

다가올 미래:

한반도의 미래 시나리오 구성

이채정



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

목차

- 01 왜 한반도의 미래인가?
- 02 어떻게 한반도의 미래를 그려볼 것인가?
- 03 남북한 통합의 구성요소 : 남한과 북한은 ‘어떻게’ 하나가 되는가?
- 04 남북한 통합의 유형 : 경쟁국가에서 연방국가까지
- 05 남한과 북한, 우호국가를 거쳐 연방국가로
- 06 한반도의 미래 공론조사의 의미

1 왜 한반도의 미래인가?

왜 한반도의 미래인가?

1/ 왜 한반도의 미래인가?

2/ 기존 한반도의 미래 관련 연구의 한계

3/ 한반도의 미래 시나리오의 의의

- 01 문재인 정부 들어 남북한 관계 변화
- 02 미국과 북한의 외교 행태 변화: 군사적 대치 → 평화외교(?)
- 03 남한-북한-미국의 선호가 일치할 초점(focal point) 존재
- 04 통일이 현실화될지에 대한 국민적 관심 증가(?)
- 05 동북아시아 평화체제 구축의 기회(?)

기존 한반도의 미래 관련 연구의 한계

대립 vs 통일 이분법

1/ 왜 한반도의 미래인가?

2/ 기존 한반도의 미래 관련 연구의 한계

3/ 한반도의 미래 시나리오의 의의

- 01 남-북 관계의 미래에 대한 이분법적 시각 - '대립' vs. '통일'
- 02 '연방제 통일방안' vs. '국가연합제 통일방안' 을 둘러싼 기술적 논쟁이 주를 이룸
- 03 이분법은 남-북 관계가 '제 3의 형태'로 진화한 후 통일될 가능성에 대한 논의 차단
- 04 남북한 관계 및 통일논의에서 장기적 '미래' 시각 결여 (5년 리더십 교체 주기에 맞춘 단기적 통일방안 양산)

한반도의 미래 시나리오의 의의

1 / 왜 한반도의 미래인가?

2 / 기존 한반도의 미래 관련 연구의 한계

3 / 한반도의 미래 시나리오의 의의

미래지향적인 복수의 남북관계 전망

- 01 남북한이 적대국가 관계에서 바로 통일로 이행할 가능성 희박
- 02 남한의 통일 정책은 '단계적', '점진적' 접근 필요
- 03 '적대관계' - '우호관계'(평화공존) - '통일'은 남북관계 미래 예측을 위한 가정

2

어떻게 한반도의 미래를 그려볼 것인가?

공론조사의 개념

- 단답형 설문문항에 응답하도록 하는 여론조사와 달리, 충분한 정보를 제공하고 해당 안건에 대한 논의과정을 거치도록 하여 정제된 여론 도출
- 특정 안건에 대하여 충분한 정보를 바탕으로 논의하는 것을 숙의(熟議)라고 하는데, 숙의는 공론조사의 핵심적인 과정
- 공론조사는 일반적으로 1차 설문조사, 참여단 구성, 중간(2차) 설문조사, 숙의과정(학습과 토론), 최종(3차) 설문조사 순으로 진행

‘한반도의 미래 공론조사’ 설계

- 미래의 남북한 관계에 대한 6개의 시나리오를 토대로 설문문항 설계
- 서울·인천·경기 지역에 거주하는 성인남녀 및 고교생(16세 이상)을 대상으로, 대표성을 확보하기 위하여 거주지역, 성별, 연령, 출신지역 등을 고려하여 국민참여단 후보 선정
- 국민참여단 후보를 대상으로 설문조사를 실시하고, 국민참여단을 확정하여 자료집 송부
- 공론조사 당일에 국민참여단(총 240명)을 대상으로 중간 설문조사 실시:
송부된 자료집을 통해 미래 남·북한 관계에 대한 6개 시나리오 내용을 접한 뒤, 국민참여단의 달라진 견해를 파악하기 위한 것
- 미래의 남북한 관계에 대해 충분한 설명을 제시하고, 국민참여단이 관련 내용에 대하여 자유롭게 질의하고 의견을 교환할 수 있는 숙의과정
- 최종 설문조사를 실시하여 2030년과 2050년 남·북한 관계에 대한 국민참여단의 최종적인 견해 파악

‘한반도의 미래 공론조사’ 진행

- 일시 및 장소: 2018년 12월 2일(일) 오후 1시부터 6시 40분까지 서울월드컵경기장
- 공론조사 주요 내용: 남북한의 통합을 전제로 구성된 6개 시나리오 중 국민이
① 실현 가능하다고 생각하는 미래(가능미래), ② 선호하는 미래(선호미래),
③ 피해야 한다고 생각하는 미래(회피미래)를 시나리오에 대한 전문가 설명과 질의응답, 분임토의, 전체토론 등 숙의과정을 통하여 도출

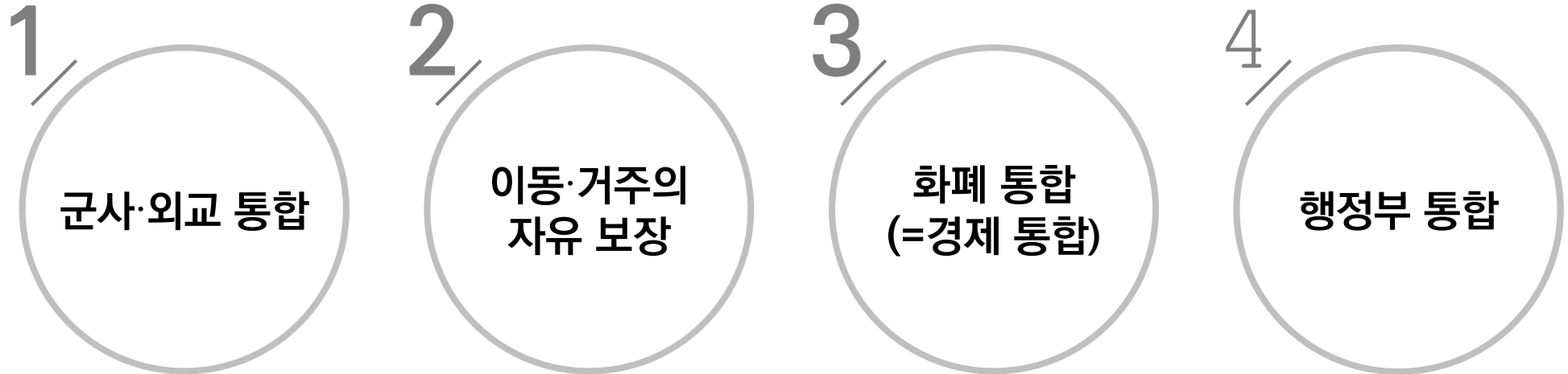
3

남북한 통합의 구성요소

: 남한과 북한은 ‘어떻게’ 하나가 되는가?

남북한 통합의 분야별 구성요소

통일에 이르기 위한 분야별 통합의 척도



➔ 1~4 기준이 완전 만족될 때 '통일'(unification)이라 정의

분야별 남북한 통합 기준

1/ 군사·외교 통합

2/ 이동·거주의 자유 보장

3/ 화폐 통합(경제 통합)

4/ 행정부 통합

- 01 단일국가 주권(sovereignty)의 핵심에는 독립적 군사·외교권 필수
- 02 군 통수권 일원화-중앙정부(대통령·수상)에 귀속
- 03 외교의 일원화-중앙정부(대통령·수상)에 귀속
- 04 한 국가의 군사·외교정책이 단일 행위자(unitary actor)처럼 움직임

분야별 남북한 통합 기준

1/ 군사·외교 통합

2/ 이동·거주의 자유 보장

3/ 화폐 통합(경제 통합)

4/ 행정부 통합

01 두 국가 국민들의 이동·거주의 자유 보장 정도는 경제 및 사회적 통합의 척도

02 이동의 자유는 비자(VISA) 면제 등으로 판단

03 거주의 자유는 타 국가로의 이주(immigration)의 자유를 의미

분야별 남북한 통합 기준

1/ 군사·외교 통합

2/ 이동·거주의 자유 보장

3/ 화폐 통합(경제 통합)

4/ 행정부 통합

01 두 국가 간의 경제협력을 제도화하는 것을 넘어서,
두 국가의 경제를 하나로 통합해 경제적 거래 관련 장벽 제거

02 화폐통합은 경제통합의 상징이자 종착역

03 화폐통합은 통합된 중앙은행 창설(단일 화폐 사용)을 의미

분야별 남북한 통합 기준

1 / 군사·외교 통합

2 / 이동·거주의 자유 보장

3 / 화폐 통합(경제 통합)

4 / 행정부 통합

“가장 높은 단계의 통합”

“통일의 핵심”

01 군사·외교 통합

02 이동·거주의 자유

03 화폐 통합(경제 통합)

04 행정부 통합

한반도의 미래 시나리오

남북한 통합 유형

관계 유형		예시	군사·외교 통합	이동·거주 자유	화폐 통합	행정부 통합
남-북 별개국가	① 경쟁 국가	중국-대만	×	×	×	×
	② 우호 국가	미국-캐나다	×	△	×	×
	③ 경제통합국가	독일-오스트리아	×	○	○	×
남-북 통일국가	④ 군사·외교 통합 국가	중국-홍콩	○	×	×	×
	⑤ 느슨한 연방국가	초기 미국	○	△(○)	△(○)	△
	⑥ 연방 국가	통일 독일	○	○	○	○

× 미달성, △ 일부만 달성, ○ 달성

왜 6개의 시나리오 인가?

미래(2030/2050) 관점에서 바라본 남북한 관계 종합 시나리오

- 남북한 관계에 대한 미래 예측에서 시나리오에 근거한 ‘유형화’ 없이는 통합 및 통일을 사유할 수 없음
- 남북한 관계 문헌을 검토한 후 국회미래연구원(NAFI) 주도 하에 다양한 연구자들과의 협업으로 6개의 시나리오 작성
- 남북 통합의 유형에 대하여 ‘가장 가능성이 높은’, ‘가장 선호하는’, ‘가장 피하고 싶은’ 유형에 대한 국민 개개인의 판단이 중요

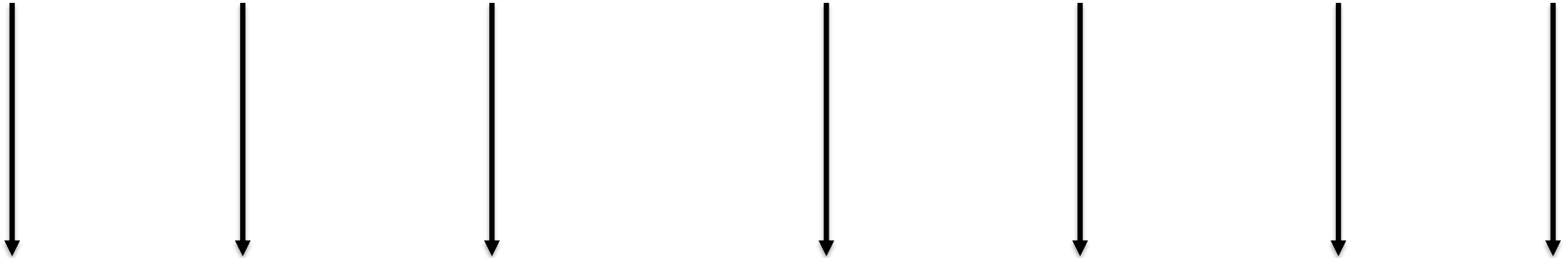
4

남북한 통합의 유형

: 경쟁국가에서 연방국가까지

국회미래연구원의 한반도의 미래 시나리오

현재 남북 중국-대만 미국-캐나다 독일-오스트리아 중국-홍콩 초기 미국 독일 통일



적대국가 경쟁국가 우호국가 경제통합 군사·외교통합 느슨한 연방 연방국가

*** 주의: 위의 관계 유형은 선형적인 진전을 의미하지 않음 (우호국가 → 적대국가로 역행 가능)

남북한 과거 및 현재(2018)

적대 국가

- ✓ 한국전쟁으로 500만 이상 사상자(국가기록원)
- ✓ 전쟁으로 인한 적대감 공고화 및 일상 문화화
- ✓ 남북 모두 엄청난 경제적 비용(군비 증가와 국방비) 지출
- ✓ 정치는 물론 경제 및 문화교류 제도화 부재
- ✓ 분단은 강대국(미·일·러·중)의 군사 외교적 개입의 근거 제공

남북한 통합의 유형

중국-대만

1/ 경쟁국가

2/ 우호국가

3/ 경제통합국가

4/ 군사-외교 통합형

5/ 느슨한 연방국가

6/ 연방국가

01 군사적·외교적 대립·갈등 지속

- 군사적 억지(deterrence)에 의해 군사적 충돌 방지

02 군사·외교적으로 경쟁을 하지만, 군사적 충돌은 거의 사라짐

03 경제적 교류·협력(무역 및 투자)의 제도화

- 경제적 교류·협력의 증진은 상호이익을 강화하여 군사적 도발 억제

남북한 통합의 유형

미국-캐나다

1/ 경쟁국가

2/ 우호국가

3/ 경제통합국가

4/ 군사-외교 통합형

5/ 느슨한 연방국가

6/ 연방국가

01 정상적인 국교관계 수립

02 군사적·외교적 갈등의 최소화, 나아가 군사적 협력 관계 형성

03 경제적 교류·협력의 제도화 및 확대(경제자유협정의 체결 등)

04 광범위한 문화적 교류

05 국가간 이동·거주의 자유는 보장되어 있지 않음

(단, 조약에 의해 단기체류에 대한 전자비자 또는 비자면제 등 이동 편의 증진)

남북한 통합의 유형

독일-오스트리아

1/ 경쟁국가

2/ 우호국가

3/ 경제통합국가

4/ 군사-외교 통합형

5/ 느슨한 연방국가

6/ 연방국가

- 01 정상적인 우호국가관계를 넘어선 경제통합
- 02 경제통합의 상징으로서 공통 화폐 사용(e.g. EURO)
- 03 비자 면제 조약 체결을 통해 이동과 거주 자유 보장
- 04 군사 외교에 관한 권한은 여전히 각자가 가짐

남북한 통합의 유형

중국-홍콩

1/ 경쟁국가

2/ 우호국가

3/ 경제통합국가

4/ 군사-외교 통합형

5/ 느슨한 연방국가

6/ 연방국가

01 군사 외교적 통합

02 경제협력 수준은 상당히 높으나 두 개의 체제 공존

03 경제적 교류·협력(무역 및 투자)의 제도화

04 홍콩특별자치구를 자치 정부로 인정하나 통일 수준의 행정부 통합은 아님
(중국의 실효적 통치 행사)

남북한 통합의 유형

1/ 경쟁국가

2/ 우호국가

3/ 경제통합국가

4/ 군사-외교 통합형

5/ 느슨한 연방국가

6/ 연방국가

초기 미국 연방제

- 01 두 개 이상의 국가가 대등한 위치에서 통일국가로서 연방국가를 수립 (이전의 두 국가는 두 개의 주(州) 즉, 남한 및 북한이 주(州)로 편입)
- 02 연방국가 형성 이후에 중앙정부가 수립되지만, 군사·외교에 관한 권한만 독점
- 03 연방국가의 재정 및 화폐 통합 제한적(각 주가 통제)
- 04 연방국가의 이동·거주의 자유 보장 제한적(각 주가 통제)
- 05 '느슨한 연방국가'에서 '연방국가(완전)'로 진행할수록 이동·거주 및 화폐의 통합 완성

남북한 통합의 유형

통일 독일

1/ 경쟁국가

2/ 우호국가

3/ 경제통합국가

4/ 군사-외교 통합형

5/ 느슨한 연방국가

6/ 연방국가

01 흡수통일

02 동독이 자신의 체제를 포기하고 서독의 체제를 받아들이는 방식으로 통일

03 북한의 도(道)가 남한정부 주도로 형성된 통일 한국의 도(道)로 편입

04 남한 정부가 통일 전 과정을 주도하여 군사·외교 통합, 거주·이동 자유, 화폐 통합, 행정 통합 달성

5

남한과 북한, 우호국가를 거쳐 연방국가로

국민이 선택한 한반도의 미래

- 남북한 관계는 현재와 같은 적대국가 관계에서 우호국가 관계(2030년)를 거쳐, 연방국가 관계(2050년)에 도달하는 구조
- 우리 국민은 남북한이 2030년에는 우호국가 관계를, 2050년에는 연방국가 관계를 형성하는 것이 가능하다고 생각하며, 이를 선호
- 2030년과 2050년 기준 회피미래는 모두 경쟁국가 관계로 도출

[국민이 선택한 2030년과 2050년 한반도의 미래]

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

국민이 선택한 한반도의 미래

■ 2030년에는 남한과 북한이 미국-캐나다와 같은 우호국가 관계를 형성할 가능성이 높으며, 이를 선호한다고 응답

- 2030년 기준 실현 가능성이 높다고 생각(45.2%)하며, 선호(29.2%)하는 미래는 우호국가, 우호국가 다음으로 선호하는 한반도 미래는 경제통합국가(23.5%)
- 우호국가 관계는 남북한이 정식 외교관계를 수립하고, 여행, 단기체류 목적으로 상대국을 방문하는 경우에 한하여 비자를 면제해주며 부분적으로 거주 자유를 허가

■ 2030년 기준 회피미래로 선택한 남북한 관계 유형은 중국-대만과 같은 경쟁국가

- 2030년 기준 피해야 할 미래로는 경쟁국가(58.6%) 선택 비중이 가장 높음
- 경쟁국가 관계는 군사·외교 통합, 이동·거주 자유, 화폐 통합, 행정부 통합 모두 달성되지 않은 상태에서 경제적 협력이 증가하는 형태

국민이 선택한 한반도의 미래

■ 2050년에는 남한과 북한이 통일 독일과 유사한 형태의 남한 중심의 통일을 달성한 연방국가 관계를 형성할 가능성이 높으며, 이를 선호

- 2050년 기준 가능미래와 선호미래로 각각 연방국가(32.1%, 49.3%) 선택
- 연방국가 관계는 남한과 북한이 통일을 이루어 제3의 새로운 통일 국가를 형성
- 통일 이전의 남한과 북한이라는 두 개의 국가체제는 사라지며, 새로운 국가(통일 한국)는 독자적인 입법·사법·행정 제도를 정비하고, 통치권과 행정권을 중앙정부에 집중

■ 2050년 기준 회피미래로 선택한 남북한 관계 유형은 2030년과 마찬가지로 중국-대만과 같은 경쟁국가

연령대별 한반도의 미래 선택

■ 2030년과 2050년 기준 국민참여단의 선택을 연령대별로 나누어 살펴보면, 2030년은 선호미래, 2050년은 가능미래의 선택에 있어 차이가 발견

- 2030년 선호미래는 10~20대 및 30~40대는 우호국가를, 50대 이상은 경제통합국가를 가장 높은 비중이 선택
- 2050년 가능미래는 10~20대는 경제통합국가, 30~40대는 느슨한 연방국가, 50대 이상은 연방국가를 가장 높은 비중이 선택

연령대별 한반도의 미래 선택

2030년 선호미래는 10~20대 및 30~40대는 우호국가를, 50대 이상은 경제통합국가를 가장 높은 비중이 선택

[연령대별 2030년 한반도의 미래]

시점	미래유형	연령대	남·북한 관계	군사·외교 통합	이동·거주 자유	화폐 통합	행정부 통합
2030년	가능미래	10~20대	우호국가(46.3%)	×	△	×	×
		30~40대	우호국가(48.6%)	×	△	×	×
		50대 이상	우호국가(41.5%)	×	△	×	×
	선호미래	10~20대	우호국가(37.4%)	×	△	×	×
		30~40대	우호국가(39.4%)	×	△	×	×
		50대 이상	경제통합국가(28.0%)	×	○	○	×
	회피미래	10~20대	경쟁국가(42.9%)	×	×	×	×
		30~40대	경쟁국가(58.1%)	×	×	×	×
		50대 이상	경쟁국가(67.6%)	×	×	×	×

연령대별 한반도의 미래 선택

2050년 가능미래는 10~20대는 경제통합국가, 30~40대는 느슨한 연방국가, 50대 이상 연방국가를 가장 높은 비중이 선택

[연령대별 2050년 한반도의 미래]

시점	미래유형	연령대	남·북한 관계	군사·외교 통합	이동·거주 자유	화폐 통합	행정부 통합
2050년	가능미래	10~20대	경제통합국가(27.4%)	×	○	○	×
		30~40대	느슨한 연방국가(31.9%)	○	△(○)	△(○)	△
		50대 이상	연방국가(56.8%)	○	○	○	○
	선호미래	10~20대	연방국가(31.7%)	○	○	○	○
		30~40대	연방국가(37.8%)	○	○	○	○
		50대 이상	연방국가(69.4%)	○	○	○	○
	회피미래	10~20대	경쟁국가(60.1%)	×	×	×	×
		30~40대	경쟁국가(68.8%)	×	×	×	×
		50대 이상	경쟁국가(77.3%)	×	×	×	×

연령대별 한반도의 미래 선택

■ 연령대가 낮을수록 낮은 수준의 남북한 통합 유형을 선택하는 경향

■ 2030년 기준 선호미래

- 10~20대와 30~40대는 이동 및 거주 자유가 부분적으로 달성된 우호국가 관계를 선택
- 50대 이상은 이동 및 거주 자유와 화폐 통합이 완전하게 달성된 독일-오스트리아와 유사한 경제통합국가 관계를 선택

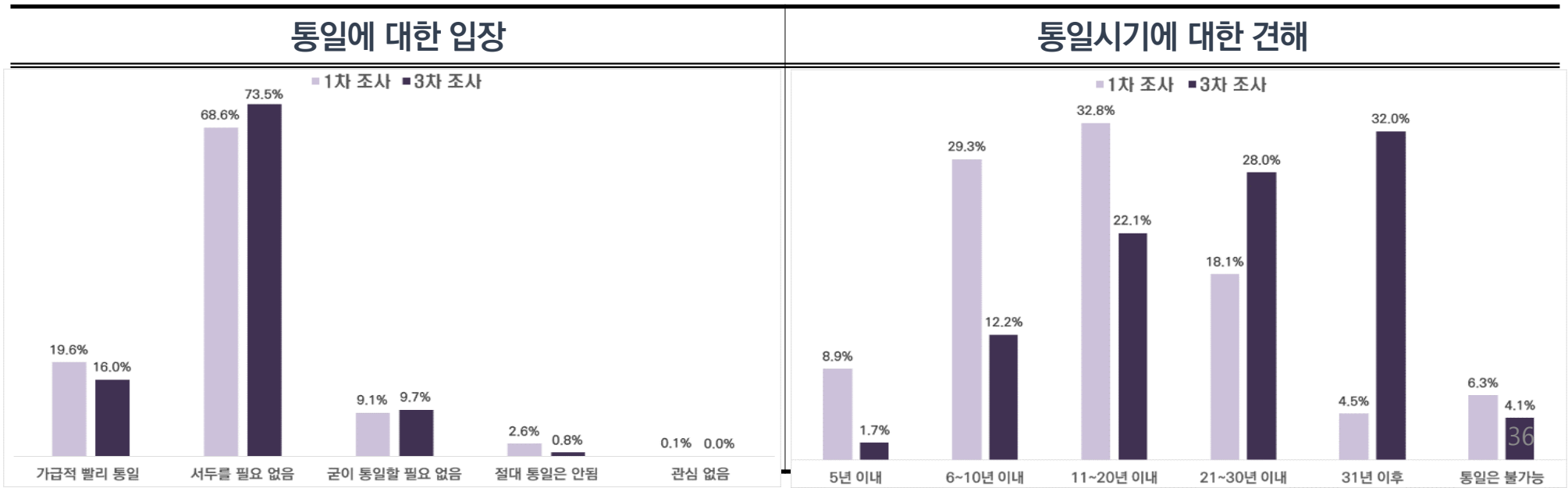
■ 2050년 기준 선호미래

- 10~20대는 경제통합국가 관계를 선택
- 30~40대는 군사·외교가 통합되고, 이동·거주 자유, 화폐 통합, 행정부 통합이 부분적으로 달성되어 남한과 북한이 각각 포괄적인 자치권을 갖고 있는 느슨한 연방국가 관계를 선택
- 50대 이상은 남한과 북한도 2050년에는 통일 독일과 같은 연방국가 관계 실현이 가능할 것이라고 전망

공론화 과정의 영향

공론화 과정을 통하여 통일에 대하여 신중한 태도를 갖게 되는 것으로 나타남

- 통일에 대한 입장 및 통일시기에 대한 견해 모두 1차에 비하여 3차에 통일에 대해 유보적인 견해
 - 통일에 대한 입장: 1차 조사에서는 68.6%가 '통일은 해야 하지만 서두를 필요는 없다'고 답변하였으나, 최종 조사에서는 73.5%로 4.9%p 증가
 - 통일시기에 대한 견해: 1차 조사에서는 11~20년 이내가 1순위(32.8%), 6~10년 이내가 2순위(29.3%)로 집계되었으나, 최종 조사에서는 31년 이후가 1순위(32.0%), 21~30년 이내가 2순위(28.0%)를 차지



6

한반도의 미래

공론조사의 의미

한반도의 미래 공론조사의 의미

‘국민’이 선호하는 한반도의 미래

기존

공론조사

기존 국민 통일 선호는 행정부 (통일부/외교부)가 주도하는 통일안과 설문조사에 국민이 수동적으로 대답 (예/아니오 방식)

국회미래연구원은 국민이 ‘복수의 한반도 미래 시나리오’ 중 어느 것을 가장 선호/회피 하는지 ‘숙의민주주의 과정’을 통해 파악



현상유지 vs. 통일의 이분법적 선택



남북한 통합의 다양한 유형 중 실현 가능하고, 국민이 원하는 선택을 현실화할 필요

통일 보건의료에 주는 함의

어떤 과정을 통하여 어떤 통합을 이루는가 혹은 이루지 않는가/못하는가? →
어떤 방식의 보건의료 지원 혹은 정책설계 혹은 전략수립이 필요한가?

- NHS(National Health Service) vs. NHI(National Health Insurance)
- 공공보건의료체계의 구성 → 민간의료와의 관계 설정

감사합니다.