

# 2020 정세전망: 북핵문제와 북한의 대외전략

황지환

서울시립대 국제관계학과 교수

저자 황지환 교수는 현재 서울시립대 국제관계학과 교수로 재직 중이다. 서울대 통일평화연구원 선임연구원, 명지대 북한학과 교수, The George Washington University 정치학과 강사 및 The Catholic University of America 정치학과 방문학자를 역임하였다. 통일준비위원회 전문위원, 국무총리실 및 외교부 평가위원, 통일부 및 육군 자문위원을 역임하였다. 서울대학교 외교학과를 졸업하였으며, 미국 University of Colorado, Boulder에서 국제정치학 전공으로 정치학 박사학위를 취득하였다. 주요논문으로 “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국우선평화 대 병진평화” (2019), “Will Trump and Kim Make History?” (2018), “월츠(Kenneth N. Waltz)의 핵확산 안정론과 북한 핵 문제” (2018), “북한은 핵실험이후 더 공격적인가?: 현상타파 대외전략과 현상유지 대외정책의 결함” (2018) 등이 있다.

기획 손정욱(제주평화연구원 연구위원)

편집 한유진(제주평화연구원 연구조교)

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## I. 서론: 조선로동당 중앙위 전원회의와 북한의 전략

북한 김정은 국무위원장은 집권 이후 처음으로 올해 신년사를 발표하지 않았다. 2013년부터 발표하던 신년사가 발표되지는 않았지만, 지난해 12월 28일부터 31일까지 진행된 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의의 보도가 이를 대체한 것으로 이해된다.<sup>1)</sup> 1월 1일 공개된 전원회의 보도내용은 내용구성적인 측면에서나 분량 면에서 신년사와 유사한 형태를 띠고 있다. 바로 직전 전원회의인 2019년 4월의 제4차 전원회의 보도의 경우 6200자 정도였는데 비해, 이번 전원회의는 2019년의 신년사 분량(12,000자)을 훨씬 넘는 18,000자의 내용을 담고 있다. 또한, 이번 전원회의는 상당히 이례적으로 연말에 나흘간 개최되어 현재 북한이 직면한 상황의 엄중성과 위기의식을 반영하고 논의한 중요한 행사였다. 전원회의 보도 내내 북미관계에 대해 상당한 위기의식을 보여주며 자력갱생을 강조하고 있다. 대외관계의 핵심적인 방향은 ‘미국과의 장기적인 대립을 정면돌파하기 위해 자력갱생’ 하는 것으로 요약될 수 있다.

## II. 정면돌파전과 자력갱생의 국가전략

### 1. 기본전략: 정면돌파전

전원회의에 나타난 북한의 기본전략은 “정면돌파전”이다. 조선중앙통신의 전원회의 보도

전면에는 “우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자” 를 투쟁구호로 선언하고 있다. 대미관계와 핵문제가 주요한 이슈였던 이번 전원회의에서 “정면돌파전” 을 강조한 것은 현재의 위기상황을 말 그대로 정면으로 돌파하겠다는 의지의 표현으로 판단된다. 전원회의는 “정면돌파전” 의 필요성을 다음과 같이 설명하고 있다.

“당중앙위원회 제7기 제5차전원회의의 기본사상, 기본정신은 정세가 좋아지기를 앉아서 기다릴 것이 아니라 정면돌파전을 벌려야 한다는 것입니다. 다시 말하여 미국과 적대세력들이 우리가 편하게 살도록 가만두리라는 꿈은 꾸지도 말아야 하며 사회주의건설의 전진도상에 가로놓인 난관을 오직 자력갱생의 힘으로 정면돌파해야 한다는 것입니다... 적대세력들의 제재압박을 무력화시키고 사회주의건설의 새로운 활로를 열기 위한 정면돌파전을 강행해야 합니다. 정면돌파전은 우리 혁명의 당면임무로 보나 전망적인 요구로 보나 반드시 수행해야 할 시대적과제입니다.”

전원회의 결정서의 넷째 항목에서도 “넷째, 강력한 정치외교적, 군사적공세로 정면돌파전의 승리를 담보할 것이다” 라고 정치외교적, 군사적 차원에서 정면돌파전을 추진할 것임을 명확히 했다. 이는 북한의 향후 대외전략과 군사전략이 상당히 공세적인 모습이 될 것임을 예고하고 있다.

## 2. 대미정책: 자력갱생과 제재의 대결

북한은 미국과의 장기적 대립을 준비하며 북미대결에서 제재를 극복하기 위해 “자력갱생” 을 강조하고 있다. 이는 미국과의 단기적인 위기고조보다는 장기적인 대립을 준비하며 자력갱생을 통해 제재를 돌파하겠다는 의지로 이해된다. 지난해 2월과 6월 베트남 하노이와 판문점에서 트럼프 대통령을 만나 국제사회의 대북 경제제재 해제를 위해 노력했으나 여의치 않자 이제 제재를 우회하고 극복하기 위한 노력을 하는 것으로 보인다.

“세기를 이어온 조미대결은 오늘에 와서 자력갱생과 제재와의 대결로 압축되어 명백한 대결그림을 그리고 있습니다. 핵문제가 아니더라도 미국은 우리에게 또 다른 그 무엇을 표적으로 정하고 접어들 것이고 미국의 군사정치적 위협은 끝이 나지 않을 것입니다. 미국과의 장기적 대립을 예고하는 조성된 현 정세는 우리가 앞으로도 적대세력들의 제재 속에서 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화할 것을 절박하게 요구하고 있습니다.”

미국과 정상회담까지 진행하며 영변 핵시설 포기를 제안했음에도 경제제재가 쉽게 해제되지 않았음을 직시하고 미국과의 장기적인 대립을 준비하는 모습이다. 미국의 대북 적대시 정책이 단기간내에 철폐되지 않을 것이라고 인식하는 한 북한이 선택할 수 있는 것은 자력갱생뿐이다. 미국의 제재해제에 매달리는 순간 북한의 자주권과 안보를 훼손시킬 수 있다는 위기의식이 자력갱생을 통한 정면돌파전을 선택하게 만든 북한의 인식이다.

“조선로동당 위원장동지께서는 조성된 정세는 우리가 이미 천명한 바와 같이 적대세력들이

우리의 자주권과 안전을 감히 범접할 수 없도록 우리의 힘을 필요한 만큼 키워 우리자신을 지키는 길만이 우리가 힘겨워도 중단 없이 그리고 주저 없이 걸어야 할 길이라는 것을 실증하여 주고 있다고 하시면서 우리 당의 대미정책적 입장을 천명하시였다.”

### Ⅲ. 북한의 핵전략

#### 1. 미국의 핵협상 정책 전환 요구

북한은 핵 협상 관련 미국의 결단과 정책 전환을 요구하고 있다. 북한은 지난 2년간 진행한 미국과의 핵협상에 대해 매우 부정적으로 인식하고 있다. 미국이 협상은 하지만, 북한을 압박하여 내심 내부로부터의 붕괴를 꾀하고 있다는 의심이다.

“조선로동당 위원장동지께서는 조성된 현정세의 추이를 분석하시면서 미국의 본심은 대화와 협상의 간판을 걸어놓고 흡진갑진하면서 저들의 정치외교적 리속을 차리는 동시에 제재를 계속 유지하여 우리의 힘을 점차 소모약화시키자는 것이라고 략인하시였다... 조선로동당 위원장동지께서는 미국이 우리 국가의 근본이익과 배치되는 요구를 내대고 강도적인 태도를 취하고 있는 것으로 하여 조미간의 교착상태는 불가피하게 장기성을 띠게 되어 있다고 하시면서 근간에 미국이 또다시 대화재개 문제를 여기저기 들고 다니면서 지속적인 대화타령을 횡설수설하고 있는데 이것은 애당초 대조선적대시정책을 철회하고 관계를 개선하며 문제를 풀 용의가 있어서가 아니라 사면초가의 처지에서 우리가 정한 년말시한부를 무난히 넘겨 치명적인 타격을 피할 수 있는 시간벌이를 해보자는 것일뿐이라고, 대화타령을 하면서 도 우리 공화국을 완전히 질식시키고 압살하기 위한 도발적인 정치군사적, 경제적 흉계를 더욱 로골화하고 있는 것이 날강도 미국의 이중적 행태라고 못박으시였다.”

이에 따라 북한은 미국과의 핵협상 교착이 장기화될 수밖에 없음을 인식하고 미국이 원하는 방식의 협상에 임할 생각은 없음을 명확히 했다. 또한, 미국이 핵협상 전략을 바꾸지 않을 경우 북한이 아닌 미국이 큰 어려움을 겪을 것이라는 자신감을 보여주고 있다.

#### 2. 핵/미사일 시험 중단 재고 및 군사적 행동 경고

이번 전원회의 결정 내용 중 국제사회가 가장 커다란 관심을 가진 부분은 북한이 핵과 미사일 시험 중단 약속을 폐기하고 향후 군사적 행동을 보일 것인지의 여부였다. 실제 김정은 위원장은 전원회의 보도 내내 자력갱생을 강조했지만, “충격적인 실제행동”을 경고하면서 국제사회를 놀라게 했다.

“조선로동당 위원장동지께서는 우리는 결코 파렴치한 미국이 조미대화를 불순한 목적 실현에

악용하는 것을 절대로 허용하지 않을 것이며 이제껏 우리 인민이 당한 고통과 억제된 발전의 대가를 깨끗이 다 받아내기 위한 충격적인 실제행동으로 넘어갈 것이라고 하시면서 다음과 같이 계속하시였다. 우리에게 있어서 경제건설에 유리한 대외적환경이 절실히 필요한 것은 사실이지만 결코 화려한 변신을 바라며 지금껏 목숨처럼 지켜온 존엄을 팔수는 없습니다.”

이에 따라 김정은 위원장은 정면돌파전을 위한 정치외교적, 군사적 담보를 위한 다양한 방안을 제시했음을 강조했다. 이는 대북 경제제재를 돌파하고 미국과의 장기적인 대립을 준비하기 위해 대중, 대러 외교 강화 등 북한의 대외환경을 변화시키기 위한 노력을 할 것을 예고했다.

“조선로동당 위원장동지께서는 전대미문의 혹독한 도전과 난관을 뚫고나가는 정면돌파전에서 반드시 승리하자면 강력한 정치외교적, 군사적 담보가 있어야 한다고 하시면서 조성된 형세에 대처하여 외교전선을 더욱 강화하기 위한 방략들을 제기하시였다. 조선로동당 위원장동지께서는 조선반도에 조성된 준엄한 정세와 복잡다단한 현 국제관계 구도를 전면적으로 깊이 분석하신데 기초하여 우리 국가의 자주권과 안전을 믿음직하게 보장하기 위한 공세적인 조치들을 취할 데 대한 강령적인 과업들을 제시하시였다.”

다른 한편, 김정은 위원장은 미국이 약속(싱가포르 회담)과 달리 한미연합 군사훈련을 중단하지 않았음을 비판하며 핵실험과 ICBM 실험 중단을 재고할 것임을 암시하였다. 2018년의 6월의 싱가포르 북미공동성명 4개항에는 한미 연합훈련 중단 내용이 포함되어 있지 않다. 트럼프 대통령은 당시 기자회견에서 한미 연합훈련 중단 및 축소를 언급하기는 했지만, 이는 자신의 생각을 언급한 것이지 김정은 위원장과의 합의를 의미한 것은 아니었다. 하지만, 북한은 싱가포르 북미정상 회담 이후 지속적으로 훈련 중단이 북미간의 약속이었다고 주장하고 있다. 이에 따라 김정은 위원장은 핵/미사일 시험 중단 약속을 재고할 수 있음을 경고하였다.

“조선로동당 위원장동지께서는 우리가 조미사이의 신뢰구축을 위하여 핵실험과 대륙간 탄도로켓 시험발사를 중지하고 핵실험장을 폐기하는 선제적인 중대조치들을 취한 지난 2년 사이에만도 미국은 이에 응당한 조치로 화답하기는커녕 대통령이 직접 중지를 공약한 크고 작은 합동군사연습들을 수십 차례나 벌여놓고 첨단전쟁장비들을 남조선에 반입하여 우리를 군사적으로 위협하였으며 십여 차례의 단독제재 조치들을 취하는 것으로써 우리 제도를 압살하려는 야망에는 변함이 없다는 것을 다시금 세계 앞에 증명해 보이였다고 말씀하시였다. 이러한 조건에서 지켜주는 대방도 없는 공약에 우리가 더 이상 일방적으로 매여 있을 근거가 없어졌으며 이것은 세계적인 핵군축과 전파방지를 위한 우리의 노력에도 찬물을 끼얹고 있다는데 대하여 언급하시였다.”

이에 따라 김정은 위원장은 전략무기 개발사업의 지속적 추진과 새로운 전략무기 공개를 예고했다. 북한의 새로운 전략무기가 무엇인지에 대해서는 아직 분명하지 않지만, 2017년의 6차 핵실험이나 화성 15형 로켓발사보다 기술적으로 더 진전된 무기를 공개할 것으로 예상된다.

“조선로동당 위원장동지께서는 전략무기개발사업도 더 활기차게 밀고 나가야 한다고 하시며 미국의 강도적인 행위들로 하여 우리의 외부환경이 병진의 길을 걸을 때에나 경제건설에 총력을

집중하기 위한 투쟁을 벌이고 있는 지금이나 전혀 달라진 것이 없고 여전히 적대적 행위와 핵위협공갈이 증대되고 있는 현실에서 우리는 가시적 경제성과와 복락만을 보고 미래의 안전을 포기할 수 없다고 단언하시면서 이제 세상은 곧 멀지 않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것이라고 확언하시였다.”

물론 북한의 새로운 전략무기 공개가 7차 핵실험이나 또 다른 ICBM급 미사일 발사로 이루어진다면 국제사회의 추가적인 대북제재가 취해질 가능성이 높다. 이 경우 북한이 전원회의에서 예고한 미국과의 장기적인 대립보다는 단기적인 위기고조의 가능성이 높다. 김정은 위원장이 핵실험이나 장거리 탄도미사일 발사 실험을 재개할 것인지에 대해 분명하게 이야기하지는 않았지만, 북한이 미국과의 핵협상에 적극적으로 임할 가능성은 더 낮아 졌다고 평가된다. 북한은 미국의 대북 전략과 핵협상에 대해 매우 부정적인 인식을 가지고 있기 때문이다.

“조선로동당 위원장동지께서는 미국의 본심을 파헤쳐본 지금에 와서까지 미국에 제재해제 따위에 목이 매여 그 어떤 기대같은 것을 가지고 주저할 필요가 하나도 없으며 미국이 대조선적대시정책을 끝까지 추구한다면 조선반도비핵화는 영원히 없을 것이라는 것, 미국의 대조선적대시가 철회되고 조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제가 구축될 때까지 국가안전을 위한 필수적이고 선결적인 전략무기개발을 중단없이 계속 즐기치게 진행해 나갈 것임을 단호히 선언하시였다. 조선로동당 위원장동지께서는 미국의 핵위협을 제압하고 우리의 장기적인 안전을 담보할 수 있는 강력한 핵억제력의 경상적 동원태세를 항시적으로 믿음직하게 유지할 것이며 우리의 억제력강화의 폭과 심도는 미국의 금후 대 조선립장에 따라 상향조정될 것이라는 데 대하여 언급하시였다.”

#### IV. 결론: 2020년 북한 정세전망

이번 북한 조선로동당 중앙위 전원회의 결과 보도는 2020년의 북한문제에 대해 비교적 비관적인 예측을 하게 하는 것이 사실이다. 북한의 전원회의 결정 내용이 극단적으로 공격적인 내용을 담고 있지는 않지만, 2018-19년과 비교하면 상당히 공세적인 측면이 있는 점은 분명하다. 특히 최근 김정은 위원장의 신년사 내용과 비교하면 연말의 전원회의 결정내용이 2020년 북한 정세 전망을 낙관적으로 예상하기는 어렵게 한다.

2018년 신년사는 2017년의 핵위기 이후 북한의 대외정책이 관여정책으로 변화하는 시기에 발표된 것으로 2017년의 위기를 마무리하고 정책 변화를 꾀하려는 북한의 의지가 반영되어 있었다. 2019년의 신년사는 1차 싱가포르 북미정상회담과 2차 하노이 정상회담의 중간시기로 북미관계와 핵협상에 대한 일정한 기대와 우려가 교차되던 시기였다. 하지만, 이번 전원회의 결정 내용은 핵위기가 고조되던 2017년의 신년사 내용을 더 닮아 있다. 북한의 최근 인식이 6차 핵실험과 ICBM급 화성 15형 로켓을 발사를 준비하던 시기의 신년사 인식과 비슷하다면 2020년 북한 문제는

이전에 비해 낙관적으로 보기는 어렵다.

하지만, ‘미국과의 장기적인 대립을 정면돌파하기 위해 자력갱생’ 을 계획하는 북한의 인식이 우려했던 것만큼 최악의 시나리오는 아니다. 이는 단기적인 차원에서 군사적 충돌을 통해 위기를 고조시키는 전략으로 보기는 어렵기 때문이다. 향후 북미관계 및 남북한 관계의 갈등은 불가피해 보이지만, 북한의 시계(time horizon)가 단기적인 것은 아님을 전원회의 보도가 잘 보여주었다.

이는 김정은 위원장이 지속적으로 경제건설 총력을 국가전략의 최우선에 두고 있다는 점에서도 잘 나타난다. 일부에서는 이번 전원회의 결정 내용이 실질적인 ‘경제핵 병진노선 회귀’ 라고 평가하고 있는데 이것은 무리한 해석이라고 판단된다. 북한은 2017년 11월 29일 화성 15형 로켓발사에 성공하고 대미 핵억지력 완성을 선언한 뒤 열린 2018년 4월 20일 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 사회주의 경제발전 중심의 ‘당의 새로운 전략적노선’ 을 제시했다. 당시 핵무력 병진노선의 한 축인 ‘국가핵무력 완성’ 을 선언했으며, 다른 한 축인 사회주의 경제발전에 집중할 것을 언급한 것이다. 이는 “미국의 강도적인 행위들로 하여 우리의 외부환경이 병진의 길을 걸을 때에나 경제건설에 총력을 집중하기 위한 투쟁을 벌리고 있는 지금이나 전혀 달라진 것이 없고” 라는 이번 전원회의 보도에서도 잘 나타나고 있다. 따라서 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 이후의 북한 국가전략이 ‘핵경제 병진노선’ 의 회귀가 아닌 핵능력을 유지한 상태에서 자력갱생을 통해 국제사회의 제재를 극복하는 ‘정면돌파전’ 이라고 해석되는 이유이다.