

# ISSUE & FOCUS

Newsletter 2020-7

## 6·15 남북공동선언의 평가와 과제

조영기

한반도선진화재단 선진통일연구회장

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### 1. '6·15 남북공동선언'의 대차대조표

2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 평양에서 '6·15 남북공동선언'을 채택했다. 남북한 정상은 처음 만나 한반도평화의 꿈을 실현하기 위해 처음 손을 맞잡고 남북관계 개선과 실천 과제 등 5개항 등을 '6·15 공동선언'에 담았다. 물론 선언에 포함된 '통일조항'은 많은 문제가 있었지만 만남 자체의 의미는 있다. 김대중 대통령은 귀국보고회에서 "이 땅에 전쟁의 위협은 영원히 사라졌다"면서 평화로 가는 광장의 문이 활짝 열린 것처럼 공언(公言)했다. 국민 모두는 금방 평화가 찾아올 것이라는 기대에 부풀었다. 하지만 기대는 실망으로 돌아왔다. 김대중 대통령의 공언(公言)도 국민의 기대도 2002년 10월 2차 북핵 위기로 물거품이 되었다. '평화' 공언(公言)은 헛말(空言)이 되었고 대신 북핵 위협만 다가왔다. 오히려 북핵 위협을 목전에 둔 2002년 대통령선거에서는 승리를 위해 '전쟁이나, 평화냐'라는 구도로 국민을 협박하는 웃지 못할 상황이 연출되었다. 그리고 20여 년이 지난 지금 북한은 사실상의 핵보유국이 되면서 '허약한 평화'마저 물거품이 되었다.

사실 북핵 문제는 어느 날 갑자기 불거진 문제가 아니다. 우리 정부와 국민이 북핵 문제에 대해 얼마나 안이하게 대응해 왔는가는 1990년대의 사례를 보면 확인할 수 있다. 1992년 4월 김일성 주석이 워싱턴포스트지와 인터뷰에서 ‘공화국은 핵을 만들 의지도 능력도 없다’는 발언이 전해지자 대다수의 북한 전문가들은 이 발언에 즉각 추종해 진실 호도에 앞장섰다. 김일성의 발언이 특유의 전형적 기만전술임에도 불구하고 발언 뒤에 숨은 저의를 전혀 경계하지 않았다. 오히려 북한이 개발한 핵무기가 ‘통일 이후 우리 것이 될 것이기 때문에 북핵 개발이 좋은 것이 아닌가?’ 하는 논리로 북한 핵개발을 정당화했다. 또한 북한의 비핵화는 김일성의 유훈이기 때문에 ‘북한은 절대로 핵을 개발하지 않을 것’이라는 대변인 역할도 자처했다. 이처럼 우리 스스로 북한의 핵 위협을 희석하고, 북한의 핵질주를 외면하거나 간접 지원하는 슬픈 현실이 1990년대 우리의 자화상이다. 문제는 1990년대 북핵 질주에 안이한 대응으로 대한민국은 치명적 재앙(災殃)의 나락으로 떨어졌고, 북핵에 대비한 자수자강(自修自強)의 전략 강화를 위한 의지가 사라졌다.

설사 좋은 의도를 가지고 출발한 합의라도 세월이 지나면 합의 목적이 제대로 준수되고 있는지를 평가하고 대응책을 마련하는 것은 순리다. 이는 ‘6·15 공동선언’도 예외일 수 없다. 즉 20년 세월이 지난 지금 ‘6·15 공동선언’의 핵심가치인 평화가 제대로 지켜졌는지 평가해 보는 것은 의미가 있다. 20년이 지난 지금 과연 한반도에 전쟁 위협은 사라졌는가? 북핵 폐기는 진전되었는가? 북한의 개혁과 개방이 진전되었는가? 등이다. 20년 전과 비교해 보면 진척된 상황을 발견할 수 없다. 북한이 사실상의 핵보유국이 되면서 한반도평화는 최악의 상황이 되었다. 또한 북한의 빈번한 도발과 무력시위, 정부의 대북 굴종(屈從)적 태도에 대한 반감도 높아졌다. 이처럼 ‘6·15 공동선언’의 가치인 평화는 전혀 실현되지 않았고, 앞으로도 유용성은 낮아질 것이다. 결국 20살 ‘6·15 공동선언’의 성적표는 아주 미흡했고 미래도 밝아 보이지 않는다.

## 2. ‘6·15 남북공동선언’의 가치를 훼손·파기한 북한

북한은 연방제통일 조항이 포함된 ‘6·15 공동선언’을 강령적 선언으로, 이후 체결된 ‘10·4 선언’, ‘4·27 판문점 선언’, ‘9·19 평양선언’은 ‘6·15 선언’의 아류(亞流)인 실천적 선언으로 규정하고 있다. 북한에서 ‘6·15 공동선언’의 위상이 그만큼 높다는 의미다. 그래서 북한은 기회가 생길 때마다 ‘6·15 선언’을 앞세운다. 이는 ‘6·15 선언’에 연방제통일과 관련된 내용이 포함된 것과 밀접한 관련이 있다. 연방제통일은 ‘조국통일 3대 헌장’<sup>1)</sup>의 하나이다. 따라서 북한이 ‘6·15 선언’을 한반도평화보다 연방제통일에 방점을 두는 것은 당연하다.

1) 조국통일 3대 헌장은 김일성이 제시한 ‘조국통일 3대원칙(1972), 고려민주연방공화국창립방안(1980), 전민족대단결 10대강령(1993)을 지칭하는 것이며, 이 용어는 김정일이 판문점을 방문(1996.11.24.) 후 처음 사용한 것으로 알려지고 있다.

우리는 ‘6·15 선언’이 한반도에 실질적 평화를 가져올 소중한 합의로 생각했다. 반면 북한은 ‘6·15 선언’을 통일을 위한 수단이지 한반도의 실질적 평화를 위한 합의로 인식하지 않았다. 물론 북한은 ‘6·15 선언’의 평화를 부정하지 않았지만 실상은 ‘위장 평화’였다. 그래서 북한은 평화를 훼손하는 행동들을 자주 했다. 서해 북방한계선에서 제2의 연평해전(2002. 6. 29.), 대청해전(2009. 11. 10.), 천안함 폭침(2010. 3. 26.), 연평도 포격(2010. 11. 23.) 등이다. 특히 김정은 집권 후 평화파괴 행위가 더 심해졌다. 김정은 집권 이후 2012년 핵보유를 헌법 전문에 명기, 2013년 ‘핵·경제 병진발전 노선’의 채택, 4차례의 핵실험과 장거리미사일 발사, 2018년 ‘핵무기 병기화의 실현’ 등의 평화파괴 행위를 자행했다. 이처럼 북한이 주장하는 ‘핵 있는 평화’(nuclear peace) 전략은 한반도평화를 파괴한다는 점에서 ‘허약한 평화’다.

최근 북한은 ‘6·15 공동선언’ 20주년을 코앞에 두고 공공연히 ‘6·15 선언’의 파괴 절차에 돌입했다. 김여정 당 제1부부장의 지휘로 이루어지는 것 같지만 북한체제 특성상 김정은의 결단과 지시가 있어야 가능한 일이다. ‘6·15 선언’의 가치 훼손 행위는 <표 1>과 같다.

**<표 1> 2020년 3월 이후 북한의 대남 도발 일지**

일시	주체(형식)	주요내용
3.3	김여정 당 제1부부장(담화)	-북한 훈련에 유감 표명한 청와대를 직접 비난
5.3	북한군	-남한 비무장지대 감시초소(GP)를 향해 총격
6.4	김여정 당 제1부부장(담화)	-대북전단 살포 비난 담화 -남북연락사무소 및 개성공단폐쇄, 금강산 시설 철거, 군사합의 파기 거론
6.5	통일전선부 대변인(담화)	-남한을 ‘적(敵)’으로 규정하고 개성공단 폐쇄
6.9	김여정 당 제1부부장 (사업총화회의 발언)	-남북간 핫라인 차단 발표
6.12	리선권 외무상(담화)	-전략적 목표는 미국의 장기적인 군사적 위협을 관리하기 위해 확실한 힘을 키우는 것
	장금철 통일전선부장(담화)	-남조선에 대한 신뢰는 산산조각 -- 이제부터 흘러가는 시간들은 남조선 당국에게 참으로 후회스러울 것
6.13	권정근 외무성미국담당국장(담화)	-비핵화라는 개소리는 집어치우는 것이 좋다
	김여정 당 제1부부장(담화)	-총참모부를 통한 대적행동의 행사권 선포
6.16	총참모부(공개보도)	-비무장지대 군사배치 및 요새화, 군사행동계획 작성
	북한 군	-개성공업지구 내 남북연락사무소 폭파
6.17	김여정 당 제1부부장(담화)	-‘6·15 선언 20주년 기념행사’에서 문 대통령의 발언 비난
	장금철 통일전선부장(담화)	-청와대의 ‘남북연락사무소’ 폭파에 대한 성명 비난
	조선중앙통신	-한국 정부의 특사파견 요청 사실을 공개
	총참모부 대변인발표	-구체적 대적 군사행동계획 발표

		·금강산 관광 및 개성공업지구에 연대급 부대배치 ·비무장지대 내 GP 경계근무 ·대북전단 살포에 대한 안전대책 ·대남전단 살포 투쟁(예고) 선언
6.20	조선중앙통신	-대남전단 내용 및 살포준비 현황 사진 공개
6.21	통전부 대변인(담화)	-남북합의가 휴지장이 됨 -대남전단 살포 변경의사 없음을 다시 강조

### 3. 북한 도발의 원인

#### 1) 북한의 ‘담담타타’ 전술에 굴종적 대응

‘담담타타’(談談打打)는 마오쩌둥(毛澤東)이 중국 공산혁명을 성공시킨 전술이다. 이는 불리할 때는 대화 카드로 위기를 넘기고, 유리하면 상대방을 공격한다는 것이다. 북한의 2018년은 ‘담담’(談談)에 방점이 2019년 4월 이후는 ‘타타’(打打)에 방점을 두었다. ‘담담’의 목적은 제재완화였고 ‘타타’의 목적은 핵 있는 상태를 유지하는 것이다. 2019년 2월 미북 하노이 회담에서 북한의 노림수는 ‘핵 있는 상태에서 제재완화 내지 해제’였다. 하지만 북한은 하노이 회담이 아무런 성과를 얻지 못하자 ‘화해·평화의 유화 모드’에서 ‘강경 모드’로 전변했다. 강경모드로의 전변은 한국을 압박해 국제사회로부터 대북 경제제재 완화를 얻어내려는 전술적 변화다. 그래서 북한은 2019년 4월부터 ‘도발·협박·막말·모욕·무시’ 등의 수단과 방법을 동원해 문재인 대통령을 조롱하고 협박했다. 즉 하노이 노딜의 책임을 한국에 전가하는 한편 남북 대화와 협상에 집착하는 현 정부의 약점을 역이용하려는 전술이다. 미사일 발사와 같은 무력시위를 통해 한국을 협박하는 것이다. 2019년 5월부터 금년 4월까지 18차례 미사일을 발사했다. 이는 현 정부가 국제공조에서 이탈해 민족공조로의 전환을 도모하기 위한 압박이었다.

북한의 도발과 막말에 대해 우리는 늘 굴종(屈從)적 대응이었다. 북한의 막말과 조롱에 대해서는 침묵으로 일관했고, 미사일 발사나 비무장지대 감시초소(GP) 총격에 대해서는 북한 도발의 정당성을 찾는 것이다. 미사일 발사는 ‘미사일’을 ‘불상(不詳)의 발사체’라고 둔갑시켜 북한이 유엔제재 위반 사실을 회피할 수 있도록 암묵적 협조를 하였고, 감시초소(GP) 총격에 대해 ‘우발적 총격’이라며 북한도발을 애써 외면했다. 이처럼 정부의 침묵과 암묵적 협조가 북한의 안하무인을 부추겼다는 사실이다.

#### 2) 대북경제제재로 인한 경제난 심화

최근 북한경제위기는 대북경제제재 때문이다. 사실 북한은 6차례의 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사와 관련해서 유엔 안전보장이사회로부터 12차례의 제재를 받고 있다. 유엔 안보리의 대북제재는 2가지의 목적이 있다. 하나는 북한의 대량살상무기(WMD)가 외부 세계로 확산되는 것을 차단하는 것이고, 또한 북한이 핵을 포기할

수밖에 없는 환경을 조성해서 핵을 폐기하도록 하는 것이다. 초반의 유엔 대북제재 결의안의 무게 중심은 대량살상무기 확산 차단에 주력했다. 하지만 북한의 4차 핵실험과 ICBM 발사 이후 대북결의안 2270호(2016.3.2.)부터 북한이 핵을 포기할 수밖에 없는 환경을 조성하는 방향으로 옮겨져 북한경제를 직접 압박하고 있다. 경제압박을 통해 북핵 폐기 환경을 조성한다는 것이다. 물론 2270호 이전의 WMD 확산 차단도 맥락에서는 같다.

제재결의안 2270호 이후 모든 제재는 북한으로의 달러 유입을 차단해 핵과 ICBM 개발에 전용되는 것을 원천 봉쇄하는 것이다. 이를 위해 수출을 통제하고 경제활동을 제어하기 위해 정유제품의 도입량도 축소했다. 이처럼 북한경제를 직접 겨냥한 조치들은 북한경제에 심대한 타격을 주고 있다. 경제성장률이 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%로 역(-)성장 되었고, 2020년에는 -6%의 역성장을 예측한다. 수출이 2017년 17억 7,000만 달러에서 2018년 2억 4,000만 달러로 86.3% 감소하였으며, 2019년은 2억 6,000만 달러다. 2019년 무역수지 적자도 20억 600만 달러에서 23억 5,800만 달러로 확대되었다. 정제유 도입량도 2016년 500만 배럴에서 2018년 50만 배럴로 90% 가까이 줄었다. 또한 2017년 유엔 회원국에 강제성 의무가 부여된 해외노동자 파견이 종료(2019.12.22.)되면서 김정은의 통치자금에도 빨간 불이 켜졌다. 이처럼 경제제재는 달러기근 현상을 촉발했고, 정제유 도입감소는 북한경제를 위축시켰다. 특히 해외노동자 파견 종로의 효과가 2020년부터 나타난다는 점에서 달러 기근 현상은 더 심화될 것이다. 달러 기근이 김정은의 통치기반을 약화시킬 수 있는 요인 중의 하나이다. 또한 2020년 1월 ‘코로나19’ 유입을 차단하기 위해 북중 국경봉쇄 조치도 북한경제에는 충격이다. 최근 북중교역은 2020년 1-2월 누적액이 2019년에 비해 수출은 71%, 수입은 23%가 급락했고, 2020년 3월부터 대중국 수출은 96%, 수입 역시 무려 90%가 감소했다.

이처럼 북한경제위기는 대북경제제재의 충격 때문이다. 물론 ‘코로나19’로 인한 북중 국경 폐쇄도 경제난을 가중시켰다. 그래서 현재 북한경제는 1990년대 중반의 (소위) ‘고난의 행군’ 시기만큼 어렵다는 평가다. 이런 경제위기의 탈출구로 북한이 선택한 카드는 한국을 압박해 경제적 지원을 얻어내는 것이다. 그래서 한국을 압박하고 또 압박한다.

#### 4. 북한경제위기를 기회로 활용

##### 1) 기능주의적 대북접근에 대한 반성(反省)

1990년대 이후 우리의 대북·통일정책의 논리적 근거는 기능주의다. 기능주의는 ‘접촉(교역)을 통해 평화를 가져온다.’는 단계적 점진적 접근 방식이다. 기능주의는 매우 이상적 접근방법이지만 동일한 가치·이념이 전제되어야만 제대로 작동된다. 특히 적대적 대치관계인 경우에는 기능주의가 적용될 여지가 없다. 햇볕정책도 대북포용정책도

기능주의의 산물이고 ‘6·15 공동선언’도 기능주의 산물이다. 우리의 대북정책이 성과를 내려면 북한도 화답해야 한다. 즉 우리의 선의(善意)를 북한도 선의로 화답해야 한반도평화가 만들어진다. 그런데 기능주의가 북한 정상화를 위한 도구가 아니라 오히려 북한에 굴종하는 빌미가 되었다.

기능주의의 출발은 접촉(대화와 협력)이다. 이 과정에서 주도권을 장악해야만 대화와 협력의 성공이 담보된다. 즉 대화와 협상의 기본은 상대방을 초조하게 만들어 상대가 머리를 조아리고 들어올 수밖에 없는 환경을 만드는 것이다. 상대방의 약점을 확인할 때까지 기다리는 인내가 요구된다. 남북의 6차례 합의 중 북한이 ‘남북기본합의서’에 대해 언급하지 않고, ‘6·15 공동선언’을 금과옥조로 여기는 배경은 협상의 주도권 장악 여부와 밀접한 관련이 있다. 즉 ‘남북기본합의서’는 한국이 주도권을, ‘6·15 공동선언’은 북한이 주도권을 장악한 합의였다. 한국의 대북정책 실패 원인은 ‘5년 임기 안에 과시적 성과를 내겠다’는 중압감이 늘 조급증으로 나타났기 때문이다. 즉 우리가 먼저 대화와 협상을 제안하고도 우리가 조급함을 보였다. 반면 북한은 우리의 조급함을 역이용해서 실익을 챙겨왔다. 따라서 북한이 제안해 올 때까지 기다리면 기능주의의 한계에도 불구하고 성과를 높일 수 있을 것이다.

## 2) 북한의 부당성에 대한 당당한 대응

우리는 북한의 무례(無禮)한 언동과 도발 시위에 당당하게 대처해야 한다. 북한의 행동에 굴복하는 순간 당면 현안은 그르치게 되고, 이런 현상이 반복되면서 북한의 대남통일전술에 역이용 당한다. 2019년 2월 하노이 노딜 이후 북한은 문재인 대통령에 대한 무례한 언동과 조롱, 폄훼가 이어지고 있다. 하지만 정부는 적절한 대응을 하지 않고 오직 대북 굴종(屈從)적 태도만 유지했다. 문재인 대통령에 대한 북한의 폄훼적 언동은 우리 국민에 대한 폄훼라는 점에서 결코 용인할 수 없다. 이런 문제에도 불구하고 대통령의 침묵이 국민의 자존심과 자긍심에 심한 상처를 준다는 점이다. 오히려 정부와 집권세력은 굴종적 대북정책을 비판하는 목소리에 반(反)민족, 반(反)통일 세력으로 매도하고, ‘북한이 수준 이하의 행동을 반복하는 것은 한국이 지원해주지 않았기 때문’이라면서 북한의 무례를 오히려 정당화하는 어이없는 행동을 보여주고 있다. 지난 4일 김여정은 대북전단을 핑계로 한국 정부를 향해 공세 수위를 높이고 있다. 북한 항의 4시간 만에 정부 여당은 ‘대북전단금지법 입법’, ‘관련 탈북단체 고발’, ‘접경지역 대북전단 살포자 현행법 체포’ 등의 입법(안)을 남발하고 있다. 이처럼 정부 여당의 대북 굴종 태도를 보고 북한은 더욱 노골적으로 공세의 고삐를 조이고 있다.

정부는 어떤 경우에도 대화를 통해 현안을 처리하려고 한다. 그래서 남북대화의 끈을 잡아보려는 정부 고충은 이해된다. 하지만 국민들은 대화가 중요하다고 해서 북한의 무례를 눈감아 주는 비굴한 대화를 원하지 않는다. 이런 북한의 무례한 말과 행동에 대한 재발방지책을 마련하는 것이 시급하다. 특히 대통령에 대한 조롱과 폄훼행위



는 우리 국민에 대한 조롱과 폄훼행위라는 점을 분명히 인식하고 강력한 항의와 방정책도 마련해야 한다. 특히 남북공동연락사무소 폭파와 같은 대한민국 재산 훼손 행위에 대해 북한의 손해배상 책임을 묻는 제도적 장치도 정비해야 한다. 이번 남북공동연락사무소 폭파로 약 180억 원의 국민세금이 낭비되었다. 북한이 자의적으로 대한민국 재산을 폭파한 불법행위에 대한 사과, 보상대책과 재발방지대책도 마련되어야 한다. 이 문제는 재발방지를 위해서라도, 북한의 해외투자유치를 위해서라도 유야무야할 수 없다는 점을 북한에 명확히 인식시켜 주어야 한다.

### 3) 북한의 행동계획에 철저한 대비

탈북자의 대북전단은 대남압박을 위한 하나의 핑계거리다. 지난 4일 김여정 담화로 시작된 일련의 도발 행동은 사전에 수립된 계획에 따라 진행되고 있다. 남북공동연락사무소를 폭파한 직후 개성공단과 금강산관광 지역에 다시 군대를 전진 배치할 것을 예고하고 대남전단 살포계획도 밝혔다. 다음 도발은 북방한계선(NLL)이나 전방 비무장지대(DMZ) 등에서 국지도발과 8월 한미연합훈련이나 노동당 창건일(10.10)에 핵·ICBM·SLBM 등과 같은 전략적 도발도 예상된다. 이런 도발은 한반도 위기지수를 한껏 끌어올린 후 극적 타결을 통해 최대한 대가를 챙기고자 하는 계획된 전형적 벼랑 끝 전술이다. 물론 북한이 한국을 대적(對敵)관계로 전환한 배경은 경제위기로 인한 흉흉한 민심을 잡기 위한 계산된 전술이다. 북한경제위기는 쉽사리 해결될 문제가 아니어서 북한은 위기지수를 높여갈 가능성이 매우 높다. 따라서 우리는 북한 도발 형태에 따라 다양한 예상 시나리오를 준비하고 이에 따른 대비책도 마련해야 한다. 특히 한미동맹은 북한도발을 억제하는데 중요한 기능을 수행한다는 점에서 한미공조가 원활히 작동될 수 있도록 사전 점검과 협력 태세를 완비하도록 해야 한다.

### 4) 대북경제제재가 북핵 폐기의 길

최근 북한경제는 심각한 위기국면인 것으로 진단된다. 그리고 평양주민들이 생활문제에 대한 대책회의를 한 사실은 심각한 경제 상황의 정도를 가늠해 볼 수 있다. 특히 북한의 외환보유가 조만간 고갈될 것 같다는 분석이다. 이런 정황들을 종합해 보면 현재 북한경제위기의 수준은 (소위) '고난의 행군'보다 심각한 수준일 것으로 예측된다. 이처럼 경제위기의 정황들이 나타나는 것은 유엔 안보리의 대북경제제재 때문이다. 이는 유엔의 대북제재 효과가 제대로 나타나고 있다는 증거다. 경제위기의 정황들은 2017년 말부터 나타나면서 강경국면에서 유화국면으로 정책기조를 전환했다. 정책기조 전환의 노림수는 '핵 있는 상태에서의 제재완화'였다. 그러나 2019년 2월 미 북 하노이 회담 이후 노림수가 파탄나면서 북한의 대남 압박이 본격화되었다. 바로 민족공조로 방향을 전환해 경제적 지원을 해달라는 것이다.

한 국가의 사회변동 원인은 경제의 구조적 위기, 시민사회와 종교단체의 역할, 불

평등의 확산, 외부정보의 유입, 체제에 대한 불신 등이다. 이런 점에서 현재 북한의 심각한 경제위기는 북한 사회변동의 촉매제로 기능할 수 있다. 즉 제재해제는 경제위기를 완화시켜 북한정상화도 지연시킨다는 사실이다. 따라서 북한이 사회변동이라는 카드를 선택할 수밖에 없는 상황을 만드는 것이 당면과제다. 이를 위한 일차적 관건은 실효성 있는 대북경제제재가 지속되고, 이를 기반으로 북핵 폐기의 길을 찾는 것이다. 물론 이 과정에서 한미공조가 유지되어야 한다. 한편 정부가 민족공조의 유혹에 굴복할 가능성이 높아 보이는 상황에서 정부의 잘못된 선택을 차단하기 위해 국민 감시활동의 강화와 함께 다양한 방안을 마련해야만 한다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 **#7079-4545**로 후원문자를 보내주세요.  
(한 통 2,000원)