

북한 변화의 변수와 경로: ‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 조합을 중심으로

박영자 · 정은미 · 한기범

북한 변화의 변수와 경로: ‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 조합을 중심으로

연구책임자

박영자 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

정은미 (통일연구원 부연구위원)

한기범 (북한연구소 석좌연구위원)

북한 변화의 변수와 경로:

‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 조합을 중심으로

KINU 연구총서 19-08

발행일	2019년 12월 30일
저자	박영자, 정은미, 한기범
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	978-89-8479-974-5 93340
가격	11,000원

© 통일연구원, 2019

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

북한 변화의 변수와 경로: ‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 조합을 중심으로

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

차례

요약	9
I. 서론	15
1. 연구 시각	17
2. 연구 목적과 범위	19
II. 핵문제와 개혁·개방 변수의 개념 및 조합	23
1. 변수의 주요 개념	25
2. 변수조합을 통한 북한 변화의 유형	34
III. 북한 핵 및 개혁·개방 정책의 역사적 경험	39
1. 북한 핵 정책의 역사적 경험	41
2. 북한 개혁·개방 정책의 역사적 경험	84
IV. 변수조합에 따른 북한 변화의 3대 유형	101
1. 제1유형: ‘비핵화+개혁·개방’의 이상적 유형	103
2. 제2유형: ‘핵동결+개방’의 가능성 높은 유형	131
3. 제3유형: ‘핵증강+자력갱생’의 현 단계 지속 유형	155

V. 정책적 함의 및 대응방안	181
1. 요약정리	183
2. 국가 사례비교의 함의	200
3. 유형별 정책적 함의	205
4. 총괄 전망 및 우리 정부의 대응방안	212
참고문헌	221
부록	227
1. 김일성 시대 북한 행정책 역사의 주요 사건	229
2. 김정일 시대 북한 행정책 역사의 주요 사건	233
최근 발간자료 안내	247

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 ‘핵문제’와 ‘개혁·개방’ 변수조합의 북한 변화 유형	35
〈표 Ⅲ-1〉 김정은 시대 1기 행정책 역사의 주요 사건 (2011.12.~2017.)	46
〈표 Ⅲ-2〉 김정은 시대 2기 행정책 역사의 주요 사건 (2018.~2019.현재)	50
〈표 Ⅲ-3〉 김일성·김정일·김정은 시기 경제개혁 의제설정 경험의 특징	91
〈표 Ⅳ-1〉 북한의 경제개발구 현황	117
〈표 Ⅳ-2〉 하노이 북·미 정상회담에서 북한이 해제 요구한 5건의 경제제재	142
〈표 Ⅳ-3〉 핵협상 부진 국면에서 북한의 정책 대응방향	162
〈표 Ⅴ-1〉 중국 핵개발 역사 및 주요 사건	203

그림 차례

〈그림 III-1〉 '경제개혁과 주체강화' 상호관계 흐름도	95
〈그림 IV-1〉 노동신문 앱 화면	150

글상자 차례

〈글상자 IV-1〉 제1유형의 북한 변화 경로 및 시나리오	131
〈글상자 IV-2〉 제2유형의 북한 변화 경로 및 시나리오	154
〈글상자 IV-3〉 북·미 핵협상 파탄상황 관련 경험 사례: 2017년 여름 한반도	172
〈글상자 IV-4〉 제3유형의 북한 변화 경로 및 시나리오	179

요 약

본 연구의 목적은 향후 10년 이상 북한 변화에 결정적 영향을 미치는 두 가지 변수인 ‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 변수조합을 통해 북한 변화의 거시적 유형을 규명하고 그 경로와 양상을 전망하는 것이다. 나아가 이러한 북한의 거시적 미래 상황에 기반하여 정책적 함의를 도출한다.

II장은 핵문제와 개혁·개방 변수 및 그 조합을 다룬다. 북한 변화의 핵심 변수로, 북·미 간 협상과정에서 변화될 수 있는 ‘외부변수로서 핵문제’ 및 북한 체제 내부적 요인이 크게 작용하는 ‘내부변수로서 개혁·개방’의 주요 개념을 살펴본다. 그리고 변수조합을 통해 12가지 북한 변화의 유형을 추출한다. 그 중 10년 이후를 전망할 때 가능성이 있거나 이상적인 3가지 북한 변화 유형을 도출한다. III장은 북한 핵 및 개혁·개방 정책의 역사적 경험이다. 김일성 시대로부터 김정은 시대로 이어지는 각 변수의 역사적 경험을 분석한다. 두 변수에 대한 북한의 역사적 경험 분석을 통해, 김일성·김정일·김정은 시대 정책결정의 특징 및 이에 기초한 촉진요인과 억제요인을 분석한다.

IV장은 변수조합에 따른 북한 변화의 3대 유형을 전망한다. 제1유형은 북한의 ‘비핵화+개혁·개방’ 유형이다. 이 유형은 북핵협상이 북한측의 비핵화 관련 선(先) 행동으로 급진전 시 전개 가능하며 국제규범에 맞는 가장 이상적인 시나리오이다. 제2유형은 북한의 ‘핵동결+개방’ 유형이다. 이 유형은 미국의 정치적 결단(북한의 과거 핵 인정)으로 북·미 간 전략적 타협 시 현실 가능성이 높은 시나리오이다. 제3유형은 북한의 ‘핵증강+자력갱생(개혁·개방 담보)’ 유형이다. 이는 북핵협상 지체로 2019년 현재 북한 정책의 기본 골격이 10년 이후에도 지속되는 상황에 대한 시나리오이다. V장은 본문의 요약정리와 함께 북한에 함의가

있는 국가 사례비교 및 유형별로 도출된 정책적 함의, 그리고 총괄전망 및 우리 정부의 대응방안을 다룬다.

주요 연구결과는 다음과 같다. 먼저 북한의 정치체제 측면을 볼 때, 제2유형이 김정은 정권 강화를 유도할 가능성이 가장 높다. 제3유형은 아래로부터의 변화가 정치체제 변화를 추동할 가능성이 있다. 제1유형은 북한 정치체제의 집단지도체제로의 전환을 초래할 가능성이 있다.

다음으로 경제적 측면에 북한 변화를 볼 때, 제1유형 → 제2유형 → 제3유형 순으로 변화의 수준과 정도가 드러날 것이다. 그러나 문재인 정부의 ‘신한반도 체제’와 연계된 ‘평화경제’ 주도적 수행성을 중심으로 살펴볼 때, 각 유형에 대한 면밀한 고찰이 필요하다. 자칫 북한 변화가 장기간 제2유형에 머문다면 미국, 중국, 러시아, 일본 등에 대북 영향력은 높아질 것이다. 반면 북한의 몸값이 높아진 상태에서 한국의 대북 영향력은 오히려 약해질 가능성이 있다. 따라서 동아시아 경제협력 공동체를 설계하는 우리 정부의 입지가 약해질 수 있다.

마지막으로 남북관계 측면에서 보면 한국과 국제사회의 입장에서 가장 이상적인 북한 변화 유형은 제1유형이다. 제3유형은 남북한의 대결 및 긴장 국면이 지속되는 상황이다. 한국의 국가이익 측면에서 보면 일차적으로 안보문제에 구속되는 환경이다. 북·미 간 전략적 타협을 통해 현실가능성이 높은 제2유형은 미국의 국가이익 측면에서 보면 차선일 수 있다.

그러나 한국의 국가이익 측면에서 보면, 한반도 문제에 영향력과 결정권이 오히려 약해질 수 있는 상황이다. 핵협상이 우리의 대북정책 및 남북관계를 좌우하면서, 핵을 가진 미국, 중국, 러시아 및 첨단 군사력 강화를 모색하는 일본이 자신들의 국가이익을 최대화하기 위해 북한의 협상력(몸값)을 높이며, 결과적으로 안보와 경제 양측면 모두에서 한국의 국가이익을 침해할 수 있기 때문이다.

이러한 상황 인식 하에 북한 변화와 관련하여 한국과 국제사회가 거시 정책적으로 중요시해야 하는 것은, 북한 변화 양상이 <유형 3> → <유형 2> → <유형 1>로 진화할 수 있도록 조력하는 것이다. 물론 이러한 유형 변화가 단계적으로 진화되는 모양새는 아닐 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 2019년 현 단계에서 북한 변화의 방향이 ‘비핵화+개혁·개방’으로 진화하기 위해서는, 각 유형에 기초한 단계적 진화를 고려하여 우리의 대응방안을 마련해야 한다.

주제어: 북한 변화, 핵문제, 개혁과 개방, 변수조합, 경로와 시나리오

Abstract

Variables and Pathways of Changes in North Korea:

Focused on a Different Combination
of ‘Nuclear Issues’ and ‘Reform·Opening’

Park, Young-Ja et al.

This research aims to identify macroscopic types of changes in North Korea and make a projection on their pathways and patterns by exploring the combination of the two variables of “nuclear issues” and “reform·opening,” variables that will decisively impact changes in North Korea for more than the next 10 years. Furthermore, the research seeks to derive policy implications from the estimated North Korea’s macroscopic situation of the future.

Chapter II looks into variables of nuclear issues and reform·opening and their combined relationship. This chapter illuminates the main concepts of “nuclear issues as an external variable,” a core variable that could be changed in the U.S.–North Korea negotiation process and of “reform and opening as an internal variable,” in which internal factors of the North Korean regime are mainly at play. After that, 12

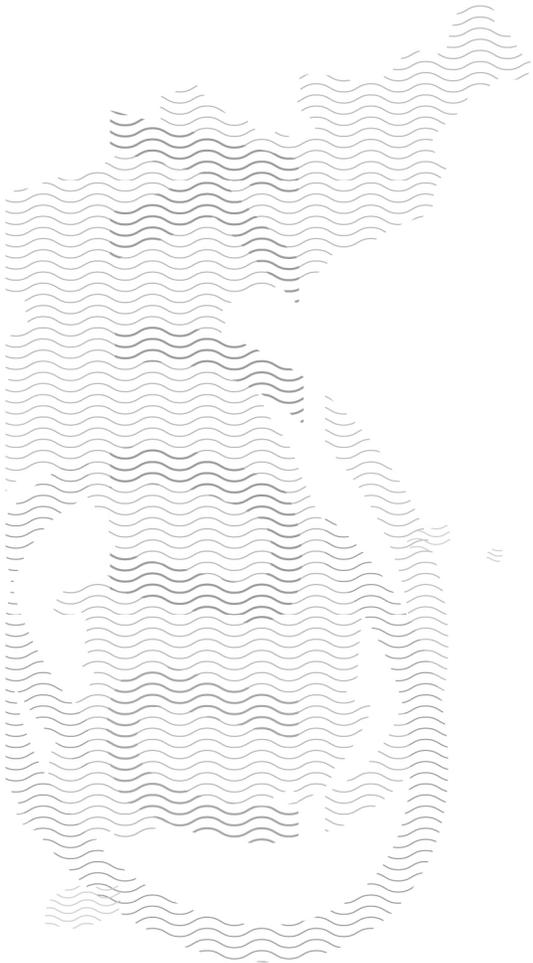
types of changes in North Korea were derived via a combination of variables. Among those, the three most feasible and ideal types of changes in North Korea were derived by making a projection for the next 10-plus years. Chapter III specifies the historical experiences of North Korea's policy on nuclear and reform·opening. An empirical analysis was conducted on historical experiences of each variable from the era of Kim Il Sung to that of Kim Jong Un. This chapter identifies the characteristics of policy decisions in the eras of Kim Il Sung·Kim Jong Il·Kim Jong Un and uses the findings to analyze both the facilitating factors and deterrence factors via an empirical analysis of the two variables in the history of North Korea.

Chapter IV projects three types of future changes in North Korea, utilizing the combination of the two variables. The first type is the 'denuclearization+reform·opening' of North Korea. This type falls into the most ideal scenario that suits the international norm and could be deployed when nuclear negotiations with North Korea make rapid progress as a result of North Korea's preemptive implementation steps. The second type is 'nuclear freeze+opening' in North Korea. This scenario becomes highly feasible when the political determination of the U.S. (recognition of North Korea's already possessed nuclear arsenal) leads to a strategic compromise between the U.S. and North Korea. The third type is 'nuclear build-up+self-reliance (reform·opening at a standstill) of North Korea.' This

scenario braces for the possible situation where the basic framework of the current policy on North Korea in 2019 continues to remain in place even after 10 years due to a delay in North Korea's nuclear negotiations. Chapter V sums up all the chapters in the paper and describes the comparison of cases of countries that could have implications on North Korea, policy implications derived from each type, overall prospects, and the ROK government's response measures.

Keywords: Changes in North Korea, Nuclear Issues, Reform and Opening, Combination of Variables, Pathways and Scenario

I. 서론



1. 연구 시각

지난 30여 년간 북한은 변화하였다. 그러나 변화의 내용과 수준에 대해서는 다양한 시각이 존재한다. 무엇보다 국가시스템으로써 북한 체제를 규정하는 ‘독재정치+국유경제’라는 핵심 특성은 아직 변화하지 않았다. 그렇다면 2019년 현 단계에서 약 10년 이후 2030년 기점의 거시적 북한 변화를 전망하기 위한 핵심 변수는 무엇일까? 그것은 북한의 핵문제 및 개혁·개방이다. 이 두 변수는 북한 체제의 분권화 및 사유화 등 정치경제적 변화와 상관성이 있다.

2000년대 들어 국제사회에서 북한 문제 관련 아젠다는 북한이 핵 개발을 하느냐 마느냐에 집중되었다. 특히 2006년 10월 1차 북핵실험 이후 북핵문제가 북한 문제 관련 주요 아젠다였다. 그러다 2017년 9월 6차 북핵실험 및 11월 미 본토 타격이 가능한 ICBM 시험 발사를 통한 북한의 “핵무력 완성” 선언 후 북한 문제 관련 아젠다는 ‘비핵화’에 집중되었다. 즉, 북한이 핵을 포기할 것이냐 아니냐의 문제였다.

또한 이 시기 북한 내부에서는 비공식 영역을 중심으로 진전되던 시장화가 공식영역의 정치권력과 결합하는 변화가 두드러졌다. 특히 2002년 북한의 ‘7.1경제관리개선조치’ 및 2003년 종합시장제 실시 이후 그러하였다. 즉, 국제사회에서 북핵문제가 본격적인 정책의 제로 설정되던 시기에, 북한의 경제적 개혁·개방 문제도 북한 변화의 중요한 변수로 자리매김 되었다.

이 과정에서 국내외 북한 문제 전문가 및 정책결정자들 사이에 ‘북한의 비핵화=개혁·개방’이라는 프레임이 만들어졌다. 이명박 정부 시절 대북정책 기조인 ‘비핵·개방 3000’이나 트럼프 행정부의 ‘북한이 핵을 포기하면 장밋빛 미래가 펼쳐질 것’이란 논리는 이러한 프레

임에 기초해 있다. 그렇다면 ‘북한이 비핵화되면 개혁·개방이 이루어질까?’

본 연구진은 브레인스토밍 결과, ‘북한의 비핵화와 개혁·개방 문제가 하나로 연계되어 있다’는 논리가 하나의 변화 유형으로써 개연성은 있으나 “반드시 그러하지 않다”는 결론에 도달하였다. 특히 개혁·개방은 권력의 분산과 행위자들의 이해(needs)에 따른 상호작용을 필요로 하기 때문이다. 다시 말해 독재정치와 국유경제 시스템의 변화를 동반한다. 독재정치가 이완되고 사유화가 공식화되어야 한다. 지난 70여 년간 북한의 핵과 개혁·개방 정책의 역사 및 다양한 체제전환 국가들의 사례를 볼 때 그러하다. 다만 비핵화가 실현되면 개혁·개방에 유리한 환경이 조성된다고는 볼 수 있다. 또한 북한의 개혁·개방 역시 반드시 비핵화를 초래하지는 않는다.

따라서 본 연구는 북한 체제 변화의 핵심인 개혁·개방이 비핵화의 종속변수 이거나 혹은 비핵화가 개혁·개방의 종속변수가 아니라는 전제로부터 출발한다. 즉, ‘북한의 비핵화≠북한의 개혁·개방’이라는 인식이다. 북한의 개혁·개방 변수를 비핵화의 종속변수로 상정하지 않으며, 각 변수를 독립변수로 상정한다. 또한 개혁과 개방이 동시에 진행된다는 가정도 항상 성립하지 않는다고 본다. 북한의 경제개혁이 경제개방과 함께 진행되지 않을 수 있다고 인식한다. 그러므로 북한 변화에 대한 기존의 ‘비핵화가 개혁과 개방을 이끈다’ 또는 ‘개혁과 개방이 동시에 발생한다’는 암묵적 가정으로부터 탈피한다.

이러한 문제의식에 따른 본 연구는, 북한 정책결정의 역사적 경험에 기초하여 북한 변화의 맥락을 중시하며, 외부 환경 변화 및 내부 정치·경제·사회 변화를 총체적으로 접근한다. 또한 북한 변화를 거시적이고 장기적인 시각에서 보기 위해, 10년 이상의 북한 상황을 고려하여 핵문제와 개혁·개방의 변수조합을 단순화하고 핵심 유형

을 추출 및 전망한다.

사회주의체제는 전위집단인 일당 주도로 경제행정 정책이 지도 및 관리된다. 즉, ‘당-국가 일체화’에 따른 정치 주도 경제행정 운영 체제이다. 더욱이 북한은 수령독재 체제로 최고지도자의 의지와 지시가 정책결정에 핵심적 역할을 하는 체제이다. 따라서 체제를 의미하는 정치, 경제, 사회 등 제반 제도가 최고지도자의 ‘말씀’과 노동당의 지도로 대표되는 정치에 종속되어 있다. 이로 인해 본 연구에서는 정치경제적 시각에 따른 질적 맥락적 분석을 시도한다.

2. 연구 목적과 범위

본 연구의 목적은 향후 10년 이상 북한 변화에 결정적 영향을 미치는 두 가지 변수인 ‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 변수조합을 통해 북한 변화의 거시적 유형을 규명하고 그 경로와 양상을 전망하는 것이다. 북핵협상을 통해 변화 가능한 핵문제 및 체제내부 상황에 따라 변화 가능한 개혁·개방의 변수를 조합하여, 가장 유력한 북한 변화의 3가지 유형을 도출하고 각 유형별 경로와 양상, 특징을 전망한다. 나아가 이러한 북한의 거시적 미래 상황에 기반하여 정책적 함의를 도출한다.

다만, 본 연구에서는 김정은 정권교체(regime change)를 수반하는 북한의 급격한 체제전환 또는 붕괴 상황을 크게 고려하지는 않는다. 김정은 정권은 상당한 내구성을 갖추고 있으며, 북한의 체제전환 또는 붕괴 관련해서도 상당한 선행연구가 존재하기 때문이다. 또한 본 연구는 향후 북한 체제 변화를 위한 시론적 연구이다. 핵문제 및 개혁·개방이라는 핵심 변수를 조합하여 북한의 미래를 전망하기 위

한 큰 틀의 프레임 제시에 목적이 있다. 따라서 2019년 현재까지의 북한 핵문제 및 개혁·개방 관련한 구체적인 수준과 진단은 크게 고려하지 않는다. 이와 관련해서는 이미 상당한 선행연구들이 존재하기 때문이다.

각 장별 연구범위는 다음과 같다. II장은 핵문제와 개혁·개방 변수 및 그 조합을 다룬다. 북한 변화의 핵심 변수로, 북·미 간 협상과정에서 변화될 수 있는 ‘외부변수로서 핵문제’ 및 북한 체제 내부적 요인이 크게 작용하는 ‘내부변수로서 개혁·개방’을 상정한다. 그리고 핵문제 및 개혁·개방 정책결정의 변수 조합을 통해 12가지 북한 변화의 유형을 추출한다. 그 중 10년 이후 북한 변화를 전망할 때 현실가능성이 높은 3대 유형을 도출한다.

III장은 북한 핵 및 개혁·개방 정책의 역사적 경험이다. 김일성 시대로부터 김정은 시대로 이어지는 각 변수의 역사적 경험을 분석한다. 1절은 북한 핵 정책의 역사적 경험이다. 2절은 북한 개혁·개방 정책의 역사적 경험이다. 두 변수에 대한 북한의 역사적 경험 분석을 통해, 김일성·김정일·김정은 시대 정책결정의 특징 및 이 특징에 기초한 촉진요인과 억제요인을 분석한다. 이 장은 4장에서 다룬 북한 변화의 3대 유형에 대한 역사적/경험적 근거를 제시한다.

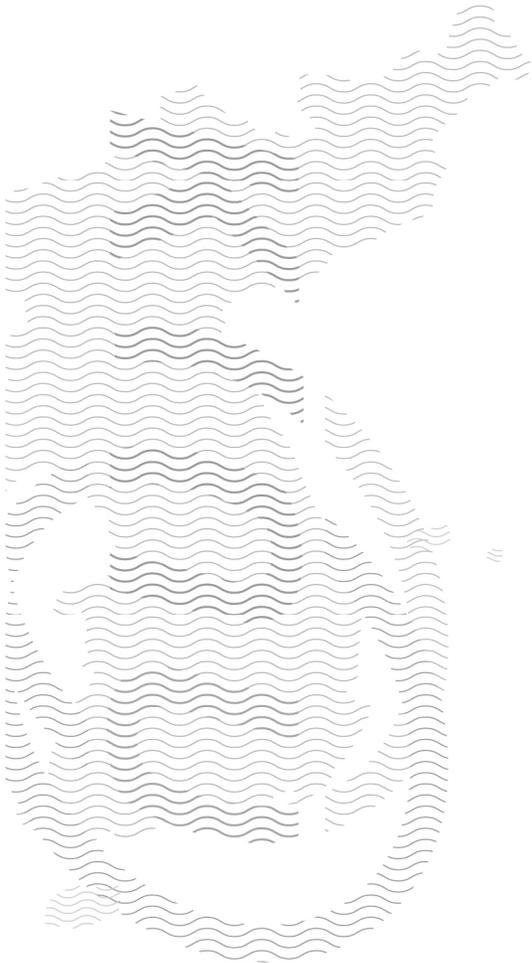
IV장은 변수조합에 따른 북한 변화의 3대 유형이다. 앞선 2장과 3장의 내용과 연계하여 현실가능성이 있는 북한 변화의 3대 유형 각각에 대해, 거시적 시각에서 북한 변화의 미래를 전망한다. 1절은 북한의 ‘비핵화+개혁·개방’ 유형이다. 이 유형은 북핵협상이 북한측의 비핵화 관련 선(先) 행동으로 급진전 시 전개 가능하며 국제규범에 맞는 가장 이상적인 시나리오이다. 2절은 북한의 ‘핵동결+개방’ 유형이다. 이 유형은 미국의 정치적 결단(북한의 과거 핵 인정)으로 북

·미 간 비핵화 협상이 진전될 시 현실 가능성이 높은 시나리오이다. 특히 현재 북한의 요구/행보 및 국제사회 내 북핵협상파들의 주장을 볼 때 그러하다. 3절은 북한의 ‘핵증강+자력갱생(개혁·개방 담보)’ 유형이다. 이는 북핵협상 지체로 2019년 현재 북한 정책의 기본 골격이 10년 이후에도 지속되는 상황에 대한 시나리오이다.

마지막 V장은 결론으로 본문의 요약정리와 함께 북한에 함의가 있는 국가 사례비교 및 유형별로 도출된 정책적 함의, 그리고 우리 정부의 대응방안을 다룬다. 먼저 1절은 본문을 요약·정리한다. 2절은 핵과 경제 문제를 중심으로 북한 변화에 정책적 함의가 있는 국가 사례를 비교분석한다. 3절은 앞서 다룬 3가지 대표 유형별 정책적 함의를 다룬다. 마지막으로 4절은 총괄 전망 및 우리 정부의 대응방안이다.

본 연구는 학제간 연구로 공동연구진의 브레인스토밍을 중심으로 설계한다. 공동의 설계 및 협업에 기초하여 I장 및 II장은 북한 정치전문가인 연구책임자(박영자)가 대표집필한다. III장의 1절은 연구책임자(박영자)가 2절은 공동연구자인 북한 정치경제전문가(한기범)가 대표집필한다. IV장의 1절과 2절은 공동연구자인 북한 사회전문가(정은미), 3절은 북한 정치경제전문가(한기범)가 대표집필한다. 마지막으로 V장의 1절은 각 절의 집필자들이 2절은 연구책임자(박영자)가, 3절은 각 유형별 분석을 집필할 공동연구진들(정은미·한기범)이, 4절은 연구책임자(박영자)가 대표 집필한다. 마지막으로 전체 집필내용은 연구책임자(박영자)가 맥락에 따라 수정 보완한다.

II. 핵문제와 개혁 · 개방 변수의 개념 및 조합



이 장에서는 향후 10년 이상 북한의 미래를 전망할 때, 북한 변화의 핵심 변수인 핵문제와 개혁·개방 변수의 개념 및 조합 유형을 다룬다. 북·미 간 협상과정에서 변화될 수 있는 ‘외부변수로서 핵문제’ 및 북한 체제 내부적 요인이 크게 작용하는 ‘내부변수로서 개혁·개방’의 변수 조합을 통한 유형 도출이다.

먼저 주요 유형 분석에 도구로 사용하는 주요 개념을 다룬다. 북·미 간 협상과정에서 변화할 수 있는 북한의 핵무기를 중심으로 한 ‘외부변수로서 핵문제’ 및 북한 체제 내부적 요인이 크게 작용하는 ‘내부변수로서 개혁·개방’의 주요 개념을 살펴본다.

다음으로 연역적 사고 실험을 통해 핵문제 및 개혁·개방 정책결정의 변수 조합을 통한 12가지 북한 변화의 유형을 추출한다. 그 중 향후 10년 이상을 전망할 때 가장 유력한 북한의 미래로 북한 변화의 3대 유형을 도출한다.

1. 변수의 주요 개념

서론에서 다루었듯 본 연구는 북한의 개혁·개방 변수를 핵문제에 반드시 종속되지 않는 독립변수로 상정한다. 더불어 개혁과 개방이 반드시 연동되어 있는 개념이 아니며 동시에 진행되지 않을 수 있다는 문제의식으로부터 출발하였다. 북한의 핵심적 정책 변화인 개방이 개혁과 함께 진행되지 않을 수 있다고 인식한다. 즉, 북한 변화에 대한 기존의 ‘비핵화가 개혁과 개방을 이끈다’ 및 ‘개혁과 개방이 동시에 발생한다’는 암묵적 가정으로부터 탈피한다. 이러한 인식에 기초하여 북한의 미래에 영향을 미치는 외부변수로서 핵문제 변수의 주요 개념 및 내부변수로서 개혁과 개방의 개념을 살펴보자.

가. 핵문제 변수의 주요 개념: 핵무기 중심 비핵화, 핵동결, 핵증강

현재 북한의 핵문제로 북핵협상의 대상이 되는 것은 북한의 핵무기(nuclear weapon) 체계이다. 핵무기는 핵분열과 핵융합을 통칭하여 핵반응에 의해 발생하는 폭발에너지를 대량 파괴 공격 또는 억제 등의 군사적 목적으로 사용하는 무기이다. 대개 핵탄두의 운반수단인 미사일을 포함하여 핵무기라 칭한다. 냉전시대 형성되어 현재까지 지속되고 있는 핵무기 종류는 크게 전략핵무기(strategic nuclear weapon), 전술핵무기(tactical nuclear weapon), 전역핵무기(theater nuclear weapon)로 구분한다.

전략핵무기는 미국 및 러시아 본토를 직접 공격할 수 있는 장거리 핵무기 시스템으로 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM), 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBM), 전략폭격기 등을 포함한다. 전술핵무기는 전장에서의 사용을 목적으로 하는 단거리 핵무기로 핵포탄, 핵폭탄 등이 있다. 전역핵무기(戰域核武器)는 전략핵과 전술핵의 중간적 위치에 있는 것을 의미한다.¹⁾ 이 전역핵무기는 중거리 및 준중거리 탄도탄을 중심으로 폭발위력을 극소화한 핵무기이다.²⁾

1) 네이버 지식백과, “핵무기,” <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727885&cid=42140&categoryId=42140>> (검색일: 2019.7.26.).

2) “핵무기를 전술핵무기보다 한층 더 소형화하고 위력도 작게 하여 통상무기의 파괴력에 가깝도록 함으로써 전략핵무기와 차이가 나게 하고, 핵무기의 사용으로 작전지역 내에서 발생하는 2차적인 피해를 최소한으로 억제하며, 국지전쟁이 전면 핵전쟁으로 확대되어가는 기회 자체를 없애기 위한 목적으로 만들어졌다. 미국이 유럽에 배치한 핵무기의 대부분은 이와 같은 이유로 파괴력과 용량을 소형화하고, 의도하지 않는 곳에 명중되지 않도록, 명중률을 향상시킴과 동시에 방사능 효과의 확산을 제한한 전역핵무기이다. 미국이 개발한 중성자폭탄은 파괴력을 수반하지 않고 방사능효과만을 내게 만든 전역핵무기의 일종이다. 운반수단은 미국의 경우, 155mm 및 8인치 곡사포, 란스·어네스트존, 퍼싱 II형 등의 지대지미사일, 지상발사순항미사일(GLCM), 잠수함발사순항미사일(SLBM), 신형 MRBM, F-111, F-4, F-16, F-18 등을 배치하거나 개발 중에 있다. 러시아의 TNW개발상황은 밝혀지지 않았으나, 미국에 대항하기 위해 개발했던 것으로 추정되며, 최근에는 운반수단으로서 SS-20, SS-21, SS-22 등의 중·단거리

핵협상의 대상이 되고 있는 북한의 핵, 즉 ‘핵무기 체계’의 3대 구성요소는 핵물질(핵무기 원료인 플루토늄과 고농축우라늄), 운반수단(각종 미사일과 잠수함), 기폭장치(소형화된 핵탄두)이다.³⁾ 북한의 핵물질 보유 및 생산능력은 핵실험을 통해 확인되었다. 운반수단 및 기폭장치와 관련된 북한의 핵기술 수준 평가는 부분적 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 최소한 동북아 주변국을 대상으로 핵무기를 실전배치할 수 있는 능력이 있음은 인정되고 있다. 다시 말해 북한 당국이 스스로 제기한 ‘핵무기의 병기화’이다. 이러한 북한의 핵능력 수준에 기초한 향후 북한 핵문제 변수의 주요 개념은 비핵화, 핵동결, 핵증강이다. 각각의 상황을 개념 정리하면 다음과 같다.

〈비핵화〉는 북한이 북·미 협상 과정에서 ‘선(先) 핵포기를 수용’하는 상황이다. 북한이 2019년 현재 미국과 한국, 국제사회가 요구하는 핵신고로부터 ‘완전한 북핵 폐기’ 수순을 밟는 시나리오이다. 즉, 북한의 선(先) 양보를 통해 전격적으로 협상이 타결되는 상황이다. 북한이 미국과 국제사회에 먼저 핵리스트를 제공하고, 이에 대한 대가로 미국과 한국 등 국제사회가 합의하여 대북제재 해제, 북한 체제의 안전보장(평화체제-북·미 수교 등), 김정은 정권을 파트너로 하는 대북투자 등을 전면적으로 실행하는 상황이다.

〈핵동결〉은 국제사회가 북한의 ‘과거 핵’을 인정하고, 북한은 ‘미래 핵’을 포기하는 상황이다. 북한이 2019년 현재 수준의 핵무기 체계를 갖추고 ‘암묵적 핵보유 국가’로 인정받으며 단계적으로 대북제

지대지미사일 등을 배치한 것으로 알려졌다.” 네이버 지식백과, “전역핵무기,” <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1139650&cid=40942&categoryId=32429>> (검색일: 2019.7.26.).

3) 박영자, “5차 핵실험, 김정은 장기집권 전략에 따른 행보,” (통일연구원 Online Series CO 16-25, 2016.9.13.), p. 2, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=11&searchField=title&searchText=&biId=1476778>> (검색일: 2019.9.10.).

제가 해제되는 상황이다. 즉, 미국과 국제사회의 선(先) 양보를 통한 협상 진전의 상황이다. 미국이 현 단계 북한의 요구를 수용하는 방향에서 협상이 진전되는 시나리오이다. 북한은 영변+장거리 탄도미사일(ICBM) 및 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발을 잠정 유예 또는 포기하고, 미국은 북한 핵무기 체계에 대한 사찰권 및 부분적 통제권을 갖으며, 대북제재를 단계적으로 해제하는 상황이다.

〈핵증강〉은 현재 북한이 가지고 있는 핵무기 체계 고도화와 함께 계속 “핵탄두들과 탄도 로켓트들을 대량생산하여 실전배치”하는⁴⁾ 상황을 의미한다. 파키스탄 사례에서 보듯이, 6차례 이상의 공개화된 핵실험(7차 핵실험 등 핵능력 증진 실험)을 하지 않을 수 있다. 그러나 최소한 현재 수준의 핵능력을 유지하기 위해서라도 북한이 핵물질·운반수단·기폭장치를 개선하며 핵무기를 지속적으로 증강하는 상황을 의미한다. 이 상황에서는 핵협상이 파탄나 김정은의 ‘핵 모라토리움 철회’도 가능하다. 예를 들어 장거리 탄도미사일(ICBM) 및 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 도발을 재개하며 핵능력을 제고하는 상황까지를 고려한다.

나. 개혁·개방 변수의 주요 개념:

자력갱생, 개혁없는 개방, 개방없는 개혁, 개혁+개방

거시적 시각에서 북한 변화를 볼 때 핵문제 외에 중요한 변수는 북한 체제 내부적 요인이 크게 작용하는 개혁과 개방이다. 개혁과 개방은 구체제를 변화시키기 위한 체제 유지 또는 발전 전략이라는 측면에서 동질성을 가진다. 그러나 일정한 차이가 있다. 개혁(reform)은 ‘내부적 제도 개선’에 초점이 맞추어져 있다. 반면 개방

4) “2018년 신년사,” 『조선중앙통신』, 2018.1.1.

(opening)은 ‘외부와의 상호작용’이 중심적 의미이다.

체제 개혁은 구체제를 합법적이고 점진적으로 고쳐 나가는 과정을 의미한다. 즉, 기존 체제가 허용하는 범위 내에서 사회적 모순을 제거해 나가는 것이다. 따라서 개혁의 정책적 목적은 기존 체제의 붕괴를 방지하려는 것이다. 반면, 체제 개방은 기존 체제의 외부 경계를 자유롭고 상호작용하게 하여, 체제를 유지/발전시키는 데 필요한 자원을 외부로부터 투입받을 수 있게 하는 과정을 의미한다. 즉, 한 나라의 다양한 거래인 외국과의 재화(goods)와 서비스 등 무역 거래 및 화폐거래, 인적 교류 등의 자유화 조치 등이 해당된다.

따라서 개혁과 개방이 단지 경제에 국한된 개념은 아니다. 정치경제적 특성이 크게 작용한다. 국가 정책적으로 경제적 제도 개선 및 자원의 이동 체계를 주요 특징으로 한다. 이런 의미에서 현재까지 드러난 북한 정권의 경제 개혁 특징을 살펴보면, 북한은 중국·베트남과 같은 개혁·개방을 거부해 왔다. 대신 그보다 낮은 수준의 경제 관리 ‘개선’ 조치와 개혁 없는 ‘개방’을 간헐적으로 추구해 왔다. 그것도 선택과 철회를 반복했다.

본 연구에서 경제 개혁이란 근본적으로 사유화 및 분권화를 의미한다. 즉, 국공유제, 계획경제, 중앙집중경제관리, 중공업 위주 발전 전략 등 전통적인 사회주의 경제체제 속성의 급격하고도 불가역적인 변화를 의미한다. 개방이란 일정 지역에서 물자·자금·사람·문화의 자유로운 교류의 허용을 뜻한다. 북한은 이 같은 엄격한 의미의 개혁·개방을 단행해 본 경험이 없다. 공식적으로도 ‘개혁개편 놀음은 환상’이며 개방하기에는 북한 지역의 ‘종심이 좁다’는 이유에서 본격적인 개혁·개방 정책 실행을 거부하였다. 또한 개혁·개방은 북한 정권을 무너뜨리기 위한 서방의 ‘평화적 이행전략’으로 선전하고 있다.

그러나 역대 북한 정권은 ‘개혁’할 것이 없다고 하면서도 내부적으로 계획경제의 모순을 시정하기 위한 정책적 노력을 꾸준히 하였다. 북한 당국 스스로는 이를 “경제관리 개선” 조치라 명명하였다. 북한에서 ‘경제관리’는 “사회적 생산과정에 대한 지휘기능을 실현하여 경제를 발전시켜나가는 것”을 의미한다.⁵⁾ 경제관리는 관리대상 범위로 볼 때 공업 및 농업 관리로, 관리대상의 단위로 볼 때 부문·공장·기업 관리로, 경제적 내용으로 볼 때 기계설비·자재·노동·재정 관리 등으로 분류된다.⁶⁾

북한 당국 역시 계획경제의 문제점이 누적되어 발전이 정체되자, 경제관리방식을 “개선”하기 시작했다. ‘개선’ 대상도 김일성 시대의 단순한 생산현장 관리방식의 개혁을 넘어, 김정일 및 김정은 시대에는 경제 분야 전반을 대상으로 지휘 및 관리 방법에 대한 개혁을 시도하였다. 즉, 거시적인 분권화와 시장화 문제로 경제 개혁의 범위가 확대·발전되었다.

이와 관련한 북한의 최고지도자들의 생각이 김일성시대 <사회주의경제관리문제에 대하여>,⁷⁾ 김정일시대 <강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 강화할 데 대하여>(2001.10.3. 담화),⁸⁾ 그리고 김정은의 2011년 <12.28 담화>⁹⁾ 및 <현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할데 대하여>(2014. 5. 30. 담화)¹⁰⁾ 담겨있다. 특히 김정은은 권력 세습직후 ‘경제개혁’을 제

5) 한기범, “최고지도자의 경제 및 시장화 인식과 대응,” 홍민 외 『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 113.

6) 사회과학원 경제연구소, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 74.

7) 김일성, 『사회주의경제관리문제에 대하여(1)』 (평양: 조선로동당출판사, 1970).

8) 김정일, “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 강화할데 대하여”(2001.10.3.), 재인용: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』 (서울: 북한연구소, 2019), pp. 88~90.

9) 김정은, “경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀,” 재인용: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 226.

대로 해보자는 취지에서 다음과 같은 입장을 밝혔다.

경제관리방법을 우리 식으로 개선해 나가기 위한 연구 사업을 진행하도록 하여야 하겠습니다. 지금 일부 일군들은 해당 부문 일군들이 경제관리 방법과 관련하여 무엇을 좀 어떻게 해보자고 의견을 제기하는데 대하여 색안경을 끼고 보면서 그것을 문제시하고 자본주의적 경제관리방법을 끌어들인다고 걸각질을 하고 있습니다. 그렇기 때문에 경제부문 일군들과 경제학자들은 경제관리 방법을 개선할 방법에 대하여 생각하고 있는 것도 말하려고 하지 않고 있습니다. 경제관리를 어떤 방법으로 하면 좋겠는가하는데 대하여 누구나 머리를 쓰고 의견을 하나로 모아야 하겠는데 자꾸 걸각질할 내기를 하다 보니 경제사업에서 아무런 대책도 세워지는 것이 없고 걸린 문제들을 풀지 못하고 있습니다.¹¹⁾

김정일과 김정은이 추구한 ‘경제관리개선 조치’는 중국 등 여타 사회주의 체제 변화 과정에서 나타난 ‘경제개혁’ 수준에는 미치지 못한다. 시장경제를 지향한 본질적이고도 불가역적인 개혁이 아니라, 정치논리와 경제논리의 절충이 심하고, 시장과 계획을 왔다 갔다 하는 경제관리 방법의 조정 또는 조율이었다.

그럼에도 불구하고 북한의 경제관리 ‘개선’ 문제는 김일성 시대 생산현장 관리방식 개선 문제에서, 김정일 시대 경제관리 전반의 분권화와 시장화 문제로 확대되었다. 나아가 김정은 시대에는 ‘자본주의적 경제 관리 방법’도 검토해야 하는 상황으로 발전했다. 이에 따라 경제관리의 분권화와 시장화는 북한 경제에서 거스를 수 없는 추세

10) 김정은, “현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할데 대하여”(2014. 5.30.), 재인용: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, pp. 271~277.

11) 김정은, “경애하는 김정은동지께서 주제100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀,” 재인용: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 226.

가 되었다.

이처럼 북한이 경제관리 ‘개선’을 통해 갈지(之)자 형태로나마 시장경제 요소 도입을 확충해 나감을 감안할 때, 북한의 ‘경제관리개선’과 경제적 개혁·개방 개념이 엄격히 구분되진 않는다. 그럼에도 불구하고 분석도구로써 개념을 정의하기 위해 이 장에서 사용하는 각각의 의미를 한정하려 한다.

향후 거시적 북한 체제 변화에 중요한 지표를 경제정책 측면에서 볼 때, ‘자력갱생’, ‘개혁없는 개방’, ‘개방없는 개혁’, ‘개혁+개방’의 미래 상황으로 나누어 볼 수 있다. 각각에 대한 조작적 개념 정의 및 상황 진단은 다음과 같다.

〈자력갱생〉이란 경제적 개혁이나 개방 정책은 담보상태로 자립 경제를 추구하는 상황을 의미한다. 2019년 현재 북한 정권이 추진하는 핵심 정책이다. 자력갱생은 새로운 것이 아니라 김정은 스스로 “우리식 사회주의의 전력을 쥐여짜면 자력갱생이라고도 말할 수 있습니다.”¹²⁾ 할 정도로 역사적이고 전통적인 북한의 경제정책이다.¹³⁾ 자력갱생을 추구할 수밖에 없는 배경은 경제제재 국면 때문이다. 다만 자력갱생 하에서도 경제관리개선은 가능하다. 대북제재 지속 상황에서도 북한 당국은 소위 자립경제를 발전시키기 위해 수입 대체산업화(국산화)를 추진하며, 체제의 효율성을 개선하기 위해 사회주의기업책임관리제, 포전담당제 등의 개선조치를 꾸준히 시도해 왔다.¹⁴⁾

12) “정세론 해설, 자력갱생의 길에 존엄과 변영이 있다,” 『로동신문』, 2019.7.25.

13) 최근 북한 정권은 자력갱생 정책의 정당성을 다음과 같이 설파한다. “국제사회에서 제재로 무엇인가 이룰 수 있다고 보는 관점이 결코 조선에는 통하지 않으며 경제와 사회발전을 추동하는 요인을 자원이나 자금을 비롯한 물질적 부에만 국한시켜 따지는 것이 조선에는 맞지 않는다는 것을 알 때가 되었다는 목소리들이 날로 높아가고 있다.” 위의 글.

14) 그러나 이러한 개선조치는 대북제재에 따른 자원 및 자금의 부족으로 실제 적용여지가 좁아졌다.

〈개혁없는 개방〉이란 북한에 ‘사적 소유권’이 공식적으로 인정되지 않은 채 정권이 국가 자원(rent) 및 외자 등을 활용해서 국가경제를 관리하는 상황을 의미한다. 현재 김정은 정권이 구상하는 특구/개발구 중심의 개방, 외자유치, 합영·합작 기업 운영, 국제금융기구의 지원 등을 확대하고 활성화하는 정책 수행을 의미한다. 이 상황에서는 ‘사적 소유권의 국가 제도적/공식적 인정’을 의미하는 경제개혁이 수반되지 않을 가능성이 높다. 다시 말해 중국이나 베트남의 1990년대 초반 경제적 분권화/자유화 수준의 경제개혁이 없는 상태에서, 국가주도의 ‘개발독재형 개방’ 정책이 시행되는 상황이다.

〈개방없는 개혁〉이란 이념형적으로는 정권이 국가경제의 소유자로서 국가를 하나의 정권/가문이 사유화하여 ‘사적 기업화’하는 방향이다. 제도적으로 사적 소유권은 인정되나 경제적 절대독점 상황으로, 외부를 향한 국가의 문고리를 최고권력자나 소수 지배연합이 잡고 있어 자유화를 동반하는 개방이 이루어지지 않는 상황이다. 이와 유사한 양상은 해외에 팔 수 있는 자원이 풍부한 사우디아라비아 등 중동의 석유산유국이나 아프리카 독재체제에서 확인할 수 있다.

북한은 각 권력기관 내 거대 회사들이 한국의 재벌과 같은 기능을 하며, 2012~2015년 간 지방산업과 건설분야를 중심으로 개인투자를 허용하고, 이에 따라 투자자의 경영권과 인력운영권이 허용된 〈5.30 담화〉로 대표되는 김정은의 경제개혁 조치에서 이와 유사한 양상을 확인할 수 있다.¹⁵⁾ 이에 더 나아가 북한의 현 정치권력이 중

15) 김정은의 ‘5.30 담화’에서 거론된 기업의 경영권과 인력운영권이 투자자들에게 실질적으로 보장된다면 개혁조치가 취해졌다고 볼 수 있다. 그런데 북한 당국이 공식적 제도 수준에서 개인투자자들에게 이러한 권한을 실제로 부여했는지 여부 등 그 실태에 대한 추적이 필요하다. 중앙이 관리하지 않는 지방기업 위주로 실제 개인 투자 및 경영에 개입이 이루어지나 이를 법적 공식적으로 제도화하진 않았기 때문이다. 김정은, “현실 발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리방법을 확립할 데 대하여” (2014.5.30.), 재인용: 한기범, 『북한의 경제개혁과 판료정치』, pp. 271~277.

심이 되어 이들의 사적 소유권이 인정되며, 집단농업구조 해체, 국영 기업의 정권 사유화 등이 이루어지면서 ‘반드시 개방을 수반하지 않는 개혁이 추진되는 상황’을 의미한다.

〈개혁+개방〉은 경제적으로 ‘사적 소유권’ 인정 및 해외 투자자들의 권리가 보장되는 등 투자 환경이 갖추어진 개방 정책이 실행되는 상황을 의미한다. 최소한 1990년대 중국이나 베트남과 같은 경제적 변화 조치가 실시되는 상황을 의미한다. 전체적으로 노동당과 김정은 체제를 지키기 위한 내부 개혁, 그리고 체제 내부적 경제 개혁 정책 수행 과정에서 국영기업을 민영화하고 성장한 중소기업 자본가들의 역할이 경제발전에 중요한 역할을 하는 상황이다. 또한 외부 세계와의 열린 상호작용인 개방 정책을 실시하여 적극적 외자유치 및 산업구조 변화를 이룰 수 있도록 「외국인투자법」을 개정하고 각종 국제기구에 가입하며 국제공동개발방식을 추진하는 상황이다.

2. 변수조합을 통한 북한 변화의 유형

본 연구에서는 체제전환 상황은 제외한다. 정권교체(regime change)를 수반하는 북한 체제의 민주화와 시장경제를 상징하는 체제전환은 지난 30여 년 북한 변화의 맥락 및 향후 10년 이상 한반도 정세 변화를 고려할 때 쉽지 않을 것으로 판단되기 때문이다. 또한 북한 체제전환을 상징한 민주화와 시장경제 관련 연구는 지난 30여 년 간 상당히 진행되었다.

따라서 본 연구에서는 북한 변화의 가장 극적 상황으로, 1989년을 기점으로 한 소비에트와 동유럽 국가 체제전환과 같은 레짐체인지를 동반한 체제전환 변수는 제외한다. 그러므로 김정은 정권 교체

를 포함하는 체제전환을 제외하고, 핵문제와 개혁·개방 변수를 중심으로 앞서 설명한 주요 개념에 따른 북한 변화의 조합(matrix)은 다음 <표 II-1>의 총 12개 유형이다.

<표 II-1> '핵문제'와 '개혁·개방' 변수조합의 북한 변화 유형

	비핵화	핵동결	핵증강
자력갱생	A	B	C 〈유형 3〉 북한 現정책 지속 유형
개방(개혁X)	D	E 〈유형 2〉 핵협상 진전·타협 시 현실가능성 높은 유형	F
개혁(개방X)	G	H	I
개혁+개방	J 〈유형 1〉 국제규범 상 이상형	K	L

자료: 저자 작성

위 표를 통해 확인할 수 있는 거시적 북한 변화 유형은 총 12가지이다.

A는 비핵화와 자력갱생 상황이다. 북한이 먼저 비핵화를 추진하면서 경제적 자력갱생 정책을 지속하는 유형이다. 이는 이념형적으로만 존재할 뿐 북한 정권의 이해에 전면 배치되기 때문에 현실적으로 가능성이 낮다.

B는 핵동결과 자력갱생 상황이다. 북한과 미국의 협상 과정에서 핵동결 수준의 합의가 이루어지고 자력갱생 정책은 지속되는 유형이다. 이 역시 북한 정권의 이해에 배치되기 위해 현실가능성이 낮다.

C는 핵증강과 자력갱생 상황이다. 핵협상의 담보가 지속되며 북

한이 2019년 현재의 핵무기 체계를 유지/발전시키면서 경제적으로는 자력갱생 정책을 지속하는 유형이다. 이는 현재 북한의 공식 정책이 장기지속되는 유형이다.

D는 비핵화와 개방 상황이다. 북한이 먼저 비핵화를 추진하면서 경제적 개방 중심의 정책을 추진하는 유형이다. 이 역시 북한 정권의 이해에는 배치되기에 현실 가능성이 낮다.

E는 핵동결과 개방 상황이다. 북·미 간 북핵협상이 진전된 절충안으로 핵동결이 이루어지고, 그 수준에 따라 대북제재가 해제되면서 북한 당국이 개방 중심의 경제 정책을 수행하는 유형이다. 동시적 상호주의를 주장하는 북한 정권의 태도 및 최근 미국 협상파의 정책안 등을 고려할 때 현실가능성이 높은 유형이다.

F는 핵증강과 개방 상황이다. 북한이 핵증강을 지속하는 상황에서 대북제재가 해제되기는 쉽지 않기 때문에 현실가능성이 낮은 유형이다.

G는 비핵화와 개혁 상황이다. 북한이 핵을 포기하면서 외자유치 등 대외지원을 받지 않으며 내부적으로 소유권 개혁 등을 할 가능성은 낮다. 따라서 현실가능성이 낮은 유형이다.

H는 핵동결과 개혁 상황이다. 북한은 핵동결에 대한 대가로 대북제재 해제와 국제적 환경 변화를 요구한다. 따라서 핵동결과 함께 개방없는 내부 개혁은 현실가능성이 낮은 유형이다.

I는 핵증강과 개혁 상황이다. 북한의 핵증강은 절대권력 강화 속에서 이루어졌다. 따라서 권력 분권을 필요로 하는 개혁 정책과의 결합은 어려울 것으로 보인다.

J는 비핵화와 개혁+개방 상황이다. 북한 대내외 환경의 빠른 변화가 이루어지는 유형이다. 국제사회의 요구 및 국제적 규범에 맞는 이상적 유형이다.

K는 핵동결과 개혁+개방 상황이다. 북·미 간 북한 핵동결 합의에 이른다면 대북제재도 해제 수순을 밟을 것이다. 그러나 핵동결의 수준이 다양하기 때문에 협상이 지난하게 전개될 가능성이 높다. 따라서 정책결정이 빠르게 이루어질 수 있는 독재체제를 이완시키기는 쉽지 않다. 이로 인해 분권화를 야기할 수 있는 개혁과 개방 정책의 전면적 수행은 어려울 것이다.

L은 핵증강과 개혁+개방 상황이다. 북한의 핵증강 상황에서 대북제재 해제를 포함한 외적 환경 변화는 쉽지 않다. 따라서 이 유형은 현실 가능성이 낮다.

이러한 12개 유형 중 현실가능성이 높거나 이상적인 북한의 미래 상으로, 국제사회에서 정책의제로 설정될 수 있는 북한 변화의 3대 유형은 J, E, C이다. 이에 대한 세부 분석과 전망을 위해 각각을 유형 1, 2, 3으로 명명하며 4장에서 집중적으로 살펴본다.

〈유형 1〉은 북한의 ‘비핵화+개혁·개방’ 정책이 수행되는 이상적 유형이다. 북·미 간 북핵협상의 급진전으로 현실화될 수 있는 국제 규범에 맞는 시나리오이다. 이 유형은 북핵협상이 북한측의 비핵화 관련 선(先) 행동으로 급진전 시 전개 가능한 가장 이상적인 시나리오이다.

〈유형 2〉는 북한의 ‘핵동결+개방’ 정책이 수행되는 유형이다. 북핵협상 진전 시 현실가능성이 높은 시나리오이다. 이 유형은 미국의 정치적 결단(북한의 과거 핵 인정)으로 북·미 간 비핵화 협상이 진전될 시 현실 가능성이 높은 시나리오이다. 특히 현재 북한의 요구/행보 및 국제사회 내 북핵협상파들의 주장을 볼 때 그러하다.

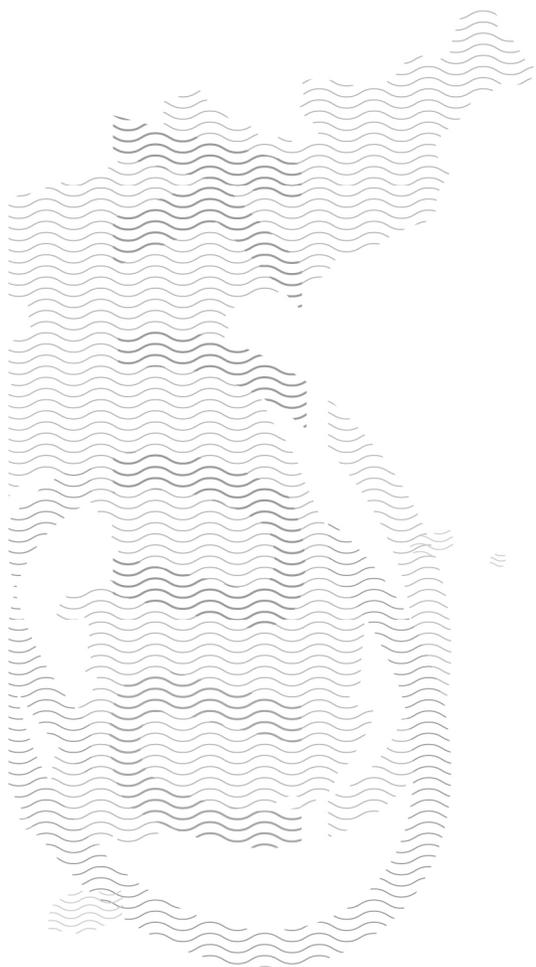
〈유형 3〉은 북한의 ‘핵증강+자력갱생(개혁·개방 담보)’의 현 단계 지속 유형이다. 북핵협상 지체가 지속되면서 2019년 현재 북한 정권의 정책이 지속되는 시나리오이다. 이는 북핵협상 지체로 2019년

현재 북한 정책의 기본 골격이 10년 이후에도 지속되는 상황에 대한 시나리오이다.

이러한 유형 분류에도 불구하고 각각의 유형은 단지 이념형이다. 실제 현실은 훨씬 복잡하고 각 유형들 간에 중첩적인 양상이나 유형 내부에서 세분화되는 양상을 보일 것이다. 그럼에도 불구하고 북한 변화의 유형을 최대한 단순화하여 그 변수조합 상황을 전망하기 위해 위와 같이 변수조합을 단순화한다. 향후 4장에서 다룬 북한 변화의 3대 유형 각각에서는 복잡한 결합 상황을 고려하여 각 유형 하부에 세부 유형이나 상황들을 다룰 것이다.

북한 변화와 관련하여 한국과 국제사회가 거시 정책적으로 중요 시해야 하는 것은, 북한 변화 양상이 <유형 3> → <유형 2> → <유형 1>로 진화할 수 있도록 조력하는 것이다. 물론 이러한 유형 변화가 단계적으로 진화되는 모양새는 아닐 수 있다. 그럼에도 불구하고 각 변수의 역사와 북한의 변화를 고려할 때 정책적 진화 방향으로 설정할 필요는 있다. 이와 관련해서는 향후 5장 결론의 정책적 함의에서 다룬다.

Ⅲ. 북한 핵 및 개혁· 개방 정책의 역사적 경험



이 장에서는 북한 핵과 개혁·개방의 역사적 경험을 분석한다. 즉, 김일성 시대로부터 김정은 시대로 이어지는 각 변수의 역사적 경험이다. 1절은 북한 핵 정책의 역사적 경험이다. 2절은 북한 개혁·개방 정책의 역사적 경험이다. 두 변수에 대한 북한의 경험분석을 통해, 촉진요인과 억제요인을 중시하며 변화의 맥락을 분석한다. 이를 통해 4장에서 다룰 북한 변화의 3대 유형에 대한 역사적/경험적 근거를 제시한다.

1. 북한 핵 정책의 역사적 경험

가. 김일성 시대: 1955~1994년 간 ‘핵개발 모호성’ 정책

북한의 핵정책은 1955년 북한의 과학원 제2차 총회(1955.3.)에서 ‘원자 및 핵물리학연구소’ 설치를 결정하면서 외현화되었다. 그 이후 김일성 시대 공식적인 핵정책 기조는 무기로써의 핵이 아닌 평화적 핵에너지 활용이었다. 표면적으로는 무기로써의 핵개발에 대해서 부정하며 핵개발 정책에 대해 모호성을 유지하였다. 김일성이 사망한 1994년 7월 8일 이전까지 주요 특징은 두 가지이다. 하나는 평화적 핵 이용 담론 속 군사안보적 주체 모색이다. 또 다른 하나는, 1955년 중·소 갈등 속 자주노선(김일성, ‘주체에 대하여’ 발표 시기)에 따른 자립과 주체 발전을 위한 에너지로써 핵 개발과 활용 강조이다.

이 시기에는 미군에 의해 한국에 핵무기(전술핵)가 배치됨에 따라 북한이 공식적으로 “조선반도 비핵화”를 주창하면서도 비공식적으로 핵개발의 요구가 내부적으로 상승하였다. 다시 말해 김일성 시대 북한은 ‘주한미군의 핵무기 철수’를 위해 불가피하게 비핵화 외교를 강조하면서 핵개발에 필요한 잠재력을 갖추었다. 이를 핵개발 측

면에서 보면, ‘실존적 억제’ 또는 ‘개발 준비(ready to go)’시대로 평가할 수 있다. 전체적으로 김일성 시대에는 한반도 핵무기 철수를 시급한 외교적 사안으로 다루기 위해 아시아 혹은 한반도 비핵화 외교를 우선시하였다.

주요 역사를 살펴보자.¹⁶⁾ 1958년 1월 미군의 한반도 핵무기 배치 이후 북한은 1959년 4월 아시아 평화지대 창설을 제안하였다.¹⁷⁾ 이어 1961년 9월 북한의 4차 당대회에서 아시아태평양 지역이 평화지대가 되어야 함을 역설한다. 그리고 한·미 양국의 군대가 한반도 내 군사적 돌발 사태에 대비하여 1976년 6월 한·미 연합군사훈련인 팀스피리트훈련을 개시하였다. 이로 인해 군사적 위협감을 느낀 북한은 1976년 8월 한반도 비핵지대론을 제시한다.

그러나 핵개발 여부에 대해서는 대외적으로 모호성을 유지하며, 내부적으로 핵개발을 비밀리에 추진한다. 그 결과 1986년대 중반 핵연료주기를 사실상 완성한다. 관련하여 1985년 5월 착공된 핵연료봉 가공공장에서 핵연료 공급이 이루어진다. 1987년 영변 5MW 원자로 운전을 개시한다. 1987년 6월 말, IAEA 안전협정 가입 시한을 경과한다. 그리하여 IAEA 사찰 시 샘플분석에 따르면, 북한은 1989년 첫 플루토늄을 추출한 것으로 추정된다.

전체적으로 김일성 시대 북한은 핵개발에 대한 국제적 견제 속에서 핵개발의 의도가 없음을 강조하였다. 그러나 핵개발의 측면에서는 1~2기의 핵무기 제조 능력이 있음을 암시하는 ‘실존적 억제’ 정책을 모색하였다. 관련하여, 1988년 이후 국제사회에서 북한의 핵개발 의혹이 본격 제기된 상황에서, 당시 북한은 “핵무기를 만들 의사도 능력도 없다.”고 강조(1991.6.10. 정당, 단체 연합성명 등)하였

16) 김일성 시대 북한 핵정책 역사의 주요 사건은 <부록 1>을 참조.

17) “조선반도와 핵-조선민주주의인민공화국 외무성 비망록,” 『로동신문』, 2010.4.22.

다. 또한 1994년 북·미 간 제네바합의에 따라 흑연감속로 건설을 중단하는 등 핵활동을 동결하는 대신, 경수로 건설 시까지 특별사찰을 연기하도록 한다. 이는 북한이 필요 시 ‘핵개발 위협’ 기반을 유지하겠다는 의도로 볼 수 있다.¹⁸⁾

나. 김정일 시대: 1994~2011 ‘핵포기 모호성’ 정책

김정일 시대 핵정책은 국제사회와의 협상 과정에서 타협과 결렬을 반복하며 ‘핵포기 의지’를 모호하게 하여 시간을 버는 전략적 기조에 따라 이루어졌다. 1994년 7월 김일성 사망 전후 북한은 구사회주의권의 체제전환 및 국내적 기아 상황의 위기에 처하였다. 체제를 지켜내는 것이 절대절명의 과제였다. 이 시기 북한 당국은 “조선반도 비핵화”가 김일성의 유훈이라 선전하며 미국과의 핵협상에서 핵포기 의지를 보이다가도, 핵사찰이 깊숙이 들어오면 안보/주권침해/미국의 약속불이행 등을 근거로 ‘전쟁불사’를 선언하였다.

북·미 간 전략적 핵타협이라 평할 수 있는 1994년 제네바 합의는 사회주의체제전환이라는 국제적 위기 상황과 중·소의 외면, ‘고난의 행군’이라 불린 체제 내적 절대위기, 미국과 국제사회의 강한 압력 속에서 이루어진 역사적 경험이다. 무엇보다 북한 체제의 시조로 인식되는 김일성의 사망과 사회주의권 체제전환 과정에서 소위 ‘우리식 사회주의’ 체제를 유지하기 위해, 핵개발과 국제사회의 경제지원을 협상의 지렛대로 하여 북한이 핵협상에 참여한 것이다. 이러한 전략적 타협 양상은 2005년 9.19 합의와 2007 후속 합의 전후 역사에서도 드러났다.

그러나 이러한 타협에도 불구하고 북한은 2008년 김정일의 와병

18) 이종구, “북한 핵정책 특징 및 주요사건, 핵협상 또는 비핵화 촉진요인과 억제요인, 북한 핵정책 유사 사례 비교분석” (통일연구원 자료회의의 발표자료, 2019.9.11.).

을 기점으로 정권불안이 심화되면서 핵능력을 강화하였다. 2008년 북한 매체에서 러시아의 전략로켓군에 언급(핵무력건설 관심 동향)되는 등 북한의 전략로켓군 사령부 구성이 준비된 것으로 추정된다. 그리고 2010년 들어 북한은 핵융합 성공을 대외적으로 공식 선언했다.¹⁹⁾

다. 김정은 시대: 2011~2019. 현재, 핵개발 선명화 정책

김정은 시대 핵정책은 ‘핵=체제 정체성’이란 기조로 드러난다. 김정일 시대 핵정책이 대외적 협상 속에 ‘핵포기’ 여부를 명확하게 밝히지 않으며 핵개발을 추진했다면, 김정은 시대 들어서서는 핵개발 정책을 명확하게 드러내며 ‘핵능력 고도화’를 이루었다. 이러한 핵개발 선명화 정책의 배경으로, 내적 요인은 3대 세습체제 안정 및 국가(경제)발전 환경 마련에 있다. 외적 요인은 ‘세계적 핵보유국 지위’ 확보를 통한 국가전략적 위상 강화 및 국제레짐을 통한 체제안전 보장에 있다.

김정은 시대 들어 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험, 2016년 1월 6일 4차 핵실험, 2016년 9월 9일 5차 핵실험, 2017년 9월 3일 6차 핵실험과 함께 핵탄두 운송수단 실험을 함께 진행하였다. 이 과정에서 드러난 김정은 시대 북한의 핵정책은, ‘협상용 핵개발’을 넘어서 국제 전략적 지위를 강화하기 위한 핵무기 개발 완성이다.

북한은 핵능력 발전과 함께 핵을 중국과 러시아 세력 규합에 활용하고 있으며, 국제적 외교 갈등과 연계하여 반미-반제국주의 세력 결집에 적극적 행보를 보이고 있다. 무엇보다 핵을 김정일 시대 기울어진 ‘세력균형의 회복’을 넘어서, 북한의 국가 전략적 지위 강화의

19) “우리 나라에서 핵융합에 성공,” 『조선중앙통신』, 2010.5.12. 이 시기 북한의 핵 정책 역사는 <부록 2> 김정일 시대 북한 핵정책 역사의 주요 사건을 참조.

도구로 활용하고 있다. 또한 대남, 대외 관계에 주도권을 잡는 핵심 수단으로 완성하였다.

김정은 시대 핵정책은 2017년 6차 핵실험 이후 ‘핵무력 완성’을 선언한 후 일정한 변화를 보였다. 따라서 두 시기로 구분할 수 있다. 먼저 1기는 핵개발을 통한 핵능력 고도화에 집중했던 2017년까지이다. 2기는 추가 핵실험 동결 의향을 표명하며 핵개발의 이익을 얻기 위해 협상국면으로 진입한 2018년 이후이다.

2017년까지인 1기에는 9·19공동성명(2005) 이행 문제를 의제로 한 2012년 북·미 고위급 회담인 2.29합의가 좌초되면서 본격화된다. 2.29합의가 수행되지 않으면서 미국의 대북 압력은 증대하였고, 이에 대해 북한은 확전전략으로 맞대응하였다. 그 기점은 2013년 2월 12일 북한의 3차 핵실험, 2016~2017년 간 4~6차 핵실험이다.

3차 북핵실험에 대한 미국의 압력과 한·미의 위협에 대해 북한은 최고사령부 대변인 성명(2013.3.5.), 외무성의 핵선제타격권 언급(2013.3.7.), 최고사령부 1호 전투근무태세(2013.3.26.), 확전결의의 정부·정당·단체 특별성명(2013.3.31.), ‘핵-경제 병진노선’ 발표(2013.4.1~2.) 등으로 전쟁불사의 군사적 긴장을 고조시켰다.

그리고 2016~2017년 4~6차에 걸친 핵실험 이후 북한은 미국과 국제사회의 고도화된 압박과 제재에 대해, 2016년 2월 최고사령부 중대성명, 2017년 8월 총참모부 성명을 발표하며 결사항전의 위협으로 대응하였다. 그리고 이 과정에서 북한의 확전전략에 따른 ‘핵무력 건설’ 성과를 과시하였다. 이 시기에 북극성, 스킵드-ER, 북극성 2형, 화성-12, 14, 15형 개발 등 핵능력 고도화가 이루어졌다.

〈표 III-1〉 김정은 시대 1기 행정책 역사의 주요 사건(2011.12.~2017.)

일시		내용
2011	12.28	김정일 국방위원장 영결식
	12.29	김정은 조선인민군 최고사령관 추대
2012	2.29	[2.29합의] 북·미 고위급 회담 결과 동시 발표(평양, 워싱턴) - 9·19공동성명 이행, 정전협정 준수, 평화협정 체결 - 신뢰조성조치 합의, 대북 적대정책 폐기 - 북미관계 정상화 합의, 민간교류 확대 합의 ²⁰⁾
	5.4	UN 안보리 5개 상임이사국, 북에 핵 실험 자체 촉구 공동성명(오스트리아 빈)
	5.30	북, 개정 헌법에 ‘핵 보유국’ 명기
	12.12	은하 3호-2호기 발사 성공 (2012.4.13. 발사 실패)
2013	1.23	UN 안보리, 대북 규탄 결의안 만장일치 통과(2087호) 2006년의 1718호, 2009년의 1874호에 이은 세 번째 안보리 대북제재로 이전의 대북 제재 결의안보다 범위가 확대, 제재 강도도 강화, 북한의 추가 도발시 안보리가 중대한 조치 조항 포함 • 제재대상의 확대: 단체(6개), 개인(4명), 핵·미사일 관련 품목 갱신·추가 • 북한 금융기관(지점, 대표자, 대리인, 해외 자회사 포함) 관련 모든 활동에 대한 감시 강화 촉구 • 공해상 의심선박에 대한 검색 강화 기준 마련 추진 • 제재 회피를 위한 대량 현금 이용 수법 환기 • ‘Catch-all’ 성격의 대북 수출통제 강화 • 제재 대상 추가 지정 기준 제시 등을 통한 제재위원회의 임무 강화 ※ ‘Catch-all’ : 안보리 결의 1718호와 1874호가 지정한 대북 금수품목이 아니더라도, 군사적으로 전용될 우려가 있다고 회원국이 판단하는 모든 품목에 대한 수출통제 시행 장치 북, 함경북도 길주군 풍계리에서 3차 핵실험 준비 완료
	2.12	북, 제3차 핵실험: <조선중앙통신> 오후 2시 43분 “우리 국방과학부문에서는 2월12일 북부지하핵시험장에서 제3차 핵시험을 성공적으로 진행했다” 이번 핵시험은 이전보다 폭발력은 크면서 소형화, 경량화된 원자탄을 사용해 높은 수준에서 안전하고 완벽하게 진행됐다고 밝힘. 특히 다중화된 핵억제의 우수한 성능이 물리적으로 과시됐다는 표현으로 이번 핵실험에 사용된 물질이 기존의 플루토늄이 아닌 고농축우라늄(HEU)임을 시사

일시	내용	
2013	3.5	최고사령부 대변인 성명: 2차, 3차 대응조치 언급
	3.7	UN 안보리 대북제재 결의(2094호) 기존보다 더 확대된 금수조치 및 금융제재 북한 외교관들의 위법, 이상행위 감시 강화
	3.7	북 외무성, 핵선제타격권 언급
	3.26	최고사령부 1호 전투근무태세 진입 명령 외무성 성명, 한반도 핵전쟁 상황발생에 대해 UN 안보리 통고
	3.29	전략군 화력타격계획 비준
	3.31	북, 정부, 정당, 단체 특별성명(전쟁준비 결의 논조)
	4.1~2	<노동신문> 병진노선 관철 사설(4.1) 및 3월 전원회의 시 경제-핵 병진노선 제기한 김정은 보고 내용(4.2) 게재
11.11	<노동신문> 미국 정부가 6자회담 재개를 위해서는 북한의 비핵화 사전조치가 우선이라는 입장을 재확인한 데 대해, “우리의 대답은 미국이 우리에게서 그 어떤 사전조치가 먼저 취해지기를 기대하지 말라는 것”	
2014	9.26	IAEA, 영변 원자로 재가동 징후와 관련, 핵 활동 중단 촉구 결의안 채택 “흑연감속로의 재가동과 우라늄 농축시설 확충 등 북의 모든 핵 활동 강력 규탄”
	10.5	사무엘 라클리어(Samual J. Locklear III) 미 태평양 사령관, “북, 미국 본토위협 대륙간탄도미사일(ICBM) 실전배치 수순”
	11.10	APEC 계기 한·중 정상회담, 북한 비핵화의 실질적 진전과 핵 능력 고도화를 차단하기 위한 의미있는 대화 재개를 위해 창의적이고 다양한 방안을 협의하자는데 합의
	11.11	APEC 계기 한·미 정상회담, 북핵문제 관련 북한의 행동을 바꾸기 위해서는 관련국의 단합된 입장이 매우 중요하다는데 의견을 같이하고, 북한 비핵화를 위해 필요한 노력을 더욱 강화해 나가자는데 합의
	12.20	북 외무성 성명, UN 총회 북한인권결의안 전면 배격하며, △ 9.19공동성명 등 모든 합의 무효화 △핵무력 포함 자위적 국방력 강화 등을 주장
2015	3.2	북 인민군 총참모부 대변인 성명, 한미연합훈련 관련 ‘북침핵전쟁연습’이라며 ‘불세례’ 위협
	5.8	북극성 사출 실험 성공
	5.20	북 국방위 정책국 대변인 성명, 핵타격 수단 소형화·다종화, 장거리 미사일 정밀화, SLBM 시험 성과 등을 주장하며 위협하는 한편, UN 안보리를 미국의 독단에 따라 움직이는 기구라며 비난
	9.25	미·중 정상회담, 북핵불용의 원칙 재확인(오바마 “핵보유국 불용”, 시진핑 “UN 안보리 결의에 위배되는 어떤 행동도 반대”)

일시		내용
2015	10.1	리수용 북 외무상 제70차 UN 총회 연설, 평화적 우주개발은 국제법에 따라 주어진 주권국가의 자주적 권리, 핵실험은 미국 적대시정책과 핵위협에 대처한 자위적 조치라고 주장
2016	1.6	4차 북핵실험(함북 길주군 북쪽 49km 인근)
	2~4월	‘광명성 3호’ 발사(2.7) 최고사령부 중대 성명(2.23) 재진입체 실험 보도(3.15) 고체로켓 엔진 실험 보도(3.24) 대륙간 미사일 용 엔진 실험(4.9)
	5.6	북, 노동당 제7차 대회(5.6~9): 김정은정권 공고화, 체계정비
	6.23	북, 탄도미사일 발사(6.22)를 ‘핵탄두 운반수단의 성공’으로 주장하고, 북한의 비핵화를 전제로 한 6자회담은 의미가 없어졌다고 강변(최설희 북 외무성 미국국 부국장 기자회견)
	8.24	북극성 사출실험 발사 성공(500km 비행)
	9.9	5차 북핵실험(함북 길주군 풍계리)
	9.20	정지위성 운반용 대출력 엔진 실험
11.30	UN 안전보장이사회, 북한의 5차 핵실험(9.9)에 대한 대북제재 결의 2321호 채택	
2017	3~8월	대륙간탄도미사일용 대출력엔진 실험(3.8, 북, 3.18혁명이라 자평) - 4.5, 16, 29일 3차례 걸친 ‘화성-12형’ 실험 3차례 실패 후 5.14일 실험 성공 - 7.4, 28일 ‘화성-14형’ 실험 - 8.9일 총참모부 성명: 참수작전 대응, 예방전쟁 대응, 선제 타격 방향 경고(한국군 1, 3군 등) - 8.29일, 9.15일 ‘화성-12형’ 정각 발사 훈련
	9.3	6차 북핵실험 (함경북도 길주군 풍계리 일대, 5.7규모 인공지진파 감지)
	9.21	한·미·일 ‘최고강도 제재·압박’에 공감(3국 정상 오찬 미국 뉴욕)
	10.16	북, 한반도 정세는 핵전쟁이 언제라도 터질 수 있는 일촉즉발의 상황이며, 미국의 적대적 정책과 핵 위협이 완전히 제거되지 않는 한, 핵무기와 탄도 로켓 문제를 협상 테이블에 올리지 않을 것이라고 언급(UN주재 북한대표부 차석대사)

일시		내용
2017	11.29	북, 평남 평성 일대에서 장거리 탄도미사일 발사 북, '화성-15형' 발사성공 및 '국가핵무력 완성' 정부성명 발표 UN 안보리, 북 미사일 관련 긴급회의 개최

자료: 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2014』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 74~90; 통일부 북한정보포털, “남북관계 연표,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/nkChronology.do>> (검색일 2019.7.24~26), 저자 수정 및 재구성.

다음으로 2018년 시작된 김정은의 핵정책 2기이다. 정책 전환의 주요 배경은 ‘핵무력 완성 선언’(2017.11.29.) 이후 추가적인 핵개발 투자 필요성이 낮아진 것이다. 따라서 북한은 2018년 1월 김정은의 신년사를 기점으로 외교적 행보를 본격화하였다. 그리고 2018년 4월 30일 당중앙위 제7기 제3차 전원회의(새로운 전략적 노선 관철 위한 당·국가·경제·무력기관 일꾼 연석회의)를 통해 핵·ICBM 동결 선언과 함께 핵선제 불사용 공약을 재천명하였다. 그리하여 2017년 핵무력 완성 선언 → 2018년 판문점 선언 → 북·미 싱가포르 합의에 이르렀다.

그러나 대북제재 해제 및 대외환경 개선을 통해 국가경제발전을 구상했던 김정은 정권과 달리, 트럼프 행정부는 북한의 비핵화에 대한 내부 이견들로 단일한 대북 입장을 모아내지 못했다. 그리하여

20) ◆9·19공동성명 이행, 정전협정 준수, 평화협정 체결 ●북한: 조미쌍방은 9·19공동성명 이행의지를 재확인하고 평화협정이 체결되기 전까지 정전협정이 조선반도의 평화와 안정을 위한 초석으로 된다는 것을 인정하였다. ●미국: 미국은 9·19공동성명 준수 의지를 재확인한다. 미국은 1953년 정전협정을 한반도 평화·안정의 기초로서 인정한다. ◆신뢰조성조치 합의 ●북한: 쌍방은 또한 조미관계를 개선하기 위한 노력의 일환으로 일련의 신뢰조성조치들을 동시에 취하기로 합의하였다. ●미국: 정확한 언급 없음. ◆대북 적대정책 폐기, 북미관계 정상화 합의 ●북한: 미국은 조선을 더 이상 적대시하지 않으며 자주권 존중과 평등의 정신에서 쌍무관계를 개선할 준비가 되어있다는 것을 재확인 하였다. ●미국: 미국은 대북 적대시사를 보유하고 있지 않고, 상호주권 존중과 평등의 정신에 입각하여 양자 관계 개선 조치를 취할 준비가 되어있다는 것을 재확인한다. ◆민간교류 확대 합의 ●북한: 미국은 문화, 교육, 체육 등 여러 분야에서 인적교류 확대 조치들을 취할 의사를 표명하였다. ●미국: 미국은 문화, 교육, 스포츠 분야 등에서 인적 교류를 증대시키기 위한 조치를 취할 준비가 되어 있다.

2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 핵협상 소강 국면에 접어들었다. 이 시기 김정은 정권은 대내적으로 내부 체제정비를 통해 김정은의 정책결정권을 더욱 강화하며 자력갱생과 군사력 강화 정책을 펼치고 있다. 대외적으로는 미국과의 핵협상 시안으로 ‘2019년 말까지’라는 배수진을 치고, ‘단계적 비핵화’라는 핵동결론으로 북·미 간 핵협상 지형을 바꾸기 위한 노력에 집중하고 있다. 이 시기 북한의 핵정책 역사를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 III-2〉 김정은 시대 2기 행정책 역사의 주요 사건(2018.~2019.현재)

일시	내용
1.4	한·미, 올림픽 기간 중 한미연합훈련 연기 합의(정상간 통화)
1.9	남북고위급회담 개최(판문점 평화의집)
4.27	「2018 남북정상회담」 개최: 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 채택(판문점 평화의집)
5.12	북, 5.23~25 풍계리 핵실험장 폐기 계획 발표(외무성 공보)
5.26	2018 제2차 남북정상회담 개최(판문점 통일각)
6.12	북·미 정상회담 개최(싱가포르 센토사 섬)
6.14	제8차 남북장성급군사회담 개최(판문점 통일각)
9.26	UN 총회 계기 북·미 외교장관회담(뉴욕)
2018 9.29	북, 미국에 대한 신뢰 없이 일방적으로 먼저 핵무장을 해제하는 일은 절대로 있을 수 없다는 입장 표명(리용호 외무상 UN 총회 연설)
10.7	폼페이오 미 국무장관, 김정은 국무위원장 면담 및 오찬(평양), 이후 문재인 대통령 예방(서울) - △2차 북·미 정상회담, 긴급적 빠른 시일내 개최 △북 비핵화 조치들과 미 정부의 참관 문제 및 상응조치 협의 등(청와대 서면 브리핑)
10.15	문재인 대통령, 적어도 북한의 비핵화가 되돌릴 수 없는 단계에 왔다는 판단이 선다면 UN 제재 완화를 통해 북한의 비핵화를 더욱 촉진해야 한다고 언급(한·프랑스 정상회담, 파리)
10.26	제10차 남북장성급군사회담 개최(판문점 통일각)
10.29~30	비건 미 대북정책특별대표 방한, 대통령 비서실장, 국가안보실장, 외교부·통일부장관 등 면담 - 남북협력 사업에 대한 한미 간 의견 조율 진행

일시	내용
10.31	한·미 간 워킹그룹 출범 발표 - 스티븐 비건 대북특별대표와 이도훈 한반도평화교섭본부장을 대표로 하고, △한·미 간 공조, △비핵화 노력, △대북제재 이행, △UN 제재를 준수하는 남북협력 등의 의제를 논의할 예정임.
11.5	미 국무부, 폼페이오 국무장관-김영철 북 노동당 중앙위 부위원장 8일 뉴욕 면담 발표
11.7	미, 북·미 고위급회담 연기 발표(국무부 대변인 성명) 트럼프 미 대통령, 북미 고위급회담이 연기된 것과 관련, 북한과 다른 날짜를 잡을 것이라고 설명하며, 차기 북미정상회담이 내년 초에 열릴 가능성 언급
11.14	한·러 정상회담 개최(싱가포르) - 한국: 북한이 과감한 비핵화 조치를 취할 수 있도록 러시아가 역할을 해줄 것 당부 - 러시아: 북한 비핵화 조처에 진전 있다면 그에 상응하는 조처가 뒤따라야 한다는 입장
11.15	문재인 대통령, 마이크 펜스 미 부통령 면담(싱가포르) - 남북관계와 비핵화, 북미대화가 선순환하며 진전되도록 한다는 데 공동 인식 - 펜스 부통령은 문재인 대통령에게 비핵화 협상 교착을 풀기 위한 북한의 양보가 필요하다고 언급하고, 한국의 중재자 역할을 요청 - 한·미, 워킹그룹 출범방안 조율
11.17	한·중 정상회담 개최(파푸아뉴기니) - 한반도 문제해결의 시점이 무르익어가고 있음, 북미회담의 성공을 위해 긴밀히 협력
11.19	미 재무부, 대북제재 추가 지정(남아공 국적 개인 1명)
11.20	한·미 워킹그룹 제1차 회의 개최(미국 워싱턴) - △한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화 △UN 안보리 결의 이행 △남북협력 등 북핵·북한 관련 제반 현안
12.1	문재인 대통령, (북미대화 돌파구 마련을 위한 상응조치 관련 질문에) “상응조치는 반드시 제재완화나 해소만을 뜻하는 것은 아님. 포괄적으로 이해해주시면 좋겠음.” 언급(해외순방중 기내 기자간담회) - 한미군사훈련 연기·축소, 인도적 지원, 스포츠·예술단 등 비정치적 교류, 철도 연결 등 관련 사전조사 연구, 종전선언 등을 예시

2018

일시	내용
2018	12.3 통일부, '남북관계기본발전계획' 국회 보고 - '평화공존, 공존번영'의 비전 아래 '북핵문제해결 및 항구적 평화정책', '지속가능한 남북관계 발전', '한반도신경제공동체 구현'의 3개 목표 제시
12.4	문재인 대통령, "김정은 국무위원장 답방, 시기보다 비핵화 촉진하게 하는 게 더욱 중요" 언급(한·뉴질랜드 정상회담 후 공동기자회견)
12.5	서훈 국가정보원장, 국회 정보위원회 전체회의에서 김정은 위원장 답방 관련 "북미대화와 연동되어 있어 진행상황과 함께 결정될 것"이라며 "정해진 게 없다"고 언급
12.7	한·미 워킹그룹 화상회의 개최 조명균 통일부 장관, 국회 외통위원회 전체회의에서 김정은 위원장 답방 관련 "가급적이면 연내 답방하는 방향으로 북쪽과 협의해오고 있다"고 언급
12.9	김의겸 청와대 대변인, 김정은 위원장 답방 관련 "서두르거나 재촉할 의사를 가지고 있지 않다"고 밝힘.
12.19	로버트 팔라디노 미 국무부 부대변인 브리핑 - "북한과 의사소통은 계속 진행중"이며, "최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FVVD)"를 달성하는 것이 목표라고 밝힘. 또한 "트럼프 대통령은 비핵화 이후에 제재 해제가 뒤따를 것이라는 것을 분명히 했다"고 언급함. 조명균 통일부 장관, 기자간담회에서 "아직 비핵화는 본격격도에 오르지 못했다고 평가하는 게 맞을 것 같다"고 언급 스티븐 비건 미 대북특별대표, 입국기자회견에서 "대북인도 지원에 대한 미국의 정책을 재검토하라는 지시를 마이크 폼페이오 국무장관으로부터 받았다"고 밝힘.
12.20	마이크 폼페이오 미 국무장관, 라디오 인터뷰에서 "트럼프대통령과 김 위원장이 새해 첫날로부터 그리 머지않은 시점에 만나 추가 진전을 만들기를 기대한다"고 언급
12.21	조명균 통일부 장관-스티븐 비건 미 대북정책특별대표 면담 : 한·미 간의 회담과 접촉이 "북한에도 긍정적 메시지로 전달되기 바란다"고 밝힘.
12.30	김정은 국무위원장, 문재인 대통령에게 친서 전달 - 2019년에도 문 대통령과 자주 만나 한반도 평화·번영을 위한 논의를 진척시키고 한반도 비핵화 문제도 함께 해결해 나갈 용의, 앞으로 상황을 주시하면서 서울을 방문할 것 등

일시	내용
2019 1.1	<p>김정은 국무위원장, 신년사 발표 - 완전한 비핵화 의지 재천명, 2차 북미정상회담 개최 용의 시사, 평화체제 위한 ‘다자협상’ 제안, 전제조건과 대가 없이 개성공단·금강산 관광 재개 의사 언급</p> <p>청와대, 북한 신년사에 대한 공식논평 자제 및 서면브리핑 “북한의 의지가 긍정적으로 작용하리라 기대”</p> <p>트럼프 대통령, 트위터 글 게재 “김정은 위원장과의 만남을 기대”</p>
1.2	<p>문재인 대통령, 2019년 신년회 연설 “평화와 번영의 공동체 만들어갈 것”</p> <p>트럼프 대통령, 김정은 국무위원장에서 받은 친서 확인</p>
1.8	<p>4차 북·중 정상회담 개최 - 북·중, 한반도 비핵화에 대한 입장 확인 - 김정은 국무위원장, 북경 경제기술개발구 및 생약 제조업체 공장 등 방문</p>
1.10	<p>문재인 대통령, 2019년 신년 기자회견에서 “북미정상회담이 이루어지면 김정은 위원장의 답방이 순조롭게 추진될 것이며, 국제제재 문제의 조속한 해결을 위해 미국을 비롯한 국제사회와 협력해나가겠다”고 발언</p>
1.13	<p>폼페이오 미 국무장관, 방송 인터뷰에서 “2차 북미정상회담 개최를 위한 세부사항 도출 중” 이라고 발언</p>
1.18	<p>김영철 북 노동당 부위원장-폼페이오 미 국무장관, 2차 북미정상회담 문제 논의를 위한 고위급 회담 개최(미국 워싱턴)</p> <p>김영철 북 노동당 부위원장, 트럼프 대통령 면담 및 김정은 국무위원장 친서 전달</p> <p>백악관, “2월 말 2차 북미정상회담 개최” 발표</p>
1.19	<p>청와대, 2차 북·미 정상회담 개최 관련 브리핑 “북미정상회담이 한반도의 항구적 평화를 다질 수 있는 전환점이 되길 기대하며, 성공적 개최를 위한 모든 역할을 다 할 것”</p> <p>이도훈 외교부 한반도 평화교섭본부장-스티븐 비건 미국 국무부 대북정책특별대표-최선희 북한 외무성 부상, 2차 북미정상회담 개최 관련 실무협상 착수(스웨덴 스톡홀름)</p>
1.21	<p>문재인 대통령, 수석·보좌관회의에서 “2차 북미정상회담은 두 번 없을 기회이며, 우리는 이 기회를 반드시 살려내 흔들리지 않는 평화를 구축하고 그 평화를 경제의 기회로 만들어야 한다”고 발언</p>

일시	내용	
2019	1.24	김정은 국무위원장, 방미결과 보고 받은 후 “우리는 트럼프 대통령의 긍정적 사고방식을 믿고 인내심과 선의의 감정을 가지고 기다릴 것”이라고 발언(조선중앙통신 보도)
	1.27	시진핑 중국 국가주석, 북한친선예술단 공연 관람을 통해 북중 간 결속 과시(중국 베이징)
	2.5	트럼프 대통령, 2차 북미정상회담 개최일자 및 장소 발표 “2월 27일~28일, 베트남”(국정연설)
	2.6	스티븐 비건 미 국무부 대북정책 특별대표-김혁철 북한 국무위원회 대미특별대표, 2차 북미정상회담 실무협상 시작(평양) 청와대 브리핑, “2차 북미정상회담 일정 확정 환영, 보다 구체적이고 실질적인 진전의 발걸음 있기를 희망”
	2.8	트럼프 대통령, 2차 북·미 정상회담 개최장소 발표 “베트남 하노이” - “김 위원장과 만나 평화를 증진시키기를 고대하며, 북한은 김 위원장의 리더십 아래 (비핵화하면) 강력한 경제강국이 될 것” 스티븐 비건 미 국무부 대북정책 특별대표, 2박 3일 간의 실무협상(평양) 종료 후 서울 도착
	2.9	스티븐 비건 미 국무부 대북정책 특별대표, 평양 실무회담 결과 공유 - 정의용 국가안보실장 및 강경화 외교부 장관 접견, 이도훈 한반도 평화교섭본부장, 가나스기 겐지 일본 외무성 아시아대양주국장과 한·미, 한·미·일 북핵수석대표 협의, 여야 의원 접촉 등
	2.10	청와대 정례브리핑, “큰 방향에서 북미가 잘 움직이고 있으며, 비핵화를 풀어나가는 방식에 있어 한미 간 입장차이가 없음을 확인”
	2.11	문재인 대통령, 수석·보좌관 회의에서 “2차 북미정상회담은 한반도의 완전한 비핵화, 새로운 북미관계, 한반도 평화체제를 진전시키는 중대한 전환점이 될 것이며, 불신의 바다를 건너고 있는 미국과 북한 두 지도자의 결단에 경의를 표함” 트럼프 대통령, “첫 번째 정상회담처럼 두 번째 정상회담도 잘할 것으로 기대”(2020년 재선 캠페인 연설) 스티븐 비건 미 국무부 대북정책 특별대표, 문희상 국회의장 및 여야 대표단 회동(워싱턴) - 스티븐 특별대표, “2차 북미정상회담 의제에 대해 12개 이상 논의했으며, 이견을 좁히는 것은 다음 회의부터 시작할 것”, “남북관계 발전은 비핵화 과정과 함께 나아가길 희망”

일시	내용
2.13	<p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “대북제재 완화 대가로 ‘좋은 결과’를 얻는 게 우리 의도이며, 결정은 김정은 국무위원장에 게 달려 있어”(CBS 방송 인터뷰)</p> <p>- ‘좋은 결과’와 관련해서는 검증가능한 비핵화 제시</p>
2.15	<p>트럼프 대통령, 백악관 기자회견에서 “2차 북미정상회담은 성공할 것이며, 나는 서두를 게 없다. 우리는 단지 실험을 원 하지 않을 뿐”</p>
2.18	<p>문재인 대통령, “2차 북미정상회담에서 비핵화와 북미관계 정상화에서 큰 진전이 있을 것으로 전망”(7대 종단 지도자 오찬)</p> <p>- 트럼프 대통령의 속도조절론 언급 이후 제기되는 ‘스몰딜’ 우려 불식 시사</p>
2.19	<p>문재인 대통령-트럼프 대통령, 약 35분 동안 전화통화</p> <p>- 문재인 대통령, 북미 사이의 중재자·촉진자로서의 역할 강조 “북한 비핵화 조치를 견인하기 위한 상응조치로서 한국의 역할을 활용해 달라”, “남북 철도도로 연결사업부터 남북 경제 협력 사업까지 트럼프 대통령이 요구한다면 그 역할을 떠맡을 각오가 되어 있어”</p> <p>- 트럼프 대통령, “하노이 회담에서 큰 성과를 거둘 것으로 예상하며, 그 결과를 문 대통령과 공유해야하기에 직접 만나기를 고대”</p>
2.23	<p>김정은 국무위원장, 전용열차를 타고 베트남 하노이 항발(평양부터 하노이까지의 거리는 4,500km, 도착까지 60여 시간 소요)</p>
2.24	<p>트럼프 대통령, “나는 서두르지 않는다. 단지 (핵·미사일) 실험을 원하지 않는다. 실험이 없는 한 우리는 행복”(전미주지사협회연회)</p>
2.25	<p>문재인 대통령, 수석·보좌관 회의에서 “역사의 변방이 아닌 중심에 서서 전쟁과 대립에서 평화와 공존으로, 진영과 이념에서 경제와 번영으로 나아가는 신(新)한반도체제를 주도적으로 준비”</p> <p>청와대 정례브리핑, “북미, 양자 종전선언 가능”</p> <p>- “북미가 종전선언을 하면 그것으로 한반도 전쟁의 경험을 치른 4개국의 종전선언은 완성된다”고 추가 언급</p>

일시	내용
2019 2.26	<p>김정은 국무위원장, 베트남 하노이 도착</p> <ul style="list-style-type: none"> - 김영철 노동당 부위원장, 김창선 국무위원회 부장, 김여정 노동당 제1부부장, 김평해 북한 노동당 부위원장, 조용원 조직지도부 부부장, 김철규 호위사령부 부사령관 등 동행 <p>트럼프 대통령, 베트남 하노이 도착</p> <ul style="list-style-type: none"> - 마이크 폼페이오 국무장관, 존 볼턴 국가안보보좌관, 믹 멀베이니 백악관 비서실장 대행, 스티븐 밀러 정책보좌관, 세라 샌더스 대변인 등 동행
2019 2.27	<p>북·미 정상, 통역만 대동한 채 30분에 걸친 단독회담 후 '3+3' 형태의 친교만찬</p> <ul style="list-style-type: none"> - 친교만찬 배석자는 폼페이오 국무장관, 멀베이니 백악관 비서실장 대행(미국), 김영철 노동당 부위원장, 리용호 외무상(북한) - 김정은 국무위원장, “불신과 오해를 깨버리고 하노이까지 왔다. 모든 사람들이 반기는 훌륭한 결과가 만들어질 것으로 확신하고, 그렇게 되기 위해서 최선을 다하겠다” - 트럼프 대통령, “이번 회담이 1차 회담만큼이나 성공적이고 큰 진전을 이룰 수 있을 것이다. 북한은 엄청난 경제적 잠재력이 있고, 그러한 놀라운 미래가 펼쳐질 수 있도록 북한을 도울 준비가 되어 있다”
2019 2.28	<p>2차 북·미 정상회담 결렬</p> <ul style="list-style-type: none"> - 단독 정상회담, 확대회담 진행 후 오찬 및 합의문 서명 없이 회담 종료, ‘대북제재 해제’와 ‘영변 핵시설 폐기+α’ 관련 합의 불발 <p>폼페이오 미 국무장관, “북한, 영변 핵시설 외 대규모 핵시설 있다” 주장</p>
2019 3.1	<p>리용호 북 외무상, 긴급 심야 기자회견 개최</p> <p>“우리가 요구하는 것은 전면적인 제재 해제가 아니라 일부 해제, 구체적으로는 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들에 해당하는 것”</p> <p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “북한이 기본적으로 전면적 제재 해제를 요구한 것이 맞다. 북한이 영변에서 무엇을 할 준비가 되었는지에 대해 명확하지 않았다”(필리핀 기자회견)</p>

일시	내용
2019	<p>3.1 문재인 대통령, 3.1절 100주년 기념식 참석 및 기념사 연설 “우리가 주도하는 ‘신한반도체제’로 담대하게 전향해 통일을 준비해 나가겠다”, “‘신한반도체제’는 대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화협력 공동체이자 이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력 공동체”, “미국, 북한과 긴밀히 소통하여 양국 간 대화를 통한 완전 타결을 반드시 성사시킬 것”</p> <p>〈조선중앙통신〉 북·미 정상회담 결렬 언급 없이 양측이 생산적 대화를 이어나가기로 했다고 보도</p>
	<p>3.2 김정은 국무위원장, 베트남 일정 종료 후 평양 향발</p> <p>트럼프 대통령, “북한이 핵무기를 가진다면 아무런 경제적 미래도 갖지 못할 것”(미국보수진영연례행사 ‘보수정치행동회의(CPAC)’)</p>
	<p>3.3 트럼프 대통령, “한국과 군사훈련을 원하지 않는 이유는 돌려받지 못하는 수억 달러를 아끼려는 것”(트위터)</p> <p>한·미 국방 당국, 최대 규모의 한미연합훈련인 “키리졸브(KR) 연습”, ‘독수리훈련(FE)’을 2019년부터 종료” 발표</p> <p>존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, “트럼프 대통령은 빅딜, 즉 비핵화를 계속 요구했다. 핵과 생화학무기, 탄도미사일을 포기할 결정을 하라고 요구했다. 김정은에게 빅딜을 수용하도록 설득했지만 그들은 그럴 의사가 없었다”(폭스뉴스 인터뷰)</p>
	<p>3.4 문재인 대통령, 국가안전보장회의(NSC) 전체회의 주제 – “북미, 대화 이탈하지 않도록 노력하는 게 급선무”</p> <p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “수주 내 평양에 실무팀을 보내기를 희망한다”(미국 아이오와주 농장연합 ‘아이오와 팜 뷰로’ 방문 자리)</p>
	<p>3.5 김정은 국무위원장, 방중 없이 60시간 만에 평양 도착</p> <p>서훈 국가정보원장, “북한 영변 원자로는 작년 말부터 가동 중단, 현재 재처리시설 가동 징후없다” (국회 정보위원회 간담회) – “북한 핵미사일 시설에 대해서는 한미 군사정보 당국이 상세하게 파악하고 있고, 면밀하게 감시체계 가동 중”, “동창리 미사일 발사장은 일부 복구”</p>

일시	내용
2019	<p>3.5 이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장, 방미 - 북·미 정상회담 결과 공유 및 한·미 간 후속 대응전략 조율 예정</p> <p>미 상원, 새 대북제재 법안 “오토 웨이버 북한 관련 은행업무 제한 법안” 발의 - 북한과 거래하는 기관, 개인의 미국 은행 시스템 접근 차단</p>
2019	<p>3.6 정부, 5월 말 민·관·군이 참여하는 ‘을지태극연습’ 최초 실시 발표</p> <p>을지프리덤가디언(UFG) 연습에서 정부 연습인 ‘을지연습’을 떼어내고 한국군 단독훈련인 ‘태극연습’과 통합해 시행하는 것으로, UFG 연습은 43년만에 폐지(3대 한미연합훈련인 키리졸브연습, 독수리훈련, 을지프리덤가디언 모두 폐지)</p> <p>트럼프 대통령, “북한의 핵심 미사일 발사장 복구를 확인하기에는 아직 너무 이르다. (사실이라면) 김정은 국무위원장에게 매우 실망하게 될 것”</p> <p>이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장-스티븐 비건 미 국무부 대북특별대표 회동, 2차 북미정상회담 결과 평가 및 향후 대응방안 논의(미국 워싱턴 D.C.)</p>
2019	<p>3.11 스티븐 비건 미 국무부 대북정책특별대표, “비핵화를 점진적으로 진행하지 않을 것, 이에 대해 미국 정부의 의견은 일치”, “외교는 여전히 살아있다”(핵정책 콘퍼런스 좌담회)</p> <p>UN 안보리 대북제재위원회, 연례보고서를 통해 “지난해 부분적으로 가동을 중단한 적이 있을 뿐 영변 핵단지는 여전히 가동되고 있다”, “북한의 핵·미사일 프로그램이 온전히 남아 있다”고 밝힘.</p>
2019	<p>3.13 외교부, “한미 간 긴밀한 공조와 국제사회의 지지 확보를 통해 비핵화의 실질적 진전을 견인하고, 항구적이고 공고한 한반도 평화체제 구축을 추진하겠다”, “북미 대화가 조속히 재개되는 데 외교력을 집중하겠다”(2019년 업무계획 발표)</p>
2019	<p>3.14 한·미 워킹그룹, 첫 대면회의 개최(미국 워싱턴 D.C.) - 북한 비핵화 문제, 남북 이산가족 화상상봉 문제와 관련된 미국 독자제재 면제 등 논의</p>

일시	내용
2019 3.15	최선희 북 외무성 부상, “미국과의 협상 중단 고려”, “남조선은 중재자가 아니라 플레이어”, “핵·미사일 실험 중단을 계속 할지는 김정은 국무위원장 결정에 달렸고, 단기간 내에 결단 내릴 것”(평양 기자회견)
3.16	청와대, “어떤 상황에서도 북미협상이 재개되도록 우리 정부는 최대한 노력하겠다”(캄보디아 현지 브리핑)
3.17	존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, “그들은 핵·미사일 실험으로 돌아가는 방안을 생각하고 있다. 좋은 생각이 아니다”(라디오방송 인터뷰)
3.18	강경화 외교부 장관, “대북특사 및 남북정상회담 등 조속한 대화재개를 위한 모든 옵션을 고려해야 한다”(국회 외교통일위원회) 정경두 국방부 장관, “동창리 미사일 발사장 재건 움직임을 미사일 발사 활동으로 표현하는 것은 선부른 판단”(국회 국방위원회) 커스텐 닐슨 미 국토안보부 장관, “북한의 사이버 범죄를 지켜보고 있으며, 이같은 범죄에는 대가가 따를 것”(국가안보 관련 토론회)
3.19	김창선 북 국무위원회 부장, 방러
3.20	이낙연 국무총리, “미국의 제안에 북한이 응답해 완전한 비핵화 의지를 입증할 때가 됐다”(외교·통일·안보분야 국회 대정부질문)
3.21	조명균 통일부 장관, “대북특사 파견의 필요성을 느끼고 있으나 현재로서는 북한의 입장 정리를 기다리고 있다”(국회 남북경제협력특별위원회) 강경화 외교부 장관, “한미동맹 간에 이견이 없다고는 할 수 없으나, 한미 공조에 문제가 있다는 지적은 기우”(국회 남북경제협력특별위원회) 미국 재무부 산하 해외자산통제국, 북한의 제재 회피를 도운 혐의로 중국 해운회사에 대한 독자 제재 발표. 하노이 회담 결렬 뒤 첫 대북제재
3.22	북, 개성 남북공동연락사무소에서 북측 인원 전원 철수
3.23	트럼프 대통령, 대북 추가제재 철회 지시
3.25	북, 개성 남북공동연락사무소에 일부 인원 복귀 조치

일시	내용
2019	<p>3.26 최선희 북 외무성 부상, “트럼프 대통령, 하노이 회담서 스냅백 전제로 제재 완화 시사”(2월 15일자 평양 기자회견)</p> <p>김현중 청와대 국가안보실 2차장-찰스 쿠퍼먼 국가안보 보좌관 회동(미국 워싱턴 D.C.)</p>
	<p>3.27 해리 해리스 주한 미국대사, “일시적으로 한미군사훈련 규모를 축소했으나, 이러한 기획의 창을 무한정 열어둘 수는 없다. 외교적 노력이 결실을 맺으리라는 희망만 바라보고 있을 수 없으며, 북한의 도발에 즉각 대응할 수 있도록 준비하는 것이 중요하다”(한국프레스센터 강연)</p> <p>데이비드 스틸웰 미 국무부 동아태 차관보 지명자, “그동안 북한에 여러 번 속았다. 북한의 실질적 조치가 있을 때까지 대북제재 유지”(미국 상원 외교위 인사청문회)</p>
	<p>3.29 청와대, 4월 11일 한·미 정상회담 개최 발표 문재인 대통령, 트럼프 대통령 초청으로 방미(4/10~11) 트럼프 대통령, “북한 사람들이 굉장히 고통받고 있다. 현 시점에서 추가제재는 불필요”(마러라고 리조트 기자회견)</p> <p>강경화 외교부 장관-마이크 폼페이오 미 국무장관 회동, ‘포스트 하노이’ 구상 조율(미국 워싱턴 D.C.)</p> <p>이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장-스티븐 비건 미 국무부 대북정책특별대표 회동, 북·미 대화 재개 방법 협의(미국 워싱턴 D.C.)</p> <p>국가정보원, “북한 동창리 미사일 발사장 복구공사 대부분 완료, 영변 우라늄 농축시설 정상 가동 중”(국회 정보위원회)</p>
	<p>4.4 정의용 청와대 국가안보실장, “대북특사 파견 검토하고 있다”(국회 운영위원회 전체회의)</p> <p>이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장, “더 강력한 제재와 압박을 가하면 북한이 모든 핵 프로그램을 포기할 것이라고 믿는 것은 환상. 제재가 우리의 문제를 근본적으로 해결할 수는 없다”(‘문재인 정부와 한반도 평화 이니셔티브’ 국제학술회의)</p> <p>테런스 오쇼너시 미 북부사령관, “북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 생산과 실전 배치 임박”(미국연방 상원 군사위원회 전략군 소위원회 주최 미사일 방어 관련 청문회)</p>

일시	내용
2019 4.5	<p>김현중 청와대 국가안보실 2차장, “북한 비핵화 논의의 최종 목표에 대한 한미 간 이견 없다. 한미정상회담에서 좋은 결과 나올 것”</p> <p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “3차 북미정상회담이 개최될 것이라고 확신”(CBS 방송 출연)</p>
4.6	<p>트럼프 대통령, “우리는 북한과 잘 지내고 있다. (하노이에선) 올바른 딜(right deal)이 아니었기에 결렬시켰다”(공화당 유대 인연학회 행사)</p>
4.7	<p>G7 외교장관, 공동성명 발표 “북한의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화의 목표를 계속 추구한다”</p>
4.8	<p>김연철 통일부 장관 취임, “평화 바탕으로 남북 경험 증진의 선순환 만들겠다. 가다 서다를 반복했던 불행한 남북관계의 역사를 이제는 끝내야 한다.”</p>
4.9	<p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “대북 외교의 목표는 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화된 한반도와 더 큰 평화, 재래식 수단의 위험 감소”(미국 상원 세출위원회 소위 청문회)</p>
4.11	<p>문재인 대통령-트럼프 대통령, 한·미 정상회담 개최</p> <p>- 문재인 대통령, “중요한 것은 북한과의 대화 동력을 유지하고, 가까운 시일 내에 3차 북미정상회담이 개최되리라는 희망을 심어주는 것”</p> <p>- 트럼프 대통령, “북한과 많은 진전이 있었다. 앞으로도 계속 대화하길 바란다”, “금강산관광·개성공단 재개, 지금은 때가 아니다”</p> <p>문재인 대통령, 마이크 폼페이오 미 국무장관·존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, 마이크 펜스 미 부통령 접견 “북미 대화 모멘텀을 유지하고 튼튼한 방식으로 성과를 확보하는 것이 필요하고, 그것은 실제로 가능할 것으로 확신한다”고 강조</p>
4.14	<p>김현중 청와대 국가안보실 2차장, “문재인 대통령이 16일부터 7박8일간 중앙아시아 3개국(투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄)을 국빈방문하며, 카자흐스탄의 비핵화 경험을 공유할 것”(춘추관 브리핑)</p>
4.15	<p>문재인 대통령, “장소·형식에 구애받지 않고 남과 북이 마주 앉아 진전된 결실을 맺을 방안에 대해 논의할 수 있기를 바란다”(수석·보좌관 회의)</p>
4.16	<p>트럼프 대통령, “북미대화 빨리 갈 필요 없다. 우리는 좋은 관계를 갖고 있다”</p>

일시	내용
2019 4.17	<p>김연철 통일부 장관, “정부는 한반도 운명의 주인으로 북핵 문제의 실질적 해결과 지속가능한 한반도 평화 프로세스를 주도할 것”(통일연구원 28주년 기념 학술회의)</p> <p>존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, “3차 북미정상회담에 앞서 북한이 핵무기를 포기하기 위한 전략적 결정을 했다는 진정한 징후를 보길 바란다”(방송 인터뷰)</p>
4.18	<p>권정근 북 외무성 미국담당국장, “향후 북미협상 자리에 마이크 폼페이오 미국 국무장관이 아닌, 의사소통이 보다 원만하고 원숙한 인물이 나서길 바란다”</p>
2019 4.19	<p>문재인 대통령, “중아시아 비핵화 선례가 한반도의 완전한 비핵화와 평화 정착을 이루려는 한국정부에 교훈과 영감을 주고 있다”(우스베키스탄 의회 연설)</p> <p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “북한의 협상 배제 요구가 있으나, 대북 협상팀을 계속 이끌 것”(기자회견)</p> <p>미·일 외교·국방부 장관, 북한의 최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD) 추진 및 대북제재 전면 이행 합의(‘2+2 안전 보장협의위원회(SCC)’ 회의, 워싱턴 D.C.)</p>
4.20	<p>최선희 북 외무성 제1부상, “지난 17일 볼턴의 발언은 명칭해 보인다. 그런 식으로 사리분별 없이 말하면 좋은 일이 없을 것”(기자 인터뷰)</p>
4.22	<p>문재인 대통령, “카자흐스탄은 자발적 비핵화로 경제성장을 이루었다. 많은 지혜를 나눠주길 바란다”(한국-카자흐스탄 정상회담)</p> <p>해리 해리스 주한 미국대사, “3차 정상회담 개최의 기회를 잡을지 말지는 김정은 위원장에게 달려있다. 북한 비핵화 달성까지 제재 해제는 없다. 부분적 제재 완화에 대한 공식적 제안서를 한국 측으로부터 받아본 적은 없다”(기자간담회)</p>
4.25	<p>김정은 국무위원장-푸틴 대통령, 북·러 정상회담 개최</p> <ul style="list-style-type: none"> - 푸틴, “북한의 평화적 비핵화를 위해 체제안전 보장이 필요하며, 다자협상 틀이 필요하게 될 것.” - 김정은, “한반도 평화, 미국 차후 태도에 달려” <p>북 조국평화통일위원회, “한미 연합공중훈련(4월 22일부터 2주간 진행)은 남조선 당국의 배신행위, 그에 상응한 우리 군대의 대응도 불가피하게 될 수 있다”</p>

일시	내용
2019 4.28	존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, “미국은 과거에 실패했던 6자회담을 선호하지 않는다. 트럼프대통령은 여전히 올바른 시점에 3차 정상회담을 갖는 데 준비돼 있다. 중국, 러시아가 대북제재 이행을 지난 몇 달 간 꽤 잘해 왔지만 더 엄격해질 수 있다고 본다”(방송 인터뷰)
5.1	패트릭 새너핸 미 국방장관 대행, “북한 비핵화를 위한 최우선 해법은 외교, 미군은 외교실패에 대비해 계속해서 준비훈련을 하고 있다”(하원 세출위원회 국방소위 청문회)
5.2	강경화 외교부 장관, “북한은 비핵화 협상을 포괄적 안목으로 봐야 한다. 비핵화 협상에서 모두가 만족할 ‘굿 딜’ 만드는 것이 관건”(내신 언론 브리핑)
5.3	강경화 외교부 장관, “포괄적 핵폐기에 대한 로드맵이 분명히 있어야 한다. 비핵화 협상 테이블에서 북한 인권 문제는 우선 순위 아냐”(외신 언론 브리핑) 문재인 대통령, “9.19 군사합의를 성실하게 이행해 군사적 긴장 완화를 통한 남북 간 신뢰 구축의 토대를 마련하라”(군 지휘부 업무보고)
2019 5.4	북, 신형 전술유도무기 포함 대구경 방사포 등 발사 김정은 국무위원장, 동부전선 방어부대 방문 및 해당 훈련상황 참관 청와대, “남북한 간 9.19 군사합의의 취지에 어긋나는 것” 합동참모본부, “단거리 발사체.” 국가정보원, “미사일이라고 보지 않는다”
5.5	국방부, “북한이 발사한 단거리 발사체 중 신형 전술유도무기가 포함되어 있다. 사거리는 약 70~240km로 평가된다” - 북한판 이스칸데르(러시아 단거리 지대지 탄도미사일)와 외형 유사 마이크 폼페이오 미 국무장관, “북한 발사체가 중장거리나 대륙간탄도미사일은 아니다. 북한과 대화를 계속하고 싶다”(방송 인터뷰)
5.6	국가정보원, “북한 발사체는 지대지 형태로 보인다. 탄도미사일인지 여부는 분석 중에 있다. 대외 압박의 성격이 있기는 하지만, 비핵화 협상의 판은 깨지 않겠다는 의도로 보인다. 도발로 보기는 어렵다”(국회정보위원회 보고)

일시	내용
2019 5.7	문재인 대통령-트럼프 대통령, 한반도 정세 관련 전화통화 - 북한이 비핵화 대화 궤도에서 이탈하지 않도록 하면서 가능한 한 조기에 비핵화 협상을 재개하기 위한 방안에 대해 논의 - 트럼프 대통령, “한국의 인도적 대북 식량 지원은 시의적절하고 긍정적 조치가 될 것”
5.9	문재인 대통령, “북한의 이번 발사는 비핵화 협상에 대한 압박 성격도 있다고 본다. 이런 행위가 거듭된다면 대화와 협상 국면을 어렵게 만들 수 있다고 경고하고 싶다”, “대북 식량지원, 안보문제 협의 위해 여야대표 회동하자”(취임 2돌 특집 대담) 트럼프 대통령, “북한 미사일 발사에 대해 매우 심각하게 주시하고 있다”
5.10	스티븐 비건 미 국무부 대북특별대표, “북한이 협상으로 복귀할 문은 여전히 열려 있다”, “한미간 소통과 협력을 지속하는 것이 매우 중요한 시점”
5.11	마이크 폼페이오 미 국무장관, “대북 외교는 두 번 다시 북핵 파일을 열어볼 필요가 없도록 하는 데 초점을 맞추고 있다”(클레어몬트 연구소 40주년 축하 연설)
5.14	푸틴 러시아 대통령-마이크 폼페이오 미 국무장관, 북한 문제 상의(러시아 소치) - 폼페이오 장관, “미·러는 북한 문제에 대해 같은 목표를 공유하고 있다”
5.19	트럼프 대통령, “하노이 회담에서 김정은 국무위원장은 핵시설 5곳 중 1, 2곳만 없애려 했다”(뉴스 인터뷰)
5.23	피터 판타 미 국방부 핵문제 담당 부차관보, “핵무기 탑재가 가능한 해상 순항미사일을 북핵에 대한 역대 억지 수단으로 논의 중”(안보 세미나)
5.26	트럼프 대통령, “북한이 작은 미사일들을 발사했다. 이것이 나의 사람들 일부와 다른 사람들을 염려하게 했지만 나는 아니다. 김정은 위원장이 나에게 한 약속을 지킬 것이라고 확신한다”(트위터)
5.27	미·일 정상회담 개최 - 북한의 비핵화와 일본인 납치 문제 해결을 위한 긴밀한 협력 합의 및 정상회담 후 남북피해자 가족과 면담 - 트럼프 대통령, “북한과 언젠간 합의 이룰 것 믿는다. 내 사람들은 미사일 발사를 안보리결의 위반일 수도 있다고 보는데 나는 다르다. 아마도 관심을 끌기 원하는 것 같다.”

일시	내용
2019 5.27	- 아베 총리, “북한 문제에 대한 미일의 입장은 완전히 일치한다. 북한과의 조건 없는 정상회담을 추진할 것이며, 트럼프 대통령도 지원을 아끼지 않겠다고 약속”
5.28	미 국무부, “북한의 전체 WMD 프로그램은 UN 안보리의 대북 제재 결의와 충돌한다. 미국의 초점은 북한의 WMD 프로그램의 평화로운 종결을 위해 협상을 시도하는 데 있다”(대변인 브리핑)
5.29	존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, “모든 가십 보도에 대한 나의 견해는 중앙아시아 속담으로 요약된다. ‘개가 짊어도 행렬은 계속 간다.’ 나는 참모일 뿐, 결정을 내리는 것은 대통령”
5.31	스티븐 비건 미 국무부 대북특별대표, 아시아 안보회의(상그릴라 대화) 참석 및 한미일 간 북핵문제 조율
6.1	패트릭 새너한 미 국방장관 대행, “우리는 ‘FFVD’를 달성하기 위한 협상에 초점”, “북한은 여전히 극도의 위협으로 계속 경계해야 한다”(상그릴라 대화 본회의 연설)
6.2	정경두 국방부 장관-패트릭 새너한 미 국방장관 대행-이와야 다케시 일 방위상, 한반도 및 지역 정세 협의 및 관련 공동 보도문 발표 “한반도 비핵화와 항구적인 평화 정착 달성을 위한 외교적 협력”(상그릴라 대화)
6.3	문재인 대통령, 패트릭 새너한 미 국방장관 대행 접견 ‘선(先)비핵화, 후(後)대북제재 완화’ 원칙 재확인
6.4	김연철 통일부 장관, “남북 정상회담은 필요에 따라 신속하게 이뤄진 경험이 있고, 현재도 그게 가능한 환경이 존재하고 있다”, “가장 중요한 것은 북미협상이 재개되는 것”, “한미 사이에 ‘선 비핵화가 아닌 동시 병행적 해결’에 대한 인식의 공감대 확산 중”(외신기자클럽 초청 간담회)
6.11	<p>트럼프 대통령, “김정은 국무위원장으로부터 아름다운 친서를 받았다. 친서에 대해 고맙게 생각”(기자 인터뷰)</p> <p>- 하노이 정상회담 결렬 뒤 첫 서신 외교</p> <p>강정식 외교부 다자외교조정관, “NPT를 중심으로 한 기존 국제 군축·비확산 체제 하에서 핵군축은 개별 국가의 안보 현실을 고려하는 가운데 점진적으로 추진돼야 한다”(핵 군축·핵확산금지조약(NPT) 관련 장관급 회의)</p> <p>존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, “북미정상회담은 전적으로 가능, 열쇠는 김정은 북한 국무위원장이 쥐고 있다”(‘최고 재무책임자 네트워크’ 행사)</p>

일시	내용
2019 6.13	문재인 대통령, “김정은 국무위원장의 친서에 흥미로운 대목 있다”, “한반도 평화프로세스 핵심은 북한 비핵화의 실질적 진전”, “6월 중 남북정상회담 불가능하지 않다”(한국-노르웨이 정상회담 이후 공동기자회견)
6.14	문재인 대통령, “북한은 완전한 핵폐기와 평화체제 구축 의지를 국제사회에 실질적으로 보여줘야 한다”, “북한의 평화를 지켜주는 것은 핵무기가 아닌 대화”, “안전한 비핵화가 이뤄지면 재래식 무기에 대한 군축도 함께 해 나갈 계획”(스웨덴 의회 연설)
6.15	문재인 대통령, “실무협상을 토대로 북미 정상 간의 회담이 이루어져야 하노이 회담처럼 합의하지 못한 채 헤어지는 일이 발생하지 않을 것”(한국-스웨덴 정상회담 이후 공동기자 회견) 푸틴 대통령, “한반도 상황을 해결하기 위해서는 평화적·외교적 방안 외의 다른 대안은 없다”(아시아 상호협력·신뢰 조치 회의’ 정상회의)
6.19	시진핑 주석, “중조친선을 계승하여 시대의 새로운 장을 계속 아로새기자” 제목으로 북한 노동신문 기고 - 중국 주석 첫 노동신문 기고, “북한 비핵화 협상의 진전 및 지역 안정에 적극 기여할 것”, “대화를 통한 북한의 합리적 관심사를 해결하는 것 지지”
6.20	시진핑 주석 방북 및 북중 정상회담 개최(평양) - 북, 최대급 국민 예우(25만 명 앞 카퍼레이드 진행, 금수산 궁전 광장에서 국민 환영식 개최) - 김정은 국무위원장, “인내심을 유지하고 한반도의 평화와 안정을 유지하도록 할 것”, “중국과 협력해 문제를 해결해 나가겠다” - 시진핑 주석, “중국이 한반도 비핵화 실현에 적극적 역할을 하겠다”, “북한의 안보 우려 해결을 위해 노력할 것”, “북한이 미국과 대화하도록 지원할 것”
6.23	김정은 국무위원장, 트럼프 대통령 친서 받아 “흥미로운 내용 만족, 심중히 생각할 것”, “트럼프 대통령의 정치적 판단 능력과 남다른 용기에 사의를 표한다” 폼페이오 미 국무장관, “북미 실무협상 당장 시작할 준비되어 있다”

일시	내용
2019 6.26	문재인 대통령, “영변은 북한 핵시설의 근간, 북한 영변 핵시설 완전 폐기하면 되돌릴 수 없는 단계로 평가 가능”, “비핵화 협상, 북미 대화 재개 시기 무르익었다. 북미 간 3차 정상회담 관련 대화 이뤄지고 있어”(국내외 주요 통신사 7곳과 공동 서면 인터뷰)
6.27	한·중 정상회담 개최(일본 오사카) - 문재인 대통령, “미국과 중국은 한국에게 1, 2위 교역국으로 모두 중요”, “어느 한 나라를 선택하는 상황에 이르지 않기를 희망”, “사드 문제는 한반도 비핵화와 연동해서 풀어야”, - 시진핑 주석, “한중 협력이 외부 압력을 받아선 안 돼”, “북한, 비핵화 의지 변함없고 대화로 핵문제 풀고 싶어한다”, “북미 3차 정상회담을 지지”
6.28	한·러 정상회담 개최(일본 오사카) - 북한 비핵화 해법 논의
6.30	한·미 정상회담 개최(서울) - 문재인 대통령, “싱가포르 합의의 동시적·병행적 이행이 중요하다는 것에 공감”, “트럼프 대통령은 한반도 피스메 이켜, 대화 외의 다른 길은 없다”, “영변핵 폐기는 비핵화 입구” - 트럼프 대통령, “김정은 국무위원장과 좋은 사이 유지 중, 대북제재 해제는 서두르지 않을것”, “한미동맹은 전례 없이 굳건” 남·북·미 판문점 회동 - 북·미 정상, 판문점 군사분계선에서 악수 후 함께 북쪽으로 월경하여 트럼프 대통령은 미국 대통령 최초로 북한 땅 밟아 - 남·북·미, 정전협정 66년 만에 판문점에서 악수
7.10	스티븐 비건 미 국무부 대북 특별대표, 북미정상 판문점회담 소개 및 북핵 해결 협력 당부(북대서양이사회) 모건 오테이거스 미 국무부 대변인, “우리는 분명히 WMD의 완전한 제거를 원하는 것”, “(동결은) 분명히 시작단계(beginning)에서 보고 싶은 것”, “(북측과) 접촉과 논의가 진행되고 있다”(브리핑)
7.11	이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장-스티븐 비건 미 국무부 대북 특별대표 회담 개최(베를린)

일시	내용
2019	<p>7.11</p> <p>- “북미 간 실무협상이 한미의 공동목표인 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화 정착을 위한 실질적 진전으로 이어질 수 있도록 양국 간 협력방안에 대해 심도 있는 논의를 가졌다”</p> <p>추귀홍(邱國洪) 주한중국대사, “중국은 정전협정 합의 당사자로서 평화협정에 당연히 참여할 것”(한반도경제문화포럼 초청 강연)</p>
	<p>7.15</p> <p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “북한이 처음엔 없었던 아이디어들을 갖고 (협상테이블로 오기를… 우리도 약간 더 창의적일 수 있기를 희망한다”(선 해니티 쇼 인터뷰)</p> <p>- “대통령의 임무는 변하지 않았다. 우리가 검증할 수 있는 방식으로 북한을 완전하고 최종적으로 비핵화하는 것, 그것이 이 협상을 위해 정해진 임무”</p>
	<p>7.16</p> <p>트럼프 대통령, “(북한 문제와 관련해) 시간은 본질적인 게 아니다. 나는 전적으로 서두를 게 없다”(각료회의)</p>
	<p>7.18</p> <p>미 국무부 대변인실, “한일 군사정보보호협정을 전적으로 지지한다. 북한의 완전한 비핵화를 위한 중요한 수단”(라디오 방송)</p>
	<p>7.22</p> <p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “김정은 국무위원장은 비핵화를 약속했고, 북한은 그것을 실행할 준비가 됐다는 결정을 내려야 한다. 그에 대한 대가로 체제 안전보장, 북한 주민을 위한 더 밝은 미래를 제공할 것”</p>
	<p>7.31~8.24</p> <p>7.31. 북, KN-23(신형방사포) 2발 발사 8.2. 북, KN-23(신형방사포) 2발 발사 8.6. 북, KN-23(신형전술유도탄) 2발 발사 8.10. 북, KN-23(신형무기) 2발 발사 8.16. 북, 단거리미사일(신형무기) 2발 발사 8.24. 북, KN-23(초대형방사포) 2발 발사</p> <p>* 한 발은 미국에, 한 발은 한국에 보내는 상징적 2발 발사로 추정 가능</p> <p>김정은 위원장, 신형대구경조종방사포시험사격·신형전술유도탄 위력시위발사·초대형 방사포시험사격 관련 현지지도(8월 3, 7, 11, 17, 25일자 노동신문은 김정은 위원장의 현지지도 소식을 게재함.)</p>

일시	내용
2019 7.31~8.24	<ul style="list-style-type: none"> - 8월 2일 신형대구경조종방사포시험사격 현지지도에는 리병철, 유진, 김정식을 비롯한 당중앙위원회 간부들과 장창하, 전일호를 비롯한 국방과학 부문의 지도간부들이 동행했으며, 김정은 위원장은 또 하나의 주체무기가 태어났다고 만족을 표하며 국방과학 부문의 지도간부와 과학자, 기술자, 노동계급을 치하 - 8월 6일 신형전술유도탄 위력시위발사 현지지도에는 박봉주, 리만건, 박광호를 비롯한 당 중앙위원회 부위원장장과 제1부부장 등이 동행했으며, 김정은 위원장은 오늘의 군사행동이 미국과 한국의 합동군사훈련에 경고를 보내는 기회가 될 것이라고 평가 - 8월 10일 새 무기 시험사격 현지지도에는 리병철, 유진, 김정식 등 당 중앙위원회 구성원과 국방과학 부문의 지도간부가 동행하였으며, 김정은 위원장은 당에서 구상하고 있던 새로운 무기가 또 하나 개발되었다고 큰 만족을 표시 - 8월 16일 새무기 시험사격을 또 다시 지도할 때는 리병철·김정식·장창하·전일호·정승일 등 당중앙위원회와 국방과학부문의 지도간부들이 참석했으며, 최근의 무기개발 현황과 관련, “첨단무기 개발 성과는 주체적 국방공업발전사에 전례를 찾아볼 수 없는 기적적인 승리이며 자위적 국방력 강화에서 획기적인 전환점으로 되는 커다란 사변들”이라고 자평 - 8월 24일 초대형 방사포시험사격 현지지도에는 리병철, 김정식, 장창하, 전일호, 정승일을 비롯한 당 중앙위와 국방과학부문 지도간부들이 참석했으며, 김 위원장은 시험 사격을 지도한 뒤 “정말 대단한 무기이며, 우리의 젊은 국방과학자들이 한 번 본 적도 없는 무기 체계를 순전히 자기 머리로 착상하고 설계해 단번에 성공시켜 총명하고, 큰일을 해내 이를 높이 평가했다”고 언급
8.2	<p>트럼프 대통령, “우리가 논의하는 것은 미사일이 아니라 핵”, “김정은 위원장은 신뢰를 위반해 나를 실망시키지 않을 것” (트위터)</p> <p>한·미·일 북핵협상 수석대표 회동(태국 방콕)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장-스티븐 비건 미 국무부 대북특별정책대표-가나스기 겐지 일 외무성 아시아 대양주 국장, 북한 미사일 발사 및 북미 비핵화 실무협상 재개 등에 대해 논의

일시	내용
2019 8.9	<p>트럼프 대통령, 김정은 국무위원장으로부터 친서 받아 - “아름다운 3장짜리 친서를 받았다. 김 위원장과 또다른 만남을 갖게 될 것으로 생각”, “그는 War Games(한미 연합 군사훈련)을 불편해했다”, “친서를 통해 직접 미사일 발사에 대해 설명”, “김 위원장, 한미 연합군사훈련 종료 후 협상 재개 희망”</p>
8.15	<p>문재인 대통령, 광복절 경축사 “아무도 흔들 수 없는 나라를 만들자”, “임기 내에 비핵화와 평화체제를 확고히 하겠다”, “2045년 광복 100주년까지 평화와 통일로 하나된 나라(One Korea)의 기반을 다지겠다”(제74주년 광복절 경축식, 독립기념관) - “책임있는 경제강국, 평화와 번영을 선도하는 교량국가, 평화와 번영을 이루는 평화경제 구축” 등 3대 목표 제시 존 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관, “우리가 바라는 것은 ‘빅딜(일괄타결)’, 판문점 회동 이후 어떤 실무협상도 없었다”(VOA 인터뷰)</p>
8.19	<p>문재인 대통령, “남북미, 유리그릇 다루듯 신중히 천금같은 대화 기회 살려야한다”, “평화경제는 도전이자 기회, 북한도 대화에 방해되는 일은 줄여야”(수석·보좌관 회의)</p>
8.21	<p>IAEA, “북한, 6.12 북미정상회담 이후에도 영변 핵시설 가동 징후”(2018 연례보고서) - 2018년 8월 중순까지 5MW 원자로 가동 징후, 8월 중순부터 11월 말까지는 간헐적 가동 징후 포착 - 영변 핵연료봉 제조 공장 내에 있는 것으로 알려진 원심분리 농축시설 사용 징후도 확인</p>
8.22	<p>마이크 폼페이오 미 국무장관, “안보리 대북제재 완화될 만큼 비핵화 현상 진척되지 않았다”(정치 전문지 인터뷰)</p>
8.31	<p>북, 최선희 외무성 제1부상 담화(조선중앙통신) - “미국과 대화에 대한 우리의 기대는 점점 사라져가고 있으며, 지금까지의 모든 조치들을 재검토하지 않으면 안되는 상황으로 떠밀고 있음.”</p>
9.9	<p>북, 최선희 외무성 제1부상 담화(조선중앙통신) - 미국의 북미협상 고위 관계자들이 최근 북미 실무협상 개최에 대해 거듭 공언한 것에 유의하고 있다고 입장 표명 - 미국이 새로운 계산법을 가지고 북미대화에 나설 것을 인내심을 가지고 기다릴 것이라는 김정은 위원장의 4월 입장 발표 이후 현 시점까지 미국이 충분한 시간을 가졌으리라고 본다 주장</p>

일시	내용
2019 9.9	<ul style="list-style-type: none"> - 북한은 9월 하순경 합의되는 시간과 장소에서 북미대화를 갖고 지금까지 논의해온 문제들을 포괄적으로 토의할 용의가 있으며, 어렵게 열리는 실무협상에서 “낮은 각본”을 또 다시 주장한다면 북미 간의 거래는 그것으로 막을 내릴 수 있다고 경고
9.10	<ul style="list-style-type: none"> 북, 단거리미사일(초대형방사포) 2발 발사 김정은 위원장, “초대형방사포시험사격을 또다시 지도”(노동신문, 9.11)
9.16	<ul style="list-style-type: none"> 북 외무성 미국담당 국장 담화(조선중앙통신) - “가까운 몇 주일 내에 개최 될 북미 실무협상에서 좋은 만남을 기대”하며 “미국이 대화와 협상을 통하여 문제를 해결하려는 입장을 거듭 표명하고 있는 것은 다행스러운 일”이라고 언급 - “미국이 어떤 대안을 가지고 협상에 나오는가에 따라 앞으로 조미가 더 가까워질수도 있고 반대로 서로에 대한 적의만 키우게 될수도 있다”, “조미대화는 위기와 기회라는 두 가지 선택을 제시하고 있다”, “이런 의미에서 이번 실무협상은 조미대화의 금후기로를 정하는 계기로 된다”고 언급 - 외무성 국장은 “우리의 입장은 명백하며 불변하다”면서 “우리의 제도안전을 불안하게 하고 발전을 방해하는 위협과 장애물들이 깨끗하고 의심할 여지없이 제거될 때에라야 비핵화 논의도 할 수 있을 것”이라고 설명 - 그러면서 “조미협상이 기획의 창이 되는가 아니면 위기를 재촉하는 계기로 되는가 하는것은 미국이 결정하게 된다”고 강조
9.20	<ul style="list-style-type: none"> 북, 김명길 외무성 순회대사 담화(조선중앙통신) : 트럼프 대통령이 비핵화협상에서 새로운 방법을 언급한 것과 관련하여 김명길 외무성 순회대사(북미실무협상 북한 측 수석대표)의 담화를 보도함. - “나는 트럼프 미국 대통령이 ‘리비아식 핵포기’ 방식의 부당성을 지적하고 조미관계 개선을 위한 ‘새로운 방법’을 주장하였다는 보도를 흥미롭게 읽어봤다”고 언급 - “트럼프 대통령이 언급한 ‘새로운 방법’에 어떤 의미가 함축되었는지 그 내용을 나로서는 다 알 수 없지만, 조미 쌍방이 서로에 대한 신뢰를 쌓으며 실현 가능한 것부터 하나씩 단계적으로 풀어나가는 것이 최상의 선택이라는 취지가 아닌가 싶다”고 의미 부여

일시	내용
2019	<p>9.20</p> <ul style="list-style-type: none"> - “발언 내용의 깊이를 떠나서, 넓은 방법으로는 분명히 안 된다는 것을 알고 새로운 대안으로 해보려는 정치적 결단은 이전 미국 집권자들은 생각조차 하지 않았고 또 할 수도 없었던 트럼프 대통령 특유의 정치 감각과 기질의 발현이라고 생각한다”고 강조 - 또한 “조미 실무협상 우리 측 수석대표로서 나는 시대적으로 낱아빠진 틀에 매달려 모든 것을 대하던 거추장스러운 말썽꾼이 미 행정부 내에서 사라진 것만큼, 이제는 보다 실용적인 관점에서 조미관계에 접근해야 한다는 트럼프 대통령의 현명한 정치적 결단을 환영한다”고 언급 - 아울러 “우유부단하고 사고가 경직됐던 전 미 행정부들이 지금 집권하고 있다면 의심할 바 없이 조선반도에 통제 불가능한 상황이 조성됐을 것”이라며 “이것이 미국의 안보에 직접적인 위협으로 될 것이라는 것은 누구도 부인하지 못할 것”이라고 강조 - “나는 미국 측이 이제 진행되게 될 조미협상에 제대로 된 계산법을 가지고 나오리라고 기대하며 그 결과에 대해 낙관하고 싶다”고 언급
2019	<p>9.23</p> <ul style="list-style-type: none"> 한·미 정상회담 개최(미국 뉴욕) - 북한 대화재개 의지 긍정적 평가 및 ‘북미 싱가포르 합의’ 정신 유지와 대북 무력 불사용
2019	<p>9.27</p> <ul style="list-style-type: none"> 김계관 북 외무성 고문 담화(조선중앙통신) - “트럼프 대통령의 대조선(대북) 접근방식을 지켜보는 과정에 그가 전임자들과는 다른 정치적 감각과 결단력을 가지고 있다는 것을 알게 된 나로서는 앞으로 트럼프 대통령의 현명한 선택과 용단에 기대를 걸고 싶다”며, “나와 우리 외무성은 미국의 차후 동향을 주시할 것이다”라고 언급
2019	<p>10.2</p> <ul style="list-style-type: none"> 북, 신형 잠수함발사탄도미사일(SLBM, 북극성-3형) 1발발사 - UN, “극도로 우려, 탄도미사일 발사는 UN 안보리 결의의 또다른 위반”(정례브리핑)
2019	<p>10.3</p> <ul style="list-style-type: none"> 트럼프 대통령, “북한이 대화하길 원하며 우리는 곧 그들과 대화할 것, 지켜보자”
2019	<p>10.5</p> <ul style="list-style-type: none"> 북·미 실무협상 개최(스웨덴 스톡홀름) - 스티븐 비건 미 국무부 대북정책특별대표, 김명길 북 외무성 순회대사 등 참석 - 김명길 북 외무성 순회대사, 북미 실무협상 결렬 발표: 김 대사, “협상이 결렬된 것은 미국이 구태의연한 입장과 태도를 버리지 못하고 있기 때문”

일시	내용
2019	<p>10.5 - 미 국무부, “(관계) 진전을 위한 새로운 계획을 소개했다. 북한 대표단과 좋은 대화를 했다”(대변인 성명)</p>
	<p>10.6 북 외무성, “생존권·발전권을 저해하는 적대시 정책 철회를 위한 실제적 조치 전에는 협상 의욕 없다”(대변인 담화) - “미국은 아무 준비를 하지 않았고, 국내정치에 조미(북미) 대화를 도용하는 정치적 목적 추구”, “조미(북미)대화의 운명은 미국의 태도에 달려 있으며 그 시한부는 올해 말”, 2주 뒤 추가협상에 대해서는 “전혀 무근거한 말”²¹⁾</p> <p>북·중 정상, 북·중 수교 70주년 기념 축전 교환</p>
	<p>10.7 이도훈 외교부 한반도평화교섭본부장 방미 - 스티븐 비건 미 국무부 대북특별정책대표와 한미 북핵협상 수석대표 협의 및 스톡홀름 협상결렬 내용공유 목적</p> <p>북 어선-일 정부 어업 단속선, 동해상에서 충돌(북한 어선 침몰, 선원은 모두 구조; 일본 정부, 북한 선원 조사 없이 바로 북한으로 송환)</p>
	<p>10.8 UN 안보리, 긴급 비공개 회의 개최 및 북한 SLBM 문제 논의</p> <p>UN 6개국(영국, 프랑스, 독일, 벨기에, 폴란드, 에스토니아) 성명 발표, “북한 미사일 발사는 명백하게 UN 안보리 제재결의 위반”</p>
	<p>10.9 일 항공자위대, 북한 탄도미사일 공격 대비 패트리엇(PAC3) 미사일 동원 실시</p> <p>폴 나카소네 미 국가안보국(NSA) 국장, “북한·중국·러시아·이란 등 적성국들의 사이버 공격에 대응하기 위해 한국을 포함한 민주주의 동맹국들 간 협력 필요”(‘사이버 디펜스 서 및 2019’ 기조연설)</p>
	<p>10.10 북 외무성 대변인, 담화 발표(조선중앙통신) 유럽 6개국의 북한 SLBM시험 발사 규탄 ‘공동성명(10.8)’ 관련 - “UN 안보리가 우리의 자위권에 속하는 정당한 조치만을 걸고드는 것은 엄중한 도발”이라며 비판 및 경고</p>
	<p>10.15 남북한, 2022 FIFA 카타르 월드컵 예선 남자 축구 국가대표 경기 개최(평양) 북한, 생중계 및 취재 불허</p> <p>랜들 슈라이버 미 국방부 인도·태평양 안보 담당 차관보, “우리가 중국으로부터 보는 것은 대북제재 집행 문제에서의 불이행”, “중국이 대북제재 집행에 있어 더 잘하기를 원한다”(‘중국 방어와 안보’ 컨퍼런스)</p>

일시	내용
2019 10.18	미, 북한 '자금지원 금지 대상국'으로 재지정 - 북한을 중국, 이란, 쿠바 등 10여 국과 함께 인신매매 피해 자보호법에 따른 2020회계연도 특정자금지원 금지대상으로 지정
10.21	문재인 대통령, 국회 시정연설 "평화 마지막 고비, 대화만이 비핵화 벽 무너뜨릴 것", "열강 속 주권국가 되려면 강한 안보 갖추어야" 트럼프 대통령, "북한과 관련, 아마도 뭔가 일어나고 있을 것", "매우 흥미로운 정보가 몇 가지 있다"(각료회의)
10.22	마이클 폼페이오 미 국무장관, "북한 비핵화, 실패한 전략에 의존하지 않을 것", "여전히 해야 할 일이 많이 남아있다"(헤리티지재단 조찬 연설) 러 군용기 6대, 3시간 가량 동·서·남해 한국방공식별구역(KADIZ) 무단 침범 미 국무부, "러시아 군용기의 KADIZ 무단 침범은 도발적인 군사작전"(10.23)
10.23	김정은 국무위원장, "너절한 금강산 관광 남측 시설들을 남측 관계 부문과 합의해 싹 들어내라" 통일부, "북측이 요청할 경우 우리 국민의 재산권 보호, 남북 합의 정신, 금강산 관광 재개와 활성화 차원에서 언제든지 협의해 나갈 계획"(정례브리핑) 켄트 헤슈테트 스웨덴 한반도 특사, "북미가 협상을 재개할 수 있도록 몇 주 안에 스웨덴으로 다시 초청할 계획"(기자간담회)
10.24	김계관 북 외무성 고문 담화(조선중앙통신) - 김정은 위원장과 트럼프 미 대통령의 친분관계에 기초하여 북미 사이에 가로놓인 모든 장애물들을 극복하고 양국관계를 보다 좋은 방향으로 진전시킬 수 있는 동력이 마련되기를 희망한다고 발언 - 워싱턴 정가와 미 행정부의 북한관련 정책 담당자들이 아직도 냉전식 사고와 이데올로기적 편견에 사로잡혀 북한을 적대시하고 있지만, "의지가 있으면 길은 열리기 마련"이며 미국이 어떻게 이번 연말을 지혜롭게 넘기는지 보고싶다고 발언

일시	내용
2019 10.25	<p>문재인 대통령, “(금강산 시설 철거 관련) 남북관계 훼손 우려.. 일방적 조치는 국민 정서에 배치”(청와대 출입기자단 초청행사)</p> <p>통일부, “북한이 통일부와 현대그룹 앞으로 각각 통지문 발송”(기자회견)</p> <p>북, “합의되는 날짜에 (남측이) 금강산지구에 들어와 시설을 철거하라”, “실무적 문제는 문서교환 방식으로 합의”</p>
10.26	<p>데이비드 스틸웰 미 국무부 동아시아·태평양 담당 차관보, “GSOMIA, 한미일에 이익... 종료 결정 재고를 한국에 요청하겠다”(도쿄 주일 미국대사관 기자회견)</p>
10.27	<p>김영철 조선아시아태평양평화위원회 위원장 담화(조선중앙통신): UN 총회 제1위원회 회의에서의 미국 대표 발언을 비판 - 미국은 북한이 신뢰구축을 위해 취한 중대조치들을 ‘외교적 성과물’로 포장하고 있으나 양국관계는 전혀 실제적인 진전이 없었으며, “미국이 자기대통령과 우리 국무위원회 위원장과의 개인적 친분관계를 내세워 시간끌기를 하면서 이 해말을 무난히 넘겨보려고 생각”한다면 그것은 어리석은 망상이라고 경고</p>
10.28	<p>통일부, 북한에 당국 실무회담 금강산 개최 제의</p>
10.29	<p>북, 금강산 문제 관련 (한국 통일부의) 실무회담 제의 거부</p> <p>대한축구협회, “북한축구협회, 12월 부산에서 열리는 동아시아 안깁에 북한 여자축구 불참 통보”</p>
10.30	<p>김정은 국무위원장, 문재인 대통령에게 모친상 조의문 전달 - 윤건영 청와대 국정기획상황실장이 판문점에서 수령</p>
10.31	<p>북, 동해상으로 단거리미사일(초대형방사포) 2발 발사</p>
11.13	<p>북, 국무위원회 대변인 담화(조선중앙통신) - 미국의 태도 비난하며, “대화에는 대화로, 힘에는 힘으로 대응” 의지 엄포 - “미국은 얼마 남지 않은 시간동안 무엇을 할 수 있을지에 대해 심사숙고해야 할 것”, “조미관계의 거듭되는 악순환의 가장 큰 요인으로 작용하고 있는 미국과 남조선의 합동군사연습으로 하여 조선반도정세가 다시 원점으로 돌아갈 수 있는 예민한 시기에 미국은 자중하여 경솔한 행동을 삼가하는것이 좋을 것”</p>

일시	내용
2019 11.13	<p>- “우리가 어쩔수 없이 선택하게 될 수도 있는 《새로운 길》이 《미국의 앞날》에 장차 어떤 영향을 미치겠는가에 대해 고민해야 할 것”, “지금과 같은 정세흐름을 바꾸지 않는다면 미국은 멀지 않아 더 큰 위협에 직면하고 고달프게 시달리며 자기들의 실책을 자인하지 않을 수 없게 될것”이라며 최후통첩식 압박공세</p>
2019 11.14	<p>김명길 북 외무성 순회대사 담화(조선중앙통신) : 미 국무성 대북정책특별대표 비건이 제3국을 통해 12월 중 북미협상 제안한 것에 대한 주요 입장 발표함.</p> <p>- 협상 용의있으나 지난 10월 초 스톡홀름 북미실무협상 시 미국인(‘북핵검증 시작-부분적 대북제재해제’ 수준으로 추정)을 넘어서는 협상안 마련할 것 요구</p> <p>- “미국이 우리의 생존권과 발전권을 저해하는 대조선적대시 정책을 철회하기 위한 근본적인 해결책을 제시하지 않고 정세변화에 따라 순간에 휴지장으로 변할수 있는 종전선언이나 연락사무소개설과 같은 부차적인 문제들을 가지고 우리를 협상으로 유도할수 있다고 타산한다면 문제해결은 언제 가도 가망이 없다.”고 주장</p>
2019 11.15	<p>북, 금강산내 남측 시설 철거 최후통첩을 보냈으며 남북협의 거부(조선중앙통신)</p> <p>- “11월 11일 남조선 당국의 주장을 계속 고집한다면 일방적으로 철거를 단행하는 조치를 취할 것이라고 최후통첩을 보냈음”, “(금강산은) 북과 남의 공유물이 아니며 북남화해 협력의 상징적인 장소도 아니다”</p>
2019 11.16	<p>김정은 위원장, 원산갈마비행장에서 진행된 <조선인민군 항공 및 반항공군 비행지휘성원들의 전투비행술경기대회-2019> 참관(조선중앙통신)</p> <p>- △기술적 우세를 자랑하는 敵 항공무력 견제를 위한 ‘우리식 항공무장 개발’ 방침 제시 △‘주체적 항공무력 강화발전’ 위한 과업 제시</p>
2019 11.17	<p>북 외무성 대변인 담화, (제74차 UN 총회 제3위원회, 북 인권결의안 채택(11.14)에 대해) ‘인권결의’ 비난 및 ‘적대정책 철회’ 의제화 요구</p> <p>- “조미대화가 열린다고 해도 미국이 적대시정책을 철회하는 문제가 의제에 오른다면 몰라도 그 전에 핵문제가 논의 되는 일은 절대로 없을 것”</p> <p>한·미 국방장관, “이번 달 계획된 연합공중훈련 전격 연기 합의”</p>

일시	내용
2019	<p>11.17 한·미·일 국방장관 회담, “정보공유 등 3국 안보협력 증진 노력”</p>
2019	<p>11.18 김정은 위원장, 항공 및 반항공군 저격병구분대 강하훈련 지도 (조선중앙통신) - “훈련과 판정을 해도 실전과 같은 여러 가지 극악한 환경 속에서 진행하여 전쟁준비능력을 향상시키고 검열단련되는 계기가 되도록 하여야 함”</p> <p>김계관 북 외무성 고문 담화, 미국에 ‘적대시 정책 철회’ 결단 요구(조선중앙통신) - 트럼프 대통령 트윗 글에 “새로운 조미수뇌 회담을 시사하는 의미로 해석”, “우리와의 대화의 끈을 놓고싶지 않다면 적대시 정책부터 철회 결단해야”</p> <p>북 외무성 대표단(단장: 최선희 외무성 제1부상), 18일 러시아 방문 출발(조선중앙통신)</p>
2019	<p>11.19 김영철(조선아시아태평양위원회 위원장) 담화, 미국의 협상북귀 주장 비난(조선중앙통신) - “남조선과의 합동군사연습에서 빠지든가 연습 자체를 완전히 중지하라”, “미국의 대조선적대시 정책을 철회 전에는 비핵화협상 꿈도 꾸지 말아야” ⇨ 11.14 에스퍼 미 국방장관의 ‘군사활동 조정 가능성’ 언급에 대해 긍정 평가 이후 비난</p> <p>김명길 북 외무성 순회대사, 북미대화 문제와 관련 조선중앙통신 기자와 대담 - “미, 더이상 3국을 내세우면서 조미대화에 관심이 있는듯이 남새를 피우지 말아야 한다.”</p> <p><조선신보> 적대시정책철회 결단해야 대화재개 - “지금 조선은 미국과 마주 앉지 않아도 바쁠것이 없으며 우선 미국이 적대시정책전환을 결단해야 대화에 임할수 있다는 태연한 자세를 취하고있다.”</p> <p><우리민족끼리> 북남관계에서 남조선당국의 외세의존정책 비난</p>
2019	<p>11.20 <조선중앙통신> 논평, 미 지소미아 연장 요청 관련 대미비난 및 ‘외세강박’ 배경 강조</p>

일시	내용
2019	<p>11.20</p> <p>– “남조선에 대한 미국의 압박이 도를 넘고 있으며,” “남조선 당국은 외세의 강박에 굴복하느냐 민심의 요구에 따르느냐 하는 갈림길에 서있음.”</p> <p>중·러, 한반도 문제 해결을 위한 새로운 계획안 합의(러 타스 통신)</p> <p>– 모르굴로프 러 외무차관, “최선희 북 외무성 제1부상을 비롯한 역대 파트너들에게 러시아와 중국이 합의한 한반도 문제해결을 위한 신규 계획안을 제시할 것”</p>
2019	<p>11.21</p> <p>북, 한-아세안 특별정상회의(11.25~26, 부산) 김정은 위원장 불참 입장 표명(조선중앙통신)</p> <p>– (11.5 대통령 초청 친서 전달 관련) “현 북남관계를 풀기 위한 새로운 계기점과 여건을 만들어보려고 하는 문재인대통령의 고뇌와 번민을 충분히 이해”</p> <p>– “남조선당국이 민족공조가 아닌 외세의존으로 풀어나가려는 그릇된 립장에서 탈피하지 못하고 있는 것이 현실. 지금의 시점에서 형식뿐인 북남수뇌상봉은 차라리 하지 않는 것 보다 못하다는 것이 우리의 립장”</p> <p>북, 문재인 대통령의 청와대 수석비서관·보좌관회의(11.11) 발언 관련 대남 비난(평양방송)</p> <p>– “남조선 당국이 마치 저들이 북남관계 개선을 위해 큰일이 나 한 것처럼 요란하게 광고”</p> <p>최선희 북 외무성 제1부상, 러시아 외무상과 담화 및 외무성 제1부상과 전략대화(11.20, 러시아) 진행(조선중앙통신)</p> <p>– (담화) “조로관계를 전략적견지에서 전면적으로 발전시켜 나갈데 대한 문제 논의”</p> <p>– (전략대화) “친선협조관계를 더욱 강화발전시킬데 대한 문제들을 토의”</p> <p>미 재무부, 트럼프 행정부 기간 대북제재 250여대상 지정 (VOA, 재무부 보도자료 인용)</p> <p>* 올해 5차례 13대상 및 '18년 11차례 121대상 △미국정부 단독제재 총 480대상 지정</p> <p>올해 1~3분기 북러 무역규모 3천841만달러로 전년동기 2배(RFA, 러 관세청 인용)</p>

일시	내용
2019 11.22	<p>〈우리민족끼리〉 한·미·일 국방장관회담 및 한·일 국방장관 회담(11.17, 태국) 관련 대남 비난</p> <p>– “남조선군부 호전광들이 북남군사분야합의가 날아나건말건 관계없이 3각군사동맹의 골레를 쓰고 미일상전의 대조선 및 대륙침략야망에 편승”</p>
2019 11.23	<p>〈조선의 오늘〉 ‘우리 힘으로 금강산 보란 듯이 전변시킬 것’ 주장</p> <p>– “우리 인민의 지향과 요구에 맞게 모든 것을 새롭게…어디에 내놓아도 손색이 없게 온 세상이 부러워하는 인민의 문화휴양지로 보란 듯이 전변시킬 것”</p> <p>〈려명·평방·메아리〉 한미군사위원회(MCM)·한미안보협의회(SCM) 비난(11.23·24)</p> <p>– (려명) “가뜩이나 불안정한 조선반도정세는 한·미·일의 무모한 군사적 책동으로 말미암아 날을 따라 수습하기 어려운 위기국면으로 치닫고 있음.”</p>
2019 11.25	<p>김정은 위원장, 서부전선 창린도방어대 및 조선인민군 제5492군부대 관하 여성중대 시찰(조선중앙통신)</p> <p>– (창린도방어대) “조국의 전조선 섬방어대”, “임의의 단위가 임의의 시각에도 전투임무수행에 동원될 수 있도록 철저히 준비”</p> <p>– (제5492군부대 여성중대) “예고없이 들려보았는데 전선방어 임무를 경각성 높이 수행, 커다란 만족 표시”, “여병사들의 군무생활 구체적으로 료해”</p> <p>〈메아리〉 통일부 대북지원사업 관련 ‘교활한 기만극’ 비난</p> <p>– “현 북남관계교착국면은 남조선당국이 사대적 근성에 사로잡혀 똑똑한 주견도 없이 미국에 무작정 추종해온 결과”, “상전의 조종하에 움직이는 꼭두각시”</p> <p>최선희 북 외무성 제1부상 방러 후 25일 귀국(조선중앙통신)</p> <p>※ 11.18 러시아 블라디보스토크 도착 → 11.20 러시아 외무장관과 담화 및 제1차관과 전략대화 → 11.21 러 국방차관과 면담 → 11.22 러 외무성 아태담당 외무차관과 회담 → 11.23 러시아 출발</p> <p>국제적십자위원회·DSS워터(Dutch Surge Support, 네덜란드 정부 산하 물 관련 인도주의 지원 단체), 평남 순천 식수공급망 구축사업 진행중(VOA) 순천시 식수공급 기반시설 상태 평가 및 물공급 개선책 제안</p>

일시	내용
2019	<p>11.26</p> <p>〈조선신보〉 ‘지소미아’ 종료 연기 결정 관련 對南 비난 - “남조선이 북을 적대시하는 일본과 군사정보를 공유한다면 북남관계는 악화될 수밖에 없음”, “GSOMIA ‘조건부 연장’은 북남관계 전망도 흐리게 만들 것”</p> <p>모르굴로프 리 외무차관, 비건 미 국무부 특별대표와 통화(리 외무부 보도자료) - “양측은 한반도 문제의 정치적·외교적 해결 프로세스에 있어 현 상황과 전망을 논의”, “모든 국가의 조율된 노력의 중요성 강조”</p>
2019	<p>11.27</p> <p>〈우리민족끼리〉 ‘금강산 南시설 철거해 새로 조성’ 관련 보도 - “금강산에서 남측 시설을 철거하고 관광지를 새롭게 조성하여는 것은 북한 지도부의 확고한 의지”</p> <p>〈조선신보〉 《북극성-3형》 SLBM 발사 언급 ‘새로운 핵 억제력’ 주장 - “중래의 ICBM과 더불어 SLBM이라는 새로운 핵 억제력을 갖춰”, “조선의 국가 핵무력은 이미 미국본토 전체를 안에 두고 있으며 그 완성도는 높다”</p> <p>북, 우리 당국의 ‘지소미아’ 종료 연기 결정 및 참여연대 규탄 성명 소개(조선중앙통신) - ‘지소미아’ 종료 연기 결정(민중의 소리), 적폐청산을 위한 투쟁(자주시보)</p>
2019	<p>11.28</p> <p>〈우리민족끼리〉 방위비 분담금 관련 대남·대미 비난 북, 단거리발사체(초대형방사포) 2발 함경남도에서 동해상 발사</p> <p>〈우리민족끼리〉 미국에 굴종적이라며 우리 정부 비난 - “방위비분담금 증액을 강박하고 있는 미국을 단죄하면서 현 당국의 친미 굴욕적인 외세의존정책을 신랄히 규탄”</p> <p>〈우리민족끼리〉 한미(일) 군사협력* 관련 대남 비난(조선중앙통신) * △제44차 한미군사위원회(11.14), △제51차 한미연례안보협의회의(11.15) △한미일 국방장관회담(11.17) - “시대착오적이고 침략적인 3각군사동맹”, “침략적인 외세와의 공조놀음”</p>

일시		내용
2019	11.28	EU·영·독, 북 11.28 발사 관련 도발 행위 자제 촉구(VOA) - EU 외교안보 담당 대변인, “북한이 한반도에서 긴장과 불안정을 초래하고 외교적 노력을 저해하는 행동을 자제하기를 기대”
	11.29	김정은 위원장, 초대형 방사포 연발시험사격 참관(조선중앙통신) - “초대형방사포의 전투적용성을 최종검토하기 위한 데 목적을 두고 진행된 연발 시험사격을 통하여 무기체계의 군사 기술적 우월성과 믿음성이 확고히 보장된다는 것을 확증” * (합참) “오늘(11.28) 오후 4시 59분께 북한이 함경남도 연포 일대에서 동해상으로 발사한 초대형방사포로 추정되는 단거리발사체 2발을 포착, 최대비행거리 약 380km, 고도 약 97km, 추가 제원 분석 중”이라 발표

자료: 통일부 북한정보포털, “남북관계 연표,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/nkChronology.do>> (검색일: 2019.7.24~26., 9.19~20.); 통일부 북한정보포털, “북한동향,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/main/portalMain.do>> (검색일: 2019.11.10.~30.); 통일부, “남북관계 주요일지” <<https://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/>> (검색일: 2019.10.1.~11.30.); 통일연구원, “KINU한반도동향,” <<http://kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dll.jsp?menuldx=903&category=75&thisPage=1&searchField=title&searchText=>>> (검색일: 2019.9.19~20., 11.18~20.), 저자 수정 및 재구성.

- 21) 북한 위무성 대변인, 담화 발표(조선중앙통신, 2019.10.6.) ‘북-미 실무협상(10.4~5., 스웨덴 스톡홀름) 결렬’과 관련된 북한 위무성 대변인의 담화 주요 내용.
- “미국 측이 올바른 사고와 행동을 할 것이라는 기대와 낙관을 가지고 협상에 임하였으나, 미국은 이번 협상을 위해 아무런 준비도 하지 않았으며 저들의 국내 정치 일정에 조미 대화를 도용해보려는 정치적 목적을 추구하려 하였다”며, “미국이 우리 국가의 안전을 위협하고 우리 인민의 생존권과 발전권을 저해하는 대조선 적대시 정책을 완전하고도 되돌릴 수 없게 철회하기 위한 실제적인 조치를 취하기 전에는 이번과 같은 역스러운 협상을 할 의욕이 없다”고 언급
 - 미국은 우리 대표단의 기자회견이 협상의 내용과 정신을 정확히 반영하지 못하였다는데, 조선 측과 훌륭한 토의를 가지었다는 하면서 여론을 오도하고 있으며, 이번 협상에서 양측이 두 주일 후에 만날 의향이라고 사실과 전혀 무근거한 말을 내뿜고 있다고 주장
 - 우리가 문제 해결의 방도를 미국 측에 명백히 제시한 것만큼 앞으로 조미 대화의 운명은 미국의 태도에 달려 있으며 그 시한부는 올해 말까지라고 언급

라. 소결: 핵협상/비핵화 촉진 요인과 억제 요인

북한의 비핵화 협상을 촉진하는 내부적 요인은 크게 두 가지이다. 하나는 경제난으로부터 체제위기를 넘기기 위한, 즉 ‘국내문제를 해결하기 위해 외부의 협력을 얻어야 할 필요성’의 대두이다. 이는 자력갱생/자립경제라는 전통적 경제발전 정책이 효과를 발휘하지 못하고 내부 자원을 통한 발전에 한계가 도래했을 때 이루어졌다. 대표적으로 1994년 북·미 간 제네바 합의, 2005년 9.19성명, 2007년 2.13합의 및 10.3합의 등 김정일 시대 비핵화 협상이 그러하였다. 이러한 시기에는 ‘체제 안전 보장’ 및 ‘평화적 핵이용’이 강조된다.

또 다른 하나는 핵을 지렛대로 하여 국가전략적 지위를 상승시키고자 할 때 이루어졌다. 무엇보다 최고지도자의 의지가 협상을 통한 ‘단번 도약’을 원할 때 비핵화 협상이 촉진되었다. 이때는 내부적으로 정권이 안정되고 협상의 무기(핵능력 향상)가 갖추어 졌을 때 이루어졌다. 대표적으로 2018년 이후 김정은 시대 비핵화 협상이 이러한 양상으로 진행되고 있다.

외부적 요인은 주변국의 대북정책이다. 미국, 중국/소련, 한국의 우호적/공격적 대북 관여 정책이 수행될 때 비핵화 협상이 촉진되었다. 이때 관여 정책은 평화적 관여 뿐 아니라 군사적 옵션 고려까지 포함된다. 평화적 해법을 모색한 1990년대 초중반 클린턴 행정부의 대북 관여 정책과 군사행동을 고려한 2000년대 초중반 부시 행정부의 대북 관여 정책은 그 성격이 질적으로 다르다. 그러나 1994년 및 2005년으로 대표되는 전략적 타협은 이러한 배경에서 진행되었다. 또한 2017년 트럼프 행정부의 전쟁불사 움직임 또한 북한을 대화의 장으로 나서게 한 배경이 되었다.

전체적으로 김정은 시대 북한이 핵협상에 나서는 가장 큰 이유는 외부의 제재압박 때문이다. 따라서 외부적 요인이 크게 작용한다. 동

북아 갈등 고조 상황에서는 북한이 특정국가에 편승하여 핵보유를 기정사실화할 것이다. 반면 일국주도의 질서가 형성되면 압박이 거세져 핵협상에 임하는 동기가 생길 수 있다. 내부적 요인으로는 외부의 대북 제재/압박이 내부에 임계점에 육박하는 수준으로 가해져 내부 반발이 커질 경우 협상에 나설 수 있다. 또한 최고지도자의 리더십이 정치군사 우선에서 경제외교 우선으로 전환될 경우 핵보유를 부담으로 인식하여 핵협상을 촉진할 수 있다.

한편 북한의 비핵화 협상을 억제하는 요인으로 내적 요인은 ‘정권 안정화 필요’가 크게 작용한다. 북한이 비핵화 협상 국면에서 긴장고조 국면으로 태도를 바꾼 역사적 기점을 보면, 대표적으로 1998년(김정일 정권 체제 수립기), 2009년(김정일 와병 후 김정은 후계체제 구축기), 2012년(김정은 체제 수립기) 시기이다.

먼저 1998년 8월 31일 북한이 최고의 인공위성 발사실험이라 주장한 ‘광명성 1호’ 발사(서방은 탄도미사일 ‘대포동 1호’라 규정)는 1997년 10월 8일 김정일이 노동당 총비서로 취임하며 본격적인 정권창출에 나서던 시기였다. 다음으로 2009년 4월 5일 북한의 ‘광명성 2호’ 발사를 기점으로 한 시기는 2008년 김정일이 병상에서 돌아와 2009년부터 김정은으로의 3대 세습 후계를 준비하던 시기였다. 그리고 2012년은 2011년 김정일의 갑작스런 사망 후 북한이 김정은 정권 수립에 모든 힘을 쏟아 부을 때이다.

비핵화 협상을 억제하는 외적 요인은 미국과 한국, 동북아 주요국의 대북 비관여 전략 수행시기이다. 미국, 중국/소련, 한국의 소위 ‘대북 전략적 인내’라는 미명의 ‘북한 무시전략’ 또는 비관여 정책 수행이다. 대표적으로 미국의 오바마 행정부 시기, 한국의 이명박 정부 시기 등을 떠올릴 수 있다. 북한과의 핵협상은 역사적으로 외부의 우호적 또는 공격적 대북 관여 정책이 수행될 때 촉진되었다. 이와 반대로 주변국의 대북 비관여 정책은 비핵화 협상을 억제한다.

2. 북한 개혁·개방 정책의 역사적 경험

본 절에서는 북한 정권의 개혁·개방 정책 의제 설정의 역사적 경험을 살펴본다. 핵협상 진행 방향과 북한의 대내외 정책조정 방향의 논리적인 조합(matrix) 중에서 북한 정권이 현실적으로 선택 가능성이 높은 대응 유형은 무엇인가를 파악하기 위해서다. 본 절에서는 역대 북한 정권이 취한 경제관리 개선 조치의 내용과 특징 분석을 통해 북한 개혁·개방의 촉진요인과 억제요인을 중심으로 향후 대외 환경 변화에 따른 정책변화 가능성을 도출한다.

가. 김일성·김정일 시대

북한의 70년 정책사에서 경제관리개선 의제가 상정되었던 사례는 크게 볼 때 다섯 차례 있었다. 그중 김일성 시대의 개혁의제 상정은 3차례였다. 첫째, 1960년대 구소련으로부터 시작된 탈스탈린 흐름과 맞물려 당시 북한 내부 파벌이었던 갑산파가 ‘가(假)화폐 사용’을 주장한 사례이다. 둘째, 1970년대 말 중국이 개혁과 개방을 추진하자 이에 영향을 받은 북한의 합영법 제정 및 연합기업소 제도 도입이다. 셋째, 1980년대 말 구소련 및 동구 사회주의 체제전환 시기에 북한의 나선특구 및 무역중시 정책 선택 사례이다. 이들 김일성 시대 세 차례 경제관리개선 의제 설정의 공통적 특징은 다음 4가지로 요약된다.²²⁾

첫째, 의제설정 초기에 개혁의제가 정치논리에 종속되었다는 점이다. 외부로부터 변화의 파고가 밀려오면 일단 경제개혁 문제는 지도자의 ‘선(先) 통일·단결 및 독자성 고수’ 강조라는 ‘주체의 강화전

22) 이하 ‘김일성·김정일 집권 시기 경제관리개선 조치의 특징’은 한기범, 『북한의 경제 개혁과 관료정치』, pp. 475~479. 내용을 축약하였다.

략'에 간혀 상정이 어렵게 된다(잠금 효과). 둘째, 시일이 흘러 정치적 파장이 크지 않다는 판단이 들면 뒤늦게나마 개혁과제를 받아들인다(지체 효과). 셋째, 그러나 때늦은 개혁과제 수용도 공개적으로 적극 추진하는 것이 아니라 조심스럽게 받아들이는 모양새를 취하고, 개혁조치에 정치논리와 경제논리가 뒤섞이는 양상이다(절충주의). 이상의 3가지 특징은 김일성 시대 3차례 경제개혁 계기마다 유사한 양상으로 나타났는데, 이점은 이후 개혁의제 상정 시에도 유사한 논리를 반복하는 관행적 제도 수준으로 정착된다.²³⁾

넷째, 북한의 정책결정체계에 결정적으로 각인된 경험으로 '개혁과제의 정치적 민감성'이다. 북한 정권의 최초 경제개혁 의제인 노동자들의 인센티브 제고를 위한 '가(假)화폐' 사용 주장을 집권세력이 아닌 반대파(갑산파)가 제기했고, 결국은 개혁 주장을 이유로 갑산파가 숙청되었다. 북한 개혁 정책사의 첫 단추가 잘못 끼워진 셈이다. 이러한 이유로 북한 권력층 내에서 경제개혁 거론은 극히 예민한 과제로 간주되었다.

김정일 시대에는 한 차례, 비교적 장기간 추진된 개혁의제 설정이 있었다. 김정일의 경제개혁 실험(2000~2009)의 개략적인 과정은 다음과 같다. 1990년대 중반 북한 경제가 반토막나 '고난의 행군'을 하는 과정에도 김정일은 체제단속에 집중하다가, 2000년대의 시작과 더불어 뒤늦게 경제관리개선을 모색한다. 개선조치로 2002년 7월 7.1조치, 2003년 5월 시장장려 조치가 추진되면서 경제관리의 분권화와 시장화가 추진된다.

2003년 9월에 들어선 박봉주 내각은 김정일의 '철저한 개혁' 주문에 따라 준(準) 시장경제 개혁을 추진한다. 그러나 2005년부터 당의

23) 한기범, "북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)," 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009, p. 100.

간섭으로 제동이 걸려 개혁속도가 둔화되었다. 결국 당의 잇단 문제 제기로 ‘시장은 비사회주의 서식장’으로 규정(2007.8.)되고, 김정일은 공식적으로 경제개혁의 ‘전면 철회’를 선언(2008.6.)하며, 2009년 시장통제와 화폐개혁으로 김정일의 개혁도 종결된다.

김정일의 경제관리개선도 김일성 시대 3차례의 개혁의제 설정 사례와 마찬가지로 1990년대에는 ‘주체의 강화(정치적 통일·단결)’에 주력하다가 뒤늦게 2000년대 들어 ‘경제개혁 의제 개방’으로 절충하나, 2005년 이후 다시 ‘주체의 강화’로 전환하는 순환과정이 반복된다. 정치논리를 강조하다가 뒤늦게 경제논리를 보강하지만 다시 정치논리에 의해 경제논리가 봉쇄되는 개혁의제의 잠금 및 지체 현상이 반복된다. 이 과정에서 개혁론자들은 숙청당하고, 관료사회에서 개혁과제에 대한 기피 현상은 심화된다.²⁴⁾

나. 김정은 시대

김정일 집권 말기의 부정적 경험에 의해 잠금 효과가 오래 지속될 것 같았던 경제개혁 의제가 2011년 12월 북한의 지도자 교체로 예상 밖의 전기를 맞이한다. 김정은은 권력세습 직후 “세상에서 제일 좋다고 소문난 경제개혁 방법을 연구하라”고 지시한다.²⁵⁾ 심지어 “뭔가 해보려는 일꾼들에 대해 색안경을 끼고 보거나, 자본주의 방법이라고 걸각질(다리 걸기)하지마라”고 준(準) 사상해방 발언으로 개혁 분위기를 조성해 준다.²⁶⁾ 그 결과 2012년 연초 경제관리개선 연구를 위한 ‘내각 상무조’가 구성되어 같은 해 9월 기업·농업 시범

24) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 477.

25) “경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일꾼들에게 하신 말씀,” 재인용: 위의 책, p. 230.

26) “경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일꾼들에게 하신 말씀,” 재인용: 위의 책, p. 228. 이하 ‘12. 28 담화’라 칭한다.

개혁안이 제시되고, 이듬해 이를 확대 실시한데 이어, 2014년 5월에는 개별 생산단위에 실질적인 경영권을 부여하는 ‘사회주의기업책임관리제’가 김정은 명의(5.30 담화)로 발표된다.

김정은은 2014년 당·국가·경제기관 책임일꾼들과의 담화 형식으로 <현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리 방법을 확립할 데 대하여>를 발표했다(5월 30일).²⁷⁾ 북한의 경제관리방법에 대한 개선 방안을 연구하라는 김정은의 지시 후 약 2년 5개월 만에 나온 담화이다. 이는 당시 경제개혁 문제에 대한 김정은 정권의 결론인 셈이다. 소위 ‘5.30 담화’로 지칭되는 북한의 ‘우리식 경제관리방법’은 ① 앞부분에서 “사회주의 소유 고수” 및 “최대한 실리 보장”이란 원칙을 동시에 강조하였고, ② 본론 첫 부분에서는 경제문제에 대한 “국가의 통일적 지도와 전략적 관리”를 강조했으며, ③ 본론 둘째 부분에서는 ‘사회주의기업책임관리제’를 실시한다는 것을 소개했고, ④ 결론에서는 ‘경제 사업에 대한 당의 영도 보장’을 강조하는 내용으로 구성되었다.²⁸⁾

김정은은 ‘5.30담화’에서 ‘사회주의기업책임관리제’를 “공장·기업소·협동단체들이 사회주의적 소유는 유지하면서 실제적인 경영권을 갖고 기업 활동을 창발적으로 수행하며 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할을 다하게 하는 기업관리방법”이라고 규정했다. 그 골자는 공장·기업소·협동단체들에 경영권을 보장하여 책임 관리할 수 있도록 각각의 생산단위에 ① 계획권 및 생산조직권, ② 관리기구 및 노력(노동력) 조절권, ③ 제품개발, 품질관리, 인재관리권, ④ 무역 및 합영합작권, ⑤ 재정관리권, ⑥ 가격제정권

27) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, pp. 271~277.

28) 북한 내각 결정 제43호, “경애하는 김정은동지의 고전적로작 <현실발전의 요구에 맞는 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여>에 제시된 강령적과업을 철저히 관철할데 대하여”(2014.7.10.), 재인용: 위의 책, p. 271.

및 판매권을 부여하면서, ⑦ 개인적 자금·기술·지식 동원을 허용하고, ⑧ 농업의 포전담당제 및 공업의 기계설비 담당책임제를 시행한다는 내용이다.²⁹⁾

대북제재의 효과가 본격적으로 나타나기 이전인 2016년 이전 시기에 국한해 살펴보면, ‘사회주의기업책임관리제’ 시행에 따른 생산 현장에 실질적인 경영권 행사를 명분으로 다양한 권한이 이관됨에 따라, 정상적인 생산이 가능한 일부 공장·기업소에서는 증산 효과가 나타났다. 개별 기업소들이 계획물량을 납부한 후 잔여 상품에 대한 시장 판매를 통해 보다 높은 이윤을 창출하였고, 이를 근로자 임금에 반영한 결과였다. 제한적이지만 시장거래 상품의 증대로 물가를 억제하는 부수적 효과도 나타났다.

그러나 증산 및 근로자 임금인상 효과는 임가공·광산 등 일부 경영상황이 양호한 기업에 국한된 효과였다. 대부분의 공장·기업소들은 에너지·원자재·자금 부족으로 경영권 구사 자체가 어려웠다. 생산여건이 불비한 조건에서 무역권한이 부여됨에 따라 개별 생산단위들은 시설투자나 생산 정상화보다 무역을 통한 외화벌이에 주력하는 현상도 나타났다. 결과적으로 일부 수요가 높은 상품 생산에서 경쟁이 과열되고, 소비품 수입에만 치중해 내수 생산과의 연계 효과가 미약해졌으며, 근로자들 간 소득 격차가 늘어나는 부작용도 나타났다.³⁰⁾

한편 김정일 시기와 비교해 볼 때 김정은 시기의 경제관리개선 조치의 특징은 다음 세 가지로 요약된다. 경제개혁 의제가 집권초기 짧은 기간 동안 집중적으로 설정되었다가 곧 후퇴했으나, 개혁 내용 면에서는 현실에서 이미 시행되고 있는 반합법적 조치들을 수용해

29) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 276.

30) 북한 내각 결정 제43호(2014.7.10.), 재인용: 위의 책, pp. 287~288.

서 대폭 제도화했다. 그러나 실제 개혁조치 적용 여건은 내부 정치·군사적 요인 및 제재가증으로 과거보다 악화되었다.

첫째, 개혁의제 설정의 단기성이다. 김정은 때의 경제개혁은 집권 초인 2012년 수개월간 개혁열기가 고조되다가 곧 수그러들었다. 김정은이 개혁의제를 상정한지 10개월도 안돼서 다시 개혁추진 분위기에 찬물을 끼얹은 결과였다. 그는 경제개혁 의제의 정치적 민감성을 뒤늦게 깨닫고는 2012년 9월 “허파에 바람이 가득 찬 사람들이 중국 식으로 가자고 허튼소리 한다”며 개혁주장 확산에 제동을 걸었다.³¹⁾

김정은의 관심사는 경제문제에서 정치·군사문제로 전환되었다. 그는 ‘핵-경제 병진노선’ 선포(2013.3.), 장성택 및 그 세력에 대한 숙청(2013.12.)과 공포통치(2014), 당 정치행사(2015.10. 당 창건 70돌, 2016.5. 7차 당대회), 핵·미사일 실험(2016~2017)으로 분주해졌다. 경제 관리는 다시 보수적인 기조가 지배하게 되었다. 그럼에도 불구하고, 기존 개혁프로그램은 계속되어 2014년 ‘5.30 답화’로 매듭지어졌으며, 이후 경제개혁 의제는 잠복했다.

둘째, 개혁조치 수용의 광범위성이다. 김정은 시기 개혁조치는 김정일 시기와 비교할 때 대폭적이었다. 농업과 기업 뿐 아니라 무역, 가격, 재정 등 광범위한 범위에서 상부의 지령을 축소하는 대신 일선 단위의 자율성을 확대했다. 선대(先代)에 금기시되었던 조치들이 큰 논란 없이 받아들여졌으며, 당과 내각의 이견(異見)도 크게 드러나지 않았다. 왜냐하면 이미 현실경제에서 시행되고 있는 현상을 제도화할 것이냐의 문제였기 때문이다. 비교적 짧은 기간에 많은 조치들이 받아들여진 것은 문제 상황이 충분히 숙성되었고, 모순을 치유하기 위해서는 불가피한 선택이었기 때문이다. 따라서 개혁조치의 성격이 이미 일선 경제단위가 행하고 있는, 시장을 활용한 불법적

31) “당중앙위원회 책임일군들에게 언급한 내용”(2012.9.29.), 재인용: 위의 책, p. 292.

혹은 반합법적 경제활동을 추인해주는 사후 승인적인 조치였다.

셋째, 그러나 개혁조치 적용여건은 악화되었다. 권력변수와 환경변수가 연이어 겹쳐 작용한 결과였다. 권력세습 초기 상황에 있는 김정은으로서는 경제문제가 아닌 정치·군사 문제가 권력안정의 관건임을 뒤늦게 깨달았으며, 그 문제에 집중한다는 것은 독재자로서 합리적 선택이었다. 환경변수는 더욱 악화되었다. 경제제재의 가중으로 외부수혈이 거의 봉쇄되었다. 자체 자원동원을 강제하고 시장 활용도를 늘리는 내부 순환을 가속화시켰으나 원자재·에너지·외화의 부족으로 그나마 추진한 개혁효과는 기대할 수 없었다. 마치 새로 도입한 기계에 원료를 대지 못하고 기름을 치지 못하여 거의 쓸모가 없게 된 것과 흡사한 상황이 되었다.

김정은 시기 경제개혁 의제 설정 경험을 정리하면 다음과 같다. 북한 정권은 김정일 집권 말기, 곧 김정은의 후계시기에 ‘주체의 강화’에 집중했다. 김정은 집권 직후에는 경제개혁을 도모하다가 이내 개혁을 통제했다. 결국 김정은의 경제개혁 추진 과정에서도 잠금·지체효과와 절충주의를 보였다는 점에서 선대(先代)와 유사한 특징을 보였다. 차이점은, 김정은 시기 경제개혁 실험이 매우 짧은 기간으로 단축되어 결론이 난 점, 정치·핵문제로 경제문제는 절충이 아니라 실종지경에 이른 점, 그 반작용으로 당국이 의도하지 않은 시장의 확산이 있었다는 점이다.

지금까지 논의한 김일성·김정일·김정은 시기 경제개혁 의제 설정의 특징을 정리하면 다음 <표 III-3>과 같다.

〈표 III-3〉 김일성·김정일·김정은 시기 경제개혁 의제설정 경험의 특징

경제개혁 의제 설정 사례	김일성·정일·정은 시기 공통적 특징
① 1960년대 탈스탈린 흐름에 따른 북한 갑산파의 가화폐 사용 주장	○ 경제개혁 의제 설정 과정의 패턴화 - 先 주체강화(잠금효과) - 後 개혁의제 상정(지체효과)
② 1970년대 말 중국의 개혁·개방에 따른 북한 합영법 제정·연합기업소 제도 도입	- 정치논리가 개혁논리 제약(절충주의) ○ 개혁의제에 대한 완고성도 세습 - 반대파에 의해 최초 경제개혁론 제기: 개혁의제에 정치적 민감성 부과
③ 1980년대 동구사회주의 체제전환에 따른 북한 나선특구 설정 및 무역중시 정책	- 김일성 유훈: “경제종파가 정치종파화” - 경제 관료들, 숙청 경험으로 혁신 주저
④ 2000년대 7.1조치 시장공인, 분권화 확대	
⑤ 2010년대 기업에 경영권 부여, 시장화 추진, 포진 담당제 실시	
김일성 시기의 특징	김정일·김정은 시기의 특징
○ 외부로부터의 개혁조류에 따른 의제설정 ○ 외부의 개혁조치 수용여부가 쟁점 - 경제 관리의 총론이 아닌 각론이 쟁점	○ 정권교체 이후 내부 경제관리 방식 모 순의 심각성 인식에 따른 개혁의제 상정 ○ 현실경제의 시장화 추진 여부가 쟁점
김정일 시기의 특징	김정은 시기의 특징
○ 경제개혁 진퇴과정의 장주기(10년) ○ 점진적 개혁조치 채택 → 찬반논란(특히 시장범람 문제로) → 단계적 개혁 후퇴 ○ 개혁추진 과정에는 김정일이 적극 지원	○ 개혁의제 설정 짧음(2012~2014.5) ○ 대폭적 개혁조치 수용, 개혁논란이 별반 표출되지 않음 ○ 그러나 개혁조치 실행여건은 크게 악화

자료: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 483.

다음은 북한의 경제 개방 실태다. 북한은 1980년대 이전까지 자립적 민족경제건설노선을 추구하면서 부족한 물자는 형제 사회주의 국가들과 우호가격으로 물물거래 방식으로 충당하고, 외국투자는 소련과 중국·동구 사회주의 국가들에 의존해왔다. 따라서 무역과 외자유치를 위한 개방 문제는 중요하지 않았다. 1990년대 들어 구소련·동구 사회주의 체제전환 이후 대외경제 환경이 급변함에 따라 북한 당국도 변화하였다. ‘새로운 무역체계’를 표방하면서 무역의 분권화를 추구하였고, 외국인 투자유치를 위한 나선선봉 지역 개방으로 경제정책이 변화했다.³²⁾

32) 이무철 외, 『북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2019), p. 127.

김정은 집권 이전 북한에는 5개의 경제특구가 설치되었다. 1991년 나진·선봉자유경제무역지대가 처음 설치되었고, 2002년에 신의주 특별행정구·개성공업지구·금강산관광지구가, 2010년에는 황금평·위화도 경제지대가 조성되었다. 북한은 특구 개방과 함께 합영법, 합작법, 외국인투자자 관련 기업법, 회계법, 세금법 제·개정 등 투자유치를 위한 제도적 개선 노력도 병행했다.

그러나 개방효과는 미미했다. 나선지역의 투자유치 실적은 저조했으며, 신의주특별행정구는 2002년 행정장관 ‘양빈’의 체포로 무산되었다. 금강산관광은 2008년 관광객 피살사건으로 중단되었으며, 개성공업지구는 그나마 성과를 내다가 2016년 북한의 핵개발로 중단되었다. 황금평·위화도 경제지대는 2010년 12월 북한 합영투자 위원회와 중국 상무부의 양해각서 체결로 지정되어, 이듬해 6월에는 공동개발 착공식이 있었다. 김정은 정권이 들어선 직후 장성택이 중국을 방문하여 나선 및 황금평·위화도 관리위원회 설립에 합의(2012.8.)했다. 그러나 그 사업도 북한의 3차 핵실험(2013.3.)에 이어 장성택 처형(2013.12.)으로 정체되었다.³³⁾

김정은 정권은 기존의 대규모 복합형 경제특구 개발이 지지부진하자, 2013년 3월 김정은이 ‘경제개발구’ 창설 사업을 밝히고, 5월 ‘경제개발구법’을 제정하는 등 경제개발구 개발에 나섰다.³⁴⁾ 경제개발구는 중앙급 4개, 지방급 18개 총 22개가 추가로 설치되었다. 김정은의 경제개발구 추진은 김정일 시대와 비교해 몇 가지 특징을 보였다.

첫째, 중국식 경제특구 정책을 모방해 경제특구·개발구를 중앙

33) 홍제환, 『김정은 정권5년의 북한 경제: 경제정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 112.

34) 2013년 3월 당 전원회의에서 김정은은 “각 도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 … 경제개발구 창설하기 위한 사업을 다그쳐 나가도록”하겠다고 했다. “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신보고,” 『로동신문』, 2013.4.2., 재인용: 위의 책, p. 113.

급, 지방급으로 이원화했다. 둘째, 기존의 경제특구를 유지하면서 각 지방의 비교 우위 요소를 기초로 특화된 경제개발구들(경제개발구 6개, 공업개발구 4개, 농업개발구 3개, 관광개발구 4개, 수출가공구 3개, 첨단기술개발구 1개, 녹색시범구 1개 등)을 추진하고 있다. 셋째, 기존과 달리 지대 밖의 북한 기업이 경제개발구에 진출할 수 있게 하고, 지대 내의 외국 자본이 지대 밖의 북한 기업들과 연계될 수 있도록 제도화했다. 나진 및 개성공단에 진출한 기업들은 지대 밖 북한의 기업들과 위탁가공 내지는 생산 공정의 분업관계를 맺기 어려웠다.³⁵⁾

그러나 경제개발구들이 아직은 제대로 개발되지 않고 있다. 잇단 핵·미사일 도발과 경제제재로 인한 대외관계 악화, 열악한 인프라와 낙후된 물류체계, 내부 불안을 우려한 ‘모기장을 친 개방’이 특구 개발을 어렵게 했다.

다. 개혁·개방의 억제요인과 촉진요인

전체적으로 볼 때 북한에서는 정권 수립 이래 5차례의 경제개혁 의제 설정 경험이 있었다. 김일성 시대에는 3차례의 개혁의제 설정이, 김정일 시대에는 한 차례의 길고 큰 폭의 개혁추진 경험(7.1조치·시장장려 및 박봉주 내각의 급진개혁 시도)이, 김정은 집권 이후에는 짧으나 큰 폭의 개혁추진 경험(농업 포전담당제·사회주의기업책임관리제 실시 및 시장화 추진)이 있었다. 북한 경제 정책사에서 경제개혁 문제는 1950년대 6.25 전쟁, 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기를 제외하면 10년 주기로 대두된 셈이다.

〈그림 III-1〉은 북한의 경제개혁 과정의 흐름을 그린 것이다. y축

35) 통일부 북한정보포털, “북한의 경제정책 변화와 개혁·개방 전망,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do>> (검색일: 2019.9.9.).

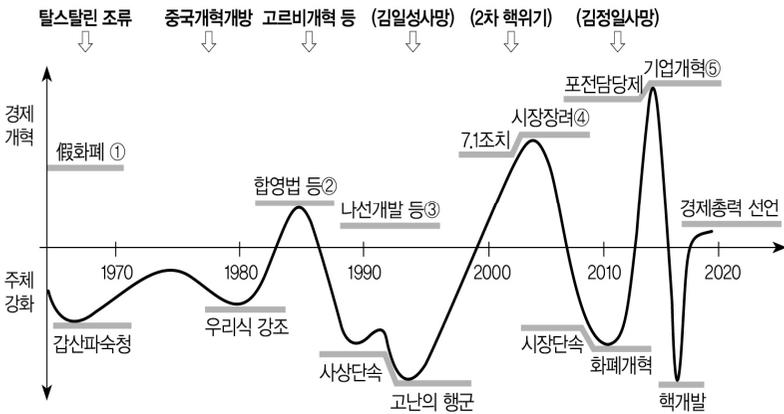
상단은 경제논리를 중시하던 시기, 하단은 정치논리를 강조하던 시기를 의미한다. x축은 사회주의권에서 개혁사조가 밀려오고 북한 내부적으로 중요한 사건의 발생한 연대기다. 사이클을 이루는 곡선은 북한의 경제개혁의 진퇴과정을 나타낸 것이다. 60년대 후반 탈스탈린 조류가 밀려오자 갑산파가 ‘가화폐’ 사용을 주장했으나 이들의 숙청으로 노동 인센티브제는 도입되지 않았다. 70년대 후반 중국이 개혁·개방을 선언하자 북한은 처음에는 ‘우리식대로 살자’고 주장하다가 80년대 중반 합영법 채택 등의 개선조치를 취한다. 80년대 후반 사회주의권 체제전환 현상이 나타나자 북한은 사상단속으로 대응하다가 나진선봉 개방 등 변화조치를 취한다.

90년대 ‘고난의 행군’이라는 경제위기가 닥치자 2000년대 들어 7.1조치 등 큰 폭의 경제논리 수용이 있었으며, 이후 시장단속 및 화폐개혁의 부작용이 극심해지자 다시 김정은 시기 들어 포전담당제와 기업개혁이라는 큰 폭의 개혁조치를 취했으나 핵개발에 집중하는 과정에서 경제개혁 의제는 다시 후퇴한다. 북한의 경제개혁 추진 곡선을 보면 처음에는 완만한 파고로 너울대다가 ‘고난의 행군’ 시기 이후 김정일·김정은 시기에 급격한 사이클을 형성함을 보여 개혁과 반개혁의 진통이 극심해짐을 확인할 수 있다. 이 사이클의 연장선에서 핵협상 부진과 제재 지속 상황을 감안하여 북한 경제개혁의 미래 추세를 전망한다면 제재·압박에 맞대응한다는 정치논리 중시로 경제는 다시 심각한 모순에 빠지는 급격한 하강국면을 보이다가, 언젠가 그 위기의 반작용으로 다시 대담한 개혁을 모색하는 상황으로 반전될 것이다.

한편 아래 <그림 III-1>에서 보듯이 김일성·김정일·김정은의 경제개혁 의제 설정의 공통적인 특징은 3가지로 요약된다. 첫째, ‘주체의 강화’라는 정치논리와 경제개혁 논리가 순환한다. 둘째, 개혁

과제는 ‘초기 유보 → 지체 후 절충 수용’되는 불완전성을 보인다. 셋째, 그 결과 개혁성과 부진 책임을 물어 경제 간부들을 숙청한다. 이런 현상이 반복됨으로써 개혁·개방 의제에 대한 정치적 속박은 북한 3대 세습정권을 관통하는 구조화된 특성이 되었다. 이점이 북한 개혁·개방의 결정적인 억제요인으로 작용하고 있다.

〈그림 III-1〉 ‘경제개혁과 주체강화’ 상호관계 흐름도



자료: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 479.

북한 당국이 개혁·개방에 완고한 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 북한 역사에서 최초의 경제개혁 주장이 집권세력의 반대파에 의해 제기되었기 때문이다. 그 결과 개혁·개방은 정치적으로 민감한 과제가 되었으며, 김일성·김정일은 “정세가 복잡하고 경제 사업이 잘되지 않을 때 경제일군들 속에서 종파가 나오고, 경제종파가 정치종파가 된다”는 유훈으로 경제정책을 경직시켰다.³⁶⁾

36) 김정일, “일군들은 혁명성을 발휘하여 일을 책임적으로 하여야 합니다”(1988.10.10.), 재인용: 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 431.

둘째, 유일지배체제의 세습으로 정책 유연성을 발휘할 구조적 공간 확보가 어려웠다. 중국은 집단지도체제에다 권력교체를 경험했기 때문에 개혁·개방이 가능했다. 북한은 유일지배체제 확립 이후 변화의 파고를 수용하기보다는 차단과 단절이 관행이었으며, 정책 변동의 충격을 흡수할 완충장치가 결여되었다.

셋째, 과거 경험 범위 내에서 개혁의제를 다루려는 경제 간부들의 조직행태가 작용했다. 그들은 지도자의 개혁요구가 일시적인 ‘변덕’임을 익히 알고 있기 때문에 혁신을 주저하며 ‘변덕’ 이후의 상황에 대비하곤 했다. 간혹 경제위기가 도래하면 지도자가 과감한 경제개혁을 요구하기도 하나 경제 간부들은 시간차가 있을 뿐이지 지도자들의 결론은 ‘개혁·개방 요구 = 허튼소리’로 귀결됨을 경험했다. 이 같은 과정이 반복되면서 경제개혁에 대한 완고성은 더욱 강화되었다.

흔히 북한이 개혁·개방을 하는데 있어 가장 큰 장애요인으로 적대적 남북관계라는 대외 요인과 유일지배체제 유지라는 대내 요인이 지적된다. 김대중·노무현 정부 시절 한국 정부는 북한 정권이 흡수통일의 우려로부터 벗어나서 개혁·개방을 도모할 수 있도록 변화여건을 조성하자는 취지에서 햇볕정책을 구사했다. 이때부터 남북은 자주 만났고 남측은 아낌없이 베풀었다. 그러나 북한 정권의 속성은 아직 변화하지 않았다. 오히려 햇볕정책을 정권 공고화에 이용했다.³⁷⁾ 이후 들어선 한국의 보수 정부는 북한과 거리를 두면서 북한이 변화하지 않으면 지원해줄 수 없다며 연계와 압박을 강화했으나 북한 정권은 고슴도치처럼 웅크렸다. 남한이 어떤 대북정책을 구사하던 북한이 개혁·개방을 ‘회피해 가는 전략(exit strategy)’에는 큰 변함이 없었다.³⁸⁾

37) 김정일은 1990년대 말 ‘햇볕정책 역이용 전략 추진’을 지시했으며, 통일전선부는 그 지시 이행을 위해 대남사업의 전일적 관리 원칙을 세우고 인력을 두 배 가량 증원하였다. 김동수 전 북한 외교관 인터뷰(2019.4.12., 통일연구원).

북한 정권이 개혁·개방을 쉽게 선택하지 못하는 것은 내부 지배 구조의 특성에 기인한다. 지배세력의 기득권 축소와 ‘모기장론’이 말해주듯이 주민들의 의식 변화로, 1인 지배체제의 동요를 우려하는 정치논리가 가장 큰 장애요인이다. 세습정권이 대물림되면서 지배 연합 구조도 큰 변함이 없어 정치 논리가 여전히 정책 환경을 주도한다. 상대적으로 내각이 개혁·개방에 우호적이거나, 숙청을 우려하면서 관행에 안주하는 조직행태로 혁신은 어려웠다. 그리하여 북한 개혁·개방의 지체는 내부적 정책결정체계에서 무언가 해보려하면 반발하는 세력이 강하기 때문이며, 이들의 완고한 정치논리가 변화거부를 뒷받침하고 있다.³⁹⁾

그러나 주목되는 점은 김일성·김정일·김정은 시기를 거치면서 북한의 정책결정체계에서 여전히 정책당국의 의지가 핵심변수이기는 하나, 점차 정책 환경의 규정력이 강화되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 최고지도자의 완고한 입장과는 달리 현실 경제의 변화된 부분 반영은 불가피하여 시장화를 수용하는 쪽으로 변화 방향이 설정되고 있다. 또한 시간이 흐를수록 그 수용의 폭과 깊이가 확대되는 추세를 보인다. 즉, 집권층의 개혁·개방에 대한 완고성(억제요인)에도 불구하고, 누적된 경제관리의 모순에 따른 현실경제의 자체 치유능력(촉진요인)이 억제요인을 점차 압도하고 있다.⁴⁰⁾

북한 당국은 ‘정치적 잠금 → 경제개혁 지체 → 정치와 경제의 절충’ 방식으로 개혁과제의 속도를 조절하고 개혁내용을 절충하려 한다. 그러나 당국의 개혁 지체와 미흡에 따라 공식제도 이면에서는 시장을 활용한 불법 혹은 반합법적 경제활동이 활발해진다. 결국 당

38) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, p. 490.

39) 위의 책, p. 490.

40) 이하 부분은 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, pp. 479~483을 축약하였다.

국은 의도하지 않은 시장화 혹은 비공식적 경제활동을 추인해 주는 형태로 경제개혁이 이루어지며, 점점 그 추인의 폭이 확대되고 주기가 빨라지고 있다. 이는 시장화 진전에 따른 현실경제의 변화가 당국의 정치적 잠금 조치를 능가하는 수준에서 개혁의제를 규정하고 있음을 의미한다. 경제개혁 문제를 둘러싼 현실경제의 변화와 당국의 완고성 간의 긴장관계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

김일성 시기의 경험과는 달리 김정일·김정은 시기의 경제개혁은 그 발단이 내부요인에 의해 비롯되었고, 개혁과제의 성격도 내부의 변화를 제도화하는 차원이었다. 앞의 <그림 III-1>에서 보듯이 김일성 시대에는 여타 사회주의권의 경제개혁 혹은 사회주의 시장의 붕괴와 같은 외부의 변화 물결이 계기였다. 반면 2000년대 이후의 경제개혁은, 외부의 사회주의 시장이 사라진 측면도 있기는 하나, 새로 권력을 잡은 지도자가 내부 경제관리 모순의 심각성을 인식한데 따른 개혁 시도였다.

개혁과제의 내용 면에서 볼 때도 김일성 때는 여타 사회주의권의 개혁조치수용 여부가 쟁점인 반면, 김정일·김정은 시기에는 북한 현실경제의 ‘시장화 추세를 제도화할 것인가의 여부’가 쟁점이었다. 김정일의 7.1 조치는 과거 자력갱생의 결과를 반영한 것이고, 시장장려는 이전의 장마당을 공식경제에 붙여놓은 것이다. 김정은이 ‘사회주의기업책임관리제’ 시행을 통해 개별 기업들에 경영권을 확대해 준 것은 기업의 시장을 활용한 반합법적 활동을 인정해 준 것이었다.

김정은 집권 이후에도 정책결정 주체의 완고성에는 큰 변함이 없지만 경제관리개선 조치는 시장화 진전에 따른 현실경제의 변화를 대폭 추인하는 방향에서 이루어졌다. 주인(김정은)이 다른 일로 바쁠 때 하인(주민)들이 키운 시장을 부하들(관료)이 추인한 것이다. 이는 곧 경제관리 방식을 규정하는 현실경제의 영향력이 커지고 있

음을 의미한다. 내부 경제와 정치의 모순이 누적되어 경제토대가 상부 정치구조를 흔들기 시작하면서, 경제문제가 곧 최대의 정치문제화 되고 있음을 시사한다.

IV. 변수조합에 따른 북한 변화의 3대 유형



본 장은 앞선 2장과 3장의 내용과 연계하여 1장에서 밝힌 12가지 유형 중 현실가능성이 있는 3대 유형에 대해, 향후 10년 이상의 거시적 시각에서 북한 변화의 미래를 전망한다. 1절은 제1유형인, 북한의 ‘비핵화+개혁·개방’ 상황이다. 이 유형은 현 국제규범에 맞는 가장 이상적인 시나리오이다. 2절은 제2유형인 북한의 ‘핵동결+개방’ 상황이다. 현실적으로 타협가능성이 높은 시나리오이다. 현재 북한의 요구/행보 및 국제사회 내 북핵협상파들의 주장을 볼 때 그러하다. 3절은 제3유형인 북한의 ‘핵증강+자력갱생’ 상황이다. 이는 북핵협상 지체로 2019년 9월 현재 북한 정책의 기본 골격이 10년 이후에도 지속되는 상황에 대한 시나리오이다.

그러나 이러한 유형 분류는 이념형으로만 존재한다. 미래 현실은 훨씬 복잡하고 각 유형들 간에 중첩적인 양상이나 유형 내부에서 세분화되는 양상을 보일 것이다. 따라서 이 장에서 다룬 북한 변화의 주요 3대 유형 각 각에서는 복잡한 결합 상황을 고려하여 살펴본다. 각 유형 하부에 세부적으로 구분되는 유형이나 상황들도 다르다.

1. 제1유형: ‘비핵화+개혁·개방’의 이상적 유형

북한이 비핵화가 되면 개혁과 개방이 당연히 뒤따를 것이라는 사고는 매우 오래되었으며 광범위하게 퍼져있다. 비핵화 후 북한이 개혁·개방으로 이행할 것이라는 사고는 우리의 고안물이다. 이 논리는 거의 명제처럼 인식되어 왔다. 하지만 북한 스스로 비핵화 후에 개혁·개방을 하겠다고 공식적으로 피력한 적이 없다는 점까지 고려할 때, ‘비핵화 후 개혁·개방으로의 이행’논리는 외부세계의 희망이 내재해있다. 물론 북한이 비핵화하면 개혁·개방의 여건이 개선되는

긍정적 효과가 있다. 그러나 이 논리는 외부의 희망적 바람이자 북한을 변화시키려는 정책적 의지가 포함되어 있다.

북한의 개혁·개방은 비핵화에 종속된 것이 아니며, 비핵화와 개혁·개방은 별개의 독립적인 선택의 결과일 수도 있다. 최장집은 최근 한 언론 인터뷰에서 비핵화가 타결되면 북한의 개혁·개방이 뒤를 따라오는 필연적이고 부수적으로 이해하는 것에 회의적인 입장을 표명하였다. 대신 그는 “개혁·개방의 문제는 자동적으로 이어지는 선택이 아니라 개혁·개방을 할 수 있느냐 없느냐 하는 또 다른 선택의 결정이자 결과, 또 다른 체제 능력의 산물”⁴¹⁾이라고 본다면 자신의 견해를 피력했다.

그의 지적대로 설령 비핵화를 성공적으로 완수하더라도, 북한의 정치사회체제가 개혁·개방으로 초래될 심각한 후과를 수용하기 어렵다고 판단되면, 개혁·개방에 대한 지도부의 선택은 상당기간 뒤로 미뤄질 수 있다. 반대로 이상적인 조합으로써 비핵화와 개혁·개방이 동시에 진행될 수도 있다. 이 선택 역시 김정은 체제의 수용 능력(capacity)의 산물이 될 수 있으며 실현 불가능한 선택은 아니다. 그러나 역으로 북한이 비핵화를 하지 않으면 개혁·개방하기가 어려우며, 설사 개혁·개방을 한다해도 실효성에 한계가 있다는 점도 동시에 고려해야 한다.

여기서 비핵화와 함은 북한이 핵시설 및 핵무기(핵탄두+미사일) 보유 목록을 국제사회에 신고 및 검증받고, 보유하고 있는 핵무기를 국외의 안전지대로 이전하여 폐기하고 핵시설을 해체하는 전체의 과정을 의미한다. 물론 이 비핵화는 짧게는 10년 길게는 20년 이상이 걸리는 장기적인 프로세스가 될 것이다. 북한의 비핵화 이행에

41) “최장집 “北 비핵화 뒤 개혁·개방? 난 그리될 거라는데 회의적”, 『중앙일보』, 2019.7.5., <<https://news.joins.com/article/23517741>> (검색일: 2019.9.3.).

맞춰 다양한 영역에서 상응조치가 이뤄질 것이다. 체제안전 보장을 위한 새로운 북·미 관계 수립과 평화협정 체결과 같은 외교 군사적 조치와 더불어 대북제재의 해제 및 경제재건을 위한 대규모 협력프로그램이 동시에 추진될 것이다. 이 협력프로그램에는 ‘협력적 위협 감소(CTR)’ 프로그램도 포함될 수 있다.

비핵화의 상응조치로 전개될 새로운 환경과 조건은 북한 당국의 개혁·개방 정책결정의 기회이면서 압박이 될 것이다. 현 북한 지배체제의 속성을 고려할 때 북한 당국이 선택할 개혁·개방의 길이 동유럽과 같은 체제전환을 의미하는 것이 아닐 수 있다. 북한 당국이 추구하는 개혁·개방의 지향은 계획경제와 시장경제의 ‘조화로운’ 공존과 함께, 특구 및 경제개발구 중심의 개방경제 발전모델이다. 정치체제 측면에서는 조선노동당의 일당지배 및 수령유일영도 체제의 유지를 최대한 고수하려 할 것이지만, 현실적으로 비핵화 과정에서 증가하는 정치적 부담을 줄이기 위해 집단지도체제와 같은 권력의 분권화가 진행될 수 있다.

비핵화 과정은 오랜 기간에 걸쳐 성장한 ‘핵집단의 해체와 공간이동’을 수반한다. 또한 개혁·개방 정책을 성공적으로 이끌어가기 위해서는 엘리트 교체와 충원이 중요시 된다. 비핵화 상응조치로 유입되는 경제협력 자금과 해외기업의 투자 등 경제 이권의 분할과 조정을 둘러싸고 지배연합 내부의 갈등이 증가하는 문제가 발생할 것이다. 이러한 문제들은 향후 김정은 리더십에 도전적인 요소들이 될 가능성이 있다. 또한 급속한 경제성장과 함께 개인 자산이 증가하고 부유한 계층이 늘어나면서 개인과 사회의 임파워먼트(empowerment)가 증대할 것이다. 북한이 새 세기 산업혁명으로서 지식경제, 정보산업 발전을 강력히 추진한 결과 ICT를 기반으로 한 개인과 사회의 커뮤니케이션 역시 증가할 것이다. 이러한 사회적 변화는 김정은 정권에 통치기술 및 사회통제의 변화를 불가피하게 만들 것이다.

가. 대외환경 전망

북·미 간의 비핵화 합의가 최종 타결된 이후에도 최소 10년에서 20년 이상의 장기간 북·미 간에는 합의사항 이행과 상응조치 문제를 다루는 여러 개의 대화 트랙들(비핵화 트랙, 체제안전 보장을 위한 평화협정 트랙, 경제제재 해제와 경제협력 프로그램 트랙, 북·미 수교 트랙 등)이 동시에 진행될 것이다. 이 트랙들의 대화와 협상이 비슷한 속도와 범위에서 진척되고 문제가 해결되며 성과가 도출될 것이라고 예상되지는 않지만, 모든 트랙들의 대화가 지속가능할 수 있도록 선순환 관계를 유지할 것이다. 모든 비핵화 및 상응조치에 대한 프로세스가 순조롭게 진행되기 위해서는 무엇보다도 북·미 양국의 대내외적 환경이 안정적이고 양국 간의 신뢰관계를 유지하는 것이 중요하며, 특히 우호적이고 호혜적인 미·중 관계의 유지가 절대적으로 필요하다.

북·미 간의 최종적인 비핵화 합의와 성공적인 이행은 동북아시아 지역에서 미국과 중국의 평화로운 공존이 이루어질 때 가능하게 된다. 북·미 간의 비핵화 타결은 중국과 국경을 접하고 있는 북한 지역에 대한 미국의 평화적 통제와 관여(engagement)를 중국이 수용할 때 가능성이 높다. 북한 지역이 비핵화되고 경제가 개방되며 나아가 동북아시아 지역이 평화경제공동체로 발전하는 것이 중국의 경제발전과 지역안정에 기여할 것이라는 판단 하에서 중국은 북·미 간에 비핵화 합의가 성사될 수 있도록 협조할 것이다.

특히 비핵화 합의로 경제제재라는 장애요인이 제거됨으로써 상대적으로 낙후한 중국의 동북지역의 경제는 성장할 수 있는 기회를 얻을 것이며, 중국 국경과 가까우면서 개발 청사진이 갖춰진 몇 개의 전망 있는 경제개발구들(나선경제무역지대, 황금평-위화도경제지대, 신의주국제경제지대, 압록강경제개발구 등)에 대한 중국 기업들

의 적극적인 투자와 진출이 시작될 것이다.

북·미 간의 비핵화 합의 타결이 가시화되면 일본은 동북아시아 지역에서 영향력이 크게 위축될 수 있다는 불안감으로 ‘조건없는’ 북·일 수교를 위한 회담을 적극적으로 추진하려 할 것이다. 일본은 북·미 수교가 성사되기에 앞서 북·일 수교를 성사시키기는 것을 목표로 할 것이며, 따라서 북한의 요구사항이 적극적으로 반영된 북·일 수교 합의사항을 받아들일 것이다. 북한은 적정 수준에서 일본인 납치 문제를 마무리하면서 동시에 식민지 및 전후 배상 문제 처리로 대규모 경제협력 자금을 일본에 요구할 것이며 일본은 북한의 요구를 수용할 가능성이 있다. 북·일 수교로 들어올 막대한 자금은 북한의 경제재건에 상당한 도움이 될 것이다.

북한의 무리한 요구 사항에도 불구하고 일본이 북·일 수교에 적극적으로 나서려는데는 북한의 개발이권을 선점하려는 목적이 있다. 2019년 6월 7일 일본무역진흥기구(JETRO) 아시아경제연구소가 발간한 『아시아동향연보 2019년도판(アジア動向年報 2019年版)』의 북한 부문을 살펴보면, 북·미 간에 비핵화 협상이 진전되면서 북한 개발이권을 둘러싸고 미국 기업뿐만 아니라 다른 여러 나라들로부터 다양한 출처의 자금이 유입될 가능성이 점차 커지고 있는 것에서 느끼는 일본의 초조함이 반영되어 있다. 특히 북·미 관계가 개선된 이후 미국, 중국, 한국과 달리 일본이 동북아시아에서 점유하고 있는 지위가 상대적으로 낮아지는 것에 대한 우려가 높다.⁴²⁾

비핵화 프로세스가 진행되는 동안 남북관계 또한 크게 발전할 것이라는 예상은 빗나갈 수 있다. 오히려 북한의 대외환경 개선으로

42) 이 내용의 출처는 文浩一, “非核化と平和体制構築への画期的前進: 2018年の朝鮮民主主義人民共和国,” 『アジア動向年報 2019年版』(2019), pp.69~94.이며, 해당 내용은 김은혜, “북한 주민의 일상과 공간 변화의 정치적 파급효과” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.6.14.), 내용을 토대로 작성된 것임을 밝힘.

인해 남한의 효용성은 저하될 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 북한이 개방 정책을 결정하면 중국은 이미 북한의 최대 교역국으로서 우위를 누릴 것이며, 북한은 남한 기업보다는 미국과 일본의 글로벌 기업의 자본과 투자에 더 관심을 가질 것이다. 다시 말해서 북한 당국이 경제정책에 있어서 민족경제를 우선적으로 사고한다는 보장이 없으며, 따라서 북한 지역에 남한 기업이 진출할 수 있는 입지는 줄어들 수 있다. 개성공단 폐쇄의 경험은 오랫동안 북한 당국자들에게 트라우마로 작용할 수 있다. 국제사회에서의 국위 향상과 경제제건을 위한 막강한 후원국들의 지원이 현실화되면 남북관계에서 남한의 비교우위는 더 이상 유지되기 어려울 수 있다. 이러한 관계 역전은 향후 전개될 남북대화에서 남한이 직면하게 될 도전적인 상황이 될 것이다.

나. 분야별 전망

(1) 정치 변화

(가) 권력구조의 지속과 리더십의 도전적 요소

핵보유국 이데올로기는 수령유일영도체제를 뒷받침하는 정신적 토대이면서 동시에 절대절명의 위기 가운데에서도 체제결속의 강력한 접착제 역할을 하였다. 북한 정권의 비핵화 길은 핵보유국의 지위 상실을 의미하며, 핵보유국 이데올로기의 폐기를 의미한다. 그 빈자리는 경제강국과 같은 실용주의적 이데올로기로 새롭게 고안되어 대체될 것이다.

핵보유국의 자발적 철회로 인해 기존의 유일지배체제의 정당성은 약화될 수밖에 없다. 하지만 약화된 체제 정당성을 경제성장의 결실로 상쇄할 수 있다. 따라서 비핵화 후 경제발전을 목표로 한 개혁·개방

의 정책결정은 불가피하다. 비핵화의 대가로 수령의 지위를 내려놓아야 하는 것이었다면 애초부터 김정은 국무위원장은 비핵화 회담에 나서지 않았을 것이다. 따라서 비핵화 이후에도 당 영도의 국가 운영, 수령유일영도체제와 같은 통치체제는 변동되지 않을 것이다. 다만, 개혁·개방 정책을 효율적으로 추진하기 위해 내각총리 등에게 상당한 권한을 이양하여 국정을 실용적으로 운영하는 수준에서 부분적 권력 개편이 이루어질 것이다.

한편, 비핵화로 인해 발생할 무장력의 약화는 군집단의 가장 큰 불만일 것이고, 이 불만을 잠재우기 위해서 김정은은 국가예산에서 국방부문의 할당량을 늘려줘야 할 압박에 놓일 것이다. 당장 주변국으로부터 지원받을 국제협력자금은 모니터링되기 때문에 국방부문에 지출하는데 한계가 있을 수 있다. 따라서 ‘알짜배기’ 대외경제 부문의 기업소들에 대한 지배권을 군관료가 가져갈 수도 있다.

하지만 군이 지배하는 기업소들의 경우 투명성을 확보할 수 없기 때문에 부정부패의 문제가 여전히 주요 문제로 남아있을 것이다. 따라서 기업소 경영의 효율성은 크게 개선되기 어렵다. 이미 지난 7차 당대회에서 채택된 결정서에서 언급된 바 있는 “군대 안에서 나타나는 특수화, 귀족화, 관료화 현상과 특권행세”가 비핵화에 대한 보상이라는 명분으로 더욱 두드러질 가능성이 높다.⁴³⁾ 따라서 이 문제를 해결하기 위해 군대 내에서 당 우위의 영도체제가 더욱 강화될 가능성이 있다.

비핵화와 개혁·개방 정책으로 대외관계가 개선되고 대외교류가 많아지면서 사상적 해이와 경제사범의 증가에 대응하여 공간간부의 양적 증가는 물론 역할이 크게 강화될 것으로 예상된다. 특히 경제적

43) “조선로동당 제7차 대회 결정서-조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여,” 『로동신문』, 2016.5.9., 6면.

개혁·개방 체제와 함께 수령정치체제가 공고히 유지되기 위해서는 더 고도의 통치기술을 필요로 한다. 특히, 정보통신 기술의 발전과 보급은 대중뿐만 아니라 엘리트집단의 감시와 검열을 더욱 효과적으로 수행할 수 있도록 기여할 것이다. 다시 말해서, 대중에 대한 기술통제가 더욱 고도화될 것이다.

최근 발표된 38North의 글에 의하면,⁴⁴⁾ 북한은 2008년 고려링크 이동통신 서비스를 출시하기에 앞서 중국의 ICT 부문 회사와 함께 세계에서 가장 제한적인 감시와 통제의 기술 환경(암호화 시스템 포함)을 구축한 것으로 드러났다. 이 기술 환경(네트워크 보완 기능)은 일반주민뿐만 아니라 엘리트 집단이 사용하는 휴대전화의 통화와 데이터전송을 모두 감시할 수 있도록 하는 포괄적 감시체계가 포함되어 있다. 민간에 대한 정보 감시와 통제 문제는 향후 북한 인권과 관련하여 외부 세력(국가)의 주요 목표(target)가 될 것이다. 하지만 북한이 수령절대권력 체제를 지속하는 한 민간의 정치 정보 생산과 재생산, 교환과 유통, 소비 등은 외부의 비난과 비판을 감수하고라도 철저히 통제할 것이다. 하지만 북한 당국이 개혁·개방 노선을 채택한 이상 정보 누수(leak)는 불가피해 보인다.

(나) 개혁·개방 노선 하에서 엘리트집단의 교체와 충원

비핵화와 함께 개혁·개방 노선이 동시에 채택될 경우 엘리트집단의 대이동은 불가피하다. 핵관료집단은 위축되고 경제관료가 급부상할 것으로 예상된다. 특히 경제 분야에서 재정금융부문의 테크노크라트가 크게 부상할 것이다. 글로벌 경제에 대한 해외 연수 경험이 있는 간부와 지식인의 활용도가 높아지면서 이들이 새로운 권력엘

44) Martyn Williams, "North Korea's Koryolink: Built for Surveillance and Control," 38North, July 22, 2019, <<https://www.38north.org/2019/07/mwilliams072219>> (Accessed September 20, 2019).

리트로 부상할 것이다. 반면에 개혁·개방의 정책 변화에 잘 적응하지 못한 정치간부의 지위는 하락할 것이다. 다시 말해서 간부 선발 배치 기준인 ‘(당에 대한) 충실성, (인민에 대한) 헌신성, 실력(전문성)’ 중에서 실력이 개혁·개방 노선 하에서는 제일 중요하게 평가될 것이다.⁴⁵⁾

다른 한편, 시장에서 성공한 붉은 자본가들 중 일부가 정치엘리트로 등용될 것이다. 개혁·개방의 시대에 이들은 기존의 정치엘리트에게 매우 위력적인 도전적 존재가 될 것이다. 정치사상성으로 출세한 정치엘리트들은 점차 전문성을 갖춘 붉은 자본가 출신 엘리트들로부터 위기의식을 느낄 것이며, 일부 중요한 연합기업소의 당간부나 지배인 그리고 내각의 일부 요직이 붉은 자본가 출신 엘리트로 교체될 수 있다. 특히, 대외경제 개방으로 외국 투자자나 기업을 상대하는 데는 기존의 정치엘리트보다는 붉은 자본가 출신 엘리트가 훨씬 능숙하게 일을 처리할 것이다.

정치 영역에 직접 진출하는데 위험성이 따르기 때문에 일부 붉은 자본가들은 유망한 정치엘리트와 후원 관계를 맺음으로써 정부의 주요 경제정책에 영향력을 행사하거나 개발권과 같은 경제이윤을 획득하는 경로를 모색할 수 있다. 개혁·개방 이후 정치관료와 자본가의 유착관계는 더욱 증가하고 교묘해질 것이다. 경제 전반에 퍼져 있는 이 유착관계를 근절하기 위한 정치적 정화운동이 주기적으로 진행될 수밖에 없다.

비핵화의 상응 대가로 들어올 국제사회의 경제협력 자금과 CTR(협력적 위협감소) 프로그램 이행 자금, 그리고 북·일 수교 후 일본

45) 세 가지의 간부 선발 배치 기준은 2016년 5월 8일 개최된 조선노동당 제7차대회에서 김정은 국무위원장이 발표한 당중앙위원회 사업총화보고에서 언급한 것이다. “조선로동당 제7차대회 결정서-조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여,” 『로동신문』, 2016.5.9., 7면.

의 경제협력 자금의 분배를 둘러싸고 크게는 인민경제와 군(軍)경제(제2경제) 관료집단 간의 이권 다툼이 일어날 가능성이 크다. 또한 인민경제 내에서도 선행경제 부문과 대외경제 부문 간의 갈등이 일어날 것이다.

주목할 변화는 지방정부 및 지방간부의 성장이다. 우선적으로 개혁 차원에서 만성적자와 고부채의 국영 기업소들이 청산되거나 민영화될 가능성이 있다. 그런데 기간산업이나 중공업 부문의 대규모 국영기업들보다는 지방의 기업들이 먼저 민영화될 가능성이 높다.

더욱이 특구나 경제개발구 중심의 개방경제가 진행되면서 해외기업의 투자와 진출이 늘어나고 무역이 증대될 것이다. 또한 관광이 활성화되고 외부로부터의 지역개발협력 지원 사업이 늘어나면서 지방정부의 역할이 늘어나고 지역경제가 살아날 것이다. 이러한 변화들로 지방정부의 재정이 크게 늘어나고 이에 따라 지방간부의 권한과 지위도 크게 상승할 것이다. 이 과정에서 두각을 보인 지방간부들은 중앙권력으로 진출할 수 있는 기회를 얻게 될 것이다.

하지만 긍정적인 결과만 있는 것은 아닐 것이다. 이미 중국의 경험에서도 나타난 것처럼 지방 경제 질서의 문란, 지방 관료의 부패, 지역 간 중복 투자와 경기 과열, 중앙정부와 지방정부 간의 갈등 등 다양한 문제가 야기될 것이다.

(다) 핵집단의 공간 전환

수십 년 동안 핵을 개발하고 핵무력을 증강하는 과정에서 북한에 거대한 핵집단이 형성되었다. 핵집단의 구성원은 핵무기를 직접적으로 개발하는데 참여한 과학기술자 및 지식인 집단 이외에 당, 국가, 군대 전 영역에 포진되어 있다. 핵집단은 최고지도자는 물론 당과 국가로부터 전폭적인 지원과 특혜 속에서 성장해왔다. 비핵화 이

전에 핵집단은 북한에서 우선적인 자원 배분을 받는 명실상부한 기득권 집단이었다. 비핵화는 지금까지 누려왔던 핵집단의 지위 상실을 의미한다.

비핵화는 기존의 핵집단의 지위 상실에 대한 보상과 전환 문제 해결이라는 당장 현실적인 과제를 발생시킨다. 충분한 보상과 함께 합당한 대체적 지위가 보장되지 못할 경우(또는 기득권의 분할이 이뤄지지 않을 경우) 정치적 불만이 커지고, 지도부와 갈등 관계에 놓일 수 있다. 지도부 역시 이와 같은 정치적 불안 요소 때문에 핵집단을 완전히 해체할 것인가 아니면 미래의 잠재적 활용 가능성을 고려하여 적당한 권력 분할을 통해 연착륙시킬 것인가를 고민하게 될 것이다. 아마도 북한은 잠재적 핵 활용의 부활을 염두에 두고 후자의 경로를 선택할 가능성이 크다. 따라서 핵집단의 완전한 해체는 불가능할 수 있다.

완전한 해체의 경로를 선택하지 않는다면 현실적으로 기존의 핵집단은 군수 부문에서 민수 부문으로 이동할 가능성이 높다. 민수 부문에서 핵집단이 가장 실력을 발휘할 수 있는 곳은 에너지 부문일 것이다. 완전한 비핵화의 대상에서 핵의 평화적 이용이 제외된다면 핵집단의 전환 문제는 의외로 순조롭게 될 수 있을 것이다. NPT로의 복귀와 IAEA 감독체제 하에서 원자력발전소의 건설과 관리운영을 기존의 핵집단이 맡게 된다면 큰 정치적 갈등 없이 기존 핵집단의 민수 부문으로 전환 문제는 비교적 순조롭게 해결될 것이다. 하지만 현재도 핵의 평화적 이용 문제는 북·미 간에 의견이 첨예하게 부딪히고 있어 평화적 핵 이용의 허용 쪽으로 미국이 합의할 가능성은 높지 않다.

한편, 미국이 소위 ‘북한의 평화적 핵 이용’을 봉쇄할 경우, 핵집단의 공간 전환 문제가 완전히 불가능한 것은 아니다. 기존에 러시아, 벨라루스, 우크라이나, 카자흐스탄의 경험을 비추어보았을 때, 북한

의 비핵화 역시 최종 단계에서 ‘협력적 위협감소(CTR)’ 프로그램이 적용될 가능성이 높다. CTR이란 “핵, 화학, 생물무기 및 그 운반수단으로부터 초래될 수 있는 안보위험을 감축하기 위해 보유 대상국에 단계적, 점진적으로 경제적 인센티브를 교환해 나감으로써 위협을 감소하는 국제안보프로그램”을⁴⁶⁾ 일컫는다.

‘넌-루가법(Nunn-Lugar Law)’을 근거로 미국은 구 소비에트 해체 뒤 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 우크라이나에 있던 핵무기 및 핵시설, 핵물질, 생화학무기의 폐기/처리를 위해 기술적, 재정적으로 지원한 바 있다. CTR 프로그램을 통해 북한의 비핵화 프로세스가 하나의 ‘평화적’ 개발 사업으로 전환될 수 있다. 만일 북한에서도 CTR 프로그램이 도입된다면 기존의 핵집단이 CTR 프로그램을 추진하고 관리 운영하는 주체로 참여할 수 있을 것이다. 하지만 이와 같은 지위 변경을 국제사회가 용인하는 데는 상당한 협상을 필요로 한다.

(2) 경제변화

(가) 경제특구 및 경제개발구 중심의 발전전략

완전한 비핵화와 함께 경제제재가 완전히 해제될 뿐만 아니라 국제사회의 대규모 경제협력 프로그램이 가동될 것이다. 이러한 경제협력 프로그램으로 유입된 자금들은 대체로 SOC건설이나 낙후한 기간산업의 재건, 지역개발협력사업 등에 활용될 가능성이 크다. 이러한 국제사회의 협력자금의 유입과 지출의 효과는 장기적으로 거시경제와 주민생활 개선으로 나타날 것이다. 오히려 단기적 경제성장을 견인하는 것은 외국기업의 투자와 진출을 통해서 가능할 것으

46) 홍민, “영변 핵시설 폐기와 협력적 위협 감소(CTR): 정치적 과정과 핵시설 공간전환 모색,” 『KINU 정책토론회』 (통일연구원 주최 정책토론회 발표자료집, 2019.2.21.), p. 5.

로 보인다. 이러한 상황은 적대적 대외관계가 해소되었다고 판단한 북한 당국이 개혁·개방 노선을 채택할 때 현실화될 것이다.

하지만 북한 당국은 정치체제에 미칠 압력을 조절하기 위해서 경제특구나 경제개발구를 중심으로 제한적인 개방정책을 추진할 가능성이 높다. 인류학자 아이와 옹(Aihwa Ong)에 의하면, 동아시아 발전주의 국가들에서 발견되는 경제특구 전략은 표준화된 규칙이 작용하는 드넓은 국토 내에서 다른 통치 체제가 작동하는 예외적 섬들을 만드는 것이다. 이러한 과정에 따라 결과적으로 국가의 규칙, 제도, 권한, 질서 등이 전체 국토의 공간적 측면에서 보면 차별적으로 나타나는 층화된 양상을 보인다.⁴⁷⁾

예외공간으로서 경제특구 전략은 중국, 북한과 같이 아직 자본주의 경제체제에 완전히 편입되지 않은 국가들에서도 적극적으로 활용되고 있다. 경제적 생존과 체제 안정을 위해 글로벌한 자본주의 체제에 편입하고자 하지만 급격한 체제 변동이 초래하게 될 국가 영토성의 와해와 기존 질서 붕괴에 대한 혼란의 리스크를 차단하는데 특구 전략이 유용하다. 이처럼 특구라는 일부 한정된 공간에서만 기존 정치경제 체제를 전환하는 실험을 진행하는 일종의 ‘예외공간 전략’을 체제전환형 특구 전략이라고도 한다.⁴⁸⁾

북한에서 경제특구 전략의 구상과 시도는 이미 1990년대 초부터 시작되었다. 나진선봉자유경제무역지대가 첫 사례였으나 실패로 끝났다. 김정일 정권기 남북관계가 개선되면서 2002년에 신의주행정특구, 금강산관광특구, 개성공업지구가 동시에 공식적으로 지정되었다. 신의주특구는 중국과의 갈등으로 처음부터 좌초되었고 금강

47) A. Ong, “Neoliberalism as a mobile technology,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 32, no. 1 (2007), p. 103.

48) 박배균·이승욱·조성찬 엮음, 『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』 (서울: 알트, 2016), p. 50.

산관광특구는 남한의 현대그룹의 진출로 성공적이었으나 관광객의 피살 사건으로 2008년에 중단된 이후 다시 재개되지 못하고 있다. 개성공업지구 역시 2003년 착공식 이후 괄목할 만한 성장을 이뤘으나 2016년 2월 폐쇄된 이후 2019년 9월 현재까지 재개되지 못하고 있다. 제3세대 지도부인 김정은 정권은 2013년 5월 29일 ‘경제개발구법’을 채택 공포(최고인민회의 상임위원회 정령)하였다. 이전 정권에서 시도된 특구는 주변 지역과 단절된 ‘예외공간’이었다면, 김정은 정권에서 지정된 경제개발구들은 전국 지역에 고루 분포되어 있고,⁴⁹⁾ 지역의 산업 및 기업과의 연계 발전을 강조한다는 점에서 차별성을 지닌다.

2019년 7월 26일 중국 지린성 소재 연변대학교에서 개최된 ‘한반도포럼’에서는 북한의 경제개발구 설명회가 진행되었다. 이때 공개된 자료에 의하면, 북한의 각 도에 설치된 경제개발구들은 <표 IV-1>과 같다. 총 28개로 유형은 복합형경제개발구(10개), 공업개발구(4개), 농업개발구(3개), 관광개발구(6개), 수출가공구(3개), 첨단기술개발구(1개)로 나뉜다. 복합형개발구는 어느 한 산업 분야에만 특화되어 개발되는 것이 아니라 여러 산업들이 함께 종합 개발되도록 설계되어 있다는 점에서 차이점이 있다. 예를 들어, 나진선봉 경제무역지대는 국제적 중계수송, 무역, 투자와 금융, 관광과 서비스업의 개발을 목적으로 하며, 황금평-위화도 경제지대는 정보산업과 함께 농업과 경공업, 상업과 관광업의 개발을 포함하고 있다.

49) 경제개발구들은 평양시 2개(강남, 은정), 평안남도 2개(속천, 청남), 평안북도 4개(황금평-위화도, 신의주, 압록강, 청수), 함경남도 2개(홍남, 북청), 함경북도 5개(라선, 청진, 경원, 어랑, 온성섬), 강원도 3개(원산-금강산, 금강산, 현동), 자강도 2개(위원, 만포), 양강도 2개(무봉, 혜산), 황해북도 2개(신평, 송림), 황해남도 1개(강령), 남포시 2개(와우도, 진도) 설치되어 있다.

〈표 IV-1〉 북한의 경제개발구 현황

유형	개발구
복합형경제개발구	1. 나선경제무역지대 2. 황금평-위화도경제지대 3. 신의주국제경제지대 4. 강령국제녹색시범구 5. 강남경제개발구 6. 청진경제개발구 7. 경원경제개발구 8. 해산경제개발구 9. 만포경제개발구 10. 압록강경제개발구
공업개발구	1. 홍남공업개발구 2. 유원공업개발구 3. 청남공업개발구 4. 현동공업개발구
농업개발구	1. 숙천농업개발구 2. 북청농업개발구 3. 어랑농업개발구
관광개발구	1. 원산-금강산국제관광지대 2. 무봉국제관광특구 3. 온성심관광개발구 4. 신명관광개발구 5. 청수관광개발구
수출가공구	1. 와우도수출가공구 2. 송림수출가공구 3. 진도수출가공구
첨단기술개발구	은정첨단기술개발구

자료: 저자 작성.

만일 비핵화의 상응조치로 경제제재가 전면 해제되고 새로운 북·미 관계가 수립되면 이상에서 언급한 특구와 경제개발구들이 가장 유력한 개방경제 거점이 될 것이며, 해외자본과 기업의 적극적인 유치와 진출이 이뤄질 것으로 전망된다.

현재 제재국면에서도 북한 당국은 경제개발구에 외국투자 유치를 위한 의지가 강하다. 경제개발구에서 외국투자가와 외국투자기업에

대한 경영 협조와 투자 봉사 수준을 높이기 위하여 관리기관의 기능과 역할을 높일 것을 촉구하고 있다. 2019년 7월에 발행된 <경제연구> 3호에 실린 한 논문은 “경제개발구관리기관들의 사업은 개발구 안에서 투자기업들이 자유롭게 경제활동을 할 수 있도록 각종 수속으로부터 세금납부에 이르기까지 모든 투자 및 경영활동조건을 원만히 보장해주는 과정”이⁵⁰⁾ 되어야 한다고 언급하고 있다.

또한 동 논문은 “경제개발구에도 외국투자를 보다 많이 받아들이려면 외국투자자들의 요구를 제때에 해결해주며 그들에게 일정하게 리익이 차례지게 하여야 한다”며, 이어 “봉사기업들의 사업에서 각종 행정적인 간섭, 불필요한 통제와 제한을 없애고 외국투자자들의 투자활동에 최대한으로 편리하도록 신속정확하게 처리하는 효율적인 사업체계와 질서를 세우는 것이 필요하다”고 언급함으로써 외국투자와 관련된 행정규제 완화 의지 및 고객 맞춤형 행정 서비스 제공의 의지를 나타내고 있어 주목된다.⁵¹⁾ 이처럼 내부적으로 이미 북한 당국은 개방경제에 대한 강한 정책적 의지뿐만 아니라 대응책 마련에도 적극적인 태도를 보이고 있어 대외적 환경이 개선될 경우 빠르게 개방경제 정책이 추진될 것으로 전망된다.

또한 북한이 만일 개방정책을 결정했을 때 우선적으로 유치하고자 하는 분야는 어느 정도 예측할 수 있다. 「경제개발구법」 제6조에 의하면, “국가는 경제개발구에서 하부구조건설부문과 첨단과학기술부

50) 리영수, “투자봉사를 위한 경제개발구관리기관의 기능과 역할을 높이는데서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 3호 (2019), p. 57. 이와 같은 내용은 이미 2013년에 제정된 「경제개발구법」에서도 명시되어 있다. 제5조 “다른 나라의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포는 경제개발구에 투자할 수 있으며 기업, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. 국가는 투자자에게 토지리용, 로력채용, 세금납부 같은 분야에서 특혜적인 경제활동조건을 보장하도록 한다.” 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」 (채택 2013.5.29, 정령 제3192호), <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2019.9.20.).

51) 리영수, 위의 글, p. 57.

문, 국제시장에서 경쟁력이 높은 상품을 생산하는 부문의 투자를 특별히 장려한다.”고 언급하고 있어,⁵²⁾ SOC사업이나 4차 산업과 관련된 최첨단산업 분야가 개방경제의 주력 분야가 될 것으로 예상된다.

하지만, 개방정책 초기에는 정치체제가 받을 부담감을 줄이고 위해 개방의 지리적 범위를 경제개발구나 특구로 제한할 것으로 예상된다. 소위 “모기장” 모델의 개방경제정책이 견지될 것으로 보인다. 경제개발구의 지역 선정 원칙과 관련하여 「경제개발구법」 제11조 3 번째 항목 “주민지역과 일정하게 떨어진 지역”이 명시되어 있는데,⁵³⁾ 이는 경제개발구의 개방경제의 전이효과(spillover effect)를 최소화하려는 목적이 내포되어 있다.

하지만 제58조(통신보장) “경제개발구에서 우편, 전화, 팩스 같은 통신수단리용에서 편의를 제공한다”고 명시한 것처럼 특구나 개발구 내에서 자유로운 이동통신이나 인터넷의 이용이 허용될 것이다.⁵⁴⁾ 즉, 경제개방은 정보개방을 동반하게 된다. 통신 및 정보 유통의 허용은 공간적 분리에도 불구하고 그것이 북한 사회에 미치는 파급효과는 매우 일상적 차원에서 일어날 것이지만 당국에게는 정치적으로 매우 민감한 문제가 될 것이다.

(나) 민영화

경제개혁은 만성적자와 부채율이 높은 기업소들에 대한 구조 조정(또는 민영화)으로부터 본격화될 것이다. 물론 개혁·개방 정책을 결정한 이후에도 일정 기간 동안 국영기업소의 관리운영에 대한 대대적인 개혁조치가 이뤄질 것이다. 하지만 중국의 경험에서 나타난

52) 「경제개발구법」 (채택 2013. 5. 29. 정령 제3192호), 제6조, <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2019.9.20.).

53) 「경제개발구법」 (채택 2013. 5. 29. 정령 제3192호), 제11조 3항.

54) 「경제개발구법」 (채택 2013. 5. 29. 정령 제3192호), 제58조.

것처럼 북한의 국영기업소가 안고 있는 근본적인 문제들은 해결되기 어렵고 결국 민영화 조치에 직면하게 될 것이다. 국영기업소의 규모에 따라 인수자가 다르겠으나, 소규모 기업의 경우 북한 내 민간 자본이 인수할 수도 있지만, 큰 규모의 기업소 경우는 외국 자본이 개입할 가능성이 높다.

중국 공산당이 1978년 12월 개최된 11기 3중전회에서 개혁·개방 정책을 공식적으로 채택한 이후 국유기업의 개혁이 상당 기간 추진되었으나 국유기업의 근본적 문제들(만성적자, 높은 부채비율, 낮은 생산성 등)은 크게 개선되지 않았다. 결국 1999년 9월에 개최된 15기 4중전회에서 발표된 ‘중국공산당 중앙위원회의 국유기업 개혁과 발전을 위한 몇 가지 중대 문제에 관한 결정’에 따라 국유기업이 주식회사로 전환될 수 있었다.⁵⁵⁾ 이를 통해 국유기업은 외부로부터 자본을 조달받을 수 있게 되었다. 2001년 11월 중국이 WTO에 가입하면서 대외개방이 확대되고 국유기업의 민영화는 가속화되기 시작했다. 특히, 2002년에 개최된 제15기 중국공산당 전체대표회의에서는 국가 기간산업 성격의 국유기업을 제외한 모든 기업들을 민영화한다는 정책결정과 2005년 4월 중국 국무원 국유자산 감독관리위원회와 재정부가 공포한 ‘기업 국유 재산권 경영진 인수 법령’은 국유기업의 민영화를 가속화시키는데 중요한 영향을 미쳤다.

2005년까지 중국의 상장 국유기업들은 매년 20%씩 민영화되었으며, 2006년 이후에는 매년 상장하는 기업의 50%이상이 민영화 국유기업이 차지할 정도로 가속화되었다.⁵⁶⁾ 2013년 기준으로 중국 경

55) 이성규 외, “중국 시진핑 정부의 국유기업 개혁과 에너지산업 영향 및 전망,” (에너지경제연구원 세계 에너지현안 인사이트 15-3호, 2015.10.), p. 4, <<http://www.keei.re.kr/keei/download/WEIS1503.pdf>> (검색일: 2019.9.18.).

56) 탄진·김성환, “중국 국유기업 민영화: 비효율성 전가 vs. 효과적 시장 타이밍,” 『아태연구』, 제25권 제4호 (2018), p. 227.

제에서 국유기업이 차지하는 비중은 자산가치는 약 40%, 직원 수는 약 18% 수준이다. 이 시기까지 살아남은 국유기업들에 문제가 없는 것은 아니다. 2014년 전체 국유기업의 1/3이 여전히 적자를 났다. 적자기업은 주로 석탄, 철강, 비철금속 등에 분포되어 있다.⁵⁷⁾ 북한이 에너지 자립노선을 강력하게 견지하고 있으며, 중공업 우선 정책을 중시하고 있는 것을 감안했을 때 설령 북한이 개혁·개방 노선에 따라 국유기업의 민영화를 추진하더라도 에너지와 중공업 분야 국유기업의 민영화는 추진할 것으로 보이지 않으며, 이 분야 국유기업의 적자 문제는 쉽게 해소되기 어려울 것으로 보인다.

중국의 경험에서 발견되는 한 가지 흥미로운 점은 국유기업에 소속된 종업원의 규모가 민영화에 영향을 미쳤는데, 대체로 종업원 수가 적은 국유기업은 민영화가 쉬운 반면 종업원 수가 많고 유휴 노동력이 많은 국유기업은 민영화에 부정적인 영향을 미쳤다.⁵⁸⁾ 공식적으로 경제활동인구의 ‘무직’이 허용되지 않는 정부 정책과 맞물려, ‘적(籍)’만 유지하고 있는 유휴노동자의 수가 상당하고, 기업소마다 8.3노동자 형태의 유휴노동력을 운용하고 있는 현재 북한 기업소의 운영 현황을 고려했을 때 국유기업의 개혁 및 민영화의 길은 쉽지 않을 것으로 보인다.

현 시점에서 북한 기업소의 민영화 조치의 법적 근거가 전혀 없는 것은 아니다. 「기업소법」 제18조 “기업소조직기관은 국가의 정책과 현실의 요구에 비추어보아 불합리하거나 전망성이 없는 기업소를 정리할 수 있다”로 명시되어 있다.⁵⁹⁾ 이 조항에서 언급되고 있는

57) 이성규 외, “중국 시진핑 정부의 국유기업 개혁과 에너지산업 영향 및 전망,” pp. 7~8.

58) 탄진·김성환, “중국 국유기업 민영화: 비효율성 전가 vs. 효과적 시장 타이밍,” p. 247.

59) 「기업소법」(채택 2010. 11. 11, 정령 제1195호, 2015. 5. 21., 정령 제517호로 수정보충), 제18조, <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do>> (검색일: 2019.9.18.).

기업소의 “정리”는 청산을 의미할 수도 있지만, 국유기업이라는 측면에서 민간에 넘기는 민영화를 의미할 수도 있다.

(다) 사유화

민영화와 함께 개혁의 또 하나의 축으로서 사유화가 진행될 것으로 예상된다. 부동산의 사적 소유(중국과 같이 토지 및 건물의 소유권은 인정하지 않더라도)가 허용됨으로써 부동산 시장이 형성되고 개혁·개방 초기에 부동산 시장이 급성장하면서 북한의 경제 활력을 이끄는 요인이 될 수 있다.

중국의 경우, 개혁·개방 이후 주택과 부동산 부문에서 사유제와 시장기제가 도입 및 확대되었는데, 1998년 이후 사회복지 차원의 주택 배분제도의 철폐가 부동산 시장 형성과 발전에 중요한 전환점이 되었다.⁶⁰⁾ 1980년대 개혁·개방정책의 시행과 경제특구의 설치로 증가한 외국기업과 중국 내의 개체기업은 국가의 복지 주택을 배정받는 대신에 상품 주택시장을 통해서 주택 수요를 충족하게 되었다. 이때부터 중국에서는 부동산시장에 대한 유효수요가 형성되기 시작했다.

또한 실험적으로 중국 정부가 시행한 토지사용제도 개혁(1986년 토지관리법과 1987년 선전(深川)경제특구의 국유토지사용권의 유상출양(有償出讓) 실험)이 부동산시장의 발전에 기초가 되었다.⁶¹⁾ 이후 투자과열과 주택시장의 거품현상이 나타나기도 했으나 중앙정부의 개입으로 부동산시장이 진정되기도 하였다. 1998년 7월 3일 국무원 결정인 ‘도시주택제도 개혁 심화 및 주택건설 가속화에 관한 통지’를 계기로, 1998년 하반기부터는 기존의 복지 차원에서 이뤄졌던 주택 실물분배가 중지되었다. 또한 주택구입자금의 대출제도가

60) 박인성, “중국의 부동산시장과 주택정책 동향,” 『국토』, 통권368호 (2012), p. 60.

61) 위의 글, p. 61.

실시되고, 주택이 상품화되면서 부동산시장은 다시 발전하였으며, 나아가 부동산업이 중국의 경제성장을 주도하기 시작했다.

이와 같은 중국의 경험에 비추어보았을 때 현재 비공식적으로 형성, 발전되고 있는 북한의 부동산(주택 중심)시장 역시 개혁·개방 정책을 계기로 공식 영역으로 떠올라 급진적으로 전개될 가능성이 높다. 북한에 진출한 외국 기업들에 의해 주택 수요가 급증할 것이며, 이 수요가 건설 산업과 부동산시장을 추동할 것이다. 여기에 국내의 고소득자들의 고급주택 수요가 더해지면서 부동산업의 성장은 장기간 계속될 것으로 예상된다. 중국과 마찬가지로 이 시기에 북한 역시 기존에 시행하던 국가의 무상주택공급 방식은 중단되고 토지 및 주택의 사용권과 소유권을 분리한 새로운 주택공급제도를 도입할 것이며, 주택건설 역시 민간자본의 투자를 적극적으로 수용할 가능성이 높다.

현재에도 북한에서는 주택의 사적 매매가 활발하여 주택이 거의 사유재와 같이 인식되고 취급된다. 서울대학교 통일평화연구원이 2018년~2019년까지 북한에 거주하다 탈출하여 남한에 들어온 북한이탈주민 116명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 탈북 직전까지 살았던 주택(살림집)을 자기 돈을 주고 샀다고 응답한 비율이 58.6%로 나타났다.⁶²⁾ 10명 중 5명 이상이 사적 매매를 통해 주택을 장만한 것이다.

개혁·개방 정책이 실시될 경우 현재의 북한 「살림집법」은 개정이 불가피하다. 살림집 배정과 이용에 관한 부분에서 대폭적인 손질이 필요하다. 제43조(금지사항)에서 3항 “리기적 목적 또는 기타 부당한 목적으로 살림집을 교환하는 행위”, 4항 “돈, 물건을 받거나 부당

62) 이 조사는 서울대학교 통일평화연구원이 2019년 8월 9일~9월 6일에 실시한 ‘2019 북한사회변동조사’로 조사 보고서는 발간 예정임.

한 요구조건을 걸고 살림집에 동거 또는 숙박시키는 행위”, 5항 “국가 소유살림집을 팔고 사거나 비법적으로 다른 공민에게 빌려주거나 거간하는 행위”와 같은 금지항목들은 지금도 거의 지켜지지 않고 있다.⁶³⁾

따라서 현재 해당 기관, 기업소, 단체가 독점하고 있는 살림집 건설권과 배정권은 개혁·개방 조치 이후 민간(개인과 시장)에게 대폭 허용될 것으로 예상된다. 이미 현재에도 주택 건설에서 국가의 비중은 점차 줄어들고 있다. 일명 ‘돈주’라 하는 민간 자본가와 건설 시행기관이 투자자를 모집하여 주택을 건설 및 공급하는 현상이 나타나고 있다. LH토지주택연구원에서 발간한 연구보고서에 의하면, 북한의 최근 신규주택 건설에서 국가의 비중은 20% 내외에 불과한 것으로 파악되었다.⁶⁴⁾

(3) 사회변화

(가) 사회 이동과 임파워먼트

북한에서 시장화의 진전은 사회 이동(social mobility)을 촉진하는 주요 요인이다. 사회 이동은 본질적으로 자원의 불평등적 소유와 배분을 전제한다. 막스 베버가 정의한 카리스마 권력이 세습화되는 북한 사회에서는 최고지도자 뿐만 아니라 카리스마적 지배를 지령하는 추종자 집단 또는 관료들 역시 세습적 지위를 유지한다. 지위의 정당성은 출신성분이나 토대 등과 같은 정치적 자본으로부터 나오며, 수직적 사회이동의 가장 중요한 자원이라 할 수 있다. 백두혈통, 항일빨치산 가문, 혁명열사 가문 등이 대표적이라고 할 수 있겠다.

63) 「살림집법」(채택 2009. 1. 21, 정령 제3051호, 2014. 7. 23., 정령 제93호로 수정보충), 제43조, <<https://www.unilaw.go.kr/search/totalsearch.do#>> (검색일: 2019.9.18.).

64) 최상희 외, 『북한주택 현황조사·분석 연구』(대전: LH토지주택연구원, 2015), p. 109.

그런데 시장화를 매개로 한 사회적 모빌리티의 증가로 인해 정치적 자본 외에도 경제자본, 나아가 문화자본의 보유와 결합이 기득권을 유지하거나 혹은 새로 획득할 권력(또는 지배력)을 정당화하는데 중요해졌다. 이제 북한 사회는 실력뿐만 아니라 경제력이 뒷받침해줄 수 있어야 명성 있는 학교 진학과 학업 유지가 가능한 사회로 변모했다. 따라서 기존에 엘리트 집단의 구성원이 되기 위해서는 출신성분과 토대와 충성심 등의 정치적 자본이 선발의 가장 중요한 요소였다면, 이제는 정치적 자본과 경제자본의 결합이 문화자본의 재생산을 뒷받침하며, 나아가 엘리트 집단 층위의 새로운 경로로 작동한다.

시장화가 북한의 사회계층화를 촉진시키고 있는 것은 이제 불가역적 현상이 되었다. 특히, 북한에서 중간계층의 부상은 정치사회 발전 측면에서 매우 중요한 변화이다. 무엇보다도 북한 주민의 임파워먼트(empowerment)는 크게 성장할 것이다. 특히 개혁·개방 정책 하에서 성장한 기업가, 자영업자, 기술자, 전문직 종사자 등의 중간계층의 임파워먼트는 북한의 정치사회 발전에서 매우 중요하다.

로버트 밀러(Robert Miller)에 의하면, 공산주의 사회에서 시민사회가 발전하기 위해서는 우선적으로 과거에 몰락했던 중산계층이 재건 또는 형성되어야 한다.⁶⁵⁾ 북한의 『정치사전』에서는 중산계층이라는 용어를 사용하는데, “생산수단에 대한 사적 소유와 개인로동에 기초하여 생활하는 소상품생산자 및 그와 비슷한 경제적 처지에 있는 사회층”으로⁶⁶⁾ 정의한다. 그런데 흥미로운 것은 북한의 공간 문헌에서는 중산계층을 포섭 또는 개조된 대상으로 설명하고 있을 뿐, 소멸되었거나 존재하지 않는다고는 언급하고 있지 않다는 점이다.⁶⁷⁾ 실제로 북한에서는 시장화의 흐름 속에서 중산계층이 부활하

65) Robert F. Miller(eds.), *The Development of Civil Society in Communist Systems* (North Sydney: Allen & Unwin, 1992), pp. 143~144.

66) 사회과학출판사, 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 185.

고 있다. 상업, 가내수공업, 편의봉사, 금융, 소토지 경작 등 다양한 분야에 중산계층이 형성되고 있다. 이들은 개혁·개방 정책이 실시 될 경우 더욱 빠르게 성장할 것이다. 이들 중 일부는 북한의 ‘붉은 자본가’가 될 것이다.

일반적으로 어느 사회이든 중간계층이 그 사회의 소비문화를 주도하는 경향이 있다. 또한 어느 사회에서든 ‘유행’이라는 문화적 현상이 존재한다. 북한 사회도 예외가 아니다. 게오르그 짐멜(Georg Simmel)은 유행을 “사회적 균등화 경향과 개인적 차별화 경향 사이에 타협을 이루려고 시도하는 삶의 형식들 중에서 특별한 것”이라고⁶⁸⁾ 정의하였는데, 특히 유행의 계층적 관점에 대해 주목하였다. 그에 의하면, “유행은 계층적 차이의 산물”이며, 언제나 “유행은 계층적으로 분화”한다.⁶⁹⁾ 짐멜의 설명에 의하면, 중간계층이 사회의 주도권을 잡은 이래 사회적, 문화적 운동의 역사는 전적으로 새로운 속도를 얻게 되었다. 다시 말해서, 시민 계급이 지배한 이후 유행은 더 넓은 범위에서 빠른 속도로 사회적 반향을 일으키고 정당성을 획득하였다. 북한 사회에서 유행의 등장과 중간계층의 성장은 전혀 무관한 것이 아님을 알 수 있다.

중산층의 욕구는 소비시장에서뿐만 아니라 여행(또는 관광), 특히 해외여행으로 확장될 것이다. 중국 정부는 2002년 WTO 가입에 맞춰 중국 국민의 해외여행 자유화 조치를 단행하였다. 개인이 쉽게 해외여행을 다녀올 수 있도록 개인여권발급제도를 대폭 간소화하였다. 2002년 이전까지 중국인들은 돈이 있어도 여권발급이 매우 까다로워 해외여행을 잘 가지 못했다. 그럼에도 불구하고 갖가지 규제

67) 정은미, “북한 중간계층의 결정요인과 특성,” 『통일과평화』, 7집 2호 (2015), p. 79.

68) 게오르그 짐멜 지음, 김덕영·윤미애 옮김, 『짐멜의 모더니티 읽기』 (서울: 새물결, 2006), p. 57.

69) 위의 책, p. 57.

속에서도 해외여행 자유화 조치가 취해지기 이전에 이미 한해 천만 명이 넘는 중국인들이 해외여행을 다녀오기도 하였다. 이는 개혁·개방으로 부를 축적한 많은 중국인들이 해외여행에 대한 강한 소비욕구를 갖고 있었음을 의미한다.

물론 북한 당국이 개혁·개방 정책 초기에 여행의 자유화조치를 단행할 가능성은 낮다. 하지만 북한 주민의 소득수준 향상과 구매력의 증가 등으로 사회이동, 특히 여행이나 관광에 대한 소비욕구가 높아질 것으로 예상된다. 북한 당국은 관광업 활성화에 주력할 것이다. 관광업은 대내적으로 소비를 촉진하여 기업의 생산활동에 기여할 뿐만 아니라, 중앙정부는 북한 주민의 유희화폐를 손쉽게 동원할 수 있다. 또한 대외적으로는 해외 여행자들을 적극 받아들임으로써 관광업은 외화 획득의 주요 원천으로서 기능한다.

지난 몇 년 동안 북한 당국이 원산갈마해안관광지구나 삼지연무봉관광지구를 경제제재 국면에서도 엄청난 인력과 물자를 총동원하여 조성하는 이유도 경제제재 이후 해외 관광객을 대규모로 유치함으로써 외화를 벌어들여려는 목적 때문이다. 현재 북한 당국이 공식적으로 조성하여 홍보하는 관광개발구들은 총 6개로 원산-금강산 국제관광지대(원산지구, 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구), 무봉국제관광특구, 온성섬관광개발구, 신평관광개발구, 청수관광개발구이다.

(나) 정보 접근 개방과 통제

권위주의적 국가체제의 성격을 지닌 세계 여러 국가들에서도 인터넷 기반의 정보 접근에 대한 개방을 현재 북한과 같이 전면적으로 제한하는 나라는 거의 없다. 북한의 공간 문헌을 보면, “새 세기, 21세기는 지식경제시대, 정보산업시대”이며, “새 세기, 21세기는 과학

과 기술이 경제발전의 원동력으로 되고 있는 지식경제시대”라고 규정하고 있다.⁷⁰⁾ 이처럼 북한 지도부 역시 새 세기 산업혁명에 의한 지식경제로의 전환을 위해서는 과학기술혁명이 필수불가결하고, 과학기술 혁신에서 정보기술 발전이 차지하는 중요성에 대해 충분히 인지하고 있다.

정보기술 발전을 극대화하고 활용 효율성을 높이기 위해서 세계의 정보 네트워크가 연결되어 있는 인터넷 개방이 불가피하다. 북한 당국이 개혁·개방 노선을 선택하게 되면 인터넷에 대한 대중적 접근을 더 이상 미루기 어려운 것이다. 현재에도 북한 당국은 경제발전을 위한 인터넷 활용의 불가피성을 인정하고 있다. 선진국의 과학기술 정보를 이해하고 응용하는데 많은 시간과 노력, 자금을 절약하는 방법의 하나로 인터넷을 통한 과학기술 자료 수집 사업을 보다 적극적으로 벌일 것을 주문하고 있다.⁷¹⁾

이러한 정보화는 북한 지도부가 두려워하는 무분별한 외부 사상과 정보의 유입으로 내부 정치체제에 악영향을 줄 수 있다. 이로 인해 최근 38North가 발표한 기사에 따르면 2008년 고려링크의 이동통신 서비스가 시작된 후 북한 당국은 이동전화 사용자의 통화내용과 데이터 전송 등을 모두 감시하는 시스템을 구축하였다.⁷²⁾

하지만 중국, 싱가포르, 말레이시아 등과 같은 권위주의국가들에서는 경제적 효율성의 증대라는 순기능을 적극 활용하면서도, 보안기술을 통해 민간의 인터넷 접근과 이용에 대한 통제와 제약을 조절함으로써 정치적 위협과 같은 역기능을 완화하고 있다. 오히려 인터넷

70) 리기성, 『지식경제시대와 새 세기 산업혁명』 (평양: 사회과학출판사, 2019), p. 22, p. 42.

71) 위의 책, p. 185.

72) Martyn Williams, “North Korea’s Koryolink: Built for Surveillance and Control,” 38North, July 22, 2019, <<https://www.38north.org/2019/07/mwilliams072219>> (Accessed September 20, 2019).

이 체제선전의 도구로 적극 활용되고 있다.

니나 하치잔(Nina Hachigian)은 동아시아의 일당(one-party) 국가들이 이데올로기와 경제번영에 미치는 인터넷의 영향력을 균형 있게 조절할 수 있는 다양한 방법을 개발하였다며, 각국의 인터넷 통제 수준에 따라 4개의 규제 유형 즉, 심한(severe)-상당한(significant)-적당한/가벼운(moderate/light)-무시할만한(negligible) 규제로 분류하였다.⁷³⁾ 그의 분석에 의하면, 이데올로기와 프로파간다(선전)에 크게 의존하는 국가(북한, 미얀마) 지도자들은 공공의 인터넷 접근과 콘텐츠에 심한 제한을 두어 경제적인 이익을 포기한 반면, 인터넷의 상업적 잠재력과 번영 증대를 더 중시한 나라들(말레이시아, 싱가포르)에서는 정보의 흐름을 완화하고 관련 정치적 위험을 감소 하면서 인터넷을 수용했다. 중국과 베트남에서는 정부가 인터넷을 금지하는 것이 아니라 인터넷 접근과 온라인 정치 콘텐츠와 사용에 상당한 제한을 두는 방식으로 대응하였다. 이들 나라의 지도부는 물질적 이익을 얻기 위해 인터넷의 성장을 장려하면서도 사상통제(프로파간다의 통제)의 침식을 막기 위해 정치적 콘텐츠를 적극적으로 규제한다.

일반적으로 권위주의 국가들에서 인터넷이 정치체제에 미치는 영향에 대한 관점은 크게 독재자의 딜레마의 시각과 사이버체제론적 시각으로 나뉜다. 전자는 인터넷의 대중적 접근을 최소화하고 정치 선전이나 대외경제협력과 같이 체제 유지에 꼭 필요한 최소한의 범위 안에서만 인터넷을 선별적으로 이용하는 정책을 취한다고 주장한다. 후자의 관점은 경제 활성화를 위해 인터넷의 적극적인 활용과 대중적 접근을 허용하면서 체제에 위협이 가는 정보를 적절하게 통

73) Nina Hachigian, "The Internet and Power in One-Party East Asian States," *The Washington Quarterly*, vol. 25, no. 3 (2002), pp. 43~53.

제함으로써 체제유지의 수단으로 활용한다는 인식이다.

북한이나 미얀마, 쿠바 등과 같은 국가에서는 아직 ‘독재자의 딜레마론’ 시각이 더 설득력이 있으나, 대부분의 권위주의 국가들에서는 대체로 사이버체제론적인 시각에 따라 인터넷을 체제선전과 상업적 이익을 실현하는 효과적인 수단으로 활용하는 추세라 할 수 있다. 하지만 고경민이 적절하게 지적한 것처럼 권위주의체제에서 인터넷이 정치에 미치는 영향과 통제 방식은 국가별 특수성, 즉 체제유지와 경제발전 간의 전략적 우선순위를 고려하지 않고 일반화하기는 어렵다.⁷⁴⁾

인터넷이 가져올 경제적 이익을 극대화하기 위해 개혁·개방 초기에는 특구 및 경제개발구 중심으로 제한적 인터넷 개방이 허용되지만 점진적으로 대중적 접근이 허용될 것으로 예상된다. 물론 확실하고 위력한 보안기술과 방화벽을 통해 정치정보 중심으로 강한 규제를 병행할 것은 자명하다.

이상에서 기술한 바와 같이 비핵화 협상이 긍정적으로 전개되었을 경우 예상되는 북한의 변화를 종합해 본 가상적 시나리오는 다음과 같다.

74) 고경민, “독재자의 딜레마인가 권위주의적 사이버체제인가? 권위주의 체제에서 인터넷의 정치적 영향과 통제 메커니즘,” 『국제지역연구』, 12권 3호 (2008), p. 49.

〈글상자 IV-1〉 제1유형의 북한 변화 경로 및 시나리오

2020년 11월 새로 선출된 미국 대통령에게 김정은 국무위원장은 당선 축하 서신을 보낸다. 서신에는 조속한 비핵화 대화를 위해 빠른 시일 내에 북·미 정상회담 개최를 희망한다는 메시지가 담겨있다. 두 정상 간의 신뢰관계는 확고하게 유지되고 있다. 2021년 늦은 봄 미국 대통령이 평양을 방문한다. 같은 해 가을 김정은 국무위원장은 백악관 집무실 오벌 오피스에서 미국 대통령과 나란히 앉아 문서에 서명을 한다. 문서에는 비핵화, 평화협정, 북·미 수교, 대북협력 프로그램 등의 포괄적인 합의 내용이 담겨있다. 노련한 일본은 북·미 합의 직전에 서둘러 북·일 수교 문서에 합의하였다.

미국과 대타협에 성공한 김정은 국무위원장의 대내외적 지위는 더욱 확고해졌다. 비핵화 합의를 끝까지 반대했던 군부는 유입될 국제협력자금과 일본의 경제협력기금의 상당 부분을 먼저 챙겼다. 한편으로는 자금 분배를 둘러싸고 엘리트 집단 내 경쟁과 견제가 심해지고, 다른 한편으로는 지배연합들의 부정부패와 세도가 심각해졌다. 전체 간부에 대한 대규모 사정(司正)이 진행되고 간부 교체가 잦아진다.

김정은 국무위원장은 개혁·개방 정책을 서둘러 추진한다. 비핵화가 이행되고 미국 및 일본과 수교하면서 북한에 투자하겠다는 글로벌 기업들의 러브콜이 줄을 잇는다. 김정은 정권은 전면적 경제개방을 서두르지 않는다. 이미 설치한 특구와 경제개발구를 개방하여 우선 발전시키는 것이 안전한 방법이라고 판단한다. 특히, 경쟁력있는 산업 육성을 위해서 최첨단산업 유치에 심혈을 기울인다. 재정상태가 악화되거나 수익성이 낮은 기업들이 차례로 민영화되고, 신흥부호들이 부동산업에 뛰어들면서 건설붐이 일어난다.

북한 주민들은 휴대전화와 인터넷을 일상적으로 사용하면서도 언제나 감시받는 기분을 떨쳐낼 수 없다. 일부 정보는 차단되어 검색되지 않는다. 일부 주민들은 다니던 회사가 민영화되면서 정리하고 되어 구직에 나서야 한다. 도로는 자가용 승용차와 택시와 오토바이와 자전거가 뒤섞여 복잡하다. 여행을 오가는 사람들로 공항과 주변은 늘 사람들과 차로 가득 차있다. 상가마다 물건이 넘쳐나고 밤에는 레온사인으로 거리가 밝고 화려하다. 그러나 상당수 보통주민들은 집값과 물가가 뛰어들어 삶이 팍팍하다.

자료: 저자 작성

2. 제2유형: ‘핵동결+개방’의 가능성 높은 유형

두 차례의 북·미 정상회담이 개최되었음에도 비핵화가 궤도에 오르지 않는 이유는 목표와 이행 방법, 상응조치에 있어 양국의 입장

차이가 크기 때문이다. 미국은 비핵화의 최종 단계까지를 포함한 일괄타결식 포괄적 합의(북한의 선비핵화, 한국전쟁 당사국과 평화협정 체결, 대북경제원조 제공, 체제보장을 한 번에 하는 패키지 합의)를⁷⁵⁾ 한 후 단계적으로 이행하기를 원하는 반면, 북한은 단계적, 동시적 비핵화 합의 및 단계적 이행을 요구하는 것으로 알려져 있다. 하노이회담에서 밝혀진 것처럼 북한이 내놓을 수 있는 비핵화 첫 단계의 최대치는 영변핵시설 폐기였으나 미국은 그것으로 만족하지 못했다. 하노이 회담은 양국이 원하는 목표가 무엇인지를 확인하는 것으로 만족하고 결국 노딜(no deal)로 끝났다.

그리고 하노이 회담 노딜 이후 제14기 최고인민회의 1차 회의에서 김정은 국무위원장은 시정연설을 통해 협상 시한을 ‘연말까지’로 제시하고 ‘새로운 계산법’을 가지고 나오라고 주문하였다.⁷⁶⁾ 수개월 동안 북·미 대화는 교착상태에 빠졌다. 하지만 그동안 몇 차례 양 정상 간의 서신교환이 이뤄짐으로써 정상 간의 신뢰와 대화의 생명력은 지속되었다. 2019년 9월 중순 리비아모델(선비핵화-후보상)을 주장했던 존 볼턴 국가안보보좌관이 경질되고 북한 당국 역시 대화에 나설 준비가 되어 있다며 긍정적인 신호를 주면서 대화 재개의 환경이 조성되었다.

미국 트럼프 대통령이 9월 18일 존 볼턴 전 국가안보보좌관의 리비아모델 주장이 북·미 간 대화에 큰 차질을 초래했다며 “새로운 방법(a new method)”이 좋겠다고 언급하자, 9월 20일 북한의 김명길 외무성 순회대사는 담화를 통해 “이제는 보다 실용적인 관점에서 조

75) “그레이엄 美상원의원 “북한 비핵화 ‘일괄타결’해야”, 『연합뉴스』, 2019.9.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190927065400504?section=nk/news/all>> (검색일: 2019.9.28).

76) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다”, 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

미관계에 접근해야 한다는 트럼프대통령의 현명한 정치적 결단을 환영한다.”며 희망적 메시지를 보냈다.⁷⁷⁾

북한 당국이 미국에게 요구한 “새로운 계산법”과 미국 트럼프 대통령이 언급한 “새로운 방법”이 동일한 것인지는 아직 모른다. 그러나 대화가 재개되고 실제 합의에 이른다면 아마도 미국이 기존 주장한 ‘최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD)’가 합의서에 담기기는 어려울 것으로 보인다. 미국 전문가 내에서도 ‘단계적 비핵화’에 미국이 합의할 가능성이 높다는 의견이 지배적이다. 애초에 미국 트럼프 대통령이 처해있는 정치적 시간표와 비핵화의 시간표는 너무나 큰 간격이 있었기에 양국 정상은 중간 단계의 목표에서 합의할 가능성이 현실적일 수 있다. 그 중간단계의 목표는 비록 범위의 논쟁(영변핵시설이냐 아니면 그 이상이나)은 남아있지만 형태적으로는 ‘핵 동결’일 가능성이 높다.

2019년 9월 16일 북한 외무성 미국담당 국장이 발표한 담화에서, “우리의 입장은 명백하며 불변하다. 우리의 제도안전을 불안하게 하고 발전을 방해하는 위협과 장애물들이 깨끗하고 의심할 여지없이 제거될 때에야 비핵화 논의도 할 수 있을 것이다.”라고⁷⁸⁾ 언급한 것은, 향후 북·미 대화가 재개되었을 때 북한이 요구할 상응대가를 가늠하는데 중요하게 참고할 내용이다. 북한이 요구하는 “제도안전”은 군사적 측면이고 “발전”은 경제적 측면이다. 따라서 “불안”해소 및 “위협과 장애물”제거를 위해 종전선언, 한·미 연합훈련의 무기한 중단, 북·미 수교를 위한 상호 대표부 설치, 경제제재의 해제(최소한 2016년과 2017년에 채택된 5건-2270호, 2321호, 2371호, 2375호, 2397호-의 제재 해제) 등을 요구할 수 있다.

77) “조선민주주의인민공화국 김명길 외무성 순회대사 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.9.20.

78) “조선민주주의인민공화국 외무성 미국담당 국장 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.9.16.

설령, 첫 번째 단계의 비핵화 합의가 성사된다하더라도 그 이행 시기가 얼마나 걸릴지 장담할 순 없다. 어쩌면 첫 번째 단계의 합의를 이행하는데 만 10년 이상의 시간이 소요될지 모른다. 그렇다면 이 첫 번째 단계의 비핵화 합의가 이행되는 시기 동안 북한은 어떤 길을 갈 것인가를 전망해보는 것이 바로 이 글에서 주목하는 부분이다. 여기서는 두 번째 단계의 비핵화 합의에 대해서는 괄호에 넣어 두고자 한다.

비록 첫 번째 단계의 비핵화 합의를 하더라도 북한의 ‘(암묵적) 핵보유국’ 지위는 상실되지 않는다. 핵보유국 지위 유지는 김정은 국무위원장의 유일영도체제의 지속을 의미한다. 하지만 대내적으로 핵동결로 상실할 수 있는 부분에 대한 보완 또는 대체라는 과제가 남게 된다. 그 과제를 해결하는 열쇠는 ‘핵동결의 대가’로 얻게 될 상응대가를 최대한 활용하는 데 있을 것이다. 군사적으로는 재래식 무장력을 확충하는 것으로 제도안전의 불안을 해소하려할 것이다. 경제적으로는 경제발전을 통해 지도부에 대한 불만을 지지로 바꾸려 할 것이다. 경제제재가 해제되면 경제발전의 가능성은 훨씬 높아진다. 중국과 러시아의 경제협력은 이미 약속되어 있으며, 남한 역시 교류협력을 재개할 만반의 준비가 되어 있다. 체제 부담을 최소화하면서 김정은 정권의 절대 권력을 유지하는 최선의 방법은 특구 및 경제개발구 중심의 제한적인 개방정책을 추구하는 것이다.

가. 대외환경 전망

미·중 무역 갈등을 비롯하여 대결적인 미·중 관계는 장기화될 것으로 보인다. 미국의 경제성장이 둔화되고 있고, 중국의 내수경제도 예상보다 활발하지 못하다. 북·미 비핵화 합의가 성사되면 중국은 국경 주변지역의 안정과 동북 지역의 경제 활로를 확보하는 것이기

때문에 북·미 비핵화 합의를 지지할 것이다. 그런데 가시적인 비핵화가 완료되기 이전에 미국의 대북 투자가 적극적으로 이루어질 가능성은 낮다. 38North 역시 대북제재가 해제되더라도 당장 큰 규모의 미국 투자가 북한으로 들어갈 것이라는 생각은 과장된 것이라고 지적한 바 있다.⁷⁹⁾ 왜냐하면 비즈니스 관계라는 것이 그렇게 빠르고 쉽게 구축될 수 없을 뿐만 아니라 이미 중국의 이해가 큰 이익을 선점하고 있기 때문이다. 따라서 대북 경제제재가 해제되면 북한의 최대 교역국인 중국이 가장 큰 수혜국이 될 것이다.

한편, 북한 경제에서 중국의 지배력은 대북제재 해제 이후 남북 간 경제협력에서 나아가 경제통합을 이루려는 남한 정부의 목표를 실현시키는데 가장 큰 걸림돌이 될 것이다. 또한 남북 간 교류협력이 재개되더라도 주도권이 더 이상 남한에 있지 않을 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 북한은 개성공단 및 금강산관광 재개 정도로 만족하지 않을 것이다. 당장 외화 획득이 시급한 북한 당국은 그동안 관광업 발전을 위해 인프라 구축에 주력해 왔으며, 만일 남북교류협력이 재개된다면 관광개발구에 대한 남한 기업의 투자에 관심을 가질 것이다. 완전한 비핵화가 아닌 부분적 비핵화라는 국면이 아직 북한 경제발전에서 남한과의 경제협력을 필요로 한다. 또한 북한 내에서 중국의 대북 경제 지배력이 지나치게 커지는데서 오는 정치적 예측의 불안을 상쇄하기 위해서라도 아직 남한 경제협력의 효용성은 남아있다.

다른 한편, 만일 미국이 북한의 비핵화 합의의 상응조치로 종전선언과 한·미 연합군사훈련의 무기한 중단을 약속한다면 한반도 긴장 완화와 평화정착을 위해 남북한 군사 분야의 대화가 장기간 이뤄질

79) Benjamin Katzeff Silberstein, "The North Korean Economy, August 2019: Why China Will Continue to Dominate," 38North, September 10, 2019, <<https://www.38north.org/2019/09/bkatzeffsilberstein091019>> (Accessed September 20, 2019).

것이다. 또한 한·미 동맹 역시 상당한 관계 변화가 일어날 것이다. 하지만 이 부분에 대한 전망은 이 연구의 주요 연구 주제가 아니기 때문에 생략한다.

북·미 관계가 개선되고 북한에 대한 주변국 및 국제사회의 진출이 본격화되면 동북아시아에서 일본의 지위는 상당히 위축될 것이다. 따라서 일본 역시 북한과의 교류협력을 재개할 것이다. 우선 일본은 2009년 6월 18일 북한에 대한 전면적 수출금지 조치를 해제할 것이다. 또한 일본은 강대국으로 부상하고 있는 중국을 견제하면서 동북아 지역에서 얻을 수 있는 경제적 이익을 포기하지 않기 위해 북·일 관계 정상화를 위한 대화를 시작할 것이다.

북·일 국교 정상화를 위한 교섭의 출발점으로 2002년 9월 17일 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리가 합의한 ‘북일평양선언’이 준거가 될 것이다. 쟁점은 일본인 납치 문제 해결과 식민지 배상 처리가 될 것이다. 평양선언에서는 국교 정상화 실현을 위해 1945년 8월 15일 이전에 발생한 일에 대해 “두 나라 및 두 나라 인민의 모든 재산 및 청구권을 호상 포기하는 기본원칙에 따라” 국교정상화회담에서 이를 협의해 나가겠다고 합의하였다.⁸⁰⁾ 하지만 2019년 1월 몽골을 방문한 북한 리용호 외무상은 북·일 협상이 이루어지면 일제 강점기 조선인 강제동원 피해자 문제를 논의하겠다는 입장을 일본 정부에 전한 바 있다.⁸¹⁾ 더불어 강제징용 피해자에게 일본 기업이 배상해야 한다는 한국 대법원의 판결은 향후 북·일 국교 정상화 교섭에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

80) 조국통일범민족연합 남측본부, “조일평양선언”(2002.9.17.), <http://www.tongil-i.net/bbs/board.php?bo_table=data&wr_id=266&sca=&sf1+wr_subject&stx=%ED%8F%89%EC%96%91&page=2> (검색일: 2019.9.20.).

81) “북 외무상, 북일협상하면 일제 강제동원 문제 거론할 것,” 『오마이뉴스』, 2019.1.13., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002403490> (검색일: 2019.9.20.).

나. 분야별 전망

(1) 정치 변화

2유형의 경로는 북·미 간 비핵화 협상이 진전되는 과정에서 중간 단계의 합의가 이루어지며, 북한이 핵동결과 개방 정책을 수행하는 상황을 가정한다. 북한은 싱가포르 북·미 정상회담 개최에 앞서 2018년 4월 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 열어 경제-핵무력 건설 병진노선을 종료하고 ‘경제건설총력집중’노선(이하 ‘경제건설총력노선’)을 채택하였다. 비록 두 번째 북·미 정상회담인 하노이회담이 성과 없이 끝났지만 이 경제건설총력 노선은 현재까지 유효하다. 경제건설총력 노선이 비핵화 협상을 앞두고 결정되었다는 점에서 만일 향후 북·미가 합의에 도달하더라도 이 노선은 변하지 않을 것으로 예상된다. 하노이회담에서 드러난 것처럼 북한은 경제제재 해제가 시급하다. 따라서 앞으로 비핵화의 첫 합의가 무엇이든지 북한은 우선적 상응조치로 대북제재 해제를 요구할 것이다.

대북제재가 해제되면 경제 활력은 물론 그동안 내핍(耐乏)에 의한 엘리트 및 대중의 스트레스가 완화되면서 김정은 정권은 당장 리더십의 안정을 얻을 수 있을 것이다. 하지만 핵동결 결정으로 인해 기존의 핵집단에게 대체재(또는 새로운 이권)를 제공해야 하는 문제가 새롭게 제기될 것이다. 만일 개혁 없이 이권을 둘러싼 구조조정을 할 경우 내부적 갈등과 반발이 클 수 있기 때문에 핵집단에게 새롭게 생긴 이권을 주는 것이 안정적인 방법이 될 것이며, 새로운 이권은 개방정책을 통해 만들어질 것이다.

개방과 동시에 개혁을 함께 추구하는 정책 경로를 선택할 경우에는 기득권 집단 전체의 권력 변화가 발생할 수 있다. 따라서 북한은

이러한 정치적 부담감을 회피하기 위해 체제를 안정적으로 관리하는 방법으로 개혁 없는 개방정책을 선택할 가능성이 높다. 또한 개혁 없는 개방정책이라 하더라도 전국 규모의 재화, 서비스, 노동력 등의 전면적 경제 개방은 체제유지에 부담을 줄 수 있다. 따라서 '모기장' 모델로서 특구 및 경제개발구 중심의 개방정책을 추구할 가능성이 높다.

우선, 북한에서 개방정책이 추진되면 내각 대외경제성의 역할과 권한이 크게 늘어날 것이다. 2014년에 무역성과 합영투자위원회, 국가경제개발위원회가 통합하여 대외경제성이 신설하였다. 산하에 무역은행과 함께 수많은 무역회사들을 두고 있는 대외경제성은 무역, 수출, 수입 업무를 관장할 뿐만 아니라 각 도 경제개발구의 개발 업무를 담당한다. 비핵화가 추진되고 경제제재가 해제되면 무역이 정상화될 뿐만 아니라 해외자본 유치와 해외기업의 진출이 증가되면서 내각 중에서 대외경제성의 지위가 상대적으로 높아질 것이다. 그러면 엘리트 집단 내에서 대외경제성에서 일하고자 하는 사람들이 늘어날 것이다. 이때 김정은 국무위원장의 최측근 인물이 대외경제성의 수장을 맡을 가능성이 있다.

개방정책을 통해 새롭게 창출된(또는 유입된) 개발이권을 둘러싸고 관료집단과 시장세력 간의 지배연합이 광범위하게 발생할 것이다. 정치자본 우위 속에서 경제자본의 결합이 개방정책으로 새롭게 형성될 지배연합을 구성할 것이다. 특히, 대규모 개발자금이나 외자가 유입될 경우 초기에는 SOC, 건설, 광업 등의 부문에서 대규모 지배연합 체계가 형성되어 작동할 것으로 예상된다.

이 경우 정권의 지도부는 해결해야 할 큰 문제에 봉착할 것이다. 첫째, 지배연합을 효과적으로 관리하면서 최대한 국가의 분배 몫을 늘리기 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 특히, 대북제재가 해제되고

중국, 남한, 일본 기업들과 대규모 경제협력사업이 추진되면 관료들의 지대추구(rent-seeking) 행위가 광범위하게 발생할 것이다. 지금도 북한에서는 관료의 부정부패가 심각한 수준이다. 2016년 5월 7일 제7차 당대회에서 김정은 국무위원장은 당중앙위원회 사업총화 보고에서 “우리 당이 세도와 관료주의, 부정부패 행위와의 전쟁을 선포하고 투쟁하여왔지만 그것이 아직도 완전히 극복되지 못하고 있습니다”라며, 현 시기 “세도와 관료주의, 부정부패행위는 추호도 용납할수 없는 <주적>입니다”라고 강조하였다.⁸²⁾ 따라서 개방정책 이후 관료의 세도와 부정부패, 관료주의 척결을 위한 반복적인 정치적 정화작업과 함께 간부 교체가 잦아질 것으로 예상된다.

두 번째 과제는 개방정책으로 새롭게 형성된 이권의 크기가 증대하여, 기존의 다른 이권에서 지배력을 유지하던 기득권과의 균형이 깨질 경우 발생할, 기득권 내부의 갈등을 효과적으로 조정해야 하는 문제가 발생한다. 특히 특구 및 경제개발구에 자본과 자원이 집중될 것으로 예상되는 가운데 이 지역에 기반을 두고 있는 간부와 관료들의 정치적 입지와 권력은 매우 커질 것이다. 따라서 이 개방지역들에 대한 지배권을 둘러싸고 치열한 권력게임이 발생할 수 있다. 또한 과열 경쟁이 발생하면서 정치적 불안정성이 높아질 수 있다. 이 문제는 김정은의 유일영도체제에 도전적인 요소가 될 것이다. 수령으로의 권력집중을 더 강화할 것인가 아니면 권력분권을 통해 통치의 효율성을 높일 것인가에 대한 결정을 내려야 할 것이다.

다음으로, 핵동결로 인해 직접적으로 영향을 받는 핵집단 내부에 발생할 갈등과 조정이 중요한 정치적 과제로 대두될 것이다. 갈등의 원인은 핵동결 시 발생할 핵집단의 이권 감소이다. 특히, 군(軍)의

82) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8., 8면, 9면.

불만이 클 것이다. 최종적인 비핵화의 단계가 아니기 때문에 핵집단의 해체는 이뤄지지 않을 것이지만, 주요 핵시설이 폐쇄되고 활동이 중단되기 때문에 이 핵시설에 관여하고 있는 핵집단 구성원의 공간 이동 및 지위 변경과 새로운 대체재의 제공이 현실적인 문제로 제기 될 것이다.

문제의 해결 방법은 첫째, 핵집단에게 감소한 이권만큼의 대체재를 제공하는 것이다. 상대적으로 쉬운 방법의 하나는 개방 지역의 개발이권을 나눠주는 것이고, 다른 하나는 개혁을 통해 구조조정을 실시하는 것이다. 하지만 후자의 경우 기존 이권을 상실하는 집단의 저항이 발생하기 때문에 전자와 같이 새롭게 만들어지는 이권을 나눠주는 방식이 안정적 방법이 될 수 있다. 특히, 당장 외화 현금이 들어올 수 있는 관광개발구에 대한 지배권을 차지하기 위한 당과 군 간의 경쟁이 심할 것으로 예상된다.

(2) 경제 변화

2019년 2월 28일 하노이 북·미 정상회담이 결렬된 직후 3월 1일 자정에 열린 기자회견에서 북한의 리용호 외무상과 최선희 외무성 부상은 영변 핵시설 폐기의 상응조치로 인민생활에 지장을 주는 민생분야 제재 5건의 일부 항목을 부분적으로 해제 요구하였다며, 트럼프 대통령이 기자회견에서 언급한 북한의 전면 해제 요구를 반박하였다. 여기서 언급된 인민생활에 지장을 주는 민생분야 제재 5건이라 함은 <표 IV-2>에 정리해 놓은 2016~2017년 시기에 채택된 유엔 안보리 결의안 2016년 2270호, 2321호, 2017년 2371호, 2375호, 2397호를 의미하는 것으로 보인다.

위의 5개의 제재가 북한 경제에 미친 타격은 수출에서는 즉각적으로 나타났지만 수입에서는 상대적으로 큰 영향을 미치지 않았다.

『KDI북한 경제리뷰』(2019년 8월호)에 게재된 “북중무역통계로 본 대북제재하 북한 경제”에 의하면, 2018년 북한의 대중수출액은 1.9억 달러로 2017년 대비 88.2% 감소, 2016년 대비 92.6% 감소하였다.⁸³⁾ 저자는 북한의 대중수출의 80~85%를 차지하는 5개의 품목 즉, 석탄, 철강, 철광석, 수산물, 의류가 모두 대북제재로 2018년부터 수출이 전면 금지되었기 때문에 수출 급감은 예견된 결과라고 분석하였다. 반면 수입은 2018년 대중수입액(원유 포함)이 25.3억 달러로 2017년 대비 29.9%, 2016년 대비 26.1% 감소한 것으로 나타났지만 수출 감소폭에 비해 상대적으로 수입 감소폭은 적게 나타났다.⁸⁴⁾ 더욱이 제재 대상이 아닌 품목의 수입액은 2018년 이후에도 예년과 비교해 감소하지 않았다. 이것은 아직 북한이 심각한 외화 부족 상황은 아님을 보여준다.

하지만 제재로 수출 길과 해외노동자 파견이 장기간 막힐 경우 외화 수급은 큰 차질을 빚게 될 것이다. 장형수·김석진은 2018년 북한의 2018년 북한의 외화수급에서 10~11억 달러의 적자가 발생했고 2018년 현재 외환보유액이 25~28억 달러에 이른다면, 관광 수입, 해외파견 근로자의 수입, 밀수출 등으로 대북제재 하에서 외화수급의 적자폭이 줄어든 것으로 추정된다는 분석결과를 내놓았다.⁸⁵⁾ 중국 관광객 증가로 관광수입은 늘어나고 있지만, 결의안 2397호에 의해 해외에 있는 북한 노동자들은 올해 말까지 모두 송환되어야 하기 때문에 해외파견 노동자들이 벌어들였던 외화 수입이 중단되어 향후 외화 수급의 적자폭은 늘어날 것으로 보인다.

83) 홍제환, “북중무역통계로 본 대북제재하 북한 경제,” 『KDI북한 경제리뷰』, 2019년 8월호 (2019), p. 67.

84) 위의 글, p. 68.

85) 장형수·김석진, “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점,” 『현대북한연구』, 제22권 제1호 (2019), pp. 26~33.

〈표 IV-2〉 하노이 북·미 정상회담에서 북한이 해제 요구한 5건의 경제제재

날짜	결의안 No.	제재 주요 내용
2016.3.2	2270호	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄, 철, 철광 수출제한(민생용 제외), 금, 희토류 등 광물 수출 금지 및 항공유 판매·공급 금지 • 북한 행·발 화물 전수 조사, 금지품목 적재 의심 항공기 및 제재대상 선박의 이착륙·영공통과/입항금지, OMM(원양해운관리회사) 선박 자산동결 • 북한 은행 해외지점 개설 금지
2016.11.30	2321호	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄 수출 상한제(연 4만 달러 또는 750만 톤), 은, 동, 아연, 니켈 조형물 금수 • 북한인 수하물과 철도·도로 화물 검색 의무화 • 회원국 금융기관의 북한내 활동 금지 및 기존 사무소·계좌 폐쇄, 대북무역 관련 금융지원 금지
2017.8.5	2371호	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 석탄, 철, 철광석, 해산물, 납, 납광석 전면 금수(원산지 무관) • 북한 해외 노동자 수 동결(제재위 승인시 예외) • 신규 북한과의 합작·합영사업 금지(제재위 승인시 예외) • 제재위가 제재 선박 지정, 회원국은 입항 불허(제재위가 인도적 사유 결정시 예외) • 대금정산 금지, 일반 회사의 금융서비스 제공 불가 • 인터폴에 제재대상자 관련 특별공지 발부 요청
2017.9.11	2375호	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 섬유 금수(원산지 무관, 유예기간 90일) • 북한 해외 노동자 신규 노동허가 금지(계약기간 만료시 연장 금지) • 신규 기존 북한과의 합작·합영사업 금지(120일 내 폐쇄) • 대북 유류 공급 제한: 원유 공급량 현 수준 동결(결의 채택일 기준 과거 1년간 공급량 초과 금지), 정제유 공급량 감축(상한 연 200만 배럴), 콘덴세이트* 및 액화천연가스 공급 금지 • 공해상 선박 검색 거부시 제재위가 등록취소 지정
2017.12.22	2397호	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 유류 공급 제한 강화(원유 공급 연 400만 배럴로 제한, 정제유 공급 연 50만 배럴로 제한) • 북한 식료품, 농산품, 기계류, 전기기기, 토석류, 목재류, 선박의 수출 금지(원산지 무관, 결의 채택 이전 서면계약의 경우 유예기간 30일) • 북한의 수산물 수출 금지에 조업권 거래 금지 포함 • 산업용 기계류, 운송수단, 철강 및 여타 금속류의 대

날짜	결의안 No.	제재 주요 내용
		북 수출 금지 <ul style="list-style-type: none"> • 북한 해외 노동자 24개월 내 송환 • 해상차단 강화(회원국에 입항한 금지행위 연루 선박의 나포·검색·동결 의무화, 회원국에 영해에 있는 금지행위 연루 선박의 나포·검색·동결 권한 부여, 북한에 대한 모든 선박(신규, 중고)의 이전 금지 • 제재 대상 추가: 개인 16명(리병철, 김정식 등), 단체 1개(인민무력성)

* 콘덴세이트(condensate)는 천연가스에서 나오는 휘발성 액체 탄화수소임.
 자료: 남북교류협력지원협회·전략물자관리원, 『대북제재 참고 자료집 4.0』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2018), pp. 12~13.

북한이 비핵화의 상응조치로 기대하는 대북제재 해제는 절실하다. 더욱이 대북제재는 유엔 차원에서만 진행되고 있는 것이 아니다. 대북제재는 유엔, 미국, 한국에서 실시하고 있는 제재를 포함한다. 유엔의 대북제재 외에도 미국의 독자적 대북제재(행정명령 13722호, 13810호, 대북제재강화법, 미국의 적국에 대한 제재법 중 대북제재 등)와 한국의 독자적 대북제재(5.24조치, 개성공단 중단, 3.8조치(2016년), 12.2조치(2016년), 11.6조치(2017년), 12.11조치(2017년))가 존재한다. 따라서 대북제재의 해제는 유엔, 미국, 한국의 대북제재와 연동되어 진행될 것이다.

대북제재가 해제되고 중국과 한국과의 교역 및 경제협력 사업이 다시 정상궤도에 오르면 북한은 경제건설총력노선에 집중할 수 있게 된다. 장기적으로는 자력갱생 대신에 특구 및 경제개발구 중심의 개방 정책을 추진할 가능성이 높아진다.

앞서 언급한 것처럼 완전한 비핵화가 아닌 핵동결 국면은 미래의 불확실성을 안고 있기 때문에 미국 자본과 기업의 대북 진출을 주저하게 할 것이다. 하지만 중국과 남한의 경우는 과거에 쌓은 경험과 구축된 경로가 있기 때문에 대북제재가 해제되면 중단되었던 경제

관계가 단기간에 회복될 수도 있다. 중국은 주로 국경을 접하고 있는 경제개발구들 중심으로 투자할 것으로 보인다. 나선경제무역지대, 황금평-위화도경제지대, 신의주국제경제지대, 압록강경제개발구 등은 대북제재 이전에도 중국 지방정부 및 기업들과 교감이 있었으며, 대북제재 이후에 주요 관심 대상이 될 것으로 예상된다.

북한이 제재 국면에서도 공을 들이고 있는 분야는 관광이다. 6개의 관광개발구들(원산-금강산국제관광지대, 무봉국제관광특구, 온성섬관광개발구, 신평관광개발구, 청수관광개발구)은 대북제재가 해제되면 한, 중, 일 모두 적극적으로 진출할 것으로 보이며, 단기간에 경제성과가 나타날 것으로 보인다. 만일 남한의 금강산관광이 재개되면 원산-금강산국제관광지대 개발과 연계 확장될 것으로 보인다. 2007년 남북정상회담에서 합의한 10.4 선언에 포함된 백두산 관광은 백두산과 삼지연 지역을 포함한 무봉국제관광특구와 연계되어 개발될 수 있을 것이다. 하지만 중국 정부도 이 관광특구에 대한 관심이 높기 때문에 남한은 중국과 경쟁해야 할 것이다.

남한이 상대적으로 중국에 비해 경쟁력을 갖는 곳은 은정첨단기술개발구가 될 것이다. 이곳은 동북아 지역에서 최고의 최첨단 IT개발구로 만들겠다고 홍보되는 곳으로 국가과학원과 산하 연구기관, 이과대학 등 북한의 과학기술 R&D 인프라와 고급 인재들이 밀집되어 있는 이점이 있으며, 인근에 평양국제공항 등 교통 인프라도 갖춰져 있다. 이미 남한의 지자체 중 성남시가 판교 테크노벨리의 경험을 바탕으로 은정첨단기술개발구와의 교류 의사를 밝힌바 있다. 북한이 정보산업 발전에 큰 관심이 갖고 '전민과학기술인재화'를 추진하고 있는 가운데 IT 부문에서 최고 발전 수준에 있는 남한의 협력에 북한 역시 높은 관심을 보일 것이다.

북한 당국이 경제개방 정책 방향으로 갈 수 밖에 없는 이유 중 하

나는 일자리 문제와 관련 있다. 북한은 21세기 산업혁명을 지식경제 시대, 정보산업시대로 규정하고 경제발전의 원동력이 과학기술혁명에 있다고 보고 김정은 정권 출범이후 적극적으로 과학기술 교육 강화와 경제의 정보화·과학화를 추진해왔다. 생산과 경영 방식 모두 자동화, 지능화, 무인화를 추구하고 있다. 문제는 이와 같은 방향으로 산업정책을 전환할 경우 필연적으로 발생하는 문제는 유희노동력의 증가이다. 현재도 장기간 경제침체로 거의 대부분의 생산현장에서는 상당 규모의 유희노동력이 존재하고 그들은 8.3노동자라는 형태로 존재하거나 직장에 적(籍)만 유지한 채 비공식 경제활동에 종사하고 있다. 엄청난 규모의 유희노동력을 흡수할 경제공간으로 특구 및 경제개발구가 대안이 될 수 있다. 유희노동력을 흡수할 또 다른 대안적 공간은 해외 노동시장이다. 해외노동시장 진출은 대북 제재(2375호: 북한 해외노동자 신규 노동 허가 금지)만 해제되면 재개될 수 있다.

(3) 사회 변화

(가) 기술변동과 사회통제

북한 당국이 핵동결과 함께 개방정책의 경로를 선택할 경우 사회 문화 영역에서도 많은 변화가 일어날 것이며, 증가하는 외부의 사상, 문화, 정보의 유입 압력을 효과적으로 통제하는 것이 정권의 새로운 도전적 과제가 될 것이다. 아마도 김정은 정권에서는 발전한 과학기술이 국가통치에 접목되어 대중정치의 패러다임이 변화할 것이다. 특히, 북한 정권의 지도부가 의욕적으로 추진하는 정보화 정책과 디지털기기의 대중적 보급이 엄청난 사회변동을 이끌고 있다.

기술 변동은 사회변동에 많은 영향력을 미친다. 라우어(R. H. Lauer)에 의하면, 테크놀로지가 사회변동에 낳는 방식은 첫째, 테크

놀로지가 사회의 선택가능성을 증대시키고, 둘째, 테크놀로지가 사회의 상호작용 유형을 변화시키며, 셋째, 기술적 발전들이 새로운 사회문제들을 창출하는 경향에 있다.⁸⁶⁾ 사회에서 기술 혁신의 응용은 또 다른 사회문제를 창출하고, 그 문제를 해결하는 노력은 국가-사회의 관계에서 중요한 변동을 낳는다. 다시 말해서, 새로운 문제의 생성과 그것에 대처하기 위한 노력이 결합하여 변동을 낳는 것이다.

김정은 정권은 김정일 정권의 ‘과학기술중시사상’을 계승하여 ‘과학기술강국’ 건설이라는 국가 발전 목표를 향해 매진하고 있다. 과학기술을 토대로 한 국가발전전략의 총체적인 청사진은 2016년 5월에 개최된 7차 당대회에서 제시되었다. 과학기술은 “국가의 가장 중요한 전략적 자원”이자 “경제강국건설에서 기관차의 역할”⁸⁷⁾을 하는 것으로 정의되었다. 과학기술강국 건설 목표를 수행할 인재 양성을 위한 교육 혁신과 ‘전민과학기술인재화’가 실천과제로 제기되었다. 지식경제 시대에 맞는 ‘지식형 근로자’의 재생산이 뒷받침되어야 한다. 학교는 ICT 기반의 교육환경으로 바뀌고, 원격교육대학의 서비스가 적극적으로 추진되며, 북한 과학기술전당이 전국의 전자도서관과 과학기술보급실과 연결되어 거대한 과학기술 정보의 네트워크를 구축하게 된다.

김정은 정권에서 정보산업과 과학기술 정책을 적극적으로 추진한 결과 북한 사회에서는 놀라운 변화가 일어나고 있다. 2018년 유니세프가 발표한 북한 다중지표군집조사 보고서에 의하면, 북한의 전체 가구의 69%, 평양의 경우 90.6%의 가구가 휴대전화를 보유하고 있는 것으로 조사됐다.⁸⁸⁾ 또한 동 보고서에 의하면, 10대 청소년들의

86) R. H. 라우어 지음, 정근식·김해식 옮김, 『사회변동의 이론과 전망』 (서울: 한울아카데미, 2007), pp. 205~210.

87) “조선로동당 제7차 대회 결정서-조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여,” 『로동신문』, 2016.5.9., 5면.

경우 두 명 중 한 명은 일주일에 최소한 한 번씩은 컴퓨터를 사용하는 것으로 나타났다. 2019년 현재 600만 명이 넘는 북한 주민이 휴대전화를 보유한 것으로 추정되고 있으며, 심지어 현재 북한 당국은 이동통신망을 이용하여 휴대전화로 금융 거래를 할 수 있도록 인프라를 구축하고 있다.⁸⁹⁾

특히 젊은 세대에게 ‘잇템’⁹⁰⁾이 된 휴대전화의 대중적 보급은 이제 북한에서도 학생들의 교내 휴대전화기 사용을 염려할 정도의 수준이 되었다.⁹¹⁾ 또한 정보화는 북한 주민의 소비 생활에도 엄청난 영향을 미치고 있다. 평양에서는 휴대전화로 물건을 주문, 결제, 배달하는 서비스가 등장했고, 인트라넷을 기반으로 한 온라인 쇼핑몰이 3년 만에 30여 개로 증가했다는 한 신문 기사는 과장이 아닌 현실이다.⁹²⁾

정보사회의 전환은 정권 차원에서 새로운 과제를 낳았다. ICT 기기의 대중적 보급과 활발한 사용은 사회통제를 어렵게 만든다. 사회통제 방식도 기술적으로 고도화되어야 할 필요성이 제기되었다. 최근 발표된 38North의 글에 의하면,⁹³⁾ 북한은 2008년 고려링크 이동통신 서비스를 출시하기에 앞서 중국의 ICT 부문 회사와 함께 세계에서 가장 제한적인 감시와 통제의 기술 환경(암호화 시스템 포

88) Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017—Survey Findings Report*, (Pyongyang, DPR Korea: Central Bureau of Statistics and UNICEF, June 2018), p. 31.

89) 자세한 내용은 리유정, “이동통신망을 리용한 주민금융봉사를 활성화하는데서 나서는 중요문제,” 『경제연구』, 제2호 (2018), pp. 42~43, 논문을 참고할 것.

90) 꼭 있어야 하거나 갖고 싶어 하는 아이템을 일컫는 유행어.

91) 최근 북한의 <로동신문>에는 프랑스에서 교내 휴대전화기 사용 금지 법안이 의회에서 통과된 소식을 보도하며 여러 나라에서 교내 학생들의 휴대전화기 사용의 부작용을 소개한다. “주목되는 교내에서의 손전화기사용금지조치,” 『로동신문』, 2018.12.18., 6면.

92) “평양은 온라인 쇼핑 열풍…치킨 배달도 한다,” 『조선일보』, 2018.11.27., 6면.

93) Martyn Williams, “North Korea’s Koryolink: Built for Surveillance and Control.”

함)을 구축하였다. 이 기술 환경(네트워크 보안 기능)은 일반주민뿐만 아니라 엘리트 집단이 사용하는 휴대전화의 통화와 데이터전송을 모두 감시할 수 있도록 하는 포괄적 감시체계가 포함되어 있다. 특히, 국내 사용자와 국외 사용자 간에 정보 유통을 차단할 수 있는 방어벽이 설치되어 있으며, 국내의 중요 정보가 밖에서 도청되지 않도록 위성 감시체계를 차단할 수 있는 국내에서 개발된 “특별 사용자” 맞춤형 암호화 체계가 구축되어 있다.

이와 같은 ICT 부문의 보안 기술 환경은 개방정책을 선택했을 때 더욱 강화될 것으로 전망된다. 이런 면에서 북한 사회에 “ 많아지는 핸드폰이 정보와 의사소통에서 더 많은 자유를 의미하는 것은 아니다”라는 지적은 타당하다.⁹⁴⁾ 반대로 북한 사회에서 많아지는 핸드폰이 더 많은 감시와 통제를 의미할 수도 있다. 제한적으로 경제 개방 지역에 한해서 인터넷 개방이 허용될 수 있다. 하지만 쿠바의 개방사례에서도 확인할 수 있듯이, 전국적 범위에서 모든 북한 주민들이 접근 가능한 인터넷 개방은 상당 기간 뒤로 미뤄질 것이다.

현재에도 북한 당국은 휴대폰이나 인터넷 사용으로 인해 북한 주민들이 외부 사상이나 정보에 영향을 받는 것에 매우 민감하게 반응하고 있다. 『로동신문』은 프랑스의 교내 휴대폰사용 금지조치 소식을 전하며 “손전화기가 미성년학생들에게 불전전한 사상의식을 주입하는 수단으로 되고 있다...손전화기를 통해 류포되는 각종 퇴폐적이고 반동적인 사상문화가 학생들의 인생관과 가치관 형성에 혼란을 조성한다.”고 비판적 입장을 보였다.⁹⁵⁾ 북한에서 디지털 세대라고 할 수 있는 젊은 세대에서 이미 휴대전화는 널리 이용되고 있는 상황에서, 휴대전화로 인해 발생할 사상적 부작용에 대해 북한 당국

94) 위의 글, p. 5.

95) “주목되는 교내에서의 손전화기사용금지조치,” 『로동신문』, 2018.12.18., 6면.

은 극도로 경계하고 있다.

이밖에도 최근에 『로동신문』은 러시아에서 ‘정보 및 정보기술, 정보보호에 관한 법’ 개정 소식을 소개하면서, 인터넷을 통해 청소년들이 각종 퇴폐적이고 위해한 정보에 노출되고 있음을 경고한 바 있다. 신문에 의하면 “오늘날 인터넷이 폭력과 색정을 비롯한 각종 퇴폐적인 사상문화가 란무하는 공간으로도 되고” 있으며 “이로 인한 제일 큰 피해자는 다름 아닌 청소년들”이라고 지적한다. 또한 “인터넷을 통한 각종 범죄행위들을 미연에 방지하기 위한 법적, 기술적 대책들을 세워나가는 사업”이 적극 이뤄져야 한다고 제안하고 있다.⁹⁶⁾ 이것은 북한 당국이 청소년의 인터넷 사용에 대해 매우 예민하게 주시하고 있음을 시사한다.

개방정책으로 인한 자유화 흐름을 차단하고 사상통제를 강화하기 위해 북한 당국이 발달한 ICT 환경을 적극적으로 역이용할 가능성은 충분하다. 자유아시아방송(RFA)의 보도에 의하면, 북한에서 휴대폰(손전화) 사용이 보편화되고 모바일 응용프로그램 앱의 사용이 늘면서 북한 주민들에 대한 북한 당국의 선전이 더 용이해졌다는 분석이 나왔다. 한국 MBC 방송의 북한전문기자인 김현경 통일방송추진단장은 최근 미국 워싱턴 DC에서 개최된 세계언론학회(ICA) 연례학술회의(2019.5.24~28.)에서 선전도구로 이용되고 있는 북한 관영매체의 역할에 대해 발표했다. 그는 2018년에 세 차례 평양을 방문했을 때 북한 고위 관계자들이 휴대폰을 통해 노동신문이나 북한 문헌들을 내려받는 앱을 직접 확인했다고 전했다. 또한 그는 이 앱들이 “굉장히 효율적인 선전, 선동의 수단이었고 경제적인 수단”이라며 북한 언론과 서적의 전자화로 북한 정권은 적은 비용으로 북한 당국의 선전 내용을 보다 효율적으로 북한 주민들에게 전달할 수 있

96) “퇴폐적인 문화로부터 청소년들을 보호하기 위한 노력,” 『로동신문』, 2019.1.2., 6면.

게 됐다고 평가했다.⁹⁷⁾

지난해 북한 당국이 노동신문을 스마트폰으로 구독할 수 있는 유료사이트를 개설했다는 소식이 전해졌다. ‘평양’, ‘아리랑’, ‘진달래’ 등 국산 브랜드의 ‘타치폰(스마트폰)’의 보급이 증가하고 기능이 향상되면서 스마트폰을 활용하여 노동신문을 구독할 수 있게 된 것이다. 평양 시민뿐만 아니라 지방도시에 사는 일반 주민들도 앱을 통해 노동신문 사이트(그림 IV-1)에 가입해 신문기사를 구독할 수 있고 신문구독료는 월정액 통화비용에 합산해 부과되는 것으로 알려졌다.⁹⁸⁾ 2018년 6월 싱가포르 북·미 정상회담 이후 외부 정세변화에 대한 주민들의 관심이 크게 높아졌고, 휴대폰을 이용해 노동신문을 바로 구독할 수 있기 때문에 정보 전달 속도가 매우 높아졌다.

〈그림 IV-1〉 노동신문 앱 화면



자료: “북 주민, 스마트폰으로 노동신문 구독,” 『자유아시아방송』, 2018.6.15., <http://www.rfa.org/korean/in_focus/20180615_1-06152018091044.htm> (검색일: 2019.5.29.).

97) “북, 손전화 앱 활용 효율적인 체제 선전,” 『자유아시아방송』, 2019.5.24., <http://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-sk-05242019144700.html> (검색일: 2019.5.28.).

98) “북 주민, 스마트폰으로 노동신문 구독,” 『자유아시아방송』, 2018.6.15., <http://www.rfa.org/korean/in_focus/20180615_1-06152018091044.htm> (검색일: 2019.5.29.).

(나) 이데올로기와 미디어의 변화

핵동결시 기존의 핵보유로 선전하던 ‘핵강국 이데올로기’는 다른 이데올로기로의 전환이 불가피하다. 현실적 대체 이데올로기로 주목할 점은 2019년 개정 헌법에서 ‘국가’가 부각된 것이다.⁹⁹⁾ 현재 흐름으로 보아 북한 당국은 ‘우리국가제일주의’와 같은 국풍을 전면 에 내세운 이데올로기를 통해 체제정당성과 체제결속을 꾀하려 할 것이다.

김정은 정권 하에서의 프로파간다의 특징 중 하나는 국가의 보편성 획득이다. 2019년 4월 개정된 헌법에서 나타난 변화 중 하나도 ‘국가’ 정체성의 전면화이다. 김정은 국무위원장은 4월과 8월 두 차례의 헌법 개정을 통해 “국가 대표”로서 절대 권력의 법적 지위를 획득하였다. 2019년 6월 12일 『로동신문』의 논설에서 “시대는 달라지고 우리나라의 지위도 달라졌습니다”라며, “김정은동지께서 이룩하신 불멸의 애국업적은 우리 공화국을 세계가 공인하는 강국의 전열에 확고히 올려세우신 것”이라고 치켜세우고 있다.¹⁰⁰⁾ 만일 미국과 협상이 타결되고 상응대가로 체제안전 보장 조치와 경제제재 해제를 약속받게 되면 국가 지도자로서의 이상화는 더욱 노골적으로 진행될 것이다.

2018년 4월에 개최된 조선노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의를 통해 핵무력완성과 경제-핵무력건설 병진노선의 종료를 공식선언한 이후 ‘우리국가제일주의’(이하 국가제일주의)라는 새로운 슬로

99) 2019년 4월 11일 최고인민회의의 제14기 제1차회의에서 채택된 개정 헌법에서는 “사회주의조국”이 “사회주의국가”(서문)로 변경되고, 공화국을 “세계에 유일무이한 국가실체”(서문)로 명시하고, “과학기술력은 국가의 가장 중요한 전략적자원”(제27조)이며, “국무위원회 위원장은 국가를 대표하는” 최고영도자(제100조)로 명시되는 등 ‘국가’의 표현이 눈에 띄게 증가함.

100) “위대한 김정은동지는 우리 국가의 존엄과 위력을 만방에 떨쳐가시는 만고절세의 애국자이시다.” 『로동신문』, 2019.6.12., 1면.

권이 전면에 나서기 시작하였다. 2019년 1월 1일자 『로동신문』 3면에는 김정은 위원장이 수표(직접 서명)한 “우리의 국기” 노래 악보가 크게 실려 눈길을 끌기도 하였다.¹⁰¹⁾ 이지순은 “우리국가제일주의가 국가성 회복을 통해 대북제재 문제, 국제사회에서의 외교문제, 더 나아가 국가 성장을 도모하려는 청사진에서 출발”한 것이라고 해석하기도 하였다.¹⁰²⁾ 2017년 11월 ‘화성-15형’이라 불리는 대륙간탄도미사일 발사 이후 김정은 위원장이 국가 핵무력 완성을 선포한 이후 국가제일주의가 등장하기 시작했다는 점은 주목할 만하다.

국가제일주의는 국호, 국장, 국기, 국가, 국어,国华, 국수, 국조, 국건, 국주 등으로 확장성을 지닌다. 이것들은 클리퍼드 기어츠(Clifford Geertz)의 용어를 빌리자면 일정의 국가 의례, 즉 “국가의 과시적 장식물”이기도 하다. 기어츠는 “국가의 기호학적 측면은 힘을 과장하고 착취를 은폐하며 권위를 부풀리고 절차를 도덕화한다”고 설명한다.¹⁰³⁾ 김정은은 신격화된 이상화 대신 화려하고 웅장하며 일상화된 국가의례를 통해 국가를 대표하는 영도자로서의 카리스마 획득을 의도할 수 있다.

또한 김정은 정권에서는 이데올로기 도구로써 TV 매체의 활용도가 이전 정권에 비해 매우 높아졌다. 김정일 국방위원장은 영화 발전에 심혈을 기울였었다. 하지만 김정은 정권 하에서 영화 부문은 침체기를 벗어나지 못하고 있다. 김정은이 조선노동당 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고에서 “영화예술부문이 하루빨리 침체에서 벗

101) “우리의 국기,” 『로동신문』, 2019.1.1., 3면.

102) 이지순, “우리국가제일주의의 문화예술적 표상과 시사점,” (통일연구원 KINU Insight 2019-04), p. 25, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=352&category=54&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1522174>> (검색일: 2019.9.16.).

103) 클리퍼드 기어츠 지음, 김용진 옮김, 『극장국가-느가라: 19세기 발리의 정치체제를 통해서 본 권력의 본질』 (서울: 눌민, 2017), p. 223.

어나 새 세기 영화혁명의 불길을 일으킴으로써 문학예술의 전성기를 열어나가는데서 선도적 역할을 하여야” 한다고¹⁰⁴⁾ 언급한 것에서 추정할 수 있듯이, 과거 세습통치의 정당성을 뒷받침해주는 통치기술로써의 영화예술은 김정은 시대 상당히 쇠퇴한 것이다.

단기적 효과 측면에서 김정은 정권은 이데올로기 선전 도구로써 TV 매체를 선호하는 것으로 보인다. TV 매체는 신속성과 접근성 측면에서 영화에 비해 상대적으로 우위에 있다. 진 리(Jean Lee)는 김정은 시대에 TV 드라마가 “사회 형태를 만드는데 미디어를 사용함으로써 단순한 이데올로기 전달자(conveyor) 이상으로 한 걸음 더 나아가고 있다”며, TV 드라마가 “정치엘리트에게는 ‘좋은 삶’을 약속하는 광고 역할을 하며, 북한 주민은 TV드라마를 통해 당에 대한 충성심, 국익 향상을 위한 과학기술의 이용, 문제해결을 위한 창의적 사고, 긍정적인 태도로 국가의 경제난에 맞서는 것 등과 같은 ‘선량한 시민’이 되는 법을 배운다.”라고 분석했다.¹⁰⁵⁾

미디어의 보도 형식과 속도는 훨씬 더 ‘혁신적’이다. 김정일 위원장의 장례 운구차 옆을 묵묵히 따라가는 모습부터 김일성 탄생 100주년 4.15 열병식에서 처음으로 선보인 육성의 대중 연설, 해마다 연출 방식이 세련되게 변모하는 신년사 발표, 그리고 최근에는 하노이 북·미 정상회담에서 보여준 즉석 기자회견에 이르기까지, 김정은은 각종 미디어를 통해 선대와 전혀 다른 차별화된 리더십을 보여준다. 은둔의 지도자라는 오명을 벗어버리고 정상국가의 수반이라는 보편성을 획득하는 동시에, 젊은 지도자의 유연하고 실용적 사고를 전달하

104) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8., 5면.

105) Jean Lee, “Soap Operas and Socialism: Dissecting Kim Jong-Eun’s Evolving Policy Priorities Through TV Dramas in North Korea,” (Korea Economic Institute of America Academic Paper Series, 2017.11.30.), pp. 1~2, <http://www.keia.org/sites/default/files/publications/lee_soap_operas_and_socialism.pdf> (Accessed September 16, 2019).

는데 TV 미디어가 충실한 도구로 그 활용성이 강화될 것이다.

이상에서 기술한 바와 같이 비핵화와 경제개방 정책 전개에 따라 예상되는 북한의 변화를 종합해 본 가상적 시나리오는 다음과 같다.

〈글상자 IV-2〉 제2유형의 북한 변화 경로 및 시나리오

2020년 봄 미국 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장은 핵동결 수준의 1차 비핵화 합의 문서에 서명을 한다. 문서는 비핵화의 첫 번째 단계로 영변핵시설을 폐기하고 추후 어떠한 핵활동(생산, 이전, 사용 포함)도 더 이상하지 않을 것에 대한 합의한다. 상응조치로서 북한은 비핵화 이행수준에 따른 경제제재의 해제, 한·미 연합 군사훈련 중지, 북·미 수교를 위한 실질적 이행 조치 등을 약속받는다. 영변핵시설 폐기가 완료되는 데 까지만 짧게는 수 년, 길게는 10년 정도 소요될지 모른다. 두 번째 단계의 비핵화 합의 일정은 언제 다시 논의될지 알 수 없다.

단계적으로 경제제재가 해제되면서 북한과의 사업에 관심을 갖는 중국 기업들이 급증한다. 과거에 계약했다가 중단되었던 중국 지방정부와의 경제협력사업들이 재추진되기 시작한다. 이미 상당정도 인프라 구축이 되어 있는 관광 부문에 대한 협력사업을 원하는 중국, 남한, 일본 기업들이 경쟁적으로 북한 대외경제성에 러브콜을 보낸다. 김정은 정권의 지도부는 경제개발구 중심으로 경제개방을 추진하기로 결정한다. 경제개발구가 활성화되면서 지방정부의 권한이 높아진다. 돈보이는 사업추진력을 보인 일부 지방간부가 중앙으로 승진된다. 한편, 간부와 돈주 간의 유착이 더 심해지고 부정부패 문제가 만연하다.

핵개발에 참여하던 일부 과학자들과 기술자들은 4차 산업부문으로 이동하여 세계적으로 경쟁력있는 제품을 만들라는 새로운 과업을 수행 중이다. 보유한 핵무기의 관리와 아직 폐기되지 않는 핵시설 유지를 위해 핵집단은 해체되지 않았다.

경제제재가 해제되면서 수많은 노동자들이 해외로 다시 나가게 되었다. 경제개발구가 발전하면서 해당 지역 주민들의 소득과 생활수준이 높아졌다. 비경제개발구 지역에 사는 주민들은 일자리를 찾아 경제개발구 지역으로 이사를 모색한다. 생산 방식의 자동화, 무인화가 추진되며 북한에 비공식 노동시장도 공식화하는 제도 논의가 진행된다.

그러나 국가주도 경제발전과 함께 지역별-계층별 상대적 빈부격차도 심해진다. 그리고 개발구를 중심으로 확산되는 자유화 흐름에 주민들의 목소리가 점차 커지고 비사회주의적 행위들도 확산된다. 이에 따라 북한 당국의 정치사회적 불안감이 높아진다. 따라서 북한 당국은 검열과 통제 기술을 발전시킬 것이다. 비사회주의 검열과 단속 행위가 잦아지고 사회통제가 기술적으로 정교해지고 은밀해지고 있다.

자료: 저자 작성.

3. 제3유형: ‘핵증강+자력갱생’의 현 단계 지속 유형

3유형은 북한의 완전한 비핵화는 물론 핵동결 수준의 타협도 이루어지지 않은 채 핵증강이 지속되고, 내부적으로는 개혁·개방을 기대하기 어려워 자력갱생으로 대응하는 미래 북한 상황을 전제한다. 현재의 ‘핵증강+자력갱생’ 방식의 대응이 장기간 지속되는 경우 북한의 대외환경은 어떠한 것이며, 그 대외환경이 북한 체제에 미치는 정치·경제·사회적 파급영향은 어떤 모습인지를 전망하는 것이 이 단원의 목표이다.

이 단원의 요지는 다음과 같다. 첫째, 현재 추세로 볼 때 북·미 핵협상이 조기에 타결될 가능성이 낮으며 협상 부진상황이 장기화될 경우 북한의 대외환경이 더욱 어려워질 것이다. 둘째, 그 경우 북한 당국의 대응은 자력갱생과 중국 의존 방식으로의 생존을 모색할 것이나, 그럼에도 불구하고 엄혹한 대외환경으로 북한 내부 정치·경제·사회면에 부정적 파장은 불가피할 것이다. 셋째, 특히 북한의 추가 도발로 협상자체가 파탄 날 경우에는 제재·압박은 가중되어 북한 주민들의 불만 고조, 권력층 내 정책갈등 증대와 함께 김정은 권력누수 가능성도 배제할 수 없다.

가. 대외환경 전망

먼저 핵협상 부진 상황 및 담보 가능성을 살펴보자. 북한은 2018년 4월 20일 노동당 전원회의에서 “경제건설에 총력”을 집중한다는 ‘새로운 전략노선’을 발표하였다. 동시에 “핵무기 병기화 완결이 검증”되어 “2018년 4월 21부터 핵실험 및 대륙간탄도미사일 시험발사 중지 및 북부 핵 시험장 폐기” 입장을 밝혔다.¹⁰⁶⁾ 그러나 당시 북한은

핵 실험과 미사일 시험발사 유예를 거론했을 뿐 ‘핵 동결’은 약속하지 않았으며, 이후에도 핵 물질 및 핵무기 생산과 탄도미사일 성능 개량이 지속되었다. 2018년 신년사에 김정은이 밝힌 “핵탄두들과 탄도 로켓들을 대량생산하여 실전배치하는 사업에 박차를 가해 나가야한다”는 주장을 현실화한 셈이다.¹⁰⁷⁾

북·미 핵협상이 담보되는 한 앞으로도 북한의 핵 능력은 증강될 것이며, 핵협상이 조기에 타결될 가능성도 높아 보이지 않는다. 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담(27~28일)이 결렬되고, 지난 6월말 판문점에서 남·북·미 정상 회동이 있었지만 한·미 연합 지휘소 훈련(8.11~20)을 이유로 북한의 단거리 미사일 도발이 빈번했다. 10월 초 스톡홀름에서 한 차례 북·미 실무협상이 개최되었으나 상반된 쌍방의 입장을 확인했을 뿐 합의도출에 실패했다.

김정은은 2019년 4월 시정연설에서 “미국이 올바른 방법론을 찾는다면 한번은 더 회담할 용의가 있으며, 연말까지는 미국의 용단을 기다려 볼 것”이라고 했다. 지난 8월 트럼프에 보낸 친서를 통해서도 “한미연합 훈련이 끝나는 대로 협상 재개를 희망한다”는 입장을 밝혔지만(8.10 트럼프 트위터), 실무협상이 재개되어도 비핵화의 수위·방법을 둘러싼 쌍방의 현저한 입장차이로 접점을 찾기가 쉽지 않다. 미국은 대선(大選) 국면으로 갈수록 양보가 어려워질 것이다. 북한은 ‘핵보유 의지’를 드러내는 가운데¹⁰⁸⁾ 대미 비난을 재개하면

106) “김정은 동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2018. 4. 21.

107) 북한연구회, “2018년 김정은 신년사 전문,” 『북한연구논평』, 통권 제23호 (2018) p. 18.

108) 북한 최고인민회의 상임위원장 최룡해는 2019년 6월 김정은 국무위원장 추대 3주년 중앙보고대회에서 “(김정은 동지께서) 제국주의와의 결사적인 대결 속에서 병진 노선의 역사적 승리를 안아오셔서 최강의 전쟁 억제력을 마련했다”고 했다. “北김정은 국무위원장 추대 3돌 중앙보고대회 … 최선희 주석단에,” 『연합뉴스』, 2019. 6. 28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190628172900504?input=1195m>> (검색일: 2019. 9. 20.); 김정은도 8월 16일 미사일 발사 실험을 참관하며 “지난 3년간 고강한

서,¹⁰⁹⁾ 중국·러시아와의 협력으로 장기간 버틸 태세다.

핵협상이 장기 담보될 경우, 동북아 안보구조는 북한의 핵·미사일 고도화가 지속되면서 남북 간은 물론 미·중 간 다양한 전략게임이 전개될 것이다. 이로 인해 “적대적 세력균형(adversarial balance of power)의 구조”가 더욱 복잡하게 얽혀나갈 것이다.¹¹⁰⁾

우선 미국은 북한의 위협능력이 현실화됨에 따라, 이미 오바마 행정부 때부터 추구해 왔지만, 북핵문제를 미중관계에 우선하는 ‘본토방위’ 관점에서 접근할 것이다. 이에 따라 북한에 대한 군사옵션을 진지하게 고려할 것이며 북핵 위협에 대응하기 위한 한·미 동맹과 미·일 동맹의 연계노력을 강화할 것이다. 한·일 간 국민 정서로 쉽지 않을 수 있으나 미국의 국가전략에 따라 한·미·일 미사일 공조로 아태지역에서 미국 주도 미사일방어(Missile Defense)체제 구축을 추진할 것이다.¹¹¹⁾

투쟁을 벌여 핵전쟁 억제력을 자기 손에 들어쥐던 그 기세, 그 본래대로 당과 혁명에 대한 변함없는 충성심을 간직해야 한다”고 말했다. “北 ‘어제 새무기 시험사격’ … ‘주먹불끈’ 金 ‘불장난 엄두못내게,’ 『연합뉴스』, 2019.8.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190817009152504?input=1195m>> (검색일: 2019.9.20.).

109) 2019년 8월 21일 북한의 관영매체는 “미국의 변함없는 대조선 적대시 정책은 우리 국가를 잠재적, 직접적 위협들을 제거하기 위한 자위적 대응조치들을 취하는 데로 떠밀고 있다”면서 “(한미)합동군사연습과 같은 반공화국 소동이 조·미관계 개선을 가로막고 우리가 취한 중대조치들을 재 고려하는 데로 이어질 수 있다는 데 대하여 한두 번만 경고하지 않았다”고 했다. 다만 “힘의 대결을 반대하며 대화와 협상을 통하여 조미관계를 개선하고 항구적이며 공고한 평화체제를 수립하려는 것은 우리의 일관한 입장”이라며 대화 여지를 열어 놨다. “우리의 자위적 국방력 강화조치는 정당하다.” 『로동신문』, 2019.8.21.; 8월 23일에는 리용호 외무상 담화로 ‘제재유지’를 거론한 폼페이오 미 국무장관을 “미국 외교의 독조”라고 비난한데 이어, 8월 31일에는 최섉희 외무성 제1부상 담화를 통해 “미국과의 대화기대가 사라져 지금까지의 모든 조치들을 재검토하지 않으면 안되는 상황으로 떠밀리고 있다”고 했다. “北최섉희 고강도 대미경고 vs 美 제재고삐…양보없는 기싸움,” 『연합뉴스』, 2019.8.31., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190831039600504?input=1195m>> (검색일: 2019.9.20.).

110) 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 97~103. 내용을 참고하였다.

111) 위의 책, pp. 97~98.

한국은 중국을 고려하여 미국 주도 미사일 체제 참여를 지양한다는 입장을 밝혀왔지만, 북한의 핵·미사일 능력이 더욱 고도화된다면 미국의 거센 압력에 굴복할 가능성이 있다. 노무현 정부 때 미국의 요청에 따라 이라크 파병이 이루어졌듯이, 한국은 북한의 증강된 위협에 대응하기 위해 “MD체제 편입을 한미동맹의 응집력을 높이기 위한 투자”로 간주할 것이다.¹¹²⁾

동북아에서 핵 도미노 현상도 우려된다. 한국 내 미국 전술핵 재반입이나 한국의 독자 핵무장 여론이 고조될 것이며, 일본도 독자적 핵무장으로 북한의 핵위협에 대응하자는 주장이 증대될 것이다. 따라서 미국은 일본과 한국에 신뢰성 있는 확장 핵 억제력을 제공해 한·일의 핵무장을 방지해야 할 상황에 놓이게 될 것이다.¹¹³⁾ 북핵협상이 부진 상황에 놓이자 2019년 가을 현재 미국 내에서도 ‘한·일 핵무장론’에 대한 우려가 증대되기도 했다.¹¹⁴⁾

다른 측면에서 북한의 핵 및 미사일 고도화는 북·중 동맹관계를 악화시켰다. 국제사회의 제재에도 불구하고 지속된 북한의 핵·미사일 실험은 ‘책임 대국’으로서 중국의 체면을 손상시켰다. 북한이 도발을 반복하고 역내 미국 안보체제가 강화되는 명분을 제공해주자, 중국은 북한에 불쾌감을 드러내면서 제재에 동참하고 금기시되었던 ‘한반도 급변사태’에 대한 논의에도 참여했다.¹¹⁵⁾

112) 위의 책, p. 99.

113) 위의 책, pp. 99~100.

114) 2019년 9월 미 국방대학은 한·미, 미·일이 나토식 ‘핵 공유 협정’을 맺어야 한다고 제안했고, 비건 미 대북특별대표는 “어떤 시점에 한·일 등이 자신의 핵 능력을 다시 생각할 필요가 있는 것 아니냐는 목소리가 나오기 시작할 것”이라고 했다. 그는 “북핵협상이 실패하면 북이 아시아의 마지막 핵보유국이 아닐 것이라는 키신저 전 장관의 말이 맞을까 우려된다”고도 했다. 미 의회조사국(CRS)은 9월 6일 발간 보고서에서 북한의 핵개발로 미국의 핵 억지력에 대한 신뢰가 부족해져 한·일이 자체 핵무장의 필요를 느낄 수 있다고 분석했다. “비건 이어 美 의회서도 ‘한·일 핵무장론’ 거론,” 『NK조선』, 2019.9.10., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/09/10/2019091000260.html> (검색일: 2019.9.10.).

중국의 경우, “북한과 동맹국으로 양자 간 ‘동맹 게임(alliance game)’ 뿐 아니라 공동의 적인 미국과의 ‘적대국가와의 게임(adversary game)’을 동시에 진행한다. 북한이 핵·미사일 실험으로 한반도 긴장을 고조시키면, 중국은 ‘적대국가와의 게임’에서 미국에 유화적 자세를, ‘동맹 게임’에서 북한에 강경한 자세를 견지했다. 그러나 동북아 안보구조의 한계 상 북한이 위협수준을 고조시키고,”¹¹⁶⁾ 이에 대응해 미국이 전략자산을 동원하여 대규모의 군사훈련을 실시하면, 중국은 미국에 강경자세를 취하면서 북한에 대해서는 지원하는 모습을 보였다. 북한은 한반도의 안정을 위해 북한을 지원하는 가능성이 높은 중국의 입장을 십분 활용해 위협의 강도를 최대한 고조시킬 것이다.¹¹⁷⁾

북한은 핵이 없이도 김정은 정권의 안전보장이 이루어질 수 있는 동북아 지역의 환경이 조성되지 않는 한 핵을 포기하지 않을 것이다. 이러한 북한 체제 안전보장 및 관련 환경에 대한 협상과 논의는 주한 미군 및 한·미 동맹의 미래 관련 논의 및 협상과 연결될 것이다. 그런데 미국 입장에서 주한미군과 한·미 동맹은 북핵 뿐 아니라 중국의 군사적 부상에 대응하기 위한 중요기제다. 따라서 미국과 중국 간에 협력적 안보관계가 마련되지 않는 한 동북아 안보구조는 북핵 문제 해결에 제한요인으로 작용할 것이다.¹¹⁸⁾

핵협상 담보 상황이 장기화될 경우 북한의 대외환경은 더욱 악화될 것이다. 북한 체제 생존에 관건인 대외환경 변수에는 대북제재 지속 여부, 미·중 관계 변화, 중국의 대북지원 여부, 미국과 한국

115) 윤국한, “미·중 북한 급변사태 논의, 불안정한 한반도 정세가 배경,” 『Voice of America』, 2017.12.14., <<https://www.voakorea.com/a/4163500.html>>, 재인용: 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』, p. 101.

116) 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』, p. 101.

117) 위의 책, pp. 101~102.

118) 위의 책, p. 113.

정부의 대북정책 변화 여부가 포함된다.

먼저 대북제재 유지 문제를 살펴본다. 북한의 유엔 결의 원인제공 행위가 해소되지 않는 한 미국 행정부의 주장대로 대북 경제제재는 유지될 것이다. 만약 북한이 추가 도발을 하면 제재는 더욱 강화되어 ‘유류공급 전면 중단’ 등 북한 경제에 결정적 타격을 가할 것이며, 외교·군사적 압박 조치도 취해질 것이다.

국제사회의 제재국면에서 북한이 기댈 수 있는 언덕은 중국이다. 중국의 역할 범위는 북한을 정치·경제적으로 적극 보호하는 경우와 북한을 사실상 방치하는 경우를 양 극단으로 하나, 그 중간에서 유엔 제재 결의를 이행하면서도 북한을 적절히 지원하는 역할을 할 것으로 보는 것이 현실적이다. 이 같은 중국의 역할은 미·중 관계와 연관되어 있는데, 미·중 협력 상황에서는 ‘대북제재 참여 확대, 대북 지원 감축’이 중국의 역할일 것이다. 반면, 미·중 갈등 상황에서 중국은 ‘소극적 제재 참여, 대북지원 확대’ 방식으로 북한의 버팀목이 되어 줄 것이다.

다음은 한·미의 대북정책이다. 북한의 비핵화 조치가 부진한 상황에서 트럼프 미 행정부가 대북 제재·압박을 완화할 가능성은 높지 않다. 트럼프가 차기 미 대선에서 재선에 실패한다면 미국의 대북 압박은 가중될 것이다. 한국 정부의 입장도 마찬가지다. 유엔 제재 국면에서는 진보 정부일지라도 한국의 대북정책은 크게 제약받을 수밖에 없음이 확인되었다.

따라서 현재와 같은 핵협상 담보 상황이 중장기적으로 지속될 경우 북한의 대외환경 악화는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 국제사회의 대북제재는 변함없이 유지되어 북한 정권을 지속적으로 압박할 것이다. 둘째, 중국은 북한의 비핵화보다 북한 정권 안정을 우선하여 북한 정권의 연명(延命)을 위해 일정한 역할을 할 것이다. 셋

째, 북한이 핵·미사일 시험 중단 약속을 어기고 추가 도발을 한다면 핵협상은 파국을 맞을 것이다. 이 경우 추가 경제제재는 물론 군사·외교적 압박이 뒤따를 것이며, 북한은 더욱 엄혹한 대외환경을 맞게 될 것이다.

핵협상 부진 혹은 파탄에 따라 북한이 직면할 대외환경은 김정은 정권이 감당할 수 없을 정도로 엄혹할 것인가? 이 문제를 엄밀히 따져보기 위해서는 대북제재의 위력과 추가 제재조치 가능성, 중국의 대북지원과 한계, 북한의 추가 도발 가능성과 미국의 대응형태 등에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

그러나 이 연구는 북한의 대외환경을 개략적으로 가정하고 북한 체제가 어떻게 대응 혹은 변화할 것인가를 전망하는데 목표를 두었다. 따라서 여기서는 북한의 대외환경 성격을 다음 3가지로 가정한다. 북한 정권이 ① 그럭저럭 감내할 수 있는 수준일 것이다. ② 지속적인 제재·압박으로 점진적 쇠락을 강요받을 것이다. ③ 추가적인 도발로 파국을 맞을 수 있다. 마찬가지로 가정이지만 북한의 그럭저럭 버티기, 점진적인 쇠락, 파국 가능성도 40%:40%:20%로 추정한다.¹¹⁹⁾

나. 북한의 정책적 대응 전망

엄혹한 대외환경 변화에 대응한 북한 정권의 체제생존 방식은 어떤 형태로 나타날 것인가? 북한의 대응방식을 내부개혁 및 대외개방 관점에서 분류한다면 한 축은 내부 자력갱생, 제한적 개혁, 적극적

119) “낙관적 전망(Likely) 40%, 부정적 전망(Less Likely) 40%, 파국 20%”는 이석, “북한 경제와 대북제재: 분석과 전망,” 『북한 김정은 통치체제와 대외정책』 (2019 KINU 부산 전문가 워크숍, 2019.8.7.~8.9.)에서 시사 받았다.

개혁을 모색하는 방법으로 분류할 수 있고, 다른 축은 대외 폐쇄고립, 중·러 의존(제한적 개방), 적극적인 개방을 추구하는 방법으로 나눌 수 있다. 이들의 논리적인 조합은 다음 <표 IV-3>과 같은 9개의 대응방향으로 분류된다.

<표 IV-3> 핵협상 부진 국면에서 북한의 정책 대응방향

협상담보 국면	대외단절 (폐쇄고립)	중·러 의존 (제한 개방)	적극적 개방 (對서방)
자력갱생	자력갱생·폐쇄노선 ①	개혁 없는 부분개방 ②	개혁 없는 서방 개방
제한적 개혁	개방 없는 부분개혁 ③	제한적 개혁·개방 ④	
대담한 개혁	개방 없는 적극적 개혁		적극적 개혁·개방

자료: 앞에서 밝힌 총론적 '변수조합'을 필자가 '협상 부진 국면'을 중심으로 재분류.

북한의 비핵화 거부로 국제사회의 제재가 유지된다는 점을 고려할 때, 북한이 현실적으로 취할 수 있는 대응방향은 4가지이다. ① 자력갱생+대외 단절, ② 자력갱생+중·러 의존(개혁 없는 제한적 개방), ③ 부분개혁(시장화 증대)+대외 단절, ④ 제한적 개혁·개방(시장 및 원조 의존)이다. 북한의 대(對)서방 개방이나 시장경제 추진 등 대담한 개혁조치는, 핵협상 부진으로 서방의 호응 가능성이 희박하거나 개혁여건 조성이 어렵다는 점에서 실효성이 없다.

구체적으로 위 <표 IV-3> ①~④의 선택 가능성을 살펴보자. 먼저 내부 개혁 문제다. 앞에서 살펴보았지만 북한의 경제개혁 의제 설정의 역사적 경험은 '선(先) 체제결속, 후(後) 개혁선택'이다. 핵협상 지체로 제재가 가중되는 엄중한 상황에서 북한 당국으로서는 긴장분위기 조성을 통한 체제결속이 선결과제이다. 개혁 거론은 '한가한 소리'에 해당된다. 설사 내부사정이 급박해 개혁추진이 불가피해

도 제재조치로 공급부족의 문제를 해결할 수가 없어 실효성이 낮다. 따라서 ‘의도적 개혁’을 단행할 가능성은 희박하다.

오히려 북한 당국이 이미 단행한 경제관리 개선 조치도 무의미해질 가능성이 다분하다. 원자재 부족으로 국가가 필요로 하는 전략지표의 계획적 생산이 어려워지고, 포전담당제 시행을 위한 영농물자 지원도 원활하지 못하며, 개별 생산단위에 다양한 경영권을 부여한 ‘사회주의기업책임관리제’ 조치가 유명무실해질 수 있다. 제재가 장기화되면 김정은이 ‘5.30 담화’(2014년)를 통해 강조한 ‘우리식경제관리방법’을 실행할 수 있는 여건 자체가 붕괴되고, 경제는 군수부문을 제외하고 사실상 방치되는 국면을 맞게 될 것이다.

결국 북한의 대응은 ②의 방식 즉, 내부적으로 자력갱생을 강조하면서 대외적으로 중국의 지원에 의존할 수밖에 없을 것이다. 지난 2019년 6월 시진핑 주석 방북(6.20)이후 중국의 물밑 지원이 이미 시작되었다는 소식이다.¹²⁰⁾ 식량원조, 방북관광 장려 등 유엔 제재와 무관한 중국의 지원이 이루어지고 있다는 것이다. 중국으로서는 대미 무역전쟁 과정에서 북한 카드를 적절히 활용할 것이다.

북한도 미국이 핵협상 ‘셈법’에 변화 기미를 보이지 않자 대중 접근을 강화했다. 2019년 8월 김수길 총정치국장이 방중(8.16)하여 군사협력을 다지고, 9월에는 리용호 외무상이 중국 왕이 외교부장을 방북초청(9.2~4)하여 북·중 수교 70돌(10.6) 즈음 협력강화 문제와 중국 건국 70돌(10.1) 즈음 김정은의 5번째 방중 문제를 논의한 것으로 알려졌다. 김정은의 2019년 10월 방중은 실현되지 않았지만 본격적인 대미협상을 앞두고 다시 이루어 질 수 있다. 김정은의 방중은 북·미 정상회담 이전 북·중 정상회담으로 사전 협의를 거치는

120) “中 ‘쌀 80만톤·관광객 500만명’ 北 물밑지원 착수,” 『한국일보』, 2019.8.21., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201908201526735836?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid>> (검색일: 2019.9.20.).

것이 패턴이었지만, 협상 실패에 대비한 ‘보험’ 성격도 있다. 중국의 지원을 보장 받는데 성공한다면 북한이 그러저럭 버티나갈 가능성은 높아진다.

북한이 미국의 대중압력 등으로 중국으로부터 적절한 지원을 확보하는데 실패하거나, 북한의 추가 도발로 제재·압박이 추가되어 파국적인 대외환경에 직면할 수도 있다. 그 경우 북한의 대응은 ‘자력갱생+대외고립’ 방식⁽¹⁾이 될 것이며, 북한 관영매체가 우려한대로 1990년대 ‘고난의 행군’이 재연될 수도 있다.¹²¹⁾ 북한 당국은 이미 주민들에게 주기적으로 자력갱생·절약투쟁·국산화를 강조해 왔지만,¹²²⁾ 경제피폐 → 사회적 불만 증대 → 권력층 동요의 연쇄효과로 중장기적으로 정권 자체가 흔들릴 수 있다.

북한이 협상 교착국면을 타파하기 위해 핵·미사일 시험 유예를 깨는 벼랑 끝 전술을 구사할 가능성도 있다. 과거 2005년 ‘9.19 공동성명’ 직후 ‘BDA 문제’가 불거지자 북한은 이듬해 탄도미사일 발사와 핵실험으로 대응했다. 당시 김계관 부상은 ‘원숭이를 움직이게 하려면 엉덩이에 불을 붙여야 한다’고 했다. 김정은이 거론한 핵협상 시한(2019년 말)이 지나고 미 대선전 본격 시작을 앞둔 시점에

121) 2019년 3월 노동신문은 “전후 잿더미도 헤치고 고난의 행군도 헤보았지만 현 세기의 10년대(2010년대)에 우리가 겪은 난관은 사실상 공화국의 역사에서 가장 엄혹한 시련”이라면서 “굶어 죽고 얼어 죽을지언정 버릴 수 없는 것이 민족자존”이라며 “물과 공기만 있으면 얼마든지 살아갈 수 있다는 강요한 정신”을 강조했다. 정론 “우리의 전진은 줄기차고 역세다.” 『로동신문』, 2019.3.21., 2면.

122) 2019년 신년사에서 김정은은 “우리 국가는 그 어떤 외부적인 지원이나 그 누구의 도움 없이도 얼마든지 우리인민의 역센 힘과 노력으로 우리식 사회주의 발전의 길을 따라 전진해 나갈 수 있다”고 했다. → 3월중에는 절약투쟁을 강조하여 “적대세력들이 발악 … 기름 한 방울, 전기 한 W도 아껴야.” 『로동신문』, 2019.3.23.; “한 g의 시멘트, 한 토막의 나무, 한 개의 못도 소중히”할 것을 강조했다. 『로동신문』, 2019.3.30.; 4월 12일 시정연설에서 김정은은 “장기간의 핵위협을 핵으로 종식시킨 것처럼 적대세력들의 제재돌풍은 자립, 자력의 열풍으로 쓸어버릴 것”을 주문했다. “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여.” 『로동신문』, 2019.4.13., 1면.

북한이 추가로 ICBM 시험발사를 한다면, 핵협상은 파국을 맞고 유엔 추가제재와 미국의 외교·군사적 압박이 가중될 것이다.

북한 스스로 협상 창구를 박차서 대립국면으로 전환될 경우, 북한은 적극적인 핵·미사일 능력 증강 정책을 구사할 것이다. 핵무기 소형화·수소폭탄 개발, 장거리 탄도미사일(ICBM) 및 잠수함발사 탄도미사일(SLBM)의 기술적 진전을 통해 미국 본토에 대한 확실한 위협능력을 보여주려 할 것이다. 북한은 핵무기를 대량생산·실전배치하면서 ‘핵보유국’ 위상에서 차기 미국 행정부와와의 협상을 도모할 것이며, 그 과도기적으로 북한 정치체제는 선군정치를 재강조, 다시 과거와 같은 위기관리체제로 전환될 수도 있을 것이다.

다. 분야별 전망

북·미 핵협상이 타결되지 않는 상황이 장기화되어 북한의 핵증강이 지속될 경우 북한에는 어떤 파급영향과 변화가 있을 것인가. 그 변화는 두 가지 세부 유형에 따라 차이를 보일 것이다. 하나는 북·미 쌍방이 추가적 도발이나 압박을 자제하면서 단순히 협상이 지지부진한 경우, 또 다른 하나로 북한의 추가도발에 이어 국제사회의 추가 제재·압박으로 확대되는 경우이다. 이러한 세부 유형에 따라 북한 내부 변화에 차이가 있을 것이다. 따라서 여기서는 첫째, 협상 담보 장기화에 따른 북한 내부 정치·경제·사회적 변화를 전망한다. 둘째, 북한의 추가도발과 이에 따른 협상파탄 국면에서 북한 내부 주민불만 폭발·정책갈등·김정은 권력누수 가능성으로 나누어 살펴본다.

(1) 세부 유형 1: 협상담보 장기화 국면

북·미 핵협상 부진으로 경제제재가 장기간 지속된다고 가정할 경우 북한 내부에 미치는 파급영향을 판단해보면 다음과 같다. 핵협상이 담보되는 경우 미국의 입장은 대북제재를 엄격히 유지할 것이며, 제재 장기화는 북한 체제에 이중적으로 부정적 영향을 미친다. 외화난, 생산위축 등 경제활동에 미치는 직접적 효과와 통치자금 축소 및 체제에 대한 회의감 증대 등 정치·사회적 파장이 뒤따른다.

(가) 정치 변화

통치재원의 유입이 급속히 축소되는 상황에서도 김정은 정권은 비자금, 충성집단에 대한 보상, 핵·미사일 등 군사력 유지에 상당한 자금이 필요하다. 이 경우 김정은 정권이 구사할 수 있는 조치로 지배연합 규모 축소, 주민 궁핍화 방치, 체제전반에 걸친 억압기제 강화가 예상된다.

첫째, 김정은은 지배연합 규모를 축소하는 대신 이들에 대한 보상은 유지함으로써 권력층 핵심부의 결속력을 높일 것이다. 북한 정권은 세습을 거치면서 끊임없이 분파요소들을 차단한 결과 지배연합이 단출한 점이 특징이다. 김정은 정권의 지배연합 축소는 2019년 4월 인사에서 당 정치국원과 국무위원의 직위중복이 현저해져 인재풀이 제한적이라는 점에서도 확인되었다.

김정일은 오랜 후계수업 과정에서 인연을 맺은 측근들이 많으나, 김정은은 연고관계가 있는 측근들이 많지 않으며 비선정치를 부(父)처럼 선호하지 않아 승자연합 규모가 더 줄어들었다. 게다가 김정은은 수년간의 공포 통치로 많은 권력층 인물들을 퇴장시킴으로써 이미 외화수입 급감에 대비한 효과를 거두고 있다.

둘째, 주민 궁핍화가 불가피할 것이다. 김정은은 주민들에게 이미

제재가 어차피 오래갈 것이므로 내핍과 자력갱생을 주문해 놓은 상황이다. 김정은은 2012년 권력세습 초기에는 민생향상에 최우선을 주장하면서 경제개혁을 촉구하는 등 선량한 독재로 나가는 듯 했다. 그러나 이내 병진노선 선포(2013.3)로 사실상 ‘민생향상 유예’를 선언하였고, 정치행사와 핵·미사일 개발을 위한 과잉 조세·규제·징발을 하면서도 “인민들을 어떻게 더 높이 떠받들 수 있겠는가 … 늘 마음뿐이고 능력이 따라서지 못한다”며 양해를 구했다.¹²³⁾ 주민 궁핍화는 주민들에게 정치권력에 저항할 수 있는 자원을 감소시키는 효과를 발휘한다는 점에서 독재이론에 충실한 조치에 해당된다.

셋째, 억압기제의 강화가 예상된다. 억압은 일반 주민들 못지않게 간부 집단에 대한 통제를 강화하는 형태로 나타날 것이다. 인민대중 제일주의를 명분으로 중간관료들에 대한 반(反) 세도와 관료주의·부패투쟁을 강화하여 민심의 상대적 박탈감 완화를 도모할 것이다. 권력층 인물들의 ‘동상이몽 현상’을 단속하기 위한 ‘충성도 재조사’도 뒤따를 것이다.

당 조직지도부는 2018년에 권력층 내 ‘세도와 관료주의 타파 투쟁’¹²⁴⁾을 주도하면서, 10월에는 김정은 경호업무를 담당하는 호위사령부를 검열하며 미화 수백만불 소지혐의로 정치부 간부 수명을 숙청했다.¹²⁵⁾ 김정은도 “일군들 속에서 세도와 관료주의와 같은 인

123) 홍민 외, 『2017년 북한 신년사 분석』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 41.

124) 노동신문 2018년 12월 10일자 사설은 “우리 당은 이미 세도와 관료주의를 우리의 일심단결을 파괴하고 좀 먹는 위험한 독소로, 적들을 도와주는 이적행위로 보고 그와의 전쟁을 선포했다”고 하여 김정은이 기득권층의 특권의식과 부패 근절을 선언했음을 시사했다. “일꾼들은 인민을 위하여 복무하자.” 『연합뉴스』, 2018.12.10. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181210068900504?section=nk/news/all>> (검색일: 2019.12.10.).

125) “김정은, 친위대 호위사령부도 피의 숙청.” 『조선일보』, 2018.12.12., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/12/12/2018121200334.html> (검색일: 2019.9.20.).

민의 리익을 침해하는 현상들이 ... 중요한 문제로 제기된다.”고 했다.¹²⁶⁾

경제제재로 원자재 수입과 전기 공급이 제한을 받아 일부 평양의 대형공장들도 가동이 중단되었다. 노동자들이 장마당으로 모임에 따라 매대 자릿세가 급등하고 시장을 관리하는 중간관료들의 횡포가 증가했다. 따라서 시장을 둘러싼 간부들의 부패통제를 강화하면서 그 전리품을 지배연합이 나누어 먹는 일종의 내부 외화벌이 사업도 개발될 것이다.

김정은은 집권초기 광물 수출에 매진하는 방식으로 통치자금을 조달했다. 그는 김정일 시대 말기 ‘광산투자 붐’ 효과를 누리는 행운을 잡아 그런대로 넉넉한 통치자금 조달이 가능했다. 그리고 수년 지나 광산물 수출이 축소되자 1차 상품 수출, 인력송출 등 또 다른 외화벌이 인·허가권을 차별적으로 분배하는 방식으로 지지자들을 보상해왔다.

그러나 통치재원의 지속적인 감축으로¹²⁷⁾ 이권분배나 물질적 시혜보다 지위·계급 등 상징적 보상에 의존하는 경향을 보였다. 보상 자원이 고갈되면 숙청·계급강등 등 이미 준 것을 되뺀 방법을 사용하거나 억압수준을 강화했다. 결국 제재 장기화에 상황에서 김정은 지배는 폭정(tyranny)의 강화로 이어질 가능성이 있다. 폭정은 충성은 없고 높은 수준의 억압이 존재하는 체제이다.

126) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

127) 김정일 때 보다 김정은 시기 들어 충성자금 요구 증액 등으로 외화수입은 늘어났으나 핵·미사일 개발 및 전시성 건설 사업 확대 등 지출은 상대적으로 더 증가하는 경향을 보였다.

(나) 경제 변화

2017년부터 본격화된 대북제재로 북한 경제난은 이미 악화되었다. 수출규모의 급감, 외화수입의 급감, 생산 활동과 시장의 위축으로 이어지고 있다. 가장 큰 타격은 외화수입 감소에 따라 정권의 통치재원과 권력엘리트들의 보상 수입이 감소되고 있다는 점이다. 주민들에 미치는 영향은 생산부진·공급부족·시장위축으로 이어져 궁핍화가 진행될 것이다. 권력 엘리트들에 대한 배급수준도 축소가 불가피할 것이다.

북한의 무역규모는 2010년대 30~40억불이었으나 김정은 집권 초기인 2011~2016년 사이에는 석탄수출 호조 등으로 60~70억불(2014년 74억불로 최고)로 증가했다. 대외무역은 2017년부터 급격히 감소하여 2017년은 전년대비 15% 감소한 55.5억불, 2018년은 49% 감소한 28.4억불로 위축되었다. 특히 수출은 2016년 28억불에서 2018년 2.4억불로 급감했다.¹²⁸⁾ 경제성장률로 2017년 -3.5% 성장에 이어 2018년 -4.1%로 2년 연속 마이너스 성장을 이룩했다.¹²⁹⁾

북한은 2017~2018년에 대중국 수출 감소로 인한 외화수입 감소분만큼의 수입을 감축하진 않았다. 보유하고 있던 외화를 풀면서 수입을 일정 수준 유지했다. 그러나 이런 행태는 오래 지속되기 어려워 수입 감소에 따른 산업분야 타격도 적지 않을 것으로 전망된다. 농업부문도 농자재 부족과 태풍 피해 등으로 생산량 감소가 예상된다. 그리고 시장도 북·중 무역과 시장화가 상호 의존하면서 확대시키는 식으로 발달했다는 점에서, 대북제재는 시장의 위축으로 이어질 것이다.¹³⁰⁾

128) KOTRA(대한무역투자진흥공사), “2018년도 북한 대외무역 동향,” <<http://125.131.31.47/Solars7DMME/004/192018북한대외무역동향.pdf>> (검색일: 2019.9.3.).

129) 한국은행, “2018년 북한 경제성장률 추정 결과,” <<https://www.bok.or.kr/portal/bs/P0000559/view.do?nttId=10052998&menuNo=200690>> (검색일: 2019.9.20.).

130) 이무철 외, 『북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망』, pp. 355~356.

다만 경제제재에도 불구하고 북한 경제가 단기간 내 1990년 중반 ‘고난의 행군’ 시기와 같은 대기근으로 이어질 가능성은 높지 않다. 과거와 달리 북한의 식량생산 능력과 시장의존 생존능력이 커졌기 때문이다. 또한 이미 북한 당국은 제재 장기화에 대비해 자력갱생을 강조해왔기 때문이다. 그러나 현재와 같은 강력한 제재가 10년 이상 지속된다면 북한 경제는 파탄 상황에 도달할 수 있다. 대부분의 원부자재 수입이 막혀 산업 투자와 생산이 크게 후퇴하고, 경공업 부문 및 시장도 위축되며, 자력갱생도 무용지물이 되어 ‘제2의 고난의 행군’ 시기가 도래할 수도 있다.

(다) 사회 변화

현재와 같이 가중된 대북제재가 장기화되면 북한 내 달러가 마르고, 시장에 상품이 마르며, 인민들이 마를 것이다. 외화수입 급감의 초기 충격은 정권과 권력층의 소득 감소를 야기할 것이다. 그러나 권력층은 자신들의 수입 감소를 어떤 형태로든 말단 주민들에게 전가해 궁극적으로 주민 궁핍화는 심화될 것이다. 북한 관영매체의 “전후 잿더미도 헤치고 고난의 행군도 해보았지만 … 우리가 (지금) 겪은 난관은 사실상 공화국의 역사에서 가장 엄혹한 시련”이라는 주장이¹³¹⁾ 현실화될 것이다. 시장충격, 중간관료의 부패, 빈부격차 심화, 정권의 무능에 대한 분노로 민심은 2010년대 초반 화폐개혁 직후 수준으로 악화될 것이다.

제재의 장기화로 인한 시장의 위축은 시장의 ‘국가’에 대한 반격으로 이어질 수 있다. 북한 주민들의 집단적 궁핍은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기, 2010년대 초반 화폐개혁 파급영향 시기, 그리고 이번 2020년대 진입 무렵 경제난 가중에 따라 다시 재연되고 있다. ‘고

131) “우리의 전진은 즐기차고 역세다,” 『로동신문』, 2019.3.21., 2면.

난의 행군' 시기에는 대기근에도 불구하고 북한 주민들의 정치적 저항이 그다지 없었다. 김정일이 “우리 인민은 좋은 인민”이라고 할 정도였다.

그러나 화폐개혁에 따른 북한 주민들의 대응방식은 달랐다. 당국의 시장에 대한 강제적인 개입은 주민들에게 체제에 대한 근본적 회의감을 갖게 했으며, 당시의 주민소요는 정권에 대한 사회적 도전 가능성을 보여주었다. 앞으로 제재 지속으로 다시 시장이 위축되고 기득권층에 의해 시장질서가 교란될 경우 주민들의 상대적 박탈감과 정권의 무능에 대한 반감으로 주민소요가 재연될 것이다.

핵협상 부진 국면이 장기화되면 북한 당국은 미국에 대한 비난 강도를 높일 것이며, 내부적으로는 생활고에 따른 주민불만을 대미 적대감으로 무마하려 할 것이다. 그러나 제재 장기화로 시장이 위축된 상황에서 공장·기업소의 자력갱생마저 무용지물이 되어 식량과 물자를 구하러 다니는 사람들로 사회적 혼란이 극심해 질 것이다. 시장 물자의 품귀현상과 물가폭등, 대중 밀거래를 통한 특권층 및 돈주들의 여유 물자 확보, 식량과 생필품의 차별적 공급, 그나마 유지되는 시장거래에 중간관료들의 착취와 농간 등으로 주민들의 불만은 정권과 기득권층에 대한 반감으로 전환될 것이다. 누적된 불만은 공권력에 대한 도전으로 이어지고, 산발적 시위는 점차 집단화될 가능성이 있다.

(2) 세부 유형 2: 핵협상 파탄 국면

북한이 핵협상 파기를 선언하면서 핵·미사일 추가 도발을 하게 되면 핵협상은 종료된다. 그간 북한의 협상의도가 핵 증강을 위한 속임수거나 시간벌기에 불과한 것으로 확인될 경우, 김정은이 문 대통령에게 거론한 대로 미국의 강력한 보복이 뒤따를 것이다.¹³²⁾ 그

경우 한반도 긴장이 다시 고조되고 김정은 정권에 대한 국제사회의 압박도 극대화될 것이다. 따라서 아래와 같은 2017년 여름 상황이 재연될 수 있다.

〈글상자 IV-3〉 북·미 핵협상 파탄상황 관련 경험 사례: 2017년 여름 한반도

북한은 2017년 7월 4일 미국의 독립기념일 아침에 알래스카와 하와이 지역 도달이 가능한 ICBM(화성-14)을 발사했다. 그 직후 미국의 장거리 전략폭격기 B-1B 랜서가 한반도 상공에 전개되었다(7.8).

미 CIA 폼페이오 국장은 '더 이상 외교로는 풀 수 없다고 판단되는 순간 대북(레짐 체인지) 비밀공작이 개시될 것'이라고 했다(7.26). 헤일리 유엔주재 미국 대사는 더 이상 '물탄(watered down) 제재는 하지 않을 것'이라면서 대북 유류봉쇄 카드 검토를 시사했다(7.9).

다음 달 8월 초 트럼프 미 대통령은 "북한이 전 세계가 본 적이 없는 화염과 분노에 직면하게 될 것"이라고 했다(8.8). 또한 북한 해법에 대해 이견을 보이는 시진핑 중국 주석에 대해서는 미·중 무역전쟁을 시사했다(8.11).

이에 대해 김정은은 북한 전략군사령관의 '괘 포위사격 방안'을 보고받으면서, "미국이 망신을 당하지 않으려면 이성적으로 행동하라"고 대응했다(8.14). 문재인 대통령은 "한반도에 또다시 전쟁은 안 된다"고 했다(8.15 광복절 경축사).

자료: 저자 작성.

2017년에는 북한의 도발이 거세지자 미국 내에서 강경 대응 주장과 더불어 대화론과 주한미군 철수론도 제기되었다. 그러나 앞으로 북한의 추가 도발에 따라 북·미 핵협상이 파국으로 끝날 경우, (북한의 속임수가 반복된 것으로 드러남에 따라) 미국 내 유화론은 설

132) 문 대통령은 2018년 9월 25일 미 외교협회(CFR) 연설에서 김정은이 "많은 세계인이 북한의 비핵화를 위한 여러 조치에도 여전히 믿지 못한다. 속임수다. 시간 끌기라고 말하는 것을 잘 알고 있다. 지금 이 상황에서 속임수를 쓰거나 시간 끌기해서 도대체 우리가 얻을 수 있는 게 뭐가 있겠는가. 그러면 미국이 강력하게 보복할 텐데 그것을 어떻게 감당할 수 있겠는가. 이번에는야말로 진정성을 믿어 달라"고 했다고 소개했다. "김정은, '속임수 쓰다간 미보복 어떻게 감당하겠나' 말해," 『NK조선』, 2018.9.27., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/27/2018092700241.html> (검색일: 2019.7.8.).

자리를 잃게 될 가능성이 높다.

북한의 추가도발에 따른 유엔의 추가제재가 뒤따를 것이다. 대북 원유공급 중단, 해외 북한 노동자 고용 금지, 제재조치를 위반한 국가들에 대한 새컨터리 보이콧 등 강력한 내용이 포함될 것이다. 미국은 북한에 대한 외교적·군사적 압박을 더욱 강화할 것이다. ‘핵개발을 주도하는 인물’로 김정은 개인에 대한 제재를 채택하여 김정은의 해외활동을 어렵게 할 것이다. 또한 북한 선박의 활동을 묶어 놓기 위한 해상 봉쇄를 강화할 것이다.

이러한 상황에서 북한 당국은 ‘대미 결사전’을 표방함으로써 단기적으로 내부결속 효과를 거둘 수도 있을 것이다. 그러나 경제 제재, 외교적 압박, 군사적 봉쇄 등 복합적인 제재·압박이 장기화될 경우 김정은 정권에 미치는 파급영향은 충격적일 수 있다. 주민불만 고조, 권력층 내 갈등 증폭, 김정은의 권력 누수 등 정치변동 요인을 중심으로, 핵협상 파국에 따른 북한 변화(내부 파급영향)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.¹³³⁾

(가) 주민불만 폭발 가능성

경제제재로 시장은 위축되었는데 반미 집회를 위한 북한 당국의 동원이 빈번해진다. 북한 주민들 사이에서는 대미 적대감만 불러일으킬 뿐 먹고 사는 문제를 해결하지 못하여, 생계위험을 증폭시키는 정권에 대한 불만이 누적될 것이다. 사회적으로 누적된 불만은 주민들의 생활에 결정적으로 피해를 주는 당국의 정책과오, 계층적 위화감이나 불공정한 처사를 극단적으로 보여주는 ‘사건’에 의해 폭발할

133) 김정은은 이미 권력 장악 과정에서 정치변동의 위험성을 경험할 기회가 있었다. 후계자 시절 화폐개혁(2009.11)에 따른 반발로 산발적인 주민소요가 있었으며, 집권 이후에는 이권조정 과정에서 군의 반발 확산을 차단하기 위해 총참모장 리영호를 숙청(2012.7)했고, 이듬해에는 장차 자신에게 권력투쟁을 걸어올 것을 우려해 장성택을 반당·중파분자로 처형(2013.12)했다.

수 있다. 2010년 화폐개혁 직후의 상황이 재연될 소지가 높다. 예컨대, 화폐발행 가능성을 상정해 본다.

2018~2019년 제재국면의 심화에 따른 시장의 위축 조짐에도 불구하고 북한 시장에서 큰 폭의 물가변동이 보이지 않고 있다. 그 배경은 소득 감소에 따른 구매력 감소와 효과도 작음이었지만, 북한 당국이 화폐발행을 자제하면서 외화(外貨)가 시장에서 기축통화 역할을 하고 있기 때문이다. 달러라이제이션(dollarization)으로 북한 시장 물가는 중국 동북3성 물가와 비슷한 수준으로 유지되고 있다. 그러나 시장 위축에 대해 북한 당국이 화폐발행의 유혹을 극복하지 못해 일종의 '역 달러라이제이션'이 발생하면, 물가폭등과 물자품귀 현상이 동시에 나타났던 2009년 말 화폐개혁과 유사한 상황이 재연될 수 있다.

당시의 주민소요는 집합심리학 관점에서 정치변동 가능성을 보여준 사례였다. 배급체제가 붕괴된 상황에서 시장은 주민들에게 생존을 위한 유일한 출구였다. 화폐개혁을 통한 북한 당국의 시장에 대한 전격적이고 강제적인 개입은 주민들에게 좌절과 체제에 대한 근본적 회의감을 갖게 했다.¹³⁴⁾

이 상황에서는 주민들의 생계형 저항이 집단화되면서 시위형태로 발전할 수 있다. 이 과정에서 정책반대의 흐름이 공권력의 물리적 통제와 마찰을 빚으면서 지역 단위로 확산되고, 공공기관이나 계층적 위화감을 조성하는 대상(간부, 돈주)에 대한 공격이나 테러, 파괴행위가 나타난다. 당국의 강경진압은 주민들의 반체제, 반정권 의식을 강화하는 기폭제가 되어 사태는 더욱 확산된다.¹³⁵⁾

그러나 우발적 사건이 조직적 시위나 저항으로 발전한다 해도 곧

134) 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 233~234.

135) 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 145~146.

바로 대규모 군중시위로 이어질 가능성은 높지 않다. 이들의 초기 요구가 정권의 변화보다 사회경제면에서의 개혁과 변화를 요구하는 수준이기 때문이다.¹³⁶⁾ 2019년 여름 이후 홍콩의 반중 시위 사태를 지켜 본 북한 당국의 대비는 과거 화폐개혁 당시보다¹³⁷⁾ 더욱 강화되었을 것이다.

(나) 권력층 내 정책갈등 증대 가능성

개별 독재정권의 유지·발전에 영향을 미치는 핵심변수는 독재자·엘리트 관계(power-sharing)와 독재정권·주민관계(power-control)이다. 그 중에서도 동유럽 및 중동 사태에서 보듯이 핵심변수는 독재자와 엘리트 관계에 있다. 독재자의 권력원천은 정권 안정성에 대한 기대로 독재자의 명령을 모든 엘리트들이 따른다는 주관적인 ‘믿음’에 있다. 독재자가 권력 엘리트들에게 적절한 보상을 하지 못할 뿐 아니라 정책실패를 반복하면, 협력보다는 갈등관계가 우세해져 독재자의 미래에 대한 엘리트들의 불신으로 이어진다.

김정은은 집권초기 집중적인 공포통치로 권력을 공고화하는데 성공했다. 그러나 많은 비용을 지불한 결과였다. 빈번한 숙청의 결과 권력층 내 공동운명체 의식은 현저히 약화되었고, 권력 엘리트들 사이에서는 적극적인 정책주도 보다 보신주의와 양봉음위·면중복배가 일반화되었다. 게다가 숙청과정에서의 반복적인 수모로 상처받은 간부들이 양산된 상태다.

136) 위의 책, pp. 150~151.

137) 2009년 말 화폐개혁 당시 북한 당국은 ‘인민보안성·국가안전보위부 연합성명’을 통해 주민들에게 “불순세력을 쓸어버리기 위한 보복성전”을 경고했고(2010.2), 도·시·군에 폭동진압을 위한 ‘특별기동대’를 신설했으며(2010년 연말), 군 작전국장 출신 이명수 대장을 신임 보안부장에 발탁(2011.4)하면서, 중국에서 최루탄·헬멧·방패 등 시위진압 장비를 대량으로 구매(2011.6)했다. 여기에는 중동의 재스민 혁명을 목도한데다가 북한 내에서 화폐개혁 실패이후 주민들의 생계형 저항이 점차 집단화된 데 따른 위기감이 작용했다. 한기범, 『북한의 경제개혁과 판교정치』, p. 217.

이러한 상황에서 핵협상 파탄이후 부정적인 파급영향이 누적되면 서 권력층 내부에 이견과 갈등이 증대될 것이다. 처음에는 대미 강경대처에 한목소리를 낼 것이다. 그러나 점차 경제난, 사회불안, 군사적 압박 등 내부적으로 후유증이 심각해지면서 정책 이견이 대두 될 것이다. 대미 강경세력과 온건세력 간, 핵 증강을 고집하는 세력과 비핵화 협상을 주장하는 세력 간의 갈등도 노정될 것이다. 사회적 불안이 고조되면서 권력층에서는 정책노선 투쟁이 발생하고, 김정은의 실정이 반복되면서 파벌투쟁으로 발전될 수도 있다.

한편 사회주의 정권 위기 국면에서 군부의 역할을 보면, 중국과 베트남의 혁명 군부는 정권을 지탱하는 역할을 수행한 반면 과거 동유럽의 헝가리·폴란드·불가리아의 전문 직업 군부는 방임적인 태도를 보였고, 루마니아 정부는 반(反)정권 역할을 담당하였다.¹³⁸⁾

북한 군부는 김일성의 항일 빨치산 전통, 김정은의 선군정치 과정에서 혁명성을 토대로 정권을 뒷받침해 왔을 뿐 정권을 위협하는 행태는 크게 보이지 않아 왔다. 김정은은 선대의 선군정치에서 당 중심 정치로 전환하는 방식으로 군부의 힘을 빼고 자신의 권력을 다졌다. 집권 초기부터 다층적으로 군을 감시함은 물론 도전 가능성이 있는 군 핵심 인물들을 숙청했다. 그 결과 군(軍)의 자율성은 현저히 약화되었고, 군부의 이반 가능성을 원천적으로 봉쇄하는 효과를 거두었다.

그러나 군 간부들의 김정은에 대한 잠재적 불만은 김정일 집권 시기보다 누적되어 있을 가능성이 높다. 선군정치의 퇴조, 잇단 군 핵심간부 숙청, 잦은 군사칭호 박탈, 군 재정 및 사기에 대한 상대적인 무관심 등 군의 권위를 무시하는 김정은의 태도 때문이다. 군이 전통

138) 이경화, “사회주의 군부성격과 정권지탱 역할의 상관관계: 북한에의 함의를 중심으로,” 『한반도 위기구조와 통일·평화 담론의 재구성』 (2016년 북한연구학회 춘계학술회의 발표논문집, 2016.4.1.), pp. 227~241; 박정오, “1989년 루마니아 혁명과 차우세스쿠 독재체제의 붕괴,” 『동유럽발칸연구』, 제39권 2호 (2015), pp. 200~214.

적으로 보유한 이권사업의 축소도 불만요인이 되고 있다. 정치장교 우대와 야전군 홀대(당 군사위원에 야전군 간부 배제), 미사일을 운용하는 전략군에¹³⁹⁾ 대한 우대와 야전군 기존 병과에 대한 푸대접 등 군(軍)내 갈등요인도 증대하였다.

군부가 결속되어 있으면 신속한 군 동원으로 시위대 등 반대세력에 대한 강경대응이 가능해져 체제붕괴를 방지할 수 있다. 그러나 군 지휘부가 친위대와 야전군 등으로 수평적으로 분열되어 있으면 신속한 군 동원에 실패하여 시위진압 역시 실패할 수 있다. 군이 지휘부와 하급 장교 간 대립·갈등하는 수직적 분열 상태에 있는 경우는, 하급 장교의 반대로 군대에 대한 동원조차 어려워 애초부터 진압을 포기하는 경우가 생긴다.

북한군은 대체로 내부 결속을 유지하는 상태이나, 군수물자 지원·지휘관의 승진 가능성·김정은의 방문 빈도와 관심 표명 등에서 부대별로 차이가 있다. 따라서 평방사·호위총국·폭풍군단·로켓발사 부대인 전략군 등 친위부대와 일반 야전부대가 갈등하는 수평적 분열 가능성에 주목할 필요가 있다. 또한 제재로 군수물자 보급 등 특수부대와 일반부대 간의 차별 대우가 극심해지면 모든 부대들이 정권을 지지하지는 않는 상황이 발생할 수 있다.

139) 북한은 2017년 7월 3일 핵미사일 운용부대인 전략군 창설기념일인 ‘전략군절’을 맞아 ‘우리의 믿음직한 핵 무장력’이라고 전략군 띄우기에도 나섰다. “백두산 혁명강군의 최정예 무력, 조선인민전략군,” 『로동신문』, 2017.7.3.

(다) 김정은 권력누수 가능성

김정은이 주도한 핵개발과 핵협상 파탄의 정치·경제·사회적 후유증으로 김정은의 권력누수 가능성도 예상된다. 김정은은 집중적인 핵·미사일 개발 과정에서 막대한 재원을 투입했을 뿐 아니라 제재를 자초해 주민생활은 엄혹해졌다. 대미 핵협상을 통해 상황을 반전시켜보겠다는 시도도 실패로 귀결되었다. 어떻게 보면 핵·미사일 개발 집중으로 문제 상황만 키운 결과를 자초했다.

김정은으로서 경제제재를 해소하는 문제와 핵협상에 대응하는 문제는 피할 수 없는 과제가 되었으며, 어떤 선택을 하느냐에 따라 정권의 미래가 좌우되는 상황을 자초했다. 북한은 김정은이 세계정세를 쥐락펴락하는 '전략적 지위'에 오른 것으로 선전한다. 그러나 선택 여하에 따라 정권은 미래가 보장될 수도, 몸값을 부풀린 결과가 자가당착의 패착이 될 수도 있는 상황에 처해있다. 한마디로 정권을 건 배팅으로 '호랑이 등에 올라탄 처지'가 되었다.

김정은의 '비핵화' 의지가 과거와 같은 속임수의 반복으로 판명난다면 대외적으로는 미국 등 국제사회의 강력한 보복이 뒤따를 것이며, 중국도 미국의 강경한 입장을 고려하고 동북아의 핵 도미노를 우려하여, 북한을 지원하기 어려울 것이다.

내부적으로는 김정은의 잇단 정책실패가 권력누수로 이어지는 도전이 뒤따를 것이다. 사회불안 고조, 권력층 내 노선투쟁 발생으로 김정은 자신의 권력은 현저히 약화될 것이며, 핵·미사일 개발 집중 → 협상국면으로의 대전환 → 협상 실패 및 파국을 자초한 책임을 부담해야 할 것이다. 다음은 이상과 같은 상황 전개를 고려해 상정해본 하나의 시나리오다.

〈글상자 IV-4〉 제3유형의 북한 변화 경로 및 시나리오

2020년 봄 김정은은 당 전원회의를 통하여 2년 전의 핵·미사일 실험 중단 조치를 철회하면서 ‘핵·미사일 증강 정책(기술적 진전, 대량생산·실전배치)’으로의 복귀를 선언한다. 이어 핵협상 ‘선편’에서 변화를 보이지 않는 트럼프를 움직이기 위해서는 ‘원숭이 엉덩이에 불을 붙이는 전술’이 필요하다고 판단하여 ICBM과 SLBM 시험발사를 재개한다.

유엔 안보리는 북한의 버랑 끝 전술에 대해 그간의 ‘비핵화’ 표명이 속임수에 불과했다면서 ‘대북 유류공급 봉쇄’를 결의하고, 미국은 북한에 대한 외교·군사적 압박을 강화한다. 한반도 정세는 2017년 7월 이후 상황처럼 긴장이 고조된다. 북한은 반미집회를 빈번히 개최하면서 준전시 위기관리체제로 전환하며, 이 같은 버티기를 수년 유지한다.

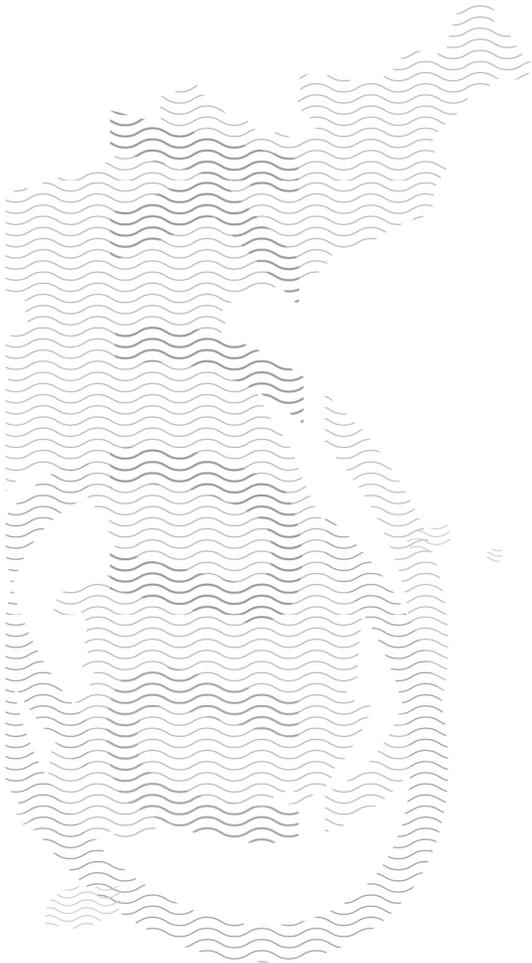
국제사회의 제재·압박 강화에 이어 동원체제가 장기화되자 북한 주민들은 생계위협과 함께 정권에 대한 불만이 증대된다. 상품 품귀와 물가 폭등으로 시장이 타격을 받고, 자연재해마저 겹쳐 자력갱생은 무용지물이 되고 사회적 혼란이 가중되는 등 ‘제2의 고난의 행군’이 현실화된다. 주민들의 생계형 저항이 점차 집단화·조직화되면서 지도부에 대한 노골적인 불만도 표출된다.

김정은은 대미 빅딜로 내부 모순을 일거에 치유하려는 전략이 차질을 빚자, 그리 내키지 않지만 중국을 방문해 식량지원을 바라면서 제재완화와 대미 중재를 요청한다. 그러나 시진핑은 북한이 red-line을 넘어선 상황에서 ‘완전한 비핵화’ 실천으로 사실상 항복해야 중재가 가능할 것임을 충고한다. 그는 이미 미국으로부터 ‘북한의 도발로 동북아 핵 도미노와 미국 주도 MD체제 구축이 불가피 할 것’이라는 귀뜸을 받은 상태였다.

김정은 정권은 대외적으로는 ‘대미 결사항전’을 표방하면서 다시 군사적 모험주의가 두드러지게 발현된다. 내부적으로는 경제·외교·군사적 압박이 장기화된데 따른 파급영향으로 총체적 위기 국면으로 치달고 있다. 경제는 파탄 나고, 사회적으로는 ‘김정은 실정’에 대한 불만과 함께 식량폭동과 반체제 사건이 빈발한다. 권력 총 내부에서는 정책갈등과 노선투쟁이 노골화되면서, 김정은 권력누수 현상도 나타나고 있다.

자료: 저자 작성.

V. 정책적 함의 및 대응방안



1. 요약정리

이 연구는 향후 10년 이상 북한 변화에 결정적 영향을 미칠 두 가지 변수인 ‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 변수조합을 통해, 북한 변화의 거시적 유형을 규명하고 그 경로와 양상을 전망하였다. 북핵협상을 통해 변화 가능한 핵문제 및 체제내부 상황에 따라 변화 가능한 개혁·개방의 변수조합을 통해, 가장 유력한 북한 변화의 3가지 유형을 도출하고 각 유형별 경로와 양상을 전망했다. 이러한 북한의 거시적 미래 상황에 기반하여 정책적 함의를 도출하기 위해서이다. 각 장별 주요 연구결과는 다음과 같다.

II장은 핵문제와 개혁·개방 변수의 주요 개념을 살펴보고 그 조합을 다루었다. 핵문제 변수의 주요 개념으로 핵무기 중심의 비핵화, 핵동결, 핵증강을, 개혁·개방 변수의 주요 개념으로 자력갱생, 개혁 없는 개방, 개방 없는 개혁, 개혁+개방을 상정하였다. 그리고 핵문제 및 개혁·개방 정책결정의 변수 조합을 통해 12가지 북한 변화의 유형을 추출하였다. 이어 각 유형에 대한 브레인스토밍을 통해 10년 이후 북한 변화를 전망할 때 현실가능성이 높거나 이상적인 북한의 미래상으로 3대 유형을 선정하였다.

〈유형 1〉은 북한의 ‘비핵화+개혁·개방’ 정책이 수행되는 이상적 유형이다. 이 유형은 북핵협상이 북한측의 비핵화 관련 선(先) 행동으로 급진전 시 전개 가능한 국제규범에 맞는 시나리오이다. 〈유형 2〉는 북한의 ‘핵동결+개방’ 정책이 수행되는 유형이다. 이 유형은 미국의 정치적 결단(북한의 과거 핵 인정)으로 북·미 간 비핵화 협상이 진전될 시 현실 가능성이 높은 시나리오이다. 〈유형 3〉은 북한의 ‘핵증강+자력갱생(개혁·개방 담보)’의 현 단계 지속 유형이다. 북핵협상이 지체되면서 2019년 현재 북한 정권의 정책이 지속되기

나 2017년 위기상황으로도 되돌아갈 수 있는 시나리오이다.

Ⅲ장은 북한 핵과 개혁·개방 정책의 역사적 경험이다. 김일성 시대로부터 김정은 시대로 이어지는 각 변수의 역사적 경험을 분석했다. 1절은 북한 핵 정책의 역사적 경험이다. 2절은 북한 개혁·개방 정책의 역사적 경험이다. 두 변수에 대한 북한의 역사적 경험 분석을 통해, 김일성·김정일·김정은 시대 정책결정의 특징 및 이 특징에 기초한 촉진요인과 억제요인을 추출하였다. 연구결과 다음과 같은 특징이 드러났다.

먼저 북한 핵 정책의 역사적 경험이다. 김일성 시대인 1955~1994년 간 핵정책은 ‘핵개발 모호성’ 정책으로 명명할 수 있다. 미래 에너지원으로써 ‘평화적 핵개발’을 명분으로 했던 김일성 시대 북한은, 핵개발에 대한 국제적 견제 속에서 핵개발의 의도가 없음을 강조하였다. 그러나 중·소 사회주의진영의 갈등 및 체제전환 흐름을 묵도하며 점차 1~2기의 핵무기 제조 능력이 있음을 암시하는 ‘실존적 억제’ 정책을 구사하였다. 김정일 시대(1994~2011) 핵정책은 ‘핵포기 모호성’ 정책이라 평가할 수 있다. 국제사회와의 협상 과정에서 타협과 결렬을 반복하며 ‘핵포기 의지’를 모호하게 하여 시간을 버는 전략적 기조에 따라 이루어졌다.

한편, 김정은 시대(2011~2019. 현재) 핵정책은 ‘핵개발 명확화(선명화)’로 특징지어진다. 무엇보다 ‘핵=체제 정체성’이란 기조로 드러났다. 김정일 시대 핵정책이 대외적 협상 속에 ‘핵포기’ 여부를 명확하게 밝히지 않으며 핵개발을 추진했다면, 김정은 시대 들어서서는 핵개발 정책을 명확하게 드러내며 ‘핵능력 고도화’를 이루었다. 이러한 핵개발 선명화 정책의 배경으로, 내적 요인은 3대 세습체제 안정 및 국가(경제)발전 환경 마련에 있다. 외적 요인은 ‘세계적 핵보유국 지위’ 확보를 통한 국가전략적 위상 강화 및 국제레짐을 통한 체제안

전 보장에 있다.

김정은 시대 북한의 핵정책은, ‘협상용 핵개발’을 넘어서 국제 전략적 지위를 강화하기 위한 핵무기 개발 완성이다. 북한은 핵능력 발전과 함께 핵을 중국과 러시아 세력 규합에 활용하고 있으며, 국제적 외교 갈등과 연계하여 반미-반제국주의 세력 결집에 적극적 행보를 보이고 있다. 무엇보다 핵을 김정일 시대 기울어진 ‘세력균형 회복’을 넘어서 국가 전략적 지위 강화의 도구로 활용하고 있다. 또한 대남, 대외 관계에 주도권을 잡는 핵심 수단으로 완성하여 활용하고 있다.

그런데 김정은 시대 핵정책은 2017년 6차 핵실험 이후 ‘핵무력 완성’을 선언한 후 변화를 보여 두 시기로 구분할 수 있다. 먼저 1기는 핵개발 통한 핵능력 고도화에 집중했던 2017년까지이다. 2기는 추가 핵실험 동결 의향을 표명하며 ‘핵개발로 인한 이익’을 얻기 위해 협상국면으로 진입한 2018년 이후이다.

이러한 역사에 기초하여 북한의 비핵화 협상을 촉진하는 요인을 살펴보았다. 내부적 요인은 크게 두 가지이다. 하나는 경제난으로부터 체제위기를 넘기기 위한, 즉 ‘국내문제를 해결하기 위해 외부의 협력을 얻어야 할 필요성’의 대두이다. 이는 자력갱생/자립경제라는 전통적 경제발전 정책이 효과를 발휘하지 못하고 내부 자원을 통한 발전에 한계가 도래했을 때 이루어졌다. 대표적으로 1994년 북·미 간 제네바 합의, 2005년 9.19성명, 2007년 2.13합의 및 10.3합의 등 김정일 시대 비핵화 협상이 그러하였다. 이러한 시기에는 ‘체제 안전 보장’ 및 ‘평화적 핵이용’이 강조된다.

또 다른 하나는 핵을 지렛대로 하여 국가전략적 지위를 상승시키 고자 할 때 이루어졌다. 무엇보다 최고지도자의 의지가 협상을 통한 ‘단번 도약’을 원할 때 비핵화 협상이 촉진되었다. 이때는 내부적으

로 정권이 안정되고 협상의 무기(핵능력 향상)가 갖추어 졌을 때 이루어졌다. 대표적으로 2018년 이후 김정은 시대 비핵화 협상이 이러한 양상으로 진행되고 있다.

외부적 요인은 미국, 중국/소련, 한국의 우호적 또는 공격적 대북 관여 정책이 수행될 때 비핵화 협상이 촉진되었다. 이때 관여 정책은 평화적 관여 뿐 아니라 군사적 옵션 고려까지 포함된다. 평화적 해법을 모색한 1990년대 초중반 클린턴 행정부의 대북 관여 정책과 군사행동을 고려한 2000년대 초중반 부시 행정부의 대북 관여 정책은 그 성격이 질적으로 다르다. 그러나 1994년 및 2005년으로 대표되는 전략적 타협은 이러한 배경에서 진행되었다. 또한 2017년 트럼프 행정부의 전쟁불사 움직임 또한 북한을 대화의 장으로 나서게 한 배경이 되었다.

전체적으로 김정은 시대 북한이 핵협상에 나서는 가장 큰 이유는 외부의 제재압박 때문이다. 따라서 외부적 요인이 크게 작용한다. 동북아 갈등 고조 상황에서는 북한이 특정국가에 편승하여 핵보유를 기정사실화할 것이다. 반면 일국주도의 질서가 형성되면 압박이 거세져 핵협상에 임하는 동기가 생길 수 있다. 내부적으론 외부의 대북 제재/압박이 내부에 임계점에 육박하는 수준으로 가해져 내부 반발이 커질 경우 협상에 나설 수 있다. 또한 최고지도자의 리더십이 정치군사 우선에서 경제외교 우선으로 전환될 경우 핵보유를 부담으로 인식하여 핵협상을 촉진할 수 있다.

한편 북한의 비핵화 협상을 억제하는 요인으로 내적 요인은 '정권 안정화 필요'가 크게 작용한다. 북한이 비핵화 협상 국면에서 긴장고조 국면으로 태도를 바꾼 역사적 기점을 보면, 대표적으로 1998년(김정일 정권 체제 수립기), 2009년(김정일 와병 후 김정은 후계체제 구축기), 2012년(김정은 체제 수립기) 시기이다.

비핵화 협상을 억제하는 외적 요인은 미국과 한국, 동북아 주요국의 대북 비관여 전략 수행시기이다. 미국, 중국/소련, 한국의 소위 ‘대북 전략적 인내’라는 미명의 ‘북한 무시전략’ 또는 비관여 정책 수행시기이다. 대표적으로 미국의 오바마 행정부 시기, 한국의 이명박 정부 시기 등을 떠올릴 수 있다. 북한의 비핵화 협상은 역사적으로 외부의 우호적 또는 공격적 대북 관여 정책이 수행될 때 촉진되었다. 이와 반대로 주변국의 대북 비관여 정책은 비핵화 협상을 억제한다.

다음으로 북한 개혁·개방 정책의 역사적 경험이다. 김일성 시대의 경제관리 개선 의제 상정은 세 차례였다. ① 1960년대 탈스탈린 흐름으로 인한 북한 갑산파의 가(假)화폐 사용 주장, ② 1970년대 말 중국의 개혁·개방 이후 북한 합영법 제정 및 연합기업소 제도 도입, ③ 1980년대 후반 구소련 및 동유럽 사회주의 체제변화로 인한 북한의 나선특구 설정과 무역중시 정책이다. 이러한 역사를 관통하는 공통적 특징은 4가지이다.¹⁴⁰⁾

첫째, 의제설정 초기에 개혁의제가 정치논리에 종속되었다. 외부로부터 변화의 파고가 밀려오면 일단 경제개혁 문제는 지도자의 ‘선(先) 통일·단결 및 독자성 고수’ 강조라는 ‘주체의 강화전략’에 간혀 상정이 어렵게 된다(잠금 효과). 둘째, 시일이 흘러 정치적 파장이 크지 않다는 판단이 들면 뒤늦게나마 개혁과제를 받아들인다(지체 효과). 셋째, 그러나 때늦은 개혁과제 수용도 공개적으로 적극 추진하는 것이 아니라 조심스럽게 받아들이는 모양새를 취하고, 개혁조치에 정치논리와 경제논리가 뒤섞이는 양상이다(절충주의). 넷째, 북한의 정책결정체계에 각인된 경험은 개혁과제에 정치적 민감성이다. 북한 정권의 최초 경제개혁 의제인 노동자들의 인센티브 제고를 위한 ‘가(假)화폐’ 사용 주장을 집권세력이 아닌 반대파(갑산파)가

140) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, pp. 475~476.

제기했고, 결국은 개혁을 주장한 이들이 숙청되었다. 이후 북한 권력층 내에서 경제개혁 거론은 극히 예민한 문제로 간주되었다.¹⁴¹⁾

김정일의 경제관리 개선도 1990년대에는 ‘주체의 강화(정치적 통일·단결)’에 주력하다가 2000년대 들어 ‘경제개혁 의제 개방’으로 절충하나, 2005년 이후 다시 ‘주체의 강화’로 전환하는 과정이 반복된다. 정치논리를 강조하다가 뒤늦게 경제논리를 보강하지만 다시 정치논리에 의해 경제논리가 봉쇄되는 개혁의제의 잠금 및 지체 현상이 반복된다. 이 과정에서 개혁론자들은 숙청당하고, 관료사회에서 개혁과제에 대한 기피 현상은 심화된다.¹⁴²⁾

김정은 시기 개혁조치는 김정일 시기와 비교할 때 대폭적이었다. 기업·농업·무역·가격·재정 등 광범위한 범위에서 상부의 지령을 축소하는 대신 일선 단위의 자율성을 확대했다. 선대(先代)에 금기시되었던 조치들이 큰 논란 없이 받아들여졌으며, 당과 내각의 이견(異見)도 크게 드러나지 않았다. 왜냐하면 이미 시행되고 있는 현상을 제도화할 것이냐의 문제였기 때문이다. 비교적 짧은 기간에 많은 조치들이 받아들여진 것은 문제 상황이 충분히 숙성되었고, 모순을 치유하기 위해서는 불가피한 선택이었기 때문이다. 개혁조치의 성격이 이미 일선 경제단위가 행하고 있는, 시장을 활용한 불법적 혹은 반합법적 경제활동을 추인해주는 사후 승인적인 조치였다. 그러나 개혁조치 적용여건은 악화되었다. 권력변수와 환경변수의 연이은 작용의 결과였다.

다음은 북한의 경제 개방 실태다. 북한은 1980년대 이전까지 ‘자립적 민족경제건설노선’을 추구하면서 사회주의권 내 경제협력으로 부족한 물자/투자를 의존해왔다. 따라서 무역과 외자유치를 위한 개

141) 위의 책, p. 476.

142) 위의 책, p. 477.

방 문제는 중요하지 않았다. 그러나 1990년대 구소련·동구 사회주의 체제전환 이후 대외경제 환경이 급변함에 따라 북한 당국도 변화하였다. ‘새로운 무역체제’를 표방하며 무역 분권화를 추진하였다. 해외 투자유치를 위한 나선선봉 지역 개방도 이루어졌다.

김정은 집권 이전 북한에 5개 경제특구가 설치되었다. 1991년 나선·선봉자유경제무역지대, 2002년 신의주특별행정구·개성공업지구·금강산관광지구, 2010년 황금평·위화도 경제지대가 조성되었다. 북한은 특구 개방과 함께 합영법, 합작법, 외국인투자자 관련 기업법, 회계법, 세금법 제·개정 등 투자유치를 위한 제도적 개선 노력도 병행하였다.

그러나 개방 효과는 미미했다. 나선지역의 투자유치 실적은 저조했으며, 신의주특별행정구는 2002년 행정장관 ‘양빈’의 체포로 무산되었다. 금강산관광은 2008년 관광객 피살사건으로 중단되었다. 개성공업지구는 그나마 성과를 내다가 2016년 북한의 핵실험과 맞물려 중단되었다. 황금평·위화도 경제지대는 2013년 북한의 3차 핵실험에 이어 장성택 처형으로 정체되었다.

김정은 정권은 기존의 대규모 복합형 경제특구 개발이 지지부진하자, 2013년 3월 김정은이 ‘경제개발구’ 창설 사업을 밝히고, 5월 ‘경제개발구법’을 제정하는 등 경제개발구 개발에 나섰다. 경제개발구는 중앙급 4개, 지방급 18개 총 22개가 추가로 설치되었다. 김정은의 경제개발구 추진은 김정일 시대와 비교해 몇 가지 특징을 보였다.

첫째, 중국식 경제특구 정책의 모방이다. 중국의 경험을 참고하여 경제 특구와 개발구를 중앙급 및 지방급으로 이원화했다. 둘째, 기존의 경제특구를 유지하면서 각 지방의 비교 우위 요소를 기초로 특화된 경제개발구를 추진하고 있다. 셋째, 기존과는 달리 지대 밖의 북한 기업이 경제개발구에 진출할 수 있게 하고, 지대 내부에 외국 자

본이 지대 외부의 북한 기업들과 연계할 수 있도록 하였다. 그러나 나진과 개성공단 진출 기업들이 지대 밖에 있는 북한 기업들과 위탁 가공 또는 생산 공정의 분업을 이루기는 어려웠다.

그럼에도 불구하고 북한의 경제개발구들이 아직은 제대로 개발되지 않고 있다. 잇단 핵·미사일 도발과 경제제재로 인한 대외관계 악화, 열악한 인프라 및 낙후된 물류체계, 내부 불안을 우려한 ‘모기장을 친 개방’이 특구개발을 어렵게 한다.

이와 같은 역사에 기초해 김정은 시기 경제 개혁·개방 의제 설정 경험을 정리하면 다음과 같다. 북한 정권은 김정일 집권 말기, 곧 김정은의 후계시기에 ‘주체의 강화’에 집중했다. 김정은 집권 직후에는 경제의 개혁·개방을 도모하다가 이내 개혁을 통제했다. 결국 김정은의 경제 개혁·개방 추진 과정에서도 잠금·지체효과와 절충주의를 보였다는 점에서 선대와 유사한 특징을 보였다.

차이점은 크게 세 가지이다. 첫째, 김정은 시기 경제적 개혁·개방 실험이 매우 짧은 기간으로 단축되어 결론이 난 점이다. 이는 김정은의 리더십 특징과 연계되어 있다. 최고지도자 김정은의 국가경제발전 구상 또는 의지가 경험이 풍부한 원로들과 논의되지 못하고 바로 정책화되는 특징을 보였다. 둘째, 정치·핵문제로 경제문제는 절충이 아니라 후순위로 밀려난 점이다. 김정은 정권 집권 초기 경제문제 해결을 위해 핵을 개발한다는 ‘경제·핵 병진노선’은 점차 현실 정치에서는 핵개발을 위해 경제문제를 뒤로 미루는 ‘핵·경제’ 병진노선으로 현실화되었다. 셋째, 경제문제가 핵문제에 밀려 국가정책의 후순위로 밀려나면서 인민경제를 국가가 책임질 수 없는 상황이 심화되었다. 따라서 각종 시장활동에 대한 규제가 이완되었다. 즉, 국가정책의 반작용으로 북한 당국이 의도하지 않은 시장의 확산이 있었다는 점이다.

이러한 역사적 경험을 통해 개혁·개방의 촉진요인과 억제요인을 보자. 현실 사회주의체제의 계획경제 문제가 누적되면서 북한 역사상 내부적으로 개혁·개방 정책의제가 촉진된 중요 요인은 ‘인민생활의 변화’였다. 주민들이 먹고 사는 문제 해결을 위해 아래로부터 형성된 각종 비공식적, 비합법적, 반합법적 자유시장경제 현상을 당국이 사후 추인 또는 제도화하는 과정에서 개혁·개방 정책이 이루어졌다.

따라서 정책적으로 김일성·김정일·김정은 시기를 거치면서 북한의 정책결정체계에서 여전히 정책당국의 의지가 핵심변수이기는 하나, 점차 정책 환경의 규정력이 강화되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 최고지도자의 입장과는 달리 현실 경제의 변화된 부분 반영은 불가피하여 시장화를 수용하는 쪽으로 변화 방향이 설정되었다. 또한 시간이 흐를수록 그 수용의 폭과 깊이가 확대되는 추세를 보인다. 즉, 집권층의 개혁·개방에 대한 불안감/완고성(억제요인)에도 불구하고, 누적된 경제관리의 모순에 따른 현실경제의 자체 치유능력(촉진요인)이 억제요인을 점차 압도한다.

북한 당국은 ‘정치적 잠금 → 경제개혁 지체 → 정치와 경제의 절충’ 방식으로 개혁과제의 속도를 조절하고 개혁내용을 절충하려 한다. 그러나 당국의 개혁 지체와 미흡에 따라 공식제도 이면에서는 시장을 활용한 불법 혹은 반합법적 경제활동이 활발해진다. 결국 당국은 의도하지 않은 시장화 혹은 비공식적 경제활동을 추인해 주는 형태로 경제개혁이 이루어지며, 점점 그 추인의 폭이 확대되고 주기가 빨라지고 있다.

이는 시장화 진전에 따른 현실경제의 변화가 당국의 정치적 잠금 조치를 능가하는 수준에서 개혁의제를 규정하고 있음을 의미한다. 김정은 집권 이후에도 정책결정 주체의 완고성에는 큰 변함이 없지만 경제관리 개선 조치는 시장화 진전에 따른 현실경제의 변화를 대

폭 추진하는 방향에서 이루어졌다. 이는 곧 경제관리 방식을 규정하는 현실경제의 영향력이 커지고 있음을 의미한다.

다음으로 억제요인을 살펴보겠다. 북한에서는 정권 수립 이래 5차례의 경제개혁 의제 설정 경험이 있었다. 김일성 시대에는 3차례의 개혁의제 설정이, 김정일 시대에는 한 차례의 길고 큰 폭의 개혁추진 경험(7.1조치·시장장려 및 박봉주 내각의 급진개혁 시도)이, 김정은 집권 이후에는 짧으나 큰 폭의 개혁추진 경험(농업 포전담당제·기업 책임관리제 실시 및 시장화 추진)이 있었다. 북한 경제 정책사에서 경제개혁 문제는 1950년대 전쟁, 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기를 제외하면 10년 주기로 대두된 셈이다.

김일성·김정일·김정은의 경제개혁 의제 설정의 공통 특징은 3가지로 요약된다. 첫째, ‘주체의 강화’라는 정치논리와 경제개혁 논리가 순환한다. 둘째, 개혁과제는 ‘초기 유보 → 지체 후 절충 수용’되는 불완전성을 보인다. 셋째, 그 결과 개혁성과 부진 책임을 물어 경제 간부들을 숙청한다. 이런 현상이 반복됨으로써 개혁·개방 의제에 대한 정치적 속박은 북한 3대 세습정권을 관통하는 구조화된 특성이 되었다.

이점이 북한 개혁·개방의 결정적인 억제요인으로 작용한다. 다시 말해 북한 정권이 개혁·개방을 쉽게 선택하지 못하는 것은 내부 지배구조의 특성에 기인한다. 지배세력의 기득권 축소 우려 및 주민들의 변화로 1인 지배체제의 동요를 우려하는 정치논리가 가장 큰 장애요인이다.

IV장은 변수조합에 따른 북한 변화의 3대 유형이다. 앞선 2장과 3장의 내용과 연계하여 현실가능성이 있는 북한 변화의 3대 유형 각각에 대해, 거시적 시각에서 북한 변화의 미래를 전망했다. 제1유형은 북한의 비핵화와 개혁·개방이 결합되는 상황이다. 이 유형은 한

국과 미국을 비롯하여 국제사회가 가장 이상적으로 상정하는 시나리오이다. 또한 김정은 체제가 이 변화 유형을 감당할 수 있는 수용능력이 있다고 판단될 때 선택가능하다. 여기서 북한이 선택할 개혁·개방의 길이 반드시 동유럽과 같은 체제전환을 의미하는 것이 아니다. 계획경제와 시장경제의 공존을 시도하며 특구 및 경제개발구 중심의 개방경제 발전을 지향할 것이다.

비핵화의 길은 핵보유국의 지위 포기과 체제결속의 사상적 구심력 약화를 초래할 수 있다. 정치사상적 공백은 경제강국이라는 실용주의적인 이데올로기로 채워질 것이다. 하지만 비핵화 이후에도 일당 지배체제, 당 영도의 국가 운영, 수령유일영도체제와 같은 정치체제의 근본적인 변동은 전망하기 쉽지 않다. 따라서 북한은 국가주도 개발독재식 경제발전을 추진할 것이다.

다만, 개혁·개방을 효율적으로 추진, 관리하기 위해 내각 총리에 게 상당한 권한을 이양하고, 국정을 실용적으로 운영하는 수준에서 부분적인 권력 개편이 이루어질 것이다. 또한 사상적 해이와 사회적 이완에 대응하여 사회통제 기술은 더욱 고도화되고 강화될 것이다.

내부적으로 군(軍)이 비핵화 선택에서 가장 큰 저항 집단일 것이다. 군의 불만을 누그러뜨리기 위해서 비핵화의 상응조치로 얻게 될 경제적 이익과 개혁·개방을 통해 형성되는 개발 이권의 분배에서 우선권을 주게 될 것이다. 또한 군의 부패와 특권화 문제가 오랫동안 정권의 골칫거리가 될 수 있다.

비핵화와 개혁·개방의 동시 노선으로 엘리트집단의 대이동이 불가피하다. 핵관료집단은 위축되고 경제관료의 급부상이 예상된다. 내각에서는 대외경제성의 역할이 크게 증대할 것이다. 간부 선발 배치 기준으로 전문성(실력)이 중요하게 작용할 것이다.

한편, 시장에서 성공한 붉은 자본가들 중 일부가 정치엘리트로 등

용될 것이다. 개혁·개방 시대에 이들은 기존 정치엘리트의 기득권을 위협하는 존재가 될 것이다. 또한 지방정부 및 지방간부의 급성장이 개혁·개방 과정에서 등장할 주목할 만한 정치 변화이다. 새로운 환경에서 정치엘리트와 붉은 자본가는 경쟁보다는 동맹을 선택할 것이다. 이들은 후견-피후견 관계를 통해 정부의 주요 정책에 영향력을 행사하고 지대를 추구하는 방식으로 각자의 경제적 이득 경로를 구축할 것이다. 이와 같은 정치관료와 자본가의 유착관계를 근절하기 위한 국가주도 사정 작업이 주기적으로 진행될 것이다.

비핵화의 과정은 오랜 기간 막강한 기득권으로 성장한 핵집단의 해체와 공간이동을 수반한다. 만일 핵의 평화적 이용이 가능하다면 기존의 핵집단 대부분이 원자력 발전 부문으로 이동할 수는 있어 문제는 비교적 수월하게 해결될 수도 있다. 그러나 만일 핵의 평화적 이용이 불허된다면 대체 공간이 조성되어야 한다. 기존 핵집단의 일부는 민수 경제부문으로, 나머지 일부는 협력적 위협감소(CTR) 프로그램을 수행하는 쪽으로 이동할 수 있을 것이다.

비핵화의 상응조치로 유입될 다양한 경제협력자금들은 대체로 SOC건설, 낙후한 기간산업의 재건, 지역개발협력 사업 등에 활용될 가능성이 높다. 이러한 국제사회 협력자금의 유입과 지출 효과는 장기적으로 나타날 것이다. 오히려 단기적인 북한 사회의 변화는 개혁·개방을 통해 나타날 것이다. 북한 당국은 정치체제의 변화 압력을 최소화하기 위해서 경제특구나 경제개발구 중심의 제한적인 개방정책을 추진할 것이다. 현재 북한이 지정한 경제개발구는 총 28개로 복합형경제개발구, 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공개발구, 첨단기술개발구로 구성되어 있다. 만일 북한이 개혁·개방 노선을 공식화한다면 이 개발구들이 가장 유력한 거점들이 될 것이다.

경제개혁은 만성 적자와 높은 부채율, 낮은 수익성을 가진 기업소

들에 대한 구조 조정으로 본격화될 것이다. 이러한 기업소들은 점진적으로 민영화될 가능성이 높다. 일부 기업소들은 국내 민간 자본에, 일부 기업소들은 외국 자본에 팔릴 것이다. 대부분의 기업소들이 안고 있는 유희 노동력의 높은 비율은 민영화에 장애요인이 될 것이다.

개혁·개방 초기에는 부동산 시장이 북한의 경제 활력을 이끌 것이다. 북한에 진출하는 외국 기업들에 의한 부동산 수요의 급증과 신흥 부호의 투기로 부동산 시장은 빠르게 성장할 것이며 장기간 건설 붐이 지속될 것으로 예상된다. 건설 부문은 지배연합의 각축장이 될 것이며, 관료들의 지대 추구 행위가 노골적으로 발생할 것이다.

관광업의 활성화는 주요 외화 획득의 원천이 될 것이며, 대내적으로 소비와 생산을 촉진시킬 것이다. 인터넷을 포함한 정보 개방과 통제는 북한 당국의 새로운 과제로 대두될 것이다. 급속한 경제성장과 함께 개인 자산이 증가하고 부유한 계층이 늘어나면서 개인과 사회의 임파워먼트가 크게 증대될 것이다. 특히, 기업가, 자영업자, 기술자, 전문직 종사자 등 중간계층의 임파워먼트는 북한의 정치사회 발전에 매우 중요한 역할을 할 것이다.

제2유형은 핵동결과 개방이 결합되는 상황이다. 이것은 북핵협상 진전 시 현실가능성이 가장 높은 시나리오이다. 비록 하노이 회담이 노딜로 끝났지만 북한 당국이 첫 번째 비핵화 단계로 영변핵시설 폐기를 생각하고 있다는 것을 확인되었다. 만일 북·미가 비핵화의 첫 합의를 이룬다면 중간단계의 목표로서 영변핵시설 폐기+α 수준의 핵동결과 상응조치(체제보장 조치와 제재 해제)일 가능성이 높다.

엄밀한 의미에서 핵동결은 북한의 ‘암묵적 핵보유국 지위 인정’을 의미한다. 또한 핵보유국 지위는 김정은 유일영도체계의 지속을 의미한다. 한편, 상응조치로 얻게 될 대북제재 해제로 침체된 경제는 다시 활력을 찾게 될 것이며, 내핍으로 누적된 엘리트와 대중의 스트

레스가 완화되어 김정은 리더십은 강화될 것이다.

하지만 핵동결로 인해 불만이 있는 핵집단에 대한 보상 문제가 남는다. 이 문제는 제한적인 경제개방을 통해 해결할 것이다. 개방 지역의 개발 이권 일부는 군을 비롯해 핵집단에게 할당될 것이다. 특히, 당장 외화 현금이 들어올 수 있는 관광개발구의 경우 지배권을 둘러싼 당과 군 간의 치열한 경쟁이 일어날 것이다.

완전한 비핵화가 아닌 핵동결 국면이기 때문에, 설령 대북제재가 해제되더라도 미래의 불확실성은 여전히 지속된다. 따라서 미국 자본과 기업은 대북진출을 주저하게 될 것이다. 하지만 중국, 남한, 일본의 상황은 다르다. 과거에 구축되었다가 일시 중단된 경제관계가 단기간에 회복될 수 있다. 북·일 관계정상화 논의가 본격화되면 일본과의 교역도 빠르게 재개될 것이다.

제재가 해제되면 수출입은 물론 해외노동자 파견이 재개되면서 외화수급의 문제가 해소될 길이 열릴 것이다. 또한 중국 및 한국과의 교역 및 경제협력 사업이 다시 정상화 되면서 북한은 경제건설총력 노선에 집중할 수 있게 된다. 자력갱생 노선 대신에 특구 및 경제개발구 중심의 제한적인 개방 정책을 추진할 가능성이 높아진다.

중국은 주로 국경을 접하고 있는 경제개발구들 중심으로 투자할 것이다. 특히 백두산과 삼지연 지역을 포함한 무봉국제관광특구에 눈독을 들일 것이다. 2007년 10.4선언에 포함되어 있는 백두산 관광 항목 때문에 남한의 우선권도 살아 있어 남한과 중국 간 경쟁구도가 형성될 수 있다. 은정첨단기술개발구는 IT 부문에서 앞선 남한의 지위를 활용하여 남북한의 새로운 협력사업의 공간이 될 수 있다.

북한 당국이 주력하는 정보산업의 육성과 경제의 정보화·과학화는 불가피하게 유희노동력의 증가를 발생시킨다. 유희노동력을 흡수할 경제공간으로 향후 개방될 특구 및 경제개발구가 대안이 될 수

있으며, 일부 상당수는 해외노동시장으로 파견되어 해소될 것이다.

대외경제가 활발해지고 전국적으로 개방 지역들이 생기면 사회문화 영역에서 외부의 사상, 문화, 정보의 유입이 증가할 것이며 이에 대한 효과적인 통제가 당국의 새로운 과제로 대두될 것이다. 발전한 과학기술이 국가통치에 접목되어, 대중정치를 비롯하여 사회통제의 패러다임에 변화를 일으킬 것이다. 디지털 기기의 대중적 보급과 이용은 반대로 고도화된 기술통제와 감시라는 양면성을 지닌다. 또한 미디어를 동원한 감정은 정권의 대중정치는 더욱 활발해 질 것이다.

제3유형은 북한의 '핵증강+자력갱생(개혁·개방 담보)' 기조로 핵협상이 지체되고, 2019년 현재 북한 정책의 기본 골격이 10년 이후에도 지속되는 상황이다. 현재와 같은 북한의 핵 증강 상황이 지속될 경우, 다시 말하자면 북한의 완전한 비핵화는 물론 핵동결 수준의 타협도 이루어지지 않는 경우이다. 북한의 대외환경이 더욱 어려워질 것이며, 그 상황에서 북한 당국은 자력갱생 및 중국 의존 방식으로 생존을 모색할 것이나, 그럼에도 불구하고 엄혹한 대외환경으로 북한 내부의 정치·경제·사회적 파장은 심각할 것이다. 게다가 북한의 추가 도발로 협상 자체가 파탄 날 경우에는 제재·압박이 가중되어 북한 체제 자체가 크게 동요할 가능성도 있다. 북한의 대외환경과 내부사정 변화를 전망하면 다음과 같은 4가지로 요약된다.

첫째, 핵협상 담보 상황이 장기화될 경우 북한의 대외환경은 더욱 악화될 것이다. 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재는 변함없이 유지되어 북한을 지속적으로 압박할 것이다. 북한의 비핵화보다 북한의 안정을 중요시하는 중국이 북한 정권의 일정한 버팀목 역할을 할 것이다. 그러나 중국의 대북지원도 미·중 관계에 의해 제약을 받을 것이다. 만약 북한이 추가 핵실험 및 장거리 미사일 도발을 한다면 핵협상은 파국으로 향하고, 경제제재는 물론 군사·외교적 압박까지

직면하게 될 것이다.

둘째, 외부의 제재·압박이 지속되는 상황에서 북한의 생존방식은 내부적으로 자력갱생을 강조하면서 대외적으로 중국의 지원에 의존할 수밖에 없을 것이다. 시장화 확대 등 내부 개혁 확대 가능성은 북한이 엄혹한 외부환경을 직면할 때마다 정치논리를 강조했다라는 점, 설사 내부사정이 급박해 개혁이 불가피해도 공급부족의 문제로 실효성이 없다는 점에서 기대하기 어렵다. 따라서 제재가 장기화되는 국면에서 북한이 그럭저럭 버티나갈 수 있을 것인지는 중국의 지원여부가 관건이다. 중국은 미·중 관계를 고려하여 정치·경제적 지원과 방치 사이에서 대북후견 수위를 조절할 것이다.

셋째, 중국의 일정한 지원에도 불구하고 현재와 같은 제재·압박 국면이 10년 이상 장기화된다면 북한 내부에서는 달리가 마르고, 시장 상품이 마르며, 주민들이 마를 것이다. 그렇게 되면 북한의 정치·경제·사회는 과거 ‘고난의 행군’ 시기에 버금가는 심각한 상황에 직면할 수 있다.

우선 경제면에서 볼 때 2017년부터 본격화된 대북제재로 북한 경제는 이미 악화되어 수출 급감, 생산 활동과 시장의 위축으로 이어지고 있다. 현재와 같은 제재가 장기화된다면 북한 경제는 파탄 상황에 도달할 가능성이 있다. 대부분의 원부자재 수입이 막혀 산업 투자와 생산이 크게 후퇴하고, 경공업 부문 및 시장도 위축되며, 자력갱생도 무용지물이 될 것이다.

정치적으로는 폭정이 심화될 것이다. 통치재원의 유입이 급속히 축소되는 상황에서도 김정은 정권은 비자금, 충성집단에 대한 보상, 핵·미사일 등 군사력 유지에 막대한 자금을 필요로 한다. 지배당국은 지배연합 규모를 축소하는 대신 이들에 대한 보상은 유지함으로써 권력 핵심부의 결속력을 높이려 할 것이다. 그러나 주민 궁핍화는

불가피할 것이며, 주민 궁핍화 방치는 주민들이 정권에 저항할 수 있는 자원을 감소시킨다는 점에서 독재이론에 충실한 조치에 해당된다. 반면 억압기제의 강화가 예상된다. 억압은 일반 주민들 못지않게 간부 집단에 대한 통제를 강화하는 형태로 나타날 것이다.

사회적으로는 정권의 무능에 대한 주민들의 반감이 노골적으로 표출될 것이다. 시장 물자의 품귀현상과 물가폭등으로 과거 ‘고난의 행군’ 시기처럼 식량과 물자를 구하러 다니는 사람들이 나타나며 사회적 혼란이 극심해 질 것이다. 밀거래를 통한 특권층 및 돈주들의 여유 물자 확보, 식량과 생필품의 차별적 공급, 그나마 유지되는 시장거래에 중간관료들의 착취와 농간 등으로 주민들의 불만은 정권과 기득권층에 대한 반감으로 전환될 것이다. 누적된 불만은 공권력에 대한 도전으로 이어지고, 산발적 시위는 점차 집단화될 수 있다.

넷째, 극단적인 시나리오로, 만약 김정은이 핵·미사일 도발을 재개하여 다시 2017년 여름과 같은 긴장고조 국면으로 몰고 간다면 북한의 대외환경은 급격히 악화될 것이다. 북한이 상황을 극히 악화시킨 데 대해 중국이 편들어 주기도 어려울 것이다. 북한은 원유공급 중단 등 추가 경제제재와 함께 해상봉쇄 등 미국의 군사적 압박에 직면하게 될 것이다. 김정은은 자신이 제재대상에 오를 수도 있을 것이다.

북한 당국은 대외환경 악화를 자초하였음에도 단기적으로는 ‘대미 결사전’을 표방하면서 체제결속을 도모할 것이나, 급격한 경제 피폐로 이어지면서 주민 불만이 폭발할 가능성이 있다. 주민들의 생계 위협으로 정권에 대한 불만이 누적될 것이며, 당국의 정책과오·계층적 위화감·불공정한 처사를 극단적으로 보여주는 ‘사건’에 의해, 화폐개혁 직후처럼 누적된 사회적 불만이 폭발할 수 있다.

권력층 내부에서는 대미 강경대처에 한목소리를 내다가도 경제난, 사회불안, 군사적 압박 등 내부적으로 후유증이 심각해지면서 이

견을 표출될 것이다. 대미 강경세력과 온건세력 간, 핵 증강을 고집하는 세력과 비핵화 협상을 주장하는 세력 간의 갈등이, 사회적 불안이 고조되면서 노선 투쟁으로 발전할 것이다. 김정은의 리더십도 자신의 실정이 반복되는 과정에서 주민소요와 권력투쟁이 빈발하며 현저히 약화될 수 있다.

2. 국가 사례비교의 함의

북한의 비핵화 협상이 2019년 9월 현재까지 진행 중이고 한반도 정세가 변동할 가능성이 있다. 이에 따라 북한의 핵정책 및 경제정책 방향도 변화할 가능성이 있다. 특히 김정은이 미국과의 핵협상 시안을 2019년 “올해 말까지”로 제시한 것을 고려할 때 2020년에는 협상의 성사 가능성과 방향이 보다 구체적으로 드러날 수 있다. 그럼에도 불구하고 하노이 회담 노딜 이후 북한의 ‘자력갱생과 군사력 강화’ 정책 기조 속에 ‘단계적-상호주의적 비핵화’ 협상안을 볼 때, 김정은 정권이 원하는 핵협상 안은 ‘핵동결+(경제발전 위한)대북제재 해제’ 동시 타결안으로 보인다.

이러한 상황을 고려할 때 비교정치적 함의가 있는 핵국가 사례는 파키스탄과 중국이다.¹⁴³⁾ 파키스탄은 핵실험 이후 인도를 억지하기 위해 핵선제 사용 가능성을 강조하면서, 핵무기 생존성 및 2차 공격 능력을 강화하였다. 파키스탄은 인도와의 재래식 군사 충돌에서 승리가 어렵기 때문에 외부의 영토침범 즉시 핵사용을 강조한 것이다.

143) 이하 사례비교는 홍우택, “북한 핵정책 특징 및 주요사건, 핵협상 또는 비핵화 촉진 요인과 억제요인, 북한 핵정책 유사 사례 비교분석” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.9.11.); 이중구, “북한 핵정책 특징 및 주요사건, 핵협상 또는 비핵화 촉진 요인과 억제요인, 북한 핵정책 유사 사례 비교분석” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.9.11.)에 기초함.

또한 전시에 빠른 핵무기 배치와 사용을 위해서 사용 권한을 지휘관에게 사전 위임하는 행보를 보였다.¹⁴⁴⁾

북한과 유사하게 파키스탄 역시 1998년 핵실험으로 국제제재(1175호)에 직면하였고 국가 재정상태 악화 및 주가폭락, 그리고 당시 강조하던 중장기 경제발전 계획(Program 2010)에 차질을 초래하였다. 핵개발 이후 파키스탄의 주요 행보는 핵무기나 핵정책 속성만으로 결정되지 않았으며 그렇게 해석하기도 어려웠다. 즉, 민과 군이 분리되었던 국내적 요인 및 인도와의 분쟁 등 국제적 요인에 좌우되었다.

물론 1998년 파키스탄의 핵실험 직후에는 제재해제를 위해 ‘포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)’ 가입 논의, 핵물질 감축 논의, 핵·미사일 관련 수출 통제 등의 논의가 진행되며 인도와의 군비통제 선언(라호르 선언, 1999.2)도 발표하였다. 그러나 국내적으로는 샤리프 총리 체제에서의 민군갈등 및 국외적으로는 인도 카르길(Kargil, 인도-파키스탄 정전선(停戰線)과 인접한 접경도시)에서의 군사적 충돌 등의 위기로 협상이 좌초되었다.

1999년 약 4500여명의 사상자를 낸 카르길에서의 군사충돌 이후 인도와 파키스탄 간 분쟁은 소강상태이다. 그럼에도 불구하고 군사적 대치는 지속되고 있다. 핵무기가 가져온 ‘불안한 평화’가 조성된 것이다. 파키스탄은 미사일 배치를 마친 2003년 이후에 무샤라프 총리의 군대 장악력이 높아졌고, 대미관계도 개선된 상황을 토대로 하여 인도와의 평화프로세스를 진행 중이다. 즉, 핵동결 속 미국 주도 IMF로부터 자금을 끌어들이며 경제발전을 꾀하는 전략을 수행한다. 또한 인도와 관계가 좋지 않은 중국의 경제협력을 유도한다.

144) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era* (New Jersey and Oxford: Princeton University Press, 2014), pp. 55~93, 121~152.

다음으로 북한 핵개발의 모델이 되었다고 평가되는 중국의 사례를 살펴보자.¹⁴⁵⁾ 중국 핵개발의 역사적 배경은 냉전의 특수한 환경에서 이루어졌다. 크게 미국과 소련의 영향이 크게 작용했다. 한국전쟁시 북·중 군대에 대한 미국의 원자폭탄 사용 건의, 1958년 제2차 대만 해협 위기 시 미국 합동참모본부의 중국에 대한 핵공격 논의, 그리고 1953년 스탈린 사후 흐루시초프의 반스탈린 정책에 대한 반발로 대두된 중·소 갈등이 작용하였다. 이러한 배경 하에 중국의 핵개발은 체제안전보장 및 서구에 대한 열등감 회복, 미국-소련으로부터의 자주 독립성 확립, 마오쩌둥 정권의 공고화를 목적으로 이루어졌다. 북한도 이와 유사한 이유로 핵개발을 추진한 것으로 보인다.

경제발전 전략과의 상관성 측면에서 중국의 핵무기 개발은 대약진운동 시기와 맞물려 있다. 대약진운동은 1958~1962년 초까지 중국 공산당이 전국적으로 전개한 국민경제 대약진이란 경제적 극좌운동이다. ‘5년 안에 영국을 추월하고 10년 내에 미국을 쫓아간다’는 목표 하에 진행되었다. 이러한 중국의 중화주의적 자긍심 고조와 함께 경제적, 정치적 독립을 쟁취하겠다는 전략적 목표에 따라 당시 중국 당국은 중공업 발전과 핵무기 개발에 집중하였다.

중국도 북한과 유사하게 사회주의체제 수립 초기 소련의 자본과 기술, 설비 지원을 통해 핵개발이 시작되었다. 그러나 이후 중·소 갈등으로 소련의 원조가 단절됨에 따라 중국 내부의 역량을 통해 핵무기 개발이 이루어졌다. 이러한 중국의 핵개발 역사는 다음 표와 같다.

145) 황태연, “중국의 핵개발과 경제발전 전략의 상관성” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.8.28.), 내용에 기초함.

〈표 V-1〉 중국 핵개발 역사 및 주요 사건

연도	주요 사건
1945년	일본 히로시마와 나가사키 핵폭탄 투하 이후 대량살상무기에 의한 인류공멸과 핵무기 위협에 대한 중국 공산당 진영의 대응 방안 모색
1953년	2월 미국 아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 대통령, 한국전쟁에서 북·중 군대에 대한 원자폭탄 사용 건의에 동의 소련과 상호방위조약 체결, 소련의 ‘핵우산’ 보호를 받게 되었음에도 핵개발 결정 중국과학원 중국원자력위원회(中国原子能委员会) 정식 성립
1955년	중공서기처 확대회의 마오쩌둥, 핵무기개발 결정 제1차 대만해협 위기(1954년 9월 3일~1955년 5월 1일) 기간 중 1955년 3월 아이젠하워 대통령의 허락 하에 국무장관 덜레스(John Foster Dulles)는 중국에 대한 대량살상무기 사용 공개적 위협
1956년	소련공산당 20차 대회: 자본주의 진영과의 평화공존 주장, 스탈린 개인숭배 비판. 이에 대해 중국은 수정주의라고 비판 중앙정치국 확대회의 마오쩌둥, 원자폭탄의 필요성 강조
1957년	소련, 미국보다 먼저 인공위성 ‘스푸트니크 1호’ 발사 성공 볼셰비키 혁명 40주년 기념식: 마오쩌둥이 미국에 대한 강경 대응과 핵무기 기술 지원 요청, 흐루시초프 이를 거절
1958년	제2차 대만해협 위기 시, 미국 합동참모본부 재차 중국에 핵공격 요구 흐루시초프는 아이젠하워와 긴장 해소 협의, 중국 관련 문제 협의: 중국의 반발
1959년	10월 달라이 라마 인도에 망명정부 수립, 티베트 문제로 중국-인도 간 분쟁 : 소련은 중립 표방, 단, 중국견제 위해 인도측 두둔
1960년	소련 군사고문단 중국에서 철수, 인도에 소련 군사고문단 파견
1962년	저우언라이 총리 중심으로 부총리 7명, 장관(部长) 7명으로 구성된 “15인 전문위원회”를 구성 중국의 핵역량 발전을 위한 통일적 지휘 책임
1964년	중국 신장위구르자치구 타클라마칸사막에서 최초 핵실험 핵무기 탑재 미사일 DF-2 실험 성공
1966년	‘제2포병’ 핵·미사일 전담 부대 창설, 핵·미사일 중앙통제 강화(2015년 ‘로켓군 부대(火箭軍, The PLA Rocket Forc)’로 개혁)
1967년	수소폭탄 실험 성공
1970년	최초 인공위성 발사 성공, 대륙간탄도미사일(ICBM)기술 획득
1971년	헨리 키신저와 닉슨 대통령 중국 방문, 미·중 ‘핑퐁외교’ 중국은 UN 안보리 상임이사국 지위 획득, UN에서 대만(자유중국) 탈퇴
1972년	중·일 수교
1979년	미·중 수교

자료: 황태연, “중국의 핵개발과 경제발전 전략의 상관성” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.8.28.), 내용에 기초하여 저자 작성.

중국은 수소탄 실험(1967) 후 확증보복 체제를 수립하였다. 즉, 결정권의 중앙집중 및 선제 핵공격 거부, 모호한 수량 및 분산, 상대방 도시 및 소프트 타겟(soft target, 깨기 쉬운 목표물로 산업시설, 인구밀집지역 등) 지정 등이다. 향후 북한이 이러한 길로 나갈 경우 핵전력 생존성 제고 및 재래식 군사력 강화가 전망된다.¹⁴⁶⁾

북한의 비핵화 협상에 합의가 있는 시기는 중국의 1970년대 이후이다. 2018년 북한의 비핵화 협상 및 한반도 데탕트 등을 고려할 때, 긴장완화 기조에 따라 북한이 핵정책을 보다 온건하게 조정해나간다면, 북한을 1970~80년대 중국과 비교할 수 있다. 핵무기를 보유한 후 개혁·개방 정책 기조로 본격적 경제발전을 꾀한 중국은¹⁴⁷⁾ ‘핵철폐를 위한 세계적 정상회의’를 추진하였다. 이와 유사하게 2018년 북한도 긴장완화 속 ‘핵선제불사용’을 재강조하며 비핵화 의지를 천명하였다.

한편, 북한의 핵이 유지/지속되는 상황에서 북·미 및 남북 간에 완전한 적대관계 해소는 어렵다. 따라서 상호보복을 전제로 하는 확증보복전략은 ‘북한의 국가경제발전 의지’를 그대로 인정한다면 장기적 선택이 되기 어려운 측면도 있다. 확증보복 전략은 정치군사적 측면에서 고도의 긴장을 지속적으로 요구하기 때문이다.

146) 홍우택, “북한 핵정책 특징 및 주요사건, 핵협상 또는 비핵화 촉진요인과 억제요인, 북한 핵정책 유사 사례 비교분석”; 이종구, “북한 핵정책 특징 및 주요사건, 핵협상 또는 비핵화 촉진요인과 억제요인, 북한 핵정책 유사 사례 비교분석”에 기초함.

147) 다만, 중국이 핵무기를 보유하고 나서 안심하고 개혁·개방에 나선 것은 아니다. 중국의 개혁·개방은 핵무기 보유와 상관없이 60년대 이후 문화대혁명의 혼란으로 경제가 붕괴되는데 따른 불가피한 선택이란 측면이 크게 작용했다.

3. 유형별 정책적 함의

북한 변화의 3대 유형을 살펴볼 때, 체제 변화가 가장 큰 유형은 제1유형이며, 현실가능성이 높은 유형은 제2유형이다. 그리고 제3유형이 변화가 가장 적은 유형이다. 이러한 상황 인식을 기초로 각 유형별 정책적 함의를 살펴보자.

가. 제1유형의 정책적 함의

북한이 완전한 비핵화와 개혁·개방을 동시에 선택하는 경로는 한 번도 가보지 않은 길이기 비현실적인 희망사항일 수도 있다. 하지만 그 경로가 북한에게 체제보장과 경제발전이라는 두 마리의 토끼를 모두 쫓 수 있게 해준다면 전혀 현실 불가능한 경로는 아닐 것이다. 북한이 어떤 정치체제를 선택하든지, 그들과 평화롭게 공존할 수 있고 호혜적 관계를 유지할 수 있다는 주변국의 신뢰구축과 관계 형성성이, 현재는 불가능해 보이는 경로로 북한을 이끌어 갈 수 있다.

따라서 북한이 완전한 비핵화의 길로 계속 전진할 수 있도록 이전 단계에서 확실한 동기를 만들어주는 것이 필요하다. 체제안전 보장을 위해 주변국(미국, 일본)과의 관계 정상화와 더불어 세계경제의 보편적 규칙을 지키면서 경제발전할 수 있는 기회를 줌으로써, 지도부의 비핵화 선택의 정당성과 자신감을 확보해줄 필요가 있다. 대북 압박정책만론 궁극적으로 북한으로 하여금 비핵화의 길을 선택하게 하는데 한계가 있다는 것은 이미 지난 역사에서 드러났다. 미국 트럼프 대통령의 ‘화염과 분노’ 발언 이후 북한은 더 아슬아슬한 벼랑끝 전술을 택했고 더 높은 수위의 핵무력 시위로 답했다. 경제적 궁핍 때문에 핵무기를 포기한 나라도 역사상 없었다.

북한이 경제-핵 병진노선을 종료하며 경제건설총력노선으로 전환하고 북·미 비핵화 협상에 적극적인 태도를 보이는 것은 긍정적인 국면이다. 하노이회담 결렬 이후에도 2019년 10월 현재까지 북·미 정상간의 신뢰관계가 계속 유지되는 것도 희망적인 부분이다. 중국의 협력도 비핵화 대화의 모멘텀을 유지하는데 긍정적인 역할을 하고 있다. 만일 북·미 간에 비핵화 협상이 타결되면 중국이 가장 큰 수혜국일 수 있다. 지역의 안정과 경제성장의 기회를 동시에 얻기 때문이다.

문제는 남북관계의 향방이다. 북한이 첫 번째로 요구하고 있는 체제안전 보장은 한·미 동맹 관계에 영향을 미칠 수밖에 없다. 비핵화는 북한의 가장 큰 전략적 무기의 포기를 의미한다. 당연히 남북한의 힘의 균형이 무너진다고 생각할 것이기 때문에 그에 상응하는 조치가 뒤따를 수밖에 없다. 따라서 한·미 동맹 관계의 변화는 불가피하게 될 것이다. 그런데 한·미 동맹 문제는 남한 사회에서 휘발성 높은 남남갈등의 소재라는 점에서 부담감이 클 수밖에 없다. 또한 북한은 남한에게 군축을 요구할 것이다. 특히 남한 내에 배치된 미군의 최첨단 전술무기가 북한에게는 위협적인 요소로 인식될 것이다. 만일 비핵화의 대가로 한·미 동맹 관계의 변경과 남한 내 미군의 전술무기 철수 등이 불가피하다면, 안보 공백의 우려를 잠재울 수 있는 철저한 대비책을 준비함으로써 우리 국민을 설득시킬 수 있어야 할 것이다.

앞서 언급한 것처럼 북한이 미국, 일본과 관계정상화에 이르고 국제사회의 경제협력이 본격화되었을 때, 북한측 입장에서 남한과의 관계적 이점(advantage)이 어느 정도로 유지될 수 있을지 진지한 검토가 필요하다. 북한에 진출하려는 남한 기업은 미국, 중국, 일본, 유럽연합 등 수많은 글로벌 기업들과 경쟁해야 할 수 있다. 북한이 세계경제보다 민족경제를 우선적으로 생각할 것이라는 보장이 없다. 특히 북한이 비핵화되고 개혁·개방이 되면 자연스럽게 통일로 이어

질 것이라는 논리야말로 상상의 산물이다. 비핵화 협상 과정뿐만 아니라 비핵화 이행 과정에서도 남한의 레버리지(leverage)를 계속해서 유지하는 방안에 대한 적극적 모색이 필요하다.

나. 제2유형의 정책적 함의

제2유형을 전망할 때 중요한 정책적 함의로, 먼저 북한이 핵동결 이후 국제적 구속력 속에서 완전한 비핵화를 추진할 수 있는 동기와 유인을 만들어야 한다. 그리고 그 동기/유인 및 관련되어 구속력 있는 국제기구/제도를 계속 유지하게 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

역사적으로 북한 정권은 경제문제 해결을 위해 개방지향적 전략과 반개혁적인 노력동원 전략 사이를 지그재그 방식으로 계속 이동하였다. 이 패턴은 경제침체를 극복하기 위한 개방 전략을 취하면서도 개방으로 야기되는 체제불안에 대한 우려를 억누를 수밖에 없는 정치적 딜레마 때문에 형성된 것이었다.¹⁴⁸⁾

따라서 비핵화가 계속 진전을 이루려면 대내적으로는 북한 정권의 개방 전략이 중도에 중단되지 않도록 주변 강대국 및 한국의 대북 관여가 지속되는 동시에 북한 체제보장이라는 안보 문제가 해소되어야 한다.

핵동결(또는 핵시설의 폐기)의 상응조치로 북한은 체제안전 보장과 경제발전의 장애물 제거를 요구하고 있다. 현실적으로 한·미 연합군사훈련의 무기한 중단과 경제제재 해제, 북·미 관계 개선 등이 상응조치로 거론되고 있다. 북한이 핵동결과 함께 개방 정책을 통해 경제발전의 성취감을 느끼게 하는 것이 ‘비핵화의 역진(逆進)’을 예방하는데 기여할 것이다.

148) 이중구, “북한 핵담론의 당론화 과정과 당론강화,” 서울대학교 정치외교학부 외교학 전공 박사학위 논문, 2016, p. 333.

따라서 남한을 비롯해 주변국의 지속적인 협력과 관여가 북한이 핵동결 다음 단계의 비핵화를 이행하는데 매우 중요하다. 특히, 에너지 문제 해결을 위한 주변국의 협력은 북한의 평화적 핵 이용 주장을 무력화시키고 개방정책을 계속 추진해 나가는 동력을 마련하는데 필수불가결한 요소이다. 따라서 북한의 에너지 문제 해결을 위한 다자협력체계를 구축할 필요가 있다.

관건은 핵동결이 완료되고 이후 단계의 비핵화를 위한 새로운 협상에 돌입하기까지 짧게는 수년을 넘어 10년 이상이 걸릴 수 있다는 점이다. 핵심은 그동안 일관된 대북 정책을 유지할 수 있느냐에 달려 있다. 북한을 제외한 동북아 주변국 대부분은 정권/지도부의 교체가 이뤄지고 대북정책도 변화할 가능성이 있다. 또한 북한이 합의에 반하거나 합의 범위를 벗어나는 핵활동을 은밀하게 진행할 수 있다는 의심이 일관된 정책을 유지하기 힘들게 할 것이다.

그러므로 남한을 비롯하여 주변국들이 대북정책의 일관성을 유지하고 북한이 최종적인 비핵화의 단계까지 진입할 때까지 양자 및 다자 협력체계에서 이탈하지 않도록 하는 외교적 노력이 필요하다. 따라서 남한 정부의 주도적 역할은 상당 기간 유효할 수 있다.

대북제재가 해제되고 북한이 개방 정책을 선택한다면 우리 정부가 구상하고 있는 ‘한반도 신경제공동체’ 또는 남북 ‘평화경제’를 추진할 기회의 공간 역시 넓어진다. 하지만 북·미 핵협상이 타결된 이후 북한의 지위는 지금과 확연히 달라질 것이다. 남북관계에서도 주도권이 달라질 수 있다. 게다가 북한에는 중국이라는 막강한 파트너가 있다.

따라서 북한이 만들어 놓은 설계도에 따라 남한이 부분적으로 참여하는 방식으로 불균형적인 협력이 전개될 수 있다. 김정일 시대 개성공단과 금강산관광 사업처럼 남북한이 함께 설계도를 만들어가는 방식은 북한에게 더 이상 매력적이지 않을 수 있다. 과거에 구축되었

다 중단된 남북한의 교류협력은 단순히 부활되는 것이 아니라, 북한의 개방 지역과 연계-확장되는 방식으로 연결될 가능성이 높다.

과거 인도·개발주의 차원에서 농업 부문의 교류협력이 활성화되었는데 대부분은 우리의 선진적인 농업기술을 전수하고 현대화된 농자재를 지원하는 방식이었다. 하지만 향후 남북 교류협력이 재개된다면 북한은 더 이상 이러한 방식의 농업부문 교류협력을 원하지 않을 것이다. 대신 숙천농업개발구, 북청농업개발구, 어랑농업개발구에 대한 투자를 제안할 가능성이 있다.

한편, 핵협상 타결 이후 북·미 간 관계개선과 북한의 경제성장이 현실화될 때 남북 간 '힘의 균형'의 변화에 대해 철저히 대비해야 한다. 핵동결 또는 핵시설 폐기가 북한이 현재 보유한 핵무기의 폐기를 의미하는 것은 아니기 때문이다. 그 강도가 다소 약해질지라도 여전히 우리는 북한의 핵위협에 놓여있게 된다.

게다가 북한이 체제안전 보장 조치로서 한·미 연합군사훈련의 중지를 요구하고 미국이 그것을 수용했을 때, 안보 공백을 어떻게 채울 것인가에 대한 설득력있는 플랜이 제시되어야 한다. 왜냐하면 이것은 한국의 안보 문제 뿐 아니라 남남갈등으로 전화할 휘발성이 강한 문제이기 때문이다.

다. 제3유형의 정책적 함의

2019년 10월 현재 북·미 핵협상이 지지부진하다. 북·미 모두 “대화할 생각은 있으나 양보는 없다”는 입장이다. 북한은 미국과 신뢰가 없는 상황에서 핵무기와 핵물질을 일거에 폐기할 수 없다고 주장한다. 미국은 북한 비핵화의 최종 모습을 모른 채 북한이 하자는 대로 할 수는 없다는 입장이다. 2019년 2월 하노이회담 노딜 이후 김정은은 미국이 ‘새로운 섀범’으로 나와야한다며 버티고, 미국 행정부

는 북한이 완전한 비핵화를 추진하지 않으면 경제제재는 유지한다는 입장이다.

북한이 자발적으로 핵을 포기할 가능성은 매우 낮다. 중요한 것은 북한이 핵을 포기할 수밖에 없는 조건을 만드는 것이다. 그 조건의 핵심은 제재·압박 유지와 창의적 해법의 발굴이다. 일각에선 그 해법의 하나로 최종단계 비핵화 조치와 그 대가인 북·미 수교, 제재해제, 평화협정을 담은 포괄적 공정표를 만들되, 그 이행은 단계적으로 하는 방안을 거론하고 있다. 그러나 북한이 완전한 핵 리스트 제공(핵신고)을 거부하고 있다.

창의적 해법보다 더 중요한 조건은 김정은 정권이 2018년 봄 협상의 장으로 나온 동인(動因)을 유지하는 것이다. 그것은 곧 북한이 핵·미사일 고도화의 대가로 질식할 것 같은 제재·압박을 받았기 때문이다. 북한이 비핵화로 갈 수 있는 길을 열어주면서 강력한 제재를 유지해야 북한이 움직인다. 북한이 핵 리스트 제공을 거부하는 것은 협상이후 숨 쉴 공간을 확보했기 때문이다. 협상이 장기화될수록, 비핵화가 지체될수록, 제재가 강화될 것이며, 제재가 장기화되면 달리가 마르고, 인민이 마르며, 급기야 정권도 마를 것임을 명확히 인식시켜주어야 한다.

북한이 다시 벼랑 끝 전술을 구사해 한반도 정세를 2017년 여름 상황같이 악화시킬 가능성에도 대비해야 한다. 김정은은 트럼프가 움직이지 않을 경우 본격적인 미 대선전을 앞두고 추가 핵·미사일(ICBM, SLBM) 실험을 위협할 가능성이 높으며, 실제로 적정 수위의 도발을 감행할 수 있다. 북한은 트럼프 행정부가 양보하지 않는다면 WMD 대량생산·실전배치를 하면서 다음 미 행정부와 '핵보유국' 입장에서 협상하겠다고 버틸 것이다. 우리로서도 평화와 전쟁 가능성을 동시에 대비해야 한다.

협상이 담보되고 제재가 장기화될 경우 김정은 정권이 기댈 언덕은 중국뿐이다. 시진핑 주석 방북(2019.6) 이후 중국의 북한에 대한 물밑 지원이 확대되고, 김정은도 대미 협상을 앞두고 여러 채널을 통해 중국이 보장해 줄 보협의 가치를 확인하고 있다. 중국이 북한의 비핵화보다 북한의 안정을 더 중요하게 여기고 있음을 북한도 적절히 이용하고 있다.

따라서 북한이 중국의 전략적 자산이라는 북·중 지도부의 인식을 바꾸는 방법을 찾아야 한다. 중국을 설득해서는 한계가 있다. 그러므로 북한의 핵 고수로 중국의 부담이 커질 수밖에 없음을 각인시킬 필요가 있다. 동북아의 핵 도미노, 미국 주도의 MD체제, 최근 중국의 경제성장을 저하 및 빈부격차 심화, 미·중 무역전쟁 등으로 경제가 어려운 상황인데다가, 홍콩 시위 사태 장기화로 대북 버팀목 역할도 한계가 있을 수 있다. 북핵문제는 동북아 안보구도에서 접근할 수밖에 없는 문제로 확대되었기 때문에, 우리의 대북정책도 중국 정세 및 미·중 관계의 변화, 동북아 안보구도 틀 속에서 기회요인을 식별해야 한다.

핵협상 담보 상황이 장기화된다면 우리의 대북정책도 장기적인 포석으로 접근할 필요가 있다. 김정은은 핵·미사일 고도화로 WMD 면에서 대남 비대칭 우위에 있으며, 동북아에서 게임 체인저로서의 전략적 지위를 확보하고 있다고 인식한다. 김정은 자신은 트럼프 대통령을 상대할 지위에 있으며 남한 대통령의 중재역할도 필요 없다는 것이다. 지난 광복절 다음날 조평통의 ‘막말’ 담화(2019.8.16)가 이를 증명하였다.¹⁴⁹⁾

우선 북한의 대남 ‘갑질’행태와 함께 한·미 이간에 유의해야한다.

149) “북, 남향해 막말 ... 전문가 ‘광장히 무례·남북관계에도 상처,’” 『연합뉴스』, 2019.8.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190816068400504?input=1195m>> (검색일: 2019.9.15.).

김정은이 핵 포기를 거부하고 한국을 배제한 대미협상에만 열중한다면, 우리도 그런 지도자에 집중하기보다는 북한 체제의 진화(regime evolution)에 관심을 기울일 필요가 있다.

4. 총괄 전망 및 우리 정부의 대응방안

가. 총괄 전망

북한 변화를 북한의 정치체제 측면, 경제적 측면, 남북관계 측면으로 구분하여 총괄적으로 전망해 보자. 먼저 북한의 정치체제 측면을 볼 때, 제2유형이 김정은 정권 강화를 유도할 가능성이 가장 높다. 제3유형의 경우, 아래로부터의 변화가 정치체제 변화를 추동할 가능성이 있다. 제1유형의 경우, 북한 정치체제의 집단지도체제로의 전환을 초래할 가능성이 있다.

다음으로 경제적 측면에 북한 변화를 볼 때, 제1유형 → 제2유형 → 제3유형 순으로 변화의 수준과 정도가 드러날 것이다. 그러나 문재인 정부의 '신한반도 체제'와 연계된 '평화경제' 주도적 수행성을 중심으로 살펴볼 때, 각 유형에 대한 진지한 고찰이 필요하다. 자칫 북한 변화가 장기간 제2유형에 머문다면 미국, 중국, 러시아, 일본 등에 대북 영향력은 높아질 것이다. 북한의 몸값이 높아진 상태에서 한국의 대북 영향력은 오히려 약해질 가능성이 있다. 따라서 동아시아 경제협력 공동체를 설계하는 우리 정부의 입지가 약해질 수 있다.

마지막으로 남북관계 측면에서 보면 한국과 국제사회의 입장에서 가장 이상적인 북한 변화 유형은 제1유형이다. 제3유형의 경우, 남북한의 대결 및 긴장 국면이 지속되는 상황이다. 한국의 국가이익 측면에서 보면 여전히 안보문제에 구속되는 환경이다. 북·미 간 전

략적 타협을 통해 현실가능성이 높은 제2유형의 경우, 미국의 국가이익 측면에서 보면 차선일 수 있다. 그러나 한국의 국가이익 측면에서 보면, 한반도 문제에 영향력과 결정권이 오히려 약해질 수 있는 상황이다. 핵협상이 우리의 대북정책 및 남북관계를 좌우하면서, 핵을 가진 미국, 중국, 러시아 및 첨단 군사력 강화를 모색하는 일본이 자신들의 국가이익을 최대화하기 위해 북한의 협상력(몸값)을 높이며, 결과적으로 한국의 국가이익을 침해할 수 있기 때문이다.

이러한 상황 인식 하에 북한 변화와 관련하여 한국과 국제사회가 거시 정책적으로 중요시해야 하는 것은, 북한 변화 양상이 <유형 3> → <유형 2> → <유형 1>로 진화할 수 있도록 조력하는 것이다. 물론 이러한 유형 변화가 단계적으로 진화되는 모양새는 아닐 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 2019년 현 단계에서 북한 변화의 방향이 ‘비핵화+개혁·개방’으로 진화하기 위해서는, 각 유형에 기초한 단계적 진화를 고려한 다음과 같은 대응방안이 필요하다.

나. 1단계 대응방안¹⁵⁰⁾

첫째, ‘PLAN B’ 준비를 구체화해야 한다. 2018년 이후 2019년 10월 현재까지 북한과의 협상 상황의 전개 및 북·미 간 행보 등을 보면, 전체적으로 ‘완전한 비핵화’라는 긍정적 시나리오에서, ‘과거 대화 이전 상황’이라는 부정적 시나리오로 무게중심이 서서히 변화될 수 있는 환경이다. 따라서 우리 정부는 북핵 문제 해결에 대한 과도한 긍정적 부각보다는, 다양한 상황을 가정하여 조용하되 치밀하게 대비해야 한다.

150) 박영자, “2032 서울-평양 공동올림픽 위한 총론적 대응 방향,” 『제25차 남북관계 전문가 토론회』 (민주평화통일자문회의 전문가토론회 자료집, 2019.10.24.~10.25.), pp. 44~46.

둘째, 공식 정책상으로는 무엇보다 한반도에 군사적 충돌을 억제할 수 있도록 남북 간의 인적·제도적 네트워크 형성에 주력해야 한다. 북한이 가지고 있는 ‘어렵게 완성한 핵 포기’에 대한 심리적 저항감’ 뿐 아니라, ‘개혁·개방의 결과’에 대한 정권 위기 불안감’을 완화시킬 수 있는 적극적인 인적·제도적 네트워크 구축 활동이다.

셋째, 대북제재 예외 조항인 우편·통신·정보·여행 교류 및 인도적 지원을 중심으로 한 북한 주민생활의 숨구멍을 열어 주는 정책 추진이다. 현재 국제사회의 대북제재규정에 의한 대북제재 예외 사항은 ‘우편, 통신, 정보 수출입, 개인용 용품과 용역 구입 등 여행과 관련하여 통상적으로 일어나는 거래’(제재예외: 대북제재규정31 CFR 510.213)가 있다. 또한 OFAC의 일반허가 조항(대북제재규정31 CFR 510.501~510.518)으로 ‘긴급의료구조, 유엔주재 북한인의 일상적 활동, 1년에 5,000불까지 개인송금과 휴대, NGO 활동관련 서비스제공,¹⁵¹⁾ 미 연방정부의 공식적 활동, 유엔 활동, 제3국 외교활동 관련 자금의 이체, 통신 위한 거래(통신장비 거래는 제외), 지적재산권과 관련한 거래/지급과 영수 허용, 비(非)교통적인 정박/긴급정박 경우(단, 유엔 안보리 결의에 의한 제재는 일반허가 비적용)’가 있다.

넷째, 이를 통해서 최소한 북핵·미사일의 추가적 실험을 막아 내야 한다. 즉, 현재 수준의 핵동결은 지속시키도록 조력하는 것이다. 김정은 정권의 소극적 비핵화가 동결, 즉, 추가 핵·미사일 실험과 연구개발을 자제하는 방향으로 작동하게 유도하는 것이다. 따라서 우리 정부는 남북 간 신뢰 및 대북 협상의 동력을 살리기 위한 노력을 지속함과 동시에 군사적 긴장완화에 주력해야 한다.

다섯째, 미국 행정부가 대북 협상 의지를 지속하도록 한·미 관계

151) 음식 등 인도주의 지원, 민주주의 지원, 전염병예방·영유아건강증진·지속가능한 농업·깨끗한 물 등 비영리적 개발, 멸종위기생물보호와 환경오염회복 등 환경보호 활동. 단, 수출통제규정 즉 EAR 품목이 아니어야 함.

및 남북관계의 보조를 맞추면서, 미국 내 대북 강경파를 설득하고 협상파들을 견인해야 한다. 이를 위해 먼저 미국 내 대북 협상파들과의 네트워크를 견고히 해야 한다. 그리고 이와 관련한 미국에 대한 유인(誘引)을 개발해야 한다.

여섯째, 동북아 행위자들 간의 예민한 갈등 구조에 민감하게 대응해야 한다. 최소한 미·중 갈등 심화에 대응, 일본 견인, 북·중·러 반미연대 향상에 대한 주시 및 긴급 대응이다. 좀 더 세부적으로 보면, 중국이 한반도 문제에 개입하여 대북정책을 대미협상의 지렛대로 활용하지 못하도록 할 필요하다. 또한 일본의 극우세력들이 적극적으로 대미 로비를 하여 북한에 대한 불신감을 미국 조야에 확산시키지 않도록 관리해야 한다. 그리고 북·중·러 간 반미연대 vs 미·일 동맹 강화로 우리 정부가 어떠한 행동도 하기 어려운 딜레마 상황에 빠지지 않도록 하는 정책이다.

다. 2단계 대응방안

첫째, 일단 영변에서 시작하여 핵 신고와 검증을 진전시켜 나가자고 북한측을 견인하며, 이에 상응하여 대북제재 일부 조항을 완화하는 방향에서 김정은 정권과 국제사회를 설득해 나가야 한다. 특히 섬유와 수산물 등 민생관련 물품에 대한 대북제재 해제를 우선 추진할 필요가 있다.

둘째, 단계적 비핵화 의제를 ‘군축으로 확장’하는 방안이다. 한·미 간 북한 비핵화 과정을 합의하면서, 북한에게 ‘핵능력이 있으니 체제 안정은 보장될 수 있기에 북측의 요구대로 비핵화를 단계적으로 진행하면서, 점차적으로 재래식 군비통제나 생화학 무기 문제 등도 함께 해결’해 나가자고 협상의 의제를 확장해야 한다. 그리하여 단계적 비핵화 및 군축 협상의 동시적 진화에 구속력을 갖게 하는 방안이다.

셋째, 미국의 독자제재를 해체하기 위한 행보를 본격화해야 한다. 대북한 제재는 각 국가의 국내법에 따른 '독자적 제재' 및 유엔 안보리 결의에 따른 '국제적 제재'가 있다. 이 중 앞서 다룬 제재예외 조항인 정보·인적 교류 및 인도적 지원을 적극적으로 수행하는 것 뿐 아니라 미국의 독자제재를 해체하기 위한 노력이 필요하다. 독자제재는 미국 외에도 EU, 일본, 한국 등도 있지만 미국의 단독제재가 가장 중요하다. 왜냐하면, 미국 제재는 미국인이 아니라도 대북제재를 벗어나는 활동을 한 개인과 기업 모두에 수출입 거래 및 금융거래 제한이 뒤따르기 때문이다(예, 2006년 BDA 사건).

그런데 미국의 「대북제재강화법」에도 대북제재의 예외 및 면제 조항이 있다. 제재 예외는 대북제재강화법 22(U.S. Code §9228a)에 따른 실종 미군 발굴 활동 등이다. 주목할 점으로 제재 면제 조항이다(대북제재강화법 22 U.S. Code §9228b). 면제 조항은 미국 대통령이 의회에 필요한 서면을 제출(30일부터 1년까지)하여 의회에서 통과되면 가능하다. 또 다른 면제 조항은 '북한 내외부의 정보유통 증진, 한반도의 민주적 평화통일에 기여 등에 필요한 경우'이다. 이 두 번째 면제 조항을 중심으로 북한의 변화를 촉진하는 사업계획을 설계하여 추진해야 한다.

넷째, 그리하여 북한의 비핵화를 추동하며 신뢰를 구축할 수 있는 대북제재 완화를 단계별로 추진할 필요하다. 세부적 1단계에서는 앞서 다룬 법적으로 인정된 제재의 예외와 면제 사항 추진에 대한 정치적 승인을 이룬다. 구체적으로 인도주의 지원사업, 대북제재규정의 제재 예외·면제 사업 등이다.

세부적 2단계에서는 테러지원국 해제와 2016년 이전단계로 대북제재 수준을 완화/복귀시키는 것이다. 즉, 개성공단 사업 재개 및 철도 연결 등이다. 그리고 3단계 이후에는 북한의 개혁·개방 수준에

따라 국제시스템과의 연계 강화를 지원하며 대북제재 해제를 조력한다. 즉, 국제금융기관 가입 및 국제기준의 정상적 무역관계 형성 등이다.¹⁵²⁾

다섯째, 앞선 1단계 대처방안에서 다룬 미국 행정부의 대북 협상의지 지속과 미국 내 대북 협상 네트워크 구축, 그리고 동북아 행위자들 간의 예민한 갈등 구조에 민감하게 대응하는 방안은 2단계 사업이 3단계 사업으로 나아가기 위해 더욱 중요할 수 있다.

라. 3단계 대응방안

첫째, 급격한 사유화 및 불평등 심화로 인한 북한에 인민봉기, 우익 테러, 쿠데타 등 비상위기 상황이 발생하지 않도록 대북 정보 및 남북 간 협력적 제도화를 추진해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 북한의 정치제도 변화가 경제발전의 결정적 요인이라는 것을 인식해야 한다. 물론 북한의 유일지배체제 변화를 우리 정부가 직접적으로 요구할 수는 없다. 그러나 북한의 적극적 비핵화와 개혁·개방 과정에서 분권화를 추동할 수 있도록 모든 대북정책 및 남북협력에 바탕으로 설정해야 한다.

둘째, 이를 위한 방안으로 국제 제도 및 규범을 따르는 북한 변화를 추동해야 한다. 무엇보다 북한의 급격한 변화가 자칫 러시아 유형의 약탈적 자본주의로 이행되지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 북한의 비핵화와 개혁·개방, 대북제재 완화와 해제 과정에서 국제 금융기관 등 각종 국제기관 가입을 유도하고 국제기준의 행동규범이 준수되도록 변화의 방향을 제도화해야 한다.

셋째, 북한의 정치관료에 대항할 수 있는 기술관료·지식인·노동

152) 그러나 북미관계가 정상화되더라도 전략물자 등 수출통제 물자에 대한 수출통제는 단계적으로 완화될 것으로 보인다.

계급 등, 북한의 긍정적 변화를 위한 계층 발전에 노력해야 한다. 긍정적 변화의 기회구조를 창출할 수 있는 이들 집단의 임파워먼트(empowerment) 향상 및 이들과의 연대를 향상시키는 방향에서 대북 조력이 이루어져야 한다.¹⁵³⁾

넷째, 북한의 신흥부유층인 돈주들이 새로운 체제의 건전한 기업가로 성장할 수 있도록 지원해야 한다. 현재 북한의 시장경제를 추동하며 서비스 산업, 상업, 유통업, 운송업 발전 뿐 아니라 지방산업 중심으로 경영능력을 획득한 이들이 북한의 돈주들이다. 이들이 북한에 빈곤이 감소되고 균형감 있는 경제제도를 구축할 수 있는 ‘좋은 기업가 마인드’를 가질 수 있도록 교육지원과 연동된 사업을 중심으로 조력이 이루어져야 한다.¹⁵⁴⁾

다섯째, 북한의 급격한 변화 과정에서 사회경제적 격차와 불평등이 확산되면, 북한 체제안정에 심각한 위해 요소로 작동할 수 있음을 다양한 경로 및 네트워크를 통해 북한 정권과 관료들에게 인지시켜야 한다. 이러한 사업 과정에서 북한 관료들이 ‘수령독재 하 충성 경쟁’로 얻는 이득보다 ‘분권화와 지역별 격차 해소’를 통해 얻는 중장기적 이익을 추구하도록 유도해야 한다. 분배의 규모가 커지면 북한 엘리트 집단들의 단기적 기득권은 상대적으로 축소될 수 있으나, 중장기적 시각에서 보면 수혜의 양과 질이 훨씬 안정적이며 크기 때문이다.

여섯째, 현재 북한의 계층, 세대, 지역 균열에 기초한 균형 잡힌 성장전략이 이루어지도록 발전 계획에 대한 경험 및 기술에 대한 조력이다.

일곱째, 북한의 군수산업 기술이 한반도의 균형적 산업발전에 기

153) 박영자·현인에·김화순, 『북한 주민의 임파워먼트』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 206.

154) 위의 글, p. 207.

여할 수 있도록 유도하며 민수산업으로 전환될 수 있도록 하는 정책적 기술적 지원이다.

마지막으로 이러한 우리 정부의 대처에도 불구하고, 북한에 인민봉기 및 쿠데타가 발생할 경우, 국제적 공동 대응 및 독자 대응 두 방향 모두를 활용해야 한다. 이때 주목할 점은 최대한 북한 내부에서 스스로 문제를 해결할 수 있도록 조력하는 방향으로 대응해야 한다는 점이다. 그렇지 않을 경우, 동북아 각국이 각기 자신의 국가이익에 따라 행동함에 따라 북한 체제의 위기가 한반도 전체로 확산될 가능성이 있다.

다만 북한 체제위기가 정권 붕괴 및 대규모 군사적 내란 조짐으로까지 확산될 경우, 위기지역에 대한 북한 주민 인도적 지원 및 대량탈북은 우리 정부가 주도적으로 나서서 해결해야 한다. 이와 관련한 구체적 액션플랜은 본 연구범위를 벗어나는 것으로 향후 과제로 남겨둔다.

참고문헌

1. 단행본

- 게오르크 짐멜 지음. 김덕영·윤미애 옮김. 『짐멜의 모더니티 읽기』.
서울: 새물결, 2006.
- 김갑식 외. 『2030 북한변화 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김일성. 『사회주의경제관리문제에 대하여(1)』. 평양: 조선로동당출판사,
1970.
- 남북교류협력지원협회·전략물자관리원. 『대북제재 참고 자료집 4.0.』.
서울: 남북교류협력지원협회, 2018.
- 리기성. 『식식경제시대와 새 세기 산업혁명』. 평양: 사회과학출판사,
2019.
- 박배균·이승욱·조성찬 엮음. 『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예
외공간』. 서울: 알트, 2016.
- 박영자·현인에·김희순. 『북한 주민의 임파워먼트』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 박형중 외. 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』. 서울:
통일연구원, 2012.
- 사회과학원 경제연구소. 『경제사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
사회과학출판사. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 이무철 외. 『북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망』. 세종: 경제·
인문사회연구회, 2019.
- 정성윤 외. 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』. 서울: 통일연
구원, 2018.
- 조민·김진하. 『북핵일지 1955~2014』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 최상희·최대식·이종권·홍성원. 『북한주택 현황조사·분석 연구』. 대전:
LH토지주택연구원, 2015.

- 클리퍼드 기어츠 지음. 김용진 옮김. 『극장국가 느가라: 19세기 발리의 정치체제를 통해서 본 권력의 본질』. 서울: 눌민, 2017.
- 한기범. 『북한의 경제개혁과 관료정치』. 서울: 북한연구소, 2019.
- 홍민·김갑식·박영자·정성운·홍제환·전재범. 『2017년 북한 신년사 분석』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 홍제환. 『김정은 정권5년의 북한 경제: 경제정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- R. H. 라우어 지음. 정근식·김해식 옮김. 『사회변동의 이론과 전망』. 서울: 한울아카데미, 2007.

Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF. *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017—Survey Findings Report*. Pyongyang, DPR Korea: Central Bureau of Statistics and UNICEF, June 2018.

Miller, Robert F.(eds.). *The Development of Civil Society in Communist Systems*. North Sydney: Allen & Unwin, 1992.

Narang, Vipin. *Nuclear Strategy in the Modern Era*. New Jersey and Oxford: Princeton University Press, 2014.

2. 논문

고경민. “독재자의 딜레마인가 권위주의적 사이버체제인가? 권위주의 체제에서 인터넷의 정치적 영향과 통제 메커니즘.” 『국제지역연구』. 제12권 제3호, 2008.

리영수. “투자봉사를 위한 경제개발구관리기관의 기능과 역할을 높이는 데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 제3호, 2019.

리유정. “이동통신망을 리용한 주민금융봉사를 활성화하는데서 나서는 중요문제.” 『경제연구』. 제2호, 2018.

- 박영자. “2032 서울-평양 공동올림픽 위한 총론적 대응 방향.” 『제25차 남북관계 전문가 토론회』. 민주평화통일자문회의 전문가토론회 자료집, 2019.10.24.~10.25.
- 박인성. “중국의 부동산시장과 주택정책 동향.” 『국토』. 통권368호, 2012.
- 박정오. “1989년 루마니아 혁명과 차우세스쿠 독재체제의 붕괴.” 『동유럽발칸연구』. 제39권 2호, 2015.
- 이경화. “사회주의 군부성격과 정권지탱 역할의 상관관계: 북한에의 함의를 중심으로.” 『한반도 위기구조와 통일·평화 담론의 재구성』. 2016년 북한연구학회 춘계학술회의 발표논문집, 2016.4.1.
- 이석. “북한 경제와 대북제재: 분석과 전망.” 『북한 김정은 통치체제와 대외정책』. 2019 KINU 부산 전문가 워크숍, 2019.8.7.~8.9.
- 이중구. “북한 핵담론의 당론화 과정과 당론강화.” 서울대학교 정치외교학부 외교학전공 박사학위 논문, 2016.
- 장형수·김석진. “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점.” 『현대북한연구』. 제22권 제1호, 2019.
- 정은미. “북한 중간계층의 결정요인과 특성.” 『통일과평화』. 7집 2호, 2015.
- 탄진·김성환. “중국 국유기업 민영화: 비효율성 전가 vs. 효과적 시장 타이밍.” 『아태연구』. 제25권 제4호, 2018.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09).” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.
- _____. “최고지도자의 경제 및 시장화 인식과 대응.” 홍민 외. 『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 홍민. “영변 핵시설 폐기와 협력적 위협 감소(CTR): 정치적 과정과 핵 시설 공간전환 모색.” KINU 정책토론회 자료집, 2019.2.21.
- 홍제한. “북중무역통계로 본 대북제재하 북한 경제.” 『KDI 북한 경제

리뷰』. 2019년 8월호, 2019.

Hachigian, Nina. “The Internet and Power in One-Party East Asian States.” *The Washington Quarterly*, vol. 25, no. 3, 2002.

Ong, A. “Neoliberalism as a mobile technology.” *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 32, no. 1, 2007.

文浩一. “非核化と平和体制構築への画期的前進: 2018年の朝鮮民主主義人民共和国.” 『アジア動向年報 2019年版』, 2019.

3. 기타 자료

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『오마이뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『한국일보』.

『NK조선』.

『Voice of America』.

38North <<http://www.38north.org>>.

네이버 지식백과 <<https://terms.naver.com>>.

에너지경제연구원 <<http://www.keei.re.kr>>.

조국통일범민족연합 남측본부 <<http://tongil-i.net>>.

통일법제 데이터베이스 <<https://www.unilaw.go.kr>>.

통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통일연구원 <<http://www.kinu.or.kr>>.

한국은행 <<https://www.bok.or.kr>>.

한미경제연구소 <<http://www.keia.org>>.

KOTRA(대한무역투자진흥공사) <<https://kotra.or.kr>>.

「기업소법」 제18조.

「살림집법」 제43조.

「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」 제5조, 제6조, 제11조 3항,
제58조.

김은혜. “북한 주민의 일상과 공간 변화의 정치적 파급효과” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.6.14.).

이중구. “북한 핵정책 특징 및 주요사건, 핵협상 또는 비핵화 촉진요인과 억제요인, 북한 핵정책 유사 사례 비교분석” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.9.11.).

홍우택. “북한 핵정책 특징 및 주요사건, 핵협상 또는 비핵화 촉진요인과 억제요인, 북한 핵정책 유사 사례 비교분석” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.9.11.).

황태연. “중국의 핵개발과 경제발전 전략의 상관성” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.8.28.).

김동수 전 북한 외교관 인터뷰 (2019.4.12., 통일연구원).

북한 내각 결정 제43호. “경애하는 김정은동지의 고전적로작 《현실발전의 요구에 맞게 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여》에 제시된 강령적과업을 철저히 관철할데 대하여.” 2014.07.10. 재인용: 한기범. 『북한의 경제개혁과 관료정치』. 서울: 북한연구소, 2019.

북한연구회. “2018년 김정은 신년사 전문.” 『북한연구논평』 통권 제23호, 2018.

부 록



〈부록 1〉 김일성 시대 북한 행정책 역사의 주요 사건

일시		내용
1955	3월	북, 과학원 제2차 총회에서 '원자 및 핵물리학연구소' 설치 결정
1956	2.28	북, 소련과 '연합 핵 연구소 조직에 관한 협정' 체결 (모스크바), 소련 드브나 (Dubna) 핵연구소에 북 과학자 파견, 방사화학연구소 설립
	3월	소련과 '조·소 간 원자력의 평화적 이용에 관한 협정' 체결
1961	9월	4차 노동당 대회, 아태 평화지대 제안 지지
1962	11.2	영변 원자력 연구소 설립
1974	3월	북한 원자력법 제정
	9월	국제원자력협력기구(IAEA) 가입(한국은 '57년 8월 가입)
1976	8.15	한반도비핵지대론 개시
1985	5월	핵연료봉 가공공장 착공
	12.12	핵확산금지조약(NPT) 가입(한국은 '75년 4월 가입)
1986	1월	영변 5MWe 원자로 가동 개시(1년 6kg 플루토늄 생산가능)
	6.23	한반도비핵지대 방안 북한 정부성명으로 발표
	12월	정무원 산하 원자력공업부 신설
1987	6.5	IAEA가 안전조치 협정안을 북에 전달하였으나, 북이 제때 가입하지 않음에 따라 IAEA 안전협정 가입시한 경과
1989	9월	프랑스 위성 스팟2호가 영변 핵시설 촬영과 공개
	11월	북, 태천에 200MWe 원자로 착공 및 영변 5MWe 원자로에서 폐연료봉(약 8,000개, 25~50톤) 인출
1990	2월	북, IAEA 이사회에 안전조치 체결 조건으로 대북 핵 불사용 및 불위협 명시를 요구
	3.6	IAEA 이사회, 북의 전면안전조치협정 체결 권고
	9.4~12.14	'남북고위급회담' 개최(3회)
	11.16	주UN 북 대사, "주한미군 핵과 동시 사찰시 IAEA의 사찰을 수락하겠다"
1991	6.11	북, "핵안전협정 문제에 관해 미국과 조건부 합의했다" 발표
	7.30	북 외무성, '한반도 비핵지대화 공동선언' 제안
	9.12	IAEA 이사회, 북의 핵안전협정 조인 촉구 결의안 채택 (북 거부)
	9.21	IAEA 총회 '북한 핵안전협정 이행결의안' 채택
	9.28	부시(George H. Bush) 미 대통령, '해외 전술핵무기 폐기 선언'

일시		내용
1991	10.22~25	제4차 남북고위급회담 개최
	10.28	한·미, 주한미군 전술 핵무기 전면 철수 합의
	11.25	북 외무성 성명, “주한미군 핵무기 철수 시 핵안전협정에 조인하겠다.”
	12.13	남북, ‘불가침 교류 협력 합의서’ 서명
	12.18	노태우 대통령, “남한 내 핵 부재” 선언
	12.22	북 외무성, “핵안전협정 서명 및 사찰 수락하겠다.” 성명
	12.31	남북 핵협상 고위급회담 3차 실무접촉 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’(비핵화 공동선언) 채택('92. 2. 19 발효) ¹⁵⁵⁾
1992	1.7	북, ‘안전조치 협정’ 서명 및 IAEA 사찰 수용 발표 한·미 팀스피리트(T/S) 훈련 중단 발표
	1.22	북·미 최초 고위급회담(김용순-켄터, 뉴욕)
	1.30	IAEA 핵안전조치협정 체결('92. 4. 10 발효)
	2.25	외교부 순회대사 통해 IAEA 핵사찰 수용
	3.19	‘남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’ 채택·발효 남북핵통제공동위원회(JNCC: Joint Nuclear Control Committee) 설립
	4.10	북 최고인민회의-IAEA, 안전조치협정서 비준
	1992.5.25 ~ 1993.2.6	IAEA, 북에 임시 핵사찰 실시 ¹⁵⁶⁾ 중대한 불일치(Significant Discrepancy) 발견 • 북: 5mwe 흑연감속로 형의 실험용 원자로에서 1회에 걸쳐 소량(80~90g)의 플루토늄 추출 • IAEA: 최소 3회(89, 90, 91)의 재처리로 보다 많은 양(kg단위)의 플루토늄 추출 / 방사화학실험실은 대규모 재처리시설, 2개 미신고시설은 재처리한 핵폐기물 저장소
7.2	미 국방부, 한국 내 핵무기 철수 완료 발표	
1993	1992.12.22 ~ 1993.2.9	IAEA, 북에 2개 미신고시설 방문 허용 요청(북 거부, '93.1.5) IAEA, 북의 미신고시설 2개 ‘특별사찰’ 수용 촉구(북 거부, 2.24)
	2.21	〈노동신문〉 ‘특별사찰 강요하면 전쟁초래’ 경고
	2.25	IAEA 정기이사회, 북의 특별사찰 결의안 채택(수락까지 1개월 시한)
	3.28	북, 준전시 상태 선포

일시		내용
1993	3.12	북, NPT 탈퇴 서한 UN 안전보장이사회 제출 한, '북한 NPT 탈퇴에 대한 성명' 발표 - 남북 간 기본합의서, 비핵화 공동선언, 부속합의서 등 모든 남북 합의 사항의 신뢰성을 상실시키는 중대한 행위, 2.25 IAEA이사회 의사결정 허용과 한반도 비핵화 공동선언에 따른 남북 상호 사찰에 응할 것을 촉구
	4.1	IAEA 이사회, '대북 결의안' 발표
	5.11	UN 안전보장이사회, 북의 핵사찰 수용과 NPT탈퇴 철회 촉구 결의안(825호) 채택
	6.2	1차 북·미 고위급회담(갈루치-강석주, 뉴욕), 북, NPT탈퇴 잠정 유보(11일). - 공동성명(Joint Statement)에서 핵불사용·불위협, 자주권 존중, 내정불간섭, 한반도 평화통일 지지 등 원칙 확인
	7.14~19	2차 북·미 고위급 회담(제네바), 북의 흑연감속로 및 관련시설을 경수로로 대체하는 문제 등 논의
	11.1	UN 총회, 즉각적 협조를 요구하는 대북 핵 결의안 채택
	11.11	강석주 외교부 부부장(북 핵협상 대표단장), 미국에 일괄 타결안 제의
	12.1	북, IAEA에 전문 보내 "북한 핵 현황의 계속성 약화는 IAEA 측의 책임"
	12.29	북·미, 뉴욕 실무접촉서 핵사찰 수용 합의 발표 (• IAEA 사찰 허용 • 남북 실무회담 개최 • 94년 팀스피리트 훈련 중단 • 3차 북미 고위급회담 재개)
	1994	1.31
2.25		북·미, 핵사찰 합의 내용('93.12.29일자) 공개 (• 팀스피리트훈련 중단 • 남북회담 재개 • IAEA사찰 개시(3.3~12))
3.3~14		IAEA, 북의 핵 의심 시설 7곳에 대한 사찰을 실시했으나, 북의 '사료 채취 거부'로 재처리시설 추가건설 사실만을 확인
3.21		IAEA 특별이사회, 북핵문제 안보리 회부 결정
3.31		UN 안보리, 북 추가사찰 수락을 촉구하는 UN 안보리 의장성명 채택
4.28		북, '정전협정 무효화, 군사정전위원회 탈퇴' 선언
5.30		UN 안보리, 북에 핵 연료봉 인출에 관한 협상 촉구하는 의장 성명 채택

일시		내용
1994	6.10	IAEA이사회, 대북 제재 결의안 채택 (연 60만 달러의 기술원조 중단 및 대북 지원금 대폭 삭감)
	6.13	북, 'IAEA 탈퇴' 공식 선언, 이에 대한 제재는 선전포고로 간주할 것이라 발표
	6.14	미, 장관급 회의 중 '대북 공격(Osirak Option)' 검토
	6.15	미, UN 안보리에 '대북제재 결의안 초안' 제시 1단계 - 무기금수와 문화기술과학교육 교류금지 2단계 - 국제금융거래중단
	6.15~18	지미 카터(Jimmy Carter) 전 미 대통령 방북, 김일성 주석 회담 - 카터 방북결과 서울 기자회견(6.19) ¹⁵⁷⁾

자료: 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2014』, pp. 6~13, 수정 및 재구성.

155) 주요 내용은 다음과 같다. • 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다. • 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다. • 남과 북은 핵재처리시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 아니한다. • 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대방이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다. • 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다. • 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 본문을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

156) • 1차: '92.5.25.~6.5. • 2차: '92.7.8~18. • 3차: '92.9.19~11. • 4차: '92.11.2~13. • 5차: '92.12.14~19. • 6차: '93.1.26.~2.6.

157) 북, 핵활동 동결 및 핵투명성 보장 용의, IAEA 사찰관 잔류 허용, 경수로 지원시 구형 원자로폐기, 미군유해발굴 허용, 남북 정상회담 제의(김영삼 대통령 정상회담 제의 수락)

〈부록 2〉 김정일 시대 북한 핵정책 역사의 주요 사건

	일시	내용
1994	7.8	김일성 사망(7.9 공식발표)
	7.8~10	3차 북·미 고위급회담(제네바)
	8.5~12	3차 북·미 고위급 회담 재개(제네바) - 북·미 연락사무소 설치, 경수로 지원, 폐연료봉 보관, 대체에너지 보장 등 4개항 합의
	9.23~10.17	3차 북·미 고위급회담 두 번째 회의(제네바)
	9.28	북 인민무력부 대변인, '특별시찰을 통해 군사 대상을 개방하려는 시도는 절대 불가' 주장
	10.21	제네바합의문(북·미 기본합의문, Agreed Framework between the United State of America and the Democratic People's Republic of Korea) 체결 • 북: 흑연감속로 및 관련 핵시설 동결, 경수로 완공 시 핵시설 해체 • 미: 2003년까지 1,000MWe급 경수로 2기 제공, 이전까지 매년 연간 중유50만 톤 공급
	11.1	북, 합의틀(Agreed Framework)에 따른 핵 활동 동결 선언: 5MWe 원자로 재장전 계획 취소와 50MWe·200MWe 원자로 건설 중단 발표
	11.7	한, '핵-경협 연계' 대북 경협축소 완화 방침 표명
	12.29	북·미, 뉴욕 실무접촉서 핵사찰 수용 합의 발표 • IAEA 사찰 허용 • 남북 실무회담 개최 • 94년 티스피리트 훈련 중단 • 3차 북미 고위급회담 재개
1995	1.21	미, 대북 경제제재 완화조치 발표(정보·통신, 금융거래)
	2.24	북 외무성, 평화체제 수립 문제 관련 담화문 발표
	3.9	한반도 에너지 개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization) 설립 (1차집행이사회 뉴욕 개최) • 집행이사국: 한국, 미국, 일본, EU • 일반회원국: 핀란드, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 칠레, 아르헨티나, 인도네시아
	5.19~6.12	북·미, 준고위급 회담(허바드-김계관, 쿠알라룸푸르)서 경수로 협상 타결(한국형 경수로)
	12.15	KEDO와 경수로 공급협정 체결 1,000MWe급 가압경수로 2기(한국 표준형)

일시		내용
1996	2.22	외교부, 잠정협정 체결 및 북미공동기구 수립 요구
	9.10	UN 총회, 포괄적 핵실험금지 조약(CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty) 채택
1997	10.8	김정일, 노동당 총비서 취임
	12.9~10	제1차 4자회담(제네바)
1998	3.6~20	제2차 4자회담(제네바)
	8.21~9.5	북·미 고위급 회담(찰스 카트먼(Charles Kartman) 한반도 평화회담특사, 김계관 외교부부부장) - 지하 핵 의혹사실, 핵 연료봉 처리, 미사일회담 재개 등 합의
	8.31	북한은 北 최초 인공위성(실패)이라 주장하고 서방은 탄도미사일(대포동1호)이라 평가하는 '광명성1호' 발사
	10.1~2	북·미, 3차 미사일 협상(뉴욕) • 미: 미사일 시험발사, 수출, 개발/생산/배치 중지 요구 • 북: 3년간 30억 달러 제공시 수출 중지가능
1999	10.21~25 11.9	제3차 4자회담(제네바, 10.21~25) KEDO 경수로 비용 분담결의안 서명 (• 한: 48억 달러 공사비의 70%, • 일: 10억 달러 상당의 엔화 • 미: 잔여 3억 8천만 달러 조달 책임)
	11.16~18	북·미 금창리 핵시설 의혹 관련 1차 협상(평양)
	1.19~22	제4차 4자회담(제네바)
2000	3.16	북·미, 금창리 지하시설 사찰 타결 (• 1차: 1999. 5월 중순 • 2차: 2000. 5월 • 3차: 미국 요청 시 식량 60만 톤 지원, 감자사업 지원)
	6.5	서해교전(제1연평해전) 발생
	9.15	페리, 대북정책권고안(페리보고서) ¹⁵⁸⁾ 의회보고
2001	1.22	북·미 베를린회담, 북·미 워싱턴 고위급회담 합의
	2.2	북, 경수로 지연 이유로 제네바 합의서 파기 경고
	2.15	경수로 본 공사 착공
	6.13~15	제1차 남북정상회담(평양) ¹⁵⁹⁾
	7.27	북·미 외무장관 회담(백남순, 매들린 올브라이트 (Madeleine Korbelt Albright))
2002	10.6	국제테러리즘에 관한 북미공동성명 ¹⁶⁰⁾
	2.21	북 외무성 대변인, 부시 행정부의 대북 강경책에 핵·미사일 합의 파기 경고
	3.3	북 외무성 대변인, 제네바 합의 이행관련 미국에 전력손실 대안 요구

	일시	내용
2001	5.16	북은 경수로 건설 지연에 대한 보상을 요구하며, 흑연감속로 재가동 경고
	6.6	부시 대통령, '북한과의 대화 재개' 공식 선언: 핵, 미사일, 재래식 무기에 대해 '언제 어디서든 조건 없이' 협상할 의지 표명('포괄적 해결' 제안)
	8.4~5	북·러 정상회담, '조선민주주의인민공화국과 러시아 연방의 모스크바 선언' 서명 • 모든 국제 분쟁들은 대결이 아닌, 평화적 협상으로 해결되어야 한다는 원칙 합의 • 북한 측은 자국의 미사일 계획이 평화적 성격을 띠고 있으며, 북한의 자주권을 존중하는 어떠한 나리에도 위협이 되자 않는다고 주장
	9.11	미, 9.11 테러 발생
	9.25	IAEA, 핵안전협정 준수 촉구 대북결의안 채택
	11.12	북, 2개의 반테러협약 서명
	12.14	UN 총회서 대북 핵사찰 수용을 촉구하는 결의안 채택
	2002	1.29
2.1		북, "부시의 발언은 사실상 선전포고" 성명
3.9		미 국방부 '핵 태세 검토보고서(NPR: Nuclear Posture Review)'에서 핵 선제사용 가능 대상 7개국(중국, 러시아, 이라크, 이란, 북한, 리비아, 시리아)에 북한을 포함하여 파장
5.21		미 국무부, 북 테러 지원국 지정
8.13		북, 미국의 핵사찰 수용 요구 거부
8.29		존 볼튼(John R. Bolton) 미 국무부 군축 및 국제안보담당차관, 북의 제네바 합의 이행 및 IAEA 사찰 수용을 재촉
10.3~5		켈리 차관보, 대통령 특사 자격으로 방북해 강석주 북 외무성 제1부상과 회담
10.16		켈리 특사, '북 고농축우라늄(HEU: Highly-Enriched Uranium)을 이용한 비밀 핵개발 계획의 추진 시인' 발표
10.21		부시 대통령, "북핵 문제를 우방국과 협력을 통해 평화적으로 해결"
10.22		미·러, 북핵 평화적 해결 합의 • 한: 핵문제 신속하고 평화적 해결 • 미: 북핵은 일본 겨냥한 것 • 일: 핵개발 지속시 수교 교섭 및 KEDO 일시중지
10.25	북 외무성 대변인 담화, 미국의 '선 핵개발 계획 포기' 거부, 불가침조약 체결 제외	

일시		내용
2002	11.15	부시 대통령, 대북 성명 발표(핵 폐기 촉구, 북 침공 않겠다)
	11.28	IAEA 이사회, 북의 핵개발 포기 요구 성명 채택(오스트리아 빈)
	12.12	북, 핵활동 동결 해제 선언
	12.13	IAEA에 핵 동결 시설 봉인·감시 카메라 제거 요구
	12.22	북, 핵동결 해제 조치 개시 • 5MWe 원자로, 핵연료 제조 공장, 영변 8000여 개의 사용 후 핵연료봉 저장시설 등에서 봉인·감시 카메라 제거한, 봉인 해제 원상 복구 촉구 • IAEA, 북한을 최우선 감시 대상국 지정
	12.23	방사화학실험실(재처리시설) 감시 장치 제거 김대중 대통령과 노무현 당선자 북핵 대책 논의 도널드 럼즈펠드 미 국방장관, “이라크와 북한에서 전쟁을 동시에 수행 가능하다”고 경고
	12.26	IAEA, “북한이 1000개의 핵 연료봉을 장전했다” 발표
2003	1.6~7	한·미·일 대북정책조정그룹(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group) 회의, 북한 핵무기 개발계획 폐기 촉구 공동성명발표
	1.6	IAEA 특별이사회, HEU 핵개발계획에 대한 해명 및 핵 동결 원상회복 촉구 결의안 만장일치 채택
	1.10	북, NPT 탈퇴 선언 제2차 북핵위기 시발 ¹⁶¹⁾
	1.14	부시 대통령, 핵 포기하면 북에 경제 지원 표명 파월 미 국무장관 월스트리트 저널과의 인터뷰 중 기존의 협상과는 다른 ‘새로운 합의(New Arrangement)’도 가능 언급 북, 기만적 대화 유포 중단 촉구
	2.12	IAEA 특별이사회, UN 안보리에 북핵문제 공식 회부 결의(러시아·쿠바: 기권 / 중국: 찬성)
	3.20	이라크 전쟁 발발
	3.31	미국 측에 폐연료봉 재처리 의사 표명

일시	내용
4.12	북 외무성 대변인 “대화의 형식에 크게 구애되지 않을 것” (다자회담 수용 시사)
4.13	부시 대통령, 북의 다자 간 대화 수용에 “북한에서 좋은 진전”
4.23~25	북·미·중, 북핵 3자회담 개최(베이징)
4.30	미, 북을 테러지원국 재지정 - 북한, 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아 이상 7개국
5.15	한·미 정상회담(워싱턴) - 공동성명에서 “북핵은 다자 틀 속에서 평화적으로 제거, 한반도에서의 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우에는 ‘추가적 조치(further steps)’ 검토”
5.27	콜린 파월 미 국무장관, 북의 양자회담 제의 거부
5.31	부시 미 대통령, 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative) 추진 선언
6.4	볼튼 미 국무부 차관, “북이 완전하며, 검증가능하며, 반복 불가능한 방식(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Disarmament)으로 핵무기 개발을 종료할 경우 북측의 담대한 제안에 대한 논의가능성도 재검토할 수 있을 것”
6.12~13	한·미·일 대북정책그룹(TCOG) 회의(하와이)
7.3	UN 안보리 ‘북핵 폐기 촉구’ 의장 성명, 중국·러시아의 반대로 무산
7.8	박길연, 폐연료봉 재처리 완료 주장
7.23~25	북, 다자회담 수용 의사를 한·미·일·중·러 통보
8.27~29	제 1차 6자회담 개최(베이징)
12.9	북 외무성 대변인, 2차 6자회담 기본입장 발표 미 ‘서면 안전담보’ 수용 불가, 북의 일괄타결안 동시행동 원칙 제의
1월 중	해커 초청, 재처리 완료 주장 확인
2.25~28	제 2차 6자회담(베이징) - 의장성명서 채택(28일), 핵문제의 평화적 해결 의지 표명
6.23~26	제3차 6자회담(베이징) - 핵문제의 평화적 해결을 위하여 “말 대 말”, “행동 대 행동”의 단계적인 과정에 대한 필요성 강조
7.24	북 외무성 대변인, “리비아식 선(先)핵포기 제안은 일고의 가치도 없다”

일시		내용
2004	9.27	최수헌 북 외무성 부상, UN 총회 기조연설에서 “미국의 공격을 억제하기 위해 8,000개의 폐연료봉 재처리해 무기화” 주장
	1.18~19	콘돌리자 라이스 미 국무장관 지명자, 청문회서 “북한은 폭정의 전초기지(Outpost of Tyranny)” 발언
	2.10	북, ‘핵무기 보유’ 선언(외무성 성명) - 6자회담 참가 무기한 중단, “핵무기고를 늘이기 위한 대책을 취할 것” ¹⁶²⁾
	3.18~21	콘돌리자 라이스 미 국무장관 동북아 순방, 북을 ‘주권 국가’로 지칭, 방일(3.18~19), 방한(3.19~20), 방중(3.20~21)
	5~6월	북, 영변 원자로 연료봉 교체 및 만부하 가동 발표
	6.17	정동영 통일부 장관, 김정일 국방위원장 면담 - 미: “날짜 정하기 전까지 6자회담은 없는 셈” - 정 장관: 200만KW 전력공급 제약(7.12 발표) - 김 위원장: “미국에서 북한 인정·존중 확고할 경우 내달 6자회담 복귀 용의”, “한반도 비핵화는 김일성 주석의 유훈, 한반도 비핵화 공동선언은 유효”
	7.26~8.7	제4차 6자회담 1단계 회의 개최(베이징)
2005	9.13~19	제4차 6자회담 2단계 회의 개최(베이징) • 미: “핵 프로그램 폐기” • 북: “핵 무기만 포기”
	9.19	제4차 6자회담 2단계 회의에서 9·19공동성명(Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks) 채택 ¹⁶³⁾ <9·19공동성명 요약> - 북한의 모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기 - NPT·IAEA 안전조치 복귀, 경수로 제공문제 논의 - 한반도 평화체제 협상
	10.25	북 조국평화통일위원회, “남이 미국의 반공화국 제재 책동에 가담한다면 우리는 6·15 공동선언에 대한 전면 부정으로, 동족에 대한 대결선언으로 간주하고 해당 조치 취할 것” 라이스 미 국무장관, “북 6자회담 복귀해도 UN 안보리 제재 유지하기로 한·미·일·중·러 5개국과 합의”
	11.9~11	제5차 6자회담 1단계 회의(베이징) • 북, 미국의 마카오 은행에 대한 대북거래 금지 조치 반발(10일)

일시		내용
2005	11.9~11	<ul style="list-style-type: none"> 9·19 공동성명을 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’으로 이행하는 내용의 의장 성명 채택 북·미, ‘금융 제재’ 양자 협의 갖기로 합의
	12.20	〈중앙방송〉 “경수로 제공의 중지를 결정한 것과 관련, 우리(北)는 흑연감속로들과 그 연관 시설들에 기초한 핵동력 공업을 적극 발전시킬 것”
2006	1.18	북·미·중 6자회담 수석대표 베이징에서 회동 북: 선 금융제재 해제 요구 / 미: 기존 입장 고수
	5.31	KEDO, 경수로 사업 공식 종료 - 대외 발표문 “제네바 합의 파기는 북한 책임”, 신포에 건설 중인 경수로 사업 종결 10년 6개월간 15억 6200만 달러 투입
	7.5	북, 장거리미사일 ‘대포동 2호’ 시험발사
	7.15	UN 안보리, 안보리 결의 제1695호(Resolution 1695) 만장일치 채택 ¹⁶⁴⁾
	7.25	미 상원, ‘북한 비확산법안(North Korea Nonproliferation Act of 2006)’ 통과 (9.30 하원 통과) - 미사일과 핵무기 등 대량살상무기 제조 및 보유 관련 물품, 서비스 및 기술 등을 북에 이전하거나 북으로 부터 구입한 업체 및 개인에 대한 광범위한 제재권을 미 대통령에 부여
	9.17	김영남 북 최고인민회의 상임위원장, 비동맹운동(NAM: Non-Aligned Movement) 정상회의에서 “미국이 대북 한 제재를 계속하는 한 6자회담 복귀 없다”
	10.9	북, 1차 지하 핵실험(풍계리) ¹⁶⁵⁾
	10.14	UN 안보리, 안보리 결의 제1718호(Resolution 1718) 만장일치 채택 비군사적 제재만 허용하는 7장 41조를 적용(최초) <ul style="list-style-type: none"> 주요 내용: 핵무기·미사일 관련 물자 제품 교역 금지, 북한 자산동결 및 금융중단, 무기제조 관련자 여행금지, 북한 화물 검색 협력, 이행조치 보고, 제재위원회 설치 한, UN 안보리 결의는 금강산 관광·개성 공단 사업과 무관(한국 정부)

일시		내용
2006	11.1	미·북·중, 3자 회동(북경)에서 6자회담 개최에 합의 <ul style="list-style-type: none"> • 힐, 우다웨이, 김계관 비공식 회담 통해 합의 • 라이스 미 장관 “6자회담 재개시 5MWe 원자로나 영변 플루토늄 재처리 시설의 해체, IAEA 사찰단 활동 등 요구할 것” <p>UN 안보리 대북 제재 위원회, 1718호 결의의 이행사항 중 첫 단계로 북 금수 대상 품목 확정</p> <p>북 외무성 대변인, “6자회담 틀 안에서 조미(朝美) 사이에 금융제재 해제문제를 논의 해결할 것이라는 전제하에 회담에 나가기로 하였다”</p>
	12.18	제5차 2단계 6자회담 개최(베이징) <ul style="list-style-type: none"> • 미: 인내의 한계를 초과했다. 행동이 필요할 때 • 북: 9·19공동성명 이행을 위해서는 금융제재 해제가 선결 • 한: 실질적인 진전을 이뤄내는 것이 반드시 필요 • 중: 공동의 노력을 통해 적극적인 성과 기대 • 일: 북한의 미사일 발사와 핵실험은 일본의 안보와 지역사회 안정에 중대한 위협이며 일·북 평양선언 및 공동성명을 위반한 행위 • 러: 6자회담의 최종 목표는 한반도 비핵화와 북미관계 정상화, 북한 경제발전을 위한 정상적 조건을 조성하는 것
2007	2.13	2·13합의: ‘9·19공동성명 이행을 위한 초기 조치(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)’ – 60일간의 단계별 핵불능화 이행(Phased Implementation) 합의 ¹⁶⁶⁾
	3.19~22	제6차 6자회담 1단계 회의 개최
	7월	영변 원자로 폐쇄
	9.28~10.3	10.3합의: 제6차 6자회담 2단계 회의에서 ‘9·19공동성명 이행을 위한 제2단계조치(Second-Phase Actions for the Implementation of the Joint Statement, 10·3합의)’ <2·13합의의 2단계 이행조치들 합의> <ul style="list-style-type: none"> • 북한은 핵 물질, 기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인

일시		내용
2007	9.28~10.3	<ul style="list-style-type: none"> • 미국은 미·북 관계정상화 WG에서 컨센서스를 기초로 북측 조치와 병행하여 미측 공약 이행할 것이며, 북·일 또한 평양선언에 따라 신속한 관계 정상화 노력 경주 • 중유 100만 톤 상당 대북 경제·에너지·인도적 지원 제공 • 적절한 시기에 6자 외교장관회담 북경에서 개최 재확인¹⁶⁷⁾
	10.2~4	제2차 남북정상회담 (평양) “핵문제 해결 위해 9·19공동성명, 2·13합의 이행 노력” 명시
	10.3	제6차 6자회담 2단계 합의 내용을 토대로 10·3합의 발표 <ul style="list-style-type: none"> • 한반도 비핵화 • 북·미 및 북·일 간 관계정상화 노력 • 대북 경제 및 에너지 지원 등 선언
2008	4.8	김계관 부상-힐 차관보, 핵 신고서 내용 잠정 합의(싱가포르) - 북·미 비공개 양해서 채택
	6.26	북, 핵 신고서 제출(내용: 약26kg의 플루토늄을 핵무기 용으로 재처리, 사용 후 연료봉 중 7~8kg의 미추출 플루토늄 보유) 미, 대북 테러지원국 지정의 해제 절차 착수
	7.10~12	6자회담 수석대표회담(7.12 합의) <ul style="list-style-type: none"> • 한반도 비핵화 검증체제 수립 • 6자회담 틀 내에 감시체제 수립 • 핵 포기와 경제지원 위한 시간계획 작성 • “동북아 평화·안보체제의 지도원칙” 계속 논의 • 베이징에서 6자 외교장관회의 개최
	8.14	북, 영변 핵시설 불능화 조치 중단(26일 발표)
	8.18	<조선중앙통신>, 테러지원국 명단 미삭제는 ‘행동 대 행동’ 원칙 위반
	8.26	북 외무성, ‘불능화 중단’ 발표 및 영변 핵시설 원상복구 고려한다고 경고 <ul style="list-style-type: none"> • 중: 친강(秦剛) 외교부 대변인, “6자회담을 계속 진전 시켜야 한다” • 한: 문태영 외교통상부 대변인, “유감스러운 조치” • 미: 데이너 페리노(Dana Perino) 백악관 대변인, 북은 테러지원국 해제 조건 미충족

일시		내용
2008	8~11월	김 위원장 외병: 5월초 심장스텐트 삽입수술실 확산, 8월~11월 간 약 80일 간 공개석상에 불참 등 외병(뇌졸중 추정: 11.2일 북한군 축구경기 시 왼팔과 왼손이 부자연스러운 모습으로 김 위원장 복귀)
	10.11	미, 북 테러지원국 해제 중, “테러지원국 해제 긍정평가” <북·미 간 합의내용> <ul style="list-style-type: none"> • 6자회담 당사국의 전문가들이 검증활동에 참여할 수 있으며 여기에는 핵을 보유하지 않은 국가의 전문가도 포함된다. • 국제원자력기구(IAEA)가 핵검증에 중요한 자문과 지원 역할을 담당한다. • 전문가들은 신고된 모든 시설에 접근할 수 있으며 신고되지 않은 시설에 대해서는 상호동의에 의해 접근한다. • 샘플링과 실증적으로 규명해내는 과학적인 절차의 이용에 관해서도 합의가 이뤄졌다. • 검증체계에 포함된 모든 조치들은 플루토늄을 기반으로 한 프로그램, 모든 우라늄 농축, 핵확산 활동 등에 적용된다. 여기에 6자회담 당사국들 사이에 이미 합의된 감시체계는 핵확산과 우라늄 농축 활동에 대해 적용된다.
	10.12	북, 핵 불능화 작업 재개
	12.8~11	제6차 6자회담 3차 수석대표회의(베이징)
	12.9	미 국방부 산하 합동군사령부(USJFCOM), 북 핵보유국 표기 파문 <ul style="list-style-type: none"> • 북, “미국이 핵보유국으로 인정했다”(10일) • 한, “미국은 북한이 핵보유국이 아니라는 의견을 취하고 있다” • 미 합동군사사령부, “관련 보고서는 북한의 (핵)지위에 대한 미국 정부의 공식 입장을 반영한 것이 아니다”(10일) • 로버트 게이츠(Robert M. Gates) 미 국방장관, “북한은 여러 개의 핵폭탄을 제조했다”(12일)
2009	1월	김 위원장 3남 김정은 후계자 내정 교시, 당조직지도부 통해 하달
	2.24	‘광명성 2호’ 발사 준비(조선우주공간기술위원회 대변인 담화)

일시		내용
2009	4.5	‘광명성 2호’(장거리 미사일, 북은 인공위성 주장) 발사 실험
	4.14	북 외무성 성명: UN 안보리 결의 배경, 6자회담 더 이상 불필요, 폐연료봉 재처리 천명
	5.25	2차 북핵실험(함북 길주군 풍계리): <조선중앙통신> 수천개 폐연료봉 재처리 시작 확인
	6.12	UN 안전보장이사회 대북 결의 1874호(Resolution 1874) 만장일치 채택: 2006.10.14. 1718호 ‘규탄→가장 강력하게 규탄’으로 수위 상승(화물검색: 공해상 의심선박 검색, 금지품목 발견시 압류 처분, 수출통제: 모든 무기 관련 물자, 금융제재: WMD와 미사일에 기여할 수 있는 재원동결을 포함 금융거래 금지 및 대북 무역에 대한 공적 금융지원 금지, 무상원조, 금융지원, 양허성 차관의 계약금지 및 기존 계약 감축)
	6.13	북 외무성 성명: 첫째, 새로 추출되는 플루토늄 전량 무기화, 둘째, 우라늄 농축 작업 착수, 셋째, 대북봉쇄 시 전쟁행위로 간주하고 군사적 대응
	9.4	북, UN 안보리 의장에게 우라늄 농축작업 마무리 단계라고 경고 서신 발송
	11.20	미 핵과학자회보, “올해 말 현재 핵보유국은 북한을 포함해 미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스, 인도, 파키스탄, 이스라엘 9개국”
2010	4.6	오바마 대통령 ‘핵 태세 검토 보고서(NPR)’ 발행 <ul style="list-style-type: none"> • 미국 내 안보 전략 가운데 핵무기의 역할을 점차 축소시킨다. • 미국 내 핵 확산 및 핵 관련 테러리즘을 예방한다. • 핵무기를 보유하지 않는 국가가 미국에 대한 생화학 무기 공격을 자행할 지라도 핵무기를 사용하지 않는다. 단 조선민주주의인민공화국과 이란은 NPT를 탈퇴하고, 비확산 의무를 위반하였기 때문에 여기서 제외된다. • 대한민국을 비롯한 미국의 동맹국에 대한 핵무기 확장억지력은 유효하다.
2011	7.28	북·미 고위급 대화(뉴욕) <ul style="list-style-type: none"> • 미, 우라늄 농축 임시중지 등 요구 • 북, 이에 대해 대북제재 임시중지, 식량제공(미국이 3년 전 공약했던 50만 톤 중에서 미달된 33만) 제시

일시		내용
2011	9.21	제2차 남북 비핵화 회담 개최(베이징) <ul style="list-style-type: none"> • 한, 북측에 우라늄 농축 프로그램(UFP)중단, 국제원자력기구(IAEA)사찰단 복귀, 핵·미사일 실험 중지 등 비핵화 사전조치에 동의 요구 • 북, 조건 없는 6자회담 재개 입장 고수
	10.24~26	북·미 2차 고위급 대화(스위스 제네바) <ul style="list-style-type: none"> - 우라늄 농축 프로그램(UFP)중단, IAEA사찰단 복귀, 핵·미사일 실험 중지 등 비핵화 선행조치 및 6자회담 재개 등 협의
	11.30	북, 한·미 정부가 요구하는 우라늄 농축 프로그램(UFP) 등 핵개발 프로그램 가동 중단 요구 사실상 거부 “핵 에너지의 평화적 이용 권리는 우리나라의 자주권과 발전권에 속하는 사할적인 문제로 추후도 양보할 수 없고 그 무엇과도 바꿀 수 없다”
	12.17	북, 김정일 국방위원장 사망

자료: 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2014』, pp. 14~74. 저자 수정 및 재구성.

- 158) Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations Unclassified Report, <대북정책 추진3단계(Perry Process)> • 북한의 미사일 재발사 자제유도와 미국의 대북제재 일부 완화(단기) • 북한 핵, 미사일 개발중단보장(중기) • 한반도 냉전 종식(장기) <정책권고> • 포괄적이고 통합된 접근방식의 대북정책 채택 • 미 정부의 대북정책 조정을 위한 대사급 고위직 대북조정관 임명 • 한·일과의 고위 정책조정 감독그룹 존속 • 미 의회의 초당적 대북정책 추진 • 북한 도발에 의한 긴급상황 가능성 대비.
- 159) • 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다. • 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다. • 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다. • 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다. • 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.
- 160) Joint U.S.-DPRK Statement on International Terrorism • 양측은 국제 테러가 용납될 수 없으며, 생화학 또는 핵 장치 및 물질이 개입된 테러행위를 포함한 모든 형태의 테러리즘은 배격되어야 한다는데 동의 • 국제테러리즘에 대한 북한의 반대 입장을 고려, 미국 측은 북한이 미법률 요건을 충족시키는 데로 북을 테러지원국 명단에서 제외키 위해 북한 측과 협력하는 데 동의
- 161) • 한: 긴급 국가안전보장회의 상임위원회 소집, “북한의 NPT 탈퇴 철회해야” • 미·중:

조지 부시 대통령-장쩌민 중국 국가주석, 긴급 전화 통화 “심각한 우려” ● 일·러: 정상회담서 “북한 NPT 탈퇴 철회 촉구” 공동성명 ● 북·미: 한성렬 주UN 북한대표부 차석대사-빌 리처드슨(Bill Richardson) 뉴멕시코주 주지사 비공식 접촉(1.11).

- 162) 이에 대해, ● 한: “북한의 핵능력 강화 언급은 문제해결에 도움 안 돼” 반기문 외교통상부 장관 미국에 급파, 딕 체니(Dick Cheney) 미 부통령과 협의. ● 미: “북한 고립 심화될 뿐” ● 북: 주UN 북한대표부 한성렬 차석대사, “북·미 직접 대화해야” ● 중: “북핵 관련 대북한 압력·제재 반대 입장 ● 일: “새로운 것 아니다” ● 미·중: 콘돌리자 라이스 미 대통령 국가안보 보좌관-리자 오싱 중국외교부장 전화 통화로 북핵 의견 교환(12일) ● 한·중: 반 장관-라이스 미 국무장관, 북핵 3대 정책 합의(14일), 북 회담복귀 압박, 대북 추가보상 금지, 북 핵물질 반출 경계.
- 163) 제4차 6자회담 공동성명(2005.9.19., 베이징) 내용: ● 6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다. 조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다. 미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다. 대한민국은 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인하면서, 1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 남·북 공동선언」에 따라, 핵무기를 접수 또는 배비하지 않겠다는 공약을 재확인하였다. 1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 남·북 공동 선언」은 준수, 이행되어야 한다. 조선민주주의인민공화국은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다. 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 대한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는데 동의하였다. ● 6자는 상호 관계에 있어 국제연합헌장의 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범을 준수할 것을 약속하였다. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 상호 주권을 존중하고, 평화적으로 공존하며, 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다. 조선민주주의인민공화국과 일본은 평양선언에 따라, 불행했던 과거와 현안사항의 해결을 기초로 하여 관계 정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다. ● 6자는 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력에 양자 및 다자적으로 증진시킬 것을 약속하였다. 중화인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아연방 및 미합중국은 조선민주주의인민공화국에 대해 에너지 지원을 제공할 용의를 표명하였다. 대한민국은 조선민주주의인민공화국에 대한 2백만 킬로와트의 전력공급에 관한 2005.7.12자 제안을 재확인하였다. ● 6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다. 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다. 6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다. ● 6자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 상기 합의의 이행을 위해 상호조율된 조치를 취할 것을 합의하였다. ● 6자는 제5차 6자회담을 11월초 북경에서 협의를 통해 결정되는 일자에 개최하기로 합의하였다.
- 164) 주요내용: ● 북한에 미사일 개발 프로그램과 관련된 모든 행위를 중지하고 발사유예 선언 등 기존의 약속을 준수할 것을 요구 ● 모든 회원국에 미사일과 관련 물품, 재료, 기술이 북의 WMD 프로그램에 사용되지 못하게 할 것 요구 ● 이와 관련 북에 각종 재정 지원을 북에 제공하지 말 것 요구 ● 북의 전제조건 없는 6자회담 복귀

및 핵개발 프로그램 포기 결정

- 165) 미 국가정보국장(US Director of National Intelligence), 지하 핵실험 공식 확인, 채집조사(environmental sampling)에서 방사능 물질 누출 확인 <조선중앙통신> “과학연구부문에서는 지하핵실험을 안전하게 성공적으로 진행하였다” 오전 10시 35분 북한 함경북도 화대군에서 진도 3.58에서 3.7의 지진파 포착. ● 한: “핵실험은 불안, 포용정책 주장하기 어렵다”(노무현 대통령) ● 미: 미국은 절제되고 짐작한 태도로 대응, 국제사회의 평화의 파트너들과 협의하되, 특히 한국과의 협력이 가장 중요, 미국은 UN의 협조가 중요하고 현재 UN에서의 논의를 지지(부시 대통령) ● 중: 북이 제멋대로 핵실험
- 166) 주요 내용: [1 단계, Phase I] ● 북한, 영변핵시설의 플루토늄 생산의 중지 (shutdown) ● 미국, 중유지원개시(initial shipment) [2 단계, Phase II] ● 북한, 금년내 모든 현존 핵시설 불능화(disablement) 및 모든 핵프로그램의 완전하고 정확한(complete and correct) 신고 완료 ● 테러지원국(SST: State Sponsor of Terrorism) 지정 해제 과정 개시 및 대적성국 교역법(TWEA: Trading with the Enemy Act) 적용 종료, 우라늄농축 프로그램(UEP: Uranium Enrichment Programme)에 따른 핵무기 개발과 기존 핵탄두 해제 문제 등의 사항은 불능화 완료 및 북의 신고 (Declaration)가 접수된 후인 3 단계(Phase III) 과정에서 추후 협의. <주요 합의 사항> ● 북한 내 핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀, 모든 핵프로그램의 목록 작성 협의(60일 이내) ● 60일 이내 중유 5만 톤 상당 긴급에너지 대북 지원 ● 미·북·북·일 관계정상화 위한 양자 대화 개시(60일 이내) ● 대북 경제·에너지·인도적 지원(다음 단계) - 모든 핵계획 완전 신고 및 IAEA 사찰단 복귀 수용, 모든 현존하는 핵시설 불능화(Disabling) 기간 중 중유 100만톤(초기 5만 톤 포함) 상당의 지원 제공 ● 6자회담내 5개 실무그룹(WG) 구성(30일내 회의 개최) - △한반도 비핵화, △북·미 관계정상화, △북·일 관계정상화, △경제·에너지 협력, △동북아 평화·안보체제 ● 초기단계 조치 이행 완료 이후, 6자 장관급 회담 개최 ● 직접 관련 당사국 간 적절한 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상.
- 167) 주요합의 내용은 ● 미국은 불능화 활동을 주도하고 이러한 활동을 위한 초기 자금을 제공할 것. 첫번째 조치로서 미국은 불능화를 준비하기 위해 향후 2주내에 북한을 방문할 전문가 그룹을 구성할 것 ● 북한은 2·13합의에 따라 모든 자국의 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 하기로 합의 ● 북한은 핵 물질, 기술 또는 노하우를 타국에 이전하지 않는다는 공약을 재확인함. ● 북한과 미국은 양자관계를 개선하고 전면적 외교관계로 나아간다는 공약을 유지함. ● 2·13합의에 따라, 중유 100만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원(이미 전달된 10만 톤 중유 포함) 이 북한에 제공될 것. 이러한 2차 북핵협상의 주요 경과는 ● 3차 회담 (03.4.23~25.): 6자 회담으로 북핵문제 해결 ● 제1차 6자회담(03.8.27~29.): 한반도 비핵화, 평화적 해결 ● 제2차 6자회담(04.2.25~28.): 의장성명 형식 합의 도출 ● 제3차 6자회담(04.6.23~26.): ‘행동 대 행동’ 원칙 공감 ● 제4차 6자회담, ‘9·19공동성명’, 제1단계 회의(05.7.26.~8.7.), 제2단계 회의(05.9.13~19.) ● 제5차 6자회담: ‘9·19공동성명’ 이행을 위한 초기조치(2·13합의) 제1단계 회의(05.11.9~11.) 제2단계 회의(06.12.18~22.) ● 북미 베를린 합의(07.1.16~18.) ● 제3단계 회의(07.2.8~13.) ● 제 6차 6자회담: ‘9·19공동성명’ 이행을 위한 제2단계 조치(10·3합의) ● 제1단계 회의(07.3.19~22.) ● 수석대표회의(07.7.17~20.) ● 제2단계 회의(07. 9.27~30.),

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

<연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(2부)	전병근 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

<정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외 12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 인준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 전더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최창호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제 전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소	속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)			※ 도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일	
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()	
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20 년		월	일	성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

북한 변화의 변수와 경로:
‘핵문제’와 ‘개혁·개방’의 조합을 중심으로

 통일연구원

