제21권 / 제1호
Vol.21 / No. 1

KDI

북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 1
January

KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 1

KDI

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집위원

| 편집위원장
이 석 (KDI 선임연구위원)

| 내부 편집위원
이종규 (KDI 연구위원)
김규철 (KDI 부연구위원)

| 외부 편집위원
김병연 (서울대학교 교수)
김석진 (통일연구원 연구위원)
양문수 (북한대학원대학교 교수)
장형수 (한양대학교 교수)

편집

김유리 (전문위원)
최영윤 (전문연구원)
이우정 (연구원)
전훈철 (연구원)
전은경 (선임행정원)

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 044-550-4905

본 자료는
KDI 홈페이지(http://www.kdi.re.kr)로
접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

동향과 분석

3
2019년 미국의 대북정책과 북미관계 전망 | 이상현

12
북미 경제관계 정상화: 미국의 시각 | 김연호

연구논문

35
2018년 북한의 對중국, 러시아 대외경제협력 평가 및
2019년 전망 | 최장호, 이정균

57
북한 공업배치구조의 특징과 남북경제협력 방안 | 류학수

동향과 분석

2019년 미국의 대북정책과 북미관계 전망 | 이상현

북미 경제관계 정상화: 미국의 시각 | 김연호

2019년 미국의 대북정책과 북미관계 전망

이상현 | 세종연구소 수석연구위원 | shlee@sejong.org

Ⅰ. 기로에 선 한반도 비핵화

최근 한반도 상황은 '경천동지(驚天動地)'라고 해야 할 정도로 급변하고 있다. 남북간에 세 차례, 그리고 북미간에 한 차례 정상회담이 열렸지만, 한반도 비핵화 전망에 대해서는 북한의 비핵화 의지에 대한 낙관과 비관이 여전히 혼재하는 상황이다. 가히 역사적인 남북, 북미 간 정상회담에도 불구하고 정상선언문 속에는 손에 잡히는 확실한 비핵화 방안이나 구체적 일정 등이 결여돼 있어 향후 전도를 가늠하기 어렵다. 그런 가운데 아마도 2019년은 한반도의 운명을 가를 분수령이 될 전망이다. 금년 중에 한반도 비핵화 혹은 대결적 파국으로의 향배가 판가름 날 것이다. 작년 6월 싱가포르에서 열린 역사적인 북미정상회담 이후 비핵화 협상은 좀처럼 정체국면을 면하지 못하고 있다.

협상이 진전하지 못하는 근본적 이유는 미국과 북한이 생각하는 비핵화의 개념과 방식이 너무 다르기 때문이다. 북한과 미국이 가진 비핵화 개념은 한 마디로 '동상이몽(同床異夢)'이라는 사실이 드러나고 있다. 가장 우려스런 부분은 그동안 일각에서 제기됐던 대로 '비핵화'의 개념이 한미와 북한 간에 서로 다르다는 점이다. 작년 12월 20일 조선중앙통신에 발표된 '낡은 길에서 장벽에 부딪치기보다 새 길을 찾을 것이 나을 것이다' 논평은 조선반도 비핵화와 북한 비핵화에 대한 개념의 차이를 정확히 설명하고 있다. 이에 따르면 조선반도 비핵화는 "북과 남의 영역 안에서 뿐만 아니라 조선반도를 겨냥하고 있는 주변으로부터의 모든 핵 위협 요인을 제거"한다는 것을 의미한다. 즉, 조선반도 비핵화를 위해서는 북한의 핵 억제력을 없애기 전에 조선에 대한 핵 위협을 완전히 제거하는 것이 먼저라는 것이다.[1)]

북한 비핵화 관련 우리 정부의 입장도 변화하고 있는 것으로 보인다. 조명균 통일부 장관은 지난 1월 9일 "북한이 계속해서 주장하고 있는 '조선반도 비핵화'와 우리가 목표로 하는 북한의 비핵화하고는 차이가 있다"라고 말했다. 정부 고위 당국자가 북한이 상정한 '비핵화'의 개념이 우리와 차이가 있다는 지적을 인정한 건 처음이다. 북한이 언급한 '조선반도 비핵화'는 '미국 핵우산 제거'까지 포함된 개념이라는 게 전문가들의 평가였지만, 그동안 우리 정부 당국자들은 "북한의 비핵화 의지는 확고하다"라고 반박했다. 이 같은 정부의 입장은 이후 남북, 북미 정상회담이 성사되는 데 결정적 역할을 했다.[2] 이러한 변화는 북한의 비핵화가 현실적으로 어렵다는 것을 우리 정부도 인정하기 시작한 조짐으로 볼 수 있어 비핵화 협상의 성공을 낙관하기 어려운 또 다른 요인이라 할 수 있다.

김정은 위원장은 2019년 신년사에서 다시 '완전한 비핵화' 약속만 재확인했을 뿐 구체적인 핵폐기 로드맵에 대해서는 일절 언급하지 않았다. 또한 "핵무기를 만들지도 시험하지도 않으며 사용하지도 전파하지도 않을 것"이라고 하면서도 과거의 핵은 언급하지 않아 사실상 핵보유국 지위를 기정사실화했다. 김 위원장은 미국과 협상할 준비가 돼 있다면서도 미국이 일방적으로 북한의 양보만을 강요하고 제재와 압박에만 매달린다면 부득이하게 "새로운 길을 모색하지 않을 수 없다"라고 밝혔다.[3] 대화 여지를 열어 두면서도 최악의 경우 경제·핵 병진노선으로 돌아갈 수도 있음을 시사한 것이다.

지금까지 북한은 북핵 포기 조건으로 미국의 대북 적대시 정책 중단을 요구해 왔다. 미국이 대북 적대시 정책을 중단한다는 것은 무엇을 의미하는가? 첫째, 정치적으로는 미국이 북한을 주권국가로 인정하고 체제를 외부에서 흔들려는 시도를 하지 말아야 하며, 궁극적으로는 북미관계 정상화, 즉 국교수립까지 가야 한다는 것이다. 둘째, 군사안보적으로는 한반도의 정전상태를 종식시키고 이를 항구적 평화협정으로 대체해야 한다는 것이다. 셋째, 경제적으로는 미국이 북한에 부과한 제재를 해제하고, 대외교역 제한을 폐지해서 북한이 자력갱생할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그리고 이들 조치는 단계적, 동시행동 원칙으로 진행되어야 하며, 이에 따라 비핵화는 동결, 불능화, 폐기 3단계로 추진되어야 한다는 것이다.[4] 이제 이에 더하여 북한이 요구하는 비핵화 개념은 미국의 확장억제(핵우산), 그리고 장기적으로 주한미군의 철수까지 내다본 요구로 확대된 것이라 할 수 있다.

한편, 지난 10개월 사이에 중국을 네 번 방문한 김정은 위원장은 시진핑 주석과 정상회담을

---

1) 북한의 비핵화 개념에 대한 논평은 하영선, 「김정은 2019년 신년사와 완전 비핵화의 과제」, 동아시아연구원(EAI) [북한 바로 읽기 11](2019. 1. 3)(http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=9897&board=kor_report&keyword_option=&keyword=&more=) 참조.
2) 『조선일보』, 「"北이 말하는 비핵화는 우리와 다르다", 말 바꾼 조명균」, 2019. 1. 10.
3) 『동아일보』, 「김정은 신년사, 미국 약속 안 지키면 부득불 새로운 길 모색」, 2019. 1. 1.
4) Joel S. Wit, "What the North Koreans Told Me About Their Plan," 38North, June 5, 2018.

갖고 비핵화 협상을 북중이 공동관리하기로 합의했음을 밝혔다. 정상회담 직후 중국 언론은 "한반도 정세 관리와 비핵화 협상 과정을 공동으로 연구조종해 나가는 문제와 관련해 심도 있고 솔직한 의사소통을 진행했다"라고 발표한바, 이는 곧 중국이 북한의 후원자 역할을 자임하면서 향후 한반도 문제에서 좀 더 적극적인 역할을 맡겠다는 의지를 분명히 표시한 것으로 평가된다. 시진핑 주석은 이번 북중 정상회담을 결산하면서 "중국은 북한 및 유관국들과 함께 한반도 평화와 안정을 수호하고 한반도 비핵화와 지역 항구적인 안정을 위해 적극적이고 건설적인 역할을 하겠다"라고 말했다.[5)]

북중정상회담 이후 비핵화 전망에 대해서는 기대와 우려가 교차한다. 우리 정부는 김정은 위원장의 중국 방문이 긍정적 효과가 있을 것으로 기대하고 있지만, 만일 김정은 위원장이 신년사에 언급한 '새로운 길'이 중국의 후광에 기대어 미국의 비핵화 압박을 모면하고자 하는 것이라면, 비핵화 전망은 불확실성이 커졌다고 봐야 할 것이다. 반면, 2차 북미정상회담이 2월 말로 가시권 안에 들어오면서 북미간에 비핵화 관련 진전이 얼마나 이뤄질지 궁금증이 커지고 있다. 올해 초에 트럼프 대통령은 김정은 위원장으로부터 지난 연말 '멋진 편지'를 받았음을 공개하면서 멀지 않은 시점에 김정은 위원장과 만날 것이라고 밝혔다. 김정은 위원장이 신년사에서 강조한 것과 마찬가지로 다시 한번 2차 북미정상회담 의지를 밝힌 것이다. 이렇게만 본다면 2차 북미정상회담의 불씨는 아직 살아있다고 할 수 있고 희망을 가질 여지는 있다. 하지만 앞으로의 상황을 낙관할 수 있을지는 북미간 워싱턴과 스웨덴에서 진행된 투트랙 실무협상의 구체화에 달려 있다.

Ⅱ. 북한 비핵화와 한반도 지정학

최근 북핵문제를 포함한 한반도 상황은 우리 주변의 지정학적 흐름이라는 맥락과 분리하여 고찰할 수 없다. 북핵문제는 이미 남북한뿐만 아니라 이미 미국과 중국도 중요한 행위자로서 큰 그림 속에 들어온 상태이다. 김정은 위원장의 전격적인 4차 방중이 특히 잘 보여주듯이, 향후 한반도 문제는 미중관계라는 큰 틀 안에서 볼 필요가 있다. 문제는 현재의 한반도 주변 지정학적 정세가 그리 순탄치 않아 보인다는 점이다. 특히 트럼프 시대 미국의 국가안보전략은 중국과 러시아 등 전통적인 강대국 국가행위자를 가장 위협적인 요소로 지적하고 있는바, 미중관계의 향배는 글로벌 질서는 물론 동북아와 한반도 문제에도 일정한 영향을 미칠

5) 『조선일보』, 「김정은·시진핑, 비핵화 협상 과정을 공동연구·조종」, 2019. 1. 11.

전망이다.

현 국제질서는 강대국정치, 지정학의 부활 현상이 지속되는 가운데 자국의 국익을 우선시하는 '各自圖生'의 혼란상이 그 특징이다. 그러한 흐름을 주도하는 두 나라는 미국과 중국이다. 트럼프 대통령의 '미국 우선주의'에 맞서 시진핑 주석은 '위대한 중화민족의 부흥' 기치를 내걸고 힘을 키워가고 있다. 강대국들 간 국위와 국익 경쟁으로 자유주의적 국제질서라는 공공재(public good) 제공자가 없는 G-제로 시대의 혼란상이 이어지고 있는 것이다. 그동안 국제질서의 가디언 역할을 자임했던 미국이 한발 물러서면서 규칙 기반의 국제질서(RBIO) 약화 현상이 뚜렷한 가운데, 비자유주의 국제질서(illiberal international order)의 부상과 국제 규범의 약화도 주목할 만한 현상이다.[6)]

미중간에는 당분간 규칙 기반의 국제질서 주도권 쟁탈을 위한 싸움이 지속될 전망이다. 중국은 2차대전 이후 미국이 구축한 질서를 현상변개하려고 시도하는 대표적인 현상타파 세력 중 한 나라이다. 중국의 도전에도 불구하고 미국은 여전히 '체제 건설자, 이익 향유자(system-maker, privilege-taker)'로서 여전히 국제질서의 디폴트 파워(default power) 역할을 하고 있다. 중국은 대체로 이러한 룰의 틀 안에서 평화적 부상을 주장하고 있지만, 아직 룰이 확립되지 않은 분야에서 양국의 이익이 충돌할 경우 불가피하게 갈등이 발생한다. 대표적인 사안이 남중국해 문제(해양주권 vs. 항행의 자유), 사이버 안보(온라인 세계에 오프라인 국가주권 적용 여부), 인권, 환율조작, 지식재산권 문제 등이다. 이러한 현상은 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상이 맞물리면서 나타나는 구조적 문제로서, 서로가 합의 가능한 룰에 합의할 때까지는 갈등이 지속될 전망이다. 중국은 국력의 확대에 비례하여 미국에 버금가는 자신의 룰을 확립하려 노력 중이다. 중국의 표준을 세우는 소위 '규범 전쟁'이 이에 속한다. 다만, 미중 모두 파국을 피하기 위해 갈등을 관리 가능한 선에서 통제할 것으로 보이며, 그 시한은 중국의 경제, 군사력이 미국과 대등한 입장이 될 때까지일 것으로 전망된다.

향후 정세는 미국의 '인도-태평양 전략' 대 중국의 '일대일로'라는 대전략 간의 충돌로 나타날 가능성이 커지는 상황이다. '자유롭고 개방된 인도-태평양(Free and open Indo-Pacific: FOIP)'이라는 표현은 이제 세간에 널리 알려진 구호가 되었다. 미국의 인도-태평양 전략의 현재 위상은 3개의 축(경제, 안보, 거버넌스)을 아우르는 전략적 접근, 혹은 전략의 준거틀(framework)로 이해된다. 여기에서 '자유롭다(free)'는 의미는 역내 모든 국가들이 타국의 강압으로부터 주권을 방어할 수 있어야 한다는 의미이며, 국가 내부적으로는 국민들이 기본적인 권리와 자유를 누릴 수 있는 굿 거버넌스(good governance)를 의미한다. '개방된

6) 아산정책연구원, 「비자유주의 국제질서(Illiberal International Order)의 부상」, 이슈브리프 2017-31, 2017. 12. 15 참조.

(open)' 인도-태평양은 역내 모든 국가들의 해상과 공중을 통한 자유로운 접근이 보장되는 것을 의미한다. 안보 차원에서는 영토 및 해양 분쟁의 평화로운 해결을 포함하고, 경제 차원에서는 공정하고 호혜적인 무역, 개방된 투자환경, 투명한 협력, 지역 간 연결성 확대 등이 포함된다. 이러한 FOIP 등장 배경에는 중국의 견제가 있고, 전략의 대상 역시 중국이라는 것이 대부분 전문가들의 지적이다.[7)]

이러한 현재의 추세로 볼 때, 만일 미국이 트럼프 행정부 국가안보전략(NSS) 보고서에 적시한 대로 중국을 미국 주도의 기존 질서에 대한 전략적 경쟁자로 보고 적극 대응할 경우 아시아에서 지정학적 경쟁, 특히 아시아 국가들을 통한 대리(代理) 세력경쟁이 부활할 가능성이 다분하다. 미중이 인도-태평양에서 격돌할 경우 한국의 운신의 폭이 크게 제약받을 것은 분명하며, 이는 특히 중국의 사드 보복을 경험한 한국에 중요한 시사점을 제공하는 한편, 북한 비핵화의 전망을 매우 어둡게 하는 요인이 될 것이다.

Ⅲ. 비핵화 협상 전망과 북미관계

북한을 상대로 비핵화 협상을 성공시켜야 하는 워싱턴은 현재 매우 혼란스런 정국이다. 작년 말 터진 매티스 국방장관의 전격 사임과 멕시코 국경장벽 예산을 둘러싼 의회와의 기싸움 끝에, 연방정부가 일부 셧다운에 들어가는 등 혼란상이 계속되고 있다. 금년 1월 3일 민주당이 우위인 제116대 의회가 출범하면서 트럼프의 '좋은 시절'도 다 끝나간다는 지적이 제기되기도 한다.

최근 워싱턴과 스웨덴에서 투트랙으로 진행된 북미 고위급 회담과 실무회담에서 어떤 성과가 있었는지 확인하기는 아직 이르다. 우리 외교 당국자는 북미 양측이 북한 비핵화 조치와 이에 대한 미국의 상응조치를 놓고 양측이 입장 차를 완전히 좁히지는 못했다면서도 서로의 입장을 충분히 공유할 수 있는 자리였다고 평가했다. 미북 양측이 2박3일 '합숙 담판'을 가진 것 자체가 유례없는 일이기도 하지만, 이번 실무협상에는 한국 측 북핵 수석대표인 이도훈 한반도평화교섭본부장도 동참해 그 성과에 대한 기대가 높았었다. 현재까지 진행된 상황으로 보면 2차 북미정상회담과 비핵화 협상의 진전에 긍정적인 기대를 가질 이유가 충분하지만, 앞으로의 상황은 몇 가지 이유로 낙관만 하기는 쉽지 않아 보인다.

---

7) 이상현, 「트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의」, 『국가전략』, 제24권 2호, 2018, pp.48~51; 이대우, 「미국의 인도-태평양 전략(U.S. Indo-Pacific Strategy)」, 세종정책브리핑 2018-17, 2018 7. 26. 참조.

첫째, 지난 중간선거에서 민주당이 다수당 지위를 차지한 하원은 트럼프 대통령의 대북정책에 순순히 동의하지 않을 전망이다. 제116대 의회에서 하원의장을 맡은 낸시 펠로시는 트럼프 대통령의 대척점에서 트럼프 대통령의 외교정책 전횡을 적극 견제할 것으로 보인다. 펠로시가 가진 파워는 작년 말 백악관에서 멕시코 장벽 설치 비용 57억달러의 예산 편성을 놓고 트럼프 대통령과 공개 설전을 벌이면서 확연히 드러난 바 있다. 민주당은 기본적으로 트럼프 대통령이 김정은 위원장과의 쇼에 치중하는 북미 협상에 강한 불신을 갖고 있다. 대북제재도 완전한 비핵화까지는 흔들리지 않고 유지한다는 입장이다. 엘리엇 엥겔 하원 외교위원장 내정자는 "김정은은 올해 신년사에서 비핵화에 헌신하지 않겠다는 점을 분명히 했다"라고 평가하면서 폼페이오 국무장관을 소환해 북핵협상이 부진한 이유를 따지겠다고 벼르고 있다. 뿐만 아니라 공화당이 장악한 상원에서도 제임스 리시 상원 외교위원장과 제임스 인호프 군사위원장이 모두 대북 강경파라는 점을 감안하면 북핵문제의 근원적 해결보다 자신의 정치적 이익을 더 중시하는 트럼프의 '보여 주기식' 외교는 공화당 내에서도 지지받기 어려울 것이다. 그렇기 때문에 만일 2차 북미정상회담이 개최되더라도 비핵화 진전이 없는 실속 없는 회담은 민주당 의회의 강력한 비판을 피하기 어려울 것이다. 따라서 미북 양측 모두 정상회담의 성과를 자신할 수 없으면 회담 자체가 상당히 지연될 가능성이 크다.

둘째, 더욱 걱정스러운 것은 트럼프 대통령과 측근의 '러시아 커넥션', 그리고 가족의 이권 관련 각종 비리를 겨냥한 뮬러 특검과 사법당국의 수사망이 좁혀져 올수록 트럼프 대통령이 이에 대응하느라 북핵문제에 집중할 겨를이 거의 없을 것이라는 사실이다. 국내정치에서 궁지에 몰린 트럼프 대통령은 비핵화의 핵심은 전혀 건드리지 못한 채 겉만 번드르르한 외교적 '쇼'로 핵문제 덮기를 시도할 수도 있다. 우리 입장에서 그것은 김정은 위원장과 트럼프 대통령에게만 좋은 '재앙적 성공(catastrophic success)'이다. 지난해 6월 싱가포르 북미정상회담 이후 북한 비핵화 협상에는 거의 진전이 없지만, 여전히 자신이 이룬 외교적 성과를 강조하고 있는 트럼프 대통령의 행태로 보면 그럴 가능성이 다분하다.[8)]

2차 북미정상회담의 어젠다와 관련한 최근의 변화 중 주목할 것은 소위 '빅 딜'에서 '스몰 딜'로 갈지도 모른다는 우려가 제기되는 점이다. 이러한 우려가 제기되는 것은 미국의 궁극적인 목표가 미국민의 안전이라는 폼페이오 국무장관의 발언 때문이다. 다시 말해 북핵협상의 중점이 완전한 비핵화에서 미 본토를 위협하는 대륙간탄도미사일(ICBM) 제거로 변하는 것 아닌가 하는 해석을 낳고 있다는 것이다. 비록 완전한 비핵화가 미국의 목표임에는 변함이 없다고 했지만, 실현불가능한 '빅 딜'에 매달리기보다는 서서히 미국민의 안정을 보장할

8) 수미 테리, 「외교 승리 목말라하는 트럼프가 문제다」, 『조선일보』, 2019. 1. 23.

수 있는 '스몰 딜'로 방점이 옮겨가고 있다는 우려가 나온다. 만일 미국이 스몰 딜에 만족해 북핵을 용인하는 방향으로 간다면, 한국은 여전히 북핵위협에서 벗어날 수 없다는 결론에 이르게 된다. 한국의 입장에서 '스몰 딜'은 한마디로 '밴 딜(bad deal)'이다. 양보할 것 다 양보하고 결국 북핵의 그늘을 벗어나지 못하게 되기 때문이다. 더구나 최근 주일미군 '동아시아 핵보유 선언국' 동영상에서는 북한을 핵무기 15개 이상을 가진 국가로 분류했다. 공식적으로는 아니지만 사실상 북한을 핵보유국으로 이미 인정한 것 아니냐는 논란이 나오는 이유이다.[9] 북한을 사실상의 핵보유국으로 인정할 경우 비핵화는 이미 물 건너간 어젠다가 되고, 완전한 비핵화가 아닌 ICBM 폐기가 미국 입장에서 차선책이 될 수밖에 없는 것이다.

이제 북미 양국이 고위급 회담과 실무협상을 마쳤다. 양국은 2월 말 북미 정상회담 추진에는 공감했지만, 북한 비핵화 조치와 이에 대한 미국 상응 조치의 범위, 제공 시기에 관해선 의견 차를 재차 확인한 것으로 알려졌다. 외교 소식통은 "실무협상에서 양측이 다양한 비핵화, 상응 조치 카드를 놓고 폭넓게 의견을 주고받았다"라며 "각자 본국으로 돌아가 협상 전략을 재점검한 뒤 정상회담 전 다시 접촉할 것"이라고 했다.[10] 만일 2차 북미정상회담이 이미 공개된 바와 같이 2월 중에 열릴 것이라면 지금부터 회담 때까지 북미 간에 어젠다를 둘러싼 기싸움이 치열하게 전개될 것으로 보인다. 그때까지 양측이 비핵화 어젠다를 둘러싼 이견을 얼마나 좁힐 수 있을지가 회담 성공을 전망하는 하나의 시금석이 될 전망이다.

Ⅳ. 한국의 대응

지금도 북한은 제재 해제 등 미국의 상응조치가 먼저라는 입장을 고수하고 있고, 미국은 비핵화가 먼저라는 입장을 고수하고 있다. 북한 비핵화 협상의 전도가 불투명한 가운데 한국으로서는 최악의 상황을 막기 위해 최선을 다해야 한다. 우리가 상상할 수 있는 최악의 상황은 알맹이 없는 원론적인 북미정상회담이 대성공이라는 트럼프 대통령의 자화자찬에 근거해 북한이 경제제재를 해제받고, 협상 과정을 질질 끌다 파키스탄처럼 사실상의 핵보유국 지위를 인정받게 되는 경우다. 그렇게 되면 북한은 실리를 챙기는 반면, 한국은 여전히 북핵의 위협 아래서 살게 될 것이다. 그것은 한국에는 최악의 상황이 될 것이고, 일본 또한 적극 피해야 할 사태이다. 한국과 일본은 북한의 직접적인 핵미사일 위협 아래 놓인 대표적인

9) 『중앙일보』, 「주일미군, '북핵 15개 이상 보유' …사실상 핵보유국 인정 논란」, 2019. 1. 15.
10) 『조선일보』, 2019. 01. 23(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/23/2019012300600.html).

미국의 두 동맹국이다. 북한이 비핵화하지 않으면 결국 동북아 전체의 안보가 언제든지 위협받을 가능성이 크다. 이는 중국 또한 원하지 않는 사태일 것이다.

우리의 입장에서는 김정은 위원장의 비핵화 약속에만 의지하는 '희망적 사고'는 적극 피해야 한다. 한반도에서 전쟁 위험이 낮아진 것은 환영할 일이지만, 비핵화 약속에 대해서는 희망을 갖되 '불신하며 확인하는' 자세가 필요하다. 최근 우리 사회에서 남북정상회담 개최에 희망을 갖는 정서에 부응하여 김정은 위원장의 호감 이미지를 띠우는 '감성팔이 대북정책'은 바람직하지 못하다. 트럼프 대통령의 '보여 주기식' 협상에 대한 미국 조야의 불신도 여전하다. 최근 워싱턴 DC 소재 싱크탱크인 전략국제문제연구소(CSIS)는 신오리 미사일 기지에 대한 연구보고서를 공개하면서, "북한 미사일 운용 기지들은 완전하고 불가역적 비핵화를 위해 공개되고 해체돼야 한다"라고 주장했다.[11] 이는 트럼프 대통령이 성급한 협상을 할지 모른다는 우려와 북한의 비핵화 진정성에 대한 회의론이 미 조야에서 또다시 고개를 들고 있다는 하나의 예가 될 수 있다.

문재인 대통령은 연두 기자회견에서 비핵화 로드맵에 대한 구상을 밝혔다. 문 대통령이 생각하는 비핵화 로드맵의 골자는 ICBM 및 IRBM 생산라인 폐기 → 미국의 상응조치 → 북한의 핵신고이다. 이러한 절차를 통해 북미간 신뢰가 조성되고 나면 그제서야 전반적인 신고를 통해 비핵화 프로세스가 가능해질 것이라고 요약할 수 있다. 이러한 순서는 북한의 핵목록 신고 및 사찰・검증을 우선시하는 미국의 시각과 약간의 차이가 있다. 그러면서도 미국의 핵우산은 비핵화와 별개로서, 향후 그것이 북미간 대화 속에 상응조건으로 연계될 가능성은 높지 않다고 본다는 의견을 피력했다. 이러한 인식은 북한 비핵화 이전에 미국의 핵위협부터 제거되어야 한다는 북한의 입장과 거리가 있어 향후 비핵화 과정에서 다시 쟁점으로 부각될 가능성이 있는 대목이다.[12]

문재인 정부의 현재 태세는 비핵화보다 평화를 앞세우면서 한반도 평화를 되돌릴 수 없게 진전시켜 비핵화 협상의 동력을 얻자는 구상으로 이해된다. 이러한 구상이 성공하면 좋겠지만, 만일 비핵화가 안 되면 그 후폭풍을 어떻게 감당할 것인가? 2차 북미정상회담이 세간에서 걱정하는 대로 싱가포르에 이은 '트럼프쇼 시즌2'가 된다면 한반도 비핵화 전략은 어떻게 수정돼야 하나? 그리고 국내외 전문가들의 우려대로 북한의 핵을 인정한 채 미봉하는 '스몰딜'로 끝난다면 한국정부는 어떻게 대응할 것인가?

---

11) Joseph Bermudez, Victor Cha and Lisa Collins, "Undeclared North Korea: The Sino-ri Missile Operating Base and Strategic Force Facilities," January 21, 2019 Center for Strategic and International Studies(https://beyondparallel.csis.org/undeclared-north-korea-the-sino-ri-missile-operating-base-and-strategic-force-facilities/).

12) [선임기자 리포트] 『가톨릭평화방송』, 「한국, 북.중 밀착 속에 중재자 or 오리알」, 2019. 1. 11. (http://www.cpbc.co.kr/CMS/news/view_body.php?cid=743734&path=201901).

상황이 이렇게 불확실한데 남북관계에만 올인하는 현 정부의 정책이 과연 옳은지 균형잡힌 시각이 필요한 시점이다. 최근 한미동맹의 흔들림 현상도 심각하다. 북핵문제와는 별개로 전시작전통제권 전환 및 미래 지휘체계, 방위비 분담, 자유무역협정 등을 둘러싼 한미간 이견으로 인해 동맹의 미래에 대한 우려와 제약이 여러 경로로 제기되는 상황이다. 일본과는 과거사 문제로 시작된 충돌이 레이더 갈등을 거치며 끝을 모를 정도로 악화되는 상황이다. 거기에다 내리막길로 들어선 세계경제 등 한국을 향한 안보의 격랑이 다가오는 상황인데 우리 정부는 언제까지 김정은 답방에만 목을 매고 있을 것인가? 대북・한미・한일・한중 관계, 신북방/신남방, 중견국 외교 등 우리 외교안보의 여러 전선(前線)에 대한 균형잡힌 접근이 절실히 필요한 시점이다.[13)]

13) 이상현, 「미 政情 불안으로 더 짙어진 北核 암운」, 『문화일보』, 2019. 1. 7.

북미 경제관계 정상화: 미국의 시각

김연호 | 미국 한미경제연구소(KEI) 비상임 연구위원 | yhkim1027@gmail.com

Ⅰ. 머리말

트럼프 미국 대통령은 과거 미국 대통령들에게서 볼 수 없었던 비전통적인 발상과 발언들을 통해 집권 이후 미국 국내정치는 물론 외교정책에서도 큰 파란을 몰고 왔다. 특히 대북정책에 있어서는 과거 미 행정부의 접근 방식을 강도 높게 비판하면서, 정상 수준의 합의에서 출발하는 톱다운 방식을 채택했다. 돌아보면 후보 시절과 집권 첫 해에 '김정은과의 햄버거 미팅'에서 '화염과 분노'를 시계추처럼 오가며 한반도 정세를 요동치게 한 이면에는 북한과의 빅딜을 원한다는 강력한 메시지가 내재돼 있었던 것이다.

지난해 열린 1차 북미정상회담을 계기로 북미관계는 획기적 변화의 발판을 마련했다. 북미 양국은 6.12 정상회담 합의문에서 '평화와 번영을 위한 새로운 북미관계 수립'을 제1항으로 적시하고, 한반도의 지속적・안정적 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화, 미군 유해발굴 등 주요 과제를 해결해 나가기로 합의했다. 그러나 미국의 입장에서는 합의문 조항의 순서와는 상관없이 '북한의 비핵화'가 최대 선결과제이자 북미협상의 핵심이다. 따라서 앞으로 북미관계의 변화 폭은 핵협상의 진전 정도에 따라 판가름 날 것이다.

북미 양측은 6.12 싱가포르 정상회담 합의에서 확보한 동력을 유지하려는 의지를 보였으나, 후속 비핵화 협상에서 구체적인 성과를 거두지는 못했다. 당초 트럼프 행정부는 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 비핵화(CVID)를 요구하며 북한의 1년 이내 신속한 선이행(frontloading)을 요구했다. 그러나 핵협상이 교착상태에 빠지면서 '인위적인 시간표'에 구애받

지 않겠다며 한발 물러섰다. 협상 원칙 또한 북한의 선핵폐기에서 양측의 상호양보를 담은 '행동 대 행동 원칙'으로 옮겨갔다. 그러나 '새로운 북미관계 구축'을 위한 한반도 평화체제와 대북제재 완화를 요구하는 북한의 입장으로 인해, 핵신고와 사찰, 검증, 폐기 등으로 이어지는 비핵화 시간표는 아직 합의되지 못하고 있다.

이런 가운데 한국은 3차 남북정상회담에서 채택한 9.19 평양공동선언에 따라 철도 및 도로 연결 등 남북교류협력 사업을 추진하면서 남북관계 개선이 북미협상을 이끄는 선순환 구조의 구축을 추구하고 있다. 반면, 미국은 트럼프 대통령과 마이크 폼페이오 국무장관이 직접 나서 북한의 비핵화 전까지 대북제재를 유지하겠다는 입장을 거듭 확인하면서 추가 대북제재 조치를 취하는 강경한 모습을 보여 왔다. 트럼프 대통령으로서는 북한의 핵실험과 미사일 시험발사를 중단시키고 한반도의 전쟁위기를 막았다는 것만으로도 일단 국내정치적 효과를 충분히 거뒀다고 판단한 듯하다.

이런 상황에서 김영철 북한 노동당 부위원장의 방미를 계기로 2차 북미정상회담이 결정됐다. 이를 준비하기 위한 실무급 협상이 시작되면서 북한의 의미 있는 비핵화 조치와 대북제재 완화의 맞교환에 대한 기대가 높아지고 있다. 실제로 미국은 2차 북미정상회담을 추진하는 과정에서 북한의 단계적 비핵화를 수용하고 상응조치로 대북제재 완화를 검토하고 있는 것으로 알려졌다.[1] 미국 조야에서는 여전히 대북제재의 고삐를 늦춰서는 안 된다는 인식이 팽배하나, 북미협상이 진전될 경우 제재완화는 불가피하다는 현실론도 대두되고 있다.

북미간 핵협상과 대북제재 완화는 북미 경제관계의 정상화로 가는 긴 여정에서 반드시 거쳐야 할 과정이다. 2020년 미국 대선까지 북미 양측이 얼마나 불가역적인 핵합의를 타결하고 이를 이행할지는 불확실하다. 그러나 핵협상이 진전될 경우 북미 경제관계 정상화는 비핵화 로드맵과 맞물려 실질적으로 고민해야 할 과제임이 분명하다. 본고는 이와 관련한 미국 내 논의 내용을 살펴보고자 한다. 구체적으로는 북미 경제관계 정상화의 법적, 정치적 제약요인을 짚어보고, 단계적 대북제재 완화 시나리오와 쟁점들을 유엔의 대북제재, 남북경협, 북한의 정상국가화와 국제금융기구 가입 측면에서 검토한다.

1) 『뉴시스』, 「美, 북한 단계적 비핵화 수용 방향으로 전환' 조지프 윤 전 특별대표」, 2019. 1. 17; John Power, "Is the US about to lower the bar for North Korea denuclearization?", *South China Morning Post*, January 17, 2019.

Ⅱ. 북미 경제관계 정상화의 제약요인

1. 법적 제약요인[2)]

미국은 북한이 핵 및 미사일 개발을 가속화했던 최근 몇 년동안 국내 법규정을 대폭 강화해 광범위한 대북제재를 실시하고 있다. 특히 '2016 북한 제재와 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)'은 대북제재의 집대성이라 할 만큼 관련 내용들을 망라하고 있다. 동 법은 사실상 대북 전면금수의 법적 토대를 제공했다.[3)] 동 법은 북한의 대량살상무기 개발과 거래, 북한 군수품 및 관련 품목 거래, 대북 사치품 거래, 대북 광물 거래, 북한 인권유린, 북한의 자금세탁, 위폐 및 위조상품 거래, 북한의 마약 거래와 대량현금 밀반입, 북한의 사이버 안보 침해 등에 연루된 자들에 대한 처벌을 명시하고 있다. 대북제재의 영역을 전통적 의미의 불법행위에 한정하지 않고 북한 인권과 사이버 공격 등으로 확대한 것이다. 여기에 더해 비록 대통령 재량사항으로 남겨두기는 했지만 북한과 거래한 제3국의 개인과 단체에 대한 제재(세컨더리 보이콧)의 법적 근거도 제시하고 유엔 대북제재 위반자에 대한 처벌도 명시함으로써 대북제재의 구멍을 최소화하는 데 역점을 두고 있다.

2017년 8월에 발효된 '미국의 적들에 대한 제재를 통한 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 일명 '러시아・이란・북한 제재 패키지법')'의 제3장도 광범위한 대북제재를 담고 있다. 동 법은 '2016 북한제재와 정책 강화법' 발표 이후의 대통령 행정명령과 유엔 안보리 대북결의를 추가하고 있으나, 내용상으로는 대동소이하다.

두 법령은 기존 대북제재를 확대 및 강화하는 동시에 제재 면제, 유예, 중단, 종료 등과 관련해 까다로운 조건을 부과하고 있다. 우선 제재 적용의 예외가 되는 사항은 미국의 정보활동, 유엔에 대한 미국의 의무, 한국전쟁 미군 포로 및 실종자 송환, 국제적으로 인정된 인도주의 단체의 활동 등에 필요한 사항이어야 한다. 제재 유예는 국가안보상의 이익에 중대한 사안이거나 법 집행에 필요할 경우 대통령의 재량으로 건별로 30일에서 1년간 가능하다. 북한이 유엔안보리 결의안을 준수하여 인권, 불법행위 등에서 일정한 진전을 보이고 이를 대통령이 의회에 보증할 경우에는 최대 1년간(6개월 연장 가능) 제재를 중단할 수 있다. 제재의 종료는

2) 미국의 대북제재 관련 법규에 대해서는 Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," Congressional Research Service, June 11, 2018. 참조.
3) 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018. 9; The National Committee on North Korea, "Summary of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016," February 18, 2016. 참조.

잠정 중단과 관련된 모든 조건에 더해, 대량살상무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기, 정치범 석방, 자유로운 정치활동, 민주사회 구축, 미국인 억류자 송환 등에서 중대한 진전이 이뤄져야 가능하다.

〈표 1〉 '2016 북한제재와 정책 강화법' 주요 내용

분야	주요 내용
금융제재	북한이 핵과 미사일 개발, 사치품 구매에 쓸 수 있는 달러 등 경화(hard currency) 획득을 차단 핵 개발을 지원하는 금융기관 및 개인 제재
제재대상 처벌	대량살상무기 개발이나 인권 유린 활동에 자금조달 목적으로 북한이 광물과 석탄을 판매할 경우 제재 대상으로 지정 사이버공간에서 미국의 국가안보를 침해하거나 북한 인권유린 행위에 가담한 개인과 단체들을 처벌할 수 있음
제재의 범위	북한과 직접 불법거래를 하거나 북한의 거래를 쉽게 하는 자 또는 도움을 준 제3국의 '개인'과 '단체' 등으로 확대할 수 있음
기타	유엔 북한인권조사위원회 보고서 검토와 김정은의 책임을 검토할 것을 촉구 미 재무부에 이 법안 입법 이후 180일이 지나기 이전에 북한을 '자금세탁 우려 대상국'으로 지정할 필요가 있는지 검토

자료: 남진욱, 「국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 10월호.

미국의 대북제재는 80년대 말부터 부시 행정부 말기까지 다소 느슨해지는 양상을 보였다.[4] 노태우 정부의 북방외교에 발맞춰 인도주의적 목적의 대북수출을 허용하고, 1994년 북미 제네바합의에 상응해 대북 통신, 여행, 금융거래를 일부 허용한 것이다. 클린턴 행정부 말기 '페리 프로세스'와 맞물려 북한상품 수입과 북미간 항공기 운항이 허용됐고, 부시 행정부는 북핵협상의 진전에 따라 2008년 대북 적성국교역법 적용을 해제하고 북한을 테러지원국 명단에서 제외했다. 그러나 오바마 행정부 출범과 함께 북한의 연이은 핵실험, 미사일 시험발사 도발에 따라 전략적 인내정책이 채택되면서 대통령 행정명령을 주축으로 대북제재가 강화됐다.

대북제재 관련 대통령 행정명령은 국가비상사태의 근거를 북한의 천안함 폭침, 핵실험 및 미사일 시험발사, 유엔안보리 결의안 위반, 돈세탁과 위조 행위, 마약거래, 인권문제, 사이버 위협 등으로 확대했고, 이에 따라 제재 내용과 대상도 다양화했다. 이같은 추세는 트럼프 행정부 첫 해인 2017년까지 이어져 북한과의 상업적 거래가 광범위하게 금지됐으며, 결국 이것이 전술한 '2016 북한제재와 정책 강화법'에 집약됐다.

4) 임수호・동용승, 「미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협」, 삼성경제연구소 이슈페이퍼, 2008. 6. 26.

〈표 2〉 미국 '대북 행정명령'의 주요 내용

구분	주요 내용
13466호 (2008. 6. 26)	적성국교역법상 자산 동결 조치 유지 북한 선적(vessel)에 대한 소유, 임대, 운영, 보험 등록 금지
13551호 (2010. 8. 30)	북한과의 무기, 사치품 거래나 각종 불법 경제활동에 개입한 미국 내 북한 자산 또는 미국 국민의 자산 동결
13570호 (2011. 4. 18)	UNSCR 1718 및 1874 관련 수입 금지 조치 북한 품목/수입/기술이 직간접적으로 미국에 수입되는 것을 금지
13687호 (2015. 1. 2)	자금 동결 및 입국 금지(북한 정부 및 노동당 관리와 산하기관, 북한 정부를 재정적, 물질적, 기술적, 기타 방법으로 지원한 개인)
13722호 (2016. 3. 16)	북한 해외노동자 송출 금지 북한 광물거래, 인권침해, 사이버위협, 검열, 대북한 수출 및 투자에 대한 포괄적 금지 북한과 거래하는 제3국의 개인이나 기업, 은행 제재(secondary boycott)
13810호 (2017. 9. 20)	건설, 에너지, 금융서비스, 어업, 정보기술(IT), 제조업, 의료업, 광업, 섬유, 운수업을 제재 대상에 포함 적어도 한 번 이상 북한과 '중대한(significant)' 무역거래(상품, 서비스, 기술)를 할 경우 제재 대상에 포함 북한을 다녀온 선박과 비행기의 미국 입항 및 입국 180일간 금지

자료: 김종혁・정재완・장윤희・유광호・김효은, 「미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석」, KIEP 기초자료, 2018. 10. 24.

미국의 대북제재는 이상과 같이 특정한 법률 장치뿐만 아니라 일반적인 제재관련 법률과도 긴밀히 연계돼 있다. 내용상 북한도 저촉돼 해당 제재가 자동으로 북한에 적용되는 것이다. 예를 들어 브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreement Act)은 테러지원국뿐만 아니라 공산주의 국가의 국제금융기구 가입도 봉쇄하고 있다. 북한이 2008년 테러지원국 명단에서 제외돼 국제금융기구법(International Financial Institutions Act)상의 제한은 사라졌지만 여전히 국제금융기구 가입이 법적으로 불가능했던 이유이다. 트럼프 행정부는 북한의 계속된 핵실험・미사일 시험발사, 요인 암살 등을 이유로 2017년 11월 북한을 테러지원국으로 재지정했다.

북미 경제관계 정상화에 필수적인 교역관계 정상화 역시 높은 벽에 가로막혀 있다. 북한은 무역법(Trade Act of 1974) 규정에 따라 쿠바와 함께 Column 2 관세 적용대상 국가로 분류돼 있어 정상적인 대미 교역이 불가능하다. 공산주의 및 비시장경제 국가(Column 2)는 세계무역기구(WTO) 가입 국가 또는 정상교역관계(NTR) 지위 국가에 적용되는 Column1 관세보다 2~10배 이상 고율의 관세를 적용받기 때문이다.

최근 들어서는 미국의 독자 제재와 더불어 유엔 대북제재가 위력을 발휘하고 있다. 2006년부터 지금까지 유엔안보리에서 총 10차례 대북 경제제재 관련 결의가 채택됐는데, 2016년부터는 그 범위가 대량살상무기와 미사일 관련 표적제재에서 벗어나 대북교역에 대한 제한・금지로 확대됐다. 이에 따라 북한산 광물과 수산물, 직물, 의류 수입이 금지됐으며, 대북 원유 및

정제유 수출 상한선이 설정되고, 기계류와 전자기기, 운송기기, 비금속의 대북수출도 금지됐다. 이와 함께 대북경협도 강력한 제재 대상으로 설정됐다. 또한 해외에 파견된 북한 근로자의 고용, 북한 해역의 어획권 구매, 대북 합작투자 등이 금지됐다.

〈표 3〉 유엔 안보리 대북교역 제재

UNSCR 2270 ('16. 3. 2)	UNSCR 2321 ('16. 11. 30)	UNSCR 2371 ('17. 8. 5)	UNSCR 2375 ('17. 9. 11)	UNSCR 2397 ('17. 12. 22)
4차 핵실험 ('16. 1. 6)	5차 핵실험 ('16. 9. 9)	ICBM 미사일 발사 ('17. 7. 3, '17. 7. 28)	6차 핵실험 ('17. 9. 3)	ICBM 미사일 발사 ('17. 11. 28)
<u>대북수입 금지</u> - WMD 개발과 연계된 무연탄 및 철·철광석 금지 ※ 민생 목적은 허용 - 금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 전면 금지 <u>대북수출 제한</u> - 항공유 수출 금지 ※ 인도주의적인 용도 및 북한 민항기 해외 급유는 허용	<u>대북수입 금지</u> - 무연탄 수출 상한 설정: '16년 12월 5,340만달러 또는 100만톤 중 작은 쪽 2017년부터 4억 달러 또는 750만 톤 중 작은 쪽 - 은, 동, 아연, 니켈 전면 금지 <u>화물제재</u> - 북한국적 선박 소유, 운영, 대여, 보험 등 각종 서비스 제공 금지 - 지정된 선박의 입항 금지, 압수가능 <u>금융제재</u> - 북한 내 금융서비스 지사, 대표사무소, 계정 폐쇄 - 자국 내 대북 금융서비스 제공 금지 - 다량의 현금(bulk cash) 유입으로 제재 회피 여지에 대한 우려 표명	<u>대북수입 금지</u> - 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 금지 <u>해외 파견 북한 노동자 고용 금지</u> - 현 수준 동결 <u>경협 금지</u> - 북한과 합작사업 신설 및 확대 금지	<u>대북수출 제한</u> - 정제유: '17년 4/4분기 50만배럴, '18년부터 200만배럴 ※ 현 공급량의 55% 수준 - 원유: 현재 수준인 400만배럴 - LNG, 콘덴세이트 전면금지 <u>대북수입 금지</u> - 직물 및 의류 완제품 <u>해외 파견 북한 노동자 고용 금지</u> - 신규허가 금지 - 기존 노동자 비자 갱신 금지 <u>경협 금지</u> - 북한과 합작 사업 설립·유지·운영 금지 ※ 기존합작사는 120일 이내 폐쇄 <u>화물제재</u> 공해상에서 북한선박으로부터 화물이동 금지	<u>대북수출 제한</u> - 원유 금지 ※ 민생 목적은 허용, 총량은 제재안 통과 이후 연간 4백만배럴 또는 525,000톤 이하만 가능 - 정제유 금지 ※ 민생 목적이며 매 30일마다 안보리에 보고하는 조건으로 허용, 총량은 '18년 1월 1일 이후 연간 50만배럴 이하만 가능 - 북한 민간항공기 수리에 필요한 것들을 제외한 모든 기계류, 운송기기, 금속 <u>대북수입 금지</u> - 식품, 농산품, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재, 선박 <u>해외 파견 북한 노동자 고용 금지</u> - 제재안 통과 12개월 내 모든 북한 해파노동자 본국으로 송환 <u>경협 금지</u> 어획권 구입 금지

자료: 임소정, 「국제사회의 대북제재 현황과 전망」, KIEP 기초자료, 2018. 2. 12.

2. 정치적 제약요인

오바마 행정부 출범 이후 미국의 대북제재는 일련의 대통령 행정명령을 의회에서 '2016 북한제재와 정책 강화법'으로 집약하는 양상을 보였다. 그러나 실질적으로는 의회가 대북제재의 확대를 추동했다는 평가를 받고 있다. 대북제재 관련 법안들이 미 의회에서 압도적으로 초당적 지지를 받으며 통과됐다는 사실이 이를 뒷받침한다. 또한 대북제재가 법률의 형태로 확립된 이상 대통령과 행정부가 자의적으로 이를 되돌리기도 매우 어렵다. 물론 대통령에게는 국제긴급경제권한법(IEEPA)상 국가안보를 이유로 특정 제재의 적용 면제를 명령할 권한이 있다. 그러나 일단 의회에 충분한 소명을 해야 하고 경우에 따라서는 이를 보증해야 하기 때문에, 의회의 강력한 반대를 무릅쓰고 이 같은 권한을 행사하기는 매우 어려운 것 또한 사실이다.

'2016 북한제재와 정책 강화법'의 경우 전술한 바와 같이 대통령이 대북제재의 적용 면제, 유예, 중단 혹은 종료를 결정하기 위해서는 각각 까다로운 조건을 충족해야 한다. 만약 대통령이 객관적인 현실을 무시하거나 의회의 초당적인 의사를 묵살할 경우 강력한 정치적 반발을 야기할 수 있다. 실제로 트럼프 대통령이 2016년 미 대선에 개입한 러시아에 대해 미온적으로 대처하자, 의회에서 대통령의 적용 면제 권한을 제거한 러시아 제재 법안을 초당적으로 통과시킨 바 있다. 대북제재 역시 대통령의 제재 완화 혹은 해제 명령에 대해 의회가 입법조치를 통해 무효화할 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 물론 대통령의 거부권 행사도 가능하지만, 상하원의 2/3 찬성으로 이를 다시 무력화할 수 있고 대통령 입장에서는 엄청난 정치적 자본을 소모해야 하는 위험이 있다. 클린턴 행정부 당시에도 1994년 북미 제네바합의에 따라 과감한 대북제재 완화가 추진됐으나, 야당인 공화당이 상하 양원을 장악하고 북미간 핵합의를 강력히 비판함에 따라 실제 제재 완화는 소폭에 그치고 말았다.

미 대통령의 대북제재 완화 및 해제에 대한 의회의 견제력은 기본적으로 예산법률주의에서 비롯된다. 세출법안(Appropriation Bill) 발의 및 통과 권한이 있는 하원이 정부예산에 막강한 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 대통령은 의회에서 통과된 세출법안에 거부권을 행사하기가 정치적으로 매우 어려운 만큼, 의회는 이를 활용해 대통령의 외교정책에 일정한 영향을 미쳐 왔다. 만약 트럼프 대통령이 정치권의 반대를 무시하고 대북제재를 성급하게 완화하려는 움직임을 보일 경우, 의회는 세출법안을 통해 이를 견제할 가능성이 높다. 민주당이 장악한 하원이 예산안을 무기로 트럼프 대통령의 핵심 공약사항인 미국-멕시코 국경장벽 건설을 봉쇄한 사실은 시사하는 바가 크다. 트럼프 대통령은 역사상 최장기 연방정부 폐쇄라는

초강수로 이에 맞섰지만, 대북제재 완화가 이같은 정치적 모험을 할만한 사안이라고 보기는 어렵다.

또한 대북지원과 관련해 트럼프 대통령은 '미국의 혈세가 경제지원을 위해 북한에 들어가는 일은 없을 것'이라고 공언했고, 미 의회 역시 인도주의적 분야를 제외한 대북 경제지원을 법률로 이미 금지하고 있는 상황이다. 앞으로 북핵협상에 진전이 있더라도 대북 보상조치를 위한 미 의회의 예산 승인을 기대하기는 쉽지 않아 보인다. 1994년에 타결된 북미 제네바합의에 따라 대북 중유공급과 한반도에너지개발기구(KEDO) 관련 예산이 의회에서 승인됐지만, 그 과정은 매우 지난했다. 따라서 트럼프 행정부는 직접적인 예산 집행이 필요한 조치는 한국을 비롯한 관련국들에게 맡기고, 이와 관련한 제재 예외 혹은 면제를 부여하는 역할을 일단 선호할 것으로 예상된다.

2018년 11월 중간선거에서 야당인 민주당이 하원을 탈환함으로써, 2019년 새 회기부터 트럼프 행정부에 대한 하원의 견제가 나타나고 있다. 특히 낸시 펠로시 하원 의장은 연방정부 폐쇄를 둘러싼 정치적 대치국면에서 트럼프 대통령을 줄곧 압박하는 거침없는 행보를 보였다. 그러나 대북정책에 관한 한, 미 의회는 상하 양원에서 강경노선이 초당적인 지지를 받고 있다. 최근 들어 민주당과 공화당은 각종 현안에서 극명한 입장차이를 보이면서 쉽사리 정치적 타협에 이르지 못하는 모습을 보였지만, 북한문제만큼은 미 의회에서 초당적인 합의가 이뤄질 수 있는 몇 안 되는 사안에 해당한다. 북한의 핵과 미사일 위협, 인권유린에 대해 북한 정권에 책임을 물어야 한다는 인식에 민주, 공화 양당이 강력한 공감대를 형성하고 있기 때문이다.

이를 반영하듯, 코리 가드너(공화・콜로라도) 상원 외교위원회 동아시아태평양 소위원장과 동 소위 민주당 간사인 에드워드 마키 상원의원이 공동발의한 '아시아 안심법안(Asia Reassurance Initiative Act)'이 2018년 12월 상원에서는 만장일치로, 하원에서는 간단한 구두표결로 통과됐다. 2019년 1월 발효된 동 법은 북한 핵 및 미사일 계획의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기를 대북협상의 목표로 명시하고 있으며, 북한이 불법 활동에 관여하는 한 대북제재를 지속하는 것이 미국의 정책임을 분명히 하고 있다. 또한 대북제재 종료 시 국무장관이 이를 해명하는 보고서를 30일 이내에 관련 상임위원회에 제출할 것을 의무화하고 있다. 이와 함께 국무장관은 완전한 유엔 대북제재 이행을 위해 미국이 취한 조치, 유엔 대북제재 이행에 필요한 유엔 회원국들의 수출통제제도에 대한 평가, 유엔 대북제재 이행에 비협조적인 국가들의 명단 등을 담은 보고서를 6개월마다 의회에 제출해야 한다.

그러나 북한문제는 고도의 정치외교 사안인 만큼, 대북제재 완화에서 트럼프 대통령이

중대 결단을 내릴 경우 의회를 상대로 정치력을 발휘할 가능성도 배제할 수 없다. 실제로 트럼프 대통령은 '아시아 안심법안(Asia Reassurance Initiative Act)'에 서명한 후 발표한 성명에서, 미국의 최고 통수권자인 동시에 외교 상의 최고 대표로서 헌법상 부여된 권한에 따라 동 법의 북한 관련 조항들을 처리할 것이라고 밝혔다.[5] 대북제재와 관련해 일정한 정치적 공간을 확보하겠다는 의미로도 해석될 수 있는 대목이다. 1994년 북미 제네바합의 당시에도 의회를 장악한 공화당의 반대에도 불구하고 대북지원과 경수로 건설사업이 진행됐다는 사실도 대통령이 고도의 정치력을 발휘한 예가 될 수 있다.

물론 미 대통령이 대북제재 완화를 위한 이니셔티브를 취하기 위해서는 북한의 대담하고 극적인 양보가 필수적이다. 현재 미 의회에서는 북핵협상에 대해 회의론이 지배적이지만, '북한의 비핵화'와 관련해 북미간에 의미있는 합의가 타결되고, 트럼프 대통령이 북한과 관계정상화 의지를 밝힌다면 의회에서도 이를 뒷받침하는 긍정적인 움직임이 나타날 수 있다. 하원의원 출신인 마이크 폼페이오 국무장관, 빌 프리스트 공화당 상원 원내대표 시절 그의 국가안보 담당 보좌관을 지낸 스티븐 비건 국무부 대북정책 특별대표가 트럼프 행정부의 대북협상팀을 주도하고 있다는 사실도 북핵 협상 시 의회 설득에 유리하게 작용할 수 있다.

한 가지 유의할 부분은 현재 대북정책과 관련해 미국의 국내정치 구도가 상당히 복잡하게 얽혀 있다는 점이다. 트럼프 대통령의 비전통적인 대북접근 방식은 여당인 공화당 내부에서도 많은 논란을 불러일으킨 게 사실이다. 공화당은 전통적으로 대북 강경노선을 선호하지만, 공화당 핵심 지지층에서 인기를 유지하고 있는 트럼프 대통령의 대북협상을 드러내놓고 반대하기는 쉽지 않다. 6.12 북미정상회담과 후속 핵협상에 대한 비판이 미국 조야에 팽배하지만, 북핵문제와 같이 여론의 주목을 받는 핵심 외교사안에서 공화당 의원이 트럼프 대통령과 각을 세울 경우 다음 선거에서 승리를 장담하기 어렵다. 특히 상원의 경우 공화당 내에서 트럼프 대통령의 대북정책에 대해 쓴소리를 주저하지 않았던 밥 코커(전 상원 외교위원장), 제프 플레이크, 존 맥케인 의원이 정계은퇴 혹은 사망했기 때문에 공화당 내에서 트럼프 대통령의 대북정책에 대한 반발세력은 약화된 상태이다. 실제로 밥 코커 의원에 이어 새로 상원 외교위원장이 된 제임스 리시 공화당 의원은 트럼프 대통령의 대북정책을 대표적인 외교정책 성공사례로 꼽고 있다.[6] 동 위원회의 린지 그레이험과 테드 크루즈 의원도 공화당 중진의원들로서 트럼프 대통령을 적극 지지하고 있다.

야당인 민주당도 대북제재 완화가 정치적 쟁점으로 부상할 경우 2020년 대선을 앞두고 반트럼프 전략과 당의 전통적인 대북관여 노선이 뒤엉켜 복잡한 양상을 띨 수 있다. 실제로

---

5) The White House, "Statement by the President," December 31, 2018.
6) Josh Rogin, "Sen. James Risch is set to be the referee between Trump and the GOP," *Washington Post*, January 17, 2019.

민주당 내에서는 대북 강경노선, 트럼프 대통령을 타깃으로 반대를 위한 반대, 민주당의 기존 노선인 대북관여 등을 놓고 당내 이견이 표출되고 있는 것으로 보인다. 현재로서는 대북제재를 강력하게 유지해야 한다는 합의가 여야를 떠나 광범위하게 존재하나, 이 또한 언제 어떤 상황에서 이견이 표출될지 알 수 없다.

상원 외교위원회 동아시아태평양 소위 민주당 간사인 에드워드 마키 의원의 최근 행보는 이 같은 민주당의 고민을 웅변적으로 보여준다. 마키 의원은 2018년 11월 7일 트럼프 대통령에게 보낸 공개서한에서 대화를 통한 북핵문제 해결을 강조하면서 인도적 대북지원에 대한 행정적 제한을 풀라고 촉구했다.[7] 그러나 며칠 뒤 뉴욕타임스[8]에 북한 삭간몰 미사일 기지에 대한 기사가 실리자 북미 핵협상을 반대하는 성명을 발표했다.[9] 뉴욕타임스 기사의 핵심 논지는 '1차 북미정상회담을 계기로 북한의 핵과 미사일 위협이 사라졌다'는 트럼프 대통령의 말은 모두 거짓이며, 삭간몰 미사일 기지의 존재가 증명하듯 트럼프 대통령의 대북정책은 실패라는 데 맞춰져 있었다. 이에 대해 마키 의원은 트럼프 대통령이 김정은 국무위원장에게 놀아나고 있다며 북한이 구체적인 비핵화 조치를 취할 때까지 추가 북미정상회담은 물론 마이크 폼페이오 국무장관의 대북대화도 허용하지 말아야 한다고 밝혔다. 뉴욕타임스 기사는 지난해 11월 중간선거에서 하원을 탈환한 민주당이 앞으로 트럼프 행정부의 대북정책을 어떤 식으로 공격할지 보여주는 예고편이라고 할 수 있다.[10] 실제로 마키 의원은 2차 북미정상회담 후보지가 구체적으로 언론에 보도되자, 1차 북미정상회담 이후 북한의 핵위협은 오히려 더 커졌다며 트럼프 대통령이 보여 주기식 외교에서 벗어나 강력한 대북제재와 현명한 외교, 의회와의 공조 등을 추구해야 한다고 지적했다.[11]

향후 북핵협상에서 '북한의 비핵화'와 관련해 중대한 진전이 있을 경우 민주당도 대화를 통한 북핵문제 해결에 무조건 반대하기는 어렵다. 지난해 11월 중간선거를 통해 당내 입지를 넓힌 강성 진보그룹과 당의 전통적인 대북 관여 지지 그룹의 목소리가 커질 수 있기 때문이다. 그러나 트럼프 행정부의 북핵협상에 엄격한 잣대를 적용해 2020년 대선에 활용하려는 움직임은 충분히 예상해 볼 수 있다. 특히 민주당은 오바마 행정부가 어렵게 타결한 이란 핵합의를 트럼프 대통령이 폄훼하고 파기한 데에 대해 큰 반감을 갖고 있다. 따라서 트럼프 행정부가

---

7) "Senator Markey Urges Easing of Humanitarian Aid Restrictions to North Korea," November 7, 2018(https://www.markey.senate.gov/imo/media/doc/North%20Korean%20Humanitarian%20letter.pdf, 접속일: 2018.1.10).

8) David Sanger and William Broad, "In North Korea, Missile Bases Suggest a Great Deception," *New York Times*, November 12, 2018.

9) Senator Markey Statement on North Korea Ballistic Missile Program, November 12, 2018(https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-statement-on-north-korea-ballistic-missile-program, 접속일: 2018.1.10).

10) 김연호, 「북한 위성사진 분석의 과학과 정치학: 삭간몰 미사일기지 논란」, Jeju PeaceNet, 제주평화연구원, 2018. 11. 30.

11) "Senator Markey Calls for More Meaningful Denuclearization Progress Ahead of Potential Second North Korea Summit," January 7, 2019(https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-calls-for-more-meaningful-denuclearization-progress-ahead-of-potential-second-north-korea-summit, 접속일: 2018.1.10).

북한과 주고받기식의 타협을 이루더라도, 오바마 행정부가 타결한 이란 핵합의와 끊임없이 비교하면서 상당히 엄격한 잣대를 적용할 가능성이 높다. 이란 핵합의와 북한 핵 합의의 비교는 향후 의회, 특히 하원 청문회에서 주요 이슈로 다뤄지고 2020년 대선에서 공화당과 민주당 간의 핵심적인 정치 쟁점이 될 공산이 크다.

북핵협상이 진전될 경우 장기적으로는 북미간의 빅딜 성사 가능성도 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 경우에는 전술한 상황보다 더 높은 정치적 문턱을 넘어야 한다. 예를 들어 북미간에 조약의 형태로 합의가 이뤄질 경우, 상원에서 필리버스터(의사진행 방해)를 피하기 위해서는 67표 이상의 찬성을 받아야 한다. 공화당은 지난해 11월 중간선거에서 과반을 겨우 넘는 53석을 차지한 만큼, 상원에서 북미간 조약이 통과되기 위해서는 민주당이 설정한 엄격한 기준을 충족해야 한다. 또한 미국 국내법상의 대북제재를 종결하기 위해서는 상하 양원의 승인이 필요한데, 이 경우 대량살상무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기는 물론이고 인권문제, 불법행위 등 국제사회의 지탄을 받고 있는 북한문제의 근본적 해결이 선행돼야 한다.

Ⅲ. 단계적 대북제재 완화[12)]

1. 유엔 및 미국의 독자 제재

트럼프 행정부는 북한의 완전한 비핵화 이전에는 대북제재의 고삐를 늦출 수 없다는 입장을 고수해 왔으나, 최근 2차 북미정상회담 개최가 합의되는 과정에서 단계적 대북제재 완화의 가능성이 제기되고 있다. 우선 북핵협상의 진전을 위한 상징적인 조치로 대북 여행금지를 완화 또는 해제하는 방안이 거론되고 있다.[13)] 또 다른 상징적 조치로는 미 국무부가 북한을 테러지원국 명단에서 다시 제외(2017년 재지정)하는 방안이 있다. 이미 여타 관련법과 제재조치로 대북제재가 촘촘히 짜여져 있는 상황에서 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 조치는 상징적인 의미에 그친다. 또한 미 재무부가 김정은 국무위원장을 제재 대상에서 제외하는 방안도 가능하다. 김정은 위원장은 인권유린을 이유로 오바마 행정부에서 제재 대상으로

12) Daniel Wertz, "How to Use Sanctions as a Lever, Not Just a Hammer: A Proposal for Phased Sanctions Relief," 38 North, June 8, 2018; Bradley O. Babson, "Positive Economic Inducements in Future Nuclear Negotiations with the DPRK," December 2015, US-Korea Institute at SAIS 참조.
13) 『연합뉴스』, 「美, 대북인도지원 영향 없도록 미국인 北여행금지 재검토」, 2018. 12. 19.

지정됐는데, 이는 대북압박 강화를 위한 상징적인 조치였다. 물론 두 조치 모두 미 조야에서 논란을 야기할 수 있으나 트럼프 대통령의 정치적 결단이 있다면 불가능한 것도 아니다.

북핵협상이 진전돼 실질적인 비핵화 조치가 이뤄진다면, 미국이 북한 핵시설 폐기와 관련된 경제지원을 고려할 수 있다. 이 경우 핵실험 국가에 대해 미 정부의 지원을 금지하는 '글렌수정법(Glenn Amendment)'의 적용 면제를 미 의회가 승인해야 한다. 또한 대북제재의 사안별 적용 예외와 면제, 잠정 중단과 영구 해제는 '2016 북한제재와 정책 강화법'을 따라야 한다.

이같이 미국의 독자 대북제재는 국내법과 정치적 제약요인이 크기 때문에, 트럼프 행정부 입장에서는 처음부터 미 의회를 설득하는 데 정치적 자본을 투자하기보다는 우선 유엔안보리 상임이사국들의 협조를 얻어 유엔 대북제재를 완화하는 것이 더 용이할 것으로 보인다. 중국과 러시아는 이미 대북제재 완화를 주장하고 있고, 유럽 국가들도 미국이 대북제재 완화의 필요성을 설명한다면 미국과 보조를 맞출 가능성이 높기 때문이다. 또한 북핵협상이 진행될수록 '행동 대 행동' 원칙에 따라 실질적인 비핵화 조치와 대북제재 완화를 맞교환할텐데, 상징적인 차원을 넘어 유엔 차원에서 실질적인 대북제재 완화가 이뤄진다면 대북협상에 탄력이 붙을 수 있고, 이를 통해 역으로 미국의 국내법과 정치적 제약요인을 풀기가 더 수월해질 것이다.

지난해 1차 북미정상회담과 남북정상회담 등 한반도의 긴장 완화와 해빙 무드가 지속되면서 유엔안보리의 관심은 전체적으로 대북제재 강화에서 대북제재 완화의 시기와 방법에 대한 논의로 옮겨가고 있다. 2017년 12월에 채택된 유엔안보리 대북결의안 2397호 이후 국제사회의 대북제재는 현 수준에서 더 이상 강화할 여지가 많지 않은 반면, 중국과 러시아는 제재 이행에 미온적인 태도를 보이기 시작했다. 사실 트럼프 대통령이 지난해 3월 방미 한국 특사단과 만난 자리에서 김정은 위원장의 정상회담 제의를 수락하는 순간, 중국과 러시아는 이를 대북제재의 고삐를 늦춰도 된다는 신호로 받아들였을 것이다. 1차 북미정상회담 직후 중국 외교부 대변인은 "대북제재는 그 자체가 목표는 아니며 유엔안보리는 비핵화 협상을 지원해야 한다"라고 밝혔고, 왕이 중국 외교부장은 지난해 9월 유엔안보리 회의에서 "적절한 시점에 북한의 조치에 따른 제재 수정을 고려해야 한다"라고 말했다. 이 자리에서 러시아의 세르게이 라브로프 외무장관도 현 상황에서 제재 강화를 강조하는 것은 부적절하고 시기적으로도 맞지 않는다고 밝혔다.[14] 이 때문에 미국 조야에서 북한에 대한 '최대 압박'은 이미 사라졌다는 자조섞인 평가가 나오고 있다.

유엔의 대북제재 완화는 우선 적용 예외와 면제 방식을 취할 수 있으며, 북한의 6자회담

14) 『연합뉴스』, 「'장관급 안보리' 대북외교해법 지지 속 미-중러, 제재 놓고 충돌」, 2018. 9. 28.

복귀, 국제원자력기구(IAEA) 재가입, 핵사찰 재허용 등 북핵협상이 상당히 진전될 경우 관련 제재 조항 자체가 조정, 수정, 또는 삭제되는 단계적 과정을 거치게 될 것이다. 그러나 과거 북미 핵협상에서 볼 수 있듯이 협상과정은 상당한 진통을 수반하며 진전과 후퇴를 반복할 수 있다. 또한 협상이 타결되더라도 이행 과정에서 '합의 사항에 대한 합의'가 부족해 또 다른 마찰이 발생할 수 있다. 이 경우 미국은 유엔안보리에서 거부권을 행사해 대북제재의 단계적 완화에 제동을 걸 수 있다. 특히 예측불가성을 자신의 가장 큰 장점으로 여기고 있는 트럼프 대통령이 단계적 유엔제재 완화 과정에서 어떤 결정을 내릴지 알 수 없다. '단계적' 과정이 일관성을 상실할 가능성을 염두에 둬야 하는 이유이다.

단계적 대북제재 완화가 시작될 경우 유엔안보리는 일종의 후입선출법(LIFO) 방식을 채택할 가능성이 높다. 유엔안보리는 2016~17년 기간에 대북교역과 투자, 경협 등에 대해 매우 구체적인 제재조치를 취했다. 만약 그 이전의 제재조치들부터 완화할 경우 최근 조치들의 유효성에 대한 논란이 생길 수 있다. 따라서 가장 최근에 취한 조치들부터 역순으로 완화하는 방식이 법적, 논리적 충돌을 방지할 수 있는 간편한 방법이다.

비핵화 초기 단계에서는 핵협상의 모멘텀 유지가 긴요한 만큼, 인도주의적 대북지원, 남북 이산가족 상봉, 문화・예술・체육교류 등 신뢰구축 과정이 강조될 것이다. 이를 위해 대북제재가 신뢰구축 조치들을 저해하지 않도록 관련 규정과 절차들을 단순화하고 제재 적용 면제 또는 예외를 인정할 수 있다. 인도적 대북지원 단체들의 경우 기계류, 수송차량, 금속류의 대북수출 금지 규정 때문에 구급차, 농업용 트랙터뿐만 아니라 심지어 종이클립, 손톱깎이, 삽, 스테인레스 우유 용기 등 북한의 핵・미사일 계획과 무관한 순수 인도주의적 목적의 물품도 북한에 반입하는 데 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이에 따라 유엔과 민간 인도적 지원단체들의 거센 반발이 일어났고, 결국 미 국무부는 민간 구호단체들의 인도주의적 목적의 물자 전달에 대한 행정적 제한을 완화하기로 한 것으로 알려졌다.[15)]

북미 핵협상이 초기 신뢰구축 단계를 넘어 북한의 중대한 비핵화 조치로 이어질 경우 일시적으로 부분적인 제재 완화가 가능하다. 현재 석탄・철・철광석・납・수산물(유엔안보리 결의안 2371호), 섬유, 섬유제품(2375호)의 대북수입과 산업용 장비, 기계류, 수송차량, 산업용 금속류의 대북수출(2397호)이 전면 금지된 상태이며, 연간 대북 원유 공급은 400만배럴, 정제유 공급은 50만배럴로 상한선이 설정돼 있다. 유엔안보리는 부분적 제재완화의 일환으로 위에 열거된 대북 수입 및 수출 금지 품목을 수정하거나 교역 상한선을 설정할 수 있으며, 원유와 정제유 같이 교역 상한선이 이미 있는 경우에는 이를 상향 조정 또는

15) Colum Lynch, "U.S. to Ease Limits on Humanitarian Aid to North Korea," *Foreign Policy*, January 11, 2019.

해제할 수 있다. 단, 북한이 비핵화 조치를 약속대로 이행하지 않거나 핵과 미사일 도발 등을 재개할 경우 언제든 제재 완화 조치를 취소할 수 있도록 규정할 수 있다. 또한 제재 완화 조치를 일정 기간마다 갱신하도록 해 조건부 완화의 성격을 유지할 가능성이 높다.

미국의 대북제재 전문가들 사이에서는 산업용 장비, 기계류, 수송차량, 산업용 금속류의 대북수출 금지는 완화 결정에 신중을 기해야 한다는 지적이 있다. 자칫 제재 완화의 혜택이 북한 군수경제(제2경제)로 돌아갈 수 있으며, 결과적으로 유엔에서 금지하고 있는 북한의 무기 개발 계획을 도울 수 있다는 것이다. 북한의 군수경제는 대북 표적제재의 주요 대상인 만큼, 북한과의 제재 완화 협상에서 후순위로 다뤄져야 한다는 게 이들 전문가의 지적이다. 인도주의적 목적이나 외교관계 정상화를 위한 북한 내 이익대표부 설치 과정에서 기계류, 전자장비 등의 반입이 필요할 경우는 제재 예외 혹은 면제를 적용할 수 있다. 금융, 선박, 대북투자 등 상대적으로 제제 완화 조치를 되돌리기 어려운 분야는 북한이 핵·미사일 개발계획과 관련한 유엔 대북결의를 완전히 이행할 때까지 기다려야 한다는 게 미국 전문가들의 중론이다.

2. 남북경협

남북한은 9.19 평양공동선언에 따라 철도 공동조사와 철도 연결 착공식 등 남북철도 연결사업의 준비단계에 착수했다. 유엔안보리 결의안 2375호는 비영리 목적의 공공 기반시설 건설사업에 대해서는 건별로 제재 면제를 규정하고 있다. 대북경협에 대한 유엔의 제재가 해제될 때까지 통행료를 부과하지 않는다면 남북 철도 및 도로 연결사업은 이러한 예외규정에 해당하는 사업으로 추진해 볼 수 있다. 그러나 철도·도로 연결사업이 본격 시작되면 유엔 대북제재 대상인 기계, 장비, 자재, 물자 등이 북한에 반입될 수밖에 없으며, 사업에 투입되는 북한 건설인력에 임금을 지불해야 한다. 모두 유엔 대북제재에 저촉되는 사항들로 이를 면제받기 위해서는 상당한 외교적 노력과 협상이 필요하다.

남북 철도·도로 연결사업이 계속 추진되기 위해서는 유엔의 제재 면제 메커니즘이 강력하게 작동해야 한다. 기존 대북제재의 틀 안에서 적용 면제를 받기 위해서는 유엔 대북제재위원회(1718위원회)의 승인이 필요하다. 궁극적으로 남북 철도·도로 연결사업을 안정적으로 추진하기 위해서는 자금조달, 임금 지급, 장비·물자 반입 등을 포함하는 '포괄적 면제'가 필요하다. 그러나 기존 틀을 벗어난 제재 적용 면제는 유엔안보리에서 정치적으로 결정돼야 한다. 미국은 비핵화의 진전 정도에 따라 일정 시점에서 남북 철도·도로 연결의 필요성을 인정할

수 있겠지만, 현재로서는 대북제재가 해제되지 않는 한 불가능하다는 입장을 유지하고 있다. 이에 대해 미 전문가들 사이에서는 남북 철도·도로 연결사업을 인도주의적 사업과 연계할 경우 유엔 대북제재의 정면 위배로 간주되지 않을 수 있다는 해석이 나오고 있다. 북측 금강산 이산가족 면회소와 한국을 잇는 도로는 북한 경제 혹은 정권을 직접 지원하는 것이 아니라, 남북한의 '사람들'에게 혜택을 주는 사업인 만큼, 예외가 인정될 여지가 있다는 것이다.

김정은 위원장은 2019년 신년사에서 개성공단과 금강산 관광을 전제조건 없이 재개할 용의가 있다고 밝혔다. 향후 북핵협상에서 미국의 상응조치로 개성공단과 금강산 관광 재개가 주요 이슈가 될 전망이다. 그러나 현재의 대북제재 체제 아래에서는 비핵화 초기 단계에서 북한의 이 같은 요구가 수용되기는 매우 어려운 게 현실이다. 당장 공단 근로자 임금과 관광비와 관련한 대북 대량 현금(bulk cash) 거래와 민간은행들의 대북 금융거래가 대북제재에 저촉될 수밖에 없다. 이에 대해 위탁관리계좌(escrow account) 개설 방안이 거론되고 있으나 북한이 수용할지는 불분명하다.[16]

금강산 관광이 재개될 경우 개성공단과는 달리 현지에서 전력을 공급받아야 한다는 제약이 있기 때문에 유류 관련 제재에 저촉되며, 시설 개보수 작업에 들어가는 자재와 장비 반입이 제재 위반사항으로 지적될 것이다. 그러나 관광사업은 유엔의 대북제재 대상이 아닌 만큼 한반도 해빙 분위기를 타고 중국인들의 북한관광이 증가하고 있다.[17] 관광비 지급이 유엔 대북제재에 저촉될 수 있으나, 이 문제는 중국 현지에서 북한 측과 결제하는 방식으로 해결하고 있는 것으로 알려져 있다. 금강산 관광은 이 같은 중국의 전례가 있고 개성공단 보다는 상대적으로 쉽게 제재 완화를 취소할 수 있다는 평가를 받는다.[18]

개성공단 재개는 금강산 관광보다 제재의 벽이 더 높다. 공단 입주기업에 대한 한국 정부의 보조금 성격의 지원은 유엔 대북제재 위반이다. 그러나 입주기업 입장에서는 정치적 리스크를 전부 떠안고 사업하기는 위험부담이 클 것이다. 또한 개성공단 입주기업 상당수가 섬유관련 업체였던 만큼 유엔안보리의 대북 섬유 및 섬유제품 수입 금지 문제도 처리돼야 한다. 이 과정에서 북한에 진출해 섬유 및 의류 임가공 사업을 했던 중국기업들과의 형평성 문제도 제기될 수 있다.[19] 여기에 더해 미국 조야에서는 개성공단 근로자들에 대한 임금지급 방식을 노동 및 인권문제로 간주하는 인식이 팽배하다. 임금지불 수단을 현물로 대체하는 방안이

16) Troy Stangarone, "Should Mount Kumgang Re-open Before the Kaesong Industrial Complex?", The Peninsula, Korea Economic Institute of America, January 15, 2019.
17) 『연합뉴스』, 「북한 단체관광 외화벌이 재가동…중국인 16일부터 허용」, 2018. 9. 12.
18) Troy Stangarone(2019).
19) 『한겨레』, 「중국, 자국 내 북한 기업에 "1월8일까지 폐쇄하라"」, 2017. 9. 28.

마련되더라도 근로자들에 대한 정당하고 투명한 보상 문제가 해결되지 않으면 미국의 이해와 협조를 얻기가 쉽지 않을 것이다.

3. 북한의 정상국가화와 국제금융기구

북한은 지난해 역사적인 북미정상회담을 통해 국제사회에서 정상국가의 모습을 보이겠다는 의지를 나타냈다. 그러나 북미 경제관계가 정상화되기 위해서는 정치외교뿐만 아니라 경제적으로도 북한이 정상국가화의 의지와 행동을 보여줘야 한다. 이를 위해서는 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF), 세계은행 등 국제무역・금융기구 가입이 필수적이며, '정상국가로서의 가입조건'을 충족해야 한다.

북한이 미국의 독자 제재와 국제정치적 제약으로 인해 당장 국제통화기금과 세계은행 가입이 어렵기는 하지만, 중간 단계로 기술적인 조언과 훈련을 받을 수는 있을 것이다. 예를 들어 국제통화기금이 북한에 자문관을 보내 옵서버 국가 혹은 회원국이 되는 데 필요한 회계기준과 통계자료 공개 등을 설명할 수는 있을 것이다. 그러나 이런 초기 단계의 지원 역시 국제통화기금과 세계은행의 대주주인 미국의 청신호가 필요하다. 최근 북미관계 개선에도 불구하고 국제통화기금과 세계은행의 북한관련 움직임이 눈에 띄지 않는 이유도 미국의 신호가 아직 없기 때문인 것으로 알려졌다.

북한의 국제금융기구 가입을 지원하기 위한 조치들은 핵협상의 진전을 토대로 북미간 고위급에서 합의가 이뤄질 경우 가능할 것이다. 미국은 국제통화기금을 앞세워 북한에 국제수지・국가금융 관련 통계의 작성・공개를 포함한 금융투명성 제고를 압박할 수 있으나 실제로 국제통화기금과 북한 간의 적극적인 대화는 아직까지 이뤄지지 않고 있다. 국제통화기금과 북한의 1.5 혹은 2.0 트랙의 고위급 접촉도 마찬가지이다. 그러나 북한이 국제기준의 금융투명성 확보 요구를 받아들일지 여부를 시험하는 것은 정치적으로도 매우 중요한 의미가 있다.

V. 맺는말

북미 경제관계 정상화는 핵문제 해결만으로 가능하지 않다는 게 미국 조야의 시각이다. 북한 인권문제, 불법행위, 경제운용의 투명성 등 북한이 정상국가로서 인정받기 위해 해결해야 할 문제가 산적해 있기 때문이다. 여기에 더해 북한은 이미 1970년대 서방 채권국들에 대해

채무 불이행을 선언했고, 투자 안정성, 인권과 노동기준 문제로 인해 가까운 시일 안에 미국기업들이 북한시장에 진출하기를 기대하기는 어렵다.

앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 독자 대북 경제제재는 법적으로 매우 촘촘하게 짜여져 있고, 북한을 특정한 법규 이외에 일반적 제재관련 법규까지 북한에 적용될 수 있다. 미 대통령의 대북제재 면제, 유예, 중단, 종료 권한도 법적, 정치적 제약을 무시할 수 없다. 미 의회에서는 북한인권 상황의 심각성과 대북제재의 강화・유지 필요성에 대해 폭넓은 공감대가 형성돼 있으나, 트럼프 대통령과 하원을 장악한 민주당 간의 갈등, 2020년 대선 등이 앞으로 대북제재 완화에 어떤 영향을 미칠지 가늠하기 어렵다. 미 전문가들은 법적 제약요인보다 정치적 제약요인에 더 관심을 두라고 충고하고 있다.

현재로서는 미국 조야에서 단계적 대북제재 완화가 본격적으로 공론화되지 않고 있고, 오히려 북미협상에 대한 회의론이 팽배한 상황이다. 대북제재 완화에 대한 연구보고서는 대북협상론을 견지하고 있는 '38 North'에서 주로 발간되고 있는 실정이다.[20] 이는 트럼프 대통령의 비전통적인 대북 접근방식에 대한 미국 주류사회의 반감과 북한에 대한 뿌리 깊은 불신 등이 작용한 결과로 보인다. 2차 북미정상회담과 관련해서도 미국 주류 언론과 전문가들은 트럼프 대통령의 보여 주기식 외교와 그에 따른 성급한 대북제재 완화 가능성을 더 우려하고 있다.

그러나 1차 북미정상회담을 계기로 중국과 러시아가 비핵화 협상을 추동하기 위한 대북제재 완화를 주장하고 나섬에 따라, 국제사회의 대북제재 공동전선은 이미 와해됐다는 평가가 나오고 있다. 이와 함께 불완전하나마 비핵화 조치들을 북한으로부터 끌어내는 것이 북미 대립과 긴장고조로 회귀하는 것보다 현실적으로 낫다는 주장도 제기되고 있다.[21] 북한의 비핵화 조치 정도에 따라 이 같은 현실론이 탄력을 받을 것이다. 또한 비핵화와 대북제재 해제를 맞바꾸는 빅딜이 성사되더라도 실제 이행은 기술적인 문제로 인해 단계적으로 이뤄질 수밖에 없다는 지적도 나오고 있다.[22] 두 주장 모두 미 국무부에서 제재 정책을 담당했던 인사들이 펴고 있다는 사실은 눈여겨볼 만하다.

또한 북한의 내부변화, 특히 시장화를 면밀히 분석하는 전문가일수록 김정은 위원장의 전략적 선택에 낙관적인 견해를 보이는 경향이 나타나고 있다. 한 가지 아쉬운 점은 미국

---

20) Andray Abrahamian, "Sanctions and Marketization in North Korea: Lessons from Myanmar," 38 North, February 28, 2018; Benjamin Katzeff Silberstein and Patrick M. Cronin, "How the North Korean Economy Should—and Shouldn't—be Used in Negotiations," 38 North, July 16, 2018; Bradley O. Babson, "Rebooting Inter-Korean Economic Relations: A Challenging Road Ahead," 38 North, June 18, 2018; Daniel Wertz, "How to Use Sanctions as a Lever, Not Just a Hammer: A Proposal for Phased Sanctions Relief," 38 North, June 8, 2018; Joseph DeThomas, "Sanctions and the Summit: Coordination Challenges for the Trump Administration," 38 North, March 23, 2018; Richard Nephew, "How to Structure Sanctions Relief in Any Future DPRK Deal," 38 North, November 7, 2018.

21) Robert Einhorn, "Approaching the North Korea challenge realistically", Brookings Institution, August 14, 2017.

22) Richard Nephew, "How to Structure Sanctions Relief in Any Future DPRK Deal", 38 North, November 7, 2018.

내 비핵화와 대북제재에 관한 논의에서 북한의 내부변화 요인이 군사외교적 안보요인에 비해 상대적으로 비중있게 다뤄지지 못하고 있다는 사실이다. 정보와 지식, 전문가가 부족한 영향이 커 보인다. 한국 측에서 전문가와 학자들이 북한의 내부변화 실상을 미국(특히 정치권) 측에 자세히 알려, 이에 기초한 새 대북정책 수립의 필요성을 환기시킬 필요가 있다.

참고문헌

권율・김미림, 「베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제, 2018. 6. 21.

김연호, 「북한 위성사진 분석의 과학과 정치학: 삭간몰 미사일기지 논란」, Jeju PeaceNet, 제주평화연구원, 2018. 11. 30.

김종혁・정재완・장윤희・유광호・김효은, 「미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석」, KIEP 기초자료, 2018. 10. 24.

남진욱, 「국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 10월호.

『뉴시스』, 「美, 북한 단계적 비핵화 수용 방향으로 전환」, 조지프 윤 전 특별대표, 2019. 1. 17.

박영호, 「리비아 경제제재 해제와 건설시장 확대 방안」, KIEP, 2004. 10. 10.

『연합뉴스』, 「북한 단체관광 외화벌이 재가동…중국인 16일부터 허용」, 2018. 9. 12.

_____, 「장관급 안보리' 대북외교해법 지지 속 미-중러, 제재 놓고 충돌」, 2018. 9. 28.

_____, 「美, 대북인도지원 영향 없도록 미국인 北여행금지 재검토」, 2018. 12. 19.

임소정, 「국제사회의 대북제재 현황과 전망」, KIEP 기초자료, 2018. 2. 12.

임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018. 9.

임수호・동용승, 「미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협」, 삼성경제연구소 이슈페이퍼, 2008. 6. 26.

『한겨레』, 「중국, 자국 내 북한 기업에 "1월8일까지 폐쇄하라"」, 2017. 9. 28.

Andray Abrahamian, "Sanctions and Marketization in North Korea: Lessons from Myanmar," 38 North, February 28, 2018.

Benjamin Katzeff Silberstein and Patrick M. Cronin, "How the North Korean Economy Should—and Shouldn't—be Used in Negotiations," 38 North, July 16, 2018.

Bradley O. Babson, "Rebooting Inter-Korean Economic Relations: A Challenging Road Ahead," 38 North, June 18, 2018.

Bradley O. Babson, "Positive Economic Inducements in Future Nuclear Negotiations with the DPRK," December 2015, US-Korea Institute at SAIS.

Colum Lynch, “U.S. to Ease Limits on Humanitarian Aid to North Korea,” *Foreign Policy*, January 11, 2019.

Daniel Wertz, “How to Use Sanctions as a Lever, Not Just a Hammer: A Proposal for Phased Sanctions Relief,” 38 North, June 8, 2018.

Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," Congressional Research Service, June 11, 2018.

John Power, “Is the US about to lower the bar for North Korea denuclearization?,” *South China Morning Post*, January 17 2019.

Joseph DeThomas, “Are Sanctions Part of the Problem?,” 38 North, September 13, 2018.

Joseph DeThomas, “Sanctions and the Summit: Coordination Challenges for the Trump Administration,” 38 North, March 23, 2018.

Josh Rogin, “Sen. James Risch is set to be the referee between Trump and the GOP,” *Washington Post*, January 17, 2019.

The National Committee on North Korea, “Summary of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016,” February 18, 2016.

Richard Nephew, "How to Structure Sanctions Relief in Any Future DPRK Deal", 38 North, November 7, 2018.

Robert Einhorn, "Approaching the North Korea challenge realistically", Brookings Institution, August 14, 2017.

Ruediger Frank, “North Korea’s Economic Policy in 2018 and Beyond: Reforms Inevitable, Delays Possible,” 38 North, Aug 8, 2018.

“Senator Markey Calls for More Meaningful Denuclearization Progress Ahead of Potential Second North Korea Summit,” January 7, 2019 (https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-calls-for-more-meaningful-denuclearization-progress-ahead-of-potential-second-north-korea-summit).

“Senator Markey Statement on North Korea Ballistic Missile Program,” November 12, 2018(https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-statement-on-north-korea-ballistic-missile-program).

“Senator Markey Urges Easing of Humanitarian Aid Restrictions to North Korea,” November 7, 2018(https://www.markey.senate.gov/imo/media/doc/North%20

Korean%20Humanitarian%20letter.pdf).

Troy Stangarone, "Should Mount Kumgang Re-open Before the Kaesong Industrial Complex?", *The Peninsula*, Korea Economic Institute of America, January 15, 2019.

The White House, "Statement by the President," December 31, 2018.

William Tobey, "Cooperation in the Libya WMD Disarmament Case," *Studies in Intelligence* Vol. 61, No. 4, December 2017.

〈웹사이트〉

https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text

https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757/text

https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text

연구논문

2018년 북한의 對중국, 러시아 대외경제협력 평가 및
2019년 전망 | 최장호, 이정균

북한 공업배치구조의 특징과 남북경제협력 방안 | 류학수

2018년 북한의 對중국, 러시아 대외경제협력 평가 및 2019년 전망

최장호 | 대외경제정책연구원 부연구위원 | choi.j@kiep.go.kr
이정균 | 대외경제정책연구원 전문연구원 | jkrhee@kiep.go.kr

Ⅰ. 머리말

2018년은 북한에 있어 정치・외교・경제 등 부문의 대외정책에서 '실(失)'보다는 '득(得)'이 많았던 해라고 할 수 있다. 2017년까지 악화일로를 걷던 북한의 대외관계가 여러 차례 변곡점을 지나 긍정적인 방향으로 선회해 갔다. 시작은 2018년 신년사였다. 김정은 위원장은 2018년 신년사에서 평창동계올림픽에 북한 대표단을 파견할 것을 발표[1]하였고 이는 남북관계의 가장 큰 변곡점이 된 제1차 남북정상회담('18. 4. 27)의 결실로 이어졌다. 이후 북중관계의 가장 큰 변곡점인 제2차 북중정상회담('18. 5. 7)이 열렸고, 곧 북미관계의 가장 큰 변곡점인 제1차 북미정상회담('18. 6. 12)이 열렸다. 북러 관계의 변곡점은 두드러지지 않으나 '북・러 무역・경제 및 과학기술 협조위원회('18. 3. 21)'이었을 것으로 추정된다. 2018년 북한은 대외경제협력에 많은 노력을 기울였는데, 이는 경제적 관점에서 대북제재의 영향을 경감시키기 위해, 주변국으로부터 경제적 지원을 얻기 위해, 경제적 활로를 모색하기 위한 것이었던 것으로 보인다. 이를 체계적으로 정리하는 것은 북한경제를 조망하는 데 많은 도움을 줄 것으로 생각된다.

본고의 목적은 2018년 북한의 주변국과의 대외경제협력 동향을 분석하여, 북한의 노력이 '① 대북제재의 압박에서 벗어나 이를 무력화시키거나 부분적으로 약화시킬 수 있었는지, ② 북한이 주변국에 요구하는 것은 무엇이었는지, ③ 북한이 주변국으로부터 경제적 지원을

1) 『노동신문』, 2018. 1. 1.

얻을 수 있었는지, ④ 제재로 인하여 북한이 특정 국가에 대한 경제적 의존성이 커졌는지, ⑤ 북한의 필요에 부합하는 남북중, 남북러 다자협력을 모색해볼 수 있는 점은 없는지'를 살펴보고자 한다. 통상적으로 대외경제협력이라고 하면 무역을 포함한 경제교류를 모두 포함하는 것이나, 본고에서는 무역을 제외한 경제교류에 중점을 두고 북한의 중국, 러시아와의 협력관계를 분석하였다.

북한은 비핵화와 경제노선 전환 국면에서 주변국과의 협력을 중시하여 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의('18. 4. 20)에서 '사회주의 경제건설 총력 집중노선'을 제시함과 동시에 이를 달성하기 위하여 "유리한 국제적 환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 련계와 대화를 적극화해 나갈 것이다."라고 밝혔다.[2] 또 2019년 신년사에서는 2018년 대외경제협력의 성과로 "북・러 수교 70주년을 맞이하여 대북제재 상황에서 중국, 러시아, 쿠바 등 사회주의 국가들 간 전략적 의사소통과 전통적 친선협조관계를 강화"한 것과 "70여년의 민족분열 사상 일찍이 있어본 적 없는 극적인 변화가 일어난 격동의 해로 남북, 북미 관계를 극적으로 전환시킴으로써 한반도의 평화와 안전을 보장하는 데 크게 기여"한 것을 언급하며 남북, 북미 관계 개선 성과를 자랑하였다.[3] 이를 구체적으로 살펴보자.

Ⅱ. 2018년 북한의 주요 대외경제협력 동향 평가

1. 북중 대외경제협력

2018년 북한 대외경제협력의 가장 큰 성과는 북중관계 개선이다. 2018년 2월까지 파국 직전으로 치닫던 북중관계가 급선회하여 혈맹관계를 회복했다고 할 정도로 빠르게 개선되었다. 중국은 국제사회의 대북제재 결의안을 준수하면서도 제재 외의 영역(예를 들면 관광)에서 북한과의 협력을 확대해 갔다. 이는 미국이 지속적으로 중국 책임설(또는 중국 배후설, 중국이 북한에 비공식적인 경제지원을 해 제재를 약화시켜서는 안 된다는 주장)을 제기하는 중에도 접경지역인 북한의 급격한 정세변화가 자국의 이익을 해해서는 안 된다는 판단 하에 이루어진 것으로 보인다. 북한 역시 북미관계 개선과 대북제재 해제 과정에서 국제사회로부터 안정적인

2) 『노동신문』, 2018. 4. 21.
3) 『노동신문』, 2019. 1. 1.

지지를 확보하고, 원유와 인도적 지원 등의 경제적 지원을 얻기 위해 중국과의 관계 개선을 시도한 것으로 보인다.

2018년 북・중 대외경제협력은 '정상회담 개최와 관계 개선, 항공과 관광분야 협력 강화, 경제시찰단 상호방문과 기존 경협사업 재확인, 북・중 접경지역 경제협력 확대' 등으로 확인할 수 있다. 또 북한과의 대외경제협력 추진 방식도 중앙정부는 북한과의 경제협력을 언급하지 않고 유보적인 태도를 보이는 반면, 지방정부는 적극적으로 관련 정책을 발표하는 방식으로 변한 것으로도 확인할 수 있다. 이를 차례로 살펴보자.

가. 북중정상회담 개최와 관계 개선

2018년에는 3차례에 걸쳐 북중정상회담이 개최되었는데, 이 중 2번째 북중정상회담이 양국 관계 개선의 실질적인 계기가 되었다. 2018년 2월까지만 하더라도 북중관계는 혈맹, 우방이라는 말이 무색할 정도로 경색되어 있었다. 북한은 2013년 시진핑 주석 집권 이후 북한의 4・5・6차 핵실험과 ICBM 시험 발사, 친중파 장성택 처형, 김정남 암살 등으로 중국과의 외교적 갈등을 심화시켜 왔다. 중국도 소장파 학자들을 중심으로 북한과의 혈맹 관계를 재고해야 한다는 주장이 제기되는 가운데, 유엔 안보리의 대북제재 결의안에 찬성표를 던지고 상무부 고시를 통해 이를 절차대로 이행해 갔다. 급기야 양측 관영통신은 서로를 '배신자', '파국의 당사자', '중조우호협정 파기자'로 일컬으며 원색적인 비난을 하고 대립각을 세워갔다.

그러던 것이 제1차(2018. 3), 제2차(2018. 5), 제3차(2018. 6) 북중정상회담을 통해 빠르게 개선되었는데(표 1 참조), 특히 중국 국가수반인 시진핑 주석이 북한 정권 수립 70주년 기념일(2018. 9. 9)에 북한에 보낸 친서에서 "북한이 경제건설로 전환하는 중대한 결정을 내렸음을 평가하고, 북한의 경제발전과 민생 개선을 지지한다"라고 언급할 정도로 양국관계가 급속히 개선되었다. 주목할 만 한 점은 제2차 북중정상회담 이후 북중간 인적교류와 경제협력이 눈에 띄게 증가하였다는 점인데, 본고에서 주요하게 논의하고 있는 신규 항공노선 개설, 관광 협력 강화, 경제시찰단 방문, 접경지역 경제협력 확대 등이 모두 제2차 북중정상회담 이후에 본격화된 것이다.

그러던 북중관계가 2018년 9월 시진핑 주석의 방북 문제를 계기로 전환점을 맞는다. 활발하게 교류를 이어가던 북중관계가 이 시점을 계기로 물밑에서 협력을 하는 조용한 관계로 전환된 것으로 보인다. 당시 극동러시아의 동방경제포럼('18. 9. 12)을 계기로 시진핑

〈표 1〉 김정은 위원장 방중 비교(1~4차)

기간		1차 (2018. 3. 25~3. 28)	2차 (2018. 5. 7~5. 8)	3차 (2018. 6. 19.~6. 20)	4차 (2019. 1. 8.~1. 10)
장소		베이징	다롄	베이징	베이징
참관 시설		중관촌, 중국과학원 기초시설투자유한공사	-	농업과학원, 궤도교통지휘센터	베이징경제기술개발구, 동인당
이동 수단		전용열차	전용기	전용기	전용열차
동행 수행		리설주, 최룡해, 박광호, 리수용, 김영철, 리용호, 조용원, 김성남, 김병호	리수용, 김영철, 리용호, 김여정, 최선희	리설주, 김영철, 리수용, 리용호, 최룡해, 박봉주, 박태성, 노광철	리설주, 김영철, 리수용, 박태성, 리용호, 노광철
목적	정치	납북, 북미 정상회담 전 전략적 대응방안 논의	남북 정상회담 결과 설명 북미 정상회담 대응방안 논의	북미 정상회담 결과 설명 한반도 비핵화 관련 논의	한반도 비핵화 관련 논의 제2차 북미 정상회담전 전략적 대응방안 논의
	경제	경제시설 참관	-	북·중 경제협력과 투자유치 경제시설 참관	경제시설 참관
	기타	-	-	-	북·중 70주년 기념 시진핑 주석 방북 초청

자료: 『연합뉴스』(2019. 1. 8)를 활용하여 저자.

주석이 방북을 할 수 있다는 소문이 확산되기 시작하였는데, 일각에서는 이 방북이 국제사회의 대북제재 기조를 와해시킬 수도 있다고 해석하면서 강한 우려를 표명하기 시작하였고, 급기야 트럼프 대통령은 폼페이오 장관의 4차 방북 계획이 결정된 지 하루 만에 트위터('18. 9. 24)로 이를 다시 취소하며 "폼페이오 장관은 중국과의 무역관계가 해결된 이후 가까운 장래에 북한에 갈 것으로 기대하고 있다', 또 '(미국과) 중국의 무역 갈등이 악화된 시점에서 중국이 한 때 그랬던 것처럼 비핵화에 도움을 줄 것이라고 생각하지 않는다."라고 밝히며 시진핑 주석의 방북에 강한 거부감을 표명하였다. 사실상 미국이 미중 통상마찰과 시진핑 주석의 방북 문제를 연계하면서 중국을 압박하기 시작한 것이다. 이후 중국은 시진핑 주석의 방북에 대한 언급 없이 특별대표로 리잔수 중국 전국인민대표회의 상무위원을 임명하여 김정은 위원장에게 친서를 전달하였다.

이 사건을 기점으로 최근까지 중국 중앙정부는 북한과의 경제협력에서 물밑에서 협력하는 조용한 관계를 이어가고 있다. 대신 접경지역 성정부가 주도적으로 북한과의 경제협력을 추진하기 시작하였다. 대표적인 예로 랴오닝성이 발표하였으나 중국 중앙정부가 비준하지 않은 '랴오닝성 일대일로종합실험구 건설 총체방안('18. 9)'을 꼽을 수 있다. 이 발표 안에는 북한을 연계한 랴오닝성 개발 계획이 포함되어 있어 중국이 본격적인 북한 투자개발에 나설

것으로 짐작되었었으나 이후 중국 중앙정부 비준 등 후속조치가 이루어지지 않으면서 실효성 없는 발표에 그친 것이 아니냐는 비판이 제기되기도 하였다. 그러나 대다수의 전문가들은 이 발표안이 중국 국무원의 비준을 받지 못했으니 중국 중앙정부의 공식적인 입장으로는 볼 수 없으나, 비핵화 논의가 진전을 이룰 경우 언제든지 중앙정부의 비준을 얻을 수 있을 것이라고 전망하고 있다. 이는 당분간 중국의 북한과의 경제협력은 지방정부 주도로 이루어질 것임을 짐작해 볼 수 있는 상징적인 사례이다.

나. 항공과 관광 분야 협력 강화

북중관계의 회복을 확인할 수 있는 가장 유력한 분야가 항공과 관광이다. 상술한 바와 같이 이 두 분야 모두 2차 북중정상회담을 계기로 확대되었으며, 시진핑 주석의 방북 소문이 퍼졌던 극동러시아 동방경제포럼을 계기로 소강상태에 접어들었다. 항공분야 협력은 신규노선 취항으로 확인할 수 있고, 관광분야 협력은 신규 관광프로그램 광고 증가와 관광객 수 증가로 확인할 수 있다.

먼저 항공협력을 보면, 중국은 2018년 4월까지 북한의 핵·미사일 실험 지속으로 인한 자국 항공기와 국민의 안전을 담보할 수 없다며 고려항공의 평양-베이징 노선을 제외한 국적기 운항을 전면 중단하였다. 그러다 제2차 북중정상회담을 계기로 항공협력을 재개하였고 다양한 신규노선을 취항하기 시작하였다. 중국 국제항공의 베이징-평양 노선(2017년 4월 중단)은 2018년 6월 주 2회 운항으로, 북한 고려항공의 평양-상하이 노선은 주 2회 운항으로 재개되었다. 기존 주 3회 운영하던 고려항공의 평양-베이징 노선은 2018년 4월부터 주 5회로, 평양-선양 노선은 8월부터 주 2회에서 3회로 임시 증편되었다. 또 리잔수 중국 전인대 상무위원장의 9.9절 기념식 참석을 계기로 고려항공의 평양-다롄 전세기 노선이 중단된 지 12년 만에 주 2회로 재개되었다(표 2 참조).

그러나 중국은 2018년 하반기에 접어들면서 국제사회에 북중의 경제협력 강화가 대북제재 기조를 약화시킬 수 있다는 우려가 확산되자 계획하였던 추가 신규취항 노선을 취소하기 시작한다. 북한 고려항공의 청두-평양 신규노선은 취항 직전인 6월에, 평양-시안 간 신규 노선은 검토 단계였던 7월에 무기한 중단된다. 다른 한편에서는 이사건의 원인을 두고 국제사회의 우려와 별개로 미국이 대북제재를 약화시키려는 중국 책임론을 강하게 제기하면서 이를 미중 통상마찰과 연계하여 미중 갈등에서 우위를 점하려 하자, 이를 우려한 중국이 중국책임론의 빌미를 주지 않기 위해 항공분야 북중협력을 모두 취소하였다는 해석을 하기도 한다.

〈표 2〉 북중 항공노선 운항 현황

항공사	노선	현황	상태	비고
중국 국제항공	베이징-평양	2017년 4월 중단 2018년 6월 재개	재개	주 2회
북한 고려항공	평양-베이징	유지	유지	주 3회 → 주 5회
	평양-상하이	2018년 6월 재개	재개	주 2회
	평양-다롄	2006년 중단 2018년 9월 재개	재개	주 2회
	평양-선양	유지	유지	주 2회 →주 3회
	평양-청두	예정후 취소(2018년 6월)	취소	전세기(단체관광)
	평양-시안	검토중 중단(2018년 7월)	검토중단	전세기(단체관광)

자료: 언론보도를 활용하여 저자 작성.

관광협력은 랴오닝성 단둥, 지린성 옌볜주 및 훈춘지역 등 여행사들과 인터넷 대형 여행사들이 평양, 나선, 청진 등의 관광 상품을 판매하면서 활발하게 이루어지고 있다. 통상적으로 중국인에게 북한 관광은 상대적으로 비용이 저렴한 옛 사회주의 문화 체험으로 여겨지면서 쉽게 다녀올 수 있는 해외여행으로 인식된다고 한다. 5월 북중정상회담을 계기로 다양한 북한관광상품이 출시되었는데, 접경지역 1일 관광, 해산물 투어, 평양・금강산・나진・청진・칠보산 관광, 자가용 관광(시범운영 중, 중국 훈춘) 등을 꼽을 수 있다. 북중간 관광 확대를 위해 지방 성정부 차원의 지원도 이어지고 있는 것으로 보이는데, 훈춘시 취안허통상구에는 북한 관광수속 지원을 위한 지린성 공안청 출입경관리사무소 출장소가 설치되었다.[4] 중국의 북한전문 여행사인 'IN DPRK'는 북한관광총국 선양지국 발표를 인용하여 2018년 6월 북한을 방문한 중국인 관광객이 1월에 비해 100배 가량 늘었다고 밝혔다.[5] 북한은 9월을 전후하여 한달 간 북한 관광을 중단하였는데, 이는 9.9절 행사로 인한 것이었으며, 그 외 정치외교적인 이유는 없었던 것으로 보인다. 이후 월 1,000~2,000명의 중국 관광객이 북한을 방문하면서 북・중 관광협력은 활성화되는 양상을 보이고 있다. 항공분야 협력과 달리 관광분야 협력은 2018년 하반기에도 축소되는 조짐이 보이지 않고 있다.

4) 『연합뉴스』, 2018. 6. 8.
5) 『연합뉴스 TV』, 2018. 6. 29.

다. 경제시찰단 상호 방문과 기존 경협사업 재확인

김정은 위원장의 두 번째 방중 직후 대규모 경제시찰단 교류가 이어졌다. 박태성 북한 노동당 중앙위원회 부위원장을 단장으로 노동당 고위인사들로 구성된 20여명의 '친선 참관단'이 2010년 이후 처음으로 중국을 방문하였다. 경제시찰단은 많은 관심을 끌었는데, 이는 2018년 북중간에 이루어진 첫 경제협력이었다는 점, 또 '사회주의경제건설 총력 집중 노선'으로의 전환 이후 이루어진 대외경제협력이었기에 북한의 필요를 알 수 있었다는 점, 마지막으로 북한이 어떤 형태(중국식 모델 혹은 베트남식 모델)의 경제발전과 과학기술 발전을 꾀할 것인지를 보여주는 시금석이 될 수 있었다는 점 때문인 것으로 보인다. 북한 대표단은 14일간 중국의 베이징, 시안, 닝보 등 지역을 다니면서 중관춘 과학원 문헌정보센터, 농업과학원 작물과학연구원, 기초시설투자유한공사, 닝보항 등을 방문하고 IT 등 과학, 첨단 농업, 철도·도로 현대화, 육해상복합컨테이너 시설 등을 참관하였다. 제1차 대표단 귀국 후 각 지역 및 분야별 중간 간부와 실무인력으로 구성된 약 200여명의 제2차 경제시찰단이 중국에 파견되어 개혁개방 현장을 참관하였다. 중국 경제시찰단의 방북도 이어졌으나 압록강변과 신의주 도심만 참관하는 하는 등 규모가 크지는 않았다.

경제시찰단의 방중에 주목하는 것은 이것이 북한의 산업정책과 맥을 같이하고 있을 뿐만 아니라, 중국 개혁·개방에서 주요한 역할을 한 다양한 시설 참관함으로써 중국식 체제전환을 모색하고 있는 것이 아니냐는 짐작을 야기하였기 때문이다.

실제로 북한은 2018년 4월 정책노선 전환 이후 산업발전을 최우선 과제로 삼으면서 이를 달성하기 위한 수단으로 과학기술 개발에 방점을 두고 있다. 김정은 위원장은 2018년과 2019년 신년사에서 과학기술 인력 육성, 과학기술 보급사업 강화, 과학적 농업, 수송능력 제고 등을 강조하였다. 특히 경제시찰단이 참관하였던 농업, 철도, 도로, 인프라 건설 분야에서 북중간의 협력 이해관계는 매우 크다고 볼 수 있다. 2018년 쑹타오 중국 공산당 대외연락부장은 농업, 교육, 경제, 과학기술, 인문 등 폭넓은 분야의 경협을 통한 신시대 북중 관계 발전을 강조한 바 있는데, 이는 중국의 대북한 경제협력 활성화 의지를 나타냄은 물론, 대북제재 완화에 대비한 대규모 경협을 위한 사전 준비차원으로 북한이 원하는 분야에서 협력의 기틀을 마련하고 제재 이후 북한과의 경제협력에서 선제적 지위를 차지하려는 의도로도 해석할 수 있을 것이다.

평안북도와 랴오닝성 간 지방 및 민간교류 강화방안을 모색하였다. 그러나 대북제재로 인해 실질적인 경협은 이루어지지 않았으며 과거에 체결된 사업계약의 유효성과 사업당사자를

확인하고 미래에 협력가능한 사업분야를 논의하는 수준에 그쳤다. 접경지역 공공기관과 대북사업가를 중심으로 한 중국 단둥, 옌벤, 훈춘 지방정부의 인사 및 기업가, 중국 남방지역의 기업가가 과거 체결된 사업 계약의 유효성 여부를 재확인하기 위하여 북한을 방문하였다.[6)]

북중관계 개선의 기대감은 평양의 최대 규모 국제행사인 '평양춘계국제상품전'에서도 나타났다. 2018년 6월 23일~25일 간 개최된 이 행사에는 중국, 이란 등 15개국의 260여개 기업이 참가하였는데 이 중 70%가 중국기업으로 대북제재 완화를 대비한 투자 논의가 진행된 것으로 알려져 있다.

라. 북중 접경지역 경제협력 확대

북·중 접경지역 경제협력은 크게 관련 정책 발표와 사업 구상, 또 기존 경협 사업의 추진 동향 변화로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 접경지역 성정부의 대북경협관련 정책 발표와 사업 구상을 살펴보면, 제2차 북중정상회담 후, 7월 김정은 위원장의 북·중 접경지역 경세시찰, 9월 랴오닝성의 일대일로 종합실험구 총체 방안 발표, 10월 양빈의 대북경협투자유치 활동, 11월 신의주 건설계획의 국가사업 승격 등이 이어졌다.

김정은 위원장은 제3차 북중정상회담 직후인 7월 압록강 접경지역인 평안북도 신도군(비단섬)과 신의주를 방문하여 현장지도하였다. 다수의 전문가들이 신의주 방문이 계획되지 않은 갑작스러운 것이었다는 점, 또 방문지역이 이례적으로 기업소가 많지 않고 평양으로부터 거리가 먼 지역이었다는 점을 들어 이 방문이 북중 경협 확대의 의지를 보인 것이었다고 해석하고 있다.

2018년 9월 랴오닝성은 중국 전체 성(省)중 최초로 지방정부 차원의 '랴오닝성 일대일로 종합실험구 건설 총체 방안'을 발표하였다. 이 중 주목되는 사업은 '동북아경제회랑 건설' 발의와 '단동특구' 건설이다. 동북아경제회랑 건설 사업은 중국이 주도하는 동북아 경제공동체 건설을 위해 한국,[7)] 북한, 러시아, 일본, 몽골과 추진할 수 있는 구체적인 대외경제협력방안을 담고 있으며, 단동특구 건설사업은 랴오닝성 단둥을 중심으로 한 한반도 내륙과의 철도, 도로 연결(단둥-평양-서울-부산)을 목적으로 하는 공동 연구를 추진하고, 황금평 경제구와

6) KIEP 현지조사(2018. 7. 3)에 따르면, 중국 훈춘시의 경우 북한 나선시와 20여개의 경협사업(교육, 보건, 노동, 산업, 항만) 계약을 재확인한 것으로 파악된다.

7) 동 방안에서 랴오닝성은 한국과 '한중일 정상회담', '한중 경제장관회의'를 중심으로 한중 양국의 개발도상국 시장 공동개발 시스템과 한중 산업연구 합작 시스템을 활용하여 신에너지 차량, 항구·항공 물류, 교통, 금융, 여행, 교육, 문화·청년교육, 미세먼지 대응 등의 분야에 대한 협력을 심화해 나갈 계획이다. 또한 다롄 자유무역항 공동건설 및 SK, 삼성과 같은 기업유치에 힘쓰는 한편, 해양·철도·항공의 연계를 지속적으로 발전시켜 나갈 것을 강조하고 있다.

중조(북・중) 호시무역구를 대북한 경제협력의 중요 기반으로 조성한다는 계획이다. 이 방안이 주목을 끄는 것은 중국정부가 대북제재 국면에서 북한과의 경제협력을 공개적으로 언급하였을 뿐만 아니라 한국 부산과의 철도·도로 연결도 고려하고 있었기 때문이다. 랴오닝성의 동북아경제회랑과 단동특구 건설, 북한의 신의주 경제특구 건설 사업은 한반도 신경제구상의 환황해벨트 건설과 가장 연계성이 높은 것으로 향후 남북중 경제협력 추진을 위해 지속적으로 발전시켜 가야할 분야인 것으로 판단된다.

또 2018년 10월 신의주 특별구 행정장관을 지낸 양빈이 최근 대만에서 현지 재계 유력인사들과 대북경협 문제를 논의한 것으로 보인다.[8] 이 회동 약 한 달 뒤인 11월 김정은 위원장은 신의주 건설계획을 국가사업으로 추진하라는 지시를 내렸는데, 이를 7월 신의주 현장지도와 결부시켜 생각해보면 김정은 위원장이 신의주 개발에 많은 관심이 있음을 짐작해 볼 수 있다.

다음으로 기존 경협사업을 보기 위해 북한 노동자의 중국 파견, 교량 및 도로 건설, 호시무역구 등을 살펴볼 필요가 있다. 이들 사업은 유엔안보리의 대북제재 결의안(2321~2379호)에 직접적인 영향을 받고 있는데, 특히 중국은 상무부 공고(2017. 9. 28)를 통해 북한 국적의 기업 또는 개인이 중국에서 독자로 운영하는 기업을 포함한 모든 북・중 합작・합자 기업에 대해 9월 12일 기준 120일 이내(2018. 1. 9) 까지 폐쇄하도록 하고 있기에 이들 분야의 실질적인 사업 추진은 어려운 상황이다.

구체적으로, 북한 노동자의 중국 파견은 접경지역 소규모 기업에 인건비 상승과 구인난의 문제를 야기하고 있는 것으로 보인다. 신규 노동비자는 발급과 노동비자의 만기 연장이 모두 중단되면서 중국에 파견된 북한 노동자는 순차적으로 북한으로 귀국해야 하는 상황이다. 그러나 아직까지 중국에서 북한 노동자 귀국에 따른 중국 기업들의 문제제기는 이어지지 않고 있는데, 이는 한편에서는 북한 노동자를 대체할 수 있는 내국인 노동자가 있고, 또 다른 한편에서는 통상적으로 노동비자는 발급 후 3년까지 중국에 체류할 수 있는 점 때문인 것으로 보인다. 그러나 2019년 하반기부터는 중국 동북3성 지역을 중심으로 북한노동자 귀국에 따른 인건비 상승과 구인난 문제가 본격화될 것으로 보인다.

이해하기 어려운 점은 필자가 2018년 8월, 10월, 12월 북・중 접경지역을 현지 조사하였을 때, 시기를 거듭할수록 접경지역의 북한식당과 북한인력 운용이 활발해지고 있음을 짐작해 볼 수 있었다는 점이다. 이것이 한정된 지역에서 일시적으로 나타나는 문제인지, 아니면 전국적인 현상인지 파악하기는 어려웠으나 일부 북한인 명의의 북한 식당과 호텔이 중국인

8) 『조선일보』, 2018. 10. 5.

명의로 합법적으로 전환하여 영업을 재개하고 있는 것을 짐작해볼 수는 있었다. 또 접경지역의 개발구 입주 기업에서 일하는 기존 북한 노동자들의 상당수가 그대로 근무하고 있으며 소수이기는 하나 몇몇은 새롭게 파견되고 있는 정황도 발견할 수 있었다.[9] 이들 노동자의 구체적인 운용 상황은 추가적인 조사를 통해 파악해 볼 필요가 있다.

다음으로 교량 및 도로 건설을 살펴보면, 2017년 11월 30일 마지막 대북제재 결의안이 발표되기 이전부터 북・중 접경지역 주요 거점도시를 중심으로 중국 측 통상구 시설 확충과 승격, 북한 측 통상구와 연결하는 교량 건설이 이루어지고 있다. 중국의 랴오닝성과 지린성은 북한의 평안북도, 자강도, 양강도, 함경북도와 국경을 접하고 있으며 11개의 북・중 통상구를 설치・운영하고 있다(표 3 참조). 2018년 중국의 국가조사팀은 국가급 통상구 승격을 위해 수개월에 걸쳐 현장 조사를 진행하여 11월 지린성 훈춘지역의 샤퉈즈(沙陀子, 북한 경원군 새별 통상구와 연결), 구청리(古城里, 북측 삼강 통상구와 연결), 창바이(長白, 북한 혜산 통상구와 연결) 통상구를 국가급 통상구로 승격시켰다. 또 지안 통상구(集案, 북한 만포 통상구와 연결)는 2018년 6월 통상구를 완공하면서 개통에 필요한 준비를 마치고 12월 성급통상구(2급)에서 국가급 통상구(1급)로 승격되었다. 지안 통상구의 국가급 통상구 승격은 만포-지안대교 개통 가능성을 높이고 있다. 향후 대북제재 하에서 이들 지역의 협력이 어떤 방식으로 이루어질지 지속적인 관찰이 필요하다.

반면, 신압록강대교와 투먼대교는 별다른 진전을 보이지 않고 있다. 랴오닝성 단둥과 신의주를 잇는 중조우의교(자동차, 철도 겸용)의 노후화에 따라 2014년도 공사를 마무리한 신압록강대교는 북한 측 통상구 시설과 연결도로가 건설되지 않아 개통이 지연되고 있다. 2018년 7월 중국은 신압록강대교 개통을 위해 6억위안(한화 1천억원) 규모의 북한 측 통상구 시설 및 연결도로 건설을 지원하기로 결정[10]하면서 랴오닝성의 단둥특구 건설 및 단둥지역 경제부흥을 가속화할 것으로 예상된다.

지린성 투먼과 남양을 잇는 투먼대교는 중국 측의 공사가 계속되고 있다. 구투먼대교의 노후화와 2016년 9월 태풍 라이언록의 영향으로 붕괴 위험이 확인되면서 새로운 교량 건설이 시작되었다. 현재 진척도는 90% 수준이나, 대북제재로 당장은 완공하지 않을 것으로 보인다. 신투먼대교는 신압록강대교와 달리 북한 측에 별도의 통상구 시설과 연결도로 건설이 필요하지 않으므로 완공 후 훈춘 취안허대교처럼 개통식 없이 운영될 가능성이 높다.

9) 『중앙일보』, 2018. 4. 23.
10) 『채널A』, 018. 6. 12.

〈표 3〉 북중 통상구 현황

통상구	위치	비준년도	등급	북한 측 통상구	통상구 유형			비고
					도로	철로	항구	
단동 (丹东)	랴오닝성 단동시	1954 (도로, 철로) 1988 (항구)	국가1급	신의주	●	●	●	신통상구 건설 완료, 미개통
지안 (集安)	지린성 통화시 지안시	1954 (건설) 2018 (확장)	국가1급	만포		●		도로통상구 및 대교 완공, 미개통
취엔허 (圈河)	지린성 연변조선족자치주 훈춘시	2001.10	국가1급	원정	●			도로통상구 신축 완료
샤퉈즈 (沙坨子)		1985 (건설) 2018 (확장)	국가1급	새별	●			
투먼 (图们)	지린성 연변주 투먼시	1941, 1954 (도로, 철로) 2018 (확장)	국가1급	남양	●	●		신투먼대교 건설중
싼허 (三合)	지린성 연변주 룽징시	1941	국가1급	회령	●			
카이산툰 (开山屯)		1933	국가2급	삼봉	●			
난핑 (南坪)	지린성 연변주 허룽시	1951	국가2급	무산	●			
구청리 (古城里)		1953(건설) 2018(확장)	국가1급	삼장	●			
창바이 (长白)	지린성 바이산시 창바이조선족자치현	1950(건설) 2018(확장)	국가1급	혜산	●			
린장 (临江)	지린성 바이산시 린장시	1950	국가2급	중강	●			

주: 단동 통상구는 세부 유형으로 관로(파이프) 통상구도 운영하고 있음.
자료: 이정균 외(2016).

마지막으로 호시무역구를 살펴보면, 북중 간에는 접경지역 주민에 한해 이용 가능한 다양한 호시무역구가 운영되고 있으나 양측 경제 기여도는 미미한 상황이며 대부분 개점휴업 상태이다(표 4 참조). 호시무역구는 1997년 지린성 훈춘시 취안허-북한 원정리 호시무역구를 시작으로, 2008년 지린성 창바이-북한 혜산의 북·중 호시무역센터, 2010년 지린성 투먼-북한 온성 호시무역시장, 2015년 랴오닝성 단동시에 궈먼완(國門灣) 호시무역구가 개설되었다. 그러나 이후 북한은 입장을 바꿔 주민 통제 등 이유로 창바이현, 투먼시의 북·중 호시무역구를 폐쇄하였고 취안허, 단둥지역의 호시무역구는 북한 주민의 참여를 금하여 반쪽짜리 호시무역구로 운영되고 있다. 중국은 지안-만포, 훈춘-경원 등 지역에 새로운 호시무역구 확대 건설을 추진하고 있으나, 다른 호시무역구가 제 역할을 못하는 상황에서 새로운 호시무역구가 제 기능을 발휘할지는 미지수이다.

〈표 4〉 북중 접경지역 호시무역구 설립 현황

구분		취안허-원정리 호시무역구	창바이-혜산 호시무역구	투먼-온성군 호시무역구	궈먼만 호시무역구	지안-만포, 샤둬즈-경원 호시무역구
설립지역	중국	지린성 훈춘시 취안허	지린성 바이산시 창바이조선족자치현	지린성 투먼시	랴오닝성 단둥시	계획 중
	북한	함경북도 원정리	함경북도 혜산시	함경북도 온성군	-	
설립시기		1997 (2017.3)	2008	2010	2015	
면적(㎡)		30,000	35,000	10,000	40,000	
개장시간		4일/주	매일	2일/주	매일	
교역품목	중국	의류, 신발, 일용품, 식량, 부식품	전자제품, 화장품, 의류, 생활용품 등	의류, 생활용품 등	소상품, 생활용품, 건축자재	
	북한	해산물, 토산품	-	해산물, 농산물	해산물, 민족의류, 공예품, 관광	
교역규모		50만위안/일	-	-	150만위안/년	
현재 상태		개장 (원정리 여행자 검사장에 신설)	미개장	미개장	운영중이나 대부분 공실(空室)	

자료: KOTRA, 북한정보 「북・중 간 호시무역구 현황」, 2018.10. 30.

2. 북러 대외경제협력

북러관계는 2018년 3월까지 빠르게 개선되어 왔는데, 이는 2018년 2월까지 악화되었던 북중관계를 보완하기 위한 것으로 판단된다. 그러나 3월 이후 북・러 경제협력관계는 별다른 개선을 보이지 않았다. 2018년 북러관계 개선의 시작점은 3월에 개최된 '북・러 무역・경제 및 과학기술협조위원회'인 것으로 판단된다. 이후 5월에 러시아가 북한에 대규모로 정제유를 공급(구체적인 사실은 확인되지 않은 채 소문 수준에 머물고 있음)했다고 알려져 있으며, 7월에는 나진-하산 프로젝트 재개 가능성이 논의되었고, 9월 극동러시아 동방경제 포럼을 계기로 김정은 위원장의 방러 가능성이 뉴스에 보도되었으며, 10월에는 북・러 수교 70주년 행사가 치러졌다.

2018년의 북러관계 개선은 '무역・경제 및 과학기술협조위원회, 나진-하산 프로젝트, 북・러 新우정의 다리 건설, 북한 노동자의 러시아 파견, 북러간 관광' 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 김정은 위원장 집권 이후 북러 양국은 부채 탕감, 루블화 결제 방식 도입, 철도・전력・가스관 사업 논의, 나진-하산 프로젝트 추진, 고위급 인사 교류 등 다방면에서 실질적이고 구체적인 경제협력을 논의하고 있으나, 여전히 '협의' 수준에 머물고 있는 것으로 보인다. 이를 구체적으로 살펴보자.

가. 무역・경제 및 과학기술협조위원회

'북러 무역・경제 및 과학기술협조위원회'는 고위급 협의 중심의 탑다운 방식으로 이루어지고 있다. 북러경협의 중심적인 역할을 했던 것이 '북러 경제공동위원회'인데, 이 위원회는 1967년 10월부터 북러 합의에 의해 개최되었다가 1980년 후반 소련 해체 이후 중단되었다. 이후 1992년 명칭을 '북・러 무역・경제 및 과학기술협조위원회'로 개칭하였다가, 1996년 4월 1차 회의 개최를 시작[11]으로 현재 8차 회의('18. 3)까지 이어졌다(표 5 참조). 흥미로운 점은 북한이 이 회의에서 러시아에게 북러간 자동차 전용 新우정의 다리 건설을 再제안하였다는 점이다. 그 동안 이 회의에서 논의된 다양한 안건을 정리하면 러시아는 북한에 '노동자 공급 확대, 남북러 철도·송유관·송전선 연결'을 요청한 반면, 북한은 러시아에 '대북관광 확대, 두만강에 자동차 전용 교각 건설'을 요청하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 북・러 무역・경제 및 과학기술협조위원회 개최 시기 및 주요 내용 정리

시기	주요 내용
2000년 10월(3차 회의)	북러간 나진-하산 철로 개・보수 합의
2007년 3월(4차 회의)	북한 노동력 이용문제, 세관 분야, 임업, 공업 협력
2011년 8월(5차 회의)	북러간 가스관 및 철도 연결, 나진-하산 협력, 러시아 채무 탕감문제
2014년 6월(6차 회의)	북러간 대규모 경제협력 합의(북한의 구소련 부채 99억달러 탕감) · 2014년 6월부터 루블화로 교역결제, 북한 내 광물매장지 공동 개발 합의 · 북측, 북한 내 러시아 투자자들의 인터넷 및 휴대전화 사용 허가
2015년 4월(7차 회의)	에너지, 자원 개발, 인프라, 교육・과학기술 등 협력 분야 논의 · 러: 함경북도 나선과 청진, 함경남도 단천, 강원도 원산-금강산 등 동해안 지역에 전력 공급 · 북: 함경북도 온성 구리광산 개발권 러시아 측에 제공 방안 제시
2018년 3월(8차 회의)	북러간 무역, 경제 및 과학기술 협조 확대 논의 · 북러간 직통 운송로 확보를 위한 대교 건설 논의

자료: 이용화(2015)[12] 및 언론자료 종합하여 저자 작성.

나. 나진-하산 프로젝트

'나진-하산 프로젝트'는 대표적 북・러 경제협력 사업이라는 상징성을 가지고 있다. 2018년 제2차 남북정상회담 이후 나진-하산 프로젝트가 대북제재와 무관하게 추진 가능한 사업으로 여겨지면서 4~8월 동안 여론의 주요한 관심을 받았다. 러시아는 북한과 유엔안보리 대북제재

11) 박정민(2015), p.237.
12) 이용화(2015), p.67.

예외 사업인 나진-하산 프로젝트를 추진하였는데, 북・러는 2008년 4월 나진-하산 간 56km의 철도 구간 개・보수에 합의하였다. 한국의 북방경제위원회 송영길 위원장은 개인자격으로 2018년 7월 북한 나진에서 개최된 '남북러 국제세미나'에 참석하여 나진항을 시찰하였고 나진-하산 프로젝트의 남북러 협력방안에 대해 논의하기도 하였으나, 구체적인 성과로 이어지지 못하였다.

다. 북・러 '新우정의 다리' 건설 논의

북한의 적극적인 요구로 북・러 접경지역인 두만강에 새로운 '우정의 다리' 건설 논의가 활발하게 진행되고 있으나 실질적인 진전은 이루어지지 않고 있는 있다(표 6 참조). 이 다리 건설은 중국에 대한 과도한 무역 의존도를 줄이고 무역을 다양화하기 위한 것이다. 러시아는 새로운 교량 건설로 중국으로 우회하여 이루어지던 북중러를 개선하고자 삼각무역을 북러 무역으로 전환할 수 있다고 주장하고 있다. 2018년 3월에 개최된 제8차 '북・러 무역・경제 및 과학기술협조위원회'에서는 우정의 다리 건설을 위한 업무팀을 조직하는 것을 합의하였다. 새로운 우정의 다리는 철도 교량이 아닌 자동차 교량으로, △ 현재 철도 교량을 개・보수하여 차량・열차를 병행 이용하는 방안, △ 새로운 자동차 전용 교량을 건설하는 방안, △ 건설비가 저렴한 부표교를 설치하여 계절적으로 운용하는 방안 등이 검토되고 있다. 알렉산드로 크루티코프 극동개발부 차관은 2018년 6월 전문가 협의를 통해 장비, 자재, 기술적 조건, 공사기간, 인력 등 세부 항목을 결정할 것이라고 언급하였으나 이후 구체적인 협의결과는 발표되지 않고 있다.[13)]

〈표 6〉 2018년 북・러 '우정의 다리' 건설 협의 현황

시기	계기	주요 내용
2018. 3. 21.	북・러 무역・경제 및 과학기술 협조위원회 8차 회의	북・러 우정의 다리 건설을 위한 업무팀 조직 합의
2018. 4.	리광근 북한 대외경제성 부상 방러, 안드레이타라센코 연해주 주지사 권한 대행 접견	두만강 자동차 교량 건설사업 진전 제안
2018. 5. 8.	알렉산드로 크루티코프 극동개발부 차관 언론발표	6월말 두만강건설계획 중 장비, 소요시간, 인력 등 세부사항 논의 목적의 전문가 협의회 개최 예정
2018. 6. 22.	알렉산드르 코즐로프 신임 극동개발부 장관 언론 인터뷰	6월말 북러간 인프라건설(교량 및 철도보수)과 관련한 전문가 협의 개최 예정
2018. 7. 10.	조석철 블라디보스토크 주재 북한 총영사와 안드레이 타라센코 극동연해주 주지사 권한 대행 면담	북・러 우정의 다리 건설 협의 개최 재 촉구

자료: 언론자료를 종합하여 저자 작성.

13) 『뉴스1, 2018. 5. 3.

라. 북한 해외노동자 파견

북한 노동자에 대한 비자 발급 중단은 북한과 러시아 양측에 경제적 어려움을 가중시키고 있다. 북한에게 해외 노동자 파견은 북한의 외화벌이 사업에서 중요 부분을 차지하며, 러시아에게 북한노동자는 인구공동화 현상을 겪고 있는 극동러시아 산업 인력 조달에 주요한 역할을 하고 있다. 극동러시아의 신동방정책 추진으로 극동지역 경제건설 프로젝트가 늘어나면서 여기에 투입해야 할 근로자의 수요가 증가하고 있으며, 이로 인해 시베리아연방 관구에서 벌목공으로 일하던 북한 노동자의 상당수가 극동연방관구의 건설현장에 집중되는 현상이 나타나고 있다. 국제사회 대북제재로 인해 북한 인력 활용에 대한 어려움이 가중되면서 극동러시아 노동인력 수급에도 어려움이 가중되고 있고 러시아에 파견된 상당수의 북한 노동자는 2019년에 귀국해야 상황이다. 2018년 4월 리광근 북한 대외경제성 부상은 안드레이 타라센코 연해주지사 권한 대행과 극동러시아 체류 북한 노동자 문제를 논의한 것으로 보인다.

극동러시아의 북한 노동자 귀국 문제는 이를 대체할 수 있는 내국인 노동자가 많지 않아 중국 동북3성에 비해 더 심각한 경제문제로 이어지고 있다. 대신 중국인 노동자를 고용하는 것을 검토해 볼 수 있으나 극동러시아가 과거에 경험하였던 중국의 경제적 영향력 확대, 차이나타운 형성에 따른 부정적인 사건 발생 등을 이유로 기피하고 있다. 2018년에는 북한노동자의 대안으로 인도노동자를 검토하였으나 실질적인 사업으로 이행되지는 않았다. 앞으로 러시아가 대북제재 상황에서 북한노동자 조달문제를 어떻게 풀어갈지 지속적인 관찰이 필요한 상황이다.

마. 북러 관광협력

북러 양국은 2018년도 3월에 개최된 '제8차 북러 무역・경제 및 과학기술협조위원회'에서 관광분야 협력 발전에 대한 인식을 공유하였다. 5월에는 알렉산더 크루티코프 극동개발부 부총리가 북러간 관광분야 성장 잠재성이 높음을 발표하였고, 6월에는 북러간 여행사 협력 가능성을 논의하기 위한 회의가 개최되었다.[14] 러시아에서는 2017년 모스크바에 설립된 북한 여행사 '엔코리안(NKorean)'이 북한내 등산, 스키, 축제 참여 등 다양한 관광 상품을 판매하며 관광객을 유치하고 있다. 러시아 극동개발부는 2017년 8월, 북한의 노동자 파견의 편리성을 제공한다는 국제사회의 우려가 있음에도 불구하고 북한, 중국, 인도, 이란 등 18개

14) KOTRA, 『러-북 상호관광 축소 및 활성화 노력』, 2018. 12. 21.

국가를 대상으로 전자비자 서비스를 시행하였다. 러시아의 대북관광은 북한전문 여행사 설립, 전자비자 입국 지점 확대 건설(기차역 3곳, 도로 2곳, 항구 4곳 등) 등 정책적 지원과 함께 더욱 활성화될 것으로 보인다.

4. 기타 대외경제협력

북한은 중국, 러시아 이외에 수교를 맺고 있는 유럽, 북미, 중앙아시아, 동남아시아, 아프리카 등 국가와 활발한 인적교류를 진행하였다. 그중에서도 특히 눈에 띄는 것은 베트남과의 교류이다. 북한이 경제발전 노선으로 전환하면서 중국, 베트남과 같은 사회주의 국가의 성공적 경제발전 모델을 배우기 위한 교류를 강화하고 있다. 특히 베트남은 미국의 경제제재, 베트남식 경제정책(도이모이) 추진, 미국과의 국교 정상화 문제를 해결하면서 성공적인 경제발전을 이룩해 나가고 있다. 2018년 11월 장춘실 조선사회주의여성동맹 중앙위원회 위원장이 하노이를 방문하여 도이머이 성과를 논의하였다. 또한 12월에는 리용호 북한 외무상이 베트남을 방문하여 응우옌 쑤언 푹 베트남 총리와 도이머이 정책과 베트남의 30년 개혁개방정책 과정에서 이룩한 사회주의 시장경제 건설에 대한 성과를 심도있게 논의하는 한편, 베트남 하노이 외곽의 호아락 첨단산업단지와 하롱베이 관광지를 방문하여 외자유치성과와 관광산업 활성화 방안을 모색하였다. 김정은 위원장이 4.27 남북정상회담에서 문재인 대통령에게 '북한을 베트남식으로 개혁하고 싶다'고 언급한 점에 미루어 보면, 북한 고위급의 베트남 방문과 경제시설 시찰에는 이러한 김정은 위원장의 의지가 담겨져 있는 것으로 분석된다.

세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF), 국제적십자위원회(ICRC) 등 국제기구는 북한에 상주하면서 인도적 대북지원의 중요한 가교 역할을 담당하고 있다. 그러나 국제사회의 대북제재가 강화되면서 은행송금 경로 차단, 생필품 공급의 제한, 과도한 화물검색 및 벌금 부과, 선박회사의 북한 운송 기피 등으로 국제기구나 NGO의 인도적 대북지원 사업에 상당한 차질을 빚고 있다. 데이비드 비슬리(David Beasley) 세계식량계획(WFP) 사무총장의 방북(5월), 샤넬 마리 홀(Shanelle Marie Hall) 유엔아동기금(UNICEF) 부국장 방북(6월), 로버트 무드(Robert Mood) 노르웨이적십자사 위원장 방북(6월), 마크 로우코크(Mark Lowcock) 유엔 인도주의 업무조정국(UNOCHA)의 국장 방북(7월) 등 국제기구 관계자들은 대북제재 상황에서 인도적 대북지원 사업 진행과 현황파악을 위해 북한에 방문하였다. 또 2017년 북한이 유엔인구기금(UNFPA)에 제3차 인구센서스 지원을 요청하여 UNFPA가 한국정부에 600만달러를 지원 요청하기도 하였다. 한국정부의 지원으로

2018년 10월 실시될 예정이었던 북한 제3차 인구일제조사는 대북제재 저촉 가능성 때문에 잠정 보류되어 있다.

Ⅲ. 2019년 북한의 대외경제협력 전망

2018년 북한의 주변국과의 대외경제협력은 대북제재로 인해 가시적인 성과로 이어지지는 못했으나, 향후 일어날지 모를 대북제재 완화에 대비한 여건 조성이라는 성과는 달성한 것으로 판단된다. 대북제재에 저촉되는 대외경제협력은 대부분 '협의' 수준에 머물러 있었으나, 그 외 분야의 대외경제협력은 어느 정도 '진척'된 것으로 보인다.

본고 서두에서 밝힌 문제제기를 다시 살펴보면, ①의 경우 2018년 북한의 대외경제협력은 제재를 무력화시키거나 약화시키지는 못한 것으로 보인다. 관광 등 일부 사업에서 다양한 노력이 이루어진 것으로 보이나 대북제재를 약화시키기에는 부족했던 것으로 보인다. ②와 ③의 경우, 북한은 중국에는 비핵화 논의와 관련하여 경제적 지지와 지원을 요구한 것으로 보인다. 구체적으로 대북 관광확대와 과학분야 경제시찰, 경제분야에서 인도적 지원 확대를 요구하였는데 요청한 것의 상당부분은 실질적인 지원으로 이어진 것으로 보인다. 러시아에는 경제적, 특히 원유 지원 확대와 함께 新우정의 다리 건설을 요구한 것으로 보이나, 실질적인 지원 확대로 이어졌는지는 불명확하다. ④의 경우, 제재로 인하여 북한의 대외경제 분야가 대폭 축소되었기에 중국에 대한 경제적 의존성이 커졌는지를 살피는 것은 큰 의미가 없는 것으로 보인다. 현재 경제적 의존성 확대는 제재라는 특수한 대외여건 대문에 발생한 것으로 구조적으로 지속될 개연성이 낮다. ⑤의 경우, 북한의 대외경제협력을 고려하면 남북러, 남북중 철도・도로 연결이 가장 유력할 것으로 판단된다.

2019년 북중 대외경제협력은 물밑 조용한 협력 형태로 더욱 확대될 것으로 보인다. 북한의 김정은 위원장은 2019년 신년사를 통해 대외경제협력 방향을 제시하였다. 중국에 대해서는 '정전협정 당사자들과 평화체제 전환을 위한 다자협상', '조선반도의 평화와 안정을 이룩하기 위한 새로운 길 모색' 등을 언급하여 한반도 문제 해결의 당사자로 간주하는 한편, 정치적・경제적 관계를 더욱 강화해 나갈 것이라는 의지를 보였다. 김정은 위원장의 2019년 대외행보(제4차 북중정삼회담)는 2018년처럼 중국 방문으로 시작하였다. 그러나 제4차 방중은 1・2・3차 방문과는 다르게 사전에 한국과 미국에 방중 사실을 통보하고 북중의 관영통신이 도착 직전 방중사실을 발표하여 정상국가 지도자의 공식 방문 형태를 갖추었다는 점에서 기존과 차이를

보인다. 김정은 위원장의 제4차 방중은 제2차 북미정상회담의 시기와 장소, 의제를 협의하기 위한 것이기도 하겠으나, 올해 '중국 건국 70주년', '북중 수교 70주년' 을 맞이하여 중국 건국 축하, 북중 관계 강화, 시진핑 주석 답방 요청, 북한의 경제발전을 위한 중국과의 경제협력과 지원 재확인 등의 목적도 있었을 것으로 추정된다.

2019년은 '북중 수교 70주년'이 되는 해이다. 70주년 행사를 계기로 북중 대외경제협력이 한층 확대될 개연성이 크다. 러시아와의 2018년 '북러 수교 70주년'은 별다른 성과로 이어지지 못하였으나, 중국은 러시아와 다를 것으로 예상된다. 중국에게 동북지역 경제부흥은 주요 정책 목표 중 하나이며, 이를 위해서는 북한과의 경제협력이 필수적이다. 둥베이쩐싱(東北振興), 창지투(長吉圖) 등 지역발전 정책을 실시하고 있으나 북한의 개혁개방 없이 동북지역의 경제발전은 제한적일 수밖에 없다. 다수의 전문가들이 대북제재가 완화 또는 해제될 경우, 중국 동북지역이 물류 중심으로 발전할 것이라고 전망하고 있다.

2019년 북한의 대외경제협력은 비핵화 논의 진전과 대북제재 해제 여부에 직접적인 영향을 받을 것으로 예상된다. 2019년 북중 경제협력은 2018년과 마찬가지로 대북제재에 저촉되지 않는 관광협력, 대규모 경제시찰단 교류, 접경지역의 SOC 건설 등의 분야를 중심으로 이루어질 것으로 보인다. 구체적으로 관광의 경우, 북한은 중국 단체관광객 유치를 활성화하기 위하여 원산-금강산 관광특구, 원산-갈마 해안관광지구, 무봉관광개발구, 온성섬 관광개발구 건설에 박차를 가하고 있는데, 이들 지역의 중국인 단체여행객 수가 증가할 것으로 예상된다. 경제시찰의 경우, 북한은 추가적으로 김일성종합대학, 북한사회과학원 등 연구기관의 전문가를 중심으로 한 경제시찰단을 파견할 것으로 보인다. 북중 접경지역의 SOC 건설 추진도 가속화될 것으로 보인다. 신압록강대교 개통을 위한 북측의 세관 및 연결도로 공사가 개시됨에 따라 단동특구 건설에 대한 구체적인 청사진이 제시될 것이며, 신압록강대교 개통 준비는 황금평 경제개발구 건설 재개 논의를 가속화할 것이다. 또한 압록강 상류지역의 수력발전소, 북중 접경지역 통상구의 교량 등도 완공되어 운영에 투입할 가능성이 크다.

2019년 북러 경제협력이 개선될 개연성은 낮으며 현재의 답보상태가 유지될 것으로 전망된다. 러시아는 북한과의 양자협력보다는 남북러 3각 협력을 염두에 두고 북러 경제협력을 추진해 왔다. 북러간 경제협력 이슈는 두만강 新우정의 다리 건설 문제이다. 북한은 러시아 측에 교량 건설사업 추진을 지속적으로 촉구해오고 있으나 러시아는 실질적인 진전 없이 협의만 계속하고 있다. 러시아가 중국처럼 실행에 옮기지 못하는 것은 △ 교량 건설에 필요한 재정 마련의 어려움, △ 교량 건설의 경제적 이익 의심, △ 남북러 경제협력 건설 사업 추진 희망 등 때문이다. 2019년에도 이러한 이유가 해소될 것으로 생각되지 않는다.

2019년 중국과 러시아가 공통으로 어려움을 겪을 문제는 북한 노동자의 귀국 문제이다. 중국, 러시아의 북한 노동자 귀국은 자국 기업의 공장가동 중단, 작업 일정 차질과 같은 문제로 직결되기에 해결책을 마련해 나갈 것으로 보이기에 중러 정부가 대북제재 하에서 이 문제를 어떻게 풀어갈지 지속적인 관찰이 필요하다.

[참고자료 1] 2018년 북·중 고위인사 교류 현황

- 북중정상회담: 제1차('18. 3. 25, 중국 베이징), 제2차('18. 5. 8, 중국 대련), 제3차 (18.6.19, 중국 베이징)
- 최강일 북한 외무성 부국장 방중('18. 3. 15~18)
- 김성남 노동당 국제부 부부장 방중('18. 4. 5)
- 리용호 북한 외무성 방중하여 왕이 중국 외교담당 국무위원 겸 외교부장을 만남. 제1차 남북정상회담과 한반도 비핵화 문제 협의한 것으로 알려짐('18. 4. 3).
- 쑹타오 중국공산당 대외연락부장이 중국예술단을 이끌고 방북하여 제31차 4월의 봄 친선예술축전에 참가하였으며, 김정은 위원장과 면담('18. 4. 14~17)
- 김정은 위원장이 북한에서 발생한 중국인 관광객 교통사고에 직접 위문 및 사상자 후송열차 배웅, 중국인 관광객이 아닌 중국여유국(관광국) 인사들로 추정('18. 4. 23~26)
- 왕이 중국 외교 담당 국무위원 겸 외교부장이 방북하여 김정은 위원장과 면담, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자 회담 개최 제안한 것으로 알려짐('18. 5. 2~3).
- 박성태 북한 노동당 부위원장이 이끄는 북한 노동당 친선 참관단이 방중하여 중관 춘 과학원 문헌정보센터와 농업과학관, 베이징시 기초시설투자유한공사, 산시성 시안(시진핑 주석 고향), 상하이, 저장성 알리바바와 닝보시 등을 방문하였으며, 시진핑 국가 주석도 면담('18. 5. 14~24)
- 김창선 북한 국무위원회 부장이 방중하여 정상회담을 협의('18. 5. 24~26).
- 김명일 북한 외무성 아주국 부국장이 이끄는 청년 외교관 대표단 방중하여 충친시 방문('18. 5. 26~28).
- 김영철 북한 노동당 대남담당 부위원장 겸 통일전선부장 방중하여 방미 결과를 소개('18. 6. 3)
- 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장이 러시아 월드컵 개막식 참석 이후 방중하여 중국 지도부와 면담('18. 6. 16).
- 구본태 대외경제성 부상이 방중하여 농업·철도·전력 분야 경제협력과 대북지원을 협의한 것으로 보임('18. 7. 2).
- 쿵쉬안유 중국 외교부 부부장 겸 한반도사무특별대표 방북. 북한 비핵화 해법과 유엔안보리의 대북제재 완화 방안에 대해 논의('18. 7. 25).
- 리잔수 중국 전인대 상무위원장 겸 시진핑 주석 특임대표가 방북하여 김영남 최고인민회의 상임위원장과 면담. 북한 정권 수립 70주년 기념행사 참석 및 시진핑 주석 친서 전달('18. 9. 9~11)
- 최선희 북한 외무성 부장 중국 방문, 쿵쉬안유 외교부 부부장 겸 한반도사무특별대표 면담. 마이크 폼페이오 미국 국무장관 방북 전 한반도 문제 논의('18. 10. 4~6)
- 오경석 함경북도 인민위원회 위원장 중국 지린성 방문. 징쥔하이 지린성 성장 및 장춘, 지린, 옌벤 서기·부서기 면담. 경제, 과학, 문화, 체육, 관광 사업 논의('18. 11. 26~29)
- 리용호 북한 외무상 방중. 왕이 외교부장 면담. 미중정상회담 결과 통보받은 것으로 보임. 북미 고위급 회담 재개 및 제2차 북미정상회담 개최를 결정하는데 참고('18. 12. 6)

[참고자료 2] 2018년 북·러 고위인사 교류 현황

- ❑ 림청일 북한 외무성 유럽1국 국장을 대표로 하는 대표단 방러. 양국 수교 70주년 공동행사 계획 논의('18. 2. 4)
- ❑ 알렉산드르 갈루슈카 러시아 극동개발부 장관이 방북하여 '조선민주주의인민공화국 정부와 러시아연방 정부 사이의 무역·경제 및 과학기술협조위원회 제8차 회의'에서 김영재 북한 대외경제상과 의정서에 조인함. 의정서의 구체적인 내용은 알려진 바 없음('18. 3. 21).
- ❑ 리용호 북한 외무상이 방러하여 니콜라이 파트루셰프 러시아 국가안보회의 서기(남한의 국가안보실장 격), 세르게이 라브로프 외무장관, 유리 트루트네프 러시아 부총리 겸 극동관구 대통령전권대표 등을 만남. 특히 극동관구 대통령전권대표와의 회담에서는 '나진-하산 프로젝트' 이행 방안을 협의한 것으로 알려짐('18. 4. 9~12).
- ❑ 세르게이 라브로프 러시아 외무장관 방북하여 연내 정상회담 개최 약속('18. 6. 1)
- ❑ 김영남 최고인민회의 상임위원장이 러시아 월드컵 개막식 참석을 위해 방러하여 푸틴 러시아 대통령에게 김정은 위원장의 친서를 전달함('18. 6. 14).
- ❑ 이고리 모르굴로프 러시아 외무차관 방북하여 남북중 3자 프로젝트 협의('18. 7. 18~20)
- ❑ 리용남 북한 내각 부총리 방러하여 북·러 비즈니스 협의회 참석함('18. 7. 19).
- ❑ 발렌티나 이와노브나 마트비엔코 러시아연방평의회(상원) 의장 방북, 김정은 위원장 접견. 한반도와 지역정세에 대한 러시아 지도부의 의중과 입장 논의('18. 9. 9)
- ❑ 최선희 북한 외부성 부장 러시아 방문('18. 10. 04~06)
- ❑ 류명선 노동당 중앙위원회(국제부) 부부장 방러, 보리스 그리즐로프 통합러시아당 최고위원회 의장 면담. 북러정상회담 사전 논의 목적으로 추정('18. 10. 26)
- ❑ 미카엘 아가산디안 러시아 외부부 국제기구국 대표단 방북. 박명국 북한 외무성 부장 면담. 국제무대에서 협력과 북러관계 발전 등 문제 논의('18. 10. 26)
- ❑ 바체슬라프 레베데프 러시아 대법원장 방북. 김영남 북한최고인민회의 상임위원회 위원장 면담. 사법분야 양국 협력 문제 논의 및 푸틴 대통령 메시지 전달('18. 10. 30~11.1)

참고문헌

『노동신문』, 「신년사」, 2018. 1. 1;2019. 1. 1.
『뉴스1』, 「북・러, 자동차 전용 두만강 다리 건설 6월부터 협의」, 2018. 5. 3.
_____, 「북, 대중국 무역수지 적자 사상 최고치」, 2019. 1. 16.
박정민, 「김정은 시대 북・러 경제협력」, 『현대북한연구』, 제18권 제3호. 북한대학원대학교 북한미시연구소, 2015.
『연합뉴스』, 「〈-러 밀월〉 중국혈명 북한, 러시아 손 잡았다」, 2015. 5. 14.
_____, 「북・중 해빙기류에 접경지역 여행・관광 협력 봇물」, 2018. 6. 8.
_____, 「김정은 위원장 방중 비교(1~4차)」, 2019. 1. 8.
『연합뉴스 TV』, 「중국, 느슨해지는 대북압박...“북한관광 최대 100배 늘어」, 2018. 6. 29.
_____, 「북・중 관광협력 가속..북한 민항총국・중국 여행사 접촉」, 2018. 8. 9.
이용화, 「최근 북・러 경제협력 특징과 시사점」, 『통일경제』, 2014년 제2호, 현대경제연구원, 2015.
이정균・김준영・임소정・안국산・미무라 미쓰히로, 『대북제재로 인한 북・중 접경지역에서의 무역거래관행 변화 분석』, 대외경제정책연구원, 2016.
『조선일보』, 「전 신의주 특구 책임자, 中 양빈 16만에 모습」, 2018. 10. 5.
『중앙일보』, 「중국과 멀어지고 러시아에 밀착하는 북한」, 2018. 3. 22.
_____, 「북・중 국경 르포- 북・중 관계 회복 속 원유・인력 단속 등 제재 이완 조짐」, 2018. 4. 23.
『채널A』, 「北, 중국 손 빌려 신압록강대교 공사 재개」, 2018. 6. 12.
KOTRA. 「2017년 북한 대외무역동향」, 2018. 7. 18.
_____, 「북・중간 호시무역현황」, 2018. 10. 30.
_____, 「러-북 상호관광 축소 및 활성화 노력」, 2018. 12. 21.
북・중 접경지역 현지조사(2018년 4월~9월, 랴오닝성 선양시, 단둥시/지린성 옌지시, 훈춘시, 투먼시,) 인터뷰.

북한 공업배치구조의 특징과 남북경제협력 방안

류학수 | 일본학술진흥회 | krj3427@gmail.com

Ⅰ. 들어가는 말

금년 남북관계의 극적인 개선을 배경으로 한국에서는 남북경제협력과 미래적 경제공동체구축에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

남북경제협력 전망에 대한 다양한 논의가 있지만, 필자가 중요하게 생각하는 것은 북한 공업배치의 문제이다. 북한은 사회주의 국가이며 분단체제하에 미국의 위협에 맞서기 위해 독자적인 공업배치를 구축해 왔다. 이것은 매우 특징적 구조를 가지고 있으며, 북한경제의 본질을 나타내고 있다고 해도 과언이 아니다.[1)]

따라서 북한에 장기적 발전 비전을 제시하고 남북이 함께 발전하는 경제공동체를 구상하기 위해서는, 북한 공업배치의 특징과 역사적 변천을 우선적으로 고찰하는 것이 중요하다. 본고에서는 이러한 관점에서 남북의 바람직한 경제협력 방안에 대해 논하겠다.

1. 북한 공업배치의 특징과 역사적 변천과정

북한 공업배치의 가장 큰 특징은 기업이 전국적으로 균등하게 분산되도록 배치되었다는 것이다. 이러한 공업배치는 북한 지도부가 정책적으로 추진한 결과 실현될 수 있었다. 북한 지도부가 공업배치정책을 본격적으로 추진한 것은 한국전쟁 이후의 부흥기부터이며, 그

1) 북한에 있어 공업배치는 공업부문 기업소를 각 지역으로 배치하는 것을 의미한다. 공업배치는 지역적인 측면에서 사회적 생산을 조직하는 사업이며, 사회주의 사회에서 생산력을 합리적으로 배치하는 것은 인민경제를 발전시키고 사회주의 건설을 추진하는 데 있어 중요한 의미를 가진다. 따라서 북한의 공업배치를 분석하는 것은 북한 공업화 전략의 정책적 목표와 공업구조의 기초적 조건을 분석하는 데 중요한 검토과제가 된다.

기본원칙은 다음 세 가지로 정리된다.

① 인민경제의 균형있는 발전을 위해 전국적 범위에서 다양한 부문의 공업을 배치한다(균등원칙).
② 공장, 기업소를 원료・연료의 생산지와 소비지에 근접시킨다(근접원칙).
③ 국방을 고려해 공업을 배치한다(국방원칙).

이 중 세 번째의 국방원칙은 한국전쟁 중 미군의 폭격으로 막대한 피해를 입은 경험이 반영되었다. 국방원칙의 목적은 공업 거점이 폭격당할 위험을 최대한 줄이기 위해 전국 각지에 기업을 분산 배치하는 것으로, 공업배치 관점에서 보면 실질적으로 첫 번째의 균등원칙과 동일한 결과를 이끌어낸다. 따라서 공업기업의 배치원칙은 「근접원칙」과 「균등원칙」 이 두 가지로 집약되는데, 데이터를 기반으로 실증분석하면 일관되게 「균등원칙」이 강력히 추진되고 있음을 알 수 있다.

북한에서 공표한 통계자료가 매우 적어, 개별 기업에 대한 마이크로데이터를 필요로 하는 공업기업 배치분석은 지금까지 거의 이루어지지 않았다. 그렇다고 해서 마이크로데이터세트를 이용한 북한 공업배치 분석이 불가능한 것은 아니다. 1980년대 말 북한에서 발간된 『조선지리전서(朝鮮地理全書)』에는 전국 행정구역에 소재한 기업이 다수 게재되어 있어, 이를 이용해 기업 데이터세트 작성이 가능하다. 필자는 『조선지리전서』에 기재된 기업을 전부 추출한 후, 이를 산업 부문별, 시・도 단위의 행정 구역별로 분류하여 총 4,457개 기업 레벨의 데이터세트를 작성했다. 그리고 이를 기초로 북한 기업배치의 균등성을 지니계수와 로렌츠곡선으로 표시하여 공업배치에서의 「균등원칙」을 어떻게 실현시켰는지 실증적으로 분석했다.[2)]

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 공업의 균등배치 경향은 해방 후 얼마 지나지 않은 1940년대부터 관찰된다. 필자가 작성한 데이터베이스에 따르면, 해방 전 기업 수는 총 116개로 그 대부분이 함경남도와 함경북도, 평양에 집중되었다. 그러나 1945년 해방 후 총 기업 수는 116개에서 334개까지 증가했는데, 그 증가분의 기업들은 전국 각 지역에 균등하게 배치되었다(표 1 참고).

균등배치 경향은 한국전쟁을 거치면서 더욱 가속화됐다. 1950년대 기업 수는 총 1,532개까지 증가했으며, 금속공업 등의 일부 대기업을 제외하고 경공업 및 중공업 기업의 균등한 배치가 전국적으로 급속하게 진행되었다. 그 후, 1960~80년대에 걸쳐 기업 수는 총 4,457개까지 증가하며 균등배치도 일관되게 진행되었지만, 그 진행 속도는 50년대와 비교해 완만하게

2) 이 실증분석에 대한 자세한 내용은 류학수(柳学洙, 2018)를 참조.

나타난다(표 1 참조).

이러한 관측결과를 통해, 공업기업의 균등배치는 1950년대부터 60년대에 걸쳐 급격히 진행되었으며, 이후에는 급격한 변화 없이 안정된 속도로 지속되었다고 볼 수 있다. [그림 1]은 기업의 균등배치 경향을 도식화한 로렌츠곡선의 추이를 표시한 것으로, 1950년대부터 80년대까지 약 3,000개의 기업이 신설되었지만 그림과 같이 로렌츠곡선 형태의 극적인 변화는 찾아볼 수 없다. 즉, 북한 공업배치의 기본구도는 1950년대에 거의 완성된 것이다. 또한 이러한 경향은 광업・중공업・경공업 별로 살펴봐도 동일하다. 각 부문별 차이가 있긴 하나, 기본적으로 북한의 공업배치는 전국에 다양한 부문의 기업을 설립하는 「균등원칙」에 따라 진행되었다고 할 수 있다.

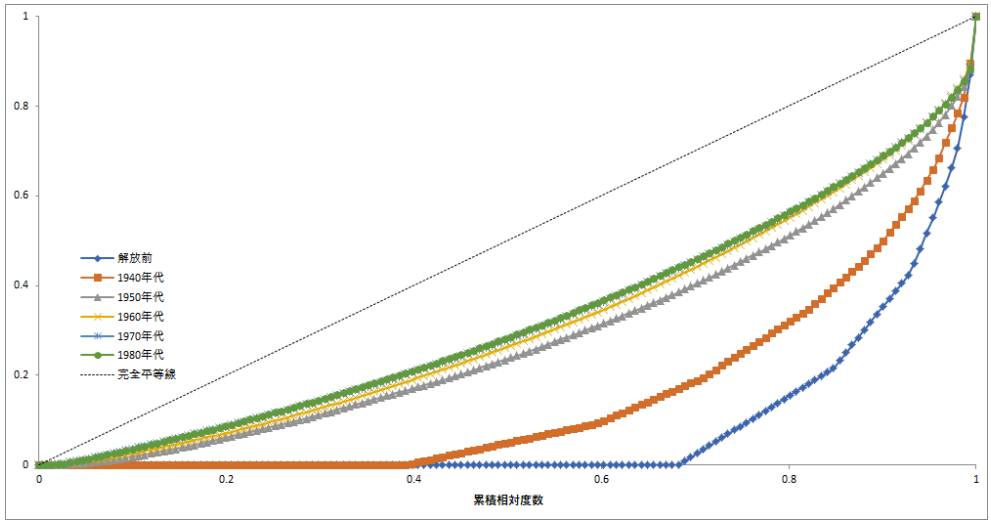
단, 모든 분야에서 균등화의 흐름이 동일하게 진행된 것은 아니다. 광업과 중공업 부문 내 「1차 금속산업」, 「전력공업」 및 「수송기계」 등에서는 기업배치의 지역적 편차가 좀처럼 해소되지 않았다. 특히 「1차 금속산업」 부문은 1980년대까지 지니계수가 거의 감소하지 않은 것이 특징이다. 이는 생산활동에 있어 수송비용이 높은 특성을 지닌 금속산업 등의 대기업에 대해서는 연료생산지에의 근접 배치, 즉 근접원칙을 우선시한 결과라고 생각된다.

〈표 1〉 공업부문별 기업 수 및 균등배치경향(지니계수)의 역사적 변천과정

		전체	광업	중공업 전체	1차 금속 산업	조립금속 기계장비	수송기계	화학	전력 공업	시멘트 유리 도자기	경공업 전체	음식료품 담배	목재 펄프 종이	섬유 의복 신발	가구 잡제품
해방전	지니계수	0.82	0.88	0.89	0.97	0.97	0.98	0.94	0.96	0.95	0.92	0.93	0.98	0.97	0.99
	누계기업수	116	38	46	6	6	5	11	6	12	32	24	3	4	1
40년대	지니계수	0.68	0.82	0.82	0.96	0.88	0.95	0.94	0.96	0.91	0.75	0.79	0.93	0.92	0.88
	누계기업수	334	51	112	7	39	11	20	6	29	171	109	13	24	25
50년대	지니계수	0.42	0.79	0.59	0.95	0.59	0.92	0.82	0.94	0.68	0.36	0.43	0.52	0.44	0.49
	누계기업수	1532	88	533	15	249	22	86	11	150	911	361	122	251	177
60년대	지니계수	0.37	0.73	0.49	0.94	0.52	0.88	0.63	0.92	0.55	0.32	0.43	0.46	0.37	0.39
	누계기업수	2806	146	1093	26	546	36	193	19	273	1567	595	167	474	331
70년대	지니계수	0.35	0.68	0.42	0.93	0.47	0.85	0.42	0.88	0.44	0.31	0.38	0.38	0.37	0.4
	누계기업수	4142	199	1734	39	770	59	420	28	418	2209	858	215	660	476
80년대	지니계수	0.34	0.66	0.42	0.92	0.47	0.83	0.41	0.87	0.43	0.31	0.37	0.37	0.37	0.4
	누계기업수	4457	230	1889	42	810	65	469	31	472	2338	912	225	688	513

자료: 필자 작성.

[그림 1] 해방 전~1980년대에 걸친 로렌츠곡선의 추이



出所: 筆者作成

한편, 「조립금속・기계장비」, 「시멘트・유리・도자기」, 「화학」과 같이 중공업 중에서도 경제의 다양한 분야에 이용되는 부문과 소비자의 생활에 직결되는 경공업 부문에서는 균등배치가 크게 진전됐다. 그 배경에는 전국적 범위에서 각 지역의 공업을 다방면으로, 그리고 합리적으로 발전시킨다는 원칙에 더해, 안전보장의 관점에서는 지역 단위에서의 자급자족이 가능한 순환경제구조를 구축하려는 목적이 있음을 알 수 있다.[3)]

이상의 분석결과를 통해, 북한 지도부는 인민생활과 직결되는 경공업 및 생활용품 부문의 공업기업을 전국에 분산 배치하여 지역 단위에서의 독립적 경제사이클 구축을 목표로 하는 한편, 전략적으로 중요한 중공업 부문의 대기업은 생산활동에 편리한 특정 거점에 배치하여 투자를 집중시켜 집권적으로 관리하는 공업배치 전략을 채택하여 강력히 추진해 왔다고 평가할 수 있다. 필연적으로 경공업・일용공업 부문에 속하는 기업은 상대적으로 규모가 작고 전국에 분산되어 있어, 중앙행정기관의 직접적 관리가 아닌 지방행정기관을 주체로 관리・운영이 되었을 것이다.

김일성 정권 시기에 형성된 경공업 및 일용중공업의 분산배치에 따른 지역 단위에서의 독립적 경제구조는 기업의 최적입지와 생산설비 집중에 따른 규모의 경제(Scale Merit)를 경시하고 있다. 북한의 독자적인 발전 전략을 추구한다는 의미에서는 그 목적을 달성했을

3) 실제로 식품 공장, 간장 공장, 의류 공장, 철제 일용품 공장, 수지 일용품 공장 등 생활필수품을 생산하는 공업기업은 거의 모든 행정 구역에 배치되어 있다.

수 있으나, 순수하게 규모의 경제를 추구한다는 측면에서 보면 북한의 공업배치는 비효율적이라고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 특수한 공업배치는 1990년대 심각한 경제난의 시기에서도 지속・유지되어 현재 김정은 정권에서 추진 중인 경제개혁에도 영향을 주고 있다. 다음은 이 문제에 대해 검토한다.

2. 1990년대의 심각한 경제난과 김정은 시대의 경제개혁

1989년 베를린 장벽이 무너지고 동유럽과 소련의 사회주의 체제가 연쇄적으로 붕괴되면서 북한은 그동안 우호적 조건으로 무역을 해왔던 사회주의 시장을 상실함과 동시에, 하드 커런시(hard currency)로 무역결제를 해야만 했다. 또한 소련과의 무역액이 급감하고 원유 수입도 중단되며 생산시설 가동에 지장이 초래된 상황에 더해, 1995년에는 대규모 수해가 잇따라 대기근과 함께 심각한 경제난이 발생했다.

이에 김정일 정권은 1996년 1월부터 「고난의 행군」으로 불리는 비상동원 체제에의 돌입을 선언하고, 발전소 복구작업과 농업용지의 정리, 감자재배 확대 등의 경제복구사업을 실시했다. 이러한 대책이 어느 정도 성공하여 1998년 전후부터는 생산기관이 재가동되기 시작해 2000년에는 「고난의 행군」 종료를 선언했다.

2000년대의 북한경제는 기본적으로 약한 회복기조가 지속되며 식량생산도 점차 호전되어 갔지만, 사회주의 시대에서는 볼 수 없었던 큰 변화가 생겼다. 그것은 시장경제의 확대이다. 북한에서는 협동농장에서 부업으로 생산한 물건을 시장가격에 맞춰 거래하는 농민시장을 비국영 유통망의 한 형태로 인정하고 있었다. 그러나 「고난의 행군」 시기에는 북한주민이 생계를 위해 기존 농민시장에서 활발한 거래를 시작하면서, 정기적으로 개최되던 것이 상설화되고 기업 간 물자교류 등에까지도 확대되어 갔다. 시장경제의 침투와 그에 따른 북한주민의 가치관 변화를 경계한 북한 당국은 2005년경부터 시장통제를 시도했으나, 냉전시대와 같은 엄격한 통제하에 둘 수는 없었다. 시장을 통한 거래는 북한 경제사회에 있어 빼놓을 수 없는 요소로 정착되었다고 말할 수 있다.[4)]

한편, 1990년대 중반 심각한 경제난에서의 탈피를 가능케 한 공업생산의 회복이 외부에서의 전폭적 지원이 아닌, 기본적으로 북한 내부에서 구축된 공업 기반을 바탕으로 이루어진 점에도 주목해야 한다. 「고난의 행군」을 거치면서 확대된 시장경제와 중국과의 경제관계 심화에 따라 다양한 변화가 생긴 것도 사실이지만, 1950~80년대에 걸쳐 형성된 북한 공업의

4) 「고난의 행군」 시대의 복구 전략과 이후의 시장화에 대해서는 나카가와(中川, 2011) 제3장 및 미무라(三村, 2017) 제5장에서 상세히 논하고 있다.

기본적 구조가 현재까지 유지되고 있는 것으로 보인다.

현재 김정은 정권에서 추진되고 있는 경제개혁 역시 기존의 북한공업구조에 따라 진행되고 있다. 김정은의 개혁정책 중 특히 공업부문에서 중요한 것은, 2013년 전면적으로 실시된 「사회주의기업책임관리제」로 불리는 경제관리방법이다. 이 기업책임관리제를 한마디로 표현하면, 국영기업의 재량권을 대폭 확대하여 경영활동의 효율화・활성화를 이루는 것이다. 기업책임관리제를 통해 기업에 부여된 권한은 다양하지만, 중요한 것은 「가격제정권」과 「판매권」의 부여이다. 이를 통해 일부 주요 품목을 제외하고, 국가가 정한 범위 내에서 기업이 자유롭게 생산물의 가격을 정하고 판매할 수 있게 되었다.

김정은 정권에서 도입된 공업 부문의 경제개혁은 기업책임관리제뿐만이 아니다. 최근에는 「주문 계약제」 형태로 수요와 공급에 따라 기업들끼리 생산활동에 필요한 거래를 하도록 장려하고 있다. 계획경제시스템을 채택한 북한에서의 지금까지 기업 간 거래는 국가의 명령에 따르는 것이 원칙이었다. 이러한 점에서 수요와 공급에 의한 거래를 인정하는 제도가 도입된 것은 주목할 만한 변화이다.

그러나 기업 경영활동 모든 분야에서 주문계약이 이루어지는 것은 아니다. 조선사회과학원의 연구자에 따르면[5] 현재 계획지표로는 「국가 지표」와 「기업소 지표」 두 종류가 있다. 국가 지표에 대해서는 기존의 계획경제와 마찬가지로 국가가 지시하는 목표에 따라 생산하고, 정해진 가격으로 공급한다. 그러나 기업소 지표에 대해서는 주문 계약제와 기업 간 독자적 거래로 자재를 확보해 생산한 부분은 기업이 스스로 가격을 산정하고 판매하는 것이 가능하다고 한다. 또한 국가 지표와 기업소 지표의 배분에는 산업부문별로 차이가 있어 중공업 부문의 대기업은 생산활동의 70% 이상을 국가 지표에 따라 진행하는 한편, 경공업 부문의 중소기업은 생산활동의 대부분을 기업소 지표에 따라 주문 계약제를 활용하는 것이 인정되었다. 즉, 기간산업인 중공업 부문은 기존대로 국가가 장악해 운영하지만 주민생활과 직결되는 경공업 부문에서는 독자의 재량으로 경영활동을 할 수 있는 여지를 대폭 확대하여, 이를 통해 주민생활수준의 향상을 추구하는 것이 공업분야에서 추진되는 경제개혁의 목표이다.

이러한 김정은 정권에서의 경제개혁은 중공업 부문의 대기업을 중앙집권적으로 관리하는 한편, 경공업・일용중공업 부문은 각 지역에 분산 배치하여 지역 단위에서의 독립적 경제순환 구축을 목표로 한 공업배치정책의 연장선상이라고 볼 수 있다. 김일성 시대에 형성된 공업기반의 역사적 축적에서 크게 벗어나지 않은 범위 내에서 가능한 정책을 추구하는 스타일이 김정은 정권의 경제개혁 특징이라고 할 수 있다.

5) 자세한 내용은 류학수(柳学洙, 2016)를 참조.

이와 같이 북한은 1990년대 「고난의 행군」과 현재 김정은 정권에서 경제발전 전략을 모색하는 시기 모두, 지금까지 구축된 공업구조를 유지하며 그 기반을 기초로 경제를 운영해 왔다. 전략적으로 중요한 중공업 기업을 생산거점으로 배치하여 집권적으로 관리하는 한편, 경공업 기업을 전국으로 분산시키는 공업배치는 경제개발과 국방의 기본 전략으로 수십 년에 걸쳐 정착된 구조이다. 만일 북한 지도부가 이러한 공업구조를 근본적으로 전환할 생각을 한다고 해도 이를 완수하기 위해서는 막대한 시간과 노력이 필요할 것이다. 따라서 현실적인 남북경제협력사업 추진을 위해서는 북한의 이러한 공업구조를 염두하고 그 방안을 모색하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

3. 북한지방경제의 브랜딩 전략과 남북경제협력 방안

2000년대 이후의 대표적인 남북경제협력사업은 개성공단과 금강산 관광사업, 철도연결사업 일 것이다. 개성공단과 금강산 관광사업은 북한이 지정한 일정 범위 내 지역에 한국이 투자했다는 점에서 자본주의의 침투를 경계하는 북한에 있어 허용이 어렵지 않았다.

또한 철도를 시작으로 한 교통인프라 연결 및 정비사업의 경우, 한국으로서는 유라시아 대륙 경제권과 한반도를 육로로 연결 가능하며 북한으로서는 열악한 교통인프라를 개선할 수 있다는 점에서 남북 모두에 이점이 있다.

김대중, 노무현 정권 시대에 진행된 경제협력사업은 이명박, 박근혜 정권 시대에 중단되었으나, 금년에 시작된 남북 및 북미 관계개선이 진행되면 위와 같이 남북 모두에 합의가 용이한 경제협력사업을 재개할 가능성이 높다. 남북 철도연결사업 관련 조사는 이미 착수됐다. 또한 2013년 5월 북한의 경제개발법 채택으로 북한 전역에 경제 개발구가 설치됨에 따라, 개성공단 외의 더 많은 지역에 한국 기업이 진출할 수도 있다. 김정은 정권은 관광사업 진흥에도 힘을 쏟고 있어 금강산 관광사업 재개뿐만 아니라 원산 등 관광사업에도 한국 기업이 진출할지 모른다.

이런 종류의 경제협력사업은 이미 전례가 있으며, 남북 모두의 이익이 확실하기 때문에 정치적 환경이 갖춰지면 순조롭게 진행될 것이다.

그러나 이처럼 착수가 용이한 프로젝트만 지속하는 형태의 경제협력에는 몇 가지 문제가 있다. 그중 하나는 북한이 허용한 개발구와 관광지에서의 프로젝트만 수행할 경우, 한국 기업의 자유로운 활동이 제한된다는 점이다. 이러한 상황에 대해 “북에 대한 남쪽의 일방적 지원이 아니냐”라는 불만이 높아져, 경제협력에 대한 의욕이 사라질 가능성이 있으며, 정치적

요인에 따라 프로젝트의 지속 여부 자체가 좌우될 수도 있다.

한국으로서는 북한이 자국의 문호를 활짝 열고 자유로운 경제활동을 용인하는 방향으로 나아가는 것을 바랄 것이다. 하지만 현시점에서 북한 지도부가 자본주의 세계로의 전면적 개방을 허용하는 정치적 결단을 내릴 가능성은 낮다. 설사 북한 지도부가 전면적 개방을 결단한다고 해도 또 다른 문제가 제기된다.

이것이 본고에서 재차 언급한 북한 공업배치의 문제이다. 앞서 본 것처럼 북한공업기업은 시장의 경쟁과 도태에 상관없이 매우 인위적인 배치를 통해 생산활동을 실시하였기 때문에 규모의 경제 및 산업입지의 효율성과 동떨어져 있다. 이러한 공업구조를 한국정부와 자본이 주도하는 형태로 재개발하는 데는 막대한 자금과 시간, 노력을 필요로 하며 재정적, 정치적 부담도 클 것으로 예상된다.

그렇다고 해서 지방을 방치하고 성장이 예상되는 북한의 개발지역에만 투자를 집중하면[6]북한 내 도시와 지방 간 격차가 벌어질 것이다. 그로 인해 북한주민이 경제적 기회를 얻기 위해 한국에 대량으로 유입되어 다양한 사회적 갈등을 일으키는 사태가 일어날 수도 있다.

이상의 이유로 북한의 경제사회를 급속히 한국의 자유자본주의 경제에 통합시키는 것에는 어려움이 따를 것으로 예상된다. 그보다는 앞서 언급한 것처럼 남북 모두의 합의가 용이한 프로젝트를 먼저 진행하면서, 지방을 포함한 북한 전역의 발전을 전망할 수 있는 장기적 비전을 제시하고, 그 방향으로 남북이 함께 나아가는 것이 더 현실적인 대안일 것이다.

이러한 장기적 비전은 매우 광범위한 이야기이므로, 본고를 통해 제언할 수 있는 범위를 넘어선다. 하지만 하나의 아이디어로 북한의 독특한 경제구조를 전제하면서 거기에 따른 부정적 이미지를 전환하여 「새로운 개발 모델로서의 가능성을 추구하는 경제협력사업」을 제안하고 싶다.

더 구체적으로 말하면 「친환경(ecology)」, 「지방 생산품을 지방에서 소비하는 순환형 경제」, 「지방의 원재료를 활용한 슬로푸드」, 「대규모 자본 주도가 아닌, 지역 중소기업을 중심으로 한 지방 부흥」 등의 긍정적이면서 선진국의 풍조가 반영된 키워드를 강조하는 것이다.

북한의 공업배치는 규모의 경제 측면에서 보면 확실히 비효율적이다. 하지만 대규모 자본에 의한 이윤추구를 우선시하는 개발에 의문을 던지게 된 현대사회에서는, 기계화와 대량생산이 아닌 지역 원재료를 활용하는 중소기업을 중심으로 생산기반을 구축해 온 북한의 지역 공업을 위와 같은 이미지로 '번역'할 수 있다. 이러한 이미지를 강조하며 "새로운 지속가능한 경제모델

6) 시장원리에 따른다면 그렇게 될 가능성이 크다.

의 가능성을 시험 할 수 있는 나라"라고 브랜딩하는 것으로, 한국뿐만 아니라 해외 투자자와 사회적 기업가의 관심을 끌 수 있을지도 모른다.

이 아이디어를 구체화시키기 위해서는 남북 양측의 매칭을 어떻게 실현시키느냐가 중요하나, 현시점에서 북한의 지역경제 현황에 대한 정보가 매우 적다. 「새로운 개발 모델」 실천에 대한 합의가 가능하다면, 먼저 남북의 전문가로 구성된 북한지역 개발을 위한 공동 검토위원회를 만들어 지역 현황과 투자환경에 대한 정보를 공유하여 개발 계획과 모델 케이스 몇 개를 제시할 필요가 있다. 그 후, 이러한 정보와 개발계획을 일반 사회에 널리 알리기 위한 포털 사이트를 만들어 적극적인 홍보 활동을 실시하며 국내외에서 「새로운 개발 모델」에의 투자자를 모집하고, 북한 개발수용지역과 매칭시키는 단계에 들어간다. 실제로 매칭이 성공해 일부 성과가 나타나면 이를 더욱 적극적으로 홍보하여 북한 지방경제개발 모델의 가능성을 긍정적으로 어필해 나갈 수 있을 것이다.

물론 북한 지역경제의 긍정적 가능성과 이미지 강조만으로 모든 것이 순조롭게 진행될 것이라고 말하려는 것은 아니다. 가령 이미지 전략에 성공한다고 해도 지방 공업의 노후화된 시설과 낙후된 기술수준이 향상되는 것은 아니다. 또한 순환형 경제의 이미지를 강조한다고 해서 시・도 단위의 행정구역 거의 모든 곳에 간장 공장을 배치할 필요가 있다고도 생각하지 않는다.[7] 「친환경(ecology)」과 「순환형 경제」, 지역 중소기업을 중심으로 한 지역 부흥 슬로건을 현실화하고 거기에 부가가치를 부여하기 위해서는 북한이 지금까지 구축해 온 공업기반을 적잖이 정리하고, 재구축할 필요가 있다. 그것은 결코 쉬운 일이 아니다.

그러나 「새로운 개발모델」로서 북한경제의 가능성에 대한 사회적 관심을 이끌어 낼 수 있다면, 지방 공업의 부가가치를 어떻게 향상시킬 것인가에 대한 아이디어를 내는 움직임도 생길 것이다. 그렇게 북한의 지방 부흥에 대한 논의가 일어난다면, 이는 한국 국민이 북한의 독특한 경제시스템을 이해하는 기회가 될 것이다. 그것만으로도 미래적 경제통합을 향한 중요한 디딤돌이 될 것이다.

또 하나, "북한경제구조의 독자성을 살린다"라는 생각은 북한 지도부에도 어필할 수 있다. 지금까지 구축해 온 북한의 공업구조를 근본적으로 바꾸는 선택을 강요하지 않아도 되기 때문이다. 북한의 지방 부흥책을 논의하는 과정에서 앞서 언급한 지역 공업배치의 재구축 문제는 필연적으로 제기될 것이다. 하지만, 그것이 북한이 그동안 쌓아온 공업구조에 대한 부정이 아니라 그 독자성과 가치를 향상시키기 위한 지원이라는 비전을 제시할 수 있다면, 북한 지도부의 동의를 얻어 남북협력사업을 원활히 진행할 수 있을지도 모른다.

---

7) 주3)에서 언급했지만, 북한은 기업의 입지조건을 불문하고 행정구역 거의 모든 곳에 간장 공장을 배치했다.

이러한 과정을 거쳐 남북 모든 사람들이 북한의 착실하면서도 균형 잡힌 장기적 발전 비전을 공유하고, 여기에 상호이해와 신뢰관계가 깊어지면 정치적 움직임에도 좌우되지 않는 확고한 경제공동체를 구축하기에 더욱 나은 환경을 정비할 수 있을 것이다.

필자의 제안은 어디까지나 하나의 아이디어이다. 북한도 착실히 변화하고 있으며, 기업책임관리제와 주문계약제가 전국의 기업에서 확대 실시되면서 경쟁과 도태가 이미 시작됐을 수도 있다. 「새로운 지속가능한 경제개발 모델」이라는 발전 비전을 애초 북한이 원할까 하는 문제도 있다. 향후 북한의 경제상황에 대한 파악과 남북 양측의 경제협력비전에 관한 의견 조율이 더욱 중요해 질 것은 말할 것도 없다.

참고문헌

나카가와 마사히코(中川雅彦, 2011),「조선사회주의경제의 이상과 현실 – 조선민주주의인민공화국의 산업구조와 경제관리(朝鮮社会主義経済の理想と現実－朝鮮民主主義人民共和国における産業構造と経済管理)」, 아시아경제연구소.

미무라 미쓰히로(三村光弘, 2017),「현대조선경제 – 좌절과 재생에 발걸음(現代朝鮮経済－挫折と再生への歩み」, 일본평론사.

류학수(柳学洙, 2016),「김정은 시대의 '우리식 경제관리 방법'을 해석한다(金正恩時代の「朝鮮式経済管理方法」を読み解く), 아시아연구월드트랜드 No.243.

류학수(柳学洙, 2018),「조선민주주의인민공화국의 공업배치정책 – 기업레벨데이터를 이용한 균등배치원칙의 실증적검증(朝鮮民主主義人民共和国の工業配置政策－企業レベルデータを用いた均等配置原則の実証的検証)」, 아시아경제, 제59권 제2호.

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝혀 둡니다.

KDI 북한경제리뷰
2019년 1월호

2019년 1월 29일 인쇄
2019년 1월 30일 발행

발행인
최정표

발행처
한국개발연구원

주소
세종특별자치시 남세종로 263

대표전화
044-550-4114

팩스
044-550-4310

인터넷주소
www.kdi.re.kr

등록
1975년 5월 23일 제6-0004호

ⓒ한국개발연구원 2018