

6·12 북미정상회담 전망과 한국의 과제

Online Series

2018. 05. 16. | CO 18-24

김 상 기 (통일정책연구실장)

6월 12일 개최되는 북미정상회담에 임하는 북한의 목표는 체제안전보장과 북미관계 정상화이며, 미국의 목표는 신속하고 완전한 비핵화이다. 사전 협의 과정은 대체로 순조로우며, 낙관적 전망이 가능하다. 정상회담 합의문은 양국의 핵심 목표가 수용되는 포괄적 일괄타결의 내용을 담을 것이며, 주된 골자는 선 안보 맞교환 후 경제 및 외교관계 정상화가 될 것으로 보인다. 그리고 완료 시한을 2년으로 적시한 동시이행 로드맵이 합의될 수 있을 것으로 전망된다. 그 로드맵은 이를테면 60일 이내 북한 ICBM 폐기 및 종전선언, 1년 이내 모든 핵 폐기 및 평화협정 체결, 2년 이내 완전한 비핵화 검증 및 북미 경제·외교관계 정상화(공식 수교) 완료를 포함할 수 있다. 한국은 북미정상회담의 성공 및 순조로운 합의 이행을 위해 중재·촉진 역할을 지속해야 하며, 2020년 한반도와 동북아의 가능한 변화를 미리 대비하고 주동적으로 설계해야 한다.

역사상 첫 북미정상회담이 6월 12일 싱가포르에서 개최된다. 한국전쟁 이후 70년 가까이 극한의 대립과 반목을 거듭해왔고, 불과 수개월 전까지도 군사적 충돌 위기로 치달았던 양국의 정상이 협상 테이블에 마주 앉게 된다. 가히 세기의 회담이다. 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 만남이 지난 4·27 남북 정상회담에 이어 한반도 냉전 종식을 위한 역사적 전기가 될 수 있을 것인가? 양국 간 고위급 사전 협의/조율은 대체로 순조로우며, 북한은 이미 조건 없이 핵 실험장 폐쇄와 ICBM 실험 중단을 공약했다. 북한 내 미국인 억류자 3인

송환도 이루어졌다. 회담 결과에 대한 낙관적 전망이 가능하다. 한반도 비핵화와 평화정착에 대한 기대와 열망이 고조되고 있다. 이 글은 정상회담에 임하는 북한과 미국의 의도를 검토하고 회담의 결과를 전망하며 한국의 과제에 대해 논한다.

북한: 비핵화를 위한 핵무장¹⁾ - 선 체제안전 후 경제건설

북한의 의도에 대해서 우선 지난 4월 20일 노동당 전원회의 결정서가 밝힌 ‘새로운 단계의 정책 변화’에 주목할 필요가 있다. 이 결정서를 통해 북한은 기존 핵·경제 병진노선의 승리를 선언하고 향후 경제건설에 총력 집중할 것임을 천명했다. 병진노선 종료와 경제건설 집중이라는 노선 변화의 중요한 배경은 핵무력 확보이다. 북한은 이미 지난 해 11월 29일 핵무력 완성을 선언한 바 있고, 이번 노동당 전원회의에서 핵무기 병기화 목표 달성을 재확인하면서 더 이상의 핵실험과 ICBM 시험 발사를 하지 않을 것임을 밝혔다. 즉 체제 안전을 위한 수단을 확보함에 따라 앞으로는 경제건설에 집중하겠다는 것이다. 북한의 전략적 목표가 선 체제안전 후 경제 건설이며, 그 목표에 따른 노선 변화임을 알 수 있다.

결정서 어디에도 비핵화가 언급되지 않았지만, 이와 같은 노선 변화는 사실상 미국과 협상에서 비핵화와 체제안전보장 조치를 맞교환하고 경제건설에 집중한다는 북한의 의도를 내포한다. 그 이유는 첫째, 핵무력 완성이 경제건설 집중 노선의 주된 기반이지만, 그것은 또한 단지 체제안전보장이라는 목표를 위한 수단이기 때문이다. 북한은 그동안 자신의 핵개발이 미국의 적대시 정책과 군사적 위협 때문임을 일관되게 강조해왔다. 지난 3·5 남북합의에서 북한은 군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 입장을 뚜렷하게 밝히면서 미국과 관계정상화를 위한 대화 의사를 피력했다. 둘째, 북한이 추구하는 경제건설 집중 노선은 핵보유를 지속적으로 추구할 때 목표 달성이 어려울 것이기 때문이다. 노동당 전원회의 결정서가 밝히는 바와 같이, 현재 북한은 “인민생활을 획기적으로 높이는” 수준의 경제적 번영을 목표로 하고 있으며, 그 목표의 실현은 “국제적 환경 마련”을 위해 “주변국들 및 국제사회와 긴밀한 연계와 대화를 적극화”할 때 가능하다. 따라서 북한의 경제건설 목표는 수십 년간 지속되어온 국제적 고립 상태에서의 탈피와 대외관계 정상화를 요구하며, 이는 사실상 비핵화 필요성을 의미한다.

1) “비핵화를 위한 핵무장”은 지난 4월말 스웨덴 스톡홀름에서 ISDP 주최로 개최된 한반도 평화 관련 세미나에서 익명의 참석자가 사용한 표현을 차용한 것임.

특히, 비핵화 없이는 경제건설을 위한 핵심적 국제 여건인 대미관계 정상화가 어렵다. 물론 북한의 전략적 목표가 선 체제안전 후 경제건설이므로 체제안전보장 조치 없이 경제적 필요성 때문에 핵무기를 포기할 가능성은 없다. 북한의 경제건설 목표가 체제안전보장 조건의 비핵화 의지를 추동한다고 볼 수 있다.

결국 북미정상회담에 임하는 북한의 목표는 체제안전보장과 (경제건설을 가능케 하는) 북미관계 정상화이다. 이것이 바로 북한의 핵무장 목적이었고 또한 비핵화를 통해 얻고자하는 바이다. 비핵화를 위한 핵무장이었다. 즉, 우선 핵무력을 완성하여 대미역지 및 대미협상의 지렛대를 확보했고, 앞으로 미국과 안보를 맞교환하면서(비핵화와 체제안전보장 조치 교환) 관계정상화를 이루어, 경제건설에 총집중한다는 것이다. 핵무력 확보가 먼저 필요했던 이유는 대미 억지력 강화와 더불어 북한이 그동안 미국의 대화상대로 정당한 대우를 받지 못했다는 인식 때문이다. 즉, 핵무력을 확보했기에 무시당하지 않고 미국과 진정한 협상이 가능해졌다는 인식이다. 그리고 지금까지 설명한 요인 이외에 북한을 대화상대로 존중할 가능성이 상대적으로 높은 트럼프 정부의 등장 그리고 남북관계 개선을 추진하고 북미 대화를 중재·촉진해온 문재인 정부의 정책도 북한이 비핵화 대화에 나서게 된 주요 배경이다.

미국: 압박과 관여의 병행 - 신속하고 완전한 비핵화

미국의 의도를 검토하기 위해 우선 트럼프의 정상회담 개최 수용 배경부터 살펴볼 필요가 있다. 직접적 배경은 3·5 남북합의에서 북한의 핵·미사일 실험 중단과 비핵화 의지 표명, 즉 미국이 제시한 대화조건의 충족이다. 그러나 다른 중요 요인이 함께 작용했다. 미국의 전통적 외교정책엘리트들과는 매우 다른 트럼프의 대북정책 인식, 즉 트럼프 요인이다. 공화당이건 민주당이건 전통적 대외정책 관료 혹은 전문가들은 북핵문제를 미국의 지역패권, 미중 전략경쟁, 한미일 삼각안보 등과 관련된 복잡한 문제로 인식하며, 또한 북한체제를 이념적으로 부정하고 북한 지도자를 대화상대로 인정하지 않는 경향이 강하다. 그러나 트럼프는 다르다. 트럼프의 미국 우선주의는 지역패권질서 구축보다는 양자관계에서의 가시적 이득을 추구하면서 미국의 당면 안보 위협인 북핵 자체에 대외정책의 우선순위를 두고, 안보관련 대중국 정책의 초점도 북핵문제 해결, 즉 비핵화에 맞춘다. 북핵이 중국 견제 명분으로 활용되던 오바마 시기와 크게 대조된다. 그리고 트럼프는 지난 대선시기 김정은과의 햄버거 협상 언급뿐 아니라 취임 이후 최근까지 여러 차례 김정은에 대한 존중의 표현을 주저하지 않으면서 대화상대로 인정하는 의사를 밝혔다. 트럼프에게 있어 이념과

가치는 대북정책 - 보다 일반적으로 대외정책 - 의 중요 기준이 아니고 오직 '실익'이 중요하며, 그 실익은 북핵 위협 제거를 통한 미국 안보 증진이다.

미국 우선주의에서 연유하는 북핵문제 우선정책 그리고 이념을 중시하지 않는 대북접근과 더불어 트럼프의 치적 쌓기도 북미정상회담 개최의 배경이자 그 자체로 트럼프의 의도를 설명한다. 트럼프는 역대 정부가 북핵문제를 제대로 다루지 못하고 방치했으며 자신이 그 문제를 해결할 것임을 반복적으로 공언해왔다. 역대 모든 정부가 실패한 과제인 북핵문제에서의 뚜렷한 성과 창출은 트럼프가 정상회담에 임하는 중요한 동기이며, 올 11월 중간선거 기여를 통한 자신의 정치적 입지 강화 그리고 2020년 재선에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 또한 전직 TV 리얼리티 쇼 사회자로서 자신의 유명세를 중요하게 여기는 트럼프에게 성공적 북미정상회담보다 더 전 세계의 주목을 받고 명예를 얻을 기회는 없을 것 같다.

이처럼 북미정상회담 개최는 북핵문제 해결에 관한 트럼프의 뚜렷한 의지와 동기를 반영하며, 트럼프의 핵심 목표는 완전한 비핵화이다. 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID: Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement) 이행을 담보할 수 있는 합의를 도출하고, 미국의 안보를 확고히 한다는 것이다. 트럼프 정부는 이 목표를 지속적으로 강조해왔고, 폼페이오 미국 국무장관은 5월 11일 강경화 한국 외무장관과의 공동 기자회견에서 한반도의 완전한 비핵화가 핵심적 목표임을 재확인하였다. 또한 트럼프는 비핵화를 신속하게 달성하고자 한다. 안보위협을 조기 제거 그 자체 목적뿐 아니라 앞서 언급한 트럼프 자신의 정치적 동기, 즉 한반도 비핵화 성과를 가지고 2020년 재선거도의 유리한 고지에 서고자 하는 욕구에 기인한 것일 수 있다. 자신의 임기 내, 즉 향후 2년 이내 완전한 비핵화가 트럼프의 목표일 것 같은 이유이다.

신속하고 완전한 비핵화를 위한 미국의 당면 정책은 압박과 관여의 병행이다. 트럼프 정부의 대북정책은 최대의 압박과 관여로 대표되어왔지만, 북한의 비핵화 의사를 담은 3·5 남북합의 이전까지는 사실상 관여 부재의 제재·압박이었다. 3·5 합의가 촉진한 3월 8일 북미 정상회담 개최 잠정 합의 이후 공식 대화, 즉 미국의 관여가 시작되었다. 그러나 동시에 미국은 완전한 비핵화 이전까지 제재 해제는 불가하며 압박을 지속한다는 입장이다(4월 12일 폼페이오, 5월 11일 백악관 대변인 샌더스 발언). 자신의 압박이 북한을 비핵화 협상 테이블로 유도했다는 인식 그리고 과거 대북협상에서 조기에 제재 완화와 경제 보상을 안겨준 것이 실패의 한 이유였다는 인식 때문이다. 그러나 관여 병행 국면에서 미국의 압박은 한계가 있을 것이며, 기존의 경제·외교·군사 3축 전면 압박이 아닌 경제제재의 지속에 한정될 것으로 보인다. 즉 제재와 대화·협상 병행이 현재 미국의 대북정책 기조일 것이다.

북미정상회담 전망: 포괄적 일괄타결과 시한을 적시한 동시 이행 로드맵 합의

지난 3월 8일 트럼프가 북미정상회담 개최를 잠정적으로 수용하는 순간 이미 회담에 대한 낙관적 전망이 어느 정도 가능했다. 정상회담 개최 수용은 북한의 체제안전보장 조건 비핵화 의사에 대한 트럼프의 공감대를 시사하기 때문이다. 3월 말 폼페이오의 1차 방북 시 양자는 핵심 관심사를 논의하고 상호 간 긍정적 반응을 직접 확인했을 것이며, 5월 10일 김정은과 폼페이오의 2차 만남 시 정상회담 의제 설정뿐 아니라 그 내용에 대해서도 원칙적인 합의가 이루어진 것으로 보인다. 김정은은 “만족한 합의”를 언급했고, 트럼프는 “정상회담이 큰 성공이 될 것”이라고 했으며, 회담 일정과 장소도 공표되었다. 회담 개최까지 남은 기간 세부 이견에 대한 조율이 있을 것이며, 이 과정에서 협상력 강화를 위한 상호 간 신경전(예를 들어, 5월 16일 북한의 한미연합훈련에 대한 문제제기)도 있을 수 있지만, 이미 성공의 방향으로 가고 있는 정상회담에 큰 장애가 될 것 같지는 않다. 트럼프가 정상회담 도중에 나갈 가능성은 거의 없을 것 같다.

정상회담 의제는 양국의 핵심적 관심 사안에 집중될 것이다. 즉 북한의 요구로서 체제안전보장과 북미관계 정상화, 그리고 미국의 요구로서 완전한 비핵화(CVID)가 주된 의제가 될 것으로 전망된다. 역사적 첫 만남에서 두 정상은 핵심 관심사에서 벗어난 주제를 다루 이유가 없을 것 같다. 정상회담 일정도 6월 12일 하루이다. 일본이 제기했고 백악관 안보보좌관 볼턴이 언급한 생화학무기와 단거리 미사일은 주된 논의 대상이 아닐 가능성이 높다. 트럼프의 관심의 초점은 북핵 위협 해소이며, 폼페이오는 5월 10일 2차 방북 뒤 미국의 목표가 완전한 비핵화임을 확인했다. 미국의 이익과 직접 관련 없는 일본인 납치자 문제도 본 의제가 아닐 것이다. 다만 대일관계를 고려해 트럼프가 잠시 언급할 수 있으며, 김정은은 과거사 청산 문제와 연계하여 차후 일본과 대화할 것이라고 답할 수 있을 것이다. 제재 완화/해제는 별도의 주된 의제가 아닌 비핵화 이후 북미관계 정상화에 포함된 사안으로 다루어질 가능성이 높다. 미국은 비핵화 완료 이전 대북제재 완화에 반대하며, 북한에게도 제재가 우선적 관심사가 아니다. 제재 해제는 북한의 경제건설을 위해 필요하지만, 체제안전보장 목표에 우선하지 않는다.

포괄적 일괄타결 전망: 선 안보 맞교환 후 경제 및 외교 관계 정상화

정상회담의 결과로 발표될 합의문의 골자는 선 안보 맞교환(비핵화와 체제안전보장 조치) 후 경제 및 외교 관계 정상화에 관한 포괄적 일괄타결이 될 것이며, 두 정상은 2년 이내

이행 완료에 합의할 것으로 전망된다. 이것이 위에서 설명한 북미 양측의 목적과 의도가 수렴되는 방향이기 때문이다. 안보 맞교환 관련하여 우선 북한이 요구하는 체제안전보장 조치로서 종전과 불가침 선언, 미국의 핵관련 전략자산 한반도 배치 및 전개 중단, 평화협정 체결이 합의문에 담길 것으로 보인다. 또한 미국이 요구하는 완전한 비핵화 관련하여, 모든 핵관련 시설 폐쇄, 모든 핵무기 및 핵물질 폐기, IRBM 및 ICBM 폐기, 사찰과 검증이 포함될 수 있다. 관계정상화 관련 사항으로는 제재 해제, 경제적 지원, 공식 수교, 대사관 설치가 핵심이 될 것이다. 상호 연락사무소 설치와 안보 맞교환의 원활한 진행과 양국 관계 개선의 상징 차원에서 조기에 이루어질 가능성이 높다.

동시이행 로드맵 합의 전망: 60일 이내 ICBM 폐기 및 종전선언, 2년 이내 비핵화 검증 및 북미 수교 완료

합의문은 또한 위 사항들의 이행에 관해서 시한을 적시한 로드맵을 포함할 가능성이 높으며, 그 로드맵은 사실상 단계적·동시적 이행에 가까운 방안일 수 있다. 미국이 모든 대북 체제안전보장 조치를 선제적으로 이행하거나 북한이 비핵화 조치를 모두 선제적으로 이행하는 방식은 현실적이지 않으며, 또한 양국은 안보 맞교환 이행 중 적절한 시점에서 상호 점검 및 협의하는 과정을 원할 것 같기 때문이다. 로드맵은 이를테면 다음과 같은 내용일 수 있다: 첫째, 60일 이내에, 북한은 모든 ICBM을 폐기하고 모든 핵 활동 신고, 전면 동결, 사찰을 수용하며, 북미 양국은 상호 불가침에 합의하고 종전선언(3자 혹은 4자)을 공포하며 연락사무소를 워싱턴과 평양에 설치한다; 둘째, 1년 이내에, 북한은 모든 핵관련 시설을 폐쇄하고 모든 핵무기, 핵물질, 중장거리 탄도미사일(IRBM)을 폐기하며, 미국은 더 이상 핵관련 전략자산을 한반도에 배치하거나 전개하지 않으며, 평화협정(4자)을 체결한다; 셋째, 2년 이내에, 한반도의 완전한 비핵화에 대한 검증을 완료하고, 모든 대북 제재를 해제하고 북한의 경제적 번영을 위한 지원을 제공하며, 양국은 공식 수교와 더불어 대사관을 평양과 워싱턴에 설치한다. 이와 더불어 두 정상은 별도의 상설 협의 기구를 구성하여 합의 사항의 이행을 추진할 것으로 전망된다. 이번 북미협상의 특성인 톱-다운(top-down) 방식이 후속 조치 이행을 구속하고 견인하게 될 것이다.

한국의 과제

역사적인 북미정상회담의 개최 그리고 위와 같은 낙관적 전망이 가능하게 된 데에는 한국의 ‘한반도 운전자’ 역할이 중요하게 작용했다. 북미정상회담 당일까지 그리고 그 이후에도 한반도 운전자로서 그리고 북미관계의 중재자·촉진자로서 한국의 역할은 계속되어야 한다. 방침은 금물이다. 낙관이 단지 전망이 아닌 현실이 되도록 해야 한다. 이미 구축된 남북 정상 핫라인을 효과적으로 활용해야 하며, 5월 22일 한미정상회담을 포함해 한미 간 긴밀한 협의도 지속되어야 한다. 두 가지에 유의할 필요가 있다. 첫째, 북미 양자가 지금까지 조율된 상호 핵심 관심사에서 벗어난 의제를 제기할 가능성을 최소화해야 한다. 새로운 요구가 추가적으로 제기될수록 상호 진의에 대한 의심이 증폭됨에 따라 정상회담이 난관에 봉착할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 가능성은 적지만, 미국이 북한 인권 문제를 제기하거나 단거리 탄도미사일 폐기를 요구하는 경우, 또는 북한이 제재의 선제적 해제를 요구하는 경우, 합의에 어려움이 발생할 수 있다.

둘째, 정상회담 이후 합의문 이행을 위한 조치들이 순조롭게 진행될 수 있도록 북미 양자와 적극적으로 소통하고 중재하기 위한 준비가 필요하다. 오인, 우발적 행동, 또는 사소한 오해가 불신을 키우면서 합의문 이행에 장애가 될 가능성을 차단하기 위한 한국의 역할이 필요하다는 것이다. 이를 위해, 예를 들면, 북미 양자 간에 구성될 수 있는 정상회담 합의 이행을 위한 협의체에 한국이 참여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 방안은 한국이 당사자인 종전선언과 평화협정 체결 준비를 위해서도 필요할 수 있다. 종전선언과 평화협정 체결 약속은 지난 4·27 판문점 선언에 이미 담겼고 이번 북미정상회담 결과에도 포함될 가능성이 높다. 또한 정상회담 이후 이행 과정에서도 양자가 새로운 요구를 제시할 가능성을 최소화할 필요가 있다. 정상 간 일괄타결 안에 포함되지 않은 사안은 2년 후로 기대되는 북미관계 정상화 뒤의 과제로 돌리는 것이 좋을 것이다. 예를 들어 단거리 탄도미사일 감축은 한반도 평화체제 진전 과정에서 군비통제 관련 논의 대상이 될 수 있다.

이상의 유의점들은 북미 양자 간 신뢰 부족 문제와 밀접하게 관련된다. 주지하듯이 북미 간 공식 대화가 시작 된지 2개월도 채 안되었고, 양자 간 신뢰의 토대는 매우 미약하다. 미국에는 북한 악마화 인식이 만연하며, 정치체제 특성 차이로 큰 문제가 안될 수 있지만 북한 사회의 미국에 대한 적개심도 크다. 이번 정상회담을 넘어 관계정상화까지 가기 위해서는 양자 간 신뢰 형성이 중요하다. 물론 신뢰 증진의 핵심은 합의문의 성실한 이행과 약속 준수에 있겠지만, 부가적인 노력도 필요할 것 같다. 남북관계 사례를 북미관계에

적용하여, 사회·문화적 교류를 도모하는 것도 북미관계 개선의 한 방법이 될 수 있다. 북미정상회담 이후, 한국 정부가 기획하고 양국 정부와 함께 준비하여 북미 스포츠, 예술 교류를 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

북미정상회담에서 2020년까지 한반도 비핵화 및 북미관계 정상화 완료가 합의되고, 그 합의가 이행된다면, 불과 2년 뒤 한반도와 동북아는 지금과는 크게 다른 세상이 될 것이다. 북미관계 정상화를 시작으로 북한의 개방이 점진적으로 시작될 것이며, 남북경협 본격화와 더불어 한반도 경제지도가 새롭게 그려질 수 있을 것이다. 또한 북미경협은 물론이고 북한과 세계 각국의 협력이 줄을 잇게 될 것이다. 안보 측면에서도 한반도발 동북아 질서 재편이 이루어질 것이다. 한반도 냉전이 종식되고 평화체제가 본 궤도에 오르면서, 한·미·일 대 북·중·러의 구도는 크게 약화되거나 더 이상 존재하지 않을 수 있다. 북한 위협이 명분인 한미일 삼각안보협력은 의미를 상실할 수 있다. 한미동맹의 성격도 지금과 달라질 수 있다. 북한은 중국과의 전통적 우호관계를 손상시키지 않으면서, 동시에 미국과 관계를 개선하는 정책을 펼칠 가능성이 높다. 미중 간 전략적 경쟁은 여전히 지역 안정에 변수로 작용할 수 있다. 2020년 한반도와 동북아의 가능한 변화를 미리 대비해야 하며 주동적으로 설계해야 한다. 핵심 목표는 ‘지속가능한’ 한반도의 평화와 번영이다. 이를 위해 새로운 남북관계의 설계는 물론이고, 새로운 시대에 부합하는 대외전략의 수립과 동북아 평화·협력 토대 구축을 준비해야 할 것이다. ©KINU 2018

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