

## 북한 정권의 긴장고조 정책의 딜레마와 향후 정세 전망

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 13-12

북한 정권이 긴장을 단계적으로 고조시키는 목적은 궁극적으로 한국과 미국과의 향후 협상에서 의제를 장악하고 자신의 요구를 강압적으로 관철시킬 수 있는 조건을 조성하는 것이다. 북한은 이 목적이 달성될 때까지 협박과 도발 행동을 계속할 가능성이 있다. 그러나 이러한 정책을 유지하자면 북한 정권도 부담과 위험을 감수해야 한다. 아직 2012년 말~2013년 초의 '판가리 대전'에서 누가 판정승을 거두었느냐는 불분명하다. 그 여부는 향후 북한문제 관련 협상의 의제가 '비핵화를 위한 6자회담'에 더 근접하는지, 아니면 '북한을 핵보유국으로 인정하는 것'에 더 근접하는지에 따라 분명해질 것이다.

### 북한 정권의 협박과 도발의 전략적 배경

북한 정권에게 악몽은 한국 및 주변국과의 관계에서 '갑'이 아니라 '을'이 되는 것이다. '을'이 되는 상황은 북한 정권의 생존에 적신호가 켜진 것을 의미한다. 북한의 내부체제는 주변환경과 현저히 부조화를 이루고 있다. 만약 협상을 장악하지 못하고 '을'의 신세가 되면, 내부체제를 주변환경에 맞게 변화시키라는 요구를 수용할 수밖에 없다. 반대로 만약 협상을 장악할 수 있다면, 북한 정권은 주변환경을 자신의 생존요구에 부합하게 재편할 수 있게 된다. 실제로 북한 정권이 대외적으로 요구하는 것은 김정은 정권의 생존과 번영이 보장될 수 있도록 한국의 대북정책 그리고 동북아 국제체제를 바꾸어 달라는 것으로 요약할 수 있다. 다시 말해 동북아 국제질서는 가장 약소국인

북한의 현 체제 존속에 부합하도록 수정되어야 한다는 것이다. 북한과는 달리 현존하는 대부분의 국가는 내부체제와 주변환경 간의 부조화가 심하지 않다. 따라서 이들 국가의 경우에는 다른 나라와의 관계를 ‘갑’과 ‘을’의 제로섬의 구조가 아니라 상생공영하는 구조로 형성하는 것이 어렵지 않다. 북한 정권의 딜레마는 그것이 매우 어렵다는 것이다.

북한 정권에게 다음의 악몽은 상대가 북한 정권의 협박과 강압에 넘어가지 않는 것이다. 북한 정권은 협상을 장악할 수 없거나 또는 더 나쁘게 ‘을’이 될 것을 강요당하는 환경에 직면하곤 했었다. 그러한 경우, 북한 정권은 상대방에 대한 협박과 도발을 통해 상대방을 굴복시켜 거래조건을 개선시키고자 시도했다. 이것이 실패하면 또 다시 북한 정권의 생존에 적신호가 켜진다.

### ‘핵 보유’와 도발의 강화, 그리고 딜레마

지난 5년과 최근 북한의 한국과 미국에 대한 협박과 도발은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 하지만 분명 과거와 달라진 것도 있다. 협박과 도발이 한층 강력하게 진행되고 있는 것이다. 그 가장 큰 이유는 북한 정권이 자신을 핵무기 보유국가로 간주하기 시작했다는 것이다. 과거 경험에서 볼 때, 이제 막 핵무기를 보유한 국가가 주변국과의 분쟁에서 한동안 과감하고 강도 높은 분쟁을 야기했던 것을 관찰할 수 있다. 핵무기를 보유하게 되었으니, 과감하고 강력한 도발을 상당 기간 유지하더라도, 상대 국가가 적극적으로 보복하는 것을 주저할 것이라는 계산 때문이다. 북한 정권도 과감한 도발을 통해 자신을 핵무기 보유국가로 인정하도록 강요하고, 상대방의 기세를 꺾고 위압하여 차후 협상 의제를 장악하고자 도모하고 있는 것으로 보인다.

북한 정권의 딜레마는 한국과 미국이 이러한 게임 플랜에 말려들지 않고 있다는 것이다. 부분적 이유는 북한이 과거에 유사한 게임을 여러 번 시도했고, 한국과 미국이 그에 대해 어떻게 효과적으로 대처해야 하는지를 더 잘 알게 되었기 때문이다. 이처럼 도발과 협박의 약효가 약화되는 것은 북한 정권에게 심각한 딜레마를 제기한다. 북한 정권은 게임 플랜을 바꾸는 대신, 동일하지만 보다 강력한 처방을 시도하고 있다. 도발과 협박의 유효성 감소에 상응하게 도발과 협박의 강도를 한층 강화하는 것이다. 문제는 이러한 보다 강력한 처방이 북한 정권의 부담을 증가하고 감수해야 하는 잠재적 위험도 한층 키우고 있다는 것이다. 첫째, 작용-반작용의 상승적 긴장 고조 과정에서 싸움판이 북한 정권 자신의 통제를 벗어나게 될 수도 있다. 둘째, 북한 정권 자신도 그리고 상대방도 공히 원하거나 예측하지 않았던 우발적 충돌이 발생할 수 있다. 셋째, 상대측에 대한 협박과 도발의 강도를 높일수록 상대측으로부터 그에 상응하는 보복 조치를 자초할 수 있다. 넷째, 국력이 상대적으로 쇠약한 북한의 입장에서 보면 싸움판을 오래 끌수록 북한 정권에게 불리하다. 싸움판이 장기화하면 정치적 경제적으로 내부적 뒷받침에 문제가 발생할 수 있다.

## 북한 정권 측의 부담과 위험

최근의 협박과 도발의 단계적 고조는 실제로 북한 정권에게 내부적으로 상당한 부담 증가를 초래하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 내부긴장과 동원상태가 장기화하고 있는 것에서 초래되는 부담이다. 군대와 주민의 피로도가 증가하고 있으며, 일부 부유한 주민의 동요를 반영하는 것 같은 달려 사재기도 나타나고 있다. 둘째, 군대의 준비 태세와 훈련 상황을 높이면서 대량의 전쟁비축물자를 탕진하고 있다. 전쟁비축물자는 긴장 장기화 때문에 초래되는 주민생활 불안정을 완충하기 위해서도 사용되고 있는 것으로 보인다. 아울러 군사동원 때문에 생산과 상업 활동에 대한 장애도 나타나고 있다. 셋째, 지도부 내부에서도 현재와 같은 정책을 추진하는 것에 대한 회의와 논쟁이 존재하는 것으로 보인다. 넷째, 그 동안의 대내외 긴장 고조 정책으로 재정 및 물자를 탕진한 가운데, 이제 북한은 춘궁기에 접어들게 되고, 5월이면 모내기 전투에 국가적 힘을 집중해야 한다.

다음으로 대외 관계에서 부담과 위험도 증가하고 있다. 첫째, 북한 정권이 도발과 협박을 단계적으로 상승시키는 가운데 긴장고조 수준과 위기의 판이 북한 정권이 감당할 수 없는 수준으로 커질 수 있다. 외견상으로는 협박 수위를 높여가고 있지만, 김정은은 “한국과 미국이 보복할 빌미를 주지 말라”고 비밀리에 지시했다고 한다. 둘째, 북한 정권의 행동은 중국의 정부 및 주민의 경계심을 자극했다. 증가된 경계심이 당장에 중국의 대북정책을 바꾸지는 않을 것이지만, 중국과의 관계에서 앞으로 부담 증가로 작용할 수 있다. 셋째, 미국이 북한 정권의 고통을 현저히 증가시킬 정책을 앞으로 취할 수 있게 하는 명분을 주었다. 유엔제재와는 별도로, 미국정부는 북한의 불법활동 규제와 금융제재를 강화할 것으로 보인다. 또한 국제사회가 북한 정권의 합리적 이성과 현명한 행동능력을 불신하게 될수록, 북한 내부의 인권참상 폭로 및 정보 유입 활동을 강화하게 될 것이다. 또한 국제사회에서 북한 정권과의 협상에 대한 회의가 강화되었기 때문에 북한 정권은 아젠다를 장악할 협상 기회 자체를 얻는 것이 어려워질 것이다.

## 향후 정세 전개 결정 요소

그렇다면 북한 정권의 긴장 고조 행동은 언제쯤 중단될 것인가? 많은 관찰자들은 아마도 한국과 미국의 군사훈련이 종료하는 4월 말쯤에 북한 정권의 도발과 협박도 소강상태에 접어들 것이라 판단한다. 또는 5월 박근혜 대통령의 미국 방문을 계기로 한국과 미국이 대북정책을 어떻게 결정할 것인가를 두고 볼 것이라 한다. 실제로 어쨌든 이 시기가 되면 국면 전환을 위한 여러 논의와 제스처가 보다 강화될 것으로 보인다. 북한 정권 그리고 한국과 미국은 그간에 진행된 전투적 ‘판가리 대결’에서 거둔 성과와 부담을 결산하고, 그것을 정치적 전략적 자산으로 제도화하고 굳히기 위한 정치적이고 외교적 대결 국면으로 진입하게 될 것이다. 이 시기에 북한 정권은 핵 보유 국가로의 인정 등 이제까지 제시한 여러 전략적 요구를 한국과 미국이 수용할 것을 촉구하는 협상의 시작을 제안해올 가능성이 있다. 한국이나 미국도 긴장완화를 위한 새로운 제안을 할 수도 있다.

새로운 외교적 대결국면의 구체적 전개와 내용이 어떻게 될 것인지는 아직 불확실하며, 여러 가지

가능성이 있다. 앞으로 상황전개는 이제까지 진행된 ‘판가리 대전’에서 누가 더 많은 성과를 거두었고, 누가 더 오래 견딜 수 있는가에 따라 결정될 것이다. 만약, 북한 정권이 한국과 미국의 조바심 고조와 심리 붕괴에서 성과를 올렸다면, 앞으로 판세는 북한 정권에 유리해질 것이다. 다른 한편, 북한 정권의 도발과 협박에도 불구하고 한국과 미국은 흔들리지 않은 반면 북한 내부에 문제가 발생하고 북한에 대한 대외압박이 증가했다면, 판세는 한국과 미국에 유리해질 것이다. 크게 보아 두 가지 정세 전개 가능성이 있다.

### 가능성 1: 긴장고조 지속의 가능성

먼저 현재와 같은 전투적 ‘판가리 대결’ 국면이 강도는 약화되지만 지속할 가능성이 있다. 첫째, 5월쯤 가서도 북한 정권은 아직도 정치적 외교적으로 소기의 목적을 달성하지 못했다고 판단했을 수 있다. 다시 말해 북한 정권의 그간의 협박에 대해 한국과 미국이 전혀 굴복하지 않는 것이다. 또는 5월을 넘기면서, 국제사회의 북한 정권에 대한 보다 정교하고 강화된 징벌 조치가 더욱 구체적으로 전개되어, 이에 대해 북한 정권이 반발할 수 있다. 이러한 징벌 조치에는 내부 인권 참상 폭로 강화, 정보 유입 강화 조치, 북한의 불법활동과 금융 거래에 대한 적발과 규제 강화 조치 등이 포함될 수 있다. 이러한 경우 북한 정권은 도발과 협박을 지속해야겠다고 판단할 수 있다. 북한은 핵과 미사일 개발 행동을 의도적으로 노출할 수 있다. 또한 북한은 농축우라늄 생산량을 과시할 것이며, 이것을 다른 국가에 판매할 수 있다는 것을 시사하는 행동을 할 수도 있다. 또는 이란과 교류를 확대할 수 있다. 서해상에서 긴장고조 행동을 지속할 수 있다. 또는 한국과 여러 나라의 기관에 대한 해킹 공격을 강화한다든지, 한국의 내부 교란을 노린 다양한 비밀스런 파괴공작을 추진할 수 있다.

둘째, 북한 정권의 대외 긴장 조성은 내부 문제 때문에 지속될 수도 있을 것이다. 그 동안 장기적으로 내부 긴장을 유지한 것 때문에, 북한 내부의 경제상황과 주민불만이 상당한 수준으로 증가해 있을 수 있다. 또한 그 동안의 강경전략이 성과를 거두지 못했다고 판단되는 경우, 내부적으로 강경 정책을 주도한 세력에 대한 비판과 공격이 있을 수 있다. 이러한 내부 문제를 통제하기 위해 외부 긴장을 지속적으로 높은 상태로 유지하고 싶은 유혹이 존재할 수 있다. 어쨌든 북한 정권에게 가장 위협스러운 순간은 도발과 협박을 높은 수준에서 더 이상 감행할 수 없게 되는 순간이다. 이 순간이 도달하면, 그 동안 내부적으로 누적되었던 부담과 불만이 전면적으로 등장하게 될 것이며, 동시에 보다 강화된 국제적 징벌 가능성에 직면해야 할 수도 있다. 만약, 북한 정권이 그 동안의 도발과 협박으로도 아무런 성과도 거두지 못한 채 그것을 중단해야 한다면, 북한 정권은 내부적으로 더 높은 위협에 직면해야 할 것이다. 물론 이러한 위협 증가가 북한 정권 자체가 위태롭게 된다는 것은 아니다. 다만 내부적으로 여러 갈등이 보다 표면화할 수 있고, 그것 때문에 권력개편이나 정책변경이 불가피해질 수 있다.

### 가능성 2: 새로운 불확실한 협상 국면 개시

모든 당사자들이 보다 현실적이고 현명하게 자신의 힘의 한계 그리고 타협의 이득을 판단한다면, 5월

이후에 또 다시 지루하고 곡절 많고 순탄하지 않고 성과가 불분명한 협상 국면이 재개될 수 있다. 새로이 벌어질 협상 국면에서 아젠다는 두 극단의 어느 중간에서 설정될 수 있다. 그 하나의 극단은 비핵화를 위한 6자회담이 재개되는 것이며, 다른 극단은 북한을 핵무기 보유 국가로 인정하는 회담을 시작하는 것이다. 아젠다가 어느 극단에 더 가까운가를 보면, 2012년 말~2013년 초의 ‘판가리 대전’에서 누가 판정승을 거두었는지를 알 수 있을 것이다. 만약 비핵화를 위한 6자회담에 더 가깝다면, 북한 정권이 판정패를 당한 것이라 할 수 있다. 그 반대도 성립한다.

## 요약과 결론

북한 정권의 생존을 보장하는데 필요한 조건은 주변환경과 크게 부조화를 이루고 있다. 북한 정권은 협박과 강압을 통해 주변환경을 생존조건에 맞게 변화시키고자 한다. 이는 주변국과의 협상에서 의제 장악과 자신의 요구 수용의 강압적 관철을 위한 도발 행동으로 나타난다. 북한 정권이 핵 보유를 자신한 이후 이러한 도발은 과거에 비해 현저히 과감해졌다. 그렇지만 그 동안의 학습효과 때문에 협박과 도발을 강화해도 북한 정권이 자신의 요구를 관철하는 것이 더 어려워졌다. 또한 북한 정권은 협박과 도발을 강화하는 만큼 그에 따라 증가하는 여러 부담과 비용도 감수해야 한다. 2012년 말~ 2013년 초 ‘판가리 대전’에서 누가 판정승을 거두었는지는 아직 불분명하다. 누가 승자인지의 여부는 현재의 긴장고조 국면이 종결되는 상황에서 재개될 북한문제 협상의 의제가 어떻게 설정되어 있는지를 보면 알 수 있을 것이다. © KINU 2013

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.