

KDI

북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 04

April



KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 4

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 (전문연구원)

이우경 (전문연구원)

전훈철 (연구원)

전은경 (선임행정원)

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과
관련한 주요 이슈를 분석 정리하여

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.

목 차

북한경제연구협의회

3

4.11 한미정상회담과 한반도정세 전망

연구논문

23

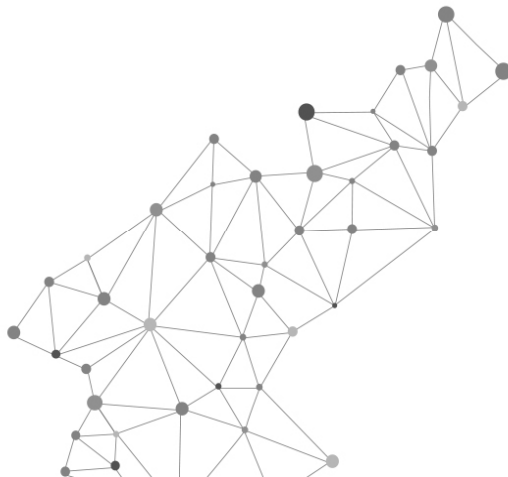
북한군 실제 병력수 추정 및 향후 전망 | 탁성한

39

대북제재 완화 이후 새로운 남북경협 지원을 위한 정책과제 | 최이섭

북한경제연구협의회

4.11 한미정상회담과 한반도정세 전망



4.11 한미정상회담과 한반도정세 전망

KDI 북방경제실은 2019년 4월 15일 고유환 동국대학교 교수, 윤덕민 한국외국어대학교 석좌교수를 초청하여 ‘4.11 한미정상회담과 한반도정세 전망’을 주제로 북한경제연구협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 지난 4.11 한미정상회담을 평가하고, 이를 토대로 향후 비핵화 과정을 둘러싼 남북관계와 한미관계, 한반도정세를 전망하는 대담을 진행하였다. 본문은 토론자의 동의를 얻어 토론 내용을 정리·제공한다.

일시 및 장소

2019년 4월 15일(월) 오전 10시, CEO Suite

사회

이석(KDI)

초청 토론자

고유환(동국대학교), 윤덕민(한국외국어대학교)





이석: 북한경제연구협의회를 시작하도록 하겠다. 이번 4.11 한미정상회담을 계기로 향후 한반도정세에 대한 관심이 높아지고 있으며, 회담 결과에 대해 엇갈린 평가가 공존하고 있다. 이번 회담을 토대로 미국의 대화 의지를 확인하였으므로 남북정상회담을 비롯한 남북간 접촉이 확대되면서 북한의 비핵화가 새로운 전기를 맞이할 것이란 기대가 있는 반면, 다른 한편에서는 이번 회담으로 오히려 한미간 인식의 차이만 부각되었기 때문에 당분간 북한 비핵화의 획기적인 전기를 마련하기 어려울 것이라는 시각도 존재하는 것 같다. 이에 금번 북한경제연구협의회에서는 남북문제와 안보정세 분야의 전문가 두 분을 모시고 4.11 한미정상회담에 대해 평가하고 앞으로의 남북관계 및 한반도정세에 대해 토론하고자 한다. 먼저 고유환 교수님께서 이번 한미정상회담에 대해 어떻게 평가하고 계시는지 의견을 부탁드립니다.

고유환: 먼저 이번 4.11 한미정상회담이 열리게 된 배경부터 말씀드리야 할 것 같다. 지난 하노이 2차 북미정상회담에서 북미간의 입장 차이가 확연히 드러났다. 이에 새로운 타협안을 만들어 협상을 재개해야 할 필요성이 제기되면서 한미정상회담이 개최되었다고 볼 수 있다.



하노이 회담 결렬 이후 문재인-트럼프 대통령의 통화에서 북한의 의견을 파악하는 과정이 필요하다고 이야기가 된 것 같다. 북한은 자신들을 설득하려 하지 말고 왜 미국이 잠정합의를 깨고 빅딜안을 제시했는지 알려주기를 원하며, 자신들이 수용할 수 있는 타협안을 마련한 다음에 만나자는 상황인 것 같다. 많은 사람들이 북한에 특사를 보내거나 남북정상회담을 먼저 추진해야 하지 않았냐고 말하지만 북한이 이를 수용하지 않았다. 북한은 하노이 회담 결렬 원인을 미국이 잠정합의를 무시하고 빅딜안을 요구했기 때문이라고 보는 것 같다. 그렇기 때문에 북한은 트럼프 대통령의 생각을 알고 싶어 할 것이다. 그래서 우리는 굿 이너프 딜(Good enough deal)이나 얼리 하베스트(Early harvest)같은 일종의 중재안을 가지고 한미정상회담을 개최하였다. 따라서 이번 정상회담의 성격은 한미간의 현안을 타결하기 위한 협상이 아니었다. 북미 핵협상 교착을 풀기 위한 전략적 협의 차원에서 이루어진 회담이었기 때문에 공동보도문발표나 기자회견을 할 수가 없었고, 아직 그 결과가 명확히 드러나지 않았다. 결과의 내용을 알 수 없으니 정상회담 직전 트럼프 대통령의 기자 문답 정도만을 보고 정상회담의 성공 여부를 쉽게 예측할 수 없는 상황이다. 회담의 성공 여부는 북측이 한미정상회담 결과를 수용하느냐 여부에 따라

판단할 수 있고, 지금은 판단하기가 조금 이르다고 생각한다.

이런 상황에서 김정은 위원장이 최고인민회의 14기 1차 시정연설을 통해 북한의 기본 입장을 밝혔기 때문에 이를 함께 논의할 필요가 있다. 그동안 북미간 톱다운 방식으로 협상을 진행해 오다가 하노이에서 합의 도출에 실패했고, 북한이 미국의 빅딜안에 강하게 반발하면서 새로운 계산법으로 '각자의 이해관계에 부합하는 건설적인 해법을 찾아야 한다'고 주장했다. 북한이 한미정상회담의 결과와 관계 없이 미국에 대해 계산법을 바꾸어 올해 말까지 화답할 것을 요구하고 남측의 중재자·촉진자 역할에 불만을 드러냄에 따라, 조만간 남북정상회담 및 3차 북미정상회담이 성사될 가능성은 높지 않고 한반도정세는 정체 국면에 들어가게 되었다. 따라서 차후에 이를 포괄하여 같이 논의해야 하고, 한미정상회담결과와 관련해서는 현재 단계에서 선불리 판단하기 어렵다.

이석: 이번 한미정상회담은 북미간 협상의 동력을 살리기 위한 과정이었기 때문에 보통의 정상회담과는 다른 형식일 수밖에 없으며, 모든 내용이 알려지지 않아 정상회담에 대한 구체적인 평가는 조금 더 지켜봐야 한다는 신중한 입장이신 것 같다. 이어서 윤덕민 교수님께 의견을 부탁드립니다.

윤덕민: 이번 한미정상회담을 평가하려면 역시 그 전에 있었던 하노이 회담에 대해 알아야 한다. 단순히 이야기하면, 하노이 협상은 충분한 준비 없이 진행된 협상이었다. 하노이 회담은 합의 문서에 서명을 하는 일종의 세리머니가 구상된 상태에서, 구체적인 합의 문서를 만드는 과정이 생략되고 바로 정상회담으로 이어졌다. 그 과정에서 미국의 협상 실무진은 북한에 대해 몇 가지 의문을 갖게 되었다. 예를 들어 작년 10월 스티븐 비건 미국 국무부 대북특별대표가 핵문제 기술자를 포함한 각 분야의 전문가 16~17명 규모의 팀을 꾸려서 북한에 갔는데, 북측에서는 김혁철, 김성혜 등 4명이 나왔다. 핵문제란 기술적으로 굉장히 복잡하므로 이에 대한 논의를 할 사람들이 나와야 하는데 그렇지 못했고, 핵문제에 대한 응답도 김정은 위원장이 할 것이라고 하였다. 따라서 본질적인 문제는 아무것도 이야기를 못했고, 스티븐 비건은 협상 결렬을 암시했다. 미국에서도 상당히 부정적인 기류가 있었고, 결국 하노이에서도 실무회담은 거의 이루어지지 않았다.



이런 상황에서 미국 측은 김정은 위원장이 비핵화할 의지가 있는지 확인해 보자는 합의가 있었다. 과거 북한이 항상 주장했던 내용은 '미국이 우리를 적대하고 있기 때문에 핵무기를

개발하고 있으며, 체제보장을 약속하면 핵을 포기할 수 있다’는 것이었다. 그렇다면 회담에서는 바로 위협제거와 체제보장을 위한 이슈들, 즉 미국과의 수교, 연락사무소 설치, 한국전쟁 종결 등의 문제에 대해 논의할 수 있었고, 북한의 밝은 미래와 경제협력 등에 대해 논의할 수 있었는데 회담에서 김정은 위원장은 그런 문제에 전혀 관심이 없었다. 북한은 영변 핵폐기를 내놓으며 제재의 전면 해제, 특히 후반부 주요 5개 제재에 대한 해제를 요청했다. 트럼프 대통령이 북한의 비핵화에 대해 반신반의하고 있는 상황에서 북한의 진정한 비핵화, 즉 포괄적 비핵화 타결 의지에 대한 확답을 얻지 못하였고, 북한에는 다음에 준비가 되면 다시 연락하라고 하며 회담장을 나온 것이 하노이 회담이다. 트럼프 대통령으로서 회담 결과에 대해 동맹국과 이야기를 해야 하니 문재인 대통령에게 전화로 다 설명을 했을 것이다. 북한이 비핵화 의지가 있다고 이야기했는데 실제 만나보니 의지가 없는 것 같으니 김정은 위원장의 의중을 알고 싶다는 이야기가 있었을 것이다. 쉽게 이야기하면, 이번 4.11 한미정상회담에 앞서 북한의 비핵화 의지를 먼저 확인했어야 하지 않나 생각한다. 미국은 북한에 비핵화 의지에 대한 질문을 한 것이다. 질문에 대한 답을 들 때까지는 북한이 도발을 하지 못하게 협상을 유도해 나갈 것이다. 하노이 회담이 끝이 아니며, 미국은 언제나 김정은 위원장과 대화할 용의가 있다고 강조하고 있다. 즉, 본질은 북한의 진정한 비핵화 의지를 확인하겠다는 것이다. 그때까지 트럼프 대통령은 시간을 우리 편임을 강조하며 기다리겠다는 것인데, 이에 북한도 시정연설을 통해 자신들의 입장을 밝히며 제재에 연연하지 않고 기싸움을 하고 있는 상황이다.

이석: 윤덕민 교수님께서서는 조금은 다른 측면에서 의견을 주셨다. 골자는 결국 하노이 정상회담 이후 북한의 비핵화에 대한 의지를 확인하는 과정이 필요하다고 생각하시는 것 같다.

고유환: 첨언하자면 하노이 회담 결렬은 북한에 부담이 되었다고 볼 수 있다. 그리고 기존에 생각했던 틀을 고수할 수 없게 되었다. 4.27 판문점선언에서 북한의 완전한 비핵화와 평화체제를 교환하는 비핵평화 프로세스의 밑그림이 그려졌다. 6.12 싱가포르 북미정상회담 공동성명 2항, 3항에서 평화체제와 비핵화 부분을 다시 재확인했다. 그러면서 북한은 6.12 이후 미국이 단계별 동시행동원칙에 합의했다고 주장했다. 하지만 6.12 북미정상회담 이후 미국이 북한의 비핵화를 위한 선 신고검증을 요구하면서 협상이 공전되었다. 이에 지난해 9월 평양 공동선언을 통해 남북합의라는 형태로 중재안이 만들어졌고, 이것이 영변 핵시설의

영구 폐기와 미국의 상응조치 교환이다. 그 이후 미국도 그 정도면 2차 북미정상회담을 추진해 볼 필요가 있다고 판단하여 폼페이오 국무장관이 몇 차례 평양을 방문하였고, 스티븐 비건 국무부 대북정책특별대표와 김혁철 대미정책특별대표 사이에서 실무협상을 통한 조율이 시작되었다. 하노이 정상회담 직전까지 5개 정도 의제를 논의한 것 같다. 상응 조치에는 제재 완화를 제외하고는 북한이 원하는 내용들이 거의 들어갔다. 그 다음에 비핵화 부분과 관련해서는 북한 실무대표들이 우리 소관이 아니라고 김정은 위원장의 결단사항으로 넘겼다. 김정은 위원장 입장에서는 실무협의 내용을 보고 이 정도면 괜찮다고 생각하여 나머지 제재 일부 해제와 비핵화 부분을 하노이 정상회담에서 담판 짓겠다고 생각하였고, 트럼프 대통령은 동시에 빅딜을 준비했다.

미국은 실무협의 안도 있었지만 빅딜 안을 함께 준비했다. 그 이유는 첫째, 미국 내 정치적으로 어려운 상황에서 대북제재를 해제하였을 경우 이것이 외교적 실패로 인식되면서 정치적 수세에 몰릴 수 있기 때문이다. 둘째, 아직 북한의 완전한 비핵화 의지의 진정성을 확인할 수 없었다. 빅딜 안을 내놓고 북한이 받는다면 의지가 있는 것이고 못 받으면 아직 의지가 없는 것으로 본다는 것이다. 셋째, 북한이 주장하는 단계별 동시행동으로 영변 핵시설에 대한 핵폐기와 상응조치를 교환했을 때, 비핵화 협상이 아니라 핵 군축으로 인식되는 문제가 있었다. 제재를 풀어주면 북한이 영변 핵폐기에서 멈추고 나머지 시설과 핵무기는 여전히 보유하는 쪽으로 가는 것 아닌가라는 의구심이 있었다.

그런데 자세히 보면 하노이 회담 이후 북한은 빅딜에 대해 일체 이야기하지 않는다. 이용호 북한 외무상이 현지에서 이야기할 때 영변+α만 언급했을 뿐 빅딜 안은 말하지 않았고, 최선희 북한 외무성 제1부상 역시 트럼프 대통령이 스냅백 조항을 넣어 제재의 일부를 완화하고자 했는데 폼페이오 국무장관과 볼턴 보좌관이 반대해서 협상이 결렬되었다고 이야기했다. 이렇게 트럼프 대통령의 책임이 아닌 폼페이오 국무장관과 볼턴 보좌관의 책임으로 정리를 하고 있는데, 이것이 의미가 있는 것 같다. 북한은 잠정합의와 빅딜 안을 분리하여 잠정합의의 결렬 배경만 이야기하고, 우리나라나 미국은 잠정합의보다 빅딜 안을 중점으로 이야기하고 있는 상황이다.

그렇지만 협상의 여지는 존재한다. 4월 11일 한미정상회담 직전 제재 완화와 관련하여 폼페이오 국무장관이 약간의 여지(a little space)에 대해 언급했고, 트럼프 대통령도 단계적으로(step by step), 조각을 내어(pieces) 등을 이야기를 하며 빅딜과 단계별 이행을 언급했다. 즉, 일괄 타결로 빅딜을 추진하고, 이행은 단계별로 추진하는 것이 트럼프 대통령의 생각인 것 같다. 한국의 굿 이너프 딜과 얼리 하베스트도 이 개념이 결합되어 있다고 생각한다.

하지만 북한은 현재 영변 핵폐기 이상은 어렵다고 이야기하고 있으며, 이에 미국은 다른 상응 조치는 취할 수 있지만 제재 완화는 해줄 수 없는 상황이므로 합의가 어렵다. 따라서 지금은 불가역적 비핵화 단계를 어느 시점으로 합의하고 어디부터 제재 완화를 들어가야 하는지가 이슈이며, 어느 정도까지 각국이 이야기가 되었으며 대응할 수 있는 부분이 무엇인지 생각해 보아야 할 시점인 것 같다.

윤덕민: 하노이 회담이 결렬된 이유에는 여러 가지가 있을 것 같다. 한 가지 생각할 수 있는 부분은 1차 싱가포르 북미정상회담에서 북한은 큰 성과를 거두어 갔다. 아마 그 당시에는 북한도 일정 부분 포괄적 합의의 플랜B도 가지고 있었을 것이다. 하지만 싱가포르 회담은 원하는 이상으로 합의가 마무리되었던 것 같다. 그래서 이번 하노이 회담으로 플랜B를 전혀 고려하지 않은 것이다. ‘영변’ 카드만이 이슈였다. 이렇게 된 과정에서 북한의 고위급-실무자 간에 미국의 의중을 제대로 전달한 사람이 없는 것 같다. 이에 김정은 위원장은 트럼프 대통령과의 담판에서 해결될 것으로 생각한 것이다. 한 가지 주목해야 할 부분은 이번 하노이 회담 이후 경질당해야 할 사람들이 다 승진을 했다. 이는 김정은 위원장 스스로가 자기가 만든 구도 속에서 진행했기 때문에 책임을 물을 수 없는 상황임을 보여준다.

한편, 빅딜이 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 현재 이야기하는 빅딜은 모든 문제를 한 번에 해결하겠다는 의미가 아니다. 용어의 차이이지만, 최종적으로 북한이 완전히 핵문제를 해결할 수 있고 우리와 논의할 수 있는지의 여부까지 포괄한다. 미국이 새로운 것을 이야기하는 것이 아니라 북한의 진정한 비핵화 의지를 확인하겠다는 의미다. 그런데 북한이 이야기하는 것은 단계적 비핵화다. 즉, 영변 핵폐기, 핵물질 및 핵무기 사찰 등 단계적으로 비핵화를 하겠다는 것인데, 미국도 한 번에 완전한 비핵화는 어렵다는 것을 안다. 그래서 기본적으로 큰 그림에서 비핵화에 대한 합의를 만들고, 단계적 이행에는 조율의 여지를 남겨둔 것이다.

핵협상을 위해서는 먼저 핵활동이 동결되어야 하고, 다음에 자신들이 가지고 있는 리스트도 신고해야 한다. 그리고 어떻게 핵문제를 해결하겠다는 로드맵이 있어야 한다. 제네바 합의에도, 9.19 공동성명에도 그런 것들이 있었다. 그런데 지금은 구체적인 내용이 부재한 상황이다. 북한은 ‘영변’ 카드로 제재 해제를 이끌어 내겠다는 것인데, 그 과정에서 기술적 문제에 대한 진전이 없는 상황이니 북한의 진정한 비핵화 의지를 묻는 것이 빅딜 안인 것이다. 앞서 언급하였지만 제일 중요한 것은 북한의 비핵화 의지이다. 북한의 비핵화 진의를 알 수 있는 부분이 바로 방금 이야기한 것처럼 핵활동을 전부 동결하고 핵물질 관련 신고와 로드맵에 대한 합의다. 말하자면 빅딜은 비핵화에 대한 의지를 확인하는 테스트의 리트머스

종이인 셈이다.

이석: 이번 정상회담은 한미간에 이루어졌지만, 북한의 반응 역시 주목을 받았다. 지난 12일 북한 최고인민회의에서 이례적으로 남한을 향한 공개적 비판이 나왔으며, 북한의 매체들은 ‘민족공조’를 강조하며 남북관계를 자주적으로 풀어나가야 한다고 강조하고 있다. 하지만 미국을 직접 거론하지 않으며 북미정상회담의 틀을 깨뜨리는 행동은 자제하고 있다. 그렇다면 다음으로 북한이 이번 회담의 결과를 어떻게 받아들이고 있을 것으로 예상하시는지 질문을 드린다.

윤덕민: 현재 북한 내에서 김정은 위원장에게 핵문제를 조언할 수 있는 베테랑이 없을 것이다. 그러나 지난 두 차례의 남북정상회담 등을 통해 아마 문재인 대통령이 김정은 위원장에게 많은 이야기들을 했을 것이다. 현재 북한 입장에서는 문재인 대통령의 이야기를 듣고 영변 핵시설 폐기와 같은 비핵화 조치를 제안했지만 미국과 협상이 잘 되지 않았기 때문에 이러한 측면에서 불만을 표출하고 있다고 본다.

구체적인 증거는 없지만 한국과 북한 모두 하노이 정상회담이 개최된 2월 28일 오전까지 모두 동일한 프레임 속에 있었다는 것을 알 수 있다. 그러나 최소한 일본이나 워싱턴의 분위기를 보면 이번 협상이 결렬될 수 있다는 경고는 충분히 있었다. 미국은 이번 하노이 회담 전에 동일하게 한국과 일본에 회담이 잘 되지 않을 수도 있다는 점을 알린 것으로 알고 있다. 그러나 대통령은 바로 회담 당일까지도 하노이 회담 이후에 진행할 신한반도구상을 위한 인선을 진행하고 있었다고 한다. 미국과 정보 공유도 되지 않았기 때문에 우리도 이번 회담을 잘못 판단하고 있었을 가능성이 있다. 쉽게 이야기하면, 이번 회담에 대한 우리의 정보와 북한의 정보가 동일했다는 것이다. 따라서 김정은 위원장으로서 우리 정부의 이야기를 주축으로 이번 회담을 추진했던 것에 대해서 상당히 화가 나 있을 가능성을 배제 할 수 없다.

최근에 북한이 남북공동연락사무소의 북측 인원을 갑자기 철수했다가 사흘 만에 일부 인력을 복귀시킨 정황을 통해서도 현재 북한의 생각을 유추할 수 있다. 이번 하노이 북미정상회담 결렬로 인해 우리 측에 대한 불만이 있지만, 북한에 있어 한국은 여전히 중요할 것이다. 북한은 핵개발과 경제발전이라는 두 마리 토끼를 다 잡기 위해서 한국의 역할이 중요하다고 생각할 수 있기 때문이다. 김정은 위원장도 이번 회담 결렬을 어떻게 수습해야 할지에 대해서 생각이 많을 것이다.

이석: 이어서 고유환 교수님께 의견을 부탁드립니다.

고유환: 트럼프 대통령은 이번 하노이 회담 결렬 이후 오히려 미국 내 여야 모두에서 지지를 받았다. 그러나 문제는 북한인데, 특히 문제가 되었던 이유는 그동안 톱다운 방식으로 협상이 이루어졌기 때문이다. 지금까지 북한은 최고지도자가 직접 나서서 협상을 이끌어 왔었기 때문에 이번 북미정상회담에서의 합의 실패는 리더십과 관련지어 해석될 수 있다. 따라서 현재 북한은 이번 하노이 회담의 결렬이 자신들의 오류로 발생했다고 말하기보다는 거꾸로 미국의 탓으로 돌리고 있는 양상이다. 김정은 위원장은 지난 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 미국이 북미간 잠정 합의를 수용하지 않고 다시 기존 입장을 고수한 것에 대해 미국이 북한과 협상할 의지가 없고 준비가 되어 있지 않다는 식으로 이를 언급했다.

사실 지금까지 북미간 협상을 추진하는 과정에서 우리의 역할이 컸었다. 2018년 4월 판문점선언을 통해 남과 북이 한반도 비핵평화 프로세스의 밑그림을 그렸고, 2018년 6월 싱가포르에서 열린 북미정상회담을 통해 이를 재확인했다. 미국의 신고검증우선 요구를 남북합의라는 형태로 거부하고 북한이 비핵화 로드맵을 단계적으로 이행토록 하는 중재안을 내놓은 협상 방식은 우리 측에서 제안한 아이디어일 수도 있다. 그런데 미국이 이러한 안을 수용했어야 했는데 판이 완전히 뒤집어졌기 때문에 북한은 당혹해할 수밖에 없고, 한국이 제 역할을 하지 못했다는 비난이 나오고 있는 것이다. 북한이 한국을 믿고 모든 것을 추진해 왔는데 결과가 이렇게 나왔다는 뜻에서 한국에 대한 섭섭함을 표명하고 있다고 본다. 또한 한국이 남북한이 합의한 내용을 제대로 이해하지 못하고 적극적으로 미국을 설득하지 못했다는 것에 대한 불만을 내비쳤을 수도 있다. 왜냐하면 남북간의 합의 형태로 모든 것을 시작했기 때문이다. 이번 최고인민회의의 시정연설을 통해 북한이 불만을 피력한 실제 내용은 북미 중재에 관한 것이지만, 북한은 남북 공조 부분에서 한국이 제 역할을 못했다는 식으로 이를 다루었다. 즉, 남북간에 합의를 해놓고 미국의 눈치를 보느라 진전을 이루어내지 못했다는 것이다. 북미간 합의 결렬에 대한 화를 우리에게 풀고 있는 것도 있고, 남북미 사이에서 한국의 역할에 대한 불만도 있는 것 같다. 두 가지 모두에 대한 불만을 내비친 것으로 해석된다.

개인적인 생각으로 사실 작년 싱가포르 북미정상회담 이후에 남북미 3자 워킹그룹을 가동하여 북한의 비핵화와 평화체제를 교환하는 로드맵을 만드는 작업이 진행되어야 했다고 본다. 지금까지 3자 워킹그룹이 작동되지 않았던 이유는, 그동안 톱다운 방식의 협상이 잘 진행되었으므로 이에 대한 필요성을 느끼지 못했기 때문이다. 또한 3자 협의 방식으로 진행되었을 때, 미국과 북한이 한국의 입장에 대해서 오해할 수 있기 때문에 이를 추진하지 않았을

수도 있다. 즉, 미국은 남북이 한편이 아니냐는 식으로, 북한은 한미가 한편이 아니냐는 식으로 몰고 갈 수 있었기 때문에 이럴 바에는 양자 톱다운 방식이 맞는 것이 아니냐는 논리로 협상이 진행되어 온 것이다.

우리로서는 한반도 평화 프로세스와 비핵화 프로세스 중에서 한반도 평화 프로세스에만 집중하여 남북 긴장완화와 군사적 합의 이행을 해온 측면이 있다. 비핵화 프로세스는 북미협상을 통해 잘 진행될 것이라고 생각한 것이다. 그러나 결국 트럼프 대통령이 몇 가지 이유를 판을 뒤집어엮으면서 우리가 굉장히 어려워졌다. 이러한 이유로 미국과 북한 양측 모두와의 관계를 개선하기 위해 한국정부가 급하게 한미정상회담을 추진한 것이지만, 결국은 트럼프 대통령의 일정을 맞추다 보니 3자간 협의가 어려워진 측면이 있다. 북미 양측의 관계 개선을 위한 목적의 회답이었다면, 이번 북한의 최고인민회의까지 지켜본 후 그 결과를 가지고 한미간 협상을 추진했다면 더 나은 결과를 도출했을 것으로 생각된다. 그 이유는 시정연설을 통해서도 알 수 있듯이 북한도 기존에 추진해 왔던 협상의 틀로는 합의 도출이 어렵다고 보고 있기 때문이다. 즉, 김정은 위원장이 보텀업(bottom-up) 방식으로 북미간에 합의문이 만들어질 때까지는 서명장에 나가지 않겠다는 의사를 내비쳤고, 결국엔 북미 양국 정상 사이에 개인적인 신뢰는 있지만 더 이상 톱다운(top-down)방식에 매달리지 않겠다는 뜻을 보였다.

따라서 북한이 앞으로 어떻게 반응할지에 따라 이번 한미정상회담의 결과를 평가할 수 있을 것이다. 우리 정부는 이번 한미정상회담의 결과를 어떤 형태로든 북한과 공유하려고 할 것이다. 만일 북한이 우리 측 안을 수용한다면 특사 또는 정상회담 등의 형태로 남북대화가 진행될 것이고, 그렇지 않다면 아예 처음부터 논의를 다시 시작하자고 할 것이다. 북한이 4.11 한미정상회담의 결과를 보지 않고 이미 김정은 위원장 시정연설을 통해 기본 입장을 발표해 버렸기 때문에 아쉬운 측면이 있다. 이번 북한의 발표는 자기 구속적인 선언 내용이 있기 때문에 이것을 무시하고 또 아무 일 없었던 것처럼 남측의 특사를 받거나 남북정상회담을 바로 추진하기에는 부담이 될 것이다.

이석: 자연스럽게 다음 질문으로 넘어갈 수 있을 것 같다. 우리 정부는 이번 회담을 계기로 남북정상회담 등 본격적인 남북 접촉에 나선다는 구상을 밝히고 있다. 그렇다면 향후 어떠한 프로세스가 진행될 것인지가 궁금하다. 그리고 이에 대한 미국의 대응 및 남북경협을 재개와 관련된 사항에서 덧붙이실 이야기가 있다면 함께 부탁드립니다.

윤덕민: 미국과 북한 모두 속도 조절을 이야기하고 있는 만큼 미국이든 북한이든 시간이 필요한 상황이다. 구체적으로 미국은 시간이 필요하다기보다 북한 비핵화에 대한 답을 요구한 것이므로 답만 있으면 움직일 수 있을 것이다.

트럼프 대통령은 북미정상회담을 위해 2018년 6월 12일 싱가포르, 2019년 2월 28일 하노이를 오가며 상대한 양의 시간과 자본(정치적 자산)을 투자하였는데, 구체적인 협의안 없이 다시 한 번 더 정치적 자산을 투자할 수 있을지는 미지수이다. 또한 미국은 현재 대선 국면에 들어서고 있다. 따라서 트럼프 대통령은 성과라고 자부할 수 있을 정도의 명확한 답이 필요하다. 하노이 회담에서 미국은 북한에 숙제를 주었는데, 답이 없는 상태에서 다른 회담을 진행하는 것은 트럼프 대통령에게 리스크가 너무 크다. 따라서 3차 북미정상회담을 위해서는 실무회담을 통해 지나간 회담의 결과를 이행하기 위한 구체적인 방안을 도출하는 것이 중요하다. 즉, 비핵화를 위한 일명 ‘빅딜(big deal)’ 및 포괄적 합의(비핵화 동결·신고 등) 로드맵을 구축할 수 있는 과정이 실무자급에서 필요하다. 실무자급에서 작성된 안에 서명할 수 있을 정도가 되어야 트럼프 대통령은 움직일 것이다.

북한이 가장 크게 체감하는 부분은 제재일 것이다. 작년 북중교역이 급감하였고, 해외노동자 수출, 정제유 수입 등이 제재를 받고 있는 상황이다. 매체에 따르면 그간 이루어졌던 북한의 불법환전도 한반도 주변 미국, 일본, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 프랑스 등 7개국이 동참하는 공해상 감시가 강화되면서 어려워질 것으로 예측된다. 이에 북한은 이번 최고인민회의에서 속도 조절과 자력갱생을 강조하고 있다. 북한은 궁극적으로 경제발전과 더불어 파키스탄과 같이 핵보유국 지위를 얻는 것을 희망하며, 언젠가 실무회담을 진행할 수밖에 없을 것이다. 하노이 회담에서 제재 해제를 요구하면서 북한은 제재에 대한 부담을 의도치 않게 국제사회에 노출하였다. 이에 북한은 제재에 연연하지 않겠다고 하며 연말까지 버티겠다는 메시지를 보내고 있다.

남북간의 접촉은 유보적인 것 같다. 현재 북한이 한국과의 대화를 거절하고 있는 것으로 보이나 남북간에는 인도적 지원을 활용하면서 대화를 시작하는 것이 방법일 수 있다. 북한 역시 한국을 곁에 두어야 하는 상황이기 때문에 한국도 이러한 상황을 활용할 부분이 있다. 북한의 입장에서 남북정상회담이 정말 필요할 때, 한국이 할 수 있는 역할의 공간이 보일 때 남북정상회담을 카드로 활용할 가능성이 높다.

이석: 한편에서는 한미정상회담을 계기로 남북정상회담 또는 현재 상황을 개선할 수 있는 계기가 마련되었으면 하는 시각이 존재하는데, 이에 대한 고유환 교수님의 생각이 궁금하다.

고유환: 이번 한미정상회담은 한국이 할 수 있는 역할을 모색하기 위함이었다고 생각한다. 김정은 위원장이 4월 12일 시정연설에서 밝힌 내용들이 보기에 따라서는 그것이 바로 ‘새로운 길’이 될 수도 있다. 김정은 위원장은 시정연설에서 미국과의 대치는 ‘장기성’을 띠게 되었다고 언급하였다. 이를 통해 확인할 수 있는 것은 북한 역시 이 문제를 단기간에 쉽게 풀어나갈 수 없다고 생각하고 있다는 것이다. 실무적 단계에서 완료된 합의안이 나와 서명으로 이어지기까지 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 예를 들어 2005년 9.19 공동성명의 합의안을 도출하는 데에는 2년 정도 소요되었다. 그만큼 복잡한 문제이다. 한국과 미국의 정치 일정을 보면 구체적인 합의안을 구성하기 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그래서 북한도 자신들만의 방식을 세우고 있는 것 같다.

무엇보다 현재 북한이 한국을 공개적으로 비난하는 것을 심각하게 받아들여야 하는 상황이다. 비록 북한이 직접적으로 새로운 길이 무엇인지 이야기하고 있지는 않지만, 유추할 수 있는 부분이 있다. 북한이 그간 추구해온 노선은 핵·경제의 ‘병진’이다. 즉, 북한의 원래 노선은 병진을 결속하는 것이었는데, 지금 말하는 새로운 길은 핵을 보유하기 위한 길이 될 수 있을 것이라고 생각한다. 북한이 새로운 길을 언급하고 사실상 이미 새로운 길을 위한 과정을 시작하였다고 볼 수 있는 부분이 있으며, 외교적 수단에 의한 협상의 한계를 느끼고 협상 종결 후 과거로 돌아갈 가능성도 배제할 수 없는 우려스러운 상황이다. 지금은 남북미 최고지도자들의 신뢰를 기반으로 톱다운 방식으로 협상이 진행되고 있지만 이러한 상황이 언제까지 지속될 수 있는지는 미지수이다.

앞서 언급하였지만 이러한 상황에서 우리가 할 수 있는 부분은 3자 워킹그룹을 통해 합의안을 만드는 것이다. 북한도 만약 진정한 비핵화에 대한 의지가 있다면 포괄적 합의와 단계적 이행에 합의하지 않을 이유가 없다. 이번 하노이 정상회담에서 북한의 제재 관련 협상전술이 노출된 부분이 있다. 북한은 이를 만회하기 위해 앞으로는 제재 해제에 얽매지 않겠다는 입장을 분명히 했다. 원래 북미협상은 안보-안보 교환에서 시작된 것인데, 하노이에 서는 안보-경제의 교환으로 판이 바뀌었다. 단순화되었던 판이 빅딜 안으로 인해 판이 커졌다. 하지만 현재로서는 빅딜을 통한 협상의 방식과 결과를 단정할 수 없는 상황이다. 이에 북한도 배수진을 치고, 올해 연말까지 기다려 보겠다는 것이다. 이때 우리 정부는 타협안을 만들 필요가 있다. 타협안은 이익의 공유점을 찾아 만들어야지, 어느 한쪽의 양보로는 이루어질 수 없다.

트럼프 대통령은 미국 국내정치에서 어느 정도 자율성을 확보했고, 재선에 대한 욕구도 있어 새로운 협상동력을 마련할 수 있는 상황이다. 북한도 제재 해제에 연연하지 않겠다고

했지만, 이는 역으로 생각하면 그만큼 제재가 아프다는 뜻이다. 그렇다면 미국 실무 및 관료 측도 유연성을 발휘해서 양국 이익에 부합하는 타협안을 만드는 데 적극성을 보여야 할 것이다.

최근 북한을 보면 과거와 달리 처음부터 조금 서두르는 모습을 보였다. 비핵화 초기 단계에서 교환할 수도 있었던 ‘영변’카드를 미리 내보였기 때문에 미국이 ‘영변+ α ’를 요구하게 된 것이다. 북한은 완전한 비핵화에 대한 의지를 처음에는 가졌던 것으로 생각한다. 하지만 시간이 지나면서 북한도 고민이 되는 상황인 것 같다. 핵포기와 개혁에는 양면이 존재하기 때문이다. 따라서 북한의 비핵화의 의지가 보였던 작년부터 한국과 미국이 공조하여 무언가를 구체적으로 만들어 북한이 다시 돌아가지 못하게 했어야 했는데, 서로의 진정성을 의심하면서 시간이 지나 앞으로는 쉽지 않은 과정이 예상된다. 북한이 연말을 언급한 것은 북한식 배수진이라고 본다. 즉, 우리는 새로운 길로 갈 수 있다고 언급을 하고, 핵보유를 인정할 것인지 또는 계속 협상을 할 것인지 둘 중에 하나를 택하라는 메시지인 것 같다.

윤덕민: 결국 기싸움인 것 같다. 북한은 연말까지 미국을 상대로 장거리미사일 발사나 핵실험은 하지 않을 것이지만, 북한 내 군사력을 보여줄 수 있는 군사퍼레이드나 김정은 위원장의 군사기지 점검 등을 이어나갈 것이다. 현재의 상황이 언제까지 이어질지는 잘 모르겠지만, 지난 2~30년간의 상황을 돌이켜 보면 이러한 상황에서 북한은 반드시 도발이란 카드를 활용하여 레버리지를 확장해 왔다는 점을 지적하고 싶다.

북한의 모습이 최근 미숙하다 또는 과거와 다르다는 분석이 많은데, 그 이유는 과거부터 협상을 이끌었던 베테랑들이 보이지 않는 것과 관련이 있어 보인다. 특히 과거부터 핵문제를 다루어 왔던 전문가들이 보이지 않는다. 김혁철도 스페인 대사이지만 정통외교라인은 아닌 통전부 라인인 것으로 안다.

고유환: 북한의 모습이 과거와 다른 이유는 첫째, 현재까지의 회담이 톱다운으로 이루어졌기 때문이다. 최고지도자의 의지가 강력하다는 것이다. 보통 회담은 북한의 외교라인이 총괄했었는데, 하노이 회담부터는 외교라인이 다시 주축이 되었다고는 하나 그 이전 남북·한미 정상회담은 통일전선부가 주축이 되었다. 군부출신 통일전선부장 김영철을 내세운 것은 김정은 위원장의 결정에 대한 군부의 지지를 의식했기 때문일 것이다. 둘째, 과거 회담을 이끌었던 베테랑들이 부재한 상태에서 미국과의 협상에 나섰기 때문이다.

이석: 오늘 다양한 측면에서 흥미로운 말씀 많이 해주셨다. 그렇다면 이제 마지막 질문으로 넘어가고자 한다. 궁극적으로 이번 회담을 계기로 우리 정부의 대북·대미 정책 등 전반적 외교안보정책이 어떠한 방향으로 전개되어야 한다고 생각하시는지 궁금하다.

고유환: 현재 북한은 한미동맹에 변화가 없기 때문에 불만을 표하고 있다. 그러나 이제는 한미동맹을 북한과 관계 지어서 보는 시각에서 벗어나야 한다는 점을 지적하고 싶다. 이번 한미정상회담 개최를 준비하는 과정에서 트럼프 대통령은 한미동맹을 한반도와 역내 평화·안보의 린치핀(linchpin: 핵심축)이라고 언급한 바 있다. 미국의 인도-태평양 전략 구상 속에서 한미동맹은 중요한 린치핀 역할을 할 수 있다. 한미동맹의 외연을 확장할 필요가 있다.

또한 작년 싱가포르 북미정상회담 이후에 한국정부가 서둘러서 한반도 비핵화 프로세스를 적극적으로 견인했어야 했는데, 이 부분을 북미간에 풀어야 할 문제로 미국에 맡기고 우리는 평화 프로세스 중심으로 추진한 측면이 있다. 비핵화 프로세스를 북미간에 맡긴 것 때문에 현재 이러한 문제가 생겼고, 뒤늦게 수습을 해야 하는 상황이 벌어졌다. 북미협상에서 톱다운 방식을 늘 강조해 왔고, 또한 최고지도자들 간의 신뢰가 있기 때문에 협상의 판이 쉽게 깨지지 않는 것이다. 최고지도자들에게도 정치적 성과가 필요하기 때문이다. 북한의 핵을 인정하느냐 또는 외교적으로 해결하느냐 하는 기로에 처해 있는 상황에서 어떤 식으로든 결론을 내야 할 것이다. 결론을 내지 않고 넘어갈 수 있는 상황이 아니다. 따라서 그들의 정치적 필요성을 고려할 때 아직 비판할 단계는 아니라고 말씀드리고 싶다. 견인할 수 있는 여지가 분명히 존재한다.

다만, 기존의 톱다운 방식의 한계가 이번에 나타났다. 미국이나 북한 모두 이제는 ‘스텝 바이 스텝’, ‘보텀업’의 필요성을 인정하고 있다. 그리고 앞으로는 어느 정도 합의가 되지 않으면 정상회담 개최가 어렵다는 것을 고려할 때, 일단 3자 워킹그룹을 빨리 가동해서 흔히 말하는 빅딜의 이행 로드맵을 만들어야 한다. 이 작업을 서둘러야 한다. 남북미 워킹그룹을 통해서 한반도 비핵평화 프로세스를 추진해야 한다. 지난 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한과 미국 간에 불신이 커진 상태이고, 서로 타협이 불가능한 상태의 안을 내놓고 이야기를 하고 있기 때문에 더 이상 비핵화 프로세스를 북미관계만의 문제로 맡겨서는 안 될 것이다. 우리에게서 과거 2005년 9.19 공동성명의 합의를 도출한 경험이 있다. 그 당시 우리가 주도하여 북한의 핵확산금지조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 복귀 등의 안을 내고 결의를 이끌어냈다. 이러한 부분에서 이제는 우리가 나서야 한다.

윤덕민: 2018년 판문점선언 이후 1년이 지났다. 그 이후에 우리가 표방해 왔던 ‘북미 사이에서의 중재자’라는 역할이 최근 들어 한계에 직면했다고 생각한다. 우리는 미국과의 관계를 촉진시키는 역할을 통해서 합의를 이끌어 오겠다는 전략이었지만, 그러다 보니 미국에서는 한국이 동맹국인데 어떻게 중재자 역할을 할 수 있는지, 핵문제는 한국이 가장 중요한 당사자인데 왜 미국과 북한사이의 문제로만 국한시키는지 하는 의문들이 존재했었다. 이러한 이유로 미국 입장에서는 한국이 중재자 역할을 하겠다고 나서면, 미국이 보유한 정보와 전략을 한국과 이야기하고 조율할 필요가 없는 것이 아니냐, 나아가 한국과는 전략 조율이 되지 않는다는 말이 새어 나왔다. 이러한 미국의 입장이 간접적으로 드러난 것이 올해 2월에 있었던 하노이 북미정상회담이라고 생각한다. 회담 결렬 직전까지도 우리 정부는 전혀 모르고 있었다는 것이다. 또한 이번 북한 최고인민회의 시정연설을 통해 더 이상 중재 행위를 하지 말라는 북측의 이야기를 듣게 된 배경 또한 지금까지 고수한 한국의 중재자 역할이다.

이번 계기로 통해 우리는 중재자가 아닌 당사자가 되어야 한다. 핵문제가 더 이상 미국과 북한 사이의 문제라는 생각에서 벗어나, 핵문제에 대한 주인 의식을 가져야 한다. 과거 1994년의 제네바 합의, 2005년의 9.19 공동성명, 2007년의 2.13 합의를 다시 되짚어 볼 필요가 있다. 당시에는 우리가 합리적으로 북한을 설득할 수 있는 구체적이고 창의적인 안을 제시했기 때문에 협상 과정에서 우리의 역할을 해낼 수 있었다. 그러나 지금은 비핵화 문제에 대해서 우리 스스로의 역할이 전혀 없다. 심지어 우리가 무엇을 원하는지에 대한 이야기도 없다. 우리 정부는 스몰딜(단계적 비핵화), 굿 이너프 딜(충분히 괜찮은 거래), 얼리 하베스트(조기 수확) 등에 대해서 이야기하고 있지만, 구체적으로 핵문제를 어떻게 할 것인지에 대한 이야기가 없다. 이런 식의 접근은 당사자의 입장이 아니다. 당사자로서 우리가 북한의 비핵화를 위해 노력하고 있다는 모습을 보여야 한다.

또 하나 중요한 것은 국제적 의무, 특히 유엔 대북제재 활동에 우리가 적극적으로 역할과 의무를 다하고 있다는 모습을 보여주어야 한다. 국제사회가 한국이 구멍이라고 의심하는 수준까지 왔다. 2017년 대북제재 이후, 전 세계가 북한의 석유류 환적을 감시하기 위해 노력하고 있지만 우리나라의 역할은 미미하다. 대북제재로 인해 우리나라가 억류하고 있는 선박도 우리나라의 정보가 아닌 다른 나라의 정보로 억류하게 된 것이다. 해군, 해경 등 우리나라에 가장 많은 감시자산이 있음에도 불구하고 우리 스스로 북한의 환적을 잡아낸 사례가 없다. 국제의무를 철저히 이행할 때 우리나라에 대한 신빙성이 제고되고 중재자 등의 우리의 역할이 생길 수 있다. 현재는 미국, 북한, 국제사회까지도 우리나라를 신뢰하지 않고 있는 상황이다. 우리의 정체성을 확실히 해야 할 필요가 있다.

두 번째로는 인프라를 개선할 필요가 있다. 북한 핵문제에 대해서 우리는 지난 20년 이상 축적된 경험, 노하우, 협상 기록 등의 자료가 있지만 이런 것들을 제대로 활용하지 못하는 느낌을 받고 있다. 통일 및 핵문제와 관련하여 우리나라 외교부, 통일부 등에도 전문성을 가진 우수한 인재들이 많다. 국내 인적 인프라를 적극적으로 활용해야 한다. 상대방을 능가하는 협상력을 보이려면 최소한 상대방보다는 더 많은 지식과 노하우를 가지고 있는 사람이 필요하다. 상대방에게 우리가 합리적으로 보이기 위해서는 인적 인프라 개선이 필요하다.

고유환: 현재 북한이 한국에 표명하고 있는 불만은 북미간 협상과정에서 우리가 주도적으로 나서지 못했다는 비판이지 금강산, 개성공단을 재개하지 못한 것이 아니라는 점을 말씀드리고 싶다. 개인적으로 이번 하노이 북미정상회담에서 느낀 점은, 북한이 요구하는 것은 단순히 남북경협이 아니라는 것이다. 남북경협 때문에 북한이 비핵화를 하겠다고 하는 것이 아니다.

북한이 근본적으로 요구하고 있는 내용은 대북제재 해제를 통해 비핵화 초기 조치를 이행하겠다는 것이다. 그렇다면 우리 정부는 남북경협 재개보다 대북제재와 비핵화 두 가지를 교환하는 데 집중했어야 했다. 개인적으로 북한은 우리나라가 주체적으로 협상을 이끌어 나가지 못한 것에 대한 불만을 표명하고 있는 것이지, 남북경협이 풀리지 않은 것에 대한 불만을 보이는 것이 아니라고 판단한다. 북한이 생각하고 있는 그림은 작은 그림이 아니다. 대북제재를 풀어주면 충분히 북한 스스로가 해결할 수 있는 방법이 있을 것이다. 특히 북한의 입장에서 체제유지와 관련해서는 중국의 변수가 더 결정적으로 작용할 것이다. 그렇게 보면 개성공단, 금강산 관광은 북한의 큰 그림에서 매우 부수적인 것이고, 남북관계에서 일반적으로 초기 조치를 할 수 있는 정도이다.

윤덕민: 최근에 여러 은행들이 미국의 금융제재 위반 건으로 처벌을 받고 있다는 소식이 전해지고 있다. 일본 최대 은행인 미쓰비시 UFJ 파이낸셜그룹이 대북제재 위반 혐의로 미국 금융당국의 수사를 받은 적이 있다. 또한 최근에 영국의 SC은행이 이란, 미얀마, 쿠바, 수단, 시리아와 같이 미국의 금융제재를 받는 여러 나라와 거래를 한 사실이 드러나 벌금 조치를 받은 것으로 알려졌다. 다행스럽게도 한국에는 아직 미국의 금융제재 위반으로 실질적인 처벌을 받은 사례가 없다. 그러나 앞으로 미국이 세컨더리 보이콧으로 우리나라 은행과 기업들에 대한 금융제재를 강화한다면, 큰 어려움이 있을 가능성이 있다. 미국의 주요 동맹국인 영국과 일본의 은행들도 미국의 금융제재 위반으로 벌금을 냈다는 사실을 기억해야 한다. 어쩌면 현재 미국이 우리나라에 이 단계까지의 완벽한 제재를 가동하지 않고 있다고 볼

수 있다. 미국이 마지막 단계의 카드를 아껴두고 있다는 것을 염두에 두어야 한다.

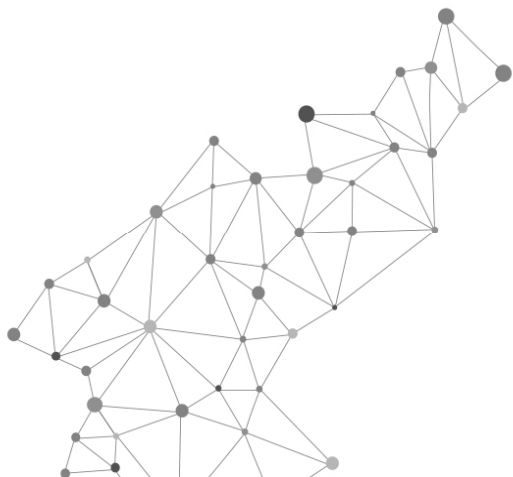
유엔제재라는 것은 미국 혼자 독단적으로 진행할 수 있는 것이 아니다. 일단 한번 제재가 결의되면 되돌리는 것이 쉽지 않다. 그렇기 때문에 유엔제재의 틀 속에서 과연 남북경협이 가능한지에 대해 생각할 필요가 있다. 무엇보다 중요한 것은 대북제재를 결의하게 된 근본적인 배경과 원인들을 해결하려는 노력을 해야 된다는 점이다. 북한 역시 해결하려는 노력 없이 무조건 제재만 문제이고 제재만 가혹하다는 식의 논조를 펴서는 안 될 것이다. 남북경협을 추진하기 위해서는 ‘과거 북한의 어떤 행동들 때문에 결의안이 채택되었으므로, 그러한 활동을 중단시켜 이를 해결한다’는 논리를 가지고 대응해야 한다. 또한 이러한 관점에서 우리나라 기업들에게도 현실을 직시할 수 있는 정확한 설명을 통해 위험성을 계속해서 주지시켜 줘야 한다.

이석: 오늘 두 분을 모시고 본질적인 부분에서 흥미로운 의견들을 나눌 수 있었다. 다시 한 번 토론에 참여해 주신 두 분께 감사드리며, 이것으로 금번 북한경제연구협의회를 마치고 하겠다.

연구논문

북한군 실제 병력수 추정 및 향후 전망 | 탁성한

대북제재 완화 이후 새로운 남북경협 지원을 위한 정책
과제 | 최이섭



북한군 실제 병력수 추정 및 향후 전망*

탁성한 | 한국국방연구원 책임연구위원 | shtak@kida.re.kr

I. 머리말

북한군의 실제 병력규모는 몇 만명일까? 2018년 한국의 국방부는 북한군의 병력규모를 약 128만명으로 평가한 반면,¹⁾ Eberstadt and Banister는 1987년경에 125만명으로,²⁾ 이석은 2008년을 전후하여 104~116만명으로 각각 평가하였다.³⁾ 이외에 Satoru는 2008년에 70만명으로,⁴⁾ 정영철은 2016년에 50~75만명⁵⁾으로 추산하였다. 이처럼 북한의 병력규모에 대한 의문과 견해차가 존재하는 가운데 최근 한반도에는 남북, 북미 정상회담으로 평화시대 도래에 대한 기대가 커지고 있으며, 향후 병력 감축 등 본격적인 군축이 진행될 경우에 대비하여 정확한 북한군 정규군 규모에의 평가 필요성이 더욱 절실해지고 있다.

그런데 기존 연구들은 북한의 인구센서스 통계자료를 활용하여 북한군의 병력규모를 추정하였다는 공통점이 있다. Eberstadt and Banister는 1980년대 북한의 인구통계에서 “누락된 남성인구(missing male problem)”를 북한의 정규군 병력으로 간주하였고, 이석은 2008년 북한의 인구통계에서 북한 당국이 의도적으로 축소 보고한 것으로 추정되는 병력을 찾아내었다. 이러한 연구방법, 즉 인구센서스 자료를 활용한 방법은 인구라는 macro data만을 사용하여

* 본고는 북한군 병력 추정 관련 필자의 2018년 발표 논문인 Tak, Sung Han, “The Actual Size of the North Korean Military: Estimations and Forecasts”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 30, No.3(September 2018), pp.319~335의 내용을 축약하여 재작성 하였음을 밝히둔다. 본 논문이 한국어로 번역되어 국내독자들에게 읽힐 수 있도록 허락해준 KIDA측에 감사의 말씀을 전한다.

1) 대한민국 국방부, 『국방백서』, 서울, 국방부, 2018, p.244.

2) Eberstadt, Nicholas and Banister Judith, *The Population of North Korea*, CA: Institute of East Asian Studies, Korea Research Book, 1992.

3) 이석, 『2008년 북한 인구센서스의 분석과 문제점』, 서울: 한국개발연구원 정책연구시리즈 2011-11, 2011.

4) Satoru, Miyamoto, “Military Organizations and Force Strength of Korean People’s Army,” *The World Conference on North Korean Studies* 2015, Seoul, Republic of Korea, 2015.

5) 정영철, “신화와 현실: 북한 정규군 ‘100만’ 신화 비판,” 『북한연구학회보』, 20(1), 2016, pp.117~151.

북한군 병력수자를 추정하였다는 것에 근본적인 한계가 있다. 한 나라의 병력규모는 징집자수와 복무기간, 제대율 등에 의해 결정되기 때문에 이러한 군사분야의 micro level data를 활용하여야 결과의 정확도를 높일 수 있다. 아울러, 기존 연구들은 특정 시점의 추정치만 제시할 뿐 북한군 병력규모의 과거와 현재, 그리고 미래에 이르는 변화와 흐름을 제시하고 있지 못한다.

본 연구에서는 북한군의 정규군 병력규모 추정을 위해 먼저 한국군의 병무자료를 활용하여 한국군 병력규모 추정모형을 설정하였다. 한국군 병력규모 추정 방법은 연간 징집자수에 복무기간(21개월, 1.7년)을 곱한 후 조기제대자를 제외하는 방식으로 구성되었으며, 이를 통해 산출된 한국군 병력규모 추정치는 실제 병력규모와 $\pm 2\%$ 수준의 오차만 있을 정도로 정확도가 높게 나타났다. 이러한 기본모형을 기반으로 북한의 병역제도와 군 복무실태를 반영하여 북한군 규모추정을 위한 확장모형을 만들었고, 이 모형에 연간 징집자수, 복무기간(10년), 군관진급자, 조기제대자 등을 적용하여 북한군 병력규모를 산출하였다. 북한의 병역제도와 군복무 실태는 탈북군인 인터뷰 자료, 전문가 자문, 관련 연구보고서 등을 참조하여 파악하였다. 더 나아가, 한국의 통계청이 제공하는 2055년까지의 북한 인구자료를 본 연구의 모델에 적용하여 북한군 숫자의 중장기 변화 추세도 전망하여 보았다.

본 연구에서 다루는 북한군 규모 추정대상은 북한의 정규군으로 한정한다. 북한은 병영국가로서 대부분의 국민들이 다양한 형태의 직간접적인 군사조직에 참여하는 것으로 알려져 있다. 특히 정규군에 준하는 준군사세력이 존재하는데, 여기에는 호위사령부, 인민보안부, 군수동원지도국 등이 포함되어 있으며, 이들 준군사세력의 실태를 정확히 파악하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 한국군과 직접 비교가 가능한 북한의 정규군 규모를 제대로 파악하는 것이 현시점에서는 의미가 있으며, 준군사세력 등 여타 군사관련 인원에 대한 판단은 추후 별도의 연구를 통해 규명할 필요가 있다.

II. 기존 논의

북한군의 병력이 몇 만명이나 될지에 대한 학계의 호기심은 1980년대 북한 인구통계를 활용한 Eberstadt and Banister의 1992년 연구에서 촉발되었다. 그들은 북한이 공개한 1980년대 인구통계에 “누락된 남성 문제(missing male problem)”가 존재하며, 이로 인하여 남녀의 성비율이 매우 왜곡되어있는 점을 발견하였다. Eberstadt and Banister는 이처럼 누락된

남성인구는 북한 당국이 의도적으로 감춘 군 병력수자이며, 그 규모는 1985년 113만명, 1986년 120만명, 1987년 125만명에 이른다고 주장하였다. 그들은 누락된 남성인구를 정규군 혹은 예비군으로 구분하기는 정보의 부족으로 인해 어렵다고 인정하면서도, 북한 당국이 분명한 자료를 제시하기 전까지는 정규군으로 가정한다고 밝혔다.⁶⁾ 이러한 연구결과는 세계적으로 많은 공감을 얻었으며 이후 북한군 병력규모 연구의 시작점이 되었다.

그러나 KDI의 이석에 의하면 1993년 이후 북한의 인구센서스 조사결과가 여러 차례 발표되면서 학계에서는 많은 혼란이 시작되었다고 한다. 1993년 공개된 북한의 인구센서스에 의하면 미분류(unallocated) 인구는 69만명에 불과하고, 그것이 2000년 통계에서는 86만명, 2008년 통계에서는 70만명으로 나타나고 있다. 미분류인구를 군인수로 간주했던 Eberstadt and Banister의 논리를 그대로 적용시키면, 불과 10~20년 사이에 북한의 군인수는 125만명에서 70~80만명 수준으로 약 40~50만명 감소한 것이다. 이석은 2008년 북한의 인구센서스를 분석하면서 북한 당국이 공개한 연령대별 남자 군인인구(70만명) 중 25~29세의 숫자가 20~24세 인구의 약 1/5 수준밖에 되지 않는 점에 대한 의혹을 제기하였다. 북한의 젊은 남성들은 일반적으로 10년을 복무해야 하기 때문에 25~29세의 남자 군인숫자는 20~24세 인구에 비해 현저히 낮아질 수는 없다는 것이다. 이석은 남성군인규모 시뮬레이션을 통해 2008년의 경우 약 43만~56만명이 축소 보고되어, 이를 감안하면 북한군의 숫자는 최소 104만명에서 최대 116만명에 이른다고 결론지었으며, 이는 한국의 국방부가 국방백서에 제시하는 규모 119만명과 유사하거나 사실상 일치하는 규모라고 주장하였다.⁷⁾

이밖에 Satoru(2015)는 기존의 북한의 정규군 추정은 과대평가의 우려가 있다면서 북한이 발표한 70만명(2008년 기준)을 북한의 정규군 규모로 받아들일 필요가 있다고 주장했으며,⁸⁾ 정영철(2016)은 북한의 1993년과 2008년의 인구센서스 통계자료를 비교 분석한 후 불균형한 성비의 보정을 통해 북한의 정규군 병력수를 50만~75만명으로 볼 수 있다고 주장하였다.⁹⁾

한편, 대한민국의 국방부는 격년으로 발행하는 국방백서를 통해 북한의 정규군 병력수를 발표해 오고 있다. 국방백서에 따르면 북한의 정규군 병력수는 2000년대 초중반 117만명, 2008년 119만명, 2014년 120만명, 2016년 이후 128만명에 이른다.

기존 연구들은 북한의 인구센서스 통계자료를 활용하여 북한군의 병력규모를 추정하였다는 공통점이 있다. Eberstadt and Banister는 누락된 남성인구를 북한의 정규군 병력으로 간주하였고, 이석은 북한 당국이 발표한 군인숫자에 의문을 품고 축소 보고된 병력을 추정하는 방법으로

6) Eberstadt, Nicholas and Banister Judith(1992).

7) 이석(2011).

8) Satoru(2015).

9) 정영철(2016).

전체 병력규모를 평가하였다. 그러나 이러한 기존 연구들은 북한의 인구라는 macro 자료를 활용함으로써 북한군의 복무제도를 반영하지 못하였다는 한계가 있다. 북한군의 실제 병력규모를 추정하기 위해서는 보다 micro 수준의 병역제도와 병 복무실태 등이 고려되어야 한다. 본 연구에서는 기존 연구의 이러한 한계를 극복하기 위해서 북한군의 병역제도와 병 복무실태를 감안하여 북한 정규군의 숫자를 추정하였다.

III. 분석 모형

1. 기본모형 설정: 한국군 병력규모 추정

본고에서는 북한군 병력규모 추정을 위해 먼저 한국군을 대상으로 병력규모 추정을 위한 기본모형을 만들고, 이것을 북한군에 응용 및 확장하고자 한다. 이처럼 한국사례를 먼저 분석하는 이유는 본고에서 활용할 기본모형이 어느 정도 적합한지 한국군의 실제 자료를 적용하여 확인할 수 있기 때문이다.

한국군 병력규모 추정을 위한 기본모형은 다음과 같이 구성할 수 있다.

$$M_i = (C_i \times Y_i) - D_i$$

M_i : i년도 의무 병력수

C_i : i년도 징집자수

Y_i : 의무 복무연수

D_i : i년도 조기제대자수

여기에서 M 는 i년도 총 의무복무 병력수이며, C 는 당해 연도 총 징집자수, Y 는 복무연수, 그리고 D 는 i년도의 조기제대자이다. 위 산식은 1년간 군대에 유입되는 인원수에 복무연수를 곱하고 조기제대자로 유출되는 인원을 제외하면 장교와 하사관을 제외한 개략적인 한국군 의무 병력수를 산출할 수 있음을 의미한다.

위의 산식에 실제 한국군 징병자료를 대입하여 연도별 병력규모를 산출한 결과는 <표 1>에 표시되어 있다. 한국군의 2005년, 2010년, 2015년의 징집자, 조기제대자, 복무기간 통계를 대입하여 각 연도의 병력규모를 추정한 결과 2015년 418,052명, 2010년 444,821명,

2005년 485,968명으로 나타났으며, 이는 실제 병력수와 매우 근접한 숫자이다. 각 연도 추정치의 실제 병력수와의 오차율은 2015년 -2.24%, 2010년 1.36%, 2005년 0.62%로 나타났으며, 이들 3개년 평균 오차율은 -0.09%로 모형에서 산출한 예측치와 실제 병력수 간의 격차가 매우 작게 나타났다. 이로써 위의 기본 모형은 한국군 병력규모를 비교적 정확히 추정할 수 있는 수단임을 알 수 있다.¹⁰⁾

〈표 1〉 한국군 병력규모 추정 절차 및 결과(2005~15년)

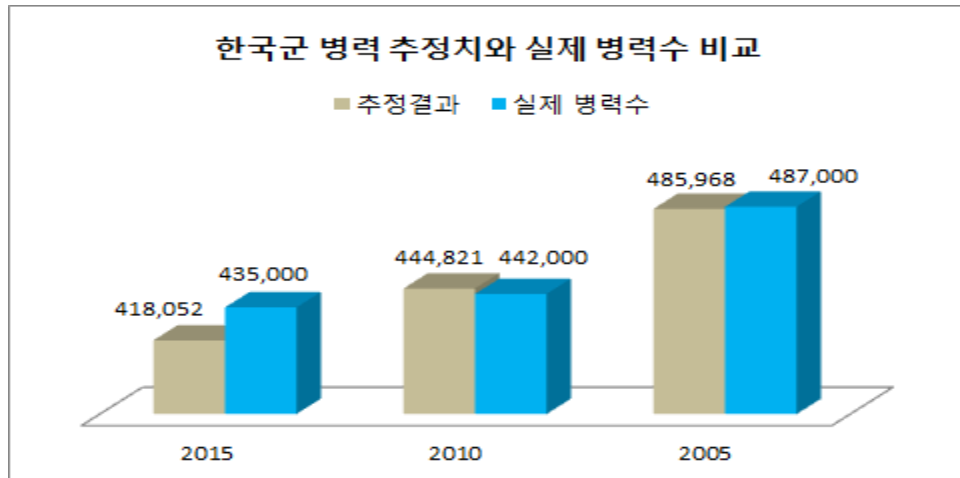
(단위: 명, 년, %)

연도	①징집자수 (명)	②복무기간 (년)	③조기제대 (명)	④추정병력수 {(①×②)-③}	⑤실제 병력수	오차율(%) (④-⑤)/⑤
2015	243,000	1.75	7,198	418,052	435,000	-2.24
2010	256,000	1.75	3,179	444,821	442,000	1.36
2005	245,000	2	4,032	485,968	487,000	0.62
기간평균	248,000	-	4,803	449,614	454,667	-0.09

자료: 한국군의 연도별 징집자수, 복무기간, 조기제대자 숫자 등 통계는 조관호 외, 「국방 인력운영 분석과 전망」, 한국국방연구원 연구보고서, 2007; 2011, 2016을 참고함.

[그림 1] 한국군 병력 추정규모와 실제규모의 비교

(단위: 명)



10) 2015년과 2010년의 한국군 의무복무 기간은 1.75년(21개월)이며, 2005년은 2년(24개월)으로서 한국군의 복무기간은 점차 단축되는 경향이 있다. 문재인 정부가 추진하는 국방개혁 2.0이 추진될 경우 복무기간은 1.5년(18개월)로 더욱 단축될 예정이다.

2. 모형확장: 북한군 병력규모 추정

가. 북한군 복무제도를 반영한 분석모형 설정

위에서 설정한 기본모형은 연간 징집자수와 복무기간 통계만 알 수 있으면 한국의 의무복무 병력수를 비교적 정확히 산출할 수 있다는 장점이 있다. 북한의 경우는 어떠한가? 위의 기본모형을 북한에 적용하기 위해서는 북한의 복무제도, 병역실태 등을 살펴볼 필요가 있다.

북한의 경우 남자는 17세(만 16세)에 ‘초모’ 징집대상이 되며, 복무기간은 10년으로 알려져 있다. 그런데 모든 하전사(북한의 의무복무병)들이 일률적으로 10년을 근무하는 것은 아니고, 1~5년간은 전사, 초급병사, 중급병사, 상급병사 등을 거치며 비교적 정형화된 군복무를 하지만, 6년차 이후는 본인의 건강이나 복무태도 등을 감안하여 감정제대, 생활제대 등의 조기제대가 적지 않게 허용되는 것으로 알려져 있다. 아울러 병사 4~5년 근무 후에 약 10% 정도의 우수인력들은 군관학교(장교육성을 위한 군사학교)에 진학하는 것으로 알려져 있고, 대학 졸업자의 경우 복무기간은 3년이다.¹¹⁾

이러한 북한군의 특성을 반영하여 병력규모를 추정하기 위해서는 5년 이하 근무자수와 6~10년 근무자수를 별도로 산출할 필요가 있다.

$$M_i = Ma_i + Mb_i$$

M_i : i년도 총하전사수

Ma_i : i년도 현재 5년 이하 근무자수

Mb_i : i년도 현재 6년~10년 근무자수

5년 이하 근무자의 경우 한국군과 유사한 개념의 의무복무를 하기 때문에 한국군 병사추정 모형을 그대로 적용할 수 있다.

$$Ma_i(5년 이하 근무자) = (C_i \times Y_i) - D_i$$

Ma_i : i년도 현재 5년 이하 근무자

C_i : i년도 기준 최근 5년간 연평균 징집자수

11) 북한군의 복무제도와 병역실태는 김진무 외, 『북한군 현실태: 북한군 출신 탈북자 인터뷰 녹취록(1)』, 한국국방연구원 연구보고서, 2014 내용 중 북한군 인사제도 및 복지제도 부분(pp.185~266)을 참고하였고, 아울러 관련 전문가 자문을 통해 내용을 확인하였다. 감정제대란 강병의 신체 및 건강 상태를 감정(검사)하여 질병이나 신체손상이 심할 경우 조기제대를 허락하는 제도를 의미하며, 한국군의 의병제대에 해당한다. 생활제대란 군생활 부적응자에 대한 조기제대이며, 한국군의 불명예제대에 해당한다.

Y_i : 복무연수(5년)

D_i : 조기제대자

반면, 6년 이상 근무자의 경우 군관진출자를 추가적으로 제외시켜야 한다.

$$Mb_i(6\sim 10\text{년 근무자}) = (C_i \times Y_i) - D_i - P_i$$

Mb_i : i 년도 현재 6년~10년 근무자수

C_i : i 년도 기준 6년~10년전 연평균 징집자수

Y_i : 복무연수(5년)

D_i : 조기제대자

P_i : 군관진출자

위와 같은 방식으로 특정연도의 북한군 하전사 숫자를 추산한 후 여군 비율과 군관비율을 적용하여 북한군의 총병력규모를 최종 산출할 수 있다. 여군이 북한군에서 차지하는 비율은 5~10% 수준으로 알려져 있으며, 본 연구에서는 그 중간치인 7.5%를 적용하였다.¹²⁾ 또한 북한군의 군관비율은 북한군 전체에서 약 15%로 설정하였는데, 이는 탈북자의 증언을 반영한 것이다.¹³⁾

나. 추가적인 가정 사항과 활용 자료

1) 북한군 연간 징집자수

북한군 관련 징집자 통계는 가용한 자료가 부재하기 때문에 한국군의 사례를 참조하여 산출하였다. 아래 <표 2>에는 2005년, 2010년, 2015년의 한국의 연간 병역 가용인구(만 20세 남성인구)와 징집률이 표시되어 있는데 한국의 경우 연간 징집자수는 가용인력 대비 평균 70%에 이르고 있다.¹⁴⁾ 평균 70%의 징집률은 매우 높은 수치로서, 한국의 경우 의무복무제를 유지하고 있기 때문에 대부분의 젊은 남성들이 국방의 의무를 피할 수 없는 현실이 반영된 것으로 보인다. 아울러 젊은 층 인구가 감소하는 현실에서 징집률은 높은 수준으로 나타날 수밖에 없다. 이러한 상황은 북한도 비슷한 것으로 예상된다. 병역국가로서 대부분의 젊은이들

12) 2008년 북한 인구조사 결과에 의하면 북한군 내 여군 비율은 약 6%로 나타났으며, 최근 그 비율은 증가하고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 사실을 토대로 북한군의 여군 비율을 7.5%로 가정하였다. DPRK Central Bureau of Statistics, *DPR Korea 2008 Population Census National Report*, Pyongyang, DPR Korea, 2009 참조.

13) 김진무 외, 『북한군 현실태: 북한군 출신 탈북자 인터뷰 녹취록(1)』 보고서에 의하면 북한군 하전사의 군관 징집률은 약 10% 정도이며(p.207), 군관 대 하전사 비율은 15:85 정도로 추정된다(p.213).

14) 엄밀히 말하면, 연간 병역가용 인구는 우리나라의 경우 20세 이상의 군미필자 중 군복무가 가능한 인력을 의미하는데, 산술적으로 이들을 다 파악하기는 어렵고, 본고에서는 편의상 군복무 대상인 특정 연령(만 20세 남성)의 인구를 병역가용 인구로 가정하였다.

이 국방의 의무를 져야한다는 점에서 북한도 상당히 높은 수준의 징집률을 보일 것으로 예상된다. 이에 따라 북한의 연간 병역 가용인구는 대한민국 통계청이 추계한 북한의 연도별 연령별 인구 중 만 16세 남성인구를 활용하였고, 징집률은 70%를 적용하여 북한의 연간 징집자수를 산출하였다.¹⁵⁾ <표 3>을 보면 북한의 연간 병역 가용인구는 2018년 184,969명이며, 징집자는 129,478명 수준임을 알 수 있다.

2) 준군사력 제외

북한은 정규군 이외에 준군사력으로 알려진 군사집단이 존재하며, 군복무자의 상당수가 준군사력 부문으로 차출되어 근무하는 것으로 알려져 있다. 실제 한국의 국방백서에 따르면 2014년 현재 북한에는 호위사령부, 인민보안부, 군수동원지도국 등으로 알려진 준군사력의 인원이 약 40만명 배치되어 있고, 이들은 정규군 120만명 이외의 별도 조직이다.¹⁶⁾ 본 연구의 분석 범위는 북한의 정규군 총인원 파악이므로, 전체 징집자중 1/4인 25%(40/160)는 호위사령부 등 준군사력에 배치되고, 나머지 75%의 인원은 정규군에 편입되는 것으로 가정하였다. 즉, 징병자원 중 약 25%는 준군사력으로 배치되는 것으로 가정하여 정규군 추정에서 제외하였다.

<표 2> 한국군 남성 병역가용 인구와 징집자수, 징집률

(단위: 명, %)

연도	①병역 가용인구(명) (20세 남성)	②징집자수 (명)	③징집률(%) {(②/①)*100}
2015	361,771	243,000	67.2
2010	325,074	256,000	78.8
2005	383,180	245,000	64.0
평균	-	-	70.0

자료: 한국군 병역 가용인구(20세 남성 인구)는 대한민국 통계청에서 제공하는 KOSIS(Korea Statistical Information Service)의 1993~2055 북한인구추계에서 추출한 자료임(www.kosis.kr, 접속일: 2018. 8. 13); 징집자수는 조관호 외, 「국방 인력운영 분석과 전망」, 한국국방연구원 연구보고서의 각 연도 자료임.

<표 3> 북한군 남성 병역가용 인구와 징집자수, 징집률(2018년 예시)

(단위: 명, %)

연도	①병역 가용인구(명) (16세 남성)	②징집률(%)	③징집자수(명) (①*②)/100
2018	184,969	70.0	129,478
비고	통계청 북한인구 자료 활용	한국군 사례 적용	가용인구에 징집률을 적용, 산출

자료: 북한 16세 남성인구는 대한민국 통계청(Statics Korea)에서 제공하는 KOSIS(Korea Statistical Information Service)의 1993~2055 북한인구추계 자료임(www.kosis.kr, 접속일: 2018. 8. 13); 한국군 징집률은 위 <표 2>의 3년 평균 징집률인 70.0%(③번 항)를 적용함.

15) 대한민국 통계청은 북한의 1993년과 2008년 두 차례의 센서스 결과를 이용하여 1993~2055년의 연령별 북한인구를 추계하여 발표하였다.

16) 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2014, p.28

3) 조기제대자 숫자

5년 이하 근무자인 조기제대자는 연간 징집인원의 5%를 적용하였다. 한국군의 조기제대 비율이 연평균 1.26%(2005~15년)¹⁷⁾임을 감안하면 본고에서 설정한 5년 이하 근무 북한군 병사의 조기제대 비율 5%는 다소 높게 생각될 수도 있다. 그러나 북한군은 영양상태가 좋지 않은 상황에서 고강도의 훈련을 실시하면서 적지 않은 부상자, 사망자, 탈영자가 발생하는 것으로 알려졌다. 또한 대학졸업자의 군 복무기간은 3년이기 때문에 5년 이내 근무자들의 경우 조기제대자 숫자가 우리가 생각하는 것보다 많을 것으로 추정된다. 이러한 상황을 반영하여 북한군 병사의 초기 5년간 조기제대율을 매년 5%로 설정하였다. 아울러 6~10년 근무자의 조기제대 비율은 징집인원의 20%, 30%, 40%의 세 가지 경우로 나누어 설정하였다. 북한군의 경우 6년 이상 근무자의 조기제대 비율이 5년 이하 근무자에 비해 현저히 높을 것으로 예상된다. 이는 6년 이상 근무자의 경우 감정제대, 생활제대 등으로 조기제대하는 군인들이 상당히 많은 것으로 알려졌기 때문이다. 6년 이상 근무자의 조기제대 비율을 20~40%의 구간으로 설정한 이유는 우리에게 북한군의 실정이 정확히 알려져 있지 않기 때문에 다양한 상황을 반영하여 인력추정치를 최소, 중간, 최대의 구간으로 산출하기 위함이다.

IV. 추정 절차 및 결과

위에서 설정한 모형과 자료를 토대로 북한의 정규군 규모를 추정한 결과는 다음 <표 4>에 요약되어 있다. <표 4>는 가장 왼쪽 열의 16세 남성인구 자료를 활용하여 오른쪽 방향으로 넘어가며 위에서 설명한 가정들을 적용하여 북한 정규군 병력규모를 산출하는 과정을 보여주고 있으며, 최종 결과는 가장 오른쪽 총인원 부분의 3개의 열(①~③)에 제시되어 있다. 그 결과, 2018년 기준 북한 정규군 총인원은 약 104.8만명 수준(표 4에서 총인원 ②번 결과)으로 평가되며, 여러 가지 오차가능성과 정보의 불확실성 등을 감안한다면 98.6만~111.0만명 수준으로 추정된다(표 4의 총인원 ①번과 ③번 결과).

¹⁷⁾ 한국의 조기제대율은 <표 1>의 연간 제대자수를 연간 징집자수로 나눈 값으로, 2005년, 2010년, 2015년 3년 평균 1.26%로 나타났다.

〈표 4〉 북한 정규군 실제 병력수 추정 결과

(단위: 명, %)

연도	16세 남자 인구	징집 인원 (남자)	남자 하전사 인원			하전사 총원 (여자 포함)	총인원 (군관 포함, 6년 이상 근무자 조기제대 비율 20%, 30%, 40% 설정)		
			5년 이하 근무자	6년 이상 근무자 (조기제대율 30%)	총원		①조기 제대율 20% (최대)	②조기 제대율 30% (적정)	③조기 제대율 40% (최소)
2001	18.9	13.2	45.9	28.3	74.2	80.2	99.5	94.4	89.2
2002	18.9	13.2	46.3	29.0	75.3	81.4	101.1	95.8	90.6
2003	19.1	13.3	46.7	29.7	76.5	82.7	102.6	97.2	91.8
2004	18.9	13.3	47.1	30.2	77.2	83.5	103.7	98.2	92.7
2005	19.9	13.9	47.7	30.5	78.2	84.5	105.0	99.5	93.9
2006	20.9	14.6	48.7	30.7	79.4	85.9	106.6	101.0	95.5
2007	20.9	14.7	49.7	31.0	80.7	87.2	108.3	102.6	97.0
2008	21.4	15.0	50.9	31.2	82.1	88.7	110.1	104.4	98.7
2009	21.2	14.8	52.0	31.7	83.7	90.4	112.2	106.4	100.7
2010	20.8	14.6	52.4	32.3	84.8	91.6	113.7	107.8	101.9
2011	21.1	14.8	52.6	33.0	85.6	92.5	114.8	108.8	102.8
2012	21.3	14.9	52.8	33.7	86.5	93.5	116.2	110.0	103.9
2013	20.7	14.5	52.4	34.5	86.9	94.0	116.8	110.5	104.3
2014	19.8	13.8	51.7	34.8	86.5	93.5	116.3	110.0	103.7
2015	19.6	13.7	51.1	34.9	86.0	93.0	115.7	109.4	103.0
2016	19.5	13.6	50.3	35.0	85.3	92.2	114.9	108.5	102.1
2017	19.1	13.3	49.2	34.8	84.0	90.8	113.1	106.8	100.5
2018	18.5	12.9	48.1	34.3	82.4	89.1	111.0	104.8	98.6

자료: 북한의 16세 남자인구는 대한민국 통계청에서 제공하는 KOSIS(Korea Statistical Information Service)의 1993~2055 북한인구추계 자료를 활용함(www.kosis.kr, 접속일: 2018. 8. 13).

2001년 이후 북한 정규군의 규모와 추세를 살펴보면 2001년에는 94.4만명으로 100만명 미만이었으나 2006년에 100만명을 돌파(101.0만명)하였고, 2013년 110.5만명을 정점으로 하락하여 최근 104.8만명에 이르고 있다(표 4의 총인원 ②번 항목 기준). 이처럼 북한 군인의 숫자가 시기별로 등락을 보이는 것에는 1990년대 ‘고난의 행군기’의 국가적 위기 상황이 상당 부분 반영된 듯하다. 북한의 0세 인구(당해년 출생자)는 1996년 231,044명에 달했으나, 식량난 등으로 인해 15년간 지속적으로 감소하여 2011년에는 1996년의 74% 수준에 불과한 171,379명에 그쳤다(표 5 참조). 이러한 사실은 최근 북한군 병력감소에 영향을 미치게 되는데, 본 연구 결과 〈표 4〉에 의하면 북한의 1996년생 남자가 만 16세가 되어 징집에 임하는 2013년 전후 북한군 병력 숫자는 110.5만명으로 최고점을 찍고 서서히 감소하는

〈표 5〉 북한의 연도별 출생자수(0세 인구)

(단위: 명)

비고\연도	1996	2001	2006	2011
0세 인구	231,044	204,213	181,498	171,379
1996년 대비 비율	1	0.884	0.786	0.742

자료: 대한민국 통계청, KOSIS(Korea Statistical Information Service)의 1993~2055 북한인구추계 자료(www.kosis.kr, 접속일: 2018. 8. 13).

것으로 나타난다.

2013년에 북한 정규군 숫자가 110.5만명을 기록한 후 줄어들고 있다는 사실을 통해 앞으로 북한 당국이 목표로 하는 정규군의 숫자가 약 110만명 수준이 될 것을 추론해 볼 수 있다. 즉, 병영국가인 북한 특성상, 병력수가 줄어들고 있는 현실을 받아들이지는 않을 것이며, 앞으로 징집률 확대, 여군 증원 등으로 감소하는 병력을 보충할 가능성이 크다.

추정결과를 바탕으로 기존의 연구결과를 평가해 보면, 먼저 1980년대 말의 북한군 병력이 125만명 수준이라는 Eberstadt and Banister의 주장¹⁸⁾은 상당히 과대평가된 수치로 보인다. 본 연구결과에 의하면 2001년의 북한군 병력은 94.4만명으로 나타났는데, 1980년대에는 북한인구가 2001년보다 더 적었음을 감안하면 북한군 병력은 1980년대 말에 100만명을 상당히 하회하는 수준이었을 것이라는 추정이 가능하다. 반면, 이석의 추정치는 본 연구와 유사하거나 다소 많은 것으로 평가된다. 2008년 기준으로 이석은 북한군 병력을 104만~116만 명으로 추정한 바 있는데,¹⁹⁾ 이는 본 연구결과인 98.6만~111.0만명보다 약 4~5% 많은 숫자이다.

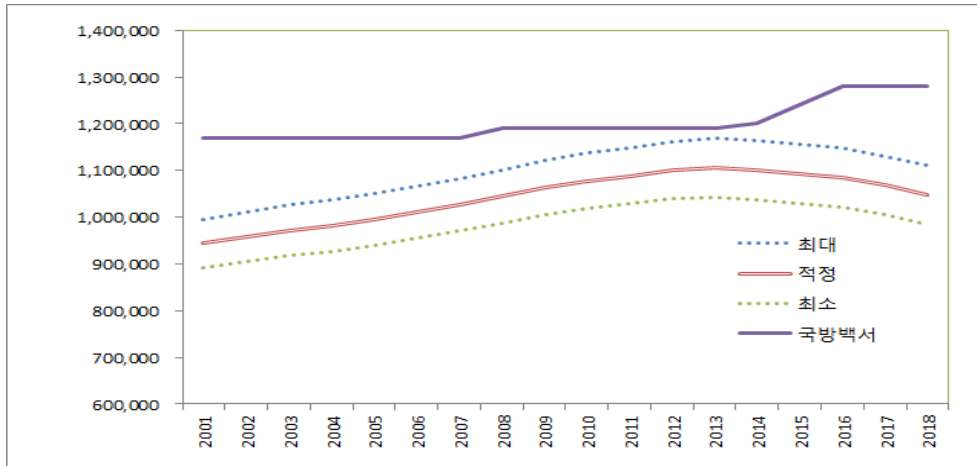
한편, 대한민국 국방부에서 발표하는 북한군 병력수는 2000년대 초반 119만명, 2008년 120만명, 2016년 이후 128만명으로써, 이는 본 연구결과보다 약 10~20% 정도(약 10만명에서 20만명) 과대평가한 추정치이다(그림 2 참조). 국방부 발표치와 본 연구의 결과는 2013~14년 부근에 가장 오차율이 작게 나타나지만 최근(2016~18년)에는 격차가 더 벌어지고 있다. 국방부에서 2016년 이후 북한의 병력수를 더 많게 평가하는 이유는 김정인 위원장이 집권한 후 부대 증창설 등을 추진하면서 병력수도 증가한 것으로 파악하고 있기 때문이다. 그러나 본 연구결과에 따르면, 북한의 가용 징집인구가 하락하고 있기 때문에 군부대 증창설로 인한 인력충원이 쉽지 않을 것으로 추정된다.

¹⁸⁾ Eberstadt and Banister(1992).

¹⁹⁾ 이석(2011).

[그림 2] 본 연구의 북한 정규군 규모 추정결과와 한국 국방백서 추정치 비교

(단위: 명)



V. 향후 전망과 함의

지금까지 살펴본 바와 같이 2018년 기준 북한 정규군 총인원은 약 104.8만명 수준으로 평가되며, 여러 가지 오차가능성과 정보의 불확실성 등을 감안한다면 98.6만~111.0만명 수준으로 추정된다. 그렇다면 앞으로 북한 정규군의 숫자는 어떻게 달라질까? 본 연구에서 사용한 모형에 대한민국 통계청에서 제공한 북한의 장기 인구 추계자료(1993~2055)를 적용하면, 향후 20~30년간의 북한군 규모를 예측할 수 있다.

먼저 위에서 설정한 여러 가지 가정을 그대로 유지시킬 경우, 북한 정규군의 규모는 2018년 104.8만명에서 지속적으로 하락하여 2031년 전후 87.1만명으로 감소할 것으로 전망된다. 이러한 흐름은 [그림 3]의 3개 곡선 중 제일 아래 곡선인 “현추세”로 표시되어 있다(표 6의 총인원 부분의 “현추세(Baseline)” 및 그림 3의 “현추세” 참조).

그런데 병영국가인 북한은 그대로 앉아서 병력감소 문제를 손 놓고 보고만 있을 것 같지는 않다. 북한은 보다 많은 병역자원 징집을 위해 앞으로 많은 노력을 기울일 것으로 예상된다. 북한은 이러한 이유에서 남성 병역자원의 징집률을 높이고, 여성군인 비율을 확대하는 방향으로 병역자원 확보를 위한 노력을 기울일 것으로 보인다. 이에 따라 북한이 남성 병역자원의 징집률을 높이는 대안과 여자군인 비율을 점차 높이는 대안을 반영하여 미래 북한군인의

수 전망을 시도해 볼 필요가 있다.

[그림 3]에는 북한이 징집률을 현재의 70%에서 점진적으로 75%까지 향상시킬 경우와 여자군인 비율을 현재의 7.5%에서 장기적으로 14%까지 증진하는 상황을 반영한 북한군 규모에 대한 장기 전망이 제시되어 있다. 징집률을 현재의 70%에서 점차 향상시켜 75% 수준으로 올릴 경우, 2031년에 예상되는 병력수는 87.1만명에서 93.3만명으로 약 6만명이 증가된다. 여기에 덧붙여 여자군인 비율을 최대 14% 수준까지 올린다면 추가적으로 7만명 정도가 증원되어 100.4만명 수준을 유지할 수 있다.

〈표 6〉 북한 정규군 병력규모 시나리오별 장기 예측(2018~45년)

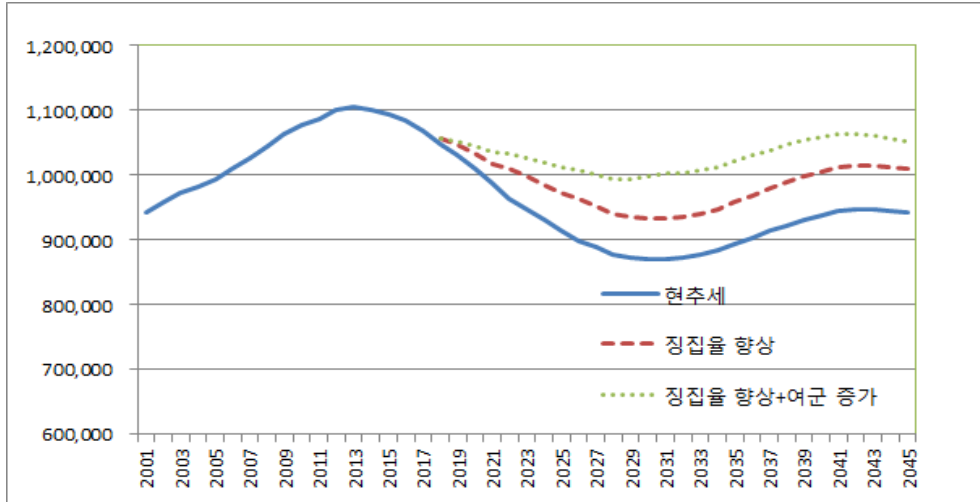
(단위: 만명)

연도	16세 남자 인구	징집 인원 (남자)	남자 하전사 인원			하전사 총원 (여자 포함)	총인원(군관 포함)		
			5년 이하 근무자	6년 이상 근무자	총원		현추세 (Baseline)	징집률 향상	징집률 향상 + 여군 증가
2018	18.5	12.9	48.1	34.3	82.4	89.1	104.8	105.6	105.6
2019	17.8	12.5	47.1	33.9	81.0	87.6	103.1	104.7	105.3
2020	17.4	12.2	46.0	33.4	79.4	85.8	101.0	103.4	104.6
2021	17.2	12.1	44.9	32.6	77.5	83.8	98.6	101.8	103.5
2022	17.1	12.0	44.0	31.9	75.9	82.0	96.5	101.0	103.3
2023	17.1	12.0	43.3	31.2	74.5	80.6	94.8	99.8	102.6
2024	16.6	11.6	42.7	30.5	73.2	79.1	93.1	98.6	101.9
2025	16.2	11.4	42.1	29.8	71.9	77.7	91.4	97.3	101.2
2026	16.2	11.4	41.6	29.2	70.7	76.5	89.9	96.4	100.7
2027	16.3	11.4	41.1	28.7	69.8	75.5	88.8	95.2	100.0
2028	16.4	11.5	40.7	28.3	69.0	74.6	87.8	94.1	99.5
2029	16.7	11.7	40.8	27.9	68.7	74.3	87.4	93.6	99.5
2030	16.5	11.6	40.9	27.6	68.5	74.0	87.1	93.3	99.8
2031	16.8	11.8	41.2	27.3	68.5	74.0	87.1	93.3	100.4
2032	17.0	11.9	41.6	27.0	68.6	74.2	87.3	93.5	100.3
2033	17.2	12.1	42.0	27.0	69.1	74.7	87.9	94.1	100.8
2034	17.5	12.2	42.4	27.1	69.6	75.2	88.5	94.8	101.3
2035	17.7	12.4	43.0	27.3	70.3	76.0	89.5	95.9	102.2
2036	17.9	12.5	43.5	27.6	71.1	76.9	90.4	96.9	103.0
2037	18.0	12.6	44.0	27.9	71.9	77.7	91.4	97.9	103.9
2038	18.1	12.7	44.4	28.1	72.6	78.4	92.3	98.9	104.6
2039	18.1	12.7	44.8	28.5	73.3	79.2	93.2	99.9	105.4
2040	18.0	12.6	44.9	28.9	73.8	79.8	93.9	100.6	105.9
2041	18.1	12.7	45.1	29.2	74.2	80.3	94.4	101.2	106.3
2042	17.9	12.5	45.0	29.5	74.5	80.5	94.7	101.5	106.4
2043	17.7	12.4	44.8	29.7	74.5	80.6	94.8	101.5	106.3
2044	17.5	12.3	44.5	29.8	74.3	80.4	94.6	101.3	105.8
2045	17.3	12.1	44.2	29.9	74.1	80.1	94.2	100.9	105.1

자료: 북한의 16세 남자인구는 대한민국 통계청에서 제공하는 KOSIS(Korea Statistical Information Service)의 1993~2055 북한인구추계 자료를 활용함(www.kosis.kr, 접속일: 2018. 8. 13).

[그림 3] 북한 정규군 병력규모의 현재와 미래: 시나리오별 장기 전망(2001~45년)

(단위: 명)



VI. 결론

“북한군의 실제 병력규모는 몇 만명일까?”라는 질문에 대하여 본 연구는 2018년 104.8만명 수준이며, 북한군 관련 정보의 불완전성 등을 감안할 때 최소 98.6만명에서 최대 111.0만명 수준으로 평가할 수 있다는 답을 제시하였다. 본 연구의 결과는 지금까지 발표된 기존 연구들이 북한의 정규군 규모를 다소 과대평가하고 있다는 사실을 의미한다.

본 연구는 기존 연구와는 달리 현시점의 북한 정규군 병력규모 판단뿐 아니라 과거에서 현재까지의 추세, 그리고 향후 예상되는 장기적인 흐름을 전망하였다. 북한군은 최근 병역자원 확보에 애로를 겪고 있는 것으로 보이며, 정규군 숫자는 당분간 하락할 것으로 보인다. 이는 ‘고난의 행군’으로 인해 1990년대 중반 이후 신생아 출산율이 저하된 영향이 현재와 미래의 병역자원 부족으로 연결되고 있는 것이다. 실제로 북한은 1996년부터 2011년까지 15년간 신생아수(0세 인구)가 약 26%나 감소한 것으로 추정된다.

북한은 이러한 병역자원 감소 문제에 대하여 징집률 증가와 여군 비율 확대에 대응할 것으로 예상된다. 본 연구 결과 징집률을 현재의 70%에서 75%로 증가시키고 여군 비율을 7.5%에서 14%까지 확대한다면, 병력감소 문제를 지연시켜 2031년 당초 예상되었던 87.1만명

의 정규군 숫자를 100.4만명 수준으로 유지할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 북한이 이처럼 부족한 병역자원을 메우기 위해 장기간 지속적으로 징집률을 높이고 여군 비율을 확대한다면 경제, 사회적으로 매우 심각한 어려움에 봉착할 수 있다. 젊은 노동력을 생산적인 부문이 아닌 군사분야에 대부분 투입할 경우 경제성장을 저하와 정치, 사회적 갈등고조 등의 문제가 야기될 수 있다.

한편, 인구감소와 병역자원 감소 문제는 북한만의 문제는 아니다. 한국도 출산을 감소에 따라 징병인원 숫자가 매년 감소하고 있으며, 2001년 이후 꾸준히 총 병력규모가 줄어들고 있다. 한국은 이러한 인구감소에 따른 병역자원 감소 문제를 국방개혁 2.0을 통하여 해결하려고 노력하고 있으며, 감군과 동시에 군의 첨단화, 정예화 노력을 병행하고 있다. 이러한 상황에서 최근 한반도에 불고 있는 대화와 협력 분위기를 잘 살려서 여건이 성숙되면 남북간의 군비통제 관련하여 병력감축 문제를 신속히 논의하여야 한다.

본 연구는 북한군의 병역제도와 병 복무실태를 토대로 여러 가지 가정하에 북한 정규군의 숫자를 추정하였다는 점에 의의가 있다. 이는 기존 연구들이 주로 북한의 인구라는 macro 자료를 활용함으로써 북한군 내부 사정을 반영하지 못한 한계를 어느 정도는 극복한 것이다. 아울러 과거와 현재, 그리고 중장기 북한 정규군 규모와 추세를 추정해 보았다는 점에 본 연구의 의미를 부여할 수 있다.

그러나 아직도 북한군 내부의 징집실태와 병역제도 및 복무실태에 대해서 알려진 바가 많지 않기 때문에 본 연구가 갖는 한계점도 적지 않음을 밝혀둔다. 앞으로 분석방법론의 개선과 북한군의 복무실태와 병역정책에 대한 파악 노력이 병행되어야 한다. 또한 본 연구는 통계청이 제공하는 북한의 과거 인구센서스 자료를 활용하여 수행되었기 때문에, 추후 북한의 새로운 인구조사가 진행될 경우 최신 인구통계를 반영하여 북한군의 병력수 추정 및 전망을 업데이트할 필요가 있다.

참고문헌

- 김진무 외, 『북한군 현실태: 북한군 출신 탈북자 인터뷰 녹취록(I)』, 한국국방연구원, 2014.
- 대한민국 국방부, 『국방백서』, 각년도.
- 이석, 『2008년 북한 인구센서스의 분석과 문제점』, 정책연구시리즈 2011-11, 한국개발연구원, 2011.
- 정영철, 「신화와 현실: 북한 정규군 ‘100만’ 신화 비판」, 『북한연구학회보』, 20(1), 2016, pp.117~151.
- 조관호 외, 『국방 인력운영 분석과 전망』, 한국국방연구원, 각년도.
- DPRK Central Bureau of Statistics, *DPR Korea 2008 Population Census National Report*, Pyongyang, DPR Korea, 2009.
- Eberstadt, Nicholas and Banister Judith, *The Population of North Korea*, CA: Institute of East Asian Studies, Korea Research Book, 1992.
- Satoru, Miyamoto, “Military Organizations and Force Strength of Korean People’s Army,” *The World Conference on North Korean Studies 2015*, Seoul, Republic of Korea, 2015.
- Tak, Sung Han, “The Actual Size of the North Korean Military: Estimations and Forecasts,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol 30, No.3, September 2018, pp.319~335.
- 〈웹사이트〉
- 대한민국 통계청, 1993~2055 북한인구추계(<http://www.kosis.kr>, 접속일: 2018. 8. 13).

대북제재 완화 이후 새로운 남북경협 지원을 위한 정책과제*

최이섭 | 한국자산관리공사 수석연구원 | esub@kamco.or.kr

I. 서론

세 차례의 남북정상회담과 두 차례의 북미정상회담을 계기로 한반도 정세가 평화와 협력의 시대로 진전되면서 남북경제협력¹⁾에 대한 관심과 기대감이 증대되고 있다. 최근 제2차 북미정상회담에서의 합의 결렬로 단기적으로는 경협 추진에 제동이 걸릴 것으로 예상되지만, 북미간의 지속적인 대화 가능성, 정부의 강력한 경협 추진 의지 등으로 일정기간 경과 후 비핵화가 진전되면 경협 재개가 가능해질 전망이다.²⁾ 이에 따라 기업들도 작년 하반기부터 경협 TF 설치·운영 등 향후 경제제재 해제에 대비하여 다양한 경협사업을 위한 준비를 본격화하고 있다.

본고에서는 지난 남북경협을 냉정하게 평가·분석하여 원활한 남북경협을 위한 새로운 지원방안을 제시하고자 한다. 정부의 新 한반도체제³⁾의 궁극적인 목표인 남북한의 공동번영을 위해서는 앞으로 추진될 경협사업, 특히 구조적으로 대내외 경영환경 위험에 취약한 경협기업 부실화에 대한 대응과 이를 위해 새로운 형태의 재원조달방안이 긴요하다는 문제인식하에, 대북제재 완화 이후 경협 재개 및 활성화에 대비한 구체적 정책방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

* 본고는 최이섭, 「한반도 신경제시대 남북경협 활성화를 위한 캠프의 역할 방안 연구」, 2018의 내용을 수정·보완하였다.

1) 본고에서는 '남북경제협력'과 '남북경협', '경협'을 혼용해서 사용한다.

2) 회담 결렬 이후, 해명 과정에서 북미 양측이 상대에 대한 강한 비판을 자제하고 있고, 오히려 대화를 지속하겠다는 대의 메시지를 남기고 있는 점은 추가 협상 가능성을 의미한다. 문재인 대통령도 최근 3.1절 100주년 기념사에서 북미대화 완전 타결 지원, 미국과의 금강산 관광 및 개성공단 의 재개방안 논의, 비핵화 진전 시 남북 공동 '경제공동위원회' 구성 등 남북관계 개선을 통해 구체적인 경제적 성과를 시현하겠다는 우리 정부의 강한 의지를 표명하였다.

3) 3.1절 100주년 기념사에서 처음 제시된 '신한반도체제'는 새로운 100년을 위해 우리가 주도하는 평화경제 협력공동체 비전으로, 이를 위해 남북경협 활성화를 통한 한반도 및 동북아 경제공동체 형성을 강조하고 있다.

〈표 1〉 기업별 남북경협 준비 현황

기업명		준비 사항
금융권	공공기관	KDB 산업은행 - 국제금융기구 등과 연계하여 북한개발은행을 설립 지원
		수출입은행 - 남북경협보험 및 남북협력기금 대출 제도 보완 착수
		IBK 기업은행 - 통일금융준비위원회 확대 개편, 개성공단 지점 설립 검토
		신보/기보 - 개성공업지구 입주기업 특례보증 旣 지원
		신한금융지주 - 북한 인프라사업, 금융조달 등 연구, 그룹차원 경험협의체 구성
	민간기업	우리은행 - 개성공단 지점 운영 재개 준비, 남북금융협력 TF 조직
		KB 국민은행 - 북한 인프라 금융 참여 검토
		농협금융지주 - 북한금융 마스트플랜 마련, 금강산 지점 운영 재개 준비
비금융권		현대그룹 - 현대그룹 남북경협사업 TF 구성 및 운영
		대한통운 - 유라시아대륙 전역에 걸친 물류사업 구상
		롯데그룹 - 그룹차원 북방 TF 구성
		유한킴벌리 - 북한산림재검 사업 검토 중
		KT - 남북협력사업개발 TF 신설
		SM그룹 - 북한 광산 및 자원 개발 검토, 환동해·환서해 노선 개발 검토

자료: 이투데이(2019.1.31.) 등을 재구성하여 저자 작성.

II. 남북경협의 평가와 한계

1. 남북경협의 개념과 현황

먼저, 남북경협에 대한 개념부터 명확히 정의될 필요가 있다. 남북경협은 통상적으로 남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는, 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 ‘교류’와 ‘투자’의 제반활동이다.⁴⁾ 즉, 민간기업의 상업적 물자교역, 임가공, 투자사업, 정부 차원의 협력사업, 정부와 민간단체의 인도적 지원사업을 포괄하는 개념이다.

남북경협의 형태는 교역사업과 협력사업으로 대별된다. 교역사업은 상업적 거래와 비상업적 거래로, 상업적 거래는 다시 일반교역과 위탁가공교역으로 구분되며, 교역 성격에 따라서는 상업적 이득을 목적으로 하는 상업적 거래⁵⁾와 인도적 지원에 따른 반·출입의 비상업적 거래로 분류할 수 있다. 협력사업은 북한 현지에 투자법인을 설립하는 형태로, 북한에서는 합영·합작·단독투자 사업으로 분류한다. 합영사업은 남북한이 공동투자·공동경영하고

4) 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 제4호.

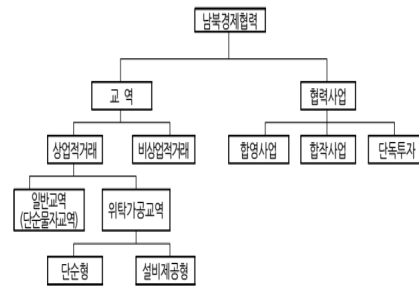
5) 상업적 거래는 다시 일반교역과 위탁가공교역으로 세분화 될 수 있다.

〈표 2〉 남북경협사업의 구분

구분	투자	운영	분배	
			이익	손실
합영사업	공동	- 남북 공동관리	공동 (지분율)	공동 (지분율)
합작사업	공동	- 북측이 인력관리 및 제반사항 관리	공동 (계약)	단독 (북측)
설비 투자형 위탁가공 사업 (개성공단 사업)	공동	- 생산은 북측담당 - 원부자재 공급 및 생산제품의 수급, 판매 등은 남측이 담당	공동 (계약)	단독 (북측)

자료: 중소기업진흥공단(2005).

[그림 1] 남북경협의 유형



자료: 중소기업진흥공단(2005).

이익 및 손실도 지분율에 따라 공동으로 분배하는 방식이며, 합작사업은 남북한이 공동투자하고 이익도 계약에 따라 공동으로 수취하나, 경영 및 생산 활동은 북한 측이 담당하는 형태이다. 또한 단독투자사업은 투자기업이 독자적으로 투자·경영·이익 및 손실을 부담하며, 주로 자유경제무역지대에 한정하여 외국기업이 영위하는 사업 형태이다.

남북경협은 최초로 시작된 1988년 이후 정치·경제적 상황에 따라 시기별로 확대와 침체를 반복하고 있으며, 최근에는 북핵문제로 대부분의 사업이 중단된 상황이다. 남북경협은 7.7선언(1988)이 있던 해, (주)대우가 처음으로 북한 도자기의 반입을 승인하면서 시작되었다. 이후 정부는 「남북교류협력에 관한 지침」(1988), 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력기금법」(1989)을 제정하여 남북경협과 관련된 법적·제도적 기반을 마련하였다. 남북경협의 변화 과정을 개괄하면 〈표 3〉과 같이 시기별로 크게 ‘시험기 → 확대기 → 정체 및 조정기 → 시련기 → 도약기 → 정체기’ 등 6개 단계로 구분해 볼 수 있다. 경협 초기인 1990년대는 민간기업 중심의 물자교류 및 위탁가공교역을 중심으로 남북경협이 확대되었던 기간으로, 1998년에 금강산 관광사업이 시작되었고, 2000년에는 남북이 개성공단 개발사업에 합의하였다. 2000년대에는 남북정상회담 이후 철도·도로 연결, 개성공단 사업, 금강산 관광사업 등이 본격화되었으나, 2010년 이후에는 5.24조치, 2013년 개성공단 가동중단 사태로 크게 위축되었다. 그리고 2016년 2월부터는 개성공단 가동이 전면 중단되는 등 북핵문제로 남북경협 사업은 사실상 중단된 상황이다.

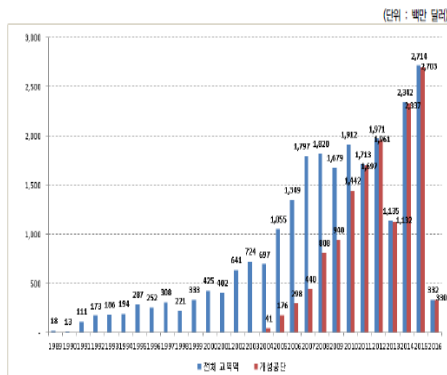
〈표 3〉 시기별 남북경협 변화 추이

시기	주요 변화	비고
시험기 (1989~90)	- 1988년 7.7 선언이후 관련법제정 및 제도정비로 토대 마련	- 제3국 교역형태로 진행되어 사업 안정성 및 비효율성 등의 한계(교역규모: 2천만달러)
확대기 (1991~92)	- 1992년 남북기본합의서 및 남북교류협력 부속합의서 채택으로 남북경제관계 급속 진전	- 1991년 최초 위탁가공교역 성사(1992년 1.7억달러로 급성장)
정체 및 조정기 (1993~97)	- 남북고위급회담 중단, 북핵문제로 인해 경색국면(핵·경협 연계정책으로 신규투자 중단 및 방북 보류 등)	- 위탁가공교역 증가, 남북기업인 상호방문, 소규모 대북투자 지속
시련기 (1998~99)	- 남한의 IMF 외환위기로 인해 교역규모 위축	- 교역규모는 1998년 2.2억달러로 전년 대비 28% 감소, 위탁가공도 10.2% 축소
도약기 (2000~09)	- 2000년 6.15 정상회담 이후 크게 진전(개성공단 착공·운영)	- 2002년 북핵문제로 인한 경색에도 불구하고 교역은 지속 증가
정체기 (2010~현재)	- 5.24 조치로 인한 신규투자 불허로 남북경협 전반이 위축	- 개성공단사업 포함 실질적인 남북경협사업 대부분 중단

자료: 탁용달(2015)을 바탕으로 저자가 재구성.

2017년까지 남북경협은 경협 초기에 비해 개성공단의 본격적인 추진으로 상업적 거래가 급증하는 등 양적·질적 성장을 보여 왔다. 양적 측면에서는 남북교역액이 개성공단이 중단된 2016년 2월까지 1991~2015년간 연평균 14.2%, 규모로는 24.5배 증가한 것으로 분석된다.⁶⁾

〈그림 2〉 남북교역액 및 개성공단 교역액 추이



자료: 박용석(2018).

〈표 4〉 남북교역액 연평균 증가율

구분	총교역액		개성공단
	1991~2015년	1991~2009년	
연평균증가률	14.2%	16.3% 16.1%	31.4%
비고	상업적거래 + 비상업적거래		총교역액 개성공단은 2004년 12월부터 가동됨에 따라 2004년은 제외함

자료: 박용석(2018).

6) 박용석, 『건설 분야 남북협력사업과 향후 과제』, 2018, pp.10~11를 재정리함.

〈표 5〉 2009년과 2015년 유형별 남북교역 비교

(단위: 천달러, %)

구분		상업적 거래					비상업적 거래		합계
		개성 공단	위탁 가공	일반 교역	금강산 관광	기타 경협	대북 지원	사회문화 협력	
2009	교역액	940,552	409,714	256,141	8,711	26,997	36,379	588	1,678,494
	구성비	56.0	24.4	15.3	0.5	1.6	2.2	0.0	100.0
2015	교역액	270,356	-	183	553	-	9380	795	2,714,476
	구성비	99.36	-	0.0	0.0	-	0.4	0.0	100.0

자료: 통일부(2010; 2015).

질적 측면에서는 입주기업 증가에 따른 원부자재 반출 및 생산품 반입이 증가하고, 위탁가공 교역의 활성화 등으로 상업적 거래가 증가하는 모습을 보였다. 남북교역 초기에는 주로 해외 중개상을 통한 간접교역이 활발했으나, 1990년대 중반부터 남북간 직접교역이 증가하였다. 즉, 물품을 단순 반·출입하는 일반교역 → 원부자재를 반출·가공 후 가공제품을 재반입하는 위탁가공교역 → 기계·설비 등을 투자하는 단계로 발전한 것이다. 2009년에는 개성공단이 전체 남북교역의 56.0%를 차지했으나, 2015년에는 5.24 조치로 위탁가공, 일반교역, 관광 등 개성공단 이외의 경협사업이 중단되면서 개성공단이 전체 남북교역의 대부분을 차지하였다.

과거 남북경협은 대체로 다섯 가지 양태를 보였다.⁷⁾ 먼저, 남북간 배타적 양자거래의 성격을 나타냈다. 국제거래는 국가들의 다자간 거래로 이루어지는 것이 일반적임에도 불구하고, 북한의 IMF·WTO 미가입, UN·미국의 경제제재 등 국제질서 미편입으로 남북경협은 남북한 당사자들 외에 제3의 해외 경제주체들의 적극적인 개입⁸⁾이 구조적으로 불가능했다. 또한 수익성 중심의 경협보다는 한반도의 평화 증진, 남북간의 이질감 해소 등 비경제적인 외부효과가 경협 추진의 추동력으로 작용하였다.⁹⁾ 아울러 남북교역액이 한국무역 총액에서 차지하는 비중이 최대 0.24%(2009)에 그치는 등 경협이 한국경제에 미치는 영향력은 미약했지만, 남북교역액이 북한무역 총액의 최대 61.1%(2007)를 차지하는 등 북한경제에서 차지하는 비중과 중요도는 한국경제의 그것에 비해 매우 컸던 것도 중요한 특징이다. 개성공단 입주기업들이 북한 노동자들의 임금을 북한 당국에 일괄 지급하고, 노동자들에 대한 노동 통제권을 완전히 행사하지 못하는 등 경협 과정에서 북한식 방식이 통용¹⁰⁾되는 비국제적 교역방식도 그간 남북경협에서 지속적으로 나타났던 모습이었다.

7) 남북경협 특징에 대해서는 이석, 『새로운 남북경협의 가능성: 특징과 쟁점』(2018)의 내용을 바탕으로 수정·보완하였다.

8) 국제거래는 '배타적 양자간 거래'가 아닌 '다자간 거래'가 일반적이다.

9) 이러한 비경제적 외부효과, 즉 남북관계 개선 효과, 한반도 평화에 대한 기여, 남북경제공동체 형성에 기여, 북한의 개혁개방 촉진 등에 대해 양문수(2017)는 보수진영에 비해 진보진영이 보다 적극적인 특성을 보이고 있다고 주장한 바 있다.

10) 북한 당국이 파견한 '노동자 대표'가 실제 노동자들의 현장 작업을 통제하였다.

2. 남북경협의 평가와 한계

그러나 이러한 남북경협은 근본적으로 여러 한계를 내포하고 있었다. 그중에서도 경협사업의 핵심 주체인 경협기업의 부실화 문제와 남북협력기금으로 한정된 재원조달 문제는 안정적인 경협사업을 영위하는 데 주요 장애 요인으로 지적된다.

경협기업에 대한 정확한 데이터는 공개되고 있지 않으나, 현재 경협기업의 경영 악화는 심각한 수준인 것으로 파악된다. 최근 국정감사 자료에 따르면, 1,044개 경협사업 기업들 중에서 폐업한 기업은 530개사(50.8%), 휴업기업 9개사(0.8%), 사업자 유지기업 497개사(47.6%), 기타 8개사(0.8%) 등 휴·폐업한 기업들이 전체 기업의 절반 이상(51.6%, 2018년 9월 기준)인 것으로 나타났다.¹¹⁾ 경협기업의 상당수가 폐업하게 된 것은 1차적으로 5.24 조치에 따른 남북교역 및 대북 신규투자가 전면 금지된 데 따른 것으로 분석된다. 그러나 본질적으로는 경영상 애로를 겪고 있으나 회생가능성이 있는 기업에 대해 구조개선 등 실질적 지원이 미흡한 것도 경영악화의 주요 요인 중 하나로 평가된다. 이 외에도 최대 70억원에 불과한 경협보험(북한 내 시설·자산 보유 기업 대상) 및 교역보험(무역기업 대상)의 낮은 보험금과 보험금 지급 지연 등 제도상의 허점도 경협기업의 경영악화를 가중시키고 있는 것으로 보인다.

이러한 경협기업의 경영악화는 부실채권¹²⁾을 양산시켜 남북협력기금의 부실화를 심화시키고 있다. 남북협력기금의 부실채권 규모는 2007년 19억원에서 2017년 9월 기준 238억원에

<표 6> 남북교역사업 승인기업 휴·폐업 현황

(단위: 개사)

구분					
	전체	폐업	휴업	사업유지	기타
일반교역	705	389	8	308	-
위탁가공교역	245	121	1	123	-
경제협력	42	13	-	29	-
금강산	52	7	-	37	8
합계	1,044(100%)	530(50.8%)	9(0.8%)	497(47.6%)	8(0.8%)

주: 조사 방법은 국제청 홈텍스 홈페이지 사업자등록번호 조회, 기타는 개인 및 사업자등록번호 미확인기업으로 휴·폐업 여부 확인 불가능.
자료: 원유철 의원실(2018).

11) 개성공업지구 기업은 제외한 교역기업+협력사업 승인 기업+금강산 관광 관련 기업 1,044개사를 대상으로 조사한 결과이다(원유철 의원실 국정감사 비공개 자료, 2018).

12) 남북협력기금 부실채권은 모든 은행의 부실채권 분류 기준인 「은행업감독규정」(금융위원회고시) 제27조(자산건전성분류 등) 제1항과 제2항의 규정에 근거하여 대출채권의 자산건전성 분류 기준(5단계) 중 3단계인 “고정이하” 채권을 부실채권으로 분류하고 있다.

달해 12.5배 이상 급증하였으며, 같은 기간 부실채권 비율도 0.82%(2007)에서 7.6%(2017)로 크게 증가한 것으로 나타났다. 이는 국내은행 부실채권 비율 1.25%보다도 6배 이상 높은 수준이며, 이러한 증가세는 향후 경협 재개 시점까지 이어질 것으로 예상된다. 이러한 부실채권의 급증은 2008년 금강산 관광 중단, 2010년 5.24 조치, 2013년 개성공단 일시중단 및 2016년 개성공단 전면 중단이 직접적인 원인이다. 정부는 남북협력기금을 통해 2000~10년 5.24 조치 이전까지 113개사를 대상으로 일반대출 3,103억원을 집행하였다. 5.24 조치 이후에는 개성공단 제외 경영애로 기업들에 대해 1차(2010~11년), 2차(2012년), 3차(2014년)에 걸쳐 249개사를 대상으로 만기 1년(금리 연 2~3%)의 긴급 경영안전자금 750억원을 집행하였으나, 개성공단마저 전면 중단되면서 입주기업과 영업기업에 대한 긴급 경영안전자금을 2013년 104개사 555억원, 2016년 이후 123개사 728억원을 추가 지원하였던 것이다. 그럼에도 불구하고 채무기업의 대다수가 현재 휴·폐업 상황이므로 경영정상화를 통한 부실채권 회수 자체가 사실상 불가능해짐에 따라 신용회복 및 재기 지원과 같은 추가적 지원이 절실한 상황이다.

경협기업 대부분이 중소기업인 점은 경협사업 리스크를 감안할 때 안정성 측면에서 취약할 수밖에 없었다. 남북경협 참여기업 중 업체 수 기준으로 전체 95% 이상, 개성공단 입주 업체의 경우 100%가 중소기업인 것으로 파악되는 등 경협기업 대부분이 대기업에 비해 자금, 인력, 기술 등의 측면에서 열악한 중소기업이었다(임을출, 2015). 이러한 중소기업 중심의 경협사업 형태는 북한의 열악한 사회·경제적 여건과 UN 등 국제사회의 제재 등으로 대기업이 적극적으로 진출하기에는 한계가 존재한 것에도 원인이 있었다.

〈표 7〉 남북협력기금 채권 규모의 연도별 추이

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
예산	9,154	11,044	11,182	11,189	10,153	10,060
대출잔액	2,291	2,225	2,237	2,449	2,352	2,382
부실채권	19	26	24	62	67	110
연체비율(%)	0.82	1.2	1.1	2.5	2.8	4.6
구분	2013	2014	2015	2016	2017.9월	
예산	10,979	11,132	12,348	12,550	9,588	
대출잔액	2,837	2,888	2,520	3,186	3,140	
부실채권	135	142	175	215	238	
연체비율(%)	4.8	4.9	6.9	6.7	7.6	

자료: 심재권 의원실(2018).

〈표 8〉 경협기업 지원을 위한 재원조달 주체 및 재원형태(안)

구분	국내외 재원조달	재원형태
정부	국내	- 남북협력기금, 관련 예산 확충, 정책금융기관 융자 및 투자, 세금 등
	국외	- 차관도입, 지불보증, 원조 등
민간	국내	- 민자 유치, 컨소시엄을 통한 투자 등
	국외	- 국제투자 컨소시엄, 국제기구(WB, ADB, UN 등) 지원, 공적개발원조(ODA), 해외 민간 기업의 투자유치 등
북한당국		- 북한지역 세수 및 자원개발 이익 등 자체 창출 재원, 해외차관, 토지 및 노동력 제공 등

자료: 필자 작성.

마지막으로, 남북협력기금으로 한정된 재원조달도 경협사업의 문제점으로 지적할 수 있다. 즉, 경협기업 지원을 위한 재원의 대부분이 남북협력기금을 통해서 이뤄지고 있어 재원확보 방식의 다양화를 통한 규모 확대 노력이 필요하다. 남북협력기금 사업비는 2018년 기준 9,593억원으로 책정되어 있으나, 경협 재개 및 활성화를 추진하기에는 부족한 것으로 평가된다. 경협지원을 위한 재원조달은 조달 주체에 따라 정부조달과 민간조달, 조달 지역 측면에서는 국내조달과 해외조달, 북한 자체조달로 구분될 수 있다. 따라서 경협지원 재원 방식으로 남북협력기금을 우선적으로 활용하되, 여건이 개선되면 정부와 민간, 나아가 북한 당국으로부터 자금을 유치하는 등 다양한 방식의 재원조달 및 규모 확대가 요구된다고 하겠다.

III. 정책 과제

1. 新 경협지원 목표와 기본방향

이상의 논의를 토대로 본고의 핵심 논제인 ‘대북제재 완화 이후 기존과는 다른 새롭고 내실화된 남북경협 지원’을 위해서는 남북한 국가자산의 가치를 제고하는 한편, 남북경협을 활성화하는 것을 목표로 경협지원이 이루어져야 할 것이다. 즉, 가계, 기업, 그리고 정부 등 공공분야에서의 국가자산(national asset)의 가치를 ‘성장-재도약-선순환’시켜 주요 경제 주체들의 회복과 성장을 종합적으로 지원해야 한다. 아울러 남북한 경협사업이 안정적으로

운영될 수 있도록 다양한 정책적 지원을 제공하여 궁극적으로 한반도 공동번영에 기여할 수 있어야 한다.

이를 구현하기 위해서 다음과 같은 3가지 기본방향하에서 경협지원이 추진될 필요가 있다. 먼저, 단계적이고 점진적으로 경협지원 정책이 이행되어야 한다. 이는 북한의 수용 여건, 남북한 협력관계 구축 등을 종합적으로 고려하여 체계적인 경협지원이 추진되어야 함을 의미한다. 두 번째로, 새로운 경협지원은 남북경협 안전망(Safety-net)이 되어야 한다. 즉, 중소기업 등 위험에 취약하지만 중요한 경제 주체들의 안정적인 경협사업 참여를 위해서는 다양하고 창의적인 방식의 정책적 지원이 요구된다. 마지막으로, 남북한의 경제격차를 최소화하는 방향으로 경협지원이 추진되어야 할 것이다. 남한경제의 발전뿐만 아니라 북한경제의 회생을 목표로, 남북한의 경제력 격차 해소를 통한 한반도 균형발전을 지향하는 방향으로 경협지원이 이루어져야 한다.

[그림 4] 新 남북경협 지원 목표 및 기본방향(안)



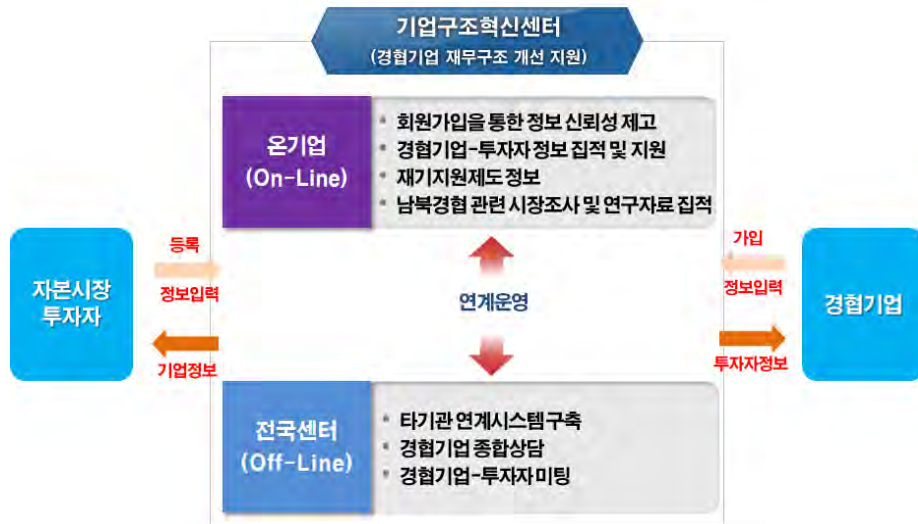
자료: 필자 작성.

2. 새로운 남북경협을 위한 정책 제언

비핵화 이행의 어려움과 장기간 분단으로 인한 남북간 이질성 등은 원활한 경협에 장애 요인으로 작용하고 있는 것이 사실이다. 그러나 한반도 평화라고 하는 정세 변화의 큰 흐름 속에서 경협재개 가능성이 어느 때보다 높아지고 있다. 또한 경협 관련 법제도 정비, 정부의 경협지원 본격화 기조에 따른 공공기관의 경협지원 역할 강조 등은 새로운 남북경협을 위한 기회요인이 되고 있다. 따라서 그간의 남북경협 평가를 통해 도출된 경협지원의 기본방향을 바탕으로 향후 정책적으로 검토해 볼 만한 몇 가지 경협지원방안을 제시하면 다음과 같다.

우선, 부실화된 경험기업에 대한 새로운 형태의 경험지원이 요구된다. 여타 국제거래에 비해 상대적으로 대내외 요인에 따른 리스크가 큰 경험사업 특성상 주요 경험 주체인 기업과 해당 기업 종사자에 대한 종합적이고 근본적인 대책이 필요하다. 경험보험에 대한 제도 개선¹³⁾이나 신용보증과 같은 기존의 지원 방식 외에도 경험사업 추진 과정에서 일시적으로 경영상의 어려움을 겪는 경험기업에 대해 현재 운영 중인 기업구조혁신 플랫폼인 ‘기업구조혁신지원센터’¹⁴⁾를 확대하여 재무구조개선 자금을 조달하려는 경험기업과 자본시장의 투자자 간의 연결을 지원할 수 있을 것이다. 전국 27개의 오프라인 지원센터와 온라인지원채널(온기업)을 통해 적격투자자 및 재기지원 프로그램 정보를 제공하여 경험기업의 자율적 경영정상화를 지원함으로써 부실기업 양산을 예방하는 한편, 자본시장 중심의 경험구조조정 지원으로 정책자금 소모를 최소화하는 효과가 기대된다. 이를 위해 경험재개 이전 단계부터 유관부처 및 기관들의 공동조사연구, 경험기업 DB 구축 등 경험기업의 정확한 현황과 특성 등을 파악하는 일이 우선적으로 필요하다. 이를 통해 확보된 기업정보는 경험기업 경영정상화 지원을 위한 기초통계 및 분석, 기술평가 등에 유용하게 활용될 수 있다.

[그림 5] 경험기업 구조혁신지원센터 운영 체계(안)



자료: 필자 작성.

13) 가령, 경험보험과 관련해서는 보상의 대상을 현재 개성공단뿐만 아니라 북한 내 다른 지역으로 확대하고, 보상한도도 증액하는 방향으로 개선할 필요가 있을 것이다.

14) 시장중심의 상시적 구조조정 활성화를 위해 투자대상 발굴을 원하는 투자자와 자금조달을 통한 경영정상화를 원하는 기업을 연결해 주는 기업구조혁신 플랫폼을 의미한다.

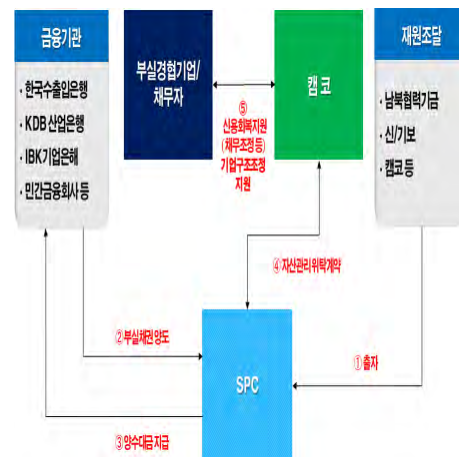
또한 남북경협이 활성화되어 다수의 기업들이 경협사업을 추진하는 과정에서 경영악화로 인한 자금경색을 겪으며 부실(대출)채권이 급증하게 되면 가계와 기업, 나아가 국가경제에 심각한 위협요인으로 작용하게 된다. 이러한 경협기업들에서 발생하는 부실채권을 효율적으로 관리하는 한편, 채무자에 대한 신속한 재기 지원을 위한 방안으로 특수목적회사인 SPC(Special Purpose Company)를 설립하고 채무기업에 대한 경영정상화 지원과 사업주 신용회복 지원을 추진하는 것도 고려해 볼 수 있다. 경협기업(인) 대부분은 다중채무자일 가능성이 높아¹⁵⁾ 부실채권 집중관리를 통해 효율적인 신용회복 지원이 절실한 상황이다. 이를 위해 기재부, 금융위, 통일부 등 유관부처와 공공기관, 금융기관 등 다양한 경협주체들이 참여하는 협력적 거버넌스를 구축하고, 경협기업의 부실채권 관련 DB 구축, 상각채권 일원화 관리, 남북협력기금의 출자·활용 방안 모색 등 관리 인프라를 마련해야 한다. 경협이 재개된 이후에는 SPC를 통해 수출입은행, 시중 금융기관 등이 보유하고 있는 경협기업의 부실채권 등을 인수하여 채무재조정, 재기·생활 자금대출 등으로 신용회복과 자립을 동시에 지원해야 할 것이다.

[그림 6] 경협기업 금융지원 관련 유관기관 협력 거버넌스 구조(안)



자료: 저자 작성.

[그림 7] 경협기업 부실채권 관리 일원화 모델(안)



자료: 구정환(2012)을 저자가 재구성.

15) 이는 5.24 조치 등 경협 중단으로 인한 자금난, 연체에 따른 이자상환 부담 증가, 신용등급 하락 등으로 다수의 기업 경영자들이 다중채무자로 전락된 데 따른 것으로 분석된다.

마지막으로, 경협사업 활성화에 따른 경협기업들의 부실화 확대에 대비하여 기존의 남북협력기금이나 민간투자와는 다른 새로운 형태의 대규모 재원마련방안이 강구될 필요가 있다. 그중 하나로 남북과 국제기구가 공동으로 ‘남북합작구조개선기금’(가칭)을 조성하여 운영하는 방안을 검토해 볼 만하다. 현재의 남북협력기금(약 1.6조원, 2018년 기준)은 인도적 지원, 교류협력 기반조성 등 무상지원, 정책적 목적의 고위험 사업지원 등으로 사용처가 한정되어 있어, 규모나 활용목적 측면에서 경협 활성화에 대비한 특화된 기금으로서의 한계가 존재한다. 따라서 북한의 IMF,¹⁶⁾ 다자개발은행(MDB) 등 국제기구 가입 이후, 정부(정책자금)가 주도하고 IB 등 외자 및 민간금융이 참여하여 경협기업의 사업 리스크를 획기적으로 절감시키는 방향으로 기금을 조성할 필요가 있다. 한반도 경제공동체 가시화에 따른 경협 활성화로 기업들의 이익이 증가하면 일부 투자수익을 가져갈 수 있는 구조로 기금 운용모델을 개발할 수 있을 것이다.

<표 9> 이해관계자별 남북합작구조개선기금 조성 방식(안)

이해관계자		주요 내용	조성 방식
남측	기업	- 수익을 향유하는 기업이 금액 납부 - 납부·사안 발생 시 자금 지원	- 개별기업 매출액 또는 이익에 일정률을 정하여 금액 납부
	정부	- 정부 정책(변동성)을 대비하여 국고에서 일정액 부담	- 정책적으로 남북협력기금 등에서 부담
북측		- 북측의 귀책사유 발생에 대비	- 북측이 수취하는 임대료 등에 일정률 납부

자료: 저자 작성.

이러한 다양한 방안들이 원활하게 이행되기 위해서는 몇 가지 선행되어야 할 조치들이 존재한다. 먼저, 다양한 이해관계자들이 참여하는 ‘남북경협지원 협력 플랫폼’(가칭)을 구성할 필요가 있다. 위험도가 높은 경협사업에 대한 안정적인 지원을 위해서는 정부 유관부처(통일부, 기재부, 금융위)와 금융공공기관(캠코, 수출입은행, 산업은행)의 주도적 역할이 중요하다. 이에 준비단계에서부터 다수의 공공기관이 참여하는 위한 종합계획 수립, 복합금융 활용 전략 마련, 북한과의 경협 협상을 주도할 수 있는 추진 협의체 설립 등은 필수적이라고 하겠다.

또한 체계적인 경협사업을 위해 구체적이고 실질적 이행전략(Action plan)이 담긴 경협지원 마스터플랜이 마련되어야 한다. 남북경협사업의 선행 요건인 비핵화의 진전으로 국제사회의

16) IMF에 가입하지 않고 WB, ADB, AIIB 등 타 국제금융기구에 가입한 국가가 없는 것을 볼 때, 우선적으로 IMF 가입 지원이 필요하다.

대북제재가 완화 또는 해제될 경우, 미국·중국·일본·러시아 등 국제사회의 북한 진출이 본격화될 전망이다. 따라서 우리 경험기업들의 국제경쟁력 제고와 경험사업의 안정성 강화를 위해 분야별 지원 로드맵과 구체적 실행방안이 포함된 남북경협지원 종합지원계획 수립이 필수적이다. 종합지원계획은 정책지원의 투명성과 예측가능성을 제고한다는 측면에서 우리뿐만 아니라 북한에도 이익(win-win)이 된다.

아울러, 중장기적으로 경험지원에 대한 심층연구를 진행하고 전문인력(조직)을 양성함으로써 지속적이고 가시적인 성과 창출이 필요하다. 경험재개 단계에서는 경험기업 및 북한산업 동향, 베트남 등 체제이행국 사례 연구, 경험지원 및 북한기업 관련 법제 등을 심층적으로 조사·연구하고, 경험사업이 본격화되는 시점에서는 자체적으로 경험지원 사업을 추진할 수 있는 경험 전문가 혹은 그룹이 필요한 만큼 이를 양성하고 조직화하는 노력이 요구된다고 하겠다.

참고문헌

- 구정환, 「중소기업인 재기지원 강화방안」, 캠프 연구용역, 2012.
- 박용석, 「건설 분야 남북협력사업과 향후 과제」, 『건설이슈포커스』, 2018-16, 2018.
- 양문수, 「남북경협 평가와 전망」, 『수은 북한경제』, 2017년 여름호 통권 제53호, 2017.
- 이석, 「새로운 남북경협의 가능성: 특징과 쟁점」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 제20권 제8호, 2018.
- 최이섭, 「한반도 신경제시대 남북경협 활성화를 위한 캠프의 역할 방안 연구」, 캠프 조사연구보고서 내부자료, 2018.
- 탁용달, 「남북경협기업 지원방안 연구」, 캠프 조사연구보고서 내부자료, 2015.
- 〈자료〉
- 심재권 의원실, 「이명박·박근혜 정부시기 남북협력기금 대출연체액 12.5배 이상 폭증」, 통일부 국정감사자료, 2018.
- 원유철 의원실, 「5·24조치 이후 교역·경협기업 휴폐업 현황」, 통일부 국정감사자료, 2018.
- 임을출, 「남북경협 프로젝트 구상- 5.24조치 시행 5년, 무엇을 해야 하나? : 피해자 증언 및 남북경협 재개 방안 모색」, 새정치민주연합 남북관계 발전 및 통일위원회 주최 세미나 자료집, 2015.
- 이투데이, 「국책은행, 남북경협 본격 채비 나섰다」, 언론보도, 2019.1.31.
- 중소기업진흥공단, 「중소기업 남북경협 실무절차 및 추진사례」, 2005.
- 통일부, 「통일백서」, 2010.
- 통일부, 「통일백서」, 2015.

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