

2022년 남북관계, 어디에 있는가

서보혁
통일연구원

[기획자 註] 2019년 2월 하노이 노딜 이후 남북관계는 경색되어 있다. 베이징 동계 올림픽에서 남북한 사이에 정부차원의 회담이 기대되기도 하였으나 북한의 불참으로 불가능해졌다. 2022년에 들어서자 북한은 극초음속미사일을 시험발사하고 이에 대한 미국의 제재 발표에 대해 단거리 탄도 미사일 시험발사로 한반도 정세에 변화를 시도하고 있다. 북미 간 대결구도가 심화될수록 남북관계의 개선도 어려워질 수밖에 없는 한반도의 안보역학구도 속에서 북한의 핵개발 드라이브 지속으로 인해 상황은 더욱 복잡하다. 이런 상황에서 2022년의 남북관계는 어디에 있는지 파악하는 것은 중요한 일이다. 통일연구원의 서보혁 연구위원의 글을 통해 남북관계의 담보의 원인과 한반도 평화프로세스의 상황, 현재 남북관계의 도전요인에 대해서 논의해보고자 한다. [기획: 임해용 연구위원 (haeyonglim@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

남북관계 담보의 이면: 하노이의 후폭풍

2021년 남북관계는 간헐적인 대화를 제외하면 이전 해와 같이 협력 부재로 채워졌다. 대화 및 협력 부재는 2019년 2월 하노이 북미정상회담의 결렬로 거슬러 올라간다. 비핵화와 안전보장을 둘러싼 공동 이행방안에 대한 북미 양측의 합의 실패 말이다. 김정은 정권은 하노이 회담 실패와 남북 합의 이행 지연 등에 관해 한미 양국을 비난하기 시작하였다. 물론 김정은은 그해 4월에 열린 최고인민회의 제14기 제1차회의 시정연설에서 “올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려볼 것이지만 지난번처럼 좋은 기회를 다시 얻기는 분명 힘들 것” 이라고 했다. 김정은은 자신이 하노이 회담에서 거론한 “적대세력들의 제재해제 문제 따위에는 이제 더는 집착하지 않을 것이며 나는 우리의 힘으로 부흥의 앞길을 열 것” 이라고 공언하였다.¹⁾ 문재인 정부는 하노이 북미정상회담의 결렬과 그에 따른 북한의 태도를 보고 평화 프로세스를 이어가야 한다고 재삼 다짐하고, 6월 30일 최초의 남북미 세 정상 간 판문점 회담을 이끌어냈다. 그러나 평화 프로세스가 더 이상의 진전으로 나아가지는 못했다. 트럼프 대통령이 정치적인 곤경에 빠진 상태에서 미국은 대통령 선거 국면으로 진입해 들어갔고, 그에 따라 (그리고 대북 제재 하에서) 남한이 독자적으로 남북협력에 나서지도 못하는 형국이었다. 김정은 정권의 실망이 깊어지면서 “자력갱생”, “자력부강” 노선에 대한 집착은 높아갔다. 2020년 6월 9일 북한은 남한 민간단체가 접경지역 일대에서 살포한 대북 전단을 문제삼아 남북 통신연락선 단절을 통보하였다. 급기야 1주일 후(6.16) 북한측은 개성 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 연락사무소는 문재인 정부 들어 추구해온 남북교류협력의 제도화 및 상시화를 구현하려는 조치였다. 이 건물을 북한이 파괴한 것은 2018년 벽두부터 전개한 대남·대미관계에 대한 기대를 포기하고 일종의 ‘전략적 고립’ 을 택했음을 말해준다. 물론 그 배후에 중국, 러시아라는 큰 뒷마당

1) 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

이 있었다. 파주 통일전망대에서는 지금도 폭파된 상태 그대로 있는 개성 남북공동연락사무소 건물을 관측할 수 있다. 이 폭파행위에 대한 북한의 유감 표명 없이 남북관계 정상화가 가능하다고 볼 국민들은 거의 없을 것이다. 2022년 새해 벽두 북한 관영언론들이 내놓고 있는 선전용 기사들은 대남·대미관계에 대한 기대 표명 없이 고립주의 노선을 확인해주고 있다.

한국, 미국과 대화의 창을 잠근 채 김정은 정권은 자력갱생노선을 본격화해갔다. 그런 가운데서도 2021년 남북은 물밑에서 대화 재개를 위한 소통을 벌여나갔다. 문재인 정부로서는 “평화로운 한반도”²⁾를 실현하기 위해서는 남북대화가 필수적이고, 2018년 판문점 및 평양 공동선언의 이행이 우선 과제였다. 문 대통령은 제102주년 3·1절 기념사에서 “한반도 비핵화와 항구적 평화를 위해서도 변함없이 노력할 것”이라고 전제하고, 전쟁불용, 상호안전보장, 공동번영 등 3대 원칙에 입각한 남북관계 발전과 북한을 포함한 동북아 방역·보건협력체 제안 등 남북관계 개선을 위한 입장을 밝혔다. 상반기 다각도로 전개한 대화 복원 노력의 결과, 7월 27일 남북이 동시에 통신연락선 복원을 발표하였다. 남북통신연락선 복원은 남북정상 간 합의사항으로 알려졌고, 북한의 호응에는 북한이 문제 삼았던 대북전단의 살포를 제한하는 남북관계발전법 개정안이 3월 30일부터 시행된 점과 코로나19의 지속 및 식량 부족 등 북한 대내적 요인도 작용했을 것이다.³⁾ 그러나 한국에서는 청와대에서 직접 통신선 복원을 발표한 것에 비해 북한은 통신사 보도라는 형식을 취함으로써 북한이 이 조치를 남한만큼 중요하게 판단하지 않고 있음을 암시했다. 김여정 노동당 부부장은 담화(8.1.)를 통해 “남북통신선은 물리적으로 다시 연결시켜 놓은 것으로 남북정상회담 문제까지 여론화하는 것은 경솔한 판단이라고 지적하고, 한미연합군사훈련이 진행되면 북남관계의 앞길을 흐리게 하는 전주곡이 될 것”이라고 경고하였다.⁴⁾ 실제 김여정은 8월 10일 한미연합군사훈련을 비난하며 남북 통신연락선을 다시 단절한다고 발표하였다. 그 다음날 김영철 노동당 중앙위원회 부장도 담화를 내 “북남관계 개선의 기회를 제손으로 날려보내고 우리의 선의에 적대행위로 대답한 대가에 대하여 똑바로 알게 해주어야 한다”고 주장했다.⁵⁾ 이후 10월 4일 남북 통신연락선은 재복원되었지만 연락선의 의미에 대한 남북의 상이한 태도와 재단절 및 복원과 같은 시행착오 등을 고려할 때 남북 통신연락선 가동을 안정적인 남북관계의 징표로 간주하기에는 한계가 있다. 통신연락선 재복원을 둘러싼 남북의 소통방식은 대면 접촉이 아닌 방식으로 이루어졌는데, 이것이 반드시 코로나19 상황 때문인지는 단정하기 어렵다.

문재인 정부의 평화 프로세스, 그 당위와 현실

2021년 문재인 대통령의 종전선언 제안과 그에 대한 북한의 반응 역시 위와 같은 간접적인 소통 방식으로 전개되었다. 문 대통령은 제76차 유엔 총회 기조연설(2021.9.22.)에서 남북 간, 북미 간 조속한 대화 재개를 촉구하며 ‘종전선언’을 다시 제안하였다. 문 대통령은 종전선언의 주체로 “남북미 3자 또는 남북미중 4자”, 그 기대효과로 “비핵화의 불가역적 진전과 함께 완전한 평화(의)

2) 이 표현은 문재인 정부의 대북정책과 한반도정책의 목표를 담은 공식 표현이다.

3) 조한범, “남북통신연락선 복원과 북한의 한미연합군사훈련 반발 평가와 전망,” 「Online Series」, CO 21-24 (통일연구원, 2021.8.18.).

4) 정성장, “남북통신선 복원과 한미연합군사훈련에 대한 북한의 입장 평가,” 「세종논평」, No. 2021-11 (세종연구소, 2021.8.2.).

5) 이무철 외 엮음, 『한반도 동향』, 8월호, 통일연구원(2021.8.).

시작”을 언급하였다. 문 대통령의 종전선언 제안은 한국정부의 일관된 평화 메시지를 발신함은 물론, 한반도 평화의 주요 당사자들(특히 북한과 미국)이 평화 프로세스에 호응할 것을 강력히 촉구하는 것이었다. 한국은 미국측에 종전선언의 필요성을 설득하는 한편 종전선언(안)의 문구에 대한 실무협약에 들어갔다. 그 결과 2021년 말에 가서는 한미 양국 간에 종전선언 문안에 대한 합의에 이른 것으로 알려졌다.⁶⁾

한편 종전선언에 관한 북한의 입장은 전면 긍정도 부정도 아니었다. 2018년 6.12 싱가포르 공동선언 이후로 북한은 종전선언에 가장 적극적인 입장을 표명하였는데, 향후 미국과의 평화협상을 촉진하려는 의도가 담겨있었다. 그러나 트럼프 행정부의 반응이 미온적이었고 북한도 ‘선언’ 보다는 제재 완화를 통한 실리를 추구하는 쪽으로 선회하였다. 이후 종전선언은 묻히는 것처럼 보였다가 한국 정부가 비핵화와 평화체제의 병행 추진을 위한 촉매로 살려낸 것이다. 2021년 유엔 총회 연설에서 문 대통령이 종전선언을 다시 제안하자 김여정 북한 노동당 부부장이 9월 24일 “남조선이 적대적이지 않다면 관계회복과 발전 전망에 대한 건설적인 논의를 해볼 용의가 있다”고 관영언론 담화를 통해 밝혔다. 김 부부장은 “종전선언은 나쁘지 않다”며 “장기간 지속돼오고 있는 조선반도의 불안정한 정전 상태를 물리적으로 끝장내고 상대방에 대한 적대시를 철회한다는 의미에서의 종전선언은 흥미 있는 제안이고 좋은 발상”이라고 평가했다. 그는 다만 “선결 조건⁷⁾이 마련돼야 서로 마주 앉아 의의 있는 종전도 선언할 수 있을 것이며 북남관계, 조선반도의 전도문제에 대해서도 의논을 해볼 수 있을 것”이라고 조건을 걸었다.⁸⁾ 북한은 김여정 부부장의 담화가 있던 날 오전에 리태성 외무성 부상 명의로 종전선언이 시기상조라는 담화를 내기도 하였다. 이런 다소 어긋난 현상이 의도된 것인지, 북한 내 관련 조직 간 조율되지 않은 결과인지는 알 수 없다.

장기간의 정전체제 하에 있는 한반도 안보상황을 고려할 때 종전선언이 정전체제의 평화적 전환을 추진하는 촉진제 역할을 할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한과 한국, 미국 사이에 종전선언을 바라보는 시각에는 차이가 존재한다. 북한은 미국과의 평화협정 체결의 전 단계로 보는 대신, 한국과 미국은 비핵화 촉진 수단으로서의 의미에 비중을 두고 있다. 이와 별개로 문재인 정부가 종전선언에 높은 비중을 두고 대통령 임기 말까지 일관된 종전 및 평화 메시지를 발신하는 것은 인상적인데, 그것은 2022년 벽두 북한의 잇달은 미사일 시험발사로 강력한 도전에 부딪혔다.

문재인정부의 대북정책 평가와 전망

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 ‘평화와 번영의 한반도’라는 비전을 제시하고 그 전략으로 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화를 제시하였다. 그리고 그 전략을 달성할 실행 과제로 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현과 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축을 제시하였다. 여기서 ‘한반도 신경제지도 구상 실행’은 동해권 에너지·자원벨트, 서해안 산업·물류·교통벨트,

6) 정의용 외교부장은 2021년 12월 29일 기자간담회에서 종전선언과 관련해 “한미 간에 이미 그 중요성에 대해서는 공감을 하고 있고, 문안에 관해서도 이미 사실상 합의가 돼 있는 상태”라고 언급한 바 있다. 『중앙일보』, 2021.12.29.

7) 선결조건에 관해 김여정 부부장은 위 담화에서 “종전이 선언되자면 쌍방간 한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 지독한 적대시정책, 불공평한 이중기준부터 먼저 철회돼야 한다”고 말했다. 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

8) 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

DMZ 환경·관광벨트를 3축으로 한 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계 추진을 말한다. 한반도 비핵화와 평화체제 구축은 포괄적 비핵화를 목표로 제재국면을 반영한 남북 교류협력 등 단계적 접근과 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상을 추진한다는 방침을 말한다.

그러나 3년이 훨씬 지난 2021년 통일부 업무보고에서는 제일의 추진과제로 ‘한반도 평화프로세스를 추진하여 비핵화·평화체제 진전’을 제시하면서 발전된 남북연락·협이기구 구축과 남북회담 개최 남북합의 이행을 추진 방안으로 제시하였다. 2018년 1년간 개시된 평화 프로세스가 중단된 가운데 제시된 것이지만 2017년 출범때의 목표에서 진전된 내용은 아니었다. 이어 제시된 상생과 평화의 한반도 생명·안전공동체 구축 추진, 남북교류협력 활성화, DMZ 국제평화지대화 추진과 남북 접경지역 평화 증진 등과 같은 과제도 제재국면과 남북대화 중단 상황을 고려하면 현실성이 떨어진 희망사항에 불과해 보였다. 물론 2021년 가을 국정감사 기간 중 통일부가 보고한 사항 중 복원된 남북 통신연락선의 안정적 운영을 토대로 남북관계 복원 노력은 적절한 방침으로 보였다. 그렇지만 함께 제시한 보건의료·재해재난·기후환경·민생 분야 등 인도적 협력을 정치·군사상황과 무관하게 일관되게 추진한다는 방침⁹⁾은 코로나19+대북제재 국면과 ‘비본질적 문제’에 관심이 없다는 북한의 입장을 고려할 때 현실성이 떨어진 이야기였다.

2022년 들어 통일부가 밝힌 업무보고는 “중단 없는 한반도 평화프로세스로 평화를 지키고 만들어간다.”는 목표 하에 일관된 대북 통일정책의 추진, 한반도 주민의 삶의 질 향상을 위한 인도적 문제 해결을 구체적인 과제로 제시하고, 그 실행방안으로 남북영상회담 등 방역안전 회담 체계 구축, 남북관계 차원의 비핵화 협상 진전 촉진, 코로나 19 방역협력 등 보건의료협력, 탄소중립 및 기후환경 협력 등 단계적 확대, 설 계기 등 대면 화상상봉 재개 등을 제시하였다.¹⁰⁾ 그러나 북한의 반응은 호응과 협력이 아니라 무시와 도발이었다.

핵개발 드라이브와 남북관계의 도전

유엔에서 문 대통령이 종전선언을 제안하고 거기에 김여정 등 북한의 반응이 오가는 시점에 북한에서는 또 다른 움직임이 진행되었다. 2021년 9월 25일 북한 국방과학원이 새로 개발한 극초음속미사일 화성-8형을 시험발사하였다. 북한 관영언론은 이것이 “노동당 제8차 대회에서 제시한 국방과학 발전 및 무기체계 개발 5개년계획의 전략무기부문 최우선 5대 과업¹¹⁾에 속하며, 자립적인 첨단국방과학기술력을 높이고 자위적방위력을 강화하는 데 전략적 의의를 가진다”고 평가했다.¹²⁾ 이 무기는 중국, 러시아만 완성해 실전 배치하였고 미국도 추진 중인 것으로 알려진 것으로서, 미사일요격을 피할 수 있는 일종의 게임체이저(game changer)로 평가된다. 위 실험이 성공한 것으로 평가되지는 않았지만, 2022년 1월 5, 11일 북한은 연이어 극초음속미사일 실험을 해 성공한 것으로 보인다. 1월 11일 시험발사에는 김정은이 참관하고 발사 후 관계자들을 치하했다고 한다. 김정은은 위 첫 극

9) 통일부, “업무현황 보고,” 2021년 국정감사 외교통일위원회 (2021.10.18.).

10) 통일부, “2022 업무보고,” 통일부 홈페이지 (검색일: 2022.1.20.).

11) 극초음속 미사일, 초대형 핵탄두, 고체연료 대륙간탄도미사일(ICBM), 핵잠수함, 수중발사핵전략무기를 말한다.

12) 『조선중앙통신』, 2021.9.29.

초음속미사일 시험발사 4일 후(9.29) 시정연설에서 경색된 남북관계의 회복과 평화를 실현하기 위한 노력의 일환으로 10월 초부터 관계악화로 단절시켰던 남북통신연락선을 다시 복원하도록 할 의사를 표명하였다. 동시에 김정은은 미국 행정부가 주장하는 외교적 관여와 전제조건 없는 대화를 적대행위를 가리기 위한 허울에 지나지 않고 적대시 정책의 연장에 불과하다고 비판하고, 그 대신 대미 전략구상을 집행하기 위해 전술적 대책을 만들고 국권과 발전 이익을 철저히 수호하기 위한 사업을 밝혔다고 한다.¹³⁾ 이를 보면 북한이 협상을 통한 대외관계 개선보다는 핵억제력 강화를 통한 안보 우선 노선을 취하고 있음을 알 수 있다. 미국의 대화 제의에 선을 긋는 대신 남한과 조건부 대화 의사를 보인 것은 한미 분열을 도모한 것이거나, 주어진 상황에서 남북대화 가능성이 낮다는 점을 감안한다면 대화 의지 자체가 낮은 것으로 볼 수도 있다.

북한은 2022년 들어 위 극초음속 미사일 시험발사에 이어 그에 대한 미국의 제재 발표에 맞서 단거리 탄도미사일 시험발사(1.14, 1.17)로 응수했다. 이제 북한은 발사방식, 비행 거리 및 방식, 파괴력 등에서 다종다양한 미사일 능력을 확보해 보다 유연한 군사전략을 전개할 수 있을 것이다. 금년 들어 네 차례의 미사일 시험발사를 두고 언론은 주로 북한의 국내정치 혹은 대외교섭용이라고 평가하고 있으나, 김정은 정권의 확고한 핵미사일 개발 의지가 더 크게 작용한 것으로 보인다. 2021년 12월 27~31일 개최된 노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 북한정권은 “날로 불안정해지고 있는 조선반도의 군사적 환경과 국제정세의 흐름은 국가방위력 강화를 잠시도 늦춤 없이 더욱 힘있게 추진할 것을 요구하고 있다” 고 언급하였다.¹⁴⁾ 노동당 대회에서 결의한 국방력 강화를 위한 5대 무기 개발 시도가 지속될 것이다. 이는 한반도 정세와 비핵화의 전도에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 김정은 정권은 하노이 북미정상회담 결렬 이후 2019년 말까지 시한부 기대를 걸었다. 그러나 미국 신 행정부가 제재 레짐을 유지하면서 무조건 대화를 하자는데는 어떤 기대도 보이지 않았다. 남한에 대해서는 문재인 정부의 평화 프로세스 재개에 대한 집념을 알고 있었기에 통신연락선 복원 등 대화 재개 용의를 밝히기도 했으나, 대북 제재와 코로나19 사태의 지속 등으로 실질적인 관계개선은 힘들었다. 만약 코로나19 사태가 진정되고 남한의 입장이 지금과 같다면 남북관계는 개선될 것인가? 북한의 경제적 필요와 상호 긴장완화가 내치에 유익함을 고려할 때 관계개선이 모색될 것이다. 다만 그에 맞서 대북제재가 지속되는 가운데 북한이 노동당 결정기구에서 결의한 국방력 강화의 고삐를 늦추지 않는다면 실질적인 관계 진전은 도전에 직면할 것이다. 이것을 지도력의 문제로 환원하기는 힘들 것이다.

대통령 선거 국면에 들어선 국내에서는 북한 핵시설 선제타격과 통일부의 명칭 수정 등 대북정책과 관련해 서로 다른 입장들이 여과 없이 쏟아져 나오고 있다. 2021~22 겨울 시즌 북한의 군사동향과 5년 간 문재인 정부가 전개한 평화 프로세스의 희망과 한계를 종합 고려할 때 향후 남북관계의 중심이 이동할 것이다. 향후 남북관계는 통일과 평화 사이에서 선택의 기로에 서기보다는 질을 달리 하는 평화 사이에서 선택을 강요받을 것이다. 즉 핵평화와 비핵평화 사이에서 남북은 선택이나 조화나 하는 고난도의 상황에 직면할 것이다. 이 문제는 한반도 미래는 물론 세계평화에도 중대한 의미로 다가갈 것이다.

13) 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

14) 서보혁, “북한의 연쇄 미사일 발사와 ‘두꺼운 평화’,” 『Online Series』, CO 22-03 (통일연구원, 2022.1.20).

저자 사항

서보혁 박사는 한국외국어대에서 정치학 박사를 취득하고 현재 통일연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 북한·통일연구를 하며 20여년 간 정부/비정부기구의 대북정책을 자문해왔고 비교평화연구로 나아가고 있다. 근래 저작으로 『한국 평화학의 탐구』, 『평화개념 연구』(공편, 근간), 『12개 렌즈로 보는 남북관계』(공편), 『분쟁의 평화적 전환과 한반도』(공편), 『평화의 인권·발전 효과와 한반도』(공저) 등이 있다.

2022년 2월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

