

문재인 정부의 남북관계: 성과와 한계*

김차준(조선대학교 동북아연구소 연구원)

논문요약

문재인 정부시기 남북관계의 가장 중요한 성과는 한반도의 군사적 긴장상태로 크게 낮추었다는 점이다. 다음으로 남·북·미 관계에서 한국 정부의 외교력이 단순히 남북관계를 견인하는 것을 넘어 북미 관계가 크게 진전되는 데 있어 큰 영향을 주었다는 것 역시 중요한 성과이다. 집중적이고 긴밀한 정상 간의 협력만으로도 남북관계의 복원이 빠르게 이루어질 수 있음을 다시 한 번 실증한 것 역시 주목할 만하다. 하지만 이러한 중요한 성과에도 불구하고 결과적으로 문재인 정부 아래의 남북관계는 자신이 의도한 것과는 달리 단명하고 말았다. 그 이유로는 먼저 과도한 동맹체제 아래에서 한반도 평화체제로 전환하는 데 있어 구조적 한계가 있었다. 이의 연장선에서 한미관계에 남북관계를 종속시키는 경향을 극복하지 못했다. 한국 정부는 한반도 문제의 당사자 역할과 중재자 역할을 좀 더 세밀히 구분 지으며 접근하지 못했다. 마지막으로 제재를 우회할 수 있는 남북한 간의 새로운 협력 공간을 개발하지 못함으로써 우리의 대북 영향력을 신장시키지 못했다.

주제어: 문재인, 김정은, 트럼프, 북미관계, 남북관계, 한반도, 평화체제, 한미동맹

* 이 글은 2022년 10월 26일 광주광역시에서 열린 '2022 광주평화통일정책포럼 학술회의: 2010년대 이후 남북협력과 대외교류: 평가와 전망'에서 발표한 원고를 수정 보완하여 작성하였음

I. 들어가며

이명박 정부의 '5.24' 조치 이후 답보상태의 남북관계는 북한의 지속적인 핵무력 강화와 2016년 2월 박근혜 정부의 개성공단 철수라는 맞대응으로 인해 파탄에 이르렀다. 보수정권은 한반도 위기의 주도자가 북한이라는 점을 부각시키는 데에는 성공하였지만, 이 위기를 해결하는 데 있어 내세를 만한 성과는 저조하였다. 한편 2013년 3월 북한이 핵무력-경제 병진노선을 채택한 이후 빠른 속도로 실질적인 핵전력을 갖추기 시작하자 미국은 이를 극도로 경계하였다. 미국의 새로운 대통령이 된 트럼프(Donald J. Trump)는 '북한 완전 파괴' '로켓맨의 자살 임무' 등 자극적인 발언을 쏟아냈고, 북한 역시 트럼프를 '늑다리'라 부르며 맹비난하였다. 북미 최고지도자 간의 감정적 설전으로 한반도 위기는 더욱 고조되었다.

2017년 5월 최고조로 치닫던 한반도 위기 상황 속에서 문재인 정부가 출범하였다. 문재인 대통령은 이미 2012년 18대 대통령선거 때부터 북핵 문제해결과 남북관계 발전이라는 선순환적 병행발전을 추구하였다.¹⁾ 한반도 문제해결에 적극적인 사고를 지니고 있었던 문재인은 2017년 한반도 위기 국면에서도 한반도의 안정적 관리와 남북관계의 복원을 통해 북핵 문제해결에 우호적인 환경을 조성하겠다는 의지가 강했다. 그는 한반도 평화 정착과 다방면적 남북협력 재개 의지를 보였고, 적극적인 대북 접근과 북미 사이에서의 능동적인 활동을 전개하였다. 그 결과 남북정상회담 개최, 북미정상회담의 중재, 남·북·미 회동 등 매우 중요한 성과를 거두었다. 하지만 기대했던 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 성과 없이 끝나게 되면서 남북관계는 답보상태에 처하게 되었고, 한반도에서의 데탕트는 단명하는 경로를 밟게 되었다.

문재인 정부 시기 대북정책, 남북관계를 다루는 기존의 연구들은 정부의 초기 대북접근에 대한 평가와 과제, 전망 등 주로 정책의 중간적 평가를 하기

1) 고유환, "문재인 후보의 통일외교정책: 남북경제연합과 한반도 평화구상." 『한반도 포커스』 21호, 2012.

나) 문재인 정부가 제시하는 신경제구상, 신한반도체제, 4.27판문점 선언 등 특정 사안을 중심으로 남북관계의 발전적 조건들을 제시하였다.³⁾ 위 연구들은 문재인 정부의 대북정책과 남북관계에 대한 중요한 정책 사안들과 과제들을 제시하는 성과를 보여주었지만, 남북관계의 전개에 대한 면밀한 분석이 미흡한 상태에서 단편적인 정책평가에 치중하는 경향이 있다. 다른 한편 문재인 정부 시기 발생한 평창 ‘임시평화체제’ 성립과 한반도 안보딜레마의 약화, 한반도 평화체제로의 발전조건을 모색하거나 남북관계 전개과정 검토를 통해 남북관계 경색의 원인을 규명하려는 연구도 있다.⁴⁾

문재인 정부는 남북관계를 발전시키고자 하는 정책적 의지와 진정성을 보여주었음에도 남북관계는 2019년부터 꾸준히 후퇴하는 결과를 낳았다. 단적인 예로 문재인 정부 시기 공식적인 남북회담은 2018년을 제외하고는 단 한 차례도 열리지 않았다. 1971년 남북대화가 시작된 이래 3년 연속 남북회담이 열리지 않던 때는 전두환 정부시기인 1981년~1983년과 문재인 정부시기가 유일하다.⁵⁾ 문재인 정부시기의 남북관계는 지도자의 의지에도 불구하고 여러 딜레마적인 요인들이 중첩적으로 작용함으로써 기대만큼 발전하지 못했다. 본 연구는 문재인 시기 전개된 남북관계 전개과정에 대한 면밀한 추적과 분석을 통해 이러한 요인들을 찾아내고, 평가하고자 한다. 이를 통해 향후 우리 정부가 남북

2) 박영민, “문재인 정부 대북정책의 성공조건과 전망.” 『집경지역통일연구』 제1권 2호, 2017; 이창현, “문재인 정부의 대북정책과 남북관계: 전망과 과제.” 『인문사회 21』 제8권 6호, 2017; 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로.” 『통일정책연구』 제26권 1호, 2017; 고유환, “문재인 정부의 평화우선주의와 비핵평화 프로세스.” 『북한학연구』 제14권 2호, 2018; 하상식, “문재인 정부의 대북정책: 특징과 과제.” 『Journal of North Korea Studies』 제4권 제1호, 2018; 김강녕, “문재인 정부의 대북-통일정책과 한반도 평화증진과제.” 『통일전략』 제19권 2호, 2019; 김형빈·박병철, “문재인 정부의 대북정책의 중간평가.” 『통일전략』 제19권 1호, 2019.

3) 박정민, “「판문점 선언」 국회비준과 남북관계 발전.” 『현대북한연구』 제21권 3호, 2018; 임을출, “지속가능한 남북관계 발전조건: ‘4.27 판문점 선언’을 중심으로.” 『통일정책연구』 제27권 1호, 2018; 이원희, “신한반도체제와 남북관계 독자성 강화를 위한 정책방향.” 『군사발전연구』 제13권 2호, 2019; 이승현, “문재인 정부의 대북정책: 다섯가지 핵심어를 중심으로.” 『의정논총』 제13권 1호, 2018.

4) 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개: 한반도 안보딜레마와 한국의 ‘삼중모순(trilemma)’.” 『한국과 국제정치』 제34권 제2호, 2018; 구갑우, “남북한의 통상이용? 문재인 정부의 대북 정책 평가.” 『동향과 전망』 112호, 2021.

5) “회담통계” 『통일부 남북회담본부 홈페이지』, [https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/ usrCmsStat/List.do?tab=1\(검색일: 2022.10.10\).](https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/ usrCmsStat/List.do?tab=1(검색일: 2022.10.10).)

관계 발전을 모색하는 데 정책적으로 기여할 수 있다고 본다. 이 글에서는 우선 문재인 정부시기 남북관계와 북미관계의 전개과정을 재구성하고, 서사적인 방식으로 이를 분석할 것이다. 이를 바탕으로 문재인 시기 남북관계의 성과와 한계점들을 짚어냄으로써 이 시기 남북관계가 지도자의 의지만큼 진척되지 못한 이유를 살펴해보도록 하겠다.

II. 남북, 북미의 대치와 문재인 정부의 대북 접근

1. 북미 군사적 대치와 남북관계 위기

2013년 3월 북한은 당중앙위원회 전원회의에서 핵무력-경제 병진노선을 채택하고, 본격적으로 핵무력 건설에 박차를 가했다. 이후 그들은 2016년 5월 제7차 당대회를 통해 병진노선을 “항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 노선”으로 규정했다.⁶⁾ 북한은 2016년 9월에 5차 핵실험을 진행하고, 이와 더불어 각종 중장거리 미사일 시험발사 등을 통해 장거리 타격 능력 역시 확보하기 시작했다. 2016년부터 2017년 10월까지 총 27차례 북한의 탄도미사일 시험발사가 있었는데, 문재인 정부 출범 이후에만 8차례 실시되었다.⁷⁾ 미국은 2017년 3월 13일 역대 최고 수준의 한미연합군사훈련을 실시했다. 이 훈련에는 미군 1만명, 한국군 29만명 동원을 비롯해 미국의 핵항공모함 칼빈슨호, 스텔스전투기 F-35B 등 미국의 전략자산이 동원되었다. 이 와중에 북한은 3월 18일 이른바 ‘3.18혁명’이라고 부르는 대출력 엔진실험에 성공함으로써 대륙간 탄도미사일 능력을 강화하였다. 북미 간 군사적 대립이 격화하자 트럼프는 2017년 4월 7일 미중 정상회담에서 중국에게 대북 압박에 적극적으로 나서달라고 요청했고 여의찮으면 독자적으로 북한에 대해 행동할 수도 있음을 밝혔

6) 김정은, “조선노동당 제7차 당대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고.” 『노동신문』 2016년 5월 8일.

7) 조성렬, 『김정은 시대 북한의 국가전략』, 서울: 백산서당, 2021, p. 206; 통일부, 『주요업무 추진현황』, 2017.10.13.

다. 곧이어 그는 정상회담 기간 중간에 시리아 공군기지 공격을 승인하였다. 한미 항모강습단 훈련에 참가하기 위해 칼빈슨 항모전단이 한반도에 다시금 진입하였다.

북한 역시 강경한 메시지를 내놓고 있었다. 북한군 총참모부는 “시리아처럼 우리를 대한다면 그보다 큰 오산은 없을 것”이라고 하면서 주한미군 기지들을 비롯해 태평양에 있는 미군기지, 미국 본토 역시 공격범위 안에 두고서 초강경 대응하겠다고 반발하였다.⁸⁾ 7월 4일과 28일 북한은 화성-14형 대륙간탄도 미사일 시험발사를 진행하였다. 화성-14형은 미국 본토에 다다를 수 있는 무기로서, 북한의 핵무력 완성이 가까워졌음을 의미하였다.⁹⁾ 이후 9월 3일에는 6차 핵실험을 단행하고, 11월 29일에는 화성-14형 보다 사거리가 더 늘어난 화성-15형 시험발사에 성공함으로써 북한은 미본토 전역에 핵공격을 할 수 있는 능력을 마련했다. 미국 역시 대북 압박 수위를 높이기 시작하면서 한반도의 군사적 긴장은 최고조에 달했다.

북미의 군사적 대립이 격화되는 것에 비례해 남북관계 역시 위기를 맞이하고 있었다. 박근혜 정부는 북한이 2016년 1월과 2월 연이어 핵실험과 인공위성 발사를 하자 2월 10일 전격적으로 개성공단 철수를 지시하였다. 이에 북한은 6.15 남북공동선언을 부정한 것이며, 한반도를 대결과 전쟁으로 몰아가고 있다고 반발했다.¹⁰⁾ 박근혜는 2016년 2월 16일 국회 연설에서 개성공단 중단은 시작에 불과하며, 북한에 대한 보다 강력하고 실효적인 조치를 할 것이라고 압박의 강도를 높였다.¹¹⁾ 그러자 북한 역시 박근혜 대통령을 “암수구별 안 되는 폐담”, “지옥의 망령을 부르는 늙은 마귀” 등으로 부르며 원색적으로 비난했다.¹²⁾ 남북관계는 박근혜 대통령의 탄핵 이후에도 쉽사리 회복되지 못했다.

8) “미국의 모든 도발적인 선택을 우리의 초강경대응으로 무자비하게 짓부셔 버릴 것이다.” 『로동신문』 2017년 4월 15일.

9) “사실: 우리 당 병진로선의 대승리, 최후승리를 향하여 앞으로.” 『노동신문』 2017년 7월 6일.

10) “조국통일평화통일위원회 성명(2016.2.11.)” 『로동신문』 2016년 2월 12일.

11) “박근혜 대통령 국회 국정연설문.” 『시사저널』 2016년 2월 16일.

12) “죄악과 오욕의 대명사-박근혜를 녀성의 이름으로 해부한다.” 『로동신문』 2016년 3월 4일.

다. 황교안 대통령 권한대행은 2017년 3.1절 기념사에서 북한의 체제변화를 위해 노력하겠다고면서 대북 강경 자세를 유지했다.

2. 문재인의 대북접근과 북한의 초기 대응

전임 정부들 시기부터 누적되어 온 남북갈등과 북핵, 대북 여론 악화 등의 요인들은 이미 문재인 정부의 남북관계 복원에 적지 않은 부담을 주고 있었다. 더욱이 북한의 무기실험은 계속되고 있었다. 2017년 한해 6차 핵실험과 미사일 등 총 17차례에 걸쳐 무기들을 실험했는데, 이 가운데 문재인 정부가 출범한 5월에만도 북한은 화성-12형(5.14.), 북극성-2형(5.21.), 번개 5호(5.27.), 스커드-ER급 지대함 미사일(5.29.) 등 여러 차례 미사일 시험발사를 진행했다.¹³⁾

악화된 정세 속에서 출범한 문재인 정부는 북핵문제에 대해서는 제재와 대화의 병행전략 아래 단계적으로 해결하고, 다른 한편으로는 일관적인 대북 접근을 유지하는 속에서 한반도 평화체제 구축에 나섬으로써 한반도 문제를 주도적으로 해결하겠다는 구상을 하고 있었다.¹⁴⁾ 이러한 구상은 정부의 대북정책에도 반영되었다. 문재인 정부는 5대 국정 목표 가운데 하나로 ‘평화와 번영의 한반도’를 설정하고 구체적인 전략으로 ‘강한 안보와 책임 국방’, ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’, ‘국제협력을 주도하는 당당한 외교’를 제시했다.¹⁵⁾ 북핵 위기가 고조되는 시기에 정부가 출범했기 때문에 안보와 국방에 강조점을 두지 않을 수 없었지만, 남북관계 복원과 한반도 비핵화 전략 역시 중요한 자리를 차지하고 있었다.¹⁶⁾ 여기서 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화’의 구

13) 홍민, 『KINU Insight: 북한의 핵미사일 관련 주요활동 분석』, 서울: 통일연구원, 2017, p. 12.

14) 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로.” 『통일정책연구』 제26권 1호, 2017, p. 18.

15) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, 2017.7.19., p. 14.

16) 최용환, “문재인 정부의 대북정책 평가와 차기 정부의 대북정책 방향.” 이관세(편), 『한반도 변화와 남북관계』, 서울: 경남대 극동문제연구소, 2021, p. 44.

체적인 과제로는 남북관계 재정립과 남북관계 발전, 북핵 문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 등이 제시되었다.¹⁷⁾

〈표 1〉 문재인 정부의 남북관계/한반도 관련 정책목표 및 세부 과제

목표	국정과제	내용
남북 화해협력 /한반도 비핵화	한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현	한반도 신경제지도 구상 실행, 남북 시장협력의 단계적 시행, 남북경협 재개, 남북접경지역 발전, 서해 평화협 력특별지대
	남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립	남북관계 재정립, 남북기본협정 체결
	북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결	북한인권재단 조기 출범, 민간단체 인도적 지원 허용, 당국차원 지원은 국민적 합의로 추진, 이산가족 생사 확인 및 상봉 정례화, 교류 제도화, 국군포로와 남북자 문제의 해결책 다양화, 탈북민 지원
	남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전	체육-종교 분야 교류재개, 겨울맞춤사업 편찬 및 개성 만월대 발굴사업 추진, 사회문화 교류협력 확대 및 제 도화, 지자체와 민간단체의 자율적 활동 공간 확보, 남 북교류협력법 등 관련 규정 정비, 남북교류협력시스템 개선
	통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진	통일국민협약, 통일센터, 차세대 통일전문가 육성, 통일 교육의 주요 원칙에 관한 사회적 합의 도출
	북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축	· 2020년 합의도출을 목표로 포괄적 비핵화 협상 재개, 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추 가도발 억제, 비핵화협상 재개로 실질적인 진전 확보, 제재와 대화 등 모든 수단을 활용한 북한 비핵화 견 인, 남북대화 및 교류협력 등 남북관계 차원의 북한 비핵화 견인 · 남북대화를 통해 단계적으로 신뢰구축의 심화 · 2017년 중 로드맵을 마련하고 비핵화전략에 따라 평 화체제 협상 추진, 북핵 완전해결 단계에서 협정체결

출처: 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, pp. 130~136.

문재인 정부가 내세운 남북관계 발전 및 한반도 비핵화 전략은 한편으로는 통일여론의 확산을 통해 대북정책의 내부적 기반을 강화하고, 남북관계의 제도

17) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, p. 21.

적 안정성, 한반도 신경제지도 구상 실현을 통한 경제통일 공동체 지향, 남북 교류의 다각화를 통해 남북관계를 발전시킨다는 것이다. 그리고 다른 한편으로는 한미동맹 강화 강화와 국제협력을 바탕으로 대북 억제력을 유지하면서 북한 비핵화를 견인하되 남북한 간 군사적 신뢰 구축과 남북교류 협력을 통해 비핵화의 여건을 만들어 북핵 문제를 평화적으로 해결하고 한반도 평화체제 구축에 나선다는 것이다. 문재인 정부의 이러한 한반도 정책은 기본적으로 김대중-노무현 정부의 정책을 계승했다고 볼 수 있지만, 동시에 남북관계의 제도적 안정성 추구, 남북한 간 군사적 신뢰구축 강조, 비핵화와 평화체제의 로드맵을 제시하고 있다는 점에서 앞선 정부들에 비해 진일보했다고 평가할 수 있다. 다만 문재인 정부의 주요 전략 가운데 하나인 ‘강한 안보와 책임 국방’에서 제시하는 ‘한미동맹 강화와 우리 주도 아래 새로운 한미연합방위태세 구축’은 남북관계 발전, 한반도 평화체제 구축이라는 다른 국정과제와 상호 보완적이기보다는 대립적인 성격이 더 강하다는 점에서 남북관계와 한미관계의 동시적 발전의 난항은 예상될 수 있다. 다만 한미관계에서 우리의 자율성을 어느 정도나 확보하느냐에 따라서 남북미 관계가 선순환적으로 발전해 나아갈 수 있는 여지도 없진 않았다.

문재인 정부의 대북 접근에 대해 초기에 북한은 2017년 6.15 공동선언 17주년을 맞이하여 낸 조국평화통일위원회 성명을 통해 한반도의 군사적 긴장 상황 해소를 선결적으로 조치하라는 낮은 수준에서 요구하는 것 외에는 별다른 반응을 보이지 않고 있었다. 이 시기 북한은 막 출범한 문재인 정부에 대해 관망하는 자세를 취하면서 새롭게 출범한 미국에 대해서는 강경한 태도를 보였다. 미국은 2017년 6월 말에 열린 한미 정상회담에서 모든 범주의 군사적 능력을 통해 한국에 확장억제력을 제공하고, 최대의 대북 압박을 지속, 기존 제재의 충실한 이행 및 새로운 조치를 시행할 것이라고 발표했다. 전작권의 조기 전환을 위한 한미연합군사훈련 역시 지속한다는 점 역시 강조되었다. 한미 공조에 의한 대북 압박에 대해 북한은 앞서 언급한 것처럼 7월 4일 미국독립기념일에 맞춰 화성-14형 대륙간탄도미사일 시험발사를 진행함으로써 미국과 군사

적 대치 상태를 강화했다.¹⁸⁾ 북한은 미국을 비롯한 국제사회의 강력한 제재를 받는 상황 속에서 2017년 9월 3일 6차 핵실험을 단행했다. 유엔은 즉시 9월 11일 대북 제재 결의안 2375호를 채택했다. 미국은 테러지원국에서 해제되었던 북한을 11월 20일 재지정함으로써 대북 압박의 수위를 낮추지 않겠다는 의지를 보였다. 그러자 북한은 11월 29일에는 미 전역을 공격할 수 있는 대륙간 탄도미사일 ‘화성-15형’ 시험발사에 성공한 뒤 국가핵무력 완성을 선언했다. 문재인 정부의 대북 접근에서 구체적인 성과가 나타나지 않은 가운데, 북미 간의 군사적 대결은 더욱 강화되면서 남·북·미 관계의 악순환은 정점에 이르고 있었다.

Ⅲ. 2018년 남·북·미 관계의 진전과 한국의 역할 증대

1. 남·북·미 관계 진전의 요인과 판문점선언

높은 군사적 긴장을 유지하고 있었던 남한, 북한, 미국은 2017년 말부터 대화를 향한 출구를 모색하기 시작하였다. 북한은 핵전력을 확보했으므로 강화된 협상력을 가지고서 미국, 남한과 협상에 나설 공산이 컸다. 북한이 대화에 나선다면 한국 정부로서는 이를 기회로 남북관계 복원과 북미 핵 협상 진전에 따른 한반도 평화체제 구축이라는 두 개의 목표를 추구할 수 있는 공간이 만들어지는 셈이다. 미국 역시 손해를 볼 것은 없었다. 그들에게는 최소한 일시적이거나 북한의 핵 무력 확충을 지연시키는 이점이 있었다. 또한 북한 비핵화에 있어 미국은 중국이 대북 영향력을 충분히 발휘하지 않을 것임을 확인하였고, 자신들의 북한에 대한 군사적 공격 역시 쉽사리 선택할 수 없으므로 그 대안으로서 남북대화를 이용해 북한 비핵화를 위한 우호적인 조건을 조성하는 것도 그들에게는 나쁘지는 않았다. 남·북·미의 관계에서 남한의 적극적인 역할

18) “사설: 우리 당 병진로선의 대승리, 최후승리를 향하여 앞으로.” 『노동신문』 2017년 7월 6일.

이 요구되고 있었다.

2017년 12월 19일 문재인 대통령은 미국 NBC와 인터뷰에서 북한이 도발을 중단하면 한미연합군사훈련을 연기할 수 있고, 미국 역시 이를 검토하고 있다고 발언했다.¹⁹⁾ 문재인 대통령의 이 제안은 사실 중국의 ‘쌍중단’과 유사한 것이다. 본래 2017년 3월만 하더라도 트럼프 정부는 중국의 ‘쌍중단’, ‘쌍궤병행’에 대해서는 부정적이었다. 그들은 당장에 북한과의 대화를 우선시하기 보다는 중국을 통해 대북 압박을 유지하고 가능성은 높지 않지만, 북한에 대한 선제적 군사공격 위협을 통해서는 대북 압박의 강도를 배가시킨다는 구상이었다.²⁰⁾ 2017년 6월 중순 문정인 대통령 통일외교안보 특별보좌관이 “북한이 핵과 미사일 활동을 중단하면 미국의 전략자산 전개를 포함한 한미연합군사훈련 규모 축소를 미국과 논의할 수 있다”라고 언급하였다.²¹⁾ 하지만 북한은 2017년 6월 23일 북한 민화협은 공개질의장을 통해 한미연합군사훈련을 중지할 수 있는지를 남한 측에 물었지만,²²⁾ 자신들의 핵 활동을 중지할 수 있다고 말한 적은 없다. ‘국가핵무력완성’을 향해 나아가는 북한에게도 ‘쌍중단’은 수용가능성이 크지 않았다고 할 수 있다. 이는 미국 역시 마찬가지이다. 앞서 보았듯이 막 출범한 트럼프 정부의 대북 압박이었고, 2017년 11월 9일 미중 정상회담에서도 트럼프는 시진핑에게 ‘쌍중단’을 포기할 것을 요구하고 있었다.²³⁾

그런데 2017년 12월 시점에서 트럼프는 문재인이 ‘쌍중단’을 고려하고 있었다. 11월 미중 정상회담에서 시진핑의 ‘쌍중단’을 수용하지 않던 트럼프가 불과 한 달 만에 문재인이 일시적인 ‘쌍중단’ 제안을 긍정적으로 검토한 이유는

19) “NBC 인터뷰.” 『대한민국 정책브리핑』 2017년 12월 20일, <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148846169>(검색일: 2022.10.4.).

20) 박원근, “트럼프 행정부의 대북정책: 중국 압박과 믿음만한 위협의 실현.” 『EAI 논평』, 2017.3.18., pp. 1~3.

21) 정옥식, “1992년과 2019년의 미국 대통령의 약속이 지켜졌다면.” 『프레시안』 2022년 7월 26일, <https://www.pressian.com/pages/articles/2022072611280826091>(검색일: 2022.9.4.).

22) “은 민족의 이름으로 남조선 당국에 묻는다.” 『노동신문』 2017년 6월 24일.

23) 당시 국내 언론은 시진핑이 트럼프의 ‘쌍중단’ 포기를 수용했다고 전했으나 일주일 후 중국 외교부는 이를 반박하였다. “중외교부 ‘북핵문제 입장 일관... 쌍중단 가장 합리적 해결책(2보).” 『연합뉴스』 2017년 11월 16일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171116152500083>(검색일: 2023.2.17.).

무엇일까. 먼저 2017년 연말 시점에서는 앞서 보았듯이 한반도 정세가 반드시 미국에게 유리한 것은 아니었다. 이미 북한이 미국을 공격할 수 있는 ICBM 시험발사에 성공했고, 중국이 ‘쌍중단’ 입장을 고수하고 있는 상황에서 중국을 활용한 대북 압박카드는 트럼프에게 협상카드로서 가치가 떨어진 상태였다. 물론 문재인인의 ‘쌍중단’ 제안 이후에도 미국은 북한의 ‘화성 15형’ 시험발사를 구실로 12월 23일 유엔안보리 제재 결의안 제2397호를 채택함으로써 여전히 대북 압박 수위를 늦추지는 않았다. 하지만 2017년 연말 시점에서 북한의 핵 개발 중단을 위한 ‘쌍중단’은 미국에게 중요한 차선택으로 급부상하고 있었다. 이러한 정세 아래 문재인 정부의 대미 설득이 트럼프의 입장변화에 주요하게 영향을 주었을 것으로 생각한다.

북한은 2018년 1월 1일 신년사를 통해 미국에 대해서는 대결적인 자세를 보였지만, 남한에 대해서는 남북대화를 위한 출로를 찾고 평창동계올림픽을 위해 대표단 파견을 포함한 필요한 조치를 할 용의가 있다고 밝혔다. 북한이 한국의 대북 접근에 긍정적인 신호를 보이며 변화를 보이기 시작하자 한국 정부는 즉각 통일부 장관 명의로 북한의 평창동계올림픽 참가 문제를 협의하기 위한 남북고위급회담을 제의하였다. 이후 문재인 대통령은 트럼프 대통령에게 올림픽이 열리는 동안 군사훈련 연기를 요청하였고, 트럼프 역시 남북대화가 북핵 문제해결을 위한 북미대화 조성에도 긍정적인 것이라고 화답하면서 양 정상에 의해 한미연합군사훈련 연기가 합의되었다.

2018년 1월 9일 판문점에서 남북고위급회담이 열렸다. 2015년 12월 11일 차관급 남북당국자회담이 열린 지 약 2년 만에 남북회담이 재개된 것이다. 이 회담에서 남북한은 북한의 평창동계올림픽대회 참가를 위한 실무회담과 군사적 긴장상태 해소를 위한 군사당국자 회담을 개최하기로 합의하였다. 뒤이어 1월 15일에는 평창동계올림픽에 북한 예술단을 파견하기 위한 남북한 실무접촉이 있었고, 이후 북한 예술단의 공연이 강릉과 서울에서 진행되었다.

평창동계올림픽 이후 한반도 상황은 빠르게 호전되었다. 2월 25일 김영철 통일전선부장은 문재인 대통령과 접견에서 북미대화에 용의가 있으며, 남북,

북미 관계가 동시에 발전해야 한다고 언급했다.²⁴⁾ 북한으로부터 남북, 북미대화에 대한 긍정적인 반응이 나오자 3월 5일 문 대통령은 청와대 안보실장과 국가정보원장을 중심으로 하는 특사단을 북한과 미국으로 보냈다. 6일 방북 결과 언론발표문에서는 남북한의 중요한 합의들이 발표되었는데, 4월 말 판문점에서 남북정상회담 개최, 남북 정상 간 핫라인 설치, 군사적 위협 해소와 체제 안전보장에 따른 북한의 비핵화 의지 확인, 북미대화 필요 등이 주요 내용이었다.²⁵⁾ 이후 3월 8일에는 특사단이 미국을 방문하여 트럼프에게 김정은 위원장의 초청의사를 전달했고, 트럼프는 5월 중 북미정상회담을 개최하겠다는 의사를 밝혔다.

문재인 대통령의 ‘쌍중단’ 제의는 가시적인 성과를 보였다. 북핵 문제와 북미관계 정상화를 위한 접근이 진전을 이루고 있었고, 남북관계가 복원되기 시작한 것이다. 북한 역시 이에 큰 기대를 하였던 것으로 보인다. 김정은이 4월 1일 트럼프에게 보낸 친서를 보면 그는 트럼프의 북미관계 개선 구상에 대해 자신 역시 “완전히 이해하였고, 자신감이 생겼다”고 언급하였다.²⁶⁾ 이후 북한은 4월 20일 당중앙위 제7기 제3차 전원회의를 개최하여 ‘병진노선’의 승리를 선포하고 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험발사를 중지하고 북핵실험장을 폐기하고, 경제건설에 총력을 기울인다는 결정서를 채택했다.²⁷⁾

2018년 1월부터 4월까지의 남북관계, 북미관계의 진전을 가능케 했던 가장 중요한 요인은 문재인인의 ‘쌍중단’ 제안 이후 이루어진 한미연합군사훈련의 일시 중단, 북한의 비핵화에 대한 의지와 미국의 확인, 북·미관계 정상화 가능성 등이라고 할 수 있다. 트럼프가 주한미군 철수를 공공연히 주장해왔다는 점에서 한미연합군사훈련을 잠정적으로나마 중단하는 것은 그의 이해관계와 어긋나는 것은 아니었다. 그리고 트럼프 입장에서는 자국에 대한 핵위협을 제거하

24) “문 대통령 “북미대화 조속히...北김영철 대화 용의.” 『서울신문』 2018년 2월 25일.

25) “정의용 수석특가 방북 결과 언론발표.” 『대한민국 정책프리핑』 2018년 3월 6일, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148848672>(검색일: 2022.9.4.).

26) “Kim to Trump(April 1, 2018).” 『한미저널』 통권 10호, 2022.9., p. 86.

27) “조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 진행.” 『노동신문』 2018년 4월 21일.

는 것이 무엇보다 중요했고 북한이 이에 긍정적인 태도를 보이는 것은 좋은 신호였다. 물론 미국은 북한이 핵을 포기하고 미국과 관계 개선에 나서고 싶다는 것을 자신들의 제재와 압박의 결과라고 생각할 수도 있지만, 북한 핵이 미국 주도의 세계 핵질서와 미국의 안보에 위협적인 도전이라는 점 역시 간과할 수는 없다.²⁸⁾

한국 정부의 적극적인 중재 역시 남북미 관계 진전에 빼놓을 수 없는 요인이다. 시진핑의 ‘쌍중단’ 구상이 트럼프에게 효력이 없었던 반면 문재인인의 ‘쌍중단’은 그렇지 않았던 것이다. 문재인 정부에게 남북관계를 복원시키고, 북미관계를 정상화하는 것은 한반도 평화체제 수립의 핵심 사안이었다. 문재인인의 주도적인 역할을 통해 북한의 핵 및 장거리 미사일시험과 한미연합군사훈련의 동시 중단을 통해 일시적이거나 한반도 평화체제가 만들어졌다.²⁹⁾ 4.27 판문점선언은 그 결과이다. 당시 세계로부터 큰 주목을 받은 판문점 회담에서 남북한 정상은 남북관계의 전면적 발전과 군사적 긴장 완화, 공고한 한반도 평화체제 구축에 협력하기로 약속하였다. 합의사항들 가운데 주목해야 할 부분은 서로에 대한 모든 적대행위를 중지한다는 것과 이를 위해 군사적 보강대책을 세우기로 한 것이다. 이는 1991년에 맺어진 남북한불가침합의가 실질적으로 실천된다는 점에서 과거의 남북한 합의를 계승한다는 의미 역시 담고 있었다. 또한 남북한이 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환에 있어 주체임을 명확히 했다는 점과 ‘완전한 비핵화’에 대한 남북한의 의지를 공동선언문에서 보여줌으로써 향후 있을 북미대화에 좋은 여건을 마련했다는 점 역시 평가할 만하다.³⁰⁾

한편 4.27 판문점선언을 통해 약속한 남북한 간 적대행위의 전면적 중지와 비무장지대의 실질적인 평화지대로 전환을 위한 군사부분의 남북협상이 진행

28) 이해정, “북미 정상회담의 ‘충격과 공포.’” 『프레시안』 2018년 4월 11일, <https://www.pressian.com/pages/articles/192487>(검색일: 2022.9.5).

29) 구갑우, “평창 ‘임시 평화체제’의 형성 원인과 전개: 한반도 안보딜레마와 한국의 ‘삼중모순(trilemma)’.” 『한국과 국제정치』 제34권 제2호, 2018, p. 152.

30) 김병로·서보혁, 『문서로 보는 한반도 평화프로세스 40선 해제』, 서울: 선인, 2021, pp. 298~299.

되었다. 두 차례의 장성급 회담(6.14., 7.31.)과 한 차례의 실무회담(9.13.~14.)을 거치면서 남북한은 지상·해상·공중에서 적대행위 중지, 상대방을 겨냥한 각종 군사훈련 중지, 단계적 군축, 비무장지대 내 감시초소 상호 철수, 판문점 공동경비구역의 비무장화, 서해상에서 평화수역과 공동어로구역 설정, 한강 하구 공동이용, 교류협력 및 왕래를 활성화하기 위한 군사적 보장대책 강구 등에 합의하였다.

2. 판문점선언 이후 남·북·미 관계의 진전과 불협화음

4.27 판문점선언 이후 남북관계는 곧바로 난관에 부딪혔다. 남북고위급회담이 5월 16일 개최를 예정하고 있었으나 북한 측이 5월 11일부터 시작한 한미 공중연합훈련인 ‘맥스 선더’ 진행에 강하게 반발하면서 회담을 무기한으로 연기해 버린 것이다. 그들은 한미연합군사훈련이 4.27 남북정상회담의 의의에 반하며, 자신들을 목표로 하는 군사훈련이 진행되는 상황에서는 남북회담을 열 수 없다고 주장하였다. 향후 있을 싱가포르 북미정상회담에도 악영향을 준다고도 주장하였다.³¹⁾ 하지만 5월 24일 트럼프가 6.12 싱가포르 북미정상회담 취소 발표로 압박을 가하자 북한은 태도를 바꿔 25일 오후 남한에 5.26 남북정상회담 개최를 긴급히 제안하였다. 남북관계는 물론이고 미국과의 대화 역시 자칫 어그러질 수 있었기 때문이다. ‘맥스 선더’ 훈련이 종료된 직후인 5월 26일 남북한 정상은 전격적으로 북한 지역의 통일각에서 정상회담을 개최하였다. 여기서 김정은은 완전한 한반도 비핵화를 재차 천명하고 북미정상회담을 통해 적대관계를 청산해야 한다는 의지를 피력하였다. 5.26 남북정상회담은 급히 마련된 것이지만, 단순히 4.27 판문점선언의 이행을 촉진하는 데만 목적이 있었던 것은 아니었다. 향후 개최될 북미 정상회담이 순조롭게 진행하도록 마련하는 데에도 그 목적이 있었다.

31) “조선중앙통신사 보도.” 『노동신문』 2018년 5월 16일.

남북고위급회담이 2018년 6월 1일에 어렵사리 개최되었다. 남북한은 회담에서 공동연락사무소를 이룬 시일에 설치하기로 합의하였다. 6월 14일에는 남북장성급회담이 개최되어 동·서해지구 군통신선 복구에 합의하고, 7월 31일에는 공동경비구역의 비무장화, 상호 시범적 GP 철수, 서해상에서 적대행위 중지 등을 합의하였다. 철도, 도로, 산림 분야의 경제 분야 대화도 진행되었다. 6월 26일과 28일에는 남북철도협력분과회담, 남북도로협력분과회담을 통해 남북철도와 도로 현대화 및 연결을 위한 북한 지역 구간에 대대 공동조사를 진행할 것에 합의했다. 남북산림협력분과회담 역시 7월 4일 개최되어 접경지역에서 병해충 공동방제, 북한 양묘장 현대화 사업 추진 등에 합의하였다. 6월 22일에는 적십자 회담을 열어 8월 20일~26일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사를 개최하기로 합의하였다.³²⁾

남북한의 군사 및 경제사회 부문의 협력이 진전되는 사이 6월 12일 역사적인 싱가포르 북미 정상회담이 개최되었다. 양 정상은 ‘새로운 북미관계 수립’, ‘한반도에서 항구적이며 공고한 평화체제 구축’, ‘판문점선언 재확인’, ‘한반도의 완전한 비핵화 노력’ 등에 합의했다. 회담에서 트럼프는 이번 회담이 북미관계 개선으로 이어지리라 확신한다고 표명하였고, 김정은은 북미 양국이 적대하지 않을 것을 약속하고 법적 제도적 조치를 취해야 한다고 강조하였다. 그리고 공동성명에는 포함되지 않았지만, 정상회담 직후 트럼프 대통령은 한미연합군사훈련을 중단한다고 발표했다.

싱가포르 정상회담에서 북한과 미국은 큰 틀에서 한반도의 비핵화와 평화체제, 북미관계 정상화 등을 약속했지만, 구체적인 비핵화 경로를 두고 불협화음이 발생하기 시작했다.³³⁾ 북한은 단계적-동시적 방식에 의한 핵 문제 해결을 선호한 반면, 싱가포르 정상회담 이후 방북한 폼페이오 국무장관은 북한에 핵 시설 신고를 요구하였다. 폼페이오의 ‘선 비핵화’ 요구에 김영철 통일전선부장은 불쾌감을 감추지 못했다고 한다.³⁴⁾ 북미 고위급 대화에서 북핵 협상이 난

32) 통일부, 『남북대화』 제78호, 서울: 통일부, 2020, pp. 12~13.

33) 구갑우, “남북한 동상이몽? 문재인 정부의 대북 정책 평가,” p. 61.

항을 겪자 2018년 9월 6일 김정은은 트럼프에게 보낸 편지에서 폼페이오가 트럼프의 의중을 충실히 대변하지 못하기 때문에 정상끼리 만나 의견을 교환 하자고 제안하기도 했다.³⁵⁾

북미협상이 진행되는 한편 9월 18일에는 남북정상회담이 개최되었다. 9월 남북정상회담은 4월 남북정상회담에 비해 훨씬 더 많은 수행원이 동행하였다. 안보, 외교통일, 국방 분야뿐만 아니라 문화, 교통, 해양, 경제 등의 고위급뿐만 아니라 각계각층의 인사 53명이 특별수행원으로 참여했다.³⁶⁾ 공동선언 역시 다방면에서의 남북한 교류협력을 위한 구체적인 내용들이 포함되어 있었다. 여기서 눈여겨보아야 할 것은 9.19 군사합의, 구체적인 핵시설 해체 대상과 비핵화 추진에서 남과 북이 긴밀히 협력해 나가기로 합의한 사항이다.

9.19 군사합의는 4.27 판문점선언에서 제시된 상대방에 대한 적대행위의 전면적 중지와 비무장지대의 실질적인 평화지대로 전환을 위한 실천 합의서이다. 9.19 군사합의서에서는 ‘남북군사공동위원회’의 설치와 상대방을 겨냥하는 각종 군사훈련 중지, 비무장지대 내 감시초소 완전 철수 및 판문점 공동경비구역의 비무장화, 서해상에서 평화수역과 공동어로구역 설정, 교류협력 및 왕래를 활성화하기 위한 군사적 보장대책 강구 등의 내용이 담겼다. 9.19 군사합의는 남북한 간의 물리적 충돌 가능성을 현저히 낮추었고, 이후 한반도가 평화상태를 유지하는 데 상당히 이바지하였다. 다만 그 합의의 이행기구인 남북군사공동위원회가 실질적으로 운영될 수 있는지는 남북한의 의지에 달려있었다.

다음으로 9월 평양 정상회담에서는 남북한이 핵무기 관련 시설 해체 대상을 구체적으로 지정하고 한반도 비핵화를 추진하는 데 긴밀히 협력하기로 했다는 점 역시 주목할 필요가 있다. 공동선언에서 북한은 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대를 폐기하고, 미국의 상응조치에 따라 영변핵시설 역시 영구적으로 폐기할 것을 약속했다. 남북한이 약속한 북한 핵시설 해체 대상은 2019년 하

34) “트럼프와 폼페이오의 위대해질 뻔한 모험.” 『한겨레』 2021년 1월 4일.

35) “Kim to Trump(2018.9.6).” 『한미저널』 통권 10호, p. 102.

36) 통일부, 『남북대화』 제78호, p. 28.

노이 북미정상회담에서 김정은이 제시한 것이다.

하지만 한국 정부의 역할 강화에 대한 북한의 불편한 기색 또한 드러나고 있었다. 9월 평양공동선언에 담긴 북한 비핵화 조치에 대해 김정은은 내심 못마땅해했던 것으로 보인다. 9월 남북정상회담 직후인 9월 21일 김정은이 트럼프에게 보낸 편지를 보면, 김정은은 문재인보다는 트럼프와 직접 한반도 비핵화 문제를 논의하고 싶으며 문 대통령이 북미 문제에 과도하게 관심을 보이는 것은 필요치 않다고 언급하고 있다.³⁷⁾ 9월 평양공동선언에서 보인 김정은의 태도와 트럼프에 보낸 편지에 담긴 김정은의 생각은 상반된 것처럼 보인다. 김정은이 대립적인 모습을 보인 이유로는 한반도 문제를 다루는 데 있어 자칫 주도권을 뺏길 수도 있다는 우려가 작용했을 수도 있다. 당시 북한은 북미 관계 진전을 위해서는 한국 정부의 역할이 필요했고 이러한 현실을 수용할 수밖에 없었을 것이지만, 기본적으로 핵협상에서 한국정부의 영향력 확대는 북한에게는 결코 어려운 것이다. 북한 입장에서는 북미 협상에서 한국의 지지와 협조를 수용할 수도 또는 필요한 것일 수도 있지만, 비핵화의 구체적인 사안까지 남북합의를 통해 제시됨으로써 핵문제에 관해 한국의 주도력을 수용하는 모양새는 북한으로서는 달갑지 않은 것이다. 물론 이는 북한이 북미관계에서 한국정부의 역할 자체를 부정한 것이기보다는 중재자 역할을 넘어 ‘참견자’처럼 행동하는 한국정부에 대해 경계심을 보인 것이라 할 수 있다. 한편 한국 정부는 남북한의 비핵화 조치 약속이 북미 합의에서 관철될 것으로 낙관하고 있었다.³⁸⁾ 그러나 9월 평양공동선언으로 남북관계가 본궤도에 오를 것이라는 희망과는 달리 그 이면에서는 북한의 대남 불신이 싹트는 등 남북관계를 멀어지게 하는 요인들 역시 만들어지기 시작했다.

9월 평양공동선언 이후 한미워킹그룹이 만들어졌다. 한미워킹그룹은 남북교류협력, 대북제재 이행 등과 관련해서 한미 양국 실무자가 정례적으로 협의하여 양국의 견해차를 좁히는 것을 목적으로 2018년 11월 1일 출범했다. 이 조

37) “Kim to Trump(2018.9.21).” 『한미저널』 통권 10호, p. 105.

38) 구갑우, “남북한 동상이몽? 문재인 정부의 대북 정책 평가,” p. 67.

직은 제재의 틀 안에서 남북한의 교류협력 공간을 만들어야 하는 현실을 감안하여 남북교류협력사업과 대북 제재 문제들을 윈스톱으로 논의하기 위해 한국 측이 제안하여 만들어진 것으로 알려져 있다. 하지만 실질 운영상황을 보면 워킹그룹은 미국의 남북관계 속도 조절용이었는데,³⁹⁾ 그들은 남북관계 개선 속도가 북핵문제 해결 속도보다 빠르게 되는 걸 원치 않았다.⁴⁰⁾ 물론 남북한 공동연락사무소 개설 등 일부 남북협력 사업에서는 한미워킹그룹이 도움을 주기도 했으나 북한 개별관광, 남북 철도 연결사업, 대북 지원사업 등 남북협력이 급격하게 진전되는 것을 견제하는 데 더 큰 역할을 하였다. 본래 목적과 달리 대북 제재 면제에 있어 미국 측이 엄격한 잣대를 들이대면서 오히려 한미워킹그룹은 남북관계를 진전시키는 데 장애물이 되어 갔다.

IV. 하노이 이후 남북관계

1. 북미협상 결렬과 돌아서는 북한

2019년 1월金正은은 신년사를 통해 진전된 남북관계를 높이 평가하고 북미관계에서도 좋은 결실이 있기를 기대하였다. 물론 한미연합군사훈련의 중지 및 비핵화 과정에 대한 미국의 성의 있는 조치가 뒤따라야 한다는 점 역시 강조하였다.金正은의 미국에 대한 기대는 2019년 1월 17일 트럼프에게 보낸 친서에서도 확인할 수 있는데, 그는 통일전선부장 김영철로 하여금 미국 측과 충실히 협의하도록 지시했고, 미국과 협상을 낙관적으로 바라보고 있었다.⁴¹⁾ 하지만 불과 한 달여 만에 현실은金正은의 희망과는 반대로 흘러갔다. 2월 27일 하노이 북·미 정상회담에서 양 정상은 비핵화의 범위와 상응 조치를 두

39) 이기동·최용환, “한반도 평화프로세스 재가동 구상.” 『국가전략연구 2021-6』, 서울: 국가안보전략연구원, 2021, p. 11.

40) 강근형, “문재인·트럼프 행정부의 대북정책과 한미관계.” 『신아세아』 제25권 제4호, 2018, p. 155.

41) “Kim to Trump(2019.1.17).” 『한미저널』 통권 10호, p. 114.

고 합의에 이르지 못하면서 회담은 결렬되고 말았다. 하노이까지 수천 킬로미터를 달려온 김정은에게 회담 결렬은 적잖이 당혹스러운 일이었다.⁴²⁾

하노이 회담 결렬 직후 진행된 북한 외무상 리용호의 기자회견 내용을 보면, 북한 측은 2016년부터 2017년까지 채택된 유엔의 대북 제재 가운데 민간 경제와 주민들의 생활문제와 관련된 제재들만 미국 측이 해결해 주면 영변 핵시설 전체를 미국 전문가들의 입회 아래 완전히 폐기하고, 핵실험과 장거리 미사일 발사실험 역시 영구히 중지할 수 있다고 제안했다. 하지만 미국은 영변 핵시설은 물론이고 추가적인 핵시설 폐기를 요구했었다고 한다. 북한의 이러한 요구는 2018년 9월 6일 김정은이 트럼프에 보내는 친서에도 언급된 적이 있다. 김정은은 친서에서 핵무기 연구소나 위성 발사장 전면 가동 중단, 핵물질 생산시설의 불가역적 폐쇄 등의 조치를 취함에 있어 자신들의 노력이 결코 헛된 것이 아님을 보여주는 미국의 자그마한 상응 조치를 간곡히 요청했었다.⁴³⁾ 북한이 ‘간곡한’ 상응 조치가 대북 제재 일부 해제였던 것이다.

하노이에서 북한의 영변 핵시설 폐기나 장거리 미사일 시험발사 중지와 같은 제안은 앞서 언급했듯이 9.19 평양공동선언에서 남북한이 약속한 것이었다. 북미의 협상 대상물이 남북대화에서 다루어졌다는 것은 그만큼 남한의 중재자 역할이 컸음을 의미한다. 하지만 북미 간 직접 협상은 구체적인 사안을 가지고 시작되자마자 결렬되어 버렸다. 북미회담이 결렬되자 북한은 대표단을 2월 28일과 3월 11일 각각 중국과 러시아로 보내 북미회담의 결과를 설명한 것으로 보인다. 한편 미국과 한국은 3월 4일부터 ‘동맹’이라는 새로운 이름의 한미 연합군사훈련을 시작하였다. ‘키 리졸브’ 훈련과 같이 대규모로 진행되는 것은 아니었지만, 북한은 남한과 미국이 자신들과 맺은 합의를 어기고 있다고 비난하였다.⁴⁴⁾

북미협상이 결렬되자 당시 문재인 정부가 계획하던 ‘신한반도체제 구상’ 역

42) “최설희 북한 외무상 부상 3월 15일 평양회견 발언문.” 『뉴스시스』 2019년 3월 25일, https://www.newsis.com/view/?id=NISX20190325_0000598643(검색일: 2022.7.4.).

43) “Kim to Trump(2018.9.6).” 『한미저널』 통권 10호(2022.9), pp. 102~203.

44) “남조선과 미국, 조선반도평화에 역행하는 새로운 합동군사연습 개시.” 『노동신문』 2019년 3월 8일.

시 영향을 받지 않을 수 없었다. 신한반도체제란 2019년 대통령의 3.1절 기념사를 통해 제시된 것으로 2018년 남북관계와 북미관계를 동시에 견인한 경험을 살려 우리 주도로 한 축에서는 한반도 비핵·평화체제 구축을 통해 정전체제를 평화체제로 전환시켜 평화협력공동체를 만든다는 것이다. 그리고 다른 한 축에서는 한반도의 신경계구상을 중심으로 남방, 북방경제와 동반성장을 이루어 경제협력공동체를 발전시킨다는 구상이다.⁴⁵⁾ 문재인 정부는 2017년 7월 베를린에서 제시한 ‘한반도 평화구상’이 2018년에 일정한 성과를 얻었다고 판단하고, 이의 발전적 형태인 ‘신한반도체제 구상’을 밝힌 것이다. 하지만 하노이 회담 이후 북한의 비협조적인 태도가 두드러지기 시작하였다. 김정은은 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 한국정부의 중재자 역할을 비난하면서 한미연합군사훈련 중지와 미국의 대북 적대정책 청산 없이는 남북관계 진전은 기대할 수 없다고 말했다. 북한이 오랜 시간 민족공조를 끊임없이 강조해왔었다는 것에 반해 김정은은 남북관계가 북미관계에 좌우되는 것으로 인식하고 있는 듯하며 동시에 그동안 한국 정부의 역할 확대에 대해서도 내심 불편했다는 심기를 드러낸 것이라고 할 수 있다. 그러면서 미국에 대해서는 2019년 말로 협상 시한을 설정했는데, 일방적인 요구조건을 내려놓고 공정한 내용이 합의문에 명기되어야지만 3차 북미정상회담이 가능하다고 협상의 여지를 남기기도 하였다.⁴⁶⁾

북한이 북미정상회담에 대한 기대를 완전히 접었다고는 볼 수 없는 상황에서 4월 22일 한미연합공중훈련이 시작되었다. 이 훈련은 그동안 진행해왔던 대규모의 한미연합공중훈련인 맥스선더가 폐지되면서 축소된 규모의 연합편대군 종합훈련이라는 이름으로 실시되었다. 3월에 이어 4월에도 한미연합군사훈련이 계속되자 4월 25일 조평통 대변인은 한미연합군사훈련은 군사분야 합의 위반이며, 남한의 배신행위라고 날 선 비난을 했다. 이후 북한은 5월부터 12월까지 단거리 발사체(방사포)를 계속 발사했다.⁴⁷⁾ 9.19 군사합의서에서 설정한

45) 조한범 외, 『신한반도체제 추진 종합연구(1)』, 세종시: 경제인문사회연구회, 2020, p. 73.

46) “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여.” 『노동신문』 2019년 4월 13일.

완충지역을 향해 쏜 것은 아니었기 때문에 군사합의를 정면으로 위반한 것은 아니었지만, 남북한 간 군사합의가 맺어진 지 1년도 안 되어 그 합의 정신이 도전받기 시작한 것은 분명하였다. 더욱이 9.19 군사합의에서 남북한이 약속한 군사공동위원회의 운용은 북한의 무응답으로 더는 진전되지 못하고 있었다.

물론 다시 꼬이긴 시작한 남북관계에 하나의 계기가 마련되기도 하였다. 이른바 ‘친서외교’가 효과를 발휘한 것이다. 2019년 6월 12일 트럼프는 싱가포르 정상회담 당시 약속했던 것을 완수할 방안을 새롭게 검토하기 위해 수 주 이내에 북미 실무협상을 가동하자고金正은에게 제안했다.⁴⁸⁾ 6월 29일 트럼프는 전격적으로 이튿날 오후 3시 30분에 ‘평화의 집’에서 회동할 것을 제안했고, 30일 남·북·미 정상은 판문점에서 회동하였다. 남·북·미 정상의 판문점 회동에서 역사상 처음으로 미국의 대통령이 한반도 분단선을 넘는 역사적인 장면이 연출되었지만, 이후 트럼프가 제안한 북·미 실무협상은 쉽사리 재개되지 못했다.

수주 이내에 열릴 것이라던 실무회담은 재개되지 않았고, 지휘소 훈련으로 전시작전권 환수를 준비하는 차원에서 진행되는 한미연합군사훈련이 8월로 예정되어 있었다.金正은은 자신이 한미연합군사훈련 중단을 간절히 요청했음에도 불구하고 이를 실시하는 트럼프에게 불쾌감을 감추지 않았다. 그는 훈련 기간에 북미 실무협상이 열리게 된다면 수뇌부와 인민들에게 면이 서지 않는다고 강변했다.⁴⁹⁾ 연합훈련이 끝난 이후 2019년 10월 가까스로 북미 실무회담이 재개되었지만 별다른 성과는 없었다.

47) 국방부, 『국방백서 2020』, 서울: 국방부, 2020, pp. 309~312.

48) “Trump to Kim(2019.6.12).” 『한미저널』 통권 10호, p. 122.

49) “Kim to Trump(2019.8.5).” 『한미저널』 통권 10호, pp. 129~130.

2. 한반도 데탕트의 쇠락과 대결로 회귀

북미협상 결렬 이후 남북관계 역시 경색되기 시작하자 북한은 미국과 남한을 향해 비협조적으로 대응하기 시작하였다. 앞서 언급했듯이 북한은 2018년 4월 당중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 통해 향후 있을 북미대화에 대한 기대를 바탕으로 제재 완화와 그에 따른 경제건설에 총력을 가해 빠른 속도로 경제를 성장시키길 원했다. 하지만 하노이 북미정상회담의 결렬 이후 남북관계 악화, 재개되는 한미연합군사훈련과 답보상태의 북미관계 속에서 그들이 선택한 것은 ‘돌파전’이었다. 김정은은 미국과 장기전이 예상되기 때문에 내부의 힘을 강화시켜 제재를 파탄시켜야 하며, 제재 해제만을 목적으로 하는 북미회담에 집착하지 않겠다고 말했다.⁵⁰⁾ 이는 미국이 적대 정책 철폐와 같은 실제적인 행동을 보여야지만 비핵화 논의가 가능하다는 것으로, 그 최소한의 실질적인 선제조치는 한미연합군사훈련의 중단이라고 할 수 있다.

미국이 적극적인 태도 변화를 보이지 않는 한 북미대화는 더 이상 진척되기 어렵게 되었고, 북한이 자력에 의한 돌파전을 공언하고 있는 상황에서 한국의 역할에 대한 기대 역시 축소되고 있었다. 2018년 4.27 판문점선언에서 남북한 정상은 “비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제”임을 선포했고, 2018년 이내에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해 다자회담을 추진하고자 합의했었다. 하지만 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북미 대치 상황이 재현되면서 종전선언 추진은 북한의 관심에서 멀어져만 갔다. 북한이 미국의 대북 적대정책 철폐를 핵심사안으로 상정하고, 종전선언의 비중을 축소시키면서,⁵¹⁾ 한국 정부가 정책적으로 비중을 크게 두고 추진했던 종전선언은 그 추진력을 상실했다. 사실 대북 제재완화나 한미연합군사훈련 중단 등 미국의 전

50) “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 관하여.” 『노동신문』, 2019년 4월 13일.

51) “북 김명길 ‘휴지조각될 종전선언-연락사무소론 협상 안 돼.’ 『미디어펜』, 2019년 11월 14일, <http://www.mediapen.com/news/view/476757>(검색일: 2022.10.3.).

향적인 조치를 기대할 수 없는 상황에서 종전선언을 일방적으로 추진한다는 것은 북한에게 부담스러운 부분이 있다. 북한이 비핵화 압박을 받을 수 있는 환경을 조성하는 것이라고 느낄 수 있기 때문이다. 북한이 노골적으로 종전선언을 반대할 수는 없겠지만, 그렇다고 적극적으로 이를 지지할 수도 없게 되는 것이다.

김정은은 2019년 12월 28일부터 4일간 전원회의를 개최하여 ‘정면돌파노선’을 선포하고 미국의 대북 적대정책 철회와 공고한 한반도 평화체제가 구축될 때까지 전략무기 개발을 줄기차게 진행할 것임을 밝혔다. 남한에 대한 북한의 적대적 언사 역시 터져 나오기 시작했다. 2019년 10월 금강산을 방문한 김정은은 ‘너절한 남측 시설들을 철거’하라고 지시하였다. 남한에 대한 적대적 태도는 김여정의 입을 통해 계속되었고 결국 2020년 6월 16일 판문점선언의 중요한 성과였던 남북공동연락사무소는 폭파되었다.

2019년 말 코로나19 확산은 북한을 자의 반 타의 반으로 더 폐쇄적인 상태로 몰아갔다. 북한은 2020년 1월 스스로 국경을 차단하였다. 백신이 없는 상황에서 그들이 할 수 있는 것이라고는 최대한 인력과 물자의 흐름을 통제하고, 강력하고 일사불란한 조직력을 바탕으로 자력으로 전염병에 대처하는 수밖에 없었다. 남한 역시 코로나19로 인해 국가적 역량이 내부의 문제를 해결하는데 집중되는 상황이었다. 코로나19는 경색된 남북관계를 회복시킬 수 있는 공간과 심리적인 여유를 축소시켰다. 물론 코로나19라는 위기를 기회로 삼아 남북간의 보건협력 가능성이 점쳐지기는 했으나,⁵²⁾ 실질적인 협력으로는 나아가지 못했다.

2020년 11월 미국의 대선에서 승리한 바이든은 김정은과 직접 협상을 통한 핵문제 해결 방식을 선호하지 않았다. 김정은 역시 미국에 큰 기대를 걸지 않았다. 그는 2021년 1월 개최된 8차 당대회에서 남북관계가 판문점선언 발표 이전으로 복귀했다고 평가했으며, 남한이 남북합의를 실천하는 것만큼만 상대

52) 조은정, 『INSS 전략보고: 코로나19방역을 위한 남·북·미 삼각협력의 가능성』, 서울: 국가안보전략연구원, 2020.

해주어야 한다고 강조했다. 미국에 대해서는 누가 집권하든지 간에 미국이라는 실체와 그들의 대북 적대정책의 본질은 변화하지 않으며, 강 대 강의 전략으로 맞서야 한다고 강조했다. 한편 바이든 정부 하에서 한미관계는 더욱 공고해졌다. 2021년 5월 21일 워싱턴에서 열린 한미 정상회담에서 두 정상은 합동 군사 준비 태세의 중요성을 인식하고, 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 구상을 연계하기 위해 협력할 것을 약속했다. 여기서 양국 정상은 판문점 선언과 싱가포르 공동성명이 한반도의 비핵화와 평화 정책에 필수라고 말하였지만, 대북 접근에 있어 한미가 ‘완전히 일치하도록 조율’하고 한·미·일의 협력을 통해 북한 문제를 다루어나가겠다고 강조하였다.

한미 정상회담에서 4.27 판문점선언과 싱가포르 공동성명을 미국 측이 수용했다는 점은 긍정적으로 볼 수 있다. 하지만 한·미·일 관계를 더욱 강화시키는 바탕 위에 대북 접근을 한다는 것은 향후 우리의 대북 접근에 있어 운신의 폭을 좁힐 수 있다. 특히 대북 접근에 있어 한미의 ‘완전한 일치’를 강조했다라는 것은 문재인 정부가 그동안 강조해온 한반도 문제해결에 있어 자기 주도성 강화와도 거리가 있다. 한미 관계가 비대칭 동맹이라는 점에서 한미의 ‘완전한 일치’는 한국의 대북정책이 미국의 대북정책에 일치될 가능성을 높이는 일이다. 강화되는 한미관계 아래에서 한국의 대북정책의 탄력성은 훨씬 더 축소될 개연성이 있다.

V. 성과와 한계

문재인 정부 시기 남북관계의 최대성과는 무엇보다도 한반도에서 군사적 긴장을 크게 낮춘 것이다. 북한은 핵무력·경제 병진노선을 채택한 이후 전략무기의 개발 속도를 매우 빠르게 진행하였고, 그에 비례해 남북, 북미 간 군사적 대치 역시 고조되었다. 문재인 정부의 끈기 있는 대북접근은 결국 북한의 비대칭 전력의 가속화를 중단시켰고, 9.19 군사합의에까지 이르렀다. 물론 남북

한이 약속했던 남북군사공동위원회는 운영되지 못하고 감시초소 일부만 철폐되는 등 군사합의가 완전하게 실현되지는 못했지만, 남북한의 군사적 충돌 가능성은 현저히 낮아졌다.

둘째, 한국 정부의 외교력이 단순히 남북관계를 견인하는 것을 넘어 북미관계를 진전시키는 데 영향력을 보여주었다는 점 역시 중요한 성과이다. 6월 싱가포르 북미정상회담에서 4.27 판문점선언이 중요한 합의로 확인되었고, 9월 평양선언에서 남북한은 비핵화의 구체적인 대상까지도 약속했다. 그동안 핵문제에 있어 북한이 한국을 늘 배제하려 했다는 사실에 비추어 보면, 이는 남북관계에서 우리의 입지가 강화되었다는 점을 보여준다. 물론 하노이 북-미 정상회담의 결렬로 인해 추가적인 결실은 얻지 못했지만, 향후 남북관계의 재복원 국면에서 우리의 주도력을 재확인시켜 줄 수 있는 중요한 경험을 제공해주었다고 할 수 있다.

셋째, 비록 짧은 기간이었지만, 집중적이고 긴밀한 정상 간의 협력만으로도 남북관계가 빠르게 복원될 수 있음을 재실증하였다. 이명박-박근혜정부 시기 남북한 교류협력의 규모와 범위는 지속적으로 축소되었고, 북한에 대한 우리 국민의 부정적인 인식은 커져 왔다. 남북관계 복원을 위한 반전의 계기를 찾지 못하고, 한반도의 위기는 갈수록 깊어져만 간 상태에서 위기를 기회로 전환하고자 하는 지도자의 끈질긴 노력이 악화일로의 남북관계를 일순간에 변화시켰다. 물론 여기에는 핵무기 보유로 자신감을 찾은 북한의 남한에 대한 전술적 변화라든가 미국의 대북 접근에 있어서 일정한 변화가 있었기 때문에 가능한 것일 수도 있지만, 위기 속에서 일관되게 대화를 추구했던 문재인 정부의 공이 더 크다고 할 수 있다.

이러한 중요한 성과에도 불구하고 문재인 정부 아래에서의 남북관계는 자신이 의도한 것과는 사뭇 다른 결과들을 낳았다. 그 이유는 무엇인가.

첫째, 과도한 동맹 중심 아래에서 이루어지는 한반도 평화체제로 전환에는 그 구조적 한계가 분명했다. 냉전시기 정전체제 아래에서의 한미동맹의 정치적, 군사적 효과는 거의 절대적이었다. 한미동맹은 한반도에서 정전을 유지시

키는 핵심요인이었고, 많은 사람에게 이는 거의 신성불가침과 같은 존재였다. 하지만 탈냉전이 시작되고, 한반도에서 전쟁을 끝내고 평화체제로 전환해야 한다는 목소리가 높아지는 상황에서 한미동맹은 과거 냉전시대와 같은 기능을 요구받지 않는다. 한미동맹은 한국전쟁의 산물이므로 한반도에서 평화가 강조될수록 동맹은 약화하는 방향으로 가기 마련이다.⁵³⁾ 한미동맹이 우리의 외교에서 차지하는 비중이 무척 크다는 현실을 부정할 수는 없지만, 한반도 평화체제를 수립한다는 것은 필연적으로 한미동맹을 재조정하거나 새로운 방향 또는 새로운 성격규정으로 나아갈 수밖에 없도록 한다. 그런데 문재인 정부는 한미관계의 변화된 상을 제시하기보다는 ‘변화가 없는 듯한’ 동맹 강화를 추구하고, 이와 함께 남북관계와 북미관계를 동시에 발전시키려고 했다. 세 개의 양자관계를 동시에 발전시킬 수 있는 조건이 무엇이며 우리는 어떠한 역할을 요구받는지에 대한 정책적 분석과 다양한 선택 사항들을 마련할 필요가 있었다.

둘째, 이의 연장선에서 한미관계에 남북관계를 과도하게 종속시키는 부분이 있었다. 한미워킹그룹은 대표적인 실례이다. 한미워킹그룹은 2018년 9월 평양 공동선언 뒤 우리의 요청으로 대북 제재 아래에서 한미가 대북정책을 조율하기 위해 만들어졌다고 알려져 있다. 하지만 실질적으로는 남북한 철도·도로 연결 문제, 교류협력 및 경제교류 등 남북협력사업이 진행되는 데 있어 사전에 미국 측과 대북 제재관련 사안을 논의하게 함으로써 결과적으로 남북관계 발전 속도를 조절시켜 미국의 이해관계에 남북관계를 종속시키는 효과를 가져왔다. 물론 국제사회의 대북 제재가 남북관계 발전에 큰 장애를 조성한 것은 분명하지만, 한미 협의라는 이름으로 미국의 과도한 이해관계 관철이 남북관계에 부정적인 영향을 준 것 역시 사실이다. 한미동맹을 무시하고 남북관계만을 발전시킬 수 없다는 것이 엄연한 현실이기는 하지만 미국의 이해관계에 우리의 자율성이 과도하게 침해받는 것을 방지할 필요가 있었다.

53) 김준형, 『영원한 동맹이라는 역설』, 파주: 창비, 2021, p. 452.

셋째, 한국 정부는 한반도 문제 해결에 있어 당사자 역할과 중재자 역할을 좀 더 세밀히 구분 지으며 접근할 필요가 있었다. 문재인 정부는 한편으로는 북한 비핵화를 위한 북미 대화의 중재자 역할을 강조하면서 다른 한편으로는 한반도 문제의 당사자로서 역할 또한 동시에 강조했다. 이러한 태도는 남북관계, 북미관계의 선순환적 발전을 위해서는 필요하기도 하다. 하지만 북한과 미국으로부터 동시에 견제 받을 수 있는 위치에 자신을 놓이게 하는 것이므로 이러한 태도에는 더욱 세심한 주의가 필요하다. 미국의 경우 문재인 정부가 한반도 문제에 있어 당사자 입장을 강조하면 자신을 견제하는 것으로 받아들일 개연성이 있고, 과도하게 중재자적 역할을 강조하면 미국의 일각에서는 이를 ‘참견자’로 인식하여 한국이 미국을 압박하여 한미동맹을 약화시키고 북한을 이롭게 하는 것으로 받아들이기도 한다.⁵⁴⁾ 북한의 경우에는 북미관계에서 한국정부의 과도한 중재자 역할에 대해 거부감을 표시하거나 남북관계에서 당사자의 역할에 더 큰 비중을 두는 것을 원했다. 당사자일 때는 책임 있는 자세가 요구되는 것이고 중재자일 때에는 우리의 영향력을 과도하게 확장하기보다는 상대의 관계가 매끄럽게 유지될 수 있게 하는 정도의 역할에만 집중할 필요가 있었다.

넷째, 한미연합군사훈련이라는 구체적인 실체가 남·북·미 관계의 선순환에 악영향을 주었다는 사실을 지적하지 않을 수 없다. 한미연합군사훈련은 그 규모가 크든 작든 남북, 북미관계 진전에 장애가 되었다. 비록 김정은-트럼프간 ‘친서 외교’가 북미 양국관계에 놓인 먹구름을 일시적이거나 제거하기도 했으나 북미관계 자체를 전환하는 데에는 역부족했다. 2018년 일시적으로 한미연합군사훈련이 중단되기는 했으나 기본적으로 한국이나 미국 모두 이 훈련을 포기하기는 어려웠다. 한국 정부의 경우 전략권 환수와 맞물려 있는 한미연합군사훈련을 일정 수준에서 유지하면서 남북관계 복원과 북미관계 정상화에 기여하고 싶었다고 본다. 문제는 우리가 이 세 가지를 동시에 달성할 수 있는지

54) “미 전문가들 ‘한국은 중립국 아닌 동맹.. 미북대화 압박 말아야.’ 『VOA』 2021년 4월 20일, https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_us-north-korea-policy-4/6058298.html(검색일: 2022.10.3.).

이다. 미국의 경우에는 중국을 겨냥하고 있는 인도-태평양전략 아래에서 한국과 군사안보협력은 매우 중요하기 때문에 한미연합군사훈련을 포기하기 어렵다. 반면 북한은 이 훈련이 자신을 겨냥하고 있다고 받아들인다. 또한 훈련이 진행되는 동안 남한, 미국과 대화를 진행한다는 것은 굴종과 같은 것이며 동시에 한국과 미국이 북한에 보여주는 불신이자 자신의 체제에 대한 공격이라고 인식한다. 한미연합군사훈련이 남북, 북미관계 진전에 장애물이 되지 않기 위해서는 이 훈련이 북한을 겨냥하지 않는다는 것을 북한이 받아들여야 하는데, 과연 한국과 미국이 그러한 노력을 기울였는지 의문이다.

다섯째, 2018년 우리에게 유리한 환경이 조성되었을 때 북한에 대한 우리의 정책적 영향력을 강화할 필요가 있었다. 2020년 6월 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 민족공조를 강조하는 북한의 모순적인 행동이고, 조급하고 잘못된 결정이라는 측면이 절대적으로 반영된 것이지만, 한편으로는 우리가 북한의 행동을 저지할 수 있는 능력이 부족했음을 보여주기도 한다. 우리의 대북 영향력을 강화하는 수단으로 기존의 민간차원의 교류협력을 적극적으로 확대하고 경제협력을 위한 제도적 기반을 정비하고 정책적 의지를 분명하게 보여줄 필요가 있었다. 물론 대북 제재가 강력하게 작동하고 있다는 점에서 남북한 간의 경제협력은 재개하기가 쉽지는 않겠지만, 제재 해제 이전이라도 남북한 간의 제도적 협력, 지식 공유체계 기반 협력 같은 새로운 협력 공간, 다방면적으로 남북협력 기반을 재구축하는 노력이 필요했다.

VI. 나가며

문재인 정부 시기 남북관계는 2018년 한반도가 빠르게 평화상태로 전환됨으로써 순풍을 타는 듯했으나 2019년 하노이 북미정상회담 실패 이후 경색되기 시작했다. 문재인 대통령은 종전선언을 통해 대화의 동력을 잃지 않으려고 노력하였으나 그 역시 쉽지 않았다. 물론 남북정상회담 3회, 공동선언 2회, 그

리고 9.19 군사합의서 도출, 남·북·미의 판문점 회동, 북미정상회담 2회 등은 역사적으로 큰 성과이다. 특히 완벽히 실행된 것은 아니었지만 '9.19 군사합의'가 준수되는 상황 속에서 문재인 정부 시기 한반도의 군사적 긴장이 상당히 완화되었다는 사실은 가장 중요한 실질적 성과라고 할 수 있다.

문재인 정부 시기 남북관계가 기대만큼 발전하지 못했다는 것은 매우 아쉬운 부분이다. 물론 모든 책임을 문재인 개인에게 돌릴 수는 없다. 남북관계라는 것이 북한이라는 대상이 있고, 오랜 시간 남북한이 경쟁해왔다는 점을 고려하면 남북관계 경색에 있어 북한은 그 책임에서 자유로울 수 없다. 미국 역시 마찬가지이다. 미국은 남북관계의 평화로운 발전을 말하고 있지만 자신의 이해관계에 벗어나거나 그 속도와 방향을 예측하기 어려운 남북관계의 진전에 대해서는 소극적인 자세를 취한다.

공고한 한미동맹 아래에서 한국 정부는 미국의 영향력을 거부하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 한반도 문제해결에 있어 핵심적인 주체임을 잊지 말고 한미관계에서 좀 더 자율적인 영역을 꾸준히 개척할 필요가 있었다. 문재인 정부는 남북관계를 제약하는 구조적 요인들을 변화시키는 데 있어 새로운 상황조성을 통해 국면을 돌파하려는 경향이 강했다. 그 결과 2017년 한반도 위기 국면을 타개하는 데에는 성공했다. 하지만 한미관계에 변화를 주는 세밀한 접근을 추구하기보다는 기존의 한미관계 요인을 변화 없이 강화시키는 정책을 고수하였다. 하노이 북미정상회담 실패 이후 이러한 경향은 더욱 두드러진 것으로 보인다. 한미관계의 구조적인 제약 그리고 역사적인 경험으로 봤을 때 변화하지 않은 한미관계가 남북관계를 견인하거나 이를 지속해서 발전시키는 동력으로 작용하는 것은 쉽지 않다.

하노이 북미정상회담 결렬 이후 남북관계가 큰 타격을 받았다는 사실을 되새겨봐야 한다. 2018년 한반도 평화체제를 향한 협상에서 남북관계는 매우 중요한 역할을 했다. 그 성과와 약속들은 앞서 살펴본 바와 같이 의의가 크다. 하지만 하노이 북미정상회담 결렬 이후 남북한이 추진하려고 했던 다양한 협력사업 구상은 그야말로 완전히 중지되었다고 할 정도로 군사분야를 제외하고

는 남북한 간의 공조는 찾아보기 힘들다. 반면에 한미관계는 강화되었고, 우리의 대북정책에 있어 운신의 폭은 축소되는 경향을 보였다. 2021년 7월 남북한 간 통신선이 약 400일 만에 복원되기는 했지만, 주목할 만한 남북한 간의 협력은 없었다. 제재 국면에서 남북한의 상호의존관계를 만들어내기 위해서는 남북한 간의 새로운 협력 대상을 찾고, 제재 이후를 대비하는 차원에서 남북교류협력에 필요한 제도 구축을 사전에 준비하는 것이 필요하다. 우리의 북한에 대한 영향력 확보를 바탕으로 남북관계와 북미관계의 발전에 병렬적으로 접근하되, 남북관계에서는 한반도 문제의 당사자로서 지위를 강화하고, 한미관계에서는 한국의 자율성을 확보해 나가는 과정을 통해 북미대화 실패 시 남북관계가 받는 타격을 최소화하는 접근이 필요하다.

참고문헌

- 강근형, “문재인·트럼프 행정부의 대북정책과 한미관계.” 『신아세아』 제25권 제4호, 2018.
- 고유환, “문재인 정부의 평화우선주의와 비핵평화 프로세스.” 『북한학연구』 제14권 2호, 2018.
- _____, “문재인 후보의 통일외교정책: 남북경제연합과 한반도 평화구상.” 『한반도 포커스』 21호, 2012.
- 구갑우, “남북한의 동상이몽? 문재인 정부의 대북 정책 평가.” 『동향과 전망』 112호, 2021.
- _____, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개: 한반도 안보딜레마와 한국의 ‘삼중모순(trilemma)’.” 『한국과 국제정치』 제34권 제2호, 2018.
- 국방부, 『국방백서 2020』, 서울: 국방부, 2020.
- 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, 2017.7.19.
- 김강녕, “문재인 정부의 대북-통일정책과 한반도 평화증진과제.” 『통일전략』 제19권 2호, 2019.
- 김병로·서보혁, 『문서로 보는 한반도 평화프로세스 40선 해제』, 서울: 선인, 2021.
- 김준형, 『영원한 동맹이라는 역설』, 파주: 창비, 2021.
- 김형민·박병철, “문재인 정부의 대북정책의 중간평가.” 『통일전략』 제19권 1호, 2019.
- 박영민, “문재인 정부 대북정책의 성공조건과 전망.” 『접경지역통일연구』 제1권 2호, 2017.
- 박원근, “트럼프 행정부의 대북정책: 중국 압박과 믿을만한 위협의 실현.” 『EAI 논평』, 2017.3.18.
- 박정민, “「판문점 선언」 국회비준과 남북관계 발전.” 『현대북한연구』 제21권 3호, 2018.
- 이기동·최용환, “한반도 평화프로세스 재가동 구상.” 『국가전략연구 2021-6』, 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 이승현, “문재인 정부의 대북정책: 다섯가지 핵심어를 중심으로.” 『의정논총』 제13권 1호, 2018.
- 이원희, “신한반도체제와 남북관계 독자성 강화를 위한 정책방향.” 『군사발전연구』 제13권 2호, 2019.
- 이창현, “문재인정부의 대북정책과 남북관계: 전망과 과제.” 『인문사회 21』 제8권 6호, 2017.
- 이혜정, “북미 정상회담의 ‘충격과 공포’.” 『프레시안』 2018년 4월 11일, <https://www.pressian.com/pages/articles/192487>(검색일: 2022.9.5.).
- 임을출, “지속가능한 남북관계 발전조건: ‘4.27 판문점 선언’을 중심으로.” 『통일정책연구』 제27권 1호, 2018.
- 정옥식, “1992년과 2019년의 미국 대통령의 약속이 지켜졌다면.” 『프레시안』, 2022년 7월 26일, <https://www.pressian.com/pages/articles/2022072611280826091>(검색일: 2022.9.4.).
- 조성렬, 『김정은 시대 북한의 국가전략』, 서울: 백산서당, 2021.
- _____, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로.” 『통일정책연구』 제26권 1호, 2017.

- 조은정, 『INSS 전략보고: 코로나19방역을 위한 남·북·미 삼각협력의 가능성』, 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 조한범 외, 『신한반도체제 추진 종합연구(1)』, 세종시: 경제인문사회연구회, 2020.
- 최용환, “문재인 정부의 대북정책 평가와 차기 정부의 대북정책 방향:” 이관세(편), 『한반도 변화와 남북관계』, 서울: 경남대 극동문제연구소, 2021.
- 통일부, 「주요업무 추진현황」, 2017.10.13.
- 통일부, 『남북대화』 제78호, 서울: 통일부, 2020.
- 하상식, “문재인 정부의 대북정책: 특징과 과제.” 『Journal of North Korea Studies』 제4권 제1호, 2018.
- 홍민, 『KINU Insight: 북한의 핵·미사일 관련 주요활동 분석』, 서울: 통일연구원, 2017.
- “남조선과 미국, 조선반도평화에 역행하는 새로운 합동군사연습 개시.” 『노동신문』 2019년 3월 8일.
- “문 대통령 “북미대화 조속히...北김영철 대화 용의.” 『서울신문』 2018년 2월 25일.
- “미국의 모든 도발적인 선택을 우리의 초강경대응으로 무자비하게 짓부셔 버릴 것이다.” 『로동신문』 2017년 4월 15일.
- “박근혜 대통령 국회 국정연설문.” 『시사저널』 2016년 2월 16일.
- “북 김명길 ‘휴지조각될 종전선언-연락사무소론 협상 안 돼.’ 『미디어펜』 2019년 11월 14일, <http://www.mediapen.com/news/view/476757>(검색일: 2022.10.3).
- “사실: 우리 당 병진로선의 대승리, 최후승리를 향하여 앞으로.” 『노동신문』 2017년 7월 6일.
- “온 민족의 이름으로 남조선 당국에 묻는다.” 『노동신문』 2017년 6월 24일.
- “정의용 수석트가 방북 결과 언론발표.” 『대한민국 정책프리핑』 2018년 3월 6일, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148848672>(검색일: 2022.9.4).
- “조국통일평화통일위원회 성명(2016.2.11).” 『로동신문』 2016년 2월 12일.
- “조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 진행.” 『노동신문』 2018년 4월 21일.
- “조선노동당 제7차 당대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고.” 『노동신문』 2016년 5월 8일.
- “조선중앙통신사 보도.” 『노동신문』 2018년 5월 16일.
- “중외교부 ‘북핵문제 입장 일관... 쌍중단 가장 합리적 해결책(2보).” 『연합뉴스』 2017년 11월 16일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171116152500083>(검색일: 2023.2.17).
- “죄악과 오욕의 대명사-박근혜를 녀성의 이름으로 해부한다.” 『로동신문』 2016년 3월 4일.
- “최설희 북한 외무상 부상 3월 15일 평양회견 발언문.” 『뉴스시스』 2019년 3월 25일, https://www.newsis.com/view/?id=NISX20190325_0000598643(검색일: 2022.7.4).
- “트럼프와 폼페이오의 위대해질 뻔한 모험.” 『한겨레』 2021년 1월 4일.
- “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 관하여.” 『노동신문』 2019년 4월 13일.
- “회담통계” 『통일부 남북회담본부 홈페이지』, https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be_usrCMSStat/List.do?tab=1(검색일: 2022.10.10).

“Kim to Trump(April 1, 2018).” 『한미저널』 통권 10호, 2022.9.

“NBC 인터뷰.” 『대한민국 정책브리핑』 2017년 12월 20일, <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148846169>(검색일: 2022.10.4.).

“Trump to Kim(2019.6.12).” 『한미저널』 통권 10호.

『뉴시스』, 『대한민국 정책브리핑』, 『로동신문』, 『미디어펜』, 『서울신문』, 『시사저널』,

『연합뉴스』, 『통일부 남북회담본부 홈페이지』, 『프레시안』, 『한겨레』, 『한미저널』, 『VOA』.

Abstract

Moon Jae In Government's Inter-Korean Relations:
Achievements and Limitations

Cha Jun Kim(Researcher, The Institute for Northeast Asia Research, Chosun University)

The most important achievement of inter-Korean relations in the period of the Moon Jae In government was that the military tension on the Korean Peninsula was greatly lowered. It is also an important achievement for us that South Korean Government's diplomatic power had a great influence on the great progress of North Korea-US relations beyond driving inter-Korean relations. It is also noteworthy that it has once again that intensive and close cooperation between leaders can quickly restore inter-Korean relations. However, in spite of these important achievements, inter-Korean relations under Moon Jae In resulted in quite different results than what he intended. The reason for this was structural limitations in the transition to a peace regime on the Korean Peninsula under excessive ROK-US Alliance. As an extension of this, it failed to overcome the tendency to subordinate inter-Korean relations to ROK-US relations. The Korean government should have approached the Korean Peninsula issue with a clearer distinction between the roles of mediators and parties concerned. Finally, we should have strengthened our influence on North Korea by developing new areas for cooperation between the South and North Korea that could circumvent sanctions.

Keywords: Moon Jae In, Kim Jong Un, Donald J. Trump, North Korea-US Relations, Inter-Korean Relations, Korean Peninsula, Peace System, ROK-US Alliance

투고일: 2022년 11월 4일, 심사일: 2023년 2월 2일, 게재확정일: 2023년 2월 27일