

**KDI**

# 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 12

December



**KDI 북한경제리뷰**

2019년 12월호

2019년 12월 30일 인쇄

2019년 12월 31일 발행

**발행인**

최정표

**발행처**

한국개발연구원

**주소**

세종특별자치시 남세종로 263

**대표전화**

044-550-4114

**팩스**

044-550-4310

**인터넷주소**

[www.kdi.re.kr](http://www.kdi.re.kr)

**등록**

1975년 5월 23일 제6-0004호

©한국개발연구원 2019

# KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 12

# KDI 북한경제리뷰 편집진

## 편집위원

### | 편집위원장

이 석 (KDI 선임연구위원)

### | 내부 편집위원

이종규 (KDI 연구위원)

김규철 (KDI 부연구위원)

정연하 (KDI 부연구위원)

김유리 (KDI 전문위원)

### | 외부 편집위원

김병연 (서울대학교 교수)

김석진 (통일연구원 연구위원)

양문수 (북한대학원대학교 교수)

장형수 (한양대학교 교수)

## 편집

최영운 (전문연구원)

이우경 (전문연구원)

전훈철 (연구원)

전은경 (선임행정원)

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과

관련한 주요 이슈를 분석 정리하여

정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고

정책방향을 도출하는 데 도움을 드리고자

월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를

명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 044-550-4086

팩스번호 044-550-4905

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

# 목차

## 동향과 분석

3

북한 비핵화 전망과 한국의 정책 | 최우선

15

대북제재의 중장기 효과: 석탄·철광석 수출제재가  
북한 내수경제에 미치는 영향 | 임수호

29

유엔의 지속가능발전목표(SDGs)의 이행과 국제개발협력:  
북한사례를 대상으로 | 박지연

## 경제자료

47

금강산관광 주요 사건 및 일지 | 전훈철

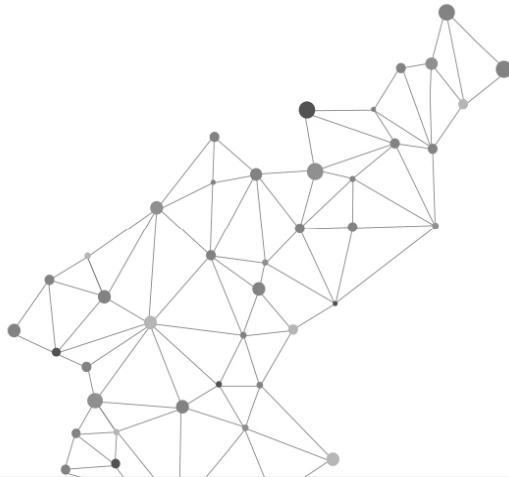


# 동향과 분석

북한 비핵화 전망과 한국의 정책 | 최우선

대북제재의 중장기 효과: 석탄·철광석 수출제재가  
북한 내수경제에 미치는 영향 | 임수호

유엔의 지속가능발전목표(SDGs)의 이행과 국제개발협력:  
북한사례를 대상으로 | 박지연





# 북한 비핵화 전망과 한국의 정책

최우선 | 국립외교원 교수 | wchoi38@mofa.go.kr

## I. 서론

북한 비핵화의 전망은 점점 어두워지고 있다. 1차 싱가포르 북미 정상회담에서의 원칙적 합의 이후 협상의 교착국면이 지속되어 왔다. 그리고 2차 하노이 정상회담에서 북한과 미국은 분명한 입장 차이를 드러냈다. 미국은 포괄적인 로드맵에 기초한 전면적인 핵 활동 동결을 초기 조치로 주장한 반면, 북한은 영변 핵시설 폐기와 유엔제재 대부분의 해제를 교환하는 합의를 주장했다. 이후 북한과 미국은 상대의 입장 변화를 요구해 왔고, 스톡홀름에서의 실무회담에서도 양측은 기존의 입장을 반복했다.

북한이 연말을 시한으로 설정하고 ‘새로운 길’을 갈 것이라고 위협하고 있는 상황에서 북미간 비핵화 협상이 장기적인 교착국면에서 벗어나지 못하는 원인을 명확하게 이해하고 협상 타결 가능성을 전망하는 것은 한국의 정책방향 설정을 위한 긴급한 과제가 되고 있다. 본 논문은 우선 북한 비핵화 협상이 장기적으로 교착된 원인을 분석한 후, 향후 북·미의 정책과 현실적인 협상 시나리오를 예측할 것이다. 이를 기초로 한국이 추진해야 할 정책 방향을 논의할 것이다.

## II. 북·미 협상 교착의 원인

2차례의 북미정상회담에도 불구하고, 북미간 협상은 구체적인 비핵화 합의에 도달하지 못하고 장기적인 교착상태에 빠져 있다. 현재 미국은 포괄적 로드맵과 전면적인 동결을 입구로 한 완전한 비핵화를 요구하고 있고, 북한은 영변 핵시설의 동결과 폐기를 중심으로 단계적인 비핵화 협상을 주장하고 있다.

하노이 북미정상회담 개최 전 실무회담에서 북한 측은 영변 핵시설을 폐기하는 대가로 2016년 이후 시행된 유엔안보리 제재의 대부분을 해제할 것을 요구했다. 이에 대해 스티븐 비건(Stephen Biegun) 미 국무부 북한특별대표는 북한이 제안한 일종의 스몰딜은 전혀 가망이 없는 제안(non-starter)이라는 것을 분명히 한 것으로 알려져 있다. 미국 측은 비핵화를 위한 포괄적인 로드맵에 대한 합의를 전제로, 초기 조치로서 북한 핵 프로그램의 전면적인 동결을 지속적으로 요구했다.

사실상 북한은 정상회담에서의 타당한 방식의 합의를 선호해 실무협상을 통한 실질적인 타협을 회피했다. 미국 측은 평양에서의 실무회담 이후 북한과의 타협이 쉽지 않다는 판단하에 정부부처 간 협의과정을 통해 하노이 정상회담에서 일단 기존의 포괄적 합의를 제안하고 북한이 거부할 경우 회담을 결렬시키기로 결정했다.

평양 실무회담 등에서 미국 측이 분명한 입장을 표명했음에도 불구하고, 김정은 위원장은 하노이 정상회담에서 플랜B 없이 영변 핵시설 폐기에 대한 대가로 2016년 이후 채택된 유엔안보리 제재의 대부분을 해제해야 한다는 주장을 반복했다.

이러한 협상 과정은 미국과 북한이 대단히 큰 접근법상의 차이를 가지고 있음을 보여준다. 미국의 정책결정자들은 과거 북한이 단계적 협상전략을 통해 제한적인 비핵화만 실행하면서 핵개발을 위한 시간을 벌고 경제적인 보상을 얻은 후 협상을 파기하는 행태를 보였기 때문에 다시는 이를 용납해서는 안 된다는 데 강한 합의를 이루고 있다. 반면, 북한은 협상을 단계로 나누어 진행하면서 장기화하려 한다. 이러한 단계적 접근법의 선호는 근본적으로 북한 지도부가 한미동맹에 대한 현격한 재래식 전력상의 열세를 만회하기 위해 핵 억제력을 포기할 수 없다고 판단하고 있기 때문이다.

북한 지도부는 완전한 비핵화가 아니라 일정한 핵능력을 유지하면서 부분적 비핵화를 통해 미국과의 관계정상화, 제재 해제 및 경제적 혜택을 얻으려는 목표를 추구하고 있다.

이런 목표를 달성하기 위해 북한은 협상을 장기화해 가능한 한 오래 핵능력을 유지하고 가장 유리한 상황에서 검증문제를 해결하고자 하는 강한 동기를 갖고 있다.

재래식 전력상의 현격한 열세를 인식하고 있는 북한 지도부는 안보를 보장할 수 있는 수단으로서 핵무기가 여전히 필요하다고 판단하고 있을 것으로 보인다.<sup>1)</sup> 어떠한 안전보장 조치들도 생존을 위해 핵무기를 개발하려는 북한의 근본적인 동기를 완전히 제거하지 못할 가능성이 높다. 북미간 관계정상화가 일정한 수준의 데탕트를 가져올 수 있지만, 분단 상황에서 남한의 동맹국인 미국의 위협이 완전히 제거될 수는 없을 것이다. 미군 철수가 동반되지 않는 한 평화조약이나 불가침조약은 북한의 위협감을 실질적으로 완화시키지 못할 것이다. 소극적 안전보장(negative security assurance) 역시 역사적으로 위협 제거에 한계를 보였다.

미국과 협상을 추진하면서도 보유한 핵무기의 전부 또는 일정 부분을 유지하려고 하는 북한의 전략은 이미 1990년대부터 2000년대 후반까지의 핵협상 과정을 통해 일관되게 추진되었다.

1차 핵위기의 발생 원인이었고 협상의 가장 큰 난관이 되었던 것은 북한의 특별사찰 거부였다. 결국 제네바 합의에서 북한이 특별사찰에 원칙적으로 합의했지만 최소 8년 이상의 시간이 소요된 후 최종적인 검증체제를 결정하기로 타협했다.<sup>2)</sup> 이로 인해 북한의 현존 핵무기 또는 핵물질의 제거 문제가 모호한 상태로 남았다. 이후 비핵화 합의에도 불구하고 북한은 1990년대 후반부터 우라늄 농축 프로그램 개발을 통해 보다 확실하게 핵능력을 강화하려고 시도했다. 2차 핵위기 시 6자회담 과정도 결국 시료 채취 등 미국이 요구하는 검증체제를 북한이 거부하면서 붕괴되었다.<sup>3)</sup>

핵능력을 일정하게 보유하면서 미국과 협상을 통해 외교적·경제적 대가를 얻어내려는 북한의 전략은 바뀌었다고 보기 어렵다. 최근의 협상 과정은 이를 확인시켜 준다. 향후에도 북한은 이러한 전략을 기본적으로 유지할 개연성이 대단히 높으며 이러한 양측의 차이는 협상을 대단히 복잡하고 어렵게 만들 것이다.

미국은 과거의 협상 실패를 반복하려 하지 않을 것이고, 따라서 포괄적인 접근법을 변경할 가능성은 대단히 낮다. 미국은 북한을 최대한 비핵화하기 위해 보다 포괄적인 협상과 높은 수준의 검증을 동반한 비핵화 과정을 선호할 것이다. 강력한 국제제재가 작동하는 상황에서

1) 최우선, 『북한의 핵개발 의도와 한국의 대응』, 주요국제문제분석: 국립외교원, 2017.  
2) Joel Wit, Daniel Poneman, and Robert Gallucci, 『북핵위기의 전망: 벼랑 끝의 북미협상』, 서울: 모음북스, 2005; 한승주, 『외교의 길』, 서울: 울림, 2017; 윤덕민, 『대북협상의 전망』, 서울: 해르, 1995.  
3) 송민순, 『빙하는 움직인다』, 서울: 창비, 2016; Christopher Hill, 『크리스토퍼 힐 회고록: 미국 외교의 최전선』, 서울: 메디치미디어, 2015.

미국은 자신의 접근법을 양보하려 하지 않을 것이다.

관건은 실질적으로 협상력에서 열세인 북한이 어떤 형태로든 포괄적인 접근법에 동의하면서 비핵화를 단계적으로 실행하는 정책적 유연성을 보일 수 있을 것인가이다. 하지만 미국이 요구하는 초기 조치인 전면적인 동결은 북한이 자신의 핵 프로그램 및 무기에 대한 리스트를 조기에 제출하는 것을 의미한다. 현재 미국이 보유한 정보에 대한 불확실성이 높은 상황에서 검증과 직결되는 리스트를 제출하는 것은 북한 지도부의 강한 결단을 요구한다.

현재 북한은 올 연말을 협상의 최종시한으로 제시하고 미국의 태도 변화를 요구하고 있는 상황이다. 이러한 북한의 강경 전술은 협상 레버리지를 높이기 위한 목적이 크지만 대선을 앞둔 트럼프 대통령의 협상력 약화를 기대한 것으로 보인다. 사실상 최근 협상 과정에서 북한 측은 미국의 정책과 자신의 협상력에 대한 오판을 드러냈다.

미국 역시 상당한 기간의 협상을 거쳤음에도 불구하고 포괄적 접근법과 단계적 실행을 어떻게 결합할 것인지, 특히 북한이 가장 예민하게 생각하는 핵 리스트 신고와 검증문제를 어떻게 타협할지에 대한 구체적인 아이디어를 갖고 있지 못한 것으로 보인다.

### III. 협상 전망

#### 1. 단기 전망

현재 진행 중인 북미간 비핵화 협상은 내년 초 붕괴할 가능성이 대단히 높다. 미국과 북한의 접근법상의 차이가 너무 크고, 양측이 이러한 차이를 좁히고 합리적인 타협에 도달할 만한 외교적 기술과 지도력을 가지고 있지 못한 것으로 보인다.

북한이 제안해 온 영변 핵시설 폐기를 중심으로 한 스몰딜에 양국이 합의하는 것은 거의 불가능할 것이다. 미국은 제한적인 비핵화를 위해 국제제재를 실질적으로 약화시키지 않을 것이다. 미국은 영변 핵시설 폐기의 대가로 국제제재를 실질적으로 완화시키고 단계적 협상을 받아들이는 경우 영변 핵시설 이외의 북한 핵 프로그램과 무기를 제거할 자신의 협상력이 급격히 약화될 것을 우려하기 때문에 북한이 하노이에서 제안한 방식의 스몰딜을 받아들이지 않을 것이다. 또한 북한이 제안한 형태의 스몰딜은 정치적으로도

공격받을 가능성이 높다. 협상력의 우위를 갖고 있고, 제재가 상당한 효과를 발휘하고 있는 상황에서 미국은 협상을 서두르지 않을 것이다.

북한 역시 실질적인 제재 완화 없이 영변 핵시설을 폐기하는 데 동의하지 않을 것이다. 북한은 제재를 완화하고 협상을 장기화하면서 일정한 핵보유를 암묵적으로 인정받으려 한다. 북한은 종전선언 등 되돌릴 수 있는 형태의 외교적 보상을 위한 스몰딜은 실효가 없다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 한편, 북한은 정치적으로 위기에 처해 있고 대선을 앞둔 트럼프 대통령의 양보 가능성을 과대하게 평가해 온 것으로 보인다.

북한은 현재 제한적인 도발을 통해 미국의 입장 변화를 압박하고 있지만 미국이 접근법을 바꿀 가능성은 대단히 낮다. 협상이 실질적으로 진전되려면 약자인 북한의 접근법의 변화가 필수적이지만, 올해 말을 협상 시한으로 선포한 상황에서 북한의 변화 징후는 없다.

북한은 연말까지 제한적인 군사적 도발 등을 통해 미국의 입장 변화 가능성을 테스트할 것이다. 연말까지는 협상을 붕괴시키고 미국의 군사위협을 증폭시킬 수 있는 장거리 미사일 발사나 핵실험 등의 도발은 하지 않을 가능성이 높다.

북한은 미국이 군사력을 사용하기 힘든 내년 대선 기간을 활용하면서 ICBM 발사 시험 또는 핵실험을 통해 기술력을 완성하고 협상력을 강화하려 시도할 가능성이 높다. 북한이 미국에 대한 협상력을 높이는 가장 효과적인 방법은 ICBM의 재진입 기술을 완성해 가고 있다는 것을 보여주는 것이 될 것이다.

내년에 북한이 도발할 경우, 미국은 실제 군사적으로 북한을 공격할 가능성은 낮지만 군사적 위협을 가하고 대북제재를 강화하려 시도할 것이다. 북한은 핵·미사일 능력 개발에 우선순위를 두고 외부적 위협 증대를 감수하면서 경제적 자력갱생을 강조할 것이다.

## 2. 협상 전망

미국 대선이 끝난 후, 미국과 북한은 협상을 재개할 가능성이 있다. 북한에 대한 미국의 군사적 위협이 강화되고 외화 고갈 등 경제제재로 인한 압력이 가중될 것이다.<sup>4)</sup> 미국 본토를 공격할 수 있는 북한의 ICBM 기술이 완성되거나 완성에 근접하는 경우, 미국의 협상 동기는

4) Stephan Haggard, "Those North Korea Sanctions Might be Working," *The Washington Post*, April 6, 2018; 김병연, 「강한 대북 제재가 북한을 비핵화 협상으로 이끈다」, 『중앙일보』, 2018. 1. 22; 이석, 「북한의 새경제와 대북제재: 분석과 가설」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 6월호; 장형수·김석진, 「북한의 외화수급 및 외화보유액 추경과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점」, 『현대북한연구』, 22권, 1호, 2019.

강화될 것이다.

북미간 협상이 재개될 경우, 두 가지의 현실적인 시나리오를 상정할 수 있다. 첫 번째 시나리오는 북한 비핵화 실패 시나리오이다. 두 번째 시나리오는 미국과 북한이 불완전한 비핵화에 합의하는 경우이다.

제한적 비핵화 시나리오의 실현 가능성은 대단히 낮고, 완전한 비핵화 가능성은 거의 없다. 제한적 비핵화의 경우, 한국과 태평양 지역에 주둔하고 있는 미군은 북한의 상당한 핵공격 능력에 여전히 노출될 것이다. 북한은 핵·미사일 능력을 증강할 수 있는 잠재력을 유지할 것이다. 또한 미국 지도부가 이러한 제한적 비핵화에 대해 경제적·외교적 대가를 지불할 경우 대단히 심각한 정치적 공격에 직면하게 될 것이다. 한편, 현재의 재래식 군사력 균형과 미국 및 국제사회가 제공할 수 있는 안전보장의 한계를 고려하면 북한의 완전한 비핵화는 거의 가능성이 없는 시나리오이다.

가장 가능성이 높은 시나리오는 미국과 북한의 핵협상이 붕괴하고 북한이 핵 억지력 강화를 지속하는 비핵화 실패 시나리오이다. 미국과 북한이 일정한 비핵화 합의에 도달하는 것이 합리적인 선택이고, 합의의 가능성은 열려 있다. 하지만 미국과 북한의 접근법의 큰 차이와 협상 능력을 고려할 때, 사실상 양국이 만족할 수 있는 합의에 도달할 가능성은 낮다.

이 시나리오에서 북한은 억제력을 강화하기 위해 ICBM을 완성하고 핵탄두 숫자를 증대시키려 시도할 것이다. 이를 통해 북한은 한국에 대한 군사 표적(counterforce) 공격 능력을 확보하고 동시에 미국 본토에 대한 2차 공격능력을 발전시킬 것이다.

북한이 의도적으로 ICBM으로 미국 본토를 공격하거나 한국에 대한 선제적 전면공격을 감행할 가능성은 대단히 낮다. 미국은 세계적인 동맹 네트워크의 리더로서 확장억제의 신뢰성을 유지할 필요성이 있다. 따라서 북한의 선제 핵공격은 미국의 핵보복을 유발할 것이다.

하지만 한반도에서의 제한적 군사충돌이 의도치 않게 확산되고(inadvertent escalation) 북한 지도부가 전면전이 불가피하다고 판단하면, 북한은 재래식 전력의 절대적 열세를 인식하고 있는 상황에서 공항, 항만, 주요 군사시설뿐 아니라 대도시, 원전 등에 대한 대규모 핵공격을 포함한 전면공격을 감행할 가능성을 배제할 수 없다. 북한은 ICBM으로 보복공격을 위협하면서 미국의 개입을 억제하고, 단기전으로 전쟁을 종결하려 할 것이다.

북한이 ICBM을 완성하고 100여 기의 핵탄두를 보유하게 되면 이러한 전쟁 옵션을 확보하게 될 것이다. 이러한 북한의 핵능력은 기존의 재래식 군사력과 함께 한국에 치명적인 위협이 될 것이다.

이러한 상황에서, 남북관계는 상호 불신과 위협인식으로 인해 상당 기간 대단히 적대적인 관계로 남을 가능성이 높다. 미국은 확장억제를 강화하고 미사일방어체계를 업그레이드하면서 북한에 대한 억제력을 강화하려 시도할 가능성이 높다. 북한은 이에 반발하면서, 미국과 높은 군사적 긴장을 유지할 것이다. 북한은 미국을 억제하기 위해 중국과의 동맹관계를 강화하려 할 것이고, 중국 역시 미중관계가 허용하는 범위 내에서 자신의 사활적인 완충국가인 북한을 지원하고 관계를 강화할 것이다. 따라서 한반도는 높은 군사적 긴장이 유지되는 지역이 될 것이다.

두 번째 현실적인 시나리오는 북한이 대부분의 핵 프로그램, 핵물질, 핵무기를 포기하고 경제적·외교적 대가를 얻지만 불안정한 검증으로 인해 북한이 일정한 핵능력을 보유한 상태로 핵협상이 끝나는 상황이다. 이 시나리오는 두 번째로 높은 가능성을 가진다.

북핵협상의 역사를 보면, 북한은 일정한 비핵화 약속을 통해 미국과의 관계정상화와 경제적 혜택을 얻으려 하면서도 결국 불안정한 검증 체계를 통해 일정한 핵능력을 보유하려 시도해 왔다. 따라서 1차와 2차 핵위기 시 협상과정의 가장 큰 난관은 검증문제였다.

북한 지도부는 재래식 전력의 열세를 잘 알고 있다. 그리고 어떠한 정치적·외교적 안전보장도 확실한 안보를 보장하지 못한다고 판단할 것이기 때문에 어떠한 핵합의에서도 최후의 억제력으로 일정한 핵능력을 보유하려 할 것이다. 따라서 이번 협상에서도 검증체계에 대한 합의가 대단히 큰 어려움을 야기할 것이다.

그럼에도 불구하고, 북한은 강력한 국제제재하에서 경제가 지속적으로 악화되더라도 핵능력을 추구하는 선택을 하거나 또는 완전한 비핵화를 선택하기보다는 불안정한 검증을 통한 비핵화에 동의하는 대가로 미국과의 관계정상화와 제재 해제 및 경제적 혜택을 얻는 것을 최선의 선택이라고 판단할 수 있다. 미국 역시 완전한 검증을 통한 비핵화가 최선이겠지만 현실적으로 우라늄 농축 프로그램의 역사를 검증하는 것이 불가능한 상황에서 일정한 타협을 통해 최대한 북한의 핵능력을 제거하고 ICBM 개발을 저지하는 것을 최선의 현실적 선택으로 고려할 수 있다. 북한의 핵보유와 한국의 취약성을 고려할 때 전쟁은 너무 위험한 선택이 될 것이다. 경제제재만으로 북한의 핵포기를 강압할 수 없을 것이다. 따라서 대단히 어려운 타협과 협상기술을 요구하겠지만 현실적인 비핵화 합의는 이러한 시나리오에 따라 이루어질 가능성이 높다.

북한과 미국 간에 불안정한 검증에 기초한 비핵화에 대한 타협이 이루어진다면, 이는 최소한 북한의 ICBM 능력을 제거하고 핵 프로그램, 핵물질, 핵무기의 대부분을 폐기하는 합의가 될 것이다. 미국은 북한이 일정한 핵능력을 보유할 가능성에 대해서는 묵인하겠지

만, 공식적으로는 완전한 비핵화를 선언할 것이다.

이러한 북미간 타협이 이루어진다면, 미국 본토에 대한 북한의 핵공격 능력이 제거되면서 미국은 한국에 보다 자유롭게 확장억제를 제공할 것이다. 그리고 북한의 핵탄두 숫자가 감소하면서 한국에 대한 counterforce 공격 가능성도 사라질 것이다. 이는 절망적인 상황에서 한국의 대도시에 대한 북한의 자살 보복공격만이 가능하다는 것을 의미한다. 따라서 위기 시 핵전쟁 가능성은 낮아질 것이다. 그럼에도 불구하고, 최악의 경우 북한의 민간 표적 (countervalue) 공격 가능성은 여전히 남아있을 것이다.

남북관계는 비핵화 과정을 통해 평화협정을 체결하고 일정한 수준의 데탕트를 형성하게 될 것이다. 하지만 분단 상태가 유지되는 한, 북한은 여전히 한국을 자신을 흡수할 의도가 있는 최대 경쟁자로 간주할 것이다. 북한이 완전히 비핵화되지 않은 상황에서 한국 역시 북한을 가장 크고 직접적인 위협으로 인식하지 않을 수 없을 것이다. 결과적으로 남북은 일정한 평화체제를 형성할 수 있겠지만, 긴장완화를 넘어 적대관계와 불신을 완전히 해소할 수는 없을 것이다.

비핵화 과정에서 미국은 북한과의 외교관계를 수립할 가능성이 높다. 이는 미국과 북한의 적대관계를 상당히 실질적으로 완화할 것이다. 미국의 군사적 위협도 상대적으로 감소할 것이다. 그럼에도 불구하고, 북한은 군사적 충돌 시 한국을 지원할 미국에 대한 근본적인 경계심과 두려움을 유지할 것이다. 한미동맹을 억제하기 위해 북한은 중국과의 동맹을 유지할 것이다. 미국을 잠재적 적국으로 간주하는 중국 역시 사활적 완중국가인 북한과의 동맹을 유지하면서 한반도에서의 영향력 확대를 추구할 것이다. 데탕트가 형성된 이후에도, 미국 역시 공산주의 체제를 유지하고 있는 북한에 대한 불신과 적대감을 유지할 것이다.

## IV. 한국의 정책

현 상황에서 한국에 최선의 정책방향은 1) 협상 붕괴의 가능성에 대비한 억제력 강화를 지속하면서 2) 미국 대선 이후 북한이 좀 더 전향적인 접근법으로 변화하도록 유도하는 것이다.

비핵화 협상 실패 시, 한국은 억제를 중심으로 한 대북정책을 추진해야 한다. 한반도에서

높은 군사적 긴장이 지속될 것이다. 하지만 일정한 시간이 지난 후 북한의 핵개발을 저지하는 것이 불가능한 상황이라는 판단이 선다면, 한국은 한반도 평화와 현상유지를 전략적 목표로 북한과의 경제협력 및 교류를 점진적으로 재개하면서 긴장을 완화하고 상황을 관리할 필요가 있다.

협상 타결 시, 최종상태는 북한의 불안정한 비핵화일 가능성이 높다. 한국은 북한에 대한 억제력을 강화하는 동시에 북한과의 본격적인 경제협력을 추진하고 평화체제를 구축하는 포용정책을 추진해야 한다.

협상 붕괴의 가능성이 가장 높은 상황에서 한국은 3축 체제의 완성을 위한 투자를 가속화하고 확장억제의 신뢰성을 높이기 위한 한미협력을 강화하는 데 우선순위를 두어야 한다. 북한의 핵공격을 억제하는 기본적인 수단은 미국의 확장억제를 강화하는 것이다. 북한에 대한 심리적인 억제력 강화를 위해서는 핵전쟁으로의 확전 위험을 높일 전술핵의 한반도 배치보다 유연한 형태의 꿈을 근거지로 한 한미 핵공유가 바람직하다. 또한 핵전략을 공동으로 계획하고 핵운용에 있어 한국의 참여를 증대시키는 협의제도의 강화가 필요하다.

한국도 북한의 증대되는 핵위협을 억제하고 핵공격 시 피해를 최소화하기 위해 3축 체제에 대해 지속적인 투자를 해야 한다. 특히 북한이 저고도 비행 탄도미사일과 대형 방사포 생산을 가속화할 가능성이 있는 상황에서 한국은 타격 능력 개발에 중점을 두는 한편, 30~40km 고도도 방어할 수 있는 미사일 요격 체계와 보다 정밀한 식별 능력을 가진 레이더를 빠른 시간 안에 획득해야 한다.

그리고 북한의 핵 옵션 선택의 가능성을 줄이기 위해서는 억제력 강화와 동시에 제한전의 확전을 방지하기 위한 억제개념의 재정립이 필요하다. 실질적인 핵전쟁 위협은 국지분쟁이 확대되면서 북한이 전면전이 임박했다고 판단해 전쟁승리의 유일한 옵션으로 핵을 포함한 전면적 선제공격을 감행하는 것이다. 이러한 가능성을 줄이기 위해서는 핵 억제력의 강화뿐 아니라 위기 시 확전통제에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 적극적 억제 개념은 강한 응징이 적의 도발 의지를 약화시킨다는 가정에 기초해 있다. 하지만 수도권이 북한의 인질로 잡혀 있는 상황에서 북한의 국지도발은 근본적으로 억제가 불가능하다. 따라서 억제를 목적으로 한 과도한 대응보다는 상응한 보복과 상층 지위부의 통제력을 강화하는 교전규칙의 채택과 훈련이 필요하다.

한편, 한국은 북한에 대한 독자적 경제제재를 유지하고 국제제재의 강화를 위한 노력에 동참하면서 북한에 대한 압박을 강화해야 한다. 강력한 압박이 없다면 북한의 전향적인

태도 변화와 약속 이행을 기대할 수 없을 것이다.

북한은 미국 대선 이후 핵협상을 재개하려 시도할 가능성이 높다. 북미간 협상이 결국 실패할 가능성이 높지만, 양국이 불안정한 비핵화에 합의할 가능성은 여전히 존재한다. 북한은 2년 후 경제적으로 대단히 큰 어려움을 겪을 가능성이 높다. 또한 미국은 북한에 심각한 군사적 위협을 가할 것이다. 일정한 핵능력의 암묵적인 보유가 가능하다면, 미국과의 협상을 통해 핵 프로그램 및 무기 폐기의 대가로 관계정상화, 제재 해제, 경제적 지원을 얻는 것이 북한으로서는 최선의 선택일 것이다.

북한이 핵무기 개발을 위한 시간별기 전술을 사용하고 있을 가능성을 배제할 수 없지만, 한국과 미국은 협상을 통한 비핵화의 가능성을 타진해야 한다. 한국은 북한의 핵능력을 최대한 제거하는 것을 목표로 강한 압박을 유지하면서 대담한 인센티브를 제시하는 협상안을 통해 북한을 비핵화로 유도해야 한다.

한국은 우라늄 농축 프로그램에 대한 완전한 검증이 현실적으로 불가능한 상황에서 검증 시기 및 방법에 대한 일정한 유연성을 포함하는 포괄적인 비핵화 로드맵과 단계적 실행을 결합한 현실적인 제안을 통해 적절한 시기에 협상을 추동할 필요가 있다.

포괄적으로 이루어진 비핵화 합의는 행동 대 행동의 원칙에 따라 단기간에 압축적으로 '동결→프로그램 해체→핵무기 폐기'의 3단계로 실행하는 것이 현실적일 것이다.<sup>5)</sup>

<표 1> 비핵화 액션플랜

단계	조치	
	북한	국제사회
1단계 동결	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 핵·장거리 미사일 프로그램 모라토리엄</li> <li>● 기존 협약 재확인</li> <li>● 모든 핵·미사일 프로그램/활동 및 핵무기 신고</li> <li>● 모니터링 재개(IAEA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 인도주의적 원조</li> <li>● 종전선언</li> <li>● 대규모 경제원조 협상 개시</li> <li>● 관계정상화 협상 개시(북·미, 북·일) 및 연락사무소 설치</li> <li>● 경제제재 일부 해제</li> </ul>
2단계 해체	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 기존 핵 프로그램 해체</li> <li>● 장거리 미사일 프로그램 해체</li> <li>● SLBM 및 핵잠수함 프로그램 해체</li> <li>● 해체된 프로그램의 검증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 관계정상화(북·미, 북·일)</li> <li>● 경제제재 부분 해제</li> <li>● 경제·사회 원조 개시</li> <li>● 에너지 원조</li> <li>● 대북 해외 투자 개시</li> </ul>
3단계 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 핵무기 폐기</li> <li>● NPT 복귀</li> <li>● IAEA 세이프가드 조치의 완전한 이행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경제제재 해제(군사 영역 제외)</li> <li>● 대규모 경제·사회 원조</li> <li>● 평화협정 체결(2+2)</li> </ul>

5) Duk-min Yun and Wooseon Choi, "Breaking the North Korean Nuclear Deadlock: a Global Action Plan," *The Washington Quarterly*, Vol. 37, No. 3, Fall, 2014.

초기 신뢰구축을 위해서는 북한의 핵·미사일 실험 시설의 검증된 폐기 등의 대가로 종전선언, 인도적 지원 등의 제한적 조치를 상호 교환하는 것이 현실적일 것이다. 북한의 핵능력을 최대한으로 제거하기 위해서는 북한이 포괄적인 로드맵에 대한 합의에 기초해 전면적인 핵활동 동결을 초기 조치로 실행하도록 유도해야 한다. 이는 신고 등에 대한 북한의 전향적 태도 변화를 요구한다. 이를 위해서는 초기에 미국이 조기 관계정상화의 계획을 명확히 제시하고 연락사무소를 개설하는 한편, 국제제재의 일부 완화를 동시 조치로 실행하는 것이 필요할 것이다. 북한은 분명한 일정표 및 전향적인 (forward-loaded) 형태의 북미간 관계정상화의 제시를 자신에 대한 미국의 안보 위협을 완화시키고 경제적인 혜택을 얻을 수 있는 가장 실질적인 조치로 여길 것이다. 비핵화 로드맵에 대한 국제사회의 합의를 이끌어내고 이를 실행하기 위해서는 현실적으로 관계정상화, 제재 해제, 평화협정, 국제적 대북투자 등에 있어 열쇠를 쥐고 있는 미국과의 신뢰와 공조가 관건이 될 것이다.



# 대북제재의 중장기 효과: 석탄·철광석 수출제재가 북한 내수경제에 미치는 영향\*

임수호 | 국가안보전략연구원 | l6s9h@naver.com

## I. 서론

역사상 유례를 찾기 힘들 정도로 강력한 경제제재가 북한에 부과된 지 만 3년이 경과하고 있다. 과거 대북제재가 주로 무기 수출입이나 그것과 직접 관련된 화물·금융·별크캐시 거래를 막는 데 국한된 ‘스마트 제재’였다면, 2016년 이후 도입된 대북제재는 거기서 한 걸음 더 나아가 북한경제 전반을 타격 목표로 삼는 ‘포괄적 제재’의 성격을 띠고 있다.

물론 제재의 효과는 여전히 불확실하다. 주지하듯이 대북제재의 목표는 북한에 고통을 가하는 것 그 자체가 아니라 ‘그것을 통해’ 핵문제와 관련한 북한 지도부의 정책적 혹은 행동의 변화를 이끌어내는 데 있기 때문이다. 제재 강화 초기 핵문제에서 다소 유연한 입장을 취하던 북한이 2018년 하반기부터, 특히 2019년 들어 다시 강경한 입장을 취하고 있는 것을 보면, 아직은 제재가 기대했던 ‘정책적 효과’를 도출하는 데는 성공하지 못하고 있는 것으로 보인다.

하지만 제재의 ‘정책적 효과’가 불확실하다고 하여 ‘경제적 효과’도 불확실하다고 말하기는 어렵다. 북한의 수출은 제재 강화 이전 대비 1/10 수준으로 줄어들었고, 그 여파로 관련 산업 역시 큰 피해를 입고 있기 때문이다. 아직은 제재의 여파가 시장에까지 미치지 않고 있지만, 외화보유액이 경제 규모 대비 매우 빠른 속도로 감소하고 있어 환율 변동을 트리거로

\* 본고는 곧 출간 예정인 필자의 보고서 중 일부를 발췌·수정·보완한 것임을 밝혀둔다(임수호, 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』, 국가안보전략연구원, 2019).

하여 '조만간'<sup>1)</sup> 전반적인 시장 불안정이 초래될 가능성도 높은 상황이다. 여기서 2018년부터 수입제재가 추가됨에 따라 향후 북한경제가 받을 피해는 시간이 지날수록 확대될 것이다. 또한 제재의 경제적 효과가 정책적 효과로 나타나지 않고 있다고 하여 제재가 실패했다고 말할 수도 없다. 제재의 경제적 효과가 확실하다면, 시간이 지날수록 북한 당국이 선택할 수 있는 정책적 선택지 역시 좁아질 수밖에 없기 때문이다.

본고는 수출제재, 그중에서도 북한의 수출에서 가장 큰 비중을 차지했던 석탄과 철광석 수출제재가 북한경제에 미칠 영향을 추론해 보는 데 목적이 있다. 본고는 이 문제를 두 가지로 분리하여 접근한다. 우선, 석탄과 철광석 수출분야에 미치는 영향이다. 다음으로, 석탄 및 철광석과 직접 혹은 간접 관련된 내수경제에 미치는 영향이다. 그간 전자에 대해서는 한국은행 추정치를 포함해 일정한 논의가 있었지만, 후자에 대해서는 거의 논의가 없었다. 따라서 본고는 계기로 후자에 대한 논의가 활성화되기를 기대한다.

## II. 수출분야

수출제재는 수출제재 대상품목을 생산하던 업체 및 연관 업체에 직접적인 피해를 초래한다. 수출용 무연탄·철광석·의류·수산물 등의 생산업체(탄광·광산·국영기업·협동조합 등), 생산된 품목을 수출하는 무역회사, 생산거점에서 수출거점까지 수출품을 운송하는 데 관련된 제반 업체(운송, 운송기기 수리, 가솔린·디젤유 판매, 창고·보관 서비스, 숙박·식당 서비스 등) 등이 대표적이다. 특히 무연탄(순천), 철광석(무산)과 같이 수출품 생산이 특정 지역에 집중되어 있는 경우, 해당 지역경제는 단기간 내 연쇄적인 피해에 직면할 수 있다. 최근 탈북자들의 전언을 들어보면, 수출용 무연탄을 생산하던 순천지구 일부 탄광에서는 이미 2018년부터 갱도의 폐쇄화가 진행되고 있고, 이에 따라 무연탄 수출로 호황을 누렸던 지역경제는 극심한 어려움에 봉착해 있다고 한다.<sup>2)</sup> 철광석을 생산하던 무산광산 역시 사실상 조업이 중단된 상황이며,<sup>3)</sup> 지역경제에 상당한 타격을 받고 있을 것으로 짐작된다.

1) 물론 북한의 시장활용이 언제 제재에 반응하는지는 북한의 외화보유액, 외화보유액의 정부 대 민간 보유 비율, 외화 고갈 속도, 시장활용의 안정세를 유지할 수 있는 최소 외화 유통량, 그리고 북한 당국이 판단하는 외화 재정규모의 마지노선, 즉 시장 외화에 대해 강제흡수에 나서는 시점 등에 달려 있다. 다만, 필자의 판단으로는 현 제재가 지속되는 한 어떤 낙관적 시나리오하에서도 최대 3년 이상 환율 안정세를 유지하기는 어려울 것으로 보인다.

2) 순천지구 광부 출신 탈북자 인터뷰(2019. 7. 20).

3) 무산광산 출신 탈북자 인터뷰(2019. 9. 1).

〈표 1〉 북한의 산업별 성장률과 산업구조

(단위: %)

	2016년	2017년	2018년
농림어업	2.5(21.7)	-1.3(22.8)	-1.8(23.3)
광공업	6.2(33.2)	-8.5(31.8)	-12.3(29.4)
광업	8.4(12.6)	-11.0(11.7)	-17.8(10.6)
제조업	4.8(20.6)	-6.9(20.1)	-9.1(18.8)
경공업	1.1(6.9)	0.1(6.8)	-2.6(6.8)
중화학공업	6.7(13.7)	-10.4(13.3)	-12.4(12.0)
전기가스수도업	22.3(5.2)	-2.9(5.0)	5.7(5.4)
건설업	1.2(8.8)	-4.4(8.6)	-4.4(8.9)
서비스업	0.6(31.1)	0.5(31.7)	0.9(33.0)
정부	0.6(22.4)	0.8(23.2)	0.8(24.6)
기타	0.5(8.7)	-0.3(8.4)	1.2(8.5)
국내총생산(GDP)	3.9(100.0)	-3.5(100.0)	-4.1(100.0)

주: 괄호 안의 숫자는 국내총생산에서 차지하는 비중을 의미  
 자료: 한국은행, 「2018년 북한 경제성장률 추정 결과」, 『공보』, 2019-7-26호, 2019.

수출제재에 따른 피해는 업종별로 큰 차이가 있다. 한국은행에 따르면, 2017~18년 북한의 국내총생산 감소에 가장 큰 영향을 미친 부문은 광업이었다. 2017년과 2018년 북한의 국내총생산은 전년 대비 각각 3.5%, 4.1% 감소했는데, 광업은 각각 11%, 12.4% 감소하였다. 이에 따라 북한의 국내총생산에서 광업이 차지하는 비중은 ‘12.6%(2016) → 11.7%(2017) → 10.6%(2018)’로 지속적으로 감소하였다. 반면, 수산물이 포함된 농림어업의 경우 같은 기간 각각 1.3%, 1.8% 감소하는 데 그쳤고, 의류가 포함된 경공업의 경우 2017년에는 오히려 0.1% 증가하였다가 2018년에는 2.6% 감소하는 데 그쳤다. 이에 따라 북한의 국내총생산에서 농림어업이 차지하는 비중은 ‘21.7%(2016) → 22.8%(2017) → 23.3%(2018)’로 오히려 늘었고, 경공업의 비중은 6.8~6.9%로 거의 변화가 없다.<sup>4)</sup>

수출제재가 산업생산에 미치는 영향이 업종별로 다른 이유는 내수시장의 성격이 다르기 때문이다. 현재 북한에서는 의류와 수산물의 경우 수출되지 못하는 물량은 국내시장에서 시장가격으로 판매될 수 있다. 시장 공급물량이 늘어남에 따라 가격이 하락하고 그 결과 생산업체의 채산성이 악화되기는 하겠지만, 생산 자체가 중단되는 피해는 면할 수 있다. 대북제재 강화 이후 북한의 섬유제품(HS code 50~63) 수출은 급감했지만, 수입 감소폭은 상대적으로 작다. 북한의 섬유제품 수출은 주로 중국에서 자재를 들여와 위탁가공한 후 임가공료만 받고 생산품은 중국 측 대방에게 넘기는 방식으로 이루어져왔다. 따라서 수출에서

4) 한국은행, 「2018년 북한 경제성장률 추정 결과」, 『공보』, 2019-7-26호, 2019.

나타나는 섬유제품의 경우 위탁가공품이, 수입에서 나타나는 섬유제품의 경우 위탁가공용 섬유 및 내수용 섬유 자재가 대부분을 차지한다. 그런데 섬유제품 수출이 급감했음에도 관련 자재 수입이 비례하여 감소하지 않는 것은 수출용 생산의 상당 부분이 내수로 전환되고 있음을 방증하는 것이라고 하겠다. 한편, 탈북자들의 전언에 따르면 최근 북한시장에서는 대북제재로 판로가 막힌 수산물이나 농산물의 공급이 늘어나면서 가격이 하락하고 있다고 한다.<sup>5)</sup>

〈표 2〉 북한의 對중국 섬유제품 수출입 동향

(단위: 백만달러)

	HS code	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (1~9월)
수출	50~63	602	757	812	736	575	0	0.03
수입	50~63	636	734	616	743	786	529	440

자료: 한국무역협회 중국무역통계(<http://stat.kita.net/stat/istat/CtsMain.screen>); General Administration of Customs, Peoples's Republic of China, Statistics(<http://43.248.49.97/indexEn>).

반면, 무연탄은 수출가격과 시장가격의 차이가 너무 크기 때문에 수출이 막힐 경우 국내용이든 수출용이든 시장용 생산 자체가 이루어지지 않는다. 이를 이해하기 위해서는 북한의 무연탄 산업을 간략히 살펴볼 필요가 있다.<sup>6)</sup> 북한에 존재하는 탄광은 크게 기본탄광, 자체탄광, 개인탄광으로 구분된다. ‘기본탄광’은 발전이나 제철 등 국내 산업수요를 충족하기 위해 운영되는 대형 국영탄광으로, 내각 석탄공업성의 통제를 받으며 생산된 석탄은 국정가격으로 수요처에 공급된다. 단, 탄광의 운영자금을 마련하기 위해 생산물의 10% 정도는 수출이 허용되고 있다. 하지만 이는 공식적인 허용치일 뿐, 실제 생산물 중 수출물량 비중은 ‘훨씬’ 높은 것으로 알려지고 있다.

반면, ‘자체탄광’은 개별 기업소에 할당된 중소탄광인데, 원래는 국가에서 대주지 못하는 연료를 기업소 자체로 해결하라는 취지에서 허용된 것이지만 2000년대 이후는 주로 수출이나 국내시장 판매용 석탄을 생산하였다. 생산주체는 해당 기업일 수도 있고, 자체탄광을 행정적으로 관리하는 지방인민위원회 중소탄광관리국으로부터 광산개발권(‘광권’)을 부여받은 무역회사일 수도 있다. 중국 측 투자자나 북한 돈주는 해당 기업이나 무역회사에 투자하는 방식으로 생산과 판매에 개입한다.

한편, ‘개인탄광’은 주로 수출을 목적으로 북한 돈주나 중국자본의 투자에 의해 운영되는 중소탄광이나 ‘잔광’을 의미한다. 개인탄광을 운영하려면 지방인민위원회 중소탄광관리국으

5) 평양 출신 탈북자 인터뷰(2019. 5. 25).

6) 임수호 외, 『북한 외화획득사업 운영 매커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 2017, pp.98~113.

로부터 광권을 부여받아야 한다. 애초의 목적으로 보면 자체탄광과 개인탄광은 엄연히 구별되는 것이지만, 현재 실제 운영형태는 거의 차이가 없다.

이처럼 북한의 수출용 무연탄은 자체탄광이나 개인탄광만이 아니라 기본탄광에서도 생산되어, 주로 국제가격으로 수출되지만 일부는 시장가격으로 국내시장에서 판매되기도 한다. 기본탄광의 수출용 생산은 내각에서 관리하지만, 자체탄광이나 개인탄광 중 규모가 크고 생산성이 높은 것은 대부분 군부 등 특수경제 소속 무역회사가 장악하고 있다. 소규모 회사가 운영하는 광산도 있지만, 이들은 직접 해외로 수출하기보다는 군부 무역회사에 생산물을 파는 형태로, 즉 하청 형태로 운영되는 경우가 대다수이다. 중국 측 투자자나 국내 돈주 역시 군부 소속 무역회사에 투자하는 것을 가장 선호한다.

수출용 무연탄을 생산하는 업체는 자체 자금으로 생산하는 경우도 있지만(기본탄광 기업소나 자금이 넉넉한 특수경제 소속 무역회사의 경우), 수입업체인 중국 대방에게 수출대금의 30%를 현물형태로, 즉 생산물자 형태로 선투자 받은 후 이 물자를 이용하여 생산을 진행하는 경우가 많다. 후자의 경우, 제재로 수출이 막히게 되면 중국 측으로부터 현물투자가 들어오지 않게 되고, 수출용 갱도 역시 운영되지 않는다. 전자의 경우 역시 판로가 막혔기 때문에 더 이상 생산을 진행할 이유가 없다. 북한에서 자체탄광이나 기본탄광의 갱도는 대부분 심부화된 갱도여서 채탄이 이루어지지 않으면 곧바로 물이 차서 더 이상 쓸 수 없게 된다. 현재 순천 탄광지구를 중심으로 폐갱화가 진행되고 있는 것도 이 때문이다.

만일 수출탄을 온전하게 국내시장으로 돌릴 수 있다면, 공급물량이 늘어남에 따라 가격이 하락하고 그 결과 생산업체의 채산성이 악화되기는 하겠지만 생산 자체가 중단되는 피해는 피할 수 있을 것이다. 그런데 무연탄에 대한 국내수요는 발전 등 산업용이 대부분이고, 여기서는 공짜에 다름없는 국정가격이 적용된다. 반면, 시장수요는 난방 등 제한적 용도로만 사용되는데 그마저도 대체재(‘나무 뿔감’)가 존재하기 때문에 수출물량을 시장으로 돌리게 되면 가격이 폭락하여 생산할수록 손해를 보는 구조이다. 탈북자들의 전언에 따르면, 2017년부터 무연탄 수출이 막히면서 제재 이전에 생산되었던 수출물량이 국내시장으로 풀려 무연탄 시장가격이 2016년 대비 1/4 수준으로 하락했다고 한다.<sup>7)</sup> 따라서 생산을 할수록 손해를 보기 때문에 더 이상 수출용 무연탄은 생산되지 않는다.

최근 북한은 가정과 기업소 전력 공급가격을 대폭 인상하여, 늘어난 재정수입으로 탄광 운영자금을 보전하는 정책을 펴고 있다.<sup>8)</sup> 하지만 이는 자체탄광이나 개인탄광이 아니라 기본탄광 관련 정책이다. 앞서 살펴보았듯이, 그간 기본탄광은 운영자금 보조 차원에서 생산물

7) 양강도 해산 출신 탈북자 인터뷰(2018. 10. 11).

8) 남포 출신 탈북자 인터뷰(2018. 7. 26).

의 10%가량을 수출할 수 있었는데, 수출제재로 이 통로가 막혔기 때문에 북한 당국은 전력요금을 인상하여 해당 운용자금을 보전하려는 것으로 판단된다. 따라서 이 정책은 기본탄광의 생산을 유지하는 데는 다소 도움이 될 수 있지만, 자체탄광이나 개인탄광들의 도산을 막는 데는 아무런 도움이 되지 못한다.

한편, 철광석의 경우 더 심각할 수 있다. 북한의 핵심 철광산인 무산광산의 경우, 내각에서 관리하는 무산광산연합기업소와 여타 군부 등이 설립한 수출용 업체가 생산을 진행하고 있다. 또한 무산광산연합기업소 역시 내부적으로 역할을 분담하여 생산량의 30%가량을 수출용으로 생산·수출하고 있다.<sup>9)</sup> 이는 무산광산연합기업소 운영에 필요한 제반 물자와 식량 등을 구입하기 목적이다. 나머지 70%의 생산물은 국정가격으로 김책제철소 등에 공급된다. 따라서 철광석 수출이 막히면 수출용 업체만이 아니라 내수용 광산 운영 역시 직격탄을 맞을 수밖에 없는 구조이다. 특히 철광석의 경우, 국정가격으로 판매되는 계획물자 이외에는 국내시장 자체가 없다. 즉, 철광석 수출제재의 피해를 국내시장을 통해 우회할 경로 자체가 존재하지 않으므로 제재의 피해를 고스란히 받을 수밖에 없는 상황이다. 따라서 무산광산에서는 수출용으로 생산된 물량을 산지에 야적해 놓고 있는 실정이다.

〈표 3〉 북한의 무연탄 및 철광석 생산량 추이

(단위: 만톤)

연도	석탄	철광석	연도	석탄	철광석
1985	3,750	980	2004	2,280	458
1990	3,315	843	2005	2,406	491
1991	3,110	817	2006	2,468	504
1992	2,920	575	2007	2,410	513
1993	2,710	476	2008	2,506	532
1994	2,540	459	2009	2,550	496
1995	2,370	422	2010	2,500	509
1996	2,100	344	2011	2,550	523
1997	2,060	291	2012	2,580	519
1998	1,860	289	2013	2,660	549
1999	2,120	379	2014	2,709	547
2000	2,250	379	2015	2,749	491
2001	2,310	421	2016	3,106	525
2002	2,190	408	2017	2,166	574
2003	2,230	443	2018	1,808	328

자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>); 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>).

9) 무산광산 출신 탈북자 인터뷰(2019. 9. 1).

위 표는 최근 북한의 석탄(무연탄 및 갈탄)과 철광석 생산량 추정치이다.<sup>10)</sup> 2016~18년의 생산량 추정치를 살펴보면, 석탄의 경우 2017년부터 생산이 급감하는 반면 철광석은 2018년부터 생산량이 급감하는 것으로 나타나고 있다. 이는 무연탄 수출제재는 유엔안보리 결의안 2321호에 따라 2017년 1월부터 쿼터 제재가 실시되다가 결의안 2371호에 따라 9월부터 전면 제재가 실시된 반면, 철광석 수출제재는 결의안 2371호에 따라 9월부터 전면 제재가 적용되었기 때문이다.<sup>11)</sup>

### III. 내수분야

이상의 논의를 통해 우리는 무연탄과 철광석 수출제재의 증장기 효과와 관련하여 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 논리적으로 무연탄 수출제재는 두 가지 상반된 경제적 효과를 가져올 수 있다. 하나는 앞서 살펴본 대로 수출용 무연탄 생산의 감소와 이에 따른 국내총생산의 감소, 그리고 수출용 무연탄 생산업체의 파산 및 해당 갱도의 폐갱화에 따라 장기적으로 산업기반이 약화되는 효과이다. 다른 하나는 수출되지 못한 물량을 산업용 내수로 돌림으로써 전력이나 제철 생산이 늘어나는 효과이다. 그런데 앞서 살펴보았듯이, 수출용 무연탄은 더 이상 생산되지 않는다. 즉, 단기적으로는 제재 이전에 생산된 물량이 내수에 투입됨으로써 발전이나 제철 생산 증대에 기여할 수 있지만, 이 효과가 지속되지는 않는다는 것이다.

더 중요한 것은, 기본탄광의 경우에도 내수용 생산과 수출용 생산이 밀접히 연계되어 있어 생산물이 수출되지 못하면 내수용 생산까지 영향을 받는다는 점이다. 앞서 우리는 기본탄광의 경우 공식적으로 생산물의 10%만 수출이 허용된다는 점을 살펴보았다. 이는 내수용 생산을 위한 물자와 식량, 운영자금 등을 확보하기 위한 조치이다. 그러나 뒤에서 살펴보듯이 실제로는 이보다 훨씬 많은 물량이 수출된 것으로 보인다. 따라서 수출이 중단되면 기본탄광의 내수용 생산이 받는 피해는 단지 '10%' 생산량 감소에 그치지 않는다.

반대로 다음과 같은 효과도 있다. 그간 기본탄광들이 당국의 허용치를 넘어 무연탄을 수출해 왔다면, 이제 수출이 중단되었으므로 내수용 공급이 증대될 수 있다는 점이다. 즉,

10) 무연탄과 갈탄 모두 수출제재 대상이다. 한국은행은 석탄 생산량 추정치만 제공하고 무연탄과 갈탄 각각에 대한 생산량 추정치는 제공하지 않고 있다. 통계청의 경우 2016년(무연탄 2,174톤, 갈탄 932톤)과 2017년(무연탄 2,166톤, 갈탄 650톤)만 무연탄 생산량 추정치를 제공하고 있다.  
11) 2017년 북한의 對중국 무연탄 수출액은 전년 대비 65.9% 감소했으며, 특히 3~7월, 10~12월에는 0을 기록하였다. 단, 8, 9월에는 각각 13.8억 달러, 0.44억 달러가 수출됐는데, 이에 대해 중국정부는 전면 수입 중단 발표 전에 항구에 도착한 물량을 통관시킨 것이라고 해명한 바 있다. 즉, 결의안 2321호 제재에 따른 쿼터 잔여분을 결의안 2371호에 따른 전면 제재 실행 전에 8월에 집중적으로 밀어낸 것이다. 반면, 철광석 수출은 1~4월 급증했으나(전년 동기 대비 335% 증가) 5월부터 증가율이 급감하다 6월부터 마이너스 증가율로 전환했으며 10월부터는 0을 기록하였다.

수출제재로 내수용 생산 자재가 감소하는 효과가 발생하지만, 반대로 생산물 중 국내공급 비중은 증대하는 효과가 발생한다. 따라서 두 가지 효과 중 어느 것이 더 큰 비중을 차지하는가에 따라 향후 북한의 전력과 제철산업이 영향을 받을 것이다. 그렇다면 긍정적 효과와 부정적 효과 중 어느 것이 더 클까?

아래 표는 부정적 효과보다 긍정적 효과가 더 클 수 있음을 시사한다. 이 표는 석탄의 생산량과 국내공급량을 나타낸 것이다. 국내 공급량은 생산량에서 수출량을 제한 수치이다. 다만, 이 수치는 무연탄과 주로 난방용으로 소비되는 갈탄을 모두 포함하는 수치이므로 전력과 제철에 미치는 영향을 직접 추론하는 데는 한계가 있다. 또한 수출량은 각국(주로 중국)의 해관통계이므로 신뢰성이 높지만, 생산량은 추정치여서 정확성이 떨어진다는 점도 감안해야 한다. 대체로 생산량은 과소 추정되었을 가능성이 있고, 수출량은 실제 물량이므로 생산량에서 수출량을 제한 국내 공급량도 실제보다 과소 평가되었을 가능성이 있다. 다만, 국내 공급량의 전반적 추세를 보는 데는 큰 문제는 없을 것이다.<sup>12)</sup>

<표 4> 북한의 석탄(무연탄·갈탄) 생산량·수출량·국내공급량 추이

(단위: 만톤, %)

연도	생산량	수출량	수출 비중	국내 공급	연도	생산량	수출량	수출 비중	국내 공급
1992	2,920	71	2.4	2,849	2006	2,468	248	10	2,220
1993	2,710	15	0.6	2,695	2007	2,410	374	15.5	2,036
1994	2,540	6	0.2	2,534	2008	2,506	254	10.1	2,252
1995	2,370	3	0.1	2,367	2009	2,550	297	11.6	2,253
1996	2,100	3	0.1	2,097	2010	2,500	460	18.4	2,040
1997	2,060	4	0.2	2,056	2011	2,550	1,105	43.3	1,445
1998	1,860	3	0.2	1,857	2012	2,580	1,181	45.8	1,399
1999	2,120	1	0	2,119	2013	2,660	1,650	62	1,010
2000	2,250	1	0	2,249	2014	2,709	1,543	57	1,166
2001	2,310	9	0.4	2,301	2015	2,749	1,958	71.2	791
2002	2,190	41	1.9	2,149	2016	3,106	2,239	72.1	867
2003	2,230	75	3.4	2,155	2017	2,166	483	25.9	1,683
2004	2,280	157	6.9	2,123	2018	1,866	0	0	1,866
2005	2,406	280	11.6	2,126					

자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>); 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>).

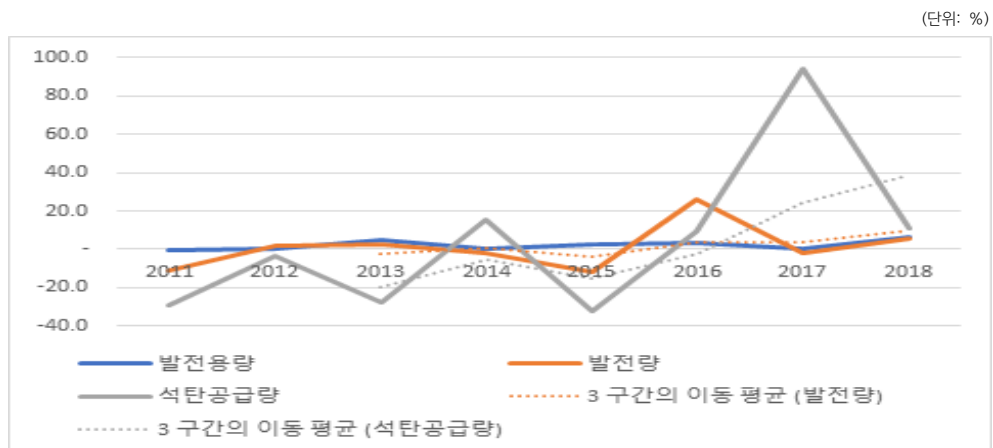
12) 에너지경제연구원 김경술 박사는 한국은행이 제공하는 석탄 생산량 추정치는 내수 공급량이며, 수출물량은 여기에 포함되어 있지 않다고 보고 있다. 따라서 북한의 실제 석탄 생산량은 한국은행의 추정치에 수출물량을 더한 수치라고 본다. 예를 들어, 한국은행은 2014년 생산량 2,700만 톤으로 추정했고, 한국무역협회가 제공하는 무역통계에 따르면 수출물량은 1,540만톤이었다. 이 글에서는 이 경우 국내 공급량을 1,160만톤으로 계산한다. 반면 김경술 박사는 2,700만톤은 발전용, 산업용, 가정용 등 내수로 모두 공급되었다고 보고, 1,500만톤은 별도로 생산되어 모두 수출되었다고 가정하는 것이다. 이 경우 북한의 실제 생산량은 4,256만톤이 된다. 그런데 이는 북한 석탄 생산량 추정치가 기본탄광만을 대상으로 하고 자채탄광이나 개인탄광의 생산물은 반영하지 못한다는 가정에 기반하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 외부에서 위성을 통해 기본탄광에서의 생산활동과 자채탄광 및 개인탄광에서의 생산활동을 구분하여 식별하기는 어렵다. 즉 전체 생산량이 과소 추정되었을 수는 있지만, 기본탄광만 추정했을 가능성은 높지 않다. 또한 김경술 박사의 평가는 기본탄광 생산물 중 '최소' 10%. 실제로는 그 이상이 실제 수출되고 있다는 사실을 배제하고 있다. 기본탄광은 규모가 커 일부만 수출되어도 전체 수출물량에서 차지하는 비중이 상당히 높다. 따라서 이 경우 내수 공급량을 과대 평가할 수 있다. 김경술, 「유엔 대북제재 결의 2270호의 북한 에너지 수급 영향」, 『세계 에너지시장 인사이트』, 제16-11호, 2016.

표에서 알 수 있듯이, 2011년부터 석탄의 수출비중이 급증하여 한때는 72% 수준까지 치솟았다. 이는 중국의 북한산 무연탄 수요가 급증하면서 자체탄광이나 개인광산만이 아니라 기본탄광에서도 허용된 것(생산량의 10%)보다 훨씬 많은 물량을 수출했다는 것을 의미한다. 따라서 2016년까지 북한의 석탄 생산량은 빠른 속도로 증가했음에도 국내 공급량은 그보다 더 빠른 속도로 감소하였다. 이는 전력, 제철 등 국내 수요에 큰 부담을 주었을 것으로 보인다.

이에 따라 북한은 2006년 12월 ‘원광 수출 억제정책’을 추진하였지만, 그 이후에도 수출량이 빠르게 증가한 것을 보면 정책의 실효성은 없었던 것으로 보인다. 당시 북한 당국이 설정한 수출 상한물량이 700만~800만 톤이었다고 하는데, 흥미롭게도 이는 2016년 11월 유엔안보리 결의안 2321호에서 설정한 수출 한도물량(750만톤)에 근접하는 수치이다. 북한은 김정은 정권 출범 이후에도 발전소와 금속·화학 공장에 대한 무연탄 공급 증대를 촉구하였으나 오히려 공급량은 감소했다.<sup>13)</sup> 반면, 제재 이후 생산량은 급감하고 있지만 오히려 국내 공급량은 빠르게 증가하여 2010년 수준을 약간 하회하는 수준에 이르고 있다.

따라서 전력과 제철 등 무연탄의 국내 수요와 관련해서만 보면, 무연탄 수출제재는 오히려 산업생산에 도움을 주고 있다고도 볼 수 있다. 이는 석탄 수출량과 국내 공급량의 관계를 단순 회귀분석한 결과에서도 확인할 수 있다. 1992~2018년 기간 석탄 수출량이 국내 공급량에 미치는 영향은 -0.71로 나타났다( $P값=93.75E-11$ ). 이는 석탄 수출량이 한 단위 감소할 때마다 국내 공급량은 0.71 단위씩 증가함을 의미한다.

[그림 1] 북한의 석탄공급량 및 발전량 증가율 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>) 데이터를 활용하여 저자 작성.

13) 임수호 외, 앞의 책, pp.69~71.

다만, 원료의 공급 확대가 곧바로 생산 확대를 의미하는 것은 아니라는 점을 고려해야 한다. 예컨대 무연탄 공급이 확대되더라도 발전설비가 부족하거나 노후하면, 전력 생산량은 비례적으로 증가하지 않을 것이다. 최근 석탄공급량이 빠른 속도로 증가하고 있음에도 불구하고 발전량의 증가속도는 극히 더딘 것도 이 때문이다. 2005~18년 기간 석탄 공급량과 발전량의 관계를 단순 회귀분석해 보면, 회귀계수는 0.017563에 불과하여 석탄 공급량 증가가 발전량 증가에 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난다(P값=0.042045).

〈표 5〉 북한의 철광석 생산량·수출량·국내공급량 추이

(단위: 만톤, %)

연도	생산량	수출량	수출 비중	국내 공급	연도	생산량	수출량	수출 비중	국내 공급
1992	575	72	12.5	503	2006	504	158	31.3	346
1993	476	43	9	433	2007	513	133	25.9	380
1994	459	30	6.5	429	2008	532	187	35.2	345
1995	422	23	5.5	399	2009	496	86	17.3	410
1996	344	18	5.2	326	2010	509	206	40.5	303
1997	291	17	5.8	274	2011	523	245	46.8	278
1998	289	8	2.8	281	2012	519	236	45.5	283
1999	379	3	0.8	376	2013	549	302	55	247
2000	379	5	1.3	374	2014	547	279	51	268
2001	421	8	1.9	413	2015	491	150	30.5	341
2002	408	20	4.9	388	2016	525	161	30.7	364
2003	443	27	6.1	416	2017	574	166	28.9	408
2004	458	98	21.4	360	2018	328	0	0	328
2005	491	134	27.3	357					

자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>); 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>).

그렇다면 철광석의 경우는 어떨까? 앞서 살펴보았듯이, 무산광산연합기업소의 경우 생산물의 30%를 수출하여 운영자금을 확보해 왔는데, 이는 광산운영에 필수적인 유류, 설비, 식량 구입에 사용된다. 따라서 수출제재는 무산광산 주변의 수출용 철광석 업체만이 아니라 내수용 생산에도 직접적인 피해(예컨대 30%의 생산량 감소)를 초래할 것이다. 이는 전반적인 철광석 생산의 감소와 이에 따른 국내총생산의 감소라는 부정적 효과를 초래한다. 반면, 수출되지 못한 물량을 산업용 내수로 돌림으로써 철광석을 원료로 하는 제철산업에는 유리한 여건이 형성될 수 있다. 그렇다면 두 가지 효과 중 어느 것이 더 클까?

2005~18년 기간 철광석 수출량과 국내 공급량의 관계를 단순 회귀분석해 보면, 회귀계수는 -0.44579로 나타난다(P값=0.006277). 이는 무연탄과 마찬가지로 철광석 역시 수출량 증가가

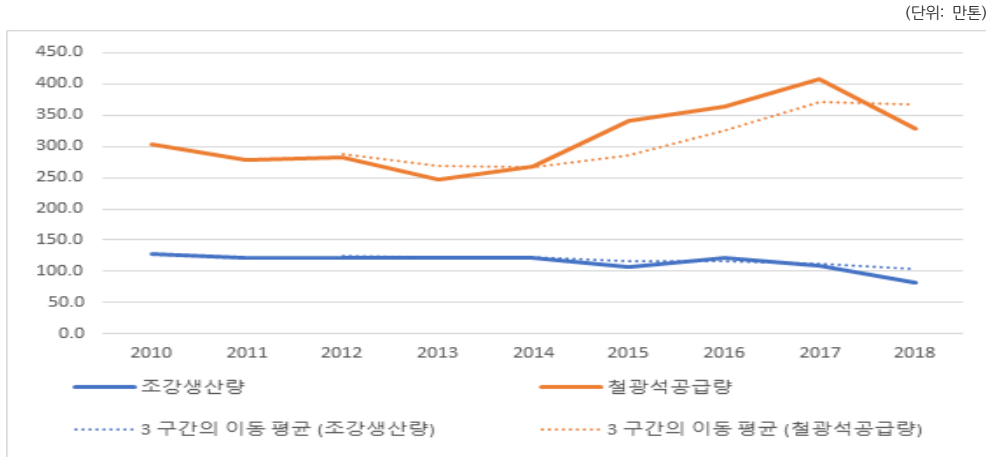
철광석의 국내 공급을 감소시킴을 의미한다. 즉, 만일 철광석 수출이 한 단위 줄어든다면 그것의 0.45배만큼 국내공급량이 증대함을 의미한다. 다만, 무연탄(회귀계수 0.71)에 비해 철광석은 수출 감소가 국내 공급량을 증가시키는 효과가 크지는 않다. 이는 무연탄은 내수용·수출용의 구분이 상대적으로 뚜렷하지만, 철광석은 그렇지 않다는 것을 의미할 수 있다. 즉, 철광석 수출은 외화벌이 수단이 아니라 내수용 생산을 지탱하기 위한 자재를 수입해 오기 위한 수단이었을 가능성이 있다. 따라서 수출 감소는 생산량 감소를 가져올 가능성이 높는데, 2005~18년 기간 수출 감소와 생산량 감소의 관계를 단순 회귀분석해 보면, 회귀계수가 0.551206으로 나타난다( $P값=0.001582$ ).

즉, 수출제재에 따라 수출이 한 단위 감소하면 한편으로는 국내 공급량이 0.45배만큼 증가하지만, 다른 한편으로는 생산량을 0.55배만큼 감소시킨다. 또한 2005~18년 기간 생산량과 국내 공급량의 관계를 회귀분석해 보면 회귀계수는  $-0.44879$ 로 나타난다( $P값=0.006277$ ). 즉, 생산량이 한 단위 감소하면, 국내 공급량은 0.45배만큼 감소한다. 요약하면, 수출제재에 따른 수출 감소는 철광석 국내 공급량을 증대시키는 효과와 감소시키는 효과가 모두 있지만, 후자보다는 전자가 크다고 할 수 있다. 다만, 그 효과는 미미하다.

우리는 앞서 석탄 공급량 증가가 발전량 증가에 미치는 영향이 매우 미미하다는 것을 살펴보았다. 그렇다면 철광석 공급량 증가가 제철산업에 미치는 영향은 어떨까? 이 점을 분석하려면 한 가지 사실을 먼저 짚고 넘어가야 한다. 앞서 우리는 철광석 수출이 외화벌이 수단이 아니라 내수용 생산을 위한 자재를 수입하기 수단임을 지적한 바 있다. 그런데 북한이 철광석을 수출하여 그 대가로 수입하는 핵심 원자재가 바로 제철과정에 필수적으로 들어가는 코크스이다. 최근 북한은 코크스를 사용하지 않거나 사용량을 크게 줄인 이른바 ‘주체철’을 김책제철소와 황해제철소 등 주요 제철소에 적용했으나, 아직 저급 선철밖에 생산하지 못하는 것으로 알려지고 있다. 따라서 북한의 제철산업에서 코크스는 여전히 중요한 변수이다.

2005~18년 기간 철광석 공급량과 조강 생산량의 관계를 회귀분석해 보면 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않는다( $P값=0.725358$ ). 반면, 같은 기간 철광석 수출량과 조강 생산량의 관계를 회귀분석해 보면 회귀계수는 0.09669로 미미하지만, 철광석 수출이 늘어날수록 조강 생산량이 늘어난다는 결과가 도출된다( $P값=0.016624$ ). 즉, 매우 약한 관계이기는 하지만, 다른 모든 조건이 동일할 때 철광석 수출량이 증가하면 코크스 수입이 증대한다는 것, 반대로 수출제재로 철광석 수출량이 감소하면 국내 공급량이 늘더라도 코크스 수입이 감소하기 때문에 조강 생산능력에는 거의 아무런 영향을 미치지 못하거나 심지어 부정적 영향을 미칠 수도 있다는 것을 의미할 수 있다.

[그림 2] 북한의 철광석 공급량과 조강 생산량



자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>) 데이터를 활용하여 저자 작성.

## IV. 결론

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 수출제재는 수출용 무연탄과 철광석 생산업체 및 연관 업체에 치명적 타격을 주고 있다. 의류나 수산물의 경우 수출물량을 국내시장에 팔 수 있어 피해가 반감되지만, 무연탄이나 철광석은 그렇지 못하다. 수출용 무연탄은 국내시장에 판매하면 가격이 폭락해 생산할수록 손해를 보게 된다. 발전소 등 국영기업에 판매하면 국정가격(사실상 공짜)이 적용된다. 따라서 이미 생산된 물량은 시장에서 팔리고 있지만, 추가 생산은 불가능하다. 이미 수출용 갱도는 폐갱화가 진행되고 있다. 철광석은 아예 국내시장이 존재하지 않는다. 그래서 이미 생산된 물량은 산지에 야적되어 있고, 추가 생산은 이루어지지 않는다.

둘째, 내수용 무연탄과 철광석 생산업체도 수출제재의 직접적 피해자다(무연탄의 경우 발전과 제철, 철광석의 경우 제철). 왜냐하면 이들도 생산물의 상당 비율을 수출하여 운영자금으로 쓰고 있기 때문이다. 따라서 수출제재는 수출용만이 아니라 내수용 무연탄이나 철광석 생산도 감소시키는 효과를 가져온다.

셋째, 하지만 내수용 생산은 줄어도 내수용 공급은 증가할 수 있다. 왜냐하면 내수용 수출이 줄어든 것보다 내수용으로 생산되었으나 실제로는 수출된 물량이 더 많기 때문이다.

따라서 무연탄과 철광석 수출제재는 발전이나 제철 등 다른 내수용 산업에 대해서는 오히려 긍정적 효과를 줄 '가능성'이 높다. 다만, 이 효과는 철광석보다는 무연탄이 훨씬 크다. 한편, 무연탄 수출과 달리 철광석 수출은 외화벌이 수단이 아니라 내수용 생산을 지탱하기 위한 성격이 강했다. 그래서 수출 감소가 생산 감소를 초래할 가능성이 높다. 결국 수출제재에 따른 수출 감소는 철광석 국내 공급량을 증대시키는 효과와 감소시키는 효과가 모두 있지만, 후자보다는 전자가 크다고 할 수 있다. 다만, 그 효과는 미미하다.

넷째, 국내 공급량이 증가한다고 해서 해당 산업의 생산이 자동적으로 증가하는 것은 아니다. 발전의 경우 연료만이 아니라 발전설비 능력이 중요하다. 석탄의 경우 공급량 증가가 발전량 증가에 미치는 영향은 극히 미미하다. 반면, 철광석의 경우 수출이 감소하면 코크스 수입이 감소하여 오히려 제철산업에 부정적 영향을 줄 수 있다. 다만, 그 영향은 크지 않은데, 이것이 최근 북한이 개발했다고 하는 '주체철'의 성과인지는 알 수 없다.

결론적으로 우리는 다음과 같이 이야기할 수 있다. 첫째, 석탄 및 무연탄 수출제재는 관련 수출산업에 매우 큰 부정적 영향을 초래하고, 둘째, '바로 그 때문에' 관련 내수산업(내수용 광업)에도 상당한 부정적 영향을 초래하지만, 셋째, 수출제재로 인해 내수공급이 증가하여 발전이나 제철 등 연관산업에 주는 긍정적 영향은 매우 미미하다.

## 참고문헌

김경술, 「유엔 대북제재 결의 2270호의 북한 에너지 수급 영향」, 『세계 에너지시장 인사이트』, 제16-11호, 2016.

임수호 외, 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』, 세종: 대외경제정책연구원, 2017.

한국은행, 「2018년 북한 경제성장률 추정 결과」, 『공보』, 2019-7-26호, 2019.

통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>)

한국무역협회 중국무역통계(<http://stat.kita.net/stat/istat/CtsMain.screen>)

한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>)

General Administration of Customs, Peoples's Republic of China, Statistics (<http://43.248.49.97/indexEn>)

# 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)의 이행과 국제개발협력: 북한시례를 대상으로

박지연 | 전북대학교 국제인문사회학부 조교수 | jyp@jbnu.ac.kr

## I. 서론

국제사회는 1995년부터 2018년까지 약 25억 8,288만달러를 북한개발협력에 공여하였다.<sup>1)</sup> 국제사회가 북한개발협력을 추진하는 목적은 기본적으로 북한의 발전을 위한 것으로 요약할 수 있을 것이며, 이것은 국제사회의 발전 목표와 연계되어야 그 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 즉, 국제사회의 북한개발협력이 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 이행과 연계될 때, 효과적인 북한개발협력이 가능하다고 하겠다.

본 연구는 최근 국제사회의 북한개발협력이 유엔의 SDGs 이행과 어떻게 연계되어 있었으며, 어떻게 연계되어야 하는가에 대한 질문에 답하는 것을 목적으로 한다. I장에서는 연구질문을 제시하였으며, 이에 답하기 위해 II장에서는 유엔 SDGs의 주요 내용과 SDGs의 전 지구적 이행 현황을 소개한다. III장은 북한의 SDGs의 이행 현황을 분석한다. IV장에서는 국제사회의 북한개발협력 추진 실적을 살펴보고, 북한의 SDGs 이행을 평가한다. 이러한 논의는 북한개발협력 추진의 주요 행위자(국가, 국제기구 등)가 SDGs 이행을 목적으로 개발협력 사업을 추진한다는 전제를 바탕으로 하고 있다.<sup>2)</sup> V장에서는 본문의 내용을 요약하고, 향후 국제사회가 효과적인 북한개발협력을 추진하기 위한 과제를 서술한다.

1) Official Donors의 약정액 기준. 2019년 10월 현재 OECD CRS의 2018년 데이터는 Preliminary data로 표기되어 있음(OECD CRS, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 검색일: 2019. 10. 11).

2) SDGs 이행을 위해 북한개발협력을 추진한다는 전제는 논란의 여지가 있을 수 있으나, 기본적으로 공여국들의 국제개발협력은 국제사회의 개발목표와 분리되기는 어렵다는 점을 감안하여 이해할 수 있을 것이다.

## II. 유엔의 지속가능발전목표

### 1. 주요 내용<sup>3)</sup>

유엔은 2000년 새천년정상회의를 통해 새로운 개발 목표인 새천년개발목표(Millennium Development Goals)를 제안하고, 전 세계가 공동으로 추구해야 할 글로벌 비전을 선포하였다.<sup>4)</sup> 15년 후인 2015년, 유엔 제70차 총회에서 193개국 정상은 Post-2015 개발 아젠다로 SDGs를 설정하였다. 2000년대부터 국제사회는 원조 공여국의 원조방식이나 수원국의 특성, 수원국 정책과 제도의 건전성이 개발원조의 성과에 중요한 역할을 하며 개도국의 제도를 개선하는 방향에도 주의를 기울여야 한다는 점을 인식하게 되었고,<sup>5)</sup> 이를 위해서 수원국의 제도개혁과 역량강화를 위한 기술지원과 정책조언도 공여해야 한다는 주장이 대두되었다.<sup>6)</sup> 이러한 논의 과정을 거쳐 경제, 사회, 환경뿐만 아니라 평화, 정의, 제도 등 광범위한 발전 목표를 기반으로 한 SDGs가 채택된 것이다.<sup>7)</sup> 요컨대 SDGs는 전 분야에서의 역량 개발을 통한 지속가능한 개발을 도모하고자 한다.

SDGs는 사회영역, 경제영역, 환경영역 및 기타영역 등으로 구분할 수 있다. 먼저 목표 [1]부터 목표 [5]까지는 사회영역의 목표들로 빈곤종식, 기아종식, 보건과 복지, 양질교육, 양성평등을 포함한다. 여기서 목표 [1]과 목표 [2], 즉 빈곤과 기아 종식 목표들은 종식상태를 지속가능하게 유지할 수 있도록 빈곤층의 취약성 완화 개념을 포함하는 방식으로 포괄화되었고, 식량 생산기반의 지속가능성을 향상시키는 방향으로 확장되었다. 다음으로 목표 [3]은 건강한 삶을 보장하는 보건 복지의 포괄적 목표를 제시하였다. 한편, 목표 [4]는 보편적 초등교육의 실현을 포함한 양질의 교육 및 평생 학습 기회의 제공을 명시하고 있다. 마지막으로 목표 [5]는 여성의 역량 강화에 초점을 맞추고 있는데, 이 목표는 다른 목표와는 달리 SDGs의 독자적 목표 중 하나인 동시에 다른 목표의 세부목표에도 반영되어 있는 목표이다.

3) 박지연 외, 「UN 지속가능개발목표 달성의 북한 적용을 위한 이행지표 고찰」, 『담론 201』, 19권 14호, pp.125-149의 내용을 요약 정리함.

4) 강선주, 「Post-2015 개발 아젠다의 이해: MDGs에서 SDGs로 진화」, 『외교』, 112호, 2015, pp.94-105.

5) Burnside, Craig and David Dollar, "Aid, Policies and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp.847-868; Clemens, A. Michael, Steven Radelet and Rikhil Bhavnani, "Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth," *Working Paper Center for Global Development*, Vol. 44, 2004.

6) Shirley, Mary, "Can Aid Reform Institutions?" *Working Paper Ronald Coase Institute*, No. 6, 2005; Brautigam, A. Deborah and Stephen Knack, "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 53, No. 2, 2004, pp.255-285; Harford, Tim and Michael Klein, "Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?" *Public Policy for Private Sector Note World Bank*, No. 291, 2005; Heckelman, Jack and Stephen Knack, "Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform," *Economica*, Vol. 75, No. 299, 2008, pp.524-548.

7) Shawki, Noha, "Norms Evolution and Change: Analyzing the Negotiation of the Sustainable Development Goals," in Shawki, Noha (ed.) *International Norms, Normative Change, and the UN Sustainable Development Goals*, Lexington Books, 2016, pp.1-16; Dodds, Felix et al., *Negotiating the Sustainable Development*, Routledge, 2016; Dhiman, Satinder and Joan Marques, *Spirituality and Substantiality*, Springer, 2016.

둘째, 목표 [6]부터 목표 [10]까지는 경제영역의 목표이다. 이 중 목표 [6]과 목표 [7]은 물과 위생, 클린에너지에 대한 목표로 구체적이고 광범위하게 경제문제의 전반과 연계된다. 또한 SDGs에서는 경제분야의 목표를 ‘번영’과 ‘평화’ 등 포괄적인 가치로 확장하여, 목표 [8] 일자리와 경제성장, 목표 [9] 산업 혁신과 인프라, 목표 [10] 불평등 완화 등으로 도출하였다.

셋째, 환경영역의 목표는 목표 [11]부터 목표 [15]까지의 내용으로 요약된다. 이 중 목표 [11]은 모든 사람들의 기본적인 거주여건을 개선하고, 대중교통 접근성을 강화하되 환경적 영향을 축소하며, 자연재해 피해 감소를 위해 노력하도록 명시되어 있다. 목표 [12]에서는 자연자원의 지속가능한 관리 및 효율적 사용을 위해 지속가능한 소비 및 생산 패턴 프로그램을 도입하도록 권고한다. 다음으로 목표 [13]은 기후변화에 대한 효과적인 대응을 위하여 교육과 인식제고 노력을 강화하고, 기후 관련 위험 및 자연재해 대응능력을 향상시킬 것을 제안한다. 한편, 목표 [14]와 목표 [15]에서는 해양오염 및 육상 생태계 관리에 대한 지침을 명시하고 있다.

마지막으로 목표 [16]과 목표 [17]은 SDGs 이행을 위한 효과적인 제도 구축과 이행 수단 및 글로벌파트너십 강화를 주문한다. 제도 구축의 측면에서 수원국의 거버넌스 개선에 대한 요구는 더욱 강조되고 있으며, 동시에 공여국의 개발협력 거버넌스에 대한 개선 요구도 증대되었다. 더불어 SDGs 체제는 공공재원과 국내외 민간재원, 국제무역 등 재정적 수단과 제도 개선 등과 같은 비재정적 수단을 활용하여 파트너십을 확대하고, 민관협력(Public Private Partnership: PPP)을 활용해 원조기관과 민간의 협력을 강화하며, 기업의 핵심 사업을 통해 빈곤 퇴치와 위생 개선 사업을 전개하는 등 범세계적인 포용적 성장을 유도해 나갈 것으로 전망된다.<sup>8)</sup>

## 2. 이행 현황<sup>9)</sup>

유엔은 지속가능발전목표 이행보고서(SDG Progress Report)를 매년 발행하고 있다. 2019년 지속가능발전목표 이행보고서의 내용을 바탕으로 목표별 이행 현황은 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 사회영역과 관련하여 목표 [1]에 해당하는 빈곤 종식은 지속적으로 이행되고 있지만, 이행의 속도가 둔화되고 있다고 평가된다. 빈곤 완화의 속도 둔화는 2030년까지 극심한 빈곤 생활자를 3% 이하로 줄이고자 하는 목표 달성에 부정적인 신호라 판단되며,

8) 박지연 외, 「국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력」, 『아태연구』, 23권 2호, 2016, pp.249~275.

9) 유엔의 지속가능발전목표 이행보고서(SDG Progress Report)의 내용을 요약, 정리함.

UN Sustainable Goals(<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>, 검색일: 2019. 10. 11).

문제 해결을 위해서는 사회보호 시스템의 개선이 필요하다고 제안한다. 목표 [2]에 대한 이행 평가는 부정적이다. 굶주림이 다시 세계적으로 증가하고 있고, 수백만 명의 아이들이 영양결핍에 시달리고 있다. 더불어 전 세계적으로 농업에 대한 공공 투자는 감소하고 있고, 소규모의 식량 생산자와 가족 농부들에게는 지속가능한 농업을 위한 기반시설과 기술에 대한 투자가 시급한 실정이다. 목표 [3]의 이행에 대해서는 대체적으로 긍정적인 평가가 대체를 이루는데, 특히 기대수명의 증가, 모성 및 아동 사망률 감소 등은 긍정적인 평가를 받는다. 다만, 여전히 세계 인구의 절반이 말라리아, 결핵 등에 대한 의료서비스로부터 소외되어 있음은 비판의 대상이다. 목표 [4]에 대한 이행 평가에 따르면, 많은 어린이들이 교육에 참여하는 등의 변화에도 불구하고, 여전히 과반수 이상의 아동과 청소년들은 적절한 수준의 읽기 능력과 수학 능력을 보유하고 있지 못하다. 목표 [5]와 관련하여, 성평등 지표가 일부 개선되고는 있으나 법적 차별은 여전히며 낮은 정치 참여 수준도 개선된 바 없는 등 구조적 변화를 찾아보기 힘들다는 평가이다.

경제영역으로서의 목표 [6]의 이행 평가를 살펴보면, 현재까지도 수십억명의 사람들이 안전한 물로부터 소외되고 있으며, 2030년까지 목표 달성을 위해서는 연간 개선율을 두 배로 증대시켜야 할 것이라고 분석한다. 목표 [7]의 에너지부문의 목표 달성은 최빈국에서의 전기 접근성 개선 등을 바탕으로 비교적 낙관적인 평가를 받고 있다. 목표 [8] 관련, 노동생산성은 증가하고 실업률은 낮아졌지만, 경제성장의 속도는 느려졌다는 평가를 받는다. 목표 [9]에 대하여, 모바일 연결성 측면에서 최빈국의 성장은 두드러지지만, 연구투자에 대한 규모는 여전히 매우 낮은 수준이다. 목표 [10]에서 초점을 맞추고 있는 국가 내 및 국가 간의 불평등은 계속해서 중요한 우려 사항으로 평가되었다.

다음으로 환경분야에 대한 평가를 살펴보자. 목표 [11]에 대한 이행 평가에 따르면, 비록 10억명이 넘는 사람들이 슬럼가에 살고 있지만 해당 인구의 비율은 상당히 줄어들었다. 목표 [12]와 관련하여 세계적으로 물질소비는 빠르게 증대하고 있는데, 자원의 과대 소비는 지속발전목표 달성에 위협적이라는 평가가 보고되었다. 온실가스 배출량이 증가함에 따라, 기후 변화는 훨씬 더 빠른 속도로 일어나고 있다는 측면에서 목표 [13]의 목표 달성은 위기를 맞고 있다. 목표 [14]의 달성 측면에서는 해양생물의 다양성 보존을 위한 보호지역 확대와 해양 자원의 책임 있는 사용을 장려하는 조약들이 여전히 부족하다. 목표 [15]의 이행 상황은 비교적 긍정적인 평가를 받고 있다. 예컨대 산림 손실 속도는 느려지고 있고, 더 중요한 생물 다양성 지역은 보호되고 있으며, 더 많은 재정적 지원이 생물다양성 보호를 위해 투입되고 있다.

마지막으로 SDGs 이행을 위한 효과적인 제도 구축과 이행 수단 및 글로벌파트너십 강화 부문이다. 목표 [16]과 관련하여, 폭력의 종식, 법치 강화, 정의 구현 등의 목표 달성은 매우 어려워 보인다는 평가이다. 개발재원 등과 관련한 목표 [17]의 달성은 송금액 증대 등의 긍정적인 요인에도 불구하고, 원조의 감소, 민간재원흐름의 한계 등을 이유로 쉽지 않을 것으로 평가된다.

### III. 북한의 지속가능발전목표 이행 현황

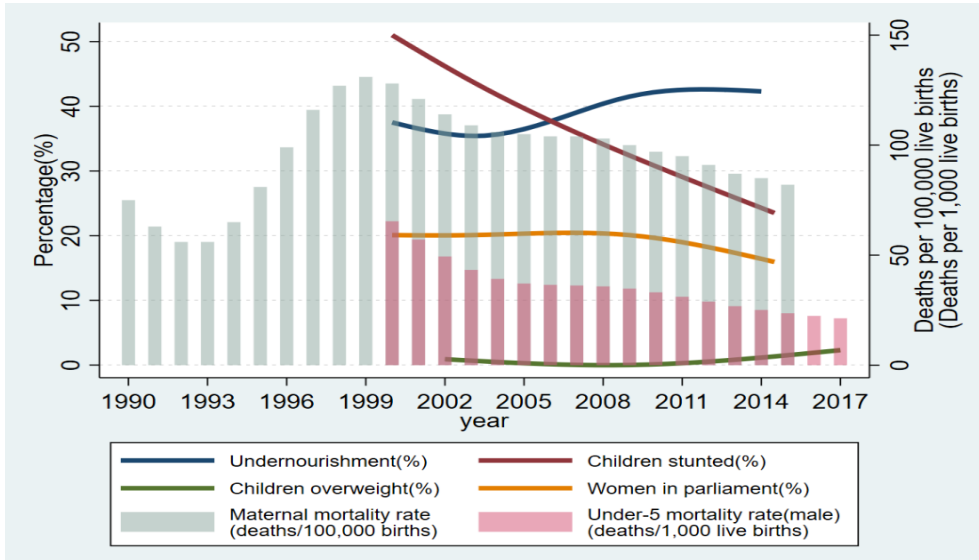
그렇다면 북한의 SDGs 이행 현황은 어떠한가? 북한의 SDGs 이행 현황은 다양한 측면에서 살펴볼 수 있을 것이나, 본 장에서는 유엔의 SDGs 지표를 중심으로 이행 현황을 파악한다. 현재 유엔 지속가능발전목표 웹사이트에는 북한의 SDGs 이행 지표가 총 20개가 공개되어 있다.<sup>10)</sup> 해당 지표의 변화를 차례로 살펴보면 제한적이거나 다음과 같은 이행 현황을 파악할 수 있다.

사회영역에 해당하는 목표 [1]부터 목표 [5]에 대한 북한의 이행 수준을 평가하기 위해 활용할 수 있는 지표는 모두 6개이다(그림 1 참조). 이 중 영양실조 유병률(undernourishment)과 아동발달저해 발생률(children stunted) 및 과체중 아동 비율(children overweight)은 북한의 식량안보와 지속가능한 농업(목표 2)의 이행을 측정하기 위한 지표이다. 해당 지표에 따르면, 영양실조 유병률은 2000년대 중반까지 크게 감소하다가 최근 증가세를 보이고 있으며, 아동발달저해 발생률은 2000년에 50%를 상회하던 수치가 최근에는 10% 이하로 크게 감소하였다. 과체중 아동 비율은 미미하여 큰 의미를 가지지 못하는 것으로 판단된다. 지표를 근거로 하자면 북한은 영양실조 사례가 다수 발견되지만, 그 결과가 발달저해까지는 이어지지 않는 상황으로 평가된다. 즉, 북한의 빈곤 상태는 과거보다는 개선된 상태일 뿐 아니라 아프리카 지역의 극심한 기근과 비교하여 높은 수준의 개선이 확인되지만, 여전히 식량안보의 증대가 요구되는 상황이다. 다음으로 북한의 건강하고 행복한 삶(목표 3)의 이행을 측정하기 위한 지표는 임산부 사망률(maternal mortality rate)과 5세 이전 사망률(under five mortality rate) 등이 있다. 북한의 임산부 사망률과 5세 이하 아동 사망률은 최근 지속적인 감소 추세를 보이고 있어 발전목표 이행의 측면에서 긍정적인 평가가 가능할 것으로 판단된다.<sup>11)</sup> 마지막으로 북한의 성평등 보장(목표 5)의 이행 수준은 의회 내 여성 의석 비율(woman in parliament)로

10) 화석연료소비율의 경우 목표 [8]과 목표 [12]에서 중복하여 활용되고 있는 지표임을 감안하면, 실제 지표는 19개로 판단됨(UN SDGs Country Profile, <https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).

11) UN Sustainable Goals, Health(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/health/>, 검색일: 2019. 10. 11).

[그림 1] 북한의 지속가능발전목표 사회영역 이행 현황



자료: UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11)을 바탕으로 저자 정리.

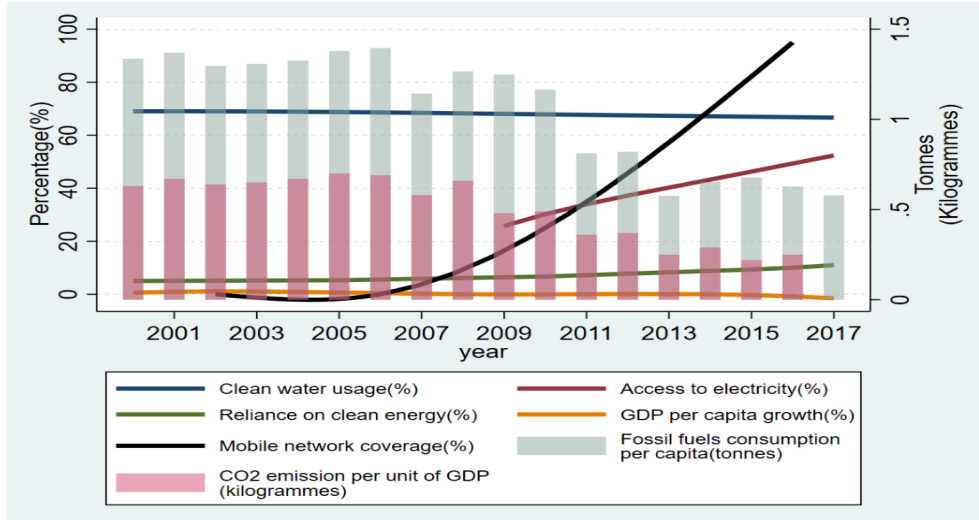
만 판단이 가능한데, 해당 수준은 2009년 20%에서 2010년 16%로 감소하여 현재까지 유지 중이다. 46개 국가들의 평균 여성 의원 비중이 30%임을 감안하면, 북한의 의회 내 여성 의석 비율은 높지 않은 수준으로 파악된다.<sup>12)</sup> 한편 목표 [1]과 목표 [4]에 관한 북한 지표는 없다.

경제영역에 해당하는 목표 [6]부터 목표 [10]에 대한 북한의 이행 수준을 평가하기 위해 활용할 수 있는 지표는 모두 7개이다(그림 2 참조). 먼저 안전한 식수 이용(clean water usage) 지표는 북한의 물과 위생 목표(목표 6)의 이행을 측정하기 위한 지표이다. 북한에서 안전한 식수를 제공받는 인구의 비중은 2000년 68.9%에서 2017년 66.6%로 약간 감소한 수준이다. 전 세계를 기준으로 10명 중 3명이 안전한 식수 제공에서 소외되고 있음을 감안하면 추가적인 조치가 요구되는 상황이다.<sup>13)</sup> 다음으로 북한의 깨끗한 에너지(목표 7)의 이행을 측정하기 위한 지표는 전기에너지 사용 인구 비율(access to electricity)과 청정연료와 기술에 의존하는 인구의 비율(reliance on clean energy) 등이 있다. 북한의 전기에너지 사용 인구 비율은 지속적으로 증가하고 있어 2009년도에 26.0%였던 것이 2017년에 43.9%를 기록하였

12) UN Sustainable Goals, Gender equality(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>, 검색일: 2019. 10. 11).

13) UN Sustainable Goals, Water and sanitation(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>, 검색일: 2019. 10. 11).

[그림 2] 북한의 지속가능발전목표 경제영역 이행 현황



자료: UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11)을 바탕으로 저자 정리.

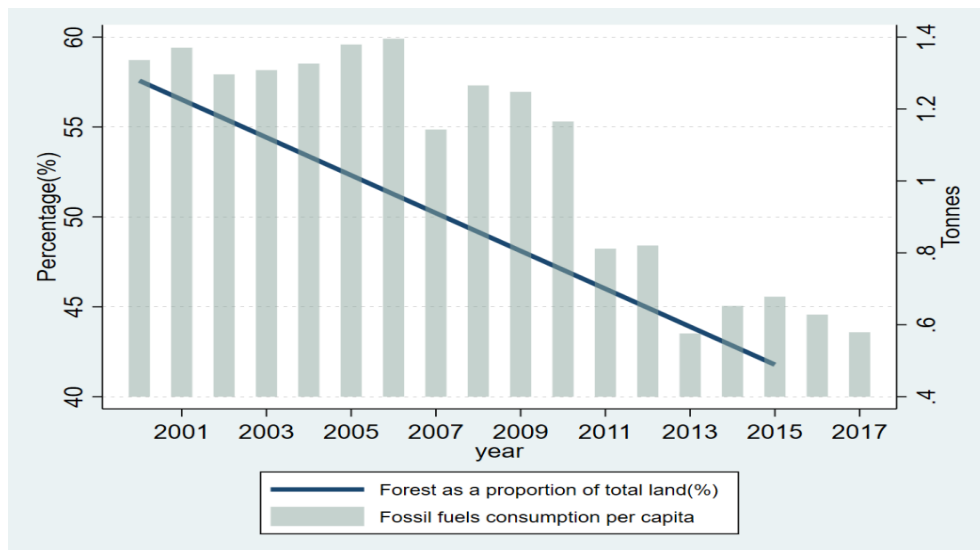
다. 북한의 청정연료 활용 인구 비율은 10.0% 내외 수준이지만, 증가 추이가 뚜렷하다. 에너지 이용 인구 및 청정에너지 이용 인구 증가 추세는 긍정적이지만, 세계 인구의 13%가 전기 사용에서 배제되고 있으며, 17.5%가 신재생에너지를 활용하고 있는 현황을 감안할 경우 해당 영역에 대한 추가적인 조치는 필수적이다.<sup>14)</sup> 셋째, 양질의 일자리와 경제성장(목표 8)의 이행 수준을 살펴볼 수 있는 북한의 지표는 1인당 GDP 성장률(GDP per capita growth)과 1인당 화석연료 사용(fossil fuel consumption per capita) 등이다. 북한의 1인당 GDP 성장률은 -2.0%에서 3.0% 구간에서 증감을 반복해 왔다. 개도국의 성장 속도가 저조하며 많은 국가들이 2030년까지 7.0% 성장률 목표에서 멀어지고 있는 국제사회의 추이와 유사한 맥락으로 이해가 가능하나, 근본적으로 경제성장을 위한 전략 마련이 요구되는 상황이다.<sup>15)</sup> 반면, 화석연료 소비의 감소는 지속가능발전 측면에서는 긍정적이다. 마지막으로 북한의 산업, 혁신과 사회기반시설(목표 9)의 이행의 수준은 GDP 단위당 이산화탄소 배출량(CO<sub>2</sub> emission per unit of GDP)과 모바일 네트워크 활용 인구(Mobile network coverage)로 평가할 수 있다. 두 지표 모두 긍정적인 방향의 변화를 보이고 있다. GDP 단위당 이산화탄소 배출량은 2000년 0.63kg에서 2016년 0.25kg으로 감소하였으며, 모바일 네트워크 내 인구의 비중은 2000년 0%에서 2017년 95%로 증대하였다. 한편, 목표 [10]에 관한 북한의 이행 지표는 없다.

14) UN Sustainable Goals, Energy(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>, 검색일: 2019. 10. 11).

15) UN Sustainable Goals, Economic Growth(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth/>, 검색일: 2019. 10. 11).

환경영역에 해당하는 목표 [11]부터 목표 [15]에 대한 북한의 이행 수준을 평가하기 위해 활용할 수 있는 지표는 모두 6개이다(그림 3 참조). 첫째, 북한의 지속가능한 도시와 주거지(목표 11) 관련 이행은 미세먼지 수준(fine suspended particles) 지표를 바탕으로 매우 나쁜 수준이다. 기본적으로 PM2.5 수준을 권고하고 있으나, 북한은 2016년 기준 PM30.4를 기록하였다.<sup>16)</sup> 둘째, 북한의 책임감 있는 소비와 생산(목표 12) 관련 이행은 1인당 화석연료 사용(fossil fuel consumption per capita)을 지표로 측정하는데, 값의 감소는 발전의 지속가능성의 측면에서 긍정적으로 평가된다. 셋째, 북한의 해양 생태계(목표 14) 관련 이행은 국가의 해양환경 보존 수준(marine environment under national jurisdiction)으로 평가할 수 있는데, 2018년 기준으로 약 0.02%만 보호 대상으로 지정되어 있는 등 열악한 실정이다.<sup>17)</sup> 마지막으로 북한의 육상 생태계(목표 15) 관련 이행은 육상의 산림 비중(forest as a proportion), 담수 보호지역의 핵심 생물다양성(key biodiversity areas), 그리고 육상 보호지역의 핵심 생물다양성(key biodiversity areas) 등으로 평가한다. 육상의 산림 비중은 지속적으로 감소하고 있는데, 2000년 67.6%에서 2015년 41.8%를 기록하였다. 담수 및 육상 보호지역의 핵심 생물다양성은

[그림 3] 북한의 지속가능발전목표 환경영역 이행 현황



주: 목표 [11], 목표 [14], 및 목표 [15]와 관련된 4개의 지표는 각각 1회에 해당하는 내용만을 다루고 있어 그림에서는 제외하고 본문에서만 다룸.

자료: UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11)을 바탕으로 저자 정리.

16) UN SDGs Country Report(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).

17) UN SDGs Country Report(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).

각각 0%, 11.6%로 낮은 수준이다.<sup>18)</sup> 한편, 목표 [10]과 목표 [13] 관련 이행 지표는 보고된 바 없다.

그 외에 목표 [16] 이행을 측정하기 위한 지표로는 5세 이하 아동의 출생신고율(birth registration) 한 개의 지표가 있으며, 북한은 해당 항목에 대하여 100% 이행 수준을 보이고 있다.

현재 유엔이 공개해 놓은 관련 지표만을 바탕으로 북한의 SDGs 이행 현황의 특징을 요약하자면 첫째, 사회영역에 대한 이행은 꾸준히 이루어지고 있어 일부 분야에서는 긍정적인 평가가 가능하지만, 아직까지 목표 달성에는 미달한다. 둘째, 경제영역에서는 에너지 공급 수준과 경제성장률 등의 항목이 매우 낮아 이 문제의 해결을 과제로 삼아야 할 것이다. 셋째, 환경영역에서의 이행은 거의 이루어지지 않았다. 추가적으로 북한의 SDGs 이행 지표가 매우 제한적임을 감안했을 때 SDGs의 이행을 평가하기 위한 지표 개발이 요구된다.

#### IV. 국제사회의 북한개발협력과 북한의 지속가능발전

국제사회는 1995년부터 2017년까지 총 26억 6,550만달러의 북한개발협력을 추진해 왔다(그림 4 참조). 2002년 4억 2,327만달러가 최고 규모의 지원이었으며, 1996년 800만달러가 최저 규모의 지원이었다. 연평균 1억 1,154만달러의 지원이 이루어졌으며, 최근 3년간 연평균 공여 규모는 5,395만달러이다. 최근 3년간 공여 규모는 최대 공여 규모의 12.7% 수준이며, 연평균 공여 규모의 48.4% 수준이다.

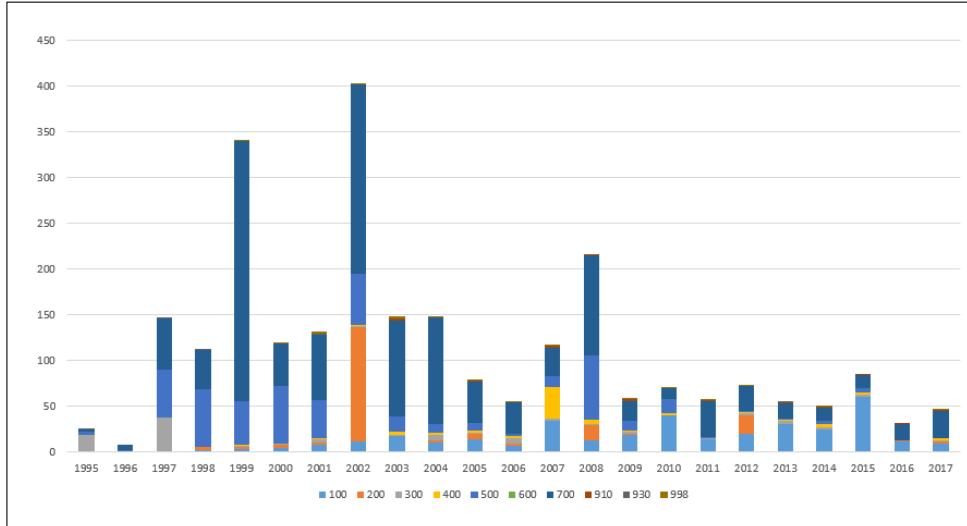
국제사회의 북한개발협력 분야를 살펴보면(그림 4 참조), 지난 23년 동안 가장 대규모의 공여가 이루어진 분야는 인도지원으로 전체의 약 52.7%를 차지한다. 다음으로 많은 공여가 이루어진 분야는 상품 및 프로그램 지원으로 전체의 18.9%에 해당하는 규모이며, 사회인프라 부문에 대한 공여도 13.6%를 차지한다. 그 외 경제인프라부문, 생산부문, 다부문이 각각 7.3%, 3.9%, 2.6%를 차지하고 있다. 한편, 최근 3년간<sup>19)</sup> 북한개발협력의 주요 공여 분야는 전체 공여에서의 비중과 다른 양상을 보인다. 먼저 여전히 인도지원부문에 대한 공여가 높은 비중을 차지하고는 있지만, 비중의 값은 23년 전체 평균인 52.7%보다 크게 감소한 37.9%이다. 둘째, 가장 큰 비중의 공여는 사회인프라부문에 대한 공여로 전체의 49.6%를 차지하고

<sup>18)</sup> UN SDGs Country Report(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).

<sup>19)</sup> SDGs 이행 이수를 구분하여 언급하기 위해 최근 3년을 추가로 서술하였음.

[그림 4] 국제사회의 북한개발협력 현황(1995~2017년)

(단위: 백만달러)



주: 1) 약정액 기준.

2) 2018년 데이터는 preliminary이기 때문에 제외.

3) 100(사회인프라), 200(경제인프라), 300(생산부문), 400(다부문), 500(상품/프로그램 원조), 600(부채), 700(인도지원), 910(행정 비용), 930(난민), 998(미분류).

자료: OECD CRS(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일:2019. 10. 11).

있다. 셋째, 상품 및 프로그램 원조에 대한 비중이 18.9%에서 크게 줄어 3.3% 수준을 보이고 있다. 넷째, 경제인프라부문의 공여도 1/3 이상 감소하여 1.9% 수준이다. 한편, 행정 비용의 과거 23년간 평균 비중은 0.6%인데 최근 3년간 평균 비중은 1.8%로 크게 증가하였다.

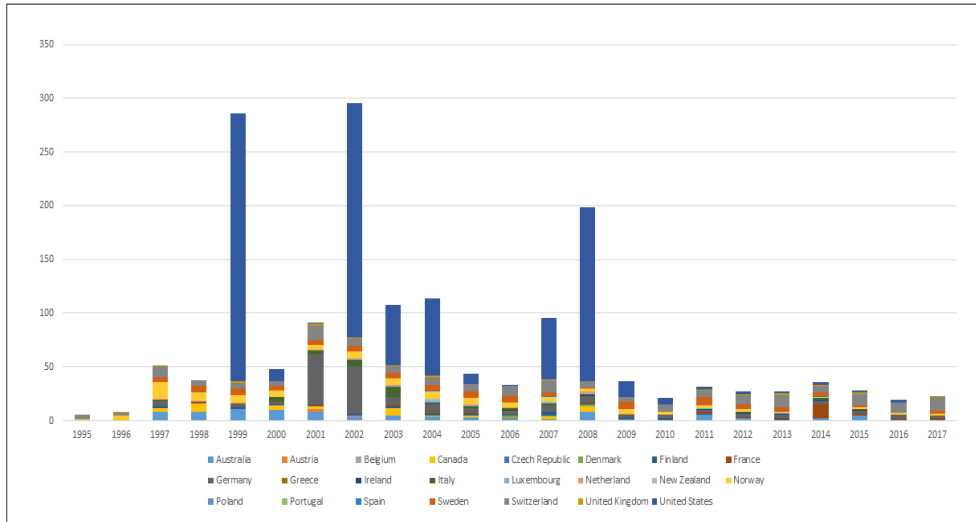
1995년부터 2017년까지 1회 이상 북한개발협력에 참여한 공여국은 23개국이며 최근 3년간 1회 이상 북한개발협력을 추진한 국가는 16개국이다.<sup>20)</sup> 이 중 노르웨이와 스위스는 한 해도 거르지 않고 매년 북한개발협력을 추진해 왔다. 규모 기준 상위 5개국은 미국, 스위스, 독일, 노르웨이, 스웨덴이다. 특히 미국은 전체 공여 규모의 52.2%를 차지하며, 상위 5개 공여국의 공여규모는 전체의 83.8%를 차지한다. 한편, 최근 3년간 공여 규모의 총 규모는 약 6,925만달러인데, 이는 연평균 2,308만달러 수준이다. 최근 3년간 스위스는 북한의 최대 공여국이며, 스위스의 공여 규모는 미국 공여 규모의 7배를 상회한다.

상위 공여국의 북한개발협력 특징을 살펴보면(그림 5 참조), 첫째, 미국 북한개발협력의 경우 연도별 증감폭이 매우 큰 특징을 보이고 있다. 예컨대 최소 공여 규모는 2001년의

20) OECD CRS(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일: 2019. 10. 11).

[그림 5] 주요 공여국의 북한개발협력 현황(1995~2017년)

(단위: 백만달러)



주: 1) 약정액 기준.

2) 2018년 데이터는 preliminary로 제외.

자료: OECD CRS (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일:2019. 10. 11).

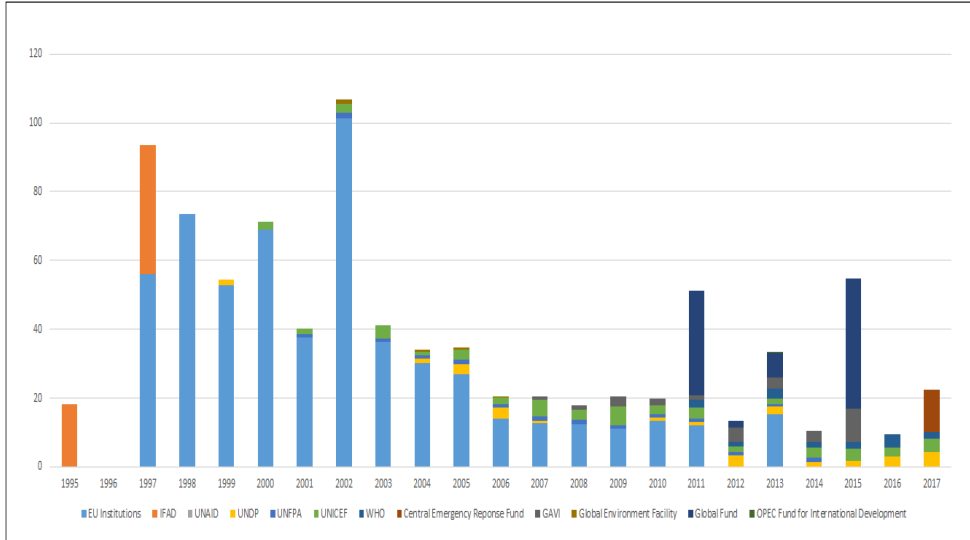
3,380만달러였으나, 최대 공여 규모는 1999년의 2억 4,900만달러로 최소 규모의 약 7.4배이다. 특히 1999년, 2002년, 2008년 등 3년 동안의 공여 규모는 전체 규모의 72.3%에 이른다. 한편, 최근 3년간의 연평균 공여 규모는 141만달러 수준이다. 두 번째로 공여액이 많은 스위스는 지난 23년간 한 해도 거르지 않고 북한에 대한 개발협력을 실시하였고, 총 규모는 1억 7,418만달러이다. 연평균 지원 규모는 3,310만달러이며, 최근 3년간 연평균 공여 규모는 1,103만달러이다. 셋째, 독일의 경우 1996년을 제외하고 모든 해에 북한에 대한 원조를 실시하였다. 총 규모는 1억 6,400만달러이며, 최근 3년간 연평균 지원 규모는 323만달러이다. 그 외에 노르웨이와 핀란드의 경우도 최근 3년간 한 해도 빠짐없이 북한에 대한 원조를 제공하였으며, 연평균 공여 규모는 약 150만달러 내외이다.

1995년 이후 1회 이상 북한개발협력에 참여한 국제기구는 12개이다.<sup>21)</sup> 23년간 총 공여 규모는 8억 6,240만달러이며, 연평균 규모는 3,749만달러이다. 최근 3년간 공여 규모는 8,667만달러이며, 이는 연평균 2,889만달러 규모에 해당한다. 공여국의 공여 규모인 2,308만달러를 상회하는 수준이다. 다음으로, 주요 공여 기구별 공여 특징을 살펴보자(그림 6 참조). 유럽연합의 공여 규모는 전체 공여 규모의 66%에 해당하는 5억 7,484만달러이며, 연평균

21) OECD CRS (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일:2019. 10. 11).

[그림 6] 주요 국제기구의 북한개발협력 현황(1995~2017년)

(단위: 백만달러)



주: 1) 약정액 기준.

2) 2018년 데이터는 preliminary로 제외.

자료: OECD CRS (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>, 검색일: 2019. 10. 11).

2,500만달러이나, 최근 3년간 지원 규모는 3만 8,000달러로 연평균 1만 2,670달러로 크게 축소되었다. 두 번째로 큰 규모의 공여를 지속해 온 국제기구는 글로벌 펀드(Global Fund)로, 총 규모는 7,737만달러이다. 2015년에 3,778만달러를 공여한 이후 2016년과 2017년에는 공여하지 않았다. 한편, 유엔아동기금(UNICEF)은 2000년 이후 한 해도 빠짐없이 북한에 대한 공여를 추진해 온 국제기구인데 공여의 총 규모는 5,150만달러이며, 이것은 연평균 286만달러에 해당한다. 최근 3년 동안 공여 규모가 일정 수준 증가하여 연평균 339만달러의 공여를 추진해 왔다. 국제농업개발기금(IFAD)의 경우, 총 공여 규모는 5,553만달러로 총 규모기준으로 세 번째로 많은 공여를 제공한 국제기구이지만, 공여는 1995년과 1997년에만 추진되었다.

국제사회의 북한개발협력은 지난 23년간 한 해도 거르지 않고 이루어졌으며, 23개의 국가와 12개의 국제기구가 참여해 왔다는 측면에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 이러한 북한개발협력의 활동은 북한의 SDGs 이행에 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 추정할 수 있다. 예를 들어 과거 북한개발협력은 인도지원분야에 많은 자원을 이전하였으며, 그 결과

북한은 제한적인 수준이기는 하나 빈곤, 기아 등 사회영역의 SDGs 이행에 긍정적인 평가를 받을 수 있었을 것이다. 반면, 북한에 대한 지원 분야가 매우 제한적이라는 특징은 경제영역 및 환경영역에 대한 북한개발협력이 거의 이루어지지 못했다는 것을 의미한다. 그 결과는 SDGs 경제영역 및 환경영역에 대한 북한의 낮은 이행 수준에 영향을 미쳤을 것이라 추정된다.

## V. 결론

2015년 국제사회는 전 지구적 개발 어젠다로 지속가능발전목표를 설정하였다. SDGs는 경제, 사회, 환경 등 전 분야에서 역량 개발을 통한 지속가능한 개발을 도모하고자 한다. 북한개발협력 또한 이러한 국제사회의 어젠다에서 제외될 수는 없을 것이다. 즉, 효과적인 북한개발협력을 위해서는 SDGs와 연계된 전략이 필요할 것이다. 이러한 배경하에 본 연구는 SDGs에 대한 기본적인 개념과 내용을 살펴보고, 이를 바탕으로 북한의 SDGs 이행을 검토하였다. 검토 결과, 북한의 사회영역에 대한 SDGs 이행은 꾸준히 이루어지고 있어 일부 분야에서는 긍정적인 평가가 가능한 것으로 확인되었다. 반면, 경제영역에서는 에너지 공급과 경제성장이 개도국 수준에 미치지 못하는 것을 확인하였으며, 환경영역에서의 이행은 거의 이루어지지 못하였음을 확인하였다.

한편, 최근 국제사회의 대북 경제제재로 인해 북한개발협력의 규모와 영역이 크게 축소되었지만 여전히 다양한 행위자들이 다양한 부문에 대한 북한개발협력을 추진하고 있다. 향후 국제사회의 북한개발협력은 북한의 SDGs 이행을 고려하여 추진되어야 할 것이다. 구체적으로 첫째, 국제사회 공여국과 관련 기구들은 북한 내 사회인프라부문에 대한 협력사업을 지속하여 북한의 사회영역 SDGs 이행을 완수할 필요가 있다. 둘째, 기존의 사회인프라부문의 편향된 개발협력을 경제부문에 대한 협력으로 확장하여, 궁극적으로 경제영역의 SDGs 이행을 도모해야 할 것이다. 마지막으로 SDGs 환경영역에 대한 이행을 본격화하기 위해서는 사회인프라 영역, 경제인프라 영역 등 다양한 영역에 대한 사업 수행에 환경마커 도입을 의무화하는 등의 방법을 고민해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강선주, 「Post-2015 개발 아젠다의 이해: MDGs에서 SDGs로 진화」, 『외교』, 112호, 2015, pp.94~105.
- 박지연·김은영·문경연·조동호, 「국제사회의 개발협력 패러다임과 북한개발협력」, 『아태연구』, 23권 2호, 2016, pp.249~275.
- 박지연·문경연·조동호, 「UN 지속가능개발목표 담론의 북한 적용을 위한 이행지표 고찰」, 『담론 201』, 19권 14호, 2016, pp.125~149.
- Brautigam, A. Deborah and Stephen Knack, “Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 53, No. 2, 2004, pp.255~285.
- Burnside, Craig and David Dollar, “Aid, Policies and Growth,” *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, pp.847~868.
- Clemens, A. Michael, Steven Radelet and Rikhil Bhavnani, “Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth,” Working Paper, Vol. 44. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004.
- Dhiman, Satinder and Joan Marques, *Spirituality and Substantiality*, Springer, 2016.
- Dodds, Felix *et al.*, *Negotiating the Sustainable Development*, Routledge, 2016.
- Harford, Tim and Michael Klein, “Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?” *Public Policy for Private Sector Note World Bank*, No. 291. 2005.
- Heckelman, Jack and Stephen Knack, “Foreign Aid and Market-Liberalizing Reform,” *Economica*, Vol. 75, No. 299, 2008, pp.524~548.
- Shawki, Noha, “Norms Evolution and Change: Analyzing the Negotiation of the Sustainable Development Goals,” in Shawki, Noha (ed.) *International Norms, Normative Change, and the UN Sustainable Development Goals*, Lexington Books, 2016.
- Shirley, Mary, “Can Aid Reform Institutions?” *Working Paper Ronald Coase Institute*, No. 6, 2005.

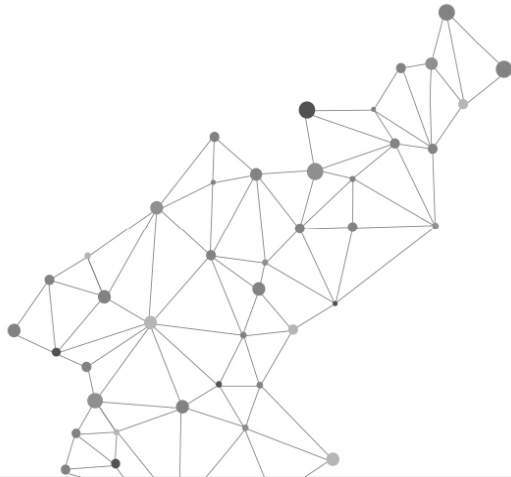
〈웹사이트 및 자료〉

- OECD CRS(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN SDGs Country Profile(<https://country-profiles.unstatshub.org/prk>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals(<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Economic Growth(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Energy(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Gender equality(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Health(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/health/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Hunger(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>, 검색일: 2019. 10. 11).
- UN Sustainable Goals, Water and sanitation(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>, 검색일: 2019. 10. 11).



# 경제자료

금강산관광 주요 사건 및 일지  
| 전훈철





## 금강산관광 주요 사건 및 일지

전훈철 | 한국개발연구원 연구원 | jms1120@kdi.re.kr

본 자료는 1989년부터 2019년 11월까지 금강산 관광 관련 주요 사건을 정리하여, 최근의 금강산 문제를 이해하기 위한 기초 자료를 제공하고자 한다.

첫 번째 장에서는 금강산관광 의정서가 체결된 1989년, 관광이 중단된 2008년, 평양공동선언이 발표된 2018년을 기준으로 각 시기별 주요 논의 및 사건을 정리하여 제공한다. 두 번째 장에서는 금강산 관광과 관련된 남북 당국간 회담 내용을 요약하고, 세 번째 장에서는 1989년부터 2019년 11월까지 금강산 관광 관련 일지를 정리하여 제공한다.

## I. 금강산관광 주요 사건 경과

### 1. 1989~2007년

금강산관광의 시작은 故정주영 명예회장의 1989년 방북까지 거슬러 올라간다. 故정주영 명예회장은 1989년 1월 24일부터 1월 31일까지 8일간 방북하여 금강산 개발을 포함한 합의를 체결하고 돌아온다. 그 후 9년 뒤인 1998년에 현대그룹이 금강산관광사업에 대한 4건의 합의를 체결하면서 본격적으로 금강산관광이 시작되었다. 그러나 금강산관광은 관광객 수 감소, 현대상선 사업 철회 등의 부진을 겪었다. 이에 2001년 6월 8일 금강산관광에 대한 대가를 낮추고 육로관광을 개설하는 등의 내용을 담은 6.8 합의서가 체결된다. 또한 6월 20일에는 공기업인 한국관광공사도 사업 참여를 발표한다. 이듬해인 2002년에는 북한의 금강산관광지구법 채택과 금강산관광지구 지정이 있었고, 2003년부터는 본격적인 육로관광이 시작된다. 아울러 2004년에는 기존의 2박3일 관광에 1박2일 관광, 당일 관광 등을 추가해 관광 상품을 다양화한다. 2001년부터 2003년까지 연 10만명도 되지 못했던 관광객 수는 2004년 27만명으로 증가한다. 이후 2007년까지 금강산 관광 사업에는 내금강관광 코스 추가, 화진포아산휴게소와 외금강호텔 개관, 농협 및 한국엘피가스의 사업 참여 등이 이루어진다.

〈표 1〉 연도별 금강산관광객 추이

(단위: 만 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.7
연도별	1	15	21	6	9	7	27	30	24	35	19
누적	1	16	37	43	52	59	86	116	141	176	196

자료: 현대경제연구원, 「금강산관광 16주년의 의미와 과제」, 2014, pp.4, 〈연도별 금강산관광객 추이〉.

### 2. 2008~2014년

2008년에도 금강산관광 활성화를 위한 당국간 실무접촉이 이루어지고, 승용차 관광이 실시 되는 등의 사업이 계속 진행 되었다. 그러나 2008년 7월 11일에 금강산 관광객이 북한군의 총격에 사망하는 사건이 발생한다. 이 사건으로 금강산관광은 전격 중단된다. 이후 2009년에 현정은 현대그룹 회장이 방북하여 김정일 위원장과 금강산관광 재개 등을 포함한 5개안에 합의했고, 2010년에는 관광 재개를 위한 당국간 회담이 있었으나

합의도출에는 실패했다.

북한은 금강산지구내 남측 자산을 몰수 및 동결하고, 남아 있던 남측 인력도 철수시킨다. 2011년 8월 23일을 기점으로 금강산에 있던 남측인력은 전원 철수하게 된다. 또한 현대아산의 독점사업권 취소를 발표하고, 금강산국제관광특구법을 채택한다. 이 기간 동안 관광 재개를 위한 회담은 계속 시도 되었으나, 번번이 합의에 이르지 못하면서 결국 금강산 관광은 재개되지 못한다.

### 3. 2018년 이후

금강산관광은 2018년 남북정상회담이 이어지면서 관련 내용이 다시 언급되기 시작했다. 2018년 4~5월에 1, 2차 남북정상회담이 있었고, 9월 18일~20일 동안 열렸던 3차 남북정상회담에서 평양공동선언이 발표된다. 평양공동선언문 제2조 2항에는 금강산관광 사업 재개에 대한 내용이 담겼다(“남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.”). 또한 제3조 1항에서는 금강산 지역의 이산가족 상설면회소 시설을 조속히 복구한다는 내용도 담겼다. 그리고 다음 해인 2019년 1월 김정은 위원장은 신년사에서 “아무런 전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의”가 있다고 밝혔다.

그러나 10월 23일 로동신문에는 김정은 위원장이 금강산관광지구에 있는 남측 자산을 철거하도록 지시하였고, 북한이 독자적으로 금강산관광을 추진할 수 있다는 내용이 보도되었다. 이어 10월 25일에는 북한이 통일부와 현대그룹 앞으로 시설 철거에 대한 통지문을 보내왔다. 이에 정부는 금강산관광문제 협의를 위한 당국간 실무회담개최를 제의하였으나, 북한은 이를 거절하고 문서교환방식으로 합의할 것을 주장하였다. 이후 정부에서 시설점검을 위한 공동점검단 방북 통지문을 전달했으나, 북한은 여전히 문서교환협의를 주장하고 있어 양측의 입장이 큰 차이를 보이고 있다.

## II. 금강산관광 관련 남북 당국간 회담

금강산관광은 기본적으로 민간사업이었으나 이와 관련된 직·간접적인 남북 당국간 회담이 수차례 있었다. 이 중 직접적으로 금강산 관광을 의제로 삼은 회담은 다섯 번이다. 내용적으로는 관광활성화를 위한 네 차례의 회담과 관광재개를 위한 한 차례의 회담이 성사되었다. <표 2>는 각 회담의 주요내용을 요약하여 제공한다.

<표 2> 금강산 관광 관련 남북 당국간 회담 내용

일자	회담	내용
2001.10.3. ~10.5.	금강산 관광사업 활성화를 위한 당국간 회담 제1차 회의	- 금강산 관광사업의 활성화를 위한 대책을 적극 추진 - 육로관광을 비롯한 금강산 관광 활성화 문제를 협의
2002.9.12.	금강산 관광사업 활성화를 위한 당국간 회담 제2차 회의	- 공동보도문 없이 회담 결렬
2007.12.25.	금강산관광 활성화를 위한 당국간 제1차 실무접촉	- ‘금강산 관광지구 관리위원회’ 설치를 협의하기 위한 실무접촉
2008.2.5.	금강산관광 활성화를 위한 당국간 제2차 실무접촉	- 금강산 관리 위원회를 빠른시일 안에 설치 합의 - 금강산 통행검사소 건설 등 기반시설 문제도 원만히 해결하도록 합의
2010.2.8.	금강산·개성관광 관련 남북당국간 실무회담	합의도출 실패 - 남, 관광 재개를 위해서는 3대조건(진상규명, 재발방지대책, 신변안전보장 제도적 장치)이 우선 해결되어야 함을 표명 - 북, 3대 조건에 대해서 이미 진상을 밝혔고, 재발 방지 및 신변안전을 확고히 담보한 만큼 해결된 문제라고 강변

자료: 통일부 남북회담본부(<https://dialogue.unikorea.go.kr>, 접속일: 2019.12.13)

### III. 금강산관광 일지(1989~2019.11)

〈표 3〉 금강산관광 일지, 1989~2019.11

일자	내용	비고	
1989	1.24~1.31	정주영 명예회장 방북 / 금강산관광 개발 및 시베리아 공동 진출에 관한 의정서 체결	
1998	6.16	정주영 명예회장 1차 소떼방북 / 금강산관광 개발 협의	
	8.6	정부, 현대 3사(현대상선, 현대건설, 금강개발산업)를 금강산관광사업 협력사업자로 승인	
	10.27~10.31	정주영 명예회장 일행 2차 소떼방북	
	10.29	현대-아태, 금강산관광사업에 대한 4건의 합의서 체결	- 금강산관광사업에 대한 합의서 - 금강산관광사업에 대한 부속합의서 - 관광사업대가지불에 관한 합의서 - 관광사업대가지불에 관한 부속합의서
	11.18	금강산 관광 유람선 '금강호' 첫 출항	
1999	2.25	정부, 현대아산을 금강산 관광사업 협력사업자로 승인	
	6.21	금강산 관광객 억류사건 발생 / 45일간 관광 중단	
	7.30	관광세칙, 신변안전보장협의서 체결	
	8.4	관광 재개	
2000	8.22	현대-아태, 관광사업 확대·공업지구 건설·사회간접자본 건설 등에 대한 합의서 체결	- 금강산, 통천, 원산지구 협력사업에 관한 합의서 - 공업지구 건설운영에 관한 합의서 - 경제협력사업권에 관한 합의서 - 문화체육교류에 합의서 - 일반협력사업 합의서
2001	6월	현대상선, 금강산 관광사업 철수	
	6.8	현대-아태, 6.8합의 체결	관광대가 조정, 육로관광, 관광특구 지정
	6.20	한국관광공사, 금강산 관광사업 참여 발표	
	6.23	한국관광공사 협력사업자에 추가	
	10.3~10.5	금강산관광 제1차 남북당국회담	육로 관광을 비롯한 금강산관광 활성화 문제 협의
2002	9.2	태풍 '루사'로 인해 금강산 관광 일시 중단	
	9.12	금강산관광 제2차 남북당국회담	회담 결렬
	11.13	북, 금강산관광지구법 채택	25일 조선중앙방송 보도
	11.13	현대아산, 50년간 토지이용권 확보	2002.11.13.~2052.11.13.까지 토지이용권 확보
	11.22	현대-아태, 육로관광 실시 합의	
	11.23	북, 금강산관광특구 지정	25일 조선중앙방송 보도

2003	2.5	금강산 육로관광 사전답사	
	4.25	북, 사스(SARS·중증급성호흡기중후군)확산을 이유로 금강산 관광 중단 요청	
	6.27	해로 관광 재개	
	8.5	정몽헌 회장 사망(8.4)으로 관광 중단	
	8.13	해로 관광 재개	
	9.1	금강산 육로 관광 재개	
	10.9	육로 관광 매일 실시	
2004	6.19	1박2일 관광 개시	
	7.3	금강산 당일 관광 개시	
2005	12.30	에머슨퍼시픽 협력사업자 승인	골프, 스파 리조트 건설·운영
2006	5.8	농협중앙회 협력사업자 승인	
	7.11	화진포아산휴게소 개장	
	8.7	금강산 외금강호텔 개관	
	11.17	농협 금강산 지점 개소식	
2007	6.1	내금강 관광 실시	
	6.25	한국엘피가스 협력사업자 승인	
	12.25	금강산관광 활성화를 위한 당국간 제1차 실무접촉	
2008	2.5	금강산관광 활성화를 위한 당국간 제2차 실무접촉	「금강산관광 활성화를 위한 남북 실무접촉 합의서」 요지 - 남과 북은 빠른 시일 안에 금강산 관광지구에 '금강산 관리위원회'를 설치 - 남과 북은 금강산 통행검사소 건설 등 기반시설 문제를 빠른 시일 안에 원만히 해결
	3.17	금강산 승용차 관광 실시	
	7.11	관광객 북한군 총격으로 사망	
	7.12	금강산 관광 중단	
	8.17	현정은 회장-김정일 위원장, 금강산관광 재개 등 5개항 합의 발표	- 금강산 관광의 조속한 재개와 비로봉 관광 개시 및 북측의 관광에 대한 편의와 안전보장 - 육로통행과 체류 관련 제한 해제 - 개성관광 재개와 개성공업지구 사업 활성화 - 백두산 관광 개시 - 추석 때 남북 이산가족 상봉
2010	2.8	금강산·개성관광 관련 남북 당국간 실무회담	합의도출 실패
	3.18	북, 금강산 관광지구내 남측 부동산 조사 통보	
	3.25~3.31	북, 금강산 관광지구내 남측 부동산 조사	

	4.8	북, 남측 부동산 동결 및 관리인원 추방 통보	
	4.13	북, 남한 정부 및 한국관광공사 소유 자산 동결	
	4.23	북, 남측 5개 자산(이산가족면회소, 소방서, 문화회관, 온천장, 면세점) 몰수와 민간 부동산 동결 및 관리원 추방 통보	
	4.27~ 4.30	북, 남측 기(既)동결 자산 몰수 및 민간 업체 자산 동결	
	4.30	북, 남측 인력 철수 통보(잔류 인원 16명 제외)	
	5.3	남측 인력 철수(현대아산 12명, 에머슨퍼시픽 4명 제외)	
	10.2	북, 금강산관광 관련 당국 실무 회담을 제의	남, 남북적십자 회담 등 일정 감안하여 추후 통보하겠다고 통지(10월 12일)
	11.11	북, 금강산관광재개 회담 11월 19일 개최 제의	남, 금강산관광 재개 관련 회담은 2월 8일 당국간 실무회담의 연장선상에서 개최되어야 한다는 기본입장 밝힘(11월 17일)
2011	1.12	북, 금강산관광재개 회담 2월 11일 개최 제의	남, 천안함 폭침과 연평도 도발에 대한 책임있는 조치, 비핵화에 대한 진정성 확인을 위한 남북 당국간 회담을 제의한 바 있음(1.10 통일부 대변인 논평)을 다시 한 번 강조
	4.8	북, 현대아산의 독점사업권 취소 발표	
	5.31	북한, '금강산국제관광특구법' 채택	현대아산의 독점적 권리 인정하지 않음
	6.29	금강산관광지구 내 재산권 협의를 위한 민·관합동 방북	협의 방식 이견으로 논의 실패
	7.8	민관합동협의단, 금강산 관광지구 재산권 문제 협의 제의	7월 13일에 재산권 문제와 관련한 협의를 가질 것을 제의
	7.11	북, 민관합동협의단 협의 제의 수용	
	7.13	재산권 문제 협의관련 '민관합동협의단' 재방북	협의 결과 - 북, 「금강산국제관광특구법」에 따라 재산 정리를 하겠다는 입장 - 남, 특구법은 우리측 사업권·재산권을 침 해하므로, 특구법에 따른 재산정리에 응할 수 없다는 입장
	7.25	남, 금강산 관광사업 협의를 위한 당국 간 회담 제안	북, 재산정리를 요구하며 사실상 회담 거부(7월 26일)
	7.29	북, 금강산관광지구 남측 부동산 처분 예정 통보	
	8.22	북, 남측 재산 처분 단행 통보	
	8.23	금강산 상주 남측인원 전원 철수	
2013	6.6	북, 남북 당국간 현안 회담 제의 수용	

	6.11	수석대표 '급' 갈등으로 회담 취소	
	7.10	북, 금강산 관광 재개·이산가족 상봉 실무회담 제안	남, 금강산 관광 재개는 보류, 이산가족 상봉만 수용
	7.11	북, 금강산 관광 재개·이산가족 상봉 실무회담 모두 보류	
	8.18	북, 이산가족 상봉과 금강산 관광 재개를 위한 실무회담 제의	남, 이산가족 상봉은 긍정적이나, 금강산관광 재개는 보류
2014	4.25	정부, 「금강산·내륙투자·교역기업」 남북협력기금 지원(안) 의결	금강산 관광 중단 및 남북교역·경협 중단 조치로 인한 피해 기업 지원
	6.27	정부, 현대아산의 금강산 시설 안전 점검 관련 방북 승인	
2018	4.27	1차 남북정상회담 / '판문점선언' 발표	판문점 남측 평화의집에서 개최
	5.26	2차 남북정상회담	판문점 북측 통일각에서 개최
	9.18-9.20	3차 남북정상회담	평양에서 개최
	9.19	9월 평양공동선언 합의	"조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화"
2019	1.1	김정은 위원장 신년사	"아무런 전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의"
	10.23	김정은 위원장, 금강산 남측 자산 철거 지시(남측의 관계부문과 합의)	
	10.25	북, 금강산지구 남측 시설 철거 요구	
	10.28	남, 금강산관광 문제 협의를 위한 당국간 실무회담 개최 제의	
	10.29	북, 실무회담 제의 거부하고 문서교환방식 합의 주장	
	11.5	남, 공동점검단 방북 통지문 발송	
	11.11	북, 시설철거문제 관련 문서교환 협의 재주장	
	11.29	통일부, 온정리, 고성항 주변 가설시설물 경비 방안 구상 밝힘	

주: 1) 실제 사건 발생일과 보도일이 다른 경우는 사건 발생일을 기준으로 일자가 작성되었다.

2) 정확한 일자를 확인할 수 없는 경우는 월 단위까지만 표기하였다.

자료: 행정안전부 국가기록원(<http://www.archives.go.kr>, 접속일: 2019.12.13.); 통일부 북한정보포털(<https://nkinfo.unikorea.go.kr>, 접속일: 2019.12.16.); 통일부 남북회담본부(<https://dialogue.unikorea.go.kr>, 접속일: 2019.12.13.); 「정주영 탄생 100주년 기념 세미나」, 『관훈저널』, 2015.9.21; 국회예산정책처, 「금강산사업 집행평가」, 2005.9; 홍순직, 「남북경협 어떻게 풀어야 하나」, 『국회정책토론회 자료』, 2003.8.29.; 현대경제연구원 통일경제센터, 「남북관계 경색 해소와 금강산관광」, 2012.7.10; 「통일부 보도 자료」; 「통일부 주간북한동향」, 2010; 「통일부 정례브리핑」; 「로동신문」; 「언론보도자료」를 종합하여 작성함.

본지에 수록된 내용은  
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이  
아님을 밝혀 둡니다.