



# 남북고위급회담 평가와 향후 남북관계 전망

## Online Series

2018. 08. 17. | CO 18-35

성기영 (통일정책연구실 연구위원)

8월 14일 고위급회담을 통해 남북한은 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 3차 남북정상회담을 9월 중 개최한다는 데에 합의했다. 그러나 3차 정상회담 시기와 일정, 의제 등을 놓고 향후 실무협의 과정에서 남북한의 견해차가 드러날 가능성도 있다. 폼페이오 국무장관이 8월 중 평양을 방문해 핵물질 신고와 종전선언에 대한 북미 간 의견접근을 이루게 된다면 3차 남북정상회담을 위한 유리한 조건이 형성될 것이다. 정부는 8월 중 폼페이오 방북 → 핵물질 등 신고 및 종전선언 원칙 합의 → 9월 중순 남북정상회담에서 종전선언 방식 타결 → 한미·한중 정상회담 개최 → 유엔총회 종전선언 발표라는 구도의 실현을 위해 노력해야 한다. 그러나 동시에 종전선언의 의미를 명확히 재규정함으로써 3차 남북정상회담을 통해 북한을 설득할 수 있는 방안도 준비해야 한다.

북미정상회담 이후 두 달이 넘도록 비핵화 방법론을 둘러싼 견해차를 좁히지 못하고 있는 상황에서 남북한이 3차 남북정상회담 개최에 합의했다. 이로 인해 남북관계를 통한 해법 모색에 또다시 관심이 모아지고 있다. 8월 13일 열린 제4차 남북고위급회담에서 남북한은 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간 3차 정상회담을 9월 중 개최한다고 발표했다. 9·9절 행사 등 북한의 정치일정과 동방경제포럼(9월 11일~13일) 및 9월 18일 개막 유엔총회 등 남북한 모두와 관련된 국제행사 일정 등을 감안할 때 3차 정상회담은 9월 13일부터 24일 중 개최될 가능성이 높을 것으로 보인다. 유엔총회 기간 중 각국 정상 및 각료급

인사의 연설이 9월 25일부터 예정되어 있기 때문이다.

## 문 대통령, 광복절 경축사 통해 남북관계 진전 의지 강조

문재인 대통령은 또한 3차 정상회담 합의 직후인 8월 15일 광복절 경축사를 통해 남북관계 진전에 대한 의지를 거듭 표명했다. 남북관계가 북미관계의 종속변수가 아니라 오히려 한반도 비핵화의 동력이라는 사실도 강조했다. 접경지역의 통일경제특구 구상을 밝히는가 하면 철도, 도로 연결의 올해 안 착공목표를 제시하기도 했다. 북한이 최근 '제재와 대화는 양립할 수 없다'며 남한에 대한 비난 공세를 높이고 있는 상황이었다는 점을 감안하면 남북관계 개선 의지를 분명히 함으로써 북한의 불만을 잠재우고 3차 정상회담에서 구체적 성과를 내겠다는 구상을 공식화한 것으로 볼 수 있다.

이번 고위급회담에서는 3차 정상회담 시기 문제 이외에도 판문점 선언 실천을 위한 남북 간 협력방안도 논의되었다. 그러나 공동보도문에서는 양측이 판문점선언을 실천하기 위한 문제들을 '진지하게 협의하였다'고만 밝혀 선언에 명시된 구체적 사항 이행에 관한 합의를 이루지 못했음을 시사했다. 고위급회담 남측 대표단이 통일부와 청와대 등 정무형 인사들로 채워진 것과 달리 철도성과 국토환경보호성 부상과 민족경제연합회 부위원장 등을 내세운 북한측이 경제협력분야 합의 조기 이행을 촉구했지만 의미 있는 결론에 이르지 못하는 것으로 보이는 부분이다.

회담 개최 직전 남북정상회담의 시기와 장소, 방북단 규모에 합의할 것이라던 예상에 비하면 고위급회담 결과는 정상회담 개최 합의라는 성과 못지않게 향후 남북관계 진전의 속도와 방식에 대한 남북 양측의 견해차를 확인시켜주었다고도 할 수 있다. 이러한 견해 차이는 4·27 남북정상회담과 6·12 북미정상회담 이후 진행되어온 정세변화를 읽는 남북한의 인식 차이에서 기인하는 것으로 볼 수 있다.

## 북한, 9·9절 앞두고 종전선언, 경협 재개 등 구체적 성과 필요

북한이 현재 목표로 하는 대내외전략의 당면 과제는 정권수립 70주년 기념일인 올해 9·9절을 계기로 △사회주의 경제건설 총력집중 노선 △북미정상회담 성사 등 대미관계 개선, △남북관계 진전 등 김정은 위원장의 대내외 치적에 대한 선전효과를 극대화하는 것이라고 볼 수 있다. 이를 위해 미국으로부터는 종전선언 합의를, 남한으로부터는 남북경협의 전면

재개, 다시 말해 대북제재 이완을 이끌어내고 이를 향후 전개될 비핵화 프로세스의 국내적 동력으로 삼고자 할 가능성이 크다. ‘완전한 비핵화’ 약속에도 불구하고 제재 해제 등 경제적 측면에서 실질적 성과가 조기에 가시화되지 않을 경우 예상되는 국내정치적 부담이 없을 수 없기 때문이다. 이러한 배경 속에서 북한은 현재 중국인 단체 관광 중단이라는 조치까지 꺼내들면서 9·9절 행사를 성대하게 치르는 데에 집중하고 있는 것으로 보인다.

반면 문재인 정부는 남북관계의 주도적 역할을 강조하면서도 대북제재 완화 문제에 있어서만큼은 한미공조를 강조하며 신중한 태도를 유지하고 있다. 북한산 석탄 위장 반입 논란과 미 재무부의 제재 드라이브도 무시할 수 없는 요소이다. 미 국무부가 폼페이오 장관의 방북과 이를 위한 실무협상의 진전 등을 밝히며 비핵화 협상 재개에 힘을 싣고 있는 상황에서도 재무부는 5개월 만에 또다시 러시아의 상업은행과 중국과 북한 소재 법인을 독자제재 대상 리스트에 올리는 등 압박을 지속하고 있다. 스티븐 므누신 재무장관도 최종적이고 완전하게 검증가능한 비핵화(FFVD) 시점까지 제재를 유지할 것임을 분명히 했다.

그럼에도 문재인 대통령이 광복절 경축사를 통해 미국과 동북아 6개국을 포괄하는 동아시아철도공동체를 제안하고 1차 정상회담 합의보다 진전된 각종 경협 구상을 제시한 것은 현재 제재 의무는 성실하게 이행하되 향후 대규모 경협이라는 카드를 앞세워 북한이 참여하는 비핵화 프로세스 재가동을 모색하겠다는 의도로 해석할 수 있다.

3차 정상회담 합의와 함께 폼페이오 국무장관의 4차 방북 사실이 공식화한 것은 문재인 정부의 이러한 구상에 일단 유리한 환경을 조성하고 있다. 폼페이오 장관이 9월 남북정상회담 이전에 북핵 신고 및 사찰과 종전선언을 연계 추진하는 문제에 대해 북한측과 의미 있는 의견 접근을 이를 경우 남북정상회담을 통해 남북협력을 속도감 있게 전개해 나가는 데에 유리한 조건이 만들어질 것이기 때문이다.

## 긍정적 시나리오와 부정적 시나리오

이러한 상황에 기초해서 향후 북미협상의 진척 정도와 연계하여 남북관계를 전망하는 두 가지 시나리오를 구상해 볼 수 있다. 먼저 긍정적 시나리오로는 북한이 핵관련 목록을 일부 제공하고 미국에 요구해왔던 종전선언 약속을 받는 상황을 생각해볼 수 있다. 이렇게 되면 ‘핵 리스트 제공 우선’과 ‘종전선언 우선’이라는 북미 간 주장의 평행선이 접점을 찾게 된다. 풍계리 폭파나 동창리 시험장 발사대 해체 등을 통한 ‘미래핵’ 의제가 핵 신고를 통해 ‘현재핵’ 이슈로 전환하는 입구를 확보하는 것이다. 미국은 이미 핵물질, 핵시설, 핵탄두 등 북한이

보유하고 있는 핵자산의 3가지 요소를 모두 포괄하는 리스트를 요구한 바 있다. 그러나 선(先) 신뢰구축 조치를 요구하는 북한의 입장을 고려한다면 이 중 한 가지만이라도 우선 제출하는 현실적 방안을 고려할 수도 있을 것이다. 물론 협상은 북한이 제공할 리스트가 구체적일수록 미국의 종전선언 내용도 구체화하는 방식으로 진행될 것이다.

일단 북미 협상이 궤도에 오르면 9월 문재인 대통령과 김정은 위원장간의 평양 정상회담도 훨씬 탄력을 받게 될 것이다. 현재 문 대통령이 광복절 경축사를 통해 밝힌 3차 정상회담 의제는 판문점선언 이행과 비핵화, 종전선언, 평화협정 등이 망라되어 있다. 특히 최근 북한의 태도에 비춰볼 때 이 중에서도 판문점선언의 이행방안이 핵심의제로 부상할 가능성이 있다. 판문점선언은 기존 합의 이행이라는 신뢰의 문제이고 종전선언 및 평화협정은 신뢰 구축을 기반으로 앞으로 합의해 가야 할 문제이기 때문이다. 정부로서는 판문점선언 이행 의지를 재확인하는 동시에 종전선언과 평화협정에 대한 북한의 진전된 입장을 끌어내는 것이 중요하다.

남북관계의 전면적, 획기적 개선을 통한 공동번영이라는 판문점 선언 1조의 내용에 비춰볼 때 문 대통령이 광복절 경축사를 통해 제시한 남북한 경제공동체 논의나 철도 및 도로 연결 착공 일정 등에 대해 진전된 합의를 이뤄낸다면 남북관계의 독자성과 주도성을 확보하는 데에도 크게 기여하게 될 것이다. 또한 9월 정상회담이 개성에 설치된 남북공동연락사무소가 활동을 시작한 이후에 열릴 가능성이 크다고 볼 때 공동연락사무소를 서울과 평양의 상호 연락사무소로 발전시켜나가는 방안도 합의하는 것도 필요하다.

문재인 대통령이 광복절 경축사에서 남북관계를 ‘한반도 비핵화의 동력’이라고 밝힌 대로 3차 정상회담에서 김정은 위원장의 방미를 통해 국제사회에서 완전한 비핵화와 종전선언을 공식화하는 방안을 제시할 수 있다. 이러한 논의가 이뤄질 경우 자연스럽게 김정은 위원장의 9월말 유엔총회 연설과 2차 북미정상회담 가능성도 점쳐진다.

그러나 김정은 위원장이 양자 정상회담이 아닌 다자외교 무대에 참여하는 데에 북한은 매우 신중한 태도로 접근할 것으로 보인다. 물론 김정은 위원장의 방미가 9월 유엔총회 기간 중 이뤄지지 않더라도 ‘연내 종전선언’이라는 판문점선언의 동력을 살리기 위해서는 11월 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의나 동아시아정상회의(EAS)에 김정은 위원장을 특별초청하는 방식도 배제할 필요는 없다. 이러한 시나리오를 예상해볼 수 있는 것은 무엇보다도 11월 중간 선거를 앞둔 트럼프 대통령과 정권 수립 70주년 기념일을 앞둔 김정은 위원장 사이에 정치적 이해관계가 맞아떨어질 수 있기 때문이다.

### 3차 정상회담 실무협의 앞두고 신경전 예고

부정적 시나리오가 전개될 가능성도 결코 배제할 수 없다. 무엇보다도 북한이 판문점선언과 북미정상 간 싱가포르 회담 합의문의 1조에 해당하는 ‘선(先) 관계 개선’을 거듭 강조하며 종전선언 이전에는 핵 관련 신고나 사찰을 논의할 수 없다는 입장을 고수하는 경우가 여기에 해당한다. 관계 개선이라는 ‘총론’ 이행방안을 먼저 논의함으로써 신뢰가 조성되어야 비핵화 프로세스라는 ‘각론’ 논의에 본격적으로 들어갈 수 있다는 것이 북한 측 논리이기 때문이다.

김정은 위원장도 7월 중순 트럼프 대통령에게 보낸 친서에서 비핵화 언급을 뺀 채 ‘조미관계 개선의 획기적 진전이 다음번 상봉을 앞당길 것’이라며 싱가포르 회담에서 합의한 관계 개선을 서두르라는 메시지를 우회적으로 표현한 바 있다.

리용호 외무상이 미국의 대이란 제재가 재개되는 시점에 맞춰 이란을 방문해 대미 비난에 가세하고 ‘핵지식 보존’을 언급하는 등 북미협상 국면에 부정적 영향을 미칠 수 있는 행보를 보인 것도 평양 내부의 분위기를 읽을 수 있는 대목이다. 또 국내적으로 보더라도 9·9절 행사를 앞두고 북한 지도부가 미국 측에 일정한 양보를 해준 것으로 비칠 수 있는 협상에 임할 가능성도 크지 않다.

3차 남북정상회담과 관련해서도 북한의 태도는 여전히 유보적인 부분이 남아있다. 고위급회담 북측 대표였던 리선권 위원장이 종결발언을 통해 ‘회담에서 제기한 문제들이 해결되지 않는다면 일정에 오른 모든 문제들이 난항을 겪을 수 있다’고 지적한 부분이 대표적이다. 3차 정상회담을 위한 실무협의를 개최되더라도 정상회담 시기와 일정 등을 놓고 신경전을 예고하는 대목이라고 할 수 있다. 북한 입장에서는 철도 및 도로 연결 및 현대화 등 판문점 선언에서 합의한 사항조차 이행하지 못하는 상황에서 3차 정상회담이 열린다고 해서 구체적으로 얻을 것이 없다고 판단할 수 있기 때문이다. 따라서 정상회담 의제 선정을 위한 실무협의 과정에서부터 문재인 대통령이 4·27 정상회담에서 집권 1년차 정상회담이라는 점을 강조하며 남북관계에서 속도의 중요성을 언급한 사실을 거론하며 남측을 압박해올 가능성이 크다.

이러한 분위기를 반영하듯 노동신문은 3차 정상회담 합의 직후 관련 소식을 4개 문장으로 매우 짧게 보도하는 데 그쳤다. 1차 정상회담 당시 노동신문은 문 대통령과 김 위원장의 회담 소식을 60여 장의 사진과 함께 1~4면에 걸쳐 대대적으로 보도한 바 있다. 이러한 전례와 비교해 보더라도 북한은 판문점선언 이행이 정체되고 있는 상황에서 열리는 정상회담에 대해 의미를 부여하기를 의도적으로 자제하고 있는 것으로 보인다.



## 유엔총회 종전선언과 10월 이후 제재 완화 목표

그러나 3차 정상회담 이전 폼페이오 장관의 방북을 통한 북미협상이 이뤄진다면 최소한 북한이 최근 유지해온 ‘제재압박과 대화 병행 불가’ 입장만큼은 거둬들이는 것으로도 해석할 수 있다. 따라서 미국이 요구해 온 핵물질, 핵시설, 핵탄두 등을 포괄하는 리스트 중에서 핵물질에 관한 내용을 먼저 제공하는 조건으로 종전선언과 맞교환하는 방안이 폼페이오 방북 과정에서 논의될 가능성이 있다.

이러한 상황에서 우리 정부가 구상할 수 있는 가장 이상적인 상황 전개 구도는 8월 중 폼페이오 방북 → 핵물질 등 신고 및 종전선언 원칙 합의 → 9월 중순 남북정상회담에서 종전선언 방식 타결 → 한미·한중 정상회담 개최 → 유엔총회 종전선언 발표라고 할 수 있다. 이러한 구도가 실현될 때 10월 이후 유엔 제재의 일부 완화를 추진하고 이를 계기로 연내에 철도 및 도로연결 착공식을 갖는다는 광복절 경축사 구상의 실현이 가능해질 것이다. 핵물질 등 신고 조치가 유엔 안보리 대북제재 결의안이 제재 완화의 조건으로 규정하고 있는 북한의 ‘준수(compliance)’에 해당할 수 있기 때문이다.

그러나 동시에 이러한 이상적 구도가 비핵화 이전 종전선언에 대한 미국의 반대와 핵물질 신고에 대한 북한의 거부감으로 실현되지 못할 가능성에도 대비해야 한다. 이와 관련해서는 종전선언의 의미를 재규정하는 방안도 생각해볼 수 있을 것이다. 당초 종전선언 구상의 취지는 한반도 평화체제 로드맵을 이행하는 과정에서 행위자의 다양성과 의제의 복잡성이 원활한 협상의 걸림돌로 작용하는 만큼 정치적 상징성을 가진 종전선언을 통해 동력을 확보하자는 것이었다.

그러나 현재 ‘비핵화 우선’과 ‘종전선언 우선’이라는 북한과 미국의 입장이 맞부딪치며 오히려 종전선언 문제가 협상의 걸림돌로 작용하는 역설적 현상이 발생하고 있다. 남북한이 이미 남북기본합의서 이래로 상호 불가침에 이의를 달지 않고 미중, 한중간 수교도 이뤄진 상태에서 종전선언은 사실상 북미 간 양자관계 개선의 핵심요소라고 할 수 있다. 그러나 현재 이러한 종전선언이 가지는 기회비용(opportunity cost)이 필요 이상으로 커지고 있다는 이야기이다. 따라서 종전선언에서 언급하고자 하는 범위를 축소하거나 유엔총회 종전선언이 불가능할 경우 한국, 미국, 중국 정상이 모두 참석하는 11월 APEC 정상회담이나 동아시아 정상회의(EAS) 등에 북한을 초청하는 방안도 염두에 둘 필요가 있다. 한미동맹, 주한미군, 유엔사 지위 문제 등 민감한 이슈들을 배제한 최소주의적 접근으로 종전선언을 추진하는 구상도 검토해볼 수 있다. 이러한 다양한 카드를 확보한 후 3차 남북정상회담을 진행하게



될 때 문재인 대통령이 광복절 경축사를 통해 밝힌 대로 남북관계의 발전이 한반도 비핵화를 촉진하는 동력으로 자리매김하게 될 것이다. ©KINU 2018

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