

북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과

최장호 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 부연구위원
choi.j@kiep.go.kr

임수호 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀장
shlim@kiep.go.kr

이정균 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 전문연구원
jkrhee@kiep.go.kr

임소정 대외경제정책연구원 동북아경제본부
통일국제협력팀 연구원
sjim@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 70여 년 가까이 추진된 중첩적, 누적적 대북제재에도 불구하고 북한은 별다른 변화를 보이지 않아 대북제재의 실효성에 대한 의구심이 제기되고 있음.
 - 국제사회의 대북 경제제재는 1950년 미국의 대북 금수조치부터 2016년 5차 핵실험에 따른 유엔안보리제재결의안(USCR: UN Security Council Resolution) 2321호에 이르기까지 오랜 연원을 가짐.
 - 국제사회는 2006년 1차 북핵실험 이후 최근까지 모두 6차례에 걸친 다차제재(유엔제재)와 그와 연동된 양자제재(특히 한·미·일 대북제재)를 추진하고 있지만 북한의 핵능력은 지속적으로 증가하여 현재 핵무기 실전배치를 목전에 두고 있는 것으로 추정
 - 북·중 접경지역 현지 조사에 의하면 대북제재에도 불구하고 여전히 북한과의 사업이 활발히 일어나는 경향이 보였으며, 제재에 대한 적응기제가 일정 부분 작동하는 것으로 보여 이에 대한 확인이 필요함.
- 본 연구는 상품무역 데이터 분석을 통해 대북 경제제재의 효과를 파악하는 데 목적이 있음.
 - 제재의 실효성보다 제재가 북한의 무역패턴을 어떤 방식으로 변화시켰는가 하는 것에 초점을 맞추어 분석
 - 제재가 북한무역에 미친 영향을 기존 거래국과의 무역 ‘중단’, 기존 거래국 중 제재에 참여하지 않는 국가와의 거래 확대(‘대체’), 기존 거래국 중 제재 동참국으로의 ‘우회’를 통한 무역관계 유지,¹⁾ 새로운 교역국과의 무역 ‘창조’ 등 네 가지 효과로 분해하여 검토
 - 무역분석은 2002~15년 북한과 한국, 일본, 중국의 통계를 활용하여 2006년 일본과 2010년 한국의 대북 금수조치가 미친 영향을 분석²⁾
 - 또 통계분석이 놓칠 수 있는 부분을 보완하고자 동북2성(랴오닝과 지린) 현지 조사를 2016년 3~12월 동안 5회 이상 수행

1) 제재가 야기하는 무역변화인 중단·대체·우회·창조 중 우회의 개념을 명확히 할 필요가 있다. 일반적으로 우회무역은 제재대상국이 제재시행국의 수출입 금지조치를 피하기 위해 제3국을 경유한 무역(제재대상국-제3국-제재시행국)으로 제재시행국과의 무역을 유지하는 것으로 불법성을 전제로 한다. 그러나 본 연구의 우회무역은 제재를 우회하여 무역경로를 유지한다는 점에서는 일반적인 개념과 동일하나 불법성을 전제로 한다는 점에서는 차이를 보인다. 여기서의 우회무역은 합법적인 것과 불법적인 것을 모두 포괄하게 되는데, 합법적인 우회무역이란 관행적인 원산지규정을 따르는 것으로 '북한-중국-제3국'으로 우회하는 상품의 중국 부가가치 기여가 60% 이상이고 북한의 부가가치 기여가 40% 이내여서 원산지가 중국산이 되어 해당 제품의 일부 부가가치가 북한에서 생산된다 하더라도 제재의 범주에 들지 않는 것이다.

2) 2016년 북한의 4차·5차 핵실험에 따른 대북제재효과는 관련 통계자료가 충분하지 않아 분석에서 제외.

2. 조사 및 분석 결과

가. 대북 경제제재의 주요 내용

- 국제정치에서 경제제재(economic sanction)는 경제적 수단을 활용하여 대상국의 정책이나 행동을 바꾸려는 집단적(다자제재) 혹은 개별적(양자제재) 행위를 의미
 - 경제제재는 제재의 수단에 따라 무역제재, 금융제재, 자산동결, 기타 여행제재나 항행제재 등으로 구분될 수 있으며, 제재가 부과되는 대상에 따라 국가단위 제재와 개별적(개별 기업이나 개인) 제재로 구분될 수 있음.
- 유엔이 주도하는 다자제재는 지금까지 모두 7차례가 있었는데, 모두 북한의 핵 및 장거리미사일 시험 발사를 계기로 채택
 - 유엔 결의안은 이전 제재 결의를 재확인하면서 추가사항을 포함시키는 방식으로 점진적으로, 그리고 지속적으로 강화
 - WMD 및 핵실험과 관련된 무역·금융·여행을 제약하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 1949년 제네바합의를 따라 북한주민의 생활에 직접적인 영향이 없는, 즉 비민생의 영역을 제약하는 수준에서 제재가 가해짐.
- 양자제재는 북한과 경제·외교적 관계를 단계적으로 단절하는 형태로 추진
 - 미국은 한국·일본의 대북제재와 달리 국내법(1950년 수출통제법, 적성국교역법, 1977년 대외경제비상조치법)에 근거하여 안보위협, 공산주의, 테러지원국, WMD 확산 등 네 가지 이유로 1950년대부터 시작. 대북 금수조치, 원조 및 금융지원 금지, 북한 관련 자산 동결, 무기수출입 금지, 관련자 입국 금지를 포함하며, 2차 대재(Secondly Boycott)효과를 전제로 고안
 - 일본의 양자 대북제재는 북한의 일본인 납치자 문제와 북한의 장거리미사일 발사를 계기로 시작. 2006년 대북 수입 금지 및 관련 항공·선박 입항 금지, 관계자 입국 금지, 2009년 대북 수출 금지 순서로 추진됨.
 - 한국의 대북제재는 2008년 금강산 민간인 피격사건을 계기로 금강산관광 전면 중단, 2010년 천안함 폭침 사건을 계기로 개성공단을 제외한 남북교역 중단, 2016년 개성공단 중단을 포함

나. 제재와 무역변화

- 무역변화는 크게 무역중단, 무역대체, 우회무역, 무역창조 등 네 가지 경로로 나타남.
 - 무역변화에 대해서는 주로 무역협정 체결 이후의 효과(Viner 1950; Romalis 2007) 또는 비관세장벽의 개설에 따른 무역변화 효과(Bown and Crowley 2007) 등에 대해서는 어느 정도 연구가 이뤄지고 있으나 제재에 따른 무역변화 효과에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 않고 있음.
 - 또 제재와 관련 선행연구도 중단과 대체에 초점을 맞추어 이루어짐. 제재에 따른 무역중단은 Hufbauer *et al.*(2009). 무역대체는 이석(2010), 장형수(2013). 우회무역의 가능성에 대해서는 윤인주(2015), 정은이(2015).
- 무역중단규모 추정
 - 일본과 한국의 대북제재 이후 무역중단액은 이전과 이후 무역액의 차이로 추정
 - 2006년 일본의 대북제재로 일·북 무역 1억 9,000만 달러(2004~06년 연평균 무역액 기준)가 중단
 - 2010년 한국의 대북제재로 남북교역 3억 7,300만 달러(2007~09년 연평균 무역액 기준)가 중단
- 무역대체규모 추정
 - Anderson and Wincoop(2003)의 중력모형을 사용하여 교역국간 거리, 동일언어, 접경 여부, 시장경제 여부, 식민지 여부, 대북제재 기간더미 등을 포함시킨 회귀분석을 통해 도출
 - 2006년 일본의 대북제재로 남북교역은 113.1%, 북·중 무역은 95.2% 증가
 - 2010년 한국의 대북제재로 북·중 무역은 195.0% 증가
 - 대북제재를 시행한 국가의 대북무역은 대폭 줄어든 데 반해 주변국가의 대북무역은 증가했는데 특히 북·일 무역 중단 후 남북교역 증가율이 북·중 무역 증가율보다 크며, 2010년 남북교역 중단 후 북·중 무역 증가율이 남북교역 감소율보다 커 양국의 대북제재로 인해 북한의 대외무역이 중국으로 점점 더 집중되는 효과가 보임.
- 우회무역규모 추정
 - 중국 해관통계에서 중국보세구를 통과만 하는 것을 원칙으로 하는 보세무역 분류하의 중국의 동북지역 해관을 통과하는 중국의 수입품목 중 북한산이 80% 이상인 HS 코드 8단위 품목들을 추린 후 이 비율을 같은 해관을 통과하여 타국으로 수출되는 같은 품목들에 적용하여 계산함.
 - 이 방법을 사용하여 북한에서 중국 보세무역구를 통과하여 수출되는 주요 국가는 한국, 일본, 미국 등으로 나타남.
 - 주요 우회수출품목은 의류, 철강, 광물, 기계 등으로 나타나나 의류의 비중이 압도적으로 커 총우회무역의 70% 이상을 차지함.

- 특히 중국 동북 북·중 국경지역의 보세구역에 수입하는 의류 품목들인 HS코드 61번과 62번 중 대부분기간 동안 99% 이상은 북한산인 것을 알 수 있었으며, 이는 같은 관세구역에서 동일한 기간 동안 수출되는 HS코드 61번 62번류(하부단위 포함) 품목들은 실제로는 북한에서 중국을 거쳐 가는 구도임.
 - 북한에서 중국을 통해 일본과 한국으로 수출된 우회수출액은 중국해관무역의 누락으로 인해 2009년도에 약간 감소한 것³⁾을 제외하고 매년 증가하는 추세를 보임.
 - 2006년 대북제재 이후 북·중·일 우회무역은 북·중 무역의 약 2.1%(2007~09년 연평균 무역액 기준) 차지
 - 2010년 대북제재 이후 북·중·한 우회무역은 북·중 무역의 약 5.6%(2010~12년 연평균 무역액 기준)를 차지, 북·중·일 우회무역은 약2.6%(2010~12년 연평균 무역액 기준) 차지
- 2006년 일본, 2010년 한국의 대북제재로 중국으로의 무역대체와 무역우회가 발생하였으며, 결과적으로 북·중 무역이 상당 규모로 증가
- 이는 북·중 무역의 최근까지 급속도로 증가한 현상이 순전히 두 국가간의 무역액 증가로 인함인 아니라 그중 일정 부분 북·중·한, 북·중·일 등의 우회무역효과가 포함돼 있음을 시사
 - 특히 우회무역, 즉 수출과 수입 모두에서 의류 비중이 상당히 높으며 그 절대액도 지속적으로 증가하고 있는 점으로 미루어보아 북한이 의류가공업에 비교우위가 있어 중국을 통해 한국, 일본, 미국 등지로 우회무역이 활발히 이뤄지고 있음을 추정
 - 북한의 주요 수출품목인 광물자원에서 의류임가공으로의 주력산업 이동을 통해 중국의 경기둔화와 원자재 수요 감소 및 광물자원에 대한 제재효과를 완화하고자 하는 움직임으로 보임.

다. 접경지역 북·중 경제협력 변화 실태조사

- 대북제재가 접경지역의 대북사업 주최와 지역, 주요 무역상품, 북한 노동자의 중국 파견 등에 미친 영향을 분석
- 대북사업 주최가 한국인 경영-조선족 현지 중개인에서 2010년 한국의 대북제재 이후 중국 한족 경영-조선족과 북한 화교 현지 중개인 형태로 변화
 - 중국은 정부 차원에서 북·중 접경지역의 경제협력사업을 지속적으로 확대·추진하면서 막대한 자본력을 가진 한족기업에 수익창출의 기회를 제공하고 있어 향후 한족의 북·중 경험에 대한

3) 이에 대해서는 남진욱, 「북중무역 통계의 특성」 북한경제리뷰를 참고하길 권유. 이에 의하면 누락된 2009년 4개월치의 중국의 대북무역 해관통계는 “기타 아시아” 국가로 분류되었을 가능성이 높음을 시사하였다.

영향력은 더욱 커질 것으로 전망됨.

● **대북사업의 지역도 1990년대 연변(지린)의 조선족 주도에서, 2000년대에 한국인이 진출하면서 단둥(랴오닝)으로 이동**

- 1994년까지는 연변주에서 북·중무역의 60%가 이뤄졌으나 이후 교통의 다양성 및 편리성, 북한 도시의 경제발전 정도, 임가공무역의 발달, 북한 내부의 한족 무역상과의 거래 지시 등으로 인해 단둥시가 북·중무역의 중심지로 부상해 현재 북·중무역의 70%를 차지하고 있음.

● **주요 무역상품도 2010년 대북제재 이후 전통적인 수출품인 무연탄과 철광석의 비중은 줄어드는 반면, 섬유와 수산물이 급격하게 성장하고 있음**

- 무연탄과 철광석은 유엔제재에서 민생목적품목의 교역은 제재의 예외로 하여 거래는 지속적으로 이뤄지고 있으나 중국의 경기둔화 등으로 인해 점차 줄어들고 있는 실정임.
- 2000년대 이후 북한의 대중 수출품목 중 가장 두드러진 증가양상을 보인 것은 북한의 값싼 노동력과 우수한 기술력을 바탕으로 한 임가공산업의 발전에 기인한 섬유(의류)제품임.
- 이를 통해 원부자재를 북한에 공급하고 이를 이용하여 제작된 의류들이 보세무역형태로 세계 각국으로 수출되고 있는 상황 또한 북한의 외화벌이수단으로 이용될 가능성이 높을 것으로 추정.
- 수산물 또한 북한의 주요 수출품목으로 북한이 중국에 조업권을 팔고 어로활동을 승인하면서 포획된 수산물은 나선시의 수산물가공공장으로 옮겨져 가공공정을 거쳐 중국으로 반입되는 양상이 늘어나고 있음.

● **대북제재로 대북사업의 주축, 지역, 상품 등은 변하고 있으나, 무역규모는 큰 영향을 받지 않고 있으며, 해외노동자 파견 등 인적 교류는 오히려 늘어나고 있음.**

- 기존 북·중 접경지역 파견 북한근로자는 식당 등의 서비스업에 종사하는 종업원과 북한 무역업 종사자로 한정되었으나 중국의 인건비 상승으로 북한노동자 고용을 선호하고 있음.
- 한국의 개성공단 폐쇄 결정으로 인해 기술력을 갖춘 개성공단 근로자들이 북·중 접경지역의 중국 섬유(의류) 제조 공장으로 파견되고 있음.

라. 제재의 변화와 파급효과 전망

● **대북제재 강화의 핵심 요인은 북한의 추가적인 핵실험과 장거리미사일 시험발사 여부임.**

- 미국의 대북제재 강화의 내용은 금융분야의 2차 제재, 북한의 주요 수출품인 석탄 및 철광석 수출을 제한, 빠르게 증가하고 있는 의류 및 수산물 등 임가공품의 수출 제재, 북한 해외파견 근로자의 차단 등임.
- 그러나 이러한 조치들이 북한에 실질적 압박이 되기 위해서는 중국의 적극적 협력이 필수적인데,

이를 위해서는 한반도의 미래에 대해 한·미·중 간의 공감대가 마련되어야 하며, 현 시점에서 이 국가들의 이해관계 조정을 가로막는 직접적인 장애물인 사드 배치 등 안보이슈 관련 상호 불신을 불식시켜야 하며, 미국과 중국 사이에 제재대상범위가 조율되고 관련 부수적 피해에 대한 구제책이 마련되어야 함.

- 대북제재가 강화된다면 제재에 따라 차이가 있으나 궁극적으로 북한의 무역이 전면적으로 중단되는 형태로 나타날 것임.

● 제재 완화는 UN의 대북제재의 경우 대량살상무기문제가 해결된다면 최소한 2006년 수준의 대북제재로 해결될 수 있을 것임.

- 이 경우 한국과 일본의 대북제재 완화는 비교적 원활하게 이루어질 것임.

- 한국의 금강산 관광 중단과 5·24조치 등 대량살상무기 개발과 직접적 관련이 없는 제재들은 북한의 핵무기 개발 포기로 인해 완화될 수 있는 사안이 아니지만 북한에 대한 경제적 레버리지라는 차원에서 강력한 수단으로 사용될 수 있음.

- 한국의 개성공단 폐쇄나 일본의 대북제재 등 대량살상무기 개발을 포함한 다양한 이유가 관여되는 제재의 경우 북한의 핵개발만이 아니라 남북관계나 북·일관계 현안(군사위협, 납치자문제 등)이 함께 해결되어야 완화나 해제가 가능함.

- 미국의 대북제재 해결은 관련 법률의 폐기나, 수정, 북한 적용 제외 등의 조치가 필요하여 매우 복잡.

- 대북제재가 완화된다면 궁극적으로 북한의 무역이 재개되는 형태로 나타날 것이며, 이 경우 과거 북한의 주요 거래국이었던 한국·일본과의 무역이 빠르게 늘어날 것이며, 중국으로의 대체·우회되었던 무역의 일부가 빠르게 줄어들 것임.

● 대북제재 강화 혹은 완화를 결정하는 핵심변수는 북한의 행동변화, 한·미·일의 정책변화, 중국의 정책변화 등 세 가지임.

3. 시사점 및 정책 제언

가. 시사점

1) 대북제재의 성과

● 2016년 대북제재 강화를 통한 성과는 북한경제에 대한 국제적인 압박, 북한 외화 조달의 어려움 가중, 북한 우회무역의 품목 다양성 감소 등임.

- UN 안보리 대북제재로 미국과 일본, 유럽은 물론 중국과 러시아까지 대북제재에 동참하면서 북한 핵 실험을 저지하기 위한 국제사회의 압력이 가중되고 있음.
- 2016년에는 북한의 수출이 전년대비 유사한 수준에 머물렀는 데 반해 수입은 큰 폭으로 증가하였음. 또 안보리 대북제재로 북한의 비상품교역에서 화소득원이 빠르게 줄어든 것으로 파악되었음. 결과적으로 대북제재로 북한의 외화수급은 악화된 것으로 판단됨.
- 북한 수출품목의 다양성 감소
 - 대북제재와 함께 무연탄, 철광석을 위시한 원자재가격 하락과 중국의 경기둔화로 북한의 교역환경이 예상보다 빠르게 악화되어 주력 수출품의 수출감소가 이어지고 있음.
 - 대북제재로 기존 주력 수출상품인 무연탄과 철광석의 수출이 줄어들고 동시에 신규 수출품 발굴이 늦어지면서 북한 수출품목의 수와 규모가 줄어들고 있음.
 - 우회무역도 예외는 아님. 우회무역의 규모는 증가하고 있으나, 품목의 다양성이 사라지고 의류에 대한 의존성이 커지고 있음.
 - 중장기적으로 북한은 비교우위를 가진 노동집약적인 임가공품(의류) 수출확대를 꾀할 것으로 판단됨.

2) 예상하지 못했던 대북제재의 효과

- 북한의 대중 무역의존도 증가
 - 2006년 이전 북한의 주요 교역국이었던 한국과 일본의 양자 대북제재는 풍선효과를 야기하여 북·일 무역과 남북교역이 북·중 무역으로 이전되어 이제는 중국이 북한의 대외무역을 거의 독점하는 상황
- 또 북·중 접경지역에서는 대북제재로 인해 남북경제협력에 촉매와 지렛대 역할을 할 수 있는 중·소 규모의 한국인 사업가가 타격을 입고 사업을 축소·중단하는 결과를 초래. 이 빈자리를 중국의 한족과 조선족이 메우면서 대북 비즈니스는 오히려 확대·지속되고 있는 상황

나. 정책 제언

1) 중국과의 관계 개선 필요

- 상술한 바와 같이 대북제재 이후 북한의 대중 무역의존도가 증가하였으며, 북·중 접경지역에서 한국인의 대북사업 참여가 확연하게 줄었음.

- 2016년 국제사회의 대북제재 이행도 2/4분기에는 북한의 주요 광물 수출압박이라는 소기의 성과를 거두는 것처럼 보였으나, 3/4분기에 접어들면서 제재의 실효성에 의문이 제기되는 상황
 - 2016년 안보리 5차 대북제재 결의안(USCR 2270)도 중국이 상무부 공시를 게시한 2016년 4월부터 7월까지 북한의 대중 무역이 확연하게 줄었음. 그러나 이후 7월 사드 설치가 이슈화되면서 북·중 무역이 증가하였음.
- 한국과 일본, 국제사회의 대북제재 강화가 북한에 대한 중국의 역할과 영향력이 확대되는 역설적인 상황이 이어지고 있음.
- 중국도 한반도 비핵화를 희망하고 있으며, 북한의 연이은 핵실험에 대한 반대의사를 명확히 하고 있음. 중국도 대북제재에 동참할 수 있는 유인이 있는바, 중국과의 관계 개선을 통해 제재의 실효성을 높여 갈 필요가 있음.

2) 미국과 중국의 경제적 분쟁문제와 대북제재문제 분리

- 미국과 중국의 환율조작, 과잉생산 등 경제적 갈등이 북한 핵개발문제와 맞물리면서 한반도 핵문제가 미·중 갈등의 대리전 형태로 발전할 개연성을 배제할 수 없음.
- 특히 미국과 중국은 대북제재 주요 당사국인바, 미·중 간 경제적 갈등이 대북제재 이슈로 번질 경우, 불가피하게 대북제재에서 한국의 입지가 줄어들 것임.
 - 또한 주요 갈등분야인 환율조작, 과잉생산 및 수출에 대한 덤핑판정(특히 철강) 등에서 한국이 중국과 동일한 맥락에서 언급되고 있는 점을 고려하여야 함.
- 또한 북한이 핵문제에 전향적인 자세를 취할 경우, 대북제재를 완화함과 동시에 남북한 경제교류를 시도하게 될 것인데, 만약 대북제재 문제가 미·중 간의 경제적 마찰문제와 얽힐 경우 남북한 관계 개선문제가 난항에 빠질 가능성도 있음을 고려하여야 함.
- 때문에 앞으로 대북제재 이행에서 미·중 간의 경제적 갈등은 대북제재 이행과 별개의 문제임을 명확히 할 필요가 있음.

3) 중국의 북한을 활용한 역외가공 양성화 필요

- 한국은 자유무역협정(FTA)에서 개성공단 생산품에 대하여 역외가공 양허를 획득한 뒤 한국산으로 표기하여 수출하고 있음.
- 북한의 경우 2015년부터 대중 의류수출이 늘고 있는데, 이 중 상당 부분이 임가공형태의 역외가공으로 북한에서 가공되어 중국으로 재수출된 뒤 중국에서 제3국으로 재수출되고 있는 상황
- 북한에서 임가공된 의류제품에 대한 원산지규정 준수 여부 재확인이 필요하며, 중국산 표기를 위한 원산지규정을 준수하고 있지 못한 경우, 역외가공에 따른 원산지 표기 변경 금지 및 관련 규정 준수로 양성화할 필요성이 있음.

4) 북·중 접경지역 세관의 통관 및 검역 절차 강화와 투명성 제고를 위한 기술협력

- 대북제재의 저해요인으로 지적되는 중국세관을 거치지 않는 비공식무역에 대한 통제 강화가 필요.
- 중국과의 기술협력을 통해 한국 관세청의 통관·검역 시스템을 북·중 접경지역에 이양하면서 접경지역 관리의 투명성을 제고시킬 필요성이 있음.
- 비공식무역을 공식화할 경우, 중국당국은 관세수입 증가와 국경통제 강화의 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대

5) 남북한관계 개선 필요

- 대북제재로 인한 피해는 남한과 북한 모두가 받고 있다는 사실을 고려하여야 함.
 - 2015년 북한의 대중 무역 비중은 90%를 상회하고 있는 상황. 2006년과 2010년 대북제재로 북·중 무역이 빠르게 성장하였음. 대북제재가 완화될 경우, 남북교역과 북·일 무역이 빠르게 늘면서 북·중 무역은 빠르게 줄어들 것으로 판단됨.
 - 대북제재로 인하여 손해를 보는 것은 단지 북한뿐만이 아니며, 대북사업가와 남북교역으로 인해 얻을 수 있는 실익을 포기한다는 점에서 한국도 대북제재로 인해 피해를 입고 있다는 점을 고려하여야 함.

- 정치·경제적인 문제를 분리하여 어떠한 형태로든 남북간 경제교류의 명맥을 이어갈 필요성이 있음. 통일과정 중 발생할 수 있는 다양한 문제를 경감시키기 위해 서로의 경제상황과 산업구조를 이해하고 이를 바탕으로 각각의 비교우위를 극대화할 필요가 있으며, 이를 위해 지속적으로 남북한의 관계 개선을 도모할 필요가 있음.

- 다자 혹은 양자 회담의 형식으로 다양한 대화협의 채널을 개발하고 유지해나가야 함.
 - 2016년 10월 대북제재기조 가운데서도 북·미 간 말레이시아에서 비공식 접촉이 이어졌음.
 - 양 지역이 빈번한 비공식회담을 통해 공감대를 형성해나가 각종 회담 추진에서 의견차이를 좁혀갈 필요성이 있음.