

2019 북한 신년사 평가와 북중정상회담의 의미

(,)

북한 김정은 위원장이 신년사를 통해 대미협상 의지를 밝히고 트럼프대통령이 이에 화답하면서 북미간 협상이 재개될 조짐을 보이는 가운데 김정은 위원장이 지난 8일 중국을 전격 방문함으로써 북중정상회담이 개최되었다. 이번 북중정상회담은 북한이 신년사에서 밝힌 비핵화 의지와 경제발전 정책기조 구현의 첫 발을 내디딘 것으로 평가되는 바, 올해 북한 신년사와 북중정상회담의 의미를 분석함으로써 향후 한반도 정세를 전망하고 정책과제를 제시하고자 한다.

북중 정상은 4차 정상회담에서 한반도 비핵화에 대한 입장을 재확인하고 2차 북미정상회담의 성과를 기대한다고 밝혔다. 김정은위원장이 신년사에서 밝힌 중국을 포함한 4자 평화협정 체결을 본격 논의하는 구상에 대해서도 의견을 교환한 것으로 분석된다.

북한의 올해 신년사는 ‘정상국가’ 이미지를 강조하고, ‘경제’라는 용어를 38회나 언급하는 등 전반적으로 ‘경제’에 방점이 놓여있는 특징을 지닌다. 신년사에서 김정은 위원장은 ‘완전한 비핵화’에 대한 확고한 의지를 재천명하고 북미관계 개선 의지를 적극 표명하였으며, 인민경제 활성화를 위한 노력과 ‘자력갱생’을 통해 자립경제를 구축할 것을 강조하였다.

북미간 새로운 합의를 만들기 위한 협상 국면은 올해에도 지속되는 가운데 비핵화 조치, 제재 완화 등을 둘러싸고 북미간 힘겨루기는 계속될 것으로 전망된다. 비핵화 협상은 ‘북한의 체제보장 및 대북제재 해제 요구와 비핵화 조치의 단계별 추진방안’이 관건이 될 것인 바, 2차 북미정상회담을 계기로 추가 비핵화 조치와 상응조치를 교환하는 낮은 수준의 합의가 이루어질 가능성이 있다. 올해 남북관계는 남북정상회담 합의 이행 등을 중심으로 지속적으로 발전해 나갈 것으로 보이며, 북중 수교 70주년을 맞이하여 북중간 전략적 관계가 강화될 것으로 전망된다.

2019년은 실질적인 비핵화 성과를 내야하는 시기인 바, 우리 정부의 적극적 중재역할이 긴요하다고 하겠다. 북한이 2차 북미정상회담을 계기로 보다 ‘진전된 비핵화조치’를 실행할 수 있도록 견인하는 한편, 미국은 제재 완화 등 북한의 비핵화를 추동할 수 있는 ‘상응조치’의 비전과 로드맵을 제시할 필요가 있다. 이를 위해 북한의 ‘영변 핵시설 영구폐기’ 방안에 대해 한미가 보다 전향적인 대응방안을 마련할 필요가 있다. 또한 김정은 위원장이 ‘한반도 평화체제로의 전환을 위한 다자협상’을 제안한 바, 올해 평화협정 논의가 적극적으로 전개될 가능성에 대비해야 할 것이다.

1. 4차 북중정상회담의 의미

- 북미관계 개선 의지를 적극 밝힌 북한의 신년사 발표 이후 북미정상회담이 가시권에 접어들었다는 관측이 제기되는 상황에서 김정은 위원장이 지난 8일 중국을 전격 방문, 4차 북중정상회담이 개최됨
- 북·중 정상은 베이징에서 열린 4차 정상회담에서 ‘한반도 비핵화에 대한 입장을 재확인하고 2차 북미정상회담의 성과를 기대한다’고 밝힘
 - 10일 중국중앙(CC)TV에 따르면, 김정은 위원장과 시진핑 주석은 8일 베이징 인민대회당에서 열린 정상회담에서 북중 관계 강화와 한반도 비핵화에 대한 공감대에 도달함
 - 정상회담에서 시진핑 주석은 “중국은 한반도 비핵화 방향을 계속 지지하고 남북 관계 개선을 지지한다”면서 북미 정상회담의 개최 및 성과를 지지한다고 언급함
 - 김정은 위원장은 “북한은 계속해서 비핵화 입장을 견지한다”면서 “대화와 협상을 통해 한반도 문제를 해결하고 북미 2차 정상회담에서 국제사회가 환영할 성과를 내도록 노력하겠다”고 밝힘
- 지난해 이루어진 김정은 위원장의 세차례 방중 모두 북미간 비핵화 협상 전후에 이루어진 바, 4차 북중정상회담의 개최는 2차 북미정상회담이 임박했다는 신호로 해석됨
 - 북중 양국은 지난해 세차례 정상회담을 통해 전략적 소통관계를 복원했으며, 혁명의 같은 진지를 쓴다는 의미로 ‘한 참모부’라는 표현이 제기되기도 함

〈표1〉 북한 김정은 위원장 1~4차 방중 개요

	1차	2차	3차	4차
기 간	2018.3.25~26	2018.5.7~8	2018.6.19~20	2019.1.7~10
장 소	베이징(北京)	다롄(大連)	베이징(北京)	베이징(北京)
방문 목적	비핵화 관련 양국 의견 조율	1차 북미정상회담 개최 관련 논의	6.12 북미정상회담에 따른 비핵화조치 합의	2차 북미정상회담 관련 의견 조율
수행단	리설주, 최룡해, 김영철, 리수영, 리용호	김여정, 김영철, 리수용, 최선희	리설주, 최룡해, 김영철, 리수용, 박봉주	리설주, 김여정, 김영철, 리수용, 리용호, 노광철, 박태성 등

- 북중 혈맹관계를 과시한 김정은위원장의 ‘생일 방중’은 2차 북미정상회담을 앞두고 트럼프 대통령을 향한 다목적 메시지를 담고 있는 것으로 해석됨
 - 중국은 북미정상회담을 앞두고 북한과 비핵화 협상 의제를 논의함으로써 한반도 문제에 있어 ‘조정자 역할’을 부각한 것으로 평가됨
 - 아울러 7일부터 베이징에서 ‘미중간 차관급 실무 무역협상’이 진행 중인 가운데 북중정상회담이 개최됨으로써 중국이 미중 무역갈등 국면에서 북한 카드를 시사한 것이라는 해석

- 김정은위원장과 시진핑주석은 정상회담에서 비핵화와 대북제재 해제 문제에 대한 의견을 조율하고 ‘중국을 포함한 평화협정 구상’을 논의했을 것으로 분석됨
 - 김위원장의 방중 수행단에 북미관계와 핵협상을 주도하는 인사들이 총출동했다는 점에서 이번 회담의 핵심 의제가 비핵화 협상전략이라는 점을 보여줌
 - 중국은 그동안 ‘단계적이고 동시적인’ 북한의 비핵화 방안을 전적으로 지지해 온 바, 김 위원장은 대북제재 완화문제에 대한 중국의 적극적인 역할을 당부했을 가능성이 있음
 - 또한 북한이 신년사에서 ‘정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상을 적극 추진하겠다’고 밝힌 바, 중국을 포함한 4자 평화협정 체결을 본격 논의하는 구상에 대해서도 의견을 교환한 것으로 분석됨
 - 평화체제 문제와 관련 중국은 한반도 종전선언 및 평화협정에 있어 ‘중국의 참여’는 필수적이며, 이는 역사적, 법적, 지위문제와도 밀접하게 연관되는 매우 중요하고 민감한 사안으로 인식함
- 한편, 김정은위원장은 이번 방중 기간 중 베이징 경제기술개발구내 제약회사를 방문하고 개혁개방 현장을 답사하는 등 중국의 주요 경제시설을 참관한 것으로 알려짐
 - 방중 수행단에 북한 내 경제통으로 꼽히는 박태성 부위원장과 과학기술·보건을 다루는 최동명 당 과학교육부장이 포함된 것은 북한이 경제와 과학기술 발전을 연일 강조하는 상황에서 중국과의 협력 가능성을 시사하는 것

2. 2019 북한 신년사 평가

- 2019년 신년사를 통해 김정은위원장은 한반도 평화체제와 ‘완전한 비핵화’에 대한 확고한 의지를 재천명하고 북미관계 개선 의지를 적극 밝힘
- 올해 신년사는 발표 형식에 있어 파격적 변화를 통해 안정적이고 부드러운 지도자 모습을 연출함으로써 ‘정상국가’ 이미지를 강조하려 함
 - 김정은위원장은 인민복이 아닌 양복차림으로 조선노동당 중앙위원회 본부청사 집무실의 소파에 앉아 올해 신년사를 전하는 방식을 택함
 - 내부적으로 당·정·군의 권력을 확고하게 장악하고 있다는 자신감을 피력하고자 한 것
 - 기존 신년사에서 보여준 강하고 선동적인 논조에 비해 ‘화목한 하나의 대가정’, ‘사랑과 믿음의 정치’와 같은 표현을 사용함으로써 온화한 지도자 이미지를 연출함
- 김정은 위원장은 신년사에서 ‘완전한 비핵화’를 육성을 통해 처음으로 표명함으로써 비핵화 의지를 강하게 밝힘
 - 2018년을 ‘우리 당의 자조 노선과 전력적 결단에 의하여 커다란 변화가 일어나고 사회주의 건설이 새로운 단계에 들어선 역사적 해’로 규정

- 신년사에 ‘평화’ 라는 단어가 무려 25회, ‘화해’ 라는 단어가 7회 언급됨
- 김 위원장은 “항구적 평화체제 구축과 완전한 비핵화로 나가려는 것은 우리 당과 공화국 정부의 불변한 입장이며 나의 확고한 의지” 라고 밝힘으로써 비핵화 조치가 강요가 아닌 ‘자신의 의지와 계획에 의한 것’임을 강조

- “더 이상 핵무기를 만들지도 시험하지도 않으며 사용하지도 전파하지도 않을 것”이며, 미국이 상응한 조치로 화답에 나선다면 양국관계는 빠른 속도로 전진할 것이라고 밝힘
- 북한이 과거에도 핵무기 시험·사용 중단을 선언한 바 있으나 ‘핵무기 생산 중단’을 언급한 것은 처음이라는 점에 주목
- 또한 북한이 동창리와 풍계리에 이어 영변 핵시설까지 폐쇄하겠다는 선제적인 선언 조치를 취한만큼 정제된 북미 비핵화 협상을 풀어가기 위해선 미국의 상응조치가 필요하다는 입장을 거듭 강조한 것
- 신년사에서 ‘정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상’을 공개적으로 제안한 것은 ‘북중 관계’ 강화를 염두에 둔 포석으로 평가됨
- “정전협정 당사자들과의 긴밀한 연계 밑에 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진하여 항구적인 평화 보장 토대를 실질적으로 마련해야 한다”고 함으로써 평화체제 협상을 제안
- ‘판문점 선언’에서 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남북미 3자 또는 남북미중 4자회담 개최를 적극 추진해나가기로 한 바 있음

□ 2차 북미정상회담 용의가 있음을 밝히는 등 적극적인 ‘북미관계 개선 의지’를 표명

- 신년사에서 지난해 북미회담을 통해 “가장 적대적이던 조미관계를 극적으로 전환시키고 조선반도 지역의 평화와 안정을 보장하는데 크게 기여했다”고 평가함
- ‘현 대화 국면을 소중히 여겨야 할 공동의 책임이 있다’고 언급함으로써 북미대화 국면을 지속하고자 하는 강한 희망을 표현
- 다만, ‘미국이 공화국에 대한 제재와 압박으로 간다면 우리로서도.. 새로운 길을 모색하지 않을 수 없다’라고 언급¹⁾한 바, ‘새로운 길’에 대한 다양한 해석이 제기됨
- 새로운 길이 핵무력 강화, ‘경제·핵 병진노선’으로의 회귀를 의미하는 것이라는 분석이 제기되고 있으나, 김정은위원장이 ‘전략적 결단’을 통해 국가발전노선을 전환한 것만큼 북한이 과거로 회귀할 가능성은 낮음
- 북한이 미국의 압력에 절대로 굴복하지 않겠다는 의지를 분명히 밝힌 것은 사실이나, 신년사 서두에서 ‘병진노선을 이미 완성했다’고 규정한 바, 이를 과거로의 회귀로 해석하

1) 신년사에서 북한은 “미국이 일방적으로 그 무엇을 강요하려 들고 의연히 공화국에 대한 제재와 압박으로 나간다면 우리로서도 어쩔수 없이 부득불 나라의 자주권과 국가의 최고이익을 수호하고 조선반도의 평화와 안정을 이룩하기 위한 새로운 길을 모색하지 않을 수 없다”고 밝힘

는 것은 적절하지 않음

- “어쩔수 없이 부득불” 등의 표현을 사용한 것은 오히려 협상에의 강한 의지를 시사한 것

□ 인민경제 활성화를 위해 총력을 기울이겠다는 의지를 밝히는 등 올해 신년사는 전반적으로 ‘경제’에 방점이 놓여 있음

○ “자력갱생의 기치높이 사회주의 건설의 새로운 진격로를 열어나가자”는 신년구호 하에 ‘자력갱생’을 통한 자립경제 구축을 강조함

- 김정은위원장은 신년사를 낭독하는 동안 ‘경제’라는 단어를 38차례나 언급했으며, 이는 지난해 21회보다 81%나 증가한 것
- 북한은 2018년 4월 노동당 중앙위원회 전원회의를 열어 ‘핵·경제 병진노선의 종료’를 선언하고 ‘사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 새로운 전략노선’을 제시함
- ‘자력갱생’의 강조는 대북제재가 지속되는 상황에서, 북한 경제상황이 올해도 크게 나아지지 않을 것에 대한 우려를 드러낸 것으로 평가됨

○ 인민경제 모든 부문에서 국가경제발전 5개년 전략목표 수행에 박차를 가해야 한다고 강조

- ‘국가경제발전 5개년 전략’은 2016년 5월 조선로동당 제7차 당대회에서 채택된 5년간 (2016~2020) 김정은시대의 경제정책 방향을 제시한 경제발전전략임
- 북한이 국가경제발전 5개년 전략의 4년차인 올해 반드시 성과를 내야하는만큼 내부 자원을 총동원하기 위해 주민들을 적극 독려하는 것으로 해석됨
- 경제발전에 집중하겠다는 의지를 나타내는 가운데 ‘군수분야조차도 경제건설과 연계’하면서 북한의 주요 에너지원인 석탄이 강조되는 특징을 보임

□ 대남관계에 있어 ‘경이로운 성과’를 이룩했다고 평가하고, 평화·번영·통일의 새로운 전성기를 열자고 적극적인 의지 표명

○ 남북 정상이 지난해 합의한 판문점 선언, 9월 평양공동선언, 군사분야합의서를 “동족상쟁을 종식시킬 것을 약속한 사실상의 불가침선언”이라고 의미를 부여함

- 또한 세차례 남북 정상회담은 남북관계가 새로운 단계로 들어섰다는 것을 뚜렷이 보여줬다면서, 남북이 철도·도로, 산림, 보건 등 다양한 분야의 협력사업을 추진하여 민족의 공동 번영을 위한 첫걸음을 내딛었음을 평가

○ ‘전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산 관광을 재개할 용의가 있다’고 밝힘

- 이는 대북제재 문제를 둘러싼 북미간 기싸움이 지속되는 가운데 비핵화 협상의 교착국면에서 북한이 제재 해제의 구체적인 사례를 제시한 것으로 평가됨
- 개성공단·금강산관광이 현실적으로 실행되기 위해서는 비핵화 조치의 진전이 이루어져야 하는 바, 미국의 대북제재가 최소한 이들 사업이 재개 가능한 수준으로 완화되어야 한다는 점을 강조한 것

3. 한반도 정세 전망

□ 4차 북중 정상회담을 계기로 올해 ‘북중간 전략적 관계’가 보다 강화될 가능성

- 김정은 위원장은 신년사에서 한반도 평화체제 구축을 위한 다자협상을 언급하면서 사실상 ‘중국의 참여’를 인정함
 - 이는 올해 ‘신중국수립 70주년(10.1)’과 ‘북중 외교관계 수립 70주년(10.6)’ 계기 북중 관계 강화를 염두에 둔 포석으로 평가됨
- 4차 북중정상회담은 올해가 북중 수교 70주년인 만큼 양국 간 전통적인 우호 관계를 대내외적으로 과시하는 가운데 북미정상회담을 앞두고 북중 양국 입장을 조율하기 위한 것으로 분석됨
 - 지난해 9월 유엔 총회연설에서 왕이 외교부장은 “한반도 문제가 실질적으로 해결되기 위해서는 미국의 대북제재 완화와 종전선언과 같은 상응조치가 필요하다”고 강조함
 - 중국은 북핵문제 해결과정에서 동결, 검증, 폐기로 가는 ‘각 단계마다 북한의 비핵화 조치와 이행에 따른 미국의 상응조치(종전선언, 대북제재 해제, 북미관계 정상화, 한반도 평화체제 수립)’이 필요하다’고 강조함
- 중국은 ‘단계적 접근과 행동對행동 원칙’에 입각한 ‘쌍중단(雙中斷과)과 쌍궤병행(雙軌並行)’ 이행을 강조해 옴
 - 현 상황은 쌍중단은 유지되고 있지만 쌍궤병행은 진전이 없는 상태로 평가됨
 - 2018년 10월 9일 개최된 북·중·러 3국 외무차관급 회의 공동보도문에 따르면, 한반도 비핵화 및 평화체제 수립과 관련해 “단계적이며 동시적인 방법으로 전진되어야 한다”면서 “북한이 실천적인 조치를 취하는 데 대해 주목하면서 유엔안보이사회가 대북제재의 조절과정을 가동시켜야 할 필요성에 대해 견해 일치를 보았다”고 밝힘
- 북중정상회담 이후 2차 북미정상회담에서 진전된 비핵화 조치를 약속하고 김위원장의 서울 답방이 성사되면 한반도 평화체제를 위한 다자협상 논의가 본격화될 가능성이 있음
 - 중국은 한반도 문제에서 자국이 배제되는 이른바 ‘차이나 패싱’을 용납할 수 없다는 입장을 견지하는 가운데 중국의 영향력 발휘가 가능한 6자회담과 동북아 다자안보체제 구축을 강조해 옴
- 한편, 2011년 이후 북·중 관계 악화에도 불구하고 경제관계는 지속되었으며 북한의 대중 무역의존도는 2014년 90.2%에서 2017년 94.8%까지 증가함
 - 북한의 본격적인 개혁개방을 통한 경제발전 및 주민생활 개선을 위한 차원에서 북중관계는 더욱 강화될 것으로 전망됨

- 김위원장은 신년사에서 지난해 평화적인 남북 및 북미관계가 자신의 결단에 따른 것이라고 평가하고 금년에도 그 기조를 이어갈 것을 천명한 바, 협상 국면은 지속될 가능성
- 2019년에도 북미간 새로운 합의를 만들기 위한 협상 국면은 이어질 것으로 전망됨
 - 2020년 대통령선거를 앞둔 트럼프대통령은 올해 북미관계에서 성과를 낼 필요가 있으며, 김정은위원장도 2020년 완성을 목표로 한 국가발전전략 5개년 개혁의 4년차인 올해 가시적 성과가 필요한 상황
- 2차 북미정상회담을 계기로 추가 비핵화 조치와 상응조치를 교환하는 낮은 수준의 합의가 이루어질 가능성
 - 김위원장이 2차 북미정상회담이 열리면 “반드시 국제사회가 환영하는 결과를 만들기 위해 노력할 것” 이라고 한 바, 비핵화 문제 관련 진전된 제안을 내놓을 수 있음을 시사
 - 현재 북미는 정상회담 의제 등을 조율할 고위급회담 개최를 위해 지속적으로 물밑에서 접촉 중인 것으로 알려짐
- 북미간 불신과 견해 차이가 여전히 존재하는 바, 북핵 협상이 재개되어도 비핵화 조치와 제재 완화 등을 둘러싸고 힘겨루기는 지속될 것임
- 북미간 비핵화 협상은 ‘북한의 체제보장 및 대북제재 해제 요구와 북한이 취할 비핵화 조치의 단계별 추진방안’ 이 관건이 될 것
 - ‘북미간 신뢰가 조성되지 않은 상황에서 핵 신고는 무의미하다’ 는 입장을 견지하는 북한이 조기에 일체의 핵능력을 신고할 가능성은 매우 낮음
 - 정의용 국가안보실장은 지난해 11월 국정감사에서 “북미간 신뢰가 구축되지 않은 상황에서 핵물질·핵무기·운반수단 리스트를 신고하라는 것은 우리 입장에서 보면 공격목표 리스트를 제출하라는 것과 마찬가지” 라는 김정은위원장의 대화 내용을 공개한 바 있음
- 2019년에도 북한은 소위 ‘상응조치’ 를 미국에 요구할 것으로 예상되는 가운데 미국이 ‘선 비핵화’ 만을 요구한다면 북미간 갈등이 증가할 가능성
 - 북한은 지금까지 자신이 취해 온 ‘핵동결 조치에 상응하는 미국의 행동이 따라야 본격적인 비핵화 단계로의 이행이 가능하다’ 는 요구를 지속해 온 반면, 미 정부는 ‘비핵화 이전에 제재 해제는 불가능하다’ 는 원칙적 입장을 견지해 옴
 - 올해 북한은 기존의 종전선언 요구보다 실질적 혜택에 해당하는 제재 완화 요구가 더욱 증가할 것으로 예상됨
- 한편, 지난해 11월 중간선거로 민주당이 하원을 장악하게 된 미국 의회는 트럼프행정부 대북정책에 대한 감시 권한을 보다 강화하려고 할 것
 - 따라서 정상간 합의에 의한 Top-down 방식의 협상에 기대를 거는 북한에게 트럼프 정부

와의 협상이 더 어려워질 가능성도 있음

□ 북한은 올해 ‘경제건설의 가시적 성과’를 위해 모든 총력을 기울일 것으로 전망됨

- 지난해 김정은위원장의 군사 관련 공개 활동이 5분의 1로 급감한 반면, 경제 및 대외 활동은 급증한 것으로 나타남
 - 통일부 자료에 따르면, 김정은 위원장의 2018년 공개활동 중 군사 관련 활동은 8회로 2017년 42회 대비 급감한 것으로 나타남
 - 반면에 경제 관련 공개활동은 지난해 41회로 전체 활동의 41.6%를 차지하였으며, 이는 지난해 26회(27.7%)에 비해 상당히 증가한 횟수임
 - 김정은 정권은 ‘대북제재 하에서도 경제를 발전시킨다’는 목표를 지닌 것으로 보이나, 포전담당제, 사회주의기업책임관리제 등 경제관리 방법의 개선을 통해 이윤 동기를 부여하는 정도로는 현 경제상황을 돌파하기 어려운 것이 현실임
- 김정은 위원장은 신년사에서 올해 북한경제가 상당히 어려운 상황에 직면하고 있음을 토로하고, 그동안 관심을 기울여온 전력, 금속, 석탄, 화학, 농축수산업 등을 강조함
 - 경제사업의 효율을 높이고 기업체들이 경영활동을 원활하게 해나갈 수 있게 기구체계와 사업체계를 정비하여야 할 것이라고 강조함
 - 특히 “근로자들의 자각적 열의와 창조력을 최대한 발동할 수 있도록 관리 방법을 혁신할 것”을 주문하면서 개인의 자율성을 통한 생산성 증대를 강조한 점이 주목됨
- 한편, 김정은 위원장은 이번 방중 기간 중 개혁개방 현장을 답사하고 중국의 주요 경제 시설을 참관한 것으로 알려짐
 - 베이징 경제기술개발구 내 제약회사 공장을 방문해 전통 약초의 상품화에 큰 관심을 보인 것으로 알려진 바, 약초를 이용한 민간경제 활성화 등을 염두에 둔 것이라는 해석이 가능함

□ 올해 남북관계는 정상회담 합의 등을 토대로 지속적으로 발전해 나갈 것으로 전망됨

- 김정은 위원장은 ‘2019년에 북남 관계발전과 평화번영, 조국통일을 위해 더 큰 전진을 이룩하여야 한다’면서 남북 교류협력을 전면적으로 확대·발전시켜 나갈 것을 강조
 - 북한은 판문점 선언을 “민족적 화해와 단합, 평화와 통일의 대통로를 열어나가기 위한 가장 정확한 길을 밝혀준 자주통일대강”으로 규정한 바 있음 (노동신문, 2018.8.23.)
- 또한 신년사에서 남북한 ‘군사적 적대관계의 근원적 해결’을 강조하며 2018년 합의된 ‘군사적 적대관계 해소 노력을 조선반도 전역으로 확대할 것’을 제안
 - 군사적 위협 해소 노력과 군사합의서 도출은 2018년 남북관계 개선의 대표적 성과임

- ‘평양공동선언’에서 일부 운용적 군비통제를 통한 군사적 신뢰구축 조치에 합의하고 이를 실행해 온 바, 군비통제 분야는 남북간 활발한 논의가 진전될 것으로 예상됨

4. 정책제언

□ 2019년은 실질적인 비핵화 성과를 내야 하는 시기인 바, 북한이 수용 가능한 비핵화 로드맵 작성 등 우리 정부의 적극적 중재 역할을 통해 비핵화 협상을 견인

○ 북한이 2차 북미정상회담을 계기로 ‘보다 진전된 비핵화조치’를 실행할 수 있도록 견인하는 역할

- 북핵문제에 대한 미국 조야의 여론이 강경한 상황에서 ‘미국이 제재를 완화하려면 북한이 현 상황보다 진전된 비핵화 조치를 취해야 한다’는 점을 북한에 설득

○ 북한의 ‘영변 핵시설 영구폐기’ 방안에 대해 한미가 보다 전향적 대응방안을 마련할 필요

- 북한은 풍계리 핵실험장, 동창리 미사일 엔진 시험장, 영변 핵시설 등 세 곳을 폐기하겠다고 했지만 이중 풍계리에서만 실질적 행동을 보인 바, 추가적 행동이 이뤄질 수 있도록 추동할 필요

- 북미관계 개선과 대북제재 완화 및 해제의 일정표를 제시하여 비핵화 진전시 ‘대북제재가 단계적으로라도 해제된다’는 비전이 제시되어야 함

- 불턴 백악관 안보 보좌관은 지난해 12월 ‘비핵화에 성과가 있으면 대북제재 해제가 가능하다’는 언급을 하면서 단계적 제재 완화를 거론한 바, 미국이 북한의 선행조치들을 평가해주고 북한의 비핵화를 추동할 수 있는 상응조치의 그림을 제시할 필요

※ 9월 평양공동선언 5조에서 “미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 취할 용의가 있음”을 밝힘

- 문재인대통령은 지난해 9월 방미 중 폭스뉴스와의 인터뷰에서 북한에 대한 ‘상응조치’에 대해 제재 완화, 종전선언, 인도적 지원, 비정치적 교류, 평양 연락사무소 설치, 경제시찰단 교환 등을 제시한 바 있음

□ 북·중, 북·미 교류가 선순환해 비핵화 협상 진전의 동력이 되도록 한·미·중, 남·북·미, 남·북·중 등 역내 다양한 다자대화를 적극 주도하고 활용

○ 북한의 비핵화를 구체적 행동으로 이끌어내기 위해 한국, 북한, 미국, 중국 등이 협력하여 북한 비핵화 이행 정도에 따라 상응조치를 동시에 취해 나가는 것이 바람직

- 2차 북미정상회담 개최 전 특사활용 등을 통해 남북정상회담을 개최하는 방안도 고려
- 종전선언 논의, 대북제재 완화 등 ‘쟁점’에서 중국과 이해관계를 조율하고 전략적 소통을 강화
- 한미 양국은 지난해 11월 남북관계, 비핵화, 북미관계 등의 보조를 맞추기 위한 장치로

한미 위킹그룹을 발족시킨 바, 이를 한미간 긴밀한 소통 채널로 활용할 필요

- 미국의 대북정책 그룹은 남북관계의 급진전에 대해 상당히 회의적 입장을 갖고 있다는 점을 고려, Track 2 등 정부의 다차원적 공공외교 추진

□ 김정은 위원장이 ‘평화체제로의 전환을 위한 다자협상’을 제안한 바, 올해 평화협정 논의가 적극적으로 논의될 가능성에 대비할 필요

○ 김 위원장은 신년사에서 남북간 군사적 신뢰구축을 지속해 나가면서 평화협정 내지는 평화체제를 위한 사실상 중국의 참여를 고려한 4자회담을 제안한 것으로 해석됨

- 과거 북한은 평화협정 체결 문제에 있어 한국이 당사국이 될 수 없다는 입장이었으나 정전협정 당사국 간 협상문제로 거론한 것
- 한반도 평화협정을 체결하는 방식은 2+2 방식, 4+2+2 방식 등 여러 가능성을 열어놓고 설계할 필요가 있음
- 미국이 주도하는 다자 틀 안에 중국을 참여시켜 비핵화와 평화체제 논의를 실질적으로 진전시키는 방안 고려

□ 남북정상회담의 합의사항을 충실히 이행해 나감으로써 한반도 평화와 번영의 실질적 토대 구축

○ 2019년 남북 철도·도로 연결에 대한 논의를 보다 본격화해나가기 위해 유엔, 미국 등과 긴밀한 협의 필요

- 유엔 안보리 산하 대북제재위원회가 지난해 남북 철도·도로 연결을 위한 공동조사와 착공식을 대북제재 면제 대상에 포함시킨 사례 등을 활용
- 남북 철도·도로 연결은 ‘한반도 신경계구상’의 기초이자 가장 실질적인 남북 협력 사업
- 경의선 철도의 경우 중국의 고속철과 연계된다면 물류비용 절감 및 수송시간 단축 등을 기대할 수 있으며, 문재인정부의 ‘동아시아철도공동체 구상’으로 발전시켜 나갈 수 있을 것

○ 산림분야에서 소나무 병해충 방제와 양묘장 현대화 사업 및 보건의료 분야에서 전염병 확산 방지를 위한 협력사업을 우선 추진

- 산림협력에 대한 대북제재 면제가 이루어진다면 북한지역 산림실태 조사가 본격적으로 이루어질 것인 바, 유엔 제재위원회와 긴밀히 협의하고 설득할 필요
- 산림협력과 보건의료 사업은 북한에 대한 지원뿐 아니라 우리 접경지역 주민들의 안전과 삶의 질과도 밀접히 관련되는 호혜적 협력사업인 바, 국민 공감대 형성을 토대로 적극 추진 필요

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.