INSS 국가행동 분석

북한

Democratic People's Republic of Korea

김정은 정권 10년, 북한 대외행동의 특징과 유형

김용호, 김인태, 김종원, 박순성, 양문수, 이기동
이상근, 이정철, 임수호

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

북한

Democratic People's Republic of Korea

김정은 정권 10년, 북한 대외행동의 특징과 유형

INSS 국가행동 분석

INSS

INSS

국가행동분석

북한 Democratic People's Republic of Korea

김정은 정권 10년,
북한 대외행동의
특징과 유형

Part 01

북한의 대외적 국가행동과 한반도 평화·통일

1. 문제 제기 08
2. 연구의 구성 12
3. 연구의 한계 15

Part 02

김정은 정권 10년 북한의 대내외행동 개관

1. 2012년과 2013년 20
  1.1. 대내: 권력 승계 및 권력 기반 구축 20
  1.2. 대외: '2·29 합의' 성사 및 파기 23
2. 2014년~2016년 27
  2.1. 대내: 김정은 권력 공고화 27
  2.2. 대외: DMZ 목함지뢰 사건과 2차례의 핵실험 28
3. 2017년과 2018년 38
  3.1. 대내: 사회주의 경제건설 총력 집중 38
  3.2. 대외: 핵무력 완성 및 광폭행보 39
4. 2019년 이후 45
  4.1. 대내: 자력갱생과 정면돌파전 45
  4.2. 대외: 교착국면의 장기화 47

Part

03

김정은 시기 북한의 대외행동에 대한 다섯 가지 내러티브

1. 북한의 전략노선과 대남정책 56
1.1. 노동당의 전략노선과 대외정책 기조 57
가. 경제건설·핵무력건설 병진노선 제시와 사실상의 핵무력건설총력집중노선 추진 57
나. 경제건설총력집중노선 제시와 사실상의 경제건설·국방건설 병진노선 추진 61
1.2. 시기별 대남 행동 66
가. 2012~2017년: 사실상의 핵무력총력집중노선과 유리한 대외환경 조성 기조 66
나. 2018~2019년: 경제건설총력집중노선하 우호적 대외여건 조성에서 고립주의적 장기전으로의 전환 72
다. 2020~2021년: 사실상의 경제건설·국방건설 병진노선하 평화적 환경 수호에서 유리한 대외환경의 주동적 조성으로의 선회 76
2. 김정은 시대 북한의 대내외 위협인식과 정상회담 외교 82
2.1. 들어가는 말 82
2.2. 경제건설·핵무력건설 병진노선 실패에 따른 국내정치적 부담 85
2.3. 북한의 비대칭적 취약성 94
2.4. 김정은 정권의 향후 통치 전망 109
3. 김정은 시대 북한의 대미 주동성 외교 111
3.1. 바이든 행정부의 대북정책과 북한의 주동성 논법 111
가. 바이든 행정부의 대북정책 변화와 전략적 인내 111
나. 전략적 인내의 진화와 퇴행 113
다. 북한의 대미 주동성 논법 114
3.2. 전략적 인내기 북·미 대립 119
가. 2012~2013년 북·미 대립: 6자회담 폐기와 경제건설·핵무력건설 병진노선의 등장 119
나. 2014~2016년 북·미 대립: 쌍중단의 실패와 선평화협정론 122
3.3. 2017~2018년 평창 프로세스: 트럼프 행정부의 등장과 쌍중단의 부활 126
3.4. 2019~2020년 회담의 교착기와 정면돌파전 129
가. 정면돌파전 129
나. 2020년 김여정 7·10 담화 132
3.5. 결 – 2021년 134
4. 대북 경제제재와 북한의 대미·대남 정책 변화 137
4.1. 머리말 137
4.2. 대북 경제제재의 실제 실행 여부 138
가. 대북 경제제재의 개요 138
나. 대북 경제제재의 실제 실행 여부 141
4.3. 대북 경제제재로 인한 북한 경제 상황 변화 146
가. 대북 경제제재에 대한 북한의 정책적 대응 146
나. 대북 경제제재가 북한 경제에 미친 영향 147
4.4. 대북 경제제재가 북한의 대미·대남 정책 변화에 미친 영향 151
가. 2017년 하반기~2018년 상반기 (싱가포르 회담) 151
나. 2018년 6월(싱가포르 회담) ~2019년 2월(하노이 회담) 157
다. 2019년 2월(하노이 회담) 이후 160
4.5. 맺음말 162

INSS

국가행동분석

북한 Democratic People's Republic of Korea

김정은 정권 10년,
북한 대외행동의
특징과 유형

5. 김정은 시대 북한의 대외적 국가행동에서 중국 및 미·중 관계 변수: 북핵 문제를 중심으로 164
5.1. 문제 제기 164
5.2. 첫 번째 전환: '확산을 통한 협상'에서 '확산 후 협상'으로 166
5.3. 두 번째 전환: 대결에서 관여로 174
5.4. 세 번째 전환: 협상에서 '장기 정면 돌파전'으로 180
5.5. 소결 190

Part 04

대외적 국가행동의 특징과 유형

1. 다섯 가지 내러티브의 요약과 비교 194
2. 김정은 시기 대외행동 변화: 가설적 시기 구분과 연구 질문 204
3. 2018년 전환 210
4. 하노이 북·미 정상회담과 그 이후 219
5. 2016~2017년 군사행동 폭발, 2012년 전환, 2014~2015년 정세 관리 221
6. 북한의 대외적 국가행동에서 나타나는 유형 225

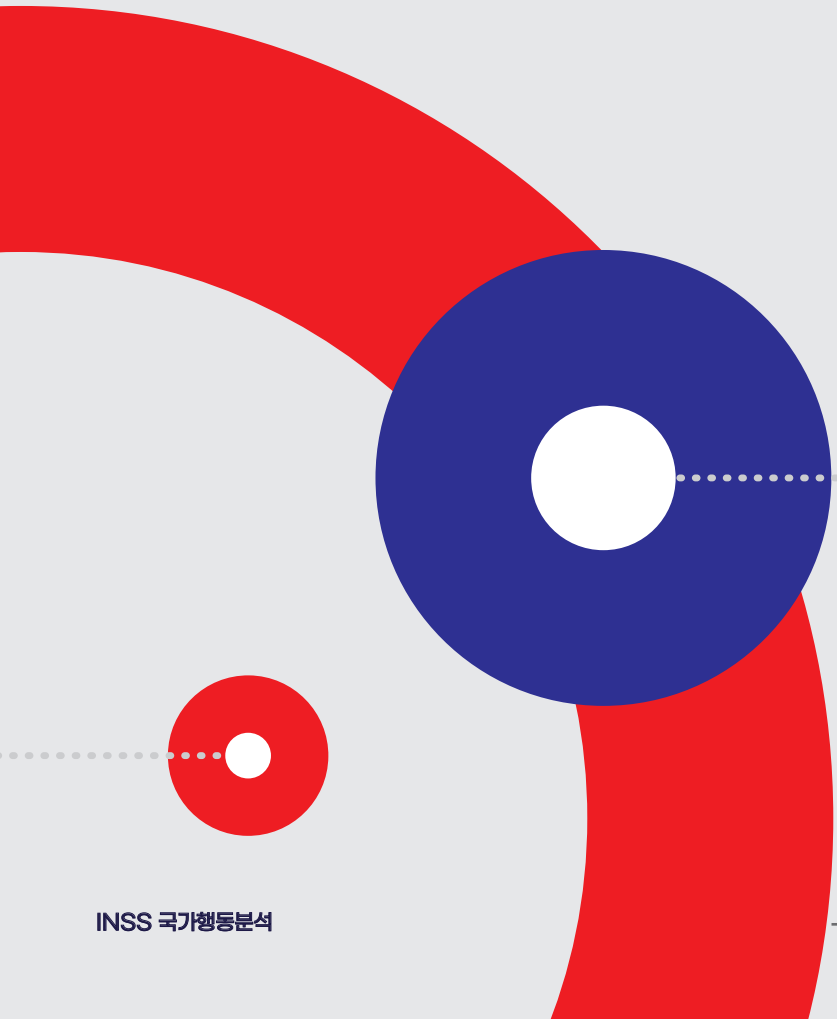
Part
05

정책적 시사점과 2022년 대응

1. 정책적 시사점 232
2. 2022년 북한의 대외행동과 남한의 대응 방향 236
2.1. 2022년 초 북한의 무력시위에 대한 내러티브 236
2.2. 2022년 북한 대외행동 전망 241
2.3. 우크라이나 침공과 신냉전체제 형성 가능성 243
2.4. 새 정부에의 제언 245

부록 249

참고문헌 270



Part

01

북한의 대외적 국가행동과 한반도 평화·통일

1. 문제 제기

2. 연구의 구성

3. 연구의 한계

1. 문제 제기

북한에서 김정은 시대가 시작된 지 10년이 지났다. 이 기간 동안 한반도는 두 차례나 무력 충돌에 이를 수도 있는 안보 위기에 직면했으며(2015년 여름,[1] 2017년 여름) 위기 이전이나 이후에도 한반도 거주자들에게는 평화에 대한 기대에도 불구하고 언제나 불안정한 평화만이 주어졌다. 이러한 한반도의 전쟁 위험과 불안정한 평화는 한편으로는 한반도 분단이라는 지정학적 질서로부터 야기되고 있지만, 다른 한편으로는 한반도 안보 상황에 관련된 국가들의 갈등, 무엇보다도 먼저 북한과 미국의 대립으로부터 발생하고 있다. 특히, 최근에 한반도의 평화를 가장 직접적으로 위협하는 계기를 만들어 낸 국가는 북한이었다. 북한의 대외적 국가행동, 그중에서도 군비 증강을 위한 행동이 미국을 포함한 관련국들의 국가행동들과 상호작용하면서 한반도의 정세를 불안하게 만들고 있다.

모든 국가에게 군사력 강화는 국가의 안전보장을 확립하기 위한 방책의 하나로서 당연시되지만, 대량살상무기인 핵무기와 핵무기 운반 수단인 미사일의 개발과 관련해서는 국제사회가 다자조약 등 다양한 장치를 통해 일

1 북한은 2015년 8월 DMZ 목함지뢰 사건(2015. 8. 4)에 이어 우리 측의 대북 확성기 방송을 빌미삼아 서부전선 포격사건(2015. 8. 20) 등 연이은 도발로 군사적 긴장을 고조시켰다. 한편, 우리 군은 북한의 포사격 도발에 대응하여 해당 도발 지역에 수십 발의 포탄을 발사했다. 북한은 당 중앙군사위원회 비상확대회의를 개최하고 '전선지대 준전시 선포'와 함께 전군의 완전무장을 지시하였다. 남과 북의 군사적 대치 상황이 전쟁접경으로 치닫는 속에서 북한의 황병서 군총정치국장과 김양건 당 통전부장, 김관진 한국 국가안보실장과 홍용표 통일부장관 간의 '남·북 고위급 회담(2015. 8. 22~24)'이 진행되고 '공동보도문'이 발표되면서 '8월 전쟁위기'가 일단락되었다.

정한 제한을 두고 있다. 핵무기 확산을 막기 위해 체결된 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Nonproliferation Treaty)을 탈퇴하면서까지 핵무기를 개발하려고 했던 북한은 1990년대 중반(1994. 10. 북·미 제네바 기본합의)과 2000년대 중반(2005. 9. 9·19 공동성명)에 각각 양자합의와 다자합의를 통해 핵무기 개발의 포기에 다시 동의했다. 하지만, 북한은 북한의 비핵화, 대북 경제지원, 북·미 관계 개선, 한반도·동북아 평화체제 수립 등을 포함한 9·19 공동성명의 구체적 사항들이 실제로 실행되고 추진되지 못하던 상황에서 2006년 7월과 10월 장거리미사일 시험발사와 핵실험을 실시함으로써 국제사회로부터 "평화와 안전을 위협하는 행위를 자행한다"는 비난을 받았다. UN 안전보장이사회(United Nations Security Council; 이하 UN 안보리)가 당시 채택한 두 번의 결의(UNSCR 1695 & 1718)는 국제사회가 북한의 핵무기와 미사일 개발 시도를 '군사적 도발 행위'로 규정하는 근거이자 시작점이 되었다.

북한의 핵무기·미사일 개발 실험이라는 군사적 도발 행위는 지구촌 차원의 군비 통제뿐만 아니라 지역의 안정과 군사력 균형에 부정적 영향을 미침으로써 관련국들의 관심과 대응을 불러일으킨다. 또한 적대관계에 있는 국가들로서는 북한의 행동을 직접적인 군사적 위협으로 인식하고 비난하기에 충분하다. 미국, 일본, 남한은 북한의 군사행동에 직접 대응하고 도발적 행위를 억제하기 위해 단독으로 또는 다자 방식으로 다양한 조치를 취한다. 미국, 일본, 남한의 독자적 대북 제재와 UN 안보리의 결의를 통한 대북 제재가 지금까지 취해졌던 대표적인 비군사적 대응 조치라면, 미국이 주도하는 전략자산에 해당하는 무기체계의 배치나 군사훈련, 그리고 개별 국가의 군비 증강이 대표적인 군사적 대응 조치이다. 당연히 북한의 군사도발에 대한 관련국들의 대응 조치들은 북한의 추가적 군사도발을 야기함으로써 한반도와

주변 지역의 안보와 평화를 위험한 상태로 몰아간다. 때로는 한반도와 주변 지역 국가들 사이의 적대적 질서와 군비 증강에 따라 추진되는 남한, 미국, 일본의 자체적이고 적극적인 군비 증강 행위도 북한의 군사적 대응을 불러일으키고, 이러한 군비경쟁은 지역 정세를 구조적으로 불안정하게 만든다.

남한은 한편으로는 안보와 평화의 논리에 따라 북한의 군사행동에 직접 대응해야 하지만, 다른 한편으로는 남·북 관계를 개선하여 한반도에 평화체제를 정착시키고 중장기적으로 한반도 통일로 나아가기 위해 노력하지 않을 수 없다. 당연히 남한은 북한이 군사적 도발 행위를 자제하고 다양한 대화와 협력의 장으로 들어오도록 유도해야만 하는 것이다. 사실 한반도 평화와 통일의 실현이라는 남한의 전략적이고 중장기적인 국가목표는 북한의 대외적 국가행동 중에서 소극적이고 부정적인 군사적 행동을 억제하는 것 못지않게 대화와 협력이라는 적극적이고 긍정적인 외교적 행동을 끌어내는 것에 한층 주목하도록 만든다. 더욱이 군사행동의 상호 억제와 대화·협력의 확대·심화는 남·북한 사이에서뿐만 아니라 북한과 미국 사이에서도 이루어져야 한다. 미국과 중국 사이의 전략경쟁이 심화되고 있는 상황에서 북한과 미국의 관계는 한반도 평화·통일 정세에 더욱 중요한 의미를 갖게 되었다.

이러한 관점에서 볼 때, 김정은 정권 10년은 북한의 대외적 국가행동을 살펴보기에 적절한 시기이다. 지난 10년 동안 북한의 군사적 도발과 대화·협력 참여가, 때로는 남한을 상대로, 때로는 미국을 상대로, 때로는 양국 모두를 상대로 번갈아 일어났다. 자연히 김정은이 실질적으로 집권한 2011년 말 이후 한반도 안보 정세는 긴장 완화와 위기 고조의 국면들을 반복적으로 거쳤다. 그런데 2018년 봄 이후 대화와 협력의 장이 남·북한 사이에서, 북한과 미국 사이에서 열린 이후 한반도 정세가 안정화되고 북·미 관계 개선의 계기가 마련되기는 했지만, 북·미 관계는 핵 문제 해결과 관계정상화의

본격적 과정으로 돌입하지 못했다. 남·북한 사이에서도 한반도 평화·통일을 위한 의미 있는 진전이 이루어지지 않았다. 한반도 평화프로세스는 2019년 2월 이후 정체 상태에 있는 것이다.

남한에서 2022년 5월 신정부가 출범하는 상황에서, 북한은 1월부터 다양한 유형의 미사일을 발사함으로써 한반도 정세를 위기 국면으로 몰아갈 가능성을 보여 주었다. 향후 북한은 어떠한 국가행동을 할 것인가? 북한이 군사적 도발 행위를 반복하고 한반도에서 위기 국면이 조성될 가능성은 없는가? 과연 남한이 위기 국면을 예방할 방안은 존재하는가? 이러한 상황에서 남한이 중장기적으로 한반도 평화·통일 정세의 형성과 발전을 주도할 수 있는 방안은 무엇인가? 이러한 질문들에 대해 보다 나은 답변을 내어 놓기 위해서는 북한의 국가행동에 대한 전반적 분석이 전제되어야만 할 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식에 기초하여, 북한이 김정은 시기 10년 동안 취했던 대외적 국가행동을 분석하려고 한다. 특히 지난 10년 동안 북한이 군사적 도발 행위를 하거나 대화와 협력에 나서게 된 원인과 동기, 맥락과 배경, 중장기적 목적과 전략적 목표 등을 살펴보고 대외적 국가행동의 유형적 특징을 추론해 냄으로써, 남한 신정부의 대북정책과 평화외교정책 수립에 도움이 될 시사점을 도출하려고 한다.

2. 연구의 구성

이 연구의 기획단계에서 연구자들에게는 몇 가지 질문이 기본적으로 제기되었다. 김정은 정권 10년 동안, 북한은 주어진 외부 상황 또는 압력에 순응적이었는가 아니면 저항적이었는가? 북한이 직면한 외교·안보 환경은 북한에 위협적이었는가 아니면 우호적이었는가? 북한은 외교·안보 환경의 변화를 제약으로 받아들였는가 아니면 기회로 활용했는가? 북한은 대내·외적 도전에 수동적으로 대응했는가 아니면 도전을 능동적으로 극복했는가? 이러한 질문들에 대한 다소 상이한 답변들이 3장의 다섯 가지 내러티브에서 일부 발견되겠지만, 이 연구는 이러한 질문들에 직접적인 답변을 제시하는 데에 머무르려고 하지 않았다. 오히려 연구 참여자들은 북한이 대외적 국가행동을 결정하거나 전환하는 데에 관계가 있다고 추론되는 다양한 요인과 맥락을 발견해 내고 그것들을 종합함으로써, 한국 정부의 정책 결정과 대응방안 수립에 도움이 되는 실천적 지혜를 찾아내기 위해 노력했다.

이 연구에서 다룰 내용들은 개략적으로 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저, 2장에서는, 김정은 시기 북한의 대외적 국가행동과 관련된 결정 요인과 유형적 특징을 효과적으로 살펴보기 위한 예비적 작업으로서, 지난 10년 동안 일어났던 북한의 대내외 국가행동들을 연대기적으로 개관한다. 이러한 개관 작업의 목적은 지난 10년 동안에 일어난 북한의 대내외 국가행동과 주요 사건·정세를 검토하여 김정은 시대 북한에 대해 몇 개의 구분되는 시기를 설정하려는 데에 있지 않고, 북한의 대외정책에서 변화가 나타나는 시점들이나 대외정책 변화를 보여 주는 사건들을 최대한 정리해 내는 데에 있다.

일관성보다는 다양성이 드러나는 다섯 개의 절로 구성된 3장에서는 지난 10년 동안 나타났던 북한의 대외적 국가행동에서의 변화를 다섯 가지 관심 또는 관점에 따라 자세하게 살펴보려고 한다. 1절에서는 북한의 국가목표와 대남정책에 초점을 맞추어서 북한의 대외적 국가행동을 살펴본다. 2절에서는 대내외 위협에 대한 북한 지도부의 인식이 북한의 대외정책 결정에 미친 영향을 검토한다. 3절에서는 북·미 관계와 북한의 대미 협상을 중심으로 북한의 국가행동에서 드러나는 주동적 성격을 분석한다. 4절에서는 2010년대 중반부터 북한의 대외적 국가행동에 직접적 영향을 미치기 위해 국제사회가 실행하고 있는 대북 제재, 특히 경제제재의 실제 효과를 검토한다. 5절은 미·중 관계의 변화에 따른 '북핵게임'의 구조적 성격 변화가 북·미 협상에 미치는 영향을 분석한다. 이러한 다섯 가지 내러티브는 때로는 서로 충돌하기도 하지만, 때로는 상보적 성격을 보여 줄 것이다. 북한의 국가행동을 직접 설명하려는 3장의 연구는 연구자들에게 북한 외부의 관점이 아니라 북한 내부의 관점에 주목할 것을 요구한다. 당연히 연구자들은 북한 내부의 관점을 보여 주는 공식 자료들을 최대한 활용하려고 했지만, 북한 내부의 정책 결정 과정이나 북한 관료집단 내의 정책경쟁과 관련된 정보들을 수집하고 분석하려고 하지는 않았다. 내부 자료의 수집이 매우 어려운 북한 연구의 특성상 자칫 매우 부정확하고 불충분한 자료에 바탕을 둔 무리한 분석이 이루어질 가능성이 높기 때문이다.

이 연구의 4장에서는 3장에서 제시된 다섯 가지 내러티브를 김정은 시대 북한의 대외적 국가행동에서 나타난 변곡점들을 축으로 놓고 다시 편집하고 종합한 결과를 제시한다. 개별 변곡점들에서 어떠한 요인들이 주요하게 작용했고 또 어떠한 맥락과 배경이 작동했는지를 살펴봄으로써, 북한의 대

외적 국가행동이 가지고 있는 논리와 특징을 파악할 수 있을 것이다. 4장은 북한의 대외적 국가행동을 독립변수와 종속변수 사이의 인과관계로 설명하려는 소위 '과학적 시도'에 지나치게 얽매이지 않고, 그럴듯하고 납득할 만한 내러티브로 북한의 대외적 국가행동을 파악하고 해석해 보려고 한다. 덧붙이자면, 4장에서는 북한 국가행동의 변곡점이라고 할 수 있는 개별 사례(시점이나 사건)를 설명할 수 있는 요인들이 무엇인지를 논쟁적으로 밝혀내기(경쟁하는 대안적 설명들 또는 경쟁적 독립변수들을 제시하기)보다는 3장에서 제시된 분석 결과들(대외적 국가행동을 설명하는 설명 요인 또는 독립변수)이 어떤 변곡점에서 얼마나 작동했는지 또는 어떤 변화를 얼마나 설명할 수 있는지를 대외정책의 변곡점 별로 종합적으로 판단하려고 했다. 연구자들은 이러한 작업을 통해 북한의 대외적 국가행동이 가지고 있는 성격과 유형적 특징을 적절하게 파악할 수 있을 것이라고 기대했다.

연구의 결론에 해당하는 5장은 2022년 초 북한의 군사적 행동과 한반도 정세를 검토하고, 향후 남한 정부가 김정은 시기 북한을 상대로 펼쳐야 할 대북정책 및 평화외교정책에 도움이 될 만한 시사점들을 정리해서 제시하려고 한다. 5월에 출범한 남한의 신정부가 북한의 군사적 도발 행위를 억제하고 북한이 대화와 협력의 장으로 나오도록 유인하기 위해 펼쳐야 할 대북정책과 대미·대중정책의 기본 방향이라도 제시할 수 있다면, 이 연구는 최소한의 성과를 거두었다고 말할 수 있을 것이다.

3. 연구의 한계

앞에서 언급했듯이 이 연구는 상이한 관심과 관점을 가진 연구자들이 북한의 대외적 국가행동을 파악하고 평가한다는 연구 목표를 실현하기 위해 약 1년 정도 공동연구를 한 결과이다. 공동연구자들은 연구 결과 전체가 일관성을 가진 단일 보고서로 제출될 수 있도록 노력했지만, 세 가지 제약 때문에 연구 목표를 완화시킬 수밖에 없었다.

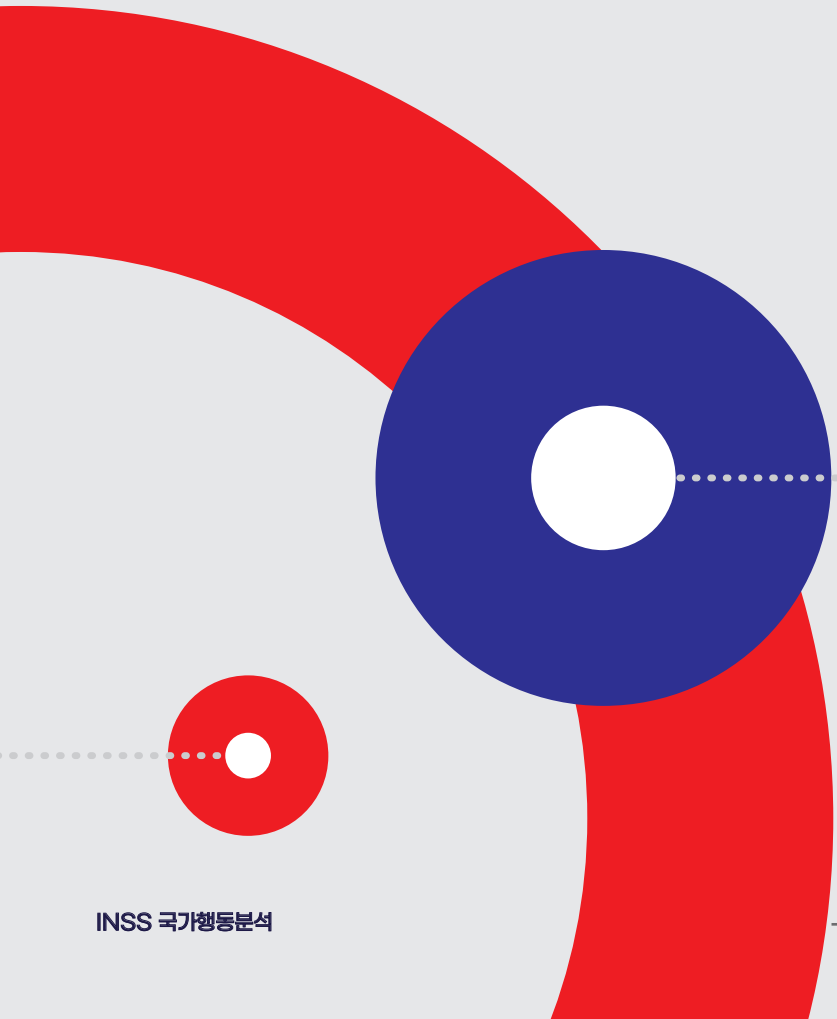
첫째, 북한의 대외적 국가행동에 대해 포괄적 접근을 하고 연구 결과를 단일한 체계로 묶어내는 작업은 단기간에 실현하기가 어려울 정도로 상이한 연구 주제들과 분석대상들로 구성되어 있었다. 약 8 개월에 걸쳐 김정은 시대 북한의 대내외적 정세와 주요 정책·사건들에 대한 예비적 작업과 검토를 거친 다음에, 공동연구자들은 북한의 대외적 국가행동을 파악하기 위해 반드시 필요하다고 판단되는 다섯 가지 연구 주제를 선정하여 각자의 관심과 관점에 따라 다루기로 결정했다. 북한의 대외적 국가행동과 관련한 2장의 연대기적 서술과 3장의 다섯 개 내러티브는 그러한 작업의 결과이다. 이러한 방식의 작업은 불가피하게 서술의 중복과 불일치를 허용하게 되었다.

둘째, 공동연구자들은 학문적 상호 존중에도 불구하고 관점의 차이를 쉽게 극복하기 어려웠다. 관점의 차이는 당연히 이론적·분석적 차원에서뿐만 아니라 이념적·정책적 차원에서도 존재했다. 3장의 내러티브들은 그러한 차이들을 드러내 보여 주고 있다. 이 연구가 보고서로서 체계를 갖추기 위해서뿐만 아니라 정책연구로서의 실용적 가치를 실현하기 위해서는 차이점과 함께 유사점도 찾아내고 나아가 북한의 대외적 국가행동에 대한 공통인식을 최대한 넓힘으로써 대북·통일정책의 기초가 될 기조와 전략에서 최소

한의 합의를 도출할 필요가 있었다. 4장은 이러한 정책연구의 필요조건을 충족하기 위한 노력을 담고 있지만, 자칫 3장의 다섯 가지 내러티브와 구분되는 여섯 번째 내러티브를 제공하게 될지도 모르겠다.

셋째, 관심과 관점의 차이 못지않게 극복하기 힘든 제약은 자료의 제약, 정보의 부족과 불확실성이었다. 김정은 시기 북한의 국가행동을 직접적으로 보여 주거나 논리적으로 추론할 수 있도록 도와주는 자료가 매우 부족한 상태에서, 그리고 당연히 관련국들의 자료도 충분하지 않은 상태에서, 공동연구자들은 추론과 해석에서 신중한 자세를 유지하려고 노력했다. 자료와 관련한 제약은 북한 연구에서 불가피하며 또 연구자의 신중한 자세는 어떤 연구에서나 반드시 필요하지만, 공동연구자들은 토론을 통해 이러한 점에 더욱 주의를 기울였다.

끝으로 이 책의 각 부분을 작성한 연구자들을 밝혀 두고자 한다. 2장은 김종원이, 3장의 각 절은 순서대로 이기동, 김용호, 이정철, 양문수, 임수호가, 부록은 김인태가 초고를 작성한 뒤 연구자들의 토론을 거쳐 최종고를 정리했다. 그 밖의 부분은 박순성, 이상근, 이정철이 초고를 작성하고 토론을 거쳐 이상근이 최종고를 정리했다. 공동연구의 행정적 관리는 김진욱이 담당했다. 보고서의 전체 구성과 논리 전개는 공동연구자들의 공동 토론과 작업의 결과임을 강조하고자 한다.



Part

02

김정은 정권 10년 북한의 대내외행동 개관

1. 2012년과 2013년

1.1. 대내: 권력 승계 및 권력 기반 구축
1.2. 대외: '2·29 합의' 성사 및 파기

2. 2014년~2016년

2.1. 대내: 김정은 권력 공고화
2.2. 대외: DMZ 목함지뢰 사건과 2차례의 핵실험

3. 2017년과 2018년

3.1. 대내: 사회주의 경제건설 총력집중
3.2. 대외: 핵무력 완성 및 광폭행보

4. 2019년 이후

4.1. 대내: 자력갱생과 정면돌파전
4.2. 대외: 교착국면의 장기화

2011년 12월 17일 김정일 사망 후, 김정은은 아버지로부터 권력을 승계했다. 20대 후반의 젊은 나이에 정치 경력도 제대로 갖추지 못한 김정은이 북한의 최고지도자로 등극했기에 국제사회는 정권의 불안정을 예상했다. 그러나 2022년 현재 김정은은 집권한 지 어느덧 10년을 넘겼고, 비교적 안정적으로 북한 체제를 유지해 왔다. 여전히 30대의 젊은 지도자임에도 핵실험 및 미사일 시험발사에 대한 국제사회의 제재를 버텨 내면서 문재인 한국 대통령과 도널드 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령, 시진핑(習近平) 중국 국가주석 등과의 정상회담을 통해 대외적으로도 존재감을 드러내고 있다. 김정은 정권 10년간 북한의 대외정책 특징을 분석하기 위해 먼저 김정은 집권 기간에 있었던 대내외 변화를 정리한다.

1. 2012년과 2013년

1.1. 대내: 권력 승계 및 권력 기반 구축

2011년부터 2013년까지는 권력을 승계한 김정은이 조선인민군과 조선노동당, 국가기구의 수장을 맡으면서 자신의 권력 기반 구축에 집중한 시기였다.

먼저, 김정일이 사망한 후 곧바로 개최된 2011년 12월 30일 조선노동당 정치국 회의에서 김정일의 10월 8일 유훈에 따라 김정은이 조선인민군 총

사령관으로 추대되면서 군권을 장악했다.[1] 그는 2012년 4월 11일에 열린 제4차 당대표자회에서 조선노동당 제1비서에 취임해 당권 장악을 공식화했다. 제4차 당대표자회에서는 김정일이 조선노동당의 영원한 총비서로, 김정은이 조선노동당 최고직위인 제1비서로 추대되었다.[2] 그리고 며칠 후인 4월 13일에 개최된 최고인민회의에서 사망한 김정일은 영원한 국방위원장으로, 김정은은 국방위원회 제1위원장으로 추대되었다.[3] 2012년 7월 17일 공화국 원수 추대로 김정은은 북한 유일지배체제의 최고지도자로서 권력 승계 및 장악을 마무리했다.[4]

집권 2년차를 맞이한 김정은은 정통성을 확보하는 방안의 하나로 김일성과 김정일의 정통성을 계승한 '김일성-김정일주의'를 표방했고, 그 본질로 '인민대중제일주의'를 전면에 내세우며 고유의 정통성을 구축하고자 노력했다. 김정은은 2012년 제4차 당대표자회를 앞두고 4월 6일 당 중앙위원회 책임일군들과의 담화인 '위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자'에서 '김일성-김정일주의'를 처음 언급했다.[5] 그는 이 담화에서 '김일성-김정일주의'가 조선노동당의 지도사상이라고 밝히면서 김정은 정권 수립 시기 이념적 기반임을 명확히 했다. 또한, 2013년 1월 29일 제4차 당세포비서대회 연설에서 김정은은 "김일성-김정일주의는 본질에 있어 인민대중제일주의"라는 발언을 통해 새

1 『로동신문』, 2011년 12월 31일.
2 『로동신문』, 2012년 4월 12일.
3 『로동신문』, 2012년 4월 14일.
4 『로동신문』, 2012년 7월 19일.
5 『로동신문』, 2012년 4월 7일.

로운 통치이념의 핵심으로서 '인민대중제일주의'를 처음으로 언급한다.[6] 인민을 위하는 것이 모든 것에 선행되어야 하고 인민들의 이해관계가 최우선임을 천명하면서, '인민대중제일주의'가 김정은 집권 초기 체제 정당화를 위한 통치담론으로 등장한 것이다.

2013년 2월 12일 실시한 제3차 핵실험 후, 북한은 2013년 3월 31일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 '경제건설·핵무력건설 병진노선'을 국가발전 전략노선으로 제시했다.[7] 경제건설·핵무력건설 병진노선의 구체적 과업으로는 인민경제 선행부문·기초공업부문의 생산력 증대, 농업과 경공업에 대한 역량 집중을 통한 최단기간 내 인민생활 안정, 자립적 핵동력공업 발전 및 경수로 개발 사업 추진 등이 있다. 이후 제12기 제7차 최고인민회의에서 '경제건설·핵무력건설 병진노선' 보장 조치를 단행했다.

김정은은 권력 구축 과정에서 자신의 고모부 장성택을 처형했다. 장성택은 김정일의 여동생인 김경희의 남편으로, 김정은 후계체제 구축에 실질적으로 기여한 권력 실세였다. 2013년 12월 처형 당시 장성택은 국방위원회 부위원장과 조선노동당 정치국 위원, 중앙위 행정부장 등 국가기구와 조선노동당에서 요직을 맡고 있었고, 조카 김정은의 권력 공고화에 핵심적 역할을 했기 때문에 정치적 위상이 매우 높았다. 그러나 2013년 12월 8일에 개최된 조선노동당 중앙위원회 정치국확대회의에서 장성택의 반당반혁명적 종파행위를 제시하면서 그를 모든 직무에서 해임하고 당에서 출당·제명하는 당 중앙위 정치국 결정서가 채택되었다.[8] 그후 장성택은 12월 12일, 국가안전보위부 특별재판소에서 국가전복음모죄로 사형을 선고받고 처형당했다.[9]

---

6 『로동신문』, 2013년 1월 30일.
7 『로동신문』, 2013년 4월 1일.
8 『로동신문』, 2013년 12월 9일.
9 『로동신문』, 2013년 12월 13일.

1.2. 대외: '2·29 합의' 성사 및 파기

김정은 정권은 집권 직후 류우익 한국 통일부장관이 시도했던 '대북 유연화 조치'를 내세운 남·북 대화 재개와 관계 개선 요구에 대응하여 2012년 2월 2일 국방위원회 정책국 명의로 9개의 내용을 담은 '공개 질문장'을 발표했다.[10] 북한이 발표한 내용은 당시 이명박 정부가 쉽게 응답하거나 수용할 수 없는 것들이었다. 더구나 북한이 최고존엄 모독을 이유로 위협을 가함에 따라, 경색국면의 남·북 관계는 더욱 악화되었다. 2012년 2월 27일 인천의 한 군부대가 내무반에 김정일과 김정은을 비난하는 사진과 구호를 부착한 기사가 공개되었다.[11] 이 시기 김정은 정권은 권력을 승계받은 직후여서 대

10 『로동신문』, 2012년 2월 3일. 공개질문의 내용은 아래와 같다.

1. 우리 민족의 대국상 앞에 저지른 대역죄를 뼈저리게 통감하고 사죄할 결심이 되여 있는가?
2. 력사적인 6.15공동선언과 그 실천강령인 10.4선언을 전면리행할 의지를 내외에 공식 표명하겠는가?
3. 〈천안〉호사건과 연평도포격전을 걸고 우리를 더이상 헐뜯지 않겠다는 것을 세계 앞에 공언할 수 있는가?
4. 우리를 과녁으로 삼고 벌리는 대규모적인 합동군사연습을 전면중지할 정책적 결단을 내리겠는가?
5. 조선반도의 비핵화에 대한 그릇된 견해를 버리고 비핵화를 위한 실천에 발을 잠글 결심이 되어있는가?
6. 악랄한 반공화국심리모략전에 계속 매달릴 작정인가?
7. 북남협력과 교류를 진정으로 민족의 평화번영과 공리공영을 도모하는 방향에서 재개하고 활성화할 용의가 있는가?
8. 현 정전체제를 평화체제로 바꿀데 대한 우리의 원칙적인 요구에 호응해 나설 수 있는가?
9. 보안법을 비롯한 반민족적이고 반통일적인 악법들을 즉시 철폐할 결단을 내릴 수 있는가?

11 "때려잡자! 김정일," 『헤럴드경제』, 2012년 2월 28일, http://news.heraldcorp.com/view.

내적으로 정통성 확보에 주력하고, 대외적으로 '키 리졸브(Key Resolve)'와 '독수리 훈련' 등 한·미연합훈련이 시행되는 데 대해 불편한 반응을 보이던 상황이었다. 이처럼 북한 정권에게 민감한 시기에 한국 군부대가 김정일-김정은 부자를 비난하는 기사를 접한 북한은 이를 최고존엄 모독으로 간주하고 3월 2일 조선인민군 최고사령부 대변인 성명을 내고 강한 대남 비난과 함께 전쟁 위협까지 가했다.[12]

김정은의 내부 권력 장악이 진행되던 이 시기에 북한과 미국 사이에 북한 핵실험 및 장거리 미사일 시험 발사에 관한 '2·29합의'가 이루어졌다. 김정은 정권은 집권 초기 김정일 정권에서 추진해 온 핵무기 개발의 중단 또는 완성의 갈림길에 있었다. 이러한 시점에 김정일 사망으로 중단되었던 북한 비핵화를 위한 북·미 고위급 회담이 중국 베이징에서 2012년 2월 23일과 24일에 개최되었고, 그 결과 2·29 합의가 도출되었다.

그러나 불과 2개월도 지나지 않은 4월 13일 북한은 '은하-3호' 로켓과 '광명성-3호' 인공위성을 발사했고, 2·29 합의는 파기되었다. 북한은 3월 16일 조선우주공간기술위원회 대변인 담화를 통해 광명성-3호 위성을 실은 은하-3호 로켓을 4월 12일과 16일 사이에 발사한다고 예고했다.[13] 국제사회의 우려와 반발에도 4월 13일 실제로 북한은 평안북도 철산군 서해위성발사장에서 은하-3호 로켓을 발사했지만 궤도 진입에는 실패했다.[14] 결과적으로 김정은 정권은 핵무기 개발의 중단과 완성의 갈림길에서 핵무력

php?ud=20120228000202&a=99 (검색일: 2022년 3월 2일).

12 『로동신문』, 2014년 3월 3일.

13 『로동신문』, 2013년 3월 17일.

14 조선중앙통신, 2012년 4월 13일.

완성을 선택한 것이다.

북한의 광명성-3호 위성과 은하-3호 로켓 발사에 대한 국제사회의 파장은 컸다. 미 국무부는 4월 16일 북한의 은하-3호 로켓 발사로 인한 2·29 합의 파기 및 이행중지, '대화 자체를 위한 대화' 중단을 발표했다. UN 안보리는 4월 17일에 북한 로켓발사를 강력하게 규탄하는 의장성명을 채택했다. 북한은 UN 안보리의 로켓 발사 규탄 의장성명을 전면 배격하면서 우주 개발계획에 따른 실용위성 계속 발사, 2·29 합의 파기 등을 천명했다.[15] 결국 북한은 실패했던 은하-3호 및 광명성-3호를 2012년 12월 12일에 평안북도 철산군 서해위성발사장에서 재발사하고 궤도진입에 성공하면서 핵무기 전력에 필수적인 탄도미사일 능력 강화에 성공하게 된다.[16]

은하-3호와 광명성-3호 발사에 대한 국제사회의 비난이 이어지고 있던 중임에도 북한의 제3차 핵실험이 2013년 2월 12일 함경북도 길주군 풍계리 북부지하핵시험장에서 실시되었다.[17] 북한은 핵실험이 "합법적 평화적 위성발사권리를 란폭하게 침해한 미국의 포악무도한 적대행위에 대처하여 나라의 안전과 자주권을 수호하기 위한 실제적대응조치의 일환으로 진행되였다"는 공식입장을 발표했다. 또한 북한은 제3차 핵실험의 결과에 대

15 『로동신문』, 2013년 4월 18일. 북한이 천명한 입장은 아래와 같다.

첫째, 우리 공화국의 합법적인 위성발사권리를 짓밟으려는 유엔안전보장리사회의 부당천만한 처사를 단호히 전면배격한다.

둘째, 우리는 유엔안전보장리사회 결의보다 훨씬 더 우위를 차지하는 보편적인 국제법들에 의하여 공인된 자주적인 우주리용권리를 계속 행사해나갈 것이다.

셋째, 미국이 로골적인 적대행위로 깨버린 2.29조미합의에 우리도 더 이상 구속되지 않을 것이다.

16 『로동신문』, 2013년 12월 13일.

17 『로동신문』, 2013년 2월 13일.

하여 폭발력이 크고 소형화·경량화된 원자탄의 실험이 성공적이었다고 자평하기도 했다.[18]

UN 안보리는 북한의 제3차 핵실험과 관련하여 2013년 3월 8일 대북 제재 결의 제2094호를 채택했다.[19] 대북 제재 결의 제2094호에서는 북한의 핵과 미사일 개발 활동을 저지하고 물자와 자금을 실효적으로 차단하기 위해 제재 대상과 통제 품목을 확대했고, 금융 제재, 화물 검색, 선박·항공기 차단, 금수 조치 등의 분야에서 제재 조치를 강화했다.

북한은 2013년 3월 5일 조선인민군 최고사령부 대변인 성명을 통해 UN 안보리 대북 제재의 가시화와 한·미연합훈련에 반발해 적대세력들의 적대행위에 대처하여 보다 강력한 2차·3차 대응 조치와 정전협정 효력 전면 백지화, 조선인민군 판문점 대표부 활동 전면 중지 등을 선언했다.[20] 이 성명을 발표했던 김영철은 발표 중 "미제에 대해 다종화된 우리식의 정밀 핵타격 수단으로 맞받아치게 될 것"이라며 "퍼부으면 불바다로 타번지게 되어 있다"는 위협 발언까지 했다. 이러한 북한의 위협은 2013년 4월 8일 개성공단 잠정중단과 북한 근로자 철수로까지 이어졌다.

군사적 긴장 국면 상황에서 북한은 중국과의 관계를 증진하려는 외교적 노력을 기울였다. 최룡해 조선인민군 총정치국장은 김정은의 특사 자격

18 조선중앙통신, 2013년 2월 12일.

19 외교통상부 대변인, "유엔 안보리 대북 추가 제재 결의 2094호 채택," 외교부 보도자료, 2013년 3월 8일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=345570&srchFr=&amp%3BsrchTo=&amp%3BsrchWord=&amp%3BsrchTp=&amp%3Bmulti_itm_seq=0&amp%3Bitm_seq_1=0&amp%3Bitm_seq_2=0&amp%3Bcompany_cd=&amp%3Bcompany_nm=&page=560 (검색일: 2022년 3월 2일).

20 『로동신문』, 2013년 3월 6일.

으로 2013년 5월 22일부터 24일까지 2박 3일간 중국 베이징을 방문해서 2013년 3월 취임한 시진핑 중국 국가주석 등 중국 고위급 인사들을 만나고 북·중 교류협력의 확대를 통한 전통적 북·중 관계의 강화발전을 도모했다.[21]

2. 2014년~2016년

2.1. 대내: 김정은 권력 공고화

북한은 2016년 5월 6일부터 9일까지 1980년 제6차 당대회 이후 36년 만에 제7차 당대회를 개최했다.[22] 5월 8일 당대회 세 번째 날, 조선노동당 7차 대회 결정서를 채택하고 주요 과업내용을 공개했다.[23] 북한은 제7차 당대회를 통해 핵보유국임을 공식 선언했다. 결정서에서 "책임 있는 핵보유국으로서 침략적 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것이며 국제사회앞에 지닌 핵전파방지의무를 성실히 이행하고 세계 비핵화 실현을 위해 노력할 것"이라고 밝혔다. 제7차 당

21 『로동신문』, 2013년 5월 25일.
22 『로동신문』, 2016년 5월 7일.
23 『로동신문』, 2016년 5월 9일.

대회에서는 조선노동당 조직에 대한 개편도 이루어졌다.[24] 당의 최고 수뇌를 '제1비서'에서 '당위원장'으로 변경했고, 김정은을 조선노동당 위원장으로 추대했다. 기존 '비서국'을 '정무국'으로 개편했고, 정무국 구성원도 상당수를 교체했다. 그리고 제7차 조선노동당 당대회 중앙위 사업총화보고 경제분야에서 중장기 목표로 '국가경제발전 5개년전략'을 제시했다.[25] 김정은은 "2016년부터 2020년까지의 국가경제발전 5개년전략을 철저히 수행하여야 한다"라고 강조하면서 국가경제발전 5개년전략의 목표가 "인민경제 전반을 활성화하고 경제부문 사이 균형을 보장해 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것"이라고 했다.

제7차 당대회 한 달여 뒤인 2016년 6월 29일 개최된 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서는 헌법 개정을 통해 기존 국방위원회를 국무위원회로 개편했다. 또, 국방위원회 제1위원장이었던 김정은을 국무위원회 위원장으로 추대했다.[26]

2.2. 대외: DMZ 목함지뢰 사건과 2차례의 핵실험

김정은은 2014년 1월 1일 육성으로 발표한 신년사에서 "북남사이 관계 개선을 위한 분위기를 마련해야 한다"라고 말했다. 2013년 신년사에도 "북남사이의 대결상태 해소"를 제시했었으나 2013년 2월 3차 핵실험으로

24 『로동신문』, 2016년 5월 10일.
25 『로동신문』, 2016년 5월 9일.
26 『로동신문』, 2016년 6월 30일.

남·북한 간에 긴장상태가 조성되었는데, 2014년에 다시금 남·북 관계 개선을 주장한 것이다. 2013년과는 다르게 2014년 2월 12일 북한의 제의에 따라 판문점에서 7년 만에 남·북 고위급 접촉이 이루어졌지만, 북한이 이산가족 상봉과 한·미연합훈련 중지를 연계함에 따라 남·북한 사이의 합의는 도출되지 못했다.[27] 그러나 다음날 북한의 남·북 고위급 접촉 속개 제의로 2월 14일 다시 남·북 고위급 접촉이 이루어졌고, 남과 북은 이산가족 상봉 진행과 상호 비방·중상 중단, 남·북 상호 관심사 계속 협의 및 남·북 관계 발전 노력 등 3개 사항에 합의했다.[28] 남·북 고위급 접촉 합의 결과 2014년 설을 맞아 2월 20일부터 25일까지 3년 4개월 만에 금강산 면회소에서 이산가족이 상봉했다.[29] 이산가족 상봉 직후 북한은 언론을 통해 전면적 남·북 관계 개선을 주장하기도 했다.[30] '관계 개선의 밑거름이 된 상봉 행사'라는 제목의 글에서는 남·북 관계 개선 분위기를 지속할 것을 촉구했다. '6·15의 흐름을 줄기차게 이어나가야 한다'는 제목의 글에서는 현재의 남·북 관계가 6·15 공동선언에 대한 태도와 이행의지에 달려 있다고 주장하기도 했다. 북한의 유화적 태도에 발맞추어 박근혜 정부는 통일 청사진 마련을 목적으로 한 대통령

27 차대운·홍지인, "남북 고위급 접촉 합의도출 실패…견해차 확인," 연합뉴스, 2014년 2월 13일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006751297 (검색일: 2022년 3월 2일).

28 정아란, "남북 고위급 접촉 3개 합의사항 전문," 연합뉴스, 2014년 2월 14일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006755647 (검색일: 2022년 3월 2일).

29 김정은, "또다시 기약없는 이별…이산가족 상봉 종료," 연합뉴스, 2014년 2월 25일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006775374 (검색일: 2022년 3월 2일).

30 『로동신문』, 2014년 2월 14일.

직속 '통일준비위원회'를 발족하기도 했다.[31]

이처럼 유화적 태도를 취하던 북한은 박근혜 정부가 2014년 3월 독일 국빈 방문 중 발표한 '한반도 평화통일을 위한 구상(드레스덴 선언)'을 국방위원회 대변인 담화를 통해 강도 높게 비판했다.[32] 북한은 드레스덴 선언에서 밝힌 3대 원칙이 비본질적이고 황당무계한 궤변에 지나지 않으며 흡수통일의 논리라고 비난하면서 공식적으로 이를 거부했다. 한국 정부가 8월 11일 이산가족 상봉, 5·24 조치 해제, 금강산 관광 재개 등을 의제로 제안한 2차 남·북 고위급 접촉을 북한이 침묵을 통해 실질적으로 거부함에 따라, 남·북한 사이의 경색국면이 이어졌다.[33]

그러다 2014년 10월 제17회 인천 아시안게임 폐막식에 황병서, 최룡해, 김양건 등 북한 실세들이 깜짝 방문하면서 경색국면이 다소 완화되는 듯했다.[34] 황병서, 최룡해, 김양건 등은 10월 4일 인천 아시안게임 폐막식 참석을 위해 한국을 방문했고, 김관진 국가안보실장과 류길재 통일부장관 등 한국측 대표단과 만나 10월 말에서 11월 초 사이에 2차 남·북 고위급 회담을 가질 것에 동의했다.[35] 이러한 남·북 관계 개선 분위기는 2014년 10월 10일 경

31 신지홍, "朴대통령 대통령 직속 '통일준비위' 발족," 연합뉴스, 2014년 2월 25일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006776458 (검색일: 2022년 3월 2일).

32 『로동신문』, 2014년 4월 13일.

33 차대운, "남북 고위급접촉 19일 판문점 개최 北에 제의," 연합뉴스, 2014년 8월 11일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007061785 (검색일: 2022년 3월 2일).

34 『로동신문』, 2014년 10월 5일.

35 이영종, ""좋은 결과 기대해도 되나" 묻자, 최용해·김양건 '끄덕'," 『중앙선데이』, 2014년 10월 4일, https://www.joongang.co.kr/article/16020061#home (검색일: 2022년 3월 2일).

기도 연천군 비무장지대에서 탈북자단체 주도로 날린 대북전단 풍선을 향해 북한이 고사총을 발포하면서 사라지고 말았다.[36] 북한이 대북전단 살포를 문제 삼은 결과 10월 30일로 예정되어 있던 제2차 남·북 고위급 접촉이 불발되면서 남·북 관계는 다시금 교착국면에 빠지게 되었다.[37]

이 시기 북한은 미국에 대해 유화적 태도를 보였다. 2014년 11월 7일 제임스 클래퍼(James R. Clapper) 미국 국가정보국(DNI: Director of National Intelligence) 국장은 비밀리에 북한에 방문하여 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령의 친서를 전달했다. 그는 11월 8일 북한이 억류했다가 석방한 미국인 케네스 배(Kenneth Bae), 매튜 토드 밀러(Matthew Todd Miller)와 함께 미국으로 돌아왔다.[38] 북한은 2015년 1월 미국에 대해 한·미연합훈련을 임시중지하면 핵실험을 임시중지하겠다는 입장을 밝히기도 했다. 조선중앙통신을 통해 1월 10일 "미국이 올해에 남조선과 그 주변에서 연합군사연습을 임시중지하는 것으로써 조선반도의 긴장완화에 기여할 것을 제기하고, 이 경우 우리도 미국이 우려하는 핵실험을 임시중지하는 화답 조처를 취할 용의가 있다"는 메시지를 미국에 전달했고, "미국이 이 문제와 관련한 대화를 필요로 한다면 우리는 미국과 언제든지

36 임병식·권숙희·최재훈, "北, 대북전단에 총격…연천군 주민 한때 긴급대피," 연합뉴스, 2014년 10월 10일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007178788 (검색일: 2022년 3월 2일).

37 차대운, "北 "고위급접촉, 南선택 달려"…'30일 접촉' 불발될 듯," 연합뉴스, 2014년 10월 29일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007215621 (검색일: 2022년 3월 2일).

38 이유미, ""오바마, 김정은에 미국인 석방 촉구 친서 전달" 〈CNN〉," 연합뉴스, 2014년 11월 9일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20141109048400009?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

마주앉을 준비가 돼있다는 입장도 표명했다"라고 보도했다.[39] 북한 나름의 쌍중단을 제의한 셈이다. 그러나 미국은 "북한의 성명은 일상적 한미연합훈련을 핵실험 가능성과 부적절하게 연결하는 암묵적 위협"이고, "북한의 새로운 핵실험은 유엔 안보리 결의를 명백하게 위반하는 것"이라며 북한의 제안을 거부했다.[40] 요컨대, 2014년부터 2015년에 걸쳐 북한이 나름대로 남한과 미국에 대해 유화적 태도를 취했음에도 한국과 미국의 대북 입장에는 별다른 변화가 없었다.

북한은 동북아시아에서 새로운 질서를 수립한다는 목적으로 러시아와 공조 관계를 모색하기도 했다. 현영철 북한 인민무력부장이 2014년 11월 8일 드미트리 야조프(Dmitry Yazov) 전 소련 국방장관 90세 생일 축하행사 참석을 목적으로 러시아를 방문했고, 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령을 만났다.[41] 같은 달 17일부터 24일까지 김정은의 특사로 최룡해 당 중앙위 정치국 상무위원회 위원이 모스크바를 방문해서 푸틴 러시아 대통령을 만나 북·러 교류협력 증진과 친선 관계 발전, 6자회담 재개 등을 논의하기도 했다.[42]

최룡해 조선노동당 비서가 2013년 5월에 이어 2015년 9월에도 중국을 방문하는 등 북한은 냉랭한 북·중 관계를 개선하기 위한 외교적 노력을 기울였지만, 북·중 관계는 오히려 악화되었다. 최룡해를 단장으로 한 북한 대표단은

39 조선중앙통신, 2014년 1월 10일.

40 김호준·김효정, "정부 "北 핵실험-한미연합훈련, 연계될 사안 아냐"," 연합뉴스, 2015년 1월 11일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150111044500043?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

41 『로동신문』, 2014년 11월 10일.

42 『로동신문』, 2014년 11월 26일.

2015년 9월 3일 중국 항일전쟁 및 반파시스트전쟁 70주년 행사 참가를 위해 중국 베이징을 방문했다.[43] 2013년 시진핑 중국 국가주석 취임 시기에 중국의 반대에도 불구하고 북한이 제3차 핵실험을 강행하자 중국은 공개적인 대북 경고와 함께 UN 안보리 결의 준수를 공표했다.[44] 북한은 이러한 중국의 압박에 반발하여 2014년 7월 21일 국방위원회 정책국 대변인 담화 '우리의 정정당당한 자위력강화조치에 대해 함부로 입을 놀리지 말아야 한다'를 통해 중국을 "줏대 없는 나라"라고 표현했다.[45] 북·중 관계는 2013년부터 2015년까지 최악으로 치닫고 있었다. 2015년 9월 최룡해는 시진핑과 단독 접견을 하지 못하고 별다른 성과 없이 귀국길에 오르게 되었다.

북한은 2015년 5월 9일 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile)인 전략잠수함탄도탄 '북극성-1' 시험발사 성공을 공개하면서 긴장을 조성했다.[46] 2015년 8월 4일에는 경기도 파주시 한국 측 비무장지대(DMZ: Demilitarized Zone)에서 육군 하사 2명이 순찰 도중 목함지뢰로 인해 무릎과 발목이 절단되는 사건이 발생했다. 한국 합동참모본부 합동조사단은 목함지뢰를 북한군이 몰래 매설한 것으로 판단하고 북한의 소행이라는 조사 결과를 발표했다.[47] 그리고 8월 10일 경기도 연천

43 『로동신문』, 2015년 9월 4일.

44 이강원, "유엔 "북한의 미사일 발사는 안보리 결의 위반"," 연합뉴스, 2014년 7월 18일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0007020331 (검색일: 2022년 3월 2일).

45 『로동신문』, 2014년 7월 21일.

46 『로동신문』, 2015년 5월 9일.

47 김귀근·이영재, "2명 부상 'DMZ 폭발사고' 북한 소행이었다…"北 목함지뢰 설치"," 연합뉴스, 2015년 8월 10일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150809037700043?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

군과 파주시 등에서 대북 확성기 방송을 11년 만에 재개했다.[48] 그러자 북한은 한국의 대북 확성기 방송 재개에 불만을 품고 2015년 8월 20일 연천군 일대의 대북 확성기를 향해 기관총과 평사포 등으로 포격을 가했다. 남·북한 모두 전쟁을 불사하겠다는 강경한 대응까지 갔으나, 양측은 8월 22일부터 24일까지 판문점에서 남·북 고위급 접촉을 갖고 목함지뢰 사건에 대한 북한의 유감 표명과 8월 25일부터 모든 확성기 방송 중단, 북측 준전시상태 해제, 추석 이산가족 상봉, 민간교류 활성화 등 6개 항에 합의했다.[49] 이러한 합의의 결과로 금강산 면회소에서 2015년 10월 20일부터 22일까지, 그리고 24일부터 26일까지 2차례에 걸쳐 이산가족 상봉을 진행하게 된다.[50]

이처럼 SLBM 발사와 목함지뢰 사건 이후에도 북한의 유화적 접근은 지속되었다. 북한은 2015년 10월 7일 외무성 대변인 성명을 통해 미국에 평화협정 체결에 응할 것을 요구했고, 10월 17일에는 외무성 성명을 통해 "대결과 긴장격화의 악순환고리를 결정적으로 끊어버리기 위하여서는 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 것을 모든 문제에 선행시켜야 한다는 것이 우리가 찾게 된 결론이다"라고 발표했다.[51] 한반도에서 평화를 보장하는 방

48 김귀근·이영재, "軍 '지뢰도발 응징' 대북심리전 확성기 방송 11년만에 재개," 연합뉴스, 2015년 8월 10일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007783743 (검색일: 2022년 3월 2일).

49 김동우·천금주, "북한, 합의문서 사과 대신 유감 표명… 자가당착은 피했다," 『국민일보』, 2015년 8월 25일, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0009784998&code=61111611&cp=nv (검색일: 2022년 3월 2일).

50 김호준·황철환, "남북, 내달 20~26일 금강산 이산가족 상봉 합의," 연합뉴스, 2015년 9월 8일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150908046751043?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

51 『로동신문』, 2015년 10월 8일; 2015년 10월 18일.

법 중 하나로 "미국이 대조선적대시정책을 포기하고 우리와 평화협정을 체결하는데 응해나옴으로써 신뢰에 기초한 진정하고 항구적인 평화를 수립해나가는 것"을 제시하고 미국의 입장 표명을 요구했다. 미국이 별다른 반응을 보이지 않자, 북한은 2015년 12월 3일 외무성 대변인 성명을 통해 미국에 재차 평화협정 체결을 요구했다.[52]

북한은 미국과의 협상이 별다른 성과를 거두지 못하는 상황에서 핵실험을 단행했다. 2016년 1월 6일 함경북도 길주군 풍계리에서 네 번째 핵실험을 실시한 것이다. 제4차 핵실험은 김정은의 명령으로 실시한 수소폭탄 실험이었고, 그 결과는 '완전성공'이라고 치켜세워졌다.[53] 북한은 제4차 핵실험의 명분으로 "미국의 핵위협과 협박으로부터 국가 자주권과 민족의 생존권을 수호하는 자위적 조치"라는 점을 내세웠다. 또한, 북한의 자주권을 침해하지 않는다면 선제 핵무기 공격을 하지 않을 것이라는 점, 핵무기 관련 수단과 기술의 이전이 없을 것이라는 점, 미국의 대북 적대시 정책이 근절되지 않는 한 핵무기 개발 중단이나 핵포기가 없을 것이라는 점도 발표했다.

북한의 제4차 핵실험에 대응한 조치로 한국은 김정은의 생일이기도 한 2016년 1월 8일 대북 확성기 방송을 전면 재개했다.[54] 또한, 한·미 양국의 합의에 따라 전략폭격기, 핵항공모함 등 전략자산의 한반도 전개를 검토했다.[55] 실제로 2016년 1월 10일 B-52 장거리 전략폭격기가 투입되었고, 2월

52 조선중앙통신, 2015년 12월 3일.

53 『로동신문』, 2016년 1월 7일.

54 이영재, "軍, 김정은 생일에 최전방 11곳서 대북확성기 방송 개시," 연합뉴스, 2016년 1월 8일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160108098300014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

55 김호준, "한반도 추가전개될 美전략무기는?…핵항모 다음달 출동 유력," 연합뉴스, 2016년

11일에는 핵추진잠수함 노스캐롤라이나호가 한반도에 전개되었으며, 2월 17일에는 F-22 스텔스 전투기가 출격했고, 3월 한·미연합훈련 기간에는 핵추진항공모함 존 C. 스테니스호의 해상기동훈련 등이 실시되었다.

북한은 제4차 핵실험에 이어 2016년 2월 7일 평안북도 철산군 동창리에서 지구관측위성 광명성-4호를 발사했고, 위성을 정상궤도에 성공적으로 진입시켰다고 발표했다.[56] 북한의 제4차 핵실험과 광명성-4호 발사에 대해 한국과 국제사회의 강한 비난이 쏟아졌고 대응 조치가 이루어졌다. 한국은 2016년 2월 7일 그동안 논란이 되었던 고고도미사일방어체계(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense; 이하 사드)를 배치하는 방안에 대해 미국과 공식 협의를 시작했다.[57] 또한, 2월 10일 제4차 핵실험에 이은 장거리미사일 발사에 대한 독자 제재로 개성공단 가동을 전면 중단하기로 했다.[58] 개성공단 가동이 북한 핵과 미사일 등 핵능력의 고도화에 악용된다고 판단하고 전면 중단을 결정한 것이다. UN 안보리도 2016년 3월 2일 북한 제4차 핵실험과 광명성-4호 발사에 대한 대북 제재를 위해 결의 제2270호를 채택했다.[59] UN 안보리 대북 결의 제2270호는 비군사적 조치로서는 가

1월 10일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160110024700014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

56 『로동신문』, 2016년 2월 8일.

57 정윤섭·김호준·최이락·노효동, "北 장거리 미사일 발사…北 "완전성공"·한미 "사드 공론화"(종합)," 연합뉴스, 2016년 2월 7일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160207041451014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

58 "정부 "개성공단 가동, 전면 중단"…사실상 폐쇄," 『동아일보』, 2016년 2월 10일, https://www.donga.com/news/article/all/ (검색일: 2022년 2월 12일).

59 이귀원, "〈유엔 北제재〉 육해공 봉쇄·석탄·금융 '3대 급소' 찔렀다," 연합뉴스, 2016년 3월 3일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160229156300014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

장 강력하고 실효적인 제재로, 모든 화물 검색을 의무화해서 사실상 육·해·공 3면을 봉쇄했다고 평가받기도 했다.

북한의 제4차 핵실험과 광명성-4호 발사에 대한 UN 안보리의 대북 제재가 결의되는 상황에서 해외 식당에서 근무하는 북한 종업원들이 집단 탈북해 한국으로 귀순하는 사건이 발생했다. 중국 저장성 닝보시의 류경식당에 근무하던 종업원 13명이 2016년 4월 5일 식당을 빠져나와 말레이시아 등 동남아를 경유해 한국으로 입국했다.[60]

한국과 국제사회의 강력한 대북 제재에도 북한은 같은 해 또 한 차례 핵실험을 실시했다. 조선민주주의인민공화국 창건기념일이기도 한 2016년 9월 9일 함경북도 길주군 풍계리에서 제5차 핵실험이 실시되었다.[61] 제5차 핵실험 후 북한은 조선민주주의인민공화국 핵무기연구소 성명을 통해 제5차 핵실험이 미국 등 적대세력의 핵위협에 대응한 국방력 강화 의지의 과시임을 강조하고, 핵실험을 통한 핵탄두의 표준화·규격화로 핵무력의 수준이 높아졌다고 평가했다. 제5차 핵실험 후 최고인민회의 상임위원회 위원장 김영남은 "핵보유국 지위에 맞게 대외관계를 확대 발전시켜 나갈 것"을 선언했고, "미국의 대북 핵위협이 북한 핵능력을 강화시켰다"라고도 주장했다.[62]

60 이귀원·김호준, "北종업원, 중국내 北식당서 근무하다 동남아 거쳐 입국한 듯," 연합뉴스, 2016년 4월 10일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160409019351014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

61 『로동신문』, 2016년 9월 10일.

62 『로동신문』, 2016년 9월 11일.

3. 2017년과 2018년

3.1. 대내: 사회주의 경제건설 총력 집중

북한은 2018년 4월 20일 조선노동당 중앙위 제7기 제3차 전원회의에서 '사회주의 경제건설 총력 집중'을 선언했다.[63] '경제건설·핵무력건설 병진노선'의 승리를 선언하고, '사회주의 경제건설 총력 집중'을 새로운 국가발전 전략노선으로 채택한 것이다. 북한은 제7기 제3차 전원회의에서 채택한 결정서 '경제건설과 핵무력건설병진로선의 위대한 승리를 선포함에 대하여'에서 핵무력 완성을 선언하고, 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 시험발사 중지, 북한 북부핵시험장(풍계리 핵실험장) 폐기, 선제 핵위협이나 도발이 없으면 핵무기를 사용하지 않을 것 등을 밝히기도 했다. 또한, 제7기 제3차 전원회의 결정서 '혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의경제건설에 총력을 집중할데 대하여'를 통해 사회주의 경제건설에 모든 힘을 총집중할 것을 선포했다.

63 『로동신문』, 2018년 4월 21일.

3.2. 대외: 핵무력 완성 및 광폭행보

2017년은 북한의 제4차, 제5차 핵실험과 한국의 사드 배치, 중국의 대북 제재 동참으로 한반도 긴장이 고조된 가운데 북한과 중국이 상호 비방을 일삼으며 북·중 관계가 흔들렸다. 2017년 2월 13일 중국 관영언론 『환구시보』는 북한이 탄도미사일 발사로 한국에 사드 배치 명분을 줘서 중국의 전략적 이익에 손상을 가했다고 비난했고, 14일 중국 공산당 기관지 『인민일보』의 자매지 『글로벌타임스』는 북한 미사일 기술을 폄하하는 내용의 인터뷰 기사를 실었다.[64] 2월 18일에는 중국 상무부가 홈페이지에 UN 대북 제재 결의 이행을 위해 북한산 석탄수입을 전면 중단할 것을 발표했다.[65] 2월 23일 북한 조선중앙통신은 '너절한 처사, 유치한 셈법'이라는 제목의 '정필'이라는 필명의 저자가 쓴 개인 논평에서 "명색이 대국이라고 자처하는 나라가 주대도 없이 미국의 장단에 춤을 추면서도 마치도 저들의 너절한 처사가 우리의 인민생활에 영향을 주려는 것은 아니며 핵 계획을 막기 위한 것이라고 변명하고 있다"며 중국의 행태가 북한 체제를 붕괴시키려는 적들의 책동과 다를 바가 없다고 비난했다.[66]

중국은 사드 배치 반대와 북한 비핵화를 위한 6자회담 재개를 주장했다.

---

64 홍창진, "中관영언론 잇단 북한비판 주목…'北미사일기술 구식' 평가절하," 연합뉴스, 2월 14일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170214088000097?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

65 김진방, "中상무부, 내일부터 연말까지 북한산 석탄수입 전면 중단 발표," 연합뉴스, 2월 18일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170218062051009?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

66 정필, "너절한 처사, 유치한 셈법," 조선중앙통신, 2017년 2월 23일.

또한 북핵 문제 해결을 위해 2017년 3월 8일 제13차 중국 양회(전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의)에서 왕이 외교부장이 제안했던 쌍중단(雙中斷, 북한 핵·미사일 도발 중단과 한·미연합군사훈련 중단)과 쌍궤병행(雙軌竝行, 비핵화 프로세스와 한반도 평화협정 협상 동시 진행)[67]을 미국에 제안했다.[68] 같은 해 4월 6일부터 7일까지 미국 플로리다 마라라고 리조트에서 개최된 미·중 정상회담에서 시진핑 중국 국가주석과 트럼프 미국 대통령은 북핵 억제를 위한 미·중 협력강화에 공감했다. 이 회담에서 미국은 북한의 태도 변화가 없는 한 대화와 협상이 없을 것이라는 점을 분명히 하고 북한뿐만 아니라 중국에 대한 제재 강화 가능성까지 내비쳤으며, 중국과 협력이 어려울 경우에 미국은 독자적 방도를 마련할 것이라고 중국을 압박하기도 했다.[69]

미·중 정상회담 이후 중국의 대북 압박 징조가 나타나자 북한은 4월 21일 조선중앙통신에 필명 '정필'로 다시 게재된 '남의 장단에 춤을 추기가 그리도 좋은가'라는 제목의 논평에서 중국에 대한 강한 불만을 토로했다.[70] 북한은 중국과 미국의 협력 강화 및 6차 핵실험 시 원유공급 중단 등 대

67 쌍궤병행은 왕이 중국 외교부장이 2016년 2월 17일 오스트레일리아 외무장관과 회담한 뒤 한반도 비핵화와 평화협정을 동시에 추진하기 위한 협상을 제안함으로써 등장했으나, 미국은 북한 비핵화가 최우선이라며 이를 일축했다. 『해럴드 경제』, 2016년 2월 19일.

68 심재훈·김진방, "중국 외교부 '사드 반대 불변…北문제엔 6자회담이 효과적'," 연합뉴스, 2017년 3월 17일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170317188600083?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

69 심인성, "트럼프 정부 '北 태도변화 없는 한 대화 없다…北-中제재 강화'," 연합뉴스, 2017년 4월 8일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170408071500071?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

70 정필, "남의 장단에 춤을 추기가 그리도 좋은가," 조선중앙통신, 2017년 4월 21일.

북 제재에 동참하겠다는 중국의 위협에 대해 북·중 관계의 파국적 후과를 각오해야 한다며 강력한 비난을 가했다. 5월 3일 조선중앙통신에 게재된 '김철' 필명의 '조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지말아야한다'라는 논평에서는 중국이 북핵 문제 해결을 위한 미국 주도의 대북 제재 강화에 동참한 것과 북한 핵실험으로 인해 중국의 국가적 이익이 침해되었다는 주장에 대한 불만을 표출했다.[71]

북한은 2016년 핵보유국임을 공식화한 후, 2017년에는 제6차 핵실험과 화성-15형 발사 성공을 내세워 '국가핵무력' 완성을 선언했다. 북한은 2017년 9월 3일 함경북도 길주군 풍계리에서 제6차 핵실험을 감행했다. 이 실험 후 북한은 국가핵무력 완성의 완결 단계 목표를 달성하기 위해 '대륙간탄도로케트 장착용 수소탄' 시험을 성공적으로 단행했다고 발표했다.[72] 2017년에는 중장거리탄도미사일 시험을 유난히 많이 실시했다. 2017년 2월 12일과 5월 21일 지대지 중장거리탄도미사일 북극성-2형을 발사했고, 2차례의 시험발사 결과는 모두 성공적이었다고 발표했다.[73] 같은 해 또 다른 지대지 중장거리탄도미사일의 발사 시험도 이루어졌는데, 5월 14일과 8월 29일, 9월 15일에 화성-12형을 발사했고 이 역시 결과가 성공적이라는 입장을 밝혔다.[74] 화성-12형의 경우 사거리가 3,000km 이상이어서 서태평양의 미국령 괌까지 타격이 가능한 것으로 알려졌다. 또한, 신형 ICBM 화성-14형 시험발사가 7월 4일과 28일 2차례에 걸쳐서 이루어졌고, 북한은 2

71 『로동신문』, 2017년 5월 4일.
72 『로동신문』, 2017년 9월 4일.
73 『로동신문』, 2017년 2월 13일; 2017년 5월 22일.
74 『로동신문』, 2017년 5월 15일; 2017년 8월 30일; 2017년 9월 16일.

차례 시험이 모두 성공이라고 평가했다.[75] 이 미사일은 사거리 1만 km 이상에 달하는 것으로 미국 본토 일부를 사정권에 둔 것으로 알려졌다. 2017년 11월 29일에는 평양 인근에서 새로운 ICBM 화성-15형 시험발사를 진행했다. 북한은 조선민주주의인민공화국 정부 성명을 통해 화성-15형 시험발사가 성공했고, 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 초대형중량급핵탄두 장착이 가능하고, 북한 로케트무기체계 개발이 완결 단계에 도달했다고 발표했다.[76] 김정은도 화성-15형 발사 후 "국가핵무력완성의 역사적 대업, 로켓 강국 위업이 실현"되었다고 선포했다. 북극성-2형과 화성-12형, 화성-14형, 화성-15형 등 중장거리탄도미사일과 제6차 핵실험에 대해 UN 안보리는 대북 제재 결의 제2356호와 제2371호, 제2375호, 제2397호를 채택했다.

북한의 거듭된 핵실험과 ICBM 시험으로 조성된 한반도 긴장 국면에서 2017년 5월 취임한 문재인 한국 대통령은 2017년 12월 평창올림픽 기간까지 북한이 군사도발을 중단한다면 한·미연합훈련을 연기하겠다고 제안하면서, 평창올림픽의 안전한 개최와 한반도 정세 이완을 시도했다.[77]

북한은 2018년에 들어서면서 유화적 외교전략을 추진했고, 한국과 미국, 중국, 러시아 등 주변국과 정상회담을 진행했다. 그 첫 번째 행보로 북한은 2월 9일 한국에서 개최된 평창 동계올림픽에 김영남 최고인민회의 상임위원장과 김정은의 동생 김여정 조선노동당 제1부부장 등의 고위급 대표단과

75 『로동신문』, 2017년 7월 5일; 2017년 7월 29일.

76 『로동신문』, 2017년 11월 29일

77 신지홍·송수경·김승욱·박경준, "文대통령 한미군사훈련 연기 검토 가능…美에 제안했다," 연합뉴스, 2017년 12월 19일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20171219188051071?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

삼지연관현악단을 파견했다.[78]

김정은의 대외행보는 북·중 정상회담으로 본격화되었다. 2018년 3월 25일부터 28일까지 중국 베이징 회담을 시작으로, 같은 해 5월 7일부터 8일까지 중국 다롄, 6월 19일과 20일 중국 베이징에서 시진핑 주석과 북·중 정상회담을 가졌다.[79] 북·중 정상회담은 2019년에도 이어졌는데 2019년 1월 중국 베이징, 같은 해 6월 북한 평양에서 김정은과 시진핑 주석의 정상회담이 개최되어 2018년부터 2019년까지 총 다섯 차례의 북·중 정상회담이 열렸다.

김정은은 문재인 대통령과도 남·북 정상회담을 수차례 열었다. 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 문재인 대통령과 첫 번째 남·북 정상회담을 가졌다.[80] 이후 같은 해 5월 26일 판문점 통일각에서 두 번째 남·북 정상회담을 가졌고, 9월 18일부터 20일 평양에서 세 번째 남·북 정상회담을 개최했다.[81] 하노이 회담 결렬 이후인 2019년 6월 30일에는 판문점에서 남·북·미 정상회동을 갖기도 했다.[82]

북한은 2018년 6월 12일 싱가포르에서 1차 북·미 정상회담을 개최했다.[83] 2018년 6월 1일에 김영철 조선노동당 부위원장이 미국 워싱턴DC를 전격 방문하여 트럼프 미 대통령에게 김정은의 친서를 전달한 후에 북·미

78 『로동신문』, 2018년 2월 10일.
79 『로동신문』, 2018년 3월 28일; 2018년 5월 9일; 2018년 6월 20일.
80 『로동신문』, 2018년 4월 28일.
81 『로동신문』, 2018년 5월 27일; 2018년 9월 19일.
82 『로동신문』, 2019년 7월 1일.
83 『로동신문』, 2018년 6월 13일.

정상회담이 열렸다.[84] 싱가포르 정상회담에서 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 북·미 간 새로운 관계 수립과 한반도 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화, 6·25전쟁 미군 전사자 유해 송환 등에 합의했고 '싱가포르공동성명'을 발표했다. 북·미 간의 유화적 분위기는 계속되었다. 제1차 북·미 정상회담이 열리기 전인 2018년 4월부터 판문점 3자 정상회동 이후인 2019년 8월까지 김정은과 트럼프 사이에 총 27통의 친서가 교환되었을 정도였다.[85]

이러한 북·미 간의 유화적 분위기는 2차 북·미 정상회담의 개최로 이어졌다. 2019년 2월 27일부터 28일까지 베트남 하노이에서 2차 북·미 정상회담이 열렸다.[86] 그러나 양측의 합의 실패로 회담은 결렬되었다. 하노이 회담 실패 이후 2019년 6월 30일에 한국 판문점에서 남·북·미 정상회동이 열렸으며 트럼프 미국 대통령과 김정은 위원장은 북·미 간에 실무회담을 갖기로 합의했다. 이에 따라 2019년 10월 5일 스웨덴 스톡홀름에서 북·미 실무협상이 개최되었지만, 북한 비핵화 해법을 둘러싼 북·미 간의 이견을 좁히지 못하면서 결렬되었다.[87]

김정은은 푸틴 러시아 대통령과도 정상회담을 가졌다. 2019년 4월 25일

84 심재훈·김진방, "北김영철, 방미 마치고 베이징 도착…내일 평양으로 돌아갈 듯," 연합뉴스, 2018년 6월 3일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20180603055500083?input=1195m (검색일: 2022년 3월 3일).

85 이율, "밀월에서 냉각으로…김정은-트럼프 친서 27통 집중해부," 연합뉴스, 202년 9월 14일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200914134900009?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

86 『로동신문』, 2019년 2월 28일.

87 김정은·송수경, "북미협상 결렬…北 '美 빈손으로' · 美 '창의적 아이디어 가져가'," 연합뉴스, 2019년 10월 6일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20191006001954098?input=1195m (검색일: 2022년 3월 3일).

러시아 블라디보스토크에서 북·러 정상회담을 개최했다.[88]

이러한 정상외교를 뒷받침하기 위해 북한은 다양한 유화적 조치들도 단행했다. 조선노동당 중앙위 제7기 제3차 전원회의 결정에 따라 2018년 5월 24일 대표적 핵실험장인 풍계리 핵실험장을 폭파했고, 핵실험장 폐기장면을 한국을 비롯해 미국, 중국, 러시아, 영국 등의 기자들에게 직접 공개했다.[89] 싱가포르 1차 북·미 정상회담 합의에 따라 7월 27일에는 미군 유해 55구를 송환하기도 했다.

4. 2019년 이후

4.1. 대내: 자력갱생과 정면돌파전

하노이 북·미 회담 결렬 이후 2019년 4월 9일에 개최된 조선노동당 중앙위원회 정치국 확대회의에서 김정은은 "오늘의 긴장된 정세에 대처하여 간부들이 혁명과 건설에 대한 주인다운 태도를 가지고 고도의 책임성과 창발성, 자력갱생, 간고분투의 혁명정신을 높이 발휘하여 우리 당의 새로운 전략

88 『로동신문』, 2019년 4월 26일.
89 『로동신문』, 2018년 5월 25일.

적 노선을 철저히 관철해나가야한다"라고 강조했다.[90] 그리고 하루 뒤에 개최된 조선노동당 중앙위 제7기 제4차 전원회의에서 김정은은 자력갱생 강화를 강조했다.[91] 회의에서 김정은은 "혁명발전과 사회주의 건설의 근본요구로부터 당 중앙은 자력갱생의 기치 높이 사회주의 강국을 건설하는 것이 우리 당의 확고부동한 정치 노선이라는 것을 재천명하게 된다"라고 북한 경제발전전략의 핵심이 자력갱생이라고 주장한 것이다.

2019년 12월 28일부터 31일까지 개최된 조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의는 제재국면의 장기화에 대비해 자력갱생으로 버텨 가겠다는 '정면돌파론'을 제시했다.[92] 김정은이 의정 보고에서 "현정세와 혁명발전의 요구에 맞게 정면돌파전을 벌릴데 대한 혁명적 로선을 천명하시였다"라고 언급하면서, "우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고 나가자!"를 투쟁구호로 제시했다. 그리고 김정은이 "정면돌파전에서 기본전선은 경제전선이고, 나라의 경제토대를 재정비하고 가능한 생산잠재력을 총발동하여 경제발전과 인민생활에 필요한 수요를 충분히 보장하는 것을 현시기 경제부문앞에 나서는 당면과업으로 제시했다"라고 경제 분야에서 정면돌파의 의미를 상기시켰다. 김정은이 4월 전원회의에서 2019년 말까지 미국이 새로운 계산법을 가지고 나올 때까지 인내를 갖고 기다리겠으며, 이후에는 새로운 길을 갈 것이라고 천명했었는데 '정면돌파'가 그 길이었던 것이다.

북한은 2021년 1월 5일부터 12일까지 일주일이 넘게 조선노동당 제8

90 『로동신문』, 2019년 4월 10일.
91 『로동신문』, 2019년 4월 11일.
92 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

차 당대회를 개최했다.[93] 제8차 당대회에서는 제7차 당대회에서 정무국으로 개편했던 비서국을 부활시켰고, 김정은은 조선노동당 총비서로 추대되었다. 제8차 당대회의 특이점은 2016년 제7차 당대회에서 경제 분야 중장기 목표로 제시했던 '국가경제발전 5개년전략'의 실패를 공식적으로 인정했다는 것이다. 김정은이 직접 '국가경제발전 5개년전략'의 수행기간이 끝났지만 엄청나게 미달되었다고 실패를 자인했고, 북한이 마주한 경제적 현실이 최악의 상황이라고 평가했다. 그리고 여전히 자력갱생을 핵심으로 내세운 새로운 '국가경제발전 5개년계획'을 제시했다.

4.2. 대외: 교착국면의 장기화

경색국면의 남·북 관계가 별다른 진전을 보이지 않는 상황에서 2019년 10월 김정은은 금강산 관광지구를 현지지도하며 "보기만 해도 기분이 나빠지는 너절한 남측시설들을 남측의 관계부문과 합의하여 싹 들어내도록 하고 금강산의 자연경관에 어울리는 현대적인 봉사시설들을 우리 식으로 새로 건설하여야 한다"라며 금강산 남측시설의 철거를 지시했다.[94] 이에 따라 10월 25일 북한 금강산국제관광국 명의로 우리 측에 통지문을 보내 "합의되는 날짜에 금강산지구에 들어와 당국과 민간기업이 설치한 시설을 철거해 가라"고 통보하면서 남·북 관계 개선은 더욱 요원해졌다.

2019년 12월 조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 제시한

93 『로동신문』, 2021년 1월 6일.
94 『로동신문』, 2019년 10월 23일.

'정면돌파론'은 대외 분야에도 적용되었다. 김정은은 "조미간의 교착상태는 불가피하게 장기성을 띠게 되었다"라고 진단하고, "적대세력들의 제재압박을 무력화시키고 사회주의건설의 새로운 활기를 열기 위한 정면돌파전을 강행해야 한다"라고 대외관계 분야에서 정면돌파론을 강조했다. 또한, "누구도 범접할수 없는 무적의 군사력을 보유하고 계속 강화해나가는것은 우리 당의 드팀없는 국방건설목표"이고, "이제 세상은 곧 멀지 않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될것"이라고 언급하기도 했다. 이미 핵무기를 보유한 단계에서 새로운 유형의 중장거리 미사일을 개발하려는 북한의 군비 증강 의도를 엿볼 수 있었다.

하노이 회담 결렬 이후 이처럼 북한이 정면돌파를 내세우면서 북한의 대외관계는 교착국면이 지속되었고, 한국이나 미국과의 관계 진전도 이루어지지 않았다. 더욱이 2019년 말에 시작한 코로나19 팬데믹으로 북한이 실시한 국경 봉쇄가 현재까지 이어지면서 활발한 대외 활동은 나타나지 않았다. 특히, 2020년에는 대남사업을 총괄하는 김여정이 한국을 강하게 비난하는 대남 담화가 자주 등장하면서 경색된 남·북 관계의 실마리를 찾기가 쉽지 않았다. 2020년 3월 청와대가 북한의 초대형 방사포 발사에 우려를 표명하자 김여정은 3월 3일 '청와대의 저능한 사고방식에 경악을 표한다'라는 제목의 담화문을 직접 발표했다.[95] 반면에 비슷한 시기인 3월 22일 트럼프 미국 대통령이 김정은에게 보낸 코로나19 방역협조 의향 친서에 대해 김여정은 담화를 통해 이 친서가 트럼프와 김정은이 특별한 친분관계임을 보여주고, 김정은도 사의를 표했다고 발표하면서 미국에 대해서는 한국보다 우

95 "청와대의 저능한 사고방식에 경악을 표한다," 조선중앙통신, 2020년 3월 3일.

호적인 입장을 드러내기도 했다.[96]

북한은 북한인권단체 주도의 대북 전단 살포를 비난하고 대남사업을 대적사업으로 전환하겠다며 2020년 6월 9일 남·북한 간 모든 통신연락선을 차단·폐기한다고 밝혔다. 남·북 통신연락선 차단 및 폐기를 밝힌 지 일주일 만인 6월 16일에 2018년 남·북 정상회담의 성과이기도 한 개성공단 내 남·북 공동연락사무소를 폭파했고, 폭파장면 영상을 공개하기도 했다.[97] 다음 날인 6월 17일에는 문재인 대통령의 6·15 선언 20주년 행사 메시지에 대해 김여정이 "철면피한 감언리설을 듣자니 역스럽다"는 비난 담화를 발표했다.[98] 한편 북·미 정상회담 연내 개최에 대해 김여정은 2020년 7월 10일 조선중앙통신에 실린 담화를 통해 북한에게 이익이 없다는 점, 시간낭비와 정상 간 관계 훼손 우려, 볼턴의 예언 등을 이유로 불가능하다고 발표했다.[99] 또한, 김여정은 이 담화에서 미국의 대북 적대시 정책 철회 시 대화가 재개될 수 있고, 한반도 비핵화 실현은 미국의 불가역적 중대조치의 이행이 동시에 취해져야 가능하다고 조건을 제시하기도 했다.

남·북 관계는 2020년 9월 23일 연평도 해역에서 해양수산부 어업관리단 소속 공무원이 북한군의 총격으로 사망하고 시신이 불태워진 사건이 발생하면서 더욱 악화되었다. 중단되었던 남·북 통신연락선은 2021년 7월 27일 재가동되었으나, 한·미연합훈련을 이유로 8월 10일 다시 단절되었다가 10월 4일에 재복원되었다.

---

96 조선중앙통신, 2020년 3월 22일.

97 『로동신문』, 2020년 6월 17일.

98 "철면피한 감언리설을 듣자니 역스럽다," 조선중앙통신, 2020년 6월 17일.

99 조선중앙통신, 2020년 7월 10일.

코로나19 팬데믹은 2021년에 들어서도 이어졌고, 북한이 선택한 코로나19 방역조치인 국경봉쇄는 계속되었다. 코로나19 팬데믹이 장기화되던 중 2021년 1월 북한이 세계백신면역연합(GAVI: Global Alliance for Vaccines and Immunization)에 코로나19 백신을 요청한 것으로 알려졌다.[100] 이에 따라 국제 백신 공동구매 프로그램인 코백스(COVAX)가 2021년 3월 아스트라제네카(AZ) 백신 199만 2,000회분, 11월 말 473만 회분, 12월 12만 8,800회분 등을 북한에 배정했으나, 북한이 이를 수령하지 않아서 실제 백신접종으로 이어지지는 않고 있다.

2021년에도 북한의 대외관계에는 큰 움직임이나 변화가 나타나지 않았다. 코로나19로 인해 연기했던 도쿄올림픽이 2021년 7월 23일부터 개최되었지만, 북한은 2021년 4월 5일 코로나19 상황에서의 선수 보호를 이유로 불참을 선언했고 실제로 도쿄올림픽에 참가하지 않았다. 국제올림픽위원회(IOC: International Olympic Committee)는 도쿄올림픽 불참을 이유로 북한의 올림픽 참가 자격을 정지시켰다. 올림픽 참가 자격을 상실한 북한은 2022년 1월 7일 '적대 세력들의 책동과 세계적인 대유행 전염병 상황'으로 베이징동계올림픽에 불참한다는 점을 공식적으로 밝혔다.[101]

2021년에 출범한 조 바이든(Joe Biden) 미국 행정부가 '조정되고 실용적인 정책(calibrated practical policy)'을 대북정책의 기조로 설정하고 북한에게 '조건 없는 대화'를 요구했으나 북한은 이에 소극적으로 대응했다. 바

100 Timothy W. Martin, "North Korea Requests Covid-19 Vaccines From Global Group," *Wall Street Journal* (January 4, 2021), https://www.wsj.com/articles/north-korea-requests-covid-19-vaccines-from-global-group-11609756202 (accessed: March 3, 2022).

101 『로동신문』, 2021년 1월 7일.

이든 행정부가 새 대북정책 검토를 끝냈다고 밝힌 지 하루 만인 5월 2일 북한 외무성 국장은 바이든 행정부가 북핵 문제에 외교와 단호한 억지로 대처하겠다는 것은 "대단히 큰 실수로, 심각한 상황에 직면할 것"이라는 입장을 발표했고, 외무성 대변인은 미국 국무부의 북한 인권 문제 지적에 대해 "우리와 전면대결을 준비한다는 뚜렷한 신호"라며 반발했다.[102]

바이든 행정부의 대북정책에 대해 6월 17일 김정은은 조선노동당 제8기 제3차 전원회의에서 "우리 국가의 존엄과 자주적인 발전 이익을 수호하고 평화적 환경과 국가의 안전을 믿음직하게 담보하자면 대화에도 대결에도 다 준비돼 있어야 한다"며 대외관계에서 절제된 전략적 입장을 강조했다.[103] 이로 인해 북·미 대화 재개에 대한 기대감이 고조되기도 했으나 김여정은 6월 22일 조선중앙통신을 통해 발표한 담화에서 "조선 속담에 꿈보다 해몽이라는 말이 있다"라면서 "미국은 아마도 스스로를 위안하는 쪽으로 해몽을 하고 있는 것 같다"라고 북·미 대화 재개 가능성을 일축했다.[104]

2021년 9월 문재인 대통령은 제76차 UN 총회 기조연설에서 종전선언을 제안했다. 북한은 이에 대해 매우 빠르게, 연거푸 담화를 발표했다. 첫 번째 반응은 리태성 외무상의 "허상에 불과하다"는 부정적 반응이었다. 그러나 이후 김여정 부부장의 첫 번째 담화(2021. 9. 24.)는 "종전선언은 흥미있는 제안이며 좋은 발상"이고, "조선반도평화보장체계 수립의 단초"라며 종전선언의 필요성과 의의에 공감했다. 김여정 부부장은 두 번째 담화(2021. 9. 25.)에서는 "남북이 서로 트집 잡고 설전하며 시간낭비할 필요가 없다"면

102 조선중앙통신, 2021년 5월 2일.
103 『로동신문』, 2021년 6월 18일.
104 조선중앙통신, 2021년 6월 22일.

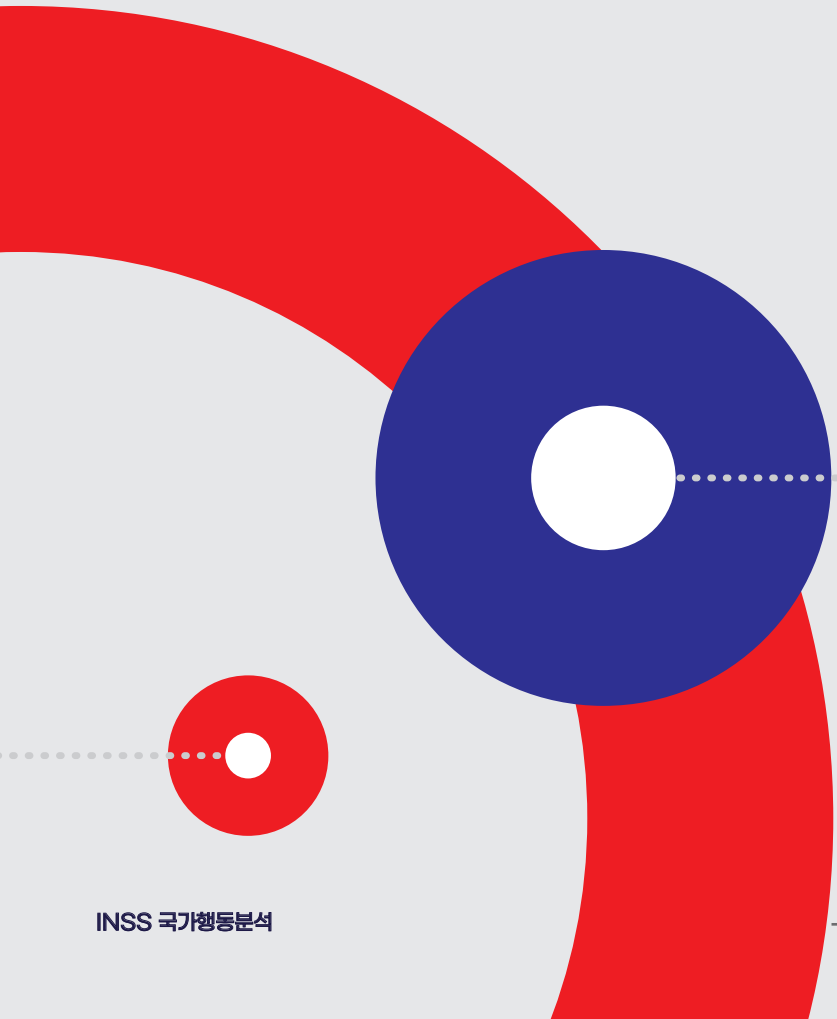
서 “종전선언은 물론 남북공동연락사무소 재개, 남북 정상회담 등도 해결될 수 있다”라고 까지 긍정적 입장을 보였다. 그러나 김여정 부부장은 종전선언을 위한 선제조건으로 상호존중의 보장, 적대시 정책과 이중기준 철회를 요구했다. 김정은도 9월 29일 최고인민회의 시정연설에서 “종전을 선언하기에 앞서 서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회돼야 한다는 것이 우리가 계속 밝히고 있는 불변한 요구이며 이것은 북남 관계를 수습하고 앞으로의 밝은 전도를 열어나가기 위해서도 선결돼야 할 중대과제”라며 재차 종전선언에 대한 선제조건을 제시했다. 이후 한국의 거듭된 종전선언 촉구에 대해 북한은 더 이상 명확한 입장을 표명하지 않았다.

반면, 북한의 미사일 시험발사도 계속되었다. 특히, 북한은 2021년에 미사일의 첨단화를 추진하면서 이스칸데르 개량형 탄도미사일이나 극초음속미사일과 같은 신형 전술 미사일을 시험발사했다. 이스칸데르 개량형으로 알려진 KN-23 단거리탄도미사일 시험발사는 2021년 3월과 9월에 실시되었다. 최근에는 극초음속 미사일 시험발사가 진행되었다. 북한 국방과학원은 2021년 9월 28일 화성-8형을 시작으로 2022년 1월 5일과 11일에도 시험발사를 했고, 1월 11일 극초음속미사일 최종 완성을 선언했다.[105] 그런데 북한은 신형 미사일 시험발사 과정에서 북한의 주적이 미국이나 남조선이 아니라는 언급으로 대외관계에서 모호한 자세를 보여 주기도 했다. 김정은은 2021년 10월 11일 국방발전전람회 ‘자위-2021’ 기념 연설에서 “우리의 주적은 전쟁 그 자체이지 남조선이나 미국 특정한 어느 국가나 세

105 『로동신문』, 2021년 9월 29일; 2022년 1월 12일.

력이 아니다", "우리는 누구와의 전쟁을 논하는 것이 아니라 전쟁 그 자체를 방지하고 국권수호를 위해 말 그대로 전쟁억제력을 키우는 것"이라며 국방 자위권 행사의 당위성을 강조했다.[106]

106 『로동신문』, 2021년 10월 12일.



Part

03

김정은 시기 북한의 대외행동에 대한 다섯 가지 내러티브

1. 북한의 전략노선과 대남정책

1.1. 노동당의 전략노선과 대외정책 기조
1.2. 시기별 대남 행동

2. 김정은 시대 북한의 대내외 위협인식과 정상회담 외교

2.1. 들어가는 말
2.2. 경제건설·핵무력건설 병진노선 실패에 따른 국내정치적 부담
2.3. 북한의 비대칭적 취약성
2.4. 김정은 정권의 향후 통치 전망

3. 김정은 시대 북한의 대미 주동성 외교

3.1. 바이든 행정부의 대북정책과 북한의 주동성 논법
3.2. 전략적 인내기 북·미 대립
3.3. 2017~2018년 평창 프로세스: 트럼프 행정부의 등장과 쌍중단의 부활
3.4. 2019~2020년 회담의 교착기와 정면돌파전
3.5. 결 – 2021년

4. 대북 경제제재와 북한의 대미·대남 정책 변화

4.1. 머리말
4.2. 대북 경제제재의 실제 실행 여부
4.3. 대북 경제제재로 인한 북한 경제 상황 변화
4.4. 대북 경제제재가 북한의 대미·대남 정책 변화에 미친 영향
4.5. 맺음말

5. 김정은 시대 북한의 대외적 국가행동에서 중국 및 미·중 관계 변수: 북핵 문제를 중심으로

5.1. 문제 제기
5.2. 첫 번째 전환: '확산을 통한 협상'에서 '확산 후 협상'으로
5.3. 두 번째 전환: 대결에서 관여로
5.4. 세 번째 전환: 협상에서 '장기 정면돌파전'으로
5.5. 소결

3장에서는 김정은 시기 북한의 대외적 국가행동을 구체적으로 살펴본다. 앞에서 언급했듯이 다섯 명의 연구자들이 다섯 가지 관심과 관점에 바탕을 두고 김정은 시기 북한의 대남·대미정책과 군사·안보·외교 행동에 대한 내러티브를 제시하고, 북한의 대외행동에서 발견되는 논리와 특징을 보여 줄 것이다.

1. 북한의 전략노선과 대남정책

이 절에서 전개할 내러티브의 내용을 하나의 표로 간단하게 제시하면 〈표 3-1〉과 같다. 다음에서는 이 표에 대한 설명과 근거를 제시할 것이다.

〈표 3-1〉 김정은 시기 북한의 전략노선과 대남행동

전략노선	대외정책 기조	대남행동 성향
2013. 3.~2017. 11. 경제건설·핵무력건설 병진노선 (사실상 핵무력건설총력집중노선)	유리한 대외환경 조성	이중성(주동성과 수동성의 양립)
2018. 4.~2019. 12. 경제건설총력집중노선	2018. 4.~2019. 2. 우호적 대외여건 조성	주동성
	2019. 3.~2019. 12. 고립주의적 장기전 준비	무동성(무시)
2020. 1.~2021. 12. 경제건설총력집중노선 (사실상 경제건설·국방건설 병진노선)	2020. 1.~2021. 6. 평화적 환경 수호	이중성(언술적 주동성과 행위적 수동성)
	2021. 6.~2021. 12. 유리한 대외환경의 주동적 조성	주동성

1.1. 노동당의 전략노선과 대외정책 기조

가. 경제건설·핵무력건설 병진노선 제시와 사실상의 핵무력건설총력집중노선 추진

2011년 12월 17일 김정일의 갑작스러운 사망은 김정은에게 미완의 과제와 제약들을 남겼다. 그것은 바로 핵무력건설과 유훈통치였다. 이러한 초기 조건과 경로의존적 제약은 김정은이 완수하고 감당해야 할 몫이 되었다. 김정일은 2012년 4월 김일성 출생 100주년을 맞이하여 핵무력건설을 자신이 완수(강성국가 대문 진입)한 다음, 후계자 김정은이 경제건설(강성국가의 영마루 점령)에 집중할 수 있도록 하는 정권 이양 계획을 세웠던 것으로 보인다. 그런데 김정일의 급사로 차질을 빚었고, 김정은은 미완의 과제를 자신의 과제로 삼아야 했다. 이러한 경로의존은 선택의 여지도 없고 피할 수도 없는 제약이었다. 동시에 김정은은 권력 안정화와 정당성 확보가 신속히 필요했다. 이를 위해서는 경로의존만이 아니라 기존의 리더십과 차별화를 시도하는 경로창출 리더십을 보여 주어야 했다. 이러한 맥락에서 김정은은 2013년 8월 "주체의 길, 선군의 길, 사회주의의 길" 테제를 발표하고,[1] '사회주의의 길'이 자신이 가고자 하는 길임을 천명했다. 주체의 길과 선군의 길은 2012년 4월 4차 당대표자회 개정 당규약에서 김일성-김정일주의를 노동당의 지도사상으로 명시하여 경로의존(계승)의 문제를 해결했다. 그리고 김정은은 2013년 1월 노동당 제4차 세포비서대회에서 직접 "김일성-김정

1 김정은, "김정일동지의 위대한 선군혁명사상과 업적을 길이 빛내여 나가자: 당보(로동신문), 군보(조선인민군)에 준 담화," 『로동신문』, 2013년 8월 25일.

일의 주의의 본질은 인민대중제일주의이다"라는 사상적 정식화를 통해 통치이념의 새로운 경로를 창출했다. 그리고 경로의존과 경로창출의 절충에 따라 2013년 3월 전원회의에서 경제건설(경로창출)·핵무력건설(경로의존) 병진노선이 등장했다.

경제건설·핵무력건설 병진노선의 전략적 내용과 함의는 다음과 같다. 먼저, 경제건설·핵무력건설 병진노선은 핵무력 건설을 경제건설과 인민생활 향상을 위한 대내외 필수조건으로 규정했다.[2] 북한은 재래식 전력 대신 핵무력건설에 주력함으로써 절감된 국방비를 경제건설과 인민생활 향상에 투입하고, 원자력공업의 성과를 전력 문제 해결에 활용할 수 있다는 점을 강조했다. 김정은은 3월 전원회의에서 "새로운 병진노선의 우월성은 국방비를 추가적으로 늘이지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는 데 있다"고 보고했다. 다음으로, 김정은은 "미국과 추종세력들은 우리를 군비경쟁에 끌어들여 경제강국건설과 인민생활 향상을 위한 우리의 투쟁에 난관을 조성"하고 있다고 강조하면서, 이러한 미국의 의도를 무력화하고 경제건설과 인민생활 향상에 집중하기 위해서는 미국의 제재와 압박에 대한 자위적 대응 조치 차원에서 핵무력건설이 불가피하다는 입장을 내세웠다. 김정은은 핵보유국은 침략당하지 않는다는 핵무장평화론과 함께 핵무력건설이 경제건설과 별개가 아니라 경제건설을 위한 필수조건임을 역설했다.

한편, 김정은은 3월 전원회의에서 경제건설·핵무력건설 병진노선 관철에

2 김정은 위원장은 "경제를 발전시키고 인민생활을 높이기 위한 투쟁은 강력한 군사력, 핵무력에 의해 담보되여야 성과적으로 진행될수 있습니다"라고 주장했다. "경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 하신 보고," 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

필요한 '유리한 대외환경' 조성을 대외정책 기조로 내세웠다. 북한 지도부는 대외무역 다각화와 다양화를 통해 제재와 봉쇄에 대응하고, 핵강국의 존엄과 위력으로 뱃심 좋은 대외활동 전개를 통해 우군을 확보하는 동시에 책임 있는 핵보유국으로서 아시아와 세계평화·안전을 위해 적극 노력할 것과 핵확산방지 의무를 성실히 이행하고 세계 비핵화에 기여할 것을 대외적으로 밝혔다. 그러나 이러한 경제건설에 유리한 대외환경 조성은 핵무력건설과 병진하기 어려운 길항관계였다. 즉, 경제건설에 유리한 대외환경을 조성하기 위해서는 핵무력건설을 중단하거나 포기해야 하고, 핵무력건설을 완수하기 위해서는 경제건설에 유리한 대외환경 조성을 포기해야 하는 구조였다. 북한 지도부가 이러한 단순구조를 모를 리가 없음에도 불구하고, 사실상 병진하기 어려운 경제건설·핵무력건설 병진노선을 채택한 정치적 이유는 무엇일까? 그 해답은 앞서 설명한 바와 같이, 경로의존 리더십(핵무력건설 완수)과 경로창출 리더십(경제건설 중시)을 동시에 보여 주어야 하는 김정은 정권의 초기 조건에서 찾을 수 있다. 실제로 김정은 정권의 경제건설·핵무력건설 병진노선은 경제건설보다는 핵무력건설에 총력을 집중하는 양상을 보였다.

경제건설·핵무력건설 병진노선은 경제건설에 총력을 집중할 수 있는 안보환경 조성에 방점을 둔 '사실상의 핵무력건설총력집중노선'으로 평가해도 무방하다. 실제로 북한은 경제건설·핵무력건설 병진노선 천명 직전인 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 실시했고, 천명 이후 2017년 11월 핵무력 완성 선언까지 총 3차례의 추가 핵실험(4~6차)을 단행했다. 그리고 2014년 13발, 2015년 2발, 2016년 24발, 2017년 21발(16차례) 등 총 60발의

탄도미사일을 시험발사했다.[3] 북한은 경제건설·핵무력건설 병진노선을 표방할 당시부터 사실상의 핵무력건설총력집중노선을 고려한 것으로 보인다. 명칭에서는 경제건설이 우선하지만, 이를 설명하는 순서에서는 핵무력건설을 우선시했고 더 많은 비중을 할애했다. 자연히 2018년 4월 당 중앙위원회 7기 3차 전원회의에서 핵무력건설 완성만으로 병진노선 완수를 선언한 점에도 주목하지 않을 수 없다. 또한 집권 초기의 불안정한 정치상황 속에서 김정은은 '양날의 칼'이었던 군대의 지지를 도모하고 그들을 결박할 필요성이 증가했다.[4] 이를 위해 김정은은 군대에 대한 당적 통제를 강화하는 조치를 취하는 동시에 '자위적 국방력 강화' 사업에서 군대의 역할을 높이 평가하는 이중태도를 보였다. 예를 들어, 2012년 리영호 총참모장 숙청, 당료 출신 최룡해의 인민군 총정치국장 임명과 같은 전격적이고 파격적인 인사조치와 더불어 군의 외화벌이 독점권을 내각으로 이관하는 조치 등 군에 대한 당적 지도와 통제를 강화했다. 김정은은 인민경제 활성화와 인민생활 향상에 방점을 둔 '사회주의 길'을 이정표로 정했지만, 사회주의의 길과 동조할 수 없는 선군혁명 노선을 당장 폐기할 수 없었다. 또한 김정은은 오바마 미국 행정부의 '전략적 인내', 즉 제재와 압박하에서의 무관여정책에 대응하여 미국 본토를 위협할 수 있는 핵능력을 갖추어야 했다.[5] 이와 같이, 김정

3 조성렬, "민주평통자문회의 평화발전분과위원회 전체회의 발제문," 2021년 3월 3일.

4 이와 관련해서는 이기동, "김정은시기 군에 대한 당적 지도와 통제," 「INSS 전략보고」, 제140호 (2021년 10월 27일)를 참조할 것.

5 이와 관련하여 김정은은 "자위적인 전쟁억제력에 토대하여 이제는 인민들이 더는 허리띠를 조이지 않고 사회주의부귀영화를 누릴수 있도록 경제건설에 힘을 집중하려던 우리 앞에는 커다란 난관이 조성되었습니다"라고 설명했다. "경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 하신 보고," 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

은은 현실 정치의 구조적 제약과 정책적 제약을 반영하여 경제건설·핵무력 건설 병진노선을 노동당의 전략노선으로 채택했고 정권안보에도 활용했다.

나. 경제건설총력집중노선 제시와 사실상의 경제건설·국방건설 병진노선 추진

북한은 2017년 11월 29일 화성-15형 시험발사를 계기로 핵무력 완성을 선언했다. 이를 두고 국제사회 일각에서는 군사기술적으로 미완의 실험이라는 의심을 제기했다. 의심의 발단은 정상각이 아닌 직각 발사방식에서 비롯했다. 이 방식은 미국 본토를 타격할 수 있는 능력을 보여 주었지만, ICBM의 필수요건인 대기권 재진입을 위한 내열기술과 목표 지점을 정밀 타격할 수 있는 탄두유도기술을 입증하는 데 한계가 있기 때문이었다. 문제는 북한이 군사기술적 미완의 상태에서 핵무력 완성을 서둘러 선언한 이유와 배경이었다. 경제건설에 총력을 집중하기 위한 전략노선으로 선회하기 위한 것이라는 전문가들의 해석이 지배적이었다. 경제건설에 총력을 집중하기 위해서는 첫째, 추가적인 핵무력건설을 중단하고 비핵화를 협상테이블에 올림으로써 경제건설에 우호적인 대외환경을 조성하고, 둘째, 비핵화 진전으로 인한 안보 공백을 최소화하기 위해 미국으로부터 안전조치를 보장받아야 했다.

이러한 북한의 의도는 2018년 4월 20일 개최한 당 중앙위원회 7기 3차 전원회의에서 현실화되었다. 북한은 이 전원회의에서 '핵무기 병기화'의 완결에 따른 '병진노선의 승리'를 선포하고 새로운 전략노선으로 경제건설총력집중노선을 표방했다. 이 전원회의의 전략적 내용과 함의는 다음과 같다.

첫째, 이 전원회의에서 채택한 세 개의 결정서 중 '경제건설·핵무력건설

병진로선의 위대한 승리를 선포함에 대하여'는 다음과 같은 6가지 결정사항들을 포함했다.

▲핵무기 병기화(핵시험·소형화·경량화·대형핵무기 운반수단) 실현.
▲2018년 4월 21일 이후 핵시험·ICBM 시험발사 중지 및 북부핵시험장 폐기.
▲세계적 핵군축 과정으로서 핵시험 중지.
▲핵위협과 핵도발이 없는 조건하에서의 핵무기 불사용 및 핵무기·핵기술 불이전.
▲인적·물적자원을 총동원한 사회주의경제 건설.
▲사회주의경제 건설을 위한 국제사회 연계 및 대화 수행.

둘째, '혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의경제 건설에 총력을 집중할데 대하여' 제하의 두 번째 결정서는 다음과 같은 4가지 결정사항들을 포함했다.

▲체제 전반사업을 사회주의경제 건설에 총집중.
▲이를 위한 당·근로자단체·정권기관·법기관·무력기관들의 역할 강화.
▲당조직·정치기관들의 전원회의 결정 장악총화 관철 지시.
▲최고인민회의 상임위·내각에 대한 전원회의 결정서 과업 관철의 법적·행정적·실무적 조치 촉구.

북한은 핵·ICBM 시험 중지 및 핵실험장 폐기와 같은 선제적이고 자발적인 핵동결 의지를 공개함으로써 예정된 남·북, 북·미 정상회담 진전과 같은 우호적 대외여건 조성 의지를 표명했다. 또한 북한은 핵군축과 핵무기 불사

용 및 비확산·불이전 등을 공약했다. 이와 관련하여 핵보유국 지위를 굳히면서 일시적 핵동결 또는 불완전 비핵화를 추구하는 것이라는 의구심이 제기되었다. 그리고 과거 핵과 현재 핵을 언급하지 않고 미래 핵에 국한시켰다는 우려도 존재했다.[6] 그럼에도 불구하고, 기존의 핵무력건설과 경제건설의 길항관계를 인정하고 경제건설에 총력을 집중하기 위해 핵무력건설을 동결하겠다는 의지를 표명한 것 자체는 중요한 변화이자 진전이었다.

북한은 2013년 3월 전원회의에서 병진노선을 표방할 당시 '유리한 대외환경 조성'을 대외정책 기조로 삼았으나, 2018년 4월 7기 3차 전원회의에서는 '국제사회와의 연계 및 대화' 등 우호적 대외여건 조성을 대외정책 기조로 내세웠다. 핵무력 완성으로 '경제건설을 위한 유리한 대외환경'이 조성되었으므로 이제는 경제건설에 우호적인 대외여건을 조성하겠다는 것이었다. '불완전한 조기 핵무력건설 완성 선언 → 경제건설총력집중노선 제시 → 경제건설총력집중을 위한 우호적 대외여건 조성 의지 표명' 등의 순서로 국면을 전환하려는 북한의 전략적 고려가 담겨 있는 대목이다. 말하자면, 북한은 강화될 제재에도 불구하고 정권안보(군사강국 실현)와 국가안보(핵전쟁 억제력 확보) 차원에서 핵무력건설 완성을 조기에 선언한 다음, 핵개발 프로그램의 핵심 시설 일부(영변 핵시설)를 동결하고 폐기하면 우호적 대외여건 조성이 가능할 것으로 판단한 것으로 보인다. 또한 평창 동계올림픽을 우호적 대외여건 조성의 단초로 활용하고자 한 듯하다. 이러한 북한의 판단은 현실화되었다. 북한은 3차례의 남·북 정상회담과 2차례의 북·미 정상회담을 개최하여 4·27 판문점선언, 싱가포르 북·미 합의, 9·19 평양공동

6 손효종, "북한 노동당 제7기 제3차 전원회의 평가와 함의," 『KIDA 주간국방논단』, 제1716호 (2018년 4월 30일).

선언을 도출했다.

그러나 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담 결렬 이후 북한은 전략노선과 대외정책에서 변화를 보이기 시작했다. 북한은 2019년 12월 7기 5차 전원회의에서 정면돌파전을 선언했다. 정면돌파전의 핵심은 외부에 대한 기대와 환상을 버리고 내적 역량(내부의 힘)을 강화하겠다는 것이다. 즉, 경제적으로는 자력갱생, 안보적으로는 핵전쟁 억제력과 국방력을 강화하겠다는 것이다. 김정은 위원장이 2019년 신년사에서 제시한 '새로운 길', 즉 우호적 대외여건 조성과 다른 길로 가겠다는 것이었다. 이 과정에서 북한은 경제건설총력집중노선을 노동당의 전략노선으로 변함없이 견지했다. 2021년 1월 개최한 8차 당대회에서도 북한은 경제건설총력집중노선을 전략노선으로 재확인했다. 그러나 북한의 전략노선은 실제로는 경제건설·국방건설 병진노선의 성격을 띠고 있다. 북한은 8차 당대회에서 국가경제발전 5개년계획과 함께 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년계획을 제시했다. 그리고 국방력 강화를 위한 프로그램을 자세히 공개하고, 그 프로그램에 따라 극초음속활공비행체와 같은 첨단무기들을 시험해 왔다.

북한이 사실상의 경제건설·국방건설 병진노선을 취하고 있는 데에는 코로나19, 미국의 대북정책, 그리고 동북아 군비경쟁이 영향을 미친 것으로 보인다. 첫째, 코로나19는 경제건설에 총력을 집중하기 어려운 상황을 만들었다. 국경봉쇄는 북·중 무역을 감소시키고, 인구이동 통제는 시장활동을 위축시키고, 지나친 통제 위주의 방역 방식은 주민 동원을 저해하고 노동력의 분산을 초래했다. 둘째, 바이든 미국 행정부는 대북정책 검토를 마치고 비핵화를 목표로 하는 외교적 관여를 대북정책 기조로 설정했다. 북한이 북·미 대화 재개의 전제조건으로 제시한 적대시 정책 철회에 대해서는 구체적인 조치를 회피한 채 무조건 대화 원칙으로 일관했다. 올해 들어 북한

의 탄도미사일 시험발사에 대해서는 추가 제재와 외교적 관여 원칙으로 대응하고 있다. 오바마 미국 행정부의 '전략적 인내'로 회귀하는 양상을 보이고 있는 셈이다. 셋째, 동북아 군비경쟁은 북한으로 하여금 경제건설에 총력을 집중할 수 없고 국방력 강화를 소홀히 할 수 없는 여건을 만들었다. 부족하고 제한된 자원과 재원을 경제건설과 군비 증강에 동시에 투입해야 하는 북한의 입장에서 볼 때, 군비경쟁은 가장 우려스러운 상황이 아닐 수 없다.

하노이 북·미 정상회담 결렬과 정면돌파전 채택 이후, 북한의 대외정책 기조는 평화적 외부환경 조성으로 바뀌었고, 이는 8차 당대회에서 재확인되었다. 이 기조는 국제사회와의 관여와 협상이 아니라 강력한 국방력에 기초하여 평화적 대외환경을 조성하겠다는 점에서 우호적 대외여건 조성과 차이가 있다. 북한은 8차 당대회 이후 6개월 만에 개최한 8기 3차 전원회의에서 유리한 대외여건 조성 기조로 선회했다. 여기서 주목할 대목은 유리한 대외여건을 주동적으로 조성하겠다는 점이다. 주동적 조성은 상황이 바뀌기를 기다리는 고립주의적 노선이 아니라 상황을 적극적으로 바꾸어 나가겠다는 점에서 평화적 대외환경 조성 기조와 차이가 있다. 여기에는 국방력 강화를 대외정책의 자원으로 적극적으로 활용하겠다는 의지가 담겨 있다.

1.2. 시기별 대남 행동

가. 2012~2017년: 사실상의 핵무력총력집중노선과 유리한 대외환경 조성 기조

❶ 이명박 정부 시기 남·북 관계는 2008년 8월 금강산 관광객 피격사건과 금강산 관광 중단, 2010년 3월 천안함 피격사건과 5·24 대북조치 시행, 2010년 11월 연평도 포격사건 등 최악의 상황을 경험했다. 이러한 상황들을 반영하듯이 2012년 4월 김정은 공식집권 직후 북한은 자신이 보유한 핵무력과 재래식무기를 이용한 최단기간 내 '조국통일전쟁' 실행 의지를 밝혔다. 김정은 집권 직전인 2012년 2월 한·미연합군사훈련을 앞두고 남한과의 '전면대결전'을 선포하는가 하면, '강력한 보복타격'을 거론하기도 했다. 또한 2012년 4월 광명성-3호 시험발사 실패 이후 12월 광명성-3호를 재발사한 데 이어 2013년 2월 3차 핵실험 이후 3월과 4월 사이에 군사적 긴장을 집중적으로 고조시켰다. 그리고 급기야 북한은 2013년 4월 개성공단을 잠정 폐쇄했다. 김양건 노동당 통일전선부장은 2013년 4월 8일 개성공단 사업에서는 북한보다 남한의 경제적 이득이 더 크다고 주장하면서 개성공단과 관련한 남측 당국자들과 일부 언론의 '최고존엄' 모독을 폐쇄 이유로 제시했다.[7] 개성공단 폐쇄 직전인 2013년 4월 2일 박근혜 정부 초대 국방

7 북한은 "남조선의 대결광신자들은 '돈줄'이니, '억류'니, '인질'이니 하면서 우리의 존엄을 모독하는 참을 수 없는 악담을 계속 줴치고 있으며 국방부 장관 김관진은 '인질구출' 작전을 떠들며 개성공업지구에 미군특수부대를 끌어들일 흉심까지 드러냈다"고 비난했다. "개성공업지구사태와 관련한 중대조치를 취함에 대하여," 조선중앙통신, 2013년 4월 8일.

장관인 김관진은 "만약의 사태가 생기면 군사조치와 더불어 만반의 대책도 마련돼 있다"면서 개성공단 인질 구출작전을 처음으로 공개했다.[8] 이 밖에도 김관진 국방장관은 선제타격, 북한 지휘부 궤멸 등 자극적인 발언을 했던 것으로 알려져 있다. 이 시기 김정은 유일영도체계 확립에 주력하던 북한은 정권안보를 가장 중시하던 상황이었으므로 '최고존엄' 모독행위에 대한 대남정책 담당자들의 강경한 대처가 불가피했다. 박근혜 정부는 관여정책인 '한반도 신뢰프로세스'를 대북정책으로 제시했다. 그러나 출범 직전에 실시한 북한의 3차 핵실험은 정권 초기부터 대북 강경태도를 취해야 하는 상황을 만들었다. 남한과 북한 모두 신정권 초기에 강대강 구도가 형성되었다. 북한은 남한의 '최고존엄' 모독에 정권안보 차원에서 강경하면서도 수동적으로(reactively) 대응했고, 남한은 북한의 핵실험에 강경하게 대응했다.

❷ 북한은 2013년 5월에 들어 대남정책을 온건정책으로 전환했다. 최룡해 인민군 총정치국장의 시진핑 중국 국가주석 면담이 전환점이 된 것으로 보인다. 중국은 당시 책임대국론에 입각하여 UN 안보리 대북 제재에 적극 동참하고 있었다. 이로 인해 외교적 고립과 경제난을 겪고 있던 북한은 숨통을 트기 위해 최룡해의 방중을 추진한 것으로 보인다. 특히, 북한은 2013

8 군은 2010년 '을지프리덤가디언(UFG: Ulchi-Freedom Guardian)'부터 개성공단 인질 사태에 대비한 훈련을 해 왔다고 한다. 이 작전에서는 아파치 헬기(AH-64)와 특수작전용 헬기(MH-47, MH-60) 등 미군 장비를 대거 동원했다. 또 2013년 3월 22일 한·미 양국이 서명해 발효된 한·미 공동국지도발 대비계획에도 국지도발 유형으로 이른바 '개성공단 억류 사태'가 포함된 것으로 보도된 바 있다. 홍진수·안홍욱, "김관진 "개성공단 인질 사태 땐 구출작전"… 정부, 대응 매뉴얼 재점검 긴박," 『경향신문』, 2013년 4월 3일, https://m.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201304032207465#c2b (검색일: 2022년 3월 3일).

년 8월 한·미연합군사훈련(을지프리덤가디언) 기간에도 남한에 대한 비난을 자제했다. 그리고 북한은 2013년 8월 현정은 현대그룹 회장 일행의 방북과 김정은 면담을 계기로 개성공단 재개의 여건을 마련했고, 8월 7일 조국평화통일위원회(이하 조평통) 대변인 특별담화(김정은 위임)에서 공단의 정상 운영을 보장했으며, 8월 14일 제7차 개성공단실무회담에서 개성공단 재가동에 합의했다. 그리고 2014년 2월 20일부터 25일까지 금강산에서 남·북 이산가족 상봉이 재개되었다. 북한이 한·미연합군사훈련 실시 기간 중에 이산가족 상봉을 추진한 것은 매우 이례적이고 의미 있는 결정이었다. 당시 북한은 이산가족 상봉의 대가로 금강산 관광 재개를 기대했다. 김정은은 경제건설을 위한 유리한 대외환경 조성 차원에서 일차적으로 중국을, 이차적으로 남한과의 관계 개선을 모색했던 것으로 보인다. 이 과정에서 김정은의 역할이 컸다는 점이 하나의 특징이다.[9] 그리고 북한이 한국의 대북정책이나 행동에 대한 수동(reaction)이 아니라 주동적으로(proactively) 남·북 관계 개선에 나섰다는 점에 주목할 필요가 있다.

❸ 2014년 3월 28일 박근혜 대통령의 드레스덴 연설은 남·북 관계를 다시 경색시키는 계기가 되었다. 북한은 연설장소가 흡수통일의 상징으로 여겨지는 구 동독 지역이라는 점과 연설에서 북한의 임산부와 아이들의 영양상태, 탈북자 문제를 거론한 것을 문제 삼았다.[10] 이후 북한이 박근혜 대통령

9 정성장, "김정은 정권의 대남정책 10년 평가와 전망," 경남대 극동문제연구소·프리드리히 나우만재단 공동학술회의 자료집, 2021년 11월 2일, pp. 224-225.

10 북한은 "어처구니 없는 것은 남조선 집권자가 경제난이니, 배고픔이니 하고 우리의 현실을 터무니없이 왜곡하며 임산부와 아이들에 대해 걱정하는 듯이 생색을 내었다"라고 박근혜 대통령을 비난했다. "입부리를 놀리려면 제코부터 씻으라," 『로동신문』, 2014년 4월 1일.

을 비롯한 남한 당국자들을 원색적으로 비난하는 등 경색국면이 이어졌다. 북한은 2013년 12월 장성택 처형사건 이후 주민들의 관심을 외부로 돌리고 국제사회의 비난 여론을 상쇄하는 한편, 박근혜 정부의 비난전 동참에 강경 대응하는 차원에서 남·북 관계를 일시적으로 경색시켰던 것으로 풀이할 수 있다. 이 시기 역시 북한은 김정은 유일영도체계 확립 과정에서 정권안보를 위해 장성택 처형을 단행했고, 이를 비난하는 국제사회와 박근혜 정부를 향해 정권안보를 고려하여 강경하면서도 수동적인(reactive) 반응을 보였다.

❹ 북한은 2014년 10월 4일 인천 아시안게임 폐막식에 황병서 인민군 총정치국장과 최룡해, 김양건 노동당 비서로 구성한 고위급 대표단을 전격 파견했다. 이들은 김관진 청와대 국가안보실장과 제2차 고위급 접촉을 갖기로 합의했다. 그러나 이 합의는 대북전단 살포 문제 때문에 이행되지 못했다. 이 당시 북한이 보여 준 전격적이고 파격적인 행보의 배경과 이유를 정확히 파악하는 것은 쉽지 않다. 다만, 시기와 정황으로 보면 남한 민간단체들의 활발한 전단 살포 행위와 비무장지대 대북 확성기 방송을 중단시키고 남·북 경협을 재개하는 데 목적을 둔 것으로 판단할 수 있다. 전자는 정권안보 차원에서, 후자는 경제건설에 유리한 대외환경 조성 차원에서 북한이 주동적으로(proactively) 움직임을 취한 결과였다.

❺ 2015년 8월 DMZ 목함지뢰 사건과 그 이후의 상황 전개는 남·북 관계 경색의 극치를 보여 주었다. 목함지뢰 사건 이후 박근혜 정부는 대북 확성기 방송 재개로 대응했다. 이에 대해 북한은 확성기 타격을 하겠다고 위협하다가 8월 20일 서부전선 남측 지역에 포격을 감행했다. 남한이 포격으로 대응하자 김정은이 전방 지역에 '준전시상태'를 선포함에 따라 일촉즉발

의 전쟁 직전 상황이 벌어졌다. 이 사건을 계기로 남·북한은 언제든지 군사적 충돌이 발생할 수 있는 '불안정한 평화 상태'에 있음을 확인했다. 목함지뢰 사건은 또한 확성기 방송에 대한 북한의 민감도를 판단할 수 있는 계기가 되었다. 북한군에게 '최고존엄' 사수는 전쟁도 불사할 만큼 심각한 사안이었다. 그런데 목함지뢰 사건으로 비롯된 위기국면은 즉시 협상국면으로 반전했다. 북한의 제안으로 8월 22일부터 24일까지 사흘간 판문점 평화의 집에서 고위급 대화를 개최했다. 남측에서는 국가안보실장과 통일부장관, 북측에서는 총정치국장과 통일전선부장이 참석했다. 이 회담에서 남·북한은 당국회담 조기 개최, 목함지뢰 사건에 대한 북한의 유감 표명, 남한의 대북 확성기 방송 중단, 북한의 준전시상태 해제, 추석계기 이산가족 상봉, 남·북 민간교류 활성화 등을 골자로 하는 공동보도문을 도출했다. 그러나 2015년 12월 11일부터 12일까지 개최한 합의 이행을 위한 당국회담이 결렬되었다. 2015년 10월에 실시한 이산가족 상봉의 대가로 북한이 요구한 금강산 관광 재개가 관철되지 않았기 때문이었다.

DMZ 목함지뢰 사건 과정에서 보인 북한의 행동은 주동성에서 출발하여 수동성으로 후퇴했다. 이 사건은 북한의 계획된 도발(국방부 발표)로 인해 발생한 주동적 조치로 보는 것이 적절하다. 이 당시는 김정은 정권이 군에 대한 인사조치(현영철 등 군 간부 숙청, 잦은 교체와 강등)를 통해 당의 통제를 강화하던 시점이므로 군이 충성심을 과시하기 위해서 한 행동으로 풀이할 수 있다. 또한 우리 군이 확성기 방송을 재개하자 최고존엄 모독에 대한 응징을 통한 충성심 과시 차원에서 DMZ를 포격하고 준전시상태를 선포한 것도 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 이러한 북한의 행동은 예상치 못한 결과와 신속한 국면전환으로 귀결되었다. 북한군은 연평도 포격 당시처럼

남측이 확전을 우려하여 대응포격을 하지 않을 것으로 판단하고 포격을 감행했을 가능성이 높다. 그러나 예상치 못한 남측의 대응포격으로 북한은 당황스럽고 혼란스러워 한 것으로 보인다. 확전의 두려움을 북한도 감당해야 하는 상황이 조성된 것이다. 따라서 북한은 DMZ 포격사건 발생 직후 고위급 회담을 제안하고 2+2회담을 성사시켜 신속한 국면전환을 시도했다. 북한군이 충성심 과시를 목적으로 DMZ 목함지뢰 사건을 계획했다고 하더라도 사건 이후 전개 상황까지 계획대로 진행되었다고 보기는 어렵다. 오히려 남측의 대응포격이라는 예상치 못하고 의도하지 않은 결과에 직면한 북한은 서둘러 국면전환을 시도함에 따라 남·북 관계에서 주도권이 약화되었다.

DMZ 목함지뢰 사건을 계기로 이루어진 고위급 회담과 당국회담 개최 이후, 남·북 관계는 2018년 북한의 평창 동계올림픽 참가 시점까지 약 2년여 동안 동결되었다. 북한은 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 단행한 데 이어 2월 7일에는 '광명성-4호'를 발사했다. 이에 박근혜 정부는 개성공단 철수로 대응했고, 북한은 개성공단을 완전 폐쇄했다. 이후 북한은 2017년 11월 핵무력 완성 선언까지 두 차례의 핵실험과 ICBM을 비롯한 다양한 탄도미사일 시험을 실시하고, 국제사회는 상응하는 제재 조치를 취함에 따라 남·북 대화의 공간이 열릴 수 없었다.

나. 2018~2019년: 경제건설총력집중노선하 우호적 대외여건 조성에서 고립주의적 장기전으로의 전환

❶ **(우호적 대외여건 조성과 한·미와의 주동적 관여)** 북한은 2018년 신년사에서 우호적 대외·대남 메시지를 발신한 직후 평창 동계올림픽 참가를 선언하고, 4월 27일 남·북 정상회담과 6월 12일 북·미 정상회담 개최에 호응하는 등 전향적 행보를 보였다. 이 시기 북한은 한국과 미국의 관여정책에 적극 호응했다. 김정은은 2018년 신년사에서 평창 동계올림픽 참가 의사와 남·북 관계 개선 의지를 밝혔다.[11] 그리고 김여정 노동당 제1부부장과 김영남 최고인민회의 상임위원장 등 고위급 대표단을 평창 동계올림픽 개막식에 파견했다. 김여정 특사는 문재인 대통령을 접견한 자리에서 김정은의 평양초청 의사를 전달했다. 이를 계기로 2018년 3월 5일부터 6일까지 정의용 청와대 국가안보실장(수석특사)과 서훈 국가정보원장 등 대북특사단이 평양을 방문하여 4월 말 남·북 정상회담을 개최하기로 합의했다. 그리고 2018년 4월 27일 역사적인 판문점 남·북 정상회담이 개최되었다. 판문점 선언에는 '전면적이고 획기적인 남·북 관계 개선과 발전, 전쟁위험 해소, 공고한 평화체제 구축, 금년 내 종전선언 추진, 한반도에서의 완전한 비핵화'가 포함되었다. 그리고 2018년 6월 12일 1차 북·미 정상회담을 앞두고 5월 26일 판문점 북측 지역에서 실무적 차원의 남·북 정상회담을 개최했다. 아울러 6월 12일 북·미 정상회담에서 싱가포르합의를 도출한 이후 9월 18일부터 20일까지 평양에서 3차 남·북 정상회담을 개최하고 9·19 평양공동선

11 김정은, "신년사," 『로동신문』, 2018년 1월 1일.

언과 판문점선언 이행을 위한 남북군사분야합의서를 채택했다. 9·19 평양 공동선언에는 판문점선언의 구체적 이행방안과 북한의 동창리 미사일엔진 시험장 및 영변 핵시설 영구 폐기를 핵심 합의사항으로 담았다. 그리고 남북 군사분야합의서에는 육상, 해상, 공중에서의 완충지대를 설정하는 등 전쟁 위험을 제거하고 군사적 적대관계를 해소하기 위한 군사적 신뢰구축과 초보적 수준의 운용적 군비통제 내용을 포함했다. 북한은 2019년에 들어서도 유화적 태도를 이어 갔다. 김정은은 신년사에서 2018년에 전개된 남·북 관계를 '격동적인 해', '남·북 관계가 완전히 새로운 단계에 진입한 해'와 같은 수사를 동원하면서 그 성과를 높이 평가했다. 정리하면, 이 시기 북한은 경제건설에 총력을 집중하기 위한 우호적 대외여건 조성 차원에서 북·미 관계 개선을 위한 교두보를 확보하기 위해 남·북 관계를 개선하고 남한의 중재자 역할을 인정했다. 이 과정에서 남한은 북한을 평창 동계올림픽으로 유인하고 미국과 북한 사이에서 중재 역할을 수행했다. 이와 같이 북한의 전략노선 변화와 한국의 중재 역할에 대한 신뢰를 바탕으로 하는 북한의 주동적 태도는 2018년 '한반도의 봄'을 만든 주요 요인 중의 하나였다.

❷ **(고립주의 노선하 선미후남)** 2019년 2월 27일부터 28일까지 개최한 하노이 2차 북·미 정상회담은 한국 정부의 적극적 중재에도 불구하고 핵시설 폐기 범위와 제재 해제 범위를 둘러싼 이견을 좁히지 못하고 '노딜'로 막을 내렸다. 이후 북한은 남한의 중재적 역할을 부정했다. 최선희 북한 외무성 부상은 2019년 3월 15일 평양 기자회견에서 "남조선은 중재자가 아니고 플레이어"라고 규정했다. 그리고 김정은은 2019년 4월 12일 최고인민회의 14기 1차 회의 시정연설에서 "오지랖 넓은 중재자, 촉진자 행세를 할 것이 아니라 민족의 이익을 옹호하는 당사자"가 될 것을 남측에 주문했다. 그리

고 한국의 대미 의존성을 비난하면서 "미국의 시대착오적인 오만과 적대시 정책을 근원적으로 청산하지 않고서는 북남관계에서의 진전이나 평화번영의 그 어떤 결실도 기대할 수 없다"고 주장했다. 그러면서도 김정은은 시정연설에서 미국이 태도를 바꾼다면 한 번 더 만날 수 있다고 여지를 남겨 미국에 대한 기대를 접지 않고 화답을 기다렸다.

김정은 시정연설 이후 북한은 한국을 배제하고 미국과 담판하겠다는 선미후남(先美後南)의 입장으로 확실히 선회했다. 2019년 6월 27일 권정근 북한 외무성 미국국장은 담화를 통해 "조미대화는 남조선 정부가 참견할 문제가 전혀 아니다"라면서 "우리가 미국에 연락할 일이 있으면 조미 연락통로를 이용하면 될 것이고, 협상을 해도 조미가 직접 마주 앉으면 되는 만큼 남조선 당국을 통하는 일은 절대로 없을 것"이라고 공언했다. 이후 북한은 8월 6일 외무성 대변인 담화와 8월 16일 조평통 대변인 담화를 통해 한·미연합군사훈련 실시와 관련하여 남한 당국을 노골적으로 비난하는 태도를 취했다.[12]

2019년 6월 30일 전격적으로 성사된 판문점 남·북·미 정상회동과 10월 4일부터 5일까지 개최된 스톡홀름 북·미 실무협상에도 불구하고 대화 재개의 선결조건인 적대시 정책 철회에 미국이 호응하지 않자, 북한은 2019년 12월 말 당 중앙위원회 7기 5차 전원회의를 개최하고 자력갱생에 기초한 내적 역량 강화를 핵심으로 하는 '정면돌파전'을 표방했다. 김정은은 전원회의 보고에서 "강력한 정치외교적, 군사적 공세로 정면돌파전 승리 담보"를 강조하면서 "군사기술적 강세를 불가역적인 것으로 만들 전략무기체계 개

12 정성장, "김정은 정권의 대남정책 10년 평가와 전망," 경남대 극동문제연구소·프리드리히 나우만재단 공동학술회의 자료집, 2021년 11월 2일, pp. 230-231.

발" 등 국방력 강화 지속 의지를 밝혔다.[13] 정면돌파전은 북·미 교착국면의 장기화가 불가피하다는 정세 인식하에 내부의 힘을 보다 강화하겠다는 일종의 고립주의적 장기전으로 볼 수 있다.

선미후남과 정면돌파전 채택 이후 북한의 대남 태도는 눈에 띄게 강경해졌다. 2020년에 들어 북한은 남한 민간단체들의 대북전단 살포를 문제 삼았다. 김여정 노동당 제1부부장은 6월 4일 담화에서 민간단체의 전단 살포를 문재인 정부의 방조행위의 결과로 간주하면서 비판했다. 그리고 6월 8일 개최한 북한 대남부서 사업총화 회의에서 대남사업을 '대적(對敵)사업'으로 전환할 것을 결의하는 한편, 6월 9일 12시를 기해 모든 통신연락 채널을 단절하는 조치를 취했다. 급기야 6월 16일에는 개성 남·북 공동연락사무소를 폭파하는 사태에 이르렀다. 남·북한 긴장이 고조되던 상황에서 김정은이 당 중앙군사위원회에 상정된 인민군 총참모부의 대남군사행동계획을 보류시키면서 대남 강경태도는 점차 완화되기 시작했다. 김정은은 2020년 10월 10일 당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 "북과 남이 다시 두손을 마주잡는 날이 찾아오길 기원합니다"라는 대남 유화 메시지를 밝혔다. 그리고 2020년 9월 22일 발생한 서해상 남측 공무원 피격사건에 대해 김정은은 9월 25일 이례적으로 통일전선부 명의의 통지문을 통해 "문재인 대통령과 남녘 동포들에게 커다란 실망감을 더해 준 것에 대해 대단히 미안하게 생각한다"라고 사과했다.

북한은 하노이 북·미 정상회담 결렬 이후 남한의 중재적 역할을 부정하면서도 미국과의 관계 개선 여지를 남겨 두었다. 북한은 경제건설총력집중노

13 정치보도반, "조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

선을 유지하는 가운데 대미관계 개선에 대해서는 수동적 태도를 보이고 남·북 관계에 대해서는 무시하는 태도를 보였다. 북한은 남한의 끈질긴 대화 요구를 대미 의존성 탈피 요구로 대응하면서 거부했다.

다. 2020년~2021년: 사실상의 경제건설·국방건설 병진노선하 평화적 환경 수호에서 유리한 대외환경의 주동적 조성으로의 선회

❶ **(평화적 환경 수호와 조건부 관계 개선 원칙 제시)** 북한은 2021년 새해 벽두부터 8차 당대회를 개최하고 경제건설총력집중노선과 정면돌파전을 재확인했다. 그리고 경제건설에 총력을 집중하기 위한 평화적 환경 수호를 대외정책의 기조로 내세웠다.[14] 평화적 환경 수호 기조는 대미 관계 개선에 대한 기대를 접었다는 점에서 유리한 대외여건 조성 기조와 차이가 있다.[15] 평화적 환경 수호란 대미 관계 개선(외교)보다 핵전쟁 억제력 확보와 국방력 강화(안보)를 담보로 경제건설에 총력을 집중할 수 있는 환경을 조성하겠다는 기조이다.

---

14 김정은은 8차 당대회 사업총화보고에서 다음과 같이 평화적 환경 수호 원칙을 밝혔다. "당의 령도 밑에 인민군대는 조국보위와 사회주의건설의 두 전선에서 위훈과 기적을 떨치며 자기의 혁명적본분을 충실히 수행하였으며 가장 첨예하고 준엄했던 지난 5년간 철벽의 경계근무와 전투동원태세로 조국의 령토, 령공, 령해를 믿음직하게 보위하고 적들의 도발위협을 단호히 제압하며 사회주의건설의 평화적 환경을 수호하였다." "국가존립의 초석이며 나라와 인민의 존엄과 안전, 평화수호의 믿음직한 담보인 국가방위력을 지속적으로 강화할데 대한 혁명적 립장을 엄숙히 천명하였다."

15 김정은은 8차 당대회 사업총화보고에서 "우리에게 있어서 경제건설에 유리한 대외적 환경이 절실히 필요한 것은 사실이지만 결코 화려한 변신을 바라며 지금껏 목숨처럼 지켜온 존엄을 팔수는 없습니다"라고 했다.

이러한 대외정책 기조하에 김정은은 2021년 1월 8차 당대회 사업총화보고에서 당시의 남·북 관계를 판문점선언 이전의 상태로 복귀했다고 해도 과언이 아닌 것으로 평가하면서 남·북 관계에 대한 3가지 원칙적 입장을 제시했다. 첫째, 근본 문제 우선 해결 입장과 자세 견지, 둘째, 상대방에 대한 적대행위 일체 중지, 셋째, 남북선언 중시 및 성실한 이행이다. 그리고 남·북 관계 악화의 주요 원인을 첨단군사장비 반입과 한·미연합군사훈련 실시 등 남북군사합의에 역행하면서 비본질적 문제(방역협력, 인도협력, 개별관광)에 관심을 경주한데서 찾았다. 아울러 조건부 남·북 관계 개선을 중심으로 11'비정상적이며 반통일적 행태 엄정관리 및 그 근원 제거 시 공고한 신뢰와 화해에 기초한 관계 개선의 새로운 길 개막, 남·북 관계 회복 및 활성화 여부는 전적으로 남한의 태도 여하에 달려있으며 지불한 만큼 노력한 만큼 대가 받을 것, 더 이상의 일방적 대남 선의는 없으며 정당한 요구에 화답하는 만큼, 합의 이행하는 만큼 상대할 것, 남한당국의 태도 여하에 따라 근시일내 3년 전 봄날의 부활이 가능하다'는 대남정책 방향을 제시했다. 이러한 북한의 주장과 요구사항들은 언뜻 조건부로 보이지만, 근본 문제 해결을 위한 남한의 태도에 대해 자신이 해석권을 갖고 판단한 다음에 자신의 태도를 정하겠다는 측면에서 일방주의에 가깝다. 그리고 남한의 선행동과 북한의 상응행동 프레임을 상정하고 있다는 점에서 수동적 성향으로 평가할 수 있다.

또한 북한은 8차 당대회에서 "강위력한 국방력에 의거하여 조선반도의 안전과 평화를 수호하고 통일을 앞당길 것"이라고 하여 국방력을 앞세워 남·북 관계에서 주도권을 행사하겠다는 의지를 밝혔다. 이후 북한은 2021년 초 한·미연합훈련 실시에 대해 강경한 반응을 보였다. 김여정 부부장은 2021년 3월 16일 담화에서 한·미연합훈련을 문제시하면서 "전쟁연습과 대화, 적대와 협력은 절대로 양립할 수 없다"면서 대화기구인 조평통 정리, 협

력기구인 금강산국제관광국 등 관련 기구 폐지와 앞으로의 태도 여하에 따라 남북군사분야합의서 파기 가능성까지 경고했다. 핵전쟁 억제력과 국방력 강화에 기초한 평화적 환경 수호 기조를 표방한 상황에서 8차 당대회에서 근본 문제로 규정한 한·미연합군사훈련을 한·미가 실시하자 이에 대해 강경한 입장을 주동적으로 밝혔다. 이러한 언술적 대응과 달리, 행동적 대응은 다소 수동적이었다. 쌍중단의 측면에서 보면, 한·미연합훈련 실시에 대해 핵실험이나 ICBM급 미사일 발사로 대응하는 것이 비례적 조치이지만, 3월 21일 순항미사일, 3월 25일 탄도미사일 시험발사와 같은 저강도 대응 조치를 취했다. 북한이 저강도로 대응한 것은 고강도 대응이 국가경제발전 5개년계획 추진에 불리한 추가 제재 조치를 야기할 수 있고, 한·미연합군사훈련을 축소된 형태로 실시한 것을 고려했기 때문이라고 볼 수 있다. 한편, 김여정 담화에서 4·27 판문점선언과 9·19 평양공동선언 폐기를 언급하지 않은 것은 남·북 관계를 파국으로 몰아가고 싶지 않다는 의사가 반영된 것으로 풀이할 수 있다.

❷ (경제건설을 위한 유리한 외부환경의 주동적 조성과 선결조건 제시) 북한은 2021년 6월 16일부터 19일까지 나흘간 당 중앙위원회 8기 3차 전원회의를 개최했다. 8차 당대회를 개최한 지 6개월 만이다. 이 전원회의에서 김정은은 미국과의 "대화에도 대결에도 다 준비되어 있어야 한다"고 하여 대화의 여지를 열어 두는 한편, 경제건설에 총력을 집중할 수 있는 유리한 외부환경을 주동적으로 조성하겠다는 내용의 대외정책 기조를 제시했다. 유리한 외부환경의 주동적 조성 기조는 평화적 환경 수호 기조와 확연히 다르므로 기조의 변경으로 볼 수 있다. 왜냐하면, 김정은은 8차 당대회시 "우리에게 있어서 경제건설에 유리한 대외적 환경이 절실히 필요한 것

은 사실이지만 결코 화려한 변신을 바라며 지금껏 목숨처럼 지켜온 존엄을 팔 수는 없습니다"라는 발언을 통해 유리한 대외환경 조성이 필요하지만 주어진 여건상 평화적 환경 수호를 중시할 수밖에 없다는 입장을 피력했기 때문이다. 유리한 대외환경의 주동적 조성 기조는 우선 북한과의 외교적 관여를 골자로 하는 바이든 미국 행정부의 대북정책이 공개된 이후 나왔다는 점에서 이에 대한 대응 차원으로 볼 수 있다. 다음으로 8차 당대회 이후 집중적으로 추진해 온 국가경제발전 5개년전략의 전반기 결산 시점에 나왔다는 점에서 자력갱생에 기초한 경제발전전략의 한계를 극복하기 위한 조치로 볼 수도 있다.

주목할 점은 '주동적 조성'이 기존의 고립주의에서 벗어나겠다는 의미라는 점이다. 바이든 미국 행정부가 대북정책을 본격적으로 추진하면 이에 주동적으로 대응하겠다는 의미이자 경제발전에 필요한 자원과 재원을 남한을 비롯한 외부로부터 도입하기 위한 노력을 주동적으로 전개하겠다는 의미로 읽힌다. 특히 코로나19로 인한 국경폐쇄의 장기화로 국가경제발전 5개년계획 수행이 차질을 빚을 것을 우려한 조치로 보인다. 이러한 맥락에서 북한은 우선 2021년 7월 27일 남·북 통신연락채널을 선제적이고 주동적으로 복원했다. 북한이 요구한 근본 문제에 해당하는 한·미연합훈련을 중지하지도 않고 군비 증강을 중단하지도 않았음에도 불구하고, 북한이 통신연락채널을 복원한 것은 8차 당대회에서 제시한 조건부 관계 개선 원칙과 일방주의적 태도에서 후퇴한 것이다. 그러나 김여정 노동당 부부장은 8월 1일 담화와 8월 10일 담화를 통해 한·미연합훈련 실시를 비난하면서 통신연락채널을 일시적으로 차단했다. 그리고 9월 24일 김정은이 최고인민회의 시정연설에서 통신연락채널 재개를 약속한 이후 10월 4일 복원했다.

2021년 9월 21일 문재인 대통령이 UN 총회 기조연설에서 종전선언을

제안하자, 북한은 종전선언 자체는 긍정적으로 평가하면서 종전선언을 비롯한 남·북 관계 회복을 위한 선결조건들을 제시했다. 김여정 노동당 부부장은 9월 24일 담화를 통해 종전선언에 앞서 상호존중 보장, 적대시 정책과 불공평한 이중기준 철회를 요구했다. 종전선언 자체는 "좋은 것"이지만 적대시 정책이 유지되는 조건하에서의 종전선언은 허상이고 시기상조라는 입장을 표명했다.[16] 그리고 하루 뒤인 9월 25일 재차 담화를 발표하여 남한 정부의 신중한 언행과 적대행위 중단을 전제로 관계 회복과 발전 전망에 대한 건설적 논의 의사를 밝혔다. 그리고 남·북한 간의 원활한 소통(연락채널 재개), 종전선언, 남·북 공동연락사무소 재설치, 남·북 정상회담 가능성을 밝혔다.[17] 김정은이 9월 29일 최고인민회의 시정연설에서 선결조건을 재확인하면서 종전선언과 남·북 관계 재개에 대한 북한의 입장이 정리되었다. 북한이 제시한 선결조건, 즉 이중기준과 적대시 정책 철회가 받아들여지기 어려운 조건이었지만, 북한이 남·북 관계 재개에 대한 희망과 기대를 주동적으로 밝혔다는 점에서 유리한 외부환경의 주동적 조성 기조가 남·북 관계에 반영된 것으로 볼 수 있다.

이 시기에 주목할 만한 특징은 북한이 각종 매체를 통해 남한의 군비 증강에 대한 비난 수위를 높이는 등 종전선언과 남한의 군비 증강을 연계하고 있다는 점이다. 남한에게 종전선언과 군비 증강은 양립할 수 없으니 둘 중 하나를 선택하라는 메시지로 읽을 수 있다. 북한은 종합적인 국력 격차가 엄연한 상황에서 남한과의 군사력 균형은 남·북 관계 주도권 상실로 이어질 수 있음을 우려할 수 있다. 그리고 미·소 군비경쟁이 소련 붕괴의 단초로 작

16 "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화," 조선중앙통신, 2021년 9월 24일.
17 "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화," 조선중앙통신, 2021년 9월 25일.

용했음을 기억하고 있는 상황에서, 무리한 군비경쟁은 부족한 자원과 재원을 경제건설에 집중할 수 없는 불리한 여건이라 파악할 수 있다. 이러한 측면을 고려하면, 북한의 선결조건 해결 요구는 형식적으로 주동적이었지만, 그 내용에서는 수동적 성향을 지닌다고 할 수 있다.

한편, 김정은은 2021년 10월 11일 국방발전전람회 연설에서 국방력 강화 필요성을 역설하는 가운데 유리한 외부환경의 주동적 조성 의사를 밝혔다.[18] 김정은은 이 연설에서 남한과 미국이 주적이 아니라는 전향적 입장을 표명했다. 불과 10개월 전 8차 당대회에서 미국을 주적으로 지목했던 당시와 격세지감이 있었다. 북한은 남한과 미국의 대북 적대시 정책 철회 및 남·북 관계와 북·미 관계 개선을 위한 메시지를 보낸 것으로 볼 수 있다. 판문점선언에서 합의한 '새로운 평화의 시대 개막'과 싱가포르선언에서 합의한 '새로운 북·미 관계 수립'을 위해 남한과 미국도 북한을 적으로 대하지 말고 적대시 정책을 철회하라는 메시지로 볼 수 있다.[19] 그러나 이러한 북한의 주동적 조치는 선결조건 해결에 대한 미국과 남한의 만족할 만한 조치가 수반되지 않자, 2022년에 들어 1월에만 7차례의 단·중거리 미사일 시험발사를 실시하는 등 새로운 방식의 주동적 조치로 변경되었다.

18 김정은의 연설 내용은 미국과 한국의 지속적인 군비 증강에 상응하는 국방력 강화 조치는 정당하고 불가피한 조치이므로 이중기준을 적용하지 말 것, 한반도 평화를 위해 전력을 다하겠지만 자위권을 포기하지는 않겠다는 것, 국방공업의 성과를 인민경제로 전환하겠다는 것이 핵심 요지이다.

19 이기동, "김정은의 당창건 75주년 기념연설과 대외·대남정책," 국가안보전략연구원 『이슈브리프』, 제215호 (2021년 10월 14일).

2. 김정은 시대 북한의 대내외 위협인식과 정상회담 외교

2.1. 들어가는 말

김정은 10년의 외교정책 분석은 여러 수준에서 다양한 방법으로 이뤄질 수 있지만, 여기에서는 과거와의 연속성과 차별성이라는 차원에서 살펴보기로 한다. 남한의 정상과 2년 동안 네 차례 만나 세 차례 회담을 가졌고, 특히 두 번째 판문점 실무회담은 파격적이었다. 미국과의 세 차례 정상회담 역시 전례 없다는 평가를 받는다. 그러나 1994년 지미 카터(Jimmy Carter) 전 대통령 부부의 중재방문을 수용해 선상연회를 열고 핵협상의 물꼬를 텄던 김일성 시대의 대미협상과 2000년 첫 남·북 정상회담을 개최하고 조명록 차수가 백악관을 방문한 김정일 시대의 외교 역시 파격적이고 전례 없다는 평가를 받았었다. 그런데 이후 전례 없다는 평가가 무색할 정도로 합의와 번복, 도발과 파기가 거듭되었고 결국 비핵화와 남·북한 간 긴장 완화는 이뤄지지 않았다.

김정은 10년의 외교는 대내적 위기와 대외적 위협인식에 종속돼 온 과거와의 연속선상에 놓여 있지만 내용 면에서 다소의 차별성이 발견된다. 김일성 시대에는 1950년대 8월종파사건 처리 과정이나 1980년대 권력 승계 구도에 대한 지원이라는 국내정치적 필요에 의해 외교가 구사된 바 있다. 김정일 시대에도 선군정치와 군부 중심의 통치가 6자회담과 핵외교의 원동력이 됐으며 김정은이 후계자로 공식화된 이후 중국과 정상외교를 펼친 바 있다. 김정은 시대에 들어서는 여동생 김여정 부위원장을 제외하면 성인 후계

자가 아직 성장하지 않아 권력 승계 변수가 아직 작동하지 않았다.

김일성 집권 초기와 마찬가지로 김정은 시대 역시 최고지도자의 권력 공고화와 통치의 정통성 확보가 최우선 과제였다. 김정은 10년의 간판 정책인 '경제건설·핵무력건설 병진노선'은 집권 초기 핵 무력과 경제건설을 동시에 추진해 나가겠다는 야심찬 의지가 담긴 정책이었지만 집권 10년차에 접어들자마자 삭제됐다.

경제건설·핵무력건설 병진노선은 김정은 집권 14개월 만인 2013년 3월 31일 당 중앙위 전원회의에서 공식 채택됐고 3년 뒤인 2016년 5월 7차 당 대회에서 당 규약 서문에 삽입돼 명실상부 김정은 시대를 대표하는 정책으로 부상했다. 하지만 북한은 김정은 집권 10년을 앞둔 시점에 야심차게 표방했던 병진노선을 삭제하고 만다. 2021년 1월 9일 채택한 당 규약에서 '경제건설·핵무력건설 병진노선'을 삭제하고 대신 "자력갱생의 기치 밑에 경제건설을 다그치고 사회주의의 물질기술적 토대를 튼튼히 다지며"라는 문구를 새로 넣었다.

미국의 위협에 핵능력의 확보로 맞서겠다는 점은 과거와의 연속성을 띠는 것이나 미국에 대한 선제타격 능력을 확보하겠다는 발상이나 이를 과시한 것은 차별화된 것이다. 더구나 트럼프 대통령과 주고받은 설전의 수준은 과거 김일성 시대나 김정일 시대에 비해 상당히 상향된 것으로 분석된다. 핵능력과 미국 본토 타격 능력을 확보하는 과정에서 미국이 이를 자국 안보의 심대한 위협으로 간주하게 됐고 미국의 제재 수위도 높아졌다.

북한의 위험부담 의지 역시 과거와의 연속성을 표출했다. 2003년 F-117 폭격기가 한반도에 처음 전개된 이후 북한이 보여 준 위험부담 의지와 외교행태는 김정은 시대에도 관측됐다. 이 과정에서 미국의 군사제재의 형태와 방식의 변화가 영향을 미친 것으로 분석된다. 전면전 (full-scale war)에서

제한된 군사개입으로, 다시 정밀폭격(surgical bombing)에 의한 시설 불능화에서 무인공격기나 전략자산에 의한 표적 제거(decapitation)로 제재의 무게중심이 옮겨지는 과정에서 1인 지배체제를 유지하는 북한의 비대칭적 취약성이 노출된 것이다.

이 절(3장 2절)에서는 김정은 정권 10년을 대표하는 '경제건설·핵무력건설 병진노선'이 실패한 것으로 규정한다. 경제건설·핵무력건설 병진노선의 실패는 두 차원에서 발견된다. 우선, 국내적 차원에서 핵개발 속도와 수준에 비해 북한의 경제가 어려움을 면하지 못하는 국내정치적 부담이 발생했다. 다음으로, 대외적 차원에서 대내정치적 안정과 정통성을 확보하기 위해 대미 긴장국면을 지나치게 조성한 결과 미국의 강력한 제재가 오히려 국내정치적 불안정을, 특히 최고지도자의 위험이라는 상황을 초래했다는 사실이다. 미국의 제재 방향이 불특정다수에 대한 제재나 시설 불능화가 아닌 표적 제거라는 차원으로 변해 결국 지도자 개인의 정치적 생존까지 위협하는 상황에 직면하게 된 것이다.

미국과의 정상회담 외교는 국내정치적 부담과 대외적 위협을 타개하기 위한 승부수였다고 분석된다. 이 승부수가 통했다면 북한에 대한 국제제재가 해제되고 북한 경제가 세계경제에 편입되며 우리가 전혀 경험하지 못했던 남·북한 관계가 실현될 수 있었을지도 모른다. 이 절은 권력을 유지해 30년 이상 권좌에 머물며 할아버지 김일성 주석을 능가하는 지도자로 자리매김하려는 김정은 국무위원장의 통치구상을 비교연구를 통해 분석해 보는 것으로 마무리짓고자 한다.

2.2. 경제건설·핵무력건설 병진노선 실패에 따른 국내정치적 부담

통치권자의 국내정치적 정당성이란 측면에서 김정은 국무위원장은 선대와는 확연히 다른 차이점을 표출한다. 우선 적잖은 연구와 분석이 제기하듯 아버지 김정일로의 권력 승계에 비해 준비와 시간, 후계자 본인의 나이와 경험 등 여러 면에서 차이가 존재했다. 특히 1세대 혁명원로들의 후견으로 선군정치를 추진했던 김정일 시대에 비해 김정은 시대는 집권 초기 후견인의 역할을 할 것으로 예견됐던 장성택이 처형되는 등 불안정성을 표출했다. 김정은은 통치의 정통성을 할아버지 김일성에게서 찾으려고 했다. 김일성의 정책은 물론 복장과 외모까지 답습하는 행태는 외국 언론의 분석 대상이 되기도 했다. 특히 『뉴욕타임스』는 사진까지 비교하고 집중 분석하며 이러한 답습행태를 북한의 핵개발과의 연장선상에서 분석하기도 했다.[20]

집권 초기 대내적으로 불안정한 정국을 돌파하려던 김정은은 우선 대외적으로는 평화제스처를 취한다. 2012년 2월, 북한과 미국이 우라늄 농축 프로그램의 중단과 미국의 대북 식량지원을 교환식으로 맞바꾼 2·29 합의는 2011년 12월 김정일 국방위원장의 사망 불과 두 달 반 뒤였다. "대화 분위기를 개선하고 비핵화에 대한 의지를 보이기 위해 장거리 미사일 발사, 핵실험 및 우라늄 농축 활동을 포함한 영변에서의 핵 활동에 대한 모라토리엄을 검증·감시하고 5MW 원자로 및 관련 시설의 불능화를 확인하기 위한 IAEA 사찰단의 복귀에도 동의"하기로 합의한 것이다. 미국은 이에 대해 항상 북한이 협상을 이행할 것인지 "깊은 우려(profound concerns)"를 표명

20 Max Fisher and Jugal K. Patel, "What One Photo Tells Us About North Korea's Nuclear Program," *New York Times*, February 24, 2017.

하기는 했지만 일단 약속한 24만 톤의 영양지원은 철저한 세부협의를 통해 진행하기로 했다.[21]

2·29 합의 한 달 뒤인 4월 11일 제4차 당 대표자 회의에서 김정은을 노동당 제1비서에 추대하고 이틀 뒤인 4월 13일 최고인민회의 12기 5차 회의에서 국방위원회 제1위원장에 추대함으로써 공식적인 승계절차를 일단락지은 북한은 또다시 도발행태를 취한다. 그동안 외부로부터의 위협에서 잠시 벗어나 대내정치적인 정비 작업에만 매진할 여유를 가질 수 있었다는 의미다. 막상 국방위원회 제1위원장에 추대된 당일, 장거리 미사일 은하-3호를 발사했지만 궤도진입에는 실패한다.

김정은의 야심찬 첫 시험발사도 물거품이 되고 말았다. 더불어 김일성 탄생 기념일을 앞둔 시점에 상징적 효과를 노렸지만 2단계에서 속력이 부족해 궤도 진입에는 실패하고 말았다. 북한은 1주일이 지난 4월 20일, 실패를 인정하는 행보를 보여 북한 정권에서는 이례적으로 지도자가 실수를 인정하고 인민에게 미안함을 표현하는 김정은식 대민정치의 출발을 시사했다.

북한은 미사일이 아닌 인공위성이라고 했지만, UN 안보리는 어떤 종류의 발사체도 제재 대상이라며 이를 UN 안보리 결의안에 대한 심각한 위반으로 규정했다. 북한은 이에 대해 "정지위성을 포함해 나라의 경제발전에 필수적인 각종 실용위성들을 계속 쏘아 올리겠다"고 UN 총회에서 밝히는 등 광명성-3호 위성을 궤도에 올리기 위한 우주발사체로서 은하-3호를 인

21 외교부 북핵외교기획단, "2.29 미북합의 (2012.2.29.)," https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=346089&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=52 (검색일: 2022년 3월 3일).

정해 줄 것을 재차 강조했다.[22]

집권 초기 김정은에게는 미국과의 합의보다 미사일 실험발사 실패로 뭉겨진 자신의 체면과 권위, 그것도 김일성 탄생일을 기념하기 위한 상징적 성격의 발사 실패에 대한 정치적 부담도 존재했을 것으로 분석된다. 이를 만회하기 위해 12월 12일 또 한 차례의 시험발사를 감행해 성공시킨다. 결국 2013년 1월 22일 UN 안보리 결의안 제2087호가 채택됐지만 이에 아랑곳하지 않고 북한은 한 달 뒤인 2월 12일 3차 핵실험을 실시해 대북 제제 결의안 제2094호가 채택된다.

경제건설·핵무력건설 병진노선은 이때 채택된다. 경제건설·핵무력건설 병진노선은 1960년대 경제건설·국방건설 병진노선에서 유래한 것이다. 이는 김일성 시대의 유산이다. 경제건설·국방건설 병진노선은 1962년 12월 당 중앙위 4기 5차 전원회의에서 처음 제시된 이후 1966년 10월 2차 당대표자회의에서 제기돼 당 중앙위 전원회의에서 채택됐다. 쿠바 미사일 사태에서 니키타 흐루쇼프(Nikita Khrushchev) 소련 서기장이 쿠바를 봉쇄한 존 케네디(John F. Kennedy) 미국 행정부의 조치에 사실상 물러나는 모습을 보인 것과, 1965년 한·일 국교정상화와 그로 인한 미국과 일본과의 안보협력, 베트남 전쟁으로 구체화된 미국의 아시아에 대한 군사적 개입 등 일련의 국제환경의 변화가 영향을 준 것으로 분석된다. 고조된 대외위기를 타개하기 위해 사회주의 경제건설 기간에도 국방력을 강화하지 않을 수 없다는 의지가 담긴 정책이 바로 경제건설·국방건설 병진노선이다. 1960년 북한 재정의 3.1%에 불과하던 국방비가 해를 이어 가며 가파른 상승곡선을 그려

22 2012년 11월 15일 UN 총회 67차 전체회의에서 북한 대표의 발언, "유엔총회 제67차회의 전원회의에서 우리 나라 대표 연설," 『로동신문』, 2012년 11월 22일.

30% 이상의 수준까지 확대된 것이 바로 이 정책이 추진된 이후의 일이다.

경제건설·핵무력건설 병진노선이 채택되기 직전인 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행한 북한은 이후 세 차례의 핵실험을 통해 이 노선을 추구해 나간다. 2016년 1월 6일과 9월 9일, 2017년 9월 3일에 각각 4차와 5차, 6차 핵실험을 강행했고 2017년 11월 29일에는 ICBM 화성-15형의 시험발사를 통해 '국가핵무력 완성'을 선언하게 된다. 그리고 2018년부터 남한과 미국, 중국 정상과의 연쇄 정상회담을 통해 국제무대에 화려하게 등장한다.

싱가포르에서 대미 정상회담을 무난히 마친 김정은은 판문점선언에 따른 한반도 긴장 완화 조치들을 속속 이행하면서 일약 국제무대의 지도자로 급부상했다. 특히 싱가포르에 머무는 동안 그의 일거수일투족을 보도하는 기자들 앞에서 유연한 모습을 보이며 도발자로서의 이미지를 불식하기 위한 노력도 내비쳤다. 내친김에 국제제재로 북한 경제에 내려진 빗장을 단번에 올려 경제를 회생시키겠다는 의욕은 하노이 정상회담에서 물거품이 되고 말았다.

북한은 김정은 집권 10년을 앞둔 시점에 야심차게 표방했던 병진노선을 삭제하고 만다. 2021년 1월 9일 채택한 당 규약에서 '경제건설·핵무력건설 병진노선'을 삭제하고 대신 "자력갱생의 기치 밑에 경제건설을 다그치고 사회주의의 물질기술적 토대를 튼튼히 다지며"라는 문구를 새로 넣었다. 또한 '인민의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것'을 당 활동의 '최고원칙'으로 설정했다.[23]

1973년 북한 사회과학출판사가 펴낸 『조선문화어사전』은 병진의 의미

23 "조선로동당 규약 전문," 2021년 1월.

를 “어느 하나도 소홀히 함이 없이 두가지 일을 동시에 틀어쥐고 나아감, 또는 둘 이상이 함께 나란히 나아감”이라고 설명한다. 그리고 예제로 든 문장이 “경제건설과 국방건설의 ~로선, 경제건설과 국방건설을 병진시킨다는 것은 이 두 분야에 거의 같은 힘을 돌리면서 그것을 다같이 틀어쥐고 힘차게 밀고나간다는 것을 의미한다”이다.[24]

이 사전이 출판된 1973년은 김일성의 경제건설·국방건설 병진노선이 한창 추진되던 때이므로 당시 병진노선의 정책적 의미를 집약하고 있다고 볼 수 있다. 여기서 주목해야 할 것은 ‘동시에’, ‘함께 나란히’, ‘두 분야에 거의 같은 힘을 돌리면서’, ‘다같이 틀어쥐고’와 같은 표현이다. 즉 김일성의 경제건설·국방건설 병진노선의 원칙에 따라 김정은의 ‘경제건설·핵무력건설 병진노선’을 풀이하면, 경제와 핵능력의 동시적·병렬적 발전을 의미한다고 볼 수 있다. 더구나 국방을 앞세운 김일성 시대와는 달리 김정은 시대의 병진노선은 경제를 핵보다 앞세웠다.

경제와 핵의 병진이라고 함은 핵능력과 경제상황이 나란히 발전해야 한다는 것을 의미하며, 김정은 국무위원장이 병진노선을 표방했던 시점에도 이런 의미가 내포돼 있었을 것이다. 어느 한 분야를 우선적으로 추진하고 다른 분야는 후에 추진하는 순차적 발전은 병진으로 부르지 않는다. 즉, 핵능력의 발전 진도만큼 경제력 역시 향상되었어야만 하는 것이다.

이런 의미에서 김정은의 경제건설·핵무력건설 병진노선은 실패했다. 북한이 주장하는 대로 북한의 핵능력이 미국의 안보를 위협할 수준에 도달했다면 당연히 북한의 경제능력 역시 상당한 수준에 도달했어야 한다. 사실이

24 조선민주주의인민공화국 사회과학원 언어학연구소, 『조선문화어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 426.

그렇지 않으니 실패했다고 단정하는 것이다. 뒤늦게 핵무력 완성을 선언하고 이제는 경제에 매진하겠다는 메시지를 던졌지만 순차적 추진에 불과한 것이지 결코 병진은 아니다.

경제건설·핵무력건설 병진노선은 실패했을 뿐 아니라 핵개발을 우선적으로 추진하느라 필요 이상의 군사적 대결을 초래했고 이는 고스란히 경제제재로 이어져 경제상황을 더욱 악화시켰다는 정치적 책임을 면치 못하게 됐다. 김정은은 이와 같은 경제상황을 타개하기 위해 당 중심의 집산주의 경제체제를 이용해 책임경영체제를 도입했으며 경제특구와 경제개발특구를 개발하는 한편, 장마당을 묵인해 사실상 민간경제의 국내거래 주요 원천으로 인정하기도 했다. 집권 초기 1.24%의 경제성장률에 머물던 북한 경제는 2016년 3.9%까지 성장한다.[25] 고무적인 일이었지만 여기에 찬물을 끼얹는 상황이 전개된다.

2017년 핵완성 선언 이후 정책의 우선순위를 핵에서 경제로 이동시킨 배후에는 트럼프 행정부의 '최대의 압박(maximum pressure)'이 작용한 것으로 분석된다. 대북 제재의 효용성 논의에서 항상 등장하는 변수가 중국 정부의 실질적 참여였다. 트럼프 행정부가 중국의 동참을 이끌어 내면서 북한에게는 악몽이 시작됐다.[26]

트럼프 행정부의 '최대의 압박'을 통해 북한은 석탄 수출길이 막혔고 석유 수입도 차단되면서 에너지 수급에 커다란 차질을 빚게 됐다. 또한 탄도미사일 프로그램과 관련된 라트비아은행에 제재가 가해지고 북한 기업

25 한국은행, "북한 GDP관련통계" http://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091 (검색일: 2022년 3월 3일).

26 이 책의 3장 5절을 참조할 것.

과 거래하는 중국 은행까지 제재 대상에 포함되면서 2차 제재 (secondary boycott)가 위력을 발휘하게 됐다. 2017년 북한 경제성장률은 -3.5%로 곤두박질쳤고, 2018년 -4.1%, 2019년에 0.4%로 회복하는 듯하다가 국제제재에 코로나19, 물난리 등 3중고에 시달렸다는 2020년에는 -4.5%를 기록한다.[27]

이와 같은 정책적 실패와 정치적 부담은 서둘러 핵능력의 완성을 선언하고 정상회담외교를 통해 경제제재를 철회시켜 외국자본을 유치하고 경제를 발전시키겠다는 의지의 표현으로 연결됐던 것이다. 미국과의 정상회담에 건 기대는 김정은의 연설에서도 엿볼 수 있었다. "국가핵무력 완성을 선포한 후 우리의 주동적인 행동과 노력에 의하여 전반적 정세가 우리 혁명에 유리하게 급변"[28]했다는 문구에서는 경제건설·핵무력건설 병진노선의 '반쪽 승리'를 만회하려는 의지가 엿보인다. 2019년 신년사에서도 "우리의 주동적이면서도 적극적인 노력에 의하여 조선반도에서 평화에로 향한 기류가 형성되고 공화국의 국제적권위가 계속 높아가는 속에 우리 인민은 커다란 긍지를 가지게" 됐다고 언급하고 있다.

마지막까지 '경제건설·핵무력건설 병진노선'을 지키고자 했던 지도자, 그가 던진 회심의 한 수는 2019년 2월 27일 하노이에서 처참히 무너진다. 우선 트럼프 미국 대통령은 눈앞에 마주앉은 북한 지도자보다 의회 청문회에서 자신의 개인변호사가 내뱉는 단어 하나하나에 더 신경을 쓰는 모습을 보

27 한국은행, "북한 GDP관련통계," http://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091 (검색일: 2022년 3월 3일).

28 정치보도반, "조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은동지께서 병진로선의 위대한 승리를 긍지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적로선을 제시하시였다," 『로동신문』, 2018년 4월 21일.

였다. 국무부와 백악관 참모진 사이에서조차 조율되지 않은 안을 가지고 정상회담에 응하려 했던 정책조율실패도 지적하지 않을 수 없다. 정상회담에 대한 정상적인 사고와 분석의 범위를 넘어선 행태에 남한 정부조차도 준비가 돼 있지 않았던 것으로 분석된다.

정상회담이 결렬된 건 그 먼 길을 기찻길로 방문한 김정은에게는 실망스러운 일이 아닐 수 없었다. 아예 정상회담을 하지 말든지, 했으면 빅딜이건 스몰딜이건 합의를 하든지 했었어야 한다. 김정은 위원장은 그해 6월 30일에도 트럼프 미국 대통령과 판문점에서 만났다. 이 자리에서 두 정상은 실무협상 개최에 합의했으나 10월 5일 스웨덴 스톡홀름에서 열린 실무회담은 결렬되고 말았다. 결국 판문점에 그어진 휴전선을 넘나들며 북한 땅을 밟은 첫 미국 대통령이 됐다며 전 세계를 향해 으스대던 모습이 평화의 메시지가 아닌 쇼맨십에 불과했다는 비난을 피할 수 없게 된 것이다.

이후 북한은 김여정의 '말폭탄'을 통해 문재인 정부에 대한 유감을 연이어 표명하며 미국에 대한 서운함을 에둘러 표현한다. "무엇을 잘못했는지에 대한 인정도 없고 반성도 없고 대책은 더더욱 없다", "짐승도 한 번 빠진 함정에는 다시 빠지지 않는다"고 말해, 성명이나 연설이라기보다 독설에 가까운 표현으로 '한반도 운전자론'에 대한 실망을 표현했다. 김여정의 말폭탄과 뒤이은 2020년 6월 16일의 남·북 공동연락사무소 건물의 폭파로 남·북한 관계의 시침은 2018년 이전으로 돌아가고 말았다. 독립기념일 축하연을 담은 영상을 기다린다며 트럼프 행정부에 대한 기대를 접지 않았던 김여정 부부장의 기대와는 달리 바이든 행정부가 집권하며 북한은 미국에 대한 기대마저 저버리게 된다.

결과적으로 북한은 경제난국을 돌파하지 못했고 김정은 국무위원장은

2020년 10월 10일 당 창건 75주년을 기념하는 열병식 연설에서 무오류의 북한 최고지도자로는 처음으로 울먹이고 눈물을 닦는 모습을 보인다. "하늘 같고 바다 같은 우리 인민의 너무도 크나큰 믿음을 받아 안기만 하면서 언제나 제대로 한 번 보답이 따르지 못해 정말 면목이 없다"면서 "오늘 이 자리에 서면 무슨 말부터 할까 많이 생각도 해봤지만 진정 우리 인민들에게 터놓고 싶은 마음속 고백, 마음속 진정은 고맙습니다 이 한 마디뿐"이라고 했다.

김정은 국무위원장의 이 연설은 사실상 경제건설·핵무력건설 병진노선의 실패를 자인하는 문구를 포함하고 있어 주목됐다. "제가 전체 인민의 신임 속에 위대한 수령과 위대한 장군님의 위업을 받들어 이 나라를 이끄는 중책을 지니고 있지만 아직 노력과 정성이 부족해 우리 인민들이 생활상 어려움에 벗어나지 못하고 있다"고 말한 것이다.

3개월 뒤 2021년 1월에 개최된 8차 당 대회 보고에서 김정은 국무위원장은 "국가경제발전 5개년전략 수행기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달됐다"고 또 다시 자인한다. 이 보고 직후 경제건설·핵무력건설 병진노선은 당 규약에서 삭제되고 만다.

김일성의 정책을 답습해 권력의 정통성을 유지하는 김정은 정권에게는 정치적 부담이 아닐 수 없다. 병진하겠다고 해놓고 순차적으로 추진하겠다는 건 남한의 정치인에게도 비난의 사유가 될 것인데 심지어 무오류의 원칙을 수령통치의 근간으로 삼고 있는 북한의 지도자에게는 커다란 정치적 부담으로 다가올 수밖에 없었을 것이다. 2022년 신년사를 대체한 당 중앙위 8기 4차 전원회의 결과에서도 김정은 위원장의 고민을 읽을 수 있다. 특히 농촌의 전반적 생활수준 향상과 생활환경 개선, 생산성 제고를 목표로 설정한 대목은 잘살기 운동, 상하수도와 화장실 개선, 통일벼 보급을 통해 생산

성을 향상했던 1970년대 새마을운동과 흡사해 눈에 보이는 실적을 원하는 김정은 위원장의 조바심을 엿볼 수 있게 한다.

2.3. 북한의 비대칭적 취약성

2018년 김정은 국무위원장이 미국과의 정상회담에 나선 것은 결국 트럼프 행정부의 군사공격 예봉을 피하기 위해 또 다시 기망전술을 구사한 것이라는 분석이 설득력 있게 제기됐다. 남한이나 미국과의 정상회담과 그 이후 보여 준 일련의 정책 변화 움직임이 실질적인 변화를 초래했다기보다 과거 평화와 화해무드를 보인 뒤 도발행태를 이어 간 연장선상에 놓여 있다는 것이다.

북한 핵 문제가 국제사회에 뜨거운 화두로 등장한 1990년대 초반 이후, 북한의 도발과 협상을 되풀이하는 외교행태를 분석해 본 결과 세 가지 원칙을 도출해 낼 수 있었다.[29] 북한은 무력제재나 전쟁으로 확전될 위험이 없다고 판단될 경우 도발을 이어 간다는 것, 미국이나 한국이 무력을 동원할 실제적 의지와 움직임을 보이면 협상에 임해 위기상황에서 탈출한다는 것, 최고존엄에 대한 위협이나 모욕이 있을 경우 무조건에 가까울 정도로 도발적 외교행태를 보인다는 것이다.

1994년 핵개발을 동결하는 대가로 중유공급과 경수로 2기 건설이라는

29 Yongho Kim, *North Korean Foreign Policy: Security Dilemma & Succession* (Lexington Books, 2011), pp. 120-121.

보상을 얻으며 빌 클린턴(Bill Clinton) 미국 행정부와 관계 개선을 추구했고 남한과 정상회담을 갖는 등 평화분위기를 연출했었다. 그러나 북한은 제네바 핵합의(Agreed Framework)의 이면에서 농축우라늄을 활용한 핵프로그램을 추진하고 있었다.

2차 핵위기의 진행과정에서 북한은 군사제재의 예봉을 피하기 위해 6자회담을 적극 활용했다. 도발에서 6자회담 복귀라는 형태의 국면전환이 2003년 3월, 2004년 6월, 2005년 6월, 2007년 2월 모두 네 차례 연출됐는데 공교롭게도 이라크 전쟁에서 사담 후세인(Saddam Hussein)을 제거하기 위해 동원됐던 F-117 스텔스 폭격기와 관련돼 있다. 2003년 3월 31일, 북한이 6자회담의 전신인 3자회담에 응하겠노라고 평화적 제스처를 취한 것은 22일 전인 3월 19일, F-117 스텔스 폭격기와 F-15E 전폭기가 한국에 배치된 뒤의 일이었다. 2004년 6월 23일 북한의 6자회담 복귀 역시 스텔스 폭격기 14대가 한국에 배치된 직후의 일이었다. 2005년 6월에도 15대의 스텔스 폭격기가 한국에 배치되자 6자회담에 복귀했었으며, 2007년 2월 13일의 원자로 동결 역시 F-117의 한국 배치 직후의 일이었다. 2010년 4월 발생한 천안함 사건이 북한의 소행으로 밝혀지면서 5월에는 F-22랩터 2개 대대가 일본의 가데나 기지 및 괌에 전진배치되기도 했고 이들 중 일부는 7월 7함대 소속의 조지워싱턴호와 한·미합동군사훈련 '불굴의 의지(invincible spirit)'에 참가해 북한을 압박했다.[30]

6자회담의 결과 2005년 9월 핵폐기 합의, 2008년 6월 핵시설의 상징인

30 *Ibid.*, p. 121.

냉각탑까지 폭파했고 급기야 2012년 2월 핵폐기에 합의했지만 이후 네 차례의 핵실험을 비롯한 미사일 시험발사를 감행한다. 미국과 국제사회가 설정한 레드라인을 우롱하듯 넘나들다가 도발 이후 제재 위험이 불거지면 중국의 중재를 마지못해 받아들이는 모습으로 6자회담에 복귀해 제재를 피하는 행태를 반복했다. 이에 대해 미국이나 남한은 무력수단을 동원한 강력한 제재보다는 UN 안보리 결의안을 통한 제재를 택하는 선에서 머무르곤 했다.

이런 측면에서 김정은 집권 10년간 북한의 도발은 과거와의 연속성을 띠고 있다. 3대에 걸쳐 확인된 공통점을 그대로 표출하고 있기 때문이다. 이런 과정을 거치면서 북한은 핵미사일의 완성도를 높일 시간을 차곡차곡 벌어 나갔다. 합의를 한 뒤에는 핵실험이나 미사일 시험발사로 번번이 합의를 깨고 다시 합의를 위한 협상을 통해 제재를 피하고는 또 다른 합의에 이르는 과정을 되풀이한다. 정상회담외교를 펼친 김정은에 대한 시선이 곱지 않은 이유가 바로 여기 있다. 과거와 맥을 같이하는 또 다른 기망전술이라는 것이다.

북한의 경제건설·핵무력건설 병진노선 역시 핵실험과 미사일 시험발사 등을 통해 도발의 수위를 높여 가는 데 크게 기여했다. 2013년 3월 당 중앙위 전원회의는 "핵무력을 중추로 하는 자위적국방력을 끊임없이 강화해나가는 것은 우리민족의 자주권과 생존권을 지키며 나라의 강성번영을 위한 확고한 담보"라며 경제건설·핵무력건설 병진노선의 출사표를 던진다. 이후 2014년 중거리 노동미사일과 2015년 SLBM 시험발사, 2016년 SLBM과 은하-3호, 무수단미사일의 시험발사가 이어졌고 수소폭탄을 포함한 세 차례의 핵실험이 이어졌다.

경제건설·핵무력건설 병진노선을 추진하면서 남한과의 대결국면을 조성

하고 미국 본토 타격 능력을 과시하는 과정에서 북한의 상대적 취약성이 노출된다. 북한은 유사시 통념적으로 잃을 게 훨씬 많은 남한을 향해 비대칭적 위협을 일삼아 왔다. 경제적으로나 군사적으로 우위에 있어도 맷집이나 맞설 의지가 없으면 취약성을 드러내고 만다는 약점을 짚은 것이다. 경제적 손실이나 전사자 발생에 대한 남한의 정치적 부담은 북한에 비해 상대적으로 클 수밖에 없다. 똑같은 무기를 사용해 물리적으로 같은 규모의 피해를 입었을 때에도 북한보다 남한의 피해가 비대칭적으로 심각하게 측정될 수 있다.[31] 미국 정부도 전사자에 대한 정치적 부담을 덜기 위해 1991년 1차 이라크 전쟁부터는 공습 위주의 전략으로 전환한 바 있다. 특히 오바마 행정부 출범 이후에는 드론을 활용하는 빈도가 크게 늘었다. 드론은 무인항공기(UAV: Unmaned Aerial Vehicle)를 지칭하는데, 지상작전 지원업무도 수행하지만 지도자 제거작전에도 동원된다. 2020년 1월 3일 트럼프 행정부가 이란 군부의 실세 거셈 솔레이마니(Qasem Soleimani) 쿠드스군 사령관 제거작전에 활용한 것 역시 무인항공기였다.

북한의 1인 지배체제는 표적 제거작전에 취약할 수밖에 없다. 비대칭성(asymmetry)이란 군사력이나 경제력뿐 아니라 잠재력과 자원동원 등에서의 다른 점이나 격차도 뜻하는 것[32]이라 병력운용기술과 정치사회체제, 지도자의 인식 차이까지 포함한다. 비대칭전(asymmetrical warfare)에서의 전략과 전술은 비대칭성에 의해 적국에는 불리하고 우리에게는 유리한 영

31 C. J. Ancker and M.D. Burke, "Doctrine for Asymmetric Warfare," *Military Review*, Vol. 83, No. 4 (2002), p. 18.

32 Ekaterina Stepanova, *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects*, SIPRI Research Report, No. 23 (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 14-15.

역에서 전쟁을 수행하는 것을 의미한다.[33]

김씨 왕가의 백두혈통에 의한 1인 지배체제가 유지되는 북한은 지도자 후보군이 훨씬 적고 체제는 상대적으로 불안정하다고 볼 수 있다. 8·25 협상 과정에서 북한의 협상대표들이 유감이라는 문구를 합의문에 포함하면서까지 우리에게 요구했던 것은 확성기를 꺼 달라는 것이었다. 대북 확성기 방송이 전파할 체제 파괴력에 대한 염려가 그대로 반영된 것이다. 자스민혁명과 같은 내부로부터의 혁명이 북한에서도 발생할 가능성에 대한 연구들은 북한에서의 발생가능성을 그다지 높지 않게 분석한다. 촉발 트리거에 주목한 결과이다. 재스민 혁명을 촉발한 체제불안요소들이 북한에도 존재하고 있지만 이러한 요소들을 시민들의 불만으로 결집시켜 폭발시킬 촉발제가 결여돼 있다는 사실을 지적한 것이다.

촉발제가 없다면 단기적이고 급진적인 북한의 체제변화 가능성은 지극히 낮지만, 대북전단 살포나 대북 확성기 방송이 촉발제의 역할을 할 수 있다면 상황은 달라진다. 따라서 북한이 김씨 왕가 중심의 체제유지에 집착하면 할수록 북한의 비대칭적 취약성은 더욱 강해진다는 것이다. 우리의 선택지 역시 간결해진다는 역설을 확인할 수 있다.

김정은 시대 북한의 위험부담 의지도 과거와의 연속선상에 놓여 있는 것으로 풀이된다. '최고존엄'을 비난하면 격렬한 비방으로 맞서고 반대로 지도자에 대한 인정이나 존중의 표시는 대화로 이어지기도 한다. 그런데 '최고존엄'의 안위에 대한 위협이 말로 표현되지 않고 실질적 군사작전으로 이어질

33 박성용, "북한의 해양비대칭 전력과 한국의 해양안보," 『정치정보연구』, 14권 2호 (2011); 권태영·박창권, 『한국군의 비대칭전략 개념과 접근 방책』 국방정책연구보고서 06-01 (서울: 한국 전략문제연구소, 2006), pp. 13-14.

가능성이 있다면 정상회담 등 적극적인 대화 공세에 나선다. 지도자 개인에 대한 표적 압박이 강화되자 정상회담이라는 출구를 선택했기 때문이다.

비대칭적 취약성의 핵심은 표적 제거라는 작전 개념에서 기인한다. 김정은 위원장이 남한과 정상회담을 여러 차례 갖고 미국과의 정상회담에 나선 것은 전례 없이 지도자 개인을 목표로 선정하고 압박의 수위를 최고조로 높인 것과 무관하지 않다고 판단된다. 트럼프 행정부의 대북압박은 그 목표를 북한이라는 집단 혹은 불특정 다수가 아닌, 김정은이라는 지도자 개인에게 국한해 설정했기 때문이다.

미국은 비록 '참수'라는 단어를 언급하지는 않았지만 지도자 제거작전에 동원됐던 부대를 한반도에 파견함으로써 김정은에 대한 유례없는 압박을 강행했다. 참수작전을 실시하는 미 육군 특수부대 CAG(Combat Application Group, 델타포스)와 미 해군 특수부대 데그루브(Devgru; Navy Special Warfare Development Group, Seal Team 6)가 한반도에 전개돼 훈련에 참가했다.[34] 그뿐만 아니라 제프 데이비스(Jeff Davis) 미 국방부 대변인이 2017년 3월 "군산공군기지에 그레이이글(Gray Eagle) 무인항공기 시스템을 영구 배치하는 절차에 들어갔다"고 밝힌 뒤 1년 뒤인 2018년 3월 군산기지 배치사실이 보도됐고 앞서 언급한 이란 혁명수비대 쿠드스군의 솔레이마니 사령관을 암살한 MQ-9리퍼(Reaper)가 2019년 말 주한미군에 4대 이상 배치됐다는 보도도 있었다.[35] 알 카에다(Al-Qaeda)와

34 김귀근, "[단독]'빈 라덴 제거' 부대, 연합훈련에 참가…'김정은 제거' 훈련," 연합뉴스, 2017년 3월 13일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170313095800014 (검색일: 2022년 3월 3일).

35 이영재, "[단독]美 무인공격기 '그레이 이글' 배치…北지도부 제거임무(종합)," 연합뉴스, 2017년 3월 13일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170313046051014 (검

IS(Islamic State) 등 테러집단의 수뇌부를 제거하는 데에 주로 사용된 최신형 드론의 한반도 배치사실 보도와 함께 북한에 대한 압박은 사상 최고치에 도달한 것이다.

김정은 위원장이 문재인 대통령과의 정상회담을 준비하기 위한 사전방북단 일행에게도, 또 정상회담 석상에서도 미사일 시험발사 등으로 "새벽잠을 설치지 않아도 된다"는 발언을 수차례 한 것은 이에 상응하는 조치를 취해 줄 것을 우회적으로 요구한 것으로 풀이할 수 있다.[36] 자신에 대한 제거 능력을 갖춘 전략무기의 배치나 병력, 혹은 작전이 실시될 때마다의 불편함을 우회적으로 표현한 것이다.

참수작전이나 체제불안을 가중시키는 전략을 구사할 경우 북한 정권은 그만큼 더 취약해지는 것이다. 북한이 우리 체제를 위협하기 위해 핵무기를 개발하고 실전배치하는 데 반해 우리는 북한체제를 위협하기 위해 확성기를 틀거나 전단을 날려 보내면 된다는 사실은 시사하는 바가 크다. 북한은 우리 체제를 위협하기 위해 우리 체제를 유지하는 다수의 핵심 기간시설들을 목표로 설정해야 하지만 우리는 '적 지휘부 건물의 유리창'을 정확히 타격할 수 있는 순항미사일로 북한체제를 충분히 위협할 수 있다는 계산이 나온다.

색일: 2022년 3월 3일); 정충신·정철순, "[단독] 이란 군부실세 타깃사살한 美 '암살드론' 韓에도 배치," 『문화일보』, 2020년 1월 6일, http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020010601030130114001 (검색일: 2022년 3월 3일).

36 한영혜, "김정은 "文 고생 많아, 미사일 때문에 잠 설치지 않아도 돼"," 『중앙일보』, 2018년 3월 9일, https://www.joongang.co.kr/article/22427862#home (검색일: 2022년 3월 3일); 박상은, "김정은, 文 '새벽잠' 걱정… "잠 설치지 않게 제가 확인하겠다"," 『국민일보』, 2018년 4월 27일, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012313944 (검색일: 2022년 3월 3일).

김정은 집권 10년 동안 대외행태에서 빼놓을 수 없는 것이 남한과의 힘겨루기이다. 북한은 새 대통령이 취임할 때마다 그 정부의 위험부담 의지를 시험하곤 했었다. 김영삼 정부 출범 초기에는 NPT를 탈퇴하면서, 김대중 정부 출범 시에는 서해교전으로, 노무현 정부 출범 시에는 2차 핵위기로 남한의 위험부담 의지를 확인했다. 김정은 정권은 자신보다 뒤늦게 출범한 박근혜 정부에 대한 압박도 잊지 않았다.

우선 박근혜 정부 출범 초기인 2013년 3월 8일, 북한은 남·북한 간 불가침합의를 폐기하고 판문점 연락채널을 단절하겠다고 선언하며 사상 첫 여성 대통령의 위험부담 의지를 시험했다. 한 달 뒤인 4월 8일 개성공단에서 근로자를 철수시켰고 공단가동을 중단하는 초강수를 두었지만 별다른 반응을 이끌어 내지 못한다. 그러자 7월 10일 금강산 관광 재개와 이산가족 상봉 실무회담을 제의하면서 유화적 입장으로 선회한다. 개성공단은 9월 16일부터 재가동됐다.

북한이 2014년 신년사에서 남·북 관계 개선을 위한 분위기를 마련하자고 촉구하자 박근혜 정부는 닷새 뒤인 1월 6일 통일대박론으로 맞섰고, 열흘 뒤인 1월 16일 북한은 국방위원회 명의로 상호비방 및 중상을 중단하고 군사적 적대행위를 전면중지 할 것을 제의한다.[37] 다분히 한·미연합군사훈련을 염두에 둔 제의였다. 2월에 남·북 고위급 접촉이 성사됐고 이산가족 상봉이 진행됐지만 2월 24일부터 예정대로 키 리졸브 훈련과 독수리훈련이 시작됐다. 북한도 이에 맞서 훈련 시작 전부터 신형 방사포 4발을 발사(2월 21일)하더니 3월 말까지 경비정 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)

37 조선민주주의인민공화국 국방위원회, "남조선 당국에 보내는 중대제안," 조선중앙통신, 2014년 1월 16일.

침범, 미사일 6발, 방사포 7발, 로켓포 71발 발사로 응수했다. 3월의 대미는 28일 박근혜 대통령의 드레스덴 선언이 장식했고 북한 국방위원회는 4월 12일 이를 비난하는 성명을 발표한다. 황병서와 최룡해, 김양건의 인천 아시안게임 폐막식 참석으로 잠시 대화 분위기가 이어지는 듯 했으나 북한은 NLL 침범, 대북전단 살포에 대한 발사 등 도발을 이어 갔다. 2015년에 들어 북한은 개성공단을 둘러싼 공방을 시작한다. 북한이 일방적으로 최저임금 5.18% 인상을 통보하자 정부는 임금동결 공문을 발송했다. 3월에 북한은 미사일 9발을 동해로, 4월에는 5발을 서해상으로 발사했다. 4월 27일에는 5·24 조치 이후 처음으로 대북 비료지원이 이루어졌고, 5월 1일 남북교류활성화 방안이 발표되고 뒤이어 개성공단 임금 관련 합의도 이루어졌다. 8월 DMZ 목함지뢰 사건이 발생하면서 일촉즉발의 위기상황까지 조성됐다가 8·25 합의가 이루어진다.

남·북한의 군사적 긴장이 고조될 때마다 미국의 전략자산이 한반도에 전개됐다. 퇴역한 F-117을 대신해 역시 스텔스 폭격기인 F-22 랩터(Raptor)와 죽음의 백조로 불리는 B-1B 랜서(Lancer)와 B-52 폭격기, 핵추진 항모, 항공모함 등 미국의 4대 전략자산이 총동원됐다. 첫 여성 대통령의 집권 직후 한반도 전쟁설이 나돌던 2013년과 2014년 미국의 전략무기가 모두 출현했었다. 북한이 핵실험 내지는 미사일 시험을 할 것으로 관측되었던 북한의 당 창건 70주년 기념일이었던 2015년 10월 10만 4,000톤급 항모 레이건호가 6,000여 명의 승조원과 F-18 호넷 전폭기 등을 탑재한 채 부산항에 입항했으며, F-22 랩터 또한 항공우주 및 방위산업 전시회 참가차 서울을 방문했다. 북한은 당 창건 기념행사의 일환으로 대내외에 과시하던 예년의

무력시위를 자제했다.[38]

박근혜 대통령 탄핵 이후에는 김정은 개인에 대한 군사적 압박이 가중됐다. 탄핵 직후 실시된 한·미합동군사훈련에서도 항모 스태니스함이 한반도에 전개됐고 전략무기들도 출현했다. 특히 오사마 빈 라덴(Osama bin Laden)을 사살했다는 언론의 친절한 설명까지 곁들이며 미 해군의 특수부대인 데브구르(DevGru, Navy Seal Team 6)가 훈련에 참가했다는 사실까지 대서특필됐다. 육군 특수부대가 터널 내에서 침투작전을 훈련하는 장면까지 크게 보도됐다. 알 카에다와 IS 등 테러집단의 수뇌부를 제거하는 데에 주로 사용된 최신형 드론의 한반도 배치 사실까지 보도된 후, 북한에 대한 압박은 김정은 개인에 집중되면서 최고조에 달하는 모습을 보인 것이다.

미국 본토 타격 능력을 과시하는 과정에서도 북한의 비대칭적 취약성은 여지없이 노출된다. 2017년에는 미국 본토에 대한 타격 능력을 과시하기 위해 장거리 미사일의 발사각을 높여 시험발사하며 북한의 핵미사일 공격의 체감 위기를 높였다. 공공연한 공격 가능성을 언급해 의도적으로 긴장 수위를 높여 가는 행태를 거듭한 것이다. 북한은 2월 12일 트럼프 행정부 출범 이후 처음으로 북극성-2형의 SLBM을 발사했다.

아베 신조(安倍晉三) 일본 총리와 회담 중이던 트럼프 대통령은 "절대 용납할 수 없는 일"이라며 북한은 "UN 안보리 결의를 준수해야 한다"고 경고했다. 이후에도 "북한이 미국을 갖고 논다(playing with the United

38 서재훈, "떠다니는 군사기지 레이건호 부산 입항," 『한국일보』, 2017년 10월 22일, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201710221082619082 (검색일: 2022년 3월 3일); 신상순, "최강 전투기 랩터 F-22 선보인 '서울 ADEX 2017'," 『한국일보』, 2017년 10월 16일, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201710161774712609 (검색일: 2022년 3월 3일).

States)"는 표현을 쓰며 "중국은 아무 도움도 주지 않는다"는 불만을 SNS로 표명하더니 시진핑 주석과의 정상회담을 하던 4월 7일엔 시리아 공군기지를 토마호크 미사일로 공격해 세계를 놀라게 한다. 정상회담 석상에서 트럼프 대통령은 "중국이 북한 문제를 해결하지 않으면 우리가 할 것"이라고 공개적으로 언급해 북한에 대놓고 경고를 한 셈이다. 미국 독립기념일인 7월 4일 북한이 ICBM 화성-14형의 발사시험에 성공했다고 발표하자 "이 친구(this guy)는 그렇게도 할 일이 없나"라는 SNS 메시지와 함께, 7월 31일 아베 총리와의 전화통화에서는 북한 건국기념일인 9월 9일 북한을 공습하겠다고 언급한 것으로 전해지기도 했다.[39]

북한은 2017년 8월 9일 "미제의 침략기지 괌 주변 해역에 중거리 탄도미사일 화성-12형을 포위공격할 것"이라고 언급했고 트럼프 대통령은 이에 대해 "지금까지 세상 사람들이 본 적이 없는 화염과 분노를 만나게 될 것"이라고 맞받아쳤다.[40] 그러자 10일 북한의 김락겸 전략군 사령관은 "우리 전략군은 화성-12형 4발을 괌 주변 30~40km 해상에 떨어뜨릴 것이며, 미사일은 일본 사마네현, 히로시마현, 고치현 상공을 통과해 3356.7km를 1,035초 동안 비행하게 될 것"이라고 재차 협박했다.

트럼프 대통령도 또 다시 "화염과 분노를 맛보게 될 것이라는 경고가 좀

39 강건택, "北에 연일 초강경 메시지 날리는 트럼프…다음 시나리오는(?)" 연합뉴스, 2017년 8월 11일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170811071500009 (검색일: 2022년 3월 3일).

40 John Wagner and Jenna Johnson, "Trump Vows North Korea Will Be Met with 'Fire and Fury' If Threats Continue," *Washington Post* (August 8, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/08/08/trump-vows-north-korea-will-be-met-with-fire-and-fury-if-threats-continue/ (accessed: March 3, 2022).

약했나 보다"며 "그들이 상상도 못했던 일이 일어나게 될 것이므로 긴장해야 할 것"이라고 재차 경고했다. 한 달 뒤 북한은 화성-12형으로 추정되는 중거리 탄도미사일을 시험발사해 괌 타격 능력을 과시했다. 이어 트럼프 대통령이 김정은 위원장을 "리틀 로켓맨"이라고 부르자 김 위원장도 직접 발표한 성명에서 트럼프 대통령을 "노망난 늙은이(dotard)"라는 표현으로 불렀다.[41]

이후에도 두 정상 간의 말대결은 계속됐다. 11월 8일 우리 국회 연설에서 트럼프 대통령이 김정은 위원장을 "잔혹한 독재자"라고 부르자 사흘 뒤인 11일 트럼프 대통령의 아시아 순방을 빗대어 "손 아래 동맹국들의 돈주머니를 털어내어 미국 군수독점체제들의 배를 채워주기 위한 전쟁상인의 장사행각"으로 폄하하면서 트럼프 대통령을 "전쟁 미치광이"나 "수전노"로 비난하기도 했다. 그러자 트럼프 대통령도 "나는 김정은에게 작고 뚱뚱하다고 하지 않는데 왜 나를 모욕하느냐"고 맞받아쳐 전 세계의 이목을 집중시키기도 했다.[42]

마침내 2017년 11월 29일, 북한은 화성-15형 ICBM의 시험발사가 성공리에 진행됐다고 밝히면서 김정은 국무위원장이 "오늘 비로소 국가핵무력 완성의 력사적 대업, 로케트 강국 위업이 실현되였다고 긍지높이 선포"했다

41 박영환, "트럼프, 또 말폭탄…김정은 겨냥 "꼬마 로켓맨, 병든 강아지"," 『경향신문』, 2017년 11월 30일, https://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201711301447001#c2b (검색일: 2022년 3월 3일).

42 이용인, "트럼프 "김정은 뚱뚱하다 안했는데, 왜 나를 늙었다 하나," 『한겨레』, 2017년 11월 12일, https://www.hani.co.kr/arti/international/america/818595.html (검색일: 2022년 3월 3일).

고 보도했다.[43] 최고 고도 4,500km에 960km를 53분간 비행한 미사일 발사로 북한은 핵무력을 완성하고 병진정책의 무게중심을 핵에서 경제로 옮기겠다는 행보를 실천에 옮기게 된다.

"All options are on the table!"는 미 행정부가 결연한 의지를 표현할 때 쓰는 문구다. 아프가니스탄과 이라크를 점령한 조지 부시 행정부도 북한에 대해 이 표현을 쓴 바 있으며 북한이 도발할 때마다 듣곤 하는 문장이다. 그럼에도 불구하고 북한은 미국 본토 공격 능력을 과시하겠다며 도발을 이어 갔다.

김정은은 핵발사 스위치가 자신의 책상 위에 있다는 사실을 환기시키는 발언을 미국을 향해 내뱉었다 본전도 뽑지 못하는 지경에 이르렀다. 2018년 신년사에서 김정은은 "미국본토전역이 우리의 핵타격사정권안에 있으며 핵단추가 내 사무실책상우에 항상 놓여있다는 것 이는 결코 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야"한다고 주장했다.

미국의 대답은 모든 옵션을 고려하고 있다는 점잖은 것이 아니었다. 트럼프 당시 대통령은 이틀 뒤 김정은의 핵단추 이야기를 언급하며 여태껏 북한이 경험하지 못한 강도의 반응을 내놓는다. "북한의 누군가가 제발 나도 핵단추가 있다고, 훨씬 크고 더 파괴적인데다가 내 단추는 작동한다는 사실을 그에게 알려 주기 바란다."[44]

---

43 "조선민주주의인민공화국 정부 성명 새형의 대륙간탄도로케트시험발사 성공," 『로동신문』, 2017년 11월 29일.

44 "North Korean Leader Kim Jong-un just stated that the 'nuclear button is on his desk at all times.' Will someone from his depleted and food starved regime please inform him that I too have a Nuclear Button, but it is a much bigger and more powerful one than his, and my button works!" Peter Baker and Michael Tackett, "Trump Says His

남한 및 미국과의 정상회담은 한반도의 긴장국면을 일시에 완화시켰을 뿐 아니라 미국과는 평화협정과 국교정상화 등 안보를, 남한과는 경제협력을 비롯해 전반적인 관계 개선 등 실익을 논의하게 되는 외교의 대전환을 의미했다. 그뿐만 아니라 단 한 차례도 만나 주지 않았던 시진핑 중국 국가주석과의 정상회담 물꼬가 트였고 그의 방북도 예상될 정도의 개가를 이끌어 냈다.

북한에 대한 군사제재의 가능성이 저하된 후 북한은 다시 강경입장으로 회귀하며 도발행태를 이어 가는 과거와의 연속성을 표출하게 된다. 남한에 대해 말폭탄을 이어 가는 와중에서도 김여정 부위원장은 미국의 독립기념일 축하행사 녹화 CD를 전달받고 싶다는 의사를 전달할 정도로 트럼프 행정부에 대한 미련을 버리지 못했지만, 미 대선에서 트럼프 대통령의 낙선으로 이마저 여의치 않게 됐다.

바이든 행정부 출범 이후 아프가니스탄에서의 미군 철수 과정 등을 지켜보면서 북한은 미국의 공격이나 지도자 제거작전의 실행 가능성이 현저히 줄어들었다고 판단했을 것이다. 2021년 1월 8차 당 대회에서 김정은은 "미국에서 누가 집권하든 미국이라는 실체와 대조선정책의 본심은 절대로 변하지 않는다. 강대강, 선대선 원칙으로 미국을 상대할 것", "핵위협이 부득불 동반되는 한반도에서의 정세 불안정이 즉각적·직접적으로 미국의 안보불안으로 전이될 수 있도록 핵선제 및 보복타격능력을 더욱 고도화할 것", 나아가 "혁명발전의 기본장애물, 최대의 주적인 미국을 제압하고 굴복시키는데

'Nuclear Button' Is 'Much Bigger' Than North Korea's," *The New York Times*, January 2, 2018, https://www.nytimes.com/2018/01/02/us/politics/trump-tweet-north-korea.html (accessed: March 3, 2022).

초점을 맞추고 … 적대세력들의 위협을 령토밖에서 선제적으로 제압할 수 있는 수준의 최강의 전쟁억제력을 비축하고 끊임없이 강화"할 것임을 밝혀 다시금 미국에 대한 언어적 도발행태를 부활시켰다.

6자회담이 지속되는 동안 북한이 보낸 시그널은 도발과 협상의 반복이었다. 협상을 하다 도발을 하고 중국의 중재를 받아들여 협상에 복귀하는 행태가 반복됐음은 익히 지켜본 사실이다. 휴전협정을 종전선언으로 전환하는 협상과 소통이 진행된 것으로 알려진[45] 2021년 10월 13일 김정은 위원장은 국방전람회 연설에서 "우리의 주적은 전쟁 그 자체이지 남조선이나 미국 특정한 그 어느 국가나 세력이 아닙니다"라면서 "전쟁 그 자체를 방지"하는 것이 국방력 강화의 목적임을 내비쳤다. '원쑤의 나라'였던 미국에 대한 주적론 철회로 받아들일 수 있는 대목이었지만, 결국 2022년 1월 5일 극초음속 순항미사일을 발사한 데 이어 엿새 뒤인 11일 UN 안보리가 개최되는 와중에 2차 발사를 감행하는 등 강경 입장으로 회귀했다. 더구나 2차발사는 김정은 국무위원장이 직접 참관하는 광경을 공개하면서 과거의 패턴을 정확히 재현했다.[46]

결국 북한의 정상회담 외교는 지도자의 개인적 생존이 위협받는 상황에서 국내정치적 부담과 대외적인 위협을 한꺼번에 상쇄하기 위해 던진 승부수였다. 문재인 정부의 한반도 운전자론은 남·북 정상회담에서의 성과를 바탕으로 북한과 미국의 중개 역할을 자처했지만 트럼프 대통령의 예측 불허

45 이정철, "남북관계 전망과 과제: 새 정부에 바란다," 서울대학교 국제문제연구소「이슈브리핑」, 제164호 (2022년 2월 17일).

46 "주체적국방공업령도사에 아로새긴 조선로동당의 빛나는 공적 또다시 만천하에 과시 극초음속미싸일시험발사에서 련속성공 경애하는 김정은동지께서 극초음속미싸일시험발사를 현지에서 참관하시였다," 『로동신문』, 2022년 1월 12일.

한 정책행태로 인해 좌초하고 말았다. 이후 바이든 행정부 출범 이후 지도자에 대한 제거작전 가능성을 비롯한 군사행동 가능성이 하향되자 북한의 도발이 다시 재개되는 패턴이 재현된 것이다.

2.4. 김정은 정권의 향후 통치 전망

김정은 정권은 지난 10년간 국내정치와 국제정치, 대내위협과 대외위협이 맞물려 상호작용하는 악순환을 겪었다. 정권유지가 위협받는 상황에 직면한 나머지 '경제건설·핵무력건설 병진노선'을 통해 대외적 긴장을 조성했고, 그로 인한 밖으로부터의 위협은 다시 국내정치적 위기를 초래하는 악순환의 수렁에 빠진 것이다. 취약한 통치 정통성을 확보하고 대내정치적 기반을 확충하고자 미국과의 대결국면을 조성하고 핵능력을 발전시켜 미국 본토 타격 능력이라는 목표에 도달했다. 그러나 오히려 그로 인해 최대한의 압박이라는 경제제재에 직면했고 경제건설·핵무력건설 병진노선의 실패라는 정치적 부담을 안게 됐다.

앞서 언급한 바 있지만, 52세에 권좌에 오른 김정일 위원장과 유사한 통치스타일로 최소 30년의 청사진을 그릴 수는 없다. 김정은 국무위원장도 수차례 언급한 바와 같이 인민들의 생활수준이 향상되지 않고서는 권좌를 유지할 수 없다. 김일성 시대와 김정일 시대를 거치며 북한의 지도자들이 보여 준 것은 독재자의 딜레마를 벗어날 수 없었다는 것이었다. 인민들의 생활고를 해결하고 경제를 발전시키기 위해서는 나라의 빗장을 풀고 해외자본을 유입해 북한 경제를 세계 경제에 편입시켜야 한다. 그 과정에서 생활수준이 향상된 북한 주민들이 보다 더 큰 정치적 자유를 원하게 되고 독재의

명분을 잃고 만다는 것이다. 독재자의 딜레마 이론에서는 이 수준을 1인당 국민소득 3,000달러로 보고 있다. 바로 남한에서 이 수준을 돌파한 1987년 민주화항쟁이 일어났던 사실을 북한도 잘 알고 있을 것이다. 때문에 북한은 지금껏 제한적 경제개방만을 고집해 왔다.

그런데 중국의 정치와 경제정책을 모방해 온 할아버지 김일성의 정책을 답습해 온 김정은은 중국에서의 변화를 놓치지 않고 추적하고 있을 것이다. 중국은 1인당 국민소득이 3,000달러의 세 배 가까이 돌파했음에도 여전히 1당 독재를 유지하고 있다. 그뿐만 아니라 시진핑 1인 지배체제는 더욱 강화되고 있다. 김정은 위원장에게는 고무적인 상황이 아닐 수 없다.

AI와 빅데이터를 활용해 개인의 표현과 발언, 개인정보 등을 감시하고 통제해 체제를 유지하는 중국의 현 상황은 김정은 정권의 미래상을 엿볼 수 있게 해 준다. 제한적 경제개방의 굴레를 벗어나 경제를 발전시켜도 자신의 1인 지배체제를 더욱 강화할 수 있다는 것은 매력적 대안이 아닐 수 없다. 더구나 중국에 비해 규모가 작은 북한은 인터넷과 AI, 빅데이터를 이용한 통제에 더욱 효율적일 수 있다. 김정은 위원장의 향후 통치구상에 있어 빅데이터와 AI는 빠질 수 없는 중요한 요소가 될 것으로 분석된다.

3. 김정은 시대 북한의 대미 주동성 외교

3.1. 바이든 행정부의 대북정책과 북한의 주동성 논법

가. 바이든 행정부의 대북정책 변화와 전략적 인내

바이든 행정부의 대북정책 일단은 2021년 4월 30일 『워싱턴 포스트』를 통해 공개되었다. 그 주된 내용은 미국의 대북정책이 트럼프식 빅딜(everything for everything)도 아니고 오바마식 전략적 인내(nothing for nothing)도 아닌 그 중간 어느 수준(something in the middle)이라는 것이었다. 트럼프 행정부처럼 북한 핵 문제를 일거에 다 해결하자는 CVID 방식의 핵 정책도 아니고, 오바마 행정부처럼 협상도 거부하고 레드라인만 설정하고 위협-억지에 머무는 정책도 의미가 없다는 것이었다.

당시 『워싱턴 포스트』 기사는 미국의 고위 당국자의 익명 인터뷰를 싣고 있어서 보도의 권위가 분명하지 않았다. 이런 상황에서 12월 17일 미국 외교협회(CFR: Council on Foreign Relations) 대담에 등장한 제이크 설리번(Jake Sullivan) 국가안보보좌관은 미국의 대북정책을 공개적으로 표현하여 4월 30일 『워싱턴 포스트』에 실린 정책이 백악관 고위급의 의사임을 드러냈다. 그는 트럼프 행정부의 정책을 "all for all"로, 오바마 행정부의 정책은 "none for none"으로 그리고 자신들의 정책을 다시 한번 "come in between those two"라고 표현하여 사실상 4월 30일 기사의 내용을 반복했다. 동 기사가 미 최고위층의 의사를 반영한 것이었음을 드러낸 것이었다.

바이든 행정부의 대북정책은 트럼프 행정부와 오마바 행정부의 그 중간 수준이라는 점을 분명히 했다는 점에 특징이 있다. 그리고 그 접근법을 단계적 접근이라고 명기한 것도 주목할 만했다. 설리번 국가안보보좌관은 "step by step"이라는 표현을 사용하여 하노이 회담 당시 스티븐 비건(Stephen Biegun) 미 대표가 단계론(step by step)은 미국의 정책이 아니라고 주장했던 것을 번복했다. 하노이 회담 직후인 2019년 3월 6일 회견에서 비건 미 대표는 미국이 단 한 번도 단계론을 이야기한 적이 없다고 하여 북한 측을 당혹스럽게 했다. 북한은 하노이 회담 당시 영변 단계론에 입각한 협상 타결을 염두에 두고 회담에 참석했기 때문이었다. 이런 사정을 감안하면 바이든 행정부의 대북정책이 단계론을 전제한 것은 빅딜도 아니고 전략적 인내도 아닌 그 중간의 어떤 것이고, 그 중간을 각각의 단계로 나누어 협상을 통해 접근한다는 점에서 주목할 만한 변화였다.

그러나 북한의 대응은 만만치 않았다. 바이든 행정부의 이 같은 변화 의사에도 불구하고 그 실체(substance)의 변화가 무엇인지를 분명히 하라는 것이 북한의 요구였기 때문이었다. 미국과 북한은 2021년 5월 이후 사실상 협상의 시작을 둘러싼 기 싸움 기간을 가진 것으로 평가받았다. 미국은 자신들의 대북정책의 개요를 북한에 전달했기 때문에 그다음에는 북한이 협상에 나와야 하고 협상에 나온다면 모든 것을 논의할 수 있다는 입장을 분명히 했다. 반면, 북한은 협상을 위한 협상을 할 이유가 없다는 점을 분명히 하고, 미국이 제재 일부 해제를 분명히 할 때에만 협상이 의미가 있다는 점을 강조했다. 사실상 협상 시작을 위한 협상, 즉 협상의 전제 조건에 대한 논란이 시작된 것이다. 미국은 대국의 위신(prestige)상 조건을 걸고 협상을 시작할 수 없다는 점을 분명히 했고, 북한은 조건 없는 협상은 시간끌기일 따름이라는 교훈에서 한 발짝도 벗어날 수 없다는 점을 강조했다. 관료정치

차원에서 접근해 볼 때, 북한의 실무자들이 성과 없는 협상에서 져야 할 책임을 생각하면 북한 외무성이 조건 없는 대화에 동의하기 어렵다는 태도에도 이해할 만한 부분이 있었다.

이런 공전이 지속되는 가운데 9월을 넘어서면서 바이든 행정부는 "공은 북한 측에 있다"는 논리를 분명히 했고, 북한이 대화에 나오기를 거부하지만 베이징 올림픽이나 한국 대선을 생각하면 2022년 3월까지는 북한이 별다른 행동을 취하지 못할 것이고 오히려 조건 없는 대화에 나올 것이라는 계산을 마친 듯했다. 거기에 더해 코로나19 상황으로 인해 시간이 갈수록 북한의 내구력은 약해질 것이고, 따라서 시간이 가면 북한이 굴복하고 나올 것이라는 생각이 강해진 듯했다. 대부분의 전문가들은 바이든의 대북정책이 전략적 인내로 되돌아갈 것이라고 평가하기 시작했고, 그 의도와 무관하게 실제 미국의 대북정책은 전략적 인내와 다름없는 상황으로 변모했다.

나. 전략적 인내의 진화와 퇴행

오바마 행정부 시기 미국의 대북정책, 즉 전략적 인내는 3가지 요소로 되어 있었다. 강압 외교(coercive diplomacy), 징벌적 조치(punitive action), 조건부 관여(conditioned engagement)가 그것이다. 북한의 핵 보유와 핵 확산을 억지하는 다자주의적 억지 레짐을 형성·유지하기 위한 강압 외교, 핵실험과 로켓 발사에 대한 징벌적 제재, 선(先)비핵화 조치를 조건으로 한 관여이다. 결국 그 실질은 다자체제에 의한 징벌적 억지 레짐을 미국의 외교

적 자산을 통해 유지한다는 것이다.[47] 이와 유사하게 성 김 미 국무부 부차관보는 2016년 10월 26일 의회 청문회에서 오바마 행정부의 대북정책을 억지(deterrence), 압박(pressure), (고립)외교(diplomacy)의 종합이라고 표현했다. 성 김은 미국 정부는 전략적 인내라는 표현을 사용한 적이 없다고 부인했지만 그 정책적 실제는 앞의 설명과 사실상 차이가 없는 것이었다.

그러나 성 김이 그같이 언급한 그 시점 이래 미국의 전략적 인내는 일방주의적 제재론을 추가하기 시작했다. 금융제재를 포함한 더욱 강력한 징벌적 제재, 나아가 방어 충분성 조건을 충족하는 의지와 능력으로 뒷받침되는 강력한 물리력의 과시를 전제하는 개념으로 전환하기 시작한 것이다. 결과적으로 이 같은 전략적 인내의 유산을 가진 미국의 대북정책은 트럼프 시절의 톱다운(top-down)식 직접 협상 시기의 외도를 제외하면, 북한에 대한 징벌적 제재와 일방주의적 제재를 가장 핵심 요소로 하는 정책으로 전환해 있었다. 현재의 바이든 행정부도 북한에 대한 제재 레짐에 조금의 변화라도 있어서는 안 된다는 점을 대북정책의 요체로 하고 있는 이유이다.

다. 북한의 대미 주동성 논법

2022년 1월 북한은 미국에 대해서 북한식 전략적 인내를 견지할 것이라는 일단의 예상과는 달리 선제적으로 긴장을 높이는 조치를 시작했다. 중국의 올림픽이나 한국의 대선 시기에는 일단 침묵 모드를 견지할 것이라는 예

47 이정철, "오바마 독트린과 미국의 대북정책 프레임," 『한국정치연구』, 제25권 제1호 (2016), pp. 237-238.

상과는 달리 연초부터 긴장 조성 전략에 나선 것이다. 이 같은 북한의 조치는 지난 기간 북한의 행동을 좌우한 것은 대미 관계가 기본이었음에도 불구하고, 북·중 관계나 남·북 관계가 북한의 행동을 제약할 수 있을 것이라는 지배적 예측이 오류였음을 보여 주는 것이어서 주목할 만하다.

2022년 1월 3일자 『조선신보』 기사 '올해의 전략적 중요성'[48]은 북한이 "객관적요인의 지배를 받으며 그에 순응하는 길을 찾는 나라가 아니다"라고 하여 자신들이 정세 주동력을 발휘할 것을 예고했다.

> 조선에 있어서 2022년은 국가경제발전 5개년계획수행의 2년째가 되는 해인데 올해의 사업은 작년에 하던 일의 단순한 연장이 아닌듯 싶다. 년말에 진행된 당중앙위원회 전원회의의 보도가 시사해준다. …(중략)… ▼적대세력들의 제재책동이 계속되고있으며 코로나재앙은 아직 결속되지 않았다. 다사다변한 국제정치정세에도 대처하여 국가의 존엄과 자주적인 발전리익을 수호하고 평화적환경과 국가의 안전을 담보해나가야 한다. 조선을 둘러싼 정세는 변수가 늘어나 류동화의 양상을 보이고있다. 그런데 조선은 객관적요인의 지배를 받으며 그에 순응하는 길을 찾는 나라가 아니다. ▼문자수에 제한이 있는 매체보도는 전원회의에서 결정된 모든 내용을 전하지 못한다. 북남관계와 대외사업부문은 한구절이였다. 그런데 년말에 닷새간에 걸쳐 《무겁고도 책임적인 고민》을 마주한 회의참가자들이 신심드높이 올해의 사업계획을 채택했다는것은 충분히 짐작이 간다. 보도에 의하면 전원회의는 김일성주석님과 김정일장군님의 혁명사상과 위업에 언제나 충직할것을 엄숙히 선서하면서 자기사업을 끝마치였다고 한다. 자기 힘을 믿고 자기의 힘에 의거하여 출격로를 열어나가는 주체의 원칙과 방법론. 조선에는 백전백승의 기치가 있다.

48 "올해의 전략적 중요성," 『조선신보』, 2022년 1월 3일.

곧이어 북한은 1월 5일의 극초음속 순항미사일 1차 발사에 이어 1월 11일에는 UN 안보리가 개최 중인 그 시각에 2차 발사를 강행했다. 곧이어 발표된 성명에서는 김정은과 김여정이 직접 참관했음을 강조하며[49] 국방력발전 5개년계획의 핵심 5대 과업 중 가장 중요한 전략적 의의를 가지는 극초음속무기개발 부문에서의 대성공을 자축했다. 이 성명에서 흥미로운 것은 북한의 실험이 최종 시험발사이자 나라의 전쟁억지력을 높이기 위한 것임을 강조했다는 점이다.

> 시험발사는 개발된 극초음속무기체계의 전반적인 기술적특성들을 최종확증하는데 목적을 두고 진행되였다. 려명이 밝아올무렵 총비서동지께서 지켜보시는 가운데 새벽하늘의 고요와 미명의 장막을 밀어내며 주체무기의 발사폭음이 천지를 뒤흔들고 화광이 대지를 뜨겁게 달구는 속에 강위력한 조선의 힘의 실체가 하늘로 솟구쳐올랐다. 발사된 미싸일에서 분리된 극초음속활공비행전투부는 거리 600㎞계선에서부터 활공재도약하며 초기발사방위각으로부터 목표점방위각에로 240㎞ 강한 선회기동을 수행하여 1,000㎞ 수역의 설정표적을 명중하였다. 최종시험발사를 통하여 극초음속활공비행전투부의 뛰여난 기동능력이 더욱 뚜렷이 확증되였다. …(중략)…
>
> 경애하는 총비서동지께서는 나라의 전략적인 군사력을 질량적으로, 지속적으로 강화하고 우리 군대의 현대성을 제고하기 위한 투쟁에 더욱 박차를 가해나가야 한다고 하시면서 국방과학연구부문에서는 우리 당의 국방발전정책과 전략적방침을 높이 받들고 나라의 전쟁억제력을 비상히 강화하기 위한 력사적인 성업에서 계속 훌륭한 성과들을 쟁취해야 한다고 고무격려하시였다.

49 정치보도반, "주체적국방공업사에 아로새긴 조선로동당의 빛나는 공적 또다시 만천하에 과시 극초음속미싸일시험발사에서 련속성공 경애하는 김정은동지께서 극초음속미싸일시험발사를 현지에서 참관하시였다," 『로동신문』, 2022년 1월 12일.

곧이어 13일 미국 재무부가 북한 국적자 6명을 제재 명단에 올리자 북한은 14일 이에 반발하는 성명을 낸 데 이어 K-23 탄도미사일 2발을 발사하는 대응 조치에 나섰다.[50] 북한은 정당한 합법적 방위력 개선 활동이면서 특정 나라를 겨냥한 것도 아니어서 주변국에 위해를 끼친 적도 없는 활동을 UN 안보리에 끌고 가 비난 소동을 벌인 것은 '강도 논리'이며 '명백한 도발'이라고 규정했다. 북한이 전형적으로 사용하는 벼랑끝전술식의 에스컬레이션 프로세스에 돌입한 양상이었다.

> 미국은 또다시 우리의 자위권행사를 걸고들며 도발적으로 나오고 있다. 최근 우리가 진행한 신형무기개발사업은 국가방위력을 현대화하기 위한 활동일뿐 특정한 나라나 세력을 겨냥한것이 아니며 그로 하여 주변나라들의 안전에 위해를 끼친것도 전혀 없다. 그럼에도 불구하고 미국은 우리의 정당한 해당 활동을 유엔안전보장리사회에 끌고가 비난소동을 벌리다 못해 단독제재까지 발동하면서 정세를 의도적으로 격화시키고 있다. 미국이 우리의 합법적인 자위권행사를 문제시하는것은 명백한 도발로 되며 강도적론리이다. 이것은 현 미행정부가 말로는 외교와 대화를 떠들지만 실지에 있어서는 대조선고립압살정책에 집요하게 매달리고있다는것을 보여준다. 국가방위력강화는 주권국가의 합법적권리이다. 우리는 정정당당한 자기의 권리를 포기하지 않을 것이다. 미국이 기어코 이런 식의 대결적인 자세를 취해나간다면 우리는 더욱 강력하고도 분명하게 반응하지 않을수 없다.

여기까지는 북한이 공을 미국 쪽에 넘긴 양상이다. 자신들의 주동성에 대해 미국이 어떻게 나오는가에 따라 다음 행보를 취하겠다는 식의 태도이고

50 "조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화," 조선중앙통신, 2021년 1월 14일; "철도기동미싸일련대 검열사격훈련 진행," 『로동신문』, 2021년 1월 15일.

전형적으로 대화와 대결 모두에 준비되어 있다는 식의 행보일 때의 패턴이다. 심지어 1월 20일의 8기 6차 정치국회의에서는 핵실험, ICBM 모라토리엄을 폐기할 것을 검토하라는 결정서를 공개하기도 했다.

지난 10년간 익숙한 패턴이었고 한 때 잠잠했던 북한식 주동성의 현장을 보는 듯하다. 현재로서는 그 끝이 비관일지 낙관일지 알 수 없는 지경으로까지 온 듯하다. 지난 10년에 근거해 보면 북한의 주동성이 지속적으로 벼랑끝전술식 도발로만 지속될 것이라고 볼 이유는 없고, 물밑 협상 상황에 따라서 반전의 계기가 될 수도 있고 또는 상황 악화, 즉 더 큰 위기로 이어질 수도 있기 때문이다.

3.2. 전략적 인내기 북·미 대립

가. 2012~2013년 북·미 대립: 6자회담 폐기와 경제건설·핵무력건설 병진노선의 등장

북한은 2011년 12월 김정일 사망 이후 김정은 체제의 개막을 선언했다. 김정은의 홀로서기가 시작된 직후 열린 북·미 회담에서 소위 2·29 합의(Leap day Deal)가 체결되었다. 2·29 합의는 김정일 시대부터 진행되어 온 회담이었고 그것이 김정일 사망에도 불구하고 모종의 성과를 내고 합의점을 찾은 것으로 알려졌다. 특히 김정일 사망 이후의 불안한 정국에서 이루어진 북·미 합의가 북한의 체제 안정에 도움이 됨으로써 한반도 안보 관리에 성과를 가져올 것이라는 기대가 많았다. 그러나 동시에 김정일 체제가 종식되고 김정은 체제로 전환하는 과정에서 제기된 3대 세습 지도자의 리더십에 대한 의문 부호나 이를 기회로 남·북 관계의 주도권을 잡을 수 있다는 시각 등은 김정은 체제에 대한 추가의 압박이 필요하다는 견해로 모아지고도 있었다.

이런 혼란스러운 상황에서 모든 사람들의 예상을 깨고 젊은 지도자 김정은은 4월 로켓 발사를 강행하여 북·미 합의를 파탄냈다. 북한의 합의 당사자인 김계관 부상은 2·29 합의 당시 로켓 발사는 동결 합의에 포함되지 않았다고 주장하지만, 미국 측은 북한의 약속 위반이라고 주장했다. 누구의 주장이 진실인지 알 수는 없지만 당시 상황은 약속 여부의 문제보다는 대내적 정치 환경 요인에 더 많은 강조점을 두고 있었다.

2012년 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석이 장성택을 초청해 북한을 달래려 했지만 북한은 12월 김정일 사망 1주기를 맞아 재차 로켓(인공위성) 발

사로 대응했다. 중국은 더욱 적극적으로 대북 제재에 참여했고 그럴수록 북한의 강경론은 심해졌다.

2013년 2월 11일 북한은 3차 핵실험을 강행함으로서 다시 한번 긴장으로 가는 길을 선택했다. 북한은 중국과의 연대를 통한 대미 외적 균형(external balancing)이 가능하다는 주장을 신뢰하지 않는 듯했다.[51] 6자회담 과정에 북한이 얻은 교훈이었다. 북한의 유훈통치(Rule by Legacy)를 이어 가는 젊은 지도자는 선대의 유지를 집행하는 강한 의지가 후계 정당성을 높이는 프로세스가 된다고만 믿었던 것으로 보인다.

이 시기 북한은 미국에 소위 안보-안보 동시행동론을 요구하기 시작했다. 6자회담 시기 비핵화 논의가 북한의 선행동론을 의미하고 있는 것이었다면, 이 시기에 이르러 북한은 자신들의 '선행동론'을 무의미한 것이라고 비판하며 대미 공세에 나서고 있었다. "미국과의 관계정상화가 없이는 살아갈 수 있어도 핵억제력이 없이는 살아갈수 없다"(2009. 1. 17. 외무성 성명)[52] 거나 "전쟁상태를 종식시키기 위한 평화협정부터 체결되어야 할 것"(2010. 1. 11. 외무성 대변인 성명)이라는 논리를 내세우기 시작한 것도 그래서였

51 "세계의 공정한 질서를 세우는데 앞장에 서야 할 큰 나라들까지 제정신을 차리지 못하고 미국의 전횡과 강권에 눌리워 지켜야 할 초보적인 원칙도 서슴없이 줴버리고 있다"는 2013년 1월 24일자 국방위원회 성명은 핵실험 전야에 김정은이 중국을 어떻게 바라보고 있는가를 잘 드러내는 주요 성명이다. 이 성명 직후 김정은은 3차 핵실험을 단행했다. 그리고 3월에는 경제건설·핵무력건설 병진노선을 발표했다.

52 "미국과의 관계정상화가 없이는 살아갈 수 있어도 핵 억제력이 없이는 살아갈 수 없는 것이 조선반도의 현실이다. … 관계정상화와 핵 문제는 철두철미 별개의 문제이다. 우리가 갈망하는 것이 있다면 조미관계정상화가 아니라 우리 민족의 안전을 더욱 믿음직하게 지키기 위한 핵억제력을 백방으로 강화하는 것이다." "조선민주주의인민공화국 외무성 성명," 조선중앙통신, 2009년 1월 17일.

다. 특히 2010년 1월 11일 외무성 성명에서는 "평화체제를 논의하기 앞서 비핵화를 진척시키는 방식은 실패로 끝난 것"이라며 선비핵화 방식을 전제로 한 6자회담 파산을 선언했다. "9·19 공동성명에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되어 있는 조건에서 그 행동순서를 지금까지의 6자회담이 실패한 교훈에 비추어 실천적 요구에 맞게 앞당기면 될 것이다"라고 하여 이제부터는 평화체제 논의를 앞당겨 비핵화와 평화프로세스를 병행해야 한다는 입장을 제기하기 시작했다. 이에 북한은 6자회담 체제를 수용할 의사가 없다는 점, 비핵화와 평화프로세스가 병행되어야 한다는 점을 강조했다. 미국에 대해서 '안보-안보 교환'의 동시 행동 프레임, 즉 평화체제와 비핵화를 병행 교환하자는 쌍궤병행론(Dual Track)을 본격적으로 요구하기 시작한 것이다. 이 같은 주장은 더욱 발전하여 3월 경제건설·핵무력건설 병진노선을 거쳐 2014년에는 한·미연합훈련과 핵실험을 상호 중단하자는 쌍잠정(suspension for suspension)론으로 이어졌다.

요컨대 2012~2013년 시기 북한의 행동은 후계 체제의 정당화에 가장 큰 우선순위가 있었기에, 북·미 관계 역시 그 후순위였다. 사실상 국내정치에서의 정당성 확보에 필요한 것이라면 대미뿐 아니라 대중 강경책에도 스스럼없었다. 장성택 숙청은 그 사례에 불과했다.

나. 2014~2016년 북·미 대립: 쌍중단의 실패와 선평화협정론[53]

2014년 북한은 소위 대남 매력공세[54]를 시작했다. 북한은 남·북 관계의 해빙을 위해 2014년 이산가족 상봉에 이어 아시안 게임 외교 그리고 케네스 배(Kenneth Bae) 등 미국 민간인 석방 등 일련의 미소외교를 펼쳤다.[55] 그러나 오바마 정부는 소니 해킹 사건을 계기로 북한과의 협상을 거부하고 대북 압박으로 돌아서기 시작했다. 오바마 대통령은 1월 24일 유튜브와의 인터뷰에서 북한 붕괴 불가피론을 언급하면서 미국의 대북 강경론을 확인해 주었다. 이후 북한은 미국과의 마지막 협상을 통해 진의 파악에 나선다는 의사를 전달하고 성 김의 방북을 요구했다. 그러나 성 김은 베이징에 머무르면서 방북을 거절하고 북한 대표단이 중국으로 나올 것을 요구했다.[56]

---

53 이 파트의 내용은 다음 글을 수정했다. 이정철, "북한의 10월 축전과 상호 동결식 평화 체제," 지식협동조합 좋은 나라 『현안과 정책』 101호 (2019년 3월 15일), https://www.good21.net/issuepaper/?q=YToyOntzOjEyOiJrZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6MzA7fQ%3D%3D&bmode=view&idx=1684346&t=board (검색일: 2022년 3월 3일).

54 북한의 매력공세에 대해서는 Jung-Chul Lee and Inwook Kim, "Making Sense of North Korea: How to Respond to Pyongyang's Charm Offensive," Foreign Affairs (January 21, 2015)를 참조.

55 북한이 제임스 클래퍼 미국 국가정보국장의 방북을 전후해, '한미군사연습과 핵실험의 상호 중단' 안을 제안한 것도 이런 상황에서였다. 이정철, "오바마 행정부의 대북정책과 한국주도론의 허실," 경남대 극동문제연구소 「현안진단」, 제26호 (2015).

56 2월 1일 외무성 대변인은 조선중앙통신 기자와의 대담을 통해 "김성이 이번 아시아 방문기간 우리와 만날 의향을 표시한데 대하여 평양에 오라고 초청까지 했다. 그러나 미국은 그에 대해서는 외면하고 마치도 우리의 불성실한 태도 때문에 대화와 접촉이 이루어지지 못하고 있는 듯이 여론을 오도하면서 책임을 우리에게 전가하려 하고 있다"라고 밝혀 미국과 북한의 대화가 평양이라는 장소 문제에 대한 이견으로 불발되었음을 폭로했다.

2015년 2월 4일 "미국 것들과 상종하지 않는다"는 국방위원회 성명[57]이 나오게 된 것은 이러한 미국의 강경론에 대한 북한식 강경론이었다. 이때부터 김정은은 다시 강경일변도의 공세를 시작했다. 4월 18일 백두산을 오른 김정은이 내핍형 캠페인인 '백두의 칼바람 정신'[58]을 강조한 것도 이런 상황에서였다.[59]

김정은은 백두산 등정 직후인 5월 3일 위성관제종합지휘소를 방문했다. "우주개발사업은 그 누가 반대한다고 해서 포기할 사업이 아니며, 위성은 앞으로도 당 중앙이 결심하는 시간과 장소에서 연이어 우주를 향하여 날아오를 것"이라며 앞으로의 ICBM 논의를 공론화했다. 그 직후인 5월 9일 북한은 SLBM 수중 발사 소식을 공개하여 대미 압박을 강화했다.

8월 4일 DMZ 목함지뢰 사건 직후 북한의 발 빠른 준전시상태 선포와 확성기 포사격 조치 등도 동일한 맥락에서 이해될 수 있는 상황 전개였다. 8·25 합의를 통해 남·북 간 긴장의 불을 끄는 데는 동의했으나 북·미 간 갈등은 내연했다. 북한이 선평화협정론을 제기하기 시작한 것은 이런 분위기 속에서였다.

북한은 2015년 10월 7일 외무성 대변인 성명을 통해 "우리는 이미 공식 경로를 통하여 미국 측에 평화협정체결에 진정으로 응해 나올 것을 촉구하

57 2월 4일 북한은 국방위원회 성명을 통해 "날강도 미제가 우리의 사상을 말살하고 우리의 제도를 붕괴시키려고 발악하는 한 미국 것들과 더는 마주 앉을 필요도 상종할 용의도 없다는 것이 우리 군대와 인민이 내린 결단이다"라며 모든 대화를 중단하겠다고 선언했다.

58 "백두의 칼바람정신은 영원한 조선의 정신," 『로동신문』, 2015년 1월 4일.

59 "나는 일이 힘들고 생각이 많아질 때면 백두산에 와서 수령님에 대한 추억도 하고 수령님께서 백두밀림에서 개척하신 주체의 혁명 위업을 끝까지 완성할 굳은 각오도 다지군 합니다." "위대한 당을 따라 승리와 영광의 천만리 백두의 혁명전통을 영원한 생명선으로 틀어쥐시고," 『로동신문』, 2015년 9월 29일.

는 메쎄지를 보내였다. 우리는 미국이 평화협정체결과 관련한 우리의 제안을 심중히 연구하고 긍정적으로 응해 나오기를 기대한다"라며 대미 평화협정 공세를 시작했고 10월 17일 한·미 정상회담 시기에 맞추어서는 의도적으로 요구 수준을 높여 미국의 선행동론을 의미하는 선평화협정론을 제기하기 시작했다.

한·미 정상회담 직후인 10월 17일 한 급 높은 '외무성 성명'[60]을 통해 "정전협정을 평화협정으로 바꾸는 것을 모든 문제에 선행시켜야 한다는 것이 우리가 찾게 된 결론이다"라며 선평화협정론을 공식화했다. "우리는 지난 시기 비핵화문제를 먼저 론의해야 한다는 유관측들의 주장을 고려하여 6자회담에서 비핵화론의를 먼저 해보기도 하였고 … 핵 문제와 평화보장문제를 동시에 론의해보기도 하였지만"이라고 하여 선비핵화의 실패는 말할 것도 없고 비핵화-평화협정 병행론도 실패했다며 선평화협정론을 내건 것이었다.

미국이 소니 해킹 사건 이후 대북 제재 모드로 돌아서고 다시 북한의 선행동을 요구하자, 북한 역시 미국의 선행동론을 요구하며 향후 협상을 대비한 공세로 돌변한 것이다. 그러나 이때까지도 북한의 본심이 선평화협정인지 쌍잠정(쌍중단)인지 분명하지 않았고, 10월 17일 성명에서도 여전히 군사연습 중단과 핵실험 중단 간의 교환을 의미하는 쌍중단을 강조하고 있었다. 이 당시 북한이 원하는 대북 적대시 정책 폐기라는 것은 그 최소 수준이 한·미연합군사훈련의 중단 혹은 축소이고 그 최대치는 평화협정을 통한 정전체제의 대체로 추정된다.

60 "조선민주주의인민공화국 외무성 성명," 조선중앙통신, 2015년 10월 17일.

정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제는 무엇보다도 미국이 먼저 용단을 내려야 할 문제이며 조미사이에 우선 원칙적합의를 보아야 할 문제이다. 유엔도 평화협정체결을 적극 지지고무해나섬으로써 조선반도에서 한 성원국과《유엔군사령부》가 교전관계에 있는 비정상적인 사태를 끝장내는데 자기 몫을 해야 할 것이다. 조미사이에 신뢰를 조성하여 당면한 전쟁의 근원을 제거할수 있다면 핵군비경쟁도 궁극적으로 종식시킬수 있으며 평화를 공고히 해나갈수 있다. 미국은 더는 평화협정체결문제를 무턱대고 회피할 생각을 하지 말고 심중하게 옳은 선택을 하여야 할 것이다. 조선반도정세가 중대한 전환기에 들어선 오늘에 와서까지도 미국이 평화협정체결문제를 외면하거나 그에 조건부를 다는 식으로 나온다면 우리에 대한 적대시 정책을 포기할 의사가 없다는것을 세상에 낱낱이 드러내보이는것으로 될 것이다. 미국이 끝내 다른 길을 고집한다면 조선반도에서 보게 될것은 우리의 무한대한 핵억제력이 점점 강화되여가는것이며 마주치게 될것은 미국이 원하는 그 어떤 형태의 전쟁에도 기꺼이 상대해주는 우리의 혁명적무장력일뿐이다.

협상에 진척이 없자 12월 2월 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 "평화협정체결문제와 비핵화문제를 뒤섞어놓으면 어느 하나도 해결될 수 없다는 것은 실천을 통해 여실히 증명된 진리이다. 평화협정이 체결되고 모든 문제의 발생 근원인 미국의 적대시 정책의 종식이 확인되면 미국의 우려사항을 포함한 모든 문제들이 타결될 수 있다. 평화협정체결의 실제적이며 책임있는 당사자인 조미가 마땅히 전제조건없이 마주앉아 평화협정체결문제부터 론의하여야 한다. 미국은 오그랑수를 쓰지 말고 평화협정체결을 위한 조미대화에 속히 응해나와야 할 것이다"라고 하여 다시 선평화협정 체결론을 내세우기 시작했다. 끝내 미국 측의 답을 듣지 못하고 미국이 무시 전략으로 일관한다고 판단한 북한은 행동으로 돌입했다.

2015년 12월 12일 남·북 차관급 회담이 결렬된 바로 그날 북한의 모란봉악단이 베이징 공연을 하루 앞두고 평양으로 귀환해 버렸다. 이즈음 남·북 간에는 통전부장을 라인으로 하는 비공개 장관급 회담이 있었지만 그 역시

성과를 내지 못했다[61]. 뒤늦게 알려진 사실이지만 12월 15일 김정은은 이러한 정세에 맞추어 수소탄 실험 승인 명령을 내린 것으로 알려졌다. 결국 해를 넘겨 2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험을 강행하여 강대강(power to power) 대응 시기를 열었다. 이후 북한은 연속된 핵실험, 즉 4차 핵실험(2016. 1. 6.), 5차 핵실험(2016. 9. 9.), 6차 핵실험(2017. 9. 3.)을 강행했다. 오바마 행정부 이래 미국이 요구하는 선(先)'북한의 비핵화'와 이에 대응하는 논리로서 북한이 제기하기 시작한 선(先)'평화협정론' 간의 말대 말 공방의 간극은 논리적으로는 해결 불가능한 차이를 낳고 있었다.

3.3. 2017~2018년 평창 프로세스: 트럼프 행정부의 등장과 쌍중단의 부활[62]

이런 상황에서 들어선 트럼프 행정부는 북한에 대해서 최대압박과 관여 정책을 입안했고 동시에 북한과의 햄버거 협상, 즉 톱다운 협상의 가능성을 흘리기 시작했다. 2017년 1년간 트럼프 행정부의 대북정책이 강경 일로로 치달았고 북한 역시 이에 질세라 괌 포위 사격론과 6차 핵실험 그리고 2017년 11월 29일의 화성-15호 시험으로 치달았다.

이런 북·미 대치 상황의 변화는 쌍중단 논의가 시작되면서 그 계기점을 찾았다. 한국 정부는 북한이 요구해 온 한·미연합훈련 중단 문제에 대해 긍정적 답변을 주기 시작했다. 12월 19일 문대통령이 한·미연합훈련 연기 가

61 『동아일보』, 2017년 8월 2일.

62 2018~2019년 협상 과정에 대해서는 다음 글 참조. 이정철, "볼턴의 강대국 정치와 남북관계의 이행기 자율성," 『창작과 비평』 2020 가을호, pp. 3-7.

능성을 제기했고, 다음 날 빈센트 브룩스(Vincent Keith Brooks) 한·미연합사령관이 한·미 정상이 합의하면 가능하다는 점을 확인해 준 것이다. 북한이 2018년 1월 1일 신년사에서 평창 동계올림픽 참여를 공언하게 된 것은 이러한 사전 작업의 결과로 봐도 무방했다. 이후 북·미 관계는 주지하다시피 싱가포르 회담이라는 이벤트를 향해 질주했다.

오바마 행정부 시기 절대 가능하지 않을 것 같던 쌍중단 논의를 트럼프-문재인 조합이 수용하면서 북한의 태도 변화가 시작되었다. 김여정의 올림픽 참여, 한국의 대북 특사, 미국 폼페이오 장관의 방북, 북한의 김영철 대미 특사, 남·북 정상회담 등으로 이어지는 평화 프로세스는 2018년 6월 역사적인 북·미 싱가포르 합의를 낳았다.

당시 회담에서 미국은 장문의 공동선언안과 단문의 형식적 공동선언안(short statement)이라는 두 개의 시나리오를 들고 갔다. 당시 협상에서 아쉬운 부분은 북·미 실무진이 합의한 장문의 초안(six p.m. text)이 있었지만, 이 초안이 존 볼턴(John Bolton) 미국 국가안보회의(NSC) 보좌관의 개입에 의해 좌초되었다는 점이다. 당시 합의 초안은 종전선언 내용도 포함된 장문의 합의안이었다. 그러나 미국은 밤사이 재협상을 요구해 사실상 협상을 원점으로 돌렸다고 전해진다. 가장 어처구니없는 것은 일본인 피랍자 문제를 포함하자는 볼턴 보좌관의 요구가 협상을 가로막았다는 점이다. 북·일 회담도 아니고 북·미 회담에 일본인 납치자 문제를 집어넣겠다는 발상은 미국의 안보보좌관이 얼마나 미·일 동맹에 경도되어 있는가를 보여 주는 한 장면이었다. 결국 밤샘 협상을 통해 양국은 합의 초안을 폐기하고 우리가 알고 있는 4개 항의 짧은 합의문, 사실상 4가지 협의 주제만(4 pillars) 다룬 내용을 채택했다. '세기의 합의'의 뒷면에는 이와 같은 난관이 존재하고 있었고, 북·미 추가 합의를 기약하는 수밖에 없었다. 그러나 7월 7일 마이크 폼페이

오(Mike Pompeo) 미 국무장관의 방북 시 북한은 미국에 대한 불만을 노골적으로 표현했고, 미국 역시 북한에 대한 사찰과 검증 요구를 강화했다. 다시 협상이 교착국면으로 들어가는 양상이었다.

이런 상황을 또다시 타개한 것은 트럼프 대통령의 결정이었다. 트럼프 대통령은 8월 한·미연합훈련을 전격적으로 중단하기로 했다. 8월 백악관의 결단으로 한·미연합훈련 연기가 결정되자 김정은 위원장은 트럼프 대통령에게 친서를 보냈다. 바로 '러브레터'로 알려진 유명한 친서였다. 이로부터 다시 탄력을 받은 북·미 협상은 몇 번의 추가 친서를 통해 정상회담의 모멘텀을 이어 갔다. 트럼프 대통령은 김정은 위원장을 미국으로 초청해 백악관에서 2차 정상회담을 갖자고 논의했고 남·북 간에는 9·19 정상회담이 진행되었다. 곧이어 10월 7일 폼페이오 미 국무장관이 평양을 재방문하여 북·미 2차 정상회담 논의를 이어 갔다.

당시 북한은 트럼프 대통령에게 9월 6일(10일 트럼프 대통령에게 전달) 친서를 보내 (영변) 핵시설 해체와 사찰을 협상 수단으로 던지겠다는 의사를 제시했다. 동시에 10일 후인 남·북 정상회담에서 북한은 '영변해체안'을 공식화했다. 영변해체안을 남·북 정상회담에서 제시한 것은 북한의 협상 카드를 상실한 것이라는 평가도 있었지만, 이미 9월 6일 친서에서 북한이 이러한 의사를 전달한 이상 영변 카드가 남·북 정상회담에서 조기 공개된 것이 협상 성패에 영향을 준 것으로 보기는 어렵다고 판단된다.

어쨌든 몇 번의 친서 교환, 특사 교환이 추가된 이후 북·미 간에 2차 정상회담이 합의되었다. 이 회담의 의제는 종전선언이 아니라 제재 해제 문제로, 초점이 변화되었다. 북한은 "미국이 종전을 바라지 않는다면 우리도 구태여 이에 연연하지 않을 것"이라며, 영변은 "우리 핵계획의 심장부와도 같은 핵심시설"이므로, 이를 "반세기 전에 해결되었어야 할 … 선차적인 공정"

일 뿐인 종전선언과 맞바꾸겠다는 것은 '강도 논법'이라고 비판했다. 이로써 북한은 2차정상회담의 의제를 '비핵화 대 제재 해제'로 설정하고 다음 단계를 준비했다.

3.4. 2019~2020년 회담 교착기와 정면돌파전[63]

가. 정면돌파전

볼턴 보좌관은 하노이 회담을 치밀히 준비하여, 트럼프 대통령을 설득하기 위해 3가지 안을 마련했다. 1안 '영변 플러스 알파'에 합의하는 빅딜안, 2안 '영변 해체'만 합의하는 스몰딜 외에 3안 '걸어 나오기(walking away, 협상 결렬)'라는 대안이 있음을 설득했다. 그는 로널드 레이건(Ronald Reagan) 미국 대통령과 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 소련 대통령의 레이캬비크 회담을 보여 주면서 트럼프 대통령의 마음을 사로잡았다. 이 회담을 두고 비건과 볼턴의 이견이 있었던 것으로 보이지만, 사실상 준비가 부족했던 비건이 볼턴의 치밀함을 당할 수 없었고 나아가 트럼프 대통령의 정치적 자산에 '걸어 나오기' 대안이 준 매력도를 당할 수는 없었던 것으로 보인다. 볼턴은 회고록에서 레이캬비크 회담에서 레이건 대통령이 걸어 나오기를 통해 어떻게 다음 회담의 승기를 잡았는가를 알려 줌으로써 이미 트럼프 대통령의 마음이 반 이상 회담 결렬로 가게 했다고 쓰고 있다.

63 이 파트에서 다루는 자세한 논의 내용은 다음 글을 참고. 이정철, "볼턴의 강대국 정치와 남북관계의 이행기 자율성," 『창작과 비평』 2020 가을호, pp. 7-16.

하노이 회담 결렬 후 김정은 위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설을 통해 "오지랖 넓은 '중재자' '촉진자' 행세를 할 것이 아니라" "제가 할 소리는 당당히 하면서 민족의 리익을 옹호하는 당사자가 되여야 합니다"라고 한국 정부를 비판했다. 그러면서도 북·미 회담에 대해서는 연말 시한부를 설정해 추가 협상의 여지를 남겨 두었다. 북·미 추가 대화의 여지를 파악한 문재인 대통령은 한·미 정상회담에서 북·미 3차 정상회담을 향한 세 가지 제안을 던졌다. ① 6월 12일에서 7월 27일 사이, ② 미군 함정 혹은 판문점, ③ 실무회담 없는 3자 정상회담을 내용으로 하는 제안이었다. 이 제안을 트럼프 대통령이 수용함에 따라 결국 6·30 판문점 회담이 성사된 것이다. 6·30 판문점 회담은 물론 트럼프 대통령의 트위터와 이에 대한 북한의 즉답으로 마련된 세기적 이벤트였다. 그러나 이 회담의 이면에서 트럼프 대통령의 방한이라는 무대를 만들고 남·북·미 회동을 실현시키는 데에는 한국 정부의 중재 전략이 작동했던 것도 사실이다.

그러나 남한의 중재 노력에도 불구하고 결국 북·미 회담은 추가 동력을 얻지 못했고 대결은 지속되었다. 역시 이번에도 문제는 한·미연합훈련이었다. 6·30 판문점 회담 직후인 2019년 7월 트럼프 대통령은 한·미연합훈련을 워게임이라 부르며 그것을 중단하라고 지시한다. 그러나 볼턴 보좌관은 7월 25일, 방한을 통해 해리 해리스(Harry Harris) 주한 미국대사와 로버트 에이브럼스(Robert Abrams) 한·미연합사령관과의 조찬 회동을 갖고, 한·미연합훈련 중단은 양국의 '전투태세(Fight Tonight!)'에 심각한 영향을 미친다며 트럼프 대통령의 결정을 뒤집자고 합의한 것으로 알려진다. 그의 회고록에 따르면, 그는 미국에 돌아가 워게임을 지속해야 한다는 보고서를 올렸고, 트럼프 대통령이 이를 수용했다고 한다.

결국 북한은 이에 격렬하게 반발했고 8월 계속된 로켓 발사에 나선다. 초

대형 방사포, 북한식 이스칸데르 등의 이름이 알려진 것도 바로 이때다. 트럼프 대통령은 8월 14일 백악관 회의에서 뒤늦게 후회했지만 김정은의 불만은 이미 돌이킬 수 없었던 것으로 보인다. 2018년에 중단된 한·미연합훈련이 2019년 3월 하노이 회담 결렬 이후 재개되고 이어 8월에 강행된 것을 두고 북한은 사실상 적대시 정책의 부활로 인식하고 있었다. 동시에 이 같은 군사훈련을 강행한 한국 정부를 향해 "삶은 소대가리가 앙천대소", "태산명동서일필" 운운한 것도 같은 맥락에서 나온 비판이었음은 물론이다.

2019~2020년 상황 역시 쌍중단 논의가 중지되고 한·미연합훈련이 재개되면서 사실상 협상 국면이 붕괴되었다고 판단한 북한의 분노가 폭발한 것으로 보는 것이 정설이다. 그렇다면 북한에게 중요한 것은 역시 적대시 정책의 철회, 즉 한·미연합훈련의 중단 조치라는 것이 분명해진다. 주권국가로서 군사훈련을 포기할 수도 없는 한국의 입장에서 볼 때 북한의 이러한 협상 전술은 고난도의 딜레마를 안겨 주는 것이 아닐 수 없다.

나. 2020년 김여정 7·10 담화

한편 2020년 개성연락사무소 폭파 직후 김정은이 위기 드라이브를 전격적으로 중단시킨 이후 보름여가 지난 시점인 7월 10일, 김여정 노동당 제1부부장이 담화를 발표했다. 이는 북·미 관계의 돌파구를 예측할 만한 내용을 담고 있어 주목할 만하다.

> 나는 《비핵화조치 대 제재해제》라는 지난 기간 조미협상의 기본주제가 이제는 《적대시 철회 대 조미협상재개》의 틀로 고쳐져야 한다고 생각한다.

김여정 제1부부장은 당시 '협상 재개' 단계라는 모호한 용례를 사용하여 그 의도와 관련해 논란을 불러일으켰다. 주지하다시피 '비핵화 대 제재 해제'라는 프레임은 하노이 회담의 주제였다. 이렇게 본다면 2020년 김여정 제1부부장의 7·10 담화는 이 같은 교착상태를 인정하고 협상 프레임을 하노이 회담 이전, 즉 싱가포르 회담의 논점으로 돌아가자고 제안했다고 해석할 수 있다. '적대시 정책 철회 대 조미 협상 재개'라는 프레임은 2018년 6월 싱가포르에서 종전선언이 논의되던 상황으로 돌아가 협상을 재개하자는 의미로 해석될 수 있기 때문이다.

하지만 이에 대해서는 양론이 존재한다. 협상 재개의 조건인 '적대시 정책 철회'는 협상의 허들을 높여 놓은 것이라는 논지와 허들을 낮춘 것이라는 논지가 대립하기 때문이다. 먼저 적대시 정책 철회가 주한미군 철수를 의미하는 것이라고 해석하는 경우 협상의 문턱을 높이는 전형적인 회담 지연책일 것이다. 하지만 북한 외무성의 '군축 및 평화연구소'가 2020년 6월 25일 발표한 「미국의 대조선적대시정책철회는 조선반도의 평화와 안정을 위한

필수불가결의 선결조건」이라는 보고에서는 주한미군 철수를 전혀 언급하지 않았다. 오히려 군사연습의 위협성을 강조하는 데 초점을 두고 있다. 이러한 두 번째 해석에 따르면, 북한이 원하는 적대시 정책 철회란 2018년 8월 당시처럼 한·미가 연합군사훈련을 중단하면 대화 재개가 가능하다는 것으로 해석될 수 있다.

김여정 제1부부장의 7·10 담화는 뒤이어 "미국은 대선전야에 아직 받지 못한 크리스마스선물을 받게 될까봐 걱정하고 있을 것이다 … 우리는 미국에 위협을 가할 생각이 전혀 없으며 이에 대해서는 위원장 동지도 트럼프대통령에게 분명한 립장을 밝히신 적이 있다. 그저 우리를 다치지만 말고 건드리지 않으면 모든 것이 편하게 흘러갈 것이다"라고 하여 대선 시기에 추가의 도발이 없을 것임을 암시했다. 담화는 나아가 "가능하다면 앞으로 독립절 기념행사를 수록한 DVD를 개인적으로 꼭 얻으려 한다는 데 대하여 위원장 동지로부터 허락을 받았다"라고 하여 김여정 제1부부장이 '로켓맨' CD를 받기 위해 직접 협상에 나설 수 있다는 의사를 드러냈다. 동시에 그녀는 그것은 "트럼프 대통령의 사업에서 반드시 좋은 성과가 있기를 기원한다"는 김정은 위원장의 지시에 따른 것이라며 트럼프 대통령의 선거를 돕기 위한 모종의 조치를 할 수 있을 것임을 분명히 했다. 소위 옥토버 서프라이즈를 둘러싼 북·미 접촉에 김여정 부부장이 나설 수 있다는 의사를 간접적으로 드러낸 것으로 보인다. 전체 담화를 총체적으로 해석한다면 '적대시 정책 철회와 협상 재개'라는 단계는 트럼프 대통령의 옥토버 서프라이즈를 위한 의사 표현으로 해석될 수 있고, 이렇게 본다면 결과적으로 적대시 정책 철회라는 조건은 허들을 높였다고 보기보다는 협상 가능성을 위한 명분 차원의 조치를 원한 것으로 해석된다. 요컨대 북한은 공식적으로는 적대적인 북·미 관계를 비판했지만 트럼프-김정은의 화학적 결합을 강조하며 정상 차원의

비공개 접촉이나 친서 교환과 같은 톱다운식 협상에 대한 애착을 버리지 않고 있다고 볼 수 있다. 북한 체제와 김정은 지도부의 인정 투쟁(struggle for recognition)을 엿볼 수 있는 한 장면이라 할 수 있겠다.

3.5. 결 – 2021년

2021년 1월 8차 당대회 연설에서 김정은 위원장은 미국에 대한 강한 불신을 드러내면서도 강대강, 선대선(power to power, good will to good will)의 원칙을 내세우며 국방·외교 병행론을 거론했다. 연설에서는 핵무기 고도화, 핵무기 증강 계획을 밝히고 다탄두미사일, 극초음속미사일, 핵잠수함, SLBM, 군사정찰위성, 각종 전술핵무기 등을 언급하여 국방력 강화 기조는 물러설 수 없는 원칙임을 천명했다. 이어진 열병식에서도 북극성-5호 등 비대칭 무기체계의 일부를 공개하여 주변국을 긴장시켰다. 그러면서도 김정은 위원장은 "강력한 국가방위력은 결코 외교를 배제하는 것이 아니라 옳은 방향에로 추동하며 그 성과를 담보하는 위력한 수단으로 된다"[64]고 강조하며 대미 협상의 문이 열려 있음을 강조하는 이중성을 보였다.

전략적 모호성에 기반한 이중적 태도는 대남 관계에서 더욱 두드러진다. 한편으로는 지난해 이후의 강경 정책을 반복하고 있으면서도 다른 한편으로 대화론의 문을 조금씩 열고 있기도 하다. 김정은 위원장은 당대회 총화 보고에서 현 상황은 판문점선언 이전으로 돌아갔다고 해도 과언이 아니라

64 정치보도반, "우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여," 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

면서도, 우리 정부의 태도 여하에 따라 3년 전 새 출발점으로 갈 수도 있다고 했다. 7월에는 남·북 정상 간 친서 교환을 통해 군통신선을 연결했다가도 8월 한·미연합훈련을 빌미로 돌연 통신선을 무단 두절시키기도 했다. 그리고 10월 4월 다시 이를 연결하는 등 종잡을 수 없는 행보를 보이고 있다. 이 같은 2021년판 이중론은 소위 북한식 전략적 모호성(strategic ambiguity)이라고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉『조선신보』 기사 비교표

	1월 22일 기사	2월 2일 기사
주적론	■ 최대의 주적인 미국을 제압하고 굴복시키는데 대외정치활동의 초점을 맞추기로 결정하였다. ■ 미국을 겨냥한 활동의 기조는 《제압에 의한 굴복》으로 정해져있다.	■ 조선은 특정한 그 어느 국가, 세력이 아닌 전쟁 그 자체를 주적으로 삼고 … ■ 국방력강화는 원래 주권국가의 합법적 권리이다.
벼랑끝전술	■ 2017년에로의 회귀따위로 간주하고 조선이 미국의 관심을 끌기 위해 《벼랑끝전술》을 쓴다고 본다면 그것은 오판이다.	■ 조선의 국방력강화조치에 《벼랑끝전술》이라는 낡아빠진 딱지를 붙이고 국제여론을 오도 … 대내외정책은 … 과거와 다른 궤도를 따라 추진되고있다.
전략지위	■ 조선의 전략적 지위에 상응하게 대외관계를 전면적으로 확대발전시켜 …	■ 《신랭전》구도가 심화되고 … ■ 조선과 중국, 로씨야사이의 공동전선이 더욱 다져지는 형세가 조성
전망	■ 바이든행정부는 조선의 《강대강》원칙을 작동시키는 방아쇠를 끝내 당긴 셈이다. ■ 최대의 주적으로 지목한 대방을 제압하고 굴복시키는 조선의 정책기조는 시간이 흐를수록 더욱더 부각되여 나갈 것이다.	■ 미싸일의 시험발사나 검수사격시험을 걸고들지만 않는다면, 조선의 주권행사를 건드리지 않는다면 조선반도의 긴장이 유발되는 일은 없는것이다.

하지만 2022년 새해 벽두부터 북한은 전략적 모호성도 벗어던지고 전통적인 벼랑끝전술과 주동성 논리로 나아가는 양상을 보이는 듯하다. 과연 그러한가? 김정은은 지난 10월 13일 국방전람회 연설에서 미국을 향해 매우 이례적인 연설을 했다. 당시 북한은 "우리의 주적은 전쟁 그 자체이지 남조

선이나 미국 특정한 그 어느 국가나 세력이 아닙니다.”라고 하여 주적론을 폐기했음을 은연중에 내비쳤다. “우리는 누구와의 전쟁을 론하는 것이 아니라 전쟁 그 자체를 방지”하는 것이 중요하다며 자신들의 미사일 발사를 정당한 국방력 강화로 간주할 것을 요구했다. 북한은 지난 2021년 1월 8차 당대회까지만 해도 “대외정치활동을 우리 혁명발전의 기본 장애물, 최대의 주적인 미국을 제압하고 굴복시키는데 초점을 맞추고 지향시켜나가야 한다”라고 하여 미국 주적론을 강조했었다. 이렇게 본다면 북한은 10월 이후 미국 주적론을 대체하는 협상 국면을 염두에 두고 있음을 분명히 했다고 볼 수 있다.[65] 물론 북한을 추가 억압하고 제재하는 경우 북한은 벼랑끝전술과 도발이라는 외길로 나아가지 않을 수 없을 것이다. 다른 대안이 없기 때문이다. 하지만 다시 협상의 궤도를 제시하고 길을 찾는다면, 새로운 모멘텀은 분명 있을 것이다.

전략적 인내는 미국에게 현명한 방도가 아님을 바이든 행정부 스스로도 잘 알고 있다. 협상의 기회를 놓치지 않기 위해서는 북한이 주동성을 강조할 때와 에스컬레이션 즉 ‘tit-for-tat’에 따른 반응적 대응으로 나설 때를 잘 구분하는 것이 중요하다. 북한이 파국이 아니라 다른 길을 남겨 두고 있다고 판단될 때 과감한 협상의 길을 제시하는 것 또한 대국의 위신만큼이나 중요한 외교 능력임을 잊어서는 안 되겠다.

65 2022년 1월의 도발 국면이 한창일 때에 미국이 UN 안보리를 거듭 소집하자 북한은 다시 미국 주적론을 소환했지만, 2월 2일에는 다시 미국 주적론 대신에 전쟁 자체가 적이라고 후퇴하여 협상론으로 돌아가는 양상을 보이고 있다. 이런 기회를 놓치지 않는 것이 중요하다. 본문의 〈표 3-2〉 참조.

4. 대북 경제제재와 북한의 대미·대남 정책 변화

4.1. 머리말

이 절에서는 김정은 시대 북한의 대외정책에 영향을 미치는 요인으로서 대북 경제제재 문제를 검토한다. 즉, 대북 경제제재로 인해 북한 경제 상황이 어떻게 변화했고, 이것이 북한의 대외정책에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보는 것이다. 그리고 북한의 대외정책 중에서 대미· 대남정책을 중점적으로 고찰한다. 아울러 북한의 대외정책 행동 중에서는 미사일 발사 및 핵실험에 관한 북한의 행동에 초점을 맞춘다. 국제사회의 대북 경제제재는 북한의 잇따른 미사일 발사 및 핵실험에 대한 대응 조치로 취해졌기 때문이다.

이와 함께 대북 경제제재가 북한의 대미· 대남정책에 미친 영향에 대한 고찰은 2016년 이후로 초점을 맞추기로 한다. 이는 지면의 제약 때문이기도 하지만 2016년 이전의 대북 경제제재는 북한 경제에 큰 충격을 주었다고 보기 어렵고, 따라서 북한의 대미· 대남정책에 큰 영향을 미쳤다고 평가하기도 어렵기 때문이기도 하다.

이 절은 세 개의 내용으로 이루어진다. 첫째, 대북 경제제재의 실제 실행 여부, 둘째, 대북 경제제재로 인한 북한 경제 상황의 변화, 셋째, 대북 경제제재가 북한의 대미· 대남정책 변화에 미친 영향이다.

4.2. 대북 경제제재의 실제 실행 여부

가. 대북 경제제재의 개요

북한에 대한 경제제재는 크게 보아 양자 간 제재와 다자 간 제재로 구분된다.

양자 간 대북 제재는 미국, 일본, 한국, EU 등이 실시하고 있는데 미국의 양자 간 제재가 대표적이다. 미국은 한국전쟁 발발 직후부터 지금까지 여러 차례 관련법의 제·개정과 행정명령의 발동을 통해 북한에 대한 경제제재를 단행했다. 역사적으로 보면 제재의 발생 및 강화기 → 완화기 → 재강화기의 흐름으로 진행되어 왔다. 이는 북한에 대한 수출금지와 거래관계의 전면 중지, 금융거래, 투자행위, 원조 등의 금지, 이중용도로 사용 가능한 제품 및 기술수출에 대한 제약, 국제금융기구의 대북 지원 금지 등 매우 포괄적인 내용을 담고 있으며 그 역사도 깊다.

〈표 3-3〉 UN의 대북 경제제재 주요 내용(2016. 1. 이후)

	제2270호 (2016. 3)	제2321호 (2016. 11)	제2371호 (2017. 8)	제2375호 (2017. 9)	제2397호 (2017. 12)
북한의 수출	– 석탄, 철, 철광석 수출 금지 (민생은 예외)	– 석탄 수출 연간 4억 달러 상한(예외조항 삭제) – 아연, 동, 니켈 등 기타 주요 광산물 수출 금지	– 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석 등 수출 전면 금지 – 수산물 수출 금지	– 섬유의류 수출 금지	– 식용품, 농산물, 목재, 토석류, 선박, 기계류, 전기기기 등 수출 금지

	제2270호 (2016. 3)	제2321호 (2016. 11)	제2371호 (2017. 8)	제2375호 (2017. 9)	제2397호 (2017. 12)
북한의 수입				- 북한의 원유도입량 동결(연간 400만 배럴) - 북한의 석유제품 도입량 연간 200만 배럴로 제한	- 북한의 석유제품 도입량 연간 50만 배럴로 제한 - 산업용 기계류, 운송수단, 철강금속 수입 금지
금융	- 북한 내 외국 금융기관 폐쇄 및 거래 금지 - 북한 금융기관 해외지점 폐쇄 및 거래 금지	- 북한과의 무역을 위한 공적·사적 금융 지원 금지			
기타	- 북한과의 수출입 화물 검색 의무화		- 북한과의 신규 합작 금지 - 북한 해외노동자 규모 동결	- 북한과의 모든 합작 중단, 기존 합작기업 120일 내 폐쇄 - 계약 만료 해외노동자 계약 연장 금지	- 북한 해외노동자 24개월 내 송환 - 북한 영해 조업권 구입 금지

* 자료: 김석진, "북한경제 현황과 전망," 미발표자료, 2018. 5. 3.을 다소 수정

다자 간 대북 제재의 대표적인 사례는 UN의 제재이다. 2000년대에 들어 감행된 북한의 잇따른 미사일 발사 및 핵실험은 UN을 통한 국제사회의 제재를 불러일으켰다. UN은 북한에 대해 안보리 결의안 제1695호(2006. 7.), 제1718호(2006. 10.), 제1874호(2009. 6.), 제2087호(2013. 1.), 제2094호(2013. 3.), 제2270호(2016. 3.), 제2321호(2016. 11.), 제2371호(2017. 8.), 제2375호(2017. 9.), 제2397호(2017. 12.)을 잇따라 발표했다.

그런데 양자 간 제재와 다자 간 제재 모두 북한의 4차 핵실험(2016. 1)을 기점으로 그 성격과 내용, 그리고 강도가 근본적으로 변화했다.

미국은 북한의 4차 핵실험 이후 대북 제재 강화법(2016. 2)을 발효시켰다[66]. 이는 사실상의 전면 금수 조치인데다 더욱이 북한과 거래하는 제3국도 제재 대상에 포함하는 이른바 세컨더리 보이콧(secondary boycott)도 포함하고 있다[67]는 점에서 눈길을 끌었다.

UN의 대북 제재도 유사한 변화를 보였다. 종전에는 북한의 대량살상무기(WMD)와 재래식 무기, 사치품의 수출입 및 이와 직접 관련된 금융 및 대량현금(벌크 캐시)거래를 차단하는 이른바 '스마트 제재'의 성격을 띠고 있었다. 하지만 북한의 4차 핵실험 이후 북한 경제 전반을 대상으로 하는 전방위적 제재, 특히 종전과는 달리 '민생'은 거의 고려하지 않는 이른바 '포괄적 제재'로 변화했다[68]. 특히 제재의 포괄범위와 강도 면에서 종전과는 비교가 되지 않을 정도로 광범위하고 강력한 제재로 바뀌었다(〈표 3-3〉 참조).

한편, 한국의 양자 간 대북 제재는 한국 정부가 2010년 5월 천안함 사건에 대한 대응 조치로 취한 5·24 조치가 대표적이다. 이 조치로 일반물자 교역, 위탁가공교역, 북한 내륙 지역 투자사업 등이 중단되었고, 2008년부터 중단된 금강산 관광사업의 재개도 어렵게 되었다. 아울러 한국 정부는

66 통상 대북 제재 강화법으로 불리는 '북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)'은 2016년 2월에 발효되었다. 그리고 미국 하원은 2017년 5월, 이 법의 개정안인 '대북 차단 및 제재 현대화 법안(H.R.1644)'를 통과시켰다. 보다 자세한 것은 서보혁 외, 『대북 제재 현황과 완화 전망』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 47-49 참조.

67 예컨대 '북한 제재와 정책 강화법(H.R.757)' 104(b)(1)(A)에서는 '알면서도(knowingly) UN 안보리 결의안에 의해 제재 대상자로 지정된 개인 또는 단체에게 금융적, 물질적, 기술적 지원을 하거나 상품 또는 서비스를 제공하는 경우'를 명시해 이런 행위를 한 개인이나 단체를 미국 대통령의 재량에 따라 제재 대상자로 지정할 수 있도록 했다.

68 자세한 것은 임수호, 『대북 경제제재의 중장기 효과』(서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 9-10을 참조.

2016년 2월에 북한의 4차 핵실험에 대한 대응 조치로 개성공단 사업의 중단 조치를 취했다. 이에 따라 모든 남·북 경협 사업이 중단되었다.

2016~2017년부터 실시된 UN의 고강도 대북 제재로 인해 한국의 독자적인 대북 제재는 내용적으로 UN의 대북 제재에 사실상 흡수되었다. 즉, UN의 대북 제재가 완화·해제되지 않는 한, 한국의 독자적인 대북 제재는 한국 스스로 완화·해제할 수 없게 되었다. 이에 따라 거의 모든 남·북 경협 사업의 재개 여부는 한국 정부의 독자적인 판단이 아니라 UN 대북 제재를 주도하고 있는 미국 정부의 판단에 의존하게 되었다.

나. 대북 경제제재의 실제 실행 여부

이제부터는 2016~2017년에 채택된 5개의 UN 대북 제재 결의안이 회원국들에 의해 실제로 실행되었는지 여부에 대해 간단히 살펴보기로 하자.

〈표 3-4〉 북한의 연도별 수출입 추이 (단위: 백만 달러, %)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
수출	2,880	3,218	3,165	2,697	2,821	1,772	243	278	89
(증감율)	3.3	11.7	-1.6	-14.8	4.6	-37.2	-86.3	14.4	-68.0
수입	3,931	4,126	4,446	3,555	3,711	3,778	2,601	2,967	774
(증감율)	10.2	5.0	7.8	-20.0	4.4	1.8	-31.2	14.1	-73.9
수출입계	6,811	7,345	7,611	6,252	6,532	5,550	2,844	3,245	863
(증감율)	7.1	7.8	3.6	-17.9	4.5	-15.0	-48.8	14.1	-73.4
무역수지	-1,051	-908	-1,282	-859	-890	-2,006	-2,358	-2,689	-684
(증감율)	35.1	-13.6	41.2	-33.0	3.6	125.4	17.5	14.0	-74.6

* 자료: KOTRA, 『2020 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2021), p. 40.

〈표 3-4〉에 나타나 있듯이 북한의 수출액은 제재 첫 해인 2016년에는 오히려 전년 대비 4.6% 증가를 기록했지만 이듬해인 2017년에는 전년 대비 37.2%라는 큰 폭으로 감소했고, 2018년에는 무려 86.3% 급락했다. 수출 규모로 보면 2018년에 2억 4,300만 달러, 2019년에 2억 7,800만 달러로 제재가 취해지기 직전 해인 2015년의 26억 9,700만 달러보다 각각 91.0%, 89.7% 감소했다. UN 제재 결의안이 채택될 당시 종전 북한 수출 규모의 90% 정도가 북한의 수출 금지 대상이 될 것으로 예상되었다. 따라서 이 점을 감안한다면 북한의 수출에 대한 제재는 제대로 실행되었다고 보아도 무방할 것이다.

그렇다면 북한의 수입은 어떠할까. 〈표 3-4〉를 보면 북한의 수입액은 제재 첫 해인 2016년에 전년 대비 4.4% 증가했고, 다음 해인 2017년에는 1.8% 증가했다. 그러다가 2018년에 31.2%라는 비교적 큰 폭으로 감소했지만 이듬해인 2019년에는 14.1% 증가로 돌아섰다. 수입 규모로 보면 2018년에는 26억 100만 달러, 2019년에는 29억 6,700만 달러로 제재 직전의 2015년(35억 5,500만 달러)보다 각각 26.8%, 16.5% 감소했다. 따라서 전체 수입 규모만 보아서는 제재가 제대로 실행되고 있는지 여부를 판단하기 어렵다.

북한의 대중 수입 품목을 제재 대상 품목과 제재 대상이 아닌 품목으로 나누어서 수입 추이를 분석한 홍제환(2019)의 연구 결과를 〈표 3-5〉에 제시했다. 이는 한국무역협회 통계를 이용해 산출한 것인데, 2018년과 2019년 상반기의 경우 제재 대상 품목의 수입은 크게 감소했으나 여타 품목의 수입은 예년 수준을 유지했다. 2018년 수입액을 이전 5년(2013~2017)의 평균 수입액과 비교해 보면, 제재 대상 품목의 수입액은 15억 8,000만 달러에서

3억 5,000만 달러로 80% 가까이 줄었다[69]. 반면, 제재 대상이 아닌 품목의 수입액은 같은 기간 20억 달러에서 21억 8,000만 달러로 9%가량 늘어났다. 따라서 북한의 수입에 대한 제재도, 수출에 대한 제재와 마찬가지로 제대로 실행되고 있다고 보아도 무방할 것이다.

〈표 3-5〉 제재 대상 여부별 북한의 대중 수입액 추이 (단위: 백만 달러)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
제재 대상 품목	1,749	1,898	1,443	1,455	1,378	353
제재 대상이 아닌 품목	1,884	2,124	1,784	1,967	2,230	2,176

주: '제재 대상 품목'에는 수입이 금지되거나 제한된 HS 코드 27과 72~89가 해당되며, 나머지는 '제재 대상이 아닌 품목'으로 분류함.

* 자료: 홍제환, "북중무역통계로 본 대북제재하 북한경제," 『KDI북한경제리뷰』, 2019년 8월호, p.73.

그런데 앞에서 본 북한의 수출입 실적은 공식적인 영역의 것이었다. 비공식적 영역으로 시야를 넓히면 이야기는 전혀 달라진다. 북한과 중국 간에는 2016~2017년 이전에도 다양한 형태의 비공식 무역, 즉 밀무역이 이루어지고 있었는데 제재로 인해 밀무역까지 중단된 것은 아니었다. 오히려 일부 분야에서는 제재를 회피하기 위해 밀무역이 성행하기도 했다.

UN 안보리 산하 대북제재위원회는 제재 이행 상황을 감시하고 있으며, 그 결과를 매년 전문가 패널 보고서로 공개하고 있다. 이 보고서에 따르면, 북한은 제재를 회피하기 위해 여러 가지 비공식적 거래를 지속했는데 대표

69 원유와 정제유는 수입 자체가 금지된 것이 아니고 수입의 상한선이 설정되었기 때문에 감소폭이 상대적으로 작았다. 원유와 정제유를 제외한 여타 품목은 수입이 금지되었기 때문에 2018년에는 수입실적이 급락했고 2019년 상반기에는 결국 수입실적이 제로로 떨어졌다.

적인 것이 석탄 밀수출이다. 북한의 석탄 수출은 UN 안보리 결의안 제2371호(2017. 8.)에 의해 전면 금지되었다. 그러나 2017년 1~11월에 30여 건의 석탄 밀수출이 탐지되었고, 2017년 12월부터 2018년 12월 사이에도 주로 환적 방식을 이용한 25회의 석탄 밀수출이 탐지되었다. 나아가 전문가 패널은 2019년에 석탄 밀수출이 더 증가해 1월에서 8월까지 약 370만 톤, 약 3억 7,000만 달러어치가 밀수출된 것으로 추정했다.

북한의 석탄 밀수출 규모는 제재 이전의 공식수출 규모보다는 훨씬 작은 것으로 추정되고 있다. 수출이 중단되기 전인 2015~2016년 북한의 대중국 석탄 수출 규모는 연간 2,000만 톤 내외, 금액으로는 연간 10억 달러 이상이었다. 그런데 2017년 이후의 밀수출 규모는 연간 수백만 톤, 금액으로는 수억 달러 정도로 제재 이전에 비하면 몇 분의 일 정도에 지나지 않는다.

이처럼 공식무역과 비공식무역을 합쳐서 살펴보면 북한의 대중 수출 최대 품목인 석탄의 경우, 제재가 완벽하게 실행되지는 않고 있지만 상당 정도는 실행되고 있다고 평가할 수 있다. 석탄 이외의 다른 품목의 수출은 석탄보다는 밀수출이 적고, 따라서 제재의 실행 정도는 비교적 높은 편이다.

한편 UN 안보리는 결의안 제2375호와 제2397호를 통해 북한에 대한 원유 공급은 연간 400만 배럴 (52만 5,000톤)까지만 허용하고 정제유 공급은 연간 50만 배럴 (6만~6만 5,000톤)까지만 허용했다. 그런데 UN 상품무역통계(UN Comtrade)에 보고된 바에 따르면, 북한이 2016년에 수입한 정제유 물량은 약 215만 배럴(28만 톤)이었다. 따라서 제재가 제대로 실행되었다면 정제유 도입량이 종전의 1/4~1/5 수준으로 감소하면서 북한은 심각한 수송난에 직면했을 것이다.

하지만 2017년 이후 현재까지 북한의 시장에서 석유가격이 일시적으로 폭등한 적은 있지만 전반적으로 안정세를 보이고 있다. 더욱이 심각한 수송

난이 발생했다는 소식도 들려오지 않고 있다. 이것은 북한이 제재 이후에도 충분한 양의 정제유를 확보할 수 있었기 때문인 것으로 보인다. UN 전문가 패널의 보고에 따르면, 북한은 주로 선박 간 환적 방식을 이용해 정제유 밀수입을 계속하고 있다. 밀수입량이 얼마나 되는지 정확히 알 수는 없으나 북한에 정제유를 공급한 것으로 추정되는 수송선박(tanker) 저장 탱크의 적재 비중을 33%로 낮게 가정해도 안보리 결의가 규정한 연간 상한 50만 배럴을 훌쩍 넘고, 90%로 가정하면 상한의 몇 배에 이른다. 저장 탱크에 충분한 양을 적재해야 수송비를 줄일 수 있을 것이므로 실제 적재 비중은 높은 편이었을 가능성이 크다[70].

따라서 공식무역과 비공식무역을 합쳐서 살펴보면 북한의 대중 수입에서 정제유의 경우, 제재가 제대로 실행되고 있는지 의문시되고 있다. 다만 북한의 대중 수입에서 정제유는 다소 예외적인 존재이다. 북한의 수입에서 여타 품목은 밀수입이 정제유만큼 많지는 않기 때문에 대체로 보아 제재가 상당 정도 실행되고 있는 것으로 파악되고 있다.

한편, 북한의 해외 파견 노동자와 북한의 해외 투자 및 외국의 북한 투자 관련 제재는 큰 틀로 보아 상당 정도 실행되고 있는 것으로 보인다. 물론 일부 노동자의 편법적 해외 체류, 비공식적 투자는 남아 있지만 규모는 그다지 크지 않다는 것이 대체적인 평가이다.

70 김석진, "북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미," 통일연구원 온라인시리즈, 2021년 4월 12일, pp. 6-7.

4.3. 대북 경제제재로 인한 북한 경제 상황 변화

가. 대북 경제제재에 대한 북한의 정책적 대응

대북 경제제재에 대한 북한의 정책적 대응은 무엇보다도 제재로 인해 감소한 외화 수입을 보전하기 위한 노력에 초점을 맞추고 있다. 우선, 앞에서도 살펴보았던, 제재를 회피하기 위한 북한의 다양한 노력들이다. 대표적인 것이 북한이 중국, 러시아 등과 비공식적으로 무역을 전개할 가능성이다. 실제로 UN 대북제재위원회는 제재 위반 사례를 다수 탐지하고 이를 보고한 바 있다.

또한 제재와 직접 관계가 없지만, 외화 수입 확충을 위해 다양한 불법적 행위를 감행하는 것이다. 대표적인 것이 해외 금융기관에 대한 북한의 사이버 공격이다. UN 대북제재위원회의 전문가 패널 보고서는 2015년 12월에서 2019년 5월 사이에 한국을 포함한 세계 각국에서 북한의 소행으로 추정되는 은행계좌 및 암호화폐 탈취 시도에 대해 조사하고 있다고 밝혔다. 이 중에서 실제로 탈취가 발생했다고 보고된 사례를 합하면 탈취 금액은 2억 7,200만 달러로 추정된다. 이와 함께 2019년부터 2020년 11월까지 북한이 훔친 가상 자산(virtual assets)의 총액이 3억 1,640만 달러라는 어느 회원국의 추정 결과를 인용, 보고했다[71].

아울러 민간이 보유하고 있는 외화 및 내화 자금을 흡수하기 위한 기존 조치를 유지·강화하는 한편 새로운 방안을 강구하는 것이다. 예컨대 이동전

71 김석진, "북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미," 통일연구원 온라인시리즈, 2021년 4월 12일, pp. 4-5.

화 단말기 판매 및 사용요금 징수 노력이 있다. 또한 국내의 전기요금을 대폭 인상함과 동시에 누진제 체계를 도입했고, 차량을 가진 무역회사에 대해 사실상의 도로세와 자동차세를 부과했으며, 일부 고속도로에 대해 통행료를 징수한 것으로 전해지고 있다. 또한 주민들에 대한 은행예금 독려, 은행카드 사용 권장, 전자결제 활성화 노력 등을 전개하고 있다.

이와 함께 제재가 국내 경제에 미치는 충격을 감소시키기 위해 제재의 영향을 덜 받는 부문에 정책적 역량을 집중했다[72]. 과학기술의 발전을 통한 경공업의 국산화에 박차를 가하고자 했고, 시장 영역을 중심으로 활성화되고 있는 내수를 최대한 활용하고자 노력했다.

나. 대북 경제제재가 북한 경제에 미친 영향

이제부터는 대북 제재가 북한 경제에 미친 영향에 대해 주로 경제성장 문제를 중심으로 살펴보기로 한다[73]. 우선 〈표 3-6〉에 잘 나타나 있듯이 제재 첫 해인 2016년에는 실질경제성장률, 예산수입증감율, 북·중 무역 규모, 식량작물 생산량 등 주요 경제지표만 놓고 보면 제재의 영향이 전혀 감지되지 않는다. 더욱이 경제성장률은 3.9%로서 1999년(6.1%) 이후 최대 성장률을 나타냈다. 사실 2016년에는 대북 제재가 제대로 실행되었다고 보기 어렵다는 점이 우선적으로 고려되어야 한다.

---

72 보다 자세한 것은 이종규, "제재에 대한 북한의 정책대응: 2017년 동향 및 2018년 전망," 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 2월호, pp. 34-37 참조.

73 시장물가 및 환율에 대해서는 지면의 제약상 다루지 않기로 한다. 2016년 이후 코로나19 팬데믹이 발생하는 2020년 전까지 북한의 시장 물가 및 환율은 고강도 제재에도 불구하고 비교적 안정세를 보였다는 사실을 지적해 두는 선에서 그치기로 한다.

〈표 3-6〉 김정은 집권 10년간의 주요 경제 지표 추이

	실질경제 성장률 (%)	실질GDP (1989년=100)	예산수입 계획 증감율(%)	북·중 무역 규모 (억 달러)	식량작물 생산량(만 톤)
2012년	1.3	83.4	8.7	59.3	
2013년	1.1	84.3	4.1	65.5	481
2014년	1.0	85.1	4.3	63.6	480
2015년	-1.1	84.2	3.7	54.3	451
2016년	3.9	87.5	4.1	58.3	482
2017년	-3.5	84.4	3.1	49.8	470
2018년	-4.1	80.9	3.2	24.1	456
2019년	0.4	81.2	3.7	28.0	464
2020년	-4.5	77.5	4.2	5.4	440
2021년			0.9		469

* 자료: 한국은행, https://www.bok.or.kr 〉 조사·연구 〉 연구자료 〉 북한경제자료; 한국무역협회, https://www. kita.net 〉 무역통계 〉 해외무역통계; 한국농촌진흥청, "북한 식량작물 생산량 추정결과" (보도자료), 각연도.

하지만 제재 두 번째 해인 2017년과 세 번째 해인 2018년을 관찰하면 사정이 완전히 달라진다. 북·중 무역도 크게 줄었고, 특히 경제성장률이 각각 3.5%, 4.1%로 큰 폭으로 하락하면서 2년 연속 마이너스 성장을 기록했다.

〈표 3-7〉 경제적 용도별 북한의 대중 수입액 추이 (단위: 억 달러)

분류	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (상반기)
음식료품	3.79	4.11	3.59	3.67	4.60	5.68	2.57
산업용 자재	13.31	14.23	12.28	13.46	14.95	11.30	6.35
연료	7.36	6.80	4.15	3.60	3.40	3.23	0.08*
자본재 및 부품	4.61	6.15	4.99	4.83	4.57	0.33	0.12
운송장비	3.11	3.13	2.78	3.47	2.77	0.36	0.19
소비재	4.15	5.79	4.47	5.16	5.78	4.39	2.13
계	36.33	40.22	32.26	34.18	36.08	25.28	11.45*

주: 1) 한국무역협회 자료에는 원유 수입액이 누락되어 있어, KOTRA의 추정치를 산입함
2) HS 코드를 기준으로 분류된 통계를 UN에서 제공하는 전환표를 이용하여 BEC 코드로 전환하여 산출함
3) 반올림으로 인해 일부 합계 불일치
4) 2019년 통계는 상반기에 관한 것이며, 2013~18년과 달리 여기에는 원유 수입이 포함되어 있지 않음. 따라서 * 표가 되어 있는 값에 대해서는 해석상 주의 필요

* 자료: 홍제환, "북중무역통계로 본 대북제재하 북한경제," 『KDI북한경제리뷰』, 2019년 8월호, p. 75.

이제 조금 더 구체적으로 살펴보기로 하자. 우선 〈표 3-7〉과 같이 한국무역협회 통계를 이용해 북한의 대중수입 품목을 용도별로 구분해서 관찰한 결과, 2018년 및 2019년 상반기에 자본재 및 부품, 운송장비, 산업용 자재(원자재·중간재 성격)의 수입이 크게 감소했다. 이 가운데 자본재 및 부품이 가장 큰 폭으로 감소해 2015년 4.99억 달러에서 2016년 4억 8,300만 달러(전년 대비 △3.2%), 2017년 4억 5,700만 달러(전년 대비 △5.4%), 2018년 3,300만 달러(전년 대비 △92.8%), 2019년 상반기 1,200만 달러로 줄었다. 그 다음으로 감소폭이 큰 것이 운송장비로서 이는 같은 기간 2억 7,800만 달러 → 3억 4,700만 달러(24.8%) → 2억 7,700만 달러(△20.2%) → 3,600만 달러(△87.0%) → 1,900만 달러로 급락했다. 산업용 자재는 같은 기간 12억 2,800만 달러 → 13억 4,600만 달러(9.6%) → 14억 9,500만 달러(11.1%) → 11억 3,000만 달러(△24.4%) → 6억 3,500만 달러로 상대적으로 작게 감소했다. 반면 음식료품, 소비재의 수입은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 2015~2020년 북한의 GDP 및 산업별 생산 증감률 (단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GDP	-1.1	3.9	-3.5	-4.1	0.4	-4.5
농림수산업	-0.8	2.5	-1.3	-1.8	1.4	-7.6
광공업	-3.1	6.2	-8.5	-12.3	-0.9	-5.9

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
광업	-2.6	8.4	-11.0	-17.8	-0.7	-9.6
제조업	-3.4	4.8	-6.9	-9.1	-1.1	-3.8
(경공업)	-0.8	1.1	0.1	-2.6	1.0	-7.5
(중화학공업)	-4.6	6.7	-10.4	-12.4	-2.3	-1.6
전기가스 수도업	-12.7	22.3	-2.9	5.7	-4.2	1.6
건설업	4.8	1.2	-4.4	-4.4	2.9	1.3
서비스업	0.8	0.6	0.5	0.9	0.9	-4.0
(정부서비스)	0.8	0.6	0.8	0.8	0.5	0.8
(기타서비스)	0.6	0.5	-0.3	1.2	1.8	-18.0

* 자료: 한국은행, https://www.bok.or.kr 〉 조사·연구 〉 연구자료 〉 북한경제자료

이러한 수출입에 대한 제한 및 이에 따른 수출입 감소는 북한의 산업생산에 큰 충격을 주었다. 산업별로 보면, 〈표 3-8〉을 보면 잘 알 수 있듯이 2017년과 2018년에 광업과 제조업에서 큰 폭으로 생산이 줄었다. 그리고 제조업 중에서는 경공업보다 중화학공업의 생산이 훨씬 더 큰 폭으로 감소했다. 그리고 이 기간 동안 광업과 중화학공업의 생산은 두 자릿수나 감소했고, 이들 산업의 생산 감소폭은 GDP 감소폭(각각 △3.5%, △4.1%)을 크게 웃돌았다. 이처럼 제재로 인해 광산물 수출의 길이 막히고 자본재와 부품, 운송장비, 금속류 중간재의 수입이 중단됨에 따라 광업과 중화학공업이 가장 큰 타격을 받았다.

반면, 이른바 코로나 국면에서는 광업, 중화학공업은 상대적으로 타격을 덜 받았지만 서비스업과 경공업이 큰 타격을 받았다(〈표 3-8〉 참조). 코로나19 국면에서는 화학류 중간재, 식품용 원료, 그리고 소비재의 수입이 중단 또는 격감했기 때문이다. 이처럼 제재 국면과 코로나 국면에서는 외관상으로는 동일한 마이너스 성장이라고 해도 생산 감퇴의 내부 구조가 다소 상

이하다는 점에도 주목할 필요가 있다.[74]

따라서 종합적으로 볼 때 제재의 충격을 완화하기 위한 북한 정부의 노력이 있었고, 이런 노력이 일정 수준 성과를 거두었음에도 불구하고, 제재로 인해 북한 경제가 부정적 영향을 받는 것은 피할 수 없었다. 수출 감소로 인한 외화수입 감소는 북한 정부의 노력 등에 의해 일부 상쇄할 수 있었지만 이 또한 한계가 있었다. 더욱이 자본재와 금속류 중간재의 수입 중단에 따른 타격은 북한 정부가 노력한다고 해소될 수 있는 성격의 것이 아니었다. 이에 따른 중화학공업 분야의 타격, 특히 기계류와 화학·금속 등 소재 분야의 타격은 그 자체에서 그치는 것이 아니라 시간이 지날수록 다른 산업으로 파급될 수밖에 없다는 점에서 북한 정부의 고민이 이만저만한 것이 아니다.

4.4. 대북 경제제재가 북한의 대미· 대남정책 변화에 미친 영향

가. 2017년 하반기~2018년 상반기(싱가포르 회담)

북한의 핵· 미사일 문제 관련 대미· 대남정책은 2017년 10월 당 전원회의에서의 자력갱생 담화, 같은 해 11월 핵무력 완성 선언 등을 계기로 변화의 조짐을 보였다. 그리고 2018년 1월 신년사, 4월 남·북 정상회담, 6월 북·미 정상회담 등으로 이어지면서 정책 변화가 확연하게 나타났다. 그렇다고

74 물론 코로나19 국면이라고 해도 대북 제재가 지속되고 있는 상황임에는 유의할 필요가 있다. 즉, 제재의 충격과 코로나19 유입 방지를 위한 국경봉쇄의 충격이 결합되어서 나타난다는 것이다.

하면 2017년 10~11월 직전에 북한에서 어떤 일이 있었던 것일까. 이런 정책 변화를 초래한 원인은 무엇일까. 이 절의 주된 관찰 대상이기도 한 '대북 경제제재'와 관계가 있는 것일까, 아닐까? 이런 문제들을 간단히 살펴보기로 한다.

먼저, 제재로 인한 2016~2017년 북한 경제 상황의 변화, 특히 부정적인 경제적 영향에 대해서는 앞에서 고찰한 바 있다. 2016년에는 별다른 경제적 타격이 감지되지 않았으며, 2017년에는 상당히 큰 타격이 관찰되었다. 물론 그로부터 5~6년이 지난 현 시점에서 되돌아보면 2017년의 큰 폭의 마이너스 성장은 이후 5년간 지속된 마이너스 성장 추세의 시작에 지나지 않았다. 그리고 지금까지 누적된 충격의 크기에 비추어 본다면 상대적으로 크지 않았다고 볼 수 있다. 다만 2017년 당시에 북한 정부가 가지고 있던 인식은 지금과 같다고 보기는 어렵지 않을까.

무엇보다도 UN이 2년 동안 내놓은 일련의 안보리 결의안 5개는 앞의 〈표 3-3〉에 잘 나타나 있듯이 제재 조치가 단계적으로 확대·강화되었다. 특히 경제제재의 범위가 단계적으로 확대되었고, 제재의 강도가 단계적으로 강화되었다.

UN 안보리 결의안 제2270호(2016. 3.), 제2321호(2016. 11.), 제2371호(2017. 8.)까지는 북한의 수출에 대해서만 제재가 취해졌으나, 그다음의 제2375호(2017. 9.)와 제2397호(2017. 12.)에서는 북한의 수입으로까지 제재가 확대되었다. 또한 제2270호와 제2321호에서는 북한의 수출 이외에 금융 분야에 대해서만 제재를 가했지만 이후 제2371호, 제2375호, 제2397호에서는 북한과의 합작, 북한의 해외파견 노동자로까지 제재 대상이 확대되었다. 아울러 제2397호에서는 북한의 영해 조업권 판매도 새롭게 제재 대상에 추가되었다.

또한 북한의 수출 중에서도 제2270호에서는 최대 수출품목인 석탄, 철, 철광석만 제재 대상이었으나 그다음의 제2321호에서는 대부분의 광산물로 확대되었고, 이어 제2371호에서는 수산물이 포함되었고, 제2375호에서는 섬유의류도 포함되었으며, 제2397호에서는 식용품, 농산물, 목재, 토석류, 선박기계류, 전기기기 등으로 확대되었다. 북한의 수입에 대해서는 제2375호에 원유, 석유제품의 수입에 대한 제한이 취해졌고, 이어 제2397호에서는 산업용 기계류, 철강금속 등이 추가되었다.

그뿐만 아니라 제재의 강도도 갈수록 강해졌다. 제2270호에서는 석탄, 철, 철광석에 대한 수출금지가 취해졌는데 다만 민생 분야는 예외라는 단서가 붙었다. 그러다가 이후의 제2321호에서는 예외조항 자체가 삭제되었으며, 석탄 수출 상한제가 실시되었다. 그리고 이후 제2371호에서는 석탄에 대한 전면 수출 금지가 실시되었다. 또한 해외파견 노동자의 경우, 제2371호에서는 규모 동결 조치가 취해졌으나 이후 제2375호에서는 계약 만료 해외 노동자의 계약 연장 금지가 취해졌고, 이어 제2397호에서는 모든 해외 노동자들을 24개월 내 송환하도록 했다. 아울러 북한의 정제유 도입의 경우, 제2375호에서는 연간 도입량 상한이 200만 배럴이었으나 제2397호에서는 50만 배럴로 축소되었다.

더욱이 UN 안보리는 북한의 추가적인 군사행동이 있을 경우 추가적인 제재 조치를 취할 것임을 밝히는 이른바 '트리거(triger, 방아쇠)' 조항을 덧붙였다. 특히 북한의 ICBM급 '화성-15형' 발사에 대응해 2017년 12월에 채택한 결의안 제2397호에서는 정제유 공급에 관한 보다 구체적인 내용과 함께 추가적 제재 조치 가능성을 명기했다. 즉, 북한이 향후 추가적인 핵실험이나 ICBM 발사를 하면 UN 안보리는 "북한에 대한 정제유 수출을 추가

적으로 제한하는 조치를 취하기로 결정한다(decide)"[75]고 못박은 것이다.[76]

다만 '대북 정제유 수출 추가 제한'이 회원국의 의무라고 해서 이런 내용이 담긴 새로운 대북 제재 결의안이 자동적으로 채택된다는 의미는 아니다. 새로운 UN 안보리 결의안 채택을 위해서는 15개 이사국 가운데 9개국 이상의 찬성이 필요하고, 더욱이 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 등 5개 상임이사국이 거부권을 행사하지 않아야 하는데 '트리거' 조항이라고 해서 이런 조건이 필요 없는 것은 아니기 때문이다.[77]

이처럼 새로운 제재의 의미는 제재의 대상·영역을 단순히 확대했다는 것에 그치지 않는다. 새로운 대상·영역이 추가되었는데, 그것도 종전에 국제사회에서 논의만 무성했지 중국과 러시아의 반대로 실행에 옮기지 못했던 원유 및 정제유, 해외파견 노동자라는 영역에까지 제재가 확대되었다는 의미가 매우 크다. 아울러 이는 북한의 추가적 군사행동이 있을 경우 원유 및 정제유 등의 영역에서 제재를 확대할 수 있는 길을 열어 두었다는 의미이기도 하다. 또한 북한에게도 그러한 메시지를 명확하게 보낸 것이다. 북한 입장에서는 자신들의 군사적 행동에 대한 반대급부가 종전과는 차원이 달라질 수도 있다는 사실이 부담스러웠을지도 모른다.

---

75 "Resolution 2397 (2017)," 『2019 대북제재 참고자료집』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2019), p. 219; "안전보장이사회 결의 2937호(2017년)," 『2019 대북제재 참고자료집』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2019), p. 233.

76 여기서 사용된 '결정한다(decide)'는 표현은 모든 회원국이 준수해야 하는 의무라는 의미이다. 안보리 결의에서는 통상 강제성을 나타내는 표현으로 'shall(해야 한다)', 'decide(결정한다)'가 사용되며, 'call upon(촉구한다)' 등은 상대적으로 구속력이 떨어지는 표현이다.

77 연합뉴스, 2022년 1월 31일.

따라서 이렇듯 제재 범위의 확대와 제재 강도의 강화가 단계적으로 이루어졌고, 특히 종전에 중·러의 반대로 실행에 옮기지 못했던 영역에까지 확대된 것은 북한으로서는 예상하지 못했던 것이었을 수 있다. 더욱이 이런 제재 내용 변화의 중심에는 중국의 태도 변화가 있었고, 이 또한 북한이 예상하지 못했던 것일 가능성이 높다.[78] 그래서 중국의 태도 변화를 북한이 공개적으로 비난하는 등 북·중 간에 갈등이 빚어졌다.

이와 관련, 중국 상무부는 UN 대북 제재 결의의 이행을 위해 2017년 2월 19일부터 이 해 연말까지 북한산 석탄 수입을 전면 중단한다고 발표했다. 이는 북한산 석탄 등에 대해 전면 수출 금지를 결정한 안보리 결의안 제2371호(2017. 8)가 채택되기 6개월 전의 일이다. 중국 상무부는 이에 대해 "북한산 석탄 수입량이 UN 안보리 결의안 제2321호(2016. 11)가 정한 2017년 상한 기준에 근접해 수입을 중단했다"고 밝혔다. 이 조치에 대해 북한이 중국을 공개적으로 비난하고 나섰다. 조선중앙통신은 2월 23일 '정필'이라는 이름의 필명으로 '너절한 처사, 유치한 셈법'이라는 제목의 글을 실었다. 중국을 직접 지칭하진 않았지만 '명색이 대국이라고 자처하는 나라,' '덩치 큰 이웃'이라는 우회적인 표현으로 사실상 중국을 가리키며 "줏대도 없이 미국의 장단에 춤을 추"고 있는 대국이라고 비아냥거렸다[79].

78 장형수와 김석진도 유사한 견해를 폈다. 즉, 중국이 2017년 하반기에 미국 트럼프 행정부의 최대압박 정책에 동조함에 따라 훨씬 강력한 일련의 제재가 불과 몇 달 사이에 계속 추가되었는데, 이는 북한이 미처 예상하지 못한 일이었을 가능성이 높다는 것이다. 장형수·김석진, "북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점," 『현대북한연구』, 22권 1호 (2019). pp.34-37 참조.

79 정필, "너절한 처사, 유치한 셈법," 조선중앙통신, 2017년 2월 23일.

같은 해 4월에는 마라라고 미·중 정상회담이 개최되었고, 이후 중국은 미국의 압력에 굴복하면서 북한의 핵개발을 비판하고 미국이 주도하는 UN의 대북 제재에 보다 적극적으로 참여하게 되었다. 그런 분위기 속에서 종전보다 제재범위와 강도가 크게 확대·강화된 UN 안보리 결의안 제2371호(2017. 8), 제2375호(2017. 9), 제2397호(2017. 12)가 잇따라 채택되었다.

그리고 북한은 마라라고 미·중 정상회담 이후 중국에 대해 고강도로 직접 비난했다. 조선중앙통신은 이 해 5월 3일, '김철'이라는 개인 명의로 게재한 '조중(북·중)관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다'라는 제목의 논평을 발표했다. 북한은 중국이 대북 제재·압박으로 북·중 관계의 '붉은 선(레드라인)'을 넘어서고 있다며 이례적인 정면 비난을 쏟아냈다. 북한은 "반(反)공화국 적대세력과 한편이 되어 우리를 범죄자로 몰아대고 잔혹한 제재놀음에 매달리는 것은 조중(북·중)관계의 근본을 부정하고 친선의 숭고한 전통을 말살하려는 용납 못할 망동"이라며 미국과의 대북 제재 공조를 강도 높게 비난했다. 개인 논평이기는 하지만 북한 관영매체가 중국을 직접 거론하면서 고강도로 비난한 것은 전례를 찾아보기 어렵다[80].

따라서 2017년 가을 겨울 당시에 북한으로서는 제재를 둘러싼 국제사회의 움직임이 자신들의 예상을 벗어나고 있는 데 대한 당혹감도 있었을 것으로 보인다. 특히 중국의 동참으로 제재 영역에 관한 기존 방어선이 무너지면서 예상보다 제재 범위가 크게 확대되고 제재 강도도 강화되고 있는 데 대한 곤혹스러움도 있었을 가능성이 있다.

자신들의 추가적인 군사행동에 대해서는 추가적인 제재 조치가 있을 가

80 김철, "조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다," 조선중앙통신, 2017년 5월 3일.

능성이 농후하고, 따라서 제재로 인한 경제적 타격이 자신들이 감내할 수 있는 수준이 될지 여부가 불확실했다. 결국 제재의 영향으로 북한의 경제상황이 심각한 지경에 이르기 전에 선제적으로 비핵화 의지를 표명하고 국면 전환을 시도했을 가능성이 있다[81]. 그래서 핵개발 과정을 서둘러 마무리하고 핵협상에 나오려 했을 가능성을 상정할 수 있다. 이런 식으로 대북 제재는 2017년 말부터의 대외전략 변화에 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 다만 대북 제재가 2017년 말부터 시작된 북한의 대외전략 변화를 초래한 결정적인 요인이었는지 여부에 대해서는 별도의 검토가 필요하다.

나. 2018년 6월(싱가포르 회담)~2019년 2월(하노이 회담)

이 시기는 앞의 시기(2017년 하반기~2018년 상반기)와 마찬가지로 큰 틀에는 대미·대남 정책의 방향이 비핵화 협상, 화해협력 정책 기조로 전환되었고, 특히 핵·미사일에 대한 행동이 변화한 시기이다. 다만 대북 제재의 해제를 공식적으로 요구하기 시작했고, 이런 기조 속에서 하노이 회담에서 '안보 대 경제(경제적 보상으로서의 제재 해제)' 교환게임을 추구했다는 점에서 앞의 시기와 다소 차이가 있다.

북한은 비핵화 협상으로 대외정책을 수정한 이후 대북 제재의 완화나 해제 의제를 협상 테이블에 올려놓지 않았지만 2018년 9월 29일 리용호 북한 외무상의 UN 총회 연설을 계기로 공식적으로 대북 제재의 해제를 요구하기 시작했다. 이어 『로동신문』 9월 30일자의 개인 명의의 논평에서도 "제재

81 이상근, "김정은 정권의 대외전략 변화: 비핵화-안전보장 교환 전략을 중심으로," 「INSS 전략보고」, 제16호 (2018년 12월 6일), pp. 10-11.

와 대화는 양립할 수 없다"는 주장을 펴면서 대북 제재의 해제를 요구했다.[82]

북한은 싱가포르 정상회담을 통해 일차적으로 UN 안보리 제재 해제를 목표로 두었던 것으로 보인다. 다만 이 목표는 싱가포르 회담에서는 달성되지 못했다. 북한은 싱가포르 회담이 끝난 7월 이후, 핵실험과 미사일 발사를 중단하고 풍계리 핵실험장을 폐기한 이상 UN 안보리 제재가 존재할 이유가 없음을 거듭 주장하기 시작했다. 북한 지도부 인사들이 중국과 러시아를 방문했던 일련의 외교적 행보는 핵·미사일 '중단'을 명분으로 UN 안보리 제재 해제를 지원 요청하기 위한 것으로 보인다.

9월 29일 리용호 외무상의 UN 총회 연설 이후, 북한은 종전선언에 연연하지 않겠다고 선언하고 '대북 제재' 해제로 공세 초점을 일원화했다. '종전선언'을 미국이 보상으로 간주하며 또 하나의 '문턱'으로 접근하자 북한은 '대북 제재'로 공세 초점을 집중한 것으로 볼 수 있다[83].

그러한 맥락에서 북한은 하노이 회담에서 비핵화와 제재 해제의 교환을 추구했다. 하지만 주지하다시피 현상적으로는 UN 대북 제재 5개 전부/일부와 영변/영변+α의 교환의 등가성에 대한 북·미 양국의 현격한 인식 차이로 인해, 근원적으로는 북한이 주장하는 단계적 비핵화와 미국이 주장한 일괄 타결의 충돌로 인해 회담은 결렬되었다.

그런데 북한은 하노이 회담의 결렬을 전혀 예상치 못했던 것으로 보였다. 김정은 위원장은 하노이에서 회담 직전 회담의 성과에 대한 자신감을 피력했다. 그리고 회담 이후 북한은 이번 "회담이 뜻밖에도 합의문 없이 끝난 데 대하여"(『로동신문』, 2019. 3. 8.)라고 보도했다. 그렇다면 김정은 위원장의

82 조택범, "제재와 대화는 량립될수 없다," 『로동신문』, 2018년 9월 30일.

83 홍민, "북미 비핵화 협상," 『2019 한반도 정세 전망』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 71-73.

자신감의 배경에 대해 관심이 모인다. 혹시나 6·12 센토사 합의에 대한 자신감이 유지된 것이 아닐까 하는 해석이다. 즉, 북한의 요구를 미국이 거의 다 수용한 것으로 북한은 해석한 것이 아닐까 하는 것이다. 어찌 되었든 김정은으로서는 미국이라는 초강대국의 위력을 처음으로 피부로 느낄 기회였을 수도 있다.

이와 관련해 북한이 제재 문제를 들고 나오고, 더욱이 제재 완화/해제에 목을 매는 듯한 태도를 보인 것이 전략적 오류였을 가능성이 높다. 북한이 제재 문제를 요구하면 할수록 미국은 제재의 유효성에 대해 더욱 더 확신을 가지게 되고 따라서 제재 문제를 레버리지로 적극 활용하면서 북한을 압박하고 북한의 양보를 끌어내려 하는 전략에 박차를 가할 것이기 때문이다.

한편, UN의 대북 제재는 이 기간 동안에도 북한 경제에 계속해서 타격을 주고 있었다. 앞에서 보았듯이 2018년에도 2017년과 마찬가지로 광업, 중화학공업 생산의 두 자릿수 감소를 비롯해 북한 경제는 2년 연속 큰 폭의 마이너스 성장을 기록했다. 이제는 제재로 인한 타격이 더 커지고 있는 상황이었다.

다만 2018년에 중국의 대북 제재 참여 정도는 2017년과는 약간 달라졌다. UN의 대북 제재 결의안 자체는 2017년 12월에 일단락되었고, 이제는 본격적인 실행의 단계였다. 그런데 2018년에 북·중 정상회담이 개최된 이후 북·중 관계가 종전보다 개선되면서 중국의 대북 제재가 다소 느슨해지기 시작했다. 그렇다고 중국이 공식적인 무역, 투자 등의 경제활동에서 제재를 위반하는 것은 아니었다. 북·중 접경지대 밀무역, 북한의 해외파견 노동자, 북한의 해외식당 운영 등에 대한 중국 중앙정부의 단속이 느슨해지는 수준이었다.

물론 여전히 미국의 압력이 있었기 때문에 중국의 제재 이완에는 일정 수

준의 한계가 있었다. 그리고 대북 제재는 북한 경제에 지속적으로 부정적 영향을 미쳤다. 이 시기는 앞의 시기(2017년 하반기~2018년 상반기)와 마찬가지로 대미·대남 정책이 대화 및 협상 기조를 보였는데 이런 정책 기조의 유지에는 대북 제재가 어느 정도 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

다. 2019년 2월(하노이 회담) 이후

하노이 회담이 결렬로 끝난 이후 북한의 대미·대남 정책은 큰 흐름으로 보아서는 2018년 이전의 정책 기조로 돌아갔으며, 특히 대남정책은 즉각 강경 기조로 돌아섰다.

하노이 회담이 결렬로 끝난 지 한 달 반 정도 지난 시점인 2019년 4월 12일에 개최된 최고인민회의 시정연설을 통해 김정은 위원장은 하노이 회담 결렬 이후 북한의 공식 입장을 이례적으로 직접 밝혔다. 그는 "미국이 계산법을 바꾼다면"이라는 전제조건하에서, 즉 미국이 지난해 싱가포르 합의로 돌아온다는 것을 전제로 한 상태에서, 북·미 정상회담을 한 번 더 해 볼 용의가 있다고 밝혔다. 또한 "올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려 볼 것"이라고 밝혔다. 동시에 그는 "제재 해제 문제 따위에는 이제 더는 집착하지 않을 것"이라고 밝혀 제재 해제를 지속적으로 요구하고 협상테이블에 올려놓은 기존의 전술적 오류를 사실상 인정했다.

이와 함께 그는 "우리와 미국의 대치는 어차피 장기성을 띠게 되어 있다"며 협상의 장기화를 시사해 눈길을 끌었다. 사실 하노이에서 트럼프는 급할 게 없다는 이야기를 서슴지 않았고 김정은은 1분이 아깝다고 발언해 대조를 이루었다. 그런데 이제는 협상의 장기화를 거론했는데 이는 북한이 전술을 바꿀 것임을 시사한 것이다. 이후 북한은 안보 대 안보의 교환게임으

로 전환했다.

그런데 앞에서 보았듯이 대북 제재가 북한 경제에 준 충격이 줄어든 것은 전혀 아니었다. 제재의 속성이 그러하듯이 시간이 지날수록 제재의 충격은 누적되고 커지기 마련이다. 더욱이 북한은 2020년부터 코로나19 방역을 위한 국경봉쇄의 충격까지 겹치면서 경제적 어려움이 가중되었다.

더욱이 북한 정부는 코로나19 국면에서 경제적 어려움을 공식적으로 인정하기에 이르렀다. 2021년 1월의 8차 당대회에서 김정은 위원장은 국가경제발전 5개년전략(2016~2020) 목표가 미달성되었음을 밝히고 목표 미달의 객관적 원인으로서 이른바 3중고를 공식 거론했다. 즉 대북 제재("미국과 적대세력들이 감행한 최악의 야만적인 제재봉쇄책동의 후과"), 코로나19("지난해에 발생한 세계적인 보건위기의 장기화"), 수해("해마다 들이닥친 혹심한 자연재해")를 꼽은 것이다. 또한 8차 당대회에서 김정은은 새로운 5개년계획에 대해 설명하는 자리에서 현 단계에서 당의 경제전략의 목적은 "경제사업체계와 부문들 사이의 유기적 연계를 복구정비하고 자립적 토대를 다지기 위한 사업을 추진하여 경제를 그 어떤 외부적 영향에도 흔들림 없이 원활하게 운영되는 정상궤도에 올려세우는 것"이라고 밝혔다. 이는 3중고로 인한 경제적 타격이 예상보다 컸음을 시사하는 것으로서 주목할 만하다.

이처럼 2019년 이후는 비록 2020년부터 코로나19 방역을 위한 국경봉쇄의 영향이 추가되었지만 대북 제재의 충격으로 경제적 어려움이 2017~2018년보다 더 커지고 있다. 하지만 아직까지 적어도 표면적으로는 제재로 인한 경제적 어려움이 대외정책의 변화에 영향을 미치고 있다고 보기는 어렵다.

이와 관련, 하노이 회담으로부터 한 달여가 경과한 시점인 2019년 4월 10일에 열린 당 중앙위 제7기 제4차 전원회의에서 김정은은 '자력갱생'을

무려 25회나 거론해 눈길을 끌었다. 그는 자력갱생을 통해 "제재로 우리를 굴복시킬 수 있다고 오판하는 적대세력들에 심각한 타격을 줘야 한다"고 역설했는데 이는 미국을 직접 겨냥한 발언이라는 점에서 주목을 받았다. 제재 완화 문제를 거론했다가 본전도 건지지 못한 하노이 회담의 쓰라린 경험에 비추어 본다면 이 발언의 함의는 다음과 같은 것이 아닐까 한다. 즉, 제재 문제를 해결하기 위해서는, 나아가 미국과의 협상을 유리하게 이끌기 위해서는 제재에도 불구하고 자신들은 어려움 없이 지낼 수 있다는 것을 대외적으로 보여 주는 것, 혹은 제재 때문에 고통받고 있다는 사실을 대외적으로 드러내서는 안 된다고 인식하고 있을 가능성이 크다는 것이다.

4.5. 맺음말

2017년 이후 대북 제재가 북한의 대미·대남 정책에 미친 영향을 간단히 정리해 보자. 시기는 첫 번째는 2017년 하반기부터 2019년 2월 하노이 회담까지, 두 번째는 2019년 3월 이후 현재까지의 두 시기로 구분해 살펴본다.

우선 첫 번째 시기는 제재로 인한 경제적 충격이 크기는 했지만 북한 지도부 입장에서는 현재의 고통보다도 미래의 고통에 대한 우려가 더 크게 작용했던 것으로 보인다. 특히 제재에 대한 중국의 동참으로 제재 영역에 관한 기존 방어선이 무너지면서 제재 범위가 크게 확대되고 제재 강도도 강화되는 등 제재를 둘러싼 움직임이 자신들의 예상을 크게 벗어나고 있는 데 대한 당혹감이 있었던 것으로 보인다. 추가적인 군사행동에 대한 추가적인 제재 조치도 예상을 벗어났고, 따라서 제재로 인한 경제적 어려움이 자신들이

감내할 수 있는 수준을 넘어설지도 모른다는 불안감이 엄습했을 수도 있다. 그래서 핵개발 과정을 서둘러 마무리하고 선제적으로 비핵화 의지를 표명하면서 국면 전환을 시도했을 가능성이 있다. 다만 대북 제재가 이 시기 북한의 대외전략 변화를 초래한 결정적인 요인이었는지 여부는 명확하지 않다. 이 문제에 대해서는 별도의 검토가 필요하다.

반면 두 번째 시기, 즉 2019년 3월 이후는 코로나19 방역을 위한 국경 봉쇄의 영향과 상승작용을 일으키기는 했지만 대북 제재의 경제적 충격이 2017~2018년보다 더 커진 상태이다. 북한 입장에서는 첫 번째 시기와 달리 미래의 고통도 중요하지만 당장의 고통이 매우 크고 힘든 시기이다. 하지만 미국에 대해 제재 완화를 강력하게 요구하면서 북·미 협상의 의제로 내세웠다가 본전도 건지지 못한 하노이 회담의 전략적 오류에 대한 반성이 크게 작용했을 가능성이 있다. 그래서 미국과의 협상에서 자신들이 우위에 서기 위해서는 제재로 인해 자신들이 고통받고 있다는 사실을 여과 없이 표출해서는 안 된다고 판단하고 있을 수도 있다. 제재로 인해 힘들기는 하지만 이겨 낼 수 있다는 강한 의지를 외부에 보여 주어야 하며, 특히 결코 굴복할 것 같은 모습을 보여서는 안 된다고 전략을 바꾸었을 수도 있다. 아직까지 적어도 표면적으로는 제재로 인한 경제적 어려움이 기존의 강경한 대미·대남 정책 기조의 전환에 영향을 미치고 있다고 보기는 어렵다.

5. 김정은 시대 북한의 대외적 국가행동에서 중국 및 미·중 관계 변수: 북핵 문제를 중심으로

5.1. 문제 제기

이 절에서는 김정은 정권 출범 이후 북한이 핵 문제와 관련하여 취한 세 번의 국가행동 전환을 미·중 관계가 제공하는 제약과 기회, 그리고 그에 대한 북한의 대응이라는 차원에서 재해석한다. 세 번의 국가행동 전환은 다음과 같다.

첫째, 북한은 2013년 3월 '경제건설·핵무력건설 병진노선' 채택을 전후하여 도발과 협상을 짧은 시간 간격을 두고 교차시키는 이전의 행동 패턴과 결별하고 장기간 핵개발에 올인하는 행동 패턴으로 전환했다. 둘째, 핵개발에 올인하던 북한은 2017년 말 갑자기 '국가핵무력 완성'을 선포하고 대미 관계 개선에 적극적으로 나섰다. 흥미로운 것은 스스로 핵무력을 완성했다고 선언한 순간부터 그간의 핵군축 프레임을 버리고 비핵화 프레임을 받아들였다는 점이다. 셋째, 순항하는 듯 보였던 북·미 관계 개선 움직임은 2018년 하반기 들어 삐걱거리기 시작했고, 결과적으로 2019년 2월 '하노이 노딜' 이후 장기 경색국면으로 접어들었다. 북한은 2018년 하반기에서 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담에 이르는 과정의 어느 시점에서 다시 비핵화 프레임을 거둬들이고 핵군축 프레임을 내세우기 시작한 것으로 보인다. 이후 북한은 미국의 정책 전환을 요구하면서 중·저강도 도발을 이어 오고 있지만, 협상판 자체를 깰 수 있는 이른바 '전략적 도발'은 자제했다.

이 절에서 던지는 질문은 다음과 같다. 첫째, '세 번의 국가행동 전환과정에서 중국은 어떤 역할을 했는가?'라는 질문이다. 우리가 이 질문을 던질 수밖에 없는 것은 중국은 최소한 2010년대에 들어서는 북핵 문제에서 미국의 하위 파트너가 아니라 대등한 행위자였기 때문이다. 따라서 '한반도 공동관리'의 두 지주 중 하나인 중국이 미국과 협력하고 갈등하는 메커니즘을 이해하지 않고서는 북핵 문제의 동학을 제대로 파악할 수 없다. 김정은 시대 북핵 문제는 북·미 관계의 2차원 평면이 아니라 북·미·중 관계의 3차원 공간에서 이해되어야 한다.

둘째, '북핵 문제에 대한 미국의 이해관계와 중국의 이해관계는 보다 넓은 미·중 관계의 맥락에서 어떤 의미를 가지는가?'라는 질문이다. 북핵 문제는 미·중 관계를 구성하는 많은 변수 중 하나에 불과하다. 그렇다면 우리는 미국과 중국이 자신의 핵심이익을 지키고 확장하기 위해 북핵 문제를 어떻게 활용하고자 했는지를 이해할 필요가 있다. 특히 이 문제는 미·중 관계가 '경쟁-협력 복합관계'에서 '전략적 경쟁관계'로 접어든 현 시점에서 더욱 중요한 질문일 수 있다. 북핵 문제는 미국과 중국의 공식 레토릭처럼 협력의 공간일 수도 있지만, 미·중 간 충돌의 장일수도 있고, 다른 핵심이슈를 둘러싼 충돌을 완화하거나 증폭하는 장일 수도 있다.

셋째, '북한은 미·중 관계, 북·미 관계, 북·중 관계가 제공하는 제약과 기회를 어떻게 인식하고 대응하고자 했는가?'라는 질문이다. 물론 우리는 북한의 정책결정 과정을 파악할 방법이 전혀 없다. 특히 북·미 관계의 경우, 여러 가지 공식성명을 참조할 수 있지만, 북·중 관계의 경우 출처가 불분명한 '소식통'의 전언 이외에는 북한의 인식을 파악하는 데서 마땅히 참조할 자료조차 존재하지 않는다. 다만, 우리는 과거 중·소 분쟁의 과정에서 창출된 역동적 등거리 외교, 즉 중국과 소련 사이를 오가며 이익을 기회적으로 극대화

한 '시계추 외교(pendulum diplomacy)'의 전통을 하나의 준거점으로 참조할 수 있다. 시계추 외교는 북한이 말하는 '자주외교', '주체외교'의 기원이자 전범(典範)이다. 이데올로기의 구속력이 매우 강력하게 작용하는 북한에서 시계추 외교는 과거의 유물이 아니라 언제라도 적용 가능한 '만능의 보검'으로 받아들여질 가능성이 높다. 자주외교는 중·소 분쟁의 종식과 탈냉전, 그리고 단극질서의 등장과 함께 이른바 대미 '갈등적 편승외교'로 일시적으로 탈바꿈했다. 하지만 '중국의 부상' 이후, 특히 미·중 전략경쟁이 심화되는 현 상황은 북한에게 시계추 외교를 재연할 새로운 기회로 받아들여지고 있을 가능성이 높다. 요컨대 이 절에서는 김정은 시대 북핵 문제를 둘러싼 국제정치를 북한, 미국, 중국 간 복합적 전략게임으로 보고, 위에서 제기한 질문들에 대해 하나의 가설적 논의를 제시하고자 한다.

5.2. 첫 번째 전환: '확산을 통한 협상'에서 '확산 후 협상'으로

우리는 보통 탈냉전기 북한의 대외행동을 묘사할 때 '벼랑 끝 외교', '곡예외교', '롤러코스터 외교'와 같은 비유를 사용하곤 한다. 북한의 외교행태가 그만큼 불규칙적이고 예측이 어렵기 때문이다. 북한은 국제사회와 관계 개선을 추진하다가도 어느 순간 핵실험이나 장거리 로켓 시험발사와 같은 도발적 행동으로 폭주하곤 했다. 오바마 전 미국 대통령의 표현을 빌리자면, 북한은 같이 밥을 먹다가 "숟가락으로 식탁을 쾅쾅 내리치고는 식량이나 양보를 얻어간다. 그리고는 식탁으로 다시 돌아와 조금 협상을 하다가는 지루

해지면 다시 도발적 행동을 재개"하곤 했던 것이다.[84]

우리는 북한의 이러한 행동 패턴을 대체로 대미 강압외교의 틀로 해석하는데 익숙하다. 체제보장이든 경제적 양보든 북한이 바라는 것들은 궁극적으로 미국만이 제공할 수 있는데, 미국은 '불량국가' 북한에게 의미 있는 양보를 하는 것을 극도로 꺼려 왔고, 이에 따라 북한은 협상이 경색될 때마다 협상력을 키우기 위해 새로운 차원의 도발을 선택해 왔다는 것이다. 이 과정에서 북한의 핵능력이 지속적으로 증가했음은 두말할 나위도 없다. '협상을 통한 확산' 혹은 '확산을 통한 협상'으로 묘사될 수 있는 이러한 설명틀은 탈냉전 이후 2000년대 후반까지 북한의 대외행동을 설명하는 유효한 모델이 될 수 있다.[85] 그러나 2000년대 후반 이후, 특히 김정은 정권이 출범한 이후 북한의 대외행동을 설명하는 데는 한계가 있다.

'협상을 통한 확산', '확산을 통한 협상'의 모델은 협상과 핵개발을 짧은 시간 간격을 두고 교차시키는 방식으로 작동한다. 왜냐하면 이 모델에서 핵개발은 '협상의 시그널'로 기능해야 하기 때문이다. 또한 이 모델이 작동하려면 억지력의 증가가 협상력의 증가를 뒷받침하는 정도까지만 이루어지도록 자제력이 발휘되어야 한다. 왜냐하면 억지력의 누적적 증가가 일정 수준을 넘어서면, 미국이 아예 협상 자체를 거부하고 북한을 고사시키는 정책으로 선회할 가능성이 높기 때문이다.

하지만 김정은 정권 출범 이후 북한의 행동 패턴은 대미 협상을 유도하

84 "President Obama's Exclusive Interview With George Stephanopoulos," ABC News (March 13, 2013), https://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/03/transcript-president-obamas-interview-with-george-stephanopoulos (accessed: March 4, 2022).

85 임수호, "실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989-2006)," 서울대학교 정치학과 박사학위논문 (2007년 2월).

는 것보다는 빠른 시일 내에 핵개발을 완료하는 데 목적이 있는 것으로 보이기에 충분했다. 북한은 미국의 요구에 아랑곳하지 않고 이전과 비교도 되지 않을 정도의 빈도와 강도로 '전략적 도발'을 감행했다. 굳이 말하자면 김정은 정권의 행동 패턴은 김정일 정권과 비교하여 '확산 후 협상'의 모델로 묘사될 수 있을지도 모르겠다.

물론 이러한 패턴 역시 대미 강압외교의 틀로 설명할 수 없는 것은 아니다. 북한은 '전략적 인내(strategic patience)'라는 명분 아래 일방적 굴복을 요구하는(선 비핵화, 후 보상) 미국을 협상장으로 끌어들여 충분한 안보적, 경제적 양보를 얻어내기 위해서는 미국 본토를 타격할 수 있는 핵능력을 과시할 필요가 있다고 판단했을 수 있다. 다만, 이 정책을 선택하기 위해서는 충분한 핵능력을 확보하기까지 도사리고 있을 것이 확실한 (전쟁 가능성까지 포함한) 막대한 리스크가 관리될 수 있다는 믿음이 있어야 하고, 충분한 핵능력을 가진 이후에도 미국이 끝내 협상을 거부했을 때, 그래서 미국이 군사적 옵션이나 고사작전을 전개할 때도 버틸 수 있는 대안이 존재해야 한다. 따라서 우리가 진짜 던져야 할 질문은 김정은 정권이 핵개발 올인을 선택한 '이유'가 아니라 그것을 선택할 수 있었던 '배경'이 무엇인가 하는 점이다.

그것은 다름 아닌 중국의 역할 변화였을 것으로 판단된다. 대미 강압외교 모델이 가지는 한계 역시 이 점을 충분히 고려하지 않는 데 있다. 1990년대 1차 북핵 위기 당시 중국은 북핵 문제에서 '방관자'에 불과했다. 중국의 역할은 2002년 10월 2차 북핵 위기 발발 이후 후진타오 중국 국가주석의 '신사고 외교'와 맞물려 확대되었다. 중국은 방관자를 넘어 북·미 협상의 '정직한 중재자' 역할을 자임했고, 2005년 8월 미·중 전략대화에서

는 책임 있는 '이익상관자(stake-holder)' 지위를 부여받았다.[86] 하지만 이 때까지만 해도 중국의 역할은 미국의 하위 파트너에 불과했다. 중국의 역할 증대는 조지 부시(George Bush) 미 행정부가 취한 북핵 문제의 대중국 '아웃소싱' 정책의 부산물이었기 때문이다. 중국이 6자회담에서 정직한 중재자와 미국 편향성 사이를 오락가락한 것도 이와 관련이 있다.

중국이 북핵 문제에서 자신의 역할을 재정립하는 계기가 된 것은 2009년 5월의 2차 북핵실험이었다. 중국은 2006년 10월 1차 북핵실험 이후 미국을 추종하여 강경한 대북 스탠스를 취했다가(UN 안보리 결의안 제1718호) 미국이 대북 협상으로 방향을 급선회함에 따라 한반도에 대한 외교적 지렛대를 일거에 상실하고 말았다. 이에 따라 중국 내에서는 북·미 간 '균형자' 역할을 통해 전략적 입지를 확보해야 한다는 목소리가 높아졌다. 이는 2차 북핵실험 직후 중국 지도부 내 정책논쟁으로 이어졌고, 그 결과 북한 문제와 북핵 문제를 분리하여 접근한다는 정책기조가 확정되었다.[87] 이는 북한의 핵능력은 이미 롤백의 경계선을 넘어섰으므로 당장은 비핵화보다는 한반도 정세의 안정화에 주력해야 한다는 판단에 기초한다. 이를 위해 한편으로는 6자회담을 통해 관련국들을 관리하고, 다른 한편으로 적극적인 대북 관여정책을 통해 북한을 자국의 영향권 아래 재편입하며, 이를 바탕으로 장기적으로 북한을 개혁·개방시켜 핵 문제를 해결한다는 구상이다. 이후 중국 대북정책의 1순위와 2순위는 각기 전쟁방지(無戰)와 정권안정화(無亂)가 차

86 "Speech of Robert Zoellick, Deputy Secretary of State, before the National Committee on United States-China Relations," (September 21, 2005).

87 International Crisis Group, "Shades of Red: China's Debate over North Korea," *Asia Report*, No. 179 (November 2, 2009).

지했고, 비핵화(無核)는 기껏해야 3순위로 밀려났다.

중국의 북한 문제-북핵 문제 분리 기조는 북한이 핵개발에 올인할 수 있는 '배경'으로 작용한 것으로 보인다. 즉, 북한은 일방적 핵개발로 인해 발생할 수 있는 리스크를 중국이 상당 부분 완충해 줄 수 있다고 기대했을 것으로 보인다. 말하자면 중국의 정책 전환에 대한 북한의 기회 포착이었던 것이다. 물론 이것은 중국이 의도한 바는 전혀 아니었다. 중국의 분리 접근 기조는 '북한 감싸기'를 의미하는 것이 아니었다. 실제로 김정은 정권 출범 이후 북한이 핵보유국 지위를 선언하고 전략적 도발을 빈번하게 추진하자 시진핑 정권은 북한에 대해 과거에 없던 강경책으로 대응했다.

2012년 12월 장거리 로켓 발사와 2013년 2월 3차 핵실험 이후 중국은 UN 안보리 결의안 제2094호(2013. 3. 7.)에서 대부분의 제재규정을 의무조항으로 격상하는데 동의했고, 내부적으로도 관련 부서에 결의안을 엄격히 이행하라는 지시를 하달했다.[88] 또한 4월 시진핑 주석은 "그 누구라도 이기적 목적을 위해 주변 지역이나 세계를 혼동의 상태로 몰아넣도록 놓아두어서는 안 된다"며 강력한 대북 경고를 발신했다.[89] 5월에는 중국 대형 은행들이 조선무역은행과의 금융거래를 중단한다고 발표했다.[90] 이와 동시에 중국 내에서는 '북한의 변화'를 적극 추진해야 한다거나 한반도 통일의 관점에서 대북정책을 추진해야 한다는 목소리가 제기되었다.[91]

88 "중국, 안보리 대북제재 엄격 집행 지시," 연합뉴스, 2013년 4월 29일.

89 Andrew Browne, "China Leader Gives Warning as Korean Tensions Rise," *Wall Street Journal* (April 8, 2013).

90 "중국, 북한 은행 자국 내 '불법 영업' 금지," 연합뉴스, 2013년 3월 19일.

91 Yuwen Deng, "China Should Abandon North Korea," *Financial Times* (February 27, 2013).

중국의 '북한 때리기(North Korea bashing)'는 한국과 미국 내에서 상당한 호응과 기대감을 불러일으켰다. 그러나 큰 틀에서 보면 중국의 행동은 북한 문제-북핵 문제 분리 접근이라는 전략적 기조를 벗어난 것이 아니었다. 중국은 "북한의 대변인도 아니지만, 미국의 지지자도 아니"라는 입장을 분명히 했고, 북한에 대한 비판 못지않게 관련국에게 '냉정'과 '자제'를 일관되게 호소했다. '북한 때리기'는 이른바 '책임 대국'으로서 UN 안보리 결의안을 집행하는 차원에 머물렀을 따름이다. 그리고 그 이면에서 북·중 간 경제협력은 2016년까지 매년 역대 최고치를 경신했다.

북핵 문제에서 중국의 역할과 정책 변화는 2010년대 들어 동아시아에서 미·중 각축이 심화되는 상황을 반영한다. 이 시기 미·중 관계는 대만 무기 판매, 달라이 라마(Dalai Lama) 접견, 한·미 서해연합훈련, 남중국해 문제, 센카쿠(댜오위다오) 문제, 그리고 환율 및 무역·통상 마찰 등으로 인해 갈등이 고조되고 있었다. 보다 심층적 차원에서는 동아시아에서 미·중 간 세력경쟁 구도가 형성되고 있었다.

오바마 행정부는 (중동으로부터) '아시아로의 회귀'를 선언하고, 동아시아에서 중국을 견제하는 전략지형을 구축하는 데 몰두했다(Asia re-balancing). 이는 미국이 '반테러 전쟁'에 몰두하던 10년간 급격히 팽창한 중국의 영향력을 견제하는 데 초점을 두는 대전략을 추진하겠다는 선언이었다. 이에 대해 중국은 반드시 지켜야 할 핵심이익을 주권, 안보, 발전권 등으로 확장하고 미국에 굴복하지 않겠다고 선언했다. 글로벌 차원에서 미국의 힘에 직접 대항하지는 않지만, 그리고 많은 부분에서 미국과 협력하겠지만, 최소한 동아시아에서는 미국과 대등한 힘과 영향력 기반을 갖춤으로써 실질적인 G2 체제를 구축한다는 것이었다('신형대국관계').

이에 따라 북핵 문제 역시 기존의 비확산의 차원에 더해 미·중 간 전략경

쟁의 차원이 결합되는 다차원 방정식으로 진화했다. 미국이 동아시아에서 중국을 견제하기 위해서는 한국과 일본의 협력이 필수적이다. 특히 오바마 행정부는 노무현 정부 시기 갈등을 빚은 한·미 동맹과 일본 민주당 정부 등장 이후 느슨해진 미·일 동맹을 다시 강화하고, 이를 연계해 한·미·일이 공동으로 참여하는 동아시아 미사일방어망을 구축하는 것이 긴요하다고 보았다.[92] 따라서 중·일 간 '적절한' 영토갈등과 함께 북한의 '적절한' 핵·미사일 위협은 그 자체로만 보면 동아시아의 안보를 위협하는 불안정 요소이지만 미·중 전략경쟁과 아시아·태평양 지역 재균형이라는 보다 큰 게임구조에서 보면 전략적 자원으로 간주될 수 있는 것이었다.

오바마 행정부의 대북정책 기조인 '전략적 인내'는 이러한 필요성의 산물이다. 물론 전략적 인내는 국내정치적으로는 대북 비핵화 협상에 대한 좌절감을 배경으로 하지만, 전략적으로는 그 이상의 의미를 내포하고 있다. 북한 핵 문제를 '해결'할 수 없다면 그것을 '더 큰 게임'에 활용하자는 것이다. 즉, 전략적 인내라는 이름 아래 북핵 문제를 의도적으로 방치함으로써 북한의 핵·미사일 위협을 한·미, 미·일 군사동맹 강화와 동아시아 미사일방어망 구축을 위한 정치외교적 자원으로 활용한다는 것이다. 이에 대해 중국은 북한의 핵·미사일 위협을 동결하고 '관리'함으로써 그것을 명분으로 미국이 한반도와 동북아시아에서 추진하고 있는 대중국 견제를 우회하려는 전략을 펴고자 했다. 이것이 2009년 7월 중국 지도부가 대북정책 전환을 결정한 핵심적 배경이고, 또한 북한이 어떤 도발을 하더라도 "관련국의 냉정과 자제",

92 U.S. Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review Report* (2010), pp. 32-33.

"6자회담의 조기재개"를 반복적으로 요구한 이유이다.[93]

북핵게임의 성격 변화는 북한에게 기회와 제약을 동시에 제공했다.[94] 기회의 측면에 대해서는 이미 살펴보았다(핵개발에 따르는 리스크를 중국이 완충). 제약의 측면은 두 가지가 있다. 우선, 북한의 핵개발이 더 이상 미국을 협상장으로 견인하는 기능을 하지 못한다는 점이다. 새로운 게임구조에서는 핵개발은 미국을 협상 테이블로 불러오기보다는 그것으로부터 더욱 멀어지게 만들었다. 사실 그것이 '전략적 인내'의 기획의도였다. 다음으로, 북핵 문제가 거시적 미·중 경쟁 내부로 편입됨에 따라 중국이 보다 중요한 핵심이익을 지키기 위해 미국과의 거래 과정에서 북한의 이익을 희생시킬 가능성이 제기된다는 점이다. 이는 미·중 전략게임이 제기하는 기회의 요인을 제약하고 상쇄하는 것으로서, 만일 이 메커니즘이 작동하면 북한은 탈냉전 초기와 같은 전면적 고립의 상황에 빠질 수 있다. 이것이 트럼프 행정부 출범 초기 북한이 직면한 현실이었고, 북한이 두 번째 전환을 선택하게 된 배경이었다.

---

93 임수호, "북한 3차 핵실험 이후 동북아정세와 남북관계," 『수은북한경제』 (2013년 봄), pp. 16-17.

94 이러한 북핵의 수직적 확산을 둘러싼 게임 이외에 수평적 확산을 둘러싼 게임도 새롭게 등장하고, 양자가 결합하는 양상이 나타났다. 미국은 북핵의 수직적 확산보다 수평적 확산, 즉 대중동 확산을 더욱 중시했다. 이러한 상황에서 중동으로부터 아시아 회귀를 저지해야 하는 중국 입장에서는 북핵의 수평적 확산 가능성이 수직적 확산을 빌미로 한 미국의 아시아 회귀를 견제하는 하나의 수단일 수 있었다. 물론 중국의 입장은 이론적 가설일 뿐, 입증할 수 있는 증거는 없다. 자세한 논의는 다음을 참조. 임수호, "북한 3차 핵실험 이후 동북아정세와 남북관계," 『수은북한경제』 (2013년 봄), p. 18.

5.3. 두 번째 전환: 대결에서 관여로

앞에서 살펴보았듯이, 오바마 행정부 시기 대북 '전략적 인내'는 중국 견제를 목적으로 추진된 '아시아 재균형' 정책의 하위 정책이었다. 전략적 인내의 공식 모토는 "북한이 핵 문제에서 전향적 태도를 보일 때까지 기다린다"는 것이지만, 그 이면에는 중국 견제에 필요한 동아시아 미사일 방위망 구축과 군사동맹 강화를 위해 북한의 핵위협을 명분으로 활용하려는 의도가 깔려 있었다. 이에 대한 중국의 반발이 극단적으로 표출된 것이 2013년 시작되어 2016년 폭발한 '사드 사태'였다.

사드 사태는 한·중 관계 악화와 한국에 대한 중국의 경제보복으로 끝나지 않았다. 한·미 양국이 한국에 사드 포대를 배치한다는 결정을 공개하자(2016. 7. 8.), 중국은 8월부터 UN 안보리 결의안 제2270호(2016. 3. 2.)에서 금지한 대북 광물 수입을 재개했을 뿐 아니라, 예년보다 훨씬 많은 양을 수입하기 시작했다. 이러한 추세는 북한이 5차 핵실험(2016. 9. 9.)을 감행한 이후에도 한동안 지속되었다. 이에 따라 2016년 중국의 북한산 광물 수입액이 2015년도의 그것을 초과하는 기현상이 초래되었다. 제재로 인해 4~7월 광물 수입액이 큰 폭으로 하락했다는 점을 감안하면, 8월 이후의 수입 증가는 대단히 비정상적이었다. 이는 경제적 논리보다는 정치적 논리가 작동했을 가능성을 시사한다.[95] 이는 결국 국내외에서 '제재 무용론'을 촉발하는 계기가 되었다. 미국의 대중국 견제에 중국은 대북 제재 무력화로 맞

95 2016년 북한의 대중국 수출액은 전년 대비 6.06% 증가했다. 이 중에서 석탄 수출액은 12.49%, 철광석 수출액은 2.26% 증가했다(물량 기준으로는 각각 14.59%, 6.12% 증가). KOTRA, 『2016 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2017).

대응한 것이다.

그런데 되돌아보면 한국과 북한의 선택 역시 미·중 전략경쟁과 무관하지 않았다. 이명박, 박근혜 정부는 미국의 전략적 인내에 편승해 북핵 문제 해결을 위한 외교적 노력을 사실상 방치했으며('선 비핵화, 후 보상'), 북한은 미국에 대한 중국의 불편한 심기를 배경으로 그간 조심스럽게 추진하던 핵·미사일 개발에서 폭주하는 양상을 보이기 시작했다. 장성택 처형을 둘러싸고 북·중 관계가 일시적으로 불편해지기는 했지만, 미·중 전략경쟁 와중에 중국이 자신의 뒷배가 되어 줄 것이라는 믿음이 작용한 결과였을 수 있다. 2010년대 들어 북한의 핵미사일 개발이 폭주하는 가운데, 북·중 무역 역시 폭증하는 양상을 보인 것이 이를 방증한다.[96] 결과적으로 개성공단 외에 모든 남·북 교역을 중단한 한국의 '5·24 조치'에도 불구하고 북한의 대외무역은 오히려 증가했고, 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 끝도 없이 올라갔다.

2017년 1월 트럼프 행정부의 출범은 한반도 문제를 둘러싼 미·중 경쟁에 새로운 국면을 가져왔다. 트럼프 대통령과 시진핑 주석은 2017년 4월에 열린 마라라고 정상회담에서 미국이 무역분쟁에서 중국에 일정한 양보를 하는 대신 중국은 북핵 문제 해결에 적극 동참한다는 거래를 성사시킨 것으로 보인다. 회담 직후 왕이(王毅) 중국 외교부장은 정상회담에서 "적극적이고 풍부한 성과가 있었다"고 평가했다. 두 정상은 무역분쟁 관련 정상 간 직

96 2010년까지 연평균 20~30억 달러 내외를 기록하던 북·중 교역액은 2011~2016년에는 연평균 50~70억 달러로 2배 이상 폭증했다. 물론 여기에는 '5·24 조치'로 남·북 교역이 중단되면서 북·중 간 의류 위탁가공교역이 증가한 데도 원인이 있지만, 무역액 증가를 주도한 것은 광물이었다는 점에서 남·북 관계보다는 북·중 관계가 주요 원인으로 작용했다. KOTRA, 『2016 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2017).

통라인을 포함하여 고위급 대화 채널을 추가하기로 결정했고, 트럼프 대통령은 대중국 환율조작국 지정을 기피하는 모습을 보였다.[97] 그 대가는 중국의 대북 압박 동참이었다. 정상회담 이후 폭스뉴스에 출연한 트럼프 대통령은 4월 정상회담에서 가장 먼저 나온 이슈가 북핵 문제였다며, "대중 무역 적자가 시급히 해결해야 할 문제이긴 하지만, 중국이 대북압박에 호응을 해준다면 이 정도 (양보)는 감내할 수 있다"고 주장했다. 실제 이 인터뷰 직후 트럼프 대통령은 자신의 대선공약인 대중국 환율조작국 지정을 철회했다.[98]

이에 중국이 호응한 결과가 바로 2017년 연달아 채택된 3개의 UN 안보리 대북 제재 결의안이었다.[99] 이는 제2차 세계대전 이후 채택된 모든 경제제재 중에서도 유례를 찾아보기 힘들 정도로 강력한 것으로서, 북한의 외화벌이 수단을 모두 틀어막았을 뿐 아니라, 북한의 생산재 수입마저 금지함으로써 산업과 거시경제에 직접적인 타격을 주기 위한 목적에서 추진되었다. 이는 앞서 분석했던 상황, 즉 미·중 간 이익거래가 성사됨에 따라 북한이 미·중 전략경쟁에서 활용할 기회의 요인이 사라지고, 제약의 요인이 전면화되는 최악의 상황을 의미했다.

중국에 대한 북한의 배신감은 짐작하기 어렵지 않다. 북한은 비록 개인 필명의 형식을 취하기는 했지만, 조선중앙통신을 통해 중국이 '붉은 선(red

97 KIEP 북경사무소, "미중 정상회담에 대한 중국 내 평가," 『KIEP 북경사무소 브리핑』, 20권 9호 (2017년 4월 20일).

98 트럼프의 발언은 다음에서 재인용. 강민수, "[특파원리포트] 미중 패권다툼 후순위로 밀려버린 북핵폐기," KBS NEWS, 2018년 9월 1일, https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4032498 (검색일: 2022년 3월 4일).

99 UN 안보리 결의안 제2371호(2017. 8. 5.), 제2375호(2017. 9. 11.), 제2397호(2017. 12. 22.).

line)'을 넘어섰다고 노골적으로 비판했다.[100] 북한이 공식 매체를 통해 중국을 실명 비판하는 경우는 거의 찾아보기 어려우며, 굳이 비판할 때는 '대국'이라는 용어를 사용하곤 했다. 북·중 관계가 최악이었던 중국 문화혁명 시기나 한·중 수교 때도 공개적인 중국 비판을 삼갔다는 점을 감안하면, 중국의 2017년 대북 제재 동참에 대한 북한의 충격이 얼마나 컸는지 짐작할 수 있다. 중국의 의도는 쉽게 짐작할 수 있다. 북한을 희생해 더 중요한 이익 분야에서 미국의 양보를 유도하기 위함이었을 것이다. 그 결과 2017년부터 북·중 무역과 함께 북한의 대외무역과 경제성장률은 처참하게 곤두박질치기 시작했다.

명확하지 않은 것은 트럼프 대통령의 의도였다. 트럼프 대통령의 '최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)'는 처음에는 압박에 무게를 두는 것처럼 보였지만, 북한의 호응에 곧바로 관여에 무게를 두는 방향으로 극적으로 전환되었다. 북한이 아무리 적극적 구애를 했다고 하더라도, 미국의 외교전통에서 대통령이 직접 '악의 축'인 북한 수반을 만나 담판을 하는 것은 상상하기 어려운 일이었다. 특히나 당시에는 오토 웜비어(Otto Warmbier) 사건의 파장이 채 가시기도 전이었다. 물론 여기에는 북한 문제에 대한 트럼프 대통령 개인의 관심사나 독특한 협상 스타일도 영향을 미쳤을 것이다. 하지만 트럼프 대통령 역시 독특하기는 해도 미국의 대통령이라는 점에서 미국의 국익 관점에서 북한 문제에 접근했다고 보아야

100 '김철'이라는 필명으로 발표된 2017년 5월 3일자 논평에서 북한은 중국의 대북 제재 동참은 "조중관계의 기둥을 찍어버리는 망동"이라며, "조중관계의 붉은 선을 중국이 난폭하게 짓밟으며 서슴없이 넘어서고 있다"고 주장했다. 김철, "조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지말아야한다," 조선중앙통신, 2017년 5월 3일.

한다. 그것은 무엇일까?

주지하듯이 오바마 대통령이 후임 트럼프 당선자에게 남긴 마지막 조언이 '미국 외교안보 의제에서 북핵 문제의 최우선성'이었다. 여기에는 두 가지 함의가 있다. 하나는 전략적 인내의 기간 북한의 핵능력 증가가 미국의 직접 관여를 요구할 정도로 심각해졌다는 점이다. 다른 하나는 전략적 인내의 기본 목적, 즉 북핵 위협을 활용한 동아시아 중국 견제망이 기본적으로 완성되었다는 점이다. 이에 따라 트럼프는 다음 단계, 즉 중국으로부터 북한을 떼어내는 적극적 중국 견제를 추구했을 가능성이 있다. 우선 강력한 대북 제재를 통해 한편으로는 북핵 문제 해결의 기반을 마련하고, 다른 한편으로는 북한과 중국을 갈라놓았으며('최대의 압박'), 이것이 성공하자 북한을 적극적으로 끌어안는 정책을 추진한 것이다('최대의 관여'). 이러한 해석이 옳다면, 중국은 기상천외한 트럼프 대통령의 농간에 놀아난 꼴이 된다.

이후 한반도 문제를 둘러싼 미·중 경쟁은 매우 복잡한 양상을 띠게 되었다. 우선, 미국은 북한을 협상장으로 끌어내자마자 중국 견제를 노골화했다. 남중국해·동중국해 문제, 대만 문제, 무역분쟁, 기술경쟁에서 전방위적으로 중국을 때리기 시작했다. 전문가들이 미·중 전략경쟁이 협력과 경쟁의 복합관계에서 전략적 갈등관계로 전환되었다고 평가하기 시작한 것도 이 시점부터였다.[101] 둘째, 다급해진 중국은 다시 북한을 끌어안는 정책을 추진

101 경쟁-협력 복합관계에서 경쟁은 동일한 체제 내에서 표준을 주도하려는 '건설적 경쟁'의 양상으로 나타난다. 따라서 가급적 상대방의 핵심 가치나 이익을 건드리지 않으려 하고, 갈등이 나타나는 경우 이익의 타협을 통해 해결하고자 한다. 반면, 전략적 갈등관계에서 경쟁은 상대방을 완전히 제압하려는 양상으로, 멈추기 어려운 '악성 경쟁'의 양상으로 전개된다. 경쟁이 점점 더 빈번하게 전략적 성격을 띠고 핵심이익이 걸려 있는 영역으로 확산하며, 이익의 영역을 넘어서 체제나 이념의 영역으로까지 확산한다. 따라서 갈등은 타협의 방식으로 조

했다. 2018년부터 김정은의 중국 방문이 안방 드나들 듯 이루어졌고, 시진핑의 방북으로까지 이어졌다. 중국 최고지도자의 방북은 후진타오 주석 이후 14년 만이었다. 이에 맞춰 탈냉전 이후 사라졌던 '혈맹론'을 연상시키는 담론들이 양국 관제언론에서 다시 나타나기 시작했다. 셋째, 북한은 탈냉전 이후 추진할 기회가 없었던 시계추 외교를 미국과 중국 사이에서 재연할 수 있는 절호의 기회를 포착했다. 넷째, 그럼에도 불구하고 중국은 사드 사태 때와 같은 대북 제재 무력화 정책을 노골적으로 취할 수는 없었다. 북한보다 더 중요한 전략적 이익을 두고 미국에게 일방적으로 두들겨 맞는 상황에서 북한 문제로 상황을 더 어렵게 만들 수는 없었기 때문이다. 중국을 겨냥한 것이 분명한 미국의 대북 '세컨더리 보이콧(secondary boycott)' 역시 중국이 노골적으로 제재 무력화를 시도하지 못하도록 하는 장치로 작용했다.

이처럼 트럼프 행정부 출범 이후 전개된 한반도 문제를 둘러싼 미·중 전략경쟁 제1라운드는 중국의 완패로 끝났다. 이 상황에서 중국이 취할 수 있는 유일한 선택은 북·미 접근을 훼방 놓는 것일 것이다. 북한에 대한 은밀한 지원을 통해 북한의 대미 경사를 차단하는 동시에, 가능하다면 다른 핵심이익에서 미국의 타협을 이끌어 내는 협상 카드로 사용하려는 의도도 있었을 것이다. 이는 국제 대북 제재를 노골적으로 이탈할 수 없는 중국으로서는, 만일 북한이 수용하기만 한다면, '북핵 문제 해결의 최우선성'이라는 트럼프의 약점을 노릴 수 있는 전략이었다. 물론 이것은 북한에게는 미국과 중국 사

정되기 어렵다. 다만, 서로 군사적 전면전(패권전쟁)을 회피하려 노력할 따름이다. 경쟁-협력 복합관계와 전략적 갈등관계를 포함해서 미래 미·중 관계 시나리오에 대해서는 다음을 참조. 신종호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018).

이에서 아슬아슬한 줄타기를 할 수 있는 기회를 제공했다. 결과적으로 핵 문제에서 북한의 비타협성이 증가했고, 결과는 핵협상의 교착으로 이어졌다.

5.4. 세 번째 전환: 협상에서 '장기 정면돌파전'으로

현재 국내 일각에서는 2019년 초 '하노이 노딜' 이후 북핵 문제, 그리고 그 여파로 남·북 관계마저 교착된 원인을 주로 미국과 한국에 돌리는 해석이 있다. 북한이 영변과 제재를 맞교환하는 과감한 딜을 내놓았음에도 불구하고, 그리고 협상 막판에 '영변+α'를 수용하려는 태도를 보였음에도 불구하고 결국은 트럼프가 국내정치를 고려해 이를 받아들이지 않았다는 것이다. 일본의 로비 역시 중요한 역할을 한 것으로 알려지고 있다. 물론 이러한 해석은 충분히 설득력이 있다.[102] 하지만 2018년 6월 북·미 싱가포르 정상회담 이후 북한의 입장이 미묘하게 바뀌어 온 것도 고려할 필요가 있다. 즉, 북한의 입장 변화가 북핵 교착의 한 원인을 제공했고, 여기에는 중국이 개입했을 가능성이 있다는 것이다.

북·미 싱가포르 정상회담 공동선언문에는 "2018년 4월 27일 판문점선언을 재확인하면서, 조선민주주의인민공화국은 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력한다"(3항)는 내용이 있다.[103] 2018년 4월 27일 남·북한 판문점 정상

102 트럼프와 김정은의 외교비사를 다룬 다음의 책들 역시 이러한 해석을 뒷받침한다. John Bolton, *The Room Where It Happened* (Simon & Schuster, 2020); Bob Woodward, *Rage* (Simon & Schuster, 2020).

103 "3. Reaffirming the April 27, 2018 Panumunjom Declaration, the DPRK commits to work toward complete denuclearization of the Korean Peninsula."

회담 공동선언문에는 "남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인했다. 남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도(조선반도) 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이 하고, 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다"(3-④항)는 내용이 있다. 즉, 한반도 비핵화와 관련한 두 공동선언문의 골자는 '한반도(조선반도) 비핵화'의 핵심과제가 '북한 비핵화'라는 것이다. 물론 두 공동선언문은 북한과 미국, 남한과 북한은 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축(북·미 관계 개선, 남·북 관계 개선을 포함해서)을 병행한다는 전제 위에 서 있다. 다시 말해서 북한은 이른바 '쌍궤병행'의 틀 내에서 한반도 비핵화의 핵심과제가 북한 비핵화임을 인정한 것이다.

그런데 김정은은 2018년 9월 평양 남·북 정상회담에서는 전혀 다른 이야기를 했다. 당시에는 공동선언이 채택되지 않았고, 남과 북의 정상이 각자 기자회견문을 발표하는 형식으로 진행되었다. 문재인 대통령은 여전히 '한반도 비핵화'라는 표현을 사용했지만, 김정은 위원장은 "조선반도(한반도)를 핵무기도 핵위협도 없는 평화의 땅으로 만들기 위해 적극 노력하기로 확약했다"는 표현을 사용했다. 즉 4월 판문점 정상회담에서는 한반도 비핵화를 "핵 없는 한반도" 실현으로 규정했고, 6월 싱가포르 정상회담에서는 그러한 한반도 비핵화를 위해 '북한이' 노력한다고 규정했지만, 불과 몇 달 후에 열린 평양 정상회담에서는 한반도 비핵화를 "핵무기도 없고 핵위협도 없는 한반도"로 규정한 것이다.

한반도 비핵화를 '핵무기 없는 한반도'로 규정하면, 당연히 비핵화의 핵심 과제가 북한 비핵화로 귀결된다. 왜냐하면 주한미군 핵무기는 이미 1991년 말 모두 철수되었기 때문이다.[104] 반면, 한반도 비핵화를 '핵무기도 없고 핵 위협도 없는 한반도'로 규정하면, 북한 핵무기 폐지만이 아니라 핵위협 폐지, 즉 미국의 대남 핵우산 폐지까지 포함하게 된다. 이는 미국의 대남 핵우산 폐지와 자신의 핵 폐기를 맞교환한다는 한반도 비핵화에 대한 북한의 전통적인 해석, 비핵지대화론인 것이다. 언론이나 전문가들도 거의 주목하지 않았지만, 북·미 싱가포르 정상회담에서 미국이 얻어낸 핵심 성과가 바로 북한으로 하여금 암시적으로나마 비핵지대론을 포기하도록 한 것이었다. 이런 점에서 북·미 싱가포르 합의는 알맹이 없는 말잔치가 아니라 핵 문제의 성격을 근본적으로 재규정한 큰 성과였다. 그런데 불과 3개월 후 북한은 다시 비핵지대화론으로 회귀해 버렸다. 그렇다면 이러한 극적 반전을 어떻게 해석해야 할까?

추론의 출발점은 북·미 대화 프로세스의 물꼬를 튼 2018년 4월 초 폼페이오 당시 CIA 국장의 방북이다. 2016년 조선노동당 7차 대회 이후 북한은 5대 선결조건이 충족되면 '조선반도 비핵화'가 가능하다고 주장해왔다. 5대 선결조건이라는 것은 남한에 배치된 모든 핵무기 공개, 남한 내 모든 핵무기와 핵기지 철폐 및 검증, 한반도와 그 주변으로의 핵 타격수단 전개 중지, 핵 사용 위협 중단 및 대북 핵 불사용 확약, 주한미군 철수 선포 등이다. 여기서 '남한 내 핵무기 폐기 및 검증'이나 주한미군 철수와 같은 선전 레토릭을 제외하면, 선결요건의 핵심은 핵 타격수단 전개 중지와 핵 사용 위협 중

104 물론 굳이 따지자면, 북한 주장처럼 핵무기 철수를 '검증'하는 문제가 남아 있기는 하다.

단 및 대북 핵 불사용 확약이다. 이것이 북한이 말하는 핵위협 폐지의 골자이고, 이것과 자신의 핵무기 폐기를 맞교환한다는 것이 '조선반도 비핵화론'이다. 한마디로 대남 핵우산을 폐기하면 자신도 핵을 포기하겠다는 것이다.

그런데 4월 초 폼페이오 국장의 방북 당시에는 북한은 비핵화의 조건으로 핵우산 폐지가 아니라 '한·미연합훈련 때 핵 전략자산 전개 중지'로 수위를 하향 조절한 것으로 알려지고 있다. 당시 북한은 비핵화의 새로운 5대 선결조건을 제시했는데, "미국 핵 전략자산의 한국 철수, 한·미연합훈련 때 핵 전략자산 전개 중지, 재래식 및 핵무기로 공격하지 않겠다는 보장, 정전협정을 평화협정으로 전환, 북한과 미국의 수교" 등이 그것이다.[105] 우선 미국 핵 전략자산의 한국 철수는 이미 1991년 완료된 것으로서 일종의 선전 레토릭이라고 할 수 있다. 또한 북한은 과거와 달리 철수에 대한 '검증'을 요구하지도 않았다. 다음으로 주한미군 철수라는 비현실적 조건 대신 정전협정의 평화협정으로의 전환, 북·미 수교 등 현실적 목표를 제시했다.

핵심은 핵 전략자산 전개 중지를 한·미연합훈련 때로만 국한한 것이다. 즉 한·미연합훈련 때 핵을 동반한 위협을 하지 않는다면, 일상적인 대남 핵우산은 용인하겠다는 메시지인 것이다. 또한 이는 뒤집어서 이야기하면 한·미연합훈련도 용인한다는 메시지이다. 이는 중국의 쌍잠정(핵·미사일 도발과 한·미연합훈련의 잠정 중단)과 차이가 나는 대목이다. 이에 대해 한·미 양국은 한·미연합훈련 축소로 호응했고, 현재까지 이 기조를 유지하고 있다.[106]

---

105 이용인·성연철, "북, 비핵화 대가 5개안 미국에 제시했다," 『한겨레신문』, 2018년 4월 13일.

106 문제는 트럼프 대통령이 북·미 싱가포르 정상회담 직후 가진 기자회견에서 '한·미연합훈련 축소'가 아니라 폐지를 선언해 버렸다는 데 있다. 이것이 트럼프의 개인적 '오버'였는지, 김정은과의 비밀 합의사항이었는지는 알 수 없지만, 어쨌든 이후 북한은 수위를 높여 한·미연합훈련 축소가 아니라 폐지를 계속 주장하고 있다.

한·미 양국은 북한이 협상 자체가 불가능한 사안인 핵우산 폐지를 더이상 요구하지 않는다면, 북·미 수교, 평화협정을 대가로 한 비핵화 협상에 진지하게 나설 의사가 있다는 증거로 판단했을 것이다. 이것이 남·북 정상회담, 북·미 정상회담이 열릴 수 있었던 배경이었다. 2018년 4월 6일 정의용 청와대 국가안보실장이 김정은 위원장을 면담한 직후 "북쪽은 비핵화 의지를 분명히 했으며, 북한에 대한 군사적 위협이 해소되고 체제 안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 명백히 했다"고 발표한 것 역시 이에 기반을 둔 것으로 보인다.[107]

그렇다면 북한은 실제 비핵지대화론을 폐기한 것일까? 2018년 이후 한·미 1.5트랙에 참여한 인사들의 이야기를 들어 보면, 북한은 공식적인 자리에서는 핵우산 폐기를 요구하지 않았지만, 1.5트랙과 같은 비공식 논의의 장에서는 여전히 핵우산 폐지를 주장했다고 한다. 다시 말해서 북한이 비핵화 선결조건에서 핵우산 폐기를 제외한 것은 이른바 '비핵화 입구론' 차원의 대응이었을 가능성이 있다. 즉, 비핵화 출구 단계에서는 핵우산 폐지를 요구하겠지만, 협상의 초입에서는 그것을 거론하지 않겠다는 것이다. 단, 전제는 미국 역시 북한에게 모든 핵 리스트를 한꺼번에 제시하라는 이른바 '포괄적 로드맵'을 요구하지 않아야 한다는 것이다. 아직 신뢰가 쌓이지 않은 상황에서 핵 리스트를 한꺼번에 제출하면 미국에게 핵공격 타겟을 공개하는 것과 진배없다는 것이다. 반면, 한·미 양국은 이러한 '단계적 합의, 단계적 이행'은 결국 장기간 북한의 핵 보유를 묵인하는 것과 다를 바 없기 때문에 비핵화는 단계적으로 진행하더라도 시초신고(initial report)에는 모든 핵 리스트

107 이용인·성연철, "북, 비핵화 대가 5개안 미국에 제시했다," 『한겨레신문』, 2018년 4월 13일.

가 담겨야 비핵화 진의를 받아들일 수 있다는 입장이다. 이것이 한·미 양국이 주장하는 '포괄적 합의, 단계적 이행'의 비핵화 방식이다. 이러한 비핵화 방식을 둘러싼 대립이 북·미 하노이 정상회담을 비롯한 이후 실무협상에서 핵협상 교착을 낳은 근본 원인이었다. 사실 하노이 노딜의 원인이라고 알려진 '영변+α'의 문제 역시 기술적으로 보면 핵신고 시초보고서에 어디까지를 담을 것인가의 문제였다.

다른 하나의 가능성은 처음에는 핵우산 폐지를 요구하지 않는 방향으로 입장을 정했다가, 즉 비핵지대화론을 사실상 포기했다가 이후 모종의 상황 전개에 따라 입장이 다시 바뀌었을 가능성이다. 하지만 어느 것이 진실이든 변하지 않는 사실은 핵우산 폐기와 같은 근본론적 주장이 2018년 6월 북·미 정상회담 이후 2018년 9월 남·북 정상회담까지의 시기에 북한 내에서 다시 공식적으로 대두되기 시작했다는 사실이다. 물론 이후에도 북한이 공개적으로 핵우산 폐지를 요구하지는 않았지만, 북한의 입장은 점점 완고해져서 2019년 2월 북·미 정상회담은 아무런 성과를 내지 못했고, 이후 핵협상 재개를 위한 북·미 실무협상에서는 '안보(비핵화) 대 경제(제재완화)' 교환모델을 버리고 '안보 대 안보(대북 적대시 정책 철회)' 교환모델을 다시 들고 나왔다. 미국이 대북 적대시 정책을 철회하지 않으면 비핵화는 고사하고 비핵화 협상조차 시작할 수 없다는 것으로, 적대시 정책 철회의 구체적 내용이 무엇인지는 아무도 모르지만, 북한은 미국의 핵우산 폐기를 에둘러 말할 때 항상 '대북 적대시 정책 철회'라는 표현을 사용해 왔다는 점은 지적해 둘 필요가 있다. 그렇다면 이 사이에 어떤 일이 있었던 것일까?

비정상적일 정도로 많은 북·중 정상회담이 있었다. 싱가포르 북·미 정상회담 직후 6월 김정은 위원장은 베이징을 방문하여 시진핑 주석과 정상회담을 가졌다. 3월과 5월에 이은 세 번째 정상회담이었다. 한 달에 한 번씩 마

치 국무회의를 하듯 정상회담을 하는 기현상이 연출된 것이다. 이후 2019년 2월 북·미 하노이 정상회담을 앞두고는 1월 다시 베이징을 방문하여 4차 정상회담을 가졌다. 김정은은 4차 북·중 정상회담 직전인 2019년 1월 1일 신년사를 통해 "정전협상 당사자들과의 긴밀한 연계 밑에 조선반도의 기존 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진"할 것을 제안했다. 큰 틀에서 보면 북한과 중국의 쌍궤병행론과 맥을 같이하는 것이지만, "정전협정 당사자가 참여한 평화체제 협상"을 제안한 것은 한반도 문제에 대한 중국의 개입을 환영한다는 메시지로밖에 볼 수 없다. 왜냐하면 북한은 전통적으로 북·미 평화협정 체결을 주장하다가 2000년대에 들어와서는 "한반도에 군대를 주둔한 당사자들끼리의" 평화협정, 즉 남·북·미 3자 평화협정을 주장해 왔기 때문이다.[108] 즉, 일관되게 한반도 평화체제 구축 과정에서 중국 배제를 주장해 왔던 것이다. 따라서 3자(북·미·중)가 되었건, 4자(남·북·미·중)가 되었건 중국('정전협정 당사자')을 포함한 다자협상은 북한

108 2004년 5월 한성렬 주UN 북한 차석대사가 USA Today와 가진 인터뷰에서 한 발언이다. 물론 북한은 1990년대 중후반 한반도 평화협정 관련 남·북·미·중 4자회담에 응한 바 있다. 또한 북핵 6자회담에서도 남·북·미·중 4개국으로 구성된 한반도 평화체제 분과를 수용했다. 하지만 여기서도 북한은 기본적으로 북·미 회담의 중심성을 주장했다. 2007년 10월의 제2차 남·북 정상회담에서도 "남과 북은 항구적인 평화체제를 구축한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진한다"(정상회담 합의문 제4항)고 하여 중국의 즉각적인 반발을 초래했다. 당시 닝푸쿠이(寧賦魁) 주한 중국대사는 남·북 정상합의에 대해 "중국은 평화체제 수립에서 배제되지 않을 것"이라고 강한 불만을 표출했다. 이에 대해 우리 정부가 "기본적으로 4자 체제이다"(송민순 외교부 장관), "3자 또는 4자안은 북측 제안이고, 중국이 원하면 포함될 수 있다"(천호선 청와대 대변인)'고 해명한 것을 보면 남·북·미 3자 종전선언은 북한의 주장이었던 것이 확실하다. 임수호, "한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점," 『한국정치연구』, 제18권 제12호 (2009), p. 86에서 재인용.

의 획기적인 정책 전환이었다. 이는 '모종의 대가'가 있다면 중국의 대한반도 영향력 확대를 수용하겠다는 노골적인 구애 메시지라고 볼 수밖에 없다.

물론 그 대가를 구체적으로 알 수 없지만, 중국의 정치적·외교적·경제적·군사적 지원을 의미할 것이다. 이에 맞춰 4차 정상회담에서는 양국의 외교·안보·경제 분야 핵심 참모들이 모두 배석한 가운데, 비핵화, 평화체제, 대북제재, 경제발전에 대한 심도 깊은 논의와 일치된 합의가 이루어졌다고 한다. 특히 비핵화와 관련하여 북한은 "조선반도 정세관리와 비핵화 협상 과정을 공동으로 연구-조정해 나가는 문제와 관련하여 심도 있고 솔직한 의사소통을 진행하였다"고 밝혔다.[109] 비핵화의 전략전술 입안에서 중국의 입장이 대변되도록 장치를 마련한 것이다. 김정은 위원장이 2019년 신년사에서 곧 열릴 2차 북·미 정상회담에서 미국이 "공화국에 대한 제재와 압박에로 나간다면 우리로서도 어쩔 수 없이 부득불 나라의 자주권과 국가의 최고리익을 수호하고 조선반도의 평화와 안정을 이룩하기 위한 '새로운 길'을 모색하지 않을 수 없게 될 수도 있다"고 언급한 것 역시 같은 맥락이다. 매우 조심스럽게 표현하기는 했지만, 핵협상에서 자신들의 요구가 충족되지 않으면 나라의 생존과 발전에서 미국이 아니라 중국과의 협력을 선택하겠다는 위협인 것이다. 물론 북한이 중국에 전면 편승하는 길을 가기 위해서는 중국이 북핵을 묵인해야 하는데, 미국과 중국 간 협력 가능성이 완전히 닫히지 않은 현 상황에서는 중국이 그러한 선택을 할 가능성은 높지 않다.

109 정재흥, "김정은의 '새로운 길'과 4차 북중정상회담의 평가 및 시사점," SPN 서울평양뉴스, 2019년 1월 15일, http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=16375 (검색일: 2022년 3월 5일).

그렇다면 2019년부터 핵 문제에서 북한이 근본주의적 입장으로 회귀한 것은 우연이 아닐 수 있다. 트럼프 대통령이 빌미를 제공하기는 했지만, 북한이 한·미연합훈련의 축소를 넘어 전면 중단을 요구한 것도 이 시점부터였던 것으로 기억된다.[110] 우리는 미국의 대남 핵우산 폐지와 한·미연합훈련 폐지가 중국의 이익이기도 함을 인식할 필요가 있다. 대남 핵우산은 비단 북한만을 겨냥한 것이 아니라 중국 견제를 포함한 미국의 동아시아 핵전략의 일단이고, 중국 입장에서 한·미연합훈련은 그것의 실행 연습이기도 하기 때문이다. 북한의 '조선반도 비핵화론', 즉 비핵지대화론과 중국의 '반도 비핵화론'의 접점이 여기에 있다. 따라서 북한과 중국이 4차 정상회담에서 합의한

110 2018년 3월 한국의 특사단이 평양을 방문하여 4월 개최 예정이던 한·미연합훈련이 '연례적 방어훈련의 일환'이라고 설명하자 김정은 위원장은 "예정된 수순으로 진행하는 것을 이해한다"고 밝힌 바 있다. 하지만 6월 북·미 정상회담 직후 기자회견에서 트럼프 대통령이 한·미연합훈련 중단 가능성을 언급하자 북한 조선중앙통신은 "미합중국 대통령은 조미 사이에 선의의 대화가 진행되는 동안 조선측이 도발로 간주하는 한미 합동군사연습을 중지할 수 있다는 의향을 표명했다"고 보도했다. 같은 날 트럼프 대통령 역시 폭스뉴스와의 인터뷰에서 "우리가 북한과 선의로 협상을 진행하는 한 한·미연합훈련을 하지 않을 것"이라며 북한의 보도내용을 재확인했다. 하지만 트럼프 대통령의 발언은 한·미 간 합의사항이 아닌 돌출적 발언이었고, 이후 한·미 양국은 연합 지휘소 훈련만 하고 대규모 기동훈련은 유예하는 방향에서 연합훈련을 추진했다. 그리고 북한 역시 북·미 협상이 진행되는 상황에서는 이를 크게 문제 삼지 않았다. 하지만 '하노이 노딜' 이후 북한은 트럼프 대통령의 '약속'을 내세우며 한·미연합훈련 전면중단을 요구하기 시작했다. 아마도 2019년 4월 25일 한·미연합공중훈련을 비난하는 조평통 담화가 시작이었던 것으로 보인다. 8월 6일에는 외무성 대변인 담화를 통해 8월 5일 시작된 한·미연합훈련이 "6.12 조미공동성명과 판문점선언, 9월 평양공동선언에 대한 노골적인 무시이며 공공연한 위반"이라고 주장했다. 2022년 8월 1일 김여정 노동당 부부장은 "우리는 합동군사연습의 규모나 형식에 대해 논의한 적이 없다"며 한·미연합훈련의 전면중단을 다시 한 번 강조했다. 조영빈, "한·미연합훈련 전면 중단이냐, 전략자산 전개 중단·축소냐," 『한국일보』, 2018년 6월 13일; 박용한, "훈련 하나요? 안하나요. 한·미연합훈련 질문에 '묵묵부답' 군," 『중앙일보』, 2021년 8월 2일; 통일부, 「남북관계 주요일지」, 2019년 4월 및 8월.

대로 비핵화 협상을 '공동으로 연구-조정'할 수 있다면, 북핵 비핵화 협상은 중국의 이익을 관철하기 위한 대리협상의 장일 수도 있는 것이다. 또한 이 문제에서 중국의 이익이 관철되지 않더라도 최소한 다른 이슈에서 미국의 타협을 이끌어 내기 위한 잠재적인 협상 카드로 활용할 수도 있는 것이다.[111] 한반도 문제를 둘러싼 미·중 전략경쟁의 제2라운드는 모두의 패배이지만, 중국은 남몰래 승리의 기쁨을 만끽하고 있을지도 모를 일이다.

2019년 하노이 노딜 이후 북한은 북핵협상에서 도발도 타협도 하지 않는 버티기 전략을 지속하고 있다. 김정은이 2019년 12월 노동당 전원회의에서 선포한 '장기 정면돌파전'이다. 물론 북한은 버티기의 원동력으로 자력갱생을 이야기하고 있다. 하지만 누구나 짐작하듯이, 그 이면에는 중국과의 전략적 협력 강화가 있다고 봐야 한다. 2019년 6월 시진핑 주석의 방북이 그 분기점이 되었을 가능성이 높다. 물론 곧바로 코로나19 팬데믹이 터지면서 중국의 지원은 아직은 '대북 제재 해제'라는 레토릭 수준에 머물고 있고, 물질적 지원은 석탄·유류 밀수 눈감아주기 수준에 머물고 있다. 방대한 북·중 국경을 통한 밀수 역시 횡행하고 있을 것이다. 하지만 밀수는 밀수일 뿐, 정상적인 교역의 빈자리를 채울 수는 없다. 북·중 모두 중국의 대규모 물적 지원을 원하고 있더라도 아직은 물리적 방역의 장벽을 넘어설 수는 없는 상황이다.

하지만 코로나19 사태가 완화되고 나면, 중국의 대북 지원이 본격화될 것으로 보인다. 대북 제재를 노골적으로 위반할 수는 없기 때문에, 중국의 지원은 인도적 지원의 명분 아래 진행될 것이다. 이 과정에서 대북 제재는 조

111 정은이 외, 『한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 65-66.

금씩 형해화되는 과정을 밟을 공산이 크다. 특히 북한에서 심각한 산업난이나 인도적 위기가 발생하는 경우, 중국은 인도적 지원과 함께 수출이 금지된 생산재 지원에 나설 가능성도 있다. UN 제재로 인해 산업 붕괴와 인도적 위기가 촉발되었음을 누구도 부인할 수 없는 상황에서, 제재를 지속하는 것 역시 명분이 없기 때문이다. 인도적 위기 상황에서 중국의 지원에 대해 미국이 강하게 제동을 걸 명분도 없다. 결과는 중국의 대북 영향력 독점으로 나타날 것이고, 바이든 행정부의 과감한 대북 접근이 없는 한, 북핵 문제의 교착은 장기화될 것이다.[112]

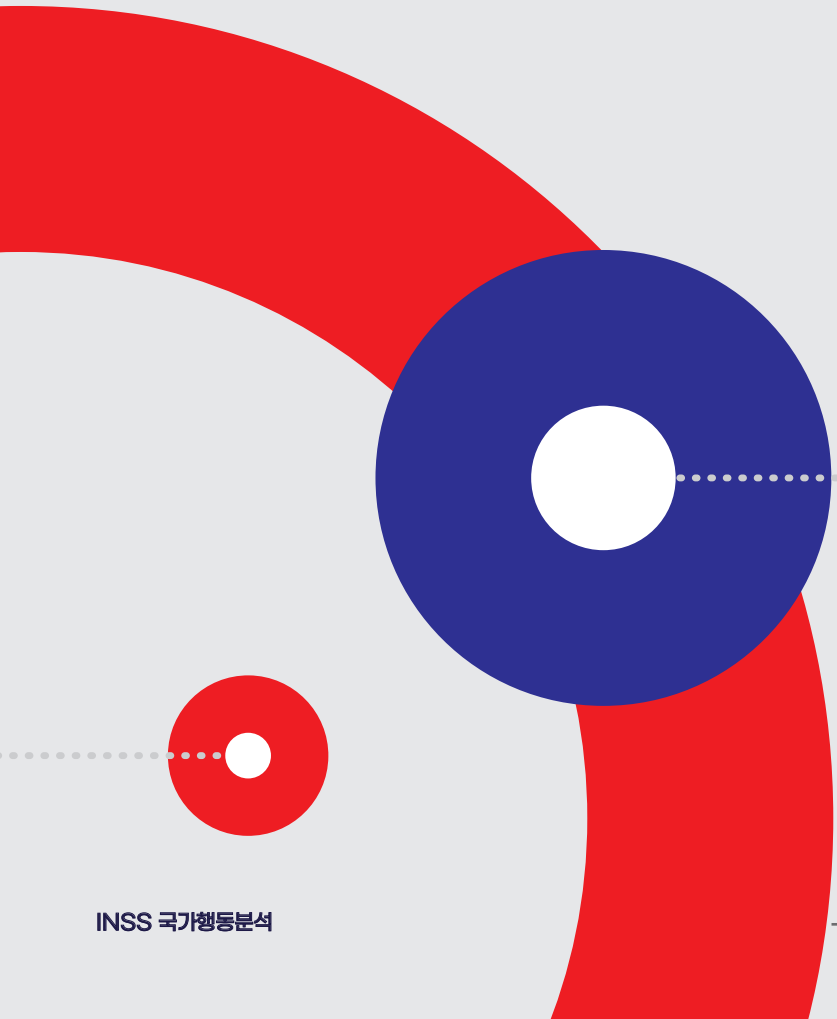
5.5. 소결

김정일 시대 북핵게임이 북·미 관계의 2차원 평면에서 진행되었다면, 김정은 시대의 북핵게임은 북·미·중 관계의 3차원 공간에서 진행되고 있다. 이러한 변화는 미·중 관계의 성격 변화와 그에 따른 한반도 문제에 대한 중국의 역할 변화에 기인하는 바가 크다. 북핵게임의 성격 변화는 북한에게 기회와 제약을 동시에 제공하고 있다. 우선, 핵개발에 따르는 리스크를 중국이 완충할 수 있다는 점은 기회의 측면으로 작용한다. 반면, 북핵 문제가 거시적 미·중 경쟁 내부로 편입됨에 따라 중국이 보다 중요한 핵심이익을 지키기 위해 미국과의 거래 과정에서 북한의 이익을 희생시킬 가능성은 제약의 측면으로 작용한다.

112 정은이 외, 『한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 66.

기회와 제약의 요인 중 어느 것이 더 크게 작용하는지 여부는 미·중 갈등이 어떤 양상으로 진행되는가에 달려 있다. 만일 미·중 간 전략적 갈등이 심화되고 균질화되어 이른바 신냉전적 구도로 동아시아 질서가 재편되는 경우, 북한은 중국에 편승하여 핵보유와 경제발전이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 기회를 가질 수도 있다. 반면, 미·중 간 전략적 갈등이 심화되는 가운데 한반도 문제의 특이성(예컨대 한반도 문제에서 미·중 협조의 부각)이 두드러지는 경우, 북한은 전면적 고립의 상황에 빠질 가능성이 높아진다.

앞서 살펴보았듯이, 한반도 문제에 대한 미·중 협조가 강화될 때 북한은 대외 관여의 길을 선택하는 경향이 있다. 반면, 양자 간 전략적 갈등이 노출되는 경우 북한은 이를 기회적으로 활용하고자 전략적 도발을 선택하는 경향이 있다. 따라서 북핵 문제의 해결과 한반도 정세의 안정적 관리를 위해서는 한반도 문제에 대한 미·중 협력의 공간이 확대될 필요가 있다. 이는 남·북 관계의 안정적 관리와 함께 한반도 문제에 대한 한국의 역할이 집중되어야 할 부분이라고 판단된다.



Part

04

대외적 국가행동의 특징과 유형

1. 다섯 가지 내러티브의 요약과 비교

2. 김정은 시기 대외행동 변화: 가설적 시기 구분과 연구 질문

3. 2018년 전환

4. 하노이 북·미 정상회담과 그 이후

5. 2016~2017년 군사행동 폭발, 2012년 전환, 2014~2015년 정세 관리

6. 북한의 대외적 국가행동에서 나타나는 유형

이 연구의 1장에서 언급했듯이, 4장에서는 3장의 다섯 가지 내러티브를 바탕으로 북한의 대외적 국가행동이 보여 주는 특징과 유형을 살펴볼 것이다. 1절에서는 다섯 가지 내러티브를 요약하고 비교한 다음, 북한 대외행동의 특징과 유형을 파악하는 데에 필요한 기준을 도출한다. 2절에서는 2장과 3장의 논의에 기초해서 김정은 시기 북한의 대외정책이 변화하는 다섯 시기를 제시하고, 이러한 변화 시기와 관련한 질문들을 제시한다. 3~5절에서는 북한의 대외행동이 가지고 있는 논리와 성격을 비교적 뚜렷하게 보여 줄 것으로 판단되는 변화의 시기들을 분석하고 북한 대외행동의 특징을 파악하려고 한다. 6절에서는 북한 대외행동의 유형에 대한 이 연구의 결과를 제시한다.

1. 다섯 가지 내러티브의 요약과 비교

김정은 시기 북한은 몇 차례 국가 운영과 관련한 전략노선을 변화시켰으며, 그에 따라 북한의 대남정책과 남·북 관계도 몇 차례 변화를 겪었다(3장 1절 참조). 김정은 집권 이후 북한 노동당이 공식적으로 천명한 전략노선은 2013년 3월에 발표된 '경제건설·핵무력건설 병진노선'과 2018년 4월에 발표된 '경제건설총력집중노선'이었는데, 실제로 북한이 추진했던 전략노선은 '핵무력건설총력집중노선'을 시작으로 하여 '경제건설총력집중노선'을 거쳐 '경제건설·국방건설 병진노선'이었다고 할 수 있다. 이러한 전략노선하에서 제시된 대외정책 기조는 핵무력건설총력집중노선의 추진에 유리한 대외환경 조성으로부터 시작하여, 2018년 이후에는 정세변화에 맞춰 우

호적 대외여건 조성, 고립주의적 장기전 준비, 군사력 강화에 기반을 둔 평화적 환경 수호, 유리한 외부환경의 주동적 조성 등으로 변화해 왔다.

북한의 대남정책과 대남행동은 실제로 추진되었던 전략노선을 기본적으로 따르면서 대외정책 기조와 동조하는 경향을 보였다. 핵무력건설총력집중노선 초기의 대남정책은 김정은 정권의 실질적 구축과 안정화를 조기에 달성한다는 대내목표에 복종하는 경향을 보였다. 북한은 박근혜 정부 초반에 '최고존엄 모독' 문제를 대남행동을 결정하는 주요 요소로 활용했다. 한·미연합군사훈련 문제도 중요한 고려사항이었지만, 2014년 2월 한·미연합군사훈련 기간에 이산가족 상봉을 실시하는 이례적 현상도 나타났다. 이러한 행동은 2013년 12월 장성택 숙청 등 불안한 내부 상황을 해소하기 위해 남·북 관계를 이용한 것으로 추정할 수 있다. 2014년 인천 아시안게임 폐막식에 고위급 3인방을 파견한 것과 2015년 DMZ 목함지뢰 사건으로 인한 남·북 갈등을 조기에 봉합한 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 핵무력건설총력집중노선을 위해 남·북 관계를 활용하고 관리하던 대남정책은 2015년 말에 끝났다. 2016년 7차 당대회를 계기로 김정은 정권이 안정화되면서 대남정책은 핵무력건설총력집중노선에 완전히 종속되는 경향을 보였다. 2016년 1월부터 시작된 북한의 연이은 핵실험과 ICBM 시험발사로 말미암아, 남·북 관계의 공간은 2018년 초까지 열리지 않았다.

핵무력건설 완성 선언(2017. 11.) 이후 경제건설총력집중노선 시기의 대남정책은 우호적 대외여건 조성 기조에 맞춰 주동적으로 한국과 미국에 대해 관여정책을 펴는 모습을 보였다. 남·북 관계와 북·미 관계의 진전으로 한반도 정세는 전환의 입구에 진입할 수 있었다. 그러나 북한은 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담 결렬을 계기로 고립주의적 장기전을 준비하면서 2020년 중반까지 남한에 대해 반응하지 않거나 무시하는 행동을 보였다.

이러한 대남행동은 남한의 중재 역할에 대한 불만을 표현하는 방법이었으며, 또한 대내적으로 '하노이 치욕'의 희생양이 필요했기 때문이었다. 하지만 북한은 남·북 관계에 대한 기대를 완전히 접지는 않았다. 2019년 말 정면돌파전을 새로운 길로 정한 상태에서, 북한은 2020년 6월 새로 대남사업 총괄을 맡은 김여정 부부장의 주도로 전단살포를 문제삼으면서 대남사업을 대적(對敵)사업으로 전환하고 개성 남·북 공동연락사무소를 폭파했으나, 곧바로 김정은이 조정에 나서면서 상황이 진정되었다.

사실상의 경제건설·국방건설 병진노선 시기(2020. 1.~)에 북한은 국방력 강화에 기반을 둔 평화적 환경 수호 기조하에 남한의 선행동 변화를 요구하는 수동적 행동을 보였다. 근본문제 우선 해결과 조건부 관계 개선 원칙이 그것이다. 한·미연합군사훈련에 대해 언술적으로는 주동적 성향을 보였으나, 행동적으로는 수동적 성향을 보였다. 말과 행동이 다르게 나타난 것은 여전히 남·북 관계에 대한 기대를 유지하고 있었기 때문이다. 유리한 외부환경의 주동적 조성 기조하에서 북한은 남·북 통신연락선을 선제적으로 재개하는 등 대남행동에서 주동성을 보이기도 했다. 이런 자세는 삼중고 속에서 남·북 관계 재개를 통해 경제발전 5개년 계획의 첫해 수행에 필요한 자원과 재원을 도입하기 위한 유리한 외부환경 조성 차원에서 취해진 것으로 보인다.

북한 지도부의 대내외 위협인식이라는 관점에서 보면, 김정은 10년의 외교정책은 대내외적 위기와 위협에 대한 대응에서 과거와 차이를 보이지 않고, 오히려 과거 행동방식의 연속선상에 있다(3장 2절). 우선 최고지도자의 권력 공고화와 통치의 정통성 확보의 일환으로 내걸었던 경제건설·핵무력 건설 병진노선은 집권 10년차에 접어들자마자 삭제되었는데, 이는 핵개발 속도와 수준에 비해 북한의 경제가 어려움을 면치 못하고 있고 필요 이상

의 대미 긴장국면을 조성한 결과 미국의 강력한 제재가 오히려 국내적 불안정을 초래하여 국내정치적 부담으로 작용했기 때문이다. 북한의 위험부담 의지 역시 과거와의 연속성을 표출했다. 북한은 무력제재나 전쟁으로 확전될 위험이 없다고 판단될 경우 도발을 이어 간다는 것, 미국이나 한국이 무력을 동원할 실제적 의지와 움직임을 보이면 협상에 임해 위기상황에서 탈출한다는 것, 최고존엄에 대한 위협이나 모욕이 있을 경우 무조건에 가까울 정도로 도발적 외교행태를 보인다는 것이 김정은 시대에도 확인되었다고 할 수 있다.

북한의 핵·미사일 개발에 대응한 미국의 군사제재의 형태와 방식은 전면전(full-scale war)으로부터 제한된 군사개입으로, 다시 정밀폭격(surgical bombing)에 의한 시설불능화로부터 무인공격기나 데브그루 등 특공대에 의한 표적 제거(decapitation)로 무게중심이 옮겨졌다. 이 과정에서 1인 지배체제를 유지하는 북한의 취약성이 노출됐다. 김정은 위원장이 남한과 정상회담을 여러 차례 갖고 미국과의 정상회담에 나선 것은 전례 없이 지도자 개인을 목표로 선정하고 압박의 수위를 최고조로 높인 것과 무관하지 않다고 판단된다.

아프가니스탄에서의 미군 철수와 우크라이나 사태에 대한 비군사적 압박이라는 바이든 행정부의 두 번에 걸친 행동은 미국이 북한에 대해서도 군사적으로보다는 외교적으로 접근할 것임을 시사한다. 이러한 바이든 미국 행정부의 태도를 마치 최대한 활용하겠다는 듯이, 북한은 2022년 1월 5일 극초음속 순항미사일을 발사했다. 이어 엿새 뒤인 11일 UN 안보리가 개최되는 와중에 2차 발사를 감행했다. 김정은 국무위원장은 2차 발사 현장을 직접 참관하는 광경을 공개하면서 정상회담 외교 이후 최고조의 강경 입장을 내보였다. 이는 군사적 제재의 가능성이 없을 때에는 도발을 이어 가는 과거

대외정책의 패턴을 그대로 재현하면서 연속성을 표출한 것이다.

북·미 관계를 중심으로 북한의 대외행동을 살펴보면, 김정은 시기 10년 동안 북한은 미국에 대해 대체로 공세적이고 선제적인 태도를 보였다(3장 3절). 오바마 행정부는 김정은 체제에 대한 무시 전략이나 '공던지기 게임'으로 요약되는 전략적 인내를 대북정책의 기본 노선으로 세웠지만, 트럼프 행정부 시절 미국 정부는 기본적으로 북한을 인정(recognition)함으로써 협상 정국을 만들었고 나아가 북한의 모라토리엄으로 상징되는 평화국면을 조성했다. 한편, 최근 바이든 행정부는 오바마 행정부와 트럼프 행정부의 중간 포지션을 취하겠다고 밝히면서, '공은 북한 측에 있다'는 논리를 분명히 하는 동시에 북한이 조건 없는 대화에 나올 것을 주장하고 있다. 미국은 베이징 올림픽이나 한국 대선을 생각하면 북한이 2022년 3월까지 별다른 행동 조치를 취하지 못할 것이라고 계산하면서, 제재 위주의 무시 정책을 내세우고 있는 것이다. 이러한 태도에는 코로나19 상황으로 시간이 갈수록 북한의 내구력은 약해질 것이고 따라서 장기적으로는 북한이 결국 굴복하고 조건 없이 협상에 나올 것이라는 판단도 전제되어 있다. 하지만, 2022년 1월 북한은 미국에 대해서 북한식 전략적 인내를 견지할 것이라는 일단의 예상과는 달리 선제적으로 긴장을 높이는 군사적 조치를 시작했다. 중국의 올림픽이나 한국의 대선 시기에는 일단 침묵 모드를 견지할 것이라는 예상과는 달리 연초부터 공세에 나선 것이다. 이는 2022년 1월 3일자 『조선신보』 기사 '올해의 전략적 중요성'에 등장한 "북한이 객관적 요인의 지배를 받으며 그에 순응하는 길을 찾는 나라가 아니다"라는 주장에서 드러난다.

실제로 10년간 김정은은 대체로 공세적이고 선제적인 대미정책에 나섰다. 핵무기 보유에 자신감을 가진 3대 세습 후계자가 현상타파적 수정주의 대외정책을 펴기 시작한 것이다. 6자회담 시기를 수세적 대응기로 규정한

김정은 체제는 2012년 초에 이루어진 2·29 합의를 깨고 장거리 로켓 발사를 통해 새로운 긴장을 조성했다. 2013년 초 3차 핵실험을 진행한 김정은은 대외 위기 조성 전략을 통해 장성택 등 국내 친중 그룹을 숙청하는 데도 성공했다. 2014년에는 북한이 먼저 쌍중단과 대남 매력공세를 시작했지만, 오바마 행정부의 전략적 인내가 지속되자 북한은 태세 전환에 돌입했고 몇 번의 협상이 평행선을 벗어나지 못하자 결국 2016년 1월 6일의 4차 핵실험을 통해 공세기에 돌입했다. 2017년 11월까지 이어진 북한의 공세를 전환시킨 것은 한국의 중재 역할과 쌍중단 수용이었다. 트럼프 행정부의 북한 인정정책과 한국의 중재 역할이 맞물리면서 미국이 북한의 인정투쟁(recognition struggle) 요구를 수용함으로써 비로소 한반도 평화프로세스의 작동이 가능했던 것이다.

이후 하노이 회담이 결렬되었지만 북한은 군비경쟁하의 전략적 모호성이라는 기조하에서 간헐적 대남 공세를 펴 오고 있다. 현재의 북한은 한편으로는 코로나19 상황에 대응하는 과정에서 전략적 모호성을 유지하고, 다른 한편으로는 북방 3각 협력체제 구축에 공을 들이는 모습이다. 현 시점에서 바이든 행정부가 먼저 전략적 인내 정책에 변화를 보이지 않는 한 북한의 대응이 전면 공세로 전환할 가능성이 높다. 이러한 전망은 지금까지 북한이 보여 준 일관된 대미전략으로부터 도출된다.

대북 제재와 관련해서는 두 가지 질문을 다루었다(3장 4절). 북한에 대한 직접적인 압박행동의 하나인 대북 경제제재는 북한의 대외행동에 직접 영향을 미쳤는가? 제재의 정치적 목적은 달성되었는가? 대북 경제제재가 본격적으로 실행되기 시작했다고 판단되는 2017년부터 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담까지는 북한 입장에서 현재의 경제적 어려움보다도 미래의 경제적 어려움에 대한 우려가 더 크게 작용했던 것으로 보인다. 특히 제재

에 대한 중국의 동참으로 제재의 범위와 강도가 자신들의 예상을 크게 벗어나고 있는 데 대한 당혹감이 있었고, 경제적 어려움이 자신들이 감내할 수 있는 수준을 넘어설지도 모른다는 불안감이 엄습했을 수도 있다. 이러한 미래의 위험에 대한 인식은 북한이 2017년 말에 대미·대남 정책을 온건 기조로 전환하게 한 중요한 요인의 하나로, 그리고 2019년 2월 북·미 정상회담에서 경제제재 해제를 요구한 이유로 작용했을 가능성이 크다.

한편, 2019년 3월 이후부터 현재까지를 살펴보면, 코로나19 방역을 위한 국경봉쇄의 영향이 2020년부터 추가되기도 했지만 대북 제재의 경제적 충격이 2017~2018년보다 더 커진 상태이다. 북한 입장에서는 2017년 하반기부터 2018년까지의 시기와 달리 미래도 걱정이지만 현재가 이미 경제적으로 버텨 내기 매우 힘든 시기이다. 하지만 아직까지 적어도 표면적으로는 제재로 인한 북한의 경제적 어려움이 기존의 강경한 대미·대남 정책 기조의 변화에 영향을 미치고 있다고 판단되지는 않는다.

김정은 정권 출범을 전후하여 북핵 문제는 더 이상 북·미 관계의 2차원 평면이 아니라 북·미·중 삼자 관계라는 3차원 공간에서 진행되는 복합적 전략게임으로 전환되었고, 북한은 게임의 성격 전환을 대미행동에서 적절하게 반영하고 있다(3장 5절 참조). 북핵 문제의 성격 전환은 2010년대에 들어서면서 분명하게 드러난 '중국의 부상'에 따른 미·중 사이의 전략적 각축이 한반도 문제에까지 확장된 결과이다. 오바마 행정부 이래 미국의 대북정책은 대중정책과 연계되어 추진되었고, 중국의 대북정책은 대미정책과 연계되어 추진되었다. 북한은 미·중 관계가 만들어 내는 제약과 기회를 포착하여 자신에게 이로운 방향으로 활용하는 전략을 구사했다.

현재 북핵게임은 북한에게 기회와 제약을 동시에 제공하고 있다. 우선, 핵개발에 따르는 리스크를 중국이 완충할 수 있다는 점은 북한에게 기회의 측

면으로 해석되고 활용된다. 이는 김정은 정권 출범 이후 북한이 장기간 핵 개발에 '총력 집중'하는 정책을 취할 수 있었던 배경으로 작용했고, 또한 '하노이 노딜' 이후 대북 제재와 팬데믹 위기하에서도 북한이 '장기정면돌파'를 선택할 수 있는 배경으로 작용하고 있다.

북핵 문제가 거시적이고 구조적인 미·중 경쟁 내부로 편입됨에 따라 중국이 보다 중요한 핵심이익을 지키기 위해 미국과의 거래 과정에서 북한의 이익을 희생시킬 가능성도 있다. 이는 북한에게 제약이자 위기의 요인으로 작용한다. 이러한 가능성은 2017년 4월 트럼프 대통령과 시진핑 주석 간의 정상회담에서 북핵 문제에 대한 중국의 협조와 무역분쟁에 대한 미국의 양보가 교환되는 거래에서 현실화되기도 했다. 2017년 말 북한이 다소 급박한 모습으로 국가핵무력 완성을 선포하고 대외 관여정책을 선택한 배경에는 이러한 미·중 간 거래적 협조가 다시 발생할지도 모른다는 북한 최고지도부의 두려움이 있었다고 추정할 수 있다.

미·중 관계는 이미 전략적 경쟁의 관계로 접어들었고, 글로벌 차원에서 협력 가능성보다는 갈등 가능성이 분명 점점 더 커지고 있다. 하지만 한반도 문제를 둘러싼 미·중 관계는 아직 확정적이지 않다. 북핵 문제는 미·중 간 갈등을 증폭하는 장이 될 수도 있고, 완화하는 요인으로 작용할 수도 있다. 만일 전자의 경우라면, 북·중 밀착은 더욱 심화되고, 북한은 중국에 편승하여 핵보유와 경제발전이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 기회를 가질 수도 있다. 반면, 후자의 경우라면, 북한은 또 다시 전면적 고립의 위기에 직면할 수 있는데, 이 경우 북한은 2017년 말에 취했던 행동 전환을 새롭게 고려해야 하는 상황에 직면하게 될 것이다.

상이한 관심과 관점에 따라 구성된 다섯 가지 내러티브는 김정은 시대 북한의 대외적 국가행동 또는 대외정책 전개에 대해 나름대로 설득력 있는 서

사(이야기)를 각각 제공하고 있다. 너무 당연하기도 하지만 그래도 가장 먼저 지적해야 할 사실이 있는데, 모든 내러티브들은 북한이 2017년 말 또는 2018년 초에 대미·대남 행동에서 중대한 변화를 보여 주었다는 데에 대체로 의견의 일치를 보이고 있다. 반면, 변화의 원인과 배경, 변화의 의미, 변화 이후의 결과 등에 대해서는 내러티브들 사이에 상당한 이견이 존재한다.

특히, 각각의 내러티브들은 김정은 시대 북한의 대외행동에서 진정으로 변화라고 부를 만한 변화가 있었는지, 또는 진정한 변화가 몇 번이나 있었는지에 대해 상당히 다른 견해를 보여 준다. 북한 지도부의 위협인식을 축으로 한 내러티브(3장 2절)에서는 2017년 말의 변화조차도 진정한 변화라고 할 수 있는지에 대해 의문을 제기하고 있다. 북·미 관계를 중심으로 북한의 대외행동을 파악하려고 하는 내러티브(5장 3절)는 북한 대외행동의 주동적 성격이 변하지 않고 있다는 전제하에 김정은의 대남·대미 행동에서 나타나는 강경-온건-강경-온건-강경 등의 변화를 분명하게 파악하려고 한다. 다른 내러티브들도 약간씩 차이가 나는 견해를 보여 주고 있다. 한 가지 관점을 특별히 언급해 두자면, 중국 변수를 중심에 두고 있는 내러티브(3장 5절)는 2012년 이후 북한의 군비 확장 행동에 대해 중국 변수의 등장이라는 맥락의 변화를 강조하고 있다.

한편, 북한의 국가목표와 전략노선이 대외행동에서 가장 주된 요소라고 보는 내러티브(3장 1절), 대북 제재 효과가 제한적이지만 일정하게 작용하고 있다는 점을 조심스럽게 보여 주려고 한 내러티브(3장 4절), 북한의 대외적 국가행동이 미·중 전략경쟁이라는 새로운 거시적 환경을 기회와 제약이라는 관점에서 적절하게 파악하고 또 활용하고 있다는 점을 부각시키고 있는 내러티브(3장 5절) 등은 향후 북한의 대외행동을 분석할 때 반드시 고려해야 할 요소들을 제시하고 있다. 북핵게임의 전환을 다루는 내러티브(3장

5절)와 북한의 국가목표·전략노선·대남정책을 다루는 내러티브(3장 1절)를 결합시켜 본다면, 미·중 패권경쟁이 점점 더 심화되고 지구촌 차원의 신냉전이 본격화될 때 북한의 국가목표와 전략노선이 어떤 식으로 변화해 나갈 것인지도 시급하게 검토해야 할 연구과제이다. 다섯 가지 내러티브는 북한의 대외적 국가행동에서 국가목표와 전략노선이 일차적 중요성을 갖는다는 점을 공통적으로 인정하고 있기 때문에, 이러한 연구과제의 중요성은 강조할 필요조차 없다고 하겠다.

북한의 대외적 국가행동이 드러내는 특징과 관련하여, 다섯 가지 내러티브는 다양한 질문을 던지고 또 그에 답하고 있다. 북한은 주동적 행동을 하는가, 수동적 행동을 하는가? 북한의 행동은 표리부동한가(기망전술), 언행일치하는가(협상을 통한 상호행동 교환과 신뢰구축 가능)? 북한은 대외환경이나 외부 압박에 순응적인가 저항적인가? 이러한 질문들을 다루는 과정에서 3장의 내러티브들은, 이러한 질문의 의미를 정책연구 차원에서 분명하게 만들어 준다. 또 이 연구의 목적 중 하나인 북한의 대외적 국가행동에서 나타나는 여러 유형을 파악하는 데에 도움이 되는 북한 대외행동의 기준을 몇 가지 제공하고 있다. 이 연구는 그중에서 네 가지를 특별히 선별하여 북한 대외행동의 유형 분석에 활용하려고 한다.

네 가지 기준은 다음과 같다. ① 북한의 대외적 국가행동은 강경한가, 아니면 온건한가? 강경/온건이라는 이분법은 대외정책과 대외행동의 특징을 구분할 때 가장 일반적으로 사용하는 기준이기도 하다. ② 북한은 대외행동을 할 때 능동적으로 또는 선제적으로 행동하는가, 아니면 상대방의 행동에 수동적으로 반응하고 대응하는 방식으로 행동하는가? 북한이 자신을 주동적으로 행동하는 국가라고 할 때, 이는 북한이 환경이나 상대 행동의 압박에 대해 온건하게 반응하지 않고(굴복과 순응) 강경하게 그리고 능동적으로

행동한다(저항과 돌파)는 의미로 읽힌다. ③ 북한은 외부환경의 변화나 다른 국가들의 행동에 대해 적극적으로 또 즉각적으로 반응하는가, 아니면 비교적 느슨하면서도 더디게 반응하는가? 예를 들면, 북한은 한·미연합훈련과 미국의 전략자산 배치에 대해 예민하게 즉각적으로 반응하는가, 또 북한은 한반도 정세의 변화나 미·중 패권경쟁의 동향을 주시하고 그에 대한 평가나 판단을 대외행동에 반영하는가? ④ 북한은 한·미 동맹관계를 현실적 실체로 파악하고 대남행동과 대미행동의 균형을 맞추려고 하는가, 아니면 남한과 미국의 관계를 분리시키고 두 국가에 대해 상이한 행동을 보여 주려고 하는가? 흔히 말하는 식으로 표현하자면, 북한의 대남·대미 행동은 '통남통미' 또는 '봉남봉미'인가, 아니면 '통미봉남' 또는 '통남봉미'인가? 아래에서는 이러한 네 가지 기준을 염두에 두고 김정은 10년 북한의 대외적 국가행동에 대해 포괄적 접근을 해 보려고 한다.

2. 김정은 시기 대외행동 변화: 가설적 시기 구분과 연구 질문

지금까지의 논의를 바탕에 두고 김정은 집권기 북한의 국가목표·전략노선과 대내외 사건, 주요한 대외행동 변화 등을 살펴보면, 2012년 초부터 2021년 말까지 10년 동안 북한의 대외적 국가행동에서는 몇 차례의 변화가 나타난다. 관점에 따라 차이가 있을 수 있지만, 대략 다섯 번의 방향 전환 또는 정책 변화를 확인할 수 있다.

김정은 시기 대외적 국가행동의 첫 번째 전환은 2012년 2월의 북·미

2·29 합의 직후부터 북한이 취했던 군사행동이라고 판단된다. 비군사용 인공위성(광명성-3호) 발사라는 북한의 주장에도 불구하고 장거리탄도미사일 개발 시험이라고 평가되는 미사일(위성 발사용 우주발사체 은하-3호) 발사가 2012년 4월과 12월에 진행되었다. 그리고 북한은 2013년 2월 3차 핵실험을 실시함으로써 온건한 대외정책에서 강경한 대외정책으로 전환했다는 것을 분명하게 드러내었다. 북한은 2012년 4월 개정한 헌법에서 핵보유국임을 명시했고, 2013년 3월에는 경제건설·핵무력건설 병진노선을 공식적으로 천명했다.

북한이 2014년 초부터 대남정책과 대미정책에서 강경한 기조를 벗어나 온건한 기조를 보여 준 것이 두 번째 전환일 것이다. 김정은은 2014년 1월 신년사에서 '자위적 국방력 강화'를 전년도의 성과로 제시하면서도, 새해의 과제로 '남·북 관계 개선 노력'과 '자주통일과 평화번영의 새 국면 조성'을 내세웠다. 북한의 대외정책 기조 변화에 따라, 2014년과 2015년에는 남·북한 사이에 그리고 북한과 미국 사이에 대화와 관계 개선 시도 등이 몇 차례의 긴장 국면 속에서도 진행되었다. 2014년 2월과 2015년 10월의 남·북 이산가족 상봉과 2014년 11월의 미국 국적 선교사 케네스 배 석방은 남한과 미국에 대한 북한의 유화적 태도를 보여 주는 조치였다.

세 번째 변화는 2016년 1월의 4차 핵실험을 기점으로 시작되었다. 북한은 이때부터 2년에 걸쳐 무기 개발과 관련한 도발적인 군사행동을 일관되게 반복적으로 보여 주었다. 2016년 2월 인공위성 발사와 2016년 9월 5차 핵실험을 실행한 후, 북한은 2017년도에 몇 차례의 미사일 시험발사와 6차 핵실험을 진행했다. 마침내 2017년 11월 ICBM 시험발사와 함께 북한은 '국가핵무력 완성'을 선언한다. 2017년 2월의 미국 트럼프 정부 출범과 5월의 남한 문재인 정부 출범은 북한 정책의 방향을 바꾸는 계기가 되지 못했

고, UN 안보리는 2년간 큰 이견 없이 북한의 군사행동에 대해 제재를 강화하는 결의안들을 통과시키는 일관된 행동을 취했다.

김정은 정권 대외정책의 네 번째 변화는 2018년과 2019년에 걸친 정상회담 외교의 추진으로 나타났다. 1년 반도 채 안 되는 기간에 이루어진 세 번의 남·북 정상회담(2018. 4., 2018. 5., 2018.9), 두 번의 북·미 정상회담(2018.6, 2019.2), 한 번의 남·북·미 정상회동(2019.6), 다섯 번의 북·중 정상회담(2018.3, 2018.5, 2018.5, 2019.1, 2019.6), 한 번의 북·러 정상회담(2019.4) 등은 북한의 대외적 국가행동 변화를 '2018년 전환'이라고 부를 수 있을 정도였다. 김정은 정권은 정상회담 외교를 통해 북한의 변화된 대외정책 기조를 보여 주었을 뿐만 아니라, 미·중의 전략경쟁 심화와 한반도의 지정학적 가치 증대라는 국제질서 변화의 핵심을 전략적으로 활용하는 능력을 보여 주었다.

조선노동당은 2019년 12월 개최한 7기 5차 전원회의에서 '정면돌파전 승리 담보'를 선언함으로써 2019년 가을부터 시작된 김정은 시기의 다섯 번째 대외정책 변화를 공식화했다. 당시에 '전략무기체계 개발'로 표현되었던 국방력 강화 의지는 2021년 9월 극초음속미사일 발사, 2021년 10월 SLBM 발사 등 실질적 행동과 성과로 나타났다. 북한은 남한과 미국에 몇 번의 유화적 메시지를 보내고 양자접촉을 진행하는 모습을 보이기도 했지만, 남·북 관계와 북·미 관계는 2020년과 2021년에 표면적으로 어떠한 진전도 이루어내지 못했다. 특히 2017년 말부터 시작된 국제사회의 전면적인 대북 제재가 완화되지 않은 상태에서 2020년 초 발생한 코로나19 팬데믹은 북한을 철저한 폐쇄정책과 자력갱생 노선으로 몰아갔다.

김정은 시기 북한의 대외정책을 다섯 번의 변화로 요약하는 것은 북한의 대외정책에 대한 사후적 평가라는 비판으로부터 자유롭지는 않겠지만, 현

상적으로 드러난 북한의 대외적 국가행동을 지속과 변화라는 관점에서 어느 정도 정확하게 파악할 수 있게 해 준다. 북한의 대외적 국가행동을 분석하고 유형화함으로써 향후 북한의 대외정책을 예측하고 적절한 대응 방안을 찾으려는 정책연구의 관점에서 볼 때, 위에서 서술한 다섯 번의 변화는 다양한 방식으로 해석될 수 있다. 다섯 번의 변화로 요약되는 북한의 대외행동은 상황에 맞춰 유연하게 국가의 사활적 이익을 추구하는 임기응변적 성격을 지닌 것으로 해석되거나, 반대로 일관된 군사주의에 철저하게 바탕을 두고 있으면서도 상황에 따라 외교적 행동도 일시적으로 배제하지 않는 것으로 해석된다. 이러한 두 해석은 다소 극단적이기는 하지만, 지금까지 북한의 대외적 국가행동, 특히 '군사적 도발 행동'을 예측 불가능하고 비합리적이라고 보는 관점, 따라서 북한의 온건한 외교적 행동에 깔려 있는 '진정한 의도'에 대해 주의를 기울이는 관점과 크게 다르지 않다. 결국, 이러한 관점을 따를 경우에는 김정은 시기 10년 동안 북한의 대외정책이 보여 준 다섯 번의 변화는, 그리고 이러한 변화에 대한 분석은, 미래에 대한 유익한 정보를 제공하지 못할 것으로 판단된다.

이러한 해석들과 달리, 3장에서 제시되었던 다섯 개의 내러티브는 북한의 대외정책에서 짧은 기간 동안 드러난 현상적 변화들로부터 이론적으로 또는 정책적/실용적으로 의미 있는 특징들을 도출하려고 했다. 다섯 개의 내러티브는 북한의 대외적 국가행동을 국제관계학과 정치학의 개념과 분석도구에 의존하여 합리적으로 설명하려는 시도들이다. 각각의 내러티브는 자신의 관점과 관심에 따라 다섯 번의 대외정책 변화들 중에서 진정으로 의미가 있다고 판단되는 변화들을 골라내어 설명하거나, 아니면 세부적인 변화들에도 주목하여 대외행동들에서 의미 있는 특징과 경향을 찾아내려고 한다.

이미 앞에서 언급했듯이, 관점과 관심의 차이에도 불구하고, 다섯 개의 내러티브는 공통적으로 북한이 2018~2019년에 추진했던 정상회담 외교를 김정은 시기 북한의 대외적 국가행동에서 가장 특징적인 변화로 인정하고 있다. 이러한 인식의 공유는 너무도 당연하다고 판단되지만, 변화에 대한 평가와 해석에서는 몇 가지 쟁점이 발견된다. 북한의 대외행동에서 나타난 2018년 전환은 당-국가의 정치적 목표와 전략적 노선에 따른 북한의 능동적 행동이었나, 아니면 제재로 인한 경제적 실패와 외부로부터의 증가된 군사적 위협을 실제로 인식함에 따른 북한의 수동적 행동이었나? 전환의 계기가 만들어지는 과정에서 분명하게 드러난 남한의 적극적 역할은 결정적 요인의 하나였는가? 미·중 전략경쟁의 심화와 한반도 정세에 대한 중국의 영향력 증대는 북한의 대외행동에 어떻게 반영되었는가? 이러한 질문들에 대한 답변은 2018년 전환이 탈냉전 시기와 구분되는 탈-탈냉전 시기 북한의 대외행동을 전망하게 하는 중대 변곡점에 해당하는지 여부에 대한 판단으로 연결된다.

북한이 보여 준 2018~2019년의 정상회담 외교에 대한 질문들은 두 방향으로 확장될 수 있다. 첫 번째 방향은 2019년 하노이 북·미 정상회담의 실패와 그 이후에 대해 질문을 던지는 것이다. 실패의 과정을 보여 주는 납득할 만한 요인들과 맥락을 찾아내고 포괄적인 내러티브를 만들어 내는 작업이 질문에 답하는 하나의 방법이다. 이러한 작업을 통해 북한이 2020년과 2021년에 보여 준 절제된 대남·대미 행동을 설명할 단서를 찾아내고, 2022년 초부터 북한이 보여 주는 군사행동에 대한 평가와 전망도 적절하게 할 수 있을 것이다.

두 번째 방향은 2018년 전환을 전제로 하는 관점에서 2016년과 2017년의 군사행동들을 사후적으로 평가하는 것이다. 북한이 주장하는 '국가핵무

력 완성'이 대외행동의 전환을 가능하게 만든 내적 균형이라는 기반을 분명히 구축해 주었고 따라서 군사행동들 자체가 북한의 전략적 목표를 향한 구체적 정책수단이었다고 평가할 수 있다. 하지만, 그러한 주장과 평가만으로는 외교적 행동을 위한 군사적 기반 확보라는 '위험감수형' 정책 선택의 논리를 정당화(합리화)하거나 또 군사적 행동 중심에서 외교적 행동 중심으로 전환하게 된 북한의 정책결정이나 사고방식(위험을 감수하고 개발한 무기를 포기하기 위한 협상)을 설명하기가 쉽지 않다. 반대로 북한에 대한 미국 등 국제사회의 압박이 2018년 전환을 가져왔다고 주장할 수 있다. 다만 이러한 주장이 대북 압박정책의 성공으로 해석될 수 있는지는 의문이다. 북한이 핵무력 완성 이후에야 대외행동을 전환한 것이므로 국제사회의 대북 압박은 북한의 핵무기 및 미사일 개발을 억제하지 못한 실패라고 평가될 수도 있기 때문이다.

이러한 두 번째 방향의 질문 확장은 2014~2015년의 정책전환과 2012~2013년의 정책전환으로까지 거슬러 올라가게 된다. 북한은 권력 승계가 완성되지 못한 상태에서, 특히 2·29 합의 직후인 2012년 3월 16일에 인공위성 광명성-3호 발사 계획을 발표했고, 이후 4월과 12월 두 차례 발사(실패 후 성공)를 했다. 이러한 미사일 발사가 갖는 군사적 의미를 축소한다고 하더라도, 2013년 2월에 실행된 북한의 3차 핵실험은 당시 '게임 체인저'라고 불릴 정도의 평가를 받았다. 만일 2012~2013년의 북한 대외행동을 군사주의적이라고 평가한다면, 2016~2017년에 집중된 군사적 도발 행위의 관점에서 사후적으로 평가할 때 2014~2015년의 정책전환은 전환으로서의 실질적 의미를 가지기 어렵다고 판단된다. 과연 북한의 2014~2015년 대외행동은 전환의 성격을 지니고 있었는가, 아니면 무기개발의 환경을 조성하기 위한 상황관리적 행동 또는 위장평화공세였을 뿐인가? 한편, 김정일

사후 권력 승계의 완성이라는 정치적 부담에도 불구하고 북한이 도발적인 군사행동을 지속할 수 있었던 대내외적 조건은 무엇이었는가? 중국이 북핵 문제와 북한 문제를 분리접근하는 정책을 추진함에 따라, 핵개발에 전력을 다하는 과정에서 발생할 수 있는 대외적 리스크를 중국이 완충할 수 있다는 일정한 자신감이 대외적 조건으로 작용한 것으로 볼 수 있는가? 아래에서는 여기에서 제기된 쟁점들과 질문들을 다루어보도록 하자.

3. 2018년 전환

논의의 편의를 위해, 가장 먼저 2018~2019년의 정상회담 외교를 중심에 놓고 2018년 전환의 상황 전개를 살펴보자. 전환이 일어나기 이전인 2016~2017년 한반도 정세와 관련하여 현상적으로 가장 분명하게 드러난 국면은 북한의 군비 증강을 위한 군사행동과 미국 주도의 국제적 대북 제재 사이의 충돌이었다. 북한이 2016년 1월 4차 핵실험을 실시한 이후 북한의 도발적 군사행동과 미국 주도의 대북 제재는 상호 작용하면서 상황을 악화시켰다. 이러한 강경한 행동들의 충돌은 결국 2017년 11월 북한의 ICBM 시험발사 후 '국가핵무력 완성' 선언과 12월 UN 안보리의 유례없이 강력한 대북 제재안 결의(결의안 제2397호)로 정점에 도달했다.

북한의 군비 증강 행동과 미국의 대북 강압외교라는 두 강경행동 사이의 충돌은 무력 충돌의 전조로까지 더욱 극단적 형태로 발전했고, 전쟁 발생의 가능성이 언급되기 시작했다. 2017년 중반기에 북·미 최고지도자들 사이에서 '말싸움'이 벌어졌다. 북·미 최고지도자들의 '언어 충돌'은 한편으로

는 두 최고지도자의 핵무기에 대한 부적절하고 비현실적인 인식을 보여 주었고, 또 한편으로는 북한의 핵무기 보유 여부에 대한 미국의 정보 판단을 실제로 드러내었다. 미국은 북한의 군비 증강 행동에 대해 전략자산 배치라는 군사행동을 여러 차례 보여 주었으며, 심지어 2017년도 하반기에는 북한 지도부에 대한 실질적 협박(blackmail)으로까지 해석될 수 있는 제한적 선제타격(bloody nose strike)의 가능성을 내비쳤다. 이러한 미국의 군사행동 가능성은 북한 지도부에게는 매우 심각한 자신들의 비대칭적 취약점으로 해석되었을 것이다.[1]

사활적 국가이익이 위협을 받는 북·미 대결 상황이라고 하더라도, 북한의 김정은은 새로운 지도자로서 권력 승계 이후 정통성 확보를 위해 경제강국 건설과 인민생활 향상에서 성과를 내야만 했다. 2013년 1월부터 주창해 온 인민대중제일주의가 갖는 호소력이 인민생활의 실질적 향상으로 이어지지 않고 있던 상태에서, 2016년 5월 제시되었던 '경제발전 5개년전략'은 실제로 군비 증강에 치우친 병진노선을 추진하던 북한 지도부에게는 결과적으로 '정치적 명분'으로만 활용되었을 가능성이 높다. 또한, 북·미 대결의 심화와 북한의 핵무기·미사일 능력 강화는 북한의 경제적 난관에도 불구하고 북한 지도부의 전략적 노선에 대한 북한 인민의 불만을 억제하는 작용을 했을 것이라고 판단된다.

미국 주도의 대북 제재는 2017년부터 실질적으로 북한 경제에 영향을 미치기 시작한 것으로 판단된다. 김정은 시기 북한 경제는 2016년을 제외하고는 경제지표의 추정치상으로 낮은 실적을 보여 주고 있었지만, 북한의 대

1 미국의 전략자산 배치, 제한적 선제타격 논의, 북한의 비대칭적 취약점에 관해서는 이 책의 3장 2절을 참조.

중매체에 소개되는 경제 부문의 성과와 최고지도자의 경제 영역 활동(경제 분야의 현지지도와 정치 메시지)은 북한 경제에 대한 외부의 부정적 평가를 조심스럽게 만들었다. 특히 경제 관리 분야의 정비·개선, 시장 부문의 활성화, 북·중 무역의 안정적 유지 등은 북한 경제의 긍정적 측면을 보여 주었다. 이런 상황에서 미국은 북한에 대한 강압 수단으로 대북 제재의 실질적 집행력을 높이기 위해 2016년 2월 '세컨더리 보이콧'을 담은 '대북 제재 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)'을 제정했고, 2017년 초부터 대북 제재 실행과 관련하여 중국을 압박했다. 특히 2017년 4월 미·중 정상회담에서 트럼프 대통령은 북한 문제와 관련한 중국의 비협조를 비판하는 동시에 무역분쟁 완화를 지렛대로 중국의 북핵 문제 협조를 요청했다. 2017년 하반기 대중 수출의 하락이라는 대북 제재의 효과가 2018년 초부터 시작된 북한의 대외행동 변화에 얼마나 직접적인 요인으로 작용했는지를 평가하기는 어렵지만, 예상되는 대북 제재의 지속이 북한 경제의 미래에 심각한 부담으로 작용할 것이라는 사실은 북한 지도부의 대외정책 결정에 주요 변수로 등장했을 것으로 판단된다.[2]

남·북 관계는 2016~2017년 북·미 대결이 격화되는 과정에서 완충적 역할을 하는 자율성을 갖지 못했다. 남한 정부는 2015년 10월의 이산가족 상봉과 2016년 북한의 신년사로 인해 남·북 관계 개선에 대한 기대감을 가지고 있었으나, 예상하지 못했던 북한의 4차 핵실험(2016. 1. 6.)과 광명성-4호 발사(2016. 2. 7.)에 대한 반발로 대북 강경정책으로 앞장서서 나아가게 되었다. 개성공단 중단 결정(2016. 2. 10.), 중국 내 북한 식당 여종업원들의

2 이 책의 3장 4절을 참조.

집단 탈북(2016. 4. 8. 발표), 사드 배치 발표(2016. 7. 8.) 등은 남한이 북·미 대결의 격화를 오히려 부추기는 양상을 낳았으며, 결국에는 북·미 대결이 진행되는 동안 남한의 외교적 공간은 사라지고 말았다.

남한이 대북 강경정책을 추진하는 가운데 북·미 대결을 조정하려는 외교적 제안은 중국으로부터 나왔다. 미국의 비판과 북한의 비난 사이에 끼어 있던 중국은 2017년 3월 8일 제13차 중국 양회(전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의)에서 왕이 외교부장의 연설을 통해 한반도문제 해결을 위한 평화적 방안으로 쌍중단·쌍궤병행을 제안한다. 북한의 제안으로 북한과 미국 사이에서 2014년 11월과 2015년 1월에 논의되었던 적이 있는 한·미 연합훈련과 북한 핵실험의 상호 중단 구상에 덧붙여, 한반도 비핵화와 평화협정에 관한 협상의 동시 진행 구상이 제안된 것이다. 중국의 제안이 북한과 구체적 협의를 거친 결과인지는 확인되지 않았으나, 2016~2017년 북·미 대결은 중국이 6자회담 중단 이후 새롭게 한반도 정세에 본격적으로 개입할 수 있는 계기를 제공했다[3]

북·미 대결의 격화, 미국의 대북 군사적 위협, 북한 경제의 침체, 대북 제재의 실질적 작동과 강화, 남·북 관계 악화와 남한의 역할 축소, 중국의 외교적 개입, 그리고 북한의 '국가핵무력 완성 선언', 이러한 용어들이 2017년 12월 초의 한반도 정세를 포괄적으로 보여 준다. 바로 이러한 정세하에서 남한의 문재인 대통령은 평창 동계올림픽이라는 국제적 평화 이벤트를 계기로 2017년 12월 19일 '한·미연합훈련 연기 가능성'을 발표했고, 북한과 미국의 호응으로 남·북 정상회담과 북·미 정상회담으로 가는 길이 열렸다.

3 이 책의 3장 5절을 참조.

남한 정부의 주도적 노력이 만든 한반도 정세 전환의 계기는 일차적으로 북한의 호응에 의해 본격적인 한반도 평화프로세스로 발전하기 시작했다. 이미 2017년 11월에 '핵무력 건설 완성'을 선언한 북한에게 내적 균형의 달성을 위한 군사행동의 요구는 줄어든 상태였고, 오히려 외적 균형의 달성을 위한 외교적 행동이 필요했다. 2018년 1월 신년사에서 평창 동계올림픽 참가를 선언한 북한은 남·북 대화와 북·미 대화를 본격적으로 시작했다. 2월 9일 북한의 평창 동계올림픽 고위급대표단의 방한, 3월 5일 남한 대북특별사절단의 방북, 3월 31일 미국 국무장관의 방북 등으로 이어진 외교적 행동은 4월부터 남·북 및 북·미 정상회담 외교로 이어졌다.

정상회담 외교의 진행 과정에서 북한이 보여 준 국가행동과 관련하여 두 가지 측면에 주목할 필요가 있다. 첫 번째 측면은 김정은 시기 북한의 대외적 국가행동이 보여 주는 체계성 또는 논리성이라고 할 만한 특성이다. 북한은 남한의 적극적 행동 이전에 이미 핵무력 완성이라는 전략적 목표의 달성을 선언했다. 이러한 선언은 대내적으로는 정권의 정당성을 강화해 주고 또 대외적으로는 협상력을 증대해 준다. 핵무력 완성 선언 자체가 가지는 내적 균형 실현이라는 군사적 의미 못지않게 협상력 강화라는 정치·외교적 의미에 주목한다면, 북한의 대외행동이 합리적이고 납득할 만한 논리에 따라 준비된다는 사실을 확인하게 된다. 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 사이의 첫 번째 정상회담(2018. 4. 27.)이 개최되기 직전에, 북한은 조선로동당 전원회의(7기 3차, 2018. 4. 20.)를 개최하고 병진노선 승리(핵실험과 ICBM 시험발사 중지)와 경제건설총력집중노선 추진을 선언했다. 이러한 선언은 정상회담 외교의 합리성을 북한 인민에게 설득하는 정치적 선언이면서, 동시에 정상회담 외교에 대한 북한 지도부의 진정성을 남한과 세계에 표명하는 외교적 선언이다. 북한은 철저하게 합리적 논리와 기반에 따라 대

외적 국가행동을 한다는 점을 보여 주었다.

두 번째 측면은 북한이 남한·미국과 정상회담 외교를 진행하는 과정에서 북·중 정상회담을 통해 북·중 관계를 관리했을 뿐만 아니라 대남·대미 협상력을 강화했다는 사실이다. 남·북 정상회담 개최를 한 달 정도 앞둔 3월 25일 김정은은 중국을 방문하고 시진핑과 처음으로 정상회담을 갖는다. 2019년 6월 다섯 번째 북·중 정상회담에 이르기까지, 북한은 정상회담 외교의 전 기간을 실질적으로 중국과 함께 관리했다고 할 정도의 모습을 보여 주었다. 이러한 사실은 김정은을 중심으로 한 북한 지도부가 한반도-동아시아 국제질서의 구조와 동향에 대해 깊은 전략적 이해를 가지고 있음을 확인해 주었고 또한 향후 김정은 시기 북한의 대외전략이 다층적이고 복합적인 양상으로 전개될 것임을 예상하게 만들었다. 더욱이 이러한 북한의 북·중 정상회담 외교는 한반도-동아시아에서 확실하게 강화된 중국의 입지를 다시 확인해 주었고, 역설적으로 중국의 대외전략에서 북한이 가지는 가치도 중국 지도부와 관련국들에게 각인시켰다.

지금까지의 서술은 2018년 전환과 관련하여 위에서 제기했던 질문들에 대한 답변들을 일부 제시하고 있다고 판단되지만, 여기에서 다시 간략하게 정리해 보자. 북한의 대외행동에서 나타난 2018년 전환은 북한이 스스로 표현하듯이 '주동적 행동'의 결과라고 할 수 있지만, 몇 가지 단서를 통해 의미를 제한할 필요가 있다. 북한은 전략적 국가행동을 대내외적으로 정당화하기 위해 내적 논리와 기반을 철저하게 준비하고 그에 따라 행동하면서도, 결코 외부 위협의 증가와 경제 상황의 변화를 무시하지 않는다. 이런 의미에서 북한 지도부의 상황 인식은 유연하지 않지만 그렇다고 완고하지도 않다. 오히려 군사적 위협에 대한 북한의 인식은 매우 현실적이고 예민하다고 할 수 있다. 이러한 현실적 상황 인식 때문에 북한에 대한 군사적 위협은 통상

적으로 예상되는 수세적이고 수동적인 대응을 북한 지도부로부터 끌어내지 못하고, 역으로 북한 지도부에게 공세적이고 능동적인 대응을 하도록 만든다. 북한 지도부가 집단적으로 공유하고 있는 역사인식과 심성구조는 소위 '고난의 행군'이라고 불리는 '위기돌파형' 행동방식을 일반화하고 있다. 그런데 '위기돌파의 성공' 자체가 새로운 발전을 위한 기회 창출이나 역량 강화를 가져오는 것은 아니다. 성공한 위기돌파가 새로운 위기의 단초를 만드는 경향을 낳는다. 북한의 대외적 국가행동은 전통적 의미의 '현실주의적 세계관'의 틀 속에 머물러 있으며, 심지어 '한반도 분단의 논리 구조'에 갇혀 있다.

동계올림픽이라는 지구촌 평화 이벤트를 계기로 본격적으로 작동한 남한의 적극적 개입과 중재 행동이 2018년 전환의 계기를 만들었음이 분명하다. 물론 남한의 행동이 성공할 수 있었던 배경에는 북한의 '예정된' 태도 변화, 북·미 대결의 장기화에 따른 양국의 외교적 피로도 증가, 북한과 미국 최고지도자의 리더십 유형, 쌍중단·쌍궤병행으로 표현되는 중국의 외교적 호응 등이 있었다. 여기에 덧붙여 남한의 중재가 실제로 성사될 수 있었던 배경으로 두 가지 사실이 지적되어야 한다. 문재인 정부의 정치사적 성격(탄핵 이후의 정권)과 높은 국민적 지지도가 우선적으로 지적될 수 있고, 다음으로 더욱 중요하게는 남한 국력(경성권력과 연성권력)의 증대가 지적될 수 있다. 특히 미·중 전략경쟁이 심화되고 있는 상황에서 남한의 증가된 국력은 한반도의 공간적 차원과 관계적 차원의 전략적 위치와 결합되어 남한의 '위치권력(positional power)' 강화를 가져왔고, 이는 한반도 문제에서의 '당사자성'을 남한이 충분히 발휘할 수 있는 기반이 되었다.

남한의 위치권력은 북한의 위치권력과 분리될 수 없으며, 이는 북한의 중국에 대한, 동시에 미국에 대한, 전략적 가치의 증대를 의미한다. 미·중 패권경쟁이 심화되는 상황에서 중국은 한반도 문제, 특히 북한 문제와 관련한

영향력 증대를 '잠재적 상태'에서 '실제적 상태'로 전환할 필요가 있었다. 북한의 대외적 국가행동에서 나타난 2018년 전환은 북한과 중국 모두에게 관계 강화를 위한 새로운 계기로 작동했다. 북한과 중국은 넓게는 지구촌 차원과 지역적 차원의 질서 전환, 좁게는 한반도 차원의 질서 전환에 직면하여 자국의 전략적 구상을 상대방과 조율할 필요가 있었다. 다섯 차례에 걸친 2018~2019년의 북·중 정상회담은 단지 북한의 필요에 의해서만 이루어진 것이 아니라 북·중 양국의 필요가 일치한 결과 이루어진 것이라고 판단된다.

북한의 대외행동에서 나타난 2018년 전환에 대한 다방면의 검토 결과를 종합하고 확장해 보면, 2018년에 시작된 정상회담 외교는 탈-탈냉전 시기 예상되는 북한 대외행동의 전형적 특징을 대체로 전망할 수 있도록 만드는 향후 북한 대외행동의 '원형(prototype)'을 보여 준다고 평가할 수도 있겠다. 다소 성급한 판단이지만, 이런 의미에서, 2018년 전환은 북한의 대외적 국가행동에서 일종의 '전략적 전환' 또는 '대전환'이라고 할 수도 있다. 당연히 이러한 북한 대외행동의 대전환은 한반도와 동아시아 질서의 '구조적 전환' 또는 '대전환'에 북한 지도부가 '무의식적으로' 반응한 결과라는 해석도 가능하다. 수사적 표현의 힘을 빌리자면, 북한 대외행동의 2018년 전환은 한반도-동아시아 국제질서의 구조적 전환에 대응한 국가행동 차원의 전략적 전환이었다.

그러나 한반도-동아시아 국제질서의 구조적 전환이 방향성과 결과의 차원에서 여전히 모호한 상태에서, 북한의 대외적 국가행동은 전략적 전환의 징후와 가능성을 단지 보여 주는 데에 머무르고 말았다. 2018년 전환의 한계는 바로 이러한 점에 있으며, 이러한 한계는 북한의 정상회담 외교가 결국 한반도-동아시아 국제질서를 새로운 평화·협력체제로 전환시키는 계기를 만드는 데 실패하도록 만든다. 결국 2018년 전환은 실질적 대전환으로

전화되지 못한 '실패한 대전환'인 것이다. 자연히 한반도-동아시아 지역 차원의 평화·협력체제 형성이라는 구조적 전환의 가능성은 새로운 기회를 기다려야만 하게 되었다.

북한 대외행동의 2018년 전환이 한반도-동아시아 신질서 형성의 계기를 만드는 데 실패하는 과정에는 북한 지도부의 전략적 한계뿐만 아니라 지역 질서의 평화적 전환에 대한 미국 행정부 내의 저항, 일본의 반대, 중국과 러시아의 모호한 대한반도 전략, 남한 정부의 한계 등이 동시에 작동했다. 이러한 의미에서 2018년 전환의 실패는 북한의 실패이자 관련국 모두의 실패이다. 한반도-동아시아 국제질서와 관련된 국가들이 가지고 있던 전략과 행동의 한계는 한반도-동아시아 국제질서의 평화적 전환을 봉쇄한 것이다. 2018년 전환의 실패는 국제질서의 낡은 구조에 갇혀 있는 한반도-동아시아 지역 국가 전략가들의 경직된 인식을 그대로 보여 주었다.[4]

4 사실 한반도-동아시아 국제질서는 한반도-동아시아-태평양 국제질서라고 해야 할 것이다. 북한의 국가행동 차원을 넘어서는 '2018년 전환'은 탈냉전 이후 약화되어 오던 샌프란시스코체제의 구조적 전환을 완결하려는 관련 국가들의 대외행동 차원의 전환이었으나 결국 기존 구조의 제약을 벗어나지 못했다. 신냉전이 본격화된다면, 2018년 전환과 같은 기회가 다시 올 가능성은 점점 사라질 것이다.

4. 하노이 북·미 정상회담과 그 이후

하노이 북·미 정상회담(2019년 2월)의 실패에 대한 다양한 서술과 설명에도 불구하고, 협상이 실패하는 과정 전체를 납득할 만하게 그려내고 또 협상 결과를 실패라고 분명하게 단정할 수 있도록 뒷받침하는 내러티브를 만들어 내기란 쉽지 않다.[5] 김정은의 장시간 기차여행, 협상 직전까지 미국과 남한이 보여 준 태도, 협상이 끝난 직후에 북·미 정상이 보여 준 유화적 태도, 협상 결과에 대해 남한 정부가 보여 준 당혹감 등은 하노이 북·미 정상회담의 결과를 '실패가 아닌 잠정 중단'이나 '협상장의 문이 아직 완전히 닫히지 않은 협상 중단 상태'라고 표현할 수도 있게 만들었다. 이러한 평가는 2019년 6월에 실현된 남·북·미 정상의 판문점회동으로 확인된다. 그런데 바로 이 판문점회동이 실질적 성과를 내지 못했고, 따라서 하노이 북·미 정상회담의 실패는 뒤늦게 판문점회동을 통해 최종 확인되었다.

북한은 2019년 8월부터 '저강도' 군사행동과 대남 압박행동을 보여 주기 시작한다. 2019년 8월의 한·미연합군사훈련에 대응하여 북한이 8~9월에 수차례 미사일을 발사했음에도 10월에는 북·미 스톡홀름 실무회담이 개최되었다. 미국에 대한 유보적인 태도와 달리, 북한은 남한에 대해서는 부정적인 태도를 분명하게 드러내었다. 예컨대 2019년 10월 김정은은 금강산 관광을 위한 남측의 시설들을 철거하라는 지시를 내린다.

남한과 미국에 대한 북한의 상이한 태도는 2020년에도 지속되었다. 코로

5 이 책의 3장 3절과 5절을 참조.

나19 팬데믹으로 북한이 국경을 완전히 폐쇄한 상황에서, 북한의 김여정 노동당 제1부부장은 2020년 3월과 7월 미국에 대하여 담화를 발표했다. 김여정의 7월 담화는, 비록 조건을 달았지만 협상 재개의 의지를 미국에게 분명하게 전달했다.[6] 그런데, 남한에 대해서는 북한의 부정적 자세가 유지되었다. 북한은 2020년 6월 개성공단 남·북 공동연락사무소를 폭파했으며, 9월에는 남한 공무원을 총격하여 살해했다. 2020년 10월 김정은이 남·북 협력의 가능성을 밝히면서 상황 악화를 막았지만, 2020년 전반에 걸쳐 북한의 대남행동은 부정적이었고 도발적이었다. 북한의 대남·대미 행동에서 나타난 이러한 경향은 2021년에도 지속되었다. 2021년 9월 남한이 종전선언을 제안하면서 북한의 대남행동에서 나타나는 부정적이고 경직된 모습이 다소 완화되었지만, 북한이 북·미 관계 개선을 위한 남한의 중재 노력에 적극적으로 반응하는 모습을 보이지는 않았다.

대내적으로 보았을 때, 북한은 하노이 회담 실패 직후인 2019년 4월부터 자력갱생과 정면돌파전을 강조했다. 더욱이 대북 제재와 코로나19 때문에 발생한 북한의 실질적 경제봉쇄 상태와 그에 따른 경제적 난관은 2020년 10월 북한 지도부가 경제정책의 실패를 인정하도록 만들었다. 2021년 1월 8차 당대회에서 북한은 대내적으로는 자력갱생을 강조했으며, 대외적으로는 "강대강, 선대선"의 원칙을 내세우며 국방·외교 병행론을 주장했다.

하노이 회담 실패 이후 약 2년 동안 '상황 관리'와 '협상 기회 조성'을 추구한 것으로 보이던 북한의 대외행동은 2021년 중반부터 강경한 행동 쪽으로 방향을 전환하는 모습을 보이기 시작했다. 북한은 2021년 9월 극초음속미

6 김여정의 2020년 7월 담화에 대한 상반된 해석에 관해서는 이 책의 3장 4절을 참조.

사일을 발사한 데 이어 10월에는 SLBM 시험발사를 감행했다. 2021년 10월 "우리의 주적은 전쟁 그 자체이다"라는 김정은의 발언은 북한이 대외적으로 새롭게 보여 줄 군비 증강 행동을 정당화하기 위한 논리를 제시한 것으로 해석된다. 2021년 후반부터 시작된 북한의 군사행동은 2022년에는 더욱 잦아지고 있다. 향후 북한의 행동에 대한 전망은 5장 2절에서 다루도록 할 것이다.

5. 2016~2017년 군사행동 폭발, 2012년 전환, 2014~2015년 정세 관리

김정은 시기 10년을 놓고 볼 때, 2018년 초부터 시작된 정상회담 외교 시기와 2019년 2월 하노이 회담 이후의 상황 관리와 협상 모색 시기는 북한 대외행동의 성격이 비교적 분명하게 드러나는 시기이다. 앞 절에서 살펴본 이 두 시기에 대한 이해를 바탕으로, 이 절에서는 2012년부터 2017년까지를 되돌아보려고 한다.

북한이 무기 개발 과정의 기술적 필요 때문에 실시한, 그리고 결과적으로는 무기 개발의 성과를 드러낸, 2016~2017년의 군사행동(핵실험, 미사일 시험발사)은 국가핵무력 완성이라는 북한의 언명이 암시하듯이 안보 차원에서 내적 균형 실현을 가져다주고 대외관계 차원에서는 체제 보장과 인

정을 위한 대미협상의 기회를 가져왔다.[7] 군사력 강화의 성공이 대내적으로 권력의 정당화 기반을 강화했고 대외적으로 대미협상의 기회를 만들었다는 결과적 평가는 2018년 전환 이후 실현된 정상회담 외교로 현실적 근거를 확보했다. 2018년 6월의 북·미 정상회담에서 발표된 공동성명은 북·미가 함께 노력하는 북·미 관계 개선과 한반도 평화체제 구축을 한편에, 북한이 노력하는 한반도 완전 비핵화를 다른 한편에 둔 합의사항을 담고 있다. 북한의 강경한 대외행동 이후의 온건한 대외행동으로 소위 '안보 대 안보' 교환이 이루어진 것이다.

만일 2018년 6월 싱가포르 회담의 성공이 2016~2017년 군사행동의 '일차적' 성공을 결과적으로 증명했다면, 역으로 2019년 2월 하노이 회담의 실패는 2016~2017년 군사행동의 '최종적' 실패를 증명했다고 말할 수도 있겠다. 북한이 중국과의 포괄적 협의에 기초하여 하노이 회담에서 조선반도 비핵화(소위 한반도 비핵지대화, 또는 북·미 상호 핵군축)를 주장했건,[8] 아니면 싱가포르합의에 대한 불만족과 경제제재의 부정적 효과 때문에 (소위 영변+α) 비핵화와 (일부 또는 핵심) 제재 해제의 교환을 요구했건,[9] 둘 중 어느 경우라고 하더라도, 북한이 개발한 핵무기와 미사일은 북·미 협상에서 적절하게 활용되지 못했다. 북·미 협상의 최대 난관은 비핵화와 미사일통제 과정의 기술적 어려움이나 핵무기와 미사일 가치의 경제적 평가(안보재의 경제적 가치는 얼마인가)에 관한 정치적 합의의 어려움이 아니라 북·미 간의 상호 불신이라고 할 때, 북한의 2016~2017년 군사행동은 협상의 필

7 이 책의 3장 3절을 참조.
8 이 책의 3장 5절을 참조.
9 이 책의 3장 3절과 4절을 참조.

요성을 낳기도 했지만 동시에 협상의 장애물인 불신을 강화했다.

강경한 군사적 행동 직후의 온건한 외교적 행동이 즉각적으로 상대방의 신뢰를 얻어낼 것이라고는 어느 누구도 쉽게 생각하지 못할 것이다. 사실 미 행정부 내 보수적 안보담당자들에게 '불신'은 군축 협상을 좌절시키는 절대무기라고 할 수 있다. 따라서 북·미 협상의 출발점에서 한·미연합군사훈련 중단과 풍계리 핵실험장 폭파라는 상호 신뢰 행동이 필요했다면, 다음 단계로 넘어가는 데에는 그러한 단계에 걸맞은 상호 행동이 있어야만 하는 것이었다. 결국 북한과 미국은 바로 이 지점에서 상호 불신의 벽을 넘어서지 못했고, 상호 행동(비핵화와 제재 해제의 단계적 추진 방법)을 조율하지 못했다. 사실 북한은 성공의 역설에 발목이 잡혀서, 또 미국은 북한의 무기개발을 억제하지 못한 실패를 합리화하기 위해서, 다음 단계로 나아가지 못하고 있는 것이다.

북한의 온건한 대외행동에 대한 미국의 불신은 오랜 역사를 가지고 있지만, 이미 김정은 정권 초기에도 북한은 합의 직후에 합의를 깨었던 적이 있다. 2012년 2·29 합의 이후에 북한은 3월 16일 인공위성 발사 계획을 발표하고 4월 13일 발사를 실행한다. 북한은 기망전술에 따른 행동이라고까지 비판을 받는 자신의 행동을 합리화하는 명분과 논리를 내세울 수 있지만, 자신에 대한 불신이 생겨나는 것까지 막을 수는 없다. 권력 승계기 북한 지도부의 상황에 대한 정치적 이해, 무엇보다도 김정은 권력의 조기 구축과 안정화를 위한 군사행동이었을 것이라는 판단이 미국 지도부로 하여금 합의 파기 선언과 전략적 인내정책으로의 복귀 조치 정도로 상황을 마무리 짓게 만들었을 것이라는 추론을 할 수 있다고 하더라도, 북한의 합의 파기 행동은 미국의 대북한 불신을 분명 다시 강화했을 것이다.

권력 승계기에 북한 최고지도자가 대내정치의 목표에 집중하면서 권력

강화를 위한 방편으로 군사행동을 하는 것을 예외적이고 특이한 행동방식이라고 규정할 수는 없지만, 김정은 정권이 2012년 말(12. 12.)과 2013년 초(2. 12.)에 미사일 발사(인공위성용 로켓 추진체 발사)와 핵실험을 한 것은 김정은 정권의 대외적 국가행동이 강경하면서도 능동적인 행태를 보일 가능성이 높다는 것을 확인시켜 주었다. 북한의 미사일 발사와 핵실험에 대응한 UN 안보리 대북결의안(2013. 1. 23. 제2087호, 2013. 3. 7. 제2094호)도 "이기적 목적으로 지역을 혼란스럽게 해서는 안 된다"는 중국의 비판도 북한에게 큰 영향을 미치지 못했던 것으로 판단된다. 오히려 북한은 2013년 3월 31일 조선로동당 전원회의에서 경제건설·핵무력건설 병진노선을 공식화한다.

경제건설·핵무력건설 병진노선이 공식적으로 선포되고 추진되던 시기인 2014년과 2015년에 북한이 남한과 미국에 대해 보여 준 온건한 행동은 어떻게 이해되어야 하는가? 북한은 2013년 중반에도 일시적으로 남한에게 유화적 태도를 보였던 적이 있었지만, 2014년에는 신년사에서부터 남·북관계 개선에 대한 의지를 분명히 밝혔다. 북한은 남한의 보수정권과 합의하여 두 차례 이산가족 상봉을 실시했고(2014. 2., 2015. 10.) 또 북한 최고지도부 내 핵심인사들의 방남도 실행했다(2014. 10.). 대미 관계 차원에서 북한은 미국 오바마 행정부의 전략적 인내 정책에도 불구하고 미국 국가정보국장의 방북을 통해 북한에 억류되어 있던 미국인을 석방하고 쌍중단에 대한 논의를 했다. 2014년과 2015년에 북한 최고지도부 인사의 중국과 러시아 방문도 일어났다. 2014~2015년 북한의 대외행동은 분명 온건한 대외정책의 기조를 보여 준다.

그러나 결과적 관점에서 되돌아본다면, 2016년 1월의 4차 핵실험과 이후의 계속된 군사행동 때문에 2014~2015년 북한 대외행동은 의미 있는 변화라고 평가되기가 쉽지 않다. 무엇보다도 북한이 2018년 4월 경제건설·핵

무력건설 병진노선 승리를 선언하고 2021년 1월 병진노선을 당 규약에서 삭제했다는 사실은 2014~2015년의 온건한 대외행동을 병진노선 추진을 위한 정세관리 차원의 행동이라고 평가하도록 만든다.

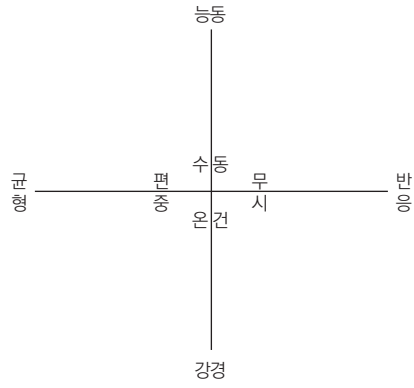
이러한 다소 소극적인 평가에도 불구하고, 역시 결과적 관점에서 되돌아본다면, 여전히 비판적 질문은 가능하다. 미국과 남한이 북한의 2014~2015년 '미소작전' 또는 '매력공세'에 적극적으로 대응함으로써 2016년부터 시작되는 북한의 군사행동 폭발을 막을 수는 없었을까? 북한과 미국 사이의 2014년 말과 2015년 초 대화에서 논의되었던 쌍중단이라는 상호행동은 사실 2018년 전환을 만든 상호행동 방식이기도 했다. 다른 한편으로 미국과 남한이 가지고 있던 북한의 무기 개발 역량과 젊은 최고지도자의 정치적 역량에 대한 저평가가 2014~2015년 북한의 관여정책을 적절한 기회로 활용하지 못하게 만들었을 수도 있다는 추론도 해 볼 수 있다.

6. 북한의 대외적 국가행동에서 나타나는 유형

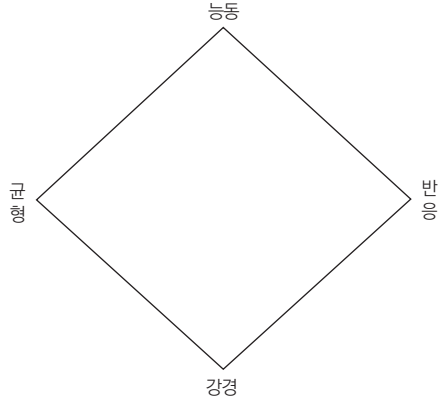
북한의 대외적 국가행동이 드러내는 특징을 파악하고 유형을 구분하기 위해, 위의 1절에서 네 개의 기준을 제시했다. ① 북한의 대외적 국가행동은 강경한가, 아니면 온건한가? ② 북한은 대외행동을 할 때 능동적으로 또는 선제적으로 행동하는가, 아니면 상대방의 행동에 수동적으로 반응하고 대응하는 방식으로 행동하는가? ③ 북한은 외부환경의 변화나 다른 국가들의 행동에 대해 적극적으로 또 즉각적으로 반응하는가, 아니면 비교적 느슨하면서도 더디게 반응하는가? ④ 북한은 한·미 동맹관계를 현실적 실체로 파악하고 대남행동과 대미행동의 균형을 맞추려고 하는가, 아니면 남한과

미국의 관계를 분리시키고 두 국가에 대해 상이한 행동을 보여 주려고 하는가? 이러한 네 개의 기준을 〈그림 4-1〉과 같이 하나의 좌표평면에 표시할 수 있으며, 이러한 좌표평면을 이용하여 북한 대외행동의 유형을 몇 개로 구분할 수 있다.

〈그림 4-1〉 북한 대외행동의 좌표평면



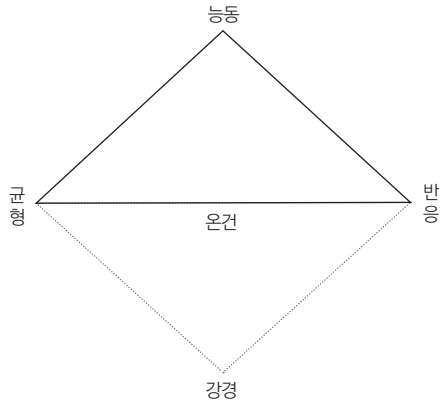
〈그림 4-2〉 2016~2017년 군비 증강 시기



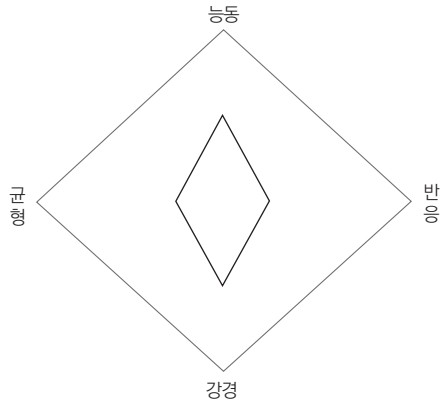
북한의 대외행동에서 가장 전형적이라고 할 수 있는 군사주의적이고 공세적인 행동은 〈그림 4-2〉와 같은 모양을 가지고 있다. 이러한 마름모 형태는 2016~2017년의 군비 증강 시기 북한의 도발적 군사행동을, 중장기적 관점에서 본다면 2012년 3월 이후 경제건설·핵무력건설 병진노선에 기반을 둔 북한의 대외적 국가행동을 보여 준다. 2012년 2·29 합의 파기로 나아가는 행동을 구분해서 유형화한다면, 외부환경과 관련국 행동에 반응을 보이지 않는(마름모의 오른쪽 모서리가 없어진) 불안정하게 세워진 삼각형으로 표현할 수 있겠다.

북한이 국가핵무력 완성 선언 이후에 남한의 제안과 중재에 호응하면서 보여 준 2018년 전환은 능동적이면서 온건한 대외행동이며, 남한과 미국에 대해 균형된 태도를 보여 주었다. 〈그림 4-3〉의 안정적 삼각형 형태는 북한 행동의 안정성과 함께 한반도-동아시아 정세의 안정성을 표현하고 있다.

〈그림 4-3〉 2018년 전환 시기



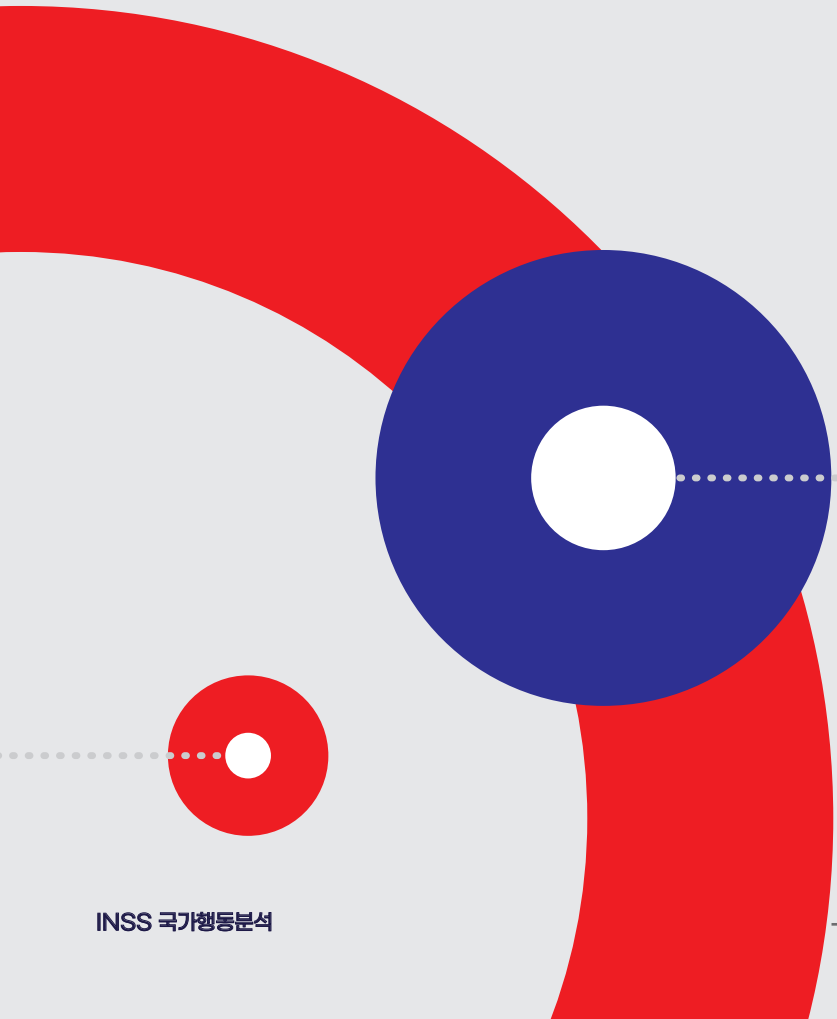
〈그림 4-4〉 2019년 하노이 북·미 정상회담 이후



하노이 북·미 정상회담 이후 북한이 보여 주고 있는, 상황을 관리하고 협상 기회를 다시 만들려고 하는 태도는 〈그림 4-4〉의 위축되고 불안정한 마름모 형태로 표현된다. 이 시기의 행동은 강경과 온건의 중간, 능동과 수동의 중간에 위치하지만, 외부 행동이나 환경 변화에 반응을 적게 보이면서 남한을 경시하고 미국을 중시하는 태도를 통해 미국이 새로운 계산법에 기초해서 협상으로 나오도록 하려는 의도를 표출하고 있다. 2014~2015년의 북한 대외행동도 대체로 이러한 모양을 띤 것으로 평가할 수 있다. 이러한 상황이 자신에게 유리한 국면을 만들어주지 못한다면, 북한은 능동적으로 움직이면서 대남·대미에 강경하고 상대방의 행동에 즉각적으로 반응하는 행동을 보여 주기 시작한다.

위의 그림들을 통해 확인할 수 있듯이, 북한의 대외행동은 대체로 강경하고 능동적인 형태를 띠는 경우가 많다. 물론 〈그림 4-3〉에서 볼 수 있듯이 필요에 따라서는 온건한 행동을 선택하기도 한다. 특이한 점은 강경한 자세를 바꾸어 온건한 대외행동으로 전환하는 국면에서도 애써 능동적인 행태

를 보이려고 한다는 점이다. 2018년에 북한이 대미·대남 온건노선으로 전환할 때에도 북한은 이러한 변화를 스스로 주도하는 듯한 행동 유형을 보여주었다. 외부환경의 변화나 주변국들의 행동에 대해서는 흔히 알려진 바와 달리 반응적인 행동을 취하는 경우도 많은 것으로 보인다. 다만 북한의 반응이 주변국들이 예상했던 바와 달라서 외부환경에 대해 둔감한 것처럼 느껴지는 경우가 많은 듯하다. 예컨대 미국 등 국제사회의 압박에 무력시위로 답하는 것은 결코 외부환경을 무시하는 것이 아니라 북한 나름의 반응적 행동을 취하는 것이다. 한편, 미국과 남한에 대해서는 균형적 행동을 보이기도 하고 한쪽에 편중된 행동을 하기도 한다. 필요할 때마다 이른바 통미봉남을 선택하기도 하고 남한의 중재자 역할을 인정함으로써 미국과의 관계를 풀어 가려고 하기도 하는 등 행동 유형의 변화가 적지 않다.



Part

05

정책적 시사점과 2022년 대응

1. 정책적 시사점

2. 2022년 북한의 대외행동과 남한의 대응 방향
2.1. 2022년 초 북한의 무력시위에 대한 내러티브
2.2. 2022년 북한 대외행동 전망
2.3. 우크라이나 침공과 신냉전체제 형성 가능성
2.4. 새 정부에의 제언

1. 정책적 시사점

북한은 자신을 주동적으로 행동하는 국가라고 스스로 밝히고 있다. 북한은 객관적 환경이나 다른 국가의 행동에 순응하지 않으며, 대외적 국가행동을 통해 자신에게 필요한 조건을 주동적으로 조성해 나가는 경향을 보인다. 대외행동과 관련하여 북한 스스로가 강조하고 있는 이러한 북한의 자기정체성은 국제사회에서는 오히려 부정적 국가이미지를 강화한다. 북한의 대외행동은 군사주의적이고 강경일변도일 뿐만 아니라 비합리적이고 예측 불가능하다는 평가를 받는다. 자연히 북한에 대한 국제사회의 신뢰는 낮을 수밖에 없으며, 북한과의 관계에서 협상은 타결 자체도 어렵지만 타결 이후의 실행도 항상 어려운 과제로 등장한다.

북한의 대외적 국가행동에 대한 두 가지 상이한 관점을 논의의 출발점으로 삼으면서도, 이 연구는 김정은 시기 10년 동안 전개된 북한의 대외정책과 대외행동에 대한 검토를 통해 북한 대외행동의 특징과 유형을 살펴보려고 했다. 3장과 4장에서 논의된 결과를 바탕으로, 여기에서는 대북정책과 관련한 일반적인 시사점을 제시하려고 한다. 처음 네 개의 시사점은 유형 분석에 활용된 네 개의 기준에 각각 대응한다.

첫째, 북한의 대외행동에서 가장 중요하고 지배적인 특징은 역시 강경정책이 온건정책보다, 강경한 행동이 온건한 행동보다 지배적이라는 사실이기 때문에, 북한을 상대로 하는 정책이나 행동은 북한을 강경한 방향으로 몰아가는 것을 최대한 피해야 한다. 2018년 전환이 보여 주듯이, 북한의 정책노선이 온건한 방향으로 돌아설 때라야 대화와 협상이 가능하다. 이러한 주장은 거의 모든 국가의 경우에 타당하다고 할 수도 있겠지만, 특히 북한의

경우에는 강경한 정책이나 행동을 정당화할 수 있는 원인이나 명분을 제공하지 않는 것이 중요하다. 2018년 전환의 실질적 시작은 남한 문재인 대통령의 '한·미연합군사훈련 연기 제안'이었다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 한걸음 더 나아가자면, 과학기술의 필연적인 범용성이나 이중용도를 고려할 때, 국제적 규범 내에서조차 북한이 행동할 수 없도록 강제하는 것은 불가능할 뿐 아니라 궁극적으로 북한을 강경노선으로 내몰게 된다. 과학기술의 전파를 궁극적으로 막을 수 없다면, 북한이 스스로 국제규범 안에 들어오고 또 그것에 맞춰 행동할 수 있는 기회를 제공하는 것이 북한의 강경한 행동을 막는 방법일 것이다. 강경행동이 강경행동을 부른다면, 악순환을 멈추기 위해 누군가는 먼저 기회를 만들어야 한다.

둘째, 북한이 능동적으로 행동하는 성향을 가지고 있다는 사실을 고려할 때, 압박을 통해 북한의 행동 변화를 유도하려는 방법은 작동하지 않을 가능성이 있다. 이런 점에서 북한의 대내외적 국가목표와 전략노선을 정확히 해석하고 적절하게 활용할 필요가 있다. 2018년 전환은 북한의 대내적 상황에 시의적절하게 맞춘 남한의 행동이 북한의 행동 변화를 가져온 결과라고 판단된다. 북한에게 2018년 전환은 능동적 행동의 결과이지만, 능동적 행동이 가능하도록 환경과 계기를 만든 것은 남한이라고 할 수 있다. 바로 이런 이유로 남·북한 사이의 직접 소통은 언제나 충분하여야 한다. 소위 남·북한 사이의 인식의 공유는 능동과 수동이라는 이분법을 넘어설 수 있도록 해준다.

셋째, 북한의 반응적 성향(responsiveness)을 최대한 살리면서도 강경한 반응을 야기하지 않는 행동과 환경 조성이 필요하다. 북한의 최고지도부는 미국의 전략자산배치와 같은 군사적 위협에 매우 예민하게, 그리고 적대적으로 반응한다. 북한의 최고지도자와 관련된 말과 행동에도 북한이 예

민하게 반응한다는 사실은 이미 여러 차례 확인되었다. 부정적/긍정적 환경과 행동에 대한 강경한/온건한 반응이 갖는 비대칭성을 고려할 때, 강경한 반응의 가능성에 대해 특별한 주의를 기울일 필요가 있다. 결국 북한이 예민하면서도 온건한 방식으로 반응할 만한 환경과 계기를 만드는 대북정책이 강구되어야 한다. 전망이론의 관점에서 북한의 행동방식에 대한 예측도 필요하지만, 그와 달리 미·중 전략경쟁의 심화나 신냉전질서의 형성이 북한의 위험부담 의지를 강화할 가능성에도 주목해야 한다. 이런 관점에서 본다면, 북한으로부터 온건하면서도 적극적인 반응을 끌어낼 수 있는 기회와 시간은 점점 줄어들고 있다고 판단된다. 비록 대북 제재가 작동하고 있고 코로나19가 종식되지 않고 있는 상황이지만, 이런 관점에서 정책적 고민을 할 필요가 있다.

넷째, 한·미 간 정책조율은 긴밀해야 한다. 한·미 간 정책조율과 관련해서 2018년 전환이 성공적 사례라고 한다면, 2019년 하노이 회담 직전부터의 상황과 아마도 2014~2015년 상황은 실패에 가깝다고 할 수 있다. 한·미 간 정책조율이 충분하지 않거나 한·미 사이에 정책적 간극이 생긴다면, 북한의 대남·대미 행동은 일치되지 않을 가능성이 높다. 한·미 사이의 간극은 북한에게 주도적으로 행동할 수 있는 공간을 제공한다. 더욱이, 한·미 사이의 간극은 남한에 대한 북한의 신뢰가 떨어지도록 만들 것이고, 자연히 남한의 대북 영향력도 약화시킬 것이다.

다섯째, 3장 5절에서 강조되었듯이, 미·중 전략경쟁이 본격화되면서 북핵 문제, 나아가 한반도문제는 '복합적 전략게임'으로 완전히 전화했다는 사실에 주목할 때, 향후 대북정책은 중국 변수와 북·중 관계 변수를 반드시 고려해야만 한다. 중국 역할의 증대는 정상회담 외교가 본격적으로 진행되던 2018~2019년에 다섯 차례나 진행되었던 북·중 정상회담이 그대로 보여 준

다. 2000년대 중반 6자회담의 기회를 만들고 적절하게 회담을 진행했던 중국의 역할이나 2018년 전환을 앞두고 쌍중단·쌍궤병행을 제시했던 중국의 역할을 고려한다면, 중국 변수가 가질 수 있는 긍정적 측면에 주목하는 한편, 중국 변수를 충분히 고려해야 한다는 판단을 내리게 된다. 하지만 지금 강조해야 할 점은, 미·중 전략경쟁하의 중국이 구상하고 추진하는 국가대전략에서 북한 문제나 한반도 문제가 갖는 의미가 매우 가변적일 뿐만 아니라 중국의 대북·대남·대한반도 전략을 정확하게 파악하는 것이 점점 더 어려워지고 있다는 사실이다. 이런 점에서 대중국 외교의 역량 강화는 대북정책에서도 가장 시급한 사안이 되었다.

여섯째, 한국 사회 내부에서 북한의 대외행동과 관련한 이해와 인식의 공감대를 넓히고 나아가 대북정책과 관련한 합의의 영토를 넓히려는 노력이 필요하다. 3장의 다섯 가지 내러티브가 보여 주듯이, 북한의 국가행동에 대한 한국 사회 내부의 이해와 인식이 결코 단일하지 않으며, 이러한 차이는 결국 대북정책과 관련한 갈등과 충돌을 한국 사회 내부에서 야기할 수 있다. 특히 극단적 해석이 상식처럼 수용되는 경향이 존재하도록 만드는 분단 상황을 고려할 때, 이러한 한계를 극복하기 위한 시민사회와 학계, 언론계를 포함한 사회 전반의 지속적인 노력이 필요하다.

2. 2022년 북한의 대외행동과 남한의 대응 방향

2.1. 2022년 초 북한의 무력시위에 대한 내러티브

2022년에 들어서도 북한의 거침없는 움직임이 국제사회의 주목을 받고 있다. 북한은 1월 5일 극초음속미사일 시험발사를 시작으로 7차례나 미사일을 발사하며 1월 내내 무력시위를 벌였다. 1월 11일 극초음속미사일을 두 번째로 발사한 뒤 미국이 대북 단독제재를 발표하자, 북한은 1월 19일 정치국회의를 열고 "우리가 선결적으로, 주동적으로 취했던 신뢰구축조치들을 전면 재고하고 잠정 중지했던 모든 활동들을 재가동하는 문제를 신속히 검토해볼데 대한 지시를 해당 부문에 포치했다"라며 북·미 싱가포르 합의의 전제가 된 핵 모라토리엄의 폐기 가능성을 거론했다.[1] 베이징 동계올림픽 기간(2012. 2. 4.~20.)을 전후하여 무력시위를 중단했던 북한은 폐막 1주 뒤인 2월 27일에 또다시 동해상으로 탄도미사일을 발사했다. 남한의 대통령 선거일을 불과 나흘 앞두고 사전투표가 이루어지고 있던 3월 5일에도 북한의 탄도미사일 발사가 있었다. 3월 24일에는 2018년 4월 이래의 핵실험·ICBM발사 모라토리엄을 파기하고 ICBM을 시험발사했다.

이러한 움직임은 2021년 9월 말부터 연말까지 북한이 취해 왔던 태도와

1 정치보도반, "조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국회의 진행," 『로동신문』, 2022년 1월 20일.

일견 배치되어 보인다. 이 시기에 북한은 미국과 남한의 이중기준 적용, 적대시 정책 등을 비판하면서도 국제사회를 자극할 수 있는 무력시위를 자제했다. 또, 자신들의 군사력 강화가 미국이나 남한을 겨냥한 것이 아니라 전쟁 자체를 방지하기 위한 것이라고 강변했다.

김정은 위원장은 9월 29일 14기 5차 최고인민회의에서의 시정연설을 통해 "우리는 남조선에 도발할 목적도 리유도 없으며 위해를 가할 생각이 없다"고 했으며,[2] 남·북 관계의 회복과 공고한 평화를 바라는 민족의 기대와 염원을 이루기 위한 노력의 일환으로 10월 초에 남·북 통신선을 복원하겠다고 약속했다. 그의 약속대로 남·북 통신선은 10월 4일에 다시 연결되었다.

10월 11일 국방발전전람회에서의 연설에서도 김정은 위원장은 "우리는 누구와의 전쟁을 론하는 것이 아니라 전쟁 그 자체를 방지하고 국권 수호를 위해 말 그대로 전쟁억제력을 키우는 것이고 우리가 말하는 전쟁억제력과 남조선이 말하는 대북 억지력은 어휘와 뜻과 본질에서 다른 개념입니다"라면서 "우리의 주적은 전쟁 그 자체이지 남조선이나 미국 특정한 그 어느 국가나 세력이 아닙니다"라고 선언했다.[3] 이는 북한이 한국전쟁 이래 유지해 온 미국주적론을 폐기한 것으로도 해석될 수 있는 중대한 언명이었다.

12월 말 당 중앙위원회 전원회의에서는 남·북 관계를 담당하는 김영철 통전부장, 북·미 관계를 담당하는 리선권 외무상, 북·중 관계를 담당하는 김성남 국제부장이 대남·대외분과 회의를 주도하는 사진이 이례적으로 공개되었다. 그럼에도 북한은 전원회의가 "다사다변한 국제정치정세와 주변 환

2 정치보도반, "경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 ≪사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여≫를 하시였다," 『로동신문』, 2021년 9월 30일.

3 "국방발전전람회에서 하신 김정은동지의 기념연설," 『로동신문』, 2021년 10월 12일.

경에 대처하여 북남관계와 대외사업 부문에서 견지하여야 할 원칙적문제들과 일련의 전술적방향들을 제시"했다는 사실을 공개했을 뿐,[4] 대남·대미 분야에서 어떤 문제들과 전술적 방향들이 제시되었는지를 전혀 보도하지 않았다.

2021년 말에 보여 준 이러한 신중한 행보가 2022년에 들어 갑자기 변화하기 시작한 이유를 파악하기는 어렵지만, 몇 가지 추론은 가능하다. 첫째, 북한의 연이은 미사일 발사의 주된 목적이 군사기술적 필요성에 따른 테스트였을 가능성이 있다. 북한은 무력시위를 자제하고 남한에 대한 강경한 자세를 누그러뜨렸던 2021년 가을과 겨울에도 국가방위력 발전을 위한 노력을 끊임없이 강조했다. 예컨대 김정은 위원장은 10월 11일 국방발전전람회 연설에서 "평화를 위한 그 어떤 대외적인 우리의 노력이 절대로 자위권 포기는 아닙니다"라면서 8차 당 대회에서 5개년계획 기간에 제2차 국방공업혁명을 수행하기 위한 구체적 과업을 제시했음을 상기시켰다. 또한 "나라의 경제적 사정이 의연 어렵고 다른 부문들에서도 발걸음을 재촉하고 시간을 다투는 중대한 과업들이 있겠지만 모두가 국방력 강화의 중차대함을 잊지 말아야 할 것"이라며 "국가방위력의 우선적 발전을 떠난 우리 혁명의 그 어떤 발전과 성과도 생각할 수 없음을 명심해야 할 것"이라고 강조했다.[5]

북한이 이러한 입장의 연장선상에서 1월에 들어 미사일 개발에 필요한 기술적 문제 해결을 위한 시험발사를 잇따라 진행했을 가능성이 있다. 미사일 시험발사가 2월 27일까지 중단된 데에는 북·중 관계에 대한 고려가 작용

4 정치보도반, "조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2022년 1월 1일.

5 "국방발전전람회에서 하신 김정은동지의 기념연설."

했을 것으로 보인다. 다시 말해 중국이 축제 분위기를 유지하려 하는 베이징 동계올림픽 기간에는 민감한 무기들의 시험을 중단했다가 올림픽 폐막 뒤인 2월 27일에 미사일 발사를 재개한 것이다.

둘째, 지난해부터 남·북·미가 종전선언을 둘러싼 협상을 비밀리에 진행하고 있었으므로, 북한이 연이은 미사일 발사 등을 통해 협상력을 높이려 했다는 추론도 제기된다. 북한의 미사일 발사로 인해 표면적으로 남·북 관계가 긴장되었던 1월 중순에도 남·북한 고위층 간에는 협상을 위한 비밀 접촉이 이루어졌다는 보도가 있었다. 북한과 미국 간에도 뉴욕 채널에 더해 또 하나의 채널을 통해 실무자급에서 서로의 대화 조건을 들어 보려는 물밑 접촉이 있었다고 한다.[6] 정의용 외교부장관도 1월 22일 북한이 우리의 종전선언 제안에 대해 "조만간 긍정적으로 반응해 올 것으로 기대하고 있다"는 입장을 밝힌 바 있다.[7] 이처럼 비밀리에 남·북·미 사이에서 접촉 내지 협상이 진행되고 있는 가운데 북한은 중거리탄도미사일(IRBM: Intermediate Range Ballistic Missile)을 비롯한 신형 미사일의 시험발사를 거듭함으로써 한국과 미국의 양보를 압박하려 했을 가능성이 있다.

셋째, 2022년 초에 북한이 연이은 미사일 발사와 함께 핵 모라토리엄을 파기하는 등 대외적으로 강경한 자세를 취한 이유를 신냉전체제의 구축을 염두에 둔 북·중·러 공동전선 형성이라는 전략적 행동에서 찾는 입장도 있다. 남한에서 보수정부가 등장하는 것이 신냉전체제 구축을 통해 활로를 모

6 신진우, "[단독]北 도발 와중에 남북 접촉… 정의용 "종전선언 긍정 반응 기대"," 『동아일보』, 2022년 1월 22일, https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20220122/111369647/1 (검색일: 2022년 2월 25일).

7 "정의용 장관 "北, 종전선언 제안에 조만간 긍정적 반응 기대"," 2022년 1월 22일, https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202201220125357158 (검색일: 2022년 2월 25일).

색하고 핵능력을 강화하려는 북한의 의도를 실현하는 데 더 유리하기 때문에, 북한이 남한 대선을 앞두고 무력시위를 벌였을 가능성도 있다는 것이다. 다시 말해 북한의 무력시위는 남한에서 보수정당이 집권을 하는 데 유리한 조건을 만들려고 하는 정치개입의 일환이었을 것이라는 추론이다.[8]

북한은 홍콩 문제, 양안관계, 남중국해 문제 등 다양한 현안에 걸쳐 중국의 입장을 적극 지지하면서 미국 등 서방을 비판해 왔다. 또한 우크라이나 사태가 발생하자 러시아의 입장을 옹호하는 태도를 보였다.[9] 심지어 러시아가 우크라이나를 침공한 이후에도 "우크라이나사태 역시 로씨야의 합법적인 안전상요구를 무시하고 세계패권과 군사적우위만을 추구하면서 일방적인 제재압박에만 매달려온 미국의 강권과 전횡에 그 근원이 있다"고 주장하는 등 러시아를 옹호하고 사태의 책임을 미국에게 돌리는 입장을 견지했다.[10] 지난 3월 2일 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하고 즉각적인 철군을 촉구하는 결의안이 UN 총회에서 141개국 찬성, 5개국 반대, 35개국 기권이라는 압도적인 차이로 통과될 때에도 북한은 반대표를 던졌다.[11]

이러한 행태를 볼 때, 미·중 간, 미·러 간 갈등이 격화되는 가운데 북한이 중국, 러시아와의 삼각협력을 통해 신냉전체제의 한 축으로 자리함으로써 대북 제재 등 미국의 압박에 맞서 활로를 열어 가려 하고 있을 것이라는 추

8 이정철, "남북관계 전망과 과제: 새 정부에 바란다." 서울대학교 국제문제연구소, 「이슈브리핑」, 제164호 (2022년 2월 17일).

9 "나토는 결코 '방위동맹'이 아니다," 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 13일.

10 리지성, "미국은 국제평화와 안정의 근간을 허물지 말아야 한다," 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 26일.

11 박현영, "유엔 141개국 "러 즉각 철군" 결의…러·북한 등 5개국만 반대," 『중앙일보』, 2022년 3월 3일, https://www.joongang.co.kr/article/25052552#home (검색일: 2022년 3월 5일).

론이 가능하다. 한반도 차원에서는 남한에 보수정권이 등장하게 함으로써 북·중·러 대 한·미·일의 대립구도를 더욱 선명하게 만들어 신냉전체제 구축을 용이하게 하려고 시도했을 수도 있을 것이다.

2.2. 2022년 북한 대외행동 전망

위의 세 가지 추론 중 어느 것이 사실에 가깝건 간에 향후 북한의 대외행동이 온건한 방향으로 선회할 가능성은 크지 않아 보인다. 만약 첫 번째 추론과 같이 북한의 연이은 미사일 발사가 군사기술적 필요성에 따른 것이었고 중국의 체면을 고려하여 동계올림픽 기간에만 자제가 이루어졌다면, 북한은 이제 언제라도 첨단무기를 시험할 수 있는 입장일 것이다. 북한이 연초에 보여 준 강경한 대외행동이 남·북·미 간 협상 내지 접촉의 과정에서 협상력을 제고하기 위한 것이었다면 임기 종료를 앞둔 문재인 정부와의 협상이 종결됨에 따라 북한이 더 이상 무력시위를 계속해야 할 이유는 없어진 셈이다. 그러나 북한의 미사일 시험발사 등 무력시위는 남한이나 미국과의 협상이 진행되지 않는 기간에도 여러 차례 이루어진 바 있기 때문에 협상력 강화라는 목적이 사라졌다고 해서 북한의 무력시위가 중단되리라고 기대하기는 어렵다. 예컨대 2021년 3월과 9월에도 북한은 단거리 탄도미사일과 장거리 순항미사일을 발사한 바 있다. 또, 종전선언에 관한 문재인 정부와의 협상이 종료된 지난 3월에도 북한은 ICBM 발사 등을 통해 무력시위를 이어 갔다. 만약 북한의 연이은 미사일 발사가 남한 대선에 개입함으로써 신냉전체제의 구축을 용이하게 만들기 위해서였다면 대선 종료와 함께 북한이 무력시위를 벌여야 할 당장의 이유는 사라진 셈이다. 그러나 북한은 신냉전체제

구축이라는 보다 큰 목표를 가지고 있으므로 이를 위해 언제라도 남한과의 긴장을 고조시키기 위한 행동을 취할 수 있다.

강경한 대외행동이 지속될 가능성이 크다고 예측하는 또 하나의 이유는 북한이 남한의 새 정부를 대상으로 이른바 '길들이기'를 하는 경우가 많았다는 점이다. 북한은 마치 관행이라도 되는 듯이 남한에서 새로운 정부가 출범할 때마다 자극적인 언사나 행동을 통한 기선제압을 시도하곤 했다. 박근혜 정부 출범 직전에 실시된 3차 핵실험과 같이 남한의 정권교체 기간에 길들이기 차원을 넘어 판을 흔들려는 시도를 한 적도 있다.

이런 점들을 고려하면, 북한은 새 정부 출범 이후에도 첨단무기 시험을 되풀이하는 등의 방식으로 무력시위를 계속할 가능성이 크다. 신정부 출범 수개월 내에 이루어질 한국형 인공위성 발사체 시험발사에 대한 대응 등의 형식으로 북한이 다시금 ICBM을 발사할 수도 있을 것이다. 3월부터 풍계리 핵실험장을 복구해 온 북한이 핵실험을 단행할 가능성도 배제할 수 없다.

2.3. 우크라이나 침공과 신냉전체제 형성 가능성

지난 2월 24일에 단행된 러시아의 우크라이나 침공은 국제정치사에서 2022년이 갖는 의미를 완전히 바꾸어 놓았다. 아직 그 세계적 파장의 성격과 넓이를 파악하기는 어렵지만 한반도 역시 이 파장에서 벗어날 수 없다는 점만은 분명해 보인다. 이와 관련하여 앞에서 언급한 북한의 2022년 초 무력시위 이유에 대한 세 번째 추론의 현실적 의미를 깊이 검토해 볼 필요가 있다.

러시아의 우크라이나 침공과 그로 인한 세계정세 변화는 신냉전체제 구축의 결정적 계기가 될 수 있다. 강력한 대북 제재 및 이와 연관된 경제난으로 인해 곤궁한 처지에 놓여 있는 북한으로서는 우크라이나 전쟁이 세계질서 자체를 크게 흔들어서 국제질서의 새로운 판이 짜이기를 기대할지도 모른다. 만약 북한이 신냉전체제의 구축을 염두에 두고 북·중·러 공동전선 구축을 추구하고 이를 위해 한·미·일과의 대립을 강화하려 한다면, 북한은 앞에서 설명한 바와 같이 미사일 발사 등의 무력시위를 더욱 빈번하게 벌일 가능성이 있다.

실제로 신냉전체제가 형성된다면 북한이 ICBM 발사와 같은 고강도 무력시위를 벌이기도 더욱 용이해진다. ICBM 발사에도 불구하고 미국과 극한대립을 벌이는 러시아가 북한의 편을 들어 UN 차원의 추가 제재 등을 저지할 가능성이 커지기 때문이다. 신냉전체제가 구축될 경우 중국이 북한에 대한 제재를 반대하거나 제재를 엄격하게 이행하지 않을 가능성도 더욱 높아진다.

우크라이나 침공이 가지는 또 하나의 중요성은 핵무기를 결코 포기해서는 안 된다는 북한의 인식이 더욱 강화될 수 있다는 점이다. 우크라이나

가 핵무기 포기를 대가로 안전을 보장받았던 부다페스트 각서(Budapest Memorandum)는 2014년 러시아가 크림반도를 합병한 데 이어 2022년에 우크라이나를 침공함으로써 휴지조각이 되어 버렸다. 북한은 핵무기 포기의 대가로 미국 등이 제공하는 어떠한 안전보장도 우크라이나 경우에서처럼 폐기될 수 있다는 점에 주목할 것이다. 이러한 인식의 강화는 ICBM을 비롯한 전략무기 개발의 가속화로 이어질 수 있다.

한편, 북한은 러시아, 중국과의 협력관계를 더욱 강화해 나가려 할 것이다. 우크라이나 침공 이후 대다수 국가들이 러시아를 비난했고 많은 나라들이 대러시아 제재에 동참했다. 그러나 주권 존중을 어떤 가치보다도 앞세워 온 북한은 관련 보도조차 하지 않으며 사태를 관망하다가 결국 미국 등 서방을 비난하고 러시아를 옹호하는 입장을 취했다.[12] 중국은 우크라이나의 주권을 존중한다면서도 러시아와의 정치적·경제적 협력을 이어 가고 있다. 우크라이나 침공으로 인해 국제사회에서의 고립이 심화된 러시아에게 우호적 관계를 유지하고 있는 중국과 북한의 중요성은 더욱 커질 것이고, 이는 북·중·러 3국의 협력을 포괄적 형태로 더욱 확대·강화할 가능성이 높다.

12 리지성, "미국은 국제평화와 안정의 근간을 허물지 말아야 한다"; "조선민주주의인민공화국 외무성 대변인대답," 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 28일; "추문위기를 모면해보려는《용맹한 국제활동가》," 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 28일; 박현영, "유엔 141개국 "러 즉각 철군" 결의…러·북한 등 5개국만 반대," 『중앙일보』, 2022년 3월 3일, https://www.joongang.co.kr/article/25052552#home (검색일: 2022년 3월 5일).

2.4. 새 정부에의 제언

동아시아에서의 신냉전체제 형성은 한반도-동아시아 지역의 평화유지와 경제발전을 막는 구조적 장애물이 되면서 한국의 국익에 직접적인 위협이 될 수 있다. 신냉전체제하에서는 한국 경제의 발전에 불가결한 중국과의 협력이 미·중 대립의 격화로 인해 약화되는 것은 물론 한국과 중국이 다양한 국제정치적 현안을 둘러싸고 대립하게 될 가능성이 크다. 이러한 경우에 한국이 직면할 국익 차원의 위험은 사드 사태 때 겪어야 했던 경제적 손실에 한정되지 않고, 중국이 한국 안보의 새로운 위협으로 등장하는 사활적 위기 구조의 형성으로 이어질 수도 있다. 또, 신냉전체제가 실제로 형성되어 작동하기 시작한다면, 북한은 중국과 러시아를 통한 안전보장과 경제지원을 기대할 수 있게 되면서 남한과 미국 등의 입장을 고려하지 않고 핵개발을 포함한 군비 확장을 더욱 가속화할 것이다. 이 과정에서 ICBM 시험발사 등이 이어진다면 미국의 반발로 인해 한반도의 군사적 긴장이 고조될 가능성이 크다.

이렇게 볼 때 차기 정부의 대북정책은 북·중·러 삼각협력의 강화에 맞서기 위해 한·미·일 협력을 강화하는 방향만이 아니라 한반도-동아시아 국제관계의 진영화를 막고 한·미 관계는 물론 남·북 관계, 한중관계, 북·미 관계 등을 개선·강화·발전하는 방향으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 우리 정부가 전략적 명료성을 지나치게 내세우지 않는 것이 중요하다고 본다. 강대국 간 갈등이 심화되는 상황에서 한국이 국익을 최대화하려면 '외교 유연

성'을 발휘해야 한다.[13] 외교 유연성의 발휘에는 지나치게 민감한 문제들에 관해서는 약간의 모호성을 유지하는 것이 도움이 된다.

예상되는 무력시위 등 북한의 강경한 자세에 대해 강대강으로만 맞서는 것, 북한의 선비핵화를 남·북 관계의 대전제로 삼는 것, 미·중 간 갈등 속에서 동맹국인 미국의 편에 확실히 서는 것 등은 일견 명료하고 당당한 선택인 것처럼 보이기도 한다. 그러나 이런 방식으로 전략적 명료성이 표출될 경우 한반도를 둘러싼 국제질서는 대립과 갈등이 격화되는 방향으로 변해갈 가능성이 크며, 한국은 자칫 자신이 만드는 질서 속에 갇히게 될 수 있다. 자연히 한국 외교의 유연성과 자율성은 제한될 것이다. 오늘날과 같이 복잡하고 변화가 많은 국제사회에서 우리의 국익을 지켜 나가기 위해서는 명료한 입장을 취해야 할 문제들과 유연성을 발휘해야 할 문제들을 취사선택할 수 있는 지혜가 필요하다. 새 정부는 한국의 안보와 경제에 득보다 실이 많은 한반도-동아시아에서의 신냉전체제 형성을 오히려 가속화하는 방향으로 한국의 전략적 명료성이 발휘되는 것이 결코 바람직하지 않다는 점에 특히 유의해야 할 것이다.

새 정부가 남·북 관계의 경색을 벗어나 보다 발전된 관계의 형성을 도모하려고 한다면 다음과 같은 점들도 고려할 필요가 있다.[14] 첫째, 북한의 핵·미사일 능력에 대한 냉철한 평가가 이루어져야 한다. 2022년 초에 선보인 북한 미사일들의 성능이 어느 정도인지, 현재 북한이 보유하고 있는 핵물질의 양을 어느 정도로 추정할 수 있는지에 대한 엄밀한 평가를 바탕으로 북

13 김기정 외, 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021).

14 이정철, "남북관계 전망과 과제: 새 정부에 바란다," 서울대학교 국제문제연구소 「이슈브리핑」, 제164호 (2022년 2월 17일).

한의 비핵화를 어떤 방식으로 유도해 나갈 수 있는지를 비롯한 전략적 선택지를 마련해 나갈 필요가 있다.

둘째, 중국 및 러시아와의 협력에 대한 전략적 타산이 중요하다. 미·러 갈등, 미·중 갈등이 격화되고 북·중 관계, 북·러 관계가 심화되고 있는 흐름 속에서 한국이 중국, 러시아와의 관계를 어떻게 설정해야 할 것인지를 따져 보아야 한다. 양자택일식 사고를 벗어나 미국과의 관계를 돈독하게 함은 물론 중국과의 관계도 악화되지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다. 한국이 대러시아 제재에 동참하여 우크라이나 침공에 대한 러시아의 책임을 물어야 한다는 점은 두말할 나위가 없다. 그러나 사태가 수습되는 방향을 신중히 지켜보며 장기적으로 러시아와의 관계를 어떻게 풀어 나갈 것인지도 궁리해야 할 것이다. 이런 노력을 통해 중국, 러시아가 북한의 행동을 남·북 관계 발전에 유리한 방향으로 유도해 나가도록 만들 방도를 찾아야 한다.

셋째, 북한이 남·북 관계의 자율성을 얼마나 인정하는지에 대한 냉정한 평가도 이루어져야 할 것이다. 남·북 관계가 북·미 관계의 영향을 많이 받는다는 점은 주지의 사실이다. 더욱이 북·중 관계가 강화됨에 따라 북한이 남·북 관계를 다루면서 중국의 입장과 북·중 관계를 우선적으로 고려하는 측면이 얼마나 되는지도 따져 볼 필요성이 커진 듯하다.[15] 일각에서 언급되고 있듯이, 북한이 '두 개의 한국론'이나 '북·중 협력 우위론'에 경도되어 있는 것이 아닌지도 면밀히 검토할 필요가 있다.

넷째, 이전 정부가 추진했던 대북정책을 구성하는 다양한 요소들을 전면적으로 부정하지 않는 자세가 필요하다. 새 정부가 들어설 때마다 지난 정

15 이 책의 3장 5절 참조.

부의 대북정책이 거의 전부 부정되는 패턴이 반복되어서는 남·북 관계 발전을 기대하기 어렵다. 문재인 정부의 경우 한반도 평화프로세스를 성공시키지는 못했으나 2018년에는 상당한 성과를 도출한 바가 있다. 새 정부가 지난 정부의 정책 자체를 이어 갈 필요는 없지만, 부분적으로라도 성과를 낳은 요소들을 파악하고 이를 수용하려는 개방적이고 실용적인 자세를 가질 필요가 있다. 예컨대 평창 동계올림픽 등 국제적 조건의 활용, 주동적인 특사 외교, 군비통제시대를 연 군사분야합의서 채택 등은 새 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서도 적지 않은 참고가 될 수 있을 것이다.

미국의 패권에 대한 중국과 러시아의 도전이 본격화되고 있는 국제정치적 상황은 한반도의 미래에도 심대한 영향을 미칠 것이 분명하다. 북한은 아마도 표면적으로는 대남·대미 강경 태도를 유지하면서도 국제질서의 변화에 촉각을 곤두세우고 있을 것이다. 이와 같은 급변기에 출범하는 새 정부는 선거 과정에서의 정파 간 대립에 따른 정책적 편향성을 벗어나 신중하고 유연한 대북·대외 정책을 펴나갈 필요가 있다. 새 정부가 이전의 어떤 정부보다도 대내외 정세를 냉철하게 평가하고, 한반도의 평화와 번영을 앞당기는 데 효과적인 대북·대외 전략을 수립하고 추진하기를 기대해 본다.

부록

〈부록 1〉 김정은 시대 주요 일지 개요 (2010-2022)

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2010	3.26			천안함 피격	
	9.27	김정은 조선인민군 대장 칭호 수여			최고사령관 명령
	9.28	조선노동당 제3차 당대표자회 (김정은 당 중앙군사위 부위원장 추대)			김정은 후계 공식화
	10.			남·북 싱가포르 비밀접촉	정상회담 합의 불발
	11.23			연평도 포격전	
2011	2.14		중국 공안부장 평양방문		김정은 후계 문제 해결 축하
	12.17	김정일 사망			
	12.28	김정일 영결식			운구 8인방
	12.30	김정은 최고사령관 추대		이명박 정부의 조문 태도 비난	
	12.31	김일성 생일 100주년 공동구호			당 중앙위/ 중앙군사위
2012	1.1	김정은, 유경수 105탱크사단 시찰			첫 軍 부대 시찰
	1.10	대사면(대사령) 실시 (김일성 생일 100주년/ 김정일 생일 70주년)			김정은 집권 후 최초
	1.12	김정일 생일 '광명성절' 제정			
	2.2			국방위원회 정책국 대남 공개 질문 (9가지 대남 현안 입장 요구)	
	2.16	'금수산태양궁전' 명명 공동결정			기존 '금수산기념궁전'
	2.29		북·미 고위급 회담 '2·29 합의'		
	3.2			최고존엄(김정일·김정은)모독 대남 비난	

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2012	3.16	인공위성 광명성-3호 발사 계획 발표			
	4.11	조선노동당 제4차 당대표자회 (김정은 노동당 제1비서 추대)			
	4.13	김정은 국방위원회 제1위원장 추대 (최고인민회의)			제12기 5차
	4.13	광명성-3호 및 은하-3호 발사			실패인정(4.20)
	4.15	김정은, 김일성 생일100주년 열병식 연설			김정은 첫 공개연설
	4.18			우익보수단체 반북 규탄 시위 비난	최고존엄 모독
	4.23			대남 특별작전행동소조 무력 위협 (최고사령부 특별작전행동소조 통고)	최고존엄 모독
	5.7		블라디미르 푸틴 러시아 대통령 취임식		임기 6년(1차)
	6.4			이명박 정부 및 언론사 공개 위협 (인민군 총참모부 공개통첩장)	언론사 타격
	7.6	리설주, 모란봉악단 창단공연 첫 등장			공식호명(7.26)
	7.15	리영호 총참모장 모든 직무 해임			
	7.17	김정은 공화국 원수 칭호 수여			
	8.2		중국공산당 대외연락부장 면담(평양)		집권 첫 대외활동
	11.15		시진핑 공산당 총서기 선출 (18기 1중전회)		
	12.12	광명성-3호 및 은하-3호 발사 성공			

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2013	1.1	김정은 첫 육성 신년사 발표			김일성 이후 19년
	1.21		버락 오바마 미국 대통령 집권 2기 취임식		
	1.23		UN 안보리 대북 제재 결의 2087호		ICBM 제재
	1.26	국가안전 및 대외 부문 일군 협의회			대북 제재 대응
	2.12	제3차 핵실험			
	2.25			박근혜 한국 대통령 취임	
	3.7		UN 안보리 대북 제재 결의 제2094호		핵실험 제재
	3.29		전략로케트군 타격계획 검토 및 비준 (미국 본토, 태평양 및 남한 미군기지 대상)		작전지도 공개
	3.31	'경제건설·핵무력건설 병진노선' 제시			
	4.1	핵보유국 법제화 (최고인민회의)			제12기 7차
	4.2	영변 원자로 재가동 발표			원자력총국 대변인
	4.26			개성공단 폐쇄 (4~8월)	키 리졸브 훈련 빌미
	5.22		최룡해(김정은 특사) 중국 방문		
	5.14		이지마 일본 관방장관 자문 방북		납북자 문제
	6.19	'당 유일영도체계확립 10대원칙' 개정			
	8.30		로버트 킹 미국 북한인권특사 초청 철회 (케네스 배 석방 협의 예정)		
	10.28		차히야 엘벡도르지 몽골 대통령 방북		김영남 회담

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2013	11.30	김정은, 백두산 지역 방문			8인방
	12.8	장성택 직무해임, 출당 및 제명 (반당반혁명적 종파행위)			
	12.12	장성택 처형 (국가전복음모죄)			
2014	1.1	김정은 신년사		신년사 '남북관계개선 분위기'	
	1.8		데니스 로드먼 농구경기 관람		
	1.16			국방위원회 대남 중대 제안 제시	3가지 제안
	2.10		로버트 킹 미국 북한인권특사 방북 허용 취소 (케네스 배 석방 협의 예정)		2.5 초청
	2.12			남·북 고위급 접촉 3개항 합의	2.12/2.14
	2.20			금강산 이산가족 상봉(2.20~25)	
	3.9	최고인민회의 제13기 대의원 선거			김정은 이후 첫 선거
	3.9	김여정, 김정은 공식수행 첫 등장			당 책임일군
	3.14		국방위원회 성명(대북 적대시 정책 배격)		대미 성명
	3.28			'드레스덴 선언'(한반도평화통일구상)	독일 드레스덴
	4.8	총정치국장 최룡해 → 황병서 교체			
	4.9	김정은 국방위원회 제1위원장 재추대 (최고인민회의)			제13기 1차
	9.11			인천 아시안게임 북측 선수단 방남	선발 94명

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2014	10.4			북한 실세 3인방 인천 아시안게임 폐막식 방문	황병서·최룡해·김양건
	11.8		제임스 클래퍼 미국 정보국장 방북		미국인 2명 석방
	11.17		최룡해 러시아 방문		11.17~24
	11.23		UN 대북 인권결의 거부 및 초강경 대응 선포		
2015	4.	현영철 인민무력부장 처형			
	4.30		김정은 러시아 전승 70주년 기념행사 참석 취소		내부 문제 이유
	5. 9	SLBM '북극성-1형' 시험발사			
	5.21		반기문 UN 사무총장 개성공단 방문 허가 취소		
	8. 4			DMZ 목함지뢰 사건	
	8. 5			이희호 여사 방북	김정은 면담 불발
	8.10			서부전선 대북 확성기 방송 재개	
	8.15	북한 표준시간 '평양시간' 적용			8.7 발표
	8.20			서부전선 대북 확성기 포격	
	8.21	조선노동당 중앙군사위 비상확대회의 소집(전선지대 준전시상태 선포)			
	8.24			남·북 고위급 접촉 6개항 합의	8.22~24
	9.3		최룡해, 중국 전승절 70주년 행사 참석		

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2015	10.10	조선노동당 창건 70주년 기념행사	류윈산 중국 상무위원, 북 조선노동당 창건 70주년 기념행사 참석		
	10.20			금강산 이산가족 상봉	10.20~22 /10.24~26
	12.12		모란봉악단 중국 공연 취소 및 북한 복귀		현송월 단장
	12.			남·북 고위급 비밀접촉	비공개
	12.29	김양건 당 통일전선부장 사망			교통사고
2016	1.1	평양 과학기술전당 준공식			김정은 참석
	1.6	제4차 핵실험 (수소폭탄)			
	2.7	'광명성-4호' 시험발사			
	2.10			한국, 개성공단 전면 중단 결정	
	2.24	당 중앙위원회 편지 (70일 전투 전개)			
	2.24			북한 최고사령부, 한·미연합훈련 겨냥 대남 및 대미 비난 성명	
	3.2		UN 안보리 대북 제재 결의 제2270호		핵, 미사일 관련
	4.5			북한 해외식당 종업원 집단탈북	
	4.23	SLBM '북극성-1형' 시험발사			
	5.6	조선노동당 제7차 당 대회 (김정은 당위원장 추대, 국가경제발전 5개년전략 제시)			5.6~9

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2016	6.29	김정은 국무위원장 추대(최고인민회의)			제13기 4차
	7.8			한·미 사드 배치 공식 발표	한·미 동시 발표
	7.30		최룡해 리우 올림픽 참석		
	8.24	SLBM '북극성-1형' 시험발사			
	9.9	제5차 핵실험			
	11.30		UN 안보리 대북 제재 결의 제2321호		핵실험 관련
2017	1.10		최룡해 특사 자격 니카라과 방문		
	1.20		도널드 트럼프 미국 대통령 취임식		
	2.13		말레이시아 김정남 피살		
	2.13	중장거리탄도미사일 '북극성-2형' 발사			
	2.22		김정남 피살 북한 배후설 부정 (조선법률가위원회 대변인 담화)		
	2.23		'줏대없는 대국' 중국 비난		'정필' 개인명의
	3.7	2017년 말 개최 예정 '만리마선구자대회' 관련 강원도 군중대회			만리마선구자 대회 취소
	4.13	평양시 여명거리 준공식			김정은 참석
	5.3		'북중관계 붉은선 넘고 있다' 중국 비난		'김철' 개인명의
	5.10			문재인 정부 출범	
	5.14	중거리탄도미사일 '화성-12형' 발사			

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2017	6.2		UN 안보리 대북 제재 결의 제2356호		
	7.4	ICBM '화성-14형' 발사			
	7.6			문재인 대통령 독일 '베를린 구상' 발표	
	8.5		UN 안보리 대북 제재 결의 제2371호		ICBM 발사 관련
	8.7		북, UN 안보리 대북 제재 결의 제2371호 채택 비난		
	8.8		북, 미국 선제타격 시 도에 전면전쟁, 선제타격 준비 완료(총참모부 대변인 성명)		
	8.10		북, 화성-12형 4발로 미국 괌 포위사격 방안 검토 (전략군사령관)		
	8.29	중거리탄도미사일 '화성-12형' 발사			
	9.3	제6차 핵실험 (수소탄)			
	9.11		UN 안보리 대북 제재 결의 제2375호		핵실험 관련
	9.15	중거리탄도미사일 '화성-12형' 발사			
	9.21		트럼프 미 대통령 비난 성명 '트럼프 미치광이, 불로 다스릴 것' (김정은 국무위원장 성명)		최초 명의 성명
	9.22		중국 관영매체의 대북 '내정간섭' 비난		'정필' 개인명의
	9.23	당 중앙위원회 본부집회 (김정은 성명 호응)			최초 개최

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2017	10.7	병진노선, 자력갱생 강화(당 전원회의)			제7기 2차
	11.29	ICBM '화성-15형' 발사 / 김정은, '국가 핵무력 완성' 선언			공화국 정부성명
	12.11	제8차 군수공업대회			최초 공개회의
	12.22		UN 안보리 대북 제재 결의 제2397호		ICBM 발사 관련
2018	1.1			평창 동계올림픽 북 대표단 파견 용의	신년사
	2.9			평창 동계올림픽 고위급 대표단 방한	김영남·김여정
	3.5			대북 특별사절단 (정의용·서훈) 방북	김정은 면담
	3.25		제1차 북·중 정상회담 (베이징)		3.25~28
	3.31		마이크 폼페이오 미 국무장관 방북(1차)		비공개
	4.9	남·북 정상회담 및 북·미 대화 공식 거론 (한반도 정세)			정치국회의
	4.20	병진노선 승리 선언 및 경제총력집중 노선 제시 (당 전원회의)		남·북 정상 핫라인 개통	제7기 3차
	4.22		김정은, 북한 교통사고 중국인 사망자 위문		32명 사망
	4.27			제1차 남·북 정상회담 (판문점 평화의집)	판문점선언
	5.5	북한 표준시간 '평양시간' 철회			정상회담 합의

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2018	5.7		제2차 북·중 정상회담(다롄)		5.7~8
	5.7		블라디미르 푸틴 러시아 대통령 취임식		
	5.9		마이크 폼페이오 미 국무장관 방북(2차)		5.9~10
	5.10		북한 억류 한국계 미국인 3명 귀환		
	5.24	풍계리 핵실험장 폐기			
	5.26			제2차 남·북 정상회담(판문점 통일각)	
	6.12		제1차 북·미 정상회담(싱가포르)		북·미 공동성명
	6.19		제3차 북·중 정상회담(베이징)		6.19~20
	7.6		마이크 폼페이오 미 국무장관 방북(3차)		김영철 면담
	7.27		미군 유해 55구 송환		
	8.16		최룡해 당 부위원장 쿠바 방문		
	8.20			남·북 이산가족 상봉	8.20~26
	9.14			개성공단 남·북 연락사무소 개소	
	9.18			제3차 남·북 정상회담(평양) (9·19평양공동선언, 군사합의서 채택)	9.18~20
	10.7		마이크 폼페이오 미 국무장관 방북(4차)		김정은 면담
	12.30			김정은, 한반도 평화의지 친서 발송	

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2019	1.1			금강산 관광 재개 용의	신년사
	1.7		제4차 북·중 정상회담(베이징)		1.7~10
	2.27		제2차 북·미 정상회담(하노이)		2.27~28 (합의 결렬)
	3.10	최고인민회의 제14기 대의원 선거			김정은 미선출
	4.10	자력갱생 강화 제시 (당 전원회의)			제7기 4차
	4.11	헌법개정, 김정은 '국가대표성' 명시 (최고인민회의)	북, 제3차 북·미 정상회담 개최 용의 (최고인민회의)		제14기 1차
	4.25		북·러 정상회담 (블라디보스토크)		
	6.12			김여정, 이희호 여사 별세 조화 전달	판문점
	6.20		제5차 북·중 정상회담(평양)		6.20~6.21
	6.30		남·북·미 정상회동 (판문점)		
	8.29	헌법개정, 국무위원장 지위·권능 강화 (최고인민회의)			제14기 2차
	9.6	태풍13호 피해 대책 (당 중앙군사위)			
	10.4		북·미 실무협상 (스톡홀름)		북, 김명길
	10.23			김정은, 금강산 남측시설 철거 지시	현지 방문
	12.4	백두산 군마 행군 (리설주, 김여정)			백두산정신
	12.28	'정면돌파전' 제시 (당 전원회의)			제7기 5차

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2020	1.21	국가비상방역체계 전환			최초보도
	1.26	설명절 기념공연 (김경희 참석)			6년 만에 공개 석상 등장
	1.31	중국공산당 위문 (정치국 결정)	김성남 당 제1부부장, 중국 방문 (코로나19 발병 위문, 지원금 전달)		
	2.16	코로나19 대응, 국경 등 전면폐쇄			
	2.28	정치국회의, 초특급 방역조치			
	3.3			김여정 담화(청와대 대북 태도 비난)	최초 담화
	3.22		김여정 담화(미 대통령 친서 긍정적)		
	4.15	김정은, 태양절 금수산태양궁전 참배 불참			건강이상설
	5.3			북한군, 남측 비무장지대 초소(GP) 총격	
	6.9			대북 전단 살포 비난 및 남·북 통신 연락선 차단	
	6.13			김여정 담화(대북 전단 살포 비난 및 남·북 공동연락사무소 철거 예고)	위임권한 행사
	6.16			개성공단 남·북 공동연락사무소 폭파	중앙TV 공개
	6.17			김여정 담화 (문재인 대통령 직접비난)	
				장금철 통전부장 담화(대북정책 비판)	
				대적군사계획 방향 공개 (군 총참모부 대변인 명의)	

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2020	6.23			총참모부 대남군사 행동계획 보류 (당 군사위원회 예비회의)	
	7.10		김여정 담화 (미 독립절 DVD 언급)		
	8.19	제8차당대회 개최 결정(당 전원회의)			제7기 6차
	9.22			연평도 해역 공무원 피격 사건	
	10. 5	'80일 전투' 결정 (정치국회의)			10.12~12.30
	10. 5	리병철, 박정천 인민군 원수 칭호			
	10.10	조선노동당 창당 75주년 열병식 (화성-17형 공개)			최초 심야행사
	12.29	조선노동당 제8차 당대회 일정 결정 (정치국회의)			2021.1. 초순 예정
2021	1.5	조선노동당 제8차 당대회 (김정은 당총비서추대, 새로운 '국가경제발전 5개년계획' 제시)			1.5~12
	2.		코백스 퍼실리티에 백신 요청		
	2.8	5개년계획 1차년도 지표 수정 (당 전원회의)			제8기 2차
	3.3	제1차 시·군당 책임비서 강습회			최초 개최
	3.23	평양시 1만 세대 착공식			
	4.5		북한, 도쿄 올림픽 불참 결정		코로나19 이유
	4.6	제6차 당세포비서대회			4.6~8
	5.2			김여정 담화(대북 전단 강경대응)	

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2021	6.15	21년 상반기 총화 (당 전원회의)			제8기 3차
	6.22		김여정 담화(북·미 관계 기대 금물)		
	6.29	코로나19 방역책임 문책(정치국회의)			리병철 외
	7.11		북·중 우호조약 체결 60주년 기념 연회 개최(평양)		최룡해 주재
	7.13		지속가능발전목표 보고서(VNR) 공개		최초 공개
	7.24	조선인민군 제1차 지휘관·정치일군 강습회			최초 개최
	7.27			남·북 통신 연락선 복원 (남·북 정상 합의)	
	8.10			남·북통신연락선 재단절 (김여정 한·미연합훈련 비난 담화 영향)	
	9. 8		IOC, 북한 베이징 동계올림픽 참가 자격 박탈		2022년, 자격정지
	9.21			문재인 대통령, 종전선언 제안	제76차 UN 총회
	9.24			김여정 담화 (종전선언 필요 성과 의의 공감)	
	9.25			김여정 담화(종전선언, 정상회담, 남·북 공동연락 사무소 재개, 가능)	
	9.28	극초음속 미사일 '화성-8형' 발사			
	9.29			이중적 태도, 적대시 정책 철회 요구 (김정은 시정연설)	제14기 5차 최고인민회의

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2021	10.4			남·북 통신연락선 재복원	
	10.10	김정은, 당 창건 75주년 기념강연			최초 강연
	10.11	국방발전전람회 '자위-2121' (김정은 '주적은 전쟁 그 자체' 발언)			최초 전람회
	10.19	SLBM 발사			
	11.19	제5차 3대혁명 선구자대회			
	12.17	김정일 10주기 중앙추모대회			
	12.27	당 제8기 제4차 전원회의			12.27-31
2022	1.5	극초음속미사일 시험발사			
	1.7		베이징 동계올림픽 불참 발표		중국 지지 강조
	1.11	극초음속미사일 시험 발사(김정은 참석)			최종시험
	1.14	철도기동미사일연대 검열사격훈련			
	1.16		북·중 철도 2년 만에 재개		물자 수입
	1.17	전술유도탄 검수사격시험			
	1.19	핵실험과 ICBM 발사 재개 검토	대미 신뢰(모라토리엄) 조치 전면 재고		정치국회의
	2.12	평양시 화성지구 1만 세대 착공식			
	2.26	조선노동당 제2차 초급당비서대회			
	2.27	'정찰위성 개발' 관련 탄도미사일 발사			
	2.28		러시아-우크라이나 전쟁 관련 입장 천명		외무성 대변인 대답

일 시		내 용 (분야별)			비 고
		대 내	대 외	대 남	
2022	3.1		우크라이나 위기 원인은 미국의 패권정책 (UN 긴급특별총회)		김성 주UN 북한대사
	3.5	'정찰위성 개발' 관련 탄도미사일 발사			
	3.24	ICBM 시험발사			핵·ICBM 모라토리엄 폐기

〈부록 2〉 김정은 시대 주요 정치 일정 (2012-2022)

계 기	개최 일자	주요 의제
노동당 당대회·당대표자회		
제4차 당대표자회	2012. 4. 11.	노동당 제1비서 추대
제7차 당대회	2016. 5. 6.~9.	노동당 위원장 추대
제8차 당대회	2021. 1. 5.~12.	노동당 총비서 추대
노동당 전원회의		
제6기 제23차	2013. 3. 31.	경제건설·핵무력건설 병진노선
제7기 제1차	2016. 5. 9.	제7기 당 중앙지도기관 구성
제7기 제2차	2017. 10. 7.	병진노선, 자력갱생 강화
제7기 제3차	2018. 4. 20.	경제총력집중노선 제시
제7기 제4차	2019. 4. 10.	자력갱생 강화 제시
제7기 제5차	2019. 12. 28.~29.	정세 대처, 정면돌파전 제시
제7기 제6차	2020. 8. 19.	제8차대회 소집 결정
제8기 제1차	2021. 1. 10.	제8기 당 중앙지도기관 구성
제8기 제2차	2021. 2. 8.~11.	5개년계획, 21년 과업 논의
제8기 제3차	2021. 6. 15.~18.	2021년 상반년 사업총화
제8기 제4차	2021. 12. 27.~31.	2021년도 당-국가정책집행 총화
노동당 정치국회의 (확대회의)	* 제7기 13차부터 횟수 표기	
정치국회의	2011. 12. 30.	김정은 최고사령관 추대 결정
정치국회의	2012. 7. 15.	리영호 군 총참모장 해임
정치국확대회의	2012. 11. 4.	국가체육지도위원회 신설 (A-장성택)
정치국회의	2013. 2. 11.	공화국창건65돌 경축일정

계 기	개최 일자	주요 의제
정치국확대회의	2013. 12. 8.	장성택 반당·반혁명적종파행위
정치국회의	2014. 4. 8.	총정치국장 최룡해→황병서
정치국회의	2015. 2. 10.	당창건70돐 경축, 국방력 강화
정치국확대회의	2015. 2. 18.	김정일유훈-영원한 지도적지침
정치국 상무위원회	2017. 9. 3	수소탄시험 단행 결정
정치국회의	2018. 4. 9	최근 조선반도정세 보고
정치국확대회의	2019. 4. 9	제7기 제4차전원회의 소집 결정
정치국확대회의	2020. 2.28	코로나19 대응 초특급 방역조치
정치국회의	2020. 4.11	코로나19 대응 국가적 조치
제7기 제13차 정치국회의	2020. 6. 7	화학공업발전, 수도시민 생활보장
제7기 제14차 정치국확대회의	2020. 7. 2	코로나19 방역총화
정치국비상확대회의	2020. 7.25	개성시 지역 비상사태(코로나) 선포
제7기 제16차 정치국회의	2020. 8.13	홍수피해 대책, 당창건75돌 경축준비
제7기 제17차 정치국확대회의	2020. 8.25	국가비상방역체계 점검
제7기 제18차 정치국회의	2020. 9.29	국가비상방역체계 보강
제7기 제19차 정치국회의	2020.10. 5	80일전투 결정, 리병철·박정천 원수칭호
제7기 제20차 정치국확대회의	2020.11.15	비상방역 총화, 평양의대 비사회주의 행위
제7기 제21차 정치국확대회의	2020.11.29	제8차당대회 준비정형 점검
제7기 제22차 정치국회의	2020.12.29	대표자 비준, 대회일정(21.1) 결정
제8기 제1차 정치국회의	2021. 6. 4	제8기 제3차 전원회의 개최 결정
제8기 제2차 정치국확대회의	2021. 6.29	당결정집행 태공, 비당적행위 총화
제8기 제3차 정치국확대회의	2021. 9. 2	국토사업/당면총화(박정천 상무위원 승진)
제8기 제4차 정치국회의	2021.00.00	개최 일정 및 내용 비공개
제8기 제5차 정치국확대회의	2021.12. 1	21년 승리의 해, 전원회의 개최 결정
제8기 제6차 정치국회의	2022. 1.19	대미전략방향 토의(모라토리엄 전면 재고)
노동당 군사위원회 (확대회의)		
군사위원회확대회의	2013. 2. 3.	군력강화조치(2.12./3차 핵실험)
〃	2013. 8. 25.	혁명무력 전투력, 나라 방위력 강화
〃	2014. 4. 27.	인민군대 강화발전 조치
〃	2015. 2. 22.	당의 군사전략방향, 역사적 연설

계 기	개최 일자	주요 의제
군사위원회 비상확대회의	2015. 8. 20.	전선지대 준전시 선포 (지뢰도발)
군사위원회확대회의	2015. 8. 27.	북남 고위급 회담 보고 청취
군사위원회	2016. 5. 9.	제7기 제1차전원회의, 군사위원회 구성
〃 제7기 제1차 확대회의	2018. 5. 17.	혁명적 당군 강화, 군 지휘부 교체
군사위원회 비상확대회의	2019. 9. 6.	태풍 13호 피해대책 인민군 동원
〃 제7기 제3차 확대회의	2019. 12. 21.	국가방위사업 개선, 군 지휘부 교체
〃 제7기 제4차 확대회의	2020. 5. 23.	핵전쟁억제력 강화, 군 지휘부 승진
〃 확대회의 예비회의	2020. 6. 23.	총참모부 대남군사행동계획 보류
〃 제7기 제5차 확대회의	2020. 7. 18.	군 지휘성원 정치사상생활 강화
〃 제7기 제6차 확대회의	2020. 9. 8.	함경남북도 태풍 피해 대책, 군 동원
〃 제8기 제1차 확대회의	2021. 2. 24.	군 지휘성원 군사정치활동, 도덕생활 결함
〃 제8기 제2차 확대회의	2021. 6. 11.	혁명적무장력, 국가방위력 강화
노동당 비서국회의 (정무국)	* 2020.8.5. 회의일정부터 공개	
제7기 제4차 정무국회의	2020. 8. 5.	규약기구, 간부사업체계, 개성시 지원 대책
제7기 제5차 정무국회의	2020. 8. 25.	제8차당대회 준비위원회 사업분담
정무국확대회의	2020. 9. 5.	함남 태풍피해대책, 수도사단 파견
*당 중앙위원회,도당책임간부협의회	2021. 6. 7.	국가경제발전, 인민생활보장 대책
*국가안전 및 대외부문일군협의회	2013. 1. 26.	UN 안보리 대북 제재 대응 조치
최고인민회의		
제12기 제5차 회의	2012. 4. 13.	김일성·김정일헌법, 핵보유국 명시
제12기 제6차 회의	2012. 9. 25.	12년제 의무교육제도 법제화
제12기 제7차 회의	2013. 4. 1.	금수산태양궁전법, 핵보유국 지위 법제화
제13기 제1차 회의	2014. 4. 9.	김정은 국방위원회 제1위원장 추대
제13기 제2차 회의	2014. 9. 25.	12년제 의무교육제도 실행 총화
제13기 제3차 회의	2015. 4. 9.	국가예산 총화·심의
제13기 제4차 회의	2016. 6. 29.	김정은 국무위원장 추대
제13기 제5차 회의	2017. 4. 11.	5개년전략 연간 경제사업총화
제13기 제6차 회의	2018. 4. 11.	5개년전략 연간 경제사업총화
제14기 제1차 회의	2019. 4. 11.~12.	국무위원장 재추대, 시정연설(최초)
제14기 제2차 회의	2019. 8. 29.	공화국무력최고사령관 명기

계 기	개최 일자	주요 의제
제14기 제3차 회의	2020. 4. 12.	국가예산 총화·심의
제14기 제4차 회의	2021. 1. 17.	국가예산 총화·심의, 내각 교체
제14기 제5차 회의	2021. 9. 28.~29.	시정연설, 시군발전법, 조직문제
제14기 제6차 회의	2022. 2. 6.~7.	정책 총화, 육아법, 해외동포법
주요 대회 (회의)		
노동당 제4차 세포비서대회	2013. 1. 28.~29.	김정일 유훈 관철, 유일영도체계 확립
노동당 제8차 사상일꾼대회	2014. 2. 24.~25.	종파여독 청산, 유일영도체계 확립
제1차 전당 초급당위원장대회	2016. 12. 23.~24.	김일성-김정일주의당, 유일영도체계 강화
제8차 군수공업대회	2017. 12. 11.~12.	병진노선 승리, 핵강국·군사강국 목표 제시
노동당 제5차 세포위원장대회	2017. 12. 21.~22.	김일성-김정일주의당, 유일영도체계 강화
제2차 전당 초급선전일꾼대회	2019. 3. 6.~8.	조성된 정세 긴장, 사상전 강화
노동당 제6차 세포비서대회	2021. 4. 6.~8.	전당 강화, 당세포 10가지 과업 제시
軍 제1차 지휘관·정치일군 강습회	2021 .7. 24.~27.	전군 조선노동당화, 유일영군체계
제5차 3대혁명선구자대회	2021. 11. 18.~21.	온 사회 3대혁명화(모든 혁명진지)
제2차 초급당비서대회	2022. 2. 26.~28.	전당 유일영도체계, 인민대중제일주의

〈부록 3〉 북한 국가행동 요약 (2010-2022)

시기	단중기 목표	전략적 노선	대외정세	대내정세	북·미 관계
2012~2013	-권력승계완성 -정통성확보 (후계체제 정당화) -김정은정권 안정화	-13. 1. 인민대중 제일주의 -13. 3. 경제건설·핵무력건설 병진노선	-12.4. 핵보유국 명시 -헌법개정 -12. 5. 푸틴 러 대통령 취임	-11. 12. ~12. 7. 권력기구 장악 -13. 12. 장성택 처형	-12. 2. 2·29 합의 -오바마 정부, 전략적 인내
2014~2015	-김정은 정권 안정화 (경제강국 건설, 인민생활 향상)	-15. 1. 신년사 (인민대중제일주의) -경제안정화& 남·북 관계 및 대외관계 안정화		-14. 3. 김여정 등장 -15. 4. 현영철 처형 -15. 12. 김양건 사망	-14. 11. & 15. 1. 미 정보국장 방북 북한, 한·미 군사훈련 vs 핵실험 상호 중단 제안 -북·미 접촉 (케네스 배 석방 협의)
2016~2017		-16. 5. 제7차 당대회 (병진노선 재확인, 경제발전 5개년 전략) -17. 10. 병진노선, 자력갱생 강화 (당 전원회의)	-17. 11. 국가 핵무력 완성 선언 (핵 + ICBM)	-16. 5. 경제발전 5개년전략 제시 -16. 6. 국무위원장 추대	-16. 2. 대북 제재 강화법 (세컨더리 보이콧 포함) -17. 2. 트럼프 정부 출범
2018~2019	-경제건설과 대외관계 개선	-18. 4. 병진노선 승리, 경제건설 총력집중노선 -19. 4. 자력갱생 강화 -19. 12. 정면돌파전	-18. 1. 평창 동계 올림픽 참가 선언 -18.4. 핵실험·미사일 시험발사 중지 선언 -19. 3. & 8. 한·미 연합훈련 -19.4. 북러정상회담 -19.8. 북한 로켓발사	-17. & 18. 마이너스 경제성장 -19. 4. 헌법 개정 -19. 8. 헌법 개정	-18.3. & 5. 미 국무관 방북 -18. 6. 1차 북·미 정상회담 -18. 7. & 10. 미 국무장관, 방북(북한, 제재 해제 요구) -19. 2. 2차 북·미 정상회담 -19. 6. 남·북·미 정상회동 -19. 10. 스톡홀름 실무회담
2020~2021		-21. 1. 자력갱생 경제건설(당 규약; 병진노선 삭제) -자력갱생 정면돌파전	-20. 1. 코로나19 -20. 2. 국경 폐쇄 -21. 1. 제8차 당대회(국방·외교 병행론) -21. 10. '주적은 전쟁 그 자체'	-20. 10. 경제정책실패 인정 -21. 1. 경제정책실패 재인정	-20. 3. 김여정, 대미 담화 -20. 7. 김여정, 대미 담화 (협상재개 조건 제시) -21. 6. 김여정, 대미 담화
2022~					22. 11. 미 중간선거

남·북 관계	북·중 관계	미·중 관계	경제제재 (UN SCR)	대외 국가행동
-12. 2. 9개 대남 현안 입장 요구 -12 .3. 최고존엄 모독 대변인 성명 -13. 2. 박근혜 정부 출범 -13. 4.~8. 개성공단 폐쇄	-12. 11. 시진핑 총서기 취임 북한/북핵 문제 분리 북·중 경제협력 확대 (2016까지)	-13. 3. 중국, UNSCR 제2094호 지지	-13. 1. 제2087호 -13. 3. 제2094호	-12. 4. & 12. 미사일 실험발사 -13. 2. 3차 핵실험 * 절제된 강경행동
-14. 1. 남·북 관계 개선 시사 -14. 2. 이산가족 상봉 -14. 3. 드레스덴 선언 -14. 9.~10. 아시안게임 -15. 8. DMZ 목함지뢰 사건& 고위급 접촉 -15. 10. 이산가족 상봉	-14. 11. 최룡해 방러 -15. 9. 최룡해 방중			-남·북관계 개선 시도 * 제한적 관여행동
-16. 2. 개성공단 중단 -16. 4. 여종업원 집단탈북 -16. 7. 사드 배치 발표 -17. 5. 문재인 정부 출범 -17. 12. 남한, 한·미연합훈련 연기 가능성 발표	-17. 2. & 5. 대중 비난	-17. 4. 미·중 정상회담 (미국, 중국 비협조 비판)	-16. 3. 제2270호 -16. 11. 제2321호 -17. 6. 제2356호 -17. 8. 제2371호 -17. 9. 제2375호 -17. 12. 제2397호	-16. 1. 4차 핵실험 -16 .2. 광명성-4호 -16. 9. 5차 핵실험 -17. 2.~9. 미사일 시험발사 -17. 9. 6차 핵실험 -17. 11. ICBM 시험 * 강경행동
-18. 3. 대북특사 방북 -18. 4. 1차 남·북 정상회담 -18. 5. 2차 남·북 정상회담 -18. 8. & 9. 이산가족, 연락사무소 -18. 9. 3차 남·북 정상회담 -19. 4. 김정은, 실천행동 요구 -19. 6. 남·북·미 정상회동 -19. 10. 금강산 남측시설 철거 지시	-18. 3. 1차 북·중 정상회담 -18. 5. 2차 북·중 정상회담 -18. 6. 3차 북·중 정상회담 -19. 1. 4차 북·중 정상회담 -19. 6. 5차 북·중 정상회담			-남·북, 북·미, 남·북·미, 북·중, 북·러 정상회담 -19. 8. 미사일 수차례 발사 * 관여행동, 그리고 좌절
-20. 6. 연락사무소 폭파 -20. 9. 공무원 피격 -20. 10. 남·북 협력 가능성 언급 -21. 5. 김여정 담화(대북전단) -21. 9. 남한, 종전선언 제안 -21. 10. 통신연락선 재복원	-21. 7. 북·중 우호조약 체결 60돌 기념			-21. 9. 극초음속 미사일 -21. 10. SLBM 발사 * 관여·강경행동 혼합 & 반복
-22. 3. 남한 대선	-22. 1. 북중철도재개 -22. 2. 베이징 동계올림픽			-22. 1. 미사일 연속발사 -22. 1. 신뢰조치 전면 재고

참고문헌

강건택. “北에 연일 초강경 메시지 날리는 트럼프…다음 시나리오는(?)” 연합뉴스, 2017년 8월 11일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170811071500009 (검색일: 2022년 3월 3일).

강민수. “[특파원리포트] 미중 패권다툼 후순위로 밀려버린 북핵폐기.” KBS NEWS, 2018년 9월 1일, https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4032498 (검색일: 2022년 3월 4일).

권태영·박창권. 『한국군의 비대칭전략 개념과 접근 방책』 국방정책연구보고서 06-01. 서울: 한국전략문제연구소, 2006.

김기정·김정섭·남궁곤·이희옥·장세호·조은정. 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.

김귀근. “[단독]‘빈 라덴 제거’ 부대, 연합훈련에 참가…‘김정은 제거’ 훈련.” 연합뉴스, 2017년 3월 13일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170313095800014 (검색일: 2022년 3월 3일).

김귀근·이영재. “軍 ‘지뢰도발 응징’ 대북심리전 확성기 방송 11년만에 재개.” 연합뉴스, 2015년 8월 10일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007783743 (검색일: 2022년 3월 2일).

김귀근·이영재. “2명 부상 ‘DMZ 폭발사고’ 북한 소행이었다…“北 목함지뢰 설치”.” 연합뉴스, 2015년 8월 10일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150809037700043?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

김동우·천금주. “북한, 합의문서 사과 대신 유감 표명… 자가당착은 피했다.” 『국민일보』, 2015년 8월 25일, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0009784998&code=61111611&cp=nv (검색일: 2022년 3월 2일).

김석진. “북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미.” 통일연구원 온라인시리즈, 2021년 4월 12일

김정은. “김정일동지의 위대한 선군혁명사상과 업적을 길이 빛내여 나가자: 당보

(로동신문), 군보(조선인민군)에 준 담화.”『로동신문』, 2013년 8월 25일.

김정은. “또다시 기약없는 이별…이산가족 상봉 종료.” 연합뉴스, 2014년 2월 25일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006775374 (검색일: 2022년 3월 2일).

김정은. “신년사.”『로동신문』, 2018년 1월 1일.

김정은·송수경. “북미협상 결렬…北 ‘美 빈손으로’ · 美 ‘창의적 아이디어 가져가’.” 연합뉴스, 2019년 10월 6일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20191006001954098?input=1195m (검색일: 2022년 3월 3일).

김진방. “中상무부, 내일부터 연말까지 북한산 석탄수입 전면 중단 발표.” 연합뉴스, 2017년 2월 18일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170218062051009?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

김철. “조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다.” 조선중앙통신, 2017년 5월 3일.

김호준. “한반도 추가전개될 美전략무기는?…핵항모 다음달 출동 유력.” 연합뉴스, 2016년 1월 10일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160110024700014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

김호준·김효정. “정부 ”北 핵실험-한미연합훈련, 연계될 사안 아냐”.” 연합뉴스, 2015년 1월 11일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150111044500043?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

김호준·황철환. “남북, 내달 20~26일 금강산 이산가족 상봉 합의.” 연합뉴스, 2015년 9월 8일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150908046751043?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

리지성. “미국은 국제평화와 안정의 근간을 허물지 말아야 한다.” 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 26일.

박상은. “김정은, 文 ‘새벽잠’ 걱정… “잠 설치지 않게 제가 확인하겠다”.”『국민일보』, 2018년 4월 27일, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012313944 (검색일: 2022년 3월 3일).

박성용. “북한의 해양비대칭 전력과 한국의 해양안보.”『정치정보연구』, 14권 2호 (2011).

박영환. “트럼프, 또 말폭탄…김정은 겨냥 “꼬마 로켓맨, 병든 강아지”.” 『경향신문』, 2017년 11월 30일, https://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201711301447001#c2b (검색일: 2022년 3월 3일).

박용한. “훈련 하나요? 안하나요. 한미연합훈련 질문에 ‘묵묵부답’ 군.” 『중앙일보』, 2021년 8월 2일;

박현영. “유엔 141개국 “러 즉각 철군” 결의…러·북한 등 5개국만 반대.” 『중앙일보』, 2022년 3월 3일, https://www.joongang.co.kr/article/25052552#home (검색일: 2022년 3월 5일).

서보혁·이무철·서정건·임상순·임형섭. 『대북 제재 현황과 완화 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.

서재훈. “떠다니는 군사기지 레이건호 부산 입항.” 『한국일보』, 2017년 10월 22일, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201710221082619082 (검색일: 2022년 3월 3일);

손효종. “북한 노동당 제7기 제3차 전원회의 평가와 함의.” 『KIDA 주간국방논단』, 제1716호 (2018년 4월 30일).

신상순. “최강 전투기 랩터 F-22 선보인 ‘서울 ADEX 2017’.” 『한국일보』, 2017년 10월 16일, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201710161774712609 (검색일: 2022년 3월 3일).

신지홍. “朴대통령 대통령 직속 ‘통일준비위’ 발족.” 연합뉴스, 2014년 2월 25일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006776458 (검색일: 2022년 3월 2일).

신지홍·송수경·김승욱·박경준. “文대통령 한미군사훈련 연기 검토 가능…美에 제안했다.” 연합뉴스, 2017년 12월 19일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20171219188051071?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

심인성. “트럼프 정부 ‘北 태도변화 없는 한 대화 없다…北-中제재 강화’.” 연합뉴스, 2017년 4월 8일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170408071500071?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

심재훈·김진방. “北김영철, 방미 마치고 베이징 도착…내일 평양으로 돌아갈 듯.”

연합뉴스, 2018년 6월 3일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20180603055500083?input=1195m (검색일: 2022년 3월 3일).

심재훈·김진방. "중국 외교부 '사드 반대 불변…北문제엔 6자회담이 효과적'." 연합뉴스, 2017년 3월 17일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170317188600083?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

신종호·정성윤·김재철·민병원·임수호·전재성·정재관·차창훈. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2018.

신진우. "[단독]北 도발 와중에 남북 접촉… 정의용 "종전선언 긍정 반응 기대"." 『동아일보』, 2022년 1월 22일, https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20220122/111369647/1 (검색일: 2022년 2월 25일).

외교부 북핵외교기획단. "2.29 미북합의(2012.2.29.)." https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=346089&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=52 (검색일: 2022년 3월 3일).

외교통상부 대변인. "유엔 안보리 대북 추가 제재 결의 2094호 채택." 외교부 보도자료, 2013년 3월 8일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=345570&srchFr=&amp%3BsrchTo=&amp%3BsrchWord=&amp%3BsrchTp=&amp%3Bmulti_itm_seq=0&amp%3Bitm_seq_1=0&amp%3Bitm_seq_2=0&amp%3Bcompany_cd=&amp%3Bcompany_nm=&page=560 (검색일: 2022년 3월 2일).

이강원. "유엔 "북한의 미사일 발사는 안보리 결의 위반"." 연합뉴스, 2014년 7월 18일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0007020331 (검색일: 2022년 3월 2일).

이귀원. "〈유엔 北제재〉 육해공 봉쇄·석탄·금융 '3대 급소' 찔렀다." 연합뉴스, 2016년 3월 3일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160229156300014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).

이귀원·김호준. "北종업원, 중국내 北식당서 근무하다 동남아 거쳐 입국한 듯." 연합뉴스, 2016년 4월 10일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160409019351

014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).
이기동. “김정은시기 군에 대한 당적 지도와 통제.” 「INSS 전략보고」, 제140호 (2021년 10월 27일).
이기동. “김정은의 당창건 75주년 기념연설과 대외·대남정책.” 국가안보전략연구원 『이슈브리프』, 제215호 (2021년 10월 14일).
이상근. “김정은 정권의 대외전략 변화: 비핵화–안전보장 교환 전략을 중심으로,” 「INSS 전략보고」, 제16호 (2018년 12월 6일).
이영재. “軍, 김정은 생일에 최전방 11곳서 대북확성기 방송 개시.” 연합뉴스, 2016년 1월 8일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160108098300014?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).
이영재. “[단독]美 무인공격기 ‘그레이 이글’ 배치…北지도부 제거임무(종합).” 연합뉴스, 2017년 3월 13일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170313046051014 (검색일: 2022년 3월 3일).
이영종. ““좋은 결과 기대해도 되나” 묻자, 최용해·김양건 ‘끄덕’.” 『중앙선데이』, 2914년 10월 4일, https://www.joongang.co.kr/article/16020061#home (검색일: 2022년 3월 2일).
이용인. “트럼프 “김정은 뚱뚱하다 안했는데, 왜 나를 늙었다 하나.” 『한겨레』, 2017년 11월 12일, https://www.hani.co.kr/arti/international/america/818595.html (검색일: 2022년 3월 3일).
이용인·성연철. “북, 비핵화 대가 5개안 미국에 제시했다.” 『한겨레신문』, 2018년 4월 13일.
이유미. ““오바마, 김정은에 미국인 석방 촉구 친서 전달” 〈CNN〉.” 연합뉴스, 2014년 11월 9일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20141109048400009?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).
이율. “밀월에서 냉각으로…김정은–트럼프 친서 27통 집중해부.” 연합뉴스, 2020년 9월 14일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200914134900009?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).
이정철. “남북관계 전망과 과제: 새 정부에 바란다.” 서울대학교 국제문제연구소 「이슈브

리핑」, 제164호 (2022년 2월 17일).
이정철. “볼턴의 강대국 정치와 남북관계의 이행기 자율성.” 『창작과 비평』 2020 가을호.
이정철. “북한의 10월 축전과 상호 동결식 평화 체제.” 지식협동조합 좋은 나라 「현안과 정책」, 101호 (2019년 3월 15일), https://www.good21.net/issuepaper/?q=YToyOntzOjEyOiJrZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6MzA7fQ%3D%3D&bmode=view&idx=1684346&t=board (검색일: 2022년 3월 3일).
이정철. “오바마 독트린과 미국의 대북정책 프레임.” 『한국정치연구』, 제25권 제1호 (2016).
이정철. “오바마 행정부의 대북정책과 한국주도론의 허실.” 경남대 극동문제연구소 「현안진단」, 제26호 (2015).
이종규. “제재에 대한 북한의 정책대응: 2017년 동향 및 2018년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 2월호, pp. 34-37
임수호. “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989-2006).” 서울대학교 정치학 박사학위논문 (2007년 2월).
임수호. “북한 3차 핵실험 이후 동북아정세와 남북관계.” 『수은북한경제』 (2013년 봄).
임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』, 제18권 제12호 (2009).
임병식·권숙희·최재훈. “北, 대북전단에 총격…연천군 주민 한때 긴급대피.” 연합뉴스, 2014년 10월 10일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007178788 (검색일: 2022년 3월 2일).
장형수·김석진. “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점.” 『현대북한연구』, 22권 1호 (2019).
정성장. “김정은 정권의 대남정책 10년 평가와 전망.” 경남대 극동문제연구소·프리드리히 나우만재단 공동학술회의 자료집, 2021년 11월 2일.
정아란. “남북 고위급 접촉 3개 합의사항 전문.” 연합뉴스, 2014년 2월 14일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&

oid=001&aid=0006755647 (검색일: 2022년 3월 2일).

정윤섭·김호준·최이락·노효동. “北 장거리 미사일 발사…北 “완전성공”·한미 “사드 공론화”(종합).” 연합뉴스, 2016년 2월 7일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20160207041451014?input=1195m (검색일; 2022년 3월 2일).

정은이·민태은·윤인주·이해정·이현태·임수호·최유정·최장호. 『한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2021.

정재흥. “김정은의 ‘새로운 길’과 4차 북중정상회담의 평가 및 시사점.” 『SPN 서울평양뉴스』, 2019년 1월 15일, http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=16375 (검색일: 2022년 3월 5일).

정충신·정철순. “[단독]“이란 군부실세 타깃사살한 美 ‘암살드론’ 韓에도 배치.” 『문화일보』, 2020년 1월 6일, http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020010601030130114001 (검색일: 2022년 3월 3일).

정치보도반. “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 ≪사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여≫를 하시였다.” 『로동신문』, 2021년 9월 30일.

정치보도반. “우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여.” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

정치보도반. “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은동지께서 병진로선의 위대한 승리를 긍지높이 선언하시고 당의 새로운 전략적로선을 제시하시였다.” 『로동신문』, 2018년 4월 21일.

정치보도반. “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도.” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

정치보도반. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도.” 『로동신문』, 2022년 1월 1일.

정치보도반. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국회의 진행.” 『로동신문』, 2022년 1월 20일.

정치보도반. “주체적국방공업사에 아로새긴 조선로동당의 빛나는 공적 또다시 만천하에

과시 극초음속미싸일시험발사에서 련속성공 경애하는 김정은동지께서 극초음속미싸일시험발사를 현지에서 참관하시였다.”『로동신문』, 2022년 1월 12일.

정필. “남의 장단에 춤을 추기가 그리도 좋은가.” 조선중앙통신, 2017년 4월 21일.

정필. “너절한 처사, 유치한 셈법.” 조선중앙통신, 2017년 2월 23일.

조선민주주의인민공화국 국방위원회. “남조선 당국에 보내는 중대제안.” 조선중앙통신, 2014년 1월 16일.

조성렬. “민주평통자문회의 평화발전분과위원회 전체회의 발제문.” 2021년 3월 3일.

조영빈. “한미연합훈련 전면 중단이냐, 전략자산 전개 중단·축소냐.”『한국일보』, 2018년 6월 13일.

조택범, “제재와 대화는 량립될수 없다.”『로동신문』, 2018년 9월 30일.

차대운. “남북 고위급접촉 19일 판문점 개최 北에 제의.” 연합뉴스, 2014년 8월 11일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007061785 (검색일: 2022년 3월 2일).

차대운. “北 “고위급접촉, 南선택 달려”…‘30일 접촉’ 불발될 듯.” 연합뉴스, 2014년 10월 29일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007215621 (검색일: 2022년 3월 2일).

차대운·홍지인. “남북 고위급 접촉 합의도출 실패…견해차 확인.” 연합뉴스, 2014년 2월 13일, https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006751297 (검색일: 2022년 3월 2일).

통일부.「남북관계 주요일지」, 2019년 4월; 2019년 8월.

한국은행. “북한GDP관련통계.” http://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091 (검색일: 2022년 3월 3일).

한영혜. “김정은 “文 고생 많아, 미사일 때문에 잠 설치지 않아도 돼”.”『중앙일보』, 2018년 3월 9일, https://www.joongang.co.kr/article/22427862#home (검색일: 2022년 3월 3일).

홍민. “북미 비핵화 협상.”『2019 한반도 정세 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.

홍진수·안홍욱. “김관진 “개성공단 인질 사태 땐 구출작전”… 정부, 대응 매뉴얼 재점검

긴박.” 『경향신문』, 2013년 4월 3일, https://m.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201304032207465#c2b (검색일: 2022년 3월 3일).
홍창진. “中관영언론 잇단 북한비판 주목…‘北미사일기술 구식’ 평가절하.” 연합뉴스, 2017년 2월 14일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170214088000097?input=1195m (검색일: 2022년 3월 2일).
KIEP 북경사무소. “미중 정상회담에 대한 중국 내 평가.” 『KIEP 북경사무소 브리핑』, 20권 9호 (2017년 4월 20일).
KOTRA. 『2016 북한 대외무역 동향』. 서울: KOTRA, 2017.
“개성공업지구사태와 관련한 중대조치를 취함에 대하여.” 조선중앙통신, 2013년 4월 8일.
“경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 하신 보고.” 『로동신문』, 2013년 4월 2일.
“국방발전전람회에서 하신 김정은동지의 기념연설.” 『로동신문』, 2021년 10월 12일.
“김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화.” 조선중앙통신, 2021년 9월 24일.
“김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화.” 조선중앙통신, 2021년 9월 25일.
“나토는 결코 ‘방위동맹’이 아니다.” 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 13일.
“때려잡자! 김정일.” 『헤럴드경제』, 2012년 2월 28일, http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120228000202&a=99 (검색일: 2022년 3월 2일).
“백두의 칼바람정신은 영원한 조선의 정신.” 『로동신문』, 2015년 1월 4일.
“안전보장이사회 결의 2937호(2017년).” 『2019 대북제재 참고자료집』. 서울: 남북교류협력지원협회, 2019,
“올해의 전략적 중요성.” 『조선신보』, 2022년 1월 3일.
“위대한 당을 따라 승리와 영광의 천만리 백두의 혁명전통을 영원한 생명선으로 틀어쥐시고.” 『로동신문』, 2015년 9월 29일.
“유엔총회 제67차회의 전원회의에서 우리 나라 대표 연설.” 『로동신문』, 2012년 11월 22일.
“입부리를 놀리려면 제코부터 씻으라.” 『로동신문』, 2014년 4월 1일.
“정부 “개성공단 가동, 전면 중단”…사실상 폐쇄.” 『동아일보』, 2016년 2월 10일, https://

www.donga.com/news/article/all/ (검색일: 2022년 2월 12일).

"정의용 장관 "北, 종전선언 제안에 조만간 긍정적 반응 기대"." 2022년 1월 22일, https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202201220125357158 (검색일: 2022년 2월 25일).

"조선로동당 규약 전문." 2021년 1월.

"조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화." 조선중앙통신, 2021년 1월 14일.

"조선민주주의인민공화국 외무성 대변인대답." 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 28일.

"조선민주주의인민공화국 외무성 성명." 조선중앙통신, 2009년 1월 17일.

"조선민주주의인민공화국 외무성 성명." 조선중앙통신, 2015년 10월 17일.

"조선민주주의인민공화국 정부 성명 새형의 대륙간탄도로케트시험발사 성공." 『로동신문』, 2017년 11월 29일.

"주체적국방공업령도사에 아로새긴 조선로동당의 빛나는 공적 또다시 만천하에 과시 극초음속미싸일시험발사에서 련속성공 경애하는 김정은동지께서 극초음속미싸일시험발사를 현지에서 참관하시였다." 『로동신문』, 2022년 1월 12일.

"중국, 북한 은행 자국 내 '불법 영업' 금지." 연합뉴스, 2013년 3월 19일.

"중국, 안보리 대북제재 엄격 집행 지시." 연합뉴스, 2013년 4월 29일.

"철도기동미싸일련대 검열사격훈련 진행." 『로동신문』, 2021년 1월 15일.

"철면피한 감언리설을 듣자니 역스럽다." 조선중앙통신, 2020년 6월 17일.

"청와대의 저능한 사고방식에 경악을 표한다." 조선중앙통신, 2020년 3월 3일.

"추문위기를 모면해보려는 《용맹한 국제활동가》." 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2022년 2월 28일.

"2. 남북관계." 국가안보전략연구원, 「2022 상반기 정세포커스」, 2022년 1월 7일, http://www.inss.re.kr/common/viewer.do?atchFileId=F20220107143423886&fileSn=0 (검색일: 2022년 2월 26일).

Ancker C. J. and M.D. Burke. “Doctrine for Asymmetric Warfare.” *Military Review*, Vol. 83, No. 4 (2002).

Baker, Peter and Michael Tackett. “Trump Says His ‘Nuclear Button’ Is ‘Much Bigger’ Than North Korea’s.” *New York Times*, January 2, 2018, https://www.nytimes.com/2018/01/02/us/politics/trump-tweet-north-korea.html (accessed: March 3, 2022).

Bolton, John. *The Room Where It Happened*. Simon & Schuster, 2020.

Browne, Andrew. “China Leader Gives Warning as Korean Tensions Rise.” *Wall Street Journal* (April 8, 2013).

Deng, Yuwen. “China Should Abandon North Korea.” *Financial Times* (February 27, 2013).

Fisher, Max and Jugal K. Patel. “What One Photo Tells Us About North Korea’s Nuclear Program.” *New York Times*, February 24, 2017.

International Crisis Group. “Shades of Red: China's Debate over North Korea.” *Asia Report*, No. 179 (November 2, 2009).

Kim, Yongho. *North Korean Foreign Policy: Security Dilemma and Succession*. Lexington Books, 2011.

Lee, Jung-Chul and Inwook Kim. “Making Sense of North Korea: How to Respond to Pyongyang's Charm Offensive.” *Foreign Affairs* (January 21, 2015).

Martin, Timothy W. “North Korea Requests Covid-19 Vaccines From Global Group.” *Wall Street Journal* (January 4, 2021), https://www.wsj.com/articles/north-korea-requests-covid-19-vaccines-from-global-group-11609756202 (accessed: March 3, 2022).

Stepanova, Ekaterina. *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects*, SIPRI Research Report, No. 23. Oxford: Oxford University Press, 2008.

U.S. Department of Defense. "Ballistic Missile Defense Review Report."(2010).

Wagner, John and Jenna Johnson. “Trump Vows North Korea Will Be Met

with 'Fire and Fury' If Threats Continue." *Washington Post*, August 8, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/08/08/trump-vows-north-korea-will-be-met-with-fire-and-fury-if-threats-continue/ (accessed: March 3, 2022).

Woodward, Bob. *Rage*. Simon & Schuster, 2020.

"President Obama's Exclusive Interview With George Stephanopoulos." *ABC News* (March 13, 2013), https://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/03/transcript-president-obamas-interview-with-george-stephanopoulos (accessed: March 4, 2022).

"Resolution 2397 (2017)."『2019 대북제재 참고자료집』(서울: 남북교류협력지원협회, 2019).

"Speech of Robert Zoellick, Deputy Secretary of State, before the National Committee on United States-China Relations." (September 21, 2005).

INSS 국가행동 분석

북한

인 쇄 일 2022년 6월 13일
발 행 일 2022년 6월 24일

발 행 처 사단법인 국가안보전략연구원
발 행 인 김기정
주 소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전 화 02-6191-1000 Fax. 02-6191-1111
홈페이지 http://www.inss.re.kr
인 쇄 처 한국학술정보(주)

※ 본 책의 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS 국가행동 분석

북한

Democratic People's Republic of Korea

비매품/무료

93340

9 791189 781743

ISBN 979-11-89781-74-3