

북미 정상회담 : 창조적 블랙홀이 될 것인가?

Online Series

2018. 03. 21. | CO 18-09

정성윤(평화협력연구실 연구위원)

최근 정세 변동의 의미와 평가

북핵 문제는 지난 25년 동안 다양한 철학과 접근법 그리고 전략의 동원에도 풀리지 않았던 난제 중 난제이다. 그 결과 북핵 문제는 한반도와 동북아의 모든 이슈를 삼키고 가두어 버리는 블랙홀이 되어 버렸다. 그러나 북핵 문제가 새로운 국면에 진입하고 있다. 결정적 계기는 향후 개최될 남북 정상회담과 북미 정상회담이 될 것이다. 특히 북핵 위기 25년 만에 처음으로 북미 정상이 직접 담판을 하게 됨으로써, 북핵 문제의 획기적 진전에 대한 기대가 높아지고 있다. 두 차례 정상회담이 합의된 가장 큰 배경은 북한의 태도 변화, 미국의 대화 호응, 우리 정부의 강력한 남북관계 진전 의지와 외교력이다. 이 중 김정은 스스로가 비핵화 의지를 밝힌 것이 정세 변환의 핵심이자 촉발 동인이다. 이러한 북핵 정세 변화가 추동하고 있는 구조적 변화 양상, 이를 가능하게 만든 북한의 전략전환 이유, 북미 정상회담 전후의 정세 방향, 그리고 한국의 정책적 고려사항을 제시한다.

북미 정상회담 합의 이후 동북아의 거대한 체스판이 요동치며 새로운 북핵 게임이 전개되고 있다. 우선 북핵 문제의 구조, 즉 게임의 판이 바뀌고 있다. 그간 북미 간 상호 적대적 대결 하에서 중국이 레버리지를 강화했던 구조에서, 북미 간 갈등적 협력 구도가 창출되는 조짐 하에 한국의 레버리지가 강화되는 구조로 진입하고 있다. 게임 룰과 방식 또한 변화하고 있다. 다자간·단계적 해결

방식에서 북미 양자간·일괄 타결 방식으로 전환되고 있다. 이 과정에서 북핵 25년 역사상 처음으로 남·북·미 3자가 판세를 주도하고 중·일·러 3자의 전략적 입지가 상대적으로 축소되는 상황이 새롭게 전개되고 있다. 즉 미중, 미일, 북중, 중러 관계의 영향력이 약화된 채, 남북·한미·북미 3축의 선순환 구조가 정세를 주도하고 있다. 한국의 영향력을 높일 수 있는 최적의 '황금 3축(Golden triangle)'이 형성된 것이다.

북한의 전략전환 배경과 이유

최근 급격한 정세변동의 핵심은 북한의 태도 변화다. 통상 국가의 전략 변화는 전략환경의 변화, 국가목표의 변화, 국가능력의 변화, 국내 정치·경제적 이유 등 4가지 요인에서 비롯된다. 북한은 위 요인들을 종합적으로 고려해 전략적 변환을 추진하고 있는 것으로 판단된다. 우선 북한은 작년 하반기 2018년 이후의 전략적 입장을 고민한 것으로 보인다. 북한은 2016년 1월 4차 핵실험 이후 자신들이 정세를 주도했지만, 2017년 4월 미중 정상회담 직후부터 미국이 대중·대북 동시 강압전략을 강력히 추진함에 따라 정세가 급격히 악화되었다고 평가했을 것이다. 따라서 북한 지도부는 단번에 전략적 지위를 회복 및 강화할 수 있는 획기적 모책이 필요했을 것이다.

아울러 북한이 경제-핵 병진 노선에서 벗어나, 소위 '정상국가' 구축을¹⁾ 국가 목표로 재설정했을 가능성도 있다. 최근까지 구축한 핵무력에 대한 전략적 가치가 과거와 비견할 수 없을 정도로 높다고 평가해, '일거에' 큰 보상을 받아 체제보장과 국가발전을 위한 '단번 도약'에 나섰을 가능성이 있다. 이 경우 북한이 염두에 두는 체제보장은 남북관계 정상화, 북미 국교 정상화, 평화협정, 한미군사훈련 중단(혹은 조정)등을 넘어 중국으로부터의 핵우산 제공과 한국의 전략자산 제거까지 목표로 하고 있을 가능성이 높다. 또한 에너지 공급이나 경제제재 해제 뿐 아니라 막대한 금액의 직접투자 및 무상제공을 한국과 국제사회로부터 기대하고 있을 수 있다.

북한이 핵 무력에 대한 자체 평가를 통해 전략적 결단을 단행했을 가능성도 있다. 북한은

1) 흔히 국제관계에서 사용하는 '정상국가(normal state)'의 의미는 국가운영 종합능력이 극도로 약화된 실패국가(failed state)의 반대 측면을 강조하거나, 과거 일본의 '보통국가론' 과 같이 외교안보국방 분야에서 자주성의 강화(혹은 정상화) 측면을 강조한 의미로 사용된다. 지금까지 북한 스스로가 자신들이 정상국가를 지향한다는 표현을 쓴 적은 없다. 이는 북한 스스로가 자신들의 국가가 실패상황에 있다거나, 안보국방 분야에 자주성이 부족하다는 것을 자인하는 것이기 때문이다. 따라서 북한은 최근까지 관련 문건이나 성명등에서 국가 간의 '정상적 관계'에 국한해서 피상적인 언급만 간헐적으로 하고 있다.

2016년 이후 4차 핵실험 포함 3차례의 핵실험과 40여 차례의 미사일 능력 강화실험을 강행했다. 북한 지도부는 작년 하반기 전력평가를 통해, 비록 ICBM, SLBM 능력을 확실히 확보하지는 못했지만, 표준형 원자탄두, SRBM, IRBM 등의 거부능력(denial capability)은 충분히 보유하고 있다고 판단했을 것이다. 하지만 유엔안보리결의안 2371호(8월)·2375호(9월)·2397(12월)호와 미국의 독자제재 등으로 인해, 미국 본토에 대한 대가치(counter value) 표적을 겨냥한 2차 타격능력 확보까지 견디기 힘들 것이라고 판단했을 것이다. 즉 북한이 기대손실에 대한 두려움의 작동으로 전략변환을 추진했을 가능성도 배제할 수 없다.

북미 정상회담 전후 정세 시나리오와 도전요소

미국이 북한의 비핵화 의지 표명, 핵·미사일 시험 자제, 한미연합 군사훈련 이해를 정상회담 개최의 최종적 전제조건으로 받아들인 만큼, 향후 심각한 돌발변수가 없다면 북미 정상회담은 예정대로 개최될 것이다. 당분간 남·북·미는 판세 장악력을 유지 및 강화하기 위해, 중·일·러는 게임에서 소외되지 않으려 노력할 것이다. 북미 정상회담 전후 예상되는 북핵 정세의 거시적 경로는 다음과 같다.

첫 번째 시나리오는 북미 간 ‘북핵 대타협(grand bargain)’이다. 북미 정상회담에서 양국이 ‘체제보장-비핵화’ 거래를 합의하는 것이다. 즉 양국 정상이 ‘정치적’으로 결정할 수 있는 최대한의 타협이 선행되고, 이후 협의 이행 방안이 순조롭게 진행되는 상황이다. 상호 간 기만(cheating) 가능성이 현저히 낮아지는 구조 하에 정상 간 결정에 대한 긍정적 비영합(positive non-zero sum)게임이 연이어 전개되는 것이다. 정상회담에서 주한미군 주둔, 한미연합훈련 규모와 내용 조정, 추가 대북제재 조치 유예 등 각자가 용인 가능한 부분에 대한 진전 뿐 아니라, 양국 관계 정상화 방안, 비핵화 이행 및 대북제재 해제 로드맵에 대한 포괄적 합의가 있는 경우 상당기간 북미 간 협력구도는 지속될 수 있다. 이 경우 한반도 평화체제 3대 구성 요소인 비핵화, 평화협정, 남북 간 군사적 신뢰조치(군비통제 등)가 동시에 다발적으로 진행되어, 단기간 평화체제 구축이 급격히 진행될 수 있다. 즉 한반도 비핵화와 평화체제의 급진전으로 동북아의 거대한 체스판이 움직이는 상황이다.

두 번째 시나리오는 북미 간 ‘점진적 혹은 불완전한 비핵화 타협’이다. 양국 정상이 정치적 합의를 하나, 이후 북한의 체제보장의 범위와 내용, 비핵화의 검증방법, 이에 따른 보상과의 선후 관계를 둘러싸고 갈등이 증폭되는 상황이다. 특히 북한이 미국의 핵우산 제공 포기, 남한 보유의 재래식 전략자산 폐기를 체제안전보장 조치로 강력히 요구한다면 비핵화 과정이

지난해질 가능성이 높다. 이러한 상황이 전개되면 북한의 체제안전보장 요구를 충족시키는 방안으로 중국의 북한에 대한 핵우산 제공 이슈가 부각될 수도 있다. 아울러 검증의 전제인 ‘사찰’의 주체·범위와 둘러싼 갈등이 촉발될 수도 있다. 북한이 핵물질, 핵탄두, 미사일 본체 등을 세분화시켜 군부대 등에 은닉할 경우 이의 엄밀한 사찰은 사실상 불가능하다. 만약 미국이 직접 사찰을 하겠다고 나서고 북한이 이를 거부하는 경우 비핵화 이행이 상당기간 지연될 수 있다. 다만 북한의 입장에서 제재를 완전히 철회시키기 위해, 미국의 입장에서 2020년 대선 국면을 겨냥한 정치적 필요에 의해 북미 정상 간 큰 틀의 합의는 상당기간 준수되는 상황이다. 이 경우 CVID가 단기간 난망하다는 판단에 따라 미국이 불완전한 비핵화로 목표를 수정할 가능성을 배제할 수 없다.

세 번째 시나리오는 ‘비핵화 이행 좌절 후 북핵 위기 지속’이다. 양국 정상 간 타협은 이루어지나 향후 협상 과정에서 양국 간 갈등 요인이 촉발되면서 결국 2017년과 같은 적대적 대결 관계로 회귀하는 경우이다. 북미 정상들의 정치적 이유 등으로 2018년 연말까지 대화와 타협국면은 지속될 가능성이 높다. 하지만 이후 트럼프 행정부가 경직된 강압전략을 고수하며 북한이 요구할 수 있는 소위 중간정산을 거부하는 경우, 그리고 북한 지도부가 미국 등의 ‘체제보장안’에 만족하지 못해 결국 대미 핵무력 증강에 대한 전략적 필요성을 재고하는 경우 북핵 위기의 재연 가능성을 배제할 수 없다. 미국이 북한에 대한 비핵화 ‘행동’을 요구하는 것처럼, 북한 또한 협정·선언과는 별개로 체제보장과 직결된 미국과 한국의 ‘행동’을 집중 요구할 것이다. 따라서 결국 양측이 체제보장 관련 거래내용의 등가성과 가역성을 어떻게 해석하고 조율하는지가 정세 전환의 주요 관건이 될 것이다.

우리 정부의 정책적 고려사항

앞서 제시한 현 정세의 구조적 변화와 북한의 전략변화 배경들을 종합적으로 고려해 볼 때 우리 정부가 고려할 수 있는 정책적, 전략적 방안 3가지를 제시하고자 한다.

첫째, 우리 정부가 설정한 비핵화-평화체제 로드맵을 지속적으로 추진할 수 있는 견고한 협력의 틀을 구축해야만 한다. 남북-북미-한미 3축간 선순환 관계의 공고화가 현실적 대안이다. 남북 관계 진전은 비핵화 입구전략의 문지방이자 평화체제 구축의 필요충분조건이다. 북한을 지속가능한 대화의 틀에 묶어 두지 않으면 비핵화-평화체제 구축 목표는 성공하지 못할 것이다. 한미 동맹은 남북관계와 북미관계의 작동과 성과를 연결하는 통로이자 수단과 목표 간 메커니즘이다. 한국이 포함된 간결한 남북-한미 양축을 통해 북미 관계

설정에 우리의 영향력을 제고해야만 한다.

둘째, 우리가 북한과 미국이 협력의 틀에서 벗어날 수 없는 관성의 계기를 제공해야 한다. 두 차례 정상회담 이후 북한의 비핵화 추동 방안에 대한 세부 논의가 남북·한미·북미·남북미를 중심으로 신속히 진행될 것이다. 이와 연동해 남·북·미 세 정상은 9월 중순 개최되는 UN 총회에서 한반도 평화에 대한 공동 선언을 하는 방안을 추진할 필요가 있다. 북미 양국이 이를 수용할 가능성이 있다. 트럼프는 11월 중간선거 이전에 정치적 성과가 필요하고 김정은은 UN 제재 해제를 위한 분위기 조성 및 국가 이미지 제고에 큰 도움이 되기 때문이다. 남북 정상회담에서 북한에 제안하고 북미 정상회담에서 이를 최종 확정하는 로드맵을 고려할 필요가 있다.

셋째, 비핵화-평화체제로의 급진적 국면과 위기상황으로의 퇴행 국면 모두에 대비한 제재 운용전략 수립이 필요하다. 강력한 제재와 압박은 북한의 기만을 차단하고 협력을 강제할 수 있는 전략적 자산이다. 하지만 제재와 압박의 최종 목표가 북한의 협력 견인인 만큼, 현 정세에서는 관여를 위한 제재 운용 전략이 급선무다. 따라서 미국과 공조해 북한의 과감한 정책 전환에 대비한 제재 출구 로드맵을 마련해야 할 것이다. 향후 북한의 비핵화 행동이 실천 단계에 진입하면, 미국이 제재에 대한 탄력적 입장으로 전환할 가능성도 배제할 수 없다. 북한 또한 조만간 제재에 대한 요구 사항을 제시할 것이다. 이러한 상황에 대비해 어떠한 비핵화 성과를 대상으로, 어떤 제재 부문을, 어느 수준까지, 어떤 방식으로 해결할 수 있는지 남북-한미-북미 간에 사전에 협의해야 할 것이다.

북한의 전략 변화 이유가 여전히 불확실하고, 북미 정상회담이 가져다 줄 파장을 단언하기는 힘들다. 하지만 북한이 비핵화에 대한 의지를 밝힌 만큼, 일단 이에 대한 진정성을 전제로 평화구축 전략을 적극 전개하는 것은 당연하다. 즉 '일단 믿되 항상 확인하라 (Trust, but Verify)'라는 금언을 되새겨 봐야 한다. 얼마 전 타계한 스티븐 호킹 박사는 블랙홀이 모든 것을 삼켜 버리기도 하지만, 경우에 따라 열을 발산하며 소멸한다고 주장했다. 북핵 문제가 평화의 빛을 발산하고 역사의 뒤안길로 사라질 수 있는 절호의 기회에 직면했다. 북핵을 창조적 블랙홀로 만드는 것은 우리의 몫이다. ©KINU 2018

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