



2022 년 초 북한 동향과 그 함축성: 그 동인(動因)과 전망

2022-05

차두현 수석연구위원

아산정책연구원

2022.02.07.

북한은 2022년에도 2020년 이후 3년 연속 신년사를 발표하지 않았을 뿐만 아니라 별다른 대남 및 대외 메시지도 내놓지 않았다.¹ 2021년 12월 31일까지 개최된 북한의 노동당 제8기 4차 전원회의의 의제에서도 대남 및 대외 사업 분야는 비중 있게 다루어지지 않았다. 대신, 북한은 1월 5일~31일까지 7차례의 탄도미사일 발사를 통해 그들의 입장을 대신했다. 2차례의 극초음속미사일(Hypersonic Glide Vehicle, HGV, 5일 및 11일), KN-23(북한판 이스칸데르, 14일), KN-24(북한판 ATACMS, 17일) 발사를 통해 평양은 대북제재에도 불구하고 그들의 미사일 능력이 계속 고도화되고 있음을 과시하였으며, 미국이 북한의 HGV 발사에 대해 자체 대북제재의 강화와 UN제재 격상을 검토할 뜻을 발표하자,² 외무성 대변인 담화를 통해 “미국이 기어코 이런 식의 대결적인 자세를 취해나간다면 우리는 더욱 강력하고도 분명하게 반응하지 않을 수 없다”고 주장하였으며, 이후 2차례의 추가 미사일 발사를 단행했다.³ 더욱이, 1월 30일에는 2017년 이후에는 처음으로 ‘화성-12’형 중거리 탄도미사일을 고각(高角)발사함으로써 향후 핵실험 및 장거리미사일 발사에 대한 모라토리엄(발사유예)을 파기할 수 있음을 시사하였다.

현재까지 나타나고 있는 북한의 동향은 ① 경제 상황 개선 등 내부 문제의 해결과 체제 결속에 주력하고, ② 미국 및 한국에 대한 타협은 없으며, ③ 강력한 군사력 건설을 통해 현 국면을 헤쳐나갈 것이라는 그들의 의지를 시사하고 있다. 평양의 이러한 행태의 근간에는 중국과 러시아와의 협력에 대한 나름의 자신감과 미국의 압력을 당분간은 견뎌낼 수 있다는 계산이 작용하고 있는 것으로 보인다. 그러나, 동시에 2022년 중에 대북 제재와 같은 외부적인 압박요인을 해소하지 못하면 정권과 체제에 심각한 부담이 될 수 있다는 우려도 내재되어 있는 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려할 때, 북한으로서는 향후 한 걸음 더 나아간 강수(強手)를 둘 가능성도 있다. 2022년 2월의 베이징 동계올림픽 시기 동안은 다소 자제하는 모습을 보일 것이나, 3월 이후에는 장거리미사일(Inter-continet Ballistic Missile, ICBM)과 핵실험 재개 등

도 고려할 가능성이 충분한 것으로 판단된다. 북한이 2018년 이후 유지되어 온 ICBM 및 핵 실험에 대한 모라토리엄을 파기할 경우, 이는 한반도에서의 급격한 긴장 조성 및 미북 관계의 추가적 악화로 이어질 수도 있다. 우리의 입장에서는 북한 책략에 대해 워싱턴에서 북한의 핵 보유국 사실상 용인이라는 위험한 타협을 주장하는 목소리가 강화될 수 있음도 우려해야 한다. 따라서, 연초부터 북한이 취하고 있는 잇단 긴장조성 행위의 배경을 분석하고, 우리의 대응태세를 다져나갈 필요가 있다.

최근 북한 행태 및 발언의 특징

가. 경제건설과 내부단속

앞에서 지적한 바와 같이, 2021년 말의 노동당 전원회의에서는 대남 및 대외정책과 관련된 부분이 거의 언급되지 않았다. 2019년 12월의 제7기 5차 전원회의 결정문에서 “조성된 대내외 형세 하에서 우리의 당면한 투쟁방향”과 관련하여 대미 정책에 있어 “새로운 길”이 표방된 것과는 대조적이다.⁴ “다사다변한 국제정치정세와 주변환경에 대처하여 북남관계와 대외사업부문에 견지하여야 할 원칙적 문제들과 일련의 전술적 방향들을 제시하였다”고 언급되었을 뿐, 구체적인 정책방향은 표명되지 않았다. 회의의 의제는 내부 문제에 집중되었으며, 그 중에서도 경제건설과 내부결속이 강조된 것이 특징이다. 김정은은 2022년의 중점목표로 “인민들의 식의주문제를 해결하는데서 획기적인 전진을 이룩”하는 것을 제시하였고, “비상방역사업을 국가사업의 제 1 순위로 놓고 사소한 해이나 빈틈, 허점도 없이 강력하게 전개해 나가야 할 최종대사”로 설정하였다.⁵ 이러한 강조점은 현재 북한이 당면한 상황과 무관하지 않은 것으로 판단된다. 2021년 중 북한은 국제 제재와 강도 높은 방역으로 인한 경기침체를 체감해야 했고, 북한의 최대 교역국인 중국으로부터의 수입은 ‘COVID-19’ 이전의 10% 수준으로 줄어들어 주요 생필품 가격이 급등하였으며, 이는 북한 주민들의 불만을 고조시키는 요인이 될 수 있다.⁶

김정은이 8기 4차 전원회의에서 농업 부분에서의 생산성 강화를 역설한 것은 북한이 당면한 식량사정과 무관하지 않을 것이다. 2021년 UN 식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)는 『2020/2021 식량공급전망』 보고서를 통해 북한의 2020년도 식량 생산량이 약 560만톤으로 2021년 중 86만t의 식량이 부족할 것으로 판단된다고 분석하였다.⁷ 실제로, 김정은은 2021년 6월 15일 개최된 노동당 제8기 3차 전원회의를 통하여 “알곡생산

계획을 미달한 것으로 하여 현재 인민들의 식량형편이 긴장해지고 있다”고 언급함으로써 식량사정의 심각성을 토로하였다.⁸ 문제는 이러한 상황이 2022년에도 반복될 가능성이 크다는 점이다.⁹

물론, 이러한 예측들로 인해 북한이 광범위한 영양부족이나 기아(飢餓)에 허덕일 것으로 전망하는 것은 여전히 성급한 일이다. 우선, 북한의 식량 총생산량 자체가 FAO의 기준으로는 목표량 대비 미달이지만, 1990년대 후반에 비해서는 대폭 늘어났다. 통계청 자료에 따르면 고난의 행군 기간인 1997년 북한의 식량 총생산 추정량은 약 348만t 가량이었는데,¹⁰ 현재의 생산량 560만t은 그에 비하면 획기적으로 증산된 것이다. 북한의 쌀 생산량이 급감하고 있다고 하는 하지만, 북한의 식생활에 있어 쌀이 차지하는 비중이 우리만큼 크지는 않다는 점도 감안하여야 한다.

이러한 점에서 북한이 식량 및 생필품 난을 통해 우려하여야 할 것은 식량사정의 악화보다는 주민들의 기대와 성과 사이의 괴리이다. 김정은은 2012년 집권 이후 경제상황의 개선을 선대(先代)와 차별화된 자신의 업적으로 내세우기 위해 노력해왔으며, 실제로 김정은 집권기간 동안 북한의 경제는 완만하게나마 회복세를 보여왔다. 김정은이 2016년의 제7차 노동당 대회를 전후하여 『국가경제발전 5개년 전략』을 야심 차게 추진한 것 역시 자신의 업적과 정통성 고양 차원에서였다고 볼 수 있다. 그러나, 첫 번째 5개년 계획은 2016년 이후 강도가 높아진 국제적 대북제재와 ‘COVID-19’ 국면, 자연재해 등으로 인해 실패로 돌아갔고, 평양은 2021년부터 두 번째 5개년 계획을 추진해왔다. 2022년은 새로운 5개년 계획의 2차년도에 해당하며, 금년 내에 획기적 경제상황의 개선이 없다면 이 계획 역시 실패로 끝날 공산이 크다. 첫 번째 5개년 계획의 실패는 외부 압력과 감염병 상황 탓으로 돌린다고 하더라도, 비슷한 논거를 또다시 사용하기에는 한계가 있다. 더욱이 2018년의 싱가포르 미북 정상회담 이후 대북제재의 해제에 대한 기대가 북한 사회 내에 커졌을 것이라는 점을 고려한다면 대북제재의 지속 역시 북한 주민들의 좌절과 불만을 유발할 수 있는 주요 요인이다.

사상무장과 내부통제의 강화는 김정은의 입장에서는 경제적, 사회적 문제로 인한 불만의 분출을 막기 위한 불가피한 수순이었을 것이다. 2020년 이후 북한은 유난히 내부결속과 사상무장의 중요성을 내세웠으며, 사회의 억압장치들을 재점검하였다. 북한이 2021년 1월 8차 노동당 대회에서 당 내에 규율조사부와 법무부를 신설한 것 역시 내부 통제를 강화하기 위한 포석으로 볼 수 있다. 신설된 법무부는 국가보위성, 사회안전성, 중앙재판소, 중앙검찰소, 내각

의 국가검열위원회 등 국가의 법 집행 관련 기구를 두루 관장할 것으로 전망되었다.¹¹ 12월의 8기 4차 중앙위원회 전원회의에서는 이러한 원칙이 다시 한 번 강조되었다. 북한 매체들은 혁명의 참모부'인 노동당의 영도력 강화를 강조하였으며, 역시 인민군에 대한 '강철같은 군기 확립'의 필요성을 역설하였다.¹² 이러한 조치들은 단순한 억압장치의 강화가 아니라 사회에 대한 통제 기능의 이상징후로 해석될 수 있다.¹³

전반적으로 북한이 경제건설과 내부단속을 강조하고 있다는 사실은 북한 내의 정치적, 사회적 분위기가 그리 긍정적이지 못함을 암시한다. 노동당 8기 4차 전원회의에서는 '농업부문의 고질적인 허풍'을 지적함으로써 통계조작과 정보왜곡으로 인한 경제성장 달성의 한계를 시사하기도 했다.¹⁴

나. 계속되는 군사능력 시위

금년 1월 북한이 단행한 7차례의 미사일 발사는 김정은 정권이 출범한 이후 역대 월별 최다 회수(기존은 방사포와 미사일을 합해 2019년 8월 4회, 2021년 9월 미사일 발사 4회)였고, 이는 북한이 전략도발을 통한 군사능력 시위를 지속하고 있을 뿐만 아니라 그 강도를 높여가고 있음을 의미한다. 2021년 이후 올 1월까지 15차례의 미사일 발사실험을 실시함으로써 평양은 한국에 대한 대량 핵 선제공격 능력을 과시하는 한편, 핵 보유국 지위 확보를 향한 강한 의지를 드러내었다.¹⁵ 대북제재의 지속 여부와 관계없이 북한의 핵무기 및 미사일 능력은 계속적으로 고도화되고 있으며, 이는 결국 유사시 한국과 미국이 부담해야 할 잠재적 피해가 점점 늘어나고 있다는 메시지를 주려 한 것이다.

동시에 김정은은 이러한 군사능력 시위가 북한 내부결속을 위해서도 중요한 자산이 될 수 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 현재 외형적으로 김정은 체제의 불안정 징후가 두드러지는 것은 아니지만, 김정은으로서는 경제성장의 부진이 계속될 경우, 결국 권력엘리트들과 주민들의 불만이 자신에게로 향하는 상황을 걱정할 수밖에 없다. 더욱이, 김일성이나 김정일과는 달리 항일투쟁이나 '조국해방전쟁' 혹은 각종 대남투쟁의 신화(神話)를 조작하기가 어려운 김정은의 입장에서 경제성장이라는 업적을 통한 정통성의 과시는 1인 독재체제의 유지에 매우 중요한 관건이 된다. 그러나 현재의 경제상황을 고려할 때, 2022년 하반기에 설혹 감염병 상황의 호전 등으로 북한이 고립을 탈피할 수 있다고 하더라도 김정은이 의욕적으로 추진하고 있는 두 번째 경제개발 5개년 계획 역시 획기적 성과를 거두기에는 한계가 있을 것으로

예상된다. 경제적인 면에서 정통성을 높이기 힘들다면 그 동안 김정은의 업적으로 선전되어 온 핵능력을 비롯한 재래군사력의 증강에 의존할 수밖에 없는 것이 평양의 현실이다. 따라서, 김정은으로서는 자신의 업적 축적을 위해서라도 지속적인 핵능력 증강의 메시지를 대내외에 발송해야 하는 것이다.

군사능력 시위는 북한 주민들로 하여금 최고지도자의 비전이 그대로 이행된다는 믿음을 주는 데에도 유리하다. 2021년 1월의 8차 노동당 대회를 통해 북한은 군사력 분야의 중점 사업으로 ‘극초음속활공비행전투부’(HGV), 첨단 전술핵무기 개발, 신형 순항미사일 및 잠수함발사 미사일(Submarine Launched Ballistic Missile, SLBM) 개발, 신형 잠수함 진수, 그리고 무인기 개발 등을 선언하였다. 2021년 이후의 미사일 발사를 통해 북한은 HGV, 첨단 전술핵무기(KN-23, KN-24), 신형 순항미사일 개발 등이 김정은의 공언(公言)과 시간예정표대로 실현되고 있다는 인상을 과시하였다. 이러한 행보를 통해 김정은은 북한 주민들에게 현재 경제적 어려움이 있다고 하더라도 자신을 믿고 따르면 결국 빠른 시일 내에 문제가 해결될 것이라는 메시지를 전달하고 있는 것이다. 또한, 핵능력 고도화와 함께 선택적으로 재래전력의 현대화를 진행함으로써 ‘선군정치’의 격하로 불만을 가질 수 있는 군부를 만족시키는 효과도 있다.

이러한 다중적인 목적을 위해 김정은은 2021년 중 군사능력의 시위를 적극적으로 활용해왔으며, 2022년 중에는 더욱 가속화할 것으로 판단된다. 이미 2021년 말의 제8기 4차 전원회의를 통해 “날로 불안정해지고 있는 조선반도의 군사적 환경과 국제정세의 흐름은 국가방위력 강화를 잠시도 늦춤 없이 더욱 힘있게 추진할 것을 요구하고 있다”고 주장한 만큼,¹⁶ 북한의 전략적 도발은 2022년 내 계속될 가능성이 크다. 비록 중국과 러시아의 권고에 따라 베이징 동계올림픽과 같은 기간 중에는 다소의 완급을 조정할 수 있겠지만, 현재로서는 군사적 시위가 자신의 건재를 과시하고, 미국의 양보를 유도하며, 궁극적으로는 북한이 당면한 정치적, 경제적 난국을 타개하는 유일한 수단이라고 평양은 판단하고 있는 것이다.

다만, 북한의 군사능력 시위를 북한의 실제적 능력 자체로 평가하는 데에는 신중함이 요구된다. 대표적인 것이 평양이 주장하는 HGV 개발이다. 북한은 1월 11일의 HGV 발사 직후 『노동신문』을 통해 발사실험이 “전반적인 기술적 특성들을 최종확증하는데 목적을 두고 진행되었다”고 주장하면서 이 발사가 ‘최종발사’라고 단언하였다.¹⁷ 북한의 발표를 액면 그대로 받아들일 경우 북한의 HGV는 이미 완성되었으며, 당장 작전 배치하기도 손색이 없다고 보아야 한다. HGV를 비롯한 극초음속미사일은 기존의 핵무기 보유국 중에서도 미국, 러시아, 중국 등

만이 본격 개발하고 있는 분야로 만약 북한이 실제로 극초음속 미사일을 실전배치 하기 직전의 단계에 이르렀다면 이는 대단한 기술력을 과시한 것이다. 그러나, 현재까지는 북한이 발사한 HGV의 최고속도가 마하 10으로 '극초음속'에 도달한 것만 확인될 뿐 그 이후의 세부 제원은 여전히 파악이 되지 않은 상태이고, 북한 스스로 1월 11일의 발사가 '최종발사'라고 했으므로 추가적인 탐색의 기회 역시 없다. 미국 내에서도 북한의 HGV 발사가 분명 놀라운 기술적 진전이기는 하지만, 그 능력을 과장할 위험성도 경계해야 한다는 지적도 나오고 있다.¹⁸ 분명한 것은 실제적인 위력 여하에 관계없이 북한이 바라는 것은 한국을 비롯한 외부 세계가 자신들의 능력치를 최대한으로 추정해주는 일이다.

다. 타협 없는 대외정책노선

앞서 지적한 바와 같이, 북한은 2021년 말과 2022년 초 어떠한 대남 혹은 대미 메시지도 공식적으로 발표하지 않았다. 다만, 1월 11일의 HGV에 대해 미국이 자체적인 대북제재의 격상을 발표하자¹⁹ 이에 대해 외무성 대변인 성명을 통해 이를 비난하는 한편, 1월 19일에는 제8기 9차 노동당 정치국 회의를 통해 “선결적으로, 주동적으로 취하였던 신뢰구축조치들을 전면재고하고 잠정중지하였던 모든 활동들을 재가동하는 문제를 신속히 검토”하겠다고 주장하였다.²⁰ 미국의 대북적대시 정책이 지속되고 있으므로, 북한 역시 기존의 합의들을 더 이상 준수하지 않을 수도 있다는 뜻을 밝힌 것이다. 이러한 선언 이후 북한이 2018년 6월의 싱가포르 미북 정상회담 이후 유지해 온 핵실험 및 장거리미사일 발사 모라토리엄을 파기할 가능성이 있으며, 결국 북한이 장거리 대륙간탄도탄(ICBM) 발사 및 핵실험 재개와 관련된 수순을 밟고 있다는 관측이 제기되었다.²¹

1월 19일의 선언 이후 북한은 1월 30일 또 한 번의 미사일 발사실험을 단행하였는데, 이번에는 단거리 미사일이 아니라 그들 자신이 '지상대 지상 중장거리 탄도미사일'이라고 언급한 '화성-12'형 이었다. 실제로, 북한은 1월 31일 『노동신문』을 통해 이번 미사일이 “화성-12형”이라고 밝혔으며, 그것도 '최대고각발사체제'로 '검수사격시험'을 진행하였다고 발표하였다.²² 북한은 2021년 이후 현재의 한반도 상황 하에서 가장 문제가 되는 것은 미국과 한국의 '이중 잣대'이며, '대북 적대시정책'이 철회되지 않는 한 북한의 입장 변화는 없을 것이라는 점을 반복하여 강조해왔다. 결국 북한은 현 시점에서 미국의 양보, 즉 한미 연합훈련 중단, 대북 제재의 완화 혹은 철회와 같은 조치가 없는 한 북한의 입장에서는 대화나 협상에 나설 의지가 없으며, 향후 미국의 태도에 따라서는 2018년 이전의 상황으로 돌아갈 수도 있다는 메시

지를 지속 발송하고 있는 것이다.

미국에 대해서는 간접적인 메시지라도 있는 반면, 2021년 9월 25일의 '이중기준' 철회에 대한 김여정 담화와 10월 11일 북한 '국방발전전람회'에서의 김정은 발언("적은 전쟁 그 자체) 이후 북한의 대남 메시지는 전혀 나오지 않았다. 우리 정부가 종전선언에 대해 한·미가 '문안 조율' 등 긴밀한 협의를 하고 있으며, 중국과도 공감대를 가지고 있다는 점을 수시로 강조하였지만, 정작 종전선언의 당사자가 되어야 할 북한은 9월 24일의 김여정 담화 이후 어떤 언급도 내어놓지 않았다. 9월 24일의 종전선언 관련 담화에서도 김여정은 이 제안이 "나쁘지 않다"고 평가하면서도 북한에 대한 이중기준과 적대시 정책의 철회가 선행되어야 이에 대한 진전이 가능하다는 입장을 표명하였다.²³ 물론, 남북 간에 종전선언과 관련된 물밑 접촉이나 친서대화 등이 존재할 가능성을 배제할 수는 없다. 문제는 종전선언에 대한 남북의 입장이 확연히 다르다는 점이다. 2018년 9월 20일 문재인 대통령은 평양에서의 남북 정상회담 이후 가진 대국민 보고에서 종전선언을 "... 전쟁을 종식한다는 정치적 선언이고...김정은 북한 국무위원장도 제가 말한 것과 똑같은 개념으로 종전선언을 생각하고 있음을 확인했다"고 밝혔다.²⁴ 9월 25일 『폭스 뉴스』(Fox News)와의 인터뷰에서는 종전선언은 정치적 선언이라 북한이 약속을 어길 경우 언제라도 철회할 수 있다는 입장을 거듭 확인했다.²⁵ 이와 같이 정부는 종전선언을 남북 간의 신뢰를 위한 상징적 선언이며, 한국과 미국의 정책이나 행동에 아무런 제약도 가하는 합의가 아니라는 입장을 나타내왔다. 그러나, 북한 내에서 대남사업을 총괄하는 것으로 알려진 김여정은 종전선언이 성사되기 위해서는 먼저 한국과 미국이 기존의 입장을 변화해야 한다는 점을 분명히 했다. '대북 적대시 정책'이라고 표현하기는 했지만, 그 동안 북한 매체와 김정은, 김여정 등의 발언을 종합할 때 한·미 동맹과 연합군사훈련, 국제적 대북제재 등을 겨냥한 것으로, 평양은 연합군사훈련의 철폐 등 한미 동맹의 이완과 대북 제재의 조기 완화나 해제와 같은 조치가 선행되어야 대화와 협상에 나설 것임을 반복하여 강조한 것이다.²⁶ 이는 결국 북한이 대남 및 대미 정책노선 상 아무런 변화를 보일 의지가 없으며, 자신들의 주장이 관철되지 않는 한 기존의 행태와 정책을 반복할 것임을 시사한다.

예상되는 북한의 향후 수순

평양의 도발적이고 강경일변도인 자세는 여러 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫 번째는 종전선언의 사례에서 나타난 바와 같이, 북한의 태도와 관계없이 한국 정부가 남북 대화의 재개를 강력히 바라고 유화적 정책을 지속하고 있으므로, 평양으로서는 현재의 노선을 지속해

나가는 것이 남북관계의 주도권을 확보하는 데 유리하다는 계산을 하고 있다고 볼 수 있다. 한국이 미국을 설득하여 제재를 완화 또는 해제하게 만들거나 한미 공조에 균열이 생겨 미국이 대한 안보공약을 약화시킨다면 북한에게 최선이고, 그게 어렵다고 하더라도 남북관계를 주도해 나가는 북한의 모습을 대내외적으로 보여주는 것이 북한에게 손해는 아니라고 판단할 수 있는 것이다. 둘째, 협상 가능성을 일축한 채 군사능력 시위 위주의 노선을 유지하게 되면 결국 미국이나 국제사회가 일정한 선에서 북한의 핵능력을 기정사실화할 수밖에 없을 것이라는 계산 하에 현재와 같은 자세를 보일 수 있다. 마지막은 북한 내부적인 사정에 중점을 둔 설명이다. 이미 북한 주민들은 2019년의 하노이 미북협상 결렬 이후 제재의 조기 해제가 어려울 수도 있다는 점을 체감하고 있을 것이다. 이런 상황 하에서 그 동안 북한 주민들에 대한 통제를 정당화한 것은 외부적인 압력에 대해 '자강력'을 키우자는 논리였다. 김정은이 기존과는 다른 노선을 취하려 할 경우 이에 대한 논리적 정당성을 확보하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없는 구조이다. 즉, 북한은 이제 김일성 및 김정일과 유사한 '수령'의 반열에 오르려 하는 김정은의 입지를 생각해서라도 현 시점에서 먼저 타협을 하고 나온다는 인상을 주는 것을 꺼리고 있다는 설명이 가능한 것이다.

물론, 이러한 정책노선을 지속하는 데에도 한계가 있다. 우선 평양은 현재의 노선을 지속하고도 경제가 제대로 운영될지를 우려해야 한다. 앞서 밝힌 바와 같이 북한의 경제상황은 결코 낙관적이지 않으며, 고강도의 대북제재가 지속될 경우 체제내구력의 고갈과 주민들의 불만 증폭을 불러올 수도 있다. 북한이 제재 속에서도 암호화폐(crypto-currency) 해킹 등 새로운 외화벌이 수단을 발굴해서 막대한 부를 축적했다는 분석도 나오고는 있지만,²⁷ 관건은 수출입 통로가 막힌 상태에서 이런 방식으로 절취되고 세탁된 화폐를 통해 국가급 경제단위를 움직일 수 있는 자원의 획득이 가능한 가일 것이다. 감염병 상황과 관련된 국제적 추세 역시 북한에게 유리하지 않다. 오미크론 변이 등의 변수가 있기는 하지만, 세계가 일상으로의 복귀를 서두르는 현실에서 북한의 방역 정책은 여전히 차단과 통제 위주로 이루어지고 있으며, 이는 모든 국가들의 정도의 차이는 있지만 통제 요소를 방역에 적용했던 2020년~2021년의 상황과는 달리 북한이 세계와는 다른 길을 가야 함을 의미한다. 이 역시 북한 내부 불만의 누적 요인으로 작용할 수 있다.

북한은 2021년 중 자신들의 강경한 대외정책을 통해 바이든 행정부의 양보를 유도하려 했지만, 이 역시 원만하게 이루어지지 않았다. 바이든 행정부는 전략적 인내도, 일괄타결도 아닌 실용적인 정책을 추진하는 한편 외교에 중점을 둔 접근을 하겠다고 공언했지만, 실질적으로

구체화된 대북조치는 없었다. 북한의 입장에서는 미중 전략경쟁과 우크라이나 사태로 인한 미러 갈등 속에서 미국의 대북정책의 존재감이 급격히 낮아지는 상황을 우려할 수밖에 없다. 미국이 대북정책의 우선순위를 낮은 상태로 설정한 상태에서는 대북제재 역시 조기에 해제되기 어렵고, 결국 북한의 어려움은 가중될 것이기 때문이다. 2022년 1월에 이루어진 북한의 미사일 발사 도발은 이미 그 가능성이 2021년 중에도 예견된 것이지만, 그 속도는 예상보다 빨리 진행되고 있는데,²⁸ 이는 평양 역시 시간적 압박을 받고 있음을 의미한다. 즉, 금년에도 2021년과 같은 상황이 반복된다면 북한 역시 이를 내부적으로 감내하기가 어려워졌다는 판단 하에 2022년 중에 국면을 반전시켜야 한다는 절박감이 내재되어 있는 것이다. 다만, 북한으로서는 상황과 시기적 요인 역시 고려해야 할 것이다. 베이징에서의 동계올림픽이 2월 4일~20일까지 진행된다는 점에서 중국은 이 기간 중 북한이 국제여론을 악화시킬 수 있는 극단적인 도발은 자제할 것을 요구할 것으로 판단된다. 러시아 역시 당분간은 우크라이나를 둘러싼 미국과의 갈등에 집중하느라 북한을 적극 지원할 수 있는 여력이 제한되어 있다. 즉, 북한의 입장에서는 한국과 미국에 압박을 가하기 위해 더 큰 강수를 구사하려고 해도 2월 중에는 전통적인 후원국이며 제재 우회의 협력자인 중국과 러시아와의 이견을 우려해야 한다.

이러한 점에서 1월 30일의 '화성-12호' 발사는 중국과 러시아를 자극하지 않는 선에서 한국과 미국에 대해 핵실험 및 장거리 미사일 발사 모라토리엄 파기가 언제든 가능하다는 걸 보여주기 위한 수순으로 볼 수 있다. 이미 북한은 이러한 메시지를 정치국 회의 결정사항으로 발표하였으며, '화성-12호' 발사 이후 '지상대지상중장거리탄도미사일'을 발사했다고 확인했는데, 이는 북한의 탄도미사일 및 그 기술을 응용한 발사체의 발사를 금지한 UN안보리 결의안 1874호(2009년) 및 2397호(2017년)를 준수하지 않을 것임을 공언한 것이다. 더욱이, 1월 28일에는 '장거리순항미사일'을 시험발사했다고 발표함으로써 한반도와 일본, 괌 등 미국의 해외기지를 향한 위협이 현실화될 수 있음을 암시하였다. 북한은 향후에도 베이징 동계올림픽의 기간을 피해서 '화성-12' 계열을 추가 발사함으로써 2017년 이후 시험해보지 않은 중거리 미사일(IRBM, Intermediate Range Ballistic Missile)의 정상작동과 성능향상을 점검하는 한편, 대륙간탄도탄(ICBM) 발사를 위한 엔진 클러스터링을 실험해 볼 수도 있다. 베이징 동계올림픽 기간 중인 2월 16일(김정일 탄생일)을 전후해서 군사퍼레이드를 실시할 경우,²⁹ 신형 ICBM 등을 선보일 가능성이 있으며, 1월에 '최종시험'한 HGV와 ICBM이 결합된 모델을 등장시킬 수도 있다. 새로운 중장거리 탄도미사일을 선보이는 한편 2월 말 혹은 3월 초부터 풍계리 핵실험장의 재가동 및 핵실험 징후 등을 노출할 가능성도 배제할 수 없다. 북한이 HGV를 통해 미국에 대한 강화된 위협을 과시하려면 이에 탑재할 수 있는 새로운 기폭장치가 확보되

어야 하며, 이를 위해서는 추가 핵실험이 필요하기 때문이다. 국제적인 여론전 역시 병행될 것이다. 이미 2021년중 북한이 반복적으로 '이중기준'과 '대북적대시정책'의 철회를 요구한 것은 결국 자신들의 핵개발 및 보유가 정당하다는 나름의 논리를 강조하기 위함이다. 즉, 자신들은 외부의 위협에 대응하기 위한 자위적이고 불가피한 대응을 하고 있을 뿐이라는 선전전을 본격화한 것이다.

만약 이러한 수단들에도 불구하고 미국이 쉽게 움직일 가능성이 없다고 판단될 경우, 3월 이후 북한은 ICBM 발사를 재개하거나 추가 핵실험을 단행할 수 있다. 그 시기는 이르면 4월 15일의 김일성 생일('태양절')이 될 수도 있고, 혹은 중국 및 러시아와의 교감에 따라 다소 늦추어질 수도 있다. 분명한 것은 다양한 옵션의 구사 시기가 빨라지면 빨라질수록 이는 북한의 강력한 핵보유 의지를 암시하는 동시에 북한의 초조감 역시 만만치 않음을 반증한다는 점이다.

한국에의 시사점과 새로운 접근의 필요성

2022년에 들어 북한이 보여주고 있는 행태는 크게 세 가지의 메시지로 귀결된다. 첫째, 어떠한 어려움이 있어도 북한은 핵무기를 포기하지 않을 것이며 오히려 '자위적 핵무력'의 보장을 위해서라도 핵 보유국 지위를 확보하겠다는 것이다. 둘째, 우리 정부가 추진하고 있는 종전선언 등의 구상은 자신들의 큰 밑그림의 하부요소일 뿐이고, 무엇보다 북한의 요구가 반영되어야 고려해 볼 수 있을 정도로 남북관계는 북한이 주도권을 지니고 있다는 점이다. 셋째, 미국이 타협을 선택할 때까지 북한의 핵능력 고도화는 계속될 것이며, 그를 체감할 수 있도록 가시적으로 보여주겠다는 의지이다. 따라서, 김정은을 비롯한 북한 지도부가 현재의 상황이 지속되다가는 자신들의 정권 및 체제에 감내할 수 없을 정도의 타격이 올 것이라고 인식하지 않는 한 한반도의 진정한 평화도 북한 비핵화도 어려워질 수밖에 없는 것이 현실이다.

이를 고려할 때, 현 상태에서는 우리 역시 수사적인 '평화'나 남북 화해협력의 구호를 넘어선 새로운 접근법을 취할 필요가 있다. 우선, 북한의 핵위협을 우리가 분명히 인식하고 있고, 핵위협 대비를 위한 우리와 한미 차원의 능력이 흔들리지 않을 것이며 앞으로도 더욱 강화될 것이라는 대북 메시지를 지속적으로 발송할 필요가 있다. 그러기 위해서는 북한의 핵 및 미사일 능력 시위가 우리를 1차적으로 겨냥한 현재적이고 명백한 위협이라는 인식을 분명히 하고 '유감' 차원을 넘어선 '도발 중단'을 요구해야 하며, 북한의 탄도미사일 발사가 UN 안보리

결의안 위반이라는 점을 우리가 나서서 부각해야 한다. 북한이 도발을 가속화하고 있는 현실에서 2년~3년 뒤에 실행할 수 있는 조치들을 거론하기보다는 우리 자체 혹은 한미 단독 차원에서 당장 실행이 가능한 가장 기초적이고도 필수적인 조치들을 시행해 나감으로써 우리 역시 상황을 엄중하게 인식하고 있다는 점을 행동으로 보여주어야 한다.

우선, 북한의 거듭된 능력 시위에 대해 연합대비태세를 과시하는 측면에서도 한미 연합훈련은 오히려 2018년 이전의 수준으로 정상화하도록 미국과의 협의를 진행하는 것도 필요하다. 우리가 북한의 위협에 대해 단호하게 대응할 준비가 되어 있다는 의지를 각인시키기 위해서는 대북 정보감시체계를 강화해 나가야 한다. 북한이 2월 이후부터 또 다른 차원의 도발을 준비하고 실행에 옮길 가능성이 크므로, 이에 대한 한미간의 정보공유를 강화해야 하며, 한미일간의 북핵 관련 정보공유와 공동 대응방향 발전을 위한 한미일 대북정책조정감독회의(TCOG, Trilateral Coordination and Oversight Group)의 재가동 역시 고려할 필요가 있다. 북한의 도발이 지역 내의 상호 불신과 군사적 갈등을 촉발할 수도 있다는 점을 고려하여 중국과 러시아에 대한 외교적 협력 역시 병행하여야 할 것이다.

유사시 북한의 핵공격 징후가 뚜렷할 경우 이를 억제하기 위한 '긴급 억제타격'(preemptive strike) 계획과 자산을 점검하고 증강하는 작업 역시 추진해야 한다. 일부에서 긴급 억제타격이 전쟁을 불러올 수도 있다고 주장하지만, 이러한 타격이 필요하다는 것은 바로 북한이 이미 전쟁을 결심하고 행동에 나섰음을 의미한다. 또한, 긴급 억제타격 이후 북한의 추가적인 핵도발을 막기 위해서는 '응징적 억제'(deterrence by punishment) 능력이 확보되어야 한다는 점을 감안하여 북한의 추가적 핵무기 사용의지를 봉쇄할 수 있는 다양한 수단에 대한 열린 검토가 필요하며, 전술핵 재배치 옵션이나 한미간 핵공유(nuclear sharing) 역시 예외가 되어서는 안 될 것이다.

우리 사회의 인식의 전환 역시 필요하다. 북한이 도발적인 대남 행태나 발언을 계속하는 데에도 이를 방관하고 북한을 자극할까봐 두려워하는 것은 결국 남북관계를 북한 우위로 고착화시키는 결과를 초래하며, 이는 오히려 북한의 전쟁 도발 가능성을 높인다는 점에 유의해야 한다. 어떤 국가급 행위자든 전쟁을 결심하는 것은 승리할 자신이 있기 때문이다. 전쟁을 일으키는 쪽은 우선 자신의 전력이 상당한 우위에 있어서 승전을 보장받을 수 있다는 확신이 있을 때 행동에 나선다. 북한은 자신들의 핵 보유가 용인되고 대량 선제타격이 가능해지면 어떠한 상황에서도 한국을 압도할 수 있으며, 미국 본토에 대한 위협을 무기로 미국의 대한 안

보공약을 무장해제 할 수 있다고 판단할 것이다. 그렇기 때문에, 북한이 승전에 대한 오판을 갖지 못하도록, 그리고 오히려 전쟁도발이 회복하기 어려운 손해를 유발할 수 있다는 판단을 줄 수 있도록 대응능력을 강화하는 일은 전쟁 방지에 있어 매우 핵심적 요소이다. 우리 사회의 인식 전환 못지않게 워싱턴 내에서 대북 타협이나 양보에 대한 여론이 조성되지 못하도록 하는 공공외교 역시 강화되어야 한다. 한미 공조를 포기하고 사실상 한반도를 북한의 핵위협 앞에 방치하는 것이 미국의 동맹 네트워크와 국익에 치명적인 손상을 불러올 수 있음을 부각해야 하며, 이와 함께 북핵 대응을 위한 한미간 공조가 “비핵화와 대핵능력 발전의 병행”이라는 기조 하에서 이루어져야 한다는 공감대를 확산해 나가야 한다.³⁰

¹ 2020년 김정은 정권 들어 처음으로 신년사가 발표되지 않았을 때에는 『노동신문』 등의 매체에 보도된 노동당 제7기 5차 전원회의 결정서를 통해, 그리고 2021년의 경우 1월의 8차 당대회를 통해 나름의 대남 및 대외 메시지가 발송되었다. 그러나, 금년의 경우 북한 매체의 경우에도 별도의 신년 메시지보다는 김정은의 금수산 태양궁전 참배 소식을 다루었을 뿐이다.

² "U.S. sanctions North Korean officials in response to missile test," CBS News (January 13, 2022).

³ "조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화," 『조선중앙통신』(2022. 1. 14).

⁴ 노동당 제7기 5차회의 결정문과 관련해서는 이승열·이승현, "북한 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 주요내용과 2020년 남북관계 전망," 국회입법조사처 『이슈와 논점』, 제1648호(2020. 1. 13) 참조.

⁵ "당중앙위원회 위원회 제 8 기 제 4 차전원회의에 관한 보도," 『노동신문』(2022. 1. 1).

⁶ 아산정책연구원, 『ASAN 국제정세 전망 2022: 재건(Rebuilding)』(서울: 아산정책연구원, 2021), pp. 31-32.

⁷ "North Korea short 860,000 tons of food this year, U.N. agency says," UPI (June 15, 2021).

⁸ "조선노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의 개최," 『노동신문』(2021. 6. 16).

⁹ CSIS의 조셉 버뮤데즈와 빅터 차 등은 2021년 가을을 기준으로 한 북한의 식량생산 사정이 전년도에 비해 개선되지 못하고 있다고 지적하였다. 국내의 한 언론은 미국 농무부 자료를 인용하여 북한의 2021년 쌀 생산량이 136만t 선으로 이는 과거 '고난의 행군'(1996년~1998년) 수준이며, 북한이 향후에도 식량 문제에 있어 적지 않은 곤경을 겪게 될 것임을 예상하기도 하였다. 이에 대해서는 Joseph Bermudez, Jr., Victor Cha, Jennifer Jun, "Assessing Fall 2021 Agricultural Conditions in North Korea," *CSIS Newsletter* (October 4, 2021).

<https://www.csis.org/analysis/assessing-fall-2021-agricultural-conditions-north-korea>. 검색일: 2022. 1.07; 美 농무부 [북한 올해 쌀 생산량 136만t]...'고난의 행군' 수준, 『동아일보』(2021. 4. 17)를 참조할 것.

¹⁰ 이에 대해서는 https://kosis.kr/bukhan/files/anals/ANL011/ANL011_TNT004.htm 참조. 검색일: 2022. 1.07.

¹¹ 북한, 당에 규율조사부·법무부 신설...내부 조이며 '기강잡기', 『연합뉴스』(2021. 1. 11).

¹² "당중앙위원회 위원회 제 8 기 제 4 차전원회의에 관한 보도," 『노동신문』(2022. 1. 1).

¹³ 일단 북한 내에서 노동당이 중추적 역할을 하는 기관이라고는 하지만, 김정은이 수장으로 있는 국무위원회 산하의 국가보위성과 사회안전성을 노동당 산하의 법무부가 관장한다는 것은 어딘가 석연치 않다. 이러한 추정이 잘못된 것이라고 가정하더라도 노동당 내에 사회통제 기관이 신설되었다는 것은 결과적으로 기존의 억압장치가 제 역할을 하지 못 한다는 반증일 수도 있기 때문이다.

¹⁴ 이와 관련하여 "조건과 환경은 의연 긴장하고 어렵다. 우리 가는 앞길에 지금보다 더한 시련과 난관이 막아설 수도 있다. 하지만 우리는 다른 길을 모른다" 라고 한 2021년 6월 15일자 『노동신문』 사설은 다양한 도전에 직면하고 있으면서도 폐쇄적인 대외정책과 통제 위주 대내정책 이외에 대안이 마땅치 않은 북한의 현실을 시사한다고 할 수 있다. "역척불변의 신념 - 영원히 한길을 가리라," 『노동신문』(2021. 6. 15).

¹⁵ 이에 대해서는 차두현, "북한의 단거리 미사일/방사포 위협과 대응의 시급성," 아산정책연구원 『이슈브리프』 (Dec. 10, 2021) 참조.

¹⁶ "당중앙위원회 위원회 제 8 기 제 4 차전원회의에 관한 보도," 『노동신문』(2022. 1. 1).

¹⁷ "극초음속미사일시험발사에서 연속 성공 - 경애하는 김정은동지께서 극초음속미사일시험발사를 현지에서 참관하시였다," 『노동신문』(2022. 1. 12).

¹⁸ Scott Neuman, "North Korea is testing hypersonic weapons. Should the West be worried?" NPR (January 15, 2022). <https://www.npr.org/2022/01/15/1072385995/north-korea-is-testing-hypersonic-weapons-should-the-west-beworried> 검색일: 2022. 1. 20.

¹⁹ 북한 미사일 개발을 지원하는 것으로 의심된 북한 및 러시아인에 대한 UN 차원의 제재는 중국과 러시아에 의해 '보류'되었다. "China, Russia delay U.S. bid to sanction North Koreans at U.N.," *Reuters* (January 21, 2022).

²⁰ "조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국회의 진행," 『조선중앙통신』(2022. 1. 20).

²¹ Eric Gomez, "North Korea Hints at Return of Long-Range Missile, Nuclear Weapon Testing," CATO Institute (January 21, 2021).

<https://www.cato.org/blog/north-korea-hints-return-long-range-missile-nuclear-weapon-testing> 검색일: 2022.

1. 22.

22 "지상대지상중장거리탄도미사일 《화성-12》형 검수사격시험 진행," 『노동신문』(2022. 1. 31).

23 "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화," 『노동신문』(2021. 9. 25).

24 "문대통령 [종전선언은 정치적 선언]...평화협정 우려 사전 차단," 『연합뉴스』(2018. 9. 20).

25 『폭스뉴스』 인터뷰 내용에 대해서는 <https://video.foxnews.com/v/5840047018001#sp=show-clips> 참조.

검색일: 2018. 10. 5.

26 이에 대해서는 아산정책연구원, "북한의 '적대시 정책 철회' 주장과 우리의 대응," 아산정책연구원 『이슈브리프』 (Jan. 20, 2022) 참조.

27 "North Korean hackers said to have stolen nearly \$400 million in cryptocurrency last year," CNN (January 14, 2022). <https://edition.cnn.com/2022/01/14/tech/north-korean-hackers-cryptocurrency/index.html> 검색일: 2022. 12. 20).

28 이에 대해서는 아산정책연구원, 『아산 국제정세전망 2022』, pp. 23-24 참조.

29 "북, 김정일 생일 등 앞두고 열병식 준비동향...군 [면밀 주시 중]," 『연합뉴스』(2022. 1. 20).

30 비핵화 대책의 병행 개념에 대해서는 차두현, "북한의 단거리 미사일/방사포 위협과 대응의 시급성," 아산정책연구원 『이슈브리프』(Dec. 10, 2021).



차두현

외교안보센터

차두현 박사는 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치군사, 한미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류 협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 현재는 아산정책연구원 수석연구위원으로 있으면서, 경희대 평화복지대학원 객원교수직을 겸하고 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여권이 있으며, 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.