

이슈브리프

# ISSUE BRIEF

발행일 2019년 01월 10일

## | 금주 이슈 |

- I. 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식 전환 / 5
- II. 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가? / 11
- III. 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배 / 19

## | 현안 보고 |

북한 및 한반도 정세: 평가, 전망, 대응

---

# 이슈브리프

2019. 1. 10

---

**I. 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식의 전환 / 5**

**II. 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가? / 11**

**III. 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배 / 19**

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.

보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



## 금주의 이슈

❖ 금주(1월 둘째 주)는 저출산 문제의 인식 변화 필요성, 초등과정까지 확산된 국정교과서 문제, 거짓통계로 오염된 한국의 소득분배에 대한 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 저출산 인식에 대한 문제점을 정리하고 우리 당이 반성할 점을 살펴보았으며, 제2편에서는 정권이 바뀔 때마다 문제가 되었던 교과서 논쟁이 초등까지 확대된 양상을 살펴보고 개정을 추진하는 정부 안에 대해 평가 하였습니다. 제3편에서는 의도적 또는 무지한 통계해석으로 인해 오염된 소득분배 내용에 대해 살펴보고 문제점을 지적하였습니다.

❖ 제1편 : 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식 전환\_장경수 선임연구원  
2005년 이래 136조원의 저출산 예산을 투입했지만 정부 대책은 겉돌고 있으며 출산율은 계속 하락중. 저출산은 여러 사회문제의 원인이 아닌 ‘결과’이며, 사회 인식에 달라지고 있는데도 법과 제도, 정책은 따라가지 못하고 있음. 현실감 떨어지는 문제인식에서 비롯된 실언에 대한 우리 당의 반성과 함께 인식의 전환이 필요함

❖ 제2편 : 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가?\_노명순 연구위원  
최근 교육부는 ‘초등 교과서 검정화’와 ‘검정 교과서 심사 완화’ 계획을 밝혔는데, 이는 진보교육계가 줄기차게 요구해 온 핵심 사안으로 정권이 바뀌면 반복되던 교과서 논쟁이 초등으로까지 확산되는 양상임. 그러나 더 심각한 것은 국정·검정·인정 구분을 폐지하여 궁극적으로는 국정 폐지의 결과가 도출될 수 있어 우려됨

---

❖ 제3편 : 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배\_김창배 연구위원

통계청 ‘2018년 가계금융복지조사’가 발표되자, 언론은 한국의 소득분배가 OECD 35개국 중 거의 꼴찌 수준(31위)이라고 보도. 하지만 이는 가계금융복지조사와 가계동향조사에서 작성한 지니계수가 다르다는 것을 간과한데서 오는 명백한 오류였음. 언론, 학계 등 여러 분야에서 관찰되고 있는 이와 같은 의도적 또는 무지한 통계해석에 대해 철저한 검증과 비판이 강화되어야 할 것임

2019. 1. 10

(재)여의도연구원 원장 김 선 동

# I. 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식 전환

2005년 이래 136조원의 저출산 예산을 투입했지만 정부 대책은 겉돌고 있으며 출산율은 계속 하락중. 저출산은 여러 사회문제의 원인이 아닌 ‘결과’이며, 사회 인식에 달라지고 있는데도 법과 제도, 정책은 따라가지 못하고 있음. 현실감 떨어지는 문제인식에서 비롯된 실언에 대한 우리 당의 반성과 함께 인식의 전환이 필요.

## 1. 세계에 유례없는 초저출산국, 한국

### □ 막대한 예산 투입에도 출산율 하락은 현재진행형

○ 2002년 이후 줄곧 합계출산율은 평균 1.3명 이하

- 심지어 작년 2~3분기 합계출산율은 1.0명에도 못 미치는 역대 최저 수준으로 하락

○ 2005년 제정·시행된 저출산·고령사회기본법 이래 각종 저출산 대책으로 136조원의 예산을 쏟아부었지만, 출산율 하락은 현재진행형

- 내년(2020년) 연간 신생아 수는 30만명 이하로 떨어질 전망

- 서울대 경제학부 이철희 교수가 발표한 ‘신생아 수 변화요인 분석과 장래 전망’ (2018.10)에 따르면 2018년 35만 7000명이었던 신생아 수가 2020년에는 28만 4000명으로 감소해 30만명 선이 무너질 것으로 추정

## □ 저출산 덩에 걸린 한국

- 저출산으로 인한 인구 쇼크에 대비해 정부와 국회, 지방자치단체들이 팔을 걷어붙였지만, 백약이 무효하다는 무력감 만연
  - 이는 ‘저출산 현상 지속 → 국가 위기 → 출산율 반등 필요’ 라는 단순 논리로 움직여온 정부 정책의 실패

## 2. 저출산 사회 인식을 따라가지 못하는 제도권

### □ 길도는 저출산 정부 대책

- 문재인정부는 지난 12월 7일 제3차 저출산·고령사회 기본계획 발표를 통해 저출산 문제의 ‘패러다임 전환’ 선언
  - 국가가 개인에게 출산을 강요해온 기존 정책방향 대신 아이를 낳아 키우기 좋은 사회를 만들기 위해 노력하며, 계층·성·세대간 통합연대 등 포용 국가로의 패러다임 전환이 핵심
- 그러나 여전히 정부나 지자체의 인식은 전혀 달라지지 않은 분위기
  - 행정안전부가 지난 11월 20일 개최한 ‘지방자치단체 저출산 극복 우수시책 경진대회’에서는 여전히 ‘저출산 극복’이라는 표현을 사용해 관성적인 정책과 사업이라는 비판 지적

- 또한 보건사회연구원이 3년마다 실시하는 ‘전국 출산력 및 가족 보건·복지 실태조사’ 에서도 ‘출산력’ 이라는 용어를 사용해 여성을 출산의 도구로 여긴다는 점에서 비난 여론 증폭

□ 저출산은 ‘극복’ 이 아니라 ‘적응’ 의 대상

○ 저출산은 한국사회 여러 문제의 ‘원인’ 이 아니라 ‘결과’

- 노동시장에서 성평등을 실현하고 삶의 질을 높여야 아이를 낳고 싶은데도 못 낳는 사람들이 아이를 낳을 수 있을 것

○ 출산에 대한 사회 인식이 달라지고 있는데 법과 제도·정책은 따라가지 못하고 있는 셈

- 북유럽 국가들은 출산율을 높이는 것이 아니라 성평등, 아동발달, 가족과 인구구조의 변화 등 복합적인 목표 아래 가족정책 또는 사회보장정책을 시행함

### 3. 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식 전환

□ 무차별적 복지 확장을 주장하다 복지정책 합리화로 돌변하는 혼란상이 당의 현 주소

○ 보수를 지탱하던 이념적 기둥들이 사라진 후 보수 세력의 이념적 방향은 깊어지고 있으며, 특히 그 방향과 혼란은 복지정책에서 뚜렷하게 드러남

- 하루는 복지의 무차별적 확장으로 기울다가, 다음 날은 복지정책의 합리화로 다시 기우는 혼란이 당의 현주소를 대변

## □ 현실감 떨어지는 문제인식에서 벗어나야

- 출산주도성장과 같이 ‘여성을 출산 도구화’ 하는 인식의 발언은 반성할 필요

- 아이를 낳지 않는 핵심 이유가 출산으로 인한 독박육아, 경력단절, 그 이후 찾아올 미래에 대한 불안감 때문임을 감안할 때 “돈 주면 아기 낳을거지?” 식의 제안은 여성에게 굉장한 불쾌감을 주며 국민적 분노를 일으킴

- 또한 저출산의 책임을 ‘젊은 세대의 가치관 문제’로 삼는 발언도 반성할 필요

- “우리 부모세대들은 아이를 키우는 게 쉬워서 아이를 많이 낳았겠는가”, “청년들이 가치관부터 바뀌어야 한다” 식의 발언은 거센 질타를 받을 수 있음

## □ 이제는 저출산에 대한 인식과 접근 방식을 달리 해야

- 저출산으로 고민했던 유럽국가들의 사례를 참고해 가족 형성, 출산, 교육 등 전 영역에 균형적으로 투자하고, 일·가정 양립과 관련된 다양한 선택지를 제공해 출산 포기나 경력 단절이 일어나지 않도록 노력해야 할 필요

- 프랑스는 출산수당과 가족수당 등 경제적 지원, 가족 계수를 통한 세액공제, 시간·장소·형태가 다양한 보육서비스 등의 가족 정책 추진
  - 스웨덴은 부모보험제도<sup>1)</sup>나 양성평등제도<sup>2)</sup>를 통해 부모의 일·가정 양립을 지원하고, 아동수당, 대가족수당 등 다양한 수당제도로 양육 가정의 경제적 부담 감소 노력
  - 그 결과 프랑스는 합계출산율이 1993년 최저치인 1.66명에서 2016년 1.89명으로, 스웨덴은 1999년 1.50명에서 2016년 1.85명으로 증가함
- 일본은 초기에 보육의 양적 확대에 초점을 뒀다가 2000년대부터 고용과 모자보건, 교육 등에 걸쳐 더욱 포괄적인 정책 추진
- 2015년에는 저출산 부서들을 통합해 ‘1억 총활약담당 장관직’을 신설, 합계출산율 1.80명을 목표로 세웠고, 최근에는 젊은 층의 결혼을 위한 교육·컨설팅 제공, 일·가정 양립 관련 기업 협조 유도 및 지자체와의 협력 강화 등에 힘쓰고 있음
  - 그 결과 합계출산율은 2005년 1.26명 이후 계속 증가하여 2016년 1.44명을 기록
- 결론적으로 우리나라도 저출산 문제를 해결하려면 단순히 출산만 장려할게 아니라 가족 형성, 출산, 교육, 고용 등 전 영역에 균형적으로 투자하고, 가족친화적 사회 분위기를 조성해야 할 것임

1) 자녀 1인당 총 480일간의 유급 휴직 가능

2) 육아휴직 기간 중 90일을 부와 모 각자에게 할당

- 남녀 일·가정 양립, 여성 경력단절 예방, 직장 성차별 해소, 젠더폭력 예방 등에 저출산 관련 예산을 먼저 사용하는 방안도 검토 필요
- 배우자와 함께 일·가정 양립이 가능하고, 경력단절과 직장에서의 성차별에 대한 두려움이 사라진 상황이라면 출산장려금과 아동수당은 많은 도움이 될 것임

<표 1> 프랑스, 스웨덴, 일본의 주요 저출산 정책

국가	주요 내용
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (수당) 출산지원금·기초수당 등 출산수당(첫째아부터), 가족수당(둘째아부터) 등</li> <li>- (조세감면) 2자녀 이상 가정에 대해 소득세·주거세 경감 혜택</li> <li>- (육아휴직) 부부합산 첫째아 12개월, 둘째아부터 36개월</li> </ul>
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (부모보험제도) 양육을 위해 일·학업 중단시 480일 출산유급휴직 부여</li> <li>- (수당) 아동수당(16세까지), 소득·주택규모 등 고려한 주거수당 지급</li> <li>- (부모 부담 한도액) 1~5세 미취학 아동 교육비 한도액 설정으로 부담 경감</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (1억총활약 비전) 2065년 인구 1억명 유지 등을 목표로 '15년 장관직 신설</li> <li>- (결혼 장려) 젊은층 결혼을 위해 교육·컨설팅 등 제공, 일·생활 균형 장려</li> <li>- (지방창생 전략) 결혼·출산·육아 등 지방 고유의 상황에 맞는 정책 장려</li> </ul>

자료: '유럽과 일본의 저출산 대응 현황과 시사점' 토론회(2018.12.3, 전경련 회관)

[ 작성: 장경수 선임연구원 ☎ 02-6288-0527 ]

## Ⅱ. 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가?

최근 교육부는 ‘초등 교과서 검정화’와 ‘검정 교과서 심사 완화’ 계획을 밝혔는데, 이는 진보교육계가 줄기차게 요구해 온 핵심 사안으로 정권이 바뀌면 반복되던 교과서 논쟁이 초등으로까지 확산되는 양상임. 그러나 더 심각한 것은 국정·검정·인정 구분을 폐지하여 궁극적으로는 국정 폐지의 결과가 도출될 수 있어 우려됨.

### 1. 교과서 발행제 전면 개정 계획

- 다른 제도와 마찬가지로 교과서 발행제<sup>1)</sup>는 각 나라의 역사적 맥락에 영향을 받음
  - 교과서를 주요한 교수학습 자료로 인식하는지, 여러 교수학습 자료 중 하나로 인식하는지 국가마다 다른데, 영국, 프랑스, 미국 등은 자유발행제 중심이며, 중국, 일본 등 국가적 위기를 겪은 나라는 엄정한 검인정제 준수
  - 교과서에 들어가는 단어 표현에도 민감한 우리나라에서는 교육의 안정성을 위해 초등교육은 국정제를 기본으로 유지해 왔음

1) 일반적으로 국정도서는 학생 발달 단계에 따른 학습과 일상생활에 필요한 기본 습관 및 기초 능력을 기르기 위한 교과목을 위해 개발되고, 검정도서는 국가수준의 평가(학업성취도평가, 대학수학능력시험 등) 등과 관련하여 내용 오류가 없도록 개발 과정에 엄격한 심사를 필요로 하는 교과목과 관련되며, 인정도서는 다양한 교육적 제재와 구성으로 학습경험의 질을 높이고 다양한 형식의 교과서를 필요로 하는 교과목과 관련

- 그러나 최근 드러난 ‘교과용도서 다양화 및 자유발행제 추진 계획’ (2018.12)을 살펴보면 정부는 이러한 기조에 대해 전면 개정을 시도하고 있음

## 2. 정부 안의 주요 내용

- 다수의 초등 교과서를 국정에서 검정으로 전환
  - (대상 교과) 현재 국정체제인 초등 3~6학년 사회·수학·과학 교과서 검정 전환
  - (적용 일정) 교육부는 올해부터 전환 작업을 시작해 초등학교 3, 4학년은 2022년부터, 5, 6학년은 2023년부터 검정 교과서를 사용하게 할 방침
  - 검정제의 장점인 ‘다양성’ 과 국정제의 장점인 ‘안정성’ 중에서 정부는 다양성의 손을 들어준 것
- 검정 교과서의 심사절차 완화
  - (대상 교과) 2019년 검정심사 대상 도서 총 14책
    - 중학교: 3학년 국어, 수학, 과학, 역사(①/②)
    - 고등학교: 한국사

- (주요 내용) 기초조사 강화, 검정심사 절차 간소화
  - 기초조사 강화: 연구위원 수 및 기초조사 기간 확대를 통해 표현·표기 및 내용 오류를 조사·수정하는 기초조사 강화
  - 본심사 개선: 1~2차 본심사 통합, ‘수정 지시’ 를 ‘수정 권고’ 로 완화 및 합격 도서에 대한 심의진의 질적 평가 의견 공유
- 검정 심사과정에서 드러난 오류나 편향성에 대해 기존에는 ‘수정 지시(명령)’ 를 할 수 있었는데 반해, 앞으로는 ‘수정 권고(요청)’ 만 할 수 있도록 변경
- 이제 오류나 편향성에 대해 집필진이 수정을 거부해도 심사를 통과할 수 있음

#### ○ 자유발행제 도입·추진

- (대상 교과) 고교 전문교과에 우선 적용
  - 고등학교 전문교과 I(특수 목적고 전공 과목), 전문교과 II(산업수요 맞춤형 및 특성화고 전공 과목) 284책 및 학교장 개설과목

#### ○ 국정·검정·인정 간의 구분 폐지

- 인정도서의 대체·보충적 지위를 확장하여 국·검정과 인정도서에 동등한 지위를 부여하고 교과서 선정 순위 폐지(「교과용도서에 관한 규정」 개정안 제2조, 제3조)
- 실질적으로 국정교과서를 폐지하는 효과 낼 것

### 3. 정부 안의 문제점

#### ○ 초등교육의 정치화

- 수학과 과학은 진보교육계가 ‘학습량이 많고 어렵다’며 문제를 제기해왔던 대표적인 과목이며, 특히 사회 과목은 보수·진보 간의 이념 대결이 치열
- 초등 교과서의 검정화 과정에서 초등교육마저 이념 논쟁에 빠지는 것은 불보듯 뻔한 상황
- 특히 사회 과목에는 중고교의 역사 과목에 해당하는 내용이 포함되는데, 핵심개념 위주로 공부해야 할 초등학생에게 다양한 검정교과서가 큰 교육적 효과가 있을지도 의구심
  - 현대사 등 이념에 따라 관점이 갈리는 항목을 놓고 숭한 논쟁이 벌어진 바 있음
  - 예컨대, 이명박 정부와 박근혜 정부 때의 ‘교과서 좌편향’ 논란, 박근혜 정부의 국정 역사교과서 추진, 문재인 정부의 (자유)민주주의, 대한민국 (정부)수립, 북한 불법 남침 등의 기술 문제

#### ○ 이처럼 이념 논쟁이 상존하는 상황에서 정부가 나서서 사회적 갈등 조장하는 모양새

- 역사가 포함된 초등의 사회과목을 검정으로 전환하려는 정부의 계획은 사회적 갈등 촉발시킬 뿐만 아니라 교육현장을 혼란에 빠지게 함

- 교육계의 보수, 진보 간 갈등이 첨예한 상황에서 초등 교과서 검정 전환이 정쟁을 유발할 것은 명약관화

○ 집필 및 편찬기준이 비교적 명확한 국정교과서 체제 하에서도 편향성 논란이 생기는데 검정화할 경우 더욱 심화될 것임<sup>2)</sup>

- 지난해 초등 6학년 국정 사회 교과서에서 '대한민국 수립'을 '대한민국 정부 수립'으로 바꾸는 등 정부 역사관에 따라 내용을 수정해 논란

○ 오류와 편향성에 대한 심사 부재

- 현재까지는 검정 교과서의 잘못된 부분에 대해 심사진이 수정을 요청하면 필진이 이를 받아들여야 했기 때문에 집필진의 편향 문제에 대한 견제 가능
- 그러나 개정안에 따라 집필진 성향대로 서로 다른 교과서가 나오게 되면 학교 현장에 큰 혼란이 생길 수 있음
- 과거 수정 지시와 수정 명령도 받아들이지 않아 법적 소송까지 진행된 점을 감안할 때 과연 논란이 되는 내용에 대해 수정 권

2) 오는 3월부터 초등 6학년 학생들이 공부할 사회 교과서의 경우 당초 지난해 현장검토본에는 촛불집회 사진 두 장이 실릴 예정이었음. '자유민주주의 발전과 시민참여' 단원 첫머리에 광화문 촛불집회 사진을 넣고, 사진 아래에 '시민의 정치 참여 활동이 사회 발전에 왜 중요할까요'라는 질문을 넣었음. 하지만 '현장검토본' 공개 직후 "前정부 일을 이렇게 교과서에 실는 것이 교육적이나" "초등 교과서로 부적합" "교과서를 정치적으로 이용하는 것"이라는 주장들이 제기되었음. 한 대학 총장은 "현 정부가 스스로를 '촛불 정부'라고 하더니 교과서에 촛불집회 사진을 넣고, 자신들이 정의롭다고 가르친다"고 비판함. 논란이 일자 교육부는 작년 말 심의를 거쳐 해당 사진을 교과서에서 삭제하기로 결정

고나 수정 요청이 실효성이 있을지 의문

- 정치적 가치가 충돌하는 사회과 과목은 물론이고 수학이나 과학 처럼 오류 없는 지식 전달이 중요한 과목도 문제가 될 수 있음

○ 무엇보다 우려되는 것은 국정제 폐지 시도

- 현재는 국가교육과정기준이 개정되면 그에 따라 교육부장관은 해당 교과목의 교과서를 어떻게 발행할 것인지에 대한 구분고시를 하는데, 규정에는 어떤 근거로 특정 교과서의 교과서를 국정 혹은 검정으로 구분하여 발행할 것인지에 대해서는 언급하지 않고 있음
- 개정안에서는 국정·검정·인정 교과서 간에 동등한 지위 부여, 교과서 선정 순위 폐지를 명시하고 있는데, 이는 결과적으로 국정 교과서 폐지 순으로 이어질 것임

## 4. 평가 및 제언

○ 초등교육의 역할과 교과서 지위에 대한 사회적 논의 필요

- 초등 주요 교과서의 국정 체제를 깨는 것, 또 교육과정 개정과 무관하게 교과서를 새로 만드는 것 모두 처음 있는 일인데, 교과서의 사회적 지위를 생각할 때 정부의 시행령 개정으로 바꿀 일은 아님

○ 이념논쟁을 야기할 우려가 있어 아직은 사회 교과 국정 유지 필요

- 국정도서 편찬방식과 절차 개선하여 초등교육의 안정성과 다양성 추구가 바람직
- 교사와 학생, 학부모가 공신력을 가지고 교과서의 내용을 받아들일 수 있기 때문에 불필요한 오해나 갈등이 최소화됨
- 교육부의 조사결과, 초등교육 관계자는 국정도서가 바람직하다는 의견 대다수
  - 교육부 교과서정책과(2017)에서는 2017년 여름, 초등학교 교과용도서 발행체제 관련 온라인 설문조사를 시행하였다. 초등 교과용도서 심의진, 현장적합성 검토 연구학교·연구회·내용전문가, 학습자 중심 연구회 등 556명 (교사(79.7%), 교수(6.7%), 교장·교감(5.6%), 전문직(3.6%), 수석교사(3.2%))의 응답을 분석한 결과 참여자의 약 80%가 교육과정 중복·누락 방지, 시도별 교육격차 해소, 내용 체계성 등의 이유로 국정도서가 적합한 발행체제라고 응답
  - 교육부가 위탁한 연구결과(2017.12)에서도 현행 국정고시 교과인 국어, 수학, 사회, 과학, 도덕 및 주제별 교과서에 대해 초등교원의 80~90% 정도가 국정 유지 지지함. 국정 유지의 이유로 ‘국민의 기초기본교육 책임’, ‘교육기회 균등보장 및 교육격차 해소’, ‘교육과정의 중복이수·누락 등 방지’ 등을 지목<sup>3)</sup>
  - 교과용도서 개발 전문가를 대상으로 한 전문가 의견조사에서도 사회과는 사회적 합의가 이루어진 객관적이고 공정한 관점을 위해 국정 유지 필요하다는 의견 도출

3) 홍후조 외(2017). 초등학교 교과용도서 개발 체제 개선 방안 연구. 교육부고려대학교

○ 구분고시의 근거 마련하여 교과서의 정치화, 이념화 논쟁 종식

- 교육의 다양성과 창의성은 교과서 발행제에 의해 보장되는 것이 아니라 결국 교사의 교육과정 재구성에 따라 결정되는 것으로 교육현장의 소모적 논쟁 해소에 중점 두어야 함
- 국정·검정·인정도서의 구분을 없앨 것이 아니라 근거를 보다 엄정한 기준에 따라 마련하고, 그에 따라 지속적으로 좋은 교과서 개발 필요

[ 작성 : 노명순 연구위원 ☎ 02-6288-0525 ]

### Ⅲ. 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배

통계청 ‘2018년 가계금융복지조사’가 발표되자, 언론은 한국의 소득분배가 OECD 35개국 중 거의 꼴찌 수준(31위)이라고 보도. 하지만 이는 가계금융복지조사와 가계동향조사에서 작성한 지니계수가 다르다는 것을 간과한데서 오는 명백한 오류였음. 언론, 학계 등 여러 분야에서 관찰되고 있는 이와 같은 의도적 또는 무지한 통계해석에 대해 철저한 검증과 비판이 강화되어야 할 것임

#### 1. 2017년도 소득분배 지표와 관련된 언론 보도

□ 통계청, ‘2018년 가계금융복지조사’ 결과 발표(2018.12.20.)

○ 이 조사를 바탕으로 계산된 우리나라의 균등화 처분가능소득 기준 지니(Gini)계수는 0.355로 2016년과 동일한 수준 유지

- 지니계수는 글로벌 금융위기(2009년)이후 추세적으로 개선되는 모습을 보이다가 2016년 소폭 상승한 상태였음

※ 지니계수 : 소득불평등도를 나타내는 대표적인 지표로써 0이면 완전평등, 1이면 완전불평등을 의미

※ 균등화 처분가능소득 = 가구의 처분가능소득 /  $\sqrt{\text{가구원수}}$

※ 처분가능소득=시장소득(= 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 - 사적이전지출) + 공적이전소득 - 공적이전지출

□ 일부 언론, 이 결과를 바탕으로 한국 소득분배가 OECD회원국 중 최하위권이라고 보도

○ 한겨레<sup>1)</sup> 등 2016년 기준 OECD 35개국의 평균 지니계수는 0.317이며 한국의 지니계수(0.355)를 대입하면 35개국 가운데 31위에 해당한다고 보도

- 이를 근거로 일부에서는 더 강력한 재분배 정책을 요구하고 있고 또 다른 일부에서는 문재인 정부의 소득주도성장정책이 소득분배를 더 악화시켰다고 주장

## 2. 통계조사의 차이를 간과한 오류

□ 이는 『가계금융복지조사』와 『가계동향조사』에서 작성되는 각각 다른 기준의 지니계수를 혼동했기 때문으로 보임

○ 두 조사는 다음과 같이 조사방법, 표본규모, 가구 포괄범위 및 사업 소득 개념 등에서 차이가 있어 통계활용에 유의해야 함

<표 1> 가계금융복지조사와 가계동향조사의 차이

	가계금융복지조사	가계동향조사
조사주기	◦ 매년조사	◦ 매월조사, 분기공표
조사단위	◦ 가구	◦ 가구
표본규모	◦ 약 20,000가구	◦ 8,700가구 + 농가 2,600가구
조사방법	◦ 조사원 면접조사	◦ 가계부(diary) 기입
사업소득	◦ 순수익(수입-비용)	◦ 가구 전입소득

자료: 통계청(2017.12.21.). ‘2017 가계금융·복지조사 결과’ 보도자료

1) 한겨레(2018.12.20.). ‘세계 최하위 수준 소득불평등 유지…가구소득은 5년만에 최대 상승’

○ 실제로 두 조사에서 작성되는 지니계수는 큰 차이를 보임

- 2016년을 기준으로 할 때 지니계수는 가계동향조사에서 0.304, 가계금융복지조사에서 0.355로 계산되며 대체적으로 약 0.05의 격차가 존재함



[그림 1] 지니계수 추이(2011~2017)

□ 국제비교에 사용되는 OECD 통계는 『가계동향조사』에서 작성된 지니계수가 사용되는 바, 가계금융복지조사와 비교 불가

○ 그럼에도 언론들은 가계금융복지조사의 2017년 지니계수를 그대로 OECD 통계와 비교하는 오류를 범하면서 우리나라의 소득분배가 OECD 최하위권에 머물 정도로 불평등하다는 주장을 하게 된 것임

○ 가계금융복지조사의 2017년 지니계수가 전년과 동일하다면 그동안 추세적으로 유사한 흐름을 보인 점을 고려할 때, 가계동향조사의

2017년 지니계수도 전년과 유사할 것이며 순위 차이도 큰 변동이 없을 것임

- 2016년 한국의 지니계수(0.304)는 35개 OECD국 평균(0.314)보다 낮은 수준으로 OECD 35개국 중 18위에 해당

<표 2> OECD 주요국의 지니계수(2016년)

단위: 0(완전평등)~1(완전불평등)

순위	국가	Gini	연도	순위	국가	Gini	연도
1	슬로바키아	0.241		19	Luxembourg	0.304	
2	Slovenia	0.244		20	Canada	0.307	
3	체코	0.253		21	Estonia	0.314	
4	Iceland	0.255	2015	22	Italy	0.328	
5	Finland	0.259		23	Australia	0.33	
6	Norway	0.262		24	Portugal	0.331	
7	Denmark	0.263	2015	25	Greece	0.333	
8	Belgium	0.266		26	Japan	0.339	2015
9	Sweden	0.282		27	Spain	0.341	
10	Austria	0.284		28	Israel	0.346	
11	Poland	0.284		29	Latvia	0.346	
12	Netherlands	0.285		30	뉴질랜드	0.349	2014
13	Hungary	0.288	2014	31	영국	0.351	
14	France	0.291		32	미국	0.391	
15	Germany	0.293	2015	33	Turkey	0.404	2015
16	Switzerland	0.296	2015	34	Chile	0.454	2015
17	Ireland	0.297	2015	35	Mexico	0.459	2014
18	Korea	<b>0.304</b>			평균	0.314	

자료: OECD

### 3. 시사점

- 언론, 학계 등 여러 분야에서 관찰 되고 있는 의도적 또는 무지한 통계해석에 대한 철저한 검증과 비판
- 당 차원의 적극적 대응과 對 국민 홍보 필요
- 그동안 본원의 이슈브리프를 통해 여러 차례 지적된 ‘통계해석 오류’ 를 다방면으로 활용할 방안 모색
  - 소득주도 성장론: 왜곡된 주정을 토대로 한 부실공사(IB 2018-15)
  - 최악의 고용지표가 선순환 체질변화? (IB 2018-18)
  - ‘편가르기식 보유세 강화’ 꿈수 논리 (IB 2018-18)
  - 사내유보금에 대한 오해와 진실(IB 2018-20) 등

[ 작성: 김창배 연구위원 ☎ 02-6288-0534 ]



# 북한 및 한반도 정세: 평가, 전망, 대응

2019. 1

이윤식 연구위원 (karislee73@hanmail.net)

1. 2018年 평가 / 1
2. 2019年 전망 / 9
3. 향후 대응방안 / 17

보고서 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

## 《 요약 》

### □ 2018年 평가

- 작년 북한은 南北정상회담(3회), 美北정상회담(1회), 北中정상회담(3회) 등을 통해 ‘완전한 비핵화’를 약속하며 국제사회에 정상국가로 데뷔
- 그러나 비핵화 없이 對外/對南 성과만으론 정책목표 달성에 한계가 있다는 걸 확인
  - 상반기 순조롭던 비핵화 협상이 난항을 겪으며, 11月 중간선거 후 교착국면
- 결국 북한은 ‘조선반도 비핵화’(12.20)를 다시 들고 나와, 4.20(金) 黨 중앙위 7기 회의에서 제시한 전략목표(병진노선→경제건설 총력) 변화 시사

### □ 2019年 전망

- 비핵화 및 대미관계: 성과 없는 대화기조만 유지될 전망
  - 올해는 美北 모두에게 ‘실질적 비핵화(美)’와 ‘제재 완화(北)’란 결과물 필요
  - 단, 북한의 top-down방식 고수시 정치적 부담 증가로 협상파행 가능성 다분
- 남북관계: 경제분야 협력을 제외한 다양한 분야로 확대
  - (美) 비핵화 진전 및 국제공조와 남북관계(민족공조)간 속도조절 요구
  - (南) 남북관계 개선을 통한 비핵화 견인, 국제제재 틀 內 관계 진전 추진
  - (北) 미국의 눈치를 그만 보고, 남북관계 진전에 가속화를 지속 압박
- 북한 내부 정세: 내부역량을 총동원해도 제재 下 경제상황 최악
  - 비핵화 협상 부진으로 국제제재가 지속된다면 전략목표 달성에 난항이 불가피
  - 경제성과 도출(2019) → 黨창건 75주년(2020) → 8차 黨대회 개최(2021) 등

### □ 향후 대응방안

- △자유주의에 입각한 한미공조 유지, △선제적 대북통일 이슈 선점, △정부의 대북 정책 전환 요구, △정책방향의 대내외적 홍보 강화 등

# 1. 2018年 평가<sup>1)</sup>

## □ 종합 평가: 비핵화 없는 김정은 위상 강화

- 지난해 북한은 비핵화에 대한 의미있는 조치 없이도 對南 및 對外 관계에서 괄목할 만한 성과를 이뤄냄
  - 북한은 남북정상회담(3회)에 이은 미북정상회담(1회), 북중정상회담(3회) 등을 통해 ‘완전한 비핵화’를 약속하며 정상국가로 데뷔
    - ※ △남북회담: 4.27 판문점, 5.26 판문점, 9.18-20 평양, △미북회담: 6.12 싱가포르, △북중회담: 3.25-28 베이징, 5.7-8 다롄, 6.19-20 베이징
  - 同 성과를 통해 김정은은 단번에 국제적인 스타로 도약함은 물론 트럼프, 시진핑과 어깨를 나란히 하는 지도자로 이미지 메이킹
- 특히, 남북관계 관련 북한의 작년 조치를 단순히 ‘위장평화공세’에 입각한 피상적 관계 발전으로만 격하하는 것도 경계
  - 1년이란 짧은 기간 내에 남북간 협력 채널이 동시에 재개되었다는 것은 북한도 대화를 통한 문제해결을 선호한다는 것을 의미
  - 또한, 북한이 국가전략을 ‘병진노선’에서 ‘경제발전 총력노선’으로 전환했다는 점, 그리고 최소한 핵미사일 모라토리엄(시험 유예) 약속을 잘 이행했다는 점도 평가할 부분

1) 본 보고서는 12.24(月) 작성한 “2018年 북한 및 한반도 정세: 평가 및 전망”을 수정·보완한 바, 일부 시의성에 차이가 있을 수 있으므로 감안해 참고하길 요망

- 북한 역시 이 틀을 깨고 다시 한반도 긴장을 조성하기에는 부담스러운 상태로까지 남북관계가 진전되었음을 의미

○ 그러나 비핵화의 진전 및 대북제재 완화 없이 對南/對外 분야에서의 성과만으로는 정책목표 달성에 한계가 있다는 것도 확인

- 상반기 순조롭던 미북관계가 비핵화 실무 협상에서 난항을 겪으며 11월 중간선거를 기점으로 회의론이 증대되어 교착 상태에 빠짐

※ 민주당이 하원을 장악하며 美 대북정책은 트럼프의 직접적 ‘對北 관여’ 보다는 북한인권 압박 및 제재 강화로 선회함은 물론 의회와의 협의 추진이 증가

- 남북관계 역시도 북한 입장에서는 대북제재로 인한 경제적 어려움 극복이 가능한 경제협력 및 대북지원보다는 비경제적 분야에 집중되면서, 실질적 성과 도출 실패

- 이에 북한은 12.20(木) ‘조선반도 비핵화 개념’을 재차 강조하며, 黨 중앙위 7기 회의(4.20)에서 제시한 국가전략(병진노선→경제건설 총력)의 변화 시사

※ 12.20(木) 조선중앙통신은 논평에서 “조선반도 비핵화의 정의를 미국이 ‘북한 비핵화’로만 받아들이는 것은 그릇된 인식”이라며, 對세계적 비핵화 강조

## □ 세부 평가

### ① 비핵화 및 대미관계: 정상회담 한번으로 끝난 비핵화 협상

○ 2018年 美北관계는 6.12 싱가포르 회담을 통해 비핵화 진전 및 양국 관계 발전에 대한 장밋빛 희망을 가짐

- 싱가포르 회담을 위해 폼페이오 국무장관이 여러 차례 평양을 방문, 이에 김영철이 답방(6.1~6.3)해 양국간 관계개선 기틀 마련

- 6.12(火) 싱가포르에서 美北 정상은 4개항에 합의·서명했지만, CVID를 공동성명에 명기하는데 실패했고 오히려 한미연합 군사훈련만 중단하는 아쉬운 결과 초래

※ △새로운 미북관계 수립, △한반도 평화체제 구축 노력, △<판문점 선언>대로 한반도의 '완전한 비핵화' 노력, △6.25 전사자 유해 발굴·송환 등

- 그럼에도 트럼프 대통령은 이후 자신의 업적 과시를 위해 '김정은과 사랑에 빠졌다', '김정은을 믿는다', '비핵화는 잘되고 있다' 등 레토릭 남발

○ 그러나 문제는 하반기 미북간 비핵화 협상에 차질이 발생하며 결국 의미있는 비핵화 조치도, 그리고 美北관계 발전도 정체 상태에 놓임

- 싱가포르 회담 이후 북한의 제재 해제 등 先진퇴조치 요구와 미국의 先비핵화 요구 사이에서 줄다리기가 계속되며, 비핵화 협상과 관계 진전이 동시 답보상태

- 특히, 지난해 말 CSIS 보고서로 불거진 북한의 비밀 미사일기지(13곳) 운영과 비밀 핵시설 가동 등은 미국에 비핵화 협상의 회의론을 증대시키는 결과 초래

- 이에 만약 미북간 2차 정상회담이 개최된다 하더라도, 트럼프 대북정책은 지난 6월 싱가포르 회담 전후의 유화적 분위기는 아닐 것이란 전망 우세

○ 현재 미국의 입장은 북한의 핵무기 프로그램 제거가 사찰 및 검증을 통해 확인되기 전까지 제재의 고삐를 늦추지 않겠다는 입장

- 공식적으로 트럼프는 여전히 “북한과의 관계가 좋다” 면서도, 다른 한편으로는 “북한의 비핵화 이전에 제재 완화는 없을 것” 이라는 입장 고수

- 11월 중간선거 이후부터는 “대북협상을 서두르지 않겠다” 는 입장과 함께 다시 대북 압박을 강조하며, 국제사회의 제재 동참을 촉구 중

- 美 재무부 역시 대북제재 리스트에 무기·사치품 등 북한과 불법 거래를 하는 기업과 개인 등을 지속적으로 추가하고 있어 美北관계 변화의 획기적 진전이 쉽지 않은 상황

※ 지난해 말 美 재무부는 BDA 동결자금(2,400만)의 약 2.5배에 달하는 6,300만 달러의 북한 자산을 동결하며 제재 압박의 고삐를 더욱 강화

## ② 남북관계: 질적 변화없는 외적 성과는 한미동맹 약화 초래

○ 2018年 남북관계는 외형적인 차원에서 괄목할 만한 성과를 이룩한 것으로 평가

- 年初부터 북한 대표단의 평창 동계올림픽 참가 및 이를 전후한 남북 고위급 회담과 실무회담의 연이은 개최로 남북한 간 공식적인 대화 창구가 10여년 만에 재개

※ 북한의 對南 특사 김여정의 한국 방문(2.9-11)과 한국의 정의용 실장 등 對北 특사단 파견(3.5-6)을 통해 남북 정상회담 및 美北 정상회담 기틀 마련

- 특히, 4.27 판문점 남북정상회담, 5.26 2차 판문점 회담에 이어 6.12 싱가포르 미북정상회담, 그리고 9.19 평양 정상회담을 통해 남북관계 발전의 제도적 진전 이룩

○ 무엇보다 비핵화 진전과 무관하게 표면적으로만 볼 때, 남북관계는 정상적 단계에 진입하고 있다고 평가할 수도 있음

- △당국 간 고위급 대화, △군사적 긴장완화 및 우발적 충돌 방지, △사회·문화·체육분야 교류협력, △환경·보건분야 협력, △산림 협력, △지자체 교류 등으로 확대

- 또한, 주목할 만한 것은 남북관계가 美北 정상회담을 비롯해 미북간 비핵화 협상의 교착으로 인한 냉각시에 대화를 견인하는 역할로도 확대·발전되었다는 점

<표 1> <판문점 선언> 이후 남북회담 현황

분 야		회담 개최 현황
총 괄		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정상회담(5.26, 9.18-20)</li> <li>• 특사회담(9.5)</li> <li>• 고위급회담(6.1, 8.13, 10.15)</li> </ul>
군 사		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장성급 군사회담(6.14, 7.31, 10.26)</li> <li>• 군사실무회담(9.13-14)</li> </ul>
경 제	철도	• 철도협력 분과회담(6.26)
	도로	• 도로협력 분과회담(6.28)
	산림	• 산림협력 분과회담(7.4, 10.26)
인 도		• 적십자회담(6.22)
사회문화	체육	• 체육회담(6.18), 체육 분과회담(11.2)
	보건	• 보건의료협력 분과회의(11.7)
통 신	통신	• 통신회담(11.22)

\* 출처: 경남대 극동문제연구소(2018), “한반도 정세”, p.13.

○ 그러나 문제는 지난해 추진된 남북간 밀착이 진정한 민족 화해 내지 평화 정착이라고 보기 어렵다는 점이며, 더 큰 문제는 한미동맹의 균열로 이어지고 있다는 점임

- 3번의 정상회담으로 한국 사회 內 북한에 대한 이미지가 변화하고 있고, 9월 평양 정상회담 이후에는 일부 단체의 親北적 행태가 더욱 노골화되고 있음

※ 지난해 말 김정은의 年內 답방을 위한 ‘백두청송위원회’, ‘위인맞이환영단’ 등 국가보안법상 찬양, 고무죄에 저촉되는 중북단체들이 만들어져 활동 중

- 북한의 비핵화에 대한 실질적 진전이 없는 상황에서 정부의 남북 과속과 文대통령의 북한 대변인을 자처하는 행태는 美 정부의 불만 증폭과 한미동맹 와해 우려 증대

※ △남북 군사합의에 대한 미국의 우려(폼페이오), △文대통령 ‘운전자론’에 대한 회의론 급증(국무부), △방위비 분담금 협상에서 이견 표출(트럼프) 등

### ③ 북한 내부 정세: 백약이 무효한 제재국면 下 최악의 경제위기

○ 지난해에도 김정은은 안정적인 권력 유지를 위해 정권 수립 70주년 행사와 軍의 역할 조정 등을 통한 ‘정권 안정화’에 집중

- 정권 수립 70주년의 역사적 의미와 김정은의 정통성 부각을 위해 ‘김일성 민족-김정일 조선-김정은 조국’ 구호를 적극 강조하면서, 강성국가 건설의 미래상 제시

- 黨 중앙위 확대회의(5.17)에서 軍 수뇌부를 교체하고, 제재 국면 下 軍의 역할을 경제건설에 집중시키는 등 안정적 상황 관리에 역점

○ 무엇보다 경제성과를 위해 ‘병진노선’을 ‘경제건설 총력’으로 대체했으나, 제재로 인한 경제적 어려움을 극복하기에는 역부족

- 4.20(金) 黨 중앙위 7기 3차 전원회의에서 ‘병진노선의 위대한 승리’ 선언 및 ‘사회주의 경제건설 총력집중’을 新 전략노선으로 선포

※ 新 전략노선의 실현 방안으로 비핵화 의지를 천명·약속했으나, 대내적 모호성 유지와 비핵화 협상 결과에 따른 전략적 선택지 확보 차원이란 평가 우세

- 그러나 대북제재의 여파로 2017年 -3.5%에 이어, 2018년도 마이너스  
성장이 불가피할 것으로 예상되며, 경제적 어려움은 지속

※ 1-10月 수출은 전년 동기 대비 88%, 수입은 40% 감소했으며, 생산과 직결된  
기계·전자·자동차·금속 등의 수입 금지로 산업생산량도 감소 불가피

<표 2> 대북제재로 인한 북한 경제성장률 하락 추이

(전년대비 증감률, %)

'90	'95	'00	'05	'10	'15	'16	'17
-4.3 (9.8)	-4.4 (9.6)	0.4 (8.9)	3.8 (3.9)	-0.5 (6.5)	-1.1 (2.8)	3.9 (2.9)	-3.5 (3.1)

\* 주: ( )는 우리나라의 경제성장률

○ 다만, 對中관계 복원 및 대러관계 밀착을 통해 그럭저럭 버텨내고  
있으나, 제재 해제없는 경제위기 극복 불가능

- 3차례 北中 정상회담을 통해 양국간 전통적 친선관계가 복원되고,  
푸틴의 김정은 방러 초청(5.31 라브로프 외교장관 방북시)으로 대러  
관계 역시 밀착 강화

- 이러한 대외관계 개선에 대한 기대감으로 시장 물가 및 환율 등이  
폭등하지 않고 비교적 잘 유지되고 있으나, 궁극적으로 대북제재의  
완화/해제 없이 획기적 진전은 어려움

※ 대북제재가 본격 실시된 작년 1년간 쌀값은 1kg당 5,000선이며, 환율은 1달러당  
8,000선을 유지하며 비교적 안정화

## 2. 2019年 전망

### □ 비핵화 및 대미관계: 큰 성과 없이 대화기조만 유지 전망

- 2019년은 美北 모두에게 2020년을 준비하는 해로, ‘실질적인 비핵화(美)’와 ‘대북제재 완화/해제(北)’란 결과물 필요
  - (美) 2020년 대선레이스 대비와 의회 설득을 통한 비핵화 협상 동력 유지를 위해 ‘실질적 비핵화’라는 성과물 필요
  - (北) 2020년 黨창건 75주년과 국가경제발전 5개년 전략의 성공적 수행 과시 차원에서 경제난 해결의 관건인 ‘제재 완화’ 절실
- 이에 양국 모두 대화기조는 유지하되, top-down式 관련 기싸움은 유지 전망
  - 다만, ‘top-down 고수 → 정치적 부담 증가 → 협상 파행 및 기피’ 예상
  - 트럼프와 김정은간 상보관계가 협상 동력인 상황에서 탑다운을 고수할 경우, 조기 성과라는 정치적 부담을 증가시켜 협상 파행이 불가피
- 2019년 비핵화 및 미북관계 전망 : 4가지 시나리오
  - ① 교착: 비핵화 협상의 부재 상황이 지속
  - ② 부진: 비핵화 협상 개최 후, 합의와 이행의 부진
  - ③ 파행: 비핵화 협상 파기 후, 군사적 긴장 조성
  - ④ 진전: 합의와 이행이 순조롭게 진행

○ 2019年 美北관계는 진전이나 파행 없이, 대화기조를 유지하되 성과 없는 협상 부재가 지속될 전망 (교착 > 부진 > 파행 = 진전)

- 북한은 끝내 유의미한 신고·검증을 회피할 것으로 보이며, 미국 역시 시간을 벌며 제재를 통한 북한 변화 유도에 나서려 할 것으로 보임

- 미국은 협상 파기시 군사옵션을 활용할 텐데, 이것만으론 북한 변화 유도가 어렵고, 또 핵을 보유한 북한에게 군사력을 사용하는 것도 쉽지 않기 때문에 대화 동력을 유지하는 것이 최선이라 판단

※ '대화국면 유지'는 트럼프 대통령이 강조하듯이, "북한의 핵실험과 미사일 시험발사를 예방하는 실질적 성과"가 있기 때문에 필요

- 한편, 북한도 대화에서 먼저 이탈할 경우 중국이나 러시아의 지원을 받기 어렵다는 걸 알기 때문에, 지속적 지원 및 기만전술로 미국의 양보를 얻으려 할 것임

※ 중·러는 한반도에서 군사적 긴장고조를 원치 않기 때문에, 북한에게 대화의 틀에서 벗어나지 말 것을 요구하고 있고 북한도 가급적 이를 수용하는 입장

○ 비핵화 협상과 관련해 북한은 구체적 신고·검증 문제를 논의해야 하는 실무 회담이나 고위급 회담을 최대한 피하면서 트럼프 대통령을 직접 상대하려 할 것임

- 트럼프와 김정은 간 2차 정상회담 개최 여부가 정체된 비핵화 협상의 돌파구 마련에 핵심 관건이나, 실무회담 없는 정상회담은 쉽지 않음

- 특히, 북한이 고위급 및 실무회담을 스킵하고 계속적으로 top-down 방식만 고집한다면, 미북정상회담의 동력이 점점 약화되면서 양국간 갈등 증대 불가피

• 현재 트럼프와 김정은 간 상호 의존관계가 협상의 주요 동력인 상황에서 2차회담도 별다른 성과 없이 끝난다면, 오히려 더 큰 정치적 부담만 초래

- 만약 실무회담이 성사되더라도 북한은 풍계리 실험장에 대한 사찰단 방문 정도만 수용하고, 영변 핵단지에 대한 신고·사찰·검증에는 절대 동의하지 않을 것으로 추정

<표 3> 2019년 비핵화 협상 시나리오

시나리오	내용	변수 및 징후	가능성
(교착) 성과없는 협상 지속	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 대화 기조 유지</li> <li>• 고위급/실무 대화 부재</li> <li>• 2차 북미정상회담 지연</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (변) 새로운 변수 부재</li> <li>• (징) 북미대화 지연</li> <li>• (징) 주변정세 불변</li> </ul>	높음
(부진) 검증없는 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 트럼프 국내정치 위기</li> <li>• 2차 북미정상회담 개최</li> <li>• 북한 셀프 비핵화 수용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (변) 트럼프 결단</li> <li>• (징) 미국내 여론 악화(특검)</li> <li>• (징) 북한 핵능력 강화</li> </ul>	중간
(파행) 군사적 긴장 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과없는 협상 지속</li> <li>• UFG 재개 vs. 북 미사일 시험</li> <li>• 단기적 긴장조성 후 재협상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (변) 트럼프/김정은 결단</li> <li>• (징) 북한 핵능력 제고</li> </ul>	낮음
(진전) 순조로운 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북 신고검증 vs. 미 제재 완화</li> <li>• 고위급/실무급 대화 개최</li> <li>• 2차 정상회담/비핵화 실제 진전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (변) 김정은 결단</li> <li>• (징) 별다른 징후 없음</li> </ul>	매우 낮음

○ 한편, 올해 북한이 어떻게 나오느냐에 따라 2차 美北 정상회담 이후 ‘제재 완화’ 가능성도 완전히 배제할 수 없음

- 우선 제재 완화는 핵신고 및 검증과 같은 북한의 비핵화 진정성을 확인할 수 있는 조치가 선행되어야 가능

- 그러나 문제는 김정은이 신년사에서 △구체적 비핵화 언급, △본격적 개혁개방 조치, △인권문제의 진전된 태도를 보이지 않았기 때문에 제재 완화 분위기 조성이 쉽지 않다는 게 중론
- 이렇게 볼 때, 북한은 올해 미국의 ‘비핵화 조치 前 제재해제 불가’ 기조에 맞서 중·러의 지지를 활용한 제재 완화 요구를 지속할 전망
- ※ 신년사에서 북한은 중국의 역할(다자협상, 새로운 길)을 염두한 내용을 시사했고, 그에 맞춰 1.8(火) 김정은은 4차 중국 방문 길에 오름

#### □ 남북관계: 경제협력을 제외한 전분야로 확대 예상

- 올해 남북관계는 경제협력 확대 관련, 북한의 압박으로 정부 부담이 증대 전망
  - 경제협력은 비핵화 협상이 지지부진할 경우, 제한적 진전에 그칠 것임
  - 단, 문화예술, 체육, 보건 등의 교류 및 군사 신뢰구축 조치가 확대 예상
- 2019年 남북관계 관련 남-북-미의 입장 전망
  - (미국) 비핵화 협상의 진전과 남북관계 속도조절 요구
  - (한국) 남북관계 진전을 통한 비핵화 견인, 제재 틀 內 관계 진전
  - (북한) 미국의 눈치를 보지 말고, 남북관계 진전의 가속화 요구

- 2019年 남북관계는 대북제재의 틀 속에서 다양한 분야의 교류협력 확대 예상
  - 현재 남북 모두 교류협력 확대를 희망하기 때문에, 국제사회가 통제하고 있는 경제분야 협력 외에 쏠분야로 교류협력이 확대될 전망

- 특히, 군사적 신뢰구축 관련 조치를 비롯해 문화예술, 체육, 산림, 보건 등 사회 쏘분야의 교류협력이 본격화될 전망
- 단, <군사합의서>에 대한 문제점을 우려하는 내부 분위기 때문에, 남북간 사소한 대립으로도 합의 파기를 요구하는 여론이 부각될 수 있음

○ 미북간 비핵화 협상의 진전이 남북관계 개선의 가속요인이지만, 미북 협상 진전이 없어도 작년보다 크게 후퇴하지는 않을 전망

- 현 트럼프의 기조는 ‘서두를 것 없다’는 메시지와 대북 관심이 약화되지 않았다는 시그널을 동시에 줘야 하는 바, 文정부가 과속만 하지 않는다면 현재의 틀이 유지되는 것을 묵인
- 최근 트럼프 대통령이 고위급 및 실무회담 없이 2차 미북정상회담 개최 가능성을 언급(1.6)한 것 역시 대북 협상력 제고 차원으로 분석 가능

- 한편, 김정은이 신년사에서 언급했으나 현금이 움직이는 개성공단과 금강산관광은 대북제재 유지 하에서는 현실적으로 재개 불가능

※ 향후 UN제재가 완화된다고 하더라도 미국의 <대북제재 강화법(2016)>이 해제되지 않으면, 경협 재개는 불가능하며 세컨더리 보이콧의 위험성도 상존

○ 김정은의 방남은 2차 미북 정상회담의 성사 여부와 연동되어 있음

- 9月 <평양선언> 이후 미국의 속도조절 요구가 증대되며 남북관계는 한미관계와 미북관계의 영향을 더 크게 받는 방향으로 구조화
- ※ 일각에선 11.20(火) 출범한 ‘韓美워킹그룹’이 비핵화와 대북제재를 체계적으로 조율하기 위한 목적보다는 미국의 남북협력 감시·통제 차원으로 평가

- 이에 올해 예상되는 남북정상회담은 1~3차 때와 달리 미북정상회담을 견인하는 차원의 회담으로 활용되기는 어려울 전망

## □ 북한 내부 정세: 내부역량을 총동원해도 경제상황은 최악

○ 올해는 2021년 8차 당대회를 목표로, 내년도 당창건 75주년과 국가경제발전 5개년 전략의 성공적 결산을 위한 준비의 해

- ‘경제성과 도출(2019) → 당 창건 75주년 및 5개년 경제발전전략 성공 경축(2020) → 8차 당대회 개최(2021)’로 연동
- 이에 올해는 △원산갈마해안관광지구 △삼지연군 꾸리기 △단천발전소 건설 △황해남도 물길공사 등 ‘4개 중요대상’ 성과 도출이 필수

○ 그러나 2019년 북한의 대내외적 상황과 여건은 낙관하기 어려운 현실

- 대내적 국가전략 목표와 과제는 과잉이나, 비핵화 협상의 부진으로 제재가 지속된다면 전략목표 달성에 난항이 예상
- 이에 내부역량 총동원과 내부결속 및 정비가 핵심 목표가 될 것으로 보임

○ 올해는 국가전략적 목표 달성을 위한 경제적 성과 도출에 매진해야 하므로, 내부역량 총동원 및 내부결속에 집중할 것으로 예상

- 북한은 3월 예정된 최고인민회의 14기 대의원 선거 기간을 정치적 열의를 고양시키는 계기로 적극 활용할 전망
- 또한, 13기(14.3~19.3)까지 이어온 先代의 대의원 배합구조에서 탈피해, 김정은 시대 당-국가체계 강화를 위한 세대교체를 대대적으로 단행

※ 10기-13기 최고인민회의 대의원 교체비율: △10기('98) 64%, △11기('03) 50%,

△12기('09) 45%, △13기('14) 55% 등이었지만, 14기의 교체비율은 기존 그 어느 때보다 더 크게 나타날 것으로 예상

- 남북간 군사적 긴장완화로 軍의 경제건설 참여 여건이 호전되면서 중요한 건설 사업에 군병력을 투입 중이며, 이로 인한 실질적 減軍 효과도 발생

※ 작년 8월 김정은의 평남 양덕군 온천지구 현지지도 시 특수작전군사령관이 동행한 것으로 볼 때, 전투병력도 건설현장에 투입 중인 것으로 추정

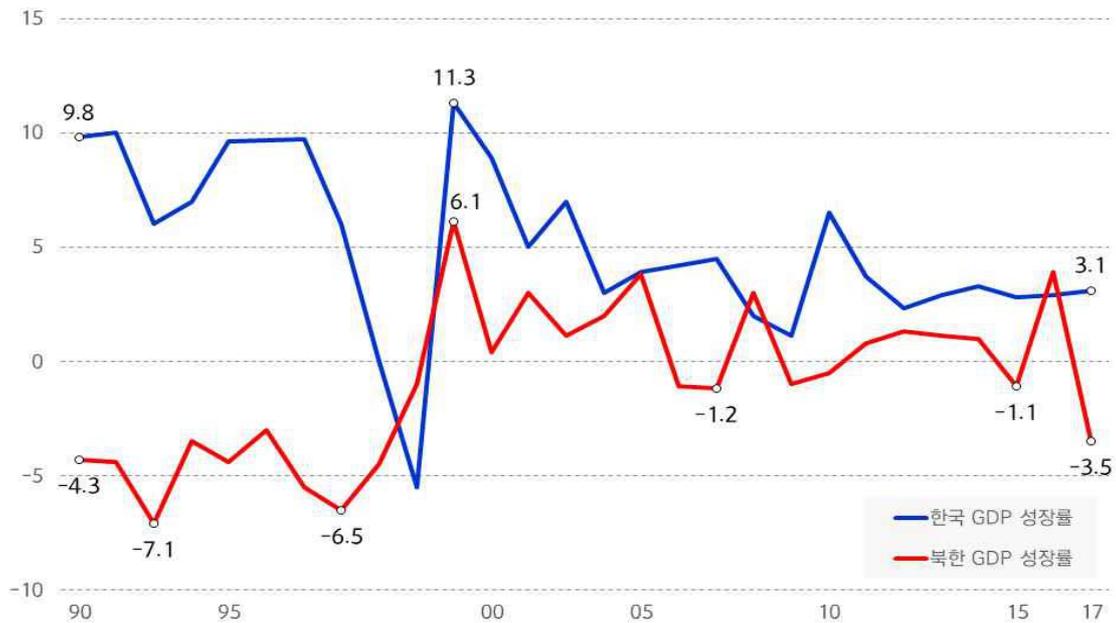
○ 그러나 대북제재 효과가 전방위로 확산되면서, 지속적인 마이너스 성장(-3.5%)에 따른 경기 침체로 경제상황은 더욱 악화될 전망

- 기계·전자·금속의 수입 감소로 설비·부품 교체기에 도달한 공장 가동률이 급감할 것으로 보이며, 이로 인한 수출품 생산단위 및 연관업체의 연쇄 도산으로 인한 사회문제로의 비화 가능성이 다분

• 특히, 대북제재 품목인 정제유 및 운송기기 수입의 급減으로 물류량의 전반적 감소에 따른 시장 위축이 초래될 전망

- 환율 안정 관련 3대 요인이 무력화되면서 시장 물가의 폭등과 ‘돈주’의 자본 철수가 나타나고, 결국 생산·유통·무역 및 시장의 침체로 이어질 전망

※ 3대 요인: △달러라이제이션으로 환율 무의미 △시장에 상당한 외화 존재 △ ‘대북제재 지속 기대심리’ 미작동



[그림 1] 남북한 GDP 성장률 비교

- 이에 대외적으로 시진핑 방북 및 김정은 방러를 활용한 對 중·러 밀착관계와 북·중·러 연대를 강화해 對美 견제장치로 활용 전망
  - 북한은 중국과 러시아의 對美 견제 분위기에 편승하여 북·중, 북·러관계 및 북·중·러 3각 동맹을 비핵화 협상 카드로 사용할 전망
  - 시진핑 방북과 新중국 수립 70주년을 중국과의 친선 강화 계기로 삼고, 현재의美中 갈등상황의 틈새를 이용해 대북제재 완화 유도의 기회로 활용할 것으로 보임
  - 동시에 러시아의 동북아 영향력 회복전략에 편승, 對美 협상 중재와 한반도 위기관리에 활용하면서 철도연결과 가스관 사업 등 남·북·러 경협 추진에 적극 협력

### 3. 향후 대응방안<sup>2)</sup>

○ 자유주의 질서에 입각한 흔들림 없는 한미공조가 핵심 기조임을 강조

- 2019年 내내 문재인 정부는 남북관계 개선과 비핵화 및 대북제재 등을 둘러싸고 민족공조와 한미공조 사이에서 고민을 하게 될 것임
- 이에 우리는 문재인 정부가 자유민주적 기본질서에 입각한 흔들림 없는 한미공조를 유지하며 비핵평화, 공동번영, 자유인권을 시행할 수 있도록 지속적 견제·감시 필요
- 특히, 정부는 남북대화만 지속된다면 미북간 거래(핵미사일 일부 폐기 vs. 제재 해제/미군 철수)도 용인할 수 있다는 기조인 바, 이에 대한 적극적 대응책 마련 절실

○ 대북통일 이슈 관련 정부의 ‘평화프레임’에 대응하는 차원을 넘어, 이슈를 선제적으로 주도하는 것이 필요

- ‘북한인권문제’를 공식 제기함으로써 북한주민들의 실질적 인권 개선을 위한 방안을 마련하고, 국민들에게 알리는 노력 병행
  - 김정은과 일부 특권층만을 위한 정책이 아닌 북한주민의 인권 개선을 위한 한반도 평화정착이고 남북관계 발전임을 강조
- 동시에 국민의 인식 속에 각인된 ‘평화반대세력’ 및 ‘전쟁지지 세력’이란 프레임을 변화시킬 방안 마련 모색

2) 同 장은 일부 대외비로 처리해야 할 내용이 있어 재편집한 바, 원본 필요시 센터로 연락 요망

○ 정부·여당의 잘못된 대북정책 전환 요구 및 책임 소재의 규명 필요

- 文대통령의 국정 지지율이 지난 12.30(水) 리얼미터 기준 데드크로스 (긍정 45.9%, 부정 49.7%)를 기록하며, 점점 떨어지는 추세

※ 리얼미터, 6월: 75.9% vs. 19.0%, 9월: 61.9% vs. 32.3%, 10월: 55.4% vs. 38.3%, 11월: 48.4% vs. 46.6%, 12월: 45.9% vs. 49.7% 등



[그림 2] 문재인 정권 지지율 변화 추이

- 同 추세대로라면 상반기 중 대선 때의 41% 아래로 떨어질 가능성이 높으므로, 대북정책 전환 요구 및 안보 해체의 책임 규명 요구

- 특히, 정부의 비핵화없는 남북관계 과속, 한미동맹 와해, 대북 퍼주기 등의 문제점을 지적하며 대국민 여론전을 적극 추진

※ 문재인 정부의 평화를 ‘비굴한 평화’로 규정하고, 우리의 평화를 ‘한미동맹에 기반한 당당한 평화’라는 점을 부각



**이슈브리프 ISSUE BRIEF** (IB 2019-01)

편집위원회 위원장: 노명순 편집위원: 김창배·이윤식·최진웅 간사: 이윤경

발행처: 여의도연구원 TEL: 02.6288.0502 Website: www.ydi.or.kr

주소: 서울 영등포구 버드나루로 73 우성빌딩 3층 여의도연구원

발행일: 2019년 01월 10일 디자인·인쇄: 원기획

---

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써  
정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.  
보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---