

2020 한반도 정세 전망



2020 한반도 정세 전망



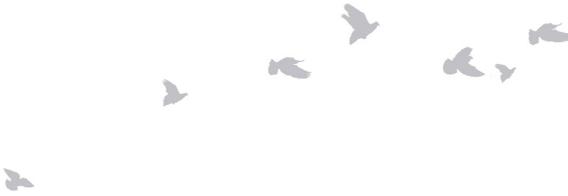
2020 한반도 정세 전망

발행일	2020년 1월
저자	통일연구원 편
발행인	통일연구원장
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	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	호정씨앤피(02-2277-4718)
인쇄처	호정씨앤피(02-2277-4718)
ISBN	978-89-8479-986-8 93340
가격	비매품

© 통일연구원, 2020

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

2020 한반도 정세 전망



KOREA INSTITUTE
FOR NATIONAL UNIFICATION

2020
한반도 정세 전망



CONTENTS

I. 한반도 정세	1
1. 2019년 평가	3
2. 2020년 전망	10
II. 동북아 정세와 한반도	25
1. 2019년 평가	27
2. 2020년 전망	44
III. 한반도 비핵평화 프로세스	53
1. 2019년 평가	55
2. 2020년 전망	62
IV. 북한의 ‘새로운 길’과 북한정세	65
1. 2019년 평가	67
2. 2020년 전망	77
V. 북한의 ‘새로운 길’과 남북인도협력	91
1. 2019년 평가	93
2. 2020년 전망	104
VI. 한국정치와 남북관계	115
1. 2019년 평가	118
2. 2020년 전망	124

그림 차례

〈그림 Ⅰ-1〉 2020년 북미협상 세 시나리오	12
〈그림 Ⅳ-1〉 북한의 대미 협상프레임 변화	68
〈그림 Ⅳ-2〉 북미 협상 전개와 북미 행동 조치	69
〈그림 Ⅳ-3〉 북한의 비핵화 범주와 논리	71
〈그림 Ⅵ-1〉 통일필요성 변화 2014년 - 2019년	119
〈그림 Ⅵ-2〉 남북관계 전망	120
〈그림 Ⅵ-3〉 대북정책 평가	122
〈그림 Ⅵ-4〉 문재인 대통령 국정수행 평가 변화 (2019년 5월 - 7월)	129

The image is a minimalist cover design. It features a white background with several thin, light gray lines that create a sense of depth and movement. Two lines run diagonally from the top-left towards the bottom-right, while another line runs diagonally 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 right and others towards the left. The central focus is the text 'I. 한반도 정세' in a clean, black, sans-serif font.

I. 한반도 정세

1. 2019년 평가

2018년 초 북한의 평창 동계올림픽 참가로 시작된 남북관계 개선을 비롯한 한반도 정세의 변화는 3차례의 남북정상회담과 역사적인 첫 북미정상회담을 통해 획기적인 전환의 계기를 마련했다. 이를 바탕으로 한 북미 간 비핵화 협상의 진전에 대한 낙관적 기대로 시작한 2019년이었지만, 2월 말 하노이에서 진행된 제2차 북미정상회담(이하 하노이 회담)이 아무런 성과 없이 끝남에 따라 기대와 달리 현재 북한 비핵화 및 한반도 평화 프로세스는 교착국면에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 남북관계는 하노이 회담 이후 북한이 남한의 합의 불이행 및 중재자 역할 등에 불만을 제기하면서 당국자 간 대화를 중단함에 따라 한 걸음도 전진하지 못한 채 정체되어 있는 상황이다.

가. 총평: 비핵화 협상의 교착국면 지속과 한반도 평화 프로세스의 정체

간단히 정리하자면, 2019년 남북관계를 비롯한 한반도 주변 정세는 북미 간 비핵화 협상에 종속된 남북관계로 인해 평화와 번영의 한반도 질서 구축을 향한 한국의 추진 동력이 상당히 약화된 한 해로 평가할 수 있다. 한국은 남북관계 개선과 함께 미국을 비롯한 주변국과의 협력체계를 통해 한반도 평화 및 번영의 질서 구축의 계기를 마련하고자 했다. 그러나 한국이 한반도를 둘러싼 국제 및 지역질서의 구조적 힘과 오래된 북미 간의 갈등구조를 극복하는데 있어 난관에 봉착한 상태이다.

세계는 미국과 중국 간의 무역 전쟁에서 알 수 있듯이 양국 간의

전략적 경쟁이 본격화되고 있는 가운데, 기존 미국 중심의 동아시아 질서에 대한 중국의 도전과 미국의 응전도 진행되고 있다. 중국의 '일대일로(一帶一路)'에 미국은 '인도·태평양 전략'으로 대응하면서 지역질서인 동아시아 안보질서를 현대화하기 위한 동맹전략 개편에 나서고 있다. 이에 중국과 러시아는 전략적 제휴 강화로 맞서고 있다. 지난 7월 러시아가 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone: KADIZ)과 독도 영공을 침범한 것도 미국과 일본의 인도·태평양 전략을 견제하려는 의도가 깔려 있다고 할 수 있다. 한일 양국의 역사적 문제로 야기된 한국의 한일군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA) 종료를 둘러싼 미국의 압력과 방위비 분담 문제 등은 미국 트럼프 대통령의 정치적 특성이 반영된 측면도 있지만, 미국의 인도·태평양 전략에 따른 동맹전략 재편과 맞물려 있다고 할 수 있다.

이러한 구조 아래 지난해 남북관계를 중심으로 한 한반도 질서의 변화 움직임에 미국, 중국 등 주변국들은 민감한 반응을 보이면서도 신중하게 접근했고, 하노이 회담 결렬 이후에는 직간접적으로 한반도에서 힘의 균형을 유지하기 위한 전략을 구사하고 있다. 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 형성은 동북아 및 동아시아 질서의 구조적 변화를 의미하기 때문에 특히 미국과 중국은 한반도 문제를 둘러싼 미묘한 힘겨루기를 할 수밖에 없다. 한편, 북한은 미중의 전략적 경쟁과 미일의 인도·태평양 전략 추진, 중·러의 전략적 제휴라는 경쟁구도 속에서 미국과의 비핵화 협상국면을 유지하는 가운데 중국과 러시아와의 협력을 강화하면서 강대국 간 경쟁구도의 틈새를 활용하고 있다.

나. 북미 간 힘겨루기로 인한 긴장 수위 고조

북한의 김정은 위원장은 2018년 비핵화 의지를 천명하고 ‘9.19 평양공동선언’에서 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기, 이후 미국의 상응조치에 따라 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적 조치를 계속 취해나갈 것에 합의한 바 있다. 이에 따라 북미 간 실무 협상이 진행되었고, 2019년 2월 말 하노이 회담을 통해 일정 정도의 성과를 거둘 것으로 예상됐었다. 그러나 ‘영변+α’ 및 대북제재 해제 등과 관련한 북미 양국의 이견으로 결국 아무런 성과 없이 회담이 끝나고 말았다. 북미 양국 간 비핵화의 수준 및 범위, 사찰 및 검증, 이행 단계별 대북제재 완화 및 보상 수준, 북한의 체제안전 보장 방안 등에 대한 이견의 폭을 좁히지 못한 것이다. 특히 회담에서 북한이 대북제재 해제 요구를 강력히 한 것에 의거해 미국은 국제사회의 대북제재가 효과가 있다는 판단을 하고, ‘선 비핵화’ 요구를 더욱 강력히 펼치기 시작했다.

북한의 김정은 위원장은 하노이 회담 실패 이후 정책조정 단계를 거쳐 4월 최고인민회의 시정연설에서 미국이 경제제재에 집중하는 것을 ‘선 무장해제, 후 제도전복 야망을 실현할 조건’을 만들기 위한 것이라면서, 북미 대치의 ‘장기성’을 언급하고 제재 지속에 맞설 ‘자력갱생’을 강조했다. 이와 함께 미국에게 협상 시한은 연말까지라면서 이때까지 ‘셈법’을 바꿀 것을 요구했다. 그리고 근본적으로 미국의 대북 적대시 정책이 바뀌지 않을 경우, 2019년 신년사에서 밝힌 ‘새로운 길’을 모색할 것임을 재차 강조하였다.

이에 따라 북미 간 비핵화 협상은 교착국면에 빠지고 말았다. 물

론 6월 말 남북미 정상회담의 깜짝 ‘판문점 회동’을 계기로 돌파구를 마련할 것으로 보였지만, 북미 간 힘겨루기로 힘겹게 10월에 스톡홀름에서 개최된 실무협상도 결렬되고 말았다. 실무협상 결렬 이후 북한은 협상 시한이 연말까지임을 재차 강조하는 등 기존 입장을 거듭 주장하면서 미국을 압박하고 있다. 반면에 미국은 대북제재와 연계한 선 비핵화라는 기존 입장을 고수하면서 조속한 실무협상 재개를 주장하고 있다.

이러한 북미 간 힘겨루기는 12월 들어 트럼프 대통령의 발언을 문제 삼아 북한이 강경발언을 쏟아내고, 미국도 2년 만에 유엔 안보리 회의를 소집함으로써 한반도 정세의 긴장 수위를 높이고 있다. 최근 김정은 위원장의 백두산 등정과 함께 12월 하순 당 전원회의를 소집할 것으로 알려지면서 이 회의에서 새로운 정책과 노선(새로운 길)이 제시되는 것 아니냐는 예측이 나오고 있다. 이러한 상황에서 트럼프 미국 대통령이 12월 3일, 2018년 북한과의 대화 국면에 접어든 이후 처음으로 김정은 위원장을 ‘로켓맨’이라고 지칭하고, 그러길 원하지 않지만 군사력 사용이 필요하다면 사용할 수 있다는 발언을 했다. 이에 대해 북한이 트럼프 대통령 비난, 중대 실험 예정, ‘크리스마스 선물’ 등의 강경발언으로 맞받아치면서 북미 간 긴장 수위를 한껏 끌어올렸다. 미국도 그동안 북한의 미사일 시험에 대해 별다른 조치를 취하지 않다가 유엔 안보리를 소집하여 북한의 추가 도발에 대한 경고 메시지를 보냈다. 미국이 대북 경고와 함께 협상 재개 필요성을 강조하고 있지만, 북한이 현재 조건에서의 협상은 무의미하다는 입장을 거듭 밝히고 있어 비핵화 협상에 대한 예측 불가능성은 더욱 커지고 있는 상황이다.

다. 북한의 대남 불만과 한국의 비핵·평화 프로세스 추진동력 약화

한편, 북한의 김정은 위원장은 하노이 회담 이후 4월 최고인민회의의 시정연설에서 남한 당국에 대해 “오지랖 넓은 ‘중재자’, ‘촉진자’ 행세”를 하지 말고, “민족의 이익을 옹호하는 당사자가 되어야 한다”면서 강한 불만을 제기했다. 이후 한미군사훈련과 남한의 첨단무기 도입 등에 강하게 반발하면서 중단거리 미사일 발사시험을 수차례 진행하였고, 현재까지 그 어떤 남북대화에도 응하지 않고 있다. 더구나 10월에는 김정은 위원장의 지시로 금강산 국제관광지구 독자 개발을 위한 남측 시설물 철거를 요구했으며, 11월에는 문재인 대통령이 김정은 위원장을 한-아세안 정상회의에 초청한 사실을 공개하고 이에 대한 거부 의사를 밝힌 바 있다.

북한은 남한의 제의를 받아들여 ‘9.19 평양공동선언’에서 비핵화와 관련한 합의를 하고 이를 바탕으로 미국과의 협상에 돌입했음에도 불구하고, 이 과정에서 한국이 미국을 설득하는데 있어 큰 역할을 하지 못한 것으로 평가한 듯하다. 더구나 김정은 위원장이 신년사에서 개성공단과 금강산 관광의 조건 없는 재개 의사를 표명했음에도 불구하고, 이 두 사업을 비롯해 남북한이 합의한 여러 가지 협력사업 추진에 남한이 적극적이지 않은 것에 대해 크게 실망한 것으로 판단된다. 전략적으로도 북미 양국 정상 간의 관계를 바탕으로 한 미국과의 직접 대화 창구가 마련됨에 따라 남북대화를 뒤로 한 채 비핵화 협상에 집중하려는 측면도 있다.

어쨌든 한국 정부는 2018년에는 남북관계 개선을 바탕으로 북미 대화 재개에 기여를 했다. 그러나 2019년 들어 한국 정부는 한미공

조와 국제사회의 대북제재 이행 준수 기조를 유지할 수밖에 없는 조건에서, 하노이 회담의 결렬과 북한의 남한에 대한 강한 반발과 대화 중단으로, 그 어떤 역할도 하지 못하는 처지에 놓이게 되었다. 한국 정부는 남북관계와 북미관계의 선순환 구조 형성을 통해 평화와 번영의 한반도 질서 구축의 발판을 마련하고자 했다. 그렇지만 북미 간 비핵화 협상의 장기화와 난항으로 한반도 문제의 국제화가 심화됨에 따라, 한국 정부는 미국과 북한 사이에서 상대적 자율성을 확보하지 못했다. 결국 남북관계가 북미관계에 좌우되는 상황이 벌어지고 있는 것이다. 또한 최근의 한일 갈등과 미국의 방위비 분담 증액 요구 등으로 한미동맹의 균열을 우려하는 목소리도 커지고 있다. 이에 따라 국내적으로 국민들의 긍정적 대북 인식과 남북관계에 대한 기대감도 2018년에 비해 낮아졌고, 그 결과 대북정책을 둘러싼 정치적 갈등이 증폭될 가능성도 높아지고 있다.

현재 평화와 번영의 한반도 건설을 위한 한국 정부의 추진 동력은 상당 부분 약화됐다고 볼 수 있다. 결국 한국 정부가 다시 추진 동력을 확보하기 위해서는 쉽지 않겠지만, 우선 교착국면에 빠져있는 북미 간 비핵화 협상의 돌파구를 마련하는데 있어 북한과 미국 사이에서 어떤 형태로든 중재와 관여를 적극 추진해 나갈 필요가 있다.

북한은 하노이 회담의 실패 이후 비핵화 협상 전략을 변경하고 미국의 대북정책 전환을 촉구하고 있다. 북한은 미국과의 협상 장기화에 대비해 대내적으로 자력갱생을 강조하고, 대북제재 해제를 포함한 안전보장을 미국에게 요구하면서 ‘비핵화와 안전보장의 교환’ 프레임으로의 전환을 시도하고 있다. 미국은 북한의 비핵화에 대한 상응조치로 경제번영, 밝은 미래를 언급했지만, 그 내용을 구체적으로

제시한 적이 없다. 이에 북한은 미국이 요구하는 비핵화(영변+α)를 받아들일 경우, 미국이 제공할 수 있는 안전보장의 구체적인 내용을 협상 테이블에 올려놓을 것을 요구하고 있는 것이다. 어떻게 보면 빅딜 혹은 스몰딜이든, 단계적 혹은 포괄적이든 간에 비핵화에 대한 대북 적대시 정책의 철회, 대북제재 해제, 평화협정 체결, 북미수교 등의 상응조치를 구체적으로 제시할 것을 압박하고 있다.

반면에 미국은 모든 핵시설과 핵개발 프로그램뿐만 아니라 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction: WMD)를 포함한 완전한 비핵화의 최종단계, 그리고 비핵화의 방식과 절차 등에 대한 우선적인 합의를 요구하고 있다. 트럼프 정부는 북한과의 비핵화 협상이 성공은 못할지라도 실패는 하지 말아야 한다는 입장에서 비핵화 협상 국면을 유지하고 있다. 그러면서 북한의 연말 시한 제시와 관련해서는 북한의 일방적 주장에 불과하다고 일축해 버리고 있다. 트럼프 대통령은 김정은 위원장과의 좋은 관계를 강조하지만, 기본적으로 미국은 북한을 신뢰하지 않기 때문에 최소한의 보상으로 최대한의 양보를 유도해 내고자 한다.

이러한 북미 양국 주장의 절충점을 찾기란 쉽지 않지만 한국 정부 입장에서는 어떤 형태로든 그 방법을 모색해야 한다. 북한의 입장에서 2020년은 당 창건 75주년이자 국가경제발전 5개년 전략의 마지막 해로 어떤 형태로든 외교적, 경제적 성과를 거두어야 한다. 따라서 미국과의 비핵화 협상의 장기화로 대북제재가 유지되는 것을 원하지 않지만, 최악의 상태에 대비해 '자력갱생'을 강조하고 있다. 트럼프 대통령은 내부적으로 현재 탄핵 정국을 돌파해야 하며 2020년 대선 승리에 집중해야 한다. 한국도 2020년 4월에 총선이 예정되어

있다. 한국이나 미국의 국내정치 상황을 고려할 때, 비핵화 협상에 집중하기가 쉽지 않은 상황이다.

그럼에도 불구하고 북한이 제시한 협상 시한이 다가오고 있는 가운데, 한국 정부는 지금의 교착상태를 타개하기 위한 중대 결단을 내릴 필요가 있다. 이를 위해서는 북미 양국 정상의 관심을 유도하여 상호 양보를 이끌어낼 수 있는 ‘창의적 발상’이 요구된다 하겠다.

2. 2020년 전망

역사적으로 한반도 정세는 남북한과 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주요국 간의 복잡한 상호작용으로 이루어져 왔다. 2020년 한반도 정세 역시 이들 국가들의 전략과 능력, 상호작용에서 자유로울 수 없다. 미중 갈등과 전략적 경쟁은 2020년에도 지속될 것으로 예상된다. 중국은 복원된 북중관계를 강화하여 미국 주도 현상변경과 북한의 친미화를 견제할 것이다. 한일 간 불확실성이 여전한 가운데 일본은 2020년 도쿄올림픽을 북일관계 개선을 위한 계기로 삼을 수 있을 것이다. 2020년 한반도에서 미국의 존재감이 유지되는 한, 대미 견제를 위한 중국과 러시아의 군사 분야를 포함한 상호협력은 강화될 것으로 예상된다. 다만 2018년 상반기 이후 북미관계가 한반도 정세를 주도하면서 적어도 한반도에서는 북미관계가 나머지 주요국 관계에 영향을 미치는 방식으로 작동해 왔다. 비핵화를 둘러싼 북미관계는 남북협력, 한미동맹, 북중협력 등에 영향을 미치고 있다. 따라서 2020년 한반도 정세를 전망하기 위해서는 북미관계에 대한

전망에서 시작하는 것이 타당할 것이다.

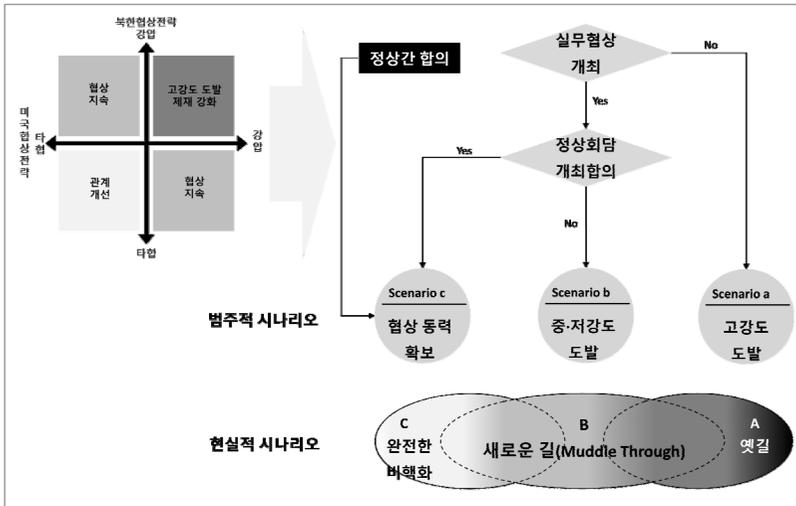
북미관계를 예측할 주요 변수로는 미중관계를 포함한 구조적 변수, 그리고 북미 양측의 협상전략, 대내 정치적 요인, 지도자 요인 등을 꼽을 수 있다. 북미협상의 경우 북한과 미국의 협상전략이 다른 요인을 포괄하는 가장 중요한 변수라 할 수 있다. 큰 틀에서 북한과 미국의 협상전략은 강압과 타협으로 단순화할 수 있으며 지금까지 양측은 모두 타협에 방점을 두고 협상을 진행해 왔다고 평가할 수 있다. 따라서 북한이 제시한 연말 시한을 기점으로 양측의 타협 중심 협상전략이 변경될 것인지 유지될 것인지가 2020년 한반도 정세에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

양측의 협상전략은 12월 중후반 북미실무협상의 개최 여부와 북미정상회담 개최 합의 여부로 드러날 것이다. 또한 정상 간 합의(Top-down)로 북미 정상회담이 개최될 수도 있다. 이들 변수들을 고려하면 세 가지 시나리오가 가능하다.

먼저 북미실무협상 자체가 개최되지 않는다는 것은 북한 협상전략이 최대한의 강압으로 변경되었음을 의미하며 레드라인을 넘나드는 도발을 감행할 가능성이 높아진다는 것을 의미한다(a. 고강도 도발). 한편, 북미실무협상이 개최되었지만 정상회담 개최 합의에 이르지 못하고 실무협상이 지속되는 경우, 북한은 대미 강압수준을 레드라인을 밝은 상태로 올리며 중·저강도 도발을 지속할 가능성이 높다(b. 중·저강도 도발). 마지막으로 양측이 북미실무협상 또는 양측 지도자의 결심에 의해 북미정상회담 개최에 합의한 경우는 비핵화 협상의 동력이 확보되는 2020년을 기대할 수 있을 것이다(c. 협상동력 확보).

이론적으로 전술한 세 시나리오들은 겹치는 부분이 없는 상호 배타적인 시나리오들이다. 그러나 현실적으로는 세 시나리오들이 중첩적으로 발생할 가능성이 크며 이는 북한의 선택을 중심으로 옛길(제 1의 길), 새로운 길(제 3의 길), 완전한 비핵화(제 2의 길)로 구분할 수 있을 것이다.

〈그림 1-1〉 2020년 북미협상 세 시나리오



출처: 연구진 작성

북한의 새로운 길은 12월 하순 제7기 5차 당중앙위원회 전원회의에서 공개적으로 드러날 것이다. 김정은 위원장 이후 북한은 국가발전노선 채택을 당중앙위원회 전원회의에서 결정해 왔다. 북한은 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서 핵·경제병진노선, 2018년 제7기 3차 당중앙위원회 전원회의에서 사회주의경제집중노선을 채

택하였다. 이러한 정치적 선언과는 달리 북한의 실제 행동은 2020년 초 정치행사(1.8./2.16.)나 한미연합훈련 전후 이루어질 것으로 예상된다. 즉, 크리스마스 전후 도발은 힘들 것이다. 제7기 5차 당중앙위원회 전원회의에서 전략노선이 결정되기 전 도발은 전원회의의 위상에 영향을 줄 수 있다. 또한 북한은 12월 24일 전후 이루어질 한·중·일 다자정상회담과 시진핑 주석과의 양자회담 직후의 도발이 북중관계에 미치는 부정적 영향을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

가. 북한의 선택

(1) 시나리오 A: 옛길

가능성은 높지 않지만 북한이 옛길, 핵능력 고도화에 다시 매진하는 경우를 상정할 수 있다. 북한은 6차례의 핵실험과 화성 15형 시험 발사로 대미 체제 보장과 제재 해제를 위한 협상력을 갖추었다고 판단했다. 하지만 북한의 입장에서 보면 핵무력 완성 선언 이후 제재 해제 및 체제 보장의 측면에서 전혀 진전을 이루지 못했다. 만일 북한이 그 원인을 자신들의 협상 카드로서 자신의 핵능력에 대한 오판에서 찾는다면, 북한은 핵능력 고도화를 통해 협상력을 더 끌어올려야 한다는 판단을 할 가능성이 있다. 2018년 11월 2일에 권정근 외무성 미국연구소 소장은 병진노선으로의 회귀 가능성을 언급한 바 있다. 이 경우 북한은 단기간 내 ICBM(Inter-Continental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일) 능력 완성, SLBM(Submarine-Launched Ballistic Missile, 잠수함발사탄도미사일) 능력 강화, 신형잠수함 개발 등을 통해 협상력 제고에 매진할 것이다.

물론 북한의 전략변화가 실제 이루어진다면 북한이 치러야 할 비용은 막대하다. 먼저 김정은 위원장의 위신이 손상될 것이다. 2017년과 2018년 비핵화 협상에서 이루어진 주요 결정에 대한 책임은 결국 김정은 위원장이 질 수밖에 없으며, 이는 젊은 지도자 김정은 위원장의 위상에 부정적으로 작용할 수밖에 없다. 또한 UN 제재 및 미국의 독자제재가 관광산업으로 확대됨에 따라 북한의 거의 유일한 공식적 자금줄이 끊어질 가능성이 있다. 국가경제발전 5개년 전략의 마지막 해에 관광산업까지 제재에 직면한다면 북한주민의 불만 역시 커질 수밖에 없다. UN 안보리 결의안을 심각하게 위배하는 북한의 도발은 중국과 러시아의 직간접적 지원도 어렵게 만들 것이다.

그럼에도 불구하고 북한이 자신들의 핵능력 제고가 북미협상에서 협상력 제고로 이어지고 미국의 정책 변경을 강제할 수 있다고 판단한다면, ICBM 도발로 인해 북한이 치를 비용은 미래이익에 비추어 볼 때 감내할 수 있는 비용이라고 판단할 수 있다. 또한 북미협상의 교착화가 장기화되면서 북핵문제에 대한 관심이 낮아지고 있는 가운데 미국 대선 일정이 진행된다면 미국 내 정책에서도 우선순위가 밀릴 가능성이 높다는 측면에서 북한의 고강도 도발은 자신의 존재감을 드러내는 수단이 될 수 있다는 판단도 가능하다.

이 경우 북한의 주요 정책은 '자력갱생'과 '전략국가로서의 지위 강화'로 요약될 수 있다. 먼저 미국의 대조선 적대시 정책이 지속되는 한 북미대화는 의미가 없다는 점에서 북미협상의 종단을 선언할 것이며 기존 북미·남북 합의 역시 무효화할 것이다. 또한 대조선 적대시 정책에 대응하기 위해 지금까지 중단했던 핵·미사일 실험의 재개를 선언할 것이다. 또한 우주의 평화적 이용 권리를 주장하며

ICBM 개발에 명분을 확보하려 할 것이다. 그 과정에서 김정은 위원장의 오판에 대한 파격적 사과를 통해 엘리트 집단의 결속력을 확보할 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 북한 정권의 옛길에 대한 정치적 선언이 곧바로 실질적 행동으로 이어지지 않을 것으로 전망된다. 당장 크리스마스를 전후한 소위 “깜작 놀랄만한 선물”은 동창리 미사일 발사장에서 이루어진 두 차례의 실험에 대한 영상 공개가 유력해 보인다. 만일 12월 24일 예정된 한중일 정상회담, 또한 3국 정상회담을 전후로 이루어지는 한·중 정상회담 기간 중 ICBM을 발사하게 된다면 향후 중국의 직간접적 지원을 기대하기 힘들기 때문이다. 물론 북한이 ICBM 능력 강화를 포함한 핵능력 강화를 목표로 설정한 이상 도발은 북한의 시간표대로 이루어질 것이지만 중국에 대한 관계를 완전히 무시할 수 없을 것이다. 따라서 북한이 ICBM 도발을 감행한다면 2020년 이후가 될 가능성이 높으며 최단기간에 핵능력 고도화를 추구할 것이다. 북한은 정치적 핵무력 완성을 넘어 실질적 핵무력 증강을 통해 대미 전략적 지위를 확보한 후 대화에 나설 것이다.

(2) 시나리오 B: 새로운 길(Muddle through)

두 번째 시나리오는 북한이 미국에 대한 강압수준을 높이면서 타협의 문을 완전히 닫지 않는 그럭저럭 버티기 전략을 사용하는 경우이다. 이 경우 북한의 새로운 길은 자위력 강화, 자력갱생 강조, 중·러와의 협력 강화로 요약될 수 있다.

정치적으로는 옛길 시나리오와 같이 전략적 국가 지위 강화 및 북미대화 중단 가능성 등 강경한 수준의 메시지를 제시할 것이다. 하지

만 트럼프 미국 대통령에 대한 신뢰를 표시, 탑다운 접근의 가능성을 살리면서 미국 협상 실무진과 트럼프 대통령을 분리하려는 메시지를 추가할 수 있다.

하지만 정치적 선언과는 달리 실제 행동은 레드라인을 완전히 넘지 않는, 최악의 경우 레드라인을 밟는 수준의 한 극단과 북미·남북 대화를 지속하는 다른 한 극단 사이에서 체제보장과 제재 완화를 추구할 것이다. 북한이 선택할 가장 강경한 도발은 인공위성 발사로 예상되며, 중국과 러시아가 인공위성 발사에 대한 대북제재에 반대하거나 대북제재가 채택되더라도 적극적으로 동참하지 않을 가능성이 높아 북한 경제에 미치는 영향을 최소화할 수 있다.

북한의 도발 수준과 시기는 일차적으로 미국이 북한에 어떤 제안을 했는지에 따라 결정될 것으로 보인다. 실무회담의 성과와 관계없이 한국과 미국이 한미군사훈련 조정, 한국의 금강산 관광 재개 등 협상재개를 위한 진전된 제안을 한다면 위성발사 없이 단거리급, 전술급 무기 실험을 지속할 것이다. 반면 미국으로부터 의미 있는 제안을 받지 못했다고 판단하는 경우, 긴장을 고조시키는 동시에 전략국가 지위 강화를 위해 인공위성 발사를 시도할 것으로 예상된다. 북한은 한미군사훈련과 연계하여 인공위성을 발사할 가능성이 있다. 한미군사훈련에 대한 한미의 판단이 확정되지 않은 상황에서 인공위성을 발사한다면 한미군사훈련의 정당성을 제공하는 것을 넘어 군사훈련의 수준을 강화할 수 있기 때문이다. 따라서 한미군사훈련이 확정된다면 한미군사훈련 전후로, 한미군사훈련이 유예된다면 인공위성 실험 역시 보류될 것이다.

대내적으로는 대북제재 상황에서 민심이반을 막고 인민들의 지지

를 유지하는데 주력할 것이다. 2020년 국가경제발전 5개년 전략 성과 및 내부동요 차단에 집중하면서, 당 창건 75주년을 계기로 ‘우리 국가제일주의’와 ‘김일성-김정일주의’를 선전하면서 김정은을 중심으로 한 전체 인민들의 애국심과 자부심, 정치사상적 단결을 요구할 것이다. 또한 당·국가기관에는 애민주의를 강조하면서 인민의 지지를 파괴하는 세도·관료주의·부정부패와의 투쟁을 요구할 것이다.

김정은 위원장이 새로운 길로 언급한 ‘세계평화에호역량과의 연대’는 중국과 러시아와의 협력강화로 나타날 것이다. 먼저 중국과 러시아와의 군사적 연대 구도에 느슨하게 또는 적극적으로 편승하여 합동군사연습에 참여하는 방식을 고려할 수 있다. 이를 통해 북한은 한미일 대 북중러의 구도를 강화하여 한반도 문제를 미중 전략경쟁의 차원에서 활용하려 할 것이다. 북한은 비핵화 문제를 북미의 양자 대화 틀보다 중국의 역할이 강화된 다자체제의 틀에서 논의하고자 할 것이다.

결국 북한은 재래식 무기 시험, 인공위성 발사 및 SLBM 능력 강화 등 역지력 강화와 중국과 러시아와의 군사적 연대에 편승하면서 북미협상의 장기화를 대비할 것이다. 북한은 중국과 러시아와 군사협력 뿐만 아니라 경제협력 역시 적극적으로 추진할 것이다. 특히 관광산업에 대한 협력을 통해 제재를 버틸 수 있는 최소한의 경제력을 확보함으로써 미국의 전향적 태도 변화나 정세변화가 없는 한 핵보유국가로서의 지위를 공고히 하려 할 것이다.

(3) 시나리오 C: 완전한 비핵화 여정

2019년 12월 현재 상황으로는 가능성이 낮아 보지만 2020년 벽

두부터 북미실무협상이 개최되고 정상회담 개최에 합의한 후 실무협상을 지속하는 시나리오가 가능하다. 정상회담에 대한 합의가 이루어졌더라도 북한이 '새로운 길'을 완전히 철회하지는 않을 것이다. 미국의 선행 변화가 김정은 위원장의 결단과 전략의 결과임을 대대적으로 선전하는 동시에 미국의 전략 변화가 충분하지 않기 때문에 협상의 새로운 시한을 제시할 가능성도 있다.

미국의 정치일정을 고려하면 2020년 2월 이전 협상의 가시적인 성과가 필요하다. 2020년 2월경부터는 대선 예비 선거를 위한 대의원 선출이 시작되고, 6월에 각 당의 대선후보를 뽑기 위한 예비선거 레이스가 시작되면 한반도 문제에 대한 관심은 떨어질 수밖에 없다. 따라서 트럼프 대통령의 대선 전략의 관점에서 보면, 2020년 초 북미 실무회담 또는 정상회담에서 가시적인 성과를 도출하고 대선 직전인 9~10월경 핵협상 타결을 선언하는 것이 재선에 가장 도움이 되는 시나리오일 것이다. 북한 역시 노동당 창건 75주년인 10월 10일 이전 북핵 협상 타결을 도모하는 것이 가장 이상적인 시나리오일 것이다.

정상회담에서 구체화될 합의 수준은 크게 두 가지로 압축된다. 하나는 핵 동결 수준의 일차적인 부분적(단계적) 합의 후 이후 단계는 협상을 통해 지속적으로 합의해 가는 방식이다. 다른 하나는 포괄적인 비핵화와 포괄적인 안전보장의 약속이 합의되고 일정한 기술적 단계에 따라 이행되는 방식이다. 두 방식 모두 2020년 상반기 실무협상이 재개되고 부분적 또는 포괄적 합의 후 북미정상회담을 통해 합의 공표하는 방식이 될 수 있다. 대북제재는 비핵화 일정 시점부터 단계적으로 부분 해제하는 방식이나 초기 일부 제재 유예 등으로 타협점을 찾는 시나리오다. 비핵화 로드맵에 대한 합의가 이루어지면

서 한반도는 실질적 비핵화의 경로를 밟을 것으로 예상된다.

비핵화 협상에서 실질적 진전이 이루어진다면 북한 내부적으로 북미대화 지속과 협상 타결에 대한 명분과 타결 내용에 대한 정당화 작업들이 이뤄질 것으로 보인다. 협상 타결 시, 그 성과를 김정은 위원장의 백두산 구상과 웅대한 전략의 결과임을 대대적으로 선전하면서 김정은 우상화 작업에 적극적으로 활용할 가능성이 높다. 안전보장 제공 합의가 있다면, 협상에서 북한이 승리했고 미국이 양보를 했다는 선전, 비핵화에 대해서는 세계 평화에 대한 기여, 한반도 평화에 대한 담대한 결정 등 다양한 선전 작업들이 이뤄질 것으로 보인다. 한편 내부의 안전보장 우려에 대응한 자위적 국방력 강화를 위한 모종의 정책담론과 계획이 나올 수도 있다.

경제와 관련해서는 북미대화가 지속되는 상황, 제재가 본격적으로 풀리는 국면까지는 북한 당국이 현재와 같이 경제위축을 최소화하는 전략을 그대로 유지할 가능성이 높다. 협상 결과 북미 간에 합의가 이루어진다면 연내에 대북제재가 일부 완화될 가능성도 있다. 제재 완화가 어떠한 수준에서 이루어지느냐에 따라 차이가 있긴 하겠으나, 제재가 전방위적으로 이루어지고 있는 만큼 일부 제재가 풀리더라도 2020년 경제 상황이 급격히 개선되기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 제재 해제 국면을 고려해 새로운 경제정책과 구상을 내놓아 주민들에게 희망적 미래 비전 제시에 주력할 수 있다.

나. 남북관계: 도전과 과제

2020년 북미관계는 ICBM 도발(옛길)에서 북미의 비핵화 합의(공

존)에 이르기까지 다양한 양태로 진행될 것이다. 강압 대 강압, 타협 대 타협의 냉온탕이 반복되는 북미관계는 한국 정부의 정책공간을 크게 제약할 것이다. 북한은 남북관계를 북미관계 조정에 활용하려 할 것이고, 미국은 남북관계가 북미관계의 틀을 벗어나지 않기를 원하면서 경제, 군사 등 한미관계에 활용하려 할 것이다. 다시 말해 북한 요구와 미국 요구의 충돌이 2019년에 비해 심해질 것이며 한국 정부의 선택지는 더욱 더 좁아질 것이다.

남북관계의 양상이 북미관계의 양상과 상이하게 될 가능성도 배제할 수 없으며 이는 한국 정부의 딜레마를 가중시킬 것이다. 남북관계가 북미관계에 종속적이라는 평가에도 불구하고 북미관계의 양상이 남북관계의 양상에 그대로 전이되지 않을 수도 있다. 다시 말해 북미관계가 악화되더라도 남북관계가 반드시 악화되지는 않을 것이며 북미관계가 호전되더라도 남북관계가 진전되지 않을 수도 있다는 것이다.

북한이 강경정책을 선택하는 경우 미국의 강경대응은 불가피해 보인다. 미국은 제재 강화, 무력시위, 더 나아가 해양봉쇄에 이르는 강력한 수단을 통해 대응할 것으로 예상된다. 따라서 한반도의 군사적 긴장수준은 고조될 것이며 양측이 자신의 요구수준을 낮추거나 상대의 요구수준을 받아들이지 않는 이상 '강 대 강' 국면은 당분간 지속될 것으로 보인다. 따라서 남북관계 진전의 여지가 극히 제한적이라는 예상은 당연해 보인다. 하지만 미국의 대응이 북한을 봉쇄하는 방향으로 진행되는 경우에 북한은 남북관계를 정세관리에 활용하려 할 가능성이 있다. 북한은 대미, 대남 도발 속에서 한국에 미국의 대조선 적대시 정책에 맞서기 위한 반미자주, 민족공조를 강조할 가능성

이 높다. 특히 북한이 지금까지 도외시켰던 남북군사회담, DMZ 유해 발굴, 이산가족 상봉 등 판문점 선언과 평양 공동선언 합의를 위한 회담을 제의할 수 있을 것이다.

반면 북미 간 극적인 합의가 이루어져서 비핵화 협상의 동력이 만들어지고 실질적 비핵화 과정으로 연결되는 경우 남북관계의 진전과 교류협력 사업의 확대가 예상된다. 하지만 북한이 한국의 능력을 넘어서는 요구를 할 가능성도 배제할 수 없다. 남북철도연결, 개성공단과 금강산 관광 재개를 넘어서는 파격적인 투자와 지원을 요구할 수 있다는 것이다. 물론 북한의 비핵화 수준과 연동된 제재 해제 수준이 중요한 변수가 될 것이지만, 남북관계 진전을 위해 북한의 무리한 요구가 지속된다면 정부의 고민은 깊어질 수밖에 없을 것이다. 결국 남북미의 삼각관계에서 북미관계의 양상과 관계없이 북한이 북미의 속도를 넘어서는 남북의 속도를 요구할 경우 정부의 고민은 심화될 수밖에 없다.

2020년 한반도 상황은 그 어느 때보다 불확실하다. 상황이 불확실할수록 대북정책의 원칙을 재확인하는 자세가 선행되어야 할 것이다. 먼저 어떠한 경우에도 한반도에서 전쟁은 있을 수 없다는 점을 천명해야 한다. 북한이 ICBM과 SLBM 등 미국 본토를 염두에 둔 고강도 도발을 재개한다면 한반도의 긴장 고조는 불가피해 보인다. 하지만 한반도의 군사적 긴장이 한국의 영토에서 전쟁으로 비화되어서는 안 되며 한반도에서 군사적 행동은 한국만이 결정할 수 있음을 천명해야 한다.

또한 북한의 도발에는 원하지 않더라도 제재와 압박을 높일 수밖에 없다는 점을 분명히 하면서 대화를 통한 문제 해결 원칙 역시 재

강조해야 한다. 북한의 도발이 지속되는 한 북한에 대한 제재와 압박에 한국 정부는 적극적으로 참여한다는 명확한 원칙을 견지함으로써, 대외적으로는 비핵, 비확산의 국제 규범을 존중하고 대내적으로는 불필요한 남남갈등을 최소화해야 한다. 동시에 ‘대화를 통한 북핵 문제 해결’의 원칙을 재확인함으로써 한반도 긴장 완화와 비핵화 과정의 주도적 역할을 해야 한다.

더 나아가 비핵화, 평화 프로세스 재개와 촉진을 위해 북한과 미국의 접점을 마련하는 중재자의 역할을 강화해야 한다. 초기에는 한미 간의 긴밀한 협의와 북한과의 (비)공식 접촉을 통해 2018년 이전 한반도 정세로의 역진 가능성을 최대한 낮추는데 주력해야 한다. 이후 한국은 북한의 핵물질과 핵시설 신고 및 검증 시기에 대한 일정한 유연성을 포함하는 비핵화 로드맵과 단계적 실행을 결합한 제안을 통해 적절한 시기에 협상을 추동할 필요가 있다.

그리고 남북관계와 북미관계의 실질적 선순환이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 2018년 이후 정부는 북미관계 개선을 염두에 두고 남북관계의 속도를 조절해 온 것이 사실이다. 이러한 남북관계에 대한 정부의 신중한 접근은 합의와 이행의 간극으로 이어졌으며 오히려 정부의 정책공간을 제약하였다. 따라서 대북제재와 한미공조의 틀에서 남북관계 개선이 가능한 영역에서 최소한 반발자국 정도 앞서나가는 접근을 견지해야 한다. 특히 금강산 관광에 대한 개별 관광, 유엔 안보리의 대북 인도적 지원의 제재 면제 승인기간 단축을 활용한 인도적 지원을 재개하는 등 남북관계 진전을 통한 북미관계 개선의 사례를 창출하여 국제사회의 지지와 동의를 확보해야 한다.

마지막으로 북한과 미국의 다양한 선택지에 대한 세부적인 시나

리오를 작성하여 그에 따른 정책적 대응방안을 준비해 두어야 할 것이다. 불확실한 한반도 정세에 대응하기 위해 명확하고 일관된 원칙을 견지하며 최악과 최선의 상황에 대비하는 정책적 노력이 절실히 요청된다.

- 김갑식 통일정책연구실장
정성윤 통일정책연구실 연구위원
박주화 통일정책연구실 연구위원
이무철 통일정책연구실 부연구위원

II. 동북아 정세와 한반도



1. 2019년 평가

2019년 동북아는 ‘지정학 시대의 부활’이 운위될 정도로 국가 간 이해관계의 첨예한 대립과 갈등이 증폭된 한 해로 평가된다. 미·중 사이에 벌어진 무역 갈등, 역사 인식 문제로 인한 대립이 경제 분야로 확대된 한·일 간 길항, 미·일 중심의 인도·태평양 전략에 맞선 중·러 간 전방위적 결속 강화 등은 각국의 강성 리더십과 맞물려 안보와 경제 등 모든 분야에서 불확실성을 가중시켰으며, 전문가들은 2019년 역내 국가들 사이에 응집된 긴장과 갈등은 단기간에 해소될 수 없으리라는 비관적 전망을 내놓고 있다.

한반도 비핵·평화 프로세스 역시 이러한 글로벌 및 지역 정세 추이의 영향을 고스란히 받을 수밖에 없었다. 2019년 우리 정부는 한반도에 투사된 주변 강대국들의 인식과 입장을 탐색하면서 교착상태에 빠진 남북 관계 개선과 북·미 협상의 성공을 위해 고심했으나 큰 성과를 거두지 못했다. 현하, 한반도 비핵·평화 프로세스에 대한 미·중·일·러의 상이한 입장과 정책의 간극을 좁히기 위한 우리 정부의 정치(精緻)한 외교 전략과 설편이 요구된다.

가. 한반도 비핵·평화 프로세스에 대한 주변국의 입장

2019년 2월 27~28일 베트남 하노이에서 열렸던 제2차 북·미 정상회담은 북한 비핵화와 상응조치에 대한 합의가 이루어지지 못하면서 결렬되었다. 북한이 영변 핵 실험장을 영구히 폐쇄할 것이며 추후 핵실험과 장거리 미사일 시험을 중단할 것이라는 입장을 전달한 것

에 대해, 미국은 “영변+ α ”를 요구하며 영변 이외의 핵시설 폐기 및 핵무기 프로그램과 생·화학무기의 신고와 폐기, 검증까지 요구하는 ‘빅딜’을 요구했다. 기존의 ‘최종적이고 전적으로 검증된 비핵화 (Final, Fully Verified Denuclearization: FFVD)’ 정책 기조에 기반한 결정이라고 볼 수 있다. 6월 30일 남·북·미 정상 회동 이후 스톡홀름에서 재개된 북·미 실무 협상 역시 결렬되었다. 이후, 북한이 협상 시한으로 제시했던 연말이 다가오면서 북한은 수차례 미사일 시험을 강행하고 ‘크리스마스 선물’을 언급하며 긴장을 고조시켰으나 특별한 도발을 감행하지는 않았다. 미국은 그동안 북한의 미사일 시험에 대해 별다른 조치를 취하지 않았지만, 지난 12월 7일 북한의 ICBM 관련 엔진 시험 이후 2년 만에 유엔 안보리 회의 소집을 요청하며 북한의 추가 도발을 경계하고 있다.

중국은 2018년 남·북·미 북핵 협상과정에서 자국이 소외되자 한반도 문제의 당사자 역할을 강조하면서 2018~2019년 총 다섯 차례 북·중 정상회담을 통해 중국의 이해와 의견이 한반도 비핵·평화 프로세스에 반영되도록 노력하였다. 하지만 중국은 여전히 비핵화 과정을 상당히 장기적인 차원에서 접근하고 있고, 그 과정에서 한반도 불안정의 최소화과 동시에 중국의 한반도에서의 영향력 약화 방지 차원에서 북한과의 관계 복원을 시도했다.

따라서 2019년 한반도 비핵·평화 프로세스에 대한 중국의 입장과 정책은 2018년 이후로 한반도 문제의 당사국임을 계속 제기하면서, 이러한 역할 제기의 궁극적 목표는 북핵 협상을 통한 한·미 주도의 현상변경 방지 혹은 북한의 친미화 저지이다. 2019년 중국은 북·미 간 비핵화 협상의 결과가 중국에 미치는 영향에 대해 불확실성을 갖

고 있었기 때문에 이러한 비핵화 과정과 결과에 수반되는 불확실성 보다는 한반도에서의 현상유지 혹은 중국의 영향력 유지·확대를 더 선호한 것으로 보인다.

일본의 아베 정부는 문재인 정부가 추진하는 대화 중시의 대북정책 및 한반도 비핵·평화 프로세스에 기본적으로 ‘회의적’, ‘부정적’인 인식을 갖고 있었다. 즉 북한의 핵·미사일 개발이 고도화된 상황에서 ‘대화’ 보다는 ‘압박’, 즉 대북제재를 우선적으로 추진해야 한다는 입장이었다. 2018년 이후 남북 및 북·미 대화 분위기가 조성되었지만, 아베 정부는 북핵 문제 해결을 위한 북한의 구체적인 행동 없이 진행되는 남북 대화 및 북·미 간 비핵화 협상을 경계하면서, 일본인 납치문제 해결을 위한 협력을 한국과 미국에 지속적으로 요구했다.

하지만 2019년 들어 일본은 북·미 간 비핵화 협상 타결 이후 일본이 소외될 가능성이 있다는 우려에서 보다 적극적인 대북정책을 전개했다. 특히 2019년 5월 아베 수상은 일본인 납치문제 진전 이후 북·일 정상회담 개최라는 기존 입장에서 벗어나 김정은 국무위원장과의 ‘조건 없는 만남’을 제의했다. 그러나 북한은 별다른 반응을 보이지 않으면서 일본 정부에 대한 비난을 계속 하고 있으며, 일본 역시 북·미 간 비핵화 협상으로 핵·미사일 문제가 해결된 이후에 북·일 정상회담 개최 등 본격적인 외교 활동에 나선다는 입장이다.

러시아는 북한의 핵 문제 해결을 위해서는 북한 체제의 안전보장이 우선임을 강조한다. 2019년 4월 블라디보스토크에서 열린 북러 정상회담 직후 기자들과의 인터뷰에서도 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 북한 체제의 안전보장을 재차 강조했다며, 북미 협상이 원만하게 추진되지 않을 경우, 6자 회담의 틀을 활용한 다자적 접근이

필요하다고 주장했다.

기본적으로 러시아는 한국 정부의 한반도 비핵·평화 프로세스를 지지하며, 한반도에 평화 분위기가 조성될 수 있도록 남북러 삼각협력을 통해 러시아가 긍정적 역할을 할 수 있다는 입장이다. 국제사회의 대북제재에 대해서도 UN 안보리 상임 이사국으로서 제재를 성실히 이행할 것이라고 강조한다. 그러나 미국의 한반도 영향력 확대를 위협으로 인식하는 러시아는 중국과 함께 작성한 한반도 비핵화 공동 로드맵을 통해 한반도 문제 해결에서 중국과 공조하며 개입의 강도를 높이고 있다.

나. 미·중 갈등과 경쟁

미중 무역 갈등의 불확실성은 2019년에도 여전히 지속되었다. 2018년 12월 미중 정상회담을 계기로 잠시 소강상태에 접어들었던 미중 무역 전쟁은 2019년 양방의 관세 부과로 재개되는 듯 했다. 2019년 5월 13일 미국은 3,000억 달러의 중국산 대미 수출 품목 3,805개 품목에 25%의 관세를 부과했다. 이에 대한 대응으로써 6월 1일 중국은 미국산 대중 수출품목 5,120개 품목에 25% 관세 부과를 결정했다. 그러나 6월 29일 열린 미중 무역협상을 통해 미국이 중국 상품에 대한 3,250달러 추가 관세 보류를 결정하면서 무역 전쟁은 더 이상 확대되지 않았다. 그러나 이후 양국은 추가 관세, 과세 인상, 인상 보류 결정을 반복하는 모습을 보이면서 미중 무역 갈등을 둘러싼 불확실성을 증가시켜왔다. 갈등을 지속하던 양국은 2019년 12월 13일 1단계 무역 협상을 타결했다. 미국은 추가적인

대중 관세 조치를 취소하고, 일부 중국산 제품에 적용된 관세를 7.5%까지 인하하기로 결정했다. 중국은 농산물을 포함한 미국산 제품과 서비스 등의 대량 구매를 약속했다.

한편, 2019년 군사·안보 영역에서도 미중 경쟁은 심화되는 추세를 보였다. 2019년은 경제, 거버넌스, 안보를 3대 축으로 하는 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략이 구체화된 시기로, 미국은 ‘자유롭고 개방된’ 인도-태평양 구축을 기조로 대중국 압박 수위를 높여가고 있다. 미국과 중국의 전략적 경쟁이 경제적 영역을 넘어서 군사·안보 영역에서도 본격화되었다고 볼 수 있다. 2019년 5월 31일부터 6월 2일까지 싱가포르에서 개최된 제18차 상그릴라 대화에서 패트릭 새너핸 국방장관 대행은 트럼프 행정부가 구상하는 인도-태평양 전략의 개념과 주요 내용에 대해 발표했다. 이에 맞춰 미 국방부는 6월 1일 인도-태평양 전략의 안보적 측면에 대해 설명한 ‘인도-태평양 전략보고서(Indo-Pacific Strategy Report)’를 발간했다. 동 보고서는 인도-태평양 지역을 패권 경쟁과 미국의 국익을 위해 가장 중요한 권역으로 규정했다. 원칙과 규범을 따르지 않는 중국과 같은 수정주의 세력(revisionist power)과 북한과 같은 불량국가의 등장으로 인도-태평양 지역의 번영을 불러왔던 ‘자유롭고 개방된(free and open)’ 질서 체계가 붕괴되었다고 인식했다. 또한 중국의 군사·경제적 부상은 이 권역의 힘의 균형을 붕괴시키고 있으며, 이는 미국과 미국의 동맹국 및 우방국의 국익을 훼손하고 있다고 평가했다. 특히, 중국의 ‘반접근지역거부(Anti-Access/Area Denial: A2/AD)’ 전략은 자유롭고 개방된 질서를 방해하는 대표적인 전략으로 인식했다. 이와 같은 위협인식에 기반하여 인도-태평양 전략보고서

는 준비태세(preparedness), 협력관계(partnership), 지역네트워크의 강화(promotion of a networked region)의 세 가지 노력선(line of effort)을 강조했다. 동시에, 항행의 자유 작전이 공공재에 대한 자유로운 접근을 보장하는 국제법에 근거하는 평화로운 작전임을 주장하고, 대만과의 협력을 지속할 것임을 재확인하는 등 중국이 민감하게 반응하고 있는 이슈들에 대해서도 다시 한번 강조했다.

중국은 2019년 상그릴라 대화에 8년 만에 국방장관을 파견하고 중국의 핵심이익에 대해 미국이 간섭할 경우 전쟁을 불사할 것이라고 밝히며 미국의 대중전략에 대한 비난의 수위를 높였다. 중국은 2019년 7월 24일 발표한 국방백서에서 미국의 일방주의 정책이 주요 강대국 간의 경쟁을 심화시키고 국방비 지출을 증가시켰으며 글로벌 전략적 안정성을 해치고 있다고 비난했다. 또한, 중국의 군사 현대화 및 확대 정책에 대한 미국의 비판에 대해, 미국은 중국보다 훨씬 많은 국방비를 지출하고 있다고 비판하면서 중국은 이에 대한 '방어적(defensive)' 정책을 펼치는 것이라고 강변했다. 또한, 국가안보를 위해 앞으로 군 현대화에 더 많은 노력을 경주할 것임을 밝혔다.

2019년 미국이 러시아와의 중거리 핵전력 조약인 INF(Intermediate-Range Nuclear Forces) 조약의 탈퇴를 결정한 것 역시 동아시아에서 중국의 군사적 부상을 견제하기 위한 것이라고 해석할 수 있다. 미국과 러시아는 양자 간 군축 조약인 INF 조약이 냉전 이후의 새로운 안보 환경을 반영하지 못한다고 주장해왔다. 특히 트럼프 행정부는 미국이 INF 조약과 같은 군축 조약으로 무기 개발과 배치에 제약을 받을 동안 중국은 본격적으로 핵과 미사일 개발에 돌입하면서 신 무기 경쟁에서 도태되고 있다고 평가했다. 미국은 2019년 8월 INF

조약이 공식적으로 파기된 이후 아시아 지역 중거리미사일 배치 가능성에 대해 역내 동맹국 및 우방국들과 협의할 것이라고 밝혔으며, 조약 파기 16일 만에 지상발사 중거리순항미사일 시험을 실시했다. 이에 대해 중국은 러시아와 함께 미국의 INF 조약 탈퇴와 미사일 시험에 대해 미국이 새로운 군비경쟁을 부추기고 있다고 비판했다.

이외에도 2019년은 중국이 핵심이익으로 간주하는 이슈들을 두고 미중 간 충돌이 잦았던 한 해였다. 현재 대만 문제만큼 중국 정부가 민감하게 반응하고 있는 홍콩 문제를 둘러싸고 미중 간 갈등이 심화되고 있다. 중국 정부의 홍콩 시위 대응 방식에 대해 미국 폼페이오 국무장관이 우려를 표명하고 미 의회가 ‘홍콩인권법’을 제정하자 중국은 내정간섭이라고 강력하게 반발했다. 중국은 미국 항공모함 입항을 거부하고 홍콩에서 미 외교관을 추방할 수도 있다고 경고하며 강경하게 나서고 있다. 앞으로도 중국이 핵심이익으로 간주하는 이슈들에 대한 미중 간 갈등이 격화될 가능성이 높은 만큼 이에 대한 명확한 분석이 필요하다.

한국 정부는 미국의 인도-태평양 전략 동참 요구에 신중한 입장을 보이며 신남방정책과 인도-태평양 전략의 접점을 찾아 한국이 협력할 수 있는 부분에 대해 모색하고 있다. 문재인 대통령은 6월 방한한 트럼프 대통령과의 정상회담 이후 “한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 정책 간 조화로운 협력을 추진하기로 했다”라고 밝혔다. 또한, 지난 11월 6일 양국은 ‘제4차 한·미 고위급 경제협의회(Senior Economic Dialogue)’를 열고 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략을 연계한 협력방안을 담은 공동성명을 채택했다. 이는 한국이 미국의 인도-태평양 군사·안보 전략에 전면적으로 참여하기

보다는 경제적 영역에서 협력하는 방식을 통해 미중 갈등으로 인한 영향을 최소화하겠다는 의도로 해석할 수 있다.

다. 북중관계 복원과 한중관계의 성과부진

2019년 중국의 한반도 정책 변화는 크게 북중관계와 한중관계 속에서 나타났다. 우선 북중관계의 복원과 발전에서 주목해야 할 부분은 2018년 김정은 위원장의 세 차례 베이징 방문 이래 김 위원장은 2019년 1월 다시 중국을 방문했고, 지난 6월 시진핑 중국 국가주석이 평양을 국빈 방문함으로써 한반도 비핵화에 대한 목표와 이를 위한 단계별·동시행동 원칙에 합의했다는 사실이다. 그 외에도 2019년 한 해 동안 북중 간 정부·민간교류가 급증했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 시진핑 주석의 북한 방문 시 약속했던 교육, 보건, 스포츠, 미디어, 청년, 지방 등 여러 분야에서의 교류와 협력 확대에 관한 합의가 점차 이행되고 있다는 것을 증명하는 것이다.

대표적으로 지난 11월 30일과 12월 1일 중국국가대극원 교향악단이 북한 삼지연 관현악단 극장에서 조선노동당 중앙위원회 부위원장 박광호, 리수용, 리진군 북한 주재 중국 특명 전권대사 등이 배석한 가운데 공연을 펼쳤다. 11월 23일은 「북중 경제 및 문화협조에 관한 협정」 체결 66주년이 되는 날로써 이날 노동신문은 이 협정 체결의 의의를 “피로써 맺어진 두 나라 인민들 사이의 친선과 단결을 더욱 공고히 하고 그것은 경제, 문화 분야에로 확대 발전시켜 나갈 수 있는 법률적 기초를 마련한 역사적 계기”로 설명했다.

특히 북중은 2019년 수교 70주년을 맞아 1월부터 10월 17일까지

북중 당·정부 교류가 대략 총 36회, 중국 대표단의 방북이 6차례, 북한 대표단의 방중이 30차례에 달했다. 북한의 교육위원회, 김일성 종합대학, 사회과학원에서 중국을 방문하여 방문연구, 어학연수 및 학술교류 등에 관한 협의서를 체결했다. 군사 분야에서도 인민무력성 부상 김형룡을 단장으로 한 북한 대표단은 10월 24일 중국을 방문하여 베이징 상산포럼에 참가했고, 10월 16일 평양에서 리수용 북한 노동당 부위원장이 중국 공산당 중앙군사위원회 정치공작부 주임 마오화와 회담했다. 북중 수교 70주년을 맞아 9월 24일 연경철 인민무력성 대외사무국장이 중국의 웨이펑허 국방부장과 회담을 하고 양군 관계 강화에 합의했다.

북중 수교 70주년과 관련하여 10월 9일 주중 북한 대사관에서 열린 북중 수교 70주년 행사에 중국 전국인민정치협상회의 부주석 장칭리가 주빈으로 참석했고, 10월 7일 북한 주재 중국 대사관이 마련한 수교 70주년 기념 연회에는 내각 부총리 리용남과 리진군 중국 특명전권 대사가 참여하였다. 10월 6일에는 수교 70주년을 기념하여 시진핑 주석과 김정은 위원장이 축전을 주고받았다.

북중 간 언론 및 지방·경제·사회·문화 분야 교류 협력을 살펴보면, 우선 중국의 인민일보 대표단은 10월 24일에, 중국 신화통신사 대표단은 10월 20일에 각각 북한을 방문했다. 지난 11월 7일 중국 랴오닝성 대표단과 천추파 당서기가 평양을 방문하여 무역, 농업, 민생, 관광 등 분야에서 협력을 합의했다. 10월 22일 황해남도 인민위원회 위원장 김영철 단장의 친선대표단이 중국을 방문했다. 또한 11월 11일 평양국제농업 및 식품전람회에 중국 기업들이 참가하여 농업·식품 기술 교류를 진행했고, 10월 28일 중국 기업들은 평양국제농

색 견재 및 가구 전람회에 참여하였다. 10월 28일~11월 1일 북중 건강 및 체육부문 과학기술 전시회도 열렸다. 9월 27일 폐막한 평양 추계 국제상품전에는 중국 업체 100여 개가 참가하여 중국산 의류와 신발, 가정용품 등이 주목을 받았다. 10월 6~27일까지 중국 요녕성 단둥시에서 북중친선 문화전람회, 심양시와 목단강시에서 북 문화전람회가 각각 개최되었다. 9월 2일 평양에서 개최된 국제첨단 기술상품전람회에는 중국 기업 수십 개가 참가하여 인공지능, 전자제품 등 6천여 종의 제품을 출품하였고, 북중 간 첨단기술 영역에서 합영·합작을 추진하였다.

북중 경제관계도 급속도로 발전하였다. 한국무역협회의 자료에 따르면 북한무역에서 중국이 차지하는 비중이 2001년 17.3%에서 대북제재가 강화된 2018년 91.8%로 5배 이상이 증가했다. 또한 중국 해관총서 자료에 따르면 2019년 1월부터 8월까지 대북 무상원조액은 총 3,513만 6,729달러로써 이중 약 3,457만 달러어치, 9만 톤가량의 비료지원이 이루어졌다. 중국은 북핵 위기가 고조되었던 2017년에는 대북무상원조를 중단했었다. 7~9월간 북한의 중국산 곡물 수입액도 5,053만 달러로 전년 같은 기간 대비 5.7배 급증했다. 한편 북한은 중국으로 향하는 고려항공 노선을 확대함으로써 대북제재로 인한 외화난을 관광 산업을 통해 극복하려는 것으로 보인다. 올해 다롄, 지난, 마카오행 노선을 신설하고, 베이징과 상하이 노선도 정기노선으로 회복시켰다. 작년 중국인의 방북은 10여만 명으로써 올해는 15만 명 이상으로 증가할 것으로 전망된다.

이러한 북중관계와는 대조적으로 한중관계는 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계) 사태

이후 눈에 띄는 성과를 내지 못했다. 그럼에도 불구하고 향후 한중관계의 개선을 불러올 수 있는 몇 가지 긍정적인 요소가 있었다. 우선 지난 12월 4일~5일, 2016년 사드 배치 갈등 이후 처음으로 중국 왕이(王毅) 외교부장이 방한한 것이다. 문재인 대통령은 북핵 문제 해결을 위해 중국의 건설적 역할을 당부한 반면, 왕 국무위원은 정치적 상호 신뢰 관계 구축, 더 높은 수준의 (양자)협력의 실현, 더 높은 수준의 다자협력을 요구했다. 또한 왕이 외교부장은 사드가 미국이 중국을 겨냥해 만든 것이라고 비판하면서, 미국의 중거리 미사일 배치에 대한 우려를 전달하고, 미국 일방주의에 맞선 다자협력 강화나 중국 일대일로와 한국 발전계획의 연결 강화를 촉구했다.

경제 분야에서 지난 10월 리커창 총리가 산시성 시안에 있는 삼성 전자 반도체 공장을 방문해 국내외 기업에 대한 동등한 대우를 강조한 것과 최근 대통령 직속 북방경제협력 위원회가 북중 접경지역인 동북삼성과의 협력 아이디어를 내놓으면서 중국 내 한국기업을 위한 산업 단지 조성을 협의한 것도 한중 무역과 경제 교류 발전에 기여할 것으로 보인다. 또한 중국이 주도하는 역내포괄적경제동반자협정 (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)에 한국이 참여함으로써 역내 관세 인하 및 철폐, 전자상거래 및 지식재산권 규범 도입, 통합 원산지 기준 마련, 서비스 및 투자 시장 자유화에 있어 한중 간 교류와 협력이 강화될 것으로 보인다. 9월 5일 러시아 동방경제포럼에서 홍남기 부총리는 중국의 후춘화 부총리와 한중 경제장관회의를 개최하여 양국 협력 진전을 논의했다.

마지막으로 군사 및 안보 분야에서 10월 20일~21일 한중 국방전략대화가 5년 만에 재개되었고, 대화에서 국방장관 상호 방문, 해·공

군 간 직통전화 추가 설치, 재난 구호협력 추진 등 국방 교류 협력 발전을 위해 노력하기로 합의했다. 이후 10월 29일에는 중국 군용기가 2019년 들어 처음으로 사전 통보 후 한국 방공식별구역에 진입했다. 이는 한중 국방전략대화 이후 양국의 우호적인 관계를 대변하는 것이다. 지난 9월 12일에는 이도훈 한반도평화교섭본부장과 워자오후이 중국 외교부 부부장이 한중 북핵수석대표 협의를 통해 북미 실무 협상을 지원하는 역할을 하였다. 이 밖에도 환경 영역에서 한국의 초미세먼지의 32%가 중국에서 유입된 것이라는 한중일 삼국의 공동연구 결과가 발표되었고, 11월 23일 일본 기타큐슈에서 열린 제21차 한중일 환경장관회의에서 대기 질 개선, 순환경제, 해양·물 환경 관리 등 8개 분야에서 적극 협력하기로 합의했다. 또한 제22차 환경장관회의에서 3국 공동행동계획(2020-2024)을 채택하기로 결정했다.

2019년 북중관계 복원과 한중관계 성과 부진 속에서 한반도 비핵 평화 프로세스는 진전을 보이지 못하고 있다. 더 중요한 문제는 미중 패권경쟁과 미중 두 강대국의 한국에 대한 외교·안보·경제적 압력이 우리의 외교 자율성을 훼손하고 있다는 점이다. 우선 미국의 경우 지소미아 조건부 연기, 주한미군 방위비 분담금 대폭 증액, 인도-태평양 정책에의 적극적 가담 등의 문제를 가지고 우리를 지속적으로 압박했다. 중국의 경우도 사드문제 해결, 미국의 역내 중단거리 미사일 배치 반대, 한국의 3불 정책 고수, 중국 일대일로에 적극 가담 등의 문제를 지속적으로 제기했다. 2019년 한 해 동안 한국 정부는 미중의 패권 경쟁에 연루되지 않고 우리의 외교·경제적 자율성을 극대화하기 위해 다양한 노력을 경주했다. 예를 들어 지소미아 조건부 연기와 주한미군 방위비 분담금 대폭 증액에 있어 우리의 원칙과 입장을

고수했고, 인도-태평양 정책에서 경제적 분야에만 적극 가담함으로써 중국과의 불필요한 마찰을 피했다. 중국에 대해서는 사드문제와 미국 증거리 미사일 배치 문제에 있어 3불 정책이라는 우리의 원칙을 고수했고, 일대일로와 신북방정책의 연계를 위해 다양한 시도를 했다. 따라서 한국 정부는 향후에도 미중 갈등과 패권경쟁의 부정적인 효과를 최소화하고, 긍정적인 요소는 적극 활용함으로써 우리의 외교 자율성을 최대화할 필요가 있다.

라. 한일관계 악화와 북일관계 개선 모색

2019년 한일관계는 상호불신의 증폭과 함께 갈등 관계가 더욱 심화되었다. 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스가 진행되면서 한국은 한반도 내에서 전쟁 위험을 줄이기 위한 대북정책을 전개하면서 한반도 정전협정체제 종식을 목표로 노력하였다. 한편 일본은 1951년 이후 성립된 샌프란시스코 체제, 즉 전후(戰後) 체제 유지를 전제로 한 대한반도 정책을 전개하면서 한국과 일본 사이에서 대북정책 및 전후 질서에 대한 '어긋남'이 발생하였다.

미국을 공통의 동맹국으로 둔 한국과 일본의 다음과 같은 정책지향점 차이가 한일 갈등의 원인이 되었다. 첫째, 대북정책이다. 북한을 대화의 상대로 보는 문재인 정부의 시각과 위협 요인으로 인식하는 아베 정부의 시각차가 있었다. 둘째, 중국 인식이다. 한반도 평화 프로세스 과정에서 중국의 역할 및 중국과의 관계를 중시하는 한국과, 비록 갈등 관리를 중시하면서도 중국을 잠재적 위협 인식으로 인식하는 일본이 있었다. 셋째, 한미일 삼각 협력구도에 대한 인식

이다. 냉전형 한미일 삼각 안보협력구도에 대한 한일의 인식에 차이가 존재한다.

이러한 상황에서 2018년 11월, 강제동원피해자(징용공) 관련 대한민국 대법원 판결 이후 한일관계는 갈등이 본격화되었고, 2019년 7월 일본의 대한민국 수출 규제 및 수출심사우대국(화이트 국가)에서 한국을 제외하는 조치가 시행되었다. 이와 같이 화이트 국가에서 한국을 제외한 것은 일본이 과거와 달리 '일방주의 외교'를 나타낸 것이고, 아베 수상이 평소 주장하던 '주장하는 일본'에서 '행동하는 일본'으로 더욱 적극적이고 변화된 일본 외교의 행태를 보여준 것이다.

한국도 일본 조치에 대한 대응 차원에서 8월에 한일 군사정보보호협정(GSOMIA, 지소미아) 연장 종료로 선언하면서 한일관계는 악화 일로를 걸었다. 과거에는 한일관계의 악화 기간이 비교적 짧았고 원인은 '정치', '역사' 분야로 한정되었다면 이번에는 경제, 안보, 인적 교류 등 전방위에서 다양한 국면의 대립 상황이 발생하였다.

비록 한국 정부가 11월 23일 지소미아 종료 전에 조건부 연장을 선언하면서 한일 간 대화 재개를 위한 계기가 마련되었다. 한일 양국은 12월 말 중국에서 개최되는 한중일 정상회담 기간 중에 한일 정상회담을 갖고, 비록 양측이 기존 주장을 되풀이하였지만 향후 상호 간에 대화를 통해 해결하면서 한일관계를 건전한 방향으로 개선할 수 있는 계기를 만들었다.

한편 2019년 북일관계와 관련해서는 일본의 대북 유화 정책에 따른 비공식 접촉이 계속된 가운데서도 북한은 냉담한 대일 자세를 견지하였다. 한반도 평화 프로세스에 부정적이었던 일본은 2018년 싱가포르 북미정상회담 이후 북한에 대한 접근을 적극적으로 전개하

였다. 2018년부터 일본은 베트남에서 북일 간 비밀접촉을 가졌으며 아베 수상은 기타무라 시게루(北村滋) 내각정보관을 협상 담당자로 임명하였다. 기타무라는 2019년 9월 국가안보국 국장에 취임하면서 앞으로도 북일협상에서 중요한 역할을 할 것으로 예상된다. 북한 역시 2019년 2월 하노이 북미회담을 앞두고 일본 해상에서 조난한 북한 선원의 귀국에 도움을 준 일본 정부에 감사를 표하였고, 일본 정부가 인정한 납치자 중 한 명인 다나카 미노루(田中美)가 평양에 거주한다는 사실을 확인하였다.

이에 아베 정부는 2019년 들어서도 북한에 유화적인 태도를 보였다. 1월 국회 시정연설에서는 아베 수상이 대북 3대 과제인 북한의 핵, 미사일, 납치문제 해결을 위해 김정은 국무위원장과 직접 마주하며 북한과의 불행한 과거를 청산해 국교정상화를 지향한다고 발언하였다. 이러한 차원에서 아베 수상은 5월 ‘조건 없는 정상 간 만남’을 제의하였다. 또한 2019년판 『외교청서』에서 ‘북한에 대한 최대 압력’이란 표현이 삭제되었고 매년 참여했던 유엔 인권결의안 작성에 불참하였다.

하지만 일본 정부의 대북 유화 정책에도 북한은 일본의 대한국 경제보복 조치 등을 거론하면서 일본 비난을 강화하고 있는데 이는 장래 북일 국교정상화 협상까지 염두에 둔 발언이라고 해석된다. 북한은 한국이 일본과 맺은 1965년 한일 기본조약의 불완전성을 비판하고 있고, ‘65년 체제’를 유지하려는 일본의 주장을 반박하고 있다. 북한의 이러한 반응은 향후 북일 국교정상화 과정에서 ‘65년 체제’의 불완전성, 즉 식민지배의 불법성 인정 및 그에 따른 배상금 요구를 위한 입장을 강화하려는 의도로 해석된다.

마. 대미 견제를 위한 중·러 간 전방위적 협력 강화

2014년 서방 국가들의 대러 제재가 시작되면서 급속히 가까워진 중국과 러시아는 2019년에 한 단계 진일보한 협력 관계를 구축한 것으로 평가된다. 특별히 주목할 것은 동북아에서 중·러의 안보 공조가 강화된 점이며, 한반도 주변 지역에서 양국 간 합동 군사 훈련이 증가하는 가운데 양국 군용기의 KADIZ(한국방공식별구역) 진입이 빈번해졌다는 사실이다.

중·러 간 협력 강화의 배경에는 미국을 위협으로 인식하는 두 나라의 공동 이해가 깔려 있다. 러시아는 2014년 크림 반도 합병 이후 미국을 위시한 서방의 경제 제재와 국제 원자재 가격 하락세로 인해 위기 상황에 봉착했고 이를 타개하기 위해 중국과의 협력을 강화하기 시작했다. 유럽 접경 국가들에서 미국과 나토(North Atlantic Treaty Organization: NATO, 북대서양조약기구)의 군사력 증강 현상을 심각한 안보 위협으로 인식하고 있는 러시아는, 2019년 8월 미국이 INF(중거리 핵전력) 조약 탈퇴를 일방적으로 선언한 직후 아시아 지역에 중거리 미사일 배치를 시사하자 중국과 함께 강력한 군사적 보복을 예고하며 사전경고에 나섰다. 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 9월 5일 한국과 일본 등에 중거리 미사일을 배치하겠다는 미국에 대해 '심각한 일'이라며 우려를 표시했으며, 12월 4~5일 방한한 왕이 중국 외교담당 국무위원 겸 외교부장도 강경화 외교부 장관과의 회담에서 미국 중거리 미사일 배치 문제를 거론한 것으로 알려졌다. 미국의 미사일 배치 계획에 맞서 중국은 미사일 공격 조기 경보 시스템을 구축하고 있으며, 러시아는 이를 지원하고 있다. 10월부터,

중·러가 군사동맹을 체결할 것이라는 보도가 외신을 통해 흘러나오는 것도 두 나라의 대미 위협 인식이 고조된 때문으로 분석된다.

2019년에 이례적으로 빈번했던 러시아와 중국 군용기의 KADIZ 무단 진입은 한반도의 전략 환경에 모종의 변화가 발생하고 있음을 보여준다. 특히 러시아 군용기의 KADIZ 무단 진입은 올해에만도 스무 차례에 달하며, 7월 23일에는 중·러 연합 비행 훈련 과정에서 러시아 폭격기 TU-95가 독도 인근 우리 영공을 침범해 우리 전투기의 경고 사격을 받기도 했다. 우리 군은 이러한 상황을 심각하게 받아들이고 10월 23일 한·러 합동군사위원회를 열어 러시아 측에 재발방지를 요청했으나 러시아 측은 자국 군용기들의 KADIZ 진입 행위는 ‘문제가 없다’는 기존 입장을 고수한 것으로 전해졌다.

한편, 북·미 협상이 진전을 보지 못하는 가운데, 북한은 전통 우방인 중국 및 러시아와의 관계를 강화하려는 움직임을 보였다. 이에 대해 중·러는 대북 관계 복원에 대한 의지를 보이면서도 북·미 협상의 추이를 지켜본다는 신중한 자세다. 다만 러시아의 경우 6자 회담 틀의 복원을 통해 한반도 문제를 해결해야 할 것이라는 메시지를 다양한 채널을 통해 확산하고 있으며, 푸틴 대통령은 4월 25일 블라디보스토크에서 김정은 위원장을 만난 직후 기자회견에서 북한의 체제 보장과 6자 회담 재개 필요성을 역설했다. 중국과 러시아는 ‘쌍중단·쌍궤병행’이라는 중국식 비핵화 해법과 러시아의 단계적 접근법을 담은 ‘중·러 공동행동계획’을 한반도 비핵화 공동 로드맵으로 제시하면서 한반도 문제 해결에서도 행동을 같이 해 왔다. 11월 21일에는 러시아의 라브로프 외교 장관이 중·러의 한반도 비핵화 해법을 업데이트해 북한에 제공했으며 추후 다른 6자 회담 참여국들에게도 내

용을 공유할 예정이라고 밝혔다.

이에 그치지 않고 중국과 러시아는 12월 16일 유엔 안보리에 대북제재 완화를 요구하는 결의안 초안을 제출했다. 그동안 대북제재는 그 자체로서 목적이 아니라, 목적을 이루는 수단일 뿐이라고 주장해 온 두 나라는, 초안에서 북한의 주요 수출품인 해산물과 섬유 수출의 금지를 해제하고, 해외 주재 북한 노동자를 송환하도록 한 제재 조치도 풀도록 촉구한 것으로 전해졌다. 또 남북한 철도·도로 협력 프로젝트를 제재 대상에서 제외하는 내용도 포함됐다.

중·러의 전략적 협력 강화는 안보 분야에만 국한되지 않는다. 2019년 12월 2일, 러시아의 시베리아산 천연가스를 중국에 공급하는 '시베리아의 힘' 가스관이 개통되었다. 가스관은 총 길이가 3,000km에 달하며, 4,000억 달러(473조 원) 상당의 천연가스량 연간 380억 m^3 를 30년간 중국에 공급한다. 이는 전 세계 에너지 시장의 판도를 바꿔 놓을 만한 대사건으로 기록되는바, 단순히 양국 간 에너지 협력이라는 차원을 넘어 미국과 서방에 대항해 온 두 나라 간 전략적 협력이 전방위적으로 확대되고 있다는 증거로 평가된다.

2. 2020년 전망

2019년에 목격됐던 동북아 역내 국가들 사이의 갈등과 경쟁은 2020년에도 비슷한 수준으로 지속되거나 혹은 확대될 가능성이 농후하다. 왜냐하면 이들 국가의 갈등 관계는 단발적이고 단기적 해결이 가능한 문제들에서 비롯된 것이 아니라 글로벌 차원의 질서와 구

조 자체의 변화에서 야기된 것이기 때문이다.

북·미 협상이 완전한 실패로 돌아가면 북·미 관계는 다시 2017년 이전 수준으로 회귀할 가능성이 크며, 북한은 전통 우방인 중·러와 반미 공동 전선을 구축하기 위한 외교 공세를 전개할 것으로 예상된다. 미·중 간 전방위적 경쟁이 가열되는 가운데, 인도·태평양 전략을 구체화하기 위해 한국의 역할을 요구하는 미·일의 압력은 더욱 거세질 것이며, 이에 대한 중·러의 반발과 상호 협력도 보다 강화될 가능성이 크다.

남북한 관계가 진전을 보지 못하는 상황에서, 대륙 세력과 해양 세력을 연결하는 교량국가로 역할하려던 한국의 지정학적 포지셔닝(positioning)은 큰 도전에 직면할 수 있다. 한국은 냉전 구도로 회귀하려는 동북아의 관성을 막고, 주변국들과의 신뢰 관계를 공고히 하는 한편, 한반도 비핵·평화 프로세스를 지속적으로 관철시키기 위해 외교적 총력을 기울여야 할 것이다.

가. 미·중 관계

2020년은 미국 대선이 치러지는 해이다. 미국의 대중국 전략이 미 의회 내 초당적 지지를 받고 있다는 점에서 미중 갈등과 전략적 경쟁은 2020년에도 지속될 것으로 전망된다. 다만, 민주당 대선 후보가 당선될 경우 전략과 경쟁의 수위에 변화가 있을 가능성도 있다. 민주당 대선 후보 경선은 현재 뚜렷한 선두주자가 부재한 가운데 민주당 중도표가 분산되면서 대선후보 경선의 결과를 예측하기 어려운 상황이다. 2020년 3월 3일 14개 주에서 예비투표가 실시되는 슈퍼

화요일이 지나야 어느 정도 윤곽이 드러날 것으로 보인다. 트럼프 대통령의 재선은 현재 민주당을 중심으로 진행 중인 대통령 탄핵의 영향을 받을 것으로 전망된다. 트럼프 대통령의 우크라이나 스캔들을 계기로 지난 9월 24일 낸시 펠로시 미 하원의장이 트럼프 대통령에 대한 탄핵 조사 개시 방침을 공식적으로 발표한 이후 탄핵 프로세스가 진행 중이다. 민주당이 주도하는 하원은 2019년 12월 18일 탄핵 소추안을 가결했다. 공화당이 다수를 차지하고 있는 상원에서 탄핵에 필요한 3분의 2의 찬성표를 얻기는 쉽지 않아 보이지만 탄핵 정국이 미 대선에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2019년 12월 13일 미중은 1단계 무역협상 합의를 이루었지만, 세부사항에 대한 불확실성이 높고 민감한 쟁점이 대부분 빠져있기 때문에 근본적인 미중 무역 갈등이 해결되었다고 보기는 어렵다. 과거 1단계 무역 협상이 진행 중일 때 협상 타결의 데드라인을 묻는 질문에 트럼프 대통령이 정해진 데드라인이 없으며 선거 이후에 결정하는 것이 나올 수도 있다고 답한 것에서 알 수 있듯이, 트럼프 대통령은 당분간 국내정치와 선거에 더 집중할 것으로 보인다. 이러한 점에서 1단계 무역협상 타결은 미중 무역 갈등으로 타격을 받고 있는 주의 유권자들을 고려하여 대선 전 합의한 ‘스몰딜’이라고 보는 것이 타당하며, 탄핵 프로세스를 비롯하여 미 대선 일정이 마무리되기 전까지 미중 무역 전쟁은 현재 상태를 이어갈 가능성이 있다. 군사·안보적 측면에서 미중 전략 경쟁은 양측 모두 현재의 강 대 강 기조를 유지할 것으로 보인다. 특히 미국이 아시아지역에 중거리 미사일 배치를 강행할 경우 미중 간 군사안보적 갈등과 경쟁의 수위는 크게 높아질 것이며, 미국의 동맹국이며 중국의 지리적 인접국인 한국 역

시 미중 경쟁의 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 미국의 인도-태평양 전략 동참에 대한 압박이 지속될 것이고 한반도 문제가 미중 관계와 패권 경쟁에 종속되는 상황이 재차 도래할 가능성이 있는 만큼, 2019년 구체화된 미국의 인도-태평양 전략이 2020년에 어떻게 정책화될 것인지에 대한 면밀한 분석과 외교·정책적 대비가 필요하다.

현 시점에서 한반도 비핵평화 프로세스의 전망은 밝지 않다. 미국의 선 비핵화 후 보상 입장 또한 크게 변하지 않을 것으로 보인다. 그러나 트럼프 대통령이 북미 회담을 중요한 외교적 성과로 여기는 만큼 북미 비핵화 협상이 재개될 가능성은 열려있다. 그동안 비핵평화 프로세스의 당사국으로서 중요한 역할을 담당해 온 한국 정부는 다양한 시나리오를 바탕으로 북미 협상이 재개될 경우를 대비해야 할 것이다.

나. 한·중 / 북·중 관계

2019년 중국의 대북정책 변화는 중국의 북핵불용과 한반도 비핵화 입장 천명에도 불구하고, 중국이 북중관계 복원을 통해 미국 주도의 현상변경이나 북한의 친미화를 막으려는 의도로 한반도 문제의 당사자가 되려고 노력했다는 것이 핵심이다. 이러한 중국의 입장을 대변하는 것은 대북제재에 대한 중국의 인식이다. 중국은 국제사회의 대북제재 결의안을 준수하고 있지만, 북핵문제를 해결할 수 있는 궁극적인 수단은 제재가 아니라 당사자 간 대화와 협상이라고 보고 있다. 즉 미국과 국제사회의 과도한 제재는 오히려 한반도의 안정과 평화를 저해하기 때문에 북미 대화와 합의 타결을 통한 북핵 문제

해결과 북중 정상회담을 통한 북핵 협상에서의 중국의 이해 반영을 더 선호했다. 이러한 중국의 인식과는 달리 미국은 대북제재를 통한 최대 압박과 관여를 비핵화의 가장 유효한 수단으로 보고 있다. 따라서 이러한 인식의 간극으로 인해 2020년도에도 북중관계의 복원과 발전이 지속되는 과정에서 중국은 북한에게 대북제재의 우회 경로를 제공하는 역할을 할 것으로 전망된다. 즉 북중관계의 발전은 북한 정권 생존의 물꼬를 터줌으로써 북미 간 비핵화 합의에서 북한이 요구하는 비핵화 상응조치의 수준을 더 높이게 되는 의도하지 않았던 결과를 초래할 것이다.

2019년 한중관계의 일부 성과에도 불구하고 왕이 외교부장과 지난 한중군사전략대화에서 웨이펑허 중국 국방부장의 발언, 그리고 2019년 중국 국방백서에서 공통적으로 지적된 것은 한중관계 협력에 가장 큰 저해 요인이 바로 사드문제라는 것이다. 이를 감안할 때 한국 정부의 삼불 정책 이후 2020년 한반도 평화체제 구축과정에서 사드문제와 미국의 중거리 미사일 배치 문제가 적절히 처리되지 못한다면 지금까지 쌓아왔던 한중 간 신뢰와 전략적 소통 체계는 큰 위협에 직면할 수밖에 없을 것이다. 따라서 2020년 한중관계는 이러한 잠재된 위협 요소를 잘 관리하면서 2019년 외교·안보·군사, 경제·사회·환경 영역에서 거두었던 소기의 성과들을 더욱 발전시키는 것이 중요한 과제가 될 전망이다. 마지막으로 한중관계는 한반도 비핵화를 촉진시키는 방향으로 북중관계를 유도해야 하고, 북미 비핵화 협상 타결에 도움이 될 수 있는 적극적인 역할을 모색해야 할 것이다.

다. 한·일 / 북·일 관계

2020년 한일관계의 전망은 여전히 불투명하다. 매년 되풀이되는 『외교청서』, 『방위백서』에서의 독도 기술 문제를 차치하더라도 2월 시마네현의 ‘다케시마 날’ 행사, 한국 대법원의 일본기업 자산 매각 시행 등이 진행된다면 한일관계는 견잡을 수 없는 상황으로 빠질 수 있다.

특히 한국 대법원의 일본기업 자산 매각 진행은 강제동원피해자 판결과 함께 한일관계에서 가장 중요한 분수령이 될 전망이다. 한국에서는 정부 차원의 6.19 제안(1+1, 한일 기업 각각 부담) 및 문희상 국회의장 안(1+1+ α , 한일 양국 기업과 국민의 자발적 기부) 등 한일관계 해결을 위한 다양한 방안이 모색되고 있다. 하지만 강제동원피해자 문제의 1차적 책임은 일본 정부와 기업에 있다는 사실이 시민사회를 중심으로 제기되면서 한일 간 문제 해결은 어려운 전망이다. 한국 정부의 일본 정부 및 기업의 책임 이행을 요구하는 외교적 노력이 선행되어야 한다.

2020년 북미 간 협상이 정체되어 있는 상황에서 북일 정상회담은 빠른 시기에 성사되기는 어려울 것으로 전망한다. 하지만 북일접근은 한반도 평화 프로세스의 하나의 모멘텀으로 작용할 가능성도 있다. 북한의 대일 비난은 향후 북일협상에서 유리한 고지를 점하려는 하나의 수단이라고 생각한다면, 북한은 북미, 남북관계에서 별다른 진전 없는 결과를 맞이한다면 최후의 수단으로 북일 접근을 시도할 수 있다.

아베 정부 역시 ‘벚꽃 스캔들’로 인한 지지율 하락이 지속된다면

국내정치 차원에서 북일 정상회담 성사를 통한 지지율 제고 수단을 사용할 필요가 있다. 그리고 향후 북일 간에 조건 없는 만남을 위한 ‘대북제재 일부 완화’와 같은 일본 측의 태도 변화 혹은 일본인 납치자에 관한 조사 결과에서 획기적인 북한 측의 새로운 제시가 있다면 북일 간 만남이 성사될 가능성도 있다.

2018년 평창올림픽을 통해 한반도 평화 무드가 조성되었듯이 2020년 도쿄올림픽은 한반도 및 동북아 평화를 위한 하나의 계기가 될 수 있다. 특히 도쿄올림픽을 계기로 새로운 일본을 만들겠다고면서 2020년 평화헌법 개헌을 내세웠던 아베 수상이 ‘벚꽃 스캔들’로 개헌 시도를 단념할 가능성이 높아졌다. 이것은 역설적으로 아베 수상이 도쿄올림픽에 더욱 전념할 수 있는 상황을 만들 수 있으며, 도쿄올림픽에서 남과 북, 일본이 평화를 위한 무드를 조성하는 하나의 계기가 될 수 있다.

라. 중·러 관계

2020년에도 중·러 간 협력은 다양한 분야에서 활발하게 전개될 것으로 전망된다. 또 북·미 협상의 성패 여부, 북한 비핵화 프로세스의 진전 정도에 영향을 받겠지만, 한반도에서 미국의 존재감이 유지되는 한, 대미 견제를 위한 중·러의 상호 밀착은 보다 강화될 것으로 예상된다.

중·러 군사 동맹 가능성은 현재로서는 크지 않은 것으로 분석된다. 명백히 미국을 목표로 한 것인 만큼 미국의 입장에서는 이를 선전포고로 받아들일 수 있기 때문이다. 따라서 중·러는 지속적으로 합동

군사훈련을 강화하거나 정치·안보 협의체 구축 등의 방법을 통해 협력의 메커니즘을 공고히 해나갈 것으로 보인다. 하지만 만일 중국과 러시아의 군사동맹이 실현될 경우, 한반도를 둘러싼 전략 환경은 우리에게 더욱 불리하게 조성될 것이다. 군사동맹은 한쪽이 공격을 받으면 다른 쪽이 지원하는 상호 방위 개념이 적용되는바, 군사력에서 세계 2위인 러시아와 3위인 중국의 동맹은 국제 정치의 지형을 크게 흔들 수밖에 없으며, 동북아에서도 한미일 안보 공조의 강화가 불가피해질 수 있기 때문이다. 또 중·러와 북한의 관계도 군사 협력은 물론 다방면에 걸쳐 보다 활발해질 가능성이 있어 이에 대한 우리 정부의 대비가 필요하다.

아울러 미국과 일본이 중심이 되어 추진하고 있는 인도·태평양 전략이 구체화될수록 중국과 러시아의 견제와 대응 수위도 높아질 것이며, 이로 인해 우리의 대북 및 외교 정책에서 운신의 폭이 제한받을 개연성이 높다. 특히 미국의 중거리 미사일이 한국에 배치될 경우 중·러의 반발로 예측불허의 상황이 초래될 수 있으며, 한반도 평화 프로세스에도 심대한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한국은 북·중·러 대 한·미·일의 냉전 구도가 한반도에서 재현되지 않도록 총력을 기울이는 한편, 균형잡힌 주변국 외교에 만전을 기해야 한다.

- 현승수 평화연구실 연구위원
이기태 평화연구실 연구위원
이재영 평화연구실 부연구위원
김주리 평화연구실 부연구위원

Ⅲ. 한반도 비핵평화 프로세스



1. 2019년 평가

가. 지지부진 했던 2019년

2018년 6.12 싱가포르 공동선언은 한국전쟁 이후 북한과 미국의 첫 정상회담의 결과였다는 점에서 세계의 주목을 끌었다. 4개항¹으로 구성된 짧은 공동선언은 한반도 냉전구조 해체와 평화체제 수립에 대한 기대를 불러일으키기에 충분했다. 그런 기대를 안고 2019년 2월 27~28일 하노이에서 2차 북미정상회담이 열렸다. 27일 30여 분간 열린 친교 만찬 때 두 정상이 나타낸 발언만 놓고 보면 좋은 성과가 기대되었다.

〈하노이 실패의 충격〉

그러나 28일 본격 협상에서 양측의 입장 차이는 좁혀지지 않고 회담은 성과 없이 끝났다. 단독 정상회담과 확대 회담이 진행되었지만 오찬 후 합의문 서명 없이 회담은 종료됐다. 회담 직후 폼페이오 국무장관은 “(북한에) 영변 핵시설 외에도 굉장히 규모가 큰 핵시설이 있다”면서 “미사일도 빠져 있고, 핵탄두 무기 체계가 빠져 있어서 우리가 합의를 못했다. (핵)목록 작성과 신고, 이런 것들을 합의하지 못했다.”라고 말했다. 비핵화의 범위에 대한 이견이 컸음을 말해준다. 북한은 영변 핵시설 폐기를 조건으로 대북제재 완화를 요구하였고,

¹ 새로운 북미관계 수립, 한반도 평화체제 구축, 한반도 비핵화, 전쟁 포로 유해 송환 등을 말함.

그것은 남북협력 사업에 대한 제재 면제 수준을 넘어 유엔 안보리의 제재 완화를 요구한 것으로 알려졌다. 그런 입장 차이 때문에 두 정상 간에 비핵화의 최종상태에 대한 논의는 불충분했고, 비핵화를 제외한 나머지 3개항의 싱가포르 공동선언 이행에 관한 논의는 거의 다뤄지지 못했다. 정상회담 전에 실무 협상이 부족했기 때문이다.

하노이 회담의 결렬은 김정은과 트럼프의 친분으로 북미관계를 개선해나가는데 한계가 있음을 말해준다. 하노이 이후 북한과 미국은 각기 자기 자리에서 일방적인 의사전달을 할 뿐 접촉이 활발하지 않다. 그 이유로는 상대방이 먼저 움직여야 한다는 기존 입장을 고수하는 경직성 외에도 정치적 스캔들에 대처해야 하는 트럼프의 입장, 그리고 김정은의 대미외교 행보에 대한 속도조절의 필요성 등 양측의 대내적 요인도 작용하였다. 그 사이 북한은 10여 차례의 단거리 미사일 및 방사포 발사시범을 단행하며 미국에 태도 변화를 압박해나갔다.

〈기대 이하의 스톡홀름〉

하노이 정상회담 이후 확인된 북미 간 접촉은 10.5 스톡홀름 대화 하나뿐이다. 미국 측은 북한의 핵개발 동결, 영변과 그 외 핵시설 폐기를 요구하면서 그 반대급부로 종전선언, 미북 연락사무소 개설, 대북 안전보장, 인도적 지원 등을 제시했으나 북한은 이를 거부한 것으로 알려졌다. 트럼프 행정부는 스톡홀름 접촉을 긍정 평가하며 추가 협상에 대한 의지를 나타냈다. 그와 달리 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 스톡홀름 접촉을 “역스러운 협상”이었다고 말하고, “미국이 조미관계를 개선하려는 정치적 의지를 가지고 있지 않으며 오직 저들의

당리당락을 위해 조미관계를 악용하려 하지 않는가 하는 생각을 가지게 되었다.”라고 말했다. 이어 답화는 “미국이 새로운 계산법과 인연이 없는 낡은 각본을 또다시 만지작거린다면 조미사이의 거래는 그것으로 막을 내리게 될 수도 있다는 것을 천명한 바 있다.”라고 경고했다.

위 스톡홀름 접촉에서 북한은 본격적인 북미 협상 이전에 한미군사훈련 중단, 미국의 전략자산 한반도 전개 금지, 제재완화 약속 등 미국 측에 신뢰조성 노력을 주장한 반면, 미국 측은 비핵화 최종 단계, 로드맵, 대화 중 핵활동 중단 등을 요구한 것으로 알려졌다. 이런 사실은 비핵평화 협상에 임하는 양국의 협상전략의 차이(북한의 단계적 접근 대 미국의 일괄접근)에 기인하지만, 그보다 상위인 협상 목표(북한의 체제안보 대 미국의 핵폐기)의 차이에도 기인한다. 물론 북미 양국의 협상 목표를 하나로 묶어 동시에 함께 추진하자는 것이 싱가포르 공동선언의 취지이지만 그 이행을 둘러싸고 양측의 입장 차이는 좁혀지지 않은 채 2019년을 마감하였다.

나. 북한과 미국의 셈법

〈새로운 셈법을 요구하는 북한〉

하노이 회담 직후 북한은 회담을 긍정 평가한 적이 있다. 북한 관영 매체인 『조선중앙통신』은 “(하노이 회담이) 조미관계를 두 나라 인민의 리익에 맞게 발전시키며 조선반도와 지역, 세계의 평화와 안전에 이바지하는 의미있는 계기로 된다.”라고 평가했다.² 그러나 북

² 『조선중앙통신』, 2019.3.1.

한은 내부 평가를 거친 뒤에는 부정적으로 평가하였다.

하노이 회담에 대한 부정적 결론은 위 외무성 대변인 담화보다 더 일찍 최고지도자에 의해 내려졌다. 4월 12일 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 김정은 위원장은 시정연설³에서 “(하노이 정상회담에서) 미국이 진정으로 조미관계를 개선하려는 생각이 있기는 있는가 하는데 대한 경계심을 가지게 한 계기로 되었습니다.”라고 말하고, “미국이 … 새로운 계산법을 가지고 우리에게 다가서는 것이 필요합니다.”라고 주장했다. 김정은 위원장은 트럼프 대통령과의 친분을 언급하며 “올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려 볼 것”이라고 공을 미국 측에 넘겼다. 위 연설에서 주목을 끄는 대목은 북한의 대미 접근이 달라질 가능성을 언급한 점이다. 김정은은 “미국이 제3차 조미수뇌회담 개최에 대해 많이 말하고 있는데 우리는 하노이 조미수뇌회담과 같은 수뇌회담이 재현되는데 대하여서는 반갑지도 않고 할 의욕도 없습니다.”라고 하면서, “제재 해제 문제 때문에 목이 말라 미국과의 수뇌회담에 집착할 필요가 없다”라고 밝히고, “명백한 것은 미국이 지금의 정치적 계산법을 고집한다면 문제해결의 전망은 어두울 것이며 매우 위험할 것입니다.”라고 주장했다.⁴ 김정은 위원장의 이런 입장은 4.25 북러정상회담에서 재확인되었다.⁵

3 연설 제목은 “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여.”

4 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

5 북러정상회담 후 북한은 “우리의 비핵화 의지에는 변함이 없으며 때가 되면 비핵화를 할 것이지만 그것은 어디까지나 미국이 현재의 썸법을 바꾸고 입장을 재정립해가지고 나오는 조건 하에서만 가능하다.”고 언급했다. 『조선중앙통신』, 2019.4.30.

김 위원장의 위 시정연설 이후 북한의 많은 고위인사들은 기회가 있을 때마다 국내외에서 김 위원장의 입장을 반복하며 미국을 압박해오고 있다. 특히, 11~12월이 되면서 북한 측은 외교·군사 고위인사들을 내세워 “조선반도에서 외교의 기회가 사라지는 경우 그 책임은 전적으로 미국 측이 져야 할 것”, “비핵화는 협상 테이블에서 이미 내려졌다”(최설희 외무성 제1부상, 김성 유엔대사), “북한을 상대로 무력을 사용하는 일은 미국에 있어서 매우 끔찍한 일이 될 것”(박정천 인민군 총참모장)이라는 등 수위 높은 대미 압박을 해오고 있다.

북한은 안전보장을 정치, 군사, 경제 등 포괄적으로 미국에 요구하고 있고 그 전제로 “미국의 대북 적대시 정책의 중단”을 주장하고 있다. 북한 외무성 대변인은 10.5 스톡홀름 접촉을 언급하며 “미국이 우리 국가의 안전을 위협하고 우리 인민의 생존권과 발전권을 저해하는 대조선 적대시 정책을 완전하고도 되돌릴 수 없게 철회”⁶할 것을 주장하였다. 이때가 트럼프 행정부가 북한에 대화에 나설 것을 촉구하던 때라는 점을 감안하면 북한이 미국의 선 행동변화를 압박하며 협상력 제고를 시도했음을 알 수 있다. 북한은 12월 들어 “중대한 시험”을 두 차례 감행하면서 미국을 압박하였다. 특히, 북한은 12월 13일 22시 41~48분 서해위성발사장에서 “전략적 핵전쟁 억지력”에 기여하는 시험이 진행됐다고 밝혔다. 7분여 시간과 핵전쟁 억지력 언급은 북한의 시험이 ICBM의 추진력을 강화한 것임을 암시한다. 22일 방한한 비건 대북협상 대표를 겨냥한 것이다.

6 『조선중앙통신』, 2019.10.6.

〈제재를 지속하며 대화를 촉구하는 미국〉

한편, 미국은 북한을 향해 안전보장 문제를 정책 수단으로 활용해 왔다. 불가침 공약부터 핵공격 위협까지 그 범위도 넓다. 싱가포르 공동선언에서 “트럼프 대통령은 조선민주주의인민공화국의 안전보장을 제공하기로 약속했”고, 양국은 “새로운 관계를 수립하기로 약속”하였다. 만약, 북한이 미국이 말하는 수준으로 핵 포기를 단행하면 미국의 대북 안전보장은 다른 ‘보상책’과 함께 일종의 패키지로 제공될 수 있다. 그러나 그렇게 되기까지 수많은 난관을 거쳐야 하는데, 그 중 핵심적 이슈가 비핵화의 범위와 이행 로드맵 합의 여부이다. 미국은 비핵화를 북한의 핵 포기뿐만 아니라 운반수단과 생화학무기도 포함시키고 있다. 미국 정부와 조야에서는 북한의 완전한 비핵화 단계에 이르러서야 안전보장을 포함한 북한의 핵심 요구사항을 검토한다는 것이 주류 시각이다.

6월 30일, 트럼프와 김정은의 판문점 회동 이후 트럼프 행정부는 북한과의 대화 재개에 적극적인 태도를 보였다. 한미합동군사훈련을 낮은 수준으로 실시한 가운데 폼페이오, 비건 등 대북 협상 책임자들은 북한에 “밝은 미래”를 다시 언급하며 대화를 촉구했다. 대표적으로 비건 대북협상 대표가 9월 6일 미시건대학 강연에서 “트럼프 대통령은 향후 1년 내에 중대한 진전을 만들어내는 데에 완전히 몰두하고 있다”고 말했고, 긴장 완화가 이루어질 경우 한미연합 군사훈련이 필요 없을 것이라는 의견을 제시하기도 했다.

폼페이오 국무장관의 비건 지원 발언도 이어졌고, 무엇보다 트럼프 대통령이 북미정상회담에 대한 기대를 접지 않고 있다. 트럼프는

하노이 이후 북한이 잇달아 미사일 시험발사를 하는데도 북한에 추가 제재를 하지 않으면서 비건 특사에 대한 신뢰를 재확인하며 정상 회담 재개의 조건을 마련하려 한다는 인상을 주고 있다. 또 트럼프 행정부는 “트럼프 대통령은 새로운 북미관계와 항구적 평화체제 구축, 완전한 비핵화라는 지난해 싱가포르 정상회담 합의를 진전시키려는 의지가 분명하다”(미 국무부 대변인실, 11.11.)라고 반응했고, 이후 한미공중연합훈련 중단을 발표했다.

하노이 이후 7개월 만에 북한과 미국 측이 스톡홀름에서 만났지만 성과 없이 끝났다. 서로의 입장 차이를 확인한 이후 북미 접촉은 아직 확인되지 않고 있다. 둘은 그 책임을 상대방에게 전가하고 있다. 북한은 미국에 연내 새로운 셈법으로 나올 것을 반복해서 주장하였다. 김성 유엔 주재 북한대사는 11월 11일 유엔 총회에서 북미 관계가 진전되지 않는 것에 대해 “전적으로 미국이 저지른 정치적, 군사적 도발 때문”이라고 주장했다. 김 대사는 동시에 남북관계도 언급하며 남측을 비난했다.⁷ 그에 비해 미국은 스톡홀름 접촉을 전후로 대화 의사에 관한 한 북한보다 더 적극적인 것처럼 보였다. 국무부 부장관으로 지명된 비건 대북정책 특별대표는 한국 방문 일정 중인 12월 16일 “(미국은) 타당성 있는 단계와 유연한 조치를 통해 균형 잡힌 합의에 이를 준비가 되었다.”라고 말해 북한의 입장에 다가가려는 자세를 보였다. 그럼에도 미국은 북한의 완전한 비핵화 이전에 제재를 완화할 어떤 징후나 의사도 보이지 않고 있다. 그런 가운데 북한에서 노동당 중앙위원회 전원회의가 열렸다.

7 『동아일보』, 2019.11.13.

2. 2020년 전망

지난 12월 28~31일 열린 노동당 중앙위원회 전원회의에서 나타난 북한의 대미정책은 크게 정세 인식과 정책 방향으로 구성되어 있다. “조미 간의 교착상태는 불가피하게 장기성을 띠게 되었다”, “우리의 외부환경이 병진의 길을 걸을 때에나 경제건설에 총력을 집중하기 위한 투쟁을 벌리고 있는 지금이나 전혀 달라진 것이 없(다)”는 것이 김정을을 비롯한 북한 지도부의 정세인식이다. 김정은 위원장은 “핵 문제가 아니고라도 미국은 우리에게 또 다른 그 무엇을 표적으로 정하고 접어들 것이고 미국의 군사정치적 위협은 끝이 나지 않을 것”이라며 미국에 강한 불신을 숨기지 않았다. 김 위원장은 그동안 자신들은 “핵과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 유예 등 중대조치를 취했지만 미국은 합동군사연습과 단독제재 조치를 취했다”고 지적하고, “지켜주는 (상)대방도 없는 공약에 우리가 더 이상 일방적으로 매여 있을 근거가 없어졌다”라고 주장했다. 이는 북한이 관심을 불러일으켰던 “새로운 길”이 자력갱생+핵개발 지속+중·러와의 협력+좁힌 대미협상의 창 등으로 구성된 ‘복합 옛길’에 다른 아님을 말해준다.

둘째, 위와 같은 정세인식에 따라 김정은 정권은 “미국이 대조선 적대시 정책을 끝까지 추구한다면 조선반도 비핵화는 영원히 없을 것이라는 것”이라고 주장하고, “이제 세상은 곧 멀지 않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것”이라며 핵능력 고도화 방침을 분명히 했다. 다만, “핵 억제력 강화의 폭과 심도는 미국의 금후 대조선 립장에 따라 상향조정될 것”이라며 조건부 대미협상 의지를 남겨두었다. 여기서 조건이란 북한이 보여

은 신뢰조치에 상응하는 미국의 신뢰조치에 기반하여 싱가포르 공동 선언을 포괄적이고 균형적으로 이행하는 것을 말한다.

북한이 당 중앙위 전원회의 결정서를 통해 나타낸 입장에 대해 트럼프 행정부는 북한의 도발 불용, 상시 대비태세 확립, 대화 의사표명 등 강온 양면을 취하였다. 그렇지만 북한의 완전한 핵폐기 이전 제재 완화와 같은 유연한 입장을 보이지 않았다. 이렇게 본다면 1~2월 사이에 양측이 대화의 접점을 마련하기는 어려울 것이다.

그럼에도 북미 양측이 실무접촉에 나설 개연성은 남아 있다. 무엇보다 타 국제 갈등에 개입함으로써 한반도 상황을 관리해야 할 트럼프 행정부의 정치외교적 필요가 크다. 탈냉전 이후 미국이 군사적으로 양대전쟁에 대응할 준비는 해왔지만 실제 그럴 능력과 의지가 있는지는 별개의 문제이다. 특히, NPT체제 발효 50주년이 되는 2020년 들어 이란과 북한 등지에서 핵확산 우려를 미국이 초래한다면 트럼프의 재선 가도는 물론 미국의 국제적 위상에 큰 타격을 입을 것이다. 김정은 정권으로서도 전원회의 결정으로 8대 “당면투쟁 과제”로 제시한 경제 및 과학기술 발전을 위해서는 제재 해제에 앞서 추가 제재를 초래해서는 곤란할 것이다. 물론 북미 실무접촉이 열릴 경우에도 그것이 대타협의 길을 닦을 것인지 아니면 대결의 길로 나아갈 명분축적용인지는 가늠하기 어렵다.

상호 팽팽한 입장 대립 속에서 비핵평화 프로세스를 재개하기 위해서는 북미 양측이 각자의 기본입장에서 한 발씩 물러나 타협점을 모색해야 할 것이다. 하노이와 스톡홀름의 실패, 그와 같이 짧은 대화와 긴 불신은 외교의 유연성이 실종되고 일방적 의사 전달에 그쳤기 때문이다. 적대관계 하에서 한쪽만의 행동은 불가능하고 그런 입

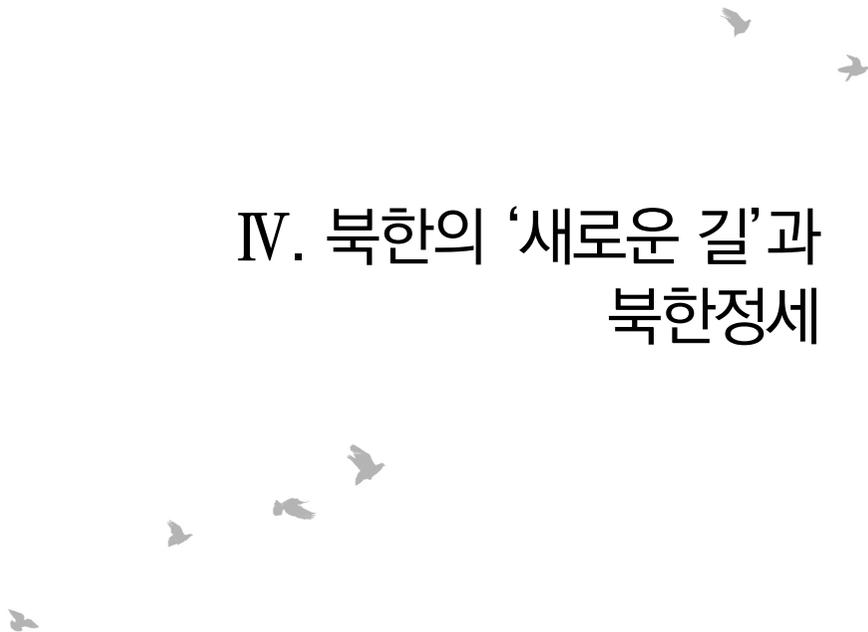
장은 문제해결 의사가 없다는 표현에 다름 아니다.

미국과 북한은 북한의 완전한 핵폐기 목표를 전제로 영변 핵시설 폐기와 같이 부분 핵폐기와 미국이 대북제재를 완화하고 비핵화의 모멘텀을 확보하는 타협이 필요하다. 그 과정에서 북한과 미국이 ‘비핵평화체제’의 최종상태와 로드맵을 작성하는 고위급 워킹그룹을 가동하는 것도 유용할 것이다. 그리고 협상과 대화 기간에는 상호 도발과 압박을 중단하고 인도적 활동과 민간교류를 실시하는 것도 유용하다. 연례 한미합동군사연습은 축소 혹은 중단을 검토할 만하다. 특히 비핵평화 협상을 촉진하는 차원에서 남북미(유엔사)는 DMZ의 평화지대화와 남북 교류협력의 군사적 보장에 협력함으로써 평화체제 수립의 길을 닦아가야 할 것이다.

한국은 북한과 미국 양측과 긴밀한 소통을 통해 비핵평화 프로세스를 추진하고 남북 합의 이행을 추진해가야 할 것이다. 물론 그 반대의 경우, 즉 북미 간 갈등이 깊어질 경우 한국은 어느 누구의 어떠한 긴장악화도 반대한다는 입장을 강력히 천명하는 한편, 대화를 이어가는 중재 역할을 수행해나가야 할 것이다. 물론 확고한 안보태세 확립은 불문가지이다.

- 서보혁 평화연구실장

IV. 북한의 ‘새로운 길’과 북한정세



1. 2019년 평가

가. 2019년 북한정세 총괄평가

2019년 북한정세는 북미협상 불확실성 속에서 밖으로 대미 배수진 및 대남 배제전략, 안으로 통치체제 강화와 자력갱생 모드의 강화로 요약할 수 있다. 북한이 취한 태도에서 크게 4가지 특징을 꼽을 수 있다.

첫째, 대미 협상 프레임의 변화다. 결정적인 분기점은 2월 말 하노이 북미정상회담이다. 2019년 3월 대응전략을 수립하는 모색기를 거쳐 4월 당 정치국 확대회의, 제7기 제4차 당 전원회의, 제14기 1차 최고인민회의를 통해 대미 협상전략을 제시했다. 4월 주요 회의와 결정을 통해 북한은 ‘안전보장’을 전면에 내세우며 ‘연말 시한’과 ‘셴법’ 변화를 요구하는 배수진을 통해 압박모드로 일관했다.

둘째, 하노이 북미정상회담 이후 급격히 강화된 대남 비난공세 및 배제전략이다. 급격한 자세 전환을 취한 것은 하노이 북미정상회담 합의 무산의 ‘충격’을 흡수하면서 보다 공세적 대응으로 대남 전략을 바꾼 결과라고 볼 수 있다.

셋째, 북미협상 불확실성과 장기화에 대응한 대내 환경정비다. 그 일환으로 김정은 위원장의 유일지도체제 및 우상화 강화, 엘리트 교체, 대내 결속 위한 선전·교양학습 강화 등을 취했다.

넷째, 대북제재 상황에서 무역 적자구조의 확대에도 불구하고 전체적인 경제동향 및 주민 생활에서 나타난 안정 추세의 유지다. 다만, 경기 반등의 모멘텀을 찾지 못한 채 예년 수준의 방어적 경제운

용을 했다고 볼 수 있다.

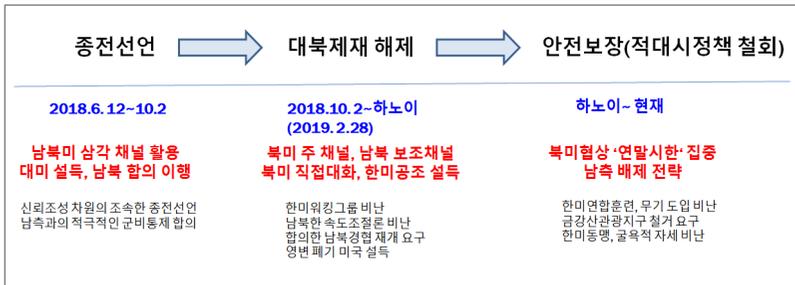
결국 2019년 북한정세는 하노이 북미정상회담을 분기점으로 일정한 변동이 있었다고 볼 수 있다. 하노이 회담의 내상, 북미협상의 불확실성에 대응한 전략 차원에서 밖으로는 강경하지만 절박한 총력전의 형태로, 안으로는 보수적인 결속담론 및 유일지도체제의 강화로 나타났다고 할 수 있다.

나. 2019년 북한정세 쟁점분야별 평가

〈대외분야: 대미 안전보장 요구의 전면화와 북미 대치 장기화 모드로의 전환〉

2019년 북한의 대미전략 특징은 하노이 북미정상회담을 기점으로 ‘안전보장’(대북적대시정책 철회)을 협상프레임으로 전면화한 것이다. 북한의 협상프레임은 ‘종전선언’ → ‘대북재제 해제’ → ‘안전보장’으로 변화돼 왔다.

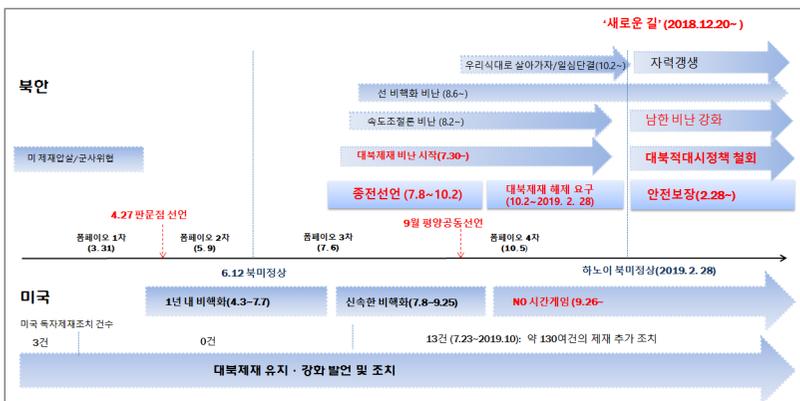
〈그림 IV-1〉 북한의 대미 협상프레임 변화



출처: 필자 작성

세 차례에 걸친 북미협상 변곡점이 있었다. 첫 번째 변곡점은 2018년 6월 12일 싱가포르 북미정상회담이다. 큰 틀에서 '비핵화 대 안전보장 제공'의 교환구도 아래 종전선언의 조속한 이행 약속, 4개항의 합의다. 두 번째 변곡점은 2018년 9월 29일 리용호 북한 외무상의 유엔 총회 연설이다. 이 연설을 통해 북한은 2018년 7월 폼페이오 미국 국무장관의 3차 방북 이후 요구해 왔던 종전선언에 대해 더 이상 연연하지 않겠다는 선언을 한다. 세 번째 변곡점은 2019년 2월 하노이 북미정상회담이다. 이 회담 이후 북한은 대북제재를 더 이상 구걸하지 않고 '안전보장'을 전면에 내세우는 전략을 취한다. 세 차례 변곡점을 통해 북미는 협상구도와 접근방법에서 큰 인식차를 보여주었고 북한은 이에 대응해 협상프레임을 변화시켜 왔다. 북한은 2019년 12월 31일 마무리된 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의를 통해 '대북적대시정책 철회'를 비핵화의 선행 조건으로 내걸면서 한층 협상의 문턱을 높였다.

〈그림 IV-2〉 북미 협상 전개와 북미 행동 조치



출처: 필자 작성

2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한은 일련의 대미·대남 비난과 요구, 행동과 조치를 통해 새로운 협상전략을 가시화해 왔다.

첫째, 향후 미국과의 대치가 장기화 될 것으로 보고 제재에 맞선 자력갱생·내부결속 모드를 강화했다. 자력갱생·자력부강, 백두산대학 등 제재에 굴하지 않고 버티는 혁명전통의 강조가 하노이 이후 늘어났고 10월 김정은 위원장의 백두산 군마 등정 이후 강화됐다.

둘째, 안전보장 프레임 전면화에 따라 한미연합훈련 중단, 한반도 무기 반입·도입·구입 중단, 여타 대북적대시정책 청산 등 한미동맹 및 남한에 대한 공세적 비난을 강화했다.

셋째, 국방공업의 주체화·현대화 실현, 자위적 국방력 강화 등을 강조하며 5~12월에 걸쳐 신형 단거리미사일, 초대형방사포, 북극성-3형(SLBM), 동창리 로켓 엔진실험 등 일련의 무기 실험을 진행했다.

넷째, 김정은 위원장은 직접 최고인민회의 시정연설을 통해 연말 시한을 제시하고 미국의 '셈법' 변화와 선행조치 이행을 요구하며, '새로운 길'에 대한 압박을 강화했다.

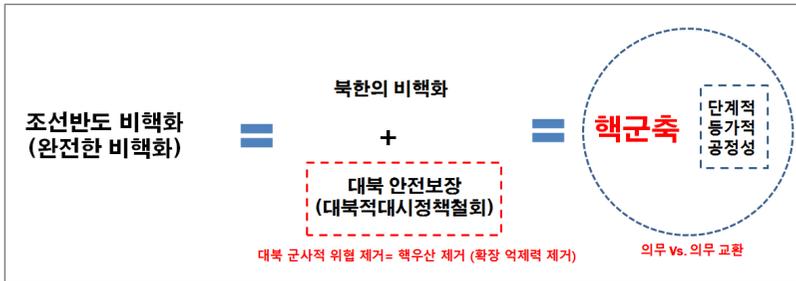
북한의 안전보장(대북적대시정책 철회) 요구 전면화 배경에는 대북제재 해제에 완강한 태도를 보이고 있는 미국에 대한 맞대응 카드 성격이 강하다. 대북제재를 더 이상 구걸하지 않겠다고 했지만, 사실상 실질적으로 북한이 가장 절실히 원하는 것은 대북제재 해제이다. 그러나 그것을 요구할수록 약점으로 인식되는 것을 차단하고 대미 협상력을 키우기 위해 '안전보장'을 전면에 내세웠다고 볼 수 있다.

북한은 '안전보장'을 협상 프레임으로 전면화하기 위한 일련의 외교적, 군사적, 담론적 조치를 취했다. 우선 북·러정상회담(4월), 북·

중정상회담(6월)을 통해 ‘안전보장’의 중요성을 환기시켰다. 물론 시진핑 중국 국가주석과 푸틴 러시아 대통령으로부터 만족할만한 북한 지지와 안전보장 메시지를 끌어내지는 못했다. 또 한미연합훈련 및 한국의 무기구입 비난, 그리고 5월 이후 단거리미사일, 초대형방사포, 북극성-3형 등의 발사실험 등을 통해 한반도에서 자신이 처한 군사적 위협 상황을 환기하는데 주력했다.

북한의 ‘비핵화 vs. 안전보장’ 등가적 교환 강조에 따라 북미협상 진전은 더욱 어려워졌다. 2018년 이후 북한이 북미, 남북 정상 간 약속한 ‘완전한 비핵화’는 ‘북한의 비핵화’로 이해돼 왔다. 그러나 ‘안전보장’을 비핵화의 상응하는 조치로 인정할 경우, 결국 ‘완전한 비핵화’는 한국에 제공되고 있는 미국의 핵 억제력(핵우산)과 북한의 비핵화를 동시에 이행하는 것이 될 수밖에 없다. ‘북한의 비핵화’와 ‘대북 안전보장’(핵우산 제거)이 교환되는 구도에서는 사실상 ‘핵군축’ 성격이 강해질 수밖에 없다.

〈그림 IV-3〉 북한의 비핵화 범주와 논리



출처: 필자 작성

그러나 북한의 포괄적인 안전보장 요구는 대미 협상전략 차원에서 음미해 볼 필요가 있다. 사실 미국이 북한의 포괄적 요구를 수용할 가능성은 높지 않을 뿐만 아니라 일부 수용하더라도 미국 내 정치적 프로세스에서 변수가 많다. 협상 전략상 북한은 미국의 대량살상무기(WMD) 폐기 요구에 대응해 북한식 단계론, 비핵화 속도조절, 비핵화 범주 등을 관철시키기 위한 카드로 ‘안전보장’을 활용하고 있다고 볼 수 있다. 이런 접근은 동북아 군비경쟁 구도, 지정학적 환경을 활용하여 자위권 차원의 안전보장이 갖는 정당성을 내세운 협상전략이라고 평가할 수 있다.

〈대남전략 분야: 북미 교착에 따른 북한의 공세적 대남 비난 및 배제전략〉

2019년 북한의 대남전략에서 두드러지는 특징은 남한 배제전략이다. 한국에 대한 북한의 냉대와 배제가 시작된 것은 하노이 북미정상회담 이후 2개월 정도가 지난 4월 말부터다. 4월 제7기 4차 당 전원회의와 제14기 1차 최고인민회의 전까지 약 1개월여 시간 동안 북한 내부적으로 하노이의 충격과 내상을 추스르고 향후 대응전략을 모색하는 과정에서 대미전략 및 대남전략의 기초를 설정했을 가능성이 있다. 이런 변화된 기초를 김정은 위원장은 이례적인 최고인민회의 ‘시정연설’을 통해 발표했다고 할 수 있다.

대남 배제전략의 배경은 우선 하노이 북미정상회담 실패에 대한 남한 책임론이다. 2018년 9.19 평양공동선언 제5조를 통해 완전한 비핵화 약속과 영변 폐기까지 합의하며 남한의 대미 설득을 기대했으나 결과적으로 이뤄지지 않은 데에 대한 불만이 깔려 있다고 볼

수 있다. 한편으로 4.27, 9.19 등 남북 정상 간 합의한 내용의 이행에 대해 한미공조, 한미워킹그룹 등에 묶여 소극적인 태도를 보였기 때문이다. 하노이 이후 북한의 대남 공세는 비자주적인 남측, 굴욕적인 한미동맹, 합의를 행동으로 옮기지 못하면서 대화만 요구하는 남측의 이중성 등에 초점이 맞춰졌다.

한편 남한 배제전략은 협상 프레임을 ‘안전보장’으로 전환하는 과정에서 의도적으로 구사하는 것으로도 볼 수 있다. 한미연합훈련, 한국의 무기 도입 및 국방계획 등을 소재로 자신의 자위적 국방력, 재래식 무기개발, 그리고 안전보장 요구의 정당성을 환기시키는 것이다. 대미협상 카드로 안전보장을 극대화하기 위해서는 의도적으로 한국의 군사적 대미 종속성, 한국의 훈련 및 무기도입이 갖는 위협을 강조할 필요가 있는 것이다. ‘안전보장’을 전면에 내세워 대미 배수진을 친 상황에서 남북 협력이나 군사의제가 논의되는 것은 대미 협상력을 떨어뜨린다고 판단했을 가능성이 있다.

〈내부 통치 분야: 북미협상 불안정성에 대응한 대내 통치체제 정비〉

2019년 북한은 내부 통치 차원에서 북미협상 교착과 결렬에 따른 대외적 불안정성을 내부적으로 추스르기 위해 대응체계 마련에 주력했다. 대외적으로 대미 공세 모드로 전환을 하며 ‘셈법’ 변화와 ‘연말시한’을 둔 대미 배수진, 대남 배제전략 강화 등을 취함에 따라 내부 결속을 다지는데 주력했다고 볼 수 있다. 강력한 지도력과 권위를 보여주는 법적·상징적 작업, 엘리트 인적 교체 가속화, 대주민 교양·선전 활동 강화 등이 두드러졌다.

우선 '포스트 선군' 및 '당-국가체제' 전환을 확고히 하면서 김정은 통치체제를 보다 안정화하는 데 주력했다. '포스트 선군' 조치 차원에서 2018년 4월 20일 제7기 3차 당중앙위원회 전원회의에서 '경제건설 총력집중'을 새로운 전략적 노선으로 채택한 이후, 2019년 헌법 개정을 통해 헌법에서 '선군' 용어를 삭제했다. 사실상 20년 이상 표방됐던 '선군정치'를 마감하는 상징적 의미를 갖는다. 군부의 정치적 위상도 조정되고 있다는 징후가 여러 곳에서 나타났다. 2019년 4월 제7기 4차 당중앙위원회 전원회의를 통해 정치국 상무위원에서 군부 인사를 배제했다. 또 정치국 위원은 7명에서 3명으로, 후보위원은 4명에서 2명으로 군부 인사를 절반으로 감소시켰다. 전반적으로 군부의 정치적 입지는 퇴조의 양상을 보였으나, 핵·미사일을 담당하는 군부 인사, 북미협상을 담당하는 관료들은 약진하는 모습을 보였다. 김정은 집권 이후 최상층 핵심 엘리트 83%가 교체되면서 김정은 위원장 시대의 충성 인사로 인적 교체가 활발하게 진행된 한 해였다.

특히 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의를 통해 대미 '장기전체제'로 당조직을 정비한 것이 눈에 띄는 대목이다. 당중앙위원회의 핵심 엘리트 진용인 전문부서 부장의 2/3가 교체됐다. 이번 인사에서 주목할 부분은 정면돌파전의 핵심 파트에 해당하는 부문의 당 인사 교체다. 정면돌파전의 핵심은 경제사업, 전략무기 개발, 정치사상인데, 담당 인물의 교체가 이뤄졌다. 당중앙위원회 정치국 위원이자 당중앙위원회 부위원장으로 선출된 3인방으로 내각 부총리 출신 김덕훈, 당 군수공업부 제1부부장 출신 리병철, 당 근로단체부 부장 출신 리일환의 입지 강화다. 당 군수공업 중심의 전략무기, 내각 주도 자력갱생, 조직 사상

상업 및 주민 통제 등과 관련한 인물 정비라고 할 수 있다.

둘째, 김정은 유일지배체제 강화와 우상화 작업이 두드러졌다. 4월 개최한 제7기 제4차 당중앙위원회 전원회의에서 김정은은 처음으로 주석단에서 단독으로 회의를 주재하는 모습을 보였다. 2019년 4월 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 최룡해 상임위원장은 김정은 위원장을 “우리시대 국가건설에서 나서는 이론 실천적 문제들에 완벽한 해답”을 주었다고 칭송해, 사상이론가, 국가발전전략의 설계자로 김 위원장을 우상화하기도 했다. 한편 최고인민회의 제14기 제2차 회의(8.29.)에서 헌법 개정을 통해 국무위원장의 임무와 권한을 실질적인 국가수반에 맞게 조정했다. 백두산 백마 등정 보도(10월 19일, 12월 4일)를 통해 백두혈통의 계승자라는 이미지 부각에 주력했다.

셋째, 내부 결속과 통제를 강화하는 차원의 담론과 선전·교양을 강화한 점 역시 두드러진 특징이다. 북미 교착 및 대치, 대북제재의 장기 지속에 따른 민심 동요를 막기 위한 담론 강화가 두드러졌다. 3대 제일주의(국가제일주의, 인민제일주의, 자강력제일주의), 사회주의문명국론, 5대 교양(위대성 교양, 김정일애국주의 교양, 신념교양, 반체제급교양, 도덕교양), 자력갱생·자력부강·자력번영 등을 강조했다. 감시통제도 강화했다. 국경지역 단속은 물론 국가안전보위성과 비사회주의 검열조가 외부 영상물 시청·청취, 중국과 휴대전화 통화, 비사회주의적 현상 등에 대한 감시와 단속을 강화했다.

〈대북제재와 경제동향 분야: 주민생활 안정세 유지 속 무역 적자구조 확대〉

2019년 북한은 국산화와 과학기술 중시 정책을 지속해서 추진하

면서, 제재와 무관한 관광부문에 돌파구를 찾으려 한 것으로 보인다. 하지만 강력한 대북제재가 시행되고 있는 상황에서 경기 반등의 모멘텀을 찾는 일은 쉽지 않았던 것으로 보인다. 다른 한편으로 북중 관계가 개선됨에 따라 중국의 대북제재 이행이 다소 느슨해졌다는 평가도 나오고 있는데, 이것은 북한경제가 다소 숨통을 트는 데에는 도움이 되겠으나, 제재의 충격을 무력화시키는 수준의 영향은 미치지 못하고 있을 것으로 판단된다.

이러한 가운데 2019년 북한의 경제성장률은 연속해서 마이너스 성장률을 기록한 지난 2년에 비해서는 다소 양호할 것으로 예상된다. 그러나 이는 2년 연속 마이너스 성장, 특히 2년간의 수출 급감에 따른 기저효과로 인한 것이지, 2019년에 북한이 경제위축에서 벗어날 수 있는 반등의 계기를 마련한 결과로 보기는 어렵다.

이처럼 경제위축이 지속되고 있지만, 북한 주민의 생활수준이 급격히 악화되지는 않은 것으로 보인다. 우선 쌀가격과 환율이 지속적으로 안정세를 보이는 등, 경제의 불안정성이 증대되는 양상이 관찰되지 않고 있다. 소비재 수입품목을 분석해 보면, 제재와 관련된 가전제품을 제외하고는 수입이 예년 수준으로 이루어지고 있는데, 북한 내 경공업 생산 역량도 강화된 만큼, 소비재 공급 상 큰 문제는 없어 보인다. 북한의 식량 공급과 관련해서도 올해 상반기에는 국제기구를 중심으로 우려의 목소리가 있기도 했지만, 식량 사정이 악화되었다는 징후는 뚜렷이 관측되지 않고 있다.

강력한 제재 하에서도 북한경제가 그럭저럭 버티며 심각한 위기에 직면하지 않고 있는 요인 중 하나는 제재 품목을 제외하고는 수입이 정상적으로 이루어지고 있다는 점을 들 수 있다. 북한은 제재로 인해

원유 및 정제유 수입에 제한을 받고 있으며, 철강 등 금속류와 산업용 기계류, 운송수단은 수입하지 못하고 있는데, 이들 품목은 주로 건설, 설비투자 등과 관련되어 있어 수입 금지의 영향이 단기보다는 중장기에 크게 나타난다. 반면 이러한 제재 대상 이외의 품목은 수입이 예년 수준으로 이루어지고 있는데,⁸ 이에 따라 생산과 소비 측면에서 제재의 직접적 영향은 확연히 드러나지 않고 있다.

문제는 수출이 급감한 상황에서 수입 규모를 유지하려 하다보니 무역적자 규모가 커졌다는 점이다. 그리고 제재가 지속되어 무역적자가 누적될 경우, 일정 시점 이후에는 제재와 무관한 품목의 수입 감소도 불가피해질 것으로 보이며, 이렇게 되면 제재로 인한 타격이 보다 명확하게 나타날 수 있다. 그렇다면 북한이 현재와 같은 수준의 무역적자 상황을 얼마나 버틸 수 있느냐가 관건인데, 북한 외화보유고에 대한 선행연구에 근거해 보건대, 2020년에는 심각한 상황에 직면할 가능성은 크지 않다고 판단된다.

2. 2020년 전망

가. 제7기 5차 당 전원회의 통한 '새로운 길' 초기 윤곽 가시화

북한은 4일간(12.28.~12.31.)의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의(이하 전원회의)를 개최했다. 이번 전원회의에서는 (1) 조성된 대내외형세하에서 우리의 당면한 투쟁방향, (2) 조직문제, (3) 당중

⁸ 홍제환, “북중무역통계로 본 대북제재하 북한경제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 8월호 (2019), pp. 7~10.

양위 구호집 수정보충, (4) 당 창건 75돌 기념 등 총 4개의 의정(의제)이 상정되었다. 첫 번째 의정인 당면한 투쟁방향과 관련 총 8개의 결정문이 채택되었다. 이번 제7기 5차 당 전원회의 결정은 (1) 북미 교착상태의 장기성 속에서 양보 없는 '정면돌파', (2) 새로운 전략무기 개발 지속, (3) 자력갱생·경제사업 정비 등으로 요약된다.

우선 김정은 위원장이 공언했던 '새로운 길'의 초기 윤곽이 드러났다고 평가할 수 있다. 직접적인 도발 예고나 핵실험·ICBM 모라토리엄 파기 선언, 북미 대화 중단 선언과 같은 우려했던 '레드라인'은 넘지 않았다. '충격적 실제행동', '(새로운) 전략무기' 개발 지속 등을 언급했지만, 일정한 모호성을 유지해 압박 수위를 조절했다. 정책적 운신의 공간을 확보하려는 신중함을 일단 보였다고 평가할 수 있다. 또 향후 북미관계를 '교착상태의 장기성'으로 표현하며, 향후 미국의 대북 입장에 따라 협상 재개의 문은 열어뒀다. 대미전략의 승부 카드로 크게 '시간(장기전)', 전략무기 개발, 선 적대시정책 철회 요구 등을 내세웠다.

이번 전원회의를 통해 직접적으로 핵·미사일 활동을 재개하겠다는 선언이 나오지 않은 것은 2018년 제7기 3차 당 전원회의 결정을 통해 '경제·핵무력 병진노선'의 관철, '핵무기병기화 완결 검증'을 알린 바 있기 때문이다. 이를 반복하고 개발 '재개'를 결정하는 것은 대내적으로도 명분이 서지 않을 뿐만 아니라, 향후 북미 대화의 선택지를 좁힐 수 있다. 또 4차례에 걸친 북중정상회담을 통해 시진핑 국가주석과 '비핵화'를 약속한 바 있고, 중국의 한반도 3대 정책 중 하나인 '비핵화'를 사전 협의 없이 일방적으로 파기하기는 쉽지 않을 것이다.

드러난 '새로운 길'의 초기 윤곽은 미국에게 일방적으로 양보하지

않으면서 대북제재를 버티는 자력갱생과 미국을 일정하게 압박하는 (핵)억제력 강화의 길이다. 억제력의 폭과 강도, 비핵화의 여부, 북미 '공약'의 파기 여부는 미국의 대북 입장과 적대시정책 철회 여부에 따라 조정하겠다는 입장이다. 일단 대화의 문은 열어놓았다는 점에서 닫힌 '길'은 아니다. 미국을 직접 자극하여 리스크를 높이지 않으면서 향후 정책적 운신의 폭을 최대한 확보하려는 고민의 흔적이 읽혀진다. 미국 대선 판세의 불확실성, 트럼프 대통령의 정치적 상황, 향후 미국의 대북한 메시지, 중국·러시아의 '중재' 목소리 등 향후 추이를 보아가며 수위를 조절해 가겠다는 의도로 보인다. '전략무기' 공개 가능성과 실제 현시 수준이 향후 압박과 정세를 주도하는 핵심 지렛대 역할을 할 것으로 보인다. 따라서 이번 전원회의에서 제시된 길은 이미 정해진 하나의 길이라기보다는 향후 1년간의 불확실성에 대응한 '과도적'이고 '가변적'인 성격의 길로 보인다.

둘째, 관심사항이었던 '핵무기(핵무력)'에 대한 직접 언급은 없었지만, 장기적 안전이 담보되기 전까지 '(새로운) 전략무기'의 지속적 개발 의사를 피력한 것이다. '새로운 전략무기'는 미국을 압박하는 핵심 '카드'로 보인다. 경제의 자력강화가 제재에 대응한 대내용 카드라면, 전략무기 개발은 대미 압박용 카드라고 할 수 있다.

'전략무기'의 북한식 정의를 모호하게 처리한 점은 미국의 반응과 정세에 따라 대응 수위를 높이기 위한 차원의 모호성으로 볼 수 있다. 핵·미사일 활동 중단 등 기존 약속의 흔들기, 건군절(2.8.) 및 김일성 생일(4.15.) 등 정치행사에서의 신종 전략무기 공개, 한미연합훈련 시즈 대응 무기 발사, 인공위성발사, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 실험, 다탄두미사일(MIRV) 개발 노출, 번개-6호(북한판

S-400) 실험발사 등 정세와 국면에 따라 압박용으로 전략무기를 현시(display)할 가능성이 있다. 다만, 중국과 러시아를 의식해 현시 수준을 조절할 가능성은 있다.

① 북극성-3형(SLBM) 개선 과정 공개

워낙 전략적으로 중요한 무기이기 때문에 공개하는 방식에 따라 미국의 대북정책, 유엔 안보리의 반응에도 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 의장을 갖춘 잠수함을 공개한 바 있기 때문에 이번에는 진수된 형태의 잠수함 공개, 북극성-3형의 수중 발사 장면을 공개할 가능성이 있다.

② 대공미사일 실험공개

북한이 공개 실험한 바 있는 ‘번개-5’(북한판 S-300)이나 ‘번개-6’호(북한판 S-400)와 같은 대공미사일체계를 공개할 수 있다. S-300, S-400은 러시아 대공미사일체계로 소위 러시아판 미사일 방어무기(MD)로 미국의 PAC-3, 사드보다 월등한 능력을 갖고 있는 것으로 평가되는 무기다. 특히 S-400의 경우, 터키가 러시아로부터 구입/도입하는 것 때문에 미국이 경제제재를 가할 만큼 민감하게 반응하는 무기다. 이런 문제적 무기를 북한이 공개하거나 개발하는 모습을 통해 미국을 압박할 수 있다.

③ 다탄두각개진입탄도미사일(MIRV)

중거리급(1,500~2,500km)의 다탄두탄도미사일(MIRV)을 실험하는 것도 예상해 볼 수 있다. MIRV는 SLBM과 함께 핵전력에서

궁극의 형태라고 할 수 있다. 사실상 상대의 미사일방어를 무력화하면서 가장 위력적으로 미사일 능력을 과시하는 수단이라고 할 수 있다. 북한이 MIRV를 개발할 가능성은 이란 커넥션 때문이다. 2017년 9월 이란 정부가 2,000km 다탄두미사일 ‘호람샤르’의 실험·성공했다고 발표한 바 있는데, 이 미사일은 북한의 무수단 미사일을 기반으로 개발한 것으로 추정하고 있다. 따라서 기존의 북한-이란 미사일 커넥션에서 본다면 북한의 개발 가능성이 있다고 볼 수 있다.

2020년은 경제의 ‘장기전체제’로의 전환, 자력강화를 위해 큰 틀에서 사업방식을 바로잡는 조치들이 가시화될 것으로 보인다. 지난해 정세전환 이후 내각의 역할 강화를 주문해 왔으나, 경제사업에서의 당과 행정의 오랜 갈등구조, 경제난 이후 특권경제의 구조화, 짧은 기간 과도하게 펼쳐놓은 국책건설사업 등이 변화하는 경제 현실과 충돌하는 데서 나타나는 난맥상을 반영하고 있다고 할 수 있다.

그러나 기존 경제개혁의 후퇴나 중단으로 가긴 힘들어 보인다. 국가 통제 역량을 끌어올리는 노력도 있겠지만, 국가와 시장의 연계를 보다 효율적으로 국가가 관리하기 위한 조치들이 두드러질 가능성이 있다. 가령 이번 제7기 제5차 전원회의에서 강조했던 내용들을 보면 대체로 통제와 효율의 균형에 방점이 찍혀 있다. 예를 들어 국가사업 체계, 사회주의 상업의 복원은 “국가의 이익과 인민의 편리를 다 같이 보장”해야 한다는 측면에서 과도한 시장화 전제의 필요성, 재정 수입 확대 측면도 있지만, 둘 사이의 ‘균형’을 강조했다라는 점에서 연계를 보다 효율화하는 쪽에 무게를 두고 있다. 또 “새 기술, 새 제품 개발 경쟁”을 위한 절차·제도의 정비도 제품의 질을 제고해 시장 수요에 부응한다는 측면으로 읽을 수 있다. 전문건설 역량 강화도 늘어

난 민간 건설수요에 맞춘 측면이 있고 사회주의기업책임관리제의 현실성 있는 실시도 기업경영의 효율화·분권화 측면에서 시장과의 연계를 강화하는 측면을 갖는다.

한편 주목할 부분은 경제 발전 10대 전망목표 추진을 계획하고 있다는 대목인데, 올해 종료되는 국가경제발전 5개년 전략에 이은 새로운 경제발전 목표로 보인다. 둘 사이의 관계가 불분명하긴 하지만, 1993년 이후 당국 차원의 전망목표가 수립된 것은 처음이란 점에서 그 실체에 주목해 볼 필요가 있다. 향후 5개년 전략을 대체하여 경제 목표로 강조될 것으로 보인다.

나. 옵션·조치를 추가하는 단계적 진화 방식의 '새로운 길' 윤곽 제시

'새로운 길'의 방향과 성격은 2019년 10, 11월 두 차례의 김정은 위원장 백두산 군마 등정을 통해 보여줬다고 볼 수 있다. 이 백두산 군마 등정 통해 북한 매체들은 '조선혁명의 책원지', '신념의 강행군', '원수들과의 첨예한 대결전에서 사소한 양보나 후퇴는 곧 자멸의 길', '위대한 사색', '새 웅대한 작전', '웅대한 구상', '새로운 계획들' 등을 언급했다(『노동신문』, 10월 16일자, 10월 17일자). 백두산은 '항일'(김일성), '반미'(김정일) 전통의 상징적 장소란 점, 과거 항일 무장투쟁 당시 '고난의 행군'(1938~1939년) 역사가 어린 장소다. 따라서 김정은 위원장은 백두산 등정과 백두산 전통을 통해 '새로운 길'의 성격을 설정했다고 볼 수 있다. '새로운 길'은 '항미', '반미', '자력갱생·자력부강'을 기본 방향으로 삼을 가능성이 높다.

일단 초기에 드러난 '새로운 길'은 과도적 성격이 짙어 보인다. 당

장 계획된 일정에 따라 기계적으로 계획을 집행하는 정해진 길이 아닐 가능성이 높다. 미국의 태도, 주변 정세, 한국의 역할 등 상황에 대응하며 준비한 옵션과 아이템을 추가, 변형, 가감하는 방식일 가능성이 있다. 김 위원장은 제7기 제5차 당 전원회의에서 ‘미국의 대조선 입장’ 변화에 따라 대응할 것임을 시사했다. 이런 태도는 그만큼 향후 1년간 정세의 불확실성이 크다는 판단 때문으로 보인다. 미국 국내외 정치상황, 중·러와의 협력, 중국의 중재 역할, 한국의 총선과 남북관계 개선 노력 등이 주요 변수다.

우선 올 1~2월이 중대 고비가 될 것으로 보인다. 도널드 트럼프 미국 대통령의 상원 탄핵심판, 미국 국무부 대북협상 진용의 정비, 2월 아이오와 코커스를 시작으로 한 미국 재선 레이스 등이 변수다. 그러나 상황은 만만치 않다. 트럼프 대통령이 이란 공격과 긴장을 선택하면서 중동 문제가 급부상했다. 중동이 대미 결사항전에 나설 모양새다. 북미 협상이 뒷전으로 밀릴 가능성이 높아졌다. 트럼프 대통령의 재선 가능성도 불확실하다. 탄핵이 봉합돼도 상처가 남을 수밖에 없고 대외정책 성과도 도드라지지 않는 상황이다. 소리는 요란했지만 생채기만 남긴 미중 무역전쟁, 얻은 게 많지 않은 모양새다. 국제경제만 안 좋게 했다는 비난 일색이다. 북대서양조약기구(NATO) 유럽 정상들과의 결끄러운 갈등도 미국의 리더십에서 보면 ‘과실’이다. 가장 큰 변수는 언제, 누가 민주당 대통령 후보가 되느냐다. 이 후보가 누구냐에 따라 트럼프 대통령의 재선 가도에 큰 영향을 미칠 수 있다.

(1) 북미 대화 지속 및 타협의 길

첫 번째 가능성은 북미대화 지속 및 타협의 길이다. 연초 1~2월 중 북미협상이 극적으로 재개돼 어려움 속에서도 합의가 이뤄지는 길이다. 다만, 합의 수준에서는 크게 두 가지 가능성이 있다. 하나는 핵 동결 수준의 일차적인 부분적(단계적) 합의 후 이후 단계는 협상을 통해 지속적으로 합의해 가는 방식이다. 다른 하나는 포괄적인 비핵화와 포괄적인 안전보장의 약속이 합의되고 일정한 기술적 단계에 따라 이행이 되는 방식이다. 두 방식 모두 2020년 상반기 실무협상이 재개되고 부분적 또는 포괄적 합의 후 북미정상회담을 통해 합의 공표하는 방식이 될 수 있다. 대북제재는 비핵화 일정 시점부터 단계적으로 부분 해제하는 방식이나 초기 일부 제재 유예 등으로 타협점을 찾는 시나리오다. 북미협상 진전에 따라 남북관계도 일정 수준 활기를 띠며 다시 재개되는 상황 또는 여전히 남북관계에 대해서는 냉랭한 긴장도를 유지하는 상황 둘 다 가능하다.

북한 내부적으로 북미 대화 지속과 협상 타결에 대한 명분과 타결 내용에 대한 정당화 작업들이 이뤄질 것으로 보인다. 협상 타결 시 김정은 위원장의 백두산 구상과 웅대한 전략의 결과라는 이상화와 성과로 포장하는 선전 작업들이 대대적으로 이뤄질 가능성이 높다. 안전보장 제공 합의가 있다면, 협상에서 북한이 승리했고 미국이 양보를 했다는 선전, 비핵화에 대해서는 세계 평화에 대한 기여, 한반도 평화에 대한 담대한 결정 등 다양한 선전 작업들이 이뤄질 것으로 보인다. 한편 내부의 안전보장 우려에 대응한 자위적 국방력 강화를 위한 모종의 정책담론과 계획이 나올 수도 있다.

경제 관련해서는 북미 대화가 지속되는 상황, 제재가 본격적으로 풀리는 국면까지는 북한 당국이 현재와 같이 경제위축을 최소화하는 전략을 그대로 유지할 가능성이 높다. 현재 외환보유고 상황이 심각한 수준은 아니기에, 북미 간 협상이 이루어지고 합의가 기대되는 상황에서는 전략을 수정할 유인이 크지 않다. 협상 결과 북미 간에 합의가 이루어진다면 연내에 대북제재가 일부 완화될 가능성도 있다. 제재 완화가 어떠한 수준에서 이루어지느냐에 따라 차이가 있긴 하겠지만, 제재가 전방위적으로 이루어지고 있는 만큼 일부 제재가 풀리더라도 2020년 경제 상황이 급격히 개선되기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 제재 해제 국면을 고려해 새로운 경제정책과 구상을 내놓으며 주민들에게 희망적 미래 비전 제시에 주력할 수 있다.

(2) 그럭저럭 버티며 협상의 시간과 기회를 노리는 길

두 번째 가능성은 ‘새로운 길’의 초기 모습이 지속되는 상황이다. ‘그럭저럭 버티는 길’로 요약할 수 있다. 북미협상을 중단한 채, 남북 관계의 끈은 어느 정도 유지하면서 대남 공세 수위는 유지하는 길이다. 중요한 것은 핵·미사일(중거리 이상급) 실험의 중단은 유지해서 대북제재 수위를 높이지 않으며 버티는 전략이다. 다만 자위적 국방력 차원의 단거리급, 전술급 무기개발은 지속함으로써 재래식 전략의 열세를 만회하는 전략은 지속한다. 중장기적으로 북미협상 공간을 열어두는 ‘기다림’의 길이라고 할 수 있다. 무리한 미국의 요구를 당장 수용하느니 협상을 중단하고 장기적으로 자신의 입장을 관철하기 위한 길이다. 이 과정에서 중국·러시아와 일정 수준의 경제 교류, 현 대북제재 체제에서 그럭저럭 버틸 수 있는 경제협력을 하는

것이다. 대남전략은 남북관계의 끈은 유지한 채 과감한 남북합의 및 군사합의 이행을 요구하며 압박을 하고, 자위권 차원 단거리급 실험·배치 일상화, SLBM 개발의 지속, 추가적인 군비통제 합의 등을 요구하는 길이다.

이 길로 갈 경우 북한정치는 예년에 비해 큰 변화가 일어날 것으로 보이지 않는다. 북한정권은 대북제재 상황에서 민심이반을 막고 인민들의 지지를 유지하는데 주력할 것이다. 2020년 국가경제발전 5개년 전략 성과 및 내부동요 차단에 집중될 것이다. 당 창건 75주년을 부각하면서 김일성-김정일주의를 선전하면서 김정은을 중심으로 한 전체 인민들의 정치사상적 단결을 요구할 것이다. 대북제재 상황에서 민심이반이 일어나지 않도록 인민들에게 북한체제에 대한 애국심과 자부심을 고취하면서 자력갱생 혁명정신을 요구할 것이다. 당·국가기관에는 애민주의를 강조하면서 인민의 지지를 파괴하는 세도·관료주의·부정부패와의 투쟁을 요구할 것이다. 사회통제에도 만전을 기할 것이다. 탈북자 단속이 강화되고, 비사회주의적 현상과 외부 정보유입을 막기 위한 비사 그루빠 활동이 지속될 것이다. 통치연합은 큰 변화가 예상되지 않는다. 그러나 통치엘리트들의 지지를 유지하기 위해서는 대북제재 환경에서 통치자금 확보를 다각도로 모색할 것이다. 한국에게는 '자주적 대북정책'을 요구하며 공세를 높이는 한편 한국의 독자적 대북 레버리지 수준에 따라 협력적 남북관계 조성 가능성도 존재한다.

경제부문에서는 북미 협상이 중단되고 장기화될 조짐을 보인다면, 북한 당국도 이에 대비해 경제 운용 방식에 다소 변화를 줄 가능성이 있다. 이 경우 제재가 장기화될 가능성도 배제할 수 없게 되므로,

외환보유고의 안정적 관리에 보다 신경을 쓰게 될 것이며, 따라서 무역적자 규모를 줄이려 할 것으로 보인다. 그런데 수출의 빠른 증가를 기대하기는 어려운 상황인 만큼, 제재 외 품목의 수입을 일정 수준 줄여나갈 가능성이 높다. 그리고 이는 북한 경제 상황이 더 악화되는 결과로 이어질 수 있다. 이에 따라 외화수입을 늘리고, 경기 상황을 개선하기 위해 중국 관광객 유치에 보다 적극적으로 나설 것으로 예상된다.

(3) 중·러의 군사적 연대에 편승한 '핵보유 상태의 장기화'

세 번째 가능성은 초기 '새로운 길'에서 중·러 연대 쪽으로 보다 가깝게 이동하는 것이다. 요약하면 중·러의 군사적 연대에 편승한 '핵보유 상태의 장기화'다. 북미협상 종단을 장기화하는 모드이자, 남북관계를 차단하고 대남 비난 공세를 강화하면서 남북관계의 긴장도를 높이는 방식이다. 이 길 역시 핵·미사일(중거리 이상급) 실험의 종단 상태를 유지하는 것을 기본으로 한다. 자극적인 핵·미사일 실험·발사는 하지 않으나 대미, 대남 비난 기조 강화, 자위적 국방력 차원의 무기 개발을 지속한다. 중국과 러시아와의 군사적 연대 구도에 느슨하게 또는 적극적으로 편승하여 합동군사연습에 참여하는 방식이다. 군사적 연대에 편승하는 것과 함께 일정 수준의 중국·러시아와의 경제협력도 가동하는 방식이다. 미국의 전략적 태도 변화나 정세변화가 없는 한 장기간 핵보유 상태를 기정사실화하며 일정한 한반도 긴장 속에서 공존하는 체제이다. 중국 및 러시아와의 연대 강화를 위해 남북관계를 모호하게 유지하기보다는 선명하게 냉대하는 전략을 취할 수 있다. 이 경우 남북한 군사합의를 무력화하는 시도를

할 가능성이 높다.

이 길로 갈 경우 내부 정치 차원에서는 보다 보수적인 전략, 군부의 위상을 다시 전략적으로 높이는 조정을 할 가능성이 있다. 한편 중국 및 러시아와의 당 대 당, 국가 대 국가 외교 강화, 군사협력을 위한 군사외교 엘리트 신임 현상이 나타날 가능성이 있다. 통치담론 차원에서도 기존 김정은 위원장 우상화와 함께 ‘전략적 지위’와 ‘전략국가’ 위상에 대한 보다 업그레이드 된 버전이 나올 수 있다. 이 시나리오에서 북한의 경제 전략은 위의 두 번째 시나리오와 유사한 변화를 보일 것으로 예상된다. 다만 차이가 있다면 위의 시나리오에 비해 제재가 장기화될 가능성이 더 높아지는 만큼, 안정적인 외환보유고 관리의 중요성이 보다 커진다는 점이다. 따라서 제재 외 품목의 수입을 더욱 줄여나갈 가능성이 높으며, 이는 북한 경제위축을 보다 심화시키는 요인으로 작용, 북한 주민들이 제재의 영향을 직접적으로 체감하게 될 수도 있을 것으로 보인다. 그리고 경제 상황 악화가 심화될 경우에는 경제의 효율성을 높이기 위한 추가적인 개혁 조치 등도 추진될 가능성이 있다.

대남전략 차원에서는 북미협상 파국 및 북한의 대내 총결집 필요, 트럼프의 재선 국면에 대한 공세적 활용(대외위기를 통해 대내 안정 요구 증대) 필요가 맞물려, 2017년과 같은 북미 간 정치군사적 대결이 펼쳐지는 상황에서 북한이 ‘준전시상황 선포’와 전쟁불사 행보도 가능하다. 그러나 기본적으로 ‘중국과 러시아와의 도발 가이드라인 합의 하’에서 미국에 대한 언어적 공세 수준 이상으로 가진 않을 것으로 보인다.

(4) 중·러와의 정치기술적 협력을 통해 대안적 비핵화의 길

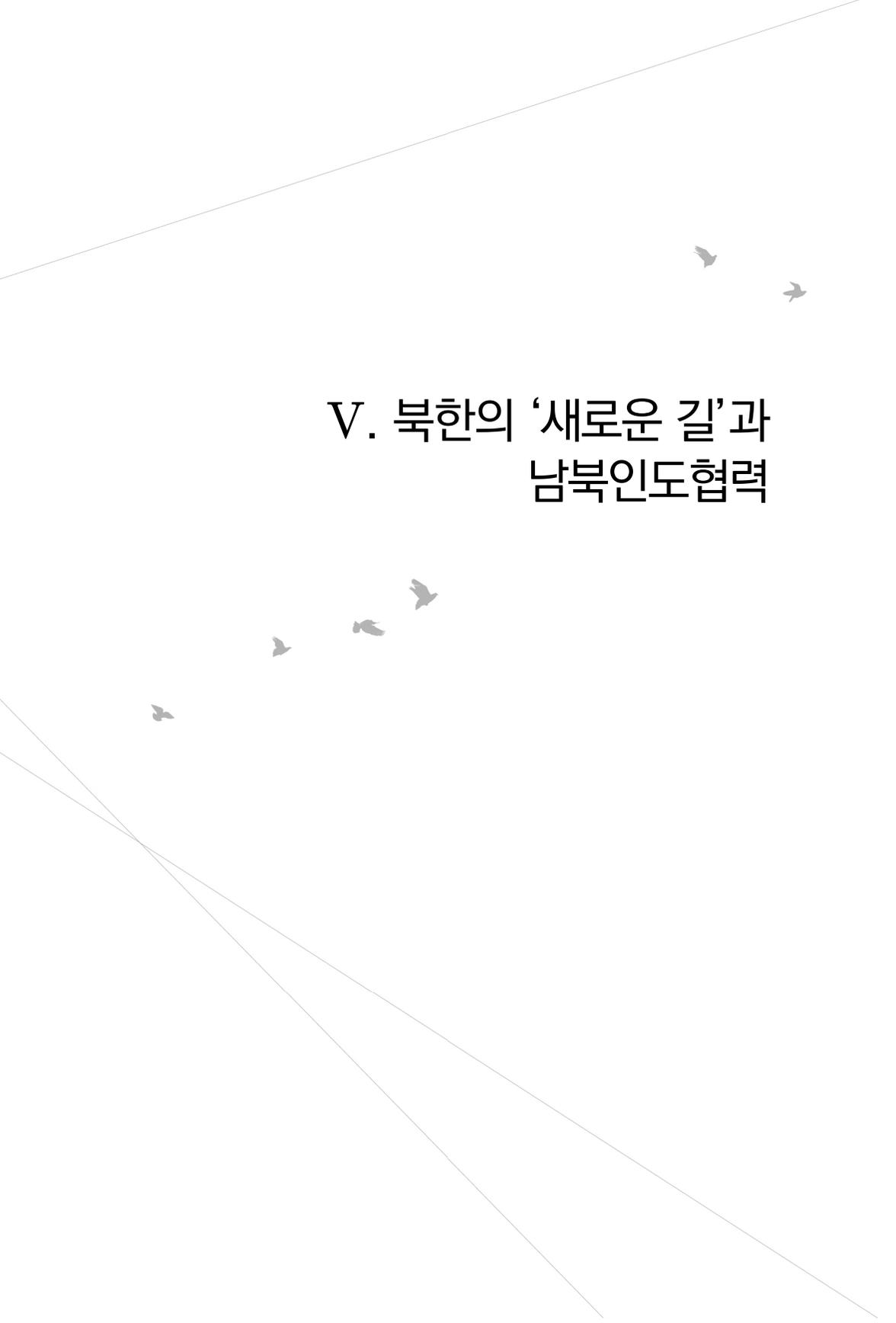
안전보장과 제재 해제 없는 미국의 일방적 비핵화 협상을 끝내는 것이다. 대신 북한이 원하는 페이스와 방법으로 비핵화를 실천하는 것이다. 국제검증을 위해 중국·러시아와 정치·기술적 협력을 하는 것이다. 물론 ‘비핵화 범주’는 한·미의 완전한 비핵화 범주와 다를 수 있다. 가령 과거 이미 보유한 핵무기는 모호성을 유지하고 현재의 핵능력을 부분적으로 제거(영변 등 핵물질 생산시설)하는 데 머물 수 있다. 사실상 핵보유 및 핵능력을 가진 상태에서 ‘제한적 비핵화’로 가는 길이다.

그러나 어떠한 비핵화의 구체적 결과가 실물 형태로 구체화된다면, 유엔 안보리의 대북제재 명분도 증장기적으로 보면 약화될 수 있다. 북미협상을 통한 비핵화의 어려움과 피로감, 제한적지만 비핵화 결과가 가시화된다면 비핵화 ‘현실론’이 힘을 얻을 수 있다. 이 과정에서 중국과 러시아의 한반도 문제에서의 레버리지, 유엔 안보리에서의 목소리도 높아질 수 있다. 중국과 러시아와의 경제협력 공간도 일정 수준 열릴 수 있다. 여기서 중요한 건, 비핵화가 ‘제한적’이기 때문에 과거 핵을 보유한 상태란 점이다. 북한 입장에서선 중국의 핵우산에 들어가는 안보 종속을 피하는 ‘제한선’이기도 하다.

미중 전략경쟁, 동북아 군비경쟁, 최근 중국과 러시아의 긴밀한 군사협력 분위기 등 조성된 지정학적 구도는 대안적 비핵화의 좋은 환경, 절호의 기회를 제공하고 있다. 북한 입장에서 이 길은 핵 포기에 따른 안보 위협의 두려움을 일정 부분 떨쳐 버릴 수 있다. 실제로 가지 않더라도 그런 가능성 자체로, 미국을 압박할 수 있다. 물론 이로 인해 ‘대안적 비핵화’의 구상과 시도가 이후 북미협상을 통한 비핵화

로 연결될 수도 있다. 또 대안적 비핵화는 역내 다자적 안보레짐을 통해서도 가능하다.

- 홍 민 북한연구실장
박영자 북한연구실 연구위원
오경섭 북한연구실 연구위원
홍제환 북한연구실 연구위원



V. 북한의 ‘새로운 길’과
남북인도협력

아래에서는 2019년 남북인도협력 현황을 분야별로 분석·평가하고 이어 2020년 전망과 과제를 살펴본다. 이 글에서 남북인도협력은 인권 및 인도주의, 사회문화교류협력을 범위로 한다. 사회문화교류협력은 체육, 관광, 지방자치단체 교류협력과 DMZ 평화지대화를 중심으로 살펴본다.

1. 2019년 평가

가. 총괄: 교착상태의 남북인도협력

2018년 판문점선언 및 평양공동선언으로 2019년 남북교류는 활성화될 것으로 기대되었다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담의 합의 결렬로 비핵평화 프로세스가 진전되지 못하면서 남북인도협력은 큰 성과를 거두지 못한 채 교착상태에서 벗어나지 못하였다. 한국 정부는 유엔 세계식량계획(World Food Programme: WFP)과 식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)가 공동조사해 2019년 5월 발표한 『FAO/WFP 공동 긴급 식량안보 평가』 보고서를 기반으로 WFP를 통해 북한에 식량지원을 하려 하였으나 북한은 한미군사연습을 이유로 쌀 수령을 거부하였다. 또한 한국 정부는 보건의료 분야의 협력을 위해 타미플루 지원을 추진하였으나, 대북제재에 따른 미국과 협의 지체로 실행되지 못하였다. 5월 이후 아프리카돼지열병(African Swine Fever: ASF) 발생상황 공유와 확산방지를 위해 북한 측에 수차례 방역협력 공조를 타진하였으나 성과를 거두지 못하였다. 아울러 북한 김정은 국무위원장은

2019년 10월 금강산관광지구 내 남측시설이 낙후하였다며 한국 당국과의 협의를 거쳐 철거하라는 지시를 내렸으며, 지방자치단체 교류협력도 정체 국면을 벗어나지 못하였다.

이런 가운데 북한은 인권 및 인도협력 분야에 있어 제한적 내지 부분적으로 수용하는 모습을 보이기도 하였다. 이는 북한이 이 문제들에 있어 관심을 보이고 있다는 점을 보여주는 것으로 2020년에도 이 분야를 중심으로 남북협력을 지속해야 함을 시사한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 첫째, 북한은 북한주민의 결핵 진단 및 치료체계 강화를 추진하고 있는 유진벨 재단의 방북을 두 차례 허용하였다. 둘째, 북한은 2019년 진행된 제3차 국가별정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 권고사항 중 이산가족 문제 해결을 위한 한국 정부와의 협력에 대한 권고를 수용하였다. 셋째, 인권 문제와 관련하여 북한은 제3차 UPR 수검을 위해 제출한 국가보고서에서 취약계층의 인권증진을 위한 북한 당국의 노력을 강조하고, 건강권 및 교육권 등 사회권 증진을 위한 계획을 소개하였다. 그리고 사회권 보장 및 취약계층의 인권 보호와 관련한 유엔 회원국들의 권고를 수용하였다.

국제사회에서는 한반도 평화체제 논의에 따라 평화와 인권, 개발을 통합적으로 접근해야 한다는 인식이 증대되었다. 유엔 북한인권 특별보고관은 비핵평화 논의에 인권의제가 통합되어야 함을 강조하고, 유엔 사무총장은 총회에 제출한 보고서에서 평화·안보, 개발과 함께 인권이 유엔의 세 축이라는 점을 상기하였다. 한국 내에서도 북한인권증진 노력과 함께 남북관계 발전 및 한반도 평화정착을 위한 노력을 병행하여야 한다는 북한인권법(제2조 제2항)의 정신에 따라

인권과 평화, 개발협력을 통합적인 시각에서 바라보는 정책이 추진되었고 관련 국제학술회의가 개최되었다.

나. 분야별 평가

〈인권·인도협력의 부분적 수용〉

북한은 한국 정부의 인도협력 제안을 거부하였다. 첫째, 통일부는 2019년 6월 19일 북한의 식량상황을 고려하여 세계식량계획(WFP)과의 긴밀한 협의를 통해 국내산 쌀 5만 톤을 북한에 지원하기로 결정하였다. 이는 국제기구의 보고서를 근거로 한 것이었다. 유엔 북한팀의 『2019 북한 필요와 우선순위』 보고서는 북한 농업성의 자료를 인용하면서 북한의 농업생산이 2016년 589만 톤 이후, 2017년 545만 톤, 2018년 495만 톤으로 2년 연속 감소하였다고 발표하였다. 유엔 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)가 공동조사해 2019년 5월 발표한 『FAO/WFP 공동 긴급 식량안보 평가』 보고서는 2018년 북한의 식량 생산량을 490만 톤으로 추정하였는데 이는 2008년/2009년 이후 최저 수준으로 평가하였다. 그리고 이를 토대로 2018년 11월부터 2019년 10월까지 북한의 수요를 충족하는데 136만 톤의 식량이 부족한 것으로 분석하였다. 그러나 북한은 7월에 실시된 한미 군사연습에 불만을 표시하며 쌀 수령을 거부하였다. 대신 북한은 중국으로부터 쌀 80만 톤을 포함하여 100만 톤 안팎의 식량을 지원받은 것으로 전해지고 있다. 통일부는 국제기구를 통한 쌀 지원 사업이 사실상 무산됨에 따라 WFP에 송금했던 모니터링 비용의 회수 여부를 결정할 계획이다.

둘째, 보건의료 분야의 협력도 북한 비핵화 협상 난항과 북한의 거부로 인해 추진되지 못하거나 초보적인 이행 수준을 크게 넘지는 못했다. 2019년 보건의료 분야의 협력은 북한 비핵화 문제와 남북관계 등의 정치·군사적 문제에 크게 영향 받고 있음을 보여 주고 있다. 2019년 한국 정부는 보건의료 분야의 협력을 위해 타미플루 지원(35억 6천만 원)을 추진하였으나, 대북제재에 따른 미국과 협의 문제로 지체되기도 하였다. 결국 북한의 거부로 실행에 옮기지 못했다. 지난 5월 이후 한국 정부는 아프리카돼지열병(ASF) 발생상황 공유와 확산방지를 위해 북한 측에 수차례 방역협력 공조를 타진하였으나 북한의 협력의사를 받지는 못했다. 또한, 남북협력기금이 쓰인 사업 중 2019년 북한에 실제로 물자가 전달되거나 남북이 함께한 사업은 6월 북한 영양지원·모자보건 사업 지원 목적으로 WFP·UNICEF(유니세프)를 통해 공여한 800만 달러가 전부이다.

반면에 2019년 북한은 필요로 하는 분야에 대해서는 인도협력을 수용하는 모습을 보였다. 첫째, 북한은 민간단체인 유진벨 재단의 방북을 두 차례(4.23.~5.14., 9.2.~9.24.) 허용하였다. 유엔 안전보장이사회 산하 1718위원회(대북제재위원회)는 2018년 11월 유진벨 재단이 신청한 결핵약과 장비 등의 대북제재 면제 요청을 승인하였고, 2019년 1월 16일 통일부는 유진벨 재단이 신청한 대북지원 물자 반출을 승인함에 따라 북한에서 다제내성결핵(MDR-TB·중증결핵) 치료사업을 하는 민간단체인 유진벨 재단은 연 2회 정기방북을 통해 결핵 치료 사업을 진행할 수 있게 되었다. 2019년 4월 23일부터 5월 14일 방북한 유진벨재단은 지난해 가을 평양에서 착수한 「결핵 조기 진단 및 치료 프로그램(EDET Program)」을 진행하였으며,

20개의 병동을 갖춘 평양 사동 다제내성 결핵 센터의 설치를 완료했다고 밝혔다. 그리고 지난 9월 2일~24일 방북하여 다제내성 진단기기 8대를 두고 오는 등 모두 21대의 진단기기를 평양과 개성, 평안도, 황해도 등 북한 12개 지역에 비치했다고 발표하였다.

둘째, 이산가족 문제 해결과 관련하여 남북은 2018년 판문점 선언과 평양공동선언을 통해 이산가족 문제의 근본적 해결을 위한 인도적 협력을 강화하기로 합의하였다. 이에 따라 약 3년 만에 상봉행사를 성사시켰으나, 2019년에는 남북관계의 악화로 인해 추가적인 성과를 이루지 못했다. 정부는 생사확인 및 서신교환을 위한 민간교류 차원의 활동을 지원했으며, 남북관계가 진전될 경우를 대비한 화상영상 작업과 국내적 공감대 형성 및 이산가족 관련 교류기반 마련 등의 정책을 추진했다. 한편 북한은 2019년 5월 진행된 국가별정례 인권검토(UPR)의 권고사항 중 이산가족 문제 해결을 위한 대한민국 정부와의 협력에 관한 권고를 수용하였다.

셋째, 북한의 부분적 내지 선택적 수용은 인권 분야에서도 나타났다. 2019년 5월 9일 유엔 인권이사회에서는 북한의 제3차 국가별정례 인권검토(UPR)가 이뤄졌다. 북한은 국가보고서를 통해 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층의 인권증진을 위한 당국의 노력을 강조했으며, 건강권 및 교육권 등의 주요 사회권의 증진을 위한 계획 및 전략 수립을 소개했다. 유엔이 작성한 보고서와 이해관계자들에 의해 작성된 보고서, 북한 당국이 제출한 국가보고서를 바탕으로 87개국 대표단은 262개 권고 사항을 북한 정부에 전달하였다. 북한 당국은 유엔 북한인권특별보고관과의 협력, 성분 제도에 기초한 차별, 강제노동, 정치범 수용소, 고문 및 학대, 납치 피해자와 관련 권고를 포함하여

63개 권고를 우선적으로 거부했으며, 검토가 이뤄진 199개 권고 가운데 주로 사회권 보장 및 취약계층의 인권 보호, 추상적인 차원의 국제인권메커니즘 협력에 관한 132개 권고를 수용했다. 또한 향후 조건과 환경이 충족될 때 전면 이행을 검토하겠다는 취지로 56개 권고에 주목했으며, 국내법 및 전반적 현실에 맞지 않는다는 이유로 11개 권고를 거부했다.

〈교류협력 위축과 돌파구 모색〉

2018년 체육을 비롯한 사회문화교류가 남북관계 개선에 기여한 바가 컸기 때문에 2019년 남북 사회문화교류 확대에 대한 기대감 또한 높았다. 그러나 희망과는 달리 2019년 2월 북미 하노이 회담 무산과 함께 남북관계가 정체기를 겪으면서 남북 사회문화교류는 대부분 중단되었다. 2018년 가장 활발하게 교류가 진행되었던 체육 분야마저도 2018년 12월 14일 개성 남북공동연락사무소에서 열린 제2차 남북 체육분과회담 이후 2019년에는 단 한 번의 회담도 개최되지 못했고, 민간 중심으로 이루어지던 교류마저도 2019년 2월부터는 중단되었다.⁹ 하지만 정부는 남북체육교류 재개를 위해 지속적으로 노력하고 있으며 2019년 7월 24일 통일부는 북측에 2020년 도쿄 하계올림픽 단일팀 구성 및 합동훈련을 위한 실무협의를 제안하기도 했다. 이와 함께 문재인 대통령은 2019년 10월 4일 서울에서 개최된 제100회 전국체육대회 개막식 연설에서 “남북 간 대화가

⁹ 사단법인 남북체육교류협회는 2019년 1월 중국 쿤밍에서 남북축구팀(강원 FC, 북한4.25축구팀)과 마라톤팀 합동 동계훈련 및 친선경기를 진행함.

단절되고 관계가 어려울 때, 체육이 만남과 대화의 문을 열었습니다. 1988년 서울올림픽이 ‘동서화합의 시대’를 열고, 2018년 평창올림픽이 ‘평화의 한반도 시대’를 열었듯이 2032년 서울·평양 공동올림픽은 ‘공동번영의 한반도 시대’를 여는 신호탄이 될 것입니다”라면서 남북관계의 재도약을 위한 계기를 ‘체육’이 마련해 주기를 기대했다.

2019년 10월 15일 평양에서 열린 2022년 FIFA 카타르 월드컵 예선전은 29년 만에 남북 남자 축구대표팀이 평양에서 치르는 경기로서 남북 체육교류의 재개의 계기를 마련해 줄 것으로 기대하게 했지만, 북한의 소극적인 태도로 인해 한국의 기자단 및 응원단의 방북이 무산되었고 경기 또한 무관중 경기로 치러지면서 교류 재개 논의는 결국 이루어지지 못했다. 이번 무관중 경기는 예상하지 못한 의외의 상황으로서 북한이 사전 입장권 판매를 했다는 점을 볼 때 처음부터 의도된 것은 아닌 것으로 보인다. 그러나 김정은 위원장이 집권 이후 ‘체육강국건설’과 ‘축구강국’을 강조하고 있으며 경기 장소가 북한의 성지(聖地)와 같은 ‘김일성경기장’이었던 점, 시기가 북한이 체육의 대중화를 강조하는 ‘체육절(10월 13일)’ 70주년 직후였던 점 등은 객관적인 실력에서 열세였던 북한 축구팀이 패배할 경우 갖고 오는 북한 정권의 정치적 부담감을 높였고 이로 인해 무관중 경기를 선택한 것으로 보인다.

이런 와중에 2019년 10월 23일 노동신문은 김정은 위원장이 금강산관광지구 현지도 자리에서 남측이 건설한 시설들을 돌아본 후 “건축미학적으로 심히 락후 할 뿐 아니라 그것마저 관리가 되지 않아 략루하기 그지없다”고 비판하고, “너절한 남측시설들을 남측의

관계부문과 합의하여 싹 들어내도록 하고 금강산 자연경관에 어울리는 현대적인 봉사시설들을 우리 식으로 새로 건설하여야 한다”고 지시했다고 보도했다. 이는 2018년 9월 평양공동선언에서 남북정상이 금강산관광사업을 우선 정상화하기로 합의하였음에도 사업 재개에 대한 진척이 없는 점을 비판하고, 한국 정부가 유지하고 있는 대북제재 완화 이후 금강산관광 재개라는 정책기조를 전환시키고자 압박하려는 의도를 내포한 것으로 분석된다.

또한 이번 김정은 위원장의 현지지도 행보는 향후 북한이 원산·갈마해안관광지구, 삼지연군 관광단지, 양덕군 온천관광지구 등 3대 건설 사업에서 이룬 성과를 기반으로 금강산 지대를 새로운 관광건설 사업으로 추진할 가능성이 높으며 이는 김정은 위원장의 “준비된 강력한 건설 역량이 있으며 당의 구상과 결심이라면 ... 금강산에 세계적인 문화관광지를 꾸리는 사업은 문제가 되지 않는다”와 같은 발언에서 확인된다.

2019년 지방자치단체의 교류협력은 북미관계 및 남북관계의 경색이 지속되면서 한 발짝도 나아가지 못한 아쉬운 한 해로 평가할 수 있다. 2018년 판문점선언, 평양공동선언 등 남북관계 개선에 따라 지자체 남북교류협력의 재개와 활성화가 기대되었으나, 2019년 지자체의 교류협력은 이루어지지 못했다. 이처럼 지자체 교류협력이 정체 국면을 벗어날 수 없었던 이유는 UN과 미국의 대북제재 지속이라는 국제적 환경과 북한의 ‘선미후남(先美後南)’ 전략에 있었다. 많은 지자체들이 다양한 분야와 영역에서 교류협력 계획들을 수립하고, 개성남북연락사무소 등 중앙정부를 통해 혹은 제3자를 활용한 우회적 방식을 통해 북한과의 직접 교류에 나섰으나 실제 진전되지

못했다.

2019년 지자체의 교류협력은 이루어지지 못했지만, 몇몇 중요한 성과도 있었던 한 해였다. 우선 2019년 한 해 동안 지자체들은 남북 교류협력의 재개를 기다리며 조직, 인력 및 자원 등 남북교류협력사업을 위한 내부역량 확보 및 강화에 힘을 기울였다. 더불어 중앙정부와의 긴밀한 협의를 통해 남북교류협력 주체로서의 법적 지위를 부분적으로 획득함으로써 지자체 교류협력을 위한 외부적 환경을 조성하는 성과를 거두었다. 마지막으로 문재인 대통령이 경색된 남북관계를 돌파하기 위해 ‘접경위원회’와 ‘DMZ 국제평화지대화’를 제안함으로써 DMZ 및 접경지역의 평화적 활용에 대한 국내외의 관심과 공감대를 확보할 수 있었던 것도 또 하나의 성과였다.

광역시지자체들은 본격적인 남북교류협력을 위해 전담조직을 신설하고 전문인력을 확충했으며 남북교류협력기금을 크게 확대했다. 또한 기존 지자체 교류협력의 법제도적 기반인 교류협력 조례를 새롭게 개정하는 등 내부역량을 강화하였다. 2019년 한 해에만 60개 기초지자체들이 교류협력 조례를 제정함으로써, 현재 전국 131개의 기초지자체들이 교류협력 조례를 마련해 남북교류협력의 재개에 대비하고 있다.

통일부와 전국시도지사협의회는 2019년 7월 24일 「한반도 평화와 번영을 위한 협약문」을 체결했는데, 여기서의 핵심은 지자체를 교류협력의 중요한 주체로 인정했다는 것이다. 10월 22일 통일부의 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 개정됨으로써 이제 지자체도 대북지원사업자로 승인받아 독자적 교류협력사업 추진이 가능하게 되었다. 실제 11월부터 서울, 인천, 경기도가 인

도적 사업의 대북지원사업자로 지정, 승인되기도 하였다.

2018년 9월 「남북 군사분야 합의서」 체결 이후 GP의 시범 철거, 화살머리고지 공동유해발굴 등의 성과를 기초로 DMZ 평화길이 조성되었고 분단 이후 최초로 DMZ의 민간 개방이 이루어졌다. 그러나 남북 간 합의된 남북군사공동위원회는 구성되지 못함으로써 DMZ는 여전히 대치와 대결의 공간으로 남아 있다. 그럼에도 불구하고, 문재인 대통령은 2019년 6월 12일 오슬로포럼에서 ‘접경위원회’를 통한 접경지역에서의 산림, 보건, 의료 등 남북 간 협력을 제안하고, 9월 24일 UN 총회 기조연설에서 DMZ를 ‘국제평화지대’로 조성하자고 북한과 국제사회에 제안함으로써 DMZ에 대한 인식을 제고하였다. 남과 북의 군사분계선이라는 대결적 사고를 넘어 DMZ의 자연·생태, 역사성과 상징성에 대한 관심도 크게 증대시켰다.

〈인권과 평화의 통합적 접근 인식 확대〉

2019년 국제사회의 북한인권 문제에 대한 논의는 평화 및 안보, 경제개발과 연계되어 전개되었다. 2018년 12월 유엔 총회는 북한인권 상황에 관한 국제적 인식(awareness)을 증진하고, 성평등을 포함한 인권 문제가 평화 및 안보와 본질적으로 연계되어있음을 주목한 유엔 회원국의 노력을 환영하고 격려한다는 문구를 포함한 바 있다. 이러한 맥락에서 2019년 유엔 북한인권특별보고관은 인권의제가 진행 중인 비핵화 및 평화 논의에 통합되어야 함을 지속적으로 강조했다. 유엔 사무총장 역시 8월 총회에 제출한 보고서에서 인권이 평화 및 안보, 그리고 개발과 함께 유엔을 이루는 세 축이라는 점을

상기하며, 국제공동체가 북한과 관련하여 노력하고 있는 사안에서 인권적 고려를 담을 필요를 강조했다. 또한 유엔 사무총장은 한반도의 지속가능한 평화와 안보, 완전하고 검증 가능한 비핵화를 위하여 당사자들의 노력을 유엔 차원에서 전적으로 지원할 것을 재차 확인했다. 한편 유엔 북한인권특별보고관은 보고서를 통해 경제개발과 인권 상황 개선이 함께 이뤄져야 한다는 점을 강조했다며, 북한주민의 발전권과 이를 저해하는 북한의 부정부패 문제에 집중했다. 북한 인권 문제와 한반도 평화 문제를 통합적인 시각에서 접근하려는 모습은 북한인권 국제학술회의에서도 이어졌다. 한국의 국가인권위원회는 2019년 11월 6일 ‘지속가능 개발목표를 통한 북한인권 증진 방안’을 주제로 북한인권 국제심포지엄을 개최하였고, 통일연구원은 2019년 12월 6일 ‘한반도 평화변영과 통합적 인권 접근: 발전권과 평화권 적용 방안’을 주제로 제9회 샴이오포럼을 개최하였다. 한편, 북한주민의 인권 상황에 대한 국제사회의 관심과 우려는 2019년에도 지속되었다. 2018년과 마찬가지로 북한주민의 인권 상황과 관련한 유엔의 논의는 3월 22일 유엔 인권이사회 결의, 11월 14일 유엔 총회 산하 제3위원회 및 12월 18일 유엔 총회에서의 결의 채택으로 이어졌다. 한국은 2008년 이후 매해 유엔 총회 북한인권결의 공동 제안국으로 참여했으나, 2019년에는 한반도 정세 등 제반 사항을 이유로 공동제안국으로 참여하지 않았다. 그리고 유엔 안보리에서 북한인권 문제를 논의하는 회의는 2018년에 이어 2년 연속 무산되었다.

2. 2020년 전망

가. 시나리오별 전망과 과제

2019년 10월 북미 실무협상 결렬 이후 북미 간 협상이 교착되는 가운데, 김정은 국무위원장의 금강산 시설 철거 지시, 서해 NLL 창린도 도발, 장전항 해군기지화 등 악재가 계속되었다. 또한 북한은 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의(2019.12.28.~12.31.)에서 새로운 길을 제시하면서 미국의 대북 적대시정책이 철회되고 한반도에 평화체제가 구축될 때까지 전략무기개발을 계속할 것임을 천명하였다. 이 같은 점들을 볼 때 2020년 남북관계는 녹록치 않을 것으로 전망된다. 다만, 우려했던 북미 비핵화협상 중단은 선언하지 않았고 남북관계에 대해서도 특별한 언급은 없었다. 2020년 남북인도협력은 북한 비핵화협상을 둘러싼 북미관계와 이에 따른 남북관계의 향방에 좌우될 것으로 전망된다. 크게 세 가지 방향으로 전망할 수 있다.

첫째, 한반도 비핵평화 프로세스를 둘러싼 북미 간의 합의가 진전될 경우 남북 교류협력과 인도협력은 상당한 정도로 진전될 것으로 전망된다. 이산가족 상봉, 보건·의료협력, 전염병 공동 방역, 산림협력, 기후변화 등의 재난공동대응이 추진될 가능성이 있고, 한미군사훈련을 구실로 수령을 거부한 식량지원을 수령할 가능성이 있다. 사회문화교류협력의 경우 도쿄올림픽 단일팀 구성 및 합동훈련, 2032년 하계올림픽 공동 개최에 대한 논의, 금강산관광 재개에 논의가 추진되고, 지자체의 교류협력이 확대될 것으로 전망된다. 이와 같은 남북 교류협력 및 인도협력 사업들을 통해 남북관계를 발전시켜야 한다.

둘째, 북한의 저강도 도발이 이어지는 등 2019년과 비슷한 정세가 이어질 경우 남북교류협력과 인도협력은 2019년과 유사한 교착국면이 이어질 것으로 전망된다. 인도협력의 경우 2019년과 마찬가지로 북한이 필요로 하는 분야에서 제한적 내지 부분적으로 수용하는 양상이 전개될 것으로 보인다. 북한인권 문제의 경우에는 평화와 인권, 북한개발협력을 연계하여 접근하려는 정책이 지속될 것으로 예상된다. 관광의 경우 한국을 배제하고 북한 독자적으로 금강산과 원산·갈마지구, 양덕온천지구를 연계하는 관광패키지 사업을 추진할 것으로 전망된다.

셋째, 북한이 고강도 도발을 할 경우 남북인도협력은 위축될 것으로 전망된다. 식량지원은 정치적 논란으로 이어질 가능성이 크고, 금강산관광 재개와 스포츠 교류, 지자체 교류, DMZ 국제평화지대화 구상은 추진에 상당한 난항이 예상된다. 인권과 평화, 북한개발협력을 통합적 시각에서 접근하려는 시각은 비판을 받고 인권문제를 통해 북한을 압박해야 한다는 주장에 힘이 실릴 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한이 인도협력을 수용하고 있는 보건·의료협력과 이산가족 문제, 취약계층 보호를 통해 남북관계가 단절되지 않도록 노력할 필요가 있다.

나. 인권·인도주의 분야 전망과 과제

2020년 북한의 식량난은 정세에 큰 영향을 받지 않고 지속될 것으로 전망된다. 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)은 12월 4일 『2020년도 세계 인도주의 지원 보고서』에서 북한의 지정학적인 불안정 상

태가 2020년에도 이어질 것이며, 가뭄과 홍수, 작황 부진을 비롯한 식량 안보도 나아지지 않아 북한 내 취약계층의 인도주의적 위기 상황이 호전되지 않을 것으로 전망하였다. 북한에서 식량난이 지속되고 있는 이유는 자연환경 및 취약한 재난구조, 낮은 농업생산성, 미사일 시험발사 및 무기개발, 대북제재, 북한 자체의 정치·사회적인 구조적 원인 등 여러 가지 원인이 복합적으로 작용하고 있다. 북한주민의 식량난을 완화하기 위해서는 단기 차원의 대응으로 대북 인도적 지원이 일관성있게 추진되어야 한다. 중장기 차원에서는 북미관계의 진전 및 대북제재 완화에 맞춰 북한과의 개발협력을 통해 낮은 농업생산성을 끌어올려야 한다. 농업개발협력과 함께 산림, 환경, 재난협력이 동시에 추진되어야 한다. 대북제재가 북한주민의 민생에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 방안이 강구되어야 한다. 그 일환으로 대북제재가 북한주민의 식량권과 쌀가격에 어떤 영향을 미치고 있는지 객관적인 조사와 모니터링이 필요하다. 한편, 북한의 식량난이 지속되고 있는 이유는 차별, 부정부패, 북한 당국의 과도한 수취 등 북한 내부의 구조적 원인에서도 찾을 수 있다. 이와 같은 구조적 문제 해결을 위해서는 양자 또는 다자 차원의 인권대화와 기술협력을 통해 북한 내에 인권의식과 법치가 확산되도록 하여야 한다.

쌀을 포함한 대북 식량 지원은 빈곤을 퇴치함으로써 북한주민의 식량권을 증진시키는 효과를 기대할 수 있다. 대북 인도적 지원이 정치적인 논쟁에서 벗어나기 위해서는 국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준에 따라 투명하게 추진되어야 하고, 분배 투명성이 담보될 수 있도록 국제사회와 북한이 협력하여야 한다. 비핵평화 프로세스가 진전되고 북한 식량난이 지속될 경우 직간접 형태의 북한에 대한

식량 지원이 추진될 것으로 보인다. 최고지도자인 김정은 국무위원장의 결단 여하에 따라 북한이 식량을 수령할 가능성도 있다. 그러나 현 상황이 유지되거나 북미관계, 남북관계가 후퇴할 경우 대북 식량 지원은 정치적인 논쟁의 대상이 되고, 설령 북한에 대한 식량 지원을 추진하더라도 북한이 수령을 거부할 것으로 전망된다.

2019년 1월 유엔 안보리 대북제재위원회는 유엔아동기금, 유니세프와 유진벨 재단, 캐나다 민간 대북지원 단체 스텝스와 미국 대북 구호단체 CFK 등에 대한 대북제재 면제 승인을 공식화하기도 하였다. 이처럼, 현 상황이 유지되는 경우에도 우리 정부가 민간단체 및 국제사회와의 협력을 통해 적극적으로 보건의료 분야의 대북 협력 사업을 유엔 대북제재의 예외 사안으로 추진할 수 있다. 그러나 북한 비핵화 협상을 두고 북미관계가 교착되거나 악화된다면 북한은 보건의료 분야의 협력마저도 거부하면서 국제사회의 인도적 협력에 대해 몽니를 부릴 수 있으며, 한국과의 협력도 일방적으로 거부할 가능성도 예상된다. 하지만 한국 정부는 국제기구와의 협력을 통해 북한 영유아, 임신부 등의 취약계층을 위한 보건의료 분야를 추진해 나가면서 유엔 안보리 1718위원회(제재위원회)에 면제신청 사안을 확대시키고, 대북 인도적 지원을 지속적으로 추진해야 할 것이다.

북미·남북관계 진전에 따라 대북제재가 완화될 경우 보건의료 분야에서 이미 합의한 남북공동 선언 이행을 위해 남북이 적극적으로 동참할 가능성이 커진다. 2018년 「남북 보건의료 실무회의(2018. 12. 12.)」를 토대로 감염병 정보교환과 결핵, 말라리아 등 감염병 협력을 확대해 나갈 것으로 예상된다. 특히 아프리카돼지열병(ASF), 돼지열병(Classical Swine Fever: CSF), 구제역(Foot-and-Mouth

Disease: FMD) 등 남북공동방역협력과 공동의 질병통제체제를 구축해야 할 필요성이 커지고 있다. 또한 북한은 체제보장의 환경조성이 강화되고 대북제재가 완화된다면, 민생분야의 발전을 위해 적극적으로 남북협력을 추진할 가능성이 커진다. 따라서 보건의료 분야의 남북협력은 강화될 것으로 전망된다.

이미 2018년 7월 3일 산림협력 분야에서 북한 양묘장 현대화 사업 추진을 위한 UN 제재 면제 승인을 받았다. 따라서 산림협력을 바탕으로 홍수, 가뭄 등 재난에 대한 남북 인도협력 사업도 보다 확대되고 장기적으로 추진될 가능성이 커진다. 우리 정부는 남북 간 지속가능한 보건의료 협력 강화를 위해 구체적 실행 방안과 민간단체 및 국제사회와의 협력관계를 확대해 가야 한다.

이산가족교류 문제는 남북관계가 현 상황을 유지할 경우 큰 변화가 없을 것으로 전망된다. 이 경우 이산가족정책은 이산가족 문제 공감대 확산 등 국내 차원에 머물 것으로 보인다. 반면에 남북관계가 교착국면을 벗어나 진전을 이룰 경우 남북 이산가족교류는 최우선 정책순위에 놓여질 가능성이 있다. 이산가족의 고령화가 최대 현안이라는 점에서 생사확인 중심의 이산가족교류정책이 추진될 것으로 보인다. 반면에 남북관계가 악화될 경우에는 이산가족교류는 남북협상의 테이블에 오르기 어려울 것으로 전망된다. 다만, 판문점선언 이전 북한은 이산가족 상봉과 집단탈북 여종업원 문제를 연계하였는데 북한의 입장에서 남북관계가 파국으로 치닫는 것에 대해 부담감을 가질 수 있다는 점에서 이산가족 상봉과 집단탈북 여종업원 문제 연계 카드를 꺼낼 가능성은 높지 않을 것으로 보인다.

인권 분야의 경우 북한인권 문제와 한반도 평화, 북한개발협력을

연계 내지 통합적으로 접근해야 한다는 요구는 2020년에도 지속될 것으로 전망된다. 북한이 관심을 보이고 있는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs), 여성·아동·취약계층에 대한 인도적 지원을 통해 한반도 평화번영 정책을 추진하는 한편 북한인권을 증진하는 방안이 지속적으로 추진되어야 한다. 유엔으로 눈을 돌리면, 유엔 인권이사회가 유엔 북한인권특별보고관의 임기 연장을 결정한 가운데, 북한인권 문제는 유엔 인권메커니즘 하에서 논의가 지속될 것으로 전망된다. 유엔 북한인권특별보고관은 방문을 통해 북한주민의 인권상황을 조사하기 위한 방북을 지속적으로 요청하고 있으나, 북한 당국이 유엔 특별절차 가운데 국가별 인권상황 논의에 대해 기본적으로 반대하는 가운데, 이를 허용하지는 않을 것으로 보인다. 다만, 주제별 특별절차에 대해서는 장애인인권특별보고관 방북 이후 관련 분야의 협력이 이뤄질 가능성은 여전히 존재한다.

다. 사회문화교류협력 분야 전망과 과제

2020년 남북 사회문화교류는 2019년과 마찬가지로 북미관계와 연동되어 그 기로(岐路)가 결정될 것으로 보인다. 2018년과 2019년 사회문화교류는 극과 극의 경험을 했는데 그 이유는 북한의 태도에서 기인한다. 현재 북한은 미국에 이른바 ‘연말 시한’을 제시하며 북미 협상에 대한 미국의 전향적인 자세를 압박하고 있고, 미국 트럼프 대통령 또한 북한에 군사력 사용 가능성을 경고하면서 한반도 안보를 두고 긴장이 고조되는 양상이다. 이러한 안보환경 속에서는 북한이 한국과의 사회문화교류를 진행할 가능성이 크지 않으며, 미국과의

안보적 긴장감이 해소되는 시점에 교류 역시 재개될 것으로 보인다. 다만, 북미 간의 긴장이 고조된다고 하더라도 일시적으로 정치·군사적 긴장을 낮출 수 있는 이벤트가 있는데 그것이 바로 2020년 7월 개최될 도쿄올림픽이다. 지난 평창올림픽에서도 경험했듯이 유엔의 ‘올림픽 휴전 결의안’ 채택에 근거해 올림픽을 앞두고 국가들은 분쟁을 중단하고 평화로운 분위기 속에 올림픽이라는 스포츠 대제전을 준비한다. 따라서 2020년 4~5월경부터는 ‘올림픽’이 국제적으로 주목받을 것이므로 이 시점에 우리는 북한과 도쿄올림픽 단일팀 구성과 합동훈련에 대한 본격적인 논의를 시작할 수 있을 것으로 보인다. 아울러 도쿄올림픽 단일팀 구성을 위한 남북회담이 순조롭게 진행된다면 남북정상이 합의한 2032년 하계올림픽 공동 개최 논의도 연이어 진행할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 2032년 하계올림픽 개최지 결정이 2021년에 이루어질 가능성이 높음을 고려하면, 올림픽 유치 준비 기간이 그리 길지 않다. 따라서 2032년 올림픽 공동 개최 전에 대해서는 남북 간 실무협의 수준보다는 높은 수준의 회담을 통해 정책 결정이 이루어져야 하며, 필요하고 가능하다면 지난 2018년 5월 판문점 통일각에서 열린 ‘제2차 남북정상회담’과 유사한 올림픽 관련 단발성 정상회담도 고려해볼 만하다.

2020년 남북 사회문화교류는 앞서 말한 ‘체육’ 분야와 더불어 ‘관광’ 분야가 핵심이 될 것으로 보인다. 최근 김정은 위원장의 금강산 발언으로 인해 ‘관광’이 남북관계 개선의 화두가 되고 있다. 김정은 위원장 집권 이후 북한이 원산·갈마 관광지구와 마식령 스키장 등 관광자원에 대한 대대적인 투자에 집중하고 있는 점을 볼 때 ‘관광’은 남북 간 인적 소통을 할 수 있는 주요 수단이 될 것으로 보인다.

향후 논의 될 수 있는 관광 관련 교류형태로는 ‘개별관광’ 중심의 인적교류와 ‘관광사업 공동개발 및 투자’ 중심의 경제교류가 있을 수 있다. 최근 북한이 주장하는 남북교류의 프레임이 과거 ‘한국주도, 북한참여’에서 ‘북한주도, 한국참여’임을 고려하면, ‘개별관광’ 중심의 인적교류가 선행되는 것이 교류재개 및 지속성에서 효과적일 것으로 예상된다. 개별관광 추진 시 과거 여행사들이 관광객을 모집해 현대아산을 통해 방문하는 방식을 벗어나 개별 관광객이 직접 여행을 통해 관광하고 관광 대가도 현대아산을 통한 대량현금 지불 방식에서 벗어나 개별 여행사의 직접지불방식, 에스크로(escrow) 방식, 또는 북한과의 협의를 통한 현물지급방식을 고려해야 할 것이다. 아울러 관광지의 범위도 과거 금강산에 한정되어 있던 것을 원산·갈마, 양덕군 온천관광지구 등으로 확대하는 것도 검토해볼 만하다. 하지만 이와 같은 북한과의 교류를 성급하게 추진할 경우 자칫 북한은 물론 국내적으로도 정부의 의도와는 다른 해석을 낳을 수 있고, 국제사회의 우려를 고조시킬 수 있기 때문에 단계적이고 차분한 접근 방식이 필요하다.

김정은 위원장의 금강산 시설 철거 지시 이후 우리 정부는 금강산 관광 재개를 통한 남북관계 개선을 위해 ‘창의적 해법’ 마련을 모색 중이며, 2019년 12월 2일 관훈클럽 초청 토론회에서 김연철 통일부장관은 ‘해법’의 일환으로 평양공동선언에서 합의된 ‘동해관광특구’ 공동 개발 차원에서 북한의 원산·갈마 관광지구 공동개발 방안을 언급하기도 했다. 물론 이 방안은 북한과의 대화와 협의가 선행조건이며 이와 더불어 2017년 채택된 유엔 대북제재 결의 2397호 7항의 ‘산업용 기계류, 운송수단, 철강 및 여타 금속류의 공급·판매·이동금

지' 규정에 의해 우리의 물자나 기술이 북한에 유입될 수 없기 때문에 사업이 추진되기 위해서는 유엔 대북제재의 일시적 면제가 관건이 될 것이다.

2020년 지자체 교류협력은 비핵화 협상이 진전될 경우, 북미관계와 남북관계의 개선이 이루어지면서 대북제재가 일정 수준에서 완화되고 그에 따라 북한의 대남정책도 화해와 협력으로 변화될 것이다. 이러한 상황 하에서는 지자체들 역시 북한과의 교류협력에 본격적으로 뛰어들 수 있을 것이다. 한편 비핵화 협상이 2019년과 같이 난항을 거듭할 경우, 북미 및 남북관계의 경색국면이 지속되면서 지자체의 교류협력도 현재의 중단 상황에서 벗어나기 어려울 것이다. 이런 상황에서도 지자체들의 역할이 더욱 중요해질 것이다. 지자체의 교류협력이 중앙정부와 달리 비정치적·비군사적 성격을 띠고 있다는 점을 십분 활용해, 교류협력이 북미관계 및 남북관계에 종속되어 있는 구조적 제약을 벗어날 수 있는 전환점을 마련하는 것이 중요하다. 지자체의 교류협력을 통해 북한의 변화를 이끌고 돌이킬 수 없게 하는 '트로이의 목마'로 자리매김할 전략이 필요하다. 이를 위해 현대 북제재 하에서 추진 가능한 인도적 지원이나 사회문화교류 등 지자체가 교류협력을 선제적으로 추진해야 할 것이다. 또한 남북 간 상호 이익이 되는 사업을 우선 추진함으로써 실질적 협력의 실마리를 풀어가야 한다. 예를 들면 임진강, 북한강 등 남북 공유하천 문제에 대해 접경지역인 경기도와 강원도가 공동으로 북한과의 협력을 모색할 필요가 있다. 2019년 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 개정되면서 지자체가 인도적 지원사업을 단독으로 추진할 수 있게 되었다. 그러나 인도적 지원 분야에서만 주체로서 인정받

은 것일 뿐 지자체가 교류협력 전반에서 주체로서의 지위를 확보한 것은 아니기 때문에, 「남북교류협력법」의 개정 혹은 「지방자치단체의 남북교류협력에 관한 법률」의 제정이 우선적인 과제이다.

문재인 대통령의 ‘DMZ 국제평화지대화 구상’은 2020년부터 본격적으로 구체화될 것으로 보이는데, 이 구상은 북한의 동의와 협력 없이는 이루어질 수 없다는 점에서 실행 여부는 결국 북한 비핵화 협상의 진전에 달려 있다고 하겠다. DMZ의 평화적 이용은 다양한 부처 혹은 단체들에 의해 산발적으로 제기되어왔는데 이를 종합 및 조율해 나감으로써 실천가능한 포괄적 로드맵을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 현재 범정부적 정책 거버넌스를 구축해 DMZ의 평화적 이용 종합계획을 마련 중에 있지만, 이를 위해 고려해야 하는 과제가 적지 않다. 우선, 국제평화지대화의 추진 방식 문제이다. 북한의 동의와 협력이 필요한 만큼 단계별 구상이 필요하다. 남측 지역에서 독자적으로 진행하는 1단계, 남측과 국제사회가 협력해 추진하는 2단계, 북한과의 협력으로 확대시키는 3단계로 나누어 추진하는 것이 보다 현실적이다. DMZ 및 접경지역에 위치하고 있는 군사시설의 이전 문제는 접경지역의 생활경제와 밀접하게 연결되어 있기 때문에 이에 대한 대책이 마련되어야 할 것이다. 또한 평화지대화가 ‘판문점-개성 평화협력지구’ 지정처럼 특정 구역을 중심으로 할 것인가 혹은 DMZ 전역을 벨트로 조성할 것인가에 대한 문제도 고려될 필요가 있다. 그러나 DMZ의 평화적 이용과 관련해 가장 핵심적인 과제는 DMZ의 관할권(jurisdiction) 문제와 직결되어 있다. 현 정전체제 하에서 DMZ의 관할권은 유엔사가 갖고 있으며, 한미동맹의 성격과 위상이 근본적으로 변화하지 않는 이상 DMZ의 관할권을 우

리 정부가 확보하기 어려운 상황이다. 그렇다면 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 현재 우리 정부가 갖고 있는 ‘관리권(administration)’ 확대가 필요하다. 과거처럼 유엔사로부터 관리권을 매 사업별로 인정받는 방식보다는 DMZ 전 지역을 대상으로 한 포괄적 관리권을 확보하거나, DMZ 내 남북관리구역을 확장하는 것이다.

- 이규창 인도협력연구실장
홍석훈 인도협력연구실 연구위원
임예준 인도협력연구실 연구위원
이우태 인도협력연구실 연구위원
나용우 기획조정실 연구기획부장

VI. 한국정치와 남북관계



한국의 국내정치와 남북관계는 서로 영향을 끼친다. 선거를 통해 여야가 바뀌면 새로운 정부는 이전 정부와 차별되는 새로운 통일·대북정책을 추진한다. 새로운 통일 및 대북정책은 남북관계를 새로운 방향으로 이끌며, 이 새로운 남북관계는 다시 한국의 국내정치에 영향을 미쳐 차기 선거 결과에 반영되는 순환구조를 가지고 있다. 따라서 한국의 국내정치 및 여론의 변화, 그리고 선거 결과가 남북관계에 서로 어떠한 영향을 줄 것인지를 분석하는 것은 2020년의 한반도 전망을 도출함에 있어 매우 중요한 작업이 될 것이다.

통일연구원에서는 매년 4월경에 “KINU 통일의식조사”라는 이름의 연례 여론조사를 실시하고 있다.¹⁰ 이 글에서는 이 통일의식조사 결과를 바탕으로 2019년의 여론이 어떻게 변화하였는지를 살펴보고, 2020년의 국내정치 변화와 남북관계가 어떠한 관계 속에서 서로 영향을 주며 변화할 것인가를 전망하려 한다.

2017년에는 북한의 계속된 무력도발과 이에 대응한 미국 트럼프 대통령의 강경발언으로 남북관계 역시 최악으로 치달았다. 그러나 2017년 5월 당선된 문재인 정부가 햇볕정책 계승을 천명하면서 북한과의 대화에 본격적으로 나서고, 이에 호응하여 2018년 평창동계

¹⁰ KINU 통일의식조사는 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 대면면접 조사 방법을 사용하여 실시된다. 매년 1회 조사하지만, 2019년에는 한미 관계 및 한일관계 현안을 조사하기 위해 하반기에 추가조사를 실시했다. 2016년 이후 현재까지 매년 조사가 실시된 기간은 다음과 같다.

- 2016년 조사: 6월 2일 ~ 6월 24일
- 2017년 조사: 3월 21일 ~ 4월 14일
- 2018년 조사: 4월 5일 ~ 4월 25일 (동계 올림픽 이후, 남북정상회담 이전)
- 2019년 1차 조사: 4월 5일 ~ 4월 25일 (하노이 정상회담 한 달 후)
- 2019년 2차 조사: 9월 17일 ~ 10월 8일 (스톡홀름 실무협의 10월 5일)

올림픽에 북한이 참여하면서 남북관계는 극적인 반전의 계기를 마련하였다. 2018년 KINU 통일의식조사 결과는 이러한 변화에 따라 한국 국민들의 북한과 통일에 대한 인식 또한 긍정적인 방향으로 변화했음을 보여준다. 2019년 하노이 북미정상회담이 실패하기 전까지 한국 국민들 사이에서는 남북관계의 전망을 낙관하는 분위기가 팽배했으며, 통일에 대해서도 희망 섞인 태도가 주를 이루었다. 북한의 김정은 위원장에 대한 태도도 이전에 비해 긍정적으로 바뀌었고, 대화와 협력을 추구하는 문재인 정부의 대북 및 통일정책에 대해서는 보수와 진보를 막론하고 찬성하는 의견이 대부분이었다.

그러나 2019년 2월 말 하노이에서 열린 북미정상회담이 예상을 깨고 결렬되고, 이에 따라 남북관계가 소원해지면서 2019년의 통일 및 북한 인식도 상당한 변화를 보였다. 통일이 필요하다는 답변은 줄어들었으며, 남북관계의 전망은 좀 더 부정적으로 바뀌었고, 북한이 핵을 포기할 것이라는 답변도 감소했다. 북한과의 대화와 협력이라는 문재인 정부의 정책 방향에 대한 지지는 이어지고 있지만, 그 강도는 이전에 비해 약해진 것이 발견된다.

1. 2019년 평가

가. 하노이 회담 결렬 이후 통일·북한 인식의 변화

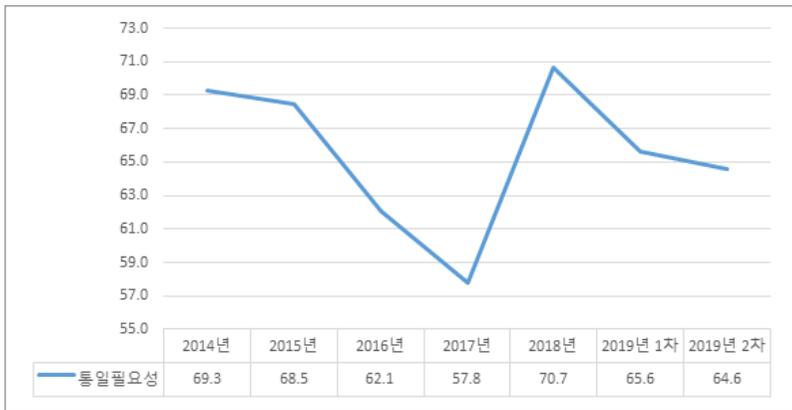
하노이 북미정상회담의 결렬은 통일의 필요성¹¹에 대한 여론을 악

11 “귀하는 남북한 통일이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?” 1=매우 필요:

화시켰다. 아래 <그림 VI-1>의 그래프를 보면, 북핵 위기가 최고조에 달하고 트럼프 미국 대통령이 북한에 대한 무력 사용까지 공개적으로 이야기했던 2017년에는 통일이 필요하다고 답한 응답자의 비율은 57.8%까지 떨어졌다. 그러나 평창동계올림픽이 성공적으로 끝나고, 문재인 정부의 회담제의에 북한이 응하면서 2018년에는 통일 필요성이 70.7%로 가파르게 상승, 국민들의 통일과 평화에 대한 희망적인 인식을 엿볼 수 있었다.

<그림 VI-1> 통일필요성 변화 2014년 - 2019년

(단위: %)



출처: KINU 통일의식조사

그러나 이러한 긍정적인 변화는 2019년에 다시 부정적인 방향으로 전환된다. 하노이 회담의 결렬 이후 4월에 실시된 2019년의 1차

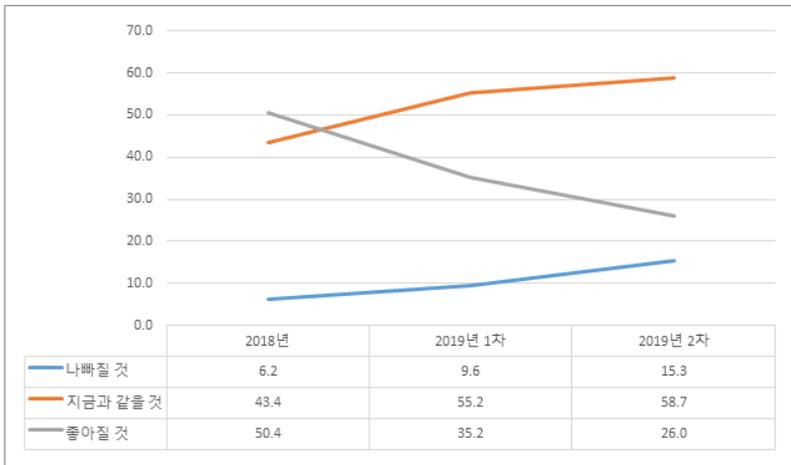
2=약간 필요; 3=별로 필요하지 않음; 4=전혀 필요하지 않음. 여기서 “매우 필요”와 “약간 필요”의 답을 합한 값을 “통일필요성”으로 계산하였음.

조사에서 통일필요성은 65.6%로, 전년에 비해 5.1%p 감소했으며, 9월에 조사된 2차 조사에서는 다시 1%p 감소한 64.6%를 기록했다. 통일필요성에 대한 의견은 남북관계의 변화에 따라 부침을 겪는 경향이 있다. 2019년 현재의 통일필요성에 대한 여론은 2017년의 57.8% 수준까지는 내려가지 않았으나 2018년의 열기는 상당 수준 냉각된 것으로 보인다.

하지만 2017년의 통일필요성이 지나치게 낮았고, 갑작스런 남북관계 해빙의 영향으로 2018년에는 통일필요성이 갑자기 높아졌다는 점도 무시해서는 안된다. 2019년의 통일필요성 여론은 2017년 이전의 평균 수준으로 돌아간 정도라고 해석하는 것이 가장 무난할 것으로 보인다.

〈그림 VI-2〉 남북관계 전망

(단위: %)



출처: KINU 통일인식조사

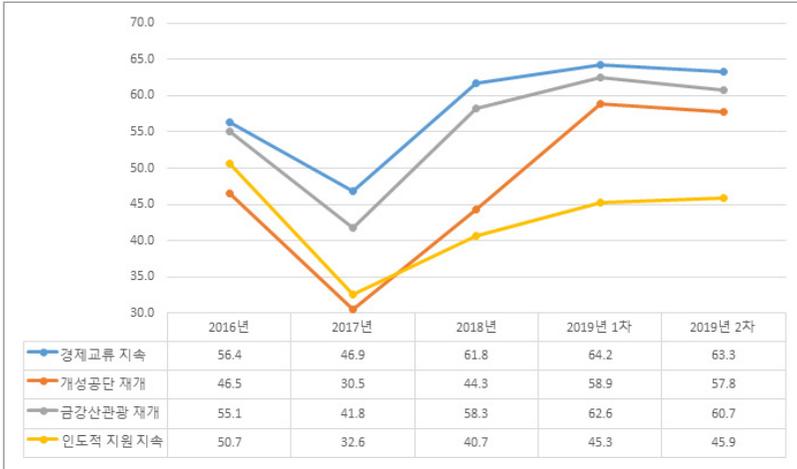
하노이 회담의 결렬은 남북관계의 전망에 대한 전망의 악화를 가져왔다. 향후 5년간 남북관계가 어떻게 변화할 것인가에 대해, 2018년의 조사에서는 좋아질 것이라는 답변이 50.4%로 절반을 넘었다. 그러나 하노이 회담 이후 2019년 1차 조사에서는 35.2%로 줄었고, 다시 2차 조사에서는 26%로 하향되었다.

하지만 긍정적인 전망이 다 부정적인 전망으로 바뀐 것은 아니다. 부정적인 전망은 2018년 6.2%에서 2019년 2차의 15.3%로 9.1%p 상승에 그쳤다. 반면 현재와 비슷한 상황이 지속될 것이라는 전망은 같은 기간에 43.4%에서 58.7%로 15.3%p 상승했다. 따라서 현재 상황에서 대다수의 한국 국민은 남북관계가 좋아지거나 나빠진다고 보다 현 정세상황이 지속될 것으로 예측하고 있다.

이렇게 통일필요성과 남북관계 전망이 악화하였지만, 대북정책에 대한 태도는 의외로 큰 변화가 보이지 않았다. 다음의 그래프(〈그림 VI-3〉 참조)는 남북 간의 지속적인 경제교류, 개성공단의 재개 여부, 금강산 관광의 재개 여부, 인도적 지원의 지속이라는 네 개의 정책에 대한 찬성 비율의 변화를 2016년부터 2019년 2차 조사까지 비교한 것이다.

〈그림 VI-3〉 대북정책 평가

(단위: %)



출처: KINU 통일외식조사

하노이 회담 결렬과 뒤이은 남북관계 단절에도 불구하고 현 정부가 역점을 두고 추진 중인 북한과의 협력 정책에 대한 지지는 여전히 변화 없이 높은 수준이다. 오히려 개성공단 재개에 대한 찬성 비율은 2018년의 44.3%에서 2019년 1차의 58.9%로 큰 폭으로 상승했으며, 나머지 정책들에 대한 찬성 비율도 2018년 이후 오히려 상승했음을 볼 수 있다. 2019년 1차와 2차 사이에서는 인도적 지원을 제외한 세 정책에 대한 찬성 비율이 1%p 정도 하락하는 경향이 있었으나 이는 크게 유의미한 변화라고 보기는 힘들다.

전체적으로 2019년 통일 및 북한 인식은 정체된 남북관계에 실망하고 낙담하는 국민들의 기류가 감지되고 있으나, 그럼에도 불구하고 현 정부가 추진하고 있는 대북정책 전반에 대한 지지는 지속되고 있는 상황이라고 정리할 수 있다.

나. 정체된 남북관계가 한국정치에 미친 영향

대북정책은 문재인 정부가 가장 역점을 두고 추진한 정책이었다. 그렇다면 2019년의 남북관계가 다시 정체로 돌아선 것과 북한이 2019년 말에 다시금 군사적 도발을 강화하는 모습을 보이는 것은 문재인 정부에 대한 국민의 지지에 어떠한 영향을 끼쳤을까?

최근 한국갤럽이나 리얼미터 등의 여론조사기관은 매주 대통령 국정운영만족도와 정당 지지율을 발표하고 있다. 리얼미터에 따르면, 2019년 12월 2주차의 문재인 대통령 국정운영만족도는¹² 48.6%를 기록하고 있으며, 더불어민주당 지지율은 40.9%, 자유한국당 지지율은 29.3%이다. 문재인 대통령에 대한 국민들의 태도는 조국 전 장관 문제가 불거진 9월에서 10월 사이 잠시 악화되었으나, 이후 점점 회복되는 것으로 보인다. 민주당에 대한 지지도 또한 비슷한 패턴의 변화를 기록하고 있다.

그런데 흥미로운 것은 문재인 대통령에 대한 국민들의 지지는 북한과의 관계가 소원해지는 것에 큰 영향을 받지 않는 것처럼 보인다는 것이다. 문재인 정부는 2017년 취임 직후 전례 없을 정도로 높은 지지율을 기록하고 있으며, 현재의 48.6% 지지율 또한 이전 정부와 비교했을 때 상당히 높은 수준이라고 평가할 수 있다. 2018년에 문재인 정부가 누렸던 70%를 넘나드는 높은 지지율은 남북관계의 호전에 상당 부분 힘입은 것이 사실이나, 2019년 들어 남북관계 정체

12 리얼미터, “리얼미터 12월 2주차 주중동향 文 대통령, 긍정 48.6% vs 부정 47.2%. 民 40.9%, 韓 29.3%,” 2019.12.12., <<http://www.realmeter.net/> 리얼미터-12월-2주차-주중동향-文-대통령-긍정-48-6-vs-부정-47-2/> (검색일: 2019.12.15.).

기에도 문재인 정부의 지지율은 일정 수준 이하로 좀체 내려가지 않는 끈질긴 회복탄력성(resilience)의 특징을 보인다.

이러한 문재인 정부 및 민주당에 대한 지지의 특징을 고려할 때, 2019년 말과 2020년 초에 북한이 도발의 수준을 높인다고 해도, 이것이 인명 피해를 수반할 정도의 강력한 군사적 충돌 수준의 도발이 아니라면 현 국내정치의 지형에 미칠 영향은 그리 크지 않으리라고 전망할 수 있다.

2. 2020년 전망

한국의 국내정치와 통일·북한 문제가 서로 맞물리는 현상은 특히 2020년을 앞둔 지금 면밀히 분석될 필요가 있다. 현재 북한 비핵화 협상이 결렬 직전에 와 있고 이에 따라 북한의 장거리 미사일 발사 등 추가 무력도발이 예측되는 등 북한 문제가 악화될 것으로 예측되며, 동시에 2020년 4월에 예정된 한국의 국회의원 선거에 이 북한 문제가 어떤 영향을 끼칠지도 관심사이기 때문이다. 그리고 현 문재인 정부의 중간평가 성격을 갖는 2020년 총선 결과에 따라 대북정책의 변화, 그리고 이에 따른 남북관계의 변화도 가능할 것이다. 여기서는 북한 핵문제의 추이에 따른 세 가지 시나리오와 한국의 국내정치가 어떻게 맞물리게 될지를 중심으로 분석하겠다.

가. 시나리오 1 - 북핵협상 실패와 북한의 핵능력 강화

북한이 끝내 미국과의 북핵협상에서 타협의 실마리를 찾지 못하고 다시금 ICBM 시험발사 등 핵보유국의 지위를 강화하는 방향으로 정책을 전환하는 경우, 한국의 국내정치와 여론에 미치는 영향은 어떤 것인가?

결론부터 말하자면, 2020년의 국회의원 총선거가 북한이 핵무장을 재선언하는 상황에 크게 영향받을 가능성은 크지 않다. 북한 문제가 한국의 선거에 영향을 미치는 경우는 생각보다 드물다. 선거 때마다 이른바 “북풍”에 대한 염려와 관심이 이어지지만, 북한 변수가 선거 결과에 크게 영향을 미친다는 객관적인 증거는 아직 부족하다. 오히려 2000년 6.15 남북정상회담 직후에 치러진 재보궐선거에서 당시 여당은 불리한 결과를 얻었으며, 천안함 사건으로 남북관계가 최악이었던 2010년 6월의 지방선거 또한 선거 직전 이명박 전 대통령이 직접 천안함 사건이 북한의 소행이었다고 발표까지 했지만, 야당의 승리로 이어진 바 있다. 마찬가지로 2017년 5월 대선도 북한 핵 문제가 최악의 위기 직전까지 간 상황이었지만 햇볕정책의 계승자를 자임한 문재인 대통령의 당선에는 큰 문제가 되지 않았다.

하노이 협상이 결렬된 2019년 3월 이후 북한은 이미 지속적으로 단거리 미사일 발사 등 다양한 방식으로 한반도의 긴장 수준을 높여왔으며, 지금까지도 한국 정부와의 대화를 계속 거부하고 있다. 이런 상황이 9개월 이상 지속되어 왔다. 따라서 현 문재인 정부와 여당인 민주당의 지지율에는 이러한 남북관계의 변화가 이미 반영되어 있다고 보아야 한다. 북한 및 통일 문제를 보는 국민의 여론에도 남북관

계 정세 현상의 영향이 이미 관측되고 있다. 따라서 북미대화가 끝내 실패하고 북핵 문제가 원점으로 돌아간다고 해도 한국의 국내정치 상황에 미칠 영향은 크지 않으리라 예측할 수 있다.

물론 상황은 북한이 다음 수순으로 어떠한 도발을 기획하고 있느냐에 따라 달라질 수 있다. ICBM 엔진 실험이나 인공위성 발사, SLBM 등이 예측되고, 최악의 경우 추가 핵실험까지 가능할 것이다. 만약 북한의 도발수준이 기존의 통상적인 무력시위를 넘어가는 경우, 예를 들어 천안함 사건이나 연평도 포격 같은 희생자가 발생할 정도의 준전투상황이 벌어지는 극단적인 경우라면 이는 한국의 여론에 상당히 큰 영향을 미칠 것이며 2020년 4월의 총선 결과에도 현 정부에 불리한 상황이 조성될 것이다. 그러나 현 단계에서 그러한 징후는 관찰되지 않으며, 북한의 무력시위는 남한보다는 미국과 일본을 향한 것이 될 가능성이 더 크다.

북미협상의 결렬은 단기적으로 남북관계의 악화로 이어지겠지만, 이는 오히려 단절된 남북 간의 소통창구를 재개하는 실마리가 될 가능성이 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 문재인 정부는 취임 이후 북미 간의 대화를 중재하는 역할을 자임해왔으며, 따라서 북미대화가 다시 단절될 경우 북한과 미국이 남한을 다시 중재역으로 삼아 대화의 끈을 이어가려고 시도할 가능성이 있다. 이미 트럼프 미국 대통령은 지난 12월 7일 문재인 대통령과 전화통화를 통해 북한 문제를 논의한 바 있는데¹³, 북한 또한 마찬가지로 남한과의 소통을

13 “백악관 ‘트럼프·문재인 대통령, 한반도 현안 논의…긴밀 소통 이어가기로,’” 『경향신문』, 2019.12.8., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_artview.html?artid=201912080934001&code=970100> (검색일: 2019.12.15.).

복원시켜서 북미 간 협상의 가능성을 남기려 할 수 있을 것이다. 2018년의 여론 변화 추이를 살펴보면 남북대화의 성공적인 복원이 문재인 정부의 지지율 상승에 도움을 주었다. 따라서 이런 상황이 2020년 총선 전에 벌어질 경우에는 현 정부에 어느 정도 유리한 국면이 조성되리라 예측된다. 그러나 이 경우에도 그 영향은 제한적일 것이다.

나. 시나리오 2 - 현 국면의 장기화

북미대화가 타협에 이르지 못하고 서로 대치하는 상황이 2020년에도 계속 이어지는 상황을 가정할 수 있다. 북한은 지금과 같이 단거리 발사체 실험 등 소규모 도발을 계속하지만, 핵 보유와 관련한 본격적인 전략 수정은 보류하고 현재의 정체된 북미대화와 남북관계가 2020년으로 넘어가는 경우이다.

앞에서 살펴본 경우와 마찬가지로, 이미 남북관계의 정체와 교착, 북한의 소규모 도발 등은 여야의 지지율에 반영이 되어 있는 상황이다. 보수야당은 선거 국면에서 북한 문제를 자신들에게 유리한 방향으로 프레임화하여 사용하려 하겠지만 그 영향은 매우 제한적일 것이다. 2020년의 총선은 경제 문제 및 정치개혁, 문재인 대통령에 대한 평가, 그리고 유권자와 지지 정당과의 관계(*party identification*) 등에 의해 주로 결정될 것이며 대북 및 통일 정책이 직접적으로 영향을 미칠 가능성은 크게 없다.

다. 시나리오 3 - 북미 및 남북관계 개선

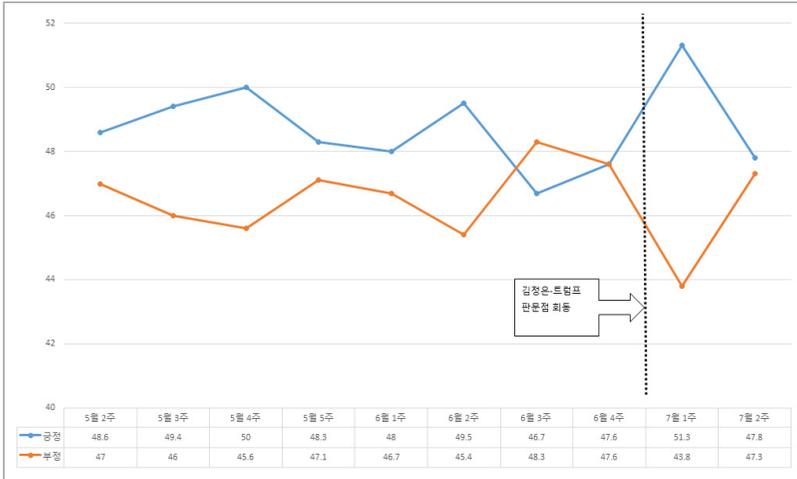
가장 바람직한 시나리오는 북한 핵문제 해결에 북미가 극적으로 합의하고, 3차 북미정상회담 개최 등이 성공하는 상황일 것이다. 문재인 대통령 임기 초반에 평창동계올림픽부터 평양공동선언에 이르는 일련의 남북관계 개선이 70%가 넘는 대통령 지지율에 큰 도움을 준 것은 사실이다. 따라서 북핵문제 해결의 실마리를 찾게 된다면 현 정부에 어느 정도 도움이 될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 그 폭이 역시 크지는 않을 것이다.

이러한 판단의 근거는 2019년 들어 대통령 국정운영평가에 대한 남북관계의 영향력이 작아지는 경향이 관찰되기 때문이다. 구체적인 지표는 다음의 그래프(〈그림 VI-4〉 참조)를 통해 제시할 수 있다.

이 그래프는 여론조사기관인 리얼미터가 2019년 5월부터 7월까지 조사한 결과이다. 2019년 6월 30일에는 문재인 대통령과 트럼프 미국 대통령이 한미정상회담을 서울에서 개최했으며, 그 직후 판문점에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 30분 동안 만나는 깜짝 회동이 있었다. 문재인 대통령은 이 회동에 직접 참여하지는 않았으나 막후 중재역으로 역할 하였는데, 다음 그래프(〈그림 VI-4〉)의 7월 1주차 조사에서 이 회동의 영향으로 국정수행 평가율이 51.3%로 그 전주의 47.6%에서 3.7%p 상승한 것을 볼 수 있다. 그러나 이 영향은 1주 후 조사에서 곧장 사라져서, 다시 47.8%로 복귀하였다.

〈그림 VI-4〉 문재인 대통령 국정수행 평가 변화 (2019년 5월 - 7월)

(단위: %)



출처: 리얼미터¹⁴

이 그래프를 통해 유추해보면, 북한 문제 해결책의 돌파구를 찾을 수 있다면 단기적으로는 대통령과 집권 여당의 지지율에 긍정적인 영향을 미칠 것이나 그 폭과 기간은 그리 크지 않으리라 생각할 수 있다. 이미 총선까지는 시간이 얼마 남지 않았으며, 그 시간 동안 실질적으로 기대할 수 있는 성취라면 다시 북미 양국이 북핵문제 해결을 위해 구체적인 방안과 원칙에 합의를 보는 정도일 것이다. 그 정도 수준의 성취로 대통령과 현 집권 여당의 지지율이 2018년 수

14 리얼미터, “文 대통령, 긍정 47.8%, 부정 47.3%..民 38.6%, 韓 30.3%, 共 1.8%,” 2019.7.15., <<http://www.realmeter.net/文-대통령-긍정-47-8-부정-47-3-民-38-6-韓-30-3-共-1-8/>> (검색일: 2019.12.15.).

준으로 돌아가는 것은 어려울 것이며, 결국 이런 긍정적인 시나리오 하에서도 북한 변수가 총선에 끼치는 영향은 그다지 크지 않을 것이다.

- 이상신 통일정책연구실 연구위원

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 넘어서는 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	정규원 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 한반도에의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 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 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	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 평화번영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 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, 안준형	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 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조화를 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 트리를 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	최장호 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	국제전략환경의 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.

KOREA INSTITUTE
FOR NATIONAL UNIFICATION

2020
한반도 정세 전망

www.kinu.or.kr

