

www.eai.or.kr

EAI 신년기획 특별논평 시리즈

한국외교 2023 전망과 전략 ④

다시 선포된 ‘정면돌파전’:

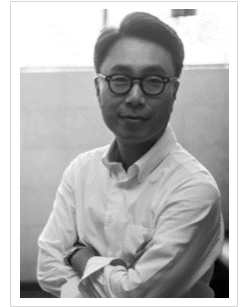
2023년 북한의 선행(先核) 노선과 한계

박원곤 (동아시아연구원; 이화여자대학교)

다시 선포된 ‘정면돌파전’: 2023년 북한의 선택(先核) 노선과 한계

박원곤

동아시아연구원 북한연구센터 소장, 이화여자대학교 교수



“우리 공화국 정권과 후대들의 안전을 담보하는 핵을 대부로 개선된 가시적인 경제 생활환경을 추구하지 않을 것이며 천신만고한대도 우리는 자기의 선택을 바꾸지 않을 것입니다.”
(김정은. “최고인민회의 제14기 제7차 회의 시정연설.” 「조선중앙통신」 2022. 9. 8.)

북한 김정은 총비서는 2022년 9월 최고인민회의 연설을 통해 “국가핵무력정책과 관련한 법령”을 선포하고 선택(先核) 기조를 분명히 하였다. 2022년, 한 해 기준 역대 최다인 대륙간탄도미사일 8발을 포함하여 33차례에 걸쳐 70여 발의 탄도미사일을 발사하면서 시행력도 보여 줬다. 올해도 선택의 기치하에 작년과 유사하게 핵 질주와 대남 공세를 통해 한반도 긴장을 조성하겠다는 의지를 연말 개최된 8기 6차 전원회의를 통해 예고했다.

본고는 2023년 북한의 선택을 분석하고 예상한다. 우선 공표한 전략을 연속성 측면에서 해석하고, 실제 이행 가능성을 한계점과 더불어 고찰한 후, 2023년 북한 행동을 예측한다. 마지막으로 선택이 의미하는 파장을 분석한다.

1. 2023년 북한전략: 정면돌파전의 연속

북한은 노동당 중앙위 8기 6차 전원회의를 2022년 12월 26일부터 31일까지 역대 최장 기간 개최하고 2023년 전략의 일단을 공개하였다.¹ 북한이 이번 전원회의를 통해 공표한 대외전략은 2019년

¹ 이번 전원회의에서 나타난 형식상 특징은 ‘제도화’이다. 최고지도자가 모든 것을 단독으로 결정하는 ‘유일영도체제’에서 벗어나 전원회의, 정치국 회의 등 제도화된 회의를 통해 토론과 협의를 거쳐 전략 노선을 수립하는 모습을 연출하였다. 김정은 시기 들어 육성으로 신년사를 발표해 온 관행을 2020년부터 전원회의 결정으로 대체하는 행태가 이번에도 반복되었다. 작년에 이어 전원회의에서 결정서 채택을 위한 부분별 분과 연구 및 협의회를 개최하고 다양한 의견을 청취하는 행태를 노출하였다. 특히 이번 전원회의는 회기 중 정치국 회의를 개최하여 전원회의에서 논의된 의견을

12월 7기 5차 전원회의에서 발표한 ‘정면돌파전’의 연속이다. 2019년 2월 하노이 회담 결렬과 같은 해 10월 생존권과 발전권을 선 보장하는 적대시 정책 철회를 내세운 북한은 정면돌파전을 통해 다음의 원칙을 천명한 바 있고 이번 전원회의에서 이를 재확인하였다.

첫째, 자력갱생을 통한 미국의 제재 돌파이다. 7기 5차 전원회의에서 김정은은 “모든 당조직들과 일군들은 시대가 부여한 중대한 임무를 기꺼이 떠메고 자력갱생의 위력으로 적들의 제재봉쇄책동을 총파탄시키기 위한 정면돌파전에 매진하여야한다”고 주장하였다(『노동신문』, 2020. 1. 1.). 8기 6차 전원회의에서도 김정은은 “혹독한 국난을 억척같이 감내해주며 자력갱생, 간고분투의 정신력과 창조력을 발휘해준 위대한 우리 인민만이 전취할수 있는 값비싼 승리”라고 2022년을 평가하였다(『노동신문』, 2023. 1. 1.).

둘째, 핵 능력 고도화이다. 2018년 4월 당 중앙위 7기 3차 전원회의를 통해 선포한 핵과 대륙간탄도미사일 실험 유예를 2019년 12월 전원회의에서 처음으로 파기 의지를 천명하였다(『노동신문』, 2018. 4. 21.). 김정은은 “지켜주는 대방도 없는 공약에 우리가 더 이상 일방적으로 매여있을 근거가 없어졌다”라면서 “전략무기개발사업도 더 활기차게 밀고나가야 한다”라고 주장하였다(『노동신문』, 2020. 1. 1.). 이번 전원회의에서도 “핵무력 강화의 중요성을 강조하면서” “또다른 대륙간탄도미사일체계를 개발”하고 “전술핵무기 다량생산의 중요성과 필요성”과 “핵탄보유량을 기하급수적으로 늘일 것”을 천명하였다(『노동신문』, 2023. 1. 1.). 정면돌파전에서 천명한 핵능력 강화를 지속하겠다는 의지가 확인된다.

셋째, 대미 및 대남 전략이 장기전임을 강조한다. 정면돌파전을 소개하면서 “당은 간고하고도 장구한 투쟁을 결심했다”라고 장기전을 선포한 바 있다. 김정은은 “허리띠를 졸라매더라도 기어이 자력부강, 자력번영하여 나라의 존엄을 지키고 제국주의를 타승하겠다는것이 우리의 역센 혁명신념”이라면서 타협의 여지를 제거했다(『노동신문』, 2020. 1. 1.). 이번 전원회의는 신냉전을 소환하였다. 김정은은 “국제관계구도가 《신냉전》체계로 명백히 전환”되었음을 선포하면서 “지역이 평화와 안정을 위하여 철저히 견지해야 할 대외사업원칙”을 제시하였다(『노동신문』, 2023. 1. 1.). 냉전이 내포한 구조화된 장기전 속성을 도출한 것이다. 특히, 2021년 8기 4차 전원회의와는 달리 대남관계를 “대적관계”로 재천명하고 “실제적인 행동으로 넘어갈 데 대한 구체화된 대미, 대적 대응방향이 천명되었다”

종합한 결정서 초안을 최종 완성하는 형태로 진행되었다. 신년사를 생략하고 회의체를 통한 정책 결정은 삼중고로 인한 내부 경제 상황의 어려움으로 군사 무기체계 개발 외에 성과를 보여줄 수 없는 김정은이 책임을 분산하려는 시도로도 이해된다. 2019년 2월 하노이 미북 정상회담 결렬 후부터 전원회의로 대체한 것이 이를 방증한다.

면서 행동 계획을 밝힌 것도 2022년의 연장선상에서 한반도 긴장 조성을 지속하겠다는 의지의 표현으로 읽힌다(『노동신문』, 2023. 1. 1.).

마지막으로 반사회주의 · 비사회주의 사상투쟁을 지속한다. 2019년 7기 5차 전원회의는 “반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 강화하고 도덕기강을 세우며 근로단체조직들에서 사상교양사업을 짜고 들것”을 결정서 5항으로 채택한 바 있다(『노동신문』, 2020. 1. 1.). 2022년 8기 6차 전원회의도 첫째 의정 보고에 “인민대중의 사상문화, 생활문화령역에서 근본적인 전환”등 사상투쟁을 강조하고 “당사상 사업의 실효성과 효률성”을 제고한다고 밝혔다(『노동신문』, 2023. 1. 1.).

종합할 때 2023년 북한은 정면돌파전의 핵심인 사상무장을 강화하여 내부를 통제하고, 외부 도움 없이 자력갱생을 통해 제재를 견디면서, 핵능력을 최대한 고도화하여 사실상(de facto) 핵보유국으로 인정받기까지 장기전을 수행한다는 기조를 재확인하였다. 이에 따라 북한은 2022년과 유사하게 복합 도발을 계속할 것으로 예상된다. 우선 2021년 8차 당 대회 때 채택한 『국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획』을 기반으로 8기 6차 전원회의에서 채택한 『2023년도 핵 무력 및 국방발전의 변혁적 전략』을 수행할 것이다. “핵 무력” 강화 차원에서 미국 본토를 겨냥한 대륙간탄도미사일, 잠수함발사탄도미사일 등을 고체 연료화하고 탄두 소형화, 다탄두탄, 재진입 기술 등을 발전시킬 것이다. 더불어 한국, 일본, 괌 등을 겨냥한 전술핵 무기 수를 늘리려 할 것이다. “국방발전” 측면에서 드론과 같은 비대칭 재래식 무기 개발도 강화하여 “전쟁 동원 준비와 실전 능력 제고에서 전환을 일으키는 해로 만들어야 한다”라는 김정은의 지시를 관철하려 할 것이다(『노동신문』, 2023. 1. 1.).

대남 · 대미 대화는 여전히 적대시 정책 선 철회를 명분으로 최대한 거부할 것으로 전망된다. 북한이 대화의 선 조건으로 제시한 대북 제재 해제를 의미하는 ‘발전권’과 한미연합훈련과 전략자산 영구 중단, 중국에는 주한미군 철수도 포함하는 ‘생존권’은 북한이 협상장에 복귀하지도 않은 상황에서 한미가 수용할 수 없음을 북한도 인지하고 있다. 대화 의지 없이 핵을 최대한 고도화하기 위한 명분으로 활용하면서 장기전으로 끌어가려 한다.

2. 2023년 북한이 직면할 도전: 희망과 현실

북한이 상황을 ‘정면돌파’하기 위해서는 대외 환경과 국내 기반, 특히 내구성 유지를 위한 경제가 뒷받침해야 한다. 그러나 2023년 북한이 직면한 대외 환경은 도전 요인이 드러난다. 김정은이 2022년 8기 6차 전원회의에서 “국제관계구도가 《신냉전》체계로 명백히 전환되고 다극화의 흐름이 더욱 가속

화”된다고 주창한 것은 국제사회 고립에서 탈피하고 유엔이 불법화한 핵개발에 명분을 확보하기 위한 의도적 강조이다(『노동신문』, 2023. 1. 1.). 2022년 유엔 안보리가 북핵 문제에 대해 기능 부전을 보인 것을 북한은 신냉전이라는 구도로 치환하여 고착화하려는 시도이다. 그러나, 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 우크라이나 침공은 유엔 안보리를 무력화하였지만, 동시에 미국을 중심으로 한 자유 민주주의 핵심동맹국이 다시금 단합하는 계기도 되었다. 특히 북한이 러시아와 동조화한 상황에서 제재 해제는 더욱 어려워졌다. 유럽 국가가 9차례나 만장일치로 대러 제재를 부과한 상황에서 북한의 전향적인 비핵화 조치 없는 제재 해제는 명분이 없다. 보다 근본적으로 지역 차원에서 북한이 그리는 북중러 대(對) 한미일 대결 구도, 세계 차원에서 자유민주주의 대(對) 권위주의 국가 구도는 냉전과 같은 지속성이 담보되지 않는다. 자유 민주주의에 대항하는 이념적 정합성도 부재하고, 진영 내부 결속과 진영 간 절연성이 보장되지도 않는다. 미중은 갈등 중이지만, 미소 냉전과는 다르게 경제 및 다분야에서 완전한 탈동조화는 불가능하다.

특히 작년 11월 조 바이든 대통령과 시진핑 주석의 첫 대면 정상회담에서 양국 전략경쟁의 제도화 가능성을 열었다. 당시 왕이 외교부장은 “탐색”이라는 표현을 사용하였고, 이에 앞서 토니 블링컨 국무장관은 5월 연설에서 “조정”을 언급함으로써 양측 모두 타협의 공간을 찾고 있음이 확인된다.² 올 초 블링컨 국무장관이 방중하여 도출하는 결과에 따라 미중 갈등이 일정 수준 ‘통제’될 가능성도 있다. 그렇다면 미중은 서로의 이해가 교차하는 의제, 예를 들어 ‘한반도의 안정’에 뜻을 같이 하여 7차 핵실험을 포함한 북한의 고강도 도발에 제동을 걸 수도 있다.

진영 내 결속도 권위주의 체제를 단결하게 하는 가치가 부재하고 진영보다는 지역화 현상이 도출되고 있다. 북중, 북러, 중러 등 양자 관계는 가치와 이데올로기에 기반하기보다는 편의에 따른 결합이라는 역사가 현 시기에도 여전히 유효하다. 미국이라는 공동의 적을 향한 단기 협력은 가능하더라도 지속성을 담보하기는 어려운 상황이다. 이런 측면에서 2023년 우크라이나 전쟁과 미중 갈등 상황에서 자유 민주주의 국가 연대가 유지되고 강화된다면 북한이 원하는 사실상의 핵보유국 인정과 제재 해제는 요원할 것이다.

북한이 정면돌파하기 위해서는 경제가 뒷받침해야 하지만, 2023년도 전망은 부정적이다. 2021년 말에 개최된 8기 4차 전원회의는 6대 과업 중 하나로 “사회주의 농촌 문제”를 제시하였고, 김정은이 각 산업별 목표를 설정하는 등 경제 관련 사안이 중요하게 다루어졌다. 그러나 2022년 12

² 하영선. 2023. “2023년 세계질서 변화와 한반도의 미래: 미중관계 및 북한 전망.” EAI 보이는 논평. 1월 2일.
<https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=21653>

월 8기 6차 전원회의는 2022년을 결산하면서 경제 분야의 성과를 사실상 제시하지 못했다. 경제관리 개선에 대한 언급도 전무했고, 2023년 계획 측면에서도 주택 건설 외에는 구체 방안을 보도하지 않았다. 대신 주체에 기반한 자력갱생과 노력 동원을 강조하였다. “남의 기술에 의존하려는 사상적 잔재”를 신랄히 비판하면서 “1960년대, 70년대 투쟁 정신과 기치”, “천리마 운동”을 소환하여 주민 동원을 통한 난국 타개를 호소하였다. 더불어 2022년 경제 위기 속에서 무역과 식량 유통 분야에서 국가 통제력을 강화하는 퇴행적 조치를 2023년에도 예고하였다. 이미 작년 9월 김정은은 “경제사업을 비롯한 국가사업전반에 대한 통일적인 지휘와 관리가 더욱 심화되고 사회주의적성격이 복원되고 있다”라고 천명한 바 있다(『조선중앙통신』, 2022. 9. 8.).

연초 산업별로 목표를 제시해 온 관행과 2023년은 경제개발 5개년 계획 3년차로 구체적인 성과를 도출해야 함을 감안할 때 이번 전원회의에서 언급이 부재한 것은 북한 당국도 올해 경제 성과 도출이 어려움을 인정한 것으로 해석할 수 있다. 북한은 이를 극복하기 위한 새로운 비전을 제시하기보다는 이미 실패한 자립경제 노선을 강조하고 경제를 정치화하는 대중동원 기제를 통해 50년 전으로 회귀하려 한다.

북한 경제의 어려움은 상수가 된 자연재해, 코로나로 인한 봉쇄 등이 작용하지만, 핵 개발로 인한 경제 제재와 핵 능력 강화에 자원을 우선 투자하는 정책 운용 등이 근본 원인으로 작동한다. 일례로 북중 간 무역이 본격적으로 재개되더라도 경제 제재로 북한의 대중 수출은 제한되고 수입이 증가할 것이다. 세계적 인플레이션으로 환율과 수입 물가가 상승하여 북한의 외화는 신속히 고갈될 수 있다. 북한 당국이 수입을 제한하면 산업 생산 감소와 생필품 부족으로 주민 생활난이 악화할 것이다. 더불어 정부 통제가 강화되면 외화와 상품의 시장 공급이 저해되어 물가가 상승하고 경제는 퇴화할 것이다.

3. 2023년 북한의 선택: 국면전환 대(對) 피포위 의식 강화

2023년 북한 경제 상황이 개선되기 어려움을 북한 당국도 인정한 상황에서 북한의 내구성이 2023년 평양의 행동을 결정할 중요 변수로 작용할 것이다. 매년 반복되는 자연재해와 코로나 재확산 여부 등이 제재로 인한 경제적 어려움과 상호 작용하면서 북한 주민의 생활고 수준과 이에 따른 체제 내구성에 영향을 줄 것이다.

내구성이 악화한다면 평양은 두 가지 선택을 고민할 수 있다. 첫째, 2017년 말~2018년 초와 같이 국면을 극적으로 전환하여 대남·대미 대화에 나설 수 있다. 스스로 대화에 나서는 명분을 확보하는 차원에서 2017년 11월 29일 화성 15형 발사 이후 “핵무력 완성 선포”와 같이 7차 핵실험을 통해 “핵보유국 지위”를 자체 부여하면서 대화로 국면을 전환할 수 있다. 미국과 부분 비핵화 또는 일부 동결 수준으로 제재를 해제하는 답판을 모색할 수 있다.

둘째, 주변 위협을 최대치로 부각하는 ‘피포위 의식’을 활용하여 난관을 돌파하려 할 수 있다. 북한에 더욱 익숙한 방식으로 1990년대 후반 고난의 행군과 같은 극한 상황도 위기의식을 고취한 대중동원과 결속으로 극복한 바 있다. 특히 김정은 시기 발견되는 핵을 활용한 ‘과시의 정치’와 연계한 긴장 조성도 가능하다. 예를 들어 김여정이 작년 12월 20일 담화에서 밝힌 것처럼 대륙간탄도미사일을 정상 각도로 발사하고 대대적인 과시에 나설 수 있다(『조선중앙통신』, 2022. 12. 20.). 이는 사실상 미 본토를 겨냥한 초고강도 도발로 미국의 강경한 대응으로 이어질 수 있다. 혹은 이번 전원회의에서 대남관계를 ‘대적’으로 규정하고 “구체화된 대응방향”을 수립했다는 발표를 감안할 때 한미가 정상화할 연합훈련을 명분으로 제한된 국지 도발을 감행할 수도 있다(『노동신문』, 2023. 1. 1.). 북한은 이를 활용하여 다시금 한반도 전쟁 위기를 조성하고 주민 총동원체제를 강화하면서 위기를 극복하려 할 수 있다.

4. 2023년 이후 북한: 김정은의 위기

북한이 요구하는 발전권과 생존권은 병진이 불가함을 지난 30년 간 확인한 바 있다. 핵을 포기하지 않고 북한 경제가 “다시금 허리띠를 졸라매지 않기”는 불가능하다. 신냉전의 진영 구축은 북한의 ‘희망 사항’이고 오히려 북한 위협 증가는 미국이 통합억제를 통한 안보 질서의 근본적 변환에 추동력으로 작용한다. 대서양 동맹과 인도-태평양 동맹을 연맹(federation)하고 역내 전진 배치된 자산과 동맹 자산을 최대치 ‘승수효과’를 낼 수 있게 재구축한다면 북한 핵에 대한 “맞춤형 억제 능력”은 핵 자체를 무력화할 수준까지 발전할 수도 있다.³ 중국이 미국에 맞서 군비를 증강하더라도 동맹 자산을

³ Kathleen Hicks. 2021. “Advance Policy Questions for Dr. Kathleen Hicks, Nominee for Appointment to be Deputy Secretary of Defense.” Senate Armed Services Committee. February 2. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Hicks_APQs_02-02-21.pdf; Antony J. Blinken and Lloyd J. Austin III. 2021. “America’s partnerships are ‘force multipliers’ in the world.” *Washington Post*, March 14; The White House. 2022. *National Security Strategy*. October. p. 20; The U.S. Department of Defense. 2022. *2022 National Defense Strategy of the United States*. October. pp. 8-10, 11-13.

활용하는 통합억제에 대응하기는 역부족이므로 일정 수준 타협에 나설 가능성도 있다. 중국의 무조건적 대북 지지가 철회될 순간이다. 더불어 한미일은 작년 11월 『인도-태평양 한미일 3국 파트너십에 대한 프놈펜 성명』에서 확인했듯이 한일의 역사적 앙금을 넘어 북핵 억제 능력을 고도화할 수 있다. 또한 상황 진전에 따라 한국과 일본은 잠재적 핵 능력을 향상할 수도 있다.⁴

북한이 경제를 불구로 만들면서까지 집착해 온 선택(先核)을 포기하고 선경(先經)을 선택하지 않는다면 어려워진다. 시간이 지날수록 한미동맹과 연대 세력은 북한 핵에 대한 억지력을 강화하여 핵의 효용성을 낮추고 중국에는 소멸하게 할 수도 있다. 김정은이 ‘과시의 정치’로 내세운 핵의 정치·군사적 상징성이 사라진다면 체제 내구성도 심각하게 도전받을 것이다. 국제사회가 수용하는 핵보유국 북한은 존재하지 않는다. ■

⁴ 자세한 내용은 하영선. 2023. “2023년 세계질서 변화와 한반도의 미래: 미중관계 및 북한 전망.” EAI 보이는 논평. 1월 2일. <https://eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=21653>; 박원곤. 2023. “한미동맹 미래 발전방안: 향후 30년을 위한 여정.” 제11회 KRINS-Brookings 공동 콘퍼런스 발제문. 1월 11일; 박원곤. 2022. “미국의 인도-태평양 전략과 한미동맹: 통합억제와 전 세계 대비태세.” 『한국국가전략』 19 (2022. 7.) 참조.

■ **저자:** 박원곤_EAI 북한연구센터 소장. 이화여대 북한학과 교수. 서울대 외교학과에서 박사학위를 취득하였으며, 외교부, 통일부 정책자문위원, 한반도평화연구원(KPI) 부원장, *Journal of Peace and Unification* 편집장으로 활동하고 있다. 한국국방연구원에서 18년 간 한미동맹과 북한을 연구하였으며 한동대 국제지역학(International Studies) 교수로 재직하였다. 주요 연구 분야는 한미동맹, 북한 외교 및 군사, 동북아 국제관계(사)이다. 최근 연구로는 “Kim Jong Un’s Policy Direction or “Line”: Heading for Radicalization,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 34, No. 2, June 2022; “연속된 ‘균형’(balancing): 김정은 시기 대미전략 10년,” 『한국국가전략』 19호 (2022.7); “미국의 대중정책과 바이든의 등장: 연속과 변화의 이중 교합,” 『전략연구』 28권 2호 (2021.7); “퀴바디스(Quo Vadis) 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장,” 『평화연구』 29권 1호 (2021년 봄호) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 박한수_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) hspark@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2023년 1월 9일

“다시 선포된 ‘정면돌파전’: 2023년 북한의 선행(先核) 노선과 한계” 979-11-6617-544-2 95340

재단법인 동아시아연구원

03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr

Website www.eai.or.kr