

이슈브리프

# ISSUE BRIEF

발행일 2019년 03월 14일

## | 금주 이슈 |

- I. 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석 / 5
- II. 유튜브 ‘슈퍼챗’ 논란, 정치자금법의 한계와 시사점 / 13

## | 현안 보고 |

베트남 미북회담 ‘노딜’: 원인, 평가, 전망

---

# 이슈브리프

2019. 3. 14

---

**I. 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석 / 5**

**II. 유튜브 '슈퍼챗'논란, 정치자금법의 한계와 시사점 / 13**

〈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(3월 셋째 주)는 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석과 유튜브 ‘슈퍼챗’ 논란, 정치자금법의 한계 및 시사점에 대한 2편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 2018년 사교육비 통계의 주요 내용과 문제점에 대해 분석하였으며, 제2편에서는 유튜브 ‘슈퍼챗’ 논란과 현황에 대해 살펴보고 새로운 미디어 환경 변화에 따른 현행 정치자금법의 한계와 개선 방향에 대해 살펴보았습니다.

✦ 제1편 : 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석\_노명순 연구위원

2007년부터 매년 교육부와 통계청이 발표하는 초중고 사교육비 조사결과가 올해에도 발표됨(2019.3.12). 우리 국민이 사교육에 지출한 비용은 3년 연속 증가 추세인데, 공교육 정상화를 외치는 정부의 언사는 요란한 말뿐임을 매년 통계치가 여실히 보여주고 있음. 가계소비를 옥죄는 과도한 사교육비는 젊은 세대의 저출산과 중장년 세대의 노후 불안에도 영향을 미치고 있음. 사교육비 통계에서 드러나는 주요 내용과 문제점, 증가 원인과 시사점을 정리함

✦ 제2편 : 유튜브 ‘슈퍼챗’ 논란, 정치자금법의 한계 및 시사점\_김신의 연구원

최근 선관위는 정치인의 유튜브 활동에 대한 가이드라인을 발표함. 유튜브 슈퍼챗(실시간 모금)은 정치자금법상(제2조, 10조, 11조) 위법 소지가 있다고 판단. 그러나 슈퍼챗은 ▲편의성 ▲자발적 시청료 산정 ▲지지 표현소통 등의 장점으로 인해 국민으로부터 꾸준한 호응을 받고 있음. 따라서 자발적 시청료인 슈퍼챗이 정치자금법상 후원금에 해당하는지 여부, 후원 방식 및 규모를 포함한 개정방안에 대해 정개특위 차원에서 재검토 필요함

2019. 3. 14

(재)여의도연구원 원장 김 세 연



# I. 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석

## - 3년 연속 증가하고 있는 사교육비

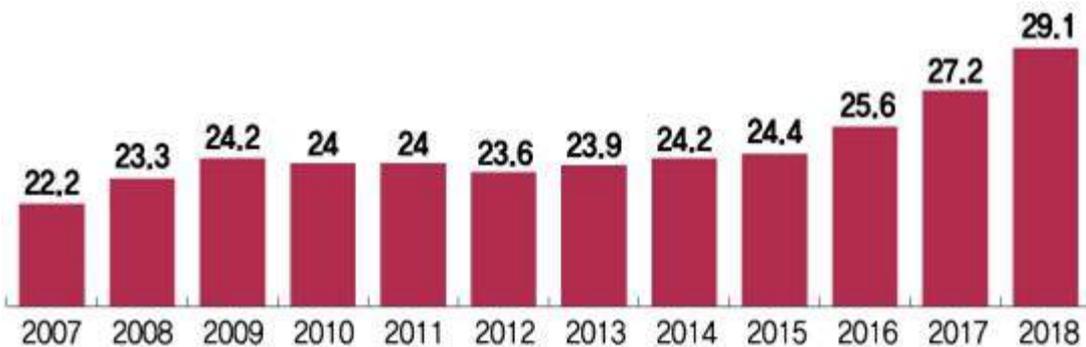
2007년부터 매년 교육부와 통계청이 발표하는 초중고 사교육비 조사결과가 올해에도 발표됨(2019.3.12). 우리 국민이 사교육에 지출한 비용은 3년 연속 증가 추세인데, 공교육 정상화를 외치는 정부의 언사는 요란한 말뿐임을 매년 통계치가 여실히 보여주고 있음. 가계소비를 옥죄는 과도한 사교육비는 젊은 세대의 저출산과 중장년 세대의 노후 불안에도 영향을 미치고 있음. 사교육비 통계에서 드러나는 주요 내용과 문제점, 증가 원인과 시사점을 정리함

## 1. 2018년 초중고 사교육비 조사결과<sup>1)</sup>의 주요 내용

### ○ 1인당 월평균 사교육비 역대 최고치 경신

- 올해는 291,000원으로 전년(272,000원) 대비 7.0% 증가
- 2007년 조사 시작 이후 최고치이며 6년 연속 증가 추세

(단위: 만원)



출처: 머니투데이(2019.3.12.)

[그림 1] 1인당 월평균 사교육비

- 사교육 참여 학생 기준 월평균 사교육비도 증가
- 참여 학생 1인당 399,000원으로 전년(382,000원) 대비 4.6% 증가

1) 교육부와 통계청이 전국 초중고 1,486개교 학생 약 4만명 대상으로 ‘2018년 초중고 사교육비 조사’ 결과 발표(2019.3.12)

○ 3년 연속 사교육비 총액 증가

- 사교육비 총액은 약 19조 5000억원으로 전년(약 18조 7천억원) 대비 8000억원 증가(4.4%)
- 2010년(20조 1000억원) 이후 최고치
- 공식적인 교육부와 통계청의 사교육비 규모는 20조 내외이나, 실제로는 30조 이상으로 추정되며<sup>2)</sup>, 지속적으로 증가하는 추세

○ 사교육 참여율 72.8%는 2010년(73.6%) 이후 8년 만에 최고치

- 초등학생 82.5%, 중학생 69.6%, 고교생 58.5%

○ 진로·진학 학습상담(입시컨설팅<sup>3)</sup>) 비용 가파르게 상승

- 올해부터 사교육비에 포함해 공표하는 이 항목의 연간 총액은 616억원
- 학교급별 컨설팅 지출비용은 초등학생 166억원, 중학생 127억원, 고교생 324억원
- 컨설팅에 참여한 학생을 기준으로 참여자 1인당 연간 평균 상담 횟수는 2.6회, 상담 1회당 연간 평균 비용은 11만 8000원

## 2. 드러나는 문제점

○ 영어 사교육비 증가

- 당초 교육부는 수능 영어 절대평가 시행으로 영어 사교육비 지출이 줄 것으로 예상했지만 오히려 급상승
- 영어 사교육비 총액은 5조 7000억원으로 전년보다 4.6% 증가
- 영어는 85,000원으로 국영수 중 최고치로 전년(79,000원) 대비 7.2%

2) 정부의 사교육비 공식 통계 발표 이외에 별도로 통계청의 가구단위 세밀한 조사인 가계동향 조사 분석 결과, 총사교육비는 32.9조로 추정

3) 컨설팅은 진로관리는 물론 진학·입시 상담, 성적 관리, 학습방법 상담 등의 서비스를 제공하는 활동을 포함

## 증가폭 기록

- 수학(83,000원), 체육(31,000원), 국어(21,000원) 순

## ○ 학령인구 감소에도 불구하고 사교육비 증가 추세 지속

- 지난해 초중고교생 수는 558만 4249명으로 전년(572만 5260명)보다 14만 1011명(2.5%)이나 줄었는데도 전체 사교육비는 4.4% 증가
- 이는 1인당 사교육비 지출 금액이 커졌기 때문인데, 가계소득이 나아지지 않는 상황에서 사교육비 지출 갈수록 증가

## ○ 소득에 따른 ‘사교육 양극화’ 현상

- 가구의 월평균 소득수준이 높을수록 사교육비 지출과 참여율 높음
  - 월평균 800만원 이상 고소득 가구에서는 월 505,000원, 월평균 200만 원 이하 저소득 가구에서는 월 99,000원의 사교육비 지출, 약 5.1배 차이
  - 사교육 참여율도 월소득 800만원 이상 가구는 84.0%, 200만원 미만 가구는 47.3%로 2배 가까이 차이
- 월 200만원 이하 저소득층 가구의 사교육 참여율은 전년 대비 3.3% 증가, 모든 계층 중 가장 크게 상승
  - 통계청이 주관한 사교육비와 소득조사를 함께 놓고 보면, 저소득층은 지난해 사상 최악 수준의 저소득에 시달리면서도 사교육 지출을 늘렸음

## ○ 현실을 반영하지 못하는 사교육비 통계

- 정부가 사교육을 받는 학생(72.8%) 외에 사교육을 받지 않는 학생(27.2%)까지 포함해 전국적으로 평균을 내는 현실과 동떨어진 ‘평균의 오류’
  - 월평균 사교육비 291,000원은 사교육을 전혀 받지 않는 학생까지 포함해 평균을 낸 수치로, 과목당 교습비가 30~40만원을 넘어서고 고액과외는 100만원을 웃도는 현실과는 매우 동떨어짐

- 또한 지속적으로 문제제기를 했음에도 불구하고 여전히 빠진 항목 다수
  - 방과후학교 수강비, EBS 교재 구입비, 어학연수비, 영유아 사교육비 등은 사교육비 조사대상에 포함되지 않음
  - 특히 영유아가 조기 영어교육, 미술, 음악, 발레 등 다양한 사교육에 노출돼 있는 현실이 통계에 반영되고 있지 않음

### 3. 사교육비 증가 원인

#### ○ 불확실성을 높이는 문재인 정부의 교육정책

- 혼란의 연속인 대입정책
  - 올해 통계치를 보면, 고교생이 쓰는 사교육비가 많이 오르면서 전체 사교육비 증가 견인
  - 2018년은 대입 공론화를 비롯해 문재인 정부의 교육정책이 그대로 반영된 해로써 올해 고등학생은 고1, 2, 3학년이 모두 다른 형태의 입시를 치러야 하는 혼란이 그대로 사교육에 반영
  - ‘깜깜이 전형’으로 불리는 학종(학생부종합전형) 비중이 높아진 것도 주원인
- 외교·자사고를 일반고로 전환하는 정책의 여파
  - 외교·자사고가 도입된 이유, 수월성 교육에 대한 학생·학부모 수요, 교육의 다양성, 사학의 자율성 등 여러 장점에도 불구하고,
  - 사실상 고교 평준화 전면 전환을 시도하는 문재인 정부의 고입정책은 사교육 수요를 폭발시키고 있음

#### ○ 학생·학부모의 불신과 불안 확산

- 교육정책 변화에 따른 정책 불확실성과 불안 심리 확산
  - 정책이 일으키는 ‘변화 자체’가 사교육 성행을 유도하는 아이러니

현상 계속 반복

- 문재인 정부의 수능 절대평가 추진, 외교·자사고의 일반고 전환, 자유학기제를 자유학년제로 확대, 내신 절대평가 추진 등의 정책은 입시를 준비하는 학부모와 학생의 불안 심리 고조

○ 공교육의 무력감과 사교육의 경쟁력

- 자주 바뀌는 교육정책과 임용 이후 별다른 동기부여가 없는 교사와 달리 사교육은 수준별 맞춤형 학습관리, 학부모 관리 시스템을 갖추고 있으며, 강사 또한 가장 유연한 노동시장에 노출되어 새로운 입학전형에 즉각적으로 대응

○ 학벌주의와 노동시장 양극화

- 명문대에 진학해야 미래의 삶이 보장된다는 믿음과 실제로 이런 믿음을 반영한 노동시장의 현실이 사교육 과잉 현상의 본질적 원인

## 4. 시사점

○ ‘사교육비 부담 → 저출산 → 사교육비 증가’ 악순환 지속

- 자녀 수가 적을수록 자녀 한 명당 사교육비가 많은 것으로 조사됐는데, 자녀를 많이 낳는 대신 잘 키우는 데 집중하려는 경향
  - 2015년 한국보건사회연구원 조사 결과에 따르면, 출생아 수 감소가 자녀양육비와 교육비 부담 때문이라는 응답이 응답자의 96.1%를 차지하고 있고, 10년 후엔 세계 제1의 노령화 국가 예고
- 교육이 우리사회의 불평등을 더욱 강화재생산하는 기제로 전락
  - 계층사다리의 역할을 담당했던 교육은 점차 교육 양극화가 사회 양극화로 이어지는 악순환의 연결고리가 되는 징후를 보이고 있음

○ 문재인 정부의 사교육 무대책

- 사교육 급증의 가장 큰 원인으로 고입·대입 정책을 둘러싼 혼란과 그로 인한 정책 불신인데, 문재인 정부는 여전히 고집대로 추진 중
  - 급히 결정한 외교·자사고 폐지처럼 결과적으로 학생·학부모를 사교육으로 내몰고 있음
- 사상 최고치의 사교육비 수치를 발표하면서도 여전히 교육부는 증가 원인이나 구체적인 경감 대책을 제시하지 못하는 무능력 상태

○ 무대책보다 더 심각한 것은 자기들만의 ‘옳음’을 강요하는 문재인 정부의 교육정책 기조

- 경쟁과 서열화를 타하며 수월성 교육에 대한 수요를 무시한 채 ‘평등성’의 가치만 강조
- 사교육 참여는 안정적인 미래 보장을 위한 학생·학부모의 합리적 선택의 측면 상존
  - 자녀에게 사교육을 참여시키지 않았을 때 학부모가 느끼는 심리적 불안감은 자녀의 미래에 대한 불안감
- 문재인 정부는 각종 교육정책을 추진할 때, 그 결과로 사교육비 증가될 것이라는 현실 전혀 고려하지 않음
  - 학생·학부모의 불안감, 경제적 부담 등은 안중에 없이 자신들의 ‘옳음’에만 집중

○ 사교육비 부담 해결은 매우 시급한 국가적 과제

- 세계 1위의 출산율 저하, 노후 대비 제로의 주원인으로 지목되는 사교육비 부담의 근본 해소 필요

- 우리나라는 학력에 따른 소득의 격차가 매우 큰 나라 중 하나인데, 이에 대한 사회적 보정 필요
  - 예컨대, 동일노동 동일임금 정착방안, 소득 재분배 제도로 사회 구성원의 삶의 질 보장 등에 대한 논의를 교육과 연계하여 시작
- 또한 공교육 혁신의 방향을 학생 맞춤형으로 대전환하여 학교의 교육력 신장 도모

[작성: 노명순 연구위원 ☎ 02-6288-0525]



## II. 유튜브 ‘슈퍼챗’ 논란, 정치자금법의 한계 및 시사점

최근 선관위는 정치인의 유튜브 활동에 대한 가이드라인을 발표함. 유튜브 슈퍼챗(실시간 모금)은 정치자금법상(제2조, 10조, 11조) 위법 소지가 있다고 판단. 그러나 슈퍼챗은 ▲편의성 ▲자발적 시청료 산정 ▲지지 표현·소통 등의 장점으로 인해 국민으로부터 꾸준한 호응을 받고 있음. 따라서 자발적 시청료인 슈퍼챗이 정치자금법상 후원금에 해당하는지 여부, 후원 방식 및 규모를 포함한 개정방안에 대해 정개특위 차원에서 재검토 필요함

### 1. 슈퍼챗 논란 현황

- 슈퍼챗이란, 유튜브 시청자가 실시간 채팅을 통해 창작자에게 일정 금액을 후원하는 것을 말하며 생방송 스트리밍 중에만 가능함
  - 아프리카 TV의 ‘별풍선’ 등과 같은 개념으로 5천 원 이상 후원 시 실시간 채팅창 상단에 후원자의 프로필, 사진, 후원 금액이 최대 5시간 동안 노출됨
- 중앙선관위는 ‘정치자금법상 소셜미디어 수익 활동과 관련한 기준 안내’ 가이드라인을 통해 슈퍼챗에 대해 ‘정치활동을 하는 자’는 사용 불가 결정
  - 좌우파 대표 정치유튜버인 홍준표 前대표(정치인, 슈퍼챗 불가)와 유시민 노무현재단 이사장(非정치인, 슈퍼챗 가능)에 대한 규정이 엇갈리면서 선관위의 판단 기준에 대한 논란 발생

<표 1> 정치인 유튜브 현황

정치인	유튜브 채널	구독자수
유시민	사람사는세상노무현재단	727,321
홍준표	TV홍카콜라	256,896
이언주	이언주TV	114,885
정청래	정청래TV떴다!	76,331
박용진	박용진TV	56,456

(2019.3.11.기준)

## 2. 논란의 핵심, 정치자금법

- 정치자금법상 ▲ 후원 방법(제2조1) ▲ 후원인의 기부한도(제11조) ▲ 후원금 모금 한도(제12조)가 엄격히 정해져 있으며, 위반 시 제45조에 따라 처벌됨
- 정치자금법 제11조2) (후원인의 기부한도) 개인은 국회의원 1인에게 연간 5백만 원을 초과하여 후원할 수 없음
- 정치자금법 제12조3) (후원금 모금한도) 국회의원의 경우 연간 1억5천만 원 이상 후원 받을 수 없음(선거 있는 해는 2배)

1) 정치자금법 제2조(기본원칙) ①누구든지 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다.  
 2) 정치자금법 제11조2항의2. 제1호 외의 후원회에는 각각 500만원(후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회와 국회의원후원회는 합하여 500만원)  
 3) 정치자금법 제12조1항의4. 국회의원·국회의원후보자등 및 당대표경선후보자의 후원회는 각각 1억5천만 원(후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회는 합하여 1억5천만 원)

### 3. 유튜브 슈퍼챗이 호응 받는 이유

- (편의성) 실시간으로 방송을 보면서 단 몇 번의 클릭으로 손쉽게 구매하여 전송 할 수 있음
- (자발적 방송 시청료 산정) 스스로 방송에 대한 구독·시청료를 산정하여 지불 할 수 있음
- (지지 표현 및 소통) 정치인 유튜버에게 지지를 표현하는 새로운 방식이며 동시에 소통 창구 역할

### 4. 문제점 및 개선 방향

- 유튜브 슈퍼챗은 국민이 자신이 지지하는 정치인의 유튜브 방송에 대해 자발적 시청료를 지불하는 개념으로, 정치자금법상의 후원금에 해당하는지 여부에 대한 추가 판단 필요
- 미디어 환경 변화에 맞춘 ▲정치자금 모집 방법 ▲1인당 후원·모금 상한액 조정 ▲후원금 신고방법에 대한 부분 등 선거법 및 정치자금법 개선안에 대해 정개특위 차원의 재검토 필요

## ※ 참고자료

### 선관위 판단 기준 대법원 판례

#### ○ ‘정치활동을 하는 자’

- ① 정치활동 위한 경비지출이 객관적으로 예상되는 사람(대법원 2010. 10. 14. 2010도1380)
- ② 후보자가 되려는 사람(대법원 2001. 6. 12 2001도1012) 등 그 밖에 정치활동을 하는 사람(대법원 2010. 10. 14. 2010도1380), 입후보 의사를 확정적으로 외부에 표출하거나 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 입후보 의사를 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람

#### ○ ‘정치활동을 하는 사람’ 으로 볼 수 없는 경우

- ① 단순 당원·후원회 회원, 선거 자원봉사나 무급사무직원(헌재 2014. 7. 24 2013헌바169)
- ② 피선거권이 없고, 후보자사무실 방문·정당행사 참석 및 발언·선거와 직접 관련 없는 주제로 정당이나 타 기관에서의 강연·정치인인 지인들의 출판 기념회에 참석한 사람(대법원 2015. 4. 23. 2013도3790)
- ③ 정계은퇴 선언 후 정당이나 선거조직과 직접적 인적·물적 유대관계와 당적·공직 없이 시국선언 동참·입법청원·정치관련 연구기관 이사장 재임 등 특정사안에 관한 정치적 의견을 표명하고 정치현안을 공론화하는 정도의 활동을 한 사람(대법원 2010. 10. 14. 2010도1380)
- ④ 일반당원으로서 외부적으로 지지층 유지에 기여하고 정당 내부의 선거운동을 지원하였으나, 정당·선거와 직접 관련된 활동을 주로 하는 사람으로 인정하기에는 부족한 활동을 한 사람(대법원 2013. 9. 26. 2013도7876)

[ 작성: 김신의 연구원 ☎ 02-6288-0535 ]

# 베트남 미북회담 ‘노딜’: 원인, 평가, 전망

2019. 3. 12. (火)

이윤식 연구위원 (karislee73@hanmail.net)

1. 회담 결렬의 원인 / 1
2. 美 조야 및 국제사회 평가 / 4
3. 향후 파장 및 전망 / 11
4. 대응 방안 / 15

보고서 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

## 《 요약 》

### □ 회담 결렬의 원인

- 하노이 회담은 ‘비핵화 조치(北)와 상응조치(美) 간 불일치’로 인해 결렬
  - 폼페이오 장관은 “36시간 동안 회담 했지만, 만족할만한 합의에 도달하지 못했다”며 결렬 이유를 ‘양측간 합의 실패’ 때문으로 규정
  - 반면, 리용호 외무상은 트럼프 대통령이 ‘더 많은 것(+α)’을 요구했기 때문이라며, 결렬 책임을 미국 탓으로 돌리고 있는 상황
- 이외에 △탑다운 방식의 문제, △김정은의 과도한 자신감, △美 정치적 변수 등도 원인

### □ 美 조야 및 국제사회 평가

- 美 조야는 “나쁜 합의(bad deal)보다 결렬이 더 낫다”며, 향후 북한의 비핵화를 위해 ‘대북압박 캠페인’을 강화해야 한다는 입장 다수
  - 특히, 美 언론은 트럼프의 무능과 준비 태만이 또 하나의 ‘외교 실패’를 만들었다며, ‘트럼프식 top-down 협상’의 즉각 중단 촉구
- 국제사회의 반응은 트럼프의 결단을 지지하며 北 비핵화를 위한 ‘국제공조 강화’를 주장하는 입장과 ‘대화협상 재개’를 주장하는 입장이 엇갈림

### □ 향후 파장 및 대응책

- 향후 파장 및 전망
  - △文정권 ‘新한반도 체제’의 차질 불가피, △maximum sanction 부과 가능성 증대, △북한發 돌발 변수의 돌출 주목, △남남갈등 심화 가능성 불배제 등
- 대응 방안
  - △회담 결렬의 명확한 사실관계 확인, △남북경협의 과속 견제, △黨內 정립된 방안 마련, △美 조야 및 민주당과의 네트워크 강화 등

# 1. 회담 결렬의 배경<sup>1)</sup>

## ① 비핵화(北)와 상응조치(美) 간 불일치

- 2차 미북 정상회담 결렬과 관련해 현재 여러 의견이 분분하나, 그 중 가장 적실성이 높은 것은 ‘북한의 비핵화 조치와 미국의 상응조치 간 불일치’ 때문이란 분석이 우세
  - ※ 북한의 영변 핵시설 부분폐쇄 조치에 맞서 미국이 ‘PVID’(비핵화는 물론 WMD와 탄도미사일 프로그램까지 일괄 폐기)를 제시하면서 이견 극대화
- 트럼프 대통령은 회담 직후 기자회견에서 “북한에 전향적 비핵화를 요구했으나, 아직 그럴 준비가 되어 있지 않았다”면서, 비핵화 없이 북한의 전면적 제재해제 요구를 들어줄 수 없었다고 밝힘
  - 폼페이오 장관 역시도 “36시간 동안 회담을 했지만, 만족할만한 합의에 도달하지 못했다”며 결렬 이유를 ‘합의 실패’ 때문이라고 설명
- 그러나 북한은 회담 결렬의 직접적 이유를 트럼프 대통령이 ‘더 많은 것(+α)’을 요구했기 때문이라며, 그 책임을 미국 탓으로 돌리고 있음
  - ※ 현지시간 3.1(金) 리용호 외무상은 “우리가 요구한 것은 민생에 지장을 주는 일부 제재해제(11건 중 5건)”라며, 트럼프의 ‘전면 해제’ 주장을 공식 반박
- 이렇게 볼 때, 향후 미북간 회담 결렬에 대한 ‘책임 공방’ 및 ‘진실 공방’을 시작으로 한동안 양측의 냉각 국면 지속이 불가피할 전망

---

1) 同 보고서는 하노이 회담(2.27~28) 결렬 직후 작성된 것으로, 최근 북한의 동창리 발사장의 움직임과 美 조야의 대북제재 강화 관련 다이내믹스를 상세히 다루지 못하고 있음.

<표 1> ‘하노이 노딜’에 대한 미북간 입장차

	북한	미국
비핵화 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵미사일 실험 중단</li> <li>- 풍계리, 동창리 폐쇄</li> <li>- 영변 핵시설 중단·폐기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영변 핵시설 + a</li> <li>- 영변 외 새로운 시설 언급 (*30여 시설 중 2곳 언급)</li> <li>- 핵신고 로드맵 제출 요구</li> </ul>
상응조치 (제재완화)	전면적 제재완화 요구	先 비핵화, 後 제재완화
	2016~7년에 내려진 안보리 제재 11건 중 5건 해제(민생 품목) 요구	先비핵화 조치 과정에서 신뢰구축으로 제재완화 범위 결정(단계적, 동시적)

## ② 美 국내정치적 변수의 영향

- 하노이에서 美北 회담이 진행되던 시점에 미국의 국내적 관심은 물러 특검의 수사결과 발표와 트럼프의 前집사 변호사였던 ‘코언 청문회’에 집중되어 있었음
- 그러나 트럼프에게 再選은 단순히 대통령職을 한번 더 하고 말고의 문제가 아니라, 퇴임 후 餘生을 감옥에서 보내느냐 마느냐의 차원
  - ※ 美 현행법은 대통령을 기소하지 못하도록 되어 있는데, 만약 트럼프가 재선에 성공하면 공소 시효가 5년인 선거법은 무효로 귀결될 수 있음
- 이에 트럼프는 북한과의 어설픈 협상으로 政敵 및 美 주류 언론들의 集中砲火를 받기보다는 차라리 협상을 깨는 게 정치적으로 훨씬 더 유리하다고 판단한 것으로 추정
  - ※ 실제 미북협상이 결렬되자 同 뉴스가 ‘코언 증언’을 일시 압도했고, 정치권 뿐 아니라 언론에서도 ‘나쁜 합의보다 노딜이 낫다’는 평가 다수

### ③ 김정은의 과도한 자신감과 상황 오판

- 싱가포르에서 별다른 양보 없이 큰 성과를 얻어낸 김정은은 하노이에서도 동일한 방식으로 좋은 결과를 얻을 것이라는 자만심에 도취
  - ※ 평양역에서 시작된 환송행사가 중국을 縱斷하는 60여시간 동안 계속되었고, 또한 이례적으로 이를 北매체에서 실시간 보도한 것도 과도한 자신감의 발로
- 특히, 김정은은 국내적 혼란을 겪고 있는 트럼프가 회담 성사를 위해 어떤 것이라도 합의해 줄 것이라 오판했고, ‘백업 플랜’에 대한 준비 없이 회담에 임한 것이 결정적 실수

### ④ 탑다운(top-down) 방식의 문제점 노출

- 미북은 협상 당사자로서 신뢰가 부족한 상태에서, 충분한 실무협상 없이 현장에서 끝장을 보는 탑다운 방식을 고수해 왔는데, 이에 대한 문제점이 고스란히 노출
  - 이번 협상 결렬은 정상회담 개최 前 실무협상에서 의제 조율이 얼마나 잘 이뤄져야 하는지를 보여준 대표적 사례
- 탑다운 방식은 직접 통제가능한 업무에선 신속하면서도 의사 왜곡이 없는 결정을 내릴 수 있지만, 의사결정 절차가 복잡하고 多重의 이해관계가 맞물리는 ‘비핵화 협상’에서는 그 효과가 의문
- 또한, 시간 부족으로 실무협의 과정에서 ‘비핵화와 제재완화 수준’에 대한 결정권자가 수용 가능한 합의에 도달하지 못한 것도 문제

## 2. 美 조야 및 국제사회의 평가

### □ 美 조야의 반응

#### ① 의회

○ 린지 그레이엄(상원 법사위 위원장, 공화당): “나쁜 합의(bad deal) 보다는 차라리 협상을 파기하는 것이 낫다”

- 북핵 위협 및 탄도미사일 문제에 대해 평화적인 결론에 도달하려는 트럼프 대통령의 노력을 높게 본다면서, 나쁜 합의를 하는 것보다 회담장을 걸어 나온 것은 잘한 일

- ‘좋은 비핵화 협상’이란 北체제의 안전 보장 및 경제적 지원에 대한 대가로서 북한의 완전한 비핵화를 이끌어 내는 것임

○ 마이크 라운즈(상원 군사위 위원, 공화당): “비핵화 의지가 없다는 것이 확인된 바, 지속적 대북제재 공조 강화가 필요”

- 美 의회는 국제사회의 제재를 변함없이 지지할 것이고, 북한이 문명 세계에 동참하는 것이 이득이라는 점을 이해하도록 하기 위해 제재 압박을 더욱 강화해 나갈 것임

- 특히, 북한이 핵미사일 실험을 재개한다면, 미국은 추가 조치를 취할 수밖에 없으며, 이는 북한에게 ‘매우 불행한 일’이 될 것임

- 낸시 펠로시(하원 의장, 민주당): “북한의 ‘작은 제안’에 아무것도 주지 않은 것은 매우 잘한 일”
  - 우리가 원하는 것은 비핵화인데, 북한의 비핵화 없는 제재해제 요구에 당당하게 협상장을 걸어 나온 트럼프의 행동은 매우 적절
  - 동시에 김정은은 전세계 가장 영향력 있는 인물인 트럼프 대통령과 2번이나 마주 앉아 협상을 한 ‘큰 승자(big winner)’임
  
- 브래드 셔먼(하원 외교위 아태소위원장, 민주당): “나쁜 협상보다는 협상 결렬이 더 바람직하다”
  - 김정은이 영변을 비롯한 핵시설을 가동하면서 트럼프에 제재 해제를 요구했지만, 트럼프가 그것을 거부해 그나마 다행
  - 실무회담의 실패 후 다시 미북회담을 하는 것은 ‘시간낭비’이므로, 강력한 경제제재를 통해 더 좋은 협상 타결을 유도해야 함
  
- 밥 메넨데즈(상원 외교위 간사, 민주당): “대북압박 캠페인 복원 필요”
  - 트럼프 행정부는 1차 싱가포르 회담은 물론, 이번 하노이 회담에서도 외교적 계획이 부족했고 ‘협상 준비’에도 태만한 시간을 보냄
  - 일련의 회담으로 김정은의 국제적 위상만 강화되었고 제재 이완도 커졌다면, 국제사회의 ‘대북압박 캠페인’의 복원 강화 필요

## ② 전문가 그룹

- 데니스 와일더(前 백악관 아시아담당 선임보좌관): “김정은의 상황 오판, 협상력 과신이 실패 원인”
  - 싱가포르에서 큰 양보 없이 만족할만한 결과를 얻어낸 김정은이 이번에도 큰 무리없이 최대의 성과를 얻어낼 것이라 착각
  - 특히, 국내적 혼란을 겪고 있는 트럼프 대통령이 외교정책의 성공을 간절히 원하기 때문에, 어떤 합의에도 서명해 줄 것으로 오판
- 빅터 차(CSIS 한국석좌): “Bad Deal 보다 No Deal로 멈춘 것은 다행”
  - 협상 결렬은 정상회담 개최 前 실무협상에서 의제 조율이 얼마나 잘 이뤄져야 하는지를 보여준 대표적 사례로 남을 것임
  - 그러나 북한의 최소한의 조치에 만족해야만 하는 ‘Bad Deal’을 체결하지 않고, ‘No Deal’을 결단한 트럼프 대통령의 행보는 적절
- 브루스 클링너(헤리티지 연구원): “새로운 미북관계 설정 계기 마련”
  - 회담 결렬로 트럼프는 김정은과의 형편없는 합의를 중단하고, 새로운 미북관계 및 비핵화 협상에서 좋은 기회를 만들어 갈 계기 마련
  - 美 정부는 북한의 성급한 종전선언 및 제재완화 요구를 거부함으로써 비핵화와 UN 결의안 준수, 동맹 방어 등에 초점을 둔 협상 개시

- 수미 테리(CSIS 선임연구원): “비핵화 개념의 합의없는 협상은 실패”
  - 2차례의 정상회담 개최에도 미북 양측이 비핵화에 대한 기본적 내용 조차 합의하지 못했다면, 앞으로의 협상도 쉽지 않을 것임
  - 한편, 김정은이 트럼프의 “서두르지 않겠다”는 회담 전 발언에 미국 측이 비핵화의 기준을 낮췄을 것이라고 오판해 행동함으로써, 회담 결렬이라는 최악의 결과를 받아들게 됨

### ③ 주요 언론

- WSJ: “트럼프式 top-down 외교의 위험성과 민낯이 여실히 드러남”
  - 미북간 원하는 거래조건이 상반된 상황에서 협상 테이블에 앉았지만, 통상 이런 異見은 실무협상에서 이미 조율됐어야 할 의제
  - 결과적으로 트럼프 대통령은 향후 美 협상기조를 “빠른 비핵화”에서 “시간이 걸리는 비핵화”로 전환했음이 명확해짐
- CNN: “트럼프의 『거래의 기술(The Art of the Deal)』 외교가 또 다시 ‘빈손 외교’로 끝났음이 공식 확인”
  - 정치적 위기에 몰린 트럼프 대통령이 노벨평화상 수상에 대한 기대로 ‘성공 확률은 낮지만, 기적을 바라는 마음’으로 하노이에서 김정은을 만났으나 결국에는 실패

- 비록 트럼프 대통령이 한미군사훈련의 중단 발표 등과 같은 충동적 양보를 하지는 않았지만, 이번에도 김정은의 국제적 위상만 높여주고 돌아온 ‘빈손 회담’에 불과

○ NYT: “정치적 위기 타개를 노린 트럼프가 ‘외교 실패’란 오점만 남김”

- 트럼프는 국내정치적 위기 탈피를 위해 ‘협상가’ 이미지를 내세우려 했으나, 오히려 또 다시 외교 실패란 중대한 좌절을 맛보게 됨
- 특히, 성급히 끝나버린 회담으로 비핵화 협상은 또 다시 교착상태에 빠졌으며, 향후 조속한 협상 재개 가능성도 높아 보이지 않음

○ WP: “트럼프의 ‘외교적 무능’과 ‘준비 태만’을 보여준 사례”

- 트럼프는 자신이 국제사회의 ‘해묵은 난제’를 해결한 지도자로 기록되고자 하노이로 날아갔지만, 외교적 무능과 준비 부족으로 은둔의 독재자 김정은이 핵을 포기하도록 설득하는데 실패
- 다만, 이번 하노이 회담이 트럼프 대통령 개인에게는 ‘재앙’이지만, 제재 해제나 주한미군 철수와 같은 ‘최악의 합의’(worst deal)를 하지 않았다는 점에선 긍정 평가

## □ 국제사회 및 주요국의 반응

### ① 국제사회

- EU: “한반도 비핵화를 위해 국제사회의 철저한 제재 이행이 필수”
  - 한반도를 둘러싼 최상의 외교는 ‘핵무기 없는 한반도 구축’, 한반도의 평화와 안보를 확립하는 게 유일한 길이라 확신
  - 비핵화의 진전은 하룻밤 사이에 이뤄지지 않는 장기戰으로 안보리 결의에 명시된 CVID 목표의 달성을 위해 최선을 다해 공조할 것임
- UN: “회담 결렬에도 불구하고, 美北 양측의 비핵화 노력에 사의”
  - 美北 양측의 ‘용감한 외교’가 지속가능한 평화와 완전하고 검증가능한 한반도 비핵화를 진전시키는데 필요한 기반 구축
  - 이에 향후에도 미북간 비핵화를 향한 노력들은 지속돼야 할 것이며, UN도 적극 협조하고 지지할 것임
- IAEA: “비핵화를 위한 구체적 조치가 실질적 이행으로 이어지길”
  - 북핵문제 관련 전개 상황들을 면밀히 주시하고 있으며, 同 과정들이 비핵화를 위한 구체적 합의와 실질적 이행으로 이어지기를 희망
  - 한편, 아마노 유키야 사무총장은 언론 인터뷰(3.4)에서 “하노이 회담 중에도 북한이 영변 우라늄 농축시설을 가동한 징후가 있다”고 밝혀 향후 미북간 비핵화 협상에 난항 예고

## ② 주변국

- 중국: “비핵화는 하루아침에 해결될 문제가 아니므로, 관련국들의 지속적인 노력 필요”
  - 하노이 회담 결렬에도 불구하고, 관련국들은 지속적 대화와 정치적 해결을 통해 ‘조선반도의 완전한 비핵화 실현’과 ‘한반도 평화체제 구축’을 이뤄내야 할 것임
  - 好事多魔라는 말이 있듯, 북미는 신념과 인내심을 갖고 대화를 지속하고 목표를 위해 협력하길 바라며, 또한 중국도 건설적인 역할을 지속적으로 발휘할 수 있기를 원한다고 밝힘
- 일본: “안이한 양보보다 북한의 행동을 촉구한 트럼프의 결단 지지”
  - 아베 총리는 회담 결렬 후, “안이한 양보를 하지 않고 북한의 구체적 행동을 촉구하겠다”는 트럼프의 결단을 率的으로 지지한다고 강조
  - 향후 남북 일본인 문제, 북핵·미사일 문제 등의 해결을 위해 미국과 일본이 보다 더 긴밀하게 연대해 나갈 것이라고 밝힘
- 러시아: “향후 비핵화와 제재 완화간 이견을 좁히는데 주력하길”
  - 회담 결렬 후 즉각적 입장 표명은 없었으나, 3.1(金) 노동당 대표단의 방러 당시 언론 보도에서 “비핵화와 제재 완화간 이견을 좁히는데 주력하길 바란다”란 의견 개진

### 3. 향후 파장 및 전망

#### ① 文정권의 ‘新한반도체제’ 의 차질 불가피

- 美北 협상의 결렬로 文정권의 남북 경제협력체제 구축 및 한반도 평화 프로세스에서의 주도적 입장 추진 계획에 차질 발생
- 문재인 정부는 회담이 성공했다면, 3.1절 경축사에서 新한반도체제를 발표하고, 그 즉시 대대적인 대북지원 및 남북경협에 착수할 준비를 하고 있었음
  - ※ 2.21(木) 文대통령은 트럼프 대통령과의 통화에서 “남북경협 비용(최소 100조)을 떠맡을 것”이라며 회담 성공을 위해 ‘경협 카드’를 활용하라고 권고
- 그런데 문제는 회담 결렬에도 불구하고, 文대통령은 여전히 新한반도체제의 지속적 추진을 밝히고 있어, 향후 비용 관련 남남갈등은 물론 경협 범위 및 수준 관련 韓美간 마찰도 불거질 전망
  - ※ 韓美 워킹그룹에서 남북경협 재개를 논의한다면, 통과될 내용이 거의 없을 것임

#### ② 대북제재 압박(maximum sanction) 가능성 증대

- 2차 미북 회담이 결렬되자 美 의회, 즉 민주당을 중심으로 북한에 대해 더 강력한 제재를 적용해야 한다는 목소리가 터져 나옴
  - ※ 밥 메넨데즈(상원 외교위 민주당 간사): “2차례의 미북 정상회담으로 대북제재 이완이 발생한 바, 강력한 ‘대북압박 캠페인’의 복원 필요”

- 한편, 일각에선 실무급 협상을 통해 對北 대화를 지속해야 한다는 의견도 있으나, 이 역시도 수용 가능한 합의 도출을 위해선 압박이 병행돼야 한다는 차원의 주장에 불과
- ※ 브래드 셔먼(하원 외교위 아태소위원장): “미북회담을 재개하는 건 ‘시간낭비’이므로, 제재 강화를 통해 더 좋은 협상 타결을 유도”해야 함
- 즉, 당분간 美 의회를 중심으로 북한 비핵화의 목표 달성을 위해선 ‘대화 협상’보다 ‘제재 압박이 우선’이라는 주장에 힘이 실릴 전망
- 현재 美 재무부가 북한 금융기관들과의 거래 금지를 명확히 한 상태이며, 상원은 세컨더리 보이콧, 즉 3차 금융제재를 의무적으로 부과하도록 하는 법안을 재상정
- ※ ‘오토 웬비어 대북 은행업무 제한법’으로 명명된 同 법안은 북한의 국제금융망 접근을 원천봉쇄하기 위한 것으로金正은의 자금줄을 차단하는 효과를 가짐

### ③ 북한發 변수의 돌출 가능성 주목

- 이번 사건은 북한 입장에서선 ‘절대 권위’를 바탕으로 강한 자신감을 보이던 김정은이 한방 얻어맞은 셈이어서, 당분간 대내외적 수습에 매진할 것으로 전망
- 우선, 對美 협상을 주도한 김영철과 김혁철의 ‘철-철 라인’에 대한 교체가 예견되며, 숙청 가능성도 배제할 수 없는 상황
- ※ 회담 결렬 직후 긴급 기자회견을 리용호와 최설희가 主導한 것으로 볼

때, ‘최고 존엄의 권위에 흠집’을 낸 김혁철은 이미 교체된 것으로 평가

- 다음, 미국과의 협상 결렬로 제재완화가 물 건너간 상황에서 ‘한국 조이기’가 노골화될 전망이다, 이 과정에서 경협 재개에 대한 범위와 수준을 놓고 한미간 마찰로 불똥이 튈 가능성 불배제

※ 북한 경제는 2017년 대비 수입 -40%, 수출 -90%로 급減, 경제성장률 -5%와 외환보유액 감소 등으로 경제적 한계 상황이 예상보다 빠르게 진행

- 한편, 그럼에도 김정은은 갑자기 노선을 강경으로 선회해 핵미사일 시험 등 전략적 도발에 나설 가능성은 높아 보이지 않음
- 트럼프 대통령이 회담 이후 최소한 표면적으로는 김정은에 대한 우호적 자세를 유지하고 있어, 선불리 ‘공세 모드’로 돌변하기 애매한 상황

#### ④ 남남갈등의 심화 가능성 증대

- 회담 결렬에도 청와대와 여권은 사태를 축소하면서, 비핵화 협상이 무산된 것도 아니고 김정은의 비핵화 의지도 변함없이 확고하다며, 文대통령의 조속한 중재를 통해 불씨를 살려야 한다고 주장

※ 회담 결렬 직후 정세현 前통일부 장관은 여당 국회의원들과의 간담회(3.5)에서 이번 사태의 책임이 미국에 있다며 文대통령의 ‘중재 필요성’ 강조

- 그러나 보수 진영에서는 김정은의 ‘사기 비핵화 쇼’가 끝났고, 이를 중재한 文 정권이 국민 앞에 사과해야 한다는 입장이므로, 북핵을 둘러싼 남남갈등이 그 어느 때 보다 심화될 것으로 보임

## 4. 대응방안

### ① 회담 결렬에 대한 국회 차원의 사실관계 확인 필수

- 우선, 관련 상임위를 소집해 회담 결렬의 이유가 정확히 무엇인지, 회담 전후 한미간 공조가 체계적으로 유지·관리되었는지 등에 대한 사실관계를 명확히 따져봐야 함
- 특히, 회담 결렬 과정에서 한미간 소통이 부재했다는 정황들이 현재 곳곳에서 감지되고 있는 바, 이에 대해선 분명한 책임 규명 필요
  - ※ 외신이 2시 53분 첫 결렬을 보도하고, 백악관이 3시 38분 공식화하던 시점에도 청와대는 정례 브리핑(2시 27분)에서 회담에 대한 기대감을 감추지 않음
- 북한의 의도는 비핵화가 아니라 핵보유국 지위 획득에 있다는 것이 명확해 진 바, 당초 북한의 비핵화 의지가 확실하다고 밝힌 당국자들(정의용, 서훈 등)에 대한 청문회를 강력히 요청
  - 여기서 文정권의 대북정책 목표가 ‘북한의 비핵화인지’, 아니면 ‘비핵화 없는 경협의 재개인지’에 대한 정부의 공식적 입장 표명 촉구

### ② 향후 정부의 남북경협 과속에 대한 견제와 검증 필요

- 하노이 회담에서 미북간 합의가 무산되었음에도, 文대통령은 3.1절 경축사에서 금강산관광 및 개성공단 등 남북경협 사업 재개를 위해 미국과 상의하겠다고 밝힘

※ 3.1절 경축사: 금강산관광 및 개성공단 재개와 함께 “북한지역 고향 방문을 추진하고, 비무장지대의 활용 방안도 마련하겠다”고 밝힘

- 그러나 금강산관광과 개성공단 재개는 안보리 결의안 2375호(18조, 합작사업 금지)의 위반이므로, 미국의 동의를 얻기 어려운 게 현실

- 이에 정부는 안보리 결의안을 건드리지 않고 대북제재위원회 승인만으로도 얼마든지 가능한 ‘철도연결 사업’에 집중할 것으로 예상

※ 철도연결 비용은 최소 70조 8,000억(씨티그룹, 2018)에서 최대 153조(금융위, 2014)가 필요, 개보수 비용만도 8조 6700억(통일부, 2008)이 투입

- 이렇게 볼 때, 우리는 남북경협이 국민의 혈세가 투입되는 사업이므로 국민의 대의기관인 국회의 철저한 검증이 필요하다는 논리로 정부의 경협 과속을 견제하고 검증해야 함

### ③ 트럼프 행정부 외에 美 조야 및 민주당과 네트워크 강화

- 현재 미국에는 트럼프가 지휘하는 美 행정부와 트럼프의 대외정책 기조에 반대하는 의회, 전문가 그룹, 그리고 주류 언론 등 美 조야, 즉 ‘두 개의 미국’ 존재

- 두 개의 미국 中 ‘2번째 미국’은 트럼프가 상업주의를 앞세워 동맹을 훼손하는 것을 우려하여, 북한이 핵미사일 위협을 지렛대 삼아 한미 동맹 이간을 시도하는 것을 견제

※ 주한미군을 2만 2000명 아래로 감축하지 못하게 한 ‘국방수권법’, 아시아 동맹국들과의 안보협력을 촉구한 ‘아시아 안심법’ 등을 통해 트럼프의 독단 견제

- 이에 우리는 트럼프 행정부의 첫번째 미국보다 한미동맹의 균열을 막고, 북한과의 잘못된 협상에 우려를 표하는 2번째 미국과의 네트워크를 강화하는 방법을 찾아야 함
- ※ 미국 內 싱크탱크 전문가 그룹과의 교류를 강화해 북핵 해법 및 한미 동맹의 미래 등에 대한 논의를 활발히 진행

#### ④ ‘북한의 비핵화’ 관련 우리당의 입장 및 개념 정립 시급

- 우선, 비핵화의 개념, 방법, 단계, 그리고 해법 등에 이르기까지 북한 비핵화와 관련된 쏘사안에 대해 우리당만의 정리된 입장 및 개념을 마련하는 것이 시급
- ※ 비핵화 개념: 북한 비핵화(美), 한반도 비핵화(韓), 조선반도 비핵화(北)의 구분
- ※ 비핵화 방법: CVID→SVID→PVID, FFVD, CVC 등의 개념 정립
- ※ 비핵화 단계 및 순서: 핵동결→신고→사찰·검증→불능화→핵 폐기
- ※ 비핵화 해법: 외교적 협상, 경제적 제재, 군사적 옵션, 비공식적 해법 등
- 그 외, 종전선언, 평화협정 및 체제, 평화통일 기반 조성, 남북 교류 협력 방안, 그리고 북한 인권문제 및 인도주의적 지원, 재해·재난, 민족 동질성 회복 등에 대한 개념까지도 중장기적으로 정립



**이슈브리프 ISSUE BRIEF** (IB 2019-05)

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 03월 14일 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.

---