

2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망

Online Series

2018. 04. 29. | CO 18-11

성기영 (통일정책연구실 연구위원)

문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 남북정상회담이 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’을 채택하고 막을 내렸다. 남북한 정상은 100분간의 확대정상회담과 30분간의 ‘벤치 대화’를 거쳐 3개조 13개항에 이르는 방대한 합의문을 내놓았다. 남북관계 개선과 한반도의 평화번영을 위한 남북한의 공감대가 높았던 만큼 특사 교환 등을 통한 사전 조율이 철저했었다고 평가할 수 있다.

남북관계 발전과 북핵문제 병행 진전 구체화

2018 남북정상회담 결과는 세 가지 특징으로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 남북관계의 획기적 진전을 통해 한반도의 평화와 남북한의 공동번영을 이끌겠다는 문재인 정부의 의지를 국내외에 분명히 했다는 점이다. 지난 3월초 남북정상회담 개최 사실이 발표된 이후 청와대는 여러 차례에 걸쳐 이번 정상회담의 핵심은 남북관계를 뛰어넘어 비핵화와 평화체제 등 북미정상회담 연결의제가 될 것임을 암시한 바 있다. 이른바 북미정상회담 ‘가교론’, 또는 ‘길잡이론’이다. 북한 역시 노동신문 등을 통해 북중정상회담, 북러관계 개선 등, 북미정상회담 합의 이후 대외관계 재편을 강조하는 데 집중한 반면 남북정상회담과 관련해서는 ‘우리민족끼리’ 등 대남선전매체 등을 통해 김정은의 결단을 부각하는 데 그쳤었다.

그러나 관문점 선언을 통해 발표된 3개조 13개항의 합의사항 중 남북관계 발전 및 군사적 긴장완화 분야 9개항은 물론, 항구적 평화체제 분야에서도 불가침, 군사적 신뢰 구축 등 남북 양자 간 실천이 요구되는 의제들을 포함시킴으로써 남북관계의 전면적 개선 의지를 분명히 했다. 남북관계 발전과 북핵문제의 병행진전이라는 대북정책 추진전략을 구체화한 동시에 남북관계가 비핵화 협상에서도 선도적 역할을 해야 한다는 사실을 분명히 한 것이다. 합의문 1조에서 자주통일과 민족자주의 원칙을 확인한 것도 남북관계 발전이 국제정세의 종속변수가 아니라 한반도 주변 국제질서를 이끌어가는 동력이 되어야 한다는 사실을 강조한 것이라고 볼 수 있다.

‘안전한’ 비핵화 표현으로 진일보한 합의

둘째, 남북정상선언을 통해 완전한 비핵화의 필요성을 재확인하고 종전선언 및 평화협정 추진 의사를 밝힘으로써 한반도의 항구적 평화체제를 만들어내겠다는 목표를 분명히 했다. 과거 남북대화의 각종 합의문을 통해 비핵화 또는 핵문제의 해결이 언급된 적은 여러 차례 있었지만 정상회담 합의문을 통해 비핵화를 명시적으로 언급한 것은 이번이 처음이다. 2007년 10.4 선언 역시 ‘한반도 핵문제 해결을 위해’ 9.19 공동성명과 2.13 합의의 이행을 위해 노력한다는 언급에 그쳤다. 2000년 정상회담 이후 21차례 열렸던 남북장관급회담에서도 2차 북핵위기 발발 이후에는 남북 간 합의문에 여러 차례 북핵문제를 언급한 적이 있다. 그러나 표현 수위는 ‘핵문제에 대한 쌍방의 의견 교환’이나 ‘핵문제의 평화적 해결’ 등(2002~2004년)에 그쳤고 2005년에 들어서야 ‘한반도 비핵화를 최종목표로’ 한다는 수준에 이르렀던 것을 확인할 수 있다.

따라서 이번 정상회담에서 합의한 대로 ‘완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다’는 공동의 목표를 확인한 것은 비핵화의 수준과 범위를 처음으로 명시했다는 점에서 진일보한 합의로 평가할 수 있다. 또한 이러한 합의가 북한이 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 핵미사일 시험발사 중지와 풍계리 핵실험장 폐기 등 사실상의 핵동결 조치를 이행한 단계에서 도출되었다는 점도 의미를 더하는 부분이다. 그러나 이번 합의는 비핵화의 원칙과 수준을 명시했을 뿐 구체적 대상이나 시간표 등을 언급한 것이 아니므로 북미정상회담에서 합의할 수 있는 비핵화 수준에 따라 구체적 평가가 가능한 부분이라고 할 수 있다.

김정은 위원장이 3월 특사단 접견에서 언급했던 비핵화의 선결조건이라고 할 수 있는 군사적 위협 해소와 체제안전 보장을 위한 남북관계 차원의 조치들은 이번 정상선언 중

2조 군사적 긴장완화와 3조 항구적 평화를 통해 최소한의 이행 기반을 마련했다고 할 수 있다. 그러나 북미정상회담에서 북한이 과거 자신들이 주장해왔던 비핵화 조건 중 △ 핵타격 수단의 반입금지나 △ 핵사용권 보유 주한미군 철수 등(‘조선반도 비핵화 5대 조건’, 2016년 7월 공화국 정부 성명)을 내세울 경우 완전한 비핵화 합의가 장애물에 부딪힐 수도 있다는 점에서 향후 한미 간 조율, 나아가 남북미 간 협의라는 과제를 남겼다.

북미정상회담 결과 따라 경험 재개 기반 조성

셋째, 남북정상회담 합의사항의 철저한 이행을 강조하며 남북관계의 불가역성을 강조했으며 차기 정상회담 및 판문점 선언 이행의 시간표를 제시함으로써 남북관계 개선의 속도를 강조했다. 판문점 선언의 기본 구조 및 남북협력 사업 합의 내용을 보면 2007년 10.4 선언의 계승이라는 점을 강조했다라는 사실을 알 수 있다. 이를 의식하듯 김정은 위원장은 정상회담에 앞선 환담장 모두발언에서부터 ‘잃어버린 11년의 세월’을 강조하며 합의의 적극적 이행을 강조했다. 문재인 대통령은 집권 1년차 정상회담이라는 사실을 강조하며 남북관계 개선의 속도를 강조했고 김정은 위원장이 ‘만리마 속도전’을 내세우며 화답했다. 정상회담 다음날 노동신문은 비핵화 등의 표현이 담긴 판문점 선언을 포함하여 정상회담 결과를 대대적으로 보도했다. 정부는 정상회담 직후 ‘남북정상회담 준비위원회’를 ‘남북정상회담 이행 추진위원회’로 개편하며 범정부적 후속조치에 바로 시동을 걸었다.

남북정상회담 합의의 이행은 각 분야에서 동시병행적으로 이뤄지게 될 가능성이 크다. 이미 이러한 조짐은 판문점 선언의 곳곳에서 나타난다. 군사분계선 지역의 확성기 방송 중단 등 적대행위 중지는 5월1일부터 이행하기로 합의했고 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 남북 장성급회담 시기도 5월로 못박았다. 또 6.15선언 18주년을 계기로 정부와 국회, 지자체와 민간단체 등을 포함하는 공동행사 개최 가능성을 열어놓았다. 이산가족 및 친척 상봉은 8.15 계기에 실시하기로 합의했고 8월 18일부터 열리는 아시안게임에 공동 참여하기로 합의했으므로 늦어도 6~7월에는 남북적십자회담과 체육회담을 개최해야 한다. 문재인 대통령의 평양 방문을 통한 차기 정상회담까지의 스케줄을 사실상 징검다리형으로 설계해 놓은 것이다. 이러한 성과들을 기반으로 문 대통령이 10.4 선언 11주년을 즈음하여 평양을 방문하는 시나리오를 구상해볼 수 있다.

남북관계 개선작업이 전방위적으로 속도감 있게 전개될 것이라는 사실은 당초 경제협력 분야가 논의되지 않을 것이라는 예상을 뛰어넘어 동해선과 경의선 철도 및 도로연결에

합의한 사실에서도 드러난다. 대북 제재와 불가피하게 연계되어 있는 경협 프로젝트를 정상선언에 포함시킴으로써 북미정상회담 결과에 따라 즉각 사업을 시작할 수 있는 기반을 조성해 놓은 것이다.

개성에 설치하기로 합의한 남북공동연락사무소가 정상회담 합의의 조기 이행을 위한 전초기지 역할을 할 수 있다. 지난 2005년 개성공단 내에 남북경제협력협회사무소를 설치해 20~30명 수준의 남북한 인원이 함께 근무했었던 경험을 참조하게 되면 사무소 개소 일정도 단축할 수 있다. 당시만 해도 북한은 남북관계 경색 국면이 조성될 때마다 남측 인원 추방 등의 조치를 통해 경협 사무소 폐쇄를 위협하기도 했다. 그러나 이번 정상회담 합의사항 이행에 대한 북한 측의 의지가 매우 높다는 점과 향후 개성공단 운영 재개 가능성 등을 감안할 때 북한은 연락사무소 운영에도 매우 적극적으로 임할 가능성이 높다.

북미회담 앞서 주변국 평화협정 이익조정 필요

이처럼 문재인 대통령과 김정은 위원장이 합의한 평양 정상회담까지 교류협력과 접촉왕래를 포함한 남북한 공동사업, 즉 판문점 선언의 남북관계 분야 6개항은 비교적 순조롭게 진행될 것으로 보인다. 그러나 군사적 긴장완화 분야 3개 합의사항에는 2007년 10.4 선언 당시 합의에도 불구하고 남북 간 이견으로 인해 시행되지 못한 내용들도 포함되어 있다. 예를 들어 지상과 해상, 공중에서의 적대행위 중지의 경우 2007년 정상회담 직후 남북국방장관회담 합의사항을 이번에 정상 차원에서 재확인한 것이라고 볼 수 있다. 또 서해평화수역과 공동어로구역 문제도 10.4 선언 및 국방장관회담 합의사항이었음에도 불구하고 시행되지 못했었다. 북방한계선(NLL) 중심 동일면적 수역 내 시범실시를 주장하는 우리 측과 NLL을 인정하지 않는 북측의 입장이 합의점을 찾지 못했기 때문이다 (2007년 7월 남북장성급회담). 당시와 달리 이번 판문점선언에는 ‘북방한계선 일대를 평화수역으로 만든다’는 조항을 포함시켰으므로 5월 중 남북장성급회담이 열리게 되면 북한의 NLL 인정 여부가 가장 먼저 쟁점으로 떠오를 전망이다. 물론 평화체제 분야 합의사항은 남북한 차원에서 완결시킬 수 없는 종전선언과 평화협정, 비핵화 등 국제사회의 지지와 협력을 통해서만 달성할 수 있는 과제들이므로 합의 이행의 과정은 더욱 험난할 수밖에 없다.

따라서 남북관계 차원에서 시급하게 이행할 수 있는 합의사항들을 속도감 있게 이행하는

동시에 향후 전개될 한미정상회담, 한중일 정상회담 등의 계기를 활용해 평화협정 구상에 대한 당사국들의 이익조정에 적극적으로 나섬으로써 북미정상회담에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간 비핵화 담판으로 연결되도록 하는 사전 준비작업에 나설 필요가 있다. 이는 동시에 판문점 선언의 목표를 충실히 이행하는 지름길이기도 하다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.