

신냉전과 북중러 삼각관계: 북한의 전략과 그 함의

안경모 (국방대학교)

I. 왜 북한의 국가전략인가?

본 연구는 최근 주목을 끌고 있는 ‘북중러 삼각관계’를 북한의 전략과 의도에 초점을 맞춰 분석하려는 시도이다. 물론 이와 같은 시도는 북한이 기본적으로 삼각관계를 구성하는 한 행위자라는 측면에서 기본적인 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그러나 북중러 삼각관계에서 북한의 전략과 의도가 갖는 중요성은 그 이상의 함의를 갖는다. 비록 본 연구를 비롯하여 관련한 대다수의 연구가 ‘삼각관계’라는 용어를 활용하고는 있으나 우리 모두의 보다 구체적인 관심은 ‘삼자연대’의 작동 여부에 있으며 우크라이나전 파병이라는 글로벌 이슈에도 불구하고 그 연대의 핵심 매개와 장은 바로 ‘북한’과 ‘한반도’이기 때문이다.

특히 현재의 북중러 삼자연대를 추동하는 핵심 변수로서의 북한 국가전략이 비교적 최근에 진행된 전격적인 ‘전환’의 결과라는 점은 주목할 부분이다. 그 전환의 내용과 강도가 북중러 삼각관계의 기반이 되고 있는 세계적 차원의 구조적, 장기적 변화에 대한 북한의 평가 및 전망과 맞물려 있기 때문이다. 이러한 전제 하에 이하에서는 북한 국가전략의 변화를 중심으로 북중러 삼각관계에 대한 분석을 진행하도록 하겠다.

II. 한반도 평화프로세스 이후 ‘균형전략’으로의 전환¹

1. 후계체제와 편승에서 균형으로의 1차 전환

국가전략이란 “국제환경의 제약과 역량의 한계 속에 국가이익을 어떻게 가장 합리적으로 추진할 것인가에 대한 정권의 비전” 즉 정치, 외교, 경제, 군사를 아우르는 국가의 ‘대전략’(grand strategy)이라 할 수 있다. 그렇다면 북한의 국가전략을 어떠한 개념으로 유형화 할 수 있을 것인가?

탈냉전 이후 북한이 심각한 안보위기에 직면해 왔다는 점을 부인하기는 쉽지 않을 것이다. 국가전략에서 체제의 생존이라는 목표가 차지하는 비중은 그 어떤 국가보다 높았으며 실제 탈냉전 이후 북한의 국가전략은 기본적으로 안보전략으로서의 성격을 강하게 띠어 왔다. 또한 어떠한 안보전략을 선택할 것인가의 문제가 단순히 안보전략에만 머무는 것이 아니라 여전히 냉전적 질서 하에 고립되어 있는 북한의 개혁개방 문제와도 직결된 문제일 수 밖에 없었다는 점 역시 중요하다. 이러한 차원에서 안보전략의 개념을 빌어 국가전략을 유형화하면 다음과 같은 구분이 가능하다.

첫 번째는 ‘균형전략’(balancing strategy)이다. 이는 힘을 통해 위협을 상쇄하는 전략, 다시 말해 위협에 맞서는 방식으로 물리적 힘에 기반한 ‘구조적 평화’를 추구하는 전략이다. 이와 같은 균형전략은 다시 군비증강 등을 통해 스스로의 힘을 기르는 ‘내적 균형’ 전략(internal balancing)과 동맹 등을 통해 외부의 힘을 동원하는 ‘외적 균형’ 전략(external balancing)으로 나눌 수 있다.

다음으로는 ‘편승 전략’(bandwagoning strategy)이다. 이는 위협에 맞서기보다 적대성을 완화하여 위협을 감소시키며 ‘관계적 평화’를 지향하는 방식이다. 이는 다시 힘의 열세로 인해 약자의 일방적 굴복과 양보의 형태로 나타나는 ‘전형적 편승’(typical bandwagoning)과 여타의 레버리지들 혹은 협상 카드(bargaining chip)들을 활용하여 힘의 비대칭성을 완화하는 ‘갈등적 편승’(conflictual bandwagoning)으로 나눌 수 있다.

북한의 진의(眞意)가 무엇이었는지에 대해서는 다양한 평가가 가능하나 탈냉전기 북한의 ‘공식적인’ 노선이 교차승인을 통해 탈냉전의 비대칭성을 해소함으로써 한반도적 탈냉전의 완성을 추구하는 편승전략이었음은 주지의 사실이다. 기본적으로 비핵화와 안전보장 및 관계개선을 교환하는

¹ 이하 2022년을 기점으로 한 균형전략으로의 재전환과 관련한 보다 자세한 설명은 안경모, 2023, “‘새로운 전략적 노선’ 이후 북한의 국가전략: 균형전략으로의 재전환과 그 함의.” 『한국정치연구』 제32집 제1호, 서울대 한국정치연구소 참조.

형태로 구성되어 있는 제네바 합의와 북미 공동코뮤니케, 9.19공동성명 등은 이를 잘 보여준다.

그러나 김정은으로의 후계체제가 작동되기 시작한 2009년부터 이와 같은 편승전략으로부터의 이탈 조짐들이 나타나기 시작했다. 6자 회담과 그 합의들 역시 무용해진 바 이제 미국과의 관계 개선이 아니라 핵무장이라는 힘의 균형을 통한 안보를 추구하겠다는 입장이었다. 결과적으로 이와 같은 균형전략은 김정은 정권의 출범과 함께 더욱 가속화되었다. 편승전략의 기본 전제이자 탈냉전기 북한 국가전략의 핵심적 논리를 제공해온 ‘조선반도 비핵화론’으로부터 이탈한 ‘세계 비핵화’론이 등장하기 시작한 것은 그 중요한 징후였다.²

2013년 3월 열린 당중앙위원회 전원회의에서 제시된 ‘경제·핵무력건설 병진노선’은 이러한 차원에서 균형전략의 공식을 그대로 보여주고 있었다. 해당 대회의 결론을 통해 “병진노선은 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이 아니라 우리 혁명의 최고리익으로부터 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적노선”으로 “제국주의자들과 그 추종세력들의 무분별한 핵위협과 침략책동에 맞서 우리의 자위적인 핵보유를 영구화”할 것이라 한 김정은의 선언은 그 대표적인 예이다. 이처럼 핵개발을 공식화, 전면화, 영구화한 병진노선의 기본논리는 이후에도 지속 강화되었으며 2016년 7차 당대회에서 재강조된 것은 물론 아예 당 규약에 명문화되기에 이르렀다. 병진노선이 지속된 2013년부터 2017년의 기간은 말 그대로 균형전략이 전면화한 시기였던 것이다.

2. 하노이 노딜과 편승에서 균형으로의 2차 전환

바로 이러한 차원에서 2018년 4월 제7기 제3차 당중앙위원회 전원회의를 통해 병진노선의 종료를 선언하고 관계개선 및 평화체제 구축과 비핵화의 교환을 전제로 경제건설에 집중할 것이라 선언한 것은 편승전략으로의 재전환을 의미했다. 특히 이처럼 ‘새로운 전략적 노선’을 공식화한 시점이 남북정상회담을 정확히 일주일 앞둔 시점이자 연이은 북미 정상회담이 예정되어있던 시점이었다는 점에서 “사회주의경제건설을 위한 유리한 국제적환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호”해야 한다는 전원회의 결정서의 구문은 많은 주목을 끌었다. 비록 그 수위는 다를 수 있으나 1978년 중·일 평화우호조약 체결과 1979년 미·중 수교를 통해 구축된 안정되고 평화로운

² ‘조선반도 비핵화론’에 대한 보다 자세한 설명은 안경모·강혜석, 2020. “김정은 정권의 대남전략(2018-2020): ‘세 가지 기둥’과 ‘정면돌파전’.” 『한국과 국제정치』 제36권 제4호, 182-184쪽을 참조할 것.

대외환경을 중공업과 군수공업 위주의 자원배분전략의 변화, 그리고 일련의 개방조치들과 묶음으로써 편승전략으로의 전환을 시도했던 중국의 개혁개방 노선과 새로운 전략적 노선의 그것이 매우 닮아 있었기 때문이다.

그러나 모두 아는 바와 같이 이와 같은 시도는 극적인 실패로 귀결되었다. 하나의 성대한 ‘의례’로 세계인의 주목을 끌며 장장 60여 시간에 걸쳐 기차편으로 하노이를 방문한 것에서도 볼 수 있듯이 북한은 이와 같은 실패를 전혀 예상치 못한 것으로 보였다. “세계가 놀랄 만큼 파격적인 ‘하노이선언’ 초안이 이미 준비돼 있었고 나머지는 두 수뇌분이 수표만 하면 되는 상황”에서 벌어진 회담 결렬이 “너무나 뜻밖의 일”이었다는 북한의 고백은 그들의 당혹감을 여실히 보여주고 있었다. 이후 편승전략으로의 전환을 의미했던 ‘새로운 전략적 노선’의 지속 여부에 대한 하노이 노딜 이후의 장고는 만으로 거의 3년 후인 2022년 3월에야 그 내용을 드러내기 시작했다. 그것은 바로 비핵화와 평화의 교환을 전제로 경제건설에 집중하는 편승전략 즉 새로운 전략적 노선을 폐기하고 핵무장과 자력갱생에 기반한 균형전략으로 돌아간다는 것이었다.

행동의 시작은 당연히게도 2018년 평화 프로세스의 전제였던 상호적 모라토리움의 해체였다. 이미 2019년 하노이 노딜 이후 한미군사연습이 재개된 상황에서 북한에게 모라토리움은 자신들의 ‘선의’에 기반한 일방적 조치에 불과했기 때문이다. 2022년 3월 전격적으로 진행된 신형 대륙간탄도미사일 ‘화성-17형’ 시험발사는 그 상징이었다. 결국 북한은 오랜 고민을 마무리하고 2022년 9월 8일 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서의 시정연설과 같은 날 제정된 “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여”를 통해 최종 선택을 공개했다. 상호적인 선의에 기반한 관계적 평화를 지향하는 새로운 전략적 노선을 지속하기보다는 스스로의 능력에 기반한 구조적 평화를 지향하는 병진노선으로 회귀할 것을 분명히 한 것이다.

요컨대 2022년을 기점으로 북한은 ‘핵무력을 중심으로 한 군비경쟁의 논리’와 ‘능력과 국가 변수에 초점을 맞춘 현실주의적 관점’을 결합함으로써 ‘자력갱생을 통한 제재 하 부국강병’을 추구하는 균형전략을 새로운 국가전략으로 공식화했다. 2022년 11월 화성 17호의 발사 현장에 처음 등장한 김정은의 딸 김주애는 바로 이러한 전략적 전환의 상징과도 같았다. 2018년 평화 프로세스에서 북한이 가진 진정성의 증거였던 ‘다음 세대에도 핵을 지고 살게 할 수는 없다’는 김정은의 다짐은 이제 ‘미래 세대의 생존과 번영을 위한 가장 강력한 담보가 바로 핵’이라는 주장으로 대체되었다. 더 이상 북한에서 비핵화를 위한 핵무장이라는 조선반도 비핵화론의 역설적

논리를 찾아볼 수 없게 되었음은 물론이다.

III. ‘확장형 내적 균형전략’으로의 진화와 북중러 삼각관계

그렇다면 이와 같은 북한 국가전략의 전환 과정과 내용이 갖는 현재적 함의는 무엇일까? 관련하여 두 개의 논점이 중요하다. 첫째, 현재의 전략은 어느 정도의 지속성을 가질 것인가? 둘째, 이와 같은 전략과 북중러 삼각관계의 강화는 어떠한 연관성을 지니는가? 먼저 첫 번째 질문과 관련한 부분이다.

1. 두 개의 시험과 새로운 균형전략의 지속 가능성

앞서 언급한 바와 같이 2022년을 기점으로 공식화된 이와 같은 편승전략에서 균형전략으로의 재전환은 거의 3년 동안의 과도기를 거쳐 매우 신중하게 이루어졌다. 이와 같은 장고의 첫 번째 배경이 국가 대전략이라는 이슈 자체의 무게, 그리고 무오류의 유일적 영도의 정점인 수령이 직접 주도한 극적인 실험의 실패를 전제하지 않을 수 없었다는 점은 당연하다. 그러나 이러한 본질적, 정치적 문제 이외에 보다 기술적이고 직접적인 원인 역시 장고의 또 다른 이유였던 것으로 보인다. 그것은 바로 ‘대안에 대한 검토’와 ‘새로운 전략의 실현 가능성’과 관련한 부분이다.

첫째, 대안에 대한 검토이다. 균형전략으로의 전환에 대한 대안은 당연하게도 편승전략의 지속추진이다. 전혀 예상치 못한 ‘사고’에 가까웠던 하노이 노딜에도 불구하고 북한은 트럼프 시기는 물론 바이든 정부로의 교체 이후에도 상당 기간 편승전략에 대한 ‘시험’을 지속했다. 2019년 6월 판문점 회동의 중대한 성과였던 하반기 한미군사연습 중단 약속이 지켜지지 않았음에도, 또한 스톡홀름 실무협상에 기대했던 ‘새로운 계산법’이 등장하지 않았음에도 북한이 여전히 협상의 여지를 남기며 ‘미국의 적대시 정책 철회와 평화체제 구축까지’라는 조건부의 핵무장론을 지속한 이유였다.

그러나 싱가포르 북미합의를 전제로 부분적 비핵화와 부분적 제재해제의 교환을 배제하지 않는 실용적이고 외교적인 접근을 시도하겠다는 바이든 행정부의 공언은 결국 지켜지지 않았다. 이른바 “조정되고 실용적인 접근”(calibrated practical approach)이 결과적으로 오바마 행정부의 전략적 인내와 다름없다는 평가가 부상한 이유였다. 결국 편승전략의 실현 가능성에 대한 북한의 최종적인 평가 역시 부정적인 것으로 귀결되었다.

둘째, 새로운 전략의 실현 가능성 부분이다. 해당 가능성의 테스트는 균형전략의 실현가능성을 좌우하는 핵심 기둥이라 할 수 있는 핵전력과 자력갱생 능력과 관련해 이루어졌다. 먼저 핵전력 부분이다. 미국이라는 세계 최강의 군사대국으로부터의 직접적인 위협에 대항하여 북한이 스스로 안보를 달성할 수 있는 유일한 무기는 핵이라는 점에서 균형전략의 실현 가능성의 첫 번째 요소는 바로 핵을 통해 미국으로부터의 공격을 억지할 수 있을 것인가 여부일 수 밖에 없었다. 따라서 북한은 하노이 노딜 직후부터 남한을 대상으로 한 전술핵능력에 초점을 맞춘 다양한 무기체계 개발을 가속화했다. 편승전략의 근간 자체를 흔드는 모라토리움의 해체, 즉 핵실험과 ICBM시험발사라는 레드라인을 넘지 않으면서도 억지력을 강화시키는 길이었기 때문이다. 북한이 이와 같은 노력에서 상당한 성과를 거두어 왔음은 알려진 바와 같다.

다음으로는 자력갱생 능력이다. 국가전략의 근본적 전제가 생존이며 이를 위해서는 군사력 강화뿐만이 아니라 기본적인 복지의 해결이 필요함은 당연하다. 특히 제재로 대변되는 철저한 고립과 봉쇄 하에서 이루어질 수 밖에 없는 북한의 균형전략이 성공하기 위해서는 체제 내구력이 필수적일 수밖에 없다. 이러한 차원에서 코로나 확산방지를 이유로 2020년 초부터 지속된 국경봉쇄 상황이 “대표적인 매파인 존 볼턴이 여지껏 기대했을 어떤 제재보다 엄격한 제재를 자신에게 적용하고 있”는 상태에 견줄 수 있으며 북한이 이러한 봉쇄 상황을 1년 이상 견디지 못하고 붕괴할 가능성이 높다는 일부의 ‘희망적인 바람’(wishful thinking)을 무산시킨 점 역시 북한에게 상당한 자신감을 준 요소였다(Cha 2021a, 2021b).

다시 말해 2022년 3월 화성 17호 발사를 통한 모라토리움의 해체로 표면화되기 시작한 북한의 국가전략 재전환은 북한의 속성과 예측불가능성, 혹은 즉흥성에 기반한 것이라보다는 매우 장기간에 걸친 시험들과 신중하고 치밀한 평가에 기반한 리더십의 최종 결론에 가까운 것이다. 또한 핵무력 정책법 등의 제도화는 이러한 결론을 공식화하고 썬치를 막는 역할을 한 장치들이었다.

2. 균형전략의 진화와 북중러 삼각관계

그러나 짧게는 하노이 노딜 이후 3년, 길게는 2018년 평화 프로세스 이후 4년 여의 고민에 기반한 이와 같은 ‘긴 전환’은 전환의 공식화, 전면화와 거의 동시에 새로운 상황에 직면하게 되었다. 그것은 바로 우크라이나 전쟁, 보다 정확히는 우크라이나 전쟁의 ‘장기화’가 초래한 구조적 여파들이었다. 그 핵심이 신냉전 구도의 강화와 그에 대한 도전국들의 대응담론이라 할 수 있는 다극화론의 부상이었음은 물론이다.

북한은 이와 같은 변화의 흐름과 그것이 자신들에게 갖는 기회의 구조를 면밀히 추적하고 분석해 온 것으로 보인다. 신냉전과 다극화 개념 모두 훨씬 이전부터 북한의 공식 문건들에 등장해 온 것은 사실이나 특히 2022년 하반기부터 관련한 평가의 내용과 논조에 분명한 변화가 보이기 시작했기 때문이다.

먼저 신냉전의 경우를 살펴보자. 북한은 해당 용어가 국제정치적으로 이슈가 되기 시작한 2010년대 이후부터 이미 이를 언급해 왔다. 그러나 그 적용의 맥락은 하나의 현실이나 구조가 아니라 정책으로서, 다시 말해 자신들에 대한 적대적 정책을 비판하는 와중에 특정 정책이 신냉전을 초래할 수 있으니 중단하라는 경고의 차원에서 활용되어 온 데 그쳐왔다. 또한 2021년 9월 김정은의 시정연설까지도 이전 논조의 연장선에서 신냉전을 불러온 주체로서의 미국을 비난하고 이에 대항한 자신들의 핵개발 즉 균형전략을 합리화하는 데 강조점이 있었다. 하지만 2022년 12월 제8기 제6차 전원회의부터 신냉전은 정책이나 미래가 아닌 구조이자 현재로서 다루어지기 시작했다. 다시 말해 이제 북한에서 신냉전은 대응하고 활용해야 할 국제정치의 현실이 되었다.

다음으로 다극화 역시 유사한 시기에 재평가되었다. 북한에서 다극화는 1990년대 후반부터 미국 헤게모니에 대한 비판의 맥락에서 규범적 지향으로 언급되어 오다가 2008년 미국의 금융위기 이후 경쟁적 추세의 하나로 묘사되어 왔다. 그러나 2022년 9월 김정은의 시정연설부터는 ‘다극세계’라는 용어를 등장시키며 대안적 추세이자 근미래의 현실로 기정사실화하였다.

결과적으로 이와 같은 국제정치구조에 대한 재평가는 균형전략의 성격에도 영향을 미치기 시작했다. 앞서 살펴본 바와 같이 원래의 균형전략은 ‘의존이 아닌 자주’, ‘경제가 아닌 안보’라는 양자택일의 문법에 서 있었고 그 핵심은 후자 즉 자력갱생과 안보 지상주의에 기반한 내적 균형전략이었다. 그러나 우크라이나전의 ‘발발’ 이상으로 아무도 예상 못했던 ‘장기화’와 이를 통한 신냉전 구도 및 다극화 담론의 부상이라는 현실은 전세계적인 반미, 반패권 전선을 강화시켰다. 그리고 그것은 북한에게 외적 균형을 보다 적극적으로 활용할 기회의 창이 열리기 시작했음을 의미했다.

결국 2022년 공식화된 ‘내적 균형전략’은 2023년을 거치며 내적 균형의 우선성을 유지하되 국제적 연대와 동맹을 통한 외적 균형 역시 적극적으로 활용하는 ‘확장형 내적 균형전략’으로 진화하게 되었다. 그 핵심은 물론 이미 강화된 북중연대를 지속발전 시키되 러시아와의 관계를 극적으로 강화함으로써 북중러 삼각연대의 선순환 구조를 창출해 나가는 것이었다. 그러한 의미에서 2023년 7월 27일 성대하게 열린 전승절 70주년 열병식에서 김정은이 유엔 안보리 상임이사국인

러시아와 중국의 대표를 좌우에 대동한 채 제재의 핵심대상인 최신의 ICBM들을 사열하는 모습은 ‘확장형 내적 균형전략’의 상징과도 같았다.

물론 북한은 이미 2018년 한반도 평화프로세스의 시작과 함께 중국과 러시아와의 관계 강화에 특별한 노력을 기울여왔다. 남한 및 미국과의 연쇄 정상회담의 결정 직후 전격적으로 이루어진 2018년 3월金正은의 방중을 포함 약 1년 남짓한 기간에 이루어진 중국과의 5차례의 정상회담과 2019년 4월金正은 집권 이후 최초로 이루어진 러시아와의 정상회담은 이러한 노력을 잘 보여줬다. 그러나 당시 해당 노력의 의미는 균형전략의 일부가 아닌 실패에 대비한 헷징전략(hedging)에 가까웠다. 이는 단순히 북한에게 편승의 대전략과 자주의 원칙이 있었기 때문만은 아니었다. 채 몇 개월 전만 해도 미국과 보조를 맞춰 유엔 역사상 최강의 제재로 평가된 일련의 대북제재를 통과시킨데 더해 동맹관계해소와 송유관 단절까지 주장하던 중국과 본격화된 미국의 중국 때리기(China bashing)를 조심스레 관망하는데 그치던 러시아를 믿기는 쉽지 않았기 때문이었다.

다시 말해 북한은 중국과 러시아의 대북접근이 북한과의 신뢰, 혹은 양자관계 자체의 동력에 의한 것이라기보다 미국의 공세적 전략에 대한 대응으로서의 성격에 더해 ‘역전된 방기의 공포’ 즉 북미관계의 급진전에 따른 영향력 약화에 대비한 ‘관리’의 성격을 강하게 지닌 것이라는 점을 충분히 이해하고 있었다. 북중러의 표면적 연대강화 흐름에도 불구하고 2019년 12월 하노이 노딜 이후의 평가와 대응을 종합한 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의의 ‘정면돌파’ 선언이 ‘자력부강’, ‘자력번영’, ‘자력갱생’ 등 자주의 언어들로 도배된 것은 이와 같은 북한의 평가를 잘 보여주고 있었다.金正은이 해당 보고에서 “경제건설에 유리한 대외적 환경이 절실히 필요한 것은 사실이지만 결코 화려한 변신을 바라며 지금껏 목숨처럼 지켜온 존엄을 팔 수는 없”다며 장기간에 걸쳐 “적대세력들의 제재 속에서 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화”하는데 모든 힘을 집중해야 한다고 못박은 이유였다.

그러나 앞서 살펴본 ‘확장형 내적 균형전략’의 부상과 함께 이와 같은 논조에 중요한 변화가 오기 시작했다. 2022년 9월 최고인민회의 시정연설을 통해 제시된 대외전략의 원칙이 “제국주의자들의 침략과 간섭, 지배와 예속을 반대배격하며 자주와 정의를 지향하는 모든 나라”와의 협조를 강조하는 전통적인 문구들을 그대로 반복한데 비해 정확히 1년이 지난 2023년 9월 최고인민회의 시정연설에서는 “미국과 서방의 패권전략에 반기를 든 국가들과의 연대를 가일층 강화”해야한다며 중국과 러시아가 주장하는 다극화전략의 논리를 강조하고 그 대상 역시 구체화했다.

이러한 차원에서 우크라이나전 이후 러시아에 대한 북한의 일관되고 확고하며 특별한 지지와 이에 기반한 적극적인 대리접근은 바로 이와 같은 전략적 전환에 기반한 것으로 판단된다. 3 김정은이 2023년 12월 제8기 제9차 당중앙위원회 전원회의 확대회의를 통해 이른바 ‘적대적 두 국가론’을 제시하며 편승전략의 마지막 자산이랄 수 있는 남북관계 개선과 통일을 영원히 포기하겠다는 선언하고 변화·발전하는 국제정세에 주동적, 전략적으로 대처해나가면서 강국의 지위에 맞는 외교사를 써나가야 한다고 주장한 것 역시 마찬가지로 맥락이라 하겠다.

IV. 북중러 삼각관계의 미래와 트럼프 시대

북중러 삼각연대는 지금까지 살펴본 북한 측의 전략적 전환이 여전히 미국에 의한 강력한 봉쇄전략에 직면해온 중국, 그리고 우크라이나전을 통해 말 그대로 대미 전선의 최전방에 서게 된 러시아의 필요와 맞물리며 지속강화 되어 왔다. 또한 2024년 6월 북러 간의 〈포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약〉 체결과 연이은 북한군의 러시아 파병으로 북러관계가 급격히 강화되는 동시에 그 파급력이 전세계로 확장되며 전례 없는 관심이 집중되어 왔다. 그렇다면 트럼프의 귀환이라는 새로운 이슈를 맞이한 북중러 삼각관계의 미래는 어떻게 될 것인가?

1. 북중러 삼각관계의 동학

역사적 특수성과 공통의 정체성에 대한 다양한 수식어에도 불구하고 모든 동맹이 기본적으로 국익의 정치와 국가 간 권력정치의 쉼법 내에서 움직여 왔다는 점을 고려할 때 북중러 삼각관계의 미래 역시 두 개의 논점, 즉 삼국 간 ‘이해의 구조’와 ‘권력의 구조’에 의해 결정될 가능성이 크다.

첫째, ‘이해의 구조’이다. 먼저 북한의 이해구조를 살펴보자. 북한이 북중러 삼각관계를 통해 얻으려 하는 것은 무엇일까? 이에 대한 일차적인 답은 앞서 살펴본 북한의 국가전략에 대한 분석에 이미 나와 있다. 북한 국가전략의 핵심은 바로 안보의 확보이고 장기간의 고민 끝에 도출된 ‘어떻게’에 대한 북한의 분명한 답은 ‘내적 균형’ 즉 핵무장이 유일한 대안이라는 것이다. 따라서 북중러 삼각관계의 강화를 통해 북한이 얻고자 하는 것 역시 이와 연관된 것일 가능성이 높다.

³ 러시아의 우크라이나 침공에 대한 규탄결의안 투표에서 북한은 러시아, 시리아, 에리트리아, 벨라루스 등과 함께 반대표를 던진 극소수 국가 중 하나였다. 또한 북한은 우크라이나 전쟁에서 러시아가 점령한 루한스크, 도네츠크, 헤르손, 자포리자 등 지역의 러시아 편입에 대해 어떤 국가보다도 먼저 찬성하는 담화를 발표하기도 하였다.

그것은 첫째, 자신들의 핵개발에 대한 암묵적 지지 혹은 국제적 압박완화를 통해 시간을 버는 것이고, 둘째, 러시아와의 군사협력의 경우에서 보듯 보다 실질적인 지원을 확보하여 시간을 단축하는 것이다. 물론 이러한 과정에서 북한은 제재를 우회하여 경제적 문제들을 해결하고 ‘사회주의 전면적 발전을 통한 문명국 건설’이라는 궁극적 목적을 달성하기 위한 원조와 협력 역시 적극적으로 추구해 갈 것이다. 또한 이러한 노력이 일각에서 이야기하는 ‘제한된 북방경제권’으로 발전될 가능성 역시 적지 않다. 그러나 이와 같은 경제적 목표가 안보이슈를 우선하는 일은 없을 것이다. 그것이 자주와 내적 균형의 중심성을 견지해가며 대외협력을 결합하는 ‘확장형 내적 균형전략’의 핵심이기 때문이다.

문제는 이와 같은 북한의 이해구조가 중국, 러시아의 이해구조와 충돌할 여지가 있다는 점이다. 특히 2023년 공개된 ‘러시아연방 대외정책개념’에서도 볼 수 있듯이, 기존의 서구 질서를 “제국주의,” “식민지주의”로 규정하고 부정과 차별화 기초를 명백히 한 러시아에 비해 여전히 국제질서의 현상유지 세력임을 주장하며 책임대국으로서의 모습을 강조하고 있는 중국의 경우 NPT체제의 부정이 가져오는 부담이 만만치 않을 여지가 크다. 또한 지정학적으로도 북한의 핵무장이 한국, 일본 등의 연쇄 핵무장을 초래할 가능성에 대한 부담 역시 유럽 중심인 러시아에 비해 지역국가인 중국이 월등히 크다. 더불어 핵무장의 과정에서 한반도의 안보불안이 심화되는 상황 역시 중국에게는 달갑지 않을 수 밖에 없다. 북러 접근에 대한 견제와 함께 이른바 ‘이상징후’설을 낳아온 중국의 대북 속도조절이 진행되어온 이유 중 하나라 하겠다. 기본적으로 반미전선이라는 큰 틀에서의 이해구조는 삼국이 일치하지만 속도와 이슈에 따른 차이는 분명하다.

둘째, ‘권력의 구조’이다. 해당 이슈와 관련하여 가장 관심을 끄는 지점은 당연히게도 ‘힘의 비대칭’이다. 북중, 북러 관계는 전형적인 ‘비대칭 동맹’의 형태를 띠고 있으며 이로 인한 다양한 ‘동맹 게임’이 작동해 왔기 때문이다. 결국 상기한 이해의 불일치가 삼각관계에 어떠한 영향을 미칠지도 이 동맹 게임에 따라 좌우될 가능성이 크다. 그렇다면 ‘약자의 전횡’(tyranny of the weak)으로 불리기도 하는 약소국의 자율성, 즉 북한의 자율성은 어느 정도로 발휘될 수 있을 것인가? 아마도 그 방정식의 주요 요소는 ‘중리의 필요’와 ‘북한의 능력’이 될 것이다.

먼저 중리의 필요이다. 중리의 필요를 좌우하는 핵심 변수가 미국과의 갈등임은 주지의 사실이다. 이러한 차원에서 볼 때 구조적 문제에 천착하는 세력전이론에서 보건 정체성과 문화에 주목하는 문명충돌론에서 보건 미중, 미러 관계가 단기간에 좋아질 가능성이 매우 적다는 점이 중요하다. 속도에 대한 견해는 분분하나 힘의 격차가 줄어들고 있다는 점 자체에 대해서는 이견이

없으며 최근 중리의 독자 문명론에서 볼 수 있듯이 정체성의 충돌 역시 더욱 격화되고 있기 때문이다. 또한 우크라이나전을 통해 입증된 북한의 군사적 가치와 더불어 중국의 지속적인 동북3성 개발 소요에 러시아의 ‘동방전환’(Turn to the East) 흐름이 더해지며 북한의 접경지역이 갖는 경제적 가치가 재평가되고 있다는 점 역시 주목된다.

다음으로 북한의 능력이다. 알려진 바와 같이 억지능력의 핵심이라 할 수 있는 북한의 ‘제2격 능력’(second strike capability)이 어느 정도 완성되었는지에 대한 정밀한 기술적 평가는 다양하다. 그러나 북한이 미국에 대한 본토타격능력을 일정하게 확보한 것으로 봐야 한다는 평가는 이미 미국 정부를 비롯해 많은 연구자들이 공유해온 바다. 또한 2019년 이후 가속화된 전술핵무기의 개발을 통해 대남 핵공격 능력 확보를 통한 간접 억지력을 강화해 왔다는 점 역시 이론의 여지가 없다. 다시 말해 북한의 ‘내적 균형’ 전략은 지난 기간 상당한 성과를 거두어 왔다. 이와 같은 자체 억지력은 비대칭 동맹 하 강대국의 가장 강력한 무기인 방기의 우려를 완화하고 약소국의 자율성을 강화할 수 있는 가장 핵심적인 자산이라는 점에서 중요하다.

물론 여러 한계에도 불구하고 중리관계가 우호적이라는 점에서 북한이 냉전기의 기회주의적 시계추 외교를 재연할 여지는 크지 않다. 다시 말해 디트머(Lowell Dittmer)의 틀에서 볼 때 현재의 북중리 삼각관계는 중리 갈등을 전제로 한 ‘로맨틱 삼각관계’(romantic triangle)가 아닌 느슨한 ‘삼자동거’(ménage à trois)에 가깝다. 그러나 불변하는 지정학적 조건으로 인해 북한을 사이에 둔 중리의 경쟁구도는 여전히 유효하다는 점 역시 중요하다. 또한 중리의 필요는 구조적이고 장기적일 가능성이 높은 반면 북한의 주·객관적 능력은 매우 강화되었다는 점도 기억할 필요가 있다. 따라서 적어도 냉전기 북중, 북러 관계와의 ‘상대적 비교’라는 점에서 봤을 때 현재 북한이 가지고 있는 자율성의 자산은 상당하다.

또한 실제의 능력만큼이나 그에 대한 주관적 평가가 바뀌고 있다는 점 역시 중요하다. 자율성은 ‘능력’과 ‘의지’가 결합된 산물이고 주관적 평가는 후자를 좌우하는 중요한 변수이기 때문이다. 이러한 측면에서 핵개발 이후 북한의 자기 정체성과 네러티브에 중요한 변화들이 감지되어 온 점에도 주목할 필요가 있다. 자신들이 이제 약소국이 아니며 국제사회에서 나름의 분명한 목소리를 낼 수 있는 ‘전략적 지위’에 올랐다는 일련의 ‘전략국가론’, ‘강국론’이 그것이다. 특히 이와 같은 담론들이 다극화 담론과 결합하고 있다는 점 역시 중요하다. 북한의 다극화론은 미국 패권의 쇠퇴 뿐만이 아니라 진영 내 위계의 약화, 즉 북중, 북러 관계의 동등성에 대한 강조와 의지 역시 담고 있기 때문이다.

2. 평가와 전망

지금까지의 논의를 종합한 북중러 삼각관계에 대한 평가와 전망은 다음과 같다. 먼저 앞서 살펴본 이해의 불일치와 힘의 비대칭성 등을 고려할 때 북중미 삼각관계가 정상회담을 통해 초보적인 수준이라도 제도화의 단계를 밟아 나가고 있는 한미일 삼각관계와 대칭적이라고 보기는 어렵다. 또한 정체성의 측면에서도 삼자를 포괄하는 공유된 그것이 존재하지 않는다는 점에서 일부에서 제기하는 하나의 ‘축(axis)’이라기 보다는 양자관계의 합에 가까운 것 역시 현실이다. 더불어 방기는 군사안보 영역 이외에도 경제적 협력과 대외적 지지 등 다양한 ‘수위’와 ‘이슈’에서 이루어질 수 있다는 점에서 동맹 게임에서 북한이 누릴 수 있는 자율성의 한계 역시 명확하다.

그러나 이러한 모든 한계에도 불구하고 분명한 것은 강화되고 있는 북중러 삼각관계가 북한의 ‘사실상의’ 핵보유와 동시에 진행되고 있는 신냉전과 다극화의 흐름과 결합되며 ‘수정주의 약소국’ 북한의 균형전략에 매우 이상적인 기회의 창으로 작동하고 있다는 점이다.

그렇다면 트럼프 행정부의 등장은 어떠한 변수가 될 것인가? 과연 2018년의 극적인 진전들을 재연할 수 있을 것인가? 물론 지금까지 북한이 보여온 의외의 실용적인 선택들은 북한이 남방외교 역시 지속적으로 활용할 것이라는 기대를 갖게 한다. 그러나 트럼프 당선 이후의 주목할 만한 공식적 반응을 담은 지난 11월 21일金正恩의 연설에서도 재확인된 바와 같이 현재 북한의 전략에서 균형이라는 ‘방식’만큼이나 중요한 것이 그 이면의 현실주의적 논리, 다시 말해 ‘정권이 아닌 국가’를 ‘의도가 아닌 능력’을 우선시하는 원칙이라는 점을 잊어서 안된다.⁴

다시 말해 대미외교를 포함한 일련의 남방외교는 설사 가시화된다고 해도 ‘마다하지는 않으나’ ‘매달리지는 않는’ 선에서 ‘관리’될 가능성이 높다. 바로 이러한 차원에서 중국, 러시아와의 관계를 핵심으로 하는 북한의 북방외교 역시 향후 상당 기간 한미일과의 관계 개선에 집중하는 남방외교에 우선하여 추진될 것으로 보인다.

⁴ 이와 같은 원칙은 2년여의 평화프로세스에 대한 최초의 평가이자 가장 솔직한 평가이며 이후에도 일관되게 유지된 것으로 보이는 2020년 7월 10일자 김여정의 담화를 참조할 것.

참고문헌

Cha, Victor. 2021a. "North Korea could become one of Biden's biggest challenges—and not just because of its nukes." Washington Post. January 15.

<https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/15/why-north-korea-could-become-one-bidens-biggest-challenges/>.

_____. 2021b. "코로나 딜레마에 빠진 북 비핵화 '당근과 채찍.'" <조선일보> 7월 19일.

https://www.chosun.com/opinion/chosun_column/2021/07/17/RJ2USQGM0ZFE5FXZUC2OHQWMCM/.

■ 저자: 안경모_국방대학교 안보정책학과 부교수

■ 담당 및 편집: 박지수_EAI 연구원

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

본 논평을 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 2024년 12월 23일
"신생전과 북중러 삼각관계: 북한의 전략과 그 함의"
979-11-6617-826-9-95340

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