

판문점선언에서 북미정상회담으로: 한반도 비핵화와 평화 체제의 경로

구갑우 | 북한대학원대학교 교수 | kwkoo@kyungnam.ac.kr

I. 북한의 개혁·개방 선언과 판문점선언 3항

어떤 텍스트든 발표되는 순간, 그 텍스트에서 저자와 독자 둘 다 사라지게 된다. 독자는 글쓰기의 행위에 부재하고 저자는 글읽기의 행위에 부재하기 때문이다. 따라서 텍스트 읽기는 해석과 같은 의미다. 2018년 4월 27일 남북정상이 합의한 판문점선언도 예외가 아닌 텍스트다. 특히 남북정상회담 합의문에서 처음으로 한반도 비핵화와 한반도 평화 체제를 동시에 언급한 판문점선언의 3항은 다양한 해석을 낳을 수 있는 구절들을 담고 있다. 한반도 비핵화는, 1991년 10월 한국과 미국이 남한 내에 배치되어 있던 전술핵무기 철수에 합의한 이후 1991년 12월 남북한이 만든 「한반도비핵화공동선언」에서, 한반도 평화 체제는 2007년 제2차 정상회담 합의문인 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에서 각기 언급된 바 있다. 한반도 비핵화와 한반도 평화 체제가 같이 언급된 문건은 다자합의인 6자회담의 2005년 9·19 공동선언이었다.

2017년 6월 문재인 대통령이 미국을 방문하기 전 북한의 대남사업 기관인 민족화해협의회는 ‘공개질문장’을 통해 핵문제는 남북대화의 의제가 아니라고 말한 바 있었다. 따라서 평화 체제와 비핵화를 언급하고 있는 판문점선언 3항은, 북한의 국가 행동의 근본적 변화를 담고 있는 지표다. 판문점선언이 나오기 일주일 전인 2017년 4월 20일, 북한은 평창 임시평화 체제를 한반도 평화 체제로 전환시키는 한 계기로 해석될 수 있는 조선로동당 제7기 3차 전원회의를 개최했다. 핵·경제 병진노선의 승리를 선언하고, “사회주의 경제건설에 총력을 집중”한다는 내용의 결정서를 이 전원회의에서 채택했다. 핵국가임을 선언하고 핵군축의 일환으로 핵·미사일 실험을 중단하겠다는 내용이 첫 번째였다. 2017년 12월 19일 문재인

정부가 한미합동군사훈련의 연기를 제안하며 만들어진 평창 임시평화 체제의 완성을 알리는 공식적 화답이었다. 두 번째는 북한이 스스로 핵무기와 동급의 비유인 “보검”으로 묘사한 경제건설에 집중하는 “새로운 전략노선”, 즉 개혁·개방선언이었다.

1978년 12월 중국공산당 11기 3중전회의는 중국이 개혁·개방이라는 역사적 전환을 한 사건으로 기록되고 있다. 그러나 이 회의에서 개혁·개방이라는 표현은 등장하지 않았고, “사회주의 현대화 건설”이 언급되었을 뿐이다. 1979년 1월 중국이 미국과 수교하고 1980년 4월 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank) 회원국이 되면서, 중국공산당 11기 3중전회의는 개혁·개방 선언으로 해석될 수 있는 국제정치경제적 조건을 확보할 수 있게 되었다. 중국공산당 11기 3중전회의와 닮은꼴이었던 2018년 4월 조선로동당 제7기 3차 전원회의 이후 북한은 제3차 남북정상회담에 나섰다. 그리고 판문점을 거쳐 미국과 만나야 하는 북한은 평화 체제와 비핵화를 동시에 담는 판문점선언 3항에 합의했다. 조선로동당 제7기 3차 전원회의를 개혁·개방 선언으로 기록할 수 있게 하는 여정의 중간 기착지가 판문점선언 3항이었다.

II. 판문점선언 3항의 해석

판문점선언 3항은 “남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화 체제(남한: peace regime, 북한: peace mechanism) 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다”로 시작한다. 한반도 평화 체제 구축이라는 정책목표에 한반도 비핵화가 부속되어 있는 구성이다. 합의문 3항의 ①은 「남북기본합의서」와 2007년 10월 남북정상회담의 ‘남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언’에서 언급되었던 “불가침”의 재확인이었다. 불가침은, 전쟁이 없는 상태인 소극적 평화(negative peace)를 위한 최소 원칙이다. 그러나 탈냉전시대에 남북한은 불가침의 물적 토대를 만들지 않았다.

판문점선언 3항의 ②에 “군축”이 등장한 이유를, 그 토대 만들기를 위한 한 방법으로 해석할 수 있다. 2017년 4월과 8월 북한의 핵·미사일 실험과 한미합동 군사훈련이 맞물릴 때 그 전형이 나타났던 한반도 안보딜레마와 전쟁 위기의 근본적 탈출을 모색하는 남북의 의지의 반영이 군축이다. 북한은 정전 이후 외국군 철수와 한반도 평화 정착을 규정한 정전협정 4조 60항에 의거하여 개최된 1954년 제네바정치회담부터 재래식 군사력의 하나인 남북의 군병력 중 10~15만 정도를 군축하자는 제안을 해 왔다. 남한의 노태우 정부와 이명박 정부도 비용 대비 편익이란 관점에서 북한에 재래식 군사력의 감축을 제안한 바 있다. 군사적 신뢰

구축, 운용적 군비 통제, 구조적 군비 통제를 거치는 군축의 과정은, 남북 모두로 하여금 군사적 방법에 의한 안보와 방위라는 기존 패러다임의 전환을 야기하게 할 수 있는 ‘판문점 평화 체제’ 구축의 핵심 사안 가운데 하나다. 더불어 “군축”이라는 의제는 국방비의 축소와 복지비의 증가로 연결될 수 있다는 전환적 사고를 가능하게 한다. 평화는 복지의 토대이고, 시민의 삶의 질을 제고하는 복지는 ‘적극적 평화(positive peace)’의 한 형태다.

합의문 3항의 ③은 “정전 협정 체결 65년이 되는 올해”, 즉 2018년에 “중전을 선언하고 정전 협정을 평화 협정(남한: peace treaty, 북한: peace accord)으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화 체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가”겠다는 내용을 담고 있다. 항구적 평화 체제 구축의 한 구성 요소로서 평화 협정 체결을 의제화했다는 점에서 3항의 ③은 판문점선언의 백미다. 여기서 해석이 필요한 두 쟁점이 있다. 첫째, 북미정상회담에서 한반도 비핵화라는 의제가 일괄타결의 형태로 이루어진다고 해도, 비핵화의 실행에는 트럼프 대통령 임기 내라 하더라도 상당 시간이 소요된다. 따라서 비핵화의 과정 중에 평화 협정이 체결될 수 있을지가 관건이다. 즉, 종전선언은 올해 안이라고 해석할 수 있지만, 평화 협정의 체결 시점은 3항의 ③에서 불분명하다.

둘째, 평화 협정의 당사자 문제는 1954년 제네바정치회담, 1990년대 후반의 4자회담, 2005년 6자회담의 9·19 공동선언에서 지속적인 쟁점이었다. 2007년 10·4 공동선언에서 3자 또는 4자가 종전선언을 할 수 있다고 했던 것처럼, 판문점선언에서도 남북미 또는 남북미중의 종전선언과 평화 협정을 위한 회담이 언급되었다. 북한은 1958년 중국군이 북한에서 철수했고 중국이 한반도의 정치군사적 긴장을 야기하는 행위자가 아니라는 ‘공정적’ 이유로 중국을 평화 협정의 당사자에서 배제하고자 했다. 김정은 국무위원장의 2018년 3월 25일 전격적인 중국 방문은 대북제재의 실질적 해제를 의도한 것이기도 했지만, 북한의 ‘친미국가화’를 경계하는 중국의 필요 때문이기도 했다. 중국은 한반도 문제의 당사자로서의 지위를 포기하지 않으려 할 것이다. 따라서 남북미중 간의 양자회담 가운데 결여되어 있는 한중정상회담의 필요성이 제기된다. 북중관계는 물론 한중의 정치군사적, 경제적 관계까지 평화 체제 구축 과정에 고려되어야 한다면, 남북미중의 평화 협정 체결이 적절한 대안으로 보인다.

합의문 3항의 ④는 “완전한(complete) 비핵화”와 “핵 없는 한반도”(남한: realizing, through complete denuclearization, a nuclear-free Korean peninsula 북한: turning the Korean peninsula into a nuclear-free zone through the complete denuclearization)를 실현한다는 공동의 목표에 대한 남북의 확인이다. 한반도 비핵화와 관련한 3항의 ④는 북미정상회담을 위한 길잡이로서 간략하게 제시되었다. 미국이 요구하는 완전하고, 검증가능하며(verifiable),

비가역적인(irreversible) 핵폐기 가운데 검증과 비가역은 남북대화의 의제가 아니기 때문이다. 김정은 국무위원장은 완전한 비핵화를 정상회담에서 “주동적으로” 제기했다고 한다. 북미정상 회담에 임하는 북한의 의지를 읽을 수 있는 부분이다. 북한은 5월 12일 ‘조선민주주의인민공화국 외무성 공보’를 통해 함경북도 풍계리 핵 실험장을 5월 23일~25일 사이에 공개적으로 폐기하기로 결정했다. 이 ‘외무성 공보’에는 사찰을 의미할 수 있는 핵 관련 전문가의 핵 실험장 폐기 참관과 관련된 내용은 없다. 반면 북한은 주변국 가운데 일본을 제외한 중국, 러시아, 미국, 영국, 한국 기자의 취재를 허용하겠다는 의사는 밝혔다. 『로동신문』, 『조선중앙TV』 등의 북한 언론매체도 핵 실험장 폐기를 알린 ‘외무성 공보’를 발표했다. 국내적으로도 비핵화를 공식화하는 보도였다. 북한은 북미정상회담 이전에 미국에게 보내는 신뢰의 신호인, ‘미래핵’을 제거하는 방식으로 스스로의 비핵화를 시작하려 하고 있다.

III. 판문점선언 3항과 북미정상회담

제3차 남북정상회담이 종료된 이후 일본의 『아사히신문』은 5월 3일자로 미국 중앙정보국(CIA) 당국자와 핵 전문가가 4월 하순부터 약 1주일간 북한을 방문했다고 보도했다. 북한이 핵과 대륙간탄도미사일을 미국이 원하는 방식으로 폐기하기로 했다는 내용과 함께였다. 이 보도가 사실이라면, 시간과 장소가 확정되지 않은 북미정상회담의 의제를 논의하기 위한 실무 접촉이었을 것이다. 중국의 국무위원인 왕이 외교부장이 북한을 방문한 시점은 2018년 5월 2일이었다. 중국은 남북미 또는 남북미중이 종전선언과 평화 협정을 체결할 수 있다는 판문점선언 3항 ④를 둘러싼 해석 투쟁에 개입하고자 했다. 왕이 외교부장은 북한에서 정전 협정 당사자인 중국이 다시금 종전선언과 평화 협정의 과정에서 당사자가 되고자 하는 의지를 피력했다. 더불어 왕이 외교부장은 경제건설에 총력을 기울이려는 북한의 새로운 전략노선에 대해 지지의사를 밝혔다.

종전선언과 평화 협정의 당사자를 둘러싸고 북중대화가 진행될 즈음 한국과 미국에서는 판문점선언 3항에 등장한 “핵 없는 한반도”의 내용을 둘러싼 논쟁이 전개되었다. 판문점선언 직후인 4월 30일, 문정인 대통령 외교안보특보가 미국의 외교문제 전문지인 『포린 어페어즈』(Foreign Affairs)에 기고한 글에는, 평화 협정이 조인된 이후 주한미군의 계속적 주둔이 정당화되기 어려울 수도 있다는 내용이 있었다. 한미동맹이 북한을 적으로 설정한 군사동맹이라면, 더 이상 북한이 한미의 적이 아닌 상태에서는 한미동맹의 존재 이유에 대한 재고가

필요하다는 인식의 소산이었다. 평화 협정이 체결된 이후에도 만약 주한미군이 계속 주둔한다면, 평화 협정 이후 형태 변환을 하게 된 한미동맹은 중국 견제용으로 인식될 수밖에 없다. 미국의 매티스 국방장관도 2018년 4월 27일 CNN과의 인터뷰를 통해 북미협상에서 주한미군의 감축이 의제가 될 수 있음을 말하기도 했다. 사실 한국정부는, 한미합동 군사훈련의 연기로 시작된 평창 임시평화 체제에서 볼 수 있듯이, 한반도 비핵화, 한미동맹의 지속, 한반도 평화 체제를 동시에 달성할 수 없는 ‘삼각모순’(trilemma)에 직면해 있다. 한반도 안보딜레마의 한 축만을 제거한 평화의 제도화는 불가능할 수도 있다는 의미다. 평화 협정의 체결이 임박하게 되면, 이 삼각모순이 다시금 부상하게 될 것이다. 주한미군 철수 문제를 둘러싸고 국내적 논란이 격화되자, 5월 2일 문재인 대통령이 직접 주한미군은 한미동맹의 문제이고 평화 협정 체결과는 무관하다는 ‘경고’를 임종석 대통령 비서실장을 통해 문정인 외교안보특보에게 전달했다. 비핵화와 평화 체제 협상에서 한미동맹의 수정을 공식 의제로 만들기를 바라지 않는 한국정부의 의지를 보여주는 부분이다.

다른 한편, 미국시간 5월 2일에 미국의 폼페이오 국무장관은 취임사에서 ‘완전한’ 핵폐기 대신 “영구적”(permanent)이란 용어를 사용했다. 영구적은 핵 관련 과학기술의 전환 재배치와 핵 관련 데이터에 대한 조치까지 포함되는 용어로, 기존의 완전한보다 강한 표현이었다. 핵 에너지의 평화적 이용 능력까지 폐기의 대상에 포함될 수 있다는 의미로도 해석될 수 있었다. 그 즈음 볼튼 국가안보보좌관은 미국정부 내에서 북한의 핵무기는 물론 생화학무기까지 폐기 대상이 되어야 한다는 발언을 했다. 미국발로 한반도 비핵화의 내용과 범위가 확대되자, 북한 외무성은 5월 6일 대변인이 『조선중앙통신』 기자의 질문에 답하는 가장 낮은 수준의 성명의 형태로, 대북제재의 결과로 북한이 대화에 나섰다는 미국의 논리를 반박하면서 미국의 핵 관련 전략자산 가운데 하나인 스텔스 전투기 F-22가 한미합동 군사훈련에 참가한 것에 대한 반발로 추정되는, 대미경고를 했다.

5월 7일~8일 북한의 김정은 국무위원장은 다시금 중국의 다롄을 전격 방문해서 시진핑 주석과 정상회담을 했다. 문재인 대통령이 5월 4일 시진핑 주석과 전화 통화를 통해 종전선언과 평화 협정에 대한 논의를 한 직후였다. 북중정상회담의 의제는 다시금 한반도 비핵화의 내용과 대북제재의 해제였을 것이다. 중국의 매체는, 한반도 비핵화를 위한 김정은 국무위원장의 “단계적·동보적 조치”를 전했고, 북한의 『조선중앙통신』은 5월 9일자에서 이 의제 조율을 “조중사이의 전술적 협동”으로 묘사했다. 폼페이오 국무장관도 5월 9일 다시금 북한을 전격 방문했다. 평창 임시평화 체제가 만들어진 후 계속되고 있는 대화 국면에서, 한미, 남북, 북중, 북미의 고위급간 직접 대화가 연쇄적으로 반복되고 있다.

폼페이오 국무장관의 재방북은 북미정상회담의 의제 조율을 목적으로 한 것이다. 핵심 쟁점은, “핵 없는 한반도” 또는 사실상의 ‘한반도 비핵지대(nuclear-free zone)’와 그 대가인 북한의 체제보장이 담긴 평화 체제의 내용과 범위다. 2018년 3월 31일~4월 1일 북한을 방문해 김정은 국무위원장을 만났던 당시 폼페이오 국무장관 내정자는 미국 상원 청문회에서 북한이 요구하는 체제보장이 평화 협정과 같은 ‘종이몽치’로 가능하지 않을 수도 있다는 진술을 한 바 있다. 북한의 비핵화가 아니라 한반도 비핵화란 점을 다시금 강조한 발언이었다. 5월 9일 폼페이오 국무장관의 재방북 결과에 대해, 5월 10일자 북한의 『조선중앙통신』은 “만족한 합의”였다고 보도했다. 폼페이오 국무장관은 북한에 억류 중이었던 미국인 3명과 함께 미국으로 돌아갔고, 그 즉시 트럼프 대통령은 사실상 미국의 공보가 된 개인 트위터를 통해 “세계평화를 위한 특별한 순간”이 될 북미정상회담의 시간과 장소로 ‘2018년 6월 12일 아세안 회원국인 중립국 싱가포르’를 공개했다. 북미정상회담의 의제를 조율한 결과이겠지만, 미국은 영구적 핵폐기에서 완전한 핵폐기로 다시 복귀했다. 북미정상회담의 의제가 공개되지는 않았지만, 북미가 한반도 비핵화의 과정과 범위에 합의했음을 알리는 북미의 반응들이었다.

북중, 북미대화에 대한 보도를 통해 북미정상회담의 의제를 추론해 본다면, 무엇보다도 미국이 원하는 ‘신속한’ 비핵화와 관련하여 북한은 최종 폐기대상인 ‘현재핵’인 핵무기와 대륙간탄도미사일의 일부를 북미정상회담 이후 국외로 이전하는 방식의 비핵화 과정에 동의한 것으로 보인다. 미국의 입장에서는 미국 본토에 대한 핵위협을 비핵화의 초기에 제거하는 상징적인 정치적 성과를 얻을 수 있는 비핵화 과정이다. 그리고 한반도 비핵지대화와 관련하여, 북미는 트럼프 대통령 임기 내에 북한의 핵과 대륙간탄도미사일의 폐기 그리고 플루토늄 재처리와 우라늄 농축의 포기를 미국의 핵 관련 전략자산의 한반도 전개 금지와 교환하는, ‘최소 비핵지대화’에 합의했을 수 있다. 그러나 한미동맹에 따라 미국이 남한에 제공하는 핵우산의 철폐와 주한미군의 철수를 담은 ‘최대 비핵지대화’는 북미정상회담의 의제에서 배제된 것으로 보인다.

더불어 판문점선언 3항에 규정된 비핵화와 평화 체제의 동시 협상에 대해서도 북미의 합의가 있었을 것으로 보인다. 북한이 신속한 비핵화를 수용하더라도 비핵화는 단계적일 수밖에 없기 때문에, 비핵화의 시간표와 연동해서 동시적 조치로 한반도 평화 체제의 구성요소인 대북 경제제재의 해제와 평화 협정과 북미수교가 북한에게 제공되는 교환의 방정식이 마련되었을 것이다. 특히 북한이 개혁·개방 선언을 한 조건하에서, 현재핵의 선 폐기라는 결단을 내린다면, 북한의 국제통화기금을 비롯한 국제경제기구 가입과 국제경제기구의 북한에 대한 지원을 가로막고 있는 대북제재는 물론 미국 국내법의 개폐가 동시적 조치로 전진배치될

수도 있을 것으로 보인다. 신속한 비핵화가 진행된다면 판문점선언 3항에서 그 시점이 특정되어 있지 않은 평화 협정도 북미수교의 일정에 걸맞게 신속하게 진행될 수도 있다.

그러나 전술적 문제제기일 수도 있지만 미국의 볼튼 국가안보보좌관이 5월 12일 『미국의 소리』(VOA)와의 대답에서 밝힌 것처럼, 북미정상회담에서 미국이 북한의 생화학무기를 포함하여 한국인, 일본인 억류자 문제까지 의제로 제기하게 된다면, 그리고 여기에 더해 북한의 인권 문제까지 의제로 상정된다면, 북미정상회담을 낙관만 할 수는 없을 것이다. 미국시간 5월 11일 워싱턴에서 개최된 폼페이오 국무장관과 강경화 외교부 장관의 회담에서 영구적 핵폐기가 아닌 완전한 핵폐기가 합의되었다고 하지만, 폼페이오 국무장관은 기자의 질문에 답하며 여전히 ‘영구적 핵폐기’를 다시금 언급한 바 있다. 그렇게 때문에 5월 22일 워싱턴에서 열릴 한미정상회담은, 한국정부가 미국정부 내부 및 북미 간의 북미정상회담 의제를 둘러싼 이견을 조정하는 중재자 역할을 하는 자리가 될 것으로 보인다.