

제20권 / 제9호
Vol.20 / No. 9

KDI

북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2018. 09
September



KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2018. 9

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집위원

| 편집위원장

이 석 (KDI 선임연구위원)

| 내부 편집위원

이종규 (KDI 연구위원)

김규철 (KDI 부연구위원)

김유리 (KDI 전문위원)

| 외부 편집위원

김병연 (서울대학교 교수)

김석진 (통일연구원 연구위원)

양문수 (북한대학원대학교 교수)

강형수 (한양대학교 교수)

편집

최영윤 (전문연구위원)

이우경 (연구위원)

전선미 (연구위원)

전은경 (행정위원)

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과
관련한 주요 이슈를 분석정리하여

정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고

정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자

월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를

명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 044-550-4086

팩스번호 044-550-4090

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

북한경제연구협의회

3

북한의 정권수립 70주년과 한반도 정세변화

동향과 분석

23

한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향 | 이성우

42

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016) 평가와 함의 | 문경연, 이수훈, 전명수

경제자료

69

UN안보리 대북제재의 국가별 이행보고서 제출현황 | 이우정

부문별 주요 기사

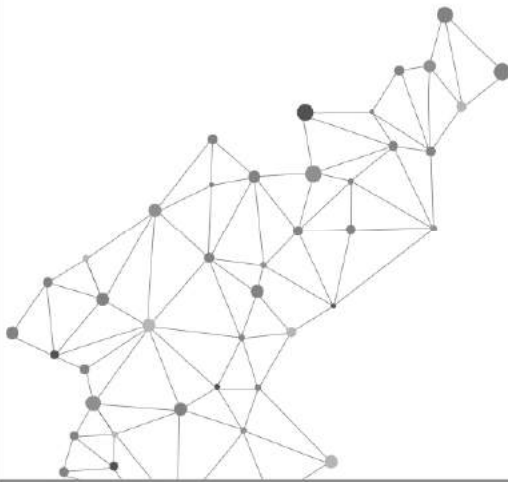
(8월 1일~8월 31일)

83

대내경제, 대외경제

북한경제연구협의회

북한의 정권수립 70주년과 한반도 정세변화



북/한/경/제/연/구/협/의/회

북한의 정권수립 70주년과 한반도 정세변화

KDI 경제전략연구부 북방경제실은 2018년 9월 11일 김홍규 아주대학교 교수, 박순성 동국대학교 교수, 조남훈 국방연구원 책임연구위원을 초청하여 '북한의 정권수립 70주년과 한반도 정세변화'를 주제로 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 북한의 정권수립 70주년 기념일(9.9절)을 전후하여 변화하고 있는 한반도 정세에 대해 분석하고, 9월 남북정상회담에 앞서 남북한과 더불어 중국, 미국 등 한반도 주변국들의 입장에 대해 토론하였다. 본문은 토론자의 동의를 얻어 토론 내용을 정리·제공한다.

일시 및 장소

2018년 9월 11일(화) 오전 10시, 남학당

사회

이석(KDI)

초청 토론자

김홍규(아주대학교), 박순성(동국대학교)

조남훈(국방연구원)





이석: 북한경제연구협의회를 시작하도록 하겠다. 금번 좌담회는 북한의 정권수립 70주년 기념일(9.9절)을 전후하여 변화하고 있는 한반도 정세에 대해 세 분의 전문가 선생님을 모시고 토론을 하고자 한다. 북한의 비핵화를 둘러싼 북미간 협상이 교착 상태에 빠진 것이 아닌가 하는 일부 우려와 함께, 폼페이오 국무부 장관이 방북을 취소하며 북한에 대한 중국의 부정적 역할을 언급하였다. 한때 시진핑 주석의 북한 9.9절 참석 가능성이 언급되기도 하였으나, 중국의 권력서열 3위인 리잔수 중국 전국인민대표대회 상무위원장과 권력서열 4위인 왕양 정치협상회의 주석이 특별 대표로 방북하였다. 9.9절 열병식에 대륙간탄도미사일(ICBM)이 등장하지 않은 것에 대한 긍정적인 평가가 존재한다. 또한 한국은 대북특사를 파견하였으며, 오는 9월 18일부터 20일까지 제3차 남북정상회담을 성공적으로 이끌기 위한 노력을 전개하고 있다. 이에 먼저 조남훈 박사님께서 9.9절을 전후한 상황변화를 북한과 미국의 정책·인식·시각의 대립이라는 측면에서 설명해 주시길 부탁드립니다.

조남훈: 다들 이야기하듯 비핵화는 굉장히 어려운 과정이다. 현재 첫 번째 고비에 처한 것 같다. 앞으로 많은 고비가 있겠지만, 모두가 만족하는 좋은 결과를 얻기가 쉽지 않을 것이다. 현재의 고비는 기본적으로 김정은 위원장이 주장하는 비핵화 조치와 미국이 생각하는 비핵화 조치에 대한 입장이 다르기 때문에 발생한다. 북한의 입장은 풍계리 핵실험장 폐쇄, 장거리미사일실험장 해체 등에 대응하여 미국이 종전선언을 수용함으로써 성의를 보이라는 것이다. 이에 대해 미국은 풍계리 핵실험장이나 동창리 미사일실험장 등의 일부 폐쇄는 비핵화와 직접적으로 연관된 것이 아니고, 핵폐기 및 불능화를 위한 핵명단의 신고와 검증이 되어야 하는 것이 핵심이라 보는 입장이다. 폼페이오 국무부 장관의 4차 방북이 취소된 이유 중에 하나는 비핵화 관련하여 미국이 얻을 수 있는 것이 없다는 판단이었을 것이다. 이러한 상황에서 한국정부의 중재자 역할이 주목받고 있다. 기본적으로 저는 이것이 김정은 위원장의 전략이라고 생각한다. 사실 북한이 보여주는 비핵화 의지에도 불구하고 비핵화 과정을 최대한 늘리는 것이 북한에게 최선일 것이다. 따라서 비핵화 협상은 더디게 진행될 수밖에 없고 비핵화까지의 과정이 끊어진 듯 이어져 가는 것이 당연한 모습이라고 생각한다.



현재 기본적으로 미국이 원하는 신고와 검증을 이번 단계에서 북한이 수용하지 않을 가능성이 높다. 또한 미국 내 강경파나 트럼프 대통령의 인식을 고려하면 종전선언 역시 쉽게 이루어질 수 없을 것이다. 따라서 어느 정도 선에서 타협을 하는지가 중요하다. 기본적으로

금번 단계에서 합의 가능한 조치에 대한 여러 가지 주장이 있다. 북한이 100% 신고할 것이라는 주장이 있는 반면에 신고를 다 하지 않고 일정 부분만 신고할 것이라는 의견도 존재한다. 핵심은 어느 수준에서 타협할 것인가이다. 만약 김정은 위원장이 100% 신고를 하지 않더라도 일종의 선제적 조치(예, 핵탄두 폐기)를 단행한다면 트럼프 대통령은 이를 북한의 성의로 받아들일 수 있을 것이다. 일각에서는 신고에 대해서 일단 약속만 하고 종전선언 이후 신고 명단을 제출하는 방안이 언급되고 있다. 이렇듯 비핵화 과정이 어느 쪽으로 갈 것인가에 대한 다양한 의견이 존재한다. 김정은 위원장은 9.9절을 통해 메시지를 보냈다. 열병식에 ICBM이 등장하지 않은 것은 신뢰의 표시라고 백악관의 사라 샌더스 대변인이 언급하였듯이, 북한과 미국이 비핵화를 위해 상호 노력하고 있다고 해석할 수 있다.

어려운 문제 중 하나는 종전선언에 대한 미국의 우려이다. 첫 번째 우려는 종전선언 이후 북한이 미군 철수 등을 요구할 것이라는 우려이다. 두 번째는 종전선언 이후 한국의 반응에 대한 우려이다. 미국은 종전선언 이후 한국의 여론이 한미동맹과 주한미군 조정을 요구할까봐 우려한다. 종전선언은 지난 노무현 대통령과 부시 대통령 집권 당시 논의되었으나 결과적으로 추진되지 않았다. 그럼에도 불구하고 현재 미국이 활용할 수 있는 카드는 종전선언뿐이므로 비핵화의 진전을 위해서 적당한 수준에서 타협점을 찾아야만 할 것이다. 한국 역시 이러한 상황을 고려하여 종전선언을 남북관계 발전을 위한 카드로 사용할 수 있지 않을까 생각한다.

이석: 조남훈 박사님께서 현재 상황을 잘 요약해 주신 것 같다. 북한이 현재 비핵화에 대한 의지는 보이고 있으나, 북한의 입장에서는 이러한 과정을 최대한 늘리는 것이 전략이라고 설명하셨다. 또한 비핵화에 대한 신고와 검증에 관련하여 여러 의견이 존재하지만, 이번 9.9절을 통해 북한의 비핵화에 대한 성의 또는 의지를 확인할 수 있었다는 해석이신 것 같다. 다음으로 김홍규 교수님께 현재 중국의 대북정책 및 입장이 미중 대립관계 속에서 어떻게 변화하고 있는지에 대해 의견을 부탁드립니다.



김홍규: 북미 양국은 북한 정권수립 기념일인 9.9절을 전후로 이슬아슬하게 협상에 대한 긍정적인 사인을 주고받고 있다. 그러나 이러한 분위기가 양국 실무진의 충분한 지지를 받지 못하고 있을 가능성이 대단히 크다. 그럼에도 불구하고 이러한 분위기가 지속되고 있는 것은 비핵화와 평화체제 이슈와 관련하여 양국 지도자들의 정치적 이해가 존재하기 때문이다. 문제는 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 생각하는 정치적

이해의 타임프레임에 차이가 존재한다는 점이다. 타임프레임의 차이는 우선순위의 차이를 초래할 수 있는데, 11월 미국 중간선거 이후 이 분위기가 파국으로 치달을 수 있다는 우려가 있다. 우리 정부는 이러한 불확실성을 염두에 두고, 보다 적극적인 역할로 협상이 순조롭게 진행되도록 하는 노력을 가속화해야 할 것이다.

최근 뜨거운 관심사였던 시진핑 주석의 방북문제와 관련하여 말씀드리겠다. 9.9절을 앞두고 시진핑 주석의 방북 여부와 관련된 기사가 연일 언론매체를 통해 보도 되었다. 북한이 시진핑 주석의 방북을 성사시키기 위해 굉장히 적극적인 외교활동을 한 것으로 알고 있다. 그러나 시진핑 주석은 직접 북한을 방문하는 대신 자신의 비서실장인 리잔수 중국 전국인민대표회의 상무위원장을 특별대표자격으로 방북시킴으로써, 국가주석이 직접 방북할 경우 초래할 수 있을 위험을 회피하는 교묘한 전략을 사용하였다. 저 개인적으로는 시진핑 주석이 이번에 방북하지 않을 개연성이 크다는 것을 여러 경로로 피력해 왔다. 여러 이유들 중 가장 간단한 이유로는 북중간의 신뢰가 생각보다는 깊지 않다는 것이다. 북한의 카드섹션에서 핵무력 완성이나, 퍼레이드에서 대륙간탄도미사일(ICBM) 공개와 같은 이벤트가 있을 수도 있는데, 중국의 어떠한 참모도 그 민감성과 위험을 감수하면서 국가주석의 방북을 추진했을 리 없다고 생각한다. 사실 이 문제는 미중관계 및 한반도 주변정세에 대한 이해 등이 얹힌 굉장히 복잡한 정치·외교 방정식이다. 이와 관련해서는 아래의 토론을 통해 하나씩 말씀드리겠다.

중국의 대북정책을 이해하기 위해서는 중국의 대외정책의 변화와 미중관계에 대한 이해가 필요하다. 중국은 후진타오 주석 집권 시기에 스스로를 발전도상국으로 국가정체성을 설정하였다. 그러나 시진핑 주석 집권 1기에 스스로를 강대국으로 칭하는 동시에 미중관계를 새로운 강대국관계라 주장하였다. 또한 중국은 북중관계를 국가이익이라는 논리에 의해서 정상국가 간의 관계로 끌고 간다는 것을 기본 원칙으로 설정하였고, 강대국 대 약소국의 프레임으로 보기 시작하였다. 새로운 강대국 관계에서 북핵문제, 한반도문제는 미중간 갈등과 지정학적 경쟁의 대상이라기보다는 협력과 협의의 대상이며, 북핵은 미중간 전략적 협력관계를 해치고 갈등을 야기할 수 있는 요소로 규정되었다. 2016년 중반 이후 중국은 대북제재를 강화하였으며, 2017년에는 조지프 던포드 미국 합참의장이 북중접경지역을 관할하는 중국의 북부전구를 방문하여 군사훈련을 참관하는 모습을 보이고 미중이 같이 북한에 군사 개입을 할 수 있다는 암시를 주는 등 북한에 압박을 가하기 시작하였다. 사실 시진핑 주석 집권 1기의 북중관계는 과거 문화대혁명 시기에 발생한 북중간 군사적 긴장 이래로 최악이었다고 평가할 수 있다. 그러나 트럼프 대통령의 등장과 함께 한반도의 안보지형에 변화가 나타났다. 트럼프 대통령은 중국을 미국의 전략적 경쟁자이며 현재 미국과 서방 주도의 국제질서에 반하는 행위자로

규정하였다. 이러한 반중정책이 처음에는 단순히 무역적자와 중국에 대한 반감에 기초한 일시적인 정책일 것으로 판단되었으나, 시간이 지날수록 전면적·중장기적인 전략으로 정책을 추진하고 있다는 점이 더욱 분명해지고 있다. 이에 대해 일부에서는 ‘냉전2.0시대’가 도래하는 것이 아니냐는 의견도 있다.

미중관계 속에서 한국은 어떤지 살펴보자. 중국이 문재인 정부에 대한 기대가 굉장히 컸던 것이 사실이다. 그러나 문재인 정부가 실시한 일련의 정책들을 보면서 한국이 북한 문제를 한미동맹 강화를 통해 풀어나가려는 것이 아니냐는 판단을 하게 되었고 한국에 대한 불신을 갖게 되었다. 김정은 위원장은 이러한 기회를 활용하여 중국에 대한 우호정책을 강조하고, 2018년 상반기에 3번의 방중을 통해 북중정상회담을 개최하는 등 북중관계를 매우 빠르게 호전시키는 모습을 보여주었다. 정상적인 국가관계 대신 과거 사회주의가 경험하였던 전통적 우호협력관계가 다시 강조되기 시작한 것인데, 이러한 양국의 관계 진전은 과거 혈맹관계로 전환하는 게 아니냐는 우려가 있을 정도로 급속도로 진행되었다. 한반도 및 주변정세 속에서 북한의 지정학적 중요성이 제고되었음은 분명하다. 그러나 우리는 두 가지를 고려해야 한다. 첫째, 중국의 북한에 대한 강한 불신과 둘째, 중국이 북핵문제에 대해 반대 입장을 견지한다는 점이다. 북핵을 예로 설명하겠다. 중국은 북한이 핵을 보유하는 순간 과거 냉전시대에 중소 사이에서 북한이 취한 태도를 미중 사이에서도 취할 것이라 생각하고 있다. 이것은 결코 중국의 국익에 부합하지 않는다. 더불어 핵확산문제도 우려하고 있다. 신장 위구르 등의 분리주의 문제를 안고 있는 중국에 있어 핵확산은 악몽이 될 수 있다. 또 다른 중요한 변수가 있다. 중국은 ‘중국의 꿈’을 실현하고 미중전략경쟁이 수행되는 과정에서 미중간의 관계는 미중간의 관계로 풀어나가길 희망할 뿐, 북핵문제 혹은 북한문제가 미중간의 관계에 영향을 끼치는 변수로 작용하여 강대국 관계가 변질되는 것을 원하지 않는다.

위에서 언급한 요인들을 결합하면 우리가 얻을 수 있는 결론은 두 가지이다. 중국은 북한과의 관계 강화를 통해 북한에 대한 영향력을 확대하고 관리하고자 하는 동시에 중국 스스로 독립변수로 남기를 희망한다. 이러한 점들이 바로 위에서 언급하였듯 시진핑 주석의 방북을 처음부터 고려하지 않았을 것이라고 판단하는 근거이다. 그럼에도 불구하고 이번 9.9절에 파견된 중국의 대북특사단을 주목할 필요가 있다. 관례대로 한다면 서열 5위인 왕후닝(王滬寧) 중국 공산당 중앙서기처 서기 겸 정치국 상무위원이 방북했어야 한다. 왕후닝은 중국의 이데올로기와 당대당의 관계를 관장하는 인물이다. 또한 지난 2015년 10월 평양에서 열린 노동당 창건 70주년 경축 열병식에 당시 권력서열 5위였던 류원산이 방북한 전례가 있다. 그는 당시 이데올로기와 당대당의 관계를 관장하는 정치국 상무위원이었다. 그럼에도 불구하고

중국 공산당이 시진핑의 최측근이자 서열 3위 상무위원을 보낸 것은 김정은 위원장에게 북중 우호협력관계를 강조하고, 북한에 대한 성의를 표시한 것으로 보인다. 결론적으로 중국은 북중관계와 주변정세를 동시에 고려한 외교전략을 펼친 셈이다.

이석: 중국이 굉장히 전략적으로 움직이는 것 같다. 김홍규 교수님께서도 중국이 트럼프 대통령이 등장한 2017년 이후 미중간의 경쟁 구도에서 북한과의 관계를 전략적으로 활용하고 있다고 말씀해 주셨다. 트럼프 대통령 등장 이후 중국을 체계적으로 압박하는 것이 아닌가하는 의견과 함께 다시 한번 북한의 지정학적 요소가 부각되고 있는 상황이라는 해석이시다. 중국은 북한에 대한 영향력을 확대하면서도 냉전시대에 버금가는 미중간의 대립관계로 돌아가는 것은 원치 않는다는 분석이신 것 같다. 그렇다면 이러한 상황에서 우리 정부가 바빠진 것 같다. 북한의 비핵화를 둘러싼 북미협상의 교착 상태, 9월 정상회담 등으로 인해 한국정부의 입장 역시 매우 복잡하고, 조심스러울 수밖에 없는 상황이다. 이에 대해 박순성 교수님께서 의견을 부탁드립니다.

박순성: 전문가들의 연구와 언론 보도를 토대로 폭넓게 논의를 해보고자 한다. 이번 9월 5일에 한국이 주도적으로 남북특사를 파견하고, 9월 18~20일에 남북정상회담 개최가 확정되었다. 이 일련의 과정에서 주목해야 할 점은 지난 8.15 광복절 경축사에서 나타난 문재인 대통령의 한반도문제에 대한 인식이다. 대통령의 이번 연설에서는 두 개의 다소 모순적인 관점이 발견된다. 하나는 한반도문제에서 우리가 주인이 되어야 한다는 관점이고, 다른 하나는 남북관계 개선과 비핵화 과정에서 북미협상과 보조를 맞춰야 한다는 관점이다. 이 두 가지 관점의 강조는 듣기에는 좋지만, 서로 갈등적이고 상충되는 표현이다. 사실 우리 정부의 고민이 잘 나타나 있는 표현이기도 하다. 모순적으로 들리는 이 두 개의 지침에 대해서 첫 번째는 높고 이상적인 원칙이며, 두 번째는 현실적이고 실무적인 원칙이기 때문에 두 가지 모두 병행할 수 있다고 볼 수 있으나 궁극적으로는 두 가지 지침이 서로 충돌할 수밖에 없다.



과거부터 북핵문제에 대해서 여러 가지 논쟁들이 얹혀 있었다. 북핵문제를 한반도문제로 볼 것인가 또는 국제문제로 볼 것인가에 대한 관점의 차이부터, 북핵문제 해결에 대한 접근 방식에 대해서도 상호주의 노선을 취할지 또는 우리가 선제적 조치를 보여서 북한을 끌고 갈 것인가에 대한 논쟁 또한 지속되어 왔다. 북핵문제와 경제문제를 병행할 것인가에 대한

논쟁도 여전히 제기되고 있다. 따라서 과거부터 지속되어 온 우리의 기본적인 프레임 안에서 어떻게 북핵문제를 극복해 나갈 것인가가 중요하다. 현 정부는 이런 갈등 상황을 이해하면서도 기본적으로 빠른 남북관계의 회복을 통해서 북미관계를 해결해 나가겠다는 입장인 것으로 보인다. 이러한 빠른 남북관계 회복은 임기 5년 내에 성과를 거두겠다는 정권 차원의 문제와 연결되어 있기도 하다. 따라서 현 정부 초기에는 미국의 정책에 호응하는 정책을 펴다가 평창올림픽을 계기로 남한이 주도적으로 평화프로세스를 만들어 나가는 모습을 보였다. 그러나 2018년 6월 북미정상회담을 계기로 미국이 주도적으로 북한과의 협상을 끌고 오는 모습이 전개되었다. 사실 올해 4월 남북정상회담 이후에 남한 사회 전체가 남북관계에 빠른 변화가 있을 것이라고 기대했었지만, 북미정상회담 이후 협상이 교착된 상태이다. 2017년 말부터 2018년 초 평창올림픽까지 남북관계와 북미관계에서 우리가 맡았던 역할을 다시 한번 보여줄 때라고 생각한다.

그렇다면 한국이 이러한 역할을 충분히 해낼 수 있을 것인가? 이에 대한 답을 하려면 북미대화가 왜 중단되었는지를 살펴보는 것이 중요하다. 첫째, 지금까지 트럼프 정부의 북미 대화는 탑다운(top-down) 방식의 협상으로 진행되었는데, 사실 이러한 방식의 협상은 유례가 없었다. 탑다운 방식의 협상이 실무자들에 의해서 막혀있는 상태로 보인다. 일종의 관료체제의 저항이라고 볼 수도 있다. 미국 내부에 오랫동안 북한의 핵문제를 다뤘던 전문가와 실무자들이 가지고 있는 인식에서 보면 최고지도자의 탑다운 방식 결정이 굉장히 위험하다고 여겨질 수 있다. 관료주의의 폐해이기도 하지만 미국 입장에서 보면 정당하게 취할 수 있는 입장이다. 중국의 경우도 최고지도자가 입장을 전환해서 끌고 가는 모습이다. 한국도 대통령의 생각보다 관료시스템이 잘 움직이지 않는다는 불평이 나오는 상황이다. 소위 말하는 양면 개입이 벌어지고 있다고 생각한다. 남북, 북미 협상뿐만 아니라 국내적으로도 협상을 해야만 하는 상황이 벌어지고 있으므로 이 문제는 앞으로도 계속 지속될 것이라고 본다. 그러나 바텀업(bottom-up)방식, 즉 아래에서 실무적으로 문제들을 다 해결하고 최고지도자의 결정이 내려지는 방식도 문제가 있었다. 과거 1994년 제네바 합의가 그 사례이다. 어쨌든 탑다운 협상 방식이 갖는 현실적 어려움이 나타나고 있는데, 이러한 자연스러운 난관을 실천적으로 현명하게 극복하는 것이 향후의 과제이다.

두 번째로 단순히 국내외의 최고 지도자와 관료체제 간에 벌어지는 갈등뿐만 아니라, 북한의 핵문제 자체가 굉장히 복잡하다는 사실을 이야기하고 싶다. 처음에는 북한의 핵문제와 관련된 행위자가 북한과 미국인줄 알았지만, 사실 한국도 한 행위자이고 중국도 크게 개입되어 있다. 뿐만 아니라 유엔 대북제재위원회가 따로 꾸려져 있고, 한편으로는 그 제재위원회의

구성원들은 자기가 소속되어 있는 국가 지도부의 지시도 받고 있다. 즉, 국제법적 논리뿐만 아니라 정치적 논리가 유엔이라는 공간에서 작동하고 있는 것이다. 그 외에 일본과 러시아도 있다. 따라서 북한의 핵문제와 관련하여 다양한 형태의 이해관계자가 존재한다고 볼 수 있다.

마지막으로 비핵화라는 것 자체가 기술적으로 굉장히 해결하기 어렵다는 문제가 있다. 기술적 어려움 때문에 신뢰를 구축하기가 어렵다는 측면이 있고, 북한은 이 기술적 어려움을 나름대로 잘 이용하고 있는 것이다. 사실 북한에 있어서 핵은 안보문제이고, 따라서 체제 존속과 관련되어 있기 때문에 거의 30년 동안 해결이 되지 않고 있다. 더 큰 문제는 이런 북한의 비핵화와 종전선언에 미국과 중국 사이의 세력전이 문제도 함께 얹혀 있어 비핵화 과정이 더 어려워졌다. 이러한 세력전이 문제 때문에 어떻게 보면 90년대 초반과 2000년대의 6자 회담보다 협상이 더 어렵게 되었다. 트럼프 대통령이 계속해서 중국을 견제하고 있는 행보를 이와 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 한반도가 어떤 형태의 평화체제로 가는가는 미국과 중국의 국가 이익에 절대적인 영향을 미치고 있기 때문에 북핵문제를 해결하는 것이 쉽지 않다고 생각된다.

이런 차원에서 최근에 개인적으로 주목하고 있는 것은 tap다운 방식에서 최고지도자들이 어떤 태도들을 보이고 있는가이다. 이번 북한의 정권 창립기념일인 9.9절 행사에서 주목을 받고 있는 것은 ICBM이 등장하지 않았다는 부분이다. 미국 입장에서 볼 때 이것은 김정은에 대한 신뢰를 쌓을 수 있는 행위라고 해석된다. 북한과 미국 양측이 어떤 행동에 대해 의미를 부여함으로써 신뢰를 쌓아 가는 방식으로 문제를 풀어나가는 것은 긍정적인 신호이다. 신뢰라고 하는 것에는 물질적이고 기술적인 부분도 있지만, 정치적이고 의미 해석이 필요한 부분도 있기 때문이다. 또한 tap다운 방식에서 최고지도자들이 어떤 행동에 의미 부여를 하는 것은 국내 행위자들에게 지도자가 올바른 길로 가고 있다고 설득할 수 있는 수단이 된다. 그런 의미에서 앞으로 1~2개월은 tap다운 방식이 긍정적인 방향으로 갈 것으로 기대한다.

그렇다면 이 과정에서 남한은 과연 무엇을 할 수 있을까. 남한은 중재자, 조정자로서 새로운 해결책을 제시하고 양자 사이의 신뢰를 담보하는 방식을 보여주고 있다. 그러나 9~10월을 지나면서 성과를 거둘 것인가는 북미협상의 결과에 달려게 되었다. 북한과 미국 모두 남한의 적극적인 중재 행동에 대해 부담을 가지고 있다. 미국은 동북아시아의 동맹국인 한국을 완전히 배제할 수 없다. 북한 입장에서는 남한의 최고지도자가 북한에게 호의적인 태도를 취하고 있고 남북관계도 평화적으로 풀기 위한 노력을 하고 있기 때문에 이를 완전히 무시할 수 없는 입장이다. 이런 관점에서 낙관적 전망을 조심스럽게 할 수 있다.

이석: 우리 정부의 입장은 남북관계 회복을 통해 북미관계 발전을 도모하는 것임을 설명하였다. 현재 여러 현실적인 부분이 해결되어야 하며, 탑다운(top-down)방식에 의한 북미간의 협상이 가지고 있는 어려움에 대해 이야기하셨다. 그럼에도 불구하고 9.9절 이후로 북한과 미국이 비핵화에 대한 성의를 보이고 있는 상황에서 top-down 방식도 한동안 유효하지 않을까 하는 분석이시며, 한국이 중재 역할을 하는 것에 대한 필요도 분명 존재한다는 의견을 주셨다.

조남훈: 박순성 교수님의 말씀에 첨언하자면 트럼프 대통령과 김정은 위원장 모두 ‘스트롱맨’인 만큼 중재자의 역할이 중요하다고 생각한다. 보통 협상 참여자들은 협상을 깨지 않기 위해 서로 간의 의견을 계속 조정하는데, 스트롱맨들은 이와는 다른 행태를 보이는 것 같다. 스트롱맨들이 자기 의견만 주장한다면 협상은 깨질 수밖에 없다. 따라서 스트롱맨들 사이에서 필요한 부분을 조정하고, 의견의 상한선을 정해주는 중재자 역할이 상당히 중요하다.

김홍규: 조남훈 박사님의 의견에 공감한다. 북미간 신뢰가 부족한 상황에서 협상을 진행하기가 어려웠던 것이 사실이다. 게다가 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 소위 ‘스트롱맨’ 특징까지 결합되니 북미 양국을 협상의 테이블로 이끌어 내는 것부터 매우 어려웠다. 때문에 양국간 신뢰의 끈을 이어주기 위한 한국의 역할이 대단히 중요했고, 앞으로도 결정적일 수 있는 중대한 책무라고 생각한다. 우리 정부와 문재인 대통령이 이 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 무엇보다 ‘신뢰의 균형’이 필요하다고 강조하고 싶다. 즉, 북미간의 신뢰 증진도 중요하지만, 동시에 문재인 대통령과 김정은 위원장 그리고 문재인 대통령과 트럼프 대통령 사이의 신뢰가 균형을 이루어야 한다. 만약 남북, 북미 정상 간의 신뢰가 균형을 이루지 못한다면 북미 양국간 신뢰의 끈을 이어주는 역할을 수행하는 데 어려운 상황을 직면할 수 있기 때문이다.

이석: 그렇다면 앞으로의 이야기를 하고자 한다. 장기적인 시점이 아닌 향후 1~2주 또는 1~2개월 동안 어떠한 정세가 이어질지 궁금하다. 일각에선 제2차 북미정상회담이 언급되고 있으며, 북한의 친서외교가 다시 전개되고 있는 것 같다. 이에 9.9절 이후 북미협상이 어떻게 진행될 것으로 전망하시는지 조남훈 박사님께 의견을 부탁드립니다.

조남훈: 김정은 위원장이 트럼프 대통령에게 보낸 친서를 통해 제2차 북미정상회담을

제안했다고 백악관이 밝혔다. 사실 첫 번째 정상회담은 두 정상이 만나는 것에 가장 큰 의의를 두었으며, 북한의 비핵화 의지를 확인할 수 있었던 것에 의의를 두었다. 하지만 두 번째 만남은 구체적인 무엇인가를 필요로 한다. 미국은 북한의 북미정상회담 요청에 대해 구체적인 조치를 요구할 수 있다.

기본적으로 비핵화 과정은 신고-검증-로드맵 합의-불능화-폐기의 순서이며, 평화프로세스는 종전선언-연락사무소 설치-평화협정 체결-수교 순으로 생각할 수 있다. 그렇다면 문제는 이를 어떻게 조합하느냐이다. 그런데 각 단계에서 언제든지 조치할 수 있는 것이 두 가지 있다. 하나는 북한이 이미 보유하고 있는 기존 핵무기의 폐기인데, 이는 비핵화의 어느 단계에서든 포함될 수 있다. 다른 하나는 대북제재의 해제인데, 이것 역시 비핵화의 어느 단계에서든 실행될 수 있다. 현재 북한이 종전선언을 원하고 있는 만큼 북미정상회담이 추진된다면 종전선언이 주요 어젠다가 될 가능성이 높다고 생각한다. 그렇다면 결국 북한이 무엇을 줄 수 있는지 사전 협의가 필요하기 때문에, 조만간 북한 당국 실무자가 폼페이오 국무부 장관을 만날 가능성이 높다.

앞서 김홍규 교수님께서 신뢰의 균형을 이야기하셨는데, 매우 중요하다고 생각한다. 기본적으로 신뢰의 균형에는 인식의 문제도 있다. 미국은 트럼프 대통령이라는 최고지도자와 워싱턴 실무자들 사이에 의견 차이가 존재한다. 실무자들은 항상 실질적이고 구체적인 협상을 해야 하기 때문에 한국정부가 수행하는 중재자 역할에 대해 100% 신뢰하지 않을 수 있다. 우리 정부가 중재자 역할을 하면서 중요한 것은 미국과 북한을 잘 중재해야 하지만 미국, 특히 실무진들도 잘 설득해야 한다는 것이다. 비핵화 자체에 대해서 또는 한국정부의 정책추진 속도 등에 대해서 부정적으로 보는 시선이 존재하기 때문이다. 따라서 미국과의 협의 과정에서 실무진들의 이해도를 높이는 것이 중요하다. 일단 이번 고비를 잘 넘기면, 어느 수준에서 타협이 이루어지고 다음 단계로 나아갈 수도 있다고 생각된다.

이석: 조남훈 박사님께서 비핵화 과정이 논의된다고 하면 한편에서는 평화체제와 같은 정치적인 요소들이 맞물리는 데 이를 어떻게 조합하는지가 중요하다는 흥미로운 의견을 주셨다. 이어서 김홍규 교수님께 한국, 북한, 미국 사이 향후 중국의 입장에 대해 의견을 부탁드립니다.

김홍규: 앞서 조남훈 박사님께서 말씀하신 내용에 몇 가지 덧붙이고 싶다. 우선 폼페이오 국무부 장관의 역할에 대해 주목할 필요가 있다. 폼페이오 국무부 장관도 대권에 대한 야심을

가진 정치적 인물로, 오직 중재자 역할만을 수행하는 것에 충실하지는 않을 것이다. 그가 정치적 이해, 정치적 신중성, 미래의 기회를 고려한 행동을 할 가능성이 있다는 점을 유념해야 할 것이다. 즉, 우리가 기대하는 대로 반드시 북핵문제 해결에 충실한 실무자 역할만을 하지는 않을 것이라는 것도 염두에 두어야 한다.

조남훈 박사님의 의견에 공감하면서도 현재 타당한 방식이라는 특성 때문에 우리는 트럼프 대통령과 김정은 위원장에 초점을 맞춰 맞춤형 전략을 펼치는 것이 더 중요하다고 생각한다. 트럼프 대통령은 한반도 평화문제를 자신의 정치적 성과로 활용하기 위해 지금까지의 노력을 하고 있다. 과거 트럼프 대통령은 실무진의 의견도 제대로 반영하지 않았고, 한반도 문제를 다소 쉽게 생각한 측면이 있다. 그러나 최근 트럼프 대통령은 문제의 복잡성에 대해 과거보다는 많은 이해를 하고 있으며 실무진의 의견을 염두에 두는 듯해 보인다. 그러나 여전히 트럼프 대통령의 의사가 가장 중요하고 결정적이기 때문에, 이에 맞춰진 구체적인 이익들과 맞춤형 전략들을 제공하지 않으면 향후 진행이 원활하지 않을 가능성이 많다.

일단 트럼프 대통령은 중국 변수와 북핵문제를 미중전략경쟁 차원에서 보겠다는 입장으로 풀이된다. 그러나 이에 대해 중국은 굉장히 신중한 입장이다. 중국은 향후 미중관계의 행배에 따라 전략을 조정할 수 있는 여지를 남겨 두고 있다. 중국은 가급적이면 미중간 갈등을 최소화하는 전략을 견지하고 있으며, 특히 북핵문제와 관련하여 미중간 직접적인 갈등을 최소화해야 한다는 입장이다. 거센 파도가 밀려올 때 파도에 직접 맞서는 것은 중국식이 아니다. 모택동의 게릴라 전법을 생각하면 현재 중국이 미국에 대해 취하고 있는 태도를 이해할 수 있을 것이다. 적이 오면 도망가고 적이 약점을 보이면 반격하고, 자신의 역량을 축적하면서 결국 저변을 넓혀서 최종적으로 내가 승리한다는 입장이다. 중국의 외교정책을 이러한 맥락에서 이해하면 좋을 것이다.

중국은 과거보다 훨씬 더 야심차게 한반도를 바라보고 있다. 과거에는 북한을 버퍼존으로 인식하고 수세적·수동적으로 지켜내고자 했다면, 현재는 북한과 한국에 대한 영향력을 확대하고자 하는 입장일 것이다. 중국 입장에서 북한은 지정학적으로 여전히 중요한 공간이다. 그럼 한국은 어떠한가. 한국 또한 군사적으로 전략적 가치를 갖고 있으며 특히 미중간 세력경쟁의 흐름을 바꿀 수 있는 린치핀(Linchpin)으로서 대단히 상징적인 공간으로 인식하고 있다. 이러한 전략적 가치를 갖고 있는 한반도를 두고 중국은 북한과의 관계를 잘 유지하고 관리함과 동시에 한국과도 우호적인 관계를 만들어 가고자 할 것이다. 이런 차원에서 보면 한중정상회담이나 전략대화를 중국이 피할 이유가 없다. 정상회담의 형식에 대해서는 조심스럽게 예측해 볼 수 있다. 집권 1기 시기 시진핑 주석은 북한보다 한국을 먼저 방문하였다. 반면 집권

2기에는 북한과의 관계를 고려하여 한국보다 북한을 먼저 방문하여 북한에 대한 성의표시를 할 가능성이 크다. 정상회담의 경우 2018년 상반기에 김정은 위원장을 세 차례에 걸쳐 중국에 초청하여 북중정상회담을 한 것과 마찬가지로, 문재인 대통령을 베이징으로 초청하여 한중정상 회담을 개최할 가능성이 있다. 이것이 중국 입장에서 그럴 수 있는 가장 이상적인 청사진일 것이다.

중국은 기본적으로 한반도에서의 역할을 유지하고 영향력을 강화해 나가겠다는 입장이다. 이런 맥락에서 종전선언 등 관련 문제에서 중국이 배제되는 상황을 받아들이지 않을 것이다. 특히 종전선언은 하나의 정치적인 선언이나 상징적인 사건이 아닌 평화체제구축의 시작점으로 인식하고 있다. 때문에 종전선언에서 중국이 배제되면서 종속변수가 되는 것을 우려할 것이다. 물론 중국의 전략가들 중 일부는 중국의 적극적 입장에 대해 더 유연할 것을 주문하는 이도 있다. 그럼에도 불구하고 중국의 많은 전략가들은 현재 미중간의 전략경쟁이 강화되고 있는 상황에서 처음부터 개입하여 미중간의 전략경쟁에 영향을 미칠 수 있는 모든 변수를 중국의 의지대로 관리하여야 한다는 입장을 선호한다. 어찌되든 중국의 한반도문제에 대한 개입 의지는 명확하다.

조남훈: 현재 상태에서 중국의 역할도 매우 중요하다고 생각한다. 현재 비핵화 과정의 핵심은 북한이 원하는 종전선언을 미국이 수용할 수 있는가의 문제이다. 앞서 미국의 우려에 대해 이야기했다. 북한은 미국의 이러한 우려를 염두에 두고 한국의 방북 특사단에게 종전선언 문제는 주한미군 철수와는 상관없다고 언급하였다. 그런데 주한미군 철수에 가장 관심을 두고 있는 국가는 바로 중국이다. 북한이 주한미군은 종전선언과 상관없다고 언급한 것과 같이 중국도 주한미군 철수 문제를 언급하지 않겠다는 입장을 취해 미국의 우려를 덜어줄 수 있다면 미국과 북한이 종전선언을 주고받는 일에 도움을 줄 수 있다고 생각한다.

이석: 우리 정부는 9월 남북정상회담을 앞두고 있으며, 그 직전에 유엔총회, 이후에는 한중정상회담 등 발 빠른 외교를 전개할 예정인 것 같다. 이에 대한 기대감과 우려 등 다양한 의견이 공존하는 것이 사실이다. 북한, 미국, 중국 사이에서 우리 정부의 입장이 어떻게 전개될 가능성이 있는지 박순성 교수님께 의견을 부탁드립니다.

박순성: 한국정부가 굉장히 어려운 상황에 놓여있는 것은 분명하다. 협상이 중단된 상황에서 발 빠른 외교를 추진하고 있다. 발 빠른 외교라고 했을 때 가장 인상에 남는 것은 지난

5월에 있었던 문재인 대통령과 김정은 위원장 사이의 두 번째 남북정상회담이다. 덕분에 북미정상회담이 적극적으로 개최되었다고 할 수도 있다. 이번 남북정상회담도 분명히 북미대화를 성사시키는 데에 도움이 될 것으로 판단된다.

그런데 발 빠른 외교 못지않게 잘 짜인 외교도 필요하다. 현 국면에서 한국정부만이 딜레마 상황에 빠져 있는 것은 아니다. 북한, 중국, 미국 모두 한반도와 동북아 정세의 변화 속에서 어떤 노선을 취해야 할지 딜레마에 빠져 있다. 외교정책을 선택하는 것이 과거보다 더 어려워진 것은 분명하다.

그런 의미에서 한국정부의 역할은 더 중대하고 반면에 더 어려워졌다. 만약 시간이 많이 걸리더라도 다른 국가들의 입장이 분명히 정해져 있다면 우리가 그 입장들을 조정하는 것이 쉽지만, 주변 국가들 또한 여러 가지 대안들을 고려하고 있는 상황이다. 특히 동북아 세력전이, 더 나아가 세계적 세력전이가 얽혀 있다. 따라서 남한이 협상을 계속 유지시키는 역할, 신뢰를 담보해주는 역할과 같은 일을 하는 것이 굉장히 어려운 상황이다. 우리가 가지고 있는 국력이 중국, 미국, 일본에 비해 큰 것도 아니다. 그렇다고 해서 우리 스스로가 미국이나 중국에 영향력을 행사할 수 있는 외교적 자산을 특별히 가지고 있는 것도 아니다. 그러면 결국 우리가 할 수 있는 것은 새로운 해결책이나 대안을 제시하는 것이다. 북한, 미국, 중국이 다 만족할 수 있는 새로운 대안을 제시하는 것이 필요하다. 이런 방법이 작동한 것이 2017년 말에서 2018년 초였다. 소위 평화 활동가나 갈등 중재자들이 가장 중요하게 생각하는 전략은 평면을 벗어나서 입체로 가는 방식이다. 다른 국가들이 생각하지 못하는 제3의 대안을 제시해서 그들이 받아들일도록 하는 것이다. 사실 지난 약 30년간 지속되어 온 비핵화 문제와 한반도 평화문제에서 이러한 방식으로 문제를 해결하는 것은 쉽지 않다. 그러나 조금씩 그 해결책을 찾아가고 있다고 생각한다. 특히 미국으로 하여금 북한의 체제를 보장해 주는 것이 중요하다는 것을 설득해야 한다. 북한에는 지금의 미국과의 협상이 마지막 기회가 될 것이고, 그 과정에서 남한이 경제적으로 노력할 수 있다고 얘기해야 한다. 미국과 중국에 한국이 전략적 가치를 가진 국가라는 것 또한 강조해야 한다. 이런 차원에서 우리가 할 수 있는 여지가 분명히 있다고 생각된다.

그런 의미에서 지금 당장 9~11월에 어떤 일을 할 수 있을까. 첫째, 종전선언에 대한 미국의 우려를 해소하는 것이다. 북한이 미국에게 보낸 친서에 이런 부분을 포함하고 있을 것이다. 한국이 북한에 특사를 보낸 이후의 결과를 구태여 미국에 직접 가서 설명할 필요는 없었다고 본다. 왜냐하면 핵심적인 내용은 친서를 통해서 전달되었을 것으로 보기 때문이다. 종전선언은 크게 보면 군사적인 문제로 간주할 수 있기 때문에, 종전선언과 관련된 장애물은

세 가지가 존재한다고 생각된다. 한미동맹 문제, 주한미군 문제, 유엔사 해체 문제가 바로 그것이다. 한미동맹은 북한도 중국과 러시아와 비슷한 관계를 맺고 있기 때문에 큰 문제가 되지 않을 것으로 본다. 주한미군 문제는 북한이 일정 정도 친서를 통해서나 혹은 간접적인 방식으로 의사를 전달을 했을 것으로 생각한다. 그 부분은 한국도 중국과 일본에 어느 정도 설명을 했을 것으로 판단된다. 그러나 유엔사 해체 문제는 복잡한 것 같다. 사실 주한미군 문제보다 더 복잡한 것이 유엔사 해체이다. 유엔사를 해체하는 문제에 대해서 북한이 어떤 생각을 하고 있는지가 불분명하다. 더군다나 유엔사 해체 문제는 군사정보보호협정(GSOMIA)과도 연결이 되는 문제이기 때문에 복잡한 측면이 있다. 따라서 이 부분에 대해서 우리가 어떻게 설득해야 할지 대안이 필요하다.

둘째, 우리가 해야 할 일은 관료, 전문가, 공공외교에 이르기까지 전반적인 외교정책에 대한 거버넌스를 재정비하는 것이다. 한국의 대미, 대중 외교가 어떻게 보면 발 빠른 외교와 잘 짜인 외교로 수행되는 것처럼 보이지만, 여러 차원에서 빠져거리는 부분들이 존재한다. 관료, 전문가, 공공외교 차원의 외교가 잘 짜여 있는지 생각해 보아야 한다. 그런 의미에서 현재 정부가 대미, 대중 외교에 있어 단순히 공식 채널만을 이용하는 것이 아니라 비공식적인 공공외교에 해당하는 분야까지 ‘적절한 이용과 관리’를 할 필요가 있다.

셋째, 타당한 방식으로 진행되는 비핵화 과정에서 미국과 중국뿐만 아니라 한국도 국내 정책을 추진하는 체계가 미비하다는 점을 지적하고 싶다. 국내 관료시스템이 잘 작동하도록 더 적극적으로 노력해야 한다. 현재 정부는 대북, 대미, 대중 외교에서 정부 차원뿐만 아니라 관료, 국회, 전문가 차원의 노력도 모두 필요하다고 판단하고 있는 것처럼 보이지만, 국내 정치, 사회 차원에서의 노력을 사전적으로 충분히 하지 않았다고 생각된다. 폭넓은 의미에서 외교, 안보, 통일, 대북 정책의 거버넌스를 정비할 필요가 있다. 특히 중요한 분야는 지방정부와 시민사회다. 최근 남북경제협력에 있어 지방자치단체들의 역할을 강조하겠다는 이야기가 나오고 있다. 대북정책, 나아가 대일, 대중 관계에서 지자체의 역할을 강조해야 한다. 시민사회도 국내의 시민단체뿐만 아니라 국제적으로 미국과 북한에서 중개 역할을 하는 시민단체 또는 구호단체들과도 협력해야 한다. 또한 국제기구의 역할도 강조해야 한다. 사실 더 어려운 문제는 국내 여론을 설득하는 작업이다. 이 정부가 초기에 적극적으로, 또한 선제적으로 미국과 북한을 설득할 수 있었던 이유는 국내에서의 지지도가 있었기 때문이다. 대북, 통일 정책에 있어서 국내적인 기반이 중요하다. 국내적인 기반이라고 하면 정치적 기반과 사회경제적인 기반을 들 수 있다. 정치적 기반이라는 것은 정치사회에서 정당적인 부분이고, 사회경제적인 기반은 국민들의 지지도이다. 현재 이 사회경제적인 기반인, 정책 지지도가 많이 무너져

있다고 판단된다. 따라서 사회경제정책을 잘해서 국민들의 지지를 끌어올려야 한다.

끝으로 하나만 더 추가하면 북한, 미국, 중국, 더 나아가서 국제사회에 한국이 북한의 비핵화와 한반도 평화문제에 있어 어떤 메시지를 던질 것인가가 중요하다. 우리 한국 국민을 대상으로는 북한문제를 강경책이나 원칙만을 앞세워서는 해결이 어렵고, 유연하고 평화적으로 접근하는 것이 효과적이라고 상당 정도 설득한 것으로 판단된다. 국내 차원에서의 대북정책에 대한 담론을 국제적인 차원으로까지 발전시켜야 한다. 현재 한반도 신경제구상과 같은 이야기를 제시하고 있지만 국제사회, 특히 미국과 중국이 수용할 만한 정책이 제시되어 있지 않다. 정부는 미국과 중국을 설득할 수 있는 체계화된 한반도 평화 구상을 제시할 필요가 있다.

이석: 향후 여러 가지 일들이 예상되고 있다. 9월 한 달만 보아도 남북정상회담이 예정되어 있으며, 북한의 장관급 인사가 유엔총회 일반 토의에 기조연설을 한다고 보도되었다. 북미정상 회담, 한중정상회담 등이 언급되고 있는 상황에서 향후 우리 정부가 나아가야 할 방향에 대해 조남훈 박사님께 의견 부탁드립니다.

조남훈: 비핵화 문제에는 근본적으로 두 가지 인식 차이가 존재한다. 첫째, 비핵화 협상이 필요한지에 대한 인식의 차이이다. 미국은 협상을 통해서 비핵화를 달성할 수도 있으나 제재 강화를 통해서 북한을 손들게 만들 수도 있다고 인식하고 있다. 반면에 북한은 전략상 압박 상황보다도 비핵화 협상을 선호한다. 둘째, 비핵화 협상이 성공할 수도 있다는 인식에 반하여 경험적 측면에서 판단할 때 비핵화 협상은 결코 성공할 수 없다는 인식이다. 그런데 이러한 인식 차이는 쉽게 변할 수 없다. 그렇다면 인식의 차이를 줄일 수 있는 유일한 방법은 김정은 위원장이 핵탄두 반출 등 국제사회가 인정할 수 있는 실제적인 비핵화 조치를 취하는 길밖에 없다.

이번 기회가 굉장히 중요하다. 그동안 북한에 대해 유화 및 압박 정책을 모두 추진하였으나 여차피 실패하고 말았다는 인식이 형성되도록 해서는 안 되기 때문이다. 김정은 위원장도 이를 인지하고 있다고 생각하기에, 설득과 협상을 통해 실질적인 비핵화에 상호 노력하며 인식 차이에서 야기되는 장애물을 차례로 제거하는 과정이 필요하다.

이석: 이어서 김홍규 교수님께 의견을 부탁드립니다.

김홍규: 문재인 대통령이 8.15선언을 통해 우리의 선언적 지향점과 실천적 지향점에 대해 언급한 것 같다. 구체적으로 말씀드리자면 ‘우리의 운명을 스스로 책임지며’ 한반도의 평화와

변영을 향해 가고 있다는 점은 선언적 지향점을, 비핵화 과정과 남북관계를 조화롭게 가져가겠다는 것은 실천적 지향점을 표명한 것 같다. 이에 대해 위의 두 지향점이 모순이 아니냐는 목소리도 있다. 국내적 상황과 국외적 상황이 첫째, 협상의 국면이 탑다운 방식(top-down approach)으로 진행되고 둘째, 양쪽 실무자들로부터 충분한 지지를 받지 못한다는 점과 셋째, 트럼프 대통령이 시간적 제약을 갖고 있는 것을 감안할 때 우리 정부는 더욱 적극적인 노력을 기해야 한다. 다시 말해 우리 정부가 단순히 중개자 혹은 매개자의 역할이 아니라 설계자·추진자·실무자의 역할을 모두 수행할 의지를 가지고 더욱 적극적인 자세로 임하지 않으면 선언적 지향점과 실천적 지향점을 조합하고 그 공백을 메우기가 쉽지 않을 것이라는 이야기이다. 그러나 주의해야 할 점이 있다. 우리 정부는 국민을 향해 ‘운전자 역할’을 너무 강조할 필요는 없다고 생각한다. 우리는 우리가 원하는 실질적인 이익을 얻어내고, 트럼프 대통령과 김정은 위원장에게 공을 넘기는 문제인 대통령의 화법을 견지하는 것이 중요하다.

앞서 조남훈 박사님께서 말씀하신 것처럼 중국과의 전략적 소통을 강화하여 공모하는 단계에 도달하지 않으면 북핵문제를 해결하기 어렵다고 판단한다. 특히 미중간의 전략적 경쟁이 강화되는 상황에서 이른바 착시현상을 갖거나 혹은 너무 쉽게 감성적으로 빠져드는 것은 금물이다. 우리는 제로섬 또는 이분법적인 사고의 유혹을 철저하게 억제하고, 중국의 변화에 대한 냉철한 이해를 바탕으로 서로의 이해가 합치되는 부분을 찾아가야 할 것이다. 중국과 공모할 수 있는 부분에 대해 함께 공모하지 않는다면 이 문제는 해결하기 어렵다는 인식을 가져야 한다.

북핵문제가 현 상황까지만아 진전이 있었던 것은 우리 정부가 새로운 공간을 창출하고 방향성을 제시했기 때문에 가능했다고 생각한다. 그러나 앞으로의 과정은 매우 다양한 변수와 복잡한 상황이 나타날 것으로 예상된다. 한 개인의 통찰력과 능력으로 해결될 수 있는 문제가 아니기 때문에, 집단 지성을 최대화시키고 동시에 최고의 외교안보 역량을 총동원해야 할 것이다. 이를 통해 현재 점 위주의 외교적 접촉을 뛰어넘어 선과 면의 접촉을 확대해 나가는 전방위적인 전략적 소통의 강화를 모색해야 한다. 또한 Plan A뿐만이 아니라 Plan B, Plan C를 준비해야 하고 동시에 단기 전략뿐만 아니라 중장기 전략과 포석을 함께 고려해야 할 것이다. 이러한 요소들이 유기적으로 작동되어야 우리가 직면한 복합방정식을 해결할 수 있다는 생각이다.

마지막으로 앞서 박순성 교수님께서 말씀하신 것처럼 비핵화 추진을 위한 국내적인 사회경제적 기반이 무너지고 있고, 대외적인 변수는 점점 더 복잡해지고 있는 상황에서 정부는 국민의 안위를 위하여 해야 할 바는 분명히 하고 가는 자세가 필요하다. 최악의 경우에 우리가

군사적으로 스스로를 지켜낼 수 있는 국방개혁은 어떤 상황이라도 추진하는 것이 중요하겠다. 남북관계 개선을 통하여 우리가 직면한 많은 어려움을 해결하겠다는 입장에서는 북한이 자극받는 것을 우려할 것이다. 그러나 우리가 해야 할 바를 오히려 못하게 되면 나중에 새로운 상황에 직면했을 때 취약해질 수밖에 없을 것이고 이것은 아마 문재인 정부에 커다란 역풍으로 작용할 가능성이 크다. 조금 천천히 가더라도 해야 할 바로서 국방개혁, 특히 북한의 핵위협과 그 사용의 측면에서 우리가 어떻게 대처할 수 있는지에 대한 군사적 역량을 확보하는 노력은 반드시 해야 한다.

박순성: 비핵화는 북한에는 사활이 걸린 문제이고, 우리에게도 국가 안보가 걸려 있는 매우 중요한 문제이다. 그런데 이 비핵화는 단순히 남북간의 문제뿐만 아니라, 거시적으로는 한반도의 정세변화에 영향을 줄 수 있으며, 동북아 지역의 세력전이와도 관련되어 있다. 즉, 비핵화 문제를 거시적인 측면에서 바라볼 필요가 있다. 그런 의미에서 본다면 한반도 평화문제를 북한의 비핵화와 직결되어 있는 것처럼 여기는 것은 조심해야 할 필요가 있다. 한반도 평화문제에서 비핵화가 핵심적인 사항이기는 하나, 한반도 평화문제를 북한의 비핵화 문제로 절대적으로 환원시키는 입장은 지양해야 한다. 또한 비핵화가 장기적으로 시간이 걸리는 문제라는 인식이 필요하다.

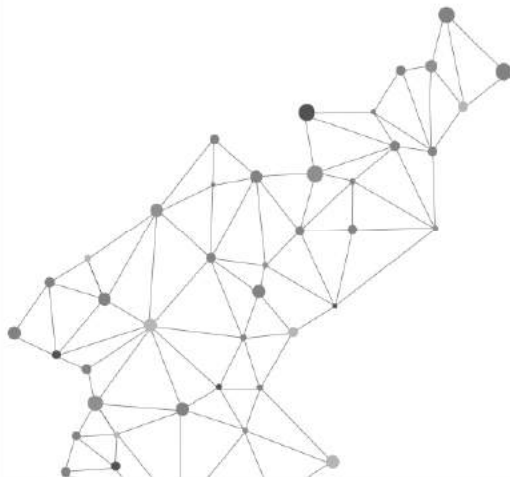
현재 우리 정부는 북핵문제를 해결하기 위한 정책적 전환점을 맞이하고 있다. 즉, 과거에 추진해 왔던 정책 경로를 벗어나 새로운 경로를 만들어야 하는 시점에 놓여 있다. 이런 관점에서 보면 우리 정부는 작년 말부터 지금까지 새로운 경로를 만들고 있다고 생각한다. 새로운 분기점을 만들어내는 데 있어 최고 지도자들의 노력도 중요하지만, 관료, 전문가, 언론, 나아가 시민사회의 노력도 필요하다. 지금 우리에게 주어진 기회가 마지막 기회일 수 있기 때문에 더욱더 적극적인 노력을 해야 한다.

이석: 북한의 정권수립 70주년 기념일을 전후로 또 다른 변곡점을 맞은 한반도 정세에 대해 흥미로운 의견을 나눌 수 있는 시간이었다. 다시 한번 토론에 참여해 주신 세 분께 감사드리며, 이것으로 금번 협의회를 마치고 하겠다.

동향과 분석

한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년
(1995~2016) 평가와 함의



한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향

이성우 | 한국해양수산개발원 본부장 | waterfront@kmi.re.kr

I. 서론

판문점선언으로 한반도의 봄이 갑자기 찾아왔다. 세계에서 가장 위험한 곳으로 손꼽히는 한반도가 북한의 전향적인 비핵화 선언, 남북정상회담, 북미정상회담 등으로 새로운 전기를 맞이하고 있는 중이다. 이제부터 60년간의 고립, 그리고 1990년 이후의 경제위기로 인해 취약해진 북한경제에 새로운 변화가 나타날 것으로 예상되고 있다. 북한은 지난 30여 년간 내부적인 경제문제와 더불어 체제유지를 위한 핵개발과 군사력 증진에 국가 재정이 집중되었던 관계로, 국가경제의 기반이 되는 사회간접자본에 대한 투자가 거의 이루어지지 않은 상태이다. 북한경제의 재건은 지금까지 외면되었던 북한의 사회간접자본에 대한 개발에서 시작되어야 할 것으로 보인다.

한편, 우리나라와 북한 간의 경제협력이 재개될 경우 우선적으로 개발되어야 하는 사회간접자본은 항만물류시설일 것이다. 왜 항만물류시설이 우선적으로 개발되어야 할지에 대해서는 두 가지 측면에서 언급될 수 있을 것이다. 첫째는 주철종도(主鐵從道)가 핵심인 북한의 육상물류시설이 지나치게 파폐해져 주요 구간 몇 개를 제외하고는 다시 복원해야 하는 상황이라는 점이다. 즉 육상물류시설의 복원에는 엄청난 재원과 시간이 소요된다는 것이다. 물론 이러한 시설들은 단계적으로 복원해 나가야 하겠지만 여기에는 충분한 시간이 필요하다. 이런 관점에서 단기적으로 북한의 국토를 거점개발을 통해 성장지원하기 위해서는 항만개발이 선행될 필요가 있다. 둘째는 유사한 정치체제에서 성공한 중국의 사례를 벤치마킹할 필요가 있다는 것이다. 과거 중국은 낙후한 자국의 경제를 진흥하기 위해 항만도시 개발을 중심으로 ‘점(點), 선(線), 면(面)’ 개발 전략¹⁾을 추진했다. 정치 및 사회 체제가 유사하고, 지리적으로

인접한 중국의 성공 사례가 북한의 경제재건 모델로 가장 적합하다고 할 수 있다. 이런 관점에서 북한은 ‘점’에 해당되는 항만과 항만도시를 우선 개발하고, 이를 지역거점으로 삼아 선에 해당되는 배후 물류네트워크를 확장하는 형태로 개발을 해야 할 것이다. 이 단계를 넘어서면 점과 선이 합쳐져 다시 면의 개념인 지역개발로 확장될 수 있기 때문이다. 결국 우리나라 입장에서는 항만 그리고 배후도시를 중심으로 거점형 개발을 추진하면서 육상물류인 프라를 남과 북 사이에 연계해 나가는 방식이 초기 북한 국토의 개발 방식으로 적합할 것이다.²⁾

본 연구는 이러한 인식 하에서 북한의 개방으로 대북경협이 재개된 후 우리나라 정부와 기업들이 개발 대상인 북한의 항만물류시설을 어떻게 개발할지에 대한 방향을 논의하고자 한다. 2장은 북한경제와 무역실태를 우선 조명할 것이다. 3장은 한반도와 유라시아 물류통합차원에서 북한의 항만물류 현황과 문제점을 검토할 것이다. 4장에서는 검토된 북한 항만의 현황을 기반으로 북한의 거시경제자원에서 우선적으로 개발되어야 할 대상과 방향을 제안하고자 한다. 5장은 북한 항만물류 개발과 운영 등에 대한 정책제언과 고려사항 등을 논의하고자 한다.

II. 북한경제와 무역 현황

1. 북한경제 현황

가. 행정구역

북한은 행정체제상 평양직할시, 남포, 나선특별시 포함 27개 도시와 황해남도, 황해북도 등을 포함한 9개의 도(道)로 구성되어 있다. 도시 인구가 50만이 넘는 대도시는 평양, 남포, 청진, 함흥시 4개이며, 평양을 제외하면 모두 항만도시이다. 현재 도시화율은 58~61%³⁾ 정도로 추정되며 이 수준은 남한의 1980년대 수준과 비슷하다고 할 수 있다.

1) Paul T-W Lee 외, “Promoting Korean International Trade in the East Sea Economic Rim in the context of the Belt and Road Initiative”, *Journal of Korea Trade*, 2018 (forthcoming), pp.9~11.

2) 이성우, 「북한 항만개발방향과 추진 가능사업」, 『북한경제리뷰』, KDI, 2018. 3. p.3.

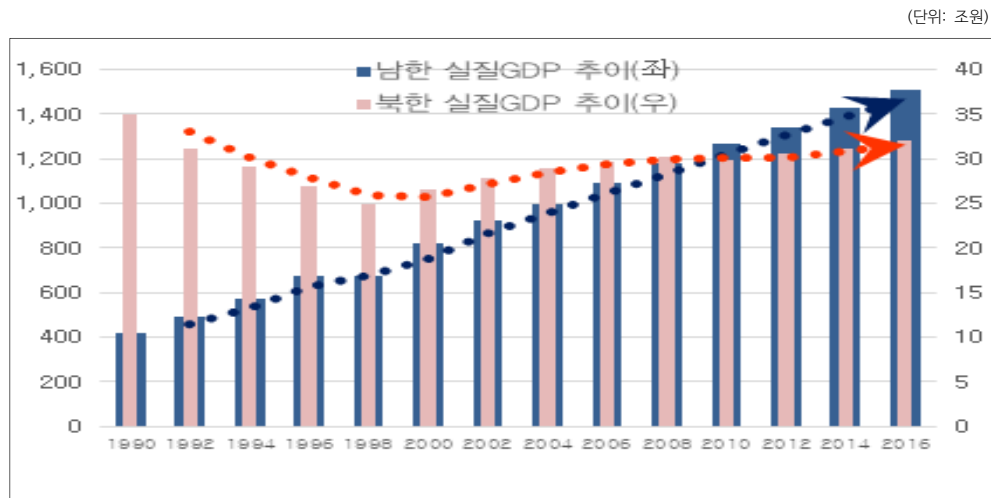
3) 통계청(2008), KOSIS(2016) 참조.

나. 경제상황

경제 측면에서 북한을 살펴보면, [그림 1]에서 제시하는 것처럼 남북한의 실질 GDP는 2016년 기준 남한 1,637조원, 북한 36조원으로 추정되며 남한 대비 북한의 경제규모는 2.1%에 불과한 것으로 파악되고 있다.

북한의 경제성장률은 1990년대 마이너스 성장률을 유지하다가 2000년에 반등한 이래 증감을 반복하면서 2016년에는 3.7%의 성장률을 기록했다. 우리나라 역시 1997년 아시아 경제위기 이후 잠시 경제성장세가 급락했으나 반등에 성공하였으며 2000년대 이후는 선진국형 저성장세가 유지되면서 2~3%대의 성장세를 유지하고 있다. 현재 성장률 기준으로 보면 특별한 의미는 없으나 남북한은 거의 비슷한 상황이라 할 수 있다. 2016년 남북한 1인당 국민소득(GNI)은 남한 3,198만원 북한 146만원⁴⁾으로 북한의 GNI는 남한 대비 4.6% 수준에 불과하다. 1990년 20% 수준에서 2016년 4.6% 수준으로 격차가 더욱 벌어지게 된 것은 북한의 핵개발 정책과 이로 인한 남북관계의 경직, UN의 대북제재 등으로 해당 경제가 고립된 결과라 할 수 있을 것이다. 한편, 북한의 시장 물가와 시장 환율은 이러한 북한경제의 위축에도 불구하고 안정세를 유지하고 있는데, 이는 작은 경제규모와 중국 의존형 경제구도에 기인한 것으로 평가되고 있다.

[그림 1] 남북한 실질 GDP 비교



자료: 한국은행, '국민계정' (<http://ecos.bok.or.kr>, 검색일: 2018. 1. 5).

4) 한국은행, 전계서

다. 산업구조

북한의 산업구조는 <표 1>에서 설명하듯이 2016년 기준 서비스 산업 31.1%, 농림어업 21.7% 그리고 제조업 20.6% 순으로 구성되어 있다. 1990년에 북한의 제조업 비중은 31.8%였으나 2016년은 20.6%로 급락했다. 1990년 중반부터 찾아온 경제위기, 대북제재 그리고 이러한 악재가 서로 작용하면서 경제성장의 기본이 되는 전력, 철도, 항만, 도로 등의 사회기반시설이 붕괴했기 때문이다. 결론적으로 원자재 공급과 수출의 길이 막힌 상황에서 북한의 산업구조는 농림어업의 비중이 높아지는 퇴행적 경제상황으로 악화된 것으로 보인다. 이러한 퇴행적 경제구조는 다음에 논의될 북한의 교역 현황에서 확인할 수 있을 것이다.

<표 1> 북한의 산업구조 변화 추이

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
1차 산업-농림어업	27.4	27.6	30.4	25.0	20.8	21.6	21.7
2차 산업	54.5	42.0	37.1	42.8	48.2	46.1	47.2
- 광업	9.0	8.0	7.7	9.9	14.4	12.2	12.6
- 제조업	31.8	22.5	17.7	19.0	21.9	20.4	20.6
- 전기가스수도업	5.1	4.8	4.8	4.3	3.9	4.5	5.2
- 건설업	8.6	6.7	6.9	9.6	8.0	9.0	8.8
3차 산업	18.0	30.3	32.4	32.2	31.0	32.2	31.1
- 정부서비스업	11.0	20.7	22.3	22.6	22.4	23.3	22.4
- 기타서비스업	7.0	9.6	9.8	9.6	8.6	8.9	8.7

자료: 한국은행, '국민계정'(http://ecos.bok.or.kr, 검색일: 2018. 1. 5).

2. 북한 무역 현황

가. 교역 총괄

북한의 무역 추이를 살펴보면 2010년에는 총 무역액이 41.7억 달러였으나 2016년에는 65.5억 달러로 57%나 급증하였다. 세계의 대북제재에도 불구하고 증가세를 유지하고 있으며, 전년 대비 전체 4.7%, 수출은 4.6%, 수입은 4.8%를 유지하면서 무역성장세를 유지하고

있다.⁵⁾ 이는 UN의 대북제재에도 불구하고 우방인 중국과 러시아의 지원을 받았기 때문으로 보인다. 최근 강력한 대북제재로 북한의 무역성장세가 주춤하고 있지만, 얼마 전까지만 해도 대북제재는 중국, 러시아 등 북한의 우방들과의 무역의존도만 심화시켰을 뿐 무역성장세에는 큰 영향을 주지 못했던 것이다.

나. 대외무역 의존도

이는 <표 2>에서 나타나는 북한의 중국 무역의존도를 보면 확인할 수 있다. 현재 북한의 최대 교역국은 중국으로 2016년 기준 전체의 92.5%를 차지하고 있으며, 2014년 90.2%, 2015년 91.3%로 지속적인 성장세를 보이고 있다. 결국 대북제재는 북한과 중국의 무역 결속력만 강화한 셈이 된 것이다. 특히 석탄, 철광석 등 대량의 자원화물을 제외하고는 대부분 북중간 육상물류를 통해 교역이 진행되고 있어 북한의 항만인프라가 저개발 낙후상태를 면치 못하고 있기도 하다.

<표 2> 북한의 10대 무역국(2016년 기준)

(단위: 천달러, %)

순위	국가명	북한 수출		북한 수입		수출입 합계		비중	전년 순위
		금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률		
1	중국	2,634,402	6.1	3,422,035	6.1	6,056,437	6.1	92.5	1(-)
2	러시아	8,853	46.5	68,047	-13.1	76,900	-8.9	1.2	2(-)
3	인도	14,678	-35.3	44,316	-17.7	58,994	-22.9	0.9	3(-)
4	태국	2,945	-57.8	46,795	8.7	49,740	-0.6	0.8	4(-)
5	필리핀	16,150	170.5	28,821	80.2	44,971	104.7	0.7	8(↓3)
6	파키스탄	25,691	23.5	0	-	25,691	23.5	0.4	9(↓3)
7	룩셈부르크	0	-	14,937	-	14,937	-	0.2	-
8	싱가포르	127	-90.5	12,865	-54.8	12,992	-56.4	0.2	7(↓1)
9	대만	12,190	-59.2	507	422.7	12,697	-57.7	0.2	6(↓3)
10	스리랑카	8,958	52.8	3,528	160.6	12,486	73.0	0.2	15(↑5)

자료: KOTRA, 2016년 북한 대외무역 동향, 2017.

5) 한국은행, '국민계정' (<http://ecos.bok.or.kr>, 검색일: 2018. 1. 5).

III. 북한 항만물류 현황

1. 항만 현황

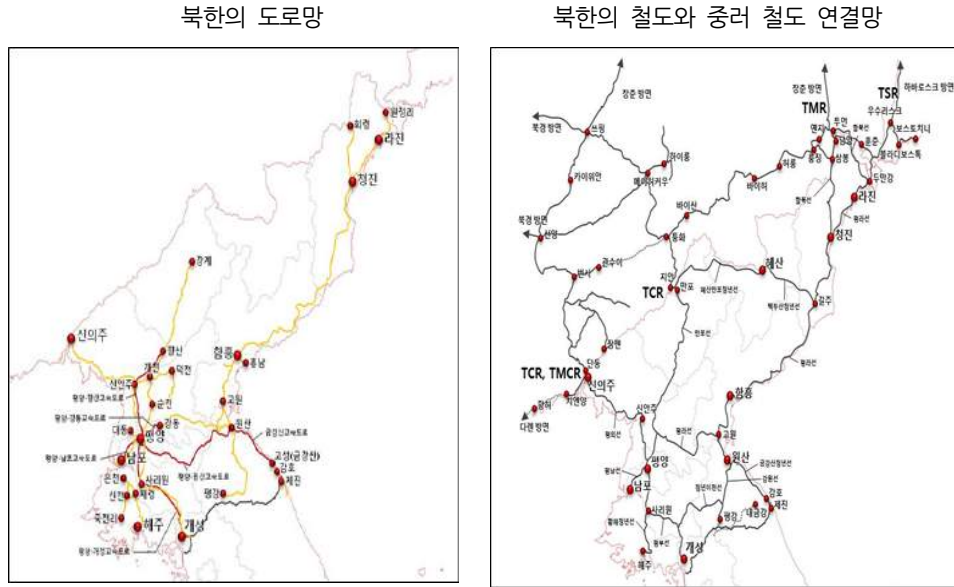
가. 물류 총괄

북한의 물류체계는 철도, 도로, 해운, 3화 수송⁶⁾의 4가지 축으로 구성되어 있는데, 철도를 주간선으로 도로를 보조간선으로 이용하는 ‘주철종도’ 체계가 그 기반이다. 이러한 물류체계는 산악지형이 많은 자연적 조건에서 전국의 이동 통제를 용이하게 하도록 구축된 물류체계이다. [그림 2]에서 나타난 것처럼 북한에는 주철종도 형태로 물류체계가 구축되어 있으나, 도시화율이 미흡해 연결할 도시 숫자가 적으며 산악이 많은 내륙은 거의 물류체계가 없는, 아주 조방한 형태의 국토 물류체계가 형성되어 있다. 기본적으로 평양을 중심으로 하는 수도권과 서해안과 동해안의 항만도시를 중심으로 하는 느슨한 형태의 물류구조가 형성되어 있으며, 이마저도 철도와 도로망의 노후화로 이용률이 낮은 상황이다. 최근에는 철도의 노후화로 보조적 수단인 도로가 단거리 운송에 주로 사용되는 현상도 나타나고 있다.

북한의 간선도로망은 서해안, 동서연결, 동해안, 북부내륙, 동서국경의 5개 축으로 구성되어 있고 도로 운송은 기본 30km 이내로 제한하였으나 최근에는 150km 거리까지로 확대하였다. 도로는 고속도로, 1~6급 도로로 구분되며 평양과 원산을 잇는 ‘H’자 형태를 골격으로 한 총 47개의 노선망이 있다. 고속도로는 8개로 남한의 22% 수준이며 평양~순안, 평양~남포, 평양~개성, 사리원~신천, 평양~항산, 평양~원산, 원산~금강산 등의 노선이 있고, 최근 원산에서 함흥까지 연결하는 고속도로를 건설하고 있다.

6) 3화란索道(索道), 컨베이어벨트, 관으로 수송하는 경우를 지칭.

[그림 2] 북한의 주요 육상물류네트워크와 거점

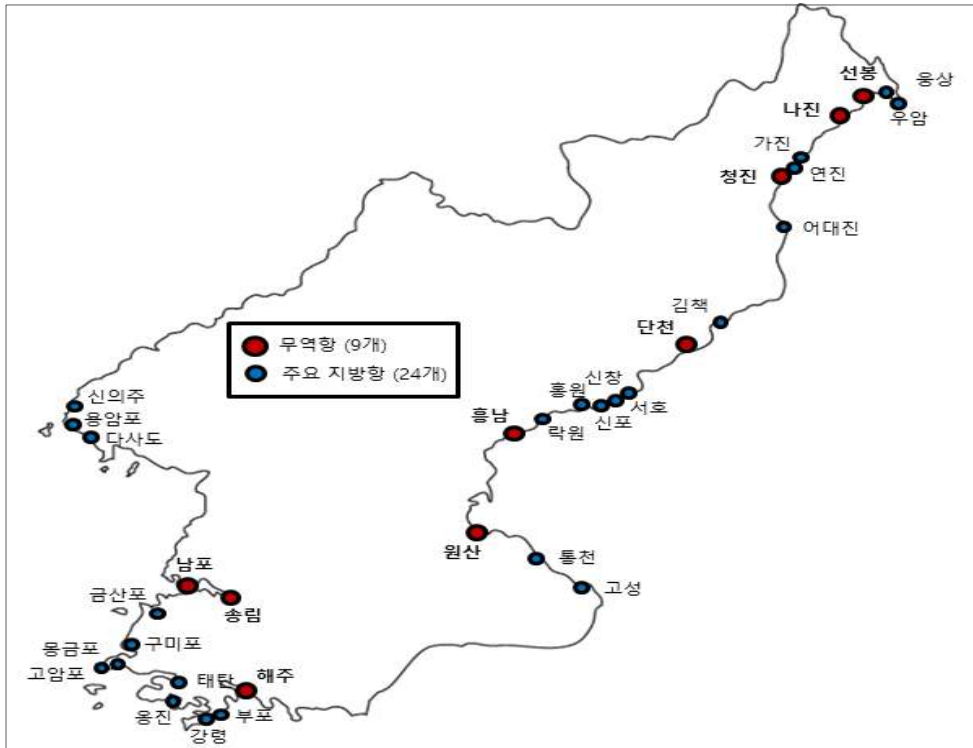


자료: 국토연구원, 내부자료, 2016.

나. 항만시설

북한은 서해안에 137개(평북 55, 평남 27, 황북 1, 황남 54), 동해안에 152개(함북 65, 함남 53, 강원 34)의 항만을 갖고 있다. [그림 3]에서 보듯이 이중 국제 무역을 담당하는 항만은 대외해상운수항(무역항 기능) 9개(홍남, 청진, 나진, 원산, 선봉, 남포, 해주, 송림)이고 연안화물을 주로 처리하는 항만은 지방항 24개이다. 나머지 작은 항만들은 항만시설이라기보다는 어항, 포구의 형태를 갖추고 있어 어선들이 주로 이용하고 있다. 북한은 전후복구기인 1950~60년대에 전쟁으로 파괴된 나진, 청진, 홍남항을 복구하였고 이후 해주, 송림, 단천항 등 신규항만을 건설하였다. 1차 항만현대화시대인 1970~80년대에는 남포, 청진, 해주항 등에 대한 본격적인 현대화를 추진하였으나 1990~2010년까지는 나진항을 제외하고는 신규 투자를 거의 못하고 노후화의 길을 걷게 되었다. 2010년 이후에 나진항에 대한 러시아의 투자를 받았고, 남포항 일부분을 개보수 하였으며, 자원수출항만인 단천항을 2012년 현대화하여 대외해상운수항 기능을 부여한 정도가 전부이다. 이렇듯 북한의 대부분 항만들은 1980년대 이후 현재까지 신규 투자 없이 기존 시설에 의존하다 보니 정상적인 기능을 수행하는 항만이 거의 없을 만큼 열악한 상황에 처해 있다.

[그림 3] 북한 주요 항만의 위치도



자료: 교육도서출판사, 『조선지리지전서-운수지리』, 평양종합인쇄소, 1988. 4. 11.

다음은 북한 항만들의 시설 현황이다. 주요 문헌에 따라 북한 항만들의 시설 현황들이 다르게 나타나고 있으나 북한에서 발간한 『조선지리지전서』(1988)의 기준과 한국해양수산개발원(2018)이 『조선지리지전서』 외 기타 해외문헌, 현지 방문자 인터뷰, 언론 발표자료 등을 종합하여 발표한 내용이 가장 정확한 북한 항만 시설 현황(표 4 참고)으로 보인다. 두 자료의 내용이 큰 차이가 나는 부분과 비슷한 부분이 있는데 1988년 이래 북한 항만시설 현황에는 큰 변화가 없었지만 남포, 해주, 단천, 청진, 나진항 등의 시설에 일부분 변화가 있어 보였다. 문헌상에 나타난 북한 항만들의 현대화와 외국자본 투자 등과 연결해서 보면 30년간 북한 항만 시설들의 변화 과정을 대강 추론할 수 있다. 언급된 항만들 중 일부를 제외하면 항만시설에 대한 투자가 없었고 일부는 시설 노후화 등으로 오히려 시설능력이 축소되는 상황도 많은 곳에서 발견되고 있다.

〈표 4〉 북한 항만시설 현황 비교(1988/2018년 출처)

항만	출처	하역 능력(만톤)	접안 능력(만톤)	부두 연장(m)	동시접안 규모(척수)
남포	조선지리전서('88)	700	1	1,691	8
	KMI('18)	1,050 (컨 능력 제외)	25.6	2,726	11
송림	조선지리전서('88)	-	2	445	-
	KMI('18)	198	4	300	3
해주	조선지리전서('88)	164	0.7	410	3
	KMI('18)	195	2	570	3
원산	조선지리전서('88)	600	-	2,833	-
	KMI('18)	90	1	900	2
홍남	조선지리전서('88)	285	1	1,657	9
	KMI('18)	350	-	1,737	8
단천	조선지리전서('88)	-	-	-	-
	KMI('18)	300	1.1	690	3
청진	조선지리전서('88)	500	1	1,720	11
	KMI('18)	1,090	1.5	2,870	9
나진	조선지리전서('88)	238	1	2,515	9
	KMI('18)	680	5	2,515	13
선봉	조선지리전서('88)	450	-	556	-
	KMI('18)	300	20	455	3

자료: 교육도서출판사, 『조선지리전서-운수지리』, 평양종합인쇄소, 1988. 4. 11; KMI, 『통일한반도시대의 북한항만물류체계 기본구상 연구』, 해양부, 2018. 1.

다. 항만이용

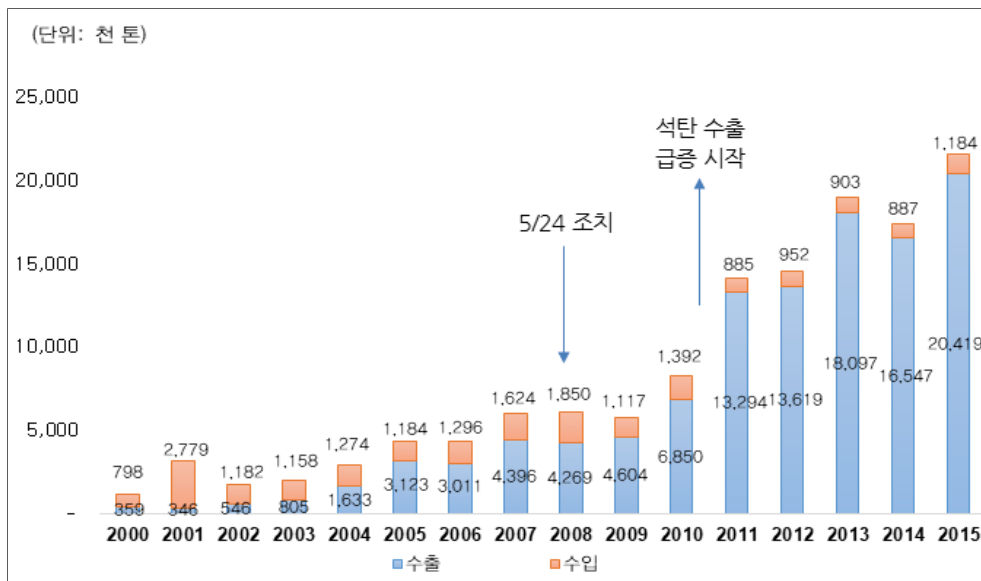
북한 항만들의 이용 현황을 살펴보면, 무역항 기능을 하고 있는 9개(남포, 송림, 해주, 선봉, 나진, 청진, 단천, 홍남, 원산) 항만들의 Marine Traffic 통계자료에 2015년 1월부터 2017년 1월까지 2년간 남포 40척, 원산 31척, 나진 23척의 선박이 입출항을 한 것으로 나타나 이들 항만이 북한 내에서 가장 많은 화물을 처리하는 항만임을 알 수 있다.

2. 해상교역 현황

북한의 2015년 해상교역량은 전체 교역량의 84%인 2,160만톤으로 추정되고 있다. 그러나 대부분 대량화물인 석탄이 그 비중을 차지하고 석탄을 제외한 해상교역량은 200만톤 내외에

불과하여, 북한의 주요 외화벌이 수단인 석탄이 해상교역의 중심화물이고 나머지 외화벌이 화물들은 북중 국경을 통해 육상으로 교역이 이루어지는 것으로 보인다. 즉, 대북제재로 인해 북한의 교역구조가 해상에서 육상으로 바뀌었고 품목 역시 다양한 화물에서 석탄으로 편중되는 결과가 나타났다고 추정할 수 있다. [그림 4]를 살펴보면 북한의 해상교역에서 5.24조치, UN의 대북제재 등 이후 교역화물이 급증했는데 이는 위에서 언급한 것처럼 외화벌이 수단으로 북한 석탄의 대중수출 물량이 크게 증가했기 때문으로 분석된다.

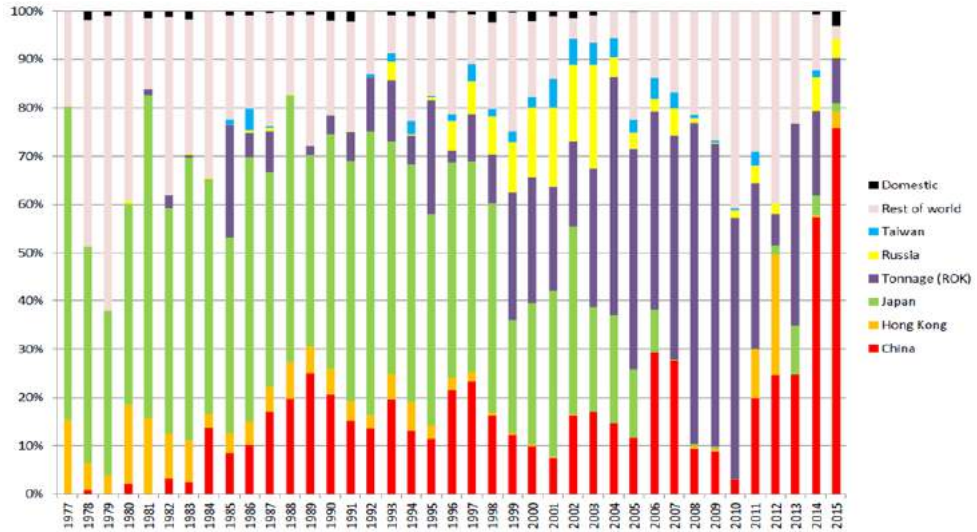
[그림 4] 북한 해상 수출입물동량 변화 추이(2000~15)



자료: UN Trade(www.atlas.media.mit.edu/en, 검색일: 2017. 6. 5) 저자 수정 및 재구성

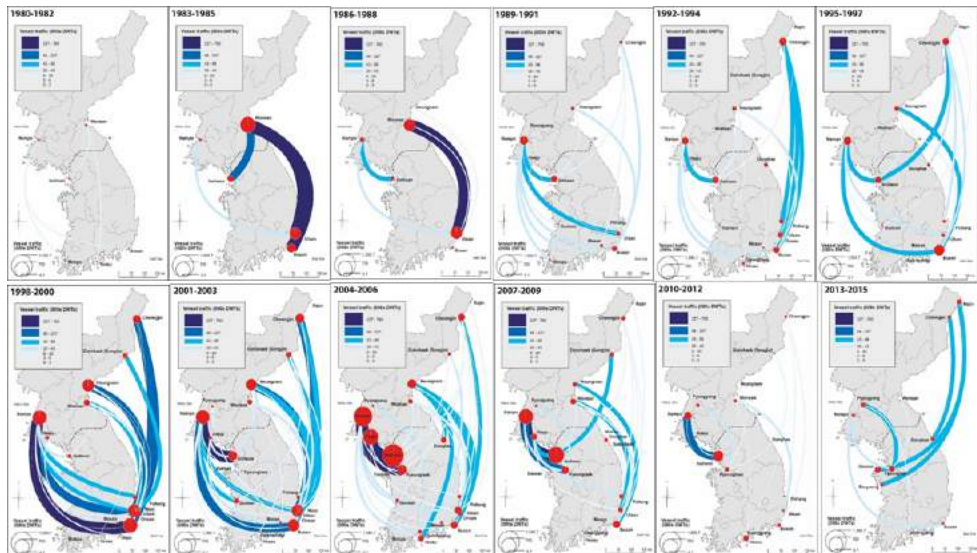
한편, [그림 5] 분석 자료에 나타난 지난 40년간 북한의 해상 무역의존도를 보면 1970년대는 홍콩과 일본이 주요 대상국이었으나 1990년대 말 이후 남북화해 분위기와 6자 회담 시작 등으로 한국, 중국, 일본, 러시아가 주요 해상 교역국으로 등장하였다. 그러나 2006년 북한의 핵실험과 이어진 여러 도발로 2010년 5.24조치 등 강력한 대북 제재가 지속되면서 북한의 해외 해상무역 의존도는 급격히 중국과 러시아로 기울어지게 되어 오늘날에 이르고 있다. 물론 최근 미국 주도의 더 강력한 대북제재는 그나마 있었던 중국과의 해상교역까지도 감소시키고 있는 중이다.

[그림 5] 북한 해상물동량 국가별 변화 추이(1977~2015)



자료: S.W. LEE, Cesar, DUCRUET, M.K. KIM, The Prospect and the progress of international economic dependence of N.K. by analyzing N.K.'s maritime logistics (shipping network), 2015. 12, p.83

[그림 6] 남북한 해상물동량 변화 추이(1980~2015)



자료: C.Drucruet and S.W.Lee, KMI 국제세미나 발표자료; 2017.10; Lloyd, "maritime data" 기반 각 년도 분석자료.

지난 30여 년간의 남북 간 해상무역 실태는 [그림 6]을 통해 설명할 수 있다. 상호 냉전기인 1980년대 초중반은 해상교역이 전무하다가 1980년 후반 재해물자 지원으로 첫 물꼬가 트였으며, 1990년대 중반 이후는 햇볕정책으로 인한 남북경협 확대로 해상무역이 급증했다. 그러나 2006년 핵실험, 우리나라의 정권 교체와 잇따른 북한의 도발 등으로 대북제재 국면이 강화되면서 대부분의 해상교역이 중단되었다. 이후에는 일부 인도적인 대북지원과 2013년 이후 나진-하산프로젝트에 대한 논의가 진행되면서 3차례의 석탄 시범운송만이 남북 간 해상교역의 흔적을 남겼다.

3. 소결

본 장에서는 북한의 항만시설 현황과 이용 현황을 살펴보았다. 북한의 항만시설은 1980년대까지는 투자가 진행되어 일부 항만들의 현대화 등이 진행되었으나 1990년대 경제위기로 인해 대상 인프라에 대한 투자가 거의 진행되지 못하고 낙후되었다. 2010년 이후 항만들에 대한 특정목적에 의해 시설투자가 일부 있었으나 전국의 항만능력 제고에는 큰 영향을 주지 못했다. 한편, 북한 항만의 물동량 증진에 기여를 했던 러시아, 동유럽은 1990년대 동구권 사회주의의 붕괴로 그 비중이 감소해 2000년 이후에는 중국과 남한에 의존하는 해상무역 구조로 바뀌게 되었다. 그 후 항만물류시설 낙후와 함께 경제 붕괴 및 대북제재로 인해 대외수출입이 급격히 축소되어 항만이용률이 큰 폭으로 감소하게 되었다. 특히 중국에 대한 무역의존도가 높아지면서 석탄 등 해상수송이 유리한 일부 화물을 제외하고는 북중 국경무역을 위한 육상수송에 의존하게 되었다. 이러한 구조는 다시 항만물류시설에 대한 투자 감소로 이어져 현재 북한 항만물류시설의 문제를 양산하였다.

IV. 북한 항만개발 방향

1. 북한 항만개발 방향

가. 전체 방향

북한의 해상무역은 남북갈등과 대북제재 등의 정치적 요인 및 경제위축으로 인한 산업구조 변화 등의 요인과 함께 축소되어 왔으며 이와 연계되어 있는 항만물류시설 역시 해상교역 기능 축소로 개발, 유지, 관리에서 많은 문제가 있었던 것으로 보인다. 유일하게 러시아 자본이 투자된 나진항 3부두와 외화벌이에 필요했던 단천항을 제외하고는 1960~70년대에 개발된 시설을 그대로 유지하고 있는 상황으로, 북한이 개방될 경우 북한경제의 빠른 성장과 지역의 균형발전을 위해서는 항만물류시설에 대한 투자가 우선되어야 할 것이다.

현재의 분위기가 이어져 북한 개방, 남북관계 개선, 대북제재 철회 등의 상황이 전개될 경우 북한의 항만물류시설은 항만배후지의 특성과 한반도의 유라시아 대륙 연결을 위한 물류거점의 특성을 살리는 방향으로의 개발이 필요하다. 예를 들면 북한의 수도권을 지원하는 남포항과 해주항은 우리나라 인천항과 같은 수도권 지원과 대남, 대중 교역거점으로 개발되어야 할 것이고, 나진항과 청진항은 한반도와 유라시아 대륙을 연결하는 국제무역거점항만의 역할을 해야 할 것으로 보인다. 특히 나진항은 중국(훈춘)과 러시아를 철도로 동시에 연결이 가능하므로 우리나라 부산항과 연계되어 유라시아 대륙의 주요 물류거점으로 발전할 가능성이 높다. 물론 청진항의 경우도 중국(용정)과 러시아를 연결한다는 관점에서 동일한 지경학적 장점을 가지고 있어 두 항만의 활용도가 향후 높다고 할 수 있다. 이외에 단천항은 배후 지하자원의 수출항, 원산항은 국제관광물류거점 등으로 개발하는 것이 바람직해 보인다.⁷⁾

7) 이성우(2018).

[그림 7] 북한 항만물류시설 개발 방향 제안



자료: 이성우(2018)

나. 개별 항만

북한 항만들은 크게 서해안권과 동해안권으로 구분해서 개발이 필요하다. 서해안권 항만들은 주로 대남 및 대중 교역 중심항만으로 개발해야 할 것이고 동해안권 항만들은 글로벌 교역, 대남 및 대러 교역의 중심지이자 중국의 ‘차항출해(借港出海)’ 정책과 연계한 중국 동북 2성 화물의 태평양 진출로 역할을 염두에 두고 개발해야 할 것이다.

서해안권 항만 중 남포항은 이미 언급한 것처럼 우리나라 수도권 인천항과 유사한 역할을 해야 할 것이다. 그러나 현재 남포항의 물리적 상황으로는 대동강 하구에서 벗어나 서해안 연안에 새로운 항만을 건설해야 하므로 현재 시설의 리모델링을 통한 단기적 사용과 함께 중장기적으로는 신항만 건설이 필요한 상황이다. 두 번째는 해주항으로, 해주지역 배후에 남북정상회담에서 제안된 해주경제특구가 만들어질 경우 이를 해당 특구와 기존 개성산업단지까지 지원할 수 있는 항만으로 개발할 필요가 있다. 특히 해주항이 성장할 경우 일정 부분의 평양권 화물을 처리할 수 있고, 현재 남한에서 문제가 발생한 모래 화물에 대한 주요 수출항의 역할도 수행할 수 있을 것이다. 북한은 강 준설 등의 문제로 엄청난 모래자원이 축적되어 있는 반면, 남한은 건설수요 증가 대비 모래자원 고갈로 힘든 상황에 놓여 있어 이를 해결하기

위한 역할이 가능할 것이다.

동해안권 항만들은 북한경제의 미래를 위해 서해안권보다 더 큰 역할이 가능할 것으로 보인다. 우선 러시아 자본이 투자된 나진항은 배후철도가 표준궤와 광궤가 결합된 복합궤로 동북아에서 유일하게 중국궤 철도와 유라시아궤 철도가 바로 연계될 수 있는 항만이다. 또한 중국 훈춘으로부터 54km밖에 안 떨어져 중국의 내륙지역인 길림성과 흑룡강성의 주요 게이트 웨이 역할을 수행할 국제항만으로 성장이 가능하다. 물론 보다 큰 방향을 위해서는 나선경제특구내에 나진, 선봉, 웅상항의 기능을 분담하여 특화하는 개발 방식도 필요하다. 청진항 역시 배후의 대도시, 중국 길림성 용정과의 연결성 등을 고려한 국제항만으로 개발이 가능하고 함흥과 홍남항 역시 배후지역의 기능을 연계한 지역지원항만으로 건설이 가능할 것이다. 반면, 원산항은 지역의 특성 등을 고려하여 관광, 제조 등을 연계한 종합항만 형태로 개발할 필요가 있다.

2. 주요 사업제안과 추진 방향

가. 단기 사업

중장기적으로 북한의 항만들은 지역 특성을 고려한 특화개발이 되어야 하지만 남북한 관계 개선으로 단기 내에 북한 항만을 이용하기 위해 전략적으로 우선 추진되어야 할 사업이 있어야 할 것이다. 현재 항만의 지경학적, 지정학적 가치 그리고 물리적 여건 등을 고려해 볼 때 나진항 개발이 남북한 공동으로 추진할 수 있는 사업이 될 수 있을 것이다. 해당 사업은 우리나라뿐만 아니라 북한도 선호하고 중국과 러시아의 경제적 참여도 가능한 사업이다. 전체 사업내용은 현재 나진항 1, 2호 부두를 하나의 통합 부두로 개발하여 항만의 기능을 정상화 및 현대화하고 배후지역에 물류가공단지를 건설하여 화물처리 및 부가가치 물류활동이 가능하도록 하는 것이다. 나진항의 경우 초기 1, 2호 부두의 리모델링을 통해 카페리 부두를 확보하고 중국 길림성 조선족자치구의 제한된 국제교통망을 지원하는 차원에서 남북중 해상여객 루트와 화물수송의 기능을 동시에 하는 것이 좋을 것이다. 초기 부족한 화물수요를 해결하기 위해 여객과 화물을 같이 운반하는 카페리 형태의 사업이 경제성 제고에 유리할 것으로 판단된다. 두 번째는 원산항 개발 사업이다. 원산항은 북한의 금강산경제특구 활성화와 배후권역의 자원수출 및 산업단지 개발 수요 등을 고려하여 관광과 산업을 융합한 종합항만으로 개발해야 할 것이다. 기본적으로 남북 연결을 위한 여객 부두, 세계 관광객을 위한 크루즈

부두 그리고 배후권 산업을 지원하기 위한 컨테이너 부두와 일반 부두 등이 필요할 것으로 보인다. 나중에 원산항의 이용 상황을 보고 단천항과 원산항의 기능 재배치 등도 이루어질 수 있을 것이다.

서해안권은 남포항과 해주항을 꼽을 수 있다. 이미 언급한 것처럼 남포항은 현재 항만시설의 정비와 현대화를 통한 기능 제고가 필요하다. 특히 컨테이너 부두 기능을 제고하여 최근 평양 주변에 지정된 경제특구를 지원하기 위한 상업항 역할을 수행할 필요가 있다. 남북경제협력력이 진전되어 개성공단이 재가동되고 해주경제특구가 개발될 경우, 해주항은 배후 산업단지를 지원하기 위한 산업지원항 역할을 수행할 수 있을 것이다. 해주항의 경우 평양권과 북한 남중부권을 지원하는 항만의 역할을 동시에 수행할 수 있을 것이다. 현재 항만시설을 리모델링하는 방안과 신항만 건설을 하는 방안이 예상되는데 배후지 개발규모 등이 확대될 경우 현재 항만보다 더 나은 입지를 선정해서 서해안권의 전략 항만으로 개발을 집중할 필요도 있을 것이다.

나. 중장기 사업

중장기 북한 항만개발은 남북한 경제통합 그리고 한반도의 유라시아 대륙과의 연결성 제고 측면에서 신중하게 진행되어야 할 것이다. 철도망이 한반도 물류의 골격을 유지하면서 유라시아 대륙과 연결될 수 있겠지만 이 철도의 핏줄인 물동량을 넣어주고 빼주는 역할은 항만이 할 수밖에 없는 것이다. 이러한 측면에서 북한 항만들은 철도망과 연동되어 그 기능성을 제고해야 할 것이다.

이러한 전략적 측면에서 서해안권 항만의 개발은 남포항에 집중되어야 할 것이다. 현재 갑문으로 시설이 관리되고 있는 남포항은 시설 측면에서 인천 내항과 쌍둥이 항만이다. 과거 인천 내항과 남포항 개발을 프랑스의 동일 항만개발업체⁸⁾가 건설한 덕분이다. 이로 인해 남포항의 개발 형태는 인천항의 개발 방향과 유사하게 진행될 수 있을 것이다. 현재 인천항은 내항 기능이 다했다고 판단하여 친수공간으로 전환하고 벌크화물들은 북항으로, 컨테이너 화물은 신항으로 이전시키고 있는 중이다. 즉, 남포항 역시 중장기적으로 이러한 개발 방향에 따라갈 필요가 있다. 현재는 주어진 항만시설을 현대화하여 북한의 경제성장과 평양권 발전에 지원할 필요가 있으나 중장기적으로는 북한 서부권 전체의 중심항만 역할을 하기 위해 기존 항만은 도시용지로 재개발하고 신항만 입지를 찾아서 컨테이너 기능과 벌크

8) 프랑스의 조차가 심한 리아브르항을 개발한 세릭(Seric)이라는 회사가 설립한 Seric-Korea라는 회사가 두 항만의 개발과 운영기술 지원 등을 함.

기능을 구분한 새로운 항만 건설이 필요하다고 하겠다.

동해안권에서는 전략적으로 미래의 북한경제를 지원하고 남북한 경제를 유라시아 경제와 연결시키는 전략항만으로 나진항, 청진항, 원산항을 개발할 필요가 있다. 우선 나진항은 위에서 언급했던 것처럼 부산항과 연계해 남북물류의 중심이 되는 항만, 나진경제특구 및 중국 동북 2성의 지원항만, 러시아 TSR과 중국의 TMR 철도와 연계된 유라시아의 국제거점항만으로 성장할 가능성이 높다. 또한 지역 내 선봉항 및 웅상항과 기능 분담을 통해 벌크 화물 중 액체화물은 선봉항이, 건화물은 웅상항이 전담하고 나진항은 부산항과 같이 컨테이너 중심항만으로 개발이 가능할 것이다. 주어진 수심, 넓은 배후지, 철도 연계성 등을 고려할 때 나진항은 부산항과 연계되어 유라시아 대륙의 중심항 기능을 할 수 있을 것이다. 청진항은 나진항보다 더 큰 항만구역과 배후지 인구를 가지고 있다. 또한 중국 동북의 길림성 용정시와 66km밖에 떨어져 있지 않으며 철도로 중국과 연결되어 있다. 이러한 점을 활용하여 중국 동북지역과 연계성 제고를 통한 북한 동해안권 중심항 역할이 가능할 것이다. 장래에 항만의 성장세를 보고 나진항과 청진항의 역할을 다시 고민해 봐야겠지만 현재로서는 두 항만을 동시에 개발할 필요가 있다고 판단된다. 다음은 원산항으로 경원선이 개통될 경우 남한의 수도권과 북한의 북동지역을 연결하는 관문 역할이 가능하게 된다. 또한 배후의 금강산과 마식령 관광자원 등과 외부 수요를 연결시킬 수 있는 항만 역할도 가능할 것이다. 단, 동해안권의 특성상 대규모 항만개발시 엄청난 자원소요가 예상되므로 나진, 청진항과의 배후권 및 기능의 중복성을 철저히 고려하여 한반도 상업·관광 중심항만으로 개발해야 할 것이다.

V. 결론

남북의 갈등구조가 바뀌어 상호 협력을 위한 시대가 올 가능성이 점차 높아지고 있다. 한반도가 정치적으로는 해양세력과 대륙세력, 사회주의와 민주주의 세력의 완충지역으로, 경제적으로는 양대 세력의 중심지로 성장하기 위해서는 북한의 물류인프라 확보가 시급한 상황이다. 특히 북한의 항만물류시설 확충은 북한경제의 조기 활성화를 위한 필수불가결한 사항이다. 이러한 측면에서 본 연구는 북한 항만을 개발하기 위한 북한의 현재 상황 분석과 이를 통해 북한 항만을 개발하기 위한 방향을 제시하였다.

북한의 단기 항만개발 사업으로는 남포항, 해주항, 원산항, 청진항, 나진항을 제안하였다. 중장기 항만개발 사업은 남포항, 원산항, 청진항, 나진항을 언급하였다. 물론 세부 내용을

보면 항만들은 중복되나 내용에는 차이가 있다. 북한경제가 성장하기 위해서는 현재 중국과 러시아에 치중된 경제의존도를 한국과 전 세계로 확대해 나갈 필요가 있다. 이런 측면에서 나진항과 청진항의 역할이 큰데, 그 이유는 두 항만이 대륙 철도망과의 연결성 측면에서 강점을 가지고 있기 때문이다. 아마도 남북경제가 연결되고 활성화될 경우 부산항이 허브로, 청진항과 나진항이 보조 허브로서 가능하며 태평양과 유라시아 대륙을 연결해 주는 역할을 할 것으로 예상된다.

이 연구에서 제안된 내용은 간접적인 자료로만 판단이 가능한 북한 항만의 현황과 배후지 경제상황에 의존하고 있어 장래 상황을 제대로 파악한 후 다시 연구가 진행되어야 할 것이다. 그러나 큰 골격에서는 본 연구에서 언급된 4~5개 항만이 북한의 경제를 이끌어 갈 것으로 보인다. 그래서 이 항만들이 제대로 된 역할을 조기에 수행하기 위해 우리나라 정부가 북한 항만 전체에 대한 기본계획, 개별 항만들에 대한 기본구상과 개발 방향 등을 수립해야 할 것이다. 또한 이 계획에 기반하여 항만개발 로드맵, 재원조달, 지원체계 등에 대한 구체적인 부분도 동시에 마련해야 할 것이다.

마지막으로 북한 항만을 개발하는 데는 몇 가지 고려해야 하는 사항이 있다. 우선 북한 항만 간 중복성, 남한 항만과의 중복성 및 연결성에 대한 고민이 필요하다. 미래의 항만 중복투자는 북한뿐만 아니라 남북 간 갈등의 요인이 될 수 있다. 둘째는 남북의 관점, 한반도 전체의 관점 그리고 태평양과 유라시아 대륙을 연결하는 관점 등 다층적인 관점에 기반하여 북한 항만개발 방향을 설정해야 할 것이다. 한반도의 물류 중심적 역할의 수행과 주변국들 간의 갈등을 사전에 고려해야 한다는 것이다. 마지막으로 남한 항만개발정책에서 실기한 항만시설 과잉이나 편중, 특화전략 실패 등의 문제점을 염두에 두고 북한 항만개발을 수행해야 할 것이다. 북한에서 항만을 개발할 때 남한에서 실기한 사항들을 굳이 답습할 필요가 없기 때문이다.

참고문헌

- 교육도서출판사, 『조선지리지전서-운수지리』, 평양종합인쇄소, 1988. 4. 11.
- 국토연구원, 내부자료, 2016.
- 이성우, 「북한 항만개발방향과 추진 가능사업」, 『북한경제리뷰』, KDI, 2018년 3월호.
- 통계청, 『인구일제조사』, 2008.
- 한국은행, ‘국민계정’(http://ecos.bok.or.kr, 검색일: 2018. 1. 5).
- C. Drucruet and S.W.Lee, KMI 국제세미나 발표자료, 2017. 10.
- KMI, 「통일한반도시대의 북한항만물류체계 기본구상 연구」, 해양부, 2018. 1.
- KOSIS, 발표자료, 2016.
- KOTRA, 『2016년 북한 대외무역 동향』, 2017.
- Lloyd, “Maritime historical data,” 각 년도.
- Paul Tae-Woo Lee, Sung-Woo Lee, Zhi-Hua Hu, Kyoung-Suk Choi, Na Young Hwan Choi, Sung-Ho Shin, “Promoting Korean International Trade in the East Sea Economic Rim in the context of the Belt and Road Initiative,” *Journal of Korea Trade*, 2018.3
- Sung-Woo Lee, Cesar, Ducruet, M.K, Kim, The Prospect and the progress of international economic dependence of N.K. by analyzing N.K.’s maritime logistics (shipping network), 2015.12, p.83
- UN Trade(www.atlas.media.mit.edu/en, 검색일: 2017. 6. 5).

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016) 평가와 함의

문경연 | 전북대학교 교수 | kymoon@jbnu.ac.kr

이수훈 | 고려대학교 연구교수 | msjeon1976@gmail.com

전명수 | 블라디보스톡경제서비스대학교 교수 | msjeon1976@gmail.com

I. 서론

그동안 국제사회의 대북지원은 다양한 채널을 통해 이뤄졌다. 양자 대북지원, 유엔기구를 통한 국가의 대북지원, 비정부기구를 통한 국가의 대북지원, 유엔기구의 대북지원, 비정부기구의 대북지원 등이 대표적인 대북지원의 형태이다. 이 중에서도 본고는 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원에 집중한다. 1995년 북한이 국제사회에 수해 지원을 요청하고 2004년 북한이 긴급구호성 지원이 아닌 개발지원으로의 전환을 요청한 이후 유엔기구의 대북지원이 지금까지 지속되고 있으나, 그동안 국가 중심적 대북지원, 비정부단체를 통한 대북지원, 민간단체를 통한 대북지원에 대한 연구는 다양했던 반면 유엔기구를 통한 대북지원에 대한 연구는 거의 전무하였기 때문이다. 이러한 문제의식에서 본고는 유엔기구의 대북지원에 초점을 맞춰 이들의 대북지원 사업과 특징에 대해 분석한다.

이를 위해 지난 22년간 유엔기구의 대북지원이 어떻게 진행되었는지에 대해 알아보고 그 특징을 살펴본다. 각 국가의 대북지원 규모와 분야에 대해 알아보고, 특히 인도적지원이 어떻게 이뤄지는지에 대해서도 알아본다. 이를 위해 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP), 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA), 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF), 세계식량계획(World Food Programme: WFP)과 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO), 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 대북지원 사업현황과 지원 금액에 대한 분석을 하였다.¹⁾

아울러, 본고는 위 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년에 대한 평가를 시도한다. 특히 유엔기구 대북지원의 특징에 대한 분석을 통해 유엔기구만이 갖는 대북지원의 특징에 대한 분석을 시도하였다. 이를 통해 결론 및 함의를 다루는 마지막 장에서는, 유엔기구의 지난 22년의 대북지원에 대한 평가를 바탕으로 어떠한 점이 개선되어야 하며 향후 유엔기구가 대북지원과 한반도 통일조성 과정에서 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대한 과제를 논의한다.

II. 국제사회의 대북지원 22년 현황

1994년 김일성 사망 이후 경제사정이 어려워진 북한은 엄청난 데 덮친 격으로 1995년 100년 만의 대홍수를 겪으며 국토의 75%가 물에 잠기고 529만명의 이재민이 발생했다.²⁾ 이러한 대규모 수해로 입은 피해를 극복하고자 하는 북한의 요청으로 1995년부터 시작된 유엔기구의 대북지원은 2004년 개별지원으로의 전환을 요청한 시점까지 긴급구호성 지원으로 지속되었다. 개발지원 전환 전 유엔기구를 통한 대북지원은 유엔 합동호소(Consolidated Appeal)를 통해 각 유엔기구별로 개별국가의 지원을 받아 총 10차례 이루어졌으며 이를 시기별로 보면 <표 1>와 같다. 9년간에 걸친 총 10차례의 유엔 합동호소에 의한 대북지원을 살펴보면 목표와 실적에 상당한 차이가 있음을 발견할 수 있다. 특히 실적률의 폭은 크게 5.8%(10차)에서 146.2%(8차)까지 벌어져 유엔 합동호소에 의한 유엔기구의 목표액과 국제사회의 이행 약속이 연도별로 큰 차이가 있다는 것을 볼 수 있다. 10차례에 걸친 유엔 합동호소의 연평균 실적률은 73.37%로서 유엔기구의 목표액에 국제사회의 이행이 미치지 못했다.

이러한 현상은 유엔기구와 국제사회 간의 간극으로 해석하기보다는 국제사회의 규범을 어기는 북한의 행동으로 인해 발생한 것으로 해석하는 것이 적절하다. 예를 들어 2003년 핵무기 확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)을 일방적으로 탈퇴한 이듬해인 2004년 10차 대북지원 실적은 목표액인 52억 880만달러의 약 5.8%정도밖에 안 되는 약 3억 178만달러를 기록했다. 핵확산금지조약 탈퇴로 인해 북한은 국제사회로부터 신용을 잃었고 이에 따라 유엔기구의 대북지원은 위축될 수밖에 없었다는 해석이 가능하다. 나아가 일본의 경우는 납북자 및 북핵 문제를 이유로 2002년부터 대북지원을 중단함으로써 전체 유엔기구의 대북지원 금액이 감소하게 되었다.

1) Baylis, John, Patricia Owens, and Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* Oxford: Oxford University Press, p.236. 유엔 조직도 상 프로그램과 전문기구는 분류하는 것이 정확하나, 본 논문에서는 UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP, FAO, WHO를 '기구'라는 명칭으로 통일함.
2) <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/455430.html>(검색일: 2018. 5. 1).

〈표 1〉 유엔 합동호소에 의한 통합지원과 개별지원

(단위: 만달러3/4/5)

구분	목표	실적	실적률 (%)	국가/단체/기구별 지원액(이행 약속)
1차 ('95.9~'96.6)	2,032	927	45.6	미국 222.5, 일본 50, EU 38 등
2차 ('96.7~'97.3)	4,364	3,439	78.8	EU 860, 미국 717, 일본 600 등
3차 ('97.4~12)	18,439	15,838	85.9	미국 4,537, EU 2,752 등
4차 ('98.1~12)	38,324	21,587	56.3	미국 17,185, 한국 1,087 등
5차 ('99.1~12)	29,208	18,989	65.0	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383 등
6차 ('00.1~12)	31,376	22,415	71.4	일본 9,568, 한국 5,381 등
7차 ('01.1~12)	38,398	37,760	98.3	일본 10,489, 미국 10,270 등
8차 ('02.1~12)	24,684	36,084	146.2	WFP 9,932, 한국 8,200 등
9차 ('03.1~12)	22,937	18,670 (381)	81.4	미국 3,152, WFP 2,791 등
10차 ('04.1~12)	520,880	30,178	5.8	한국 11,774, 일본 4,670 등
11차 ('05.1~12)	개별지원	4,983	-	유럽연합 1,740, 독일 777 등
12차 ('06.1~12)		5,054 (1,050)	-	한국 2,198(1,000), EU 1,103(50) 등
13차 ('07.1~12)		11,698 (1,392)	-	한국 2,338, 호주 647(62) 등
14차 ('08.1~12)		5,670	-	한국 1,532, 사우디아라비아 848 등
15차 ('09.1~12)		6,133	-	한국 1,421, 스웨덴 1,406 등
16차 ('10.1~12)		2,449	-	스위스 302, 캐나다 244 등
17차 ('11.1~12)		8,954 (16)	-	WFP 1,664, EU 1,428 등
18차 ('12.1~12)		11,779	-	WFP 5,004, 캐나다 799 등
19차 ('13.1~12)		6,280	-	한국 1,208, 스위스 1,057 등
20차 ('14.1~12)		3,322	-	한국 657, 프랑스 104 등
21차 ('15.1~12)		3,544	-	스위스 1,027, 독일 115 등
22차 ('16.1~12)		4,597 (219)	-	유엔중앙긴급구호기금 1,305 등
23차 ('17.1~6)		2,465 (329)	-	CERF 600, 러시아 300 등

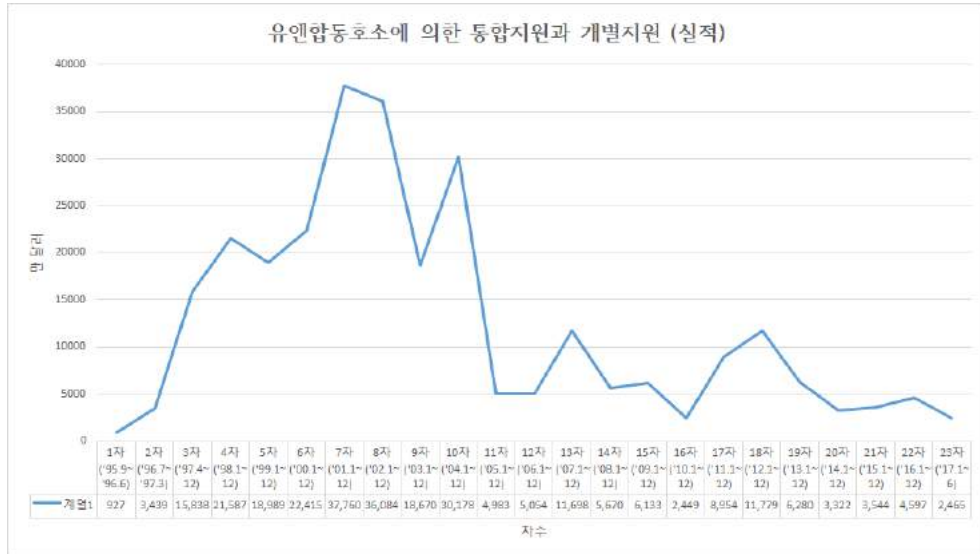
자료: 유엔인도지원사무국(UNOCHA), Financial Tracking Database.

3) 2016년도 지원액은 FTS의 구 홈페이지와 신 홈페이지 자료를 비교 후 누락 자료를 보완하여 계산하였음.

4) FTS(Financial Tracking Database)는 2017년 1월 13일 새로운 홈페이지로 개편되었음. 본 표의 2000~16년도 지원액은 새로운 홈페이지의 발표 자료를 활용하여 업데이트하였음. 1995~99년도 지원액은 구 FTS 홈페이지 자료를 활용하였음.

5) 유엔인도지원사무국(UNOCHA)이 발표하는 Financial Tracking Database 자료에 나타난 실적이며 실제 지원 금액과 이행 약속(Pledges) 금액을 합산하였으며 이행 약속 금액은 별도 (괄호 안) 표기하였음. 국가/단체/기구별 지원액도 이와 같음.

[그림 1] 유엔 합동호소에 의한 통합지원과 개별지원



자료: 유엔인도지원사무국(UNOCHA), Financial Tracking Database.

국제사회의 유엔기구를 통한 통합지원과 개별지원 실적의 흐름을 보면 [그림 1]과 같다. 1차(1995~96년)부터 4차(1998년)까지는 오름세를 보였으나 5차(1999년)에는 실적이 하락했다. 4차와 5차 지원 사이에는 실적뿐만 아니라 목표액도 하향조정된 것을 볼 수 있다. 결과적으로 실적은 하락했으나 실적률면에서는 오히려 5차가 높았다. 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 실적 금액이 가장 높았던 7차(2001년)에는 약 37,760만달러가 지원되었고 2000년대 들어 지원 실적 금액이 가장 낮았던 9차(2003년)에는 약 18,670만달러가 지원되었다. 이는 2003년 1월 10일 북한의 핵확산금지조약 탈퇴가 유엔기구의 2003년 대북지원의 장애물이 되었을 것으로 판단한다.

유엔 합동호소에 의한 통합지원은 2005년 폐지되었으며 이후 개별지원으로 전환되어 2017년 6월까지 총 23차례에 걸친 합동호소 절차가 진행되었다. 개별지원으로 전환된 2005년도의 11차 대북지원은 전년대비 약 1/6 정도의 규모인 약 5,000만달러로 급감했다. 이러한 추이는 이듬해인 2006년도까지 지속되다가 2007년 남북정상회담이 열린 해에는 1억 1,698만 달러로 급증하였다. 남북정상회담 개최의 효과가 작용했다고 볼 수 있다.

유엔기구를 통한 국제사회의 대북지원 추이는 북한의 핵실험과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 2007년 남북정상회담의 개최 효과로 2006년 북한의 핵실험은 대북지원에 영향을 미치지 않았다는 것을 가정한다면, 그 외의 2009년, 2013년, 2016년에 있었던 북한의 연이은

핵실험 이후에는 대북지원 금액이 감소했다. 이러한 대북지원 규모의 감소 현상은 각 핵실험이 이뤄진 연도의 이듬해인 2010년, 2014년, 2017년에 나타났다. 이는 결국 유엔의 대북지원이 북한의 도발로 인한 정치안보의 이슈로부터 영향을 받는다는 것을 알 수 있다.

1. OECD DAC 국가별 지원 현황

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 실적 분석의 일환으로 OECD의 산하기구인 DAC(개발원조위원회) 국가들의 대북지원 실적을 살펴보았다. DAC 회원국 중 유럽연합을 제외한 29개 국가 중 오스트리아, 벨기에, 체코, 헝가리, 아이슬란드 등 12개국을 제외한 17개국이 2004년부터 2015년까지 유엔기구를 통해 대북지원을 한 것으로 드러났다. <표 2>에서 나타나 듯, 그 중 미국의 대북지원 규모는 나머지 16개국의 대북지원 합계 정도의 수준을 보였다. 규모 면에서 그 뒤를 스위스, 스웨덴, 호주, 캐나다가 따랐다.

노르웨이는 2005년 한 해를 제외한 나머지 12개 연도에 꾸준한 대북지원을 해왔다. 스위스는 2010년부터 그리고 캐나다는 2011년부터 지속적인 대북지원을 실시했으며, 미국은 2010년, 네덜란드는 2011년, 영국은 2008년에 대북지원을 멈췄다. 데이터상 가장 최근인 2015년도에는 스위스, 호주, 캐나다, 노르웨이, 아일랜드만 대북지원을 한 것으로 나타났다.

<표 2> 유엔기구를 통한 OECD DAC 국가별 대북지원 현황

(단위: 백만달러)

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
미국	68	8,695	-	-	58.29	-	3,156	-	-	-	-	-	138.1
스위스	-	-	3,443	3,682	3,903	-	5,399	5,031	6,708	7,849	3,816	6,581	46.41
스웨덴	3,012	3,188	6,014	0,544	-	3,329	-	3,016	0,745	1,424	1,636	-	22.92
호주	-	-	1,851	-	6,537	-	-	4,906	1,514	-	2,239	4.5	21.54
캐나다	-	-	-	-	5.32	-	-	2,034	6,588	0,824	3,113	2,136	20.02
노르웨이	3,786	-	1,573	1,879	0,538	2,376	0,688	1,288	1,246	0,632	1,333	0,62	15.96
독일	-	0,636	0,641	2,554	0,927	-	-	-	-	0,009	0,003	-	4.77
룩셈부르크	-	-	-	-	0,262	0,321	-	0,587	0,286	0,283	-	-	1.739
아일랜드	-	-	-	0,285	-	-	-	0,299	0,233	0,288	0,291	0,277	1.673
이탈리아	-	-	-	-	0,958	0,588	-	-	-	-	-	-	1.546
핀란드	-	-	-	1,047	-	-	-	-	-	-	-	-	1.047
프랑스	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,005	-	1.005
뉴질랜드	-	0,347	0,254	-	0,391	-	-	-	-	-	-	-	0.992
덴마크	-	-	-	0,17	0,815	-	-	-	-	-	-	-	0.985
영국	-	-	-	-	0,872	-	-	-	-	-	-	-	0.872

자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 9. 20)

〈표 2〉의 계속

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
네덜란드	-	-	-	-	0.678	-	-	0.029	-	-	-	-	0.707
그리스	-	-	-	0.034	-	-	-	-	-	-	-	-	0.034
오스트리아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
벨기에	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
체코	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
헝가리	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
아이슬란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
일본	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
한국	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
포르투갈	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
슬로바키아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
슬로베니아	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
스페인	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
계	74.80	12.87	13.78	10.20	79.49	6.61	9.24	17.19	17.32	11.31	13.44	14.11	280.4

연도별 DAC 국가별 대북지원 현황을 봤을 때는 2004년도와 2008년도가 가장 많았다. 특히 2008년도에는 2007년 2·13 합의에 따라 북핵문제에 호전이 있다는 기대감으로 인해 8천만달러에 육박하는 대북지원이 이뤄진 것으로 보인다.⁶⁾ 그중에서도 미국은 6자회담의 합의를 이행하기 위해 약 6천만달러에 가까운 대북지원을 했다.

OECD DAC 국가들의 유엔기구를 통한 대북지원을 지도로 보았을 때, 미국, 캐나다, 서유럽, 호주가 눈에 띄게 많은 대북지원을 했다. 특히 미국과 캐나다는 OECD DAC 국가의 대북지원 총액 중 약 49%와 7%를 차지하여 북미지역이 전체 대북지원 규모의 절반 이상을 차지한 것으로 나타났다. 유럽의 경우 스위스가 10년간 16.6%, 스웨덴이 8.2%를 차지하였으며 호주는 약 7.7%를 차지하였다.

2. OECD DAC 국가들의 분야별 지원 현황

OECD DAC 국가의 유엔기구를 통한 대북지원을 분야별로 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 표에서 볼 수 있듯이 유엔기구를 통한 국가들의 대북지원은 인도적지원이 대부분이었다.

6) Manyin, Mark. "Foreign Assistance to North Korea", Congressional Research Service, 2005; Manyin, Mark, and Mary Niktin, "Foreign Assistance to North Korea", Congressional Research Service, 2009; 박지연, 「북한개발협력의 역사와 현황」, 2017; 손혁상 외, 「북한개발협력의 이해: 이론과 실제」, 서울: 오름, 2017, p.84.

〈표 3〉 OECD DAC 국가의 분야 및 연도별 대북지원 합계

(단위: 백만달러)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
사회인프라	0.995	0	0.007	0.671	1.601	0.588	0.181	0	0	0.58	0.003	0	4.626
경제인프라	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
생산분야	0.558	0	0	0	0.678	0	0	0	0	0.012	0	0	1.248
범분야	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.003	0	0	0.003
현물지원	0	0	0	0.458	0.958	0	0	0	0	0	3.244	4.508	9.168
부채탕감	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
인도적지원	73.246	12.866	13.769	9.938	75.382	6.026	9.062	17.19	17.32	10.714	10.189	9.614	265.32
기타	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	74.799	12.866	13.776	11.067	78.619	6.614	9.243	17.19	17.32	11.309	13.436	14.122	280.36

자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 9. 20)

2004~15년 기간 동안 이뤄진 총 2억 8천만달러의 대북지원 중 약 95%에 달하는 2억 6,500만달러가 인도적지원으로 이루어졌다. 전체 지원 중 5%에도 미치지 못하는 규모이지만 현물지원과 사회인프라지원이 그 뒤를 이었다.

북한의 2004년 개발지원 요청이 있었음에도 불구하고 인도적지원을 제외한 나머지 개발지원이 지지부진했던 배경에는 당시 북한과 국제사회의 정치적 대립과 낮은 접근성으로 인해 개발협력 사업 수행에 필요한 모니터링이 지극히 제한적으로 가능했던 것이 현실적인 어려움을 초래했을 것으로 평가된다.

한편, 같은 기간 중 경제인프라와 부채탕감 영역에 대한 대북지원 실적은 전무했다. 인도적 지원 그리고 사회인프라 구축을 위한 대북지원에 관해서는 OECD DAC 국가들의 관심이 높았으나 경제영역에 대한 이들 국가들의 관심은 매우 낮았기 때문인 것으로 보인다. 이처럼 OECD DAC 국가들의 대북지원은 인도적지원 분야에 매진되었다고 해도 과언이 아니다. 특히 노르웨이(11년), 스웨덴과 스위스(각각 9년)가 대북 인도적지원을 꾸준히 이어왔던 것을 볼 수 있다.

전체 대북지원에서도 나타났듯이, 인도적지원 규모에서도 단연 미국이 1억 4천만달러에 가까운 규모로 해당 기간 OECD DAC 국가들의 인도적지원 총 규모인 2억 6,500만달러 중 절반이 넘는 수준이었다. 스위스는 전체 규모 중 약 17% 정도에 달하는 인도적 대북지원을 했다. 그 뒤를 스웨덴이 약 2,300만달러, 그리고 캐나다가 약 2,000만달러 정도로 이어가고 있다.

〈표 4〉 OECD DAC 국가별 유엔기구를 통한 인도적지원 현황

(단위: 백만달러)

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
호주	-	-	1.851	-	5.454	-	-	4.906	1.514	-	-	-	13.73
캐나다	-	-	-	-	5.32	-	-	2.034	6.588	0.792	3.113	2.136	19.98
덴마크	-	-	-	0.17	0.815	-	-	-	-	-	-	-	0.985
핀란드	-	-	-	1.047	-	-	-	-	-	-	-	-	1.047
독일	-	0.636	0.634	2.554	0.927	-	-	-	-	-	-	-	4.751
그리스	-	-	-	0.034	-	-	-	-	-	-	-	-	0.034
아일랜드	-	-	-	0.285	-	-	-	0.299	0.233	0.288	0.291	0.277	1.673
룩셈부르크	-	-	-	-	0.262	0.321	-	0.587	0.286	0.283	-	-	1.739
네덜란드	-	-	-	-	-	-	-	0.029	-	-	-	-	0.029
뉴질랜드	-	0.347	0.254	-	0.391	-	-	-	-	-	-	-	0.992
노르웨이	2.233	-	1.573	0.75	0.538	2.376	0.688	1.288	1.246	0.632	1.333	0.62	13.28
스웨덴	3.012	3.188	6.014	0.544	-	3.329	-	3.016	0.745	1.424	1.636	-	22.91
스위스	-	-	3.443	3.682	3.385	-	5.218	5.031	6.708	7.295	3.816	6.581	45.16
영국	-	-	-	0.872	-	-	-	-	-	-	-	-	0.872
미국	68.001	8.695	-	-	58.29	-	3.156	-	-	-	-	-	138.1
계	73.246	12.866	13.769	9.938	75.382	6.026	9.062	17.19	17.32	10.714	10.189	9.614	265.3

자료: OECD 국제개발협력 자원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 10. 2)

OECD DAC 국가들의 대북지원 중 인도적지원을 제외하면 사회인프라, 생산분야, 범분야, 현물 대북지원은 전체 규모의 5% 정도에 그쳤다. 그중 사회인프라 분야에 대한 대북지원을 수행한 나라는 해당 기간 중 호주, 캐나다, 독일, 이탈리아, 노르웨이, 스위스 총 6개국에 불과하다. 사회인프라 대북지원 금액 총 460만달러 중 노르웨이가 약 160만달러의 지원을 하여 유엔기구를 통한 사회인프라 분야에 대해 가장 많은 지원을 했다. 연도별 지원추이를 보면 총 8개년 중 지원이 전무한 해도 존재한다.

생산분야에 대한 지원은 캐나다, 네덜란드, 노르웨이 외 다른 국가들에서는 시행하지 않았으며 위 세 국가도 지속적인 지원이 아닌 단발성 지원을 했다. 지원 규모도 다른 분야에 비해 현저히 낮은 수준이다. 노르웨이가 약 56만달러, 네덜란드가 약 68만달러, 캐나다가 약 1만달러 수준의 생산분야 지원을 했다. 그러나 이러한 지원마저 2013년도 이후에는 중단되었으며, OECD DAC 국가들의 범분야에 대한 대북지원은 단 한 차례 이뤄진 것으로 나타났다. 그 외에 캐나다는 2015년도 3천달러 정도의 범분야 대북지원을 기록한 바 있다.

OECD DAC 국가별 유엔기구를 통한 지원 중 인도적지원을 제외한 가장 많은 지원은 현물을 통해 이뤄졌다는 것을 알 수 있다. 해당 기간 중 이들 국가의 현물 대북지원은 총

920만달러를 기록했다. 그중 호주가 유일하게 2개년 동안 가장 많은 금액인 약 670만달러의 대북지원을 했으며 프랑스가 약 100만달러, 이탈리아가 약 96만달러, 노르웨이가 약 46만달러로 그 뒤를 이었다. 대북 현물지원이 이뤄진 4개년의 연도별 추이를 살펴보면 2007년 약 46만달러와 2008년 약 96만달러였던 지원규모가 2014년에 들어 320만달러로 증가하였고 2015년에는 450만달러로 8년 전인 2007년과 비교해 약 10배 규모로 확대되었다.

<표 5> OECD DAC 국가별 유엔기구를 통한 사회인프라, 생산분야, 범분야, 현물 지원 현황

(단위: 백만달러)

원조국가	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
사회인프라	호주	-	-	-	-	1.083	-	-	-	-	-	-	1.083
	캐나다	-	-	-	-	-	-	-	-	0.017	-	-	0.017
	독일	-	-	0.007	-	-	-	-	-	0.009	0.003	-	0.019
	이탈리아	-	-	-	-	-	0.588	-	-	-	-	-	0.588
	노르웨이	0.995	-	-	0.671	-	-	-	-	-	-	-	1.666
	스위스	-	-	-	-	0.518	-	0.181	-	0.554	-	-	1.253
	계	0.995	0	0.007	0.671	1.601	0.588	0.181	0	0.58	0.003	0	4.626
생산분야	캐나다	-	-	-	-	-	-	-	-	0.012	-	-	0.012
	네덜란드	-	-	-	-	0.678	-	-	-	-	-	-	0.678
	노르웨이	0.558	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.558
	계	0.558	0	0	0	0.678	0	0	0	0.012	0	0	1.248
범분야	캐나다	-	-	-	-	-	-	-	-	0.003	-	-	0.003
	계	0	0	0	0	0	0	0	0	0.003	0	0	0.003
현물지원	호주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.239	4.508	6.747
	프랑스	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.005	-	1.005
	이탈리아	-	-	-	-	0.958	-	-	-	-	-	-	0.958
	노르웨이	-	-	-	0.458	-	-	-	-	-	-	-	0.458
	계	0	0	0	0.458	0.958	0	0	0	0	3.244	4.508	9.168

자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 9. 20)

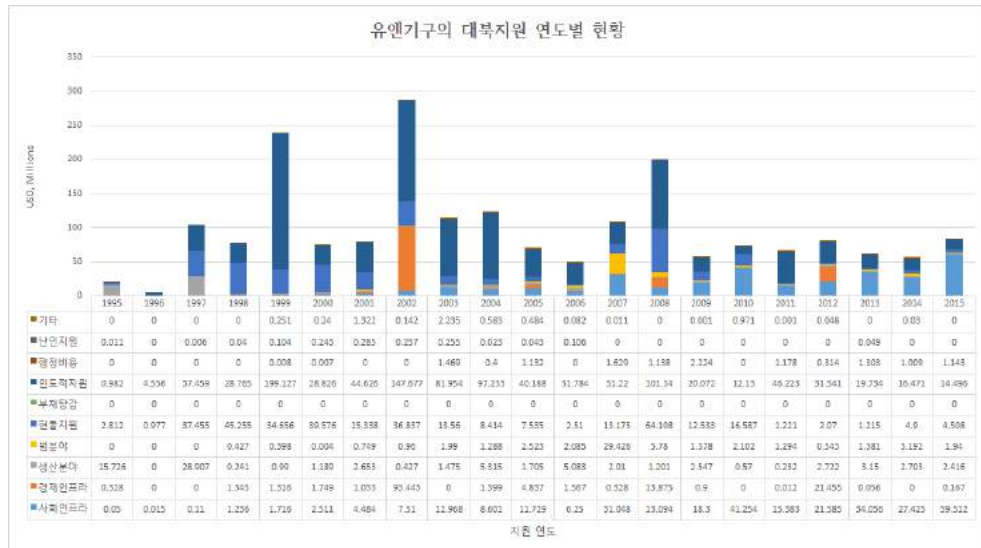
III. 유엔기구별 대북지원 사업 평가

1995년부터 2015년까지 유엔기구의 분야별 대북지원의 규모는 인도적지원, 현물지원, 사회인프라, 경제인프라, 생산분야, 범분야, 행정비용, 난민지원 순이었다. 이 중 다른 분야에 비해 인도적지원과 사회인프라는 해당 기간 동안 지속적인 지원이 이뤄졌다. 생산분야는 1996년을 제외한 나머지 연도에 지속적으로 지원이 되어왔다.

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원뿐만 아니라 유엔기구의 실질적인 대북지원 역시 북한의 정치적 도발에 따라 그 규모가 편차를 보였다. 특히 2006년, 2009년, 2013년 핵실험에 따라 군사적 긴장이 고조된 시기에는 유엔기구의 대북지원이 저조했음을 알 수 있다. 전체적인 대북지원의 흐름이 2009년부터 100만달러 이하로 급감한 가운데 사회인프라 부분과 인도적지원의 명맥을 유지하고 있다. 사회인프라 분야는 대부분 보건지원이 주를 이루는 가운데 결핵관리, 말라리아관리, 기본건강과 기초영양 부분에 지원이 집중되고 있다.

[그림 2] 유엔기구의 대북지원 분야별 전체 현황

(단위: 백만달러)



자료: OECD 국제개발협력 지원현황(<https://stats.oecd.org>, 접속일: 2017. 10. 4)

1995년 대북지원이 시작된 이후 2015년까지 유엔기구의 대북지원은 사회인프라에서 난민 지원까지 총 10개 분야에 걸쳐 이루어졌다. 사회인프라 분야에서는 1995년 5만달러로 시작된 유엔기구의 대북지원이 20년이 지난 2015년에는 5천 9백만달러로 증가했다. 사회인프라 지원은 개발에 목적을 두고 있기 때문에 북한의 지속가능한 발전에 대한 관심이 20년간 약 1,000배 급증한 것으로 보인다.

경제인프라에 대한 지원은 사회인프라 구축에 대한 지원과 비교했을 때 상당히 낮은 수준을 보였다. 1995년 약 30만달러로 시작된 유엔기구의 북한 경제인프라 분야 지원은 대부분 100만달러 수준을 유지한 것으로 나타나지만 1996년 1997년, 2010년, 2014년은 지원이 아주 없었던 것으로 보인다. 그중 눈에 띄는 연도는 단연 2002년도이다. 2002년도에 수행된 약 9,300만달러 규모의 경제인프라 대북지원은 나머지 연도를 모두 합친 금액보다 더 많았다. 같은 기간 생산분야에 대한 유엔기구의 대북지원은 총 8,100만달러로 총 대북지원 중 5번째로 많은 금액을 기록했다. 그중 1997년에는 약 2,800만달러의 대북지원이 이뤄졌다. 범분야에서는 약 5,700만달러의 대북지원이 이뤄졌으며, 그중 약 절반에 달하는 2,900만달러가 2007년에 지원되었다.

유엔기구의 대북 현물지원은 전체 지원 중 인도적지원 다음으로 많은 규모였다. 해당 기간 중 총 3억 7,500만달러의 현물지원이 이뤄졌으며, 지원 초반인 1995~96년 사이 매우 저조했던 시기를 지나 1997년부터는 3,000만~4,000만달러 정도를 2002년까지 기록했다. 특히 2008년에 들어서는 6,400만달러의 현물지원이 이뤄진 것으로 보인다. 이후 2011년부터는 다시 100만달러 정도 수준의 지원이 이어졌다.

유엔기구의 대북지원에서 가장 큰 비율을 차지하고 있는 인도적지원은 해당 기간 총 합계에서 차지하는 비율이 약 51% 정도였다. 세부적으로는 1999년에 약 2억달러 규모의 대북 인도적지원이 이뤄져 해당 연도 전체 대북지원 규모의 약 87%에 달하는 수준을 기록했다. 또한 2002년과 2008년도에는 전년대비 급격한 성장세를 보였다. 2010년 이후 하향세를 보인 대북 인도적지원은 2015년도에는 1,400만달러로 급락했다. 해당 기간을 전후로 나눈 평균적 대북지원 규모는 1995~2005년도에 약 6,500만달러, 2006~15년도에는 약 3,300만달러였다. 유엔기구의 난민지원 역시 1995년부터 이뤄진 것으로 나타나며, 특히 극심한 식량난으로 대량 탈북사태가 일어났던 1998년과 2003년 사이에 대북지원이 집중되었던 것으로 보인다. 그 후로는 2007년부터 2012년까지 소강상태를 보이다가 2013년에 약 5만달러 정도의 난민지원이 이뤄진 것으로 나타났다.

1. 세계식량계획(World Food Programme: WFP)

WFP는 1961년 유엔총회 결의안 제1714호를 통해 개발도상국들이 기아에서 벗어날 수 있도록 잉여식량을 지원하는 전문기구로 창설되었으며, 1963년 수단(Sudan)에서 첫 번째 프로그램으로 활동을 시작하였다.⁷⁾ WFP의 주요 사업은 개발도상국 대상 식량구호사업이다. WFP는 식량구호사업을 통해 개발도상국에 구호물자를 지원, 운송, 보급하는 사업방식을 통해 가용자원을 동원하고 비상물자를 총괄·조정하는 역할을 하고 있다. WFP는 특히 국제비상식량보유고(International Emergency Food Reserve)를 관리하고, 비상사태 발생 시 수요산정(Need Assessment), 기부금 모금 독려, 지역단위의 식량지원 배분 및 운송 사업 등을 계획하고 추진한다.

WFP는 FAO와 함께 개발도상국의 식량과 곡물 상황에 대한 평가를 토대로 국제사회에 필요 지원량을 공표하는 역할을 한다. 보다 정확한 평가를 위해 WFP는 해당 지역을 직접 방문하여 인구, 성별, 농업, 영양 등과 같은 기본자료를 체계적으로 분석하여 식량지원이 보다 효율적으로 분배될 수 있도록 한다. 나아가 인도적지원과 개발지원을 부분적으로 결합하여 해당국에 단순 지원보다는 식품가공 공장 설립과 같은 보다 장기적인 지원에도 힘을 쏟고 있다.

유엔기구 중 가장 많은 규모의 대북지원 사업을 해온 WFP는 지속적 구호 및 복구사업(Protracted Relief and Recovery Operation: PRRO),⁸⁾ 곡물작황평가사업(Crop and Food Supply Assessment Mission: CFSAM)⁹⁾을 진행해 오고 있다. 특히 북한 식량구호사업에 있어 “접근이 없으면 식량도 없다(no access, no food)”라는 확고한 원칙을 고수하고 있어 개별 공여국들이 WFP를 통한 대북지원을 선호하는 추세이다.¹⁰⁾

WFP가 원조국가에서 받은 대북지원 금액의 총 합계는 약 2억 7천만달러로, 다른 기구와 비교하여 대북지원에서 가장 큰 규모를 보이고 있다. 공여국들의 WFP를 통한 대북지원 중 가장 많은 지원은 유엔중앙긴급구호기금(UN Central Emergency Response Fund: CERF)이며, 국가 단위로는 스위스가 가장 많은 지원을 했다. 스위스는 한 해도 거르지 않고 WFP를 통한 대북지원을 진행했으며, 10년간 약 4,600만달러의 WFP를 통한 대북지원을 기록했다. 국제사회의 WFP를 통한 대북지원을 연도별 현황으로 보면 2012년에 가장 많은 약8천 7백만달러를 기록했다.

7) <http://www1.wfp.org/history> (검색일: 2018. 4. 28).

8) <http://www.wfp.org/operations/relief> (검색일: 2018. 4. 25).

9) <http://www.wfp.org/food-security/assessments/crop-food-security-assessment-mission> (검색일: 2018. 4. 28).

10) <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-set-resume-operations-north-korea> (검색일: 2018. 4. 27).

〈표 6〉 WFP의 대북지원 현황(2007~16년)

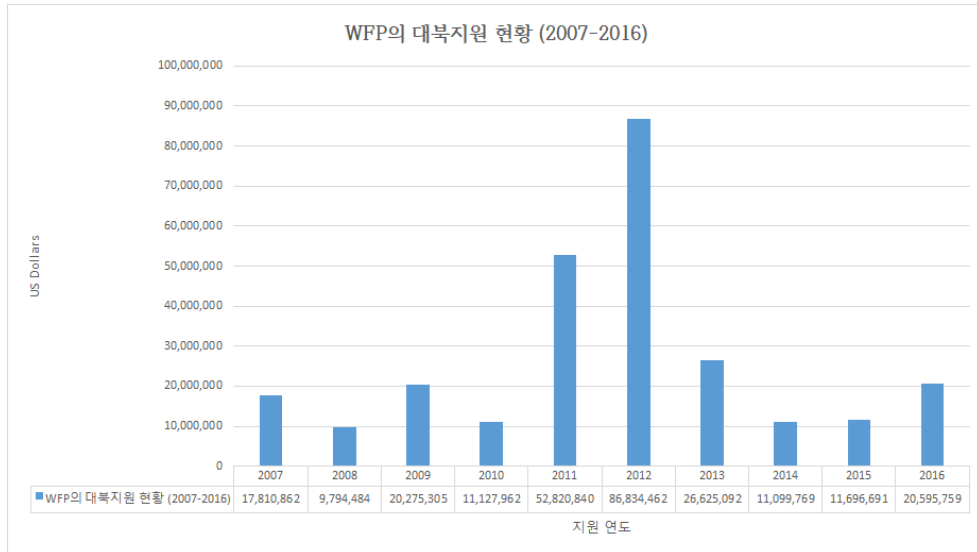
(단위: 달러)

원조국가	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	3,098,577	-	12,293,725	6,995,957	10,399,003	7,122,701	6,615,778	3,247,124	3,870,643	4,659,730	58,303,238
ECHO	681,199	-	-	-	-	-	-	-	-	-	681,199
OPEC	-	-	-	-	-	-	400,000	-	-	-	400,000
WFP	-	-	-	-	16,617,100	9,461,258	-	▲-	-	1,519,400	27,597,758
개인 및 단체	-	-	-	-	209,671	8,212	78,308	-	-	685	296,876
남아프리카 공화국	-	-	-	-	142,878	123,222	-	-	-	-	266,100
노르웨이	559,701	395,257	2,602,877	780,518	884,486	1,767,535	861,178	1,001,001	-	-	8,852,553
덴마크	-	866,584	-	-	-	-	-	-	-	-	866,584
독일	2,770,270	1,168,224	-	-	-	-	-	-	-	-	3,938,494
러시아	-	-	-	-	5,000,000	5,000,000	3,000,000	-	-	3,000,000	16,000,000
룩셈부르크	441,751	311,042	-	327,225	642,933	327,654	331,565	-	-	-	2,382,170
리첸스타인	-	-	-	-	57,274	-	107,527	-	-	-	164,801
미분류	-	-	-	-	-	-	2,200,000	-	-	-	2,200,000
브라질	-	-	-	-	4,016,716	4,115,060	-	-	-	-	8,131,776
스웨덴	-	-	-	-	1,600,512	-	-	-	-	-	1,600,512
스위스	2,351,708	4,300,151	685,788	3,024,262	4,952,278	4,910,779	7,743,263	4,158,646	5,960,217	8,078,036	46,165,128
아일랜드	337,838	-	-	-	356,125	245,098	325,945	-	264,550	-	1,529,556
에스토니아	-	41,385	-	-	-	-	-	-	-	-	41,385
영국	2,016,706	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,016,706
이탈리아	-	-	-	-	-	40,579,455	2,461,528	-	-	-	43,040,983
이탈리아	-	777,605	-	-	429,185	-	-	-	-	-	1,206,790
인도	-	-	-	-	1,000,000	-	-	-	-	1,000,000	2,000,000
인도네시아	-	-	-	-	-	2,000,000	-	-	-	-	2,000,000
중국	-	-	-	-	1,000,000	2,000,000	1,000,000	-	-	-	4,000,000
캐나다	1,518,818	1,934,236	3,301,127	-	-	7,000,084	-	2,692,998	1,601,281	148,127	18,196,671
쿠바	-	-	-	-	-	155,241	-	-	-	-	155,241
터키	100,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,000
핀란드	1,147,859	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,147,859
호주	2,786,435	-	1,391,788	-	5,512,679	2,018,163	1,500,000	-	-	2,189,781	15,398,846
계	17,810,862	9,794,484	20,275,305	11,127,962	52,820,840	86,834,462	26,625,092	11,099,769	11,696,691	20,595,759	268,681,226

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 접속일: 2017. 11. 16)를 바탕으로 재구성.

[그림 3] WFP의 대북지원 현황(2007~16년)

(단위: 달러)



자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017, 11, 16)를 바탕으로 재구성.

WFP가 진행하고 있는 사업의 일환인 “DPR Korea Needs and Priorities”¹¹⁾ 리포트는 북한 내부의 인도적 상황을 분석한 유일한 보고서로, 주요 공여국들이 대북지원을 결정하는데 있어 매우 중요한 자료로 사용되고 있다. WFP는 2016년 7월 1일부터 2018년 12월 31일 기간 중 ‘아이와 여성에 대한 영양지원 및 재난위험 경감을 위한 커뮤니티 역량강화(Nutrition Support for Children and Women and Strengthening Community Capacity to Reduce Disaster Risks)’를 골자로 하는 PRRO 200907 사업을 수행 중에 있다. 본 사업은 총 제반 사업비용 125만달러를 사용하여 1,703,013명의 북한주민들에게 150,835톤의 식량을 제공한다.¹²⁾ 그러나 미사일 발사와 핵실험과 같은 북한의 지속적인 도발로 인해 국제사회의 WFP를 통한 대북지원 규모는 2017년 6월 지난해 같은 기간에 비해 40% 감소하였다.

11) <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-needs-and-priorities-march-2017>(검색일: 2018. 4. 5).
 12) <https://www.wfp.org/operations/200907-nutrition-support-children-and-women-and-strengthening-community-capacity-reduce-disaster-risks>(검색일: 2018. 4. 7).

2. 유엔국제아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF)

UNICEF는 제2차 세계대전으로 피해를 입은 아동을 구호하기 위해 1946년 유엔총회 제57호에 의거하여 설립되었다.¹³⁾ UNICEF는 개발도상국의 아동 권리와 복지를 증진시키기 위한 지원을 통해 아동에 관한 장기적이고 광범위한 국제 협력 계획을 수립한다. 이러한 UNICEF는 대북지원을 통해 북한주민들에게 영양, 건강, 교육과 관련된 물품을 전달하는 사업을 진행해 왔다.¹⁴⁾

〈표 7〉 UNICEF의 대북지원 현황(2007~16년)

(단위: 달러)

지원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	500,000	1,040,921	1,798,084	1,978,486	2,040,864	2,563,139	3,083,148	999,885	3,274,168	4,317,947	21,596,642
UNICEF를 위한 US 펀드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	550,000	550,000
개인 및 단체	-	-	-	-	-	85,014	180,000	-	-	-	265,014
독일/UNICEF	-	-	-	-	176,733	-	-	-	-	-	176,733
룩셈부르크	-	-	351,124	-	-	-	-	-	-	-	351,124
미분류	-	-	-	-	-	-	419,992	-	-	-	419,992
스웨덴	-	-	1,729,249	-	2,231,740	-	1,026,654	915,053	638,644	1,229,866	7,771,206
스위스	-	-	-	-	-	-	203,300	-	-	-	203,300
이탈리아	-	1,399,689	739,645	-	336,475	-	261,780	-	-	-	2,737,589
캐나다	235,850	201,410	-	-	-	-	983,280	904,977	-	517,143	2,842,660
호주	-	-	695,894	-	1,541,625	-	-	-	-	-	2,237,519
홍콩/UNICEF	100,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,000
계	835,850	2,642,020	5,313,996	1,978,486	6,327,437	2,648,153	6,158,154	2,819,915	3,912,812	6,614,956	39,251,779

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017, 11. 16)를 바탕으로 재구성.

UNICEF의 대북지원은 사실상 유엔중앙긴급구호기금(CERF)에 의해 대부분 수행되고 있다. 〈표 8〉에서 나타났듯이 10년간 CERF는 총 대북지원 금액의 약 55%를 북한에 지원했다. 아동 구호와 영양에 관련된 지원을 하는 CERF는 10년간 한 해도 거르지 않고 대북지원을 실시했다. CERF를 제외하면 스웨덴이 770만달러 규모의 대북지원을 했고, 그 뒤를 캐나다와

13) <https://www.unicef.org/about-us/70-years-for-every-child> (검색일: 2018. 3. 5).

14) [https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Korea_\(Democratic_Peoples_Republic_of\)_2015_COAR.pdf](https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Korea_(Democratic_Peoples_Republic_of)_2015_COAR.pdf) (검색일: 2018. 3. 7).

이탈리아가 따른 것을 볼 수 있다. UNICEF는 ‘북한 2017 상반기 인도주의 상황 보고서’에서 가뭄과 홍수로 인해 취약계층의 영양 및 보건 상태가 악화되었다는 점을 언급했다. 또한 1천 8백만 북한사람들이 식량 부족을 겪고 있고 20만여명의 어린이가 영양실조 상태에 있는 것을 파악하여 189개 시·군에서 지역 중심 영양실조 관리사업을 시작했다.¹⁵⁾

3. 세계보건기구(World Health Organization: WHO)

유엔이 창립되던 1945년에 외교관들이 가장 먼저 논의했던 이슈 중에 하나가 세계보건기구를 설립하는 것이었으며, 회원국의 비준에 따라 1948년 설치되었다.¹⁶⁾ 세계보건기구는 매년 합동호소에 참여하여 결핵, 소아마비, 혈액안전 등을 위한 지원을 하고 있다. 유엔 내에서 국제보건이슈를 다루는 WHO는 요청 국가의 보건 영역 발전을 지원한다.¹⁷⁾ WHO 역시 UNICEF와 WFP처럼 북한의 수해 지원 요청에 따라 1995년 6월 220만달러 규모의 의약품을 북한에 지원하며 대북지원 사업을 시작했다. 그중 유엔중앙긴급구호기금이 가장 큰 비중을 차지하였고 호주, 스웨덴, 이탈리아가 지원한 금액이 총 지원액의 1/3 정도를 차지하였다.

〈표 8〉 WHO의 대북지원 현황

(단위: 달러)

자원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	800,000	1,407,256	1,800,171	1,980,075	880,004	2,024,996	2,872,297	1,000,000	832,175	1,751,707	15,348,681
GAVI연합	-	-	-	-	-	117,000	-	-	-	-	117,000
WHO	-	-	-	-	-	35,000	-	-	-	-	35,000
개인 및 단체	-	-	-	-	-	73,000	-	-	-	-	73,000
노르웨이	364,298	433,792	-	-	-	-	-	-	-	-	798,090
미분류	-	-	-	-	-	-	192,000	-	-	-	192,000
스웨덴	-	-	2,002,083	-	-	-	-	-	-	-	2,002,083
이월	-	-	-	-	6,900,000	389,998	-	-	-	-	7,289,998
이탈리아	1,364,523	933,125	-	-	281,690	-	-	-	-	-	2,579,338
폴란드	47,880	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,880
호주	805,569	-	-	-	-	4,390,002	-	-	-	-	5,195,571
계	3,382,270	2,774,173	3,802,254	1,980,075	8,061,694	7,029,996	3,064,297	1,000,000	832,175	1,751,707	33,678,641

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017, 11, 16)를 바탕으로 재구성.

15) <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3541215&ref=A> (검색일: 2018. 4. 24).

16) <http://www.who.int/about/history/en/> (검색일: 2018. 3. 7).

17) <http://www.who.int/about/what-we-do/en/> (검색일: 2018. 4. 7).

대북지원에 있어 WHO도 타 기구처럼 유엔 중앙긴급구조지원이 차지하는 비율이 가장 컸으며 그 규모는 약 46%에 달했다. 세계백신면역연합(GAVI)도 WHO를 통해 12만달러 정도의 대북지원을 수행했다. 보다 더 효과적이고 효율적인 대북지원을 위해 WHO는 북한과의 협의를 통해 2014년 ‘국가협력전략(Country Cooperation Strategy)’을 수립하였다.¹⁸⁾ WHO는 이를 통해 비전염성질환의 통제 및 예방, 취약성 감소 및 재해 대응 역량 강화를 위한 여성과 아이들의 건강을 강조했다.

4. 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)

유엔식량농업기구는 개발도상국 농민의 생활상태 개선 등을 통해 세계경제발전에 기여하는 것을 목적으로 1945년 설립되었다. FAO는 유엔의 전문기구로서 자연자원의 보전과 관리, 지속가능한 농업 및 농촌 개발, 식량 농업 정보 수집을 통해 세계식량 농업개발 사업을 전개하고 있다.¹⁹⁾ FAO는 세계경제 발전과 기아 근절 도모를 미션으로 삼고 상주대표부를 지원 대상국에 설치하여 지원 업무를 실시하고 있다.

〈표 9〉 FAO의 대북지원 현황

(단위: 달러)

지원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	1,300,000	599,869	2,850,002	2,339,999	1,940,735	1,897,244	-	1,000,000	-	1,377,443	13,305,292
EU인도지원국	-	-	-	-	-	1,937,984	-	-	-	-	1,937,984
FAO	-	-	-	-	199,000	-	-	-	-	-	199,000
네덜란드	-	909,798	-	-	-	-	-	-	-	-	909,798
스웨덴	-	-	-	-	158,800	446,562	-	222,025	-	-	827,387
이탈리아	-	219,619	-	-	211,460	212,912	-	-	-	-	643,991
계	1,300,000	1,729,286	2,850,002	2,339,999	2,509,995	4,494,702	-	1,222,025	-	1,377,443	17,823,452

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017. 11. 16)를 바탕으로 재구성.

FAO의 대북지원 역시 UNICEF와 WHO와 같이 유엔중앙긴급구조기금(CERF)이 대부분을 차지하고 있다. CERF는 FAO 전체 대북지원 규모의 약 75% 정도를 차지하여 타 기구에서 차지하는 비율보다 압도적으로 높은 비율을 보이고 있다. 이에 비해 규모는 작지만 네덜란드는 약 91만달러, 스웨덴은 약 83만달러, 이탈리아는 약 64만달러 정도의 FAO를 통한 대북지원을

¹⁸⁾ World Health Organization, "WHO Country Cooperation Strategy, Democratic People's Republic of Korea(2014-2019)". 2016.

¹⁹⁾ <http://www.fao.org/about/en/> (검색일: 2018. 2. 7).

수행했다. <표 9>를 통해 유엔기구들의 같은 기간 총 대북지원 총액을 살펴보면 세계식량계획은 2억 7천만달러, 유엔국제아동기금은 3억 9천만달러, 세계보건기구는 3억 3천만달러인 반면, 유엔식량농업기구는 1억 8천만달러로서 타 기구에 비해 많게는 2배 이상 적은 규모의 대북지원이 이뤄졌음을 알 수 있다.

5. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)

1966년부터 활동을 개시한 UNDP는 유엔헌장에 입각하여 개발도상국들의 정치, 경제적 자립, 사회발전 달성을 목표로 해당국의 국가 개발 목표와 일치되는 원조를 체계적이고 지속적으로 제공하는 데에 원칙을 둔다. 특히 UNDP는 1980년부터 농업복구 및 환경계획(Agricultural Recovery and Environmental Plan: AREP) 프로그램을 도입하여 식량생산성 증대를 위한 농경지 복구, 이모작 농사의 확대, 식량작물의 다양화 등을 모색하여 왔다.²⁰⁾

170여개국에 프로젝트를 진행하고 있는²¹⁾ UNDP는 “지속가능한 개발(Sustainable development), 민주적 거버넌스와 평화구축(Democratic governance and peacebuilding), 기후변화와 재난복구(Climate and disaster resilience)”와 같은 세 가지 영역과 관련하여 국가들에 도움을 준다.²²⁾

유엔기구로는 가장 먼저 1980년 북한에 상주사무소를 개설한 UNDP, 2007년 대북지원 자금 유용 스캔들로 상주사무소가 폐쇄되기 전까지 가장 왕성한 사업을 실시한 유엔기구였다. UNDP는 1997년 수해복구에 대한 지원을 시작으로 이후 영양지원에 초점을 맞춘 일반구호 성격의 지원 사업을 시행하였다. 특히 2006년 출간한 “Country Programme for the Democratic People’s Republic of Korea” 보고서를 통해 2004년 북한이 요구한 개발지원으로

<표 10> UNDP의 대북지원 현황

(단위: 만달러)

기간	승인된 사업예산	실제 지출금액
1997~2000년	1,734.4	1,595.9
2001~04년	1,987.3	669.6
2005~06년	2,222.0	645.1
합 계	5,934.7	2,766.2

주: 2005~06년 기간의 실제지출 금액은 집행중인 수.

자료: 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북활동』, 통일연구원, 2008, p.83.

20) 이종윤, 「북한에 대한 유엔기구의 경제지원 현황과 향후과제」, KIEP 세계경제 제6권 제6호(2003. 6), p.75; Hazel Smith, “Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK,” United States Institute of Peace, 2002, p.3.

21) <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us/faqs.html> (검색일: 2018. 3. 7).

22) <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html> (검색일: 2018. 4. 9).

의 전환을 위한 북한과 유엔기구 협력 방안을 제시하기도 하였다.²³⁾ 그러나 2007년 북한 당국이 UNDP의 지원자금을 전용했다는 의혹으로 인해 UNDP 평양사무소는 폐쇄되었으며 이후 UNDP의 대북지원 사업은 중단되었다.

6. 유엔인구활동기금(United Nations Population Fund: UNFPA)

유엔인구활동신탁기금(UN Trust Fund for Population Activities)을 전신으로 한 유엔활동기금은 1969년에 UNFPA로 개칭되어 별도의 집행이사회 없이 UNDP와 공동으로 설치되어 운영되고 있다. 150개국 이상에서 활동 중인 UNFPA의 주요 미션은 인구 및 가족계획 분야에서 조직능력을 향상시키고 인구문제의 경제, 사회, 인권 측면에 대한 회원국들의 인식을 제고시키는 데 있다.²⁴⁾ UNFPA는 유엔이 실시하는 인구계획의 주도적인 역할을 담당하고 있다.

UNFPA는 ‘2008 인구조사(2008 Population Census)’와 2014년 ‘사회-경제, 인구학 및 건강조사(Socio-Economic, Demographic and Health Survey)’를 실시하여 북한 인구 구조 및 건강 상태를 파악할 수 있는 유일한 데이터를 제공하였다.²⁵⁾ 특히 지금까지 유엔중앙긴급구호기금(CERF)의 자금을 바탕으로 사업을 진행하고 있다.

UNFPA는 2018년 북한 당국과 함께 ‘인구 및 가구 센서스’를 조사할 예정이며 이 조사는 북한의 정확한 인구 파악, 이를 바탕으로 북한의 식량 필요량 파악, 식량 필요량과 북한 식량 생산 및 수입량 대조를 통한 북한의 식량난 진단 등에 매우 중요한 데이터를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 11〉 UNFPA의 대북지원 현황

(단위: 만달러)

지원국/단체	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	계
CERF	-	-	-	-	-	-	-	250,004	-	948,384	1,198,388
계	-	-	-	-	-	-	-	250,004	-	948,384	1,198,388

자료: UNOCHA, Financial Tracking Database(<https://fts.unocha.org>, 2017. 11. 16)를 바탕으로 재구성.

23) <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/undp-country-programme-document-democratic-peoples-republic> (검색일: 2018. 4. 25).

24) <https://www.unfpa.org/about-us> (검색일: 2018. 3. 19).

25) The DPRK Central Bureau of Statistics가 진행하였음
(CBS)<http://kp.one.un.org/content/unct/dprk/en/home/news/sdhs-published.html> (검색일: 2018. 4. 28).

IV. 유엔기구의 대북지원 22년 고찰

유엔기구의 대북지원 사업에는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 유엔의 대북지원은 북한의 인도주의 상황 평가, 인도지원 활동, 지원 활동의 평가 거버넌스 체계를 갖추고 있다. 즉, 북한의 인도주의 상황에 따라 지원 계획과 모니터링 계획을 수립하고, 지원에 있어 국제사회에서 통용되는 원칙을 도입하고, 지원의 효과를 측정하기 위한 정규적 영양지표 조사를 실시하며, 조사된 결과를 다시 사업에 반영하는 체계적인 시스템을 갖추고 있다.

둘째, 유엔기구의 대북지원은 1995년부터 1999년까지의 기간 동안 북한이 가장 어려웠던 시기에 가장 왕성한 활동을 하여 북한의 식량, 기아, 의료 문제를 해결하는데 기여하였다는 평가가 가능하다. 특히 상대적으로 취약한 영유아 및 어린이들에 대한 WFP의 영양 및 의료지원, UNICEF의 어린이지원 사업, 그리고 IVI의 백신공급 사업은 미래의 통일한국을 상정할 때 유의미한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.

셋째, 원조 분배의 투명성 확보 측면에서도 유엔기구는 긍정적인 기여를 했다. 북한 정부기관을 통하지 않고 유엔기구가 직접 분배할 수 있도록 합의를 이끌어 낸 것은 유엔기구가 북한과의 협상에서 원칙을 타협하지 않은 결과이다. 결국 국제적 규범과 원칙을 고수한 분배 모니터링을 통해 국제사회로 하여금 ‘은둔의 국가(hermit kingdom)’로 평가받던 북한의 내부 사정에 대한 정보 접근이 가능하게 하였다.

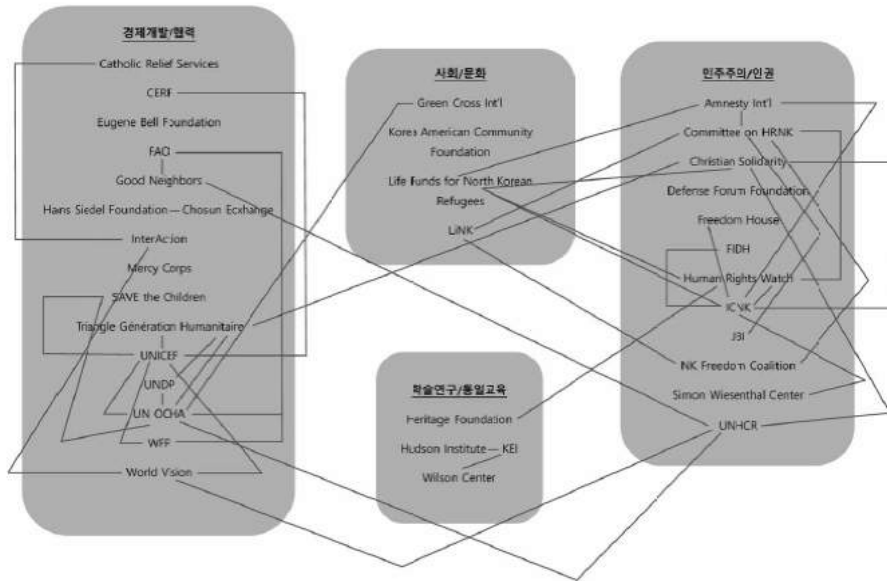
넷째, 유엔기구의 대북지원이 가져온 또 다른 성과는 북한 전문가 그룹이 탄생했다는 것이다. 1995년 대북지원 사업이 시작된 이래 WFP, UNICEF, UNDP, UNFPA 등 다양한 유엔기구가 평양에 사무소를 열었고 이를 통해 다수의 북한 전문가들이 양성되었다. 이들 북한 전문가들은 대북지원에 대한 정책수립에 참여하였고 향후 통일 기반 조성에 있어 우호적인

〈표 12〉 WFP와 북한 간 원조 모니터링 방식 변화

	1995~99년	2000~04년	2005년	2006~07년	2008~12년
국제 모니터링 요원	10(8)	41	32	10	10→59(합의)
한국어 구사자	0	0	0	0	0→10(합의) 실제: 3명(2009년), 5명(2012년)

자료: 문경연, 「대북지원의 인간안보적 재해석」, 북한연구학회보, 제16권 제2호, 2012. p.311.

[그림 4] 대북지원 단체 간 네트워크 구성도



자료: 김성환 외, 『국내외 북한 관련 NGO/IO 현황』, SSK 국제관계와 한반도 미래연구팀, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2016.

지지가 가능한 집단으로 분류할 수 있다. 나아가 이들 북한 전문가들은 한국의 다수 대북지원 민간단체들과 네트워크를 형성하고 있어 한반도 통일 기반 조성에 있어 의미 있는 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다(그림 4 참조).

끝으로, 유엔은 북한의 정치적 상황으로 인한 대북지원 중단 시기에도 꾸준한 국제사회에의 호소를 통해 지원의 실시 주체로서 국제사회와 북한을 연결하는 행위자 역할을 하였다. 서방국가들이 정부 차원에서 대북지원을 추진한다 하더라도 정치적 의미를 배제하기는 어려웠기 때문이다. 이러한 노력은 2016년 북한과 북한주재 유엔기구 간 협력문서(‘유엔전략계획 2017-2021’) 채택이라는 결과를 가져왔고, 이는 향후 북한 인도지원 및 개발협력 분야의 선정 및 협력 방식에 있어 북한과 국제사회 간 지향점이 될 것으로 평가할 수 있다.

V. 결론 및 함의

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 역시 북한의 핵과 미사일 발사 실험과 같은 국제정치적 요소로부터 자유롭지 못했다. 북한의 지속적인 도발은 국제사회 개별 공여국의 대북지원 정책에도 부정적 영향을 미쳤고, 이는 곧 다수 유엔기구의 대북지원 규모 축소를 불러일으켰다. 하지만 유엔기구의 대북지원이 개별 공여국 차원의 대북지원과 다른점은, 비록 규모의 축소는 있었으나 지속적으로 대북지원 사업의 명맥을 유지하여 인도주의적 측면에서 생명선(life line)의 기능과 북한에 대한 정보 제공자의 역할, 그리고 북한과의 대화 채널을 유지한 레버리지 기능을 담당하였다는 점이다.

이러한 유엔기구의 대북지원에 있어서의 특징과 기여, 그리고 한계를 반영한 몇 가지의 향후 대북지원의 과제가 존재한다. 첫째, 대북지원에 있어 정치적 변수를 감안하여 향후 북한의 도발이 계속되었을 시에도 인도적 수요에 기반을 둔 대북지원을 할 수 있도록 유엔중앙 긴급구호기금의 확충이 필요하며 우리 정부도 북한에 대한 인도적지원을 지칭하여 유엔중앙 긴급구호기금에 대한 공여를 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 그동안 유엔의 대북지원이 현실적 환경을 반영하여 긴급성과 일회성 지원에 매진했다면, 향후 유엔의 대북지원 사업은 개발협력 사업으로의 전환이 필요하다. 즉, 북한 내 인도주의 상황이 완화되었다는 평가가 지배적인 상황을 고려할 때 인도지원이 주목적인 WFP, UNICEF와 함께 개발협력 사업 수행이 가능한 UNDP, FAO, ILO와 같은 유엔기구에 대한 지원 확대가 필요한 시점이다.

셋째, UNFPA(인구조사 실시), UNDP(국가발전계획 수립), UNICEF(북한 영양실태조사) 등과의 협력 사업을 통해 대북지원에 있어 필수적인 데이터를 수집하려는 노력은 지속되어야 한다. 이들 북한 인구센서스, 북한의 국가발전 전략, 그리고 영양실태조사는 모든 사업의 기본이 되는 자료로서 과거 간헐적으로 수행되어 왔다. 하지만 향후 북한과의 교류 재개를 고려할 때, 제재로 인해 인도 및 개발 지원이 어려운 환경 속에서도 이들 지표 조사를 위한 사업은 지속될 필요가 있다.

끝으로 유엔기구의 대북지원 사업 결과 보고서에 대한 접근성이 제고되어야 한다. 유엔기구는 공공기구로서 책임감 있고 성실한 결과 보고를 수행하여야 하나, 유엔기구의 대북지원 사업은 그 내용에 대한 접근이 매우 제한적이었다. 유엔기구는 비단 대북지원뿐만 아니라 모든 형태의 원조에 있어 그 과정의 투명성, 모니터링 결과의 공유, 사업성 보고에 대한

책무가 있다. 이는 2005년 프랑스 파리에서 열린 ‘제2차 원조효과성 고위급포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)’에서 도출된 “원조효과성 제고를 위한 5개 원칙”에서 강조하고 있는 사항으로, 원조 공여국은 당연히 보장받아야 할 권리이다. 북한 내 사업에 대한 관련 자료 공유에 대해 부정적인 입장은 이해하나, 대북지원 사업의 효과적인 발전을 위해서는 유엔기구의 대북지원사업에 대한 결과 보고서의 성실한 작성 및 이에 대한 접근성이 확보되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김계환, “유엔, 北 수해관련 긴급구호요청.” 연합뉴스. 2007. 8. 28. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0001738449> (검색일: 2018. 4. 26).
- 김성한·문경연, 「한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한인권 NGO를 중심으로」, 『국제관계연구』, 제19권 제1호, 2014.
- 문정식, “유엔사무차장 북한, OCHA평양사무소 폐쇄 희망.” 연합뉴스. 2005. 3.17. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000944039> (검색일: 2018. 4. 25).
- 소현정, “유니세프, 상반기 北 영양실조 어린이 4만 명 치료.” 연합뉴스. 2017. 8.29. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3541215&ref=A> (검색일: 2018. 4.24).
- 손혁상 외, 『북한개발협력의 이해: 이론과 실제』, 서울: 오름, 2017.
- 이우영, 「민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제13권 제2호, 2011.
- 이종무, 「대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화: 대북지원 규모·북한 수원기구·대북지원 담론」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 2월호, 2012.
- 이종운, 「북한에 대한 유엔기구의 경제지원 현황과 향후과제」, 『KIEP 세계경제』, 제6권 제6호, 2003.
- 조한범, 「대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언」, 『통일정책연구』, 제14집, 제2호, 2005.
- 조홍섭, “[아침햇발] ‘기후전쟁’과 북한 / 조홍섭.” 한겨레, 2010.12.23. <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/455430.html>(검색일: 2018. 5. 1).
- 최대석, 「인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제」, 『통일연구원 학술회의 총서』, 서울: 통일연구원, 2004.
- 최춘흠 외, 『UN기구의 지원체계와 대북 활동』, 서울: 통일연구원, 2008.
- 홍국기, “대북지원에 국제기준 부합하는 절차 정립 필요.” 한국경제TV. 2017.5.15. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/15/0200000000AKR20170515134800014.HTML?input=1195m> (검색일: 2018. 4. 23).

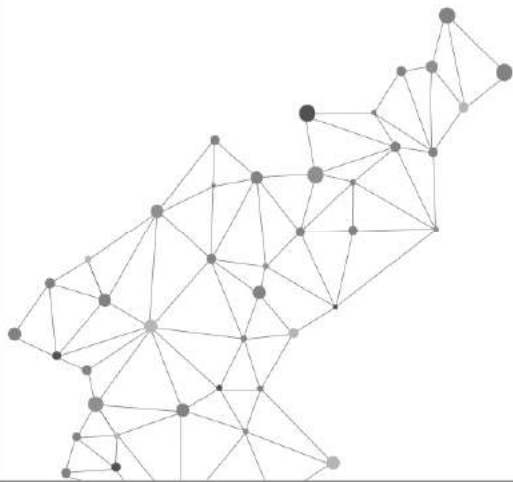
- Hazel Smith, "Special Report: Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK," Washington, DC, United States Institute of Peace, 2002.
- Manyin, Mark. "Foreign Assistance to North Korea," Congressional Research Service, 2005.
- Manyin, Mark, and Mary Niktin, "Foreign Assistance to North Korea," Congressional Research Service, 2009.
- Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, International 6th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- World Health Organization, "WHO Country Cooperation Strategy, Democratic People's Republic of Korea." (2014–2019).

〈웹사이트〉

- FAO Website. <http://www.fao.org/about/en/> (검색일: 2018. 2.7).
- Financial Tracking Service. "Humanitarian aid Contributions," <https://fts.unocha.org/> (검색일: 2018. 4. 20).
- OECD Website. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf> (검색일: 2018. 6. 25).
- Relief Web Website. <https://reliefweb.int> (검색일: 2018. 4. 25).
- UNDP Website. <http://www.undp.org> (검색일: 2018. 3.7).
- UNFPA Website. <https://www.unfpa.org> (검색일: 2018. 3. 19).
- UNICEF Website. <https://www.unicef.org> (검색일: 2018. 3. 5).
- United Nations in DPR Korea. "Socio-Economic, Demographic and Health Survey Published." <http://kp.one.un.org/content/unct/dprk/en/home/news/sdhs-published.html> (검색일: 2018. 4. 28).
- WFP Website. <http://www.wfp.org> (검색일: 2018. 4. 28).
- WHO Website. <http://www.who.int> (검색일: 2018. 3. 7).

경제 자료

UN안보리 대북제재의 국가별 이행보고서 제출현황
| 이우정



UN안보리 대북제재의 국가별 이행보고서 제출현황

이우정 | 한국개발연구원 연구원 | uj_lee@kdi.re.kr

제3차 남북정상회담이 9월 18일부터 20일까지 평양에서 개최되었다. 남북관계가 진전됨에 따라 북미관계도 변화의 계기를 맞이하였으며, 북한의 비핵화 이행절차에 따라 대북제재 해제 가능성이 조심스럽게 논의되고 있다. UN은 국제사회의 대북제재와 관련하여 가장 대표적인 역할을 수행해 왔으며, UN안전보장이사회는 대북제재를 지원·감시하는 ‘1718 위원회(대북제재위원회)’를 운영해왔다. UN 대북제재의 경우 현재까지 다양한 국가들이 참여해왔으며, UN회원국들에게 대북제재 이행보고서(Implementation Report) 제출을 요구하고 있다. 그러나 회원국이 제출하는 이행보고서의 내용과 형식이 다르기 때문에 이행보고서만을 기반으로 대북제재 이행 실태를 검증하기는 어려운 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 대북제재의 해제가 구체적으로 논의되는 시기에 대비하기 위해 관련국들의 대북제재 이행현황을 파악하는 것이 중요하다.

따라서 본 자료는 UN안보리 대북제재의 주요내용과 이행보고서 제출국가 현황을 제공함으로써 대북제재의 주요내용과 국가별 이행상황을 점검하는 것을 목적으로 한다. 제1장에서는 UN안보리 대북제재의 주요내용, 제2장에서는 대북제재 이행보고서 제출국에 대한 내용을 정리하여 제공한다. 본 자료의 주요 출처는 다음과 같다.

1. UN 안보리 이행보고서

<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-report>

I. UN대북제재 주요내용

UN안보리 대북제재는 UN회원국들이 참여하는 다자적 형태의 대북제재이다. 대북제재위원회라고도 불리는 1718위원회(1718 Sanctions Committee)는 2006년 설치된 이후 현재까지 회원국의 대북제재 이행을 감독하며, 현재 8명의 전문가 패널(Panel of Experts)로 구성되어있다. UN대북제재의 궁극적인 목표는 핵무기확산방지(non-proliferation)이다. 1993년 북한이 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Nonproliferation Treaty)을 탈퇴하면서 대북제재결의안이 처음 채택되었으며(결의안 825호) 이후 두 개의 결의안(1540호, 1695호)을 거쳐 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 대북제재 결의안 1718호, 2009년 북한의 2차 핵실험에 대응하는 결의안 1874호가 채택되었다.

2006년부터 현재(2018년 9월)까지 총 19차례 대북제재 결의안이 채택되었다. 본장에서는 1718호 이후 채택된 결의안 중 전문가패널 연장 목적의 결의안 9개¹⁾를 제외한 10개의 결의안 관련 주요내용을 제공한다.

UN안보리 대북제재는 UN헌장(UN Charter) 7장 41조에 근거하는데, UN안보리는 평화에 대한 위협, 침해, 공격행위에 대해 비군사적 조치 결정할 수 있으며, UN회원국에게 이와 같은 실행을 요구할 수 있다고 명시한다. 여기에서 조치는 완전 또는 부분적 경제관계 중단과 철도, 해상, 항공, 우편, 전신, 라디오 및 기타 통신 중단과 외교관계 단절이다. <표 2>는 2006년 1718위원회가 설립된 이후 UN대북제재의 주요내용을 요약하여 제공한다.

<표 1> 대북제재 결의안 관련 UN헌장

헌장	주요내용
헌장 7장	· 평화에 대한 위협, 침해, 공격행위에 대한 조치 - 41조: UN안보리는 비군사적 제재를 결정할 수 있으며, UN 회원국들에게 다음과 같은 실행을 요구할 수 있음. 조치에는 완전 또는 부분적 경제관계 중단 및 철도, 해상, 항공, 우편, 전신, 라디오 및 기타 통신 중단; 외교관계 단절 포함. (The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.)

자료: UN, 'UN Charter', <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>, 검색일: 2018. 9. 18.

1) 결의안 1887호(2009년); 1928호(2010년); 1985호(2011년); 2050호(2012호); 2141호(2014년); 2207호(2015년); 2276호(2016년); 2345호(2017년); 2407호(2018년)

〈표 2〉 UN안보리 대북제재결의안의 주요내용

	결의안	채택일	주요내용
1	1718호	2006. 10. 14	• 10개 전문, 본문 17개로 구성 • NPT탈퇴 철회 요구 • (재래식무기 수출 및 조달 중지 결정) 원산지 상관없이 북한에 직간접적으로 탱크, 장갑전투차량, 다구경 대포, 군용항공기, 공격헬기, 미사일, 미사일 시스템과 관련 부품품 등 공급, 판매, 이전 금지 • (금융자산 동결) 핵·미사일, WMD관련 연루자 및 지원자 관련 금융 자산 및 경제자원 즉각 동결
2	1874호	2009. 6. 12	• 10개 전문, 본문 34개로 구성 • (무기 제재) 소형무기 물품을 제외한 모든 물품 및 금융거래, 기술훈련 등도 제재대상에 적용; 소형무기 판매, 공급, 이전은 최소 5일전 위원회에 통보 의무화 • (북한발 화물검색) 자국의 권한과 법에 따라 WMD공급, 판매, 이전, 수출금지 품목 적재가 '의심'될 경우 기국의 동의하에 선박 검색 촉구 • (대량살상무기 관련 수출통제) WMD관련 품목에 대한 공급, 판매, 이전, 수출 적발 시 물품 압류 처분 요청; 금지품목 운반이 의심될 경우 유류, 물품 또는 기타 편의를 제공하는 "선박지원 서비스" 금지 결정 * 예외: 인도주의적 목적 • (핵·미사일, WMD 관련 금융서비스 금지) 회원국의 관할권 내 금융·재원을 동결하고 강화된 모니터링 적용
3	2087호	2013. 1. 22	• 2개 전문, 본문 20개, 부속서 2개로 구성 • (벌크캐시) 제재회피를 위한 북한의 대량현금(벌크캐시)사용을 언급 • (제재 대상 추가) 개인 4명, 단체 6곳 • (선박) 북한선박이 검색을 거부하는 상황에 대비한 이행안내서(Implementation Assistance Notice)발간 지시 • (금융기관 및 개인 감시) 자국 내 금융기관 또는 개인이 북한기관을 대신해서 활동하는 것에 대한 감시 및 강화된 주의 촉구
4	2094호	2013. 3. 7	• 8개 전문, 본문 37개, 부속서 4개로 구성 • (화물검색) 북한행발 화물, 북한을 대신하여 활동하는 개인 단체에 대한 화물 검색; 북한선박 검색거부 시 회원국은 자국항에 대한 입항 여부 결정 • (항공) 중 이전 또는 금지 품목 적재가 의심되는 경우 항공기의 자국 내 이착륙 및 영공 통과 불허 촉구 * 예외: 비상사태 제외 • (금융서비스 제한) 벌크캐시(대량현금)을 포함한 금융 자원·재원 제공 방식 여부 결정; 북한 내 사무소 또는 은행계좌 개설 금지를 위한 조치 요구 • (공적금융지원 금지 무역과 연관된 자국 국민, 단체에 대한 수출 신용, 보증 제공 금지 결정 • (제재 대상 추가) 개인 3명, 기관 2개
5	2270호	2016. 3. 2	• 12개 전문, 본문 52개, 부속서 4개로 구성 • (무기거래) 북한의 소형무기 수입, 수비·서비스 목적의 무기운송 결의 위반 명확화; 군사관련 훈련,자문 금지;캐치올 수출통제 의무화 * 예외: 인도주의·민생목적 * 캐치올(catch-all): 통제대상이 아니어도 재래식 무기개발에 사용될 수 있는 제품을 통제하는 제도 • (확산네트워크) 제재회피 또는 위반연루 북한 외교관, 공관 추방; * 처음으로 대북제재 불법행위에 연루된 제3국인 추방 의무화 * 예외: UN관련 목적, 사법절차상 필요성, 인도주의 목적, 위원회 건별 결정 • (해운, 항공운송) 북한행발 전수조사 의무화; 항공기·선박 대여, 승무원 제공 금지; 제재대상 소유, 운영 선박 회원국 입항 금지; 북한내 선박 등록, 북한국적 선박 소유, 대여, 운용, 선급, 인증, 보험제공 금지 * 예외: 민생목적, 불법행위 기여방지 노력 위원회 사전통지 • (제재 대상 지정) 개인 16명, 단체 12곳 • (대량살상무기 수출통제) 탄도미사일 발사 관련 기술협력 금지;

			WMD관련 캐치올 수출통제 의무화 · (대외교역) WMD개발 연류시 석탄, 철, 수출금지 * 예외: WMD와 무관한 민생목적, 외국산 석탄의 나진항을 통한 수출(단, 위원회에 통보) · (대북 항공유 판매, 공급 금지) * 예외: 인도주의적, 제재위 사전 허가시, 북한 민간기 해외 급유 · (사치품) 급수대상 사치품 목록 확대; 손목시계, 수상 레크레이션 장비, 레크레이션 스포츠 장비, 스노우빌, 납 크리스탈 제재 명단에 추가 · (주민생활 우려) 북한주민이 처한 고난에 대해 깊은 우려 표명 · (제재 대상 추가) 개인 16명, 단체 12곳
6	2321호	2016. 11. 30	· 전문 10개, 본문 50개, 부속서 5개로 구성 (외교부) · (석탄수출 상한제) 석탄 수출 연간 4억달러 또는 750톤 초과 금지 * 예외: WMD와 무관하거나 북한주민의 민생목적인 석탄수출 · (대량살상무기 및 재래식 무기관련 제한) 고등산업공학, 전기공학 등 특별 교육 및 훈련 금지 분야 추가; 과학·기술협력 금지, 이중용도 품목 이전 금지 · (검색 및 차단) 철도·도로 화물 검색 의무 강조; 북한인의 여행물 수화물도 검색 대상임을 강조; 제재대상 공항 경우 금지, 제재위원회에게 의심선박에 대한 귀국취소(de-flagging); 항구 입항 명령, 자산동결 할 수 있는 권한 부여 · (운송) 북한에 대한 항공기·선박 대여, 승무원 제공 금지 * 민생목적 예외 내용 삭제: 북한 내 선박 등록 및 기타 서비스 제공, 항공기 대여 및 승무원 제공 · (대외교역) 은, 동, 아연, 니켈 수출 금지 품목에 추가; 조형물의 공급, 판매, 이전 금지; 신규 헬리콥터, 선박 공급, 판매, 이전 금지 · (금융) UN회원국 금융기관의 북한내 활동 금지, 90일 이내 기존 사무소 거래 폐쇄; 무역관련 금융지원 금지(공적·사적); 북한을 대리하는 개인에 대하여 추방 조치; WMD개발에 사용되는 외화벌이를 위한 북한의 해외노동자 파견에 대해 우려 표명 · (외교활동) 회원국의 북한 공관 인력 규모 감축 촉구; WMD관련자의 자국내 입국·경유 거부, 북한 공관원당 은행계좌 1개로 제한; 외교업무 이외 활동 금지 강조; 북한 공관 소유 부동산을 활용한 수익창출 활동 금지 · (주민생활우려) 북한주민들의 고통에 대한 우려 표명 · (통제품목 및 사치품 확대) 핵·미사일, 화학생물무기 관련 18종 추가 · (제재 대상 개인, 단체확대) 개인 39명, 단체 42개로 확대
7	2356호	2017. 6. 2	· 6개 전문, 5개 조항, 부속서 1개로 구성 · (제재대상 추가) 개인 14명, 단체 4개 추가
8	2371호	2017. 8. 5	· 10개 전문, 본문 30개, 부속서 2으로 구성 · (철, 석탄, 철광석 수출 전면금지) 민생품목에 대한 예외조치 없음; 납, 납광석, 해산물 수출 금지 · (해외노동자 허가 제한) 결의안 채택 이후 신규노동 허가 건수 제한 · (주민생활우려) 핵·미사일 개발이 북한 주민들에게 미치는 인도주의적 영향 언급; 북한의 식량 및 의료지원 부족에 대한 조사결과 언급; 북한주민의 고통에 우려 표명 · (신규 합작투자 금지) 북한과의 신규 합작사업 및 신규투자를 통해 기존 합작사업 확대 금지 · (제재대상 추가) 개인 9명, 단체 4개 추가
9	2375호	2017. 9. 11	· 전문 10개, 본문 33개, 부속서 2개로 구성 · (대북유류공급제한) 연간 상한선 제시(2017년 10~12월 간 50만배럴/2018년부터 연간 200만 배럴); 대북원유공급량 현 수준에서 동결; 콘덴세이트 및 액화천연가스(LNG) 공급 전면 금지 · (섬유수출 금지) 모든 직물 및 의류의 완제품 또는 반제품 수출 금지; 제재 이전의 계약에 대해선 결의안 채택 이후 90일 내 해당화물 수입 가능(관련 수입내용은 위원회에 135일 이내 보고 의무화) · (해외노동자 신규 노동허가 발급 금지) 기존노동자는 계약만료시점에서 발급 금지 · (공해상 선박간 이전 금지) 금지품목(석탄, 섬유, 해산물 등)의 공해상

			- 밀수제지를 위한 선박 간 이전 조치 도입 · (합작사업 전면 금지) 북한과 합작사업 설립·유지·운영 전면 금지; 관련 합작사업은 120일 이내 철수 의무화; * 예외: 인프라 관련 기존 합작사업(중국-북한 수력발전 사업, 라진-하산 프로젝트) · (제재대상 추가) 북한의 주요 당, 경 3개, 개인 1명 추가
10	2397호	2017. 12. 22	· 전문 7개, 본문 29개, 부속서 5개로 구성 · (유류공급 제한) 대북유류공급 제한(정유제품 공급 연간 상한선 기존 200만배럴에서 50만배럴로 감소); 원유공급량 연간 400만배럴로 제한) * UN회원국의 유류공급 내용 보고 의무화 · (해외노동자) UN회원국 내 소득이 있는 북한 노동자를 24개월 이내 북한송환 의무화 · (대북수출입 금지 품목 확대) 식용품 및 농산품, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박 등 · (화물선 해상차단 조치강화) UN회원국과 자국 항구에 입항한 금지행위 연루 의심 선박 나포, 검색, 억류하도록 의무화; 회원국들 간 의심선박에 대한 정보교류 의무화 · (제재명단 추가) 핵·미사일 프로그램 및 자금조달 관련 개인 16명, 단체 1개 추가

자료: 외교부, 「북한 제1차 핵실험 관련 UN 안보리 결의 1718호」, 2006. 10. 4; 「북한 제2차 핵실험 관련 UN 안보리 결의」, 2009. 6. 12; 「북한 제3차 핵실험 관련 UN 안보리 결의 2094」, 2013. 3. 7; 「북한 장거리 미사일 발사 관련 UN 안보리 결의 2087호」, 2013. 1. 22; 「UN 안보리 대북한 제재 결의 2270호 채택」, 2016. 3. 3; 「UN 안보리 대북제재 결의 2321호 채택」, 2016. 11. 30; 「UN 안보리 결의 2356호」, 2017. 6. 3; 「UN 안보리 대북제재 결의 2371호 채택」, 2016. 12. 2; 「UN 안보리 대북제재 결의 2375호 채택」, 2017. 9. 12; 「UN 안보리 대북제재 결의 2397호 채택」, 2017. 12. 26

II. UN대북제재 이행보고서 제출국

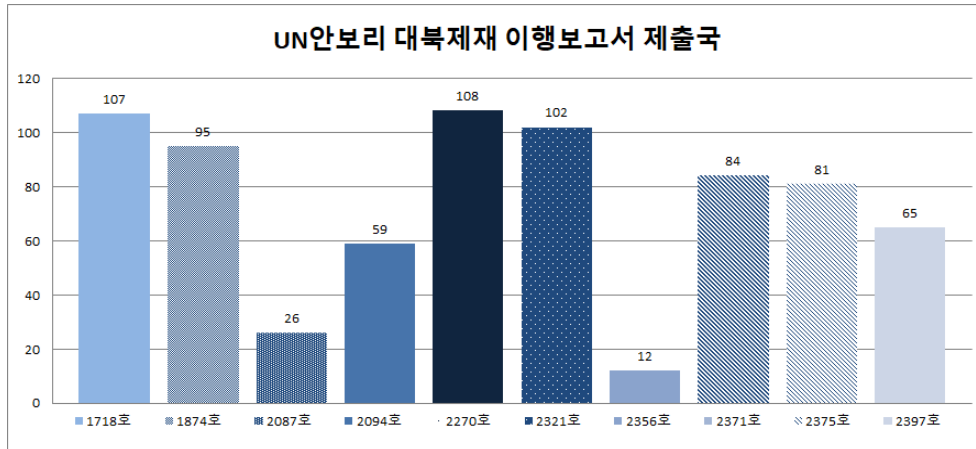
본장에서는 UN대북제재 이행보고서를 제출·미제출한 국가의 현황을 통해 UN대북제재에 대한 국가의 참여범위를 살펴보고자 한다. UN회원국은 대북제재 결의안에 대한 이행보고서를 제출해야하는 의무를 지니고 있으며, 2018년 8월 28일자 목록에 따라 각 보고서에 대한 이행보고서를 제출한 국가의 수는 [그림 1]과 같다. 북한을 제외한 UN회원국 192개 국가들 중 한번이라도 보고서를 제출한 국가는 124개국이며, 한 번도 이행보고서를 제출하지 않은 국가는 총 68개국이다. 이행보고서 제출·미제출국가는 <부표 1>과 <부표 2>에 정리하여 제공한다.

이행보고서 제출현황을 지역으로 분류한다면 UN안보리결의안 10개(1718호~2397호)에 대한 이행보고서를 가장 많이 제출한 지역은 서유럽 및 기타 그 다음이 동유럽이며, 이행보고서를 제출하지 않은 국가가 가장 많은 지역은 아프리카임을 확인할 수 있다(표 8).²⁾

2) 지역별 이행보고서 제출 비중 기준

[그림 1] UN안보리 대북제재 이행보고서 기준 참여국가

(단위: 국가 수)



자료: UN Implementation Reports, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>, 검색일: 2018. 9. 18).

<표 3> 지역별 이행보고서 제출현황(1718호~2397호)

(단위: 국가 수, %)

	아프리카		아시아/태평양		동유럽		중남미/캐리비언		서유럽 및 기타		총 (국가 수)
	국가 수	(%)	국가 수	(%)	국가 수	(%)	국가 수	(%)	국가 수	(%)	
제출	23	(42.6)	35	(64.8)	22	(95.7)	16	(48.5)	28	(100)	124
미제출	31	(57.4)	19	(35.2)	1	(4.3)	17	(51.5)	0	(0)	68
계	54	(100)	54	(100)	23	(100)	33	(100)	28	(100)	192

주: 1) UN의 분류체계 사용함(www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups, 검색일: 2018. 9. 18)

2) 북한(아시아/태평양)을 제외한 UN회원국 192개국의 제출현황임.

자료: Implementation Reports, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>, 검색일: 2018. 9. 18).

〈부표 1〉 UN안보리 대북제재 이행보고서 제출국

	국가	1718 (2006)	1874 (2009)	2087 (2013)	2094 (2013)	2270 (2016)	2321 (2016)	2356 (2017)	2371 (2017)	2375 (2017)	2397 (2017)	총
1	알바니아	1				1	1		1	1	1	6
2	알제리	1										1
3	안도라	1	1			1	1					4
4	앙골라					1	1	1	1	1		5
5	아르헨티나	1				1	1		1	1	1	6
6	아르메니아	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
7	호주	1	1		1	1	1		1	1		7
8	오스트리아	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
9	아제르바이 잔	1	1	1	1	1						5
10	바레인	1			1	1	1	1	1	1		7
11	벨라루스	1	1		1	1	1		1	1	1	8
12	벨기에	1	1		1	1	1		1	1	1	8
13	베냉	1	1		1	1						4
14	보츠와나					1	1					2
15	브라질	1	1	1	1	1	1		1	1		8
16	브루나이	1	1			1	1					4
17	불가리아	1	1			1	1		1		1	6
18	부르키나 파소	1	1									2
19	부룬디					1						1
20	캐나다	1	1			1	1		1	1	1	7
21	칠레	1	1	1		1	1		1	1	1	8
22	중국	1	1		1	1	1		1	1	1	8
23	콜롬비아	1	1		1	1	1		1	1	1	8
24	코스타리카					1						1
25	크로아티아	1	1				1			1		4
26	쿠바	1	1									2
27	키프로스	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
28	체코 공화국	1				1	1		1	1	1	6
29	덴마크	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
30	자부티	1	1	1	1	1	1					6
31	도미니카 공화국		1									1
32	에콰도르	1	1	1	1	1	1					6
33	이집트		1			1	1		1	1	1	6
34	에리트리아	1	1		1	1	1		1	1	1	8
35	에스토니아	1	1			1	1		1	1	1	7
36	에티오피아					1	1		1	1		4
37	적도 기니							1	1	1	1	4
38	핀란드	1	1			1	1		1	1	1	7
39	프랑스	1	1		1	1	1		1	1	1	8
40	그루지아	1	1			1	1		1	1	1	7
41	독일	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
42	그리스	1	1		1	1	1		1	1	1	8
43	과테말라	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
44	가이아나	1	1									2

45	헝가리	1	1			1	1		1	1	1	7
46	아이슬란드	1	1									2
47	인도	1	1			1	1		1	1	1	7
48	인도네시아	1				1	1		1	1		5
49	이라크					1	1		1	1	1	5
50	아일랜드	1	1			1	1					4
51	이스라엘	1	1			1	1		1	1	1	7
52	이탈리아	1	1		1	1	1		1	1	1	8
53	일본	1	1		1	1	1		1	1	1	8
54	요르단	1	1		1	1	1			1		6
55	카자흐스탄	1	1			1	1	1	1			6
56	대한민국	1	1		1	1	1		1	1	1	8
57	쿠웨이트	1	1	1	1	1	1	1	1			8
58	키르기스스탄	1				1	1	1	1	1		6
59	라오스		1			1	1		1	1	1	6
60	라트비아	1	1		1	1	1		1	1	1	8
61	레바논	1				1						2
62	리히텐슈타인	1	1			1	1		1	1	1	7
63	리투아니아	1	1		1	1	1		1	1	1	8
64	룩셈부르크	1	1		1	1						4
65	마다가스카르					1	1	1	1	1		5
66	말레이시아	1	1	1	1	1	1		1	1		8
67	몰디브	1										1
68	말타	1	1		1	1	1					5
69	마셜제도	1										1
70	모리셔스	1	1	1	1	1						5
71	멕시코	1	1		1	1	1		1	1	1	8
72	몰도바	1	1				1		1			4
73	모나코	1	1			1	1		1	1	1	7
74	몽골	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
75	몬테네그로	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
76	모로코	1	1	1	1	1	1		1	1		8
77	미얀마					1	1		1			3
78	나미비아	1	1	1	1	1	1					6
79	네덜란드	1	1		1	1	1		1	1	1	8
80	뉴질랜드	1	1		1	1	1		1	1	1	8
81	나이지리아	1	1									2
82	노르웨이	1	1			1	1		1	1	1	7
83	오만					1	1		1	1		4
84	파키스탄	1	1		1	1	1	1	1	1	1	9
85	마나마	1	1			1	1		1			5
86	파라과이								1	1		2
87	페루	1	1			1	1					4
88	필리핀	1	1		1	1	1		1	1	1	8
89	폴란드	1	1			1	1		1	1	1	7
90	포르투갈	1	1			1	1					4
91	카타르	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
92	루마니아	1	1			1	1			1	1	6
93	러시아	1	1		1	1	1		1	1	1	8

94	르완다	1	1	1	1	1	1	1	1	1		9
95	산마리노	1	1	1	1	1	1		1			7
96	사우디아라비아	1	1		1		1					4
97	세네갈	1	1		1	1	1		1	1		7
98	세르비아	1	1		1	1	1		1	1	1	8
99	싱가폴	1	1		1	1	1		1	1	1	8
100	슬로바키아	1	1			1	1		1	1	1	7
101	슬로베니아	1	1	1	1	1	1	1				7
102	남아프리카공화국	1	1			1	1					4
103	스페인	1	1		1	1	1		1	1	1	8
104	스리랑카	1					1		1	1	1	5
105	수단	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
106	스웨덴	1	1	1	1	1	1		1	1	1	9
107	스위스	1	1		1	1	1		1	1	1	8
108	타지키스탄					1	1		1	1	1	5
109	마케도니아	1	1			1	1		1			5
110	태국	1	1			1	1		1	1	1	7
111	토고	1	1		1	1	1		1	1	1	8
112	튀니지	1	1	1	1	1	1					6
113	터키	1	1			1	1		1	1	1	7
114	투르크메니스탄	1										1
115	우간다	1	1			1	1			1		5
116	우크라이나	1				1	1				1	4
117	아랍에미리트	1				1	1			1	1	5
118	영국	1	1		1	1	1		1	1	1	8
119	미국	1	1		1	1	1		1	1	1	8
120	우루과이	1				1	1					3
121	우즈베키스탄	1	1	1	1	1			1	1		7
122	바나투					1						1
123	베네수엘라					1						1
124	베트남	1	1		1	1	1		1	1	1	8
총		107	95	26	59	108	102	12	84	81	65	

주: 1) 이행보고서 제출여부를 1로 표기함.

2) 다수의 결의안 및 중복 제출된 이행보고서는 1회로 집계함.

자료: UN Implementation Reports(<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>, 검색일: 2018. 9. 18).

〈부표 2〉 UN안보리 대북제재 이행보고서 미제출국(총 68개국)

	국가		국가
1	아프가니스탄	35	라이베리아
2	안티가 바뉘다	36	리비아
3	바하마	37	말라위
4	방글라데시	38	말리
5	바베이도스	39	모리타니
6	벨리즈	40	마이크로네시아
7	부탄	41	모잠비크
8	볼리비아	42	나우루
9	보스니아 헤르체코비나	43	네팔
10	캄보디아	44	니카라과
11	카메룬	45	니제르
12	카보베르데	46	팔라우
13	중앙아프리카공화국	47	파푸아뉴기니
14	차드	48	세인트키츠네비스
15	코모로	49	세인트 루시아
16	콩고	50	세인트빈센트 그레나딘
17	코트디부아르	51	사모아
18	콩고민주공화국	52	상투메 프린시페
19	동티모르	53	세이셸
20	도미니카 연방	54	시에라리온
21	엘살바도르	55	솔로몬 제도
22	피지	56	소말리아
23	가봉	57	남수단
24	감비아	58	수리남
25	가나	59	스와질랜드
26	그레나다	60	시리아
27	기니	61	동티모르
28	기니비사우	62	통가
29	아이티	63	트리니다드 토바고
30	온두라스	64	투발루
31	이란	65	탄자니아
32	자메이카	66	예멘
33	케냐	67	잠비아
34	레소토	68	짐바브웨

자료: UN Implementation Reports(<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>, 검색일: 2018. 9. 18).

참고문헌

- 외교부, 「북한 제1차 핵실험 관련 UN 안보리 결의 1718호」, 2006. 10. 4.
_____, 「북한 제2차 핵실험 관련 UN 안보리 결의」, 2009. 6. 12.
_____, 「북한 제3차 핵실험 관련 UN 안보리 결의 2094」, 2013. 3. 7.
_____, 「북한 장거리 미사일 발사 관련 UN 안보리 결의 2087호」, 2013. 1. 22.
_____, 「UN 안보리 대북한 제재 결의 2270호 채택」, 2016. 3. 3.
_____, 「UN 안보리 대북제재 결의 2321호 채택」, 2016. 11. 30.
_____, 「UN 안보리 결의 2356호」, 2017. 6. 3.
_____, 「UN 안보리 대북제재 결의 2371호 채택」, 2016. 12. 2.
_____, 「UN 안보리 대북제재 결의 2375호 채택」, 2017. 9. 12.
_____, 「UN 안보리 대북제재 결의 2397호 채택」, 2017. 12. 26.

〈웹사이트〉

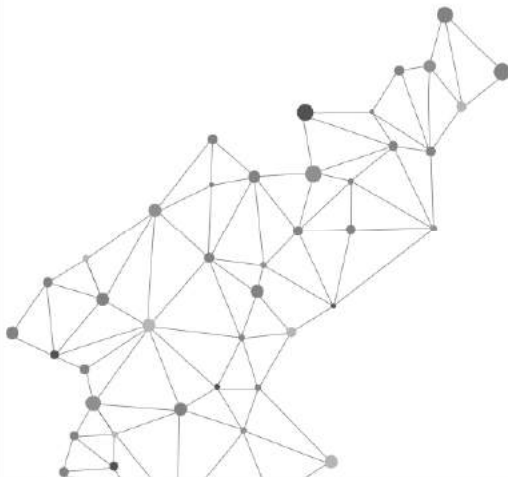
- UN, 'Regional Groups', www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups, 검색일: 2018. 9. 18)
UN, 'UN Charter', <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text>, 검색일: 2018. 9. 18.
UN, 'Implementation Reports', <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>, 검색일: 2018. 9. 18.

부문별 주요 기사

8월 1일 ~ 8월 31일

| 대내경제

| 대외경제



부문별 주요 기사

8월 1일~8월 31일

대내경제 85

<인구>

북 출산율, 현재 인구 유지하는데 필요한 수준에 못미쳐
북한 5세미만 사망률 남한보다 8배 높은 1000명당 24명

<전력>

북, 다양한 방법으로 전력난 타개 노력

<시장>

북한에서 시장의 확산이 가지는 의미와 돈주의 역할
북한 물가, 대북 제재에도 불구하고 안정세
평성 돈주들의 교외 이주
저렴한 임대료로 제조업체 유치 노력

<농업·식량>

폭염으로 올해 농사 피해 우려
북한 주민 53.7% 농지 보유

<보건>

영·유아 영양실조 감소 추세지만 지역 간 차이 보여
북한 '홍역 퇴치국가' 인증 받아

<주민생활>

장마당 이용시간 제한으로 주민통제
인민군 부대 급식 일부 개선

부문별 주요 기사

8월 1일~8월 31일

대외경제 89

〈해외노동자〉

북한 숙련노동자 해외송출

〈남북관계〉

북한산 석탄 러시아 산으로 위장반입

〈북중관계〉

훈춘-나선 중국 관광객 증가

中, 단둥-신의주 신압록강대교 자금지원

〈인도적 지원〉

대북제재로 인도적 지원 영향, 인도적 지원 가이드라인' 채택

〈언론에 소개된 대북지원〉

대내경제

<인구>

파이낸셜뉴스(7.20), RFA(8.22)

북 출산율, 현재 인구 유지하는데 필요한 수준에 못미쳐

미국 인구조화국(Population Reference Bureau)은 북한의 총인구는 감소하는 반면 부양 인구는 늘어날 것이라고 분석함. 2018년 북한의 출산율은 1.9명으로 현재 인구를 유지하는데 필요한 수준인 대체 출산율 2.1명에 못 미쳐 북한의 전체인구가 감소세로 들어설 것이라고 분석함. 특히 2018년 북한 전체 인구에서 65세 이상의 인구는 약 10%지만, 앞으로 약 30년 후인 2050년에는 이보다 2배 증가한 20%에 달할 것으로 전망함. 아울러 올해 북한의 유아 사망률은 1천 명당 12명으로, 2017년 16명, 2016년 25명과 비교했을 때 매년 뚜렷한 하락세를 보이고 있음.

북한 5세미만 사망률 남한보다 8배 높은 1000명당 24명

2017년 세계보건기구(WHO)는 북한의 영·유아 사망률은 1000명당 24명으로 남한의 3명보다 8배 높은 것으로 추정하였음. 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)은 2017년 전체 북한 인구의 25%가 필수의료 서비스를 받지 못해 영·유아를 포함한 170만 명의 어린이가 치명적인 질병에 걸릴 위험에 노출돼 있다고 밝혔음. 한국보건사회연구원의 보고서에 따르면, 북한의 영·유아 예방접종률 증가와 사망률 사이에 밀접한 관계가 있으며, 현재 북한의 영·유아 예방접종률은 국제사회의 지원으로 남한과 비슷한 수준에 도달한 것으로 조사됨.

<전력>

아시아경제(8.1), RFA(8.1, 8.9, 8.10, 8.11)

북, 다양한 방법으로 전력난 타개 노력

북한은 만성적인 전력난에 대비하기 위해 북한 당국이 메탄가스 생산 등 대체연료를 개발해 사용할 것을 적극 선전하고 있음. 또한 북한 당국이 러시아산 액화가스를 대량으로 수입하여 도시가구를 위주로 보급하고 있음. 액화가스는 많이 비싸지 않으면서 열효율도 높고 깨끗한 연료로 북한 주민들이 선호하는 추세임.

한편, 북한 당국은 전력 과소비를 막는다는 명분으로 일부 가전제품의 사용을 제한해

왔으나, 최근에는 평양시민에 한해서 사용제한 조치를 해제한 것으로 알려짐. 주민들은 이에 대해 중국으로부터 전력 원조를 받기 시작했다고 추측하고 있음. 평양의 전기 공급이 개선되면서 최근 북한에서도 가정용 전기요금에 누진제를 시행 하는 등 전기를 남용하는 사례를 막기 위한 노력도 이어지고 있음.

〈시장〉

RFA(8.17, 8.27, 8.21, 8.27, 8.28, 8.31)

북한에서 시장의 확산이 가지는 의미와 돈주의 역할

최근 빅터 차 미국 전략국제문제연구소(CSIS) 한국석좌와 리사 콜린스 연구원이 작성한 보고서에 따르면, 북한 전역에서 당국이 공식적으로 허가한 시장이 436개가 있으며, 이들이 내는 세금과 임대비용이 5680억 달러(한화 약 633억 원)에 이르고 있음. 특히, 돈주는 무역과 관광업 등을 통해 축적한 자본을 바탕으로 시장에서 돈을 유통하는 역할을 하고 있다고 함. 마이클 그린 미국 전략국제문제연구소(CSIS) 선임부소장은 중요한 것은 시장 자체가 아니라 시장을 통해 형성되는 정보 유통과 사회 조직 생성이라는 점을 강조 함. 그런데 사회적 연결망 형성의 진행속도가 핵무기 프로그램을 개발하는 속도에 비해 현저히 느리다는 점에서 시장이 북핵 위험에서 지켜 줄 것이라고 여겨서는 안 된다고 강조함.

북한 물가, 대북 제재에도 불구하고 안정세

국제사회의 대북제재가 지속되는 가운데 북한의 물가는 안정세를 유지하고 있음. 3차에 걸친 북·중 정상회담 이후 중국과의 관계가 좋아지면서 중국과의 밀무역이 증가하였고, 이에 따라 중국에서 들여온 상품이 시장을 유통되고 있어 식량을 비롯한 상품 가격이 하락세를 보이고 있음.

평성 돈주들의 교외 이주

북한에서는 법률상 주택은 국가의 소유지만, 현실적으로는 개인소유라는 통념이 확고히 자리 잡음. 돈주들은 그동안 대도시에서 시세가 수만에서 십만 달러가 넘는 최고급 아파트를 선호해왔으나, 최근 최고급 아파트를 팔고 자연환경이 좋은 교외로 이주하는 추세임. 그동안 돈주들이 투자해 건설해서 분양한 아파트는 사후에 당국이 강압적으로 특정인의 입주를 요구하거나 일방적으로 주택 소유권을 박탈하기 어려웠으나, 교외에 지어진 독채는 당기관이라 권력을 쥔 간부들이 불법 등의 시비를 걸어 헐값에 몰수하거나 입주권을 이전하는

경우가 있었음. 그럼에도 최근 5명이나 되는 돈주들이 교외로 이주한 것은 주택 소유권을 침해받지 않을 것이라는 확신이 있었기 때문으로 풀이됨.

저렴한 임대료로 제조업체 유치 노력

농촌지역의 농장 간부들이 국영공장의 10분의 1수준의 훨씬 싼 임대료로 농장건물과 토지를 임대해주면서 도시지역의 제조업체들을 유치하기 위한 노력을 지속하고 있음. 소식통은 “생산에 필수인 전기와 설비, 건물은 국가의 소유이기 때문에 개인 돈주들은 국영공장에 수익금의 30% 이상을 꼬박꼬박 바쳐야 했다”며, “이 때문에 돈주들은 도시에 집중되어있는 국영공장을 임대해야만 사업을 할 수 있는 것으로 믿었기 때문에 농촌의 농장시설을 임대한다는 데에는 생각이 미치지 못했었다”면서 “하지만 시장경제원리에 머리가 트인 농장간부들이 먼저 싼 임대료를 제시해 도시지역의 제조업체들을 끌어들이려고 써 농장 자금 확보에 큰 도움을 얻고 있다”고 말함.

〈농업·식량〉

RFA(8.6, 8.28)

폭염으로 올해 농사 피해 우려

폭염으로 북한의 올해 농사 작황이 좋지 않아 장마당 농산물 가격이 가파르게 오르고 있음. 협동농장들의 피해도 문제지만 개인이 일정기간 국가로부터 임대한 소토지에서 농사를 지어 생계를 해결하던 주민들의 피해는 더 큰 상황임. 대부분의 소토지가 산비탈을 일구어 조성한 농지로 경사면에 있다 보니 피해가 더 크다고 함. 함경북도의 소식통은 “도시 사람들은 장사를 해서 먹고 살 수 있지만, 농촌에서는 장사할 수 있는 환경이 되지 않고 농사까지 안되면 사람들이 굶어 죽을 수도 있다”면서 “이번 폭염 피해가 너무 심해서 민심까지 흥흥한 지경에 이르렀다”고 불안감을 내비침.

북한 주민 53.7% 농지 보유

최근 유니세프(UNICEF)가 발표한 북한 민생 실태 자료에 따르면 북한 가구 53.7%가 농지를 보유하고 있는 것으로 나타남. 농지 보유는 지역별로 편차를 보였는데, 농지 보유 비율이 가장 높은 곳은 황해남도(68.5%)이며, 농지 보유 비율이 가장 낮은 곳은 평양(18.8%)로 나타남. 한국 내 탈북자들 사이에서는 이를 두고, 1946년 토지개혁 이래 모든 토지를 국가소유로 전환했기 때문에 원칙적으로는 농지를 소유할 수 없다는 점에서 ‘농지 보유’라는 것이 ‘폐기밭(협동 농장에서 가구 별로 나눠준 작은 밭)’을 의미하거나, ‘분조제’를

의미하는 것일 수도 있다는 의견이 있음. 분조관리제는 국가에서 땅을 대여해서 농작물의 60%는 국가에 납부하고 나머지는 농민들에게 처분할 수 있게 하는 방식임.

〈보건〉

매일경제(8.7), DailyNK(8.2), RFA(8.8).

영·유아 영양실조 감소 추세지만 지역 간 차이 보여

한국개발연구원(KDI)의 '북한 영유아의 영양실태: 장기적 추세와 국제적 비교' 보고서에 따르면, 북한 영유아(0세~6세)의 만성 영양실조 비율이 지난 20년 동안 큰 폭으로 감소했으나 지역별 영양실조 발생 비율은 최대 9배까지 차이가 나는 등 지역 간 격차가 벌어지고 있는 것으로 나타남. 보고서는 "10년(1998~2009)이 넘는 기간 동안 만성 영양실조 비중이 높은 수치를 기록하였다는 것은 향후 이들이 주요 경제활동인구가 되었을 때 북한 사회에 미칠 영향을 우려하게 된다"며 "만성 영양실조의 경우 해당 어린이들의 신체 발달뿐만 아니라 인지 발달, 심지어 노동생산성에까지 영향을 줄 수 있는 것으로 알려졌다"고 지적함.

북한 '홍역 퇴치국가' 인증 받아

북한이 세계보건기구(WHO)로부터 최근 '홍역 퇴치국가'로 인증 받음. 북한을 관할하는 WHO 동남아시아 지역 사무처는 지난 3일 "(관할국 중) 북한과 동티모르 2개 국가가 홍역을 퇴치한 것으로 입증됐다"고 밝힘. WHO는 인도 델리에서는 지난 달 31일부터 지역홍역퇴치 인증위원회를 열고 북한과 동티모르가 자국 내의 토착화된 홍역 전파를 3년 이상 차단했다는 것을 인증함. WHO로부터 홍역 퇴치국가 인증 요건은 토착화된 홍역 바이러스에 의한 환자가 3년간 발생하지 않고, 홍역 2회 예방접종률이 95% 이상으로 유지되어야 한다는 것임.

〈주민생활〉

RFA(8.4), DailyNK(8.28)

장마당 이용시간 제한으로 주민통제

북한 당국이 주민통제를 목적으로 장마당 개장시간을 제한하고 있어 주민들의 불편이 큰 것으로 알려짐. 함경북도의 한 소식통은 1일 "지난 봄 모내기철이 시작되면서 지정된 장마당 이용시간 제한이 아직도 해제되지 않고 있다"며 "장마당을 통해 생계를 해결하는 주민들은 특별한 이유도 없이 장마당을 계속 통제하는 당국에 불만을 터뜨리고 있다"고

전함. 또 다른 소식통은 "작년까지만 해도 장마당이 오전 9시부터 저녁 7시까지 열려 주민들이 원활하게 이용할 수 있었다"며 "장마당이 활성화 되면서 국가행사 같은 사회동원에 참여하는 주민 수가 급감하자 당국이 주민 통제 수단으로 장마당 이용시간 제한조치를 취한 것"이라고 함.

인민군 부대 급식 일부 개선

최근 북한 군부대에 식자재 공급이 늘어났다는 소식임. 그 원인으로 분조가 활성화 되면서 계획량 이상은 개인이 가져감에 따라 전체적인 식량 생산량이 크게 늘어났기 때문인 것으로 분석됨. 또한 군부대 별로 부식 공급을 위한 자체 부업지를 운영한 것도 일조함. 또한 김정은 국무위원장이 군부대 급식을 실질적으로 개선하라는 지시와 함께 현지지도를 강화한 행보와도 관련이 있을 가능성도 있음. 군부대 비리에 대한 강력한 경고 때문에 간부들의 군수품 횡령이 감소하였을 수도 있음.

대외경제

〈해외노동자〉

매일경제(8.3), 조선일보(8.3)

북한 숙련노동자 해외송출

유엔 안보리 대북제재 2375호는 북한노동자 신규허가서발급을 금지하고, 기존 노동자들은 계약 연장을 할 수 없도록 조치하고 있지만 월스트리트저널이(WSJ) 러시아 내무부 기록을 검토한 결과 유엔의 대북제재(2375호)에도 북한의 신규 노동자 약 1만명이 러시아에 등록되었다는 보도임. 북한의 해외노동자들이 연간 약 20억달러(2조원)를 벌어들이고 있다고 미 국무부는 추산. 미국 C4ADS의 보고서는 외화벌이를 위해 북한 노동자들이 러시아와 중국으로 지속적으로 파견되고 있다고 설명(북한의 해외노동자 중 80%가 러시아와 중국으로 파견). 북한 해외파견 노동자들이 단순산업(건설, 수산 등)에 종사하고 있다는 인식과 달리 국방·IT분야와 같은 첨단기술 분야에서도 근무해왔다고 분석. 예를들어, 러시아의 핵, 국방, 석유산업의 나노 세라믹 업체인 네브즈세라믹스는 2015년 북한노동자 65명을 고용. 네브즈세라믹스는 독일, 중국, 일본, 미국, 영국, 프랑스, 이스라엘 등과 거래하기 때문에

북한의 해외노동자들이 전세계 공급망에 관련되어 있다는 설명임. 북한이 저숙련 노동자뿐만 아니라 숙련노동자를 통해 국방·IT와 같은 중요기술들에 접근해 왔다는 해석임.

〈남북관계〉

뉴스1(8.7), RFA(8.10), VOA(8.13)

북한산 석탄 러시아 산으로 위장반입

지난해 10월부터 7차례에 걸쳐 북한산 석탄과 선철이 한국으로 불법 반입된 것으로 나타남. 규모는 약3,500톤이며, 업체들은 북한산 석탄을 러시아 항구에 잠시 하역하여 원산지 증명서를 위조한 후 한국에 반입한 것으로 나타남. 북한의 무역회사들은 대북경제제재가 강화되기 시작한 2016년부터 석탄 수출을 위해 러시아 연해주 나홋카항, 블라디보스토크항에 석탄을 운송한 뒤 러시아 산으로 위장하여 수출해왔다는 보도임. 이 과정에서 북한의 무역회사는 러시아무역회사에 톤당 2달러의 수수료를 지불한 것으로 소식통은 전함. 한편 한국정부는 유엔안보리 결의안 2371호 채택 이후 석탄반입 혐의가 확인된 선박 4척(스카이엔젤, 리치글로이, 샤이닝리치, 진룽 등)에 대해 입항금지조치를 내림.

〈북중관계〉

뉴스스(8.16), 서울경제(8.16), 국민일보(8.20), RFA(8.24)

훈춘-나선 중국 관광객 증가

북한의 정권수립 70주년 기념일인 9.9절을 앞두고 중국인을 대상으로 단체관광 금지조치가 내려졌다고 보도와 함께 네덜란드, 영국, 스웨덴 등의 서방 여행사들은 북한측으로부터 관광 중단에 대한 연락을 받지 못했으며, 금지조치는 중국인만을 대상으로 한다는 보도임. 하지만, 관련당국의 공식적인 발표는 없었던 것으로 알려짐.

중국의 지린성 훈춘에서 북한의 나선특별시 원정리로 이어지는 취한허 세관에 중국관광객이 증가하고 있음. 중국의 관광객들은 나선에서 1박2일, 2박3일의 관광상품을 이용하며, 당일 일정으로 북한의 수산물을 먹고 오는 상품도 인기라고 함. 접경지역 근처에는 대규모 취안허국제통상구 종합통관건물과 부속시설을 건설중에 있으며, 북한의 원정리에는 지난해 완공된 원정국제시장 건물이 활발히 운영중에 있음. 최근 북중 교류가 증가할 것이라는 기대와 함께 접경지대의 부동산, 건설시장 등이 영향을 받고 있음. 단동의 경우 부동산 가격이 지난 4월 이후 약 50% 급등하였음. 또한 중국 정부가 훈춘-나진을 연결하는 철도 시설을 구상하고 있다고 관측됨.

中, 단둥-신의주 신압록강대교 자금지원

중국의 시진핑 주석과 북한의 김정은 위원장의 만남 이후 북중접경지역의 경제 및 개발이 활성화되고 있다고 소식통은 전함. 중국의 동북3성 개발과 북한의 경제발전 전략의 이해관계가 한반도 비핵화 움직임에 함께 맞아떨어졌다는 분석임. 또한 올해 8월 중국정부가 2014년 완공된 이후 공사미진으로 개통이 미뤄지고 있던 신압록강대교에 대한 공사비 약 6억위안을 지원했다고 전해짐. 접경지역의 소식통은 올해 안으로 신의주세관과 현대식 물류창고도 건설될 것이라고 덧붙임.

〈인도적 지원〉

조선일보(8.7), RFA(8.9), VOA(8.14, 8.16)

대북제재로 인도적 지원 영향, 인도적 지원 가이드라인 채택

유니세프에 따르면 8월 중순 모금액은 전체 대북지원 목표액수인 1,650만달러의 17% 수준에 불과한 것으로 나타남. 국제비정부기구(ACAPS)의 인도주의접근성보고서는 북한을 인도주의 접근을 거의 할 수 없는 국가로 평가함. 특히 군수공장이 모여있는 자강도의 경우 국제지원단체 직원들의 접근이 거의 불가능하며 북한 당국의 통제역시 심하다고 전함. 유엔세계식량계획(WFP)는 대북제재로 인해 인도적 지원과 관련된 송금, 지원 물품을 운송할 선박을 찾기 어려운 상황이라고 전함. 유엔안보리 대북제재위원회는 8월 6일 대북인도적 지원 가이드라인을 채택, 가이드라인에는 지원품목에 대한 설명, 수량, 운송경로, 관계자 목록 등의 세부내용을 명시하여야 함. 가이드라인은 인도적지원을 위한 원조에 대해서는 대북제재 면제 요청을 할 수 있는 기준역시 포함하고 있음. WFP는 대북지원이 유엔안보리 결의 내용을 준수하는 범위 내에서만 이루어지고 있다고 강조하며, 인도적 지원과 제재를 분리하여 접근할 필요가 있다고 전함.

〈언론에 소개된 대북지원〉

RFA(8.10, 8.20)

아래 표는 8월 한 달 간 언론에 소개된 대북지원 소식 목록임.

단체 (국가명)	지원일	지원품	지원액 혹은 지원량	비고
유엔 중앙긴급구호기금	2017년 한해	지원금	약 1,200만달러	- 신속대응지원금: 약 630

단체 (국가명)	지원일	지원품	지원액 혹은 지원량	비고
(CERF)				만달러 - 자금부족분관련 지원금: 약 600만달러
국제적십자사 (스웨덴)	2018. 8	구호단 파견	미정	북한의 폭염으로 인한 피 해상향 확인 및 인도주의 긴급 지원

정리 | KDI 북한경제연구부

기사 원문 리스트

- [2018.8.01] “北 전력난 완화는 중국의 은밀한 지원 덕”(아시아경제)
- [2018.8.01] 北 5세미만 사망률 1000명당 24명…南보다 8배나 높아(파이낸셜뉴스)
- [2018.8.01] 북, 평양시 가정용 전기요금에 누진제 적용(RFA)
- [2018.8.02] “北 영유아 영양실조 감소 추세지만 지역 간 격차 커져”(DailyNK)
- [2018.8.03] “북한, 국방·IT숙련노동자 해외송출로 기술력 확보”(매일경제)
- [2018.8.03] WSJ, “러시아, 유엔안보리 제재에도 北노동자 신규허가”(조선일보)
- [2018.8.04] 북, 주민통제 수단으로 장마당 이용시간 제한(RFA)
- [2018.8.06] 유엔 보고서, 북한 주민 53.7% ‘농지 보유’(VOA)
- [2018.8.07] 세계보건기구, 북한 ‘홍역 퇴치국가’ 인증(매일경제)
- [2018.8.07] 北, 재작년부터 러리아산 위장해 석탄 수출해 왔다(뉴스1)
- [2018.8.07] 유엔, 북에 인도적 지원때 대북제재 면제 가이드라인 승인(조선일보)
- [2018.8.08] 캐나다 NGO “북 북부 산간지방 아동 영양실조 심각”(RFA)
- [2018.8.09] “북 실효성 없는 대체연료 개발로 주민 원성 높아”(RFA)
- [2018.8.09] “북 인도주의 접근 거의 불가능…자강도는 접근 안돼”(RFA)
- [2018.8.10] 북, 평양에만 24시간 전력 공급(RFA)
- [2018.8.10] 한국, 북한산 석탄 불법 반입확인…“러시아산으로 위장반입”(RFA)
- [2018.8.10] 국제적십자사 “북 폭염 구호단 전격 파견”(RFA)
- [2018.8.11] 북, 러시아 액화가스 수입 늘려 연료난에 대비(RFA)
- [2018.8.13] 한국정부, 북한석탄 반입 선반 4척 입항금지 조치(VOA)
- [2018.8.14] WFP “대북제재로 인도적 지원에 큰 차질…송금, 선박 수송 제한”(RFA)
- [2018.8.16] UNICEF “대북지원 모금 목표의 17% 불과”…“엄격한 감독, 규약 적용해야”
지적도 (VOA)
- [2018.8.16] [한반도 안보 키 쥔 중국] 북중접경지역 개발 탄력…중이 한반도 해빙 최대
수혜(서울경제)
- [2018.8.17] 북 물가, 대북제재 속에서도 안정세(RFA)
- [2018.8.17] 北, 9.9절 앞두고 中단체관광만 금지한 듯..서방 단체관광은 계속(뉴스1)
- [2018.8.17] 대북제재?...北나선가는 세관엔 中관광객들로 북새통(국민일보)
- [2018.8.21] 평성 동주들은 왜 최고급 아파트 팔고 교외 독채로 갔나?(DailyNK)
- [2018.8.22] “북 출산율, 현 인구 유지 불가능…인구 감소할 것”(RFA)
- [2018.8.22] 미 재무부, 북한 석유 환적한 러시아 기업과 선박 제재...이번달 세 번째 대북

독자제재(경향신문)

- [2018.8.24] 중, 북한에 신압록강대교 개통 자금지원(RFA)
- [2018.8.27] 빅터 차 “북 시장 활성화…경제체제 전환 불가피”(RFA)
- [2018.8.27] 북 국영농장, 싼 임대료로 제조업체 유치(RFA)
- [2018.8.28] “北 경제 희생의 열쇠, 돈주가 쥐고 있다”(국민일보)
- [2018.8.28] 북, 폭염으로 올해 농사 전망도 암울(RFA)
- [2018.8.28] 북 인민군 부대 급식 일부 개선돼…“남새·콩류·고기반찬 제공”(DailyNK)
- [2018.8.31] 북한에 공식적 시장 436개 있다는 것의 의미(중앙일보)

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝히 드립니다.