

## 시간 싸움, 시간은 누구의 편인가?

조동호 | 이화여자대학교 북한학과 교수 | jo@ewha.ac.kr

하노이 북미정상회담의 결렬 이후 북한 비핵화의 시계는 멈추었다. 그 후 2년 동안 핵심 당사자인 북한과 미국 모두 관망의 시간을 보냈을 뿐이다. 애가 탔지만, 우리 정부가 할 수 있는 일은 없었다. 이제 미국 바이든 행정부의 출범으로 정지되어 있는 시계를 바라보게 된다. 과연 시계는 다시 움직일 것인가? 누가 먼저 시계를 돌릴 것인가?

### 1. 북한: ‘병진2.0’으로의 고단한, 그러나 결연한 회귀

2018년 4월 20일 북한은 느닷없이 김정은 시대의 핵심 슬로건이었던 경제와 핵의 ‘병진’을 버리고, 오로지 경제라며 ‘선경’을 꺼내 들었다. 병진이 성공했으니, 이젠 경제에 총력을 집중하겠다는 명분이었다. 속내는 뻔했다. 곧 열릴 남북, 북미 정상회담을 통해 제재 완화와 지원을 받아내서 쇠퇴해 가는 경제를 성장시키겠다는 셈법이었다. 2018년 4월 판문점 남북정상회담, 6월 싱가포르 북미정상회담, 9월 평양 남북정상회담은 북한이 의도한 대로 기분 좋게 끝났다.

그러나 미국은 호락호락하지 않았다. 2019년 2월, 싱가포르 선언을 토대로 구체적 결실을 기대하며 호기롭게 하노이까지 60시간을 기차로 갔지만, 결과는 파국이었다. 2019년 10월 스톡홀름 실무회담마저 결렬되자 북한은 2019년 12월 전원회의에서 ‘정면돌파전’을 선언하였다. 돌파를 위한 내부 자원은 없었지만, 북중경협이라는 믿는 구석이 있었다.<sup>1)</sup> 그러나 2020년 초 돌연 나타난 코로나19 바이러스는 북한의 계획을 무산시켰다. 오히려 2020년 북중무역은

전년 대비 무려 1/5 수준으로 줄어들었다.<sup>2)</sup> 유례없는 태풍 피해마저 발생했다.

그렇게 대내외 상황은 모두 최악으로 떨어졌다. 김정은 위원장의 최애 사업인 원산갈마지구, 평양병원조차 완공은커녕 지연만 되풀이되었다. 트럼프 전 대통령이 북한에 대한 관심을 끄기도 했지만, 재선이 불투명한 트럼프 전 대통령을 상대로 작업을 한다는 것도 무모한 일이었다. 그저 속옷 바람으로 시찰을 하고 “제대로 한번 보답이 따르지 못해 정말 면목이 없습니다”<sup>3)</sup>라고 자책하며, 울먹이는 모습을 연출함으로써 인민들의 불만을 누그러뜨리는 것, 그리고 ‘중재자’ 역할을 제대로 못한 남한을 상대로 건물을 폭파하고 창의적인 욕설을 퍼부음으로써 화풀이하는 것 외에는 할 수 있는 일이 없었다.

드디어 미국 대선의 결과가 밝혀졌다. 북한은 2021년 1월 당대회를 열어 자력갱생과 핵개발 지속을 천명했다. 다시 ‘병진’이지만, 내용은 사뭇 다르다. 경제의 경우 지난번의 ‘병진1.0’은 ‘성장’이라는 미래지향적 목표를 내세운 것이지만, 이번엔 ‘생존’이라는 현상유지적 목표로 절하되었다. 이와 대조적으로 핵의 경우는 대륙간탄도미사일, 초대형 방사포, 초대형 수소탄, 신형 전술 로켓과 순항미사일을 포함한 첨단 전술 핵무기, 다탄두 미사일과 핵잠수함 기술 등으로 크게 상향되었다.

‘병진2.0’은 미국을 향한 메시지의 성격이 강하다. 경제제재가 지속되어도 자력으로 버틸 수 있다는 시위이자 북한을 그냥 놔두면 핵 능력은 점점 더 확대될 것이라는 협박이다. 미국의 조바심을 유도하려는 계획이다. 결국 시간은 북한 편이니 미국은 빨리 대화로 나오라는 요구이다. 신년 벽두부터 북한의 최고 의사결정기구인 당대회에서 이례적으로 8일 동안이나 토의한 결과로 포장함으로써 북한은 최대한 결연한 의지를 보였다.

## II. 미국: ‘트럼프 지우기’와 ‘미국의 복원’이 훨씬 더 시급하고 중요

바이든 행정부에 있어서는 팬데믹, 경제침체, 사회분열, 인종갈등, 의회폭동 등과 같은 내부 문제가 우선적인 발등의 불이다.<sup>4)</sup> 대외 문제라 하더라도 북한보다 급한 국가가 많다.

1) 하노이 북미정상회담이 결렬된 직후 개최된 2019년 4월의 북러정상회담, 6월의 북중정상회담은 제재 완화 시도가 실패한 상황에서 이들로부터의 지원을 확보하기 위한 목적이었을 것이다. 실제로 김정은 위원장은 북중정상회담에서 현재 북한은 민생개선에 중점을 둔 전략노선을 추진 중이라며 중국의 경제발전과 민생개선의 경험을 더욱 배우고 싶다는 뜻을 피력했으며, 시간당 주석은 북한의 합리적 안전과 발전에 대한 관심사를 해결하는데 모든 도움을 주겠다고 말했다(『중앙일보』, 2019. 6. 22).

2) 중국 해관총서에 따르면 2020년 북중 공식 무역액은 5억 3,906만달러로서 전년의 27억 8,902만달러에 비해 80.7% 감소했다.

3) 2020년 10월 10일 당 창건 75주년 열병식에서의 김정은 위원장 연설.

4) Wulf(2021).

2021년 1월 27일 블링컨 국무장관의 첫 언론 브리핑에서 첫 번째 질문은 가장 우선순위를 두고 재검토하는 외교정책(your priorities to complete the review)이 무엇이라는 것이었다. 이에 대해 블링컨 장관은 “특히 예멘 문제에 집중(particularly focused on the question of sanctions on the Houthis)”하고 있다고 답했다. 이어진 질문들은 러시아, 중동, 아프간, 중국, 이란, 미국 리더십 회복 관련이었다.<sup>5)</sup> 한반도 문제는 한마디도 나오지 않았다. 블링컨 장관의 상원 인준청문회에서 의원들과의 질의응답을 분석하면, 북한 관련 단어는 전체의 1.3%에 불과하다.<sup>6)</sup> 미국 행정부도, 언론과 의회도, 북한 문제는 급하다고 생각하지 않는다.

우리 언론은 북한에 대해 채찍(additional sanctions)과 당근(diplomatic incentives)을 모두 고려하고 있다는 블링컨 장관의 2월 1일 MSNBC와의 인터뷰 내용을 마치 대북정책 수립에 진전이 있는 양 크게 보도했지만, 실은 대북정책의 전면 재검토가 우선(the first thing we're going to do is to review the policy across the board)이라는 원론적 입장에 따른 예시에 불과하다.<sup>7)</sup> 설리번 국가안보보좌관 역시 2월 4일 백악관 브리핑에서 아직 대북정책을 검토하고 있다면서 2월 4일의 한미 정상통화에서도 바이든 대통령이 문재인 대통령에게 검토가 진행 중(review is underway)이라고 설명했다고 밝혔다.<sup>8)</sup> 게다가 경제제재의 효과는 누적적으로 작용할 것이고, 북한경제는 이를 견디낼 여력이 없으므로 서두를 이유가 없다고 생각한다.<sup>9)</sup> 2월 12일 프라이스 국무부 대변인은 정례 브리핑에서 북핵 문제가 우선순위가 낮지 않다고 말했지만, 동맹국들은 물론 역내 관련국들과의 조율은 시간이 걸리는 일(diplomatic legwork)이라는 점을 강조하기 위한 것으로 읽힌다.<sup>10)</sup>

그만큼 시간은 미국 편이라는 인식이다. 설령 대북정책을 추진해야 하는 상황이라도 그 전에 동맹외교, 가치외교의 복원을 우선해야 한다고 강조한다. 트럼프 식은 안 된다는 것이다. 실제로 바이든 대통령은 2월 4일 국무부에서 행한 연설에서 외교가 미국 대외정책의 중심으로 되돌아왔다면 미국이 직면한 외교적 과제들은 “미국 혼자 못 하며(We can't do it alone)”, 동맹들과 함께 외교에서부터 시작해야 한다고 말했다.<sup>11)</sup>

급할 것도 없다는 판단이다. 그러니 대북정책 리뷰가 끝날 때까지는 조심스레 관리만 하고 있으면 된다는 모습을 보인다. 예를 들어 2월 4일 한미 정상통화에 관한 백악관 발표문은 ‘조선민주주의인민공화국(Democratic People's Republic of Korea)’라는 북한의 정식 국호를

5) U.S. Department of State(2021a).

6) 중동(아프간 포함)이 31.4%로 가장 많았고, 중국(대만, 홍콩 포함) 14.8%, 유럽 및 러시아(군축 포함) 11.8%, 코로나19 2.5% 등이며, 나머지는 국무부 개혁, 중남미, 아프리카, 개발원조 등에 관한 것이었다(권혁철, 2021).

7) U.S. Department of State(2021b).

8) The White House(2021a).

9) 예컨대 Cha(2021)는 북한이 향후 1년 이상을 봉쇄 상태에서 살아남을 수 없다고 주장한다.

10) U.S. Department of State(2021e).

11) 그러면서 자신이 언급한 외교는 미국이 가장 소중히 여기는 민주적 가치, 즉 자유 수호와 기회 옹호, 보편적 권리 보호, 법치주의 존중, 모든 인간을 존엄하게 대하는 것 등에 뿌리를 두고 있다고 설명했다(The White House, 2021b).

사용했다. 대체로 미국 행정부는 ‘북한(North Korea)’으로 호칭하는 것이 일반적이었다. 1월 28일 미일 정상통화 관련 발표문에서도 백악관은 사실상 공식 용어로 써오던 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)’ 대신 싱가포르 선언에서 채택했던 ‘한반도의 완전한 비핵화(complete denuclearization of the Korean Peninsula)’라는 용어를 사용했다. ‘한반도 비핵화’라는 용어는 2월 12일 한미 외교장관 통화에서도 사용되었다.<sup>12)</sup> 정책 리뷰에는 시간이 걸릴 테니 그때까진 북한에게 도발의 명분을 주지 않겠다는 뜻이다.

### III. 한국: 중재자의 공간이 열렸다는 판단

북한도, 미국도 시간은 자기편이라며 먼저 양보할 기세를 보이지 않는다. 이미 북한은 ‘병진2.0’을 내세우며 장기전을 각오한다는 단호한 자세를 보였고, 미국은 원점에서 리부부터 해보겠다고 느긋한 입장을 보인다. 한국정부는 북한이랑 미국이 서로 저리고 있으니, 한국이 나설 수 있는 여지가 있다고 생각하는 모습이다.

즉, 현재의 시간은 한국이 움직일 시점이라고 판단한다. 한국이 열심히 잘 하면 미국도 설득하고 북한도 설득해서 2018년 싱가포르 시점으로 돌아갈 수 있을 것으로 기대한다. 실제로 문재인 대통령은 2021년 1월 18일 신년 기자회견에서 “트럼프 정부에서 있었던 싱가포르 선언은 비핵화와 또 한반도 평화 구축을 위해서 매우 중요한 선언이었다”라면서 북미·남북 대화는 “그 성과를 계승해서 발전시켜 나가는 것이어야 한다”라고 말했다. 이를 위해 미국에는 북한이 분명히 핵을 포기할 의사가 있음을 전달하면서 조속히 북한과의 대화에 나설 것을 종용하는 한편, 북한에 대해서는 판을 깨는 무모한 행동을 하지 말라는 시그널을 보낸다.

예컨대 2월 5일 외교부 장관 청문회에서 당시 정의용 후보자는 김정은으로부터 한반도 안보 상황이 완전히 보장된다면 핵무기를 포기할 수 있다는 말을 직접 들었다면서 9·19 남북 정상합의에도 해당 내용이 분명히 선언되었다고 설명했다. 그러면서 북한은 아직 핵·미사일 시험을 하지 않고 남북 정상 간 약속을 지키고 있다며 북미대화의 불씨를 다시 살려내야 한다고 강조했다. 하노이 북미 정상회담의 결렬에 대해서도 북한이 상황을 정확하게 판단하지 못했고 협상력도 미숙했던 측면이 있지만, 미국의 “당시 불탄 국가안보보좌관이 대표하는 네오콘들의 ‘모가 아니면 도’라는 경직된 자세와 도널드 트럼프 대통령의 국내 정치적인

12) U.S. Department of State(2021d).

위기가 맞물렸던 상황”에도 원인이 있다는 견해를 보였다.

북한과 미국 모두 잘못이 있었으니, 상대에만 책임을 묻지 말고 서로 조금씩 양보해야 한다는 취지이다. 북한이 ‘병진2.0’을 통해 핵 능력 고도화를 선언한 것도 “협상의 레버리지를 유지하기 위한 것”이라고 북한의 대화 의지로 해석했다.<sup>13)</sup> 북한이 민감한 반응을 보이는 한미 연합훈련에 대해서는 “적절한 수준의 훈련은 있어야 하지만 대규모 훈련은 한반도 상황에 여러 가지 함의가 있다”라고 답함으로써 한국 정부가 상황 관리를 위한 노력을 할 테니 북한에 도발적 행동을 자제하라는 메시지를 보냈다. 문재인 대통령 역시 1월 신년 기자회견에서 한미 연합훈련을 북한과 협의할 수 있다고 했다.

임기가 얼마 남지 않은 문재인 정부로서는 시동이 걸렸던 한반도 평화프로세스를 재가동하고 조속히 구체적 성과를 내고 싶을 수밖에 없다. 2월 9일 정의용 외교부 장관은 취임사에서 “한반도 평화프로세스는 선택이 아니라 반드시 가야만 하는 길”이라고 표현했다.<sup>14)</sup> 그러기 위해서는 일단 싱가포르 시점으로 상황을 돌려야 한다. “북미간 협상을 원점에서 다시 시작하면 오랜 시간이 걸리기 때문에 출발선을 정할 필요”가 있으며, “당시 한국이 중재자 역할을 했다는 점에서 불씨를 살려보고 싶을 것”이기 때문이다.<sup>15)</sup> 결국 지금을 중재자의 시간으로 인식하는 것이다.

#### IV. 종합: 묘수도, 지름길도 없다

아직까지의 상황은 최악은 아니다. 북한은 나름 자제하고 있다. 1월의 당대회에서 ‘강대강, 선대선’이라는 문자 그대로 원론적인 원칙만 내놓고는 미국을 자극하는 행동은 삼가고 있다. 2월 8~11일 개최한 당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의에서도 대미 메시지는 없었다. 그저 내부 경제문제에 집중하는 모습을 보일 뿐이다. 버틸 수 있고, 버티겠다는 신호다. 미국의 새 행정부도 조심하고 있다. ‘트럼프 지우기’를 하지만, 대북정책에 있어서는 급격한 변화를 보이지 않는다.

우리는 북한의 핵을 결코 용납할 수 없다. 핵 없는 북한은 미국의 목표이기도 하다. 전언 상으로는 북한의 목표이기도 하고, 중국의 ‘조선반도 비핵화’ 원칙도 여전하다. 그러니 당사자인 우리가 북한과 미국의 결정과 행동을 기다리고 있어서는 안 된다. 우리가 할 수 있는 일을

13) 『이데일리』, 2021. 2. 5.

14) 『조선일보』, 2021. 2. 9.

15) 통일연구원 홍민 박사의 인터뷰, 『서울신문』, 2021. 2. 11.

적극적으로 실행에 옮기면서 비핵화라는 목표로 나아가야 한다. 그러나 서둘러서는 안 된다.

북한의 관심은 온통 미국에 있다. 남한에 대해서는 아예 상대를 안 하겠다는 태도다. 이미 1월 8일 당대회 보고를 통해 김정은은 우리 정부가 제안했던 사안들을 ‘비본질적인 문제’로 치부했고, 우리 정부의 행동은 ‘비정상적이며 반통일적’이라고 정의했다. 어설픈게 접근했다간 체면은 물론 중재자로서의 역량도 훼손된다.

미국도 만만한 상대가 아니다. 중도 낙관주의 리더의 특성을 보이는 바이든 대통령의 정치는 “오바마의 소극적 이상주의나 부시의 공세적 현실주의보다 훨씬 복잡”한데다가 “온건하지만 다면적이고, 유연하지만 집요”하다.<sup>16)</sup> 김정은은 위원장의 비핵화 의지가 확실하다고 전달하는 것은 우리의 의도와는 반대로 오해와 비난을 받을 수 있다. 실제로 미국 의회조사국(CRS) 보고서는 “문재인 대통령이 대북제재 완화를 선호(Moon generally favored offering more and earlier concessions to North Korea)”하기 때문에 바이든 시대에도 대북정책에 대한 양자 조율의 어려움이 표면화할 수 있다고 전망했다.<sup>17)</sup> 2월 9일 프라이스 국무부 대변인 역시 2월 9일 정례 브리핑에서 북한이 미국의 관심을 끌기 위해 핵·미사일 실험을 할 것을 우려하지 않느냐는 질문에 대해 “그보다 더 우려스러운 것은 한국, 일본과 긴밀히 조율하지 않게 되는 상황(we would be more concerned with the prospect of not closely coordinating with our partners – in this instance, of course, the Republic of Korea and Japan)”이라고 답했다.<sup>18)</sup>

시간이 누구의 편인지는 지나면 알게 될 것이다. 다만, 우리 정부가 기대하듯 시간을 우리의 편으로 만들려면 출발은 한미동맹의 강화에서 시작해야 한다. 미국도 동맹이 우선이라고 이야기한다. 우리 내부에서도 보수, 중도, 진보 모두 현 단계에서의 한미동맹의 중요성을 강조한다.<sup>19)</sup> 진영과 관계없이 모처럼 일치한다. 당연히 대북정책뿐만 아니라 대일정책을 포함해서 바이든 행정부의 가치외교와 동맹 네트워크에서 신뢰를 확보하는 작업도 중요하다.

요수는 없다. 지름길도 없다. 2월 4일 문재인 대통령은 바이든 대통령과의 정상통화 직후 트위터에 “나와 바이든 대통령은 공동의 가치에 기반한 한미동맹을 한 차원 업그레이드하기로 약속”했다고 적었다. 그러면서 한미동맹의 상징적 표현인 ‘같이 갑시다!’로 끝냈다. 그렇다. 거기에서부터 출발해야 한다.

16) 정훈(2021).

17) Manyin, Chanlett-Avery, and Williams(2021).

18) U.S. Department of State(2021c).

19) 예컨대 윤덕민 외(2021), 윤영관(2021), 문정인(2021) 등을 참조.

## 참고문헌

- 권혁철, 「짜가지 없던 미국 기자의 추억」, 『한겨레』, 2021. 1. 29.
- 문정인, 「미국 바이든 시대 개막과 한반도 심포지엄」 기조연설, 2021. 1. 28.
- 윤덕민 외(Good Minds for the Korean Peninsula), “Guest Contribution: Make the U.S.-ROK Alliance Stronger To Respond to North Korea’s Growing Nuclear Threat,” CSIS, 2021. 2. 3.
- 윤영관, 「바이든 시대에 필요한 한국외교의 세 가지 전략」, 『중앙선데이』, 2021. 2. 6.
- 장훈, 「바이든, 노련하고 복잡한 낙관주의자」, 『중앙일보』, 2021. 1. 29.
- Cha, Victor, “North Korea could become one of Biden’s biggest challenges – and not just because of its nukes,” *Washington Post*, 2021. 1. 16.
- Manyin, Mark E., Emma Chanlett-Avery, and Brock R. Williams, “South Korea: Background and U.S. Relations,” Congressional Research Service, 2021. 2. 2.
- The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” 2021a. 2. 4.
- The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” 2021b. 2. 4.
- U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability,” 2021a. 1. 27.
- U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken With Andrea Mitchell of MSNBC Andrea Mitchell Reports,” 2021b. 2. 1.
- U.S. Department of State, “Department Press Briefing,” 2021c. 2. 9.
- U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Call with ROK Foreign Minister Chung,” 2021d. 2. 11.
- U.S. Department of State, “Department Press Briefing,” 2021e. 2. 12.
- Wulf, Herbert, “Kim is waiting for Joe: but for how long?” *International Politics and Society*, 2021. 2. 4.