6

바이든 신행정부의 대북정책과 북미관계 전망

가. 북한의 '정면돌파전'과 미국의 대통령 선거 하에서 북미관계 평가

■ 북한의 '정면돌파전'과 미 대선으로 한반도 긴장고조 억제 및 상황관리

○ 북미 모두 3중고 속에서 대외 문제보다 우선순위가 높은 국내 현안 문제 해결을 위한 정책추진에 집중

- 북한은 제제 지속 하 경제 중심의 '정면돌파전'을 추진하면서 예상치 못했던 코로나19와 자연재해(수해)로 인한 난관에 봉착함.
- 미국 역시 경제문제가 최우선인 대선 국면에서 코로나19의 확산과 방역 실패, 인종 갈등 문제가 겹치면서 국내정치적 혼란에 직면함.

○ 2020년 소문과 기대만 무성했던 북미관계는 북미대화가 부재한 교착국면 지속 하에서도 북미 양측 모두 긴장 고조 및 북미관계 악화를 방지하면서 상황관리에 주력

- 북한과 미국 모두 국내 현안 문제 해결이 시급한 상황에서 북미관계가 내치 집중에 방해가 되거나 부정적인 영향을 미치지 않는 현상유지에 치중했던 한해로 평가함.
- 7.10 김여정 담화에서 조건부 북미 대화 재개론을 언급하여 기대감을 높였으나 본질적인 측면에서 북한은 북미 간 비핵화 협상 대화

재개 조건으로 미국의 '대북 적대시 정책 폐기' 주장, 양 정상 간 개인적 친분과 국사(國事)의 분리를 통한 대미 협상 원칙 제시하여 사실상 실현 가능성은 없었음.

- 폼페이오 국무장관의 '대북 제재압박' 발언은 비난하면서도 트럼트 대통령에 대한 직접적인 비난 자제, 친서 교환, 코로나19 위문 전문 발송 등 정상 간 친선 및 신뢰를 강조하며, 대미 메시지 관리 및 북미 관계를 깨트렸다는 책임은 지지 않기 위한 명분을 만들면서 최소한의 대화 모멘텀(momentum)은 유지함.
- 트럼프 행정부도 대선 기간 중 북한의 전략무기 추가 시험 차단에 유의하며 ICBM 발사 중단과 북한과 전쟁 위험을 차단했다는 트럼프의 업적을 부각하는 데에 관심

■ 2020년 북한의 정면돌파전과 외교·군사정책 평가

○ 경제중심의 '정면돌파전'을 뒷받침하기 위한 수단으로서 외교·군사정책 추진

- 북한은 2019년 12월 말 '제7기 제5차 전원회의'에서 현 북미상태를 자력갱생과 제재와의 대결로 규정하고, 미국의 합의 위반을 강하게 비난함과 동시에 미국의 대북 정책 전환을 촉구하면서 '정면돌파전'을 발표하였음.
- '정면돌파전'은 미국과의 장기적 대립과 제재 속에서 살아가야 한다는 점을 강조하면서 기본전선을 경제로 내부적인 인적 물적 힘을 총동원하여 장기전을 준비하는 것이라고 밝힘.
- 경제중심의 '정면돌파전'을 뒷받침하기 위해 외교·군사적으로 자주권과 안전을 보장하기 위한 공세적인 조치를 취할 것이라는 점을 강조함.

○ 공세적 외교를 통한 대북 제재 돌파구 마련

- 대외적으로는 북미협상 틀을 탈피해 중국과 러시아 중심의 국제연대를 통한 공세적 외교로 대북 제재 우회로 및 돌파구를 모색함.

  * 김정은 위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 제14기 1차 회의 시정연설에서 '새로운 길'에 대해 언급하며 대내적으로 자력갱생과 군사력 증강, 대외적으로 국제평화애호세력과의 연대를 시사

- 북한의 '정면돌파전'과 중국, 러시아의 이해관계와 만나 향후 북미대화가 아닌 과거 6자회담과 차별화된 새로운 형태의 북핵문제 해결을 위한 다자협상틀을 제시하여 기존 북미관계의 판을 흔들려는 의도도 있을 수 있음.

○ 핵무력 강화와 군사력 현대화를 통한 자위력 강화

- 경제개발 5개년 전략 성과가 불투명한 상황에서 엄혹한 2020년을 보내야하는 원인을 미국에게 돌리고 '정면돌파전' 선택의 명분과 정당성을 부여하면서 핵능력을 유지한 상태에서 자력갱생을 통해 제재를 극복해 나가겠다는 '조건부 핵무기보유국 전략'을 지속적으로 표출함.
- 경제에 매진하기 위해서는 북한 주민을 안심시키고 군권을 확고히 할 수 있는 자위력 유지가 필요하다는 점에서 핵무력 강화와 함께 일정 수준의 선택적 재래식 군사력의 현대화 사업을 지속함.
- 북한이 2020년 11월 김정은 시기 자립적 국방공업의 성과를 담은 군사관련 화보집을 발간한 것은 2016년 발표한 국가경제발전 5개년 전략의 성과 부족을 안보분야 성과로 만회하려는 의도와 함께 제8차 당 대회 이후 새로운 경제개발 5개년 계획을 바탕으로 경제발전에 더욱 매진할 수 있는 환경임을 보여줌으로써 인민들을 안심시키고 독려하기 위한 목적으로 보임.

■ 미국의 대선 국면과 북미관계 진전 간의 낮은 연관성

○ 미 대선에서 대북정책은 유권자들의 관심영역이 아니고 북미대화 추진이 미 대선에 유리한 선택이 될 수 없는 상황
- 미국 대통령 선거 판세와 캠페인 효과를 결정하는 최우선순위의 어젠더는 경제 상황 등 대내적 문제와 대외적으로는 미중관계임.
- 북핵이나 한반도 문제가 미국의 선거에 영향을 줄 수 있다는 것은 우리식 사고와 기대에 기인한 것임.

○ 북미관계 중단 국면의 지속 속에 애당초에 북미관계 10월 깜짝쇼(October surprise)는 비현실적인 상황
- 트럼프 현 미 대통령이 불리한 대선 국면을 뒤집기 위해 11월 미 대선 전 북미대화를 할 가능성이 있다는 October surprise는 북한의 일방적인 양보가 없이는 실현 불가능하며 근거가 부족한 주장이었음.
- 하노이 결렬 이후 미국의 새로운 계산법을 요구해 온 북한에게 양보를 기대하기 어렵고 대선에 유리한 카드로 이용하기 위해서 트럼프 역시 양보하기 어려운 상황이었음
- 북한 김정은 위원장이 바이든 보다 트럼프 재선이 더 유리하다고 판단하고 양보를 할 수도 있다는 것은 북한이 도움을 줄 경우 트럼프 당선이 확실하다는 전제조건이 필요하고, 트럼프 당선 이후 약속을 지킨다는 확신과 신뢰가 있어야 한다는 점에서 실현 가능성이 높지 않았음.

나. 바이든 신행정부의 대북정책과 북한의 대미인식 간의 간극

■ 바이든 행정부의 정책 우선순위와 대북정책 추진의 후순위

○ 미 대선 이후 국내혼란 수습이 시급한 상황에서 대북정책 추진은 후순위가 될 가능성

- 미국의 바이든 신행정부는 선거 이후 트럼프의 대선 불복에 따른 내부적인 분열 및 혼란 상황을 조기에 수습하는 데 집중할 것으로 보여 단기간에 북미관계의 진전을 기대하기는 어려운 상황임.
- 미래는 포스트코로나 또는 위드-코로나 시대로 불리는 불확실성이 상수가 된 시대로 경제, 코로나, 인종 갈등, 기후환경 문제 등 유권자들의 관심 영역을 최우선적으로 해결해 나가려고 할 것임.

○ 바이든 당선만으로 북미대화 재개와 북미관계 진전에 대한 예측 불가능성이 해소될 것이라는 기대는 시기상조

- 트럼프 전 대통령 시기와 비교해 예측 가능성은 높아졌지만 코로나 문제나 내부 정치적 문제 등 우선 해결해야할 과제가 산적한 환경 하에서 예상되는 바이든 신행정부의 대북 접근 방식 상 북미관계 진전 가능성까지 높아졌다고 보기는 어려움.

■ 바이든의 ABT(anything But Trump)와 대북정책 추진의 장애물

○ 바이든은 트럼프의 미국우선주의를 폐기하고 미국 리더십의 복원(Renewing American Leadership)을 추구

- 바이든은 트럼프 행정부의 대외정책에 대해 국제적 위상 하락, 글로벌 리더십 약화, 동맹으로부터의 신뢰 약화 등 실패로 규정하고

이를 재건하는 것이 급선무라고 생각하고 있음.

- 대북정책 역시 미국의 글로벌 리더십의 복원과 연결시킬 것으로 보이며, 민주주의 가치를 공유하는 동맹국 및 파트너 국가들과의 협력을 통해 세계질서를 주도해 나가고 독재에 대항해 인권을 증진하겠다는 점에서 미중 전략적 경쟁 지속이 북미관계 진전에 장애물로 작용할 수도 있음.

○ 바이든 신행정부의 대북정책 구체화에 북한의 핵능력과 제재 효과에 대한 평가가 중요한 변수

- 북한의 핵무기 보유 수, 핵 관련 시설, ICBM/SLBM의 완성 수준 등 북한의 핵능력과 유무형적 가치에 대해 미국이 어떻게 평가하고 있는지가 중요한 변수임.
- 대북 제재에 대한 효과와 북한 김정은 정권의 내구성과 관련해 미국이 어떻게 인식하고 있는지도 바이든 행정부의 대북정책 검토에 영향을 미칠 것임.
- 바이든측 대외전문가 그룹의 경우 북한의 핵능력과 제재가 북한 경제에 미치는 효과에 대해 일본 정보를 수용하는 'Japan Hands'가 많다는 점에서 잘못된 대북정책으로 경도될 가능성이 존재함.
- 한반도 문제에 있어 북한이 중요한 행위자라는 점에서 북한의 미국에 대한 인식과 대미정책이 북미관계에 중요한 변수라는 점을 인식하고 미국에 주입할 필요가 있음.

○ 바이든 신행정부는 북핵문제에 있어 상향식(bottom-up) 단계적 접근 선호

- 바이든은 "트럼프가 (정상회담으로) 북한에 정당성을 부여했고, 방송을 위한 정상회담을 3번이나 하고도 여전히 북한에서 확고한

약속을 하나도 받아내지 못했다"(10월 22일 마지막 대선토론)고 한 점에서 전임자인 트럼프의 대북정책을 재고할 가능성이 높아 단기간 미국이 북미대화에 적극적으로 나서지는 않을 것임.

- 바이든은 트럼프의 개인적인 선호나 이익에 우선해 정상회담과 같은 이벤트성 단기적 성과를 통해 노벨평화상에 도전하는 식의 하향식(top-down) 접근에서 탈피할 것임.
- 바이든이 미 대선 후보 2차 TV 토론회에서 김정은이 핵능력 축소에 동의할 경우 만날 용의가 있다고 언급한 바처럼 북핵 불용인 원칙하에 실무협상을 통한 절차에 따른 상향식(bottom-up) 접근 가능성이 높음.
- 실제 바이든 정부 출범 이후 카멀라 해리스 부통령, 토니 블링컨 국무장관, 제이크 셜리번 국가안보보좌관 등 다양한 외교안보 라인의 인사들로 인해 이란식 해법 접근의 기대와 함께 대북강경책으로 선회할 가능성도 배제할 수 없음.
- 단임으로 끝날 가능성이 높은 바이든 대통령의 목소리보다 인권과 민주주의 가치의 투영이라는 민주당의 가치 중심 외교나 주변 인물들의 의견이 보다 강하게 반영될 수 있다는 점에서 북한을 자극해 북미관계에 갈등요인으로 작용할 가능성이 있음.

○ 트럼프 정부 시기와 비교해 북핵문제와 북미관계의 구조적인 측면에 기인한 부분은 결과적으로는 크게 변화지 않고 2021년 한반도 정세와 북미관계에 대한 예측 불가능성과 북미대화 공백의 장기화가 오히려 증대될 가능성

- 바이든 행정부의 대북정책은 양자적 접근보다 동맹국들과의 긴밀한 협의 하 다자적으로 북한 핵문제와 군사적 위협에 대응하는 외교적 노력에 집중해 나갈 것임.

- 북핵문제 해결을 단기적 성과가 아니라 중국 견제 차원의 동북아 전략 속에서 장기적 과제로 설정하고 북핵 위협을 명분으로 중국을 포위하는 연합전선을 구축하면서 시급한 국내 현안 문제에 집중하며 속도를 조절해나갈 것 경우 북미대화 재개 및 북미관계 진전은 더디게 나타날 수 있음.
- 미국이 대중 정책과 연계할 경우 중국 견제 차원에서 북미관계 개선을 시도할 수도 있으나 미일동맹 등 한반도와 동북아 정세 고려시 가능성이 높지는 않음.

■ 바이든 행정부에 대한 북한의 인식과 제8차 당대회 개최

○ 북한은 이번 미 대선 혼란을 지켜보면서 미국의 권위가 해체되었다고 평가

- 북한이 권위가 실추된 미국으로부터 체제 안정을 보장받을 수 있는 합의 이행의 안정성을 담보받기 어려울 것이라고 판단하고 있다면 북미대화에 쉽게 응하지 않을 것임.
- 바이든 신행정부가 미 대선 결과의 후유증과 시급한 내부 문제 해소가 언제 일정부분 성과를 내고 해결될 것인지에 따라 북미대화의 기회의 창이 열릴 수 있음.

○ 북한은 북미대결의 장기전을 선언한 만큼 미 대통령이 바이든으로 바뀌고 내부 문제가 일부 해소된다고 해도 쉽게 북미관계 개선에 나서지 않을 것

- 북한은 예측 불가능했지만 오히려 협상의 가능성이 높았던 트럼프 시기에 하노이 노딜을 경험하면서 지난 2018~2019년 북미관계에 대한 과도한 기대로 시간을 허비했다고 인식하고 향후 북미관계

개선과 제재해제에 대해 큰 기대를 하지 않을 수 있음.

- 북한 입장에서 미 대통령이 하향식(Top-down)을 선호한 트럼프에서 바이든으로 교체되어 대미협상이 복잡하고 장기화될 수 있다고 평가한다면 쉽게 북미협상 테이블에 복귀하지는 않을 것임.
- 북미대화 재개와 관계 개선은 북핵 폐기와 이에 따른 미국의 신뢰할 수 있는 상응조치의 조건 충족이 동시에 이루어져야 한다는 점에서 단계적 상향식(bottom-up) 접근은 오히려 접점을 찾기가 더 어려울 수 있음.
- 바이든 행정부의 대북정책 변화를 주시하면서 미국이 북한과의 관계 개선에 대한 의지와 확실한 상응조치를 보이지 않을 경우 북한이 먼저 협상을 제의할 가능성은 낮음.

○ 북한은 제8차 당 대회를 통해 발표할 새로운 국가경제발전 5개년 계획 및 국가전략은 북미관계 진전에 대한 기대를 낮추고 제재를 상수로 놓고 수립할 가능성

- 미국과의 장기적 대립과 제재 속에서 살아가야 한다는 점에서 '정면돌파전'은 8차 당대회에서 명칭의 변화는 있겠지만 본질적인 내용과 방향의 변화를 기대하기는 어려울 것임.
- 2016년 발표한 5개년 전략은 제재나 코로나, 자연재해라는 걸림돌을 고려하지 못했을 것이나 2020년 코로나 문제나 자연재해는 다음 5개년 계획을 현실적으로 세우는데 오히려 좋은 경험이 되어 이를 반영한 보다 정교한 계획과 예비계획 수립 가능성이 높음.
- 북한이 북미관계를 배제한 새로운 5개년 계획을 발표할 경우 미국이 '적대시 정책 철회' 및 '불가역적인 중대조치'를 통한 신뢰할 수 있는 체제 안전보장이라는 동시단계적 해법을 제시하지 않는다면, 북한을 협상장으로 유인하는 것은 쉽지 않을 것임.

- 당분간 북미관계라는 양자적 접근보다 북중 및 북러협력을 통해 실리를 추구할 가능성이 높으며, UN 지속가능발전목표(SDGs)와 북한 국가발전계획 간 전략적 결합 등 8차 당대회에서 발표될 북한의 발전전략이 폐쇄적인 경제개발전략이 아니라 글로벌 수준의 보편적 규범의 참여 가능성을 열어놓고 갈 가능성에도 주목할 필요가 있음.

■ 북한의 핵무력 증가와 전쟁억지력 강화 지속

○ 바이든 신행정부의 대북정책 공백기와 북한의 핵무력 강화를 위한 시험이 가능한 시간적 공간

- 당창건 75주년 열병식에서 새로운 전략무기로 북극성-4형과 신형 ICBM을 공개한 것은 핵투발 수단을 지상발사와 수중발사, 액체연료 엔진과 고체연료엔진으로 구분된 트랙으로 개발을 강화해 나가고 있다는 것을 명확히 한 것은 핵무력의 지속적인 질량적 강화가 이루어지고 있음을 보여줌.
- 2021년 전반기 미국의 대북정책 검토가 끝나기 전 한미가 전작권 전환의 조건을 이유로 실행할 가능성이 높은 한미연합훈련을 빌미로 쌍중단(핵실험/ICBM 발사 중단과 연합훈련의 중단)을 미국이 먼저 지키지 않고 파기했다는 명분을 내세워 열병식에 공개한 북극성-4형의 실제 잠수함 발사나 신형 ICBM 지상 연소실험과 제한된 사거리 발사 등 핵무력의 질량적 증가와 장거리로켓(인공위성) 발사, 선택적 재래식 무기의 현대화를 위한 시험이 나타날 가능성이 높은 시기임.

  * 실제 과거에도 북한은 미국의 대선 이후 오바마 정부가 들어서고 대화의 가능성의 제기되었을 때 미국 오바마 정부의 대북협상 관련 인선이 마무리되기 이전에 장거리로켓(인공위성) 발사와 핵실험을 감행함.

○ 북한 핵무력의 질량적 증가로 인한 협상의 복잡성 증가와 제한적 핵보유국 전략 하 핵군축 협상 주장 가능성

- 북한은 현재는 물론 미래의 안전이 보장될 때까지 핵능력을 유지한 상태에서 자력갱생을 통해 제재를 극복해 나가겠다는 '조건부 핵무기보유국 전략'을 표출함.
- 비핵화 로드맵을 북한의 비핵화 행동 트랙에 미국의 상응조치로 북미관계개선(수교), 평화체제구축(평화협정), 제재해제라는 세 개의 트랙간 정교한 조합이 필요한 것으로 이해한다면 북한 핵무력의 질량적 증가 행위가 계속되는 한 비핵화를 위한 합의 및 이행 범위를 결정하고 프로토콜을 정하고 시퀀스를 정하기 더 복잡하고 어려워질 수 있음.

○ 8차 당대회 이후 경제에 집중하면서도 이를 뒷받침하기 위한 북한의 군사분야 무력현대화 등 북한이 주장하는 억제력 전반의 강화 행동 증가

- 북한은 당창건 75주년 열병식 행사를 통해 주요 무기 공개를 통해 군사력 분야 성과 부각 및 자위력을 과시했으나 이를 단순히 부족한 경제적 성과를 군사적 성과로 대치하려는 의도로 보기는 어려움.
- 이는 오히려 경제에 매진하기 위해서는 북한 주민을 안심시키고 군권을 확고히 할 수 있는 자위력 유지가 필요하다는 점에서 핵무력 강화와 함께 일정 수준의 선택적 재래식 군사력의 현대화 사업을 지속해 왔고 성공적으로 진행되고 있음을 보여줌.

○ 북한의 군사행동 지속에 따른 미국의 군사적 행동 가능성 위협으로 한반도 위기 및 긴장 증가

- 북한의 핵무력의 지속적인 질량적 강화와 재래식 무기의 선택적

현대화는 개발과정에서 시험이 있어야 한다는 점에서 실제 발사와 같은 군사적 행동이 예상됨.

- 북한이 공개한 다양한 무기들은 한반도의 군사적 상황과 한국과 미국의 한반도 지역에서의 전력 증강을 고려한 선택적 재래식 무기의 현대화/첨단화 진행이라는 점에서 대단히 위협적임.

다. 2021년 북미대화 재개와 북미관계 전망

■ 2021년 전반기 위기 : 2009년 데자뷔와 '전략적 인내'의 재현

○ 바이든 정부의 대북정책 검토와 인선이 마무리되기 전 북한의 군사적 행동으로 과거 오바마 시기 2009년 데자뷔와 '전략적 인내'의 재현

- 미 차기 정부에서 국무부 동아태차관보나 대북특별대표와 같은 대북정책 인선이 마무리되기 전인 2021년 전반기는 미국의 대북 공백기라고 보는 것이 현실적이며 북한도 경험을 통해 학습효과를 가짐.
- 2021년 전반기는 미국의 대북정책 검토가 끝나기 전으로 2009년 오바마 정부 취임 직후 대포동 2호 발사와 2차 핵실험을 한 것처럼 상대가 준비가 되기 전 협상에 필요한 카드를 최대화하고 대화를 압박하기 위해 군사 행동(SLBM/ICBM 시험발사, 장거리로켓(인공위성) 발사, 신무기 개발 등)을 할 수 있음.
- 반면 2009년 오바마 정부가 들어서면서 북미대화의 기대가 높았지만 북한이 대포동 2호를 발사하고 2차 핵실험을 해 결국 오바마 정부가 '전략적 인내'를 선택하게 되었다는 점에서 북한이 향후 미국 바이든 행정부와의 대화를 기대하고 2009년처럼 전략적 인

내가 반복되는 것을 우려해 군사적 행동을 자제할 수 있을 것이란 전망도 가능함.

- 그러나 북미대화나 양보를 위한 압박이나 협상카드 차원이 아니라 북한 주민들의 안보우려를 해소하고 경제발전에 매진할 수 있는 안정된 안보환경을 제공할 수 있는 억지력을 보여주어 내부결속을 위해 핵무력의 질량적 강화와 군사력 현대화를 지속해 나가려고 할 것임.

○ 북한의 군사적 행동만으로 바로 '전략적 인내 2.0'으로 나타날 것이라고 단정할 수 없으나 장기간 북미관계 미진전시 비슷해질 가능성

- 현재와 비교해 2009년 당시 북한은 핵무력 완성을 선포하기 이전이고 미국 오바마 정부의 외교력과 당시 한국 정부의 성향에도 차이가 있음
- 북한이 이미 ICBM 시험 발사에 성공하고 '핵무력 완성'을 선포했다는 점에서 오바마 시기와 달리 북핵이 미국에 직접적인 위협으로 작용하는 상황에서 무조건적인 '전략적 인내'의 반복 가능성은 높지 않음.
- 기본적으로 바이든 행정부의 대북정책 기조와 접근법은 변화 가능성이 높지만, 대내외적인 다양한 제약요인들로 인해 장기간 북미관계 진전이 어려울 경우 최근 지명된 바이든 행정부의 외교안보팀 인사들은 오바마행정부의 전략적 인내 정책을 추진했던 사람들이라는 점에서 '전략적 인내(strategic patience)2.0'으로 나타날 가능성도 배제할 수 없음.
- 바이든 신행정부 초기 북한의 군사행동 수위에 따라 미국이 어떻게 반응할지 예상시나리오별 사전 논의 및 다양한 대응책을 모색해 나가야하며, 북한이 군사적 행동을 하지 않아야하는 확실한 메시지

전달을 위해 중국을 적극적으로 활용하는 방안도 고려할 필요가 있음.

■ 2021년 후반기 기회 창출: 도쿄 하계올림픽 이전 전환국면 조성 필요

○ 2018년을 재현해 북미대화 재개를 위해 도쿄하계올림픽까지 기다리는 것은 실기할 가능성이 높기 때문에 늦어도 상반기에는 전환국면 조성 필요

- 도쿄올림픽을 한일 관계 개선과 함께 남북/북미 관계의 돌파구로 삼겠다는 문재인 대통령의 구상과 함께 미국 역시 새로운 정부 시작 이후 대선 도쿄올림픽 개최까지를 향후 북미 비핵화 협상 재개를 위해 준비가 필요한 적절한 기간으로 볼 수 있음.
- 미국 역시 새로운 정부 시작 이후 도쿄올림픽 개최까지를 향후 북미 비핵화 협상 재개를 위해 준비가 필요한 적절한 기간으로 볼 수 있음

  * 10월 서훈 국가안보실장의 첫 미국 방문 직후 로버트 오브라이언 미국 백악관 국가안보보좌관은 북미 비핵화 협상 재개 희망 의사와 함께 적절한 시점으로 내년 7월 도쿄올림픽을 제시

- 도쿄올림픽을 무대로 북미 정상을 비핵화 협상 테이블에 다시 마주 앉을 수 있도록 중재하고, 늦어도 베이징 동계올림픽까지 종전선언 카드로 북미대화를 재점화하기 위해서는 3월 한미연합훈련과 북한의 동계군사훈련이 분수령이 될 가능성이 높음.

○ 남북관계와 북미관계에 도쿄올림픽과 베이징 동계올림픽을 활용하는 카드는 생각하는 것만큼 쉽지 않을 수 있음.

- '코로나 2차 웨이브' 속 도쿄올림픽 개최 자체가 쉽지 않을 수 있는 상황이고 북한 입장에서 평창올림픽 이후 경로를 답습하는 수준의

시간이 오래 걸리는 비핵화 협상을 반복하고 싶어하지 않을 수 있음.

- 2년 전 2018년 북한이 정권 수립 70주년(9·9절)을 앞두고 주민들에게 제시할 성과물이 필요한 내부적 동기 부여가 있던 상황에서 남북대화 재개와 평창동계올림픽 참가를 결정하고 이로 인해 북미대화가 가능했다는 점에서 종전 선언과 영변 카드에 기대를 걸었다가 이미 두 차례 실망한 김정은 위원장이 도쿄와 베이징 올림픽에 참가할 새 명분을 찾기는 쉽지 않을 것임.
- 오히려 7월 도쿄올림픽이 미중관계 하에서 남북·한일·북미·북일관계 등 남북미중일 5개국 각자의 첨예한 이해관계가 얽힌 치열한 외교적 공간이 될 가능성에 유의할 필요가 있음.
- 북한도 8차 당대회 이후 다시 핵실험이나 대륙간탄도 미사일 발사를 재개할 가능성도 배제할 수 없으나 중국과 러시아 등 진영논리로 체제를 유지하면서 장기적으로는 다자적인 보편적 국제규범 하에서 국제사회에 정상적인 국가로 나아가려는 것일 수도 있다는 점에서 올림픽 활용은 북한에게 결코 불리하게 작용하지만은 않을 것임.

■ 북한의 대미 양면(two faces) 전략과 2021년 북미관계 시나리오

○ 북한은 향후 북미관계 진전 기대를 낮게 잡으면서도 바이든 행정부의 대북정책 변화를 고려하여 대화 가능성을 완전히 포기하지는 않는 2가지 시나리오를 모두 염두에 두고 탄력적으로 양면(two faces) 대미 전략을 추진

① 북미관계를 고려하지 않고 핵능력을 유지한 상태에서 자력갱생을 통해 제재를 극복해 나가려는 '조건부 핵무기보유전략'을 표출, 이를 통해 생존을 모색하고 완전히 대화의 문을 닫는 시나리오

- 코로나 상황의 장기화와 미국의 정치적 상황 고려시 시급한 문제의 해결이 어려워 바이든 행정부의 본격적인 대북정책 추진이 지연되는 상황에서 북핵문제에 관심을 가질 여유가 없을 것이라고 판단할 경우임.
- 미국이 국내적 과제의 우선 해결에 지중하고 있는 상황에서 북한도 8차 당대회 이후 새로운 경제발전 5개년 계획의 원활한 추진을 위해 상호 자극하지 않고 상황관리를 지속할 가능성이 높음.
- 북한이 전략무기 시험 발사 등을 단행하여 한반도에서 군사적 기장이 고조될 가능성도 있지만 전쟁위기와 같은 극단적인 상황으로 확대되지는 않을 것임.
- 내부적 문제가 어느 정도 해소되어 바이든 행정부가 북미대화 재개의 메시지를 보낸다고 해도 북한은 미국의 제의가 내용과 진정성이 없고 시간끌기라고 본다면 오히려 지난 2018년부터 하노이 결렬처럼 정권의 안정성에 오히려 부정적인 요인이 될 수 있다고 판단하여 대화를 위한 대화는 거부할 가능성이 있음.

② 바이든 행정부의 정책 검토 및 인선 종료 후 대화 재개를 염두에 두고 북미간 장기전에 대비한 여건 조성 차원에서 상황을 관리하며 대화의 문을 열어둔 시나리오

- 북한은 장기 제재 등으로 경제상황이 악화일로에 놓여 있어 어떻게든 북·미관계 개선을 통해 현 상황을 타개하려고 할 가능성이 있음.
- 미국이 정권 초기부터 특사 파견 등으로 관심을 보이며 메시지를 보내는 경우 북한이 내년 상반기까지 군사적 행동을 하지 않고 마냥 지켜만 볼 지가 관건임.
- 바이든 행정부의 대북정책 구체화 되어 미국이 '적대시 정책 철회'

와 '불가역적인 중대 조치'로 인식될 수 있는 상응조치를 단계적 동시적으로 접근한다는 것을 명확하게 인지할 경우 북미대화 재개 및 북미관계 진전 가능성이 열릴 것임.

* 김여정 부부장 2020년 7월 10일 성명, "《비핵화조치 대 제재해제》라는 지난 기간 조미협상의 기본주제가 이제는 《적대시철회 대 조미협상재개》의 틀로 고쳐져야 한다", "우리는 결코 비핵화를 하지 않겠다는것이 아니라 지금 하지 못한다는것을 분명히 하며 조선반도의 비핵화를 실현하자면 우리의 행동과 병행하여 타방의 많은 변화 즉 불가역적인 중대조치들이 동시에 취해져야만 가능하다."

라. 정책적 함의 및 제안

○ 미국의 신행정부 출범만으로 북미대화가 재개되고 북미관계 진전의 속도가 가속화되기를 기대하기는 어려울 것이란 점에서 남북관계를 북미관계와 연계해서 기대하는 것은 한계

- 미 대선 이후 후속 처리의 유동성, 미중 간 전략적 경쟁의 지속, 북한의 2021년 1월 제8차 당대회 개최 이후 김정은 정권의 2기 시작 그리고 한국의 대선 국면 진입이라는 정치적 상황이 겹치면서 실질적 북미관계 진전을 기대하기에는 더 복잡하고 어려운 환경이 조성될 가능성이 높음.
- 바이든 정부의 선택에 따라서 향후 한반도 평화프로세스가 적지 않은 영향을 받게 되는 만큼 한국 정부는 미국의 바이든 신행정부가 한반도 평화프로세스에 긍정적인 방향으로 정책을 수립할 수 있도록 동기부여 및 유인책을 무엇인지 고민하고 제시할 필요가 있음.
- 과거 클린턴 시기 '페리 프로세스'와 오바마 시기 '전략적 인내' 및 '이란 핵합의' 경험을 그대로 적용하기는 어렵지만 이를 교훈으로 현재 북핵 능력과 북한의 변화에 맞는 전략과 정책 수립을 담은 제2의 페리 프로

세스를 제안해야 할 것임.

- 바이든 측으로부터 북한의 핵능력 축소 시 북·미 정상회담이 가능한지 확약을 받고 이에 구체적 상응 프로그램을 가지고 북한이 발표한 새로운 5개년 계획 추진과 선순환 구조로 만드는 일이 문재인 정부의 최우선 과제임.

○ 2021년 이후 보다 장기적이고 포괄적인 관점에서 북미관계를 예측하고 당분간 북미대화에 기대 없이 자기주도적으로 남북관계를 어떻게 모색해 나갈 것인가에 대한 고민이 필요한 시점임.

- 김정은 위원장의 당창건 75주년 연설문에서 보인 대남발언을 보았을 때 북한 역시 문재인 대통령의 유엔연설에서 종전선언 발언에 대해 좀 더 지켜보면서 향후를 대비하겠다는 의도로 해석 가능해 북미관계에 대한 과도한 기대보다 남북관계 연결고리 유지가 중요
- 향후에도 다양하고 복잡한 정치적 일정으로 인해 남북미 모두 한반도 비핵화와 평화체제 문제를 정치화할 가능성이 높아 상호 의도에 대해 불신과 진정성에 의혹을 가질 수밖에 없다는 점에 유념할 필요

연도	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
북한	제8차 당대회	국가경제발전 5개년 계획 (2021-2025) →	건국 75주년		당창건 80주년
미국	바이든 정부 (2021-2024) →	중간 선거		미 대선	차기정부 (2025-2028) →
한국	보궐 선거	대선	차기정부 (2022-2027) →	정전 70주년	광복 80주년
기타	도쿄 올림픽 (7월)	베이징 동계 올림픽 (2월) / 항저우 아시안 경기 (9월) / 중국 20차 당대회 (10월)		파리 올림픽	