

## 4.27 남북정상회담과 판문점선언, 평가와 과제: 북한의 의도와 전략을 중심으로

아산정책연구원  
전성훈 객원연구위원  
2018.04.30.

### I. 햇볕정책의 부활

1. 이번 정상회담의 키워드는 김정은이 회담 시작 전 모두 발언에서 수 차례 언급한 ‘잃어버린 11년’ 과 판문점선언에 명시된 ‘완전한 비핵화를 통한 핵없는 한반도’ 임.

- ‘잃어버린 11년’은 10·4 선언이 체결된 2007년을 지향하는 표현으로서 이번 정상회담과 판문점선언을 계기로 남북관계를 ‘6·15 및 10·4 선언 시대’로 되돌려 복원하겠다는 북한의 의도와 전략이 담긴 것으로 평가함.
  - 앞으로 ‘남북관계의 전면적이고 획기적인 발전,’ ‘공동번영과 자주통일,’ ‘겨레의 소망’ 등을 앞세운 북한의 우리민족끼리 전술이 국제사회의 대북제재 공조를 와해하고 무력화시키기 위해 그 어느 때보다 강력하게 전개될 것임.
- 판문점선언은 2007년 합의된 10·4 선언의 내용을 상당부분 담고 있는 만큼, 이 선언의 부활이자 ‘10·4 선언 2.0’으로 명명할 수 있음.
  - 마치 10·4 선언을 기초로 판문점선언을 작성한 듯한 인상을 줄 정도로 10·4 선언의 내용 대부분이 판문점선언에 반영됨.

2. 김정은은 4월 20일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 선포한 소위, ‘새로운 전략적 로선’ 을 관철하기 위한 중요한 수단으로 4·27 정상회담과 판문점선언을 적극 활용할 것이며, 이로 인해서 핵보유국 북한이 경제발전에 남한을 중요한 수단으로 활용하는 국면이 전개될 수 있음.

- ‘새로운 전략적 로선’이란 김정은이 2013년 3월 31일 노동당 전원회의에서 발표한 소위, ‘병진노선’을 수정한 것이 아니라, 지난 5년간 병진노선에 의거해서 핵무력 완성이란 역사적 대업을 성취했으니, 앞으로는 튼튼한 핵무력을 바탕으로 경제발전에 나서겠다는 병진노선의 고수임.

- 병진의 두 축 가운데 핵무력을 완성했으니 앞으로는 정책의 무게중심을 경제발전으로 옮기겠다는 것으로서 핵무력 보유에 따른 자신감의 표현인 것임.
- 병진노선은 김정일이 2013년 전원회의에서 아래와 같이 보고한 대로 '先핵무력 완성, 後경제건설'이라는 일관된 원칙을 유지하며 집행되어 왔음.
  - "경제를 발전시키고 인민생활을 높이기 위한 투쟁은 강력한 군사력, 핵무력에 의해 담보되어야 성과적으로 진행될 수 있습니다..., 핵은 통일조국의 룡성변영을 영원히 담보하는 민족공동의 귀중한 재부입니다."
  - "핵억제력만 든든하면 천만대적이 덤벼들어도 무서울 것이 없으며 마음 놓고 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있습니다."

**3. 판문점선언의 교류 및 경험 관련 사항들이 국제사회의 대북제재와 충돌할 가능성이 우려됨.**

- 북한은 판문점선언의 '각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉 활성화', '남북공동연락사무소 개성 설치', '경의선 도로와 철도의 연결', '서해 북방한계선 일대의 평화수역' 등 합의사항을 경제제재는 물론 북한의 재외공관 축소 및 외교관계 단절까지 초래한 국제적 압박을 돌파하기 위한 수단으로 활용할 것임.
  - 특히 개성 공동연락사무소를 향후 개성공단 재개를 위한 발판으로 활용할 수 있음.
  - 냉엄한 제재에도 불구하고 국제사회가 용인할 수 있는 교류협력 사안은 인도주의 차원의 이산가족 상봉행사임.
  - 아울러 북한에 억류된 우리 국민의 석방과 송환에 대한 언급이 없는 것은 정상회담 전부터 3명의 미국인 석방 문제를 제기하는 미국과 대비됨.

**4. 재래식 무력 분야에서의 불가침과 신뢰구축 및 단계적 군축은 북한이 핵을 보유한 상황에서 오히려 대한민국의 안보를 해치는 결과를 초래할 수 있음.**

- 1991년 남북기본합의서에서 불가침을 포함하여 군사적 긴장을 완화하고 군비통제를 실현하기로 합의했지만 북한의 이행 거부로 무산된 전례에 비춰볼 때, 핵을 보유한 북한이 재래식 군축을 제기하는 것은 다음과 같은 두 가지 의도를 갖고 있는 것으로 평가됨

- 첫째, 재래식 군대 유지에 소요되었던 인적, 물적 자원을 경제건설로 돌리기 위한 포석으로 향후 북한이 남북간 대규모 병력감축을 제의할 가능성이 큼.
- 둘째, 한국의 재래식 전력을 약화시키는 수단으로서, 한국의 질적으로 우수한 무기체계를 감축시키기 위해 전차, 전투기, 함선, 야포 등 주요 무기체계 별로 '1:1' 감축을 제의할 수 있음.
- 북한은 2018년 종전선언을 실현해서 한국, 미국 및 국제사회를 상대로 강력한 심리전을 전개할 것으로 예상됨.
  - 한국 사회內 북한에 대한 경계심을 떨어뜨리고 허위 안보감을 확산하는 것은 물론 북한 핵은 우리민족을 위협하는 것이 아니라 보호하는 것이라는 인식을 우리 사회 저변에 확산시켜 북한 핵을 사실상 용인하도록 유인할 것임.
  - 미국 사회를 상대로 한반도에 종전이 선언된 만큼 현재의 정전협정은 그 목적을 상실했고 새로운 평화협정으로 대체되어야 한다는 논리를 전개하면서 정전협정을 무력화시키고, 주한미군 철수주장이 미국 사회에서 자생적으로 발생하도록 유도함으로써 북한이 스스로 주한미군 철수를 요구할 필요가 없는 상황을 만들어낼 것임.
  - 국제사회를 상대로 해서는 전쟁이 끝난 한반도 상황과 대북제재 사이의 불일치성을 부각하면서 전쟁이 종식된 만큼 남북한이 서로 협력해서 평화와 번영을 이루도록 국제사회도 도와줘야 한다는 논리를 전개하면서 대북제재 무력화를 시도할 것임.

## II. 완전한 비핵화 과제를 워싱턴으로 이관

### 5. 정부가 정상회담 준비과정에서 북핵폐기 문제의 중요성에 대한 정확한 인식을 다양하게 밝혀왔다는 점에 비춰볼 때, 판문점선언에서 이 문제가 우선순위와 명확성 측면에서 용두사미 격으로 다뤄진 것은 의외의 결과임.

- 판문점선언은 제1항에서 김정은의 북핵 폐기 의사를 명확하게 명시했어야 함.
  - 북핵폐기를 첫 번째 목적으로 만들어진 정상회담과 그 합의 문건인 판문점선언은 북핵 완전 폐기가 실현되지 않으면 그 의미를 가질 수 없으며, 북한이 핵을 보유한 상태에서의 판문점선언 이행은 국내외적으로 커다란 반발과 부작용을 초래할 것으로 우려됨.

- '완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도'를 언급한 제④항에 앞서 명시한 군사적 신뢰구축과 단계적 군축, 종전선언, 평화협정 체결 등은 북한의 완전한 핵포기가 없는 한 실천하기도 어렵고 한국의 안보증진에도 도움이 되지 않음.
- 북한의 명확한 핵포기 의사를 확인하기 어렵다는 점에서, 판문점선언은 1991년 한반도 비핵화 공동선언, 1994년 제네바 기본합의 및 북한이 "모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기"하겠다고 약속한 2005년 9·19 공동선언과 후속 이행합의인 2007년 2·13 합의와 10·3 합의에도 미치지 못함.

6. 판문점선언이 남북한의 다양한 합의사항을 열거한 후 마지막에 한반도 비핵화를 추상적으로 언급함으로써, 북한은 핵문제는 美北간 논의사안이라는 오랜 입장을 관철시켰고 향후 美北 정상회담 실패시 미국에 책임을 전가하며 한미 동맹을 이간시킬 수 있는 발판을 마련한 것으로 평가됨.

- 한국은 미국과 북한간 중재역할을 한 것으로 자평할 수 있으나 결과적으로 국가의 존망에 직결된 북핵폐기 문제를 미국에 전가한 것이라는 비판을 받을 가능성에도 유의해야 함.
- 미국으로서는 美北 정상회담 실패시 북한이 미국을 비난하며 남북관계를 경색시킬 경우 남북관계의 파탄도 미국의 책임이라고 비판 받을 가능성을 우려할 것임.

7. 판문점선언의 “북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의미 있고 중대한 조치” 라는 인식도 많은 논란의 소지를 내포하고 있으며, 중대한 조치가 무엇인지가 명확히 밝혀져야 함.

- '중대한 조치'가 4월 20일자 전원회의에서 채택된 결정서의 내용 가운데 핵과 미사일 시험 중지 및 핵시험장 폐기를 의미한다면 이는 현실인식의 중대한 오류임.
  - 북한은 이미 6차례의 핵실험을 실시했고 이는 인도와 파키스탄의 사례에 비취볼 때, 신뢰할 수 있는 핵탄두를 개발하는 데 부족하지 않은 횡수임.
  - 장거리미사일은 북한이 '위성발사와 우주의 평화적 이용은 주권국가의 권리'라고 주장하며 언제라도 재개할 수 있으며, 2012년 2·29 합의도 바로 이 문제에 대한 의견차이로 깨진 것임.

- 풍계리 핵실험장은 6차 수소탄 실험으로 만탑산 내부에 거대한 동공이 생기고 후속 여진이 계속 발생할 정도로 내부변형이 심각한 상태이며, 최근 중국의 2개 지질학 전문기관이 풍계리 핵실험장에 대해 사용불가 판정을 내렸음.
- 4월 20일 전원회의에서 밝힌 '핵시험의 전면중지를 위한 국제적인 지향과 노력에 합세'한다는 것은 핵실험전면금지조약(CTBT)에 가입하겠다는 것이며, CTBT 가입 즉시 풍계리 핵시험장은 국제 사찰과 검증에 놓이게 됨
- 특히 주목할 것은 전원회의 결정서가 상기 조치들을 언급하면서 "핵무기 병기화를 믿음직하게 실현하였다는 것을 엄숙히 천명"했고, 상대의 핵위협이 없는 한 핵무기를 사용하지 않을 것이며 핵확산도 하지 않겠다고 선언했다는 사실임.
  - 이는 핵무기 개발을 완수했기 때문에 핵시험이 필요하지 않다는 것이며 핵을 보유하되 핵확산도 하지 않겠다는 핵보유국 선언임.
  - 아울러 2013년 4월 1일 노동당 전원회의에서 채택한 법령('자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여')이 유효함을 재확인한 것임.

8. 판문점선언에서 한반도 비핵화를 위해 “각자 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다”고 명시한 부분은 논란의 소지가 있으며, 북한은 이를 ‘조선반도의 비핵지대화’ 주장을 관철하기 위한 발판으로 삼고 한국을 끌어들이며 한미동맹 약화와 주한미군 철수를 기도할 것임.

- 한반도 비핵화는 두 당사자인 남과 북 가운데 한국의 비핵화가 이미 완료된 상태이며, 북한만 상응하는 비핵화 조치를 취하면 판문점선언에서 밝힌 “핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표”는 달성되는 것임.
- 지금까지 김정은의 발언이나 북한 당국의 공식 문건에 “보유한 핵무기와 관련 능력을 완전히 폐기하겠다”고 언급한 사례가 없다는 점에 주목함.
  - 우리 특사단은 3월 6일자 언론발표에서 북측이 “체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 명백히 했다”고 소개했지만 체제안전의 요건이 무엇인지는 밝히지 않았음.
  - 3월 26일 북중 정상회담에서 김정은이 “비핵화 문제는 한미가 북한의 선의에 응해서 평화와 안정의 분위기를 만들고 평화실현을 위해 점진적이고 동시적인 조치를 취하면 해결될 수 있다”면서 한미에 책임을 전가한 것에 주목함.

- 4·27 정상회담에서 김정은이 한 “앞으로 자주 만나 미국과 신뢰가 쌓이고 종전과 불가침을 약속하면 왜 우리가 핵을 가지고 어렵게 살겠느냐”는 발언은 핵포기 의사로 해석될 수 없으며, 1993년 美北 공동성명 이후 미국의 역대 정부가 대북 안전보장을 약속했고, 트럼프 행정부도 ①북한침공, ②정권교체, ③북한붕괴, ④흡수통일에 반대하는 소위 ‘4대 NO’ 원칙을 밝혔음에 유의함.
- 북한이 체제안전 보장을 구실로 한미동맹 와해와 주한미군 약화를 시도하면서 ‘조선반도의 비핵지대화’를 관철하려 할 가능성에 대비해야 함.

9. 판문점선언에 “완전한 비핵화” 라는 문구가 들어갔다고 해서 정상회담을 성공한 것으로 평가하기에는 아직 이름.

- 임종석 비서실장은 정상회담 하루 전 언론브리핑에서 “(북한의) 뚜렷한 비핵화 의지를 명문화 할 수 있다면, 더 나아가 이것이 한반도에서의 완전한 비핵화를 의미함을 정확히 확인할 수 있다면 이번 회담이 매우 성공적일 것이라고 생각한다”고 밝힌 바 있음.
- 북한이 주장하는 ‘비핵화’의 내용이 국제사회의 인식과 다르다는 지적이 확산되고 비핵화의 정의를 둘러싼 논란이 국내외적으로 가열되는 가운데 판문점선언의 ‘완전한 비핵화’가 북한 핵의 완전 폐기인지를 확인하기 어렵다는 것이 큰 문제임.
  - 트럼프 대통령이 비핵화는 ‘북한 핵무기의 폐기’라고 공개적으로 못박는 등 미국도 이 문제의 심각성을 인식하기 시작한 가운데 비핵화의 정의를 둘러싼 혼선은 美北 정상회담의 성패를 가를 수 있는 핵심 쟁점임.

III. 정부의 과제

- 10. 정부는 판문점선언에 명기된 ‘완전한 비핵화’의 의미와 구성요건에 대해 북한과 의견을 나눈 사항들을 가감없이 국민과 국제사회에 투명하게 설명함으로써, 비핵화의 정의를 둘러싼 논란이 더 이상 확대되지 않도록 상황을 관리해야 함.
  - 이 문제는 美北 정상회담을 준비하는 트럼프 대통령과 미국 정부의 최대 관심사인 만큼, 정부는 북한이 생각하는 비핵화에 대한 우리 정부의 가공된 해석을 미국에

전달할 것이 아니라 남북정상회담에서 나온 비핵화에 대한金正은의 모든 언급을 1차 자료 형태로 가감없이 그대로 전달하는 것이 바람직함.

- 만약 美北 정상회담에서 비핵화의 정의를 둘러싸고 마찰이 발생한다면 대부분의 책임이 우리 정부에게 전가될 가능성이 우려됨.

11. ‘비핵화’ 를 둘러싼 혼란을 차단하기 위해 문재인 대통령과 트럼프 대통령이 비핵화는 북한의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기’ (CVID, dismantlement)를 뜻하고 비핵화 대신 북핵폐기로 용어를 통일하기로 했다는 점을 공개적으로 천명하는 것이 바람직함.
  - 판문점선언을 계기로 지난 30여년 간 우리를 괴롭혀 온 비핵화라는 북한의 용어혼란 전술을 타파해야 함.
12. 4·27 정상회담이 북핵폐기의 모든 책임을 미국에 떠넘긴 것이라는 오해가 생기지 않도록 대미 외교를 정교하게 추진하고, 북한의 한미동맹 이간 전술에 대비해야 함.
  - 북핵폐기를 위한 구체적이고 실질적인 합의는 불가피하게 美北 정상회담에서 할 수밖에 없는 상황이 되었는데, 한국은 미국과 북한 사이의 균형자가 아니고 비핵화의 책임을 미국에 떠넘기는 것도 아니라는 점에 의심의 여지가 없도록 대미 공조를 강화해야 함.
  - 특히 판문점선언의 이행이 부진하거나 美北 정상회담이 실패할 경우 북한이 그 책임을 미국에 전가하면서 한미동맹을 약화시키려 할 가능성을 경계해야 함.
13. 정부는 美北 정상회담에서 북핵 완전 폐기가 이뤄지지 않을 경우에 발생할 수 있는 두 가지 현실적 가능성에 대비해야 함.
  - 첫째, 트럼프 행정부가 미 본토를 위협하는 핵탄재 ICBM 폐기에 만족하고 북한의 단거리 및 중거리 핵무기 보유를 사실상 묵인하는 경우임.
    - 이 경우 양측은 “핵없는 한반도 실현을 위한 협상을 개시하기로 했으며, 협상 기간중 북한은 모든 핵활동을 중단하고 미국은 대북제재를 완화하며 외교관계를 정상화한다”는 수준의 합의에 도달할 가능성이 있음.

- 이는 한국이 앞으로 상당기간 북한 핵의 위협 속에 살아야 하는 것을 의미하므로 국가 생존차원에서 국민의 뜻을 모아 미국의 전술핵 재배치를 관철시켜야 함.
- 둘째, 정상회담이 실패한 후 11월 중간선거를 앞두고 미국이 북한에 대해 군사적 옵션을 행사하려는 경우임.
  - 전쟁은 북핵폐기의 해법이 될 수 없다는 점을 미국에 적극적으로 설명하고, 냉전시대의 서유럽과 같이 전술핵 재배치를 통해 당면한 북핵위협에 일차적으로 대응하고 북핵 완전 폐기는 장기적인 목표로 인내심을 갖고 한미 공동으로 추진할 것을 강력하게 설득해야 함.

\* 본 글은 04월 30일 '4·27 남북정상회담 평가 전문가 간담회'에서 발표한 글이며, 아산정책연구원의 공식적인 의견이 아닙니다.