



2024-10

북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계

한기범 객원연구위원

아산정책연구원

2024.3.28.

1. 개요

김정은은 지난 2023년 12월 당 전원회의와 2024년 1월 최고인민회의 회의에서 북한의 대외정책 기본방향으로 대중러 연대와 대미 초강경 대응을 거론하면서도 주변 환경 변화에 대한 능동적 대응과 '대외영역 확대'를 강조했다. 외교 확대는 근래 없었던 주장이다. 특히 2월 8일 건군절 연설에서 김정은은 '적대적 두 국가관계'론을 제기한 배경을 구체적으로 밝히면서 대남정책 전환뿐만 아니라 '주도적인 대외정책 추진'을 위해서도 필요한 조치라고 주장한 점이 주목된다.

김정은이 외교 확대를 주장한 이후 이를 실현하는 듯한 동향도 이어졌다. 2월 15일 김여정 당 부부장은 담화를 통해 '수상이 평양을 방문하는 날이 올 수도 있다'라며 일본에 유화 손짓을 했고, 2월 말에는 북한 외무성이 독일 외무부 대표단을 평양으로 초청해 코로나 사태 이후 문을 닫았던 평양 주재 서방 대사관들의 재가동 움직임도 감지되었다. 반면에 북한이 지난해 일부 해외 대사관을 폐쇄했고, '형제국' 쿠바가 '제1의 적대국' 한국과 수교(2.14)한 데 충격을 받았는지 한동안 북한 매체에서 '쿠바'가 사라지는 동향도 있었다.¹ 북한의 대외관계가 폐쇄와 단절에서 벗어날지는 좀 더 관찰할 필요가 있으나, 김정은의 '대외영역 확대' 주장이 구체화된다면 "김정은 정권에 외교는 없다"라는 종래 평가는 재검토되어야 할 것이다.²

이 글은 최근 김정은이 두 개 국가론 주장에 이어 그 후속 조치로 '대외영역 확대' 방침을 제시한 배경을 검토했다. 그가 남한을 '적대 국가'로 규정함으로써 '능동적인 대외정책' 추진에 유리해졌거나 '대외사업 확대'가 필요하다는 취지의 발언을 했는데, 남북관계를 '대적(對敵) 관계'로 규정한 것과 외교 확장은 어떻게 연결되고 무엇을 하겠다는 것인지를 살펴보았다.

결론은, 북한이 남한과 단절된 '독자 국가'로서 대외관계에서 남한의 간섭을 배제하거나, 같은 민족으로서의 남한의 존재를 무시하겠다는 것으로 풀이된다. 나아가 남한이 '제1 적대국'인 만큼 국제무대에서 남한을 가능한 최대한 고립시키거나 이간질하겠다는 의도로 해석된다. 구체적으로는 북중러 연대로 반미, 반한 전선(戰線)을 강화하고, 여건이 되면 대미일 직거래를 통해 한미일 이간과 봉남(封南)을 도모하며, 서방권에도 '핵보유국' 정당화를 위한 선전 활동도 강화하겠다는 의도인 것으로 여겨진다. 이를테면 국제혁명역량 강화 전략이다.

그렇다고 북한이 당장 외교로 도발을 대체할 가능성은 희박해 보인다. '대외영역 확대'는 벼랑 끝 전술 구사 이후를 대비한 외교적 포석인 것으로 판단된다. 아마도 북한은 내년 상반기까지는 위기 극대화 전술을 구사할 것이다. 북한의 대내외 정책 조정은 2025년 10월 당 창건 80돌 혹은 2026년 1월 9차 당 대회를 계기로 구체화될 것으로 전망된다. 따라서 우리로서는 북한의 핵 위협에 대한 실질적인 대비는 물론 북한의 복합도발을 경계해야 하고, 북한의 이간 전술에 대비한 한미일 공조 관리, 중국의 협력 확보, 트럼프 재집권 대비 문제가 더욱 중요한 과제로 떠오르고 있다.

2. 김정은의 '대외영역 확대' 주장 평가

1) 김정은, 지난해 9월 방러 이후 '대외영역 확대' 강조

김정은은 2023년 12월 30일 당 전원회의에서 "2023년 국제정치에서 지정학적 변화와 국제정세의 특징, 조선 반도의 대외환경을 분석하여 대외사업 부문의 전략·전술적 방침을

제시했다"라고 했다. 구체적으로는 "사회주의 나라 집권당들과의 관계 발전에 주력"하고, 미국에 대해서는 "공세적인 초강경정책"으로 대응하겠다고 했다.³

2024년 1월 15일 최고인민회의 시정연설에서는 "격변하는 국제정치지형과 안보 환경에 주동적으로 대처하는 사업을 책략적으로 전개해 혁명에 유리한 조건과 환경을 마련해야 한다"라고 했다.⁴

그러면서도 특이한 점은 김정은이 당 전원회의와 최고인민회의 회의에서 공통으로 "나라의 대외영역을 보다 확대하기 위한 사업에서 새로운 진전을 이룩해야 한다"라는 주장을 했다는 사실이다. '대외영역 확대'는 2022년 12월 당 전원회의나⁵ 2023년 6월 당 전원회의에서⁶ 거론되지 않았으며, 지난해 9월 방러 직후 소집된 최고인민회의에서부터 거론되었다. 김정은은 지난해 9월 최고인민회의 시정연설(9.26)에서 "대외사업의 능동적 전개"와 "대외활동을 폭넓고 전망성 있게 벌릴 것"을 주문함으로써⁷ 러시아 방문을 통해 대외활동에 자신감을 얻은 듯했다.

더욱 주목되는 점은 김정은이 올해 건군절 연설(2.8)에서 두 개 국가론을 제기한 배경을 구체적으로 밝히면서 대남 '초강경 대응' 정당화뿐 아니라 주도적인 대외정책 추진과 연계시킨 점이다. 그는 "동족이라는 수사적 표현 때문에 어쩔 수 없이 한국 괴뢰들과 대화·협력을 해야 했던 비현실적 질곡"으로부터 탈피함으로써 두 가지가 가능해졌다고 주장했다. 하나는 "(한국 괴뢰들을) 언제든지 괴멸시킬 수 있는 합법성을 가지고 강력한 군사력을 키우고 초강경 대응태세를 유지"할 수 있게 되었고(대남부문), 또 다른 하나는 "자주적인 독립 국가, 사회주의 국가로서의 존엄을 지키고 주변 환경을 우리의 국익에 맞게 철저히 다스려 나갈 수 있게 되었다"라고 언급했다(대외부문).⁸

2) 진정한 '대외영역 확대'를 의도하는 것인가?

김정은의 '대외영역 확대'는 말 그대로 '국익' 극대화를 위한 외교 역량 재정비와 확충을 의미할 수도 있다. 잘 알려진 대로 북한은 지난해와 올 1월 사이에 자금난으로 홍콩과

아프리카 등지에서 9개국 대사관을 폐쇄했다. 북한 외무성은 일부 공관 폐쇄가 “국제환경과 당국의 대외정책 변화로 인한 것”이라며 외교 역량의 효율적 재배치 차원이라고 했다.⁹ 그 대신 올 2월 이후 북한은 서방권과 국제기구를 대상으로 문호 재개방 움직임을 보였다. 2월 말에는 2020년 코로나로 일시적으로 문을 닫았던 독일, 영국, 스웨덴, 스위스, 폴란드, 체코 등 서방권 국가들이 평양 공관을 재가동하기 위한 움직임이 감지되었고,¹⁰ 3월 초에는 국제기구 업무를 조정하는 북한 주재 유엔 상주 조정관 임명을 북한이 승인함으로써 장차 국제기구 구성원들도 입북 허용을 시사했다.¹¹

북한이 도발 대신에 남한과 선의의 외교 경쟁을 추구한다면 우리로서도 마다할 이유가 없을 것이다. 그러나 위에서 밝힌 동향들이 김정은의 ‘대남 적대와 대외사업 확대’ 연계론 직후에 확인되었다는 점에서 ‘도발’을 대신한 ‘외교’ 확장 움직임이라고 단정하기에는 어려워 보인다. 그 근거는 김정은이 거론한 위 ‘대외부문’ 문맥을 구체적으로 검토해 보면 추론이 가능해진다.

3) 국제무대에서 ‘대남 적대 전략’ 적극적 구사 시사

위 문맥은 두 가지 주장으로 구성되어 있다. 하나는, 김정은이 남북관계를 ‘적대 국가’ 관계로 규정함으로써 ‘자주 국가로서의 존엄을 지키는’ 데 유리해졌다는 주장이다. 이 주장은 국제사회에 ‘한국의 적대적 태도로 북한의 핵 보유가 불가피해진 것’이라는 선전 활동을 강화하겠다는 의미로 풀이된다. 김정은 정권은 종래 ‘자주 국가로서의 존엄’을 ‘핵보유국’에서 찾곤 했다는 점에서 앞으로 자기들이 핵 개발 책임은 ‘미제의 한국 괴뢰’ 때문이라는 핵 보유 정당화 외교를 강화할 것임을 시사했다.

다른 하나는 ‘주변 환경을 국익에 맞춰 철저히 다스리는’ 데 유리해졌다는 주장으로, 남북관계를 ‘대적 관계’로 규정함으로써 대외관계에서 한국의 간섭이나 참견을 배제하겠다는 의미로 해석된다. 다음과 같은 김정은 남매의 주장과 같은 맥락이다. 김정은은 2018년 9월 21일 트럼프 전 미 대통령에게 보낸 편지에서 “앞으로 조선반도 비핵화 문제는

남조선 대통령 문재인이 함께하는 게 아닌, 각하와 제가 직접 논의하기를 희망한다. 그리고 지금 우리의 문제들에 문 대통령이 보이는 과도한 관심이 불필요하다고 생각한다”라고 했다. 김여정은 올해 1월 2일 ‘대한민국 대통령에 보내는 신년메시지’에서 “문재인의 걸 발린 평화 의지에 시간을 낭비했다”라고 주장했다.

요컨대, 김정은이 남한을 ‘적대 국가’로 규정함으로써 ‘자주 국가로서의 존엄을 지키고, 주변 환경을 국익에 맞춰 철저히 관리할 수 있게 되었다’라는 주장은 남북관계에서와 마찬가지로 국제무대에서 대남 무시, 고립, 적대 전략을 노골화하겠다는 것이다. 구체적으로는 첫째, ‘핵보유국’ 위상에서 대외관계를 추구하겠다는 것이다. 둘째, ‘독자 국가’로서 국제무대에서 남한의 간섭 배제 내지는 남한의 존재를 무시하겠다는 것이다. 즉, 남북한 관계의 경색과 상관없이 미북 혹은 북일 관계 진전을 시도하는 것이 가능하다는 의사 표현으로 볼 수 있다. 셋째, ‘적대국’ 한국을 국제무대에서 가능한 최대로 고립, 압박하겠다는 것이다. 남북한의 외교력 차이로 볼 때 가능할 것 같지 않지만 그중 세 번째 의도, 북중러 연대를 통해 한국을 압박하고, 대미일 직거래로 한미관계와 한일 관계를 이간질하는, 대남 견제·고립화 외교를 적극적으로 추진하겠다는 의도로 판단된다.

3. 북한의 대중러 연대 및 대미일 접근 요인

북한이 앞으로 대남 적대, 고립화에 초점을 맞춰 대외영역을 확장하고 능동적으로 대외사업을 전개한다면 앞으로 수년 내 그 실현 가능성은 어느 정도일까. 북한이 러시아에 이어 중국, 미국, 일본에 어느 수준까지 접근할 수 있을까. 북한이 대중러 연대를 통한 한미일 공조 균열이나, 대미일 직거래를 통한 한국 배제 전략이 가능할까. 이 문제는 미중 전략경쟁 등 국제정세와 한반도와 주변국 관계 동학에 대한 면밀한 점검을 토대로 검토해야 하는 문제이다. 그러나, 여기서는 문제 제기 차원에서 북한의 입장을 중심으로 일반적으로 거론되는 개념들을 초보적 수준에서 검토해 북한의 주변 4강 접근 요인과 거부 요인을 개략적으로 정리했다(아래 [표 1] 참고).

[표 1] 북한 주변 4강 국가별 접근 요인과 거부 요인

국가별	접근 요인	거부 요인
북러 밀착 ◎	<ul style="list-style-type: none"> ○ 푸틴 방북 추진 등 북러 관계 확대 ○ 북한의 대러 경제, 군사, 외교적 실익 <ul style="list-style-type: none"> - 대러 무기, 인력 송출, 첨단기술 습득 - 신냉전 편승, 중국 유인 및 미국 견제 ○ 중러 편승, 제재 무력화·핵 보유 승인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 러시아의 대북 지원, 협력의 한계 ○ 국제사회 '왕따들 불량행위' 비난 ○ 러북 경제협력 기반의 취약성 ○ 트럼프 집권 시 반미연대 약화
북중 접근 ○	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북; 대중 협력 확보, 한미압박 견제 ○ 중, 대미 견제에 北 카드(buffer) 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 미국의 중국 핵심이익(대만) 개입 견제 - '합리적 안보 우려' 거론 등 북한 두둔 ○ 2024년 '북중 우호의 해' 선포 - 고위급교류, 국경·관광·경협 확대 예상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국 외교; 대미집중, 北 후 순위 - 中; 진영 반대, 대서방 관계 유지 - 북핵 용인→ 핵 도미노 효과 우려 - 중 자체 내부현안 해결의 시급성 ○ 북한의 전통적인 대중 불신감 - 대러접근으로 당면 실익 확보 가능
북중러 연대 ○	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국의 소극적 태도가 바뀌는 경우 - 한미일이 대중 압박을 강화할 경우 - 中 주도 공급망, 북러 편입 등 안정화 ○ 북러 밀착에 중국 견인, 반미연대 구축 ○ 북한; 신냉전 틈타 체제안전보장 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중북러 연대의 구조적 불투명성 - 중국, 한미일과도 긴밀 경제관계 ○ 반미에 대한 중국의 소극적 입장 - 북의 비확산체제 도전→중러 부담
대미 접근 △	<ul style="list-style-type: none"> ○ 트럼프, 김정은과의 브로맨스 거론 - 트럼프 2기, 대북 핵협상 부활 가능성 ○ 김정은, 트럼프 재집권을 기회로 판단 - 대미 군축회담으로 핵보유국 승인 확보 - '김정은 지도력, 북한=전략국가' 과시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 北의 핵미사일 고도화 완성 유혹 - 대중러 접근 이익, 반미연대 상실 ○ 트럼프의 대북정책 학습효과 - 미 의회의 견제, 한미공조 내실화
대일 접근 △	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기시다 총리의 일본 내 입지 제고 ○ 식민지 배상금(과거 30~100억 불) 협상 ○ 한일 이간, 한미일 공조 균열 효과 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북일 간 납치문제에 대한 견해 차 - 북이 대일 설득에 난점이 많은 점 ○ 비핵화 부진상황, 대북 접근 제약

* 출처: 필자 정리

1) 북러 밀착

김정은은 주변 4강 중에서 우선 대러 밀착에 상당한 성과를 거두었다. 지난해 7월 러시아 국방상의 방북, 9월 북러 보스토치니 정상회담, 10월 러 외무상의 방북과 올해 1월 북한 외무상의 방러로 이어지면서 쌍방 간의 교류와 협력은 확대되었고, 조만간 푸틴 방북이 성사되어 '북한의 안전 보장' 가능성까지 관측되고 있다.

북러 밀착은 오랜 경제난과 국제적 고립에 빠진 북한과 3년째 접어드는 우크라이나와의 전쟁으로 우군이 필요한 러시아의 이해관계가 맞아떨어져 가능했다. 북한은 대러 무기 수출을 통한 경제적 이익, 러시아로부터 첨단 군사기술 획득을 통한 핵미사일 고도화 진전, 제3국과의 무기거래 확대를 통한 경제적, 군사적 이익 수취 가능성을 계산했을 것이다. 내부적으로는 군수산업에 편향된 산업구조를 활용하고 대규모 노동력 송출을 통해 경제난을 돌파하는 기회로 활용할 것이다. 대외적으로는 러시아를 레버리지로 중국을 유인하여 중력을 활용한 대북 제재 무력화와 '핵보유국' 공인도 도모하고, 미국을 견제하고 한미일 공조에 대응하는 데 유리하다고 판단했을 것이다.

북러 관계 제약 요인은 주로 러시아에서 유래한다. 푸틴이 공언한 정찰위성 기술 외에 여타 첨단 군사기술을 러시아가 선뜻 북한에 내줄 것인지, 대북 군사기술 이전에 따른 비확산체제 훼손과 안보리 상임 이사국으로서의 위신 손상을 러시아는 어느 정도 감수할 것인지는 쉽게 단정할 문제가 아니라고 본다. 그리고 노동력 송출 외에 러시아가 대북 경험에 대한 기대가 크지 않은 점도 제약 요인이다. 구체적으로 밝혀지지 않았으나 북러 경험 안건은 새로운 것이 아닐 것이며, 실행에도 오랜 시일이 소요될 것이다. 러시아는 중국과 달리 광산물, 수산물 등 북한의 수출품에 큰 관심이 없다.¹²

그리고 트럼프가 재집권에 성공한다면 대러 정책의 변화로 장기 소모전으로 변질된 우크라이나 전쟁에도 변화가 있을 수 있다. 특히 중국의 소극적 입장으로 볼 때 냉전으로 회귀하기보다는 북방 삼각 진영화는 북러 '왕따'들만의 리그에 머물 가능성이 크다. 그러나 이상의 제약요인에도 불구하고 북한의 대러 전쟁 혹은 피해복구 지원 수요와 반미연대 및 권위주의 체제의 유사성으로 북러 밀착은 장기간 지속할 것으로 전망되며, 북한으로서는

중국의 버팀목 역할에 대러 교류·협력으로 대외 고립에서 숨통을 틔우는 효과를 기대할 것이다.

2) 북중 접근

김정은 정권과 시진핑 정권은 2012년 연초와 연말 거의 같은 무렵 출범했다. 출범 초기와는 달리 중국의 한국 경사(2014.7 시진핑 先한국 방문)¹³와 2016~2017년 대북 제재 참여로 북중 관계는 냉랭해졌다. 2018~2019년 김정은이 대미 핵 협상을 위한 몸값 부풀리기 차원에서 시진핑 주석과 5차례 정상회담을 하면서 북중 관계는 개선되었으나, 2020년 이후 대미 협상 결렬, 코로나 확산, 북한의 폐쇄노선 심화로 쌍방 관계는 다시 소원해졌다. 2023년 코로나 확산이 수그러들면서 북중 교류·협력도 서서히 활성화 조짐을 보이며, 북중 수교 75주년을 맞는 올해는 고위급 상호방문, 국경과 관광 개방, 노동자 파견 확대가 예상된다.

현재의 북중 관계는 북러 관계보다 한참 뒤쳐져 있다. 그 이유는 북중 간에는 북러만큼의 당면한 접근수요가 부재하며, 중국이 대국 외교에 치중하고 있기 때문이다. 중국의 외교 역량과 관심은 미국에 집중되었고, 주변국 외교는 부차적이라서 북한 문제는 대체로 후순위에 있다. 또 중국은 러시아보다 진영외교에 부담 요인이 많다. 미국과 경쟁하면서도 협력해야 할 때가 많고, 러시아가 적대하는 유럽 국가들과도 우호와 협력 관계를 유지하고 있다. 중국은 경제, 외교적으로 한중 관계도 소홀히 할 수 없다. 중국은 한미일 협력이 나토식 집단안보로 발전하는 것을 경계해 한국에 접근하면서 '한국의 정치적 유연성 상실'을 지적한다. 그리고 북핵 문제는 기왕지사로서 여기면서 한국과 일본의 핵확산 가능성을 경계하며, 북한의 강 대 강 대치로 자국의 부담 증대도 우려한다.

북한의 대중 접근 요인은 대러 접근보다 근원적이며, 장기적 성격을 띤다. 당면해서는 북한이 대러 무기거래를 통해 경제적 실익을 취하면서 첨단 군사기술을 습득하고는 있지만, 북러 협력이 북중 협력을 대체할 수는 없다. 북한의 원유, 생필품, 중간재 수입 등 높은 대중 경제의존도, 과거 혈맹 관계와 시진핑과 김정은의 이념적 유대감, 특히 중국의 전통적인

외교안보적 버팀목 역할은 북한 세습체제 유지를 가능케 했다는 점에서 북한의 대중 접근수요는 크게 변하지 않을 것이다.

중국도 순망치한(唇亡齒寒)의 지정학에 따라 완충지대가 필요하고, 미국의 대만 문제 개입이나 아태지역 나토화 촉진 견제에 북한 카드의 유용성은 여전할 것이다. 이런 이유로 중국은 '합리적 안보 우려'라고 북한을 두둔하면서, 비핵화보다 북한체제 안정을 우선하는 등 북한의 도발도 이제 부채가 아닌 전략적 자산으로 간주한다. 전체적으로 볼 때 중국은 북한과 정상국가 관계임을 표방하면서도 특별한 부분도 있음을 부인하지 않고, 북한도 경제회복을 위해 중국의 지원이 필요한 데다가 중국과의 반미연대를 희망하고 있다는 점에서, 단기적으로 군사협력 수준까지는 아닐지라도 정치적 연대와 경제협력 측면에서 쌍방의 접근은 강화될 것이다.

3) 북중러 연대¹⁴

신냉전과 진영화를 보는 북중러의 공식적인 시각은 차이가 있다. 중러는 공식적으로는 미국 주도의 단극체제를 부정하며 다자주의를 주장하면서 진영화를 반대하나, 북한은 적극 지지한다. 중국은 공식적으로는 북중러 연대보다 미국 등 서방과의 협력 필요성이 크기 때문에 대외 메시지를 관리하려 한다. 러시아도 다극화된 세계질서, 글로벌 반미연대, 동북아 역내에서의 위상 강화를 추구하여 공식적으로는 대외정책 기조의 훼손을 초래하는 신냉전과 진영논리를 주장하지 않는다. 다만 북한은 한미일 공조의 강화 및 제도화에 대응해 국제정세를 신냉전으로 규정하면서 가장 적극적으로 북중러 반미연대를 지지한다.

북중러의 신냉전에 대한 공식 견해차에도 불구하고 실질적인 북중러 연대는 이뤄지고 있다. 그러나 한미일 연대와는 다른 방식이다. 한미일 군사협력은 명시적이고 직접적이거나, 북중러 연대는 연쇄적이고 간접적이라는 점에서 한계와 제약요인이 있다. 중러 연합 군사훈련을 틈타 북한이 도발하든지, 북한의 도발을 틈타 중러가 군사훈련을 진행해 긴장을 고조시키고 있다.¹⁵ 이런 묵시적 연대가 가능한 요인은 북중러의 신냉전에 대한 비공식적 입장 때문이다.

중국은 한미일의 대중 압박과 핵심 이익 개입이 거세지면 북중러 공식 연대도 추구할 것이나 현재로서는 신냉전을 회피하며 중러의 대국 외교 중심과 북중의 한반도 주변 외교를 보완하는 이원화 전략을 취하고 있다. 러시아는 북러 밀착을 통한 반미연대에 중국의 견인을 희망한다. 그러나 근래 중러 간 지정학 경쟁이 줄고 있는 있으나 러시아는 동북아에서 중국의 패권을 경계하며 다자주의를 추구하는 입장이다. '핵보유국' 승인이 문턱을 넘기를 희망하는 북한은 신냉전과 군비경쟁 구도가 제공하는 전략적 기회를 활용해 안전 보장 확보를 추구한다.¹⁶

전문가들은 북중러 연대의 한계로 중국과 러북 간의 견해 차이를 들고 있다. 러북은 신냉전과 진영화의 수혜국이지만 중국의 셈법은 복잡하다. 중국은 진영화로 러시아의 한반도와 동아시아 안보에 대한 개입 확대, 러북 군사협력 확대에 의한 북한의 과도한 군사 모험주의와 이로 인한 한미일 안보협력 강화, 미국과 유럽 국가들의 대중 압박 초래를 우려한다.¹⁷ 중국은 또한 북중러 연대 강화가 중국의 글로벌 공급망 안정에 부정적 영향을 미치고 중국 경제를 더 어렵게 만들 수 있는 것으로 평가한다.¹⁸ 무엇보다도 중국이 북중러 연대를 망설이는 가장 큰 이유는 중국을 겨냥한 한미일 협력 강화의 또 다른 빌미를 제공하며, 러북의 대중 의존도가 확대되면서 연루로 인한 중국의 부담이 급속히 증가함을 우려하기 때문이다. 따라서 중국은 북중러 협력과 북한이 원하는 신냉전체제와는 일정한 거리를 두면서 미국과의 관계 개선을 도모하고 러북에 대해서는 양자 차원에서 지원하는 방식을 유지할 가능성이 크다.¹⁹

4) 대미 접근 가능성

미북 관계는 2019년 하노이 미북 정상회담 이후 사실상 단절되었다. 이후金正은의 입장은 대미 '장기 대결전 돌입'과 '초강경 대응'으로 일관했다. 그러나 트럼프는 최근 대선 유세마다 김정은과의 '브로맨스(bromance)'를 꺼내 들면서, 북한이 '전쟁' 운운하며 도발 수위를 높인 데 대해선 반응하지 않고 있다. 트럼프는 정치에 이득이 되면 언제든지 핵 동결 등 북한과

‘위험한 거래’를 재개할 수 있고, 북한위협 대응에서 중국 견제 기제로 한미동맹을 변경하는 등 한국 정부와 마찰을 초래할 수도 있다.²⁰

북한은 트럼프가 재집권해도 이미 한미의 북핵 대응체계가 건설해졌고, 트럼프의 대북정책 학습 효과와 미 의회의 대외정책 견제, 북한의 핵미사일 고도화 완성 유혹으로 대미 접근에 소극적일 수 있다. 이미 대중러 접근으로 돌아선 만큼 트럼프에 엮일 필요를 못 느낄 것이라는 주장도 있다.²¹

그러나 김정은은 자신을 강대국 지도자 반열에 치켜세워준 ‘싱가포르의 추억’을 잊지 못할 것이다. 오랜 ‘숙적’ 미국과의 관계 개선(북핵 묵인)이 정권의 안전을 보장받는 최대 과제라는 점에서 북한은 다시 대미 접근을 시도할 가능성이 크다고 본다.

최근 미 당국자가 비핵화 ‘중간 단계론’을 제기한 데 대해²² 북한은 미 행정부가 바뀌면 대북 접근 방식의 변화가 가능할 것으로 판단할 수가 있다. 김정은은 트럼프의 재집권이 북한에 유리하다고 보고 ‘핵 동결, 불량국가 자제’라는 추파를 던질 것이다. 대러 군사협력과 잇단 벼랑 끝 전술로 미국 사회에 김정은의 행동에 제동을 걸 인물이 필요하다는 인식을 확산시키고, 전략무기 시위로 대미 위협 능력을 증명해 보인 이후 미국에 비핵화가 아닌 핵 군축회담 제의로 핵 동결 수준에서의 타협을 요구할 것이다. 이때 북한은 남한과 무관한 ‘독자 국가’이므로 서울을 거칠 이유가 없다며 워싱턴과 직거래를 추구할 것이다.

트럼프가 재선되면 김정은과의 외교 쇼 재연으로 미북 핵 협상이 재개될 가능성이 크다. 과거 1994년 제네바 합의, 2005년 9.19 공동성명, 2012년 2.29 합의 등 대북 핵 협상 과정을 보면 핵심사안은 미북 양자 차원에서 합의가 이뤄지고, 북한의 기만전술은 반복되었으며, 남한은 경제적 부담을 떠안았다. 앞으로 미북 협상이 재개되면 핵 동결 수준에서 타협하거나 북핵 관리 차원의 대화에 머물 수 있다. 그 경우 한국은 2018년과는 달리 미북 직거래에서 소외되면서²³ 1994년의 통미봉남과 경수로 비용 부담의 전철을 밟지 않는다고 장담할 수 없다. 그리고 대북 제재·압박 메커니즘은 약해지고, 한미일 공조체계에도 불협화음이 증대될 것이다. 북핵 문제에 대한 우리의 주도권 확보 문제가 핵심 현안으로 떠오를 것이다.

5) 대일 접근

북한의 대일 접근 조짐은 올해 1월 초 김정은이 지진 피해를 본 일본 총리에게 이례적으로 '각하' 호칭을 쓰며 위로 서한을 보낸 데서 나타났다. 이어 김여정이 2월 15일 담화에서 "일본이 우리의 정당 방위권에 대하여 부당하게 걸고 드는 악습을 털어버리고 이미 해결된 납치문제를 양국 관계 전망의 장애물로만 놓지 않는다면 두 나라가 가까워지지 못할 이유가 없다"라고 했다. 기시다 일본 총리는 올해 2월 9일 중의원 예산위원회에서 "작금의 북일 관계 현상에 비춰 대담하게 현상을 바꿔야 할 필요성을 강하게 느낀다. 구체적으로 여러 활동 중"이라고 했고,²⁴ 3월 13일 참의원예산위원회에서도 "북한 톱과의 정상회담이 중요하다"는 인식을 하고 있다"며 거듭 북일 정상회담에 의욕을 드러냈다.²⁵

2002년 고이즈미 준이치로 일본 총리가 방북해 북일이 납북자 문제 해결을 추진한 지가 20년이 넘었다. 김여정이 최근 담화에서 일본인 납치문제는 이미 해결되었다고 주장하고,²⁶ 일본은 즉시 반발해 양측 입장의 괴리는 여전히 크다. 기시다 총리가 납치문제를 해결하면 지지율을 일거에 회복하고 큰 업적을 남길 수 있으나, 북한은 생존자는 없다는 입장이고, 8명 '사망' 증거도 자칫 잘못 제시하거나 거짓 증거를 제시했다가는 문제만 불거진다. 일본 총리가 방북한다고 해결될 문제가 아니다. 또 북일 수교회담은 납치문제 및 북한의 핵미사일 문제와 연계되어 있으며, 일본 내에도 북한의 유화 메시지에 대해 신중한 접근이 필요하다는 분위기다.²⁷

그런데도 과거 고이즈미 총리 방북 사례의 기민성과 보안성, 김여정 남매의 대일 유화 제스처로 볼 때 북일 비밀접촉 가능성을 배제할 수 없다. 북한으로서는 우선 배상금을 탐낼 수 있다. 고이즈미가 방북했을 때 양측은 30억~100억 달러 규모의 식민지 지배에 대한 배상금 논의가 있었다. 지금 화폐 가치로 따지면 더 큰 규모의 배상금 논의가 이뤄질 수 있다. 북한이 한미일 공조에 균열을 가하고 내친김에 막대한 배상금을 받을 수만 있다면 납북자 문제에서 양보하더라도 관계 개선을 마다할 이유가 없다고 판단할 수 있다. 그리고 당장 납치문제 해결은 어려울지라도 대일 비밀회담을 통해 한국을 소외시킬 수 있으며, 한미일 공조에 균열을 초래할 수도 있다.²⁸ 지지율 하락에 시달리는 기시다 총리도 9월

자민당 총재 선거를 앞두고 있어 본격적인 북일 대화 재개는 기회가 될 수 있다. 우리가 방심하면 앞으로 북한의 통일봉남(通日封南)과 통미봉남(通美封南) 전술은 점점 거세질 것이다. 3월 25일 김여정이 개인 명의 담화를 통해 기시다 총리가 김정은을 만나고 싶다는 뜻을 전했다고 언급한 것 역시 이러한 북한의 계산을 반영한다.²⁹

4. 결론 및 대책 방향

중국이 일본경제를 추월하고 군사 궤기를 선언하면서 중국몽을 실현하겠다고 주장했고, 러시아가 크림반도 병합에 이어 우크라이나 전쟁으로 구소련 부활 야욕을 드러냈다. 북한도 핵미사일 고도화에 진전이 있자 '대사변' 준비를 거론하며 '영토 완성(完整)'을 노골화했다. 북중러 지도자들이 마오쩌둥, 스탈린, 김일성이 되기를 꿈꾸는 듯하다. 권위주의 체제의 확산과 활개 치는 진영논리, 자국 이익 중심주의를 막지 못하면 군사 모험주의와 비평화, 비자유가 확산될 위험에 처하게 된다.

한반도 평화와 통일에는 국제협력이 필수적이다. 한반도 문제는 대륙과 해양 세력이 만나는 열강의 지정학적 힘겨루기 판 위에 놓여 있고, 문제 자체가 열강들의 이해관계와 연계된 역사적이고 구조적이며 중층적인 사안들이다. 남북한의 구조화된 장기 분단체제의 완화, 북한의 비핵화와 개혁, 개방을 위해서는 주변 국가들과의 협력이 확대되어야 하나, 현실은 한미일과 북중러의 대립이 강화되고 동북아 군비경쟁이 과열되면서 한반도 대치 전선은 첨예화되고 있다.³⁰

게다가, 불량국가 행태에 대한 외교적 압박, 경제제재 등 국제사회의 공동대응 메커니즘은 갈수록 부실해지는 반면 북한은 현 국제질서를 '신냉전'으로 규정하고 북중러 연대를 통한 반미전선 구축을 꾀하고 있다. 지난해 9월 방러 직후부터 김정은은 '주동적 대외사업'과 '대외영역의 확대'를 주장한 데 이어, 연초 남북관계를 대적 관계로 규정한 이후에는 '대남 대적'과 '외교 확대'를 연계시킴으로써 나름으로는 국제무대에서 대남 '고립·이간' 전술을 강화할 것임을 예고하고 있다.

김정은의 리더십은 통상 정치적 무관용(Intolerance), 경제적 무능(Incompetence), 외교적 무관심(Indifference)으로 평가된다(3Is). 한때(2018~2019년) 대외활동의 급증으로 북한 내부에서도 김정은을 '대외관계 다각화를 실현한 세계적 지도자'로 떠받들었으나 다시 외교가 실종된 지 5년이 흘렀다. 김정은이 이제 다시 외교를 많이 거론하고 있는데, 이런 '자신감'은 주변 정세 전개에 근거한다. 동시다발 전쟁으로 인한 '신냉전', 미국의 대선 등 주변 정세의 유동성, 대러 밀착에 이어 북중러 연대 가능성이 김정은을 부추기고 있다. 김정은은 '핵보유국 위상'과 '유리한 주변 정세'로 한반도 정세를 주도할 수 있는 '전략 국가 지도자'가 된 듯 착각하고 있다.

우리로서는 북한의 양동작전에 대응해야 한다. 벼랑 끝 전술 구사와 국제무대에서의 대남 교란 전술 구사 가능성을 함께 대비해야 한다. 북한의 핵 위협에 대한 실질적인 대비는 물론 북한의 복합도발을 경계해야 하고, 북한의 외교 교란과 이간 전술에 대비해야 한다. 따라서 한미일 공조 관리, 중국의 협력 확보, 트럼프 재집권 대비 문제는 더욱 중요한 과제로 떠올랐다.

한미일 대 북중러 대립 구도가 고착되지 않도록 중러와의 소통을 강화하고, 한중일 정상회의를 통한 3국 협력 체제를 복원할 필요가 있다. 지난해 8월 캠프 데이비드 한미일 정상회담에서 합의한 '신한미일 시대 개막'을 위한 한미일 정상회의 연례화 등 제도적 조치를 실천하며, 일본과는 미래지향적 한일관계 발전 노력을 이어가야 할 것이다.³¹ 트럼프 2기의 불확실성에 조기 대응도 필요하다. 트럼프 캠프 내 외교, 안보 측근들을 미리 접촉해 한국의 정책목표와 방향, 한국 내 여론을 전달하고, 트럼프 당선을 가상한 다양한 문제 상황을 점검해야 한다. 바이든 현 대통령이 재선된다 해도 긍정적 환경 조성에는 한계가 있으므로, 우리가 대북정책과 관련된 비전과 정책 방향을 정교하게 다듬어 한반도 문제 해결에서 미국을 리드할 준비가 되어 있다면 더욱 바람직하다.³² 이에 더하여 일본이 신중한 대북 접근을 하도록 한미일 간 긴밀한 대북정책 조율을 해나가야 할 것이다.

- ¹ 북한 매체는 2024년 2월 16일부터 3월 17일까지 쿠바에 대한 기사를 일체 보도하지 않았다가, 3월 18일 쿠바 주재 북한 대사 마철수의 귀임 소식을 보도했다. 마 대사의 귀임이 한국과 쿠바 수교 여파인지, 통상적인 대가 교체 인사인지는 밝히지 않았다. 『연합뉴스』, 2024.03.18.
- ² 성 김 전 미국 대북특별대표는 2024년 2월 12일 미국 국제전략문제연구소(CSIS) 세미나에서 “김정은이 외교에서 멀어진 것 같다”고 했다. “대북 협상은 내 외교인생의 하이라이트... 최선희는 정말 터프했다,” 『조선일보』, 2024.03.04. 재인용.
- ³ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2023.12.31.
- ⁴ 김정은의 최고인민회의 시정연설 “공화국의 부흥발전과 인민들의 복리증진을 위한 당면과업에 대하여,” 『노동신문』, 2024.1.16.
- ⁵ 2022년 12월 당 전원회의에서는 대외부문의 중심과업으로 “국제관계구도가 ‘신랭전’ 체계로 명백히 전환되고 다극화의 흐름이 더욱 가속화되는데 맞게 국위제고, 국권수호, 국익사수...강대강, 정면승부의 대적투쟁원칙”이 거론되었다. “조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 6 차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2023.01.01.
- ⁶ 김정은은 2023년 6월 당 전원회의에서 대외활동 방향으로 “미국의 세계패권전략에 반기를 든 국가들과의 연대를 가일층 강화하는 것을 비롯하여 대외활동을 철저히 국권수호, 국익사수의 원칙에서 자주적으로, 보다 적극적으로 벌려나가기 위한 중대과업들을 제기”했다. “조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 8 차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2023.06.19.
- ⁷ 김정은의 최고인민회의 제14기 제9차 회의 시정연설, 『노동신문』, 2023.09.28.
- ⁸ “경애하는 김정은동지께서 국방성을 축하방문하시어 하신 연설,” 『노동신문』, 2024.02.09.
- ⁹ “북, 홍콩·리비아 공관도 철수... 재외공관 44개로 축소,” 『연합뉴스』, 2024.01.30.
- ¹⁰ “영국·스웨덴·스위스도 평양 공관 재가동 움직임,” 『연합뉴스』, 2024.02.28.
- ¹¹ “유엔 평양주재조정관 임명... ‘국제기구 北북귀 중대한 상징,” 『연합뉴스』, 2024.03.05.
- ¹² 이재영·홍민·현승수, 『중·러·북 연대가능성과 우리의 대응전략』(서울, 통일연구원, 2024), pp. 72~73.
- ¹³ 북한은 2014.7 시진핑의 先방한을 ‘배신행위’로 간주하였고 김정은은 강한 대중 반감을 표출하였으며, 2015년에는 대외정책 목표를 대러 관계 확대·발전으로 설정했다. 김정은은 2015년 연초에 “미일은 100년 숙적이거나, 중국은 5천년 숙적. 중국 없이도 살아갈 수 있으니 중국에 사소한 양보도 하지 말라”고 했다.
- ¹⁴ 이 부분은 이재영·홍민·현승수, 『중·러·북 연대가능성과 우리의 대응전략』(서울, 통일연구원, 2024)을 주로 참고하였다.
- ¹⁵ 이재영은 구심력, 경제적 상호의존도, 상대 진영과의 관계 측면에서 보면 한미일이 북중러 연대보다 공고해 보이나 단순 비교하기 어려운 측면도 있다고 한다. 이재영 외, 『중·러·북 연대가능성과 우리의 대응전략』, pp. 14~15; 람 이매뉴얼 주일 미국대사는 “북·중·러 3국 협력에는 한계”가 있다면서 “한·미·일은 전략적 이해관계와 국제적 규칙을 공유하나, 북·중·러는 그렇지

않다. 중국이 북·러 사이에 일어난 일을 좋게 보진 않을 것이다”라고 했다. “한미일 협력, 지도자에만 의존 안해, 정치적 변화 있어도 바뀌지 않을 것,” 『한겨레』, 2023.12.06.

16 위 『중·러·북 연대가능성과 우리의 대응전략』, p.9.

17 이상숙, “북한과 중국이 바라보는 중러북 연대 가능성,” (통일연구원 서면 자문의견서, 2023.12.13.); 위 『중·러·북 연대가능성과 우리의 대응전략』, p.17에서 재인용.

18 이수석, “러북 정상회담 이후 중국의 입장,” (국가안보전략연구원 INSS이슈브리프 489호, 2023.11.23.), p. 4; 위 『중·러·북 연대가능성과 우리의 대응전략』, pp. 17~18에서 재인용.

19 김한권, “2023 북→러 정상회담에 대한 중국의 대응 및 전망: 북중러 협약에 대한 중국의 우려,”(외교안보연구소 IFANS 주요국제문제분석 2023-29, 2023.10.13.), pp. 15~19; 위 『중·러·북 연대가능성과 우리의 대응전략』, p.18에서 재인용.

20 “핵 망각한 트럼프의 ‘김정은 사랑’”, 『조선일보』, 2024.02.15.; 김현욱 시론 “트럼프 리스크 조기 대응 필요하다,” 『국민일보』, 2024.02.20.

21 스콧 스나이더는 ‘내셔널 인터레스트’ 기고문에서 “러시아의 후원과 중국의 지원을 얻은 김정은이 더 이상 트럼프와 엮일 필요를 느끼지 않을 수도 있다. 하노이 회담 결과 수모를 당한 김정은으로서는 확대된 북핵능력 과시로 우위를 확보하고 높은 호가를 부를 것이다”라고 했다. “트럼프 2기 대북정책은 문재인 정부와는 다른 3가지 현실에 직면할 것.” 『조선일보』, 2023.12.05. 재인용.

22 미라 랩-후퍼 백악관 국가안보회의(NSC) 동아시아-오세아니아 담당 선임보좌관은 3월 4일 ‘중앙일보-CSIS 포럼 2024’에서 “북한과 비핵화를 위한 ‘중간 단계(interim steps)’를 논의할 용의가 있다”고 밝혔다. 통상 중간단계는 북한의 핵동결 혹은 감축에 상응한 대가를 제공하는 것으로 이해가 가능하다. 『중앙일보』, 2024.03.04. <https://www.joongang.co.kr/article/25232717>(3.18 검색).

23 동아일보에 따르면, 트럼프 2기 국무장관 1순위로 거론되는 로버트 오브라이언 전 국가안보보좌관은 동아일보 인터뷰에서 트럼프가 북한은 물론 중국, 러시아에도 최대치의 제재를 가해 북한을 협상 테이블로 끌어낼 것이라고 자신했다. 이철희, “문 앞의 야수, 트럼프 시즌2”, 『동아일보』, 2024.02.15.

24 일본 ‘주간 현대(2.19)’는 기시다 총리가 올해 6월 평양을 방문해 김정은과 정상회담을 할 것이라고 보도했으며, 일본 정부는 이 보도에 대해 어떤 부인도 하지 않았다. “‘기시다 방북설’ 다시 부상... 가능성은 낮아,” 『세계일보』, 2024.02.22.

25 “북·일 정상회담’ 의욕 드러낸 기시다... 납북 문제 해결위해,” 『세계일보』, 2024.03.13.

26 일본이 공식적으로 인정하는 납치 피해자는 총 17명이다. 북한은 납치자가 총 13명이며, 4명은 입북한 적이 없다고 주장한다. 13명 중에 고이즈미 총리 첫 방북 시 5명이 귀환했고, 나머지 8명은 사망해 이 문제는 완전히 해결되었다는 입장이다.

- ²⁷ 다나카 히토시 일본총합연구소 국제전략연구소 특별고문은 “북한이 일방적으로 자신들의 의도대로 하는 말은 진지하게 다루지 않는 것이 좋다. 일본의 의지하는 국제관계는 한미일 제휴, 미·일 동맹이다”라면서 “일본 총리가 방북했을 때 구체적 성과로 무엇을 기대할 수 있는가. 기대성과가 충분치 않으면 정상회담을 해서는 안된다”고 했다. “북 기쁘게 할 정상회담 안돼, 일엔 한미가 중요”, 『동아일보』, 2024.02.23.
- ²⁸ “미·일 향한 북한의 직거래 시도...한국 소외되선 안된다,” 『중앙일보』 중앙사설, 2024.02.15.
- ²⁹ “김여정 [기시다, 만나자는 뜻 또 전해와]...기시다 [모르는 얘기],” 『조선일보』, 2024.03.25.
- ³⁰ 이재영 외, 『중·러·북 연대가가능성과 우리의 대응전략』, pp. 83~84; 한동호 외, 『윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향』(서울, 통일연구원, 2023), p. 29.
- ³¹ 외교부 2024년 주요 정책 추진계획 발표 “흔들림 없는 비핵화 추진...자유 기반 한반도 미래 준비.” 『연합뉴스』, 2024.03.07.; 최은미, “한일관계 복원 1년, 재도약 준비해야,” 『매일경제』, 2024.03.15.
- ³² 차두현, “미 대선 변수 최소화하려면,” 『국민일보』, 2024.2.26.



한기범

객원연구위원

한기범 박사는 국가정보원에서 20여년 북한 분석관으로 활동하다가 2009년 2월 3차장(북한 업무 총괄)을 끝으로 퇴임했다. 퇴임 후 고려대 초빙교수, 통일연구원 객원연구위원으로 활동하다가 2013년 4월 ~ 2016년 2월 국정원 1차장(북한 및 해외 업무 총괄)을 다시 맡았다. 이후 통일연구원 석좌연구위원에 이어 북한연구소에서 석좌연구위원으로 활동 중이며, 2024년 1월부터 아산정책연구원 객원연구위원으로도 활동을 시작했다.