

바이든 행정부 출범 이후 북한 대외정책 분석: 대미정책을 중심으로

안제노 책임연구위원 | 이상근 연구위원
zenoahn@inss.re.kr | sang1617@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 북한 대외정책 목표
- III. 바이든 행정부의 대북정책 방향
- IV. 바이든 행정부 출범 이후 북한 대외정책 방향
- V. 한국의 대응방향

국문 초록

바이든 행정부 출범 이후에도 북한 대외정책의 목표는 김정은 위원장 권력기반 강화, 경제발전을 위한 대외적 장애요인 제거, 남북관계에서의 주도권 확보, 핵보유국 지위 확보, 국제적 지원세력 강화 등으로 요약할 수 있다. 이 글은 바이든 행정부의 전반적 대북정책 방향이 제시된 상황에서 향후 북한의 대외정책을 살펴보는 데 목적이 있다. 바이든 행정부는 오바마 행정부의 전략적 인내와 트럼프 대통령이 추구하던 일괄타결의 중간 정도에 해당하는 한반도 비핵화 전략을 추구할 것으로 예상된다. 북한과의 대화를 시도하되 선제적 양보 등을 통해 협상을 서두르지는 않을 것으로 보이며, 동결 수준에서 북한의 핵 개발 저지를 우선적 목표로 삼을 가능성이 크다. 이와 같은 입장에 대응하여 북한은 대미 기싸움을 지속하면서 핵 능력 강화를 통해 미국의 양보를 유도하고 향후 협상 과정에서 핵보유국 지위를 사실화하기 위해 노력할 것이다. 이를 위해 경제제재에도 불구하고 북한 체제가 건재하다는 점을 과시할 것으로 예상된다. 한편으로 중국, 러시아와의 관계를 더욱 공고히 해나갈 것이며 미국에 대응한 북중러 3국 협력을 강화할 가능성도 있다. 대남관계에서는 강경한 대남 입장을 다소 누그러뜨리면서 한미동맹의 균열을 시도할 수도 있다. 이러한 북한의 대외정책과 관련, 우리 정부는 5월 한미정상회담을 통해 확인된 긴밀한 미국과의 협력관계를 바탕으로 북한의 북미대화 복귀를 지속적으로 설득해 나가야 한다. 핵동결 단계를 비롯한 비핵화 단계별 협상조건에 대한 우리 나름의 복안을 마련하여 미국과의 협의에도 나서야 한다. 또한 북미대화 교착 장기화에 대비하여 상황관리형 대북정책 및 위기관리형 대북정책도 마련할 필요가 있다. 아울러 미중갈등에 편승하여 북한이 미국과 대립하지 않도록 대중국외교를 적극적으로 전개해야 할 것이다.

핵심어: 북한, 대외정책, 대미정책, 북미협상, 비핵화, 바이든 행정부

I. 문제 제기

- 북한의 대외정책 결정에는 미국의 대북정책이 중요한 요인으로 작용
 - 1990년대 이후, 북한은 미국과의 직접 관계 구축 및 국제정치·경제 레짐 참가 교두보 확보를 추구하면서 미국의 가치 재평가
 - 북한은 핵 개발, 내부 불안정에 대한 우려 활용 등을 통한 대미 협상력 제고에 부심
- 트럼프 행정부 출범과 북미 핵 협상 이후, 북한은 과거와는 다른 대외정책을 추구
 - 북미관계의 새로운 국면을 지향하면서 북한을 국제사회의 정상적인 일원으로 인식시키려는 외교적 기동을 강화
 - 핵 보유 의지를 꺾지 않으면서도 핵·미사일 모라토리엄을 유지하는 등 북미협상 분위기를 지속, 대미 비난을 상대적으로 자제
 - 북미협상의 안전판 확보 차원에서 중국 및 러시아와의 관계 긴밀화를 시도하는 등 전통적 우방 및 협력 국가들과의 네트워크 회복을 지향
- 남북한 관계에서도 북한은 화해·협력과 경제교류의 여지를 확장
 - 그러나 북미협상 교착과 코로나19 변수 부각으로 2019년 3월 이후 대남 강경입장으로 선회
- 바이든 행정부 등장은 북한에 도전요인과 기회요인을 동시에 제공
 - 기회요인: 대화를 통한 문제 해결을 지향하는 민주당의 전통과 ‘외교의 힘’을 강조하는 바이든 행정부의 정책
 - 도전요인: 바이든 행정부의 대북제재 해제에 대한 미온적 입장과 인권 문제에 대한 강조 성향
- 바이든 행정부의 대북정책 방향이 전반적으로 제시되고 지난 6월 중순 노동당 중앙위 8기 3차 전원회의에서 북한의 대미입장이 표명된 상황을 고려, 북한의 대외정책 방향을 분석·전망하고 이에 따른 우리의 대북정책 방향을 점검

II. 북한 대외정책 목표

1. 김정은 권력 기반 강화와 수령독재 유지

- 북한의 최대 목표는 현 정권·체제의 특성을 유지하는 것이며, 이는 수령제 독재하 김정은 권력 기반 강화와 직결
 - 정권안보를 앞세우는 것은 권위주의·전체주의체제 속성의 반영으로, 특히 북한식 수령제하에서는 당연한 귀결
 - 대외정책도 김정은 정권의 유지라는 목적에 종속
- 한편 김정은 위원장은 선대 지도자들과의 차별성을 부각해왔으며, 이는 대외관계에서의 고립탈피와 ‘정상체제’ 이미지 과시로 나타남
 - 또한 세계 최강대국인 미국과 당당하게 협상하는 ‘위대하고 강한’ 지도자로서의 모습을 부각

2. 북한 경제발전을 위한 대외적 장애요인 제거

- 김정은의 업적 정통성 강화를 위해 경제발전이 중요하지만, 북한의 경제발전은 자체적인 경제구조의 문제점 이외에도 대북제재, 코로나19 상황 등에 의해 제약
 - 김정은시대에는 북한 경제의 ‘생존’보다는, ‘실질적 발전’이 중요하며 이것이 선대와 차별화 전략의 주요 내용 중 하나¹⁾
 - 2016년 4차 핵실험 이후 UN안보리 제재결의안 2270 등 고강도 대북제재가 연이어 시행되면서 경제발전에 중요한 장애물로 작용
 - 2020년부터는 코로나19 방역을 위한 국경차단과 교류제한을 택할 수밖에 없는 상황으로 경제 난국은 더욱 심화

1) 김정은 위원장은 취임 초부터 ‘사회주의 문명국’ 건설 등을 통해 북한경제의 질적 도약과 북한 주민들의 삶의 질 향상을 지향한다는 입장을 빈번히 피력. 전영선, “사회주의 문명국으로의 길, 전망과 과제,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『김정은의 전략과 북한』 (서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2021), pp. 121-161.

- 김정은시대 북한경제는 제재국면과 맞물려 특유의 구조적 취약성이 더욱 커지고 있으며, 조기 제재 해제에 북한이 주력할 수밖에 없는 상황
 - 북한은 내수경제가 매우 취약한 상태이므로 외부 자금 유입이 없을 경우 내수가 무너져 시장이 불안정해지고 무역을 통해 돈을 버는 권력층과 시장 의존도가 높은 주민들에게 타격
 - 제재가 실질적으로 북한 무역에 타격을 줄 경우, 북한정권, 권력층, 주민 사이에 틈이 벌어질 가능성
 - 특히, 제재가 장기화되면 북한 당국은 외화자금 획득을 위해 시장 자금을 강제적으로 흡수할 수밖에 없으며, 이 경우 외화를 보유한 엘리트·주민과 중앙정부 간 갈등 표출

3. 남북관계 주도권 확보

- 남북관계 역시 다른 국가들 간 관계처럼 경쟁과 협력이 병존할 수밖에 없는 구조이며 김정은 위원장은 남북관계에서도 북한이 주도권을 행사하겠다는 의지를 수시로 표출
 - 김정일시대 남북관계는 남북한 간 국력 격차를 염두에 둔 북한의 은근한 수세적 자세가 특징
 - 반면, 김정은은 경제만 한국에 뒤져있을 뿐 전반적인 전략적 역량(특히 핵·WMD 능력)에서 우위를 지닌 북한이 남북관계를 주도하는 것이 당연하다는 입장
 - 경제면에서는 남한에게 선별적으로 협력할 수 있다는 자세에서 벗어나 북한이 제시하는 청사진대로 한국이 끌려와야 한다는 의식 내재
- 2018년 이후 ‘민족공조’를 주창하여 한미 간 이견의 폭을 확대해 나감으로써 자신들의 전략적 레버리지를 극대화하는 전략도 구사
 - 판문점선언에서부터 민족공조의 입장을 내세웠으며, 평양공동선언에서는 이 원칙을 더욱 강조
 - 북한이 문재인 정부에 대해 보였던 호의는 한국 정부가 당시까지 민족공조노선에 유리하게 움직이고 있었다는 판단에 기인했을 가능성
 - 이후 김여정 담화 등을 통해 한국을 강도 높게 비판하는 것 역시 민족공조에 더욱 적극적으로 나서라는 메시지

4. 핵보유국 지위 확보

- “완전한 한반도 비핵화” 합의에도 불구하고, 북한이 가능한 한 일정한 핵 능력 유지를 바라고 있다는 점은 분명
 - 2018년에 접어들어 경제건설 총력집중노선을 채택하였지만, 핵-경제 병진을 포기했다고 보기 어려움
 - 제8차 당대회를 통해 한반도를 겨냥한 단거리 핵전력 강화를 천명²⁾
- “완전한 한반도 비핵화”를 약속하면서도 북미협상을 사실상 핵 군축 회담의 성격으로 전환 시키려 시도
 - ‘핵 군축 회담’의 경우, 핵 위협·능력의 상호 감소가 요제이므로 핵 능력의 완전한 포기는 불필요
 - 남북관계 발전을 카드로 일정 수준의 핵 능력 유지를 한국이 받아들일도록 유도하는 작업도 병행
 - 미국 대통령이 외교적 성과에 몰입하여 북한이 극단적 선택을 하지 않도록 하는데 주력할 경우, 사실상 ‘핵 군축 회담’으로의 구도 변화에 성공할 수 있다는 계산
- 사실상 핵보유국 지위를 인정받지 못하더라도 상당 기간의 핵능력 보유를 상정한 전략을 추구할 것으로 전망
 - 단기적으로는 영변 핵시설 검증 및 폐기 문제가 제시될 경우, 상당한 정도의 제재 완화는 물론 ‘중전선언’ 등 또 다른 추가 보상조치 요구
 - 영변 이외 추가적 시설에 대한 의혹 제기 시 이의 사찰 및 폐기에 상응하는 제재 해제를 요구, 결국 제재의 전면 해제와 북미수교 달성을 추구
 - 중장기적으로 일정한 핵능력 보유 상태에서 새로운 북미관계를 통해 이를 기정사실화하거나 (NCND) 제한된 능력의 핵보유국으로 도약 시도

2) 이 밖에도 ‘극초음속활공비행전투부’(극초음속 활공체) 등 첨단 핵기술의 지속 발전을 공언.

5. 국제적 지원 세력 확보

- 북한의 자율성을 훼손하지 않는 범위에서 정권·체제에 대한 후원 세력 확보
 - 중소분쟁 시에도 심정적으로는 중국에 경도되어 있으면서도 어느 한쪽에 편향된 모습을 보이지 않으려 노력하여 중국과 러시아로부터 동시에 지원을 확보하고 어느 한쪽의 종속을 방지
 - 냉전시대에는 비동맹 세력과의 연대를 통해 중러와의 협력을 보완하려 하였으며, 2000년대 이후에는 EU와의 협력을 강화
- 중국은 북미협상이 북한의 미국 경사를 불러올 가능성을 우려하므로 미중전략경쟁으로 인해 북한의 전략적 가치는 더욱 증대
 - 러시아 역시 북한이 심각한 난국에 빠지는 것을 바라지 않을 것
 - 이는 북한이 심각한 대내적 문제에 직면하더라도 중러로부터의 지원을 기대할 수 있는 이유
- 2018년 이후 북한은 기존 우방국들과의 결속 재강화에 부심해 왔으며, 대북제재 기간 중 훼손된 외교적 입지를 복원하기 위해 노력
 - 향후 북미 핵협상 과정에서의 국제적 발언권 확대와 대북제재 완화·해제를 위한 포석

III. 바이든 행정부의 대북정책 방향

1. 트럼프와 차별화된 정책 추진

- 바이든 행정부 출범 이전부터 트럼프 행정부와는 다른 대북정책을 펼 것이라는 전망 확산
 - 대선 토론 기간 중 김정은을 ‘불량배’(thug)라고 지칭하면서 그와의 정상회담이 결국 북한 정권에 정당성을 부여했다고 비판한 바이든의 입장에서 기존 시각을 바꾸기는 어려울 것으로 전망³⁾
 - 북미 간 대화가 시작될 경우, 트럼프 행정부에 비해 북한 인권 문제 제기 등 더욱 까다로운 조건이 제시될 가능성
- 백악관은 2021년 4월 30일, 바이든 행정부의 대북정책 검토가 완료되었음을 확인
 - 젠 사키(Jen Psaki) 대변인은 “‘완전한 한반도 비핵화’가 여전히 미국의 대북정책 목표이며, 일괄타결(grand bargain)도 전략적 인내(strategic patience)도 아닌, 잘 조율된 실용적 접근(calibrated pragmatic approach)을 요구한다”고 언급⁴⁾
- 백악관이 밝힌 대북정책 방향은 ‘일괄타결’과 ‘전략적 인내’의 중간에 위치하는 것으로 평가
 - 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’처럼 북한과의 대화를 중단하고 체제의 전환을 기다리는 것이 아니며, 트럼프 행정부의 ‘일괄타결’ 접근법과 같이 북핵 문제를 일거에 해결하려 하지도 않을 것이라는 점을 시사

3) 5월 21일 한미정상회담 후 기자회견에서도 김정은이 원하는 국제적 정당성을 그를 만남으로써 부여하지 않겠다는 입장 피력. “Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference,” White House, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/21/remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/> (accessed: May 24, 2021).

4) “Our policy will not focus on achieving a grand bargain, nor will it rely on strategic patience. Our policy calls for a calibrated practical approach...” Byun Duk-kun, “(3rd LD) New U.S. policy seeks ‘practical’ diplomacy with N.K. for complete denuclearization: Psaki,” Yonhap News Agency, May 1, 2021, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20210501000453325> (accessed: May 20, 2021).

- 이는 대북협상을 통한 북한 핵문제 해결을 시도하되 지나치게 서두르지 않는 접근법을 택한 것을 의미
- 북한과의 대화를 시도하지만, 실무협상을 통해 북한의 실질적 비핵화 조치를 확인하는 일이 우선이라는 입장⁵⁾
- 바이든 행정부는 북한의 비핵화 의지를 그리 긍정적으로 평가하지 않지만, 일단 지속적인 확인이 중요하다고 인식⁶⁾
 - 트럼프 행정부는 북한이 경우에 따라 비핵화할 의지가 있다고 판단하여 평양의 요구사항을 들어주면 일괄타결에 의한 핵 포기가 가능하다는 입장
 - 바이든 행정부의 경우, 북한의 잦은 합의 위반 등을 이유로 북한에 대한 불신을 표명하고 있는 미국 조야의 영향 속에서 대북정책 추진
 - 바이든 행정부는 북한의 자발적 비핵화 의지를 대체로 부정적으로 보고 있지만, 조건이 변화할 경우 점진적이더라도 비핵화 진전이 가능하다고 판단하는 것으로 분석

2. 미 본토 위협 차단을 위한 단계적 비핵화

- 현실적으로 북한의 핵 개발을 우선 동결 수준에서 저지한 뒤 협상을 통해 비핵화를 진전시키려 할 것으로 예측
 - 외교에 무게를 두는 바이든 행정부의 속성상 군사적 옵션을 검토할 가능성은 크지 않으며, 외교를 통해 실무선에서 먼저 문제를 해결하려 할 경우 단계적 접근이 불가피

5) 2020년 10월 22일 가진 대선 토론회에서 바이든 당시 후보는 김정은 위원장과 만날 것이냐는 질문에 대해 “김정은이 핵능력을 감축한다는 전제하에서 그럴 것”이라고 답함(“on the condition that he would agree that he would be drawing down his nuclear capacity...”). Byun Duk-kun, “(2nd LD) Biden says will meet N.K. leader if he agrees to draw down nuclear capacity,” Yonhap News Agency, October 23, 2020, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20201023003252325> (accessed: May 21, 2021). 2021년 5월 21일 문재인 대통령과의 공동 기자회견에서는 (비핵화에 대한) 김정은의 약속(commitment)이 있어야 하고 국무장관 등의 협상 결과 향후의 진전에 대한 윤곽이 나와야 그를 만날 것이라고 함. “Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference.”

6) 차두현, “바이든 행정부의 대북정책 전망: 쟁점, 북한의 대응, 그리고 한국의 과제,” 아산정책연구원, 「이슈브리프」, 2021년 5월 18일.

- 다만, 북한과의 대화를 시작하더라도 대북제재와 인권 관련 압박을 지속할 가능성
 - 북한의 비핵화 조치에 따라 제재를 완화하더라도 2019년 스톡홀름 실무협약에서 제기된 것 (일부 제재의 완화 혹은 유예) 이상의 파격적인 조치를 취하기는 어려울 것으로 전망
 - 트럼프 행정부는 별다른 관심을 두지 않았던 북한 인권문제 관련 압박은 가중될 것으로 예측
 - 미중 간 전략경쟁 관점에서도 북한만을 인권문제 예외국가로 두기는 부담이 된다는 점을 고려

- 군축론자들이 제기해 온 비핵화 단계적 접근 전략은 오랜 북핵협상 경험을 통해 볼 때 가장 현실적인 비핵화방법이라는 점에서 상당수 지역전문가, 안보전문가들도 수용할 수밖에 없을 것으로 예상⁷⁾
 - 북한 핵과 미사일 능력의 고도화가 빠르게 진행되고 있는 상황에서 핵물질 증가 등으로 인해 미 본토의 안보와 비확산체제가 흔들리는 것을 저지하는 것이 급선무라는 인식에 기반
 - 이로 인해 바이든 행정부 출범 초기에 다소 낮게 형성되었던 대외정책 내에서 대북정책의 우선 순위도 격상되었을 가능성
 - 북한이 핵무기를 체제 생존의 수단으로 여기고 있는 만큼, 이를 단번에 포기하지 않을 것이라는 판단에 기초하여 단계적 접근을 시도

3. 북한의 입장 변화에 따른 협상

- 바이든 행정부 역시 급속한 북미협상 재개나 대북 양보를 선택하지는 않을 것으로 판단
 - 바이든 행정부 입장에서는 ‘조건없는 만남’을 통해 북한의 입장 변화 여지를 타진한 후에 움직이려 할 것이며, 이는 국내의 대북정책 논쟁(압력 증대파 vs. 협상파)를 고려하더라도 불가피한 조치
 - 바이든 행정부가 출범 초기에 북한과의 외교접촉을 시도한 것도 협상의 조급함 때문 이라기보다 북한의 과도한 긴장 조성을 견제하려는 의도가 있는 것으로 분석

7) 전봉근, “바이든 행정부의 북핵협상 시 예상 쟁점과 대응전략,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2021-03, 2021년 2월 24일, p. 18.

- 북한에게 대화 재개를 요구하고 있는 현재까지도 바이든 행정부가 선제 양보를 해가면서까지 급속히 협상을 진전시키려 할 가능성은 크지 않은 것으로 평가
 - 5월 한미정상회담 공동성명에서도 “북한을 포함한 국제사회가 유엔 안보리 관련 결의를 완전히 이행할 것을 촉구”⁸⁾
 - 다만 남북 대화와 관여협력에 대한 지지, 북한 주민들에 대한 인도적 지원 제공 촉진 등도 약속

IV. 바이든 행정부 출범 이후 북한 대외정책 방향

1. 대미 기싸움 지속

- 북한은 2020년 7월, 김여정 담화를 통해 한국의 미 대선 이전 북미정상회담 추진에 대해 미국이 기존입장보다 더 양보하는 조치를 취하지 않을 경우 받아들이지 않을 것이라는 입장을 표명
 - 자신들이 조급하게 행동하는 것이 대미협상 레버리지를 약화시킨다고 판단한 것으로 분석
 - 이를 고려해 10월 10일, 노동당 창건 75주년 열병식에 신형 ICBM을 선보이되, 대미 적대 메시지는 전달하지 않음
 - 2020년 11월, 바이든 대통령 당선이 확정된 이후에도 당장은 강력한 대미 비난을 자제하면서 분위기를 탐색
- 2021년 1월, 제8차 노동당 대회를 통해 미국과의 기싸움에서 물러설 생각이 없음을 확인
 - 김정은 위원장은 당대회 총화보고를 통해 핵전력 증강 및 재래식 군사력 첨단화 추진 의지를 피력하여 대북제재에도 불구하고 미국에 대한 북한의 위협이 더욱 강화될 것임을 시사

8) 청와대, “[전문] 한미 정상 공동성명,” 2021년 5월 22일, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148887708> (검색일: 2021년 7월 12일).

- 바이든 행정부의 초조감과 미국 정책 서클 내의 제재무용론 논쟁을 유발하여 미국의 양보를 이끌어 내기 위한 포석으로도 분석 가능
- 김 위원장은 총화보고를 통해 대미정책에 관한 한 선제 양보가 없을 것임을 강조하면서, 미국의 정책에 대해 ‘강대강 선대선’의 대응을 할 것이라고 다짐
- 2021년 3월 17일, 한미 ‘2+2 회담’(외교/국방장관 회담)을 전후하여 북한은 기존 입장을 재차 강조
 - 3월 15일의 김여정 담화를 통해 미국에 대해 “잠 설칠 일거리를 만들지 말라”고 경고⁹⁾
 - 최선희 북한 외무성 제1부상 역시 미국이 북미 관계 개선을 원한다면 “대북 적대시 정책의 철회”가 우선이라는 입장을 표명¹⁰⁾
- 6월 17일 노동당 중앙위 8기 3차 전원회의에서도 김정은 위원장은 미국과의 “대화에도 대결에도 다 준비되어 있어야 하며 특히 대결에는 더욱 빈틈없이 준비되어있어야 한다”고 강조¹¹⁾
 - 이를 흥미로운 신호라며 북한이 대화 테이블로 나올지 기다리고 있다고 한 제이크 설리번 미 국가안보보좌관의 발언에 대해 김여정 노동당 부부장이 “잘못 가진 기대”라고 대응¹²⁾
 - 리선권 북한 외무상도 무의미한 대미접촉을 생각지 않고 있다는 입장 표명¹³⁾
- 대화 재개를 서두르지 않는다는 인상을 줌으로써 바이든 행정부의 초조감을 유발하려는 것이 북한의 노림수
 - 미국과의 대화 가능성을 선제적으로 차단함으로써 협상 입지를 높이기 위한 포석으로 볼 수 있음
 - 미국과의 협상 없이도 생존이 가능할 뿐 아니라 경제도 발전시킬 수 있다는 점을 강조하려는 의도
 - 다만, 5월 한미정상회담 결과 등에 영향을 받아 바이든 행정부가 대북 접촉 시도를 계속할 경우, 대화 복귀의 전제조건을 미국이 먼저 만들어야 한다는 주장을 개진할 가능성

9) “3년 전의 봄날은 다시 돌아오기 어려울 것이다. 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』, 2021년 3월 16일.

10) “조선민주주의인민공화국 최선희 외무성 제1부상 담화,” 조선중앙통신, 2021년 3월 18일.

11) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의의 3일회의 진행,” 『로동신문』, 2021년 6월 18일.

12) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 조선중앙통신, 2021년 6월 22일.

13) “조선민주주의인민공화국 리선권 외무상 담화,” 조선중앙통신, 2021년 6월 23일.

2. 핵 능력의 외교적 활용과 핵보유국 지위 기정사실화

- 핵 능력을 대미협상의 주요 자산으로 활용해 온 북한은 바이든 행정부를 상대로 이 전략을 더욱 강화
 - 북한은 2020년과 2021년 두 차례 군사 퍼레이드를 통해 미국에 실질적인 핵 위협을 가할 수 있는 능력을 과시
 - 실제로 핵추진잠수함을 확보할 경우 수중 작전 능력이 대폭 강화되어 미국의 공격으로부터의 생존 확률 증가도 기대 가능
 - 제8차 당대회에서 공언한 대로 2차 타격 능력에 더하여 다탄두, 극초음속활공체(HGV: Hypersonic Glide Vehicle) 등의 기술까지 확보할 경우, 미국에 상당한 위협을 가할 수 있는 능력을 확보

- 북한은 대미협상 과정에서 핵보유국임을 기정사실화하고 이러한 지위를 유지하려 할 것으로 전망
 - 김정은 위원장은 제8차 당대회 총화보고를 통해 2020년 10월 10일 열병식에서 선보인 신형 ICBM을 “우리의 핵 무력이 도달한 최고의 현대성과 타격 능력”이라고 선전하면서 개발 단계가 아니라 완성된 무기체계라고 주장¹⁴⁾
 - 핵 강대국들이나 보유할 수 있는 무기체계들을 확보할 것임을 밝힘으로써 단순한 핵보유국을 넘어 상위권 핵보유국임을 은연중 과시
 - 이는 협상이 시작되어 일부 비핵화 조치가 이루어진다고 하더라도 실질적 핵능력의 완전한 해체는 배제하며, 핵능력 해체가 불가피할 경우에도 상당 기간 제한된 핵능력은 보유할 것임을 시사한 것으로 분석

- 북한은 지난 3월 21일과 25일 두 차례에 걸쳐 미사일을 발사하여, 미국의 ‘레드라인’을 넘지 않으면서도 자신들의 능력을 시위
 - 3월 21일 발사된 미사일은 단거리 순항미사일로 분석되고 있으며, 워싱턴포스트와 로이터 등 외신 보도를 통해 북한의 순항미사일 능력 역시 주목받기 시작

14) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령/조선로동당 제 8 차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

- 3월 25일 개량형 이스칸데르(KN-23) 추정 탄도미사일 2기를 발사하였으며, ‘신형 전술 유도탄 발사’ 사실을 26일 조선중앙통신을 통해 확인
- 이는 북한이 제재 등 압박 속에서도 핵 능력을 지속적으로 강화하고 있다는 인상을 주려는 의도
- 8월 한미연합훈련 등을 계기로 북한 핵 위협에 대한 미국의 경각심을 불러일으키는 수준에서 능력을 시위할 것으로 전망
 - 경각심은 불러일으키되 북한이 먼저 합의를 깨뜨렸다는 국제적 비난은 회피
 - 선언적인 조치만으로 미국의 양보를 얻어내기 어렵다는 판단하에 무력 시위를 병행하되, 핵실험이나 중장거리 미사일 시험발사는 자제할 것으로 예상
- 다만, 북미협상 재개가 계속 지연될 경우, 경제난으로 인한 주민들의 불만을 우려해야 하는 북한으로서는 핵실험이나 장거리 미사일 시험발사를 재개할 가능성도 완전히 배제할 수는 없음

3. 제재에 대한 내구성 과시

- 북한은 제재 등 압력에도 불구하고 정치적, 경제적으로 견재하다는 인상을 주려고 노력
 - 북한은 2020년 10월 노동당 창건 70주년, 2021년 1월 제8차 당대회, 6월 8기 3차 당중앙위 전원회의 등을 통해 대북제재 등에 따른 경제적 압박과 어려움을 토로
 - 경제 악화를 인정하면서도, 당원들의 ‘고난의 행군’을 촉구하면서까지 주민생활을 향상 시키려 노력하고 있으며 성과도 거두고 있다는 점을 각종 매체를 통해 전파¹⁵⁾
 - 대외적으로도 5개년계획의 첫해 과업 수행, 특히 평양시 살림집 1만 세대 건설 추진 등을 통해 제재에도 불구하고 북한이 견재하다는 이미지를 심어주려고 노력

15) 김정은, “조선로동당 제6차 세포비서대회에서 한 폐회사,” 『로동신문』, 2021년 4월 9일.

- 북한은 정치적 내구성에 대한 자신감을 바탕으로 미국과 국제사회에서 제재무용론이 강화 되기를 기다리면서, 북미협상에서 유리한 고지를 점령하고자 할 것으로 예측
 - 포괄적 제재의 조기 해제, 미국의 대남 안보공약 약화, 북미협상 재개를 위한 미국의 진전된 조치 등을 요구할 것으로 전망

4. 전통적 우호국들과의 관계 강화

- 바이든 행정부가 미중 전략경쟁에 있어 트럼프 행정부에 비해 세련된 접근을 취하고 있으나 기본적으로는 중국 견제를 유지하거나 오히려 강화하고 있는 상황
 - 이념이나 가치의 측면에서 미국이 중국의 자유주의 질서 파괴를 막아야 한다는 입장을 취하고 있기 때문¹⁶⁾
 - 6월 16일 미러정상회담을 통해 나타났듯이, 러시아 스캔들에 시달렸던 트럼프 대통령과는 달리 바이든 대통령의 대러정책도 결코 유화적이지 않은 것으로 평가
 - 바이든 행정부는 동북아의 비자유주의적 국가들을 견제하는 ‘민주주의 정상회의’와 같은 가치의 연대를 추구할 가능성도 있으며, 이는 중국, 러시아는 물론 북한과의 갈등을 격화시킬 가능성
- 북한, 중국, 러시아 간의 외교적 협력이 강화될 것이며 미국을 대상으로 3국이 공동전선을 형성할 가능성도 존재
 - 제8차 당대회 총화보고를 통해 김정은 위원장은 ‘역사적 뿌리를 가진’ 북중관계 공고화와 북러관계 강화를 성과로 제시¹⁷⁾
 - 코로나19상황이 개선되면 북미협상에 미리 대비하여 지원 세력을 강화하려는 김정은 위원장이 중국이나 러시아를 방문하거나 화상정상회담을 개최할 가능성

16) 세계적으로 민주적 제도를 공유하는 국가들과 연대해야 한다고 주장한 “Why America Must Lead Again” 제하의 포린어 페어스(Foreign Affairs) 2020년 1월 기고문을 감안 할 때 미국의 이러한 입장이 유지될 것으로 전망

17) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령.”

- 여타 사회주의권 국가 및 미국과 갈등을 벌이는 국가들에 대한 북한의 공략 역시 강화될 것으로 예상
 - 쿠바, 베트남, 시리아, 아프리카 국가들에 대한 교두보 확보 및 관계 강화 노력 지속

5. 한미동맹 디커플링 유도

- 북한이 강온 양면책을 병행하는 행태로 대남정책을 선회할 가능성 불배제
 - 한국에 대한 강경일변도 정책이 한국 정부의 반발과 한국 내 여론 악화를 불러오고, 바이든 행정부의 부정적 대북 인식도 강화될 위험을 고려했다
 - 김여정 부부장의 담화 등을 통해 한국을 강도 높게 비판하기는 했지만, 실질적인 도발 행위는 자제하고 있다는 점에 주목
 - 한국이 ‘민족공조’에 동참하고 한반도 문제 해결에 있어 북한이 주도하는 구도에 참여할 경우 남북관계에서 유화적 태도를 보일 수 있음을 시사할 것으로 예상
- 한국에 대한 강온정책 병행을 통해 한미동맹 디커플링 시도 가능성
 - 한편으로는 대미 위협 능력을 강화함으로써 미국의 대한 안보공약 약화를 유발하는 데 주력
 - 한미연합훈련을 북미 남북관계 개선의 걸림돌로 계속 규정함으로써 동맹 문제에 대한 한미 간 이견 증폭을 시도
 - 이를 통해 미국이 동맹국인 한국에 대한 부담 없이 북한에 대한 안전보장조치를 제시하도록 유도

V. 한국의 대응방향

1. 긴밀한 한미협력을 토대로 북미대화 복귀 설득

- 5월 21일 한미정상회담을 통해 확인된 대북정책, 안보 분야 등에서의 긴밀한 한미협력관계를 토대로 북한의 북미대화 복귀를 촉구
 - 바이든 행정부의 대북정책 결정 과정에서 확인된 것처럼 한국이 미국의 대북정책에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점을 북한에 강조
 - 미국의 대화 요청에 불응하고 있는 북한이 남북한 간 공개 또는 비공개 접촉을 통해 미국이 선제적으로 취해줄기를 바라는 조치를 명확히 밝히도록 권유하고 이를 미국 측에 전달할 것을 약속
- 미국과의 협의를 통해 종전선언, 북미 간 연락사무소 설치 등 북한이 흥미를 가질 수 있는 아젠다를 선제적으로 제시하면서 대화 복귀 유도
 - 한미워킹그룹 해체 후에도 대북정책 관련 한미 간 긴밀한 조율이 지속될 것이므로 미국이 선제적으로 제시할 수 있는 대북 제안에 대한 아이디어를 한국이 주도적으로 제시

2. 북한 상황 변화 대비 및 남북대화 재개 통한 북미관계 진전 유도

- 7.27(휴전협정 체결일) 등의 계기를 활용하여 비핵화, 평화협정, 북미협상 등을 논의하기 위한 남북대화를 제의
 - 북한의 반응이 없더라도 꾸준한 대화 요구 필요
 - 바이든 행정부의 톱다운 방식 배제 입장에 따라 남북정상회담 등을 통해 김정은 위원장의 진의를 미국 측에 정확히 전달하는 것이 더욱 중요해졌다는 점을 강조

- 식량 사정이 악화되었음을 김정은 위원장이 밝힌 상황에서 대규모 인도적 지원 의사 표명을 통해 북한의 입장 변화 유도
 - 단순한 식량지원 의사 표명이 아니라 수십만 톤 규모의 식량과 비료를 전달하겠다는 구체적인 의사를 밝히고 남북협력을 새로운 차원으로 발전시킬 것을 제안
 - 대규모 자연재해 등으로 인해 북한이 보다 온건한 대외정책을 선택할 가능성에 대비하여 대북지원 역량 강화

- 코로나19로 인해 비상방역체제를 유지하고 있는 북한을 돕기 위한 백신, 치료제, 진단키트, 마스크 등의 지원 계획을 구체적으로 마련하여 북한에 전달하고 수용을 설득
 - 백신 등의 지원에 미국이 참여토록 하여 남북미 접촉 및 협력을 실현하고 북미 간 대화 분위기 조성
 - 코로나19 북한 내 확산 등으로 인해 북한이 남한의 협력을 필요로 하는 상황에 대비하여 긴급지원물품 등 준비

3. 북미 간 협상 조건에 대한 한국의 입장 재검토

- 미국이 북한의 핵개발을 동결 수준에서 우선 저지하려 할 경우, 북한에 요구할 구체적 내용과 제공할 대가 등에 대한 한국의 입장을 정리할 필요

- 북미협상이 자칫 핵동결 수준에서 마무리되어 북한의 핵 보유를 사실상 인정하는 결과를 낳지 않도록 추가적 협상의 동력을 유지하는 방안 마련
 - 한반도의 완전한 비핵화라는 최종 목표를 남북한과 미국이 재확인하도록 하는 것은 물론 동결 이후 단계로 나아가기 위한 협상 조건을 미국과 긴밀히 협의
 - 이를 위해 먼저 정부 안팎의 전문가들이 협력하여 한국이 수용할 수 있는 비핵화 단계별 협상안을 마련

4. '상황관리형' 대북정책 마련

- 북미대화 및 남북대화 재개 요청에 북한이 응하지 않는 상황이 장기간 지속될 경우에 대비한 상황관리형 대북정책도 필요
 - 북한이 강한 거부감을 표시해 온 대북전단 살포, 한미연합훈련, 미국 전략자산 한반도 전개, 한국군 첨단무기 도입 등의 이슈를 원만하게 관리할 수 있는 방안이 중심
- 한미연합훈련 축소, 미국 전략자산 전개 중지를 지속하도록 대미 설득
 - 여전히 지속되고 있는 코로나19 사태, 조속한 전작권 전환이 어려워진 상황 등을 고려하여 많은 병력을 동원한 한미연합훈련 재개는 유보
- 미국의 인권문제 제기가 북미관계를 악화시키지 않도록 할 방안 강구
 - 원칙적인 인권문제 제기를 넘어서 북한 지도자와 체제에 대한 비난을 자제하도록 미국 측을 설득
 - 대북전단 살포 금지를 북한 인권, 언론 자유 차원에서만이 아니라 한국인의 생명과 재산 보호, 평화 유지 등의 관점에서도 바라보도록 미국 의회, 언론 등 대상 공공외교 강화
 - 국제사회에서의 인권문제 제기가 실질적으로 북한정권이나 체제에 위협이 되지 않는다는 점을 들어 북한의 과도한 반발 자제 촉구
- 미국의 외교중심적이고 온건한 대북정책이 유지되도록 하려면 군사훈련, 무기시험 등을 통한 대미 자극을 피해야 함을 북한 측에 강조

5. '위기관리형' 대북정책 마련

- 북미대화 재개가 지연되고 북한의 자력갱생을 통한 경제적 버티기가 한계에 도달할 경우에 발생할 수 있는 위기를 방지할 방안도 준비
 - 고강도 무력시위, 인도주의적 위기 등의 억제에 주안점

- 제재효과 지속, 코로나19 유입 등으로 북한 내 상황이 크게 악화될 경우 아사, 보건위기, 대량탈북 등 인도주의적 위기 발생 가능
 - 이 경우 인도적 지원이 신속하게 이루어질 수 있는 방안 마련
 - 북한이 한국의 지원을 거부할 가능성에 대비하여 국제기구, 중국, 러시아 등의 적극적 지원을 유도할 방법 강구
- 위기에 직면한 북한이 대미협상을 통한 돌파구 마련을 위해 핵실험, 장거리 탄도미사일 발사 등 고강도 무력시위를 벌일 수 있음에 유의
 - 바이든 행정부의 외교우선주의적 대북접근이 군사적 옵션 검토로 전환되거나 대북제제가 더 강화될 가능성을 들어 북한이 무모한 행동을 하지 않도록 설득

6. 대중국 외교 적극 전개

- 미중갈등 상황에서 북한이 중국에 기대어 미국과의 대립을 지속하지 못하도록 한중협력을 강화할 필요성 다대
 - 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 관한 한 한국, 미국, 중국의 이해관계가 일치한다는 점을 들어 중국의 적극적 역할 촉구
- 대북 인도적 지원, 보건협력 등 다양한 분야에서 중국과의 파트너십 구축 노력
 - 중국을 통한 경우, 한국이 직접 지원 및 협력 하는 것에 비해 북한의 경각심을 누그러뜨릴 수 있다는 점에 유의
- 5월 한미정상회담 결과에 대한 중국의 불편함이 대북정책 면에서의 한중협력을 저해하지 않도록 하는 것이 중요
 - 한미동맹 강화가 중국을 겨냥하는 측면이 있다는 인식을 불식하기 위해 다양한 경로를 통한 대중국 설명 노력 지속

참고문헌

- 김정은. “조선로동당 제7차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고.” 『로동신문』, 2016년 5월 8일.
- 김정은. “조선로동당 제6차 세포비서대회에서 한 폐회사.” 『로동신문』, 2021년 4월 9일.
- 전봉근. “바이든 행정부의 북핵협상 시 예상 쟁점과 대응전략.” 『IFANS 주요국제문제분석』 2021-03, 2021년 2월 24일.
- 전영선. “사회주의 문명국으로의 길, 전망과 과제.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『김정은의 전략과 북한』. 서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2021), pp. 121-161.
- 차두현. “바이든 행정부의 대북정책 전망: 쟁점, 북한의 대응, 그리고 한국의 과제.” 아산정책연구원, 「이슈브리프」, 2021년 5월 18일.
- 청와대. “[전문] 한미 정상 공동성명.” 2021년 5월 22일, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148887708> (검색일: 2021년 7월 12일).
- “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화.” 조선중앙통신, 2021년 6월 22일.
- “우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령/조선로동당 제 8 차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여.” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.
- “조선로동당 제 7 차대회 결정서/주체 105 (2016)년 5월 8일/조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여.” 『로동신문』, 2016년 5월 9일.
- “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의의 3일회의의 진행.” 『로동신문』, 2021년 6월 18일.
- “조선민주주의인민공화국 리선권 외무상 담화.” 조선중앙통신, 2021년 6월 23일.
- “조선민주주의인민공화국 최선희 외무성 제1부상 담화.” 조선중앙통신, 2021년 3월 18일.
- “3년전의 봄날은 다시 돌아오기 어려울것이다: 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화.” 『로동신문』, 2021년 3월 16일.
- Byun Duk-kun. “(2nd LD) Biden Says Will Meet N.K. Leader If He Agrees to Draw Down Nuclear Capacity,” Yonhap News Agency, October 23, 2020, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20201023003252325> (accessed: May 21, 2021).
- Byun Duk-kun. “(3rd LD) New U.S. Policy Seeks 'Practical' Diplomacy with N.K. for Complete Denuclearization: Psaki.” Yonhap News Agency, May 1, 2021, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20210501000453325> (accessed: May 20, 2021).

“Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference,” White House, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/21/remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/> (accessed: May 24, 2021).

Abstract

North Korean Foreign Policy after the Establishment of the Biden Administration: Focusing on its Policy toward the U.S.

Zeno Ahn

Sangkeun Lee

(Institute for National Security Strategy)

Even after the establishment of the Biden administration, North Korea's foreign policy goals can be summarized as strengthening the power base of Kim Jong Un, eliminating external obstacles to economic development, securing an upper hand in inter-Korean relations, securing its status as a nuclear power, and gaining international support. This article examines North Korean foreign policy at a time when the overall direction of the Biden administration's policy toward North Korea has been made clear. The Biden administration is expected to pursue a strategy of denuclearization of the Korean Peninsula, which is the middle-ground of the strategic patience approach of the Obama administration and a grand bargain that President Trump pursued. It does not seem like it will rush negotiations through pre-emptive concessions while trying to have a dialogue with North Korea, and the possibility of it maintaining North Korea's nuclear freeze as a priority target is high. In response to this stance, North Korea will try to induce concessions from the U.S. by strengthening its

Abstract

nuclear capabilities while continuing its war of nerves with the U.S. and will put in efforts toward gaining the de facto status of a nuclear power in the course of future negotiations. For this, it is expected to show off how the North Korean regime is undiminished despite the economic sanctions. On the other hand, it will further strengthen its relations with China and Russia, which may also strengthen the trilateral cooperation between the three countries against the U.S. In inter-Korean relations, it may attempt to weaken the South Korea-U.S. alliance by somewhat softening its tough stance. In response to this, the South Korean government must continue to persuade North Korea to return to the U.S.-North Korea dialogue based on close cooperative ties with the U.S., which were verified through the South Korea-U.S. summit held in May of this year. South Korea must also come up with its own plan regarding the conditions of the negotiations that will be offered to North Korea in each phase of denuclearization and consult the U.S. about this. There is also a necessity to develop situation-management-type and crisis-management-type policies towards North Korea to prepare for a prolonged deadlock in U.S.-North Korea talks. In addition, South Korea have to actively conduct diplomacy with China, to prevent North Korea from jumping on the U.S.-China conflict and confronting the U.S.

Keywords: North Korea, foreign policy, policy towards the U.S., North Korea-U.S. negotiations, denuclearization, Biden administration

INSS

전략보고

July 2021. No. 125

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 www.inss.re.kr