

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행일 2019년 02월 28일

| 금주 이슈 |

- I. 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용 / 5
- II. 사용자 제로, 제로페이 / 13
- III. 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려 / 21

| 현안 보고 |

2차 미북정상회담 전망: 쟁점과 대책

이슈브리프

2019. 2. 28

I. 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용 / 5

II. 사용자 제로, 제로페이 / 13

III. 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려 / 21

〈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(2월 다섯째 주)는 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용, 사용자 제로 제로페이, 자치경찰제의 성급한 도입으로 인한 실패 우려에 대한 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 최근 발표된 고용·가계소득 통계에 대해 文정부의 궤변적 통계 해석에 대해 지적하였으며, 제2편에서는 막대한 혈세와 무리한 행정력 투입하여 공적 쌓기로 전락한 제로페이에 대해 살펴보았습니다. 제3편에서는 자치경찰제의 주요 내용과 여러 선결해야할 문제점을 짚어보았습니다.

❖ 제1편 : 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용_김창배 연구위원
최근 발표된 고용, 가계소득 통계는 그동안 文정부의 최저임금 인상 정책과 아전인수식 통계 해석이 궤변이었음을 확연히 보여주고 있음. △ ‘고용원이 있는 자영업자’마저 지난해 12월 이후 감소세로 반전했고 △ 최저임금정책이 보호하려 했던 소득 하위 20%의 근로소득은 1분기 무려 37%나 감소했으며 △재분배효과를 감안한 처분가능 소득 기준 5분위 배율은 큰 폭으로 확대된 것으로 드러남

❖ 제2편 : 사용자 제로, 제로페이_김영현 연구위원
작년 12월 시범시행 중인 제로페이는 ‘소상공인 카드수수료 부담 덜어주기’라는 취지에서 출발. 그러나 제로페이 가맹점 수는 서울시 66만 자영업자의 9% 수준에 그치며 실효성 없는 사업에 막대한 혈세 낭비와 무리한 행정력 투입으로 공적 쌓기라는 지적이 많음. 3월 이후 정식 서비스 시행을 앞둔 시점에서 공급자 실익 및 적절한 교육 부재, 소비자 유인책 결여, 무리한 예산 투입, 정부의 과도한 개입 등 제로페이 사업의 해결되지 않은 문제점을 분석하고 시사점을 도출함

❖ 제3편 : 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려 장경수 선임연구원

참여정부 당시부터 도입 논의가 활발했던 자치경찰제는 도입의 전제로서 지자체장으로부터 정치적 중립성, 현장에서의 업무 혼선, 지자체간 재정 여건의 불균형 등 선결해야 할 문제점이 많음. 문재인정부의 자치경찰 도입이 검경 수사권 조정을 위한 흥정거리로 전락하고, 국민적 공감대도 미비한 가운데 도입을 서두르고 있어 국회 입법 논의과정에서 충분히 검토되어야 할 것임

2019. 2. 28

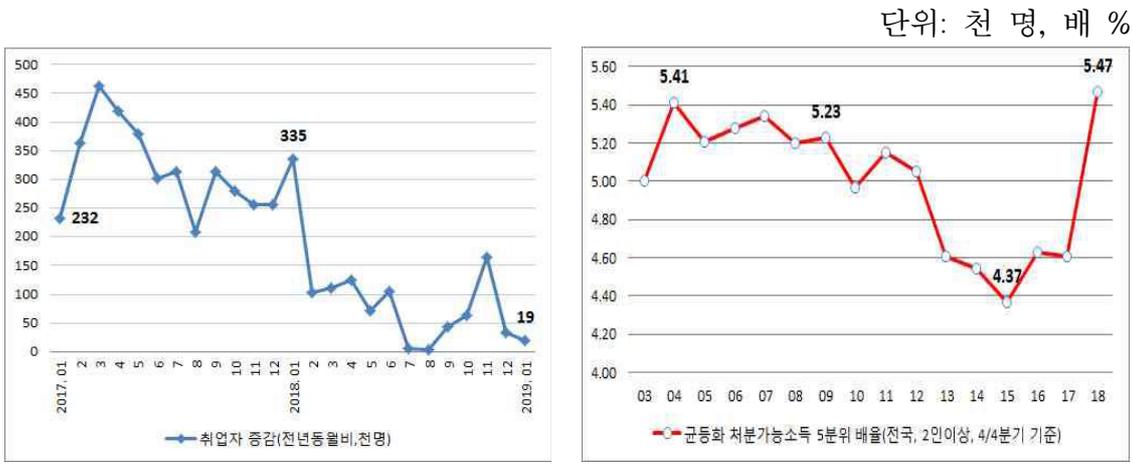
(재)여의도연구원 원장 김 선 동

I. 꺾임으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용

최근 발표된 고용, 가계소득 통계는 그동안 文정부의 최저임금 인상 정책과 아전인수식 통계 해석이 꺾임이었음을 확연히 보여주고 있음. △ ‘고용원이 있는 자영업자’마저 지난해 12월 이후 감소세로 반전했고 △ 최저임금정책이 보호하려 했던 소득 하위 20%의 근로소득은 1분기 무려 37%나 감소했으며 △재분배효과를 감안한 처분가능소득 기준 5분위 배율은 큰 폭으로 확대 된 것으로 드러남

1. 더욱 거세지는 최저임금 급등의 후폭풍

- 새해 들어서도 각종 경제수치는 사상 초유의 고용참사, 분배쇼크라는 최저임금 급등의 후폭풍이 거세지고 있음을 보여주고 있음
 - [고용참사] 1월 취업자 증가 폭이 1만9천명에 그쳤고 실업자 수는 19년 만에 최악의 수준으로 증가
 - [분배쇼크] 2018년 4분기 중, 최하위 20% 가구 소득은 급감하고, 상위 20% 소득은 급증하면서 분배지표인 ‘소득 5분위 배율’은 글로벌 금융위기 이후 최고치로 악화
- ※ 소득 5분위 배율: 상위20%/하위20%가구의 소득 배율로 높을수록 불균등
- 이러한 통계들은 그동안 文정부의 최저임금 인상 정책과 아전인수식 통계 해석이 국민 눈속임을 위한 거짓이었음을 확연히 보여줌



[그림 1] 최저임금 급등의 후폭풍: 고용참사, 분배쇼크

2. 통계로 확인된 文정부의 아전인수式 거짓 해명

□ 거짓 1: ‘고용원이 있는 자영업자가 늘어나고 있다?’

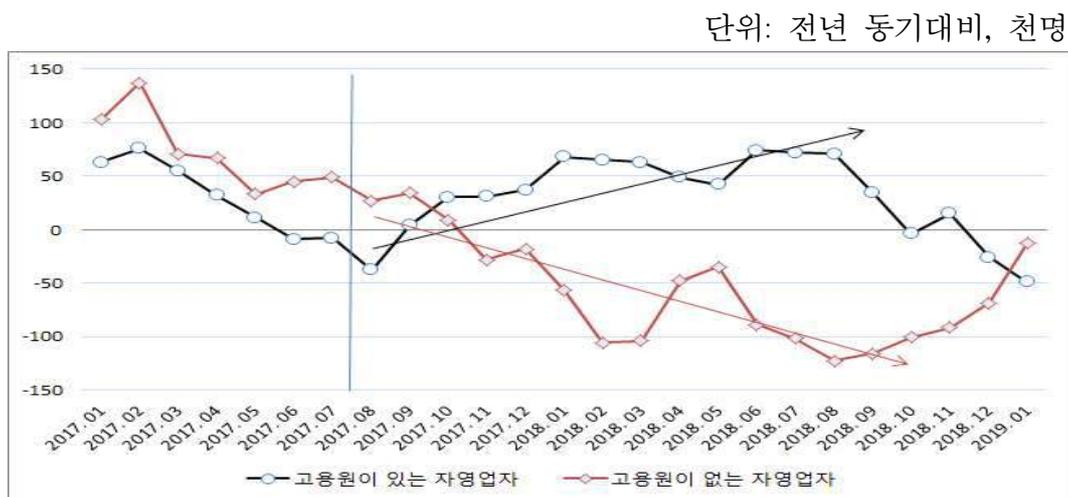
- 정부는 그동안 자영업자 감소는 최저임금의 충격 때문이 아니라고 반론하며 그 근거로 최저임금의 충격을 받아야 할 ‘고용원이 있는 자영업자’의 증가 제시
- 하지만 지난 해 12월 이후 ‘고용원이 있는 자영업자’도 감소하기 시작하여 올 1월에는 그 폭이 더욱 확대되었으며 이는 그동안 ‘고용원이 있는 자영업자’가 증가했던 이유에 대한 해석 가능성을 높여줌

※ 고용원이 있는 자영업자 증감(천명): 15('18.11) → -26('18.12) → -49('19.1)

- 기존 ‘고용원이 없는 자영업자’로 되어 있던 자영업자가 일자리 안정자금을 받기 위해 미신고 직원을 신고하면서 ‘고용원이 있는 자영업자’로 전환된 것이란 해석 가능

- 2017년 8, 9월 이전, 고용원의 여부에 관계없이 자영업자 증가 폭이 감소하는 추세였으며 이는 전반적인 경기악화, 자영업 과당경쟁 등에 따른 추세적 하락으로 판단됨
- 하지만 최저임금 급등이 고지되고 일자리 안정자금 지원이 결정된 2017년 8, 9월 이후에는 ‘고용원이 있는 자영업자’와 ‘고용원이 없는 자영업자’의 추세가 상반되게 나타남
- 이는 영업유지의 필요성 및 가능성이 있는 자영업자의 경우, ‘고용원이 있는 자영업자’로 전환·신고하고 그렇지 못한 자영업자는 폐업하면서 ‘고용원이 없는 자영업자’는 감소하고 ‘고용원이 있는 자영업자’는 증가하게 되었음을 시사

○ 즉 지난 해 11월 까지 ‘고용원이 있는 자영업자’가 늘어난 것으로 보이는 통계는 최저임금의 급등과 무관해서가 아니라 오히려 최저임금 충격에 대응한 자영업자의 ‘고육지책’이었던 셈



[그림 2] ‘고용원이 있는 자영업자’와 ‘고용원이 없는 자영업자’

□ 거짓 2: ‘최저임금 인상되면 저소득층 살림살이가 개선된다?’

- 文정부의 경제정책은 기본적으로 최저임금 인상 → 저소득층 소득 향상 → 소비 진작 → 경제성장이라는 선순환을 가정하고 있음
- 하지만 ‘2018년 4분기 가계동향’ 은 ‘최저임금 인상 → 저소득층 소득 향상’ 이라는 고리가 작동하지 않음을 재확인 시켜주고 있음
 - 최저임금인상과 직접적 연관성을 갖는 하위 20% 가구의 근로소득이 무려 36.8%나 감소
 - 더구나 2018년 1분기 -13.3%, 2분기 -15.9%, 3분기 -22.6%, 4분기 -36.8%로 갈수록 악화
 - 이는 임금이 과도하게 오르면서 생산성이 낮은 저소득층 중심으로 신규 고용이 줄고 실업이 증가했기 때문
 - 하위 20% 가구의 취업인원은 0.64명으로 전년(0.81명) 대비 약 21% 감소
- 최저임금이 인상되면 저소득층 살림살이가 개선된다는 文정부의 최저임금 정책은 완전 허구로 나타난 것임
 - 오히려 상위 20%의 근로소득을 14.2% 증가시켜 ‘부익부 빈익빈’ 문제를 더욱 악화시키는 결과 초래

<표 1> 2018년 4분기 하위 20% 및 상위 20%의 가구소득

단위: 전년 동기대비, 천명

	1분위			5분위	
	금액	증감률		금액	증감률
소득	1,238.2	-17.7		9,324.3	10.4
* 근로소득	430.5	-36.8	6,885.6	14.2
* 사업소득	207.3	-8.6		1,794.7	1.2
* 재산소득	13.6	16.3		31.4	-20.3
* 이전소득	585.1	11.0		465.3	0.8
* 비경상소득	1.7	-97.0		147.3	2.5

□ 거짓 3: ‘정부정책으로 재분배 상황 개선 효과가 커졌다?’

- 통계청은 “지난해 고용 상황이 좋지 못했던 것이 소득 분배 정도를 악화시킨 가장 큰 요인”이라며 “시장 상황의 악화 정도가 소득 분배 상황을 개선시키려 하는 정부의 정책 효과를 상회하고 있는 것”이라고 설명
- 즉, 시장소득 기준으로 보면 소득격차가 크게 악화되었지만 정부정책이 반영된 처분가능소득 기준 소득격차는 덜 악화되었다는 주장
- 4분기 시장소득 5분위 배율에서 처분가능소득 5분위 배율을 뺀 개선 효과는 3.85배 포인트로 1년 전(1.93배 포인트)보다 커졌다는 것

<표 2> 균등화 소득 5분위 배율(통계청 참고자료)

단위: 전년 동기대비, 천명

균등화 소득 5분위 배율

	2017.1/4	2017.2/4	2017.3/4	2017.4/4	2018.1/4	2018.2/4	2018.3/4	2018.4/4
시장소득 (A)	7.73	6.68	7.32	6.54	8.96	7.99	8.8	9.32
처분가능소득 (B)	5.35	4.73	5.18	4.61	5.95	5.23	5.52	5.47
개선효과 (A-B)	2.38	1.95	2.14	1.93	3.01	2.76	3.28	3.85

자료: 뉴시스, “재분배 효과는 커졌지만…양극화 수준, 역대 최악” 2019-02-21

○ 하지만 이런 설명대로라면 사실 정부는 아무것도 하지 않아도 정책 효과를 낼 수 있음

- 설명을 위해 다음과 같은 가상경제를 구성

- 소득분배 수단을 조세(율)로 단순화: 처분가능소득 = 시장소득 - 조세
- 2017년 4/4분기의 1분위 시장소득을 100만원으로 가정하고 5분위 소득은 5분위 배율에 맞게 조정
- 조세율 1분위 -9%, 5분위 23%로 가정, 5분위 배율 통계를 현실과 일치
- 2018년 4/4분기는 1분위 시장소득을 17.7%(실제 통계) 감소시키고 5분위 소득은 5분위 배율에 맞게 조정
- 2018년에도 동일한 세율을 적용함으로써 정부가 소득분배에 전혀 개입하지 않은 경제 가정

- 정부의 개입이 없는 가상경제에서도 소득분배 개선 효과 발생

- 즉 2018년 4분기 시장소득 5분위 배율에서 처분가능소득 5분위 배율을 뺀 개선 효과는 2.74배 포인트로 1년 전(1.93배 포인트)보다 커짐

- 근본적으로는 재분배효과를 감안한 처분가능소득 기준 5분위 배율이 4.61에서 5.47로 확대되었는데 재분배상황을 개선하는 정책효과가 커졌다는 주장은 국민 눈속임으로 볼 수 밖에 없음

<표 3> 정부 정책의 변화가 없었을 경우 소득분배개선 효과(가상경제)

단위: 백만원, 배, 배 포인트

		시장소득	조세 등	가처분소득	개선효과
		A	B= A*세율	C=A+B	D=A-C
2017년 4/4분기	1분위(세율: -9%)	100.0	-9.0	109.0	
	5분위(세율:23.1%)	654.0	151.1	502.9	
	5분위 배율	6.54		4.61	1.93
2018년 4/4분기	1분위(세율: -9%)	82.3	-7.4	89.7	
	5분위(세율:23.1%)	767.0	177.2	589.9	
	5분위 배율	9.32		6.58	2.74

3. 시사점

- 지금 文정부에 가장 필요한 것은 정책실패를 인정하는 용기이며, 정책 실패를 인정하는 것이 진짜 일자리를 늘리는 첫 걸음임을 명심해야 함
- 하지만 文정부의 정체성과 다름없는 소득주도성장을 지키기 위해 더 다양한 통계 분석과 변명을 지속할 가능성 높음
 - 특히 최악의 통계치가 기저효과로 완화될 가능성을 배제할 수 없는 바, 언론, 학계 등 다양한 분야에서 ‘아전인수’ 식 통계 분석이 더욱 기승을 부릴 것으로 예상됨

- 우리 당은 새로운 통계발표에 대한 심층적 모니터링을 강화하고 이를 바탕으로 文정부 경제실정에 對국민 홍보의 설득력을 제고해야 할 것임

[작성: 김창배 연구위원 ☎ 02-6288-0534]

Ⅱ. 사용자 제로, 제로페이

작년 12월 시범시행 중인 제로페이는 ‘소상공인 카드수수료 부담 덜어주기’라는 취지에서 출발. 그러나 제로페이 가맹점 수는 서울시 66만 자영업자의 9% 수준에 그치며 실효성 없는 사업에 막대한 혈세 낭비와 무리한 행정력 투입으로 공적 쌓기라는 지적이 많음. 3월 이후 정식 서비스 시행을 앞둔 시점에서 공급자 실익 및 적절한 교육 부재, 소비자 유인책 결여, 무리한 예산 투입, 정부의 과도한 개입 등 제로페이 사업의 해결되지 않은 문제점을 분석하고 시사점을 도출함

1. 제로페이 사업 개요

- 제로페이는 소비자가 스마트폰 앱을 통해 가맹점의 QR코드를 스캔하고 결제금액 입력 후 소비자 계좌에서 판매자 계좌로 이체되는 직거래 결제 방식

<표 1> 제로페이 사업

지급 방식	소비자 통장에서 가맹점주 계좌로 대금 이체		
가맹점 혜택	소상공인 가맹점 수수료	연매출액	8억원 이하 : 0% 8억~12억원 : 0.3% 12억원 초과 : 0.5%
	일반가맹점 수수료	신용카드 수수료율보다 낮은 수준	
소비자 혜택	최대 40% 세액공제, 공공시설 이용요금 할인 등		

2. 제로페이 시범시행 현황

- 중소벤처기업부와 서울시는 사업자 모집, 민간 준비위원회 구성, 사업단 발족 등을 거쳐 2018년 12월 20일부터 제로페이를 시범 도입
 - ※ 서울시, 창원시, 부산 자갈치시장 등 3곳에서 시범사업 시작
 - 서울시와 정부의 제로페이는 ‘소상공인 카드수수료 부담 덜어주기’ 라는 취지에서 시범 시행 중인 간편결제 시스템¹⁾
- 전체 카드사 가맹점 수 269만개 중 제로페이 가맹점 등록 수는 5만 8354개(1.22, 서울시)에 그침
 - 서울시 66만 자영업자의 9% 수준으로 제로페이 가맹점 대부분은 서울시 소재
 - ※ 제로페이 시범시행 2개월이 지난 시점에서 가맹점 수가 신용카드 대비 0.02%에 불과
 - 공급자 입장에서 만들어진 제로페이이지만 가맹률이 9%대에 그쳐 실효성 논란
 - 강남고속버스터미널과 영등포역 지하상가 등 ‘제로페이존’ 으로 적극 홍보된 곳에서조차 소비자 인지가 부족하고 저조한 이용률을 보임

3. 해외사례와 비교

- 덴마크는 2017년 ‘Dankort’, 스웨덴 2012년 ‘Swish’ 저비용 모바일 직불서비스²⁾ 시행
 - 현금카드를 스마트폰에 탑재해 거래대금을 은행계좌에서 실시간으로 인출·지급하는 방식으로 은행권이 공동으로 제공

1) 공인인증서 등을 이용한 복잡한 절차를 거치지 않고 간단하게 결제하는 시스템을 이르는 말로, 스마트폰을 단말기로 사용하기 때문에 ‘스마트페이(smart pay)’ 라고도 불림

2) 카드망을 이용하지 않고 가맹점과 소비자의 은행 계좌를 직접 연결해주는 구조. 가맹점이 소비자에게 받아야 할 금액을 앱(응용프로그램)에 입력해 QR코드를 생성하면, 구매자는 결제 앱이나 은행 앱으로 QR코드를 스캔한 뒤 비밀번호를 눌러 결제하는 방식. 각자 스마트폰을 활용하기 때문에 별도의 결제단말기(POS)가 필요하지 않음

- 중국 ‘알리페이’ 와 ‘위챗페이’ , 인도의 ‘PayTM’ 케냐·남아공 ‘엠펜사’ 등 이용
 - 은행계좌 기반 지급 서비스 인프라가 취약한 국가에서 전자상거래 업체에 적립된 선불금을 이용한 모바일 선불서비스 확산 중임
- 중국 알리페이는 기존 은행계좌나 신용카드 결제 인프라가 부족한 상황에서 결제 편의성과 안전성이 담보된 것이 성공요인
 - 그러나 우리나라는 민간 소비시장의 70%를 차지하는 신용카드의 절대적 우위로 인해 모바일 직불서비스 성공여부는 미지수

4. 문제점 및 시사점

① 공급자 실익 및 적절한 교육 부재

- 연매출 3억원 이하인 중소가맹점은 신용카드수수료 0.8%이며 공제율은 1.3%로 카드 매출액의 0.5%를 돌려받음
 - ※ ‘부가가치세 신용카드 등 매입세액 공제’는 올해부터 공제 한도액을 늘려 2021년까지 연장됨
 - 세액 공제 혜택까지 고려하면 연매출 6~7억원대 가맹점의 수수료 부담은 사실상 0원으로 제로페이 도입에 따른 실익 크지 않음
- 공급자 위주의 혜택으로 인한 홍보효과는 오히려 소비자에게 반감을 주며 공급자에 생색내기용 정책으로 전락할 수 있음
 - 서울시는 제로페이 가입 가맹점 수만 공개했을 뿐 이용 건수 및 이용금액 현황 자료가 부재하다는 것은 3월 이후 정식 서비스

시행을 앞둔 시점에서 시급히 보완되어야 할 사업에 개선의지가 있는지 의문임

- 가맹점은 제로페이 관련한 안내책자만 전달받았을 뿐 관련 교육이나 세부 사항에 대한 적절한 안내가 부재한 경우 다수

② 소비자 유인책 결여

- 경쟁이 치열한 간편결제 시장에서 제로페이는 소비자 편의성 및 혜택 측면의 유인체계가 부족하여 외면받고 있음

[소비자 불편사항]

- 신용카드 기능 부재 : 신용공여, 할부, 청구·현장 할인, 마일리지 적립 등 부가서비스 혜택
- 시간 소요 : QR코드 결제 후 소비자가 직접 금액 입력하고 입금 확인까지 시간 소요(바쁜 시간대의 지체는 소비자 불만으로 이어짐)
- 40% 소득공제 혜택 체감 어려움
- 결제 오류로 인한 금융사 간편결제 서비스에 비해 떨어지는 편의성
- 잔액 없을시 사용 불가능

- 소비자 이용이 많은 신용카드보다 제로페이를 이용할 유인동기가 매우 적음
- 소득공제 40%, 지자체 시설물 이용할인은 소비자에게 실효적인 유인책으로는 한계가 있음
- 제로페이의 본래 취지인 소상공인 카드수수료 인하 목적은 소비자 욕구 충족에는 전혀 부합하지 않음
- 전통시장의 경우, 공급자와 소비자 모두 노령화되어 있으므로 노령화된 소비자는 폴더폰 사용이 대부분이기 때문에 제로페이 사용자체가 불가능

- 소비자가 실제 사용할 수 있는 가맹점이 적고 단기간 내 확산이 어려울 경우 이용률 하락은 당연한 결과

③ 막대한 예산 투입과 무리한 가맹점 유치

- 서울시와 정부는 지나친 홍보예산과 행정력을 투입하여 공적 쌓기에 심취
 - 지난해 30억 원, 올해 각각 38억 원과 60억 원의 제로페이 홍보예산 편성
 - QR코드 배포(제로페이 확산) 지원금으로 24억 원 지출
 - 보이지 않는 곳에 부착되어 있는 작은 광고 스티커, 배너는 혈세 낭비에 비해 저조한 홍보효과
 - 통합 플랫폼 초기설치비용 39억 여원, 이후 운영비 매년 35억 원 추산
 - 중소기업벤처부는 가맹점 모집 서포터즈 고용에 사업예산만 29억 원 지출
 - 시민 혈세와 무리한 행정력을 진전없는 제로페이 가맹점 유치 영업에 낭발
- 무리한 제로페이 할당
 - 서울시는 구청별로 목표 가맹점 수를 할당하고 한 건에 1만5000원의 유치 수당 지급
 - 별도 예산을 책정해 구청당 기간제 직원 5명의 인건비(3개월)를 인당 700만원씩 약 10억 원(홍보비 포함) 소요 예정
 - 서울시가 구청별 동 주민센터 제로페이 사용 실적 순위를 기반으로 특별교부금 차등 지급안 검토하며 산하기관 제로페이 사용 압력 논란
 - 제로페이를 ‘관치페이’로 지적하며 박시장의 치적쌓기 논란
 - 서울시는 민간위탁 사업 선정시 제로페이 가입의무 포함 문구적시
 - 서울시와 25개 구청직원은 5~20만원 상당의 복지포인트를 제로페이로

강제할당 받음

- 급여와 다름없는 복지포인트의 제로페이 강제지출로 시·구청직원들의 불만 고조

4] 정부의 과도한 개입

- 기본적으로 정부는 시장에 모바일 직불시스템이 도입·활성화될 수 있도록 제도적 환경 구축 및 감독행정을 하고, 궁극적으로 민간 시장 중심으로 작동되어야 함
 - 카카오페이, 네이버페이와 같은 민간 간편결제 사업자를 정부 시스템에 통합하는 방식 지양 필요
 - 민간기업에 과감한 세제혜택 등 유인책을 조성하여 자발적 참여 유도
- 정부가 민간영역까지 개입하여 자발적 참여를 저해하고 비효율을 유발하는 것에 주의해야 함
 - 플랫폼 운영자와 은행에 수수료 제거를 요구하는 행위자체가 시장 경제원리에 위배되며 국가의 과도한 개입문제가 제기될 수 있음
 - 신용카드사 소유로 막대한 수익을 얻는 금융기관 입장에서 제로페이는 이득에 역행하는 제도이므로 적극적으로 협조할 이유가 없음
 - 정부가 직접 공공 지급결제 수단을 제공할 경우, 민간 사업자들이 참여하더라도 혁신의 유인동기가 사라짐
 - 간편결제의 기술로 근거리무선통신방식(NFC), 마그네틱보안전송방식(MST) 등 다양한 기술 발전이 있지만 정부의 QR코드 기술 중심의 지원은 오히려 기술혁신과 경쟁 저해 가능성이 있음³⁾

3) 1990년대 초 정부는 마이크로소프트의 도스에서 독립하여 국산 PC운영체제 ‘케이-도스’ (K-DOS) 개발. 삼성과 LG 등 국내 피시 제조업체들은 케이-도스 개발에 참여했지만 외면하고 MS 도스를 장착

5] 제로페이는 제로(0)가 아니다

- QR코드를 이용한 대금지급 방식과 플랫폼 사용으로 수수료 발생
 - 은행과 간편결제 플랫폼 사업자에 대한 수수료가 해결되지 않으면 사실상 제로페이 현실화는 불가능
- 공유플랫폼을 수수료 문제 대안으로 고려해 볼 필요
 - 공유플랫폼으로 수수료 없이 직불·체크·신용카드 결제 및 할인 쿠폰 멤버십 통합 관리 가능
 - 소비자는 범용 앱 설치만으로 사용 가능
 - ※ 우체국에서 채택한 포스트페이는 이미 사용중에 있음

6] 부작용이 큰 신용공여 기능

- 제로페이에 요구되는 신용공여 기능 제공은 부작용이 클 것임
 - 신용 결제 기능을 추가할 경우, 건전성 문제, 신용 분석 및 신용 결제 대금 중간 관리 비용, 신용공여에 대한 정보 연동 및 보안 비용, 연체나 채무불이행에 대비한 충당금으로 추가 비용 부담이 커짐
 - 제로페이에 신용공여 기능 제공은 현재도 비용 부담 갈등 우려가 큰 상황에서 수수료 제로 취지에 어긋나므로 채택이 어려울 것임

[작성: 김영현 연구원 ☎ 02-6288-0532]

Ⅲ. 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려

참여정부 당시부터 도입 논의가 활발했던 자치경찰제는 도입의 전제로서 지자체장으로부터 정치적 중립성, 현장에서의 업무 혼선, 지자체간 재정 여건의 불균형 등 선결해야 할 문제점이 많음. 문재인정부의 자치경찰 도입이 검경 수사권 조정을 위한 흥정거리로 전락하고, 국민적 공감대도 미비한 가운데 도입을 서두르고 있어 국회 입법 논의과정에서 충분히 검토되어야 할 것임

1. 자치경찰제 도입안의 주요 내용

□ 정부·여당의 자치경찰제 도입안 발표(2.14)

- (조직·인력) 광역단위 자치경찰제 모형으로 자치경찰본부(시·도) 및 자치경찰대(시·군·구) 신설
 - 현재 국가경찰 소속의 지구대·파출소는 자치경찰로 이관
 - 국가경찰은 자치경찰 이관만큼 조직·인력을 축소하고, 중대·긴급사건을 위한 지역순찰대로 존치
- (인사·신분) 자치경찰은 초기에는 국가직 유지하되 단계적으로 지방직으로 전환
 - 자치경찰본부장과 자치경찰대장은 시·도경찰위의 추천을 받아 시·도지사가 임명
- (사무배분) 자치경찰은 ‘생활안전·여성청소년·교통·지역경비’ 등

- 주민밀착 치안활동 및 성폭력·가정폭력·학교폭력·음주운전 등 수사 담당
- 국가경찰은 정보·보안·외사 및 수사, 전국적·통일적 처리를 요구하는 민생치안 사무 담당
- 긴급조치가 필요한 사건에 대한 현장보존 등 ‘초동조치권’ 부여

<표 1> 자치경찰 및 국가경찰 사무배분

구분	자치경찰	국가경찰
주요 사무	<ul style="list-style-type: none"> • 생활안전, 여성·청소년, 교통, 지역경비 등 주민밀착형 사무 및 지역경찰(지구대·파출소) • 민생치안 밀접 수사(교통사고, 가정폭력 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보·보안·외사·경비 및 112 상황실 • 수사(광역범죄·국익범죄·일반형사 등) • 민생치안사무 중 전국적 규모나 통일적인 처리를 필요로 하는 사무(협약으로 규정) 및 지역 순찰대

- (정치적 중립장치) 합의제 행정기관으로 ‘시·도경찰위’ 설치
 - 시·도지사의 경찰직무에 대한 직접적인 지휘·감독은 인정하지 않고 시·도경찰위가 자치경찰을 관리하도록 하여 정치중립성 확보, 자치단체장의 권한남용 방지 제도화
- (재정) 자치경찰제 시행에 필요한 예산은 ‘국가부담’을 원칙
 - 초기 시행단계는 국비로 지원, 전국 확대시 ‘경찰교부세’ 등 강구
- (단계적 도입) 자치경찰제 도입은 사무인력실시지역을 단계적으로 확대 추진
 - 최종적으로 전체 국가경찰(117,617명)의 36%인 43,000명을 자치경찰로 이관

<표 2> 자치경찰제 단계별 도입 방안

구분	1단계 (일부지역+일부사무)	2단계 (전국+일부사무)	3단계 (전국+전체사무)	최종단계
대상 지역	5개 지역 (서울·세종·제주 외 2개 시·도)	전국	전국	전국
사무	자치경찰 사무 약 50% (일부 수사권 포함)	자치경찰 사무 약 70~80% (일부 수사권 포함)	자치경찰 사무 100%	평가 후 추가 확대
인력	7,000~8,000명	30,000~35,000명	43,000명	
시점	2019년	2021년	2022년	정착수준에 맞춰 평가 후 판단

□ 자치경찰 입법화 추진

○ 정부여당은 기존 「경찰법」을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 제명 변경하고 전면 개정 추진

- 홍익표 의원이 경찰법 전면 개정안을 대표 발의할 예정

2. 자치경찰제 도입에 대한 우려의 목소리

① 지방자치단체장으로부터 정치적 중립성 문제

○ 특정 분야 수사권 행사, 각종 단속과 침익적 행정행위의 주체인 자치경찰이 과연 단체장으로부터 정치적 중립을 확보할 수 있을지 의문

- 또한 자치경찰은 특정 지역에서 장기 근무를 할 가능성이 크기 때문에 지역 유력 인사와의 유착으로 인한 부패의 심화 우려
- 자치경찰이 단체장이나 지방의원 선거에 개입하는 등 정치적 공정성 저해 가능성 상존

② 현장에서의 업무 혼선 문제

- 같은 지역에서 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 이상 업무 중복을 피하면서 치안의 사각지대가 없도록 하기가 쉽지 않음
- 특히 112 신고 출동의 경우 신고내용만으로는 국가경찰의 사무에 해당하는 중대·긴급한 사건인지, 자치경찰의 사무인 非긴급·일상 신고에 해당하는지 명확하지 않아 국가경찰과 자치경찰 간의 업무 떠넘기기로 인한 치안 공백이 발생할 수 있음
- 아울러 국가경찰과 자치경찰의 공동 사무로 규정돼 있는 실종, 성가정폭력 등 생활 주변 사건 처리에 있어 양측의 업무 혼선 우려

③ 자치단체간 재정 여건의 불균형 문제

- 자치단체간 재정 여건의 불균형으로 인해 치안 서비스의 불균형으로 이어질 수 있음
- 자치경찰 시행초기에는 그 비용을 국가에서 부담하겠지만, 장기적으로는 지자체의 예산으로 운영될 것이므로, 지자체별 재정 자립도가 극히 불균형적인

현실을 고려할 때 지자체별로 제공하는 치안서비스의 불균형 우려

- 이는 자치경찰의 승진 및 전보 기회나 복지 등의 불균형으로 이어져 결국 자치경찰의 사기마저 떨어질 수 있음

④ 검경 수사권 조정을 위한 포석

- 검경 수사권 조정이 마무리되지 않은 상태에서 자치경찰제 도입을 추진하는 것에 대한 우려
 - 정부여당은 검경 수사권 조정과 관련해 경찰권의 비대화 문제가 제기되자 그 대안으로 자치경찰제 도입을 적극적으로 검토하기 시작했으며, 이제는 검경 수사권 조정의 지렛대로 이용하려는 의도가 분명해 보임
 - 검경 수사권 조정을 밀어붙이기 위한 수순으로 무리하게 서두르는 것이 아니냐는 강한 의혹이 제기됨

3. 평가 및 대응방안

□ 정책적 평가

- 참여정부 당시부터 자치경찰제에 대한 찬반이 지속됐던 이유는 본질적인 쟁점이 해결되지 않은 채 도입이 추진되었기 때문
 - 중장기적 관점에서 자치경찰제를 도입해야 한다는 원론에는 동의

하면서도 이를 성공시킬 수 있는 조건이 갖춰져 있는지에 대해 의견이 엇갈렸기 때문

- 대한민국의 민주주의와 법치주의를 기초에서부터 다지기 위해서는 자치경찰제가 바람직하다는 점에는 이견이 없지만, 자칫 실패할 경우에는 그 부작용이 더 클 수 있다는 우려도 만만치 않음

○ 특히 자치경찰제 자체에 대한 반대는 크지 않으면서도 이러한 우려가 불식되지 못하는 이유는 성급한 도입으로 인한 실패 우려와 더불어, 정부여당이 검경 수사권 조정을 밀어붙이기 위한 수순으로 무리하게 서두르는 것 아니냐는 의혹이 있기 때문

- 또한 지자체장이 자치경찰에 대한 지휘감독권을 갖지 못하며, 시도경찰위가 자치경찰을 관리하는 방안이 제시되고 있지만, 그 실효성은 의문

- 시도경찰위가 어떻게 구성되고, 활동하느냐에 따라 국가경찰로부터의 독립이 약화될 가능성도, 지역 토호세력의 영향력이 강해질 가능성도 배제하지 못함

□ 당 대응방안

○ 국가경찰을 이원화하여 주민친화적 치안서비스를 제공하겠다고 명분을 내세웠지만, 국회 입법과정에서 충분히 검토

- 자치경찰의 정치조직화 우려, 국가와 지방의 이중구조에서 기인한 업무영역 혼선, 지자체간 재정 차이로 인한 치안서비스 불균형 등의 문제점에 대한 논의가 충분히 이뤄져야 할 것

- 정부를 견제하는 제1야당으로서 국민적 인식이 아직 미흡한 점, 제도적 보완이 필요한 점은 입법 논의과정에서 계속 점검하면서 대국민 치안서비스의 공백이 일어나지 않도록 꼼꼼히 체크해 나가야 할 것

[작성: 장경수 선임연구원 ☎ 02-6288-0527]

2차 미북정상회담 전망: 쟁점과 대책

2019. 2. 25. (月)

이윤식 연구위원 (karislee73@hanmail.net)

1. 현황 파악 / 1
2. 리딩 포인트 / 4
3. 예상 시나리오 / 11
4. 대응 방안 / 15

보고서 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

《 요약 》

□ 리딩 포인트

- D-2 후면 베트남 하노이에서 2차 美北 정상회담이 개최될 예정
 - 긍정적 전망과 부정적 전망이 엇갈리는 가운데, 美 조야를 중심으로 신중론 제기
 - 특히, 회담이 코앞인 상황에서 아직 회담 의제 및 비핵화 개념 등이 미확정
 - 단, '경제총력 노선'의 성과가 시급한 김정은과 국내정치적 돌파구 마련이 절실한 트럼프의 조합이 '예상 밖의 성과'를 낼 수도 있음

□ 예상 시나리오

- 예상 시나리오는 총 4가지, ①Best, ②Bad, ③No, ④Medium이 가능함
 - Best Deal: 미국의 요구인 핵리스트 제출과 사찰·검증(시료 채취 등)을 허용하는 완전한 비핵화 로드맵, 사실상 실현 불가능 (1%)
 - Bad Deal: 미북간 거래로 자신들에겐 유리하고, 우리에게겐 불리하며 북핵 위협이 그대로임에도 회담이 성공적이었다고 선전하는 경우 (40%)
 - No Deal: 실질적 비핵화(北)와 상응조치(美) 간 조율의 실패로 비핵화 관련 유의미한 합의없이 회담 종료 (20%)
 - Medium Deal: 비핵화 前단계 핵동결(영변 핵시설+ α)을 약속하고 제재 완화에 합의하지만, 북핵 위협의 해소라기보다는 일시적 봉합 (39%)
- 현재 스코어는 'Bad Deal \geq Medium Deal > No Deal > Best Deal' 순서

□ 대응방안

- 시나리오별 대응방안
 - big deal: 완전한 비핵화에 대한 환영 의사를 표명하고, 협조 방침을 천명
 - bad deal과 no deal: 관련 문제점을 분명히 지적하고, 논리적으로 비판
 - medium deal: 회담 타결을 환영하되, 각론에서는 철저한 검증으로 대응
- 쟁점별/이슈별 대응방안
 - 금강산 및 개성공단 재개 등 남북경협 관련 조치는 '국회 검증' 방안 마련
 - 종전선언 등 평화체제 관련 조치는 '국민적 동의'가 필수적인 국가안보 사안
 - 김정은 답방은 막을 수 있는 확실한 명분이 없으므로 전제조건을逆제안할 필요

1. 현황 파악¹⁾

○ 이틀 후면 한반도의 운명을 좌우할 2차 美北 정상회담이 개최됨

- 2.5(水), 트럼프 대통령이 국정연설에서 “2차 미북 정상회담의 베트남 하노이(2.27~28) 개최”를 공식화한 후, 미북간 실무협상 진행

※ 당시 트럼프 대통령은 북한이 “위대한 경제 강국이 될 기회”, “경제 로켓을 쏘아 올릴 기회”라며 2차 정상회담의 성공을 낙관

- 우여곡절 끝에 김정은을 태운 열차가 2.23(土) 北中 국경을 통과한 것으로 확인되면서, 2차 미북 정상회담의 장정 시작

○ 현재 회담 결과와 관련해, 긍정적 전망과 부정적 전망이 엇갈리는 속에서 낙관론보다 회의론(신중론)이 우세해 보임

- 낸시 펠로시 하원의장은 북한의 목적을 ‘비핵화가 아닌 한국의 무장 해제(2.13)’로 보고 있으며, 코리 가드너 공화당 상원의원도 ‘비핵화 없는 2차 회담을 취소하라(2.15)’고 주장

- 또한, 덴 코츠 美 DNI국장과 정보당국 수장들도 상원 청문회(1.29)에서 “北, 핵포기 하지 않을 것”이라 했고, CNN(시간 낭비)과 NYT(북한의 술수) 등 대다수 주류 언론들의 기조 역시 부정적

※ 최근 시카고 국제정치협회의 조사에 따르면, 美 국민의 73%가 ‘북한 비핵화는 어렵거나 불가능할 것’이라고 답변

1) 同 보고서는 미북간 실무협상(비건 vs. 김혁철)이 진행 중이던 시점에 작성되어, ‘하노이 성명’이 포함되어 있지 않으며, 2.24(日) 이전까지의 내용들로만 구성되어 있음을 밝힘.

- 同 분위기는 의회를 중심으로 더욱 팽배한데, 공화·민주할 것 없이 ‘비핵화 없는 대북제재 완화 불가론’에 일치된 입장

○ 한편, 美 조야의 이런 신중한 반응과는 달리, 트럼프와 폼페오만이 유일하게 2차 미북 정상회담의 성공에 강한 자신감 표출

- 미북 회담 발표 후 트럼프 대통령은 공식 행사 및 인터뷰 등에서 연일 ‘좋은 성과’를 강조하고 있고, 폼페이오 역시 ‘예상치 못한 비핵화 (2.24)’ 언급

※ 현지시간 2.22(金) 트럼프는 백악관 기자간담회에서 “(김정은과) 관계가 매우 좋고, 핵미사일도 발사하지 않고 있다”며 신뢰 표출

- 현 추세대로라면 하노이에서 어떤 결과가 나오더라도 트럼프는 모든 것이 자신의 ‘위대한 승리’라며, 회담 결과를 자축할 게 자명
- 다만, 국무부의 정레브리핑(2.20)을 보면, “북한이 비핵화할 때까지 제재에 집중할 것” 이라고 논평하고 있어, ‘先 비핵화, 後 제재완화 기조’는 당분간 유지될 것으로 전망

○ 그러나 문제는 회담이 바로 코앞인데도 아직 의제 조율은 물론 북한 비핵화 개념 등도 명확하지 않다는 것이 걱정

- 의제와 관련해서는 평양(2.6~8)과 하노이(2.20~21) 등 2번의 미북간 실무협상에서도 명확하게 확정 짓지 못한 것으로 추정
- 일각에서는 평양을 방북한 비건에게 북측 대표가 회담 의제를 ‘영변

핵시설로 한정한다'며 마지노선을 제시했기 때문에, 회담에 진전이 어려울 것이라고 보기도 함

※ 비핵화 추정 의제: △비핵화에 대한 공유된 인식(shared understanding)의 발전, △모든 WMD와 미사일 프로그램 동결, △최종 핵폐기 로드맵 구축 등

- 더 우려스러운 것은 미북간 '비핵화 개념'에 대한 합일점은 찾았는지, 북한이 '비핵화 의지'는 있는지 등이 여전히 불분명한 상태

※ 2.23(土) 동아일보에 따르면, 美 고위당국자(2.21)가 "북한 비핵화 의지 및 개념이 담보되지 않았다"고 밝혀, 양측간 합일점을 찾지 못했음을 시인

○ 우리 입장에서 이번 회담은 북한의 '핵보유냐 vs. 비핵화냐'가 결정되는 분수령이기 때문에, 철저한 분석을 통한 대책 마련 필요

- 즉, 북한 비핵화 및 한반도 평화체제로 이어지는 역사적 전기를 마련할 수도 있고, 북한 핵보유가 굳어지는 비극의 시작이 될 수도 있음

- 이에 우리는 이번 회담의 예상 가능한 시나리오를 상정해 보고, 각각 시나리오에 따른 '맞춤형 대책'을 마련·대응해야 함

2. 리딩 포인트

□ 성사 배경

○ 美北 공히 정치적 탈출구 마련 필요

- 트럼프는 2020년 대선 승리를 위해 국내적 어려움(셋다운, 특검)을 타개할 정책성과가 필요했는데, 이를 북한과 회담을 통해 찾고자 함
- 김정은도 ‘핵경제 병진노선’에서 ‘경제 총력노선’으로 전환 후, 이를 관철시키기 위한 제재완화 및 미북회담이 절실
- ※ 지난해 4.20(金) 북한은 黨 중앙위 7기 3차 전원회의에서 ‘병진노선의 위대한 승리’ 선언 및 ‘사회주의 경제건설 총력집중’을 新 전략노선으로 선포

○ ‘先 비핵화, 後 제재해제’ 원칙의 수정으로 상호 의제 도출 용이

- 미국은 싱가포르 회담 후 비핵화를 기존 CVID에서 최종폐기에 중점을 둔 FFVD로 수정해 ‘사안별·단계별’로 추진
- ※ CVID: Completely Verifiable Irreversible Denuclearization, FFVD: Finally Fully Verified Denuclearization의 약자
- 同 변화는 비핵화가 단기간 內 완료될 수 없다는데 기반하고 있으나, 상당 부분 북한의 ‘단계적·동시적 조치’와도 일맥상통해 의제 도출에 용이한 환경 조성

○ Top-down 방식의 의사결정 시스템

- 트럼프 대통령은 동맹국이나 참모들의 의견을 수렴하기보다 자신의 직관에 따른 의사결정을 하는 스타일(김정은도 유사)
- 금년 들어 트럼프의 적극적인 대북 메시지와 김정은이 신년사에서 밝힌 ‘비핵화 의지’ 등이 상호 매치되면서 2차 미북회담의 필요성과 가능성 공유
 - ※ 트럼프는 자신만이 유일하게 ‘북핵의 매듭을 풀 지도자’라는 인식에 기반해 비건 등 대북특사를 수차례 평양에 파견
 - ※ 김정은은 신년사에서 ‘핵 생산·실험·사용·확산’을 하지 않겠다는 소위 ‘4no’s 비핵화 의지’ 언급

○ 한국 및 주변국들의 중재와 기대

- 한국은 중재자(mediator)로서 미국에는 북한의 비핵화 진정성을 제고 시키고, 북한에게는 미국의 상응조치(체제안정, 제재완화)를 내세워 협상 재개 독려
- 시진핑은 지난 1월 김정은과 4차 회담에서 북한의 ‘비핵화 의지’를 재확인하는 등 미국에 중국의 역할을 보여주는 한편,
 - 북한에게는 ‘朝-中 우호관계’에 기반한 對美 협상에서의 조언과 전반적 대응 전략을 제시하는 역할을 수행
- 일본도 트럼프가 자국 이익에 우선한 협상(ICBM 폐기)을 진행하자, 협상 의제에 ‘중·단거리 미사일 폐기’를 포함시킬 것을 강력 요청

□ 협상 전략

○ 북한: 핵을 지렛대로 제재 해제 추진

- 미국의 전면 비핵화 요구에 단계적·동시적 방식으로 대응하며 최대한 비핵화를 지연시키면서 ‘제재 해제 및 안전 보장’을 얻으려는 전략
 - 북한은 협상 파기 후 도발을 재개한다면, 미국의 군사 압박과 중국의 제재 동참에 직면할 것을 알기 때문에, 협상국면 유지를 선호
 - 이에 북한은 최소한의 비핵화 진전만으로 미북 연락사무소 설치 및 종전선언 등 더 많은 상응 조치를 얻으려고 할 것임
- ※ 특히, 북한은 ‘종전선언’이 주한미군과 연합훈련, 그리고 NLL 문제 등 한국의 안보 문제 전반을 흔들 수 있는 아킬레스건이라는 걸 잘 알고 있음

○ 미국: 제재를 통해 북한 비핵화 추구

- 당초 트럼프의 전략은 강력한 제재·압박(군사옵션 포함)에 기반해 단기간 내 북한의 핵무기 및 핵심인력 등을 제거함으로써 ‘비가역적 비핵화’를 달성하는 것
 - 그러나 해커 박사 등 다수 전문가들이 ‘북한 비핵화는 최소 15년이 소요된다’라며 전략 수정을 요구하자, 상황 인식 후 전략 변경
- ※ 싱가포르 회담 후 트럼프의 “북한 비핵화는 20%만으로 가능하다”고 한 부분이, 선택과 집중에 의한 비핵화 협상추진 가능성을 시사한 것임

- 물론, 트럼프의 재선 등 국내 요인으로 비핵화전략이 유동적이지만, 현재로선 제재압박을 통한 전략을 그대로 유지 중임
- 단, 이번 회담에서는 북한의 對美 핵위협 제거(핵동결 및 ICBM 폐기)에 최우선 방점을 둔 협상을 추진할 가능성이 다분

□ 예상 의제

○ 핵심 의제는 북한의 ‘비핵화 조치’와 미국의 ‘상응조치’임

- 북한이 취할 수 있는 비핵화로는 △풍계리 핵실험장 폐기 참관 및 시료 채취, △동창리 엔진실험장 폐기 참관 및 검증, △영변 핵시설 폐기 및 미공개 우라늄시설의 신고/검증, △WMD 신고/검증 등
- 미국의 상응조치는 △인도적 지원 및 연락사무소 개설, △종전선언 및 연합훈련 중단, △금강산 및 개성공단 등 남북경협 예외, △대북 제재의 단계적 해제 등

○ 비핵화 외에 미북관계 개선과 평화체제 관련 의제도 있음

- 미북관계 개선은 양측이 어떻게 관계를 관리하고 정상화할 것인가의 문제로, 북한은 이를 비핵화 전에 해결해야 한다고 주장하고 미국은 비핵화의 진전과 함께 가야한다는 입장
- 한반도 평화체제와 관련해서는 ‘종전선언’이 논의될 가능성이 있지만, 어떠한 형태가 될지는 미지수

- 남북미 또는 남북미중이 참여하는 평화협정 체결 前 단계로의 종전선언이 아닌 미북 양측만의 ‘불가침 선언 및 평화선언’ 정도가 될 것으로 예상

<표 1> 북한의 비핵화 조치와 미국의 상응조치(안)

북한의 비핵화 조치	미국의 상응 조치
1. 풍계리/동창리 검증	1. 현재 고려: 인도적 지원 재개 연락사무소 개설 종전선언, 연합훈련 중단
2. 영변 핵시설 신고/검증/폐기 * 구체적 검증방식 미언급	2. 추가 조치: 철도 연결사업 개시 금강산 관광 재개 개성공단 재개 원유공급량 확대
3. 기타 미공개 우라늄 시설 신고/검증 * 구체적 검증방식 미언급	
4. WMD 전체 신고	3. 추가 조치: 제재의 단계적 해제 주한미군 감축 평화협정 서명, 북미수교
5. WMD 전체 검증/폐기	

* 주: 최강 외, “2차 미북 정상회담 전망과 평가기준,” 이슈브리프, 2019-06, p.6, 아산정책연구원.

□ 제약 요인

○ ‘비핵화’ 개념에 대한 미북간 인식 차이

- 미국이 주장하는 비핵화는 ‘북한의 비핵화’이고, 북한이 주장하고 있는 비핵화는 ‘조선반도 비핵화’라서 상호 불일치
- 북한이 ‘조선반도 비핵화’란 용어로 ‘한반도 비핵화’를 주장하는 것은 주한미군의 전략자산 전개와 對美 핵우산까지도 ‘거부 대상’에 포함시키려는 의도

※ 2018.12 조선중앙통신은 “북한의 핵억제력을 제거하는데 대한 상호적 조치로 미국의 핵위협도 완전히 제거되어야 한다.”고 주장

<표 2> 비핵화에 대한 미북간 입장 차

구분	미국	북한	비고
비핵화 종결점	- CVID 내지 FFVD • 최종 종결점을 둘러싼 합치된 의견 부재	- 최대: 일정한 핵능력 유지(사실상 핵무장국) - 최소: 핵 재개발 가능 수준(인력, data) 유지	타결 불가능
조치 해결	북한이 신뢰할 만한 선행조치 필요	- 충분한 조치 구현 • 핵미사일, 모라토리엄, 풍계리, 동창리 등	상호 명분을 살리기 위한 초기조치 중요
중간 관리	포괄적 타결 + 핵리스트 신고 + 검증원칙 합의	단계적/동시적 + 초기 핵신고 불가 + 검증에 대한 모호한 반응	- 사실상 단계적으로 진행될 수밖에 없음 • 포괄적 신고/검증에서 점진적 신고/검증 추구

* 주: 차두현, “2차 북미정상회담 전망: 쟁점, 과제, 해결방향,” (2019), p.5.

- 특히, 북핵 폐기를 전제로 한 주한미군의 전략자산 및 핵우산 등가 제거 주장은 ‘중국의 군사적 이해’와 관련된 문제로, ‘비핵화’ 개념이 명확히 합의되지 않는다면 향후 논란 지속 불가피

※ 美 전략자산 제거는 ‘미군 전략무기의 한반도 반입·배치·전개 등의 운용 금지’이며, 핵우산 제거는 ‘대량 응징보복’과 연결된 개념

○ 협상 당사자 간 신뢰구축조치(CBMs)의 미흡

- 싱가포르의 ‘완전한 한반도 비핵화(제3항)’ 합의에도, 미북은 여전히 상호 신뢰구축의 수준이 미흡해 회담 성과를 기대하기 어려움
- 트럼프의 강한 김정은에 대한 친밀감 표명과 달리, 美 조야는 북한이 핵폐기 리스트 제공을 거부하는 등 실질적 비핵화 조치 불이행과 협상

장기화로 대북제재 완화만을 추구하고 있다고 의심

- 반면, 북한은 핵미사일 모라토리엄, 풍계리 핵실험장 폐기, 동창리 미사일 발사장 폐쇄 등에 대한 적절한 상응 조치가 없다며 오히려 미국의 진실성 의심

※ 김정은은 신년사에서 “미국이 제재압박으로 나간다면 우리도 공화국 평화와 안정을 위해 부득불 ‘새로운 길’을 모색하지 않을 수 없다”고 언급

○ 북한 비핵화는 장기적 대책과 인내심이 요구되는 중대한 어젠더

- 비핵화 회담에도 불구하고 김정은이 ‘비핵화’ 개념을 ‘북한 비핵화’로 수정하지 않는다면, 협상을 통한 北비핵화는 어려울 전망
- 이에 미국이 추진하는 CVID 내지 FFVD에 입각한 북핵 폐기 및 북한 비핵화는 보다 장기적인 대책으로 재설정되어야 할 것으로 판단

3. 예상 시나리오

○ 상기 내용을 바탕으로 2차 미북회담을 전망해 보면, △Best, △Bad, △Nothing, △Medium 총 4가지 시나리오가 가능함

- Best Deal: 미국이 요구하는 리스트 제출과 사찰·검증(시료 채취)을 허용하는 완전한 비핵화 로드맵 마련, 사실상 실현 불가능 (1%)
- Bad Deal: 미북간 은밀한 거래로 자신들에게는 유리하고, 우리에게는 불리, 북핵 위협이 그대로임에도 성공적 회담이었다고 포장 (40%)
- Nothing Deal: 실질적 비핵화(北)와 상응조치(美)간 협상 조율 실패로 비핵화 관련 유의미한 합의없이 회담 종료 (20%)
- Medium Deal: 비핵화 前단계로 핵동결을 약속하고 영변 핵시설+ α 에 합의하지만, 북핵 위협의 해소라기보다는 일시적 봉합 상태 (39%)

① Best Deal => 완전한 비핵화 vs. 제재 완화 및 미북관계 개선

- 북한이 그동안 완강히 거부해 왔던 모든 핵미사일 시설에 대한 영구적 해체/폐기를 선언하고, 핵리스트 제출과 사찰·검증(시료 채취 등)을 약속해 FFVD에 합의
- 이에 미국은 △연락사무소 설치, △대규모 경제 지원, △적극적인 제재 완화 및 해제 등 획기적인 정치·외교·경제적 상응조치 약속

- 同 시나리오가 바로 미국과 국제사회, 그리고 한국 內 자유 진영이 희망하는 것과 가장 근접한 결과이나, 사실상 실현 불가능
- 김정은에게 핵무기는 先代부터 이어온 체제유지와 정권생존의 寶劍인데, 이를 물리적 보상만을 대가로 포기한다는 건 있을 수 없는 일
- 만약 현실화 된다면 △김정은의 조기 답방, △금강산 및 개성공단 등 남북경협 즉시 재개, △대북제재 단계적 완화, △한미동맹에 기반한 종전선언 및 평화협정 체결 등 후속조치 추진 예상

② Bad Deal => 영변 동결 및 ICBM 폐기 vs. 과도한 상응조치

- 미북간 은밀한 거래를 통해 자신에게는 유리하고 우리에게서 불리, 북한 핵위협이 그대로인데도 성공적 회담이었다고 선전·포장
- 우선, 북한이 제대로 된 비핵화 조치에 나서지 않았는데도 제재를 완화해 주거나, 북한이 실행한 조치에 비해 너무 과도한 보상을 해줘 다음단계로 갈 동력 상실
- 다음으로, 트럼프가 미국의 안보적 이익만을 고려해 ICBM과 북핵의 일정 수준 폐기(영변 핵시설)에 대한 대가로 종전선언 약속
- ※ ‘종전선언’은 북한의 입장에서 국제사회 고립 약화 및 제재 해제를 주장하기 좋은 사안이지만, 미국에게는 주한미군 철수를 압박 당할 곤란한 이슈
- 트럼프의 돌발적 성격과 재선을 위한 협상 성과의 필요성을 감안할 때, 얼마든지 나쁜 거래 후 ‘위대한 승리’라고 포장 가능

- 이는 북한 핵무기와 핵 물질이 그대로인 상황에서 북한의 중·단거리 미사일 공격으로 ‘핵 인질’이 될 韓·日 양국의 강력한 항의가 예상되며, 미국의 국제적 신뢰도에도 치명적 타격이 불가피

③ Nothing Deal => 성과없는 회담 결렬 후 군사적 긴장 증대

- 실질적 비핵화(北)와 상응조치(美)간 합의 실패로 싱가포르 회담과 같이 구체적 이행 시간표나 검증방안을 도출하지 못한 채, △후속 회담만 합의하거나 아니면 △최악으로 회담 자체가 결렬되는 경우
- 우선 전자는 트럼프의 성과 없는 과시적 태도가 비판의 대상이 될 것이며, 한미군사훈련의 줄속 축소·중단과 핵 협상시장의 교란 등으로 국제 협력체제를 침식시켰다는 ‘비판 이상의 비난’에 직면
- 그러나 만약 회담이 결렬되어 핵협상 이전 상태로 환원된다면, 국제 사회의 대북제재 확대 및 미북간 군사적 대결의 재연 불가피
- 전자와 후자 모두 우리 안보에 치명적인 바, 한반도에 전쟁 위기없이 한미군사훈련 재개 등 굳건한 동맹 하에 북한을 협상으로 유도할 수 있도록 국제사회의 경제적·외교적·군사적 압박을 추진

④ Medium Deal => 영변 핵시설+α vs. 종전선언 및 일부 제재 완화

- 미국이 ‘일괄타결’에 대한 북한의 거부감을 인식하고, 새롭게 ‘단계적 비핵화’ (1단계: 핵동결, 2단계: 핵폐기)로 변경하면서 부상한 시나리오

- ※ 비건 특별대표가 ‘10개 의제, 12개 협상안’ 등을 운운하고, 베트남 실무협상 후 엄지를 올리는 등의 행동이 medium deal의 가능성을 높이는 근거
- 북한의 ‘단계적 해법’과 비슷한 방안이 영변 및 동창리 시설 폐기 등 ‘현재 핵동결’과 ‘미래 핵중단’ 수준에서 타결될 가능성 농후
- ※ 영변은 플루토늄과 농축우라늄 등 핵물질을 생산하는 390개의 핵시설이 밀집되어 있으며, 무기급 플루토늄 50kg 및 HEU 250-500kg 있는 것으로 추정
- 이에 대한 미국의 상응 조치로 △인도적 지원 및 연락사무소 설치, △중전선언, △미국 주도의 경제적 지원 등이 예상
- 그러나 이는 북한의 살라미 전술 또는 시간별기 전략에 활용될 수 있어 비핵화 과정을 장기화시키는 비효율적인 방안이란 지적
- 특히 과거 사례로 볼 때, 북한은 협상 장기화를 이용해 ‘새로운 무기 개발·획득’에 나설 소지가 다분한 바, 同 시나리오는 북핵 위협의 해소라기보다는 일시적 봉합 후 위협 증대로 봐야 함

<표 3> 예상 시나리오별 주요 특징

구분	Best (2%)	Worst-1 (40%)	Worst-2 (23%)	Medium (35%)
비핵화 조치	완전한 비핵화	영변시설 동결, ICBM 부분 폐기	성과없이 회담 결렬	영변 핵시설+α
美 상응조치	제재 완화/해제, 적극적 관계 개선	과도한 상응조치		부분적 제재완화
특징 및 결과	사실상 불가능	북핵위협, 핵인질	군사적 긴장 증대	북핵 일시봉합

4. 대응방안

□ 시나리오별 대응방안

① Best Deal의 경우 환영 의사를 표명하고, 협조 방침을 명확히 천명

- 만약 현실화 된다면, 북한 비핵화와 북핵 위협 해소에 대한 분명한 진전인 바, 제1야당으로서 향후 이행에 대한 협조 의지를 천명
 - 다만, 약속 및 합의 자체보다는 이행이 중요하므로, 그 이행과정을 건설적으로 모니터링하고 문제점에 대해 비판하겠다는 입장을 동시 개선
- ‘종전선언’ 시 이를 인정하지만, 이 선언이 한미동맹 및 미국의 對韓 안보공약에 그 어떤 영향을 미쳐서는 안 된다는 점을 분명히 할 필요 (미국 민주당 및 공화당 주류와의 의원외교 등을 통해 협조 요청)
- 단계적 제재 완화와 미북 연락사무소 설치를 비롯한 여러 관계개선 조치에 대해서도 환영 입장을 표명
 - 다만, 김정은 답방 시(반대할 명분 없음) 과거 남북경협 상의 비상식적 행위(관광객 피살, 자산 몰수)의 재발방지 약속을 받아야 함

② bad deal과 no deal의 경우, 문제점을 분명히 지적하고 비판

- 트럼프는 미북회담에서 어떤 결과가 나오든지 간에 관련 성과를 과대 포장할 가능성이 농후하므로, 나쁜 거래 및 협상 결렬 등에 대해선 분명하게 지적하고 정확하게 비판할 필요가 있음

- 회담 직후 국민을 상대로는 북핵 위협이 그대로라는 점을 강조하고, 또한 미 민주당과 연대를 강화해 한미동맹 균열의 위험성을 재확인
- 현재 미국의 정치 지형상 트럼프의 협상 결과에 대해선 직접 비판하기 보다는 민주당과의 연계 속에서 공감대를 확대하는 것이 바람직
- 특히, 이번 정상회담 결과로 인해 대화를 통한 비핵화 노력이 무산되어서는 안 된다는 점을 재차 강조하면서, 특히 제기될 가능성이 있는 핵무장론에 대해선 당 차원에서 절대 배제
- 동시에 이런 결과는 정부의 對北/對美 외교 무능에서 비롯되었다는 점을 지적하고, 지금부터라도 범국가적(야당 포함) 차원의 ‘대북통일 정책 결정체계’ 구성을 촉구

③ medium deal의 경우 회담의 타결 자체는 환영하되, 각론 부분에선 철저한 검증 입장을 견지

- 북한의 일부 핵시설에 대한 사찰 및 폐기를 합의한 건 환영하지만, 이는 2008年 냉각탑 폭파 시에도 이루어진 조치란 점을 지적
- 북한의 핵활동 동결을 확인할 수 있는 확실한 검증조치(시료 채취)가 국제 사찰단 및 전문가들을 통해 즉각 이루어져야 한다고 주장
- ※ 핵활동 동결 조치의 사찰 및 검증을 김정은의 서울 답방과 연계해 추진
- 특히, 협상 결과를 ‘정쟁’의 대상으로 활용한다는 이미지를 탈피하는 것이 중요한데, 일단 환영 입장을 표명한 후 시차를 두고 각론에서 조목조목 비판·검증하는 것이 적절

- 즉, 제재 해제는 현 단계에서 성급히 논의할 사안이 아니며, 북한의 실질적 행동이 전제될 경우 ‘철도연결 → 금강산 및 개성공단’ 순으로 재개를 검토하는 것이 타당하다는 입장 견지

□ 쟁점/이슈별 대응방안

○ 금강산관광 및 개성공단 재개 등 남북경협 관련 조치는 ‘국회 검증’ 전략으로 대응

- 이번 회담에서 영변 핵동결에 대한 상응 조치로 제재 해제가 합의될 가능성이 높는데, 특히 이는 남북경협을 예외로 인정해 주는 방식을 통해 활용될 전망
- 그러나 금강산관광과 개성공단은 남북 합작사업이라 안보리 결의안 2375호(18조) 위반이므로 재개가 쉽지 않은 바,
- 유엔 결의안을 수정하지 않고 대북제재위원회 승인만으로도 재개가 가능한 ‘철도연결 사업’을 본격화할 것으로 예상

※ 철도연결 비용은 최소 70조 8000억(씨티그룹, 2018)에서 최대 153조(금융위, 2014)가 필요, 개보수 비용만도 8조 6700억(통일부, 2008) 투입

- 이에 국민 세금이 투입되는 사업들은 국민의 대의기관인 국회가 살펴 봐야 한다는 명분으로, 국회 내에서 ‘철저한 검증’ 실시

○ 종전선언 등 평화체제 등은 안보적 사안이라 ‘국민적 동의’ 필요

- 이번 회담에서는 그 명칭을 어떻게 명명하든, 미북간 상징적 형태의 ‘불가침선언 및 평화선언’ 등이 합의될 가능성이 높음
- 그러나 우리 입장에서 종전선언은 한국전쟁 종단을 선언하는 것으로, 향후 유엔사 해체 → 미군주둔 명분 약화 → 주한미군 감축/철수 → 한미동맹 와해로 이어질 가능성을 배제하지 않을 수 없음
- 이에 종전선언 및 평화협정 체결은 국가의 안보와 직결된 사안인 바, 국민적 합의가 필요한 중차대한 사안이라는 점을 강조

○ 김정은 답방은 막을 명분이 없는 바, 전제조건을 제시해 수락 결정

- 정부는 영변 핵시설 일부 동결만으로 마치 비핵화가 완료된 것처럼 포장하면서, 김정은 답방 추진을 통한 평화쇼를 이어가려 할 것임
- 그런데 문제는 김정은 답방은 여론과 무관하게 정부가 추진하고자 한다면 이를 막을 명분이 없다는 것이 핵심
- 이에 답방의 전제조건을 제시해 그에 따라 수락 여부를 결정하는 ‘조건부 연계전략’ 으로 대응

※ △천안함 폭침/연평도 포격 사과, △핵동결 검증에 야당 참여, △남북경협 전에 확실한 재발방지 조치 약속 등을 전제조건으로 제시



이슈브리프 ISSUE BRIEF (IB 2019-04)

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 02월 28일 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.
