

## 남북 및 북·미 관계의 단절과 암중모색

### 가. 남북관계 경색 국면의 장기화

#### ■ 레드라인 위 외줄타기의 한국과 북한

- 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후 동년 6월 30일 남·북·미 정상들은 판문점에서 대화의 물꼬를 트려고 했으나, 한반도 정세는 여전히 냉각
  - 한국은 ‘개성공단 재개’ 및 ‘금강산 관광 사업’을 제재에서 배제하도록 미국을 설득했으나 실패
  - 북한은 한국을 여러 차례 공개적으로 비난, 특히 8월 북한 외무성은 한·미 연합훈련을 강력히 비난하는 성명을 발표
    - \* “한국이 군사 훈련을 중단하지 않는다면 남북 간 접촉 없을 것”
  
- 2020년 5월 소위 “대북 전단 살포” 사건으로 인해 남북공동연락 사무소가 폭파되고, 9월 소연평도 부근에서 우리 측 공무원의 피격 사건으로 인해 남북관계는 긴장 고조
  - 김정은 위원장이 한국에 사의를 표하면서 북한이 한국과의 관계에서 위기관리 노력

- 미국 대선 이후 소강상태의 한반도에서 북한은 대내문제에 집중, 한국은 동북아 정세의 유동성을 이용, 독자적인 공간 확보 노력
- 2021년 김정은 위원장의 최고인민회의와 국방발전전람회 연설을 통해 북한의 대외문제에 있어서의 전반적인 입장과 의도 및 전술적 변화
  - 한·미 연합훈련과 첨단 전략무기 도입 중단 등 적대시정책 철회와 이중적 태도 시정을 요구한 것은 한국을 통해 미국의 입장을 확인하고 태도 변화를 요구하고 있는 것임.
  - 또한, 김정은 위원장이 ‘대미전략 구상을 집행하기 위한 전술적 대책을 마련’하라고 지시한 것은 대화를 염두에 두고 있는 것으로 판단됨.
  - 전략·전술무기의 개발 문제를 북·미 및 남북관계와 분리하여, 별도의 프로세스임을 명확히 하여 추진하는 것은 자위권 차원의 국방력 강화를 위한 정당성 확보를 위한 것으로 보임.
    - \* 김정은 위원장은 무장력 확보는 전쟁억제가 목적임을 강조, 북한의 주적을 한국과 미국이 아닌 전쟁 그 자체로 규정하고 국방발전전람회 ‘자위-2021’ 기념연설에서 “국방력 강화는 필수적이고 사활적인 중대사”라고 언급

## 나. 바이든 행정부 출범에 따른 남·북·미 간 ‘바닥 다지기’

### ■ 한국: 한반도 평화정착을 위한 노력 지속 전개

- 북한의 정면돌파전 선언 이후 남북 간의 거리
  - 북한이 경제발전 및 체제 안전 보장을 목표로 남북관계-북·미 관

계 선순환 프로세스에 호응한 바 있으나, 목표 달성에 대한 부진으로 남북관계 및 북·미 관계에 대한 의존 및 신뢰가 현격히 감소됨.

- 북한은 대남사업을 대적사업이라고 규정, 외부지원 수용 불가를 천명하는 등 남북관계 단절 추진<sup>1</sup>

- 2021년은 남북한 유엔 동시 가입 및 ‘남북기본합의서’ 체결 30주년이 되는 해로 문재인 대통령은 신년사에서 남북관계 개선 의지를 표명했으나, 북한의 반응은 냉담

\* “멈춰있는 북미대화와 남북대화에서 대전환을 이룰 수 있도록 마지막 노력을 다하고 김정은과 언젠, 어디서든 만나고, 비대면의 방식으로도 대화할 수 있다는 우리의 의지는 변함이 없다. … 특히 ‘전쟁 불용’, ‘상호 간 안전 보장’, ‘공동 번영’의 3대 원칙을 공동 이행하는 가운데 남북관계를 발전시키고 ‘동북아 방역, 보건 협력체’에 남북이 함께할 수 있기를 바란다”<sup>2</sup>

- 남북 경색 국면 장기화 속에서 남북 정상외의 친서교환으로 남북 통신 연락선 복원 등 가시적인 성과가 나타나기도 함.

- 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장의 담화에서 “단절되었던 것을 물리적으로 다시 연결시켜놓은 것뿐”이라고 선을 그음으로써 ‘근본문제’ 해결에 대해 강경한 입장 견지

- 이후 문재인 대통령은 9월 유엔에서 ‘종전선언’을 제안하며 남북관계를 비롯한 한반도 정세 전환을 위해 노력

- 북한은 이에 대해서 ‘이중기준’과 ‘적대시정책’ 철회가 종전선언의 선결조건이라며 시기상조라고 평가

1. “김여정 조선로동당 중앙위원회 제 1 부부장의 담화,” 『로동신문』, 2020년 6월 4일.

2. 2021년 문재인 대통령 신년사, 2021년 1월 11일.

\* “앞으로 평화보장체계수립으로 나가는데서 종전을 선언하는것은 한번은 짚고 넘어가야 할 문제인것만은 분명…미국의 이중기준과 적대시정책철회는 조선반도정세안정과 평화보장에서 최우선적인 순위”<sup>3</sup>

○ 김정은 위원장의 최고인민회의 제14기 제5차회의 시정연설 이후 2021년 10월 4일 남북 통신연락선이 재가동되었으나, 여전히 북한은 중대과제 해결에 대한 압박 지속

- 자위권 수호·국방력 강화를 지속하는 가운데, 국방발전전략회 《자위-2021》에서 김정은 위원장은 한국에 대해서는 과도한 위기의식과 피해의식을 지적하고 미국에게는 대조선적대시정책 철회를 요구

\* “평화를 위한 그 어떤 대외적인 우리의 노력이 절대로 자위권 포기하는 아님.”

○ 문재인 정부의 한반도 평화 정착을 위한 노력에도 불구하고, 미국과 북한 뿐만 아니라 국내적 반응 역시 긍정적이지 않음.

- 북한의 예측 불가능한 행동으로 인해 북한에 반감을 갖고 있는 국민의 비율이 증가 추세<sup>4</sup>  
- 민생 안정, 코로나19, 경제 회복 등에 밀려 남북관계를 추진하도록 하는 국민적 지지가 부족한 상황

○ 2021년 ‘한반도’와 ‘남북관계’ 관련 국내 언론보도를 분석한 결과는 다음과 같음.<sup>5</sup>

- ‘한반도’, ‘남북관계’ 키워드의 기사 수는 모두 5월과 9월에 가장

3. “리태성 외무성 부상 담화(2021년 9월 23일),” 『조선중앙통신』, 2021년 9월 24일.

4. 2018년 35.4%, 2019년 51.6%, 2020년 74.5%

5. [붙임 1~3] 2021년 1월 1일 ~ 11월 18일 국내 언론사 분석 참조

- 높음. 이는 각각 5월 미국의 대북정책 공식 발표와 9월 문재인 대통령 ‘종전선언 제안’에 따른 것임.
- 7월 남북통선선이 복원되었음에도 불구하고 ‘한반도’ 키워드를 가진 기사 수는 하향세, ‘남북관계’ 키워드를 가진 기사 수는 상승세를 보임.
  - 이는 ‘남북관계’와 ‘한반도’가 디커플링 되어 개별 이슈로 다루어지고 있음을 의미함. 즉, 남북관계의 복원·개선이 한반도 평화로 이어지기보다 분절되어 있는 것임.
  - 전체적인 키워드 경향·추세를 보면 상위 10개에 ‘(국내) 행위자’가 주요한 키워드로 분석됨.
  - 행위자를 제외한 키워드는 ‘비핵화’, ‘평화정착’, ‘종전선언’으로 2021년도 한반도 문제에 있어서 한국이 제기하고 있는 아젠다가 중심을 이루고 있음을 의미함.
  - 즉, 한반도 정세와 관련한 행위자 중 한국이 가장 적극적인 태도를 취하며 노력하고 있다는 것을 의미함. 반면, ‘미국’, ‘중국’, ‘북한’은 이에 대해서 큰 관심이 없었다는 것을 보여줌.

## ■ 북한: 8차 당 대회와 靜中動(정중동)

- 하노이 노딜 이후, 실망을 ‘새로운 길’ 모색으로 치환
  - 김정은 위원장은 하노이 도착 전까지 큰 자신감으로 회담에 임했으며, 정치적으로 많은 것을 투자한 상황
    - \* 대내외적으로 영상매체를 활용하여 하노이 회담까지 가는 여정을 새시대를 향한 여정으로 선전
  - 김정은 위원장은 2차례의 남북정상회담과 북·미 정상회담을 통해 새로운 관계를 정립하고, 경제건설에 매진하려고 했으나, 하노

이 회담 결렬로 인하여 차질이 생김.

- 트럼프 대통령의 미국 국내에서의 정치적 입지가 약화되고 있던 것을 간과하고 미국에 대해 과도한 기대

○ 북한의 당 대회와 전원회의는 국가전략 노선을 파악할 수 있는 잣대이며, 이번 8차 당 대회에서의 핵심 키워드는 정비·보강을 통한 ‘정상화’임.

- 8차 당 대회는 새로운 비전, 담론 제시 없이 당 규약 개정 등 현실적인 아젠다를 마련하고 보강에 주력하였으며, 특히 경제건설과 국방력 강화를 강조

\* ‘경제건설 총력 집중노선’에 대한 내용이 당 대회 보고·토론, 당 규약 등에 공식 반영되지는 않았음.

- 김정은 위원장은 북한 최고지도자로서는 처음으로 당 대회에서 ‘경제실패’를 인정·시정, 대책을 요구

\* 1월 8차 당 대회 이후 2월 당중앙위 전원회의, 3월 시·군당 책임비서 강습회 개최 등의 행보를 이어가며 ‘5개년 경제 계획’ 수립 및 실천 방향 점검·보완

- 이는 내부 위기를 당·국가 체제 정착화와 정상국가화를 통해 극복하겠다는 것이며, 이념적 토대이며 기본적인 정치방식은 ‘인민대중제일주의’임.

\* 7차 당 대회는 사회주의 기본정치방식으로 선군정치를 강조

- 또한, 자력갱생과 자립경제 구축을 토대로 국제 사회의 제재·압박에 맞대응하면서 장기전에 대비

- 체제 내구력 강화에 집중한 국가운영 전략으로 2019년 12월 당중앙위 전원회의에서 선언했던 ‘정면돌파전’의 연장

○ 대외관계 전반에 있어서는 ‘유보적 입장’을 보이면서 대내문제 해결에 집중

- 북한은 본질적, 근본문제 해결만을 과제로 상정하고 전선의 외부 확장을 경계
  - 미·중의 대립이 지속되는 가운데 북·미 및 남북관계가 회복되어야 하는 상황 속에서 제재 및 코로나19로 인한 경제적 악화를 회복하려는 데 모든 역량을 집중
- 최근 들어 경제 정상화, 국가 방위력 강화 및 체제 공고화 등 대내 문제에 집중하면서 대외 문제에 있어 전술적 변화의 조짐을 보이고 있으나, 큰 틀에서는 8차 당 대회 결정의 기초를 유지

#### ■ 미국: 절차주의의 늪에 빠진 대북정책

- 취임 100일만 인 2021년 4월 30일, 바이든 행정부는 구체적인 내용의 공개없이 대북 정책 재검토 완료를 발표하면서, 정교하고 실용적인 접근이라고 설명
- \* “미국의 정책 목표는 여전히 한반도의 완전한 비핵화 실현인 것이다. 바이든 행정부의 대북정책은 ‘일괄타결’을 성사시키는데 초점을 맞추지 않을 것이며 ‘전략적 인내’에도 의존하지 않을 것이다. 북한에 열려 있는 외교를 모색하고 미국과 동맹국의 안보를 위해 실용적이고 균형 잡힌 접근을 할 것”<sup>6</sup>
- 바이든 행정부는 현재까지도 북한에 대해 ‘포용적이고 실용적인 정책을 추진할 것’이라고만 입장을 밝힐 뿐, 구체적인 사항들이 제시되지 않고 있음.
- 바이든 대통령은 선거에서 승리했을 당시 ‘싱가포르 선언’의 ‘수용’이 아니라 ‘계승’이라는 표현을 썼고, 이것이 북한의 미국 태도에

6. 젠 사키(Jen Psaki) 백악관 대변인 성명, 2021년 4월 30일.

대한 확고한 신뢰를 갖기에 미진함.

- 바이든 대통령의 대북 관련 공식적인 연설은 현재까지 없으며, 북한 문제가 안보에서 어려운 문제이냐는 기자의 질문에 ‘그렇다’고 대답
  - 한국 정부가 적극적으로 추진하려는 종전선언에 대해서도 명확한 입장보다는 신중히 협의하는 태도를 보임.
- ‘단순히 대화를 하자’는 것은 정책이라고 볼 수 없으며, 북한 역시 이에 대해서 문제제기를 하고 있음.
- “미국은 최근 들어 우리 국가에 적대적이지 않다는 신호를 빈번히 발신하고 있지만 적대적이지 않다고 믿을 수 있는 행동적 근거는 하나도 없다.”는 김정은 위원장의 발언은 미국이 무엇에 대해서 논의할 수 있는지를 알려달라는 메시지이자 하노이의 실패를 반복하고 싶지 않다는 의미임.

## 다. 2021년 한반도 관련 주요 쟁점들

### ■ 대북적대시정책과 근본문제

- 북한은 8차 당 대회 총화보고에서 대미노선보다 대남노선에 상대적으로 유화적인 입장을 나타냈음.
- 한국에 근본문제 우선 해결을 요구하면서도 합의사항 이행의 조건부 관계개선 의지를 표명
  - 대미노선과 관련해서는 대북적대시정책 철회 전까지 핵무력 증강이라는 입장을 보이며 압박을 강화, 대외관계 정상화의 완전한 해

결을 목표로 하고 있음.

- 8차 당 대회에서 한·미 연합군사훈련과 첨단군사장비 반입을 ‘근본문제’로 지목하며, 지속적으로 이 문제의 우선적 해결을 제기하고 있음.
  - 바이든 행정부 등장 이후 2021년 4월말 미국이 대북정책 재검토 완료를 발표할 때까지는 공식매체인 로동신문이나 조선중앙통신이 아닌 조선신보를 통해 우회적으로 비난
    - \* “미 바이든 정부와 남측 문재인 정권은 합동군사연습을 일제 중지하라!…미국에 등장한 새 바이든 정부는 북에 대한 ‘새로운 전략’ 채택을 운운하면서 역사에 역행하는 합동군사연습부터 벌이고 있다.”<sup>7</sup>
    - \* 2020년 남북관계가 극도로 경색되었던 시기 북한은 한·미 연합 군사훈련에 대해서 4차례 비판적이고 공격적인 반응<sup>8</sup>을 보임.
  
- 이 같은 문제제기는 21년 7월 남북연락통신선 복원이 된 후에도 계속되었으며, 결국 8월 10일 북한은 재차 통신선 불통 조치와 ‘강대강 선대선 원칙’을 강조하며 명분과 실리가 보장될 경우 협상에 나가겠다는 입장 표명
  - 한국에게만 한·미 합동군사연습 등 적대시정책 실행에 대한 경고, 미국에게는 ‘적대시정책 철회’를 요구하고 있는 상황
  
- 근본문제와 비근본문제는 독립적인 것이 아니기 때문에 다양한 트랙에서 대화·교류를 통해 근본문제 해결 여건 조성 및 남북관계 개선

7. “6·15공동선언실천 일본지역위원회 청년학생협의회 성명.” 『조선신보』, 2021년 2월 7일.

8. “김여정 당중앙위원회 제1부부장 담화.” 『조선중앙통신』, 2020년 3월 3일; “조선민주주의인민공화국 리선권 외무상 담화.” 『조선중앙통신』, 2020년 6월 12일; “조선외무성 군축 및 평화연구소 미국의 적대시정책철회는 선결조건.” 『조선중앙통신』, 2020년 6월 25일; 『조선신보』, 2020년 8월 13일.

## 돌파구를 마련할 필요

### ■ 미·중 전략적 경쟁 심화

- 미·중 관계의 틀 안에서 북·미 관계에 남북관계가 종속되는 경향이 강해짐에 따라 미·중 관계-북·미 관계-남북관계의 계층 구조(Hierarchy)가 심화됨.
- 미·중 전략적 경쟁은 누가 이기느냐의 문제가 아니며, 자국 중심의 국제질서 확산을 꾀하고 있음.
  - 미·중의 전략적 경쟁과 관련된 요구와 선택적 압박이 심화되고 있는 상황에서 한반도 비핵평화의 정착을 위해 남북관계를 중심으로 돌파구를 마련하려 했으나 실제성과는 미미
- 북·미 간 신뢰관계 회복 기간이 필요한 상황에서 북한은 경제문제 해결을 위해 대내 시스템 전반을 정비·강화하면서 대중관계 긴밀화에 나서고 있음.
  - 미·중 전략적 경쟁 심화에 따라 미국에게 북·미 관계는 정책적 우선순위가 낮아 북한은 미국과 중국의 갈등관계 속에서 실리 획득 전략을 구사
  - 북한은 미국과의 새로운 관계가 지연되면 필수품 중국과의 협력을 강화해 상황 타개를 적극적으로 모색해갈 것으로 예상
- 미·중 전략경쟁 심화라는 구조 하에서 남북한이 평화와 번영을 성취하기 위해서는 남북관계가 독자적으로 움직일 수 있는 공간을 확보하고, 둘의 관계를 불가역적으로 개선·발전시키는 것이 필요

## 라. 2022년 남북관계 및 한반도 정세 전망

### ■ 코로나19: 한반도 정세의 새로운 저항선

- 북한은 정치, 경제, 사회 체제 전반의 정비를 통한 정상국가로의 정착과 체제안정 및 공고화에 주력할 것임.
  - 대외관계의 개선 없이 장기적 대응에 한계가 있기 때문에 자신들에게 유리한 정세와 시점이라고 판단하면 대외관계에서 북한의 태도 변화 가능성은 있음.
- 코로나19 팬데믹이 다시금 유행함에 따라 대내적인 안정을 우선하는 북한이 공세적인 대외정책을 펼치기에는 제한이 많음.
  - 코로나19 팬데믹 상황 하에서 경제적 어려움을 감수하고 북한은 ‘국경 봉쇄’를 단행했는데, 북한의 방역 및 보건·의료 역량을 감안했을 때 현재와 같은 팬데믹 상황이 지속될 경우 국경 봉쇄를 해제하기 어려울 것임.
- 북한이 지속적으로 근본문제 해결을 제기하고 있으나, 단기적으로 공동 방역 및 의료·보건 분야에서 협력을 통해 단절된 남북 대화와 협력의 계기를 마련할 필요는 있음.

### ■ 2022년 봄, 한반도 평화정착의 변화 분수령

- 2022년은 중국이 대내외적으로 도약하고자 하는 원년
  - 2022년 2월에는 베이징 동계올림픽이, 10월에는 20차 전당대회 가 예정되어 있으며 시진핑 주석 3연임 등 국내 정치 기반 확충이

## 매우 중요한 상황

- 중국은 국내 정치 기반 확충을 위해 외부적인 압박요인인 미·중 전략경쟁 상황을 완화할 필요가 있으며, 이를 위해 베이징 동계올림픽을 ‘평화’ 올림픽으로 만들기 위해 노력
  - 북한은 표면적으로 북·미 관계 개선이 중국에 부담으로 작용하는 상황은 피하려고 할 것이며, 중국 역시 북한의 핵·ICBM 발사 시험이 베이징 동계올림픽의 성공에 장애가 될 것이기 때문에 이를 방지하기 위해서 노력할 것임.
- 그러나, 중국에 대해 압박과 협력을 동시에 추진하겠다는 것이 바이든 행정부의 기본 입장이기 때문에 중국이 의도한 대로 성과를 거둘지는 미지수임.
- 2022년 베이징 올림픽이 2018년 평창올림픽의 재현이 될 가능성은 불투명
- 2021년 11월 19일 바이든 대통령이 2022년 베이징 동계올림픽에 대해 외교적 보이콧 검토를 시사하면서 EU 등 미국의 동맹과 파트너들의 대응이 주목되고 있음.
  - 2018년 평창 동계올림픽 전후로 시작된 ‘한반도 평화의 봄’ 국면은 북·미 관계 개선을 위해 한국이 노력한 결과이기는 하지만, 2022년 베이징 동계올림픽과는 상황이 매우 다름.
  - 2022년 5월의 한국 새 정부 출범을 고려하면, 남북관계를 포함해 한반도 정세를 안정적으로 관리하는 것이 바람직함.
  - 미국이 베이징 동계올림픽에 대해서 외교적 보이콧을 검토하고 있는 상황에서 남·북·미·중 4개국에 의한 중전선언의 가능성은 매우 낮아졌다고 보는 것이 현실적임. 한반도 정세가 교착상태에

서 벗어나려면 남북간의 신뢰회복과 동시에 대화의 틀을 재구성할 필요가 있음.

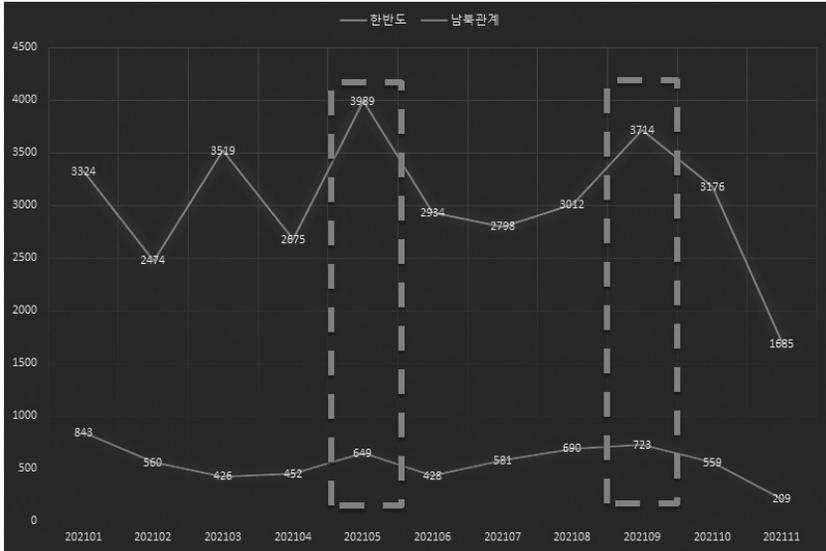
- 특히, 북한이 중시하는 근본문제와 관련된 의제들을 모두 대화의 테이블에 올려놓고 협의할 수 있는 환경을 만드는 것이 무엇보다 긴요함.

\* 2022년 3월 13일 베이징 동계올림픽 종료, 한국의 새정부 출범 이후 근본문제 의 하나인 한·미 연합훈련 재개 문제가 동북아 정세 변화의 중요한 이슈로 대두 예상

\* 북한이 기존의 대내문제 (경제회복, 체제 정비 보강) 집중노선에서 대미·대남 문제로 방향을 전환할 가능성을 배제할 수는 없지만, 코로나 변수가 상당한 역할 할 것으로 예상

- 또한, 2022년 봄에 한·미 연합훈련의 재개 여부가 한반도 정세 변화에 중요한 현안으로 부각될 것임.
  - 베이징 올림픽, 한·미 연합훈련, 새 정부 출범 등으로 한반도 상황은 중요한 분기점을 맞이할 것으로 예상

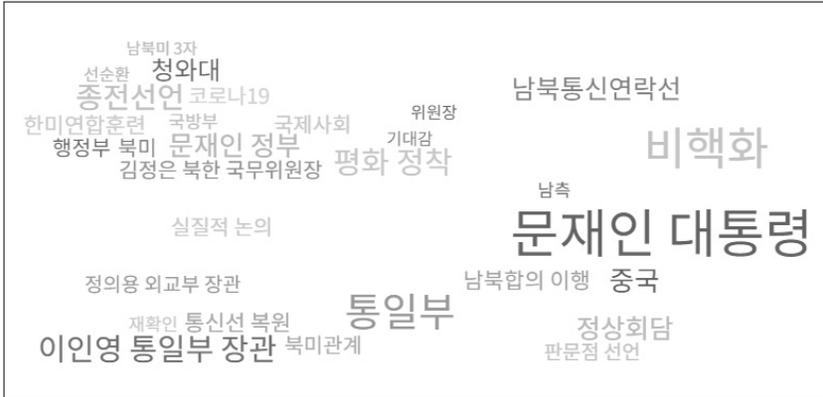
[붙임 1] 2021년 1월 1일 ~ 11월 18일 국내 언론사 기사 추이<sup>9</sup>



\* 키워드: '한반도'와 '남북관계' 기사 수 추이

9. 빅데이터를 통해 국내 54개 언론사의 정치, 경제, 사회, 문화, 국제, 지역 섹션 내 뉴스에서 2020년 1월부터 11월 18일까지 총 37,762건 중 35,934건의 기사에서 '한반도'와 '남북관계' 키워드 분석, 두 키워드의 상관계수는 0.5593으로 뚜렷한 양적 선행관계(비례관계)를 보임. 관련 기사 수가 5월에 가장 많은 것(각각 3,889 / 649건)은 바이든 행정부 출범 이후 미국에서 처음으로 한반도 관련 정책이 공식적으로 언급되었기 때문임. 9월에 다시 관련 기사 수가 증가된 것은 문재인 대통령의 '중전선언' 제안이 주요인임.

[붙임 2] 2021년 1월 1일 ~ 11월 18일 상위 1,000개 기사 연관어 분석



[붙임 3] 2021년 1월 1일 ~ 11월 18일 국내 언론 기사 내 키워드 분석

순위	키워드	가중치	키워드 빈도수
1	문재인 대통령	131.6	477
2	비핵화	108.03	727
3	통일부	93.94	962
4	평화 정착	62.5	159
5	이인영 통일부 장관	61.52	207
6	종전선언	58.5	418
7	중국	52.23	426
8	문재인 정부	50.42	199
9	남북통신연락선	48.08	138
10	정상회담	46.64	685
11	청와대	43.37	402
12	통신선 복원	35.71	160
13	남북합의 이행	34.18	44
14	한미연합훈련	33.13	159
15	북미	31.52	663
16	국제사회	31.52	182

순위	키워드	가중치	키워드 빈도수
17	북미관계	30.84	143
18	코로나19	30.8	348
19	김정은 북한 국무위원장	30.16	102
20	실질적 논의	30.15	45
21	행정부	29.61	322
22	판문점 선언	28.74	147
23	정의용 외교부 장관	28.64	56
24	재확인	22.18	87
25	남측	22.16	225
26	국방부	21.57	85
27	위원장	17.98	564
28	선순환	17.79	88
29	기대감	16.78	69
30	남북미 3자	12.35	14