2021
한반도 정세 전망

KINU 통일연구원

2021
한반도 정세 전망

KINU 통일연구원

2021
한반도 정세 전망

발행일	2020년 12월 31일
저자	통일연구원 편
발행인	고유환
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	(사)한국장애인문화콘텐츠협회(02-2279-6760)
ISBN	979-11-6589-007-0 93340
가격	비매품

ⓒ 통일연구원, 2020
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

2021
한반도 정세 전망

KOREA INSTITUTE
FOR NATIOINAL UNIFICATION

2021
한반도 정세 전망

CONTENTS

들어가며 : 미국 신정부의 대북정책과 남북관계, 우리 외교정책 ····· 1

Ⅰ. 2020년 정세 분석과 평가 ····· 5
1. 한반도 주변 정세 ····· 7
2. 북한 정세 ····· 11
3. 남북관계 ····· 16
4. 남북협력 ····· 23

Ⅱ. 2021년 국제 정세 ····· 27
1. 한미관계 ····· 29
2. 북미관계 ····· 35
3. 중국 ····· 41
4. 일본 ····· 48
5. 러시아 ····· 53
6. 한반도 평화프로세스 ····· 58

Ⅲ. 2021년 북한 정세 ····· 63
1. 제8차 당대회 ····· 65
2. 경제 계획 및 경제 상황 ····· 76
3. 대미전략 ····· 80
4. 대남전략 ····· 90

Ⅳ. 2021년 남북관계와 남북협력 ····· 93
1. 북미관계와 남북관계의 상호작용 ····· 95
2. 남북관계 전개 양상: 네 가지 가능성 ····· 99
3. 생명공동체 협력 ····· 108
4. 체육·관광 교류 ····· 113

Ⅴ. 2021년 한반도 평화프로세스 도전과 과제 ····· 117

표 차례

〈표 Ⅳ-1〉 2021년 북미 간 상호작용에 따른 남북관계 전망 시나리오 ·· 98

그림 차례

〈그림 Ⅲ-1〉 2011-2020년 김정일-김정은계 권력엘리트 재편 현황 ··· 69

들어가며 : 미국 신정부의 대북정책과 남북관계, 우리 외교정책

새롭게 출범할 미국 바이든 행정부의 대북정책이 초미의 관심사다. 2021년 한반도 정세는 크게 국면적 이슈와 기존의 구조적 쟁점이 교차하면서 새롭게 정세환경이 조정되는 해가 될 것으로 보인다. 국면적 이슈의 핵심은 미국 신정부의 대외정책이다. 대중국정책의 조정 방향, 대러시아 및 나토 정책, 유럽 국가들과의 관계, 이란 핵협정 복원 문제, 터키를 비롯한 중동정책, 한·미·일 동맹, 대북정책 등 바이든 행정부의 대외정책 방향에 따라 국면적 이슈의 흐름이 크게 달라질 뿐만 아니라 이들 사이에 연쇄적인 변화가 나타날 가능성이 있다.

여기에 이미 진행되어 온 구조적 도전과제가 교차한다. 미국, 중국, 러시아를 중심으로 격화되고 있는 군비경쟁이다. 특히 핵무기 고도화 경쟁은 냉전시대를 방불케하고 있다. 극초음속미사일(hypersonic missile), 저강도 핵탄두 탑재 잠수함발사순항미사일(SLCM) 및 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 고도화, 핵잠수함 및 항공모함 증강, 외기권 신무기 개발, 대공미사일 및 미사일 방어체계 등 미·중·러는 신형 전략무기 경쟁을 통해 제공권 및 제해권에서 그 어느 때보다 치열한 각축전을 벌이고 있다.

반면 바이든 대통령은 NPT체제 강화, 신전략무기감축협정 재협상, 이란 핵협정 복구, 군사전략 및 외교에서 핵무기 역할 감소, 핵무기 재고 감소, 핵실험금지조약(CTBT) 비준 등을 대선 공약으로 내놓은 바 있다. 이들 공약을 아우르는 핵심은 핵군축 또는 핵군비통

제체제를 재구성하겠다는 것이다. 다시 말해 핵군축 및 비확산 체제를 다듬어 경쟁으로 치닫고 있는 핵무기 국제질서를 진정시키고 바로 세우겠다는 것이다. 물론 공약이 온전히 이행되기엔 현실은 녹록지 않다. 중국의 군사력 증강계획과 욕구, 과거 군사대국의 영화를 찾으려는 러시아의 행보를 꺾기 힘들다. 결국 경쟁 격화를 일정 수준 조정하고 지연시키는 것은 가능할 수 있지만, 구조적 도전은 지속될 가능성이 높다. 결국 외교 차원으로 표면화되는 미국의 대외정책과 대북정책은 이런 구조 아래서 움직일 수밖에 없을 것이다.

그러나 군비경쟁 기세를 꺾지는 못하겠지만, 바이든 신정부는 지금의 국제 핵질서를 새로운 리더십을 통해 재정비하는 것에 관심을 둘 가능성이 높다. 핵군비통제 또는 핵군축 접근이 다양한 스케일에서 시도될 가능성이 있다. 북핵문제가 이런 구도와 어떻게 연계될지가 관심사다. 미국 신정부의 대북정책과 관련해 주목할 부분은 신정부가 설계할 대북정책의 지향점, 북핵 접근방식, 정책적 우선순위, 협상방식 등이 핵심이다. 최근 나오고 있는 전망들은 오바마 시기 '전략적 인내'로의 회귀, 제재와 압박 중심의 정책 가능성을 꼽고 있다. 심각한 국내적 코로나19 상황에 우선 대응하고 대외적으로 이란 핵협정(JCPOA) 복원, 미중 갈등 조정, 기후협약 재가입 등 시급한 현안에 밀려 대북정책 집중도가 높지 않을 것이다. 우여곡절 끝에 북미협상을 재개하더라도 실무적 프로세스를 깐깐하게 요구할 것으로 본다. 북한의 '도발' 가능성을 예상하기도 한다. 이런 전망들은 워싱턴 정가의 북한 불신 정서를 근거로 삼는다. 특히 민주당과 바이든 진영 내 대북 강경정책을 선호하는 그룹이다.

그러나 다른 가능성도 있다. 바이든 행정부는 트럼프 대통령의 대북정책에 혹독한 비판을 했다. 그는 차별화와 실질적 성과를 원할 것이다. 트럼프 행정부의 '개인적 관계'에 의존한 '서투르고 결핍된 대북전략'을 어떤 방식으로 극복해야 할까? 우선 대북정책의 소통 강화다. 국내적으로 의회, 부처 간 소통, 대외적으로 한국을 포함한 동맹국과의 '소통'이다. 특히 한국과의 '소통'은 대북정책 구상에 중요한 밑그림 역할을 할 수 있다. 다음으로 비현실적인 '빅딜'의 환상에서 벗어나 '현실'에 발을 딛는 접근이다. 북미가 만날 수 있는 현실적인 '중간지대'를 찾는 접근이다. 정리하면, '소통'과 '현실성'이 기본 태도가 될 가능성이 높다.

바이든 행정부는 단기적 '빅딜'과 신속한 비핵화가 현실적으로 불가능하다는 교훈에 기초해 대북정책을 수립할 가능성이 높다. 장기적 호흡의 단계적·실질적 '위협감소'에 초점을 맞추는 것이다. 그것은 '협력적 핵군축'을 통한 완전한 비핵화 여건 조성으로 가닥이 잡힐 가능성이 높다. 정리하면, 바이든 행정부의 대북정책은 '적극적 관여를 통한 단계적 위협감소'가 될 것이다. 당장 정권 출범 이후 북한 행동을 관리하며 대북정책 구상을 마련하는 데 집중하겠지만, 현실적인 목표는 임기 내 핵군축 협상틀을 만들고 단계적인 실질적 조치가 이뤄지는 것이다.

통일연구원이 발간하는 KINU 연례정세보고서는 어떤 일관된 하나의 가능성만을 담지 않았다. 다양한 전공과 관점을 가진 연구자들이 각각의 쟁점에 대해 다양한 가능성을 상상하고 보여주는데 중점

을 두었다. 따라서 참여한 연구자들의 글 사이에는 서로 다른 가능성 사이의 긴장이 일정 부분 존재한다. 그것이 오히려 읽는 독자로 하여금 정세의 여러 가능성을 상상하는데 도움을 줄 것으로 본다.

한편 객관적인 거리두기를 통해 정세를 전망하는 것도 필요하지만, 한편으로는 우리 국익에 필요하다면, 작은 가능성도 의지적 차원에서 현실화 가능성을 높이는 전략적 접근을 제시하는 것도 필요하다. 통일연구원의 연례정세전망은 이런 작은 가능성도 소중하게 정책 수립의 힌트로 제공하고자 노력했다.

● 홍 민 북한연구실장

Ⅰ. 2020년 정세 분석과 평가

1. 한반도 주변 정세

가. 미중 전략경쟁의 '가속화'와 역내 영향력 확대 경쟁

2020년은 코로나19를 둘러싼 미국과 중국 두 강대국 간 '책임론' 공방으로 미중 전략경쟁 추세가 더욱 '가속화'되었고, 미중 모두 역내에서의 영향력 확대를 위한 경쟁이 치열하게 전개된 한 해였다. 코로나19를 둘러싼 '책임론' 공방 이후 미중 간 갈등 범위도 기존의 무역통상 및 기술패권 분야에서 점차 체제와 이념 및 홍콩·대만문제 등 전방위로 확대되었다. 중국은 사회주의체제의 특성을 활용한 '중국식 방역 모델'을 공공외교 방식으로 국제사회에 홍보하려고 했지만, 중국의 방역 관련 일방적인 공공외교는 오히려 일부 국가에서 반발을 초래하는 등 전반적으로 국제사회로부터 우호적인 평가를 얻지 못했다.

한편 미국 트럼프 행정부는 코로나19와 관련해서 중국책임론을 계속적으로 제기하면서 세계보건기구(WHO)에 대한 중국의 영향력 행사를 문제 삼기도 하였다. 이러한 가운데 트럼프 행정부는 인도태평양 전략 기조 속에 중국 견제를 위한 협력 네트워크 구축, 특히 일본, 호주, 인도가 함께 참가하는 쿼드(Quad) 협력이 진전되면서 11월에는 쿼드 국가들의 합동군사훈련도 실시되었다. 하지만 한국과의 방위비 분담금 협상 난항 등 트럼프 행정부의 '미국 우선주의' 기조와 미국의 동맹국 관계가 순조롭게 맞물려 진행되지는 않았다.

미국의 대중국 견제 및 압박에 중국은 전면적인 대응으로 맞서기보다는 원칙적인 입장을 지속적으로 밝히면서 신중한 대응을 전개하

였다. 하지만 미국을 비롯한 서구 국가들이 코로나19 대응에 실패하면서 국제적 리더십을 발휘하지 못하는 상황에서 중국은 점차 자신들의 국제적 영향력을 확대할 수 있다는 자신감을 갖고 있다. 따라서 향후 코로나19 상황의 변화에 따라 국제사회에서 영향력 확보를 위한 미국과 중국의 전략경쟁은 더욱 심화될 것이다.

나. 한반도와 주변국 정세 평가

한미관계는 한미 양국이 북핵문제 해결을 위해 지속적인 협력을 추진하였지만, 방위비 분담금 문제, 전시작전권 전환 문제 등 동맹 현안을 둘러싼 양국 간 견해 차이도 드러났다. 특히 북미관계의 교착국면이 계속되고 남북관계도 경색된 상황에서 한미 간 협의를 통한 북핵문제 해결을 위한 돌파구를 마련하는데 한계가 명확히 나타났다. 단, 한반도를 둘러싼 주변 상황이 악화되거나 긴장 국면이 조성되지 않았다는 점을 감안하면 한반도 상황관리 측면에서 부분적 성과였다고 평가할 수 있다.

북미관계는 2019년 하노이 북미정상회담 및 스톡홀름 실무협상이 결렬된 이후 대화의 모멘텀을 되살리기 위한 여러 정책적 노력이 지속되었지만 교착상태가 지속된 한 해였다. 북미 간의 노력에도 불구하고 교착상태가 지속된 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 코로나19 확산에 따른 양국의 국내문제 관리 우선이었다. 2020년 초반부터 확산된 코로나19는 미국 내 확진자 및 사망자 급증과 북한의 국경봉쇄를 통한 국내방역 집중으로 북미 간에 성과가 불확실한 추가 정상회담 및 실무협상 재개를 위한 여유 자체가 없었다는 점이 교착

상태 지속의 원인이 되었다. 둘째, 미국 대통령 선거이다. 비록 11월 3일 미국 대통령 선거 이전에 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 추가 정상회담, 즉 '옥토버 서프라이즈(October Surprise)'에 대한 기대도 있었지만 결국 실현되지 않았다.

한중관계는 코로나19 방역 협력에 대한 가능성이 높아졌고, 미국 대선 결과에 따른 한·미·일 안보협력의 기운이 높아지면서 시진핑 국가주석의 한국 방문 가능성이 제기되었지만, 11월 왕이 중국 외교부장의 방한에서 코로나19 방역의 해결 없이 연내 시진핑 국가주석의 방한은 어려울 전망이다. 코로나19 발생 이후 1월 22일 북한의 국경 폐쇄로 인해 북중 양국 간 교류협력은 전면 단절되었고, 경제협력 역시 전년에 비해 대폭 축소되었다. 하지만 북미 교착상태 및 미중 전략경쟁이라는 한반도를 둘러싼 국제전략환경 변화 속에 중국과 북한은 양국 지도자의 '친서외교'를 통해 코로나19 방역 성과 및 노고를 치하하면서 양국의 협력 필요성을 강조하는 등 전통적 우호협력관계를 재확인하였다.

한일관계는 2019년 이후 촉발된 강제동원피해자 문제 해결을 둘러싼 한일 간 갈등 상황이 계속되는 가운데 코로나19 발생과 함께 양국의 상호불신과 갈등상황이 재연되었다. 양국의 상대국에 대한 입국 금지 조치와 관련해서 상호소통 부족에 따른 갈등이 발생하였고, 강제동원피해자 문제에 대한 구체적인 해결방안에 서로 합의하지 못하였다. 이러한 가운데 9월 16일 스가 정부가 들어서면서 한국은 정치권을 중심으로 적극적인 대일 대화를 시도하고 있지만, 여전히 일본 정부는 강제동원피해자 문제에 대한 한국 정부의 해결방안을 제시하라는 경직된 자세를 버리지 않고 있다. 북일관계는 아베 총

리에 이어 등장한 스가 총리도 조건 없는 김정은 위원장과의 만남을 강조하면서 납치자 문제 해결을 우선 과제로 설정하였다. 하지만 일본의 희망과 달리 북한은 어떠한 반응도 내놓지 않고 있는 상황이다.

한러관계는 한러수교 30주년을 기념하는 2020년이었지만 코로나19로 인해 양국 정부가 준비한 다양한 행사가 취소된 가운데, 9월 28일 양국 정상이 전화회담을 통해 상호협력 의지를 확인하였고 코로나19 상황이 진정되면 푸틴 대통령의 방한을 추진하기로 합의하였다. 북러관계는 북중관계와 마찬가지로 코로나19에 따른 북한의 국경 봉쇄로 정상적인 외교 활동 및 경제 교류가 불가능한 상황이었다.

• 이기태 평화연구실장

2. 북한 정세

가. 정면돌파전의 두 축: 전략무기 지속 개발과 자력갱생

북한은 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의를 통해 김정은 국무위원장이 공언했던 '새로운 길'의 윤곽을 공개했다. 핵심 키워드는 '정면돌파'였다. 정면돌파는 두 개의 기둥을 축으로 삼았다. 하나는 전략무기 지속개발, 다른 하나는 자력갱생이다. 미국과의 교착상태가 장기성을 가질 수밖에 없어 군사적 억제력과 내부적 힘 강화를 통해 응집력을 키우겠다는 전략이다. 일종의 2020년 미국 대선을 비롯한 정세 불확실성에 대응한 '버티기'와 '관망'이 핵심이다. 이에 맞춰 연초부터 신형 무기 실험과 당 창건 75주년에 맞춘 경제성과를 두 축으로 정책을 구체화하려 했다. 대미 직접 비난은 삼간 채 '레드라인'을 넘지 않는 선에서 전략무기 개발 실험을 하고 남북관계를 일정하게 흔드는 방식으로 우회적인 대미 압박을 구사하는 설정이었다.

나. 코로나19 비상방역에 초점을 맞춘 통치와 대내외 정책 조정

그런데 코로나19라는 복병을 만나 대내외 정책 추진상의 전술적 변화가 불가피했다. 우선 코로나19 비상방역에 초점을 맞춘 통치다. 코로나19로 국경봉쇄와 도시 차단 등 엄격한 비상방역체계를 가동하면서 경제 위축이 불가피했다. 고강도 대북제재와 코로나19에 더해 태풍 피해가 속출하면서 '3중고의 늪'에 빠져 민생문제 해결에 집중하는 모습을 보였다. 연초 설정했던 주요 대상건설과 경제성과는

대부분 달성하지 못해 10월 10일 당 창건 75주년 행사는 '코로나19 방역성과', 인민에 대한 감사와 위무, '전략무기 개발'에 초점을 맞췄다. 경제적 어려움 속에서 대외정책에서 강공 드라이브가 부담이 될 수밖에 없었다. 대외 메시지 발신을 자제한 속에서 내부 코로나19 대응에 집중하는 양상을 보였다.

다. 당 회의체 중심의 국정운영시스템으로의 변화

코로나19 장기화 국면에서 당 회의체 중심의 국정운영시스템 변화다. 공개적인 현지지도를 통한 통치활동을 대폭 줄이고 당 기구 및 회의체를 통한 국정운영이 강조됐다. 연간 주요 정책 결정은 당 전원회의, 국면별로 제기되는 현안 논의는 당 정치국회의, 구체적 집행은 당 정무국회의, 군사 및 대남 관련 사안은 당 중앙군사위위원회 등을 통해 협의·결정하는 당 중심 시스템을 강화했다. 대면 접촉 중심의 현장 방문이 어려워지면서 당 회의체 가동을 통해 통치 활동을 메시지화하는 것을 강화한 것이다. 한편 당 군정지도부 신설을 통해 군에 대한 당적 통제를 강화하였고 당 중앙위 정치국 상무위원회를 기존 3인 체제에서 5인 체제로 확대하여 당 중심 통치의 안정감을 부여하는 모습을 보였다. 전략무기 개발을 상징하는 리병철 당 중앙군사위원회 부위원장과 포병 중심의 전략구조 개편을 상징하는 박정천 총정치국장에 대한 지속적인 신임을 통해 전략무기 중심의 군사전략 지속 의사를 일관되게 보여줬다.

라. 대남전략 및 전술에서의 진폭과 미 대선 국면 관리

코로나19가 장기화되면서 대남전략 및 전술에서도 일정한 기복을 보였다. 금강산광관지구 철거지시(2019.10.23.) 및 집행(2020.2.28.) 공지 등 연초부터 대남 강공 드라이브를 구사하려던 계획이 코로나19를 맞아 지연되는 듯 보였다. 코로나19가 아니었다면, 대남 공세를 통해 남북관계를 흔들며 한국의 신속한 합의 이행과 대미 우회 압박을 시도하려는 계획을 가지고 있었을 가능성이 높다. 코로나19로 내부 대응에 집중하면서 대남 공세의 타이밍을 뒤로 미뤘던 것으로 보인다. 다만, 6월 대북전단문제를 기화로 대남사업을 대적행동 계획으로 전환(6.8.)하며 남북공동연락사무소 폭파(6.16.)와 한국 해양수산부 공무원 피살과 같은 공세적 태도를 취했으나, 2020년 하반기 미국 대선국면과 2021년 정세 불확실성을 감안해 긴장 수위를 올리지 않고 봉합하는 방향으로 가닥을 잡은 것으로 보인다. 김여정 당 중앙위원회 제1부부장과 김영철 당 중앙위원회 부위원의 대남 강공의 무리수가 작용한 것으로 보인다.

마. 대미 협상 여지를 둔 신중한 태도 견지 속 협상 문턱 제시

대미전략에 있어서는 협상의 여지를 둔 관망의 신중한 태도가 특징이다. 미국 대선 불확실성과 차기 정부를 염두에 두고 섣부른 협상 재개보다는 '예의주시'와 향후 대책 수립에 초점을 맞춘 신중한 태도를 보였다. 한편으로 하노이 이후보다 문턱을 높인 북한의 대미 협상 요구 수준을 명확히 했다. 일정 수준의 대북적대시정책 철회 이후 비핵화 협상 재개가 가능하다는 '문턱'을 설정했다. 이 문턱 이후 본격

적인 협상에서는 대북적대시정책의 전면적 철회와 비핵화가 불가역적인 방식으로 교환되는 것을 분명히 했다. 전반적으로 미국 정치의 불확실성을 앞에 두고 신중한 태도와 협상 재개를 염두에 둔 기본 입장 피력에 주력했다고 볼 수 있다.

바. 3중고 속 경제 여건 악화, 북미 교착 장기화에 대비한 경제관리체계 정비

국제사회의 고강도 대북제재가 장기화되고 있는 상황에서, 2020년 북한경제는 코로나19라는 '보건위기'와 기상재해라는 부정적 충격에 직면했다. 국제통화기금(IMF)은 올해 전 세계 경제성장률을 -4.4%로 예측했다. 보건의료 여건이 취약한 북한은 올해 초 국경을 봉쇄하였고, 대북제재로 인하여 감소한 대외무역은 코로나19로 인해 더욱 축소되었다. 북중 국경을 통해 이루어지던 비공식무역도 크게 줄어든 것으로 추정되며, 제재를 우회하기 위한 방안으로 북한 당국이 야심차게 준비하였던 관광사업도 사실상 중단된 상태다.

북한경제의 수급여건을 부분적으로 파악할 수 있는 시장의 물가와 환율 변동성은 전년 대비 확대되었다. 2~4월 시장의 물가와 환율은 급등락하는 모습을 보였고, 5월 이후 시장물가는 안정세로 전환되었지만, 시장환율은 최근까지 불안한 모습을 보이고 있다. 북한 당국은 한도가격을 부과하고, 외화사용을 억제하는 등 시장 개입을 시도하고 있는 것으로 보이며, 이러한 정책대응은 일부 효과를 보이고 있으나, 다른 한편으로 시장 혼란을 확대시킬 우려도 있다.

올해 북한경제 여건은 전체적으로 예년에 비해 악화되었다고 평가할 수 있다. 그러나 1990년대 중반과 같은 경제위기가 초래될 가능

성은 낮다고 평가되며, 시장의 물가와 환율도 김정일 집권기와 비교하여 상대적으로 안정세를 유지하고 있다. 문제는 이러한 추세를 언제까지 유지할 수 있느냐에 있다. 미 행정부 교체로 인하여, 북미관계의 교착 상황이 장기화될 가능성이 높은 만큼, 북한 당국의 경제관리에 대한 고민이 더욱 깊어질 것으로 보인다.

- 홍 민 북한연구실장
  김진하 북한연구실 선임연구위원
  오경섭 북한연구실 연구위원
  홍제환 북한연구실 연구위원
  최지영 북한연구실 연구위원
  정은이 북한연구실 연구위원

3. 남북관계

2018년 평창올림픽을 계기로 한반도 냉전구조의 해체가 시작되었지만, 2019년 2월 제2차 북미정상회담 및 10월 북미실무회담 결렬 이후 북미 간 비핵화 협상은 중단된 상태이다. 남북관계도 2019년 4월 북한이 남한의 합의 불이행 및 중재자 역할 등에 불만을 제기하면서 당국자 간 대화를 중단함에 따라 한 걸음도 전진하지 못하고 있다. 더구나 2020년 6월 북한이 일부 민간단체의 대북전단 살포문제를 빌미로 개성 남북공동연락사무소를 폭파함에 따라 문재인 정부 집권 이후 최악의 남북관계가 조성되기도 했다. 2020년 한반도 평화프로세스의 재가동을 위한 남한 정부의 남북관계 개선 시도는 북미 간 비핵화 협상의 중단, 북한의 대남강경노선, 코로나19 등에 가로막혀 그 어떤 성과도 내지 못하고 있다. 2018년 한반도의 평화 분위기는 오래 가지 못했고, 2020년 한반도 평화프로세스는 교착국면에서 벗어나지 못하면서 한반도 정세 및 남북관계는 새로운 위기와 도전에 직면해 있는 상황이다.

가. 남한의 남북관계 개선 노력과 북한의 대남 강경노선의 불협화음

간단히 정리하자면, 2020년 남북관계는 북미 간 비핵화 협상 중단의 여파로 형성된 북한의 대남 불신과 실망감이 표출된 대남 강경노선으로, 남북관계 개선을 통해 한반도 평화프로세스를 재가동하고자 했던 남한의 노력이 성과를 거두지 못한 한 해로 평가할 수 있다. 남북관계가 북미관계에 종속된 채 교착국면이 지속되면서 남한 정부의

평화와 번영의 한반도 구축 노력은 한 발짝도 앞으로 나아가지 못했다. 문재인 대통령은 신년기자회견 등에서 2020년에는 한반도 정세를 남북관계가 주도해 나가겠다는 의지를 밝히면서 여러 가지 교류협력 사업을 제안했지만, 북한의 소극적이고 부정적인 태도로 관련 노력이 진전을 보지 못하고 있다. 그러나 하반기 들어 남북한 정상의 친서교환, 서해상에서의 남측 공무원 사망 사건에 대한 북한의 빠른 사과, 당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 김정은 위원장의 유화적 대남 메시지 등 북한은 대남 태도 변화의 신호를 보내고 있다.

어쨌든 남한 정부는 강한 남북관계 개선 의지에도 불구하고 대북제재가 유지되는 상황에서 북한의 관심을 끌 수 있는 실현가능한 협력사업을 개발하지 못했고, 한미연합훈련을 비롯한 군사적 측면에서도 북한의 대남 불신을 해소하지 못했다. 더구나 코로나19의 확산은 남북대화 및 협력사업 추진의 큰 장애요인으로 작용했다. 이와 관련해 일각에서는 남한 정부의 의지와 달리 남북관계 개선을 위한 추진동력 확보 노력이 미흡했다는 지적이 제기되기도 했다. 다시 말해 북한에 대한 설득과 과감한 협력사업 추진 노력이 없었다는 것이다.

한편, 북한 김정은 위원장은 2019년 2월 북미정상회담 결렬 이후 정책조정단계를 거쳐 진행된 4월 최고인민회의 시정연설에서 남한 당국에 대해 "오지랖 넓은 '중재자', '촉진자' 행세"를 하지 말고, "민족의 이익을 옹호하는 당사자가 되어야 한다"라면서 강한 불만을 제기했다. 이후 한미연합훈련과 남한의 첨단무기 도입 등에 강하게 반발하면서 중단거리 미사일 발사시험을 수차례 진행하였고, 현재까지 그 어떤 남북대화에도 응하지 않고 있다. 또한 북한은 10월 북미 간 실무회담 결렬 이후 2019년 12월 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회

의를 개최하여 '정면돌파전'을 선언하고, 자력갱생을 강조하면서 장기전에 돌입했다. 이에 따라 북한은 2020년 들어 내부안정에 치중하면서 동맹을 중시하는 남한 정부의 태도와 남북 합의의 불이행 등을 이유로, 남한 정부에 대한 강경한 비판과 관련 조치들을 취해 나갔다.

나. 상반기: 비핵화 협상의 중단 속 북한의 대남 거리두기

이러한 북한의 대남 강경노선은 2019년의 경우에 남한의 제의에 반응하지 않으면서 사안에 따라 비난의 수위를 높였던 수준에 머물렀지만, 2020년에 들어서는 3월 김여정 당 제1부부장의 담화로 시작해 실천에 옮겨지기 시작했다. 북한의 대남 강경조치들은 남북연락채널 차단, 연락사무소 인원의 철수, 대북전단 살포에 대한 문제제기 등으로 이어지면서 급기야 남북공동연락사무소 폭파를 통해 절정으로 치달았다. 이후 북한은 군 총참모부가 제기한 대남군사행동계획을 실천해 나갈 것임을 예고했었다. 그러나 6월 23일 개최된 당 중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의에서 김정은 위원장이 대남군사행동계획을 보류함에 따라 2018년 이후 최악으로 치닫던 남북관계도 진정국면으로 접어들었다.

이처럼 북한이 대남 강경노선으로 전환한 것에는 다음과 같은 이유가 작용한 것으로 보인다. 첫째, 내부적으로 대북제재 속에서 경제적 어려움 극복에 치중하면서 북미협상 실패의 책임을 남한에 돌리면서 내부 단속과 결속을 위한 계기로 남북관계를 활용한 측면이 있다. 둘째, 한반도 평화프로세스 과정에서 남한 정부의 중재자 역할에 대한 실망감과 함께 대북전단 살포문제처럼 남한 정부가 남북 합의

실천에 소극적이라는 판단이 작용한 것으로 보인다. 셋째, 대북제재 아래 남한과의 대규모 교류협력 사업이 실제로 진행되기 어렵다는 판단도 한 것으로 보인다. 넷째, 보건 역량이 매우 열악한 상황에서 국경봉쇄를 단행한 북한 입장에서는 남한과의 교류를 통해 코로나19가 북한 지역에 전파될 가능성도 염려한 것으로 보인다.

북한은 미국과의 비핵화 협상이 중단된 상황에서 미국이 대선 일정에 돌입함에 따라 협상 재개가 쉽지 않다는 판단을 하고, 대북제재와 코로나19가 지속되는 상황에서 남북관계 개선이 명분과 실리 차원에서 이득이 없다고 본 것이다. 이에 따라 북한은 중장기적 측면에서 대남 강경조치들을 통해 한반도 문제의 당사자로, 남한 정부가 동맹에 의존하지 않고 남북 합의 이행을 위한 좀 더 적극적인 태도와 정책을 추진하도록 '견인'하고, 동시에 남북관계의 주도권을 잡고자 한 것으로 보인다.

만약 북한의 대남 강경노선이 남북관계의 '단절'을 위한 것이었다면 군 총참모부가 제기한 대남군사행동계획을 단계적으로 실천해 나갔을 것이다. 사실 북한의 대남 비난과 강경조치들이 남북 합의사항을 위반하거나 파기했다기보다는 남한의 합의 이행을 촉구하면서 중단 또는 보류했다는 점이다. 북한은 남북공동연락사무소 건물을 폭파했지만, 공식적으로 연락사무소 자체를 부정하지는 않았다. 또한 대남군사행동계획으로 위협하다가 이를 보류하면서 일종의 남북관계 파탄의 '레드라인'을 넘지는 않았다. 더구나 대남강경 비난과 조치를 김여정이 주도하고 김정은 위원장은 극단으로 치닫던 대남강경조치를 보류하는 포용적 자세와 입장을 보여주는 방식을 취했다. 이는 남북 정상 간의 신뢰를 훼손하지 않으면서 환경과 조건이 조성되

면 남북관계 개선과 발전을 추진해 나갈 것임을 보여준 것으로 해석할 수 있다. 김정은 위원장이 트럼프 대통령과 친서 교환을 통해 정상 간 신뢰를 손상시키지 않으려고 노력하면서 미국 대선의 불확실성에 대비하는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

다. 하반기: 코로나19의 지속과 관리모드로 전환한 남북관계

한편, 북한은 지난해 12월 '정면돌파전'을 선언하고 2020년을 맞이하면서 비핵화 협상이 중단된 상황에서 지속되는 대북제재를 자력갱생을 통해 극복해 내고자 했다. 그러나 예상하지 못한 코로나19의 확산과 지속, 거기에 수해와 태풍 등 자연재해까지 겹치면서 제재의 정면돌파 전략은 큰 어려움에 봉착할 수밖에 없었다. 보건의료체계가 허약한 북한은 코로나19에 국경봉쇄조치로 대응했는데, 이는 대외무역의 감소와 관광산업의 충격 등으로 이어졌다. 더구나 여름에 수해와 태풍으로 여러 수해지역의 동시다발적 복구가 당면과제로 떠올랐다. 국경봉쇄로 적기에 필요한 양의 비료가 공급되지 않는 상황에서 수해와 태풍의 영향으로 식량생산에 장애가 발생할 가능성도 제기되고 있는 상황이다. 결국 정면돌파전의 성과를 바탕으로 당 창건 75주년을 성대하게 준비하려 했던 북한은, 8월에 개최된 당 중앙위원회 제7기 제6차 전원회의에서 국가경제발전 5개년 전략의 실패를 인정할 수밖에 없었고, 2021년 1월 제8차 당대회 개최를 결정하고 여기서 새로운 국가경제발전 5개년 계획을 수립하겠다고 밝혔다.

이러한 상황에서 대남 거리두기를 통해 북미협상 실패의 책임전가 및 불만 토로를 통한 남한 정부의 정책변화 견인, 내부 권력 강화 및

결속, 그리고 코로나19 전파를 차단하고자 했던 북한은, 하반기 들어 미국 대선의 불확실성 속에서 향후 북미대화의 재추진을 준비하기 위해 대남 유화 메시지를 보내면서 남북관계를 관리모드로 전환하기 시작했다. 9월 초 남북 정상은 코로나19 극복을 위한 격려의 내용을 담은 친서를 교환했다. 그리고 북한은 서해상에서 발생한 남측 공무원의 사망사건이라는 돌발변수에 예전과 달리 빠르게 공식 해명하면서 김정은 위원장의 사과를 전달했다. 당 중앙위원회 통일전선부 명의로 전달된 북한의 통지문에서 김정은 위원장은 "악성 비루스(바이러스) 병마의 위협으로 신음하고 있는 남녘 동포들에게 도움은 커녕 우리 측 수역에서 뜻밖에 불미스러운 일이 발생하여 문재인 대통령과 남녘 동포들에게 커다란 실망감을 더해준데 대해 대단히 미안하게 생각한다"라는 뜻을 전달했다. 10월 당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서는 "사랑하는 남녘 동포에게도 따뜻한 마음을 보내며 하루빨리 보건 위기가 극복되고 북과 남이 다시 두 손을 마주잡는 날이 찾아오기를 기원한다"라는 짤막하지만 의미 있는 대남 메시지를 밝혔다.

북한은 코로나19 이후의 남북관계를 대비하고 미국 대선 이후 북미대화 재개를 위한 환경 조성 및 남한의 중재자 역할 활용을 위해, 대남 유화 메시지를 통해 여러 환경과 조건이 마련되면 남북관계를 재개하겠다는 의지를 보이면서 남북관계를 관리해 나가기 시작한 것이다. 김정은 위원장이 열병식 연설에서 밝혔던 것처럼 북한은 대북제재, 코로나19, 자연재해 등 삼중고로 '혹독한 환경'에 직면해 있다. 이에 따라 경제적 어려움이 심화되면서 남한의 지원과 협력사업의 필요성이 높아지고 있다. 동시에 미국 대선 이후 2021년 다시 북미협

상을 준비하는데 있어 문재인 정부의 역할도 요구되는 상황이라는 점에서 하반기 들어 남북관계를 관리모드로 전환한 것으로 판단된다.

현재 미국에서는 드디어 바이든 당선인의 정부 인수작업이 뒤늦게나마 시작되어, 2021년 1월의 바이든 행정부 출범은 문제가 없을 것이다. 그러나 정부 인수 이후 정책수립에 있어 최소 6개월 정도 소요된다는 점에서 2021년 하반기에 가서야 바이든 행정부의 대북정책이 수립되고 본격적으로 추진될 것으로 예상된다. 따라서 남한 정부도 이 기간에 한반도 평화프로세스의 재가동 필요성을 바이든 측에 설명하고, 동시에 북한이 2021년 1월에 개최되는 제8차 당대회에서 강경적인 대외노선을 채택하지 않도록 경계하면서, 미국을 자극할 군사적 도발을 자제하도록 설득해 나갈 필요가 있다. 이와 관련해 한미 양국이 2021년 3월에 한미연합훈련을 재개할 것인가에 따라 북한의 대응도 달라질 것이다. 이런 점을 고려하면서 남한 정부는 지금부터 남북관계를 안정적으로 관리해 나가기 위한 다각도의 노력을 해야 한다. 현재 미국 대통령 선거의 불확실성이 해소된 이후, 남북한 양측은 2021년에 미국의 새 행정부가 어떤 대북정책을 채택하고 추진할 것인가를 예의주시하면서, 서로 의도는 다르지만 남북관계를 관리하는 모습을 보이고 있다.

- 이상신 통일정책연구실장
  김갑식 통일정책연구실 연구위원
  이무철 통일정책연구실 연구위원
  장철운 통일정책연구실 부연구위원

4. 남북협력

가. 남북한 방역·보건 협력 필요성 대두

문재인 정부는 생명공동체 형성을 주요 정책 과제 가운데 하나로 추진해 오고 있다. 남북은 2018년 9월 평양공동선언에서 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야 협력을 강화하기로 합의하였다(제2조 제4항). 이어 문재인 대통령은 2019년 6월 오슬로 포럼에서 남과 북은 생명공동체라고 하면서 접경지역에서 발생하고 있는 산불, 병충해, 감염병 피해부터 공동대응해야 한다고 하였다. 그 사례로 동서독 접경위원회 구성·운영을 제시하였다. 이와 같은 생명공동체 형성 추진 기조는 2020년에도 이어졌다. 문재인 대통령은 2020년 신년사, 삼일절 기념사, 취임 3주년 특별연설(2020.5.10.) 등에서 생명공동체 형성을 위한 남북한 보건의료협력, 방역협력, 접경협력, 재난협력을 지속적으로 북측에 제안하였다. 코로나19 사태로 남북보건의료협력, 방역협력의 현실적 필요성이 증대되었다. 나아가 문 대통령은 2020년 9월 23일 화상으로 진행된 제75차 유엔 총회 기조연설에서 남북한과 중국, 일본, 몽골이 참여하는 '동북아시아 방역·보건협력체'를 제안하였다.

나. 북한의 비상방역체계 전환에 따른 방역·보건 협력 제약

그러나 역설적이게도 코로나19 사태로 인해 생명공동체 형성을 위한 남북협력은 진전되지 못하였다. 감염병 대응에 취약한 구조를 갖고 있는 북한은 2020년 1월 코로나19 유입 차단을 위해 국경을 봉쇄

하고 위생방역체계를 국가비상방역체계로 전환하였다. 이후 북한은 일부 국제기구(WHO, WFP, 유니세프, 유엔인구기금 등)와 개별 국가(이탈리아, 스위스, 아일랜드 등), 민간단체(국경없는 의사회, 유진벨 재단, 조선의 그리스도인벗들, Ignis Community, Love North Korea Mission 등)의 보건의료지원, 식량지원, 영양·식수·위생사업을 위한 지원을 제외하고는 사실상 외부 세계와의 교류, 인도적 지원을 차단하였다. 그 와중에 2020년 9월 21일 남측 해양수산부 공무원이 서해상에서 북한군에 의해 피살된 사건이 발생하였다.

종합하면, 2020년 한 해 남한은 한반도 생명공동체 형성을 북한과 국제사회에 지속적으로 제안하고 제도적인 실현 방안으로 남북접경위원회와 동북아 방역·보건협력체 구성·운영 방안에 대한 청사진 마련을 위해 노력하였지만 코로나19 사태로 생명공동체 형성을 위한 남북협력은 진전되지 못하였고 오히려 북한이 방역을 구실로 남측 공무원을 사살함으로써 평화체제 국면에서의 북한 인권 문제에 대한 대응을 과제로 남긴 한 해로 평가된다.

다. 북한의 대남전략과 코로나19 국면에 따른 남북한 체육 교류 기회 제약

2019년 남북관계 정체와 함께 위기를 맞았던 체육 및 관광 분야 남북교류는 2020년 코로나19 팬데믹(pandemic)과 함께 전면 중단된 상태이다. 문재인 대통령은 2020년 1월 신년사를 통해 '2032년 올림픽 남북 공동개최'가 남북 정상 간 합의사항이자, IOC에 공동유치 의사를 이미 전달한, 국제사회와의 약속임을 강조하는 동시에 도쿄올림픽 공동입장과 단일팀 구성을 위한 협의를 지속할 것을 강조

했으나, 이와 관련한 당국 간 체육회담은 2020년 한 해 동안 열리지 못했다. 또한 2020년 1월 서울에서 개최될 예정이었던 '제1회 동아시아 역도선수권대회'와 4월 부산에서 개최 예정이었던 '2020 부산 세계탁구선수권대회'에 북한을 초청했으나 북한은 대회 불참을 통보해오기도 했다.[1] 북한이 개최하는 국제스포츠대회인 '평양마라톤(4월)'과 '평양오픈탁구대회(9월)'도 코로나19 여파로 인해 취소된 점을 볼 때 남북 체육 교류는 2019년부터 경색된 남북관계와 2020년 코로나19 팬데믹 영향이 합쳐져 교류를 재개할 수 있는 여건이 조성되지 못했다.

체육 분야와 더불어 정부가 남북관계 개선의 돌파구로 추진하던 관광 교류 역시 2020년에는 성과를 내지 못했다. 북한은 2019년 12월 개성 남북공동연락사무소를 통해 2020년 2월까지 금강산 남측 시설물을 모두 철거하라는 대남 통지문을 발송했으나, 2020년 1월 30일 코로나19 전염 위험을 방지하고자 금강산 시설 철거를 당분간 연기한다는 통보를 하면서 남북 간 금강산 시설 관련 협의는 중단되었다. 통일부는 '2020년 5대 주요과제' 중 하나로 '북한 개별관광'을 꼽고 구체적으로 이산가족 및 사회단체의 개성·금강산 방문과 우리 국민의 제3국 경유 개별 관광 등을 추진했으나, 북한이 코로나19로 인해 국경을 봉쇄하고 외국인의 입국을 금지하면서 '북한 관광' 자체가 불가능하게 되었다.

● 이규창 인도협력연구실장
이우태 인도협력연구실 연구위원

1 제1회 동아시아 역도선수권대회는 2021년으로 잠정 연기되었으며, 2020 부산세계탁구선수권대회는 2021년 2월로 개최가 연기되었다.

Ⅱ. 2021년 국제 정세

1. 한미관계

지난 1년뿐 아니라 트럼프 행정부 4년 동안 한미관계는 이전과는 매우 다른 상황을 맞이했고, 그 변화는 트럼프 대통령이 주창했던 미국 우선주의에 주로 기인했다. 앞으로 트럼프는 백악관에서 물러나지만 미국 우선주의에 대한 지지는 남아있고 정치적 분열은 극심한 상황에서 바이든 행정부가 출범할 예정이다. 바이든 행정부의 대외정책은 어떻게 전개될 것이며, 2021년 한미관계의 전망은 어떠한가? 우선 2020년 한미관계를 간략히 돌아보고, 2021년 바이든 행정부의 대외정책과 한미관계를 전망하고자 한다.

2020년 한미 양국은 북핵문제 해결을 위한 협력을 지속적으로 추진하는 동안, 다른 한편으로는 동맹 현안을 둘러싸고 상호 간 견해 차이를 뚜렷하게 드러내기도 하였다. 우선 북핵문제는 한미 간 가장 핵심적인 협력 사안이었다. 그러나 북미 교착국면이 지속되고 더욱이 남북관계도 경색국면에서 벗어나지 못하는 상황에서 한미 간 협의를 통해 북핵문제 해결의 돌파구를 마련하기에는 한계가 뚜렷했다. 다만 한반도 상황이 악화되거나 긴장이 고조되지 않고 상황관리가 이루어진 것은 다행스러웠고 부분적인 성과였다고 볼 수 있다.

동맹 현안 관련해서 한미 간 가장 견해 차이가 뚜렷했던 것은 방위비 분담금 문제였으며, 전시작전권 전환도 중요한 이슈였다. 방위비 분담금 문제는 과거에도 한미 간 논쟁적 이슈가 되었었지만, 특히 트럼프 행정부의 미국 우선주의 대외정책이 동맹국 무임승차론을 내재하면서 한미관계에서 가장 뜨거운 쟁점이 되었다. 미국의 무리한 인상 요구로 한미 간 입장 차이는 좁혀지지 않았고, 합의의 과제는

바이든 행정부로 이월될 것으로 보인다. 전시작전권 전환은 한국의 중요 과제이지만, 한반도 및 지역 안보환경까지 포함하는 전환 조건 충족 문제 그리고 미래연합사의 운용능력 검증 문제로 조기에 전환이 가능할지 미지수이다. 미국은 전시작전권 전환을 위해서는 조건이 완전히 충족되어야 한다고 강조하고 있지만 한반도와 동북아 안보환경에 관한 조건이 언제 충족된다고 인식할지 모를 일이며, 미국의 이러한 입장은 주한미군의 중국 견제 역할과도 밀접하게 관련된다고 볼 수 있다.

가. 미국의 4중고와 대외정책 추진 지체 전망

2021년 한미관계는 바이든 행정부의 출범으로 새로운 국면을 맞게 될 것이다. 그러나 바이든 행정부가 처한 정책 환경은 그리 녹록지 않으며, 대외정책의 추진은 우선 국내적 상황의 영향을 상당히 받을 것으로 전망된다. 미국은 현재 4중고를 겪는 중이다. 코로나19 방역 실패로 인한 공중보건위기, 경제 악화, 인종갈등 심화, 그리고 민주주의의 위기가 그것이다. 어느 것 하나 쉽게 극복할 수 있는 문제가 아니며, 이 문제들을 두고 대외정책 과제로 눈을 돌리기는 쉽지 않을 것이다. 바이든 당선자는 이미 대선 승리 연설을 통해 코로나19 극복, 경제회복, 인종평등, 기후변화 대처라는 4대 우선과제를 제시했다. 대외정책의 추진은 국내적 위기 극복에서 어느 정도 구체적 성과를 창출하는 시점 이후에 본격화될 가능성이 높을 것 같다. 그러나 이번 대선 과정에서 극명하게 드러난 국내 정치적 분열, 경제적 민족주의와 인종주의를 내포하는 트럼피즘의 위세, 그리고 공화

당이 상원에서 다수 의석을 차지할 가능성이 높은 상황은 앞으로 바이든 행정부가 추진할 국내정책과 대외정책에 중요한 제약 요인이 될 것으로 전망된다.

나. 바이든의 대외정책 기조: 민주주의 가치를 중심으로 국제질서 주도

바이든은 민주주의 가치를 중심으로 국제질서를 주도한다는 대외정책 기조를 제시해왔다. 바이든은 트럼프 행정부 시기 손상된 미국의 리더십과 위신을 회복하고, 민주주의 가치를 공유하는 동맹국 및 파트너 국가들과 협력 증진으로 세계질서를 주도하면서, 부패 및 독재에 대항하고 인권 증진을 도모한다는 구상이다. 이러한 구상에 따라 민주주의 정상회의 개최를 주된 공약으로 제시했다. 또한 중국 견제를 중요한 정책과제로 내세운다. 동맹국들과 협력하여 중국이 국제질서를 주도하지 못하도록 견제한다는 것이며, 민주주의 정상회의도 중국 견제 의도를 포함한다. 물론 중국과 경쟁만 하겠다는 것은 아니며, 기후변화 및 핵확산과 같은 글로벌 이슈에 대해서는 협력하겠다는 의사도 밝히고 있다. 대중국정책과 더불어 기후변화협약 재가입 및 이란 핵협정 재추진 등도 대외정책에서 우선순위가 될 전망이다. 기후변화협약과 이란 핵협정은 모두 오바마 행정부 대외정책의 결과였으나 트럼프 행정부가 탈퇴 또는 폐기한 것으로서, 바이든 당선인은 대선 과정에서부터 재가입·재추진 방침을 표명해왔다. 북핵문제도 중요하게 인식하지만 위의 문제들보다 우선적인 과제가 되지는 않을 것 같다.

다. 북핵해법 관련 한미 실무협의 중요성 증대 전망

바이든은 대외정책에 있어서 동맹국과의 협력을 중시할 것임을 공표해왔다. 이러한 정책 방향은 2021년의 한미관계가 트럼프 행정부 시기와는 다를 수 있음을 의미한다. 우선 북핵문제에서 한미 간 실무협의가 더욱 중요한 의미를 가질 것 같다. 트럼프 행정부 시기에 톱다운식 북핵문제 접근이 나름의 장점을 가졌지만 미 행정부 내부의 정책 난맥상과 트럼프 대통령의 즉흥적 판단은 문제 해결을 어렵게 만드는 요인이 되기도 했다. 바이든은 북핵문제 관련하여 실무진에 권한을 부여한다고 했고, 한미 간 실무협의는 북미대화 재개 방안에서부터 협상안에 이르기까지 구체적 문제들에 대한 실질적 대안을 토론하고 제시하는 역할을 할 수 있다. 2021년 상반기 바이든 행정부의 북핵문제 검토 및 해법 마련 과정에서 한국이 설득력을 발휘할 여지가 커졌다고 볼 수 있다. 과거 오바마 행정부 시기 미국의 대북정책에 이명박 정부 및 박근혜 정부의 대북인식과 정책이 상당부분 투영되었던 것을 고려할 때, 현재 한국 정부의 북핵문제에 대한 인식과 해결방안이 바이든 행정부의 대북정책에 뚜렷하게 영향을 미칠 가능성이 상당히 있을 것으로 전망된다.

라. 방위비 분담금 협상 조기 타결 전망

방위비 분담금 문제에 관한 한미 간 협상은 바이든 행정부 출범 이후에는 조기에 타결될 것으로 전망된다. 바이든 당선인 진영은 트럼프 행정부 시기 한국에 대한 무리한 방위비 분담금 인상 압박을 비판해왔다. 트럼프 대통령이 동맹을 거래의 대상으로 보면서 불합

리한 요구를 하고 동맹을 약화시켰다는 것이 바이든 진영의 기본 인식이다. 따라서 방위비 분담금 문제는 동맹국과의 협력을 강조하는 바이든 행정부 출범 이후에는 한미 간 큰 쟁점으로 부각되지는 않을 것 같다.

마. 미국의 중국 견제 관련 쟁점화 가능성

그러나 동맹국과의 협력 강조가 반드시 방위비 분담금 문제에서처럼 한미 간 쟁점을 줄이는 것은 아니다. 바이든 당선인이 동맹의 복원·강화를 강조하는 중요한 한 가지 이유는 중국을 견제하기 위함이다. 이 문제와 관련하여 한미는 상당한 견해 차이를 보일 수 있다. 특히 만약 바이든 행정부가 중국 견제를 위해 한·미·일 삼각안보협력 강화를 추구하거나 또는 어떤 형태의 반중연합전선에 한국이 동참할 것을 요구한다면, 그것은 한미 간 중요한 쟁점 사안이 될 것이며, 견해차가 쉽게 좁혀지기 어려울 것이다. 물론 바이든 행정부 출범 이후 국내적 위기 극복이 우선적 과제가 될 것이며, 대중국 견제가 언제 본격화될 수 있을지 또한 어느 정도 수준의 견제가 될지 불확실 하지만, 미국의 대중국 견제 정책은 언제든 한미 간 쟁점으로 부상할 가능성을 가진다고 볼 수 있다.

전시작전권 전환 문제 관련해서도 한미 간 견해차가 지속될 가능성이 있다. 트럼프 행정부와 마찬가지로 바이든 행정부도 전시작전권 전환의 조건 충족과 미래연합사의 운용능력 검증 필요성을 강조하면서 전환에 소극적일 수 있으며, 그 배경에는 전환 이후의 미래연합사 체계보다 현재의 체계가 중국 견제를 포함한 미국의 전략적 이

익에 더욱 부합한다는 인식이 있을 수 있다. 이 인식은 가능한 조기에 전시작전권 전환을 추구하는 한국의 입장과 배치된다. 그러한 상황에서, 대안에 관한 논의가 부상할 가능성이 있다. 이를 테면, 현재 추진되고 있는 직렬형 미래연합사 구조 대신에 병렬형 구조로의 전환을 도모한다면 한국의 전시작전권 전환 취지에 더욱 부합하면서도 미국도 주한미군의 유연성 측면에서 선호할 가능성이 있다.

• 김상기 평화연구실 연구위원

2. 북미관계

2021년 한 해 북미관계는 여러 변수를 고려했을 때, 상반기에는 현재의 교착국면 내지 탐색적 관망이 이어질 것으로 보이나, 하반기에는 실질적 협상을 위한 기회의 창이 좁게나마 열릴 것으로 기대된다. 이러한 전망은 원칙 및 절차를 강조하는 바이든 당선인의 외교노선, 당분간 코로나19 대응 및 사회통합 등 국내문제에 집중할 수밖에 없는 상황적 요인, 외교·안보 관련 인선작업에 소요되는 물리적 시간, 대북문제의 낮은 정책적 우선순위 및 관리의 현실적 필요성 등에 기인한 것이다. 바이든 행정부 대북정책은 상당한 '가변성'을 특징으로 한 트럼프 행정부와 달리 '예측가능성'을 특징으로 하며, 이는 한반도 평화프로세스에 긍·부정적 양면을 모두 지니는 것이다.

가. '원칙 있는 외교'와 '다자적 개입주의'에 입각한 예측 가능한 대외정책 추진

우선, 내년 북미관계를 전망함에 있어 가장 중요한 변수는 바이든 신정부의 외교노선 및 대북정책 기조다. 민주당 정강, 바이든 당선인의 발언 및 기고문, 선거 캠프 참여인사의 성향 등을 고려하면, 바이든 행정부의 기본 외교정책 노선은 '원칙에 입각한 외교(Principled Diplomacy)' 혹은 '다자적 개입주의(Multilateral Engagement)'로 요약될 수 있다. 이는 동맹과의 연대 강화 및 협의를 중시하고, 국제사회에 보편적으로 합의된 원칙·규범·정책결정절차를 존중하는 민주당의 전통적 외교노선과 맥을 같이 하는 것이다. 이는 트럼프 행정부가 미국의 경제적 이익을 위해 동맹국에 대한 압박을 극대화하고,

적성국에 대해 군사적 행동·강압외교·협상 등 가용한 정책수단을 단기간 내에 모두 활용하여 협상 레버리지를 극대화하는데 초점을 맞춘 것과는 결을 달리 하는 것이다. 이러한 점을 고려하면, 바이든 행정부의 외교는 보다 예측 가능한 형태로 전개될 가능성이 높다.

나. 대북협상 실무진 권한 부여, 상향식 협상 접근 가능성

이러한 바이든 행정부의 외교노선은 대북정책 기조에도 상당 부분 투영될 것으로 보인다. 이미 바이든 당선인이 대선 토론 등에서 수차례 밝힌 바와 같이 김정은 위원장이 비핵화를 위한 의지를 보이고 실질적 행동을 취하지 않는 이상, 선제적으로 정상회담을 추진할 가능성은 희박하다. 또한 외교·안보 관련 참모진과 대북협상 실무진에 보다 큰 권한을 부여할 것으로 예상된다. 이러한 점에서, 바이든 행정부의 대북협상은 '상향식(Bottom-Up)' 방식으로 이루어질 것으로 보이며, 이는 정상 간 상징적 합의를 통해 실무협상의 진척을 모색한 트럼프 행정부의 '하향식(Top-Down)' 방식과는 대비되는 것이다. 물론, 과거 대북협상에서 상향식 접근의 한계가 명백하고, 상향식·하향식 두 방식 사이에 조화적 접근이 필요하다는 우리 정부의 견해표명에 대해 미 측 실무진이 원칙적 공감을 표시하고는 있으나, 바이든 행정부가 설정하는 북미 간 정상회담의 문턱이 훨씬 높은 것만은 사실로 보인다.

다. 외교·안보 관련 참모진 면면, 유연한 비핵화 로드맵 추진 가능성 낮아

외교·안보 관련 참모진에 상당한 권한을 부여하는 형태로 이루어질 개연성이 높은 만큼, 이들의 대북문제 인식 역시 상당한 변수로 작용할 것으로 보인다. 토니 블링컨(Anthony J.Blinken), 제이크 설리번(Jake Sullivan), 애브릴 헤인스(Avril Haines) 등 국무장관, 국가안보보좌관, 국가정보국장에 지명된 인사들은 다소간의 견해 차이는 있으나, 싱가포르 공동성명 및 하노이 회담이 북한의 실질적 비핵화 조치를 이끌어내지 못한 데 대해서는 비판적 견해를 견지하고 있다. 또한, 이들의 기고문 및 발언 등을 종합해 보았을 때, 영변 외 핵시설의 포함 여부와 신고·검증의 방식 등 하노이 회담 결렬의 원인이 된 비핵화 로드맵의 쟁점에 대해 트럼프 행정부 이상의 유연한 접근은 기대하기 어려울 것으로 보인다. 물론, 이들 인사가 일괄타결보다는 단계적 방식의 비핵화 로드맵에 수용적이라는 점은 고무적이지만, 실무협상의 쟁점에 있어 대폭적 양보를 할 것으로 보기는 어렵다.

라. 이란 핵협정 정책 우선순위, 대북 실무협상 조기 재개 및 성과 기대 난망

이에 더해, 대북문제가 바이든 행정부의 정책 우선순위에서 다소 밀려있는 점 역시 실무협상의 조기 재개 및 실질적 성과를 기대하기 어렵게 하는 요인이다. 바이든 인수위는 코로나19 대응, 경제회복, 인종갈등 완화, 기후변화 대응 등을 주요 당면과제로 적시하여, 당분간 산적한 국내문제 해결에 정책적 초점을 맞출 것으로 보인다. 외교문제에 있어서도 북핵문제보다는 오바마 대통령이 최대 외교적 성과

로 꼽은 이란과의 '포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)' 복원에 우선순위를 둘 개연성이 있다. 최근 이란이 핵물질 생산 고도화에 박차를 가하면서도 모하마드 자바드 자리프(Mohammad Javad Zarif) 외교장관이 바이든 행정부와의 협상 가능성을 시사한 점, 바이든 캠프 내 주요 인사가 JCPOA의 제도적 설계에 참여 했다는 점, 이들 주요 인사가 이란과 협상을 통한 비핵화 가능성을 더 높게 볼 개연성 등을 고려하면, 바이든 행정부는 이란 문제 해결에 보다 많은 노력을 기울일 가능성이 있다. 또한, 트럼프 행정부가 솔레이마니 사령관을 폭살(爆殺)하고 최근에도 나탄즈(Natanz) 핵시설 폭격을 검토하며 긴장을 고조시킨 것과 대비해, 바이든 행정부가 협상에 의한 평화라는 정책적 성과를 거둔다면, 나름의 정치적 효과도 기대되므로 이란 문제에 집중할 동기가 상당하다고 볼 수 있다.

마. 도발 억제하는 '상황관리'와 원칙에 기반을 둔 협상

여러 정책 현안에도 불구하고 바이든 행정부가 북한 문제에 무대응으로 일관하진 않을 것으로 보인다. 바이든 행정부는 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사와 같은 가시적 도발을 예방하기 위해 여러 정책적 노력 역시 기울일 것으로 보인다. 여러 한계에도 불구하고 북한이 트럼프 행정부가 레드라인으로 설정한 ICBM 발사를 자제해 왔다는 점에서, 이를 넘는 북한의 도발은 바이든 행정부에 상당한 정치적 부담을 가져올 수 있다. 더욱이, 취임 초기 북한의 도발은 제재 강화 이외에 향후 바이든 행정부가 취할 수 있는 선택지를 없애버리

는 결과를 초래할 수 있다. 그런 측면에서 대북 위험관리에 적극 나설 가능성이 있다. 오바마 행정부가 취임 초기 적극적 대북 관여정책을 천명하였으나, 북한의 연이은 핵·미사일 도발과 대남공세로 소위 '전략적 인내(Strategic Patience)'로 불리는 소극적 정책을 전개할 수밖에 없었던 상황은 이러한 조기 위험관리의 필요성을 방증하는 대목이다.

바. 대북정책 추진에 있어 중국을 적극 활용하는 접근

바이든 행정부는 대북접촉·대화 과정에서 중국을 적극 활용할 가능성이 있다. 바이든 당선인 본인이 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할을 강조하였으며, 현실적으로 최근 중국의 대북 레버리지는 상당 수준 회복된 상황이다. 중국 지도부 역시 대북문제 협력을 통해 통상분쟁 등 미국과 과도한 전략적 경쟁을 일정 정도 완화할 수 있다는 기대 하에서 ICBM 발사 등 레드라인을 넘는 도발을 자제하도록 북한을 압박할 가능성이 있다. 또한 외교적 수사 차원에서 보다 유연한 대북접근을 촉구하고 스냅백 조항 삽입을 조건으로 한 대북제재 완화 결의안 제출 등의 행보를 보일 수도 있으나, 바이든 행정부와의 관계를 고려해 섣불리 독자적·전면적으로 대북제재를 무력화시키지는 않을 것으로 보인다.

종합하면, 바이든 행정부는 내년 상반기에는 상황관리를 위한 대북접촉을 시도할 수는 있겠으나, 주요 외교·안보 인선작업에 소요되는 시간과 산적한 국내문제 대응 등을 고려하면 내년 상반기에 구체적 성과 도출을 목표로 한 비핵화 협상이 이루어질 가능성은 높지

않다. 물론 바이든 당선인이 주요 외교·안보 인선작업에 속도를 내고 있는 점은 고무적이지만, 상원 인준 절차가 상당한 난항을 겪을 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 점을 고려하면, 내년 상반기에 대북협상이 급물살을 탈 가능성은 그리 높지 않으며, 북미 간 정상회담 개최 가능성은 하반기에도 그리 높지 않아 보인다. 그러나 상황관리의 필요성을 고려하면, 국무부 실무진 차원의 대북 접촉 및 대북 인도적 협력을 위한 노력은 비교적 조기에 전개될 수도 있다. 또한, 하반기에는 비핵화 실무협상의 재개를 위해 노력하되, 신고·검증을 포함하는 구체적 비핵화 로드맵을 협상의 가이드라인으로 설정할 것으로 전망된다.

• 김유철 평화연구실 부연구위원

3. 중국

가. 코로나19 대응과 공세적 공공외교의 부작용

2020년 중국과 관련된 대내외 정세의 핵심 화두는 코로나19라고 할 수 있다. 중국 정부는 코로나19 발생 초기 대응과정에서는 정보 차단과 언론통제로 인한 실패를 경험했지만, 결국 '우한 봉쇄'와 같은 '중국식 방역 모델'을 동원하여 9월에 코로나19 승리를 선언했다. 하지만 중국이 코로나19 방역 성공 경험을 대외적으로 전파·홍보하기 위해 적극적으로 추진한 다양한 방식–정상외교, 마스크외교, 트위터외교, 방역 물품 지원 등–의 공공외교는 오히려 부메랑이 되어 중국의 이미지를 손상하는 결과를 초래했다. 가장 중요한 이유는 중국이 초기 방역 실패를 인정한 바탕 위에서 국제협력을 강조한 것이 아니라 자국 방역 성공 경험의 홍보에 치중한 공공외교를 추진했기 때문이다. 미국을 포함한 서방 언론은 중국이 코로나19 발생 초기 정보공개의 투명성, 개방성, 민주성 차원에서 미흡했고 이로 인해 코로나19 팬데믹의 빌미를 제공했다고 비판했다.

나. 코로나19로 인한 미중 전략경쟁 '가속화'

코로나19는 미중 전략경쟁 추세를 더욱 '가속화'하는 요인으로 작용했다. 코로나19를 둘러싼 미중 간 책임론 공방을 거치면서 양국 갈등의 범위도 기존의 무역통상 및 기술패권 분야에서 체제·이념 및 홍콩·대만문제 등 전방위적으로 확대되었다. 미 백악관은 5월에 발간한 '미국의 중국에 대한 전략적 접근(United States Strategic

Approach to the People's Republic of China)' 보고서에서 중국공산당 일당독재체제에 대한 비판과 함께 미국의 대응방안을 설정했다. 중국이 5월 전국인민대표대회에서 '홍콩판 국가안전법'을 통과시키자 미국은 이를 '일국양제(一國兩制)'의 훼손으로 보고 강력한 대응 방침을 밝혔고, 실제로 12월 7일 중국 전국인민대표대회 부위원장 14명에 대한 제재 방침을 밝혔다. 또한 미국은 대만과의 관계를 공식적·비공식적으로 강화하는 조치를 취하면서 중국에 대한 압박을 지속하고 있다. 특히 11월 미국 대통령 선거 과정에서도 미국의 '중국 때리기'는 계속되었다.

미국의 대중국 견제와 압박에 대해 중국은 지금 당장은 전면적으로 대항하지는 않지만, 국가 핵심이익(홍콩, 대만, 남중국해 등)에 대해서는 절대 양보하지 않겠다는 원칙적인 입장을 보이고 있다. 7월에 미국이 휴스턴 주재 중국영사관을 스파이 혐의를 들어 폐쇄하자 중국도 이에 맞대응하여 청두(成都) 주재 미국영사관을 폐쇄하는 조치를 취했다.

이처럼 2020년 코로나19를 둘러싼 책임론 공방을 거치면서 미중 갈등의 범위 역시 기존의 무역통상 분야에서 기술패권과 체제·이념 및 중국의 핵심이익을 둘러싼 갈등으로 확대됨으로써, 미중 전략경쟁은 좀 더 장기화·구조화되는 추세를 보이고 있다. 특히 11월 미국 대선 결과 민주당 바이든 후보가 당선됨으로써 미중관계는 다시 한번 갈등과 협력의 분기점에 서게 되었다.

다. 중국의 한반도정책의 딜레마: 북중 '밀착'과 한중 '위기관리'

2020년 중국의 한반도정책은 딜레마적 상황을 맞이하였다. 즉, 북중관계는 상호 '전략적 필요성'으로 인해 '밀착' 추세를 이어갔으나, 한중관계는 코로나19라고 하는 돌발변수로 인해 상호 전략적 필요성에도 불구하고 '위기관리'에 집중해야 하는 상황을 맞이했다.

먼저, 북중관계는 코로나19의 영향을 가장 많이 받았다. 코로나19 발생 이후 북한이 1월 22일 중국과의 국경을 폐쇄함으로써 북중 교류협력은 전면 단절되었고, 그 여파로 인해 1~10월 북중 교역액은 전년도에 비해 약 72% 감소하였다. 코로나19로 인해 북중 최고지도부 간 '대면 접촉'은 이루어지지 않았으나, 양국 지도자는 소위 '친서외교'를 통해 전통적 우호협력관계를 재확인하고 있다. 특히 북한과 중국은 다양한 계기-코로나19 관련 상호 구두친서(2.1., 5.9.), 북한정권 수립 72주년(9.9.), 중화인민공화국 건국 71주년(10.1.), 조선노동당 창당 75주년(10.10.) 등-를 통해 북중 친선을 강조함과 동시에 역내 주요 문제(특히 미국)에 대한 '전략적 소통'과 협력을 강화하고 있다. 중국의 입장에서는 미중 전략경쟁이 가속화되고 있는 상황에서 같은 사회주의 국가이자 지정학적 가치가 높은 북한과의 전략적 소통과 협력을 강화함으로써, 소위 '북한 문제'가 미중관계에 부정적 영향을 주지 않도록 '관리'하고자 하는 것이다.

2020년 한중관계는 코로나19로 인한 협력 가능성 및 상호인식의 격차 등을 동시에 경험하였다. 먼저, 정부 차원에서는 코로나19 발생 이후 문재인 대통령과 시진핑 국가주석의 코로나19 대응 관련 전화통화 및 '전문' 교환 등을 통해 양국은 협력의 필요성에 공감하였

다. 한중 최고지도부 차원에서 코로나19 방역 협력을 위한 다양한 형태의 대화 기제-한중일 3국 외교장관 화상회의, 한중 외교차관 화상회의, 한중 코로나19 대응 방역 협력 대화 등-가 개최되어 양국 현안(방역, 경제협력, 인적교류, 항공, 출입국, 유학생 등)에 대한 논의가 이루어졌고, 양국 기업인의 경제활동을 보장하기 위한 입국 절차 간소화 프로그램인 '신속통로' 제도를 도입하기도 했다. 11월 말 왕이 국무위원 겸 외교부장의 한국 방문은 이러한 한중 간 현안에 대한 폭넓은 의견을 교환하는 기회로 작용했다. 하지만, 한중 양국의 민간차원에서는 코로나19 및 민족주의 '정서' 등으로 상호 인식의 격차를 확인했던 한 해였다.

라. 중국의 '장기전' 태세 전환을 통한 미중 전략경쟁 대비 전망

2021년 중국은 포스트코로나19 시대 및 미중 전략경쟁 '가속화' 추세에 대응하기 위한 전방위적 노력을 경주할 것이다. 먼저, 중국은 국내적으로 애국주의와 민족주의를 강조함으로써 미국의 중국에 대한 체제·이념 공세와 압박에 대응하고자 할 것이다. 또한 중국은 새로운 경제·사회정책을 제시함으로써 미중 경제통상 갈등 및 포스트코로나19 시대에 대비한 '장기전' 태세에 돌입할 것이다. 특히 올해 중국 정부가 제시한 "국내대순환을 주체로 하는 국내·국제 쌍순환(双循環) 촉진" 전략을 내년부터 시작되는 '국민경제와 사회발전을 위한 제14차 5개년 규획(2021-2025)'에 포함시켜 추진할 가능성이 높다. '쌍순환 전략'의 핵심 중 하나가 바로 '기술자립'이라는 점에서 중국은 미국과 분리된 독자적인 기술개발에 노력함으로써 양국 간

상호의존을 점차적으로 줄이고자 할 것이다.

마. 중국의 '경제적 이점'을 활용한 역내 영향력 확대 시도 전망

중국지도부는 2021년에도 미중 전략경쟁이 심화되고 이로 인해 역내 정세의 불확실성 및 불안전성이 당분간 지속될 것으로 인식하고 있다. 동시에 중국은 코로나19로 인해 미국이 국제적 리더십을 발휘하지 못하는 상황을 중국 외교의 자신감을 제고하고 국제적 영향력을 확대할 수 있는 기회로 인식할 것이다. 따라서 중국은 미중 전략경쟁 과정에서 미국에 전면적으로 대항하기보다는 자국이 가진 '경제적 이점'을 적극적으로 활용하여 관련국들에게 접근함으로써 역내에서의 영향력을 확대하려는 시도를 할 것이다. 이를 위해 중국 정부는 기존의 '일대일로 국제협력'을 강조함으로써 주변국과의 관계 개선은 물론 역내 영향력 확대에 노력할 것이다. 또한 중국이 2020년 11월에 아시아·태평양지역의 15개 국가가 참여하는 '역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)'의 출범을 주도한 이유도 다자주의를 통한 국제적 영향력 확대를 도모하기 위해서라고 할 수 있다.

특히 중국은 2021년 1월에 출범하는 미국 바이든 행정부의 동아시아전략 및 대중정책이 확정되기 이전에 한국과 일본을 포함한 미국의 동맹국들에 대한 '경제협력'을 강화할 가능성이 높다. 실제로 2020년 11월 말 왕이 국무위원 겸 외교부장이 일본과 한국을 순방한 이유도 이와 같은 목적이 포함되었다고 볼 수 있다. 또한 중국은 미국이 주도하는 '포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive

and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP)'에 대한 참여 가능성을 지속적으로 언급함으로써 미국 주도의 국제질서 구축을 저지하고자 노력할 것이다.

바. 북중 전략적 소통 강조, 미중관계 고려한 '관리'에 초점

2021년 중국의 한반도정책은 기본적으로 미국 신행정부 출범 이후 동아시아전략과 한반도정책 및 북미협상 진행 과정 등을 주시하겠지만, 대내외적 차원에서 포스트코로나19 시대 대응 및 미중 전략경쟁 장기화·구조화 추세에 대응하기 위한 정책과의 연계를 고려할 것이다. 2021년에도 미중 전략경쟁 추세가 지속될 것이라는 점에서 북한의 지정학적·지전략적 가치는 증대될 것이고, 북중관계는 상호 전략적 필요성으로 인해 우호협력관계를 지속할 것이다. 특히 중국은 북한과의 '전략적 소통'을 여전히 강조하면서 북한 문제가 미중관계의 진전에 방해 혹은 부정적 영향을 주지 않도록 '관리'할 것이다.

또한 2021년은 '북중우호협력상호원조조약(中朝友好合作互助条约)'이 체결된지 60년이 되는 해라는 점에서 북중관계는 올해보다 더 긴밀한 협력관계를 유지할 것이다. 동 조약은 1961년 체결되어 이미 두 차례(1981, 2001)에 걸쳐 자동연장되었으며, 2021년까지가 유효기간이다. 최근 몇 년간 전개되어 온 미중 전략경쟁이 내년에도 지속될 가능성이 높고 북미협상 역시 당분간 교착국면을 지속할 가능성이 높다는 점에서 북중 양국 모두 동 조약의 자동연장에 대한 공감대가 이미 마련되었을 수도 있다. 아울러 2021년에도 코로나19에 대한 통제 여부 및 북미협상의 진전 여부 등에 따라 북중 간 주요

기념일을 계기로 김정은 국방위원장의 중국 방문을 통한 북중정상회담이 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.

사. 한국에 대한 경제적 유인 및 압박 정책 병행 전망

2021년에도 중국은 미중 전략경쟁 '가속화'에 대비하기 위해 한국을 자국의 영향권으로 묶기 위한 다양한 시도를 할 것이다. 특히 한국에 대해 '경제협력'을 유인(誘引)으로 하여 중국의 영향권(세력권)으로 끌어들이려는 노력과 함께 한미동맹 및 한·미·일 3국 군사협력이 중국 봉쇄로 이어지지 않도록 압박하는 정책을 병행할 것이다. 이러한 경향성은 2020년에도 이미 나타난 바 있다. 즉, 2020년 11월 25일 한국을 방문한 왕이 외교부장 겸 국무위원은 표면적으로는 한중 양자관계와 한반도 정세 및 지역·국제문제 등 상호관심사를 논의한 것으로 알려졌지만, 실제적으로는 2021년 1월 미국 신행정부 출범 이후 본격적인 동아시아전략 및 한반도정책을 제시하기 전에 중국의 동북아 및 한반도 정세에 대한 입장을 전달하고 한국에 대해 '중립적' 입장을 견지해 줄 것을 강조할 가능성이 높다. 이는 곧 최근 미중 전략경쟁 추세 하에서 한국의 전략적 가치가 높아졌다는 점을 반증하는 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 향후 미국과 중국의 역내 영향력 경쟁이 심해지는 과정에서 한국의 '전략적 자율성'을 제약할 가능성이 있다는 점을 보여주기도 한다.

• 신종호 평화연구실 연구위원

4. 일본

가. 일본의 리더십 교체와 한일대화 모색

2019년 11월 한국 정부가 한일 군사정보보호협정(GSOMIA, 지소미아) 종료를 유예하면서 일본의 무역규제에 대한 WTO 제소를 중지하는 대신, 일본이 한일 국장급 회담을 실시하여 무역규제에 대한 한일협의를 실시하는 것을 발표하면서 2020년 한일관계는 관계개선의 길로 들어설 것으로 조심스럽게 예상했었다.

하지만 2020년 들어 전 세계적 차원의 코로나19 감염 확산 상황에서 한국과 일본은 팬데믹 상황 초기에 상호불신과 갈등 상황을 연출하였다. 3월 5일 일본 정부는 한국 대상 무비자 입국 금지 및 14일간 대기 조치를 발표하였고, 한국 정부도 일본 정부의 조치 의도를 의심하면서 비판적인 논조로 대응하였다. 이에 따라 코로나19는 2019년 11월 한국 정부의 한일 지소미아 종료 유예 조치로 최악의 갈등 국면을 진정시켜가던 한일관계를 다시 악화시키는 계기가 되었다. 한일관계는 2019년 강제동원피해자(강제징용공) 대법원 판결에 따른 일본의 경제보복조치로 말미암아 축적되어 있던 한일 간 불신 속에 입국제한조치와 관련해서 부족했던 사전 협의 등 세련되지 못한 양국 간 외교행위와 일본 총리 관저의 한국에 대한 배려 부족이 반영된 결과였다.

한편 9월 16일 건강상 이유로 사임한 아베 총리를 대신해서 스가 요시히데 관방장관이 새로운 총리로 취임하였다. 스가 총리 부임 이후 박지원 국가정보원장 및 한일의원연맹 대표단은 일본 방문을 통

해 스가 총리와 면담하는 등 일본의 리더십 교체를 계기로 한국 정부와 정치권이 적극적으로 대일 대화를 시도하였다. 하지만 스가 정부 역시 아베 정부와 마찬가지로 강제동원피해자 문제와 관련해서 1965년 청구권협정으로 완전하고 최종적으로 해결되었으며 대법원 판결은 국제법 위반이라는 입장을 유지하고 있다. 스가 총리의 실용주의 경향, 외무성의 영향력 강화 등 한일관계 차원에서 약간의 변화는 일어났지만, 강제동원피해자 문제를 둘러싼 기본적 대립 구도는 그대로 유지되고 있다.

한편 북일관계와 관련해서 아베 총리는 사임을 발표한 기자회견에서 "납치자 문제를 이 손으로 해결하지 못한 것이 통한스럽다"라고 밝혔다. 아베 총리는 납치자 문제 해결이 북일대화를 위한 전제조건이라고 계속해서 주장하다가, 2019년 6월 이후 김정은 위원장과의 조건 없는 만남을 주장하였다. 후임인 스가 총리 역시 자민당 총재선거 과정에서 납치자 문제 해결을 우선 과제로 제시하고, 김정은 위원장과의 조건 없는 만남에도 의욕을 표명하였다. 하지만 아베 총리와 마찬가지로 북일 간에 실질적이고 공식적인 대화의 움직임은 보이지 않고 있다.

나. 한일 간 긴장상태의 지속 하 협력방안 모색

2021년 한일관계는 강제동원피해자 문제 해결을 둘러싼 한일 간 긴장상태가 여전히 계속될 것이다. 2020년 12월 한·중·일 정상회의 개최 여부에 따라 한일 정상 간 리더십 차원의 우호 분위기가 조성될 수는 있다. 하지만 여전히 한일 양국이 상호 불신 속에 한국 대법

원에 의한 일본 기업 자산 매각(현금화) 절차가 진행되면 한일관계는 파국의 길로 들어설 것이다. 하지만 매각 명령 이후에도 일본 외무성이 기업들에게 명령문을 전달하지 않거나 기업들이 한국 대법원에 항고하면서 실제 배상까지는 상당한 시일이 걸릴 수 있다는 지적도 있다. 하지만 현금화 절차가 진행되고 있는 가운데 한일 양국이 현재 상황을 타개하려는 노력을 보이지 않는다면 현금화가 실현될 것이라는 점 역시 분명하다. 이외에도 한일 간에는 여전히 갈등 요인이 존재한다. 먼저 일본이 가장 민감하게 반응하는 후쿠시마 냉각수 방류 문제를 둘러싼 한일 갈등이다. 또한 2020년 6월부터 계속된 WTO 사무총장 선거를 둘러싼 한일 간 감정적 대립이다.

이와 같은 한일 간 갈등 요인이 산적해 있는 상태이지만, 스가 정부의 탄생은 한일관계에 새로운 힘을 부여하였다. 아베 정책의 계승을 표방하며 등장한 스가 총리는 무파벌 총리로서 정치적 기반이 약하며, 외교 분야에서 여전히 아베 전 총리의 영향력이 클 것으로 예측된다. 실제로 스가 총리는 외교문제에 그다지 전문성을 보이지 못하고 있으며, 조정력 및 친화력을 바탕으로 내정 문제에 집중하는 경향을 보일 것이다.

스가 총리는 한국이 '매우 중요한 인접국'이며 '건전한 한일관계'를 구축하기 위해 한국 정부의 적절한 대응을 호소하였다. 그러면서 강제동원 문제 해결은 한국 정부의 몫이라는 기존 입장을 되풀이하였다. 정치적 기반이 약한 스가 총리 입장에서 한국이 만족스러운 해법을 제시해야 한다는 주장을 넘어서는 행동을 취하기는 어려운 입장이다.

그럼에도 불구하고 스가 총리의 실용주의적 리더십을 기대해본다면 강제동원 문제 이외의 사항, 특히 코로나19 방역 및 도쿄올림픽 관련

사안에서 한국과의 협력에 전향적으로 나설 것으로 기대된다. 이것은 강제동원 문제 해결 없이 한일관계 개선이 불가능하다는 아베 정부의 기본 입장과 가장 큰 차이를 보이는 진일보한 변화가 될 것이다.

또한 바이든 행정부 출범과 함께 한일관계 개선을 통한 한·미·일 협력강화에 대한 요구가 미국으로부터 거세질 것이며, 일본은 이러한 정책변화에 긍정적으로 대응할 것으로 예상된다. 하지만 전시작전권 반환에 따른 유엔사령부 해체 문제와 일본 안보와의 연관성, 한반도 비핵화 문제와 같은 대북정책 등 한반도 평화프로세스를 둘러싼 한일 간 입장 차이를 어떻게 극복할 것인지가 과제로 남을 전망이다.

다. 도쿄올림픽 개최를 통한 북일 대화 가능성

한편 일본의 대북정책은 커다란 변화를 보이기 어려울 것이다. 납치자 문제 해결을 요구하고 있는 일본 내 시민단체 및 여론을 고려했을 때 스가 총리는 계속해서 일본인 납치문제 해결을 위한 김정은 위원장과의 정상회담 개최에 대한 의지를 나타낼 것이다. 즉 일본의 대북정책은 대외정책이라기보다는 국내정책 차원에서 강조될 것이다. 하지만 2020년 10월 26일 소신표명연설에서 기존 연설과 달리 북한의 비핵화를 특별히 언급하지 않아 국내적으로 문제가 되었다는 점은 스가 정부의 대북정책의 차별성을 예견하고 있다. 하지만 북일 대화는 일본인 납치자 문제 이외에도 북한의 비핵화라는 안보문제 및 북미관계와 연동되어 있기 때문에 북한이 과도기적 성격의 스가 정부를 상대로 정상회담에 응할지는 불투명한 상황이다.

만일 2021년 도쿄올림픽 개최가 성사된다면 한국 정부의 한반도

평화프로세스에 따라 북한의 올림픽 참가를 유도할 수 있고, 이렇게 된다면 도쿄올림픽을 계기로 일본인 납치자 문제, 북한 비핵화를 포함한 북한 문제를 논의하는 북일 양자회담뿐만 아니라 미국, 중국 등이 참여하는 다자회담 개최가 실현될 수 있다. 일본이 가지고 있는 도쿄올림픽의 의미가 상당히 크며, 올림픽 성공을 위해 한반도 외교를 관리하려는 모습을 보일 것이다. 만약 일본의 한반도 외교가 본격적으로 가동된다면 그 기회를 활용하여 한반도 평화프로세스의 진전과 더불어 한일관계 복원 및 북일관계 구축을 추구할 수 있을 것이다.

● 이기태 평화연구실장

5. 러시아

가. 코로나19 확산 속 푸틴 대통령의 종신집권 합법화

2020년 러시아 역시 코로나19의 대규모 확산으로 정치와 경제, 사회 전반에서 대혼란이 초래되었다. 러시아는 3월 초 첫 확진자가 보고된 이후 빠른 속도로 감염병이 퍼져 11월 19일 기준 확진자 201만 5천 명, 사망자 34,850명으로 세계 5위의 누적 확진자 수를 기록했다. 이런 상황 속에서도 러시아는 주목할 만한 두 가지 이벤트를 강행했다. 그 하나는 6월 24일 전국 주요 도시에서 거행한 전승절 기념행사이며 또 하나는 6월 25일부터 7월 1일에 걸쳐 실시한 전러시아투표다. 두 이벤트 모두 코로나19 확산세가 심각해지면서 원래 계획했던 행사 일정을 연기해 치른 것인데, 특히 헌법 수정안의 동의 여부를 묻는 전러시아투표는 푸틴 대통령의 종신 집권을 가능하게 해준다는 점에서 전 세계의 주목을 받았다. 67.97% 투표율과 77.92% 찬성표로 헌법 수정안은 통과됐으며, 푸틴 대통령은 2024년 대선에 출마할 경우 6년 임기의 대통령직을 두 번 더 수행해 2036년까지 집권할 수 있다.

러시아는 2014년 우크라이나 내전 개입과 크림반도 병합 이후 서방으로부터 경제제재를 받아 왔으며, 특히 미국과의 관계는 악화일로를 치닫고 있다. 친 푸틴 성향을 보였던 트럼프 대통령이 미국 내 러시아 스캔들에 휘말리면서 미러관계 개선 가능성은 차단됐으며, 2019년에는 미국이 일방적으로 INF(중거리핵전력폐기) 조약을 탈퇴하면서 양국 관계는 한층 심각한 위기를 맞았다. 러시아와 EU 국

가들과의 관계도 좀처럼 개선의 여지가 보이지 않는다. 2020년 8월 발생한 러시아 야당 지도자 나발니에 대한 독살 미수 사건을 러시아 정부의 음모 때문으로 인식하고 있는 EU는 러시아에 대한 제재를 한층 강화하는 조치를 취했다.

러시아는 미국 및 서방 국가들과의 관계가 악화될수록 중국과 전략적 유대를 강화해 왔다. 정치는 물론 경제와 에너지 분야에서도 속도를 내고 있는 중러 간 협력은 2020년에도 합동 군사 훈련과 무기 거래, 군사 기술 협력 등 분야에서 성과를 보였다. 뿐만 아니라, 코로나19의 중국 책임론을 제기하는 미국과 서방에 대해 푸틴 대통령이 이를 비판하며 대중국 연대를 표명했고, 홍콩 보안법과 관련해서도 중국 정부의 입장을 지지하는 등, 중러 양국의 공조는 정상 간 협력을 바탕으로 가치 연대(value solidarity)적 속성을 보여준다.

2020년 한 해 동안 코로나19 확산으로 인해 북러관계에 이렇다 할 진전은 없었다. 북러 국경이 봉쇄됐고 평양 주재 러시아 대사관의 활동이 제한되는 등 정상적인 외교 활동이 불가능한 상태가 지속되었기 때문이다. 러시아는 북한에 대한 인도적 지원(밀 2만 5천 톤)과 코로나 방역 물품 제공 등을 통해 관계를 지속해 나가고자 했다. 북미협상 교착 속에서 북한은 대러 접근책을 구사하고 있으나 상징적 효과에 그치는 수준이다. 또 북한과 러시아가 2014년에 설정했던 2020년 무역액 10억 달러 달성 목표는 2019년 총액 480만 달러에 이어 2020년에는 그보다 더 적은 액수가 예상되어 결국 실패로 돌아갔다. 유엔 안보리와 미국의 대북제재가 주요 원인으로 거론되기도 하지만, 북러 간 경제 관계는 구조적으로 확대·발전이 어렵다는 것이 전문가들의 평가다.

한러 수교 30주년을 기념하는 올 한 해 양국이 준비했던 다양한 행사들이 코로나19로 인해 취소되는 사태가 불가피했다. 그럼에도 양국 정상은 9월 28일 전화 통화를 통해 상호 협력 의지를 확인하고 코로나19 상황이 안정되는 대로 푸틴 대통령의 방한이 성사될 수 있도록 노력한다는 데 합의했다.

나. 미러관계 개선 가능성 낮은 가운데, 전략적 선택지 고민

2021년 러시아 외교가 안고 있는 가장 큰 과제는 미국 신행정부와의 관계 설정이다. 하지만 러시아 정부 관료들과 전문가들은 최악의 상황에 놓여 있는 미러관계가 바이든 행정부의 출범으로 개선될 가능성은 그다지 크지 않다고 생각한다. 바이든 대통령과 집권 민주당의 대러 인식이 대단히 부정적이기 때문이다. 바이든 당선인은 2009년 오바마 대통령 집권 당시 부통령을 역임하면서 악화된 러시아와의 관계를 개선하고자 새로운 대러정책(reset, 재정립)을 추진했다가 실패로 끝낸 바 있다.

그로부터 10여 년이 지난 현재, 바이든의 대러 인식은 오히려 더 악화된 것으로 평가된다. 특히 미 민주당과 바이든 측은 러시아가 미국 선거에 개입하고 바이든에 대한 거짓 뉴스를 확산시켰다고 믿는다. 2020년 10월, CNN과의 인터뷰에서 바이든은 러시아를 적(opponent), 중국을 심각한 경쟁자(serious competitor)라고 발언하기도 했으며, 대선 운동 기간 중에도 줄곧 러시아를 거칠게 다루겠다고 호언했다. 러시아에 대한 그의 부정적 발언들이 다분히 대선을 의식한, 즉 러시아 스캔들에 휘말렸던 트럼프와의 차별성을 드러

내기 위한 정치적 계산 때문이었다는 분석도 있으나, 바이든의 대러 강경 인식은 집권 기간 동안에도 바뀌지 않을 것이라는 예측이 많다.

설사 바이든이 러시아와의 관계 개선을 희망하더라도, 이전 정부에서 부과한 대러제재로 인해 많은 제약이 불가피할 전망이다. 또 바이든 행정부 하에서 러시아와의 신전략무기감축협정(New START)의 연장 협상이나 환경, 기후변화 등 연성안보 차원에서의 협력을 진행시킬 가능성도 없지는 않지만, 이것이 미러관계의 근본적 개선에 촉매 역할을 하기는 어렵다. 더욱이 인권 문제, 선거 개입 의혹 등을 둘러싸고 영국, 독일 등 NATO권 서방 국가들의 대러 경계심과 반러 정서도 확대되고 있어, 동맹 회복을 지향하는 바이든 행정부가 러시아와 관계 개선을 시도할 가능성은 크지 않다.

당면, 러시아는 대미 관계에서 두 가지 선택지를 놓고 고민할 것이다. 하나는 미중 패권 경쟁과 갈등에 휘말리지 않고 현상을 유지하면서 상황을 관리하는 것이며, 또 하나는 전면적으로 중국과의 관계 강화를 통해 미국 적대시를 노골화하는 것이다. 푸틴의 러시아는 바이든의 외교정책 틀이 완성되면 이 두 가지 선택지를 놓고 고민할 것이나, 그 선택지의 여파가 2021년에 현실화할 가능성은 크지 않을 전망이다. 다시 말해 2021년보다는 2022년 이후에 미러관계의 추이가 보다 뚜렷해질 것으로 예상된다.

위의 두 가지 선택지에 따라 러시아의 한반도정책도 모습을 달리할 것이다. 현상 유지를 선택할 경우, 러시아는 여전히 북한의 체제 붕괴와 인도주의적 재앙 발생을 막는 차원에서, 북한 지도부와의 긴밀한 소통을 통해 신뢰할 수 있는 정보를 확보하면서, 일견 상황방관자와 같은 태도를 유지할 것이다. 그러나 만일 대미적대시정책을 노

골화할 경우, 러시아는 적극적인 대중 공조를 통해 미국의 세력 약화를 도모하면서, 한반도에서도 북한과의 관계 격상을 시도할 것이다. 후자의 경우, 한반도와 그 주변에서 새로운 냉전 구도가 형성될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 러시아는 북한이 기대하는 소련 방식의 원조 경협에 난색을 표명하고 있으며, 서방의 대러 경제제재와 국제 원자재 가격 하락 추세 등으로 인해 러시아가 직면한 현 경제 상황을 고려할 때, 러시아가 북한에 대한 일방적 원조 경제를 부활시킬 가능성은 희박하다.

북한은 자체적 노력으로 코로나19에 대응해 왔으나 만일 북한 역내에 전염병이 확산될 경우, 중러에 철저히 의존할 가능성이 농후한데, 이는 북한의 대중, 대러 접근을 강화시키는 계기로 작용할 수 있다. 이러한 상황은 한국에게 도전과 기회의 양면을 제공하는 바, 대북 직접 지원 및 협력이 불가능하다면 러시아와의 공조 하에 북한에 접근하는 방안도 유효할 것이다. 그동안 거대 인프라(철도·가스관·전력망) 건설 중심으로 논의되어 오던 남·북·러 삼각경협이 제대로 성과를 거두지 못하고 있는 현실 속에서, 팬데믹 대응을 위한 의료 다자 협력과 지식공유사업이 새롭게 제안된다면, 의료 시스템이 취약한 러시아 극동지방과 북한의 관심을 견인해 실현 가능성이 제고될 수 있다고 판단된다.

• 현승수 평화연구실 연구위원

6. 한반도 평화프로세스

가. 성과는 긴장완화, 한계는 남북관계의 자율성

북한의 평창 동계올림픽 참여를 기점으로 2018~2020년 한반도 평화프로세스를 평가할 필요가 있다. 먼저 성과 측면에서 보자면, 무엇보다 한국이 전쟁위기를 대화국면으로 전환하는데 주도적인 역할을 하며 평화외교를 전개한 점을 꼽을 수 있다. 2018년 남북, 북미, 북중 정상회담 등 한반도 평화 관련 당사국들 간 정상회담으로 평화국면이 조성되었다. 그 과정에서 한국은 비핵화-평화체제-남북관계의 선순환 국면을 형성하였다. 특히 판문점 남북정상회담〉 판문점 남·북·미 정상회동〉 싱가포르 북미정상회담〉 평양 남북정상회담이 잇달아 열리는 사상 초유의 현상이 일어나 향후 한반도 평화정착의 추진동력을 형성할 수 있었다. 싱가포르와 평양을 거치면서 북미 비핵협상과 남북 군비통제협상이 병행 추진된 점도 기억할만하다.

그런 과정에서 발견한 또 다른 사항으로 첫째, 북한이 2018년 대화국면에 참여하면서 특히, 하노이 노딜(no deal) 이후에도 도발 등 상황 악화로 역진하지 않고 신중한 태도를 유지하는 사실이다. 물론 2020년 6월 16일 북한의 남북공동연락사무소 폭파가 있었지만, 김정은 위원장의 평화 제스처로 진정되고 북한은 대남 도발을 자제하고 있는 점이 두드러진다. 둘째는 하노이 이후 남북관계의 정체에도 불구하고 남북 정상 간 신뢰를 유지하고 있는 점도 주목할 바이다. 남북 정상 간 친서 교환, 김정은 위원장의 노동당 창건 기념 열병식 연설 등에서 북한의 남북교류협력 의지와 남북 정상 간 신뢰를 읽을 수 있다.

한편, 2018~2020년 한반도 평화프로세스에서 한계도 뚜렷하게 나타났는데 평화무드 조성 이후 평화구도 형성으로 전환하지 못한 점이 그것이다. 한미 양측이 비핵화 로드맵에 대한 조율된 입장을 마련하지 못한 채 북한을 상대한 점도 지적할 수 있다. 제재국면 하에서 남북관계의 상대적 자율공간을 형성하지 못한 점도 개선할 점이다.

나. 2021년 하반기, 한반도 평화프로세스 복원 가능성

바이든 행정부 출범에 즈음해 한반도 평화프로세스를 전망하는 일이 쉽지는 않다. 긍·부정적 변수들이 경합하고 있기 때문이다. 북핵문제가 한반도 평화를 전망하는 최우선적인 관심사라는 점에서 '비핵·평화' 프로세스이고, 그 경로에 평화체제, 제재, 남북·북미관계, 한미동맹 등이 작용하고 있어 복합 프로세스가 될 것이다.

바이든 행정부 등장 1년 차 한반도 평화프로세스에 미칠 낙관적 요소로 우선 꼽을 것은 바이든 행정부의 동맹 존중 외교정책 노선이 한국의 대북정책에 긍정적으로 작용할 것이라는 관측이다. 트럼프 정부가 동맹을 무시하고 일방적인 접근을 한 데 비한다면, 동맹과 시스템을 중시하는 바이든 행정부는 한국 정부의 비핵화-평화체제-남북관계의 선순환 기조를 존중하며 북한 문제를 다룰 것이다. 클린턴 정부 시기의 페리 프로세스가 대표적인 한미동맹의 작품이고 부시, 오바마 정부시기에도 미국은 대북정책에서 한국의 입장을 존중해왔다. 오바마 행정부 출범 초기 대북 포괄접근 입장과 이란 핵협상 경험을 고려할 때, 바이든 행정부의 대북정책은 낙관적으로 전망할 수 있을 것이다. 여기에 중국이 한반도 문제해결에 남북의 주도권을 인

정하는 점과 미중관계가 대결에서 경쟁으로 완화될 전망도 평화프로세스 재가동에 힘을 실어줄 수 있다. 북한이 과거와 달리, 미국 정권 교체 시기 도발하지 않고 신중모드를 취하는 점도 평화프로세스의 복원을 예상하게 하는 요소이다.

물론 비관적 요소도 적지 않다. 탈냉전기 들어 미국 내 정권 변화와 무관하게 한반도정책에서 북핵문제가 최우선 관심사이기 때문이다. 바이든 행정부는 심각한 북핵문제 앞에서 트럼프 지우기와 한미동맹 존중 사이에서 합리적 대안을 수립하는데 어려움을 겪을 수도 있다. 그럴 경우 한미 간 정책 조율의 비용이 늘어가고, 북한이 정책환경을 악화시킬 경우 한반도 평화프로세스는 표류할 개연성도 있다. 미중관계가 기대만큼 개선되지 못한 가운데 미국이 대중 봉쇄에 한국의 동참을 노골적으로 요구할 경우도 도전요소로 작용할 것이다. 미국 국내정치의 안정화 여부도 변수로 작용할 수 있다.

이상을 종합해 단기적 전망을 해본다면, 한반도 평화프로세스는 복원이 가능할 것이다. 낙관적 요소들이 상대적으로 크게 작용할 것이라는 점이다. 관련 당사국들의 신중한 자세, 특히 바이든 행정부의 이란 핵협상 성공 경험과 동맹 존중 의사가 크게 작용할 것이다. 다만, 국내정치 안정화, 외교정책 리뷰, 이란 핵협정 재가동 및 기후변화 대처 우선의 대외정책 전망 등을 고려할 때 본격적인 한반도 평화프로세스 가동은 하반기 들어 추진될 것으로 전망된다. 남북대화가 그 이전에 열린다면 한국은 평화프로세스 선도 의지, 북한은 높은 협상 의지를 보여줄 수 있다.

다. 한미 간 조율된 대북정책 수립이 관건

한반도 평화프로세스의 복원 및 본격화에 가장 중요한 과제는 한국과 미국이 조율된 대북정책을 전개하는 것이다. 조율된 대북정책 목표로 '평화롭고 공영하는 한반도', 기조로 '단계적 포괄접근'이 타당해 보인다. 한미는 대북정책의 기본 방향으로 비핵화-평화체제-남북·북미관계 발전의 선순환을 공유하고, 이를 2단계 연속 프로세스로 추진하는 것에 합의할 수 있을 것이다. 그것은 〈1단계〉 부분 핵폐기 및 장거리미사일 개발중단 對 종전선언 및 제재 완화, 〈2단계〉 완전 비핵화 對 평화협정 및 제재 해제를 말한다. 이런 접근은 남·북·미 3자의 기존 입장을 수렴한 것으로서 구체적인 추진방법, 특히 '부분 비핵화'에 대한 합의와 그 범위 등은 북미협상에서 논의될 것이다. 다만, 1단계 접근 역시 불가능한 프로세스 확립에 중요하다는 점을 당사자들이 공유하는 것이 일차 과제이다.

또 한미 간 역할분담을 통해 한국의 주도적 역할과 미국의 적극적 협력을 공유해 본격적인 평화프로세스에 대비하는 것도 필요하다. 이를 촉진하기 위해 한미는 인도주의 구현 및 민간교류를 대북제재에서 면제하는 한편, 남북교류협력 및 DMZ 평화지대화 사업과 관련해 DMZ 행정관리권을 한국군이 행사하는 방안을 전향적으로 검토할 필요가 있다. 이는 북미 핵협상과 남북 군비통제를 병행해 평화로운 한반도를 실현하는데 기여할 것이다.

이와 함께 한국은 한반도 평화프로세스가 본격화되도록 적극적 상황관리 및 남북관계 개척에 나서야 할 것이다. 북미 핵협상 재개 분위기 조성 차원에서 한미는 연합훈련 중단을 결정하고, 한국은 북한

과 식량 및 보건의료 협력, 금강산 관광 및 개성공단 사업 재개를 위한 남북 협의를 추진할 필요가 있다. 물론 그에 상응하여 북한은 공동연락사무소 폭파 및 해수부 공무원 피살 사건에 유감을 표시하고, 남한과 이산가족 생사확인 및 상봉, 9.19 군사합의 이행, 핵·미사일 실험 중단, DMZ 일대의 산림·보건·재난재해협력 등 기 합의사항 중 우선사항 이행에 나서야 할 것이다. 이를 위해 남북은 즉각 공동연락사무소 재가동과 군사공동위원회를 설치하는 협의에 들어가면 좋을 것이다.

바이든 행정부의 대북정책 준비 시간 동안 한국은 한반도 평화프로세스를 본격화할 대안과 환경조성에 나서야 할 것이다.

• 서보혁 평화연구실 연구위원

Ⅲ. 2021년 북한 정세

1. 제8차 당대회

북한은 지난 8월 19일 당 중앙위원회 제7기 제6차 전원회의에서 2021년 1월 조선노동당 제8차 대회 개최를 공표했다. 대회는 2021년 1월 10일 전후에 개최 가능성이 있다. 김정은 국무위원장은 지난 10월 5일 당 중앙위 제7기 제19차 정치국회의에서 제8차 당대회까지 남은 기간 '80일 전투' 전개를 주문한 바 있다. 이 전투를 10월 10일 당 창건 75주년 기념일 직후부터 카운트할 경우, 12월 29일 종료된다. 70일 전투 3~4일 후 제7차 당대회를 개최했던 지난 전례로 본다면, 1월 초중순에 개최 가능성이 있다. 그렇다면 개최를 왜 이 시점으로 정했을까?

가. 당대회 5년 사이클 완성 및 신년사 연설의 부담 덜기

1월 개최는 우선 당대회 5년 사이클 관행 만들기와 신년사에 대한 부담 덜기 차원에서 볼 수 있다. 1월의 경우 4년 8개월 만의 개최라서 5년을 정확히 채우는 것이 아님에도 정한 것은 5년 단위를 맞추되 연(年)주기로 당대회 총화기간을 설정한다는 측면을 고려한 것으로 보인다. 5월에 개최된 제7차 당대회에 5년 사이클을 맞춘다면 5월에 개최해야 하지만,[2] 일 년 중 중간에 5월에 사업총화를 하고 새로운

2 북한은 당 제7차 대회를 통해 당규약을 개정했는데, 당대회 개최 주기를 5년으로 명기했던 기존 문항을 삭제한 바 있다. 삭제 배경에는 5년으로 명기해 놓고 여러 내외부적 상황과 변수에 따라 개최 일정이 지연될 경우 갖는 정치적 부담을 의식한 것으로 보인다. 삭제는 했지만, 가급적 일정한 주기를 따르려는 취지가 있다고 볼 수 있다.

전략 노선을 제시하는 것보다는 연단위로 정책적 매듭을 짓고 연단위 사업을 추진하는 차원에서 1월 개최를 결정했을 가능성이 있다.

나. 주민·관료의 심리적 이완 방지를 위한 정치기술 차원의 행사

대내적으로 겪고 있는 3중고에 대응하기 위해 주민 결속을 위한 일련의 분위기 조성 차원에서 당대회 프로세스를 활용하는 측면이다. 8월 19일 제8차 당대회 개최 공표 → 수해복구전투(수도당원동원) 전개 → 당 창건 75주년 열병식 → '80일 전투' → 제8차 당대회 → 국가경제발전 5개년 계획 추진 등으로 이어지는 일련의 짜인 일정이다. 이미 코로나19로 인해 도시 봉쇄와 이동 제한, 북중 무역규모 감소, 경제활동 위축, 외환 보유고 감소 및 시중 외화 유통 통제 등이 나타나고 있다. 민심이 흔들리고 당국의 제도적 관리가 허술해질 가능성이 있다. 당대회의 개최는 긴장의 고삐를 늦추지 않고 다잡으며 코로나19와 정세 불확실성에 대응하기 위한 정치기술 차원으로 볼 필요가 있다.

북한은 이미 당 창건 75주년 행사에서 코로나19와 수해로 어려움을 겪고 있는 주민들에 대한 감사와 위무, 국가방위력 과시를 통한 자긍심 고취, 유화적인 대남 메시지 발신 등을 통해 분위기 전환 효과를 일정하게 거둔 바 있다. 3중고의 한복판에서 주민들의 고통과 어려움을 위로하면서 일련의 전투적 일정에 따라 움직이도록 함으로써 나름의 결속 효과를 기대했을 것으로 보인다. 심리적 이완이나 이탈을 방지하고 주민들의 긴장도를 유지하면서 통치하겠다는 의도이다. 또한, 올 하반기와 내년 상반기까지 제8차 당대회를 정점으로 한 일련의 과정을 통해 국면을 관리하겠단 의도이기도 하다. 제7차 당

대회가 김정은 위원장을 정점으로 한 권력체계의 정비와 완성을 알리는 무대였다면, 제8차 당대회는 코로나19와 대외적 불확실성에 대응한 내부의 방어적 시스템 정비가 핵심이 될 가능성이 높다.

다. 코로나19 대응용, 당 중심의 국정운영 시스템 공고화 차원

코로나19 국면을 맞아 당 회의체 기구를 통한 국정운영을 보다 강화하기 위한 차원에서의 당대회 개최다. 북한은 2020년 당 중앙위 전원회의 1회, 당 중앙위 정치국회의 9회, 당 중앙위 정무국회의 2회, 당 중앙군사위원회 4회 등 사안에 따라 수시로 회의를 개최하며 당 회의체 중심의 국정운영을 강화하는 행보를 했다. 연단위 정책은 당 중앙위 전원회의, 그때그때 제기되는 국면적 현안은 당 중앙위 정치국회의, 실무적 집행은 당 중앙위 정무국회의, 군사 및 대남 관련 사안은 당 중앙군사위원회 등이 다루는 체계를 만들었다. 당 중앙위 정치국 상무위원회 위원을 2명 충원하여 5인 체제로 확대한 것도 당 중심 통치의 안정감을 부여하기 위한 차원으로 볼 수 있다. 이런 행보는 코로나19 장기화에 따른 통치 패턴의 변화로 볼 수 있다. 전통적인 현장 방문 중심의 현지지도 통치활동이 코로나 국면에서 제약을 받으면서, 당 회의체 중심의 국정운영 방식을 강화한 것이다. 그런 측면에서 제8차 당대회는 당 중심의 국정운영 시스템을 공고화하는 차원에서 해석이 가능하다.

라. 대미 '선제적 메시지' 제시를 노린 당대회 개최

불확실한 대외 정세 속에서 대미 메시지를 발신하는 중요 무대로

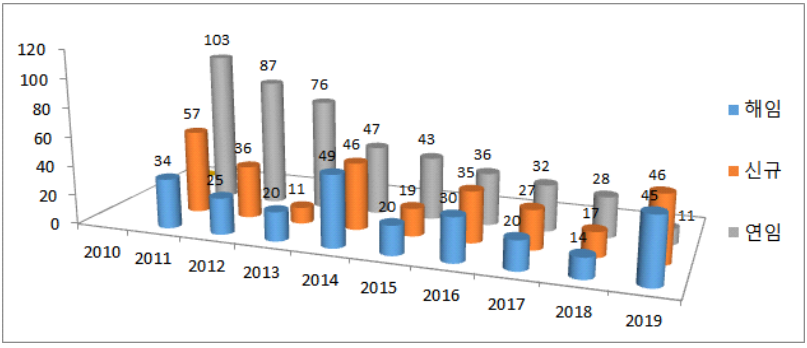
당대회를 활용하는 차원이다. 당대회는 향후 5년간 견지해야 할 전략적 노선을 제시하는 자리인 만큼 정세의 윤곽이 어느 정도 드러난 후 개최하는 것이 리스크를 줄이며 부담을 덜 수 있다. 정확히 5년에 맞춰 5월에 개최해도 되지만, 굳이 1월 20일 미국 대통령 취임식 즈음 하는 이유는 '선제적인 메시지' 제시를 노린 것으로 추론해 볼 수 있다. 미국 신정부의 대북정책 내용을 보고 사후적으로 대응하는 메시지가 아니라, 미국의 향후 대북정책 수립에 일정한 영향을 주는데 무게를 두고 있을 가능성 높다. 따라서 제8차 당대회에서 나올 대내외 메시지를 통해 직간접적으로 북한이 바라는 미국의 대북정책 방향과 정세 불확실성에 대응하는 전략적 태도를 가늠해 볼 수 있다.

마. 주요 내용 전망(1): 당의 영도체계 성과 총화 및 대폭적인 당 기구 개편·조정

2021년은 김정일 국방위원장 사망 10주년(12.17.), 김정은 위원장 집권 10년 차의 '정주년' 의미를 갖는 해이다. 제8차 당대회 사업총화보고는 지난 5년간 악조건 속에서도 달성한 성과 중심의 평가가 될 가능성이 높다. 특히 집권 10년 차를 맞는 차원에서 김정은 시대 통치체제의 일차적 완성으로 평가할 가능성이 있다.

2016년 제7차 당대회를 통해 '당 위원장'과 '국무위원장' 두 축을 중심으로 한 김정은 권력체제를 만들었다면, 이번 제8차 당대회는 당기구 및 조직개편과 중폭 이상의 인적 교체를 통해 보다 김정은 중심으로 강화된 2기 권력체계를 가시화할 것으로 보인다. 특히 권력엘리트의 신구교체를 사실상 완성하는 자리가 될 것으로 보인다.

〈그림 Ⅲ-1〉 2011-2020년 김정일-김정은계 권력엘리트 재편 현황



자료: 필자(강채연) 작성

2011년 권력엘리트 그룹 내 김정일계(연임) 권력엘리트(당, 국가기관, 정당·사회 전체 포함)는 총 103명에서 출발, 김정은체제 출범 이후 따라 빠르게 줄어드는 양상을 보이고 있다. 2012년에 87명에서 7차 당대회(2016.5.)에 이르며 약 40%(36명)로 줄어들었고, 2019년 12월 전원회의를 계기로 11명만 남아있는 상태다. 따라서 8차 당대회에선 김정일계 권력엘리트들은 한 자릿수로 줄어들 가능성이 크다.

이런 배경에서 본다면, 이번 제8차 당대회에선 우선 당의 영도와 당 중심의 통치체제 정비가 성과의 핵심으로 언급될 것으로 보인다. 당 위원장체제, 정무국 신설, 당 중앙군사위원회의 실질적 기능 복원, 당 중앙위 군정지도부 신설, 당 중앙위 정치국 상무위원회 위원 확대, 권력엘리트 인적 교체 등이 구체적 결과로 볼 수 있다. 제7차 당대회에서 당 중앙위 조직지도부·선전선동부·군수공업부의 '트로이카 체계'가 실세 그룹으로 조명을 받았는데, 제8차 당대회에서는 당의 영도를 강화하는 조직 개편이 이뤄질 가능성이 있다.

지난 11월 29일 당 중앙위 제7기 제21차 정치국 확대회의에선 제8차 당대회 준비정형 보고와 관련 '당 사상사업부문 개선 강화와 당의 영도체계를 강화'하는 차원에서 당 중앙위 해당 부서기구를 개편하는 문제, 경제사업에 대한 당적 지도를 개선하는 문제를 토의하고 결정한 것으로 보도됐다. 이 내용으로 예상컨대, 제8차 당대회에선 당 기구체계에 대한 개편과 조정이 상당 수준 이뤄질 가능성이 높다. 특히 기존 경제운용 실패에 대한 비판과 함께 국가경제발전 5개년 계획을 강력하게 추진하기 위해 경제 분야에 대한 당적 지도체계 개편, 3중고 속에서 당의 사상사업분야를 강화하는 부서·기구 개편, 각종 부정부패와 비사회주의 현상에 대응하지 못한 사회안전 및 보안기구의 개편, 교육기관 및 군에 대한 당적 통제를 강화하는 기구 개편 등이 이뤄질 수 있다.

바. 주요 내용 전망(2): 인민, 국가, 발전, 당영도 강조하는 새로운 전략적 노선 채택

당 대회의 하이라이트는 새로운 전략적 노선의 채택이다. '전략적 노선'은 다음 당대회까지 당이 견지하고 나가야 할 총적 노선으로 다양한 세부 과업들을 아우르는 노선에 해당한다. 제7차 당대회에선 총 6개의 '전략적 노선'이 언급됐고 그 중 3개는 '항구적인 전략적 노선'이다. '경제·핵 병진노선', '자강력제일주의', '선군혁명노선'이 해당된다. '경제·핵 병진노선'을 기축으로 자강력제일주의와 선군혁명노선이 이를 지원하는 수단적 의미를 갖는 체계였다. 36년 만에 개최된 제7차 당대회는 풍성한 '전략 노선'의 제시가 특징이었다. 제

8차 당대회에선 대내외적 상황의 어려움을 고려하여 그보다는 적은 수의 전략 노선이 제시될 가능성이 있다. '병진'이나 '선군'과 같은 군사적 호전성을 담는 기존 노선의 재등장보다는 최근 추이를 봤을 때 '인민', '국가', '발전', '당영도' 등의 의미를 강조하는 전략 노선이 제시될 가능성이 있다. 미국 신정부에 보내는 메시지 차원에서 '정상국가 이미지'를 보여주는 전략적 노선 채택이 이뤄질 수 있다.

사. 주요 내용 전망(3): 경제운용 실패 성찰 속 새로운 발전계획과 혁신 목표 제시

경제 분야 사업총화에서는 성과와 함께 경제운용의 '실패'를 일정 부분 성찰하는 분위기를 연출할 가능성이 있다. 이미 2020년 4월 11일 당 중앙위 정치국회의에서 "7기 5차 전원회의 결정 관철을 위한 사업에서 일부 정책적 과업들이 조정변경" 문제를 토의하였음을 밝혀 해당 계획에 차질이 있음을 간접적으로 드러낸 바 있으며, 지난 6월 7일 당 중앙위 정치국회의에서는 인민경제선행부문(전력, 금속, 화학, 석탄) 발전 노선을 화학공업우선 발전 노선으로 조정하는가 하면, 지난 8월 19일 당 중앙위 전원회의 결정서에서 "혹독한 대내외 정세가 지속되고 예상치 않았던 도전들이 겹쳐드는데 맞게 경제사업을 개선하지 못해 계획됐던 국가 경제의 장성 목표들이 심히 미진되고 인민 생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과가 빚어졌다"라고 밝힌 바 있다. 또 지난 11월 29일 당 중앙위 제7기 제21차 정치국 확대회의에선 경제지도기관들이 '주관주의와 형식주의를 극복하지 못하고 있는 실태를 심각히 비판'하였다고 전하며 '경제사업에 대한 당

적 지도 개선'을 내세운 바 있다.

연장선장에서 이번 국가경제발전 5개년 계획 발표는 기존 운용 실패를 일정 수준 성찰하는 가운데 제시될 가능성이 있다. 김정은 위원장은 지난 10월 10일 당창건 75주년 열병식 연설을 통해 제8차 당대회에서 투쟁의 '새로운 단계'를 제시할 것임을 밝힌 바 있다. 여기서 언급한 '새로운 단계'가 '사회주의 발전단계'나 '국가전략' 차원의 보다 거시적이고 총체적인 수준의 '단계' 설정인지 경제발전이나 사회시책에 국한된 '단계'인지 예의주시가 필요하다. 같은 연설에서 김위원장은 바로 이어 "인민들의 복리를 증진시키고 더 많은 혜택을 안겨줄 우월한 정책과 시책들"을 위해 제8차 당대회에서 그 실현을 위한 방략과 구체적인 목표를 제시하겠다고 공언했다. 나아가 "누구나 체감할 수 있는 혁신과 발전, 실질적인 변화를 이룩하겠다"라고 약속했다. 주목할 것은 이날 긴 연설에서 '정면돌파'나 '자력갱생'을 단 한 번도 언급하지 않았다는 점이다. 새로운 경제발전계획 수립이 보다 혁신적인 제도 개혁을 수반할 가능성이 있다. 주목해 볼 부분은 '새로운 단계'가 중국식 사회주의초급단계론과 같은 사회주의 발전단계 상의 위치조정과 같은 보다 근본적인 수정과 관련이 있는지에 대한 것이다. 주지하고 있듯이, 중국은 사회주의초급단계 설정을 통해 개혁·개방과 시장경제 도입을 정당화한 바 있다.

아. 주요 내용 전망(4): 열병식 통한 전략무기 과시, 핵 비확산·군축 필요성 제시

사업총화보고와 결정 채택에서 가장 관심을 끄는 대목은 국가방위

력 개선이다. 소위 전략무기의 성공적 개발 성과에 대한 김정은 위원장의 평가와 향후 계획에 대한 언급이다. 김정은 위원장 입장에서는 미국 신정부를 심하게 자극하지 않으면서 과거와 달라진 북한의 '전략적 위상'을 보여줄 필요가 있다. 과거와 같은 '전략적 인내'를 바이든 행정부가 선택하기 힘들다는 것을 강조하기 위해 전략무기 개발 수준을 보여주는 언급이 예상된다. 바이든 신정부가 유연한 대북정책을 신속하게 수립하고 단계적·동시적 접근을 통해 '상호안전보장' 차원에서 협상에 임할 것을 압박하는 의미가 있다.

이와 더불어 향후 북미협상을 염두에 두고 '북한식 핵군축' 논리를 강화하는 '핵독트린'을 강조할 가능성이 있다. 북한의 전략무기 개발이 미국 '대북적대시정책'의 소산이며 자위적 정당방위수단이자 평화를 위한 것으로 남용되거나 선제적으로 쓰지 않겠다는 '비확산'과 평화적 보유 논리를 강조할 수 있다. 나아가 세계 평화에 대한 기여 차원에서 '여건'이 조성된다면 국제사회의 '핵군축' 노력에 동참할 의사가 있다고 언급할 가능성도 있다. 실제 2019년 신년사에서 김정은 위원장은 '군축'을 언급한 바 있다.

자. 주요 내용 전망(5): 남북관계 근본적 개선과 남북 합의 이행을 위한 대화 제의

남북관계와 관련해서는 제7차 당대회에서 제시했던 요구의 연장선상에서 남북관계의 근본적 개선, 이를 위한 남북 합의 이행을 강조할 가능성이 있다. 제7차 당대회에선 심리전방송 및 대북전단지 살포 등 적대행위 중지, 국가보안법 철폐, 5·24조치 해제, 대북제재 중

단 등 남북화해와 단합을 저해하는 각종 법적·제도적 장치 폐기, 남북군사회담을 통한 군사적 긴장 완화, 남북한 기존 합의 이행 등을 강조한 바 있다.

제8차 당대회에선 4·27 판문점 선언과 9·19 남북군사합의의 역사적 의미를 다시 한 번 강조하며 합의 이행을 요구할 가능성이 있다. 남북공동연락사무소 폭파와 해양공무원 피살 등은 직접 언급하지 않은 채, 남북한 간의 불미스러운 사건의 재발을 방지하기 위한 차원에서 남북 합의 이행과 군사적 긴장을 완화하기 위한 남북한 당국 회담을 제안할 가능성이 있다. 바이든 행정부의 대북정책 검토와 수립에 긍정적 신호를 주기 위한 남북관계 유화 모드 조성 차원에서 제기 가능하다.

차. 주요 내용 전망(6): 비사회주의 현상 및 반부패와의 전쟁 선포 가능성

제7차 당대회 이후 간부들과 당원들의 당성, 책임성, 도덕성을 지적하며 비사회주의 현상과 반부패와의 전면적 전쟁을 선포할 가능성이 있다. 물론 전통적으로 북한은 반부패 투쟁을 상투적으로 강조해 왔지만, 이번 당대회에서는 당 조직 및 기구 개편과 인사를 통한 분위기 쇄신 차원에서 비사회주의 현상과 반부패와의 투쟁을 강조할 수 있다. 당 중앙위 조직지도부를 주축으로 한 '반부패위원회'와 같은 새로운 기구 신설도 생각해 볼 수 있다. 기존의 당 중앙위 검열위원회나 사법검찰기관, 각종 상무조 및 검열조직의 통합적 컨트롤타워가 부실하다는 점에서 비사회주의 및 반부패 총괄기구를 만들 가

능성이 있다. 대외적 불확실성 속에서 내부 결속과 이완을 방지하며 장기전에 대비하는 차원에서도 의미를 가질 수 있다.

• 홍 민 북한연구실장
강채연 북한연구실 부연구위원

2. 경제 계획 및 경제 상황

북한은 2021년 1월 개최 예정인 제8차 당대회에서 새로운 '국가경제발전 5개년 계획'을 제시하겠다고 밝힌 바 있다. 지난 5년간 추진한 '국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)'의 실패를 사실상 인정하면서, 새로운 경제개발계획을 제시하겠다는 것이다. 이러한 최근의 상황은 북한이 제3차 7개년 경제개발계획(1987~1993)의 실패를 인정한 후 완충기(1994~1996)를 갖고, 1998년 인민경제계획법을 제정하는 등 계획경제를 재정비한 1990년대 중반의 상황과도 유사해 보인다. 당시와의 차이점은 이번에는 곧바로 새로운 경제개발계획을 제시했다는 점이다. 이는 북한경제가 1990년대 중반만큼의 혼란한 상황은 아니라는 의미로 해석된다.

가. 계획경제 재정비를 통한 대북제재 장기화와 코로나19 위기 극복에 초점

새로운 국가경제발전 5개년 계획은 대외적 불확실성이 해소되고 대북제재가 완화되기 전까지 북한경제를 어떻게 운영할 것인가에 대한 전략으로서 의미를 갖는다. 대내외적 경제 여건이 녹록지 않은 상황에서, 북한 당국의 정책 대응은 계획경제 전반을 재정비함으로써 대북제재 장기화와 코로나19 위기를 극복하는 데 초점이 맞추어질 가능성이 높다. 이를 위해, 선행부문을 강조하는 전통적인 경제정책 노선을 유지하는 한편, '증산절약과 질제고'를 위한 혁신, 국영 상업망의 회복 등이 강조될 것으로 보인다. 이러한 정책방향은 기본적으로 2019년 말 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의의 연장선상에 있다

고 볼 수 있는데, 이는 대북제재가 장기화되는 상황에서 북한 당국이 경제발전과 관련하여 제시할 수 있는 새로운 선택지가 충분하지 않기 때문이기도 하다.

그러나 계획경제의 정비를 강조한다고 하며, 북한 당국이 시장의 전면 폐쇄와 같은 무리한 정책 전환을 시도할 것으로 보이지는 않는다. 급격한 정책 전환은 시장 혼란과 주민 불안을 야기하여, 북한 당국의 입장에서도 큰 부담으로 작용할 수 있기 때문이다. 또한, 북한 당국은 김정은 집권 이후 '우리식 경제관리방법'으로 집약되는 북한식 개혁을 일관되게 추진하고 법제화해왔다. 계획경제의 정비를 위하여 기존 제도를 부분적으로 수정할 수는 있겠으나, 큰 흐름에서는 기존 정책의 일관성을 유지할 것으로 보인다.

나. 국가경제발전 5개년 계획의 목표로 '산업정보화시대' 강조 가능성

제8차 당대회를 계기로 내각 산하 경제기구들에 대한 종합적 개편과 전문 관료들의 대거 교체가 전망된다. 지난 '국가경제발전 5개년 전략' 기간에는 특정 핵심기업(기관)들을 대상으로 정보산업의 본보기화가 추진되었다면, 제8차 당대회에서 발표하게 될 국가경제발전 5개년 계획에는 전반적 규모에서의 산업정보화 시스템 구축을 핵심 목표로 내세울 수 있다. 이에 따라 국가 경제건설 핵심 구호도 '지식경제시대'에서 보다 구체화된 '산업정보화시대' 혹은 '디지털경제시대'로 설정할 가능성이 있다. 역시 대북제재와 대미 장기전 차원에서 경제지도와 관리의 IT화, 경영 및 생산체계의 IT화, 노력·자원·정보관리의 IT화 등을 과제로 제시할 것으로 보인다. 산업정보화시대를

이끌어 갈 내각 기구체계의 개편이 불가피해 보인다.

다. 코로나19 조기 종식과 중국의 대북지원 등 긍정적 변수가 관건

북한경제의 대내외적 여건은 내년에도 밝지 않다. 대북제재가 단기간 완화될 가능성도 낮고, 올해 비료투입 감소와 기상재해로 내년의 식량수급 여건도 악화될 것으로 예상되기 때문이다. 다만, 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 추가 변수로서 코로나19 위기의 조기 종료 가능성과 중국의 대북지원을 고려해 볼 수 있다. 코로나19의 조기 종식은 대중 수입 및 중국 관광객 유치 재개, 주민들의 사경제 활동 활성화로 이어질 수 있으며, 중국의 대북지원 확대도 식량수급 여건 완화에 기여할 수 있다. 이러한 여건이 조성된다면, 생산 및 소비가 회복되는 양상이 내년 하반기부터 나타날 가능성이 있다. 그러나 이러한 회복세가 나타나더라도, 회복 정도가 크지는 않을 것으로 예상된다. 대북제재가 지속되는 상황에서는 코로나19 위기 이전 수준으로 경제가 회복되는 것은 가능하겠으나, 그 이상을 기대하기는 힘들 것이기 때문이다.

라. 외화보유고의 감소에 따른 북한경제 부담

보다 장기적인 관점에서 본다면, 외화보유고가 충분치 않다는 점이 북한경제에 큰 부담으로 작용할 것으로 보인다. 대북제재의 완화 내지 해제를 이끌어내지 못한다면, 북한은 수년 내에 외화부족으로 인해, 코로나19 충격 시와 마찬가지로 수입이 급감하여 경제가 악화되는 상황을 다시 맞게 될 가능성도 배제할 수 없다. 물론 북한이 제

재를 위반하여 벌어들이는 외화수입도 적지 않은 점, 중국의 대북지원 가능성 등은 북한의 경제위기가 심화되는 것을 막는 요인들이다. 하지만 이러한 변수가 북한의 경제 문제를 해결하는 근본적인 대책이라고 할 수는 없다. 이들은 단지 제재의 충격을 일부 상쇄하고, 북한이 그럭저럭 버틸 수 있는 기간을 연장하는 데에 도움이 될 뿐이다. 2021년에는 북한경제 문제를 해결하는 근본적인 해법에 다가갈 수 있는 계기가 마련되기를 기대한다.

- 홍제환 북한연구실 연구위원
  최지영 북한연구실 연구위원
  정은이 북한연구실 연구위원
  강채연 북한연구실 부연구위원

3. 대미전략

가. 바이든 대통령, 참모진 및 전문가 의견 경청

미국 대외정책결정에 있어 대통령이 지니는 권한은 막강하다. 대통령 개인의 정책 정향을 가늠해 볼 수 있는 과거의 이력을 살펴보아야 하는 이유이다. 첫째, 바이든 후보의 주요 의정·공직활동은 외교정책경력으로 채워져 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 부시 행정부(2001~2009) 시절 두 번에 걸쳐 상원외교위원회 위원장(2001~2003 및 2007~2009)직을 수행하였고 국제마약통제위원회 위원장(2007~2009)을 역임하기도 했다. 오바마 행정부(2009~2017) 하에서도 부통령으로서 외교 활동에 적극적으로 관여한 편이었다. 즉, 국제관계 전공 의원들은 물론, 국무성 관료 및 전문가집단과의 두터운 인맥을 형성할 기회를 가질 수 있었던 것이다. 개인의 '거래기술'에 의존했던 트럼프 대통령과는 달리 백악관 참모진 및 전문가집단의 의견을 신중히 경청할 가능성이 높다.

나. 바이든 대통령, 민주당 주류 정책선호 반영

민주당 주류의 정책선호를 반영해 왔다는 점이다. 부시 행정부 시절에는 북한 비핵화문제 등에 대해 관여정책 및 국제적 해결방안을 지지했다. 부통령 재임 당시 2015년에는 이란 핵협정(JCPOA, 포괄적공동행동계획) 성사에 기여하기도 했다. 주로 다자주의 국제협상과 동맹국과의 협력외교를 통한 핵확산 문제해결을 선호해온 민주당 노선을 선도·반영해 온 것이다. 북한에 대한 바이든 후보의 태도 역

시 민주당의 대북인식 변화와 궤를 같이해왔다. 대북협상에 비교적 적극적이었던 오바마 행정부 1기 중인 2012년 세 차례의 북미 고위급회담을 거쳐 북한의 핵개발활동 유예 및 '단계적 비핵화조치 이행'과 이에 상응하는 '단계적 제재해제'를 주 골자로 하는 2.29합의가 이뤄졌지만, 4월 13일 북한의 장거리미사일 발사 실험 강행으로 무산된 바 있다. 북한의 합의 이탈은 북핵문제를 외교협상과제 우선순위에서 제외하는 한편, 제재·압박에 방점을 두며 안정적 상황 관리에 주로 치중하는 오바마 행정부 2기의 '전략적 인내'정책을 불러왔다. 특히 합의 무산 이후 민주당 주류의 대북정서는 매우 강경해졌으며, 이는 현재까지 그대로 유지되고 있다.

바이든 후보 역시 대선토론 과정에서 트럼프 행정부의 유화적 대북정책기조에 반대하며 북한을 폭력배(Thug)로 비난하고 김정은을 폭군(Tyrant)으로 규정하는 등 강경한 대북인식을 노출한 바 있다. 미국조야, 특히 민주당 주류의 집단적 대북인식이 전환될만한 국제환경 또는 북한의 태도변화(예: 진정성 있는 비핵화의지 표출)가 있기 전까지 바이든이 미국 조야의 여론에 반해 기존 대북인식과 접근법을 전환할 가능성은 희박할 것이다.

다. 미 신행정부의 대북정책 기조

첫째, 북핵문제가 신행정부 대외정책 우선순위상 상위에 위치할 가능성은 적어 보인다. 트럼프 집권기 중 약화된 동맹국외교 재정립과 악화된 대중관계 재설정 등 보다 긴급한 문제가 산적해 있다. 신정부의 대북정책접근법이 확정되기까지 길면 1년 정도 소요될 것으

로 여겨진다. 둘째, 단기적(2021)으로 민주당 주류의 강경한 대북인식을 반영하는 동시에, 트럼프 행정부의 대북정책 유산을 청산하는 차원에서 '비핵화원칙론' 복구와 대북압박에 보다 방점을 두는 '전략적 인내' 2.0 버전이 채택될 개연성이 높은 편이다. 북핵문제의 악화 방지 및 한반도 정세의 안정적 관리에 주력할 것이다. 셋째, 북한의 태도 변경이나 국제환경 변화에 따라 중장기적으로는 '단계적 비핵화 이행'과 이에 상응하는 '단계적 제재 해제'를 요체로 하는 절충적인 제2관여정책이 추진될 가능성은 상존한다. 오바마 행정부 후반기 일각에서 주장된 바 있는 소수 견해로서 '핵동결'에 기반한 군축타협론도 재거론될 개연성도 있다.

라. 하향식에서 상향식으로(From Top-Down to Bottom-Up)

단기적으로 강경한 대북압박정책이 시행될 수 있으나, 비핵화 협상 자체를 완전히 배제하지는 않을 듯하다. 사실 어떤 정부도 이미 실질적으로 핵무장을 달성한 북한을 대상으로 비핵화를 견인할 뚜렷한 대안을 제시하기 어려운 상황이다. 협상 재개 시 국무부 등 전통적 외교관료들이 선호하는 상향식의 단계적 협상절차(예: 실무진-고위급-정상급 협상)를 선호할 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 정상 간 인적 신뢰와 교류(Love Letters 교환 등)에 기초한 일괄타결 방식보다는 실무진 간 끈질긴 협상을 거쳐 비핵화 이행에 대한 조건과 절차를 마련하고, 이를 적시한 구체적 로드맵 수립에 중점을 두는 실용적 협상 태도를 견지할 것이다. 김정은이 이미 국제외교무대에서 화려한 조명을 받는데 익숙해진 데다, 사실상 타협과 절충의 권한이

매우 제한적인 북한 실무진의 한계를 고려할 때, 협상이 개시된다 해도 매우 지루하게 전개될 것이며, 결과도 그리 낙관적이지는 않다.

마. 원칙과 절차적 정당성 중시

트럼프 행정부 대북정책 유산의 청산 차원에서 그간 퇴색되어온 '행동 대 행동' 및 'CVID(명칭변경은 가능)원칙'이 재조명될 개연성이 농후하다. 특히 트럼프 대통령은 개인기를 과시하며 북미회담을 거대정치행사로서의 효과 측면에서 접근했던 트럼프 행정부와 달리 바이든 행정부는 협상의 절차적 정당성과 실질적 내용 확보에 주력할 것으로 예상된다. 같은 맥락에서 그동안 등한시 되어온 인권문제도 재강조될 것이다. 이미 미국계 한인과 북한가족 간 상봉에도 노력할 것이라 밝힌 바 있다.

바. 국제주의 및 다자주의로의 회귀

바이든 진영은 트럼프 행정부의 일방주의·애국주의 성향을 비판하며 국제주의·다자주의 외교노선으로의 복귀를 예고하고 있다. 포린 어페어스지 기고문에서 바이든 후보는 북한 문제에 관련해서도 "비핵화된 북한이라는 공동 목표를 진전시키기 위해, 협상실무진(Negotiators)들의 권한을 강화할 것이며, 동맹국들은 물론, 중국을 포함한 기타 (관계)국과의 지속적이고 조율된 (행동)캠페인(Coordinated Campaign)에 시동을 걸 것"이라고 천명한 바 있다. 그러나 미국시민 사이에 광범위하게 유포된 반중정서와 트럼프 진영으로부터 제기된 바이든 부자의 중국과의 유착의혹을 고려하

면, 신정부가 단기간 내에 중국과의 관계회복 또는 공조강화에 나서기는 어려울 것이다. 국익에 반하는 글로벌주의자라는 낙인을 희석시킬 필요가 있는 것이다. 이에 따라 북한 비핵화 국제공조의 주요 행위자로서 중국의 복귀는 상당한 시간을 요할 것이다. 단기적으로 한국 및 일본 등 역내 동맹국들과의 공조회복에 주력할 것으로 예상된다. 그러나 중장기적으로는 역대 민주당정권이 애용해 왔던 '중국을 통한 북한통제 및 비핵화공조강화' 전략이 재등장할 개연성이 높은 편이라 하겠다.

사. 북한의 2021년 상반기 대미전략: 도발 가능성 측면

향후 북미협상에서의 우위 확보를 위해 북한은 내부적으로 국제제재 지속에 대비해 장기전·진지전(버티기)을 준비하는 한편, 미국을 과도하게 자극하지 않는 수준에서의 전술적 도전(대미강압)을 계속해왔다. 신정부 등장에도 "일희일비"하지 않을 것임을 이미 예고한 북한은 현 기조를 유지할 것이며, 신정부의 대북정책과 비핵화의지 탐색, 그리고 협상유인 및 고지 선점을 위해 예의 도발전술을 활용할 개연성이 상당하다. 트럼프 행정부와의 협상정체 타파를 위해 준비해 왔던 대미 격동책이 부분적 수정을 거쳐 활용될 것이다.

[탐색과 지켜보기] 트럼프 행정부 시절 비핵화 등 한반도 문제에 대해 미국 최정상과의 직접회담 채널을 개통하는 등 외교적 성과를 수확한 북한으로서 바이든 행정부의 등장은 또 다른 도전으로 연초에는 신정부의 대북정책 방향탐색에 주력할 듯 보인다. 특히 미 대통령 당선 확정이 지체될수록 북한의 대미전략 선택은 쉽지 않을 전망

이다. 바이든 행정부 출범이 확정되면 북한 문제의 우선순위를 뒤로 물릴 가능성이 큰 초반기 신정부를 대상으로 주의 끌기용 도발을 기획할 개연성도 있다.

이미 대북강경자세를 공개적으로 시사한 바이든 신정부를 대상으로 섣불리 대화제스처를 발신하거나 유화정책을 구사하는 것은 북한의 굴복으로 받아들여져 신정부의 첫 전과로 포장될 것임을 잘 아는 북한으로서는 도발을 통한 신정부의 대북정책 기조 탐색이 효과적일 것이라 판단할 것이다. 또한 북한은 미 신정부를 대상으로 구체적 대북정책 청사진이 준비(대략 1년 정도 소요)되기 전 선제적 공세로 신정부의 대북정책 방향설정에 영향을 가하는 한편, 향후 협상 테이블에서의 기선제압을 기도하는 전술을 구사해 온 전력이 있다. 내부불만 무마에도 도움을 줄 수 있다.

[도발의 수위 및 수순조절] 갈등적 대선과정을 통해 상당한 내상을 입은 신정부를 대상으로 과도한 도발을 자행하는 것은 강경한 대북인식을 더욱 악화시켜 강력대응을 자초하게 될 위험성이 있다. 이에 따라 북한은 향후 협상에서 쉽게 물러서지 않으리란 강력한 의지를 공신력 있게 발신하는 〈선언적 공세〉와 〈지켜보기〉, 그리고 바이든 행정부의 선택지를 봉쇄할 정도로 과도하지는 않지만 선언된 북한의 의지를 충분히 입증할 수 있는 수준의 〈전술적 도발〉을 감행할 가능성도 있다.

[선언적 공세와 지켜보기] 신정부에 북한의 의지를 신뢰성 있게 전달하기 위해 1월 개최예고된 〈제8차 당대회〉를 활용할 듯하다. 대외적으로는 트럼프 행정부와의 협상과정에서 자제해왔던 '핵무장국 지위'와 '핵억제력 확보의사'를 재차 강조하며, 미국의 대북적대시정책 철폐 및 북미핵군축, 북한체제보장과 평화체제구축 등을 요구할 수

있을 것이다. 이미 김여정은 '7.10담화'를 통해 "조미협상의 기본주제가 '비핵화 대 제재해제'에서 이제는 '적대시정책 철회 대 조미협상 재개'틀로 고쳐져야 한다"라고 주장한 바 있다. 핵무장을 기정사실화하고 협상의제와 틀을 바꾸겠다는 의지를 드러낸 것이다. 내부적으로는 국제제재에 굴하지 않는 내부결속과 사상적 단합, 자력갱생 의지와 주민총동원 체제 확립 등을 주창하며 강력한 버티기 전략을 구사할 것임을 천명할 듯하다. 유리한 협상의 조건을 유인하기 위한 〈선언적 공세〉 이후, 〈기다리며 지켜보기(Wait and See)〉로 신정부의 대응을 예의주시하며 정책 의도를 파악하는데 주력할 개연성이 있다. 신정부의 의지를 확인하고 주의를 환기시키는데 선언적 공세로는 충분하지 않다고 판단할 경우, 보다 적극적 공세로 태세를 전환할 수 있다.

[전술적 공세와 중국의 대응] 바이든 행정부가 북한의 선언적 공세에 뚜렷한 대응을 제시하지 않거나 강경 반응을 보일 경우, 선언에서 공표된 북한의 의지를 입증할 수준의 도발을 기획할 가능성이 있다. 핵실험이나 ICBM 발사 실험 등 전략적 도발은 신정부를 과도하게 자극할 가능성이 농후하여 김정은 정권으로서는 기피할 것이나, 알려지지 않는 정권 내부 사정이나 감내하기 어려운 경제위기 등은 돌발변수로 작용할 수 있다. 만약 전략도발을 감행한다면, 이는 미국과의 가시기간 내에 협상재개를 포기하고 핵무장국지위를 완전히 굳힌 후, 완전히 새로운 협상 프레임(예: 핵군축협상)을 강제하겠다는 결사적 의지를 표명하는 선택이 될 것이다. 보다 합리적이고 가능성이 높은 선택은 역내 안보불안을 초래하기에 충분한 수준(예: 중거리미사일 발사 실험이나 개발수준 과시용 SLBM 사출 실험, 또는 획기적

대남도발 등)에서의 전술적 도발을 자행하는 것이다. 바이든 행정부의 국제주의 회복을 바라는 중국이 역내 불안과 긴장을 조성할 수 있는 북한의 대북 공세에 대해서는 큰 부담을 가질 수밖에 없다. 중국의 대북 압박 또는 달래기 조치의 수준에 따라 북한의 도발은 억제되거나 최소화될 개연성이 있다.

아. 북한의 미 신정부 대북정책 판단 기준, 기존 합의 계승 여부와 한미연합훈련

북한 대미전략의 중장기적 목표는 (완전한 또는 부분적) 비핵화에 상응하는 조치로 북미 국교수립, 대북제재 해제, 평화협정 체결을 통해 안전보장을 확보하여 경제발전의 여건을 조성하는 것으로 볼 수 있다. 이런 목표에 입각해 바이든 행정부는 대북정책의 방향을 2021년 봄까지 가늠해 볼 것으로 보인다.

우선 북미 기존 합의·협상에 대한 '계승'의 메시지다. 트럼프 행정부와 합의한 6.12북미공동성명의 존중 및 지속 의사를 중요 기준으로 삼을 가능성이 있다. 그런 차원에서 바이든 행정부의 대북정책 참모진 인선 및 그들의 대북 발언의 추이를 예의주시할 것으로 보인다. 이를 통해 미국 신정부의 대북정책이 선 비핵화 및 제재·압박 중심의 기존 정책 지속인지 또는 비핵화 현실론에 기초한 단계적이고 현실적인 '핵군축' 또는 상응조치의 포괄적 제공에 입각한 상호안전보장 차원의 비핵화인지 가늠해 볼 것으로 보인다.

둘째, 기존 합의 계승 이외에 미국 대외정책 순위에서 북한 문제의 위상이 어떻게 설정되는지에 주목할 것으로 보인다. 만약 후순위

로 밀리고 위상이 낮게 설정될수록 2021년 북한의 대미전략 및 전술의 변동 폭은 클 수 있다. '변동 폭'이 크다는 것은 강온 전술을 오가는 폭이 클 수 있다는 의미이다.

셋째, 한미연합훈련 실시 여부다. 2020년 말 및 2021년 초 한미연합훈련 실시 관련 일정 논의 여부, 2021년 3~4월 및 하반기 8월 한미연합훈련 진행 여부가 바이든 행정부를 상대로 한 초기 북한의 대미전략을 결정지을 가능성이 있다. 북한은 한미연합훈련 중단을 북미 정상의 합의사항으로 간주하고 있어 강행시 북한도 핵·미사일 실험 중단 약속 이행 의무가 없다고 주장할 명분을 갖게 된다. 2021년 상·하반기 북한에 대한 적극적 관리 차원의 접근이 모색될 필요가 있다.

이와 함께 남북관계에 대한 미국 신정부의 태도 역시 중요한 기준이 될 것으로 보인다. 트럼프 행정부가 했던 방식대로 남북 합의이행에 대해 대북제재와 비핵화 우선을 내세워 견제할 경우 강경한 대미 자세를 취할 가능성이 있다. 또한 미국의 대북제재 추가조치 여부, 북한 인권이나 민주주의에 대한 입장 표명 등도 예의주시할 것으로 보인다.

자. 북한식 '전략적 인내' 속 미국 태도에 따라 대미 자세 변화폭 클 가능성

북한은 2021년 상반기 '전략적 대미 관망' 자세를 취할 것으로 보인다. 바이든 행정부의 기존 북미합의 '계승' 여부, 대북 안전보장을 포함하는 북미협상 접근방식의 윤곽이 어떻게 나올지 관망할 것으로 보인다. 만약 3~4월 한미연합훈련 시즌을 한미가 잘 관리한다면 매우

좋은 신호로 간주하고 바이든 행정부의 대북정책 수립 전이라도 북미 물밑 접촉을 통해 바이든 행정부 의중을 파악하고 적극적 협상 의지를 내보일 가능성도 있다. 그런 측면에서 2021년의 상당 기간은 북한식 '전략적 인내' 또는 '전략적 기다림'의 시간이 될 것으로 보인다.

일정한 관망기를 지나 만약 미국의 신정부가 합의 무계승(무인정), 정책적 무관심, 미온적 협상 태도를 보일 경우 북한의 대미전략은 전면적으로 재조정될 것으로 보인다. 우선 핵·미사일 실험 단계적 재개, 실질적인 핵능력 수준 높이기에 방점을 찍고 새로운 단계의 핵·미사일 고도화 계획을 추진하는 움직임을 보일 가능성도 있다. 한편으로 중국·러시아와의 군사적인 전략적 제휴를 포함하는 밀착 행보를 할 가능성이 있다. '밀착'의 수준은 미국의 대중국 압박 수준과 연동될 수밖에 없다. 미국의 대중국 공세에 큰 변화가 없을 경우 중국도 북중 밀착을 하나의 전략적 대응 수단으로 삼을 가능성이 있다. 그러나 미국의 대중 접근이 완화된 경쟁구도로 갈 경우, 북중 밀착은 큰 힘을 발휘하지 못할 수도 있을 것이다. 이럴 경우 북한은 보다 공세적인 대미 자세를 취하면서 핵보유국 기정사실화에 방점을 찍으며, 미국의 한반도 확장억제력 제거를 전제로 한 핵군축 주장을 보다 강화할 가능성이 있다.

• 김진하 북한연구실 선임연구위원
홍 민 북한연구실장

4. 대남전략

가. 대남전략 영향요인: 코로나19 방역, 바이든 대북정책, 도쿄올림픽

북한의 2021년 대남전략에 영향을 미칠 수 있는 요인은 코로나19 방역 상황, 바이든 행정부의 대북정책과 북핵문제, 도쿄올림픽 단일팀 구성 등이다. 첫째, 북한은 코로나19 방역 상황이 호전되지 않으면, 올해와 마찬가지로 코로나19 방역을 위해서 남북한 간 접촉과 교류협력을 시도하지 않을 가능성이 높다. 설사 남북 대화가 복원되더라도, 북한의 코로나19 방역정책을 고려할 때, 남북 교류협력이 확대될 가능성은 낮다. 둘째, 남북관계는 바이든 행정부의 대북정책과 북핵문제에 영향을 받을 것이다. 북한은 2021년 상반기에 북미관계가 방향을 정할 때까지는 현 상황을 유지하면서 남북관계를 추가적으로 악화시키는 조치는 취하지 않을 가능성이 높다. 북한은 2021년 상반기에 바이든 행정부와 대화 분위기를 조성하기 위해서 2021년 도쿄올림픽 남북 단일팀 구성을 위한 협의에 적극적으로 호응할 가능성도 있다.

바이든 행정부에서 북미관계의 방향이 정해진 이후에 남북관계는 북핵문제의 진전여부에 직접적인 영향을 받을 것으로 예상된다. 바이든 행정부에서 북미 대화가 원만하게 진행될 경우, 남북관계는 경색 국면에서 벗어나서 전환의 계기를 마련할 가능성이 있다. 북미 간에 북핵문제가 원만하게 협의되는 상황에서 남북관계를 악화시킬 필요는 없기 때문이다. 그러나 북미대화가 진전되지 않을 경우, 북한은 북핵 협상력을 극대화하기 위해서 한국 정부를 활용하기 위한 전략

을 실행할 것으로 예상된다. 북한은 한미동맹에 균열을 내고 대북제재를 와해하기 위해서 미국의 북핵문제 양보 설득, 한미연합훈련 중단, 남북경협 확대 등을 위한 한국 정부의 적극적 행동을 요구할 것이다. 한국 정부에게 강한 압박과 자극을 주기 위해서 적절한 수준의 군사적 도발을 통해서 긴장을 조성할 가능성도 있다. 북미 간 북핵 협상이 교착될 경우, 남북관계는 현재의 상황에서 크게 진전되지 않을 것으로 예상된다.

나. 2021년 상반기, 상황관리 차원의 남북대화 모드 조성 가능성

미국의 대북정책 수립 전까지 한국을 적극적으로 활용하는 대남 유화술을 펼칠 가능성이 높다. 2018년 이후 북한의 대남정책은 대내 및 대미 요인이 결정적인 변수였다. 대내적 어려움이나 대미 협상의 난항은 곧바로 대남정책 변화와 연동돼 왔다. 전략적으로 2021년 상반기 상황 관리 차원에서 일정한 남북대화 무드를 조성할 가능성이 있다. 2021년 하반기 이후 한국 대선 국면 돌입 전까지 남북관계를 활용하는 부분과 대선 전후 대남전략에 대한 고심도 할 것으로 보인다. 현 한국 정부를 활용하여 남북관계와 북미관계를 연계할 수 있는 '골든타임'은 2021년 5~9월로 보인다. 그런 측면에서 북한은 연초부터 5~9월까지 남북관계 수준을 예상외로 빠르게 재활성화하면서 한국 활용전략을 적극화할 가능성도 있다.

다. 남북군사회담 제의, 특사 파견 등 '골든타임' 활용 위한 대남전략 구사

연초 제8차 당대회를 통한 대내외 메시지도 적극적으로 발신할 가

능성이 높다. 제시할 전략적 노선은 대외적 현상 변경보다는 기존 스탠스를 유지하며 온건한 대내 통치와 경제에 초점을 맞춘 전략노선이 될 가능성이 높다. 대외적으로는 경제발전 및 대외관계 개선 가능성에 방점을 찍을 가능성이 높다. 특히 적극적인 대남 유화 메시지 발신 가능성이 있다. 바이든 행정부에게 우호적인 신호를 주기 위한 차원에서이다. 대남 메시지로는 남북 군사적 현안에 대한 대화 제의를 할 가능성이 있다. 코로나19로 당장 각 방면 남북대화나 교류협력을 하는 것은 부담일 수 있고 접촉을 최소화하면서 실질적으로 북한에게도 도움이 될 수 있는 군사 현안을 우선 의제로 삼을 가능성이 있다. 이런 행보는 남북관계를 북미관계로 가기 위한 '징검다리'로 삼는 방식의 차원으로 볼 수 있다.

예상할 수 있는 군사적 의제로는 남북군사공동위원회 구성 논의, 추가적인 군사합의 도출 등이다. 당대회에서의 대남 제의에 대한 한국의 반응 여부에 따라 남북고위급회담, 특사 파견, 남북정상회담 등도 시도할 가능성이 있다. 남북 차원의 대북적대시정책 해소 모습을 통해 바이든 행정부에게 대북적대시정책 철회의 명분을 만드는 부분도 고려될 수 있다. 도쿄올림픽이 모종의 한·미·일 외교 교섭의 장이 될 것을 염두에 두고, 도쿄올림픽을 미국의 대북정책 유화 모드 설정의 결정적 계기로 만들기 위해 사전 정지작업 차원에서 적극적인 대남정책 구사 가능성이 있다.

• 홍 민 북한연구실장
오경섭 북한연구실 연구위원

Ⅳ. 2021년 남북관계와 남북협력

1. 북미관계와 남북관계의 상호작용

2021년 남북관계의 향방을 전망하기 위해서는 미국에서 새롭게 등장하는 바이든 행정부의 대한반도정책과 북한의 김정은 정권의 대미·대남정책을 볼 필요가 있다. 남북관계가 나름의 독자적인 영역과 성격을 갖는 것은 분명하지만 남북관계를 북미관계 및 한미관계와 완전히 분리하기 어려운 것 역시 사실이기 때문이다. 또한 북핵문제로 인한 '한반도 문제의 국제화'는 더욱 심화되고 있는데, 이는 곧 남북관계가 한반도 외부의 영향으로부터 더 큰 영향을 받는다는 것을 의미한다. 2018년에 시작된 이른바 '한반도 평화의 봄' 국면에서 남북관계가 북미관계를 추동하며 전반적인 한반도 정세 전환 국면을 선도했지만, 2019년 2월 이후부터 북미관계가 조정·경색 국면에서 벗어나지 못하면서 남북관계에서도 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있다. 2021년에도 이러한 구조와 성격은 일정하게 지속될 가능성이 크다. 따라서 2021년 남북관계를 전망하기 위해서는 북미관계의 전개 양상을 함께 분석해야 한다.

전통적으로 미국에서 새롭게 집권한 행정부는 나름의 목표를 먼저 수립한 뒤 이를 실현하기 위한 전략 가운데 하나로 대외전략을 수립하며, 이의 일환으로 각 지역 및 해당 국가에 대한 정책을 수립하고 추진한다. 그런데 2021년 1월 출범할 바이든 행정부는 트럼프 행정부가 지난 4년간 추진했던 대외정책과는 상당히 다른 방향에서 대외정책을 새롭게 수립·추진할 것이다. 이러한 맥락에서 바이든 행정부가 추진할 대북정책 및 대한반도정책 역시 트럼프 행정부 시기의 그것과는 다를 것이다.

현재 시점에서 바이든 행정부의 대북정책을 구체적으로 예상하기는 쉽지 않다. 그런데 바이든 대통령 당선인이 대선 토론 과정에서 김정은 위원장을 '폭력배·불량배(thug)'로 지칭했다는 점에서 김정은 위원장과 북한에 대한 바이든 행정부의 기본적인 인식은 다소 부정적이라는 것은 확인할 수 있다. 그럼에도 외교전문가라 할 수 있는 바이든 대통령 당선인은 '핵능력 축소'를 전제로 김정은 위원장과의 정상회담 개최 가능성을 일정하게 열어 놓았다. 대체로 북한과의 협상과 관련해 바이든 행정부는 트럼프 대통령처럼 외교적 관례를 무시하며 대통령이 초기부터 협상의 최전선에 직접 나서는 이른바 '탑다운(Top-down)' 방식보다는 민주당이 그동안 견지해왔던 방식, 즉 전통적인 외교관계에 따른 실무협상을 중요하게 간주하는 '바텀업(Bottom-up)' 방식을 적용할 것으로 예상되고 있다. 그렇지만 이 과정에서 트럼프 행정부 시기 약화된 동맹의 강화를 강조하고 있는 바이든 행정부는 한국의 입장도 감안하면서 한미 협력을 기반으로 비핵화를 비롯한 북한 문제에 접근할 것으로 보인다.

여기에서 반드시 감안해야 할 사안은 바이든 행정부의 대북정책이 아직 명료하게 수립되지 않았으며, 대북정책을 수립하기까지는 바이든 행정부 출범 이후 최소한 6개월 이상의 시간이 소요될 것으로 예상된다는 점이다. 미국에서 새롭게 출범한 행정부는 이전의 행정부가 추진했던 대내외 정책 전반을 검토하고, 동시에 새로운 행정부가 강조해왔던 주요 정책을 구체화하는 과정을 통해 정책을 수립한다. 이 과정에서 짧게는 수개월, 길게는 1년 이상의 시간이 소요된다. 여기에서는 대북정책을 포함한 한반도정책도 예외가 아니다. 더구나 바이든 행정부는 코로나19 극복과 대선을 통해 분열된 미국 사회의

치유가 최우선의 과제라고 지속적으로 강조하고 있다. 대외전략과 관련해서도 미중관계에 집중할 것으로 보이며, 세계의 여러 외교적 사안들 사이에서 북한 문제가 우선순위에서 밀려날 가능성도 있다. 이 때문에 일각에서는 바이든 행정부가 새로운 대북정책 및 대한반도정책을 수립하기 전까지 현 상태를 유지 및 관리하는데 집중할 것이라고 예상하기도 한다.

한편, 김정은 정권은 '선 대북적대시정책 철회, 후 비핵화 협상 재개'라는 기조를 유지하는 가운데, 미국 바이든 행정부의 입장과 태도를 보면서 대미 및 대남 관련 대응을 할 것으로 보인다. 2020년 북한은 미국과의 비핵화 협상이 중단된 가운데 코로나19 팬데믹이 발생하자 남한과 일정하게 거리를 두는 한편 돌발변수들을 적절하게 관리함으로써 남북한 간 최소한의 신뢰를 유지하는 방향에서 대남정책을 추진해 왔다. 또한 미국 대선 결과가 확정되지 않은 상황에서는 미국과의 협상에 있어 기존의 기조를 유지하면서 내부 문제에 집중해 왔다. 이와 유사한 맥락에서 2021년에도 김정은 정권은 코로나19 팬데믹이 쉽게 진정되지 않아 대외관계를 적극적으로 모색하기가 여의치 않은 상황에서 대내적 측면에서 체제결속과 자력갱생을 강조하는 한편, 대외적 측면에서 바이든 행정부가 내놓을 대북정책을 관망하는 가운데 대미 및 대남정책의 방향을 결정할 것으로 예상된다.

이러한 북미 간 상호작용 과정에 따라 남북관계의 전개 양상도 달라질 수밖에 없을 것이다. 여기서는 바이든 행정부의 대북정책이 대화와 협상을 강조하는 관여정책을 추진할 경우와 선 비핵화 조치를 내걸고 압박과 봉쇄정책을 추진할 경우로 나누고, 북한의 경우에는 '선 대북적대시정책 철회, 후 비핵화 협상 재개'라는 현 기조를 유지

하는 가운데 유화책을 쓸 경우와 현 기조를 유지하면서 강경책을 쓰는 경우로 구분한다. 그리고 이를 바탕으로 4가지 시나리오를 상정하고, 각 시나리오별 남북전개 양상을 전망한다(〈표 Ⅳ-1〉 참조).

〈표 Ⅳ-1〉 2021년 북미 간 상호작용에 따른 남북관계 전망 시나리오

구 분		김정은 정권의 대미정책	
		유화	강경
바이든 행정부의 대북정책	관여	A	B
	압박	C	D

● 이상신 통일정책연구실장
김갑식 통일정책연구실 연구위원
이무철 통일정책연구실 연구위원
장철운 통일정책연구실 부연구위원

2. 남북관계 전개 양상: 네 가지 가능성

가. 시나리오 A: 대화를 통한 한반도 긴장의 완화와 남북협력의 진전

시나리오 A는 바이든 행정부가 대화와 협상을 강조하는 관여정책을 추진하고, 북한도 '선 대북적대시정책 철회, 후 비핵화 협상 재개'라는 현 기조를 유지하는 가운데 유화책을 추진하는 경우이다. 2021년 1월로 예정된 북한의 제8차 노동당 대회에서 김정은 위원장이 남한 및 미국에 대해 상당히 유화적인 메시지를 발신하고, 바이든 대통령 당선인도 2021년 1월 20일 미국의 제46대 대통령 취임식에서 북한에 대해 부정적인 언급을 내놓지 않는다면 2021년 남북관계를 긍정적으로 전망할 수 있을 것이다. 여기에 더해 바이든 대통령 당선인이 2018년의 북미 간 싱가포르 합의를 승계할 용의가 있음을 공개적으로 천명한다면, 이를 바탕으로 북미 양국이 협상 재개의 접점을 찾고 협상 테이블을 마련할 수 있을 것이다. 이렇게 북미 양자가 유화와 관여의 길을 선택한다면 한반도 정세는 급진전될 가능성이 있다.

만약 시나리오 A가 현실화된다면 남한은 남북관계 개선과 발전을 적극적으로 추진해나갈 수 있는 공간과 자율성을 넓혀 나갈 수 있다. 남한은 비핵화 협상과정을 보면서 남북한 간 교류·협력에 현실적 어려움으로 작동하고 있는 국제사회 및 미국의 대북제재 문제를 해결하기 위해 바이든 행정부와 긴밀히 협의해 나갈 것이다. 동시에 북한에게는 대북제재 해결을 위해서는 보다 전향적인 비핵화 조치를 결단해야 한다는 것을 설득할 것이다. 이를 바탕으로 문재인 대통령과 김정은 위원장이 모두 본격 추진 의사를 밝혔던 개성공단 및 금강산

관광 사업 재개, 남북한 간 철도·도로 연결 및 현대화 사업 착수 준비 등을 본격적으로 시작하기 위해 노력하고, 남북이 합의한 사항을 단계적으로 실천해 나가고자 할 것이다. 물론 시나리오 A에서 북한이 미국과의 직접 협상을 우선시함에 따라 남한을 배제할 가능성도 존재한다. 실제로 2018년 평창 동계올림픽을 시발점으로 남북관계가 개선된 후, 이를 발판으로 북미정상회담이 실현되자 미국과 북한은 더 이상의 한국의 개입을 달가워하지 않는 행태를 보이기도 했다. 그러나 동맹강화와 복원을 약속한 바이든 행정부의 경우 북한과의 대화 과정에서 한국을 소외시킬 가능성은 낮을 것이다.

바이든 행정부의 외교 안보 인선들의 면면을 보면 대북문제에 대해서는 매파적 입장을 취해온 사람들로, 바이든 행정부가 임기 초부터 북한과의 대화에 적극적으로 임할 가능성은 낮아 보인다. 정상 간의 합의를 통해 통 크게 현안을 해결하는 것을 선호하는 북한과, 전통적인 실무 중심의 외교를 선호하는 바이든 행정부의 차이를 조율하는 것도 쉽지 않을 것이다. 이런 점을 감안하면 빠른 시일 내에 극적으로 미국과 북한이 의미있는 대화의 진전을 보이는 것은 어려울 것이다. 그러나 긍정적인 시나리오에도 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 우선 바이든 본인이 노련한 외교관으로, 개인적 네트워크를 통한 외교를 선호하는 것으로 알려져 있다. 대통령 선거토론에서도 북한의 핵능력 축소를 전제로 걸긴 했지만, 김정은 위원장과의 만남에 대한 가능성을 배제하지는 않았다. 북한도 미국과의 대화를 기대하며 최대한 자제하는 모습을 보이고 있는 것이 이러한 북미관계 개선의 가능성을 높이고 있다. 최근 언론보도에 따르면 국정원은 “북한은 트럼프 때와 달리 시스템적인 접근을 할 것으로 예상되며, 바이든

이 김정은과의 면담을 언급한 것에 대해 정상회담이 성사되길 기대한다"라는 내용을 국회 정보위원회에 보고한 바 있다.[3] 미국과 북한이 서로 상대방의 움직임을 관망하고 있는 상황에서 남한의 역할이 더욱 중요해지며, 우리에게 긍정적인 이 시나리오의 성공을 위해 양국을 설득하는 노력이 있어야 할 것이다.

나. 시나리오 B: 북한의 대화 거부, 남북관계의 정체 지속

시나리오 B는 바이든 행정부의 관여정책에도 불구하고 김정은 정권이 강경한 대미정책을 추진하는 경우이다. 이 경우는 북한이 비핵화 협상 재개의 조건으로 내걸고 있는 대북적대시정책의 철회를 강조하고, 미국이 협상의 조건으로 내걸고 있는 선 비핵화 조치의 수위를 낮추기 위해, 즉 미국의 양보를 더 얻어내기 위해 자신의 핵 자위력을 과시하는 등 강경한 입장과 태도를 보이는 시나리오이다. 이 경우 북한의 의도대로 미국을 압박하고 자신의 협상력을 극대화하여 유리한 협상국면을 마련할 가능성도 있지만, 북한의 군사적 도발을 비롯한 강경한 조치가 자칫 북미협상의 파탄으로 이어지고 미국의 대북 강경정책을 야기할 가능성이 더 높다고 할 수 있다.

시나리오 B가 현실화된다면 남북관계 개선 여지는 더욱 좁아질 것이며, 남한의 한반도 평화프로세스 추진동력도 약화되고, 남북관계도 현재와 같은 정체국면에서 벗어나기 어려울 것으로 예상된다.

이러한 시나리오는 북한과 미국의 2021년 시간표가 다르기 때문

3 "국정원 '北, 해외공관 美 자극 말라 지시.. 바이든 회담 기대'" 『뉴스1』, 2020.11.27., 〈https://news.v.daum.net/v/20201127121853371〉 (검색일: 2020.11.27.).

에 발생할 수 있다. 북한은 2020년의 폭우와 코로나19로 인한 국경 봉쇄 등으로 인해 심한 경제적 압박을 겪고 있으며, 이를 해결하기 위해 경제제재의 조속한 해제를 원하고 있을 것이다. 마찬가지로 미국 또한 코로나19 등 내부 문제 해결에 집중해야 할 시기이기 때문에 상대적으로 한반도 문제는 미국의 우선순위에 들지 못할 가능성이 크다. 북한은 전통적으로 미국의 주의를 환기하기 위해 각종 군사적 도발을 사용해 왔으며, 미국이 북한과의 대화에 응하더라도 그 수준과 의제의 폭이 북한의 시간표에 맞지 않을 경우 북한은 다시 군사적 도발에 의존할 가능성이 존재한다.

그러나 현재 북한은 실질적 핵보유국을 자칭하고 있으며, 또 다른 군사적 도발을 통해 미국을 협상 테이블로 끌어내야 할 유인이 이전에 비해 상대적으로 적다. 남북이 코로나19 방역 관련 협력을 진전시켜 북한의 경제적 압박을 간접적으로 해소해 줄 수 있다면 북한의 군사적 도발 가능성을 낮추면서 동시에 이 부정적 시나리오의 발발 가능성도 낮추는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

다. 시나리오 C: 미국의 대화 거부, 제한적 남북협력

시나리오 C는 북한이 현 기조를 유지하는 가운데 유화책을 추진함에도 불구하고 미국이 선 비핵화 조치, 핵능력 축소를 내걸면서 제재와 압박, 봉쇄를 강화하는 경우이다. 이 시나리오는 북한에 대한 부정적인 대북인식으로 인해 미국 행정부가 북한의 비핵화 조치가 전제되지 않는 한 협상 테이블을 마련하지 않겠다는 입장을 고수함에 따라 협상재개를 위해 유화적 메시지를 보냈던 북한이 대미 접근

통로로 남북관계를 활용할 수 있는 경우라고 할 수 있다. 그런데 남북관계 활용이 성과를 거두지 못한다면, 북한이 유화책에서 대미 강경정책으로 전환할 가능성이 높은 경우라 할 수 있다.

이 경우 북한이 대미 접근의 통로로 남한을 활용하기 위해 남북관계 개선의 의지를 보임에 따라, 남북한 사이에는 국제사회 및 미국의 대북제재에 저촉되지 않는 범위 내에서 제한적 교류협력 등이 추진될 가능성이 있다. 예를 들어, 방역 및 보건·의료 등을 비롯해 사회·문화 분야의 교류협력이 제한적으로 이뤄질 수 있다. 그렇지만 이와 같은 남북교류협력의 제한적 재개가 남북관계 전반의 개선·발전을 추동하기는 어려울 것이다. 이 경우 한국의 중재자 역할의 성과에 따라 북한 정책의 유지 혹은 변화가 결정될 수밖에 없다.

하루에도 수천 명씩 코로나19 사망자가 발생하고 있는 미국이 지금 가장 원하지 않는 것은 불필요한 군사적 긴장이 발생하는 것이다. 바이든 행정부가 북한에 대한 경제제재 강화 등 압박정책을 채택한다고 할지라도 그 시점은 북한의 핵능력에 대한 새로운 평가, 그리고 이전 행정부의 대북정책에 대한 회고와 반성, 그리고 새로운 바이든 행정부의 외교적 목표에 맞는 대북정책의 검토가 이루어진 이후에 가능할 것이다. 공화당과의 갈등 때문에 국무장관 등 중요 외교 안보 포스트의 임명 과정이 쉽지 않을 것이며, 그 이후에도 공식적인 정책 채택까지는 최소 6개월 정도의 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 이 기간 동안 북한이 먼저 도발해오지 않는다면, 미국이 경제제재 강화나 인권 문제 등을 거론하여 북한을 불필요하게 자극하여 얻을 수 있는 실익이 적다. 만약 북한이 먼저 대화의 손을 내밀고 적극적으로 비핵화 협상을 제기하려는 모습을 보인다면, 미국은 이를 먼저 거부하기

보다는 실무 차원 협상을 받아들일 가능성이 높을 것이다.

라. 시나리오 D: 전략적 인내의 귀환, 한반도 평화프로세스 추진동력 상실

시나리오 D는 바이든 행정부의 대북 압박정책과 북한의 강경책이 충돌하는 경우이다. 예를 들어 2021년 초기에 바이든 대통령 당선인이 대선 과정에서 내비쳤던 대북인식을 다시 한 번 강조하며, 미국 민주당이 전통적으로 중요하게 간주하는 '북한 인권 문제' 등을 대북정책의 전면에 내세운다면 당분간 북미 간 협상 재개를 기대하기가 어려울 것이다. 북한도 2020년 7월 10일 김여정 당 제1부부장 담화를 통해 제시한 북미협상 재개의 조건, 즉 미국의 대북적대시정책 철회를 넘어서는 요구를 할 수 있다. 심지어 바이든 행정부 출범을 전후해 북한이 신형 미사일 시험 발사를 단행할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 2008년 오바마 대통령이 당선된 전후에 북한이 무력도발을 감행하고, 결국 전략적 인내 정책의 채택으로 북한에 대한 경제제재가 강화된 것과 같은 상황이 재개된다는 것을 의미한다.

만약 시나리오 D가 현실화된다면 북미관계 개선의 동력을 만들어내기는 사실상 불가능할 것이며, 이러한 북미관계의 영향으로 남북관계 역시 경색 국면이 지속·심화될 가능성이 크다. '강 대 강' 대치의 수위가 단계적으로 높아지며 한반도 정세는 한 치 앞을 내다보기가 어려운 상황이 2021년 내내 지속될 가능성도 있다. 이처럼 바이든 행정부와 김정은 정권 모두 서로에 대해 부정적인 입장을 나타낸다면 한국은 우선적으로 남북관계를 포함한 한반도 정세를 안정적으로 관리하는데 주력할 수밖에 없다. 그러나 이 경우, 남북관계가 북

미관계에 더욱 종속되면서 남한이 일정한 역할을 수행하는데 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없다. 결국 문재인 정부의 한반도 평화프로세스의 추진동력 또한 상실될 가능성이 높다.

그러나 2008년과 2021년의 한반도 상황은 매우 다르기 때문에 많은 전문가들은 이 시나리오의 전개 가능성이 그다지 높지 않다고 보고 있다. 우선 북한은 핵무기 개발과 ICBM 개발을 거의 완료한 실질적 핵보유국이 되었다는 점, 미중 경쟁의 심화로 대북제재에 중국을 동참시키는 것이 쉽지 않다는 점, 무엇보다 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 세 차례에 걸친 정상회담과 친서교환을 통해 정상외교의 물꼬를 틀어놓았다는 점, 그리고 코로나19 대응과 경제 회복 등이 가장 급선무인 미국 입장에서도 자칫 군사적 문제로 발전할 수 있는 북한 문제를 이 시기에 섣불리 다룰 여력이 없다는 점 등이 2008년과 2021년의 차이라고 할 수 있다.

우리의 입장에서 최상의 시나리오는 A이고, 최악의 시나리오는 D라고 할 수 있다. 그리고 남북관계의 개선·발전을 위해서는 제한적인 수준에서라도 교류협력이 이뤄질 수 있는 시나리오 C가 그렇지 않은 시나리오 B보다 좋을 것이다. 한편 실현 가능성 측면에서는 네 가지 시나리오의 우열을 순차적으로 제시하기가 쉽지 않다. 현실에서 각 시나리오가 어떤 사건과 계기에 따라 복합적으로 전개될 수 있으며, 한 시나리오가 또 다른 시나리오 과정으로 전환할 수 있기 때문이다. 예를 들어 한미 양국이 2021년 3월 한미연합훈련과 관련해 실시, 축소, 연기 혹은 중단 가운에 어떤 것을 선택하는가에 따라 북미관계, 남북관계가 다르게 전개될 수 있다. 마찬가지로 코로나19 팬데믹이나 도쿄올림픽 등과 관련해서 남북한 및 미국이 어떤 선택과 대응을

하는가에 따라 북미관계 및 남북관계의 전개 양상이 달라질 수 있다.

그러나 최대한 현재 상황을 종합적으로 판단하여 시나리오별 가능성을 평가한다면, 미국과 북한이 강경과 압박으로 맞붙어 갈등으로 치닫는 최악의 상황(시나리오 D)은 가능성이 낮다. 마찬가지로, 내부의 문제 해결이 심각한 미국이 특별한 이유 없이 북한을 먼저 자극하여 북한이 내민 대화의 손을 거절하는 상황도 가능성이 높아 보이지 않는다(시나리오 C). 북한이 미국의 대화요청을 거부하고 반대로 미국을 압박하는 상황(시나리오 B) 또한, 북한이 미국을 자극하지 말라는 지시를 해외공관에 내려보냈다는 최근 언론 보도를 보면 가능성이 높다고 할 수 없다. 미국과 북한이 적극적으로 대화에 나서고 이것이 남북협력의 길로 이어지는 시나리오 A는 가장 낙관적이기 때문에 오히려 가능성이 높다고 말하기 쉽지 않다. 하지만 남·북·미 3자가 서로 매우 경계하면서 상대방을 불필요하게 자극하는 것을 자제하고 있는 현 상황은 불안하나마 큰 변화 없이 유지될 가능성이 높다. 남·북·미 3국은 현재 도발을 자제하고 상대방의 의중을 물밑에서 탐색하면서 먼저 카드를 제시하기보다는 상대방의 움직임에 따라 수동적으로 반응하려는 모습을 공통적으로 보이고 있다. 한국이 이런 불안한 대치 상황을 최대한 이용하여 미국과 북한을 설득한다면 시나리오 A의 실현을 불가능하다고 판단할 이유는 없다.

바이든 행정부와 김정은 정권의 정책이 어떠한 방향에서 추진될지를 현재로서는 예단하기 어렵다. 또한 현재 구조적으로 남북관계가 북미관계에 좌우되고 있는 것도 사실이다. 그러나 우리의 선택과 노력 여하에 따라 2018년과 같이 남북관계가 북미관계를 추동하는 결과를 만들 수 있다. 이를 위해서 한국 정부가 할 수 있으며 해야 하는

일은 남북관계 개선·발전 및 한반도 정세 전환을 추동해나간다는 기본적인 목표하에서, 북미 양측이 모두 최악의 시나리오가 아닌 최선의 시나리오로 향하는 정책을 수립·추진할 수 있도록 설명하고 설득함으로써 2018년의 평화 국면을 다시 조성하는 것이라고 할 수 있다.

- 이상신 통일정책연구실장
  김갑식 통일정책연구실 연구위원
  이무철 통일정책연구실 연구위원
  장철운 통일정책연구실 부연구위원

3. 생명공동체 협력

가. 코로나19 장기화에 따른 생명공동체 추진의 난항

북한은 당국 차원의 보건의료협력 제안을 수용하지 않고 있다. 2019년 한국 정부는 보건의료 분야의 협력을 위해 타미플루 지원을 추진하였으나, 유엔사령부가 약품을 싣고 갈 화물트럭이 대북제재에 저촉될 수 있다는 이유로 거부하면서 무산되었다. 또한 2019년 5월 이후 아프리카돼지열병 발생상황 공유와 확산방지를 위해 북한 측에 수차례 방역협력 공조를 타진하였으나 성과를 거두지 못하였다. 코로나19 공동대응을 위한 보건의료협력, 동북아 방역·보건협력체 제안에도 반응을 보이지 않고 있다.

2020년 1월, 북한 중앙인민보건지도위원회는 코로나19의 위험성이 사라질 때까지 위생방역체계를 국가비상방역체계로 전환하였다. 북한은 2020년 7월 2일 조선노동당 중앙위원회 제7기 제14차 정치국 확대회의를 개최하여 국가비상방역체계로 전환한 1월부터 6월까지의 악성전염병을 방지하기 위한 사업정형을 총화하고 국가비상방역사업을 강화하기 위한 문제를 토의하였다. 2020년 7월에는 국경과 해안에서의 방역을 강화하기 위한 규율 및 질서를 수립하였다(민주조선, 2020.7.7.). 전염병예방법 개정(2020.4월경) 및 비상방역법 제정(2020.8.22.)과 같은 법제 정비도 단행하였다.

이와 같은 조치들은 북한이 코로나19의 유입 및 확산을 국가 존립과 관련한 중대한 문제로 간주하고 있음을 말해준다. 북한과 중국이 2020년 11월 말부터 국제열차 운행을 재개하기로 합의했다는 내용

이 보도(데일리NK, 2020.10.26.)되었지만 북한의 국경 봉쇄 완화 조치는 아직까지 확인되지 않고 있다. 이를 볼 때 북한은 2021년에도 국경 차단 정책을 유지한 채 당국 차원의 보건의료협력, 접경협력, 재난협력 등 생명공동체 형성을 위한 남북협력에 응하지 않을 가능성이 클 것으로 전망된다.

나. 남북한 생명공동체 협력의 진전 가능성

북한 당국이 태도를 바꿔 남한 정부의 협력 제안을 수용할 가능성을 배제할 수 없는데 북한주민의 민생 악화, 기후변화로 인한 자연재해 증대, 바이든 행정부 출범에 따른 북미관계 변화, 코로나19 백신 개발 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용할 것으로 보인다.

첫째, 코로나19 사태가 장기화될 경우 북한 당국이 주민들의 민심 이반, 동요, 불만을 방지하기 위하여 생명공동체 형성과 관련한 남한 정부의 대북지원 제안을 수용할 가능성이 있다. 북한의 식량 생산량은 2017년과 2018년 감소세에서 2019년 소폭 증가하였다. 그러나 코로나19로 곡물 수입이 상당한 영향을 받아 2020년 북한 식량 생산량은 80여만 톤이 부족할 것으로 전망되고 있다. 경제 상황도 녹록지 않다. 대북제재의 영향을 받는 상황에서 설상가상으로 코로나19 사태와 자연재해가 겹쳐 일반 북한주민들은 경제적으로 힘든 상황에 봉착하였다. 이와 관련하여 북한은 2020년 6월 내각 전원회의를 개최하여 평양시민의 주거환경을 개선하고 생활용수, 채소를 제공하기 위한 중대 결정을 채택하였는데, 이는 대북제재와 코로나19로 인한 영향이 수도 평양에까지 미치고 있다는 점을 보여준다는 점

에서 주목된다. 코로나19 사태가 장기화되어 북한주민들의 식량문제와 경제 상황 악화가 심화될 경우 북한은 남한 정부의 대북지원을 수용함으로써 북한주민들의 체제 불만 방지에 나설 가능성이 있다.

둘째, 기후변화의 영향이 생명공동체 실현에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 글로벌 이슈인 기후변화로 인해 기상이변과 자연재해가 발생하고 그 규모와 빈도가 점증하고 있다. 북한에서도 2020년 자연재해로 인한 큰 피해가 발생하였다. 김정은 위원장은 2020년 8월 수해로 큰 피해를 입은 황해북도 은파군 수해현장을 방문하여 전략물자와 식량을 수재민 지원에 사용하도록 지시하였다. 또한 북한이 80일 전투 목표로 연말까지 재해복구 완료를 내세우면서 각 기관이 복구를 위한 지원을 하였다(조선중앙통신, 2020.10.20.). 기후변화로 인한 가뭄, 홍수, 태풍 등 자연재해에 대한 대응능력이 한계상황에 이를 경우 북한은 수해지원, 식량지원을 위해 남한 정부와의 협의에 나설 가능성이 있다.

셋째, 새롭게 출범하는 미국 바이든 행정부의 대북정책이 생명공동체 형성을 위한 남북대화 재개에 일정한 영향을 미칠 수 있다. 북한 인권 문제를 중시하고 북핵문제에 있어 하향식(Top down) 의사결정보다 상향식(Bottom up) 구조를 선호하는 바이든 행정부의 대북정책은 트럼프 행정부에 비해 강경해질 것으로 전망된다. 북한이 '선미후남'정책에서 '선남후미'정책으로 선회할 정도는 아니라고 하더라도 남북대화를 통해 바이든 행정부의 대북정책 변경을 시도할 가능성이 있다.

넷째, 코로나19 백신이 개발될 경우 북한의 태도 변화에 영향을 미칠 수 있다. 코로나19 확산 우려 가운데도 북한이 남한과의 보건

의료·방역 협력 제의를 수용하지 않고 있는 이유는 북한의 낮은 보건의료 수준에 기인하기 때문이다. 외부로부터 코로나19 백신을 지원받아 코로나19 확산에 대한 대응을 할 수 있다고 판단할 경우 북한은 보건의료협력을 수용할 가능성이 있다.

다. 생명공동체 형성을 위한 양자·다자 차원의 남북협력 추진

코로나19 사태, 기후변화로 인한 기상이변과 자연재해, 미국 신행정부 출범 등 생명공동체 형성을 위한 정책 추진 환경은 여러 변수가 있다. 우리에게 주어지는 기회를 활용하여 생명공동체 형성을 위한 남북대화와 남북협력 사업을 추진하여야 한다. 첫째, 민간 차원의 남북 보건의료협력을 남북 생명공동체 형성으로 발전시켜야 한다. 문재인 정부 출범 이후 북한은 민간단체를 통한 보건의료협력은 수용하고 있다. 유진벨 재단은 2017년 5월 북한의 12개 다제내성 결핵 센터를 방문하여 400명 이상의 새 환자를 등록하였고, 2019년에는 두 차례 방북하였다. 유진벨 재단은 2020년에도 유엔 안보리 1718위원회로부터 면제 승인을 받아 다제내성 결핵 진단 및 치료를 위한 활동을 하였다. 코로나19 대응을 위해 민간단체를 통한 손소독제, 방호복 등의 방역물자 지원이 이루어지기도 하였다. 둘째, 민간 차원에서 당국 차원으로 생명공동체 형성을 위한 협력이 확대되어야 한다. 북한은 생명공동체 형성과 밀접한 관련이 있는 보건의료협력 분야에 있어 남한 정부의 협력을 수용한 선례가 있다. 2000년대 말 라리아, 구제역, 신종플루 등 감염병 확산 방지를 위한 협력이 국제기구를 경유하여 이루어졌다. 산림병해충 방제, 수해지원도 지방자

치단체들을 중심으로 이루어졌다. 2010년대에는 개성공단에서의 신종플루, 에볼라, 메르스 방역을 위한 열 감지 카메라 임대와 마스크 지원이 실시되었다. 셋째, 북한 당국이 WHO, WFP, 유니세프, 유엔인구기금 등 국제기구를 통한 보건의료지원, 식량지원, 영양·식수·위생사업을 위한 지원은 수용하고 있다는 점에서 양자 차원과 함께 다자 차원의 남북인도협력을 적극 추진하여야 한다. 보건의료협력을 시작으로 접경협력과 재난협력으로 한반도 생명공동체 형성을 위한 양자·다자 차원의 남북협력 확대가 추진되어야 한다.

• 이규창 인도협력연구실장

4. 체육·관광 교류

가. 체육·관광 교류 재개의 관건: 코로나19 사태 진정

2021년 남북 체육 및 관광 분야 교류 재개는 쉽지 않을 전망이다. 우선 두 분야의 교류가 북미 간, 남북 간 정치·군사 관계에 영향을 많이 받는 점을 고려하면, 미국 바이든 행정부 출범과 함께 이루어질 북미관계 설정 방향에 따라 교류 가능 여부가 결정될 것으로 보인다. 이와 함께 2021년에 코로나19가 얼마만큼 진정되는지 여부가 교류 재개의 관건이 될 것이다. 체육과 관광 분야는 사람과 사람의 직접적인 접촉이 이루어지는 대표적인 '인적 접촉' 교류 분야로써 '안정성'이 확보된 코로나19 백신 및 치료제가 공급되어야 남북 간 체육·관광 교류가 논의될 수 있을 것이다. 코로나19 확산 이후 국경을 봉쇄하고 외국인의 입국을 전면 금지한 북한의 보건 및 방역 환경이 매우 열악한 점을 고려할 때, 다수 외부인의 입국과 접촉이 필요한 체육 및 관광 분야의 교류는 그만큼 북한에게 부담으로 작용할 수밖에 없기 때문이다.

나. 도쿄올림픽 전후 남북 체육 교류 재개 가능

2021년 1월 미 바이든 행정부 출범 이후 북미관계가 원활하게 설정되고 코로나19의 '안정적인' 백신과 치료제가 공급된다는 전제하에 남북 체육 교류를 시작할 수 있는 시점은 2021년 7월에 개막될 '도쿄올림픽' 전후가 될 수 있다. 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최 및 도쿄올림픽 공동 참가는 남북 정상 간 합의 사항으로써 비록 2019년

이후 관련 회담이 중단된 상태이기는 하지만, 이전까지는 합의 이행의 수순을 착실히 밟아왔기 때문에 남북 당국 간 회담을 위해 새로운 의제를 설정할 필요가 없으며, 양측이 의지만 있으면 언제든지 합의 이행 차원에서 회담을 재개할 수 있는 조건이 갖추어져 있다.

현재로서는 기존 도쿄올림픽 단일팀 합의 4개 종목(여자농구, 여자하키, 유도 혼성 단체전, 조정) 중 유도 혼성 단체전과 2021년 4월 아시아 예선과 5월 세계대회를 앞둔 조정 종목 등 2개 종목에서만 단일팀 구성을 할 수 있는 여건이지만, 남북 공동 입장의 경우 2021년 7월 대회 개막 직전까지만 남북 간 합의를 이루면 가능한 사안이기 때문에 단일팀 구성보다는 공동 입장의 성사가 상대적으로 수월하다고 할 수 있다.

이와 더불어 도쿄올림픽 대회 기간 올림픽이나 아시안게임 등 국제종합스포츠대회 참가 시 우리 선수단이 운영하던 '팀 코리아 하우스(Team Korea House)'를 남북한 선수단이 함께 사용하는 '원 코리아 하우스(One Korea House)'로 운영해 이 장소를 남북한 선수 및 관계자 간의 만남과 소통, 화합의 장으로 활용할 수도 있을 것이다. 또한 북한이 도쿄올림픽에 선수단을 참가시킬 경우, 선수단 관계자로 북한 국가체육지도위원회 위원장이나 체육상 등의 참가가 예상되므로, 대회 기간 남북 체육 수뇌부 회동을 열어 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최 문제와 향후 남북 체육 교류 추진 등에 대한 협의와 회담 일정을 논의할 필요가 있다.

다. 2021년 하반기 개별관광 진행 가능

관광 분야의 경우 코로나19의 진정 여부가 관건이 될 것으로 보이며, 빠르면 2021년 하반기 정도에 남북 관광협력 사업의 일환으로 북한 개별관광이 논의 또는 진행될 가능성이 있다. 2019년 6월 30일 북한은 국영관광회사인 조선국제여행사의 위임을 받아 운영 중인 영국 주재 '주체여행사(Juche Travel Services)' 홈페이지를 통해 동년 10월 18일부터 3박 4일과 7박 8일의 북한 여행상품을 광고하기도 했었다. 또한 대외 선전 매체인 '내나라'를 통해 평양골프장 리모델링 소식을 전하는 등 여전히 적극적인 관광 사업 추진 의지를 밝히고 있다.

따라서 코로나19가 진정된다면 북한의 관광객 모집은 재개될 것으로 보이며, 우리 정부가 추진 중인 '제3국 여행사를 통한 개별관광'도 성사될 가능성이 있다. 다만, 이를 위해서는 여행자보험 설정 및 단수비자 발급 문제, 한국인만을 위한 패키지 상품 운영 허가 문제, 제3국과 평양 또는 원산을 잇는 항공 노선의 증편 또는 신규 취항 등의 문제가 선제적으로 해결되어야 할 것이다. 또한 정부는 북한 개별관광에 대해 유엔 대북제재 대상에 해당하지 않고 우리가 독자적으로 추진 가능한 사업이라고 판단하고 있지만, 현실적으로 미국을 비롯한 국제사회와의 협력을 고려해야 하는 점도 관광협력 사업 추진에 있어 풀어야 할 과제라 할 수 있다. 또한 2008년 금강산 관광객 피살 사건에 이어 2020년 해양수산부 공무원 피살 사건 등 북한군의 우리 국민 사살 행위로 볼 때, 북한 개별관광 시 신변안전보장 문제가 제기될 가능성이 크다는 점에서 국제

적 수준의 신변안전을 보장할 수 있는 남북합의서가 우선적으로 체결될 필요가 있다.

• 이우태 인도협력연구실 연구위원

Ⅴ. 2021년 한반도 평화프로세스 도전과 과제

평화프로세스 재개 주도

K-평화가 꿈꾸는 비전은 '평화로운 한반도, 번영하는 동아시아'이다. 한국은 제2차 세계대전 이후 민주화와 산업화를 달성한 대표적인 나라로서 이제 문화예술로 세계와 호흡하고 있다. 오랜 분단·정전체제에 종지부를 찍고 평화로운 한반도를 달성함으로써 평화공동체로서의 한겨레를 형성함은 물론 동아시아의 번영에 적극 이바지할 것이다. 이것이 세계평화에 기여하는 길이다. 그러므로 평화는 '평화로운 한반도, 번영하는 동아시아'를 건설하는데 한국이 일관되게 견지할 철학이다. K-평화는 평화를 수단, 절차만이 아니라 목표이자 삶의 가치로 사유하는 평화주의(pacifism) 시각에 서 있고, 그래서 K-평화는 한반도만을 위한 평화가 아니라 한반도에서 출발하는 동아시아 및 세계평화의 길이다.

K-평화를 달성할 첫째 원칙은 평화와 경제의 선순환이다. 장기 분쟁 이후 사회가 지향하는 바는 지속가능한 평화의 토대 위에 경제재건과 사회 통합을 통해 인간의 존엄성을 구현하고 삶의 질을 신장하는 것이다. 70여 년의 분쟁·정전체제를 종식시키고 통일·평화체제로 전환하는 역사적 길목에 서서 평화프로세스를 돌이킬 수 없는 국면으로 진입하기 위해서는 평화와 경제의 선순환 구도를 확립하는 것이 제일의 원칙이다. 둘째는 남북협력과 국제협력을 조화시켜 나가는 일이다. 분단과 전쟁에서 시작하는 한반도 문제는 그 미래를 그리는데 있어서도 남북협력을 기본으로 하되 국제협력을 병행할 때 소기의 목표를 달성해 나갈 수 있다. 분단과 전쟁의 배경을 감안할 경우나 분단·정전체제의 극복을 생각할 때도 남북협력과 국제협력

은 선후의 문제가 아니라 조화를 이루어야 할 원칙이다.

'평화로운 한반도, 번영하는 동아시아'를 달성하기 위해 한국이 취할 기본전략은 첫째, 비핵화-평화체제-관계정상화, 둘째, 남북관계 발전전략의 다변화이다. 2018년 개시된 한반도 평화프로세스는 관련국들 간 일련의 정상외교로 비핵화-평화체제-관계정상화임을 보여주었다. 2018년 평화프로세스는 비록 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬로 이행의 한계를 보여주었지만, 관련국들이 위와 같은 세 과제의 병행 추진에 공감대를 형성하고 상황관리에 나섰다는 점에서 기대를 가질 수 있다. 남북관계는 2018년 들어 많은 합의와 일부 시범조치가 있었지만 북미 간 핵협상 결렬로 중단된 상태에 있다. 그 과정에 국제사회의 대북제재, 남북 상호 간 신뢰 부족, 그리고 코로나19 사태의 영향이 작용하고 있다. 그리고 북핵문제와 함께 식량, 보건의료, 환경 등 남북이 협력할 인간안보 영역도 뚜렷한데 이는 남북관계 발전 방안을 다변화시킬 필요를 불러일으킨다. 그에 따라 대북정책도 평화, 경제, 생명 등 필요하고 가능한 분야부터 다양하게 접근해 나가야 할 것이다.

이렇게 볼 때 당면한 한국의 K-평화 전략은 크게 세 가지로 접근해 볼 수 있다. 첫째는 평화 이니셔티브에 기반한 남북·북미관계 개선을 병행하는 일이다. 바이든 행정부가 출범하지만 본격적인 대북정책 실행을 위해서는 일정한 준비가 불가피하다. 이때 동맹을 중시하는 바이든 행정부의 입장을 활용해 한미 간, 나아가 중국 등 주변국들과 긴밀한 소통을 통해 조율된 평화프로세스를 수립하는데 한국이 주도적인 역할을 해나가야 할 것이다. 그리하여 남북대화를 먼저 개시해 남북 합의 이행 및 북미 핵협상 재개의 조건을 조성해나가야

할 것이다. 한국이 남북·북미관계의 병행 개선을 통한 평화 이니셔티브 추진에 있어서 관건은 한미가 북한이 수용 가능한 공동의 안을 만드는 일이다.

두 번째 당면 과제는 대북제재 면제를 통해 남북협력 및 신뢰를 확대하는 방안을 추진하는 일이다. 코로나19 사태와 북한의 식량·보건 위기가 북한과 국제사회의 협력을 제한하는 측면도 있지만 동시에 협력의 기회로 볼 수도 있다. 국제사회의 대북 제재의 목적과 대북 결의 내용 중 인도주의, 평화, 신뢰조성 노력을 고려해, 한국은 제재 면제 영역을 적극 활용함으로써 남북 간 신뢰조성은 물론 평화프로세스를 촉진해나가야 할 것이다. 이를 위해 한국은 미국 등 유엔 안보리 상임이사국들과 1718위원회와 긴밀히 협력해나가야 할 것이다.

셋째는 한국이 보건·환경협력을 중심으로 남북관계 개선과 역내 다자협력을 병행 추진해나가는 일이다. 코로나19 사태 및 여러 기후 위기 징후에 단기적으로 일국 중심의 대처에 나서고 있지만, 이들 문제는 본질적으로 초국가적 협력을 요구받고 있다. 물론 당면한 상황에서도 남북협력이 가능한 것은 아니다. 다자안보협력이 제도화되어 있는 지역에서 보듯이, 이들 인간안보 문제 해결을 위해서는 지역 및 국제 협력 채널을 통해 정보 및 정책 공유, 그리고 인력 및 재정 기여를 통해 위기 극복과 공동번영을 기대할 수 있다. 한국의 K-평화는 K-방역의 성과를 확대발전시켜 남북관계 개선과 역내 안보협력의 제도화에 기여할 수 있을 것이다.

• **서보혁 평화연구실 연구위원**

5~9월 골든타임과 도쿄올림픽 무대 활용한 '평화선언' 추진 필요

우리 국익에 필요하다면, 작은 가능성도 의지적 차원에서 현실화 가능성을 높이는 전략적 접근이 필요하다. 우선 바이든 행정부가 북미 기존 합의를 계승하는 메시지를 발신할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 미국이 수용 가능한 우리의 평화프로세스 구상을 설득하는 노력이 시급하다. 그 내용은 '적극적 관여를 통한 단계적·협력적 위협감소'부터 '비핵화'의 실질적 성과까지 포괄하는 종합적 설계다. 미국 대통령 취임식 전까지 그 구상에 기초해 미국 정부와 협의를 해야만 한다. 그래서 최소한 2021년 늦은 봄 정도까지 미국의 대북정책 초안이 나올 수 있게 해야 한다. '골든타임'은 5~9월이다. 이 시기 남·북·미가 '평화협상'을 재개하고 합의를 끌어낼 적기이다. 이 시기엔 '도쿄올림픽'도 있다. 여기서 '종전선언' 또는 '평화선언'도 추진이 가능하다. 이 골든타임을 위한 관리와 설계에 총력을 기울여야 한다.

우리 정부 대미외교 초점, 합의 계승·관심도 제고·조속한 협상

이를 위해 3~4월 한미연합훈련 시즌을 슬기롭게 관리해야 한다. 북한은 훈련 강행 시 바이든 행정부의 북미합의 이행 의지가 없는 것으로 판단, 북한도 핵·미사일 실험 중단 약속 이행 의무가 없다고 주장할 가능성이 있다. 그리고 2020년 연말, 2021년 연초 남북대화의 장을 마련해야 한다. 북한 역시 전략적으로 2021년 관리 차원에서 일정한 대화 무드를 조성할 가능성이 있다. 남북 군사적 현안에 대한 대화를 제의할 가능성이 있다. 남북관계를 북미관계로 가기 위한 '징검다리'로 삼는 방식이다. 결국 우리 정부의 평화프로세스 관

련 대미외교는 (합의) '계승', (정책적) '관심', (조속한) '협상'으로 삼아야 한다.

● 홍 민 북한연구실장

2021 남북관계의 도전과 과제

2018년과 같은 평화 분위기 조성을 위해 우리가 2021년 들어 처음 직면하게 될 도전은 3월로 예정되어 있는 한미연합훈련에 대한 한미 양국의 선택이다. 미국에서 바이든 행정부가 새롭게 출범한 지 얼마 지나지 않은 3월에 시행될 수 있는 한미연합훈련 여부가 2021년 남북관계 및 한반도 정세 전반에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다. 만약 한미 양국이 3월에 연합훈련을 시행하지 않는다면, 2021년 남북관계 및 한반도 정세를 비교적 긍정적이고 안정적으로 풀어나갈 수 있는 환경과 조건을 조성할 수 있다. 그렇지만 한미가 3월 연합훈련을 실시한다면 북한의 반발은 명약관화하다. 일각에서는 3월 한미연합훈련이 2020년 8월과 유사하게 이른바 '로우키(Low key)'로 이뤄진다면 북한이 강력하게 반발하지는 않을 것이라고 예상하지만 반드시 그러할 것이라고 장담하기는 어렵다.

남북관계 개선 및 한반도 평화프로세스 재가동의 계기로 삼을 수 있는 또 다른 현안으로 2021년 7~8월 개최 예정인 도쿄 하계올림픽을 들 수 있다. 2018년 북한의 평창 동계올림픽 참가를 계기로 이른바 '한반도 평화의 봄' 국면을 만들어냈던 것처럼, 2021년 여름 도쿄에서 개최되는 하계올림픽에 남북한이 일부 종목의 단일팀 구성, 공동 입장 및 응원 등을 통해 한반도 평화 분위기를 조성해 나갈

수도 있을 것이다. 다만, 도쿄올림픽 참가를 계기로 남북관계 개선·발전 동력을 만들어낼 것인지와 관련해 북한이 2021년 8월의 한미연합훈련 실시 여부 및 남북 군사합의 이행과 연계할 가능성이 있다. 즉, 도쿄올림픽 참가를 계기로 남북관계 개선·발전의 여지를 만들어 가려던 한국의 노력이 군사적 요인으로 순식간에 물거품이 될 수도 있다. 따라서 한미연합훈련에 대한 한미 양국의 선택이 중요할 수밖에 없다.

그리고 2020년을 돌이켜 봤을 때, 2021년 코로나19 팬데믹 상황도 고려할 필요가 있다. 미국 등 여러 국가의 거대 제약회사에서 코로나19 바이러스 백신 및 치료제가 개발되는 과정에 있으며, 최근 들어 빠르면 2020년 말부터는 백신 접종이 가능할 수도 있다는 희망적인 소식이 전해지고 있다. 그렇지만 남북한을 포함한 세계의 모든 인류가 코로나19 바이러스의 영향에서 완전하게 벗어나기까지는 상당한 시간이 필요할 것으로 예상된다. 일본의 강한 의지에도 불구하고 도쿄올림픽 개최 여부도 코로나19 팬데믹 상황에 따라 결정될 수 있다. 다시 말해 2021년 내에 한반도가 코로나19 바이러스의 영향으로부터 완전히 벗어날 것이라고 전망하기 어렵다는 것이다. 따라서 취약한 보건·의료체계 때문에 국경봉쇄를 단행하고 있는 북한이 코로나19 팬데믹 상황에서 북미 및 남북대화 재개나 남북협력에 적극적으로 호응할지 미지수이다. 또한 미국 바이든 행정부의 국내 현안과 대외전략 수립 일정, 그리고 문재인 정부의 임기 등을 고려할 때, 2021년은 북한의 대미 탐색전 및 대남 관리모드 지속 등으로 남북관계 개선·발전을 비롯한 한반도 정세 전환의 동력을 만들어내기가 쉽지 않을 것으로 전망된다.

이러한 가운데 만약 2021년 3월 한미연합훈련이 실시된다면 북

한이 강력하게 비난하며 반발할 가능성이 있으며, 나름의 대응조치 일환으로 신형 미사일 시험 발사를 감행할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 바이든 행정부의 대북정책 수립에도 부정적 영향을 끼칠 것이다. 바이든 대통령 당선인은 자신이 부통령을 지낸 오바마 행정부 초기의 경험을 소환할 수도 있을 것이다. 집권 초기 비교적 전향적인 대북 태도를 보였음에도 불구하고, 북한이 2009년 4월 '은하-2호' 장거리 로켓을 발사함으로써 오바마 행정부는 '전략적 인내'라는 대북정책을 수립·추진한 바 있다.

결국 북미 모두에 대한 남한의 설득 노력과 이를 뒷받침하기 위해 어떤 선택을 하는가에 따라 한반도 정세 및 남북관계의 전개 양상은 달라질 수 있다. 따라서 남한은 북한의 도발적 행동을 자제시키는 가운데 북미협상 재개 문제를 미국과 긴밀하게 협의해야 할 것이다. 한미 양국은 북한이 원하는 대북적대시정책 철회와 관련해 종전선언, 한미연합훈련 실시 여부 등을 진지하게 검토할 필요가 있다. 그리고 4월 서울·부산 시장 재보선과 하반기에 접어들면 대선국면에 진입할 수밖에 없는 국내 정치일정 등을 감안할 때, 문재인 정부는 지난해와 같은 한반도 및 남북관계의 정체국면에서 벗어날 수 있도록 상반기 내에 2021년 남북관계 개선 및 한반도 평화프로세스의 추진동력을 확보해 나갈 필요가 있다.

● 이상신 통일정책연구실장
김갑식 통일정책연구실 연구위원
이무철 통일정책연구실 연구위원
장철운 통일정책연구실 부연구위원

평화와 인권의 선순환

「북한인권법」 제2조 제2항이 규정하고 있는 것처럼 남북관계 발전 및 한반도에서의 평화정착을 위한 노력과 함께 북한인권증진을 위한 노력이 병행되어야 한다. 유엔 총회 제3위원회는 2020년 11월 18일 채택한 북한인권결의안에서 북한의 인도적 상황에 우려를 표명하고 인권 개선 노력을 촉구하였다. 결의안은 그 일환으로 남북대화를 포함한 대화와 관여의 중요성을 강조하였다. 이를 위해서는 보편성의 관점과 함께 남북관계의 특수성이 고려된 북한인권정책을 수립하여 추진하여야 한다. 북한이 관심을 보이고 있는 취약계층(여성, 아동, 장애인) 인권증진 사안, 생명공동체 형성과 관련이 있는 남북환경협력, 재난협력, 접경협력, 산림협력 등 합의가 가능한 사안부터 남북대화를 시작함으로써 평화와 인권의 선순환 구도를 구축하고 한반도 평화체제 구축의 진전에 따라 인권대화의 범위와 수준을 확대함으로써 평화와 인권의 선순환 구도를 강화시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 첫째, 지속가능발전목표(SDGs)를 활용하여야 한다. 지속가능발전목표로 제시하고 있는 보건 및 복지 증진, 빈곤증식, 깨끗한 물과 위생시설 보급, 기후변화 대응, 생태계 보호, 산림의 지속가능한 관리 등을 통해 평화와 인권을 연계함으로써 한반도 생명공동체 형성을 추진하여야 한다. 둘째, 북한은 2016년 9월 1일 북한에 상주하고 있는 유엔 북한팀(UN Country Team)과 「유엔과 북한간의 협력을 위한 5개년 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between UN and the DPRK 2017-2021, 이하 "유엔전략계획")」을 합의하여 채택하였다. 유엔전략계획은 ① 식량 및 영양안보, ② 사회개발

서비스, ③ 복원력과 지속가능성, ④ 데이터와 개발 관리 등 네 가지를 전략적 우선순위로 제시하고 있다. 한국 정부는 유엔전략계획 활용을 통한 다자차원의 생명공동체 형성 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 아울러 2021년은 유엔전략계획의 마지막 해로써 북한과 북한에 상주하는 유엔 기구들(유엔 북한팀)은 유엔전략계획을 평가하고 새로운 전략계획 수립에 나설 것으로 보인다. 한국 정부가 이 과정에 참여하는 방안이 모색되어야 한다. 셋째, 2021년 1월 제8차 당대회를 통해 제시할 북한의 새로운 '국가경제발전 5개년 계획'의 민생 관련 내용에 주목할 필요가 있다. 국제사회의 대북제재에 동참하는 가운데 대북제재 장기화에 따른 북한주민의 피해를 최소화하고 코로나19 극복을 위해 북한과 협력하는 방안이 마련되어야 한다. 아울러 남북은 이산가족 문제의 근본적인 해결을 위해 협력하여야 한다. 남북은 이산가족 문제 해결과 관련하여 2018년 판문점 선언과 평양공동선언을 통해 이산가족 문제의 근본적 해결을 위한 인도적 협력을 강화하기로 합의하였다. 아울러 북한은 2019년 5월 진행된 국가별 정례인권검토(UPR)에서 이산가족 문제 해결을 위한 한국 정부와의 협력에 관한 권고를 수용한 바 있다.

• 이규창 인도협력연구실장

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 넘어선 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 혜산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 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 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식 이상신 외 11,000원
2018-08 한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략 조한범 외 8,000원
2018-09 북한의 주민 일탈과 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	신종호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외 12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01 The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi

2018-02 2017 Survey of Inter-Korean Integration Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin

2018-03 North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime Hong, Jea Hwan

2018-04 Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung

2018-05 Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 이기태 외 8,000원
2019-02 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향 김갑식 외 17,500원
2019-03 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제 도경옥, 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 조합을 중심으로 박영자 외 11,000원
2019-09 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로 이무철 외 15,000원
2019-10 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략 신종호 외 18,000원
2019-11 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스 홍석훈 외 9,000원
2019-12 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로 이우태 외 9,000원
2019-13 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로 나용우 외 10,000원
2019-14 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석 김진하 외 10,000원
2019-15 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학 오경섭 외 9,500원
2019-16 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로 김수경 외 7,500원
2019-17 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로 조한범 외 14,500원
2019-18 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 - 이규창 외 11,500원
2019-19 국민과 함께하는 통일·대북 정책 이상신 외 24,000원
2019-20 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상 서보혁 10,000원
2019-21 한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안 서보혁 외 14,000원
2019-22 2019 한국인의 평화의식 박주화 외 19,000원
2019-22-01 평화의식 문항별 분석 박주화 18,500원
2019-22-02 평화의식 문항별 테이블 박주화 14,500원
2019-23 평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로 조정아 외 12,000원
2019-24 북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스 홍 민 외 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

2020년도 연구보고서

〈정책연구시리즈〉

2020-01 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로 이규창 외

〈Study Series〉

2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok · Ahn, Jun-hyeong
2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja · Jeong, Eun Mee · Han, Ki Bum

2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah · Yee, Ji Sun · Yi, Hee Young
2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

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
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.

2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분
   가) 학생회원: 대학 및 대학원생
   나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
   다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법
   가) 회원 가입신청서 작성
   나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
   다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전
   가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
   나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
   다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
   라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의
   가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
   나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
   다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) **※ 도로명 주소 기입必**		
연 락 처*	TEL	이메일	
이메일 서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )		
회 원 구 분*	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )		

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
   성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
   ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
   귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

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

KOREA INSTITUTE
FOR NATIOINAL UNIFICATION

2021
한반도 정세 전망

www.kinu.or.kr

KINU 통일연구원

비매품 / 무료
93340
9 791165 890070
ISBN 979-11-6589-007-0