KIEP
세계경제 포커스
World Economy Focus

Korea Institute for International Economic Policy

2021년 6월 24일 Vol. 4 No. 35 ISSN 1976-0507

한미 정상회담 이후 남북관계 전망과 시사점

최장호 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀장 (choi.j@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1152)
한하린 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 연구원 (hlhan@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1126)



KIEP 대외경제정책연구원 Korea Institute for International Economic Policy
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr

차 례

1. 한미 정상회담 주요 내용

2. 정상회담을 전후한 남·북·미의 대응

3. 전망 및 시사점

주요 내용

▶ 한미 양국이 정상회담(2021. 5. 21) 개최 후 발표한 공동성명서에는 북미 비핵화 협상을 재개하려는 전략적 고려가 포함되어 있음.

- 북(北)의 비핵화 협상 복귀 촉구 및 남북 대화 재개를 위한 강온전략(△강: 제재 이행, 인권 개선, 한·미·일 공조 △온: 비핵화 개념에 CVID 대신 한반도의 완전한 비핵화 제시, 판문점 선언과 싱가포르 공동성명 준용)을 사용함.

▶ 北이 전원회의에서 '대외정책 검토 완료'를 선언(2021. 6. 17)하면서 북미 간에 비핵화 협상을 위한 탐색전이 시작되었는데, 이후 양측은 '대화와 압박'이라는 상반된 메시지를 내면서 상대방의 진의를 파악하려 들 것으로 예상됨.

- 北 김정은 위원장은 노동당 제3차 전원회의에서 대외정책 검토 사실을 밝히면서 '대화와 대결' 양방향으로 준비되어야 할 것을 주문하였는데, 이는 미(美)의 대북정책 검토 완료 이후 50일 만에 나온 공식 반응임.
- 이후 美 제이크 설리번 백악관 대변인의 "흥미로운 신호"라는 평가(2021. 6. 20), 北 김여정 노동당 부부장의 "잘못된 대응"이라는 반박(2021. 6. 22), 美 네드 프라이스 대변인의 "우리의 외교방침은 변화가 없다"는 대응(2021. 6. 23)이 이어지고 있음.

▶ 北이 비핵화 협상을 재개하더라도 전략적 이익에 따라 관망전략(wait-and-see)을 통해 협상을 장기화하면서 중국 및 러시아와의 관계 강화를 시도할 가능성이 큼.

- 비핵화 협상의 장기화 여부는 北의 식량 상황에 좌우되는데, 北의 경제 상황이 어렵기는 하나 식량 상황은 인도적 위기(예: 다수의 아사자 발생)에 직면한 수준은 아니어서 2022년 상반기까지 현 국면이 이어질 수 있을 것으로 전망됨.
- 美의 비핵화 방안이 추상적이어서 北이 이에 응하지 않을 수 있다는 주장이 설득력을 얻고 있으나, 한미 연합훈련 규모가 결정되는 2021년 7월을 전후하여 비핵화 협상이 재개될 가능성도 있음.

▶ 한미 정상회담을 통해 우리 정부가 중간자 역할을 할 수 있는 공간이 확보된 만큼, '비핵화 협상 장기화'를 타개할 수 있는 다양한 정책수단을 검토해볼 수 있음.

- [남북 연락 채널 복원] 한반도 위기 상황 관리와 남북 협력 재개를 위해 연락 채널 복원이 시급함.
- [비핵화 방안] 하노이회담에서 협상이 결렬되었던 1단계 비핵화 방안을 재검토하여 북미 측에 제안할 수 있음.
- [백신 협력] 우리의 코로나19 방역이 완료되는 대로 국내에서 생산되는 코로나19 백신을 北에 지원하면서 남북 대화 재개를 모색할 수 있음.
- [남북 공동응원단] 베이징 동계올림픽(2022년 2월)에 남북 공동응원단을 파견하여 북핵 문제 해결과 남북관계 개선의 기회로 활용할 수 있음.

1. 한미 정상회담 주요 내용

■ 한미 양국은 정상회담(2021. 5. 21)을 개최하고 공동성명을 발표함.

- 공동성명에는 △ 한반도의 완전한 비핵화 △ 北의 핵·탄도 미사일 해결 △ 유엔 안보리 대북제재 이행 △ 판문점 선언(2018. 4)과 싱가포르 공동성명(2018. 6)의 합의 내용 재확인 △ 北 인권 상황 개선에 협력하며 인도적 지원 제공 △ 남북 이산가족 상봉 촉진 △ 北 문제 해결에 한·미·일 협력 등이 포함됨.[1)]

■ [비핵화 협상 재개 의지] 공동성명에는 북미 비핵화 협상을 재개하려는 美 측의 의지가 투영되었으며, 동시에 美의 전략적 이익을 고려한 강온전략도 사용됨.

- 北의 비핵화 협상 복귀 촉구 및 남북 대화 재개를 위한 강온전략으로 北에 대한 압박(대북제재 이행, 北 인권 개선, 한·미·일 공조)과 회유(CVID 대신 완전한 비핵화 개념 사용, 대북 인도적 지원 제고)를 동시에 추진하고자 함.
- 공동성명에는 '판문점 선언과 싱가포르 공동성명 언급, 남북간 대화 및 관여(engagement), 협력에 대한 지지, 이산가족 상봉, 대북 인도적 지원' 등 우리 정부의 남북 비핵화 협상과 남북 협력 재개 요청을 상당 부분 수용하였으며, 미국정부의 요청으로 '北 인권 문제 지적, 대북제재 이행 공조, 北 문제에 대한 한·미·일 협력'을 담은 것으로 평가됨.[2)]
  - ○ 판문점 선언과 싱가포르 공동성명을 언급한 것은 남북간 대화·관여·협력이 북미 비핵화 협상과 보완관계가 될 수 있음을 美가 인정한 것[3)]
  - ○ 또한 바이든 정부에서 트럼프 정부의 성과이자 김정은 위원장이 최대 치적으로 홍보[4)]하는 싱가포르 회담을 승계하겠다고 선언한 것은 美가 협상을 재개할 수 있는 우호적인 환경을 조성하기 위해 전략적으로 고려한 것으로 평가

■ [비핵화 방식] 비핵화 출구론, 즉 비핵화 협상의 최종 단계에서 완전한 비핵화가 이루어지는 방안을 제시함으로써 北의 수용 가능성을 높였다고 평가됨.[5)]

- 한반도의 완전한 비핵화(CD: Complete Denuclearization)는 '완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Denuclearization)'나 '최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FFVD: Final, Fully Verified Denuclearization)'보다 단순한 개념임.
  - ○ 협상 초기 단계에 美 안보에 직접적인 위협이 되는 ICBM 기술 개발 중단 등을 우선적으로 제거하고, 최종단계에서 완전한 비핵화를 달성하겠다는 전략

---

1) 연합뉴스(2021. 5. 22), 『한미 정상회담 공동성명 전문』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210522035500001(검색일: 2021. 6. 12).
2) 정재욱(2021), 「한미 정상회담과 한미 동맹 주요 현안」, 『IFES 브리프』, p. 3, https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6578/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGbWF0ZXJpYWwlMkZpZmVzJTJGMTczOSUyRnZpZXcuZG8lM0Y%3D(검색일: 2021. 6. 12).
3) RFA 특집기획 인터뷰(2021. 5. 28), 「[한미정상회담 이후 한반도 정세] ④ 알렉스 웡 "한미훈련 재개를"」, https://kordev.rfaweb.org/korean/in_focus/news_indepth/ussksummit-05282021150343.html(검색일: 2021. 6. 13).
4) '싱가포르 회담은 북미관계의 새 역사를 개척한 세기적 만남'. 『대외관계발전의 새시대를 펼치시어』(2021), p. 33, 외국문출판사.
5) 이정철 서울대학교 교수의 KIEP 한반도 신경제포럼(2021. 5. 26, 비공개) 발표 내용 요약.

○ 협상 초기에 비핵화 방향에 대해 포괄적 합의를 시도하다가 협상 자체가 결렬되는 실수를 반복하지 않겠다는 전략적 판단에서 기인한 것으로 평가

■ [한·미·일 공조] 3국 공조는 한일 관계 개선 없이 추진하기 어려우며, 특히 일본은 한미가 추진하는 '한반도의 완전한 비핵화'가 아닌 '北의 비핵화'와 '모든 대량 살상무기 및 모든 사정거리 내 탄도 미사일의 안전하고 검증 가능하며 불가역적인 폐기(CVID)'를 주장하고 있어 비핵화를 위한 한·미·일 협력에 장애가 될 수 있음.[6]

■ [성 김 대북특별대표] 성 김 대북특별대표 임명에 대해서는 전반적으로 긍정적으로 평가되고 있으나, 일각에서는 지위가 낮아 北 측 고위급과의 협상이 어려운 점, 싱가포르 회담 결렬에 책임이 있다는 점 등의 우려도 표명함.

- 성 김 대북특별대표는 남북 모두에게 익숙한 한반도 문제 전문가이며, 통역 없이 협상도 가능할 뿐만 아니라 대북인권특사보다 먼저 지명되었다는 점에서 비핵화 협상 재개에 도움이 됨.
- 美가 대북 대화 재개 의지를 표명한 것으로 평가할 수 있으나, 대북특별대표 지위가 클린턴 정부의 윌리엄 페리 대북정책조정관(장관급 대우)보다 낮아 운신의 폭이 크지 않다는 것은 아쉬운 부분임.[7]
- 北이 북미 하노이 회담(2019. 2)에 참여하였던 성 김 대북특별대표에게 불만을 제기하면서 책임 문제를 거론할 가능성도 있음.[8]

2. 정상회담을 전후한 남·북·미의 대응

■ [美의 대북정책 재검토] 美 바이든 정부는 한미 정상회담 1개월 전에 대북정책 재검토를 마치면서 北에 대한 외교적 접근과 동맹국과의 협력, 인권 문제에 대한 관심을 강조함.

- [4월 28일] 美 바이든 대통령은 취임 후 첫 의회 연설에서 "북한과 이란의 미국과 세계 안보에 대한 심각한 위협을 동맹과 함께 외교적 수단과 강한 억지력(Stern deterrence)을 통해 해결하겠다"고 밝힘.[9]
- [4월 28일] 美 네드 프라이스 국무부 대변인은 자유 주간(Freedom Week)을 맞아 "美는 北의 지독한 인권 상황에 대해 김정은 정권에 책임을 묻기 위해 유엔 및 동맹들과 협력할 것"이라고 발표함.[10]
- [4월 30일] 美 젠 사키 백안관 대변인은 새로운 대북정책에 있어 "北에 대한 정교하고 실용적인 외교적 접근(a calibrated practical approach that is open to and will explore diplomacy with North

6) 조진구(2021), 「한미정상회담 공동성명의 평가와 과제」, 『IFES 브리프』, p. 4, 경남대 극동문제연구소, https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6578/subview.do;jsessionid=C693C5DCF2413E213E33016C8C21BF5F?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGbWF0ZXJpYWwlMkZpZmVzJTJGMTczNyUyRnZpZXcuZG8lM0Y%3D(검색일: 2021. 6. 12).
7) RFA 특집기획 인터뷰(2021. 5. 25), 「[한미정상회담 이후 한반도 정세] ① 김준형 "하노이 리팩 기대감"」, https://kordev.rfaweb.org/korean/in_focus/news_indepth/ussksummit-05252021152835.html(검색일: 2021. 6. 13).
8) RFA 특집기획 인터뷰(2021. 5. 26), 「[한미정상회담 이후 한반도 정세] ② 정세현 "북에 대화 복귀 명분 줘야"」, https://kordev.rfaweb.org/korean/in_focus/news_indepth/ussksummit-05262021151238.html(검색일: 2021. 6. 13).
9) The White House Briefing Room(2021. 4. 28), https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/(검색일: 2021. 6. 12).
10) The Office of the Spokesperson(2021. 4. 28), U.S. Department of State, https://www.state.gov/on-the-occasion-of-north-korea-freedom-week/(검색일: 2021. 6. 12).

Korea)을 추진할 것이며, 비핵화 협상의 일괄타결과 전략적 인내를 고집하지 않겠다"고 발표함.[11]

- [5월 3일] 美 토니 블링컨 국무장관은 G7 기자간담회에서 "北에 대해 외교에 바탕을 둔 정교하고 실용적인 접근 방법으로 北의 핵문제를 해결할 것"이라고 발언함.

■ **[北의 반발] 北은 두 차례의 담화를 발표하면서 美를 비판하였으나, 비핵화 협상 자체를 깰 의도는 없는 것으로 평가됨.**

- [5월 2일] 北 권정근 외무성 美 담당국장의 "美가 외교와 단호한 억지를 통해 北의 핵 위협에 대처하겠다고 한 것은 대단히 큰 실수를 한 것"[12]이라는 발언은 바이든 대통령이 첫 의회 연설에서 北을 이란과 동일 선상에 놓고 세계 안보를 위협하고 있다고 언급한 것에 대한 반발로, 美의 대북정책 재검토 완료를 비판해 협상 자체를 깨고자 한 것은 아님.
- [5월 2일] 北 외무성 대변인은 "美의 北 인권 비판은 국권과 최고 존엄을 모독한 것이며, 인권을 내정 간섭 도구로 악용하면서 단호한 억제로 北을 압살하려 한다면 상응한 조치를 취하겠다"[13]며, 美 프라이스 국무부 대변인의 성명에 반발함.
- [5월 12일] 美의 대북정책 설명을 위한 접촉 제안에 北이 "잘 접수하였다"고 반응하였는데, 이는 하노이 회담(2019. 2) 결렬 이후 나타난 최초의 긍정적인 반응임.

■ **[美의 갈등 진화] 美 제이크 설리반 국가안보보좌관은 언론 인터뷰를 통해 北의 담화(2021. 5. 2)에 답하면서 북미 갈등이 확산되는 것을 막음.[14]**

- [5월 2일] ABC와의 인터뷰에서 "美 대북정책의 목표는 적대가 아니라 핵문제를 해결하는 것이며, 더욱 조정된 실용적 접근법을 통해 목표를 달성할 수 있도록 실질적인 조치들을 모색할 것"이라며 北 권정근 국장의 반발를 진화하고자 나섬.[15]

■ **[北과 美의 탐색전] 北이 '대외정책 검토 완료'를 선언하면서 북미간에 탐색전이 시작되었는데, 이후 양측이 '대화와 압박, 대화와 대결'이라는 상반된 메시지를 내면서 상대방의 진의를 파악하려 들 것으로 예상됨.**

- 北 김정은 위원장은 노동당 제3차 전원회의에서 '北의 대외정책 방향 검토를 완료'하였다고 밝혔는데, 이는 美의 대북정책 검토 완료 발표(2021. 4. 30) 이후 50일 만에 나온 공식 반응임(2021. 6. 17).
  - 김정은 위원장: "최근 시기 국제정치 무대에서 일어나고 있는 주된 변화들과 우리 혁명의 외적 환경에 대해 개괄 및 평가", "대화와 대결에 모두 준비되어야 하지만, 대결에 더욱 빈틈없이 준비되어 있어야 한다"고 발언[16]

---

11) The white house Briefing Room(2021. 4. 30), https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/(검색일: 2021. 6. 12).
12) 연합뉴스(2021. 5. 2), 『북한, 바이든 첫 의회연설에 "큰 실수…심각한 상황 직면할 것"』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210502004100504(검색일: 2021. 6. 12).
13) 연합뉴스(2021. 5. 2), 『북한, 미 인권 비판에 "최고존엄 모독…반드시 후회할 것"』, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210502003852504(검색일: 2021. 6. 12).
14) 이정철 서울대학교 교수의 KIEP 한반도 신경제포럼(2021. 5. 26, 비공개) 발표 내용 요약.
15) Reuters(2021. 5. 2), *North Korea says Biden policy shows hostile U.S. intent, vows response*, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/n-korea-says-biden-policy-shows-us-intent-being-hostile-kcna-2021-05-01/(검색일: 2021. 6. 12).

- 美 제이크 설리번 백악관 대변인은 언론(ABC방송)과의 인터뷰에서 김정은 위원장의 발언에 대하여 “흥미로운 신호”라고 평가함(2021. 6. 20).[17]
- 北 김여정 노동당 부부장은 담화를 통해 설리번 백악관 대변인의 발언을 반박하면서 “스스로 잘못 가진 기대는 자신들을 더 큰 실망에 빠뜨리게 될 것”이라고 언급함(2021. 6. 22).[18]
- 美 네드 프라이스 대변인은 국무부 전화 브리핑에서 “외교에 대한 우리의 관점에는 변화가 없다”고 언급하면서 김여정 부부장의 담화에 대응함(2021. 6. 23).[19]

■ **[우리 정부의 중간자적 노력] 한미 정상회담 이후 북미 비핵화 협상 재개에 대한 언급이 일시적인 소강상태에 접어든 가운데, 우리 정부가 북미 간에 중간자 역할을 하면서 北의 비핵화 협상 복귀를 촉구하고 있는 것으로 보임.**

- 박지원 국가정보원장이 한미 정상회담 후속조치를 위해 미국을 방문(5. 26)[20]하였으며, 남북간 비공식 대화도 추진(6. 9)[21]한 것으로 추정됨.
- 한미간에 남북 협력을 논의하던 한미 워킹그룹 폐지(2021. 6. 22)가 논의되면서 남북 협력이 새로운 국면에 접어들 수 있을 것으로 평가됨.
- 아직 불확실성이 크기는 하지만, 프란체스코 교황의 방북도 검토되고 있음.[22]

3. 전망 및 시사점

■ **[北의 선택지] 가장 실현 가능성이 높은 것은 ‘협상 장기화’ 전략임.[23]**

- [시나리오 1] 비핵화 협상은 재개하나 관망전략(wait-and-see)을 통해 협상을 장기화하면서 중국 및 러시아와의 관계 개선을 시도할 가능성이 큰데, 이는 北의 전략적 이익에서 기인함.
  - ○ 美가 국내 경제 부양과 방역 문제, 대만, 남중국해 갈등, 중국 인권 문제 등을 정책적 우선순위에 두는 점을 이용하여 北은 핵·ICBM 도발을 하지 않고 시간을 벌면서 북중 무역 재개와 美의 대북제재 완화 가능성을 타진할 것으로 보임.
  - ○ 협상이 장기화되는 것을 방지하기 위해서는 美가 구체적인 1단계 비핵화 방안을 발표하고, 적극적인 대북 인도적 지원과 코로나19 백신 지원을 통해 北이 협상에 적극적으로 임할 수 있는 유인을 제공할 필요가 있음.

---

16) 연합뉴스(2021. 6. 18), 「김정은 “한반도정세 안정 관리 주력…대화·대결 모두 준비돼야”(종합)」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210618008752504(검색일: 2021. 6. 22).
17) 연합뉴스(2021. 6. 21), 「美안보보좌관, 北메시지에 “흥미로운 신호…‘협상하자’ 기다려”」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210621000251071(검색일: 2021. 6. 23).
18) 연합뉴스(2021. 6. 22), 「여정, 美대화요구 일축…‘흥미로운 신호’에 “꿈보다 해몽”」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210622086953504?section=nk/news/all(검색일: 2021. 6. 23).
19) 연합뉴스(2021. 6. 23), 「미, 김여정 담화에 “우리 관점 변함없어…긍정 반응 계속 희망”」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210623004851071?section=nk/news/all(검색일: 2021. 6. 23).
20) 연합뉴스(2021. 5. 26), 「박지원, 미국으로 출국…한미정상회담 후속조치 논의 예상」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210526064700504(검색일: 2021. 6. 15).
21) 연합뉴스(2021. 6. 9), 「박지원 “한미정상회담 전후 남북 간 의미있는 소통”」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210609093751001?section=search(검색일: 2021. 6. 13).
22) 연합뉴스(2021. 6. 17), 「교황 방북 기대감↑…교황청 입성 유흥식 대주교가 가교되나」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210617035951109(검색일: 2021. 6. 23).
23) Manseok Lee and Hyeongpil Ham(2021. 5. 27), “How Will Pyongyang Respond to the South Korea-US Summit?” *The Diplomat*, https://thediplomat.com/2021/05/how-will-pyongyang-respond-to-the-south-korea-us-summit/(검색일: 2021. 6. 12).

- [시나리오 2] 美의 협상 재개 요청을 거부하고, 핵·ICBM 미사일 실험을 재개하면서 도발 수위를 제고할 가능성을 고려할 수 있음.

○ 김정은 위원장은 경제개발정책(2021년 평양 1만세대 살림집 건설)을 펴고 있는 상황에서 추가적인 핵·ICBM 실험 재개는 UN 안보리의 추가 제재로 이어질 수 있으므로 北의 전략적 이익이 낮음.

○ 또한 북중은 최근 관계를 개선하면서 中의 대북 지원에 대한 대가로 北이 비핵화를 중국과 협력하기로 합의하였으므로, 중국의 동의 없이 추가 핵실험을 추진하기 어려운 상황임.

- [시나리오 3] 비핵화 협상에 적극적으로 임하는 전략도 생각해볼 수 있으나, 추진 가능성은 매우 낮음.

○ 北은 제8차 노동당 대회(2021. 1)를 통해 제재 정면돌파전을 선언하였으므로, 비핵화 협상 복귀보다는 추가적인 미사일 개발을 추진하는 유인이 큰 상황

○ 김정은 위원장이 제2의 고난의 행군(2021. 4. 9)을 통해 외교적 고립을 극복하겠다고 선언한 상황이어서 美가 충분한 유인을 제공하지 않는 한 北이 비핵화 협상에 복귀하는 것을 기대하기 어려움.

○ 또한 北은 제재 효과를 경감시킬 수 있는 수단(예를 들어 밀수, 대북 관광)을 가지고 있어 제재만으로 北의 협상 복귀를 이끌어내기 어려운 상황임.

■ **[北의 식량 상황] 北의 식량 상황은 비핵화 협상 장기화 전략에 영향을 미칠 수 있는데, 北의 경제와 식량 상황이 어렵기는 하지만 '제재 정면돌파와 버티기 전략'이라는 정책적 판단을 바꿀 정도로 심각한 상황에 접어들지는 않은 것으로 판단되며, 北이 지금의 경제난을 감수한다면 비핵화 협상 장기화를 2022년 상반기까지 끌고 가는 것도 불가능하지는 않음.**

- 식량사정이 어려운 것은 사실이나, 2021년 춘궁기(5~6월) 동안 北의 식량 부족 관련 뉴스가 전해지지 않아 식량 상황이 최악은 아닌 것으로 평가됨.

○ 당초 2020년 곡물 생산량이 440만 톤으로 국제기구에서 추정한 최소 필요량 550만 톤에 비해 110만 톤가량 부족하여 춘궁기에 식량 부족이 심각해질 것으로 보였으나,[24] 예상과 달리 北에서 아사자가 발생할 정도로 식량이 부족하다는 소식은 전해지지 않았음.

○ 김정은 위원장이 노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 2020년 태풍 피해로 알곡 생산계획이 미달된 것을 지적하며, 2021년도 식량 생산에 집중할 것을 주문[25]하였는데, 이는 2020년 하반기에 "올(2020년) 곡식 생산계획을 넘쳐 수행하였다는[26]" 것과 상반된 메시지로, 2021년 식량 생산을 독려하기 위한 것으로 판단됨.

- 식량이 암거래되거나 식량 가격이 폭등하지 않고 있는데, 2021년 6월 쌀 가격이 kg당 4,000~5,000원 선에서 비교적 안정적으로 유지되고 있음.[27]

- 2021년 3월 北의 대중 수입이 재개되었으나 대부분 농업용 원부자재(비료, 농약, 농업용 비닐)였으며, 5월까지 상업적 수입 재개로 이어지지 않았는데, 만약 대규모 아사자가 발생했다면 코로나19로 인한 무역 중단에도 불구하고 밀수가 재개되는 등 北 정책당국의 통제가 무력화되는 현상이 발생하였을 것임.

---

24) 농촌진흥청(2021), 「2020년도 북한의 식량작물 생산량」, https://www.rda.go.kr:2360/board/board.do?mode=view&prgId=day_farmprmninfoEntry&dataNo=100000768537(검색일: 2021. 6. 14).

25) 연합뉴스(2021. 6. 16), 「김정은 "식량형편 긴장"…당 전원회의서 국제정세 대응결정 예고(종합)」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210616007653504(검색일: 2021. 6. 22).

26) 노동신문(2020. 9. 27).

27) 「북한시장 동향」, Daily NK, https://www.dailynk.com/%E5%8C%97%EC%9E%A5%EB%A7%88%EB%8B%B9-%EB%8F%99%ED%96%A5/(검색일: 2021. 6. 23).

○ 2020년 쌀 수입액이 대폭 하락하여 직전 3개년(2017~19년) 평균의 42% 수준인 점, 2021년 3~5월에는 식량을 수입하고 있지 않음.

- 국제기구에서 대북 인도적 지원을 한 물자의 상당수가 北에 반입되지 못하고 중국 단둥과 대련에 머물러 있는데, 만약 北의 식량난이 심각했다면 일부를 반입하였을 것임.
- 춘궁기인 현 국면에서 식량 부족 문제가 주요 현안(아사자와 고아 발생)으로 부상하지 않는 점, 정책당국이 현 국면을 관리하면서 제재 정면돌파전을 지속적으로 추진하고 있는 점 등을 고려하면, 이변(예: 2021년 여름 北에 태풍과 수해 발생)이 발생하지 않는한 北의 현 국면은 2021년에 생산된 곡물이 소진되는 2022년 춘궁기(5~6월)까지는 지속될 가능성도 있음.
- 결과적으로 식량 상황을 기계적으로 고려하면 北의 비핵화 협상 복귀 검토는 2022년 상반기까지 이어질 가능성도 배제하기 어려움.

○ 北의 곡물 생산 기반이 취약하여 2021년 여름에 태풍과 수해 피해가 발생할 경우, 식량 상황이 급속도로 나빠질 수 있음.

※ 北의 식량 상황만 고려한 것이며, 김정은 위원장의 경제정책, 즉 北 경제발전 정책에 대한 고려, 산업 생산의 감소와 생산설비 교체 지연에 따른 피해 등은 고려하지 않아 전망의 불확실성이 큼.

■ **[베이징 동계올림픽] 동계올림픽은 2019년 2월 이후 중단된 남북 대화를 재개하고 北의 핵과 ICBM 도발을 저지하는 기회가 될 수 있으나, 남북 공동응원단을 구성하기 위해서는 北과 중국 당국의 협력이 필요함.**

- 중국은 베이징 동계올림픽(2022. 2. 4)을 '평화' 올림픽으로 만들어 미중 전략경쟁 완화를 시도할 가능성이 큰데, 北이 핵·ICBM 실험을 재개할 경우 동계올림픽에 피해를 주는 것이 불가피하므로 중국이 北의 안보 도발을 저지할 개연성이 큼.
- 남(南)에서도 베이징 동계올림픽 남북 공동응원단 파견과 이를 위한 공동 응원열차 편성의 필요성을 제기하고 있어 동계올림픽이 남북관계 개선의 기회가 될 수 있음.[28)]
- 다만 한미 정상회담에서 쿼드와 대만 문제가 언급된 상황에서 어떻게 北과 중국 당국의 협력을 이끌어낼 수 있을지에 대해서는 전략적 고민이 필요함.

■ **[코로나19 안정과 북중 관계 강화] 2022년 코로나 상황이 안정되면 북중 관계 강화가 빠르게 이루어지면서 北의 대중국 경제 의존도가 더욱 높아질 것이며, 경우에 따라 이것이 국제사회의 대북제재 무력화로 이어질 가능성도 배제하기 어려우므로, 현 국면을 타개할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.**

- 北 접경지역인 중국의 코로나19 백신 접종률이 43.2%(2021. 6. 10 기준), 南은 29.3%(2021. 6. 21 기준)인 점을 고려하면 2021년 하반기에는 80% 이상이 백신 접종을 마칠 수 있을 것으로 판단되며,[29)] 그에 따라 2022년 상반기에는 남·북·중이 대외협력을 재개할 수 있는 여건이 조성될 것으로 판단됨.

---

28) 국회의원 정책자료, 「2022 베이징 동계올림픽 남북공동 한반도 평화」, https://ampos.nanet.go.kr:7443/materialSeminarDetail.do?control_no=PAMP10000000066506(검색일: 2021. 6. 12).

29) Share of people who received at least one dose of COVID-19 vaccine, Our World in DATA, https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=KOR(검색일: 2021. 6. 23).

- 2022년 상반기에는 南과 중국의 코로나 상황이 개선되면서 北도 대외협력을 재개할 가능성이 높으며, 특히 △ 북중 무역 재개 △ 중국의 대북관광 재개 △ 접경지역 초국경 인프라 건설 및 운용(신압록강대교, 신두만강대교) 등을 통해 북중 관계가 빠르게 강화될 것으로 보임.

○ 北과 중국이 정책적 수요와 맞물려 대북 시노백 코로나 백신 지원, 제재에 저촉되지 않는 선에서 대북 일대일로 추진, 대북 인도적 지원 등이 이어질 경우, 대북제재가 사실상 무력화될 가능성도 배제하기 어려움.

○ 만약 북중 협력이 심화되어 한미 주도의 대북제재 공조 기반이 무력화될 경우, 南이 취할 수 있는 대북정책 수단이 대폭 줄어들 수밖에 없는데, 예를 들어 北 핵문제를 풀기 위해 대북 압박 일변도 정책을 추진하거나, 반대로 北의 전향적인 태도를 끌어내기 위해 대규모 대북 지원 일변도 정책을 추진해야 할 것임.

■ **[남북 대화 재개 시점] 최근 남북관계 전문가들이 '美의 단계별 비핵화 방안이 추상적이어서 北이 대화 재개에 응하더라도 적극적이지 않을 것'이라는 주장이 제기되고 있으며, 대화 재개는 7월을 전후하여 이루어질 것으로 전망됨.**

- 한미 정상회담 이후 北의 침묵이 길어지는 점, 정책적으로 두 개의 한국을 강조하고 있는 점 등을 근거로 北이 대화에 응하더라도 소극적으로 응할 것이라는 전망이 제기되고 있음.[30]

○ 北은 美 측에 대북 적대시정책 철회를 요구하고 있는데, 이번 한미 정상회담에서는 관련 언급이 없어 北이 이에 대한 정책 방향을 확인한 후 비핵화 협상에 복귀할 것으로 전망

○ 현 국면에서는 북핵 문제의 중요도가 높지 않아 美가 먼저 구체적인 비핵화 방안을 제시할 가능성은 낮음.

- 다만 일각에서는 한미 연합훈련 일정을 고려하여 7월을 전후하여 비핵화 협상이 재개될 것으로 보기도 함.

○ 대북 적대시정책: 北 김정은 위원장은 최고인민회의 연설(2019. 4)에서 "美의 시대착오적인 오만과 적대시정책을 근원적으로 청산하지 않고서는 북남관계에서의 진전이나 평화번영의 그 어떤 결실도 기대할 수 없다"고 말하면서 美의 대북 적대시정책 철회를 주장함.[31]

○ 대북 적대시정책의 대표적인 예가 北 인권 문제와 한미 연합훈련인데, 이번 정상회담에서 언급된 인권 문제는 대북 인도적 지원과 함께 언급되면서 수위 조절이 이루어졌으나, 연합훈련에 대해서는 언급이 없는 상황이어서 구체적인 시행 규모가 결정되는 7월을 전후하여 北의 비핵화 협상 복귀가 논의될 수 있음.

○ 北은 올해 들어 세 번째 노동당 전원회의에서 '한반도 정세와 관련된 안정적인 관리와 북미 대화와 대결 모두에 준비할 것'을 주문하였는데, 北 내부적으로 비핵화 협상 복귀를 위한 준비 작업을 완료한 것으로 보임.

■ **[시사점] 한미 정상회담을 통해 비핵화 협상 재개를 위한 우호적인 환경이 조성되고, 우리 정부가 중간자 역할을 할 공간이 확보된 만큼 '비핵화 협상 장기화'를 타개할 수 있는 다양한 정책수단을 검토해볼 수 있음.**

- [정책환경] 美는 北이 추가 도발을 하지 않고 핵·ICBM 모라토리엄이 유지된다면 핵문제를 최우선 정책으로 다루지 않을 것이며,[32] 北도 美가 구체적인 비핵화 협상안을 제시하지 않는다면 대북제재 버티기 전략을 펴면서 핵·ICBM 기술 고도화를 추진하려 할 것이므로, '제2의 전략적 인내'가 재현될 수 있음.

30) RFA(2021. 6. 4), 「북, 대화 요청에 호응 안할 것」, https://kordev.rfaweb.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/ne-jd-06042021081353.html(검색일: 2021. 6. 13).
31) 연합뉴스(2019. 4. 13), 「[전문] 北김정은 위원장, 최고인민회의 시정연설-2(끝)」, https://www.yna.co.kr/view/AKR20190413021200504)(검색일: 2021. 6. 12).
32) RFA 특집기획 인터뷰(2021. 5. 26), 「[한미정상회담 이후 한반도 정세] ① 김준형 "하노이 리팩 기대감"」.

○ 2021년 하반기 동안 美는 南의 요청을 수용하여 외교와 대화를 통한 비핵화를 추구할 것이나 △ 北의 호응이 없을 경우 북미 비핵화 협상의 소강 국면이 장기화되면서 '제2의 전략적 인내'가 재현될 가능성도 배재하기 어려우며[33] △ 北이 핵·ICBM 발사 실험을 재개하는 경우, UN 안보리를 통해 추가 대북제재를 의결하고 北의 인권 상황 개선을 강조하면서 한·미·일의 대북제재 공조를 통해 北에 대한 군사적 압박을 강화할 것임.

- [비핵화 방안] '비핵화 협상 장기화'를 타개할 수 있는 우리 정부의 중간자적 역할이 중요한데, 구체적으로 하노이 회담에서 협상이 결렬되었던 1단계 비핵화 방안을 재검토하여 북미에 제기하는 방안을 검토해볼 수 있음.

○ 북미가 비핵화 협상을 위해 행동 vs. 행동 방식의 로드맵을 도출하고, 실현 가능한 초기합의를 이루도록 우리 정부의 중간자 역할 수행이 중요한데, 구체적으로 하노이회담의 △北: 영변 + α' △'美: 북미 연락사무소 설치, 종전선언, 대북제재 일부 해제 △南: 철도·도로 연결, 5.24 제재 해제, 개성공단·금강산 관광사업 재개 등을 검토해볼 수 있음.[34][35]

○ 실용적인 접근으로 클린턴 정부에서 국무부 비확산담당 차관보를 역임한 아인혼이 제안한 △北: 핵물질 제조 금지, 핵과 미사일 실험 영구 중지, 관련 기술 수출 금지 △美: 종전선언, 평화조약 체결 교섭, 북미 연락사무소 설치, 대북 인도적 지원, 일부 UN 안보리 제재의 일정 기간 중지' 등도 고려해볼 수 있는데,[36] 이는 北의 비핵화, 즉 사찰과 해체를 구체적으로 언급하지 않았다는 점에서 위의 방안보다 北의 수용 가능성이 높음.

- [연락 채널 복원] 무엇보다 남북 연락 채널을 복원하고 기본적인 의사를 교환하는 것이 중요함.
- [백신 협력] 北이 코백스 퍼실리티(COVAX Facility)를 통해 코로나19 백신을 조달하는 데 어려움을 겪고 있으므로, 우리의 코로나 방역 완료 목표시점인 2021년 하반기를 기해 국내에서 생산되는 코로나19 백신과 치료제를 北에 지원하면서 남북 대화 재개를 모색하는 방안을 검토해볼 수 있음.
- [국제기구를 통한 인도적 지원] 남북대화 재개 여부와 별개로 국제기구(UN등)의 대북지원을 지원하여 北의 경제 상황 등에 대한 정보를 수집하는 한편, 北에 대규모 인도적 위기가 발생하여 대중 의존도가 급격히 높아지는 것을 방지할 필요가 있음.
- [민간협력 촉진] 민간 차원의 대북 협력을 촉구하여 민간이 선도하는 남북관계 개선의 토대를 마련할 필요가 있음. KIEP

33) 조한범(2021), 「재검토를 마친 바이든 정부 대북정책 평가와 대응방향」, 『Online Series』, CO 21-14, p. 3, 통일연구원, https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1549316(검색일: 2021. 6. 21).
34) 위의 자료, p. 6.
35) RFA 특집기획 인터뷰(2021. 5. 26), 「[한미정상회담 이후 한반도 정세] ② 정세현 "북에 대화 복귀 명분 줘야"」.
36) 조진구(2021), 「한미정상회담 공동성명의 평가와 과제」, 『IFES 브리프』, p. 3, 경남대 극동문제연구소, https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6578/subview.do;jsessionid=C693C5DCF2413E213E33016C8C21BF5F?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGbWF0ZXJpYWwlMkZpZmVzJTJGMTczNyUyRnZpZXcuZG8lM0Y%3D(검색일: 2021. 6. 12).