

정부의 대북 관리방안

안제노 책임연구원 | 이수석 수석연구원
zenoahn@inss.re.kr | lss1982@inss.re.kr

- I. 서론
- II. 정부의 대북 관리환경
- III. 정부의 대북 관리방안과 과제
- IV. 결론

국문 초록

북한은 모라토리엄 폐기와 핵 무력 고도화를 지속하며 미사일 도발 횟수 및 수위를 증대해 오고 있다. 한반도에는 또 한 번의 긴장이 고조되고 있으며, 강대국을 둘러싼 진영간 경쟁으로 갈등이 높아지고 있다. 현재의 추세라면 북한은 '도발을 현격히 강화하는 방식'을 지속할 가능성이 크다. 특히, 과거 북한의 행태를 돌아보면 국지 도발을 감행하거나 한반도 분쟁지역화를 시도할 가능성도 존재한다. 이러한 현실에서 정부의 담대한 구상을 통한 대북정책 추진에는 어려움이 존재할 수 밖에 없다. 북한의 핵 무력 강화 및 도발 행태 등 전반적인 측면에서의 대북관리 여부는 향후 남북관계 및 북한 변화의 방향을 가름 짓는 변곡점이 될 수 있다는 점에서 중요하다. 이 보고서는 북한 및 국제정세의 환경적 여건을 고려한 신정부의 대북관리 측면에서 몇 가지 과제를 살펴보는 데 초점을 두고 있다. 현재 상황에서 북한의 연이은 도발과 강경 공세로 어려움이 있지만, 중장기적인 대북전략 모색을 통한 상황관리가 필요하다. 과거의 경험을 통해 북한의 유화적 공세의 정책전환 가능성에도 대비하여 호혜적인 대북관리 차원의 로드맵을 모색해 가는 것도 고려해야 한다. 국내외적으로 정부 대북정책에 대한 명확한 메시지 전달과 이해도 증진으로 중장기적 차원의 협력 모색하는 등 정부의 대북관리 환경에 대한 점검이 필요하다.

핵심어: 한반도, 북한, 대북관리, 대북정책, 핵 무력

목차

I. 서론

II. 정부의 대북 관리환경

1. 북한의 응집력·집착력 지속
2. 강대국 간 경쟁 심화

III. 정부의 대북 관리방안과 과제

1. 북한의 행보 전망
2. 대북 관리를 위한 전략적 고려 사항
3. 대북 관리의 구체적 과제

IV. 결론

I. 서론

- 2022년에 접어들어 지속되고 있는 북한의 도발과 강경 공세로 한반도의 긴장이 그 어느 시기보다도 고조
 - 북한은 2022년 접어들어 ICBM 등 지속된 미사일 발사시험과 군사적 긴장을 고조시키고 있는 상황
 - 특히, 북한의 핵무력 고도화 진행 및 미사일 시험 발사 횟수 및 수위 증대
- 북한의 핵 무력 강화 및 미사일 무력시위가 지속되고 있는 현실에서 남북한 간의 대립구조는 북한의 핵 문제와 관련하여 예상할 수 없는 양상으로 변화
 - 더욱 강경해진 북한의 공세는 정부의 대북정책 추진의 걸림돌로 작용
 - 대북관리는 기본적으로 한국이 당사자이지만, 동북아 및 국제정세가 상호작용(inter-mestic)하고 있는 양면성이 존재
 - 특히, 미국 중간선거에서 민주당이 상원(上院) 수성(守城)에 성공하고, 하원에서도 상당한 선전(善戰)을 한 결과로 끝난 것은 미국의 대외정책에도 영향을 주는 변수로 작용
- 불예측성, 불확실성이 존재하는 새로운 국제현실에서의 한반도 평화와 대북관리 필요성이 증대
 - 세계적인 진영 간 갈등과 새로운 공급망의 형성, 러시아, 북한 등 비확산체제를 위반하려는 국가들의 모험적 행동 가능성은 정책추진의 어려움으로 작용
 - 한미일 동맹 강화에 대한 북한의 중국과 러시아에 대한 협력 강화를 통한 대응으로 한반도 및 동북아의 긴장이 고조될 가능성도 존재
 - 변화하는 환경에서 여러 가지 여건을 가정하여 대북관리 방안과 몇 가지 과제에 대한 점검이 필요

II. 정부의 대북 관리환경

1. 북한의 응집력·집착력 지속

- 윤석열 정부에 들어서도 북한의 ‘이중기준의 철회’, ‘적대시 정책 철회’ 지속 등 강경한 요구와 주장을 지속
 - 북한은 ‘이중기준의 철회’, ‘적대시 정책 철회’를 지속해서 주장하며, 핵과 대량살상무기 개발이 자신들의 체제 안전보장을 위한 수단이라는 이전의 논리를 반복
 - 이러한 주장은 한반도 안보의 위협요인이라는 점을 부인하며, 전통적 주장인 ‘핵군축 회담’이 최적의 방안인 점을 반복하는 것으로 평가
 - 하지만, 북한의 주장을 받아들일 경우, ‘한반도의 완전한 비핵화’는 의미를 상실하게 되며, 북한의 일정 수준의 핵 능력 유지가 정당화될 수 있음
 - 상황 전개 여부에 따라 북한의 핵 무력 강화로 인해 ‘한반도 비핵화’와는 동떨어진 결과를 초래
- 북한의 ‘말 對 말’, ‘행동 對 행동’ 조건은 비핵화에 있어서 상호 간에 준수해야 할 의무를 이행해야 한다는 상호성을 강조
 - 그 이면에는 북한의 핵 능력이 폐기되기보다는 상당 기간 유지될 수 있는 가능성을 마련하는데 방점이 있음
 - 지난 정부시기, 북한이 남북대화나 북미협상을 자신들의 핵 집착을 만족시키는 수단으로 활용했음에도 북한의 선의와 전략적 결단을 기대해 왔던 점도 부인할 수 없는 부분
 - 2018년 세 차례에 걸친 남북정상회담과 싱가포르 북미정상회담의 전제는 “북한이 변했다”는 것이었지만, 북한의 행태는 “북한이 변하지 않았다” 혹은 “주장이 변화되었다”는 말로 해석될 수 있음
- 북한의 지속적인 미사일을 발사시험과 도발 행위는 자신들의 요구에 반응하지 않는 한국 정부와 미국 정부에 대한 불만의 메시지 성격이 다분

- 한국 정부의 ‘힘을 통한 평화’ 및 ‘한반도의 완전한 비핵화’에 방점을 둔 정책은 남북관계에서도 주도적인 입지를 강화하려는 북한에 있어서는 걸림돌로 작용
- 또한, 한미 간의 안보동맹을 넘어선 글로벌포괄적 동맹 강화로 국제사회와의 연대를 강화하고 있는 것은 북한의 입지를 축소시키는 변수로 작용

2. 강대국 간 경쟁 심화

- 현재 상황에서 한반도 평화와 안정을 위해 주변국들의 협력과 지원이 중요한 부분이지만, 현재의 여건은 긍정적이지만은 않음
 - 강대국의 전략적 경쟁은 한반도의 안정과 평화 여부에 중요한 변수로 작용
 - 미중전략경쟁은 한반도 문제해결 그 자체보다는 미국과 중국이라는 강대국의 이익과 지역적·세계적 전략에 미칠 영향을 중요시하게 되었음
 - 이와 같은 상황이 지속될 경우, 북한 핵 문제와 더불어 한반도 문제에 대한 해결 노력보다는 관리에 중점을 두는 구도가 형성될 가능성이 큼
 - 중국의 경우, 미국과의 전략경쟁에서 북한을 전략적 카드로 활용하려는 욕구가 더욱 증대될 것이며, 북한의 비핵화보다는 한미일 동맹 약화에 더 큰 관심을 기울일 수 있음¹⁾
 - 러시아 역시 한반도 문제해결을 위한 적극적인 역할보다는 자신들이 소외되지 않는 범위 내에서 미국, 유럽의 대립에 더욱 중점을 둘 수 있음
 - 일본 역시 동북아 및 세계적 차원에서의 정책을 강화하기 위한 방향으로 한반도 문제에 대해 접근할 가능성이 큼
- 강대국간 경쟁 환경은 한반도 문제와 관련하여 부정적 측면을 차단하는 선에서 정책을 구사할 가능성과 주변국의 한반도 정책 변화 가능성도 존재
 - 이는 주변국의 한반도 정책이 관여와 지원보다는 방관과 간섭이 우선시될 수 있는 위험이 존재
 - 현실적인 측면에서 북한의 비핵화와 남북관계 발전, 그리고 북한의 비핵화와 긍정적 변화 유도에 있어서 국제적인 협조에는 부정적인 측면들이 존재

1) 중국이 북한의 비핵화와 관련하여 북한의 노선 변화를 유도하기 위해 시행되고 있는 국제적 제재에 대해 미온적인 태도를 취해왔던 것도 이러한 이유가 포함되어 있다고 볼 수 있음.

III. 정부의 대북 관리방안과 과제

1. 북한의 행보 전망

- 북한식 ‘강국화’ 지속 추구 및 또 다른 방식의 ‘자강’에 대한 역설을 통해 독자적인 생존법을 모색하고 강화해 나갈 것으로 예상²⁾
 - 김정은의 위임에 따른 김여정의 남조선 선제타격 발언³⁾, 열병식에서의 선제 핵 공격 가능 발언⁴⁾에 이어 11개 항으로 된 “핵 무력 정책에 대하여” 법령 채택으로 핵 사용의 구체적 조건과 원칙을 법으로 명기⁵⁾
 - 핵 무력 정책법은 실제 북한이 핵무기를 사용할 수 있는 문턱을 대폭 낮춘 것으로 평가⁶⁾
 - 이는 과거 7차 당대회에서 발표한 “책임 있는 핵보유국으로서 먼저 핵무기를 사용하지 않겠다”는 선언⁷⁾을 전환, “절대로 먼저, 핵포기란, 비핵화란 없다”고 선언함으로써⁸⁾ 북한의 자의적인 판단에 따라 선제 핵공격이 가능함을 명시
 - 이와 같은 정책 추구는 “그 어떤 강적도 감히 건드릴 수 없는 동방의 핵강국, 군사강국”이라는 표현으로 이미 나타난 바 있음⁹⁾

2) 김일성의 ‘주체’나 김정일의 ‘우리식 사회주의’ 역시 자강의 가치를 담고 있지만, 김정은 시대에는 이에 대한 강조가 특히 두드러짐. ‘자강’은 2016년 신년사에서 처음 등장하였으며, 신년사 직후 북한은 4차 핵실험, 그리고 이에 이어 6차 장거리로켓 발사실험을 감행. 이는 결국 국제사회에서의 생존을 위해 주변국들에 대한 의존 이상으로 독자적인 생존방안을 모색한 것이라 할 수 있음.

3) 『조선중앙통신』, “김여정 담화문”, 2022년 4월 2일.

4) 『조선중앙통신』, “어떤 세력이든 군사적 대결 기도 시 소멸”, 2022년 4월 26일. 김정은 위원장은 열병식 연설에서 “우리 핵 무력의 기본 사명은 전쟁을 억제함에 있지만 이 땅에서 우리가 결코 바라지 않는 상황이 조성되는 경우엔까지 우리의 핵이 전쟁 방지라는 하나의 사명에만 속박돼 있을 수는 없다”고 밝힘. 김정은 위원장이 집권한 이후에 개최된 열병식 올해까지 모두 12차례로, 4월 25일 개최는 처음 있는 일.

5) 『조선중앙통신』, “조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여”, 2022년 9월 9일.

6) 9월 8일 최고인민회의에서 핵무력정책법에서 밝힌 핵 사용 5대 조건을 제시. ① 북에 대한 핵, 대량살상공격이 임박, ② 지도부에 대한 핵·비핵공격이 임박, ③ 국가전략대상에 대한 공격이 임박 ④ 전쟁의 확대를 막고 주도권 장악을 위해 작전상 필요, ⑤ 기타 국가 존립에 핵 대응이 불가피한 경우

7) 『로동신문』, “7차 노동당대회 중앙위원회 사업총화 보고”, 2016년 5월 10일.

8) 『조선중앙통신』, “조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여”, 2022년 9월 9일.

9) 『북한신년사』, 2017년 1월 1일. 김정은의 육성 신년사는 북한을 압박해오는 제국주의적 책동, 즉 미국으로부터의 압살정책에 대한 단호한 응전 및 대응을 포함. 다만, “우리는 반드시 우리의 힘으로 우리 국가의 평화와 안전을 지켜낼 것이며 세계의 평화와 안정을 수호하는데도 적극 기여할 것입니다” 라는 표현을 사용하여 단순한 소극적 차원의 대응을 넘어 적극적인 대결의 의지가 표출.

- 결국, 북한은 과거의 주장과 같이 강대국들과 함께 세계질서를 놓고 경쟁하는 위치가 되었음을 공언한 것으로 볼 수 있음¹⁰⁾
 - 결국, 이와 같은 지속적인 ‘강국화’ 추구를 통해 핵 보유국 지위 확보 및 도발 명분 마련해 나갈 것으로 예상
 - 또한, 북한의 태도는 9~11월 정도는 아니더라도 도발을 통한 한반도의 긴장을 지속 조성하는 한편, 인도적 지원이나 대화 제의에 대해 냉담한 반응을 보이는 등 대남정책 역시 큰 변동이 없을 것
 - 북한은 우리 정부의 남북대화에 대한 조바심을 유도하고, 한미의 대비태세를 타진하는 도발 지속, 그리고 한미 연합훈련 시 한반도에 긴장이 고조될 것이라는 왜곡된 논리를 확산시키려 할 것
- 김정은 위원장의 ‘독보적 업적’ 만들기에는 경제발전이 연관된 만큼, 대북제재 해제 및 지속적인 돌파구 마련 등 경제발전 추구의 국가전략을 지속할 것으로 전망
 - 북한이 그동안 나름 차별화된 경제발전을 위해 『국가경제개발 5개년계획』을 추진해 온 것은 효과성 여부는 차치하고서라도 경제개발에 지대한 관심이 있는 것은 분명해 보임
 - 그러나 이러한 시도는 핵을 제외할 경우, 인민 생활에 직접적 영향이 있는 경제부문이 사실상 파탄상태라는 점에서 근본적 한계를 노정
 - 2021년 제8차 당 대회를 통해 『국가경제발전 5개년전략』의 실패를 시인하면서도 새로운 경제발전 비전을 제시한 것 역시 이러한 맥락에서 해석¹¹⁾
 - 그리고 경제문제에 대한 돌파구는 지속적인 미사일 시험 핵실험 및 등으로 연관되어 나타날 가능성이 존재
 - 동원체제와 억압적 사회통제 등에 대한 내부 불만 해소와 결속을 위한 적정수준의 남북한 간 군사적 긴장 조성 및 핵보유 동기화 지속
 - 북한의 핵 보유 동기 중의 하나가 ‘수령제 독재체제’의 지속을 위한 내부결속용이라는 분석은 기존부터 존재했으며, 김정은 시대에는 이 동기가 더욱 강화된 것으로 평가

10) 김정은은 “동방의 핵강국, 군사강국”으로 성장한 북한이 이제 기존 강대국들과 함께 세계질서를 놓고 경쟁하는 위치가 된 것임을 공언. 이점에서 하노이 북미정상회담 합의 실패는 북한이 핵보유국 지위 추구에 정책적 우선 순위를 둔다는 점을 분명히 보여준 사례로 평가.

11) 『조선중앙통신』, “8차 당대회 개막 개회사,” 2021년 1월 6일. “국가경제발전 5개년 전략수행 기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달됐다”고 시인하며 대책 마련을 지시.

- 특히 先代와 비교할 때, 통치력과 카리스마, 군부의 제도적 영향력 등의 딜레마 해소를 위한 내부결속이 중요하며, 핵 보유를 주요 업적으로 삼음으로써 주민들로부터의 지지를 강화할 필요성이 존재
 - 그러나 문제는 속성상 ‘수령제 독재체제’가 끊임없이 ‘외부의 적’을 재생산할 수밖에 없는 정치체제라는 점에 있으며, 동원체제와 억압적 사회통제 유지를 위해 불만을 외부로 치환(置換)시킬 대상이 필요
 - 그동안 북한이 대화와 도발의 양면 전술을 끊임없이 반복해온 이유도 여기에 있다고 할 수 있으며, 이러한 여건에서 대외적으로 끊임없이 영향력을 확장해 나갈 것으로 예상
 - 결국, 이와 같은 여건에서 북한이 체제 불안을 극복하기 위해 외부긴장을 조성할 가능성이 존재하며, 북미간, 남북간 합의·협약이 어려울수 밖에는 없는 구조가 진행될 가능성이 상당
- 권력구조 재편과 권력 강화를 지속해온 김정은의 대내적 자신감은 남북관계에서의 대남 우월감 및 주도권 표출 등 더욱 강경한 대남·대외정책을 추진할 가능성이 큼
 - 김정은 시대에 들어 대남 우월감은 더욱 강하게 표출, 내부적인 ‘자강’과 대외적인 ‘자기 존대’의 연장 선상에서 주도권을 행사하겠다는 의지를 수시로 과시¹²⁾
 - 김정일 시대에 남북한 간의 국력 격차를 염두에 둔 수세적 자세가 특징이었다면, 김정은 시대에는 남북관계를 주도하는 것이 당연하다는 인식이 내포된 것으로 분석¹³⁾
 - 도발과 협력 가능성을 혼합하는 김정은의 전략은 진화해 왔으며, 일종의 탐색용으로 재래군사력을 통한 도발을 간간히 활용¹⁴⁾
 - 미사일 및 핵과 같은 결정적인 우위를 지니는 군사 무기의 시험과 보유를 통해 남북한 간의 국력균형을 역전시키기 위한 행보를 지속
 - 김정은식 대남전략은 지속적인 핵 협박(nuclear black-mail)을 보냄으로써 북한 우위의 구도를 보장받으려 하는 것으로 평가
 - 결국, 북한의 구상대로라면 핵 무장 이후 남북한 간의 경쟁은 ‘동방의 핵대국’과 ‘중견국’ 간의 대결 구도가 됨으로써 북한 우위가 고착되는 구도일 수밖에 없음

12) 안제노·이수석, 『김정은시대 권력구조 재편과 김정은의 통치구상』, (서울: 국가안보전략연구원, 2021), pp. 70-72.

13) Ibid., pp. 72-73.

14) 북한은 2010년도에 천안함 폭침, 연평도 포격도발, 2012년 연이은 미사일발사, 2013년 3차 핵실험 그리고 2015년 목함지뢰 도발 등 남북 간의 첨예한 긴장 상황과 대결상태를 초래한 바 있으며, 최근에도 포사격 도발 및 NLL을 침범하는 미사일 발사를 감행.

- 유화 카드의 유용성이 다시 부각 되는 환경 조성 이전까지는 도발과 같은 반응과 무시의 행태가 유지될 가능성이 클 것으로 예상
 - 과거 북한은 국제적인 ‘반테로전’을 언급하면서 미국을 한반도의 평화를 위협하는 최대의 적대세력이자 세계의 자주화를 가로막는 핵심 걸림돌로 지목¹⁵⁾
 - 이는 미국에 대한 응전 및 대응 의지를 줄곧 주장해온 것처럼 대량살상무기 능력 강화를 통해 의제창출자(agenda setter)가 되겠다는 구상을 반영한 것으로도 볼 수 있음
 - 하지만, 경제문제와 더불어 대외관계에서 긍정적인 상황변화가 도출되지 않는 현실에서 김정은 위원장의 초조감은 상대적으로 한반도 긴장 조성으로 이어질 것으로 예상
 - 이 경우, 한반도 긴장의 원인을 미국과 한국 정부의 탓으로 돌려 ‘강국화’의 빌미를 마련해 나갈 것으로 예상
 - 그러나 자신들의 의제와 주장에 대한 기대치가 큰 경우, 친서 및 대화 등 유연한 모습을 표출하였던 사례를 보면, 북한의 계산법에 따른 유화공세는 완전히 버린 카드는 아니라는 점에서 강경과 유화공세를 통한 돌파구 마련의 기회를 포착해 나갈 가능성도 존재

- 북한이 고립탈피 전략에서 벗어나고자 할 경우, 중러와의 외교군사협력으로 한반도에서 신냉전구도 형성에 기여하고자 할 가능성도 존재
 - 북한은 러시아-우크라이나 전쟁으로 미중갈등이 미국, 서방 對 중러간의 외교·군사적 갈등으로 세계질서가 전환되고 있다고 판단할 가능성이 존재
 - 이 경우, 북중러 삼각협력과 한반도 신냉전 질서 수립 등을 전략으로 전개할 가능성도 존재
 - 최근 북한은 중국과 러시아와의 각별한 인연과 관계를 보도하는 등 친선우호관계를 넘어 필수불가결한 사이로 부각
 - 2022년 8월 초, 북한은 중국에 처음으로 합동군사훈련을 제의하고 대만 문제에 대해 중국편에서 미국을 강하게 비난하는 등 북중 친선관계 강화를 촉구¹⁶⁾

15) 안제노·이수석, 『김정은시대 권력구조 재편과 김정은의 통치구상』, p. 79.

16) 『조선중앙통신』, “북패의 조중친선”, 2022년 8월 1일. 중국군 창건일에 리영길 북한이 중국에 보낸 축전에서 “항일·항미대전의 불길 속에서 아끼고 싸운 조중 두 나라 군대는 사회주의 위업을 총대로 믿음직하게 담보하고 있다”며 “조선인민군은 조선반도와 세계의 평화와 안정을 공동으로 수호하기 위해 중국인민해방군과의 전략·전술적 협동 작전을 긴밀히 해나갈 것”이라고 언급.

- 또한, 러시아의 기념일 및 푸틴 대통령의 생일 축전 발송 및 우크라이나 전쟁과 관련하여 러시아를 지지하는 내용을 언급하고¹⁷⁾, 러시아 역시 동방경제포럼에 북한대표단을 초청하는 등 관계를 지속
- 이처럼, 북한이 최근 들어 중국, 러시아의 협력 강도를 높이는 것은 미국 및 서방의 패권주의와의 대응 차원의 성격도 있는 것으로 분석

2. 대북 관리를 위한 전략적 고려 사항

- 북한의 도발 시기에 관심을 두었던 방식에서 북한의 행위를 중심으로 한 대응방식에서의 전환이 필요
 - 지금까지의 북한의 행태를 보면 지속해온 도발의 강도를 갑자기 낮출 가능성은 그리 크지 않음
 - 이는 자신들이 핵보유국이므로 그 지위를 받아들인 가운데에서 미북 협상을 해야 한다는 북한의 메시지를 지금 거두어들이기가 힘들기 때문
 - 즉, 북한은 일종의 ‘자기충족적 예언’(Self-Fulfilling Prophecies) 차원에서라도 도발을 이어가려 할 것이고, 김정은의 위신이 손상될 만한 유화책으로의 전환을 당장은 받아들일 수 없을 것임
 - 다만, 핵실험의 경우 대내외적인 여건의 성숙을 좀 더 기다릴 것으로 판단됨
 - ICBM 발사와는 달리 추가적인 핵실험은 지금까지 UN안보리에서 대북제재의 격상이나 북한에 대한 비난의 방패 역할을 했던 중국이나 러시아까지도 북한을 옹호할 수 없는 사건이기 때문
 - 북한은 당분간 미사일 도발 등의 기조를 이어가면서 도발의 강약을 수시로 조절해 나가는 방향으로 행동할 가능성이 큼

17) 『조선중앙통신』, “미 위협 깃부순 당신 70돌 축하”, 2022년 10월 7일. 김정은 국무위원장이 푸틴 대통령의 70세 생일 축하 축전을 통해 “전통적인 조려 친선협조 관계를 보다 높은 단계으로 승화 발전시키며 지역의 평화와 안정을 수호하고 국제적 정의를 실현하기 위한 투쟁에서 두 나라 사이의 호상 지지와 협조가 전례 없이 강화되고 있는데 대하여 기쁘게 생각한다”고 언급.

- 12월부터가 전통적인 북한의 ‘동계훈련’ 기간임을 활용하여 자신들의 포사격이나 미사일 발사가 ‘도발’이 아닌 ‘훈련’이라는 점을 강조하면서 핵실험의 최적기를 다시 모색할 가능성이 존재
- 따라서 북한이 핵실험이나 미사일 도발 강행이 이어질 경우, 어떤 결과에 직면하게 될 것이라는 점을 북한에 각인시키고 그에 상응하는 대가를 부과
- ‘한반도의 완전한 비핵화’에 대한 한미간 온도 차이 극복으로 북한의 오인과 긴장 조성 행위 차단
 - 2022년 5월, 정부는 한미정상회담을 통해 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 향한 한미 간의 협력 방향을 재확인
 - 2018년 이후에도 한미와 북한 모두 ‘한반도의 비핵화’에 대한 용어를 사용해 왔지만, 그 구체적 해석 면에서는 온도 차가 존재
 - 바이든 행정부가 추진하고 있는 정책이 한반도 평화와 안정에 대한 방향성보다는 수동적인 ‘전략적 인내’의 가능성도 존재
 - 북한이 이를 한반도 문제에 대한 무시나 방관, 미국의 관심이 낮아진 것으로 오인할 할 경우, 더욱 강도가 높아진 긴장 조성 행위를 택할 가능성도 존재¹⁸⁾
- 그동안 ‘이중궤대의 철회’ 및 ‘체제안전보장’에 대한 북한의 요구가 비핵화 회피를 위한 의중을 담고 있다는 지적에도 별다른 문제 제기가 이루어지지 않았다는 점에서 북한에 대한 명확한 메시지 전달 필요
 - 지난 정부시기, 남북대화 및 화해·협력 차원에서 북한의 반발 또는 자극할 수 있는 해석과 지적이 이루어지지 않는다는 분위기가 북한에 묵시적으로 형성
 - 올해, 한미간의 ‘한반도의 완전한 비핵화’의 기본적인 인식은 북한의 핵 개발이 군사적 긴장을 조성하고, 평화와 안정의 결정적 장애물이라는 문제의식에서 출발
 - 그동안 ‘제네바 북미합의’와 ‘6자회담’을 거치면서 유지되었던 공감대는 북한의 핵과 미사일 프로그램은 명확하게 폐기되어야 한다는 것이었고, 이를 바탕으로 나머지의 프로세스도 진행될 수 있다는 것이었음을 상기

18) 2018년 판문점 선언과 6월 싱가포르 합의에서의 ‘한반도 비핵화’는 북한이 말하는 조선반도의 비핵화 개념에 가까움. 2018년 12월, 북한이 『조선중앙통신』을 통해 명백히 밝힌 것은 “미국이 한국에 제공하는 핵우산을 포함한 확장억제를 제거한 후에 북한의 비핵화를 이야기하는 하는 것이 제대로 된 정의”라고 명확하게 주장. 따라서 비핵화의 목적과 목표를 분명히 하는 것은 매우 중요.

- 바이든 행정부의 긍정적인 중간선거 결과를 통해 한반도 문제에 대한 미국의 보다 명확한 전략을 추진할 수 있는 계기가 마련
 - 2021년 4월 말, 바이든 행정부는 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’도 트럼프 행정부의 ‘일괄 타결’도 아닌, ‘잘 조율된 실용적 접근’(calibrated pragmatic approach)을 취하겠다는 방침을 밝혔지만, 적극적인 대북협상 노력은 가시화되고 있지 않음¹⁹⁾
 - 바이든 행정부가 “대화의 기회는 언제든지 열려 있다”는 점을 북한에 수시로 강조하고 있지만, 북한과의 대화에는 한계
 - 그러나, 미국 중간선거에서의 민주당의 상원선거 승리 및 하원의 선전은 바이든 행정부의 대외정책 추진의 동력으로 작용
 - 미국 중간선거에 관심을 쏟았던 가장 큰 이유는 미국의 중간선거 결과가 미국의 대외정책, 특히 동맹정책과 대북정책에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있었기 때문
 - 이러한 중간선거 결과는 이란 강성 정부와 트럼프 행정부가 파기한 미-이란 핵 협상 복원 및 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 유럽 안보 질서 정립과 NATO 회원국들의 결집에도 영향
 - 따라서, 그동안 대내외적인 과제와 더불어 한반도와 북한 문제에 집중할 여건이 그리 긍정적이지 않았던 바이든 행정부에 대해 보다 명확한 전략적 판단을 추동할 수 있는 협력방안 모색의 계기가 마련

- 미국의 경제·외교·군사적 자원이 한반도 지역보다는 유럽 위주로 사용될 가능성과 외교 초점 이동으로 인한 대화 축소 가능성 상쇄
 - 미국의 입장이 선화하여 북한에 경제적 측면에서의 해법을 제시한다고 하더라도 북한의 미국에 대한 신뢰와 수용성의 여부는 불투명
 - 또한, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 미국이 북한을 북중러 3각관계의 일원으로 해석, 대화 등 문제 해결 노력을 축소할 가능성도 고려
 - 이 경우, 정작 대북제재 완화나 해제 등 협상 국면이 도래한다고 가정하더라도 이를 쉽게 받아들일 수 없는 상황이 형성될 가능성이 존재

19) 안제노·이상근, “바이든 행정부 출범 이후 북한 대외정책 분석,” 국가안보전략연구원, 「전략보고」 통권 125호 (2021).

- 미국과 중국은 전략경쟁에서도 경제, 신형안보(emerging security), 문화 등의 교류에 있어서는 서로의 협력 여지를 남겨왔음을 고려, 한국과 같은 중견국들의 선택적 딜레마에 대비
 - ‘COVID-19’ 팬데믹의 과정에서 미중을 중심으로 한 주요국 간의 불신은 심화되었고, 첨단기술을 중심으로 차단막을 설치하기 시작
 - 정치·군사적 단절에도 무역·금융 등에 있어서는 협력했던 기존 관계가 이 분야에서도 영역을 구분하고 생활권을 형성할 우려가 증폭
 - 특히, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 러시아에 대한 제재는 이러한 단절을 더욱 가속할 가능성이 존재
 - 對러 경제제재를 기반으로 미국 및 서방이 반도체 및 첨단기술, 전략물자 등 세계적 공급망(global supply chain) 영역에 대해 재편을 강화할 경우, 우리와 같은 중견국들은 선택의 딜레마에 직면할 수밖에 없음
 - 따라서 국제질서의 새로운 규범을 만들고 룰을 정하는 데 있어 우리의 이익과 영향력 발휘를 위한 방안을 모색이 필요

3. 대북 관리의 구체적 과제

- 현상타파를 위한 북한의 행태는 도발과 협상의 두 가지 측면으로 나타날 가능성도 있다는 점에서 북한의 현상타파 시도 가능성 차단 및 대비책 및 상황별 대북관리 로드맵 마련이 필요
 - 북한의 목표는 비핵화 문제를 최대한 문제 해결의 출구전략으로 놓는 대신 평화협정과 경제제재의 해제 등 자신들의 요구사항을 입구전략으로 관철(先평화 後비핵화론)하는 것에 있음
 - 이와 같은 과정은 경제제재의 효과가 북한에 더욱 현실화되기 이전에 최단 시간 안에 이루어지도록 하는 것임
 - 북한이 연이은 미사일 도발과 핵 투발 수단으로서 미사일 개발의 완성단계 진입을 선포하는 등 핵 무력을 강화하는 것도 이러한 목표를 중심으로 진행된 결과물로 볼 수 있음
 - 북한의 목표로 보면 최근의 연이은 미사일 시험 발사는 북한의 핵 능력 실제화의 결정적 선언을 위한 마지막 문턱을 넘는 단계로 평가
 - 그러나, 북한의 행태는 점차 고립과 제재 강화라는 ‘손실의 영역’(domain of losses)에 진입할 가능성이 높으며, 이를 벗어나기 위한 행태를 지속할 가능성이 높음

- 현재, 북한의 현상타파는 도발을 현격히 강화하는 방식으로 전개되고 있으나, 상황에 따라 대화의 모멘텀을 탐색하는 상반된 방식으로 나타날 가능성도 있음
 - 더욱이 제재와 압박이 장기적으로 지속될 경우, 북한의 손실의 영역은 더 커질 밖에 없으며, 손실의 영역이 분명해지고 불리해질수록 현상타파 시도를 위한 행위 역시 더 커질 수밖에 없음
 - 이와 같은 상황을 가정할 경우, 북한의 현상타파를 위한 행태는 도발과 더불어 협상의 두 가지 측면으로 나타날 가능성도 존재하며, 중장기적인 차원의 상황별 대북관리 로드맵 마련이 필요
- 북한이 미국의 중간선거를 노림수로 핵실험이라는 고강도 도발을 할 것이라는 전망 자체가 다소 방만한 것이었다는 지적은 피하기 힘든 만큼, 향후 한반도 분쟁지역화 시도에 대비
 - 북한의 행태는 ‘미국의 핵 위협과 적대시 정책의 철회’와 관련한 첫 번째 경로, 그리고 ‘도발을 현격히 강화하는 방식’인 두 번째 경로로 구분²⁰⁾
 - 첫 번째 경로인 북한이 ‘조선반도 비핵화’의 전제조건으로 밝혀왔던 ‘미국의 핵위협과 적대시 정책의 철회’와 관련, 북한이 자신들의 비핵화 과정과 결합, 활용할 가능성은 현실적으로 낮은 상황
 - 북한은 두 번째 경로인 ‘도발을 현격히 강화하는 방식’을 지속할 가능성이 크며, 단기적으로 미사일 시험 등 핵 능력을 과시하는 방식과 추가적인 도발 가능성이 상당
 - 하지만, 북한의 주장대로 핵 무력 완성을 인정한다고 하더라도 SLBM 등 아직까지 추가적인 기술적인 작업이 남아 있는 상황
 - 따라서 올해 12월까지 마지막 남은 관문인 SLBM을 통해 이를 위한 일련의 공개실험을 통한 협상 카드로 활용을 시도할 가능성도 존재
 - 두 번째 경로로 볼 경우, 북한의 핵 포기는 불가능한 것으로 자신들의 시간표에 따라 2023년 에도 핵 및 미사일 실험을 지속할 가능성이 존재
 - 향후 실전배치 가능성과 더불어 중장기적으로는 Security-Insecurity Dilemma를 활용하여 한반도를 분쟁지역화 할 가능성도 존재²¹⁾
 - 결국, 두 번째 경로의 시나리오가 지속되는 상황에서는 북한의 대남트랙은 존재감이 미미해질 가능성이 존재

20) 안제노·이수석, 『김정은시대 권력구조 재편과 김정은의 통치구상』, p. 81.

21) 북한의 전반적 행태로 보면 핵 실전배치가 가능하다는 것이 현재까지의 중론. 실전배치의 부정론은 북한이 핵실전 배치를 하는 것은 한미일 등의 선제공격의 위협성으로 인해 어렵다는 입장에서 비롯.

- 북한이 핵과 미사일 이외에 상대적으로 우리와 국제사회의 주목이 적었던 재래식 무기에 대한 현대화를 지속해 온 만큼, 재래식 전력을 통한 국지 도발 가능성에 대비
 - 북한은 핵과 미사일 이외에 상대적으로 우리와 국제사회의 주목이 적었던 재래식 무기에 대한 현대화를 지속 추진
 - 특히, 북한의 재래식 전력 증강은 육군과 해군력을 중심으로 김정은 시대에 접어들어 급격히 가속화
 - 북한의 재래식 무기에 주목해야 하는 이유는 북한이 핵 무력 완성을 통해 전면전에 대한 억지력을 확보한 후, 향후 협상 카드로 비핵화가 아닌 국지전의 상시화를 통해 한반도의 분쟁지역화 전략으로 나올 수 있는 가능성이 있기 때문
 - 실제 Security-Insecurity Dilemma로 불리는 상황이 벌어질 경우, 대미의존도가 높은 우리의 상황으로 볼 때, 피해가 비대칭적으로 크다는 점에 유의
 - 따라서 억지 도발이 완성되는 단계에서는 오히려 국지 도발이 강화될 수 있음을 고려, 북한의 재래식 전력에도 관심을 두고 이에 대한 대비책을 보강

- 북한이 손실의 단계로 접어들 경우, 도발보다는 현실과 타협할 가능성도 존재한다는 측면에서 북한의 정책전환 가능성에 대비
 - 북한은 ‘관계 악화’와 ‘제재의 강화’라는 외부적 압력을 내부의 자원을 총동원하는 형태로 버티면서 자체의 시간표대로 핵 능력을 완성하고자 주력
 - 김정은 정권의 등장 이후, 북한은 북미수교, 평화협정 등을 통해 미국에게 평화를 의존하는 기존의 편승전략(bandwagoning)이 아닌 핵 능력에 의존하는 균형전략(balancing)²²⁾이 지배적인 전략임을 분명히 함
 - 이로 인해 북한은 외부의 변수에 좌우되기보다는 개발계획에 따라 일관되게 핵과 미사일 능력의 완성을 추구하는 모습을 보이는 것으로 평가
 - 그러나 현재까지의 균형전략은 해당 전략이 초래한 기회비용인 ‘고립’에도 불구하고 진행될 수 있었으나 역설적이게도 북한의 핵 무력 완성은 정책전환의 계기로 이어질 수 있음
 - 북한이 간과할 수 없는 대북제재의 지속으로 인해 북한경제가 심각한 타격을 입을 수 밖에 없다는 점은 향후 정책전환의 중대한 변수가 될 수 있음
 - 손실의 단계로 접어든 북한이 손실을 최대한 막고 현상타파를 위해 도발보다는 현실과 타협할 경우에는 북한의 정책전환으로 이어질 가능성도 존재

22) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations : Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies* (World Politics, 1985), Vol. 38, No. 1, pp. 1-24.

- 이는 북한의 목적대로 핵 무력 완성을 선언한 이후, 억지력을 통한 ‘고립’ 탈피를 위해 상대적으로 현실과 타협할 가능성이 존재
- 국내외적으로 담대한 구상에 대한 세부 내용에 대해서 이해도가 낮은 것이 현실인 만큼, ‘담대한 구상’의 동력 확보를 위한 대내외적 지지와 지원 강화를 모색
 - 담대한 구상이 ‘先비핵화’를 강조하기는 하지만, 이는 ‘先비핵화’ 일변도 정책이 아니며, 북한에 대해 원칙 없는 ‘先양보’를 추구하지도 않는 실용적 정책 방향을 채택하고 있음
 - 하지만, ‘실질적 비핵화’에서 ‘완전한 비핵화’로의 2단계 접근을 통한 북핵 문제 해결을 추구하고 있지만, 어느 시점을 ‘북한의 실질적 비핵화 이행’으로 볼 것인지는 모호
 - 아직까지 미국 등 주변국과의 협의 등 세부 조치에 대한 조정 절차가 남아 있지만, 북한이 어떤 행동을 해야 할지를 명확히 하여 북한의 변화에 대한 동기를 부여하는 것이 필요
 - 또한, 실질적 비핵화의 입구에 해당하는 ‘비핵화 초기단계’에서의 조치가 북한에 대한 先양보로 해석되는 것을 경계
 - 아울러 ‘담대한 구상’의 북한내의 민생 개선 사업을 위한 프로그램, 북한의 광물과 대북 식량지원을 연계(R-FEP) 등은 북한에 대한 국제적 제재의 일부 완화나 유보 결정을 필요로 한다는 점에서 국제사회와 주변국의 공감대 형성은 필수적인 부분²³⁾
- 비핵화 과정에서 일방적인 탈퇴와 모라토리엄을 파기한 것도 북한이라는 점에서 ‘나쁜 행동’에 대응한 국제사회의 협력을 강화
 - 비핵화 과정에서 일방적인 탈퇴와 모라토리엄을 파기한 것도 북한이라는 점에서 ‘나쁜 행동’에 대응한 국제사회의 협력을 강화
 - 또한, ‘협상 복귀’는 단순히 대화 테이블에 앉는 것을 의미하는 것이 아니라, 북한의 모라토리엄 재준수와 비핵화에 대한 진정성 있는 약속을 전제한 것이라는 인식을 국제사회와 공유
 - 아울러 비핵화 과정은 상당한 시간이 소요된다는 점에서, 이 과정을 안정적으로 관리하기 위해 북한 핵 위협에 대응하기 위한 능력의 증강 필요성을 강조
 - 이는 ‘3축체계’ 등 대응능력의 강화와 함께, 미국의 실질적 확장억제 조치를 보장하는 것을 의미하며, 실제적인 대응능력을 갖추고 있어야 북한의 유혹을 차단하고 성실한 비핵화가 계속 보장된다는 점을 강조

23) 현재 ‘담대한 구상’에 따르면 북한의 협상 복귀가 이루어지면 북한내의 민생 개선 사업을 위한 프로그램을 시작하는데, 북한의 광물과 대북 식량지원을 연계하는 「한반도 자원·식량 교환 프로그램」(Resources-Food Exchange Program, R-FEP)이 그 대표적인 것

- 북한체제 보장과 대화 호응을 통한 비핵화 접근은 러시아와 중국의 협력이 필요한 만큼, 중국에 대해서는 미중경쟁 과열화로 북한 비핵화와 한반도 평화정착에 방해가 되지 않도록 중국을 중재하고 협력을 유인
- 특히, 중국 역시 북한 핵 문제의 피해당사국 중의 하나라는 점에서 북한 핵시설의 환경오염 문제 등의 제기 및 북한 비핵화에 대한 인식 공유와 협력 추진
- 내부적으로 대북정책 및 안보문제를 둘러싼 국민적 갈등이 만연해 있는 만큼, 이를 해소하기 위한 정부와 민간 차원의 방안 모색 필요
 - 다변화되고 구조적인 변동 추세가 야기하는 주변국 갈등으로 인해 우리의 통일·안보문제를 둘러싼 갈등이 격화되는 경향이 상당
 - 북한의 핵 고도화로 인한 안보 불안감 및 이에 대한 해법을 둘러싼 세대 간, 진보/보수 진영 간 갈등이 심화될 가능성이 존재
 - 결국, 남북 간의 긴장과 대립구조 속에서 생성되는 갈등은 우리의 높은 사회적 비용을 부과하게 하며 우리의 삶에 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용
 - 따라서 정부의 대북정책 및 한반도 평화에 대한 의지에 대한 국민적 공감대 확산을 위한 정부 및 관련 기관 차원의 노력 필요

IV. 결론

- 정부 출범 이후, 북한의 연이은 도발과 강경 공세로 어려움이 있지만, 중장기적인 대북전략 모색을 통한 상황관리 노력 필요
 - 최소한 올해의 북한의 행태로만 보면, 북한은 ‘도발을 현격히 강화하는 방식’을 지속하고 내년에도 이와 같은 행태를 유지할 가능성이 존재
 - 특히, 과거 북한의 행태를 고려하면 국지 도발을 감행하거나 한반도 분쟁지역화를 시도할 가능성도 존재

- 대북관리는 북한의 향후 행태를 가름 짓는 변곡점이 될 수 있다는 점에서 중장기적인 차원에서 문제 해결에 대한 노력을 배가
- 과거의 경험에서 북한의 유화적 공세의 정책전환 가능성에 대비하여 호혜적인 대북관리 차원의 로드맵을 모색
 - 북한이 미사일 발사를 시도하고 핵실험의 가능성까지 비추고 있으나, 핵실험 이후의 상황은 오히려 정책전환의 변수로 작용할 가능성도 존재
 - 북한은 핵 능력에 의존하는 균형전략을 지속해 나갈 것으로 보이지만, 더욱 강력해진 국제제재와 압력 등에서 손실을 최대한 줄이기 위한 방편으로 현상타파 정책으로 전환할 가능성도 존재
- 국내외적으로 정부 대북정책에 대한 명확한 메시지 전달과 이해도 증진으로 중장기적 차원의 협력 모색
 - 지난 정부시기, 북한의 도발에도 이에 대한 대응과 지적이 크지 않았던 점을 상기, 북한이 핵 무력 과시를 통해 한국과 미국의 정책전환 유도할 수 있을 것이라는 오인을 하지 않도록 북한과 국제사회에 명확한 메시지를 전달
 - 국내외적으로 정부 대북정책에 대한 이해도 증진과 ‘담대한 구상’의 국제사회 협력을 통한 중장기적 차원의 대비
 - 특히, 강대국 경쟁의 한반도화에 대비하며, 북한 핵 문제는 모두가 피해자라는 인식을 공유하고 주변국의 지지 및 대북관리 방안을 모색하고 협력을 추진

참고문헌

안제노·이수석. 『김정은시대 권력구조 재편과 김정은의 통치구상』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.

안제노·이상근. “바이든 행정부 출범 이후 북한 대외정책 분석,” 국가안보전략연구원. 「전략보고」 통권 125호 (2021).

Hans J. Morgenthau. *Politics Among Nations : Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies*, World Politics, 1985.

『북한신년사』. 2017년 1월 1일.

『조선중앙통신』. “8차 당대회 개막 개회사”. 2021년 1월 6일.

『조선중앙통신』. “김여정 담화문”. 2022년 4월 2일.

『조선중앙통신』. “어떤 세력이든 군사적 대결 기도 시 소멸”. 2022년 4월 26일.

『로동신문』. “7차 노동당대회 중앙위원회 사업총화 보고”. 2016년 5월 10일.

『조선중앙통신』. “불패의 조중친선”. 2022년 8월 1일.

『조선중앙통신』. “조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여”. 2022년 9월 9일.

『조선중앙통신』. “미 위협 짓부순 당신 70돌 축하”. 2022년 10월 7일.

Abstract

The Yoon Administration's Approach to Managing North Korea

Zeno Ahn

Su Seok Lee

(Institute for National Security Strategy)

North Korea has enhanced the frequency and level of provocations, accelerated by its advanced nuclear power and the renounced moratorium on nuclear and long-range missile testing. Tension on the Korean Peninsula has escalated to unprecedented levels while the international geopolitical landscape is witnessing intense competition and conflicts. Under the current trend, North Korea will likely maintain its “method of significantly reinforcing provocations” and continue such behavior next year. Considering North Korea’s past behaviors, Pyongyang may carry out local provocations or attempt to transform the Korean Peninsula into a conflict zone. The Yoon administration’s “audacious initiative,” in such circumstances, is bound to encounter difficulties in implementing the roadmap for its North Korean policy. Managing North Korea, which includes its expanded nuclear program and ongoing provocations is significant as it could impact future inter-Korean relations and the direction of North Korea’s change. This report examines the Yoon administration’s approach

Abstract

to managing North Korea and the challenging tasks it faces. With North Korea's expanding nuclear arsenal and demonstrations of its missile forces, the Yoon administration needs to check its stance on managing the North Korean risk.

Keywords: Korean Peninsula, North Korea, Managing North Korea, North Korea Policy, Nuclear Power

INSS

전략보고

November 2022. No. 189

국가안보전략연구원

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