

남북 및 북미 정상회담과 한반도 평화로드맵(1) : 일괄타결 · 동시실행, 한반도 평화선언을 통한 새로운 로드맵 구상

Online Series

2018. 04. 03. | CO 18-10

홍 민(북한연구실장)

지난 3월 26일 ‘전격적’으로 이루어진 북·중 정상회담에서 김정은 위원장이 한 발언이 주목을 받고 있다. 신화통신은 북·중 정상회담 당시 김정은 위원장이 “선대의 유훈에 따라 조선반도 비핵화 실현에 힘쓸 것이다. 한국과 미국이 우리 노력에 선의로 응하고 평화 실현을 위한 단계적·동시적 조치(progressive and synchronous measures)로 평화 안정의 분위기를 조성한다면 한반도 비핵화 문제는 해결될 수 있다”고 발언을 한 것으로 전했다. 이를 두고 국내외 언론과 일부 전문가들은 ‘일괄타결(한·미) vs. 단계론(북)’으로 대비시키며 비핵화·평화체제 접근방법에서 남·북·미 사이에 주목할 만한 ‘차이’가 존재하는 것으로 해석하며 우려를 나타내고 있다.

그러나 이런 해석과 우려의 시각은 ‘타결방식’과 ‘실행방식’을 혼동한데 기인한 측면이 있다. 또한 미국의 비핵화 접근법을 마치 ‘리비아식(선 비핵화, 후 보상)’으로 기정사실화함으로써 오해를 양산하고 있다.¹⁾ 언론과 전문가, 그리고 심지어 정부 관계자들조차 이런 혼동에서 자유롭지 못해 보인다. 이 글에서는 김정은 위원장의 ‘단계적·동시적 조치’ 발언의 의미를 타결 및 실행 차원에서 분석하고 현실 가능한 실행로드맵 유형을 살펴본다. 또한 성공적인 평화로드맵 추진을 위해 일괄타결과 실행로드맵을 연결하는 장치를 제안하고자 한다.

1) '리비아식' 핵 해법은 존 볼턴 미국 백악관 국가안보보좌관이 지명 사흘 전에 민간인 신문에 북·미 정상회담을 두고 한 발언으로 미국 정부는 공식적으로 '리비아식' 해법을 북한 비핵화 해법으로 제시한 바가 없다.

김정은 위원장의 '단계적·동시적 조치' 언급의 의미

타결 방식은 단순화하면 크게 두 가지가 있다. 하나는 특정 하나의 의제만을 합의하는 '부분타결', 다른 하나는 여러 의제를 한 바구니에 넣고 연계하여 한 번에 처리하는 포괄적 '일괄타결'이다. '원 샷' 해결이 여기에 해당한다. 가령 북·미 정상회담에서 김정은 위원장이 '비핵화' 의사를 분명히 하고 미국이 대북한 '체제안전보장(평화협정, 북미관계정상화)'²⁾을 약속하면서 한반도 평화체제를 위해 노력할 것을 두 정상이 합의하면 그것이 '일괄타결', 소위 말하는 '원 샷' 해결에 해당한다.

그렇다면 남·북·미는 타결방식을 어떻게 생각하고 있을까. 문재인 대통령은 일괄타결 방식을 일관되게 밝혀 왔다. 문 대통령은 2017년 7월 베를린 연설을 통해 “북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결”을, 2017년 6월 한미정상회담 직전에는 북한 핵 폐기와 한반도 평화체제의 '원샷' 해결을 가장 이상적인 방법으로 언급한 바 있다. 이어진 '고르디우스의 매듭', '평화 문제의 완전한 해결' 등 청와대 발언의 대부분은 일괄타결을 함축하는 것들이다.

북한 역시 과거부터 포괄적 일괄타결을 일관되게 주장해 왔다. 2003년 전후부터 북한은 북·미간 '핵 폐기와 미사일 중단', '체제보장과 관계정상화'를 교환하는 포괄적 일괄타결을 요구해 왔다. 그러나 미국은 양자 대화를 거부하고 다자적 접근과 선 핵 폐기를 요구해 왔다. 북한은 6자회담을 수용했으나, 우여곡절 끝에 이행은 좌초하고 말았다. 결국 북한은 핵·미사일 고도화를 수단으로 북·미 직접 대화와 담판을 준비해 왔다고 볼 수 있다. 북한이 비핵화 및 북·미 정상회담 카드를 꺼낸 이상, '일괄타결'에 사실상 승부를 걸었다고 볼 수 있다. 트럼프 정부는 구체적인 대북전략이나 비핵화 구상을 표명한바 없지만, 일괄타결 이외에 다른 대안을 찾기 쉽지 않은 상황이다. 북한에게 시간을 벌여주는 지리한 협상국면 장기화보다는 단번에 핵 포기 의사를 받고 실행에 옮기는 성과를 내야하는 상황이다. 북한과의 협상에서 실질적인 성과를 기대하는 트럼프 행정부가 과거와 같은 일방적인 선 비핵화 요구만을 고집할 가능성은 낮다고 볼 수 있다.

결국 남·북·미는 '타결방식'에서 현재까지 큰 이견이 드러날 만한 언급을 한 바 없고 모두

2) 북한은 체제안전보장을 미국의 대북적대시정책 철폐로 주장하고 있다. 대북적대시정책 철폐의 의미 있는 행동으로 '평화협정체결'과 북미관계 정상화를 통한 적대관계 종식을 제시하고 있다. 다시 말해 북한이 주장하는 체제안전보장의 핵심은 '평화협정체결'과 '북미관계 정상화'이다. 오보람, 『조선반도의 평화와 안전보장문제』(평양: 평양출판사, 2016), pp. 50~59.

일괄타결을 거부할 이유가 없는 상태이다. 일부에서 한·미는 ‘원 샷’(일괄타결)을 원하는데 김정은 위원장이 ‘단계적’ 조치를 언급하여 둘 사이에 갈등이 큰 것처럼 해석하고 있으나, 이것은 타결방식과 실행방식을 혼동한 데서 비롯된 해석이다. 김정은 위원장의 ‘단계적·동시적 조치’는 실행방식을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. ‘리비아식’ 핵 해법(선 핵 폐기, 후 보상) 역시 실행방식이 핵심이다. 그러나 리비아식은 미국의 공식입장이 아닐 뿐만 아니라 북한이 2004년부터 ‘리비아식 선 핵포기 제안은 일고의 가치가 없다’고 강하고 일관되게 주장해 왔다는 점에서 수용하기 힘든 방식이다. 결국 김정은 위원장의 발언은 ‘실행방식’ 차원에서 해석해야 하는 것이다.

3가지 현실 가능한 실행방식

향후 가능한 ‘실행방식’의 유형을 추려 보고 김정은 위원장의 ‘단계적·동시적 조치’가 어떤 맥락과 유형에 해당하는지를 파악할 필요가 있다. 중요한 것은 남북 및 북미 정상회담을 통해 비핵화·평화협정·북미관계 정상화 등을 크게 주고 받는 일괄타결 이후, 실행 문제이다. 가장 큰 쟁점은 선후(先後)의 문제다. 크게 세 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 선 비핵화-후 체제안전보장(평화협정·북미관계 정상화)이다. 둘째, 비핵화-체제안전보장 ‘동시 실행’이다. 셋째, 선 체제안전보장 조치 시작 이후 뒤이어 비핵화에 들어가는 ‘역진적-동시적’ 실행 방법이다.

유형1: 선 비핵화, 후 체제안전보장(평화협정·북미관계 정상화)

과거 9·19 로드맵이 그랬고 리비아식도 여기에 속한다. 그러나 문재인 대통령도 지적했듯 9·19 로드맵은 지금 현실에 적용하기 어렵다. 일단 북한의 핵·미사일 고도화 수준이 2005년이나 리비아와도 현격하게 다르다. 핵무기를 사실상 보유한 국가를 포기시킨 전례가 없다는 점에서 체제안전보장과 관련된 동시적 조치 없이 일방적인 선(先) 핵 폐기 방식을 수용하도록 하는 것이 현실적으로 어렵다는 의견에도 상당 부분 무게를 두고 볼 필요가 있다.

유형2: 비핵화-평화협정-북미관계 정상화의 동시실행

비핵화-평화협정-북미관계 정상화 트랙별로 실행 조치들을 동시에 진행하는 것이다. 가령 비핵화 첫 조치로 IAEA 사찰·검증 시스템에 복귀하고 상징적으로 핵심 핵시설 또는 ICBM 수기를 분해·폐기하는 것이다. 동시에 평양과 워싱턴에 북·미 연락사무소를 개설하고 평화협정 논의를 위한 당사국 고위실무급 회의를 개최하는 것이다. 트랙별로 단계적 실행순서를 정하고 다소 실행상 시간적 차는 있으나 동시 진행하는 것이다. 김정은 위원장이 언급한 ‘단계적·동시적 조치’는 바로 이 방식에 해당한다고 볼 수 있다.

유형3: 북미관계 정상화·평화협정-비핵화의 '역진적 동시실행'

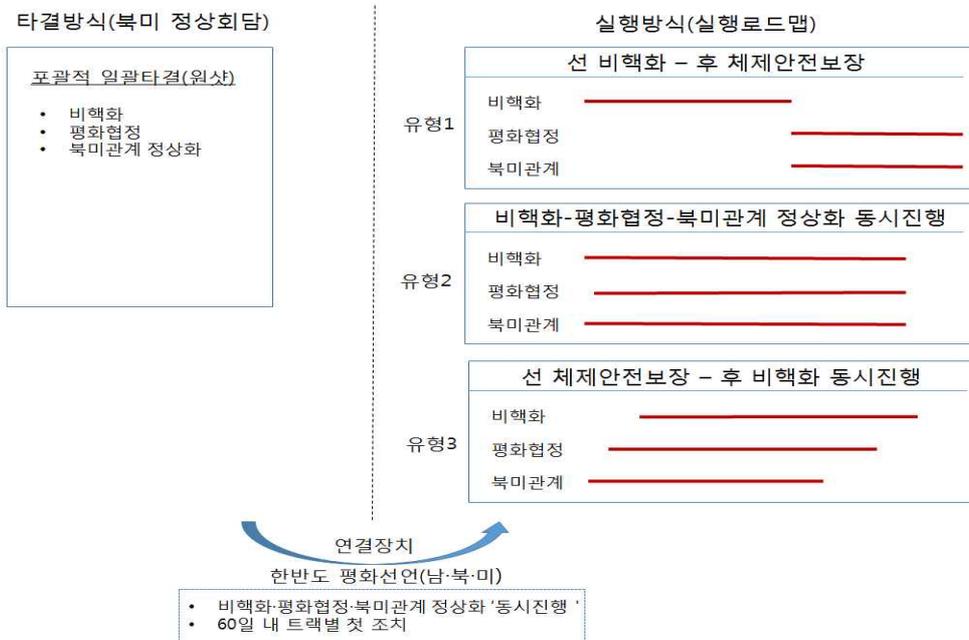
기존 선후 관계를 다소 바꾸는 방식이다. 먼저 북미관계 정상화 조치 및 평화협정 준비 협상을 진행하고 뒤이어 비핵화 조치가 순차적으로 동시 진행되는 것이다. 과거 미국의 선 비핵화 요구에서 보면 ‘역진적’이다. 그러나 이 방식 역시 결과적으로 동시진행이다. 가령 북미 연락사무소 또는 이익대표부 개설, 미국의 대북제재 유예·부분해제, 평화협정 협상 준비회의 가동 등 선 체제안전보장 관련 조치들이 이뤄지면 이후 비핵화 조치가 수반되면서 동시적으로 진행되는 개념이다. 다만 이 유형은 북한의 비핵화 동력을 보다 확실하게 끌어내기 위한 체제안전보장 관련 인센티브를 먼저 시작한다는 차이가 있다.

주목할 부분은 이 세 가지 실행방식 모두 타결방식과 달리 ‘원 샷’으로 달성하기 힘들다는 점이다. 모두 액션 플랜에 따라 단계적으로 진행될 수밖에 없다. 따라서 김정은 위원장의 ‘단계적·동시적 조치’ 언급은 실행방식 차원에서 본다면, <유형2>와 <유형3>에 가깝고 상당히 상식적이고 현실적이란 측면에서 한국과도 큰 괴리가 없다고 볼 수 있다. 또한 아직 구체화되지 않은 미국의 접근법과도 아직 괴리가 있다고 보기 힘들다.

'한반도 평화선언' : 일괄타결과 동시실행의 연결고리 장치

남북 및 북미 정상회담에서 포괄적 수준의 대타협(Grande Bargain) 내지 빅딜(big deal)은 어느 정도 가능할 것으로 보인다. 다만 정상회담 이후 시간적 공백 없이 곧바로 구체적인 실행로드맵으로 연결하기 위한 연결고리 장치가 필요하다. 특히 북핵 문제 및 한반도 평화 체제에 대한 이해도가 다르고 실무적 준비시간이 상대적으로 부족할 가능성이 높은 미국을 지연 없이 안정적으로 견인하는 것이 무엇보다 중요하다.

이를 위해 남북 및 북·미 정상회담의 타결 내용을 실행로드맵으로 강력하게 연결하는 남·북·미·(중)의 선언적 ‘모멘텀’을 기획할 필요가 있다. ‘한반도 평화선언’을 하나의 대안으로 추진할 필요가 있다.³⁾ 남북 및 북·미 정상회담에서 타결·합의된 내용에 기초하여 남·북·미·(중)가 한반도 평화체제 구축과 비핵화·평화협정·북미관계 정상화의 ‘동시’ 추진에 합의를 했음을 공동선언하는 것이다. 사실상 큰 틀에서 ‘중전선언’과 함께 평화체제로의 진입을 알리는 내용이다. 중요한 것은 이와 함께 평화선언문에 60일 정도의 시한을 정해놓고 비핵화·평화협정·북미관계 정상화 관련 첫 조치를 동시적으로 취하는 내용을 명시하는 것이다. 다시 말해 ① 중전선언, ② 비핵화·평화협정·북미관계 ‘동시실행’, ③ 60일 내 첫 조치 실행 등을 담아 실행로드맵으로 자연스럽게 연결시키는 것이다.



60일 시한을 둔 첫 실행 조치 내용을 명시하는 이유는 남북 및 북미 정상회담에서의 일괄 타결 이후 전체 실행로드맵을 논의·합의하는데 시간이 많이 소요돼 자칫 실행 지연이나 타결의 동력이 감소하는 것을 최소화하기 위해서이다. 따라서 60일 내에 해야 할 첫 실행 조치를 위해 실무그룹이 빠르게 구성되고 향후 액션플랜을 보다 속도감 있게 진행하도록 하는 것이다. 물론 북·미 정상회담의 합의문에 이런 첫 실행조치 내용을 담을 수도 있다.

3) 홍민 외, 『한반도 평화로드맵 실천전략』(서울: 통일연구원, 2017), p. 71.

그러나 비핵화·평화협정·북미관계 정상화 등의 추진이 북·미 양자만이 아닌 소다자틀(3자, 4자, 6자) 및 국제사회(UN) 협의를 필요로 하고 북·미 양자에만 첫 실행조치를 맡겨 놓았을 때 발생할 수 있는 불확실성을 줄일 필요가 있기 때문이다. 결국 ‘한반도 평화선언’을 남북 및 북미 정상회담과 실행로드맵 사이를 연결하는 모멘텀으로 삼는 전략을 추진할 필요가 있다.

이와 관련 주목할 부분은 문재인 대통령이 3월 21일 남북정상회담 준비위원회 2차 회의에서 장소에 따라 ‘남·북·미 정상회담’ 가능성을 언급한 부분이다. 북·미 정상회담이 판문점에서 개최될 경우 북·미 정상회담 직후 1시간 거리에 있는 문재인 대통령이 합류하여 3자 정상회담이 모종의 선언적 세리모니 연출을 염두에 두었을 가능성이 있다. 다만 ‘남·북·미 정상회담’을 ‘한반도 평화선언’의 장으로 활용할 경우 크게 세 가지 형식이 가능하다.

첫째, 북·미 정상회담 장소가 판문점인 경우 여기에서 북·미 정상회담을 마치고 남·북·미 정상회담을 이어서 진행하는 것이다. 그리고 ‘한반도 평화선언’을 공동 발표하는 것이다. 이 경우 일정이 하루 이상이 될 가능성도 있다.

둘째, 판문점이 아닌 장소에서 개최될 경우, 북·미 정상회담 직후 남·북·미 정상회담을 위한 별도의 날짜를 잡아 ‘한반도 평화선언’을 할 수 있다. 이 경우에도 장소로 판문점, 평양 모두 가능하나, 뉴욕에 있는 유엔본부나 평화 메시지를 전달할 수 있는 상징적 도시도 고려해 볼 수 있다. 한반도 평화 성과를 최대한 자신의 업적으로 삼고 싶어 할 수 있는 트럼프 대통령에게 ‘평화외교’의 국제적 스포트라이트를 받을 수 있는 장소를 한국이 고민해 제안할 필요가 있다.

마지막으로 전격적으로 북·중 정상회담이 개최됨에 따라 평화협정 당사국이 될 가능성이 있는 중국을 포함하여 4자의 ‘한반도 평화선언’도 고려해 볼 수 있다. 이 경우 북·미 정상회담 직후 남·북·미·중이 판문점에서 만나는 것을 생각해 볼 수 있다. 트럼프 대통령은 문재인 대통령과 함께 남측 경로로, 시진핑 국가주석은 김정은 위원장과 함께 북측 경로로 판문점에서 만나 ‘한반도 평화선언’을 하는 것이다. 중요한 것은 한국이 타결과 실행을 연결하는 선언적 장치를 통해 평화로드맵을 안정적인 궤도에 올려놓는 역할을 하는 것이다.

©KINU 2018

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