

북한리더십 진단과 북한의 대내외 정책 전망

2020. 12

연구보고서

북한리더십 진단과 북한의 대내외 정책 전망

연구기관명 : (사) 통일아카데미

책임연구원 : 강 신 삼 ((사) 통일아카데미 대표)

공동연구원 : 김 익 환 ((사) 통일전략연구소 소장)

2020. 12.

- ▷ 이 책자는 2020년도 정책연구개발(의정활동지원현안과제연구 또는 해당 부서예산내역) 용역과제에 의하여 (사) 통일아카데미로부터 제출받은 보고서로서 의정활동연구에 활용되도록 발간한 것입니다.
- ▷ 보고서의 내용은 연구용역 수행자의 의견으로 국회정보위원회의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

제 출 문

국회정보위원장 귀하

본 보고서“북한리더십 진단과 북한의 대내외 정책 전망”를 2020년 정보위원회의 정책연구개발 용역과제 최종보고서로 제출합니다.

2020. 12.

(사) 통일아카데미

목 차

1.	북한체제의 구조적 특징과 리더십	8
2.	김정은 리더십에 대한 진단과 전망	17
3.	북한의 경제상황 진단과 대응	23
4.	미-중갈등 격화와 북·중관계 전망	39
5.	북-미 핵협상과 남북관계 전망	47

표·그림 목차

<표-1>	북한의 주요 숙청 사례	11
<표-2>	북한 시·군 단위 행정구역별 종합시장 수와 비중	25
<표-3>	김정은 시대 경제관리 개선조치의 주요 내용 및 흐름	26
<표-4>	김정은 시대 출범 이후 주요 경제 관련 법 제·보정 실태	27
<표-5>	2016년 이후 UN안보리 대북제재결의안 주요 내용	29
<표-6>	북한 대외무역에서 중국 비중 추이	30
<표-7>	2019년 북한의 중국 수출입 상위 품목	31
<표-8>	코로나19 초기 감염병 관련 노동신문 보도 동향	33
<표-9>	미-중 무역분쟁 일지	40
<그림-1>	주체사상체계의 형성과정	13
<그림-2>	김정은 가계도	18
<그림-3>	김정은의 예측 가능한 질병	22
<그림-4>	북한 수출입 총액(2001~2019)	30
<그림-5>	북한-중국 수출입 현황(누계 및 월별 추이)	33
<그림-6>	랴오닝성의 대북교역 현황	34
<그림-7>	최근 북한시장의 쌀 가격 및 환율 변동 추이	36
<그림-8>	중국에 대한 미국인들의 비호감 수준	42
<그림-9>	북미정상회담 주요 일지	49
<그림-10>	4.27 이후 남북관계 주요 일지	56

1. 북한체제의 구조적 특징과 리더십

1) 북한체제의 형성과정과 구조적 이해

북한체제는 일반적인 사회주의체제로 시작했으나 지도자를 절대화하고 세습 방식을 채택하면서 전근대 왕조체제에 가까운 체제로 변질되었다. 1945년 해방 직후부터 1960년대 후반까지를 마르크스-레닌주의 이념에 따라 건설된 일반적인 사회주의 체제에서 김일성 1인 지배체제가 형성되어가는 시기라고 한다면 1960년대 후반부터 1990년대 초반까지는 김일성 1인 지배체제를 확고히 하고 수령절대주의 체제를 공고히 한 시기다. 1990년대 초반 김일성이 사망하고 김정일이 최고 권력자가 된 이후 2010년대까지는 북한체제를 지탱하는 근간이 되었던 조선노동당의 위상은 약화되고 군을 중심으로 북한체제를 운영하던 시기라고 볼 수 있을 것이다.

(1) 북한의 건국과 1인 지배체제 형성

김일성은 1945년 9월 19일 월산항으로 귀국했다. 당시 해방공간에서는 김일성에 비해 대중적 인지도가 높은 항일인사들이 많이 있었으며, 특히 남한 내에서 김일성의 입지는 취약하였다. 남한에서 우익성향의 선구(先驅)회가 1945년에 11월 진행한 여론조사 결과를¹⁾ 보면 남한 내에서 김일성은 인지도는 그리 높지 않았다. 반면 북한에서 김일성의 입지와 권위는 남한에 비해서 월등히 높았다. 그러나 김일성을 능가하는 경쟁자 또한 적지 않았다. 중국 팔로군에서 활동했던 연안파의 거두였던 무정과 민족주의자인 조만식이 대표적 인물이다. 무정은 김일성과 더불어 해방 직후 북한으로 들어온 명망있는 인물이었고 조선민주당을 이끌고 있었던 조만식(曹晩植)은 당시 조선의 간디로 불리워지기도 했을만큼 대중적 영향력도 매우 높았다. 그러나 김일성은 소련측의 지원과 국내파 공산주의자들과의 협력을 통해서 빠른 속도로 정치적 위상을 높여 나갔다.

한때 소련에서까지 김일성의 경쟁자로 인식되었던 조만식은 결국 북한의 정치 무대에서 퇴장하였다. 귀국 직후 민족통일전선 형성과 북한 내 공산당 지도조직 건설에 힘을 쏟은 김일성은 남한 내 공산주의 운동을 지도하고 있었던

1) '조선을 이끌어갈 지도자' 중에서 김일성은 여운형(33%), 이승만(21%), 김구(18%), 박헌영(16%)에 이어 9%를 획득하는데 그쳤다. '일제시기 최고 혁명가'를 묻는 질문에서도 여운형, 이승만, 박헌영, 김구에 뒤처지는 결과가 나왔다고 한다.(중앙일보 현대사연구팀 지음, 『발굴자료로 쓴 한국현대사』.(서울: 중앙일보사 1996).pp 166~174.)

박헌영과의 경쟁에서도 결국 승리하면서 북한 내에서 정치적 입지를 확고히 한다.

1945년 12월 모스크바 3상 회담에 따라 미국과 소련은 1946년 3월 서울에서 미소공동위원회를 개최한다. 이 회의에서는 한반도에 들어설 임시정부와 관련한 논의를 시작하였으나 소련군이 점령한 38도선 이북에서는 북조선 임시인민위원회가 만들어져서 토지개혁을 비롯한 주요산업의 국유화가 진행되고 있었다. 소련군의 전폭적인 지원을 받고 있었던 김일성은 소련군이 점령한 38선 이북에서 먼저 혁명을 수행한 다음 한반도 전역으로 확장시켜 나간다는 소위 ‘민주기지론’을 수립하고 있었고 실행에 옮기고 있었다. 북한은 남한이 1945년 8월 15일 단독정부를 수립한 이후인 1945년 9월 9일 조선민주주의인민공화국을 선포했기 때문에 남한에서 먼저 단독정부를 수립했다고 비판하지만, 사실상 북조선 임시인민위원회가 38선 이북에서는 이미 북한 전역을 사회주의 노선에 따라 개조하고 있었던 셈이다.

해방 이후 조선노동당 구축과 북한의 건국 과정에서 김일성의 권력은 점차 확대되어 갔지만 김일성의 권력이 절대적이라고 볼 수는 없었다. 조선노동당의 지도부는 김일성과 다른 세력 간에 일정한 힘의 균형을 이루고 있었다. 조선노동당의 이념 또한 1960년대 중반 주체사상이 북한에 등장하기 전까지는 마르크스 레닌주의를 지도사상으로 삼았다.²⁾ 북한이 여타 사회주의 국가와 큰 차이가 없이 마르크스 레닌주의를 지도사상으로 하여 당을 창건하고 국가를 선포했다는 것을 보여준다. 조선노동당의 핵심적인 지도부의 구성을 봐도 북한이 일반적인 사회주의 국가와 크게 다를 바 없었다. 1946년 북조선 노동당 창립대회를 보면 지도부에 김일성 직계인 만주파뿐 아니라 국내 파는 물론이고 연안계, 소련계 등 다양한 세력이 참여(전체 중앙위원 43명 중 해외 출신자는 31명)하고 있다.

그러나 김일성은 6.25 전쟁을 자신의 권력을 강화하기 위한 적극적인 기회로 활용한다. 6.25전쟁의 책임을 물어 박헌영을 위시한 남로당계를 대대적으로 숙청하여 당내 권력 기반을 강화한다. 그렇다고 해서 조선노동당내에서 김일성의 권력이 절대화되었다는 의미는 아니다. 김일성의 권력을 견제할 수

2) 1948년 북한 정권이 선포되기 전에 개최되었던 1.2차 당대회에서는 민족통일전선을 활동의 기본원칙으로 삼았기 때문에 마르크스 레닌주의를 지도사상으로 내세우지는 않았다. 그러나 통일전선보다는 사회주의 노선을 명확히 할 필요성이 제기된 후에는 ‘마르크스 레닌주의적 당’이라는 표현을 사용하였다.

있는 연안계와 소련계는 여전히 당내에 건재했고 갑산파로 불리는 박금철과 리효순이 숙청된 남로당계의 자리를 대신했다. 그러나 시간이 지남에 따라 당내 권력균형도 오래가지 못하고 서서히 김일성을 중심으로 한 만주 빨치산파가 장악하기 시작한다.

1956년 전후 복구를 둘러싼 당내 갈등이 점차 표면화 되었고 스탈린 사후 절대권력에 대한 비판이 제기되고 있던 사회주의 국제정세와 맞물려 북한에서도 김일성의 중공업 우선 정책에 대한 비판과 개인숭배움직임에 대한 비판이 가시화되었다. 이른바 '8월 종파사건'을 계기로 김일성은 해외파로 불리는 연안파와 소련파에 대한 대대적인 축출작업에 들어간다. 연안파와 소련파의 연대로 김일성을 끌어내리려는 사건은 오히려 김일성의 권력을 강화하고 정적을 제거하는 기회로 반전되었다. 1956년 8월 개최된 조선노동당 전원회의 직후 김일성 반대와 제거를 추진하던 연안파와 소련계는 대부분 숙청되거나 망명을 택했다. 남로당의 남은 세력과 6.25 전쟁 당시 월남자의 가족까지 대대적인 숙청을 당한다. 북한 주민 전체를 대상으로 한 중앙당 집중지도사업을 실시하여 소위 불순분자 색출에 나선다. '8월종파사건'을 계기로 김일성의 당내 장악력은 더욱더 높아졌고 조선노동당의 권력균형은 무너져 내렸을 뿐만 아니라 북한 사회에 김일성 개인숭배에 대한 분위기는 더욱 고조되어간다.

8월 종파사건 이후 조선노동당내에서 김일성의 권력이 과거에 비해 강화된 것은 사실이지만 당내에서 김일성의 전일적인 지도체계가 절대적으로 보장된 것은 아니었다. 1956년 8월 전원회의에서 연안계와 소련계가 반김일성 연대를 했던 것과는 달리 김일성을 두둔하며 밀월관계를 형성해왔던 '갑산파'가 여전히 남아 있었다. '갑산파'는 당서열 4위인 박금철과 5위인 이효순을 중심으로 형성되어 있는 국내파 세력이었다. 1962년 12월 조선노동당은 당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의를 열고 4대 군사 노선과³⁾ 경제와 국방 병진 노선을 채택하게 된다. 그러나 이때 갑산파는 경제건설 우선론을 주장하면서 김일성과 군부 강경파의 국방건설 노선에 반기를 들었다. 결국 경제건설 우선 노선을 제기한 갑산파는 국방건설을 주창했던 김일성 세력과 대립을 피할 수 없었다.

3) 4대 군사 노선은 전 인민의 무장화, 전 국토의 요새화, 전군의 간부화, 군장비의 현대화를 표방했는데 이 노선은 북한을 점차 군사체제로 변화시키는 계기가 된다.

김일성과 갑산파의 노선대립이 있을 때 군부를 장악하고 있던 세력들은 김일성의 입장에 힘을 실었고 당시 김영주와 권력투쟁을 벌이고 있던 김정일도 군비 확장을 우선해야 한다고 주장했다. 김정일은 경제건설을 주장하는 사람들을 “국방건설은 되든 말든 경제건설이나 계속하면 된다.”, “경제건설과 국방건설 가운데서 어느 하나를 죽여야지 둘 다 밀고 나가는 곤란하다.”는 것이라며 비판하였다.⁴⁾ 또한 “조직적인 종파는 없어 졌지만 종파의 사상적 근원은 완전히 없어지지 않고 남아 있으며 미국의 공세가 강화되고, 외부로부터 수정주의 바람이 강하게 불어오자 부르조아 사상, 사대주의 사상에 젖어있던 사람들이 이 흐름에 편승하여 조선노동당에 반대하게 되었다.”⁵⁾며 갑산파를 강력하게 성토하였다. 결국 김일성은 갑산파를 숙청하면서 경제건설보다는 군사력강화에 매진하게 된다. 조선노동당 내에 김일성과 다른 목소리를 낼 수 있는 마지막 세력인 갑산파마저 김일성 권력강화를 위한 희생양이 되어 숙청되었다.

<표-1> 북한의 주요 숙청 사례

	년도	주요숙청사례
김일성 시대 	1952	허가이 등 소련파 숙청
	1953	박현영, 이승엽 등 국내파 숙청
	1956	최창익, 윤공흠 등 연안파 숙청
	1958	김원봉 등 중국파 숙청
	1962	김두봉 등 연안파 숙청
김정일 시대 	1967	박금철, 이효순 등 갑산파 숙청
	1969	김창봉(민족보위상), 허봉학(총정치국장)등 군부고위인사 숙청
	1975	김영주 조직지도부장 숙청
	1997	서관희(농업비서)처형
	1997~2000	최용해(총정치국장)등 2000여명 숙청
김정은 시대 	2004	장성택, 최용수(인민보안부장)등 숙청
	2010	박남기(당 계획재정부장) 처형
	2011	류경(국가안전보위부 부부장) 처형
	2012	이영호(총참모장)숙청
	2013	장성택(국방위원회 부위원장), 리용하, 장수길 처형
2015	현영철(인민무력부장), 조영남(국가계획위원회 부위원장) 숙청	

4) 김정일, “경제건설과 국방건설에서 혁명적 양양을 일으키기 위한 사상 선전을 강화할데 대하여,” 『김정일 선집 1』 (평양: 조선노동당 출판사, 1992), p263.

5) 김정일, “반당반혁명분자들의 사상여독을 뿌리뽑고 당의 유일사상체계를 세울데 대하여,” 『김정일 선집 1』 (평양: 조선노동당출판사, 1992), p231.

갑산파의 숙청 이후 북한의 군사비는 급격히 증대하여 정부 예산의 30%까지 급증했고 남한에 대한 군사도발도 강화되었다.⁶⁾ 갑산파의 숙청 이후 김일성은 군사도발 실패의 책임을 물어 민족보위상 김창봉(1919~1969)등 강경파 군부 지도자들을 대대적으로 숙청하면서 유일 절대권력을 확립하는데 이른다. 해방 직후 20여 년에 걸쳐서 단계적으로 진행된 협력자와 경쟁자들에 대한 대대적인 숙청은 1960년대 후반을 지나면서 마무리되어 가고 북한체제는 김일성 1인 지배체제로 변화해 나간다.

(2) 주체사상의 등장과 유일지배체제의 확립

북한에서 ‘주체’라는 용어가 처음 등장한 시기는 1955년 12월 28일 김일성의 연설을 통해서다. 김일성은 ‘사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여’라는 연설에서 처음으로 ‘주체’를 사용하지만 당시 사용되었던 ‘주체’라는 용어가 ‘주체사상’을 의미하는 것은 아니었다. 김일성은 이 연설에서 “우리는 어떤 다른 나라의 혁명도 아닌 바로 조선혁명을 하고 있는 것입니다...(중략)...우리가 소련공산당의 역사를 연구하는 것이나 중국혁명의 역사를 연구하는 것이나 맑스-레닌주의의 일반적인 원리를 연구하는 것은 다 우리의 혁명을 옳게 수행하기 위한 것입니다”라고 역설한다.⁷⁾ 김일성이 이런 연설을 하게 된 배경은 여러 가지가 있는데 스탈린 사후 소련에서 나타난 스탈린의 절대권력과 개인숭배를 비판하는 움직임과 무관하지 않다.

황장엽은 그의 회고록에서 “제2차 세계대전의 결과 소련의 영향 아래 많은 사회주의 나라들이 생겨나면서 소련을 무조건 지지하고 소련의 모범을 무조건 따라가는 것이 사회주의 나라들의 관례가 되었다”고 증언하고 있다.⁸⁾ 황장엽의 증언처럼 소련을 따라가던 북한이 소련에서 갑자기 스탈린 격하운동이 벌어지자 큰 충격을 받았고, 그 영향을 차단하기 위해 ‘주체’를 강조하기 시작한 것이다.

1961년 9월 4차 노동당대회에서는 “사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제

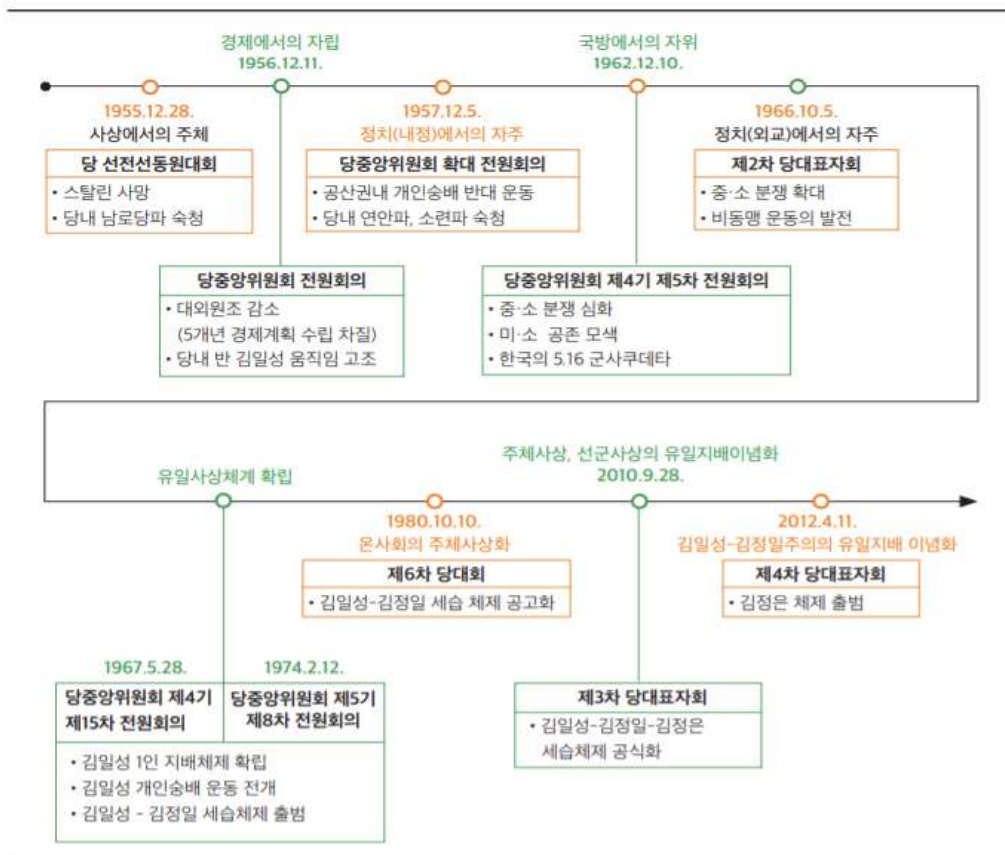
6) 1968년 일명 김신조 사건으로 잘 알려진 ‘1.21 사태’뿐만 아니라 1967년에도 해군 당포함 격침사건(1.19), 중부전선 교전(4.12), 화천군 비무장지대 침투 사건(4.12), 서부전선 미군막사 폭파사건(4.22), 강릉 고단지구 무장공비 침투 사건(5.21), 연평도 근해 어선 포격 사건(5.27) 등 연이은 대남도발을 감행한다.

7) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여” 『우리혁명에서 주체에 대하여』 (평양: 조선노동당출판사, 1970), p30.

8) 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), p370.

에서의 자립, 국방에서의 자위”가 당의 기본노선으로 제시되었지만 여전히 주체사상이라는 개념은 사용되지 않았다. 1962년 <로동신문>의 논설을 통해서 북한에서 주체사상이라는 개념이 처음으로 사용되었다. ‘주체사상’이라는 용어가 북한사전에 처음 등장한 것도 1970년에 발행된 『정치용어사전』이라고 추정되고 있다. 북한에서 ‘주체’라는 용어가 등장하고 ‘주체사상’이라는 개념이 등장 했지만 주체사상이 독자적 철학이론체계를 갖추기보다는 맑스-레닌주의의 변형에 지나지 않았다고 보는 것이 정확하다. 스탈린주의에 민족주의를 적당히 결합시킨 것이 주체사상이었던 셈이다. 김일성은 “주체를 세운다는 것은 혁명과 건설의 모든 문제를 독자적으로, 자기 나라의 실정에 맞게 자체의 힘으로 풀어나가는 원칙을 견지한다는 것을 의미하며 이것은 창조적 입장이며 자주적인 입장이다”고 주장한다. 그 당시 김일성이 연설에서 언급한 주체사상은 스탈린주의에 민족주의를 결합시킨 것으로 이해되며 주체사상은 조선노동당의 지도사상으로 인정되었다.

<그림-1> 주체사상체계의 형성과정



자료: 통일교육원 <2020 북한이해>

1967년 조선노동당 내부의 노선투쟁으로 마지막 남아 있던 견제세력을 숙청한 김일성은 노동당 내부를 확실히 장악하고 스탈린주의를 모방한 수령 개인독재를 절대화하기 시작한다. 노동당 내부에서 ‘유일사상체계’ 확립이 강조되고 갑산파에 대한 대대적인 숙청이 있었던 1967년 5월 전원회의가 “전당을 수령님의 혁명사상, 유일사상으로 일색화하는데서 결정적 계기가 되었다”고 선언한다. 북한은 스탈린식 수령절대주의 체제의 답습을 넘어 더욱더 절대적인 수령유일지배체제를 이론적으로 정당화하기 위한 작업을 수행한다. 기존의 마르크스주의에는 수령절대주의를 합리화하기 어렵기 때문에 새로운 논리를 만들게 된 것이다. “사람이 모든 것이 주인이며 모든 것을 결정한다”는 주체사상의 철학적 원리는 추상화된 이론으로 전락하고 혁명과 건설에서 수령이 결정적 역할을 한다는 수령절대주의는 주체사상의 핵심적인 요소로서 자리매김한다. 북한은 주체사상을 김일성이 항일무장투쟁과정에서 창시했다고 선전하기 시작한다.

당의 유일사상체계를 확립하고 김일성의 1인 지배체제를 확립하는데서 가장 큰 기여를 한 인물은 김정일이다. 김정일과 김영주는 권력투쟁과정에서 후계자로 인정받기 위해 경쟁적으로 김일성에 대한 개인숭배를 강화한다. 당중앙위원회 조직부장이었던 김영주는 1967년 ‘당의 유일사상 체계확립을 위한 10대 원칙’을 만들어 수령의 권위를 절대화하는 작업을 진행한다. 이후 김영주와의 후계구도를 둘러싼 권력투쟁에서 승리한 김정일은 김일성을 더욱 신격화하고 자신의 후계 확립을 위한 새로운 내용을 추가한다. ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’이라는 이름으로 공포한다.⁹⁾ 이날은 1974년 김일성의 생일 하루 전날이었다. 10대 원칙은 전체 북한주민들은 누구나 암기 통달할 것을 강요당하고 있을 뿐만 아니라 법률보다 더 우위에 있는 규범으로 알려져 있다.

1960년대 후반부터 김일성 1인 유일지배체제를 강화하기 위한 노력은 다방면에 걸쳐서 진행된다. 공포정치를 적극적으로 활용하고 비밀경찰과 정치범수용소를 대대적으로 이용하고 지도자에 대한 우상화 작업을 본격화한다. 김일성의 유일지배체제가 확립되면서 북한 사회는 급격하게 이념논의가 금기시되는 사회로 변화되고 조선노동당의 위상도 점차 하락하게 된다. 노동당 선전선동부는

9) ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’은 서문에서 ‘모든 당원들과 근로자들은 경애하는 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님께 끝까지 충성을 다하며 전당과 온 사회를 위대한 김일성 동지의 혁명사상으로 일색화하는 역사적 위업을 빛나게 수행해 나가기 위하여 다음과 같은 당의 유일사상체계 확립의 10대원칙을 철저히 지켜야 한다’고 명시하면서 수령의 권위를 절대화, 신격화하기 위한 10개조의 원칙과 65개조 항으로 구성되어 있다.

공산주의 사상에 관한 선전보다는 오직 김일성, 김정일을 어떻게 우상화 할 것인가에 대해서만 관심을 쏟았다. 사회주의를 표방한 나라에서는 전례가 없이 마르크스 레닌주의를 연구하고 학습하는 것은 오히려 금지되었고 오직 김일성과 김정일의 교시만을 철저히 암기해야 하는 상황이 벌어졌다. 1967년 이전까지 정적을 제거 할때는 당을 적극적으로 활용하였지만 김일성의 유일지배체제를 구축한 이후부터는 당의 위상과 기능도 점차 약화 되었다.

김일성과 김정일을 우상화하기 위해서 당이 동원되었고, 모든 사람들이 실질적인 권력을 행사하고 있는 김정일에게 거슬리지 않기 위해 처신하는데 급급했다. 국가보위부의 치밀한 감시를 통해서 북한 주민들의 일상은 철저히 통제되었다. 김일성, 김정일 우상화에 어긋나는 어떠한 행동도 용납되지 않을 뿐만 아니라 정치범수용소를 비롯한 국가수감기관을 적극적으로 활용해 주민들의 공포감을 자극하는 방식으로 통치하였다.

2) 수령체제의 주요특징

북한체제를 정확히 알기 위해서는 북한의 독특한 정치체제인 수령체제에 대한 이해가 전제되어야 한다. 북한은 갑산파에 대한 대대적인 숙청이 있던 1967년 5월 노동당중앙위원회 전원회의를 계기로 수령 중심의 유일체제가 형성된다. 김일성은 1968년 12월 최고인민회의를 통해 ‘위대한 수령’으로 추대되어 ‘수령’의 유일적 영도를 행사하는 유일지배체제를 구축한다. 북한 수령체제의 특징은 첫째, 노동당 위에 수령이 있는 구조로서 수령의 권위를 절대화하고 신격화했다. 둘째, 북한의 당 및 국가기구가 수령체제를 절대화하기 위한 도구로 전락 되었다. 셋째, 수령체제가 후계체제의 확립과 동시에적으로 진행되었다.

수령체제란 전당과 전 인민이 수령을 중심으로 철통같이 단결하여 수령의 유일적 영도를 보장하는 체제라고 정의될 수 있다. 한마디로 1인의 권력독점을 말하는 것으로 2인자의 존재도 허용하지 않는 절대적 독점체제이다. 북한에서 유일사상체계를 세운다는 것은 수령의 존재와 그에 대한 충성을 정당화하는 것이다.

북한에서 수령의 지위와 역할은 절대적이고 결정적이다. 수령은 근로인민대중의 최고 뇌수이며 인민대중속에서 최고의 영도적지위를 차지한다. 김정일은 1986년 발표한 “주체사상에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”라는 저작에서

‘사회정치적 생명체론’을 제시한다. 자주적 생명체를 가진 하나의 ‘사회정치적 생명체’를 이루기 위해서는 수령을 중심으로 하여 조직사상적으로 결속할 때만 가능하다고 주장한다. 수령을 최고 뇌수라고 표현하는데 ‘사회적 생명체론’은 사회적 존재인 개인이 당의 영도하에 수령을 중심으로 조직사상적으로 결속하면 영생하는 생명력을 지닌 하나의 ‘사회적 생명체’를 이룰 수 있다는 주장이다. 사람에게에는 ‘육체적 생명’과 ‘사회정치적 생명’이 있는데 육체적 생명은 유한하지만 수령과 함께 하는 사회정치적 생명은 무한하며 영생할 수 있다는 것이다. 이 수령론은 사회과학적 이론이 아니라 거의 종교적인 신비화에 가깝다고 보여진다.

황장엽의 증언에 의하면 “소련의 스탈린주의는 프롤레타리아계급이 가장 선진적인 계급이기 때문에 전 사회와 인민의 이익을 대표하고 노동계급의 이익은 공산당이 대표하며, 공산당의 이익은 수령이 대표한다”는 논리로 수령의 개인 독재를 합리화했다고 한다. 대중이 있으면 대중의 이익을 대표하는 노동계급의 정당이 있으며 수령은 노동계급의 당의 이익을 대표한다는 상향식 전개 과정이다. 그러나 북한은 “수령이 없으면 당이 있을 수 없으며 수령의 영도가 없이는 노동계급은 혁명투쟁에서 승리할 수 없다”고 정의 내리고 있다. 사회주의, 공산주의를 위한 노동계급의 혁명투쟁에서 수령이 결정적 역할을 하며 수령이 없는 당과 인민 대중은 의미가 없으며 수령이 없이는 그 어떠한 혁명투쟁도 승리할 수 없다는 것이다. 사회주의의 이론에서 일탈한 수령절대주의 이론을 새롭게 만든 것이다.

수령의 지위를 절대화하기 위해서는 수령의 유일적 영도를 보장해야 하는데 수령의 영도를 보장하기 위한 제도적 장치가 바로 ‘수령의 영도체계’라고 할 수 있다. 북한에서는 수령의 유일적 영도를 보장하기 위해서는 당의 유일사상체계를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다고 강조하는데 유일사상체계는 ‘혁명적 수령관’을 철저히 세울 때 비로소 가능하다고 본다. 수령의 유일사상체계라는 것은 “수령의 혁명사상으로 튼튼히 무장하고 수령의 두리에 굳게 뭉치며, 수령의 유일적 영도밑에 혁명투쟁과 건설사업을 수행해 나가도록 하는 사상체계라고 한다.”¹⁰⁾

북한의 수령체제는 결국 특정가문의 권력독점과 승계를 추구하는 현대판 왕조체제라서 후계자 문제를 이론적으로 규범화할 수밖에 없다. 김정일이 수정

10) 사회과학출판사, 『철학사전』 p153.

한 ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’ 내용에는 김정일의 후계사업을 공고히 하기 위한 내용들이 다수 포함되어 있다. 북한에 따르면 “당의 유일사상체계에 관한 이론은 당이 영원히 변질되지 않고 그 당을 창건한 수령의 당으로 강화 발전시켜 나갈 수 있는 유일한 길을 가르쳐준 불멸의 사상”으로 강조되며¹¹⁾ “당의 유일사상체계를 세우는 사업은 수령의 혁명 위업을 대를 이어 계승하고 완성해 나가기 위해 항구적으로 튼튼히 틀어쥐고 나가야 할 사업”이라는 것이다.¹²⁾ 혈통적인 수령 승계가 되어야 혁명의 계속성이 보장될 수 있다는 것은 논리적으로는 도저히 성립될 수 없는 주장이지만, 북한에서는 권력의 힘에 의해 통용되어왔다.

2. 김정은 리더십에 대한 진단과 전망

1) 김정은 리더십의 형성

김정은은 2011년 12월 김정일 위원장의 사망 이전부터 3대에 이르는 조기권력 세습을 통해 사실상 통치를 시작하였다. 공식적으로는 2011년 12월 조선인민군 최고사령관을 맡으면서 집권하였으며 2021년에는 집권 10년차가 된다. 2020년 5월 16일 노동당 기관지 노동신문은 “지난 8년간은 전대미문의 도전과 난관을 맞받아 헤치며 백두에서 개척된 주체혁명 위업을 줄기차게 전진시켜온 긍지 높은 나날”이라며 ‘김정은 시대’를 평가했다. 노동신문이 집권 8년으로 언급한 것은 김정은이 2012년 4월 노동당 제1비서와 국방위원회 제1위원장에 추대돼 공식적인 최고직위에 오른 시기를 기준으로 삼았기 때문이다.

김정은이 3대 세습 승계자가 되자 외부에서는 두 가지 측면에서 놀랍다는 반응이 나왔다. 우선 3대까지 세습이 이어졌다는 사실에 충격을 받았는데, 사회주의체제는 물론이고 근대사회에서는 전례가 없고 상상하기 어려운 일이었기 때문이다. 3대세습은 북한이 사회주의나 근대사회가 아니라 왕조체제와 유사하다는 결정적 증거가 되었다. 둘째로는 김정은이 장자가 아니라는 점이었다. 관련해서 일본인 요리사 후지모토 겐지는 일찍이 저서를 통해 김정은이 후계자가 될 가능성을 예견한바 있다. 그는 <김정일의 요리사(2003)>에서 동북형 김정철에 대해서는 김정일이 ‘여자아이 같다’는 평가를 내리며 후계자 감으로 생

11) 편집국, “혁명의 탁월한 수령 김일성 동지는 백전백승의 조선노동당의 창건자이며 영도자이다.” 『근로자』 1974년 제9호, p17.

12) 편집국, “당의 유일사상체계를 세우는 것은 우리 당 건설의 기본 노선” 『근로자』 1977년 제5호, p9.

각하지 않았다고 증언하였다. 나아가 그는 김정은이 김정철과 달리 어린나이부터 권력욕과 리더십을 보였다고 회고하였다.

<그림-2> 김정은 가계도



김정은은 어린 나이와 경험미숙 등으로 인한 리더십 불안정에 대한 우려를 불식하고, 2013년 권력 2인자인 장성택을 전격적으로 숙청하며 1인체제를 공고화하였다. 김정은은 2016년 6월에는 최고인민회의를 통해 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설하고 국무위원장에 추대되었다. 김정은은 단순히 권력 안정화에 그치지 않고, 김정일이 통치시기에 군 중심으로 바꾼 권력구조를 당 중심으로 정상화시킨 것이다. 지나친 군권력의 비대화는 수령체제에 불안요소가 될 수 있다는 점에서 이는 김정은의 입장에서 적절한 정책으로 평가된다.

한편 김정은은 군권력의 제한 및 견제와 더불어 정상국가화라고 볼 수 있는 리더십 행사를 보여주고 있는데 몇 가지 사례를 살펴보자. 우선 북한은 2020년 11월 흡연에 대한 통제를 강화하는 '금연법'을 채택한 데 이어 금연 캠페인도 적극적으로 펼쳐나가고 있다. 평양방송은 11월 8일 북한이 지난 4일 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 금연법을 채택한 것과 관련 금연운동 사업을 소개했다. 특히 금연연구보급소를 언급하면서 '금연법 실행을 위해 흡연금지 장소와 흡연장소들에 게시할 금연마크, 각종 건강 위험정보 그림 등의 인쇄 사업을 연관 단위와의 긴밀한 연계 밑에 다그치고 있다'고 전했다.¹³⁾ 금연정책은 정상국가라면 당연한 상식에 해당되는데도 그동안 북한은 이를 도외시하였는데, 이제 변화가 생긴 것이다. 다만 김정은이 금연법을 제정하면서도 정작 본인은 공개석상에서 보란 듯이 흡연을 하는 것은 주민들과는 전혀 다른

13)KBS, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5043212&ref=A> 2020.11.8.

특별한 존재로 스스로를 인식하고 있으며 권위적 리더십을 부각시키려는 의도가 있음을 단적으로 보여주고 있다.

국가정보원의 국회보고에 따르면 2020년 11월 북한은 인민무력성을 국방성으로 개칭하는 조직 개편을 하였으며, 그 이전 10월 10일 노동당 창건일 기념식에서 개편된 군 조직 명칭과 군 장성(장군으로 개칭)의 실명과 얼굴을 공개했다고 한다. 군에 관련된 과도한 비밀주의의 개선과 더불어 군의 명칭 등의 변화에서 국제표준에 따르려는 북한의 의도를 엿볼 수 있다.

이런 변화는 김정일 체제와는 뚜렷한 차별성을 보이는 것이며, 근본적으로는 북한이 개혁개방을 사회발전전략으로 삼은데 따라 일어난 것으로 평가된다. 개혁개방을 하려면 경제분야의 제도개혁뿐 아니라, 근대적 기준에 따른 사회적 변화가 요구된다. 개혁개방에 따라 주민들의 인식도 변하게 되며 국제사회의 시선도 고려해야 하기 때문이다. 북한은 수령체제의 성격상 정치분야에서는 체제를 위협할 수 있는 어떠한 변화도 시도할 수 없지만, 사회문화적 분야에서는 가능하다. 이런 변화와 관련해서 이후 국제사회에서 주요한 인권 이슈로 삼고 있는 정치범 수용소에 어떤 변화가 생길지 주목해볼 필요가 있다. 북한정권의 입장에서 국제사회의 인권압박을 계속 받는 것을 감수할 만큼 정치범수용소가 절대적 가치를 갖는 것은 아닐 수도 있을 것이다.

2) 김여정 위임통치론의 평가

2020년 8월 국가정보원에서 현재 조선노동당 선전선동부 제1 부부장, 당 정치국 후보위원인 김여정이 김정운을 대신해 북한을 위임통치하고 있다고 발표하면서, 논란이 벌어지기 시작했다. 국정원에 따르면 김여정이 모든 권력을 이양 받은 것은 아니고 일부의 권한을 이양 받은 것이며, 맡은 부분은 대미, 대남 정책이라고 한다. 또한 김여정만 권력을 분배받은 것이 아니라 분야별 1인자들이 각각 권력을 분배받은 것이라고 한다. 김정운의 위임 통치 이유는 첫번째는 김정운의 업무 스트레스 경감 차원, 두번째는 정책 실패 시 책임 감면 차원이라고 한다.¹⁴⁾

위임통치론은 북한정보를 가장 잘 알고 있는 국정원의 입장이라서 결코 무시

14)연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200820153300001?input=1195m> 2020.8.20.

할 수는 없지만, 아직은 여러 가지 의문이 남게 된다. 권력은 독점의 속성이 강하다는 점에서 북한과 같은 수령체제에서 위임통치라는 권력분점은 정상이라고 생각하기는 어렵다. 김여정이 비록 김정은의 친동생이라지만, 업무스트레스나 책임 감면차원에서 위임통치라고 부를 정도로 권력의 분점을 공식화 구조화한다는 것은 납득할만한 설명으로 보기는 어렵다. 이는 절대권력체제에 비해 권력의 누수나 파벌형성 등 여러 가지 리스크를 안고 있기 때문이다. 따라서 실제로는 위임통치가 아니라 김여정의 일정한 권한 강화 수준일 가능성을 배제할 수 없다.

과거 1980년대 이후 김일성-김정일 공동정권¹⁵⁾의 전례에 비추어 권력의 이행 과정이라면 위임통치론을 수긍할 수 있으나, 김정은이 아직 30대라서 후계준비설은 성립하기가 어렵다. 이를 위해서는 추가적인 가설들이 더 필요하다. 하나는 김정은의 건강에 심각한 문제가 있어서 유고에 대한 대비가 필요할 가능성이 있다. 둘째로는 통치의 극심한 스트레스로 인해 우울증 수준의 정신적 무기력 상태에 빠졌을 가능성이 있다. 북한의 최고 권력자의 신변에 관한 정보는 외부에서 접근하기가 거의 불가능하기 때문에, 이런 가설들을 확인하기는 어려워서 그 어느 쪽도 확신을 갖고 말하기는 어렵다.

한 가지 확실한 것은 최근 김여정의 지위와 권한이 확대되었다는 사실이다. 고용희의 2남 1녀로 1988년생으로 알려진 김여정은 이전부터 대외관계에서 특별한 역할을 담당해왔다. 2018년 제2차 남북정상회담에서는 대표단 명단에 포함되었는데, 회담에 배석하지는 않고 대신 문재인 대통령을 마중한 것으로 알려졌다. 2018년 북미정상회담에는 김정은과 함께 싱가포르를 방문하였는데, 회담에 참석하지는 않고 실무진을 지휘하고 김정은을 수행하는 역할을 맡았다. 2018년 제3차 남북정상회담에서는 행사 전반을 진두지휘하는 모습을 보여주면서 김정은의 최측근 보좌역할을 하고 있음을 확인시켜주었다.

김여정의 위임통치설이 나올 정도의 변화가 감지된 것은 2020년 3월경이다. 김여정은 북한의 미사일 발사에 대해 유감을 표한 청와대에 자신 명의로 성명을 내고 직접적으로 문재인 정권을 비방하였다. 그 직후 2020년 4월 22일, 일

15) 자유아시아방송, <https://www.rfa.org/korean/news/14669-19990926.html> 1999.9.26. 황장엽의 증언에 의하면 김영주와의 후계투쟁에서 승리한 김정은은 1974년 이후 조선노동당 정치위원회 위원, 중앙당 조직비서 겸 조직지도부장, 사상담당비서 겸 선전선동부장의 직책을 거머쥐었고 실질적인 당의 인사권과 감찰권, 사상사업권을 장악하게 되었으며 '당 중앙'이라는 호칭을 공식적으로 사용하며 공동정권의 담당자로서 역할을 했다고 한다.

본 요미우리 신문은 한미일 협의 소식통을 인용하여 북한이 긴급 시 김여정을 최고지도자 권한 대행으로 준비한다고 보도했다. 2020년 6월에는 김여정 명의로 낸 담화문에서 대북빠라살포를 놓고 한국정부를 고강도로 비방하고, 이어 김여정의 명의로 남북공동연락사무소를 무너뜨리겠다는 담화를 내놓고 이를 실제로 강행하였다.

2020년 11월 3일 국가정보원은 국회 정보위원회에 대한 국정감사 업무보고에서 기존의 위임통치설의 연장선에서 김여정 노동당 정치국 후보위원이 북한 국정 운영의 전반에 걸쳐 관여하고 있으며, 노동당 내 직책도 지금의 후보위원보다 더 격상될 것으로 보인다고 보고했다. 국정원은 김정은이 내년 원수에서 대원수급으로 격상을 예상하며, 그에 따라 김여정도 직책이 올라갈 것이라고 전망했다.¹⁶⁾

결론적으로 김정은의 건강 등 신변에 문제가 있다면, 후계체제 조기준비 차원에서 최근 김여정의 역할 부상을 권력분점으로 해석할 수 있을 것이다. 그러나 김정은이 별다른 문제가 없다면 김여정의 지위 강화를 권력구조의 개편차원에서 보는 것은 아직은 성급하다고 판단된다. 국가정보원은 위임통치론의 맥락에서 '김정은 위원장이 (과거에는) 현장을 방문해 공장 등에서 여러 활동을 했지만 당정책회의가 17회로 작년보다 6배 증가했다면서 최근에는 노동당 회의에 집중한다.'면서 김정은 위원장이 현장지도에서 정책지도 중심으로 통치 방식을 바꾼 것이라는 해석을 하고 있다.¹⁷⁾ 그러나 통치 방식의 변화를 말하려면 좀 더 오랜 시간 확실한 증거가 더 쌓여야 할 것이다.

3) 북한 리더십의 변화가능성 예측

북한의 수령체제는 우리가 경험해온 왕조체제와 가장 유사해서, 최고통치자는 종신제이며, 사실상 사망이나 그에 준하는 상태에서만 권력의 교체가 가능하다. 따라서 권력 교체에 대해서는 김정은 위원장의 건강상태를 살펴보는 것이 필요하다. 김정은 위원장이 2020년 4월에 20일간 공개석상에서 사라져 건강이상설은 물론 심지어 유고설까지 제기되었다. 2014년 10월에도 한달 가까이 공식석상에 모습을 드러내지 않은 적이 있었지만, 이번에는 집권 9년만에 처음으로 할아버지 김일성 주석의 생일인 4월 15일 '태양절'에 금수산 태양궁전 참

16)뉴스시스, https://newsis.com/view/?id=NISX20201103_0001220919&cID=10301&pID=10300 2020.11.3.

17)동아일보, <https://www.donga.com/news/article/all/20201103/103777340/1> 2020.11.3.

배를 하지 않았기 때문에 건강이상설이 유력하게 제기된 것이다. 이 당시 김 위원장은 강원도 원산에 머물렀으며, 심장관련 시술을 받았다는 주장이 있었으나 확인할 만한 증거가 나오지는 않았다.

그동안 김정은 위원장의 건강에 관해서는 가족력으로 확인되는 심장문제가 주목을 받아 왔다. 김일성, 김정일 모두 심근경색이 주요 사인으로 알려져 있기 때문이다. 두 번째로는 고도비만에 관심이 모아지고 있다. 2020년 11월 3일 국가국정원 국정감사에서 국회 정보위원회 여야 간사는 국정감사 브리핑을 통해 ‘김정은은 집권초기인 2012년 8월 몸무게가 90kg이었다가 지난해 130kg대였고 지금은 140kg대’라고 밝혔다. 몸무게가 매년 평균 6~7kg 늘어났다는 것

<그림-3> 김정은의 예측 가능한 질병



이다.¹⁸⁾ 복핵협상의 공전 등으로 업무 스트레스가 쌓여 폭음과 폭식을 많이 하는 것이 주원인으로 추측되고 있다. 비만자체가 문제라기보다는 체중증가 속도와 그 원인을 볼 때 건강이상을 예상할 수 있으며, 흡연은 심장문제를 악화시킬 수 있다. 의학계 일각에서는 김정은의 비만 정도에 대해 ‘입 안쪽과 혀에도 살이 썬 기도가 좁아 반듯이 누워서 자기 힘들며, 모로 눕거나 어딘가에 기대어 앉아 잘 것’¹⁹⁾이라는 심각한 진단도 존재한다. 다만 건강문제는 몇 가지 예상은 가능하지만, 구체적인 정보가 없는 상황에서는 단정적인 결론을 내리기는 어렵다.

김정은 체제가 장기간 유지될 지 아니면 건강문제 등으로 조기에 교체될지 알 수 없지만, 후자를 가정하여 후계체제를 전망해보자. 북한에서 과연 4대세습까지 될 것인지 확신하기는 어렵지만, 북한체제가 지속되는 한 이른바 ‘백두혈통’으로 불리는 김씨일가 밖에서 통치자가 나올 가능성은 매우 낮아 보인다. 조기교체의 시점은 의미 있는 논의를 위해 편의상 김정은의 자녀들이 성년이 되기 이전으로 가정해보자. 현재 김정

18)월간조선, http://monthly.chosun.com/client/mdaily/daily_view.asp?idx=11087&Newsnumb=20201111087 2020.11.3.

19)동아일보, <https://www.donga.com/news/article/all/20201105/103806116/1> 2020.11.5.

은의 자녀들은 3명이며, 장남은 2020년 4월 기준으로 만 10세, 차남은 만 3세라고 한다.

우선 형인 김정철을 검토해 보면, 성격이 권력자 스타일이 아니라는 점 때문에 후보에서 배제하는 것이 합리적이다. 김정철은 2015년 5월 런던에서 가수 에릭 클랩튼의 공연을 관람한 것이 노출된 적이 있는데, 그만큼 권력과는 거리가 먼 생활을 하고 있다는 증거이다. 한편 김정철은 스위스 유학 이후 20대 시절 근육을 키우고 건장한 몸매를 만들기 위해 스테로이드를 복용했다가 부작용으로 여성형 유방 등의 증세를 보이고 있다고 한다.

북한 외교관 출신의 탈북자 국회의원 태영호는 김정은의 유고시 김평일이 북한의 차기 최고지도자가 될 가능성이 있다고 주장한바 있다. 태영호 의원은 김평일이 후처 소생이라고는 하지만 김일성의 아들인 데다가, 나이도 아직 60대 중후반이라서 정치지도자로서 활동할 여력이 충분하다는 것이다. 이에 비해 김정철은 정치와 거리가 멀고, 김여정은 여성인 탓에 참모로는 몰라도 보수적인 북한 체제에서 지도자로 전면에 나서기는 불리하다는 논리다. 그러나 김평일은 거의 40년 동안 외국을 떠돌아 북한내에 기반이 없고 주민들내에서도 존재감이 없어서 권력에 접근 하기는 어려워 보인다. 만약 그런 가능성이 조금이라도 있었다면 김정은에 의해 이미 어떤 차단조치가 취해졌을 것이다. 김평일은 2019년 말 체코 대사직을 마치고 평양으로 돌아갔다고 알려져 있다.

현재로서는 김여정이 김정은의 대안으로 가장 유력해 보인다. 태영호 의원의 지적처럼 전근대적인 북한사회 분위기에서 여자 수령을 수용할 지 논란이 존재한다. 김정은 차기를 노리는 세력들은 김여정이 여자라는 점을 들어 불가를 펼 것이다. 그러나 이미 김여정이 국정수행에서 공개적으로 중요한 역할을 하고 있어서, 여성이라는 거부감이 절대적 장애가 될 것으로 보이지는 않는다. 결론적으로 그동안 북한에서 후계체제는 기존 권력자의 의사가 결정적 영향을 미쳤다고 볼 때, 현재 전개되는 북한상황으로는 김정은의 의중이 김여정에게 있다고 보아야 할 것이다.

3. 북한의 경제상황 진단과 대응

1) 김정은 시대 경제정책의 방향과 흐름

김정은 정권이 들어선 이후 북한의 시장화 현상은 더욱 확대되고 있다. 1990년대부터 꾸준히 증가한 북한 내 종합시장은 2016년 12월 기준으로 대략 404개로 늘어난 것으로 조사됐고²⁰⁾ 대중무역도 꾸준히 증가하고 있는 것으로 보인다. 김정은 시대 처음 개최된 2013년 3월 당 전원회의에서 ‘새로운 전략적 노선’으로 핵·경제 병진 노선을 채택한 이후 5년 만인 2018년 3월 당중앙위원회 제7기 전원회의에서 ‘핵·경제 병진 노선의 결속(結束)’을 주장하고 앞으로는 경제건설에 집중하는 새로운 단계로 나아가겠다는 뜻을 명확히 밝혔다. 그러나 김정은 정권 앞에 놓인 경제건설 과제는 여러 가지 난관에 부딪혀왔다.

김정은 정권은 1990년대 중반부터 시작된 경제위기와 사회 시스템의 붕괴를 유산으로 물려받았다. 김정은 정권에게 가장 절실한 문제는 대·내외의 적(敵)으로부터 국가를 보위하고 무너져 내린 북한경제를 일으켜 세우는 일이었다. 북한은 중앙계획의 엄격한 통제로 재화의 생산과 분배 및 소비가 이루어지는 사회주의 계획경제이다. 계획경제는 국가시스템이 효율적으로 작동했을 때만 그 운영이 가능하다. 그러나 1970년대부터 서서히 무너져 내리기 시작한 북한의 계획경제는 1990년대 경제위기로 치명적인 붕괴상황에 직면했다.²¹⁾ 국가의 시스템은 정상적으로 작동하지 않았고 사회 전반에 비공식적 지하경제가 뿌리내렸다. 북한당국이 광범위한 지하경제를 제대로 파악할 수도 없었고 지하경제를 계획경제의 범주에서 통제할 수도 없었다. 무너진 국가시스템 하에서 북한 주민들은 스스로 먹고 살길을 찾는 것 외에 다른 방법이 없었다.

물론 경제위기에 직면한 김정일 정권이 경제위기 극복을 위해 아무런 조치를 취하지 않은 것은 아니다. 김정일 정권은 경제위기로 인한 내부 혼란을 수습하고자 <7.1경제관리개선조치>²²⁾를 취한다. 이는 초보적 형태의 시장 경제적 요소와 기업소의 자율성을 높이는 내용 등 매우 획기적인 조치들이 포함되어 있었다. 그러나 김정일 정권의 개혁적인 실험도 결국 실패로 끝났다. 뿐만 아니라 경제위기 속에서 만들어져 자생적으로 뿌리내린 시장에 대해서도 허용과 통제를 반복하여 혼란을 일으켰다.²³⁾

20) 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170329068800002?input=1195m> 2017.3.29.

21) 북한의 계획경제가 무너지기 시작한 시점을 1970년대로 보고 있는데, 내각(행정부)의 통제력이 미치지 않는 김일성 일가(一家)의 수령경제와 군(軍) 경제가 수령절대주의 체제의 구축과 더불어 형성되기 시작했기 때문이다.

22) <7·1경제관리개선조치>는 물가와 임금의 현실화, 공장 기업소의 자율성 확대, 시장거래의 공식적 허용 등이 주 내용을 이루고 있으며 2002년도 도입 당시 파격적인 개혁조치로 평가되었다.

23) 2005년 10월 시장에서 식량거래를 금지하는 ‘식량전매제’가 도입되었고 2006년부터는 시장의 개장 시간 및 판매품목에서도 제약을 가했다. 같은 해 12월부터는 시장에서 17세 이상의 남성들은 장사를 금지하는 시장억제조치를 취하였다.

김정은 시대의 북한경제를 특징짓는 것은 시장화의 확대라고 볼 수 있다. 1990년대 중반부터 하나둘씩 늘기 시작한 북한의 시장은 2018년 12월 현재 400여 개가 넘는 것으로 파악되고 있고 북한의 도별 평균 시장 개수는 40.5개로 조사되었다.²⁴⁾ 각 시장의 매대 개수를 고려하여 시장에서 종사하는 인원을 추정하면 110여만 명에 이를 것으로 보인다. 110만 명이 생계를 책임지고 있는 가족까지 고려한다면 그 수는 엄청날 것으로 보인다. 북한 당국이 계획경제를 시장경제로 전환한다는 공식적인 발표는 없었지만, 서서히 무너지다 1990년대 경제위기 과정에서 급속하게 붕괴된 계획경제를 이미 시장이 대체하고 있음은 확실해 보인다.

<표-2> 북한 시·군 단위 행정구역별 종합시장 수와 비중²⁵⁾

구분	시			군	지구	구
	직할시	특별시	일반시			
행정구역수	1	2	24	141(145)	3(5)	2
시장개수	30	25	121	223	3	4
	176					

김정일 정권에서 일관성 없이 시장에 대한 허용과 통제를 반복했던 것과는 달리 정권 10년을 맞는 김정은 시대에는 시장에 대한 통제 소식은 들려오지 않는다. 김정은 정권은 종합시장이 중앙 또는 지방의 재정적 수익을 총당시켜주고 무너져 내린 계획경제와 배급제를 대체하고 있는 현실을 인정하고 있는 것 같다. 나아가 시장을 통해 주민들을 일정하게 관리하는 정책을 적극적으로 펼치고 있는 것으로 보인다. 김정은 시대의 시장화가 완전히 자유로운 상태에서 행해지고 있다고 단정하기는 쉽지 않지만 앞으로 더욱더 확산 될 것으로 보이며 북한 주민의 반대를 무릅쓰고 김정일 당시의 시장통제정책으로 회귀할 가능성은 매우 낮아 보인다.

김정은 시대 경제활동에서 또 한 가지 주목할 점은 경제관리에 있어서 정책적 변화를 모색하면서 이를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 장치를 마련하고 있다는 것이다. 정책적 변화도 성급하게 진행되는 것이 아니라 부문별로 시행한 후 일반화시키는 방식으로 매우 점진적이고 신중하게 진행되고 있다. 김정은 정권

24) 홍민, 「북한 종합시장의 지역별 분포와 운영 현황」, KDI북한경제리뷰 2017년 3월호.

25) 홍민, 『북한 종합시장의 지역별 분포와 운영 현황』, KDI북한경제리뷰 2017년 3월호.

출범 이후 경제 관련 조치들을 보면 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다. 경제적인 인센티브를 강화하고 기업의 자율성을 확대하는 방향으로 개선이 이루어지고 있고 점진적으로 시장의 기능을 수용하는 방향으로 진행되고 있는 것이다.

<표-3> 김정은 시대 경제관리 개선조치의 주요 내용 및 흐름²⁶⁾

시기와 단계	주요 내용
2011.12.28. 김정은, '경제관리개선방안 마련' 지시	"경제문제, 특히 먹는 문제만 풀면 부러울 것이 없음, 주체사상을 구현한 우리식 경제관리방법을 찾아야 함"
2012년 초, 내각 상무조 구성	내각 권한의 강화, 기업소에 노동보수 지불 및 상품가격 제정 권한 부여, 국영유통망 활성화, 농업부문 개편 등의 내용 포함
2012.6. 가변가격의 시범적 도입	고정 불변적인 가격방식으로부터 가변적인 기준가격방식으로 전환하기 위한 사업을 시범적으로 진행
2012.6. 수입분배를 소득분배방식으로 시범적 전환	공장, 기업소의 수입분배를 순소득 분배방법으로부터 소득분배방법으로 전환하며, 이에 맞추어 국가납부율을 판매수입에 기초하여 결정하며, 국가납부율 바친 이후에 공장, 기업소들이 쓸 몫에 대해서는 자체의 결심에 따라 능동적으로 쓸 수 있게 권한 부여.
2012.9. 내각의 시안(試案)마련 후 시범실시(상업부문은 즉각 실시)	국영상업망의 소비재 유통 활성화를 위한 방안을 제시하고 국영기업소, 협동단체들에서 생산한 제품을 시장에 판매할 수 있도록 허용함.
2013년 농업부문 확대 시행	분조관리조 안에서 포전담당제에 의한 알곡현물분배 방안 등 새로운 농업관리 방법 시행
2013.1. 공장·기업소에 가격제정권 부여	공장, 기업소가 자기 실정에 맞게 일을 능동적으로 해 나갈 수 있도록 공장, 기업소에 가격제정권을 부여
2013.7 소비품의 시장판매 허용	사업성 지시를 통해 소비품을 생산한 기업체들이 시장에 공장·기업소 매대를 마련하여 자신이 생산한 상품을 판매할 수 있도록 허용함.
2013.8 기업소에 주문과 계약에 따른 생산조직허용	기업소들이 계획 수행이후에 더 생산할 수 있거나 수요가 있는 지표들을 주문과 계약에 따라 생산을 조직할 수 있도록 여러 가지 생산조직형태와 방법을 허용.
2014.5.30. 김정은, '5.30 담화' 발표	(《현실발전의 요구에 맞게 우리식경제관리방법을 확립할데 대하여》, 당, 국가, 군대기관 책임일꾼들과 한 담화, 2014.5.30.) 김정은, "사회주의 강성국가 건설을 위하여 현실발전의 요구에 맞는 우리식경제관리방법을 확립해야 함, 사회주의적 소유와 집단주의 원칙을 철저히 구현해야 함."
2014.7 내각 추가대책안 하달	2015년까지 '국가경제발전전략' 작성, 시장가격을 반영하여 국정가격 점진적 인상, 3년 연속 손실·계획미달 기업 폐업 검토등의 내용
2014년 이후 기업부문 개선조치 본격화	「사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립재산제 규정」(2014.1)발표 이후 각종 시행세칙 하달 - 「로동보수자금지불규정 세칙」 수정·보충(2014.8) - 「기업체 주민유휴화폐동원이용 표준세칙」(2014.9)

26) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로』, (산업연구원, 2018)

	- 「사회주의물자교류시장운영 표준세칙」(2014.9) - 「기업소지표가격제정 표준세칙」(2014.9) - 「기업체소득분배 표준세칙」(2014.11)
--	--

김정은 시대의 대표적인 경제관리개선조치는 ‘우리식경제관리방법’이라고 할 수 있다. 북한은 2012년 ‘6.28방침’으로 알려진 <우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립하는데 대하여>를 발표한다.

우리식경제관리방법의 핵심은 기업들의 자율성을 최대한 보장해주고 기업들이 스스로 책임지도록 하는 것이다. 과거의 국가중심의 계획과 통제중심에서 시장의 자율적인 운영으로의 전환을 단적으로 보여주고 있는 셈이다.

정책적 변화를 모색하면서 동시에 법·제도적 장치를 마련하기 위한 노력들도 병행하고 있는데 김정은 체제가 공식화된 2012년부터 본격화되고 있다. 농장법의 경우에는 2012년부터 매년 수정작업을 거치고 있는 것으로 알려졌다. 기업소법과 무역법도 2012년 두 차례에 걸쳐 수정작업이 진행되었고 기업소에 대폭적인 경영상의 자율권이 부여된 2014년 기업소 법도 수정작업을 거친 것으로 보인다.

<표-4> 김정은 체제 출범 이후 주요 경제 관련 법 제·보정 실태²⁷⁾

	법규명	시기	비고
2012	무역법	4.3	수정 보충
	농장법	11.20	수정 보충
	지방예산법	12.19	새로 채택
2013	경제개발구법	5.29	새로 채택
	농장법	7.24	수정 보충
2014	기업소법	11	수정 보충
	농장법	12.23	수정 보충
	편의봉사법	12.24	새로 채택
	종합무역장관리법	12.24	새로 채택
2015	재정법	4.8	수정 보충
	회계법	4.8	수정 보충
	기업소법	5.21	수정 보충
	농장법	6.25	수정 보충

27) 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, (산업연구원, 2018)

	인민경제계획법	6.25	수정 보충
	상업은행법	7.22	수정 보충
	무역법	12.23	수정 보충

김정은 정권은 국가 경제의 생산력을 증대하기 위해 경제의 효율성을 높이고 경제구조의 개선과 균형발전의 기반을 구축하기 위한 일관된 방향으로 경제정책을 시행하고 있는 것으로 보인다.

종합적으로 볼때 김정은 정권은 경제성장을 목표로 북한의 역대 정권사상 처음으로 개혁개방을 주요노선으로 설정했다고 판단된다. 개혁개방의 방향성하에 성장목표를 달성하기 위해 새로운 방식의 경제관리개선조치를 시행하면서 한편으로는 기업체들의 자율성을 보장하면서 실리를 추구하고 다른 한편으로는 국가적인 관리를 체계적으로 수행해감으로써 국가의 정책목표가 제대로 시행될 수 있는 시스템을 구축하는 과정인 것으로 보인다.

2) 최근 북한의 경제상황

(1) 대북제재 이후 북한의 경제상황

가. 대북제재 현황

유엔안보리의 대북제재는 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사를 계기로 채택되었다. 1차 북핵위기가 있었던 1993년 NPT 탈퇴가 그 첫 출발점이다. 그러나 2016년 3월에 채택된 2270호 결의안부터는 그 성격이 다르다. 2016년 이전에 채택된 결의안의 내용은 ‘스마트 제재’라고 이름 지어진 것에서도 알 수 있듯이 대량살상무기나 재래식 무기, 사치품의 수출입과 직접 관련된 영역에 국한해서 제재가 이루어졌다. 그러나 2016년 이후의 제재는 ‘포괄적 제재’이다. 북한의 핵무기나 재래식 무기와 직접 관련이 없더라도 북한의 무역이나 산업 전반이 제재의 내용에 포함되어 있다.

특히 2016년 3월 채택된 대북제재 결의안 2270호는 ‘의무화된 상황통제(catch-all)조항’이라는 특징을 가지고 있다. 2013년 2087호에서는 ‘강조사항(underline)’으로 정의되는데 이어 2013년 2094호에서는 ‘촉구사항(call upon)’으로 상향조정 되고 2016년 2270호는 ‘의무사항(decide)’으로 재조정되었다.

UN안보리의 결의안은 모든 회원국들에게 구속력을 가지고 있다. 그러나 2016년 이전에는 집행력을 담보하기에는 한계가 있었다.

그러나 ‘의무사항(decide)’으로 지정되면서 훨씬 더 강력한 수준으로 안보리 결의안에 대한 책임성을 높일 수 있다. 특히 미국이 금지사항을 위반한 제3국과 사람에 대한 제재를 가능하게 한 ‘secondary boycott’이라고 불리는 ‘2차 제재’를 의무화하면서 유엔제재를 위반한 대상자는 미국 국내법에 따라서 처벌할 수 있는 규정이 강화되었다. 또 하나 주목할 점은 중국이 대북제재에 본격적으로 참여한 것이다. 북한의 대외교역에서 중국이 참여하는 비율은 90% 이상이다. 중국의 대북제재 참여는 북한에 대한 실질적인 압박이 되었다.

<표-5> 2016년 이후 UN안보리 대북제재결의안의 주요내용²⁸⁾

결의안	채택일	주요내용
2270호	2016. 3. 2	<ul style="list-style-type: none"> · (무기거래) 북한의 소형무기 수입, 수비·서비스 목적의 무기운송 결의 위반 명확화; 군사 관련 훈련, 자문 금지; 캐치올 수출통제 의무화 <ul style="list-style-type: none"> * 처음으로 대북제재 불법행위에 연루된 제3 국민 추방 의무화 · (대량살상무기 수출통제) 탄도미사일 발사 관련 기술협력 금지; WMD관련 캐치올 수출통제 의무화 · (대외교역) WMD개발 연류시 석탄, 철, 수출금지
2321호	2016. 11. 30	<ul style="list-style-type: none"> · (석탄수출 상한제) 석탄 수출 연간 4억달러 또는 750톤 초과 금지 · (통제품목 및 사치품 확대) 핵·미사일, 화학생물무기 관련 18종 추가
2356호	2017. 6. 2	<ul style="list-style-type: none"> · 6개 전문, 5개 조항, 부속서 1개로 구성 · (제재대상 추가) 개인 14명, 단체 4개 추가
2371호	2017. 8. 5	<ul style="list-style-type: none"> · (철, 석탄, 철광석 수출 전면금지) 민생품목에 대한 예외 조치 없음 · (신규 합작투자 금지) 북한과의 신규 합작사업 및 신규투자를 통해 기존 합작사업 확대 금지
2375호	2017. 9. 11	<ul style="list-style-type: none"> · (대북 유류공급제한) 연간 상한선 제시(2017년 10~12월 간 50만배럴/2018년부터 연간 200만 배럴) · (섬유 수출 금지) 모든 직물 및 의류의 완제품 또는 반제품 수출 금지 · (해외노동자 신규 노동허가 발급 금지) 기존노동자는 계약만료시점에서 발급 금지 · (공해상 선박간 이전 금지) 금지품목(석탄, 섬유, 해산물 등)의 공해상
2397호	2017. 12. 22	<ul style="list-style-type: none"> · (유류공급 제한) 대북유류공급 제한(정유제품 공급 연간 상한선 기존 200만배럴에서 50만배럴로 감소); 원유공급량 연간 400만배럴로 제한 <ul style="list-style-type: none"> * UN회원국의 유류공급 내용 보고 의무화 · (해외노동자) UN회원국 내 소득이 있는 북한 노동자를 24개월 이내 북한송환 의무화 · (대북수출입 금지 품목 확대) 식용품 및 농산품, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박 등

28) 이우정, UN안보리 대북제재의 국가별 이행보고서 제출현황, KDI북한경제리뷰, 2018년 9월호.

나. 대북제재 이후의 경제 상황

한국은행이 매년 발표하는 북한의 GNI 성장률 추정치에 의하면 북한경제는 2011년부터 2016년까지 광공업, 건설업, 농림어업을 중심으로 1.2%의 성장률을 보이다가 2016년 3.6% 성장률을 기록했다. 그러나 2016년 대북제재가 강화되고 그 효과가 서서히 나타난다. 2017년 성장률이 -3.5%가 하락하고 2018년에는 -4.1% 하락한다. 2년 연속 큰 폭으로 하락한 것이다. 그러다가 2019년에는 0.4%로 소폭 상승했다.

<그림-4> 북한 수출입 총액(2001~2019)



주: 남북반출입통계 합산치. 2017~19 남북반출입 통계는 모두 비상업적거래로 합산 제외.
 자료: 한국무역협회 북한무역통계, 남북반출입통계

대북제재가 가장 큰 효과를 나타내는 분야는 대외무역인데, 대북제재의 효과가 나타나는 시점인 2018년과 2019년에 대폭 감소세를 보이고 있다. 한국 무역협회에 의하면 북한의 수출은 2013년 36.3억\$로 최대치를 기록한다. 그러나 한층 강화된 대북제재가 적용된 2017년 이후 급감한다. 특히 2018년 -83%로 급감한 후 2019년에도 -21%로 지속적으로 감소세를 보이고 있다.

<표-6> 북한 대외무역에서 중국 비중 추이

	2001	2005	2010	2011	2015	2016	2017	2018	2019
중국비중	17.3%	32.5%	45.3%	63.3%	59.6%	84.3%	92.3%	91.7%	95.2%

주: 남북 반출입 통계 합산한 비중(2017~19년 남북반출입 통계는 비상업적거래로 합산 제외)
 자료: 한국무역협회 북한무역통계, 남북반출입통계

반면에 2019년도 북한의 수입은 15.6%가 늘었는데 강화된 대북제재 이후 수입이 수출에 비해 약 10배 증가 함으로써 수출이 줄었지만, 전체 무역은 증가하는 양상을 보이고 있다.

또한, 대북제재 이후 북한의 대외무역 상대국 숫자가 큰 폭으로 감소하고 중국에 대한 무역의존도가 심화 되는 현상이 나타났다. 한국무역협회가 2020년 5월 발표한 자료에 의하면 북한의 무역상대국은 2018년 115개국에서 62개국으로 46%나 감소했지만 2001년 17.3%에 불과했던 북한의 대중국 무역의존도는 대북제재가 지속 되면서 2019년 기준 95.2%로 사상최대치를 기록했다.²⁹⁾

한가지 주목할 점은 대북제재하에서 북한 대외무역의 수출입 품목이 재편되고 있다는 점이다. 대북제재 이전 북한의 최대 수출품은 철광석, 석탄, 직물 등이었고 최대 수입품목은 연료, 전자, 기계, 차량, 철강 등이 차지했지만 2019년에는 수출입 비중이 0%에 가까워졌다. 대북제재 이후 북한의 수출품은 시계(18.8%), 페로실리콘(11.3%), 가발(11.2%)순 이었고 수입품은 대두유(4.5%), 직물(3.5%), 쌀(2.9%)를 차지했다.³⁰⁾ 특이한 점은 대중국 텅스텐의 수입이 전년 대비 -32.3% 감소한 반면에 쌀의 수입이 전년 대비 214.6%나 증가한 것이다.

<표-7> 2019년 북한의 중국 수출입 상위 품목

순위	수출 품 목				수입 품 목			
	품목명	HS코드	금액	증감율	품목명	HS코드	금액	증감율
1	시계	910811	49	58.1	대두유	150790	116	-8.5
2	페로실리콘	720221	29	11	기타합성작물	540769	93	37.3
3	가발	670419	29	46.8	쌀	100630	78	214.6
4	모형	902300	16	64.5	밀가루	110100	73	16.1
5	텅스텐	261100	13	-32.3	시계부품	911490	70	89.4

자료: 한국무역협회 북한무역통계

대북제재 이후의 최근 북한의 경제 상황을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 2017년 본격화한 대북제재의 여파가 북한 경제로 점차 확산되고 있다. 둘째, 북한의 대외무역 국가가 대폭 감소하면서 중국에 대한 무역의존도가 더욱더 심화되는 현상이 발생하고 있다. 셋째, 대북제재 이전과 이후의 수출입 품목이

29)아시아경제, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=277&aid=0004672588> 2020.5.6

30)동아일보, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=100&sid2=268&oid=020&aid=0003284481> 2020.5.6.

대폭 변화되는 현상이 나타나고 있다. 이는 고강도의 대북제재에 영향을 받은 북한의 대내외 경제가 대북제재에 적응해가는 과정이라고 볼 수 있다. 넷째, 고강도 대북제재에도 불구하고 2019년까지는 시장과 환율 상황이 비교적 안정세를 유지하고 있다.³¹⁾

(2) 코로나19 사태 이후 북한의 대응과 경제상황

가. 코로나19 사태에 대한 북한당국의 대응

북한 당국이 코로나19 사태를 어떠한 자세로 대응했는지는 북한노동당 창건 75주년 기념 열병식에서의 김정은 국무위원장의 발언에서 잘 알 수 있다. 김정은 위원장은 열병식 연설을 통해 “년 초부터 세계적인 보건 위기가 도래하고 주변 상황도 좋지 않아 고민도 두려움도 컸습니다”라고 언급하며 가혹하고 장기적인 제재와 비상방역, 혹심한 자연피해를 극복하기 위해 노력해준 인민들과 인민군대에 감사의 마음을 전했다.

북한 당국은 중국 우한시 당국이 코로나19 바이러스 사망자와 확진자를 발표한 2020년 1월 9일 이후 불과 13일 만에 중국과의 국경을 폐쇄하는 단호한 조치를 내린다. 뒤이어 신의주-단동 세관 폐쇄, 남북연락소 가동 중단, 북-중 철도운행 중단조치를 취한다. 국경폐쇄 후 10일 안에 모든 조치가 이루어진 셈이다. 2016년부터 고강도 대북제재로 인해 경제가 침체상황인데도 북한이 국경폐쇄 조치를 취한 것은 북한의 열악한 의료시스템을 고려하면서 코로나19 사태를 국가 존망과 관련된 중차대한 문제라고 인식했다는 것이다.

2020년 1월 30일 WHO가 국제적 공중보건비상사태(PHEIC)를 선포한 당일 북한 당국은 위생방역체계를 국가비상방역체계로 전환하여 코로나19와의 전면전에 돌입한다. 2월부터 9월까지 8개월 동안 정치국, 정무국, 중앙군사위원회 등과 같은 당 최고 정책결정기구 회의를 16회 소집했는데 그중 절반이 코로나19 대책회의였다.

31) 2019년까지 비교적 안정세를 유지하던 시장(쌀값)과 환율상황이 2020년 코로나19 사태와 겹치면서 하반기 큰 폭으로 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 코로나19이후 경제상황에서 살펴본다.

<표-8> 코로나19 초기 감염병 관련 노동신문 보도 동향

구분	에볼라(2014.10.23.-11.23)	메르스(2015.6.14.-7.14)	코로나19(2020.1.28.-2.28)
건수	20	7	76
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 해외 주요국 감염현황과 방역 동향 - 감염병 지식 및 개인 위생 방법 소개 	<ul style="list-style-type: none"> - 해외 주요국 감염현황과 방역 동향 - 감염병 기본 지식 및 개인위생 방법 소개 - 대남비방 소재로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 해외동향 매일 보도 - WHO권고사항 전파 - 북한 각 지방별 방역활동 소개 - 방역 필요성 홍보 및 동참 촉구

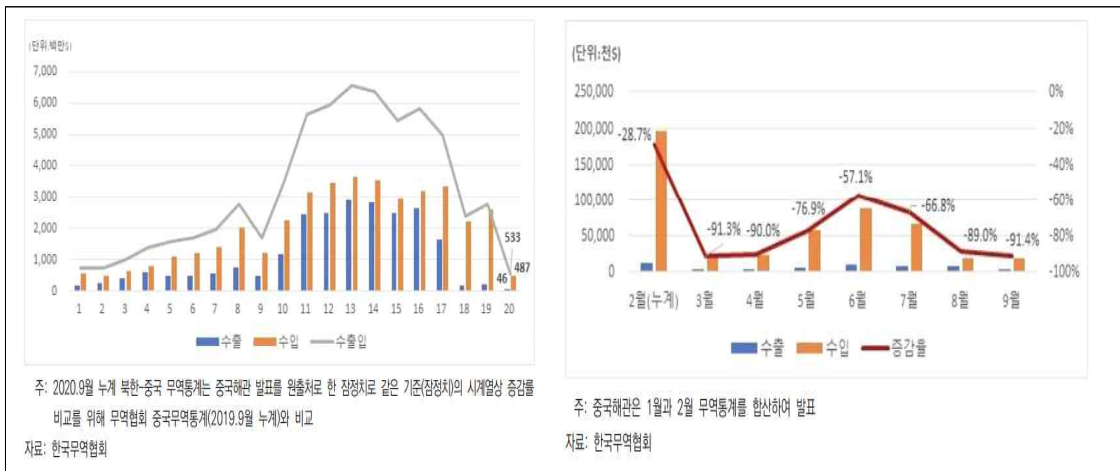
자료: 국가안보전략연구원 「이슈브리핑」 통권 183호(2020.4.8.)

2020년 7월 정치국 확대회의를 직접 주재한 김정은 위원장은 코로나19 방역 활동 6개월을 평가하면서 방역에 실패할 경우 “상상할 수도 만회할 수도 없는 치명적인 재앙”을 초래할 것이라고 강조하며 “국경을 철통같이 닫아 맬 것”을 지시했다고 한다. 주민들에 대한 방역과 방역교육도 대대적으로 강화했다. 노동신문 등 주요매체를 통해서 주요국가의 방역대책과 감염자 수, 세계보건기구(WHO)발표 등 해외의 동향도 주민들에게 발 빠르게 전파했다.

나. 코로나 이후 북한의 경제상황

2020년 북한경제에 있어서 강력한 대북제재의 영향과 코로나19의 여파가 복합적으로 나타났다. 2016년 이후 고강도 대북제재는 2017년과 2018년 북한 경제에 커다란 타격을 가했다.

<그림-5> 북한-중국 수출입 현황 <2001~2020 (9월누계) 및 2020년 월별 추이(1~9월)>

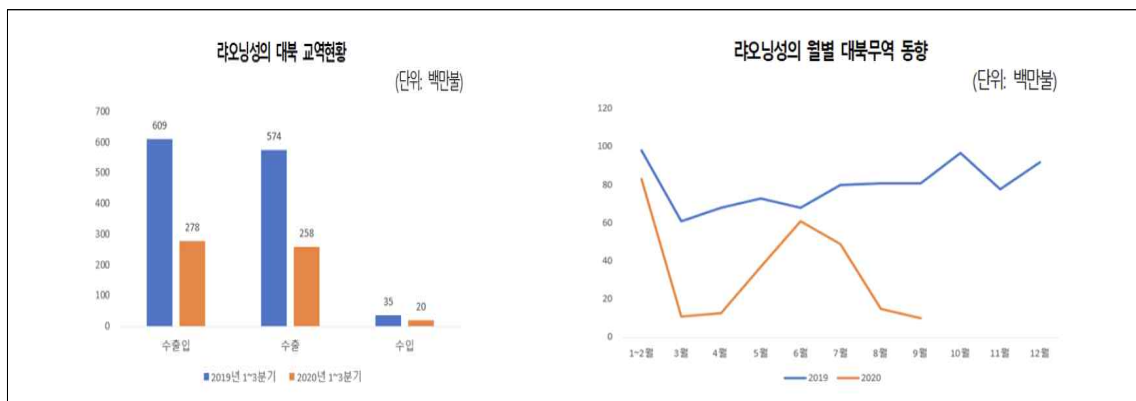


2016년 3.6% 성장률을 보이던 북한경제는 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%로 큰 폭으로 하락했다. 북한의 대외무역은 2017년 이후 급감하기 시작하면서 2018년에는 -83%를 기록한다. 대외무역국가 수도 큰 폭으로 감소하고 중국에 대한 무역의존도 2019년 95.2%로 정점을 찍는다. 이러한 강력한 대북제재에도 불구하고 북한 내부에서는 힘들지만 버틸 수 있는 수준이라는 인식이 지배적이었다. 대북제재하에서 북한 대외무역의 수출입 품목도 재편되었고 2019년 성장률은 0.4%로 소폭 상승하기도 했다. 특히 시장과 환율도 큰 혼란이 목격되지 않고 비교적 안정세를 유지했다.

그러나 2020년 전 세계를 강타한 코로나19로 인해서 북한의 경제 상황은 더욱 악화되기 시작했다. 대북제재 상황에서도 북한 시장에 상품을 공급하던 중국과의 비공식 무역조차도 북한 당국의 북-중 국경폐쇄조치로 인해서 단절되었기 때문이다. 한국무역협회의 발표에 따르면 2020년 상반기 북중무역은 수출은 72.3%감소하고 수입은 66.5%로 감소했다. 2020년 3/4분기까지 누계 통계도 상반기와 크게 다르지 않다. 수출은 70% 감소했고 수입은 73%감소했다. 대북제재로 이후 북중무역은 2017년부터 큰 폭으로 하락하다가 2019년에는 소폭 반등하는 추세였다.

그러나 코로나19 사태로 인한 북-중 간 국경봉쇄조치로 인해 또다시 큰 폭으로 하락한 것이다. 북한 당국의 국경폐쇄 조치로 인한 북-중간 무역추이는 라오닝(요녕)성의 무역 통계만 봐도 쉽게 알 수 있다. 라오닝성은 중국 내 31개 성과 직할시 가운데 북한과의 교역이 가장 활발히 이루어지는 지역이다.

<그림-6> 라오닝성의 대북 교역 현황



자료: 중국세관

이 지역은 북한과 인접한 단둥과 대련이 위치하고 있는 곳으로 북-중 교역의 중심지 역할을 하는 곳이다. 중국 해관총서가 발표한 자료에 따르면 2020년 1월부터 9월까지 랴오닝성의 대북교역액은 약 2억 7,823만 달러로 중국 전체 대북교역의 52.4%를 차지했다고 한다. 그러나 이 수치는 전년 대비 50% 이상 감소한 수치이며 1월부터 9월 랴오닝성의 대북수출은 2억 5,783만 달러로 전년 대비 55.1% 급감했으며 수입도 42.2%로 감소했다. 특히, 코로나19 이후 대중국 수입에서 밀가루 3.3배, 식용류는 2.9배, 설탕 2.8배, 의약품 2.5배가 증가하는 등 식량과 의약품의 비중이 대폭 증가한 것도 눈여겨 볼 지점이다.

북한의 시장 상황을 살펴보도록 하자. 북한의 시장 또는 비공식 경제부문이 침체되고 있지만 북한의 물가와 환율은 대북제재가 본격화된 2017년 이후 2020년 상반기까지 큰 변화 없이 안정세를 유지하고 있었다. 고강도 제재가 북한경제에 큰 영향을 미치고 있는데도 물가와 환율이 지속적인 안정세를 유지한 것은 매우 이례적인 현상이다. 대북제재로 북한 주민들의 소득이 줄어들어 수요가 감소했다면 물가는 하락하고 시장 공급에 차질이 발생하면 물가가 상승하는 것이 일반적인 현상이기 때문이다.

그러나 그동안 대외교역과 성장률 수치가 급락하는 상황에서도 안정세를 보이던 북한의 시장 물가와 환율이 2020년 하반기에 이르러 큰 폭으로 하락한 것으로 나타났다. 일본의 북한 전문매체인 '아시아 프레스'에 따르면 8천 원 선이었던 원-달러 환율이 10월 말부터 하락세를 보여 11월에는 6천 500원까지 떨어진 것으로 전해졌다. 종전보다 20% 하락한 것이다. 이러한 사실은 국정원이 국회 정보위원회에 보고한 자료에도 나타나 있다. 2020년 11월 27일 국회 정보위원회 국정원 현안보고에서 김정은 북한 국무위원장이 환율급락을 이유로 평양의 '거물 환전상'을 지난달 말 비공개 처형한 것으로 알려졌다고 한다.³²⁾

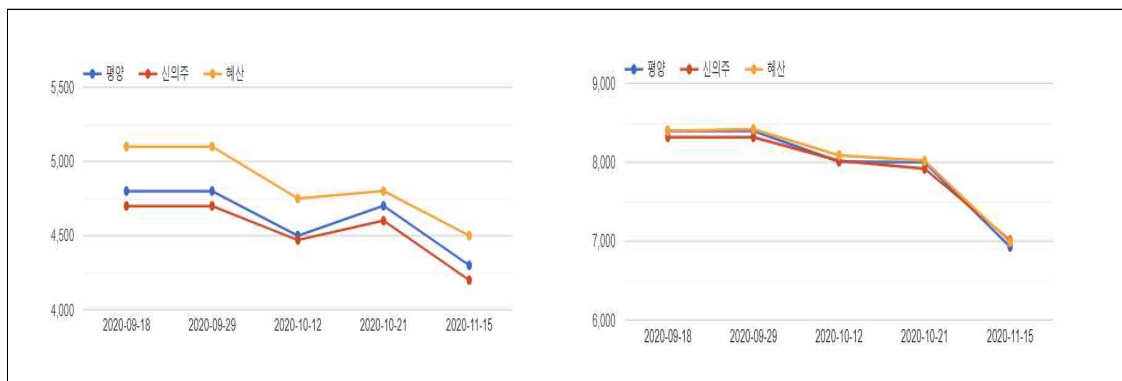
대북제재와 코로나19 여파가 복합적으로 나타난 2020년 주민들의 생활을 살펴보자. 2017년 고강도 대북제재가 현실이 된 상황에서도 북한 주민들은 힘들지만 먹고살 만 하다는 인식이었다. 그러나 제재가 장기화되고 최근 코로나에 국경봉쇄까지 겹치면서 북한 주민들의 생활도 점점 더 어려워지고 있는 것으로 보인다.

32) 중앙일보, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=100&cid=025&aid=0003056158> 2020.11.27.

자유아시아 방송에 의하면 2020년 4월 17일 최고인민회의 제14기 3차회의에서 민생관련 제품의 수입축소 방침을 밝힌 후 주민들의 원성이 높아지고 있고 일부지역에서는 사재기 현상도 나타나고 있다고 보도했다.³³⁾ 국경봉쇄가 장기화되어 중국산 원자재 수입이 중단되면서 북한 내 비누와 담배 생산 공장도 가동을 멈췄다고 한다. kotra가 제공하는 아시아프레스 북한정보에 의하면 북한당국의 국경봉쇄 장기화로 인해 생활이 매우 궁핍해진 북한 주민들이 급증하고 있다고 전했다.³⁴⁾ 북한전문매체인 데일리nk 보도에 의하면 코로나19 사태가 근 1년간 이어지면서 중국에 파견되어 일하고 있는 북한의 무역일꾼들조차도 생활고에 시달리고 있으며 국경봉쇄가 풀리고 무역길이 열리길 학수고대하고 있다고 한다.³⁵⁾

영국 외교부도 코로나19에 따른 봉쇄로 북한 주민들이 이동의 자유를 이전보다 더 제약받고 있다고 전했다.³⁶⁾ 2020년 11월 29일 열린 노동당 정치국 확대회의에서도 코로나19로 인한 국경봉쇄 등의 영향으로 북한 경제가 심각한 상황으로 빠져들고 있음을 시사하는 내용도 나왔다고 한다. 경제지도기관들에 대해 주관주의와 형식주의를 극복하지 못한다는 등의 비판을 했다는 것이다.³⁷⁾ 종합해보면 코로나19로 인한 국경봉쇄로 북한 시장의 물품부족현상과 사재기가 나타나는 등 북한 주민들은 대북제재 때보다도 훨씬 더 심각한 생활의 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.

<그림-7> 최근 북한 시장의 쌀가격 및 환율 변동 추이(원/kg당)



자료: 「데일리 NK」 북한시장 동향 데이터베이스(www.dailynk.com)

33) 자유아시아 방송, <https://www.rfa.org/korean/> 2020.5.6.

34) kotra 해외시장뉴스, 「북한의 국경봉쇄와 앞으로의 전망-아시아프레스」 2020.10.19.

35) dailynk, <https://www.dailynk.com/> 2020.11.26.

36) 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201121019800504> 2020.11.21.

37) 뉴시스, <https://n.news.naver.com/article/003/0010212649> 2020.11.30.

3) 북한정권의 대응과 개선 가능성

고강도 대북제재와 코로나19 악재가 겹치면서 북한경제는 침체상태에 빠져 있는데, 북한경제가 회생하기 위해서는 두 가지 측면에 대한 해법이 제시되어야 한다. 하나는 고강도 대북제재를 완화 또는 해제하는 것이고 다른 하나는 코로나19 문제를 완전히 해결하는 것이다. 전자는 협상이 필요하고 오랜 시간이 소요되는 복잡한 문제이지만, 코로나19는 중국의 백신개발과 그 보급이 관건이 될 것으로 보인다.

먼저 대북제재 완화 또는 해제를 통한 경제회생이다. 북한당국은 지난 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서 국가핵심전략으로 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선’을 채택했다. 핵무력을 통해서 국가안보를 확보하는 목표를 설정하고 경제건설에 매진하겠다는 것이다. 김정은은 유엔의 대북제재를 감수하면서 수차례의 핵실험과 미사일 발사시험을 강행했고 2018년 신년사를 통해서 핵무력 완성을 선언했다. 북한당국은 같은 해 4월 20일 당중앙위원회 전원회의를 통해서 ‘경제건설 총력집중’이라는 새로운 국가전략을 제시했다.

2018년 경제건설 총력집중 선언 이후 북한당국은 대북제재를 완화 또는 해제하기 위해서 다방면의 노력을 진행했다. 특히 2017년부터 발효된 고강도 대북제재는 북한의 대외무역을 악화시키고 경제를 침체시켰기 때문에 대북제재를 해제하는 것은 경제건설을 위해서 매우 중차대한 일이었다. 북한은 남북관계 개선을 매개로 북미정상회담을 통해서 대북제재를 해제하기 위한 일관된 노력을 병행하면서 동시에 중국과의 관계도 점진적으로 개선했다. 2018년 싱가포르에서 사상 첫 북-미 정상회담이 개최되고 2019년 베트남 하노이에서 2차 북미정상회담이 성사되었지만 경제제재 해제라는 실질적인 성과를 얻지는 못했다.

북한당국의 입장에서 더욱 난처해진 것은 그동안 다양한 정치이벤트를 통해서 신뢰를 쌓아왔던 트럼프 미국 대통령이 재선에 실패한 것이다. 북한은 과거 오바마 재선 승리 사흘 후에 당선 사실을 알렸고 트럼프 당선 이후 이틀만에 소식을 알렸다. 그러나 조 바이든의 승리가 사실상 확정된 이후에도 장시간 특별한 언급을 하고 있지 않다. 그만큼 미 대선 이후의 북-미 관계 향방에 대해서 매우 신중한 자세를 취하고 있는 것으로 보인다.

새로 들어선 조 바이든 행정부가 과거 오바마 행정부의 대북정책이었던 ‘전략적 인내’를 답습하지는 않더라도 트럼프의 대북정책을 곧바로 승계할 가능성은 높지 않다. 그러나 새로 들어선 미 행정부가 북한의 핵 능력을 무시하는 정책으로 일관하기도 쉽지 않다. 북한의 핵 능력이 오바마 시대와는 질적으로 달라졌기 때문이다. 2020년 11월 17일 미국 미사일방어청(MDA)이 하와이를 보호하는 시나리오 아래 요격미사일 ‘SM-3 블록 2A’를 발사해 모의 ICBM을 격추시키는 훈련을 진행한 것은 북한의 향상된 핵미사일 능력을 의식한 조치로 보인다. 결국, 평양과 워싱턴 사이에 일정한 탐색기가 끝나면 북핵 문제와 대북제재 해제가 논의될 것으로 보인다.

미국이 장기적으로는 전면적인 핵 폐기를 추구하지만, 핵 능력 축소를 단기적 목표로 설정한다면 북미 핵 협상과 대북제재 해제가 급물살을 탈 가능성도 배제할 수 없다. 특히 조 바이든 당선자가 외교 분야에서 정치적 경력을 쌓아왔던 인물이기에 북한의 현실적인 핵 능력을 무시하면서 원칙적인 입장만을 되풀이하지는 않을 수도 있을 것이다. 북한당국의 입장에서는 대북제재 해제가 경제 회생의 관건이라는 것을 알지만 먼저 백기를 들고 투항하는 식의 선택을 하지는 않을 것이다. 대북제재 해제를 통해서 경제가 회생의 길로 나갈 수 있더라도 정치적 기반이 약화 될 수 있는 백기 투항식 핵 폐기는 고려할 가능성이 없기 때문이다. 이미 김정은은 ‘하노이 노딜’ 이후 지속적으로 제재를 무력화하기 위해 정면돌파전을 펼치겠다고 선언하고 있다. 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에 이어 그해 말에 열린 북한노동당 중앙위원회 제7기 전원회의나 2020년 조선노동당 창건 75주년 기념 연설에서도 일관된 입장을 견지하고 있다.

결국, 대북제재가 해제되기 전에 북한이 선택할 수 있는 대응책은 몇 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째는 북한 주민에게 더욱더 강도 높은 사상 교양을 진행하고 자발적인 고통과 희생을 강요하면서 자력갱생을 통해 정면돌파를 하는 것이다. 둘째는 중국과의 관계에서 대북제재의 효과를 반감시키기 위한 다양한 시도와 노력을 진행할 것으로 보인다. 2020년 12월 8일 미국 재무부가 북한의 석탄 밀수출에 관여한 무역회사와 선박을 상대로 제재를 가하며 중국 측에 대북제재 이행을 압박하고 나선 것만 봐도 대북제재의 효과를 반감시키기 위한 시도는 계속될 것으로 보인다.³⁸⁾ 특히 미-중 갈등이 더욱 첨예해진다면 이는 북한으로서는 선택 가능한 카드가 될 수 있다.

38) 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201209002852071?input=1195m> 2020.12.9.

다음은 코로나19에 대한 전망에 대해서 살펴보자. 당면해서는 북한경제와 주민들에게 더 큰 영향을 미치고 있는 것은 코로나19라고 볼 수 있다. 이미 살펴보았듯이 고강도 대북재제는 경제침체를 가져왔지만, 주민 생활에 극단적인 영향을 미치지 않는 않았다. 오히려 수·출입 상품이 다변화되고 2019년에는 북한경기가 소폭상승 하기도 했다. 그만큼 북한 나름의 방식으로 대북재제에 적응했던 것으로 보인다. 그러나 코로나19로 인한 북-중 국경봉쇄조치는 북한경제에 결정적인 악화를 가져왔다.

김정은 국무위원장이 코로나19를 막기 위해서 전면에서 진두지휘를 하면서 극단적인 조치를 취하고 있는데³⁹⁾ 코로나19는 적어도 2021년에는 백신의 개발과 보급을 통해 해결될 것으로 보인다. 중국은 독자적으로 복수의 백신을 개발해왔고, 2020년내에 6억회 접종분의 출시를 승인할 예정이다. 중국에서 백신 접종이 일정 수준으로 이루어지면, 북한은 중국과의 국경봉쇄를 완화할 수 있을 것이다. 북한은 북한지역이 코로나 19의 무풍지대라고 주장하고 있는데, 2020년 9.9절 행사를 마스크 착용 없이 진행한 것을 보면 신빙성이 높아 보인다. 따라서 북한은 중국의 백신접종이 일정 수준 진행되면 러시아와의 국경봉쇄만 유지하면 된다.

나아가 중국이 우선적으로 북한에 백신을 지원할 가능성이 높기 때문에, 이런 추세라면 2021년 상반기에는 북한에도 백신 접종이 가능할 것으로 보인다. 따라서 적어도 코로나19 사태로 인한 북한 경제의 침체는 일정기간이 지나면, 회복추세로 바뀔 수 있을 것이다. 결국, 2020년 연말과 2021년 상반기가 북한에게는 가장 힘든 고비가 될 것이다.

4. 미-중 갈등 격화와 북-중 관계의 전망

1) 미-중 갈등 격화

현 세계의 양대 강국인 미국과 중국의 갈등은 대부분의 나라가 영향을 크게 받고 있지만, 북한은 결정적 영향을 받는 나라이다. 따라서 북한의 미래를 전

39) 2020년 11월 국정원이 국회 정보위원회 전체회의에서 보고한 내용에 따르면 바닷물이 코로나로 오염되는 것에 대한 우려 때문에 북한 바다에서 어로와 소금생산도 금지했다고 한다. 중국에서 물품을 수입하면서 바이러스 예방 규칙을 따르지 않은 세관원을 포함한 코로나19 관련 범죄로 두명을 처형하는 등 비합리적이고 극단적인 조치를 취하고 있다.

망하는 데 있어서 미-중갈등 상황은 반드시 살펴보아야 한다.

미-중갈등은 미국이 선제적으로 무역분쟁을 일으키며 시작되었다. 미-중갈등의 분기점은 2018년이다. 미국은 2018년 7월 6일 340억 달러 규모의 중국 수입품 818종에 25%(대중 평균 관세율은 2018년 7월 3.1%)의 보복관세를 부과하였고, 중국이 이에 대한 보복 조치로 중국으로 수입되는 미국산 농산물, 자동차, 수산물 등에 미국과 똑같이 340억 달러 규모로 25% 보복관세를 부과하면서 무역전쟁이 발발하였다.⁴⁰⁾

중국을 상대로 미국의 트럼프 행정부가 무역전쟁을 벌인 것은 무역안보론이라

<표-9> 미-중 무역분쟁 일지

2018년 3월22일	트럼프, 중국산수입품(500억달러)에 관세부과
7월6일	미·중, 상호 340억달러규모 수입품에 25% 관세 부과
10일	미국, 중국의 보복 관세에 대한 재보복 조치로 2000억달러에 10% 관세부과 계획 발표
9월24일	미국, 2000억달러규모 중국산 수입품에 10% 관세부과. 중국, 600억달러규모 미국산 수입품에 관세 부과
12월1일	미·중, G20서 90일 휴전 및 협상 재개 합의
2019년 5월5일	트럼프, 2000억달러규모 중국산 수입품 관세 인상. 3250억달러규모 수입품에 25% 추가 관세부과 계획 발표
10일	미국, 2000억달러 규모의 5700여개 중국산 수입품에 대해 5% 관세 부과
13일	중국, 6월부터 600억달러 규모의 미국산 제품에 5~25% 관세 부과 계획 발표
6월29일	미·중, 추가 관세 부담 잠정 중단 합의

는 논리에 따른 것이다. 어느 특정 국가가 지속적으로 다른 국가에서 무역흑자를 창출한다면, 그 국가는 무역적자를 보는 국가를 적으로 규정한다는 논리가 이른바 무역안보론이다. 어느 특정 국가가 일관되게 다른 국가에서 무역흑자를 창출한다면 이는 그 국가가 상대국을 사실상 침략하는 것과 다름없다는 것이다. 미국우선주의를 표방하는 트럼프 행정부는 미국의 중국에 대한 장기적 무역역조는 반드시 바꾸어야 한다고 보았고, 자유무역이라는 공인된 국제질서의 훼손을 감수하며 관세 전쟁을 시작한 것이다.

불가피하다. 이를 잘 알고 있는 미국과 중국은 힘겨루기를 하다가 2019년 12월에 1단계 무역합의에 이르렀고, 2020년 1월 15일에는 무역협정에 서명하였다. 그러나 코로나19 사태가 터지면서 무역합의가 흔들리는 등 미-중갈등은 진행형이다. 2020년 6월 미국 대통령 트럼프는 중국과의 1단계 무역합의의 파

미-중간의 무역전쟁은 상호 무역 의존도가 높기 때문에 일정한 타협은

40)kotra, <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=167621>.

기를 시사했지만, 그후 8월에 무역합의 이행상황을 긍정적으로 평가하는 등 실제 파기로 이어지지 않았다.

미-중간에는 첨단기술을 둘러싼 치열한 공방이 전개되고 있다. 미국은 5G, 인공지능(AI), 로봇 등의 첨단기술이 군사분야에 즉각 응용되는 점에 유의하여 원천기술이 중국에 이전되는 걸 차단하는데 관심을 쏟고 있다. 중국도 이에 대응하여 2020년 8월 ‘수출금지·제한 기술목록’을 수정하며 유전자공학·인공지능 등 23개 첨단기술 분야를 추가하였다.⁴¹⁾ 미국의 화웨이에 대한 제재는 중국의 첨단기술 성장에 대한 견제가 그 배경에 있다.

미국은 대중 견제를 경제적 차원에 국한시키지 않고 안보전략 차원에서 공식화하였다. 미국은 4년에 한 번 나오는 미국 국방전략서(NDS)의 2018년판을 통해 테러리즘이 아닌 ‘패권 국가를 지향하는 중국 견제’로 전략목표를 전환하였다. 미-중갈등이 단순한 무역분쟁이 아니라는 의미이다. 코로나19의 발원지가 중국으로 알려지고, 2020년 5월 홍콩내 반정부활동 처벌을 목표로 한 이른바 ‘홍콩보안법’이 중국 전인대를 통과하면서 미-중간 정치갈등도 심화되었다. 특히 트럼프 대통령과 마이크 폼페이오 미 국무장관은 코로나 바이러스가 시작된 곳은 중국의 우한바이러스연구소라는 ‘증거’가 있다면서 자극적인 반중국 캠페인을 벌여왔다.

2) 미국 신정부의 대중정책 전망

미국에서 바이든 신정부로 정권이 교체되자 미-중관계의 전망에 관심이 집중되고 있다. 대체로 정권교체로 인해 미-중관계의 극적인 변화는 없을 것이라는 관측이 우세하다. 이는 미-중갈등의 성격이 미국내의 공화당과 민주당의 정파적 차이에 큰 영향을 받지 않는다고 보기 때문이다. 전통적으로 보면 공화당 정부는 상대적으로 민주당 정부에 비해 친중정책을 폈었다. 미-중관계 정상화는 닉슨 행정부에서 이루어졌고, 부시행정부는 중국과 우호적 관계를 유지하였다. 오히려 트럼프는 공화당의 일반적 전통에서 보면 다소 예외적이었다.

미국 신정부의 대중정책을 전망하기 전에 미-중갈등의 성격부터 살펴보자. 미-중갈등의 성격에 대해서는 과거 미소냉전과 유사한 ‘자본주의 대 사회주의’의 진영대결로 보는 시각이 있다. 그러나 중국은 표면상 사회주의를 표방할 뿐

41) 중앙일보, <https://news.joins.com/article/23911988> 2020.11.4

1978년 개혁개방이후 시작된 자본주의로의 체제전환이 된지 오래이다. 또한 중국이 자신의 체제를 세계로 확산시키려는 시도를 전혀 하고 있지 않기 때문에 체제경쟁이 벌어질 여지도 없다. 중국이 사회주의 체제는 아니지만 공산당 일당독재라는 점에 주목하여 미-중갈등을 ‘자유민주주의 대 전체주의’의 대립으로 보는 견해도 있다. 미국내에서 중국의 인권문제를 강조하는 민주당 경향에서 이런 견해가 우세하다. 중국이 자유경쟁의 민주정치체제를 택하지 않고 있는 것은 사실이나, 이를 전체주의라고 보는 것은 과도해 보인다. 전체주의로 정의하는 스탈린 시대의 소련과 일정수준의 자유를 누리는 현재의 중국을 동일시하는 것은 적절치 않으며 권위주의체제로 분류하는 것이 합리적으로 보인다.

중국이 국제사회의 패권을 추구하고 있기 때문에 미국이 이를 견제해야 한다는 입장이 미국 정치권과 군의 다수 견해로 보인다. 중국이 패권의 지위를 얻으려고 한다는 그 명확한 징후를 찾기 어렵다는 점에서 이는 과장된 인식으로 보이지만, 여하튼 이러한 중국관은 미국내에 널리 공유되고 있다. 민주주의라는 보편가치를 따르지 않는 중국이 패권까지 추구하고 있다면 미국은 미-중갈등을 필연적이라고 여길 가능성이 높다. 중국은 서구 국가들이 중국을 굴복시키고 자신들의 체제를 강요하려고 한다는 인식을 가지고 있다. 중국의 이런 인식은 미-중갈등의 중국측 요인도 존재한다는 사실을 말해준다.

바이든 행정부하에서 미-중갈등은 더 심화될 가능성도 점쳐지고 있다. 트럼프는 대중관계에서 주로 경제적 압박을 가하는데 그쳤지만, 바이든은 전방위적 압박을 할 수 있다는 것이다. 민주당은 중국의 인권문제를 중시해왔기 때문이다. 바이든은 시진핑과의 교류 초기에는 시진핑을 “개방적이고 솔직하다”고 했으나 올해 대선 레이스에 뛰어들면서 평가가 달라졌다. 바이든은 시진핑에 대해 “민주적인 생각이라곤 전혀 없는 사람”이라며 심지어 “악당”이라고도 말했다. 특

<그림-8> 중국에 대한 미국인들의 비호감 수준



히 그는 시진핑 정부가 “재교육 캠프에서 100만의 위구르 사람을 가두고 관리하고 있다”고 비난하기도 했다.⁴²⁾ 선거시기의 발언을 액면 그대로 해석할 수는 없지만, 바이든이 중국의 인권문제에 대한 문제의식을 갖고 있는 것만은 확실해 보인다. 바이든이 홍콩 문제나 위구르 지역 문제를 건드리면 중국의 반발은 강해질 것이며 그에 따라 미-중관계는 트럼프 집권기 보다 더 악화될 수도 있다.

미국 하버드대 정치학과 그레이엄 앨리슨교수는 2020년 11월 4일 콘퍼런스에서 “중국이 사실상 모든 부문에서 미국의 경쟁자로 부상했다는 사실이 미국 내에 경종을 울리고 있다”면서 “경제, 기술, 군사 분야에서 중국이 미국을 앞섰다”면서 “지금은 경쟁의 초기 단계며 향후 더 치열해질 것으로 본다”고 설명했다. 그는 결론적으로 미국 대선에서 누가 승리하는지와 관계없이 미-중갈등은 더 심각해질 것이라고 전망했다.⁴³⁾

미-중관계에서 미국이 넘지 않아야 할 경계선이 있다면 ‘하나의 중국’ 원칙이다. 미국 국방부는 대만을 국가로 명시한 2019년 6월 보고서를 통해 중국이 가장 민감해하는 ‘하나의 중국 원칙’을 건드리기는 했지만 결정적인 선 넘기로 간주할 수는 없다. 향후 미-중갈등을 전망하는데 있어서 이 문제는 시금석이 될 것이다. 결론적으로 미국의 정권교체와 무관하게 장기간 지속될 것이며, 이런 조건을 상수로 보고 북한은 대외정책을 펴야 할 상황이다.

3) 북-중 관계의 현황과 전망

북-중관계는 독자적인 측면을 갖고 있지만, 미-중갈등 상황에 일정한 영향을 받게 된다. 중국은 미-중갈등이 구조화되고 심화되면 북-중관계의 공고화에 더 많은 관심을 갖게 된다. 북한이 대북제재로 인한 경제적 압박을 잘 견디지 못하면 대미협상력을 갖기 어렵고, 북한 체제가 취약해져 북한에 미국의 영향력이 작용하는 것은 중국의 이익을 침해하기 때문이다. 북한은 북-미협상이 교착되어 경제제재가 풀리지 않으면 경제성장의 돌파구를 중국에 의존할 수밖에 없다. 이때 북한에게는 미-중갈등이 중국의 지원을 얻는데 유리한 상황으로 작용한다. 개혁개방을 추진하는 북한의 입장에서는 미-중 우호관계가 더 유리하겠지만, 미-중갈등상황은 나름 활용할 여지가 생기는 것도 사실이다. 실

42)중앙일보, <https://news.joins.com/article/23916407> 2020.11.10.

43)연합뉴스, <https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4115922> 2020.11.5.

제로 중국은 대북제재를 회피하는 수단인 북-중간의 밀무역 등을 방치하는 것으로 알려져 있다.

2020년 들어 북한은 코로나19 사태로 북-중국경을 전면 차단 한 것으로 알려졌다. 그 이전에 북한은 대북제재로 인한 경제손실을 주로 중국을 통해 보전해왔다. 북한은 제재를 피하기 위해 불법적인 선박 대 선박 환적을 시도해왔는데 그 대부분이 중국 영해에서 벌어지고 있지만 중국이 단속을 꺼려 제재가 제대로 집행되지 못하고 있다고 미국은 지적해 왔다. 2019년 6월 싱가포르 아시아 안보회의 때 미국 국방장관이 중국 국방부장에게 중국영해에서 발생하는 북한의 불법 환적 장면이 담긴 사진첩을 전달하는 모습이 공개된 적이 있다.⁴⁴⁾

북한의 해외인력 송출을 통한 외화벌이는 경제 규모가 작은 북한 경제에 큰 기여를 하고 있다. 특히 대북제재이후 북한은 해외인력송출의 대상국과 인원을 확대하였는데, 유엔안보리는 2017년 12월 22일 채택한 마지막 대북제재 결의안 2397호에 따라 2019년 12월 22일까지 유엔 193개 회원국 내 북한 노동자들의 본국 송환을 의무화했다. 국제사회는 북한 해외 노동자들이 벌어들이는 연간 약 5억 달러의 외화가 북한 핵실험과 탄도미사일 연구개발에 유용된다고 본 것이다.

통일연구원, 세종연구소 등 여러 북한전문연구기관이 북한 해외 노동자를 10만여 명으로 보는데, 이들 중 80%는 중국(약 5만명)과 러시아(약 3만명)가 차지하는 것으로 파악되었다. 따라서 이 결의의 이행문제도 결국 중국문제로 귀결된 것이다. 중국은 2020년 3월 20일 마감에 임박하여 이 결의의 최종 이행 보고서를 제출하는 등 상당수준의 이행을 한 것으로 보인다. 그러나 2020년 11월 19일 미국 재무부는 북한의 노동자 해외 송출에 연루된 북한과 러시아 기업 2곳에 제재를 부과하는 등 여전히 쟁점으로 삼고 있다.⁴⁵⁾

미-중갈등 상황에서 중국이 북미핵협상에 대해 어떤 태도를 갖고 있는지 살펴보자. 이번에 전개된 핵협상은 과거의 다자간 협상이 아닌 양자회담으로 진행되어 중국이 개입 할 여지는 거의 없었다. 미국은 중국이 북-미협상에서 북한의 강경태도를 부추길 수 있다는 우려를 가지고 있는 것 같다. 트럼프 대통령

44)조선일보, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/12/2019061200480.html 2019.6.12.

45)동아일보, <https://www.donga.com/news/article/all/20201121/104077193/1> 2020.11.21.

은 ‘중국이 북한에 부정적 압력을 가하지 말라’는 식의 우려를 여러 차례 공개적으로 표명한바 있다. 그러나 중국이 북한의 핵무장을 바란다는 증거는 찾기 어렵다.

북한의 핵무장은 한국과 일본의 핵무장을 불러 올 가능성이 있고, 동북아의 군사긴장을 강화시킨다는 점에서 경제우선기조하에 지역안정을 바라는 중국의 전략적 이익과 부합되지 않는다. 실제로 중국은 북한의 핵개발 드라이브에 대해 공개적으로 문제를 삼아왔고, 그로 인해 북-중관계가 경색되기도 하였다. 중국은 북한이 국제제재에 직면하여 중국이 미국으로부터 강도 높은 대북 압력을 받는 상황이 결코 반가울리가 없다. 2018년 북한이 핵협상으로 노선을 바꾼 후에 북-중간에는 4개월 동안 세 차례나 정상회담을 여는 등 극적인 관계의 전환을 보였다.

미-중관계가 악화되자 역시 북-중관계는 더욱 강화되고 있다. 우선 북한이 코로나 19로 인해 경제상황이 악화되자 중국은 경제지원을 강화하고 있다. 중국은 2020년 북한에 식량 50만~60만t, 비료 55만t을 지원했으며, 북한의 태풍 피해를 고려해 20만t의 식량을 추가로 공급하는 방안도 검토 중인 것으로 알려졌다.

김정은 북한 국무위원장과 시진핑 중국 국가주석은 2020년 9월과 10월에만 축전과 답전을 다섯 차례 주고받으며 돈독한 관계를 드러냈다. 북-중 양국은 미-중갈등이 격화하는 가운데 거둬 친선관계를 과시하고 있는 것이다. 아마 코로나19 사태가 없었다면 정상방문외교가 활발했을 것으로 추측된다. 2020년 10월 29일 북한 노동신문에 따르면 시 주석은 지난 24일 중국 건국 71주년을 맞이해 김 위원장에게 답전을 보냈다. 이 답전에서 시 주석은 “나와 위원장 동지는 밀접하고 깊이 있는 의사소통을 유지하면서 두 당, 두 나라 관계가 새로운 역사적 시기에 들어서도록 이끌었다”고 밝혔다. 시 주석은 향후 북-중관계 발전에 대해서도 강한 의지를 표명했다.

역사적으로 보면 북-중관계는 여러 차례 우여곡절의 변화를 겪었다. 1980년대 이후만 살펴보더라도 북한은 중국의 개혁개방과 대미관계개선에 대해 불만을 가졌고 그 영향이 북한에 미치는 것을 경계하여 북-중관계는 소원해졌다. 특히 중국이 서울올림픽에 참가하고 1992년 한국과 수교하자 북-중관계는 크게 악화되었다. 그 후 북한이 중국의 현실을 점차 받아들이고, 미국의 핵압력이

강화되자 북-중관계가 개선되었다. 2000년 5월 김정은 위원장의 첫 중국방문 이후 연이어 2001년 1월 두 번째 방중이 진행되었다. 당시는 미국의 부시 행정부가 출범하면서 북핵과 미사일에 대한 공세가 예상되던 시기였다. 이후 9.11테러까지 발생하면서, 부시행정부는 북한을 3대 테러국가로 지목하고 결국 2002년에는 제네바 합의가 파기되는 사태가 벌어졌다. 이처럼 미국의 대북 압박이 강화되자 북-중관계는 협력 위주로 전환되었다.

향후 북-중관계는 미-중갈등이 지속되는 한 상호 협력의 필요성이 높아질 것이며, 결정적 장애요소는 보이지 않는다. 특히 중국의 북한에 대한 기존의 두 가지 불만요소가 김정은 체제하에서 해소되고 있다. 첫째, 중국은 북한이 개혁 개방을 외면하고 구체제를 고수하는 태도를 못마땅하게 여겨왔다. 2010년 8월 후진타오 당시 주석은 김정일 위원장과의 정상회담에서 ‘13억 인민은 잘 먹고 사는데 2000만 주민을 못 먹이느냐’는 말을 했다고 알려지고 있다. 둘째 앞서 언급했듯이 중국은 북한의 핵개발 강경책에 동조하지 않는 입장이다. 북한이 미국의 바이든 행정부에 대해 선제적으로 도발정책을 펴지 않는 한 핵문제로 인해 중국과 북한이 갈등을 겪을 일은 없을 것이다.

중국과 달리 북한은 대중국 의존도가 높아지는 것에 대해 늘 경계심을 갖고 있다. 북한의 김일성은 사회주의자이면서도 특이하게 강한 민족주의를 가지고 있었고, 이 민족주의 성향은 권력과 함께 유산으로 세습되고 있다. 북한에서 강조하는 자주의 대상에는 중국도 결코 예외가 아니다. 북한정권이 우려하는 것은 북한이 구조적으로 중국의 경제권에 편입되어 정치적 독립성에 영향을 받는 상황이다. 북한에서 90년대 중반 경제 시스템이 붕괴되면서, 중국에 대한 경제의존도가 높아졌고, 특히 개혁개방을 추진하면서 그 비중은 90%수준까지 올라갔으니 북한정권의 우려는 현실적인 문제가 되었다.

북한에서 핵문제를 풀어서 대북제재를 해결할 수 있다면 외부투자과 무역을 다변화 할 수 있지만, 대북제재가 지속되는 상황에서는 중국외에 다른 선택은 없다. 북한에게 남북경협은 대중 경제의존도를 낮출 수 있는 유력한 대안이지만, 북핵협상의 진전이 없이는 쉽지 않다는 난점이 있다. 더구나 북한은 남북 관계 진전이 가져올 정치적 부담에 경계를 하고 있다. 북한이 경제분야에서 중국과의 절대적 의존에서 벗어나려는 의지는 강하지만, 실제 현실은 벗어나기 어려운 딜레마가 있다. 따라서 북한은 대중관계에서 정치적으로 독립성을 유지하는데 더욱 관심을 가질 것으로 보인다.

북-중관계에서는 북한의 우려와는 별개로 중국이 정치적으로 북한에 영향을 미치려는 시도를 할 가능성은 극히 낮아 보인다. 외부에서는 중국이 이미 북한을 속국화하고 있다는 시각도 있지만, 이는 중국의 이익과 배치되며 그 실현 가능성도 거의 없다. 중국이 북한을 정치적으로 지배하려고 시도하면 국제적으로 패권을 추구한다는 비판을 들을 것이며, 중국과 협조하던 개발도상국 권위주의 정권들의 경계심만 유발할 것이다. 중국이 북한에 지배권을 행사한다는 의미는 낙후된 북한주민의 경제생활을 책임진다는 것인데, 굳이 중국이 이런 부담을 질 이유가 없다. 무엇보다도 북한은 권력층뿐만 아니라 전주민이 강력한 민족주의로 무장되어 있는데, 중국이 제2의 신장위구르 같은 지역을 억지로 만들 이유가 없다.

북한이 미국의 신정부와 핵협상을 통한 경제제재 해제를 못하고 봉쇄상황이 장기화되면, 생존대안을 찾아야 한다. 경제성장을 전략적 목표로 삼은 김정은 정권에게는 이런 전개는 원하지 않는 상황이지만, 생명선 같은 핵무력을 쉽게 양보할 수도 없다. 이때 북한이 내적으로 허리띠를 졸라매는 것은 정해진 선택이지만 그 것은 진정한 대안이라고 보기는 어렵다. 핵문제에 돌파구가 열리지 않으면 남북관계의 경색도 피할 수 없어서, 이때 북한이 외부적으로 지원을 받을 수 있는 국가는 유일하게 중국만 남게 된다. 그만큼 북-중관계는 북한에게 어느 때보다 사활적인 중요성을 갖게 되었다.

5. 북-미 핵협상과 남북관계전망

1) 북-미핵협상 교착 과정

북-미사이에는 김정은 정권 등장 이후 2012년 2월 잠시 대화가 있었지만, 거의 6년간 대화 없는 대결국면이 지속되었다. 2018년 김정은 위원장이 신년사에서 평창 동계올림픽 참가의사를 밝히면서 극적인 국면전환이 이루어졌다. 이후 정세가 급진전되면서 4.27 판문점남북정상회담, 6.12 싱가포르 북-미정상회담, 9.18 평양남북정상회담이 연이어 개최되었다. 워터게이트 특종기자인 밥 우드워드(워드의 저서 '격노(2020년 9월 출간)'에는 트럼프-김정은 사이에 25차례에 걸친 친서교환이 있었다고 밝히고 있다. 그러나 사상 최초의 싱가포르 북-미정상회담은 뚜렷한 성과를 내지 못하고 말았다. 싱가포르회담에 상징적인 의미를

부여할 수는 있지만, 핵문제에 관한 실질적 진전은 없었다.

2018년 6월 12일 도널드 트럼프 미국 대통령과 김정은 북한 국무위원장은 싱가포르에서 정상회담을 갖고 ▷완전한 비핵화 ▷평화체제 보장 ▷북-미 관계 정상화 추진 ▷6·25 전쟁 전사자 유해송환 등 4개 항에 합의했다. 이때 비핵화에 관한 구체적인 프로세스와 종전선언이 나올 수도 있다는 기대가 높았으나 선언적이고 원칙적 합의에 머물렀다. 이후 협상 전개 과정을 볼 때, 처음부터 트럼프 대통령은 북핵해결을 결코 서두를 생각이 없어서 이런 결과가 나왔을 가능성이 높다.

1차 북-미정상회담이후 상황을 보면 초반의 획기적인 행보에 비한다면 진전 속도가 부진하다는 비판을 면하기 어렵다. 2019년 2월 하노이에서 제2차 북-미정상회담이 열리면서 협상타결에 대한 기대가 모아졌으나 결렬되고 말았다. 이른바 '하노이 노딜'이후 2019년 6월 30일 판문점에서 북-미정상의 깜짝 회동이 연출되어 협상재개 가능성이 예측되었으나 그 이후 북-미핵협상은 교착 상태를 벗어나지 못하고 있다. 2019년 10월에는 스웨덴의 스톡홀름에서 북-미 실무회담을 개최하였으나 성과 없이 결렬되었고, 북-미핵협상은 사실상 중단된 상태이다. 2020년부터는 미국대선 레이스가 시작되면서 자연스럽게 북-미핵협상은 대선이후로 미뤄지게 되었다. 미국의 정권교체의 가능성을 배제할 수 없는 만큼 북-미 양국모두 새로운 논의를 시작하기는 어렵기 때문이다. 한편 2020년부터 본격화된 코로나19 사태도 북-미핵협상의 재개를 어렵게 하는 요인이 되었다.

2) 북-미핵협상 평가

미국 신정부와 북한과의 관계를 전망하기 위해 2018년 이후 전개된 북-미핵협상에 대해 평가해보자. 우선 가장 관심이 모아졌던 '북한이 과연 핵포기 의사가 있는지'의 쟁점을 살펴보자. 이번 핵협상이 구체적인 핵포기 논의나 검증단계로 나아가지 못했기 때문에 북한의 핵포기 의사가 분명하게 확인되지는 못했다. 나아가 이는 상대방의 태도에 영향을 크게 받는 문제라서 조건을 설정하지 않고 단정적인 결론을 내리기는 쉽지 않다. 이런 복잡한 요소들을 고려해보더라도 북한의 김정은 정권이 완전한 의미의 적극적인 핵포기 의사가 있었다고 보이지는 않는다. 하노이 북-미회담에서는 미국이 기습적으로 북한이 제출한 핵제조시설 목록의 누락을 지적하면서 논란이 벌어졌고 이는 회담결렬의

원인 중의 하나로 작용하였다. 만약 북한이 핵포기의 적극적 의사가 있었다면 우라늄 농축시설의 일부를 공개하지 않는 행동을 하지는 않았을 것이다.

이번 핵협상에 나서면서 과연 북한이 핵포기에 관한 어떤 구상을 갖고 있었는지 정확히 아는 건 어렵지만, 몇 가지 시나리오를 추정해볼 수 있다. 북한과 미국은 1994년 제네바합의와 그 파기과정을 겪어보았고, 그 이후에도 여러 차례에 걸쳐 양자회담, 6자회담 등의 경험을 가지고 있다. 이 과정에서 미국은 북한에 대한 불신을 키워왔고, 북한도 이를 잘 알고 있다. 따라서 김정은 정권은 과거처럼 핵포기의 시늉만 하는 수준의 준비를 하지는 않았을 것이다. 북한이 다시 한 번 국제사회를 속이려고 했다는 오명을 얻기 위해 굳이 핵협상에 나설 이유는 없기 때문이다.

<그림-9> 북-미정상회담 주요 일지



북미정상회담 2년 관련 주요 일지

2018년

6월 12일 싱가포르서 사상 첫 북미정상회담 개최

2019년

2월 27~28일 베트남 하노이서 2차 북미정상회담. 합의문 도출 없이 결렬.

6월 30일 트럼프 대통령, 판문점에서 김 위원장과 만나 군사분계선(MDL) 넘어 북한 땅 밟은 뒤 **사상 첫 남북미 정상 간 회동**. 판문점 자유의 집에서 김 위원장과 1시간 가까이 대화

8월 9일 트럼프 대통령, 김정은 위원장으로부터 친서 받은 사실 공개

9월 9일 북한 최선희 외무성 제1부상, 당회에서 북미 실무협상 재개 제안

10월 5일 스톡홀름에서 비핵화 실무협상 재개했으나 합의없이 결렬

11월 18일 트럼프 대통령, 김정은 위원장에 협상 재개를 촉구하는 트윗 올림

2020년

1월 1일 김정은 위원장, 노동당 전원회의 보고서에서 '충격적인 실제 행동'과 '새로운 전략 무기' 예고

22일 미국무부 고위 당국자, 북한에 "느리고 인내하고 꾸준한 외교" 언급

6월 9일 미국, 최근 북한이 남북 연락채널을 끊은 것에 대해 "북한 최근 행보에 실망. 외교와 협력으로 돌아올 것 촉구"



장예진 기자, 최자은 일러스트 / 20200610
트위터 @yonhap_graphics, 페이스북 tuneey.kr/LeyN1



여러 정황을 볼 때 북한이 절실한 대북제재 해제 등을 위해 북-미 핵협상의 실질적인 진전을 원했다고 볼 수 있으며, 이에 따른 협상 카드를 준비했을 것이다. 북한이 핵협상에 나선 동기에 대해서는 여러 논의가 제기되었다. 일각에서는 북한이 트럼프 행정부의 대북 압박을 일시 모면하기 위해 핵포기 의사도 없이 협상에 나온 것이라는 가설을 주장하였다. 그러나 핵포기 의사가 없는 시간별기용 협상은 오히려 미국에게 북한을 더 압박할 빌미가 될 위험이 높다는 점에서 설득력이 떨어진다. 이는 차라리 협상 없이 긴장상태를 유지하고 있는 것 보다 더 나쁜 선택이 될 수 있다.

북한의 김정은 체제는 이전과 달리 경제성장에 대한 강력한 의지를 갖고 있다는 증거들이 축적되어 있다. 김정은 체제는 경제적 차원에서 개혁개방을 추진하고 있다고 볼 수 있다. 개혁개방이 없이는 북한의 전근대적 경제를 산업화하

는 것은 불가능하기 때문이다. 북한이 개혁개방을 성공시키려면 안보를 유지하는 동시에 지역의 안정이 필수적이다. 중국이 개혁개방을 시작하면서 지역의 안정에 중점을 두는 정책을 펼 것과 같다. 특히 경제제재를 해제시켜야만 중국 외의 다른 국가의 투자를 받을 수 있다. 북한이 이번에 핵협상에 나선 것은 과거와 달리 개혁개방정책 추진에 따른 환경조성의 요구에 따른 것일 가능성이 높다. 이는 핵무기의 소형화와 운반수단인 ICBM의 기술적 완성이 이루어졌다는 북한기준의 안보 준비가 되었다는 전략적 계획에 따른 것이다.

북한이 준비한 핵협상 카드의 최대한은 핵 제조시설의 공개와 폐기, 완성된 핵무기 대부분의 폐기, 핵무기 원료물질 대부분의 폐기 등으로 추정된다. 즉 일부 핵무기와 핵물질은 은닉하는 수준에서 타협을 시도하려고 했을 것으로 보인다. 다만 이 구상은 공개하지 않는 핵무기와 핵물질의 존재를 미국이 모르거나 의심은 하더라도 증거를 댈 수 없다는 전제가 필요하다.

북한은 이 정도 수준의 핵포기도 큰 결단이자 모험이라고 생각하기 때문에, 그 과정은 단계적으로 진행하는 것을 선호한 것 같다. 특히 제재해제 같은 핵포기의 대가를 확인해가면서 협상을 하려면 단계적인 접근이 불가피하다. 북한은 후불 방식의 대가를 기대하며 핵포기의 행동단계를 밟았다가 미국이 태도를 바꾸면 오히려 무장만 해제하는 꼴이 된다는 우려를 갖고 있다. 트럼프 정부가 2018년 이란과의 핵협상을 파기하는 상황은 북한에게 이런 우려를 더욱 강화시켰을 것이다.

미국의 트럼프 정부는 북핵협상에서 어떤 전략과 구상을 갖고 있었는지 살펴보자. 트럼프가 북핵협상을 재선전략의 하나로 삼았다는 사실은 의심할 여지가 없다. 재선을 준비하는 어떤 미국 대통령이라도 북한과 핵협상을 시작할 때는 재선에 미칠 영향을 계산할 것이다. 트럼프에게 북핵협상은 양면성을 갖는 주제였다. 큰 성공을 거두면 당연히 재선에 이익이 되겠지만, 북한에게 지나친 양보를 했다거나 다시 속았다는 식의 비판이 우세해지면 오히려 악재가 되고 만다. 후자의 리스크는 협상에 대한 적극성 발휘를 어렵게 하는 요소이다. 이때 재선전략차원에서 북핵협상이 전개된다는 사실은 북한도 잘 알고 있다는 상황이 문제가 된다. 만약 북한에게 미국이 일정한 양보를 하고나면 이후 협상 결렬을 빌미로 북한이 더 많은 양보를 요구할 수 있으며 자칫 북한에게 끌려다닐 위험이 발생한다.

트럼프 정부는 종합적으로 볼 때 북한을 견인해가는 수준으로 북-미협상을 과감하게 진전시키기는 어려운 처지에 있었다고 평가된다. 그 결과 미국은 북한이 먼저 양보하기를 기다리는 입장을 견지했으나, 북한은 그에 호응하지 않았다. 다만 북한과 미국 모두 협상의 파국을 원하지는 않았으며, 과거와는 달리 일정한 선을 넘지 않는 자제의 태도를 유지하였다. 트럼프 정부는 재선과정에서 북핵협상이 실패했다는 평가를 받지 않기 위해서, 북미관계가 결정적으로 악화되지 않도록 관리를 해왔다. 북한 입장에서도 북미관계의 추가적인 악화가 이익이 되지 않는기 때문에 핵실험과 같은 도발은 시도하지 않았다.

트럼프 행정부의 과도한 정치기술적 접근과 그에 따른 협상의 경직성이 높은 상황에서 핵협상이 진전될 수 있는 유일한 방법은 북한이 적극적인 제안을 하는 것이다. 그 내용으로는 기존 핵시설의 전면적 폐기와 핵무기와 핵물질 대부분(미국의 인정을 받는 수준)의 공개와 폐기를 생각해 볼 수 있다. 북한은 핵제조의 풍부한 경험이 있는 만큼 핵무기 제조기술을 가진 인력을 보유하고 있는 한, 언제라도 핵무기를 만들어 낼 수 있다. 물론 기술적으로 그렇다는 것이고 전 세계에 대한 핵포기 약속을 깨야한다는 정치적 부담은 별개의 문제이다. 따라서 북한의 입장에서는 전면적 대북 제재해제를 얻을 수 있다면 이런 과감한 카드를 고려해 볼 수 있다.

그 이유는 알 수 없지만, 북한은 이런 결단을 하지 않았고 핵협상은 성과를 내지 못하고 말았다. 돌이켜보면 전 세계의 비상한 관심이 모아진 싱가포르 회담에서 상당한 진전을 이루어내지 못한 것이 이후 협상의 부진과 교착으로 이어졌다고 평가된다. 그때 북한이 진전된 제안을 하고 이를 미국이 수용하여 대북 제재해제라는 대가를 약속했다면, 국제적인 관심을 배경으로 협상은 탄력을 받고 미국의 민주당, 공화당내의 네오콘 등의 내부 반발도 약화될 수 있었을 것이다.

핵포기에 관한 실질적 내용이 중심이 되지 못하다 보니 실제의 협상 진행은 북-미간에 절차를 둘러싼 지루한 논쟁을 벗어나지 못하였다. 북-미협상은 1차 행동단계로 공인된 핵물질 신고부터 논란이 벌어진 것으로 알려져 있다. 미국은 '선 비핵화 후 제재해제'라는 입장에서 핵 신고를 요구하는 반면, 북한은 단계적인 상응조치를 요구하고 있다고 한다. 북한은 우선 핵포기 선언을 했으니 종전선언과 같은 상응조치가 있어야 신뢰를 갖고 다음 단계로 나갈 수 있다는 입장인 것 같다. 특히 북한은 핵포기에 관한 단계적 행동에 따라 그에 상

응한 제재해제 등의 대가가 제공되어야 한다는 입장을 견지하였다. 반면 미국은 대북제재를 해제하면 쉽게 돌이키기 어렵고, 일부 제재의 해제도 전면 해제 같은 분위기를 조성할 것이라는 우려를 갖고 있다.

3) 바이든 신정부의 북-미핵협상 전망

46대 대통령을 뽑는 이번 미국 대선은 그 결과가 확정되는데 오랜 시간이 걸리고, 사상초유의 현직 대통령의 불복시도가 나오는 등 혼란스러운 양상을 보였다. 여하튼 민주당 후보인 바이든의 당선은 돌이킬 수 없는 상황이며, 이런 전제하에 이 보고서는 작성될 예정이다.

바이든 행정부로 정권교체가 일어나면서 미국의 대북정책이 일정한 변화를 보일 것이라는 사실은 의심의 여지가 없다. 트럼프가 북핵문제가 제기된 지난 30여 년간 역대 미국 대통령 중에서는 북핵협상을 국정의 주요정책의 하나로 삼은 대통령으로 볼 수 있다. 트럼프는 전통적으로 미국정부의 정책 후순위였던 북핵문제를 상위로 끌어 올려 적어도 흥행몰이에는 성공했다는 평가가 제기된다. 먼저 바이든 행정부가 북핵문제를 얼마나 중시할지가 관심사가 될 것 같다. 결론부터 말하면 바이든 정부가 북핵문제를 트럼프와 유사한 수준에서 중요정책으로 다룰 가능성은 극히 낮아 보인다.

우선 민주당은 야당시절 트럼프의 북핵협상을 정치쇼라고 비판해왔기 때문에 신중한 태도를 보일 수밖에 없다. 또한 북한이 미국 신정부의 관심을 끌기위해 핵실험과 같은 충격요법을 쓸 가능성도 낮아 보인다. 바이든은 이례적으로 78세에 취임하는 미국 역대 최고령으로 인해 82세때 돌아오게 되는 재선에는 도전하지 않을 것으로 예측된다. 바이든 당선자는 이미 스스로 자신을 전환기 후보(transition candidate)라고 불러 4년 뒤 도전하지 않겠다는 의사를 간접적으로 표시하고 있다. 그만큼 바이든이 북핵문제를 개인판단의 독단으로 끌고 갈 것으로 보이지 않으며, 백악관과 민주당 전반의 공유속에서 대응해 나갈 것이다. 이는 트럼프식의 톱다운 방식에서의 변화를 의미하며, 북핵문제의 전면 화와는 거리를 둘 가능성을 말하는 것이다.

바이든 행정부의 대북정책을 예상해 볼 수 있는 몇 가지 단서가 있다. 대통령이 고령이고 4년후 재선에는 부통령이 나설 가능성이 높다는 점에서 부통령으로 지명 당선된 카멀라 해리스가 권력의 핵심으로 부상하고 있다. 해리스 부통령

령 당선인의 민주당 프라이머리 경선 과정 때의 발언과 미 외교협회의 대북정책 서면질의에 대한 답변을 근거로 언론에서는 4가지 관점으로 요약하고 있다. 첫째, 북한을 핵보유국으로 받아들일 수 없으며 둘째, 김정은과 러브레터를 주고받는 보여주기식 정상회담에는 반대한다는 것이다. 셋째, 대북선제타격과 전쟁을 절대로 반대하며 북한이 비핵화를 해야 하지만 북한에 대한 일방적 비핵화 주장은 현실적이지 않다고 밝혀왔다. 넷째, 북한이 작더라도 검증 가능한(Small but verifiable) 조치를 취한다면 북한 주민들의 삶을 개선하기 위한 선별적 제재 완화(Targeted Sanction Relief)가 필요하다고 밝혔다.⁴⁶⁾

이중 첫째와 두 번째 항목은 원칙적인 입장이라 큰 의미부여를 할 수는 없고, 후자의 입장에 주목할 필요가 있다. 우선 대북선제타격 등 전쟁을 반대한다는 입장이다. 현실적으로 미국이 한국정부의 동의 없이 대북군사공격에 나선다는 것은 거의 불가능하다. 그런데 전쟁으로 비화될 가능성이 높은 대북선제공격에 동의할 한국정부가 과연 있을지도 의문이다. 트럼프 행정부는 대북선제공격을 할 수도 있다는 뉘앙스의 위협을 한 적이 있지만, 당사자인 북한조차도 이를 진지하게 받아들이지 않았을 것으로 보인다. 결국 해리스 부통령 당선인의 전쟁불가 발언은 이를 공개적으로 표명하고 있다는 점에 유의하면 될 것이다. 그는 북한이 선호하는 단계적 접근을 제시하였는데, 약속 위반 시 즉각 제재를 복원하는 이른바 '스냅백'을 전제로 제시한 것이다. 이는 오히려 트럼프의 입장보다 더 진전된 입장이 될 수 있다는 평가를 받는다.

미국에서는 대북정책에 관해 부시 행정부의 정책은 '선의의 무시'라고 정의하고 오바마 행정부는 '전략적 인내'라고 부른다. 그 표현은 다르지만 이 두 정부의 정책은 유사점이 더 많다. 좋게 말하면 북한의 협상 유도에 쉽게 넘어가지 않았다는 것이며, 나쁘게 말하면 북핵문제를 방치하고 그 해결을 다음정권에 미루었다고 평가할 수 있다. 바이든 행정부의 대북정책은 대체로 트럼프 이전 전임자들의 틀을 벗어나지 않을 것 같다. 한편 바이든 행정부는 민주당의 전통적인 인권중시 입장에 따라 북한인권문제를 더 강하게 이슈화할 가능성이 있다. 미 국무장관에 내정된 토니 블링컨은 김정은을 '최악의 폭군'이라고 비판한 적이 있다. 미국내 인권단체들 대체로 북한에 대한 인권압박이 북핵문제 해결에 도움이 된다는 입장을 갖고 있다. 아울러 이들은 대체로 친민주당성향이라서 바이든 행정부의 정책결정에 영향을 미칠 것으로 보인다.

46)UPI뉴스, <http://www.upinews.kr/newsView/upi202011100038> 2020.11.10.

바이든 행정부는 북한의 핵무기와 ICBM이 완성된 상황이라는 점에서 부시와 오바마 행정부와는 차별화된다. 북한은 2017년 11월말 미사일 발사실험 후 핵무력 완성 선언을 하였는데, 이후 검증과정에서 이 선언이 신빙성이 높다는 사실이 밝혀졌다. 북한은 2017년 9월에 6차 핵실험을 하고 그 이후에는 실험을 하지 않고 있는데, 이는 핵실험의 기술적 필요성이 없을 만큼 완성도가 높아졌다고 해석할 수 있다. 한편 미 싱크탱크 헤리티지 재단이 최근 발간한 『2021년 미국 군사력 지표 보고서』(『2021 index of U.S. MILITARY STRENGTH』)에 따르면 “CIA는 북한의 ICBM이 정상궤도로 비행한다고 가정할 때 재진입체가 충분히 정상 작동해 미국 본토를 타격할 수 있다고 평가하고 있다”⁴⁷⁾

정확히 말하면 트럼프 정부 때부터 시작된 북한의 핵전력이 완성되었다는 변화된 조건하에서 바이든 행정부는 두가지 선택이 가능하다. 첫째, 북핵을 현실적 위협으로 간주해 적극적으로 그 폐기 노력을 진행하는 것이다. 둘째, 적당한 선에서 핵사용의 억제에 주력한다. 첫 번째 옵션은 성공하기만 하면 큰 업적이 될 수도 있지만 매우 복잡하고 노력이 많이 필요한 일이다. 과연 북한이 핵포기에 호응할 것인지 확신을 갖고 접근하기 어렵다는 난점을 갖고 있다. 특히 지난 트럼프 정부시기 북미간에 요란한 퍼포먼스는 있었지만, 구체적 합의나 진전이 없었기 때문에 원점에서 시작해야한다. 반면 근본적 해결은 아니지만 두 번째 옵션은 리스크가 적다는 장점이 있다. 현재로서는 바이든 행정부가 북한에게 큰 기대를 걸지 않으면서 현상을 유지하는 두 번째 옵션을 선택할 가능성이 높다. 한편 공화당은 트럼프 정부 때의 민주당처럼 북핵협상에서 바이든 정부의 대북 양보를 견제하고 비판하는 입장을 보일 것이다. 민주당은 이번 선거에서 하원은 435의석 중 과반인 218석을 넘어 다수를 차지했는데, 상원은 여소야대가 될 가능성이 있는데, 그렇게 되면 바이든 정부의 정책반경을 제약할 것이다.

북한이 만약 핵문제를 풀기위해 적극적인 협상전략을 밀고 나가면 바이든 행정부는 이에 호응 하지 않을 수는 없을 것이다. 트럼프의 대북협상이 비록 ‘보여주기식’이라는 비판을 받았지만, 협상의 가능성은 보여주었기 때문이다. 따라서 향후 바이든 행정부 4년 동안 북-미관계는 교착의 흐름 속에서 계기가 생기면 협상이 재개되는 모습이 될 가능성이 높다.

47)중앙일보, <https://news.joins.com/article/23923714> 2020.11.18.

4) 남북관계 교착의 원인

2018년 무려 세차례의 남북정상회담을 개최할 정도로 좋았던 남북관계가 교착 상태를 겪다가 2020년에는 급격히 악화되었다. 2020년 6월 4일 김여정 당 제 1부부장은 담화를 통해 탈북자단체의 대북전단 살포를 문제 삼아 한국정부를 격하게 비난하였다. 아울러 김 부부장은 한국정부가 남북관계 개선의 실질적 목표로 삼고 있던 금강산 관광 폐지, 개성공단의 완전 철거, 남북 공동연락사무소 폐쇄, 9·19 군사합의 파기 가능성을 거론하였다. 특히 6월 16일에는 김여정의 공개 경고에 따라 개성의 남북연락사무소를 폭파하여 큰 충격을 주었다.

북한의 태도변화에 대해 한국의 대북지원 등 적극적인 태도의 부족에서 그 원인을 찾는 견해가 적지 않다. 그러나 대북제재가 해제되지 않는 조건에서 한국이 할 수 있는 일이 거의 없다는 사실은 북한이 잘 알고 있다. 북-미핵협상에 있어서도 한국이 미국의 대북 양보자세를 끌어낼 정도의 영향력을 행사할 수 없다는 사실은 북한이 모를 수가 없다. 따라서 북한이 한국에게 대가를 바라면서 압박을 한다는 가설은 타당성을 갖기 어렵다.

북한은 항상 한국을 체제위협을 최대의 불안요소로 보고 있다는 사실을 상기할 필요가 있다. 북한은 남북사이의 적정 수준의 긴장과 적대감을 강압통치의 핵심요소 중의 하나로 보고 있다. 특히 북한이 개혁개방을 추진하고 있기 때문에 더욱 외부로부터의 영향을 차단하는 것이 더욱 중요한 상황이다. 그동안 북한은 북-미협상의 필요에 따라 남북관계를 진전시키는 전략을 썼다고 판단된다. 우선 한국이 북-미대화 중개자 역할을 해주는 것이며, 다음으로 북-미협상을 하려면 남북관계를 일정하게 활성화시키는 모양이 필요하다. 그러나 북-미핵협상은 2019년 하반기부터는 사실상 중단되고 2020년에는 재개될 수 없는 상황에 이르렀다. 북한입장에서는 이런 상황에서는 남북관계를 굳이 원만하게 유지할 필요가 없었을 것이다. 특히 북한이 연락사무소 폭파와 같은 거친 강수를 둔 것은 이런 의사를 한국에 정확히 전달하려는 의도로 해석된다. 한국이 계속 대화공세를 하고 이를 북한이 거부하는 모양이 북한에게는 적지 않은 부담이 되었을 것이다.

5) 문정부 집권 후반기 남북관계 전망

2020년 9월 25일 김정은 북한 국무위원장이 연평도 공무원 피살 사태와 관련해 사과 의사를 밝히면서 그동안 경색되었던 남북관계가 호전될 수 있다는 기대감이 나오기 시작했다. 이례적으로 김정은 위원장은 “우리 측 수역에서 뜻밖에 불미스러운 일이 발생해 문재인 대통령과 남북 동포들에게 커다란 실망감을 더해준 데 대해 대단히 미안하게 생각한다.”고 밝혔다.⁴⁸⁾

문재인 대통령은 이 시기에 한국전쟁 종전선언을 제시하며 북-미대화는 물론 남북관계의 변화를 시도하였다. 문재인 정부가 주요한 국정목표로 내세운 ‘한반도 평화 프로세스’를 재가동하겠다는 의지를 표명한 것이다. 문 대통령은 2020년 10월 22일 제75차 유엔총회 영상 기조연설에서 국제사회를 향해 “종

<그림-10> 4.27이후 남북관계 주요 일지



- 2018년**
- 4.27 1차 남북정상회담 (판문점), 판문점선언 채택
 - 5.24 북한, 풍계리 핵실험장 폐기
 - 5.26 2차 남북정상회담 (판문점)
 - 9.14 개성공단 내 남북공동연락사무소 개소
 - 9.18~20 3차 남북 정상회담 (평양)
 - 19일 평양공동선언 및 판문점선언 군사분야 이행 합의서 채택
 - 11.1 남북, 지상·해상·공중 적대행위 전면 중지
- 2019년**
- 2.27~28 2차 북미 정상회담, 합의문 도출 없이 결렬 (베트남 하노이)
 - 6.30 남·북·미 정상 판문점 회동
- 2020년**
- 3.3 김여정 제1부부장, 북측 훈련에 유감 표명한 청와대를 직접 비난하는 담화 발표
 - 5.3 북한군의 남측 비무장지대 감시초소(GP)를 향한 총격 사건 발생
 - 6.4 김여정 제1부부장, 대북전단 살포 비난
 - 6.16 북한, 남북공동연락사무소 청사 폭파
 - 9.22 북한, 소연평도 해상에서 실종된 공무원 총격 및 시신 훼손
 - 9.25 북한 김정은 위원장, 실종 공무원 총격 살해 사건 관련 공식 사과

연합뉴스

장예진 기자, 정연주 일러스트/20200925
트위터 @yonhap_graphics, 페이스북 tune.y.kr/LeYN1

전선언이야말로 한반도에서 비핵화와 함께 항구적 평화체제의 길을 여는 문이 될 것”이라며 “평화에 대한 서로의 의지를 확인할 수 있는 시작”이라고 강조했다.⁴⁹⁾ 북핵협상이 교착을 겪고 있으니 좀 더 포괄적인 종전선언 같은 상징적 접근을 통해 대화의 모멘텀을 만들어 보자는 아이디어를 제시한 것이다.

한편 문 대통령은 대북 제안도 내놓았다. 코로나 19 팬데믹을 계기로 삼은 ‘동북아시아 방역·보건 협력체’ 구성을 제안한 것이다. 문 대통령은 “북한을 포함해 중국, 일본, 몽골, 한국 등 여러 나라가 함께 생명을 지키고 안전을 보장하는 협력체는

북한이 국제사회와 다자협력으로 안보를 보장받는 토대가 될 것”이라고 강조

48)뉴스, https://newsis.com/view/?id=NISX20200925_0001179855&cID=10301&pID=10300 2020.9.25.

49)연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200922179200001?input=1195m> 2020.9.23.

했다.

2020년 전반적으로 악화되었던 남북관계가 김정은 위원장의 사과와 문 대통령의 종전선언이 나오면서 변화의 기대가 나오고 있다. 이 문제는 북한이 미국의 신정부와 어떤 관계를 맺으려고 하는지에 달려있다. 북한이 미국과 무관하게 독자적으로 남북관계를 진전 시킬 가능성은 생각하기 어렵다. 북한은 만약 트럼프가 재선이 되었다면, 굳이 한국의 도움이 없이 대화 재개가 가능했을 것이다. 그러나 바이든으로 정권이 교체된 상황에서는 북한에게 한국의 중개역할이 필요할 것이다. 특히 바이든이 트럼프와 같이 김정은과 직접 소통할 가능성이 낮은 상황에서는 미국 안보팀의 의중 파악 등 여러 면에서 한국의 역할이 요구된다.

북한이 바이든 행정부의 임기 초기에 대화 재개를 시도할지는 아직은 알 수 없다. 북한이 당장 미국의 신정부와 대화 재개를 추진하지는 않더라도 한국정부를 통해 긴장을 관리할 필요는 느낄 것이다. 그렇다면 북한은 일정기간 한국과의 관계를 악화시키지 않는 분위기를 만들어 갈 것이다. 그러나 남북사이에 문 정부가 바라는 종전선언과 같은 실질적인 진전이 될 가능성은 낮아 보인다. 2018년 9월 정상회담에서는 ‘남북군사분야합의서’를 채택하였는데, 이 같은 초보적인 신뢰조치를 넘어서는 본격적 군축 또한 북-미간 핵협상의 결정적 진전이 없이 독립적으로 진행 될 수는 없다. 그 만큼 남북관계의 실질적 진전은 북-미핵협상의 진척에 직접적으로 규정될 것이다.

6) 북한의 당대회 개최 전망

북한은 2021년 8차 노동당 당대회를 소집할 것으로 예상되고 있다. 북한은 지난 2016년 5월 2일 '70일 전투'가 끝나고 나흘 뒤인 6일 제7차 당대회를 개최한 바 있다. 그런데 북한은 2020년 하반기에 12월 31일 총결산을 하는 일정으로 80일 전투를 벌이고 있다. 그렇다면 북한은 2021년 1월 1일 신년사에 이어 빠른 시간 내에 당대회를 소집할 것으로 관측된다.⁵⁰⁾

북한은 노동당의 위에 수령이 군림해 있는 체제이지만, 노동당이 사회의 정치

50) 연합뉴스, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0012062235?sid=100> 2020.12.6. 북한은 최고인민회의 상임위원회가 최고인민회의 제14기 4차 회의를 내년 1월 하순 평양에서 열기로 했다고 보도했다. 북한이 이미 예고한 대로 내년 1월 노동당 제8차 대회를 개최할 가능성이 더욱 높아졌다.

지도조직이라서 그 최고 의사결정 기관인 당대회 결정은 향후 북한의 행보를 예상하는데 중요한 지표가 된다. 북한이 실제로 내년초에 당대회를 하게 된다면, 리더십에 대한 전망 뿐 아니라 북핵문제를 미국의 신정부와 어떻게 풀어갈려고 할지에 대한 메시지가 나올 것으로 보인다. 현재로서는 기존의 핵포기 의사를 완전히 되돌리는 식의 정책전환 보다는, 핵포기 기조하에 미국 신정부와의 협상을 추진하는 선택이 예상된다.

[참고자료]

- 중앙일보 현대사연구팀, 『발굴자료로 쓴 한국현대사』 (서울: 중앙일보사, 1996).
- 김정일, 『김정일 선집 1』 (평양: 조선노동당 출판사, 1992).
- 김일성, 『우리혁명에서 주체에 대하여』 (평양: 조선노동당 출판사, 1970).
- 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999).
- 사회과학역사연구소, 『조선전사 31: 현대편 사회주의 건설사 4』
- 편집국, 『철학사전』 (평양: 사회과학출판사)
- 편집국, 『근로자』 1974년 제9호
- 리진규, 『21세기- 김정일 시대』 (평양: 평양출판사, 1995)
- 통일부, 『2020 통일문제 이해』 (서울: 통일부 통일교육원, 2020)
- , 『2020 통일백서』 (서울: 통일부 통일교육원, 2020)
- , 『2020 북한이해』 (서울: 통일부 통일교육원, 2020)
- 조명철외, 『7·1경제관리개서조치 현황평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』, (서울: 대외정책 연구원, 2003)
- 오상봉 외, 『북한노동시장의 현황』 (서울: 한국노동연구원, 2018)
- 이석기외, 『2019년 북한경제 종합평가 및 2020년 전망』, (서울: KIET 산업연구원, 2020)
- , 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로』, (서울: KIET 산업연구원, 2018)
- 임수호외, 『대북경제제재의 중장기 효과/: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』, (서울: 국가안보전략연구원, 2019)
- 김석진, 「대북제재가 북한의 시장과 사경제에 미치는 영향」, 『KDI 북한경제리뷰』 2020년 1월호.
- 홍민, 「북한 종합시장의 지역별 분포와 운영 현황」, 『KDI북한경제리뷰』 2017년 3월호.

이종규, 「재제에 대한 북한의 정책대응: 2018년 동향 및 2019년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』 2019년 2월호.

이석, 「<총론> 2019년 북한의 거시경제 평가와 2020년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』 2020년 1월호.

홍제한, 「북중무역통계로 본 대북제재하 북한 경제」, 『KDI 북한경제리뷰』 2019년 8월호.

-----, 「코로나 19 충격과 북한경제」, 『통일연구원: Oline Serise』 2020. 8. 12.

kotra 해외시장뉴스, 「북한의 국경봉쇄와 앞으로의 전망-아시아프레스」 2020.10.19

김호홍, 「신종 코로나 바이러스와 김정은 위원장의 딜레마」, 『국가안보전략연구원: 이슈브리프 통권172호』 2020. 2. 10.

이우정, 「UN안보리 대북제재의 국가별 이행보고서 제출현황」, 『KDI 북한경제리뷰』 2018년 9월호.

남북협력실, 「2020 3/4분기 북한-중국 무역 동향분석」, 『한국무역협회 남북경협리포트』 2020. 8.

-----, 「2020 상반기 북한-중국 무역 동향분석」, 『한국무역협회 남북경협리포트』 2020. 6.

『KBS』(2020.11.8.)

『연합뉴스』(2017.3.29./2020.8.20./2020.9.23./2020.11.5./2020.11.21./2020.12.6./2020.12.9.)

『뉴스시스』(2020.9.25./2020.11.3./2020.11.30)

『동아일보』(2020.5.6./2020.11.3./2020.11.5./2020.11.21)

『월간조선』(2020.11.3.)

『중앙일보』(2020.11.27./2020.11.10./2020.11.4./2020.11.18.)

『자유아시아방송』(1999.9.26./2020.5.6.)

『dailynk』(2020.11.26.)

『조선일보』(2019.6.12.)

『UPI뉴스』(2020.11.10.)

『아시아경제』(2020.5.6.)

한국무역협회(<https://kita.net/>)

국가안보전략연구원(<http://www.inss.kr/index.htm>)

통일연구원(<https://www.kinu.or.kr/main/kinu>)

세종연구소(<http://www.sejong.org/main/>)

kotra해외시장뉴스(<http://news.kotra.or.kr/kotranews/index.do>)

KDI한국개발연구원(<https://www.kdi.re.kr/main/main.jsp>)