

최근 북한의 대남·대미공세 의도와 비핵화 협상 재개 방안

Online Series

2020. 7. 23. | CO 20-15

조 한 범 (통일정책연구실 선임연구위원)

최근 북한의 대남·대미공세 의도는 남북관계의 성과도출과 비핵화 협상의 재개라고 할 수 있다. 북한은 경제위기 해소를 위한 돌파구가 필요하며, 트럼프 대통령은 대선을 위해 비핵화 협상의 성과도출이 필요하다. 불탄 회고록은 북미 비핵화 협상 결렬의 중요 원인이 미국 협상팀 내부의 불협화음과 불탄 자신임을 입증하고 있다. 금년 미국 대선 이전 비핵화 협상 재개가 바람직하며, 북한 비핵화의 복잡성을 고려해 북미 간 불가역적인 초기 합의 도출에 주력해야 한다. '프롬(From) 영변 방식' 협상안은 그 대안이 될 수 있다. 한국정부는 당사자로서 한반도 평화프로세스를 주도하는 역할을 수행해야 할 것이다.

2020년 6월 대남공세

일부 탈북민 단체의 대북 전단 살포를 명분으로 6월 4일 김여정 당 중앙위원회 제1부부장의 담화로부터 시작된 북한의 대남공세는 16일 개성 남북공동연락사무소 폭파에서 정점을 이루었다. 6월 17일 인민군 총참모부는 추가 대남 군사행동에 대해 당 중앙군사위원회의 승인을 받았다고 예고했으나, 6월 23일 김정은 위원장은 예비회의를 개최해 보류 결정을 내렸다. 6월 24일에는 김영철 당 중앙위원회 부위원장이 담화를 내고 “추진 중에 있던 일련의 대남 행동들도 중지시키는 조치가 취해졌다”라며 북한의 대남공세 전반이 중단되었음을 알렸다.

북한은 6월 대남공세에서 대남 적대행위를 사전 예고하고 ‘첫 단계 행동’이라는 점을 강조했다. 천안함 폭침과 연평도 포격, DMZ 목함지뢰 등 그동안 북한의 모든 군사도발은 사전예고가 없었다. 북한은 남북관계의 대적관계 전환을 선언하며 남북 연락채널을 차단했지만, 대남공세 기간 내내 남북정상회담 합의사항 이행을 위한 한국정부의 행동과 실천을 요구하고 남북관계의 완전한 종식을 선언하지는 않았다. 하노이 북미 정상회담 결렬 이후 본격화한 북한의 대남공세의 요지도 남북 합의사항 이행과 외세의 눈치를 보지 말고 남북관계를 발전시키라는 것이었다. 북한이 한미 워킹그룹을 문제 삼는 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다.

2020년 7월 대미 담화공세

북한은 7월 7일 스티븐 비건 미 국무부 부장관 겸 대북정책 특별대표의 방한을 전후해 대미 담화공세로 전환했다. 7월 4일 북한 외무성 최선희 부상은 담화를 통해 “미국과는 마주 앉을 필요가 없다”라고 했으며, 7일 권정근 미국담당 국장 역시 “다시 한 번 명백히 하는데 우리는 미국 사람들과 마주 앉을 생각이 없다”라고 강조했다. 7월 10일에는 김여정 제1부부장이 담화를 통해 북미 정상회담은 북한에 무익한 것이라며, 연내 개최 가능성을 회의적으로 전망했다.

7월 북한의 대미 담화를 북미 비핵화 협상의 종식 선언으로 보기는 어렵다. 최선희 부상은 담화에서 “우리와 판을 새롭게 짤 용단을 내릴 의지도 없는 미국”이라고 했는데 이는 미국의 태도변화를 우회적으로 요구한 것으로 볼 수 있다. “중재자로 되려는 미련이 그렇게도 강렬하고 끝까지 노력해보는 것이 정 소원이라면 해보라”라는 권정근 국장의 담화는 한국정부의 협상주선을 지켜보겠다는 것으로도 해석할 수 있다.

김 제1부부장은 담화에서 북미 정상회담 개최 가능성을 부정적으로 평가하면서도 “내 개인의 생각” 또는 “또 모를 일이기도 하다”라는 단서를 달았으며, 김 위원장과 트럼프 대통령의 친분을 강조했다. 또한 “트럼프 대통령의 사업에서 반드시 좋은 성과가 있기를 기원한다”라는 김 위원장의 인사도 전달했다. 특히 김 제1부부장은 담화의 마지막 부분에서 미국의 “독립기념행사를 수록한 DVD를 개인적으로 꼭 얻으려 한다는데 대하여 위원장동지로부터 허락을 받았다”라고 했는데 이는 경우에 따라 자신이 북미 비핵화 협상의 전면 또는 대미 특사로 나설 수 있음을 암시하는 것으로도 해석이 가능하다.

볼턴의 회고록에 드러난 북미 비핵화 협상 결렬 요인

6월 23일 공식 출간된 존 볼턴 전 미국 백악관 안보보좌관의 회고록은 북미 비핵화 협상의 막전 막후에 대해 다양한 내용을 포함하고 있다. 주목할 부분은 싱가포르 북미 정상회담에서 종전선언이 검토되었으며, 하노이 북미 정상회담에서는 비건 대북정책 특별대표가 만든 합의문 초안이 준비되어 있었다는 점이다. 회고록에 따르면 트럼프 대통령은 종전선언을 긍정적으로 검토했으나 볼턴이 북한의 핵·미사일 신고를 전제조건으로 내걸어 무산시켰으며, 비건의 합의문 초안도 거부했다. 볼턴이 회고록에서 “트럼프의 사전 양보만 열거”했다며 미 국무부 협상팀을 비판한 점을 고려할 때 합의문 초안은 2019년 1월 스탠포드 대학 강연에서 비건이 언급한 ‘단계적·동시적’ 실행방안을 담은 것으로 추정된다.

회고록에 나타난 볼턴의 북한 비핵화 방안은 △핵 미사일 신고 우선, △모든 중단거리 탄도미사일과 생화학무기 포함, △행동 대 행동 방식 및 선 경제보상 거부, △2년 내 비핵화 완료 등이다. 그러나 상응조치 없이 북한이 사전 신고를 할 가능성은 희박하다. 신고 후 검증이 따르며, 협상이 결렬될 경우 북한은 대가 없이 핵 프로그램만 공개한 것이 되기 때문이다. 주변국들이 탄도 미사일 능력을 확보한 상태에서 북한이 ICBM 뿐만 아니라 모든 중단거리 탄도 미사일을 폐기하는 것은 받아들이기 어려울 것이다. 비핵화 조치와 상응조치의 행동 대 행동 방식과 경제보상은 역대 북한 비핵화 협상에서 이미 적용된 바 있다. 북한 핵 프로그램의 핵심부분의 폐기는 비교적 단기간에 가능하다. 그러나 북한 핵문제에 가장 정통한 것으로 평가받는 미국 지그프리드 헤커 박사가 2018년 스탠퍼드대 국제안보협력센터와 공동으로 작성한 ‘기술적 관점에서 본 북한 비핵화 로드맵’에서 북한의 비핵화 실현에 10년이 소요될 것이라고 전망한 점으로 볼 때 볼턴의 2년 내 완료방안은 현실성이 떨어진다.

볼턴 회고록은 북미 비핵화 협상이 미국 비핵화 협상팀 내부의 불협화음과 트럼프 대통령의 정치적 성과주의라는 불확실성 속에서 진행되었다는 점을 입증하고 있다. 볼턴은 리비아 모델에 대한 맹신을 바탕으로 핵 문제의 성격과 내용이 상이한 북한 비핵화의 다양한 가능성을 모두 배제했다는 점에서 협상 결렬의 핵심 장애물이었다고 볼 수 있다. 회고록에 따르면 북한 역시 영변 핵단지 폐기 이외의 다른 대안을 전혀 준비하지 않았으며, 이 같은 경직성은 협상을 어렵게 만든 또 다른 요인이었다.

미국 대선 전 북미 정상회담 필요성

바람직한 것은 금년 미국 대선 이전에 북미 정상회담을 개최해 비핵화 합의를 도출하는 것이다. 금년 미국 대선 전 북미 간 비핵화 합의가 도출되면 트럼프 대통령이 재집권하는 경우 자신의 합의를 뒤집을 이유가 없다. 민주당 바이든 후보가 집권하는 경우에도 상황은 마찬가지다. 트럼프 대통령은 집권 이후 이란 핵합의와 파리기후변화협약 등 과거 정권이 체결한 국제 합의와 약속을 파기했지만 대화를 증시하는 민주당 정권이 전 정권의 합의를 파기할 가능성은 희박하다. 트럼프 대통령 임기 내 비핵화 합의를 도출하는 것은 북한에게 불리하지 않다.

현재 트럼프 대통령은 바이든 후보에게 열세이며, 코로나 19 사태와 흑인 사망사건 등 악재에 직면해 있다. 이 같은 상황에서 북한이 핵실험과 ICBM 발사를 재개할 경우 트럼프 대통령에게 치명적일 수 있다. 북핵 문제의 안정적 관리는 대선국면의 트럼프 대통령이 원하는 최소치이며, 비핵화 협상의 성과도출은 최대치라고 할 수 있다. 소위 '10월 깜짝 북미 정상회담'은 승부사적 기질이 있는 트럼프 대통령이 활용할 수 있는 카드에 해당한다. 북미 비핵화 협상에서 가시적인 성과가 도출될 경우 트럼프 대통령의 대선가도에 긍정적이기 때문이다.

북한 경제는 대북제재로 인한 피로감이 누적되고 있으며, 코로나 19 사태로 인한 피해도 확산되고 있다. 6월 7일 김정은 위원장 주재 하에 개최된 정치국 회의의 주요 의제는 평양시 생활보장 대책이었으며, 핵심은 주택, 상수도, 채소 공급 문제였다. 전력 부족문제는 이미 만성화되어 있다는 점에서 북한 정권의 중추인 평양도 심각한 상황으로 보인다. 7월 20일 북한 매체 보도에 따르면 김 위원장이 평양 종합병원 건설현장을 찾아 자금, 자재 문제를 질책했으며 인민들에게 부담이 전가되고 있다는 점도 비판했다. 관련 책임자들의 교체를 지시했을 만큼 김 위원장의 핵심 사업인 평양 종합병원 건설 역시 차질을 빚고 있는 상황이다.

북한의 식량난도 심화되고 있다. 유엔 산하 5개 국제기구는 7월 13일 '세계식량안보와 영양상태' 보고서를 통해 2016-2019년간 북한 전체 인구의 47.6%가 영양부족에 시달린 것으로 발표했다. 이는 지난해보다 악화된 것으로 코로나 19 사태로 인한 금년 상반기 비료 수급 차질과 농촌지원 부족, 그리고 농업용수 문제 등을 감안할 경우 북한의 식량난 악화는 불가피하다. 북미 비핵화 협상에서 돌파구가 마련되지 않을 경우 시간이 갈수록 북한 경제의 어려움은 가중될 것이다.

‘프롬(From) 영변 방식’ 북미 비핵화 초기 합의 방안

긍정적인 것은 북한과 미국 모두 협상을 필요로 하고 있다는 점이다. 문제는 보여주기식 정상외교가 이미 효용성을 상실했으며, 구체적인 실질적 성과의 도출이 필요하다는 점이다. 북한 비핵화라는 장기적이고 복잡한 목표의 달성을 위해 북미 간 초기 합의로 불가역적인 입구를 형성하는 것이 중요하다. 이를 위해 싱가포르와 하노이 북미 정상회담에서 논의된 사항들을 반영한 ‘프롬(From) 영변 방식’의 비핵화 초기 합의를 도출하는 방안을 검토할 필요가 있다. ‘프롬(From) 영변 방식’은 포괄적 합의와 단계적 이행 기초에 입각해 종전선언과 영변 핵단지 폐기를 중심으로 북미 비핵화 초기 합의를 도출하는 것이다.

우선 대화 분위기 조성이 필요하다. 북한은 공격적인 대남 및 대미공세를 중단했으며, 7월 18일 개최된 당 중앙군사위원회에서도 총참모부가 제기한 추가 대남 군사행동을 승인하지 않은 것으로 보인다. 한미 역시 8월 중순 예정된 동맹 20-II 군사연습을 축소 또는 중단하는 등 대화 분위기 조성에 나서는 방안을 검토할 필요가 있다. 코로나 19 사태가 확산추세라는 점에서 한미 군사연습 중단의 명분이 있으며, 전시작전권 전환에 대비한 미래연합사령부의 완전운용능력(FOC) 검증을 위한 소요는 대체 방안을 강구할 필요가 있다.

7월 10일 담화를 통해 김여정 제1부부장은 “《비핵화조치 대 제재해제》라는 지난 기간 조미협상의 기본주제가 이제는 《적대시철회 대 조미협상재개》의 틀로 고쳐져야 한다”라고 제안했다. 종전선언을 평화협정에서 분리해 정치적 선언으로 국한하면 북미 양측 간 특별한 부담이 발생하지 않으면서도 관계개선의 상징성을 극대화할 수 있다. 북미 종전선언이 도출될 경우 미국의 대북 적대시 정책 철회의 가시적 조치가 될 수 있다. 이 경우 북한 역시 대미 적대관계가 종식된 만큼 보다 명확한 의미의 완전한 비핵화를 재천명하고 핵프로그램의 동결을 선언할 수 있을 것이다. 아울러 비핵화 행동과 상응조치의 개략적인 로드맵의 도출도 모색될 수 있을 것이다. 한국전 참전국 중 중국의 인민지원군은 북한에서 철수한지 오래이며, 유엔군 참전국의 대부분은 이미 북한과 수교했다. 남북은 그동안 정상회담을 통해 사실상의 종전선언에 합의한 상태다. 북미가 종전선언에 합의할 경우 한국전쟁은 정치적으로 종료되는 셈이다.

종전선언과 함께 북한이 이미 폐기 의사를 밝힌 영변 핵단지를 중심으로 북한의 비핵화 조치와 미국의 상응조치에 대한 창의적 조합을 마련할 필요가 있다. 영변 핵단지는 플루토늄과 고농축 우라늄(HEU), 그리고 삼중수소 등 핵물질 추출을 위한 핵심시설이다. 특히 영변 핵단지를 폐기하면 북한은 삼중수소의 생산에 제약이 발생해 장기적으로 수소폭탄(핵융합

탄) 체계 운용이 어렵게 된다. 북한이 영변 핵단지를 내놓았다는 점은 핵물질 추출단계를 포기하겠다는 것을 의미한다. 따라서 북한이 영변 이외 지역에 위치한 고농축 우라늄(HFU) 시설까지 폐기 대상으로 내놓을 경우 비핵화의 진정성을 입증할 수 있는 기회가 될 수 있다.

미국도 전향적인 상응조치를 취할 수 있을 것이다. 핵물질 추출단계 전체를 폐기할 경우 북한 핵 프로그램의 지속가능성이 근본적으로 제약되며, 역대 미국 행정부가 달성하지 못한 일이라는 점에서 트럼프 대통령도 충분히 선택할 수 있는 방안이다. 미국의 상응조치는 연락사무소 설치 등 관계개선 조치와 함께 인도적 차원의 부분 제재 해제가 될 수 있을 것이다. 리용호 외무상이 하노이에서 “유엔 제재 일부 즉 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목의 제재를 해제하면”이라고 언급한 만큼 대북제재 해제의 폭은 충분히 협상 대상이 될 수 있을 것이다. 영변 핵단지의 영구 폐기는 불가역적인 반면 대북제재는 해제해도 언제든지 재 부과가 가능하다는 점에서 가역적인 조치이다. 미국이 영변 핵단지 폐기를 수용해도 하등 불리할 이유가 없다. 비핵화에 대한 북미 간 초기 합의가 도출될 경우 완전한 비핵화를 단계적으로 실현하는 방안이 강구될 수 있을 것이다.

지난 2년여간 한반도 평화프로세스의 교훈을 바탕으로 남북관계와 비핵화 두 영역에서 대화의 장을 다시 열어야 하며, 중요한 것은 우리의 역할이다. 대북대미 특사를 적절히 활용하고, 가능한 빠른 시기에 남북 및 한미 정상회담을 개최해 미국 대선 이전 북미 정상회담을 건인해야 할 것이다. 남북관계의 동력 확보에도 적극 나서야 한다. 보건·의료 등 대규모 대북 인도지원을 추진하고, 금강산관광 및 개성공단 사업의 재개와 철도도로 연결을 위한 가시적 노력을 경주할 필요가 있다. 대북제재 국면을 감안하되 현 단계에서 실현가능한 남북 협력사업을 적극적으로 추진함으로써 상호 신뢰를 고양하는 창의적 방안을 강구해야 할 것이다. 다시 한반도 평화프로세스의 코리아 이니셔티브(Korea Initiative)를 구현할 때다. ©KINU 2020

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