

미·중 경쟁 시대의 북한과 대북정책 방향*

김일기 (국가안보전략연구원 책임연구위원)

-
- I. 머리말
 - II. 미·중 경쟁 시대의 특징
 - III. 미·중 경쟁 시대의 북한
 - IV. 우리의 대북정책 환경과 추진 방향
 - V. 맺음말
-

〈요 약〉

미·중 경쟁의 심화는 국제질서의 유동성 확대를 초래하고 있으며, 동아시아와 한반도의 안보에까지 영향을 미치고 있다. 미·중 경쟁은 외교, 군사, 경제 등을 포함한 거의 모든 영역에서 전개되고 있으며, 그 정도가 더욱 격렬해지고 있다. 그리고 미·중 경쟁에 더해진 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화로 인한 전 세계적 경제침체와 글로벌 공급망의 위기는 북한 비핵화와 한반도 문제에 대한 국제적 관심도를 현저히 낮추고 있다.

한편, 북한은 미·중 경쟁 시대를 ‘신냉전’으로 인식하고 있으며, 대중·대러 관계의 밀착화를 통해 대북 제재를 견디며 핵·미사일 고도화를 통해 미국의 정책 변화를 가져오기 위한 전략을 추진하고 있다. 그 결과, 북한의 비핵화 문제는 더 이상 앞으로 나아가지 못하고 있으며 남북 관계 역시 교착 국면을

* 이 글은 김일기(2023a, 2023b)의 내용을 중심으로 재구성하여 작성하였음

벗어나지 못하고 있다. 반면, 북한의 핵·미사일 중심의 정책 추진은 내부적으로 경제난과 식량난의 문제를 심화시키면서 체제 불안을 불러일으키고 있다.

미·중 경쟁 시대의 국제정세와 한반도 정세를 고려하여 우리의 대북정책 목표인 북한 비핵화와 남북 관계 정상화 추진을 위해서는 다음과 같은 방향에서 대북정책을 추진해야 한다. 첫째, 선제적 대북 제안을 통해 우리가 주도하는 비핵화와 남북 관계를 추진해야 한다. 둘째, 힘의 우위에 기반한 대북정책 추진을 통해 협상 국면에서 상황을 주도해야 한다. 셋째, 합리적 상호주의를 통해 남북 관계의 지속성과 안정성을 확보해야 한다. 넷째, 원칙에 입각한 긴 호흡의 대북 정책을 추진해야 한다. 다섯째, 대내적 통합과 국제사회의 공조를 통해 대북정책 추진의 동력과 지속성을 확보해야 한다.

1. 서론

미·중 경쟁의 심화는 국제질서의 유동성 재편을 강화하고 있다. 미국은 2022년 발간한 「국가안보전략」에서 중국을 ‘국제질서를 재편할 능력과 의지가 있는 유일한 경쟁자’로 규정하고, 이에 대응하기 위해 동맹·우방국과의 연대를 강화하고 있다. 반면, 중국은 2022년 자국 주도의 경제와 안보 구상을 담고 있는 「글로벌 발전구상」(6월)과 「글로벌 안보구상」(9월)을 각각 발표하고 국제질서 변화의 주도권을 확보하기 위해 노력하고 있다.¹⁾ 최근 경제성장을 바탕으로 하는 중국의 국제적 영향력 확대는 미국의 강력한 반발과 견제를 불러오고 있으며, 그 결과 외교, 군사, 경제 등을 중심으로 거의 모든 영역에서 미·중 경쟁과 갈등이 격화되고 있다.

1) 국가안보실(2023), p.19.

미·중 관계가 현재와 같은 경쟁과 갈등 관계로 전개된 것만은 아니다. 1979년 미·중 수교 이후 양국 관계는 갈등, 경쟁, 협력이 교차해 왔으며, 큰 틀에서 보면 갈등과 경쟁의 구조에서 협력이 공존하는 ‘갈등 속의 협력’을 추구해 왔다고 볼 수 있다.²⁾ 그러나 미국 트럼프 행정부 출범 이후 미·중 관계는 갈등과 경쟁이 일상화되고 협력의 범위와 내용이 축소되는 방향으로 진행되었다. 이러한 미·중 경쟁은 2018년의 무역·통상 분쟁에서 시작하여 2019~2020년에는 5G 등 첨단기술을 둘러싼 갈등과 코로나19 책임론을 둘러싼 공방으로 확대되었다. 그리고 2021년 바이든 행정부 출범 이후에도 미·중 관계는 외교, 경제, 군사를 비롯한 다양한 분야에서 경쟁과 갈등을 지속하고 있다.³⁾

미·중 경쟁은 현재 세계적 수준을 넘어 동아시아 지역 패권을 향한 경쟁으로 나아가고 있으며 한반도의 안보에까지 영향을 미치고 있다. 미·중 경쟁 속에서 북한의 비핵화 문제는 더 이상 앞으로 나아가지 못하고 있으며, 남북 관계 역시 교착 국면을 벗어나지 못하고 있다. 이러한 가운데 북한은 대화는 거부한 채 7차 핵실험 위협과 함께 각종 미사일 시험발사를 비롯한 군사적 도발을 지속하면서 대남 위협을 강화하고 있다. 그렇다면 북한은 왜 대화를 거부한 채 핵·미사일 개발을 지속하고 있을까? 북한은 어떠한 생각을 하고 있으며, 대내외 정책의 방향은 무엇일까? 우리는 북한의 정책에 대해 어떠한 대응 방향 속에 대북정책을 추진해야 하는가? 이 글은 이러한 점에 주목하여 미·중 경쟁 시대 북한의 대내외 정책 방향을 분석하고 이에 대응하기 위한 우리의 대북정책 방향을 제시하고자 한다.

2) 박병광(2014), p.118.

3) 트럼프 행정부 이후 미·중 경쟁과 갈등에 대해서는 김갑식 외(2022), pp.37~104 참조.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 II장은 미·중 경쟁 시대의 특징을 분석한다. 미·중 경쟁 시대의 특징은 분야별로 두드러진 내용을 중심으로 외교, 군사, 경제로 구분하여 분석한다. III장은 미·중 경쟁 시대에 대한 북한의 인식과 정책 목표 그리고 정책 추진과정에서 나타난 부작용으로 경제난과 식량난에 주목한다. IV장은 북한의 대내외 정책 방향에 대한 분석을 토대로 우리의 대북정책 방향을 제시한다. 대북정책 방향 제시에 앞서 현재 우리가 직면하고 있는 대북정책 환경에 대한 검토를 진행한다. 그리고 대북정책 방향은 구체적 내용보다는 북한 비핵화와 남북 관계 정상화를 위해 우리가 지향해야 할 방향성을 제시하고자 한다.

II. 미·중 경쟁 시대의 특징

1. 외교: 가치와 규범의 경쟁

미·중은 외교 분야에서 인권과 민주주의 가치를 둘러싼 경쟁을 진행하고 있다. 미국은 타이완, 홍콩, 신장위구르 자치구 등과 관련한 인권과 민주주의 가치문제를 지적하면서 중국을 비판하고 있다. 미국은 중국을 국제사회의 보편적 가치와 규범 그리고 규칙 기반의 질서를 위협하는 국가라고 보면서, 현재의 세계정세를 ‘민주주의 대 권위주의 국가 간 대결’로 규정하고 동맹·우방국과의 연대를 강화하고 있다.⁴⁾

4) 국가안보실(2023), p.8.

미국이 주장하는 ‘규칙 기반의 국제질서’는 명확하게 규정하기는 어렵지만, 민주주의, 인권, 자유와 같은 보편적 가치로 구성된 질서로서 민주주의 국가가 참여하고 지키려는 질서라고 할 수 있다.⁵⁾ 미국은 민주국가들이 결집하여 공동 전선을 구축하고 이를 통해 ‘규칙 기반의 국제질서’를 위반하고 훼손하는 국가들에 대응해야 한다고 주장하고 있다. 미국은 인권과 민주주의 가치의 확산을 방해하는 권위주의 국가들을 비판하면서 그 핵심 국가로 중국과 러시아를 들고 있다.

중국은 미국의 ‘규칙 기반의 국제질서’ 준수 요구에 대해 강하게 반발하고 있다. 미국이 주장하는 가치와 규범은 미국적 기준을 중국에 적용하려는 시도라고 보고 있다. 중국은 규칙 기반의 국제질서는 미국이 주도하는 질서를 의미하며, 이러한 질서가 아닌 ‘유엔’을 중심으로 하는 국제질서가 모든 국가가 준수해야 하는 기본원칙이 되어야 한다고 주장하고 있다.⁶⁾ 중국은 유엔을 핵심으로 하는 국제체계, 국제법을 기초로 한 국제질서, 유엔 헌장의 목적과 원칙을 핵심으로 하는 국제관계의 기본원칙을 세계 각국이 수용해야 한다고 주장하고 있으며, 이것이 국제사회의 공통된 인식이라는 입장이다.⁷⁾

미·중 갈등에 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화하면서 가치와 규범을 둘러싼 경쟁이 가속화되고 있다. 이러한 가치와 규범을 둘러싼 경쟁은 군사·경제 분야에서의 갈등과 결합하면서 미·중은 양국을 제외한 다른 국가들에 어느 한쪽을 선택하라는 양자택일을 강요하고 있다. 그러나 외교, 경제, 군사 등 모든 분야에서 그물망처럼 얽혀

5) 김예경(2022), p.7.

6) Alexander Neill(2021).

7) 김예경(2022), p.8.

있는 상호의존의 글로벌 질서에서 미·중을 제외한 국가들은 어느 한쪽 편을 일방적으로 들기보다는 필요한 분야에서 미·중 양자와의 협력을 병행하고자 할 것이다.⁸⁾ 그러나, 최근의 미·중 갈등 심화는 미·중 사이에서 선택해야 하는 시간을 앞당기고 있으며, 그 기준은 어떠한 가치와 규범을 수용하고 표방하는가의 문제와 직결된다고 할 수 있다.

2. 군사: 인도·태평양 지역의 패권 경쟁

군사 분야는 전통적인 의미에서의 국가 안보와 직결되는 분야이며, 미·중 경쟁 시대에 중국이 가장 우려하는 분야라고 할 수 있다. 군사 분야에서의 미·중 경쟁은 글로벌 차원보다는 주로 인도·태평양 지역을 중심으로 전개되고 있다.

중국은 경제적 성공을 기반으로 인도·태평양 지역에서의 영향력을 확대해나가고 있다. 중국은 아세안(ASEAN)과의 관계 확대를 추진 하면서, 「역내 포괄적 경제동반자협정」을 통해 중국 중심으로 지역 경제를 통합하려고 시도하고 있다. 나아가 이러한 지역적 영향력을 기반으로 일대일로(一帶一路: 중국-중앙아시아-유럽을 연결하는 육상·해상 실크로드)라는 글로벌 경제벨트 구축 구상을 추진하고 있다. 특히 인도·태평양 지역은 동남아시아와 인도, 아프리카를 거쳐 유럽까지 이어지는 21세기 해상 실크로드 건설의 핵심이라고 할 수

8) 김태효는 미·중을 제외한 다른 국가들이 직면한 양자택일과 어느 한쪽을 선택하기 어려운 현실적 어려움을 '딜레마적 상황'으로 표현하고 있다. 이에 대해서는 김태효(2021), pp.117-118 참조.

있다. 반면, 미국은 중국의 영향력 확대에 대응하여 「인도·태평양 전략」 발표와 함께 「인도·태평양 경제프레임워크」(IPEF)를 출범시키면서 역내 동맹국 및 민주주의 가치 공유국들과 경제·안보 협력을 강화하고 있다.

인도·태평양 지역에서의 미·중 간 군사적 경쟁은 남중국해와 대만 문제를 둘러싼 갈등이 격화되면서 긴장이 고조되고 있다. 특히 중국은 대만 문제가 중국의 ‘핵심 이익’임을 강조하면서 이에 대해서는 양보와 타협의 여지가 없음을 밝히고 있다.⁹⁾ 친강(秦剛) 중국 외교부장은 2023년 4월 21일 상하이에서 개최된 ‘란팅(藍廳·blue hall) 포럼’ 기조 연설에서 “양안은 중국에 속하며 중국이 주권을 수호하는 것은 옳고 타당하다”라며 “대만 문제로 불장난하다가가는 불에 탈 것”이라고 경고했다.¹⁰⁾ 중국은 남중국해와 대만해협의 군사적 긴장 고조 상황에서 해양 안보 전략을 미국의 역내 개입을 저지하는 방어 위주에서 공세적인 방향으로 조정하고 있다. 반면, 미국은 중국의 군사적 공세에 대응하여 역내 동맹·우방국과 해상 연합훈련을 시행하고, 쿼드(QUAD)·오커스(AUKUS)를 활용한 소다자 협력을 증진하고 있다.¹¹⁾

최근 러시아-우크라이나 전쟁 이후 나토(NATO)와 인도·태평양 지역 내 미국의 동맹과 파트너 국가들 사이에 군사·안보적 연계가 강화되고 있다.¹²⁾ 영국과 프랑스를 비롯한 독일과 네덜란드 군함들이

9) 다이빙궈(戴秉國) 외교담당 국무위원은 2009년 7월 제1차 미·중 전략경제대화에서 ① 중국 당과 국가 기본제도의 유지, ② 국가 안보와 영토 및 주권보호, ③ 중국 경제와 사회의 안정적인 발전 지속을 핵심 이익으로 제시하였다.

10) “대만 문제 불장난하면 불에 탈 것…中 ‘핵심이익’ 관련 연일 위협,” 『동아일보』, 2023.4.21, <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20230421/118945388/1> (검색일: 2023.6.15.).

11) 국가안보실(2023), pp.22~23.

12) 김한권(2023), pp.4~5.

인도·태평양 지역을 중심으로 연합훈련과 군사 활동을 전개하고 있으며, 2022년 6월 나토 정상회의에 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드(AP4)가 초청된 점도 나토와 인도·태평양 지역의 연계가 미국을 매개로 더욱 강화되고 있음을 보여주고 있다. 중국은 이러한 상황에 대해 미국의 궁극적인 목표가 중국을 군사·안보적으로 견제 및 압박하는 것이라고 보고 있다.

3. 경제 : 국제경제 질서와 첨단기술의 경쟁

경제 분야에서의 미·중 경쟁은 국제경제 질서와 첨단기술을 둘러싼 경쟁에서 두드러지게 나타나고 있다. 미국은 자유주의 국제경제 질서와 다자주의 제도에 기반하여 자유롭고 개방된 경제질서를 수호하는 것이 미국의 국익이라고 인식하고 있다. 반면, 중국은 경제력의 성장을 바탕으로 기존 국제경제 질서를 변화시켜 중국에게 유리한 경제환경을 조성하고자 노력하고 있다. 이러한 중국의 움직임에 대해 미국은 기존의 자유주의 국제경제 질서에 대한 도전으로 인식하면서 이에 대응하고 있다.¹³⁾

미국은 미·중 수교 이후 중국의 자유주의 국제경제 질서 편입을 수용하고 경제성장을 용인하였다. 그 과정에서 그동안 중국의 국제경제 질서의 규범과 규칙 위반에 대해 일정 부분 용인해 온 측면이 있었다. 그러나 중국이 경제성장을 기반으로 국제경제 질서의 주요 세력으로 부상하면서, 미국은 중국에 대해 자유주의 국제경제 질서의 규범과

13) 김갑식 외(2022), pp.69~70.

규칙에 대한 준수를 강력히 요구하고 있다. 중국의 불공정한 무역관행 개선, 기술 유출, 불법 복제, 해킹 등에 대해 강력한 비난과 함께 이를 근거로 중국에 대한 규제 조치를 단행하고 있다. 반면, 중국은 미국의 압박에 대해 아시아·태평양지역에서 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 등 다자질서 구축을 통해 이에 대응하고 있다.¹⁴⁾

경제 분야에서의 미·중 경쟁은 첨단기술을 둘러싼 경쟁에서 더 심각한 갈등 상황을 보여주고 있다. 5G, 인공지능(AI), 드론, 로봇, 반도체, 우주항공 분야 등에서의 첨단기술을 둘러싼 경쟁은 국제표준 선정과 분야 선점을 중심으로 전개되고 있다. 특히 이러한 첨단기술을 둘러싼 기술 패권 경쟁이 국가안보 영역에 포함되면서 경쟁이 더욱 심화되고 있다. 미·중이 경쟁하고 있는 첨단기술 대부분이 산업 기술이자 군사기술이기 때문이다.

미국은 동맹과 파트너 국가들을 중심으로 신뢰가치사슬(Trusted Value Chain)을 통해 첨단산업의 공급망 구축을 모색하고 있으며, 중국은 이를 첨단산업에서의 탈중국과 중국 배제로 인식하고 있다.¹⁵⁾ 한편, 미국은 미국 내 첨단산업의 보호라는 명목으로 신규 국내법을 제정하고 이를 첨단기술에 대한 글로벌 가치사슬 통제의 도구로 활용하고 있다. 이러한 대표적 입법으로는 「미국 혁신경제법」(United States Innovation and Competition Act of 2021), 「반도체와 과학법」(the CHIPS and Science Act of 2022), 「인플레이션 감축법」(Inflation Reduction Act of 2022) 등이 있다.

14) 김갑식 외(2022), p.77.

15) 김한권(2023), p.6.

2023년 5월에 열린 히로시마 주요 7개국(G7) 정상회의는 공동선언에서 ‘de-coupling’ 대신에 ‘de-risking’ 용어를 사용하였다. 이 용어는 중국과의 관계를 끊는 ‘디 커플링’을 추구하는 것이 아니라 중국에 대한 과도한 ‘경제적 의존’을 감소시켜 위험을 줄여나가겠다는 의미이다. 그러나 중국은 이에 대해 미국이 실질적으로 가능한 경제 분야에서의 탈중국과 중국 배제를 통해 미국의 이익을 확대하려는 의도로 보고 있다. 즉, 중국과의 경제적 이익을 쉽게 포기할 수 없는 동맹국과 파트너 국가들을 관리하기 위한 전략적 우회라는 의심의 눈길을 보내고 있다.¹⁶⁾

Ⅲ. 미·중 경쟁 시대의 북한

1. 미·중 경쟁 시대에 대한 북한의 인식

미·중 경쟁 시대에 대한 북한의 인식은 ‘신냉전’이라는 단어로 압축되어 나타나고 있다. 북한은 김정은이 2021년 9월 개최된 최고인민회의 제14기 5차 회의(9.28~29) 시정연설을 통해 현 국제관계 구도가 ‘신냉전’으로 변화하였으며, 급변하는 국제역량 관계에 대한 분석을 통해 대미 전략 집행을 위한 전술 대책 관련 과업을 제시했다고 밝히고 있다.¹⁷⁾ 미·중 경쟁에 대한 김정은의 ‘신냉전’ 인식은 2022년 러시아의 우크라이나

16) 김한권(2023), p.6.

17) “경애하는 김정은동지께서 역사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시었다.” 『로동신문』, 2021.9.30.

침공 이후 미·러 관계가 악화되는 상황에서 ‘다극화’ 인식과 결합하게 된다. 김정은은 러시아-우크라이나 전쟁 이후 개최된 최고인민회의 제14기 7차 회의의 시정연설(2022.9.8)을 통해 국제정세가 ‘다극 세계’로 전환되고 있으며, 긴장이 격화된 국제정세가 북한의 군사력 강화에 훌륭한 조건과 환경 그리고 명분을 제공하고 있다고 주장하였다.¹⁸⁾ 북한의 ‘신냉전’과 ‘다극화’라는 국제정세 인식은 2022년 연말에 개최된 노동당 중앙위원회 제8기 6차 전원회의(2022.12.26~31)에서도 재확인된다. 이 회의에서 북한은 “국제관계 구도가 신냉전으로 명백하게 전환되고, 다극화의 흐름이 더욱 가속화”되고 있다고 주장하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 미·중 경쟁 시대에 대한 북한의 ‘신냉전 시대’ 인식은 현재까지도 북한의 대내외 정책 기반으로 작용하고 있다.

북한은 현재 미국에 대해 ‘강 대 강, 정면승부’를 통한 대결 정책을 펼치고 있다. 이는 2019년 2월 하노이 미·북 정상회담의 협상 결렬과 그 여파로 개최된 동년 12월의 노동당 중앙위원회 제7기 5차 전원회의에서 채택된 ‘정면 돌파전’을 지속하고 있는 것이다. 미·중 경쟁의 지속과 러시아-우크라이나 전쟁의 여파로 미·북 대화가 이루어지기 어려운 환경에서 북한은 대내적으로는 경제발전을 통한 체제안정 그리고 대외적으로는 핵·미사일 고도화를 통한 대북정책 전환을 정책 목표로 추진하고 있다.

북한의 ‘신냉전’ 인식은 미·중 경쟁과 미·러 갈등의 국제정세를 이용하여 북중·북러 관계를 증진시킴으로써 미국과의 대결에서 든든한

18) “위대한 우리 국가의 무궁한 번영을 위하여: 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

19) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.1.1.

후원자를 확보하려는 의도로 볼 수 있다. 대북 제재와 코로나19로 인한 국경봉쇄에 따라 심각한 경제난과 사회 불안이 증가하는 상황에서 한반도에서 ‘북·중·러 대 한·미·일’ 신냉전 대결 구도를 정착시킴으로써 체제안정과 대미 대결에서 유리한 고지를 점령하고자 하는 의도이다. 북한은 북중·북러 관계 강화를 통해 대북 제재를 버틸 수 있는 식량·경제 지원을 확보하고, 핵·미사일 개발에 따른 미국과 국제사회의 압력을 극복할 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

현재 북한이 추진하고 있는 대외전략은 이른바 ‘신냉전 구조 활용론’이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 북한은 미·중, 미·러 갈등의 시기를 핵·미사일 능력의 고도화를 달성할 기회로 인식하는 것으로 보인다. 미국의 대외 정책 방향이 중·러를 향하고 있는 상황에서 미·북 대화의 재개가 단기간에 어려울 것이라는 판단하에 향후 협상에서 유리한 고지를 확보하기 위해 핵·미사일 능력의 고도화에 집중하는 것으로 보인다. 그 결과가 최근 지속되고 있는 각종 미사일 시험발사와 정찰위성 발사 등 군사적 도발로 나타나고 있다.

2. 북한의 정책 목표: 경제안정과 핵·미사일 고도화

북한의 대내외 정책 목표는 전략노선의 형태로 나타나고 있다.²¹⁾ 북한은 전략(戰略, strategy)을 “혁명의 기본임무를 실현하기 위하여 해당 혁명단계의 전 기간에 견지되는 당의 일반적인 투쟁강령과 기본

20) 최용환(2023), p.8.

21) 북한의 전략노선에 대해서는 김일기·김호홍(2021), pp.29-32 참조.

방침”이며, “일정한 목적을 달성하기 위한 총적방향과 근본방도를 규정한 방침”이라고 정의하고 있다.²²⁾ 한편, 북한은 노선(路線, line)에 대해 “일정한 정치적강령을 실현하기 위한 행동이나 투쟁의 원칙적 방향(주로 사회적문제에서), 어떤 목적을 실현하기 위한 행동이나 견해의 방향”으로 정의하고 있다.²³⁾ 이러한 측면에서 볼 때, 북한의 전략 노선은 ‘국가전략 노선(national strategy line)’을 의미하며, 정치, 경제, 안보, 대남, 대외 등 각 분야에서 중장기적으로 추진해야 할 정책들에 대한 ‘종합적이고 체계적인 계획과 구상의 방향과 행동방침’을 뜻한다.²⁴⁾ 북한은 당-국가체제(Party-State System)이기 때문에 ‘국가전략’이라는 용어를 사용하지 않고 있다. 그러나 ‘전략’을 “당의 일반적인 투쟁강령과 기본방침”이라고 정의함으로써, ‘전략’이 곧 ‘국가전략’을 의미한다고 볼 수 있다.

북한은 김정은 시대에 대내적으로는 체제 결속력을 강화하고, 대외적으로는 국제사회의 압박에 적극적으로 대응하는 차원에서 몇 차례에 걸쳐 전략노선에 대한 변화를 시도해 왔다. 김정은 시대의 전략노선은 집권 초의 선군 노선에서 ‘경제·핵 무력 병진 노선’(2013.3)으로 그리고 2017년 핵 무력 완성 선언과 함께 ‘경제건설 총력 집중노선’(2018.4)으로 변화해 왔다. 미·북 하노이 정상회담은 북한이 ‘경제건설 총력 집중노선’을 위한 수단으로 ‘우회 돌파전’(영변 핵 포기과 제재 완화)을 추진했으나 실패한 회담이라고 할 수 있다. 이러한 ‘우회 돌파전’의 실패로 인해 미·북 하노이 정상회담 이후 ‘정면 돌파전’(핵 무력 고도화와 체제

22) 사회과학출판사(1992), p.135.

23) 사회과학출판사(2017), p.1764.

24) 정성장(2003), p.25; 현성일(2007), p.16.

안전보장)으로 전환한 것이다.金正은은 핵 능력의 미완성에도 불구하고 핵무기 중심의 ‘병진 노선’을 종결하고 미·북 정상회담에 나선 것을 실패의 원인으로 판단한 것이다. 그리고 그 대안이 핵·미사일의 고도화를 통한 ‘핵 무력의 완성’과 이를 토대로 하는 대미 압박과 대북 정책 전환을 가져오겠다는 2019년 12월의 ‘정면 돌파전’으로 나타난 것이다.

북한의 정면 돌파전은 2021~2025년까지 5년간의 대내외 정책 방향을 결정하는 노동당 제8차 대회(2021.1.5~12)에서 재확인되었으며, 현재 까지도 북한의 대내외 정책 기조로 지속되고 있다. 미국과의 ‘정면 대결’을 의미하는 ‘정면 돌파전’은 크게 두 가지 축으로 구성되어 있다. 첫째, 자력갱생을 통한 경제안정과 이를 통한 제재 무력화이다. 북한은 당면한 최대문제로 ‘자력갱생 대 제재의 대결’을 언급하면서, 자력갱생을 통한 자강력 확보로 제재를 무력화할 것을 주장하였다. 정면 돌파전이 등장한 노동당 중앙위원회 제7기 5차 전원회의에서金正은은 “모든 당조직들과 일군들은 시대가 부여한 중대한 임무를 기꺼이 떠메고 자력갱생의 위력으로 적들의 제재봉쇄책동을 총파탄시키기 위한 정면 돌파전에 매진하여야한다”고 주장하였다.²⁵⁾ 둘째, 핵·미사일 등 전략 무기 능력의 고도화를 통한 미국의 대북정책 전환이다.金正은은 핵을 탑재한 대륙간탄도미사일이 미국의 심장인 워싱턴과 뉴욕을 겨냥한다면, 미국이 대북정책 전환과 함께 협상장에 들어설 것이라는 판단을 한 것으로 보인다.金正은은 노동당 제8차 대회의 사업총화보고에서 “강력한

25) “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강 우리의 전진을 저해하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자-조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020.1.1.

국가방위력은 결코 외교를 배제하는것이 아니라 옳은 방향으로 추동하며 그 성과를 담보하는 위력한 수단”이라고 주장하면서,²⁶⁾ 핵 능력 고도화에 기반한 ‘달라진 전략적 지위’를 활용하여 대미 관계를 개선 하겠다는 의지를 보여주었다.

3. 코로나19와 미·중 경쟁으로 인한 정책 목표의 변질

북한의 경제안정과 핵·미사일 고도화라는 두 가지 정책 목표는 미·중 경쟁과 코로나19라는 전대미문의 악재를 맞이하면서 경제안정 보다는 핵·미사일 고도화에 무게 중심이 실리게 된다. 북한은 경제와 핵이라는 두 가지 축을 통해 체제안정과 핵 능력 고도화를 보여줌으로써 미국과 국제사회의 대북 압박을 무력화시키고 대북정책 전환을 유도하고자 하였다. 그러나 코로나19는 북한에게 미국의 대북정책 전환이라는 목표는 뒤로한 채 오히려 체제생존과 정권 안정화를 고민해야 하는 상황을 가져왔다. 북한은 이러한 상황에서 체제 위기의 안전판으로 핵·미사일 고도화를 선택하였다. 과거 ‘경제·핵 병진 노선’에서 ‘경제’는 사라지고 ‘핵’만 남았듯이, 체제안정을 위한 선택의 갈림길에서 경제와 핵·미사일 중에서 후자를 선택한 것이다.

코로나19로 인한 핵·미사일 능력 고도화에 대한 북한의 집착은 미·중 경쟁으로 인해 더욱 강화되게 된다. 북한은 미·중 경쟁의 국제 정세 속에서 탄도미사일 시험발사 등 군사적 도발에 대한 추가 제재가

26) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령-조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

어렵다는 점을 노리고 지속적인 미사일 시험발사를 지속하고 있다. 이미 국제사회는 2017년 12월 북한이 추가 핵실험 또는 대륙간탄도 미사일급 미사일 시험발사를 시행하는 경우 유류 공급량을 추가로 줄이는 ‘연계 조항(trigger clause)’을 안보리 결의 2397호에 포함한 바 있다. 그러나 최근 북한의 탄도미사일 발사에 대한 대응책을 논의하고자 연이어 개최되었던 유엔안전보장이사회는 중·러의 반대로 추가 제재에 실패하고 있다. 북한은 미국과 대립 중인 중·러에 대한 적극적인 지지를 통해 북중·북러 관계를 강화하고 있으며, 이를 추가 대북 제재의 회피 수단으로 활용하고 있는 것이다.

북한은 핵·미사일 고도화를 넘어 최근에는 재래식 무기와 첨단 무기를 포함하는 전반적인 국방력 강화로 나아가고 있다. 북한은 “국가 방위력 건설을 최우선, 최종대시하여 공화국 무장력을 더더욱 불패 하게 만드는 것을 제1혁명 과업으로 틀어쥐고 나갈 데 대한 사상”이라고 주장하면서²⁷⁾, 국방력 강화에 매진하고 있다. 이러한 북한의 국방력 강화 움직임은 최근의 무력시위에서 잘 나타나고 있다. 북한은 윤석열 정부 출범 이후 대륙간 탄도미사일을 비롯한 단·중거리 탄도 미사일과 순항미사일 등 핵무기를 탑재할 수 있는 전략무기 시험발사, 동·서해안의 대규모 포격 그리고 한밤의 군용기 훈련 등 전략무기와 재래식 무기를 총동원하여 무력시위를 펼치고 있다. 올해 3월에는 전술핵탄두 ‘화산-31’을 공개하면서 핵·미사일 능력의 고도화를 과시 하였다. 그리고 핵무인 공격정 ‘해일-2형’의 수중 폭발 실험(4.4~7)을 실시하고, 고체형 대륙간탄도미사일 ‘화성-18형’(4.13)과 정찰위성

27) “경애하는 김정은 동지께서 역사적인 시정연설에서 제시하신 강령적 과업을 철저히 관철 하자,” 『로동신문』, 2022.9.11.

‘만리정-1호’를 시험발사(5.31, 8.24) 하는 등 새로운 무기들까지 선보이면서 군사적 능력의 강화에 매진하고 있다.

4. 탈출구가 보이지 않는 경제난과 식량난

북한은 핵·미사일 고도화 중심의 정책 방향은 경제난과 식량난의 문제로 나타나고 있다. 북한은 현재 경제난과 식량난의 위기 국면에서 해결책을 찾지 못한 채 북한 체제와 김정은 정권의 안정을 위해 ‘버티기 전략’에 치중하고 있다. 핵·미사일 고도화에는 어느 정도 성과를 거두고 있지만, 그 결과 심각한 경제난과 식량난으로 주민 생활의 어려움에 직면하고 있다. 턱없이 부족하고 한정된 재원을 핵·미사일 개발에 우선적으로 투입하는 자원배분의 심각한 왜곡은 그나마 허약한 북한 경제를 막다른 골목으로 몰아가고 있다.

북한의 경제는 2020년 이후 심각한 국면에 처해 있다. 한국은행에 따르면 북한의 2020년 GDP 성장률은 전년에 비해 -4.5%로 1997년 -6.5% 이후 최저의 성장률을 기록했다. 2021년에는 전년 대비 -0.1% 그리고 2022년에는 -0.2%로 마이너스 성장을 벗어나지 못하고 있다.²⁸⁾ 코로나19로 인한 국경봉쇄와 대북 제재가 더해진 측면도 있지만, 자력갱생에 기반한 경제운용의 결과가 수치로 나타난 것이다. 김정은 역시 제8차 노동당 대회에서 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)에 대해 “목표들이 심히 미진되고 인민생활향상에서 뚜렷한 진전을 달성하지

28) 한국은행, 『2022년 북한 경제성장률 추정 결과』 보도자료(2023), <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttlId=10078667&menuNo=200690>>(검색일: 2023.8.24.).

못했다”²⁹⁾고 경제 실패를 시인하였다. 그리고 새로운 대안으로 제시한 ‘국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)’ 역시 3년 차에 접어든 지금 성과를 찾아보기 어렵다. 21세기 개방경제의 시대에 자력갱생에 기반한 ‘폐쇄경제’로 경제발전을 추진하는 것 자체가 넌센스라고 할 수 있다.

경제난보다 심각한 것은 북한이 직면한 식량난이다. 한국 농촌진흥청에 따르면, 2022년 북한 식량작물 생산량은 2021년 대비 18만 톤 감소한 451만 톤으로 알려지고 있다.³⁰⁾ 미국의 북한 전문매체 ‘38노스’는 2023년 1월 19일 북한의 식량부족 상황이 1990년대 대기근 이후 최악이라고 진단하였으며,³¹⁾ 유엔 산하 식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)은 5월 발간한 보고서를 통해 북한의 식량위기를 경고하였다.³²⁾ 한편, 2023년 8월 17일 국가정보원은 국회 정보위원회에 “북한의 올해 1~7월 아사자 발생 건수는 240여 건으로, 최근 5년간 매년 같은 기간 평균인 110여 건에 대비해 2배 이상 증가”하였다고 보고하였다.³³⁾

북한 역시 식량부족의 심각성을 인식하고 있는 것으로 보인다. 김정은은 2023년 새해 벽두부터 이례적으로 식량문제를 중심으로 하는 노동당 중앙위원회 제8기 7차 전원회의 확대회의(2.27~3.1)를 긴급 소집하였다. 동 회의에서 북한은 식량부족 상황을 극복하기 위해 알곡

29) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령-조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

30) 농촌진흥청, 「2022년도 북한 식량작물 생산량 발표」 보도자료(2022.12.14.), https://www.rda.go.kr/board/board.do?mode=list&prgId=day_farmprmninfoEntry (검색일: 2023.8.24.).

31) “북한 식량부족 사태, 1990년 대기근 이래 최악,” 『연합뉴스』, 2023.1.20. (<<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230120059500009>> (검색일: 2023.8.25.).

32) “유엔기구·NGO, 북한 식량 위기 가능성 경고...“상황 더욱 악화,” 『VOA』, 2023.6., (<<https://www.voakorea.com/a/7119260.html>> (검색일: 2023.8.25.).

33) “국정원 ‘北 아사자 2배 늘어’...통일부 ‘주요 식품 폭등,’” 『동아일보』, 2023.8.17. (<<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20230817/120743664/1>> (검색일: 2023.8.26.).

생산량 증가를 최우선 과제로 제시하고 관개 체계 정비와 간석지 개간 등 농업 인프라 기반 개선을 강조하였다.³⁴⁾ 작년 12월 말에 제8기 6차 전원회의를 개최하고 2022년 북한의 대내외 정책 성과를 평가한 지 2개월 만에 전원회의를 소집한 것이다. 그것도 농촌과 농업을 중심으로 하는 의제를 택한 것으로 볼 때 이는 북한의 식량난이 그만큼 심각하다는 것을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 올해 6월에 개최된 노동당 제8기 8차 전원회의 확대회의(6.16~18)는 북한의 상반기 대내외 정책 성과 평화와 하반기 과업을 제시하는 회의였으며, 이 회의에서도 북한은 농업 부문을 맨 앞에 언급하였다.³⁵⁾

북한은 최근 ‘식량 증산’과 함께 ‘농촌발전’을 강조하고 있다. 과거 ‘단번 도약’을 주장하며 최첨단 산업을 강조하던 북한이 전근대적인 ‘농촌발전’을 강조한 것은 국경개방과 대북 제재의 해결 이전까지 그나마 성과를 낼 수 있는 분야가 농업이라는 판단을 한 것이다. 그리고 이는 식량문제가 주민 생활의 안정과 직결되어 있다는 점도 고려한 결정으로 볼 수 있다.

경제난과 식량난, 이는 주민들의 허리띠를 졸라매는 결과를 초래할 수밖에 없다. 그러나 북한의 경제난과 식량난은 단순히 허리띠를 졸라매고 버티다 보면 좋은 날이 올 것이라는 희망으로 극복할 수 없다는 데 문제가 있다. 결국, 식량부족과 생필품 부족에서 오는 고통과 미래에 대한 희망 대신 절망이 뒤덮은 북한 사회 내부로부터 불만이 터져 나오고 있다. 국가정보원은 2023년 8월 17일 국회정보위원회

34) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.3.2.

35) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.6.19.

전체 회의에서 “장마당 세대를 중심으로 김정은 일가와 당 정책에 대한 거침없는 불평과 집단 항의가 이어지고 있다”고 보고하였다.³⁶⁾ 이미 장마당을 통해 시장경제를 경험한 젊은 세대들을 중심으로 불만이 표출된 것이다. 나아가, 탈북자 역시도 증가하고 있다. 국가정보원에 따르면 코로나19로 인해 북한 국경 폐쇄 후 탈북자가 급감했지만, 올해는 8월 현재까지 99명이 탈북했으며 이는 작년 대비 3배가 증가한 수치이다.³⁷⁾

북한은 식량·경제난에 따른 주민 불만이 사회 불안으로 이어져 체제 붕괴의 도화선으로 나아갈 것을 우려하고 있다. 정면 돌파전을 주장한 2019년 제7기 5차 전원회의는 반사회주의·비사회주의 사상 투쟁을 강조하였으며, 그 이후 사회통제를 위한 법적·제도적 장치를 강화하고 있다. 2020년 말의 「반동사상문화배격법」에 이어 2021년 하반기에 「마약범죄방지법」과 「청년교양보장법」 등을 신설함으로써 부정부패와 청년들의 사상단속을 강화하였다. 그리고 간부들에게는 세도·관료주의·부정부패와의 투쟁과 함께 성과 창출을 강조하면서 군정지도부, 규율조사부, 법무부 등 신설 조직을 통한 감시·통제를 강화하고 있다. 자력갱생에 기반한 경제건설과 자원배분의 왜곡을 가져오는 핵·미사일 고도화는 결국 주민 생활의 어려움을 가져와 내부 불만으로 표출될 수밖에 없다는 점을 북한 당국 역시 잘 인식하고 있는 것으로 보인다.

36) “국정원 ‘北, 김정은 일가에 불평 있다’ 불평분자색출 TF’ 신설,” 『연합뉴스』, 2023.8.17, (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230817098800001>) (검색일: 2023.8.26.).

37) “국정원 ‘北, 김정은 일가에 불평 있다’ 불평분자색출 TF’ 신설,” 『연합뉴스』, 2023.8.17, (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230817098800001>) (검색일: 2023.8.26.).

Ⅳ. 우리의 대북정책 환경과 추진 방향

1. 정책 환경

미·중 경쟁의 심화로 국제질서와 동아시아의 불안정성이 지속되면서 우리의 대북정책 추진에 있어 도전 요인이 증가하고 있다. 미·중 경쟁은 글로벌 공급망 재편과 첨단기술 경쟁이라는 경제적 문제를 넘어 대만 해협과 남중국해를 둘러싼 군사적 갈등으로 확대되고 있다. 나아가 미국을 중심으로 하는 자유민주주의 세력과 중·러가 연대한 권위주의 세력 간의 이른바 ‘신냉전 구도’가 형성되면서 북핵 문제 해결을 위한 관련국 간 협의가 이루어지지 못하고 있다. 북한은 북핵 문제에 대한 강대국의 공동 대응이 어려운 틈을 이용하여 미국에 대해 ‘강 대 강, 정면승부’ 기조를 고수하는 가운데 중·러와의 밀착 행보를 지속함으로써 북핵 문제 해결의 어려움이 가중되고 있다.

미·중, 미·러 갈등이라는 국제사회의 불안정과 함께 한반도의 상황 역시 긴장과 갈등 국면이 지속하고 있다. 북한의 핵·미사일 고도화와 지속적인 군사적 도발로 인해 한반도 안보 정세가 악화되고 있다. 최근 들어 북한의 각종 미사일 시험을 비롯한 도발적 행태가 지속되고 이에 대해 한미는 연합훈련 및 미 전략자산 전개로 맞대응 하면서 강 대 강 국면 형성이 지속하고 있으며, 군사적 긴장 역시 고조되고 있다. 이러한 상황에서 북한이 7차 핵실험까지 감행한다면 안보 불안과 위기가 고조될 가능성이 크다.

남북 관계 역시 교착 국면이 장기화하고 있다. 2019년 2월 미북 하노이 정상회담의 합의 결렬 이후 시작된 남북 교착 국면은 문재인 정부 시기를 넘어 윤석열 정부 출범 이후에도 지속되고 있다. 남북은 2018년 12월 「제2차 남북체육분과회담」을 마지막으로 대화의 자리에 마주 앉지 못하고 있다. 2023년 9월 현재까지 4년 9개월 동안이라는 역대 최장기간의 대화 단절 및 관계 악화를 경험하고 있다. 남북정협을 비롯한 인적·물적 교류는 중단되어 있으며, 인도적 협력과 사회문화 교류 협력도 더 이상 이루어지지 않고 있다. 남북 관계의 모든 통로가 막혀 있는 상황이다. 우리 정부의 인도적 지원과 대화 제의에도 불구하고 북한은 대남 관계를 ‘대적 관계’로 규정한 채 비타협적 태도와 도발로 대응하고 있다. 북한의 이러한 대응은 우리 정부가 실용적이고 유연한 대북정책을 추진할 최소한의 공간마저도 가로막고 있다고 할 수 있다.

현재의 시점은 북한 핵 문제와 남북 관계의 향배를 결정지을 수 있는 중요한 변곡점이라고 할 수 있다. 북한의 핵·미사일 능력 고도화가 막바지 단계에 진입하고 있는 상황에서 북한 핵 문제 해결이 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결될 것인지 아니면 ‘강 대 강’의 위기 국면으로 고조될 것인지를 선택의 순간에 놓여있다고 할 수 있다. 그리고 북한이 사실상의 핵보유국 지위를 인정받는 상황으로 갈 것인지 아니면 핵 포기로 나아갈 것인지를 갈림길에 서 있다고 할 수 있다. 남북 관계 역시도 과거의 잘못된 관행을 버리고 ‘정상적이고 지속 가능한 안정적 관계’로 나아가는 길목에서 진통을 겪고 있는 과정이라고 할 수 있다.

2. 대북정책 추진 방향

미·중 경쟁 시대에 북한의 도발이 지속되고 있는 상황에서 북한 비핵화와 남북 관계 정상화를 추진하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 대북정책을 추진해야 한다.³⁸⁾ 첫째, 선제적 제안을 통한 주도적 대응이다. 이는 북한에 끌려다니는 비핵화와 남북 관계가 아니라 우리가 장기적·거시적인 틀(frame)을 만들어 놓고 그 틀 속으로 북한을 유인하는 것을 의미한다. 북한을 우리 의도대로 끌고 가기 위해서는 압박과 유인을 함께 사용할 필요가 있으며, 한미 간 긴밀한 소통을 통해 이러한 내용들이 포함된 큰 그림(grand design)을 만들고 이것을 북한에 제시하여 대화로 유인해야 한다. 이러한 측면에서 윤석열 정부가 ‘담대한 구상’을 제시한 것은 전략적으로 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 「담대한 구상」은 북한의 비핵화 조치와 우리의 경제·정치·군사적 조치의 단계적·동시적 이행을 통해 비핵·평화·번영의 한반도를 함께 만들어 나가자는 제안이다.³⁹⁾ 북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 비핵화 진전에 맞추어 북한 경제와 민생이 획기적으로 개선할 수 있도록 협력을 제공하겠다는 내용을 담고 있다.

둘째, 힘의 우위에 기반한 정책 추진이다. 협상 국면에서 상황을 주도해 나가기 위해서는 논리도 중요하지만 힘의 우위를 확보하는 것이 우선해야 한다. 북한이 핵 능력 강화를 통한 ‘전략적 우위’를 과시

38) 김일기 외(2022), pp.134~136.

39) 담대한 구상에 대해서는 통일부, 「비핵·평화·번영의 한반도」를 위한 담대한 구상」 카드뉴스 (2022.9.20), <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs_00000000000000002&category=&mode=view&cntId=54481> (검색일: 2022.10.26.); 통일부 (2022) 참조.

하는 상황에서 강력한 국방력과 튼튼한 한미 동맹은 북한을 억제할 수 있는 유일하고도 필수적인 요건이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 2023년 4월 한미 정상회담에서 합의한 「워싱턴 선언」에 따라 최근 출범한 ‘한미 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group: NCG)’과 8월 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담에서 합의한 한·미·일 안보 협력은 매우 중요한 의미를 지니고 있다.⁴⁰⁾ 특히 캠프 데이비드 회담에서 합의한 ‘외교장관, 국방장관, 국가안보보좌관 간 연례회의 개최’와 한미-미일 동맹에 기초한 한·미·일 안보협력은 북핵 문제뿐만 아니라 인도-태평양 지역의 안보 질서를 주도하는데 가장 중요한 기제가 될 것이다.

셋째, 합리적 상호주의이다. 이는 남북 관계의 정상화를 위해 필요한 조치이다. 남북 관계가 정상적이고 상식적인 관계로 지속적·안정적으로 발전해 나가기 위해서는 쌍방이 대등한 입장에서 서로에게 도움이 되는 관계를 형성하는 것이 중요하다. 과거 일방적인 지원을 바탕으로 하는 경제 협력이나 인도적 지원은 정상적인 남북 관계 발전에 부정적 영향을 제공해 왔다. 또한, 우리 내부에서 ‘일방적 퍼주기’ 논쟁 등 남남갈등을 촉발함으로써 대북정책의 동력을 약화시키는 요인으로 작용한 바 있다. 향후 남북 관계는 ‘줄건 주고 받을 것은 받는 합리적 관계’로 발전해 나가야 하며 이를 위해서는 합의 내용의 균형도 중요하지만, 합의사항을 반드시 이행하는 관행이 정착되어야 한다. 남북 어느 일방의 약속 파기로 남북 관계가 중단되는 사례가 없도록 상호 신뢰를 형성하는 것이 기본전제가 되어야 한다.

40) 캠프 데이비드 정상회담에 대해서는 민태은·이기태(2023) 참조.

넷째, 원칙에 입각한 긴 호흡의 정책 추진이 필요하다. 남북 관계는 우리의 5년 단임의 대통령제라는 특징과 북한의 일인 장기 집권 체제의 특성상 ‘기울어진 운동장’에서 경기를 할 수밖에 없는 구조적 한계를 지니고 있다. 북한은 김정은 일인의 장기 집권 체제로 정책 추진에 있어 상대적으로 여유를 가질 수밖에 없다. 그러나 우리의 경우 대통령의 임기 내에 성과를 내야 한다는 초조함을 가지고 대북정책을 추진해 왔다. 임기 내 성과에 집착하여 조급함을 보이는 것은 상대방에게 약점을 노출하는 결과를 초래하여 협상 전략의 실패로 귀결될 가능성이 높다. 과거 남북 협상에서 북한은 이러한 구조를 전략적으로 활용해 온 측면이 있다. 따라서, 남북대화나 교류 협력의 양적 측면을 정책의 성과로 보는 잘못된 인식에서 탈피할 필요가 있으며, 북한과의 협력에서 기회를 만들고 포착하되, 서두르지 않는 자세를 견지하는 것이 중요하다. 이러한 긴 호흡의 정책은 비핵화의 우선 입장에 ‘북한의 잘못된 행동에 대해서는 어떠한 타협이나 보상도 없다’라는 확고한 원칙을 견지할 때 가능할 수 있다.

다섯째, 대내적 통합과 국제사회의 공조이다. 대북정책을 추진하는 데 있어서 대내적 통합과 국제적 공조는 정책의 추진동력을 확보하고 지속성을 보장하는 데 매우 중요한 요인으로 작용한다. 국내적으로는 국민과 정치권, 중앙정부와 지방자치단체, 정부와 민간 간 소통과 협력을 강화함으로써 대북정책에 대한 공감대를 폭넓은 공감대를 확보할 수 있다. 한편, 국제사회와의 공조도 매우 중요하다. 국제사회와의 공조는 연대와 협력을 병행해야 한다. 한미 동맹과 한일 협력의 내실화를 바탕으로 안보 위기에 대응하고, 가치 외교에 기반을 둔 협력 강화로 한반도 평화와 함께 동북아 및 지구촌 평화와 번영에 기여해야 한다. 그리고

상호존중에 기반을 둔 한·중 관계 발전, 한·러 협력의 미래 지평 확대, 지역별 특화된 글로벌 네트워크 구축 추진 등을 통해 국제사회와의 협력의 외연을 확대할 수 있다.

V. 맺음말


미·중 경쟁의 시대에 한반도를 둘러싼 국제정세는 남북 관계와 대북정책 추진에 있어 많은 어려움을 작용하고 있다. 미·중 경쟁에 더해진 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화로 인한 전 세계적 경제 침체와 글로벌 공급망의 위기는 남북 관계와 북한 문제에 대한 국제적 관심도를 현저히 낮추고 있다. 그리고 이에 북한의 지속적 도발과 한반도의 군사적 긴장 고조가 중첩되면서 남북 관계 교착 국면의 출구 찾기를 더욱 어렵게 만들고 있다. 오히려 북한의 7차 핵실험과 국지적 도발이 이루어질 가능성을 증가시키고 있어 한반도 위기관리가 중요하게 대두될 가능성이 높다.

북한은 현재 대중·대러 관계의 밀착화를 통해 대북 제재를 건디며 핵·미사일 고도화를 통해 미국의 정책 변화를 가져오기 위한 전략을 추진하고 있다. 그러나 이러한 전략 추진을 위해서는 경제발전을 통해 주민 생활이 개선되고 북한 내부가 안정되어야 한다. 그러나 코로나19 이후 북한이 추진하고 있는 자력갱생에 기반한 폐쇄경제로는 경제를 지탱하기에는 쉽지 않을 것이다.

최근 북한은 코로나19 완화와 더불어 점진적으로 국경의 봉쇄 해제를 추진하고 있으며, 북중·북러 연대를 통해 경제와 체제의 안전을 도모하고 있다. 그러나 북한이 의지하고 있는 북중·북러 연대 또한 지속적일 수는 없다. 미·중, 미·러 갈등의 여파로 미국에 대항하기 위한 북중·북러 연대의 깃발이 올랐지만, 이러한 양자 간 연대가 북·중·러 삼자 간 연대로 발전할지는 미지수이다. 미국과 경쟁하고 있는 중국이 미국을 강하게 자극하는 북·중·러 연대를 통해 합동군사훈련과 같은 도발을 시도할 가능성은 작다고 볼 수 있다. 오히려 미국과의 대결을 완화하거나 최소한 현상 유지를 위한 정책을 채택할 가능성이 높다. 미국 역시 이미 대중 관계를 디커플링(de-coupling) 대신 디리스크잉(de-risking)으로의 전환을 모색하고 있으며, 러시아-우크라이나 전쟁 역시 언제까지 지속하지는 않을 것이다. 한편, 미국이 핵 포기 없는 북한에 대해 대북정책 전환이라는 선물을 안겨줄 리도 만무하다. 이미 난관에 봉착하고 있지만, 자력갱생과 핵·미사일 고도화를 기반으로 하는 북한의 대미 정책은 결국 경제난과 식량난 그리고 사회 불안 증가라는 필연적 결과로 나타날 수밖에 없다.

중국과 러시아와의 제한된 교역과 지원을 통해 경제·식량 위기 속에서 연명할 수는 있겠지만, ‘그럭저럭 버티기’ 수준을 벗어나기는 쉽지 않을 것이다. 그나마 북한 경제를 지탱해 왔던 시장 역시 코로나 19 이후 위축되었으며, 북한 당국이 이를 다시 용인할지도 미지수이다. 북한은 멀지 않은 미래에 ‘강 대 강’ 대결을 지속할 것인지, 아니면 핵 포기과 개방의 길로 나설 것인지를 선택의 기로에 직면할 것이다. 핵·미사일 개발을 통한 지속적인 도발은 심각한 경제난과 식량난 그리고 사회 불안을 초래하여 체제와 정권 붕괴라는 어두운 그림자를

김정은과 북한에게 가져다 줄 뿐이다.

과거의 잘못된 정책 실패와 관행을 바로 잡고 올바른 길로 나아가는 일은 언제나 진통과 아픔의 어려움을 겪을 수밖에 없다. 북한 비핵화를 달성하고 남북 관계 정상화를 통해 ‘한반도 비핵·평화·번영’의 길을 열기 위해서는 대내외 정책 환경을 고려하는 대북정책을 추진해야 한다. 그리고 이는 냉철한 국제정치의 현실주의에 기반하여야 한다. 미·중 경쟁과 갈등이 심화되는 신냉전의 구도 속에서 남북 관계는 한반도 차원을 넘어 국제정치의 소용돌이에 들어간 지 오래다. 민족 관계라는 남북 관계의 특수성도 중요하지만, 우리에게 닥친 현실은 먼저 미·중 경쟁이라는 국제정치의 파고를 넘을 수 있는 현명한 정책 추진이 필요한 시점이다. 

[참고문헌]

〈국내 문헌〉

- 국가안보실. 『윤석열 정부의 국가안보전략』. 2023.
- 김갑식 외. 『미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 김예경. “바이든 행정부 출범 이후 미·중 전략경쟁: 쟁점과 접점.” 『한국과 국제정치』. 38권 제2호, 2022.
- 김일기. “미·중 경쟁과 정보의 역할.” 한국국가정보학회 하계학술회의 자료집. 2023(a).

- _____. “김정은 정권의 정면 대결 노선 평가와 전망.” 『국가안보전략』. 9월호, 2023(b).
- 김일기 외. 『남북 그린테탕트 추진 로드맵 연구』. 통일부 정책용역 보고서. 2022.
- 김일기 · 김호홍. 『제8차 노동당 대회와 북한정치』. 서울: 국가안보전략연구원. 2021.
- 김태효. “미·중 신냉전 시대 한국의 국가전략.” 『신아세아』. 28(2), 2021.
- 김한권. “미·중 전략적 경쟁 구도하의 중국의 시각과 한중관계.” 『공감한반도』. No. 46-230621, 2023.
- 민태은 · 이기태. “캠프 데이비드 한·미·일 정상회의와 3국 협력의 미래.” 『Online Series』. Co 23-23, 2023.
- 박병광. “국제질서 변환과 전략적 각축기의 미·중관계.” 『국방연구』. 제57권 1호, 2014.
- 정성장. “혁명전략.” 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 국가전략』. 서울: 도서출판 한울, 2003.
- 최용환. “김정은 시대 대외·대남 정책 평가와 과제: 하노이 노딜 이후를 중심으로.” 한국국제정치학회 하계학술회의 자료집. 2023.
- 통일부. 「비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책」. 2022.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 과외엘리트-간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.

〈북한 문헌〉

- 사회과학출판사. 『조선말대사전(2)』. 평양: 평양종합인쇄공장, 1992.
- _____. 『조선말대사전(증보판) 1』. 평양: 사회과학출판사, 2017.

〈해외 문헌〉

- Neill, Alexander. “China abhors the rules-based order but what does it want instead?.” NIKKEI Asia. May 28, 2021.

『동아일보』

『로동신문』

『연합뉴스』

『조선중앙통신』

『VOA』

농촌진흥청 <<https://www.rda.go.kr>>

한국은행 <<https://www.bok.or.kr>>

North Korea and the Direction of North Korea Policy in the Era of U.S.-China Competition

Il-Gi Kim (Institute for National Security Strategy)

The escalating U.S.-China competition is fueling global instability, particularly in East Asian and Korean Peninsula security. This rivalry is intensifying on diplomatic, military, and economic fronts. Concurrently, the long-lasting war between Russia and Ukraine has caused a global economic downturn and disrupted global supply chains, reducing worldwide interest in North Korean denuclearization and Korean Peninsula issues.

North Korea sees the competition between the United States and China as a "new Cold War" and is strategically advancing its nuclear and missile capabilities. North Korea seeks to withstand U.S. sanction and influence U.S. foreign policy by strengthening diplomatic ties with China and Russia. As a result, progress on North Korean denuclearization has stalled, and inter-Korean relations have come to a halt. Meanwhile, North Korea's nuclear and missile policies exacerbate domestic economic challenges and shortages of foodstuffs, increasing regime instability.

Given the U.S.-China competition and the complexities of the Korean Peninsula, a strategic rethinking of our North Korean approach is critical to achieving denuclearization and normalized inter-Korean relations. For starters, proactive proposals to North Korea may encourage denuclearization and strengthen inter-Korean relations. Second, South Korea should take the initiative in negotiations, leveraging its superior power. Third, a rational reciprocity strategy ensures long-term stability in inter-Korean relations. Fourth, a consistent, principled approach to

North Korea is required. Finally, policy momentum and continuity are dependent on internal unity and international cooperation.

(Keywords) U.S.-China competition, New Cold War, North Korea's domestic and foreign policy, North Korea's economic crisis, North Korea policy