

북미간 전략경합과 2022년 남북관계

정성윤 | 통일연구원 연구위원 | yooni0411@hanmail.net

I. 머리말

2018년 이후 추진된 한반도 비핵화와 평화 프로세스가 소기의 성과를 거두지 못할 것으로 우려된다. 2018년 평창올림픽 이후 북한의 비핵화 협상 참여를 계기로 북미간 비핵화 협상이 진행되었으나, 2019년 하노이 북미정상회담 이후 북미관계가 교착 국면(deadlock)에 진입했고, 그 이후 비핵화 프로세스는 더 이상 작동되지 못하였다. 2017년 이후 한국정부가 소위 한반도 운전자론과 북미관계 촉진자론을 지향하며 평화 프로세스를 적극적으로 추진하였으나, 북미간 교착상황이 남북관계에도 부정적인 영향을 미치며 한반도 평화 프로세스 또한 더 이상 진척되지 못하였다. 2021년 이후 북한이 바이든 행정부의 대북정책 기조에 비타협적으로 대응하고 한국정부의 대화 재개 촉구 또한 거부하면서 문재인 정부의 한반도 비핵·평화 프로세스에 대한 마지막 기대도 좌절되었다.

문제는 바이든 행정부의 적극적·구체적·실효적 대북정책의 부재와 더불어 북한의 핵능력에 대한 집착과 맹신으로 인해, 2022년 북핵문제와 남북관계가 2018년 이전의 정세와 유사한 상황으로 전개되고 있다. 바이든 행정부는 2021년 4월, 소위 '조율되고 실용적인 외교 중심의 대북정책'이라는 기조만 제시하고 북핵문제를 사실상 방관하고 있으며, 북한은 과거와 같이 대화 재개에 대한 조건을 제시하며 대화 재개를 거부함으로써 결국 북미간 전략적 타협의 공간은 점차 축소되고 있다. 설상가상으로 북한이 2022년 연초부터 미국의 의지와 태도를 철회 및 전환시키기 위해 과거처럼 핵능력의 전략적 효용을 활용하며 정세 변동을 유도하기 시작했다. 북한이 도발을 통한 전략적 지위 강화라는 해묵은 전략으로 회귀한다면, 북한의

선제적 강압이 미국과 국제사회의 대북 강경 대응의 당위와 필요성을 자극하는 악순환 정세의 재연이 불가피할 것이다. 결국 어느 일방이 선제적 타협 전략을 채택하거나 상대 능력에 대한 위협 수준을 재평가하지 않는 한, 향후 북핵 정세와 남북관계가 북미간 상호강압으로 인해 점차 악화될 가능성이 농후하다.

그렇다면 이러한 불확실한 정세에서 2022년의 남북관계는 어떻게 결정되고 전개될 것인가? 2022년 남북관계의 향방은 결국 남북관계를 결정짓는 변수의 성격과 그 작동 방향에 의해 결정될 가능성이 높다. 남북관계에 영향을 미치는 요소는 너무나 다양하다. 하지만 일반적인 국가 관계는 국가 간 전략의 상호작용에 의해 크게 좌우된다. 국가의 행동을 결정하는 주요 요인이 국가의 외교안보전략이기 때문이다. 국가의 외교안보전략은 국가의 이익과 목표 그리고 능력에 의해 좌우된다. 전략은 국가목표의 수단을 의미하는데, 대체로 국가의 목표는 다양한 국가 이익들의 확보를 포괄하고, 대부분 국가는 자신들의 국력과 의지로 달성 가능한 목표를 지향한다.

따라서 통상의 남북관계는 남북간 상호전략의 투사 과정과 그 결과를 반영하지만, 2019년 이후 남북관계는 이러한 모습과는 다소 거리가 있다. 한국정부의 대북정책의 적절성과 실효성에 대한 평가와는 별개로, 김정은 정권이 기본적으로 남북관계를 북미관계와 전략적으로 연동해 접근 및 관리하고 있기 때문이다. 북한이 이러한 전략적 행위를 하는 근본적인 이유는, 북한이 남한의 전략적 가치를 낮게 평가하거나 필요에 따라 남한의 대북정책에 영향을 미칠 수 있다고 자신하기 때문이다. 즉, 북한은 '핵능력 극대화를 통한 정권의 생존환경 구축'이라는 전략 목표 달성의 성패 결정 요소로 한국이 아닌 미국을 그 대상으로 상정하고 있다. 북한정권 입장에서 남한은 결정적 전략적 방해요인이나 필수 불가결한 협력대상이 아닌 셈이다. 2019년 하노이 북미정상회담 실패 이후 북한이 남한의 태도와 의지를 문제 삼고 남북관계를 사실상 절연한 것이 대표적 사례이다.

이러한 정세를 고려해 본고는 2022년의 남북관계 또한 최근 정세와 마찬가지로 북미관계에 의해 지배적 영향을 받을 가능성이 높을 것이라 전망한다. 그리고 북미관계는 양국의 상대에 대한 전략의 경합에 의해 그 성격과 방향성이 결정될 것이라 주장한다. 물론 이러한 분석에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인도 출현 및 작동할 수 있다. 대표적인 사례가 2022년 5월에 출범하는 한국 신정부의 대북정책의 내용과 이에 대한 북한의 전략적 평가가 될 것이다. 하지만 북한이 역대 한국정부의 출범 첫해에 대체로 대북정책의 내용을 검토하며 신중한 대남정책을 견지하거나, 자신의 전략 목표에 따라 한국의 대북정책을 크게 개의치 않았다는 점을 고려할 때,¹⁾ 2022년 한 해 동안 한국 신정부의 대북정책이 당장 남북관계에 미치는

영향 자체는 그리 크지 않을 것이다.

따라서 보고는 2022년 남북관계의 방향을 북미간 전략경합에 따른 북미관계의 변동을 중심으로 전망하고, 예상할 수 있는 한국 신정부의 대북정책을 남북관계 특유의 매개 변인으로 설정한다. 아울러 보고는 마지막으로 2022년의 정세 변동에 차기 한국정부가 참고할 수 있는, 혹은 고려해야만 하는 전략적 고려사항을 몇 가지 제시하고자 한다.

II. 2022년 남북관계의 결정 요소: 북미 상호 강압 전략

1. 이론적 배경: 강압 전략(coercion strategy)

보고는 남북관계의 전망을 위해 북미 양국이 채택하고 하고 있는 상대에 대한 외교안보전략에 주목한다. 보고는 미국과 북한 모두 상대에 대한 강압 전략을 투사하고 있다고 주장한다. 북미 양국 모두 상대와의 타협을 거부하는 대신 핵능력과 제재 능력에 의지해 상대의 태도와 정책을 적극적으로 변경하려는 전략적 태도를 견지하고 있기 때문이다.

강압 전략 이론의 주요 내용은 다음과 같다.²⁾ 먼저 전략 이론 차원에서 강압의 의미는 “상대에게 위협을 가함으로써 상대의 행동 방식이나 의지 그리고 결심을 변화시키려는 행동 및 전략”을 지칭한다. 전략적 의미에서 ‘강압’은 비단 군사적 강압만을 지칭하지는 않으며, 정치·외교·경제적 수단을 동원한 위협과 압박도 포괄한다. 즉, 국가전략으로서의 강압은 무력 사용을 포함해 다양한 수단으로 상대의 정책 내용과 결정 등에 영향을 미치는 전략적 행위이다.

따라서 강압 전략의 궁극적인 목적은 무조건 상대의 전멸을 의도하는 것이 아니다. 따라서 통상 강압국은 상대국의 저항이 덜한 외교적·경제적 강압을 우선 고려한다. 하지만 상대 국가가 강압에 순응하지 않을 경우, 강압 국가는 상대의 굴복을 위한 전략으로 군사적 수단을 종종 활용하기도 하지만, 대부분의 경우 그 범위는 제한적이다. 이는 군사적 강압의 부작용과 자원 동원으로 인한 비효율성 때문이다. 따라서 가장 성공적인 강압은 위협이 실행으로

1) 전자의 경우는 대체로 2003년과 2008년 한국의 노무현, 이명박 정권 초기에 해당하고 후자의 경우는 2013년과 2017년 박근혜, 문재인 정부 출범 초기에 해당한다.

2) 국가들의 기대와 예상과는 달리 강압 전략의 효과는 국제정치 현장에서 그리 높지 않다. 강대국이 약소국에 대한 강압을 전개할 때도 마찬가지이다. 1945년부터 2001년까지의 강압 전략 성패에 대한 국제 사례 연구 결과를 보면, 동기간 핵능력을 보유한 국가는 총 49회 강압을 시도해 10회 성공했으며 핵능력을 보유하지 못한 국가는 총 69회 강압을 시도해 16회의 성공을 거두었다. 이는 강압 자체의 성공 확률이 높지 않을 뿐 아니라, 핵능력을 활용한 강압도 성공 확률 면에서 일반 강압의 그것과 차이가 없음을 의미한다(Matthew Kroenig, *The Logic of American Nuclear Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 2018).

옮겨지지 않은 채 그 목적을 달성하는 경우라고 볼 수 있다.

강압 전략은 통상 강제(compellence)와 억지(deterrence)로 구분할 수 있다. 강제는 위협을 통해 상대방이 무엇을 하도록 하는 능동적 개념이므로, 강제의 방식을 채택하는 강압국은 상대의 순응을 적극 유도하기 위해 상대국의 행동에 시간적 제한을 부여하며 긴박감을 야기한다. 억지는 '위협을 사용하여 상대방의 의지에 영향을 주어 어떠한 행동을 막는 것'이고 억지를 위한 위협은 시한을 정해 두고 상대가 무엇을 해야 한다는 제한을 두지 않는다.³⁾ 강제의 의미로 강압 전략을 구사하는 국가들은 보통 강압 외교(coercive diplomacy)나 공갈(blackmail)의 형태로 상대를 강압하는데, 강압 외교는 상대에 대한 위협과 설득을 상황에 따라 병행하는 전략을 지칭한다.⁴⁾

2. 미국의 대북 강압 전략

바이든 행정부는 외교적 방식과 대북 강압을 활용한 우세 전략(primacy strategy)을 병행하고 있다. 즉, 바이든 행정부는 압도적 군사력과 외교력으로 북한의 핵능력 증강을 차단하고 도발의 효용을 거부하면서 북한 지도부의 의지·선호·선택을 강제하고자 노력하고 있다. 바이든 행정부가 실용적 외교를 강조하면서도 강력한 억지 의지를 밝히고 대북제재에 대한 엄격성을 유지하는 점이 이를 뒷받침한다. 즉, 미국은 강력한 우세 전략으로 북미관계의 주도력을 강화해 북한을 대화로 견인하고, 향후 비핵화 협상에서 전략적 우위를 선점하고자 한다. 이를 통해 향후 북한에 대한 우월한 교섭 능력(bargaining power)을 유지한 상황에서 북한의 비핵화 약속을 철저히 검증하고 평가하려 할 것이므로, 북한의 협력 수준에 상응하는 대가만을 지불하는 비교적 엄격한 상호주의(strict tit-for-tat) 원칙을 고수할 것으로 예상할 수 있다.

바이든 행정부는 동맹국들과의 강력한 전략연합으로 대북·대중 문제에 동시 대처하고 있다. 미국은 강력한 한·미·일 외교안보 협력체계를 강조하는데, 이는 국제연대를 중시하는 민주당 외교 전통의 반영이자 동맹을 경시했던 트럼프 행정부와와의 차별이다. 이는 미국이 동맹국이나 전략적 파트너들과의 적극적 정책 조율을 강화하겠다는 점을 의미한다. 미국은

3) 강제 전략은 시행의 측면에서 억지 전략보다 쉬워 보일 수도 있으나, 상대방의 행동을 중단시키거나 원래대로 복구시켜 놓으려는 궁극적인 목표의 달성은 훨씬 더 어려울 수 있다. 또한 강제 전략을 행사하려는 국가는 자국의 국익을 위해 상대 국가가 이미 시작한 행위에 대해 위협적인 행동을 하는 것이다. 따라서 상대국가가 자국이 원하는 방향으로의 반응을 보일 때까지 그 행동을 조절하므로 통상 강제 전략을 행사하려는 국가가 주도권을 쥐게 된다. 반면, 억지 전략은 상대 국가가 어떠한 결정을 하는가에 따라 자국의 대응 방향도 결정되므로 상대 국가가 주도권을 갖는다는 점에서 다르다.

4) 강압 외교에서의 강압의 의미는 적의 침략적 행위나 의도에 대해 물리적인 힘으로 중지시키고자 하는 사전적 의미의 강압이 아니라, 위기가 고조되는 것을 피하고 무력 사용 이전에 상대국을 순응시키기 위해 '설득적 방법'을 통한 외교적 해결에 비중을 둔 전략이다.

이를 통해 중국 견제와 북핵문제 해결에 필요한 전략자원을 통합 운용하고, 한·일에 대한 외교안보적 영향력 유지를 기대하고 있을 것이다.

종합하면 현재 바이든 행정부는 대북전략의 실효적 메커니즘으로 억지·외교·강압의 3축 간의 전략적 유연성을 강조한다. 다만, 억지가 실패하면 강압이라는 기계적·경직된 방식이 아닌, 외교만으로 부족하면 강압을 적절히 원용하는 방식을 채택할 것이다. 현재 미국이 외교를 강조하면서도 제재를 고수하며 북한과의 대화 재개에 대한 인센티브 제공을 거부하는 것은, 바이든 행정부가 북한과의 외교에 이 방식이 “실용적”이라 판단하기 때문이다. 미국이 이러한 전략을 염두에 두고 있다면, 북한과의 협상이 재개되어도 미국은 북한과의 협의에는 탄력적이지만 합의에는 신중할 것이라 예상할 수 있다.⁵⁾

바이든 행정부의 이러한 대북전략 구상에 작동하는 속내는, 현재의 교착상황이 장기화 될 경우 북한의 피해와 고통이 상대적으로 더 클 것이라 판단하기 때문이다. 즉, 시간이 지날수록 대북제재 등으로 북한의 취약성은 급격히 부각될 것이며, 설사 북한이 핵능력을 좀 더 고도화하더라도 미국의 억제력에 미치는 영향력은 미미하다고 판단하고 있는 듯하다. 바이든 행정부는 북한이 주변 세력의 도움을 받지 못하도록 트럼프 시기와 같이 중국과 러시아를 간접 강압할 외교적 능력 또한 충분하고, 한국 등 동맹국의 자율성도 필요하다면 제약할 수 있다고 판단하고 있을 것이다. 아울러 바이든 행정부가 당분간 코로나19 극복, 국내 경제 회복, 중국 문제, 중동 문제, 우크라이나 문제 등 다른 중요한 정책 사안에 집중한 후, 북핵 리스크는 북한의 반응을 일단 지켜보고 추후 대응하는 것이 현재 미국의 현실에 부합된다고 판단하고 있을 가능성 또한 배제할 수 없다.

3. 북한의 대미 강압 전략

북한은 2021년 초부터 대미 노선 방향을 핵능력 중심의 강압적·비타협적 전략적 가치 시위 및 강화로 설정했다. 북한은 2021년 1월 제8차 당대회에서 미국에 대한 강경한 발언을 쏟아내고 미국을 겨냥한 전략적 무기를 공개함으로써 이러한 노선을 분명히 했다.⁶⁾ 북한은 “책임적인 핵보유국”임을 언급하며 앞으로 핵무기 개발에 나설 것이라는 점도 분명히 함으로써, 핵능력에 의지한 대미관계 설정 의지를 분명히 강조했다. 김정은 위원장을 비롯한 북한

5) 바이든 행정부는 2022년 현재 북한에 대한 기존 요구를 대폭 철회하거나 북한의 요구에 선(先)양보를 할 필요가 전혀 없다는 입장이다. 미국은 전통적으로 대화 재개만을 위해 적성국에 대가를 지불하지 않으며, 특히 북한이 대화를 요구하고 수용하는 방식에 과거부터 상당히 높은 불신을 가지고 있다. 미국은 북한의 핵능력 전체에 대한 접근과 검증 없이 ‘완전한’ 비핵화는 불가능하다고 판단하고, 이에 대한 북한의 입장 전환 없는 미국의 선(先)양보와 관여는 전략적으로 불필요하고 불합리하다고 생각하고 있을 것이다.

6) 김정은 위원장은 미국을 “최대의 주적”이라고 칭하며 “제압하고 굴복시키는 데 초점을 맞춰야 한다”고 강조했다.

수뇌부가 “새로운 조미(북미) 관계수립” 혹은 “대화 재개”의 조건으로 미국의 적대시 정책 철회를 2019년 하반기 이후 일관되게 주장하고 있으므로,⁷⁾ 미국의 과감한 선제적 태도 변화 없이는 타협적 정세 전환에 응하지 않을 것임을 전명한 것이다.

북한 지도부는 2021년 중반 핵능력 중심의 대미전략 가치 배양을 통해 대외정세를 좀 더 공세적이고 능동적으로 구성하겠다는 대외 전략 목표를 추가한 것으로 판단된다.⁸⁾ 핵능력과 대미 핵위협 효과에 대한 김정은 위원장의 지나친 자신감과 맹신이 북한의 강경한 대미 태도의 주요 배경 중 하나라고 볼 수 있다. 2022년 1월 북한이 단행한 연이은 탄도 미사일 발사 도발은 북한이 이러한 지난 1년간의 의지 천명을 행동으로 옮기기 시작했음을 의미한다. 아울러 2022년 현재 김정은 위원장이 2016년과 2017년 국제사회의 비난을 무시하고 핵능력 고도화를 급격히 추진했을 당시와 유사한 사고를 하고 있음을 의미한다.

이러한 점들을 고려할 때 북한 김정은 정권이 채택하고 있는 대미 강압 전략의 특징은 다음과 같은 3가지일 것으로 분석할 수 있다. 첫째, 북한도 미국에 대해 우세 전략을 채택하고 있다는 점이다.⁹⁾ 이는 상대의 우월한 능력을 거부하고 자신의 비대칭적 소규모 능력의 운용 효과를 극대화하려는 북한의 전통적 대미전략 행태라고도 볼 수 있다.¹⁰⁾ 북한의 대미 강압 전략의 두 번째 특징은 북한이 소위 썬기 전략(wedge strategy)을 채택하고 있다는 점이다. 썬기 전략의 핵심은 상대 연합의 분열과 약화이다.¹¹⁾¹²⁾ 따라서 북한은 대응 연합 형성 이외에도 상대 연합의 약화, 즉 미국 중심의 양자 동맹과 한미일 3국 안보협력 관계를 약화시키고자 노력하고 있다. 북한이 선택할 세 번째 전략적 행동의 특징은 전략적으로 인내하며 정세를 관망하고 기회를 모색하는 것이다. 이는 강압 전략에서 강조하는 ‘관망하며 서서히 압박하기 (wait and see, screw up)’에 해당한다. 북한 입장에서는 불만족스럽고 불확실한 상황에서 당장 미국의 제안을 일부 수용하거나 자신의 요구 수준을 낮추기 보다는, 자국의 능력을 증강해 상대방의 압박점을 자극하고 자신의 취약성을 보완하는 것이 이롭다고 판단할 수 있다.¹³⁾

7) 김정은 위원장은 2019년 12월 말 ‘조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 “미국이 대조선 적대시 정책을 끝까지 추구한다면 조선반도 비핵화는 영원히 없을 것”이며, 미국의 대북 적대시 정책이 철회되고 항구적이고 공고한 평화 체제가 구축될 때까지 “전략무기 개발을 중단 없이 계속 출기차게 진행해나갈 것”이라고 말했다.

8) 북한은 하노이 정상회담 이후 ‘지력경쟁을 통한 세계 정면돌파전’을 대외전략 기조로 설정하여 이를 2021년 상반기 8차 당대회까지 일관되게 유지했다. 따라서 북한은 2021년 6월 제8기 제3차 전원회의에서 대외전략 기조의 좀 더 능동적이고 공세적인 형태의 변화를 모색하였는데, 제8차 당대회에서 보인 강대강, 선대선 원칙에서 변화하여, ‘유리한 외부적 환경을 주동적으로 마련’하겠다는 적극적 전략으로 선회했다.

9) 사실 미국의 대북 강압에도 우세 전략의 요소가 포함되어 있다. 미국의 우세 전략이 강력한 제재 부가능력과 압도적 핵능력에 의지한 ‘능력 우세’에 치중하고 있다면, 북한은 전략의 효용을 통한 상대 제압을 목적으로 한다는 점에서 차이가 있다.

10) 북한은 전통적으로 상대인 미국의 취약성을 공략하고 민감한 사안을 부각하기 위해 노력해 왔다. 상대적 국력의 차이가 크기 때문에 능력 경험의 부작용이 높기 때문이었다. 북한은 2018년 미국이 자신들과의 대화를 수용한 것이 자신들이 급격히 높은 핵능력 때문이며, 미국이 현재 자신들의 이해를 존중하지 않는 이유는 그들의 핵능력이 아직 치명적이지 않기 때문이라고 판단하고 있을 것이다.

11) 썬기 전략은 냉전 초기 미국이 중소관계의 약화를 위해, 그리고 1950년 소련이 미중관계의 균열을 지속시키기 위해 사용했던 외교 전략이다. 특정 국가가 적대적인 국가 연합세력에 직접적으로 대응하기 힘들 때 종종 선택하는 전략적 방책이다.

12) 북한은 바이든 행정부의 동맹 중심 전략통합에 적극 대응할 것이지만, 북·중·러 삼국 연합 중심의 대응은 역부족이며 비현실적이다. 현재 중국과 러시아가 북한의 비핵화에 찬성해 UN 대북제재에 참여하고 있고, 당분간 미국과 마찰을 감수하며 북한을 전적으로 두둔하기 어렵기 때문이다. 아울러 중국이 북한에 대해 무조건 지원을 하지도 않을 것이며, 북한 또한 중국에 대한 지나친 외교안보적 의존에는 과거부터 신중한 입장이다.

III. 2022년 북미관계와 남북관계의 방향

1. 2022년 북미관계 방향

2022년에도 이상과 같은 미국과 북한의 전략은 상호 경합하면서 다양한 특징의 관계를 형성할 것이다. 미국과 북한 각각의 강압 전략의 경합과 충돌은 2022년에 다음과 같은 북미관계와 한반도정세의 특징을 보여줄 것이다. 첫째, 북미관계 차원에서 전반적으로 최소한 양국 간 상호협력 가능성이 낮은 교착 국면은 지속될 가능성이 높다. 북미 모두 상대의 선제 양보와 굴복을 요구하는 현재의 우세 전략의 투사를 포기하지 않는다면, 구조적으로 비협력의 장기화 가능성이 지속될 것이다.

즉, 2022년에도 상당 기간 양국 모두 선제적 양보를 통한 ‘감내하기 힘든 손실’과 선제적 기만에 의한 ‘기대할 수 있는 이익’이 동시에 높은 상황이 지속될 가능성이 높다. 이 과정에서 양국은 각각 상대에 대한 강압 수단을 동원해서라도 상대의 전략 선회를 무리하게 변경시키려는 유혹에 직면할 가능성이 높다. 즉, 협력과 양보를 통한 정책 대안 모색보다 상대의 손실과 불안을 단기간에 자극하는 ‘위협손실’의 전략에 경도될 가능성을 배제하기 힘들다. 따라서 2022년 연초 북한의 도발 정세가 2월에는 베이징 동계 올림픽 요소로 인해 소강 국면으로 일시 전환하더라도, 3월 이후 북한의 도발로 인한 ‘강대강’ 국면의 교착 국면이 재현될 수 있다.

북미간 전략경합으로 인해 완전한 비핵화 달성 여건이 구조적으로 개선되기 어렵겠지만, 이와는 별도로 양국 간 제한적 협력의 출현 가능성도 완전히 사라지는 않을 것이다. 한국의 신정부와 정책 조율 결과에 따라 미국이 전략적 관여도를 높일 수 있기 때문이다. 아울러 북한이 2022년 한 해 동안 미국을 겨냥한 군사적 도발을 꾸준히 이어가면서, 바이든 행정부의 대북정책 기조의 진의와 구체적 내용을 확인하고자 할 것이라는 점도 중요하다. 즉, 미국은 북한이 대화 자체를 거부하지 않고 있음에 착안해 내부적으로 다양한 대북 관여 정책을 고려할 수 있을 것이다. 다만, 북미 교착국면의 구조적 관성이 너무 강해 양국 간 작은 대화의 재개는 불가능하지 않으나, 큰 대화는 여전히 어려울 것이다.¹⁴⁾

13) 오바마 행정부의 대북전략인 ‘전략적 인내’가 유일한 전략적 지위에서 상대를 강압하며 비자발적 순응을 기대했던 것에 비해, 북한의 대미 ‘전략적 인내’는 상대로부터의 고통을 감내하며 상대의 (비)자발적 정책 철회에 의지해야 한다는 측면에서 차이가 있다.
 14) 다만, 어떠한 방식 혹은 경로이든 간에 북한이 제재에 대한 저항 능력을 강화해 미국의 전략적 수단의 효용이 저하되거나, 혹은 미국이 비핵화의 ‘완전함’에 대한 확신을 갖게 된다면 북미간 큰 대화와 실전을 기대할 수도 있다.

이러한 양국 간 강압 전략의 충돌은 다양한 외교 안보적 부작용을 초래할 가능성이 있다. 우선 양국 간 상호강압의 상승과 반복으로 협력의 기회는 점차 축소될 것이며, 결국 상대의 패배를 통해 상황의 끝장을 보려는 경향이 증가할 것이다. 이는 현재의 북미관계가 비겁자 게임(chicken game)이나 교착 게임(deadlock game)에서 벗어나지 못하고, 당분간 구조적 차원에서 개선보다는 악화의 가능성이 상대적으로 높을 것임을 시사한다. 북미간 전략의 충돌은 한미일 대(對) 북중러 간 대립적 세력 연합을 추동해, 동북아의 외교적 마찰과 안보 불안정성을 야기할 가능성이 있다. 북한이 연초와 같은 도발을 지속한다면 결국 UN을 통한 대응이 불가피하고, 이는 결국 5년 전과 같이 미국과 중러 간의 외교적 마찰이 재연될 수 있음을 시사한다.

2. 남북관계 전망

2022년 남북관계의 급격한 변동 가능성은 그리 높지 않다. 세 가지 차원에서 그러하다. 우선 북미관계가 남북관계에 독립 변수로 작동하는 최근의 정세 구조가 변동될 가능성이 높지 않다. 즉 현재의 북미 교착 국면이 당분간 계속될 가능성이 높다. 둘째, 북한의 대남전략의 변화 또한 기대하기 어렵다. 북한은 지난 몇 년간 남한의 대북정책과 동맹정책의 변화를 강제(compellence)하려는 시도를 하였으나, 한미동맹의 구조적 결속력으로 인해 북한의 노력은 ‘큰’ 효과를 발휘하지 못했다. 향후 북한이 이와 유사한 노력을 할 수 있지만 그 효과는 앞으로도 기대하기 어려울 것이다. 셋째, 북한이 평가하는 남한에 대한 전략적 평가 또한 당분간 바뀌지 않을 것이다. 한국 신정부가 북한이 원하는 전략적 역할을 할 가능성이 높지 않은 상황에서, 북한 지도부는 과거와 같이 남한을 미국보다 하위로 평가하며 전략적 대응을 할 가능성이 높다. 이러한 세 가지 이유로 인해 2022년의 남북관계에서 과거와 차별되는 뚜렷한 변화를 기대하기는 힘들다.

만약 가능성이 낮지만 설사 북미 교착 관계에 변동이 있더라도 북한이 남한에 대한 ‘전략적 무시’를 할 가능성도 배제하기 힘들다. 미국과 북한 중 일방이 선제적 타협안을 제시하고 나머지 일방이 이를 수용하는 경우, 북미간 관계가 일시적으로 교착 상황을 벗어날 수 있다. 하지만 이러한 외교적 긴장 완화 상황이 도래하더라도 북한이 남한을 그 국면에서 의도적으로 배제하려 할 가능성이 있다. 즉, 미국과의 관계가 진전되더라도 미국과의 협력의 과실을 한국과 배분하려 들지 않고, 정세 주도권을 자신들이 차지하려고 할 수도 있다. 2019년 가을 이후 북한의 대남 적대시 태도를 고려할 때, 북한이 남한의 전략적 효용을 2018년과

유사하게 평가하거나 혹은 선의에 의해 남한의 신정부 편의를 고려해 줄 가능성은 그리 높지 않아 보인다.

이처럼 2022년 남북관계의 급격한 변동은 기대하기 어렵지만, 북한이 대미 강압 태도를 2016년·2017년과 같이 단기간에 급격히 높인다면, 오히려 이로 인한 파급 영향으로 남북관계가 급속히 악화될 가능성이 있다. 즉, 북한 지도부가 (지난 1월에 핵 강압 능력을 충분히 시연했지만) 미국이 여러 이유로 대북 관심도를 높이지 않고 앞으로도 자발적 태도 변화를 할 가능성이 낮다고 판단한다면, 북한은 결국 미국에 선제적 양보를 하기보다 대미 도발의 수준을 급격히 높이는 방식을 채택할 것이다. 한국 신정부와 바이든 행정부가 2022년 중반 이후 북핵문제 공동 대응력 강화 수준을 높이고자 노력할 것이 유력하다. 이러한 한미관계에 대응해 북한이 핵 능력 중심의 군사적 도발로 대응하고자 한다면, 이는 결국 한국 신정부의 강력한 대응이 불가피한 정세를 자연스럽게 형성할 것이며, 이는 결국 남북관계의 악화로 이어질 가능성이 높다.

반면, 위와 같은 다소 우울하고 냉엄한 전망에도 불구하고, 2022년 남북한이 현재의 경색 관계를 청산함과 동시에 타협과 협력관계를 상호 모색할 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 다만, 남북한 모두에게 호혜적 구조로 북핵 정세가 급진전 된다면 이는 아마도 한미 간 협의와 공조에 따라 미국이 대북 강압 전략을 완화하고 북한의 요구 중 상당 부분을 받아들이는 경우에 실현 가능할 것이다. 즉 북미 양국의 상호 강압 구조가 한미 간 전략적 공조에 따라 균열 되고, 그 여파가 남북관계에 영향을 미칠 때 남북관계 변화를 현실적으로 기대할 수 있다. 물론 한미가 공동으로 북한에 대한 강압 수위를 전격적으로 상승시키며 북한의 비자발적 협력을 강제함으로써 남북한 관계에 영향을 미치는 상황도 상상할 수 있다. 하지만 이 경우에도 북한은 단기간 고통을 인내하며 한미 동맹에 강력히 저항할 것이기 때문에, 최소한 2022년 북미관계와 남북관계는 동시 악화 상황으로 전개될 가능성이 더욱 높다.

결론적으로 한국의 신정부가 북핵문제와 관련해 미국과의 전략적 협력을 어떻게 형성하려 할지 불확실 하지만, 한국 정부가 어떠한 전략과 정책을 채택하더라도 북한이 만족할 만한 수준으로 미국이 전격적으로 대북 태도를 전환할 가능성은 그리 높지 않다. 물론 한국의 신정부가 바이든 행정부와 의 갈등을 감수하며 혹은 미국과의 정책적 조율이 부족한 상황에서 과감한 대북 타협 정책을 단독으로 추진할 수도 있을 것이다. 하지만 이 경우에도 북한이 한국의 의향대로 남북관계 개선에 호응할지 의문이다. 이미 문재인 정부 중반기 이후 이와 비슷한 전략 환경에서 북한은 협력을 거부하고 있기 때문이다.

IV. 결론 및 한국의 전략적 고려사항

결론적으로 2022년 한 해 동안 북미관계의 교착 국면은 구조적 경직성과 그 파급영향 등으로 인해 중대한 격변은 없을 가능성이 높다. 북미 양국 모두 과감한 정책 전환을 통한 현상 타파 추진에 신중한 상황이 조성되어 당분간 북미관계의 큰 변화를 기대하기 어렵다. 단기간 북미 전략의 경합의 우위가 판정될 가능성이 낮고, 양국이 장기적 승리를 비교적 확신하는 상황이 국가의 행동에 반영될 것이다.

북미관계 교착 국면의 지속 혹은 강대강 국면의 재형성 상황은 남북관계의 진전을 어렵게 만들 것이다. 비록 5월에 한국의 신정부가 등장한 후 새로운 대북정책을 제시하더라도, 북한이 이에 적극적으로 호응할 가능성이 당분간 그리 높지 않을 것이다. 북한이 미국 대상의 정세 주도권 강화에 매진할 것이고, 한국정부의 대북정책 내용과 상관없이 신중하게 한국 신정부의 정책 내용을 검토할 가능성이 높기 때문이다. 결론적으로 2022년 한반도 정세의 현상 유지 경향이 유지될 것이다.

이러한 정세 상황을 고려할 때, 우리 정부가 고려할 수 있는 정책적·전략적 제언 사항은 다음과 같다. 첫째, 2022년 북미관계 및 북핵문제 정세 전망이 부정적이므로 당분간 우리의 정책 방향은 상황 악화를 방지하고 교착 국면을 구조적으로 완화시키는 것으로 설정해야만 한다. 우선 교착 국면의 주요 요인이자 미래 정세 형성의 주요 변수인 북한의 핵능력 증강과 관련한 변수를 통제하는 노력이 필요하다. 북한의 핵능력 고도화는 교착 구조의 경직화뿐 아니라 북한이 도발을 통해 정세 주도권을 강화하려는 동기를 강화시킬 수 있다. 따라서 북한이 도발의 기대효용보다 손실에 대한 두려움을 합리적으로 인식함으로써, 도발을 자제하거나 최소한 도발의 연쇄 상승(escalation)에는 신중할 수 있도록 관여적 대북정책을 구상할 필요가 있다.

특히 문재인 정부와 한국의 신정부가 2022년 상반기까지 북한의 도발 수위 상승만 잘 관리하면 중·하반기 북미·남북 간 협력환경의 재형성을 기대할 수 있는 여건이 조성될 수도 있을 것이다. 즉, 향후 한국의 전략적 대응방향은 ‘북한의 추가 고강도 도발 방지 → 북미 협상 재 견인 → 북미간 비핵화 로드맵 합의 → 미국의 제재운용전략 변경 → 비핵화와 대북제재 교환에 대한 양국 합의’를 대북전략의 구체적 시퀀스로 고려해 볼 만하다. 이를 위해 2022년 한 해 동안 북한의 도발 욕구를 좌절시키기 위해서는 유엔안보리의 제재 격상 가능성과 중국이 이에 협조할 가능성이 높다는 점을 북한이 인지하도록 만드는 것이 현실적으로

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.