INSS
전략보고

July 2021. No.124

www.inss.re.kr
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY

김정은 공개연설을 통해 본 북한의 대남·대미 전략: 평가와 전망

김호홍 수석연구위원 | **김일기** 책임연구위원
chan1304@inss.re.kr | ikkim@inss.re.kr

Ⅰ. 문제 제기

Ⅱ. 김정은 공개연설의 현황과 특징

Ⅲ. 대남·대미 분야 연설 내용과 평가

Ⅳ. 전망 및 정책 고려사항

국가안보전략연구원

국문 초록

김정은 위원장의 연설 내용은 북한의 대남·대미 전략에 결정적 요인으로 작용하며, 정책 부서의 지침이 되기 때문에 향후 정책 방향을 예측하는 데 중요한 의미를 내포한다. 김정은 위원장은 하노이 회담 결렬 이후 최고인민회의 시정연설과 당 중앙위 제7기 5차 전원회의, 제8차 당대회 등의 공개연설을 통해 대남·대미 전략 입장과 방향을 표명하였다. 전반적 기조의 흐름을 보면 하노이 회담 이후 초기에는 회담 재개에 대한 기대감을 보였다. 그러나 후속 실무협상에서도 합의점을 찾지 못한 이후에는 '정면돌파전'으로 방향을 선회하였으며, 바이든 행정부 출범을 계기로 자신들의 입장을 구체적으로 제시하고 미측 태도 변화 여부를 관망하면서 신중한 행보를 이어가고 있다. 북한은 당분간 '체제안정화'를 목표로 '先 대내정책, 後 대남·대미 정책' 기조를 지속할 것으로 전망되며, 우리로서는 북한의 대남정책에 지나치게 민감하게 반응하기보다는 하반기 대화 국면을 대비하여 상황을 안정적으로 관리하는 데 주력할 필요가 있다. 이와 병행하여 한미정상회담을 통해 확보된 우리의 중재 역할을 강화하고 대북 인도적 지원을 포함한 다양한 방안을 통해 한반도 평화프로세스 재가동의 돌파구를 모색해 나가야 한다.

핵심어: 김정은 공개연설, 하노이 북미정상회담, 대남·대미 전략

Ⅰ. 문제 제기

• 북한의 대남·대외전략을 분석하고 전망하는 데 김정은의 인식과 발언 내용은 매우 중요하며, 절대적이라고 할 수 있음
  - 수령 중심의 유일지배체제인 북한에서 전략적 결정에 영향을 미치는 것은 외부 환경이나 상황적 요인보다는 최고지도자의 주관적 인식과 판단이 더 중요한 변수로 작용[1)]
    ※ 규모가 작고 경제적으로 후진적이며 정치적으로 폐쇄적인 국가의 대외정책 결정 과정에서 최고지도자 개인의 변수가 가장 중요한 요인이라는 점에서[2)] 김정은의 언급 내용은 대외전략 결정에 핵심적 요인[3)]

• 김정은 위원장은 집권 이후 '경제-핵 병진노선'을 선언(2013)하고 핵 능력 향상에 주력, 2017년 11월 화성-15형 ICBM 발사와 함께 '핵 무력 완성'을 선언하면서 이를 전후로 한반도 긴장이 고조

• 이후 2018년 북한의 평창올림픽 참가를 계기로 남북·북미 정상회담이 개최되는 등 한반도 평화프로세스가 급진전되었으나, 2019년 2월 하노이 북미정상회담의 결렬 이후 협상재개의 돌파구를 찾지 못한 채 정체국면 지속

• 2021년 초 미국에서는 바이든 행정부가 출범하였고 북한은 제8차 당대회를 개최하는 등 새로운 안보 환경이 조성된 가운데 미국의 새로운 대북정책의 윤곽이 드러남에 따라 이에 대한 북한의 대응이 주목

1) 차동길, "김정은 집권시기 북한의 전략 결정요인에 관한 해석적 연구," 『한일군사문화연구』 제22집 (2016), p. 78.
2) James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," James N. Rosenau(ed), *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Nicholas Publishing Company, 1980), pp. 118-119.
3) 변창구, "김정은 체제의 대남전략: 특성과 전망," 『통일전략』 16(2) (2016), p. 256.

- 북한 김정은 위원장은 하노이 회담 결렬 이후 주요계기 공개연설을 통해 대미·대남관계에 대한 자신의 견해를 공개적으로 표명
  - 이러한 김 위원장의 공개연설 내용은 북한의 입장을 대외에 천명하는 것일 뿐만 아니라 내부적으로는 정책 부서의 지침이 되기 때문에 북한의 의도를 파악하고 정책을 예측하는 데 중요한 의미를 내포

- 본 연구는 최근 바이든 행정부 출범과 미중 갈등 고조 등으로 한반도 정세의 유동성이 심화되고 있는 상황에서 김정은 위원장의 공개연설 내용을 분석, 향후 북한의 태도를 전망하고 정책 고려사항을 모색하는 데 목적이 있음
  - 연구 대상인 김정은 공개연설은 본 연구가 최근 남북·북미 관계 정체 국면의 원인 진단과 해법 모색에 주목한다는 점을 고려, 2018년 평창 국면을 계기로 조성된 한반도 평화프로세스가 정체국면으로 전환된 시발점인 하노이 북미정상회담(2019.2) 이후로 한정하였음
  - 하노이 북미정상회담 이후 이루어진 김정은 공개연설 중 대남·대미 관련 내용이 구체적으로 포함된 연설은 최고인민회의 시정연설(2019.4), 당중앙위원회 제7기 5차 전원회의(2019.12), 제8차 당대회(2021.1) 등 3차례로 나타남
    ※ △당 창건 75주년 열병식(20.10.10) 연설은 대미(”어떤 세력이든 군사력 사용시 강력한 응징“)·대남(”보건위기 극복 후 두손 잡을 날 기원“) 관련 간단한 언급 외 특이 내용이 없었으며 △최근 개최된 당 중앙위원회 제8기 3차 전원회의(2021.6) 언급은 지시 형식으로 내용 일부만 공개

- 김정은 공개연설 관련 기존 연구는 대부분 현안 이슈 분석 차원에서 개별 연설의 내용을 분야별로 해석하고 평가한 것으로, 본 연구는 북한의 정세인식 및 대미·대남정책 변화의 흐름과 특징을 읽어내는 데 초점을 두고 있다는 점에서 차별성이 있음

Ⅱ. 김정은 공개연설의 현황과 특징

1. 전반적 현황과 특징

• 김정은 위원장은 집권 이후 2012년부터 2021년 4월 현재까지 10년간 신년사를 포함, 총 34회의 공개연설을 시행(언론보도 중심)[4]

[표 1] 김정은 위원장 집권 이후 공개연설 현황

연도	횟수	내용
2012	1	• 김일성 생일 100돌 기념행사
2013	3	• 신년사, 당 제4차 세포비서대회, 전군 선전일군대회
2014	3	• 신년사, 인민군 제3차 대대장 대대정치지도원대회, 인민군 제2차 군인가족 열성자대회
2015	9	• 신년사, 당 중앙군사위원회 확대회의(2), 인민군 제5차 훈련일군대회, 제4차 전국노병대회, 백두산영웅청년 발전소 준공식, 당 창건 70주년 경축 열병식, 제7차 군사교육일군대회, 조선인민군포병대회
2016	4	• 신년사, 노동당 제7차 당대회, 청년동맹 제9차 대회, 전당 초급당위원장 대회
2017	4	• 신년사, 조선소년단 제8차 대회, 당 중앙위 제7기 제2차 전원회의, 당 제5차 세포위원장 대회
2018	2	• 신년사, 조선인민군 창건 제70돌 경축 열병식
2019	3	• 신년사, 최고인민회의 제14기 제1차 회의 시정연설, 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의
2020	3	• 평양종합병원 착공식, 제6차 전국노병대회, 당 창건 75주년 기념 열병식
2021	2	• 노동당 제8차 당대회, 당 세포비서대회

4) 북한 방송과 신문에서 김정은 연설로 보도한 내용을 중심으로 필자가 정리, 통일부, 『월간북한동향』(2012년~2021년) 〈https://unikorea.go.kr/books/monthly/northkorea/〉 (검색일: 2021년 4월 5일).

- 분야별로는 신년사를 7회 실시하였으며 당(12회)과 군(9회) 행사가 대부분을 차지하고, 경제(1회, 백두산영웅청년발전소 준공식)와 사회(2회, 조선소년단 대회, 평양종합병원 착공식) 분야는 상대적으로 적었음

- 신년사는 집권 첫해인 2012년에는 공동사설로 대체하였고, 2020년(당 중앙위원회 제7기 5차 전원회의)과 2021년(제8차 당대회)은 중요한 당 행사 일정으로 하지 않았으며, 나머지는 모두 육성 연설로 진행
  ※ △당 관련 행사로는 당대회와 당 창건 기념일 열병식·당 중앙군사위원회 확대회의·당 세포비서대회 등을 통해 국가 운영의 기본 방향을 제시, 인민들에 대한 헌신적 복무, 당 간부들의 기강 확립을 강조하였으며 △군 관련 행사로는 전국노병대회, 군사교육일군대회, 훈련일군대회, 조선인민군포병대회, 군 창건일 열병식 등을 통해 군의 사기를 진작하고 유사시 전투역량 강화, 체제 수호를 위한 충성심 등을 강조

- 대남·대미 관련 사항은 대부분 신년사를 통해 입장을 표명하였으며, 신년사에서는 북한이 지속 제기하는 원칙적 주장(적대정책 철회, 군사훈련 중단 등)과 함께 시대적 상황을 반영한 정책 방향을 제시
  - 하노이 회담 이전 2017년과 2018년 신년사에서는 대북 적대정책 철회와 합동군사훈련 중지, 전략무기 반입 중단 등 기존 요구사항들을 반복
  - 특히 2018년 신년사는 이전 6년간의 신년사와 확연하게 달라진 유화적 내용으로 구성되었으며, 평창올림픽 참가 의사를 표명하고 북미관계에 대해서는 직접 언급을 자제함으로써 남북관계를 통한 대미 접근 및 제재국면 관리를 해 나가겠다는 의도를 나타냄[5)]
  - 이를 통해 2017년 말 조성된 위기 상황이 해소되어 대화 국면으로 진입하였으나, 2019년 2월 하노이 회담이 성과 없이 끝남에 따라 한반도 정세는 다시 정체 국면으로 회귀

5) 통일연구원 북한연구실, "2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망," 통일연구원, 『Online Series』 CO 18-01 (2018), p. 1.

2. 하노이 회담 이후 현황과 특징

• 김정은 위원장은 하노이 정상회담 이후 신년사 이외의 다양한 형식의 공개연설을 통해 대남·대미 관련 입장을 구체적이고 상세하게 표명하는 이례적 모습을 보여주었는데, 이는 하노이 회담 결렬의 충격과 파급 영향이 그만큼 컸다는 점을 시사
  - 하노이 회담 이후 7회에 걸쳐 공개연설을 하였으며([표 1] 참조), 대남·대미 정책 내용이 포함된 연설은 아래 [표 2]와 같이 3회에 그침

[표 2] 하노이 회담 이후 대남 대미 관련 김정은 공개연설

구분	기조	정세 인식과 메시지	key words
최고인민회의 시정연설	기대	• 관계 개선 또는 파국의 기로에 선 엄중한 정세 조성 • '새로운 계산법' 필요, 연말까지 한번은 더 해 볼 용의가 있음	'새로운 계산법' '민족이익 옹호자'
당 중앙위 제7기 5차 전원회의	방향 전환	• 미국, 시간 끌수록 속수무책으로 당할 것, 막다른 처지에 빠질 것 • '자력갱생'과 '제재'의 대결로 압축	'정면돌파' '새 전략무기'
제8차 당대회	관망	• 어려운 여건(간고한 상황, 첩첩난관) • 새로운 조미관계 수립의 열쇠는 미국의 대조선 적대시정책 철회	'강 대 강' '선 대 선'

• 최고인민회의 제14기 1차 회의 시정연설(2019.4)은 하노이 회담 결렬 이후 첫 공개연설
  - 김일성 주석(1990년) 이후 29년 만에 이루어진 최고지도자의 최고인민회의 시정연설이라는 점에서 김 위원장의 하노이 회담 결렬에 따른 충격과 동시에 향후 대응 방향의 중요성을 보여주는 연설로 평가
  - 김 위원장은 하노이 회담이 결렬된 후 2개월 지난 시점에서 남북·북미 정상회담 결과에 대한 불만을 노골적으로 표출하였으나, 다른 한편으로는 관계 개선에 대한 의지를 밝히면서 트럼프와의 친분을 강조하는 등 협상 재개에 대한 기대감도 드러냄
    ※ (대남) "북남관계를 화해협력관계로 전환시키고 평화롭고 공동 번영하는 새로운 민족사를 써나가려는 것은 나의 확고부동한 결심임을 분명히 함" (대미) "나와 트럼프 대통령 간 개인적 관계는 적대적이지 않으며 여전히 훌륭한 관계를 유지하고 있음"

• 당중앙위원회 제7기 5차 전원회의(2019.12) 연설에서는 대미전략의 방향을 전환
  - 최고인민회의 시정연설을 통해 미측에 연말까지 시한을 주고 스톡홀름 실무 회담(2019.10)에서 미측과 협상을 시도하였으나 양보를 얻어낼 가능성이 희박하다는 판단하에 '정면 돌파전' 선언
    ※ 북한의 김명국 순회대사는 스톡홀름 실무회담 결렬 후 "미국은 그동안 유연한 접근과 창발적인 해결책을 시사하며 기대감을 부풀게 했으나 아무것도 들고 나오지 않아 실망시켰다"고 주장(2019.10.5)
  - 김 위원장은 트럼프 대통령이 대선을 앞두고 있는 시점에서 미측을 압박하면 양보를 얻어낼 수 있을 것이라는 계산으로 정세가 북한에 불리하지 않다는 인식('시간은 북한 편')을 한 것으로 관측
    ※ 미측에 대해 "시간을 끌면 끌수록 조미 관계의 결산을 주저하면 할수록 예측할 수 없이 강대해지는 공화국의 위력 앞에 속수무책으로 당할 수밖에 없게 되어 있으며 더 막다른 처지에 빠져들게 되어 있다"고 주장

• 제8차 당대회(2021.1) 사업총화 보고에서는 바이든 대통령 당선 후 조성된 새로운 정세를 반영한 대남·대미 전략을 제시
  - 경제계획의 실패를 인정하는 가운데, '간고한 상황'·'첩첩난관' 등 북한이 처한 어려운 상황인식 하에 원칙적이고 강경한 입장을 견지하면서도 섣부른 행동보다는 한미 양측에 대해 요구 사항을 보다 명확히 한 다음 일단 반응을 지켜보겠다는 입장을 유지[6]

6) 홍민, "조선노동당 제8차대회 분석: 전략적 기조," 통일연구원, 『Online Series』 CO 21-01 (2021), p. 4.

Ⅲ. 대남·대미 분야 연설 내용과 평가

1. 대남 분야

- 대남관계에 있어서는 하노이 회담 직후에는 다소 유연한 입장이었지만 시간이 지남에 따라 부정적 기류가 강화되는 추세

- 최고인민회의 시정연설에서는 남측에 대한 불만을 노골적으로 드러내면서도 관계 개선 의지를 강조하고 요구사항을 구체적으로 제시하는 등 긍정과 부정의 기류가 혼재
  - 남측에 대한 불만 요인으로 △언행 불일치('너무나 부실한 언동') △합의사항 미이행('북남 선언 리행해 나가려는 입장과 자세부터 바로 가져야 함') △대미공조('자주정신을 흐리게 하는 사대적 근성과 외세의존 정책', 미측의 '속도조절' 책동에 동조) 등을 지목
  - 그러나, 다른 한편으로는 남북관계 개선에 대한 입장이 확고하다는 점을 강조하였으며 요구사항을 구체적으로 제시하는 등 관계 회복의 여지를 남겨 둠
    ※ 요구사항: △어떤 난관과 장애가 조성되더라도 남북 합의사항을 이행해 나가겠다는 입장과 자세 △중재자, 촉진자 행세를 할 것이 아니라 민족의 이익을 옹호하는 당사자가 될 것 △미국과 남조선 보수세력의 책동을 단호히 저지파탄 △말로써가 아니라 실천적 행동으로 그 진심을 보여주는 용단을 내릴 것

- 제7기 5차 전원회의에서는 남북관계에 대해 침묵함으로써 남측에 대한 불만을 우회적으로 드러냄
  - 이는 의도적으로 한국 정부를 배제한 것으로 볼 수 있으며, 하노이 북미정상회담 결렬 이후 대남 비난의 수위를 높여 오다가 '무시단계'로 접어들었다는 것을 시사[7]

7) 최강 · 신범철, "북한 노동당 중앙위원회 전원회의 결과 분석," 아산정책연구원, 『이슈브리프』 2020-01 (2020), p. 6.

※ 북한이 북미간 채널을 확보하면서 남북대화 필요성이 감소하였고, 남북대화를 통해 북미대화를 이끌어내는 데 한계가 있다는 판단하에 남북관계를 북미관계의 종속변수로 전환한데 따른 것으로도 볼 수 있음[8)]

o 제8차 당대회에서는 남북관계에 대한 좀 더 분명한 입장을 표명
- 남북관계에 대한 '원칙적 립장'으로 ① 근본적인 문제부터 풀어나가려는 입장과 자세 ② 상대방에 대한 적대행위 일체 중지 ③ 북남선언들을 무겁게 대하고 성실히 이행할 것 등 '3대 원칙'을 명시하고 구체적으로 설명(노동신문, 1,9)
- 군사안보 문제가 남북관계의 본질임을 강조하고 인도적 협력이나 경제협력은 부차적 문제라고 주장, 첨단군사장비 반입과 한미연합군사훈련 중지 문제를 남북합의 이행에서 최우선 과제로 규정[9)]

[표 3] 김정은이 언급한 남북관계 '3대 원칙'과 내용

원 칙	내 용
근본문제 해결	• 방역협력, 인도주의협력, 개별관광과 같은 비 본질적인 문제들을 꺼내들고 북남관계 개선에 관심이 있는 듯한 인상을 주고 있음
적대행위 중단	• 첨단군사장비 반입과 미국과의 합동군사연습을 중지해야 함
합의사항 이행	• 우리의 거듭되는 경고를 계속 외면하면서 조선반도의 평화와 군사적 안정을 보장할 데 대한 북남합의 리행에 역행하고 있음

- 현 남북관계 정체국면의 책임을 남측에 전가하는 가운데 향후 남북관계 회복과 활성화 여부는 전적으로 우리 정부의 태도에 달려 있으며 남측이 행동한 만큼 상대해 주겠다고 강조
- 이는 국제(한미) 대북공조 이탈과 북한 입장에 동조 등 우리 대북정책의 근본적 변화를 요구하는 것으로, 김정은의 최고인민회의 시정연설(19.4, "우리의 입장과 의지에 공감하고 보조를 맞출 것")과 김여정 부부장의 담화(20.6, "2년 동안 하지 못한 일") 등과 맥을 같이 하는 것임[10)]

8) 김일기·이수석, "북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망," 국가안보전략연구원, 『INSS 전략보고』 No. 103 (2020), p. 8.
9) 이성우 외, "북한 제8차 당대회는 2021 남북관계의 청신호인가," 경기연구원, 『이슈&진단』 제444호 (2021), p. 8.
10) 차두현, "북한 제8차 조선노동당대회 분석: 말의 성찬속에 감춰진 평양의 고민," 아산정책연구원, 『이슈브리프』 2021-02 (2021), p. 9.

2. 대미 분야

- 김 위원장은 하노이 회담 이후 첫 공개연설인 최고인민회의 시정연설을 통해 하노이 회담 관련 전반적 소회를 상세히 언급함
  - 회담에 임하는 기본자세: 제1차 싱가포르 정상회담(2018.6)의 결과에 의미를 부여하면서 ('조선반도 평화정착의 희망을 안겨준 사변적 계기') 하노이 회담에서는 싱가포르 회담 합의 이행방안을 미측에 제안하고 합의를 기대하였다고 강조함
  - 미국에 대한 불만·실망감: 미국이 싱가포르 합의이행 의지가 있는지에 대해 의구심을 표명하면서, 미측이 제시한 협상안을 '전혀 실현 불가능한 방법'이라고 평가 절하하는 등 미측 협상태도에 불만을 노골적으로 드러냄
  - 대화에 대한 의지와 기대: 대화와 협상을 통한 문제해결 의지 및 트럼프 대통령과의 친밀한 관계를 강조하였으며, 미측에 대해 '새로운 계산법'을 요구하면서 2019 연말까지 협상 시한을 제시

- 당 중앙위원회 제7기 5차 전원회의 연설에서는 전반적인 정세를 비관적으로 진단하고 새로운 전략으로 '정면 돌파전'을 제시
  - 정세진단: 핵심 쟁점에 대한 양측간 입장차가 크고 미국이 양보할 의사가 없는 상황에서 북미 간 교착상태는 장기전으로 들어갈 수밖에 없다고 판단함
  - 미국에 대한 불만: 미국은 회담을 정치적 목적으로 활용하고('정치·외교적 리속'), 궁극적으로는 제재를 지속하면서 북한을 고립시키고 무력화시키려는 불순한 의도를 갖고 협상에 임하고 있다면서 강한 불신감을 표명함
    ※ 미국이 하노이 회담 이후 대화의지를 보이며 실무협상을 제안한 것은 "사면초가의 처지에서 연말 시한을 무난히 넘겨 치명적 타격을 피하고자 하는 시간벌기 술수"라고 비난
  - 도발 위협: 북한은 신뢰구축 조치를 적극 이행했음에도 불구하고 미국은 합의사항을 이행하지 않고 대북 적대행위를 지속해왔다고 비난하면서[11] 이에 대응하여 북한도 핵 능력을 지속 강화할 것이며 조만간 '새로운 전략무기'를 공개할 것이라고 위협

11) 김 위원장은 미측의 적대행위 사례를 △트럼프 대통령이 직접 중지를 약속한 합동군사연습 지속 △첨단전쟁 장비 남조선 반입 △단독 제재조치 등 구체적으로 나열

- 제8차 당대회에서는 바이든 행정부 출범 관련 입장과 변화된 정세에서 대미 전략의 방향을 지시함
  - 바이든 정부에 대한 기본입장: “크게 기대할 것이 없다”고 강조하는 등 강경한 태도를 표출하면서도 한편으로는 요구 조건을 명확히 해 일단 미측 반응을 지켜보겠다는 입장을 나타냄[12)]
  - 요구사항: 바이든 행정부에 대해 “대조선 적대시 정책 철회”를 요구하면서 “강대강, 선대선의 원칙에서 미국을 상대할 것”이라고 언급해 미국의 반응에 따라 협상의 여지는 열어 놓았음

3. 평가

- 김정은 위원장은 트럼프 1기 행정부 임기 내 비핵화 협상의 가시적 진전을 통해 경제 회생의 기반을 구축하겠다는 전략적 목표하에 트럼프와의 협상에 적극 나섰던 것으로 보임
  - 경제-핵 병진노선(2013년)에 따라 핵 무력 완성(2017년)을 선언한 후 대미 협상을 통해 제재 해제를 확보하겠다는 큰 그림 하에 2019년 2월 하노이 회담에서는 6월 제1차 싱가포르 정상회담 합의를 바탕으로 비핵화 문제에 대한 구체적 성과를 거두겠다는 목표를 가지고 트럼프와 협상에 나섬
    ※ 김정은 위원장은 회담 결렬 후 “우리가 전략적 결단과 대용단을 내려 내짚은 걸음들이 과연 옳았는가에 대한 강한 의문을 자아냈다”고 언급함으로써 하노이 회담에 상당한 기대감을 가지고 있었음을 시사

- 하노이 회담의 결렬에도 불구하고 김정은 위원장은 2019년 말 당 중앙위원회 제5차 전원회의 연설을 통해 ‘정면 돌파전’을 선언할 때까지는 정세가 북한에게 유리하다는(‘시간은 북한 편’)[13)] 인식하에 자신감을 갖고 있었던 것으로 보이며, 이러한 인식을 바탕으로 미측을 압박하는 전략 구사
  - 미 대선정국에서 트럼프의 재선이 위협받는 불리한 상황이기 때문에 북한이 비핵화 협상의 판을 깨거나 도발(‘예측할 수 없이 강대해지는 공화국의 위력’) 가능성을 내비치면서 압박을 강화하면 결국 양보를 받아낼 수 있을 것이라는 계산

12) 홍민, “조선노동당 제8차대회 분석: 전략적 기조,” p. 4.
13) 정성장, “북한 조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 평가와 한반도 정세전망,” 세종연구소, 『세종논평』 2021-01 (2021).

• 미 대선 이후 개최된 제8차 당대회에서는 코로나19 등 상황의 어려움('현존하는 첩첩난관')을 솔직하게 토로(吐露)하는 가운데 '강대강 선대선'의 원칙을 강조하면서도 미측 태도에 따라 대화할 수 있다는 여지를 보이는 등 다소 유연해진 입장
  - 이러한 태도는 이전처럼 선제적 도발을 감행하거나 또는 과도하게 기대를 걸며 협상(제재 해제)에 집착하기보다는 일단 협상의 문은 열어놓고 미국의 행동에 따라 정책의 방향을 결정해나가겠다는 신중한 가변적 행보를 시사한 것으로 관측[14]
  - 특히, 핵보유국과 핵의 평화적 이용을 언급함으로써 '핵군축 프레임' 제안 가능성을 내비쳤으며, '사회주의 국가와의 관계를 가일층 발전시켜 나갈 것'을 강조, 미중·미러 갈등을 이용하여 중·러와 함께 대미공동 대응 전선 구축에 나설 수 있음을 예고[15]
    ※ 김정은은 하노이 회담 이후 북한은 미국의 협상태도를 비판하면서 대미 압박의 일환으로 러시아 푸틴 대통령(2019.4.25, 블라디보스톡)과 중국 시진핑 주석(6.20-21, 평양)과 정상회담을 가졌음[16]

• 한편, 대남관계에서는 전반적으로 대미관계('최대의 주적인 미국을 굴복')에 비해 절제된 톤('오지랖 넓은 중재자·촉진자 행세' 등)을 사용하면서도 일방적 선의를 주장하고 요구사항을 구체적으로 제시하며 '근본문제' 해결을 압박하는 등 고압적 태도로 일관
  - 이른바 '근본 문제' 해결을 다시 거론한 것은 대미관계에서의 돌파구가 마련되지 않으면 남북관계 개선도 어려울 것임을 부각하고 대북 제재와 한미합동군사훈련 등 핵심 사항에 대한 남한의 적극적 해법제시와 실천을 압박하려는 의도로 평가
  - 또한, 남북관계로부터 얻을 수 있는 전략적 이익은 우선적으로 대미전략과의 연관성 하에서 이를 활용하는 것이라는 인식의 일단을 드러낸 것으로도 볼 수 있음[17]
    ※ 김정은은 최고인민회의 시정연설에서 "미국의 시대착오적 오만과 대북 적대시 정책을 근원적으로 청산하지 않고는 북남관계에서의 진전을 기대할 수 없다는 것을 때늦기 전에 깨닫는 것이 필요하다"라고 언급

14) 홍민, "조선노동당 제8차대회 분석: 전략적 기조," p. 5.
15) 홍석훈, "북한 노동당 제8차 당대회와 대외전략 분석," 세종연구소, 『세종정책 브리프』 2021-1-3 (2021), pp. 7-8.
16) 박휘락, "협상이론에 의한 미북 하노이 회담의 분석과 함의," 아태연구 26(3) (2019), p. 113.
17) 김근식, "김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: '선택적 병행' 전략을 중심으로," 『한국과 국제정치』 제29권 제1호 (2013), p. 215.

Ⅳ. 전망 및 정책 고려사항

1. 최근 김정은 위원장의 행보

• 김정은 위원장은 바이든 행정부의 대북정책 리뷰와 한미정상회담 등 최근 주요 현안 사항에 대해 구체적인 반응을 보이지 않은 채 신중한 행보를 지속하고 있음
  – 미 대선 이후 제8차 당대회 연설을 통해 대미관계에 대한 기본적 입장을 표명한 후 상황을 관망하면서 바이든 대통령(핵문제)과 국무부(인권문제)의 현안관련 언급에 대해서는 해당 기관을 통해 사안별로 맞대응
    ※ 바이든 대통령이 4월 28일 첫 의회 연설에서 북한 핵문제에 대한 '단호한 억지(stern deterrence)'를 강조한데 대해 5월 2일 외무성 미국담당 국장 명의 담화를 통해 "대응조치를 취할 것이며 심각한 상황에 직면하게 될 것"을 경고
    ※ 미 국무부가 4월 28일 북한 인권유린 실태를 거론하며 김정은 정권을 "가장 억압적이고 전체주의적"이라고 비난한 데 대해 외무성 대변인 담화(5.2)를 통해 "최고 존엄 모독이며 전면 대결을 준비하고 있다는 뚜렷한 신호"로 규정하고 상응한 조치를 취하겠다고 위협

• 우리에 대해서는 제8차 당대회 공개연설 이후 특이 동향을 보이지 않는 가운데 탈북민 단체의 전단 살포를 문제 삼아 김여정 당 부부장 담화(5.2)를 통해 '상응행동'을 경고하고 "모든 책임은 남측이 지게 될 것"이라고 협박하는 수준에서 기존의 스탠스 유지

• 한편, 김정은 위원장은 최근 개최한 당 중앙위원회 제8기 3차 전원회의(6.15-18)를 통해 대미전략 관련 입장을 드러냄
  – 대미전략과 관련 "대화와 대결 모두에 준비하되 특히 대결에는 더욱 빈틈없이 준비되어 있어야 한다"면서, "전략적 지위와 능동적 역할을 높이고 유리한 환경을 주동적으로 마련할 것"을 주문하고 "조선 반도 정세를 안정적으로 관리하는 데 주력해 나가야 한다"고 강조함

• 이러한 김 위원장의 행보는 기본적으로 하노이 북미정상회담 이후 공개연설을 통해 밝힌 '기대 → 방향 전환 후 관망'의 흐름을 유지하는 가운데 '북한의 능동적 역할과 정세의 안정적 관리'를 강조함으로써 미국의 '先 변화'를 기대하는 북한판 '전략적 인내' 정책

2. 북한의 대남 대미 전략 전망

• 바이든 행정부 출범 이후 제8차 당대회와 당 중앙위원회 제8기 2-3차 전원회의 등을 통해 나타난 김정은 위원장의 인식으로 볼 때 북한의 당면 관심사는 체제안정화로 볼 수 있으며, 이를 위해 '先 대내정책, 後 대남·대미 정책' 기조를 지속 유지해 나갈 것으로 전망

• 체제안정화의 두 축은 경제건설과 정권 안정화로서, 이는 제재에 대한 '버티기 전략'이자 하노이 북미정상회담 이후 '강요된 선택'이라고 할 수 있음
  - 경제건설을 위해서는 경제발전 전략 5개년 계획(2021-2025)을 제시했으며, 올해는 평양시 1만 세대 주택건설과 식량 자급을 위한 농업생산 및 민생안정에 초점
  - 정권안정화는 △유일영도체계 강화를 위한 노동당 중앙조직과 기층조직 강화 △현안에 대한 당의 신속하고 효율적인 대응을 위한 조직 개편 △사회주의 기본 정치방식으로 인민대중제일주의를 제시하고 김정은의 친인민적 리더십 시현 △반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 위한 전문부서 신설 등을 통해 추진
    ※ 김정은은 이번 당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의 '인민대중제일주의'를 강조하면서 친필서명으로 '현시기 인민들이 제일 관심하고 바라는 절실한 문제'들에 대한 '특별명령서'를 발령

• 대남전략과 관련해서는 남북관계를 북미관계의 종속변수로 인식하고 '先美後南 정책' 기조를 유지하는 가운데 남북관계를 통해 대북제재 완화 등 미국의 태도변화를 이끌어내는 데 한계가 있다고 판단, 기존의 소극적 태도를 견지할 것으로 예상
  - 대북제재와 코로나19 상황에서의 총력전에 따른 주민 불만 해소 차원에서 대남 압박 추진
  - 조평통·금강산국제관광국 폐지 등 실질적·물리적 영향이 없는 대남 압박 조치를 시행할 가능성이 예상되나, '9.19 합의'와 연계된 군사합의 파기는 상황에 따른 유보적 태도를 견지
  - 남북정상회담 합의 파기 등 김정은 위원장의 통치행위 부정은 남북관계의 마지노선으로 인식하면서 신중하게 접근
    ※ 대화 여건이 조성될 경우 '2021년판 10.4 선언'을 기대하면서, 북미관계 이전에 경협 재개가 어렵다는 점을 감안하여 대규모 인도적 지원을 확보하는 데 초점을 둘 것으로 판단

• 한편, 대미전략과 관련해서는 김정은이 세 차례 공개연설을 통해 언급한 일관된 입장은 ① 대화 재개 가능성에 기대를 갖되 ② 미측이 먼저 해법을 제시하면 그에 따라 대응할 것이고 ③ 장기전을 염두에 두고 핵무력 강화 조치를 지속해 나가겠다는 것으로 집약됨

[표 4] 김정은 대미 관련 연설 내용

구분	연설 내용		
	최고인민회의 시정연설	당 중앙위 제7기 제5차 전원회의	제8차 당대회
대화 재개 기대감	'한번은 더해볼 용의'	'경제건설에 유리한 대외적 환경이 절실히 필요한 것은 사실'	'새로운 조미관계 수립 열쇠는 미국의 적대정책 철회'
미측 행동에 따라 대응	'새로운 계산법' 요구 '연말까지 시한'	'미국의 조미대화 불순한 목적 사용 허용치 않을 것'	'강대강 선대선'
무력 강화	'전망은 어둡고 매우 위험할 것'	'충격적 실제행동' '새 전략무기 목격'	'책임적 핵보유국'

- 이번 당 중앙위원회 제8기 3차 전원회의를 통해 대화의 가능성을 시사하였으나, 비핵화 협상 관련 미측의 진전된 입장 변화가 전제되지 않는 한 조건없는 대화 복귀는 어려울 것으로 전망

  ※ 김여정 당 부부장은 「제이크 설리번」 미 백악관 국가안보보좌관이 당 중앙위원회 3차 전원회의 시 김정은 언급 내용을 "흥미로운 신호"라고 평가(6.20)한 데 대해, "꿈보다 해몽"이라며 "스스로 잘못 가진 기대는 더 큰 실망에 빠뜨리게 될 것"이라는 비판적 입장을 나타냄(6.22)

• 이러한 김정은의 기본 인식으로 볼 때 북한은 바이든 대북정책의 구체적 내용이 확인될 때까지는 당분간 상황을 관망하면서 유리한 입지를 선점하기 위한 '기싸움'을 지속할 것으로 예상

- 바이든 행정부가 원론적 입장을 강조하며 적극적으로 카드를 제시하지 않고 있는 상황에서 명분 없이 협상에 나서는 것은 전략적으로 바람직하지 않다는 계산이며, 코로나19와 경제난 등 어려운 내부 상황을 관리하고 정면 돌파전을 수행할 수 있는 자체역량 강화에 주력할 필요가 있다는 판단

  ※ 섣불리 도발을 강행할 경우 추가 대북 제재를 받을 수 있기 때문에 신중할 필요가 있으며, 미중 갈등이 고조되고 있는 유동적 정세를 활용하여 미국을 적절히 압박하고 추이를 지켜본 후 유리한 조건에서 협상에 나섬

- 한편, 현재의 정체국면이 장기화되고 미국의 정책 변화 가능성이 희박하다는 판단이 설 경우, 바이든 행정부를 움직이기 위해서는 판을 흔들 수 있는 충격요법이 주효할 것이라는 계산 하에 무력도발을 선택할 가능성은 상존
  - 대북 제재 장기화와 코로나19로 어려워진 경제 상황 등을 감안할 때, 긴장고조를 통해 내부 불만을 외부로 돌리고 결속을 강화할 필요가 있으며, 실질적으로 핵 능력 제고를 위한 기술적 필요성도 고려

- 결론적으로 북한은 △과거 오바마 정부 출범 시 전략적 인내의 힘든 과정을 겪었던 경험과 △바이든 대통령의 원칙주의적 성향 △최근 미국의 유화적 움직임 등을 종합적으로 고려, 당분간 성급한 행동을 자제하는 가운데 신중한 행보를 지속할 것으로 보이며, 도발을 선택 할 경우에도 협상 재개에 방점을 두고 우선적으로 남한을 겨냥한 재래식 전술 도발을 시도하는 등[18] 수위를 조절할 것으로 전망

3. 우리의 정책 고려사항

가. 기본 방향

- 북미 간 줄다리기가 예상외로 길어질 수도 있다는 인식하에 접근하되, 북한의 전략 선택에 중요한 변수는 미 바이든 정부의 스탠스이기 때문에 한미 공조를 통해 북한을 움직이는 데 주력
  - 당분간은 △北 코로나19로 인한 봉쇄 △美 대북정책 공개 이후 北美 기싸움 지속 등으로 남북관계 진전에 물리적 어려움 존재

- 북한의 대남정책에 지나치게 민감하게 반응하기보다는 정세 추이를 관망하면서 하반기 대화국면을 대비
  - 긴 안목과 호흡 속에 불필요한 긴장이 조성되지 않도록 남북관계를 안정적으로 관리하는 데 주력하는 가운데 북미 중재와 대북 인도적 지원추진 등 한반도 평화프로세스 재가동을 모색해 나가야 함

18) 신범철, "바이든 시대 북핵문제와 남북관계: 전략과 방향," 동아시아재단, 『EAF PD』 제154호 (2021), p. 3.

나. 하반기 남북대화 재개를 목표로 상황관리

- 하반기는 △北 백신 보급 등으로 코로나19 완화 소지 △中 시진핑 주석 방한 추진 △中 대북 지원과 미중관계 분위기 조성을 위한 북한의 대남 유화적 접근 등으로 남북관계 진전 가능성

- 8.15 광복절, '9.19 평양공동선언' 3주년 등 주요계기를 활용, 북한의 대화 호응을 촉구하는 메시지를 발신

- 우선적으로 남북 소통 재개를 위한 연락 채널 복원 및 북한의 군사합의 파기 방지에 목표를 두고 대북정책 추진
  - 군사합의 파기는 남북 간 긴장고조와 충돌 위험성 증가라는 현실적 측면뿐 아니라 상징적 의미도 큰 사안이기 때문에, 국내적으로 문재인 정부의 대북정책에 대한 부정적 여론을 촉발하여 대북정책 동력 확보에 어려움을 가중시킬 소지

다. 북미 관계 '중재자' 역할을 통한 남북관계 돌파구 마련

- 한미정상회담을 통해 우리의 '역할 공간'을 확보한 만큼, 김정은 위원장 공개연설을 통해 나타난 북한의 협상 재개 의지와 바이든 행정부의 '외교적 해법' 강조 등 대화 재개의 가능성을 최대한 활용하여 우리의 중재 역할을 강화할 필요

- 한미정상회담 결과와 최근 김정은 위원장의 공개 언급에서 나타난 북한의 입장 및 중국의 역할 등을 종합적으로 고려한 '포괄적이고 대담한 구상'을 마련, 유관국 협의 및 북한설득을 위한 대북 접촉(친서·특사파견·판문점 고위급 접촉) 추진

라. 대북 인도적 지원 및 보건협력회담 재개 추진

- 김 위원장은 이번 당 중앙위원회 제8기 3차 전원회의에서 "인민들의 식량 형편 긴장"을 강조하면서 식량 사정이 어려움을 공개적으로 표명

- 북한 입장에서 볼 때 시기적으로 문재인 정부의 임기 말이고 내년도 김일성 생일까지 경제성과가 필요한 점 등을 고려하여 외부로부터 대규모 인도적 지원을 기대하고 있을 개연성
  - 내부적으로 2007년 '10.4 선언' 상황을 염두에 두고 있을 가능성이 있으며, 지원이 성사될 경우 즉각적 이행을 요구할 것으로 예상

- 바이든 행정부의 '제재와 인도적 지원 분리 대응' 방침을 고려하여 對美 설득을 통한 인도적 지원 관련 대북 제재 완화를 유도하고 이를 통해 우리 정부의 대북 관광과 보건의료 협력 등 '작은 접근' 추진을 위한 환경을 조성

- 특히 북한 주민의 인권 개선 지원 차원에서 미국과 국제사회의 인도적 지원을 적극 유도, 코로나19 이후 북미 관계와 남북관계 진전을 위한 마중물 역할로 활용

- 한미 양국의 한반도 평화프로세스 재가동 의지를 보여주고 북한에게 수용 명분을 준다는 차원에서 우리가 주도하고 미국이 협력하는 국제컨소시엄 형태로 추진하는 방안도 고려
  ※ 국회와 언론 설명, 대국민 설득 등 국민적 공감대 형성 노력 필요

- 코로나19 사태가 어느 정도 진정 국면으로 접어들 것으로 예상되는 연말 시점에서 백신 문제를 포함한 전반적인 감염병 협력 방안 논의를 위한 남북 보건협력회담 재개 추진

참고문헌

김근식. “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제29권 제1호 (2013).

김일기·이수석. “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망.” 국가안보전략연구원, 『INSS 전략보고』 No. 103 (2020).

박휘락. “협상이론에 의한 미북 하노이 회담의 분석과 함의.” 아태연구 26(3) (2019).

변창구. “김정은 체제의 대남전략: 특성과 전망.” 『통일전략』 16(2) (2016).

신범철. “바이든 시대 북핵문제와 남북관계: 전략과 방향.” 동아시아재단, 『EAF PD』 제154호 (2021).

이성우 외. “북한 제8차 당대회는 2021 남북관계의 청신호인가.” 경기연구원, 『이슈&진단』 제444호 (2021).

정성장. “북한 조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 평가와 한반도 정세전망.” 세종연구소, 『세종논평』 2021-01 (2021).

차동길. “김정은 집권시기 북한의 전략 결정요인에 관한 해석적 연구.” 『한일군사문화연구』 제22집 (2016).

차두현. “북한 제8차 조선노동당대회 분석: 말의 성찬속에 감춰진 평양의 고민.” 아산정책연구원, 『이슈브리프』 2021-02 (2021).

최강·신범철. “북한 노동당 중앙위원회 전원회의 결과 분석.” 아산정책연구원, 『이슈브리프』 2020-01 (2020).

통일부. 『월간북한동향』 (2012년~2021년) 〈https://unikorea.go.kr/books/monthly/northkorea/〉 (검색일: 2021년 4월 5일).

통일연구원 북한연구실. “2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망.” 통일연구원, 『Online Series』 CO 18-01 (2018).

홍민. “조선노동당 제8차대회 분석: 전략적 기조.” 통일연구원, 『Online Series』 CO 21-01 (2021).

홍석훈. “북한 노동당 제8차 당대회와 대외전략 분석.” 세종연구소, 『세종정책 브리프』 2021-1-3 (2021).

James N. Rosenau. “Pre-theories and Theories of Foreign Policy.” James N. Rosenau(ed), *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: Nicholas Publishing Company, 1980.

Abstract

North Korea's strategy toward South Korea and the U.S. through Kim Jong Un's public speech: Evaluation and Prospect

Kim, Ho-Hong
Kim, Il-Gi
(Institute for National Security Strategy)

Chairman Kim Jong-un's speech plays a decisive role in North Korea's strategy against the South Korea and the U.S. and implies an important meaning in predicting North Korea's policies because it is guidelines for the policies department. After the breakdown of the Hanoi talks, Chairman Kim Jong-un expressed his position on the direction of strategies toward South Korea and the U.S. through his speech at the Supreme People's Assembly, the Fifth Meeting of the 7th Central Committee and the Eigth Party Congress. Looking at the onerall trend, he showed expectations for the resumption of of the initial talks, but failed to reach on agreement in subsequent working-level negotiations, turning to a head-on breakthrough. With the launch of the Biden administration, they are continuing to take cautious steps by presenting their position in detail and watching whether the U.S. changes its attitude. North Korea is expected to maintain its policy stance toward the South and the U.S. after the internal policy is stabilized for the time being, and rather than being

Abstract

overly sensitive to North Korea's policy toward the South, we need to focus on managing the situation stably in preparation for dialogue in the second half of the year. In parallel, we should strengthen our mediation role secured through the Korea-U.S summit and seek a breakthrough in restarting the peace process on the Korean Peninsula through various measures, including humanitarian aid to North Korea.

Keywords: Kim Jong-Un's public adress, North Korea-U.S. summit in Hanoi, Strategy toward the South Korea and the U.S.

INSS 전략보고

July 2021. No.124

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

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