

# 2022 한반도 정세 전망



# 2022 한반도 정세 전망



## 2022 한반도 정세 전망

발행일	2021년 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	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	호정씨앤피(02-2277-4718)
인쇄처	명문인쇄공사(02-2079-9200)
ISBN	979-11-6589-070-4 93340
가격	비매품

---

© 통일연구원, 2021

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

# 2022 한반도 정세 전망



KOREA INSTITUTE  
FOR NATIONAL UNIFICATION

**2022**

**한반도 정세 전망**



---

## CONTENTS

---

I. 남북관계 .....	1
1. 남북관계 복원 및 한반도 평화프로세스 .....	3
2. 한반도 종전선언의 의미 .....	8
3. 통일인식과 남북현안에 대한 여론 전망 .....	14
II. 북한 정세 .....	21
1. 정치 .....	23
2. 경제 .....	29
3. 사회문화 .....	34
4. 대남 .....	38
5. 대외 .....	44
III. 국제 정세 .....	49
1. 동북아 국제질서 .....	51
2. 미국 .....	58
3. 일본 .....	62
4. 중국 .....	67
5. 러시아 .....	73
IV. 남북교류협력 .....	79
1. 이산가족 및 식량지원 .....	81
2. 산림 및 기후변화협력 .....	86
3. 보건협력 .....	93

---

## 그림 차례

〈그림 1-1〉 평화공존선호 vs 통일선호 2016~2021 .....	15
〈그림 1-2〉 분단 vs 통일 2018~2021 .....	16
〈그림 1-3〉 남북관계 현안 여론 .....	17

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

# I. 남북관계



---

# 1. 남북관계 복원 및 한반도 평화프로세스

## 가. 2021년 평가

### 대화 재개의 필요성과 입장 차이의 대립

2021년은 하노이 북미정상회담 결렬 이후 돌파구가 마련되지 못한 상태에서 남북 및 북미관계 모두 교착국면을 이어갔다. 코로나19로 인한 물리적 접촉의 한계와 북미 간 입장 차의 지속이 대화 재개의 걸림돌로 작용했다. 반면 남북한과 미국 모두 한반도 평화프로세스 재개의 필요성에 직면한 가운데 한반도 정세의 긴장을 고조시키는 고강도의 갈등 상황은 발생하지 않았다.

문재인 대통령은 1월 11일 신년사에서 “북미대화와 남북대화에서 대전환을 이룰 수 있도록 마지막 노력”을 다하겠다는 의사를 밝혔다. 문 대통령은 5월 21일 한미정상회담을 개최해 남북관계 개선에 대한 미국의 지지를 확보했으며, 7월 27일 남북통신연락선이 전격 복원되었다. 당시 청와대는 금년 4월부터 남북 정상 간 친서가 여러 차례 오갔다고 밝혔으며, 조선중앙통신도 이를 인정했다. 남북통신연락선 복원 전후 남북미 정상 간 직간접적 의사소통이 있었던 셈이다.

문 대통령은 9월 제76차 유엔총회 기조연설을 통해 종전선언 구상을 재차 밝히고 국제사회의 지지를 요청했다. 이후 한국 정부는 종전선언과 관련된 한미 간 협의를 확대하고, 중국과 러시아의 지지를 견인하는 노력을 경주했다. 문 대통령은 10월 교황청을 방문해 프란치스코 교황과 면담하고 한반도 평화에 대한 협력을 요청했다.

김정은 위원장은 1월 노동당 제8차 대회에서 “가까운 시일 안에

---

북남관계가 다시 3년 전 봄날”로 돌아갈 수 있다며 대화의 여지를 남겼다. 6월 노동당 전원회의에서 김정은 위원장은 “대화에도 대결에도 다 준비”되어 있어야 한다고 언급했다. 8월 한미연합훈련에 대한 북한의 반발로 남북통신연락선이 다시 단절되었지만, 김 위원장이 9월 28일 최고인민회의 시정연설을 통해 재개 의사를 밝힌 뒤 10월 4일 재가동되었다. 김 위원장은 10월 11일 국방발전전람회 ‘자위-2021’ 기념 연설에서 이례적으로 남한과 미국이 주적이 아니라고 언급했다. 북한은 종전선언 구상과 미국의 대화 제의에 대해 이증기 준과 대북적대시정책 철회를 선결되어야 할 전제조건으로 내걸었다.

바이든 정부 출범 직후인 1월 22일 북한은 순항미사일을 발사했으며, 10월 19일 잠수함발사 탄도미사일(SLBM)까지 금년 모두 8차례의 발사체 발사를 단행했다. 그러나 모두 대북제재를 유발하지 않는 순항미사일 또는 단거리 발사체라는 점에서 수위를 조절한 측면이 있다. 반면 북한은 영변 핵시설을 중심으로 고농축우라늄(HEU)과 플루토늄 등 핵물질을 생산해 핵능력을 고도화했다. 김 위원장이 1월 노동당 제8차 대회에서 전술핵개발 본격화를 지시했다는 점에서 북한의 지속적인 단거리발사체 발사와 핵물질 생산의 증대로 북핵 위협이 증가된 것으로 평가될 수 있다.

1월 출범한 바이든 정부는 4월 말 대북정책 재검토를 종료하고 ‘잘 조정된 실용적인 접근(a calibrated practical approach)’을 새로운 대북정책으로 발표했다. 바이든 정부의 대북정책은 대화 및 외교적 해법, 동맹과의 연대, 그리고 강한 억지를 주요 내용으로 하고 있다. 바이든 정부의 북한 비핵화 전략은 북한의 핵능력 축소라는 현실적 목표를 추구하고 있으며, 스몰딜 차원에서도 북미정상회담의

---

여지를 열어 놓고 있다. 따라서 일괄타결을 추구했던 트럼프 정부 시기에 비해 바이든 정부에서 현실적인 북미 비핵화 합의의 가능성은 높아졌다고 볼 수 있다.

바이든 정부가 새로운 대북정책을 공식화했지만 북미 양측 간 실무접촉은 재개되지 못했으며, 가시적인 성과도출에 한계를 보였다. 미국은 조건 없는 대화와 모든 의제를 논의할 수 있다는 협상안을 제안했지만 북한의 반응을 유도하지는 못했다. 바이든 정부는 북한을 견인하기 위한 인센티브 혹은 강력한 압박 수단의 활용 모두에서 한계를 보였으며, 결과적으로 '전략적 인내 시즌 2'라는 비판을 받기도 했다.

## 나. 2022년 전망

### 한반도 정세의 불확실성 증가와 '촉진자' 역할의 필요성

2022년 2월 베이징 동계올림픽이 개최되며, 한국의 국내정치는 3월 대통령 선거와 함께 정권교체기로 접어든다. 따라서 문재인 정부가 한반도 평화프로세스를 재개하기 위한 사실상의 데드라인은 2022년 2월이 될 가능성이 크다. 문 대통령이 종전선언의 주체로 남북한, 미국, 중국을 언급한 만큼 베이징 동계올림픽에서 한국전쟁 종전선언이 도출될 경우 상징성이 극대화될 수 있다. 중국 역시 종전선언 참여 의사를 보이고 있다. 그러나 베이징 동계올림픽에 대해 미국이 외교적 보이콧을 공식적으로 선언하고 영국, 캐나다, 일본이 이에 호응하기로 한 점에서 부정적 영향이 우려된다. 또한 미국이 2021년 12월 민주주의 정상회의에 중국을 배제하고 대만을 초청하

---

는 등 미중 전략경쟁 구도가 심화되고 있다는 점에서 한반도 평화프로세스에 대한 국제적 여건은 낙관적이지 않다.

2022년 3월 9일 치러지는 한국의 대선은 한반도 평화프로세스의 추진에 직간접적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 유력한 여야 대선후보의 대북정책 기조가 다르다는 점에서 대선의 결과에 따라 남북관계와 북미 비핵화협상 전반에 영향이 있을 것이다. 2022년 초 한국 대선 일정이 본격화될 경우 남북 및 북미관계를 견인하는 한국 정부의 동력이 약화될 개연성이 있다. 또한 2022년 상반기 정권교체기의 물리적 특성상 한국의 신정부가 한반도 평화프로세스에 집중하기는 쉽지 않을 것이다.

코로나19 사태의 조기 종식 가능성이 희박해지는 가운데 북한의 백신 접종 계획이 불투명하기 때문에 북한의 경제난 및 위기 상황이 심화될 개연성이 있다. 북한이 남북 및 북미관계의 전제조건으로 내건 이종기준 및 대북적대시정책 해소 요구를 철회할 가능성도 희박해 보인다. 미국이 북한을 견인해 내기 위해 선제적인 양보를 할 가능성이 높지 않기 때문에 북미대화의 교착국면이 지속될 우려가 있다.

하지만 대북제재의 장기화와 코로나19로 인한 국경봉쇄의 지속으로 경제적 어려움이 가중되는 상황에서 북한이 남북 및 북미관계 개선 이외의 대안을 마련하기는 쉽지 않을 것이다. 미국 역시 북핵문제의 장기 방치로 인한 부담의 가중과 북미대화 재개의 필요성에 직면하게 될 것이다. 문제는 북한과 미국 모두 협상 재개의 필요성을 가지고 있으면서도 양측 간 이견 해소에 어려움이 있다는 점이다. 북한과 미국을 대화의 장으로 견인하기 위해서는 양측의 입장을 조율해 접점을 모색하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 한국 정부가 해

---

야 할 일은 비핵화에 대한 북한의 진정성을 확인하고, 대북제재 해제 등 상응조치에 대한 미국의 진전된 입장을 이끌어 내는 것이다. 종전 선언의 도출 역시 북한과 미국이 원하는 조건의 충족 여부에 성패가 달려있다고 볼 수 있다.

한국 정부는 북한의 평창 동계올림픽 참가를 유도하고 4.27 판문점 남북정상회담 개최 등 2018년 본격화된 한반도 평화프로세스의 견인차 역할을 수행했다. 하노이 북미정상회담 결렬 이후 양측 간 입장 차가 좁혀지지 않고 있다는 점을 감안할 때 한국 정부의 역할이 다시 중요해질 것이다. 2022년 한반도 평화프로세스 재개의 입구는 남북정상회담이 될 가능성이 크다. 화상방식의 정상회담은 대면방식보다 준비가 수월하다는 점에서 남북 당국이 합의할 경우 신속하게 개최될 수 있다.

2022년 초 종전선언 도출 등 돌파구가 마련되지 않을 경우 한반도 평화프로세스 교착국면의 장기화와 아울러 북한의 복합위기가 심화될 가능성이 크다. 이 경우 북한이 국면돌파를 위해 고강도의 전략적 도발에 나서고 미국도 강경하게 맞선다면 한반도 긴장이 고조될 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 임기 말이라는 제약에도 불구하고 문재인 정부가 한반도 평화프로세스의 모멘텀을 형성하는 것은 중요한 과제이다. 문재인 정부는 한반도 평화프로세스의 불가역적 입구를 형성하고 차기 정부는 지속가능한 대북정책으로 계승해 한반도 비핵·평화체제 구축과 새로운 남북관계 형성을 지향해 나가야 할 것이다.

- 조한범(통일연구원 통일정책연구실 선임연구위원)

---

## 2. 한반도 종전선언의 의미

### 가. 2021년 평가

2018년 조성된 한반도 평화의 봄 국면은 오래가지 못했다. 2019년 2월 제2차 북미정상회담 및 10월 실무회담 결렬 이후 2021년 12월 현재까지 북미 간 비핵화 협상은 중단됐고 남북관계도 정체된 상황이다. 북한은 비핵화 협상 재개 전 미국의 '대북적대시정책' 철회를 요구하고, 대남 차원에서 '조건부 관계 개선' 기조를 유지하고 있다. 반면에 미국의 바이든 정부는 북한에게 조건 없는 대화 재개를 요구하면서 한반도 비핵화를 위한 한미 협의를 강화하고 있다. 한국도 한미 협의를 통해 북한을 협상의 장으로 유도하기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 남북대화는 중단된 상태이며, 북미 양국은 협상의 유리한 고지를 선점하기 위한 탐색전을 벌이고 있다.

그동안 대화가 중단된 상황에서도 남북한은 정상 간의 친서 교환을 계기로 지난 7월에 단절된 지 13개월 만에 남북 연락 채널을 복구하였다. 그러나 북한은 한미연합 군사훈련을 빌미로 8월에 다시 단절하였다. 그런데 김정은 지시로 10월 초 남북 연락 채널은 다시 복원되었다. 이러한 상황에서 남북대화 재개 및 한반도 평화·비핵 교환 프로세스 재가동의 여건을 조성하지 못하고 있던 한국 정부는 9월에 문재인 대통령이 UN 총회에서 '종전선언'을 다시 제안하면서 돌파구를 모색하고 있다.

---

## 정치적 의미의 종전선언에 대한 북미의 견해 차이

1953년 7월 체결된 정전협정은 전쟁의 종식이 아닌 전쟁의 잠정적인 종단을 의미한다는 것이 일반적인 국제법적 해석이다. 전쟁의 종식을 합의하는 일반적 방식은 평화협정 체결로, 종전선언은 평화협정 체결 시 하나의 조항으로 포함될 수 있다. 그러나 한반도 평화협정 체결은 반세기 이상의 정전체제하에서의 상호 불신, 다양한 의제에 대한 논쟁 가능성, 비핵화와의 연계 등으로 인해 합의까지 상당한 시간이 소요될 수밖에 없다. 이러한 배경에서 당사국들이 한국전쟁의 종식을 선언하는 정치적 의미의 종전선언을 먼저 추진하자는 것이 한국 정부의 입장이다. 이미 남북한은 종전선언 추진에 합의한 바 있다. 2007년 「10.4 남북공동선언」에서 남북 정상은 처음으로 종전선언 추진을 위한 협력에 합의했었고, 2018년 4월 「판문점 선언」에서는 정전협정 체결 65주년이 되는 2018년에 종전을 선언하기 위해 노력하기로 하였다.

이에 따라 북한도 종전선언 추진 필요성을 강하게 제기하였다. 그러나 미국이 이를 받아들이지 않으면서 비핵화 관련 선행 조치 필요성을 주장하자, 2018년 10월 이후에는 종전선언에 연연하지 않겠다는 입장으로 선회했다. 북한은 기본적으로 종전선언에 대해 평화보장체제로 가기 위한 초기 조치이자 신뢰 구축을 위한 토대로 의미를 부여하며, 비핵화 조치에 대한 상응 조치가 아니라는 입장이다. 그리고 북한은 종전선언의 필요성에는 공감하지만 대북적대시정책 철회가 먼저라는 입장을 내세우고 있다. 김정은은 9월 최고인민회의의 제5차 회의 시정연설에서 “종전을 선언하기에 앞서 서로에 대한 존중이

---

보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회”되어야 한다고 주장했다.

### 종전선언을 둘러싼 쟁점 해결의 어려움

반면에 미국은 종전선언에 대해 북한의 비핵화 관련 조치에 대한 상응 조치로 추진할 수 있다는 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 미국은 종전선언도 조건 없이 대화가 재개된다면 상호 관심사 가운데 하나로 논의할 수 있다는 입장을 바탕으로 한국의 종전선언과 관련한 협의를 하고 있다. 중국은 정전협정 체결 당사자라는 점에서 종전선언이 추진된다면 자신도 참여해야 한다는 입장이다. 사실 현재 북한의 입장이나 북중관계를 고려할 때 3자보다는 4자가 참여하는 종전선언으로 추진될 필요가 있다.

어쨌든 종전선언에 대한 이해 당사국 간의 입장의 차이 속에서 이 시점에 종전선언이 왜 필요한 지에 대한 논란이 있다. 또한 종전선언과 정전협정, 평화협정과의 관계도 또 하나의 쟁점이 되고 있다. 이 밖에 종전선언이 정전협정을 대체하는 것인지, 종전선언으로 유엔사령부, 한미동맹의 위상이 변화하는 것이 아닌지, 그리고 종전선언의 참여자 문제 등도 주요 쟁점이다. 그럼에도 불구하고 현재 한미 양국은 지속적인 협의를 통해 종전선언 문안 초안을 합의하고 있다. 그런데 중요한 것은 북한이 한미 양국의 종전선언 제안을 받아들이는 것이다.

---

## 나. 2022년 전망

이러한 상황에서 한반도 종전선언 및 평화·비핵 교환 프로세스 재가동과 관련해, 2021년 12월에 변화의 계기를 마련하고 2022년 1~3월 중에 추진동력을 확보하지 못한다면, 한반도에서의 군비경쟁이 구조화되고 동북아 안보 환경도 불안정해지는 방향으로 움직일 가능성이 있다. 이처럼 중요한 국면에서 한미 양국은 2022년 대선과 중간선거라는 국내정치 일정이 부담스러울 수밖에 없는 상황이다.

### ‘베이징 평화프로세스’ 가동에 부정적인 대내외적 조건

민약 한국 정부의 종전선언 추진이 12월에 한미 협의를 통해 선언 문안을 작성하고, 이 문안을 베이징 동계올림픽 기간 동안의 한미연합 군사훈련과 핵·미사일 발사의 쌍중단과 함께 북한에 제안하고, 이를 북한이 받아들인다면 소위 ‘베이징 평화프로세스’가 진행될 수 있을 것이다. 베이징 평화프로세스가 작동된다면 미국과 중국이 참여하는 4자 방식의 종전선언을 추구함에 따라 군사적 쌍중단 → 미중회담 → 북중회담 → 남북 및 북미대화 재개 → 종전선언 → 한반도 평화·비핵 교환 프로세스의 재가동이라는 긍정적 시나리오를 가정할 수 있다. 이러한 긍정적 시나리오가 가능하기 위해서는 한미 간의 긴밀한 협조와 함께 미국의 대북정책이 지금보다 더 적극적인 관여 정책으로 변화될 필요성이 있다. 또한 종전선언 추진의 필수조건으로 미중관계의 안정도 중요하다. 물론 가장 핵심적인 것은 북한의 선택이라 할 수 있다.

그런데 미국이 임기가 얼마 남지 않은 한국의 문재인 정부와 종전

---

선언 추진을 위한 노력을 적극적으로 추진할지가 의문이다. 또한 미국이 베이징 동계올림픽에 선수단만 파견하고, 외교사절단의 파견을 보류하는 외교적 보이콧을 선언했기 때문에 미중 갈등이 심화될 가능성이 있다. 미중 간의 전략적 경쟁이라는 대립의 관성이 2022년까지 계속 이어진다면 한반도 정세의 불안정성은 더욱 가중될 것이다. 이 경우에 북중관계의 밀착과 북한의 정면돌파를 위한 벼랑 끝 전술 사용 가능성도 높아질 수 있다. 결국 한반도 종전선언 추진 및 평화·비핵 교환 프로세스 재가동이 더 큰 어려움에 직면할 수밖에 없을 것이다.

결국 한반도 종전선언 추진의 향방은 (1) 한미 양국이 12월 중에 종전선언을 둘러싼 조건, 시기, 순서를 비롯한 여러 쟁점에 대한 의견을 좁히고 종전선언 문안을 작성할 수 있는가, (2) 이를 북한에게 제안하고 설득할 수 있는가, (3) 그리고 중국의 협력을 유도할 수 있는가에 달려있다고 할 수 있다. 북한을 설득할 수 있는 가장 유력한 방법은 북한의 핵·미사일 시험의 중단 지속을 전제로 한 한미연합 군사훈련(잠정) 중단의 제안이라 할 수 있다. 2022년 3월로 예정되어 있는 한미연합 군사훈련의 중단 여부는 한반도 종전선언뿐만 아니라 한반도 평화·비핵 교환 프로세스 재가동의 계기가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금의 정세 흐름은 부정적 방향으로 흐르고 있는 것으로 보인다. 더구나 베이징 평화프로세스가 가동된다고 하더라도 한국의 대선 결과에 따라 한반도 종전선언 및 한반도 평화·비핵 교환 프로세스는 또다시 요동칠 가능성이 있다.

---

## 한반도 종전선언의 추진 여부, 대선 결과가 좌우

2022년 새로 들어선 한국 정부는 문재인 정부의 성과와 한계를 면밀히 검토하는 과정을 거쳐 한반도 종전선언 추진 여부를 결정할 것이다. 어떤 성격의 정부가 출범하든 새 정부가 기존 남북 합의를 존중하고 이행할 의지를 피력한다면, 종전선언을 계속 추진할 수 있을 것이다. 이 경우에 한반도 종전선언 추진과 함께 북한이 제기하는 근본문제를 포함한 군사 분야의 포괄적 논의를 북한에게 적극적으로 제안할 필요가 있다. 사실 한반도의 항구적 평화정착을 위해서는 북한이 제기하는 군사적 근본문제를 언젠가는 논의하고 해결해야 할 사안이다. 지금까지 남북한 사이에 합의가 없어 정치 및 군사 분야의 신뢰가 구축되지 않은 것이 아니라 실제 합의한 내용의 이행과 실천이 없었기 때문이다.

남북한은 2018년 군사 분야 합의를 통해 안보 딜레마 해결의 단초를 마련했지만, 남북한은 서로 자위적 조치와 남북관계 개선 및 한반도 평화체제 추진 사이의 충돌과 모순을 극복하지 못했다. 그 결과로 남북한 사이의 안보 딜레마가 더욱 강화되고 있다. 남북한의 상호신뢰가 굳건하지 못한 상황에서 남북한의 독자적 군사 조치들은 서로에게 위협으로 인식되면서 군사 분야 합의의 이행보다는 군비경쟁으로 이어질 가능성이 높다. 이를 방지하기 위해서는 남북한이 더 안정적이고 지속가능한 평화를 위해 ‘평화를 위한 안보의 강화’보다는 ‘평화를 위한 평화적 수단의 강화’를 위한 방식 모색에 머리를 맞댈 필요가 있다.

- 이무철(통일연구원 통일정책연구실 연구위원)

---

### 3. 통일인식과 남북현안에 대한 여론 전망

#### 가. 2021년 평가

##### 남북관계 정체와 후유증이 지속

통일연구원에서는 연례 여론조사인 『KINU 통일의식조사』를 통해 국민들의 통일과 남북관계, 그리고 주변국에 대해 가지고 있는 태도와 인식의 변화를 추적하고 있다.

이 『KINU 통일의식조사』<sup>1</sup>에 따르면, 2019년 하노이 북미정상회담의 실패 이후 남북관계의 정체 후유증이 계속되고 있다. 현재 남북 종전선언 등이 논의되면서 남북관계의 새로운 전환 가능성이 보이고 있으나, 국민들의 인식 수준에서는 2019년 이후의 실망감이 지속되는 양상이 발견된다. 통일에 대한 기대와 희망은 사그라들고 있으며, 통일보다는 평화롭게 남북이 공존하는 것이 좀 더 중요하다는 의견이 계속 늘고 있다. 2019년 이후에는 통일보다 분단된 상태로 지내는 것이 낫다는 의견이 오히려 더 많다는 것도 중요한 변화이다.

북한에 대한 의구심은 증가하고 있으며 김정은 위원장에 대한 회의감도 늘어가고 있다. 하지만 남북 간의 갈등은 결국 대화로 풀어야 한다는 것에는 여전히 공감대가 존재한다. 그리고 남북 현안과 관련하여, 종전선언과 새로운 남북정상회담 개최에 대해서는 대다수의 국민들이 찬성하고 있다. 특히, 보수 야당 지지자들 또한 종전선언과 남북정상회담 개최에 찬성하고 있었으며, 이는 지속가능한 대북정책의 중요성과 필요성을 보여주고 있다.

---

1 매년 전국 거주 18세 이상 성인 1,000명을 대상으로 대면면접조사를 실시하고 있다. 신뢰수준 95%를 기준으로 오차 범위는  $\pm 3.1\%$ 이다.

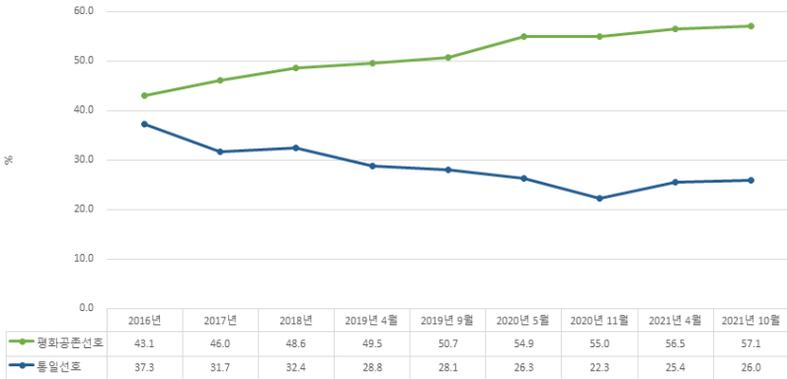
## 나. 2022년 전망

### 통일에 대한 회의적 전망의 증가

2021년 10월 조사 결과에 따르면, 통일이 필요하다고 생각한 응답자는 55.4%로 여전히 과반을 넘고 있으나, 이는 2014년 조사의 69.3%, 2018년의 70.7%에 비교했을 때 눈에 띄게 하락한 수치이다. 이런 하락 추세는 하노이 북미정상회담의 실패 이후 지속되고 있다. 반면, 통일보다 평화공존이 중요하다는 반응이 계속 증가하는 것도 매우 중요한 추세이다.

〈그림 I-1〉 평화공존선호 vs 통일선호 2016~2021

(단위: %)

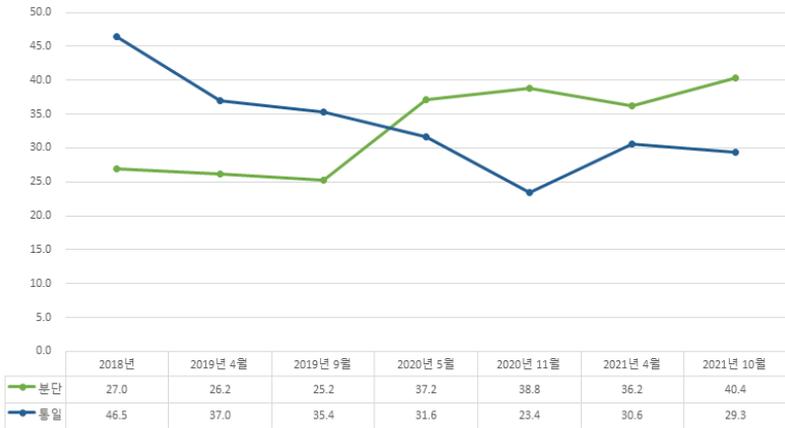


“남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다”라는 문장에 대한 긍정 응답을 “평화공존선호”, 부정응답을 “통일선호”로 코딩하여 시계열 변화를 추적한 것이 〈그림 I-1〉의 그래

프이다. 2021년 10월 조사 기준, 평화공존선호가 57.1%로 26%에 그친 통일선호를 압도적으로 앞서고 있다. 이러한 추세는 이미 하노이 북미정상회담 실패 이전에 시작되었다는 것도 알 수 있다.

〈그림 1-2〉 분단 vs 통일 2018~2021

(단위: %)



〈그림 1-2〉는 “통일보다 지금처럼 분단 상태로 지내는 것이 낫다”라는 조금 더 도발적인 문장에 대한 응답자들의 반응을 시계열로 정리한 것이다. 2019년 9월 조사까지는 통일이 더 낫다는 응답<sup>2</sup>이 37%로 분단이 낫다는 응답(26.3%)보다 높았으나, 하노이 북미정상회담 실패 이후 남북관계가 경색으로 돌아서자 2020년에는 조사 시작 이후 처음으로 분단 상태를 선호한다는 응답이 많아졌다. 최근의

2 “통일보다 지금처럼 분단 상태로 지내는 것이 낫다”에 부정적으로 답한 응답 비율

2021년 10월 조사에서는 분단선호가 40.4%를 기록, 문항 조사 이후 최고치를 기록했다.

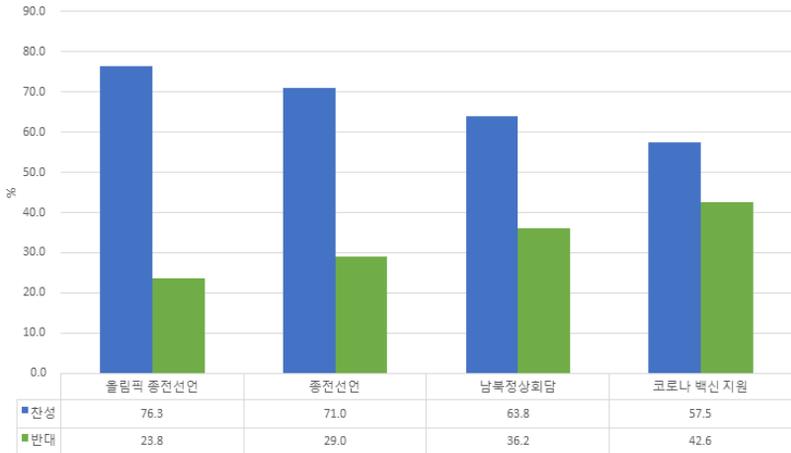
지금과 같은 남북관계의 경색이 계속된다면 이렇게 통일에 대한 회의적인 시각, 그리고 분단을 극복할 수 없는 현실로 받아들이는 체념적 태도가 늘어날 것으로 전망된다. 한국전쟁 종전선언 등으로 남북관계의 경색이 트이고, 내년에 예정된 대선 이후 새로운 정부에서도 북한과의 관계 개선이 모색되지 않는다면 이러한 경향은 더욱 심화될 것으로 예측된다.

### 종전선언과 남북협력에 대한 기대와 지지

2021년 10월 조사에서는 여러 남북관계 현안에 대한 의견을 물었다.

〈그림 1-3〉 남북관계 현안 여론

(단위: %)



〈그림 I-3〉에서는 네 가지의 주요 현안에 대한 찬반 여론을 분석했다. 우선 가장 찬성 의견이 높은 현안은 베이징에서 남북미중 4개국 정상이 종전선언을 하는 것(올림픽 종전선언<sup>3</sup>)이었다. 75.3%의 응답자가 찬성했으며, 특히 야당인 국민의힘 지지자 중에서도 70%가 찬성하고 있었다. 두 번째로 높은 찬성률을 보인 것은 종전선언<sup>4</sup> 문제로 전체 응답자의 71%, 그리고 마찬가지로 국민의힘 지지자 68.5%가 찬성하고 있었다. 다시 남북정상회담<sup>5</sup>을 개최하는 것에도 63.8%의 높은 찬성률이 기록되었는데, 더불어민주당 지지자 중에서는 81.1%가 찬성한 반면, 국민의힘 지지자는 50.2% 찬성에 그쳐 큰 차이를 보였다. 그러나 내년 대통령 선거에도 불구하고 야당 지지자의 절반 이상이 정상회담 재개최에 긍정적인 반응을 보였다는 것은 결코 낮은 지지율이라고 볼 수 없다.

네 개 현안 중 비교적 찬성률이 낮은 것은 코로나19 백신 지원<sup>6</sup> 문제였다. 응답자의 57.5%가 백신 지원에 찬성하는 것으로 나타났다. 이는 북한에 대한 악화된 인식이 반영된 것으로 보이는데, 2020년 상반기에 코로나19 관련 의료용품 지원에 대해 물었을 때는 70.2%가 찬성했기 때문이다. 종전선언이나 남북정상회담보다 북한

- 
- 3 “2022년 2월에 중국 베이징에서 동계올림픽이 열립니다. 이 올림픽에서 한국, 북한, 미국, 중국 네 나라의 정상이 만나 한국전쟁을 끝내는 종전선언을 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”
  - 4 “한국 정부는 미국 정부가 종전선언을 통해 휴전상태로 남아있는 한국전쟁을 공식적으로 종료하도록 설득해야 한다.”
  - 5 “남북관계 개선을 위해 문재인 대통령이 다시 김정은 위원장을 만나 정상회담을 여는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”
  - 6 “한국이 북한에 코로나19 백신을 지원하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”

---

에 대한 직접적인 지원에 대한 찬성이 상대적으로 낮은 것은, 현재의 남북관계 경색이 풀리기 전에 북한을 도와서는 안된다는 인식이 영향을 끼친 것으로 보인다. 또한 조건 없는 인도적 지원이 지금까지 남북관계의 발전에 크게 유익하지 않았다는 판단도 영향을 주었을 가능성이 있다.

이렇게 남북관계 현안에 관련된 여론들을 보면, 국민들은 현재의 남북경색 국면에 지쳐 있으며, 종전선언이나 정상회담 같은 계기를 마련하여 이를 돌파할 수 있기를 기대하고 있는 것으로 보인다. 특히 2022년 대선이 얼마 남지 않은 상황에서 양당의 지지자들이 결집되어 있음에도 불구하고 종전선언과 정상회담에 높은 찬성률이 조사된 것은 남북 문제에 있어서는 초당적 협력이 필요함을 보여준다.

- 이상신(통일연구원 통일정책연구실장)



## Ⅱ. 북한 정세





---

# 1. 정치

## 가. 2021년 평가

### 수령 유일지배체제 강화

김정은 정권은 2021년 1월 제8차 당대회에서 정치 분야의 핵심 과제를 제시했다. 조선노동당의 첫 번째 과업은 수령 유일지배체제 강화였다. 이는 김정은의 위상 변화를 의미했다. 김정은 정권은 김정은을 김일성·김정일과 같은 수령의 반열에 올렸다. 김정은의 권력이 안정되면서 김정은의 정통성과 권위를 확립하기 위해서 김일성·김정일에 기댈 필요가 사라졌다. 김정은은 김일성·김정일의 그늘에서 벗어나 수령으로 추대됐다. 김정은 우상화가 본격적으로 진행됐다.

김정은의 당 직책은 당 총비서로 개편했다. 북한 헌법에서 김정일에게 영원히 부여했던 당 총비서 직책이 김정은에게 부여됐다. 이로써 김정은은 공식적으로 김일성·김정일과 같은 수령으로 대우받았다. 제8차 당대회에서는 김일성·김정일의 사진이 사라졌다. 북한 관영 매체에서는 김일성·김정일에 대한 언급을 줄이고, 김정은을 수령으로 우상화했다. 『노동신문』은 2021년 11월 11일 김정은을 ‘인민적 수령,’ ‘혁명의 수령’이라고 불렀다. 2021년 11월 18일부터 시작된 ‘3대혁명 선구자대회’에서는 김정은을 ‘위대한 김정은’이라고 언급했다. ‘위대한’이라는 수식어는 김일성·김정일에게만 사용했었다. 내부적으로는 김정은의 독자적인 사상·이념체계를 구축하기 위해서 김정은주의를 제기했다. 새로운 사상의 제시는 수령의 가장 큰 특징이기 때문이다.

---

## 지배 연합 재편

김정은은 핵심적 통치 기반인 지배 연합을 재편했다. 인사 개편은 핵심 국가정책(핵·미사일 개발, 경제 발전, 코로나19 방역 등)의 추진 성과에 대한 책임을 물어 이루어졌다. 지배 연합에서는 조용원(상무위원 겸 조직비서)·김여정(당 부부장 겸 대남·대외정책 총괄)·박정천(상무위원 겸 군부 지도)의 부상이 두드러진다. 반면에 리병철은 6월 노동당 정치국 확대회의에서 코로나19 비상방역 관련 ‘중대사건’의 책임을 물어 해임됐다. 김두일 경제부장은 2월 당중앙위 전원회의에서 주요 계획지표들을 한심하게 설정했다는 비판을 받고 한 달 만에 교체됐다.

## 군부 통제 강화

군부 통제는 더 강화됐다. 군부가 당의 통제를 벗어나면, 김정은의 권력을 위협할 수 있기 때문이다. 제8차 당대회에서는 선군정치를 확실하게 청산했고, 군정지도부를 통한 당적 통제체제를 구축했다. 당내 감시체제도 강화됐다. 당중앙검사위원회는 당중앙검열위원회를 흡수해서 당 재정 사업 검사 기능은 물론이고 김정은의 유일적 영도를 저해하는 당규율 위반 행위에 대한 감독·조사 기능을 수행했다. 당중앙위원회 비서국 산하에는 당 규율조사를 담당하는 규율 비서를 신설하고, 전문부서에 규율조사부와 법무부를 신설했다. 규율조사부는 김정은의 유일적 지배를 침해하는 당원들의 규율위반 행위를 조사하는 부서로, 법무부는 과거 당 행정부와 같이 사법·검찰·사회안전·보위 기관을 감독하는 부서로 추정된다.

---

## 인민대중제일주의정치

김정은 정권은 인민들의 지지를 유도하기 위한 정책을 실행했다. 제8차 당대회에서는 인민대중제일주의정치를 사회주의 기본정치방식으로 규정했다. 김정은은 경제 위기 해결을 핵심 과제로 제시했다. 북한은 대북제재, 자연재해, 코로나19 국경봉쇄 등 이른바 삼중고로 인해 경제 위기가 심화됐다. 제8차 당대회에서는 국가경제발전5개년계획을 제시했다. 6월 열린 당중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서는 삼중고에 따른 경제 실패를 공개적으로 시인하면서 인민들의 식량 형편이 긴장해지고 있다고 지적했다. 주민 생활 안정을 위해 필요한 시행조치가 담긴 특별명령서도 발표했다. 그러나 경제 위기는 쉽게 해결될 조짐이 보이지 않는다.

## 나. 2022년 전망

### 수령 김정은 시대 개막

2022년 김정은 정권의 정치 분야 핵심 과제는 수령 김정은 시대를 본격적으로 개막하는 것이다. 당과 국가는 김정은을 김일성·김정일 같은 수령으로 이상화할 것이다. 김정은 정권은 당원들과 인민들에게 김정은이 수령이라는 이미지를 심어주기 위해서 대대적으로 선전할 것이다. 김일성·김정일에 대한 선전과 이상화는 크게 줄이고, 김정은에 대한 이상화가 확대될 것이다. 북한 관영 매체는 본격적으로 김정은을 수령이라고 호칭할 것이다. 김일성-김정일주의에 대한 언급은 줄고, 새로운 지도 사상인 김정은주의에 대한 언급이 늘어날 것이다. 김정은주의는 핵무력 건설을 통한 강성국가 건설과 인민대

---

중제일주의 정치를 담을 것으로 예상된다. 간부들과 당원 및 인민들에게는 수령에 대한 절대적 복종과 충성을 요구하는 사상 교양을 강화할 것이다.

### 지배 연합 안정적 장악

김정은은 지배 연합을 안정적으로 장악할 것이다. 지배 연합 엘리트 교체는 자연스러운 세대교체가 이루어지거나 정책 추진 성과(핵·미사일 개발, 경제 발전, 코로나19 방역 등)에 대한 책임을 물어 진행할 수 있다. 그러나 김정은 정권의 권력 구도에 중대한 영향을 미칠 수 있는 엘리트 교체는 발생하지 않을 것이다. 지배 연합에서는 조용원 상무위원 겸 조직비서가 김정은의 통치와 국정운영 전반을 보좌할 것으로 예상된다. 대남·대의 부문을 총괄하는 김여정은 2021년 국무위원에 임명됨으로써 정치적 영향력을 확대하고 있다. 김여정은 김정은의 건강에 문제가 생길 경우, 김정은의 대리인이라는 입지를 굳힐 것이다.

### 감시·통제 지속

핵심 권력 기구들에 대한 감시·통제도 지속될 것이다. 군부의 정치적 영향력 확대를 막기 위한 당적 통제가 유지될 것이다. 군부는 당 조직지도부, 군정지도부, 총정치국, 국가안전보위부, 군 보위사령부를 통한 통제가 이루어진다. 군부는 조직지도부(조용원 비서, 김조국 부부장, 강순남 부장)와 박정천 상무위원 겸 군사비서와 오일정 군정지도부장이 당적 통제를 주도한다. 군부의 권영진 총정치국장,

---

림광일 총참모장, 리영길 국방상의 역할은 군의 고유 업무에 국한될 것이다.

### 간부정책과 인민정책

간부정책과 인민정책은 김정은에 대한 충성 유도를 목적으로 추진 될 것이다. 김정은 정권은 간부들과 인민들의 이탈을 막기 위해서 강력한 감시·통제를 실행할 것이다. 김정은에 대한 간부들의 충성을 유지하기 위한 당적 통제는 더욱 강화될 것이다. 간부들은 조직지도부, 당중앙검사위원회, 규율조사부, 법무부 산하 사법검찰·안전보위기관들로부터 이중삼중의 감시를 받을 것이다. 김정은에 대한 인민들의 지지를 유지하기 위한 정책은 인민대중제일주의를 부각하면서 인민 생활 향상을 독려하고, 간부와 당원들에게 세도·관료주의·부정부패와의 투쟁을 요구할 것이다.

### 핵심 국가정책 추진 주력

김정은 정권은 핵심 국가정책 추진에 주력할 것이다. 김정은이 제 8차 당대회에서 제시한 핵무력 증강과 전략무기 개발을 지속할 것이다. 구체적으로 다탄두개별유도기술 개발, 극초음속활공체 개발, 중형잠수함 개조와 핵잠수함 개발, 전자무기·무인공격무기·정찰장비·군사정찰위성 개발이 추진될 것이다. 김정은 정권은 핵무기 대량생산·실전배치를 통해 핵보유국 지위를 확보하고, 핵 군축을 통해서 대북제재를 해제함으로써 핵보유국 지위를 획득하는 것을 목표로 대미외교를 추진할 것이다.

---

경제 위기 해결은 당면한 핵심 과제다. 김정은 정권은 자력갱생을 통해 국가경제발전5개년계획 실현을 독려하면서 인민들의 식량문제와 먹는 문제를 해결하려 할 것이다. 경제 위기를 완화하기 위해서 코로나19 국경봉쇄로 인해 크게 줄어든 북중 교역을 늘리는 방안을 적극적으로 모색할 것이다. 그러나 북한이 코로나19 방역에서 획기적인 전환점을 마련하기 어려운 상황이므로 북중 교역이 큰 폭으로 개선되지는 않을 것이다. 또한 대북제재가 유지되는 상황에서 자력갱생을 통한 경제 발전은 성과를 거두기가 어려울 것이다. 경제 위기의 지속은 인민들의 민심 이반을 초래할 수 있는 정치적 도전요인이다. 김정은 정권은 권력 안정화를 위해서 인민 통제를 강화할 것이다.

- 오경섭(통일연구원 북한연구실 연구위원)

---

## 2. 경제

### 가. 2021년 평가

#### 제재와 국경봉쇄로 인한 경제적 어려움 지속

2021년 북한경제는 전반적으로 좋지 않았다. 가장 결정적인 요인은 국제사회의 고강도 대북제재와 2020년부터 지속되고 있는 국경봉쇄 조치였다. 이로 인해 대외무역은 예년에 비해 이미 크게 위축되었던 2020년에 비해서도 수출 23.4%, 수입 68.9%(9월 기준) 감소하였으며, 이는 생산과 소비를 위축시키는 요인으로 작용했다. 특히 국경봉쇄 이전과 달리 자본재뿐만 아니라 중간재와 소비재의 수입도 사실상 중단되었는데, 이에 따른 음식료품 공급량 감소, 생필품 부족 등으로 인해 주민생활의 어려움이 커졌을 것으로 판단된다.

북한 민생경제의 어려움은 시장물가의 움직임에서도 잘 드러난다. 곡물의 시장가격은 수확 직전인 3분기에 상대적으로 급등하여, 2020년 곡물생산량 감소에 따른 식량부족이 심화되고 있음을 보여주었다. 특히, 국경지역의 시장가격이 상대적으로 크게 급등하였는데, 이는 코로나19 방역 강화로 인해 식량 등 소비재 유통이 전국적으로 원활하지 않은 결과일 수 있다. 또한 국경봉쇄에 따른 수입 감소가 장기화되면서 수입가공식품의 시장가격도 상반기 중 높은 추세를 유지하였다. 한편 2020년 10월 급락한 시장환율은 2021년에도 하락했는데, 무역 중단이 장기화되면서 외화에 대한 수요가 감소한 데다 외화사용을 금지하는 북한 당국의 정책도 영향을 미친 것으로 보인다.

---

북한 당국은 이와 같은 경제적 어려움을 극복하기 위해 자력갱생을 강조하고, 경제에 대한 관리와 통제를 강화하였다. 북한은 연초 개최된 제8차 당대회에서 제시한 새로운 국가경제발전5개년계획(2021~2025)에서 자립경제 건설에 초점을 맞춘 계획을 제시하였다. 또 국경봉쇄로 투입 가능한 자원이 제한된 상태에서 계획 달성을 위해 국영 부문에 역량을 집중 투입하기 위한 관리와 통제에 나서고 있다. 이러한 조치는 국영경제 부문의 생산 증진에는 도움이 되겠으나, 주민의 시장활동 위축으로 이어져 주민생활에는 부정적으로 작용하고 있을 것이다.

## 나. 2022년 전망

### 경제회복 여부는 북중무역 회복 수준이 좌우할 전망

북한경제는 고강도 대북제재에 이은 국경봉쇄 조치로 인해 지난 5년간 크게 위축되어왔다. 2022년에도 이러한 양상이 지속될 것인가? 대북제재가 단기간 내에 해제될 가능성은 높지 않다는 점에서, 가장 큰 변수는 국경봉쇄의 완화 수준 및 그에 따른 북중무역의 회복 정도라고 할 수 있다.

향후 코로나19 상황이 변수이긴 하지만, 2022년에는 북한의 국경봉쇄 수준이 완화되어 북중무역 규모가 2021년보다 늘어날 가능성이 크다. 북한이 자립경제를 지향해 왔다고는 하지만, 경제 역량을 고려할 때 현재와 같은 수준의 국경봉쇄를 지속해 가기는 어려울 것이기 때문이다.

관건은 북중무역 규모가 얼마나 증가할 것인가인데, 국경봉쇄 이

---

전 수준을 빠르게 회복하기는 어려울 전망이다. 북한 당국이 코로나 19 유입을 차단하는 데 여전히 많은 신경을 쓰고 있는 데다, 제재 장기화 가능성에 대비해 외화 보유량을 안정적으로 관리할 필요가 있기 때문이다. 국경봉쇄 이전에는 제재 하에서도 중간재와 소비재 수입이 예년 수준으로 이루어졌다. 향후 이와 같은 수준으로 중간재 및 소비재 수입 규모를 늘릴 경우, 경제회복에는 큰 도움이 될 것이다. 하지만 제재로 인해 수출 확대가 어려운 상황이고, 이는 곧 무역 적자 확대에 따른 외화 보유량 감소 문제를 야기할 수 있다. 따라서 북한은 2022년에도 필수적인 품목 중심으로 수입을 늘려갈 것으로 보인다. 이처럼 북중무역이 부분적으로 재개될 경우, 경제회복에는 어느 정도 도움이 되겠으나, 경제 상황의 획기적인 개선을 가져오지는 못할 것으로 예상된다.

### 물가안정 여부는 곡물 생산 및 무역 재개 수준이 변수

북한 시장의 전반적인 여건은 2021년 곡물 생산실적과 무역 재개 수준에 따라 달라질 것이다. 2021년 곡물 생산실적은 전년 대비 개선된 것으로 추정되어, 시장유통에서 상당 부분을 차지하는 곡물의 시장가격은 안정세를 유지할 수 있을 것으로 전망된다. 특히, 이번 전원회의에서 농촌발전을 강조한 것은 제재와 보건위기 장기화 상황에서 식량문제를 해결하는 것을 무엇보다 중요한 과제로 인식하고 있음을 잘 보여준다. 식량의 국내생산을 확대시키기 위한 방안으로 제시된 각종 정책들이 농업 부문의 성과로 이어진다면, 식량 가격의 안정세가 유지될 가능성도 있다.

---

그러나, 여타 소비재들의 공급 여건은 다소 불확실하다. 오미크론 변이 출현으로 코로나19 팬데믹이 장기화되는 상황이고, 이번 전월 회의에서 수입의존도가 높은 식료가공품 원자재의 국내 생산을 강조한 것으로 미루어, 당분간 비료와 같은 필수 원자재를 중심으로 최소한의 무역을 이어갈 것으로 전망된다. 따라서, 코로나19 국경봉쇄 이후 상대적으로 가격이 급등했던 수입 소비재들의 공급 여건은 당분간 원활하지 않을 것으로 보인다.

물론, 코로나19 상황이 종식되어 무역이 비교적 큰 폭으로 재개된다면, 전반적인 소비재 수급 여건은 개선될 수 있다. 그러나, 무역이 재개될 경우 시장환율이 상승할 가능성이 높아, 공급부족이 완화되더라도 시장물가 상승이 나타날 가능성도 없지 않다.

### 자력갱생 강조 및 경제관리·통제 강화라는 정책 기조 유지

지난 10년간 김정은 정권의 경제운용을 살펴보면, 경제 여건이 나빠질수록 경제에 대한 관리와 통제를 강화하는 양상이 나타났다. 이를 고려할 때, 2022년에 경제 상황이 크게 개선되기는 어려울 것으로 보인다는 점에서, 북한 당국은 2021년과 마찬가지로 자력갱생을 강조하고, 경제에 대한 관리와 통제를 강화하는 정책 기조를 유지하면서, 5개년계획의 2차 연도 목표를 달성하는 데에 주력할 것으로 보인다.

문제는 이러한 정책 기조가 북한경제 상황을 개선하는 데 도움이 되지 않을 수 있다는 점이다. 2010년대 초반 북한경제가 회복될 수 있었던 것은 대외무역이 확대된 데에다 국영경제 개혁 및 시장화를

---

용인한 결과라고 볼 수 있다. 따라서 제재 및 국경봉쇄로 인해 대외 무역이 급격히 위축된 상황에서 자력갱생 강조 및 경제관리·통제 강화 정책에 의해 국영경제 개혁 및 시장화마저 정체 내지 후퇴한다면, 북한경제는 성장 요인이 모두 약화되는 상황에 직면할 수 있다. 물론 자원 투입이 집중되는 국영경제 부문의 경우에는 생산이 어느 정도 증대될 수도 있겠지만, 통제 및 관리 강화에 따른 주민들의 사경제 활동 위축은 생계의 상당 부분을 사경제 활동에 의존해 온 주민들의 생활에 악영향을 줄 가능성이 높다. 다만 2000년대 중반 이후와 같이 시장 부문을 억제하는 방향으로 정책을 급선회하지는 않을 것으로 보이므로, 그 영향이 심각하지는 않을 것으로 예상된다.

- 홍제환(통일연구원 북한연구실장)  
최지영(통일연구원 북한연구실 연구위원)

---

### 3. 사회문화

#### 가. 2021년 평가

##### 지역 불평등 문제 부상 및 정보화 수요 증대

제8차 당대회의 결론에서 농촌을 비롯한 시, 군 지역의 낙후한 생활 실태가 거론되면서 지방경제 발전 및 지방 인민의 인민생활 향상을 위한 과제가 제기되었다. 특히, 새로운 5개년계획 기간에 교육과 보건부문에서 중앙과 지방간의 지역 격차를 해소하기 위한 국가적 차원의 투자와 지원 필요성이 강조되었다. 이러한 결정은 그간 사회주의적 제도 및 경제발전의 혜택이 평양에 집중되면서 지방의 저발전과 열악한 복지 및 생활 조건을 더 이상 방치하는 것은 위험하다는 정치적 판단에 기반한 것이다. 후속 조치의 하나로 4월에 개최된 청년동맹 10차 대회에 보낸 김정은 서신에서 향후 15년 기간에 전국의 200여 개의 시, 군의 농촌을 삼지연시 안의 농촌 수준으로 발전시켜야 한다는 장기발전 목표가 제시되었다. 이어 9월에 개최된 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 '시군발전법'이 채택됨으로써 지방자립발전의 법적 근거가 마련되었다. 시군발전법은 지방경제 발전뿐만 아니라 지방의 교육, 과학, 보건, 체육 등 지방의 사회문화 발전까지 포괄하고 있다. 또한 중앙과 지방, 도시와 농촌 간의 격차 문제를 해소하는 방안의 하나로 '전민과학인재화'에 기반한 정보화 수준을 높이려는 노력이 계속되었다. 과학기술전당과 연결된 전국의 과학기술보급실 및 미래원의 접근성과 활용성을 높이기 위한 노력이 계속되었으며, 코로나19 비상방역 상황에서 화상회의, 원격교육, 원격의료, 전자상거래와 같은 정보기술 수요가 높아졌다.

---

노력 동원에 대한 유인과 포섭 자원으로서 후생복지 혜택 확대  
자력갱생 노선에 기반한 5개년계획 수행을 위해 전승세대 및 천리  
마시대의 영웅들을 소환하면서 전 사회적으로 노력동원을 강제하는  
분위기 속에서 공로자, 전쟁노병 및 영예군인 등을 우대하는 정책적  
조치들이 취해졌다. 3월에 개최된 최고인민회의 제14기 제13차 회  
의에서 ‘사회보험및사회보장법’이 채택되었는데, 법에 ‘공로자들에  
대한 특별대우’ 내용이 포함되어 있다. 이 법은 2020년 4월에 제정  
된 ‘제대군관생활조건보장법’과 마찬가지로 체제충성집단에 대한 물  
질적 보장과 혜택을 우선적으로 보장해 줌으로써 청년세대를 비롯해  
대중 노력 동원의 유인을 강화하기 위한 조치라고 할 수 있다. 6월에  
개최된 당중앙위 제8기 제3차 전원회의에서는 인민들의 생활 안정  
을 위한 긴급 지원 차원에서 김정은 총비서의 ‘특별명령서’ 발령과  
함께 국가 부담으로 전국의 어린이들에게 젓 제품과 영양 식품을 공  
급하도록 한 육아정책의 개선책이 채택됐다. 이와 같은 긴급 조치들  
은 후생복지 자원을 활용한 내부의 불안정과 동요에 대한 선제적 대  
응의 성격을 지닌다.

코로나19 비상방역과 반사회주의·비사회주의 척결의 이중 사회통제 지속  
김정은 정권은 국제사회의 백신 지원 사업에 호응하지 않고 소득  
및 마스크 착용, 위생선전사업, 이동 통제 및 국경봉쇄와 같은 자체  
의 방역체제를 고수하면서 ‘버티기 전략’을 취했다. 코로나19 발생  
초기에는 방역 자체가 목적이었으나 제8차 당대회 개최를 기점으로  
코로나19의 방역 통제가 부정부패 및 반사회주의, 비사회주의 척결

---

을 위한 내부통제 강화 및 자력갱생 달성을 위한 수단으로 활용되고 있다. 코로나19 방역 조치로 단행된 국경봉쇄는 바이러스 유입 차단이라는 보건 차원의 대응을 넘어 외부의 사상문화적 침투와 ‘수입병’ 극복이라는 통제정책의 정당성을 강화하는 수단으로 활용되고 있다. 4월에 개최된 제6차 세포비서대회와 청년동맹 10차 대회를 계기로 청년에 대한 특별 교양통제사업이 강조되었고, 5개년계획 첫째 성과 달성을 위해 탄원진출 형식의 청년노력 동원이 적극적으로 이뤄졌다.

## 나. 2022년 전망

### 지방의 민생개선을 위한 사회문화적 공공성 강화에 집중

김정은 정권 2기가 본격적으로 시작되는 2022년에는 중앙과 지방, 도시와 농촌의 발전 격차를 해소하는 데 정책 초점이 맞춰질 것으로 전망된다. “이상적인 본보기 지방도시”, “사회주의 이상촌”이라고 불리는 삼지연시를 발전 모델로 하여 2035년까지 장기적 발전계획에 따라 지방발전을 위한 사업이 전개될 것으로 예상된다. 특히, 농촌지역을 비롯해 지방의 균형발전을 위해 지방의 교육, 보건, 문화 등의 질적 수준을 높이기 위한 사업에 힘쓸 것으로 보인다.

지방경제 발전에 필요한 인재는 지방 단위에서 자체로 육성하는 것을 원칙으로 하는 교육정책에 따라 지방 교원의 역량을 강화하고, 학교시설 및 과외교양거점(학생소년회관)을 현대화하며, 지방의 전자도서관인 ‘미래원’ 및 과학기술보급실 운영의 실효성을 높이는 등 교육 환경 개선을 위한 사업에 주력할 것으로 보인다. 또한 지방의 보건의료시설을 현대화하고 의료 봉사자의 질을 높이기 위한 사업과

---

더불어 편의봉사시설 및 체육문화시설의 확충을 통해 전반적으로 지방 인민들의 생활 및 문화 수준을 향상시키기 위한 사업에 집중할 것으로 보인다.

### 지역별 경쟁방식의 대중노력동원과 사회통제 강력 추진

지방자립발전 정책 추진은 지방에 대한 국가적 투자와 지원을 확대하는 방식이 아닌 도, 시, 군들 사이에 경쟁순위를 평가하는 방식의 지역별 ‘경쟁열풍’을 조장하는 방식으로 전개될 것으로 보인다. 이것은 지방의 자원 및 노력을 더욱 효율적으로 동원하는 동시에 지방일군들 사이에 충성심 및 실력 경쟁을 부추김으로써 지방간부를 통제하는 이중전략을 내포하고 있다.

또한 제5차 3대혁명 선구자대회 참가자들에게 보낸 서한(2021. 11.18.)에서 밝힌 것처럼 시, 군 단위에서 3대혁명운동(3대혁명붉은 기쟁취운동, 3대혁명소조운동)이 적극적으로 추진됨으로써 2022년에는 지방 차원의 사상학습 및 사회통제가 강화되고 대중 노력경쟁이 심화될 것으로 보인다. 특히, 지방공업공장의 현대화, 학교 및 병원의 개진, 살림집건설, 원림녹화, 치산치수 분야에서 성과를 내기 위한 대중운동이 적극적으로 전개될 것으로 전망된다. 또한 체제이탈을 막기 위해 반사회주의·비사회주의 현상 척결을 명분으로 외래 사상문화 유입에 대한 문화통제를 비롯해 사회통제가 계속될 것으로 보인다.

- 정은미(통일연구원 북한연구실 연구위원)

---

## 4. 대남

### 가. 2021년 평가

#### 강온양면의 투 트랙 전략 지속

2021년 북한은 첨단전략무기 개발을 추진하며 대남·대외 정세 탐색과 함께 자신의 몸값을 최대화할 수 있는 ‘전략국가 지향’ 행보를 보였다. 1월 제8차 당대회 이후 ‘대미 중장기전’, ‘강對강-선對선’ 대응, ‘대외협상력 높이기 위한 국방력 강화’, ‘대화에도 대결에도 준비’ 기조를 지속하고 있다. 또한 남북관계 개선의 선결조건으로 남북 간 근본문제(한민족-2국가, 대결-공존 체제)인 “이중적 태도 및 적대시 관점과 정책 철회”를 지속적으로 제기하였다. 이 과정에서 한편으론 SLBM(잠수함발사탄도미사일) 실험 등 협상무기를 고도화하면서, 또 다른 한편으론 2021년 유엔에 <자발적 국가보고서>를 제출하는 등 국제사회의 합리적 행위자임을 드러내는 행보를 보였다.

전체적으로 2021년 북한은 대남 강온양면 투 트랙 전략을 지속하였다. 7월 27일 이후 남북 통신연락선 복구와 단절 등 남북관계 부침이 연이어 나타났다. 또한 1989년 이후 한국의 한민족공동체 통일방안 발표 후 (냉전해체 과정에서 남측의 ‘힘의 우위’에 기초한 신자유주의 대북 유화전략에 대한) ‘요구조건 제시와 함께 실리 추구’ 태도를 지속하고 있다. 더불어 한국 정부의 종전선언 추진과 관련하여 북한의 공식 담론을 통해 비판적 논조를 지속하나 협상의 여지를 남기고 있다.

---

## 남북 통신선 복원 관련 요구조건 제시와 관망적 대응

역사적으로 1990년대 이래 ‘한국의 힘의 우위에 기반’한 남북 대화 시도에 대한 북한의 관망적(觀望的) 대응과 단절은 지속되고 있다. 냉전해체와 사회주의권 체제전환 과정에서 1989년 한국의 ‘힘의 우위에 기반’해 제시된 노태우 정부의 한민족공동체통일방안 발표 후 남북관계를 개선하고자 하는 남한의 노력은 지속되었다. 이에 대해 북한은 정세탐색 및 체제안정 필요에 따른 ‘요구조건 제시와 함께 관망적 대응’ 기조 하에 남북 통신선을 복원하였다.

관련하여 2021년 대남사업을 총괄한 북한의 김여정은 통신연락선 복원에 대해 “단절되었던 것을 물리적으로 다시 련결시켜 놓은 것뿐이라는 그 이상의 의미를 달지 말아야”, 한미합동군사훈련은 “신뢰회복의 걸음을 다시 떼기 바라는 북남수뇌들의 의지를 심히 훼손시키고 북남관계의 앞길을 더욱 흐리게 하는 재미없는 전주곡이 될 것”(2021.8.1. 김여정, 위임에 따른 담화 중)이라고 하였다. 또한 북한의 요구가 관철되지 않을 시 통신을 차단하는 행태가 이어졌다. 한미합동군사훈련에 대해, 연습의 규모와 형식에 관계없이 합동군사훈련은 “핵전쟁예비연습”, “반드시 대가를 치루게 될 자멸적인 행동”(2021.8.10. 김여정) 및 “남조선과 미국이 변함없이 우리 국가(북한)와의 대결을 선택한 이상 우리도 다른 선택이란 할 수 없다는 것은 분명, 우리가 해야 할 일을 중단없이 진행해 나갈 것”(2021. 8.11. 김영철 담화)이라는 태도를 취하였다.

---

## 국가5개년계획 성과도출 위한 한반도 안정 필요

그러다 하반기 북한 대내 정치의 성과도출 과정에서 한반도 정세 안정이 필요해짐에 따라 다시 남북 통신연락선을 복구하였다. 현재 북한은 국가5개년계획 성과도출을 위해 전 역량을 집중하는 상황이다. 따라서 한반도가 고도로 긴장된 군사대결 국면으로 진입하는 것을 원하진 않는 듯하다. 그럼에도 불구하고 북한은 한국의 군사기술 개발을 비판하면서 ‘이중적 행보’라는 비난을 지속하였다. 대표적으로 지난 9월 29일 북한 최고인민회의 제14기 제5차 회의 시 시정연설(이하 ‘금번 시정연설’)에서 김정은은 현 단계 대남정책 발표에 앞서 “지금 남조선에서 우리 공화국을 견제한다는 구실 밑에 각종 군사연습과 무력증강책동이 로골적으로 벌어지고 있고 우리를 자극하고 있다”라고 언급한 바 있다.

11월 2일 자 북한의 대남선전매체 『우리민족끼리』를 통해서도, “지난 5년 동안 남조선군부는 국방예산을 년평균 6.5% 증액하면서 첨단장비구입 및 개발놀음에 혈안”이 되어 있다며, 이는 걸으면 평화를 외치면서도 실제 자신(북한체제)을 노리고 “군사대결을 부추기는 위험천만한 망동”이라고 비난하였다. 또한 북한은 한국이 국내 기술로 독자 개발한 SLBM 시험 발사 등 신무기 실험 성공과 발전 계획 등에 반발하였다. 그러나 2021년 연말 군사적 대응보다는 정치수사적 대응 중심의 기조를 유지하였다.

---

## 나. 2022년 전망

### 한국의 대선 관련 정세 파악 중시

2022년 북한은 한국의 대선(大選) 관련 정세 파악을 중시하며 대응할 것으로 보인다. 현재 한국은 남북관계에 중요 영향을 미칠 대선 국면에 진입하였다. 한국의 대북정책이 북한 권력구조 변동이나 북중관계에 영향을 받듯이, 북한의 대남정책이나 대외정책 역시 한국의 대선 결과에 따라 재구성된다. 따라서 이와 관련한 정보 입수 및 개입, 한국의 정세 파악 및 시나리오별 대응 방향 마련 등이 북한 당국에게도 중요한 과제이며 관련 대남사업이 중시될 것으로 전망된다.

### 최대한의 실리 위한 타이밍 모색

또한 ‘대미협상력 고도화’ 전략을 지속하는 북한의 대남 압박 행보 및 대북제재 해제와 대북지원 등과 관련하여 ‘최대한의 실리’를 취할 수 있는 타이밍을 모색할 것으로 전망된다. 금번 시정연설에서 김정은은 남북관계 개선을 위한 선결조건으로 “이중적인 태도” 및 “적대시 관점과 정책들” 철회를 한국에 제시하였다. 그간 북한 당국의 대남·대미 논조에 따르면, 그 의미는 △ 서로를 ‘동등한 정상 국가’로 인정하고 △ 한미합동군사훈련을 포함한 모든 군사훈련과 무기실험을 중지하며 △ 대북제재를 철회하라는 요구이다. 김정은이 언급했듯이, “원칙적 문제들”을 제시하였다. 이는 남북관계 개선의 선결조건이 아니라 북한의 비핵화 진전과 함께 오랜 협상과 노력을 통해 이루어질 수 있는 결과이다. 한반도 대내외 역사구조적 배경으로부터 도출된 남북관계의 근본적 문제를 선결조건으로 제시한 것은, 대

---

미협상을 위한 대남 압박용 및 국가이익을 최대화할 수 있는 외교적 타이밍 모색과 연관된 것으로 보인다.

### 한반도 긴장 고조 가능성

북한과 미국을 협상테이블로 견인하는 노력이 실패할 경우, 2022년 북한의 좀 더 고도화된 무기실험과 함께 한반도 긴장이 고조될 가능성이 있다. 남북 간 근본문제를 남북관계 개선의 선결조건으로 내세우는 북한 태도로 볼 때, 남북관계 개선에 획기적이거나 근본적인 전환점이 마련되기에는 어려운 상황이다. 북한 당국의 대내외 상황에 따른 필요와 무기실험 준비정도에 따라 ICBM 발사 등 좀 더 고도화된 무기실험 가능성도 고려할 필요가 있다. 또한 김정은 집권 후 조변석개하는 북한의 대남 강온양면술로 인해 또 다른 전략무기 실험 가능성에 대한 대비가 필요하다.

### 대외행보와 대남정책의 연계

또한 현재 북한의 대남정책은 대외-대미정책과 연동되어 실행되고 있다. 따라서 북한의 2022년 대남정책 관련하여 대외 행보와 연계하여 전망하고 정책을 마련할 필요가 있다. 관련하여 북한은 2022년 미국의 정치정세 전망과 국제관계 분석 및 대응능력 향상 행보를 중시할 것이다. 지난 9월 말 시정연설에서 김정은은 ‘대외사업 관련 미국의 대한반도 동향, 정치정세 전망, 국제관계 변화의 상호 연관성을 주목하며 이를 연구·분석할 것’을 지시하였다. 그리고 이에 기초해 대미·대외 전략 구상을 집행하기 위한 전술적 대책 마

---

련에 만전을 다하라는 과업을 제시하였다.

또한 2022년 북한의 대남정책 관련하여 북중 밀착과 ‘대미 협상력 고도화’를 위한 행보를 주목해야 한다. 지난 9월 말 시정연설에서 김정은은, ‘국제관계 구도가 신냉전 구도로 변화하면서 복잡다단해진 것’을 현 국제정세 변화의 주요 특징이라고 제시하였다. 특히 미중 갈등으로 인한 동아시아 질서 재편을 주목하는 것으로 보인다. 또한 “국제정치정세와 주변 환경에 주동적으로 대처해 나가면서 우리(북한)의 국권과 자주적인 발전리익을 철저히 수호하기 위한 사업에 주되는 힘을 넣을것”을 강조하였다.

전통적으로 북한 외교는 세계질서 재편 시기 강대국 간 갈등을 활용하여 북한의 이익을 최대화하는 전략적 행보를 보였다. 따라서 2022년 북한은 ‘미중 갈등 과정에서 자신(북한)의 몸값’을 높이기 위한 노력을 구체화할 것으로 전망된다. 이미 지난 6월 이후 북중무역이 증대하며 2020년 이후 코로나19 팬데믹으로 인한 북한 국경봉쇄의 완화 조짐이 보이고 있다. 북한도 코로나19 봉쇄를 완화해야 하는 상황이다. 이러한 상황에서 일단 북한은 중국 및 러시아와의 육로 개방을 포함한 밀착 행보를 보이며 미국과의 협상에 대비할 것이다. 이러한 북한의 대외 행보는 2022년 대남정책과 밀접히 연계되어 전개될 것으로 전망된다.

- 박영자(통일연구원 북한연구실 연구위원)

---

## 5. 대외

### 가. 2021년 평가

#### 기다리며 지켜보기

2021년 북한 대외정책의 우선순위는 핵능력을 확대해 나가며 바이든 신정부를 대상으로 점증적으로 대미압박의 수위를 높여가는 한편, 한동안 소원했던 대중관계를 복원하는 데 맞춰졌다.

북한은 2021년 연초부터 제8차 당대회를 개최하여 자력갱생 버티기로 제재에 맞서나가며 핵무력의 다종화·고도화에 나서겠다고 출범하는 바이든 행정부에 경고장을 들이밀었다. 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 지속된 북미 간 북핵협상 정체국면을 정면으로 돌파해 나겠다는 의지의 표현이었다. 북한이 2021년 벽두부터 북미 간 협상 목표치를 하향 조정하지 않은 채 오히려 배수진을 치며 버티기와 대미강압에 나서면서, 완전한 비핵화를 천명하며 출범한 바이든 행정부로서도 먼저 양보하며 선뜻 협상에 나서기 힘든 상황이 전개되었다. 2021년 내내 북미 간 ‘기다리며 지켜보기(Wait and See)’, 즉 사실상의 ‘전략적 인내’ 상황이 재개·지속된 이유다.

그러나 북한도 외교협상의 판을 깨뜨릴 수 있는 전략적 도발이나 핵실험 재개 또는 대대적 유화공세 전개 등 적극적 이니셔티브를 행사하며 북미관계의 향방을 결정하려 들기보다는 피동적 입장에서 사태의 추이를 살펴봄에 인내심을 갖고 기다려보겠다는 유보적 자세를 취했다. 2021년 6월 당중앙위원회 제8기 제3차 회의에서도 김정은은 “새로 출범한 미 행정부의 우리 공화국에 대한 정책동향”을 반영

---

하여 “전략전술적 대응”하기 위해 “대화에도 대결에도 다 준비”되어 있어야 한다고 천명한다. 북한판 ‘기다리며 지켜보기 전술’을 구사하고 있는 것이다.

### 점증적 대미압박

북미 힘겨루기 및 협상정체 국면이 장기화되자 북한은 영변 핵시설 재가동, 장거리순항미사일발사 및 단거리탄도미사일 열차 발사, 그리고 극초음속미사일발사 실험 등 전술 도발을 반복 감행하며 대미압박의 수위를 높여간다. 동시에 북한은 북중 수교 72주년 및 중국의 한국전 참전 71주년 등 이벤트를 활용하여 중국과의 관계 복원을 시도하였다. 중국과 대립 중인 미국을 간접적으로 압박하는 한편, 외교 고립과 경제제재의 압력을 중화하려는 대응책이었다.

## 나. 2022년 전망

### 미중 경쟁과 북한의 대외정책

2022년도 이후 북한의 대외정책, 특히 대미 및 대중정책의 향방은 향후 전개될 미중 대립의 전개 양상에 따라 좌우될 것이다. 미국과 중국 공히 대한반도정책의 기초를 양자 간 대립구도의 전개 양상에 따라 조정할 것이고, 이로 인해 구조적으로 형성될 동아시아 국제정치 환경에서 북한 대외정책의 선택공간이 결정될 것이기 때문이다.

2022년에 극적으로 미중 경쟁이 해소되어 양국 간 협력체제가 재건되거나 미중 탈동조화 및 대립이 더욱 격화되어 진영대결 구도, 즉 신(新)냉전 양상으로 전개되는 극단적 시나리오가 전개되지 않는다

---

는 전제하에, 즉 치열한 경쟁에도 불구하고 불안한 등거가 지속되고 미중 간 대립과 탈동조화가 현재 수위에서 미세하게 조정되는 보합세가 대세를 이룰 것이라는 가정 하에 2022년 북한의 대외정책을 전망해 본다. 동맹 복원 및 확장 경쟁과 세 불리기, 그리고 국지적인 대결국면의 간헐적 재연에도 불구하고 양강이 전면적 대결이나 전략 대립을 회피하는 신중한 행마를 취할 때 성립되는 시나리오다.

### 대미 강압전략 방정식

등거리외교에 능수능란한 북한으로서는 상대적으로 유리한 국제정치 환경이다. 과거에도 북한은 능숙한 등거리외교로 중소대립을 이익 극대화외교와 외교적 독자성 확보에 유용하게 활용한 바 있다. 북미 싱가포르회담의 성공과 소원해졌던 중국과의 관계 개선 배경에는 트럼프 행정부 시기 악화되기 시작한 미중 대결이 자리하고 있었던 점도 간과할 수는 없을 것이다. 이 시나리오 하에서, 2022년 이후에도 북한은 미중 대립 구도가 부여한 지정학적으로 유리한 입지를 바탕으로 핵무력 확장 및 유지, 그리고 외교적 독자성 확보에 매진할 것이다. 확대된 핵능력과 미중 경쟁 심화는 북한이 하노이 북미정상회담 결렬 이후 정체된 북미 비핵화 협상을 유리한 협상 지위를 확보한 상태에서 재개될 수 있도록 미국을 압박해나갈 토대를 제공할 것이다.

유리한 고지에서 협상 출발선을 선점하기 위한 북미 간 줄다리기와 지켜보기가 당분간 지속될 전망이다. 바이든 정부는 대북 억제 및 동맹국들과의 공조를 강화하며 제재 국면을 유지한 채 북한의 협상

---

목표치 하향 조정과 협상장 복귀를 인내심 있게 추진해 나갈 것으로 보인다. 반면 북한은 자력갱생 전민항전체제로 경제제재를 버텨내며 핵무력 고도화에 진력하는 동시에, 주변국과 국제사회를 위협하는 수준의 세심하게 수위가 조정된 전술적 도발을 통해 역내 긴장을 조성하면서 미국의 양보를 강압해나가는 데 집중할 것이다. 이를 위해 북한은 미국의 역내 동맹국들과 기지들을 핵인질화할 의지와 능력이 있음을 거듭 증명하고자 할 것이다.

그러나 북한의 도발이 ICBM 발사실험 또는 탄두대기권재진입실험 강행과 같은 전략 도발 수준으로 격상될 가능성은 상대적으로 낮아 보인다. 협상을 통한 평화적 한반도 현상 변경과 핵무장의 기정사실화라는 전략목표 달성이 불가능하다는 확신이 굳어지거나, 미중 대결구도의 심화로 대미정책 기조의 전반적 재조정이 필요해지기 전에는 싱가포르 회담에서 잠정적으로 합의된 북미 협상의 기본 골격을 총체적으로 허물 수 있는 전략 도발을 쉽사리 감행할 수는 없을 것이기 때문이다. 더욱이 북한의 입장에서 역사적 북미정상회담을 통해 직접 담판의 선례를 열어놓은 김정은의 위업을 일시에 무화시키면서, 보다 강력한 국제경제제재를 초래할 수도 있는 전략 도발을 선택하는 일이 쉽지 않을 것이다. 싱가포르 회담이 북한의 도발 전략에 보이지 않는 천정을 설치한 셈이다. 싱가포르의 성공이 불러온 일종의 딜레마 상황이다.

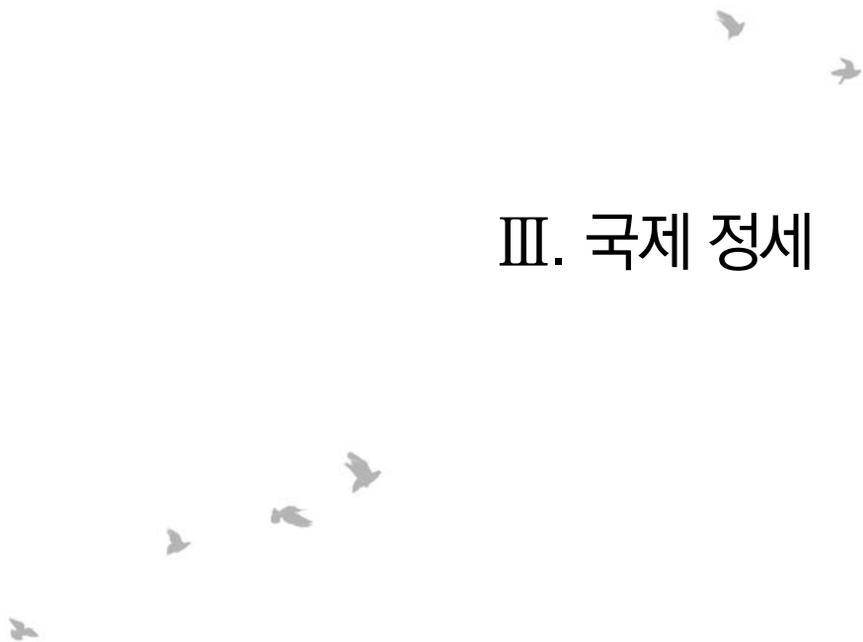
---

## 북한의 중국카드

북한은 중국카드도 적극 활용할 것이다. 중국으로서는 미중 대립이 심화될수록 동아시아 유일동맹국인 북한의 전략적 가치를 높게 평가할 것이기 때문이다. 최근 들어 보다 긴밀해진 북중 대미공조 움직임은 중국의 지원으로 심화되는 경제 위기를 완화시키면서 미국의 양보를 압박하고자 하는 북한의 의도가 읽혀지는 대목이다.

- 김진하(통일연구원 북한연구실 선임연구위원)

### Ⅲ. 국제 정세





---

## 1. 동북아 국제질서

### 가. 2021년 평가

#### 미중 갈등의 장기화 추세와 ‘혁신 경쟁’

2021년 1월 바이든 행정부가 출범한 이후에도 미국과 중국은 자국의 핵심이익을 둘러싼 치열한 경쟁과 갈등을 지속함으로써 트럼프 행정부 시기에 본격화되었던 미중 전략경쟁이 장기화 추세에 진입했다. 바이든 행정부는 ‘글로벌 리더십 회복’을 위해 다자주의와 동맹 재구축을 강조함으로써 전임 트럼프 행정부와 구별되는 정책 방침을 설정했지만, 대중국 정책에서는 기존의 견제와 압박 기조를 여전히 유지하고 있다. 3월 미 백악관이 발표한 『국가안보전략 잠정 지침』에서는 중국을 안정적이고 개방된 국제체제에 지속적으로 도전할 잠재력을 갖춘 유일한 경쟁자로 규정했다. 6월에는 미국 상원이 『2021년 미국 혁신·경쟁 법안』을 통과시킴으로써, 과학기술과 무역 및 국가안보 차원에서 산업경쟁력을 제고하여 중국과의 경쟁을 주도하겠다는 점을 명확히 했다. 또한 7월에 바이든 대통령이 아프가니스탄 주둔 미군의 철군을 결정한 것 역시 다양한 대내외적 요인을 고려한 것이지만, 미국이 중국에 대한 견제와 억지에 더욱 집중하겠다는 의지를 보여준 것이라고 할 수 있다.

바이든 행정부의 대중국 견제에 대해 중국은 좀 더 장기적 관점에서 미중 전략경쟁에 대비하기 시작했다. 3월에 개최된 양회(兩會)에서는 자립자강(自立自強)을 위한 과학기술 혁신을 강조함으로써 미국과의 기술패권 경쟁에 대비하기 시작했다. 2021년에 시작된 ‘경

---

제사회발전을 위한 제14차 5개년규획(2021~2025년)’에서도 내수 확대 및 혁신성장을 강조함으로써 중장기적으로 미국과의 디커플링 가능성에도 대비하고 있다. 또한 중국은 대외적으로도 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 조기 발효를 주도하는데 그치지 않고, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 가입을 적극 고려하겠다는 점을 밝히기도 하였다. 이처럼 중국 정부는 바이든 행정부의 다자주의와 동맹 강조 방침에 단기적으로 대응함과 동시에 중장기적으로 중국의 역내 영향력을 유지·강화하기 위해 노력하고 있다.

### 역내 영향력 확대 경쟁에 따른 ‘진영외교’의 재현

2021년 동북아 정세의 또 다른 특징은 미국과 중국이 자국의 역내 영향력 확대를 위한 경쟁을 본격적으로 진행함으로써 기존의 ‘진영외교’가 다시 재현될 조짐을 보였다는 점이다. 즉, 미국 바이든 행정부가 중국에 대한 체제·이념 공세와 함께 국제규범·가치를 강조하는 과정에서 역내 동맹국뿐만 아니라 영국·캐나다·호주 등과 같은 우방국과도 협력을 강화하고 있다. 중국 역시 미국을 위시한 서방 국가들의 대중국 공세에 대해 러시아·북한 등 사회주의 국가들뿐만 아니라 이란과 중·동부유럽(CEEC) 등 국가들과의 연대와 협력을 통해 대응하고 있다.

미국은 이미 2020년 5월 미 백악관에서 ‘미국의 대중국 전략적 접근’이라는 보고서를 발간하여 중국공산당 일당체제에 대한 비판을 본격화했고, 2021년 바이든 행정부 출범 이후에도 민주주의 국제협력을 내세우면서 중국을 국제적으로 고립시키기 위한 전략을 추진하고

---

있다. 2021년 3월에 개최된 ‘4개국 안보협의체(QUAD)’ 정상회의 이후 발표된 공동성명에서는 인류 보편적 가치를 강조하면서 평화와 번영 유지 및 민주주의 복원력 강화를 추진하겠다는 점을 분명히 했다. 9월에는 미국이 중국 견제를 목적으로 영국·호주와 함께 안보협의체(AUKUS)를 결성했고, 향후에는 아시아와 유럽연합의 다른 국가들까지 확대할 계획이다. 특히 미국은 바이든 대통령이 공약으로 제시한 바 있는 ‘글로벌 민주주의 정상회담’을 12월에 개최했고, 여기에는 대만과 한국을 포함하여 110개국이 참여했다는 점에서 향후 미국의 동맹국에 대한 ‘줄서기’ 요구는 더욱 거세질 가능성이 있다.

중국은 러시아·북한 등 사회주의 국가들과의 연대를 추구하고 있고, 더 나아가 역외 국가들과의 협력도 강화함으로써 미국의 대중국 견제를 벗어나고자 노력하고 있다. 중국은 2021년에도 러시아와 군사 협력을 강화했으며, 북한과도 ‘친서외교’를 통해 전통적 우호협력 관계를 강화하고 있다. 또한 중국은 2월 중·동부유럽의 17개 국가와의 화상회의를 통해 경제협력을 더욱 적극적으로 추진하기로 합의했으며, 3월에는 이란과 향후 25년 동안 에너지·경제·안보 분야 협력을 위한 협정을 체결했다.

주목할 만한 점은 미국이 2022년 베이징 동계올림픽에 대한 ‘외교적 보이콧’을 공식 선언했다는 것이다. 그동안 바이든 행정부는 줄곧 중국의 신장위구르와 홍콩 및 티베트에 대한 인권 탄압을 비판해왔고, 이를 이유로 2022년 베이징 동계올림픽에 대해 ‘외교적 보이콧’을 제기했다. 이러한 미국의 조치에 대해 영국과 캐나다 및 뉴질랜드 등이 동조하고 있는 반면, 러시아 푸틴 대통령은 베이징 동계올림픽 개막식에 참석할 것이라는 점을 공개적으로 밝히고 있는 상황이다.

---

이처럼 2021년 동북아에서 전개된 미국과 중국의 역내 영향력 확대 경쟁에 따라 사실상의 진영외교가 재현될 조짐을 보이고 있다. 이러한 진영외교 추세의 강화는 향후 한국을 포함한 역내 국가들에게 전략적 딜레마를 안겨줄 가능성이 높다.

## 나. 2022년 전망

### 동북아 국가들의 전략적 딜레마 가중

2022년 동북아에서 미중 전략경쟁의 장기화·구조화 추세가 심화될 것이고, 역내 국가들 간 국익 확보를 위한 치열한 탐색전이 전개될 가능성이 높다. 특히 2022년에도 코로나19가 여전히 기승을 부릴 가능성이 높은 상황에서 동북아 정세의 불안정성 및 불확실성이 더욱 심화될 것이고, 역내 국가들의 전략적 딜레마를 가중시킬 가능성이 높다.

바이든 행정부 출범 초기에 중국을 견제하고 억제하기 위해 미국이 제안했던 정책적 조치들-인도·태평양전략, QUAD플러스, 5G Clean Network, 글로벌 민주주의 정상회담, AUKUS 등-이 2022년에 본격화될 것이라는 점에서 역내 국가들은 미국과 중국의 직·간접적 압박에 대응해야 하는 전략적 딜레마에 봉착할 가능성이 높다. 특히 2021년에 발생했던 중국과 러시아 군용기의 방공식별구역(KADIZ) 침범 사례가 2022년에도 재발할 가능성이 있고, 대만 문제를 둘러싼 미중 간 대립과 갈등이 여전히 지속될 것이라는 점에서 동북아시아에서의 긴장과 갈등은 고조될 가능성이 있다.

2022년에도 미국은 동맹국인 한국과 일본에 대해 대중국 견제에 동참할 것을 요구할 가능성이 높다는 점에서, 한국과 일본의 전략적

---

자율성이 제약될 수 있다. 예를 들어, 2021년 4월 미일정상회담 및 5월 한미정상회담 이후 발표된 공동성명에 ‘대만해협의 평화와 안정’이라는 표현이 포함되었듯이, 2022년에도 미국은 대만문제와 관련하여 한국과 일본에 대해 중국에 공동대응할 것을 요구할 가능성이 매우 높다. 이 경우 한국은 동맹국인 미국과의 전략적 소통뿐만 아니라 ‘전략적 협력동반자관계’인 중국과의 협력을 동시에 고려해야 하는 어려운 상황에 직면할 수 있다.

중국 역시 러시아·북한 등 사회주의 국가들과 연대를 강화하면서 미국문제를 포함한 역내 현안에 대해 ‘편들기’를 지속할 것이고, 유럽연합과 동남아시아국가연합(ASEAN) 및 중남미·아프리카 등 개발도상국과의 협력을 통해 미국의 일방적인 중국 견제에 대한 대응을 촉구할 것이다. 특히 북한에 대해서는 코로나19 상황이 호전될 경우 인도적 지원 및 경제협력을 강화할 가능성이 높고, 한국에 대해서는 2022년 한중 수교 30주년을 계기로 소위 ‘미국 일변도’의 대외정책을 수정할 것을 요구할 가능성도 있다.

북한의 입장에서 2021년과 다르게 2022년은 대내외적 어려움을 돌파하고 성과를 창출해야 할 시점이라는 점에서, 미중 전략경쟁 심화 추세를 전략적으로 활용할 것이다. 다만, 바이든 행정부가 2021년 4월에 제시한 새로운 대북정책 목표(‘한반도의 완전한 비핵화’)와 방식(외교적 해법과 단호한 억지 병행)을 수정할 가능성이 높지 않다는 점에서, 북한 역시 북미 협상에 쉽게 응하기 어려운 딜레마에 처할 수 있다. 이 경우 우리 입장에서는 오히려 남북관계의 개선 가능성이 2021년에 비해 높아질 수 있다는 점을 고려하여 대북 정책을 고려할 필요가 있다.

---

한국의 입장에서는 문재인 정부 막바지라는 점에서 외교안보 분야의 레거시로 삼을 수 있는 방안을 고민할 필요가 있고 그 출발점은 종전선언 실현이라고 할 수 있다. 2021년 제76차 유엔총회 연설에서 문재인 대통령이 제안한 남북미 3자 또는 남북미중 4자 간 종전선언과 관련하여, 한미 양국이 ‘문안’에 합의하더라도 북한과 중국이 수용할지에 대해서는 낙관하기 어렵다. 따라서 우리 정부 입장에서는 종전선언을 단기적으로는 남북대화 재개의 모멘텀으로 삼을 필요가 있고 이러한 점을 미국과 중국 및 북한에 설득함으로써 중장기적으로 종전선언에 대한 논의를 지속할 필요가 있다.

#### 주요 정치적 이벤트 계기 역내 국가 간 합종연횡 가능성

2022년은 미국과 중국 및 한국과 일본 등에서 중요한 정치적 이벤트가 예정되어 있고, 이를 계기로 역내 국가들 간 국익 확보를 위한 연대와 협력이 이루어질 가능성이 높다.

2022년 2월에 예정된 베이징 동계올림픽을 계기로 중국은 자국의 국제적 위상을 높이고 영향력을 과시하는 다자외교 무대로 활용하고자 한다. 베이징 동계올림픽은 2022년 하반기에 예정된 제20차 당대회를 대비하여 체제 정당성을 대내외적으로 홍보할 수 있는 기회이기도 하다. 하지만, 미국을 포함한 서방 국가들의 ‘외교적 보이콧’으로 인해 베이징 동계올림픽 참가를 둘러싸고 중국·러시아와 미국 등 서방진영 간 치열한 경쟁이 예상된다. 문제는 미국이 ‘외교적 보이콧’과 관련하여 한국과 일본을 포함한 우방국의 지지 및 협조를 요구할 가능성이 있고, 이로 인해 우리의 전략적 선택의 폭이 좁아질

---

가능성도 있다.

3월에 치러질 한국의 대통령선거 결과 어느 후보가 당선되더라도 기존 한미관계와 한중관계는 새로운 틀을 모색할 가능성이 높고, 남북관계 역시 최근 2~3년간의 교착국면을 타개하기 위한 적극적인 정책이 추진될 것이다. 2022년 8월 한중 수교 30주년을 맞이하여 이미 ‘미래발전위원회’를 출범하여 새로운 한중관계를 모색하고 있는 상황에서, 중국은 2022년 5월 한국의 차기 정부 출범 이전에 한중관계와 관련된 새로운 협력 틀을 확정하고자 노력할 것이다. 특히 중국은 한국의 종전선언 제안에 협력하면서 미중 전략경쟁 과정에서 한국이 최소한 중립적 입장을 취할 것을 요구할 가능성이 높다.

11월에는 미국 중간선거가 예정되어 있다는 점에서, 바이든 행정부는 여전히 코로나19 극복 및 경제회복과 같은 국내 정책에 중점을 두겠지만, 지지율이 만족스럽지 않은 상황에서는 소위 ‘중국 때리기’를 통해 외교를 국내정치에 활용하고자 할 것이다. 다만, 미국이 선거 국면에 본격적으로 들어설 경우 북핵문제를 포함한 한반도 문제의 중요성이 낮아질 것이라는 점에서, 2022년 초반에 북미 간 협상이 시작될 가능성도 있다.

10월 혹은 11월에는 중국에서 중국공산당 제20차 전국대표대회가 예정되어 있고, 시진핑 국가주석이 총서기직을 지속할 가능성이 있다는 점에서, 중국의 대외전략의 변화 가능성이 높다. 시진핑 3기 지도부가 출범하면 지금까지의 중국의 대미 장기전 태세는 여전히 유지될 가능성이 높고, 중국 외교의 공세적 성격이 강화될 것이다.

- 신중호(통일연구원 평화연구실 연구위원)

---

## 2. 미국

### 가. 2021년 평가

#### 2021년 미국 대외정책의 지속과 변화

1월 출범한 바이든 정부의 대외정책은 트럼프 정부와 비교할 때 지속과 변화의 측면을 동시에 드러냈다. 경제적 민족주의 경향의 산업정책을 추구했다는 점은 미국 우선주의의 지속이라 할만하며 중국을 위협으로 지목하고 적극적으로 견제하는 것도 기존 정책의 연장이다. 반면 동맹의 강화, 기후변화 대응을 위한 국제협력, 민주주의와 인권 등 가치 중시 외교는 트럼프 정부와 다른 점이다. 대북정책에서도 차이를 드러냈다. 4월 말 대북정책 검토 결과를 발표하면서, 과거와 같은 전략적 인내 또는 일괄타결 방식이 아닌 실용적 해법을 추진하겠다는 입장을 밝히고, 단계적 접근법 채택을 시사했다.

#### 한미 협력과 북미 교착의 지속

바이든 정부가 동맹 강화를 추구하면서 2021년 한미관계는 대체로 원활한 협력을 유지했으며, 특히 북핵문제에 관한 협의가 긴밀했다. 5월 한미 정상은 한반도의 비핵화와 평화정착을 목표로 판문점 선언과 싱가포르 공동선언 등 과거 합의를 존중하면서 외교·대화를 활용하여 문제를 해결하기로 합의했다. 최근에는 한국전쟁 종전선언에 관한 협의가 지속되고 있다. 또한 기후변화와 보건 문제, 첨단기술 등이 한미 간 중요 협력 의제로 부상했다. 미국의 중국 견제에 대한 한미 간 입장 차는 타협과 봉합 속에 잠재적 쟁점으로 남았다. 전

---

시작전통제권에 대해서도 전환 조건 및 시기의 문제가 뚜렷한 갈등으로 나타나지는 않았다.

북핵문제에 관한 한미 간 지속적 협의에도 불구하고, 북미관계는 대화 단절 상황에서 벗어나지 못했다. 바이든 정부는 북한에 조건 없는 대화를 제안했지만, 북한은 호응하지 않으면서 대북적대정책 철회를 대화 재개의 조건으로 제시했다. 바이든 정부는 북한에 인도적 지원/협력을 넘어서는 전향적 조치를 취할 움직임을 아직 보이지 않고 있고, 북한의 대미정책도 변화 조짐이 없는 가운데, 핵협상은 2019년 10월 이후 2년 넘게 중단 상태이다. 다만 북미대화 부재의 지속에도 불구하고, 긴장이 고조되지 않고 상황 관리가 이루어지고 있는 점은 주목할 대목이다.

## 나. 2022년 전망

### 미국의 우선순위: 경제적 우위 추구 및 중국 견제

집권 2년 차 바이든 정부는 외교정책 목표와 기초를 유지하는 가운데 중간선거를 고려하면서 가시적 성과를 내는데 주력할 것으로 전망된다. 미국 경제 활성화와 중산층의 삶 향상을 위한 정책은 더욱 강화될 수 있으며, 그에 따라 경제적 민족주의 또는 경제 안보 추구 경향도 지속될 것으로 보인다. 산업정책이 계속 추진될 것이며, 2021년과 같이 삼성전자, TSMC 등의 글로벌 기업에 투자와 기업 정보 공개를 압박하는 상황이 반복될 수 있다. 코로나19가 장기화되면서 바이든 정부는 국내 경제 성과를 더욱 절실하게 바라고 있다.

‘유일한 경쟁자’로 인식하는 중국을 견제하고 국제질서를 주도하

---

기 위한 정책도 지속될 것이다. 바이든 정부는 양안관계, 남중국해, 홍콩 및 신장·위구르 인권 문제, 첨단기술 주도권, 공급망 등 관련하여 중국을 비판하거나 견제하는 입장을 계속 취할 것이며, 동맹 강화 및 파트너십 구축을 지속적으로 추진할 것이다. 미국은 기후변화 대응과 보건 문제 등에서 중국과 협력이 필요하다고 보지만, 갈등 요인보다 앞서기는 어려울 것 같다. 또한 북핵문제 해결도 미중 간 협력이 필요한 사안으로 보고 있지만, 우선적 과제는 아닐 수 있다.

#### 한미 협력 속 잠재적 쟁점 요인 지속 전망

2022년 한미관계는 3월 한국 대통령선거 결과의 영향을 받을 수 있다. 그러나 그 결과를 예측하기 어려운 상황에서 미국 대외정책의 영향을 중심으로 본다면, 내년 한미관계는 대체로 올해와 크게 다르지 않을 것으로 전망할 수 있다. 바이든 정부의 대외정책 기조가 변할 것 같지 않기 때문이다. 다만, 2021년에 잠재되었던 쟁점들이 수면 위로 부상할 가능성은 존재한다. 이를테면, 만약 미국이 중국 견제 정책을 강화하면서 한국이 반중 연합전선에 동참할 것을 요구하거나, 전시작전통제권 전환의 조건이 불충족되지 않았다는 입장을 완강하게 고수하면서 시기상조론을 지속적으로 편다면, 그 문제들은 한미 간에 견해차를 좁히기 쉽지 않은 쟁점 사안으로 부상할 가능성이 있다. 물론 동맹관계의 전략적 중요성을 크게 인식하는 바이든 정부가 그 관계를 어렵게 만드는 요구나 주장을 노골적으로 할 가능성은 높지 않다. 또한 새롭게 출범할 한국 정부가 어떤 대미정책을 추진하는지에 따라서는 뚜렷한 쟁점이 안될 가능성도 있다.

---

## 북미관계 낙관 어려움, 여름이 고비가 될 가능성

2022년에도 한미 당국은 북핵문제 해결을 위한 협의를 이어가겠지만, 북미협상의 재개와 진전을 낙관하기는 어렵다. 그동안 북한의 말과 행동에 근거할 때 북한이 먼저 전향적인 입장 변화를 보일 가능성은 매우 낮다. 따라서 미국이 대북적대정책 철회와 관련하여 어떤 조치를 취할지 그리고 대화 재개 시에 어떤 협상안을 제시할지가 북미관계 향방의 관건이 될 전망이다. 그러나, 바이든 정부 대외정책의 우선순위, 바이든 대통령의 낮은 지지율, 11월 중간선거를 함께 고려할 때, '난제'로 인식되는 북핵문제 해결에 시간과 자원을 집중할 것이라 기대하기 쉽지 않다. 또한 핵실험과 중·장거리 탄도미사일 시험발사를 4년 넘게 중단한 북한의 자제가 언제까지 지속될지 불확실하다. 2~3월 베이징 동계올림픽·패럴림픽 그리고 북한의 상황 관리 기조가 당분간 지속될 전망을 고려한다면, 상반기보다는 하반기 8월 한미연합군사훈련 시점을 전후로 북한이 전략무기 실험을 단행하고 한반도의 긴장이 고조될 가능성이 있다. 이러한 가능성을 차단하고 한반도 평화프로세스의 재개와 진전을 조속히 이루기 위한 한국의 능동적·적극적 노력이 필요할 것이다.

- 김상기(통일연구원 평화연구실 연구위원)

---

### 3. 일본

#### 가. 2021년 평가

##### 스가 정부의 퇴진과 기시다 정부의 탄생

2021년 일본은 도쿄올림픽 개최, 자민당 총재선거, 기시다 후미오(岸田文雄) 정부 출범, 중의원 선거 실시 등 국내정치적으로 큰 변화들이 많은 한 해였다. 스가 요시히데(菅義偉) 정부는 코로나19 상황 속에서도 무사히 도쿄올림픽을 개최하는 데 성공하였지만, 코로나19 대응에 대한 국민들의 불만이 높아지면서 도쿄올림픽 이후에도 계속해서 정권 지지율이 하락하였고 결국 중의원 선거를 앞두고 퇴진할 수밖에 없었다. 기시다 총리는 자민당 총재선거 과정에서 아베 신조(安倍晋三) 전 총리, 아소 다로(麻生太郎) 부총리의 지지를 받으면서 10월 4일 기시다 정부를 출범시켰다. 기시다 정부 출범 이후 코로나19 확진자 수가 감소하고, 중의원 선거에서 자민당이 단독 과반을 확보하면서 안정적인 국정 운영 기반을 마련한 가운데 기시다 정부는 아베-스가 정부의 외교정책 기조를 그대로 계승한다고 표명하였다.

##### 한반도와 동북아 정세에 대한 한일 간 인식차

한일관계는 일본군 '위안부' 문제 및 강제동원 피해자 문제를 둘러싼 한일 정부 간 해결의 실마리를 찾지 못하면서 2019년 아베 정부의 대한민국 수출규제로 촉발된 한일관계 갈등 상황이 그대로 유지되었다. 2021년 들어 문재인 대통령의 2015년 일본군 '위안부' 문제

---

관련 한일 합의 인정 발언과 도쿄올림픽 개회식 참석 시도 등 한일 관계 개선을 위한 한국 측의 노력이 있었지만, 일본 정부의 소극적인 대응과 함께 주한일본대사관 총괄공사의 부적절한 발언으로 결국 문재인 대통령의 도쿄올림픽 개회식 참가는 무산되었다.

한국 정부의 한반도 평화프로세스 재개를 위한 ‘중전선언’ 추진 노력에 대해 일본 정부는 북한이 미사일 발사시범을 반복하고 북한의 핵개발과 일본인 납치 문제 해결의 길이 보이지 않는 상황에서 대북 융화 분위기만 확산된다고 주장하며 ‘시기상조’ 입장을 표명하였다. 또한 미국의 인도·태평양 전략 추진에 따른 동북아 국제질서 변화에 대한 인식에서도 한일은 인식차를 드러내면서 대북정책과 동북아정책에서 전략적 지향점이 상이함을 나타냈다. 특히 11월에 열린 한미일 외교차관회의에서 한국 경찰청장의 독도 방문을 일본이 문제 삼으면서 공동회견이 무산되었고, 12월로 예정된 한중일 정상회의 개최도 결국 무산되었다.

### 북일관계의 냉각 상태 지속

북일관계는 2018년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 상호 협상의 필요성과 의미를 찾지 못하는 상황이 지속되었다. 앞서 언급한 대로 기시다 정부는 아베-스가 정부의 대북정책 기조를 그대로 유지하였다. 기시다 총리는 자민당 총재선거 정책공약을 통해 총리 주도 하에 국제사회와 함께 제재에 따른 압력을 최대한 강화해서 핵·미사일 개발의 완전한 포기, 모든 납치피해자의 즉시 일괄 귀국을 추구한다고 밝혔다. 이와 같이 기시다 정부는 대북정책에서 ‘압력’의 강화를 추

---

구하면서도 ‘대화’를 모색한다는 아베-스가 정부의 입장을 계승하였다. 이러한 일본 정부의 대북정책에 관한 입장에 대해 북한은 기시다 정부가 아베-스가 정부의 대북강경정책 기조를 그대로 답습하고 있다고 비판하였다. 또한 북일 간에는 2021년에도 공식적인 접촉 시도조차 나타나지 않는 등 관계 냉각 상태가 지속되었다.

## 나. 2022년 전망

### 참의원 선거 결과에 따른 기시다 정부의 장기정권 가능성

자민당의 스가 정부나 2000년대 후반 자민당 정권(아베-후쿠다-아소 정부)이 연이어 1년 남짓 단명정권으로 끝난 것처럼 기시다 정부가 단명 정권으로 끝날지 여부는 2022년 7월 참의원 선거 결과에 따라 결정될 것이다. 만일 기시다 정부가 참의원 선거에서 승리한다면 ‘아베 정치’의 그늘에서 벗어나 한일관계와 북일관계에서 기시다 총리의 독자적인 행보가 가능할 것이다. 반대로 참의원 선거에서 승리하지 못한다면 정권 유지도 힘들어질 가능성이 있다. 기시다 정부의 안정적이고 장기적인 정권 유지 기반이 확보된다면 과거 ‘보수본류(요시다 노선)’ 노선에 기반을 둔 기시다 파벌의 대외정책, 즉 한국, 중국, 북한 등 이웃 국가들과 갈등관리 혹은 관계 개선의 기회가 확대될 것이다.

강제동원피해자 문제의 근본적 해결 없는 한일관계 개선의 어려움  
향후 기시다 정부는 중국 견제를 중심으로 한 인도-태평양에 외교의 중심축을 두면서, 2022년 5월 새롭게 수립되는 한국 정부의 대

---

일정책, 대북정책을 포함한 외교정책 변화에 따라 대한민국 정책을 변화시킬 것이다. 만일 인도·태평양을 둘러싼 한국과 일본의 대외정책이 상당 부분에서 일치한다면 미국과 일본의 인도·태평양 전략과 한국의 신남방정책을 연계한 한미일 안보 협력의 추진 가능성은 높아질 것이다. 하지만 중국 문제 대응을 둘러싼 한국과 일본의 위협인식과 대응 방안의 차이는 한일 간 안보 협력을 추진하는 데 여전히 많은 어려움을 줄 것이다.

한일관계와 관련해서 원래 기시다 총리는 과거 자민당 보수본류의 후계자임을 자처하고 있는데 보수본류는 한국을 비롯한 주변국과의 관계를 중시하는 입장이다. 특히 한일관계 악화가 ‘아베 정치’가 만들어낸 험한 조장에서 비롯된 것이기 때문에 2022년 참의원 선거 승리 이후 기시다 정부의 ‘탈아베 정치’는 한일관계 개선을 위한 하나의 계기가 될 수 있다. 하지만 2000년대 이후 자민당은 전반적으로 보수우경화되었고 보수본류 성향인 기시다 파벌 역시 과거에 비해 보수화되었다. 이에 따라 자민당 내에서 파벌은 단순한 당내 역학관계로서의 의미로 한정되면서 기시다 파벌에 의한 정책이 커다란 의미를 가지지 못할 가능성도 있다.

무엇보다 현재 한일관계에서 가장 큰 쟁점은 ‘강제동원피해자 문제’를 둘러싼 해결 방식이다. 일본은 계속해서 한국 측이 먼저 해결 방안을 제시하라고 요구하고 있는 상황에서 한국 내에서는 대법원 판결에 따른 일본기업의 한국 내 자산에 대한 현금화 조치가 언제든 집행될 수 있는 상황이다. 만일 현금화 조치가 단행된다면 한일관계는 새로운 차원의 ‘대립’ 상황을 맞이하게 될 것이다.

---

## 적기지공격능력 논의와 북일관계의 정체 지속

북일관계와 관련해서 북미대화 정체와 코로나19 등으로 북한의 경제가 어려운 상황에서 북일 협상이 재개될 가능성은 높지 않다. 특히 일본과의 협상 재개를 통한 경제 지원의 확보가 불확실한 상황에서 일본과의 협상 재개는 오히려 김정은 정권에게 부담으로 작용할 가능성이 높다. 일본 기시다 정부 역시 7월 참의원 선거를 앞두고 있는 상황에서 북일관계 개선을 선거 차원에서 활용할 가능성은 높지 않다. 무엇보다 북일 간 최대 해결과제라고 할 수 있는 일본인 납치자 문제에 대한 북한측의 '이미 해결'되었다는 입장의 변화가 있지 않는 한 북일대화 재개는 어려울 전망이다. 그럼에도 불구하고 기시다 정부는 공식적으로는 일본인 납치자 문제 해결을 위한 '조건 없는' 김정은 위원장과의 정상회담을 지속적으로 추구할 것으로 예상된다.

한편, 기시다 정부는 출범 이후 외교정책 과제로써 아베 정부의 안보정책을 계승하고 내실화를 추구하면서 '미사일 방어능력 강화' 추진을 표명하였다. 특히 북한을 염두에 둔 적기지 공격능력 보유를 포함한 선제적 차원의 미사일 대응 능력을 강화시키려는 논의를 본격적으로 시작할 것이다. 이와 같은 기시다 정부의 외교안보정책 기조로 볼 때, 당장의 일본인 납치문제 해결보다는 북한의 핵·미사일 문제 관련 현안 대응을 중시할 것으로 예상된다. 따라서 북한이 미사일 발사시범을 계속 실시할 경우 아베 정부 이상으로 국제사회의 대북제재 및 일본 독자제재를 추진할 가능성이 있으며, '미사일 방어능력 강화'의 구실로 활용할 가능성이 높다.

- 이기태(통일연구원 평화연구실장)

---

## 4. 중국

### 가. 2021년 평가

#### 북중관계 강화와 한중 협력 모색

중국의 2021년은 중국공산당 창당 100주년이 되는 해이자, 전면적 소강사회를 달성(2020년)한 이후 사회주의현대화의 전면적 실현(~2050년)을 향해 첫걸음을 내딛는 중요한 의미를 갖는 해였다. 그러나 2021년에 중국은 내우외환에 직면했다. 즉, 대내적으로는 코로나19의 확산을 통제하면서 당 지배체제의 안정과 경제발전을 지속하는 한편, 대외적으로는 중국에 대한 국제사회의 비우호적 정서를 극복하면서 새로 출범한 미국 바이든 행정부의 강경한 대중국 견제에 대응해야 하는 과제에 직면했었다.

이를 극복하기 위해 중국은 대대적인 중국공산당 창건(7.1) 행사를 통해 당 지배체제의 정당성을 강화했다. 특히, 19기6중전회(11.8~11)에서 마오쩌둥, 덩샤오핑에 이어 3번째로 역사결의를 채택함으로써, 내년 임기 만료를 앞둔 시진핑 주석의 장기 집권 가능성을 여는데 성공한 점은 주목된다. 그럼에도 불구하고, 코로나19의 팬데믹 상황에서 미국의 압박과 글로벌 공급망의 불안정성에 따른 석탄 및 전력난, 헝다그룹의 위기 등 다양한 악재가 겹치면서 경제성장률이 6%에도 미치지 못하는 부진한 성과를 거두었다.

중국은 시진핑 체제의 안정과 집권 연장을 위한 외교적 성과를 위해서도 노력했다. 구체적으로 미국의 대중 압박에 대해 중국은 외교적으로 접근하거나 러시아와의 관계 강화를 통해 대응했지만, 대만

---

문제 등 중국의 핵심이익에 대해서는 단호하게 대응하는 행보를 보였다. 또한 중국은 일대일로 전략의 일환인 경제수단과 백신외교를 통해 국제사회에서 실추된 이미지를 회복하고자 시도했을 뿐만 아니라 미중 경쟁 구도에서 우군을 확보하는데 주력하였다.

이러한 맥락에서 중국은 북한과의 관계를 강화했다. 코로나19로 인한 국경봉쇄로 북중 간 실질적인 교류협력은 거의 중단된 상황임에도 불구하고, 양국은 친서 및 축전외교를 통해 전략적 소통협력 강화, 경제협력 및 인민생활, 이념·외교안보적 유대감 등을 강조하며 관계를 밀착시키고 있다. 예컨대, 김정운의 당 총비서 추대(1.11), 중국공산당 창당 100주년(7.1), 북중우호조약체결 60주년(7.11), 북한정권수립(9.9절), 중국국경절(10.1) 등에 대한 축전을 들 수 있다.

반면, 2021년의 한중관계는 코로나19의 영향으로 사드 배치 이후 악화된 수준을 회복시키지 못하고 답보상태에 머물러 있다고 평가된다. 즉, 2021년의 한중관계의 특징은 정부 차원의 협력적 기조 유지 모색과 민간 차원의 상호 부정적 인식 확산으로 압축할 수 있다. 구체적으로 한중 양국은 정상 간 통화(1.26)에서 수교 30주년을 맞아 한중 문화교류의 해(2021~22)와 한중관계 미래발전위원회를 통해 양국의 상호 이해와 우호증진을 위해 노력하는 한편, 고위급전략대화(외교안보 2+2회의)의 개최를 통해 한반도 비핵화와 평화체제 구축 등 한중 전략적 협력동반자 관계발전을 위한 소통과 교류를 확대하기로 합의했으나, 코로나19의 영향으로 실질적인 성과를 거두지 못했다. 대표적으로 시진핑 주석의 방한 및 고위급 전략대화가 모두 연기되었으며, 종전선언의 협의를 위해 서훈 국가안보실장의 방북 및 양제츠 외교담당 정치국원과의 면담(12.2), 중국 왕이(王毅) 국무

---

위원 겸 외교부장의 방한 및 외교장관회담(9.14~15)과 G20정상회의 계기 한중 외교장관회담(10.29), 서훈 국가안보실장의 방중을 통한 중국 양제츠 정치국원과의 회담(12.2) 등을 제외하면, 대부분 통화 및 화상회의로 진행되었다. 더욱이 BTS의 한국전 발언 비난, 중국발 공급망 불안, 김치·한복 등 문화원조 논쟁 등 상호 부정적 인식이 증가하는 양상을 보이기도 했다.

## 나. 2022년 전망

### 중국의 대한반도 영향력 확대 시도와 북중 협력 증대

2022년 중국은 시진핑의 집권을 연장하는데 주력할 것으로 보인다. 이를 위해 베이징 동계올림픽(2.4~20)의 성공적 개최와 가을로 예정된 20차 당대회의 준비에 박차를 가할 것으로 예상된다. 아울러 시진핑 시대를 상징하는 ‘공동부유’와 ‘사회주의 강국’의 토대 마련을 위한 경제발전과 군사력 증강 그리고 외교적 성과를 거두는데 국력을 집중할 것으로 전망된다. 특히, 대내 통합과 민족적 자긍심을 고취하는데 유리한 우주 및 해양 작전 능력의 배양에 깊은 관심을 보일 것이다.

이러한 시진핑 통치체제의 안정성과 정당성을 확보하려는 동기는 대외적으로도 코로나19와 미국의 압박으로 인해 실추된 국제적 위상과 이미지를 회복하고 영향력을 확대하려는 시도로 이어질 것이다. 경제성장이 지체될 경우 대외적 위상과 영향력을 과시하는 것이 체제 정당성의 강화 수단으로 작용할 수 있기 때문이다. 그렇다고 해서 무력충돌을 불사할 정도의 절박한 상황으로 전개되지는 않을 것

---

이다. 다만, 중국은 타협적 태도로 협력을 통한 실리 확보에만 주력하지 않고 강경 대응의 비중도 점차 높여 갈 것으로 예상된다. 또한 신형국제관계, 인류운명공동체, 다자주의 등 미국과 차별화된 중국적 가치를 내세우는 한편, 반중국 동맹의 고착화를 제어하면서 미국과의 경쟁을 가속화할 것으로 보인다.

이러한 미중 전략경쟁의 심화는 2022년 한반도 정세에도 투영될 것이다. 중국은 미국 주도로 한반도 질서가 형성되는 것을 경계하면서 자국에 유리한 질서를 유도하기 위해 영향력을 강화하고자 할 것이다. 더욱이 베이징 동계올림픽의 성공적 개최를 원하는 중국은 한반도의 긴장 고조보다 평화안정이 국익에 더 부합하기 때문에 종전선언이나 남북 및 북미대화의 재개에 찬성하는 입장을 갖고 있다. 따라서 중국은 북한의 도발과 대화 궤도 이탈을 방지하는 한편, 미국의 대북 강경책을 완화시키려는 중재 역할을 모색하면서 한반도에서의 영향력 확대와 미중구도에서 유리한 입지를 확보하려고 시도할 것이다.

북한은 코로나와 제재로 인한 경제위기를 극복하기 위해 중국과의 관계를 강화하면서 미국과의 대화와 대결을 모두 대비할 것인바, 중국과의 전략적 소통과 협력을 통해 국익을 추구할 동인을 보유하고 있다. 따라서 2022년의 북중관계는 매우 긴밀해질 것으로 전망된다. 특히, 코로나19 이후 양국의 인적·물적교류가 회복되면 북중관계는 외교안보는 물론, 경제, 사회문화 등 전면적이고 전방위적인 협력이 증대할 것으로 예상된다. 국경봉쇄의 부분 또는 전면 해제가 이루어질 가능성이 있고, 이 경우 북중 무역과 경험의 증대 및 관광 교류도 확대될 것으로 예상된다.

---

## 한중 간 협력 기회의 증가와 협력 수준의 조정

2022년의 한중관계는 교류와 협력의 기회가 증가하면서 전반적으로 개선될 개연성이 높을 것으로 전망된다. 왜냐하면 2022년은 2월 베이징 동계올림픽이 개최될 뿐만 아니라 한중수교 30주년 계기 문화교류의 해로 설정되었기 때문에 그렇다. 더욱이 미국 주도의 지역(한반도) 질서 구축을 제어하면서 영향력을 확대하려는 중국의 입장에서 볼 때, 북한과의 밀착 관계를 넘어 한국과의 협력을 확대할 동인도 보유하고 있다. 구체적으로, 중국은 한중관계 강화를 통해 한미일 안보 협력 강화를 제어하고, 한미동맹의 대중국 견제를 방지할 뿐만 아니라, 한국의 사드 추가배치와 인도-태평양전략 참여를 못하도록 유도하고자 할 것이다. 한국 정부 역시 한반도 평화프로세스의 재가동을 위해 중국의 건설적 역할을 주문하는 등 공동이익의 분야에서 협력을 확대할 동기를 보유하고 있다는 점에서 2022년 한중 협력관계의 발전은 고무적이다. 그런 점에서 외교안보 2+2 고위급 전략대화가 재개될 가능성이 높으며 시진핑 주석의 방한을 포함한 정상회담도 논의될 것으로 예상된다.

그러나 한중관계의 발전을 제약하는 요인도 적지 않다. 우선, 미중 전략경쟁의 심화는 한미동맹과 북중관계의 형성에 구조적으로 작용하면서 한중 협력 수준을 조정해야 하는 부담으로 작용할 전망이다. 또한 사드 배치를 계기로 증가된 한중 양 국민의 상호 부정적 인식은 언론을 통해 확대 재생산되면서 한중관계의 발전을 제약하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 마지막으로 무엇보다 중요한 변수는 내년 3월로 예정된 한국의 대선 결과이다. 한국은 전통적으로 대

---

북·통일정책과 대중·대미정책을 둘러싼 국내 보수와 진보 진영의 갈등이 적지 않고 이러한 갈등은 정부 정책은 물론 정권에도 영향을 끼쳐왔다. 즉, 정권의 성격에 따라 대외정책의 기조와 방향이 다르게 설정되어 왔기 때문에 한국의 대선 결과에 따라 한중관계도 적지 않은 영향을 받을 것으로 예상된다. 물론 한국의 신정부와 중국 정부는 출범 초기 상호 협력을 모색하겠지만, 만일 한국이 미국의 대중국 견제에 적극 동참할 경우 한중관계는 경색되거나 악화될 개연성도 배제할 수 없을 것이다.

- 전병곤(통일연구원 평화연구실 선임연구위원)

---

## 5. 러시아

### 가. 2021년 평가

서방과의 관계 개선 어려운 가운데 중국과 밀착 강화

2021년에도 러시아의 코로나19 상황은 악화일로를 치달았다. 10월 말, 하루 코로나19 사망자가 최고치를 기록한 가운데 수도 모스크바의 사회 활동이 11일 동안 거의 중단되는 사태가 빚어졌다. 러시아는 2020년 8월 자체 개발한 코로나19 백신을 승인했으나 백신 접종률은 유럽 최저 수준에 머물러 있다. 이런 가운데 9월 17~19일 치러진 러시아 국가 두마(하원) 의원 총선거에서 여당인 통합러시아당이 전체 450석 중 324석을 차지해 압승을 거뒀다. 이번 총선은 오는 2024년 있을 대통령선거의 전초전이며, 푸틴 대통령은 다음 대선에서 다섯 번째 임기에 도전할 것이라는 전망이 지배적이다.

한편, 바이든 미 행정부 출범 이후에도 러시아와 미국의 관계는 좀처럼 개선의 실마리를 찾지 못했다. 바이든 대통령의 부정적인 러시아 인식에도 불구하고 2월 5일, 미러 간 신(新) 전략무기감축조약(New START)이 5년 연장됐고, 6월에는 바이든 대통령과 푸틴 대통령이 스위스 제네바에서 정상회담을 진행하는 등 두 나라 관계의 개선 가능성이 조심스럽게 점쳐지기도 했다. 그러나 거의 모든 글로벌 현안과 인권, 민주주의 등 가치의 문제 그리고 대중국 인식 등에서 양국의 견해가 번번이 충돌하며, 기대했던 양국 관계의 '재설정'(reset)까지는 요원한 상태다.

미국뿐만 아니라, 유럽연합(EU) 등 서방 국가들과 러시아의 관계도 살얼음판을 걷는 형국이 지속되었다. 러시아산 천연가스를 독일

---

에 공급하는 ‘노르드 스트림 2’ 가스관이 2021년 9월 완공되었으나 일부 유럽 국가들과 미국은 이 가스관이 승인될 경우 러시아에 대한 에너지 의존이 심각해질 것이라며 우려했고, 11월 난민 수용 문제를 둘러싸고 유럽연합 국가들과 벨라루스, 그리고 벨라루스를 비호하는 러시아 사이에 갈등이 심화되면서 그 여파로 가스관의 연내 승인 여부가 불확실해졌다. 2021년 말에는 러시아가 우크라이나를 군사적으로 침공할 준비를 완료했다는 미 정보당국의 분석이 나오면서 러시아와 유럽 국가들 사이에 전운이 감돌고 있다. 이 밖에도 서방 국가들은 러시아 반체제 인사 나발니(A. Navalny)의 석방, 유럽을 향한 하이브리드전(hybrid war)의 중단 등을 요구하며 대러 제재를 이어가고 있다.

미국 및 서방 국가들과의 긴장이 고조될수록 러시아와 중국의 전략적 협력 관계는 더욱 진전되는 분위기다. 준 군사동맹 수준의 협력을 이어가고 있는 중러 양국은 2021년 들어 합동 군사연습의 강도와 범위를 확대하며 대미 견제 수위를 높였다. 8월 9~13일 양국 군은 중국 닝샤(寧夏) 회족자치구의 칭통샤(靑銅峽) 합동전술훈련기지 에서 총 1만 명이 참여한 가운데 합동 군사훈련 ‘서부연합-2021 연습’을 벌였고, 10월 14일부터 사흘 동안에는 중러 양국 해군이 한반도 옆 동해상에서 ‘해상연합-2021’ 훈련을 실시한 뒤 일본 열도 주위를 돌며 무력시위를 벌이기도 했다. 중러 밀착은 군사 분야뿐만 아니라 경제와 에너지, 탈(脫) 달러화 공조 등 전방위적으로 확대되고 있는 추세다. 한반도 문제에서도 중러는 행동을 같이 했다. 두 나라는 10월 말, 대북 민수 분야 제재에 대한 완화 방안을 담은 결의안 초안을 유엔 안보리에 제출했으며, 지난해에 이어 올해 11월에도 중

---

러 군용기 9대가 독도 근방 한국방공식별구역(KADIZ)에 진입하는 사태가 발생했다.

북한이 코로나19의 확산을 두려워해 국경봉쇄를 지속하고 있는 가운데, 7월 북한 주재 러시아 대사관 직원과 가족들이 일부 본국으로 철수했으며, 2021년 한 해 동안 러시아와 북한 사이에 직접적인 교류나 특이 동향은 발생하지 않았다. 북한은 러시아와 미서방 간 갈등 국면을 활용해 러시아와의 전통적인 우방 관계를 복원 및 강화하려는 움직임을 보이고 있으나 눈에 띄는 성과는 없는 상태다. 한국과 러시아는 2020년 수교 30주년을 기념하기 위해 한러 상호교류의 해를 선포하고 다양한 행사들을 준비했지만 코로나19로 연기가 불가피했다. 이에 2021년까지 교류 기간을 연장하고 조심스럽게 일부 행사들을 재개했으며, 10월 27일 행사를 마무리하는 폐막식을 양국 외교부 공동 주최로 개최했다.

## 나. 2022년 전망

### 글로벌 안보 위기 상황 지속 가능

푸틴 대통령은 2020년 헌법을 수정하고 정부법을 제정하여 대통령과 연방 중앙정부의 권한을 대폭 강화하는 한편, 스스로 종신집권의 길을 열어둔 바 있다. 더욱이 2020년 헌법에 추가된 보수주의와 애국주의 관련 조항들 및 2021년 7월 승인된 ‘국가안보전략’에 근거하여 향후 러시아의 국내 및 대외정책의 공세적 경향은 더욱 가시화될 것으로 예상된다. 무엇보다 러시아와 서방국가들 사이의 가치관 차이가 극명하게 드러나면서 글로벌 차원의 안보 위기 상황이 곳

---

곳에서 연출될 가능성이 크다. 2021년 말 불거진 벨라루스와 EU 국가들 간 난민 문제를 둘러싼 갈등은 2022년에도 쉽게 해결 국면을 찾기 어려울 것으로 보이며, 2022년 초 러시아가 우크라이나를 침공할 것이라는 서방 국가들의 불길한 예측이 현실화할 가능성도 배제할 수 없다.

대미관계에서 기후변화에 대한 대응이나 핵전력 관리, 연성안보 등 분야를 중심으로 협력의 움직임도 감지되었으나 근본적으로 미러관계가 '리셋' 되기는 어려워 보이며, 또 러시아와 미국이 이를 원할지라도, 글로벌 및 지역 차원에서 예측이 불가능한 사안들이 발생할 경우, 미러관계는 언제든지 험악해질 개연성이 크다.

대유럽관계 역시 미러관계 악화와 최근 불안정세에 영향을 받아 당분간 개선의 여지는 적을 것으로 전망된다. 러시아는 나토(NATO)의 동방 확대, 특히 옛 소련권 국가이자 러시아와 국경을 접하고 있는 우크라이나나 조지아의 나토 가입 여부에 민감하게 반응해온바, 러시아와 유럽 간 긴장 관계가 이들 옛 소련권 국가의 나토 가입을 허용하는 상황으로 연결될 경우, 러시아의 대응 강도는 상당히 거셀 것으로 예상된다. 다만, 러시아로부터 수입한 천연가스에 의존하고 있는 유럽 국가들의 입장을 고려한다면, 우크라이나와 조지아의 나토 가입이 성사되거나 유럽과 러시아가 군사적으로 충돌할 가능성은 그리 크지 않을 것으로 보인다.

러시아와 서방 국가들 사이의 관계가 악화할수록 러시아와 중국의 밀착은 더욱 속도를 낼 전망이다. 아프가니스탄 정세의 불안정을 계기로 중리는 중앙아시아, 인도, 파키스탄, 이란 등 유라시아 역내 국가들과의 다자적 공조를 통해 군사와 경제 등 다분야에 걸쳐 협력

---

체제를 확대해 나갈 것으로 보이며, 미국 주도의 인도-태평양 전략에  
대항해 대륙 연대를 강화해 나갈 것이다. 그 과정에서 상하이협력기  
구(SCO)의 역할이 커질 것으로 예상되는 바, 우리 정부는 그 동향을  
예의주시할 필요가 있다.

미중 경쟁의 심화, 미러관계 악화, 글로벌 차원에서 전개되는 중러  
와 서방 국가들 간 가치관 갈등은 남북관계 개선과 한반도 평화변영  
을 실현하려는 우리 정부의 노력을 더욱 어렵게 할 수 있다. 코로나  
19의 장기화로 인해 북한이 여전히 국경을 봉쇄하고 있는 상황에서  
러시아와 북한의 관계가 당장 코로나19 이전 상황으로 돌아가기는  
어려워 보이나, 북한은 반미 연대에 호소하며 대러 접근을 강화해 나  
갈 것으로 예상되며, 러시아는 북한에 인도적 재앙이 초래되지 않도  
록 지원을 계속해 나갈 것으로 전망된다. 또 유엔을 비롯해 다양한  
국제 다자기구에서 대미 견제를 위한 중러 간 협력이 더욱 가시화될  
것이 확실해, 북한 핵·미사일 개발 등 한반도 관련 사안에서 러시아  
의 ‘북한 편들기’ 경향이 더욱 노골화될 것으로 보인다.

만일 한국의 정권 교체가 대북정책의 급격한 변화를 가져올 경우,  
러시아와의 협력에 제약이 불가피하며, 이는 한반도에 북중러 대 한  
미일의 신냉전 구도를 고착화하고 한국의 대러 외교 전반에 어려움  
을 초래할 수 있다. 한반도 주변 4강 외교에서 러시아를 배제하지  
않도록 하는 것이 중요하며, 러시아 정·관·학계 인사들에 대한 공공외  
교를 강화하고, 러시아가 대미, 대서방 공세 외교를 한반도에 투사하  
지 않도록 관리하는 데 외교적 총력을 기울일 필요가 있다.

- 현승수(통일연구원 평화연구실 연구위원)



## IV. 남북교류협력





---

# 1. 이산가족 및 식량지원

## 가. 2021년 평가

북한의 물적·인적교류 중단으로 인해 답보상태

코로나19 팬데믹 이후 북한이 국경봉쇄에 이은 외부 세계와 물적·인적 교류를 중단하면서 인도주의 차원의 이산가족 상봉과 대북 식량지원은 2021년 한 해 동안 이루어지지 않았다.

정부는 이산가족 문제는 어떠한 정치적 고려도 없이 우선적으로 해결해야 하는 사안이라고 판단하고 2018년 6월 이후 중단된 남북 적십자회담의 조속한 재개를 통해 이산가족 상봉을 추진하고자 했다. 이에 2021년 설을 계기로 정부는 이산가족 화상 상봉을 추진했으나 북한의 호응이 없어 성사되지 못했다.

2021년 5월 한미정상회담에서 문재인 대통령과 조 바이든 미 대통령은 공동성명에서 “남북 이산가족 상봉 촉진을 지원하는 양측의 의지를 공유했다”고 밝혀 이산가족 상봉을 계기로 남북대화의 물꼬가 트일지 주목받기도 했다. 정부는 남북 이산가족 화상상봉은 남북 정상 간 합의사항이자 코로나 상황에서 즉시 추진할 수 있는 가장 실효적인 남북교류 사업이라 판단하고, 강원 강릉과 경북 안동 등 전국 7곳에 화상상봉장을 증설, 총 20곳의 화상상봉장을 마련하였다. 또한 문재인 대통령은 2021년 9월 22일 제76차 유엔총회 기조연설에서 “이미 고령인 이산가족들의 염원을 헤아려 남북 이산가족 상봉이 하루빨리 추진돼야 한다”고 밝혔으나, 북한은 남한의 지속적인 상봉 제안에 호응하지 않아 상봉이 성사되지 못했다.

---

코로나19 팬데믹 이후 북한의 국경봉쇄로 인해 외부 물자 반입이 어려워지자 북한의 식량상황은 더욱 어려워지고 있으며, 2021년 기준 약 100만 톤 이상의 식량이 부족한 것으로 나타나고 있다. 2021년 6월 김정은 국무위원장은 조선노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 이례적으로 북한 내 식량문제의 심각성을 강조하면서 최우선적인 해결을 주문했다. 이어 7월 북한은 유엔에 제출한 지속가능발전목표(SDGs)를 위한 자발적 국가 보고서(VNR)에서 2020년 곡물 생산량(552만 톤)이 2019년 곡물 생산량(665만 톤)에 비해 17% 감소한 것으로 발표했다. 북한 통계에 대한 신뢰성 여부를 떠나 북한이 큰 폭의 식량 감소를 국제사회에 고백한 점은 북한의 식량상황이 매우 심각하다는 점을 반증한다.

이처럼 북한의 식량난이 심각해지자 정부는 식량 부족과 같은 인도적 사안에 대해서는 정치·군사적 상황과 별개로 지속적으로 협력한다는 입장을 밝히고, 국제기구를 통한 간접지원과 정부 차원의 직접지원을 병행 검토하였다. 하지만 정부의 대북 식량지원 의지와는 달리 북한의 국경봉쇄 조치가 유지되어 식량 부족 상황에서도 외부 지원이 이루어지지 않고 있으며, 일시적으로 북중 국경이 열려 외부 물자가 북한에 유입될 가능성도 제기되었으나 실질적인 성과는 나타나지 않았다.

## 나. 2022년 전망

2022년 이산가족 상봉 및 대북 식량지원은 남북관계 및 북미관계 개선 등 정치적 상황과 별개로 추진될 가능성이 높지만, 북한의 국경 개방 등 코로나19 상황이 변수로 작용할 것으로 보인다.

---

## 이산가족 상봉은 정치적 상황과 별개로 비대면 상봉부터 추진

이산가족 상봉은 인도주의 사안으로서 남북관계 진전과 별개로 추진될 가능성이 높는데, 남북한이 이산가족 상봉에 합의할 경우 코로나19 시기를 감안하여 화상상봉이 우선적으로 개최될 것이다. 대면 상봉의 경우 이산가족 1세대의 연령이 주로 80~90대임을 고려할 때 추운 겨울보다는 날씨가 따뜻해지는 4~5월 경 금강산 면회소에서 상봉이 가능할 것으로 보인다. 다만 북한이 코로나19 방역에 매우 민감한 점을 고려할 때, 남북한 대면 이산가족 행사 참여자 모두가 백신 접종을 할 수 있는 물리적·시간적 여유가 필요한 점이 변수로 작용할 것이다.

또한 이산가족 이슈는 기존 남북관계 개선의 마중물 역할에서 벗어나 북미관계 개선에 있어서도 일정한 역할을 할 가능성이 있다. 2021년 7월 미 하원은 ‘미-북 이산가족 상봉 법안’을 의결했으며, 미 상원 또한 하원과 유사한 법안을 계류하고 현재 소관 상임위원인 외교위원회 심의를 기다리고 있는 상황이다. 이 법안은 미국 정부가 북한에 가족을 둔 미국 내 한인들은 물론 한국 정부와 미-북 이산가족 상봉 방안에 대해 정기적으로 협의할 것을 요구하는 내용으로 구성되어 있다.

과거 트럼프 행정부 시기에도 미국 내 한인 이산가족들을 남북 이산가족 상봉 행사에 포함시키는 방안이 논의된 적이 있으나 북한의 미온적인 태도로 인해 무산된 경험이 있다. 현재 미 상원에 계류되어 있는 미-북 이산가족 상봉 법안이 가결된 이후 바이든 행정부가 미국과 북한 양자 간 이산가족 상봉 문제를 활용해 북한과 대화를 시

---

작한다면, 이는 남북 이산가족 상봉에도 긍정적 영향을 미쳐 이산가족 이슈를 통한 남북미 간 대화의 시작이 추진될 가능성이 있다.

### 대북 식량지원은 북한 국경봉쇄 해제가 선행조건

대북 식량지원의 경우 북한의 국경봉쇄 해제가 선행되어야 추진될 수 있을 것이다. 북한이 북중 국경 지역의 열차 운행과 철교 상태를 점검했고 조만간 북중 국경무역이 재개될 것이라는 관측이 있었지만 아직까지 국경은 개방되지 않고 있다.

김정은 위원장이 ‘날알 한 톨까지 확보하라’는 지시 하에 식량난 타개를 위해 전군·전민 총동원 체제가 이루어져 2021년 식량 생산량은 작년 수준을 상회할 것이라는 전망이 있으나 현재의 수확량으로는 북한의 지속적인 코로나19로 인해 가중되고 있는 식량난을 해결하기 어려운 실정이다. 결국 북한 스스로 국경을 개방하고 외부의 지원을 받아들여야 수년간 악화되고 있는 식량난을 일부라도 해결할 수 있기 때문에 북한의 국경개방은 조만간 이루어질 것이라고 예상된다.

북중 국경이 개방된다면, 유엔 세계식량계획(WFO)을 비롯한 국제사회의 대북 식량지원이 이루어질 것인데, 코로나19에 대한 경계심으로 인해 북한은 외부에서 들어오는 식량 등의 물자를 제한구역에서 일정 기간 보관한 이후 북한 전역에 배급할 것으로 전망된다.

북한에 상주하고 있던 국제기구 직원들이 모두 철수한 상황은 대북 식량지원의 변수가 될 수 있다. 대북 지원물자의 배포 모니터링을 위해서는 이들이 북한에 다시 돌아갈 수 있어야 하기 때문이다. 결국

---

국제사회의 대북 식량지원이 이루어지기 위해서는 북한 당국이 물자 반입을 위한 국경 개방과 외국인 입국 제한 조치 해제가 선행되어야 한다.

남한의 대북 식량지원의 경우 직접지원 보다는 국제기구를 통한 간접지원 형태가 우선적으로 이루어질 것으로 예상되며, 북한의 식량난이 농업기술 부족과 자연재해 대응능력 부족으로부터 기인하기 때문에 농업, 환경, 기상 분야 등에서 지식협력 사업이 가능할 것으로 전망된다.

- 이우태(통일연구원 인도협력연구실장)

---

## 2. 산림 및 기후변화협력

### 가. 2021년 평가

코로나19 팬데믹에 따른 남북 간 협력 단절 속 자체 역량 강화  
2018년 한반도에 불어온 훈풍 속에서 산림 분야는 남북 간 협력을 재개했던 우선적인 정책이었다. 2018년 10월 22일 남북 산림협력분과회담이 개최되었는데, 이는 9.19 평양공동선언 이후 개성 공동연락사무소에서 처음으로 개최된 남북회담이었다. 본 회담에서 남북은 산림병해충방제사업, 양묘장현대화사업, 산불방지 공동대응 및 사방사업 등 자연생태계 보호 및 복원을 위한 협력사업 등에 합의하였다. 그러나 2019년 하노이 북미정상회담의 실패와 2020년 코로나19 팬데믹 등 비우호적인 환경이 2021년까지 지속되면서 남북 산림 및 기후변화협력은 진전되지 못하고 있다.

북한은 황폐화된 산림을 복구하기 위한 노력을 2021년에도 지속하고 있다. '산림복구전투'의 기치 아래 양묘장에 필요한 비료를 조달하기 위해 대용비료를 생산하는 기술을 개발하고, 전국 각 양묘장에 전기를 사용하지 않는 자연흐름식 관수를 활용한 회전분무식 원형삼목장을 설치하는 등 나무모 생산을 위한 다양한 노력을 하고 있다. 들깨 작물 등을 심어 병해충을 예방하는 등 북한 현지 실정에 맞는 적정기술들을 개발해 보급하고 있다. 이러한 자체적인 노력을 통해 산림조성에 일부 성과를 보였지만, 관련 기술과 자원 부족으로 인해 수립했던 산림녹화(수림화) 계획을 달성하기 어렵다. 북한은 금년 제8차 노동당대회에서 산림 분야 성과로 산림녹화 100여만 정보를

---

달성했다고 공포했으나, 위성영상을 분석한 한 연구에서는 북한 산림녹화가 50만 ha 미만에 그쳤다고 추산한 바 있다. 기후변화의 측면에서 북한 당국은 2020년 심각한 홍수 및 태풍 피해를 겪은 후 치산치수 사업을 강조하고 있다. 평안남도 회창군 등 산림복구사업이 비교적 잘 진행된 지역에서 홍수의 피해가 감소하는 등 실질적인 성과로 이어지면서 기후변화 대응의 중요성을 잘 인식하고 있다. 산림보호에 대한 인식이 이제 토지보호, 생태환경보호 등으로까지 확장되고 있다. 이에 따라 북한은 산림환경을 포함하는 포괄적이고 구체적인 생태환경보호법 및 제도도 정비하고 있다. 특히 금년 8월 24일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제16차 전원회의를 통해 ‘산림법’이 전면 개정되었다. 19개 조항이 새로 추가된 개정된 산림법에 따르면, 과학적이고 합리적인 산림조사방법 도입, 항공사진 및 위성영상분석기술을 활용해 통합적 지도를 바탕으로 한 산림조성종합계획(10개년 및 연도별 계획)의 수립, 그리고 산림경영에서의 불법적 행위에 대한 처벌 규정 등을 포함하였다.

### 향후 남북협력을 대비한 기반 조성과 국제민간단체 주도의 산림협력 진행

2021년 남북 간 산림 및 기후변화협력 사업은 실제 진행되지 못했다. 정부는 남북관계의 경색 및 코로나19로 인한 국경봉쇄로 인해 남북협력이 어려운 상황에서 향후 남북 산림협력을 위한 기반을 준비하였다. 남북 산림협력의 전진기지인 파주 남북 산림협력센터를 운영하고, 남북 공동병해충 방제사업의 중심센터로 운영할 철원 남

---

북 산림협력센터를 착공하였다. 또한 DMZ산림항공관리소로서 김화읍에 산불헬기 3~4대 규모 격납고를 신축해 민북지역 산불 초기 진화 및 DMZ 산불 대응을 위한 토대도 마련하였다. 남북 산림협력의 지지기반 확대를 위해 다양한 기관들과의 MOU를 체결하고 ‘한반도 숲 가꾸기 캠페인’을 진행하였다.

남북 기후변화 공동대응을 위한 계획도 수립하였다. 2050 탄소중립 달성을 위한 추진전략에 북한 산림복구 계획을 포함하였는데, 그 주요 내용으로는 신규 산림을 통한 탄소흡수원 확충을 위해 남북 산림협력을 통해 북한 황폐산림 147만 ha 복구 계획을 수립하였으며, 3억 그루 조림을 통한 1백만 톤 탄소흡수원 확충 계획도 포함하였다.

정부 차원에서의 산림협력이 진행되지는 않았지만, 일부 국제 지원단체는 북한 당국과 산림 분야 협력을 직접 진행하기도 하였다. 한스자이델재단은 2021년 8월 산림병해충 방제와 산림인증제도, 지속 가능한 산림관리에 관한 실시간 온라인 강의를 북한 국토환경보호성과 진행하였다. 북한은 내년에도 온라인 강의를 진행할 것을 요청하였고, 그 주제 역시 녹색성장으로 구체적으로 제안하였다.

## 나. 2022년 전망

### 기후변화와 산림 분야의 연계협력 추진 가능성

향후 주목해야 할 부분은 기후변화 대응과 산림 분야의 연계 추진이다. 2022년 남북 산림 및 기후변화협력 가능성을 전망해보면, 금년 글래스고에서 개최된 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(UNFCCC COP26) 기조연설에서 문재인 대통령이 온실가스감축목표 달성을

---

위한 해외사업으로 북한 산림복구사업을 언급했다는 점에서 기후변화 공동대응과 관련해 남북 산림협력을 구체적으로 제안할 것으로 기대할 수 있다. 국제무대에 잘 나오지 않는 북한이 기후변화 대응과 관련된 국제회의만큼은 적극적으로 참여해왔으며, 지난 6월 제출한 『자발적 국가검토보고서(Voluntary National Review, VNR)』에서 국제사회 지원을 강조하고 있다는 점에서 남한 정부와의 이해가 수렴될 수 있다. 황폐화된 산림 복원이라는 북한의 필요와 국가 온실가스 의무감축량 확대를 제시한 남한의 정책목표는 협력의 여지를 높이고 있다. 이러한 차원에서 북한에서 신규조림을 조성함으로써 온실가스 감축계획을 달성하는 차원의 남북 간 산림협력이 가능할 것이다. 또한 남북 간 협력이 더딜 경우, 국내외 민간단체 혹은 국제기구와의 협력을 통한 우회적 협력 가능성이 있다. 코로나19가 어느 정도 극복되어 정상적인 일상 회복이 이루어진다면, 남북 간 산림협력이 본격적으로 추진될 것이다. 최근 백두산 일대에서 많은 피해를 발생시키는 것으로 알려진 씨비리송충 방제와 관련한 협력을 기대할 수 있으며, 이는 삼지연 및 백두산, 금강산 및 원산갈마해안지구 등 남북 관광협력으로 확대할 수 있을 것이다.

#### 북한의 수요를 반영한 남북 기후협력의 추진 가능성

북한의 수요 측면에서 볼 때, 북한은 자신이 원하는 기후협력사업의 종류를 공식적으로 제안한 바 있다. 2016년 9월, 북한은 2021~2030 국가 온실가스 감축목표를 담은 자발적 국가결정기여(NDC: Nationally Determined Contribution)를 유엔기후변화협약 사무

---

국에 제출하였다. 여기서 자국의 목표 달성을 위해 외부의 지원이 필요함을 언급하고, 지원이 있을 경우 우선순위의 감축조치 대상의 명단을 제시하였다. 특히 북한이 제시한 사업은 전력 송·배전망, 원전, 태양광, 풍력, 바이오, 태양열, 전기스토브, 지속가능한 산림관리 등인데, 여타 개도국의 기후정책과 마찬가지로 발전, 수송, 산업, 흡수원 등에서 외부의 지원을 필요로 하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 VNR에서도 북한은 에너지 문제의 해결이 국가의 최우선 과제 중 하나임을 명시하며, 수력, 원자력, 조력, 재생에너지(태양광, 풍력)의 이용을 활성화하고, 국가 전력계통 시스템의 강화를 주요 계획으로 삼고 있다. 따라서 북한의 수요를 고려할 때, 북한이 외부의 지원을 절실히 필요로 하는 사업은 재생에너지(태양광, 풍력), 수력, 송·배전망, 조림(산림복원) 등에 있다.

### 남한의 수요에 기여하는 남북 산림 및 기후변화협력의 방향

정부는 아직 북한과의 기후협력에 대한 구체적인 방안을 밝히지 않고 있지만, 기후협력을 위한 근거들을 일부 제시하고 있다. 2020년 4월 발표된 「제3차 남북관계발전기본계획」에서는 산림복원, 농축산, 환경(기후변화 대응, 식수·위생 개선 등) 및 재난(산불, 홍수 등)을 남북상호 간 협력이 필요한 개발협력 의제로 규정하였다.

금년 10월 18일 한국은 2030년 국가 온실가스 감축목표를 2018년 대비 26.3% 감축에서 40% 감축으로 대폭 상향하였다. 이에 따라 전환, 산업, 건물, 수송, 농축수산, 폐기물, 수소, 흡수원, 탄소포집·이용·저장(CCUS), 국외 감축 분야에서 상당한 조정이 필요해졌다. 이중 국외 감축분은 1,620만 톤에서 3,350만 톤으로 상향되었는데,

---

이는 파리협정 제6조의 온실가스 감축실적 국제이전 규정에 따라 타국 정부와의 양자협정 등의 방식으로 추진될 예정이다. COP26에서 파리협정 세부이행규칙(Paris Rulebook)이 타결되고, 제6조의 세부이행규칙 역시 합의가 이루어짐에 따라 국제 탄소시장이 빠르게 발전할 것으로 예상된다. 파리협정 제6조는 세 가지 방식의 온실가스 감축실적 국제이전을 규정하고 있다. 첫째, 제6조 2항에서는 ‘협력적 접근’을 다루는데, 이는 국가들이 자신의 NDC를 달성하기 위해 자발적이고도 투명하게 협력 규정을 만들고 탄소감축 실적을 거래하는 방식이다. 둘째, 제6조 4항은 ‘지속가능체제(SDM)’를 다루며, 이는 과거 교토기후체제의 청정개발체제(CDM) 및 공동이행(JI)과 같은 방식으로 UNFCCC의 공식적인 승인·감독 하에서 탄소감축 실적을 거래하는 방식이다. 셋째, 제6조 8항은 협력국들이 탄소감축 실적을 거래하지 않고 사업을 하는 ‘비시장 접근’을 규정하고 있다. 정부는 협력적 접근과 SDM을 통해 국외 감축분 3,350만 톤을 확보할 계획이다. 따라서 제6조 8항에 나오는 비시장 접근, 즉 아무런 대가 없는 개도국 지원의 형태와 함께, 타국 사업을 통한 탄소감축실적을 자국의 NDC로 전환할 수 있는 협력적 접근 및 SDM의 방식을 통한 개도국과의 기후협력을 추진할 것으로 예상된다. 이런 차원에서 북한에서의 탄소감축 실적이 남한의 NDC로 전환될 수 있도록 합의하는 양자 간 협력협정을 추진할 수 있다. 이에 따라 실질적인 감축 성과를 낼 수 있는 태양광, 풍력, 수력 등의 청정에너지 발전소 및 전력계통(송·배전망) 사업이 최우선 순위로 고려될 것이며, 탄소 흡수원으로서의 가치를 지닌 산림복원 사업 역시 중요한 남북협력사업으로 추진될 것으로 예상할 수 있다.

---

## 남북 산림 및 기후변화협력의 전망

지난 11월 COP26 기조연설에서 문재인 대통령은 국제사회에 세 가지 약속과 한 가지 제안을 하였다. 세 가지 약속은 국가 온실가스 감축목표의 상향과 이를 달성하기 위한 제도적 노력, 개도국과의 산림복원 협력 강화, 그리고 세계 석탄 감축 노력에의 동참이며, 청년 기후서밋의 정례적인 개최에 대한 제안이었다. 특히 그중 남북 간 협력과 관련된 부분으로는 “남북한 산림협력을 통해 한반도 전체의 온실가스를 감축해 나갈 것”이라 언급함으로써, 구체적인 기후협력사업으로 산림협력을 제시하였다. 이는 현재의 대북제재 상황을 고려할 때 북한과의 재생에너지 협력을 직접적으로 언급하는 것은 부담이 되기 때문에, 상대적으로 부담이 적은 산림협력을 우선 언급한 것으로 보인다. 제재 상황에서도 산림협력은 쉽지 않을 것이나, 세계적인 탈탄소 혹은 탄소중립의 추세 속에서 제재 면제 혹은 예외 인정에 대한 국제사회의 공감을 끌어낼 수 있을 것이다. 기존 남북 환경협력의 분야가 산림, 수질 개선, 폐기물, 생물다양성 등에 한정되었으며 특히 산림과 수질 개선에 집중되었다는 사실을 고려한다면, 2022년 남북 기후협력은 산림 분야와 연계하여 우선 추진할 것으로 보인다. 이후 협력의 진전에 따라 수력, 태양광, 풍력, 바이오, 조력 등의 재생에너지 및 송·배전망 강화 사업이 진행될 수 있을 것으로 전망된다.

- 나용우(통일연구원 인도협력연구실 부연구위원)

---

### 3. 보건협력

#### 가. 2021년 평가

코로나바이러스감염증-19(이하, 코로나19) 팬데믹 상황이 2021년 지속되면서 감염병 대응과 관련된 남북 보건협력에 대한 기대감이 높았으나 실질적인 협력은 이루어지지 않았다. 우리 정부가 남북한은 생명공동체임을 여러 차례 강조하고 코로나19 방역 협력을 포함한 보건의료협력 의지를 보여왔음에도 가시적인 성과가 드러나지 않은 것은 코로나19 감염병 위기를 둘러싼 북한의 내부 상황과 소극적인 대응 방침에 원인이 있다.

#### 불투명한 코로나19 상황과 북한의 비상방역체계 유지

북한은 2021년에도 코로나19 감염 차단을 위해 국가비상방역체계를 유지하고 방역조치를 지속적으로 강화해 왔다. 김정은 위원장은 2021년 제8차 당대회, 당중앙위원회 제8기 제2차 전원회의를 통해 “비상방역사업의 완벽성 보장이 과업 1순위”임을 역설한 바 있고 전염병 장기화 가능성에 대비하여 방역·보건사업의 중요성을 강조하였다. 북한은 2021년 4월 7일 세계 보건의 날을 계기로 세계보건기구가 주최한 회의에서 코로나19 팬데믹 상황에서 방역을 지속하고 보건사업의 발전을 위해 보건의료서비스를 현대화하며 먼거리의 료봉사체계를 확대한다는 방침을 밝혔다. 즉 보건 분야에서 북한의 우선순위는 방역상황 장기화에 대비하여 코로나19 유입을 최대한 억제하면서 주민들의 안전과 생계유지를 보장하는 데 있었다. 이러

---

한 북한의 방침은 2021년 6월 15일부터 18일까지 개최된 당중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서도 재확인된 바 있다.

한국과 국제사회의 보건협력 및 백신 보급 제안에도 소극적인 북한 문재인 정부는 코로나 위기 상황을 남북이 공동 대처하고 방역 및 보건의료 분야 협력을 지속적으로 제안하였으나 북한은 이에 호응하지 않고 있다. 2021년 3월 1일 제102주년 3.1절 기념사에서 문재인 대통령은 ‘동북아 방역·보건 협력체’에 북한이 참여할 것을 제안하였고, 2021년 9월 21일 제76차 유엔총회 기조연설을 통해 ‘동북아 방역·보건 협력체’와 같은 플랫폼을 바탕으로 남북한이 함께 할 때 감염병과 자연재해에 더 효과적으로 대응할 수 있을 것이라고 강조한 바 있다. 또한 정부는 「대북 영양보건협력 정책사업」을 통해 총 100억 원 이내 금액을 민간단체에 지원하겠다는 방침을 세웠지만 실질적으로 이행된 부분은 아직 없다.

코로나19를 계기로 국제사회도 북한에 대한 보건의료 지원을 타진해 왔으나 북한은 상당히 소극적으로 대응하였다. 국제사회는 코백스 퍼실리티(COVAX Facility)를 통해 약 297만 회분의 중국산 시노백(Sinovac) 백신을 공급하고자 했지만 북한은 배정된 코로나 19 백신을 보다 필요한 국가들에게 보급해달라고 요청하며 이를 거절하였다. 유엔아동기금(UNICEF)와 세계보건기구(WHO)는 북한이 백신을 수용할 수 있도록 필요한 행정절차 및 기술적 지원을 타진하고 있으나 현재까지 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있다.

---

## 나. 2022년 전망

북한의 만성적인 식량부족과 취약계층의 영양 및 보건 문제는 북한 주민의 건강권의 문제만이 아닌 한반도 전체의 건강안보와도 직결되는 매우 중요한 사안이다. 북한 정부는 보건의로 재원이 부족하고 코로나19 예방접종이나 방역 및 치료에 대한 지원이 필요한 만큼 감염병 대응 관련 보건의로 협력의 수요는 2022년에도 높다고 볼 수 있다. 북한이 WHO 등을 통해 코로나19 의료물자와 자신들에게 배정된 백신을 도입하게 되면 남북 방역 및 보건의로 협력은 본격화될 가능성이 있다.

### 코로나19 백신협력은 남북협력의 물꼬를 트는 기회로 삼아야

북한은 향후 철저한 방역조치를 지속하면서도 영양 및 보건 환경을 개선하고자 할 가능성이 크다. 최근 변이 바이러스의 출현 등을 볼 때 코로나19 상황이 어떻게 진행될지 예단하기는 어렵다. 북한이 강력한 국경봉쇄와 이동 통제를 유지하는 것은 경제에 부담이 될 뿐만 아니라 보건의료체제에도 부정적인 영향을 미친다. 북한의 코로나19 대응 방향은 방역과 예방접종을 위한 외부 여건에 따라 전환될 수 있을 것이다. 백신 접종을 위해서는 백신 보관, 수송, 보급을 위한 기술적 여건이 마련되어야 한다. 북한은 대규모 집단 접종을 위해 최소 2,500만 명분의 백신과 관리를 위한 저온유통(콜드체인) 시스템, 검사 장비를 국제사회에 요청할 가능성이 크다. 따라서 북한의 백신 도입과 관련한 정책 전환을 대비하여 한국은 UNICEF 및 WHO와 긴밀히 협조하고 북한에 필요한 백신, 의약품, 검역 장비를

---

포함한 인도적 지원을 실행할 수 있는 다양한 채널(국제기구 및 민간 단체)을 확보할 필요가 있다.

### 북한 보건의료 서비스의 접근성 하락과 취약계층의 위기 가중

김정은 위원장이 보건과 교육, 농업 등에서의 도시와 농촌의 차이 및 균형발전 필요성을 공식적으로 언급하는 점을 주목할 필요가 있다. 북한은 내부적으로는 먼거리의료봉사체계 수립과 의료기술의 현대화를 통해 도농 간의 격차 줄이고 주민들의 보건의료 서비스의 접근성을 높이고자 할 것이다. 즉 영양 및 보건환경 개선, 의료 서비스 질 향상, 도농격차 완화는 2022년 김정은 체제의 주요 관심 사안이 될 가능성이 있다. 시장화 확대 이후 북한주민들의 경제력에 따라 의료서비스의 질적 격차가 발생하고 개인의 경제적 부담이 가중되는 것은 북한으로서도 바람직하지 않은 현상이다. 열악한 보건의료 인프라 및 의약품 부족을 고려할 때 취약계층의 비공식 의료시장에 대한 의존도는 더 커질 것이다.

### 남북 보건의료 협력 확대 가능성

북한은 감염병 대응 체계를 유지하면서 백신 도입을 타진하고 집단면역 달성을 시도할 가능성이 있다. 북한이 코로나19 장기화를 대비한 국제협력을 수용하고 백신 접종을 상당 부분 달성한다면 남북 보건의료 협력은 탄력을 받을 것으로 예상된다. 그러나 북한이 백신의 전국적인 보급과 지원 체계를 수립하지 않고 내부 통제와 관리에만 집중한다면 보건의료 분야에서의 남북 간 협력 확대 및 동북아

---

방역·보건 협력체 가동은 쉽지 않을 것이다. 우선적으로는 북한의 취약계층의 영양 및 보건 환경을 개선하는 데 집중할 필요가 있지만, 건강권에 대한 남북한의 격차 및 질병이 남북 상호 간에 미칠 수 있는 잠재적 영향에 대한 세심한 주의가 요구된다. 대북제재의 완화 여부나 북한의 백신 수용, 감염성 질환 대응을 위한 다자기구 요청 등의 상황 변화를 대비하여 한국 정부는 남북한 및 국제 차원의 보건 협력 계획을 주도적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

- 최규빈(통일연구원 인도협력연구실 부연구위원)



# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2019년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

- 2019-01 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:  
미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 이기태 외 8,000원
- 2019-02 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향 김갑식 외 17,500원
- 2019-03 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제 도경욱, 안준형 8,500원
- 2019-04 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 이재영, 김주리 8,000원
- 2019-05 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도 서보혁 외 12,000원
- 2019-06 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안 이재영 외 11,500원
- 2019-07 북한 여성의 일상생활과 젠더정치 조정아 외 11,000원
- 2019-08 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 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 트릴라 벡서스 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 가치적용 실태연구: 지역사회통합 중심으로 김수경 외 7,500원
- 2019-17 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로  
조한범 외 14,500원
- 2019-18 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -  
이규창 외 11,500원

2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외 24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁 10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외 14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외 19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민 외 10,500원
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

### <연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문순혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트리아앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마인딩을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

---

### 〈정책연구시리즈〉

- 2020-01 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력 이규창 외  
2020-02 2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망 민태은 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.

### 2021년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

- 2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리 김석진 · 홍제환 8,000원  
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권 최규빈 외 9,000원  
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략 이지순 외 9,000원  
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향 김수암 외 9,500원  
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력 이우태 외 11,000원  
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계 민태은 외 10,000원  
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로 전병곤 외 14,500원  
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력 이재영 외 11,500원  
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구 정성윤 10,500원  
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화 정은미 외 10,500원  
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화 오경섭 외 10,500원  
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화 김진하 외 18,000원  
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활 홍제환 · 김석진 10,000원

2021-14	김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외	9,500원
2021-15	KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외	22,500원
2021-16	통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외	16,000원
2021-17	남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외	16,500원
2021-18	남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안	기본 연구 김형수 외	9,500원
2021-19	북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외	13,500원
2021-20	북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이운진 외	11,000원
2021-21	평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외	11,000원
2021-22	미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,500원
2021-23	한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외	13,000원
2021-24	한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외	11,000원
2021-25	세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외	19,000원
2021-26	북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외	23,000원
2021-27	한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외	14,000원
2021-28	한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외	16,500원
2021-29	북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외	12,000원
2021-30	한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외	12,000원
2021-31-01	평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외	10,000원
2021-31-02	2021 한국인의 평화의식	박주화 외	11,500원
2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

### 〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	

**KINU Insight**

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
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 대북정책 관례정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

**북한인권백서**

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
북한인권백서 2020	이규창 외 21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외 27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외 21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외 27,000원

---

## 연례정세보고서

---

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

---

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

---

## 기타

---

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 디렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

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

### 3. 회원 특전

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

### 4. 회원가입 문의

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

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





KOREA INSTITUTE  
FOR NATIONAL UNIFICATION

**2022**  
**한반도 정세 전망**

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



**KINU** 통일연구원

비매품 / 무료



9 791165 890704

ISBN 979-11-6589-070-4