

2022년 남북 군사관계의 전망과 정책적 고려사항

김태현 | 국방대학교 안보대학원 교수 | moltke1365@gmail.com

I. 머리말

북한은 2022년 1월 들어 일곱 차례에 걸쳐 다양한 종류의 미사일을 시험 발사하였다. 1월 5일 극초음속 미사일 시험 발사를 시작으로 북한은 북한판 이스칸데르(KN-23)와 북한판 에이태컴스(KN-24), 장거리 순항미사일을 연달아 발사하였다. 주목할 점은 1월 30일에 발사한 중거리탄도미사일(IRBM)급 미사일이었다. 2017년 이후 4년 만에 처음으로 북한이 IRBM급 이상의 탄도미사일을 발사한 것이다. 2017년에 북한은 여섯 차례에 걸쳐 화성-12형 미사일을 발사하고, ICBM급인 화성-14형 미사일을 두 차례 발사하였으며, 11월에 화성-15형을 발사한 후 ‘국가 핵무력 완성’을 선언한 바 있다. 이후 북한은 IRBM과 ICBM 발사를 중단하고 2018년부터 비핵화 협상을 진행해 왔기 때문에, 1월의 중거리탄도미사일 발사 시험은 북한이 ‘핵·ICBM 모라토리엄’을 폐기하고 비핵화 협상의 판을 완전히 깨기 위한 신호탄이 아니냐는 해석이 나오고 있다.

실제 북한은 2022년 1월 19일 조선노동당 중앙위원회 정치국 회의에서 미국의 대북 적대시 정책이 계속되는 한 핵실험과 ICBM 시험 발사를 재개할 수도 있다는 점을 시사하였다. 김정은 위원장은 “미국의 날로 우심해지고 있는 대조선 적대행위들을 확고히 제압할 수 있는 보다 강력한 물리적 수단들을 지체없이 강화 발전시키기 위한 국방정책과업들을 재포지했다”라고 하면서, “우리가 선결적으로, 주동적으로 취하였던 신뢰구축조치들을 전면 재고하고 잠정 중지했던 모든 활동들을 재가동하는 문제를 신속히 검토해볼 데 대한 지시를 해당 부문에 포지했다”라고 발표하였다.¹⁾ 김정은 위원장의 이러한 언급은 사실상 2018년 4월의

모라토리엄 선언을 파기할 수 있다는 암시를 한 것으로, 지난 4년간의 비핵화 협상 노력을 무위로 돌릴 수도 있다는 경고에 가깝다고 볼 수 있다.

올해 초부터 격화되고 있는 우크라이나 사태와 남북한의 주요 정치 일정들은 북한의 안보전략에 적지 않은 영향을 줄 것으로 보인다. 무엇보다 우크라이나 사태를 둘러싼 서방국가와 러시아의 갈등으로 유엔 안보리 P5의 대북제재 연대가 약해지고, 미국의 유럽문제 집중으로 북한 위협 관리가 소홀해질 수 있다. 러시아의 우크라이나에 대한 군사 공격이 확대될 경우 인도-태평양 지역에서 미국의 동맹 네트워크도 위축될 것으로 보인다. 보다 주목할 점은 상반기에 치러지는 한국 대선과 새로운 정부의 출범일 것이다. 김정은 위원장 집권 10년 차를 맞이하는 북한은 이러한 다양한 대내외 정세변화를 고려하여 체제 결속 도모와 생존 공간 확대를 위해 보다 공세적인 대외전략을 추구할 가능성이 있다.

이러한 배경에서 본고는 2021년 남북 군사관계의 특징과 추세를 평가하고, 그 연장선상에서 2022년 이후 북한의 군사전략을 전망하며, 이러한 전망이 한국에 주는 정책적 시사점을 제시하는 데 목적을 둔다. 본고는 향후 대내외 정세변화에 따라 북한이 핵·ICBM 모라토리엄을 파기할 가능성과 재래식 군사도발을 감행할 가능성에 주목하여 한국의 정교한 정책적 대응이 필요하다는 점을 제시하였다.

II. 2021년 남북한 군사관계 평가

1. 북한의 핵·미사일 능력 강화와 북중관계의 밀착

북한은 코로나19 팬데믹 상황에서도 핵과 미사일 능력을 계속해서 강화해 왔다. 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)는 북한의 핵보유 수량을 2020년에는 30~40개로 평가하다가, 2021년에는 40~50개로 상향 조정하여 평가하였다.²⁾ 2021년 4월 아산정책연구원과 랜드 연구소는 2020년까지 북한은 이미 67~116개의 핵무기를 보유했을 것이며, 2027년까지 151~242개의 핵무기를 보유하게 될 것으로 평가하였다.³⁾

북한이 중점적으로 개발하고 있는 핵 운반수단은 탄도미사일이다. 북한은 이미 2017년에 화성-12/14/15형 미사일 등을 시험 발사하고, 2017년 11월 29일에는 ICBM급인 화성-15형

1) 『조선중앙통신』(2022. 1. 20).

2) 스톡홀름 국제평화연구소(<https://sipri.org/yearbook/2021/10>, 검색일: 2021. 8. 6).

3) 브루스 W. 베넷 외(2021), p.35.

을 고각 발사한 이후 ‘국가 핵무력 완성’을 선포하였다. 북한이 투발 수단에 탑재할 수 있는 핵탄두를 성공적으로 생산했다는 결정적인 근거는 없지만, 다양한 분석에 따르면 이미 6차례에 걸친 핵실험을 통해 핵무기 소형화에 성공한 것으로 평가되고 있으며,⁴⁾ 재진입체의 대기권 재진입 기술문제를 극복하는 단계만 남은 것으로 보인다. 북한이 공을 들이고 있는 또 다른 투발 수단인 잠수함발사 탄도미사일(SLBM)도 상당한 수준으로 고도화되었다. 2021년 1월 14일 제8차 당대회의 기념 열병식에서 북한은 ‘북극성-5사’ 신형 SLBM을 공개하였고, 10월 19일에는 2,000톤급(고래급) 잠수함에서 SLBM 시험 발사를 하였다.

2021년 한 해 동안 이루어진 북한의 전략무기 개발은 이미 2021년 1월 제8차 당대회에서 공식 천명한 ‘국방력 강화 노선’에 토대를 두고 있다. 제8차 당대회에서 김정은 위원장은 핵무기 위주의 국방력 강화에 대한 방침을 강조하면서, 핵전쟁 억제력을 보다 강화하면서 최강의 군사력을 키우는 데 모든 것을 다할 것을 주문하였다. 여기서 북한은 “초강력 다련발 공격무기인 초대형 방사포를 개발 완성하고, 상용탄두 위력이 세계를 압도하는 신형 전술로켓트와 중장거리 순항미사일을 비롯한 첨단 핵전술무기들”을 개발했다고 자평하고,⁵⁾ 다탄두개발유도기술을 위한 연구사업이 마감 단계에 있으며, 핵잠수함 설계 연구가 끝나고 최종 심사 단계에 있다고 발표하였다. 그러면서 북한은 핵무기의 소형화, 경량화와 더불어 전술핵무기와 초대형 핵탄두 생산을 지속해 나가고, 핵잠수함, 수중발사 핵전략무기를 보유할 과업을 상정하였다고 밝혔다.⁶⁾

‘전술핵무기’를 포괄하는 북한의 국방력 강화방침은 단계적으로 실행에 옮겨졌다. 특히 북한은 단거리 타격체계를 개발하는 데 주안을 두고 다양한 전략무기를 시험 발사하였다. 북한은 2021년 전반기까지 초대형 방사포와 개량형 이스칸데르 미사일을 개발하는데 주안을 두었다. 이미 2020년 수차례의 시험 발사에 이어 2021년 1월 14일 열병식에서 ‘개량형’ 북한판 이스칸데르 미사일(KN-23)을 공개한 이후 3월 25일부터 본격적으로 시험 발사에 나섰다.⁷⁾ 그러다가 2021년 9월 11일 북한은 신형 장거리 순항미사일(북한판 토마호크) 시험 발사하였고, 이것이 ‘국방과학발전 및 무기체계 개발 5개년 계획 중점 목표 달성’에 커다란 의의를 가지는 ‘전략무기’라고 주장하였다.⁸⁾ 이어서 북한은 철도기동미사일 연대 소속의 이스칸데르(KN-23) 미사일과 극초음속 미사일(화성-8형)을 발사하였다. 문제는 이러한 신형 전략무기들이 핵탄두 탑재를 목표로 할 가능성이 있다는 점이다. 이는 북한이

4) UN Security Council(2020), p.7.
 5) 『노동신문』(2021. 1. 9).
 6) 『조선중앙통신』(2021. 1. 9).
 7) 『연합뉴스』(2021. 3. 29).
 8) 『조선중앙통신』(2021. 9. 13).

이미 제8차 당대회에서 예고한 대로 전술핵무기로 핵능력이 고도화될 수 있음을 의미한다. 특히 극초음속미사일이 실전배치될 경우 한미동맹의 미사일방어체계에 커다란 도전이 될 것으로 평가된다. 북한은 전략무기 개발과 연계해서 실전배치를 준비하는 조직 개편도 병행하는 것으로 보인다. 북한은 이미 2020년부터 ‘핵 억제력’과 ‘조직’ 문제를 언급해 왔으며 다양한 미사일 계열의 무기와 포병 계열의 무기들을 작전적 활용성을 고려하여 전략군, 혹은 야전군에 배치할 것으로 보인다.

<표 1> 2021년 북한의 전략무기 발사 현황

일자	무기 체계
1월 22일	순항미사일 발사
3월 21일	순항미사일 발사
3월 25일	‘개량형’ 이스칸데르(KN-23) 미사일 발사
9월11일 · 12일	신형 장거리 순항미사일(일명, 북한판 토마호크)
9월 15일	이스칸데르 미사일(KN-23) 발사(철도기동미사일 연대 소속)
9월 28일	극초음속 미사일(화성-8형) 발사
9월 30일	신형 지대공 미사일 발사

자료: 북한 보도자료와 국내외 언론 보도(2021년) 등 공개정보 종합.

한편, 2021년 들어 북한과 중국은 북중 군사동맹 조약 체결 60주년을 계기로 밀착을 시도하고 있다. 김정은 위원장 집권 이후 북중간 구두 친서를 포함하여 총 9차례의 친서가 교환되었는데,⁹⁾ 2021년에만 3차례 친서 교환이 있었다. 통일부 국정감사 자료에 따르면 북중 정상 간 축전 횟수는 2017년 2회에서 이후 3년간 6건이었다가, 2021년 들어서 10월 18일까지 총 9건으로 집계되었다.¹⁰⁾ 2021년 3월 23일 김정은 위원장은 제8차 당대회의 주요 내용을 시진핑 주석에게 설명하는가 하면, 7월에는 북중 동맹조약 체결 60주년을 계기로 ‘북중 군사조약’의 한반도와 역내 역할을 강조하면서 ‘동맹 조약의 유효성’을 재확인하였다. 북한과 중국은 미중간 전략경쟁이 심화되는 상황 속에서 공동 이익을 모색해나가겠다는 의지를 지속적으로 표명하고 있다. 9월 15일에는 방한 중이던 중국 외교부장이 북한의 장거리 순항미사일 시험 발사(9월 11~12일)에 대해 “다른 나라도 군사행동을 하고 있다”라며 북한을 두둔하기도 하였다.¹¹⁾

9) 『연합뉴스』(2021. 7. 26).

10) 『아시아경제』(2021. 10. 18).

11) 『조선중앙통신』(2021. 9. 15).

2. 한국의 억제능력 강화 속 한미동맹의 진화

한국군은 북한의 핵위협에 대한 ‘전략적 억제능력’과 북한의 재래식 군사위협에 대응하기 위한 ‘작전적 대응능력’을 확보하는데 주안을 두어 왔다. 그중에서도 한국군은 원거리 정밀타격 능력을 확보하는 데 노력을 집중하고 있다. 북한의 전략적 중심부를 직접 겨냥할 수 있는 스텔스기와 유도무기 체계는 북한에 위협적으로 작용한다. 북한이 F-35A를 겨냥하여 ‘한국군이 판문점 선언 군사분야 이행합의서에 정면 도전했다’고 비난한 것이나,¹²⁾ F-35A 도입 반대 활동을 벌였다는 정황은 북한이 정밀타격 능력을 얼마나 두려워하는지 방증한다. 여기에 더해 핵심 지하시설을 타격할 수 있는 유도무기의 도입과 개발을 통해 대북억제력을 높이고자 한다. 한국은 2021년 5월 21일 한미 ‘개정 미사일지침 종료’를 발표한 이후, 미사일 사거리와 탄두 중량 제한 규정을 완전 해제하고 고위력 탄두개발을 진행하고 있다. 2021년 9월 15일 군은 ‘세계 최고수준의 탄두 중량을 가진 고위력 탄도미사일 개발에 성공했다고 발표하였는데, 이것은 핵탄두가 아닌 재래식 탄두로서 주요 전략목표물을 파괴할 수 있는 군사 능력을 구축하고 있음을 시사한다.’¹³⁾

한편, 해군은 신형 이지스함, 한국형 차기 구축함과 4,000톤급 잠수함을 개발하여 전략적 억제능력을 보강할 계획이다. 한국군은 2021년 7월 SLBM의 바지선 수중 발사에 성공하였고, 9월에는 3,000톤급 도산안창호함에서의 수중 사출 실험에 성공하였다.¹⁴⁾ 9월 15일 군은 SLBM을 잠수함에서 발사하여 400km 떨어진 표적을 성공적으로 명중했다고 밝혔다.¹⁵⁾ 나아가 한국은 경항공모함과 핵추진 잠수함 도입을 위해 노력하고 있다. 이와 함께 한국군은 국방 우주력 건설에도 관심을 쏟고 있다. 군은 미사일 지침 종료를 도약의 발판으로 삼아 정찰위성 등 우주 전력을 지속해서 증강하고, 우주에서의 합동작전 수행 체계를 정립하여 전방위 우주 위협에 대비하겠다는 구상을 밝혔다.¹⁶⁾

한국은 자강력을 강화하려는 노력 외에도 동맹 전략도 변화를 꾀하고 있다. 2021년 바이든 행정부 출범 이후 한미동맹은 전통적인 군사안보 동맹을 넘어서 ‘포괄적 전략동맹’으로 진화될 조짐을 보인다. 한미 정상은 2021년 5월 21일 정상회담을 열고 한미동맹의 성격과 역할을 ‘포괄적 동맹관계’로 진화시켜 나가자는 데 공식적으로 합의하였다. 한미 정상은 지역적으로는 한반도를 넘어서고, 기능적으로는 군사안보뿐만 아니라 기술·경제안보 등으로 확대된 ‘포괄

12) 『중앙일보』(2019. 7. 30).

13) 『경향신문』(2021. 9. 15).

14) 『한국일보』(2021. 7. 4); 『YTN』(2021. 7. 4); 『조선일보』(2021. 9. 7).

15) 『경향신문』(2021. 9. 15).

16) 『동아시아인스』(2021. 6. 22).

적인 동맹관계'로의 진화적 발전이 필요하다는 데 공감하였다. 한미는 '민주적 규범', '인권'과 '법치의 원칙' 등 '가치 동맹'으로 진화하는 데 합의함으로써, 한반도의 핵문제뿐만 아니라 동아시아 역내의 안보이슈에 대해 포괄적으로 협력하기로 하였다.¹⁷⁾ 한미 국방부는 2021년 12월 2일 제53차 한미안보협의회의(SCM)에서 미국의 확장억제력 제공과 주한미군의 현 수준 유지에 합의하고, 전략환경 변화에 따른 다양한 도전에 효과적으로 대응하기 위해 새로운 전략기획지침(SPG)을 승인하여 북한의 위협을 효과적으로 억제하고, 군사작전계획에 지침을 제공하기로 하였다.¹⁸⁾ 역내 미중간 전략경쟁이 심화하고 안보 유동성과 불확실성이 커진 상황에서, 한국은 북한의 핵과 미사일 위협뿐만 아니라 주변국의 잠재적 위협 등 전방위 위협으로부터 안보 취약성에 노출되지 않도록 국방전략을 모색하고 있다.

3. 군비통제의 교착과 군비경쟁의 심화

2021년의 남북 군사관계는 한국의 군사적 신뢰구축을 위한 노력에도 불구하고 군비경쟁의 추세로 흘러갔다. '9.19 군사합의'는 남북간 우발적 무력충돌 방지와 군사적 신뢰구축에 긍정적인 영향을 미쳤다는 평가속에서도 정작 '이행'에 있어서는 실질적인 진전을 보이지 않고 있다. 2019년 초까지 JSA 비무장화 조치, GP 시범 철수, 한강하구 공동수로 조사 등에서 성과가 있었지만, 2019년 2월의 하노이 회담 이후부터는 북한의 호응이 이어지지 않고 있다. 군사합의 이행을 진척시키기 위해 남북은 남북군사공동위 구성에 대한 논의부터 진행해야 하지만 북한의 응답이 없는 상황이다. 오히려 북한은 '9.19 군사합의'를 F-35A도입과 합동 군사훈련 등 한국군의 통상적 훈련과 전력증강 사업을 비난하는 구실로 이용하기도 하였다.¹⁹⁾ 그러면서 북한의 고위 지도부는 남북관계 상황에 변화에 따라 수시로 군사합의의 '전면 파기'를 언급해 왔다.²⁰⁾

북한은 군사적 신뢰구축에 대해 호응하는 대신 한국의 군사력 증강과 관련하여 '군비경쟁'이라는 표현을 사용해 가면서 민감하게 반응하고 있다. 2021년 10월 12일 김정은 위원장은 국방발전전략회 연설에서 한국군의 스텔스기, 고고도 무인정찰기, 한미 미사일개정 이후의 미사일 개발을 특정하여 언급하며 "도가 넘을 정도로 노골화되는 군비현대화"라고 비판하면서도, "우리의 주적은 전쟁 그 자체"라고 하며 자신들의 국방력 강화는 대미, 대남 공격용이 아니라는 점을 강조하였다.²¹⁾ 나아가 북한은 '이중 잣대'라는 개념을 언급하면서 자신들의

17) 외교부 포털(https://mofa.go.kr/www/brd/m_20053/view.do?seq=368162, 검색일: 2022. 2. 15).

18) 『연합뉴스』(2021. 12. 2).

19) 『중앙일보』(2019. 7. 30).

20) 『연합뉴스』(2020. 6. 22).

군사력 증강은 방어용이지만, 한국과 미국의 군사력 증강과 군사 활동은 북한을 위협하는 대북 적대시 정책의 산물이라며 비난 공세를 전개하고 있다.²²⁾ 11월 조선신보는 사설을 통해 “남측의 대북억지력은 북한 수뇌부를 노리는 참수 작전을 포함하고 있지만, 북한의 전쟁억제력은 자위력을 위한 것”이라고 주장하였다.²³⁾ 북한의 이러한 비난전은 한미의 국내 여론과 중국·러시아를 비롯한 국제적 반미 여론을 자극하여 한미의 군사력 개발과 배치를 견제하는 데 목적을 둔 것으로 보인다.

III. 2022년 북한의 군사행보 전망

북한은 2021년 12월 27~31일 당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의를 개최하고 2022년의 국가전략 방향에 대해서 논의하였다. 특히 군사 분야에서는 2021년의 제8차 당대회의 결정을 확고히 고수하면서 국가방위력의 질적 변화를 강력하게 추진해야 한다고 주장했다. 코로나19 팬데믹으로 인해 국경봉쇄를 유지하는 가운데 자력갱생을 내세우며 버티기를 해야 하는 상황이지만, 2021년에 이어 핵능력을 고도화하고 다양한 전략무기 개발을 지속해 나가겠다는 점을 명확히 한 것으로 보인다.

북한의 핵무력 위주의 국방력 강화 기조는 당장 올해 1월 초부터 실행에 옮겨졌다. 북한은 1월 한 달 동안 일곱 차례에 걸쳐 이스칸데르(KN-23), 에이태컴스(KN-24), 장거리 순항미사일, 중거리탄도미사일(IRBM)급 미사일 등 다양한 미사일을 발사하였다. 특히 한국을 비롯하여 주변국을 긴장시킨 것은 1월 30일에 발사했던 IRBM급 미사일이었다. 북한은 2017년 11월의 화성-15형 시험 발사 이후 처음으로 중거리탄도 미사일을 발사한 것인데, 이것은 2018년 북한이 스스로 선언한 ‘핵·ICBM 모라토리엄’을 폐기하겠다는 의지를 암시하는 것으로 분석된다. 시험 발사가 있기 열흘 전인 1월 19일에 이미 당 중앙위원회 정치국 회의에서 핵실험과 ICBM 시험 발사를 재개할 수 있다는 점을 예고했던 것도 그러한 분석에 힘을 실고 있다.²⁴⁾ 김정은 위원장의 이러한 언급은 모라토리엄 선언을 파기하여 지난 4년간 지속된 비핵화 협상을 사실상 무위로 돌릴 수도 있다는 경고성 메시지로 보인다.

21) 『조선중앙통신』(2021. 10. 11).
22) 『조선중앙통신』(2021. 9. 24).
23) 『조선신보』(2021. 11. 18).
24) 『조선중앙통신』(2022. 1. 20).

<표 2> 2022년 1월 북한의 미사일 시험 발사 현황

일시	무기체계와 주요 제원	북한 주장
2022. 1. 5.	<ul style="list-style-type: none"> 극초음속 미사일 - 비행거리 700km, 정점고도 50km, 최고속도 마하6 	700km 비행, 120km 측면기동
2022. 1. 11.	<ul style="list-style-type: none"> 극초음속 미사일 1발 최종 시험 발사 - 비행거리 700km, 정점고도 60km 최고속도 마하10 	1,000km 비행, 240km 선회기동
2022. 1. 14.	<ul style="list-style-type: none"> 이스칸데르(KN-23) 2발 발사 - 비행거리 430km, 정점고도 36km 	철도기동 미사일연대
2022. 1. 17.	<ul style="list-style-type: none"> 북한판 에이태킴스(KN-24) 2발 발사 - 비행거리 380km, 정점 고도 42km 	
2022. 1. 25.	<ul style="list-style-type: none"> 장거리 순항미사일 2발 발사 	9,137초간 1,800km 비행
2022. 1. 27.	<ul style="list-style-type: none"> 이스칸데르(KN-23) 2발 시험 발사 - 비행거리 190km, 정점 고도 20km 	상용전투부 위력 확증
2022. 1. 30.	<ul style="list-style-type: none"> IRBM급 탄도미사일 1발 발사 - 비행거리 800km, 정점고도 2,000km 	

자료: 한국 국방부·합참 발표 자료 및 북한 보도자료 등 다양한 출처를 종합.

이처럼 북한은 핵실험과 ICBM 시험 발사 가능성을 열어두면서, 다른 한편으로는 전술핵무기 체계를 고도화하기 위한 노력을 계속할 것으로 보인다. 북한은 지난 2019년 5월부터 단거리 타격미사일과 SLBM, 극초음속 미사일 개발에 공을 들이고 있다. 국내외 군사전문가들은 북한이 개발한 다양한 전략무기들은 대부분 핵탄두 탑재를 목표로 하고 있는 것으로 분석한다. 핵탄두 탑재가 가능한 전술핵무기는 앞으로 정치군사적으로 적지 않은 파장을 일으킬 수 있다. 전술핵무기는 핵사용 문턱이 낮아서 실전적 사용이 용이해지기 때문에 대남 공격력을 획기적으로 강화할 뿐만 아니라, 정치적으로도 핵협상에서 유리한 입지를 다지게 하는 수단이 된다. 예를 들어 북한이 핵 협상에서 ICBM을 비롯한 전략 핵무기를 포기하는 대가로 반대급부를 요구하면서도, 최근 개발하고 있는 단거리 미사일 위주의 전술핵무기는 기정 사실화하는 방향으로 핵협상 프레임 전환할 수도 있다.²⁵⁾ 북한이 1월 19일에 핵실험·ICBM 발사 모라토리엄 파기를 시사한 데 이어 1월 30일에 IRBM을 발사한 것이 핵협상을 위한 포석이라면 다음 수순은 미국을 자극하기 위해 ICBM을 발사하는 것으로 전망할 수 있다.

북한의 추가 군사행동을 결정하는 데에는 북한의 정치 일정이 영향을 미칠 것으로 보인다. 2022년은 김정은 위원장 집권 10주년으로서 지난 10년을 결산하는 의미와 함께 새로운 10년에 대한 비전을 준비하는 의미를 동시에 지니고 있다. 특별히 내세울 것이 없는 북한으로서 는 부담스러운 한 해이기도 하다. 북한은 경제와 민생, 외교를 비롯한 전 분야에서 실질적

25) 황일도(2021).

성과가 없는 상황에서 ‘군사강국’을 내세워 김정은 위원장의 체면을 세우는 데 초점을 들 것으로 보인다. 북한은 김정은 위원장 집권 10년 동안 이룩한 가장 큰 업적으로서 핵과 미사일 위주의 국방력 강화를 선전해 왔다는 점에서 대내 정치적 수요에 따라 과감한 군사 행보를 택할 가능성이 있다. 특히 2022년 4월은 김정은 위원장의 당 제1비서 취임 10주년(4월 11일), 김일성 전 주석 생일 110주년(4월 15일), 조선인민군 창건 90주년(4월 25일) 등 정치 행사가 집중되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

세계 정세의 변화도 북한의 판단에 적지 않은 영향을 줄 것으로 보인다. 올해 2월 말 압도적 군사력을 앞세운 러시아의 우크라이나에 대한 무력 공격은 전 세계적인 우려를 자아내고 있다. 우크라이나의 나토 가입문제와 나토의 동진정책에 대한 불만을 가진 러시아가 미국과 충돌하면서, 우크라이나 사태는 미국과 러시아 간 ‘의지의 대립’ 양상으로 발전하고 있다. 여기에서 중국이 러시아에 대해 분명한 지지 입장을 표명함으로써 우크라이나 사태는 한층 복잡한 강대국 권력 게임으로 변지고 있다. 주목할 점은 우크라이나 사태가 북한에 몇 가지 잘못된 전략적 시그널을 줄 수 있다는 데 있다. 우선, 핵을 포기한 우크라이나가 강대국의 군사위협에 속수무책으로 당하는 상황은 북한의 핵포기 의지를 약화시킬 수 있다. 이러한 가운데 우크라이나 사태의 장기화는 유엔 안보리의 Big-5 간 연대를 약화시키고, 미국의 군사적 노력과 관심을 유럽 지역으로 집중시키는 결과를 초래하고 있다. 북한으로서는 ‘도발 비용’을 최소화한 조건에서 핵·ICBM 발사를 재개할 수 있는 ‘기회의 창’으로 인식될 수 있다는 의미이다. 일각에서는 미국과 대립각을 세우고 있는 시기에 중국과 러시아가 북한의 ICBM 발사에 대한 추가 제재안에 동조할 것인지 의문시된다고 전망하기도 한다. 기존의 핵실험과 ICBM 발사 시험 때와 달리 중국과 러시아가 북한에 대해 보호막을 쳐준다는 계산을 하게된다면 북한의 유혹은 더 커질 수 있다.²⁶⁾

집권 10년 차를 맞이하는 김정은 위원장이 경제 분야에서의 실정을 군사 업적으로 가려야 할 필요성이 많아질수록 북한의 군사행동이 과감해질 가능성이 있다. 물론 대내 상황이 녹록치 않은 북한으로서는 당장은 무리한 군사도발보다는 핵과 미사일을 고도화하면서 이것을 체제 선전에 이용하는 데 더 관심을 가질 수 있다. 실제로 2020년부터 코로나19 팬데믹의 영향으로 북한군의 군사활동이 많이 위축된 것으로 평가된다.²⁷⁾ 특히 2020년 이후 북한의 내부상황이 열악해지면서 적지 않은 북한 군인들이 경제 건설현장과 수해복구 등에 동원되고 있다는 사실은 북한 내부의 열악한 민생난을 보여준다.²⁸⁾ 지난 2021년 9월 9일에 정규군과

26) 『Voice of America』(2022. 2. 19).

27) 고재홍(2020), p. 2.

28) 『조선일보』(2021. 7. 21); 『Daily NK』(2021. 8. 10); 『연합뉴스』(2021. 8. 10).

전략무기 없이 노동적위군과 사회안전군 위주로 ‘야간 무도회’를 포함한 열병식을 개최한 것이라든가, 10월 11일에 당 창건 76주년을 맞아 국방발전전람회(자위-2021)를 개최하여 주민들에게 전략무기(화성-16형, 화성-8형, KN-23 등)를 대대적으로 선전한 것으로 볼 때, 북한은 이와 유사한 형태로 김정은 위원장의 군사 업적을 과시하려 할 것으로 전망할 수 있다.

다만, 대내외적 정세 변화에 따른 군사도발 가능성도 배제할 수는 없다. 북한은 백신 보급률이 저조하고 의료 인프라가 취약하기 때문에 감염병에 대해 극도의 공포심을 가지고 있다. 이 때문에 북한은 아직 국경봉쇄를 유지하면서 어렵게 자력갱생으로 3중고를 버티고 있는 상황이다. 그런데 북한이 불가피하게 국경 개방을 시도하는 과정에서 감염병 대유행이 겹쳐 내부 불안정이 커지거나 책임을 희석시켜야 하는 상황이 온다면 관심 전환을 위해 군사 도발을 시도할 수 있을 것이다. 또한 과거의 행태를 볼 때 올해 상반기는 한국에서 새로운 정부가 출범하는 시기로서, 북한이 한국정부를 탐색하거나 의지를 시험하기 위해 도발에 나설 가능성도 적지 않다. 이때 북한은 핵 그림자를 이용하여 공포 분위기를 조성한 상태에서 예상을 초월하는 방식으로 한국사회에 혼란을 조성할 수 있다. 2022년에 예정된 다양한 정치군사 일정은 북한의 행동 개시를 위한 구실로 이용될 수 있다.

IV. 정책적 고려사항

2022년은 북한에 있어 김정은 위원장 집권 10년 차를 결산하고 새로운 전략을 설계하는 해이자, 한국에는 새 정부 출범과 함께 새로운 대북전략이 제시되는 해로서 안보전략상 중요한 전환기가 될 것으로 보인다. 특히 북한의 커다란 정치 일정에 가까워질수록 남북한의 군사 행보는 적지 않은 영향을 받을 것으로 전망되는 만큼, 어느 해보다 유동성이 큰 2022년의 한반도 정세를 안정적으로 관리하기 위해서 우리 정부와 군은 다음 몇 가지 정책적 고려사항을 참고해야 할 필요가 있다.

첫째, 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 확고한 국방태세의 확립이 필요하다. 북한이 고도화하고 있는 핵무기와 핵 투발 능력은 한국민의 실존과 생존을 직접 위협하고 있다. 북한은 신형 타격수단과 전술핵무기를 개발하겠다고 공언한 상태이며, 그것은 한국을 직접 겨냥할 수 있는 공격무기라는 점을 인식할 필요가 있다. 더욱이 한국이 직면하게 될 안보환경은 다양한 이해당사자들의 노골적인 국가이익 추구로 인해 더욱 복잡하고, 불안정하며, 불확실하

게 발전하고 있다는 점을 현실적으로 인식하고, 국가 생존을 담보하기 위해 자강력을 강화하는데 주안을 두어야 한다. 북한의 핵위협을 비롯하여 전방위적 위협을 효과적으로 억제하고 격퇴할 수 있는 독자적 방위역량이 견고할수록 한국이 기대하는 외교력과 협상력도 더욱 증가할 것이다.

둘째, 정부와 군은 우리의 자강력을 강화하는 토대 위에서 한미동맹의 연합 위기대응 능력을 높여 나가야 한다. 북한은 2022년의 유동적인 정세변화의 틈새를 이용하여 핵·ICBM 모라토리엄을 파기하고 비핵화 협상의 틀을 자신들에게 유리한 방향으로 전환하려는 시도를 할 수 있다. 다만, 북한의 모라토리엄 파기는 미국과 국제사회의 강력한 저항을 유발할 것으로 보이기 때문에 북한은 고도의 계산을 가지고 움직일 것이다. 여기에는 최근 심상치 않게 돌아가는 우크라이나 사태가 북한의 정세 오판을 자극할 수 있다. 또한 한국의 정부 교체시기와 북한의 대형 정치행사가 맞물리는 4월에는 북한이 군사 도발의 유혹에 빠질 수도 있다. 북한은 과거에도 대내외적 수요를 충족시키기 위해 적당한 구실을 붙여 군사도발을 일삼아 왔다는 사실이 그러한 전망에 개연성을 높인다. 이러한 상황에서 한국은 한미동맹에 기반을 둔 공고한 연합 억제태세를 구축하는 동시에, 유럽 정세 변화로 인한 북한과 역내 국가의 정세 오판을 막기 위해 인도-태평양 지역의 미국 동맹 네트워크에서 적극적인 역할을 모색할 필요가 있다.

셋째, 군사적 억제력을 확고히 하는 동시에 군사적 긴장완화를 위한 신뢰구축 노력과 외교적 노력을 병행해야 한다. 북한의 핵 압박정책과 공세적 대남정책에 더해 최근 더욱 심화되고 있는 남북한의 군비경쟁은 한반도 안보 정세를 더욱 불안정하게 만들 가능성이 있다. 우리 정부와 군은 북한의 각종 긴장 조성행위에 대해 유연하게 대처할 필요가 있다. 2018년 군사합의를 체결한 이후 북한의 성실한 합의 이행이 이루어지지 않고 있지만, 그렇다고 해서 대화의 문을 완전히 닫아서는 안 된다. 우리 군은 북한에 군사합의를 성실하게 이행할 것을 지속적으로 촉구하면서, 긴장조성 행위를 멈출 것을 강력하게 요구해야 한다. 또한 북한의 비핵화와 별개로 남북 협력사업과 인도주의적 지원 사업들은 적극적으로 추진하면서 남북대화의 끈을 놓아서는 안 될 것이다.

최선의 방안임을 한국정부가 유념할 필요가 있다.

둘째, 한국정부가 북핵문제의 주도성과 국제협력을 동시에 강화해야만 한다. 북미관계 중심의 정세가 당분간 불가피하나, 중장기적으로 교착 국면을 완화시키기 위해서는 한국과 주변국들의 역할과 관여를 점진적으로 확장하려는 노력이 필요하다. 정상 간의 Top-Down 방식을 부적절한 대북 협상방식으로 인식하고 있는 바이든 행정부의 입장을 적극적으로 조율할 필요가 있으므로, 우리 정부는 과거 6자회담과 같은 다자적 해결 메커니즘의 재가동도 사전에 염두에 두어야 한다. 다만, 과거와 같은 다자 메커니즘이 부활되더라도 그 속에서 북미 양자의 관계가 활성화되는 방식이 전개될 수 있으니 이에 대한 대비가 필요하다. 즉, 다자구도로 정세가 전환될 경우 한국의 정세 주도권을 강화할 수 있는 협상구조를 창출하기 위한 전략방안의 선제적 구상이 중요하다.

다만, 북한의 비핵화를 위한 협상 과정에서 한국이 반드시 협상 구조에 편입되어 실질적인 역할을 담당하도록 일단 노력하되, 이것만이 한국의 주도성을 강화하는 유일한 방식이 아니라는 점도 유념해야 한다. 한국이 관련국들의 이해를 조정하고 공통의 목표와 가치를 확산하는 것 또한 한국의 전략적 입장과 이해가 반영되는 과정이 될 수 있다. 북한이 바이든 행정부와의 새로운 관계 설정을 대비하고 있으므로, 우리가 미국의 대북정책 기조와 전략 구상에 미리 영향력을 높이는 것이 결과적으로 한국의 영향력이 반영되는 방안이 될 것이다. 즉, 향후 한국이 정세 주도력을 높이기 위한 현실적 방안은 남북관계 개선을 통해서가 아니라 한미관계를 강화해 북미관계와 남북관계에 순차적으로 영향력을 미치는 것이다.

셋째, 한국의 신정부가 등장할 때마다 그랬듯이 대북지원에 대한 청사진이 제시될 것이다. 하지만 결론적으로 이에 대한 ‘즉각적’이고 ‘과도한’ 기대를 품지 않는 것이 현명하다. 2022년 한국의 신정부가 남북관계 경색 국면의 돌파구로 북한에 대한 인도적 지원이나 원조를 생각해 볼 수도 있다. 하지만 한국정부가 이를 정권 초기 선의로 그리고 적극적으로 개진하더라도 북한이 이를 선뜻 수용할 가능성은 그리 높지 않다. 북한 입장에서 자신들에 대한 인도적 지원의 수용 문제는 전략적으로 양면적 성격을 동시에 내포하고 있다.

북한 지도부 입장에서 한국 신정부의 대북지원을 선뜻 수용한다면 이는 국가의 곤궁함을 자인하는 것이 될 것이라 우려할 수 있다. 특히 미국이 이를 제재에 대한 긍정적 효과로 평가할 수 있음도 북한 지도부는 경계할 것이다. 아울러 한국정부의 제안을 신정부 초기에 수용한다면 향후 남북관계의 주도권 확보에 지장이 있을 것이라 판단할 수도 있다. 북한 지도부는 2019년 이후 소위 김정은 담화를 중심으로 북미관계와 남북관계 경색의 책임을 소위 한국 정부의 이중적 태도 때문이라 지목하며 강력한 대남 비방을 전개해왔다. 이 과정에서

북한 지도부는 남한과의 메시지 교환 게임의 우세를 유지하려 하였고 남북관계의 주도권을 강화하고자 하였다. 따라서 이러한 기존의 전략적 태도를 고려할 때 북한 지도부가 뚜렷한 이유와 모멘텀 없이 갑자기 남한 정부의 대북 지원이나 상호협력 제안을 선뜻 수용하기는 어려울 것이다.

하지만 북한이 국가의 가중되는 실패화를 현실적으로 극복할 수 있는 대체 방안이 마땅히 없는 상황이므로, 그 계기가 무엇이고 상황이 어떠한 어느 시점에서는 결국 남한과 국제사회의 지원을 수용할 수밖에 없을 것이다. 북한의 지도부가 협력적 국제관계 구축에 대한 결단을 늦추면 늦출수록 이는 북한에 전략적으로 이롭지 못할 것이다. 추후 더 곤궁한 상황에서 체면이 극도로 손상된 상태에서의 지원 수용은 남한정부에 대한 교섭 능력 약화로 연계될 수 있기 때문이다. 따라서 당분간은 북한 지도부가 인도적 지원의 불필요함과 대북제재의 무용성을 주장해 온 정책의 일관적 태도를 견지할 가능성이 높다. 하지만 한국의 신정부가 다른 의제와 연계해 북한 정권의 체면이 덜 손상되는 방식의 지원을 꾸준히 제기한다면, 북한이 가급적 이른 시기에 이를 수용할 가능성도 있다.

정리하자면 2022년 남북관계의 변동 가능성은 그리 높지 않다. 북미관계가 남북관계에 미치는 구조적 관성이 여전히 높을 것인데, 북미관계의 전략 경합으로 미국관계의 변화 가능성이 낮기 때문이다. 혹시 남북관계의 변동이 발생한다면 이는 한국 신정부와 바이든 행정부의 협력관계 구축의 방향과 정도에 따라 가능할 것이다. 이 경우에도 북한 지도부는 타협전략 보다는 핵능력 중심의 강압전략에 더욱 집착할 가능성이 높고, 이로 인해 북핵 정세와 남북관계는 단기적으로 악화될 가능성이 좀 더 높을 것이다. 따라서 한국 정부는 2022년 한해 북한과의 무리한 타협의 추진보다는 일단 정세의 악화 방지를 대북 정책 방향으로 설정하는 것이 현실적일 것이다. 그리고 바이든 행정부의 북핵 문제 관심도와 정책 관여도를 신속히 높여 한미 공조를 더욱 강화하고, 이를 통해 북미관계와 남북관계에 영향을 미칠 수 있는 정책 로드맵을 구상하는 것이 필요하다.