

4.27 판문점선언 1년 평가와 향후 전망

아산정책연구원
전성훈 객원연구위원
2019.05.31.

2018년 1월 1일金正은의 신년사로 시동을 건 '한반도 평화만들기 프로젝트'는 4월 27일 판문점선언, 9월 19일 평양공동선언 및 군사분야합의서라는 3대 문건을 만들어내면서 정점을 찍었다. 이후金正은의 서울답방 무산, 개성연락사무소 철수, 군사분야합의서의 이행 부실 등으로 내리막길을 걷다가 5월 초 100% 한국공격용인 단거리미사일 발사로 나락으로 떨어진 느낌이다. 정부는 인도적 차원의 식량지원을 고리로 평화만들기 프로젝트에 다시 활력을 불어넣고자 하지만 남북관계를 작년 9월의 정점으로 다시 끌어올리기는 어려울 것으로 보인다.

지난 1년 6개월간 남북관계는 북한이 주도하고 북한의 의지가 많이 반영된 관계였다고 할 수 있다. 판문점선언은 10·4 선언이 체결된 2007년을 지향하며 남북관계를 '6·15 및 10·4 선언 시대'로 복원하겠다는金正은의 의도가 관철된 회담으로 평가된다. 제 2차 남북정상회담도 절차의 투명성과 대통령 경호 등 문제점에도 불구하고, 정부가金正은의 갑작스런 요구를 수용해서 열릴 수 있었다. 판문점선언처럼 핵문제를 맨 마지막에 명기하고 남북경협에 집중하려던 평양공동선언도 국제사회의 대북제재라는 벽에 부딪히는 좌절을 겪었다. 군사분야합의서는 투명성 제고와 상호성 유지 등 군비통제의 기본원칙을 지키지 않음으로써 북한에 일방적으로 유리한 합의라는 비판을 받았다. 이 글에서는 판문점선언 1주년에 즈음하여 이 선언의 의미와 파장을 평가하고 향후 남북관계를 전망한 후 정부가 국민의 안전과 행복을 우선으로 하는 대북정책을 추진할 것을 제언했다.

1. 판문점선언 평가

판문점 정상회담의 키워드는 김정은이 모두 발언에서 수 차례 언급한 '잃어버린 11 년'과 선언에 명시된 '완전한 비핵화를 통한 핵없는 한반도'이다. '잃어버린 11 년'은 10·4 선언이 체결된 2007 년을 지향하는 표현으로서 정상회담과 판문점선언을 계기로 남북관계를 '6·15 및 10·4 선언 시대'로 되돌리겠다는 김정은의 의도가 담긴 것이다. 판문점선언은 '10·4 선언 2.0'이라고 할 수 있을 만큼 10·4 선언의 내용을 대부분 담고 있다. 마치 10·4 선언을 기초로 판문점선언을 작성한 인상을 줄 정도로 이 선언의 내용 대부분이 판문점선언에 반영되었다. 이후 북한은 '남북관계의 전면적이고 획기적인 발전,' '공동번영과 자주통일,' '겨레의 소망' 등을 구호로 내세우고 우리민족끼리 전술을 구사하며 대북제재 무력화와 국제공조 와해를 시도하고 있다.

정부가 정상회담 준비과정에서 북핵폐기의 중요성에 대한 정확한 인식을 밝혀왔던 것에 비춰볼 때, 판문점선언에서 핵문제가 우선순위와 명확성 측면에서 용두사미 격으로 다뤄지고 김정은의 핵포기 의사를 명확하게 담지 못한 것은 매우 실망스런 결과였다. 핵문제의 심각성 때문에 성사된 정상회담과 그 결과인 판문점선언은 북핵폐기가 보장되지 않으면 그 의미를 가질 수 없다. 북한에 핵이 존재하는 상태에서 판문점선언의 이행이 반발과 부작용을 초래할 것은 불을 보듯 뻔하다. 선언의 제 4 항(완전한 비핵화를 통한 핵없는 한반도)에 앞서 나열한 군사적 신뢰구축과 단계적 군축, 종전선언, 평화협정 체결 등도 북한의 완전한 핵포기가 보장되지 않는 한 실천하기도 어렵고 안보에 도움도 되지 않는다.

판문점선언이 남북한의 합의사항을 열거한 후 마지막에 한반도 비핵화를 추상적으로 언급함으로써, 북한은 핵문제는 美北간 논의사안이라는 오랜 입장을 관철한 것으로 평가된다. "북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의미 있고 중대한 조치"라는 언급도 논란의 소지가 있다. 중대한 조치가 4 월 20 일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 결정한 핵과 미사일 시험 중지 및 핵시험장 폐기를 의미한다면 이는 현실인식의 중대한 오류다. 이날 채택된 전원회의 결정서는 "핵무기 병기화를 믿음직하게 실현하였다는 것을 엄숙히 천명"한 다음에 핵실험과 ICBM 발사를 중지하고 핵시험장을 폐기하겠다고 했다. 당시 김정은도 핵무력 완성으로 핵실험이나 중장거리 미사일 발사가

필요없고 핵실험장도 사명을 끝마쳤다고 했다. 핵개발을 완성했기 때문에 핵·미사일 실험이 필요 없고, 풍계리 핵실험장도 용도폐기되었다는 뜻이다.

2. 남북관계 전망

최근 국무총리실 산하 통일연구원이 실시한 2019 년 통일의식조사에 따르면, 2018 년과 비교할 때 정부가 대북정책을 잘하고 있다는 평가가 69.5%에서 42.3%로 줄은 반면, 잘못하고 있다는 평가는 30.6%에서 57.7%로 늘어났다. 통일정책에 여론이 제대로 반영되지 않는다는 의견도 67.4%에 달했다. 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 응답도 72.4%로서 조만간(4.3%) 혹은 장기적으로(23.3%) 포기할 것이라는 의견에 비해 세 배가 높았다. 핵문제 해결 여부에 관계없이 남북관계를 추진하겠다는 정부에 경종을 울린 것이자 북한이 핵을 포기하기로 했다는 주장을 무색케 하는 민심을 보여준 것이다.

향후 남북관계는 대북지원을 통해 북한의 핵포기를 유인하겠다는 정부의 선순환 정책이 아니라 미북 핵협상의 향배, 더 구체적으로, 북한이 트럼프의 빅딜을 수용할 것인가에 달려있다. 김정은 정권이 핵을 포기할 가능성이 없고, 트럼프가 김정은에게 양보할 가능성 또한 없기 때문에 남북관계의 전망은 그렇게 밝지 않다. 일각에서는 북한이 올 한 해 도발수위를 높이다가 한국의 총선을 겨냥해서 내년 초부터 다시 유화적으로 나올 것으로 전망한다. 그러나 남북관계는 더 큰 구도인 미북관계에 종속되어 있는 형국이기 때문에 미북관계에서 실마리가 풀리지 않는 한 제재해제나 교류협력 모두 어려운 실정이다.

최근 북한의 미사일 도발은 한반도 평화만들기 프로젝트를 되살리려는 불씨에 찬물을 끼얹은 것과 같다. 신형 탄도미사일은 핵탄두를 탑재할 수 있고 정확도도 매우 높아서, 북한이 핵이라는 독을 묻힌 단검을 우리 목에 들이댄 것과 같이 안보에 심각한 위협이다. 우리 국민들은 이번 미사일 도발을 통해 북한이 전혀 변하지 않았음을 확인했다. 정상회담의 화려한 합의를 자기들 입맛대로 취사선택해서 제갈 길을 가겠다며 “합의 따로, 이행 따로”의 구태를 반복하고 있음을 알았다. 군이 유엔안보리결의 위반인 ‘미사일 발사’라는 표현을 삼가는 일이 반복되는 경우 국민의 안전을 소홀히 한다는 비판이 거세어질 것이다.

정부가 북핵폐기에 진전이 없는 상태에서 남북관계를 밀어붙이는 경우 한미관계에도 불똥이 튈 수 있다. 4.27 판문점선언 이후 북한 비핵화를 촉진한다는 명분으로 한국의 중앙정부는 물론 지방정부까지 나서서 각종 대북협력 제안을 봇물처럼 쏟아내는 현상은 미국의 우려를 자아낼 만했다. 2 월 스티브 비건 국무부 대북정책특별대표가 문희상 국회의장과 여야 대표단을 만난 자리에서 미국은 남북관계 발전에 반대하지 않지만 국제사회의 대북제재 틀 안에서 이뤄져야 한다고 한 것은 남북관계의 과속스캔들 가능성에 대한 우려의 메시지였다.

3. 국민중심의 대북정책

국제사회의 대북제재는 북핵폐기가 실현되는 날까지 남북관계의 어깨위에 드리워진 멍에이자 한국 혼자서 해결할 수 없는 불가항력이다. 우리가 북한처럼 국제사회의 이단아로 취급받지 않으려면 핵문제에 진전이 없는 상황에서 남북대화에 집중하는 것은 피해야 한다. 특히 종전선언이나 평화협정체결 등 한반도 안보구조를 급격히 바꾸는 인위적인 평화만들기는 바람직하지 않다. 한반도의 안보불안은 정전협정과 같은 제도가 불완전해서가 아니라 북한정권의 도발 때문이다. 정부는 지금의 한반도 안보상황이 2007 년과 비교할 때 상전벽해되었음을 인식하고, 2007 년의 시점에 고착되어 있는 대북전략의 기초와 정책을 바꿔야 한다.

무엇보다 우리 국민의 안전과 번영이 곧 평화라는 믿음을 갖고 국민을 최우선으로 하는 국민중심의 대북정책을 추진해야 한다. 북한과의 교류와 경험도 일차적으로 보호받고 혜택을 입을 대상은 우리 국민이라는 확고한 인식이 필요하다. 우리가 잘 살고 여유로워져야 북한을 도울 수 있는 여력도 갖게 될 것이다. 국민에게 부담과 고통을 주는 대북사업은 하지 않는 것만 못하다. 문재인 대통령의 금년 신년사도 고용안전, 아이들, 재해예방, 인재육성, 소상공인 등 보통사람들의 편안한 삶이 주제였다. 사람이 주인공이라는 진실이 한반도 남쪽에만 머물 수는 없다. 지금 북한에 억류되어 있는 국민 6 명의 안위, 더 나아가 2,500 만 북한동포의 생존과 인권으로 확장되어야 맞다.

남북경협에 대한 과도한 기대를 관리하지 못할 경우 국민들이 정부에 책임을 묻는 사태가 초래될 수도 있다. 역대 정부가 남북경협에 대한 장밋빛 청사진을 제시하며 다양한 정책을 수립했지만, 중요한 조건은 북한의 비핵화와 개혁·개방이었다. 핵을 가진 북한을 경제적으로 돕는 것은 상상할 수 없었고, 북한사회의 개혁없이 진정한 교류협력이 불가능하기 때문이다. 북한의 비핵화와 변화를 전제로 남북관계의 발전과 동북아의 미래 청사진을 준비하는 것이라는 한계를 분명히 했었다.

그러나 동북아신경제지도 등 문재인 정부의 큰 그림은 역대 정부의 미래 청사진과 내용은 대동소이하지만 국민들에게 장래의 비전을 현실의 영역으로 끌어내려 실천할 수 있다는 오해를 준다는 점에서 차이가 있다. 이는 남북경협에 대한 국민의 과도한 기대와 투자과열을 유발해서 결과적으로 투자자들의 손실로 이어질 수 있다. 국제사회의 상식과 규범을 무시한 대북투자로 인해 국가이미지를 실추하고 국익을 훼손하는 일도 없어야 한다.

* 본 글은 「자유마당」 6 월호에 기고한 글이며, 아산정책연구원의 공식적인 의견이 아닙니다.