

# 2019 한반도 정세 전망



# 2019 한반도 정세 전망



## 2019 한반도 정세 전망

발행일	2018년 12월 31일
저자	통일연구원 편
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	기획조정실 연구관리팀
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	호정씨앤피(02-2277-4718)
인쇄처	호정씨앤피(02-2277-4718)
ISBN	
가격	비매품

---

© 통일연구원, 2018  
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물관매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

2019  
한반도 정세 전망



KOREA INSTITUTE  
FOR NATIONAL UNIFICATION

2019  
한반도 정세 전망



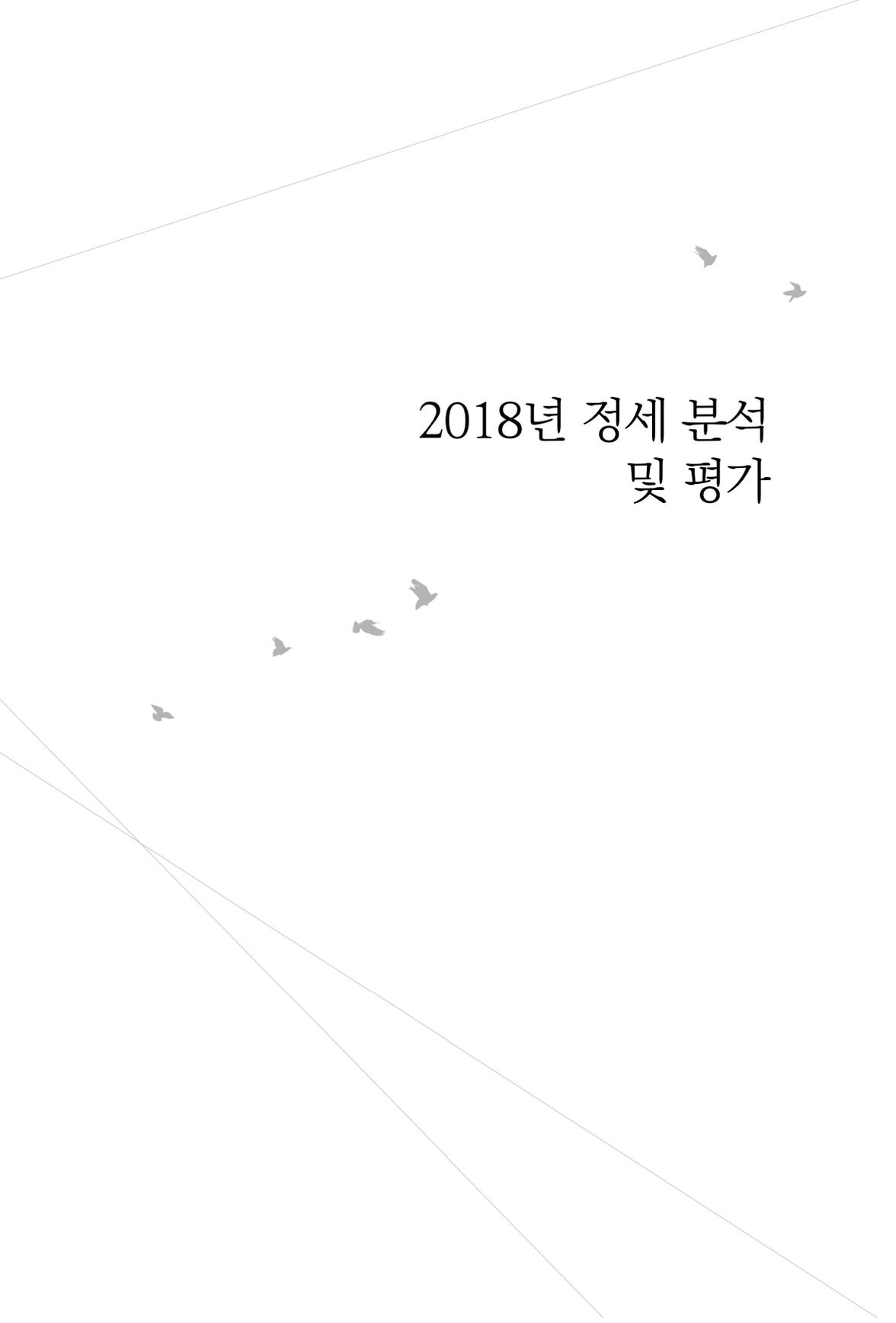
---

CONTENTS

---

2018년 정세 분석 및 평가 .....	1
1. 들어가며 .....	3
2. 2018년 남북관계의 특징 .....	4
3. 맺으며 .....	12
<b>쟁점① 한반도 평화프로세스 .....</b>	<b>15</b>
1. 2018년 평가 .....	17
2. 2019년 전망 .....	19
<b>쟁점② 대북 제재 완화와 남북 교류협력 .....</b>	<b>27</b>
1. 2018년 평가 .....	29
2. 2019년 전망 .....	35
<b>쟁점③ 북한경제: 제재 영향과 발전전략 .....</b>	<b>47</b>
1. 제재의 경제적 영향과 북한의 대응 .....	49
2. 발전전략 평가와 개혁·개방 전망 .....	56
<b>쟁점④ 북미 비핵화 협상 .....</b>	<b>67</b>
1. 2018년 평가 .....	69
2. 2019년 전망 .....	74
<b>쟁점⑤ 미중관계의 변화와 한반도 .....</b>	<b>79</b>
1. 2018년 평가 .....	81
2. 2019년 전망 .....	87
3. 미중 갈등의 한반도에 대한 영향 .....	93



The cover features a minimalist design with two thin, light gray diagonal lines crossing the page. One line runs from the top-left towards the bottom-right, and the other runs from the top-right towards the bottom-left. Scattered across the page are several small, dark gray silhouettes of birds in flight, some appearing to fly towards the center and others away from it. The text is centered in the upper half of the page.

2018년 정세 분석  
및 평가



---

## 1. 들어가며

2018년은 남북관계의 발전과 북미관계의 재구성을 포함하는 한반도 주변 정세에 분단 이후 가장 큰 변화를 가져온 한해로 기록될 것이다. 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 세 차례의 정상회담을 통해 군사적 긴장완화로부터 종전선언과 평화협정에 이르는, 한반도에 항구적 평화를 정착시키기 위한 합의를 마련했다. 김정은 위원장과 트럼프 미국 대통령은 한국전쟁 종전 이후 최초의 정상회담을 통해 새로운 관계 수립과 평화체제, 완전한 비핵화 등에 합의했다. 북미정상회담 합의에 따라 한국전쟁 정전협정 기념일은 7월 27일 북한 지역에서 발굴한 미군 유해 55구가 미국 측에 인도되었다. 남북-북미정상회담을 통해 남북관계와 북미관계가 동시에 진전해가며 한반도 평화 정착을 위한 중요한 첫걸음을 떼어놓은 것이다.

문재인 정부는 2018년 내내 남북한 특사 교환 (2.10, 3.5) → 대미 특사 파견 및 북미정상회담 합의 (3.9) → 남북정상회담 개최 (4.27, 5.26) → 북미정상회담 성사(6.12) 등을 통해 한반도의 군사적 긴장완화와 완전한 비핵화를 위한 일련의 과정을 주도하거나 촉진해왔다. 이를 통해 한반도의 평화와 번영을 위한 초석을 다졌고 남북 간 최고 수준의 신뢰관계를 확보하는 데에 성공했다. ‘문재인의 한반도 정책’을 통해 내세웠던 남북관계와 북핵문제의 병행 진전, 호혜적 협력을 통한 평화통일 기반 조성 등과 같은 전략과 목표를 구체화하는 데에 정책적 역량을 집중했다.

---

## 2. 2018년 남북관계의 특징

2018년 남북관계의 진전은 무엇보다도 △ 관계 개선의 수준과 속도 △ 관계의 지속성 확보 △ 한반도 주변 정세에서 남북관계의 위상 제고라는 세 가지 측면에서 분단 이후 과거 어느 시기에도 볼 수 없었던 파격적 양상을 보여주었다. 그러한 의미에서 2018년은 남북 간 적대행위를 중지하고 더 이상 의도적, 우발적 군사충돌이 벌어지지 않도록 안전장치를 마련하는 바탕 위에서 한반도 평화와 공동번영을 위한 초석을 놓은 한 해였다고 평가할 수 있다.

4·27 정상회담 결과 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 판문점 선언을 통해 전면적이고 획기적인 남북관계 개선에 합의했다. 판문점 선언 합의는 비무장지대 감시초소(GP) 시범 철거, 공동경비구역(JSA) 비무장화 추진, 경의선 및 동해선 철도 공동조사 등을 통해 군사적 긴장완화와 경제협력 사업에 이정표를 세우는 결과로 이어졌다.

이러한 성과들은 UN의 대북 제재를 비롯한 현실적 장애요인에도 불구하고 주변국과 국제사회를 상대로 남북관계 발전 필요성에 대해 꾸준히 설득하는 외교적 노력을 경주함으로써 이뤄진 것이었다. 2018년 남북관계 개선 과정에서 보여준 이러한 기념비적 사건들은 비핵화 프로세스가 진전되어 나감에 따라 관계 개선의 수준이 더욱 높아지고 공동사업의 진행이 더욱 가속화될 것이라는 사실을 예고한다.

남북관계의 지속성 확보라는 측면에서 가장 두드러진 성과는 남북 정상회담을 사실상 정례화하는 수준에 올려놓았다는 점이다. 문재인 정부 출범 후 1년 6개월 동안 세 차례의 남북정상회담이 열렸다.

---

김대중 정부와 노무현 정부에서 각각 한 차례씩 정상회담이 개최되었고 이명박, 박근혜 정부 시기 내내 남북관계가 경색국면을 벗어나지 못했던 것을 감안하면 남북관계의 불가역성을 위한 제도적 기반이 마련되었다고 평가할 수 있다.

특히 5·26 통일각 회담의 경우처럼 의견, 경호, 통신 관련 사전협의를 최소화한 실무형 정상회담의 모델을 남북한 지도자가 만들어냈다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 사실상 남북 최고지도자 간 핫라인이 작동하고 있다는 방증이라고도 할 수 있다. 다시 말해 남북 협력사업 추진 과정에서 실무적 이견으로 인해 장애물이 조성되었을 때 남북한 최고지도자 간 협의를 통한 ‘톱다운(top-down)’ 방식의 문제해결이 가능하다는 것을 암시한다.

남북관계의 지속가능성 확보를 통한 제도화라는 관점에서 보면 개성 남북공동연락사무소를 설치한 것을 가장 큰 성과로 꼽을 수 있다. 2018년 9월 활동을 시작한 남북공동연락사무소는 남북한의 차관급 공무원을 소장으로 하고 20여 명의 상주인력이 함께 근무하며 남북 협력 사안에 대해 상시협의를 할 수 있는 구조를 갖추었다. 365일 가동되는 남북연락사무소를 통해 기존 남북 간 협력사업과 관련한 실무협의를 진행하는 것뿐만 아니라 남한 또는 북한이 필요로 하는 신규사업을 제안할 수도 있다. 따라서 서울과 평양에 별도의 연락사무소를 열지 않았을 뿐 남북 간 협력사업을 상시적으로 논의할 수 있는 채널이 만들어진 것이다.

한반도 주변 정세에서 남북관계의 위상 제고라는 측면에서는 무엇보다도 2018년과 같은 남북관계의 획기적 진전 없이는 비핵화 프로세스가 출범조차 하기 쉽지 않았었을 것이라는 점에 주목할 필요가

---

있다. 남북한은 2018년 4월 판문점선언에서 ‘완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인한다’고 합의했고 6월 12일 싱가포르에서 열린 북미정상회담에서 김정은 국무위원장과 트럼프 미국 대통령도 판문점선언에 따라 ‘한반도에서의 완전한 비핵화를 위해 노력하기로’ 합의했다.

북한은 과거 핵문제 논의를 위한 대화와 협상에서 한국 정부의 자격을 인정하지 않는 태도를 일관되게 유지해왔다. 물론 남북장관급 회담 등 주요 남북대화를 계기로 북핵 문제가 논의된 적은 있었으나 주요 합의서나 공동보도문 등 남북 간 공식 문건에서 ‘비핵화’라는 단어를 사용한 적이 없었다. 예를 들어 2002년 2차 북핵 위기 발발 이후 총 13차례의 남북장관급회담이 열렸으나 공동보도문 등에서는 ‘북핵문제의 평화적 해결’과 같은 중립적 합의문안을 명시하는 데에 그쳤다. 그러나 ‘비핵화’라는 단어가 사용된 것은 9·19 공동선언 마련을 위한 6자회담이 진행 중이던 2005년 6월 남북장관급회담 공동보도문에서, ‘한반도의 비핵화를 최종목표로 한다’라는 대목이 포함된 것이 처음이었다. 이와 같은 전례에 비춰볼 때 판문점선언을 통해 남북한이 완전한 비핵화에 합의하고 북미정상회담 합의에서도 동일한 표현이 포함된 것은 남북관계를 통해 비핵화 프로세스를 견인하고 추동시켰다는 점에서 상당한 의미를 내포한다고 할 수 있다.

이처럼 남북관계 개선의 △ 수준과 속도 △ 지속가능성 △ 비핵화 프로세스에서의 역할 등에 비춰볼 때 2018년 대북정책은 과거 어느 시기보다 구체적인 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 남북합의의 내용 역시 김대중 정부나 노무현 정부처럼 문재인 정부와 대북정책 방향을 함께 했던 과거 정부에 비해 차별화할 만한 내

---

용들을 포함하고 있다.

무엇보다 판문점선언은 과거 정상회담 합의문과 달리 정치군사 분야 합의 비중이 절대적으로 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 구체적으로 살펴보면 판문점선언 3조 13개항 합의 중 제1조(남북관계 개선) 4개항 중 1~3항과 2조(군사적 긴장완화) 3개항, 그리고 3조(평화체제 구축) 4개항 등 총 10개항을 정치군사 분야 합의로 분류할 수 있다.

특히 9·19 평양정상회담에서 판문점선언 군사분야 이행합의서를 채택함으로써 비무장지대와 군사분계선 지역에서 더 이상의 적대행위와 군사적 충돌 가능성을 배제하는 ‘불가역적인’ 평화 정착 방안이 실현되었다는 데에 커다란 의미를 찾을 수 있다. 이에 따라 비무장지대 내 GP 철거, 지뢰 제거, 유해 발굴 및 공동경비구역(JSA) 비무장화 등 군사분야 합의가 속도감 있게 이행될 수 있었다. 군사분야 합의 이행과정에서 남북 군사당국과 UN 사령부의 협조 및 공동검증 작업도 원활하게 진행되었고 남북한 및 유엔사 3자협의체도 가동되었다.

남북 경제협력의 경우 평양공동선언에서 ‘조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 문제를 우선 정상화하고 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로’ 합의했다. 또 이러한 합의를 이행하기 위해 남북한은 경의선과 동해선 철도 및 도로 연결을 위한 공동조사 작업을 실시하고 철도 및 도로 연결 착공식을 2018년 내에 갖기로 합의한 바 있다. 경의선 및 동해선 철도 및 도로 연결을 위한 공동조사와 착공식 개최 문제는 UN의 대북 제재 위반 소지가 있어 논란이 끊이지 않았으나 결국 한미 협의를

---

통해 제재의 예외 사항을 인정하는 방식으로 장애물을 극복할 수 있었다.

2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 사회문화교류와 체육분야 남북협력의 전기를 마련한 것도 주목할 만한 부분이다. 남북한은 판문점선언에서 사회문화 교류 확대에 합의했고 평양공동선언에서 2020년 도쿄올림픽 단일팀 추진과 2032년 하계올림픽 공동개최를 추진한다는 데에도 합의했다. 특히 국제올림픽위원회(IOC)도 스포츠 무대에서 남북한 협력을 적극 지원한다는 입장인어서 체육분야 협력은 앞으로 더욱 확대될 가능성도 크다.

2018년 대북정책을 평가해보면 남북관계의 진전이 한반도 주변 정세의 변화를 실질적으로 선도했다는 점과 남북관계 개선의 패턴이 과거와 크게 달라졌다는 사실을 알 수 있다. 과거 남북관계는 남북교류협력사업이 정치적 환경 변화에 의해 진전과 정체 및 후퇴를 반복하는 상황으로 점철되었다. 그러나 문재인 정부 들어 4·27 판문점 정상회담을 통해 한반도의 완전한 비핵화를 위한 돌파구를 마련함으로써 남북관계의 진전이 한반도 주변 안보환경 속에서 가지는 주도성과 상대적 자율성을 제고한 것으로 평가할 수 있다.

문재인 대통령도 2018년 광복절 경축사에서 ‘남북관계 발전은 북미관계 진전의 부수적 효과가 아니며 남북관계의 발전이야말로 한반도 비핵화를 촉진시키는 동력임’을 강조한 바 있다. 판문점선언의 구조 또한 남북관계 발전에 대한 문재인 정부의 이러한 구상을 반영하고 있다. 즉, 4·27 정상회담 개최 이전 의제는 비핵화 → 평화 정착 → 남북관계 발전이었으나 정상회담 결과 도출된 판문점 선언은 남북관계 발전 → 군사적 긴장완화 → 평화체제 및 비핵화로 구성된 데

---

서도 남북관계 발전에 대한 정부의 의지를 읽을 수 있다는 것이다. 실제로 판문점선언 1~3조 13개항 중 남북관계 차원에 국한되는 이행과제는 11개항에 이른다.

다시 말해 김대중, 노무현 정부가 정치적 현실과 경협사업의 분리를 천명하고 이러한 구상을 이행했다면 문재인 정부는 정경분리 선언이 원천적으로 불필요한 상황을 조성하는 데 주안점을 두었다고도 볼 수 있다. 당초 4·27 정상회담에서 비핵화 관련 합의가 강조되리라라는 전망과 달리 남북관계 차원에서 이행해야 할 조치들에 집중한 것도 이러한 의지를 반영한 것이라고 할 수 있다.

문재인 정부 출범 이후 남북관계의 진행방식이 과거 정부에서 남북관계 개선 단계의 전형처럼 인식되었던 선이후난(先易後難) 방식으로부터 과감하게 탈피한 것도 주목할 만한 부분이다. 기능주의적 접근을 기반으로 비정치적 협력사업을 통해 신뢰의 기반을 공고히 하고 경제협력 사업과 정치군사적 문제를 논의해온 것이 과거 남북관계 개선 국면에서 보여진 관행이었다면 2018년 남북관계는 이와는 대비되는 양상을 보여주었다. 즉 정치군사, 경제협력, 사회문화교류, 인도적 협력을 동시에 병행하는 방식으로 남북관계 개선을 추진하되 정치군사적 합의가 기타 분야 협력의 기반을 조성하고 협력 이행을 견인하는 방식으로 진행되어 온 것이다. 과거 군사분야 합의의 주요 목표 및 과제가 경제협력 사업의 군사적 보장에 국한된 형태로 진행되었다는 사실을 감안하면 2018년은 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 통해 한반도의 항구적 평화체제를 구축하기 위한 여정을 시작하는 원년으로 기록될 수 있다.

그러나 남북관계의 개선만으로 한반도의 항구적 평화와 번영이라

---

는 대북정책의 목표를 달성하는 것이 불가능하다는 것은 자명한 사실이다. 특히 비핵화 프로세스가 지체될수록 남북관계의 역할에는 한계가 따를 수 밖에 없다는 점도 함께 지적되어야 한다. 남북관계의 발전이 비핵화 논의를 견인하고 촉진할 수는 있지만 비핵화 논의를 남북관계의 구조 속에서만 다룰 수 없는 것이 현실이기 때문이다. 남북관계의 진전과 비핵화 프로세스의 진전은 흡사 '2인 3각' 경기와도 같이 어느 한 편이 지나치게 속도를 내면 함께 주저앉을 수밖에 없는 운명 속에 놓여있다고 해도 과언은 아니다.

미중관계의 변화와 북미·북중관계 등 북한을 둘러싼 주변국 양자관계 또한 남북관계의 추이와 함께 한반도의 완전한 비핵화 과정에서 중요 변수로서 작용할 가능성이 크다. 그 중에서도 미중관계의 방향은 비핵화와 평화체제 협상 과정을 규정하는 핵심변수로 작용할 가능성이 크다.

미국 트럼프 행정부는 2017년 12월 국가안보전략(National Security Strategy) 보고서에서 중국을 '전략적 경쟁자'로 규정한 이후 2018년 내내 중국에 대한 전방위 압박을 강화해왔다. 11월 중간선거 결과 하원을 장악한 민주당이나 상원을 지배하고 있는 공화당 모두 대중국 견제의 필요성에 공감하고 무역 불공정 문제에 대해 초당적으로 대응해야 한다는 데에는 의견을 함께 하고 있다.

미중 양국은 G20 정상회담을 계기로 아르헨티나에서 개최한 트럼프-시진핑 정상회담을 통해 25% 관세 부과 방안을 3개월 간 유예한 상태에서 협상 기간을 확보했다. 그러나 미국 측이 대중 강경파로 알려진 로버트 라이트하이저 전 무역대표부(USTR) 대표를 협상대표로 임명하면서 난관이 예상된다는 분석도 힘을 얻고 있다.

---

중국 시진핑 지도부는 2017년 10월, 공산당 제19차 전국대표대회를 통해 '신시대 중국 특색 사회주의 경제'를 국정지표로 천명하고 2018년 3월 제13기 전인대 1차회의를 통해 '중국 특색 대국외교'를 내세우며 2기 지도부 출범을 공식화한 바 있다. 중국도 미중 무역전쟁에서 표면적으로는 강경한 대응을 표방하고 있으나 실질적으로는 양국의 무역구조를 살펴보면 미국의 전방위 압박에 대응할 수 있는 수단에는 제약요인이 상당할 것으로 보인다.

문제는 트럼프 대통령이 비핵화 프로세스에서 여전히 중국을 일종의 '훤방꾼(spoiler)'으로 인식하는 경향을 버리지 못하고 있다는 것이다. 트럼프 행정부는 2018년 5월 북미정상회담이 무산되기 직전에 이르렀을 때에도 중국배후론을 제기한 바 있고 싱가포르 정상회담 이후 2015년 8월 폼페이오 국무장관의 평양 방문이 성사되지 못했을 때에도 중국책임론을 꺼내든 바 있다.

2018년 11월 G20 정상회담 기간 중 열린 미중정상회담 이후 미국은 백악관 성명을 통해 한반도 비핵화 실현을 위한 양국의 협력을 강조하고 나섰다. 트럼프 대통령은 시진핑 주석이 북한문제에 100% 협력하기로 약속했다고 단언하기도 했다. 반면, 중국 측은 '북미 양측이 같은 방향을 향해 가고 서로의 합리적인 우려 사항을 배려해 한반도의 완전한 비핵화와 한반도 평화 체제 구축을 병행 추진하길 바란다'라는 언급을 내놓았다. 미묘한 시각차를 드러내는 대목이다.

북미관계 역시 2018년 말을 계기로 싱가포르 정상회담 이후 지속되어 왔던 장기 교착국면을 벗어나 2차 정상회담을 위한 준비단계로 접어들고 있다. 7월 초 폼페이오 장관의 김정은 위원장 면담 불발, 8월 말 4차 방북 취소, 11월 8일 폼페이오-김영철 뉴욕회담 일정

---

취소 등 정상회담 합의 이행을 위한 실무 협의가 잇따라 난관에 봉착했으나 트럼프 대통령의 '1~2월 중 2차 정상회담 개최' 발언으로 인해 북미관계는 새로운 동력을 찾고 있다. 트럼프 대통령의 2차 정상회담 발언 직후 미국 측 실무 담당자인 앤드루 김과 북한 측 대미 라인 고위관계자의 판문점 회동 사실이 공개되었고 폼페이오 국무장관은 이후 한 걸음 더 나아가 1월 초 정상회담을 희망한다는 메시지를 내놓았다.

### 3. 맺으며

지금까지 살펴본 대로 2018년 벽두부터 연말까지 중단 없이 지속되어온 남북관계의 발전과 북미관계의 재구성은 여전히 현재진행형으로 지속되고 있다. 김정은 위원장의 서울 방문을 통해 남북정상회담이 머지않아 개최될 가능성은 여전히 남아있고 미국은 이미 북미 정상회담을 2019년 초에 개최하겠다는 의지를 표명했다. 특히 한미 양국은 2008년 11월 말 한미워킹그룹을 출범시켜 남북경협을 위한 예외적 조치 등에 합의했다. 이를 통해 남북한 철도 연결 착공식 개최와 대북 인도적 지원 재개 등 남북관계와 국제관계 차원에서 북한을 대화로 이끌어내기 위한 기반을 마련했다고 평가할 수 있다.

2019년 들어 남북정상회담이 열리게 되면 4·27 판문점선언과 9·19 평양공동선언에서 합의한 교류협력사업의 이행을 위한 구체적 방안이 주요 의제로 다뤄질 것이다. 이미 북한 측은 제재 완화를 위한 남한 측의 노력을 촉구하고 있다. 동시에 한반도 평화프로세스를

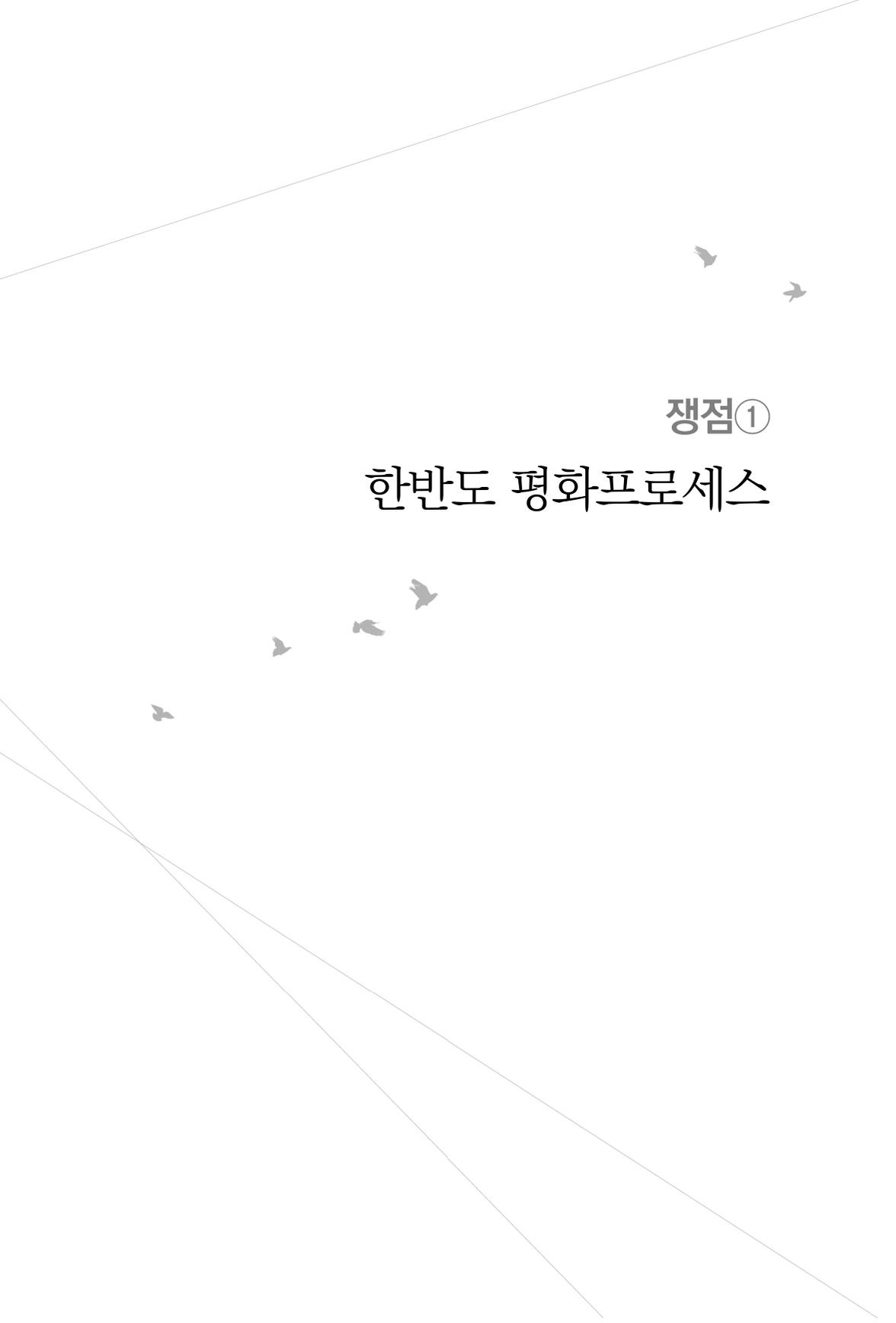
---

진척시켜나가기 위한 남북한의 구상과 남북관계의 제도화를 통해 남북기본협정, 나아가 평화협정을 추진하기 위한 의제도 테이블 위에 오를 수 있다. 북미정상회담은 비핵화 프로세스를 진전시켜가기 위한 초기조치들에 합의하는 것을 목표로 진행될 것이다.

그러나 남북정상회담과 북미정상회담의 선후관계에 따라 정상회담에서 다뤄질 의제와 합의 수준은 크게 달라질 것이다. 9·19 평양공동선언의 합의를 이행하는 차원에서 남북정상회담이 북미정상회담에 앞서 개최될 경우 회담 의제는 비핵화와 평화체제보다는 두 차례의 남북정상회담 합의를 이행하기 위한 구체적 방안에 집중될 것이다. 반대로 북미정상회담 이후 남북정상회담이 열린다면 북미 간 비핵화 프로세스 합의 수준에 따라 보다 과감한 형태의 남북관계 진전을 기대해볼 수도 있다.

- 성기영 통일정책연구실 연구위원





쟁점①

# 한반도 평화프로세스



---

2019년 한반도 평화프로세스는 어떻게 전개될 것인가? 2018년 초 평창 동계올림픽을 계기로 시작된 한반도 평화프로세스는 세 차례의 남북정상회담과 한 차례의 북미정상회담을 거치며 급진전되었으나, 최근 수개월 북미 핵협상의 난항으로 지체 국면을 맞고 있다. 2019년에 평화프로세스가 다시 가속도를 낼 수 있을지 귀추가 주목된다. 여기서 2018년 평화프로세스를 간략히 평가하고, 2019년 전망을 제시한다. 전망에 있어서 우선 남·북·미 3자 정상외교의 향방을 논하고, 다음으로 구체적인 과제로서 한반도 평화체제 구축의 핵심적 요건인 평화협정과 군비통제에 초점을 맞춘다.

## 1. 2018년 평가

| 2018 한반도 평화프로세스의 신호탄: 한국의 한미연합훈련 연기 제안

2017년 한반도 정세는 2018년 평화프로세스의 계기가 된 평창 ‘평화’ 올림픽의 실현을 쉽게 상상하기 어려운 상황에 놓여있었다. 북한이 핵·미사일 실험을 지속하고, 미국은 군사적 옵션(option) 사용 가능성을 배제하지 않은 채 대북 압박을 전 방위적으로 강화하는 동안 한반도의 긴장은 전쟁위기설이 나돌 정도로 격화되었다. 특히 2017년 11월 29일 북한의 핵무력 완성 선언 이후, 올림픽이 개최되는 2018년 2월의 한반도 정세 전망은 불확실성에 싸여있었다.

한반도 긴장이 최고조에 달한 상황에서 평화를 위한 한국의 선택은 한미연합군사훈련 연기 제안(2017.12.19.)이었다. 이 선택은 그 동안 북한의 한미연합훈련에 대한 민감한 반응을 고려할 때 북한의

---

올림픽 참여와 ‘도발적’ 행위 중단을 유도할 수 있는 중요한 방책이었다. 한반도 긴장완화를 위한 한국의 능동적 조치에 북한은 신년사를 통해 호응하면서 평창 올림픽 참가 입장을 밝혔고, 한국의 고위급 회담 제안(2018.1.2.)에 대한 북한의 즉각적 수용에 따라 남북대화가 복원되면서 한반도 평화프로세스가 시작될 수 있었다. 한미연합훈련 중지가 없었더라면 북한의 평창 올림픽 참여는 어려웠을 것이며, 김여정의 김정은 위원장 친서 전달도 없었을 가능성이 높다. 문재인 대통령의 한미연합훈련 연기 제안이 엄혹했던 한반도 정세의 반전과 평화프로세스의 시작을 예고한 신호탄이었다.

#### | 새로운 패러다임(paradigm)의 평화프로세스: 남북관계가 북미관계 및 핵협상 추동

2018년 한반도 평화프로세스의 핵심적 특징은 남북관계가 북미관계의 종속변수에서 벗어나 북미대화와 핵협상을 추동했다는 것이다. 2017년 12월 한국은 한미연합훈련 연기 제안을 통해 평화과정 시작의 계기를 마련했고, 올림픽 기간 남북관계 개선을 기반으로 한 특사외교를 통해 남북, 북미정상회담 개최를 유도했다. 그리고 북미간 교착/위기 국면은 남북정상회담을 통해 돌파했다. 5월 26일 남북정상회담을 통해 북미정상회담 취소 위기를 극복했고, 북핵 실무협상 부진 상황에서 개최된 9월 남북정상회담은 제2차 북미정상회담 개최 약속을 이끌어냈다. 과거 10여 년 한국의 대북정책을 지배했던 ‘비핵화 우선’ 패러다임이 깨지고 ‘남북관계 우선’의 새로운 패러다임이 형성되었다. 남북관계가 비핵화 협상과 북미관계 개선을 추동

---

하는 새로운 패러다임의 한반도 평화프로세스가 시작된 것이다. 비핵화와 평화체제 추진에 관한 합의는 남북대화에서 선행되었고 북미 대화에서 재확인되었음을 상기할 필요가 있다.

이와 같은 새로운 패러다임은 한반도 문제 해결의 1차적 주체는 남과 북이라는 남북한 정부의 공통된 인식에 기인한다. 문재인 대통령은 ‘한반도 문제는 우리가 주인’이며, 남북관계 발전이 한반도 비핵화의 동력이 될 수 있다는 인식을 지속적으로 강조해왔다. 또한 김정은 위원장은 남북관계의 개선과 발전이 한반도 평화 구축의 토대라는 인식을 표출해왔다. 이러한 인식은 2018년에 이어서 2019년 한반도 평화과정에서도 남북관계가 북미관계 개선과 핵협상을 추동하는 동력이 될 것이라는 전망을 가능하게 한다. 2018년 말 현재 북미관계 교착에도 불구하고 2019년 한반도 정세 전망을 밝게 볼 수 있는 중요한 한 가지 이유이다.

## 2. 2019년 전망

### (1) 남북미 정상외교 전망

2019년 한반도 평화프로세스를 낙관만 하기는 어렵다. 남북관계 개선에 기반한 한국의 적극적 중재 역할에도 불구하고 북미 간 오랜 기간 누적된 불신은 최근 수개월 그리고 2018년 12월 말 현재의 핵협상 교착국면의 원인이 되고 있다. 북한의 비핵화 관련 조치 그리고 미국의 상응 조치의 등가성에 대한 양자 간 인식 차이가 상당히 존재한다. 이러한 인식 차와 더불어 미국 조야의 북한에 대한 부정적

---

인식을 함께 고려할 때 교착국면이 상당한 기간 지속될 가능성을 배제할 수는 없다.

### | 2019년 초반 북미관계 진전 가능성 높아

그러나 결국 핵 협상은 진전될 가능성이 높다. 교착국면이 장기화될 때 북한은 새롭게 추진하는 경제건설 집중 노선의 성과를 기대하기 어려울 것이며, 또한 한국은 물론이고 미국 정부가 가져야 할 정치적 부담이 상당히 클 것이기 때문이다. 핵 협상의 성과가 가시적으로 나타나지 않을 시, 지난 11월 중간선거에서 미국 하원의회를 장악한 민주당이 트럼프의 대북정책을 실패로 규정하면서 공세를 펼 가능성이 있다. 결국 남·북·미 3자 정상이 합의하고 공유하는 궁극적 이익은 한반도의 비핵화와 평화체제 구축이며, 2018년 한반도 평화프로세스를 촉진했던 남·북·미 정상의 동기는 2019년에도 지속적으로 작동할 것으로 전망된다.

2019년 트럼프 행정부에게 있어 안보 차원의 동아시아 정책의 가장 우선적 과제는 여전히 북핵문제의 해결이 될 것이며, 트럼프의 탈이념적 대북접근도 변하지 않을 것이다. 지역질서 주도권보다는 양자관계에서 '실질적' 이득 추구에 더욱 초점을 맞추며, 이념을 대외관계의 중요 판단 기준으로 삼지 않는 미국 우선주의가 2019년에도 미국의 대외정책을 규정할 것이기 때문이다. 북한도 비핵화 전략을 지속적으로 유지할 것이다. 북한은 지난 4월 20일 노동당 전원회의에서 핵·경제 병진노선의 종료를 선언했으며, 경제건설 총집중 노선을 채택했다. 경제건설 노선의 목표는 경제적 '번영'이며, 그 목표는

---

대외관계 정상화, 특히 대미관계 정상화를 필수적으로 요구한다. 따라서 북한은 2019년에도 비핵화 조치와 관계 정상화 조치의 맞교환을 추구할 것으로 보인다. 그리고 한국의 북미관계 중재 및 촉진 역할도 지속될 것이다. 특히 북미 협상이 교착 혹은 위기 국면을 맞을 때, 한국의 중재 및 촉진 역할은 더욱 두드러지게 나타날 수 있다. 그리고 2019년 4차 평화협정 협상이 시작될 때, 당사자로서 한국의 주도적 역할은 더욱 커질 수 있다.

또한, 최근 미국의 입장에 부분적 변화가 나타나는 것도 핵 협상 진전 가능성을 높이는 요인이다. 12월 19일 스티븐 비건 미국 국무부 대북정책 특별대표는 북한에 대한 인도적 지원이 가능해지도록 미국인의 북한 여행 금지를 재검토한다는 것을 공식 발표했다. 이 발표에서 미국은 북한의 어떤 조치를 선결 조건으로 내걸지 않았고, 이는 곧 향후 북한의 비핵화 관련 조치에 따라 미국이 더욱 진전된 상응 조치를 취할 수 있음을 시사한다. 그리고 지난 12월 초 볼턴 보좌관도 “비핵화 성과에 따라” 대북 제재 해제를 검토할 것임을 밝혔다. 비핵화 완료 이후가 아니라 단계적 성과에 따른 제재 완화 가능성을 시사한 것으로 해석할 수 있다. 아직 낙관하기는 어렵지만, 북한의 핵심적 요구사항인 제재 완화가 북미 협상 테이블에 곧 오를 가능성이 있고, 그에 따라 북미 협상에 뚜렷한 진전이 나타날 수 있다.

### | 3자 정상외교를 통한 핵협상 진전

2019년 초반 김정은 위원장의 서울 답방과 제2차 북미정상회담, 즉 3자 정상외교가 북핵 협상 진전 및 교착국면 타개의 지렛대가 될

---

것으로 전망된다. 두 가지 시나리오가 가능하다. 첫째, 북미 실무협상이 미진할 때, 2019년 초 김정은 답방과 남북정상회담이 선행하면서 북미 타협을 촉진하고, 북미정상회담을 통해 비핵화 조치와 상응 조치에 대한 합의가 이루어질 수 있다. 둘째, 북미 사전 조율이 성과적으로 진행된 후 2019년 초 북미정상회담을 통해 합의가 선행되고, 김정은 답방이 이어지는 것이다. 이 경우 김정은 답방과 남북정상회담의 의제는 상대적으로 남북관계 발전에 더욱 초점이 맞추어질 가능성이 높다. 북미 실무협상 성과 여부에 따라 김정은 답방과 북미정상회담의 선후가 바뀔 수 있으며, 어느 경우든 한반도 평화프로세스를 촉진할 수 있을 것이다. 다만 현재 북미 실무협상 부진을 고려할 때, 첫 번째 시나리오, 즉 남북정상회담이 북미정상회담을 선행할 가능성이 더 높다고 볼 수 있다. 이 가능성은 위에서 설명한 한반도 평화프로세스 패러다임의 전환을 반영한다.

## (2) 평화협정 전망

| 2019년 초 종전선언, 상반기 평화협정 협상 착수 가능

2019년 초에 개최될 가능성이 높은 제2차 북미정상회담의 합의는 비핵화 관련 조치뿐 아니라 관계개선을 위한 여러 방안을 포함할 수 있고, 그 중 하나가 종전선언이 될 수 있다. 남북은 이미 지난 4·27 판문점선언에서 종전선언 추진에 합의했다. 그리고 지난 9월 문재인 대통령은 트럼프 대통령과의 논의를 언급하면서 종전선언이 제2차 북미정상회담의 주요 의제가 될 수 있다고 밝혔다.

종전선언은 한국전쟁 종식에 관한 정치적 선언으로서 중요한 의미

---

를 갖지만, 정전협정을 법적으로 대체할 수는 없다. 따라서 한반도 평화체제 구축에 관한 2018년 남북, 북미 정상 합의는 평화협정 체결의 필요성을 수반한다. 판문점선언은 이미 평화협정 체결 추진에 관한 약속을 명시했고, 트럼프 대통령은 지난 6월 북미정상회담 직후 기자회견에서 (북미는 물론이고) 한국과 중국이 한반도 평화협정의 서명 당사자가 되어야 할 것이라고 밝혔다. 결국 제2차 북미정상회담을 통해 종전선언이 이루어질 때, 그것은 2019년 상반기 남·북·미·중 4자 평화협정 협상 착수를 위한 전주곡이 될 가능성이 높다. 평화협정 협상은 불가침과 안전보장, 비핵화, 군비통제, 관계정상화, 한반도 평화관리기구 설치, 동북아 지역 평화를 위한 협력 등 다양한 의제를 포괄할 것으로 전망된다. 따라서 4자 간 합의를 위해 상당한 시간이 필요할 것이며, 평화협정은 2019년을 넘어서 비핵화 진척 정도와 연계되어 2020년 타결될 가능성이 높다.

### | 종전선언 없이 평화협정 협상 직행으로 비핵화 및 평화체제 촉진 가능성도 존재

한국전쟁 종전선언은 사실 한반도 평화협정 제1조에 해당될 수 있으며, 과거 평화협정 협상 착수 및 체결의 어려움을 고려한 단계적 접근의 소산이다. 따라서 종전선언 우선 추진이 평화체제 구축의 필수적 과정은 아니다. 종전선언에 초점을 맞출 때 오히려 평화협정 협상이 지체되는 단점도 생길 수 있다. 더욱이 남북은 2018년 평화프로세스에서 이미 사실상 종전을 선언했고, 현재 군비통제 단계를 밟고 있다. 또한 과거 평화협정 논의 자체를 어렵게 했던 협정 당사자

---

문제에 관한 공감대 형성과 북한의 주한미군에 대한 입장의 유연화로 평화협정 협상 착수 가능성이 높아졌다. 즉, 평화협정 협상에 착수하기 위한 단계적 접근 필요성이 상대적으로 감소했다고 볼 수 있다. 따라서 종전선언이 지체되고 있는 현 시점에서 그 필요성에 대한 재검토가 가능할 것이며, 그에 따라 종전선언 선행 없이 2019년 초반 남·북·미·중 4자가 평화협정 협상으로 직행함으로써 비핵화와 평화체제 구축이 촉진될 가능성이 있다.

물론 위와 같은 평화협정 협상 착수 전망은 2019년 초 핵 협상 진전 가능성이 높다는데 근거한다. 가능성은 낮지만, 만약 교착국면이 상당한 기간 동안 지속된다면, 평화협정 협상은 물론이고 종전선언도 어려워질 수 있으며, 한반도의 항구적 평화정착을 위한 기회창이 매우 좁아질 수 있다. 북미 간 인식차를 좁히고 교착국면을 타개하기 위한 한국의 능동적·적극적 역할이 중요하다. 북미 실무협상이 부진한 상황에서, 남·북·미 정상 간 신뢰를 활용한 톱-다운(top-down) 방식의 해결이 필요하다.

### (3) 군비통제 전망

2018년 한반도 평화프로세스에서 운용적(operational) 군비통제는 이미 시작되었다. 9·19 군사분야 합의에 따라 판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화가 완료되었고, 비무장지대(DMZ) 내 11개 감시초소(GP)의 시범 철수 그리고 남북공동유해발굴을 위한 철원 지역 지뢰 제거도 완료되었다. 과거 남북관계에서 군사분야가 상대적으로 협력이 어려운 후순위 과제였던 반면, 2018년 남북관계에서는 군사

---

분야 협력이 가장 활발히 진행되고 있다. 이는 군사분야 합의 이행에 대한 대북 제재의 영향이 매우 제한적이라는 점과 한반도 긴장완화 및 평화 구축에 대한 남과 북의 의지가 강하다는 점을 동시에 반영한다.

### | 2019년 남북군사공동위원회 구성으로 DMZ 평화지대화 등 군사분야 협력 더욱 촉진 전망

2019년 남북 군사분야 협력은 남북군사공동위원회 구성으로 더욱 촉진될 것으로 전망된다. 9월 평양공동선언에 따라 현재 남북군사공동위원회를 조속히 구성하기 위한 남북 간 협의가 진행 중이다. 2019년 이 기구의 구성으로 9·19 군사분야 합의 이행은 더욱 탄력을 받을 것으로 예상된다. DMZ 내 ‘모든’ 감시초소 철거, 유적 및 유물 보존, 그리고 남북공동유해발굴을 비롯한 평화지대화가 본격화될 것이다. 서해평화수역과 시범공동어로수역도 남북군사공동위원회 협의를 통해 설정되고 실행될 것으로 전망된다. 또한 남북군사공동위에서 대규모 군사훈련과 무력증강에 대한 협의가 진행되는 등 운용적 군비통제의 뚜렷한 진전이 있을 것으로 예상된다.

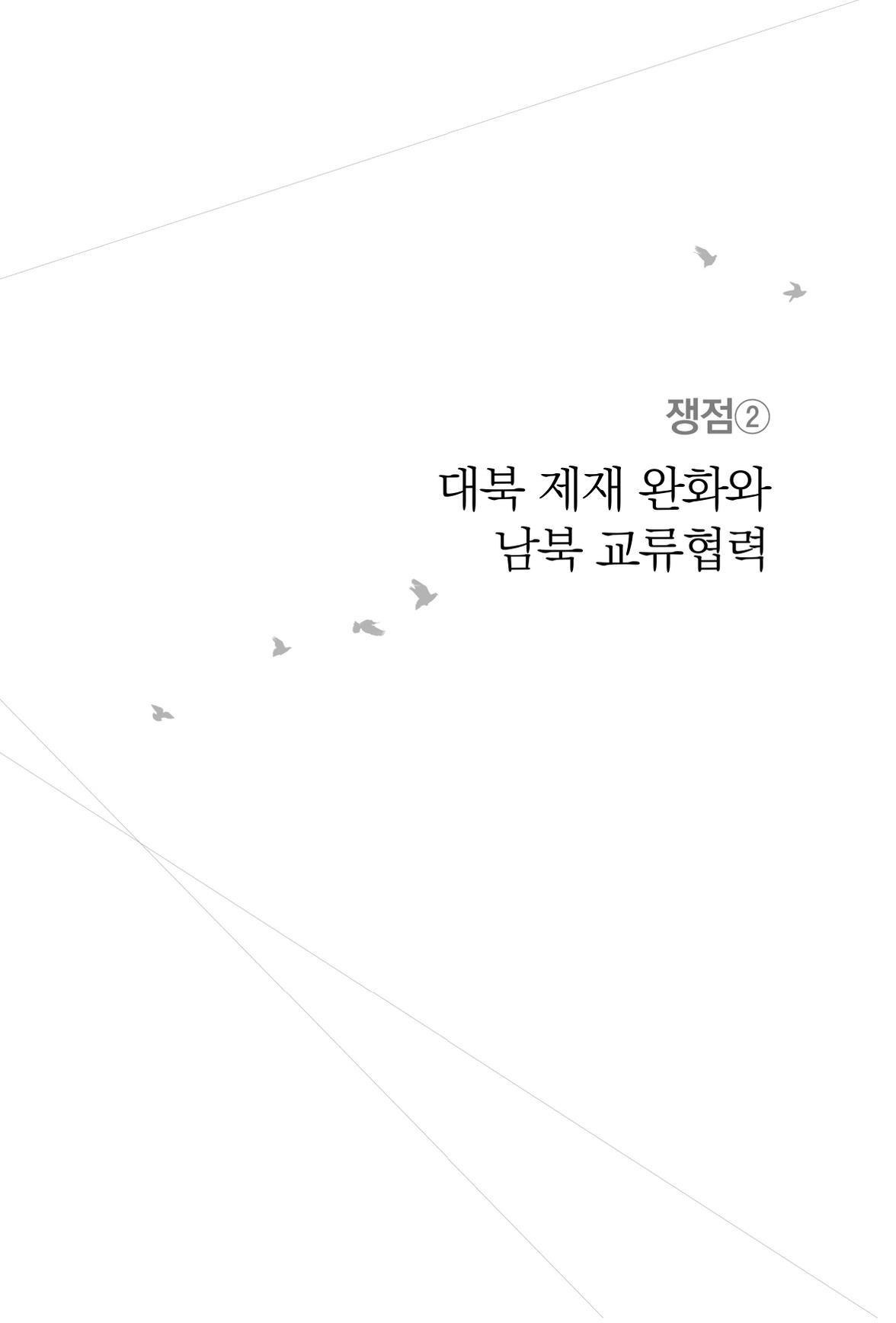
### | 군비통제 성과로 북한의 비핵화 촉진 가능

물론 핵협상 교착의 지속이 군사적 긴장고조를 야기하면서 위와 같은 군사 부문 합의 이행에 큰 장애가 될 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 그 가능성은 핵협상 교착이 대규모 한미연합군사훈련 혹은 북한의 핵·미사일 실험 재개로 이어지지 않는 한 현실화

---

되지 않을 것 같다. 미국은 이미 2019년 초 한미연합훈련을 축소할 것이라 발표하였고 이는 사실상 한미가 한반도의 운용적 군비통제를 위해 협력할 것임을 의미한다. 북한이 먼저 핵·미사일 실험 재개로 긴장을 고조시켜 한반도 정세를 역진시킬 가능성도 희박하다. 미국의 한미연합훈련 축소 방침은 핵협상 여건 조성뿐 아니라 자체적 비용 절감의 필요성을 반영하며, 북한이 먼저 긴장고조를 야기한다면 그것은 체제안전과 경제건설에 부정적 영향을 미치는 자충수가 될 수 있다. 따라서 군사분야 합의 이행 혹은 운용적 군비통제가 부분적, 일시적으로 지연될 수는 있지만, 대체로 전망이 밝다고 볼 수 있다. 대북 제재로 인해 다양한 분야에서 남북 협력이 쉽지 않은 상황에서 군사분야는 한반도 평화프로세스를 촉진하기 위한 핵심적 영역이다. 군비통제의 성과는 그 자체로 우발적 충돌 방지와 긴장완화 효과를 가질 뿐 아니라, 한반도 안보딜레마의 감소를 낳으면서 북한의 비핵화 조치 이행을 촉진하는 효과도 가질 수 있다.

- 김상기 평화연구실장



쟁점②

대북 제재 완화와  
남북 교류협력



---

## 1. 2018년 평가

### (1) 총괄: 대북 제재 국면 하 제한적 남북 교류협력

#### | 파상적인 대북 제재의 지속

북한의 지속적인 핵개발은 국제사회의 지속적이고 강력한 대북 제재를 초래했다. 대북 제재는 크게 UN 안보리가 주도하는 다자 제재와 미국이 주도하는 독자 제재가 있다. 한국은 독자 제재를 취하는 동시에 UN 안보리와 미국의 제재에 보조를 맞추고 있다.

UN 안보리의 대북 제재는 북한의 핵·탄도미사일 개발에 대한 10차례의 결의에 근거하고 있다. 안보리는 2006년 대북 결의 1718호를 채택하면서 대북 제재 이행을 관장하는 1718위원회를 결성하고 이어 전문가 패널을 구성 운영하고 있다. 안보리의 대북 제재는 처음 핵·미사일 개발 관련 금수조치에 초점을 둔 맞춤형 제재를 전개하다가, 2016년 3월 대북 결의 2270호를 채택하면서부터는 핵·미사일 개발에 이용될 우려가 있는 교역 및 금융거래 금지 등 포괄 제재를 전개하고 있다. 그만큼 제재 수위가 강화되고 그 폭이 넓어졌다. 또 UN 안보리는 일련의 대북 제재가 북한 내 인도주의 활동과 민수경제에 악영향을 미치지 않도록 인도주의 활동 관련 제재 면제 가이드라인을 작성 제시하였고, 그 연장선상에서 제재 예외조치도 취할 수 있다.

미국의 대북정책에서 의회와 행정부는 협력과 갈등 관계를 동시에 보이고 있지만, 갈등보다는 협력의 측면이 크다. 대북 제재에 있어서도 미 의회와 행정부가 협력 양상을 띠는데, 제재가 의회의 법률과

---

대통령 및 행정부의 행정명령 및 규정으로 이루어지고 있는데서 잘 드러난다. 사실 미국의 대북 제재는 북한의 핵실험 이전에도 적성국 교역법, 수출통제법 등 경제제재 관련 법률들과 행정명령을 적용해 광범위하게 시행해왔다. 거기에 2016년 1월 북한의 4차 핵실험과 지속적인 인권침해 등을 이유로 북한을 겨냥한 강력한 법률(H.R. 757; H.R. 3364)을 제정해 거의 모든 분야에 걸쳐 촘촘한 제재를 전개하고 있다. 여기에 추가적인 행정명령이 더해져있다. 미국의 대북 제재정책은 UN 안보리의 그것보다 더 강도 높은 것으로 평가되는데, 그 이유 중 하나가 세컨더리 보이콧(secondary boycott)이다. 미국의 대북 제재는 국제사회의 대북 제재를 선도하고 있고 그만큼 북한 경제에 주는 타격이 크다.

### | 국제사회와 보조를 맞춘 한국 정부의 대북 제재

한국의 대북 제재도 그 수위가 점차 높아졌다. 2010년 천안함 사건에 따른 5·24 조치와 2016년 초 북한의 잇달은 핵미사일 실험에 따른 다자 제재 동참 및 독자 제재 확대가 그것이다. 그리고 이 제재 조치들이 지금까지 지속되고 있다.

2010년 취해진 5·24 조치를 계기로 개성공단을 제외한 남북 경협을 비롯한 각종 남북 교류협력 사업이 거의 중단되고 말았다. 5·24 조치는 당시 북한 핵문제로 이루어지고 있던 UN의 대북 제재와는 별개로 2010년 3월에 발생한 천안함 사건에 대한 한국정부의 독자제재 조치였다. 이후 2016년 1월 북한의 4차 핵실험과 2월 장거리미사일 시험발사를 계기로 박근혜 정부는 2월 10일 개성공단을

---

전면폐쇄 하였다. 이어 박근혜 정부는 ‘3.8 독자적 대북 제재 조치’를 시행하였다. 국제사회 및 남한, 미국, 일본, EU 등의 제재가 더 한층 강화됨에도 불구하고 북한의 핵실험 및 미사일 개발은 계속되었다. 이에 국제사회는 더욱 강경한 대북 제재로 맞섰다. 박근혜 정부도 더욱 강화된 ‘12.2 독자적 대북 제재 조치’를 취했다. 문재인 정부 들어서도 한국은 2017년 북한의 제6차 핵실험 이후 두 차례(2017년 11월 6일, 12월 11일)에 걸쳐 제재대상 기관 및 개인을 확대지정하였다.

한국의 5·24 조치, 개성공단 사업의 전면 중단과 독자제재는 이미 시작된 국제사회의 다자 및 독자제재의 연장선상에서 진행되어왔다. 2010년 5·24 조치로 남북교역이 거의 전무하다시피 하여 북한과의 경제 교류는 바닥을 보였다. 5·24 조치의 거의 모든 내용은 한층 강화된 UN 안보리의 제재 조치에 포함되어 국제사회의 대북 제재 틀 속에서 작동해왔다. 다만, 한국의 독자제재의 효과는 미국의 세컨더리 보이콧과 북중무역, 그리고 국제사회의 협력 정도에 따라 달라질 수밖에 없다.

## (2) 분야별 평가

| 경제협력의 필요성 공감, 그러나 추진여건 미숙

2018년 남북 경제협력분야의 성과는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 판문점 및 평양 공동선언에 의해 남북 정상은 경협 추진에 대한 합의에 공감했다는 것이다. 특히, 평양 공동선언에서 “남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을

---

우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.” 이는 남북 간 경제협력에 대한 의지를 재확인한 것이다. 나아가 남북 정상은 서해경제공동특구와 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하고, 2018년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 함으로써 철도·도로 연결과 현대화 등 구체적인 사업추진 의지를 재확인하였다. 실제 지난 12월 남북철도연결을 위한 북측 구간의 공동조사를 마치고 26일 착공식을 가짐으로써 철도·도로 연결 등 남북경협을 위한 대규모 인프라 구축 의지를 천명하였다.

둘째, 남북 간 군사적 긴장완화에 대한 합의가 이루어졌다. 평양 공동선언의 부속합의서인 ‘군사분야 합의서’ 채택이 정치군사적 차원의 합의라는 점에서도 의의가 있지만, 남북 교류협력의 차원에서도 시사하는 바가 크다. 경제협력이 본격적으로 추진되는 과정에서 발생할 수 있는 정치군사적 걸림돌을 미리 제거했다는 점에서 DMZ 일대에서 진행된 일련의 군사적 긴장완화 조치는 남북 경협에 호재로 작용한다.

한편, 경협 분야에서 한계도 뚜렷하게 나타난다. 남북 경제협력에 대한 기대와 달리 비핵화 프로세스의 지연에 따라 대북 제재국면이 지속되고 있다. 남북경협의 선결조건이 북미 비핵화 협상의 결과에 따른 대북 제재의 해소이기 때문에 남북 경협의 추진은 현 시점에서 가능하지 않다. 12월 1일, G20 정상회의에서 만난 한미 정상이 대북 제재의 유지에 공감했다는 점에서 북한의 비핵화 조치가 본격화되지 않는 한 남북경협의 진전은 어려울 것이다. 다만, 김정은 위원장의 서울 답방과 북미정상회담 개최가 북핵 문제의 해결과 한반도

---

평화를 위한 중요한 모멘텀이 될 것이다. 그 연장선상에서 관련국 정상들의 통큰 결단에 따라 비핵화 협상이 빠르게 진전될 가능성도 배제할 수 없다. 그렇게 될 경우 대북 제재가 완화되어 남북 경협에 물꼬가 트일 수도 있을 것이다.

### | 이산가족 상봉 등 인도적 협력의 부분적 성과

남북한 정상은 또 판문점선언과 평양공동선언을 통해 인도적 협력 강화 의지를 확인하고, 이산가족 문제의 근본적 해결과 보건의료 분야에서의 협력에 합의하였다. 합의내용은 상당부분 2007년 10·4 정상선언에서 합의되었으나 남북관계 경색으로 추진되지 못한 사업들을 내실 있게 추진한다는 취지를 반영하고 있다. 남북 정상은 이산가족문제가 민족 분단으로 인해 발생한 인도적 문제로 인식하고 근본적 문제해결을 위해 금강산 이산가족상설면회소를 통한 상시상봉, 화상상봉 및 영상편지 교환을 추진하기로 하였다. 또한 남북은 '전염성 질병의 유입 및 확산방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료분야 협력 강화'에 합의하였다. 판문점선언을 통해 합의한 8·15 계기 이산가족 상봉은 예정대로 추진되었으나, 이산가족상설면회소 개보수 및 실무협의를 위해 11월 중 개최하기로 한 적십자회담은 구체화되지 못하고 있다. UN 안보리 1718위원회는 8월 6일 대북지원 인도주의적 지원을 위한 제재 면제 가이드라인을 발표하였다. 2018년 12월 말 현재, UN 안보리 1718위원회는 유니세프(UNICEF)와 유진벨의 대북 인도적 지원사업에 제재 예외 조치를 적용하였다. 한편, 2017년 9월 우리 정부가 국제기구를 통해 북한 영

---

유아를 위한 8백만 불 지원사업은 아직까지 집행되지 못하고 있다. 국내 대북지원 민간단체로 구성된 대북협력민간단체협의회와 일부 대표단체 차원에서 북한과 사업협의를 위한 방북이 추진된 바 있으나 본격적인 지원은 이루어지지 못하였다.

### | 2018년 남북관계 전환의 모멘텀을 이끌어낸 사회문화교류

2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 남북한 사회문화교류, 특히 체육 분야 교류는 남북 간 갈등과 긴장을 완화시키고 협력과 화합을 도모하는데 크게 기여하고 있다. 4·27 판문점 선언을 통해 남북 정상은 “민족의 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위해 각계각층이 참여하는 사회문화 교류협력을 확대”하기로 합의하였다. 남북한은 이후 인도네시아 자카르타-팔렘방 아시안게임에서의 공동 입장 및 단일팀 참가를 이루어냈다. 또한 9·19 평양공동선언에서 남북한 정상은 2020년 도쿄 올림픽 단일팀 추진과 2032년 하계올림픽 공동개최 추진이라는 체육교류협력에 있어서 새로운 전기를 마련할 수 있는 합의를 하였다. 2020년 올림픽 단일팀 추진은 체육교류의 지속성을 유지할 수 있는 기반을 조성한 의의가 작지 않다. 또 2032년 올림픽 공동개최 추진을 위해서는 평화로운 한반도 환경과 다방면에서의 남북교류협력이 필수적이다. 그런 점에서 이 합의가 한반도 비핵화와 평화체제를 가속화시키고 남북협력의 지평을 확대하는 의의가 크다.

---

## 2. 2019년 전망

### (1) 제재국면의 변화 가능성과 대북정책

#### | 비핵화를 촉진하기 위한 제재 완화의 가능성

대북 제재가 UN 안보리의 다자제재와 미국 주도의 독자제재로 전개되고 있으므로 제재 완화도 두 방식으로 생각해볼 수 있다.

UN 안보리의 대북 제재 완화는 제재 결의에 근거해 유예가 가능한데, 기존 대북 결의에는 무기 금수조치 유예, 여행금지 유예, 자산동결 유예 등 5가지 사항으로 제시되어 있다. 제재 틀 하에서 가능한 일종의 예외 적용이다. 이같은 유예 조치 중 가능성이 높은 것으로 인도주의 목적과 관련되는 자산동결 유예 및 여행금지 유예를 꼽을 수 있다. 이것도 엄격한 요건을 갖춘 상태에서 건별(case by case) 심사로 이루어진다. UN 안보리 1718위원회는 지금까지 유니세프(UNICEF)와 유진벨의 2018-2019년 대북 인도주의 지원 활동을 각각 승인하였고, 12월 남북한의 철도도로연결 공동조사사업을 승인한 것으로 알려졌다. 그러나 이보다 더 뚜렷하고 폭넓은 제재 완화는 그런 내용을 담은 새로운 대북 결의를 안보리가 채택할 때 가능하다. 이는 본격적인 비핵화 및 실질적인 인권개선 등 북한의 전향적인 조치가 있을 때만 가능하다.

미국의 대북 독자제재가 UN 안보리의 다자제재보다 더 엄격하다. 그렇기 때문에 제재 완화 조건 및 절차도 미국의 경우가 더 복잡하고 까다롭다. 미국의 대북 제재 완화(및 제재)는 의회를 통한 법적 제재 완화와 대통령 행정명령과 같은 행정적 차원의 완화 방식이 있

다. 이중 법적 제재 완화는 구체적으로 ① 행정부가 의회에 제재 완화 요건 충족 증명, ② 일몰 조항 적용, ③ 의회의 자동 해제 권한 등의 방식을 취할 수 있다. 이중 주요 대북제재법(H.R. 757; H.R. 3364)의 경우는 첫 번째 방식을 규정하고 있어 대통령의 의회 보고 책임이 있다. 대북제재법의 대표로 간주할 수 있는 H.R. 757에서는 제재 1년 유예의 6가지 조건<sup>1</sup>과 완전 해제에 필요한 11가지 조건<sup>2</sup>을 규정하고 있다. 북한이 미국 법률상의 이런 요건을 충족하며 제재 완화를 획득할 가능성은 지극히 낮다. 그보다는 법률과 무관한 대통령의 행정명령에 의한 제재 완화 가능성은 없지 않다. 대북 제재와 관련 있는 행정명령 13722호와 13810호는 법률과 무관한 것이어서 대통령의 행정명령으로 제재 완화가 가능하다. 그렇지만 이런 경우에도 H.R. 757과 같은 강력한 대북제재법률과 법률에 근거한 행정명령은 효력을 지속하기 때문에 그와 같은 제재 완화 효과는 실질적이기보다는 상징적인 수준일 것이다. 그럼에도 행정명령에 의한 미 행정부의 대북 제재 완화 조치는 북미 간 비핵평화 협상을 진전시키는 효과가 있다. 또 미 재무부 자산통제국(OFAC)의 재량적 제재 지정 대상의 경우 사안별 면제를 신청할 수 있다. 이 프로그램으

1 ① 미국 달러 위조 중단, ② 돈세탁 방지, ③ UN 안보리 결의 준수(핵 검증 포함), ④ 억류자 송환, ⑤ 인도적 지원 감독에 대한 국제 규약 준수, ⑥ 정치범 수용소 생활환경 개선 등의 진전 등을 말한다.

2 앞의 6가지 조건+ ① 완전하고 검증가능하고 비가역적인 비핵화(화학, 생화학 무기 및 프로그램 포함), ② 정치범수용소의 모든 정치범 석방, ③ 평화로운 정치적 활동에 대한 검열 중단, ④ 투명하고 열린 사회 수립, ⑤ 납치 및 억류된 미국 시민에 대한 완전한 해명 및 송환(유해 송환 포함) 사항에 대한 '상당한 진전(significant progress)'이 있다고 미 대통령이 결정할 후, 이를 미 의회에 이를 증명(certify)할 경우를 말한다.

---

로 미국 행정부는 비정부기구의 대북 인도주의 활동을 지지 승인할 수 있고, 그것은 북미 간 신뢰를 조성하고 협상을 촉진할 수 있다. 2018년 12월 말, 미 행정부가 인도적 지원단체의 북한 여행제한 및 북한에서의 활동 규제를 완화할 방침을 밝혔다. 이는 제재 하에서의 예외적 조치이다.

미국의 제재정책 경향을 볼 때 제재 법률을 종료, 폐기하기보다는 행정부 차원의 제재 완화를 카드로 활용해 국익을 추구해왔다. 이런 점에서 볼 때 미 행정부가 북한의 비핵화를 촉진하는 차원에서 상징적인 수준에서 행정명령 방식의 제재 완화 조치를 취한 가능성은 존재한다. 이 경우 한미 간 대북정책 공조가 강화되어 북한의 본격 비핵화를 촉진하는 효과를 가질 수 있다. 그러나 북한 경제에 활력을 불어넣을 정도의 제재 완화는 “완전한 비핵화” 공약에 부합하는 북한의 조치 없이 그 가능성이 낮다.

### | 제재 완화 국면으로의 전환 계기 마련할 필요

현재 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북 제재 국면에서 본격적인 남북 협력사업을 추진하기는 대단히 어렵다. 이에 따라 국내 민간 차원의 대북 인도적 지원사업도 어려움을 겪고 있다. 이와 관련해서 일부에서는 한국의 5·24 조치를 비롯한 독자적인 대북 제재의 완화 혹은 해제를 검토할 필요성을 제기하고 있다. 한국의 독자제재들은 법률사항이 아닌 행정조치이기 때문에 정부의 정책 결단으로 완화가 가능하다. 그러나 한국의 독자제재의 내용들은 이미 UN의 대북 제재에 포함되어 있다. 따라서 UN 회원국으로 이를 준수할 의무가 있

---

는 한국 정부의 입장에서 독자적인 제재 완화 및 해제 추진은 외교적 부담이 클 수밖에 없다. 더구나 미국의 강력한 대북 제재, 특히 세컨더리 보이콧으로 인해 설령 한국 정부가 독자제재를 완화한다고 하더라도 그것으로 남북교류협력이 곧바로 활성화 될 수는 없을 것이다.

문재인 정부는 기본적으로 남북관계 발전을 바탕으로 북미관계 개선을 견인하고 비핵·평화 프로세스를 진전시켜 나가겠다는 입장이다. 대북 제재와 관련해서는 국제사회의 대북 제재 이행 의무를 준수하면서 남북이 합의한 사업을 이행하겠다는 입장이다. 대북 제재 국면에서 한국 정부가 북미 양측을 설득할 수 방식은 무엇이 있을까? 이와 관련해서 우선 고려해 볼 만한 방식은 대북 제재의 틀 속에서 제재의 예외(면제)를 인정받는 방식을 활용하는 것이다. 지난 남북 철도연결을 위한 공동조사에 필요한 물자 반출에 대해 미국의 지지와 함께 UN의 제재 면제를 받은 사례를 확대 적용하는 것이다.

남북이 합의한 사업들을 하나로 묶어 미국 측과의 협의를 통해 미국의 독자제재 및 UN 안보리의 제재 면제를 받는 방식을 생각해 볼 필요가 있다. 예를 들어 남북이 합의한 철도·도로 연결 및 현대화 사업, 산림협력, 보건·의료 협력 등의 사업 추진을 국제사회의 대북 제재에서 예외적 사업으로 인정받고, 이에 대한 상응조치로 북한은 9·19 평양 공동선언에서 합의한 유관국 전문가들의 참관 하에 동창리 엔진시험장 및 미사일 발사대의 영구 폐기, 영변 핵시설의 영구 폐기 등을 진행하는 것이다. 한국 정부는 대북 제재 국면에서 비핵평화 프로세스를 진전시키기 위한 대미·대북 협상력 증대뿐만 아니라 이를 뒷받침할 수 있도록 중국, 러시아, 영국, 프랑스 등 UN 안보리 상임이사국의 지지를 얻어내는 방안도 강구해야 할 것이다.

---

이와 같이 제재국면 하의 면제 조치를 구하는 노력은 그 자체로 의미가 있다. 북한과 미국 사이의 비핵평화 프로세스를 중단·이탈시키지 않고 협상을 지속할 필요를 불어넣을 수 있기 때문이다.

그러나 제재 면제의 효과가 크지 않아 북한이 비핵화에 나오지 않을 가능성을 배제할 수 없다. 제재 국면에서 완화 국면으로 전환할 분위기와 계기를 만드는 노력이 중요하다. 이를 위해 한국이 할 수 있는 것은 다시 남북정상회담, 북미정상회담의 연쇄 개최로 비핵평화 프로세스를 본격화하여 양국 간 신뢰조성은 물론 종전선언, 제재 완화 등 북한이 안전보장을 체감할 수 있도록 하는 것이다. 그런 점에서 김정은 위원장의 서울 답방은 약속을 지키는 지도자로서의 이미지를 부각시킴은 물론 북한의 본격 비핵화 조치와 미국의 제재 완화를 견인할 수도 있을 것이다.

남북정상회담에 이어 2차 북미정상회담이 개최되어 미국은 종전선언 수용, 북한은 미국의 영변핵시설 사찰을 전제로 한 협상에 착수할 수 있다. 그에 따라 2019년 상반기에 영변 핵시설 사찰이 진행되는 가운데, 미국은 대북 인도주의 지원활동 전면 허용, 북한 여행제한 금지 해제 등과 같은 제재 완화를 취할 수 있다. 이와 같은 대북 제재 완화가 가능한 분위기를 조성하기 위해 한국은 북한과 국제사회 양측을 설득하는 치밀한 준비가 있어야 한다.

그럼 대북 제재 완화가 이루어지는 2단계에서는 어떤 조치가 적절할까? 북한이 공약한 풍계리 핵실험장 및 동창리 미사일 시험장에 대한 국제사회의 검증을 수용하는 등 본격적인 비핵화 조치를 취할 때 국제사회는 부분적인 제재 해제를 단행할 수도 있을 것이다. 이때 북한의 비핵화 조치에 상응하는 조치를 취하는 것은 일종의 보상이

---

기보다는 비핵화의 모멘텀 유지 및 완전한 비핵화를 향한 촉매제이다. 미국은 대통령 행정명령을 통해 앞에서 언급한 행정부 차원의 제재 완화를 취할 수 있다. UN 안보리는 북한의 진전된 비핵화 조치를 평가하고 그에 상응하는 일정 수준의 제재 해제-민수용 교역 및 민간교류 허용 등-를 담은 결의를 채택할 수 있다.

나아가 북한이 영변 핵시설에 대한 국제사회의 사찰을 수용하면 UN 안보리와 미국 행정부도 대북 제재를 더 완화할 수 있을 것이다. 이때 한국은 미국과 UN 안보리로부터 대북 인도적 지원과 남북이 합의한 협력사업을 본격 전개해나갈 것이다. 여기에 북중 교역 및 북러 교역을 민생에 한정한 대북제재 예외 조항을 적용해 북한으로 하여금 현실적인 제재 완화 효과를 갖도록 하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 이런 과정이 진척되면 2019년 하반기 들어 북한이 영변 핵시설 폐기 작업을 진행하면 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하고, UN 안보리는 추가 제재 완화를 담은 결의 채택 등 제재 완화를 확대할 수 있을 것이다.

그에 발맞추어 한국은 정부 차원의 대북 인도주의적 지원을 확대하고, 5·24 조치를 해제하고, 개성공단 및 금강산 관광 재개, 민간기업과 지방자치단체의 북한과의 협력사업을 개시할 수 있을 것이다. 물론 민간기업과 지자체의 대북협력사업의 규모와 범위는 국내 법규 및 여론, 그리고 국제사회의 제재 완화 수준을 고려해 검토할 바이다. 이 단계에서 남한이 취할 제재 완화 조치는 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도를 만들어내는 방향으로 접근하는 것이 중요하다. 비핵화와 군사적 신뢰조치의 진전은 정전체제의 평화체제로의 전환을 준비하고, 다른 한편 남북관계 발전을 추진할 것을 요구

---

한다. 따라서 이 단계에서 대북 제재 완화 조치는 남북정상회담 합의 사항의 전면적인 이행 노력을 바탕으로 폭넓은 사회경제협력으로 나아갈 수 있다.

3단계 북한의 비핵화 완료에 즈음해 국제사회는 전면적인 대북 제재 해제를 검토할 것이다.

## (2) 분야별 전망

### ① 인도협력 전망

UN 대북 제재위원회의 인도주의적 면제 가이드라인에도 불구하고, 북미 간 비핵화 협상에서 진전이 없을 경우 전반적으로 대북 인도협력사업들이 본격적으로 추진되기 어려울 것이다. 우선, 평양공동선언에서 합의한 ‘금강산 이산가족상설면회소’의 조속한 복구와 개소를 위한 예산이 남북협력기금에 반영되어 있으나, 시설 개보수 관련 물자의 북측 반입을 위해 대북 제재 면제가 이루어져야 할 것이다. 시설 개보수 물자의 철저한 관리 및 잉여물자 반출을 전제로 개보수사업을 추진하더라도 상당한 시간이 소요될 것이다. 이산가족 화상상봉은 북한 측 화상상봉 시설 및 장비의 노후화를 감안한 전면적인 개보수가 필요하지만, 필요기자재가 정보통신기술 관련으로 제재 면제를 받기는 용이하지 않을 것으로 예상된다. 따라서 제재국면이 지속될 경우에는 화상상봉의 전면적인 확대보다는 영상편지의 시범교환을 통해 남북정상 간 합의사항 이행을 시도할 수 있을 것으로 예상된다. 2019년에도 이산가족 상봉은 재미교포 등을 포함하여 명절 혹은 8·15를 계기로 추진될 것으로 보인다. 이산가족 상봉방식

---

및 규모의 확대가 시도되기는 하겠지만, 제재가 유지되는 상황에서는 용이하지 않을 것으로 예상된다.

또한 남북정상이 합의한 환경협력 사업은 제재가 유지되는 한 부분적인 방제약품 지원 및 공동토론회 개최 등에 그칠 것으로 예상된다. 보건의료 분야의 경우에는 전염병 진단 및 예방치료를 위한 전문가토론회 및 실무협의를 이루어질 수 있을 것이다. 글로벌 펀드의 대북사업 중단을 감안하여 결핵치료약 지원관련 협이가 구체화될 수 있을 것이다. 국내 민간단체들의약품 및 물품지원 사업은 확대될 수 있을 것으로 예상되나, 중장기적인 계획 하에 본격적인 협력사업의 추진은 용이하지 않을 것으로 보인다. 현재 대북 제재가 유지되고 있는 가운데, 지난 12월 21일 한미 대북정책 워킹그룹에서 북한주민을 위한 인플루엔자 치료제(타미플루)를 제공하는데 합의한 것은 고무적인 현상이다. 이산가족상설연회소 개보수를 위한 물자 반출도 합의된 것으로 알려졌다.

다른 가능성으로서, 2차 북미정상회담 개최 및 북한의 비핵화 진전으로 인해 제재가 일부 완화될 경우 남북한 인도적 협력이 크게 확대될 수 있을 것으로 예상된다. 예를 들어 이산가족상설연회소의 개보수 및 화상상봉, 영상편지 교환사업의 추진사업이 탄력을 받을 수 있을 것으로 보인다. 이와 함께 전면적인 상시 상봉은 어렵다하더라도 상봉의 규모 확대 및 기상봉자의 서신교환 등이 추진될 수 있을 것이다. 또한 국내 민간단체 및 UN기구의 대북사업에 대한 정부 차원의 남북협력기금 재정지원도 재개될 수 있을 것이다. 남북이 합의한 보건의료 및 환경협력의 경우에도 필요물품 및 기자재 지원도 이루어질 수 있을 것으로 예상된다. 이와 함께 전염병 정보 공유를

---

위한 기초 진단장비 및 치료약품 지원도 이루어질 수 있을 것이다. 남북한 보건의료분야에서 결핵 등 특정전염병을 중심으로 본격적인 공동협력사업도 추진될 수 있을 것으로 예상된다. 또한 장애인 권리 등 북한이 관심을 보이는 분야를 중심으로 교류협력사업도 남북 간에 추진될 수 있을 것이다. 2007년 합의되었다가 중단된 임산부 및 영유아를 위한 영양 및 보건 관련 협력사업도 재협의를 것으로 예상된다. 2019년 5월 예정된 제3차 북한 인권상황에 관한 UN 인권이 사회의 보편정례검토(Universal Periodic Review) 및 장애인권리 국가보고서 제출과 관련해 북한과의 기술협력도 구체화 될 수 있을 것이다.

## ② 사회문화교류 전망

국제사회의 대북 제재가 현재 수준으로 유지될 경우에도 다른 분야에 비해 남북 사회문화교류는 현재보다 좀 더 폭넓게 이루어질 가능성이 있다. 사회문화교류는 정치적, 경제적 요소와 그 부담에서 비교적 자유롭다. 사회문화교류에 직접적인 영향을 미치는 요인은 국제사회의 대북 제재보다는 남북관계의 현 주소이다. 따라서 남북관계가 현재 수준으로 유지될 경우에는 2018년 체육 분야 중심으로 이루어지던 사회문화교류가 문화, 언어, 역사, 종교 등 다양한 분야로 확대될 가능성이 높다.

아울러 남북 정상 간에 남북 양측에서 중요하고 의미 있는 날의 공동행사를 추진키로 합의를 하였기 때문에 남북 민간 부문의 인적 교류도 더욱 확대될 것으로 예상된다. 기존에 진행되다 중단되었던 <겨레말 큰사전> 편찬 사업이나 개성 만월대 발굴조사 사업 등이 재

---

개됨으로써 사회문화교류의 명맥을 이어갈 것이다. 나아가 음악과 무용 등 공연예술 분야에서 남북 예술단의 순회공연이 정례화되어 보다 안정적으로 교류사업이 진행될 것으로 예상된다. 또한 대중예술 중심의 기존 공연예술 분야가 클래식 분야와 전통음악 및 무용 분야로 확대될 것으로 보인다.

체육 분야의 경우 2020년 도쿄 올림픽 단일팀 참가에 대한 남북 간 논의가 순차적으로 이루어질 것으로 보이고, 100주년을 맞는 2019년 전국체전에 북한 선수단 및 응원단의 참가도 가능할 것으로 전망된다. 다만, 현 대북 제재 하에서는 남북 단일팀 선수단이 해외, 특히 미국에서 개최되는 국제대회에의 참가는 미국의 강력한 제재로 어려워 보이고, 남북 선수단이 용품을 공유하는 데에도 어려움이 있어 단일팀 진행상의 번거로움이 예상된다.

그러나 대북 제재가 완화될 경우 남북 사회문화교류의 폭이 대폭 확대될 것으로 예상된다. 우선, 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최의 전제조건인 북한의 인프라(교통, 통신, 경기시설 등 기반시설) 구축에 보다 우호적인 환경이 조성되기 때문에 올림픽 공동개최를 구체화 시키는데 큰 도움이 될 것이다. 또한 김정은 위원장이 관심을 보이는 북한 전역의 낙후된 체육시설 보수 및 신축에 있어서 남한의 역할(자금 지원 또는 자재 조달 등)이 확대될 수 있으므로 교류의 지역 및 대상이 자연스럽게 확대될 것이다.

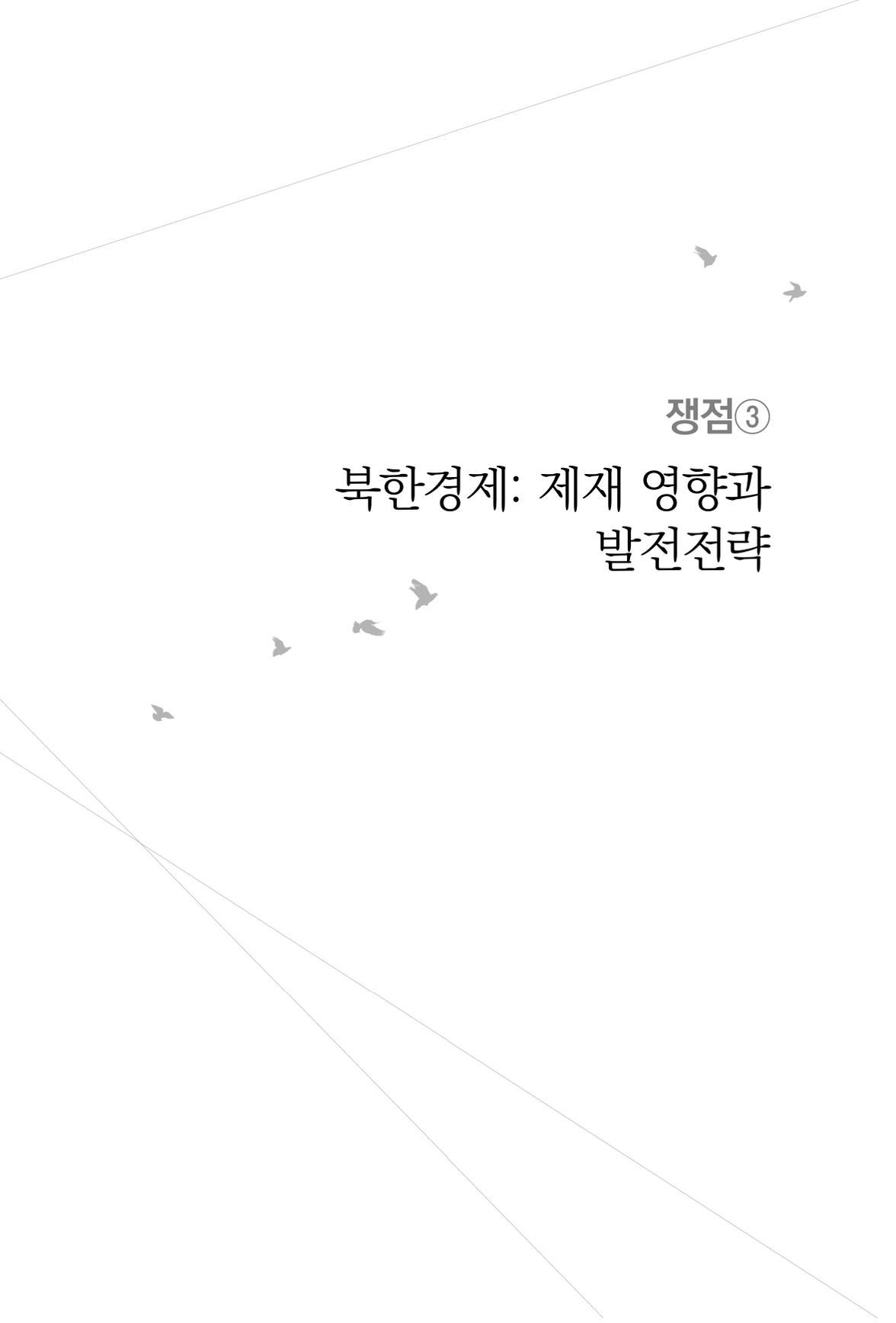
그리고 국제사회의 대북 제재 완화는 현재 한국 정부가 취하고 있는 5·24 조치의 완화 또는 해제의 근거가 될 수 있다. 이 경우 남한 주민의 북한 주민 접촉 사례가 확대되어 사회문화교류의 근간인 인적 접촉의 확대를 유도할 수 있을 것이다. 아울러 국제사회의 대북

---

제재 완화는 남북이 공동으로 민족문화를 해외에 알릴 수 있는 기회로 작용하여 음악, 무용 등 공연예술 분야에서 교류의 횟수와 범위가 넓어질 것이다.

- 서보혁 인도협력연구실장  
이금순 인도협력연구실 선임연구위원  
이우태 기획조정실 연구부장  
나용우 인도협력연구실 부연구위원





쟁점③

북한경제: 제재 영향과  
발전전략



---

## 1. 제재의 경제적 영향과 북한의 대응

### (1) 제재 영향 평가

| 기존 외화보유액 사용해 당장의 피해 모면

제재는 북한 경제에 얼마나 큰 타격을 주었을까? 정보가 부족해 확정적인 답을 하긴 어렵지만, 2018년 연말 현재까지 북한경제가 입은 피해는 당초 예상보다 크지 않은 것으로 보인다. 특히 소비생활에 큰 변화가 없어 제재 영향을 체감하는 주민은 많지 않았을 것이다. 하지만 투자 위축으로 마이너스 성장이 이어질 가능성이 높고 외화보유액이 감소함에 따라 북한 당국이 느끼는 위기감은 갈수록 커져갈 것이다.

제재 국면이 시작된 지 여러 해가 지났는데도 아직 경제적 영향을 뚜렷이 관찰하기 힘든 데에는 여러 가지 이유가 있다. 먼저 주목해야 할 사실은 UN 안보리 제재가 처음부터 강력했던 것이 아니라 단계적으로 강화되었고, 2017년 하반기에야 비로소 실질적 영향을 미치기 시작했다는 것이다. UN 안보리는 2016년 3월과 11월에 북한의 수출을 제한하는 제재를 가했지만 2017년 여름까지는 민생용 예외와 연간 허용한도 조항 덕분에 수출이 어느 정도 계속될 수 있었다. 그러자 UN 안보리는 제재 효과를 높이기 위해 2017년 8월과 9월에 북한의 주요 외화벌이 품목인 광산물, 수산물 및 섬유제품(주로 의류) 수출을 예외 없이 전면 금지하는 조치를 취했고 12월에는 수출 금지 품목을 더욱 확대했다. 이에 따라 2017년 가을 이후 북한의 수출(주로 대중국 수출)은 더욱 크게 감소하기 시작했고 2018년에는

---

정상 수준의 10분의 1 이하로 줄어들었다.

수출을 못해 외화소득이 대폭 줄었을 때 어떻게 대응할 수 있을까? 한 가지 방법은 수입도 대폭 줄이는 것으로 그 경우 물자 공급이 줄어 경제적 피해를 빨리 체감하게 될 것이다. 다른 방법은 무역적자를 내면서 수입을 계속하는 것으로 이 경우에는 외화보유액은 줄어들지만 물자 공급은 유지되니까 경제적 영향이 즉각 나타나진 않는다. 북한은 두 번째 방식으로 대응했다. 2017년 하반기에 수출은 대폭 감소했는데도 수입은 평년 수준에서 크게 벗어나지 않았다. 물론 외화보유액이 언젠가는 바닥날 것이므로 무한정 이런 식으로 대응할 수는 없지만 아무튼 당장의 피해는 회피할 수 있었다.

UN 안보리는 이 점을 고려해 제재 효과를 빨리 볼 수 있도록 2017년 연말에 북한의 중요 상품 수입을 금지하거나 제한하는 제재를 추가했다. 즉 전기전자, 자동차, 기계, 금속제품 수입을 금지하고 정제유 수입을 연간 50만 배럴로 제한했다. 이 조치에 따라 북한의 수입(주로 대중국 수입)은 2018년에는 대폭 감소했다. 하지만 그럼에도 <표 1>에서 볼 수 있듯이 1~10월 대중국 수입액은 2017년 같은 기간 대비 60%를 넘는 꽤 높은 수준을 기록(36.2% 감소)하고 있는데, 이로 미루어 보아 북한은 금지 및 제한 품목, 그리고 임가공 수출용 원부자재를 제외한 나머지 품목은 정상적으로 수입하고 있는 것으로 보인다.

〈표 1〉 북한의 대중국 수출입(원유 수입 제외) 추이

		2014	2015	2016	2017	2018(1-10)
수출	금액(억 달러)	28.68	25.68	25.37	17.31	1.72
	증감률 (%)	-2.0	-10.5	-1.2	-31.8	-89.1
수입	금액(억 달러)	35.20	29.43	28.41	32.45	17.82
	증감률 (%)	16.1	-16.4	-3.5	14.2	-36.2

자료: 2014~2017년 수치는 UN Comtrade(<https://comtrade.un.org>, 2018. 11. 16. 검색); 2018년 수치는 중국 해관통계(IBK기업은행 경제연구소(<http://research.ibk.co.kr/research>), “월간 북중무역통계 2018년 10월”에서 재인용, 2018. 12. 6. 검색).

여기서 주목해야 할 사실은 수입 금지 품목의 용도가 대부분 소비보다는 투자나 생산 쪽에 가까워 수입 금지 조치가 당장 생활수준에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다. 기계와 금속제품(주로 철강제품)은 설비투자나 건설사업에 사용되는 것으로 수입 중단이 소비생활에 즉각적인 영향을 미치지 않는다. 자동차 및 자동차 부품 수입 중단은 운수 상황을 악화시켜 경제 전반에 악영향을 미칠 수 있지만, 우선은 기존 보유 자동차를 계속 활용하면 되고 광산물 수출 중단으로 운수 수요도 줄었으므로 수출 부문 외의 국내경제에 미치는 영향은 크지 않을 것이다. 휴대폰, 컴퓨터, 가전제품 수입도 중단되었지만 역시 이제까지 수입해 놓은 상품을 계속 쓰면 되므로 당장 큰 문제가 되는 것은 아니다.

미국과 국제사회가 제재 효과를 가장 크게 기대했던 것은 정제유 수입 제한 조치였지만, 북한은 UN 안보리가 정한 한도(연간 50만 배럴)보다 더 많은 물량을 계속 수입하고 있을 가능성이 높아 보인다. 확실한 증거는 없지만 북한 내 석유 공급난 소식이 별로 전해지

---

지 않고 있는 점, 북한 선박으로의 불법 환적이 종종 적발 또는 추적 당하고 있는 점이 유력한 방증이 될 수 있다. 또한 수출 중단에 따른 운수 수요 감소로 정제유(특히 경유) 수요도 줄어 공급부족이 심하지 않을 수도 있다.

### | 시장 물가와 환율이 안정적인 이유

본격적 제재가 시작되었을 때 북한의 시장 물가와 시장 환율이 크게 오를 가능성이 높다는 예측이 나오기도 했지만 현재까지 물가와 환율은 안정적인 편이다. 시장 물가가 안정적인 이유는 별로 어렵지 않게 이해할 수 있다. 시장에서 거래되는 주요 품목은 농산물, 식품, 기타 생필품(비내구 소비재) 등이다. 앞에서 보았듯이 2018년에도 북한의 수입은 꽤 높은 수준을 유지하고 있어 중국으로부터의 농산물, 식품 및 생필품 수입은 별로 줄지 않았을 것으로 보이며 어떤 품목은 오히려 늘었을 수도 있다. 또한 본래 북한 시장에서 거래되는 농산물과 식품은 중국산보다는 북한산이 훨씬 많다. 최근에 소비재 공산품의 국산화가 상당히 진전되었다는 점도 시장 물가와 공급 상황이 안정적인 이유가 될 수 있다. 수입 금지된 품목들의 물자 공급은 크게 줄었겠지만, 이들 대부분은 본래 시장에서 잘 거래되지 않는 것이어서 시장 물가에는 큰 영향을 미치지 못할 것이다.

시장 환율이 안정적인 이유는 무엇일까? 주의해야 할 점은 북한이 일반적인 시장경제 국가의 정상적인 외환관리 및 환율제도를 갖추고 있지 않다는 것, 따라서 북한의 시장 환율은 일반적인 시장 환율과는 성격이 많이 다르다는 것이다. 북한에서 대부분의 외화는 북한 화폐

---

로 전환되지 않으며, 외화의 시장 환전은 큰 비중을 차지하지 않는 주변적인 거래에 불과할 가능성이 높다. 그렇다면 북한의 시장 환율은 외화 수급의 영향을 별로 받지 않을 수도 있다. 북한의 대외무역은 대부분 북중무역이며 중국산 상품의 수입은 계속되고 있으므로 북한의 시장 환율은 중국 물가 대비 북한 물가 비율의 영향을 크게 받을 것이다. 즉 시장 환율이 물가 비율에서 많이 벗어나면 차익 거래(arbitrage)가 일어나 환율이 조정될 가능성이 높다. 중국과 북한 모두 시장 물가가 안정적인 편이므로 시장 환율도 역시 안정적일 수 있었던 것으로 보인다.

## (2) 향후 전망

2018년에 한반도 정세가 협상 국면으로 전환되었지만 언제 협상이 타결되고 언제 제재가 해제될지는 누구도 자신 있게 예상하기 어렵다. 가까운 시일 내에 제재가 상당 부분 풀릴 수 있다면 북한은 제재 영향을 크게 받지 않은 채 다시 경제성장 경로에 들어설 수 있을 것이다. 그러나 어려운 쟁점이 많이 남아 있어 핵 협상 및 비핵화 이행에 오랜 시일이 소요되고 그 결과 제재가 장기간 계속될 가능성도 배제할 수 없다.

### | 제재 장기화될 경우 경제적 타격 심화

제재가 장기화될 경우 북한경제는 어떻게 될까? 그 경우 제재의 영향은 북한의 대응에 따라 크게 달라질 수 있으며, 북한의 대응은 남아 있는 외화보유액의 규모, 그리고 언제쯤 제재가 풀릴 것인가에

---

대한 북한 당국의 판단에 따라 결정될 것이다. 이제까지 북한이 금지 품목 외의 수입을 계속해온 것은 외화보유액이 상당히 많고 제재 해제 시기를 비교적 낙관적으로 전망했기 때문일 수 있다. 그러나 외화 보유액은 계속 줄고 있을 것이고 미국과의 협상이 쉽지 않음을 깨닫고 있을 것이므로 북한 당국의 고민도 깊어지고 있을 것이다.

최근 중국과 러시아가 제재 집행을 느슨하게 하고 있다는 설이 무성하지만, 그렇다 하더라도 제재 영향을 상쇄하기에는 크게 부족할 가능성이 높다. 주요 외화벌이 품목인 석탄과 철광석은 감시와 추적이 쉽고 중국과 러시아가 UN 안보리 결의를 완전히 위반하면서까지 북한을 비호할 가능성은 높지 않기 때문이다. 수산물이나 의류 같은 품목은 밀수출이 한결 쉽겠지만, 그런 방식으로 벌 수 있는 외화 규모는 그리 크지 않을 것이다.

그렇다면 북한 입장에서 합리적인 대응은 협상이 길어질 가능성에 대비해 수입 규모를 줄여 외화보유액을 아끼는 것이다. 그 경우 물자 공급이 줄어들면서 투자뿐만 아니라 소비까지 위축되고 경제적 영향을 점점 크게 체감하게 될 것이다. 만약 제재가 장기화되는데도 북한이 수입 규모를 현행대로 유지한다면, 언젠가 될지 확실하진 않지만 몇 년 지나지 않아 외화보유액이 소진되어 훨씬 급격한 공급부족 사태가 발생할 가능성이 높다. 하지만 그 경우에도 '고난의 행군' 같은 최악의 상황이 나타날 것 같지는 않다. 지난 20년 동안 식량 생산이 크게 늘어났고 시장과 사경제가 발전했으며 국영경제도 상당 부분 재건되어 북한의 생존능력이 크게 향상되어 있기 때문이다.

---

## | 대기근 재발 가능성은 희박

생존능력과 관련해 특히 중요한 요인은 식량사정이다. 2000년대 중반 이후 북한에 대한 외부(남한, 미국, 중국, 국제기구 및 기타)의 식량 원조가 크게 줄고 상업적 수입량은 제한적이었으며 그 사이에 인구가 상당히 증가했음에도 불구하고 북한의 식량사정은 장기적인 개선 추세를 보였다. 이는 북한 내부 식량 생산이 증가해 식량 자급률이 크게 높아졌음을 의미한다.

이런 개선을 가능케 해준 주된 요인으로는 기존의 집단농업 외에 농민 및 상당수 도시주민에 의한 개인농업이 발전한 것, 시장이 발달해 농산물과 식품의 유통·분배 효율성이 향상된 것, 그 결과 주식용 곡물 외에 부식용 농산물과 식품의 생산과 소비가 늘어난 것, 비료를 비롯한 농자재 공급 증가와 농업 기반시설 정비 등에 힘입어 협동농장의 곡물 생산량이 늘어난 것 등을 꼽을 수 있다. 협동농장 관리제도 개혁으로 생산성이 향상되었을 가능성도 없진 않지만 그 증거는 아직 뚜렷하지 않다.

한편 2017년과 2018년 2년 연속 가뭄과 이상고온 등으로 식량 생산이 약간 감소했을 것으로 추측되고 있지만, 감소폭이 아주 크지는 않았던 것으로 보인다. 결론적으로, 지금도 식량이 부족하고 주민 영양 상태가 나쁜 편이지만, 더욱이 제재가 장기화될 경우 식량 및 기타 식품 수입이 감소해 식량사정이 더 나빠질 가능성이 있긴 하지만, 그래도 1990년대 중후반과 같은 대기근이 재발할 가능성은 희박해 보인다.

다른 한편, 북한의 대외경제 의존도가 많이 올라가 있다는 점, 국영경제와 국가재정이 외화벌이 사업에 크게 의존하게 되었다는 점,

---

장기간 경제회복을 경험한 후에 겪는 침체 상황이 더 고통스럽게 느껴질 수 있다는 점, 수입물자 의존도가 높은 투자 활동이 위축되어 성장 잠재력이 훼손될 수 있다는 점을 생각할 때 제재 영향을 과소 평가할 수도 없다. 제재가 장기화되면 북한경제는 ‘고난의 행군’을 겪진 않더라도 김정은 집권 훨씬 이전의 저급한 수준으로 크게 후퇴할 수 있다.

제재가 얼마나 효과적인가에 대해서는 의견이 분분하다. 정보가 부족해 경제적 영향의 크기를 정확히 평가하기는 어렵지만, 전후 사정을 종합해 볼 때 제재는 상당한 경제적 타격을 입혀 북한을 압박하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다. 하지만 제재로 인해 북한의 경제적 생존이 불가능해지거나 체제가 붕괴할 것 같지는 않다. 북한 당국과 주민은 고통스럽더라도 그들에게 익숙한 내핍 생활을 장기간 이어갈 수도 있을 것이다. 채찍만이 아니라 당근을, 압박만이 아니라 협상을 병행해야 하는 이유를 여기에서 찾을 수 있다.

## 2. 발전전략 평가와 개혁·개방 전망

### (1) 사회주의 경제건설 총력 집중 노선

| 경제건설 총력 집중 노선은 기존 정책의 지속

2018년 초 이후 북한은 비핵화 의지를 시사하면서 주동적으로 한반도 정세를 위기에서 대화로 급반전시켰다. 이 와중에 나온 ‘사회주의 경제건설 총력 집중 노선’(조선노동당 제7기 제3차 전원회의,

---

2018. 4. 20.)은 국내외의 비상한 관심을 끌었다. 북한 당국은 이를 '새로운 전략적 노선'으로 선전하고 있지만, 북한이 정말로 새로운 경제발전의 길을 걸어 나갈지는 분명치 않다. 아직 제재가 풀리지 않아 본격적인 경제건설을 도모하기 어려운 상황일 뿐 아니라 경제정책의 실제적 내용에서도 획기적인 변화라고 할 만한 것은 찾아보기 힘들기 때문이다. 북한 당국은 이미 2016년 5월 제7차 당 대회에서 발표한 '국가경제발전 5개년 전략'에서 전략 목표와 정책 방향을 제시한 바 있는데, '총력 집중 노선'의 내용도 거의 변함이 없다. 당과 내각이 통제하는 국영산업을 재건하고 자립경제를 강화하며 과학기술을 중시해 산업 현대화를 이루겠다는 것이 바로 그것이다.

#### | 국영경제 중심의 이중경제 전략

그러나 실제로 더 중요한 정책 내용은 공식 매체의 보도보다는 여러 경로를 통해 전해지고 있는 경제 정보에서 찾아볼 수 있다. 북한 경제는 지난 20년 동안 대체로 회복세를 보였지만, 김정은 집권 이후 제재가 본격화되기 전까지는 더욱 좋은 실적을 보였던 것으로 추측된다. 이는 무엇보다 중국의 경제성장에 힘입어 외화벌이가 잘 되었던 덕분이었지만, 북한 당국이 여러 면에서 전향적이고 건설적인 정책을 펼친 것도 무시할 수 없는 요인이었다. 시장과 사경제를 폭넓게 허용 및 활용한 것, 국영 경공업을 진흥하여 국산 소비재 공급을 확대한 것, 통화 발행을 억제하여 통화가치를 안정시킨 것, 국영경제 관리방법 개혁('우리식 경제관리방법')을 시작한 것, 경제특구/개발구 개발정책으로 대외개방 의지를 천명한 것 등이 그것이다.

---

북한 당국이 말하고 있는 것, 그리고 말하지는 않지만 실행하고 있는 것을 종합해 북한의 발전전략을 한 마디로 표현하면 '이중경제 전략'이라고 할 수 있다. 즉 한편으로는 국영경제를 재건하면서 다른 한편으로는 시장과 사경제의 병행 발전을 허용하는 것이다. 이중경제 전략은 이미 김정일 시대부터 시작된 것이지만, 김정은 집권에 그 특징이 더욱 뚜렷해진 것으로 보인다. 국영경제를 단지 재건하기만 하는 것이 아니라 관리방법을 개혁하겠다, 그리고 과학기술을 중시하고 대외개방을 확대하겠다는 것은 더욱 건설적인 방향이다. 그러나 아무래도 시장과 사경제보다는 국영경제를 발전시키겠다는 것이 북한 당국의 기본 목표이며, 시장과 사경제는 국영경제 재건에 도움이 되는 한에서만 활용할 뿐, 그 자체를 진흥하려는 생각은 찾아보기 어렵다. '경제건설' 앞에 붙어 있는 '사회주의'라는 수식어가 이런 기본 노선을 잘 표현하고 있다.

## (2) 개혁·개방 전망

한반도 정세의 향방에 대해서는 낙관론과 비관론이 공존하고 있다. 북한 비핵화와 개혁·개방이라는 두 가지 쟁점 각각에 대해 그렇고, 두 사안의 연계 가능성, 즉 비핵화가 개혁·개방을 촉진할 가능성에 대해서도 그렇다. 전망을 해보기에 앞서 먼저 이제까지의 개혁·개방 상황을 평가해 볼 필요가 있다.

### | 최근 국영경제 개혁 시도

김정은 집권 이후 북한 당국은 '우리식 경제관리방법'이라는 이름

---

으로 개혁 실험을 진행하고 있는 것으로 알려져 있다. 개혁 실험은 다방면에 걸쳐 있지만, 그 골자는 농업부문의 ‘포전담당책임제’(협동농장 관리제도 개혁)와 공업부문의 ‘사회주의 기업 책임관리제’(국영기업 관리제도 개혁)로 요약할 수 있다. ‘포전담당책임제’는 소규모 분조별로 일정 농지를 담당케 하고 국가수매량 외의 추가 생산량에 대한 자율적 처분권을 확대해 주는 정책이고 ‘사회주의 기업 책임관리제’는 국영기업의 경영 자율권을 확대하고 일정 국가계획분을 제외한 나머지 제품의 자체 판매권을 인정해 주는 제도이다.

국영경제 개혁이 실제로 얼마나 널리, 얼마나 제대로 추진되고 있는지, 그 결과 경제성적을 얼마나 개선시켰는지는 분명치 않다. 북한의 공식 매체에서는 ‘우리식 경제관리방법’을 관철해야 할 필요성만 종종 간단히 언급할 뿐, 상세한 추진 상황에 대해서는 거의 보도를 하지 않고 있다. 최근에 북에서 나온 탈북민 중에서 국영경제 개혁을 실제로 경험해 보았다는 사람은 많지 않으며, 아예 그런 일이 있는지 인지조차 하지 못하는 경우가 많다. 다른 한편, 지난 몇 년 사이에 국영기업에서 생산한 국산 소비재가 평양의 국영상점을 비롯한 여러 경로로 과거에 비해 한결 많이 공급되고 있다는 소식이 자주 전해지고 있다. 이런 소식이 사실이라면 적어도 경공업 부문에서는 국영기업 관리제도 개혁이 어느 정도 성과를 거두었을 가능성이 있다.

국영경제 개혁은 국영기업 관리자와 노동자, 협동농장 관리자와 농민 등 주요 경제주체들의 생산 인센티브를 키우기 위해 시장 메커니즘의 부분적 활용을 제도적으로 인정해 주는 것이라고 할 수 있다. 그런데 이런 개혁이 추진되기 훨씬 전부터 국영부문의 많은 주체들이 이미 시장과 거래하고 시장 메커니즘을 활용하는 등 과거에 비해

---

훨씬 자율적으로 활동을 해왔다는 정황 정보가 많이 전해진 바 있다. 즉 김정은 시대의 경제개혁은 완전히 새로운 변화라기보다는 국영경제에까지 침투한 시장화의 현실을 사후적으로 추인하면서 이를 조금 더 잘 활용하기 위해 제도적 보완 조치를 취한 것이라고 볼 수 있으며, 그런 점에서 획기적이진 않지만 진일보한 정책으로 평가할 수 있을 것 같다.

### | 중국, 베트남 경제개혁에 비해 미흡

하지만 이런 개혁 움직임을 북한이 중국, 베트남 식 개혁·개방의 길로 나가기 시작했다는 신호로 해석하기는 아직 이르다. 북한 당국의 경제 운영 현실을 보면, 시장지향적 개혁을 저해하는 명령경제 방식을 지금도 자주 관찰할 수 있다. 김정은의 현장 지도, 각종 국책 건설사업, 대대적인 노력동원 캠페인, 시대에 뒤떨어진 자력갱생식 중화학공업 재건 시도 등이 그것이다.

또한 개혁 정책도 중국, 베트남의 경우에 비해 훨씬 소극적이고 제한적이다. 중국, 베트남의 개혁·개방도 장기적, 점진적으로 이루어졌고 초기의 개혁 수준은 여러 가지 점에서 미흡했지만, 북한의 경우는 중국, 베트남의 초기 경험에 비해서도 훨씬 뒤떨어져 있다고 할 수 있다. 결정적인 차이점은 시장경제의 두 가지 핵심 요소인 자유기업과 자유 노동자가 중국, 베트남에서는 개혁 초기부터 상당히 활발하게 출현한 데 비해, 북한에서는 그렇지 않다는 것이다.

시장경제란 단지 시장에서 물자가 거래된다고 해서 성립하는 체제가 아니다. 누구든지 자유롭게 어디에서든 기업(생산조직)을 창설,

---

운영하고 노동자를 고용할 수 있는 경제, 누구든지 기존 소속 조직을 떠나 자유롭게 다른 조직에 고용되어 일할 수 있는 경제라야 시장경제라 할 만하다. 물론 세계 어디에도 이런 경제적 자유가 100% 보장되는 경제는 없지만, 그래도 경제적 자유가 폭넓게 보장되어야 시장경제라 할 수 있으며, 시장경제로의 체제전환이 얼마나 많이 진전되었는지도 경제적 자유의 보장 정도로 평가할 수 있다. 그리고 이런 경제적 자유를 뒷받침하는 핵심적인 요건은 사유 재산권 보호와 거주이전 및 직업선택의 자유 보장이다.

중국과 베트남에서는 개혁·개방 초기에 집단농장이 해체된 것이 결정적으로 중요한 변화였다. 그 결과 기존 집단농장 소속 농민 중 일부는 개인농업에 종사하게 되었지만, 또 다른 많은 사람들은 농업과 농촌을 떠나 제조업, 건설업, 서비스업 부문에서 새로운 기업을 창설하거나 자영업에 종사하거나 남이 차린 기업에 취직해 일하게 되었다. 기존의 도시 국영경제는 처음에는 큰 변화 없이 유지되었지만, 얼마 지나지 않아 중국과 베트남 정부는 개혁을 심화시켜 사기업(私企業)을 합법화하고 국영기업을 구조조정했으며 사회주의적 노동통제를 철폐하고 거주이전과 직업선택의 자유를 획기적으로 확대했다.

오늘의 북한에서도 시장과 사경제가 나름 많이 발전했다고는 하지만, 북한의 사경제 활동 대부분은 영세한 생계형 자영업 또는 부업형 개인 농업에 지나지 않으며, 기업다운 기업이 새롭게 창설, 발전하는 현상은 별로 관찰되지 않고 있다. 이는 국영기업과 집단농장이라는 사회주의적 경제조직 체계가 살아 있고, 기존 조직을 떠나 기업을 창설할 수 있는 자유, 남을 고용할 수 있는 자유, 거주를 이전하고 직업을 선택할 수 있는 자유가 아직도 매우 부족하기 때문이다. 북한의

---

사경제 활동은 ‘(피)부양’ 지위에 있어 기존 국가조직에 소속되지 않아도 되는 일부 기혼여성 중심으로 이루어지고 있을 뿐이며, 대부분의 남성을 비롯해 다수의 주민은 여전히 국영경제의 틀 내에서 행동을 통제당하고 있다.

### | 개방정책도 소극적, 제한적

개방 측면에서도 북한의 정책은 역시 소극적이고 제한적이다. 지난 10여 년 사이에 북중무역이 크게 증가하는 등 북한의 대외 개방은 어느 정도 진전되었다고 할 수 있다. 하지만 북한이 가진 잠재력에 비하면 지금의 개방 수준은 매우 미흡한 정도에 지나지 않는다. 김정은 집권 이후에 경제특구와 개발구를 다수 지정하고 외자유치 법령을 정비하는 등 개방 확대 의지를 보이고 있긴 하지만, 아직까지 실제 개발 사업은 이루어지지 않고 있다.

단지 상품 무역을 하고 경제특구와 개발구를 지정해 외자 유치 의사를 표명하는 것만으로 제대로 된 대외 개방이 이루어질 수 있는 것은 아니다. 국제경제의 정상적 일원이 되려면 다방면에 걸쳐 훨씬 적극적인 정책 개혁이 필요하다. 중국과 베트남은 비교적 초기부터 그러한 적극적인 개방정책을 폈다. 무역 자유화(소수의 국영 무역회사가 독점하고 있던 대외무역 권한을 대다수 기업에게 허용한 것), 외환 및 환율제도 개혁(외환관리제도를 정비하고 무역거래에 사용되는 환율을 시장환율에 가깝게 현실화하는 한편, 외환시장 및 외화거래 시스템을 발전시킨 것), 선진국과의 무역 정상화(미국, 일본, 유럽 등 주요 선진국과 무역협정을 체결한 것), 지역별 개방과 외자유치

---

(경제특구 및 개발구를 주도적으로 개발하고 외국인 직접투자를 유치한 것), 외부 원조의 수용(국제금융기구 및 선진국 정부의 개발원조를 받아들이면서 개혁 권고 및 정책 대화에 응한 것) 등이 그것이다.

오늘의 북한은 핵 문제로 인해 대외관계 정상화가 이루어져 있지 않아 개방 여건이 매우 나쁘며, 이 점을 고려할 때 개방 수준이 미흡한 것은 당연하다. 하지만 대외관계와 상관없이 할 수 있는 개방정책, 예컨대 무역 자유화와 외환 및 환율제도 개혁에서도 별 진전이 없는 것은 북한의 개방 의지가 한참 부족함을 말해준다. 경제특구와 개발구를 다수 지정하긴 했으나, 이것 역시 중국과 베트남의 정책에 비해 훨씬 소극적이다. 중국과 베트남은 정부 주도로 공공재원과 인력을 투입해 특구와 개발구 기반시설을 개발하고 많은 특혜를 부여하며 외자기업을 유치했으며, 환율제도 개혁, 노동시장 개혁 등을 계속 추진해 외자기업에게 양호한 비즈니스 환경을 제공했다. 이와 달리 북한은 특구와 개발구를 단지 지정하기만 하고, 기반시설 개발부터 외자유치까지 모든 사업을 외부의 개발사업자에게 위임하려는 소극적 태도를 고수하고 있다.

### | 비핵화 이후에도 개혁·개방은 점진적 진행

중국과 베트남이 개혁·개방으로 크게 성공한 것을 충분히 알고 있을 텐데도 북한이 아직까지도 개혁·개방에 소극적인 이유는 무엇일까? 개혁·개방의 본질은 경제적 자유의 확대에 있는데, 이것이 정치적으로도 심대한 영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다. 사람들이 더 많은 자유와 재산을 갖게 되면 사회정치적 통제가 더 어렵게 되며,

---

적극적으로 체제에 도전하진 않더라도 수동적 저항을 하는 사람들이 많아질 수 있다. 이런 과정이 누적되다 보면, 특히 엘리트 집단 내부에서 이반하는 사람들이 많아지면, 어느 순간 체제는 무너질 수 있다. 따라서 개혁·개방에도 불구하고, 자유의 확대에도 불구하고, 기존 통치체제를 유지할 수 있다는 자신감이 있어야만 적극적인 개혁·개방을 추진할 수 있다.

지금 세계의 관심은 북한이 진정으로 비핵화를 할 수 있느냐에 쏠려 있지만, 비핵화 이후에 적극적인 개혁·개방을 할 수 있느냐 여부도 그에 못지않게 중요하다. 많은 사람들이 흔히 기대하는 바는 북한이 비핵화를 이행하고 대외관계를 정상화하면, 체제 유지에 대한 자신감이 커져 개혁·개방을 더욱 진전시킬 수 있으리라는 것이다. 그러나 이와 반대로 대외환경이 개선되고 자원과 물자가 풍족해지면 사회주의 체제 복원에 대한 자신감이 커져 국영경제의 사회주의적 성격을 강화하고 개혁을 후퇴시킬 가능성도 없지 않다. 국영 계획경제야말로 북한 권력층의 주된 경제적 기반이기 때문이다.

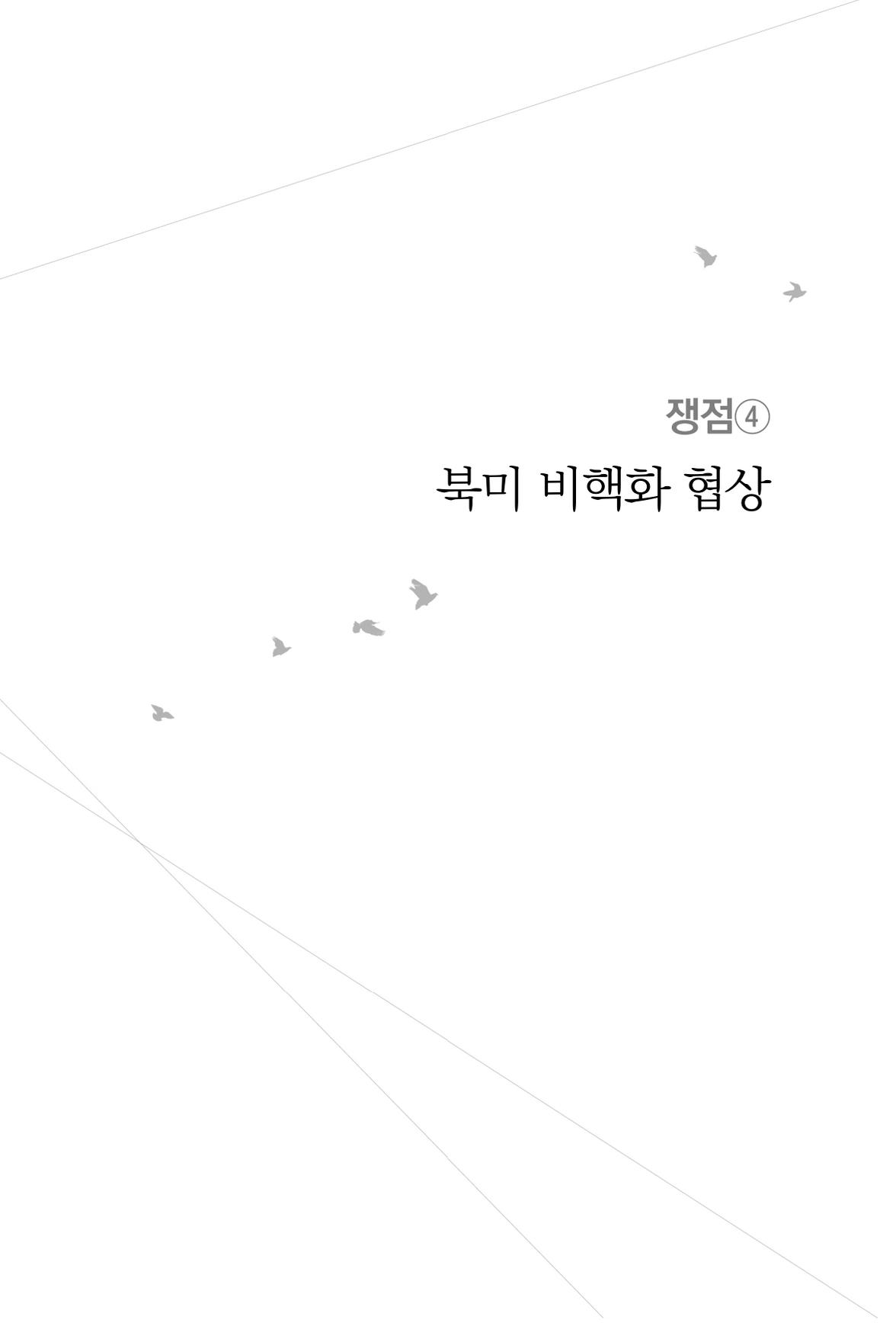
더욱이 북한의 개혁·개방 여건은 중국, 베트남에 비해 훨씬 불리한데, 그 중 가장 중요한 점은 북한이 남한과의 체제 대결 상황에서 열등한 위치에 놓여 있다는 것이다. 개혁·개방이 진전되고 남북 교류협력이 활발해지면 과거에 동독에서 그랬던 것처럼 많은 북한 사람들이 남한 주도의 통일을 열망하게 될지 모른다. 흡수통일의 위험을 항상 걱정하지 않을 수 없는 북한 당국 및 엘리트 계층의 입장에서 보면, 개혁·개방과 남북 교류협력을 어느 정도 활용하되 그 수준을 적정 한도 내로 제한하며 관리하는 것이 더욱 합리적인 대응일 것이다. 결론적으로, 비핵화와 평화체제 정착이 잘 진행된다면 북한의

---

개혁·개방이 더 진전되고 경제발전 속도도 빨라질 가능성이 있지만, 중국, 베트남과 같은 획기적인 고도성장을 기대하기는 힘들 것으로 판단된다.

- 김석진 통일정책연구실 연구위원



The background features a white space with several thin, light gray diagonal lines. Two lines run from the top-left towards the bottom-right, and two others run from the top-right towards the bottom-left. Scattered across the page are several small, dark gray silhouettes of birds in flight, some pointing towards the top-right and others towards the bottom-left.

쟁점④

# 북미 비핵화 협상



---

## 1. 2018년 평가

| 총평: 비핵화 실천 의지 확인 속 불안정한 협상 시스템

2018년 한반도 비핵화에 있어 가장 주목할 성과로 북한이 비핵화 의지와 실천을 구체화한 점, 대화를 통한 북핵문제 해결 구도가 만들어진 점을 꼽을 수 있다. 비핵화 이행 여건을 조성하기 위한 구체적인 조치도 있었다. 북한의 핵·미사일 실험 중단 및 풍계리 핵실험장 폐기, 남북한 군사합의서 채택, 한미군사훈련 일부 중단, 상호비방 중단 등이다. 북미 비핵화 협상은 교착국면에도 불구하고 양측의 시각차와 이견들이 차츰 윤곽을 드러내며 쟁점을 인식하는 기회를 가졌다.

반면, 남북 및 북미 정상간 ‘한반도 비핵화’에 대한 합의에도 불구하고 협상이 진전을 보지 못한 채 교착과 답보를 거듭함에 따라 불확실성은 여전히 많다. 특히 북미 간 협상의 시스템과 패턴이 안정적으로 자리 잡지 못한 채 여전히 불안정한 모습을 보이고 있다. 나아가 북미 불신과 남북 소통 사이의 불균형, 한국의 제한적 중재자 역할을 전략적 중재자로 전환하는 문제도 중요한 과제로 남아 있다.

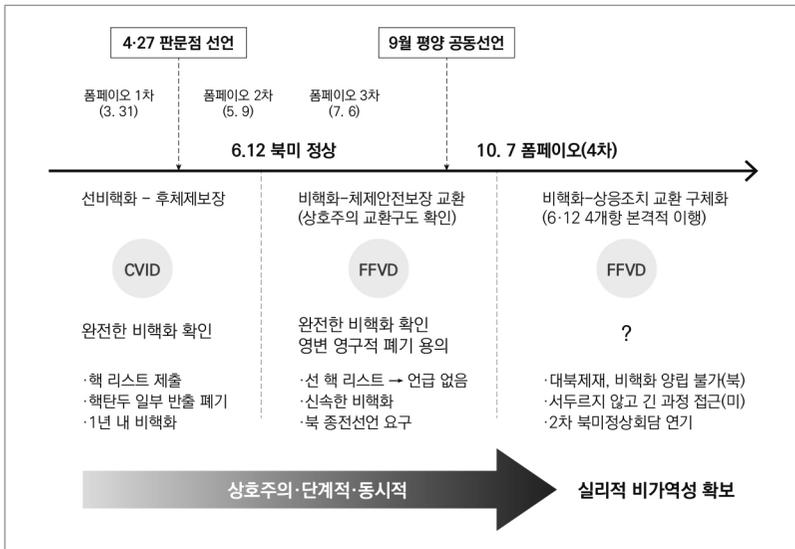
| 비핵화 협상 프레임 현실화와 디테일한 교환구도로의 이동

북미 간 대화와 교착이 반복됨에 따라 근본적 ‘이견’이 좁혀지기 힘들다는 비판론이 있다. 그러나 올 한 해 전체 흐름을 보면, 북미는 최소한 외형적인 협상구도 차원에서 긍정적인 프레임 ‘이동’을 해 왔다. 특히 미국의 프레임 현실화와 이동에 주목할 필요가 있다. 크게 세 단계로 구분하면, 미국은 6·12 북미정상회담 전까지 ‘선 비핵화-

후 체제보장조치'를 강하게 표명해 왔다. 비핵화 이후 체제보장조치라는 단선적인 선후문제로 접근을 했다.

그러나 6·12 북미합의를 통해 '비핵화-체제안전보장'을 상호주의 차원에서 교환하겠다는 의지를 합의문 서문에 담았다. 형식 논리상 단선적 선후 논리가 아닌 둘 사이의 동시적 이행의 가능성을 수용한 것이다.

세 번째로 10월 5일 폼페이오 국무장관의 4차 방북 이후 현재까지의 국면이다. 폼페이오 장관은 4차 방북 결과로 '비핵화-상응조치'를 협의했음을 밝혔다. 미국이 체제안전보장이라는 모호성에서 보다 구체적인 '상응조치' 협의의사를 표명한 것이다. 그 전까지 미국이 제공할 구체적 상응조치 언급 자체를 꺼렸던 것에 비하면 의미 있는 이동으로 볼 수 있다.



---

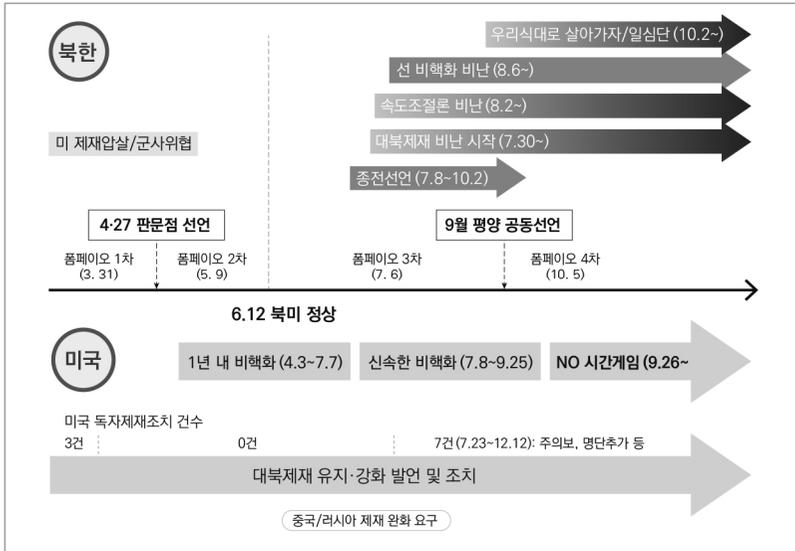
## | 협상 교착의 근본 원인: 대북 제재를 둘러싼 격렬한 수싸움

표면적으로 북미 협상 프레임이 포괄적 모호성에서 '비핵화-상응 조치'로 디테일을 찾아가는 것과 달리 협상은 여전히 교착 상황이다. 그 근본원인은 '대북 제재'를 둘러싼 북미 간 격렬한 수싸움에 있다. 2018년 북미의 말과 행동의 궤적을 보면, 2018년 북미는 사실상 '대북 제재'를 놓고 치열한 협상전을 펼쳤다고 볼 수 있다. 사실상 종전 선언이나 남북 합의 이행의 <속도조절론> 문제는 '대북 제재'를 유리하게 끌고 가기 위한 수싸움의 부차적 문제에 가까웠다 볼 수 있다.

올 한 해 북한의 모든 언술의 기본 베이스는 제재에 초점이 맞춰져 있었다. 북한은 6·12 북미합의 전후로 '선의의 조치'를 신속하게 취했는데, 그 이유는 핵·미사일 활동 중단, 풍계리 핵실험장 폐기, 미군 유해 송환 등 일련의 조치에 상응해 미국이 종전선언과 UN 안보리 대북 제재 유연화를 하도록 유도하기 위해서였다. 7월 8일 북한이 폼페이오 장관의 4차 방북에 대해 강하게 불만을 표시했던 것은 원했던 '종전선언'과 '대북 제재 해제'에 대한 답을 듣지 못했기 때문으로 볼 수 있다. 종전선언은 표면적으로는 평화체제의 문을 여는 정치적 선언이지만, 북한에게는 국제사회에 적대관계 종식을 알림으로써 대북 제재 해제 여건 조성 차원에서 활용할 수 있다. 종전선언은 대북 제재 해제와 하나의 세트론으로 구성된 첫 단계 공정에 해당된다.

## | 북한의 비핵화 프로세스 일차 목표, UN 안보리 제재 해제

북한은 6·12 북미정상회담 합의를 통해 일차적으로 UN 안보리 제재 해제를 목표로 두었던 것으로 보인다. 북한은 북미가 교착에 들



어간 7월 이후, 핵실험과 미사일 발사를 중단하고 풍계리 핵실험장을 폐기한 이상 UN 안보리 대북 제재가 존재할 이유가 없음을 거듭 밝히기 시작했다. 중국과 러시아를 방문했던 일련의 외교적 행보는 핵·미사일 ‘중단’을 명분으로 UN 안보리 제재 해제를 지원 요청하기 위한 것으로 보인다.

9월 29일 리용호 외무상 UN총회 연설 이후, 북한은 종전선언에 연연하지 않겠다고 선언하고 ‘대북 제재’로 공세 초점을 일원화했다. ‘종전선언’을 미국이 보상으로 간주하며 또 하나의 ‘문턱’으로 접근하자 북한은 ‘대북 제재’로 공세 초점을 집중한 것으로 볼 수 있다. 일단 스냅백 조항을 두더라도 북한의 일차적 목표는 UN 안보리 제재를 해제함으로써 미국 독자제재 해제의 근거를 일차적으로 허무는 작업을 염두에 두었을 가능성이 높다. 북한이 남북 군사합의에 적극

---

적이었던 이유도 일정 부분 종전선언에 소극적인 미국을 움직이기 위한 것으로도 해석해 볼 수 있다.

### | 미국의 대북 제재 고삐 쥐기와 북미 교착 구도의 장기화

2018년에 미국 정부가 대북 독자제재를 발표한 횟수는 모두 10차례에 달하였다. 핵·미사일 실험이 집중됐던 2017년에 8차례 단행된 대북 제재 횟수보다 많다. 대북 제재 대상도 개인과 기관 등 120건에 달해 124건을 기록했던 지난해 수준에 근접하고 있다. 올해 1, 2월에는 각각 1회, 2회 제재가 발표된 뒤, 남북, 북미 정상회담으로 대화 분위기가 조성됐던 3~7월 사이에는 한동안 주춤했지만, 지난 7월 말부터 12월까지 7차례로 횟수가 늘어났다. 특히 미국은 7월 6일 폼페이오 국무장관이 3차 방북이 북한의 비난과 함께 소득 없이 끝난 이후 7월 23일부터 대북 제재 발표건수가 집중됐다는 점에 주목할 필요가 있다.

북한 역시 이 시기부터 본격적으로 대북 제재의 부당성과 남북한 이행에 대한 <속도조절론>을 공세적으로 비난하기 시작했다. 북미가 교착에 돌입했던 7월 이후, 미국이 대응수단으로 제재 고삐를 강하게 쥐었다는 뜻이 된다. 미국의 제재 추가조치는 직접적인 경제압박 효과보다는 주변국에 대한 대북 제재의 환기, 협상 테이블로 북한을 끌어내기 위한 압박 수단이었다고 볼 수 있다. 10월 5일 폼페이오 장관 4차 방북 이후 미국의 제재 추가조치가 3건이나 집중된 것은 미국이 대북 제재를 교착 국면의 대응수단으로 활용하고 있다는 것을 의미한다.

---

## | 비핵화 협상·이해 지속 시스템의 불안정성 노정

북미의 비핵화 협상 통로는 북미정상회담, 친서교환, 고위급회담, 실무협상 등을 통해 가동됐다. 그러나 대체로 정상회담-친서외교-고위급회담이 실무협상으로 순조롭게 연결되는 시스템을 갖추지 못해 대화의 연속성과 생산성 측면에서 불확실성이 노출되어 왔다. 양측 정상이 각자가 요구하는 핵심 쟁점에 대한 차이를 명확히 인식하고 집중적으로 협의해야 할 의제를 추려내지 못한 채, 고위급회담으로 넘어가면서 근본적 인식 차에 다시 직면하게 되는 불편한 상황이 지속되었다. 대북 제재를 북한의 결정적 ‘약점’이자 결정적인 비핵화 협상수단으로 간주하는 미국의 생각이 강해지면서 북미고위급 회담 이후 남북 협력사업 이행에 대한 속도조절론도 등장했다.

## 2. 2019년 전망

### | 2018년 연말 내부정비 이후, 신년사 통해 새로운 비핵화 메시지 제시 가능성

2018년 10월 초 이후 북한의 침묵이 지속되고 있다. 이 침묵은 크게 두 가지 차원에서 볼 수 있다. 7~9월을 경유하며 미국의 대북 제재 고삐 쥐기에 대한 내부적 여파를 정돈·정비하는 차원이다. 대북 제재 여파가 특권경제 부문(당경제, 군수경제 등)에 상당한 압박을 주고 있을 것으로 추정된다. 이런 속에서 국가경제발전 5개년전략의 올해 3년차의 성과를 결산하고 4년차의 대책을 강구하는 것도

---

필요하다. 10월부터 북한매체에 등장하고 있는 ‘우리식으로 살아가자’, ‘일심단결’, ‘부패 뿌리 뽑기’, ‘당 사상사업 강화’, ‘사상투쟁’, ‘제국주의 환상 경계’ 등 예사롭지 않은 용어들이 등장하고 있다. 인적·조직적인 대규모 정비가 진행되고 있을 가능성이 높다.

또 2019년 본격적인 북미 비핵화 협상을 앞두고 협상 시스템을 정비하는 차원도 있다. 단순히 북미 협상구도에 대한 불만으로 침묵하는게 아닐 가능성이 높다. 김 위원장은 비핵화의 중대 전환으로 강한 내부 저항들을 무마하며 왔을 가능성이 있다. 일종의 성과 약속을 한 것이다. 그러나 북미협상은 6·12 이후 지지부진했다. 오히려 대북 제재 조치가 추가됐을 뿐이다. 북미 협상 구도의 유용성과 적절한 타이밍에 대한 고민이 깊을 수밖에 없다. 2019년 신년사는 그래서 중요하다. 북한매체가 10월부터 보였던 논조로 본다면, 강경하고 보수적인 대미 메시지나 새로운 협상프레임을 제시할 가능성도 있다. 연말에 진행되었던 내부정비의 윤곽도 일정 수준 드러날 수 있다. 권력 정비가 있었다면 비핵화 전략과도 연동될 가능성이 있다.

#### | 4·15, 4·20, 4·27에 맞춘 성과 모멘텀 확보 시도 가능성

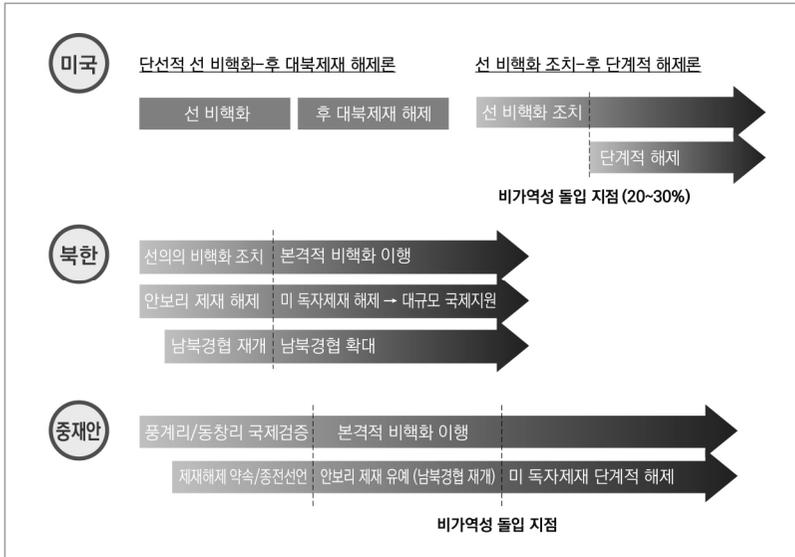
다소 보수적인 강경 메시지의 가능성을 배제할 수 없음에도 불구하고 북미는 비핵화-상응조치와 관련하여 현실 가능한 수준에서 접점을 찾는 방향으로 2019년 상반기를 보낼 것으로 보인다. 2019년 4월 27일, 판문점선언 1주년을 비핵화의 성과를 내는 모멘텀으로 삼을 가능성이 있다. 이는 4월 20일 신전략노선 1주년과 맞물리기

---

때문에 시점상 성과를 가시화할 필요가 있는 것이다. 특히 4월은 4·15 김일성 생일 등 최대의 정치행사 시즌이다. 신년사와 판문점선언 1주년 사이의 시기가 비핵화 협상 모멘텀이 만들어지는 시기가 될 가능성이 있다. 6·12 북미정상회담 1주년도 역시 중요한 모멘텀이 될 수 있을 것이다.

### | 순차적 패키지 이행 방식의 동시적·단계적 진행 가능성

북미는 정교한 비핵화 로드맵을 합의하는 비현실적인 목표에 소모적 시간을 보내기 보다는 양측이 요구하는 내용의 접점을 찾아 연초부터 북미고위급회담, 북미정상회담 일정을 신속하게 가동할 가능성이 있다. 기존에 미국이 주장해 왔던 ‘선 비핵화 조치-후 대북 제재 해제’와 북한이 일관되게 주장해 온 ‘비핵화-상응조치 동시적·단계적 교환’이 절충된 타협안이 나올 가능성이 있다. ‘선 비핵화 조치-후 단계적 상응조치’가 가능성이 있다. 북한이 먼저 일정한 비핵화 조치를 먼저 취하고 곧바로 미국의 단계적인 상응조치들이 단계적으로 취해지는 방식이다. 시퀀스 상의 일정한 선후차는 있으나 사실상 전체 구도상에서는 동시적 교환 조치로 가는 방식이다.

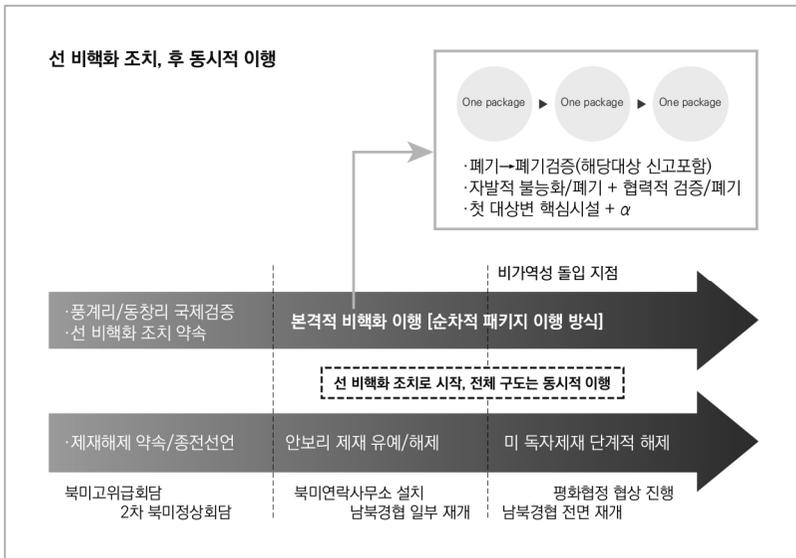


### | 자발적 불능화·폐기 + 협력적 검증·폐기 모델 가능성

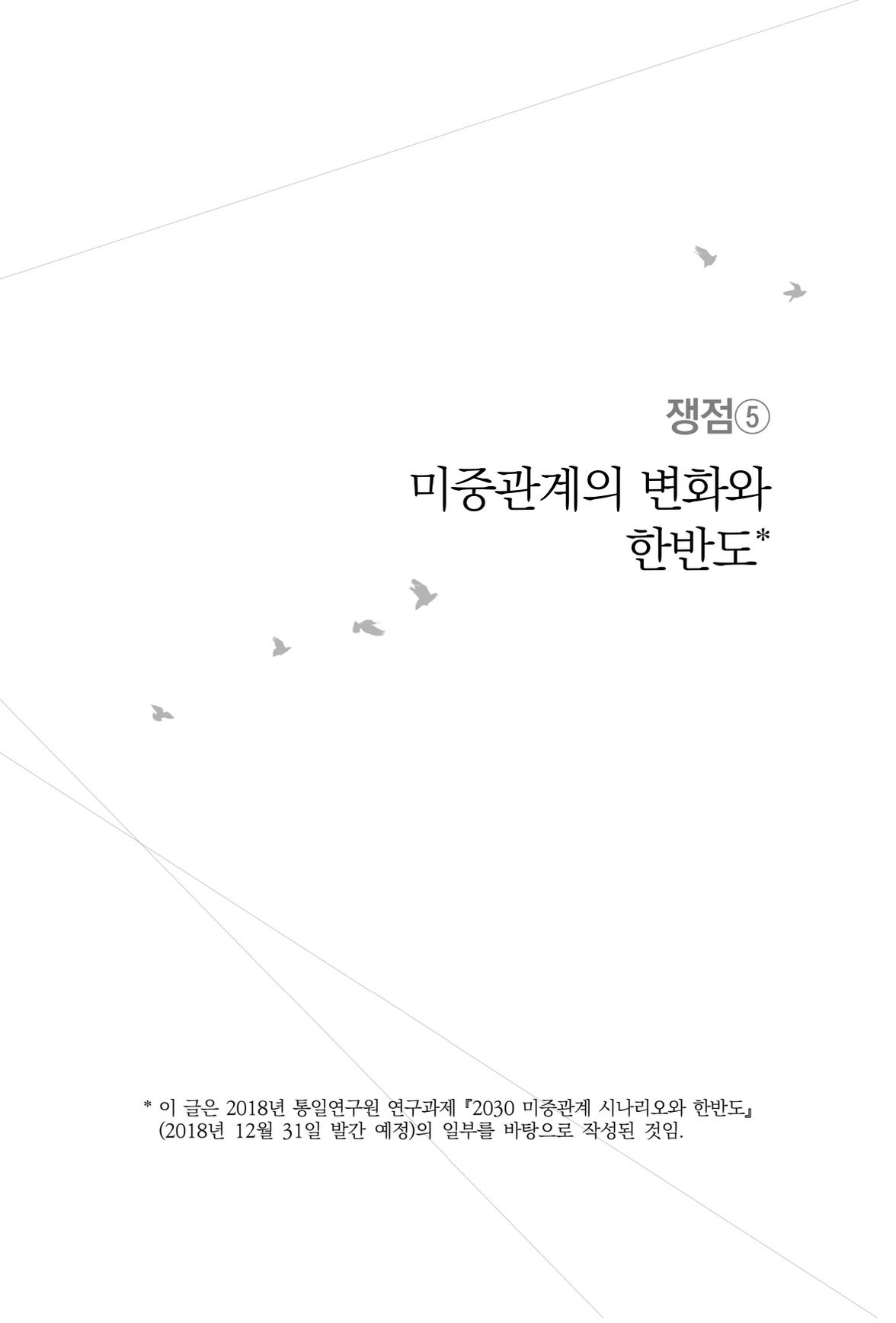
비핵화 방법으로는 초기 이행의 신뢰를 쌓는 차원에서 가능한 수준의 비핵화 대상을 정해 하나의 패키지 형태로 ‘폐기-폐기 검증’을 하는 것을 생각해 볼 수 있다. 첫 대상으로 북한이 이미 용의를 밝혔던 영변 핵심시설과 추가적인 미국의 요구사항이 반영된 대상이 함께 첫 패키지로 묶일 가능성이 있다. 비핵화 형식은 북한이 일차적으로 자발적인 불능화 및 폐기 조치를 취하면, 미국을 포함한 국제검증·폐기단이 폐기와 검증을 하는 방식이다. 북한의 자발적 조치와 관련국의 협력적 비핵화가 결합하는 방식이다.

이런 첫 패키지의 이행을 통해 신뢰가 축적되면 다음 패키지에 대해서도 동일한 방식을 준용하되 시행착오를 반영해 보다 신뢰도를

높일 수 있는 방법으로 보강하는 것이 가능하다. 폐기-폐기검증 패키지는 폐기와 폐기검증 과정에서 해당 대상에 대한 사실상의 신고도 결합하게 된다. 전체 리스트에 대한 초기 제출의 부담과 현실적 어려움을 해소하고 가능한 대상부터 사실상 신고 기능을 갖도록 하는 것이다. 2~3회의 폐기-폐기검증 패키지가 순차적으로 이행되면서 일정 수준 비가역성에 진입하게 되고 이런 과정에 맞춰 미국의 상응 조치들이 대북 제재를 중심으로 제공되는 방식이 현실적이다.



● 흥 민 북한연구실장



쟁점⑤

# 미중관계의 변화와 한반도\*

\* 이 글은 2018년 통일연구원 연구과제 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』  
(2018년 12월 31일 발간 예정)의 일부를 바탕으로 작성된 것임.



---

2018년은 글로벌·지역적 차원에서 진행되어 왔던 미중 전략적 경쟁과 갈등이 좀 더 심화되는 추세를 보여준 한 해였다. 미국 트럼프 행정부는 중국의 부상을 선제적으로 억제하기 위해 경제적 수단뿐만 아니라 군사안보적 수단과 대만문제까지 활용하면서 중국을 호시탐탐(虎視眈眈) 노리고 있는 모습을 연출했다. 반면, 중국 시진핑 지도부는 미국의 대중국 무역·통상 압박에 대해 줄곧 강경한 입장을 천명해 왔으나, 대응 카드가 많지 않다는 점에서 미국에 전면적으로 대항할 수 있는 상황이 아니었다.

또한 2018년은 미중 갈등의 심화가 한반도와 동북아 질서에 영향을 미치는 최대 핵심요인이라는 점을 다시 한 번 확인하는 해였다. 연초부터 남·북·미 3국이 한반도 정세의 극적인 변화를 주도하면서 비핵화와 평화체제 구축을 위한 역사적인 ‘기회’를 만들어 왔으나, 미중관계 차원의 전략적 갈등이 전방위적으로 확대됨으로써 역내 질서의 불안정성과 불확실성이 높아졌고, 한반도 정세에도 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 높아졌다.

## 1. 2018년 평가

2018년 미중관계는 트럼프 행정부의 대중국 압박에 대해 중국이 강경하게 대응함으로써 전반적으로 양국 간 전략적 갈등이 심화되는 추세를 보인 한 해였다. 외교분야에서 미국은 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 인식하는 가운데 중국의 부상을 사전에 억제하기 위한 압박과 견제를 지속했다. 중국은 이에 대해 ‘핵심이익’ 수호에 대한 강경한 대응 의지를 표명하면서도 미국에 대한 전면적인 대결을 시도하지는

---

않았다. 경제분야에서는 연초부터 시작된 미국의 대중국 무역적자 해소를 둘러싼 미중 무역통상 분쟁이 ‘무역전쟁’으로 확대되었으나, 12월 1일 정상회담을 통해 잠시 휴전하고 ‘90일 협상’을 진행하기로 합의했다. 또한 군사·안보분야에서 남중국해 ‘항행의 자유’ 문제와 대만문제 역시 2018년 미중 전략적 갈등의 또 다른 한 축을 이루었다.

### (1) 외교 분야

미국 트럼프 행정부는 2017년 12월 발표한 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’에서 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정하고, 중국이 국가주도의 경제모델을 추구하면서 자국 이익 중심의 지역질서로 재편하려는 전략적 의도를 갖고 있는 것으로 판단하고 있다. 이러한 대중국 인식은 2018년 미국의 대외정책에도 그대로 나타나고 있다. 2018년 6월 18일 美 상원은 트럼프 행정부의 ‘국가안보전략’의 실행을 위해 7,170억 달러의 2019년도 국방예산을 승인했다. 8월 13일 트럼프 대통령이 서명한 ‘2019 회계연도 국방수권법안(NDAA)’은 중국의 환태평양합동군사훈련(RIMPAC) 참여를 금지하고, 美 국방장관에게 남중국해에서 중국의 군사·위협 활동에 대한 보고서를 의회에 제출토록 하는 등 중국에 대한 전략적 압박을 강화하는 내용이 포함되었다.

2018년은 중국 시진핑 2기 지도부가 공식 출범한 첫 해였다. 시진핑 지도부는 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 실현하기 위해 ‘두 개의 백년(2021년 중국공산당 창당 100주년,

---

2049년 중화인민공화국 건국 100주년’ 계획과 연계하여 자신들의 시간표에 따른 강대국화 일정을 진행하고 있다. 중국 지도부는 스스로의 정체성을 ‘강대국’으로 설정하고, ‘신형국제관계’와 ‘인류 운명 공동체’ 구축을 핵심으로 하는 ‘중국 특색 대국외교(中国特色大国外交)’를 강조했다. 특히 올해 개혁개방 40주년을 맞이한 중국은 산적한 국내 경제사회적 문제를 해결하기 위해 미국과 전면적인 대결이나 충돌을 자제하면서 자신들의 글로벌 역할과 리더십을 확장하고자 했다. 다만, 미국을 포함한 국제사회의 대중국 견제 움직임에 대응하여, 시진핑 국가주석은 3월 전국인민대표대회에서 “국익을 양보하는 ‘쓴 열매’는 절대 삼키지 않을 것”이라고 언급함과 동시에 ‘국방과 군대 현대화’를 목표로 하는 ‘강군몽(強軍夢)’을 강조했다.

## (2) 경제 분야

2018년 미중관계의 최대 관심은 무역통상 갈등에서 시작된 무역 전쟁이고, 그 핵심은 미국의 대중국 무역적자 문제와 무역 불공정 문제라고 할 수 있다. 트럼프 행정부는 중국을 환율 조작국으로 지정할 가능성을 언급하고 지적 재산권 기준 강화를 통한 압박을 진행했다. 또한 미국은 중국의 무역 불공정 사례를 들어 2018년 7월 6일 340억 달러의 중국産 대미수출 818개 품목에 25%의 관세를 부과했고, 같은 날 중국 역시 미국産 대중수출 545개 품목에 25%의 관세를 부과했다. 8월 23일 미국이 2차로 160억 달러 규모의 279개 품목에 25%의 관세를 부과하자, 중국도 곧바로 같은 규모의 114개 미국産 대중 수출 품목에 25%의 관세를 부과했다. 9월 24일 미국은 다시

---

2,000억 달러의 중국産 대미수출 5,745개 품목에 10%의 관세를 부과했고, 2019년 1월 1일을 기준으로 동 품목들에 대한 관세를 25%로 인상하겠다고 예고했다. 같은 날 중국도 600억 달러 규모의 5,207개 미국의 대중 수출 품목에 5~10%의 차등관세를 부과하였다.

중국은 미국의 무역·통상 압박에 대해 미중의 무역 갈등이 세계경제에 악영향을 끼치고 양국 모두에게 불행한 일이라고 주장하며 표면적으로는 물러서지 않고 대응해 왔다. 하지만 12월 1일 아르헨티나 G20 회의를 계기로 미중 정상회담이 개최되었고 양국 정상은 무역전쟁의 추가 확산 금지에 합의했다. 즉, 양국은 내년 1월 1일로 예정된 중국산 수입품에 대한 추가 관세는 부과하지 않되, 향후 90일 동안 강제적인 기술 이전, 지식재산권, 비관세장벽 등 문제에 대해 전면적으로 협상하기로 했다.

이로써 미중 무역전쟁은 잠시 소강상태에 접어들었으나, 문제는 미국이 대중국 견제를 위해 다양한 전략적 카드를 활용하고 있는 반면, 중국은 미국과의 종합국력 격차와 국내 정치경제적 이유 등으로 인해 마땅한 대응카드를 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 이를 반영하여 중국은 12월 1일 미중 정상회담 직후 미국산 대두(콩) 수입 재개 및 자동차 관세 인하 등의 조치를 발표했다. 더 큰 문제는 미국의 대중국 무역통상 압박이 단순히 미국 제품의 대량구매나 자동차 관세 인하 등에 그치는 것이 아니라 중장기적으로 중국의 부상을 선제적으로 억제하기 위한 대중국 견제 전략의 일환이라는 점이다. 12월 1일 미중 정상 간 합의사항에 대한 후속 협상 역시 그동안 양국 무역관계에서 나타난 '구조적 변화(structural change)'에 대한 협상을 진행해야 한다는 점에서 향후 미중관계의 험로가 예상된다.

### (3) 군사·안보 분야

미국은 기본적으로 중국이 동아시아 지역에서 자신들의 영향력을 확대하고 미국을 이 지역에서 구축(驅逐)하려는 것으로 판단하고 있다. 따라서 트럼프 행정부는 오바마 행정부 시기 진행했던 남중국해에서의 ‘항행의 자유’ 작전을 지속하고 있고, “자유롭고 개방된 인도-태평양 지역”이라는 새로운 개념을 추진하며 중국의 영향력을 상쇄하려 하고 있다. 2018년 미국은 ‘항행의 자유’ 작전(FONOP)을 네 차례 실시했고, 남중국해에서 두 차례 항모훈련과 B-52 전략폭격기의 남중국해 비행을 수차례 진행했다. 4월에는 영국과 프랑스가 남중국해에 군함 및 헬기를 파견하여 남중국해 해역에 진입하겠다는 의사를 표명했고, 10월에는 미국과 필리핀이 황암도(黃岩島)에서 250km 떨어진 필리핀 해군기지에서 ‘카만닥(Kamandag)’ 연합훈련을 실시했다. 미국은 5월 말 美 태평양사령부(U.S. Pacific Command)를 ‘인도-태평양사령부(U.S. Indo-Pacific Command)’로 개명함으로써 ‘인도-태평양전략’을 좀 더 구체화하는 상징적인 조치를 취했다.

반면, 중국은 러시아와 협력관계를 강화함으로써 미국의 역내 군사·안보적 영향력을 견제하기 위한 전략적 이익을 공유했다. 중국은 그동안 러시아와 연례적으로 실시해 온 ‘평화사명(和平使命)’과 ‘해상연합(海上聯合)’ 훈련을 지속했을 뿐만 아니라, 2018년에는 그동안 러시아가 단독으로 실시해 온 ‘보스톡(Vostok)’ 훈련에 중국이 처음으로 참가하며 양국 간 군사협력을 확대하였다.

---

#### (4) 대만문제

트럼프 행정부 출범 이후 대만문제는 줄곧 미국의 대중국 견제를 위한 전략적 카드로 활용되어 왔다. 2018년에도 美 의회는 ‘대만여행법(Taiwan Travel Act)’을 통과시켰고, 3월 16일 트럼프 대통령이 서명함으로써 동 법안이 발효되어 미국과 대만 관료들과의 공식적인 교류가 가능해졌다. 실제로 3월 17일 차이잉원(蔡英文) 총통의 측근인 천취(陳菊) 가오슝(高雄) 시장이 미국을 방문해 수잔 손튼 국무부 동아태 차관보 대행과 브라이언 맥피터스 경제경영지원국 부차관보 등 고위 관료들을 만났으며, 미국 워싱턴 D.C. 소재의 국제전략문제연구소(CSIS)에서 연설을 하기도 했다. 3월 21일에는 美 국무부의 알렉스 왕(Alex N. Wong) 동아시아 태평양 담당 부차관보가 대만을 방문해 사실상 대만 주재 美대사관 격인 미국재대만협회(AIT: American Institute in Taiwan)에서 연설하고 차이잉원 총통을 직접 만났으며 이외에도 이안 스테프(Ian Steff) 상무부 제조업 담당 부차관보(3.22-26), 그리고 ‘대만여행법’의 핵심 발의자인 에드 로이스(Ed Royce) 美하원 외교위원장 등이 대만을 방문하여 차이 총통과 면담(3.27)을 진행했다. 또한 6월 12일에는 AIT 신청사 준공식에 마리 로이스 美 국무부 교육문화 담당 차관보가 참석하여 차이 총통과 만나기도 했다.

트럼프 대통령은 美 해군이 대만의 항구에 정박할 수 있다는 내용이 명시된 ‘2018 회계년도 국방수권법안’을 더욱 확대하여 ‘2019 회계년도 국방수권법안’에 담았고, 여기에는 대만의 국방능력과 군 대비태세 향상 지원 및 대만과의 합동훈련, 안보협력, 무기판매, 고

---

위급 군사회담 확대 등 보다 구체적이고 진일보한 미국과 대만 사이의 군사·안보적 협력의 내용이 포함되어 있다. 2018년 8월에는 차이잉원 총통이 라틴아메리카 국가 순방 시 미국 경유는 물론 천수이볜 총통 이후 15년 만에 미국 내에서 공개 강연을 했으며, 대만총통으로는 처음으로 8월 20일 美 항공우주국(NASA)를 방문하였다.

트럼프 행정부의 대만 카드 활용에 대해 시진핑 지도부는 중국 공산당의 정통성을 뒤흔들 수 있는 사안으로 인식하여 강력하게 반발하였다. 3월 미국에서 대만 여행법이 발효되자 중국 정부는 국방부, 외교부, 국무원 대만판공실, 주미 중국 대사관 등이 이에 강력하게 반발하는 성명을 일제히 발표하였으며, 3월 20~21일에는 항공모함인 라오닝함을 대만 해협에 진입시키며 강경 대응기조를 유지하였다. 특히 시진핑 국가주석은 트럼프 대통령이 대만에 전략적으로 접근하는 모습을 보이자 2018년 3월 전국인대 폐막 연설을 통해 '하나의 중국' 원칙을 견지하고, 어떠한 국가분열행위도 이겨낼 수 있다고 전제한 뒤, 위대한 조국의 한 치의 영토도 절대로 중국에서 분리할 수 없고, 분리될 가능성도 없음을 강조하였다.

## 2. 2019년 전망

미중 두 강대국 관계를 전망하기는 쉽지 않다. 냉전 및 탈냉전 초기의 강대국관계와 달리, 최근 미중관계는 어느 일방(一方)이 상대를 압도적으로 제압할 수 있는 상황이 아니라, 상대방의 전략에 따라, 자국이 처한 국내외적 환경에 따라, 그리고 국내의 다양한 정치세력

---

간의 이해관계에 따라 대립과 갈등이 복합적으로 나타나는 ‘뉴노멀(New Normal)’ 시대에 진입했기 때문이다. 아래에서는 2018년 미중 관계에 대한 평가 및 다양한 변수(영향요인) 등을 고려하여 2019년 미중관계를 크게 다음 4가지 차원에서 전망한다.

### (1) 미중 전략적 갈등의 심화

2019년 미중관계는 양국 간 해결해야 할 문제가 여전히 많다는 점에서 상호 전략적 갈등이 더욱 심화될 것이다. 트럼프 행정부와 민주·공화 양당을 포함한 미국 조야의 대중국 압박 및 견제 필요성에 대한 공감대가 이미 형성되어 있고, 중국 시진핑 2기 지도부 역시 미국의 대중국 강경정책에 전면적으로 대응할 수 있는 수단이 많지 않기 때문이다. 또한 미중 정상회담 직후 캐나다가 미국의 요구에 따라 중국 통신장비업체인 화웨이 명완저우 부회장을 체포하고 잠시후 보석으로 석방하자 중국이 캐나다 전직 외교관을 억류하는 상황이 발생했다는 점은 미중 무역·통상분야 갈등이 기술패권을 둘러싼 경쟁으로 확대될 가능성도 보여주고 있다. 특히 2019년 미국의 대중국 압박의 영역이 경제통상에서 군사·안보와 정치·인권 및 대만문제 등과 같은 새로운 뇌관으로 옮겨갈 경우 양국 간 갈등은 소위 ‘신냉전’ 상황으로까지 이어질 가능성도 배제할 수 없다.

반면, 중국은 무역통상 분야에서 끊임없이 양보를 요구하는 미국에 대한 불신이 고조되었고, 그동안 ‘핵심이익’ 수호와 ‘강대국 외교’를 주창해온 시진핑 지도부가 국내정치적인 역풍을 우려해 미국에 대해 어쩔 수 없이 강경한 대응할 수밖에 없는 상황이다. 실제로 중

---

국 지도부는 ‘종합국력’ 차원에서는 미국에 필적하기 어렵지만, 자국의 장점인 ‘경제발전’의 잠재력을 기반으로 2030년 정도에 이르면 미국과의 본격적인 전략적 경쟁을 벌일 수 있다는 자신감을 피력하고 있다. 따라서 중국은 그전까지는 미국에 대한 전면적인 대결을 벌이지 않고, 국내적 수요를 증진하는 발전모델을 조속히 수립하고, 수입선 다변화를 통한 대미 무역의존도를 낮추는 방식으로 대응할 가능성이 높다. 이와 동시에 중국은 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 글로벌 리더십이 점차적으로 약화되는 추세라는 점을 인식하여 글로벌 거버넌스 체제 개혁은 지속적으로 강조할 것이다.

## (2) 미중 전략적 갈등의 구조화·장기화

2019년은 미중 전략적 갈등이 좀 더 구조화되고 장기화될 가능성이 높다. 2018년에 두드러진 미중 갈등은 일시적이고 전술적인 변화가 아니라 오랫동안 구조화되었던 것이 트럼프 행정부 출범 이후 다시 수면위로 올라온 것이다. 특히 2016년 나바로(Peter Navarro) 美 무역제조국장의 대중국 보고서(“Scoring the Trump Economic Plan”)를 계기로 미국의 대중국 견제 필요성이 본격화되었고, 2017년과 2018년을 거치면서 미국내에서 중국의 부상에 대한 부정적 인식이 확대되었다.

미국 입장에서는 중국에 대한 무역전쟁 선포가 트럼프 ‘개인이익’ 뿐만 아니라, 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 보고 중국의 부상을 억제하고자 하는 미국의 ‘국가이익’과 일치한다. 따라서 미중 간 전략적 갈등은 트럼프 대통령의 재선(2020년) 전략과 맞물려 좀 더 장기화되

---

고 구조화 될 가능성이 높다. 특히 트럼프 대통령 등장 이후 미국 내에서 민주·공화 양당이 수차례 갈등했음에도 불구하고 對중국 정책에서만만큼은 강경 정책에 일치하는 모습을 보였고, 트럼프 행정부 보다 의회나 싱크탱크가 더 강경한 대중국 정책을 주문하고 있다.

중국 입장에서도 2018년 시진핑 지도부의 대미정책에 대해 트럼프 행정부가 보여준 예상치 못한 강경대응 경험을 반면교사로 삼을 것이고, 결국 2019년에는 국제사회에서 제기되는 ‘중국위협론’ 및 ‘중국의 부상’에 대한 심리적 저항 등을 우회하기 위해 미국과의 직접적인 대결은 유보할 것이다. 문제는 미중 간 무역전쟁이 양국 경제에 미치는 부정적 영향이 너무 크다는 점에서 더 이상의 확전은 피했지만, 미국이 중국을 전략적 경쟁자로 보는 인식이 여전하다는 점이다. 따라서 중국이 미국과의 ‘협력’을 강조함에도 불구하고 트럼프 행정부가 군사·안보와 정치 및 대만문제 등에서 중국과의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 미중관계의 향방은 달라질 것이다.

### (3) 국내적 요인의 미중관계에 대한 영향 증대

2019년 미중관계에서 국내적 요인과 외교정책의 상호 영향관계가 강화될 것이다. 미중 양국 모두 국내정치적 요인이 대외정책에 영향을 줄 가능성이 높고, 대외정책에 대한 적절한 처리 여부에 따라 국내 정치에 영향을 줄 것이다. 미국의 경우, 2018년 11월 6일 치러진 미국 중간선거 결과 미국의 민주·공화당 간 당파성에도 불구하고, 미(美) 조야 전반은 대중국 정책에 대해 대체로 초당적 인식과 협력적 대응을 하고 있다. 즉, 중국의 발전전략에 대한 미국 조야의

---

광범위한 불신과 중국의 부상을 사전에 억제하기 위한 미국의 전방위적인 전략적 견제 심리가 발동하고 있다. 이러한 미국의 국내정치적 특징은 2019년 미중관계에도 영향을 미칠 것이다.

중국의 경우에도 시진핑 2기 지도부 출범과 함께 시진핑 ‘1인 우위’ 체제가 본격화되면서 국내정치와 외교정책 특히 미중관계와 상호 영향을 미칠 가능성이 높아졌다. 2017년 10월 제19차 당 대회와 2018년 3월 전국인대를 통해 시진핑의 개인권력이 강화되고 이를 지탱하는 시진핑 계열의 인사들이 당·정·군 및 지방정부의 최고지도부에 대규모로 진입했다. 하지만 이들이 산적한 국내 경제사회적 현안을 해결하기 위해 중화민족주의 정서를 과도하게 활용하여 외교정책 결정과정에서 정책판단의 실수가 나타날 경우 그로 인해 非시진핑 파벌들의 반발과 견제 강화와 같이 국내정치에 부정적 영향을 미치는 상황이 나타날 수도 있다. 또한 중국이 내부적으로 ‘신시대 시진핑 중국특색 사회주의 사상’에 대한 과도한 선전활동이나 ‘우상화’를 시도할 경우에 대내정책에서는 일정 정도의 효과를 거둘 수 있지만, 외교정책에서는 정책결정 과정에서 시진핑 개인에게 과도한 의존을 하게 되어 정책적 자율성이 제한되고 정책 혼선의 위험성이 높아질 수 있다. 이밖에도 최근 주변국과의 문제가 발생하고 있는 중국의 일대일로 구상 및 중국경제의 경착륙 현상이 나타날 경우 중국 지도부는 국내문제에 집중하기 위해서 미국과의 관계에서 보다 소극적인 태도를 보일 가능성도 있다.

---

#### (4) 미중 전략적 갈등의 전선 확대

2018년 12월 미중 양국이 합의한 ‘90일 협상’이 설령 성공적으로 타결되어 미중 무역전쟁이 해결 국면을 맞이한다 하더라도, 2019년에는 여전히 양국 간에는 대만문제와 신장위구르·티베트자치구 인권문제 및 군사·안보적 현안 등이 새로운 갈등의 뇌관으로 부상할 가능성이 있다. 그중에서도 가장 가능성이 높고 민감한 사안은 대만 문제라고 할 수 있다.

트럼프 대통령은 취임 이후 그래왔던 것처럼 대중국 견제를 위해 ‘대만 카드’를 언제든지 활용하고자 할 것이고, 중국의 대만에 대한 외교적 압박 역시 더욱 거세질 것이다. 특히 2018년 11월 대만 중간선거 결과로 나타난 ‘현상유지’ 추세와 관련하여 중국은 자신들의 대만에 대한 ‘Sharp Power’가 효과를 발휘했다고 인식할 개연성이 높다. 또한 2021년 중국공산당 창당 100주년과 2022년 ‘시진핑 3기’ 시작이라는 정치일정에 유리한 구도를 형성하기 위해 중국은 2020년 예정된 대만 총통 선거에 영향을 주기 위한 노력을 계속할 가능성이 높고 이는 곧 양안관계의 긴장을 높일 것이다. 특히 미국과 대만의 군사·안보적 협력이 지금보다 더 강화되는 추세로 진행될 경우에 중국은 자국의 ‘핵심이익’을 수호한다는 명분으로 미국과의 갈등이 고조되는 상황까지 염두에 두고 강력하게 대응할 가능성이 있다.

군사·안보 분야에서도 미국이 ‘인도-태평양 전략’을 좀 더 구체화하고, 남중국해에서의 ‘항행의 자유’ 작전에 영국, 프랑스, 일본, 호주 등이 본격적으로 참여하고 중국이 남중국해에 건설한 인공섬의 12해리 이내에 다국적 해군이 진입한다면 동 해역에서 제한적인 물

---

리적 충돌이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

무역통상을 포함한 경제분야에서도 미중관계의 또 다른 뇌관이 남아있다. 즉, 미중 무역 불균형과 중국의 불공정한 경제행위가 어느 범위까지 미중사이에서 논의되고 합의될 것인가가 중요하다. 특히 미래 첨단 기술 분야에서의 미중 경쟁과 갈등이 ‘중국제조 2025’에 대한 중국의 정책적 결정과 미국의 대응으로 나타날 수 있으며 사실상 이는 양국 간 전략적 경쟁의 차원에서 2019년 양국관계를 결정하는 주요 변수 중 하나로 부상할 가능성이 높다.

### 3. 미중 갈등의 한반도에 대한 영향

#### (1) 북한에 대한 영향

2019년 미중 갈등 심화는 북한의 외교안보분야에도 지대한 영향을 미칠 것이다. 미중관계가 안정화되고 협력수준이 높아질수록 북한은 전반적으로 양호한 대외환경에 직면할 것이다. 반면, 미중 간 경쟁과 갈등이 심화된다면 이는 북핵문제로 전이될 가능성을 배제할 수 없으며, 이 경우 동북아 전체의 불안정성과 불확실성도 높아질 수 있다. 만약 후자의 상황이 전개된다면, 북한은 다음 3가지 차원의 선택지를 두고 고민할 것이다.

첫째, 북한은 북중관계를 강화하여 대북 제재를 회피하고 핵국가로서의 지위를 현실화 할 가능성이 있다. 둘째, 북한이 선별적·자발적 비핵화 조치를 통해 북미협상을 지지부진하게 유지하는 경우도 상정할 수 있다. 셋째, 미국의 제안을 선제적으로 수용하여 비핵화

---

대화에 더욱 적극적으로 임하려는 노력을 하겠지만 자신들에게 불리한 방식의 비핵화 거래를 미국이 요구한다면 협상시간을 벌면서 최대한 핵능력 고도화를 진전시킬 가능성도 배제할 수 없다. 다만, 이러한 북한의 세 가지 선택지는 모두 미국과의 관계를 증시하고 있는 중국이 부담스러워하거나 원하지 않는 시나리오가 될 수 있다.

## (2) 한반도 비핵·평화 프로세스에 대한 영향

2019년 미중 갈등이 심화될 경우, 한국의 대외정책은 상당히 어려운 전략적 선택의 기로에 직면할 가능성이 높다. 즉, 대미·대중 정책에 대한 국내적 이견이 발생하거나, 급기야 경제에도 부정적인 영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다. 미국은 대중국 견제라는 전략적 구도 하에서 한·미·일 3국 안보협력을 우리에게 강하게 요구할 수 있다. 중국 역시 중·러 군사협력 강화와 북중 전통적 우호협력 강화 등을 통해 한반도 문제에 대한 영향력을 유지하고자 할 것이다. 미중 간 갈등이 빠르게 심화될 경우 ‘한·미·일 vs 북·중·러’ 구도와 같이 냉전시기와 유사하게 블록 간 대치 국면으로 재편될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 미중 갈등 심화는 한반도 문제를 주도적으로 해결하려는 우리의 노력에 제약을 가할 수도 있으며, 특히 북한의 비핵화가 진전되지 않은 상황에서 미중갈등이 심화될 경우에는 한반도 불안정성이 고조될 수도 있다.

2018년 12월 미중 정상회담에서 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위해 미중이 적극적인 협력을 약속했다는 점은 우리에게 긍정적이지만, 미중 갈등이 무역통상문제 뿐만 아니라 모든 분야(남중국해

---

문제, 대만문제, 신장위구르 인권 문제 등)에 걸쳐 있고 양국 간 '구조적' 갈등이 여전한 상황에서 북핵 문제에 대한 중국의 대폭적인 양보가 쉽지 않을 것이다. 특히 북미 간 비핵화 북핵 해법과 제재문제를 둘러싼 한·미·중 3국의 입장차이가 여전하고, 중국이 북한을 지정학적 차원에서 '완충지대(buffer zone)'로 보는 시각은 여전하다는 점에서 더욱 그렇다. G20 정상회의 기간 중인 2018년 11월 30일 한미정상이 북한의 비핵화가 이루어질 때까지 대북 제재를 유지한다고 합의한 다음날 바로 중국 외교부 부부장은 "북한의 선의 조치에 대해 미국을 포함한 국제사회가 응답할 때"라는 점을 강조함으로써 북한의 비핵화와 평화체제 구축의 동시 진행 및 제재 해제를 염두에 둔 발언을 했다. 따라서 중국은 미국과의 협상을 통해 협력기조를 유지함과 동시에 미중 갈등 상황에도 대비하기 위하여 2차 북미 정상회담을 전후로 시진핑 국가주석의 방북과 같은 방식을 통해 북한과의 전통적 우호관계 강화를 시도할 것이다.

### (3) 남북관계 개선을 통한 미중 갈등의 부정적 영향 최소화

한반도 정세 변화를 예측하고 전망하는 데 있어서 미중 간 전략적 경쟁과 갈등의 심화는 이미 상수가 되었다. 특히 미중관계는 현재와 같은 '이익경쟁'을 거쳐 중장기적으로 '규범경쟁'과 '가치경쟁'으로 전환될 가능성이 높다는 점에서 우리의 노력이나 역할 여하에 따라 기회가 될 수도 있고 위기가 될 수도 있다.

한국의 입장에서 미중 경쟁과 갈등의 심화가 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안 모색이 중요하다. 그중에서도 가

---

장 중요한 것은 바로 남북관계를 개선하는 것이다. 즉, 미중 간 협력 혹은 갈등 구도와 상관없이 “남북관계 개선을 통해 → 전쟁위협을 감소하고 → 항구적 평화체제를 구축”할 수 있어야, 미중관계가 한반도에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 수 있고, 한국의 전략적 선택의 폭을 확대할 수 있다. 그래야만 과거 사드 배치 사례와 같이 미중 경쟁게임이 한반도에서 전개되어 우리의 전략적 선택을 제한하는 상황을 사전에 차단할 수 있다.

둘째, 미중관계가 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 한미 간 전략적 소통을 강화해야 한다. 미중관계 전망의 핵심 변수인 양국 간 국력대비 차원에서 볼 때, 단기적으로는 여전히 미국 우위가 지속되는 상황에서, 우리의 동맹국 미국과의 전략적 소통의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 특히 한반도 비핵·평화 프로세스를 진척시키기 위한 남북미 3자 간 협력을 촉진할 수 있도록 한미 간 고위급 차원의 긴밀하고 다양한 정책 소통 채널이 가동될 필요가 있다. 이밖에도 중국이 추진하는 일대일로 구상에 대해 미국이 강한 우려와 의구심을 갖고 있는 상황에서 한국의 한반도 신경계 구상과 중국의 일대일로 구상의 전략적 연계 과정에서 미국의 지지와 협력을 어떻게 획득할 것인지, 그리고 미국이 주도하는 인도-태평양전략과 중국의 일대일로 구상이 경쟁 혹은 충돌할 경우 우리의 전략적 선택 방안은 무엇인지 등을 선제적으로 마련할 필요가 있다.

셋째, 미중관계가 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 한반도 비핵·평화 프로세스에서 핵심 당사국을 ‘배제’하기보다는 ‘포용’하고 ‘통합’할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 한반도에 찾아온 평화적이고 안정적인 안보환경을 유지하기 위해서는 남북한

---

및 남·북·미 3자간 협력도 중요하지만, 한반도 문제의 중요한 당사자 중 하나인 중국과 러시아 등을 ‘배제’하지 않고 한반도 비핵·평화 프로세스의 지원세력으로 ‘통합’할 수 있는 고도의 전략 마련이 시급하다. 특히 한반도의 비핵화 및 평화체제 구축과정에서 북한에 대한 전략적 지렛대를 가장 많이 보유하고 있다고 평가되는 중국의 건설적이고 적극적인 역할을 추동하는 것이 중요하다. 향후 한반도를 포함한 동북아 정세의 변동성이 커지는 상황에서 한중 협력의 초점을 ‘한반도의 비핵화와 평화체제 구축’에 우선 집중할 필요가 있고, 중국이 포함된 다양한 형태의 다자무대(ASEAN+3, AIIB, UN 등)에서 ‘한반도의 비핵화와 평화체제’를 최우선 의제로 설정할 수 있도록 중국과 협력해야 한다. 또한 향후 북미 정상회담 성공시 북한의 비핵화와 ‘체제보장’이 동시에 이루어질 가능성에 대비하여 중국과의 전략적 연계와 협력을 통해 북한을 국제사회의 일원으로 안착시키기 위한 노력이 시작되어야 한다.

- 신종호 통일정책연구실 연구위원  
김갑식 통일정책연구실장  
정성윤 통일정책연구실 연구위원



# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## 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

## 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	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외 14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승 6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태 6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화 8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창 8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외 7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환 8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외 13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외 9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외 8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외 7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외 7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경옥 외 14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외 8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외 8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외 15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외 16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외 12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외 7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외 19,000원

2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

### 〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 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	홍민 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	홍제한	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병국 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병국 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, 홍제한
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

### <정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한: 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 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

### 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

### 논총

---

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

## 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

## 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, 학술회의 총서, 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)2023-8299, 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*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 : )		※도로명 주소 기입必
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회원 구분*	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 이용하는데 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 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

KOREA INSTITUTE  
FOR NATIONAL UNIFICATION

2019

한반도 정세 전망

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

