

공세와 역공세

- 북한 공세 국면의 종결과 향후 전망

박 형 중

(통일연구원 선임연구위원)

2008년 10월 이후 개시된 북한의 전면 공세 국면은 2009년 7월 초 종결한 것으로 보인다. 그러면, 새로이 시작되는 국면은 어떠한 국면인가? 대화 국면일까? 이 글은 한국과 미국을 비롯한 관련국의 반격이 시작되면서 북한이 전면 수세에 몰리는 대치 국면이라고 파악함이 타당하다고 주장한다. 대화 국면이 개시되자면, 대치 국면에서 힘겨루기를 거쳐 누가 태도를 바꿀 것인가 또는 타협할 것인가에 대한 상황 판단이 서야 한다. 언제 그럴 수 있을지 아직 우리는 모른다.

우선 2008년 10월 이후, 다시 말해 김정일 위원장이 건강을 일정하게 회복한 시점 이후, 북한이 전면 공세를 취하게 된 이유를 보자. 그것은 2008년 8월 경 북한이 전략적 위기 상황에 빠져들었기 때문이다. 여기서 전략적 위기라 함은, 그 동안 추진해오던 국가전략의 세 가지 핵심 정책 목표가 실현 불가능하게 되었다는 것이다. 첫째, 개혁·개방을 하지 않은 채 체제를 유지하며, 둘째, 핵무기 보유가 묵시적으로 용인되는 상황을 지속시키는 가운데, 셋째, 이 두 가지 상황을 공고화하는 방향에서 남북관계를 확대해 간다는 것이다. 미국과의 비핵화에 관한 2.13합의와 10.3합의, 그리고 한국과의 10.4선언에는 북한이 이와 같은 정책 목표를 실현하는 데 활용할 수 있는 요소가 존재했다. 그런데 2008년 초 이명박 정부는 세 번째 요소를 거부했고, 미국은 2008년 8월 경 검증 문제를 제기함으로써, 두 번째 요소를 거부했다. 이는 북한이 첫째 목표를 고수할 수 있게 해주는 핵심 여건이 소멸하는 것을 의미했다.

그런데 이러한 전략적 위기는 또 하나의 위기와 중첩되었다. 2008년 8월 경 김정일 위원장에게 건강 이상이 발생했다. 이에 따라 후계 체제 건설 문제가 북한당국의 당면 정책 의제로 등장했다. 먼저 전략적 위기에 직면해서는 선택할 수 있는 것은 두 가지이다. 그 하나는 정책 목표를 바꾸는 것이다. 그 다음은 벽을 부수고 돌파하고자 시도하는 것이다. 북한은 후자를 선택했다. 그리하여 원래 상호 독립적이던 위기 돌파전략과 후계 체제 건설 문제가 상호 연계된 복합물이 되었다. 이는 전략적 위기가 성공적으로 극복될 때에만, 권력 세습도 성공적으로 안착할 수 있는 가능성이 커지는 구도가 등장한 것을 의미한다.

2008년 10월 이후 북한당국 정책의 총적인 방향은 대내 전열 재정비 및 대내외 강공 정책 추진을 통해, 김정일 건강 이상에 따른 대내외 동요를 차단하고, 대내외적으로 전략적 주도권을 견지하면서, 단기적으로 고립을 감수하더라도 중기적으로 대내외 환경을 우호적으로 변화시켜 북한 정권 자체가 직면한 당면 위기를 돌파하는 한편, 이와 함께 중기적으로 권력 승계를 안정적으로 성공시키고자 하는 것이다. 현재 정세는 네 가지 주요 요소로 구성되어 있는바, 위에서 언급한 총적 전략 목표 아래서, 각 부문별로 다음과 같은 정책 목표를 수립하고 있는 것으로 볼 수 있다.

- 후계자 내정: 후계자를 내정하고 업적 쌓기, 신화 창조, 인지도 증대 등 공식화를 위한 도정을 시작
- 권력 구조 재편: 후계 체제 기반 건설, 전략적 위기 대처, 대내외적으로 강공 추진에 적합하도록 인적 및 기관 개편을 단행하여 지도부 진용을 재편성
- 정권-주민 관계 변경: 계획경제 강화와 시장 단속, '150일 전투' 등을 조직하여, 주민과 시장의 세력을 약화시키고, 정권의 내부 통제와 잉여 추출 능력을 강화함으로써, 전반적으로 대내정치에서 정권의 주도성을 강화
- 대남·대미 관계 변경: 미사일과 핵 실험을 포함한 한국과 미국에 대한 다양한 협박, 6자회담 절대 불참 및 핵무기 보유 고수 의지 천명을 통해 대미 및 대주변국 협상 의제 변경 및 입지 강화를 시도, 중기적으로 대외관계에서 주도적 환경 조성을 목표로 함.

이와 같은 기본 개념에 입각한 북한의 전략적 공세 국면은 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 통해 절정에 도달했다. 나아가 (적어도 공개적으로 명백한 바에서는) 7월 4일 미사일 7기 발사가 마지막 조치였던 것으로 보인다. 그렇다면 그 전략적 결산은 어떠한가?

우선 대내 상황을 보자. 여기서 북한당국은 다소간 성과를 올리고 입지를 다진 것으로 평가할 수 있다. 북한 당국은 2008년 10월에서 2009년 7월에 이르는 동안 여러 대내 정책 과제를 대체로 무난하게 달성했다. 김정일 건강 이상이라는 위기 상황 극복, 권력 이양 상황 대비 및 대내외 강공정책에 적합하도록 인적 및 기관을 재편성, 권력 세습 후계 프로젝트의 출범, 핵실험과 미사일 발사 등 대외 위협 조치에서 실행 능력 과시 등에서 그러했다.

또한 이 기간 동안 북한 내부 경제 상황도 전체적으로 볼 때 안정 기조를 유지했다. 무엇보다 북한의 쌀값이 비교적 대체로 안정추세를 보이고 있다. 쌀값은 1월부터 3월까지 1,700원대를 유지하다, 그 후 상승하여 5월 2,200원에서 정점에 이르러, 6월에는 2,000원으로 하락했다.¹⁾ 이는 북한이 춘궁기를 무사히 넘겼다는 것을 의미한다. 2009년 1월에서 5월까지 북·중 무역액은 8억 3,330만 달러로 지난해에 비해 5.7% 감소했을 뿐이다. 또한 7월 17일에 열린 내각 전원회의 확대회의에서 김영일 총리는 “아주 많은 성과를 거두면서 올해 국민경제계획을 완성할 수 있는 양호한 기초를 다졌다”고 말했다.²⁾ 이는 북한이 2009년도 경제 여건 악화를 예상하면서 경제 부문에 전력투구한 것에 기인한 것으로 보인다. 실제로 2009년 1~6월 동안 김정일의 공개활동은 77회로 지난해에 비해 1.5배에 달했고, 그 중에서 경제관련 공개활동은 27회로 지난해의 두 배에 달했다.³⁾ 수행인원 중에서 당 재정경제부장인 박남기가 김기남과 장성택에 이어 3위인 것도 주목할 만하다.⁴⁾

그러나 상반기에 이미 일정하게 경제 교란 요소도 나타나고 있었다. 상반기 남북교역이 전년 대비 73.4% 수준에 머물렀고, 달러 환율도 2008년 10월 경 1달러당 2,100~2,200원대에서 2009년 5월 3,950원대 상승세를 보이고 있다.⁵⁾ 또한 북한당국이 '150일 전투'에 전력을 쏟고 있지만, 그 효과는 아직 미지수이다.

1) 하태경, “해마다 등장하는 ‘北 식량중말론’...진실은 무엇인가? 北에 대한 오해와 진실④ 제2차 식량 위기설,” 『데일리안』, 2009년 7월 20일.

2) 『신화통신』, 2009년 7월 17일, 통일부 북한주요동향(경제과학), “내각 전원회의 확대회의 개최,” 2009년 7월 22일에서 재인용.

3) 김용래, “상반기 김정일 활동...경제 시찰에 집중,” YTN, 2009년 7월 15일.

4) 2008년도에는 김기남(16회), 현철해(15회), 이명수(14회)였고, 2009년에는 김기남(47회), 장성택(40회), 박남기(36회)였다. 정용수, “김정일 올 공개활동 2000년 이후 가장 활발,” 『중앙일보』, 2009년 7월 15일.

5) “시장통제 정책에 환율과 쌀값은 쟁점,” 『열린북한방송』, 2009년 5월 22일.



같은 기간 동안 대남, 대미 관계에서 북한당국은 일방적이고 공세적으로 새로운 의제를 제시했다. 이 시기 북한은 한국과 미국에 대한 다양한 협박 능력 과시를 통해, 남북관계 및 대미관계의 의제를 유리하게 변화시키려 하였다. 북한은 2차 핵실험을 통한 핵무기 보유 기정사실화, 미사일 총 18기 발사, 핵 능력 확대(핵시설 원상 복구 및 정상가동, 경수로 발전소 연료 자체 해결을 위한 우리늄 농축) 등 위협 능력을 과시 및 예고했고, 아울러 6자회담 참가 거부선언을 하고 북·미 양자회담 요구했다. 한국에 대해서는 남북한 ‘전면대결태세 진입’을 선언하여 평화 파괴능력으로 협박하고, 개성공단의 현황과 미래가 북한당국의 자의적 결정에 의거함을 과시했다.

그러나 북한당국은 무한정 공세 국면을 지속해 갈 수 없었다. 특히 5월 25일 핵무기 실험 이후 6월 13일 유엔 안보리가 채택한 대북제재 결의 1874호는 북한당국이 공세에서 수세로 전환할 것을 강요하는 문서였다. 이러한 문서가 채택될 수 있었던 것은 지난 10월 이후 북한당국은 새로운 의제 설정 의지를 과시하는 데는 성공했지만, 그에 상응하여 주변 국가가 북한의 도발 행위에 대처하는 데 있어서의 단결과 의지를 높이도록 고무했기 때문이었다. 전략적 수세 국면이란, 이제까지 일방적으로 의제를 제시하던 상황이 끝나고, 상대진영의 역공세에 대응하는 것이 주된 목표가 되는 국면에 진입했다는 것이다.

북한에 대한 역공을 주도하는 국가는 미국이고, 그 기본 개념은 ‘전략적 관리’론이다.⁶⁾ 미국은 궁극적으로 협상을 통해 비핵화를 달성하고자 하지만, 북한의 목표가 핵무기 보유이기 때문에 단기적으로 이를 성취할 가능성은 낮다고 판단한다. 이에 단기적으로 전략적 주도권을 유지하고 중기적으로 상황을 미국에 유리한 방향으로 바꾸기 위한 조치를 취해 나가는 것이 전략적 관리이다. 이는 네 가지 목표를 설정한다. 첫째, 지역에서 미국 동맹을 강화한다. 둘째, 선박차단과 금융제재를 통해 확산위험을 감소한다. 셋째, 북한의 도발이 지역갈등으로 확산하는 것을 방지한다. 넷째, 북한이 협상장에 돌아오도록 강제한다.

미국이 활용하고자 하는 여러 수단 중에서 가장 공격적이고 위협적인 수단은 대량살상무기의 확산 방지 조치의 일환으로 취해지는 선박차단과 금융제재이다. 이는 또한 유엔 안보리 결의 1718과 1874에 의해 유엔 회원국들이 준수할 것이 요구되고 있는 조치이다. 미국은 유엔 회원국들이 이 조치를 실행할 것을 요구하는 한편, 독자적 행동을 취하고 있다. 금융제재를 보자. 1874는 유엔 회원국들이 핵이나 미사일 등 대량살상무기 관련 북한의 프로그램이나 활동에 기여할 수 있는 금융서비스를 제공하는 것을 금하고 있다. 여기에는 그러한 활동에 이용될 수 있는 북한과의 교역에 공적인 금융지원을 제공하지 말 것도 포함되어 있다. 그런데 북한은 거래의 성격을 감추기 위한 목적으로 위장 거래를 해왔기 때문에, 정당한 거래와 불법거래를 구별하는 것이 사실상 불가능하다는 것이다.⁷⁾ 따라서 북한과 거래하는 경우 불법 거래에 연루될 위험이 매우 크고 (그러면 거래처 자신이 금융제재의 대상이 될 위험이 매우 크기) 때문에, 어떤 정부, 민간, 특히 은행이 북한과 거래할 때 이점을 매우 심각하게 고려할 것이며, 이를 피하기 위해 합당한 결론(다시 말해 북한과의 거래 중단 결정)을 내릴 것이라고 한다. 다음으로 선박차단을 보자. 차단과 검색의 대상은 대량살상무기, 일련의 재래무기 그리고 사치품 관련 물자를 선적한 것으로 의심되는 선박이다. 그러나 이는 앞서 언급한 금융제재와 유사한 맥락에서, 북한의 일반 무역에 상당한 타격을 줄 수 있다.⁸⁾ 그 이유는 정당한 무역이나 행위를 하고 있는 경우라고 하더라도, 북한 선박이 자국의 항구를 사용할 때 발생할 수 있는 여러 우려 때문에, 항구사용 허락을 내주는 데 주저하게 만들 것이기 때문이다.

6) Abraham Denmark and Nirav Patel, *No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea*, Center for New American Security June 2009.

7) U.S. Department of State, “Background Briefing by Two Senior Administration Officials,” Washington D.C. July 15, 2009.

8) STRATFOR, “U.S., North Korea: The Usefulness of a Tracked Cargo Ship,” June 22, 2009.



또한 선박 차단과 징벌 조치 가능성이 대두하는 상황에 직면하여, 이제까지 자국의 깃발을 단 선박이 북한으로 향하도록 허락했던 국가들과 자국의 선박이 북한의 대외무역에 활용되도록 허락했던 국가들이 이를 취소하는 결정을 내리게 될 가능성도 있기 때문이다. 다시 말해, “북한이 국제 무역에 참여하려면 그 선박은 1874 결의안을 준수해야 할 것이며 그렇지 않으면 항구를 찾을 수 없을 것”⁹⁾이라 한다.

이와 같은 전략적 관리론은 2008년 10월에서 2009년 7월 초에 걸치는 북한의 공세와 전략 개념 차원에서 동시다발이다. 즉 당면한 상황에서 협상하거나 거래하는 것은 득이 되지 않기 때문에 상황을 변화시킨 후 협상이나 거래를 시도하겠다는 것이다. 북한이 2008년 10월에서 2009년 7월까지 자신의 전략 입지를 강화하고 상대방의 입지를 약화시키기 위한 다양한 조치를 취했다면, 6~7월 이후 미국을 필두로 하는 주변 관련국이 이를 역으로 북한에 대해 적용하는 차례가 된 것이다. 미국과 관련국은 북한의 입지 변화를 수용할 수 없기 때문에, 북한이 미국과 관련국의 조건을 수락할 때까지, 다양한 조치를 통해 압박을 가하겠다는 것이다.

따라서 전체적으로 현 국면에서 미국은 북한을 협상으로 재유혹해 내는 것 보다는 고통을 가하는 것에 초점을 두고 있다.¹⁰⁾ 이는 지난 7월 23일 Clinton 미 국무 장관이 아세안 지역 포럼에서 행한 연설에도 잘 표현되어 있다.¹¹⁾ 이 연설의 초점은 4 가지이다. 첫째, 유엔 안보리 1874 결의가 국제적 합의에 바탕한 정당한 것이며, 둘째, 북한의 수용 불가능한 행위를 억제하는 데서 매우 효과적 수단이다. 셋째, 그것을 실행에 옮기는 것이 매우 중요하며, 넷째, 북한의 완전하고 돌이킬 수 없는 비핵화 필요성에 대해 미국과 한국, 일본, 중국, 러시아 사이에 이견이 없다는 것이다. 미국의 접근방식은 “북한을 고립시키고 행위를 바꿀 수 밖에 없도록 유효한 압력을 행사하여, 북한이 다른 길을 택하게 만들고, 그리하여 모든 사람의 이익에 기여할 수 있게 하는 것”이라 한다.

물론 미국은 협상 재개의 문을 열어 놓고 있지만, 현실적으로 조만간 의미있는 협상이 성사될 수 있을 것이라는 데 대해서는 기대가 없다. 의미있는 협상은 북한이 핵무기를 포기하기로 완전히 마음먹고 나오는 때로 한정되어 있기 때문이다. 그러자면, 북한 정권의 내부적인 계산이 현저하게 바뀌거나 비핵화를 진심으로 의도하게 되거나 등의 변화가 있어야 한다. 그런데 현재 북한처럼 권력 이양기에 처해 있는 경우, 그와 같은 변화가 발생하는 것은 더욱이 기대할 수 없다고 한다.¹²⁾ 만약 완전하고 돌이킬 수 없는 핵포기를 의제로 하는 협상이 아니라면, 앞으로 설령 북한이 협상에 복귀한다고 해도 크게 기대하지 말아야 한다는 것이다. 위의 연설에서 Clinton은 다음과 말했다. 즉, “제재를 가하는 중에도 미국은 북한과 대화의 문을 열어 두고 있지만, 어정쩡한 조치(half measures)에는 관심이 없다”고 한다. 미국은 북한이 단지 협상장에 복귀하는 것만으로도 보상하지 않을 것이며, 이미 하기로 약속한 행동을 한다고 해서 보상하지 않을 것이며, 옛날에 도달했던 바로 그 자리로 돌아가는 것을 의제로 하는 질질 끄는 협상은 시작할 생각이 없다고 한다. 미국 및 관련국과 북한과의 향후 대화는 북한의 돌이킬 수 없는 비핵화를 성취하는 것을 목표로 해야 한다는 것이며, 그러한 경우 미국과 관련국은 포괄적이고 조율된 방식으로 북한에 대해 상호주의적으로 보상한다는 것이다. 여기에는 완전한 관계 정상화, 항구 평화체제, 상당한 에너지 및 경제지원이 포함되어 있다.

9) Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the ASEAN Regional Forum,” Sheraton Grande Laguna, Laguna Phuket, Thailand, July 23, 2009.

10) Mark Landler, “Clinton Trades Jibes With North Korea,” *The New York Times*, July 24, 2009.

11) Clinton, “Remarks at the ASEAN Regional Forum.”

12) Richard Bush, “North Korea’s Nuclear and Missile Tests and the Six-Party Talks: Where do we go from here?” Testimony before the U.S. House of Representatives Subcommittees on Asia, the Pacific and the Global Environment and on Terrorism, Nonproliferation and Trade, June 17, 2009.



그런데 북한은 미국과 관련국의 이러한 조건 설정을 수용할 수 없을 것이다. 수용하는 것은 북한의 완전 항복을 의미한다. 특히나 이는 김정일 위원장 건강 이상 이후 새로이 진용을 갖춘 보수적인 북한 지도부에게는 더욱이 용납되기 어려울 것이다. 여기서 북한이 선택할 수 있는 것은 두 가지이다. 그 하나는 돌파 전략을 제시도 하는 것이다. 이는 이제까지의 수준 이상으로 한국과 미국에 대한 위협을 가하는 것이다. 그런데 이는 쉽지 않다. 더욱이나 2008년 10월에서 2009년 7월까지 공세 국면에서의 북한이 선택한 위협 행위의 효과가 그다지 크지 않았지만 반격의 빌미를 주었다는 것을 고려할 수 있다. 특히 미국은 현실적으로 북한의 핵과 미사일 위협 능력 그 자체는 대수롭지 않게 여기고 있다.¹³⁾ 따라서 추가적으로 3차 핵실험 또는 장거리 미사일을 실험 하더라도 반향이 크지 않을 것이다. 그러나 역풍은 클 수 있다. 북한이 선택할 수 있고, 관련국을 실제로 심각히 위협할 것으로 예상할 수 있는 긴장고조 조치는 두 가지이다. 첫째, 핵과 미사일 관련 기술이나 물질을 다른 나라나 비국가 행위자에게 확산하려 시도하는 것이다. 둘째, 남북한 사이에 군사충돌을 발생시키는 것이다. 북한은 한국에 대해 '전면 대결 태세 진입'을 선언(1.17)했고, 한국의 PSI 가입 이후에는 정전협정에 구애받지 않는다(5.27)고 공언했다. 물론 확산이나 남북군사충돌의 두 가지 경우 북한이 당면해야 하는 역풍의 부담과 위험도 무모하리만큼 클 것이다. 새로운 강경 돌파 전략이 여의치 않다면, 그 다른 선택은 방어적 공세 조치를 취하면서, 상황이 변하기를 기다리는 것이다. 이는 북한이 구조적으로 수세에 몰린다는 것을 의미한다.

그 어느 경우이든, 북한지도부에게는 불운하게도, 2009년도 연말에 가까워지면서 북한의 여러 내부적 어려움이 증가할 수 있다. 하반기에 특히 경제측면에서 어려움에 직면할 가능성이 많다. 앞서 지적했듯이, 쌀값 및 환율 인상 추세, 내부의 보수적 경제정책의 폐해, 금융제재와 선박차단과 같은 사실상의 대외교역 봉쇄 조치 효과의 가시화 등의 부정적 영향이 앞으로 상당히 증가할 가능성이 있기 때문이다. 다음으로 내외적으로 매우 어려운 상황에서 내정된 후계자를 보다 공세적으로 등장시켜야 하는 데서 어려움에 직면할 수 있다. 젊고 경험 없는 후계지명자가 안팎의 난관을 헤쳐나 갈 수 있다는 신념을 바탕으로 충성을 고양하고 체제의 구심점으로 기능하는 토대를 놓아야 하지만, 쉽지 않을 것이다.

결론적으로 7월 초 이후로 북한의 공세 국면은 종결했고, 미국과 관련국의 반격 국면이 시작되었다. 당분간 북한은 미국과 관련국이 내거는 조건을 수용할 수 없을 것이고, 미국과 관련국은 북한이 핵무기 보유국임을 전제로 제기하는 협상의제를 수용하지 않을 것이다. 이 국면에서 미국과 관련국은 공세에, 북한은 수세에 치중할 것이다. 공세와 수세가 진행되는 대치 국면 동안 진지하거나 의미있는 대화나 협상의 가능성은 매우 낮다. 현재 양측의 의제 설정을 보면, 이 대치 국면은 어느 한 쪽이 자신의 입장을 크게 수정해야 대화 또는 협상 국면으로 변화할 것이다. 그런데 그 어느 쪽도 입장을 크게 변경하는 것은 매우 어려울 것이다. 그렇지만 엉거주춤하게 타협하는 방식으로는 성과있는 협상이 성립하지 못할 것이다. 이는 대치국면이 끝나고 협상이 성립하게 될 때까지 상당한 시간이 걸릴 것이라는 것을 예시해준다. 이는 다시, 2008년 10월 이후 2009년 7월까지의 진행된 강공 정책이 북한 보수적 지도부를 위기 해결의 출구가 아니라, 더욱 어려운 새로운 위기의 입구에 도달시켜 놓았다는 것을 의미한다. 미국의 요구는 정권교체가 아니라 행위변화에 분명하게 한정하고 있지만, 만약 내정된 후계자와 그를 둘러싼 보수적인 '혁명 수뇌부'가 후계 체제의 정당성을 북한의 핵무기 보유 고수에서 찾는다면, 정권교체와 행위변화의 구별은 무의미해지며, 새로운 위기의 전개 방향과 후계체제의 운명은 일치하게 될 것이다.

13) James Joyner, "Jones: North Korea Nukes 'Not an Imminent Threat.'" Published on Atlantic Council (<http://www.acus.org>)(May 28, 2009); Interview With David Gregory of Meet the Press, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Washington, DC, July 26, 2009; Douglas H. Paal, "North Korea Poses No Real Threat to the World," RIA Novosti, May 25, 2009.

