평창 이후 북한의 대남전략

홍 민
통일연구원 북한연구실장

북한 대남행보의 전략적 의미

전 세계의 관심을 모았던 북한의 김여정 특사 및 평창동계올림픽 고위급대표단 일행의 방남 일정이 마무리되었다. 김여정 및 대표단 일행은 방남기간 동안 문재인 대통령을 비롯한 우리 정부 관계자들과 여섯 차례의 회동을 가졌다. 특히 김여정은 문재인 대통령에게 김정은의 친서와 함께 문 대통령의 방북을 요청하는 구두 메시지를 전달했다. 베일에 가려져 있던 김일성 일가의 파격적인 방남과 남북 정상회담 제의로 한반도 정세가 새로운 대화국면으로 돌입함에 따라 평창 이후의 한반도 정세가 초미의 관심사로 떠올랐다.

그런 가운데 최근 김여정 일행 방남 기간 중 미국 펜스 부통령과 김여정의 비공식 회담이 예정돼 있었으나 취소되는 우여곡절이 이면에서 진행되었음이 미국의 워싱턴포스트(Washington Post)지를 통해 보도되었다. 어떻게 남북대화를 미·북대화로 연결할 것인가를 두고 고민하던 한국정부로서는 매우 난감한 상황이 된 것은 물론, 미·북대화의 '탐색적 대화' 가능성 역시 다시 불확실해지는 상황이 되었다. 이 글에서는 2018년 김정은의 신년사와 김여정의 방남 등 북한이 보이고 있는

행보의 전략적 의미와 향후 예상되는 대남전략을 포함한 한반도 정세에 대한 전망을 하고자 한다.

연초부터 김정은의 신년사를 통해 급진전된 남북대화 분위기에 대해 국내외적으로 의구심과 우려의 목소리가 있다. 이런 우려들은 대체로 갑작스런 북한의 남북대화 모드가 대북 압박·제재를 모면하고 한·미관계를 이간질하기 위한 술책이거나 남북관계를 이용해 비핵화 의제를 피하며 미·북대화로 가기 위한 전술적 변화일 뿐이라고 보는 시각이다. 이쯤에서 북한의 남북관계 개선 행보를 크게 세 가지 가능성 차원에서 해석해 볼 수 있다.

첫째, 단순한 대북 압박 국면을 모면하기 위한 단기적 술책으로서 남북관계를 이용할 가능성이다. 현재 형성돼 있는 대부분의 관점이 여기에 해당한다. 작년 연속적인 핵·미사일 도발로 대북 압박·제재 수위가 한껏 높아져 온 점, 대북 압박용 한반도 전략자산 전개의 규모가 그 어느 때보다 확장되어 온 점, 미국 정치권으로부터 '군사적 옵션'의 구체적 실행계획 등이 흘러나오고 있는 점 등 북한이 느낄 수 있는 위협감은 상당히 높을 가능성이 있다. 따라서 조기에 '핵무력 완성 선언'을 하고 남북관계를 통해 국면을 전환하고자 했을 가능성이 있다.

그러나 이런 관점은 북한의 단기적인 평화위장공세에 대한 설명은 될지 모르지만, 중장기적으로 어떤 전략적 로드맵 아래서 북한이 이런 행보를 하는지를 맥락적으로 충분히 설명하지 못하는 단점이 있다. 특히 최근 김여정과 펜스 미 부통령 사이의 비공식 회담이 예정돼 있다가 북한측이 취소하면서 결렬된 부분은 북한이 단기적으로 한·미 이간질 이상의 전략적 로드맵을 상정하고 있을 가능성을 보여주는 측면이 있다. 최소한 그들이 원하는 미국의 태도나 자세가 아니면 자신들도 대화를 시작하기 힘들다는 것이다.

둘째, 따라서 그보다는 더 긴 호흡으로 북한이 원하는 것을 챙길 수 있는 미·북대화로 가기 위한 최소 3년 이상의 중장기적인 로드맵 차원에서 남북관계를 활용할 가능성에 대해서 고민해 볼 필요가 있다. 김정은정권은 과거 김정일과는 달리 '비핵화'를 협상수단으로 생각하지 않을 뿐만 아니라, 포기 의사 자체가 없음을 일관되게 주장하고 있다. 동등한 핵보유국 사이의 미·북(또는 4자) 평화협정을 맺고 핵군축을 한다는 것이 북한이 생각하는 이상적인 전략적 로드맵이다. 이를 위해서는 북한을 핵보유국으로 사실상 인정하고 평화협정 및 핵군축 테이블에 미국이

마주 앉도록 하는 것이 일차적인 목표인 것이다. 결국 그런 '통 큰 협상(big deal)' 내지 최소한 자신을 핵보유국으로 사실상 암묵적으로 인정하고 포괄적인 대화를 할 미국정부를 원하고 있다고 할 수 있다.

북한은 여러 탐색 끝에 트럼프 정부가 그런 북한의 기대를 충족시키기 힘들다고 판단하고 '건너뛰기(skipping)'하는 것처럼 보이는 전략을 취하고 있을 가능성이 있다. 트럼프 정부는 러시아 스캔들과 온갖 설화로 국내 정치력이 약하고 향후 정국의 시계가 불확실한 상황이다. 따라서 북한의 입장에서 대북전략 조차 선명하지 않고 사실상 2년 조금 넘는 임기밖에 남지 않은 트럼프 정부를 상대로 소모적인 대결과 탐색을 굳이 할 필요가 없다고 판단했을 가능성이 높다. 사실상 미국 트럼프 행정부에 대한 기대를 전략적으로 접었다고 할 수 있다.

반대로 향후 4년 이상의 임기가 남은 문재인 정부에게 차라리 공을 들이는 편이 훨씬 유리하다고 판단했을 가능성이 높다. 문재인 정부 임기 동안 남북관계를 개선하면서 이를 명분으로 자극적인 도발을 자제하고 평화 이미지를 그나마 제고한다면, 향후 미국 차기 정부는 최소한 북한과의 대화를 피할 명분이 약화될 수밖에 없고 대화에 나서지 않는다면 미국의 대북정책 입지는 좁아질 수밖에 없을 것이다. 따라서 북한이 보이고 있는 남북관계에 대한 적극성은 궁극적으로 미국과의 보다 큰 협상을 위한 전략적 관리 차원에서 이뤄지고 있을 가능성이 있다.

마지막으로 북한의 전략적 패러다임이나 로드맵이 바뀌었을 가능성이다. 지금까지 북한의 전략적 의도에 대한 대부분의 시각은 북한이 궁극적으로 미·북 협상을 통해 전략적 목표(대북제재 해제, 평화협정·핵군축 협상, 정상국가화)를 달성하고자 한다는 것이었다. 실제로 북한은 2013년 이후 최근까지 미·북 사이의 '평화적 공존'에 대한 언급을 자주 하고 있다. 사실상 '핵을 보유한 상태에서의 미·북 평화공존'에 목표를 두고 있음을 공공연하게 언급해 왔다. 북한의 '평화공존'은 미국을 비롯한 관련국과의 일정한 관계정상화를 통해 정상국가로 대접 받는 상황을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 비핵화 없는 대화나 관계정상화를 거부하는 미국의 입장에서 북한의 바람은 현재로서는 수용할 수 없는 것이다.

북한식의 '제한적 평화공존 전략'과 우리의 대응

결국 핵보유국을 기정사실화하면서 평화공존(정상국가)이라는 자신의 바람을

현실화하는 경로를 미국을 경유하지 않고 한국을 통해 시험하려고 하는 것일 수 있다. '핵무력 완성' 선언을 통해 일단 전략무기 도발 자제의 명분을 확보하고 자신들이 개발한 핵·미사일은 미국에 대한 억지력임을 강조하면서, 일련의 남북관계 개선 행보를 통해 남북한 간의 군사적 신뢰와 관련한 대화와 조치들을 통해 북한식의 '제한적 평화공존'을 남북한 사이에 실현하는 것이다. 핵·미사일 등 전략무기 도발을 중단하고 남북관계 개선의 성과를 내는 구도를 단기적으로 이용하는 것이 아니라 장기적인 계획으로 삼을 가능성이 있다. 소위 '남북관계를 통한 핵보유 상태의 제한적 평화공존'이라는 전략적 로드맵을 상정하고 있을 가능성을 배제하기 힘들다.

지금까지 북한에 대한 모든 압박·제재는 북한의 핵·미사일 도발을 명분으로 높아져 왔다. 만약 북한이 핵·미사일 도발을 자체적으로 중단하고 남북관계 개선에 적극적으로 임하는 행보를 최소한 2~3년 이상 지속한다면, 제재의 강도와 협력 구도는 점진적으로 약화될 수밖에 없다. 핵·미사일 능력 과시를 통해 핵보유국 지위를 인정받고 미국의 대북정책 변화를 끌어내려던 기존 방식이 아닌, 장기적인 도발 중단을 통한 남북한 사이의 제한적 평화공존을 추구할 때, 미국을 비롯한 중국·러시아·일본의 대북정책 역시 모종의 변화를 꾀할 수밖에 없는 국면이 올 수 있다. 물론 도발 중단을 하더라도 당분간 대북제재의 수위는 유지될 것이고, 북한이 감내해야 하는 고통 역시 사라지는 것은 아니다. 그러나 핵을 포기하지 않는 방법으로 북한이 이 상황을 타개할 수 있는 방법은 결국 남한과의 '제한적 평화공존' 이외에는 뾰족한 구석이 없다는 점이다.

향후 남북관계 및 한반도 정세의 분수령은 남북 정상회담과 미·북대화 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 펜스 미 부통령과 김여정 사이의 대화 결렬은 남북대화를 통해 미·북대화, 그리고 궁극적으로 비핵화 협상의 '입구'를 열기 바라던 문재인 정부의 구상에 부정적 영향을 줄 가능성이 높다. 또한 미국 트럼프 정부와 북한에게도 마찬가지로 득보다는 실이 될 가능성이 높다. 물론 이번 회담 결렬 사실을 통해 미·북 사이에 일단 '대화'의 의지가 있음을 확인한 것은 긍정적인 부분이지만, 상호 손상된 체면을 다시 회복하고 마주할 기회를 마련하기는 당분간 쉽지 않아 보인다.

우선 미국 트럼프 행정부의 경우, 오는 11월 중간선거를 앞두고 유리한 국내 정

치 판세를 만들기 위해 지지층 결집 차원에서 이번 회담 결렬 사실을 공개한 것으로 보인다. 평창 동계올림픽에서 보인 외교적 '결례'에 대한 비난을 모면하기 위한 물타기로 볼 수 있다. 이는 트럼프와 행정부 내 대북강경론자들의 '자기 정치' 차원에서는 소기의 성과를 거둘 수 있을지 모르지만, 여타 국내외 여론의 광범위한 지지를 받기 힘든 행동이라는 것이 일반적인 평가다. 또한 향후 미·북대화의 필요성에 대한 국내외적 요구가 더욱 높아질 때, 미·북대화를 하기 위한 명분과 기회를 마련하는 것이 쉽지 않게 되었다.

북한은 이번 회담 결렬 사실의 일방적 공개로 북한이 중시하는 '체면'에 큰 손상을 입었다고 할 수 있다. 북한이 먼저 회담을 제의했다는 팩트 하나만으로도 미국에게 대화를 구걸하지 않겠다던 자신의 강경한 입장이 무색해졌기 때문이다. 또한 방한 일정 중 펜스 부통령이 보인 북한에 대한 불신과 적대적 태도는 외교적 차원 이상의 '혐북'의 정서로 북한에게 읽혔을 가능성이 높고, 북한에게 심리적인 상처를 주었을 가능성이 높다. 따라서 향후 트럼프 행정부를 상대로 한 북한의 대화 모색은 공식이든 비공식이든 위축되거나 보류될 가능성이 커졌다. 반면 펜스와 김여정 간의 대화를 중재하고 김여정 일행에 대한 예우를 갖췄던 문재인 정부에 대해서는 상대적으로 큰 호의를 갖게 되었을 가능성이 높다. 결과적으로 남북관계에 당분간 공을 들이는 전술적 태도를 취할 가능성이 높게 되었다.

반면 한국정부는 난감한 상황에 처하게 되었다. 남북대화 모멘텀을 만들고 미·북대화를 적극적으로 중재하고자 했던 일련의 구상에 차질을 빚게 되었다고 할 수 있다. 우선 김여정을 통해 제안된 방북 초청과 남북 정상회담에 보다 신중해질 수밖에 없게 되었다. 미·북 대화 및 북핵 문제의 일정한 진전 내지는 성과를 담보하지 못하는 남북 정상회담과 남북대화에 대한 냉소적 여론을 눈치 볼 수밖에 없게 되었기 때문이다. 또한 '평창'을 기회로 미·북대화를 이끌어내려 했던 시도가 실패함에 따라, 미·북대화의 의지를 미국과 북한으로부터 다시 끌어내기 위한 명분과 기회를 만들기 위한 묘책을 강구해야 하기 때문이다.

'여건' 만들기의 핵심

그럼에도 불구하고 한국정부는 다시 평창 이후의 새로운 모멘텀을 만들기 위한 '여건' 조성을 게을리 하지 말아야 할 것이다. 김여정 특사의 '방북 초청' 친서에

대해 문재인 대통령은 “여건을 만들어 성사시켜 나가자”고 뜻을 밝혔는데, 여기서 ‘여건’은 여러 의미를 지니고 있을 수 있으나, 다음과 같은 점을 ‘여건’의 핵심으로 볼 필요가 있다.

우선 미국과의 조율과 협조라는 ‘여건’이 있을 수 있다. 북한이 비핵화에 대한 구체적 의지를 보이지 않는데 대통령이 방북하는 것에 대해 미국은 부정적일 수 있다. 그러나 한국정부는 이 기회에 김정은과 허심탄회하게 남북관계와 한반도 문제에 대해 포괄적인 대화를 해 봄으로써, 북한의 전략적 의도를 파악할 필요성에 관해 합리적인 설득을 할 필요가 있다. 특히 남북관계에 매몰돼 비핵화를 등한시하거나 남북대화가 비핵화 공조에 균열을 가할 것이라는 우려를 불식시키는 대미 설득전략을 마찰 없이 진행할 수 있는 논리를 준비할 필요가 있다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 북한의 핵·미사일 활동의 중단이 가장 핵심적 ‘여건’이라고 할 수 있다. 한국정부의 일차적 목표는 북한이 핵·미사일 전략 도발을 자제 또는 중단하도록 유도하는데 두어야 한다. 북한의 전략 도발을 최대한 지연시키거나, 도발 타이밍 자체를 뺏거나, 북한에게 도발하지 않을 명분을 제공하는 전략을 강구할 필요가 있다. 이를 위해 올해 한반도를 둘러싼 주요 일정들에 대한 세심한 체크와 예상되는 위기 시즌에 대해 관리하는 것이 필요하다.

우선 4월에는 한·미 연합훈련인 키리졸브·독수리훈련, 김일성 생일(4.15), 조선인민혁명군 창건일(4.25) 등이 있어 과거 패턴으로 본다면 북한의 군사적 활동 가능성이 높은 시기이다. 6월에는 림팩 훈련이 있긴 하지만 러시아 월드컵이 있어 군사활동을 하기에는 국제스포츠행사를 의식할 수밖에 없는 시기이다. 반면 7월에는 북한 전략군절(7.3, 미사일부대를 총괄하는 ‘전략군’ 창설 기념일), 미국 독립기념일(7.4), 정전협정 체결일(7.27) 등이 있고 8월에는 을지프리덤가디언(UFG)이 있을 예정이라 과거 패턴으로 본다면 위험한 시기이다.

이런 일정을 고려했을 때, 평창올림픽 직후인 3월중 남북 고위급회담이나 특사 파견을 추진할 필요가 있다. 이후 남북 정상회담이 추진된다면 5~6월경이 적절할 것이다. 특사 파견을 통해 핵·미사일 활동의 자제가 향후 한반도의 중요한 관건임을 상기시킬 필요도 있다. 남북관계를 통해 북한이 도발을 중단할 명분을 찾도록 하는 것이다. 남북 정상회담은 그런 명분을 제공하는 가장 효과적인 방법일 수도 있다. 정상회담을 모멘텀으로 9월 이후까지 도발이 중단된다면, 미·북대화

2017년 7월, 김정은이 대륙간 탄도미사일(ICBM)급 '화성-14형'을 시험발사에 앞서 살펴보고 있다.

의 기본적인 환경이 일차적으로 조성된다고 볼 수 있다. 미국도 일단 접촉하고 대화를 모색할 수밖에 없는 분위기가 형성될 수 있다는 것이다. 한국이 미·북대화에 기여하는 방법은 특정한 중재 역할에 나서는 것보다는 남북관계를 통해 북한의 도발중단 효과를 가져옴으로써 자연스럽게 미·북대화의 여건을 조성하는 것에 있다.

북한이 과거 남한정부가 출범하면 초반에는 힘겨루기를 하다 중반기 이후에나 남북관계 개선을 시도했던 것과는 달리, 김정은정권은 빠른 '속도'와 '과감함'을 보여주고 있다. 일각의 분석처럼 김정은은 김정일과는 다른 매우 실용주의적인 접근을 하고 있는지도 모른다. 한국정부는 이런 북한의 전략적 의도를 고려해서 당장에는 가능성이 낮아 보이지만 남북관계 개선을 미·북대화로 연결시키는 기회로 만들어내는데 총력을 기울여야만 한다. 그것은 남북 정상회담을 전략적으로 활용하여 북한의 도발을 억제하는 위험 관리에 주력하는 것으로부터 시작되어야 한다. 북한