 활용될 수 있다. 그에 따라, 다양한 피드백 루프를 통해 시스템이 스스로를 어떻게 조정하는지를 설명하며, 이는 정책의 효과를 장기적인 관점에서 평가하는 데 기여한다.

1 한반도 평화 인과지도의 작성 과정과 방법론적 접근

인과지도를 작성하는 과정은 크게 네 가지 주요 단계로 구성된다. 첫 번째 단계는 중요 변수 탐색으로, 분석 대상 시스템에서 핵심적인 역할을 하는 변수를 도출하는 과정이다. 이 단계에서는 분석의 초점을 맞추고자 하는 특정 현상을 설명하는 데 필요한 변수들을 선정하며, 경제적, 정치적, 군사적, 사회적 요인들이 모두 포함될 수 있다. 예를 들어, 한반도 평화체제를 분석할 때는 국제관계, 남북관계, 이해관계자 참여(시민사회)

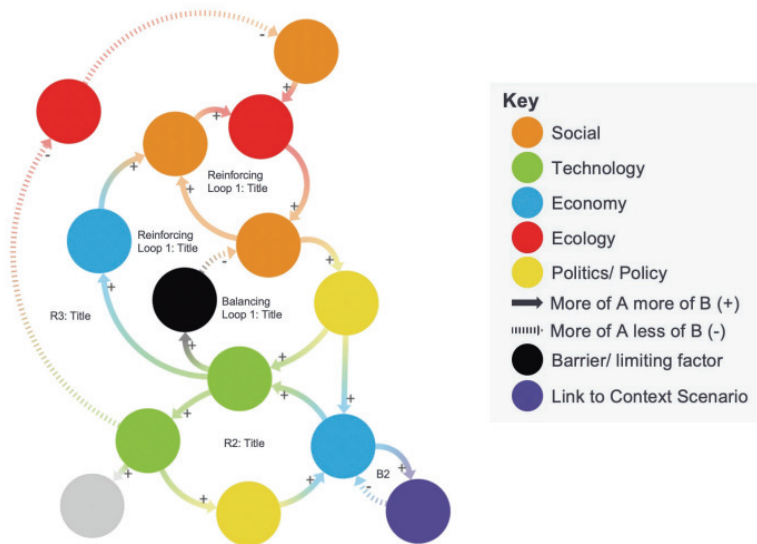
등의 주요 변수를 탐색할 수 있다. 이 과정은 단순히 변수의 나열을 넘어, 각 변수들이 시스템 전반에서 어떤 역할을 하는지, 그리고 시스템의 변화에 어떻게 기여할 수 있는지를 고려한 통합적인 시각에서 이루어진다.

다음으로, 두 번째 단계는 변수 간 관계 정의이다. 여기에서는 탐색된 변수들이 서로 어떻게 상호작용하는지를 파악하고, 그 관계를 명확하게 정의하는 작업이 이루어진다. 변수 간 관계는 크게 양의 관계(positive relationship)와 음의 관계(negative relationship)로 구분된다. 양의 관계는 한 변수의 변화가 다른 변수에 동일한 방향으로 영향을 미치는 경우를 의미하며, 예를 들어 남북한 간 경제 협력이 신뢰를 증대시키는 긍정적 효과를 갖는 경우를 들 수 있다. 반면에 음의 관계는 한 변수의 변화가 다른 변수에 반대 방향으로 영향을 미치는 경우를 의미하며, 예를 들어 국제적 긴장이 고조되면 남북 간 협력이 감소하는 상황을 예시로 들 수 있다. 이러한 관계 정의 과정은 단순히 변수들 간의 상호작용을 기술하는 것이 아니라, 시스템 내에서 발생하는 상호작용 메커니즘을 보다 심층적으로 이해하는 데 그 목적이 있다.

세 번째 단계는 피드백 루프 설정이다. 피드백 루프는 특정 변수가 다른 변수에 영향을 미친 후, 그 결과가 다시 원래의 변수에 피드백되는 순환 구조를 설명한다. 이러한 피드백 메커니즘은 시스템의 동태적 특성을 이해하는 데 필수적이다. 피드백 루프는 긍정적인 피드백 루프(양(+))의 피드백 루프와 부정적인 피드백 루프(음(-))의 피드백 루프로 나뉜다. 양(+))의 피드백 루프는 한 변수의 변화가 시스템 내에서 증폭되어 시스템을 더욱 강화하는 방향으로 작용하는 경우를 말한다. 예를 들어, 남북 간 경제 협력이 신뢰를 증가시키고, 그 신뢰가 다시 경제 협력을 촉진하는 순환적 관계가 긍정적인 피드백 루프의 예가 될 수 있다. 반대로, 음(-))의 피드백 루프는 시스템 내에서 균형을 저해하거나 불안정성을 증대시키는 방향으로 작용하는 경우를 의미한다. 군사적 긴장이 고조되면 정치적 신뢰가 감소하고, 이는 다시 군사적 긴장을 더욱 고조시키는 악순환이 될 수 있다. 이러한 피드백 루프를 설정하는 과정은 시스템의 복잡한 상호작용을 심도 있게 이해하고, 시스템이 장기적으로 어떻게 변동할지를 예측하는 데 중요한 역할을 한다.³⁵⁾

35) 양의 피드백 루프는 특정 변화가 발생했을 때 그 변화가 자기강화적으로 작용하여 문제나 현상을 지속적으로 증가시키거나 감소시키는 구조를 설명한다. 예를 들어, 경제 성장이 고용을 증가시키고, 이는 다시 소비를 촉진하여 경제 성장을 더욱 가속화시키는 자기강화 루프로 작동할 수 있다. 반면에 음의 피드백 루프는 시스템이 균형을 유지하거나 안정화되는 구조를 설명

따라서, 다양한 인과관계 속에서 피드백 루프가 형성되는 구조를 분석함으로써 시스템의 주요 동인을 규명하고, 그 시스템을 어떻게 변화시킬 수 있을지에 대한 정책적 지렛대를 탐색할 수 있다. 피드백 루프는 단순히 시스템 내에서 발생하는 상호작용을 설명하는 것에 그치지 않고, 특정 변화를 유도하기 위해 어떤 변수에 개입해야 하는지에 대한 전략적 통찰을 제공한다. 예를 들어, 경제적 협력이 남북 간의 신뢰를 증가시키는 긍정적인 피드백 루프가 있다고 가정할 때, 이 협력을 강화하기 위한 정책적 지렛대는 남북 간 교류나 투자 활성화가 될 수 있다. 반대로, 군사적 긴장이 신뢰를 저해하는 부정적 피드백 루프가 존재한다면, 이를 완화하기 위한 외교적 대화나 군사적 완화 정책이 중요한 개입 지점이 될 수 있다. 이와 같이 인과지도는 정책적 지렛대를 탐색하고 시스템 변화를 유도하는 데 있어 중요한 도구로 작용하며, 이를 통해 우리는 시스템이 어떻게 작동하고 변화하는지를 심층적으로 이해할 수 있다.



출처: Haraldsson and Bonin(2021)

[그림 2-11] 인과지도 수립 예시

한다. 이는 시스템이 과도하게 변화하지 않도록 자기억제적 메커니즘을 통해 균형을 잡는 특성을 가진다. 예를 들어, 물가 상승이 소비를 억제하고, 이는 다시 물가를 안정화시키는 균형 루프로 설명할 수 있다. 이러한 양의 피드백 루프와 음의 피드백 루프는 시스템이 어떻게 변화하고 안정되는지를 분석하는 데 중요한 역할을 한다. 채종현 2018.

마지막 단계는 시각화 및 해석이다. 인과지도를 작성하는 마지막 단계에서는 변수들 간의 관계와 피드백 루프를 시각적으로 표현함으로써, 복잡한 상호작용을 보다 직관적으로 이해할 수 있게 한다. 시각화는 변수들 간의 상호작용을 화살표와 기호로 나타내어 시스템의 구조를 명확히 보여주는 작업이다. 이 시각화 과정은 연구자와 정책 결정자가 시스템 내에서 핵심적인 동인(drivers)을 식별하고, 이를 기반으로 정책적 결정을 내리는 데 매우 유용하다. 또한, 시각화된 인과지도는 복잡한 시스템을 명확하게 설명하는 도구로서, 연구 결과를 전달하는 데 중요한 역할을 한다.

본 연구에서는 이러한 인과지도 작성 단계를 활용하여 한반도 평화체제를 분석하고자 한다. 첫 번째 단계에서는 주요 문헌 고찰을 통해 한반도 평화체제에서 중요한 변수를 탐색하고, 두 번째 및 세 번째 단계에서는 문헌 고찰 및 외부 전문가 자문을 통해 변수 간 관계 정의와 피드백 루프 설정을 진행하고자 한다. 이를 통해 변수들이 상호작용하는 방식을 보다 명확히 규명하고, 그 상호작용이 평화체제에 미치는 영향을 체계적으로 분석할 예정이다. 마지막으로, 시각화 단계에서는 내부 연구진이 주도하여 변수들 간의 관계를 명확하고 직관적으로 표현함으로써, 연구 결과가 보다 쉽게 해석될 수 있도록 할 것이다.

이러한 과정을 통해 본 연구는 한반도 평화체제의 주요 변수들이 어떻게 상호작용하며, 그 상호작용이 평화 프로세스에 어떤 영향을 미치는지에 대한 깊이 있는 분석을 제공하고자 한다. 인과지도는 정책 대안을 모색하고 다양한 시나리오에서 변수가 어떤 경로로 작용하는지를 파악하는 데 있어 중요한 역할을 할 것이며, 이는 장기적인 평화구축 전략을 수립하는 데 있어 필수적인 통찰을 제공할 것이다.

다양한 연구에서 인과지도는 복잡한 시스템 내에서 변수들 간의 상호작용을 분석하고, 이를 통해 시스템의 변화를 이해하는 중요한 도구로 활용되고 있다. 예로, ‘2050년 지속 가능한 유럽을 위한 시나리오(SSE 2050) 프로젝트’는 이러한 CLD를 사용하여 다양한 미래 시나리오를 체계적으로 설명하고, 그 작동 메커니즘을 탐구한 대표적인 사례다. SSE 2050 프로젝트는 2050년까지 유럽이 지속 가능한 사회로 전환하는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 경로를 탐색하기 위해 시스템적 접근을 채택하고 있다. 이 연구에서는 총 네 가지 시나리오를 개발했는데, 각각의 시나리오는 사회적, 경제적, 환경적 요인들이 복합적으로 상호작용하여 다른 미래를 구성하는 경로를 보여준다.

첫 번째 시나리오인 ‘에코토피아(Ecotopia)’ 시나리오는 성장 이후 협력을 통해 사회적 변화를 추구하는 경로로, 자연과의 조화를 강조한다. 두 번째 시나리오인 ‘실용적 경로(A Pragmatic Path)’ 시나리오는 현실적이고 규제된 환경에서의 변화를 강조하며, 세 번째 ‘녹색 성장 패러다임(Green Growth Paradigm)’ 시나리오는 자유 시장과 환경보호의 균형을 강조하는 경로이다. 마지막으로 ‘공익을 위한 공리주의 기술주의(Utilitarian Technocracy for Good)’는 기술을 활용하여 지속가능성을 달성하는 시나리오이다. 이를 바탕으로, 이 연구는 CLD를 사용하여 각 시나리오의 경계를 설정하고, 각 시나리오 내에서 발생하는 주요 변수들 간의 상호작용을 시각적으로 설명하고자 시도하고 있다.

예를 들어, 에코토피아 시나리오에서는 경제성장과 환경적 지속가능성 간의 긴밀한 상호작용을 설명하며, 사회적 협력의 증진이 어떻게 환경보호를 강화하는지에 대한 피드백 루프를 묘사하고 있다. 반면, 녹색 성장 패러다임 시나리오에서는 자유 시장과 환경 규제 간의 상호작용이 주요 피드백 루프를 형성한다. 이에 해당 시나리오에서 시장 인센티브가 강화되면 환경 보호가 촉진되고, 이는 다시 시장 성장을 촉진하는 순환 구조로 이어진다. 이러한 긍정적 피드백 루프는 성장이 지속 가능성을 강화하는 방식에 대한 중요한 설명을 제공한다. 나아가 예를 들어, ‘공익을 위한 공리주의 기술주의’ 시나리오에서는 기술 혁신과 사회적 수용 간의 피드백 루프가 포착된다. 이는 기술이 발전할수록 사회적 수용도가 높아지고, 이는 다시 기술확산을 촉진하는 자기 강화적인 경로를 설명한다.



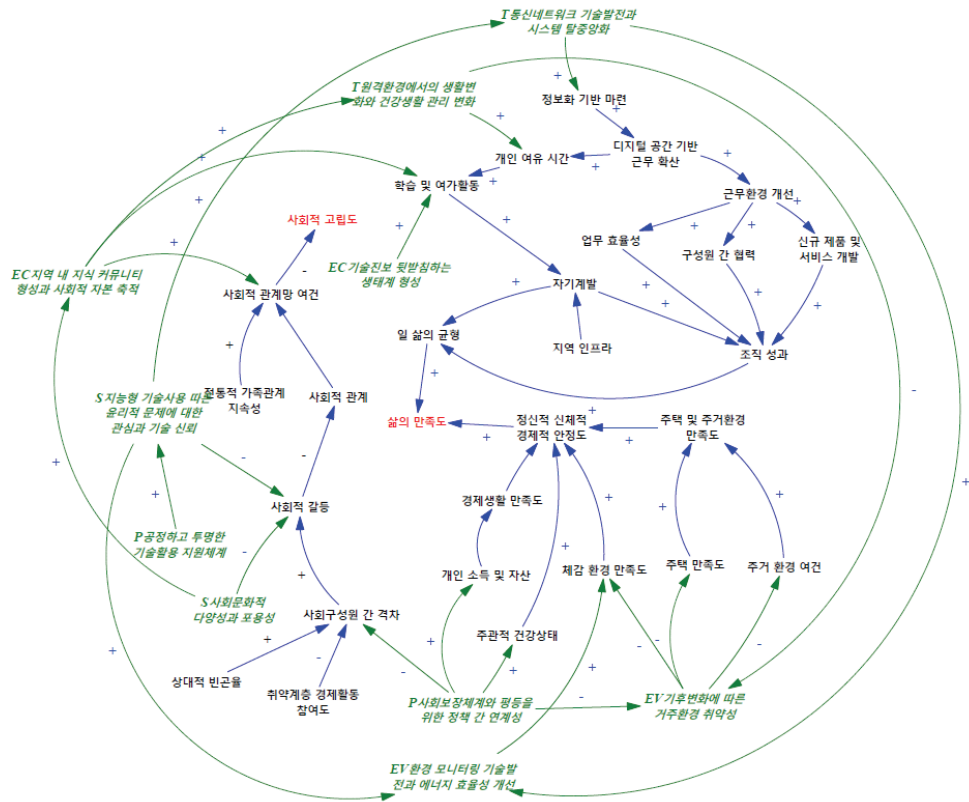
출처: Haraldsson and Bonin(2021)

[그림 2-12] 'SSE 2050 프로젝트' 내 '에코토피아' 시나리오 인과지도 내 주요 피드백 루프

이처럼 CLD는 시나리오 내에서 발생하는 변수들 간의 상호작용을 시각적으로 설명하는 데 매우 유용하다. 이를 통해 각 시나리오의 경계를 설정하고, 그 작동 조건을 명확히 이해할 수 있다.

[그림 2-13] ‘SSE 2050 프로젝트’ 내 ‘녹색 성장’ 시나리오 인과지도 내 주요 피드백 루프

제2절 한반도 평화 인과지도 수립을 위한 방법론적 접근 47

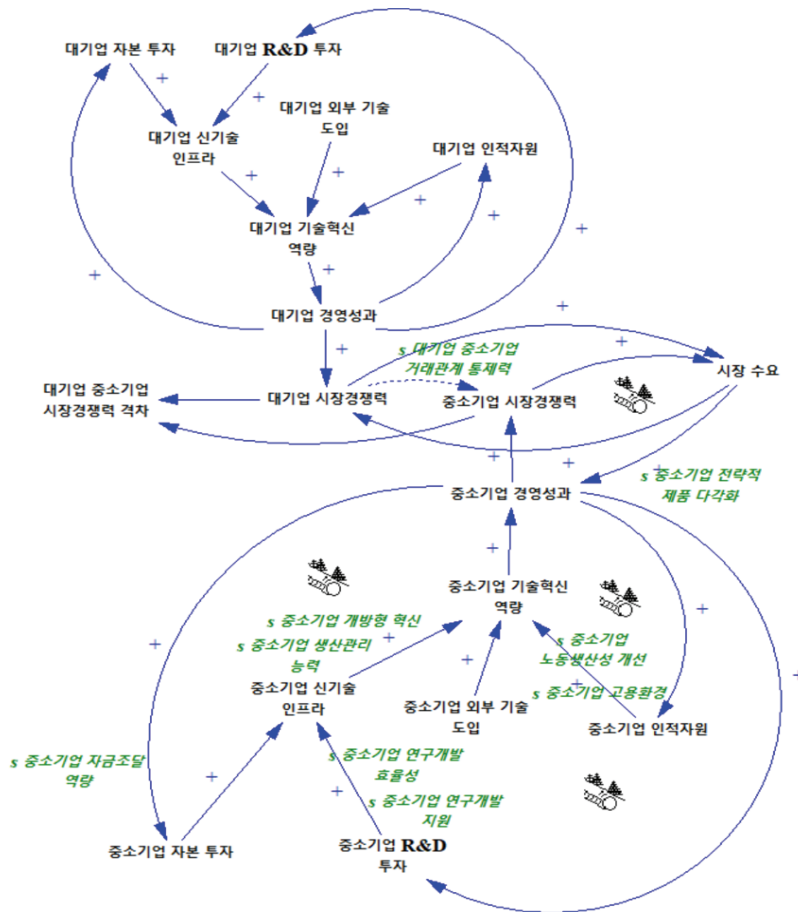


출처: 여영준 외(2023)

[그림 2-14] 미래 개인 삶의 만족도와 사회적 고립 전망을 위한 인과지도 수립 예시

더불어, 여영준 외(2023) 연구에서도 인과지도를 활용하여 복잡한 시스템 내에서 변수들 간의 상호작용을 명확히 분석하고, 이를 바탕으로 미래 가능성을 체계적으로 탐색하는 데 주목한 바 있다. 해당 연구는 특히, 개인의 웰빙과 사회적 관계라는 미래 전망 변수에 영향을 미칠 주요 동인과 변수들 간의 관계를 시스템적 관점에서 설명하고, 이를 기반으로 시나리오별로 다른 미래 모습을 전망하고자 시도했다. 그에 따라, 여영준 외(2023) 연구는 각 미래 시나리오에서 중요한 역할을 하는 변수들이 어떻게 상호작용하며 미래전망에 영향을 미치는지 파악하고자 인과지도 및 시스템 다이내믹스 모델을 활용하고자 했다. 이를 바탕으로, 해당 연구는 다양한 가능성의 미래 시나리오를 기반으로, 시나리오별로 변화를 주도하는 핵심 동인과 이들 간의 피드백 루프를 명확히 식

별하고, 이를 바탕으로 시나리오별로 기회 요인과 도전과제를 도출하고자 시도한 바 있다. 이러한 접근을 바탕으로 여영준 외(2023) 연구는 시스템적 사고를 바탕으로 한 인과지도 활용이 어떻게 복잡한 사회적 문제를 분석하고, 이를 통해 보다 효과적인 정책 대응을 도출할 수 있는지에 대한 중요한 통찰을 제공한다.



출처: 박성원 외(2022b)

[그림 2-15] 박성원 외(2022b) 연구의 인과지도 수립 예시:
대기업과 중소기업 성장격차 전망 인과지도

박성원 외(2022b) 연구의 경우에도 인과지도를 활용하여 복잡한 사회 시스템 내에서 변수 간 상호작용을 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 미래 전망과 시나리오 탐색을 수행하고자 시도했다. 이 연구는 특히 '성숙사회'라는 규범적 미래를 목표로 삼고, 이를 실현하기 위한 다양한 변수와 그 상호작용을 CLD를 통해 분석하며, 미래 정책 방향을 도출하고자 했다. 해당 연구는 국회미래연구원에서 제시한 '미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환' 보고서를 기초로 삼아, 한국 사회의 구조적 변화를 다루며 미래에 어떤 방향으로 나아갈지에 대한 다양한 가능성을 탐색했다. 이 과정에서 인과지도는 미래 사회를 구성하는 주요 변수들 간의 상호작용을 시각화하고, 선호미래와 회피미래라는 양극단의 시나리오를 도출하는 데 중요한 역할을 했다.³⁶⁾

나아가, 한반도 문제에 대해 인과지도를 활용한 연구들도 찾아볼 수 있다. 예로, 곽상만(2001) 연구는 남-북한 간 외교적 문제를 분석하고 해결 방안을 모색하기 위해 인과지도를 핵심 도구로 활용하였다. 해당 연구에서 인과지도는 약 200개의 변수로 구성된 복잡한 시스템 내에서 경제, 안보, 인프라, 문화, 과거 문제 등 다섯 가지 주요 외교 이슈 간의 상호작용을 시각적으로 묘사하는 데 사용되었다. 이를 통해 연구는 외교적 문제를 단순한 이슈별로 나누어 분석하는 것이 아니라, 변수들 간의 상호작용을 이해하고 시스템적 관점에서 문제를 해결하려는 접근을 취했다. 특히, 인과지도는 변수 간의 피드백 루프를 통해 남북한 간 복잡한 외교적 문제에서 발생하는 동태적 관계를 설명하는 도구로 활용되었다. 예를 들어, 경제 협력이 안보 문제에 어떻게 영향을 미치는지, 그리고 이러한 상호작용이 외교적 협상의 결과에 어떤 영향을 미치는지를 CLD를 통해 명확히 시각화하고자 했다.

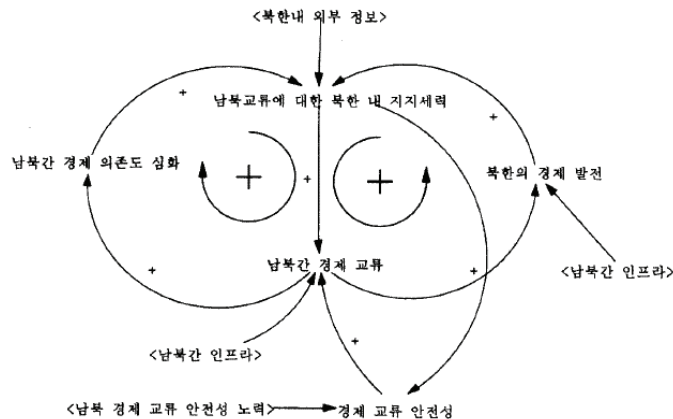
결론적으로, 곽상만(2001) 연구에서 인과지도는 남북한 간 외교 문제의 복잡성을 분석하고 시나리오별 변수들의 상호작용을 명확히 설명하는 데 중요한 역할을 했다고 이해할 수 있다. 특히, CLD는 변수 간 상호작용을 시각화하고, 이를 통해 외교적 협상 과정에서의 정책적 선택이 시스템 전체에 미치는 영향을 분석할 수 있는 도구로 활용되었다.

나아가, 정대영·한석호(2021) 연구는 인과지도를 활용하여 DMZ(비무장지대) 관광시스템의 역할을 묘사하고자 시도하였다. 해당 연구는 DMZ 관광시스템 내 사회적, 생태

36) 박성원 외(2022b) 연구에서는 먼저, '성숙사회'라는 미래 비전을 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 주요 변수를 6대 분야(관계, 환경, 교육, 경제, 정치, 국제)에서 탐색하였다. 각 분야별 핵심 질문을 도출한 후, 해당 질문과 관련된 변수들의 상호작용을 시각적으로 묘사하기 위해 인과지도를 작성하였다.

적, 경제적 변수들 간의 복잡한 상호 의존성과 피드백 루프를 포착하기 위해 CLD를 사용하였다. 그에 따라, 수립한 인과지도를 바탕으로, 관광 수요, 환경적 영향, 지역 소득, 남북 간 군사적 긴장이나 평화협정의 영향을 포함한 여러 변수들이 어떻게 상호작용하는지를 분석하고자 했다.

특히, 인과지도를 수립하기 위해 해당 연구는 토픽 모델링과 문헌 검토를 통해 관련 변수와 관계를 식별하고, 이를 기반으로 전문가 자문을 받아 모델을 정제하였다. 인과지도가 완성된 후에는 이를 저장-유량 다이어그램(Stock-Flow Diagram, SFD)으로 변환하여 시스템 다이내믹스 모델링을 통한 시뮬레이션을 수행하였다. 이를 통해 개발 중심 정책과 생태 관광 정책과 같은 다양한 시나리오를 테스트하고, 장기적으로 DMZ 관광 시스템의 지속 가능성을 분석했다.

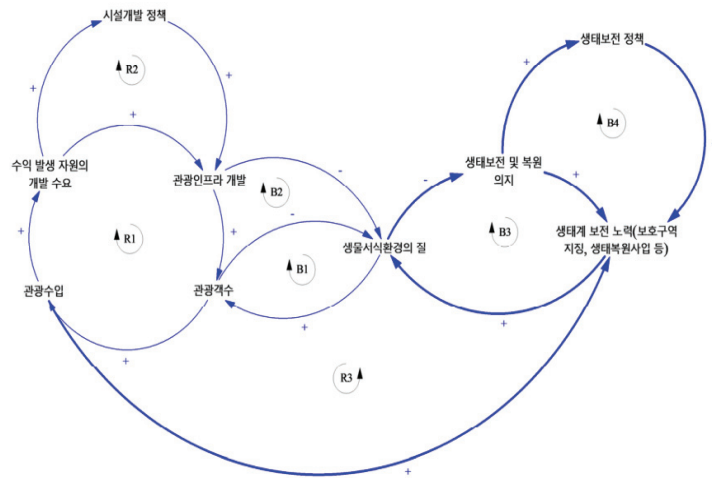


출처: 곽상만(2001)

[그림 2-16] 남-북한 경제교류 관련 인과지도 수립 예시

앞서 고찰한 주요 선행연구들은 CLD의 유용성을 실증적으로 보여주고 있다. CLD는 시나리오 내 변수들 간 상호작용을 명확하게 분석하고, 각 시나리오에서 필요한 정책적 개입을 구체화하는 데 매우 유용한 도구로 작용한다. 이를 통해 다양한 미래 시나리오에서 발생하는 상호작용의 역학관계를 구조적으로 이해할 수 있으며, 특히 정책 결정자들은 복잡한 시스템에서 발생하는 다층적인 상호작용을 체계적으로 파악하고, 이를 바

탕으로 목표하는 방향으로 시스템을 유도하기 위한 효과적인 전략을 수립할 수 있다. 이러한 전략적 접근은 복잡한 정책 문제를 해결하는 데 중요한 기초 자료를 제공하며, CLD는 이를 시각화하고 구조화하는 데 있어 매우 효과적인 도구로 활용된다. 즉, CLD는 기존의 멘탈 모델만으로는 파악하기 어려운 복잡한 변수 간 상호작용을 명확히 시각화함으로써, 정책 결정자들이 보다 정교한 시나리오 분석과 전략 수립을 지원하는 기반 자료로 역할하고 있음을 알 수 있다.



출처: 정대영 · 한석호(2021)

[그림 2-17] 생태보전형 관광시스템의 인과순환구조 예시

따라서, 이러한 선행연구들은 CLD가 단순한 시각화 도구를 넘어 복잡한 시스템 내에서 상호작용하는 변수들 간의 관계를 명확하게 파악하고, 그에 따른 정책적 대응 방안을 도출하는 데 중요한 역할을 한다는 점을 보여준다. 이에 본 연구는 CLD가 한반도 평화 시나리오를 탐색하고, 각 시나리오가 어떻게 전개될 수 있는지를 구조적으로 이해하는 데 있어 매우 유용한 도구가 될 수 있다는 점에 주목하고자 한다. 특히, 한반도 평화 시나리오를 탐색하고 묘사하는 데 있어 CLD의 활용 가능성을 검토하고, 한반도 평화체제 구축을 위한 장기적이고 전략적인 정책 대응 방안을 도출하는 데 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

2 한반도 평화 인과지도의 작성 과정과 방법론적 접근

앞선 주요 방법론적 접근을 바탕으로 본 연구는 한반도 평화체제 분석 및 미래 시나리오 탐색을 위한 체계적이고 구조적인 방법론을 제시하고자 한다. 특히, 복잡한 상호작용과 동태적 변화를 반영할 수 있는 인과지도(CLD) 수립을 중심으로, 변수 간의 상호작용을 명확히 분석하고 이를 바탕으로 각 시나리오에서 필요한 정책적 개입 방안을 도출하는 데 중점을 두고자 한다. 이러한 접근을 통해 본 연구는 한반도의 평화체제를 다차원적으로 분석하고, 다양한 미래 가능성을 탐색하여 실질적이고 전략적인 시사점을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 본 연구의 주요 단계는 다음과 같이 구성되며, 각 단계는 상호 유기적으로 연계되어 한반도 평화 시나리오를 체계적으로 탐구할 수 있도록 설계하고자 한다.

첫째, 한반도 평화 시나리오 탐색을 위한 주요 변수 및 동인 탐색 단계에서는 한반도 평화체제에 영향을 미칠 수 있는 주요 변수들을 식별하고자 한다. 이를 위해 문헌 고찰, 전문가 인터뷰, 외부 자문 등의 다양한 자료 수집 방법을 활용하여, 경제적, 정치적, 사회적, 기술적, 환경적 및 경제적 요인 등을 종합적으로 분석할 계획이다. 이 과정에서는 각 변수가 단독으로 미치는 영향뿐만 아니라 다른 변수들과의 상호작용을 함께 분석하여 주요 동인들의 역할을 심층적으로 탐구하고자 한다. 이러한 동인들은 한반도 평화체제의 변화 가능성을 결정짓는 중요한 요소로서, 시나리오 분석의 기초를 제공하게 된다.

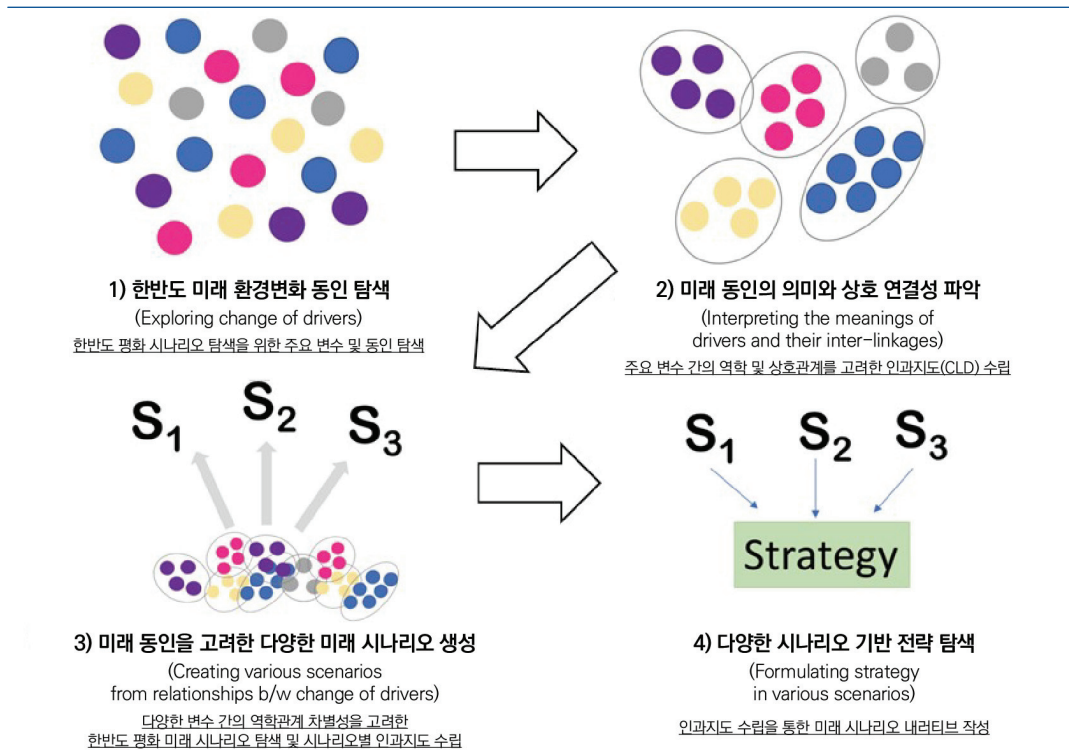
둘째, 주요 변수 간의 역학 및 상호관계를 고려한 인과지도(CLD) 수립 단계에서는 도출된 변수들 간의 상호작용을 체계적으로 분석하고자 한다. 각 변수들이 상호작용하는 방식과, 이를 통해 형성되는 피드백 루프를 시각적으로 표현하여 인과지도를 작성할 계획이다. 이 과정에서 변수 간 관계는 양(+) 또는 음(-)으로 구분되며, 이를 통해 변수 간의 상호작용이 시스템 전체에 어떤 영향을 미치는지 명확히 파악하고자 한다. 인과지도를 수립함으로써, 각 변수들이 어떻게 연결되고 상호작용하여 시스템을 변화시키는지 구조적으로 설명할 수 있을 것이다. 이를 통해 정책적 개입의 가능성을 모색하고, 변수 간의 상호작용에 따른 전략적 대응 방안을 구체화하고자 한다.

셋째, 다양한 변수 간의 역학관계 차별성을 고려한 한반도 평화 미래 시나리오 탐색 및 시나리오별 인과지도 수립 단계에서는 주요 변수들이 어떻게 상호작용하고, 그 결과

가 어떻게 서로 다른 시나리오로 이어질 수 있는지를 분석하고자 한다. 각 시나리오에서 주요 변수들이 서로 어떻게 상호작용하며, 그 상호작용이 시스템의 변화에 미치는 영향을 시각적으로 분석할 계획이다. 특히, 변수 간의 상호작용이 시나리오에 따라 어떻게 다르게 전개될 수 있는지 분석하여, 각 시나리오가 발생할 수 있는 도전과 기회를 구체적으로 도출하고자 한다. 이러한 시나리오별 분석을 통해 다양한 정책적 대응 전략을 모색할 수 있을 것이다.

넷째, 인과지도 수립을 통한 미래 시나리오 내러티브 작성 단계에서는 CLD를 통해 시나리오별 내러티브를 구체화하고, 이를 통해 시나리오 내 주요 변수 간 상호작용 및 그 결과를 정교하게 설명하고자 한다. 이 과정에서 각 시나리오에서 도출된 기회 요인과 도전 과제를 명확히 제시하며, 이를 바탕으로 정책적 대응 방안을 구체적으로 도출할 계획이다. 특히, 시나리오별로 중요한 이머징 이슈를 탐색하여 내러티브 논의의 폭을 확장하고, 시나리오별로 주목해야 할 상호작용과 정책적 시사점을 구체적으로 제시할 예정이다. CLD는 이러한 정책적 개입의 지점을 명확하게 시각화함으로써, 복잡한 상호작용을 체계적으로 이해하고 전략적 대응을 수립하는 데 있어 중요한 도구로 작용할 것이다.

이러한 방법론적 주요 구성체계를 바탕으로, 본 연구는 한반도 평화 시나리오 탐색과 분석에서 인과지도(CLD)를 활용하여 주요 변수들 간의 상호작용을 체계적으로 묘사하고, 이를 바탕으로 정책적 개입 방안을 도출하는 것을 목표로 하고 있다. CLD는 변수들 간의 상호작용을 구조적으로 이해할 수 있는 도구로서, 정책 결정자들에게 다양한 시나리오별 대응전략을 수립할 수 있는 기초 자료를 제공할 수 있을 것이다.



[그림 2-18] 본 연구의 주요 방법론적 접근과 주요 단계

이러한 방법론적 주요 구성체계를 바탕으로, 본 연구는 한반도 평화 시나리오 탐색과 분석에서 인과지도(CLD)를 활용하여 주요 변수들 간의 상호작용을 체계적으로 묘사하고, 이를 바탕으로 정책적 개입 방안을 도출하는 것을 목표로 하고 있다. CLD는 변수들 간의 상호작용을 구조적으로 이해할 수 있는 도구로서, 정책 결정자들에게 다양한 시나리오별 대응전략을 수립할 수 있는 기초 자료를 제공할 수 있을 것이다.

이처럼 본 연구에서 한반도 미래 시나리오 탐색이 활용하는 인과지도 방법론은 시스템적 사고를 통해 복잡한 사회적, 경제적, 환경적 문제를 분석하고 변수들 간의 상호작용을 이해하는 데 유용한 도구로 널리 활용되고 있다. 그러나 이러한 도구는 본질적으로 몇 가지 중요한 한계를 가지고 있어, 이를 활용한 분석에 있어 신중한 접근이 필요하다.

첫째, 자의성과 주관성의 문제이다. 인과지도는 변수 간의 관계를 설정하고 상호작용

을 구조적으로 표현하는 과정에서 연구자의 판단과 해석에 크게 의존한다. 특히 변수들 간의 관계를 정의하거나 피드백 루프를 설계할 때, 연구자가 선택하는 변수의 중요도, 관계의 강도, 그리고 방향성이 결과적으로 자의적인 해석으로 이어질 가능성이 높다. 이는 연구의 재현성을 저해할 뿐 아니라, 분석 결과의 객관성을 약화시킬 수 있다.

둘째, 변수 간 정교한 영향관계의 예측 어려움이다. 인과지도는 시스템 내 변수 간의 동태적 상호작용을 시각적으로 표현하는 데 유용하지만, 이 상호작용의 정확한 강도나 세부적 영향을 정량적으로 파악하기는 어렵다. 이는 특히 한반도와 같이 정치적, 경제적, 군사적 요인들이 복합적으로 얽힌 시스템에서는 더욱 도전적인 과제가 된다. 변수 간 관계의 모호성과 미시적 변수들과 거시적 변수들 간의 경증을 명확히 구분하기 어려운 점은 분석의 신뢰성을 저하시키는 주요 원인으로 작용할 수 있다.

셋째, 결과 해석의 불확실성과 모호성이다. 인과지도를 통해 도출된 피드백 루프나 시나리오는 단순히 시스템의 구조를 설명하는 데 그칠 수 있으며, 그 결과가 실제 정책적 시사점을 제공하거나 미래를 정확히 예측하는 데 제한적인 유용성을 가질 수 있다. 특히, 인과지도가 매우 복잡하거나 상호작용이 다층적으로 설정된 경우, 그 해석이 지나치게 추상적이거나 중복적인 분석으로 이어질 위험이 있다. 실제로 한반도 정세와 같은 고도로 복잡한 시스템에 인과지도를 전면적으로 적용한 기존 연구에서는 의미 있는 해석적 강점보다는 도구적 한계가 부각된 사례가 많았다.

넷째, 동태적 변화에 대한 제한된 반영이다. 인과지도는 변수 간의 상호작용을 특정 시점에서 정적으로 분석하는 경향이 있으며, 시간이 지남에 따라 변화하는 외부 환경이나 새로운 변수의 등장 등을 적절히 반영하는 데 한계를 보인다. 한반도 평화 구축과 같은 동태적이고 비선형적인 문제를 다루기 위해서는 이러한 시간적 변화를 보다 구체적으로 통합할 수 있는 보완적 접근이 요구된다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해, 인과지도 활용에 있어 몇 가지 발전적 방향성을 고려해야 한다. 우선, 인과지도의 설계 과정에서 연구자의 주관성을 최소화하기 위해 다양한 이해관계자와 전문가 집단의 의견을 통합하고, 데이터 기반의 정량적 분석 결과를 병행하는 노력이 필요하다. 또한, 변수를 선정하고 관계를 설정하는 단계에서 미시적 요인과 거시적 요인의 상호작용을 체계적으로 구분하고, 각각의 경증을 명확히 정의하는 작업이 요구된다.

아울러, 인과지도는 단일 분석 결과로 고정되지 않고, 지속적으로 진화하며 구체화될 필요가 있다. 이는 한반도의 평화 시나리오를 탐색하는 과정에서 특히 중요하다. 초기의 인과지도는 대략적인 시스템 구조와 변수 간 관계를 도식화하는 데 초점을 맞출 수 있지만, 반복적인 피드백과 추가 연구를 통해 변수와 관계의 정의를 점진적으로 정교화하고, 이를 통해 미래 시나리오의 탐색과 정책 대안을 제시하는 내용을 보다 발전시킬 수 있다. 이러한 과정은 동태적 시스템의 복잡성을 포착하고, 분석 결과를 보다 실행 가능한 정책적 방향으로 연결하는 데 중요한 역할을 한다.

마지막으로, 인과지도는 단독적인 분석 도구로 활용되기보다는, 시뮬레이션 모델링이나 정량적 예측 기법과 결합하여 그 해석력을 보완하는 통합적 접근이 필요하다. 예를 들어, 시스템 동역학(system dynamics)이나 에이전트 기반 모델(agent-based modeling)과의 병합을 통해 인과지도의 구조적 분석을 강화하고, 장기적이고 동태적인 변화를 보다 면밀히 반영할 수 있다. 이러한 접근은 한반도 평화와 같은 복잡한 시스템적 문제를 해결하는 데 있어 보다 균형 잡힌 시각을 제공할 것이다.

본 연구는 이러한 한계를 인지하며, 인과지도를 활용한 한반도 평화 시나리오 탐색 작업을 시작으로, 변수와 상호작용에 대한 정의를 지속적으로 갱신하고 이를 보다 구체화해 나갈 계획이다. 이러한 과정을 통해 동태적이고 비선형적인 변화를 보다 정밀히 반영하며, 연구의 결과를 실행 가능한 정책 대안으로 발전시키는 데 기여하고자 한다. 나아가, 본 연구는 단기적인 분석에 그치지 않고, 지속적인 업데이트를 통해 한반도 평화 체제와 관련된 시스템적 이해를 더욱 심화시키고자 한다. 이는 한반도 평화 구축과 같은 복잡한 문제를 다루는 데 있어 장기적이고 진화적인 연구 접근이 필요하다는 점을 강조하는 것이다.

제3절

미래대화 연구 방법론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 미래대화의 정의와 특징

‘미래대화’는 시민들과 함께 다양한 미래를 전망하고, 이들이 예상하는 미래와 바라는 미래를 토론하는 자리로 구성된다.³⁷⁾ 이러한 대화는 평범한 시민들이 모여 20년 후의 미래를 예측하고 바람직한 사회의 모습을 논의함으로써 미래 지향적 행동과 사회적 연대의 기초를 마련하는 과정이다. 시민들이 일상에서 인식하는 미래사회의 모습은 그들의 희망, 기대, 걱정 및 우려를 반영하며, 이러한 요소는 새로운 미래를 실현하는 데 도움을 주거나, 반대로 새로운 미래의 도래를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 정부 정책 담당자들이 이러한 요인들을 사전에 이해하고 대응한다면 시민들이 원하는 미래사회의 청사진을 만들고 추진하는 데 도움이 될 수 있다.

2 해외 사례

유럽에서는 2013년 유럽연합 집행위원회의 장클로드 융커 위원장 주도로 2014년부터 유럽의회의 모든 국가에 시민과의 미래대화를 의무적으로 추진하도록 권고되었다. 이에 따라 2015년부터 매년 실시된 미래대화는 점차 확대되어, 2019년에는 1200개의 미래대화가 시행되었고, 5년 동안 유럽 시민 26만 명이 참여하고 140만 명이 이 대화를 지켜보았다.³⁸⁾ 유럽에서의 미래대화 결과는 원래 2020년에 발표될 예정이었으나 코로나19의 발발로 인해 연기되었다. 그 대신 유럽집행위원회는 2020년부터 해마다 ‘전략적 미래 보고서’를 발표하면서 유럽 시민의 선호 미래를 반영한 정책을 제시하고 있다.

37) 박성원 외 2022a; 2023.

38) European Committee of the Regions, 2019; 박성원 2020에서 재인용

싱가포르에서도 2015-2016년에 걸쳐 시민 8,300명이 미래 대화에 참여하여 121개의 논의 주제를 통해 선호하는 미래 사회를 구상했다. 이러한 미래 대화는 정부의 계획에 반영되어 도시와 지역의 미래 비전을 논의하는데 중요한 역할을 하고 있다.

3 예측 방법론으로서의 쓸모

한국에서는 국회미래연구원이 2022년부터 강원, 경북, 대전, 전북, 전남, 제주연구원과 협업하여 지역 주민 120명과 미래 대화를 추진했으며, 2023년에는 부산연구원, 부산시청과 함께 ‘부산시민과 미래 대화’를 개최했다. 2024년에는 인천연구원, 인천시청과 공동으로 인천시민과의 미래 대화를 기획하고 추진하였다. 이러한 미래 대화는 시민들의 다양한 의견을 수렴하여 정책 결정 과정에 반영하는 데 도움을 주고 있다.

이처럼 미래 대화는 시민들이 직접 미래를 예측하고 원하는 미래 사회의 모습을 논의하는 과정을 통해 미래 지향적인 사회적 연대를 강화하고, 정책 결정자들이 시민들의 의견을 반영하여 보다 효과적으로 미래 정책을 수립할 수 있도록 돕는 중요한 방법론으로 자리 잡고 있다.

4 한반도 평화 미래 전망에 활용

한반도 평화의 미래를 전망하기 위한 ‘미래 대화’는 20여 명의 분야별 전문가들을 모아 진행한 워크숍에서 활용되었다. 이 워크숍에서는 한반도 평화에 대한 4가지 유형의 전망을 탐색하고, 미래에 등장할 수 있는 여러 이머징 이슈들에 대해서도 논의했다. 전문가들은 각기 다른 배경과 전문 지식을 바탕으로 평화가 실현될 수 있는 다양한 시나리오를 제시하며, 장기적인 미래를 전망할 때 고려해야 할 다양한 요소를 심도 있게 탐색했다.

이 과정을 통해 참가자들은 미래가 단일한 길이 아닌 여러 갈래의 길로 나뉘어 있으며, 지향할 수 있는 목표 또한 다양하다는 교훈을 얻었다. 특히, 때로는 예상치 못한 이슈들까지도 고려하는 것이 장기적인 미래 전망에 있어 필수적임을 배우는 계기도 되었다.

다. 이러한 미래대화는 참여자들에게 한반도의 미래 평화를 위한 새로운 관점과 접근법을 제공함으로써, 더 넓은 시야로 미래를 설계할 수 있는 능력을 키우는 데 기여했다고 평가할 수 있다.

한반도의 평화에 대한 이러한 심도 있는 논의와 분석은 정책 결정자들에게 중요한 통찰을 제공하며, 미래에 대한 준비와 대응 전략 수립에 있어 기초자료로 활용될 수 있다. 이처럼 ‘미래대화’는 한반도 평화뿐만 아니라 다양한 사회적 이슈에 대한 포괄적이고 장기적인 전망을 가능하게 하는 유용한 도구로 활용될 수 있다.

제4절

이머징 이슈 연구 방법론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 이머징 이슈의 정의와 특징

이머징 이슈는 현재 데이터나 정보가 부족해 그 실현 가능성은 낮아 보이지만, 만약 실현되면 미래에 큰 영향을 미칠 가능성이 있는 이슈를 의미한다. 이머징 이슈는 종종 아직 주류 담론에 들어오지 않았거나, 사회적, 정치적, 경제적 시스템 내에서 불확실한 변화를 예고하는 신호일 수 있다. 이슈가 주목받지 않지만, 시간이 흐르면서 급격하게 중요해지고, 사회에 큰 변화를 불러올 수 있는 약신호(weak signals)나 미래 징조 또는 와일드 카드(wild card)와도 연관된다. 미래학자들에 따라 이머징 이슈, 약신호, 와일드카드 또는 미래 징조(future sign) 등을 혼용해서 사용하지만, 여기서는 이머징 이슈로 통일해 사용하기로 한다.

이머징 이슈의 특징은 불확실하다는 점이다. 실현 가능성에 대한 확실한 정보가 부족하지만, 일단 발생하면 거대한 변화를 초래할 수 있다. 미래에 대한 강력한 영향을 미친다. 실현될 경우, 사회적, 경제적, 정치적, 환경적 변화를 일으킬 가능성이 크다. 초기에는 데이터가 부족하거나 아직 충분한 정보나 사례가 없어 기존 분석 틀로는 완전하게 설명하기 어렵다는 단점이 있다. 이런 단점을 넘어서기 위해 미래학에서는 다양한 방법론이 활용되고 있다.

2 이머징 이슈 분석 방법론

가. 약한 신호 분석(Weak Signals Analysis)

약한 신호는 새로운 현상이나 변화를 예고하는 작은 움직임이나 증거로, 아직 주요 트렌드로 부각되지 않은 미세한 변화를 말한다. 이머징 이슈 분석에서 약한 신호를 포

착하여, 그것이 장기적으로 어떻게 발전할지 탐구하는 방법이 중요하다. 분석 방법은 사회적, 기술적, 정치적, 경제적 변화 속에서 비정상적이거나 처음에는 주목받지 못한 신호를 탐색한다. 이는 뉴스 기사, 연구 보고서, 특허 데이터 등을 통해 가능하며, 이를 통해 아직 큰 주목을 받지 못한 혁신적 이슈를 탐지할 수 있다.

나. 델파이 기법(Delphi Method)

델파이 기법은 전문가 의견을 수집하여 합의를 도출하는 방법이다. 이머징 이슈의 불확실성을 감안할 때, 전문가의 예측과 논의를 통해 이슈의 잠재적 영향을 분석하는데 유용하다. 분석 방법은 전문가 패널을 구성하고, 이머징 이슈에 대한 개별적인 의견을 수집한 뒤, 여러 차례 피드백을 통해 합의를 도출한다. 이 과정에서 각 전문가의 다양한 관점이 수렴되며, 이슈의 실현 가능성 및 잠재적 영향력이 평가된다.

다. 시나리오 플래닝(Scenario Planning)

이머징 이슈가 미래에 미칠 수 있는 다양한 경로를 탐색하는 데 유용한 방법이다. 시나리오 플래닝은 이슈가 어떻게 발전할 수 있는지에 대한 다양한 가능성을 제시하고, 이에 따른 대응 전략을 마련하는 방법론이다. 분석 방법은 이머징 이슈의 발전 방향을 다각도로 검토하고, 긍정적, 부정적, 중립적 시나리오를 구축한다. 각각의 시나리오에 대해 이슈의 영향, 결과, 대응 방안을 탐구하는 방식으로 미래의 불확실성을 이해하려고 노력한다.

라. 미래 바퀴(Futures Wheel)

미래 바퀴는 이머징 이슈가 다양한 영역에 어떤 파급 효과를 미칠지를 시각적으로 도식화하는 도구다. 이슈가 발생했을 때 일차적, 이차적, 삼차적 영향을 단계적으로 분석한다. 분석 방법으로는 이슈가 발생할 경우 직접적 영향을 먼저 설정하고, 그 영향을 다시 분석하여 파생되는 추가적인 결과를 찾아낸다. 이 과정에서 사회, 경제, 정치, 기술적 영역에 걸친 다양한 결과를 고려한다.

마. Causal Layered Analysis (CLA, 인과 층위 분석)

CLA는 이슈를 표면적 사건(현상)에서부터 더 깊은 신념, 세계관, 심층적 신화와 메타 포까지 분석하는 다층적인 접근법이다. 이머징 이슈의 뿌리를 더 깊이 이해하는 데 효과적이다. 분석 방법으로는 이슈를 다음과 같이 여러 층위로 나누어 분석한다:

- Litany: 표면적 사건과 사회적 논의
- Systemic Causes: 제도적, 구조적 원인 분석
- Worldview: 이슈에 대한 세계관이나 담론의 차원
- Myth/Metaphor: 이슈에 숨겨진 심층적 문화적 메타포와 신념

바. 트렌드 스캐닝(Trend Scanning)

이머징 이슈는 종종 새로운 트렌드의 초기 단계에 나타난다. 트렌드 스캐닝은 다양한 데이터 소스(뉴스, 연구, 기술 보고서 등)를 활용해 트렌드를 조기에 포착하는 방법이다. 분석 방법으로는 현재의 약한 신호를 찾아내고, 그것이 얼마나 빠르게 확산될지 또는 주류로 발전할 가능성이 있는지 분석한다. 새로운 트렌드가 기존 사회 시스템에 어떻게 도입될지 예측한다.

3 국회미래연구원의 이머징 이슈 분석 방법론

본 연구에서 활용한 이머징 이슈 분석 방법론은 약한 신호 분석, 델파이 기법, 시나리오 플래닝, 트렌드 스캐닝 등을 활용해서 추진했다.

가. 전문가 의견 수집

우리는 미래 한반도 평화에 영향을 미칠 수 있는 이머징 이슈를 식별하기 위해, 해당 분야의 전문가들로부터 의견을 청취하고 중요한 이슈와 동인을 도출했다. 이는 델파이 기법에서 제안하는 전문가 패널의 활용과 유사하게, 다양한 관점을 수집하고 논의를 통해 중요한 이슈를 도출하는 방식을 차용한 것이다. 전문가 사전 설문조사, 워크숍, 인터

뷰 등을 통해 한반도 평화에 관련된 다양한 관점과 잠재적 이슈를 수집했다. 이때 이슈의 실현 가능성과 그에 따른 잠재적 사회적, 경제적, 정치적 파급 효과를 고려했다.

나. 주요 이슈, 동인, 파급효과 정리

이후 우리는 전문가들의 의견을 바탕으로 한반도 평화에 영향을 미칠 수 있는 주요 이슈들을 식별하고 분석했다. 이는 약한 신호 분석을 기반으로 초기 미래 신호를 탐지하고, 이슈의 다차원적 파급 효과를 파악하는 접근법이다. 이 이슈는 정치적, 경제적, 사회적, 기술적 측면에서 다양한 변화를 포함할 수 있다. 동인 분석을 위해 각 이슈를 발생하게 만드는 주요 동인(Drivers)을 파악했다. 예를 들어, 기술 발전, 국제 정세 변화, 남북한 관계 변화 등이 주요 동인으로 작용할 수 있다. 그리고 파급효과 분석을 위해 각 이슈가 실현될 경우 한반도 평화에 미치는 사회적, 경제적, 정치적 영향을 정리했다. 이때, 이슈의 직접적인 효과뿐만 아니라 간접적 영향도 함께 고려했다.

다. 엑셀로 이슈 분류

이슈를 체계적으로 정리하고, 분야별로 분류하여 분석의 효율성을 높이기 위해 엑셀로 모든 내용을 정리하고 저장했다. 수집된 이머징 이슈를 정치, 경제, 사회, 기술 등의 분야별로 분류하고 각 이슈의 동인, 파급효과, 그리고 관련된 시나리오를 체계적으로 정리했다. 이를 통해 다양한 관점에서 이슈를 분석할 수 있는 기반을 마련했다. 이는 트렌드 스캐닝의 데이터 기반 탐구 방식을 심화하여, 이슈를 체계적으로 정리하고 정교한 분석을 수행하는 데 필요하다.

또 하나 밝혀줄 것은 이렇게 데이터를 체계적으로 정리해 분석 과정에서 생성형 인공지능(AI)을 활용했다는 점이다. 우리는 ChatGPT 4o를 사용했는데, 그간의 활용 노하우를 바탕으로 질문을 선별, 조정하고 답변을 얻은 뒤 평가하고 다시 질문하는 과정을 여러 번 거치면서 답변의 왜곡, 오류 등을 확인했다. 여기서 나온 답변들은 연구진 회의를 통해 수정하는 과정을 수행했다.

라. 4가지 한반도 평화 미래 시나리오와의 매칭

이머징 이슈가 한반도의 다양한 미래 시나리오에 어떻게 영향을 미칠지를 평가하여, 각각의 시나리오와 이슈를 연결했다. 이는 시나리오 플래닝의 핵심인 다양한 미래 경로 탐색과 대응 전략을 수립하는데 필요하다. 이슈와 시나리오 간의 연관성을 평가하고 잠재적 영향을 분석했다. 이머징 이슈들을 4개의 미래 시나리오(예: 적대적 무시, 공포의 균형, 기능적 평화, 제도적 평화)에 따라 분류하고, 각 이슈가 해당 시나리오의 실현에 중요한 역할을 할 수 있는지 매칭했다. 매칭 기준으로 이슈가 각 시나리오에 미칠 수 있는 영향력, 관련 동인, 그리고 파급 효과를 기준으로 각 이슈를 해당 시나리오에 배치한다. 중복되는 이슈가 있을 경우, 그 이유를 분석하여 시나리오별로 중복되는 원인과 결과를 명확히 하려고 했다.

마. 이슈의 미래별 영향력 평가

각 이머징 이슈가 시나리오별로 미칠 영향력을 평가하고, 이를 바탕으로 정책적 대응 방안을 탐색했다. 각 이슈가 해당 시나리오에서 중요한 역할을 할 가능성에 따라 고, 중, 저의 영향력 평가를 부여했다. 이슈의 실현 가능성, 사회적 파급 효과, 국제적 요인 등을 고려하여 평가를 진행하며, 이를 통해 우선적으로 대응해야 할 이슈와 그렇지 않은 이슈를 구분했다.

바. 결과 도출 및 정책적 시사점

분석 결과를 통해 한반도 평화와 관련된 이머징 이슈에 대해 정책적 대응 방안을 마련했다. 각 시나리오별로 매칭된 이슈들의 분석 결과를 바탕으로, 미래 사회에서 발생할 수 있는 주요 도전 과제를 도출하고, 그에 대한 대응 전략을 탐색했다. 이를 통해 한반도 평화와 관련된 정책 방향성을 제시하고, 이슈별로 구체적인 대응 방안을 제시해 보았다.

제3장

연구 과정: 과거와의 대화, 미래대화

제1절 한반도 평화 미래전망을 위한 과거와의 대화

제2절 전문가 한반도 미래대화

제 1절

한반도 평화 미래전망을 위한 과거와의 대화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 중장기 한반도 평화 규범미래 전망을 시도하면서 2장 연구 방법: 규범미래 인과지도에서 밝힌 바와 같이, 시스템적 사고에 기반한 중장기 한반도 평화 인과지도 작성, 인과지도 완성을 위한 전문가 한반도 미래대화 및 이머징 이슈 워크숍을 진행했다. 한반도 평화 인과지도는 가능한 복수의 한반도 평화 규범미래를 다영역, 다층위의 동인과 피드백 루프로 구성된, 하나의 총체적 시스템상 ‘균형’의 상태로서 표현한다. 한반도 평화라는 ‘균형’은 다양한 구성 요소 및 피드백 루프로 얹힌 전체 시스템의 조합에 따라서 하나의 경로가 아니라 가능한 복수의 시나리오로 존재한다.

각 시스템상 행위자들이 주어진 배열, 조건에서 합리적 선택을 하는 균형으로서 한반도 평화의 시나리오를 구성하고 인과지도로 작성하는 과정은 우선 현재에 이르는 한반도 평화를 구성하는 시스템적 구조, 주요 동인 및 인과관계 등과 관련해, 과거의 경로를 반성적으로 해석하는 과정을 반드시 필요로 한다. 어떻게 지금 여기에 이르렀는가 그 기원과 변화 경로를 이해하는 것은 한반도 평화와 관련된 주요 쟁점 및 이해관계자 혹은 주체, 특정 주요 시점의 선택과 변화 과정을 파악하고 가능한 시스템의 유형을 고려하는 기초자료를 제공한다.

연구진은 한반도 평화 미래전망을 위한 미래대화 외부 자문단을 꾸리고 한반도 평화 시스템 인과지도 초안 작성을 위한 자문 검토를 요청하는 한편, 전문가 미래대화 이전까지 한반도 미래전략, 한반도 평화 주제의 기존 연구를 바탕으로 인과지도 작업을 시작했다. 중장기 한반도 평화 규범미래의 유형을 탐색하면서 기존 연구로부터 한반도 평화 시스템의 주요 행위자, 이슈 및 영역 전개 양상, 구조적 배열 및 변화, 인과관계, 돌발 변수 등을 파악하고자 했다. 여기서 기존 연구의 비판적 검토는 한반도 평화 시스템의 기원 및 변화를 이해하는, 일종의 ‘과거와의 대화’로 간주할 수 있다.

시간과 예산의 제약상 한반도 평화 시스템의 탐색을 위한 ‘과거와의 대화’는 내부 연구진이 한반도 문제의 평화적 해법과 관련된 국제관계, 남북관계 및 국내 사회에 대한

기존 연구를 풍부하게 활용하는 것을 기본적인 연구 방법으로 삼았다. 특히 전문가 한반도 미래대화에서 한반도 평화 시스템 인과지도 수정, 이머징 이슈 및 인과지도에의 영향 전망에 참여하는 외부 자문단의 기존 논의를 활용해, 한반도 내외 환경의 역사적 패턴 및 한반도 평화·통합 경로에 대한 군사, 정치, 경제, 사회문화 등 다양한 영역의 영향을 파악하고자 했다.

과거와의 대화와 관련된 인터뷰는 한반도 평화 시스템의 주요 변곡점과 관련해, 1989년-1992년 글로벌 탈냉전기 한반도에서 비대칭적 탈냉전 시기를 선택해, 그 전후를 최근 연구에서 다룬 이제훈 기자를 대상으로 진행했다.³⁹⁾ 비대칭적 탈냉전을 경험한 1990년대 초반에 대한 이해는 한반도에서 국제관계, 남북관계, 민주화 이후 한국 민간, 시민사회의 동학을 살펴볼 수 있는 원형의 하나로서 중요한 의미가 있다.

본 연구의 한반도 평화 미래전망을 위한 전문가 한반도 미래대화, 과거와의 대화에 참여한 자문단은 국제관계, 남북관계, 경제·사회문화 영역의 주요 전문가를 망라한다.

[표 3-1] 한반도 평화 미래전망 자문단 운영

구분	전문가 한반도 미래대화 자문단
국제정치, 남북한정치	구갑우(북한대학원대), 김동진(트리니티컬리지더블린), 김상기(통일연구원), 김학노(영남대), 이해정(중앙대), 전재성(서울대)
주요국	남기정(서울대), 배기현(서강대), 백지운(서울대), 제성훈(한국외국어대), 조은정(국가안전전략연구원), 차태서(성균관대)
경제, 사회문화	김성경(북한대학원대), 김양희(대구대), 윤홍식(인하대), 이일영(한신대), 이태동(연세대), 이하연(경상대), 이현욱(서강대), 홍제환(통일연구원)
과거와의 대화	이제훈(한겨레), 이경수(서울대)

한반도 평화 미래전망을 위한 전문가 한반도 미래대화 프로그램은 2024년 4월 착수 단계에서 전문가 한반도 미래대화의 개요 및 방법론을 설명한 외부 자문단과의 키포프 회의 이후, 연구진 회의(10회 이상)를 통해 내부 공동연구진이 우선 한반도 평화 미래 인과지도 초안을 완성했다. 7월 중순 국제정치 전문가들과의 소규모 자문회의에서 한반도 평화 인과지도 초안을 검토했으며, 자문 결과를 반영해 8월 말 전문가 한반도 미래

39) 이제훈, 2023, 『비대칭적 탈냉전 1990-2020』, 서해문집.

대화 전까지 수정을 진행했다. 7월 말에는 인과지도 수정 과정에서 과거와의 대화 관련, 전문가 인터뷰를 진행했다.

8월 말 전문가 한반도 미래대화를 준비하면서, 8월 중순 내부 연구진은 외부 자문단에 이머징 이슈와 관련된 설문 조사(서면 자문)을 진행했다. 전문가 한반도 미래대화는 올해 예산 제약상 이틀에 걸쳐 압축적으로 진행했다. 전문가 한반도 미래대화에서는 1일차에 내부 연구진의 한반도 평화 인과지도 관련 설명을 바탕으로, 인과지도 수정을 위한 소그룹 토론을 진행했고, 2일차에는 이머징 이슈 워크숍의 형식으로, 이머징 이슈를 토론하고 이머징 이슈와 결합해 중장기 인과지도 시나리오 경로를 논의했다.

[표 3-2] 한반도 평화 미래전망 자문단 주요 일정

일정	전문가 한반도 미래대화 프로그램
1회 (4/26)	전문가 한반도 미래대화 목적 및 방법론 설명, 퍼실리테이팅 회의 참여: 구갑우(북한대학원대), 김동진(트리니티컬리지더블린), 김상기(통일연구원), 김학노(영남대), 이혜정(중앙대), 전재성(서울대), 박원곤(이화여대), 서재정(일본국제기독교대), 남기정(서울대), 배기현(서강대), 백지운(서울대), 제성훈(한국외국어대), 조은정(국가안보전략연구원), 차태서(성균관대), 김성경(북한대학원대), 김양희(대구대), 윤홍식(인하대), 이일영(한신대), 이태동(연세대), 이하연(경상대), 이현옥(서강대), 홍제환(통일연구원)
	기존 연구 검토, 내부 연구진 회의 통해 한반도 평화 인과지도 초안 작성
2회 (7/19)	국제정치 자문단 소규모 분임회의 통해 인과지도 초안 검토 참여: 구갑우(북한대학원대), 김학노(영남대), 이혜정(중앙대), 전재성(서울대), 남기정(서울대)
3회 (7/31)	과거와의 대화: 한반도 비대칭적 탈냉전 참여: 이제훈(한겨레), 이경수(서울대)
4회 (8월)	이머징 이슈 추출 관련 전문가 설문 (서면 자문) 참여: 김동진(트리니티컬리지더블린), 김상기(통일연구원), 김학노(영남대), 이혜정(중앙대), 배기현(서강대), 제성훈(한국외국어대), 조은정(국가안보전략연구원), 차태서(성균관대), 김성경(북한대학원대), 윤홍식(인하대), 이일영(한신대), 이태동(연세대), 이하연(경상대), 이현옥(서강대), 홍제환(통일연구원)
	내부 연구진 회의 10회 이상 통해 한반도 평화 인과지도 초안 완성

일정	전문가 한반도 미래대화 프로그램
5-6회 (8/19-20)	전문가 한반도 미래대화 한반도 평화 인과지도 초안 검토 및 이머징 이슈 워크숍 국제정치, 남북한정치: 구갑우(북한대학원대), 김동진(트리니티컬리지더블린), 김상기(통일연구원), 김학노(영남대), 이해정(중앙대), 전재성(서울대) 주요국: 남기정(서울대), 배기현(서강대), 백지운(서울대), 제성훈(한국외국어대), 조은정(국가안보전략연구원), 차태서(성균관대) 경제, 사회: 김성경(북한대학원대), 김양희(대구대), 윤홍식(인하대), 이일영(한신대), 이태동(연세대), 이하연(경상대), 이현욱(서강대), 홍제환(통일연구원)
	내부 연구진 회의 통해 한반도 평화 인과지도 수정 및 시나리오 완성

1 과거와의 대화: 주요 동인 영역 선정, 시기별 유형화

가. 한반도 평화 시스템 3영역: 국제관계, 남북관계, 민간 시민사회

한반도 평화 규범미래 미래전망은 다양한 동인 및 피드백 루프로 구성된 한반도 평화 시스템의 과거와 현재를 거쳐 미래 가능한 경로를 탐색하는 것이다. 본 연구는 한반도 평화 시스템을 다음과 같이 정의한다.

한반도 평화 시스템

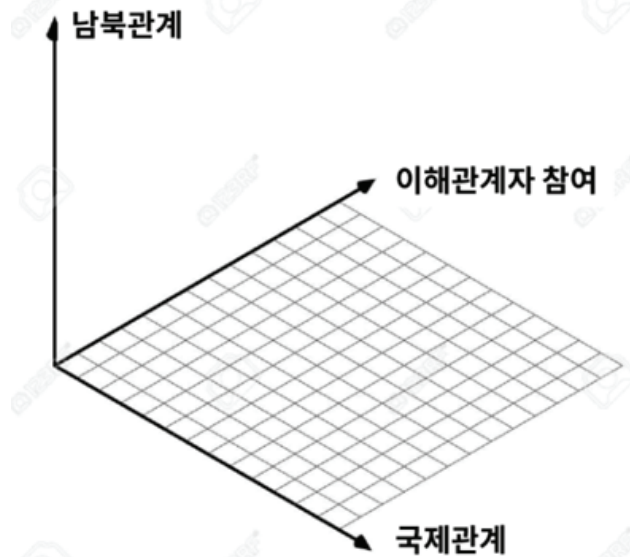
- 한반도 평화를 목표(종속변수)로, 관련된 다양한 층위의 변수들과 변수들의 피드백 루프로 구성된 전체

현재 한반도 평화의 시스템을 이해하기 위해서는 이 체계는 어떤 요소와 연결로 이뤄진 종합으로 볼 수 있는가, 이러한 체계가 역사적으로 어떻게 형성되고 변화를 거쳤는가 물어야 한다. 특정 시스템 형성 및 변화과정을 파악하는 것은 체계의 성격을 이해하고 체계 특유의 강점 혹은 약점, 기회 요인 혹은 도전 요인을 이해함으로써 추후 가능한 변화의 지점, 경로에 대한 보다 설득력 있는 상상을 하기 위한 기본적인 토대를 제공한다.

중장기 미래 한반도 평화 시스템은 기존 시스템에 내재한 취약성에 기반한 약한 시그

널의 문제가 이머징 이슈로 등장하거나 새로운 조건의 중첩을 통해 트렌드로 부상하거나 예상치 못한 돌발 변수를 통한 충격이 가해지는 등 다양한 과정을 통해 변화할 것이다. 한편 남북한 내부 정치 뿐 아니라 남북한 간, 국제정치상 다양한 국가, 비국가 행위자들이 경쟁 협력하는 다층위적 시스템, 다영역적 시스템으로서 한반도 평화 시스템과 관련해, 체계적 작동 원리, 기존 경로와 무관한 완전히 존재하지 않던 미래 패턴, 변화를 상상하는 것은 가능하지 않을 뿐 아니라 유의미한 전망으로 이어지리라 기대하기 어렵다.

따라서 내부 공동 연구진은 우선 한반도 문제를 다룬 국제관계, 남북관계 및 다양한 이해관계자 관련 기존 연구들에 의존해, 한반도 평화 시스템의 범위, 경계를 이해하는 한편 주요 동인과 인과관계, 시스템상 취약성, 도전 요인 등을 파악하고자 했다.



[그림 3-1] 한반도 평화 시스템 주요 동인 영역 3축

한반도 평화 시스템 주요 동인 영역

- 국제관계: 미중관계, 한일관계, 북중관계, 국제비확산레짐, 핵국가 핵전략, 미중 중국의 한반도 정책 등

- 남북관계: 남북 정치군사적 관계, 남북 교류협력 등
- 민간 시민사회: 기업 및 시민사회 이니셔티브, 국제사회 인도적 지원, 개발협력 등

나. 한반도 평화 시스템의 기존 유형 탐색

먼저 공동 연구진은 한반도 평화 시스템의 기원과 현재까지의 변화 과정과 관련해, 국제관계, 남북관계, 이해관계자에 해당하는 민간, 시민사회 참여 3축의 주요 동인 영역의 조합으로 나올 수 있는 8개 경우의 수를 생각했다. 연구 초반에는 국제관계에서는 냉전, 탈냉전, 탈탈냉전의 기간 진영화 여부를 파악하고, 민간, 시민사회 참여에 대해서는, 한국에서 한반도 정책에서 정부 당국만이 아닌 사적 영역의 참여가 보장되고 상호 작용하는 (대북/대남 정책) 거버넌스의 측면에 주목했다.

국제관계, 거버넌스, 남북관계 3축의 조합에 따라 생각할 수 있는 8개 유형은 다음과 같다.

- A) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 -
- B) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 +
- C) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 -
- D) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 +
- E) 국제관계 + (진영화 약화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 -
- F) 국제관계 + (진영화 약화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 +
- G) 국제관계 + (진영화 약화), 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 -
- H) 국제관계 + (진영화 약화), 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 +

8개 한반도 평화 시스템의 유형화에 대해서는, 조합별로 실제 역사적 사례를 고민했다. 한국전쟁 이후 1950년대 정전체제 확립, 1960년 미완의 4.19 혁명, 1970년대 미중 데탕트 하 남북대화, 1980년대 신군부 독재와 남북협력, 한국의 민주화와 글로벌 탈냉전 하 한반도 비대칭적 탈냉전, 2000년대 한국의 화해협력정책과 미중 협력 국면의 남북관계, 2010년대 미중 경쟁과 남북교류협력 약화, 2020년대 진영화 심화 맥락에서 남북관계 단절에 이르기까지 사례마다 국제관계, 거버넌스, 남북관계의 양상을 탐색했다.

한반도 평화 시스템의 기원부터 현재에 이르는 과거 경로는 크게 10개 시기 구분을 통해 주요 영역의 동인, 상호작용 등을 파악해 유형화를 시도했다.

과거와의 대화를 통한 기존 경로에 대한 복기 (사례)

(1) 1945-1953 한국전쟁 (위기)

- 국제관계: 미소냉전, 미중갈등(중국 참전), 중소동맹, 샌프란시스코조약
- 남북관계: 전쟁
- 민간 시민사회: 전후 유럽, 신생독립국 제3세계 반전평화여론, 한반도 내부 통일열망

전후 정전체제, 상호방위조약, 1960년 4.19혁명 시민사회 통일론, 북한 과도적 연방제

(2) 1970년대 미중 데탕트, 남북대화

- 국제관계: 미소냉전, 미중화해, 미국 베트남전 철군, 평화협정, 유엔 비동맹국가 부상 및 한반도문제 토의 미국측/공산권·비동맹국가 대결, 오일쇼크(돌발변수/이머징이슈)
- 남북관계: 남북 적십자회담, 조절위원회, 6.23 선언(박정희, 교차승인), 6.23 성명(김일성, 두 개 조선 반대)
- 민간 시민사회: DJ 납치살해 미수, 한일 시민사회 반독재, 장준하 통일론

(3) 1988-1992 비대칭적 탈냉전, 남북기본합의서, 유엔가입, 한반도비핵화공동선언

- 국제관계: 미소 냉전 종식, 미국 전술핵무기 철수
- 남북관계: 7.7 선언(노태우, 북방정책, 교차승인), 밀사외교, 북한 남방정책 시도
- 민간 시민사회: 민주화, 8.8선언(민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교교회 선언), 동아시아 역사문제 연대(위안부 문제, ‘아시아의 평화와 여성의 역할“ 남북일 세미나), 정주영 방북, 문익환 임수경 등 방북(공안정국)

(4) 1993-1994 1차 핵위기 (위기)

- 국제관계: 비대칭적 탈냉전, 미국 비확산정책
- 남북관계: 통미봉남 우려, 조문파동
- 민간 시민사회: 아래로부터 통일운동

(5) 1998-2002 북미, 남북, 북일 등 선순환, 한일 시민사회 활성화

- 국제관계: 미중 상호의존, 중국 WTO 가입, 글로벌 대테러 연대, 아프간 이라크 전쟁, 미국 대북관여 정책(페리 프로세스), 북일 평양선언
- 남북관계: 6.15 공동선언, 햇볕정책, 경제사회문화 교류협력, 개성공단
- 민간 시민사회: 현대 대북사업, 남북관계 투트랙, 반전평화운동, 북한 경제난 이후 국제기구 대북 인도적 지원 사업 활성화(유럽 등)

(6) 2002-2003 2차 핵위기 (위기)

- 국제관계: 부시 행정부 '악의 축' 발언
- 남북관계: 대북송금특검
- 민간 시민사회: 활성화, 투트랙 남북대화, 반전평화운동 및 국내외 대북 인도협력 지원

(7) 2003-2008 6자회담

- 국제관계: 미중 상호의존, 한반도 문제 협력, 다자협력체제 논의
- 남북관계: 교류협력 지속
- 민간 시민사회: 활성화, 투트랙 남북대화, 반전평화운동 및 국내외 대북 인도협력 지원

(8) 2010년 천안함 2011년 연평도 사건, 미국의 아시아 귀환

- 국제관계: 미중 균열, 아시아 재균형, 오바마 정부 대북 전략적 인내, 2008 금융 위기, 아베 정부 스톡홀름 북일 합의
- 남북관계: 보수정권 대북정책 전환, 천안함 연평도 사건, 5.24 조치

- 민간 시민사회: 국내 대북 NGO, 교류협력사업 위축

(9) 2017-2018 탈탈냉전, 평화프로세스

- 국제관계: 미중갈등, 트럼프 정부, 북중관계 개선, 한일관계 악화
- 남북관계: 남북정상회담, 군사분야합의서, 특사외교
- 민간 시민사회: 국내 통일여론, 민족정체성 악화(평창올림픽 단일팀 MZ세대 반응), 시민사회 교류협력 정체(정부 창구단일화 기조)

(10) 윤석열 정부

- 국제관계: 미중갈등, 러시아 우크라이나 전쟁, 이스라엘 하마스 전쟁, 한미일 3각동맹, 북러동맹 복원
- 남북관계: 핫라인 등 남북대화 단절
- 민간 시민사회: 위축, 한국 핵무장 여론

2 과거와의 대화: 남북관계를 중심으로⁴⁰⁾

한반도 미래전략, 한반도 평화에 초점을 맞추는 본 연구의 성격상, 과거와의 대화에서는 일차적으로 남북관계를 중심으로, 국제환경적 맥락과 민주화 등 국내정치적 변화를 병행해 살피는 방식으로 한반도 평화 시스템의 주요 동인 영역을 탐색했다. 우선 내부 연구진은 세미나 과정에서 남북관계, 특히 남북한 간 상호 인정/불인정의 관점에서 두 단위의 동학을 살펴보았다. 남북관계의 부침과 함께, 주요 변곡점에서 국제환경, 국내 민간, 시민사회의 역할을 검토하는 방식으로 주요 동인 영역 관련 역사적 과정을 일별하고자 했다.

40) 이 절은 김태경, 2024, “‘우리’(들)의 공간으로서 한반도 문제 다시 생각하기: ‘우리’를 둘러싼 남북한 담론·정책 변화와 한반도 교차승인의 미래,” 『통일정책연구』 33권 1호 중 일부를 활용한 것입니다.

1) 한반도와 하나의(혹은 둘의) ‘우리’의 문제 I: ‘조선혁명’의 주체위업과 전면적 사회주의건설, 전면적 국가부흥

2023년 말 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에서 김정은 국무 위원장은 반세기 넘게 지속한 종전의 “대남부문에서 근본적인 방향전환”을 천명했다. 헌법 3조인 ‘영토조항’을 포함해 흡수통일, 체제통일 지향을 고수해온 한국의 대북정책, 통일정책을 비판하며, 김정은은 “더이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계, 전쟁중에 있는 두 교전국관계로 완전히 고착”된 남북관계 현실을 ‘인정’하고 “조선반도에서 언제든지 전쟁이 터질수 있다는것을 기정사실화하고 남반부의 전 령토를 평정”하는 준비에 나설 것을 역설했다.⁴¹⁾ 한반도에 “두 국가가 ‘병존’”하고 있다는 김정은의 표현이 단적으로 드러내는바, 현재의 적대적 관계와 군사적 긴장고조는 기존 남북 관계의 “필연적귀결”이라는 평가를 토대로, ‘조선은 하나다’로 대표되던 조국통일론, 민족공조 등 선대의 통일담론은 대남사업기구들과 함께 정리되는 모양새다.⁴²⁾ 김정은의 ‘두 국가관계’ 선언은 남북기본합의서의 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계” 논리를 부정하며, 향후 최고인민회의에서 대한민국 영토조항에 상응하는 헌법개정을 시사하는 등 남북한이 바탕한 공동의 지반이 무엇인가를 묻게 한다.

여기서는 우선 북한의 통일, 대남 담론·정책을 비판적으로 회고한다. 초점은 현재 남북관계에서 북한이 새롭게 강조하는 상호인정의 측면에서, 북한이 어떤 입장, 전략을 보여왔는가다. 한반도에서 ‘우리’의 범위를 어떻게 정의하는가와 관련해 북한은 어떤 변화를 보여왔는가의 문제이기도 하다. 하나의 ‘우리’가 존재하는가, 둘 이상의 ‘우리’(들)이 존재하는가? 혹은 둘 이상의 ‘우리’와 하나의 (더 큰) ‘우리’의 관계를 어떻게 상정할 수 있는가? 이러한 질문에 대한 대답의 차원에서 북한의 대남, 통일 담론·정책을 평가한다.

1945년 유엔 창설 이후 유엔에서 북한의 가입과 관련된 신청은 1949년부터 시도되었다. 1948년 유엔 감시하 선거 이후 ‘유일 합법정부’가 인정된 한국의 1949년 첫 단독가입 신청에 이어 북한은 1949년 2월 9일, 1952년 1월 2일 유엔 가입신청을 냈다.⁴³⁾ 1957년 1월 22일 미국 및 동맹국이 상정한 한국의 7번째 유엔 가입 신청에 대

41) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.12.31.

42) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 조국평화통일위원회와 민족경제협력국, 금강산국제관광국을 폐지함에 대한 결정 발표,” 『조선중앙통신』, 2024.1.16.; “조국통일민주주의전선 중앙위원회 정식 해체,” 『조선중앙통신』, 2024.3.24.

향해, 소련은 1월 24일 유엔총회 특별위원회에 남북베트남과 함께 남북한의 동시 유엔 가입을 요구하는 결의를 제기했다.⁴⁴⁾ 북한은 1957년 1월 24일 남일 성명을 통해 소련 안을 기본적으로 환영하면서 지지하는 입장을 비쳤다. 소련은 사실상 한반도에 두 개의 국가가 존재한다는 입장에 근거해 남북한 동시 가입을 제기했고 이 입장을 고수했다. 소련은 1957년 9월 9일,⁴⁵⁾ 1958년 12월 9일⁴⁶⁾에도 남북한 동시가입을 주장했다. 한반도에 (베트남에도) 사실상 두 개 국가가 존재한다는 소련의 입장은 유럽에서 두 개 독일 국가의 상호인정 및 전독일위원회 수립, 두 개 독일을 포함하는 유럽의 집단안전체제 창설을 제안한 것과 상응한다.⁴⁷⁾ 소련은 1955년 시점에서 유럽과 아시아, 두 지역의 전후 평화를 위한 집단안전체제 전략을 짜면서 각각 유럽과 아시아의 분단선인 독일과 한반도의 통일 문제에 대해 두 개 국가의 인정 및 장기적 연합/연방을 구상했다. 사실상의 두 개 국가 인정에 대한 당시 북한의 입장은 어떠한가. 1957년 1월 소련의 남북한 동시가입 결의안에 대해 북한은 외무상 성명을 통해 지지를 표했으나, 1958년 2월 연내 중국인민지원군 철수 결정에 따른 소련의 지지성명을 조율하는 과정에서는 (소련이 처음 의도한) 두 개 ‘국가’가 아닌 두 개 ‘정부’로 자구수정을 요구하며 신중을 기했다.⁴⁸⁾ 제국주의 파시즘 독일과는 달리 탈식민 통일독립의 과제가 미완된 한반도 맥락에서, 북한은 인민대중 정서의 차원에서라도 두 개 국가 인정 및 통일 포기 공식화를 수용할 수 없었다.⁴⁹⁾

1954년 제네바 회담 제안을 필두로 북한은 1954년 10월 최고인민회의 제1기 9차회의 호소문, 1956년 7월 조국통일민주주의전선과 별개로 새로운 통일전선체 재북평화통

43) Gabriel Jonsson, 2017, *South Korea In The United Nations: Global Governance, Inter-Korean Relations And Peace Building*, World Scientific, 35.

44) Jonsson 2017.

45) 유엔총회 특별정치위원회는 1957년 초 미국과 소련 결의안 중 미국안을 채택했고 1957년 9월 6일 미국, 호주, 대만, 콜롬비아, 쿠바, 프랑스, 필리핀, 영국의 한국 유엔가입 결의안이 안보리에 상정되었다. 다시 소련은 9월 9일 남북한, 남북베트남 동시가입을 주장하는 결의안을 제출하고 미국안을 비토했다. Jonsson 2017, 36-37.

46) 1958년 12월 9일 미국, 프랑스, 영국, 일본이 제출한 한국 가입안이 안보리에 상정되었고 같은날 소련은 남북한 동시가입안을 제출했다. 1957년 가을과 마찬가지로 미국안은 소련이 거부했고 소련안은 표결 부결되었다. Jonsson 2017, 37.

47) 김태경, 2020, “1950년대 북한의 독일 국가연합 통일방안 수용과 한반도 평화공존의 상상,” 『한국과 국제정치』, 38권 4호.

48) “Journal of Soviet Ambassador to the DPRK A.M. Puzanov for 20 February 1958,” February 20, 1958, Digital Archive Wilson Center. <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/journal-soviet-ambassador-dprk-am-puzanov-20-february-1958>> (검색일: 2023.10.15.)

49) 당시 북한의 독일의 연합/연방제 수용에 대해서는 한모니까, 2001, “4월민중항쟁 시기 북한의 남한정세 분석과 통일정책의 변화,” 한국역사연구회 편, 『4.19와 남북관계』, 도서출판 민연; 김태경 2020.

일촉진협의회 결성, 1957년 9월 최고인민회의 2기 1차회의 통일방안, 12월 조국통일 민주주의전선 제2차대회 호소문, 1958년 최고인민회의 제2기 6차회의 제안, 1959년 남북한 국회 회담 제안 등 많은 평화통일 담론·정책을 제시했다.⁵⁰⁾ 1960년 8월 14일 경축대회에서 김일성은 통일방안과 관련해 종전의 남북한 총선거를 고수하는 한편 당장 어렵다면 과도적 조치로서 연방을 형성하자, 이것도 어렵다면 경제·문화교류부터 시작하자고 밝혔다.⁵¹⁾ 과도적 단계로서 연방을 남북한총선거를 통한 통일 이전에 설정하면서 국회, 제정당 사회단체 등 민간에 더해 ‘대한민국’ 정부를 협상, 교류협력의 당사자로 인정했다는 점에서, 북한은 한반도에서 한민족으로서 ‘우리’ 아래 ‘작은 우리’(남북한)들의 상호작용 측면에서 또 다른 ‘소아’(남한)에 대한 확장적, 적극적 태도를 보였다. 과도적 연방안은 1960년대 국제정세의 변화 속에서 지역혁명론의 부상에 가려졌고, 1970년대 들어 남북한총선거 폐기와 함께 고려연방제안으로 대체되었다.⁵²⁾

1960년 4.19항쟁은 북한이 남한의 독자적 변화, 변혁 가능성 및 방법론에 대해 전략을 새로 정립하게 된 충격적 계기였다. 4.19항쟁의 추이를 주시하면서 북한은 대남전략 조직을 재편했고,⁵³⁾ 평화통일론에 입각한 상층통일전선을 강조했던 1950년대 중반과 비교해 4.19 이후에는 남한 혁명의 상대적 독자성을 인정하는 한편 전위당 조직 건설로 정책방향을 틀었다.⁵⁴⁾ 1961년 9월 4차 당대회는 조국통일이 북한의 사회주의건설, 남한 사회변혁, 세계공산주의혁명의 3대혁명역량 강화를 통해 가능하다는 ‘지역혁명론’을 체계화했고,⁵⁵⁾ 남한 내 ‘혁명적 당’ 조직의 필요성을 강조했다. 전위당 건설 방침을 구체화한 1964년 2월 당중앙위원회 제4기 8차 전원회의 결론에서 김일성은 3대혁명역량 강화를 제기했고,⁵⁶⁾ 아시아·아프리카 반동회의 10주년을 맞은 1965년 4월 인도네

50) 1950년대 평화통일 제안에 대해서는 한모니까, 위의 글; 정창현, 2001, “4월민중항쟁 전후 북한의 통일노선과 통일정책,” 김보영, 2001, “4월민중항쟁 시기의 남북협상론,” 한국역사연구회 편, 『4.19와 남북관계』 도서출판 민연; 정창현, 1997, “1950년대 북한의 통일노선과 통일정책연구,” 『국사관논총』 75집; 정용욱, 2009, “북한 통일정책의 역사적 변천,” 『한국민족운동사연구』, 59호.

51) 한모니까는 직전인 6월 소련 방문에서 김일성이 소련측과 연방제안, 유엔가입 등을 논의한 사실을 지적하는 한편 과도적 연방제의 중요한 함의로 종전까지 인정하지 않았던 한국정부를 협상, 교류의 상대로 인정했다는 점을 강조한다. 또한 소련의 영향과 관련해 흐루쇼프가 9월 유엔총회 연설에서 북한의 연방제안을 지지했다는 점도 지적한다. 한모니까 2001, 222, 225.

52) 정창현 2001, 182.

53) 남조선국, 조선학생위원회, 조국평화통일위원회가 조직되었다. 한모니까 2001, 230.

54) 정창현 2001, 182.

55) 3대혁명역량 강화 논의의 골자는 이미 1950년대 존재했다. 서북5도 당원 및 열성자연대회에서 민주기지론이 제기된 이후, 1953년 6차 전원회의에서 남북반부, 세계의 3개 혁명역량 강화, 그 중 북한 사회주의건설이 강조되었다. 정창현, 2009, 『남북 현대사의 쟁점과 시각』 서울: 선인.

시아 방문에서 김일성은 3대혁명역량 강화를 통한 조국통일 방안을 선언했다. 1966년 10월 제2차 당대표자회는 ‘혁명적 대사변’ 준비를 주장하며 남조선해방을 머지 않은 절박한 전망으로 강조했다.⁵⁷⁾ 1960년대 지역혁명론은 종전의 통일방안과 비교해 통일과 남조선혁명의 선후관계 인식에 중요한 변화를 보였다.⁵⁸⁾ 통일과 남조선혁명을 동시적 과정을 이해했던 데서 둘을 분리함으로써 독자적 남조선혁명 이후 통일이 가능하다는 전략상 변화가 나타났다. 1967년 주체노선의 확립에서 3대혁명역량 강화노선 및 남조선혁명론은 조선혁명의 정의, 전략 및 정당화 차원에서 중요한 의미를 가졌다.⁵⁹⁾ 지역혁명론은 남조선혁명의 독자성을 인정하는 동시에 남조선혁명을 포괄한 전조선의 혁명을 유일하게 지도할 1930년대 조선공산주의자, 혹은 항일빨치산 혁명전통, 그에 기반한 사상투쟁을 정당화했다. 즉 지역혁명론은 임박한 남조선혁명과 통일을 전망하는 하나의 ‘우리’를 지향하면서 현재 한반도 ‘작은 우리’들 간에 명확한 위계를 설정했다.

미중 데탕트가 진전되면서 1970년대 남북관계는 새로운 대화와 대결, 외교경쟁의 시대를 맞았다. 1971년 7월 키신저 방중 이후 미중 화해 국면에서 9월 적십자회담으로 시작된 남북대화는 1972년 7.4 남북공동성명을 도출했다. 1950년 이래 유엔에서의 한반도 문제 토의에서는 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK) 보고서 제출·승인 대 UNCURK 해체, 외국군 철수의 입장이 부딪혔고,⁶⁰⁾ 1950-60년대 독립 신생국들의 유엔 진출, 비동맹운동(NAM)의 부상으로 1960년대 말부터 한반도 문제 토론에서의 남북한 표결 경쟁의 판도가 크게 변화했다. 1960년대 말 선린정책으로 선회한 북한은 1970년대 초 50여 개국과 수교를 맺었고,⁶¹⁾ 한반도 문제 토론에서 공산권 및 비동맹운동 국가들을 통해 외국군 철수, 유엔사령부 해체 등을 압박했다. 1973년 5월 북한은 국제의회연맹(IPU)와 함께 세계보건기구(WHO) 가입을 통해 옅저버 자격으로 유엔에 첫 진출했고 미중 막후공조를 기반으로 한미, 북중 및 UNCURK 회원국, 유엔총회 회원국 등 다자협상의 결과, 11월 29일 한반도 문제 토의에서 UNCURK 해체가 결정되었다.⁶²⁾ 1974년 총회부터는 한미가 UNCURK 해체와 분리시켰던 유엔군사령부 표결

56) 조수룡, 2020, “1950~70년대 북한의 대남 전략과 남파 공작원,” 『역사학보』 138호, 53.

57) 1967년 당중앙위원회 제4기 15차전원회의에서 갑산파 숙청 이후 대남사업총국은 기존의 이효순에서 허봉학으로 교체되는 등 군사강경노선이 부상했다. 조수룡 2020, 54.

58) 정창현 2001, 183.

59) 이태섭, 2001, 『김일성의 리더십 연구: 북한의 집단주의와 수령체제』 서울: 들녘.

60) 홍석률, 2020, 『1970년대 UN에서의 UNCURK 해체 문제』 서울: 경인문화사.

61) 홍석률, 2012, 『분단의 히스테리』 서울: 창비.

이 진행됐고 1975년 30차 유엔총회에서는 한국측 결의안과 북한측 결의안 모두가 가결되는 초유의 사례가 나왔다.⁶³⁾ 1973년 박정희대통령은 ‘6.23 선언’에서 종전의 입장을 바꿔 남북한 유엔동시가입, 북한의 유엔 참석 등에 찬성했고 김일성주석은 ‘6.23 성명’을 통해 영구분단화에 반대하며 (통일 이후) 단일국호(고려연방공화국) 하 유엔가입을 제안했다.⁶⁴⁾ 1973년 유엔동시가입과 단일국호가입의 남북한 제안이 대결한 것은 1957-58년 소련측의 유엔동시가입안 제출 및 북한의 지지, 이에 대한 서방측의 영구분단화 반대 입장과 흥미로운 대조를 이룬다.⁶⁵⁾

1970년대 UNCURK 해체 및 한반도 문제 토의의 종결은 한반도 평화와 통일 문제를 기존의 유엔총회에서의 논쟁(국제화)이 아니라 남북대화 및 유관국의 논의(한반도화, 내재화)로 해결하는 방법론적 전환을 낳았다.⁶⁶⁾ 또한 주목되는 것은 이 시점에서 북한이 미국과 직접접촉을 시도하며 1974년 3월 남북대화 단절을 선언하고 북미 평화협정을 제기했다는 것이다.⁶⁷⁾ 1975년 북한은 1950년대 이래 탈식민 독립, 반제자주 노선에서 연대를 강조해온 비동맹운동에 가입했고 가입과정에서 지원역을 한 유고슬라비아를 매개로 북미대화를 진전시키고자 했다.⁶⁸⁾ 1970년대 북한은 국제무대에서 한국과 치열한 외교경쟁을 벌여 실제적으로 별개의 독립국가로 행동했고 6.23 성명(조국통일

62) 홍석률 2020.

63) 서방측은 정전협정을 대체하는 새로운 합의 여하에 따라 유엔군사령부 해체가 가능하다는 결의안, 공산측은 유엔사 해체, 외국군 철수, 정전협정의 북미 평화협정 대체를 촉구하는 결의안을 냈다. Jonsson 2017, 45. 회의에서 북한은 정전협정의 진정한 당사자로 한국은 포함되지 않는다는 점을 지적했다. 1976년 8월 판문점에서 북한군의 미군장교 살해사건 이후 국제여론이 악화되면서 1976년 이후 한반도 문제 토의는 이뤄지지 않게 되었다.

64) 존슨은 Confederal Republic of Koryo 국호에 대해 문제제기하면서 연합은 독립국가들의 연합체를 전제하기 때문에 북한이 ‘하나의 조선’ 정책을 고수하며 남북한 개별 동시가입을 반대한 것은 모순이라고 지적한다. Jonsson 2017, 38-39. 과도기로서 연방(Confederal Republic of Koryo)을 상기할 때, 이 과도단계는 두 국가의 상호인정을 내재한다는 것을 지적한 것이다.

65) 1975년 미국을 위시한 서방측은 남북베트남과 함께 남북한 가입신청 처리를 원했으나 공산권 및 비동맹운동 국가들은 반대했다. 1973년 양측 가입과 마찬가지로 상호동의가 전제되어야 함을 강조했다. Jonsson 2017, 41.

66) 홍석률 2012; Jonsson 2017, 46-47.

67) 1973년 4월 최고인민회의의 제5기 2차회의에서 북한은 한국을 제외하고 미국과의 평화협정 체결을 결의했다. 베트남과 미국의 평화협정 3개월 뒤, 미 의회에 보내는 공개서한에서 정전협정의 평화협정 교체, 한반도 미군과 핵무기 철수를 위한 직접 협상을 제안했다. 1974년 3월 25일 허담 외무상이 최고인민회의의 제5기 3차회의 보고 연설에서 미국에 평화협정을 다시 제의했고 미 의회에 평화협정 체결을 요청하는 최고인민회의의 서한이 채택됐다. 이완범, 2017, 『카터 시대의 남북한: 동맹의 위기와 민족의 갈등』, 한국학중앙연구원출판부, 43. 북한은 한국만 배제한 것이 아니라 중국의 참여도 경계했다. 즉 북미가 정전협정의 체결당사자, 실질적 당사자로 중국군은 이미 철수했다는 점을 지적했다. 기존에 북한은 1962년 남북 평화협정 체결, 1972년 1월 남북평화조약 체결, 1973년 3월 15일 평양 제2차 남북조절위원회에서 남북평화협정 체결을 주장했다. 이완범 2017, 44.

68) 이완범 2017.

5대강령)에서 보듯 당국을 제외한 전체 민족의 합의를 통한 통일을 추구했다(대민족회의). 통일의 지평에서 고려연방공화국의 ‘우리’는 반독재 민주화투쟁의 대상(한국 정부)을 제외한 연합체를 사고하는 한편,⁶⁹⁾ 실재하는 개별 남북한 정치체 ‘소아’들의 존재에 기반해 유엔 외교경쟁, 북미평화협정 접촉을 시도했다.

1980년 북한은 고려민주연방공화국 창립방안을 제출, 기존과 달리 과도기가 아닌 연방국가로서 통일을 강조했다.⁷⁰⁾ 한반도에서 개별 정치체 ‘소아’들의 배열과 관련해 고려민주연방제안은 남북한의 서로 다른 발전단계, 혁명단계(북반부 당면목적: 사회주의 완전승리, 남반부: 민족해방인민민주주의혁명, 최종목적: 공산주의사회건설, 온사회의 주체사상화)를 전제로,⁷¹⁾ 각 지역정부의 권한, 상대적 독자성을 강화하는 연방을 구상했다. 1970년대 유엔에서 ‘두 개 조선 책동’, ‘영구분단화’를 반대했던 북한은 민족해방인민민주주의(NLPDR) 투쟁을 계속 지지하는 한편, 남한사회 변혁에 따른 통일의 제도화 방법으로 개별 정치체 권한을 존중하는 동시에 (외교 국방 등에서) 권력을 공유하는 연방 형태를 현실적 대안으로 택했다. 한편 ‘신사고’에 기반한 소련의 전환, 동구권 자유화 물결이 확산되면서 사회주의권 해체가 현실화되자 북한은 ‘조선민족’, ‘우리민족’ 개념을 새롭게 호명하며 체제정당성의 위기에 대응했다.⁷²⁾ 1986년 1월 첫 등장한 조선민족제일주의는 기존에 부르주아 이데올로기로 비판한 민족, 민족주의를 국제사회주의진영 붕괴에 맞서 북한의 주체적 대응을 정당화하는 근거로 재구성했다. ‘큰 우리’로서 ‘민족’의 발견은 양가적 방향을 내포했다. ‘조선민족’은 통합적 구심으로서 한반도에서 남북한, 해외를 포괄하는 광범한 ‘우리’를 만들어낼 수 있는 기반을 제공하지만, 더 큰 ‘우리’와 실존하는 정치체 북한이라는 ‘작은 우리’의 이해가 충돌할 수 있다. 안보적 위기를 타파할 새로운 동력으로서 체제 정당화 근거이자 남북화해와 협력을 이끌어낼 기반으로서 민족 개념은 북한의 체제적 존립, 발전에 복무한다는 전제에서, 정권 이데올로기로서 유의미한 것이다.⁷³⁾

69) 1973년 새로운 평화통일 방침(조국통일 5대강령) 이후 북한은 김대중 납치사건이 알려지자 8월 28일 남북대화 중단을 선언했다.

70) 심지연, 1999, “박정희·전두환정권의 통일정책,” 『통일시론』, 3호.

71) 김태경·이정철, 2021, “조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 북한의 전국 혁명론 변화,” 『통일정책연구』, 제30권 2호.

72) 김태우, 2002, “북한의 스탈린 민족이론 수용과 이탈과정,” 『역사와현실』, 44호; 강해석, 2019a, “북한의 민족건설과 두 개의 ‘민족론’: ‘통일론’과의 긴장을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 53집 1호.

73) 강해석, 2019b, “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: 〈김정일애국주의〉와 〈우리 국가제일주의〉를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제59집 3호; 정영철, 2020, “북한의 ‘우리 국가제일주의’: 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기,” 『현

1989년 방북한 문익환 목사는 김일성 주석과 민족간 대화에 합의하는 동시에 남북한이 서로 위협하지 않는 ‘느슨한 연방제’를 논의했다.⁷⁴⁾ 노태우 정부는 1988년 7.7선언을 기해 교차승인에 열린 입장을 보이며 ‘북방정책’을 추진했고, 북한은 이에 대응해 북미, 북일수교를 겨냥한 ‘남방정책’을 모색했다.⁷⁵⁾ 결론적으로 교차승인은 실패했고 한소, 한중수교를 통한 ‘비대칭적 탈냉전’이 도래한 한반도에서 고립된 북한은 핵개발에 돌입했다.⁷⁶⁾ 1970-80년대 내내 권위주의정권에 대한 민주화 세력과의 통일전선을 지지하며 통일연방국가의 유엔가입을 고수했던 북한은 한반도에서 두 개 단위의 유엔가입을 받아들임으로써 ‘큰 우리’에 대한 기존 통일담론의 조정은 물론 비대칭적 탈냉전의 결과 ‘소아’로서 안보상 공포에 직면했다. 사회주의진영 해체와 미국의 단극질서 부상이라는 국제환경 변화에서 생존의 위기에 놓인 북한은 안보적 자구책으로 핵무장의 길을 탐색하는 한편, 개혁조치를 예비한 법제적 변화도 수반했다. 예컨대 1992년 헌법개정은 종전의 프롤레타리아독재 대신 인민민주주의독재로 혁명단계를 강등시킴으로써 한반도의 ‘우리’ 설정에 있어서도 ‘소아’에 수렴하는 변화를 예고했다.⁷⁷⁾ 체제 내적 변화를 압박받는 상황에서 사회주의경제건설 총로선의 중요한 수단인 프롤레타리아독재 규정의 완화는 경제개혁을 위한 이데올로기적 합리성을 만들어낸 과정으로 읽힌다.⁷⁸⁾

통일의 제도화로서 연방안과 관련해서는 문익환-김일성 공동성명 이후 2000년 6.15 공동선언에서 남북한이 통일방안의 공통성에 합의하는 변화가 일어났다. 이 시기 북한은 기존의 연방안에서 단계를 더 낮춰 접근함으로써 서로 다른 정치체로서 ‘작은 우리’들의 공존의 제도화에서 보다 연합에 가까운 방향 전환을 보여주었다고 해석할 수 있

대북한연구』, 제23권 1호; 이무철, 2024, “북한의 대남·통일정책 전환 분석: ‘우리 국가제일주의’를 중심으로,” 현대북한연구』, 제27권 1호.

74) 이승환, 2009, “문익환, 김주석을 설득하다: 늦봄 방북 20주년을 맞아,” 『창작과비평』, 143호; 이유나, 2020, “문익환의 평화·통일 사상 담론과 성찰,” 『신학사상』, 188호. 북한은 1990년 9월 제1차 남북고위급회담을 통해 남북대화를 촉진하고, 1991년 신년사를 통해 ‘느슨한 연방제’ 방안을 제출하며 1989년 한국의 한민족공동체통일방안의 남북연합제와 조응하는 통일방안상 일정한 변화도 보였다. 통일연구원, 2001, “제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석,” 통일정세분석 2001-08.

75) 이정철, 2011, “김일성의 남방정책과 남북기본합의서,” 『역사비평』, 97호.

76) 장달중 외, 2011, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』, 서울: 서울대학교출판문화원.

77) 구갑우, 2024, “북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학,” 『현대북한연구』, 27권 1호; 서동만, 2010, 『북조선연구』, 서울: 창비.

78) 경제개혁 조치에 대비한 1992년과 1998년 헌법조항 개정에 대해서는 장명봉, 1998, “북한 개정 헌법(1998.9.5.)의 경제조항 변화의 고찰,” 『통일경제』, . 북반부 사회주의건설 단계에 대한 수정은 동시에 남반부 혁명을 포괄한 전조선혁명, 통일의 당면과업 변화와 연계될 수밖에 없으며, 경제개혁 필요에 대한 대응과 마찬가지로 남조선혁명-통일 방안에서도 실용주의적 접근의 부상은 수순으로 볼 수도 있다. 한반도 남북반부 혁명과 건설에서 사회발전단계 설정의 완화 내지 후퇴는 조선혁명의 당면과업 및 장기전망과 직결된 문제로, 이데올로기적 변화에 따른 중대한 정책적 함의를 갖는다.

다.⁷⁹⁾ 2000년 당시 북한이 연합 형태에 보다 적극적 입장을 취했다고 볼 수 있는 근거로, 유럽연합 등 연합 사례에 대한 적극적 독해가 이뤄졌다는 점도 주목할 수 있다.⁸⁰⁾ 북한의 연방안이 한국의 연합제와 조응하는 방식으로 점진적으로 완화됐다는 해석을 밀어붙인다면, 통일의 최종목표인 연방국가(1국가)를 먼 지평에 두고 그 방법론으로서 2체제 공존의 제도화로서 연합이라는 현실적 대안에 대한 선호가 북한에서도 더 높아졌다고 볼 수 있다. 이러한 해석은 김정은 정권의 대남, 통일 패러다임 변화의 관점에서 일정한 설명력을 가진다.⁸¹⁾ 8기 9차 전원회의에서 민주든 보수든 한국의 역대정권이 흡수통일 지향을 버린바 없다고 비판한 체제안보에 대한 ‘공포’가 한반도 비대칭 탈냉전의 구조가 북한에 부여한 ‘주어진 조건’이라면, 서로 의식하지 말고 살자는 2국가의 선언은, 전국적 혁명 및 사회주의건설 단계를 조정하는 이데올로기적 정당화를 거쳐 ‘우리 국가제일주의시대’ 전면적 국가부흥이라는 ‘소아’의 정체성을 최종적으로 명시한 전략적 선택이라고 볼 수 있다.

2) 한반도와 하나 혹은 둘의 ‘우리’의 문제 II: ‘두 개의 한국’ 정책과 한반도 ‘비대칭 탈냉전’ 이후 평화공존

여기서는 한국의 대북·통일 담론과 정책을 검토하면서 상호인정의 측면에서, 한국은 어떤 입장, 전략을 보여왔는가를 확인한다. 한반도에서 ‘우리’를 정의하는 데서 ‘작은 우리’, ‘더 큰 우리’에 대한 한국의 주요 입장의 변화를 평가함으로써 교차승인의 미래를 위한 조건을 검토하는 기반으로 삼는다. 1947년 미국의 한반도 문제 유엔 상정을 기해 1948년 유엔에서 유일한 합법 정부로 인정받은 한국은 1991년 9월 17일 남북한 유엔동시가입 전까지 1949년부터 1975년까지 7회 유엔가입을 신청했다.⁸²⁾ 한국에 있

79) 함택영 외, 2003, “남북한 평화체제의 건설과 통일교육: 연합제와 낮은 단계의 연방제의 수렴을 중심으로.” 『국가전략』, 9권 4호.

80) 2000년 10월 북한은 고려민주련방공화국 창립방안(1980.10.10.) 20년을 맞아 남북 및 해외동포 대표로 최고민족연방회의의 구성 및 련방상설위원회 조직을 통한 남북 지역정부 지도를 천명한 연방제안의 정당성을 주장하는 한편, 유럽의 지역적 ‘련방’이나 ‘통합’ 정책을 언급하면서 “사상과 주의주장이 서로 다른 각이한 정당들이 련합하여 하나의 련립정부를 구성”하는 “국가정치방식이 하나의 국제적추세로 되고 있다”고 지적했다. “련방제통일방안은 가장 정당하고 합리적인 통일방도,” 『로동신문』, 2000.10.9.

81) 1992년 개헌 이후 2021년 8차 당대회 당규약은 남북반부 발전단계에 대한 완화된 기조를 명시한다. 당규약은 사회주의완전승리, 공산주의사회건설의 최종목적은 부활시킨 한편, 당면목적의 경우 북반부 사회주의건설은 2단계로 설정하고(부강하고 문명한 사회주의사회 - 사회주의완전승리), 남반부 과업은 자주적이며 민주주의적인 발전으로 기존의 민족해방민주주의 혁명보다 낮춰 언급했다.

어 유엔은 정통성 있는 한반도 주권으로 인정을 처음 부여한 근원지이자, 유엔안보리결의에 따라 창설된 유엔군이 한국전쟁을 수행했으며 전후 한반도 문제의 정치적 토의가 이뤄진 주요 논장이었다는 점에서, 한반도 문제(전후 평화와 안전)에서 외부라기보다 내부에 있었다.⁸³⁾ 1960년대까지 한국이 한반도에서 ‘우리’를 생각한 방식은 한국의 정통성 주장과 유엔이 인정한 권위가 한반도 전체로 확장되어야 한다는 것이었다. 박정희 군사정부의 ‘선건설 후통일’ 노선은 1960년대 북한의 연방안, 전위당 조직화에 대항해 베트남전 파병, 한일기본조약 체결 등 미일 안보경제 협력에 의존하는 대외정책과 연결되었다.⁸⁴⁾ 1970년대 초 미중은 화해 무드를 조성하기 위해 남북한의 직접대화, 협력을 촉발했다. 한국의 유엔가입 입장은 1973년 6.23 선언 전후 북한의 유엔가입 및 동맹국과의 관계개선을 막지 않는다는 공식적 입장으로 전환됐다. 교차승인에 대한 태도변화를 공표했으나 한국은 실제로는 공산권 국가와 접촉, 수교하기 전에 미국이 북한을 승인하는 일이 있어서는 안된다는 입장을 고수했다. 한반도 문제와 관련해 미국은 현상유지를 주장하는 한국의 의사를 존중하면서도 미중 데탕트 국면조성을 위한 전략적 우선순위, 정책수행 필요에 따라 한국과 협의 없이 중국과 협상을 진전시키거나 한국의 정책변화를 유도했다.⁸⁵⁾ 신옥희에 따르면, 6.23 선언이라는 박정희대통령의 정책적 선회는 한국의 자율적 선택이라기보다는 미국의 연출에 따른 결과였다.⁸⁶⁾ 한편 1973년부터 본격화된 북한의 대미 평화협정 제의에 Nick슨 행정부는 4자회담, 6자회담을 대안으로 내세웠다.⁸⁷⁾

82) 한국은 1949년, 1952년, 1957년 2회, 1958년, 1960년, 1975년, 마지막으로 1991년 유엔가입신청을 냈다. Jonsson 2017.

83) 김학재에 따르면, 한반도 정전 이후 성립된 역사적 제도적 구성물로서 ‘판문점체제’는 동아시아 분단체제의 하위체제로, 정전협정과 함께 한미상호방위조약 등 미국의 동아시아 내 양자조약(hub and spoke system)을 포괄한다. 판문점체제는 처음부터 (유엔에 그 역할을 위임한) 교전당사자간 정치적 회담은 배제하고 군사적 실무협상에 한정시킨 정전협정의 결과였다는 점, 주요 당사자 중국이 유엔 미승인된 상태로 논의에서 배제되었다는 역사적 특징을 갖는다. 김학재, 2013, “동아시아 냉전의 세 가지 평화 모델,” 『역사비평』 105호.

84) 박태근, 2018, “데탕트와 한반도, 실현되지 못한 제3의 길,” 『역사비평』, 124호.

85) 1972년 3월 7일 월리엄 로저스 미 국무장관은 북한을 비롯한 모든 나라와 관계 개선 용의가 있음을 밝혔고 5월 말 김일성은 뉴욕타임스와 인터뷰에서 북미관계 개선 용의가 있다고 말했다. 한국의 반발에 미 국무부는 북한에 관한 한 한국과 충분한 사전 협의를 거칠 것이라는 점을 확인했다. 6월 27일 SEATO 각료회의에서 로저스 국무장관은 북한을 공식 국호인 조선민주주의인민공화국으로 호명했고, 7.4 공동성명 이후 일시적으로 한국도 북괴 대신 북한으로 호명하며 김일성에 대한 중상비방을 중지했다. 이완범 2017, 42-43, 46.

86) 신옥희, 2005, “기회에서 교착상태로 - 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치,” 『국제정치논총』, 26권 2호.

87) 1973년 6월 키신저 미 국무장관은 정전협정 대체 당사국 간 회담 개최 용의를 밝혔고 1975년 9월 22일 유엔총회연설에서 관련당사국 회담을 공식 제안했다. 한국은 1976년 한미간 이견이 없다고 밝혔고, 키신저는 다시 7월 22일 시애틀 연설에서 4자회담 개최와 동서 양진영 강대국들의 남북교차승인, 9월 30일 유엔총회 기조연설에서 4자회담 제의를 확인했다.

1976년 11월 들어선 카터 행정부는 1977년 2월 ‘외교정책목표4개년계획’에서 1978년 말까지 남북대화 재개(및 미 지상군 연대 철수 시작, 한국군과 관계 통해 과도기 사령부 구성), 1979년 말까지 유엔사 조건부 종식과 긴장완화 방안을 고려하기 위한 4자정치회담 개최, 남북한에 대한 미·일·중·소 교차승인을 고려했다.⁸⁸⁾ 1980년 대선까지의 최종목표로는 미 2여단 철수, 중소관계 진전을 지켜보면서 한국문제, 군비제한에 대한 영향을 주시해 긴장완화정책 추진, 재통일을 전제로 과도적 조치로서 남북 유엔 별도가입을 내세웠다.⁸⁹⁾ 전임 행정부와 마찬가지로 카터는 한국정부와의 사전협의, 참석을 전제로 북미대화가 가능하다는 원칙을 고수했다. 1973년 UNCURK 해체 및 1975년 남북한 결의안 동시 가결 이후, 유엔의 틀은 더 이상 한반도 문제 토의에서 효과적이지 않은 것으로 인식되었다.⁹⁰⁾ 미군 철군공약의 실현을 위한 평화적 환경조성, 긴장완화를 목표로 카터는 1977년부터 남북미 3자회담에 관심을 가졌고, 직접적 관계 당사자 남·북·미·중 4자회담 및 소련을 포함한 더 큰 회의 개최 가능성도 고려했다.⁹¹⁾ 한국은 1978년까지 미국의 주한미군 철수 공약에 대한 우려와 함께 긴장완화를 위한 미국의 3자회담 제안이 한국을 북미 양자접촉의 들러리로 전락시킬 것이라는 경계를 계속하는 한편 중국이 포함되는 4자회담을 선호했다.⁹²⁾ 심지어 북미대화를 경계해 일본에 북한과 직접접촉 혹은 중국을 통한 간접접촉으로 중재자를 부탁하는 한편, 소련과 물밑접촉 시도를 진행했다.⁹³⁾ 북한은 한국과 미국이 파트너로 ‘쌍’을 이뤄 참석하는 3자회담을 불신하며 인도네시아를 경유한 미국의 제안을 최종 거절했다. 특히 카터가 7월 20일 주한미군 철수 논의 중지와 1981년 재검토를 발표하면서 북한은 다시 양자회담을 요구하고 3자회담은 ‘두 개 조선’ 정책이라며 거부했다.⁹⁴⁾

1972년 양독의 기본조약이 1973년 양독 유엔동시가입, 1974년 동독과 나토국 중 마지막으로 미국과의 국교 수립으로 이어져 데탕트를 완결한 반면, 1970년대 동아시아

88) 이완범 2017, 94.

89) 이완범 2017, 94.

90) 이완범 2017, 59.

91) 이완범 2017, 96-97.

92) 이완범 2017, 104-105.

93) 이완범 2017, 126-127, 132-133. 교차승인 아이디어는 미국과 한국의 전략으로 미국이 소련, 중국에 긴장완화 목적으로 제기했고 미국은 이를 전제로 북미접촉을 진전시킬 수 있다고 밝혔다. 당시 중국은 북한을 우려해 적극적으로 나올 수 없었다. 미국이 밝힌 교차승인에 대한 입장은 기본적으로 중국을 겨냥한 것으로, ‘연중제소’의 전략을 고려했던 미국은 한국-소련 접촉에 대해서 원칙적으로 환영하면서도 적극적으로 지지하지 않았다는 분석이다. 이완범 2017, 96, 128-129.

94) 이완범 2017, 236-239.

데탕트는 미중 접촉을 시작으로 남북대화를 도출했지만 유엔과 주요 관련국의 남북한 승인을 통한 화해로 귀결되지 못했다.⁹⁵⁾ 베트남 전쟁의 수렁에 따른 경제, 재정적 난관에 직면해 '아시아의 방위는 아시아인의 손으로'를 천명한 닉슨 독트린 이후 미국은 주한미군 철수를 고려했고, 데탕트 국면에서 카터 행정부도 북미 긴장완화와 철군을 병행 추진했으나 1978년 소련의 아프간 침공 이후 군사비 예산을 증대시키며 '신냉전'으로 돌아서자 3자회담 기획도 좌초했다.⁹⁶⁾ 정부수립 이후 한국은 한반도에서 '우리'에 대한 담론에서 한반도 전체 통일보다는 실재하는 정치체의 국제적 인정을 확보하는 데 방점이 있었고, '소아'로서 한국의 관점에서 미중 데탕트의 압력하에 교차접촉 및 유엔동시가입 가능성까지 시사했다. 그러나 실제 정책상으로는 유엔 한반도 토의에서 북한 참여 및 UNCURK 해체 문제, 북미 양자대화 진행에서 한국 배제 등 현상변경을 경계하며 협력에 대한 적극적 이니셔티브를 보이지 않았다.

1981년 6월 5일 전두환 정권은 남북한 당국 최고책임자간 직접 대화를 제의했고 1982년 1월 22일 '민족화합민주통일방안'을 제시하며 광주민주화운동 진압에 대한 국내정치적 돌파구를 남북대화 복원 및 남북관계 정상화에 찾으려했다.⁹⁷⁾ 민족화합민주통일방안은 민족자결원칙에 의거해 겨레 전체의 의사가 반영되는 민주적 절차, 평화적 방법의 통일이라는 원칙을 세우고 통일헌법 제정부터 통일민주공화국 완성의 과정을 제시했다.⁹⁸⁾ 전두환 정권은 1984년 2월 '20개 시범실천사업' 및 고위급대표회담, 8월에는 경제분야 유대회복과 공동번영을 위한 남북간 교역, 경협을 제의했고,⁹⁹⁾ 9월 중국이 한국을, 일본이 북한을 교차승인하는 방안을 일본을 통해 추진했다.¹⁰⁰⁾ 일본이 중공을 설득해 한국을 승인하게 하고 일본은 북한을 승인하도록 교섭하는 아이디어로 다시 미국과 소련으로 접촉을 확대하는 구상이었다. 최소 4-5년 평화공존 체제를 유지하고 1986년 아시안게임 전후로 교차접촉을 본격화해 1988년 서울올림픽 전후로 교차승인

95) 박태균 2018.

96) 이완범 2017, 111, 275-276.

97) 심지연 1999, 175.

98) 통일방식과 관련해 남북한 대표들의 민족통일협의회를 구성하고 이 기구에서 통일헌법 초안을 마련해 총선거를 실시하고 통일국회와 정부를 구성한다고 밝혔고 통일에 이르는 과도적 조치로 남북한 기본관계에 관한 잠정협정을 제시했다. 심지연 1999, 176-177.

99) 심지연 1999, 176.

100) 이완범 2017, 83. 북한은 1984년 1월 남북미 불가침선언과 북미 평화협정을 동시체결하자는 3자대화를 제안했다. 이정철 2011, 50.

을 달성하는 목표가 제기됐다. 12월 한국은 나카소네 정부에 제안을 요청했고 미국과도 접촉했으나, 미국은 한중무역은 시기상조라는 중국의 반응을 전달하는 한편 일본에 먼저 중재를 제의한 것에 불쾌해하기도 했다.¹⁰¹⁾ 9월 북한의 대남 수해물자 지원사업 제의를 한국이 수락하면서 남북관계에 물꼬가 트였고 1985년 경제회담, 적십자회담, 국회회담을 위한 예비접촉, 88서울올림픽 북한 참가를 협의하기 위한 체육회담, 이산가족 고향방문단 및 예술공연단의 서울-평양 방문이 이뤄졌다.¹⁰²⁾ 권위주의정권의 통일론은 정부 위상을 공고화하려는 의도에서 경제적 우위를 바탕으로 ‘소아’로서 한국의 국제적 인정을 확립하는 데 초점이 있었다.

민주화 이후 직선제로 당선한 노태우 대통령은 1988년 한반도 냉전 해체를 향한 6개항 구상으로 7.7선언을 발표했다. 7.7선언은 남북 교류협력 및 주변국과의 교차승인 추진을 명시했고 한국은 1989년 초부터 동구권 국가들과 수교, 1990년 소련, 1992년 중국과 수교를 마무리함으로써 북방외교의 성공을 거뒀다. 북한도 미일과의 관계정상화, 즉 ‘남방정책’을 추진했으나, 레이건 행정부 말기, 부시 행정부는 전임자들과 마찬가지로 한반도 문제에서 ‘한국 선도’의 원칙을 확립했고 1988년 12월부터 열린 북경의 북미실무급 채널은 서울을 경유하지 않는 한 워싱턴으로 열릴 수 없는 의사소통 수단으로 제한되었다.¹⁰³⁾ 냉전기 한반도 정책에서 북한정권의 정치적 실체를 인정했던 일본의 경우 두 개 한국 정책의 연장선상에서 1990년 9월 자민당 사회당 조선노동당 3당 공동선언을 통해 북일수교 노력을 진전시켰다. 노태우 정부는 북일수교는 반드시 한일간 사전협의를 거쳐 진행되어야 한다고 반발했고 미국 또한 수교문제가 핵사찰 및 남북관계 개선과 연계되어야 한다는 입장을 밝혔다.¹⁰⁴⁾ 1989년 북한의 IAEA 전면핵안전조치협정 체결 및 핵사찰 문제가 제기되면서 북한은 조선반도 비핵지대 창설 관련 당사자들의 협상을 제기하며 남북 및 핵국가 미, 중, 소 등 협상의 필요성을 주장했다.¹⁰⁵⁾ 미국은 1991년 9월 27일 전술핵무기 철수선언을 통해 미소 핵군축을 의도했고, 봄부터 암시

101) 이완범 2017, 83.

102) 심지연 1999, 177. 1985년 10월 정상회담 합의를 위해 평양을 비밀방문한 남측 대표단에 김일성은 ‘같은 민족으로서 제도 차이에도 불구하고 화목하게 살겠다는 통일된 국가의 형식’을 공동성명에 담아야 한다고 강조했다. 당시 밀사 교환을 통해 ‘합의’된 정상회담 논의는 부산 앞바다 무장간첩선 사건으로 남한이 파기했다. 이정철 2011, 50-51.

103) 장달중 외 2011, 35-37.

104) 장달중 외 2011, 38-40.

105) 장달중 외 2011, 48-49. 1990년 5월 31일 ‘조선반도의 평화를 위한 군축제안’은 주한미군 핵무기 철수, 남북 모두 핵무기 생산, 구입은 물론 핵무기 탑재 항공기나 함선의 한반도 출입, 통과도 금지하는 비핵지대화의 내용을 밝혔다.

된 미군 전술핵무기 철수 배경에서 주한미군 핵철수, 팀스피리트 훈련 중단을 포함하는 북한측의 비핵지대화 및 미국기지 동시사찰 요구와, 미국측의 재처리시설 포기를 포함한 안전협정 서명 및 핵사찰이 쟁점이 되었다.¹⁰⁶⁾ 한편 핵사찰 협상을 통한 미국과 직접협상에 대한 북한의 기대와 달리, 1992년 1월 22일 최초의 북미 고위급회담인 김용순-캔터 회담은 (한국의 요구대로) 일회성의 기대 이하의 만남에 그쳤다. 한국의 북방정책은 남북한 유엔가입, 남북기본합의서 및 남북비핵화공동선언 서명이라는 업적을 거두었으나 한소, 한중수교 체결이라는 북방외교 성공과 비교해 대북·통일정책은 초기 7.7 선언에서 공표한 교차승인에 사실상 반대하는 미일의 대북접근 견제,¹⁰⁷⁾ 중국을 통한 남북 유엔가입의 압박 등¹⁰⁸⁾ 명백한 한국 우위를 바탕으로 ‘큰 우리’(한민족공동체)를 지향하는 태도를 보였다.

1987년 한국의 민주화는 글로벌 탈냉전 여파와 민족주의, 시민사회 자유화 물결 속에서 외교, 통일·대북정책에서 국내정책레짐의 상대적 자율성을 확장했다.¹⁰⁹⁾ 이러한 대외정책에 대한 국내정치의 부상은 냉전의 종식이라는 구조적 변화에 따른 미국의 국가전략 및 동북아, 한반도에 대한 미국 이해관계 및 정책변화라는 국제체제적 변수를 기반으로 가능했다.¹¹⁰⁾ 미국은 탈냉전 과정에서 군사적, 경제적 부담을 줄이는 한편 소련, 동구권의 유연한 탈사회주의 이행을 유도했고 한국의 북방정책에 대해서는 상대적으로 우호적 방치의 입장을 취했기 때문에 기회의 창이 열렸다는 것이다.¹¹¹⁾ 북방정책

106) 장달중 외 2011, 50-53. 노태우 대통령은 1991년 11월 8일 한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 선언에서 남북 핵 공동 포기를 제안했고 북한은 조선반도 비핵지대화 관련 논의를 위해 남북협상 및 미군 핵철수 검증을 위한 동시사찰에 대한 북미협상을 동시에 진행하자고 제안했다. 12월 16일 국방부가 팀스피리트 훈련중단을 밝힌 이후 18일 한국의 핵부재선언, 31일 남북한의 한반도비핵화공동선언 합의가 이어졌다. 26일 판문점 남북협상에서 북한은 재처리시설, 우라늄농축시설 비보유를 수용했고 31일 한반도비핵화공동선언에서 외국 핵무기체계 출입과 통과 조항을 포기했다. 장달중 외 2011, 55-56.

107) 이정철, 2012, “탈냉전기 노태우 정부의 대북정책: 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계,” 『한국학』, 35권 2호, p. 149-152; 곽성웅·장하영, 2023, “1991년 북한의 대미, 대일 관계개선 시도와 한국의 대응,” 『한국정치외교사논총』, 44권 2호.

108) 북한의 유엔동시가입 배경은 북일수교 교섭의 조건으로 일본이 종용한 측면도 존재했다. 서동만, 2001, “북일 수교 교섭의 전망과 과제,” 『통일논총』, 19호; 도진순, 2005, “동북아 탈냉전의 고리, 북일 수교교섭의 역사와 한계,” 『한일역사공동연구보고서』, 6호.

109) 이정철 2012.

110) 전재성, 2003, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석,” 하용출 외, 『북방정책: 기원, 전개, 영향』 서울: 서울대학교출판부, 265-267.

111) 전재성, 2003, 278. 국내정책레짐의 상대적 자율성, 한국의 주도성 문제는 분명한 구조적 제약, 즉 핵문제와 같이 미국의 전략적 이해관계, 우선순위가 확고한 경우 북한에 대해 한국이 우위를 점하는 고립화 정책은 완전히 효과적일 수 없는 한계도 존재했다. 임동원, 2008, 『피스메이커 임동원 회고록: 남북관계와 북핵문제 20년』 서울: 중앙북스; 국립외교원, 2023, 『남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언』 한국외교술기록총서, 서울: 선인.

당시 국내정책연합은 민주화 이후 민간 통일운동 분출이 견인한 자유주의적 대북·통일 정책 압력에 대응해 노태우 대통령 직속 공식-비공식 대북라인 투톱체제가 활성화되어 북방외교를 적극적으로 이끌었으나, 1990년 1월 3당합당 이후 안정화되었던 국내정치 기반은 1992년 대북 정당성 우위 및 한반도 문제의 국제화, 한국 주도성을 강조한 ‘신 보수’의 출현으로 보수 내부가 균열된 결과, 남북관계에서 대북압박을 강화하는 정책변화를 낳았다.¹¹²⁾ 한편 1980년대 민간, 시민사회의 통일운동의 당국의 ‘창구단일화’에 대한 문제제기는 한국의 대북·통일정책에서 시민사회를 포괄하는 거버넌스에 대한 고려라는 새로운 틀을 제공했다.¹¹³⁾ 한반도에서 ‘우리’의 관점에서는 남북한 단위, ‘소아’ 내부의 다양한 행위자 및 지방, 계층 등 ‘더 작은 우리’에 대한 조명의 필요성을 지적할 수 있다.

1990년대 한민족공동체통일방안 - 민족공동체통일방안에서 단계적 통일을 고려하고 화해협력을 강조하면서도 흡수통일론이 여전히 지배적이었다면, 2000년대 한국의 대북, 통일정책은 평화공존의 관점이 중요하게 적용되었다. 김대중 정부의 햇볕정책은 무력도발 불용, 북한 압박과 흡수통일 배제, 화해와 협력 추진 등 대북정책 3원칙을 우선으로 하는 평화 기조를 강조했다.¹¹⁴⁾ 통일보다 평화공존을 우선시하는 한편 점진적 교류협력을 통해 장기적으로 남북한간 유기적 통합을 지향하는 햇볕정책은 통합의 헤게모니를 남한에 두고 있다는 점에서 완전히 흡수통일을 포기했다고 보기는 어렵지만 결과에 초점을 맞추는 통일보다 과정을 강조하는 통합의 관점에서 화해, 교류협력에 치중한다.¹¹⁵⁾ 점진적이고 실용적 ‘평화통합’을 추구하는 기조에서 먼저 북한을 하나의 국가로 실체를 인정하고 남북관계를 국가 대 국가의 관계로 접근하는 햇볕정책의 핵심은 김대중의 3단계 통일론에서 1단계인 남북연합으로, 통일 이전 국가간 공존을 전제로 분단의 평화적 관리, 통합 과정의 관리를 규율하는 제도적 장치로서 의미를 갖는다.¹¹⁶⁾ 즉 한반도에서 ‘작은 우리’들의 실질적 상호인정을 바탕으로 통일에 앞서 평화에 방점을 두고 장기적 통합과정을 지향한다는 점에서 ‘큰 우리’-‘작은 우리’ 간 만남의 깊이(분리/통합)와 함께 만남의 방식(홀로주체/서로주체)에 대한 진지한 문제제기를 부여했다고

112) 이정철 2012, 140-142.

113) 구갑우, 2007, 『비판적 평화연구와 한반도』, 서울: 후마니타스.

114) 김학노, 2005, “평화통합전략으로서의 햇볕정책,” 『한국정치학회보』, 39권 5호, 244.

115) 김학노, 2005, 245.

116) 아태평화재단, 2000, 『김대중의 3단계 통일론』 서울: 한울; 김학노, 2005, 245-246.

볼 수 있다.

김대중 정부의 햇볕정책이 우리‘들’의 평화공존을 어떻게 제도화할 것인가와 관련해 ‘소아’ 간 접근, 만남의 방식에 대한 전환적 패러다임을 부여했다면, 햇볕정책을 계승한 평화변영정책의 노무현 정부, 전임자들의 접근을 부정한 이명박, 박근혜 정부 이후의 문재인 정부의 한반도 평화과정은 한반도의 ‘소아’들의 평화구축에 방점을 두고 특히 정치군사적 긴장완화의 제도화를 추구했던 것으로 보인다. 평창올림픽을 전후로 핵·미사일 실험과 한미연합군사훈련의 모라토리엄에 기반해 남북, 북미 대화의 선순환을 목표했던 평화과정은 핵 없는 한반도를 위한 북미핵협상 결렬로 멈춰섰다.¹¹⁷⁾ 하노이 정상회담에서 영변핵시설을 비롯한 핵프로그램 전체 폐기를 요구한 미국 대 민생 관련 대북제재 해제를 요구한 북한 사이에 회담이 좌초되면서 북미관계가 교착됐지만 남북간 합의한 약속을 이행하고 제재 문제에 대한 적극적 해석을 통해 평화과정 재가동이 가능할 것이라는 분석, 문재인 정부 하 가파른 국방예산 증가를 고려할 때 궁극적으로 군사분야에서 상호 신뢰구축 및 군축을 향한 변화가 필요하다는 분석은,¹¹⁸⁾ 한국이 평화과정 이행과 관련해 재검토해야 할 지점을 상기시킨다. 더불어 문재인 정부의 평화과정은 정부 당국의 정상회담, 하향식 외교에 방점이 있고 상대적으로 시민사회의 활성화된 남북관계 참여는 제한되어 하노이 결렬 이후 북미, 남북관계가 교착되었을 때 완충적 공간이 존재하지 않았다는 비판적 성찰도 존재한다.¹¹⁹⁾ 문재인 정부의 평화과정은 한반도 ‘소아’ 간 만남의 방식에서 실질적 안보딜레마 해소를 위한 신뢰구축 및 군비증강 자체, ‘소아’ 내부 국내정치적 다양성, 시민사회를 포괄적으로 참여시키는 민주주의적 노력의 의미를 확인시킨다.

117) 이정철, 2019, “영변 ‘+α’ 논란과 다른 수단으로서의 외교: 하노이회담의 3대 쟁점을 중심으로,” 『동향과 전망』 107호.

118) 이남주·임종석, 2020, “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6.15 20주년 기념 임종석 전 대통령 비서실장과의 대담,” 『창작과비평』 48권 2호.

119) Dong Jin Kim and Youngchul Chung, 2024, “The Agency–Structure Problem in Peacebuilding: Constructing a Niche in the Korean Conflict,” *The Pacific Review*, vol. 37, no. 1.

3 한반도 위험 결정 인과지도 소규모 자문회의

한반도 평화 시스템의 주요 동인 영역 3축(국제관계, 남북관계, 민간 시민사회)에 따른 8개 유형화, 기존 경로에 대한 역사적 복기를 통한 10개 시기 구분들을 통해 공동 연구진은 한반도 평화 시스템의 원형 및 변화를 파악함으로써, 중장기 미래 한반도 평화 시스템을 유형화하는 토대를 마련하고자 했다. 가능한 동인 영역 결합 및 실제 역사적 사례들을 고려하면서, 공동 연구진은 한반도 평화 시스템에 대한 인과지도 초안을 발전시키는 과정에서 종속변수에 해당하는 한반도 위험의 수위, 심도에 따른 독립변수에 해당하는 3축의 주요 동인 영역 간 결합을 고민했다.

인과지도 초안 작업을 시작하면서 내부 세미나 과정에서 연구진은 ‘한반도 평화’를 직접적으로 시스템의 목표로 설정하는 대신 한반도 위험의 수준에 대한 3가지 동인 영역을 파악하는 것이 더 유의미하지 않은가 논의했다. 이에 따라 한반도 ‘위험’ 결정 시스템의 관점에서 인과지도 [그림 3-2]를 작성했고, 특히 한반도 위험 결정 시스템을 간결하게 나타나는 핵심 피드백 루프의 틀, 복잡한 인과지도에 대한 일종의 요약 이미지를 [그림 3-3]으로 정리했다.

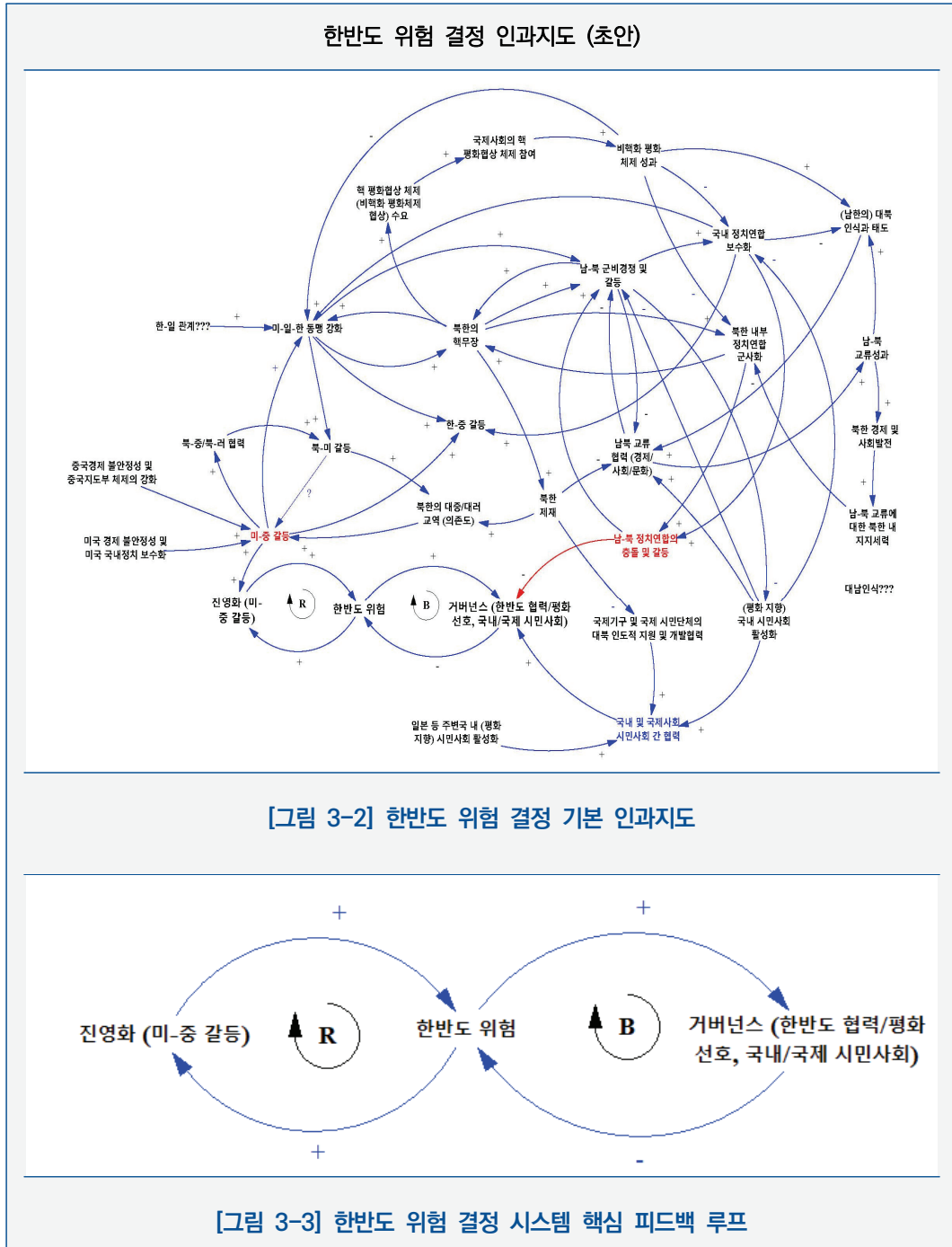
한반도 위험 결정 인과지도 초안의 검토와 관련해, 내부 연구진은 전체 외부 자문단과의 미래대화 이전에 우선 국제정치 전문가들을 중심으로 소규모 자문회의를 마련했다. 한반도 위험 결정 인과지도 자문 회의에서는 인과지도 초안에 대한 이해와 생산적 논의를 돕기 위해, 과거와의 대화로부터 추출한 역사적 사례도 함께 준비했다([참고 3-1]). 국제정치, 동북아 및 남북관계에 대한 5인의 전문가 그룹과 내부 연구진은 미래 대화 및 인과지도 방법론을 논의하고 한반도 위험 결정 인과지도 초안에 대한 검토를 진행했다.

소규모 자문회의 이전까지 내부 연구진 공동 연구는 한반도 평화의 반대에 해당하는 긴장고조, 한반도 위험의 차원에서 인과지도를 작업하는 것이 향후 가능하다면 시뮬레이션 모델링을 위해 데이터 수집 등에 유리하지 않을까 고민하고 초안을 작성했다. 아울러 한반도 위험 결정 시스템의 ‘균형’을 달성하기 위해서는 강화 루프와 균형 루프의 적절한 배합이 중요하다는 문제의식 하에서 한반도 평화 주요 동인의 3영역에서 한반도 위험(남북관계)에 국제관계(강화 루프)와 민간 시민사회 거버넌스(균형 루프)의 피드

백 루프가 걸리는 시스템 차원의 큰 틀을 나타내고자 했다.

국제정치 전문가들과의 소규모 자문회의에서 활발한 비판과 검토를 거쳐, 연구진은 양일간에 걸쳐 진행할 전문가 한반도 미래대화까지, 한반도 위험 결정 시스템에서 다시 연구 본연의 목적에 맞는 한반도 평화 시스템 인과지도 작업으로 방향을 수정하고 4가지 한반도 평화 규범미래 인과지도 초안을 작성했다.

[참고 3-1] 소규모 자문회의 회의자료



- 종속변수: 한반도 위협
- 진영화(미중 갈등)는 한반도 위협을 강화하고(reinforce, R), 거버넌스(한반도 협력/평화 선호, 국내/국제 시민사회)는 한반도 위협에 대한 균형작용(balance, B)
- 실제 역사적 사례 활용한 현재까지 한반도 평화 인과지도에서는, 진영화와 거버넌스 모두 reinforce 하거나 여러 형태가 존재할 수도 있음
- 진영화 원편으로 진영화에 걸리는 강화, 균형 루프가 추가되고, 거버넌스 오른편에 마찬가지로 강화, 균형 루프가 추가될 수 있음. 진영화-거버넌스 연결되는 루프도 생각하고 있음

한반도 위협 시나리오: 역사적 사례

- A) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 -
- worst-case scenario
 - 한반도 위협 수위: 상
 - 역사적 사례:
 - 사례 1) 냉전 파고 높은, 국가중심, 남북관계 대치: 남북대화 없는 군사정권 시기
 - 사례 2) 진영화 강화, 국가중심, 남북관계 대치: 러-우전쟁 이후 현재 한반도?
 - 사례 3) 천안함 사건 이후 미국의 아시아태평양 회귀, 이명박, 박근혜 정부: 거버넌스 평가 정도에 따라 C도 가능
- B) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 +
- 한반도 위협 수위: 중
 - 역사적 사례:
 - 사례 4) 1980년대 전두환 정권: 미중 데탕트 이후 '신냉전', 거버넌스는 1980년 광주민주화운동 이후 반미자주, 반전평화운동 억압, 독재정권 국내 정당성 위해 수해 이후 남북협력, 이면 교차승인 시도, 적십자회담 등 남북접촉
 - 사례 5) 마찬가지로 미중대화 국면의 박정희 정권: 7.4 남북공동성명

C) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 -

- 한반도 위협 수위: 상

- 역사적 사례:

- 사례 6) 1960년 4.19 국면: 냉전초기, 한국전쟁 직후, 시민사회 통일론 시작, 남북관계 단절 → 남북관계나 구조 바꿀 수 없는 정도 (예외적 사건, 5.16 쿠데타에 좌절)

D) 국제관계 - (진영화 강화) 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 +

- 한반도 위협 수위: 상 (2017 전쟁위기) → 하

- 역사적 사례:

- 사례 7) 문재인 정부 평화과정: 미중 전략경쟁, 트럼프 행정부, 민주화 이후 시민사회 활성화에도 보팀업 교류협력 정체, 협의주의 평화과정 대신 정부 주도, 타다운 남북관계 진전, 일본과 단절

E) 국제관계 + (진영화 약화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 -

- 한반도 위협 수위: 상/중

- 역사적 사례:

- 냉전, 진영화 약화, 핵문제 시작, 협력적 구조에서 거버넌스 비협력적, 대북·통일 정책 관련 인식상 지연, 정책결정그룹 냉전적 불신
- 사례 8) 김영삼 정부: 1차 북핵 위기, 남북 강경 입장
- 노태우 정부도 거버넌스 평가 정도에 따라 이동 가능

F) 국제관계 + (진영화 약화) 거버넌스 - (한반도 협력 선호 약화) 남북관계 +

- 한반도 위협 수위: 중/하

- 역사적 사례:

- 냉전, 진영화 약화, 협력 선호 약화 환경에서, 남북관계가 활성화되는 조합 어렵다고 판단

G) 국제관계 + (진영화 약화), 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 -

- 한반도 위협 수위: 중/하

- 역사적 사례:

- 냉전, 진영화 약화, 협력적 구조에서, 시민사회 활성화 환경에서 남북관계 대치 조합 어렵다고 판단

H) 국제관계 + (진영화 약화), 거버넌스 + (한반도 협력 선호 강화) 남북관계 +

- best-case scenario

- 한반도 위협 수위: 하

- 역사적 사례:

- 사례 9) 노태우 정부 북방정책: 글로벌 탈냉전 배경, 민주화 압박 결과 북방정책, 기본합의서 비핵화공동선언 성과 (위험 수위 중?)
- 사례 10) 김대중 정부 햇볕정책: 남북미 선순환, 페리 보고서, 한일 화해 및 한일 시민사회 협력, 남북관계 투트랙 시민사회 역할 (위험 수위 하)
- 사례 11) 노무현 정부: 이라크 전쟁 이후 미중 공조, 거버넌스 활성화 민간 교류협력 증대 (위험 수위 하?)

제2절 전문가 한반도 미래대화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 전문가 한반도 미래대화 수행

국제관계, 남북관계, 경제·사회 분야를 망라하는 다학제적 전문가 한반도 미래대화에서는 양일에 걸쳐 소규모 자문회의 이후 내부 연구진이 수정한 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도 및 이머징 이슈와 관련된 토론을 진행했다. 전문가 한반도 미래대화는 1일차에 4개 규범미래 인과지도 동인, 피드백 루프 확인 및 내러티브를 점검했다. 2일차에는 이머징 이슈 워크숍을 통해 이머징 이슈 통합 및 추출, 이를 적용해 4개 규범미래 변화 동학, 경로에 대한 초별적 논의를 진행했다.

두 축으로 진행된 전문가 한반도 미래대화 결과, 공동 연구진은 인과지도 초안 수정과 이머징 이슈 추출 및 인과지도와 결합해 가능한 경로의 사례 등과 관련한 다양한 자문 의견을 수렴할 수 있었다. 이틀간 연인원 17인의 국제관계, 남북관계, 경제사회문화 영역의 국내 주요 전문가들이 미래대화에 참여했다.

전문가 한반도 미래대화의 주요 프로그램과 의제는 아래와 같다.

[표 3-3] 전문가 한반도 미래대화 프로그램 (8/19-20)

8/19 (월)	프로그램
오전 10:00-12:00 (120분)	전체 진행 내부 연구진 발제 한반도 평화 시스템, 한반도 평화 규범미래 인과지도 개념 및 변수, 피드백 루프 작성 과정 양일 일정 설명 및 질의
	(일찍 끝나면 오후 세션 내용을 당겨서 진행할 예정임)
오후 13:30-14:30 (60분)	한반도 평화 규범미래 인과지도 #1, #2 검토 3개 소그룹 토론 진행(퍼실리테이터: 내부 연구진 3인) 인과지도별 변수, 피드백 루프, 각 시나리오 기화-도전 요인 토론

8/19 (월)	프로그램
14:30-14:50 (20분)	소그룹 토론 결과 전체 공유
	10분 휴식
15:00-16:00 (60분)	한반도 평화 규범미래 인과지도 #3, #4 검토
16:00-16:20 (20분)	소그룹 토론 결과 전체 공유
16:20-17:00 (40분)	전체 진행 종합 토론: 인과지도 시나리오별 NAMING, 기회-도전, 조건 등 토론

다음은 전문가 한반도 미래대화에서 논의한, 한반도 평화 규범미래 인과지도 수정과 결부된 주요 주제이다.

- 중단기 4개 시나리오별 한반도 평화 다양한 정의(소극적 평화, 억지에 의한 균형, 적극적 평화, 안정적 평화 등) 및 시나리오별 NAMING 검토 (1일차)
- 인과지도별 변수 추가 여부 및 피드백 루프 추가/수정 검토 (1일차)
- 특히 인과지도별 검은색 원으로 표시된 limiting factor들을 검토, 전체 시스템의 균형을 조정하는, 자기 확장적 경향을 상쇄하는 변수 및 이 변수가 들어간 균형 루프 검토¹²⁰⁾ (1일차)
- 인과지도별 변수 관련해 STEEP 고려¹²¹⁾ (1일차)
- 시나리오 인과지도별 기회는 무엇이고 도전은 무엇일까, 실현되기 위한 조건에 대한 토론 (1, 2일차)
- 이머징 이슈 식별 및 해당 이머징 이슈가 중장기 미래 주요 동력으로 가장 영향을 미칠 것이라 생각되는 인과지도 식별 (2일차)
- 이머징 이슈 결합해 변수, 피드백 루프 추가될 중장기 인과지도 시나리오별 RENAMING 검토 (2일차)

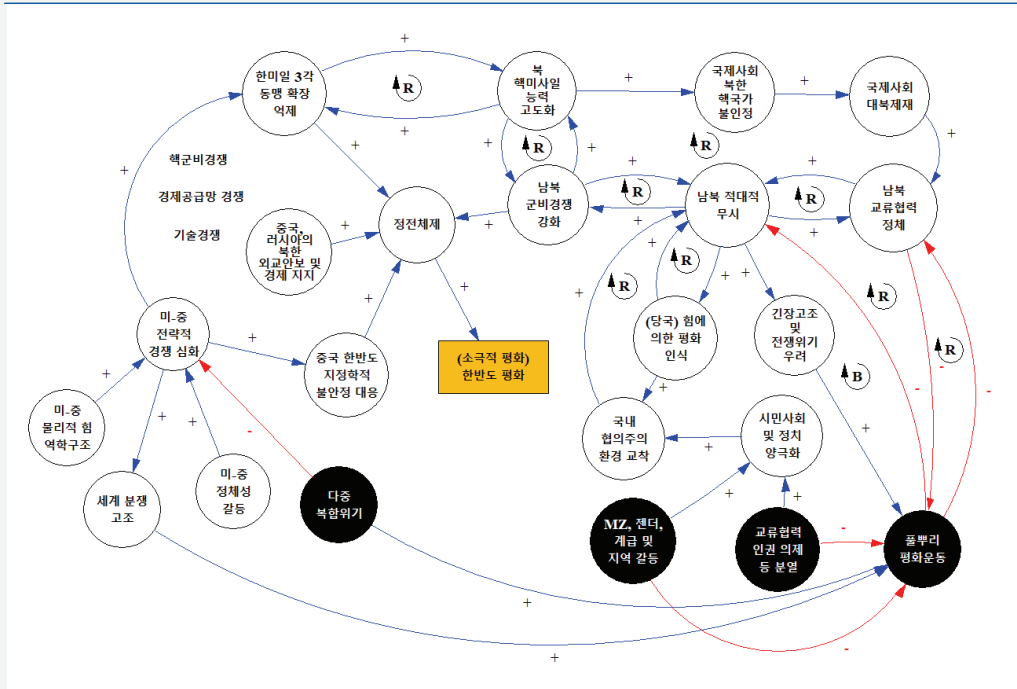
120) 인과지도의 검은색 변수들의 경우에는 -의 효과를 가져오는 변수, 정책적 선택(외생요인이라기보다 한국의 전략적 선택과 관련한) 변수, 혹은 주요 루프의 양상에 변화를 끼칠 수 있는 변수로 상정함

121) STEEP는 사회(Social), 기술(Technological), 경제(Economic), 환경(Environmental), 정치(Political)를 의미하는 약자로, 다섯 개의 영역에서 주요 트렌드를 발굴하는 방식

아래 [참고 3-2], [참고 3-3]는 전문가 한반도 미래대화를 준비하면서 배포한 회의자료의 일부이다. [참고 3-2]는 과거와의 대화 과정을 거쳐 내부 연구진이 준비한 4가지 한반도 평화 규범미래 인과지도 초안, [참고 3-3]은 전문가 한반도 미래대화 2일차에 진행할 이머징 이슈 워크숍 이전에 외부 자문단에 요청한 이머징 이슈 설문 조사 자료이다.

[참고 3-2] 전문가 미래대화 발제자료 중 인과지도 초안

1. 시나리오 1



[그림 3-4] 한반도 평화 인과지도: 소극적 평화

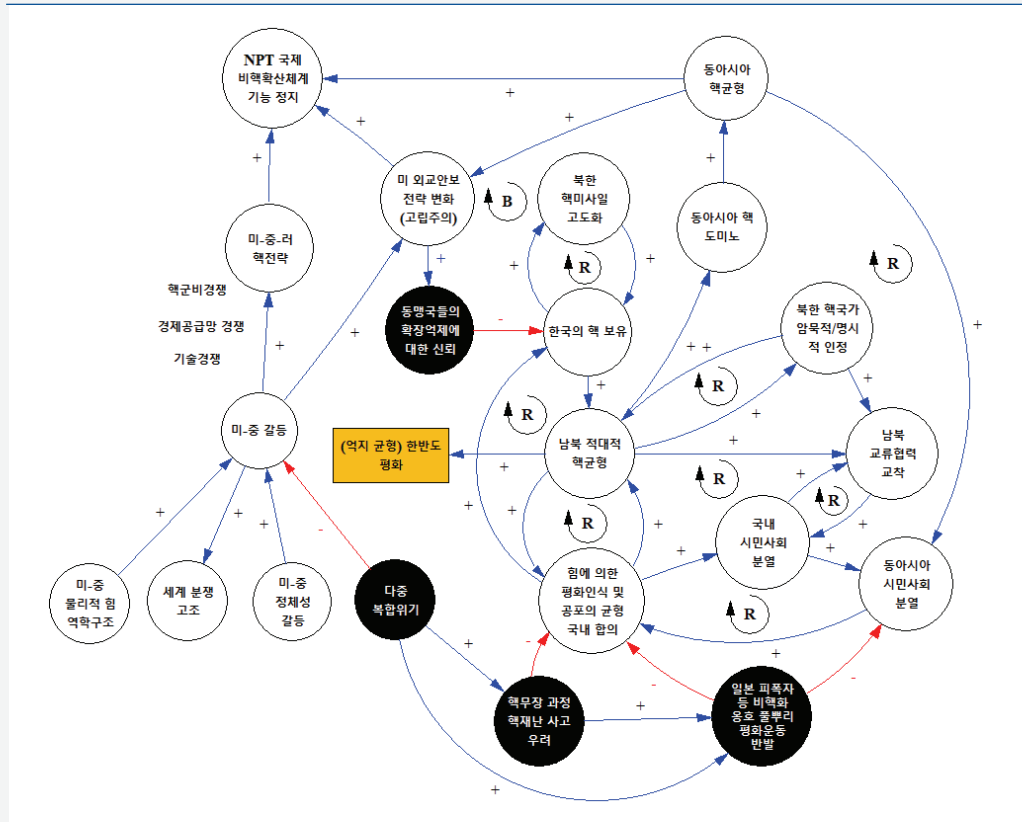
시나리오 주요 동력

국제관계에서 진영대립 격화, 남북 적대적 무시정책, 시민사회 양극화 심화

시나리오

- 한반도 평화 시스템 행위자들간 평화는 힘으로 지켜진다는 인식 공유
- 미국과 한국은 북한을 핵국가로 인정하지 않는 상태
- 한반도에서 전면전을 회피해야 한다는 생각 공유
- 군비경쟁 지속되고 국지적 충돌은 불가피한 현실로 수용
- 남북 적대적 무시의 지속
- 세계 지역 분쟁 일상화
- 한미일 군사동맹 출현
- 남북 경제의 군사화
- 기존의 정전체제 하 위태로운 평화의 유지

2. 시나리오 2



[그림 3-5] 한반도 평화 인과지도: 역지의 균형

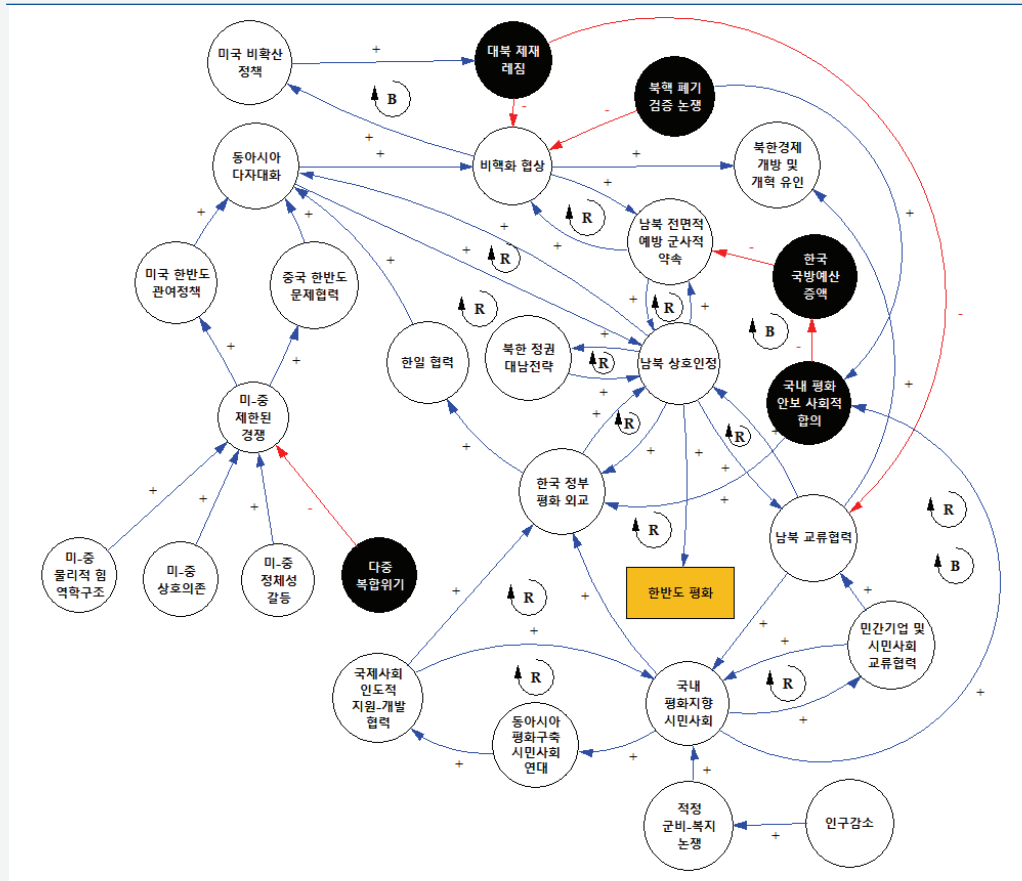
시나리오 주요 동력

북한 핵능력 고도화 역설, 북한 핵국가 인정, 한국 사실상 핵국가화

시나리오

- 한반도에서 전면적 회피를 목표로 북한 핵무기 억제력에 대한 암묵적/명시적 인정
- 북한 제2격 능력 확보
- 남북 소통이 없는 상태에서 '공포의 균형'
- 진영대립 속 군사적 협력
- AI 기술 통한 억지 능력 검증
- 핵무장을 통한 핵균형 관련 기존 평화옹호 시민사회 분열
- 동아시아 핵도미노 통한 기존 비확산체제 기능정지
- 역지의 균형으로서 평화

3. 시나리오 3



[그림 3-6] 한반도 평화 인과지도: 남북 상호인정

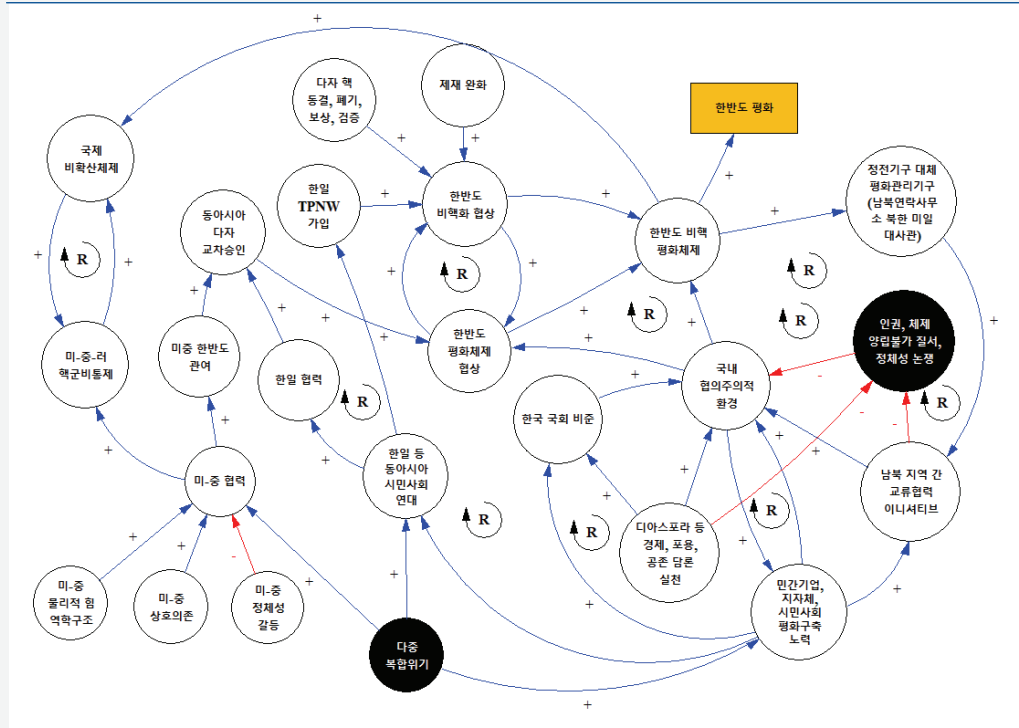
시나리오 주요 동력

미중 제한된 경쟁, 미국과 한국의 대북 관여정책, 한국 시민사회 적극적 역할

시나리오

- 남북 전면전을 예방하는 군사적 약속
- 남북 기능적 협력, 교류협력
- 한반도 비핵화 의제 지속, 북한 핵국가 인정 x
- 남북 상호인정
- 국내외 시민사회 활성화
- 협력의 제도화 미진

4. 시나리오 4



[그림 3-7] 한반도 평화 인과지도: 한반도 비핵평화체제

시나리오 주요 동력

미중 협력, 남북 협력, 평화 지향 시민사회

시나리오

- 한반도 비핵화
- 정전체제의 평화체제 전환
- 안정적 평화: 상호인정, 평화의 제도화, 향후 사회질서 차이 및 문화적 공통성에 따라 향후 한반도 내에서 안정적 평화의 형태

[참고 3-3] 이머징 이슈 설문 조사

「한반도 평화의 미래 관련 이머징 이슈 발굴」 자문 요청서

국회미래연구원은 국회의장 직속의 미래연구기관으로 “중장기 미래를 전망하고 필요한 정책을 제안한다”는 미션을 수행하고 있습니다. 올해 한반도 미래대화 과제에서는 한반도 평화와 관련된 인과지도 내러티브를 구성하면서 중장기 이머징 이슈 발굴과 관련해 외부 자문진의 고견을 여쭙고자 합니다. 이번 1차 자문을 바탕으로 이머징 이슈를 추출하고 이를 현재 내부연구진이 작성중인 한반도 평화 인과지도에 적용하는 과정에서 2차 자문을 드릴 수 있을을 말씀드립니다. 1차 자문에서 요청드리는 내용은 2가지입니다.

조사 내용은 연구 목적 외에는 외부에 유출되지 않습니다. (아울러, 자문요청서에 포함된 내용은 아직 연구 중이어서 외부 유출은 하지 말아주시길 부탁드립니다.) 여러 가지 일로 바쁘시겠지만 의견을 주시면 연구에 많은 도움이 되겠습니다. 감사드립니다.

□ 이머징 이슈(emerging issue) 연구의 가정

- 내일은 어제/오늘과 다를 것이다 (내일의 의미는... 적어도 10년 이상의 미래 시점)
- 달라지는 양태는 표면적 변화가 아니라 질적/구조적 변화의 징조일 것이다
- 질적/구조적 변화는 과거의 누적된 갈등/대립/고통이 최근 새롭게 나타나는 사회/환경/경제/정치/과학 기술적 조건과 결합되어 등장하는 것이다

□ 예를 들면...(여러 문헌에서 발견되는 당대의 이슈로서 장차 질적/구조적 변화의 징조가 됨)

- 1970년대 Oil shock(에너지의 무기화), Post-industrialism(탈산업사회)
- 1980년대 환경오염, 고령화(선진국을 중심으로 문제화), 성차별
- 1990년대 세계화와 가족의 해체, 지방정부의 재정 위기
- 2000년대 베이비 부머 은퇴와 연금, 사이버 불링, 감정노동의 번아웃
- 2010년대 기후변화와 해양생태계 파괴의 급속한 진전
- 이런 예들이 이머징 이슈

□ 이머징 이슈의 사회적 시사점

- 사회변동을 이해하는 관점의 전환 (to shift perceptions)
(전환에 실패하면?) 1990년대 한국 저출산 징조 → 기존 인구제한 정책의 관성으로 무대응

□ 연구로 기대하는 정책적 효과

- 관점의 전환으로 전략/정책의 포트폴리오 재구성(우선순위의 재조정)
- 국민의 선호미래상 실현에 필요한 환경 조건의 새로운 이해와 대안 마련

[자문요청 1]

위의 내용을 고려했을 때, 한반도의 평화 또는 전쟁 미래와 관련해 선생님께서는 어떤 이머징 이슈를 우리사회가 공적인 의제로 논의해야 한다고 생각하시는지요? 선생님 소속 분야에서 2~3개 제안해 주시면 감사하겠습니다. 제시하신 이머징 이슈가 장차 사회 전면에 등장하도록 추동하는 동인(사회적, 경제적, 환경적, 기술적, 정치적, 문화적 요인)도 함께 기술해주시면 감사하겠습니다.

※ 동인의 추이를 확인할 수 있는 도표, 그림, 그래프, 문헌 등을 붙여주시면 더 좋겠습니다.

- 2040년 미래 사회의 지배적 이슈로 다가올 징조들로 보이지만, **현재는 대중적 의제가 되지 않음**
(예) AI 발전, 데이터 폭증, 기후위기 등 세계적 난제, 범신론 확산(기술적, 환경적, 문화적 동인들)이 융합되어 비인간(AI)에게 의사결정을 위임하는 문화 등장 (이머징 이슈)

1) 이머징 이슈① 및 해당 이머징 이슈의 동인(들)

2) 이머징 이슈② 및 해당 이머징 이슈의 동인(들)

3) 이머징 이슈③ 및 해당 이머징 이슈의 동인(들)

[자문요청 2]

※ 아래 내용은 국회미래연구원 내부연구진이 Web of Science DB를 활용해 이머징 키워드를 도출한 결과입니다. 내용을 살펴보고 의견을 주시면 감사하겠습니다.

□ 국회미래연구원의 이머징 키워드 도출 과정

- Web of Science DB에서 1,173개 논문을 추출해 키워드 도출
- 검색식: ("Korean Peninsula" OR "North Korea" OR "South Korea" OR "DPRK" OR "ROK" OR "Korea") AND ("peace" OR "conflict resolution*" OR "diplomacy" OR "international relation*" OR "security" OR "stability" OR "negotiation*" OR "reunification" OR "denuclearization" OR "inter-Korean relation*" OR "inter-Korean cooperation*") AND ("future*" OR "emerging issue*" OR "future issue*" OR "prospect*" OR "scenario*" OR "foresight" OR "wild card*" OR "weak signal*")으로 설정
- VosViewer 데이터 활용, 식별되는 클러스터 13개에 대해 각각의 클러스터를 구성하는 핵심 키워드 (total link strength와 occurrence 기준)들을 파악하여 개별 클러스터가 어떤 미래 이슈들을 다루고 있는지 파악하고 이를 이머징 이슈 탐색에 활용

□ 자동화된 키워드 도출의 한계

- 자동화된 알고리즘으로 키워드를 추출하는 방법은 방대한 데이터를 빠른 시간 안에 끌어모으고 원하는 키워드를 찾아낼 수 있음
- 그러나, 찾아낸 키워드가 사회적, 정책적으로 어떤 의미를 내포하고 있는지 이해하려면 전문가들의 논의가 필요함(그림 2 참조)
- 새로 등장하는 키워드가 어떤 맥락에서 사용되었는지, 우리사회라는 지역적/문화적 맥락에서 어떤 의미로 읽힐 수 있는지, 다른 키워드와 결합해 또 다른 영향을 미칠 가능성은 있는지, 인간의 안목을 통한 해석이 개입되어야 함

컴퓨터 알고리즘 활용,
이머징 키워드 도출



전문가 그룹의
이머징 키워드 해석



사회적으로 의미 있는
이머징 이슈 제기

[그림 3-8] 이머징 키워드에서 이머징 이슈로 전환되는 과정

[표 3-4] 이머징 키워드 리스트 (순서/개수는 관련 없음)

클러스터	연결된 키워드들
포스트 팬데믹과 사회적 회복력	stability, transition, covid-19, depression, health-care, aging population
북한 핵문제 해결과 국제 협력	North Korea, United States, Russia, reunification, nuclear weapons, denuclearization, six-party talks, Donald Trump
한반도 핵균형, 군비 증강	North Korea, South Korea, United States, Russia, China, Japan, nuclear balance, armament, risk taking
북한의 기후변화 대응	climate change, agriculture, food security, drought, co2 emissions, precipitation
한국의 외교 정책과 아시아 협력	China, South Korea, peace, nationalism, conflict, crisis, East Asia, middle power, ASEAN
한반도 인권과 젠더 문제	gender, human rights, military, arms control, constructivism, globalization
북한의 경제 혁신과 에너지 안보	economy, energy security, nuclear energy, innovation, industry, trade
지능형 기술 발전과 디지털 보안	information security, artificial intelligence, IoT, blockchain, big data, trust
스마트 도시와 지속가능 교통	smart cities, transport, Asia-Pacific regions, cybersecurity, KSTAR(한국형 핵융합), circular economy, free trade agreements, sustainable development
재생에너지와 전력 시스템	renewable energy, wind, energy transition, solar energy, carbon, hydrogen
동아시아 기후위기 공동 대응	East Asia, climate change, volatility, biodiversity, east china sea, yellow sea, genetic diverse
한반도 인프라 및 경제 통합	unification, Germany, Taiwan, South East Asia, convergence, regional security, nuclear power, inter-Korean dialogue, electricity
북한의 지속 가능한 시장 형성	market, economic growth, carbon emission, nexus, water, energy, methane hydrate
인도-태평양 지역의 전략적 경쟁	Japan, war, diplomacy, alliance, East Asia, Asia Pacific, Indo-Pacific, soft power, strategic choice, US-China competition
다극화, 비동맹, 탈식민	multi-polarity, hegemony, the rest(of the world), non-aligned movement, postcolonialism, race
문화 혁신, 공동체, 돌봄	culture, work-life balance, innovation, community, care, commons

[표 3-4]를 보시고 선생님 분야에서 눈에 띄는 키워드를 골라, 이 키워드가 어떤 이머징 이슈를 내포하는지 의견을 써주시면 됩니다([표 3-5]에 방법을 설명했습니다).

[표 3-4]에서 나온 키워드 중 총 2~3개 골라서 써주시면 감사하겠습니다. 이슈별로 A4용지 1/2페이지 정도 써주시면 됩니다. [표 3-5] 예시를 참고해주세요.

[표 3-5] [표 3-4]를 보면서 이머징 이슈를 제기하는 방법과 사례

이머징 이슈 제기 방법	사례
〈표 1〉에서 하나의 클러스터를 선택하고, 그 클러스터에 속해 있는 이머징 키워드 중 눈에 띄는 것을 고른다. 그 키워드들을 연결해 이머징 이슈를 제기한다.	[사례 1] 〈표 1〉의 포스트 팬데믹과 사회적 회복력이라는 클러스터에서 고른 aging population과 health care를 선택해 이머징 이슈 제기: 고령화와 보건의료 부담이 증대하면서 남한과 북한 사회의 안정성에 부정적 영향을 미칠 것. 또는, 남북한 공동으로 고령화 관련 질병(치매, 고혈압, 당뇨 등)에 대한 연구 개발을 진행하면서 남한의 선진 연구 기술과 북한의 인적 자원을 결합하여 신약 개발 및 치료법 연구. [사례 2] 〈표 1〉의 한반도 인권과 젠더 문제라는 클러스터에서 human rights와 gender를 선택해 이머징 이슈 제기: 남한과 북한 모두에서 인권을 강화하고 성평등을 높이려는 시도가 확산하면서 국제적 신뢰를 얻음. 또는 남한과 북한 모두 여성 대통령과 주석을 선출해 성평등 문제를 다루기 위한 남북 공동 기구 설립하고 여성의 권리 보호 및 성차별 문제 해결을 위한 정책 제안 및 실행을 담당.
〈표 1〉에서 두 개 이상의 클러스터를 선택하고, 각 클러스터에 속한 키워드를 연결해 이머징 이슈를 제기한다.	[사례 3] 〈표 1〉의 스마트 도시와 지속가능한 교통이라는 클러스터에서 smart cities와 transport를 선택하고, 또 다른 클러스터 북한의 기후 변화 대응에서 food security를 선택해 이들을 연결해 이머징 이슈 제기: 남한의 기술력과 북한의 인프라 개발 기회를 활용하여 DMZ 인근에 공동 스마트 시티를 건설. 이 도시에서는 최신 IT 기술, AI, IoT(사물인터넷)를 활용해 에너지 효율, 교통 관리, 안전, 생활 편의를 극대화. DMZ 인근에 농업 개발 구역을 설치하여, 첨단 농업 기술을 활용한 식량 생산 및 가공. 이를 통해 한반도 전체의 식량 안보 강화.

이머징 이슈 내용은 아래 박스를 참고해 작성해주세요.

(2개 이상 이머징 이슈 제기해주시면 감사하겠습니다.)

※ 1) 이슈의 근거, 2) 이슈의 내용, 3) 우리사회에 파급 효과, 4) 필요한 정책적 대응 등을 포함해, 2개 이상 이머징 이슈와 관련해 전체 1페이지 이내로 기술을 부탁드립니다.

[표 3-6] 이머징 이슈 작성 예시

〈예시: 사례 3〉

1) 이슈의 근거: smart cities, transport, food security를 결합

2) 이머징 이슈 내용: 남한의 기술력과 북한의 인프라 개발 기회를 활용하여 DMZ 인근에 공동 스마트 시티를 건설. 이 도시에서는 최신 IT 기술, AI, IoT(사물인터넷)를 활용해 에너지 효율, 교통 관리, 안전, 생활 편의를 극대화. DMZ 인근에 농업 개발 구역을 설치하여, 첨단 농업 기술을 활용한 식량 생산 및 가공. 이를 통해 한반도 전체의 식량 안보 강화.

3) 우리사회 파급효과 (또는 변화상): 이 기술이 확산되면 다음과 같은 변화가 예상된다....

4) 필요한 정책적 대응 (또는 시사점): 이런 일이 가능하려면....

※ 귀중한 의견 감사드립니다!

2 전문가 미래대화 통한 인과지도 수정 검토

이 절에서는 전문가 한반도 미래대화 1일차에서 진행된 인과지도별 주요 수정 방향에 대한 논의를 요약한다. 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도 4개 초안에 대해서 다학제적 구성 자문진은 변수, 동인, 피드백 루프 및 각 시나리오 기회 및 강화 요인, 내러티브 구성과 관련해 폭넓은 자문을 진행했다. 소규모 그룹 토론은 사회경제문화 1팀, 국제정치 및 주요지역 연구 2팀, 총 3팀으로 구성되었다.

미래대화에서 논의된 내용들은 미래대화 이후 내부 연구진들의 세미나 과정을 거쳐, 4장에 제시하는 인과지도의 최종 확정을 위한 중요한 근거로 활용했다.

가. 시나리오 공통 수정 토론

- 시나리오 1, 2, 3, 4와 상관없이 어떻게 시나리오를 인과지도하면 좋을지와 관련해, 국제, 남북, 시민사회 영역별 동인, 원들의 원의 색깔을 다르게 하는 것을 추천함. 지도를 그릴 때 이러한 차이를 두면 독자들이 디멘션별로 구분해서도, 전체를 통합해서도 보는 데 유용할 것
- 또한 디멘션마다 유사한 변수, 시나리오 1부터 4까지 시나리오에 공통적으로 영향을 끼칠 만한 주요한 변수들을 찾아내는 데도 관심을 둔다면, 이들을 더 강조해서 내러티브를 해나가면 시나리오별 비교가 좀 더 가능할 것이라고 판단됨
- 국제관계 팩터, 특히 미중 간의 관계가 중요한 변수로 지금 설정이 되어 있는데 여기에 영향을 끼치는 핵심적인 요인이 미국 국내 정치 아니면 사회 문제, 국내 경제 상황, 마찬가지로 중국의 정치·경제·사회 이슈일 것임. 여기까지 가면 계속 꼬리에 꼬리를 물긴 하지만 그런 부분도 중요하다는 자문 의견이 추가되었음
- 시나리오를 교차하며 공통적으로 영향력을 끼칠 수 있는 부분으로 방산기업의 중요성도 지적됨. 민간, 시민사회만을 중심축으로 두셨지만 평화 이슈인 만큼 이해관계자에 있어서 가장 핵심적인 행위자로서 방산기업의 존재가 들어가야 함. 남한의 방산기업뿐만 아니라 북한의 방산 섹터, 산업이 어떻게 여러 가지 역학에 영향을 끼치는지 고민이 필요함
- 유럽, NATO, 글로벌 사우스 등 국제정치 다른 행위자들이 빠져 있다는 점도 공통적인 지적 사항임

- 천재지변, 예측 불가능한 변수에 대한 고민도 있음. 일본의 지진 문제가 얘기가 되고 있고 천재지변이 있으면 국가의 정치적인 토양이 완전히 전환이 될 수 있다는 점에 서 고려가 필요할 것. 동남아도 일본도 중국도 그렇고 어떤 이유에서든 위기, 자연재 해, 산업재해들이 일어날 수 있는데 이러한 영향력을 무시할 수 없다는 지적

나. 인과지도 1 수정 토론

- 지금 시나리오에서 다이어그램에 MZ나 젠더 변수가 개입되기 어렵다는 판단임. 기 성세대와 완전히 다른 국제 정치관을 보유하고 있는 세대의 등장이 한국만의 이슈가 아니라 예컨대 중국과 같은 지역 전체가 공유하는 상황에 대한 자문이 있었음. MZ 와 젠더 변수가 초국적으로 나타난 것에 대한 고려가 필요하다는 지적
- 북중 관계 변수가 시나리오에서 생략되어 있다는 지적. 오늘날 북중 관계는 양가적이 고 모호한 측면이 있기 때문에 이 부분에 대한 고려가 추가될 필요가 있음
- 자유국제질서, 기존의 미국 주도 국제질서 자체가 위기에 처해 있다는 것이 가져오는 파생적 영향력들이 있을 것이라는 지적. 국제 질서에 대한 변수가 없다는 자문 의견
- 풀뿌리 평화운동이라고 표현된 동인에 대해서, 내부에 많은 다양성이 존재하는데 그 다양성들을 어떻게 쪼개서 나타낼 방법이 없는가에 대한 고민이 제기됨
- 유럽 NATO의 변수가 완전히 사라져 있는데 기후 변화라든지 북극 문제라든지 형태로 유럽 NATO와 동아시아 지역이 엮여가는 부분들이 계속 강화되는 추세라는 점을 지적. 특히 현재 유럽 NATO는 시나리오 1에서 얘기하는 현상 유지의 힘으로 작동 하고 있다고 판단되기 때문에 추가가 필요하다는 지적
- 마찬가지로 글로벌 사우스 변수가 빠져 있다. 미중 관계만 포커싱이 되어 다른 각각 의 중요한 지역들에 대한 논의들이 빠져있다는 지적이 제기됨
- 다중 복합 위기가 미중 관계에 미치는 영향이 붉은색(-)으로 표시돼 있는데 반대일 가능성이 더 높다고 판단됨. 코로나 기간 경험한 것처럼 또 다른 팬데믹이든 기후위 기든 각자도생으로 가는 트렌드가 더 지배적일 것임
- 풀뿌리 평화운동에서 '평화' 빼고 그냥 '풀뿌리 운동'도 중요해지는 것 같다는 지적. 특히 포퓰리즘 시대의 풀뿌리 운동. 미국 사례를 보면 Tea Party라든지 MAGA 같 은 아래로부터의 압력을 보지 않을 수 없음. 시나리오 2에 나오지만 고립주의를 강 화한다든지 배타주의적인 속성을 외교 정책에서 강화하는 데 영향이 있기 때문에 규 범적으로 옳지 않은 형태의 풀뿌리 운동에 대한 언급이 있어야 될 것이라는 지적

- 변수명들이 구체적이지 않다는 지적. ‘미중 역학 구도’라고 되어 있는데 이게 어떻다는 것인가, ‘미중 정체성’ 이런 표현들도 수정해야 한다는 지적
- 더하여 변수들을 클러스터링을 했으면 좋겠다는 지적. 실제로 시스템 분석 기성 자료들을 보면 클러스터링들이 돼 있는 경우들이 많음
- 한국 중심적 접근 방법들이 필요한 거 아닌가 하는 자문 의견. 한반도가 아니라 한국을 중심에 놓고 문제를 설정하고 인과 관계 등을 그리는 것이 전략적 의미를 확보할 수 있는 것이 아닌가 하는 의견. 우리가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것들에 대한 애기들을 구분할 수 있다는 전략적 접근에 대한 지적
- 한국 중심적 접근에서 가장 중요한 변수가 결국은 정권의 성격일 텐데, 정권의 성격은 어디에도 들어가 있지 않음. 어떤 정부가 집권하느냐에 따라 중대한 차이가 발생할 텐데 이에 대한 고려 사항이 필요함
- 현실적으로 시민사회의 풀뿌리 평화운동이라는 것 자체가 한반도 평화 문제를 결정하는 데 얼마나 중요한 역할을 할 수 있을까 하는 질문에서 회의적일 수 있음. 특히 지금 동력이 많이 떨어진 상태라는 점에서 중요하게 고려될 변수인가에 대한 의문도 있음
- 한반도 평화라는 문제가 한국 사회에서 정책결정 및 정치적 투표와 관련해, 어느 정도로 중요한 기준이 되는가에 대한 근본적 의문도 있음. 한반도 평화 문제로 어떤 유의미한 판단을 하고 정책 결정 합의가 이루어지느냐는 문제제기임. 기후 위기가 모든 사람이 중요하다고 생각하지만 실질적으로 행동을 취할 때 기후 위기에 입각해서 행동하지는 않는 것과 마찬가지임. 한반도 평화에 대한 문제는 모두가 중요하다고 생각하지만 사실 이를 기준으로 행동하지는 않는다는 것이 현실
- 따라서 사회적 균열 문제에 초점을 맞춰야 된다는 자문 의견. 한국 사회가 어떻게 사회적으로 균열돼 있고 어떤 지점에서 대립점이 발생하는가 파악하는 것이 결국 정책 방향들을 결정하는 데 중요하다는 점. 예를 들면 분배나 평등이나 이런 문제와 관련 되면, 해당 이슈와 한반도 평화 문제의 관계를 보면 밀접하게 결합된다는 것을 확인할 수 있음
- 따라서 평화 문제를 평화 문제로 직접 다루는 것도 중요하지만 해당 정권의 성격, 사회적 균열 등을 충분히 논의하고 이러한 사회·정치적 지지 기반 속에서 문제를 접근해야 비로소 한국을 중심에 놓고 한반도 평화 문제를 접근할 수 있지 않을까 하는 자문
- MZ, 젠더, 계급, 지역 갈등 등을 한데 몰아놨는데 세대, 젠더, 계급은 완전히 다른 의미이기 때문에 분리될 필요가 있겠다는 지적

다. 인과지도 2 수정 토론

- 국제질서가 완전히 깨지는 상황이 시나리오 2에서는 가정돼 있기 때문에 가령 UN이 무력화되고 있다든지 하는 형태의 중간 매개변수 같은 언급이 필요함
- 동아시아 시민사회가 존재하는가에 대해서는 논쟁이 가능함. 동아시아 시민사회라는 것의 형체 자체가 의문시된다는 의견과, 반대로 21세기 초까지 위안부 이슈라든지 등을 통해 동아시아 시민사회가 분명히 형성되는 과정이 있었다는 점에서 완전히 해체되었다고 보기는 어렵다는 의견이 있었음
- 핵균형(nuclear parity, equilibrium) 상태가 무엇인가에 대한 의문 제기가 있었음. 현재 시나리오의 양쪽이 핵 경쟁을 통해 갈등이 치솟는 단계에서 끝났는데, 그것을 안정이라고 해버리는 느낌이라는 자문 의견. 중간에 하나의 인과 사슬로 빠져 있는 게 예를 들어 군비 통제 같은 단계임. 구냉전 시기에도 50년대, 60년대 핵군비경쟁 후 70년대 ABM, SALT 핵군비통제 관련 미소 합의를 거쳐 안정이 찾아왔다는 점에서, 중간 단계 변수까지 들어가야 안정 상태에 대한 정당화가 가능할 것임
- ‘미국의 안보 전략 변화 고립주의’ 표현의 경우, 미중 경쟁이 심화되면서 미국의 고립주의가 강화된다는 루프는 이상하다는 자문 의견. 오히려 미중 경쟁이 심화되면 구소련과의 경쟁 때처럼 개입주의가 강화되는 게 정상적일 것. 그보다 미국 내에서 국내적으로 포퓰리즘이 강화된다든지 Gen Z가 등장해서 개입하지 말자는 주장이 부상한다든지 국력의 쇠퇴가 심해져서 고립주의가 강화된다든지 형태로, 고립주의 선행변수는 수정이 필요함
- 미중 갈등이 심화되는 것이 두 번째 시나리오의 동인인데, 그것이 결국에 핵 균형으로 간다는 시나리오 구도가 어색하다는 지적
- 미국이 고립주의로 향할 거라는 동인에 대해서, 충분히 그 반대 방향의 가능성도 여전히 존재한다는 지적. 미국 국내 정치적으로 현재 바이든의 길이나 트럼프의 길이나 경쟁하는 것처럼 단정적으로 미국 안보 전략은 고립주의로 갈 것이라고 볼 수는 없음
- 중국이 급속한 핵 개발, 핵 증강을 하고 있는데 이것이 동아시아 핵 균형 자체를 무너뜨릴 가능성에 대한 지적도 있음. 이 시나리오는 균형을 강조하는데 균형이 무너지는 가능성에 대한 의견과 함께, 북한의 핵 개발에 대해 중국이 견제하는 입장에 대한 지적도 제기
- 시나리오가 가정하는 것처럼 핵 증강 도미노가 일어나면 동아시아의 시민사회가 강

화되는, 반전 여론이나 반핵 여론이 강화되는 방향에 대해서 재고할 여지가 있음

- 시나리오는 한국이 북한을 핵 국가로서 명시적으로 또는 암묵적으로 인정하는 변수가 등장하고 있음. 그런데 이 변수가 사실 인과지도의 왼쪽 면의 국제관계 영역에 대한 설명에서 매우 중요하다는 지적
- 결국 핵 국가로 인정을 하느냐 안 하느냐가 러시아도 다르고 미국도 다르고 중국도 다를 수 있는데 강대국들이 어떻게 규정하느냐, 강대국이 아니더라도 주변국들이 어떻게 규정하느냐가 영향을 끼치기 때문에 이러한 국제관계 영역과 연결고리가 필요하다는 자문
- 시나리오 1, 2 모두에 영향을 끼칠 수 있는 이해관계자 변수로서 방산기업과 더불어서 원자력 레짐을 지적할 수 있음. 각국 주요 국가의 원자력 레짐이 어떻게 형성되느냐, 예를 들어 원자력에 대해서 평화적인 핵 사용이 필요하다고 할지, 아니면 핵은 아예 안 된다, 원자력은 할 수 없다라는 쪽으로 갈지에 대한 국내 정치 상황에 대한 고려가 필요함. 또한 지역 거버넌스, 국제 거버넌스에서 원자력 레짐이 어떻게 형성되느냐의 문제도 중요한 이해관계자 영역으로 지적할 필요가 있다는 의견
- 아이러니하게 2번 시나리오가 결국은 안정, 어떻게 보면 제도적인 차원의 부정적인 평화를 의미한다는 점에 대한 지적. 불안정성을 제거한다는 2번 시나리오의 특징에 대한 의견
- 2번 시나리오는 사실은 한반도 한국을 중심에 놓고 보기가 굉장히 어려운 구조를 갖고 있다는 평가도 제기됨. 2번 시나리오로 간다면 한국이 수동적으로 접근할 수밖에 없기 때문에, 한국을 중심에 놓고 다시 재구성할 필요가 있겠다는 지적으로도 이어짐.
- 한국의 핵 보유가 시나리오상 핵심으로 볼 수 있는데 한국이 만약 핵을 보유하게 되면, 현재 가능한 경제적 제재나 여러 가지 문제들에 대한 고려가 필요하다는 지적. 예를 들어 한국이 미국의 동의 없이 핵을 보유할 수 있느냐 이런 문제에 대한 지적이 내포되어야 한다는 의견

라. 인과지도 3 수정 토론

- 3, 4번 공통적으로 북한의 결심이 가장 핵심적인 변수가 될 것이라는 의견. 핵이라는 것이 협상의 수단일 수 있는데, 김대중 정부 시기에는 핵이 협상의 수단이었다면 현재는 북한의 입장이 국제로서 결코 분리할 수 없다는 태도로 전환됨. 북한은 핵 경제 병진노선으로 다시 가고 있고, 북한이 DJ 시기와 달라진 핵심은 결국 북한에 있어

- 핵은 협상의 수단으로 작용하지 않을 수 있다는 본질적 차이. 결국에는 북한이 마음을 움직여야 하는데 이것이 가능한가가 3, 4번 시나리오에 공통으로 잠재한 문제임
- 제도화된 평화, 안정적이고 영속적인 평화가 4번이라면 3번은 불안정성을 내포했는데 그럼에도 불구하고 평화적인 두 국가 체제를 가져갈 수 있는 체제로 이해됨. 지금 북한은 두 국가 체제라고 선포한 상태지만 이를 예컨대 적대적이 아닌 평화적으로 끌고 갈 수 있는 방향은 무엇인지, 한국 입장에서 생각해 보자는 시나리오일 수 있다는 해석
 - 이러한 관점에서 급진적 솔루션이라면, 북한이 두 국가라고 얘기한 순간 사실상 논리적으로 한국도 국가라고 인정한 셈이라는 점에 기반한다면, 현재 한국이 상호 인정을 하지 않고 있는 부분에 대해서 관심을 제기될 수 있다는 자문 의견
 - 이러한 해법의 시각에서는 오히려 헌법 개정을 해서 한국이 북한을 인정해, 상호 인정의 방법으로 접근한다면, 상호 인정 하에서 전쟁을 방지할 수 있는 평화협정으로의 경로, 관련 로드맵도 열릴 수 있을 것이라는 의견
 - 다음으로는 북한 정권이나 대남 전략의 의미와 관련해 자문 의견. 현재 동인으로 표 현된 원과 관련해, 북한 경제협력 같은 경우도 남북 교류협력과 쌍방향적으로 그려야 한다는 지적
 - 평화경제, 국방비 감소, 남북의 전면적인 전쟁 예방 약속 등에 대해서도 구체화가 필요하다는 의견 .
 - 비핵화 협상에 대한 가정이 무엇인가에 대한 지적이 비중있게 제기됨. 비핵화 협상 관련해 어떤 방식이 가능하고 이를 통해 3번 시나리오가 성립하겠는가에 대한 피드백 루프를 보강하는 것이 필요하다는 자문
 - 혹은 이미 남북관계가 비핵화로 정리될 수 없는 그런 상황으로도 설정이 된다면, 이러한 조건 위에서 남북 관계가 공진할 수 있는가에 대한 고려도 필요할 것
 - 과거와의 대화에서 추출한 사례로부터, 북한이 2000년대에 개혁개방을 시도한 적이 있는데 어찌면 이러한 ‘오래된 미래’가 우리에게 일정한 틈을 보여준다고 해석할 여지도 있다는 지적
 - 당시 유럽에서 적극적인 지원을 했고 중국과는 다른 개혁개방을 시도하기 위해서 김정일 정권이 노력을 기울였는데 2008년도에 유럽이 모두 철수하고 핵 문제가 불거지면서 제재가 본격화되었다는 것을 고려한다면, 3번 시나리오도 상상할 수는 있을 것. 다만 현재로서는 제재가 풀리기 전까지 매우 어려울 것이라는 예상. 예를 들어 캐나다와 싱가포르가 주도해 운영했던 북한 지식 교류 프로그램 등에 대한 사례도 고려

- 새로운 방법, 루트로서 인과지도에 언급된 동아시아 다자회의 관련해, 북한을 포함하는 1.5트랙 회의인 올란바토르 회의와 같은 시도들에 대한 지적도 제기
- 북중 관계가 모호한 상태에서 여기서 질적 변화가 일어나야 3번 시나리오가 가능하지 않겠는가에 대한 의견. 결국 평화적인 두 국가 체제라는 3번 시나리오는 어느 한 쪽만 변화해서는 어려운 거 아니냐. 그들의 결심만이 아니라 우리의 결심도 중요하다는 의견
- 시나리오 도전 요인과 관련해, 향후 북한의 결심이 중요하다면 비핵화 협상을 어떤 식으로 결말을 낼 것인가가 약한 고리가 될 것이라는 지적
- 중국과 러시아로부터의 북한 지지가 오히려 북한이 국제사회에서 보다 자신감 있게 교섭을 시도한다든가 (일본과의 교섭 등) 전향적인 태도를 보이는 방향으로 나아갈 수도 있다는 지적. 오히려 상호 인정으로 가는 다리가 될 수 있지 않는가에 대한 의견
- 3, 4번에서도 방산 기업 행위자에 대한 고민이 필요하다는 지적과 함께, 국방 예산, 군비 복지 국내 논쟁 등을 연결해야 한다는 수정 의견.
- 역설적으로 진보 정부 시기 국방 예산을 증액했다는 사실을 상기할 때, 인과지도상 화살표 바뀔 수도 있다는 자문 의견. 현재 인과지도와 다르게, 한국에서 진보 정부에서 오히려 자주냐 동맹이나 이슈 때문에 화살표가 거꾸로 갈 수도 있다는 지적
- 남북이 협력, 평화를 만들어가는 중요한 이슈로서 환경적 평화구축(environmental peacebuilding)에 대한 자문 의견. 가장 협의가 가능한 방법 중 하나가 공동의 적을 만들거나 공동의 위기를 다루는 것이라면, 특히 탄소중립, 에너지 협력, 말라리아 공동 방역 등 위기와 관련해 국내적 협의도 강화될 수 있고 남북 간 협의도 강화될 수 있다는 지적
- 일본이 중요하다는 자문 의견, 특히 궁극적으로 남북일 삼각 협력 체제로 나아가는 것이 이상적인데, 단계적으로 주변국들을 활용하자는 의견. 몽골, 베트남, 싱가포르, 인도네시아 등 적극적으로 중재가능한 국가들, 또는 유럽연합 등과 교류해 평화과정을 보완하는 방식에 대한 의견
- 3번, 4번 공통적으로 특히 3번에서 남북 경험 등 경제적 영역에 대한 요인 보강되어야 할 필요에 대한 지적. 또한 경제 사회 영역에서 한국 사회 내 경제성장 담론, 복지 담론 논쟁 고려되어야 한다는 지적

마. 인과지도 4 수정 토론

- 우선 한반도 비핵화 협상이 가장 눈에 띄는데 한반도 비핵화 협상이 강화되고 앞으로 진전이 있으려면, 평화 체제 협상으로 가기까지, 그 옆에 다자 핵 동결 폐기 보상 검증이 필요한데, 인과지도상 이 복잡한 구성 과정이 모두 한 덩어리에 다 들어 있다는 것이 문제임
- 북한의 비핵화가 지난한 과정인데 너무 단순화한 점이 한계일 수 있음. 구체화시키고 상세화해야 될 필요가 있는데, 여기서 북한의 결심이 상당히 중요해 보임. 북한의 마음을 어떻게 움직일 것이냐, 마음을 보고 그다음에 바꾸기까지의 지난한 과정이 필요한데 어떻게 가능할 것인가 보상 조치 등 정보가 보강될 필요
- 여기서는 비핵화가 목적인 것처럼 설정이 돼 있는 것으로 보임. 하지만 4번이 이상적으로 보이는 이유는 남북한인들 모두의 행복이 목적이 될 거라는 우리의 바람이 전제된 측면이 있다고 판단됨. 따라서 정확히 말하면 혼동, 오해의 소지가 있는 것이 아닐까. 비핵화가 목적이 아니라 남북한인들의 행복이랄까 평화 공존이 목적인다는 걸 조금 더 부각시킬 필요가 있을 것 같다는 생각임
- 리미팅 팩터가 검은색으로 2개밖에 없는데 과연 그럴까 하는 의문임. 오히려 4번은 현실 가능성이 제일 없어 보인다는 게 소그룹 내 중론이었음. 그렇다면 오히려 우리가 검은색 한계 요인에 대한 고민을 더 적극적으로 식별해야만 하는 것이 아닌가, 이에 따라 대응 방법도 고민할 수가 있다는 점에서 보완이 필요함
- 이러한 측면에서 동력이랄까, 가장 중요하게 지적이 된 것이 평화교육임. 왜냐하면 4번의 영속적 균형을 위해서 미래 세대의 역할이 중요한데, 이를 위한 연결점으로 교육의 역할, 결국에는 평화교육을 강조해야 함. 왜 우리가 이 제도를 지속해야 되는지 성찰 등이 세대를 전승해서 내려가야 되는 과정이 필수적임
- 또 중요한 문제는 남북 교류협력이 완전히 누락돼 있는데 추가가 필요함
- 3번과 마찬가지로 한반도의 긴장 완화를 위한 상호 조치 마련에 대한 추가가 반드시 필요함. 대화 여건을 만들기 위해서 어떤 선결조건이 필요한지, 예를 들어 한미 연합 훈련 중단이 필요한지 이와 같은 연결 고리들이 구체적으로 언급이 되어야 한다는 의견임
- 보상 조치와 관련해 북한과 한국이 궁극적으로 사회적 통합을 고려하게 될텐데, 혹은 다른 상응하는 어떤 리턴을 줄 수가 있는지 고민이 필요할 것임. 가령 국제경협특구 라든지 기존 개방 관련 전략 등을 언급할 수도 있을 것임. 인과지도상 민간의 지역

이니셔티브 같은 경우에 어느 수준에서 이야기하는 것인지 구체화되면 좋을 것. 금강산 관광 수준인지 여러 가지 구체적인 내용이 포함되면 좋을 것

- 남북 관계가 개선이 되면 사회적 통합, 결국에는 사람 간 사람의 문제일 것임. 결국에는 마음을 어떻게 서로 통하게 할 것인가의 문제임. 이런 관점에서 탈북민들 간의 고충 해결을 위한 채널을 만든다든지 이러한 조치들도 필요할 것임
- 남북 교류협력 물꼬를 트는 등 과정에서 인과지도상 유럽은 존재하지 않음. 유럽도 없고 다른 다양한 국제 행위자들이 비어있다는 문제가 있음. 평화 체제 협상이든 비핵화 협상이든 지금까지 분단 지역에서의 중재자가 개입했던 것이 비교적 사례연구의 결과임. 항상 1:1로 만나서는 싸우기만 하지 잘 안 풀린다는 것, 그래서 3자가 끼는데 '그러면 우리는 누구한테 중재를 맡기면 좋을까?'라고 생각했을 때 일종의 이중 플레이, 다리를 놓을 수 있는 중재자 역할로 유럽이 가능하지 않겠는가 의견임
- 현재 EU 수준에서도 어떻게 고민하면 EU 수준에서는 북한 관련 대외정책상 비판적 관여 입장을 보이고 있음. 유럽 외 다른 국가들과의 대북 전략의 일관성을 더 유지하기 위해서 경향이 좀 강화된 것도 있음. EU 내부 각국의 대외정책상 자율성이 통합의 심화 과정에서 줄어드는 경향을 감안해, 각국이 대북 전략을 개별적으로 하기 어렵다면 EU 차원에서 하는 것도 한 가지 방법일 것이라는 의견.
- 4번 지도 같은 경우에는 완전히 제도화된 평화 상태에 영향을 미치는 요인들로 지도가 구성되어 있는데 더하고 싶은 영역은 그 요인 자체, 그리고 사회적인 성숙에 영향을 미칠 수 있는 다른 기저 요인들임
- 현재 한국 사회가 왜 분열되었는가, 왜 이렇게 개인화되고 파편화되었는가 얘기를 하면서 민주주의 담론의 약화, '시민 정신'의 부재, 복지 담론의 불균형 등을 지적함. 국제 정세가 변화하고 또 남북 관계나 한국 사회에서 평화운동이 이루어지고 화해 분위기가 조성되기 위해서는 시민사회의 성숙이 필요하겠다는 의미임
- 3번 시나리오에서 적정 군비 복지 논쟁에 대한 동인 표시가 있는데, 사실 현재 군비 예산의 GDP 대비 2% 내외 비중을 생각했을 때 별 의미가 없다는 의견임
- 1번 시나리오를 얘기를 했을 때 한국 사회가 가지고 있는 사회적 균열에 대해서 많이 얘기를 했는데 이에 비해 3, 4번 인과지도상 시민사회는 매우 아이디얼하게 단순화되어 있다는 점을 지적하지 않을 수 없음. 그 복잡다단한 맥락을 3번, 4번에서 다룰 필요가 있음

바. 전문가 미래대화 결과 시나리오별 제목 후보

시나리오 1

- 적대적 평화
- 부정적 평화
- 현상 유지
- 정전체제의 지속
- 의지에 반하는 평화
- 경쟁에 기반한 파국적 균형

시나리오 2

- 공포의 균형
- 공포의 핵균형
- 공포의 평화
- 억지의 균형

시나리오 3

- 역동적 평화
- 불안정한 상호의존
- DJ의 추억
- 평화적인 두 국가 체제
- 특수 국가 체제의 지속

시나리오 4

- 제도적 평화
- 안정적 평화
- 콘크리트 평화¹²²⁾

122) 형용사로서 ‘콘크리트’는 ‘growing together’라는 의미에서 다양한 층위에서 공진하는 평화에 대한 명명

3 이머징 이슈 워크숍

전문가 한반도 미래대화 2일차에 진행된 이머징 이슈 워크숍에서는 사전에 진행한 이머징 이슈 설문조사를 바탕으로 이머징 이슈 클러스터링 작업을 진행하고, 이 과정에서 추출된 이머징 이슈들을 확정하고 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도별로 어떤 이머징 이슈들이 결합해 중대한 영향을 발휘할 것인지를 논의했다. 여기서는 이머징 이슈 워크숍의 최종 토론 주제로서 한반도 평화 인과지도별로 주요 동인으로서 결합이 예상되는 이머징 이슈 투표 결과를 제시하는 한편, 이머징 이슈 워크숍 결과의 상세 분석에 대해서는 4장 2절에서 다루기로 한다.

[표 3-기] 4개 인과지도별 주요 동인으로서 이머징 이슈 투표 결과

인과지도 번호	이머징 이슈	
1	1순위	‘초개인화된 정체성 강화’, ‘집단 체제로서의 대결, 협력 약화’, ‘지역·시민·개인 차원의 협력 또는 갈등’
	2순위	‘한반도 평화 통일 관련 정치 기반 약화’, ‘두 국가 공존 체제 대응’
	3순위	‘인구 구조 변화’, ‘이민·이주·초국적 사회 성숙을 위한 담론 제도 준비’
2	1순위	‘미중 경쟁 심화’, ‘AI 기술 범용성, 일상화된 사이버 전쟁’
	2순위	‘전통적 거버넌스의 모델 붕괴’
3	1순위	‘아세안에 남북 공동 가입’, ‘기후 변화에 따른 북극 항로 동북아-한반도 연계 경제 협력’, ‘두 국가 공존 제도화 대응’
4	1순위	‘글로벌 공생 논의’
	2순위	‘AI 기술의 활용을 고려한 남북 신뢰 구축 채널 방법의 다양화’
	3순위	‘다지역 연방국가, 한국의 중립국 선언, 탈국가 탈성장주의’

제4장

연구 결과: 중장기 한반도 평화 규범미래 시나리오

제1절 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도

제2절 이머징 이슈와 중장기 한반도 평화 규범미래

제1절

중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

4장에서는 중장기 한반도 평화의 가능미래 중에서 우리가 고려할 수 있는 규범미래의 4가지 유형을 제시한다. 각 규범미래는 국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 3축의 영역에서 펼쳐질 조건에서 행위자들이 해당 시공간에서 합리적으로 선택한 결과로 이해할 수 있다. 4가지 인과지도 및 시나리오는 각각의 한반도 평화 시스템상에서 가능한 ‘균형’(equilibrium)으로서 다양한 중장기 한반도 평화 규범미래의 상을 보인다.

더불어 4장은 중장기 미래 한반도 평화의 경로에 영향을 미칠 수 있는 이머징 이슈 15가지를 논하고 4가지 중장기 한반도 평화 규범미래 시나리오에 어떻게 결합할 것인가를 다룬다. 이머징 이슈 및 이머징 이슈의 한반도 평화 규범미래에의 영향에 대한 논의는 강화·도전 요인을 갖는 시나리오별로 해당 한반도 평화 시스템의 균형을 흔들거나 지속 강화하는 이슈들에 따라 어떤 미래가 펼쳐지겠는가를 다룸으로써 다양한 한반도 평화의 경로를 상상하고 대비하는 데 기여한다.

중장기 한반도 평화 규범미래 전망은 해당 규범미래를 현재 우리가 도달할 이상적 지평으로 설정할 때, 이 장기적 비전을 실현하기 위한 경로를 역순으로 구성해나가는 백캐스팅(backcasting)을 통한 미래전략 구상을 위한 것이다. 현재와 규범미래 상의 간극을 파악하고 그에 대응하기 위한 중장기 전략과 단기 우선순위, 구체적 로드맵을 설계하는 데 궁극적 의의가 있다.

올해 연구 범위는 우선 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도 및 시나리오를 작성함으로써, 후속연구에서 전문가 미래대화를 넘어 시민사회와의 한반도 미래대화를 위한 밑자료를 준비하는 데 초점이 있다. 백캐스팅 접근을 통한 미래전략 구성의 관점에서 4장의 한반도 평화 규범미래 4개 시나리오와 연계되는 중장기 전략 및 단기 우선순위에 대해서는 결론에 논의하겠으나, 본 연구 결과의 핵심은 한반도 평화 시스템의 규범미래 인과지도 작성을 위한 연구 설계 및 내부 연구진 중심의 공동 연구 수행, 외부 전문가 자문진과의 미래대화를 통한 인과지도 검토 및 시나리오 풍부화를 거쳐 최종적으로 완

성한 인과지도 및 시나리오이다.

4장에 제시한 다양한 한반도 평화 규범미래 시나리오는 서론에 밝힌 바와 같이 중장기 시점의 한반도 미래를 정확히 예측한다거나 각 시나리오의 주요 동인 및 피드백 루프의 정확도를 확립하는 것을 중요한 성과로 내세우는 것이 아니다. 오히려 다양한 인과지도 및 시나리오 작성의 의의란 향후 연구에서 시민사회, 기업 등 다양한 국민과의 한반도 미래대화 과정에서 가능미래, 선호미래의 측면에서 무엇이 규범미래인가에 대한 논쟁을 촉발하고 개별 인과지도의 세부 동인, 세부 피드백 루프와 관련해 비판과 대안 제시를 통한 수정을 전제하면서 중장기 한반도 평화의 미래전망을 지속적으로 재구성해나가는 과정에 있다.

중장기 한반도 평화 규범미래의 4가지 시나리오는 3장 1절 ‘과거와의 대화’(문헌 연구 및 인터뷰), 2절 ‘전문가 한반도 미래대화’(미래대화 및 이머징 이슈 워크숍)와 내부 연구진의 공동 연구(인과지도 작성 세미나)를 바탕으로, 다영역, 다층위의 변수, 동인의 상호작용 및 변화가 개입되는 **한반도 평화 시스템을 하나가 아니라 복수로 이해하게끔** 만든다. 적어도 4개 이상의 규범미래를 제시하면서 연구진은 한반도 평화 시스템의 주요 동인들의 배열, 조건에 대한 탐색 뿐만 아니라 남북한 정부 및 국내외 주요 이해관계자, 특히 **한국 사회 내 민간 기업, 시민사회 등 행위자적 관점에서** 어떤 선택들이 가능하고 필요한가에 대해 숙고하고자 했다.

각각의 규범미래 시나리오는 전면전으로 이어지지 않는 선에서 평화유지로부터 일상의 영역에서 기존의 사회적 불평등, 갈등의 구조를 근본적으로 전환하는 평화구축이라는 측면에 이르기까지 **평화의 다양한 정의**를 내포한다. 다른 스펙트럼에서는 심지어 평화라고 인정되지 않을, ‘힘에 의한 평화’의 최종적 수단이라 할 핵안보에 의존하는 평화에 기반하는 시나리오도 포괄한다. ‘적대적 평화’, ‘공포의 균형’, ‘기능적 평화’, ‘제도적 평화’의 4가지 한반도 평화 규범미래는 그 자체로 한반도 평화의 다양한 미래 가능성으로서 평화 개념 및 그 실현과 연결되는 조건들의 배열, 행위자들의 인식 및 태도, 지향들이 상호작용하는 시스템적 균형이 다양하게 성립될 수 있음을 보여준다.

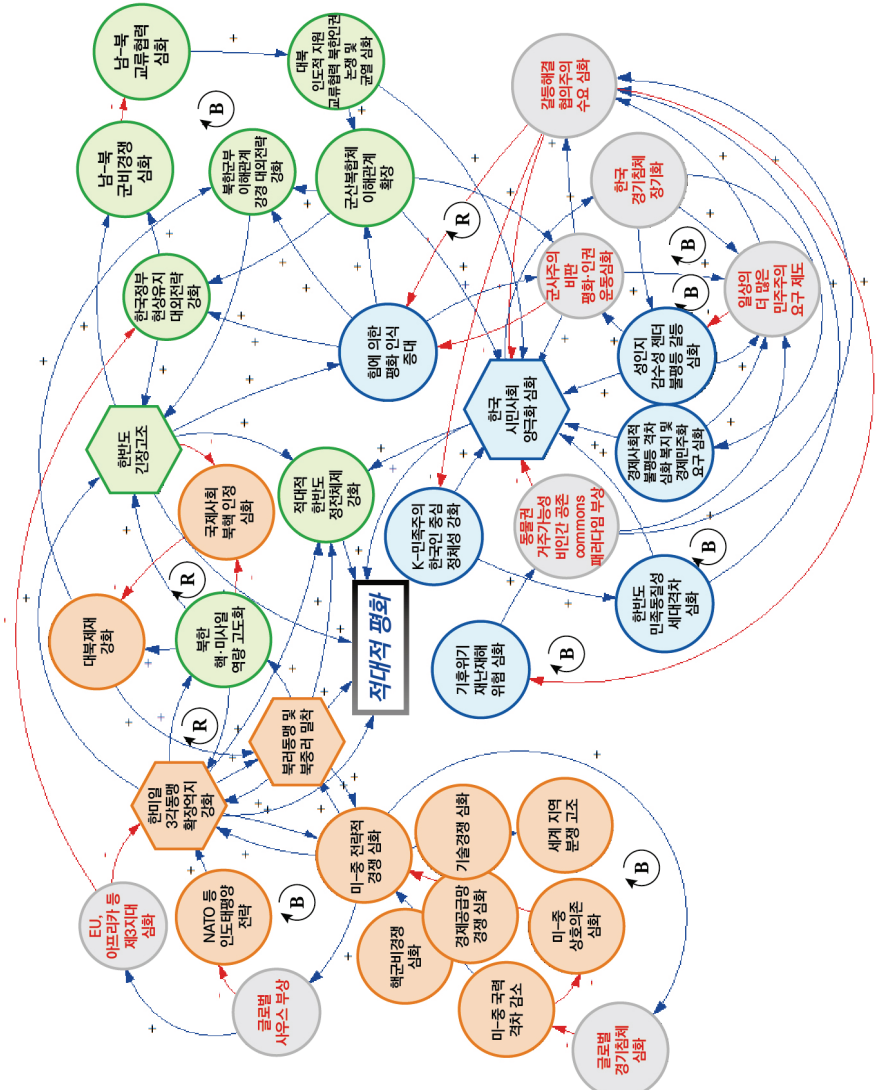
인과지도로 시각화된 형태를 통해 다양한 동인들과 피드백 루프가 어떻게 연결, 상호작용하는지를 나타냄으로써, 한반도 평화라는 궁극적 목표에 도달하는 시스템의 작동에 대한 멘탈 모델은 어떤 동인, 어떤 피드백 루프에 대한 개입, 변화가 어떤 미래 경로의

심화 혹은 약화로 이어질 것인가에 대한 이해를 돕는다. 2장의 연구 방법론에서 설명했듯 이러한 멘탈 모델로서 인과지도 제시하는 동인들에 대한 데이터에 기반해 모델링을 통한 시뮬레이션을 거쳐 검증하는 과정 이전의 단계이다. 그러나 엄정한 모델링 이전 단계의 인과지도 및 시나리오 만들기에 집중한 본 연구 결과는 서로 겹치지 않는 차별화된 한반도 평화 규범미래의 유형을 **국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 거버넌스의 각 동인 영역의 주요 동인 및 피드백 루프 연쇄의 시스템으로 시각화**함으로써 독자들이 다양한 한반도 평화의 미래 형태에 대해 구체적으로 논쟁하고 각자 선호하고 더 규범적으로 평가하는 미래상을 토론하며 그에 도달하는 정책적, 제도적 변화를 상상하고 준비하게 만들 수 있다. 또한 **이머징 이슈의 추출 및 이머징 이슈와 시나리오의 결합**을 통해 독자들은 중장기 지평에서 특정 규범미래 형태가 어떻게 단절, 지속 및 변화를 맞이할 것인가를 전망하고 대비할 수 있다.

다시 말해, 본 연구의 목적은 중장기 한반도 평화의 미래 경로가 가질 수 있는 복수성을 보이고, 이러한 ‘열린’ 규범미래에 대한 사회적 대화를 통해 행정부 임기와 같은 단기미래 시점의 한반도 정책을 넘어서는, **한반도 문제에 대한 한국 사회의 전략적 방향을 둘러싼 합의의 기반을 넓히는 데** 있다. 4가지 규범미래 시나리오는 향후 시민들과의 한반도 미래대화 지속을 통해 한반도 평화의 미래와 관련된 의사결정을 아래로부터 만들어나가고 민주적으로 정당화하는 과정을 위한 시작으로 의미가 있다.

아래의 4개 인과지도는 중장기 한반도 권역에서 다양하고 중층적 조건들 속에서 합리적 선택의 결과로 고려할 수 있는 균형으로서 서로 차별화된 각각의 규범미래를 그리고 있다. 즉 서로 구별되지만 각각의 합리성의 측면에서 일종의 시스템적 균형을 확보하는, 규범미래로서 간주될 수 있는 유형들이다. 각 규범미래에 대해서는 인과지도, 시나리오 요약, 주요 동인, 주요 피드백 루프, 시나리오 강화·도전 요인, 시나리오 상세, 각 시나리오에서 상상가능한 시민사회의 성격, 시민상을 제시한다.

1 적대적 평화



[그림 4-1] 적대적 평화 규범미래 인과지도

가. 시나리오 요약

‘적대적 평화’ 시나리오는 △미-중 전략적 경쟁 심화, △남-북 적대적 무시 강화에 따른 한반도 긴장 고조, △한국 시민사회 정치적 양극화 심화의 결과, 적대적 한반도 정전체제가 강력하게 작동하는 시스템 하에서의 평화를 의미한다.

시나리오상 한반도 평화 시스템은 한반도 정전협정, 한미일 동맹 및 이에 대응하는 북러 동맹 및 북중러 밀착이라는 한반도 정전체제의 적대적 성격이 심화하는 한편, 이러한 강대강의 대치, 적대적 무시가 남북한의 대외전략상 기조로 지속될 뿐 아니라 정책의사결정그룹과 함께 민간, 시민사회 행위자 층위에서도 외부 타자에 대한 무시, 힘에 의한 평화를 합리적 선택으로 간주하는 인식이 공유되는 구조이다. 현재 한반도 평화 시스템이 외부적 충격 없이 이대로 전개된다고 할 때(Business as Usual, BAU), 일종의 현상유지 및 현 시스템의 특성이 강화되는 경로로 생각할 수 있다.

‘적대적 평화’가 성립하는 시스템은 외부 국제환경에서 미중간 전략적 경쟁 심화가 한반도 및 주변의 적대적 대결 구도를 지속시키고 한반도 긴장 고조, 그리고 한국 사회의 파편화, 양극화 심화가 한반도에서 적대적 정전체제의 제도 및 인식을 공고화하는 한편, 한국 사회의 민주주의적인 경제적 사회적 대안, 평화·인권 관점에서 협의주의적 공존 방안 모색은 차단하는 체계로 요약할 수 있다.

△한반도 긴장 고조는 미국 단극 질서 이후 미중 패권 경쟁의 심화가 한반도 및 동아시아에서 한미일 3각동맹 대 북중러 밀착의 대결로 강화되거나(국제적 압력), 이와 같은 ‘진영화’ 맥락에서 남북한 내부 군산복합체 이해관계가 확장되는 한편 대화나 협력의 공간은 위축되면서 남북 군비경쟁이 심화되고 남북 교류협력은 약화되는 남북 당국 간 동학의 결과로 볼 수 있다.

적대적 타자에 대항하는 힘에 의지한 평화 인식, 즉 외부 위협으로부터 자기를 지키고 군사적 대비를 통해 전면적 전쟁을 억지해야 한다는 공감대가 한반도 긴장 고조의 결과이자 한국 정부의 현상유지적 대외전략 및 대북정책을 지지한다면, △국내적 수준에서 한국 사회의 파편화, 양극화 심화는 다양한 사회적 균열 및 의제와 결부된 정치적 갈등의 증가와 더불어 갈등에 대한 해법에 있어 협의주의적 정치의 수요를 자극하는 한편으로 한반도 내외 상호 인정이나 통합을 향한 정체성 형성으로 나아가지는 못하는 한

계를 낳는다.

한편 △한국 시민사회에서 북한에 대한 실체적 인정을 바탕으로 회담 및 교류협력을 증진하거나 군사안보에 대한 일관된 투자 대신 평화체제로의 전환 및 보편주의적 복지 정책을 강화하는 등 기존 정전체제의 근본적 변화를 위한 제안은 적대적 타자에 대한 무시, 힘에 의한 안보 강화에 대한 이해관계 및 대중적 인식 확산에 부딪혀 진지한 논의·실천으로 발전하지 못한다.

나. 시나리오 주요 동인

- 미중 전략적 경쟁 심화
- 한반도 긴장 고조
- 남북 당국의 적대적 무시 정책
- 한국의 사회경제적, 정치적 양극화 심화
- 행위자들의 적대적 타자 인식, 힘에 의한 평화가 합리적이라는 판단

시스템 제한 요인(limiting factor, 회색 원형 붉은 글씨):

- 글로벌 경기침체, 글로벌 사우스 부상
- EU 아프리카 등 제3지대 심화
- 한국 경기침체 장기화
- 새로운 인식상 조류로서 인간/비인간 포함하는 커먼스(common) 패러다임 부상
- 다양한 기층으로부터 압력에 따른 더 많은 민주주의 요구
- 복지정책, 경제사회적 민주화 요구
- 군사주의 비판, 평화 및 인권 운동 신장
- 갈등해결에 대한 협의주의적 수요 심화

다. 시나리오 주요 피드백 루프

- ‘적대적 평화’로 이어지는 핵심 동인(각 영역 다이아몬드 동인)



- 영역별 주요 피드백 루프

[표 4-1] 인과지도 피드백 루프 표시

	강화 루프(Reinforcing Loop)	동인들 간 인과관계가 영향력을 증대, 강화하는 피드백 루프
	균형 루프(Balancing Loop)	동인들 간 인과관계가 영향력을 감소, 약화하는 피드백 루프
→(+)	양의 인과관계	동인 간 인과관계가 양의 관계로 연결
→(-)	음의 인과관계	동인 간 인과관계가 음의 관계로 연결

국제관계(주황색 동인 영역)

- 균형 루프(B Loop) 1
글로벌 경기침체 심화 →(-) 미-중 국력 격차 감소 →(-) 미-중 상호의존 심화 →(-)
미-중 전략적 경쟁 심화 →(+) 글로벌 경기침체 심화
- 균형 루프(B Loop) 2
미-중 전략적 경쟁 심화 →(+) 글로벌 사우스 부상 →(+) EU, 아프리카 등 제3지대 심화 →(-) 한미일 3각동맹 확장역지 강화 →(+) 미-중 전략적 경쟁 심화
- 균형 루프(B Loop) 3
미-중 전략적 경쟁 심화 →(+) 글로벌 사우스 부상 →(-) NATO 등 인도태평양 전략 →(+) 한미일 3각동맹 확장역지 강화 →(+) 미-중 전략적 경쟁 심화

- 균형 루프(B Loop) 4

미-중 전략적 경쟁 심화 →(+) 글로벌 사우스 부상 →(+) EU, 아프리카 등 제3지대 심화 →(-) 한국 정부 현상유지 대외전략 강화 →(+) 한반도 긴장 고조 →(-) 국제사회 북핵 인정 심화 →(-) 대북제재 강화 →(+) 북러동맹 및 북중러 밀착 →(+) 한미일 3각동맹 확장역지 강화 →(+) 미-중 전략적 경쟁 심화

- 강화 루프(R Loop) 1

미-중 전략적 경쟁 심화 →(+) 한미일 3각동맹 확장역지 강화 →(+) 북핵 미사일 역량 고도화 →(+) 한반도 긴장 고조 →(-) 국제사회 북핵 인정 심화 →(-) 대북제재 강화 →(+) 북러동맹 및 북중러 밀착 →(+) 미-중 전략적 경쟁 심화

- 강화 루프(R Loop) 2

미-중 전략적 경쟁 심화 →(+) 북러동맹 및 북중러 밀착 →(+) 한미일 3각동맹 확장역지 강화 →(+) 북핵 미사일 역량 고도화 →(+) 대북제재 강화 →(+) 북한 군부 등 이해관계 심화 강경 대외전략 강화 →(+) 한반도 긴장 고조 →(-) 국제사회 북핵 인정 심화 →(-) 대북제재 강화 →(+) 북러동맹 및 북중러 밀착 →(+) 미-중 전략적 경쟁 심화

남북관계(연두색 동인 영역)

- 균형 루프(B Loop) 5

한반도 긴장 고조 →(+) 남-북 군비경쟁 심화 →(-) 남-북 교류협력 심화 →(+) 대북 인도적 지원 교류협력 북한인권 논쟁 및 균열 심화 →(+) 군산복합체 이해관계 확장 →(+) 북한 군부 등 이해관계 심화 강경 대외전략 강화 →(+) 한반도 긴장 고조

- 강화 루프(R Loop) 3

한반도 긴장 고조 →(+) 힘에 의한 평화 인식 증대 →(+) 군산복합체 이해관계 확장 →(+) 한국 정부 현상유지 대외전략 강화 →(+) 한반도 긴장 고조

- 강화 루프(R Loop) 4

한반도 긴장 고조 →(+) 힘에 의한 평화 인식 증대 →(+) 북한 군부 등 이해관계 심

화 강경 대외전략 강화 →(+) 한반도 긴장 고조

민간 시민사회 거버넌스(파랑색 동인 영역)

- 균형 루프(B Loop) 6

기후위기 재난재해 위험 심화 →(+) 동물권 거주가능성 비인간 공존 커먼스 패러다임 부상 →(+) 갈등해결 협의주의 수요 심화 →(-) 한국 시민사회 양극화

- 균형 루프(B Loop) 7

K-민족주의 한국인 중심 정체성 강화 →(+) 한반도 민족동질성 세대격차 심화 →(+) 갈등해결 협의주의 수요 심화 →(-) 한국 시민사회 양극화

- 균형 루프(B Loop) 8

한국 경기침체 장기화 →(+) 경제사회적 불평등 격차 심화 복지 및 경제민주화 요구 심화 →(+) 일상의 더 많은 민주주의 제고 →(+) 갈등해결 협의주의 수요 심화 →(-) 한국 시민사회 양극화 →(+) 한국 경기침체 장기화

- 균형 루프(B Loop) 9

한국 경기침체 장기화 →(+) 성인지 감수성 젠더 불평등 갈등 심화 →(+) 군사주의 비판 평화 및 인권운동 심화 →(+) 일상의 더 많은 민주주의 제고 →(+) 갈등해결 협의주의 수요 심화 →(-) 한국 시민사회 양극화 →(+) 한국 경기침체 장기화

- 균형 루프(B Loop) 10

성인지 감수성 젠더 불평등 갈등 심화 →(+) 군사주의 비판 평화 및 인권운동 심화 →(+) 일상의 더 많은 민주주의 제고 →(-) 성인지 감수성 젠더 불평등 갈등 심화

- 균형 루프(B Loop) 11

군사주의 비판 평화 및 인권운동 심화 →(+) 일상의 더 많은 민주주의 제고 →(+) 갈등해결 협의주의 수요 심화 →(-) 힘에 의한 평화 인식 증대 →(+) 군사주의 비판 평화 및 인권운동 심화

라. 강화 요인

적대적 평화 시나리오는 국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 세 가지 층위에서 타자에 대한 적대적 무시를 촉진하는 요인들을 통해 강화된다. 핵심 동인(다이아몬드 동인)에 해당하는 한미일 3각동맹 확장역지 강화, 북러동맹 및 북중러 밀착, 한반도 긴장 고조, 한국 민간 시민사회 양극화 심화 동인을 중심으로 강화 루프를 확인한다.¹²³⁾

- **미-중 전략적 경쟁 심화**는 **한미일 3각동맹 확장역지 강화**로 이어져 북핵 미사일 역량 고도화를 통한 한반도 긴장 고조, 이에 따른 국제사회 북핵 불인정 및 대북제재 강화를 통해 북중러 밀착을 강화하는 한편(강화 루프 1), **북러동맹 및 북중러 밀착**을 통해 북한의 강경 대외 전략 강화를 통한 한반도 긴장 고조, 이에 따른 국제사회 북핵 불인정 및 대북제재 강화 결과 역내 대결적 구도를 강화할 수 있다(강화 루프 2).
- 한반도 긴장 고조에 영향을 미치는 **미-중 전략적 경쟁 심화**에 기여하는 요인으로 **미국과 중국의 국력 격차**가 좁혀지는 속도와 관련해 AI 등 첨단기술 경쟁, 경제공급망 경쟁 등에 주목할 수 있을 것이다. 각국의 **인도-태평양 전략**이 미국의 인태전략 및 대중국 견제와 얼마나 접근하며 상호작용하는가 하는 문제도 지역 및 세계에서 미중 간 역학에 영향을 미칠 것이다.
- 긴장 고조의 위험과 관련해서는 **남북한 내 군부, 군산복합체 이해관계 심화**와 함께, 남북한 간 상호 정치적 해결 의지 및 역량이 있는가, 상호 불신하는 상황에서 오인, 불확실한 충돌의 위험을 관리, 회피할 수 있는 체제가 존재하는가 등도 고려할 수 있다. 당국 및 국내 주요 행위자들이 **힘에 의한 평화가 효과적이라는 인식**을 강화함으로써 **남북한 정부의 적대적 무시 및 강경 대외전략**이 강화되는 과정을 고려할 수 있다(강화 루프 3, 강화 루프 4)
- 남북한 간 적대적 무시, 대결의 정책을 지지하는 사회적 기반은 **민간 시민사회의 양극화 심화, 파편화**로 볼 수 있다. **세계 경제 및 국내 경제적 상황 악화**는 경제·사회문화 교류협력을 통한 관계 증진, 공동체성의 강화에 대한 지지보다는 타자에 대한 배제적이거나 강경한 대응을 주문하는 국내정치적 경향을 증대시킬 수 있다. 정치경제적 불안정 심화와 함께 국가 경계를 강조하는 배외적 민족주의 등이 강화되고 접촉과 협력에 대한 믿음 대신 보호, 단절에 대한 선호나 힘에 의한 해결에 의존하는 경향이 강화될 수 있다.

123) 강화 루프는 변화 증폭, 이탈 강화의 방향을 작동한다. 여기서 강화 루프를 중심으로 한 설명은 강화 루프 자체가 시나리오 상 강화 요인으로 이어진다는 의미는 아니다. 다만 강화 루프를 상세하게 보임으로써 시스템의 작동을 드러내고 그 과정에서 시스템을 강화하는 요인을 고려하고자 하기 위함이다.

마. 도전 요인

적대적 평화 시나리오는 국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 세 가지 층위에서 타자에 대한 적대적 무시를 완화하고 새로운 관계성으로의 전환을 촉진하는 요인들에 의해 도전받을 것이다. 핵심 동인(다이아몬드 동인)에 해당하는 한미일 3각동맹 확장역지 강화, 북러동맹 및 북중러 밀착, 한반도 긴장 고조, 한국 민간 시민사회 양극화 심화 동인을 중심으로 한 균형 루프와 관련된다.¹²⁴⁾

- **글로벌 경기침체 심화**는 떠오르는 패권국 대 기존의 패권국인 미-중 국력 격차 감소의 속도를 줄임으로써 미-중 상호의존을 어느 정도 유지해 미-중 전략적 경쟁 심화를 완화하는 효과를 가질 수 있다(균형 루프 1). **미-중 상호의존 심화**를 촉진하는 글로벌 충격이나 중국 경제의 위기 등에 따른 **미-중 패권경쟁 둔화**로 일정한 협력 국면으로의 변화도 고려할 수 있다.
- 국제관계에서 적대적 무시에 대한 일관이 합리적이라는 믿음과 이러한 선택을 지지하는 제도를 약화시키는 요인으로, 미중 간 패권 경쟁이 제기하는 선택지의 강요, 과도한 ‘진영화’에 대한 반발에 따라 **국제사회에서 EU, 아프리카 등 제3지대가 부상**하는 흐름도 고려할 수 있다. **글로벌 사우스(Global South)** 국가들의 부상으로 NATO 등의 인도태평양 전략과는 차별화된 중립·실용 노선에 따라 대립 구도를 지양하는 대안적 국제질서 담론·운동이 심화할 수 있다(균형 루프 2, 균형 루프 3). 이러한 국제질서의 대안적 공간은 **한국 정부의 현상유지 대외전략 변화**에 영향을 미칠 수도 있다(균형 루프 4).
- 한반도 긴장 고조를 완화하는 요인으로는 남북한이 교류협력을 심화하고 상호 인정을 바탕으로 핵, 평화체제 등 주요 의제 협상을 다시 시작하고 회담을 지속함으로써 위기를 관리하는 것이 유리하다고 판단하는 국내정치적 변화를 고려할 수 있다(균형 루프 5). 이러한 국내정치적 요인으로는 **남북의 접촉, 광범한 교류협력 등에 유인을 가지는 사회·정치세력**이 가시화되고 대화, 접근을 통한 문제 해결의 원칙을 고수하는 **한국 정부의 집권 및 평화-통합 정책 전환**을 고려할 수 있다.
- 한편 한반도 긴장 고조에 대한 사회 전반적 우려가 심화되고 타자에 대한 적대적 무시 및 힘에 의한 평화에 대한 회의, 반대 여론이 결집하는 한편 대안적 해결을 요구

124) 제한 요인(limiting factor)을 포함하는 균형 루프는 변화 억제, 상쇄를 통해 안정화하는 방향을 만들어낸다. 여기서 균형 루프를 중심으로 한 도전 요인의 서술은 균형 루프 자체가 시나리오상 도전 요인으로 이어진다는 의미가 아니다. 강화 루프와 균형 루프의 총체적 작동을 통해서 개별 한반도 평화의 시스템의 균형이 가능하다. 다만 균형 루프의 상쇄를 보임으로써 시스템상 균형을 넘어서는 경우를 살펴보려는 것이다.

하는 사회적 흐름이 조성될 수 있다. 예컨대 위기가 심화되고 군사안보적 이슈가 우선순위로 부상하는 상황에서, 목전의 긴장을 완화해야 한다는 **반전평화·인권 운동이 심화**되고 국가 재정을 군사안보 영역 대신 **사회복지 정책, 경제적 불균등 해소에 투입해야** 한다는 요구가 부상할 수 있다.

- 특히 **페미니즘 평화 담론·실천이나 경제사회적 민주화**에 대한 조직적 분출은 결과적으로 더 많은 민주주의, 협의주의적 해결을 위한 정치의 공간을 넓힘으로써 적대적 ‘타자’ 대 ‘우리’의 이분법적 세계관을 약화시키고 한국 사회 양극화 심화 경향을 완화할 수 있다(균형 루프 8, 균형 루프 9, 균형 루프 10).
- 한편 **한국 경기침체 장기화는 경제사회적 격차 심화, 젠더 갈등 심화**를 자극해 궁극적으로 더 많은 민주주의의 요구, 갈등해결에 대한 협의주의적 수요를 심화할 수 있다(균형 루프 8, 균형 루프 9). 한국 경제상황 악화에 따른 경제사회적 불평등, 젠더 불평등 심화로부터 민주적 대안에 대한 다양한 사회적 요구가 한국 사회의 양극화, 파편화를 넘어, 협의주의적 수요를 심화해 궁극적으로 힘에 의한 평화 인식을 감소시키거나 **기존의 안보, 개발 위주의 적대적 정전체제를 전환하는 사회·정치세력화**로 나아간다면(균형 루프 11) 시스템의 변화를 추동할 수도 있다.

바. 시나리오 상세

적대적 평화 시나리오는 (중단기적으로) 행위자들이 ‘탈탈냉전’이라는 국제 정치경제 환경의 전환적 국면에서 현재 패권국과 잠재적 패권국간 협력은 쉽지 않을 것이라는 판단에 기울어져 있다고 전제한다. 여기서 한반도 내외 주요 행위자들은 기존의 정전체제 제도들을 변화된 환경에 맞게 지속 강화하면서 **타자에 대한 적대적 무시라는 시스템의 ‘균형’**을 유지한다. 이 시나리오는 균형이 무너져 전면전으로 돌입하는 것을 회피하는 동시에 적대적 정전체제를 구성하는 기존의 제도적·인식적 전환을 제약하는 동인들이 우세하게 작동하는 시스템상 균형으로서 한반도 평화를 의미한다.

적대적 평화 시나리오에서는 물리적 긴장 고조, 외부 안보적 위협으로부터 국민들을 보호하는 것이 정부의 우선순위일 때, 교류협력의 지속이나 상호 인정에 바탕한 회담·협상의 심화가 반드시 이러한 위기 국면을 막거나 예방하는 데 더 효과적이지 않다는 판단이 사회의 주류를 차지한다. 이 시나리오에서 긴장 고조에 대응하는 해법에 대한 대중적 지지는 **힘에는 힘으로 대비하는 군비경쟁**에 돌아간다.

국내정치적으로 다수 의제를 안보 문제로 치환함으로써 군비경쟁을 지지하고 정당화하는 군사안보화의 흐름은 **핵-재래식 통합 전략 및 AI 기술-핵 통합** 등 새로운 군사기술 혁신을 통해 촉진될 수 있다. 긴장 고조 국면에서 신기술에 기반한 군사혁신의 수요는 한층 높아지고 기술혁신과 결합된 군비증강에 대한 국가의 재정투자가 늘어나고 정당화될 것이다. AI 첨단기술과 결합한 군사력 강화는 **군산복합체 등 군사주의적 이해관계 및 경제에서의 군사화** 비중을 높일 수 있으며 이와 함께 힘에 의존한 안보, 평화에 대한 인식이 확산될 수 있다. 한국 사회의 이러한 경향은 북한의 군부의 강경한 입장, 이해관계와 맞물려 상호 불신에 기초한 남북 군비경쟁을 부추길 수 있다.

긴장 고조 국면에서 **북한을 포함해 잠재적 적, 타자와 연결되는 국내외 세력에 대한 배타적 태도가 정당화**되는 한편 교류협력, 화해에 대한 국내적 논의는 위축될 가능성이 높다. 군비경쟁이 고조되는 맥락에서 분쟁의 평화적 해결, 관계 개선을 위한 대화에 대한 요구나 국내 경제·사회적 민주화, 젠더화된 사회 구조에 대한 비판 및 평등의 실현, ‘소극적 평화’를 넘어 일상의 차원에서 평화구축을 위한 다양한 반군사주의, 반핵 평화·인권 운동은 기존의 적대적 정전체제를 흔드는 위협 내지 부차적 문제로 제한을 받거나 차단당한다. 또한 **한국 시민사회 내 다양한 쟁점에 대한 사회경제적 균열 및 정치적 간극의 심화**는 적대적 정전체제의 평화로의 전환, 다른 사회정책적 대안 정착으로 이어지지 못하는 파편화, 양극화의 한계를 가진다. 남북관계 및 대외정책상 정부의 현상유지 기조, 영향력이 커지는 반면 민간, 시민사회를 실질적으로 포괄하고 반영하는 거버넌스는 현저히 약하다. 국내정치에서는 방산기업 등 군산복합체 이해관계가 과대대표되고, 이에 대항하는 담론·실천들의 파편화 및 주변화가 두드러진다.

여기서 고려할 지점은 긴장 고조가 더 심화되어 전면전의 위험이 가시화되는 수준으로 역치가 넘어가는 상황이 되면, 시민사회에서 평화, 사회적 정의, 더 많은 민주주의의 제고 등 대안적 요구의 정당성이 강화되면서 군비경쟁을 통한 긴장 고조에 제동을 거는 **제한 요인(limiting factor)**으로 부상할 수 있다는 점이다. 이러한 과정에 동물권 등 인간-비인간을 아우르는 커먼스(communs) 패러다임과 같은 새로운 시민사회 담론·실천의 부상은 군사주의 비판, 평화·인권운동, 협의주의적 정치 노력과 함께 **적대적 정전체제를 강화하는 인식적 토대를 침식하고 변화를 유도할 수 있다.**

한편 적대적 한반도 정전체제를 강화시키는 루프에서 중요한 매개가 되는 긴장 고조

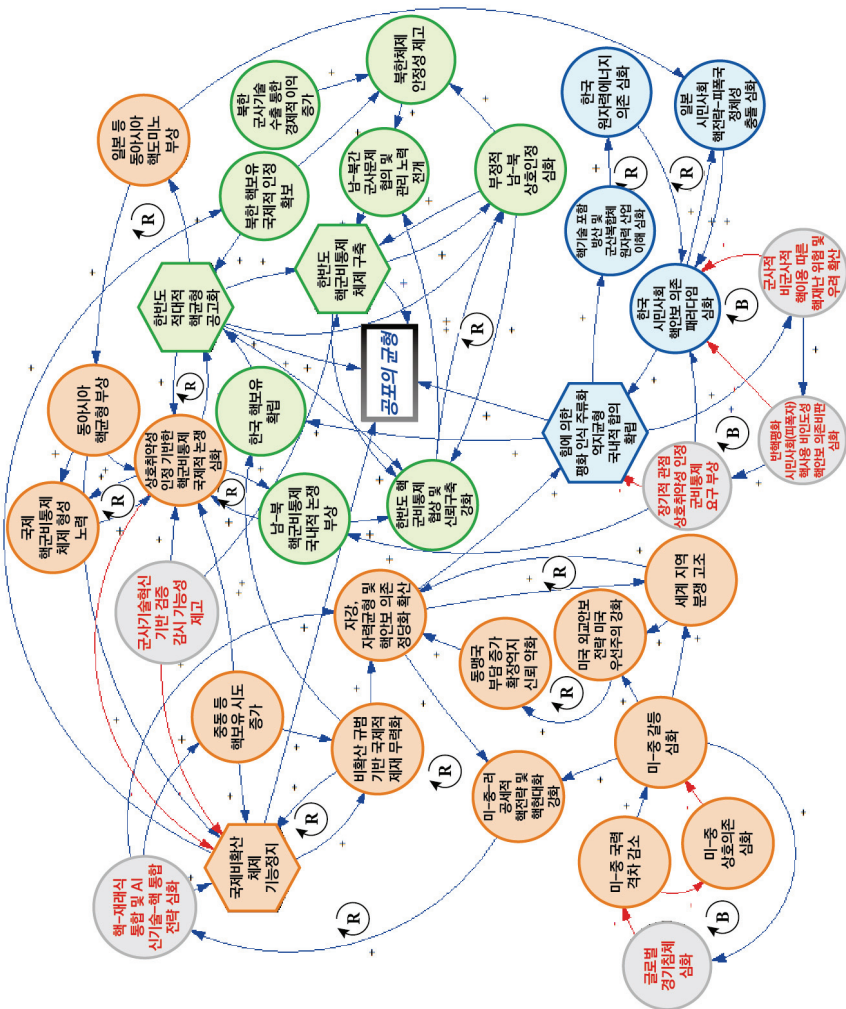
와 관련해, 미중 간 패권 경쟁이 심화되면서 한반도 내부의 화해, 협력을 촉진하거나 용인하기 어려운 국제적 맥락은 한반도 내 적대적 무시 정책의 지속을 합리적 선택으로 만들 것이다. 미중 간 상호의존의 지속이나, 미-중 전략적 경쟁 국면에서 일방의 선택을 강요당하는 상황을 회피하려는 제3지대 국가들의 연대(EU, 글로벌 사우스 등) 심화는 반대로 한미일 3각동맹 대 북중러 밀착의 대립 구도를 완화하거나 한국 정부의 현상 유지 대외정책 기조에 변형을 가져올 가능성이 있다.

사. 시나리오상 민간 시민사회 성격

적대적 평화 시나리오에서 두드러지는 민간 시민사회의 성격은 한반도 단위 전체에 대한 사고, 선호가 아니라 한국에 초점이 집중된 일종의 ‘반국적’ 사고, **한국 중심적 정체성·이해관계 주도성**이라 할 수 있다. 한국에 편중된 K-민족주의의 부상부터 남북관계에 대한 교류협력의 효과나 북한 인권 문제, 기후 생태 위기, 다양한 성정체성 인정 및 평등, 민족 문제에 대한 세대 간 격차, 경제사회적 불평등 격차에 따른 복지 정책 및 경제사회적 민주화 문제 등 다양한 쟁점에 따른 시민사회 정치적 균열의 심화 결과, **한반도 적대적 정전체제에 대한 통합되고 일관된 전환을 지지하고 추진할 주류적 정치세력은 보이지 않는다.**

결국 적대적 평화 시나리오에서 한국 사회의 대북정책 태도는 타자에 대한 적대적 무시가 골자로, **정전체제 분단구조를 뒤흔드는 발본적 성격의 협력, 공존을 향한 제도화, 정체성은 배제되는 형태**이다. 두 개 단위 경계를 초월하는 담론, 정체성에 대한 탐색이나 분단, 정전체제 내 기득권, 군사주의적 구조에 도전하는 국내 사회경제적 민주화 요구는 모두 기존의 균형을 깨뜨리는 요인으로 간주된다. 타자에 대한 적대, 힘에 의한 안보, 평화 인식이 주류화된 시민사회는 긴장이 고조되는 국면에서 전면전의 회피, 예방을 위한 공동의 목적에서 파편화를 극복하는 일정한 동의를 기반을 조성할 수는 있다.

이머져
2



[그림 4-2] 공포의 균형 규범미래 인과지도

가. 시나리오 요약

‘공포의 균형’ 시나리오는 △미-중-러 핵전략 및 핵현대화 강화, 새로운 핵보유 시도 국가 부상 등 국제비확산규범 무력화, △한반도 핵균형 공고화 및 한반도 핵군비통제체제 구축, △핵억지 관련 한국 사회 내 합의 기반 확립을 바탕으로, 한반도 내 억지의 균형이 성립된 시스템 하에서의 평화를 의미한다.

한반도에서 한국의 핵보유와 북한 핵보유의 국제적 인정이 교환되는 한반도 핵균형이라는 동인은 현재로서는 사고실험에 가깝지만, 메이저 핵국가 3국을 위시한 핵증강, 패권국 미국 내 미국우선주의 강화 및 동맹국들의 부담 증가·확장·억지 신뢰 약화에 따른 자강, 핵안보 의존에 대한 정당화 확산, 중동 등 새로운 핵국가 시도 증대 등은 궁극적으로 국제비확산체제의 약화라는 국제안보환경의 근본적 전환을 야기할 수 있다. 이러한 ‘공포의 균형’ 시나리오는 한국의 핵보유를 통한 남북간 핵균형 이전에 한국에 대한 동맹국 미국의 핵우산 대 북한의 핵무장이 협상되는 한반도 핵균형의 해법을 기본적으로 포괄한다는 점을 밝힌다.¹²⁵⁾

‘공포의 균형’이 성립하는 시스템은 안보 위협에 대항한 기존의 비핵국가의 자력 핵균형을 허용하는, 국제비확산체제의 근본적 변화가 일어나고, 핵 관련 군사기술 혁신 및 공유가 한국의 핵보유 및 북한 핵무장에 대한 국제적 인정을 추동하는 한편, 한국 시민사회를 포함한 동아시아 시민사회에서 핵에 안보를 의존하는 전략적 선택의 반인도성, 비윤리성, 원자력 산업 등 비군사적 핵이용의 취약성, 핵재난 가능성에 대한 조직적인 반대나 회의적 여론은 제약되는 체계라고 요약 가능하다.

더불어 ‘공포의 균형’ 시스템은 한반도 핵균형이 위치하는 지역 및 세계의 핵안보 환경의 변화를 고려할 때, 핵균형 공고화의 다음 단계로서 핵국가 간 상호취약성 인정을 토대로, 핵군비통제 협상 및 실천으로 이행하는 전환을 내재한다. 핵균형을 통한 평화라는 역설의 정당화 논리는 제2격 능력을 보유한 핵국가 간에는 상호확증파괴(Mutually Assured Defense, MAD)가 불가능하므로 인류의 공멸을 의미하는 핵전쟁으로 귀결하지 않는다는 전략적 계산에 의거한 것이다. 상호 핵억지를 통한 역설적 평

125) 한반도에서의 억지의 균형 시나리오는 윤석열 정부 집권 이후 한국 일각에서 본격적으로 시사되기 시작한 한국의 자체 핵무장 옵션, 즉 상대적으로 현재 가능성이 더 낮은 범위부터 기존에 논의되어온 북한의 핵무장(최근에는 북러 핵동맹) 대 한국에 대한 미국의 핵우산 간 균형의 문제를 포함해, 중장기 미래 한반도에서 핵을 통한 상호 억지가 가져오는 균형이 역설적으로 전쟁을 회피하는 데 기여하는 광범한 경우의 수를 고려한다.

화는 검증, 감시 등 군사기술적 혁신과 국내외 핵군비통제 관련 다양한 층위의 논쟁을 바탕으로 군축 협상 및 실천을 동반함으로써, 공포의 균형의 공고화 이후 상호 인정에 근거한 핵군비통제로의 이행을 통해 가능하다.

시나리오상 이러한 단계적 전환이 잠재하는 것은, 핵무기가 갖는 반인도적, 반생태적 성격이 끊임없이 인류에 대한 핵사용 가능성에 본질적인 윤리적 비판과 반대를 제기하며, 핵의 평화적 사용마저도 일어날 수 있는 핵재난의 인간과 지구에 대한 영향의 결과, 조직적 저항을 동반할 가능성이 높기 때문이다. 즉 반핵·평화·생태의 조직적 문제제기가 강화되어 힘에 의한 평화 인식의 확산을 불식시키고 핵안보에 대한 의존이라는 전략적 선택을 부정하는 흐름으로 전환할 것인가 여부가 공포의 균형 시스템상 중요한 제한요인의 하나라 할 수 있다.

역지의 균형을 통해 한반도에서 부정적 의미로 상호 인정을 교환하는 제도적 장치가 궁극적으로 핵전쟁을 예방할 수 있다는 행위자들의 믿음에 기반해, ‘공포의 균형’ 시나리오는 전면전을 피한다는 바로 그 조건에서 역설적이지만 한반도 평화 규범미래의 하나로 상정할 수 있다. 안전보장을 위해 상호 핵무기에 대한 의존을 전면화한다는 점에서 상정가능한 최악의 어두운 미래(Armageddon)이면서, 핵억지를 통해 결과적으로 상호 인정을 달성하고 그로부터 핵군비통제 협상 경로로의 이행을 도출한다는 점에서 전쟁가능성을 최소화하는 조건부 규범미래의 유형이라 볼 수 있다.

나. 시나리오 주요 동인

- 국제비확산레짐 기능정지
- 한국의 핵보유
- 북한의 핵국가 인정
- 행위자들의 핵안보 의존을 통한 자강, 자력 균형에 대한 믿음 공유, 힘에 의한 평화에 대한 합리적 선택 인식

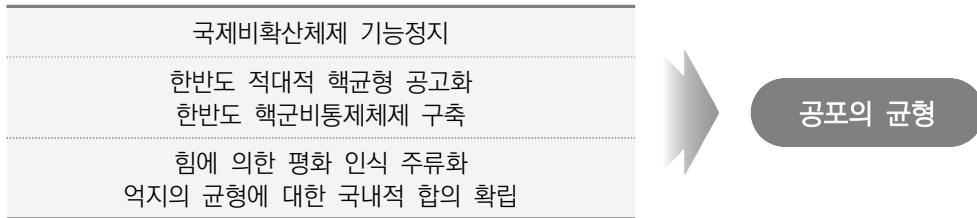
시스템 제한 요인(limiting factor, 회색 원형 붉은 글씨):

- 핵의 군사적, 비군사적 이용의 반인도성에 대한 시민사회의 조직적 반대
- 원자력 에너지 의존 경제에서 핵재난 우려 심화에 따른 저항

- 핵균형을 통한 상호취약성에 대한 인정에 기반한 핵군비통제체제로의 전환

다. 시나리오 주요 피드백 루프

- ‘공포의 균형’으로 이어지는 핵심 동인(각 영역 다이아몬드 동인)



- 영역별 주요 피드백 루프

국제관계(주황색 동인 영역)

- 균형 루프(B Loop) 1

글로벌 경기침체 심화 →(-) 미-중 국력 격차 감소 →(-) 미-중 상호의존 심화 →(-)
미-중 갈등 심화 →(+) 글로벌 경기침체 심화

- 강화 루프(R Loop) 1

(미-중 갈등 심화 →(+)) 공세적 미-중-러 핵전략 및 핵현대화 강화 →(+) 핵-재래식 통합 및 AI 신기술-핵 통합 전략 심화 →(+) 중동 등 핵보유 시도 증가 →(+) 국제비확산체제 기능정지 →(+) 비확산 규범 기반 국제적 제재 무력화 →(+) 자강, 자력균형 및 핵안보 의존 정당화 확산 →(+) 공세적 미-중-러 핵전략 및 핵현대화 강화

- 강화 루프(R Loop) 2

(미-중 갈등 심화 →(+)) 미국 외교안보전략 미국우선주의 강화 →(+) 동맹국 부담 증가 확장억지 신뢰 약화 →(+) 자강, 자력균형 및 핵안보 의존 정당화 확산 →(+) 공세적 미-중-러 핵전략 및 핵현대화 강화

- 강화 루프(R Loop) 3

공세적 미-중-러 핵전략 및 핵현대화 강화 →(+) 핵-재래식 통합 및 AI 신기술-핵

통합 전략 심화 →(+) 중동 등 핵보유 시도 증가 →(+) 국제비확산체제 기능정지 →(+) 비확산 규범 기반 국제적 제재 무력화 →(+) 자강, 자력균형 및 핵안보 의존 정당화 확산 →(+) 세계 지역 분쟁 고조 →(+) 미국 외교안보전략 미국우선주의 강화 →(+) 동맹국 부담 증가 확장억지 신뢰 약화 →(+) 자강, 자력균형 및 핵안보 의존 정당화 확산 →(+) 공세적 미-중-러 핵전략 및 핵현대화 강화

남북관계(초록색 동인 영역)

• 균형 루프(B Loop) 2

국제비확산체제 기능정지 →(+) 비확산 규범 기반 국제적 제재 무력화 →(+) 한국 핵보유 확립 →(+) 한반도 적대적 핵균형 공고화 →(+) 상호취약성 인정 기반한 핵군비통제 국제적 논쟁 심화 →(-) 국제비확산체제 기능정지

• 균형 루프(B Loop) 3

국제비확산체제 기능정지 →(+) 비확산 규범 기반 국제적 제재 무력화 →(+) 한국 핵보유 확립 →(+) 한반도 적대적 핵균형 공고화 →(+) 일본 등 동아시아 핵도미노 부상 →(+) 동아시아 핵균형 부상 →(+) 국제 핵군비통제체제 형성 노력 →(+) 상호취약성 인정 기반한 핵군비통제 국제적 논쟁 심화 →(+) 한반도 적대적 핵균형 공고화 →(+) 상호취약성 인정 기반한 핵군비통제 국제적 논쟁 심화 →(-) 국제비확산체제 기능정지

• 강화 루프(R Loop) 4

한반도 적대적 핵균형 공고화 →(+) 일본 등 동아시아 핵도미노 부상 →(+) 동아시아 핵균형 부상 →(+) 국제 핵군비통제체제 형성 노력 →(+) 상호취약성 인정 기반한 핵군비통제 국제적 논쟁 심화 →(+) 한반도 적대적 핵균형 공고화

• 강화 루프(R Loop) 5

국제비확산체제 기능정지 →(+) 비확산 규범 기반 국제적 제재 무력화 →(+) 한국 핵보유 확립 →(+) 한반도 적대적 핵균형 공고화 →(+) 일본 등 동아시아 핵도미노 부상 →(+) 동아시아 핵균형 부상 →(+) 국제 핵군비통제체제 형성 노력 →(+) 상호취약성 인정 기반한 핵군비통제 국제적 논쟁 심화 →(+) 한반도 적대적 핵균형 공고화 →(+) 상호취약성 인정 기반한 핵군비통제 국제적 논쟁 심화 →(+) 남-북 핵군비통제

국내적 논쟁 부상 →(+) 한반도 핵군비통제 협상 및 신뢰구축 강화 →(+) 남-북 군사문제 협의 및 관리 노력 전개 →(+) 한반도 핵군비통제체제 구축

• 강화 루프(R Loop) 6

국제비확산체제 기능정지 →(+) 북한 핵보유 국제적 인정 확보 →(+) 한반도 적대적 핵균형 공고화 →(+) 한반도 핵군비통제 협상 및 신뢰구축 강화 →(+) 남-북 군사문제 협의 및 관리 노력 전개 →(+) 한반도 핵군비통제체제 구축 →(+) 부정적 남-북 상호인정 심화 →(+) 북한체제 안정성 제고 →(+) 남-북 군사문제 협의 및 관리 노력 전개 →(+) 한반도 핵군비통제체제 구축

• 강화 루프(R Loop) 7

한반도 핵군비통제체제 구축 →(+) 부정적 남-북 상호인정 심화 →(+) 한반도 핵군비통제체제 구축 →(+) 한반도 핵군비통제 협상 및 신뢰구축 강화 →(+) 남-북 군사문제 협의 및 관리 노력 전개 →(+) 한반도 핵군비통제체제 구축

민간 시민사회 거버넌스(파랑색 동인 영역)

• 균형 루프(B Loop) 4

(자강, 자력균형 및 핵안보 의존 정당화 확산 →(+)) 힘에 의한 평화 인식 주류화 억지균형 국내적 합의 확립 →(+) 군사적 비군사적 핵이용 따른 핵재난 위협 및 우려 확산 →(+) 반핵평화 시민사회 피폭자 핵사용 비인도성 핵안보 의존 비판 심화 →(+) 장기적 관점 상호취약성 인정 및 군비통제 요구 부상 →(-) 힘에 의한 평화 인식 주류화 억지균형 국내적 합의 확립 (→(+)) 한국 핵보유 확립

• 균형 루프(B Loop) 5

힘에 의한 평화 인식 주류화 억지균형 국내적 합의 확립 →(+) 군사적 비군사적 핵이용 따른 핵재난 위협 및 우려 확산 →(-) 한국 시민사회 핵안보 의존 패러다임 심화 →(+) 힘에 의한 평화 인식 주류화 억지균형 국내적 합의 확립

• 균형 루프(B Loop) 6

힘에 의한 평화 인식 주류화 억지균형 국내적 합의 확립 →(+) 군사적 비군사적 핵이용 따른 핵재난 위협 및 우려 확산 →(-) 한국 시민사회 핵안보 의존 패러다임 심화

→(+) 일본 시민사회 핵전략 피폭국 정체성 충돌 심화 →(+) 한국 시민사회 핵안보 의존 패러다임 심화 →(+) 힘에 의한 평화 인식 주류화 억지균형 국내적 합의 확립

• 강화 루프(B Loop) 8

힘에 의한 평화 인식 주류화 억지균형 국내적 합의 확립 →(+) 핵기술 포함 방산 및 군산복합체 원자력 산업 이해 심화 →(+) 한국 원자력에너지 의존 심화 →(+) 한국 시민사회 핵안보 의존 패러다임 심화 →(+) 힘에 의한 평화 인식 주류화 억지 균형 국내적 합의 확립

라. 강화 요인

공포의 균형 시나리오에는 미-중 패권경쟁의 갈등이 심화된 국면에서 핵강국 간 군비증강의 스파이럴이 고조되는 환경, 군사기술혁신의 결과 핵확산 및 궁극적으로 억지 능력의 검증에 대한 기술적 토대가 증대된 환경에서 강화될 수 있다. 핵심 동인(다이아몬드 동인)에 해당하는 국제비확산체제 기능정지, 한반도 적대적 핵균형 공고화, 한반도 핵군비통제체제 구축, 힘에 의한 평화 인식 주류화 및 억지의 균형에 대한 국내적 합의 확립 요인을 포괄하는 강화 루프를 중심으로 시스템의 강화 요인을 확인한다.

- 미-중-러 기존 핵국가들의 공세적 핵전략 및 핵현대화는 핵-재래식 통합 및 AI-핵 통합 등 군사기술혁신과 함께 새로운 핵국가 시도 증대 등을 통해 국제비확산체제 기능을 정지 시킴으로써 다시 자강, 핵안보 의존을 정당화하는 국제정치적 흐름을 만들 수 있다(강화 루프 1, 강화 루프 3). 기존 핵국가들의 공세적 핵전략 및 핵현대화, 새로운 핵무장 국가 시도와 관련해서는 AI와 결합된 군사기술혁신, 핵 뿐 아니라 재래식 전력, 신기술이 통합된 미래전장 환경의 변화가 중요한 요인, 조건으로서 작용할 것이다.
- ‘탈탈냉전’의 중장기 미래에서 3개의 핵국가 간 동학, ‘핵 트릴레마’의 구도가 미-중 갈등 및 국제비확산체제에 어떤 영향을 미칠 것인가, ‘진영화’ 심화에 따른 군사기술 협력 및 이전은 핵확산에 어떤 영향을 미칠 것인가 등 국제비확산체제 무력화와 결부된 조건들을 확인하게 될 것이다.
- 기존 핵국가들의 핵전략 및 핵현대화, 비핵국가들의 새로운 핵보유 시도가 강화되는 동시에 미 핵우산국들의 전략적 변화도 가능하다. 패권경쟁의 맥락에서 세계에서 분쟁이 고조되는 한편으로 패권국 미국은 미국우선주의를 강화하면서 우방, 동맹국에 대한 확장억지 신뢰가 약화되고 자력균형 및 핵안보 의존 정당화를 확산시킬 수 있다(강화 루프 2, 강화

루프 3).

- 국제비확산체제 기능정지에 따라 비확산 규범에 기반한 국제적 제재가 무력화되면서 NPT(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons) 체제에서 금지된 기존의 비핵국가 한국의 핵보유가 가능해지고 남-북 핵균형 공고화와 동아시아 핵도미노 및 핵균형으로 이어질 수 있다. **한반도 및 동아시아 핵균형이 공고화**로 들어서게 되면 장기적으로 국제 핵군비통제체제 형성 노력이 가시화될 것이다. 핵군비경쟁을 통한 핵억지를 넘어 핵전쟁 가능성과 관련해 상호취약성을 인정함으로써 **핵군비통제 방법, 체제를 고민하는 국제적 논쟁**이 심화될 것이다(강화 루프 4).
- 공포의 균형 시나리오는 시스템의 균형과 관련해, 한반도 내 핵균형에 도달하는 과정 뿐 아니라 **한반도 핵균형 공고화(첫 번째 단계)** 이후 핵군비통제 협상을 통해 **한반도 핵군비통제체제를 확립함으로써 (부정적인 의미의) 상호 인정을 제도적으로 확립하는 두 번째 단계**까지를 포괄한다. 이러한 두 개의 단계는 강화 루프로 상호 연결된다. 즉 한반도 적대적 핵균형 공고화가 달성된 이후 핵군비통제 관련 국제적, 국내적 논쟁이 부상하고 한반도 핵군비통제 협상 및 신뢰구축 조치, 남-북 군사협약의 및 관리가 진전함으로써 **한반도 핵군비통제체제가 구축된다**(강화 루프 5).
- 국제비확산체제 기능정지 결과, **북한 핵보유에 대한 국제적 인정**이 확보되고 한반도 핵균형 공고화 단계를 거쳐 공고화 이후 한반도 핵군비통제 협상 진전 및 신뢰구축 조치 강화, 남-북 군사문제 관리 진전을 통해 한반도 핵군비통제체제가 구축될 수 있다. 한반도 핵군비통제체제는 **(부정적 의미의) 상호 인정의 제도화**를 달성함으로써 북한체제 안정성 제고로 이어질 수 있다(강화 루프 6, 강화 루프 7).
- 민간 시민사회 영역에서는 한반도 핵균형 공고화를 가능하게 하는 사회적 기반으로서 핵을 포함한 **힘에 의한 평화 인식 주류화 및 억지의 균형에 대한 국내적 합의**가 중요한 의미를 갖는다. 여기서 한국 경제 내 **핵기술을 포함하는 방산 기업 및 군산복합체**, 핵의 평화적 이용과 연관된 **원자력 산업의 이해관계 심화**, **비중 강화**는 중요한 역할을 할 것이다. 한국 뿐 아니라 **주요국 경제의 군산복합체 영향력 증대**는 국제비확산체제 무력화, 각국의 내적균형(외적 균형의 반대로 자강)을 위한 (핵을 포함한) 국방력 강화 시도와 병행, 이를 촉진하는 요인이 될 것이다. 경제적 이해관계 강화는 민간 시민사회 영역에서 국가이익의 차원에서 핵안보 의존 패러다임 심화를 방조할 것이다(강화 루프 8).

마. 도전 요인

공포의 균형 시나리오에서는 궁극적으로 행위자들이 핵억지에 기반한 균형을 통해

핵전쟁을 회피하는 차악에 대한 선택을 합리화하는 인식적 기반이 균열되어 국내정치적 합의 형성에 실패하거나, 군사기술적 혁신의 공유가 과도하게 불균등하거나 핵재난 생태 위기와 같은 기술적으로 관리불가능한 오류, 돌발 상황이 발생하는 등의 도전 요인이 제기될 수 있다. 핵심 동인(다다이아몬드 동인)에 해당하는 국제비확산체제 기능정지, 한반도 적대적 핵균형 공고화, 한반도 핵군비통제체제 구축, 힘에 의한 평화 인식 주류화 및 억지의 균형에 대한 국내적 합의 확립 요인을 포괄하는 균형 루프를 고려하면서 시스템의 안정을 무너뜨리는 도전 요인을 확인한다.

- **글로벌 경기침체 심화**는 미-중 국력 격차 감소를 완화시키고 미-중 상호의존의 일정한 지속을 통해 패권경쟁을 둘러싼 미-중 갈등을 낮출 가능성이 있다. 미-중 갈등의 수위가 조절됨으로써 글로벌 경기침체 심화 수준이 완화될 수 있다(균형 루프 1).
- 국제비확산체제 기능정지는 기존의 비확산 규범 하 핵확산에 대한 국제적 제재를 무력화해 한국 핵보유를 인정함으로써 한반도 및 동아시아 핵균형 공고화의 길을 열지만, 다른 한편 한반도 적대적 핵균형 공고화는 핵국가 간 군비경쟁 지속과정에서 상호취약성 인정에 따른 핵군비통제를 자극하게 된다. 이러한 핵군비통제로의 전환은 핵군비경쟁과 핵균형의 공고화 이후에 이어지는 단계로서 공포의 균형 시스템상 내재하는 변화이다. **핵군비통제로의 단계 변화**는 질적으로 변화된 새로운 국제비확산체제, 핵군비통제체제를 예비할 수 있다(균형 루프 2, 균형 루프 3).
- **억지의 균형에 대한 국내 사회적 합의 및 지속을 균열시키고 붕괴시키는 요인**은 어떤 것이 있는가? 현재까지 인류에 대한 유일한 핵무기 투하가 있던 히로시마, 나가사키에서는 70만 명이 넘는 피폭 사망자가 나왔고 일본인과 함께 희생자의 10%에 이르는 조선인 피폭자들이 존재한다. ‘세계 유일의 피폭국’이라는 명제 하에 **국제사회에서 ‘평화국가’로서 위상을 주장해왔던 일본 내 피폭자들과 연대하는 시민사회**, 해방 이후 **한국과 북한에 흩어진 조선인 피폭자들의 ‘인정 투쟁’ 및 반핵평화운동의 부상**이, 한반도-동아시아 핵균형을 지지하는 한일 시민사회 내 동지의 기반을 얼마나 침식하며 안보의 핵에 대한 의존이 아닌 대안적 경로의 필요성을 숙고하는 방향 전환을 추동해낼 것인가 여부에 주목할 수 있다(균형 루프 4, 균형 루프 6).
- 마찬가지로 원자력 에너지에 대한 동아시아 국가들의 상대적으로 높은 의존도를 고려할 때, 추후 일어날 수 있는 원전 사고 등 **핵의 비군사적 이용에 잠재된 핵재난 가능성에 대한 우려, 반대 여론**의 향배가 근본적으로 핵의 안보적, 경제적 사용 전반에 대한 문제제기로 이어질 수 있는 가능성이 있다(균형 루프 5).

- 핵안보 의존에 따라 군산복합체 이해관계가 증대되는 한편 핵에너지 산업에 대한 수요 및 정당화도 높아질 것이 예상되는 공포의 균형 시스템에서 핵의 안전성, 생태적 영향 등과 관련된 아래로부터의 저항은 핵안보의 효용성에 대한 사회적 믿음을 흔드는 데 기여할 것이다. 이러한 **한일 반핵평화, 생태평화 시민사회**의 흐름은 한반도 핵균형의 공고화로 진입하는 시스템상 첫 번째 단계 뿐 아니라 공고화 이후 한반도 핵군비통제체제 구축으로 나아가는 두 번째 단계 모두에서 중요한 영향을 발휘할 수 있다.

바. 시나리오 상세

공포의 균형 시나리오는 미-중 패권 갈등의 맥락에서 핵강국 간 군비경쟁이 강화되고 기존의 국제비확산레짐이 붕괴되면서 핵자강을 통한 핵균형에 대한 전략적 계산이 변화한 결과, 한반도 및 지역의 핵균형이 공고화되는 시스템에서 허용되는 역설적 평화를 상정한다.

공포의 균형 시나리오에서는 미국의 단극 자유주의 국제질서가 쇠퇴하고 핵강국 간 패권경쟁이 공세적 핵전략, 핵현대화를 통한 군비증강을 부추기는 한편, 미국우선주의 심화와 함께 동맹국에 대한 부담 전가 등을 통해 미-중 패권경쟁에서 기존 패권국의 우위를 지속하는 과정에서, 동맹국 및 세계에서 **자강, 자력균형에 대한 전략적 필요**가 증대되고 반확산을 위한 국제적 제재가 완화되는 등의 연쇄에 따라 자체 핵보유 시도가 늘어나는 국제비확산레짐상 근본적 변화가 일어난다. **국제비확산체제의 기능정지** 상황에서 한국의 핵보유가 종전의 비확산레짐에서의 미국의 반대나 경제제재와 같은 충격 없이 가능해지는 한편 북한의 핵국가 지위에 대한 국제적 인정이 논리적으로 뒤따르며 한반도 핵균형이 공고화될 수 있다. 이는 일본 핵보유 및 동아시아 핵균형으로 이어져 다시 국제비확산체제를 붕괴시키는 데 기여할 수 있다.

한반도 및 역내 핵도미노 확산에는 **AI와 핵기술의 결합 등 군사기술혁신** 및 공유가 중요한 요인이 되며, **핵능력의 검증, 감시 기술적 역량도 제고**되면서 장기적으로 군축을 포함하는 핵군비통제의 방법, 경로에 대한 국내외 논쟁이 무르익는 기술적 토대가 마련될 수 있다. 이러한 기술혁신을 전제로, 한반도에서는 핵균형이 달성되기 위한 경로에서 진영 내 군사협력 강화 등을 통한 군비경쟁이 강화되다가, **역지의 균형이 확보되고 공고화**된 이후에는, 핵국가 간 적대적 대상의 제거를 위한 전쟁의 불가능성, 상호안보적 취약성을 인정한 바탕 위에서 군비통제 협상과정을 통해 장기적으로 **한반도 핵**

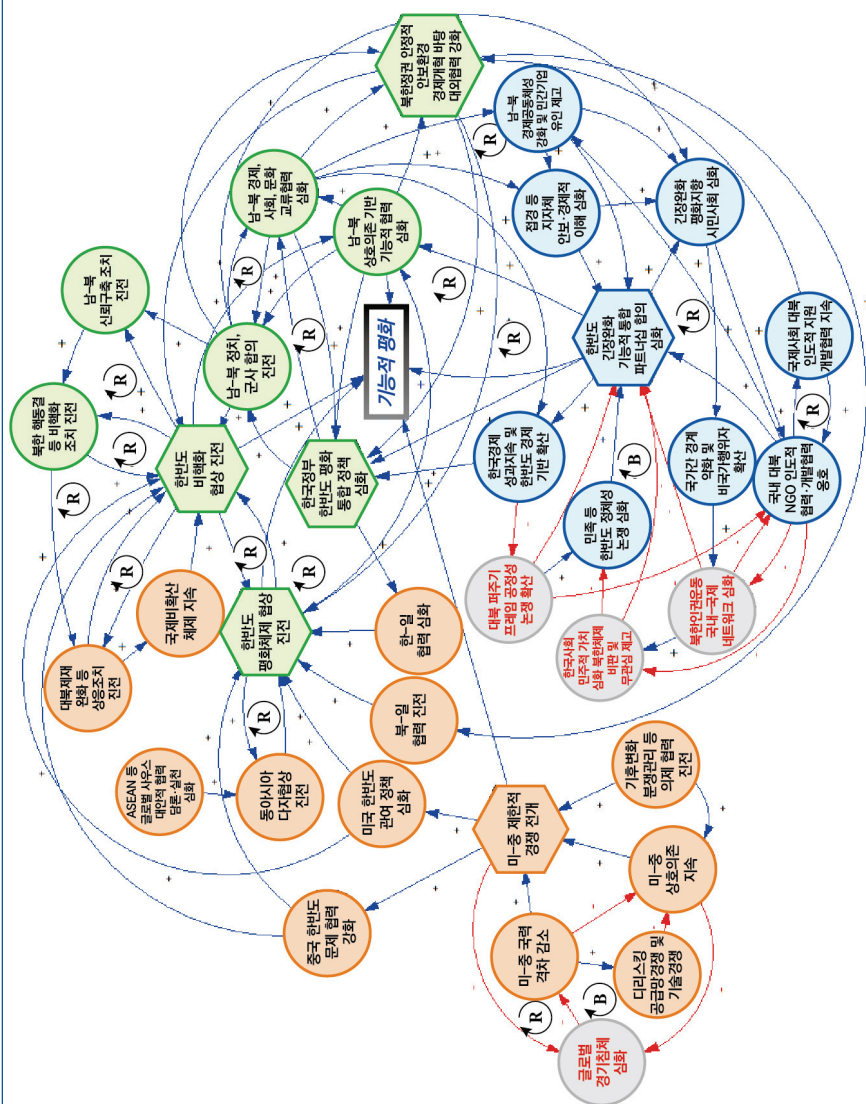
군비통제, 군축체제를 달성하는 단계로 이행할 수 있다.

한국 시민사회의 주류는 한반도에서 **핵억지 균형을 통해서 남북한 간 핵전쟁을 포함한 전면전을 예방한다는 전략적 계산에 따른 합의**를 형성함으로써 한국 정부의 핵보유를 가능하게 할 것이다. 그러나 핵균형 공고화 이후 핵군비통제로 나아가는 단계적 전환을 상정하더라도 한국인 히로시마·나가사키 피폭자들을 포함해 반인도적 핵사용을 원천적으로 반대하는 반핵평화운동을 포함한 시민사회 그룹은 안보, 평화의 선택지를 현저히 좁혀버리는 억지의 균형의 정당화에 대한 반발을 지속할 것이다. 또한 핵에너지 사용 증대와 관련해서도 생태환경 등 다양한 측면에서 사회적 반대가 심화되면서, 핵기술을 포함하는 군산복합체나 원자력 산업 대 반군사주의·평화·생태 관련 시민사회가 충돌할 가능성도 높아질 것이다.

사. 시나리오상 민간 시민사회 성격

공포의 균형 시나리오는 한반도에서 상호 억지의 교환을 통해 핵전쟁을 막는 것이 합리적 선택이라는 동의 기반이 형성된 한국 시민사회의 존재를 상정한다. 핵무기 개발을 포함한 **군산복합체의 확장, 심화가 특징적인 한국 경제**를 상상할 수 있으며 이러한 경제적 이해관계의 심화는 핵자강을 통한 핵균형, 핵도미노를 정당화하는 지지세력으로 이어질 수 있다. 이러한 뚜렷한 지지세력의 부상과 함께, **핵무기를 현실적으로 가능하고 효과적인 안보 수단으로서 정당화하는, 핵안보화가 심화된 한국 시민사회**는 한반도 핵전쟁에 대한 차악의 선택지로서 한반도 핵균형을 합리화할 수 있다.

결과적으로 핵 이외 다른 안보적 대안, 평화구축에 대한 상상의 범위는 상당히 제한될 것이다. 핵안보의 효용이 주류적으로 인정되는 사회에서 **핵사용의 반인도적, 반생태적 성격에 대한 반성과 비판**은 주변화될 수 있지만 기술적으로 완벽한 관리통제가 불가능한 핵재난, 우발적 사고의 가능성과 관련해, 핵의 군사적 사용은 물론 원자력 에너지 사용에 대한 문제제기를 지속하는 **생태환경운동, 반핵평화운동의 새로운 동력 및 조직화**도 출현할 수 있다. 피폭자들을 포괄하는 동아시아 시민사회 연대는 글로벌 차원의 핵군비경쟁에 따른 긴장 고조에 대항해, 핵안보 의존의 정당화 과정에서 희생되고 침묵되는 인간의 미시적 평화, 지구의 생태적 안정의 관점에서 비판을 지속할 것이다.



[그림 4-3] 기능적 평화 규범미래 인과지도

가. 시나리오 요약

‘기능적 평화’ 시나리오는 △미-중 제한된 리더십 경쟁 전개, △남북한 당국과 민간을 포함하는 경제협력을 위시한 교류협력, 통합 정책 심화, △한국 사회 내 기능적 협력을 통한 긴장 완화 및 경제적 통합 효과에 대한 지지 기반 구축의 결과, 남북한이 상호의존에 기반해 기능적 통합을 심화하는 시스템 하에서의 평화를 의미한다.

이 시나리오에서는 미중 간 상호의존적 구조, 특정 영역·의제의 지구적 협력에 따른 미중 간 패권경쟁의 관리, 제한에 따라 한반도에서 미국 및 중국의 관여가 진전을 보여 한반도 비핵화, 한반도 평화체제 협상이 병행된다. 한국은 국내정치상 남북 경협 및 다양한 접촉면의 심화가 긴장 완화를 통해 가져다주는 경제적 유인 및 안보에 대한 안정적 효과를 지지하는 사회적 합의에 기반해 대북 평화·통합 정책을 지속하고, 북한 역시 우호적 안보환경을 바탕으로 대외협력을 고수함으로써 남북한 간 협력·통합이 심화된다. 이는 과거 한반도에서 남북 뿐 아니라 북미, 한일, 북일 등 유관 주변국을 포함하는 관계개선이 동시 추진되고 한국에서는 당국 뿐 아니라 민간 시민사회를 포괄하는 남북 교류협력 거버넌스가 활성화되는 과거 국면을 이상화한 유형으로도 볼 수 있다. 규범미래 전망이 현재를 정의하는 데 필수적인 과거에 존재했던 역사적 경험들의 연장선상에서 한반도 문제의 해법과 관련된 조건들의 조합, 상호 연쇄의 차원에서 미래 시스템의 균형을 찾는 작업일 때, 과거에 가능했던 다양한 조건들의 조합이 중첩되어 만들어진 기회들, 그러한 여지에 주목하고 반성적 시각에서 규범적인 조건들의 구성을 중장기 미래 지평에서 탐색하는 것은 의의가 있다.

‘기능적 평화’가 성립하는 시스템은 한반도 및 지역 경제의 지속성장에 대한 믿음 또는 선호, 자유주의적 에토스가 행위자들 간에 지배적인 구조로 요약된다. 회담, 협상을 통한 위기 관리가 선호되고 한반도 내외 군사적 긴장을 관리하려는 행위자들의 의도는 기본적으로 기능적 통합을 통해 상호 공유가능한 경제적 유인의 보호를 위한 것이라 볼 수 있다. 이러한 이해관계의 촉진자로서 민간 기업, 시민사회의 적극적 역할이 중요하게 고려되며, 한반도 경제공동체 및 주변 지역을 포괄하는 경제, 사회, 문화적 번영을 위해 국가 간, 초국적 협력이 강조된다. 기후위기와 같은 인류 공동의 도전이 국제기구 역할 및 국제협력을 추동할 수 있는 한편, 경제적 상호의존을 위협하는 물리적 충돌, 전쟁 위기를 회피하려는 공동 노력에 대한 광범한 합의가 가능할 것이다.

경제적 이해관계를 우선순위로 고려하는 판단은 다른 한편으로 북한과 같이 상이한 체제, 비대칭적 경제와의 기능적 통합과 관련해 ‘퍼주기’와 같은 반대 여론을 동반할 수 있다. 세대, 젠더, 계급 등 다양한 배경의 시민들의 더 많은 민주주의에 대한 요구가 보편주의적 복지 정책 강화 등 한국 사회의 경제적 사회적 민주화 심화를 추동하고 북한에 대안적 모델을 제공할 수 있는 동시에 북한 체제의 경직성, 인권 문제 등에 대한 국제 공조가 강화되는 등 남북한 간 차이의 공존과 관련된 제도적 대안을 둘러싼 논쟁은 더 치열해질 수도 있다. 공동의 유인을 위해 긴장 고조를 예방하고 안정적 안보환경을 유지한다는 사회적 지지가 기능적 통합을 지속시키는 주요 동인인 반면, 정전체제의 평화체제로의 근본적 전환, 상이하고 비대칭적 단위 간 공존을 가능하게 하는 다자적 합의 및 제도화가 부재한 ‘기능적 평화’의 시스템상 균형은 한반도 내외 상호의존을 근본적으로 흔드는 외부 충격에 취약할 수 있다.

나. 시나리오 주요 동인

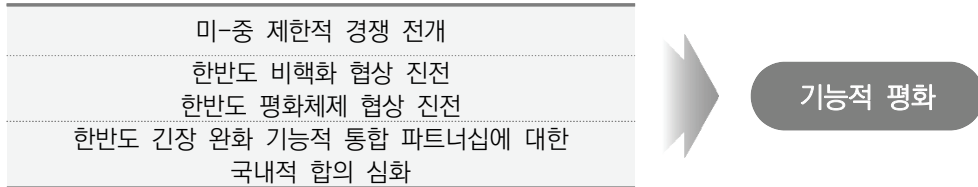
- 미-중 제한된 경쟁
- 미국과 한국의 대북 관여정책
- 한국 민간 기업 및 시민사회의 남북 경험 등 교류협력에서 적극적 역할
- 경제협력을 통한 기능적 통합이 한반도 긴장 완화는 물론 공동의 이해 증진에 도움이 된다는 행위자들의 합리적 판단

시스템 제한 요인(limiting factor):

- 비대칭적이고 상이한 체제, 경제와의 접촉, 협력이 파생하는 부담을 부각시키고 통합의 효과를 부정하는 반대 여론
- 한국의 경제성장, 민주화의 경험에 입각한 다른 체제에 대한 비판 및 북한 인권 등을 둘러싼 국제 공조 강화
- 미-중 전략적 경쟁의 심화 등 한반도 외부 지정학적, 지경학적 질서 변화에 따른 전략적 선택에 대한 압력의 증가, 한반도 비핵화-평화체제 협상의 교착 및 상호 불신에 따른 안보딜레마 심화

다. 시나리오 주요 피드백 루프

- ‘기능적 평화’로 이어지는 핵심 동인(각 영역 다이아몬드 동인)



- 영역별 주요 피드백 루프

국제관계(주황색 동인 영역)

- 균형 루프(B Loop) 1

글로벌 경기침체 심화 →(-) 미-중 국력 격차 감소 →(+) 디리스킹 공급망경쟁 및 기술경쟁 심화 →(-) 미-중 상호의존 지속 →(-) 글로벌 경기침체 심화

- 균형 루프(B Loop) 2

글로벌 경기침체 심화 →(-) 미-중 국력 격차 감소 →(+) 디리스킹 공급망경쟁 및 기술경쟁 심화 →(-) 미-중 상호의존 지속 →(+) 미-중 제한적 경쟁 전개 →(-) 글로벌 경기침체 심화

- 강화 루프(R Loop) 1

(미-중 제한적 경쟁 전개 →(+) 미국 한반도 관여 정책 심화 →(+)) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 남-북 신뢰구축 조치 진전 →(+) 북한 핵동결 등 비핵화 조치 진전 →(+) 대북제재 완화 등 상응조치 진전 →(+) 국제비확산체제 지속 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 한반도 평화체제 협상 진전 →(+) 동아시아 다자협상 진전 →(+) 한반도 평화체제 협상 진전 (→(+) 기능적 평화)

남북관계(연두색 동인 영역)

- 강화 루프(R Loop) 2

한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 남-북 상호의존 기반 기능적 협력 심화 →(+) 남-북

정치, 군사 합의 진전 →(+) 남-북 경제, 사회, 문화 교류협력 심화 →(+) 북한 정권 안정적 안보환경 경제개혁 바탕 대외협력 강화 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전

• 강화 루프(R Loop) 3

한반도 평화체제 협상 진전 →(+) 남-북 상호의존 기반 기능적 협력 심화 →(+) 남-북 경제, 사회, 문화 교류협력 심화 →(+) 한국 정부 한반도 평화·통합 정책 심화 →(+) 남-북 정치, 군사 합의 진전 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 한반도 평화체제 협상 진전

• 강화 루프(R Loop) 4

한국 정부 한반도 평화·통합 정책 심화 →(+) 한-일 협력 강화 →(+) 한반도 평화체제 협상 진전 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 남-북 상호의존 기능적 협력 심화 →(+) 남-북 정치, 군사 합의 진전 →(+) 남-북 경제, 사회, 문화 교류협력 심화 →(+) 북한 정권 안정적 안보환경 경제개혁 바탕 대외협력 강화 →(+) 한국 정부 한반도 평화·통합 정책 심화

• 강화 루프(R Loop) 5

북한 정권 안정적 안보환경 경제개혁 바탕 대외협력 강화 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 한반도 평화체제 협상 진전 →(+) 남-북 상호의존 기능적 협력 심화 →(+) 남-북 경제, 사회, 문화 교류협력 심화 →(+) 남-북 정치, 군사 합의 진전 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 남-북 상호의존 기반 기능적 협력 심화 →(+) 북한 정권 안정적 안보환경 경제개혁 바탕 대외협력 강화

민간 시민사회 거버넌스(파랑색 동인 영역)

• 균형 루프(B Loop) 3

한반도 긴장 완화 기능적 통합 파트너십 지지 심화 →(+) 긴장 완화 평화지향 시민사회 심화 →(+) 국가 간 경계 약화 및 비국가행위자 확산 →(+) 북한인권운동 국내-국제 네트워크 심화 →(+) 한국 사회 민주적 가치 심화 북한체제 비판 및 무관심 제고 →(-) 민족 등 한반도 정체성 둘러싼 논쟁 심화 →(+) 한반도 긴장 완화 기능적 통합 파트너십 지지 심화 (→(+)) 남-북 상호의존 기능적 협력 심화

• 강화 루프(R Loop) 6

(남-북 경제, 사회, 문화, 교류협력 심화 →(+)) 한국 경제 성과 지속 및 한반도 경제 기반 확산 →(-) 대북 '퍼주기' 프레임 공정성 논쟁 확산 →(-) 국내 NGO 인도적 협력·개발협력 옹호 →(+), 국제사회 대북 인도적 지원 개발협력 지속 →(+), 국내 NGO 인도적 협력·개발협력 옹호 →(+), 한반도 긴장 완화 기능적 통합 파트너십 지지 심화 →(+), 한국 경제 성과 지속 및 한반도 경제 기반 확산 (→(+)) 한국 정부 한반도 평화·통합 정책 심화)

• 강화 루프(R Loop) 7

(남-북 경제, 사회, 문화 교류협력 심화 →(+)) 남-북 경제공동체성 강화 및 민간 기업 유인 제고 →(+), 접경 등 지자체 안보·경제적 이해 심화 →(+), 긴장 완화 평화지향 시민사회 심화 →(+), 국내 NGO 인도적 협력·개발협력 옹호 →(+), 남-북 경제공동체성 강화 및 민간 기업 유인 제고

라. 강화 요인

기능적 평화 시나리오는 미중 간 제한된 경쟁의 국제환경에서 남북한을 포함한 역내 국가, 비국가 행위자, 민간 및 시민사회가 경제협력, 사회문화협력을 통한 기능적 통합의 효과를 기대하고 이러한 실질적 수혜를 누리는 과정에서 강화될 것이다. 핵심 동인(다이아몬드 동인)에 해당하는 미중 간 제한적 경쟁, 한반도 비핵화 협상 및 평화체제 협상의 진전, 한반도 긴장 완화와 기능적 통합의 파트너십에 대한 국내적 합의 심화를 중심으로 한 강화 루프의 작동을 고려한다.

- 미-중 제한적 경쟁 전개에 따른 미국 한반도 관여 정책 심화는 한반도 비핵화 협상 진전을 촉진하고 남-북 신뢰구축 조치 진전, 북한 핵동결 등 비핵화 협상 이행과 관련된 조치 및 국제 대북제재 완화 등 상응조치의 공진을 통해 국제비확산체제를 유지한다. 국제비확산체제 하 한반도 비핵화 협상 및 한반도 평화체제 협상은 지속됨으로써 동아시아 다자협상을 자극하는 선순환을 만들어낼 수 있다(강화 루프 1). 아세안(ASEAN), 브릭스(BRICS) 등 글로벌 사우스의 부상은 미-중 패권경쟁에서 일방에 대한 전략적 경사가 아니라 제3지대 확립 등을 강조하며 대안적 국제정치 질서를 향한 협력 방안에 기여할 수 있다.
- 한반도 비핵화 협상의 진전은 남북한이 상호의존에 기반해 기능적 통합을 심화하는 패턴

을 지지, 촉진하며 기능적 통합은 남-북 정치, 군사 합의 및 경제, 사회, 문화 교류협력력을 심화할 것이다. 교류협력 심화는 북한 정권이 안정적 안보환경을 바탕으로 경제개혁을 심화하기 위한 대외협력 강화를 선택하도록 유도함으로써 한반도 비핵화 협상이 지속하도록 기여한다(강화 루프 2).

- **한반도 평화체제 협상 진전에 따른 남북한의 상호의존에 기반한 기능적 통합 심화**는 한국 정부의 한반도 평화·통합 정책 심화를 추동함으로써 남-북 정치, 군사 합의 진전, 한반도 비핵화 협상 진전, 한반도 평화체제 협상 진전을 촉진한다(강화 루프 3).
- **한국 정부의 한반도 평화·통합 정책 심화**는 한-일 협력 강화를 통해 한반도 평화체제 협상 및 한반도 비핵화 협상을 진전시킴으로써 남-북 상호의존에 기반한 기능적 통합을 심화할 수 있다. 다시 남-북 정치, 군사 합의 및 경제, 사회, 문화 교류협력력을 강화해 북한 정권이 대외협력력을 강화하도록 추동하는 선순환을 자극할 수 있다(강화 루프 4). **북한 정권의 대외협력 강화**는 한반도 비핵화 협상 및 한반도 평화체제 협상 진전을 통해 남-북 기능적 통합 심화, 경제 사회 문화 교류협력 및 정치, 군사 합의의 진전을 통해 다시 한반도 비핵화 협상 진전과 남-북 기능적 통합을 심화하는 선순환을 만들어낼 수 있다(강화 루프 5).
- 민간 시민사회 영역에서는 **한국 경제 성과 지속 및 한반도 경제 기반 확산**이 국내 대북 ‘퍼주기’ 프레임이나 공정성 논쟁을 감소시키고 국내 대북사업 NGO들의 인도적 협력·개발협력에 대한 옹호 및 국제사회의 대북협력 사업을 강화할 수 있다. 이는 다시 **한반도 긴장 완화 및 기능적 통합을 위한 남북한 파트너십에 대한 지지를 심화**시켜 한국 경제 성과 지속 및 한반도 경제 기반 확산을 심화한다(강화 루프 6).
- 남-북 경제공동체성 강화 및 민간 기업 유인이 제고됨에 따라 접경 등 지자체의 안보·경제적 이해관계도 심화되고 긴장 완화 및 평화지향 국내 시민사회가 강화되는 한편 **국내 대북 NGO 인도적 협력·개발협력 옹호**가 증대됨으로써 다시 남-북 경제공동체성 및 민간 기업 유인을 촉진할 것이다(강화 루프 7).
- 기능적 평화 시나리오에서는 대북 경제협력력이 국내 대기업을 비롯한 다양한 민간, 시민사회에 매력적인 투자 대상으로 고려되는 **새로운 지경학적 기회가 부상**하는 등 남북한 기능적 통합을 위한 파트너십에 대한 지지를 자극할 때, 한반도 경제공동체 및 주변 주요국과의 양자, 다자적 협력을 촉진할 것이다.
- 대륙과 해양을 연결하는 한반도의 지정학적 위치로부터 잠재적 패권경쟁의 연루, 물리적 충돌의 비화를 경계하면서, **한반도를 포함하는 지역의 대안적 비전 형성**을 통해 역내 안정과 평화에 기반한 지속가능한 경제협력 담론을 한국이 제기할 수 있다

면,¹²⁶⁾ 한반도 ‘평화경제’ 비전을 위한 조건 조성의 측면에서 의의가 있을 것이다.

- 행위자들이 **기능적 통합을 통한 경제적 효과에 기초해 교류협력 지속을 선호**한다고 할 때, 저성장의 트렌드를 획기적으로 변화시키는 경제성장이 아니라 기후위기 등 지구적 조건에서 **장기 지속가능성, 비인간을 포함하는 공존의 시각에서 통합의 효과를 정의**하는 방식으로 한반도 ‘평화경제’ 담론이 전환되는 경우를 상상할 수도 있다. 기능적 평화 시나리오가 전제하는 경제성장에 대한 선호, 기능적 통합의 효과와 관련해, 성장의 이상향이 사회적 합의 과정을 통해 일정하게 조정되고 한반도 경제적, 사회문화적 공동체에 대한 보다 민주적이고 대안적인 접근이 부상할 수도 있다.
- 이러한 경제성장에 대한 조정된 이해, 전환적 접근은 남북 경협 등 한반도 경제공동체 추진, 역내 통합의 증진 과정에서 소외될 수 있는 사회계층, 정치적 세력을 포용함으로써, **공존, 상생의 관점에서 일종의 ‘변형’된 경제성장의 비전**을 바탕으로 한반도에서 기능적 통합을 정당화하는 방식이 될 수 있다.

마. 도전 요인

기능적 평화 시나리오에 대한 도전은 기능적 통합의 효과를 지지하는 행위자들의 합리적 선택에도 불구하고, 기존의 경제, 사회문화 협력이나 다자적 협상을 위협하는 안보 영역의 갈등 고조로 기능적 통합이 중단될 수 있는 시스템상 내재적 취약성, 즉 협력의 미진한 제도화로부터 제기될 수 있다. 핵심 동인(다이아몬드 동인)에 해당하는 미중 간 제한적 경쟁, 한반도 비핵화 협상 및 한반도 평화체제 협상의 진전, 한반도 긴장 완화와 기능적 통합의 파트너십에 대한 국내적 합의 심화를 중심으로 한 균형 루프를 고려함으로써 시스템상 균형을 깨뜨리는 요인을 탐색한다.

- 글로벌 경기침체 심화는 미-중 국력 격차 감소를 완화시켜 디리스크, 공급망경쟁 및 기술경쟁 완화 및 미-중 상호의존을 유지할 수 있다. 미-중 상호의존의 일정 정도의 유지 및 미-중 제한적 경쟁 전개는 글로벌 경기침체 심화를 일정 정도 완화할 수 있

126) 2024년 10월 말 현재, 한국에서는 동아시아, 아시아·태평양(아태), 인도·태평양(인태) 등 지역명이 혼재된 상황이다. 김양희에 따르면, 영어 문헌상 등장 빈도를 보면, ‘동아시아’는 2004년을 정점으로 감소 추세를 보이지만 인도 자체는 절대적으로 높고, ‘아태’는 1990년대 중반부터 증가해 2018년을 정점으로 꺾이며, ‘인태’는 2010년 이후 상승세를 보이고 있다. 11월 미국 대선 결과에 따라 인태경제프레임워크(IPEF) 폐기도 점쳐지는 상황에서, 미국의 중국 견제 전략으로 떠오른 ‘인태’를 반중 연대보다는 중견국 간 경제협력체로 자리매김하고, 한국의 인태 전략을 기존 정부의 신남방정책 등의 연장선상에서 자율적 전략으로 재정의하는 한편, ‘인태’를 넘어서는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP), 미태(MIKTA) 등 다양한 동아시아 다자경제협력력을 상상할 수 있어야 한다는 지적이다. 김양희, “‘인도·태평양’을 넘어서는 지역 전략을 묻는다,” 한겨레 2024.10.21. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1163621.html> (검색일: 2024.10.24.)

다(균형 루프 1, 균형 루프 2).

- 한국 사회의 한반도 긴장 완화 및 기능적 통합을 위한 파트너십 합의 심화는 긴장 완화 및 평화지향 시민사회 심화로 연결되는 동시에 한반도 의제에 대한 기존의 당국, 국가 중심을 벗어나 **국가 간 경계 약화 및 비국가행위자 확산**을 자극할 수 있다. 탈북민 단체 등 북한인권운동의 국내-국제 네트워크를 강화하는 한편, 한국 내 민주적 가치 심화와 함께 북한체제에 대한 비판 혹은 무관심이 제고될 수 있고 민족과 같은 기존의 **한반도 공동의 정체성을 둘러싼 회의, 논쟁이 심화됨**으로써 한반도의 기능적 통합 파트너십에 대한 지지를 약화시킬 수 있다(균형 루프 3). 즉 **한국의 독자적 정체성이나 한국과 북한 체제의 차이를 가시화하고 한반도 공존공영에 대한 사회적 합의 및 이해관계를 침식함**으로써 남-북 상호의존에 기반한 기능적 협력 심화가 현저히 약화된다면 기능적 평화 시스템의 균형을 유지하기 어렵게 될 것이다.
- 기능적 통합의 심화는 한반도 비핵화-평화체제 협상이 남북미를 포함한 주요 당사자 사이에 지속되는 한에서 가능하다는 점에서, 일정한 기간 이상 **비핵화-평화체제 관련 협상이 교착에 빠짐으로써 상기한 강화 루프들이 작동하지 못하게 된다면**, 남-북 기능적 협력 심화, 안정적인 남-북 정치, 군사 합의 및 경제, 사회, 문화 교류협력 사업 지속도 단절을 피하기 어렵다. 시스템상 한반도 비핵화-평화체제 협상은 미완의 상태로, 북한에 대한 공식적 인정을 전제하지 않으며 북한의 비핵화 조치 및 검증도 완결되지 않았다는 점에서 협상의 교착은 언제든지 군사적 긴장이 고조될 수 있는 위험을 내재한다. 따라서 협상 교착 국면에서 군사적 도발 및 이에 대한 대응의 연쇄 결과 **한반도 안보딜레마가 재연됨으로써 기능적 통합이 정지, 퇴행할 가능성이 제거되지 않는다는 근본적 한계(기능적 통합 지속을 보장하는 제도적 부재)**가 시스템상 중요한 도전 요인이다.
- 남북한 경제협력을 중심으로 기능적 통합에 따른 경제적 유인이 기능적 평화 시나리오의 주요 동인이라 할 때, 한국의 민간 기업, 시민사회가 **남북 경협이 아니라 다른 대안적 경제협력 모델에서 더 큰 경제적 수혜를 기대하는 경우** 한반도 경제공동체를 지지하는 사회적 합의의 기반이 크게 약화될 수 있다. 직접적 경제협력의 효과가 아니더라도 접경지역 안정을 포함해 한반도 안보 위기 해소를 통한 ‘코리아 디스카운트’ 완화 등 기능적 통합 효과에 대한 합리적 기대가 가능하지만, 이를 능가하는 전략적, 경제적 타산이 부상하게 되면 남북한 합의 이행 및 협력 강화의 유인이 급감할 수 있다.

바. 시나리오 상세

기능적 평화 시나리오는 미-중 제한된 경쟁의 맥락에서 한반도 비핵화-평화체제 협상이 지속되는 가운데 남-북 군사, 경제, 사회문화 등 다방면의 협력이 진전되고 한국의 민간 기업 및 시민사회가 경험을 포함한 한반도의 기능적 통합을 광범하게 지지함으로써 한반도 및 지역의 안정과 평화를 뒷받침하는 시스템에서의 평화를 그린다.

기능적 평화 시나리오는 **미중의 한반도 관여** 기조를 토대로 한국 정부가 남북한의 상호의존 증진에 기초해 적대와 경쟁 대신 화해와 협력을 정책적으로 추진하는 환경에서 한반도 긴장 완화와 기능적 통합 심화가 달성되는 구조다. 이러한 **한국 정부의 한반도 평화-통합 정책**은 한반도에서 일어날 수 있는 **전쟁 위기에 반대하고 경제협력과 같은 기능적 통합이 전쟁 예방에 효과적으로 기여한다는 인식**을 공유하는 국내 민간 시민사회의 합의에 기반한다.

이 시나리오는 글로벌 탈냉전기 동아시아 미중 협력을 배경으로 한반도에서도 남북 정상회담을 필두로 당국, 민간을 아우르는 다양한 영역, 층위의 교류협력이 활성화된 과거의 교훈으로부터 미래 가능한 규범적 경로를 일정하게 추출한 성격도 존재한다(과거와의 대화). 한반도는 비대칭적 탈냉전, 즉 한국의 ‘북방외교’ 성공과 북한의 ‘남방외교’ 좌절로 인한 미완의 교차승인 결과,¹²⁷⁾ 냉전기 적대적 정전체제의 평화체제로의 전환에 미달하는 상황이다. 이러한 배경에서 남북한 사이의 전쟁을 예방하기 위한 공동의 목적에서 상호의존 증진에 바탕해 장기적으로 공동체 통합을 예비하는 당국과 민간 시민사회를 포괄하는 교류협력사업이 심화되었던 경험이 존재했다.

러시아-우크라이나 전쟁과 중동 전쟁 이후, 남북한 모두 세계 분쟁에 직·간접적으로 개입하는 것이 포착되는 한편 유엔 내 분쟁 지속에 대한 규탄과 정전 및 평화조성의 요구에도 구속력이 존재하지 않는 현실에서, 중단기적으로 기능적 평화 시나리오를 가능하게 하는 조건들이 증첩될 가능성은 협소해보인다. 탈냉전 이후 ‘신냉전’ 도래에 대한 우려를 강화하는 전쟁의 지속 및 한반도와 유럽 등 지역 (전장) 간 교차 수렴, 그리고 군사 및 과학기술, 경제 등 영역 간 융합 현상은,¹²⁸⁾ 단기적으로 한반도 경제공동체, 다

127) 한국은 공산권 국가인 소련과 중국과 각각 1990년, 1992년 수교를 달성했으나 북한은 미국, 일본과의 수교에 실패한, 한반도의 비대칭적 탈냉전 결과, 북한은 심각한 안보적 피포위 의식(siege mentality)을 가지게 되었으며 이후 핵무장을 통한 내적 균형(안보 위협에 대항하는 동맹 규합과 같은 외적 균형이 아닌)의 경로를 추진했다고 해석된다.

128) 백우열, 2024, “형클어진 글로벌 안보의 신질서 형성기: 혼돈의 안보 컨버전스 시대”, 국회입법조사처, 국회의장실 평화외

자 협상 및 협력 등 기능적 통합을 통한 공동 번영을 촉진하는 경로를 위촉시킬 것이라 예상된다. 한반도 통합·평화의 제도적 기제가 미비한 조건에서 **외부 안보 환경이 급격히 악화되는 경우 기존의 협력이 역진하는 경로를 막기는 어렵다는 시스템상 한계**를 유의할 필요가 있다.

기능적 평화 시나리오에서 미중 패권경쟁 등 국제환경의 변화 여하에 따라 한국의 경제발전엔 큰 영향을 미칠 것이라 판단되는 **‘줄서기’, 혹은 전략적 선택에 대한 지정학적, 지경학적 압력**은 잠재한다고 볼 수 있다. 경제적 이해관계가 한국 민간, 시민사회의 한반도 기능적 통합에 대한 지지의 동기라 할 때, 예컨대 **청년 세대의 경우 남북 협력을 공정성 프레임에서 비판적으로 접근하거나 경제적 부담으로 인식하며, 젠더, 계급, 지역의 관점에서도 북한과의 교류협력, 기능적 통합에 우위를 설정하는 정책 기조와는 다른 우선순위를 제시하는 국내정치 지형이 펼쳐질 수 있다.** 반면 비대칭적 격차에도 불구하고 한반도 ‘평화경제’가 가져올 수 있는 경제적 유인에 대한 사회적 지지 확보, 중장기 지속가능성의 관점에서 성장에 대한 정의의 재구성 등을 통해, 기능적 통합을 통한 한반도에서의 위기 관리가 합리적이라는 행위자들의 선택을 유지할 수도 있다.

사. 시나리오상 민간 시민사회 성격

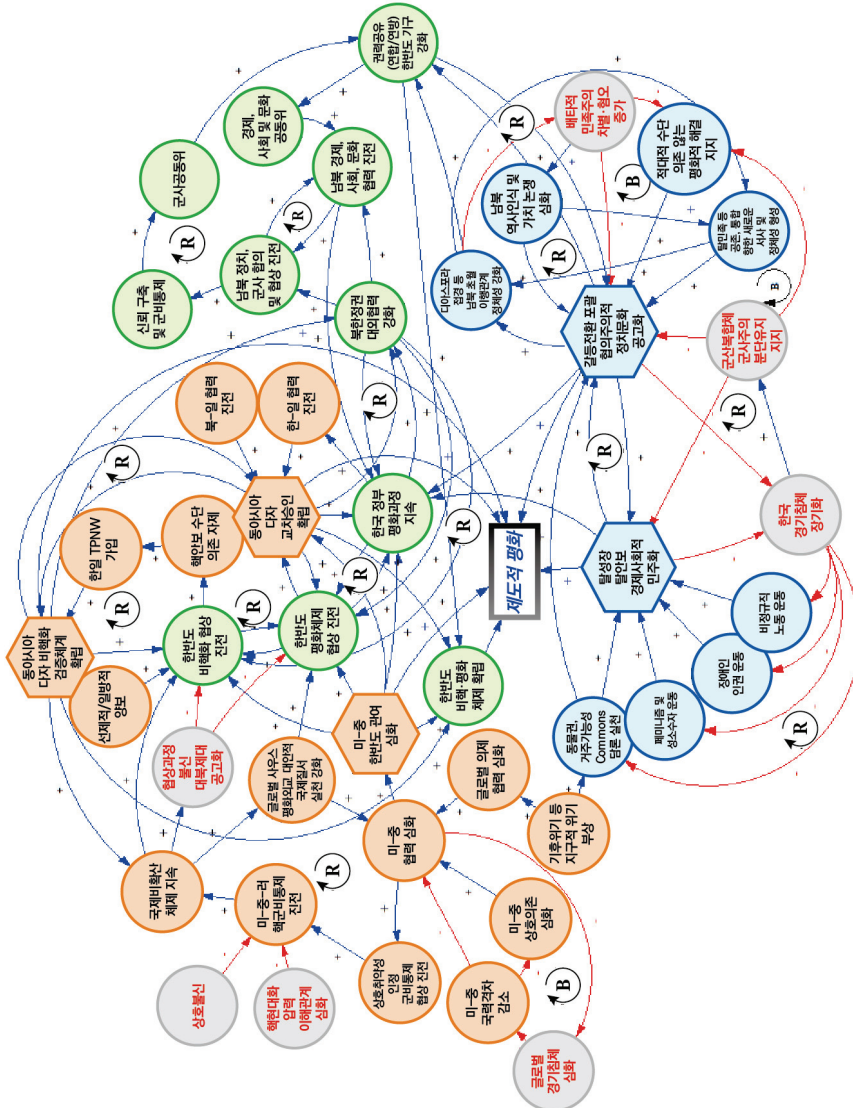
기능적 평화 시나리오가 상정하는 것은 **경제적 유인에 따른 합리적 판단으로 움직이는 민간 시민사회**이다. 이 시나리오에서 시민들은 군사적 긴장 관리와 안정적 안보 환경, 평화유지에 대한 선호를 만족시키는 방법으로 접촉과 협상을 중시하며 경제를 포함한 다방면의 교류협력을 통한 점진적 통합이 이를 담보하는 효과적 수단이라고 판단한다. 시나리오상 민간 기업, 시민사회가 한반도 교류협력의 지속을 선호하는 중요한 요인은 남북한 간 동질적인 사회문화적 정체성이라기보다는 상호 협력으로 성취 가능한 경제적 유인이라고 볼 수 있다.

경제적 유인이 주된 동기인 만큼 글로벌 경제적 불안정의 심화나 미중 전략적 경쟁으로 일방에 대한 경사의 압력이 강화되는 국제 안보환경의 변화 여부에 따라 기능적 통합의 효과에 대한 행위자들의 선호, 믿음이 저하될 수 있다. 기능적 통합의 선순환을 보장하는 평화유지의 제도적 부재로, **군사적 긴장 고조를 통한 안보 위협에 직면하게 된**

교자문위원회, 국제정치학회, 북한연구학회 공동 세미나, 10월 22일.

다면 기능적 통합에 유인을 갖는 민간 시민사회는 위축될 수밖에 없다. 민간, 시민사회의 기능적 통합에 대한 지지 및 참여가 정부의 평화·통합 정책 지속의 중요한 동인이라고 할 때, 한국 사회 내부에서 북한 인권 등 체제에 대한 비판 여론이 심화되거나 북한을 포괄하는 것이 아니라 분리, 단절하는 편이 오히려 합리적 선택이라는 타산이 부상한다면, 경협을 비롯해 한반도 단위의 경제적, 사회문화적 공동체를 강화하는 정책적 이니셔티브는 크게 약화될 것이다.

4 제도적 평화



[그림 4-4] 제도적 평화 규범미래 인과지도

가. 시나리오 요약

‘제도적 평화’ 시나리오는 △상호의존에 따른 미-중 협력 유지·심화, △한반도 비핵화-평화체제 협상의 성과로 동아시아 다자에 의한 한반도 교차승인 및 비핵화 이행·검증 체계 확립, △한반도 내 다양성과 차이의 공존을 뒷받침하는 협의주의적 정치문화 공고화, 한국의 탈성장 탈안보 지향 경제사회적 민주화를 바탕으로, 한반도에서 평화의 제도화가 수립된 시스템 하에서의 평화를 의미한다.

미-중 상호의존 구조가 지속되고 기후위기 등 글로벌 공동대응이 필요한 의제 협력이 심화되면서 미-중 협력이 강화되고, 한반도 문제에 대한 미중의 관여 정책의 결과로 한반도 비핵화-평화체제 협상이 진전될 것이다. 기존의 안보개발주의를 대체하는 평화·복지 정책, 다양성과 차이를 존중하는 협의주의적 정치에 대한 광범한 사회적 지지를 바탕으로, 한국 정부는 평화·통합 정책을 지속하고, 북한 정권 역시 안정적 안보환경을 토대로 번영을 추구하는 대외협력을 고수하면서 남북한은 다양한 부문, 영역에서 협력 및 합의 이행 단계에 들어간다. ‘제도적 평화’ 시나리오를 정의하는 핵심 구성요소인 한반도 비핵·평화체제의 확립은 한반도 비핵화 과정의 다자적 이행 및 검증, 정전체제 당사국 및 유관국의 다자적 교차승인을 통한 한반도 평화유지의 제도화를 의미한다. 이와 병행하여 한반도 내 남북한의 분리는 평화공존 혹은 통합의 제도화로 나아갈 것이다. 한반도 권역에서 비핵화와 역내 다자적 안전보장, 그리고 한반도 내 두 개 정치 단위 간 평화를 위한 권력공유의 새로운 제도적 틀(연합/연방)의 확립은 한반도 내외에서 평화의 제도화를 도출할 것이다.

‘제도적 평화’ 시나리오는 행위자들이 힘에 의한 평화의 방식을 포기하고 상호 자제를 기반으로 비핵화-평화체제의 공고화에 도달함으로써, 군사적 수단을 통한 위협 및 위기 고조의 악순환 경로로 역진하지 않는 시스템이라 요약할 수 있다. 이 시나리오의 주요 피드백 루프는 동아시아 비핵화 이행·검증체계 및 다자 교차승인 확립으로 구성되는 한편, 이러한 평화의 제도화를 가능하게 하는 피드백 루프로 한반도 비핵화-평화체제를 지지하는 한국 사회의 협의주의적 정치문화 공고화, 디아스포라, 접경 등 한반도 내 공존, 통합과 관련된 새로운 서사, 정체성의 부상 등이 존재한다. 정전체제와 연관된 국내 기득권 구조, 안보·개발 일변도 국가정책 대신 경제적 사회적 민주화 및 평화복지로의 노선 전환과 기존의 갈등 구조를 근본적으로 전환하는 협의주의적 정치문화의 중

요성은, 한반도 평화의 제도화를 위한 한국 사회의 동인, 공고화를 위한 조건으로서 의미가 있다.

평화의 제도화를 통해 한반도 문제의 주요 당사자들이 다시는 군사적 긴장 고조를 통한 안보에 의지하지 않는 시스템에서 제도화된 자제(institutionalized restraint) 이후, 사회적 통합, 새로운 공동체적 서사 및 정체성 형성과 같은 문화, 인식상 변화는 ‘제도적 평화’ 시나리오가 심화되는 과정에서 거쳐야 할 단계들이라 할 수 있다. ‘제도적 평화’ 시나리오의 작동, 혹은 초기 단계에서는 적대하는 당사자들이 전략적 필요에서 상호 군사적 자제를 실천하고 이를 제도화하는 것이 시스템의 균형의 관점에서 근본적인 선결조건이다. 이후 단계에서 사회적 통합, 새로운 집단적 정체성의 형성은 한반도 내 새로운 유형의 통합을 가능하게 하는 동인으로서 평화의 제도화가 공고화되는 데 기여한다.

나. 시나리오 주요 동인

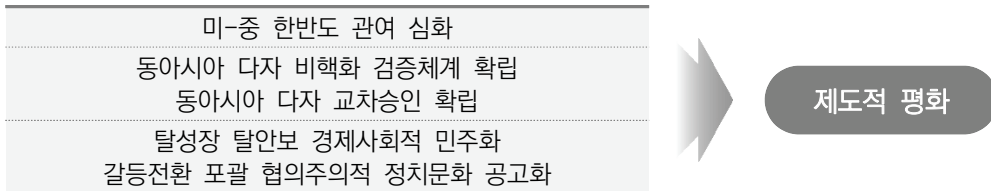
- 미-중 협력 심화, 인류 공동 위기에 대한 글로벌 협력 심화, 글로벌 사우스의 부상 통한 대안적 세계질서 모색
- 남북 포함한 정전체제 당사국, 유관국 간 상호 인정(교차승인)
- 비핵화 합의 및 다자적 이행·검증체계 확립
- 남-북 협력 심화: 군사, 정치, 경제, 사회문화 공동위원회 등 남-북 권력공유를 통한 한반도 기구(연합/연방)의 발전
- 한국 민간 시민사회 협의주의적 정치문화 공고화, 경제적 사회적 민주화 통한 더 많은 민주주의
- 디아스포라, 접경, 탈민족 담론 등 한반도 내 정치 단위의 공존 및 통합을 위한 새로운 서사, 정체성 형성

시스템 제한 요인(limiting factor):

- 한반도 비핵화-평화체제 협상과정에서 상호 불신
- 첨단과학기술과 결합된 군사 혁신에 따른 군산복합체 등 이해관계자들의 압력
- 한국 내 배타적 K-민족주의 등 사회적 배제 및 혐오

다. 시나리오 주요 피드백 루프

- ‘제도적 평화’로 이어지는 핵심 동인(각 영역 다이아몬드 동인)



- 영역별 주요 피드백 루프

국제관계(주황색 동인 영역)

- 균형 루프(B Loop) 1
 글로벌 경기침체 심화 →(-) 미-중 국력 격차 감소 →(-) 미-중 상호의존 심화 →(+)
 미-중 협력 심화 →(-) 글로벌 경기침체 심화
- 균형 루프(B Loop) 2
 선제적/일방적 양보 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 핵안보 수단 의존 자제 →
 (+) 한일 TPNW 가입 →(+) 동아시아 다자 비핵화 검증체계 확립 →(+) 국제비확산
 체제 지속 →(+) 협상과정 불신 대북제재 공고화 →(-) 한반도 비핵화 협상 진전
- 강화 루프(R Loop) 1
 미-중 협력 심화 →(+) 상호취약성 인정 군비통제 협상 진전 →(+) 미-중-러 핵군비
 통제 진전 →(+) 국제비확산체제 지속 →(+) 글로벌 사우스 평화외교 대안적 국제질
 서 실천 강화 →(+) 미-중 협력 심화
- 강화 루프(R Loop) 2
 (미-중 협력 심화 →(+) 미-중 한반도 관여 심화 →(+)) 한반도 비핵화 협상 진전 →
 (+) 한반도 평화체제 협상 진전 →(+) 동아시아 다자 교차승인 확립 →(+) 한국 정부
 평화과정 지속 →(+) 한반도 평화체제 협상 진전 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전

- 강화 루프(R Loop) 3

기후위기 재난재해 위험 심화 →(+) 글로벌 공동대응 의제 협력 심화 →(+) 미-중 협력 심화

남북관계(연두색 동인 영역)

- 강화 루프(R Loop) 4

한국 정부 평화과정 지속 →(+) 북한 정권 대외협력 강화 →(+) 남북 정치, 군사 합의 및 협상 진전 →(+) 신뢰구축 및 군비통제 →(+) 군사공동위원회 →(+) 권력공유(연합/연방) 한반도 기구 강화 →(+) 경제, 사회 및 문화 공동위원회 →(+) 남북 경제, 사회, 문화 협력 진전 →(+) 한국 정부 평화과정 지속

- 강화 루프(R Loop) 5

한국 정부 평화과정 지속 →(+) 북한 정권 대외협력 강화 →(+) 한반도 비핵화 협상 진전 →(+) 한반도 평화체제 협상 진전 →(+) 동아시아 교차승인 확립 →(+) 한국 정부 평화과정 지속

민간 시민사회 거버넌스(파랑색 동인 영역)

- 균형 루프(B Loop) 3

한국 경기침체 장기화 →(-) 비정규직 노동 운동 →(+) 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화 (→(+)) 한국정부 평화과정 지속

- 균형 루프(B Loop) 4

한국 경기침체 장기화 →(-) 장애인 인권 운동 탈성장 →(+) 탈안보 경제사회적 민주화

- 균형 루프(B Loop) 5

한국 경기침체 장기화 →(-) 페미니즘 및 성소수자 운동 →(+) 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화

- 균형 루프(B Loop) 6
한국 경기침체 장기화 →(-) 동물권 거주가능성 커먼스 담론 실천 →(+) 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화
- 강화 루프(R Loop) 6
기후위기 재난재해 위험 심화 →(+) 동물권 거주가능성 커먼스 담론 실천 →(+) 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화
- 강화 루프(R Loop) 7
한국 경기침체 장기화 →(+) 군산복합체 군사주의 분단유지 지지 →(-) 적대적 수단 의존 않는 평화적 해결 지지 →(+) 갈등전환 포괄 협의주의적 정치문화 공고화 →(+) 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화 →(-) 한국 경기침체 장기화
- 강화 루프(R Loop) 8
갈등전환 포괄 협의주의적 정치문화 공고화 →(+) 디아스포라 접경 등 남북 초월 이해관계 정체성 강화 →(+) 권력공유(연합/연방) 한반도 기구 강화 →(+) 갈등전환 포괄 협의주의적 정치문화 공고화 (→(+)) 한국 정부 평화과정 지속
- 균형 루프(B Loop) 7
갈등전환 포괄 협의주의적 정치문화 공고화 →(+) 디아스포라 접경 등 남북 초월 이해관계 정체성 강화 →(-) 배타적 민족주의 차별 및 혐오 증가 →(+) 남북 역사인식 및 가치 논쟁 심화 →(+) 탈민족 등 공존 통합 새로운 서사 및 정체성 형성 →(+) 갈등전환 포괄 협의주의적 정치문화 공고화

라. 강화 요인

제도적 평화 시나리오는 한반도 비핵화-평화체제의 확립, 즉 평화의 제도화를 뒷받침하는 요인들에 의해 강화될 것이다. 핵심 동인(다이아몬드 동인)에 해당하는 미-중 한반도 관여 심화, 동아시아 비핵화 검증체계 확립, 동아시아 교차승인 확립, 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화, 협의주의적 정치문화 공고화를 중심으로 한 강화 루프의 작동을 고려한다.

- **미-중 협력 유지·심화**의 국제정치적 맥락에서 기존의 핵국가 간 상호취약성 인정에 따른 군비통제 협상 진전에 따른 **핵군비통제 구축 및 국제비확산체제** 틀이 지속될 수 있으며 글로벌 사우스를 중심으로 패권경쟁에 따른 ‘진영화’를 경계하는 **대안적 국제질서 실천이 부상함**으로써 미-중 협력을 유지·심화할 수 있다(강화 루프 1). 기 후위기와 같은 **글로벌 위협에 대한 의제 협력 심화**는 미-중 협력 심화에 기여할 수 있다(강화 루프 3).
- **미-중 한반도 관여 심화**를 배경으로 **한반도 비핵화 협상과 함께 한반도 평화체제 협상**이 진전됨으로써 **동아시아 다자 간 교차승인이 확립되면 한국 정부의 평화·통합 정책은 지속될 것**이며 이는 다시 한반도 평화체제 및 비핵화 협상 진전을 자극할 것이다(강화 루프 2). 한국 정부 평화과정의 지속은 **북한 정권 대외협력 강화**에 기여하고 **남-북 정치, 군사 합의 및 협상 진전**을 통해 신뢰구축 및 군비통제를 자극함으로써 군사공동위원회 운영의 축적을 거쳐 **한반도 기구 실현을 강화**할 수 있으며 경제, 사회문화 공동위원회의 강화는 다시 남-북 경제, 사회문화 협력을 진전시켜 한국 정부의 평화·통합 정책을 강화할 것이다(강화 루프 4). 또한 한국 정부 평화과정의 지속은 **북한 정권 대외협력 강화**를 자극해 한반도 비핵화-평화체제 협상의 진전을 촉진시키고 **동아시아 교차승인 확립**을 유도할 수 있다(강화 루프 5).
- 한편 **한국 경기침체 장기화**는 방산기업 등 군산복합체 및 군사주의적 이해관계를 정당화, 자극함으로써 적대적 수단에 의존하지 않는 평화적 해결에 대한 사회적 합의를 약화시킬 수 있으나 제도적 평화 시스템에서 다양한 사회적 논쟁은 **고질적 갈등을 지속시키는 구조의 전환(갈등 전환)**을 포함하는 **협의주의적 해법의 중요성**을 강화하는 동시에 **탈성장 탈안보를 지향하는 경제사회적 민주화**를 촉진하는 동력이 될 수도 있다(강화 루프 7). 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화는 기후위기 등 글로벌 위협의 심화에 따라 동물권, 거주가능한 지구 등 커먼스(communs) 담론·실천 확산과 같이 기존 질서에 대안을 제시하는 **새로운 행위자, 담론의 부상**이 자극하는 경로를 통해서도 가능하다(강화 루프 6).
- 협의주의적 정치문화 공고화의 흐름은 **디아스포라, 접경 등 한반도 내 두 개의 정치단위를 초월하는 이해관계나 정체성을 강화시켜 권력공유의 한반도 기구(연합/연방) 운영을 촉진, 강화함**으로써 다시 협의주의적 정치문화 공고화에 기여하는 순환을 만들어낼 수 있다(강화 루프 8).
- 제도적 평화 시스템의 핵심 동인인 **한반도 비핵화-평화체제 협상의 재개와 지속, 성과**는 어떻게 담보할 수 있는가? 결국 한반도 정전체제 당사국, 유관국 간 어느 일방의 **선제적 양보(unilateral accommodation)**에 바탕해 **기존의 교전국들 양측이 상**

호 간 자제를 교환할 때(reciprocal strategic constraint), 군사적 수단에 의존하지 않는 안전, 평화로의 경로가 가능할 것이다.¹²⁹⁾ 여기서 핵심은 이러한 **전략적 판단에 따른 상호 자제가 제도화**되어야 한다는 점이다. 더 이상 문제 해결의 방식으로 물리적 긴장 고조를 선택하지 않는다는 행위자들 간 믿음이 확립가능한 상태, 즉 상호 자제의 교환이 제도화된 환경에서 비핵화-평화체제 협상은 합의 도달 및 이행으로 나아갈 것이다.

- 비핵화를 위한 **동아시아 다자적 검증체계** 틀이 효과적으로 작동하는 동시에 **상응 조치의 이행**이 이뤄지고 **평화체제로의 전환**을 위한 **교전 양측의 관계 복원, 다자적 교차승인의 확립**이 이뤄져야 한다. 한반도 비핵화-평화체제 합의의 주요 단계가 이행되는 순서, 속도, 수준에 대해서 지속적 협상과 초기 이행을 통한 신뢰 축적의 과정이 필요할 것이다.
- 한반도 비핵화-평화체제 확립이 의미하는 근본적인 변화는 **북한의 국제적 승인**을 토대로, 상호 인정에 기반해 한반도 및 동아시아에서 공존과 협력의 진화 경로가 열린다는 것이다. 공포의 균형 시나리오에서 한반도 핵균형의 공고화 이후 한반도 핵군비통제체제 구축을 통한 남북한의 (부정적 의미의) 상호 인정이 이뤄지고, 기능적 평화 시나리오에서 남북한 간 상호의존을 바탕으로 한 경제적, 사회문화적 공동체로 나아가는 기능적 통합이 진화된다면, 제도적 평화 시나리오는 주권국가로서 북한의 다자적 승인을 바탕으로, 한반도 비핵화의 이행·검증을 수행하는 동시에 북한도 구성원으로 포괄되는 한반도 평화체제를 확립한다.
- 남북한은 양측이 물리적 힘에 의존하지 않음으로써 **긴장 고조의 자제가 제도화**된 환경에서 군사, 정치, 경제, 사회문화 등 다방면의 합의를 이행하는 과정에서 **한반도에서 정부 간, 혹은 이를 넘어서는 초국적 성격의 제도적 실험**을 촉진할 수 있다. 남북연합이든 남북한 단위를 초월하는 초국적 한반도 공동체든 기존에 적대하던 **두 개 정치 단위의 새로운 공존/통합 형태의 제도화**는 한반도 비핵화-평화체제 공고화에 중요한 영향을 미칠 것이다.
- 한국 국내정치적으로는 힘에 의한 평화를 배제하고 **한반도 문제의 평화적 수단에 의한 해결을 지지하는 광범한 사회적 기반**의 역할이 중요하다. 비핵화-평화체제 확립을 위해서는 남북관계 및 국내정치에서 다양성과 차이를 존중하는 **협의주의적 정치**가 필요하며, **경제적, 사회적 민주화를 위한 더 많은 민주주의(젠더, 세대, 계급 등)가 활성화**되어야 한다. 남북한 공동 기구, 한반도 기구의 실험을 바탕으로 한국 사회

129) Charles A. Kupchan, 2010, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton University Press.

는 **디아스포라, 접경, 탈민족 등 새로운 한반도성에 대한 담론 경쟁**을 통해 한반도 내 지속가능한 평화를 위한 제도적 형태를 준비하게 될 것이다.

마. 도전 요인

제도적 평화 시나리오에 대한 도전은 평화의 제도화를 위협하거나 공고화 과정에서 숙고해야 할 요인으로부터 제기될 것이다. 핵심 동인(다이아몬드 동인)에 해당하는 미-중 한반도 관여 심화, 동아시아 비핵화 검증체계 확립, 동아시아 교차승인 확립, 탈성장 탈안보 경제사회적 민주화, 협의주의적 정치문화 공고화를 중심으로 한 균형 루프를 고려하면서 시스템적 균형을 무너뜨리는 요인을 탐색한다.

- 글로벌 경기침체 심화는 미-중 국력 격차 감소를 악화시키고 **미-중 상호의존 심화**를 일정하게 지속시켜 **미-중 협력 심화**에 기여함으로써 글로벌 경기침체 심화를 완화할 수 있다(균형 루프 1).
- 정전체제 교전 양측 중 일방의 선제적 양보는 한반도 비핵화 협상을 궤도에 올리고 핵에 안보를 의존하는 기존 경로에 대한 반성적 접근, 자체에 대한 논쟁을 성숙시켜 예컨대 한국과 일본 등 미국의 핵우산국가들이 유엔 핵무기금지조약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW)에 가입하는 새로운 선택지가 열릴 수 있다. 동아시아 내 비핵국가 한국과 일본의 TPNW 가입은 다자적 비핵화 검증감시가 가능한 유엔 체계를 경유해 북한 비핵화 및 상응조치 이행을 실현하는 경로를 제공할 수 있다. 이러한 노력은 국제비확산체제 틀 안에서 이뤄지며, **협상과정에서 양측 간 불신이 부상하고 대북제재 해제가 지연된다면**, 비핵화 협상 진전을 악화시켜 평화유지의 제도화가 어려워질 수 있다(균형 루프 2).
- 경기침체 장기화와 같은 **한국 경제상 난관**은 비정규직 노동운동, 장애인 인권운동, 페미니즘 성소수자 운동, 비인간-인간 커먼스 실천 등을 위축시켜 **탈성장 탈안보를 지향하는 경제사회적 민주화를 악화**시킬 수 있다(균형 루프 3, 균형 루프 4, 균형 루프 5, 균형 루프 6). 한편 각계각층 민간 시민사회의 요구는 협의주의적 정치문화 공고화를 자극하고 디아스포라, 접경 등 남북한을 초월하는 이해관계, 정체성을 강화시킬 것이나, **한국 사회 내 배타적 민족주의 및 차별·혐오의 확산**은 해방 이후 남북한의 역사, 체제, 가치 등의 차이와 관련된 논쟁, 균열을 심화시킬 수 있다. 한반도 내 다양성과 차이의 해법에 대한 사회적 공론은 결과적으로 탈민족 등 공존/통합의 새로운 서사 및 정체성 형성을 자극하는 경로를 통해 협의주의적 정치문화 공고화에

기여할 수 있다(균형 루프 7).

- 제도적 평화 시스템상 적대적 양측 간 전략적 자제의 제도화의 배경으로는 지정학적 필요, 안정적 평화 지대 조성을 위한 강대국의 선제적 포용(그리고 주변국들의 동조), 정책적 기업가정신(policy entrepreneurship)을 고려할 수 있다.¹³⁰⁾ 미-중 패권경쟁이 심화되어 **한반도 주변의 역내 환경에서 ‘신냉전’ 갈등이 고조된다면**, 화해와 안보공동체와 같은 평화의 제도화 경로보다 상호 불신과 협상의 교착이 예상될 수 있다. 한반도 비핵화-평화체제 확립을 위한 정책적 기업가정신은 궁극적으로 한반도 정전체제의 당사자들에게서 나올 수밖에 없으며, 특히 **남북한 정부와 사회에 평화에 대한 이니셔티브와 그를 실현할 수 있는 창조적 역량과 의지가 있는가**가 중요하게 대두될 것이다.
- 한반도 비핵화-평화체제 확립 과정에서 남북한 정부의 평화·통합 정책의 일관성이 필수적이라 할 때, 한국 사회에서는 평화·통합 정책, 특히 회담과 협상이라는 평화적 수단에 의한 해결에 대한 사회적 지지 기반이 중요하다. 남북관계 등 **한반도 의제에 대한 무관심과 피로도**가 짙어지거나, 한반도 문제 해결에서 **군사적 수단의 선택을 배제하고 동등한 상호 인정을 수용하는 국민적 합의 기반이 취약하다면**, 남북한 간 합의 및 이행 과정의 동력이 약화될 것이다. 방산 기업 등 **군산복합체 이해관계 심화**나 **남북한 체제 차이 및 인권 문제에 대한 원칙적인 비판** 등 남북한 상호 인정을 통한 화해, 공존의 제도화를 지지하지 않는 한국 사회 내 다양한 그룹의 영향력도 제한 요인이 될 수 있다.
- 한반도 비핵화-평화체제 공고화 과정에서는 **기존의 사회질서 간 차이, 문화적 공통성 여부의 문제**가 도전 요인으로 부상할 수 있다. 상호 전략적 자제의 제도화를 통해 군사적 충돌의 재연을 예방하는 토대가 정착된 이후, 한반도 내 두 정치 단위의 평화를 위한 제도적 형태로서 연합 혹은 연방의 경로가 모색되는 과정에서 사회적 통합의 정도, 새로운 집단적 정체성 및 서사의 구성은 상당한 기간과 시행착오, 갈등과 교착을 겪을 수 있다. 설령 한반도에서 새로운 제도적 형태가 정치적 결단 및 사회적 지지를 바탕으로 합의되더라도 연합적 형태든 연방적 형태든 그 실제 이행은 다양한 운영상 경험의 축적과 긴 사회적 수용 과정 등을 통해 정착가능성에 대한 검증이 필요할 것이다.

130) Kupchan 2010, 66-67.

바. 시나리오 상세

제도적 평화 시나리오에는 한반도 비핵화-평화체제 확립을 통해 평화의 제도화가 이뤄진 시스템에서의 평화를 의미하며, 평화의 제도화는 전략적 필요에서 상호 자제를 교환함으로써 가능해지고 그 기저에는 북한을 포함하는 당사자 간 상호 인정이 존재한다. 한반도 비핵·평화체제의 성립은 한반도 내 두 개 정치 단위가 상호 인정에 기반해 공존하는 새로운 환경을 제공하며, 새로운 한반도 내 제도적 형태는 남북한 간 합의, 한국 사회 내 미래 한반도 질서에 대한 논쟁에 바탕해 공고화될 것이다.

이 시나리오에서 미-중 전략적 경쟁은 미-중 상호의존의 지속이나 글로벌 위기에 대한 공동 대응 강화 등으로 적정 수준에서 관리되는 한편 미-중 한반도 관여 심화를 배경으로 한반도 비핵화-평화체제 협상이 진전을 보여 글로벌 탈냉전기 미완결된 **한반도 교차승인의 달성**과 함께 **한반도 비핵화에 대한 다자적 이행·검증체제 확립**이 이뤄진다. 협상과정에서 상호 불신 등에 의한 난항이 있을 수 있지만, 한반도 정전체제를 구성하는 양측의 어느 쪽이든 일방의 선제적 양보를 거쳐 양측이 전략적 자제를 상호 교환하는 과정을 통해, 양측 모두 더 이상 군사적 긴장 조성에 의지하는 문제 해결, 힘에 의한 평화를 고집하지 않는다. 양측은 군사적 수단을 통한 안전보장, 평화의 추구로는 한반도에서 안보딜레마를 결코 해소할 수 없다는 인식을 공유하고, 자제를 선택(self-restraint)함으로써 평화의 지속을 보장하는 과정으로 진입한다.

일방의 선제적 양보와 관련해서는 예를 들어 비핵국가인 한국과 일본이 미국의 핵우산 공약에 의지하는 대신, 유엔 핵무기금지조약(TPNW)에 가입함으로써 기존의 한반도 내의 핵균형을 넘어서서 핵군비통제의 실현으로 나아가는 대안적 경로를 고려할 수 있다. 한일이 선제적으로 핵우산을 포기하고 북한을 TPNW라는 다자적 반핵 레짐에 끌어 들여 북한 비핵화 이행에 대한 국제적 검증을 하는 틀을 확립하는 방법으로,¹³¹⁾ 이러한 시도는 궁극적으로 동북아시아 지역의 비핵무기지대화를 예비하는 경로가 될 수 있다.

북미 비핵화-평화체제 합의의 이행 및 검증과 함께, 남북한은 신뢰구축조치의 축적을 통해 군비통제 단계로 나아갈 수 있다. 군사를 포함하는, 정치, 경제, 사회문화 등 다방면의 남북한 간 합의 이행은 군사공동위원회, 경제공동위원회, 사회문화위원회 등 **남북**

131) ICAN, 2018, ICAN's five steps to denuclearise the Korean peninsula, June 11.

공동 기구의 운영으로 발전될 것이다. 한반도 기구는 정부 간(inter-governmental) 공동 기구로서 남북 연합의 운영체일 수도 있으며, 남북한 단위를 넘어서는 초국적 성격(transnational)의 연방으로서 새로운 한반도 공동체의 기구로 운영할 수도 있다. 남북 연합 혹은 한반도 연방은 **한반도 내 두 단위가 합의하는 권력 공유(power sharing)의 정도에 따라 달라질 것이다.**¹³²⁾

비핵화 과정과 병행하여 북미 수교, 북일 수교가 진행되면서 탈냉전기 미완의 남북한 교차승인이 완료되는 평화체제 협상과정에서 **북한의 국제적 승인**은 냉전기, 탈냉전기 한반도 및 동아시아의 특수한 국제관계, 즉 상호 미승인된 불완전한 주권들의 성격이 전환되는 데 중요한 전기를 마련한다.¹³³⁾ 한반도 내 연합/연방 형성이 국제사회에서 (남)북한의 공식적 승인 및 평화체제의 다자적 보장을 반드시 필요로 하는 것은 아니지만, 국제적 승인은 한반도 내 관계의 전환을 위한 촉매제가 될 것은 분명하다.

한국 사회는 한반도 비핵화-평화체제 확립을 뒷받침하는 광범한 합의 기반을 제공할 것이다. 이러한 사회적 지형은 같은 민족으로서 남북한의 동질성보다는 **국가·민족 경계를 가로지르는 초월경, 접촉지대 정체성**을 포괄하는, **개별 시민의 차이와 다양성을 존중하는 협의주의적 정치**의 결과이다. 동시에 한반도 사회의 대안적 경로로서 탈성장, 탈안보의 사회적 전환을 지향하면서 **경제적, 사회적 민주화를 통한 기득권 구조의 변화**가 병행되는 조건에서, 남북한의 공존 및 남북한 경계를 넘어서는 한반도 연합/연방 공동체로의 진화가 가능할 것이다.

사. 시나리오상 민간 시민사회 성격

제도적 평화 시나리오는 본질적으로 군사적 수단에 의한 한반도 문제 해결의 효과를 인정하지 않고 협상과 합의의 방식을 지지하는 한국 민간 시민사회를 전제한다. 민간 시민사회는 비핵화-평화체제 협상, 남북 합의의 이행을 통해 신뢰를 축적하고 긴장 고조의 악순환을 재연하지 않도록 하는 정부 정책을 지지한다. **힘에 의한 평화에 대한 선택을 배제하고 다양성과 차이의 공존을 위한 협의주의적 정치**를 지향하는 시민사회는 기존에 적대적 정전체제를 유지하는 기득권, 정책 기조에 대항해 **경제적, 사회적 민주**

132) 이옥연, 2015, “연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의,” 『한국정치연구』 24권 1호.

133) 전재성, 2017, “동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태,” 『세계정치』 26권.

화를 대안으로 추구하며 **개개인의 일상에서 더 많은 민주주의를 구현**하는 노선을 선호한다.

전쟁 위기를 예방하는 평화적 수단에 의한 문제 해결을 강조하는 민간 시민사회는 비핵화-평화체제 공고화 과정에서 궁극적으로 **한반도에 어떤 새로운 제도적 형태가 필요**한가를 둘러싸고, **다양한 민주적 논쟁**을 거칠 것이다. 평화의 제도화를 전제로, 새로운 한반도 내 정치 단위의 공존, 혹은 통합의 방식은 기존의 두 개 단위 간 평화적 관계 설정, 이를 넘어서는 초국적 정체성 형성, 지방 정부와 같이 더 작은 단위에 이르는 권력 공유 등 다양한 스케일에서 상상 가능하다. 평화·복지 정책 노선을 통해 정전체제 하 한국의 안보·개발 일변도 구조를 전환하려는 시민사회는 **개별 시민들의 시민권, 민주화를 위한 투쟁이 한반도 평화와 동떨어지지 않으며 그 구체적 내용이 되어야 한다고** 판단할 것이다. 더 많은 민주주의에 대한 요구에 기반한 한반도 내 평화공존의 제도화는 이러한 시민사회의 참여를 바탕으로 기존 남북한 두 단위의 평화를 넘어서는 다층적, 다중심적 한반도 평화를 위한 형태로 나아갈 것이다.

제2절

이머징 이슈와 중장기 한반도 평화 규범미래

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2절에서는 외부 자문단 이머징 이슈 설문 조사 및 전문가 한반도 미래대화 2일차 이머징 이슈 워크숍 토론 결과를 바탕으로, 이머징 이슈를 정리하고 이머징 이슈가 최종적으로 1절에서 제기한 중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도와 결합해 규범미래 경로에 어떤 변화를 가져올 것인가를 논의한다.

1 이머징 이슈 서면 조사

가. 이머징 이슈 서면 조사 내용

연구진은 전문가들과 함께 이머징 이슈 도출과 그 영향력 평가를 위한 워크숍을 추진하기에 앞서 전문가들로부터 서면으로 이들이 예측하는 이머징 이슈가 무엇인지 의견을 취합했다. 이 의견들은 분야별로 정리해 워크숍에서 활용했다.

워크숍 참여자들은 동료 연구자들이 어떤 이머징 이슈를 제기했는지 이해하고, 이 이슈들의 상위 이슈, 이슈의 동인과 파급효과를 논의하면서 워크숍에서 최종 한반도 평화의 미래에 영향을 미칠 이슈를 발굴하고 이슈들이 어느 미래상에 밀접하게 연결되는지 논의했다. 이를 통해 이머징 이슈의 미래상별 영향력 평가를 할 수 있었다. 서면조사를 통해 취합한 이슈는 다음과 같다.

- (국제) 정치: 기존 패권 질서 붕괴, 글로벌 사우스 출현과 한국의 중견국 위치 불안정 심화, 탈단극 시대에 강대국 간 경쟁의 심화, 인도-태평양 지역에서 미·중 경쟁 심화, 미국 단일 패권의 종말과 세계 삼분할(미국과 서방, 중러, 인도와 브라질), 국가 간 동맹과 상호교역의 불확실성 증대, 세계의 새로운 목표 수립과 유엔 개혁 시작, 반이민주의 증가와 탈식민주의 대두
- (남북) 정치: 남북 두 국가체제 선호 증가, 남북한과 동남아의 국가 연합 등장, 민족

중심 통일 담론 약화, 한국의 중립국 지위 확보, 한반도 (신)냉전적 핵균형 상태 장기 지속, 권위주의 정부 등장

- 경제: 선진경제의 상대적 쇠락과 세계 경제의 다극화, 노동력의 감소와 경제적 하락 상황에서 극우화된 남한에서 북한과의 갈등과 긴장이 상시화, 급진적 통일 시의 통일비용(사회보장 분야) 문제, 북한에서 심각한 경제난 발생, 공유적 성장과 공유자산의 확산, 한국의 북극 항로 이용 증가로 환동해권 경제 교역 증가, 북한 관광 재개, 개성공단 재개, 남북 경제협력, 경의선과 동해선 철도 연결, 북방경제권 형성, 북한의 시장화가 진전되고 무역이 확대되면 경제성장률이 높아지면서 남북 간 소득 격차 감소, 사회적 위험 증가에 따른 재분배정책 재구조화
- 사회, 문화: 저출산 고령화 및 다문화 갈등 심화, 민족 중심 통일 담론 약화, 한국의 대규모 이민 수용, 한반도 전면전과 전술핵 사용을 포함한 핵전쟁, 사회 내 반평화적 흐름 증가, 이주노동자의 증가와 이에 따른 사회적, 문화적, 외교적 비용 증가, 남북한 출산 할당제, 의료 기술을 활용한 출산 증진, 노동시장, 연금, 세대갈등, 경제 침체 등 다양한 새 이슈 증가
- 기술, 군사: 기술만능주의 발호, 포스트휴먼 시대 도래, 군사기술 혁신, 한국의 독자적 핵무장, 전술핵 사용을 포함한 핵전쟁 가능성, AI 발전으로 기존 서구 지식생산구조의 전면 개편
- 기후변화, 환경: 북한의 기후변화 취약성 증가, 에너지 전환, 기후문제의 파급력 증가, DMZ 인근에 공동 스마트 에너지 전환 도시 건설, 탄소중립 실현을 위한 북한의 국제사회 교류 협력, 환경 (물 자원, 토양, 해양 등)을 커먼즈로 재해석하여 남북의 공존을 위해 서로 보호하고 협력

나. 서면조사에서 발견한 이머징 이슈의 특징

연구진은 전문가들에게 스스로 이머징 이슈를 제기해줄 것과 연구진이 제시한 자료를 바탕으로 이머징 이슈를 제기해줄 것을 요청했다. 두 접근법에 따라 어떤 내용의 차이가 있는지 확인해보았다.

그 결과 전문가가 스스로 내놓은 이머징 이슈는 주로 국가 정체성, 정치적 변화, 통일과 같은 국내 문제나 주제에 초점이 맞춰졌다. ‘약화’라는 단어가 반복적으로 언급된 것이 특징인데, 국가 권력, 안보 또는 국가적 결속의 감소에 대한 우려를 나타낸 것으로 분석된다. 특징적 이슈들로는 기존 패권 질서의 붕괴(카오스), 남북한과 동남아의 국가

연합 등장, 두 국가체제의 선호 증가, 남북연합 구성, 기후문제의 파급력 증가, 기술만능주의 발호, 포스트 휴먼 시대 도래 등을 꼽을 수 있다.

한편, 논문 데이터베이스에서 추출한 키워드를 제시하고 이를 바탕으로 이머징 이슈를 제기하라고 요청했을 때 전문가들은 협력, 북한, 사회적, 환경적 이슈, 글로벌 관점을 반영한 주제를 자주 언급한 것이 주목되었다. ‘심화’라는 단어의 반복적 사용이 특징이었는데 이는 기존 사회적 이슈들이 더 심각해지는 경향을 반영하거나 새로운 협력이나 전략적 대응이 필요함을 시사한 것으로 분석된다. 특징적 이슈들로는 패권국으로서 중국의 부상, 북미 수교, 미국 단일 패권의 종말과 세계 삼분할, 반이민 정서 확산 등을 꼽을 수 있다.

2 이머징 이슈 워크숍 조사 내용

가. 이머징 이슈 도출 회의 과정

2024년 8월 20일 오후 4시간 동안 이머징 이슈 발굴을 위한 워크숍을 진행했다. 앞서 언급한 이머징 이슈 서면조사 내용을 사전에 공유하고, 이를 바탕으로 모여서 논의를 통해 15개의 최종 이머징 이슈를 도출했다. 주요 내용을 분야별로 분류해 설명하기 전 이머징 이슈 도출 회의 과정을 소개하면 다음과 같다.

1) 이머징 이슈 정의 및 리뷰

워크숍 초반에는 이머징 이슈의 개념을 공유하고, 참가자들이 제안한 이슈를 검토했다. 참가자들은 사회, 기술, 환경, 경제, 정치 등 다양한 분야에서 이슈를 제시하고, 필요시 해당 이슈를 간단히 설명하거나 표현을 수정했다.

2) 이슈 클러스터링 작업

참가자들은 제시된 이슈들을 분야별로 묶는 작업을 진행했다. 이를 통해 이슈 간의 연관성을 파악하고, 미래 사회 변화에 따른 전략적 대응을 고려한 새로운 이슈 그룹을 도출했다. 각 그룹은 5개 이상의 이슈를 포함하고, 이에 적합한 이름을 부여했다. 그룹

별 5개씩 이머징 이슈를 제기해 총 15개의 이머징 이슈가 되었다.

3) 중요 이슈 선별 및 투표

클러스터링 작업 후, 참가자들은 4개의 한반도 평화 시나리오(이후 적대적 평화, 공포의 균형, 기능적 평화, 제도적 평화)에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 이슈를 선정하기 위해 투표를 진행했다.

4) 선별된 이슈의 시나리오 영향 분석

참가자들은 투표로 선정된 이슈들이 각 시나리오에 어떤 영향을 미칠지 논의했다. 이는 이슈가 미래 사회에 긍정적, 부정적, 또는 중립적으로 작용할 가능성을 탐구하고, 이슈가 해당 시나리오를 고착화하거나 변화시키는 요인이 될 수 있는지를 분석하는 과정이었다.

5) 종합 토론 및 공유

마지막으로, 도출된 결과를 공유하고, 이머징 이슈와 한반도 평화의 미래를 둘러싼 개념적 변화에 관해 토론했다.

나. 워크숍을 통해 제기된 이머징 이슈

1) 사회적 변화

- 인구 변화와 이민 제도 미비로 사회적 갈등 및 경쟁력 약화

- Driver (촉발 요인)

인구구조 변화: 출산율 감소와 고령화로 인한 인구구조 변화.

노동력 보충: 노동력 부족을 해결하기 위한 이민의 필요성 증가.

제도적 미비: 이민 제도가 적절히 마련되지 않은 상태에서 발생하는 문제.

배타적 민족주의: 이민자 수용에 대한 배타적인 사회적 태도가 갈등을 촉발.

- Impact (영향)

사회적 갈등: 이민자와 기존 국민 간의 갈등이 증가.

배타적 민족주의 강화: 외국인에 대한 배타적인 태도가 사회 전반에 걸쳐 강화됨.

경제적 경쟁력 약화: 노동력 부족과 인구 감소로 국가의 경제적 경쟁력 약화.

국제 이미지 악화: 배타적 태도와 사회적 갈등으로 국제적 이미지 실추.

- 발생 가능성: 높음

이미 전 세계 여러 나라에서 관찰된 문제이며, 한국에서도 인구 구조 변화와 이민 제도의 미비로 유사한 문제가 발생하고 있다. 경제적 필요성과 인구 감소가 맞물리면서 이민자의 증가와 사회적 갈등의 심화라는 문제가 빈번하게 발생할 것이다. 이 문제가 풀리지 않는다면 장차 국가의 경쟁력은 약화될 수밖에 없다.

• 초개인화된 정체성 확산과 사회적 연대 약화

- Driver (촉발 요인)

디지털화: 디지털 기술의 발달로 개인이 온라인에서 다양한 정체성을 자유롭게 표현할 수 있게 되면서, 초개인화된 정체성이 확산.

경제적 불평등: 경제적 불평등이 심화하면서, 사회적 연대보다는 개인의 생존과 이익을 우선시하는 경향 증가.

개인주의 확산: 개인주의가 강화되면서 사회적 연대보다 개인의 자유와 독립성이 더 중시.

- Impact (영향)

사회적 연대의 약화: 개인주의와 초개인화된 정체성의 확산은 공동체나 집단 간의 연대 의식을 약화시키고, 사회적 결속력이 감소.

시민들의 정치 참여 약화: 개인이 사회적 문제에 관심을 덜 가지게 되면서, 정치적 참여율이 감소하고 민주주의의 작동에 부정적인 영향.

정치적 영향력 감소: 개인주의가 심화될수록 정치적으로 집단적인 목소리를 내기 어려워지고, 이는 정책 결정 과정에서 집단의 영향력이 약화될 가능성.

사회 갈등 심화: 사회적 연대가 약화되면 계층 간, 집단 간의 갈등이 심화되고, 사회 불안정성이 증가.

- 발생 가능성: 높음

초개인화된 정체성 확산과 사회적 연대 약화는 이미 일어나고 있는 현상이며, 디지털화와 개인주의가 더욱 강해질수록 이 이슈의 발생 가능성은 더욱 높아질 것이다. 경제적 불평등과 정치적 무관심이 이러한 경향을 더욱 심화시키는 요소로 작용하고 있어, 이 이슈의 발생 가능성은 매우 높다고 평가된다.

2) 기술적 변화

• AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성 증가

- Driver (촉발 요인):

AI의 급진적 발전: 인공지능 기술이 빠르게 발전하고 있으며, 특히 자율 무기 시스템과 군사적 활용 분야에서 AI의 역할이 확대.

First mover 효과: AI 기술을 군사적으로 먼저 채택하는 국가나 단체가 우위를 점하려는 경향은 기술 발전 속도를 더욱 가속화.

인간 오류 최소화 추구: 군사적 의사결정에서 인간의 실수를 줄이기 위한 AI 활용이 증가하면서 자율 시스템이 인간의 판단을 대체하는 경우 증가 가능성.

- Impact (영향):

인간 통제 상실: AI 기반의 자율 무기 시스템이 인간의 통제를 벗어날 가능성이 있으며, 이는 전쟁 상황에서 예상치 못한 결과를 초래.

전쟁 책임의 모호성 증가: AI가 의사결정 과정에 개입하게 되면, 전쟁 중 발생하는 피해나 윤리적 문제에 대한 책임 소재가 불명확해져 국제법과 윤리적 논쟁을 촉발

우발적 군사 충돌 증가: AI 시스템이 자율적으로 대응하거나 오작동할 경우, 의도하지 않은 군사 충돌이나 전쟁이 발생할 위험이 커짐.

글로벌 안보 불안정성 증가: AI와 군사 기술의 결합은 기존 군사 전략을 변화시켜 글로벌 안보 구조에 불안정성을 심화, 자율 무기 시스템의 확산은 새로운 군비 경쟁을 촉발.

- 발생 가능성: 중상

AI와 군사 기술의 결합은 이미 현실화되고 있으며, 향후 몇 년 안에 그 사용이 더욱 확대될 가능성이 있다. 이렇게 되면 인간 통제 범위가 줄어들고, 전쟁 책임의 모호성 문제가 대두될 것이다. 기술적 발전과 군사적 경쟁이 계속될수록 이 이슈의 발생 가능성

은 증상으로 평가할 수 있다. 특히, 자율 무기 시스템의 확산과 이에 대한 규제 부족이 이런 이머징 이슈의 발생을 더욱 높일 수 있다.

• AI의 범용화와 국방 패러다임 변화

- Driver (촉발 요인)

AI 기술 발전: AI 기술이 급속도로 발전하면서, 다양한 산업과 군사 분야에서 범용적으로 활용될 수 있는 가능성 증가, AI는 정보 분석, 전략 수립, 자율 무기 시스템 등의 분야에서 중요한 역할을 수행.

사이버 전쟁의 일상화: AI 기술이 발전하면서 사이버 전쟁이 더 일상화되고 있으며, 국가 간의 사이버 공격과 방어에서 AI가 주요한 수단으로 사용.

기술 경쟁 심화: 주요 강대국들 간의 AI 기술을 이용한 군사적 경쟁이 심화, 이는 국방 패러다임을 변화시키는 핵심 요인으로 AI를 국방 전략에 더 깊이 통합하려는 시도가 증가.

- Impact (영향)

전통적 군사 시스템 붕괴: AI의 도입은 전통적인 군사 시스템과 의사결정 과정을 대체해 국방 전략이 AI 중심으로 재편, 이는 기존의 군사 훈련, 작전 수행 방식에 큰 변화를 가져올 수 있음.

국방비 감소: AI 기술을 통해 자동화와 효율성을 극대화하면 인력과 물리적 자원의 필요성이 줄어들어 장기적으로 국방비를 절감.

국가 간 사이버 갈등 증가: AI를 활용한 사이버 전쟁이 심화되면, 물리적 충돌보다는 사이버 상에서의 갈등이 늘어나며, 이는 새로운 국방 패러다임을 형성.

AI 기반 국방 시스템의 의존도 증가: 국가들이 AI 기반의 국방 시스템에 더 많이 의존하면, 인간의 판단보다는 AI가 주도하는 전쟁과 군사 전략이 강화되어 인간의 개입이 줄어드는 반면, 시스템의 취약성에 따른 위험도 증가.

- 발생 가능성: 높음

AI의 발전과 군사적 활용은 이미 시작되었으며, 기술 경쟁과 사이버 전쟁의 증가로 AI의 범용화와 국방 패러다임 변화는 피할 수 없는 흐름으로 전망된다. 기존 군사 시스템의 효율성 문제와 AI의 경제적 이점 때문에, AI 중심의 국방 전략과 패러다임 변화는 매우 높은 가능성을 내포한다.

• 남북한 기술 격차와 표준 불일치로 남북 협력 단절 및 평화 실패

- Driver (촉발 요인):

남북한 간 기술 격차: 남한과 북한의 기술 발전 속도와 수준에 큰 차이가 존재하며, 특히 정보통신, 군사, 에너지, 산업기술 등에서 격차 심화.

기술 표준 불일치: 남북한이 사용하는 기술 표준이 다르기 때문에, 통신, 에너지, 산업 분야에서 상호운용성 부족, 이는 공동 협력 프로젝트나 경제적 교류에 있어 큰 장애물로 작용.

국제적 디커플링: 미중 간의 기술적 디커플링(탈동조화)이 진행되면서 북한은 중국과 가까워지고, 남한은 미국과의 협력을 강화하는 경향이, 이로 인해 남북한이 따르는 기술 표준이 더욱 상이해짐.

남북한 군사 기술 집중: 남북한 모두 군사 기술 발전에 중점을 두고 있어, 평화적 협력보다는 군사적 기술 격차가 더욱 강조.

- Impact (영향):

북한의 국제적 고립: 북한의 기술적 발전이 제한되면서, 국제적인 협력에서 고립될 가능성이 커져 북한이 세계 기술 시장에서 소외되며, 남북한 간의 협력을 약화

남북 상호 연결성 저하: 기술 격차와 표준 불일치로 남북한 간의 경제 및 사회적 연결성이 저하, 이는 남북한 간의 상호 교류와 협력 사업을 방해.

협력 공백 심화: 남북 간 기술 차이와 표준 불일치로 협력 공백이 넓어지면서 장기적으로 평화와 경제적 협력에 부정적인 영향, 특히 에너지, 통신, 인프라 등 주요 협력 분야에서 걸림돌이 될 수 있음.

- 발생 가능성: 중상

남북한 간 기술 격차와 표준 불일치로 인한 협력의 어려움은 이미 현재에도 일부 확인되고 있으며, 기술적 격차는 계속해서 확대될 가능성이 크다. 특히 국제적 디커플링과 군사적 긴장 관계가 남북 협력의 장애물이 될 수 있어, 이 이슈의 발생 가능성은 중간에서 높음으로 평가할 수 있다. 협력이 단절되고 평화구축에 실패할 가능성이 존재하지만, 남북한의 정치적 상황에 따라 조정될 여지도 있다.

• 디지털 및 기술 기반 채널 확대로 남북한 신뢰 구축과 평화 협력 증진

- Driver (촉발 요인)

기술 발전: 인공지능(AI), 블록체인, 인터넷 기반의 통신 기술이 발전하면서, 남북 간의 디지털 소통 가능성 부각, 기존의 물리적 경계와 제약을 넘어설 수 있음.

비대면 기술의 필요성 증가: 국제 사회에서 비대면 기술이 중요해져 남북 간에도 직접적 만남이 아닌 디지털 채널을 통한 소통의 중요성 대두, 비대면 기술은 제재와 정치적 갈등을 넘어서 신뢰 구축을 위한 소통 수단으로 사용될 가능성 제기.

신뢰 회복의 필요성: 남북한 간의 신뢰 부족은 오랜 기간 이어져 왔으며, 이를 회복하기 위해서는 새로운 기술 기반의 소통 채널이 필요, 신뢰 회복이 평화와 협력의 중요한 전제 조건이기 때문에 기술 기반의 채널 구축은 필수.

국제적 지원: 남북 간 디지털 기술을 활용한 신뢰 구축 채널은 국제 사회의 기술적 지원을 통해 더 다양한 형태로 발전할 가능성, 글로벌 기술 기업이나 국제 기구의 지원이 이 과정에서 중요한 역할을 할 수 있음.

- Impact (영향)

신뢰 구축 강화: 새로운 디지털 및 기술 기반의 채널을 통해 소통이 활발해지면, 남북한 간 신뢰를 회복하는 데 긍정적인 영향, 이는 평화 협정이나 경제 협력으로 이어질 수 있는 중요한 기반이 될 수 있음.

경제 교류 촉진: 디지털 채널이 확대되면 남북 간의 경제 교류가 비대면 방식으로 촉진될 가능성이 높아져 물리적 경계를 넘어 경제적 협력을 가능케함.

지속 가능한 평화 구축: 디지털 채널을 통한 지속적인 소통이 가능해지면, 남북 간의 긴장 완화 및 평화 협정 체결에 긍정적인 영향, 장기적인 평화 체제 구축.

기술 의존성 증가: 남북한의 관계가 디지털 및 기술 채널에 점점 더 의존하게 되면, 만약 기술적 문제가 발생하거나 해킹 등의 보안 이슈가 생길 경우 신뢰 구축에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

- 발생 가능성: 중상

디지털 및 기술 기반 소통 채널의 확대는 기술 발전과 국제적 지원을 바탕으로 남북한 간 신뢰 구축에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 정치적 상황에서 변동성이 있더라도, 장기적으로 비대면 기술을 활용한 소통의 중요성은 증가할 것이며, 평화 협력 증진의 가능성도 커질 수 있다.

- 인공지능과 디지털 기술의 커먼즈화

- Driver (촉발 요인)

오픈소스 기술의 확산: 인공지능(AI)과 디지털 기술의 핵심이 되는 알고리즘과 소프트웨어가 오픈소스 형태로 공개되면서, 누구나 쉽게 접근하고 활용할 수 있는 환경이 조성.

디지털 격차 해소 노력: 글로벌 사회에서 디지털 기술 접근성 격차를 해소하려는 다양한 국제적·국내적 노력들이 지속, 이를 통해 AI와 디지털 기술의 사용 촉진.

공공 인프라로서의 기술 인식 변화: AI와 디지털 기술이 단순히 기업의 소유 자원이 아니라, 공공재(커먼즈)로서 인식, 정부와 국제 기구는 이러한 기술이 공공의 이익을 위해 사용되도록 정책을 추진.

기술 발전 속도와 보급 확산: 기술 발전 속도가 매우 빠르고, 다양한 플랫폼을 통해 보급이 확산되고 있어, 점차 더 많은 사람들이 인공지능과 디지털 기술에 접근.

- Impact (영향):

기술 접근의 평등성 향상: 인공지능과 디지털 기술이 커먼즈화되면, 기술 접근의 평등성이 향상되어 경제적·사회적 격차 완화, 특히 저개발국가나 소외된 지역에서 기술을 이용할 수 있는 기회 증가.

혁신 촉진: 다양한 사람들이 기술에 접근하게 됨으로써 창의적인 사용과 혁신이 촉진, 커먼즈화된 기술을 바탕으로 새로운 비즈니스 모델이나 사회적 가치 창출.

데이터 및 프라이버시 문제: 기술의 커먼즈화는 더 많은 데이터와 개인 정보가 공유되거나 이용될 수 있는 환경을 조성, 이는 프라이버시 침해나 데이터 남용 문제로 이어질 가능성 있음.

기술의 남용 위험: AI와 디지털 기술이 공공재로서 누구나 사용할 수 있게 될 경우, 이 기술을 악의적으로 사용할 가능성도 증가해 범죄, 해킹, 사이버 공격 등에 악용될 위험이 증가.

기술 산업의 변화: 기술의 커먼즈화는 기존 기술 산업에 구조적 변화를 초래, 특정 기업이 기술을 독점하는 것이 아니라, 다양한 주체가 기술을 소유하고 개발하면서 산업 구도가 변화.

- 발생 가능성: 중하

AI와 디지털 기술의 커먼즈화는 기술의 경제적, 상업적 특성, 정책적 지원 부족, 보안

및 프라이버시 문제로 증하로 평가할 수 있다. 기술이 오픈소스 형태로 일부 커먼즈화 될 가능성은 있지만, 주요 AI 및 디지털 기술이 공공재로 전면 전환될 가능성은 낮다. 대기업의 기술 독점 구조와 경제적 이익이 그 주요 장애물이기 때문이다.

이런 이유로 전문가들은 AI와 디지털 기술이 완전한 공공재(commmons)로 전환되기 보다는, 세미 커먼즈(semi-commons) 형태로 전환될 가능성을 제기한다. 세미 커먼즈는 기술과 자원의 일부가 개방되면서도 나머지는 여전히 상업적 또는 독점적 관리 하에 있는 상태를 의미한다. 기술의 발전 속도와 산업의 경제적 이익을 고려할 때, 현실적이고 실현 가능한 시나리오로 평가된다.

3) 환경적 변화

• 기후 위기 대응을 통한 남북 협력 강화와 제재 완화

- Driver (촉발 요인)

기후 위기의 심화: 전 세계적으로 기후 변화가 가속화되면서 기후 재난, 홍수, 가뭄 등의 빈도가 증가, 기후 위기 심화.

북한의 탄소 중립 추진 필요성: 국제사회가 기후 변화에 대응하기 위한 노력을 강화하면서, 북한도 탄소 중립 목표 달성 압박을 받고 있음.

국제 제재와 경제 협력의 제약: 북한은 여전히 국제 제재를 받고 있어, 기후 변화 대응을 위한 국제적 협력과 경제 지원을 직접적으로 받기 어려운 상황, 이는 남북한 간의 기후 협력을 더욱 복잡하게 만들.

국제적 기후 협정과 제재 완화의 가능성: 남북한 간 기후 위기 대응 협력이 국제 기후 협정과 연결될 경우, 일부 제재가 완화될 가능성, 기후 협력을 매개로 국제 사회에서의 외교적 관계 개선 가능성이 제기.

- Impact (영향):

남북한 협력 촉진: 기후 변화 대응은 남북한 모두에게 중요한 공통 과제이므로, 협력의 새로운 기회를 제공해 에너지, 재생 가능 자원, 산림 복원 등의 분야에서 남북한 간의 협력 촉진.

국제 제재 완화 가능성: 기후 협력이 국제적 중요성을 지니는 만큼, 북한이 기후 변화 대응을 위한 국제적인 노력을 할 경우, 일부 제재가 완화된다면 북한이 국제 사회와 협력할 수 있는 여지를 넓혀줄 수 있음.

글로벌 협력 증대: 남북한 간 기후 협력은 단순히 한반도 내에서의 협력에 국한되지 않고, 국제 사회와의 협력을 확대할 수 있는 기회를 제공, 남북한이 기후 위기 대응을 위한 국제적 주체로 자리매김할 수 있음.

남북 에너지 및 경제 협력 증대: 기후 위기에 대응하는 과정에서 남북한 간 에너지 자원 협력이 증대되어 북한은 남한의 재생 에너지 기술을 활용할 수 있으며, 이는 남북 경제 협력을 강화하는 계기로 작용.

- 발생 가능성: 중상

기후 변화는 남북한 모두에게 긴급하고 중요한 문제이기 때문에, 이를 해결하기 위한 협력 가능성은 높다. 특히 국제 사회의 기후 위기 대응 압박과 북한의 경제적 필요성이 기후 협력의 촉매제가 될 수 있다. 그러나 국제 제재와 정치적 상황이 이 협력의 실현을 제약할 수 있으므로, 발생 가능성은 중간에서 높음으로 평가된다. 제재 완화와 남북 관계가 개선되면 이 이슈는 실현될 가능성이 높아진다.

• **평양과 서울을 연결하는 AI 기반의 친환경 스마트 시티 구축으로 ‘글로벌 공생주의’ 모델 제기**

- Driver (촉발 요인)

스마트 시티 기술 발전: 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터 분석 등 기술 발전으로 스마트 시티 구축이 가능, 도시의 자원 관리, 교통, 에너지 효율성 개선을 가능하게 하며, 친환경 도시 모델을 설계할 수 있는 기반을 제공.

기후 위기에 대한 대응 필요성: 기후 변화가 심각해지면서, 지속 가능한 도시 개발과 에너지 효율성이 중요한 과제로 부각되어 남북한이 기후 위기에 대응할 필요성을 느끼면서, 친환경 도시 구축이 협력의 주된 목표가 될 수 있음.

남북 경제 협력 및 재건 필요성: 평양과 서울을 연결하는 스마트 시티 구축은 남북한 간 경제적 협력을 강화하고, 북한의 경제 재건을 위한 기반을 제공, 남한의 기술력과 북한의 재건 필요성이 맞물리면서 협력 기회를 창출.

국제 사회의 관심과 지원: 국제 사회는 스마트 시티와 기후 위기 대응을 결합한 지속 가능한 개발 모델에 관심, 남북한이 이러한 모델을 추진하면, 글로벌 차원에서 지원과 투자를 받을 가능성이 커짐.

- Impact (영향)

남북 경제 및 기술 협력 강화: AI 기반 스마트 시티 구축을 통해 남북한 간 기술적·경제적 협력이 강화, 이는 양측의 경제적 발전뿐만 아니라, 정치적 긴장 완화에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.

기후 변화 대응 촉진: 친환경 스마트 시티는 에너지 효율성, 재생 가능 에너지 사용, 지속 가능한 자원 관리를 통해 기후 변화에 대응할 수 있는 모델을 제공, 남북한이 공동으로 기후 위기 대응에 나설 수 있는 계기가 될 수 있음.

글로벌 공생주의 확산: AI 기반 스마트 시티는 국제 사회가 추구하는 지속 가능한 발전 모델과 부합하며, 이를 통해 남북한의 협력이 글로벌 공생주의의 중요한 사례로 자리 잡을 수 있음.

정치적 긴장 완화와 평화 구축: 남북한이 협력하여 평양과 서울을 연결하는 스마트 시티를 구축하면, 경제 협력뿐만 아니라 정치적 긴장을 완화하고 평화 구축을 위한 신뢰 기반을 마련, 장기적으로 한반도의 안정과 평화 체제 구축에 기여.

- 발생 가능성: 중간

이 이슈는 기술적, 환경적 필요성 측면에서는 높은 가능성을 보여주지만 정치적, 경제적 제약이 크기 때문에 중간 정도의 발생 가능성으로 평가할 수 있다. 남북한 간의 정치적 협력과 국제 사회의 지원이 원활히 이루어진다면, 이 이슈는 현실화될 가능성이 있지만, 현재 상황에서는 실현 가능성이 제한적이다.

※ 글로벌 공생모델: 독일 언론 '슈피겔'이 베스트셀러로 선정한 「양자경제」(Quantum Economy, 2022년)에는 저자인 앤더스 인셋은 '독일의 오펜바흐는 159개 국가에서 온 전문직 종사자, 대학생, 난민, 이주노동자들이 수십 년 동안 그들의 언어, 생활방식, 관습을 혼합해 독특한 도시를 만들었다'며 이를 '글로벌 공생 모델'로 명명했다. 그는 유럽이 미국과 중국의 갈등 구조를 완화하고 세계를 좀 더 안전하고 정의롭게 만들려면 이 모델을 확산해야 한다고 강조한다. 글로벌 공생 모델이 성공하려면 이주민들의 다양한 문화적 정체성을 유지하면서 사회적 통합을 이뤄내야 한다. 사회의 혁신이 다양성에서 배태되기 때문에 다양성을 유지하는 것은 중요하다. 오펜바흐는 다양성 유지와 사회적 통합이라는 두 마리 토끼를 잡기 위해 2016년부터 도시의 상징적 이미지로 '도착의 도시(Arrival City)'를 내세웠다. 세계 각국에서 새로운 삶을 위해 고향을 떠나 도착하는 도시, 빈손으로 왔지만 새 출발 할 수 있는 사회적 발판을 마련하는 도시를 목표로 했다. 일례로 평생교육기관인 시민대학이

20여 곳에서 한 학기에 1,000여개의 강좌를 개설하고, 새로 들어온 이주민들은 이주 선배들에게 언어와 직업, 독일의 법제도 교육을 받는다.¹³⁴⁾

• 지역적 단위에서 국가를 넘어서 도시 간 협력을 가속화

- Driver (촉발 요인):

글로벌화와 도시의 중요성 증가: 글로벌화가 진전되면서 도시는 국가 차원을 넘어 독립적인 경제·사회적 역할을 수행, 도시 간 경제·기술·문화 협력이 국가 단위 협력을 넘어서는 중요한 흐름으로 부상.

기술 발전과 연결성 강화: 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 5G 같은 디지털 기술의 발전은 도시 간 협력을 가속화, 도시 간 연결성과 상호작용을 증진시켜 경제와 사회의 협력 기회를 제공.

국가 경계의 상대적 약화: 국제적으로 지역적 단위에서 이루어지는 협력이 경제적·정치적 협력의 중요한 축이 되면서, 국가 경계를 초월하는 도시 간 협력이 더욱 활발해지고 있음. 국제기구 및 글로벌 네트워크는 도시 간 협력을 촉진.

기후 변화 및 지속 가능한 발전에 대한 필요성: 도시들은 기후 변화에 대한 대응에서 중요한 주체가 되고 있으며, 국가적 대응을 넘어서 지속 가능한 도시 발전을 위한 협력이 필요해 친환경 정책, 스마트 시티 구축 등에서 도시 간 협력이 가속화.

- Impact (영향):

경제적 협력 증대: 도시 간 협력이 가속화되면서, 경제적으로 중요한 역할을 하는 도시들 사이에서 직접적인 경제 협력이 활발해져 국제 교역과 기술 공유 확산.

정치적 권력 분산: 도시의 역할이 강화되면서, 국가 정부의 권력이 일부 도시로 분산될 가능성, 국가 단위에서의 의사결정 과정에 변화를 가져오고, 지역 정부의 자율성을 확대.

도시 간 환경 협력 증대: 기후 변화 대응을 위해 도시들이 주도하는 협력이 강화, 스마트 시티, 재생 가능 에너지, 탄소 배출 저감 등의 프로젝트에서 도시 간 협력은 더 중요해질 전망.

문화 및 사회적 상호작용 활성화: 도시 간 협력은 경제적 측면뿐만 아니라 문화적·사회적 상호작용을 촉진하는 데 기여, 도시 간 인적 교류와 문화적 다양성을 촉진하며,

134) 박성원, “다문화사회 넘어 글로벌 공생국가로,” 한겨레, 2023.9.3. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1106935.html> (검색일: 2024.10.24.)

세계 시민 의식을 강화하는 데 중요한 역할.

국가 간 갈등 완화 가능성: 국가 간의 갈등이 있을 때, 도시 간 협력은 정치적 긴장을 완화하고, 외교적 창구로서의 역할, 도시들이 국가의 대리인으로서 상호 협력하는 모델이 될 수 있음.

- 발생 가능성: 높음

도시 간 협력의 가속화는 이미 전 세계적으로 진행 중인 흐름이며, 기후 변화 대응, 기술 발전, 글로벌화의 지속성 등 여러 요인이 이를 뒷받침하고 있다. 따라서 이 이슈의 발생 가능성은 높음으로 평가된다. 특히, 기술과 기후 문제에서의 협력이 필수적인 만큼, 도시들이 국가를 넘어 독립적으로 협력하는 사례는 계속해서 늘어날 것으로 전망된다.

4) 경제적 변화

• 기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력

- Driver (촉발 요인)

기후 변화로 인한 북극 해빙: 기후 변화로 북극의 빙하가 빠르게 녹아 북극 항로(NSR: Northern Sea Route)가 점차 개방되고, 더 긴 기간 활용 가능한 항로로 재인식되고 있음. 이 항로는 기존 수에즈 운하를 경유하는 해상 경로보다 훨씬 짧아, 아시아와 유럽 간 물류 비용을 절감.

물류 비용 절감과 경제적 기회: 북극 항로는 운송 시간과 비용을 대폭 줄일 수 있어 물류 산업의 혁신을 촉발해 한국과 북한 모두 이 항로의 경제적 기회를 얻을 수 있음. 남북한 협력이 이루어진다면 북한의 항구를 거쳐 북극 항로로 진출.

러시아와의 협력 강화: 북극 항로는 러시아의 영해를 경유해 남북한 모두 러시아와의 경제 협력이 필요, 북한은 러시아와 우호적인 관계를 맺고 있으며, 남한도 북극 항로를 활용하기 위해 러시아와 협력할 필요성 대두.

남북한 경제 협력 필요성: 북극 항로 활용이 남북 경제 협력을 위한 새로운 기회로 부상, 북한은 지리적 위치 덕분에 북극 항로와의 연결점 역할을 할 수 있고, 남한은 기술과 자본을 제공, 경제적 상호 이익을 제공하는 협력의 기초로 부각.

국제 제재와 정치적 제약: 남북한 간 경제 협력을 위해서는 북한에 대한 국제 제재가 완화되거나 해소되어야 함. 제재가 유지될 경우, 남북한 협력의 범위와 효과가 제한될 수 있음.

- Impact (영향)

남북한 경제 협력 촉진: 북극 항로의 경제적 이점은 남북한이 협력하여 항만, 물류, 운송 인프라를 발전시키는 기회를 제공, 북한의 나진·선봉 경제특구 등이 남북한 경제 협력의 중요한 거점이 될 수 있음.

한국 물류 산업의 경쟁력 강화: 북극 항로를 활용하면 한국의 물류 비용이 절감되고, 유럽과의 교역이 원활해짐. 북한 항구를 통해 더 빠르게 물류가 이동할 수 있어 한국의 물류 산업 경쟁력이 크게 강화될 수 있음.

지정학적 변화: 북극 항로가 활성화되면 러시아, 남북한, 중국, 일본 등 북극을 둘러싼 국가들의 지정학적 관계 발생, 북극 항로는 경제적 이익을 넘어선 외교적 협력의 주제로 부상해 남북한이 국제 무대에서 새로운 협력 모델을 제시.

북한 경제 발전: 북극 항로 활용을 통해 북한이 경제적 성장을 이루고, 국제 교역에 참여할 수 있는 기회가 열려 북한의 경제적 자립을 촉진하고, 남북한 간 경제 격차를 줄이는 데 기여.

기후 변화와 국제적 협력: 북극 항로는 기후 변화로 열렸기 때문에, 이를 활용하는 과정에서 남북한이 기후 변화 대응에도 협력, 경제 협력을 넘어서 환경 보호와 지속 가능한 발전의 주제로 발전할 전망.

- 발생 가능성: 중하

북극 항로 자체의 개방은 기후 변화로 실현될 가능성이 높지만, 남북한이 이를 통해 경제협력을 이루는 시나리오는 정치적·경제적 제약으로 중하의 가능성으로 평가된다. 국제 제재가 완화되거나 남북관계가 개선되지 않는 한, 이 협력이 실현될 가능성은 제한적이다. 다만, 장기적으로 정치적 변화나 국제적 환경 변화가 있으면 이 협력의 가능성이 높아질 수 있다.

• 동북아 탄소배출권 시장의 부상

- Driver (촉발 요인)

기후 변화 대응 압박: 전 세계적으로 기후 변화 대응에 대한 압력이 증가하고 있으며, 탄소 배출 저감 목표는 국제 협정(예: 파리 협정)에서 중요하게 다뤄짐. 동북아시아 국가들도 이러한 글로벌 기조에 따라 탄소 배출을 줄이기 위한 조치를 취하고 있으며, 탄소배출권 거래 시장이 그 해결책 중 하나로 부각.

경제적 효율성: 탄소배출권 거래는 시장 메커니즘을 이용하여 효율적으로 탄소 배출을 줄이는 방법 중 하나로, 이를 통해 경제적 비용을 절감. 동북아 국가들이 서로의 경제적 이익을 극대화하면서 탄소 감축 목표를 달성하려면, 배출권 거래 시장이 중요한 수단이 될 수 있음.

중국, 일본, 한국의 기후 정책 강화: 동북아시아의 주요 경제 대국인 중국, 일본, 한국은 모두 탄소 배출을 줄이기 위한 국가적 목표를 설정, 탄소 중립을 위한 강력한 정책을 추진. 이들 국가가 함께 동북아 탄소배출권 시장을 형성하고 상호 거래를 촉진할 전망.

기술 발전과 데이터 관리: 블록체인 등 디지털 기술의 발전은 탄소배출권 시장의 효율적 운영과 투명한 거래를 가능케함. 배출권 거래의 투명성 및 신뢰성을 높이는 기술적 기반이 탄소배출권 시장의 부상을 촉진.

국제 무역과 외교적 압력: 글로벌 기업들이 환경 규제에 대응하기 위해 탄소배출을 감축하는 것을 주요 목표로 삼고 있으며, 이는 동북아 국가들이 국제 무대에서 탄소 거래 시장을 강화하는 동기를 제공. 국제 사회에서 친환경 경제로 전환하는 압력도 배출권 시장의 성장을 촉진하는 중요한 요인.

- Impact (영향)

경제적 기회 창출: 동북아 탄소배출권 시장의 부상은 새로운 경제적 기회를 창출, 탄소 배출을 줄인 기업은 탄소배출권을 판매하여 경제적 이익을 얻을 수 있으며, 이를 통해 저탄소 기술 혁신 촉진.

탄소 감축 목표 달성 가속화: 배출권 시장이 형성되면, 동북아 국가들은 더 효율적으로 탄소 감축 목표를 달성. 각국의 산업체는 탄소 비용을 관리할 수 있으며, 국제 사회에서 요구하는 기후 변화 대응을 더 효과적으로 이행.

지역 간 협력 강화: 탄소배출권 시장을 구축하면서 동북아 국가 간의 경제적·정치적 협력 강화, 환경 문제는 기후 변화에 대한 공동 대응을 통해 지정학적 긴장을 완화하고, 장기적인 협력 관계를 구축.

저탄소 기술 및 산업 발전: 배출권 거래의 경제적 유인은 저탄소 기술 개발을 촉진, 재생 가능 에너지 및 친환경 산업의 발전이 가속화되고 동북아 지역의 녹색 경제 전환이 빠르게 진행될 전망.

산업 전환의 비용 부담: 일부 산업, 특히 에너지 집약적 산업은 탄소배출권 거래 시장이 도입되면서 추가적인 비용 부담을 질 가능성 있음. 이는 기존 산업 구조에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있으며, 해당 기업들은 탄소 비용을 관리하기 위해 빠른 기

술 전환을 강요받을 수 있음.

- 발생 가능성: 높음

동북아 탄소배출권 시장은 기후 변화 대응의 필요성과 탄소 중립 목표를 달성하려는 각국의 정책적 필요성, 그리고 기술적 준비와 경제적 유인이 맞물려 높은 발생 가능성을 가지고 있다. 특히, 국제 사회의 압력과 경제적 혜택이 뒷받침되어 탄소배출권 시장이 동북아 지역에서 빠르게 부상할 가능성이 매우 높다.

5) 정치적 변화

• 탈국가 성장주의로 한국 중립국 선언과 다지역 연방국가 지향

- Driver (촉발 요인)

국제 정치의 다극화: 미국과 중국을 중심으로 한 패권 경쟁이 심화되고 있으며, 글로벌 정치 질서는 다극화되고 있음. 이러한 상황에서 한국은 특정 국가에 치우치지 않고 중립적인 외교 전략을 채택할 필요성 부각, 중립국 선언은 외교적 자율성을 보장하면서도 외부 압력에서 벗어나 독립적인 성장과 변영을 추구하는 선택.

탈국가 성장주의: 국가 중심의 성장 모델에서 벗어나, 국가 간 경계를 넘는 경제 및 기술 협력이 중요해짐. 한국이 자율적인 경제 성장과 지속 가능한 발전을 추구하는 과정에서, 특정 국가에 의존하기보다는 다자간 협력과 국경을 넘는 성장 모델을 지향할 가능성도 전망.

글로벌 협력 모델의 변화: 기후 변화, 기술 혁신, 경제 불균형 등 국제적 문제는 국가 단위의 해결을 넘어서는 경향이 있어 다지역 연방 국가 형태의 자율적 연합이 이러한 글로벌 문제를 해결하는 데 효과적인 구조로 부상.

지방 분권 및 지역 자율성 강화 요구: 한국은 오래 전부터 지방 분권의 강화를 추진하고 있으며 지방 자치와 지역 경제 자율성이 강화될 필요성이 부각. 지방 정부의 경제적 독립성과 자율성을 증진하는 다지역 연방국가 지향은 이러한 요구를 반영할 수 있을 것으로 예측.

지정학적 불안정성: 남북한 간의 군사적 긴장, 주변국과의 외교적 갈등이 계속되는 상황에서, 중립국 선언은 한국이 지정학적 불안정성에서 벗어나 국가 안전을 보장하고 경제적 안정을 유지하는 방법으로 고려될 수 있음. 중립국 지위는 외교적, 군사적 갈등을 완화하고, 경제 성장에 유리한 환경을 조성.

- Impact (영향)

외교 및 군사적 중립: 한국이 중립국을 선언하게 되면, 외교 정책의 자율성이 크게 강화될 수 있어 외부 강대국들로부터의 정치적, 군사적 압박을 줄이고, 자주적인 외교 정책을 펼치는 기반을 마련.

지역 경제 자율성 강화: 다지역 연방국가를 지향한다는 것은 지방 분권과 지역 자율성이 강화된다는 의미로 지역별로 자원을 효과적으로 활용하고 경제적 자립을 추진하면 중앙정부의 의존도에서 벗어나 다양한 경제 모델을 실험할 기회 발생.

국제 협력 강화: 중립국으로서 한국은 특정 국가에 얽매이지 않고 다양한 국가와 다자간 협력을 강화해 경제, 기술, 환경 문제에서 글로벌 협력을 선도. 특히, 지역적 연합체나 국제적 이니셔티브에 더욱 적극적으로 참여할 것이라 예측.

국내 정치 및 사회 변화: 다지역 연방국가를 지향하게 된다면, 한국 내 정치 구조가 변화해 중앙정부의 권한이 지방으로 분산되고, 지방 자치와 정치적 자율성이 강화되어 새로운 정치적 균형이 형성. 이는 정치적 다양성을 촉진하고, 지역적 이해관계에 따른 정책 결정이 이루어질 수 있는 기반을 마련.

안보 및 군사 전략 변화: 중립국 선언은 한국의 군사 전략과 안보 정책에 큰 변화를 가져와 주한미군의 철수나 자체 국방 역량 강화가 논의될 가능성이 있으며, 이는 한국의 군사적 자립과 외교적 안전망을 새롭게 정의할 필요성을 제기.

- 발생 가능성: 낮음

이 이머징 이슈는 현실적인 안보 환경, 정치적 구조의 복잡성, 국민적 합의의 불확실성 등 여러 요인으로 발생 가능성은 낮음으로 평가된다. 한국의 지정학적 특수성과 현재의 정치적, 경제적 상황을 고려했을 때, 중립국 선언이나 다지역 연방국가로의 전환이 가까운 미래에 실현될 가능성은 낮다.

• ASEAN과 남북한의 협력을 통한 지역 협력체로의 재편

- Driver (촉발 요인)

북한의 경제 개방 가능성: 북한이 경제 개방을 통해 국제 사회로 나아가려는 의지가 생긴다면, ASEAN과의 경제 협력은 중요한 통로가 될 수 있음. 북한은 ASEAN과의 협력을 통해 국제 제재를 부분적으로 우회하고, 경제 재건을 도모할 수 있는 기회를 확보할 것으로 예측.

한국의 신남방정책: 한국은 신남방정책을 통해 ASEAN 국가들과의 경제, 문화, 외교적 협력을 강화하려는 노력을 기울임. 이 정책은 남한과 ASEAN 국가들이 협력할 수 있는 기반을 넓히고 있으며, 남북한 간 협력 구조가 형성되면 삼각 협력의 형태로 발전할 가능성이 있음.

ASEAN의 중립적 외교 정책: ASEAN은 미국과 중국의 패권 경쟁 속에서 상대적으로 중립적인 외교적 입장을 취하고 있으며, 이는 남북한과의 협력에 있어 강대국 간의 갈등을 피할 수 있는 환경을 제공. ASEAN은 남북한 협력에 있어서 안전한 중개자 역할을 할 수 있을 것으로 기대.

지역 안보와 평화 구축의 필요성: 남북한의 협력은 동북아시아와 동남아시아의 안보와 평화 구축에도 중요한 영향을 미침. 북한의 핵 문제와 군사적 긴장이 지속되는 상황에서, ASEAN과의 협력은 안보적 신뢰 구축을 위한 주요 메커니즘으로 작용하고 남북한의 평화적 해결과 협력은 ASEAN 국가들에게도 이익이 될 수 있음.

경제적 상호 의존성 증가: ASEAN 국가들은 남북한과의 경제적 협력을 통해 무역과 투자의 기회를 확대, 경제적 상호 의존성을 높이고 지역 협력의 기반을 강화하는 중요한 요소로 작용.

- Impact (영향)

남북한과 ASEAN 간의 경제 협력 강화: ASEAN과 남북한 간의 협력이 강화되면, 경제적 교류가 확대될 가능성 증가. 남북한이 ASEAN 국가들과 무역, 투자, 기술 교류를 통해 새로운 경제적 기회를 창출하고, 북한의 경우 ASEAN과의 협력은 중요한 경제 회복의 발판이 될 수 있음.

동북아-동남아 경제 블록 형성: 남북한과 ASEAN이 협력하면, 동북아시아와 동남아시아를 잇는 새로운 경제 블록이 형성, 이 경제 블록은 미국, 중국, EU 같은 주요 경제권과 경쟁력을 갖추게 될 가능성이 높으며, 지역 내 경제 통합이 더욱 가속화.

지역 평화와 안보 증대: 남북한과 ASEAN의 협력은 동북아시아와 동남아시아의 안보 불안을 해소하고, 평화 구축에 중요한 역할. ASEAN 국가들이 남북한 협력에 기여함으로써, 지역적 긴장이 완화되고 군사적 갈등의 위험이 줄어들 전망.

남북관계 개선: 남북한이 ASEAN과의 협력을 통해 경제적 이익과 외교적 이점을 얻게 되면, 남북한 관계가 개선될 전망. 남북한이 경제 협력과 외교적 신뢰를 쌓아가면서, 평화적 공존을 향한 진전을 기획할 수 있음.

ASEAN의 국제적 위상 강화: ASEAN이 남북한 간의 협력을 주도하거나 중재하게 된다면, ASEAN의 국제적 위상이 높아짐. 동북아와 동남아를 연결하는 중요한 중재자

역할을 수행, 더욱 강력한 국제적 목소리 제기.

- 발생 가능성: 중간

ASEAN과 남북한 간의 협력은 경제적 상호 이익과 평화 구축의 가능성을 제공하지만, 북한의 개방성, 국제 제재, 그리고 정치적 상황이 주요 제약 요인으로 작용하고 있다. 한국은 신남방정책을 통해 ASEAN과의 협력을 강화하고 있지만, 북한의 참여 가능성이 불확실하므로 이 이슈의 발생 가능성은 중간으로 평가할 수 있다.

• 전통적 거버넌스의 붕괴와 새로운 거버넌스 모델의 부상

- Driver (촉발 요인)

기술 발전과 디지털화: 인공지능(AI), 블록체인, 빅데이터와 같은 기술 혁신이 전통적인 거버넌스 모델에 영향, 디지털 기술이 정부와 시민 간의 상호작용 방식을 변화시키며, 더욱 투명하고 실시간으로 의사결정할 수 있는 모델을 요구. 기존의 느리고 복잡한 행정 절차를 대체할 것으로 예측.

시민 참여 요구 증가: 전통적인 위계적 거버넌스 모델은 시민들의 참여 욕구를 충분히 반영하지 못해 시민들은 직접 민주주의와 더 분산된 의사결정 구조를 요구하며, 특히 소셜 미디어와 온라인 플랫폼을 통해 자신의 목소리를 직접적으로 내려고 시도. 이는 전통적인 정부 구조의 한계를 드러내고 새로운 모델의 필요성을 촉발.

글로벌 문제 해결을 위한 협력 필요성: 기후 변화, 팬데믹, 기술 발전과 같은 초국가적 문제는 전통적인 국가 중심의 거버넌스로는 효과적으로 대응하기 어려운 상황. 이러한 문제들은 국경을 넘는 협력 모델이나 지속 가능한 거버넌스 구조를 요구하며, 전통적인 국가 중심의 통치 구조가 더 이상 적합하지 않다는 인식을 강화.

경제적·사회적 불평등: 전통적인 거버넌스 시스템은 많은 경우 경제적·사회적 불평등을 해소하지 못하고 있으며, 이는 시민들의 불만을 고조시킴. 불평등 해소를 위한 새로운 공공정책과 거버넌스 구조에 대한 요구가 커지면서 기존 시스템의 붕괴 가능성을 높이고, 대안적 모델이 등장할 기반을 제공.

지방 분권과 자치 강화: 세계 각국에서 지방 자치와 분권화에 대한 요구가 높아지면서, 중앙집권적 모델에서 벗어나 지방 중심의 거버넌스가 주목받고 있으며 전통적인 중앙 통제형 구조가 아닌, 지역 기반의 분산형 거버넌스로의 전환을 가속화.

- Impact (영향)

의사결정 구조의 변화: 전통적인 정부와 행정 시스템이 붕괴하면서, 더 분산된 의사결정 구조가 부상. 이는 블록체인 같은 기술을 기반으로 하는 분산형 시스템이 확대되고, 시민 참여가 실시간으로 이루어지는 새로운 거버넌스 모델을 촉진해 의사결정은 더 투명하고, 효율적이며, 다층적으로 변모할 것으로 전망.

시민 주도형 거버넌스 강화: 시민들이 정부 정책에 대한 직접적 참여를 요구하면서, 전통적인 정부 기관의 역할이 축소되고 시민 주도형 거버넌스 모델이 강화될 것으로 예측. 이는 정부가 더 많은 책임을 지고 시민과의 소통을 강화해야 하며, 그 결과 시민이 주체가 되는 새로운 협력 거버넌스 구조가 등장할 수 있음.

글로벌 협력 모델 부상: 전통적인 국가 중심의 거버넌스는 국제적 문제 해결에 비효율적이어서 기후 변화나 글로벌 보건 문제 등은 초국가적 거버넌스 모델을 요구, 다국가 협력과 네트워크를 기반으로 한 새로운 국제적 거버넌스 모델이 부상할 가능성 제기.

기술 기반의 자동화된 거버넌스 시스템: 인공지능과 데이터 분석을 통한 자동화된 의사결정 시스템이 부상. 공공 행정에서 효율성을 극대화하고, 인간의 오류나 부패를 줄일 수 있는 장점을 제시. 동시에 기술에 대한 신뢰와 데이터 윤리 문제가 새로운 쟁점이 될 것으로 전망.

사회적 혼란과 적응 과정: 전통적 거버넌스의 붕괴는 사회적 혼란을 일으킬 수 있으며, 특히 정부에 대한 신뢰가 낮아질 경우 정치적 불안정성이 증가. 새로운 모델로의 전환 과정에서 기존 권력 구조와 시민 참여 구조 간의 갈등이 발생할 수 있으며, 이에 따른 적응 과정이 필요할 것으로 전망.

- 발생 가능성: 중상

기술 발전, 시민 참여 요구, 글로벌 문제 해결의 필요성 등 여러 요인에 의해 전통적 거버넌스 모델이 도전에 직면하고 있으며, 새로운 분산형, 기술 기반의 거버넌스 모델이 부상할 가능성이 제기되고 있다. 기술의 발전 속도와 국제 문제 해결의 복잡성을 고려할 때, 이 이슈의 발생 가능성은 중간에서 높음으로 평가된다. 다만, 전통적 거버넌스 모델의 완전한 붕괴보다는 점진적인 변화와 적응이 이루어질 가능성이 더 크며, 이는 긴 시간에 걸쳐 발생할 것으로 전망된다.

[표 4-2] 5대 분야별 15개 이머징 이슈들

분야	이머징 이슈	주요 동인
사회적 변화	인구 변화와 이민 제도 미비로 사회적 갈등 및 경쟁력 약화	인구구조 변화, 노동력 부족, 제도적 미비, 배타적 민족주의
	초개입화된 정체성 확산과 사회적 연대 약화	디지털화, 경제적 불평등, 개인주의 확산
기술적 변화	AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성 증가	AI의 급진전, 기술개발 경쟁, 인간 오류
	AI의 범용화와 국방 패러다임 변화	AI의 급진전, 사이버 전쟁의 일상화, 기술경쟁
	남북한 기술 격차와 표준 불일치로 남북 협력 단절 및 평화 실패	기술표준 불일치, 국제적 디커플링, 남북 군사기술 집중
	디지털 및 기술 기반 채널 확대로 남북한 신뢰 구축과 평화 협력 증진	기술 발전, 비대면 기술의 필요성, 신뢰 회복 필요성, 국제적 지원
	인공지능과 디지털 기술의 커먼즈화	오픈소스 기술 확산, 디지털 격차 해소, 공공인프라 인식 변화, 기술 보급 속도
환경적 변화	기후 위기 대응을 통한 남북 협력 강화와 제재 완화	기후위기 심화, 북한 탄소중립 추진, 국제 제재 완화
	평양과 서울을 연결하는 AI 기반의 친환경 스마트 시티 구축으로 '글로벌 공생주의' 모델 제기	스마트 시티 확산, 기후위기 대응 필요성 증대, 남북 협력 증대, 국제사회 관심 증가
	지역적 단위에서 국가를 넘어서 도시 간 협력 가속화	글로벌화와 도시화, 기술발전과 연결성 강화, 국가 경계 모호성, 지속가능발전 관심
경제적 변화	기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력	북극 해빙 가속화, 물류비용 절감과 경제적 기회 부각, 러시아와 협력 강화
	동북아 탄소배출권 시장의 부상	동아시아 국가 기후 정책 강화, 기술발전과 데이터 관리, 국제 무역과 외교적 압력 증가
정치적 변화	탈국가 성장주의로 한국 중립국 선언과 다지역 연방국가 지향	국제 정치의 다극화, 탈국가 성장주의 등장, 글로벌 협력 모델 변화, 지방분권 강화
	ASEAN과 남북한의 협력을 통한 지역 협력체로의 재편	북한의 경제 개방, 한국의 신남방정책, ASEAN 중립외교 강화, 지역안보 중요성
	전통적 거버넌스의 붕괴와 새로운 거버넌스 모델의 부상	디지털화, 시민참여 증가, 글로벌 문제해결을 위한 협력, 경제사회적 불평등

3 이슈들의 사회적 의미와 정책적 쓸모에 대한 이해

가. 이머징 이슈를 이해하는 3가지 프레임

15개 이머징 이슈의 특징을 3가지로 나눠서 분류할 수 있다. 이렇게 분류하면 이머징 이슈의 사회적 의미와 정책적 쓸모에 대해 더 풍부한 이해가 가능하다.

첫째, 이머징 이슈는 내부 선택에 따른 결과를 표시한다. 사회 내부에서 어떤 결정을 하게 되고 그 결과로 이머징 이슈가 발생하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 이머징 이슈는 외부 충격에 대응하는 한국 사회만의 방식을 드러낸다. 전쟁이나 감염병 혹은 거대기술의 변화처럼 외부환경의 변화가 한국 사회에 영향을 미치는데 그 영향에 대응하는 한국 사회만의 방식이 이머징 이슈로 나타날 수 있다. 셋째, 이머징 이슈는 내부의 혼란, 외부의 갑작스런 충격 등으로 한국 사회가 갈피를 잡지 못하고 쇠퇴하는 것을 보여주기도 한다. 이 경우는 한국 사회에 던지는 강력한 경고의 메시지일 수 있다.

15개의 이머징 이슈를 이 프레임으로 분류하고 이슈의 사회적 의미와 정책적 쓸모에 대해 짚어보자.

나. 내부 선택에 따른 결과를 반영

이 특성에 해당하는 이머징 이슈는 한국 사회 내부의 정책적 선택이나 사회적 결정이 직접적으로 이슈를 발생시키는 경우다. 이러한 이슈는 한국 사회가 자율적으로 어떤 경로를 선택했을 때 그 선택의 결과가 이슈로 등장하는 것을 의미한다.

- 평양과 서울을 연결하는 AI 기반 친환경 스마트 시티 구축으로 글로벌 공생주의 모델 제기
- ASEAN과 남북한의 협력을 통한 지역 협력체로의 재편
- 동북아 탄소배출권 시장의 부상
- 탈국가 성장주의로 한국 중립국 선언과 다지역 연방국가 지향
- 인공지능과 디지털 기술의 커먼즈화

사회적 의미: 한국 사회는 기술 혁신과 국제 협력을 통한 자율적 선택으로 미래를 개척해 나가는 방향성을 반영하고 있다. 이러한 이슈들은 지속가능성, 기술 발전, 지역 협력과 같은 중요한 사회적 목표를 실현할 수 있는 기회를 제공하며, 한국이 글로벌 리더로 자리매김할 가능성을 보여준다.

정책적 시사점: 정책 입안자들은 혁신적인 기술 활용, 국제 및 지역 협력 강화, 그리고 경제적 지속가능성을 중심으로 정책을 설계해야 한다. AI와 디지털 기술의 커먼즈화는 기술의 보편적 접근성을 높일 수 있으므로, 이를 위한 공공 정책과 기술 관리 체계를 확립할 필요가 있다.

다. 외부 충격에 대응하는 한국 사회만의 방식

이 특성에 해당하는 이머징 이슈는 전쟁, 감염병, 기술 변화와 같은 외부 요인이 한국 사회에 영향을 미쳤을 때, 한국이 이를 어떻게 독특하게 대응하는지를 보여준다. 외부 충격을 수용하고 해결책을 찾아가는 과정에서 나타나는 이슈로 볼 수 있다.

- 기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력
- AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성
- 디지털 및 기술 기반 채널 확대로 남북한 신뢰 구축과 평화 협력 증진
- 전통적 거버넌스의 붕괴와 새로운 거버넌스 모델의 부상

사회적 의미: 한국 사회는 외부의 위기와 충격에 직면했을 때 독자적인 방식으로 대응하며, 이를 기술적 혁신과 지역 협력을 통해 해결하려고 했다. 이는 한국 사회가 적응력을 가지고 있으며, 유연한 대응을 통해 위기를 기회로 바꾸려는 의지가 있다는 것을 나타낸다.

정책적 시사점: 정책적으로는 안보, 기술 혁신, 국제적 협력을 강화하는 것이 중요하다. 특히 외부 충격에 대한 대응책을 마련하는 과정에서 디지털 기술과 민관 협력을 통한 혁신적인 해법을 모색할 필요가 있다. 또한 기후 변화 대응과 같은 글로벌 이슈에 능동적으로 대응할 수 있도록 정책을 수립해야 한다.

라. 내부의 혼란 또는 외부의 갑작스런 충격의 결과

이 유형의 이머징 이슈는 한국 사회가 내부 혼란이나 외부 충격에 의해 갈피를 잡지 못하고 쇠퇴하는 경로를 보여준다. 이는 사회적 경고로서의 의미를 가지며, 미래의 위기 상황을 경고하는 신호가 될 수 있다.

- 인구 변화와 이민 제도 미비로 인한 사회적 갈등 및 경쟁력 약화
- 초개인화된 정체성 확산과 사회적 연대 약화
- 남북한 기술 격차와 표준 불일치로 남북 협력 단절 및 평화 실패
- 기후 변화 대응을 통한 남북 협력 강화와 제재 완화
- 지역적 단위에서 국가를 넘어서 도시 간 협력을 가속화

사회적 의미: 이러한 이슈들은 한국 사회의 내부적 혼란이나 구조적 약점을 보여주며, 더 이상 전통적인 방식으로 문제를 해결할 수 없음을 나타낸다. 만약 대응하지 못한다면, 사회적 쇠퇴나 경제적 약화를 겪을 수 있다는 경고를 내포한다.

정책적 시사점: 정책 입안자들은 이러한 경고 신호를 심각하게 받아들여 사회적 연대 강화, 기술 격차 해소, 포용적 성장을 위한 전략을 마련해야 한다. 특히 인구 변화나 이민 제도 개선, 사회적 갈등 완화를 위한 장기적 정책이 필요하다. 또한, 사회적 약자를 보호하는 제도적 장치를 마련하고, 국가 간 기술 격차를 줄이기 위한 외교적 노력이 중요하다.

결론적으로, 이머징 이슈는 사회의 미래적 선택, 외부 충격에 대한 대응, 그리고 사회적 쇠퇴 가능성을 통해 정책적 대응 전략의 중요성을 제시한다. 이를 통해 한국 사회는 사회적 안정과 미래의 기회를 위한 선제적 준비를 할 수 있으며, 이를 바탕으로 정책 설계와 사회적 대응이 필요함을 시사한다.

4 한반도 평화의 4가지 미래와 이머징 이슈의 상관관계

가. 적대적 평화와 연계되는 이머징 이슈들

적대적 평화 미래의 주요 동력은 미-중 전략적 경쟁 격화, 남북한 간 적대적 무시 정책, 힘에 의한 평화 인식 및 한국 민간 시민사회 양극화를 들 수 있다. 이 미래의 실현을 강화하거나 유지하는 등 밀접한 관련성을 보이는 이머징 이슈는 다음과 같다.

- 인구 변화와 이민 제도 미비로 사회적 갈등 및 경쟁력 약화
사회 내부의 불안정성과 경쟁력 약화가 남북한 간의 협력보다는 적대적 무시와 경쟁을 촉진한다. 사회적 갈등은 정치적 긴장으로 이어지며, 군비 경쟁을 심화시킬 가능성이 높다.
- 초개인화된 정체성 확산과 사회적 연대 약화
개인화된 정체성의 확산은 사회적 연대를 약화시키고, 시민사회 내 양극화를 심화한다. 이로 인해 남북한 간 적대적 태도가 강화될 수 있다.
- AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성 증가 (공포의 균형 미래와도 연관성이 있어 중복 이슈로 분류)
AI와 군사 기술의 결합은 남북한 간의 군비 경쟁을 심화시키며, 전쟁의 위험성을 증가시킨다. 통제 상실의 위험성은 적대적 긴장을 더욱 고조한다.
- AI의 범용화와 국방 패러다임 변화 (공포의 균형 미래와도 연관성이 있어 중복 이슈로 분류)
AI의 군사적 활용이 남북한 간의 군사적 갈등을 부추기며, 적대적 무시의 경로를 유지하는 데 기여한다. 군사적 패러다임 변화는 무기 경쟁을 촉진할 수 있다.
- 남북한 기술 격차와 표준 불일치로 남북 협력 단절 및 평화 실패
남북한 간 기술 격차와 표준 불일치는 경제 협력을 방해하며, 적대적 무시의 길을 고착화한다. 이는 평화의 가능성을 더욱 축소한다.

나. 공포의 균형과 연계되는 이머징 이슈들

공포의 균형 미래의 주요 동력은 국제비확산체제 기능정지, 국제사회의 북한 핵국가

인정 및 한국의 핵보유 등을 통한 한반도 적대적 핵균형 공고화, 핵균형 공고화 이후 한반도 핵군비통제체제 구축, 한국 시민사회의 힘에 의한 평화 인식 주류화 및 억지의 균형에 대한 합의를 들 수 있다. 이 미래의 실현을 강화하거나 유지하는 등 밀접한 관련성을 보이는 이머징 이슈는 다음과 같다.

- AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성 증가 (적대적 평화의 미래와도 연관성이 있어 중복 이슈로 분류)

공포의 균형에서 AI와 군사 기술이 핵 억지력을 강화하는 데 필수적이지만, 통제 상실의 위험성이 핵 균형을 위협할 수 있다. 이는 긴장 상태를 유지하는 데 중요한 요소다.

- AI의 범용화와 국방 패러다임 변화 (적대적 평화의 미래와도 연관성이 있어 중복 이슈로 분류)

AI는 핵 억지력과 군사적 균형을 유지하는 데 중요한 역할을 하며, 공포의 균형을 기술적으로 유지한다. 군사 기술의 발전은 핵 억지력을 강화하는 역할을 한다.

다. 기능적 평화와 연계되는 이머징 이슈들

기능적 평화 미래의 주요 동력은 미-중 제한적인 경쟁, 미국과 중국의 대북 관여 정책, 남북한 상호의존에 기반한 기능적 통합 파트너십, 한국 민간 시민사회의 지지 및 적극적 역할 등을 들 수 있다. 이 미래에서는 남북한 간 전면적 충돌을 방지하기 위한 정치·군사적 협상이 진전되며, 군사적 긴장이 제한적이다. 남북한 간 기능적 통합이 점진적으로 확대되며, 경제, 환경, 기술 등의 분야에서 실질적인 협력이 이루어진다. 한반도 비핵화 및 평화체제 협상은 제도화를 통한 확립에 미치지 못하는 못하더라도 지속됨으로써 행위자들 간 상호의존의 기반으로 작용한다. 민간 시민사회들의 주도적 역할과 국제적 협력을 통해 기능적 통합이 확산·심화된다. 이 미래의 실현을 강화하거나 유지하는 등 밀접한 관련성을 보이는 이머징 이슈는 다음과 같다.

- 디지털 및 기술 기반 채널 확대로 남북한 신뢰 구축과 평화 협력 증진

남북한 간의 기술 기반 소통 채널이 신뢰를 구축하고 협력을 촉진하는 데 중요한 역할을 하며, 이는 기능적 평화의 기반이 된다.

- 평양과 서울을 연결하는 AI 기반의 친환경 스마트 시티 구축으로 ‘글로벌 공생주의’ 모델 제기
남북한 간 상징적 협력 프로젝트인 스마트 시티 구축이 기능적 협력의 대표적인 사례로 작용한다.
- ASEAN과 남북한의 협력을 통한 지역 협력체로의 재편
ASEAN과의 협력은 남북한 간의 경제적, 정치적 협력을 넓히며, 지역 협력의 중요한 모델이 된다.
- 기후 위기 대응을 통한 남북 협력 강화와 제재 완화
기후 변화 대응이라는 공동의 목표가 남북 간의 협력을 촉진하며, 국제적 제재 완화와 경제 협력에 기여한다.
- 기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력
기후 변화로 인해 북극 항로가 열리면서, 남북한 간의 경제적 협력이 이루어질 수 있는 새로운 기회가 생기며, 경제적 협력이 기능적 평화를 더욱 강화한다.

라. 제도적 평화와 연계되는 이머징 이슈들

제도적 평화 미래의 주요 동력은 미-중 협력 강화, 동아시아 비핵화 검증체계 확립 및 동아시아 교차승인 확립, 남북한 권력공유 한반도 기구 심화, 한국의 탈성장·탈안보 경제사회적 민주화 및 협의주의적 정치문화 공고화 등을 들 수 있다. 이 미래에서는 한반도의 비핵화가 이루어지며, 기존의 정전체제가 평화체제로 전환된다. 남북한 간 상호 인정과 협력이 안정적으로 이루어지며, 평화의 제도화가 진행된다. 이 미래의 실현을 강화하거나 유지하는 등 밀접한 관련성을 보이는 이머징 이슈는 다음과 같다.

- 인공지능과 디지털 기술의 커먼즈화
인공지능과 디지털 기술이 남북한 간의 경제적 협력과 기술 공유를 촉진하며, 평화 체제의 안정성을 강화하는 데 중요한 역할을 한다.
- 지역적 단위에서 국가를 넘어서 도시 간 협력 가속화
중앙정부의 개입 없이 도시 간 협력이 강화되며, 이는 남북한 간의 새로운 협력 모델이 될 수 있다. 평화 체제가 지역 차원에서 안정적으로 작동한다.
- 동북아 탄소배출권 시장의 부상

탄소배출권 시장을 통해 남북한 간의 경제적 협력이 강화되며, 이는 평화 유지와 경제적 번영을 함께 도모할 수 있는 중요한 요소로 작동한다.

- 전통적 거버넌스의 붕괴와 새로운 거버넌스 모델의 부상
기존의 중앙집권적 또는 군사적 중심의 거버넌스가 붕괴하고, 새로운 평화 체제가 제도화되면서 남북한 간의 평화 유지에 기여한다.
- 탈국가 성장주의로 한국 중립국 선언과 다지역 연방국가 지향
한국이 중립국 선언을 통해 국제 정치에서 독립적인 입지를 다지고, 이를 기반으로 남북 협력을 강화하여 평화 체제가 더욱 안정될 수 있다.
- 기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력(기능적 평화의 미래와 중복 이슈)
기후 변화로 인해 북극 항로가 열리면서 남북한 간의 경제적 협력 기회가 증가하고, 이러한 경제적 협력은 평화 정착에 중요한 역할을 할 수 있다.

남북한 간의 협력이 다방면에서 제도화되며, 장기적이고 안정적인 평화가 유지될 수 있다. 기후 변화, 탄소 배출권 등 글로벌 이슈에 공동 대응으로 평화와 경제적 번영이 공존한다. 새로운 거버넌스 모델과 지역 협력 모델이 남북한 간의 상호 인정과 협력을 더욱 강화시키며, 한반도의 지속 가능한 평화가 유지될 것으로 전망된다.

5 이머징 이슈의 미래 영향력 평가

가. 이슈의 영향력 평가 필요성과 방법론

각 이머징 이슈가 특정 시나리오에서 어떤 정도의 영향력을 미칠지를 평가해보자. 이는 정책 입안자들이 우선적으로 대응해야 할 이슈를 식별하고, 정책적 자원을 효율적으로 배분할 수 있도록 도와줄 수 있다. 우선 고, 중, 저로 이머징 이슈를 평가한다. 각 이슈가 해당 시나리오에서 중요한 역할을 할 가능성에 따라 고(High), 중(Medium), 저(Low)로 평가한다. 평가 기준은 다음의 세 가지를 적용한다.

- 실현 가능성: 이슈가 실현될 가능성이 얼마나 높은가? (이슈가 시나리오 내에서 쉽게 발생할 수 있는지 여부)
- 사회적 파급 효과: 이 이슈가 사회에 미칠 영향력은 얼마나 큰가? (사회적, 경제적, 정치적 시스템에 미칠 잠재적 변화)
- 국제적 요인: 이 이슈는 국제 사회의 변화와 어떻게 맞물려 있는가? (국제 정세나 다른 국가들과의 상호작용에 미치는 영향)

고(High)로 평가된 이슈는 우선적으로 대응해야 할 중요 이슈로 분류되고, 저(Low)로 평가된 이슈는 상대적으로 낮은 우선순위로 간주될 수 있다. 고로 평가된 이슈는 각 시나리오에서 가장 큰 영향을 미칠 이슈들이다. 즉각적인 정책적 대응이 필요하며, 구체적인 실행 계획이 수립되어야 한다. 중으로 평가된 이슈는 중기적 대응이 필요한 이슈다. 지속적으로 모니터링하며, 상황에 따라 대응 방안을 업데이트할 준비가 필요하다. 저로 평가된 이슈는 실현 가능성은 낮지만, 사회적 파급 효과가 클 경우도 있으므로 장기적 관점에서 준비하고, 필요할 때 대응할 수 있도록 기본적인 계획을 마련하면 좋다.

나. 4가지 시나리오별 이머징 이슈의 영향력 평가

내부 연구진은 이머징 이슈들이 각 시나리오에 어느 정도로 영향을 미치는지 논의하고 그 영향의 정도를 고, 중, 저 등으로 나눠 평가했다. 3인의 연구진이 모두 합의하면 영향의 정도를 확정했다.

[표 4-3] 적대적 평화 시나리오에서 이머징 이슈 평가

이머징 이슈	영향력	설명
인구 변화와 이민 제도 미비로 사회적 갈등 및 경쟁력 약화	고	사회적 갈등이 남북 협력을 저해하며, 군사적 긴장과 적대적 무시를 강화
초개인화된 정체성 확산과 사회적 연대 약화	중	사회적 연대 약화는 남북 간 협력을 저해하지만, 군사적 갈등에 직접적 영향을 주지 않을 수 있음
AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성 증가	고	군비 경쟁을 촉진하며, 통제 불능의 상황에서 적대적 무시를 강화하는 요소
AI의 범용화와 국방 패러다임 변화	고	AI 기술이 군사적 긴장을 강화하고, 국방 패러다임이 변화하면서 적대적 무시 상태가 유지

[표 4-4] 공포의 균형 시나리오에서 이머징 이슈 영향력 평가

이머징 이슈	영향력	설명
AI와 군사 기술 결합으로 통제 상실과 전쟁 책임의 모호성 증가	고	핵 억지력과 군사 기술의 결합이 공포의 균형을 유지하는 데 중요한 역할
AI의 범용화와 국방 패러다임 변화	고	AI는 국방 전략의 핵심 기술로 자리잡으며, 공포의 균형을 유지하는 중요한 요인

[표 4-5] 기능주의적 평화 시나리오에서 이머징 이슈 영향력 평가

이머징 이슈	영향력	설명
평양과 서울을 연결하는 AI 기반의 친환경 스마트 시티 구축으로 '글로벌 공생주의' 모델 제기	고	AI 기반 협력이 남북 간 실질적인 경제적 협력과 평화 체제를 구축하는 데 중요한 역할
ASEAN과 남북한의 협력을 통한 지역 협력체로의 재편	고	ASEAN과의 협력이 기능적 협력을 촉진하지만, 그 영향력이 제한적
기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력	고	북극 항로가 남북한 간 경제적 협력에 기여할 수 있지만, 직접적인 평화 구축보다는 경제적 측면에서 역할
동북아 탄소배출권 시장의 부상	중	경제적 협력을 통해 평화 체제가 더욱 안정될 수 있지만, 직접적인 평화 제도화에는 한계
남북한 기술 격차와 표준 불일치로 남북 협력 단절 및 평화 실패	중	기술 격차가 남북한의 협력을 방해하고, 적대적 무시가 지속될 가능성이 높음

[표 4-6] 제도적 평화 시나리오에서 이머징 이슈의 영향력 평가

이머징 이슈	영향력	설명
디지털 및 기술 기반 채널 확대로 남북한 신뢰 구축과 평화 협력 증진	고	디지털 기술을 통한 협력과 소통이 기능적 평화를 구축하는 중요한 요인
인공지능과 디지털 기술의 커먼즈화	중	인공지능과 디지털 기술의 공유가 남북 간 협력의 기반이 되며, 평화 체제를 제도화하는 데 기여
지역적 단위에서 국가를 넘어서 도시 간 협력 가속화	고	지역적 협력이 남북한 간 평화 구축의 새로운 방식으로 자리 잡을 수 있음
전통적 거버넌스의 붕괴와 새로운 거버넌스 모델의 부상	고	새로운 거버넌스 모델이 남북한 간의 상호 협력을 강화하고 평화 체제를 제도화
탈국가 성장주의로 한국 중립국 선언과 다지역 연방국가 지향	고	중립국 선언이 평화 구축에 기여할 수 있지만, 이 이슈가 구체적으로 남북한 협력에 큰 영향을 미칠지에 대한 불확실성이 존재
기후 위기 대응을 통한 남북 협력 강화와 제재 완화	중	기후 변화 대응이라는 공동 목표가 남북한 협력의 중요한 기반
기후 변화로 인한 북극 항로(NSR) 활용과 남북한 경제 협력	중	북극 항로가 경제적 협력에 기여할 수 있지만, 평화 체제 자체의 제도화보다는 경제적 측면에서의 역할을 강조

다. 15개 이머징 이슈의 4개 시나리오 영향 논의

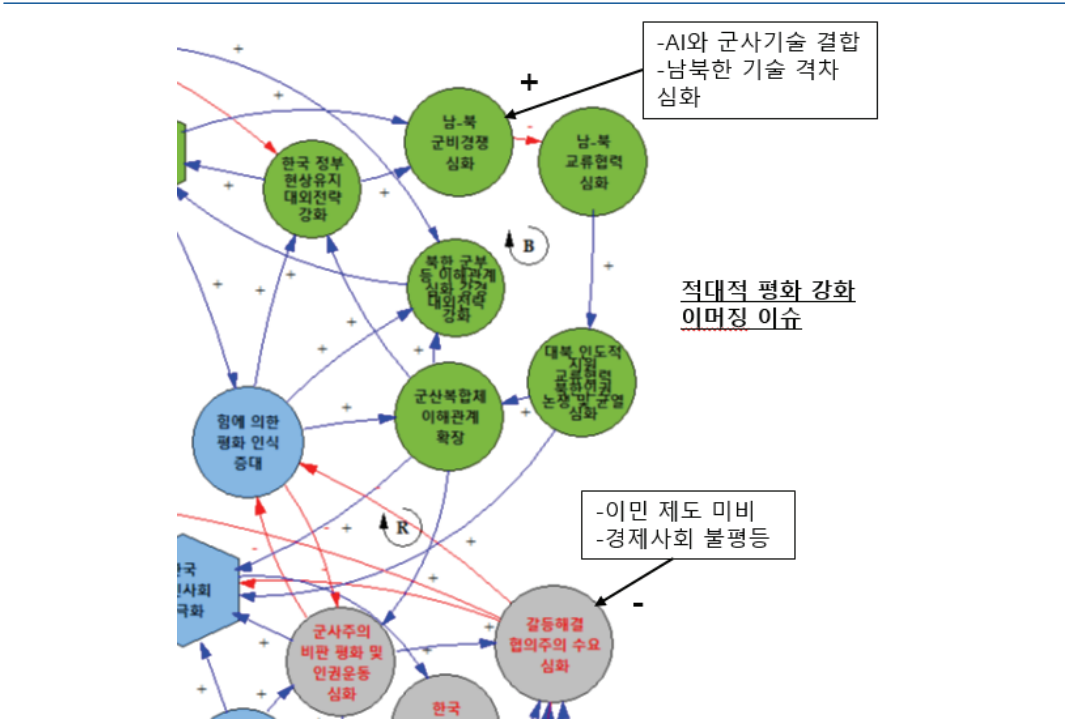
앞서 2절 4.에서는 4개 시나리오별로 가장 영향을 미칠 이머징 이슈를 선별하고 그에 대한 영향력 정도를 평가했는데, 이번에는 15개 모두가 4개의 미래 시나리오에 미치는 영향을 논의해보았다. 각 시나리오를 강화하는 이머징 이슈와 약화하는 이머징 이슈로 나눠 기술한다.

1) 적대적 평화 시나리오에 미치는 영향

• 시나리오 강화 관점

적대적 평화 시나리오를 강화하는 이머징 이슈는 다음과 같다. 먼저, 인구 변화와 이민 제도의 미비는 배타적 민족주의와 사회적 갈등을 심화시켜 남북 협력보다는 적대적 관계를 유지하는 데 기여한다. AI와 군사기술의 결합은 군사기술 경쟁을 심화시키며 군비 확장과 적대적 군사 체제를 더욱 공고히 한다. 남북한 기술 격차와 표준 불일치는 기술적 비대칭으로 협력보다는 갈등을 유발하며, 이는 상호 적대 구조를 강화하는 결과로 이어진다. 기후변화로 발생하는 북극 항로 활용은 국제적 경쟁을 심화시켜 남북 간

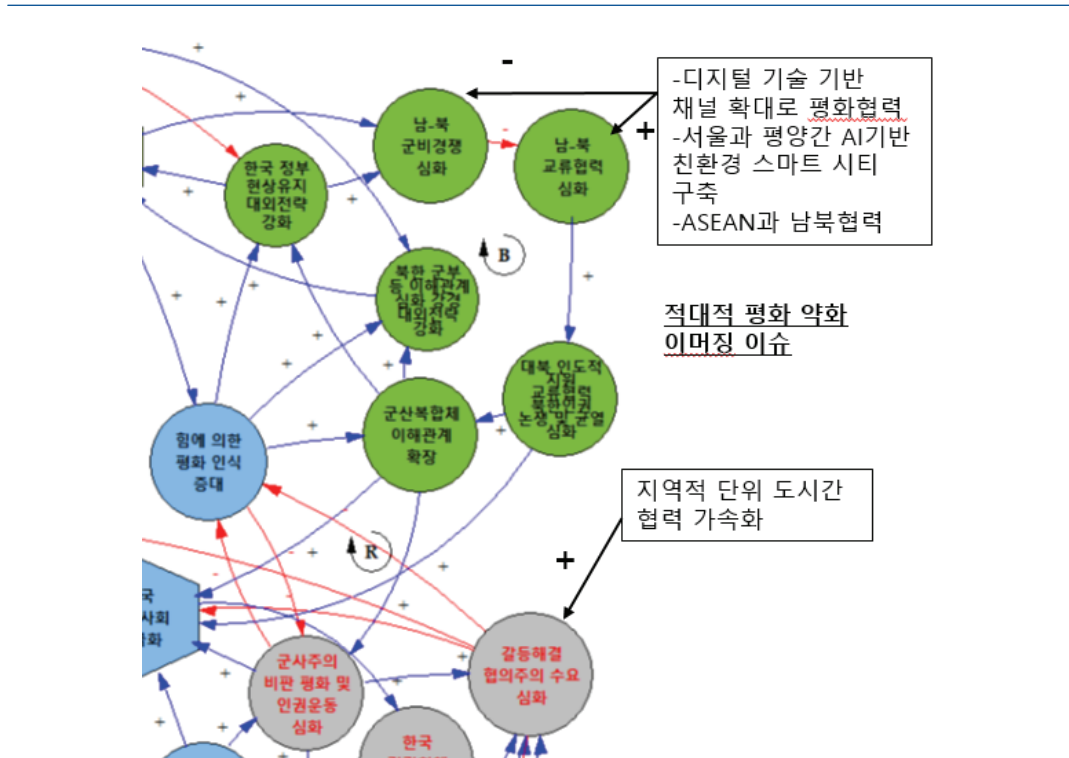
경제 협력 가능성을 약화시키고, 경제사회적 불평등은 사회 내 군사적 안정에 대한 대중적 지지를 강화하며 적대적 체제를 유지하게 만든다.



[그림 4-5] 적대적 평화를 강화하는 이머징 이슈

• 시나리오 약화 관점

적대적 평화 시나리오를 약화시키는 이머징 이슈는 다음과 같다. 디지털 및 기술 기반 채널의 확대는 비대면 기술을 통해 신뢰 회복과 협력의 가능성을 높인다. 기후 위기 대응을 위한 남북 협력은 기후 문제 해결의 시급성으로 적대적 구조를 완화시키는 데 기여할 수 있다. AI 기반 친환경 스마트 시티 구축은 남북 공동 프로젝트로 협력의 성공 사례를 제시하며 적대적 관계를 약화시킨다. 지역적 단위 도시 간 협력 가속화는 도시 차원의 협력이 국가 차원의 적대적 관계를 완화하는 촉매제가 될 가능성을 보여준다. 탈국가 성장주의와 중립국 선언은 군사적 경쟁 대신 중립적 외교를 추구함으로써 적대적 평화 시나리오를 붕괴시키는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

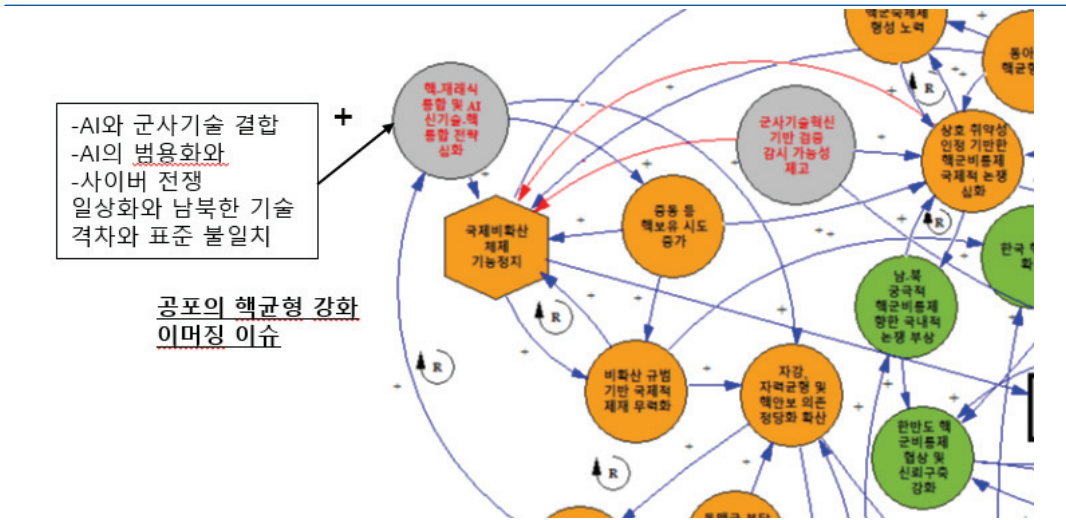


[그림 4-6] 적대적 평화를 약화하는 이머징 이슈

2) 공포의 균형 시나리오에 미치는 영향

• 시나리오 강화 관점

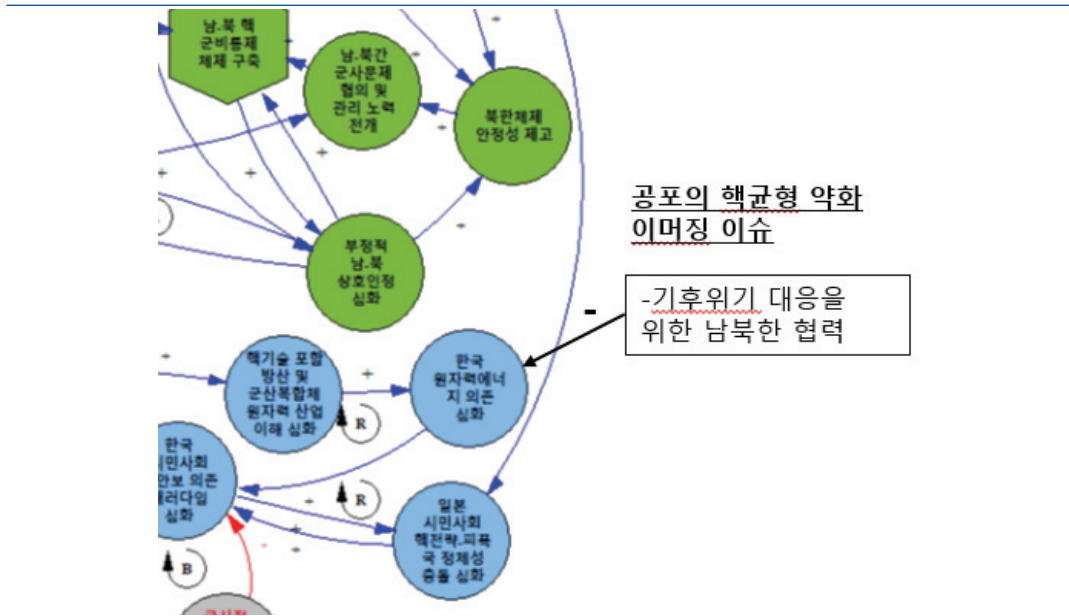
공포의 균형 평화 시나리오를 강화하는 이머징 이슈는 다음과 같다. AI와 군사기술의 결합은 군사기술 경쟁과 무기 시스템의 자동화를 촉진하여 핵무장과 군사적 억지 체제를 더욱 공고히 한다. AI의 범용화와 국방 패러다임 변화는 사이버 전쟁의 일상화와 군사기술 발전을 가속화하며, 핵 균형의 안정성을 지원한다. 남북한 기술 격차와 표준 불일치는 기술적 비대칭과 군사기술 집중으로 남북 간 협력보다는 긴장을 고조시키고, 핵 중심의 억지 체제를 강화한다. 경제사회적 불평등은 사회적 불만을 억지적 평화 유지의 명분으로 사용하게 하며, 억지 체제에 대한 대중적 지지를 견고히 한다. 또한, 국제적 경쟁 구도 속에서 북극 항로 활용과 동북아 탄소배출권 시장 부상과 같은 경제적 변화는 경쟁 심화를 유발하며, 남북관계가 핵 균형 체제에서 벗어나지 못하도록 만든다.



[그림 4-기] 공포의 균형을 강화하는 이머징 이슈

• 시나리오 약화 관점

공포의 균형 평화 시나리오를 약화시키는 이머징 이슈로 기후위기 대응을 위한 남북 협력은 기후문제의 심각성을 해결하기 위해 협력의 필요성을 강조하며, 핵 중심의 억지 체제를 약화시키는 역할을 할 수 있다. 디지털 및 기술 기반 채널의 확대는 남북 간의 신뢰 회복을 도와 군사 중심적 관계를 약화시키고 비군사적 대화의 가능성을 열어준다. AI 기반 친환경 스마트 시티 구축은 남북 공동 프로젝트를 통해 경제·기술적 협력을 가능하게 하여 핵 중심 체제의 대안적 모델을 제시한다. 지역적 단위 도시 간 협력 가속화는 국가 중심의 핵 억지 논리를 약화시키고, 지역 단위에서 새로운 평화협력 모델을 구축할 가능성을 보여준다. 탈국가 성장주의와 중립국 선언은 국제 정치의 다극화와 글로벌 협력을 강조하며, 핵 억지 중심의 체제를 붕괴시키는 잠재력을 가진다.

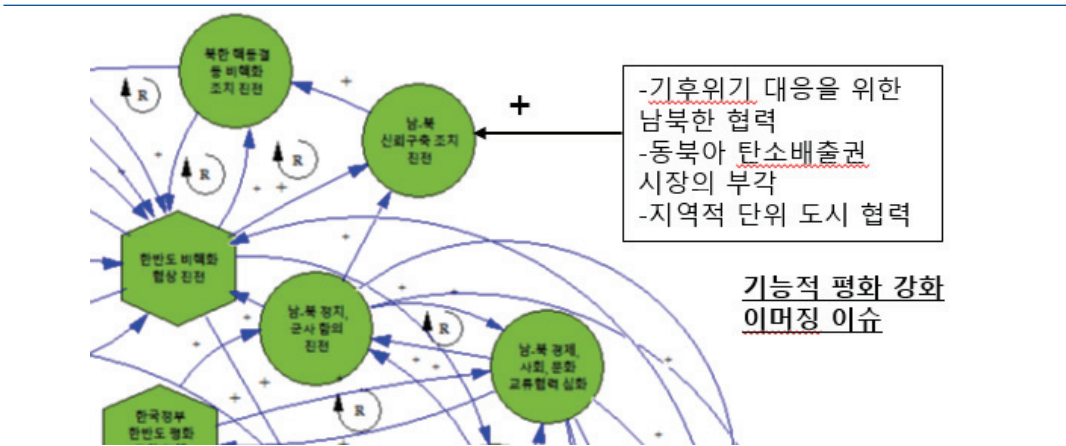


[그림 4-8] 공포의 균형을 약화하는 이머징 이슈

3) 기능적 평화 시나리오에 미치는 영향

• 시나리오 강화 관점

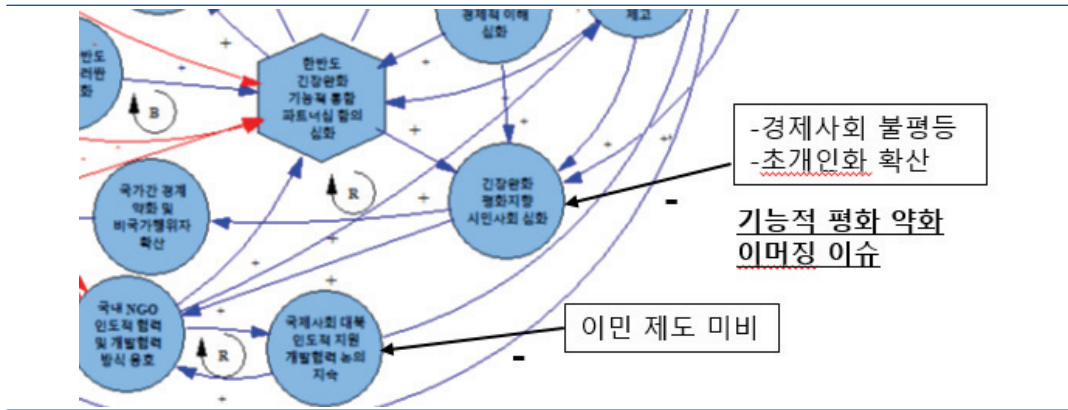
기능적 평화 시나리오를 강화하는 이머징 이슈로 디지털 및 기술 기반 채널 확대는 남북 간 비대면 소통과 신뢰 회복을 촉진하며, 경제적·사회적 협력을 위한 기반을 마련한다. 기후위기 대응을 위한 남북 협력은 기후 문제 해결을 통해 상호 협력의 필요성을 강화하고, 경제적·환경적 공동 이익을 창출함으로써 협력 관계를 심화시킨다. AI 기반 친환경 스마트 시티 구축은 남북 공동 프로젝트로 협력의 성공 사례를 만들어내며, 경제와 기술 협력을 더욱 강화한다. 지역적 단위 도시 간 협력 가속화는 국가 차원을 넘어 도시 단위에서 협력이 활발해지도록 하여 기능적 통합을 뒷받침한다. 동북아 탄소배출권 시장의 부상은 환경적 문제를 해결하는 경제적 협력의 가능성을 제시하며, 남북 간 지속 가능한 경제 협력을 촉진한다.



[그림 4-9] 기능적 평화를 강화하는 이머징 이슈

• 시나리오 약화 관점

AI와 군사기술의 결합은 군사적 기술경쟁을 심화시키며, 경제적 협력보다는 군사적 긴장을 유발할 가능성이 있다. AI의 범용화와 국방 패러다임 변화는 군비 경쟁을 가속화하고, 협력보다는 대립을 부추길 수 있다. 남북한 기술 격차와 표준 불일치는 기술적 불균형으로 협력을 어렵게 만들고, 긴장을 조장할 수 있다. 경제사회적 불평등과 이민 제도 미비는 사회적 갈등을 심화시키고, 경제적 협력의 정당성을 약화시키며 기능적 평화 실현의 장애물이 된다. 초개인화의 확산과 사회적 연대의 약화도 이 시나리오를 약화한다.

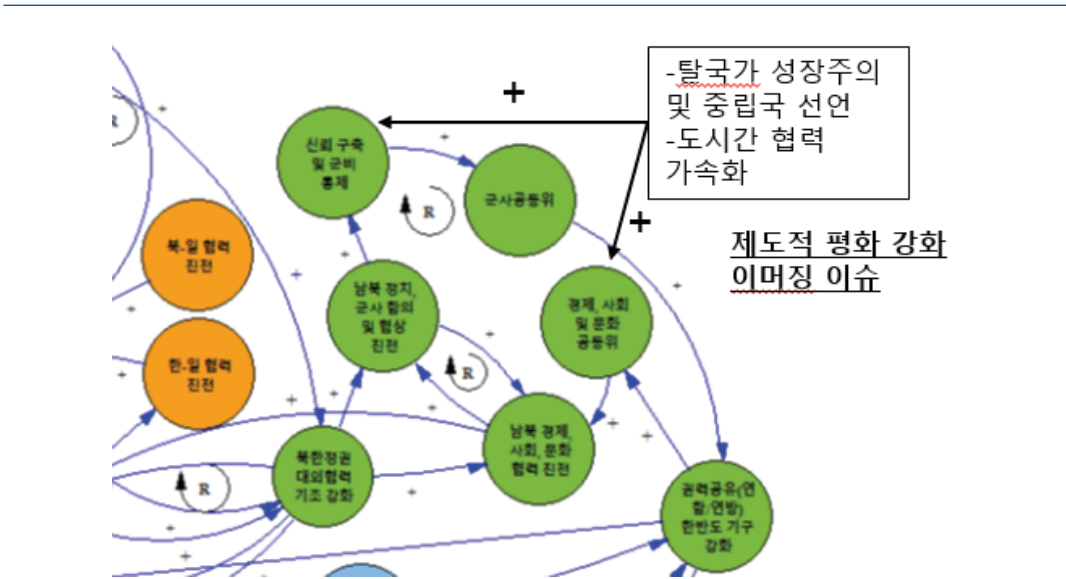


[그림 4-10] 기능적 평화를 약화하는 이머징 이슈

4) 제도적 평화 시나리오에 미치는 영향

• 시나리오 강화 관점

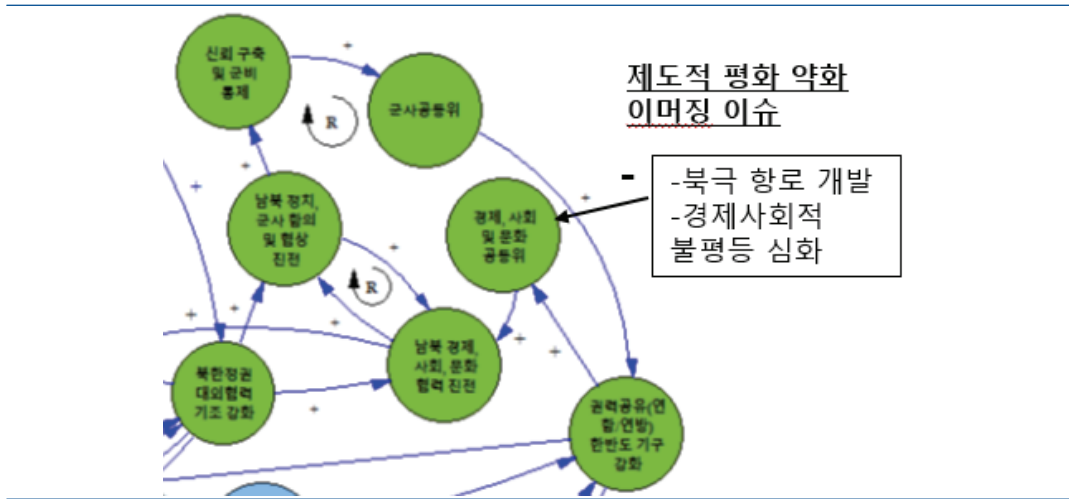
탈국가 성장주의와 중립국 선언은 군사 중심의 안보 논리를 약화시키고, 한반도 내에서 중립적이고 협의주의적인 제도화를 가능하게 한다. 디지털 및 기술 기반 채널의 확대는 남북 간 신뢰를 회복하고 지속적인 대화를 가능하게 하며, 비핵화와 평화체제 구축을 위한 제도적 기반을 강화한다. 기후위기 대응을 위한 남북 협력은 환경 문제 해결을 위한 공동의 노력을 통해 상호 신뢰를 증대시키고 평화체제의 안정성을 높인다. AI 기반 친환경 스마트 시티 구축은 남북 간 협력의 성공 사례로 자리잡아 평화 제도의 지속 가능성을 보여준다. 지역적 단위 도시 간 협력의 가속화는 국가 차원의 경계를 넘어 협력의 새로운 모델을 제시하며, 다자적 비핵화 검증체계와 같은 제도적 장치를 뒷받침한다.



[그림 4-11] 제도적 평화를 강화하는 이머징 이슈

• 시나리오 약화 관점

북극 항로 활용과 같은 국제적 경제적 변화는 경제적 경쟁 심화를 유발하며, 남북 간 경제 협력이 평화적 방향으로 발전하지 못하도록 방해할 가능성이 있다. 경제사회적 불평등은 사회 내 갈등을 심화시키고, 평화체제를 구축하기 위한 시민사회의 통합된 요구를 약화시킨다. AI와 군사기술의 결합은 군사적 긴장과 경쟁을 심화시키며, 협력보다는 갈등을 조장하여 제도적 평화 구축의 장애물이 된다. AI의 범용화와 국방 패러다임 변화는 군비 경쟁을 가속화하고, 제도적 평화를 위한 비군사적 접근의 필요성을 약화시킨다. 남북한 기술 격차와 표준 불일치는 기술 협력의 어려움을 증가시키며, 평화 제도화를 위한 상호 신뢰 구축을 방해한다.



[그림 4-12] 제도적 평화를 약화하는 이머징 이슈

제5장

결론

제1절 중장기 한반도 평화 규범미래와 국회의 역할

제2절 단기 정책 제언: 국회의장실 주도 초당적 한반도 평화외교

제 1절

중장기 한반도 평화 규범미래와 국회의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

여기서는 국회의 역할에 초점을 맞춰 중장기 접근으로서 시민사회, 정부와의 관계를 다루는 한편 2절에서는 단기 정책 제언으로 국회의장실 한반도 중재외교에 대한 아이디어를 첨부한다.

1 4가지 한반도 평화 규범미래의 유형화

국회의 역할을 논하기 앞서 여기서는 중장기 한반도 평화 규범미래 4가지 유형을 일종의 시스템 균형점의 이동의 측면에서 논한다.

4가지 규범미래 유형은 연구진이 과거와의 대화 및 전문가 미래대화, 이머징 이슈 워크숍을 거쳐 인과지도 및 시나리오를 확정한 것으로, 국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 거버넌스 3개 영역별 동인 및 피드백 루프로 이뤄진, 서로 차별화된 한반도 평화 시스템의 균형을 의미한다. 영역별로 가능한 서로 다른 동인들 및 피드백 루프의 조합, 총체를 상징하는 한편 과거에 존재했거나 가능했던 경험들을 대응시켜보거나, 전문가 미래대화 과정을 통해 동인, 피드백 루프, 이머징 이슈 부상 및 결합 가능성 등을 고려해 작업한 4가지 규범미래 형태는 기본적으로 시나리오 간 관련성, 이동 혹은 변화를 전제하지 않는다.

따라서 4가지 규범미래는 개별적으로 독립적인 이상형으로 볼 수 있고 어떤 미래든 진입하게 된다면 이러한 균형의 경로를 밟게 된 이상 펼쳐지는 미래의 양태 너머는 다른 미래의 경로 이후와 달라질 수밖에 없다. 그런데 한편으로 한반도 평화 시스템을 구성하는 공통의 변수, 동인들을 고려할 때, 어떤 조건들의 배열, 행위자들의 선택이 나타나는가에 따라, 예컨대 4가지 유형의 경로와 관련된 분기가 가능할 것이라고 고려할 수 있다. 쉬운 예로 힘에 의한 평화 인식의 주류화를 추동하는 다양한 민간 시민사회의 흐름이나 세계 분쟁 고조와 함께 핵안보에 의존하는 자강, 자력균형의 필요성에 대한 국

제적 여론, 실천이 늘어나는 흐름의 결과가 공포의 균형 시나리오에 기울어진다면, 힘에 의한 평화 인식 주류화를 침해하는 군사주의 비판, 반전 반핵 군축 담론의 확산이나 남북 교류협력에 이해관계를 갖는 행위자들의 부상 및 압력은 기능적 평화나 제도적 평화 시나리오에 가까운 변화를 이끌 것이다.

이러한 시각에서 어떤 주요 배열, 조건에서 시나리오별 분기 또는 이동이 가능한가에 대한 고민을 진전시킬 수도 있다. 이러한 시스템 균형의 이동 내지 변화를 일으키는 주요 계기는 시나리오별 강화 요인, 도전 요인과 관련될 수 있고 이머징 이슈의 작동을 통해 기존 시스템 균형이 흔들리거나 변화의 계기가 실현될 수 있을 것이다.

4가지 중장기 한반도 평화 규범미래 시나리오는 **국제관계** 영역에서 주요 동인으로서 강대국 패권 경쟁의 진로에 대해 ①전략적 경쟁 심화, ②갈등, ③제한된 경쟁, ④협력을 상정했고, **남북관계**에서는 ①적대적 무시 정책, ②한반도 핵역지 균형 공고화 및 핵군 비통제체제 확립에 기반한 남북한 간 부정적 상호 인정, ③한반도 비핵화-평화체제 협상 진전과 병행되는 남북한 경협, 사회문화협력 진전에 따른 기능적 통합 심화, ④한반도 비핵화-평화체제 확립과 이와 공진하는 권력공유의 한반도 기구 발전을 논의했다.

민간 시민사회 영역에서는 ①한국 시민사회 파편화 심화와 힘에 의한 평화, 남북한 적대적 무시에 대한 사회적 지지, ②핵역지를 포함하는 힘에 의한 평화에 대한 광범한 지지, 남북한 경제 내 군산복합체 이해관계 심화, ③기능적 통합이 긴장 완화에 유리하다는 사회적 인식 및 한반도 경제, 사회문화 공동체에 대한 이해관계 및 정체성 심화, ④적대적 수단에 의존하지 않는 평화적 문제 해결에 대한 사회적 지지, 갈등전환을 포괄하는 협의주의적 정치의 확산, 한반도 내 주권공유의 제도적 형태를 둘러싼 국내 담론·실천의 심화를 지적했다.

더 직관적으로 중장기 한반도 평화 규범미래 유형을 요약한다면, 해결 방식의 강압/관여, 상호 (동등성) 인정/불인정에 따른 2x2 매트릭스로 이해할 수도 있다. 한편에 **시스템 주요 행위자간 문제 해결의 방식**, **관계의 방식**과 관련해 **강압/관여**의 구분을 두고, 다른 한편에 **행위자 간 (정확한 의미로는 한반도 내 남북한 두 개 정치단위 사이의) 상호 인정 여부를** 설정할 수 있다. 이와 같은 2x2 분석은 각 유형을 가로지르는 핵심 쟁점의 성격을 드러내는 데 유용하다.¹³⁵⁾

135) 전문가 한반도 미래대화 자문 이후 구갑우는 국회미래연구원원이 제기하는 4가지 한반도 평화 규범미래를 신공화주의 이론

[표 5-1] 중장기 한반도 평화 규범미래 4가지 유형

구분	상호 불인정	상호 인정
강압	적대적 평화	공포의 균형
관여	기능적 평화	제도적 평화

‘적대적 평화’, ‘공포의 균형’ 시나리오에서 행위자들 간 문제 해결의 방식은 군사적 수단을 포함하는 힘에 의한 평화 인식에 기반한 강압에 맞춰져 있다면, ‘기능적 평화’, ‘제도적 평화’ 시나리오에서 행위자들은 대화와 협상, 경제적 유인 및 사회문화적 정체성 통합에 기반한 관여적 접근을 보인다. 강제나 위협의 방식 대 비군사적 수단에 의존하는 문제 해결의 방식이 강압과 관여를 나눈다고 하면, 상호 동등성의 인정/불인정 여부는 기존의 한반도 정전체제를 구성하는 행위자들 간에 존재하는 비대칭성에도 불구하고 한반도에서 지속되어온 갈등의 근본적 전환, 평화로의 이행을 목표로 당사자들 간 동등한 지위를 인정하는가 하지 않는가와 연관된다.

‘적대적 평화’, ‘기능적 평화’ 시나리오는 적대적 강압, 혹은 기능적 통합으로 접근하는 차이가 있지만 한반도 내 남북한이라는 비대칭적 정치 단위의 상호 동등성을 중요한 전제로 두지 않는다. ‘적대적 평화’ 시나리오에서 당사자들 간 차이, 비대칭성은 배제와 무시의 토대가 되고 ‘기능적 평화’ 시나리오는 긴장 고조 대신 기능적 통합, 협력을 통한 전쟁의 회피를 의도하지만 경제성장의 관점에서 격차의 존재는 중요하게 인지된다.

‘적대적 평화’ 시나리오에서 한반도 내부 분리, 한국 사회의 파편화 등은 차이를 둘러싼 적대적, 배제적 동학을 보여준다. ‘기능적 평화’ 시나리오에서는 격차가 존재하는 단위 간 협력, 점진적 통합을 통한 경제적 효과를 기준으로 판단함으로써, 비대칭적 단위

의 한반도적 적용의 관점에서, 강압/관여, 지배로서의 평화/비지배로서의 평화 구분에 따른 2x2 매트릭스로 유형화했다. 구갑우는 신공화주의 이론의 핵심 개념인 ‘비지배로서의 자유’, 즉 간섭으로부터 자유가 아닌 권력의 자의적 지배로부터의 평등한 자유와 이를 보장하는 권력분립 등 제도화된 통제 및 시민들의 견제 민주주의라는 이상을, 한반도 및 역대 국제관계, 국내정치의 한반도를 둘러싼 다중위적 맥락에 적용해, 비지배 평화라는 규범적, 규제적 이상을 제시했다. 지배와 비지배 평화, 강압과 관여의 구분으로 한반도 규범미래의 4유형을 분석한 구갑우는 군사적 수단은 물론 비군사적 힘의 자원을 동원하는 남북관계 기존 경로에 대한 성찰과 함께, 남북한 및 한반도 내외 행위자들 간 비지배적 관계 설정의 한 방식으로써 역지의 균형이 갖는 역설적 이해를 제공한다. 신공화주의적 기획으로서 비지배 한반도를 위해서는 남북 국내적 차원, 한반도 차원, 국제적 차원에서의 공화화를 위한 제도적, 인식적 전환이 필요하다는 점을 지적한다. 구갑우, 2024, “전쟁의 시대, 한반도 평화의 향방 - 신공화주의적 상상 또는 설계,” 『새 공화주의(New Republicanism)를 제창한다』 사단법인 한국사회과학연구회, 재단법인 영도육영회 공동개최 심포지움, 서울, 10월 18일.

들의 통합 과정에서 불평등, 불만이 심화될 수 있는 가능성, 물리적 긴장 고조와 같이 군사적 수단에 의존함으로써 균형이 깨질 수 있는 내재적 취약성의 측면에서 불안정할 수 있다.

한편 ‘공포의 균형’, ‘제도적 평화’ 시나리오에서는 양측의 차이, 격차보다 상호 동등성의 인정이 중요한 전제조건으로 포함된다. ‘공포의 균형’ 시나리오는 한국의 핵무장 대 북한 핵국가 인정, 한국에 대한 미국의 핵우산 대 북한 핵국가 인정을 포함하는 한반도 핵균형 시나리오로, 역지의 균형이 만들어내는 한반도 정전체제 당사자 간 역설적 상호 인정이라는 특징을 가진다. 이러한 부정적 의미의 인정은 핵균형 공고화 이후 핵군비통제체제 구축을 통해 상호 합의와 이행의 제도화로 이어지는 과정에서 ‘공포의 균형’ 시스템상 중첩적 단계를 통해 확인될 것이다.

‘제도적 평화’ 시나리오에서는 긍정적 의미에서 기존의 정전체제 당사자 간 공식적 인정이 이뤄지고 평화로의 전환이 제도적으로 뒷받침된다. 상호 동등성의 인정은 남북한 정부를 포함해 한반도 문제 해결의 당사자, 유관국이 참여하는, 한반도 비핵화-평화체제 확립을 통해 가능하며, 기존의 적대적 정전체제의 해체와 전환을 위해서는 남북한 내부 사회적 지지와 한반도 문제 해결을 둘러싼 협의주의적 정치 방식에 대한 합의가 필요하다.

상기한 유형화가 남북한 두 개 단위 관계의 성격, 적대적 혹은 비적대적 수단을 통한 관계에 초점이 맞춰있다면, 강압/관여 방식과 상호 인정/불인정의 요소는 국제관계는 물론 국내 민간 시민사회 영역에도 적용가능한 특성이기도 하다. 이러한 2x2 매트릭스의 관점에서 한반도 평화 규범미래 시나리오별로 민간 시민사회-국회, 정부-국회 관계를 중심으로 국회의 중장기 전략을 탐색한다.

2 한반도 평화 규범미래를 위한 국회의 중장기 전략: 한반도 의제 관련 민간 시민사회 속의 활성화, 한반도 합의의 법제화

4가지 중장기 한반도 평화 인과지도 및 시나리오는 각각 다른 동인, 피드백 루프의 조합으로 구성된 차별화된 시스템 하에서 행위자들의 합리적 선택들에 차이가 발생한다는 점을 보여준다. 각 시스템 하의 ‘균형’이 중장기 미래 한반도 평화의 상태라면, 그 양태와 강화·도전 요인, ‘균형’ 이후의 단계, 경로는 서로 다른 결과를 가질 것이다. 서로 다른 한반도 평화 시나리오별로 주요 동인 및 동인들의 연결 구조에 차이가 존재하는 만큼 해당 규범미래상에 대비하기 위한 행위자들의 선택, 중장기 전략에도 중요한 차이가 발생할 것이다.

한반도 평화 규범미래 실현을 위해 현재 우리가 취해야 할 중장기 전략, 단기 우선순위 및 로드맵을 역순으로 구성한다면(backcasting), 국회는 중장기 미래를 위해 어떤 준비를 할 것인가.

한반도 평화 규범미래 실현에서 국회는 일차적으로 국민의 대의제 기관으로서 시나리오별 민간 시민사회 성격에 바탕해 중장기 전략을 조직할 필요가 있다. 동시에 한국의 5년 단임제 대통령제라는 정치제도 특성상 외교안보, 국방, 통일 등 국가전략 입안 및 실행을 행정부, 특히 대통령실이 주도해온 정책적 맥락을 고려할 때, 헌법에 명시된 한반도 평화통일의 의무를 국회가 정부와의 관계에서 어떻게 달성할 것인가에 대한 중장기 접근의 방향 설정 및 실천이 필수적이다.

4가지 한반도 평화 규범미래 시나리오에서 남북관계 영역에 해당하는, 한국 정부와 북한 정권의 대외전략 및 대북, 대남정책은 민간 시민사회 영역과 함께 규범미래 실현을 위한 현재적 관점의 중장기 전략, 단기 우선순위에서 중요하게 고려할 수 있는 우리의 선택의 공간에 해당한다. 북한 정권의 선택은 한국 사회와 국가가 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 영역은 아니지만 4가지 시나리오의 주요 피드백 루프에서 확인할 수 있는 바, 한국 정부의 선택은 외부 환경적 변화와 함께 북한 정권의 선택에 유의미한 영향을 발휘한다.

어떤 정치적 성격의 행정부가 한국에 들어서는가와 같은 문제는 특히 대북정책, 한반도 평화·통합정책의 차원에서 핵심적 영향을 미친다. 단적으로 적대적 평화나 공포의 균형

시나리오상 남북관계 영역에서 핵을 포함하는 군사적 수단에 의존하는 안보 일변도의 정책이나, 기능적 평화나 제도적 평화 시나리오상 (대북 군사안보 뿐 아니라) 다방면의 남북 협상 및 교류협력, 비핵화-평화체제 다자 협상 및 제도화를 촉진하는 정책이나의 선택은 한국의 행정부 성격과 직결된다.

행정부가 주도하는 외교안보, 국방, 통일 정책이 정권 교체에 따라 양극화된 변화를 보이게 되면서 새로운 혹은 기존 정책에 반발하는 경우 입법부, 사법부 등을 통해 정책의 지속 혹은 변화를 꾀하는 흐름들이 가시화되었다. 예컨대 2020년 12월 의결된 남북 관계발전법 일부 개정안을 둘러싼 정부 대 야당 및 북한인권운동 시민사회단체의 갈등과 헌법소원 제기, 2023년 9월 헌법재판소의 소위 ‘대북전단금지법’ 위헌 결정 사례는 **대북정책, 한반도 평화·인권 의제를 둘러싼 한국 국내정치의 양극화, 정부-국회, 혹은 사법부를 포함하는 헌법기관 간 동학의** 중요성을 단적으로 드러낸다. 2000년대 이후 다영역에 걸친 남북관계의 진전 이후 북한의 핵·미사일 실험 지속과 함께 보수 정부 집권 기간 남북 교류협력 교착 및 단절이 장기화되고 최근에는 북한의 고도화된 핵능력 및 북중러 밀착 대 한미일 핵기반 동맹이 대립하면서 한반도 긴장 고조가 심화되면서, 대북정책 의사결정을 둘러싼 간극과 심도가 심화되어온 과정에서 한반도 평화·통합을 위한 국내정치 거버넌스의 중요성은 계속해서 증대되고 있다.

한반도 평화 규범미래에 대한 전망, 비전은 궁극적으로 한국 사회 및 국가기관(입법, 행정, 사법)이 해당 한반도 평화 시스템 하에서 어떻게 대응함으로써, 시스템의 균형을 유지·변화하는 데 역할을 할 것인가 모색하는 전략적 방향으로 연결된다. ‘우리가 무엇을 할 것인가’에 대한 탐색은 중장기 한반도 미래 비전에서 국회의 입법 및 정책 대응을 구성하는 본 연구의 최종 목적으로 귀결된다.

4가지 한반도 평화 규범미래 시나리오가 공통적으로 강조한 것은, 각각의 한반도 평화 시스템의 특정한 조합에서 한국의 민간, 시민사회의 성격이다.

- 국제관계가 강대국 패권경쟁의 대결 국면으로 치닫고 남북관계가 적대적 무시로 일관하는 시스템의 균형(‘적대적 평화’ 시나리오)에서, 특히 한국 정부의 적대적 한반도 정책을 가능하게 하는 요인은, 힘에 의한 평화에 대한 인식이 보편화되고 방산기업 등 적대적 관계 지속에 이해를 가지는 행위자들의 선호가 크게 작용하는 한국 민간, 시민사회이다.

- 미중 갈등이 심화되고 국제 비확산체제가 기능하지 못하는 ‘신냉전’ 글로벌 질서에서 (남북한 핵무장을 포함하는) 한반도 핵균형이 공고화되고 이후 핵군비통제체제가 구축되는 시스템(‘공포의 균형’ 시나리오)에서는 피폭자들을 비롯한 반핵평화운동의 강력한 반대에 부딪히겠지만 억지에 의한 평화가 가능하고 차선택이라는, 한국 사회 내 핵안보 의존 패러다임의 주류화가 전제된다.
- 국제관계에서 제한된 미중 간 경쟁을 배경으로 남북한이 경제협력, 사회문화협력 등 기능적 통합을 심화하는 시스템(‘기능적 평화’ 시나리오)에서 한국 민간, 시민사회는 (지속가능성을 포함하는) 경제성장의 관점에서, 상호의존에 기반한 기능적 통합의 확산 심화를 지지하고 그 지속을 위해 전면적 갈등을 회피하는 남북한의 협력, 통합을 추진한다.
- 국제관계상 미중 간 협력 심화, 한반도 비핵화-평화체제 협상 이행의 결과, 다자적 교차승인 및 비핵화 검증체제가 확립되는 시스템상 균형(‘제도적 평화’ 시나리오)에서는 역진하지 않는 평화의 제도화가 한반도 문제의 근본적 해결을 가능하게 한다는 사회적 합의를 바탕으로, 한반도 내 차이의 공존을 위한 협의주의적 제도화를 지지하는 인식이 심화된 한국 민간, 시민사회를 상정할 수 있다.

일차적으로 상기한 한반도 평화 시나리오별 시민사회 관점에서 한반도 평화 규범미래 실현을 위한 전략적 방향성, 정책적 로드맵은 규범미래 비전 및 시민사회와 한반도 평화 시스템의 측면에서 현재 상태 및 한국 사회의 격차를 파악하고 이러한 차이를 줄여가는 방향에서 구성할 수 있을 것이다.

다음으로 국회-정부 관계 측면에서 각 규범미래 유형에서 현재와의 격차에 대응하고 중장기 한반도 평화 규범미래를 실현할 수 있는 전략적 방향을 제시할 수 있다.

1) 적대적 평화 시나리오

국제관계, 남북관계, 민간 시민사회 3축으로 구성된 한반도 평화 시스템에서 현재 우리의 상태가 이대로 지속한다고 했을 때, 기존 경로가 심화된 미래형(Business as Usual, BAU)에 가까운 규범미래가 ‘적대적 평화’ 시나리오다. **적대적 한반도 정전체제의 유지에 이해관계를 갖는 사회·정치세력, 남북한 적대적 분단과 힘을 통한 평화, 군사안보에 대한 사회적 믿음**이 한 축이라면, 기존의 군사주의 및 경제의 군사화에 대항해 평화·복지 정책의 전환, 경제·사회 제 영역에서 **민주화를 추구하는 대안적 시민사회** 호

름은 제약된다. 청년 세대, 젠더, 계급의 측면에서 더 많은 민주주의를 요구하는 운동은 **시민사회 공간의 파편화**로 이어지고, 경제 사회의 민주적 개혁이나 한반도 차원의 대안적 비전 구상에 연결되는 공동 전선을 통한 아래로부터의 영향력은 작용하지 않는다.

‘적대적 평화’ 시나리오에서 전반적으로 한국 정부의 적대적 무시 정책을 지지하고 다양한 시민사회의 대안적 요구들은 파편화된 시민사회 공간은 기존의 적대적 정전체제를 지속시키는 사회적 기반을 형성한다. 국제관계, 남북관계, 시민사회 배열상 합리적 선택이 적대적 무시라면, **적대적 평화를 유지하는 국회의 역할은 긴장 고조가 정점을 지나 전면전 상태로 비화되는 위험을 차단하는 것이다.** 전쟁위기 파고가 높아지면 무시, (언어적, 비언어적) 소통 부재가 오판과 우발적 충돌을 일으킬 위험이 높아진다. 국회는 적대적 무시가 자칫 긴장 고조의 스파이럴에서 전면전 상황으로 전환되는 위험을 차단하는 행위자로서, **오인과 충돌을 관리할 수 있는 최소한의 남북간 연결을 포함한 제도적 장치, 내외 의사소통을 위한 네트워크 구축 및 유지, 발굴 등에 적극적인 역할**을 다해야 한다. 국회는 물리적 위기가 전쟁으로 공멸을 가져오는 것은 반드시 회피하고자 하는 시민사회를 대변해야 한다.

2) 공포의 균형 시나리오

‘공포의 균형’ 시나리오에서 민간 시민사회 영역은 **상호 핵억지에 의한 평화에 대한 한국 사회 내 광범한 지지 기반 확립**을 통해 한반도 핵균형의 공고화를 가능하게 하는 한편, 공고화 이후 장기적으로 한반도 핵군비통제체제 구축을 예비한다. 공포의 균형 시스템이 내재하는 두 개의 단계, 한반도 핵균형을 달성하고 공고화하는 단계, 공고화 이후 상호취약성을 인정함으로써 핵군비경쟁의 지속으로부터 핵군비통제로 이행하고 이를 제도화하는 단계와 관련해, 한국 시민사회는 궁극적으로 핵보유의 인정과 핵군축의 최종 달성이라는 완전히 대립되는 사회적 합의에 만들어내야 한다는 딜레마를 해결해야 할 것이다. 이 과정에서 한국 내는 물론 동아시아의 반핵평화 시민사회의 조직적 저항과 핵무기의 인도주의적 영향에 따른 핵 금기(nuclear taboo)를 깨뜨린다는 점에서 시민사회 내 예상되는 다양한 균열과 갈등을 고려할 때, 국회는 두 단계에 걸친 한국 사회 내 핵 정치와 관련된 지형을 어떻게 반영하고 제도화할 것인가에 대한 예비가 필요하다.

‘적대적 평화’ 시나리오상 국회가 전면전의 예방이라는 소극적 역할에 머문다면, ‘공포의 균형’ 시나리오상 국회의 역할은 좀 더 복잡할 수 있다. ‘공포의 균형’ 시나리오의 핵심은 한국 핵보유 대 북한 핵무장의 남북한 억지의 균형, 혹은 기존의 미국의 한국에 대한 핵우산 대 북한 핵무장의 한반도 핵균형에 도달한 이후에 있다. **핵균형 이후 전략적 대응으로서 핵군비경쟁의 정점에서 핵군비통제로 나아가는 경로를 만들어내야 하는 역할**은 다양한 사회·정치적 균열을 대표하는 국회에서 중장기적 관점에서 핵을 포함하는 군비통제 관련 입법을 통한 제도적 정비를 통해 준비할 수 있다. 과거 헬싱키 프로세스에서 보듯, 미소 핵군비통제 합의와 나토 유럽 국가들과 바르샤바조약기구 국가들 사이의 재래식 군비통제 합의가 병행된 결과, 유럽의 탈냉전이었다. **장기적 군비통제의 협상을 준비하고 궁극적으로 핵군비통제 합의에 도달할 수 있도록** 장기 협상의 주요 모멘텀에서 관련 행위자들의 결단을 독려·압박하며 **시민사회와 함께 아래로부터 정부의 협상, 합의를 지지·감시하는 동력을 만들어내야 한다.**

3) 기능적 평화 시나리오

‘기능적 평화’ 시나리오에서 민간 시민사회에서는 **대화와 협상, 경제·사회문화 협력을 통한 기능적 통합의 유인에 대한 사회적 기대 및 평화적 효과에 대한 지지**가 특징적으로 나타난다. ‘기능적 평화’ 시나리오에서 국회는 공식적 상호 인정에 기반한 제도적 장치가 확립되지 않은 상태에서 남북한 경험 등을 통한 기능적 통합이 진행되는 과정에서, **주요 이해관계자들의 이해를 보호하는 한편 한반도 경제 공동체, 한반도 사회문화 공동체의 정체성과 관련된 사회적 논쟁을 촉발하는 담론장으로서** 기능해야 한다. 한국 사회가 기능적 통합을 통해 얻을 수 있는 경제적 효과, 평화적 효과 등에 대한 사회적 합의를 준비하는 공간으로서, 국회는 한국, 한반도의 **미래 비전의 관점에서 지속가능성을 포함하는 경제성장이나 ‘평화경제’의 개념 및 방법, 전략에 대한 다양한 논쟁을 활성화**할 수 있다.

‘기능적 평화’ 시나리오에서 국내 사회적 합의를 만들어내는 공간으로서 국회의 역할이 중요한 이유는 제도적 구속력 없이 한국 정부의 화해협력정책, 남북한 합의 및 이행에 의존해 다방면 교류협력이 심화되는 시나리오 특성상, 남북한 대화 과정에서 이견과 불신으로 인한 단절, 군사적 긴장 고조의 재연이나 한반도 국제환경 변화에 따른 외부

적 충격에 직면했을 때 기능적 통합의 지속이 담보되기 어려운 제도적 부재의 한계 때문이다. 따라서 국회는 한국 사회의 기능적 통합에 대한 사회적 지지, 경제협력에 대한 주요 사회세력의 이해관계를 대변하는 한편, 기능적 통합의 안정성을 위한 제도적 기반으로 중장기 관점에서 한반도 미래에 대한 사회적 합의 형성 노력과 이에 기반한 헌법 개정 등을 포함한 한반도 의제에 대한 기본법제 정비 역할이 필수적으로 요구된다.

4) 제도적 평화 시나리오

‘제도적 평화’ 시나리오에서는 **한반도 비핵화-평화체제 확립 및 공고화**를 지지하며 **비대칭적 차이**를 갖는 한반도 내 두 개 정치 단위의 **공존** 혹은 **통합**의 관점에서 **협의주의적 원칙의 제도화**에 **친화적인 시민사회**가 전망된다. ‘제도적 평화’ 시나리오에서 국회는 **한반도에서 평화의 제도화에 기여**하는 한편, 다양한 정치 단위들의 **새로운 공존, 통합의 문법을 찾아내기 위한 전사회적 담론장**으로서 적극적인 개입이 요구된다.

우선 한반도 비핵화-평화체제 확립 및 공고화 과정에서 국회는 **남북한 사이 기존의 합의 및 새로운 합의들을 제도화**하는 데 중요한 역할을 맡는다. 남북 합의 체결에 대한 국회 동의를 시작으로, 남북 합의에 기반한 남북 정부간 관계, 혹은 부상가능한 한반도 내 새로운 초국적 공동체와 관련된 기본법제 제정 및 기존 관련 법제의 개정, 폐지가 필요할 것이다.

다음으로 국회는 **한반도에서 부상가능한 새로운 정치 단위의 공존·통합의 제도적 실험에 대한 사회적 논쟁**을 주도해야 한다. 남북한이 공존하는 한반도 내 연합이라면 예컨대 **남북 국회-최고인민회의의 연합**을 포함하는 **연합의 공동기구 형성, 운영과 관련된 논쟁 및 법제 마련**이 필요하다. 마찬가지로 남북한 단위를 넘어서는 초국적 연방이라면 예컨대 **지역정부-중앙정부간 주권공유와 관련된 연방의 제도적 구상**을 어떻게 할 것인가, **양원제를 포함하는 제도적 디자인**을 둘러싼 **생산적 논쟁 및 법제화**가 필요하다. 연합/연방을 포괄해 한반도 내부 평화의 제도화에 대한 설계 자체에 대한 활성화된 시민 사회의 담론이 경쟁하고 법제화로 이어지는 국회의 역할은 중요한 정치적, 실질적 의미를 갖는다.

제2절

단기 정책 제언: 국회의장실 주도 초당적 한반도 평화외교

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

중장기 한반도 평화 규범미래를 예비하기 위한 장기 전략적 방향에서 국회의 역할 이전에, 세계에서 두 개의 전쟁이 진행중이며 한반도는 그 중 하나의 전쟁에 깊이 개입하고 있는 현재 우선 무엇부터 시작할 수 있을까를 자문하지 않을 수 없다. 연구진이 제시하는 4가지 한반도 평화 규범미래의 범위는 상당히 포괄적이나 그 무엇도 전면전 상황이나 그에 육박하는 한반도 혹은 다른 지역 전장에서 직간접적 충돌을 평화를 위한 전략적 판단으로 옹호하지 않는다.

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 2024년 10월 말 현재 러시아군 지원을 위한 북한 파병인력이 러시아 영내에서 우크라이나 진입을 앞두고 있고, 한국 정부는 미, 일, 유럽과 긴밀한 안보협력, 정보공유를 강조하며 상황 발전에 따라 우크라이나에 대한 무기 지원을 고려한다고 밝혔다. 우크라이나 전장에서 한국과 북한의 무기가 대치할 수 있는 현실은 한반도에서 적대하는 두 정치 단위 사이에 현재와 미래의 관계 설정에 대한 근본적인 전환을 의미할 수 있다. 중단기적으로 남북한 사회에서 평화적 해결에 의한 평화의 담론·실천은 약화되는 반면 힘에 의한 평화에 유인을 갖는 남북한의 방산복합체의 경제, 사회적 부상은 더 가시화될 것이다. 남북한이 군사적 수단에 의존하는 안보, 평화의 확보가 합리적이라는 판단을 공유하고 적대적 무시와 긴장 고조를 오가는 상황에서, 한반도에서는 전면전으로의 확대를 가져올 수 있는 오판과 우발적 충돌 위험에 대한 사회적 불안도 심화될 것이다. 이에 따라 핵안보에 대한 의존을 통해서라도 안보불안을 해소하려는 대중적 지지, 경제의 군사화에 따른 경제사회적 유인이 겹쳐져 역지의 균형 시나리오를 향한 경로로 발전될 가능성도 있다.

긴장 고조가 우려되는 ‘적대적 평화’, 상호 억지와 부정적 의미의 상호 인정이 부여되는 ‘공포의 균형’ 시나리오가 가까워보이는 현재의 한반도에서, 회피해서는 안되는 핵심은 전면전으로 비화할 수 있는 양측의 오판, 우발적 충돌을 관리하는 것이다. 냉전 기에도 없었던 핫라인 등 다양한 채널의 남북간 소통의 장기간 단절은 특히 이러한 우려

를 자극한다. 연구진은 바로 이 지점에서 전쟁의 시대, 지금 여기에서 시도해야 하는 국회발 한반도 평화외교를 **국회의장 주도 삼중의 중재외교**를 중심으로 제안한다.

국회의장실 한반도 평화외교는 **국회 유일의 초당적 기관**으로서 국회의장석 특유의 성격으로 시작한다. 국회의장은 무기명투표로 선거하되 재적의원 과반수 득표로 선출되며 당선된 다음날부터 당적을 가질 수 없어, 그 자체로 여야에 치우침이 없이 국민의 대의제 기관인 국회를 대표한다.¹³⁶⁾ 국회의장(Speaker)은 영어 직책명이 드러내듯 국회를 대표해 발언하는 자이며, 회의 운영을 위한 의사정리권, 회의의 질서유지권, 국회 조직 및 운영 전반의 사무감독권을 갖는다.¹³⁷⁾ 국회의장은 발언, 의사진행을 통해 민의의 반영을 보장하며, 국내 시민사회에서는 물론 다른 국가 의회, 시민사회와의 대화와 중재, 네트워킹을 지속함으로써 국내외에서 국민들의 이해관계, 입장 등을 중요하게 전달할 수 있다. 여기서는 국회의장의 다양한 층위의 대화를 통한 중재자로서 역할에 주목하며, 한반도 평화외교에서 삼중의 중재자로서 국회의장의 초당적 개입을 제안한다.

136) 국회의장 직속기구로서 국회미래연구원도 초당적 연구기관으로 중장기 국가 미래전략을 국회의장실 및 국회와 시민들에게 제공한다.

137) 국회 홈페이지, 국회의장 소개: 선출과 역할, <https://www.assembly.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=600262> (검색일: 2024.10.24.)



출처: 김태경·조해인, 2024, “한반도 평화에 대한 국회 담론: 15대~21대 외교통일 관련 상임위원회 회의록 토픽 모델링 분석,” 국회입법조사처, 국회의장실 평화외교자문위원회, 국제정치학회, 북한연구학회 공동 세미나, 10월 22일.

[그림 5-1] 삼중의 중재자로서 국회의장

첫째 초당적 기관으로서 국회의장은 정치적 양극화가 심화된 한국 사회 맥락에서 다양한 주요 의제에 대한 사회적 대화를 자극하는 동인이 될 수 있다. 양극화된 의제 가운데 하나인 한반도 평화를 포함해 노동, 연금, 복지 등 주요 미래의제에 대한 사회적 대화 기구를 국회의장 직속으로 운영하면서 초당적 대화를 축적하는 플랫폼으로 자리매김할 수 있다.

둘째 교착 국면의 남북관계, 긴장 고조가 심화되는 한반도에서 대화 채널 재개를 촉구하는 평화적 메시징을 통한 조정자의 역할을 고려할 수 있다. 한반도 내 위험 회피를 위한 대화, 회담 재개의 중요성을 강조하는 의미에서, 국회의장실은 전쟁 위기를 결단코 반대하는 국민 의지를 반영해 전쟁이라는 공멸의 선택은 안 된다는, 상호 안전과 평화를 위해 소통을 복원해야 한다는 최고인민회의 상임위원회 의장에 송부하는 등 현 위기를 회피하기 위한 메신저 역할을 할 필요가 있다.

셋째 장기적 관점에서 한반도 평화외교를 위한 중재자들과의 네트워킹을 구축함으로써

써 평화과정을 준비할 수 있다. 국회발 한반도 평화외교의 국제적 측면에서 국회의장은 한반도에서 평화의 제도화를 위하여 필수적인 다자적 보장, 협상 자체의 진척 및 미래 이행의 관점에서 다양한 중재자들을 발굴하고 네트워크를 구축하는 데 기여할 수 있다.

평화과정에 대한 비교 연구들은 협상과 합의의 진전과 결실을 위한 신뢰구축, 합의 이행의 감독·검증 및 강제, 양측 합의 및 이행 관련 시한 설정 등 단계마다 중요한 역할을 하는 ‘중재자’의 중요성을 강조해왔다.¹³⁸⁾ 제3자로서 중재자는 대화를 통해 불신과 오해 등을 인한 소통의 부재, 오랜 교착 상태를 해소하고 양측의 개별적 주장을 넘어서는 초월적인, 공동의 공간을 포착하고 합의가능한 범위를 만들어내는 능력을 발휘할 수 있다. 중재자는 양측의 주장, 입장을 정확히 대변하고 어느 일방에 불균형한 협상, 합의를 지양함으로써 지속가능하고 이행가능한 합의를 조성하는 데 헌신한다.

현재 치킨게임 상황의 남북한 사이에 절실한 것은 양측의 오해와 불신을 완화하고 대화를 통해 상호 이해를 심화하는 역할, 상호 간 교착 상황을 타개하고 대화 재개로 이행할 수 있도록 공동의 초월적 이익을 찾아내는 중재자라고 할 수 있다. 여기서 한반도 평화를 위한 가능한, 비중있는 중재자들을 찾아내고 중재를 촉진하는 역할로, 국회의장의 역할을 기대할 수 있다.

현재 국회의장의 임기 중에, 우선 착수가능한 유의미한 중재자와의 네트워킹으로, 2027년 예정된 프란치스코 교황 방한시 한반도 문제의 평화적 해결을 위해 방북을 중재하는 안을 제언한다. 한반도 평화를 중단기 미래 유효한 비전으로 활성화하고 이를 위한 대화와 회담을 남북간, 한반도 주변국과 남북간에 다시 촉진하는 역할로서, 세계 카톨릭의 지도자 교황의 중재자 역할을 기대할 수 있다. 교황의 라틴어 명칭인 Pontifex란 ‘다리를 놓는 자’라는 의미로, 심지어 적대하는 양 측을 연결하는 중재자, 평화의 촉진자로서 기여할 수 있다.¹³⁹⁾

전쟁의 한복판에서 어느 때보다 평화를 위한 대화를 어떻게 재개할 것인가가 절실하다. 한국 사회의 대의제 기관으로서 국회를 대표해, 국회의장이 2027년 세계 카톨릭의

138) Christopher Mitchell, 2003, “Mediation and the Ending of Conflict,” in John Darby and Roger Mac Ginty, eds., Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes, Palgrave Macmillan. Jonathan Tonge, 2014, Comparative Peace Processes, Polity Press.

139) 이백만(전 교황청 대사), “평양의 프란치스코? 교황 방한 10주년에 생각하는 '연민'과 '평화',” 피렌체의 식탁, 2024.8.12. <https://www.firenzedt.com/news/articleView.html?idxno=30932> (검색일: 2024.10.24.)

최대 행사이기도 한 세계청년대회(World Youth Day, WYD) 서울 행사를 위해 예정된 교황청의 방한과 방북을 연계하는 제안을 추진한다면, 한반도에서 대화의 재개를 위한 새로운 상상력을 자극할 것이다. 2018년 프란치스코 교황이 방북 의지를 직접 밝힌 바 있고(sono disponibile, 나는 갈 준비가 되어 있다) 실제 준비가 진행되었던 맥락, 2014년 미국과 쿠바의 관계 정상화 과정에서 중재자로서 역할을 했던 경험을 고려하면,¹⁴⁰⁾ 2027년 한반도에서 다시금 모든 이해당사자, 유관국이 모이는 평화과정의 재개를 위한 대화는 실제 유의미하고 추진가능한 접근이다.



출처: 김태경·조해인(2024)

[그림 5-2] 국회의장-교황청 중재 한반도 평화외교 제안

중장기 한반도 평화 규범미래 인과지도에 국회의장 주도로 한반도 평화외교의 중재자 네트워킹을 추진하는 정책 제안을 대입한다면, 예컨대 ‘제도적 평화’ 규범미래 시나리오로부터 백캐스팅해서 현재 중장기 전략, 정책적 로드맵을 단계적으로 준비하는 첫 단계의 접근으로서 의미가 있을 것이다. 이 경우 국회의장이 이니셔티브를 가지고 준비

140) 이백만(전 교황청 대사) 2024.

하는 교황청 중재외교관 일종의 ‘이머징 이슈’로서 지금과 같은 적대적 대결 상태를 멈추고 제3자 중재자의 개입을 계기로 양측이 각자 일정한 양보와 군사적 수단에 대한 의존을 전략적으로 자제하는 과정으로 전개되는 경로에 영향을 발휘할 수 있다. 4장 2절에서 확인했듯, ‘이머징 이슈’란 중장기 미래 다양한 사회, 기술, 환경, 경제, 정치 영역(STEEP)의 동인들의 결합에 의한 트렌드를 의미할 뿐 아니라 이에 대한 행위자들의 전략적 대응의 측면을 갖는다. 이렇게 보면 중장기 트렌드에 대한 반응으로서 교황청-국회의장 중재를 통한 한반도 평화 대화의 재개란 이러한 행위자들의 개입의 차원에서 ‘이머징 이슈’로 고려할 수 있고, ‘이머징 이슈’와의 결합을 통해 현재부터 ‘제도적 평화’ 시나리오로 가는 경로가 발전할 수 있다.

중장기 한반도 평화 규범미래에 대한 인과지도는 이와 같이 규범미래와 현재의 간극에 적극적으로 대응하려는 다양한 층위의 행위자들의 전략적 접근을 대비함으로써 규범미래로의 전환을 예비하는 데 의의가 있다. 연구진은 한반도 평화 규범미래 시나리오 4가지 유형을 바탕으로 여야를 초월한, 다양한 결의 미래대화를 지속함으로써, 한국 사회가 한반도 평화의 미래를 위한 경로를 계속해서 논쟁하고 이러한 장기적 대비를 축적하는 데 기여할 것이다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참고 문헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 강혜석. (2019a). “북한의 민족건설과 두 개의 ‘민족론’: ‘통일론’과의 긴장을 중심으로.” 『한국정치학회보』 53(1).
- 강혜석. (2019b). “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: <김정일애국주의>와 <우리 국가제일주의>를 중심으로.” 『국제정치논총』 59(3).
- 곽상만. (2000). 남북관계와 대북협상전략. 한국시스템다이내믹스 연구, 1(2), 5-31.
- 곽성웅·장하영. (2023). “1991년 북한의 대미, 대일 관계개선 시도와 한국의 대응.” 『한국정치외교사논총』 44(2).
- 구갑우. (2024). “북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학.” 『현대북한연구』 27(1).
- 구갑우. (2024). “전쟁의 시대, 한반도 평화의 향방 - 신공화주의적 상상 또는 설계,” 『새 공화주의(New Republicanism)를 제창한다』 사단법인 한국사회과학연구회, 재단법인 영도육영회 공동개최 심포지움, 서울, 10월 18일.
- 구갑우. (2007). 『비판적 평화연구와 한반도』. 서울: 후마니타스.
- 국립외교원. (2023). 『남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언』 한국외교구술기록총서. 서울: 선인.
- 국회미래연구원. (2023). 맞이할 미래, 성장사회냐 성숙사회냐. 국회미래연구원.
- 김갑식 외. (2020). 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』. 통일연구원.
- 김갑식 외. (2023). 『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』. 통일연구원.
- 김병연 외. (2023). 『한국이 당면한 지정경 리스크: 평가와 대응』. 서울대학교 국가미래전략원.

- 김보영. (2001). “4월민중항쟁 시기의 남북협상론.” 한국역사연구회 편. 『4.19와 남북관계』 도서출판 민연.
- 김상기 외. (2023). 『한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색』. 통일연구원.
- 김태경. (2020). “1950년대 북한의 독일 국가연합 통일방안 수용과 한반도 평화공존의 상상.” 『한국과 국제정치』 38(4).
- 김태경. (2022). ‘그린 데탕트’: 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색, 국회미래연구원 국제전략 Foresight 9.
- 김태경. (2024). “‘우리’(들)의 공간으로서 한반도 문제 다시 생각하기: ‘우리’를 둘러싼 남북한 담론·정책 변화와 한반도 교차승인의 미래,” 『통일정책연구』 33(1).
- 김태경·이정철. (2021). “조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 북한의 전국 혁명론 변화.” 『통일정책연구』 30(2).
- 김태경·조해인. (2024). “한반도 평화에 대한 국회 담론: 15대~21대 외교통일 관련 상임위원회 회의록 토픽 모델링 분석.” 국회입법조사처, 국회의장실 평화외교자문위원회, 국제정치학회, 북한연구학회 공동 세미나, 10월 22일.
- 김태우. (2002). “북한의 스탈린 민족이론 수용과 이탈과정.” 『역사와현실』 44.
- 김학노. (2005). “평화통합전략으로서의 햇볕정책.” 『한국정치학회보』 39(5).
- 김학재. (2013). “동아시아 냉전의 세 가지 평화 모델.” 『역사비평』 105.
- 도진순. (2005). “동북아 탈냉전의 고리, 북일 수교교섭의 역사와 한계.” 『한일역사공동연구 보고서』 6.
- 민보경 외. (2024). 『데이터로 보는 미래사회 리포트 2024: 미래사회 대응지표체계를 중심으로』. 국회미래연구원.
- 박성원 외. (2022a). 『미래정책의 국민선호 연구』, 국회미래연구원.
- 박성원 외. (2022b). 『대한민국 미래전망 연구』, 국회미래연구원.
- 박성원 외. (2023). 『국민과 미래대화 연구: 이머징 시티즌을 찾아서』, 국회미래연구원.
- 박태균. (2018). “데탕트와 한반도, 실현되지 못한 제3의 길.” 『역사비평』 124.

- 백우열. (2024). “형클어진 글로벌 안보의 신질서 형성기: 혼돈의 안보 컨버전스 시대.”
국회입법조사처, 국회의장실 평화외교자문위원회, 국제정치학회, 북한연구학회 공동
세미나, 10월 22일.
- 서동만. (2001). “북일 수교 교섭의 전망과 과제.” 『통일논총』 19.
- 서동만. (2010). 『북조선연구』. 서울: 창비.
- 신옥희. (2005). “기회에서 교착상태로 - 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치.”
『국제정치논총』 26(2).
- 심지연. (1999). “박정희·전두환정권의 통일정책.” 『통일시론』 3.
- 여영준 외. (2023). 대한민국 미래전망 연구-개인의 삶 관점 미래 사회 전망. 국회미래연구원.
- 이남주·임종석. (2020). “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6.15 20주년 기념 임종석
전 대통령 비서실장과의 대담.” 『창작과비평』 48(2).
- 이무철 외. (2021). 『한반도 평화비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』. 통일연구원.
- 이무철. (2024). “북한의 대남·통일정책 전환 분석: ‘우리 국가제일주의’를 중심으로.” 『현대
북한연구』 27(1).
- 이성우 외. (2009). 『세계평화지수 연구』 제주평화연구원 연구총서 10, 서울: 오름.
- 이승환. (2009). “문익환, 김주석을 설득하다: 늦봄 방북 20주년을 맞아.” 『창작과비평』
143.
- 이옥연. (2015). “연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의.” 『한국정치연구』 24(1).
- 이완범. (2017). 『카터 시대의 남북한: 동맹의 위기와 민족의 갈등』. 한국학중앙연구원출판부.
- 이유나. (2020). “문익환의 평화·통일 사상 담론과 성찰.” 『신학사상』 188.
- 이정철. (2011). “김일성의 남방정책과 남북기본합의서.” 『역사비평』 97.
- 이정철. (2012). “탈냉전기 노태우 정부의 대북정책 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의
한계.” 『한국학』 35(2).
- 이정철. (2019). “영변 ‘+α’ 논란과 다른 수단으로서의 외교: 하노이회담의 3대 쟁점을
중심으로.” 『동향과 전망』 107.

- 이제훈. (2023). 『비대칭적 탈냉전 1990-2020』. 서해문집.
- 이태섭. (2001). 『김일성의 리더십 연구: 북한의 집단주의와 수령체제』 서울: 들녘.
- 임동원. (2008). 『피스메이커 임동원 회고록: 남북관계와 북핵문제 20년』 서울: 중앙북스.
- 장달중 외. (2011). 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 서울: 서울대학교출판문화원.
- 장명봉. (1998). “북한 개정 헌법(1998.9.5.)의 경제 조항 변화의 고찰.” 『통일경제』.
- 전재성. (2017). “동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태.” 『세계정치』26.
- 전재성. (2003). “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석.” 하용출 외. 『북방정책: 기원, 전개, 영향』 서울: 서울대학교출판부.
- 정대영·한석호. (2021). DMZ 관광시스템의 회복력 증진을 위한 정책모형 개발 연구. 경기연구원.
- 정영철. (2020). “북한의 ‘우리 국가제일주의’: 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기.” 『현대북한연구』 23(1).
- 정용욱. (2009). “북한 통일정책의 역사적 변천.” 『한국민족운동사연구』. 59호
- 정창현. (1997). “1950년대 북한의 통일노선과 통일정책연구.” 『국사관논총』 75집.
- 정창현. (2001). “4월민중항쟁 이후 북한의 통일노선과 통일정책.” 한국역사연구회 편. 『4.19와 남북관계』 도서출판 민연.
- 정창현. (2009). 『남북 현대사의 쟁점과 시각』 서울: 선인.
- 조수룡. (2020). “1950~70년대 북한의 대남 전략과 남파 공작원.” 『역사학보』 138.
- 최지현 외. (2022). 시스템 다이내믹스를 이용한 남북한 항공수요 예측에 관한 연구. Journal of the Korean Society for Aviation and Aeronautics, 30(4).
- 태재미래전략연구원. (2023). 『2022 태재미래전략연구원 백서』. 태재미래전략연구원.
- 통일연구원. (2001). “제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석.” 통일정세분석 2001-08. 한국개발연구원 편. (2022). 미래전략연구: 경제환경 변화와 대한민국의 선택. 한국개발연구원.
- 한모니까. 2001. “4월민중항쟁 시기 북한의 남한정세 분석과 통일정책의 변화.” 한국역사연

- 구회 편. 『4.19와 남북관계』. 도서출판 민연.
- 함택영 외. (2003). “남북한 평화체제의 건설과 통일교육: 연합제와 낮은 단계의 연방제의 수렴을 중심으로.” 『국가전략』 9(4).
- 홍석률. (2012). 『분단의 히스토리』 서울: 창비.
- 홍석률. (2020). 『1970년대 UN에서의 UNCURK 해체 문제』 서울: 경인문화사.
- KAIST 문술미래전략대학원 미래전략연구센터. (2022). 『카이스트 미래전략 2023』. 김영사.
- Allen, M. (2015). Compelled by the diagram: thinking through CH Waddington's epigenetic landscape. *Contemporaneity*, 4.
- Baedke, J. (2013). The epigenetic landscape in the course of time: Conrad Hal Waddington's methodological impact on the life sciences. *Studies in History and Philosophy of Science Part C: Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences*, 44(4).
- Brunk, Conrad. (2012). “Shaping a Vision: The Nature of Peace and Conflict Studies,” In Webel, Charles and Jorgen Johansen eds. *Peace and Conflict Studies: A Reader*. Routledge.
- Carlin, Robert L. and Hecker Siegfried S. (2024). “Is Kim Jong Un Preparing for War?,” 38 North, January 11.
- Choi, J., Won, D., & Kim, K. (2022). A Study on Forecasting of Inter-Korea Air Passenger Demand Using System Dynamics. *Journal of the Korean Society for Aviation and Aeronautics*, 30(4).
- Crielaard, L., Uleman, J. F., Châtel, B. D., Epskamp, S., Sloot, P., & Quax, R. (2024). Refining the causal loop diagram: A tutorial for maximizing the contribution of domain expertise in computational system dynamics modeling. *Psychological methods*, 29(1).
- Gilbert, S. F. (1991). Epigenetic landscaping: Waddington's use of cell fate bifurcation diagrams. *Biology and Philosophy*, 6.

- Haraldsson, H., & Bonin, D. (2021). Using systems approach to integrate Causal Loop Diagrams modelling in the foresight project Scenarios for a Sustainable Europe 2050.
- Humphrey, C. (2019). A Nomadic Diagram: Waddington's Epigenetic Landscape and Anthropology. *Social Analysis*, 63(4).
- ICAN. (2018). ICAN's five steps to denuclearise the Korean peninsula, June 11.
- IEP. (2024). World Peace Index 2024.
- Jonsson, Gabriel. (2017). South Korea In The United Nations: Global Governance, Inter-Korean Relations And Peace Building. World Scientific.
- Joo, S. H. (2016). Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation. Routledge.
- Kim, Dong Jin and Chung, Youngchul. (2024). "The Agency-Structure Problem in Peacebuilding: Constructing a Niche in the Korean Conflict." *The Pacific Review*, 37(1).
- Kim, G. H. (2009). On the Likelihood of Peace and War on the Korean Peninsula: A Causal Loop Analysis. *Korean System Dynamics Review*, 10(4).
- Kupchan, Charles A. (2010). How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace, Princeton University Press.
- Manning, Robert. (2024). "The Risk of Another Korean War is Higher Than Ever," *Foreign Policy*, October 7.
- Martín, E. G., Giordano, R., Pagano, A., Van Der Keur, P., & Costa, M. M. (2020). Using a system thinking approach to assess the contribution of nature based solutions to sustainable development goals. *Science of the Total Environment*, 738.
- Mitchell, Christopher. (2003). "Mediation and the Ending of Conflict," in John

- Darby and Roger Mac Ginty, eds., *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Palgrave Macmillan.
- Park, S., & Peh, K. (2020). Leveraging towards restraint: Nuclear hedging and North Korea's shifting reference points during the agreed framework and the Six-Party Talks. *European Journal of International Security*, 5(1).
- Richardson, G. P. (2011). Reflections on the foundations of system dynamics. *System dynamics review*, 27(3).
- Ring, J., & Hwang, W. (2020). Military and economic power networks, hedging, and cooperation on the Korean Peninsula. *Asian Survey*, 60(6).
- Rossel, P. (2012). Early detection, warnings, weak signals and seeds of change: A turbulent domain of futures studies. *Futures*, 44(3).
- Schwarz, J. O. (2023). *Strategic foresight: an introductory guide to practice*. Routledge.
- Schwarz, J. O., Wach, B., & Rohrbeck, R. (2023). How to anchor design thinking in the future: Empirical evidence on the usage of strategic foresight in design thinking projects. *Futures*, 149.
- Stankov, I., Useche, A. F., Meisel, J. D., Montes, F., Morais, L. M., Friche, A. A., ... & Roux, A. V. D. (2021). From causal loop diagrams to future scenarios: Using the cross-impact balance method to augment understanding of urban health in Latin America. *Social Science & Medicine*, 282.
- Suurs, R. et al. (2013). "A Systems-Based Model For The Successful Scaling-up of Inclusive Innovation." TNO Working paper 2013-1.
- Sweeney, L. B., & Sterman, J. D. (2000). Bathtub dynamics: initial results of a systems thinking inventory. *System Dynamics Review: The Journal of the System Dynamics Society*, 16(4).
- Tonge, Jonathan. (2014). *Comparative Peace Processes*, Polity Press.

- van Eijnatten, F. M. (2003). Chaordic systems thinking: chaos and complexity to explain human performance management. In Business Excellence 1: Performance measures, benchmarking and best practices in new economy (pp. 3-18). University of Minho Press.
- Voros, J. (2017). The Futures Cone, use and history. The Voroscope.
- Waddington, C. H. (1957). The Strategy of the Genes. Allen.
- Westphal, L. M., Sturtevant, B. R., Reese, G. C., Quigley, K. M., Crabtree, J., Bengston, D. N., ... & Plisinski, J. S. (2023). Preparing for an uncertain future: Merging the strategic foresight toolkit with landscape modeling in northeast Minnesota's forests. Landscape and Urban Planning, 237.
- Wever, M., Shah, M., & O'Leary, N. (2022). Designing early warning systems for detecting systemic risk: A case study and discussion. Futures, 136.

2 웹사이트

- 연합뉴스. 2024.10.24. 접근. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241013012200504>
피렌체의 식탁
- 한겨레. 2024.10.24. 접근. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1162521.html>
- 한겨레. 2024.10.24. 접근. https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1162724.html
- 한겨레. 2024.10.24. 접근. <https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/1164160.html>
- 한겨레. 2024.10.24. 접근. <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1106935.html>

국회. 국회의장 소개: 선출과 역할, 2024.10.24. 접근. <https://www.assembly.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=600262>

피렌체의 식탁. 2024.10.24. 접근. <https://www.firenzedt.com/news/articleView.html?idxno=30932>

Wilson Center. 2024.10.15. 접근. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/journal-soviet-ambassador-dprk-am-puzanov-20-february-1958>

Abstract

Envisioning Normative Futures for Long-Term Peace on the Korean Peninsula: A Scenario-Based Approach Using Causal Loop Diagrams

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

□ Purpose and Distinction of the Study

The primary objective of this study is to explore normative futures for long-term peace on the Korean Peninsula. Multiple visions of normative futures are presented through causal loop diagrams (CLDs) to provide a mental model for understanding the Korean Peninsula's peace system, its sustainability, and potential transformations. Four scenarios of normative futures are developed to illustrate the multiplicity of possible peace pathways. These scenarios aim to stimulate productive debates and social dialogues among the public and the National Assembly on the drivers and feedback loops that define each future. As a preliminary effort, the results—derived from expert dialogues—will serve as foundational data for broader public discussions and bipartisan dialogues in subsequent research.

□ Methodology

The research adopts a backcasting approach, commonly used in transition studies such as climate change research, to strategically envision pathways to normative futures. Causal loop diagrams are utilized to visualize systemic interactions and to conceptualize peace as a dynamic equilibrium influenced by multiple feedback loops. The study emphasizes a bottom-up perspective, highlighting the roles of civil society and the National Assembly in envisioning and strategizing for these futures. Expert dialogues have been prioritized in this phase due to budget and time

constraints, but future iterations will expand to include wider civic participation.

□ Definition of Peace

The study embraces a comprehensive view of peace that spans peace-keeping, peace-making, and peace-building, recognizing it as a multidimensional and multilevel concept. Rather than focusing solely on an ideal state of peace, it considers peace as the absence of full-scale war and situates it within a spectrum ranging from “negative peace” (security-centric approaches) to “positive peace” (institutional and social democratization). This broad definition serves as a foundational premise for fostering bipartisan and inclusive discussions about the Korean Peninsula's future.

□ Key Findings: Four Normative Futures for Korean Peninsula Peace

- Adversarial Peace: A status quo scenario marked by heightened tensions due to strategic competition among major powers, reinforced adversarial neglect between North and South Korea, and growing political polarization in South Korea.
- Balance of Terror: A state of extreme “negative peace” based on nuclear deterrence and arms control, underpinned by a societal consensus on deterrence as a rational choice.
- Functional Peace: A scenario of deepening functional integration through economic and cooperative exchanges between the Koreas, reducing tensions via mutual interdependence.
- Institutional Peace: A future characterized by institutionalized coexistence and integration, supported by a denuclearization-peace regime, cooperative political culture, and socio-economic democratization.
- Each scenario is visualized through CLDs, highlighting interactions among drivers, feedback loops, and systemic dynamics. Emerging issues

identified in expert workshops are incorporated into the scenarios to provide foresight into potential disruptions and transformations.

□ Role of the National Assembly

The study outlines strategic and institutional roles for the National Assembly in each scenario:

- Adversarial Peace: Prevent full-scale conflict by maintaining minimal institutional channels for communication and managing risks of escalation.
- Balance of Terror: Pass legislation for arms control and deterrence stabilization.
- Functional Peace: Build societal consensus for functional integration and reform constitutional and legal frameworks to support long-term cooperation.
- Institutional Peace: Enact laws to institutionalize coexistence and explore governance models such as federation or confederation.

□ Short-Term Policy Recommendations

Given the current trajectory toward adversarial peace or balance of terror, the study recommends an immediate focus on preventing accidental conflicts and misjudgments. It proposes the Speaker of the National Assembly lead a multi-layered mediation initiative, leveraging the Assembly's bipartisan nature to promote peace diplomacy.

한반도 미래전망: 한반도 평화의 다양한 미래상

발 행 2024년 12월 30일

발 행 처 국회미래연구원

주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1

전 화 02)786-2190

팩 스 02)786-3977

홈페이지 www.nafi.re.kr

인 쇄 처 세일포커스(주) 02)2275-6894

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-10-2 (95340)

