

1 북한 비핵화를 위한 대미·대중·대러 협력 방안

민태은 | 평화연구실 연구위원, 황태연 | 평화연구실 부연구위원, 현승수 | 평화연구실 연구위원

요약

북한의 비핵화를 위한 한반도 주변 상황이 녹록지 않다. 그럼에도 불구하고 새로 출범한 한국 정부는 북한 비핵화를 위한 대미·대중·대러 협력 방안을 모색해야 한다. 우선 한미 상호 간 소통을 통해 한미동맹 강화 방안에 대한 서로의 입장을 구체적으로 이해하고, 한반도 중대 사안인 북핵문제가 미국의 정책 우선순위가 될 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 우선 이번 한미정상회담을 북핵문제 해결의 모멘텀으로 만들어야 한다. 그리고 미국이 주도하는 소다자기구뿐 아니라 아세안 국가와 외교 네트워크를 강화해 한국의 전략적 중요성을 확대할 필요가 있다. 한국 정부는 북핵문제 해결을 위해 6자회담 또는 이와 유사한 소다자회담에서 중국이 적극적 역할을 할 수 있도록 하고, 남·북·중 간의 경제협력을 통한 경제가치가 북한의 지정학적 가치를 대체할 수 있도록 실용적 외교 방안을 모색해야 한다. 끝으로 러시아 및 국제 사회의 움직임을 지속적으로 주시하고 세계정세 변화에 따른 러시아와의 협력 방안을 모색해야 한다.

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

북한의 비핵화 논의를 어렵게 하는 장벽이 좀처럼 낮아지지 않고 있다. 우선 우크라이나에 대한 러시아의 핵무기 사용 가능성이 제기되면서 핵전쟁의 위기감이 커지고 있다. 그러자 안보를 위한 핵무기 보유 필요성에 대한 국제적 논쟁도 재점화되고 있다. 무엇보다도 북한이 핵탄두 소형·경량화에 주력하면서 인도적 지원이나 협력을 위한 대화도 거부한 채 올해 들어서만 16차례나 미사일 실험을 감행했다. 게다가 북한의 비핵화 협상 당사자인 미국 역시 국내 경제문제, 미중 경쟁, COVID-19 팬데믹, 우크라이나 전쟁 등으로 인해 북핵문제 해결에 적극적으로 나서지 못하고 있다. 이런 가운데 새로 출범한 한국 정부는 핵보유국에 둘러싸인 한반도의 비핵화를 추진해야 한다. 상황이 녹록지 않다.

미국: 북핵문제를 미국 대외정책의 우선순위로 만들어야

미 국 바이든 정부는 북핵을 미국과 세계 안보의 위협으로 규정하고 단호한 대응과 더불어 북한의 비핵화를 위해 노력할 것이라는 점을 분명히 해왔다. 이러한 바이든 정부의 북핵에 대한 목표와 접근법은 분명하다. 바이든 정부는 북한의 완전한 비핵화를 목표로 한다. 올 1월 일본의 기시다 총리와 화상 정상회담에서 바이든 대통령은 한·미·일이 협력하여 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력해야 한다고 강조했다. 이어 발표한 인도-태평양전략보고서에서도 바이든 정부는 인도-태평양 지역의 안보를 위해 북한의 완전한 비핵화를 추구할 것임을 재천명했다. 그리고 그 접근법은 북한의 비핵화 조치에 미국이 상응 조치하는 방식이라는 점을 여러 차례 밝혀왔다.

하지만 미국의 이러한 목표와 방식의 현실성에 대해 회의적 시각이 있는 것이 사실이다. 무엇보다도 미국이 상응 조치 내용을 구체화하지 않고 있다는 지적이 있다. 또한 부분적인 제재 완화와 같은 상응 조치는 북한이 원하는 수준에 못 미치는 보상이라는 평가도 있다. 그래서 미국의 더욱 실효성 있는 방안 없이는 북미 간 비핵화 대화가 재개되기 어렵다는 우려가 있다. 이러한 다양한 평가는 공통적으로 바이든 정부가 보다 적극적으로 북핵문제 해결을 위해 노력해야 한다고 지적한다. 우리의 대미 외교가 주력해야 하는 지점이다.

즉 북핵문제를 한미 간 외교뿐 아니라 미국 외교에서도 우선순위가 될 수 있도록 해야 한다. 이러한 측면에서 한미가 긴밀한 조율을 통해 예측 가능한 비핵화 로드맵을 ‘함께’ 마련하고, 이를 북한에 제시한다는 새 정부의 비핵화 계획은 한반도 평화를 위해 매우 중요한 전략 방안이다. 그런데 이 로드맵을 한미가 함께 그리는 과정은 북핵문제가 미국에게 중요

한 문제 이상의 우선 정책 사안이 될 때 본격화될 수 있다. 최근 북한의 도발이 심화하면서 북핵문제에 대한 미국의 관심이 높아지고 있다. 다양한 대미 외교채널을 통해 미중경쟁과 인도-태평양 전략의 하위변수가 아닌 국제안보의 핵심 변수로서 미국이 북핵문제에 접근하도록 설득해야 한다.

때마침 바이든 대통령이 5월 20일부터 2박 3일에 걸쳐 한국을 방문해 한미정상회담을 갖는다. 미국 대통령이 임기 중 아시아 순방 첫 방문국으로 한국을 택한 것은 60여 년 만이다. 그만큼 한미동맹을 중요하게 생각한다는 미국의 대외 메시지로 해석할 수 있다. 따라서 이번 정상회담과 뒤이은 관련 논의의 자리를 북핵문제 해결의 모멘텀으로 만들어야 한다. 이번 정상회담에서 북핵문제가 주요 의제가 될 것이다. 동시에 포괄적 한미동맹 구축을 위한 다양한 방안도 논의될 것으로 알려졌다. 특히 반도체 기술력 확보를 국가안보로 규정 한 바이든 대통령이 중국의 반도체 굴기에 맞서 우리와 반도체 동맹을 위한 협력을 요구할 것으로 알려졌다. 북핵문제가 미국의 대외정책 우선순위가 될 때 포괄적 한미동맹이 더욱 굳건해질 수 있음을 설득하는 것은 우리의 몫이다.

보다 근본적으로는 우리가 미국의 국익에 중요해질수록 한반도 중대 사안인 북핵문제가 미국의 정책 우선순위가 될 수 있다. 이를 위해서는 포괄적 한미동맹 구축 이상의 것이 필요하다. 국제무대 특히 역내에서 우리의 역할을 확대해야 한다. 다양한 외교 네트워크의 구축 및 강화를 통해 역내에서 우리의 전략적 중요성을 키우는 노력이 필요하다. 이는 비핵화와 관련한 주변국의 관심과 지지를 끌어내는데도 중요하다. 미국 주도의 소다자기구라 할 수 있는 '오커스(AUKUS)'나 '쿼드(QUAD)'와 협력을 키워나가는 것도 좋다. 하지만 우선 한국과 지리적으로 가깝고 역사가 깊은 동남아 국가들과 아세안을 중심으로 관계 강화에 적극적으로 나설 필요가 있다. 아세안 국가의 중요성은 미국이 인도-태평양 전략을 추진해 나갈수록 더욱 커질 것이다. 최근 미국이 베트남과 같은 아세안 국가와 경제협력을 중심으로 양자관계 강화에 나선 것도 이러한 맥락에서 이다. 조만간 출범할 '인도-태평양경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)'에 주도적으로 참여해 우리의 이익을 선점하는 것이 중요한 이유도 여기에 있다.

하지만 외교 네트워크에서 우리의 입지를 키우는 데 있어 미국 및 주변국과의 관계를 고려하는 신중함도 필요하다. 이번 5월 한미정상회담과 관련한 백악관브리핑에서 미국은 한국의 쿼드 추가 가입 가능성에 대해 '쿼드는 쿼드로 있을 것(the Quad will remain the Quad)'이라고 말했다. 미국이 쿼드를 둘러싼 중국과의 불필요한 마찰을 피하겠다는 의도로 보인다. 우리가 나서서 한미동맹 강화 방안으로 서둘러 쿼드 가입 의사를 밝힌 것이 오히려

미국의 난처한 입장 표명으로 이어진 것이다.

북한의 비핵화를 위한 대미 외교의 시작은 한미 간 긴밀한 소통에 있다. 하지만 보다 중요한 것은 소통의 내용을 서로의 입장에서 정확하게 이해하는 것이다. 한미동맹이 군사안보 이상의 경제, 환경, 기술, 보건, 과학 등을 아우르는 포괄적 연대로 발전해 나가는 것은 이들 분야가 유기적으로 얽혀가는 시대에 불가피한 변화이다. 그래서 이러한 방향으로의 한미동맹 강화를 원칙적으로 반대한 역대 한국 정부는 없었다. 그런데도 북핵문제를 포함한 대북 문제를 둘러싸고 한미 간 불협화음을 많은 정부가 경험했다. 그 이유는 구체적 정책 방안에 대한 상호 이해와 선택이 달랐기 때문이다. 따라서 새 정부의 대미 외교는 미국이 생각하는 한미동맹 강화 방안을 구체적으로 파악하는 것에서 출발해야 한다.

중국: 실용적 대중 외교 견지해야

중국은 북한의 핵실험 강행에 강도 있는 비난을 하면서도 북한의 입장을 옹호하고, 유엔 안보리의 제재조치에 대해 미국을 견제하며 이견을 보이는 등 북핵 문제에 이중적이고 소극적인 태도를 보인다. 이러한 태도를 보이는 이유는 북한의 지정학적 가치와 역사적·이념적 경험을 상호 공유하는 특수관계가 북중 사이에 존재하기 때문이다. 동시에 북핵문제로 인해 북-중·러 대 미국 중심의 국제적 동맹 관계의 구도가 강화될 수 있어 북한의 핵무기 개발이 중국의 전략적 부담을 증가시키기 때문이다.

북핵문제와 관련하여 중국이 제시하는 기본원칙은 첫째, 한반도 비핵화를 지지하고, 둘째, 무력을 사용한 문제 해결을 반대하며, 셋째, 중국의 정당한 국가안보 이익이 효과적으로 보장되어야 한다는 것이다. 이를 바탕으로 남북관계 및 북미관계의 개선, 한반도의 평화적 통일을 지지한다. 하지만 중국이 말하는 한반도 비핵화는 “남북한 모두가 핵의 제조, 반입 배치를 할 수 없다”라는 의미이다. 즉, 중국이 한반도 해법으로 제시한 쌍중단(雙暫停, 북한의 핵·미사일 시험과 한미 군사훈련 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行, 비핵화와 평화체제 전환 동시 추진)과 같이 북한의 비핵화뿐만 아니라 한국 내 미군의 비핵화를 말한다. 따라서 이러한 차이를 좁힐 수 있는 한중 간 상호 소통과 대화가 필요하다.

중국에 대한 미국의 견제 심화와 코로나19 팬데믹으로 인한 국제사회의 불신 확산 등으로 국제사회에서 중국의 외교적 입지가 약화하고 있다. 우크라이나 전쟁으로 인한 대결 구도 양상 또한 중국의 전략적 선택을 어렵게 만들고 있다. 게다가 교착상태에 빠진 북핵문제

로 인해 한반도 긴장이 해소되지 않으면 미국과의 대립과 국제사회로부터의 고립이 더욱 심화될 수 있다.

자칫 고립이 심화되어 전략적 선택의 폭이 축소될 수 있는 상황에서 중국은 올해 10월에 시진핑 국가주석의 3연임이 결정될 수 있는 20차 당대회가 개최된다. 시진핑 정부에게 대내외적 안정은 그 어느 때보다 중요하다. 그래서 중국은 북한의 지속적인 도발을 안정적으로 관리하고 미국 및 국제사회와의 관계 개선을 위한 새로운 돌파구가 필요하다. 중국의 류샤오밍(劉曉明) 한반도사무특별대표(中國政府朝鮮半島事務特別代表)의 최근 활발해진 활동은 과거 중국이 6자회담의 의장국으로서 중재자 역할을 한 것처럼 다시 그 역할을 하려는 것으로 보인다. 류샤오밍 특별대표는 지난 3월 러시아 방문을 시작으로 유엔 안보리 대표들과 만나고, 4월에 미국과 유럽연합 회원국 및 영국을 방문하였다. 지난 5월에는 한국을 방문하여 “한반도 비핵화 추진과 한반도 안정을 위해 공동 노력”할 것을 강조했다. 한국 정부는 이러한 기회를 활용해 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할에 대해 체면을 살려주고 실리를 챙길 수 있는 실용적 대중 외교를 구사할 필요가 있다.

또한 왕치산(王岐山) 국가부주석이 시진핑 국가주석의 특별대표 자격으로 윤석열 대통령 취임식에 참석했다. 중국 정부가 역대 한국의 대통령 취임식에 부총리급 인사를 파견했던 관례를 깨고 국가부주석을 파견한 것은 의미가 있다. 한국 새 정부에 대한 예우를 다하고, 한중관계의 중요성을 강조하면서 한국의 ‘오커스’나 ‘쿼드’ 참여 등 미국 편중 외교를 견제하려는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 명분과 실리를 챙기는 실용 외교의 모수라고 할 수 있다. 한국 정부의 대중 외교에서 주목해야 하는 부분이다.

최근 풍계리 핵실험장에서 핵실험 준비 징후가 포착되는 가운데 2017년 9월 6차 핵실험 이후 중단됐던 핵실험 가능성이 제기되고 있다. 북한의 비핵화를 위한 중국의 의미 있는 역할이 더욱 절실하다. 사실 중국을 미국이 주도하는 국제사회의 대북제재에 적극적으로 동참하도록 압박하는 것은 오히려 북중관계에 손상을 줄 수 있다. 왜냐하면 중국의 북한에 대한 강도 높은 압박은 북한에 대한 중국의 영향력을 감소시킬 수 있기 때문이다. 따라서 중국은 류샤오밍 특별대표가 “한반도 문제 해결의 열쇠는 미국과 북한의 손에 달려있다”라고 강조한 바와 같이 미국과 북한의 역할을 강조하면서, 6자회담과 같은 대화의 장으로 당사국들이 모일 수 있도록 측면 지원하려는 것으로 볼 수 있다. 한국 정부는 중국이 북한의 비핵화 유도에 보다 적극적으로 나설 수 있도록 협력을 강화해야 한다.

한중 양국은 북한의 도발을 억제하기 위한 공동 협력이 필요하다. 양국의 명분과 실리를

추구할 수 있는 공통분모를 찾아야 한다. 북한의 지정학적 가치를 대체할 수 있는 남·북·중 간의 경제협력 방안을 마련해야 한다. 북한의 비핵화 진전과 함께 한중이 대북 경제 개발 협력을 추진하는 것이 한 가지 방법이 될 수 있다. 또는 한중 양국의 명분과 실리를 추구할 수 있는 실용적 외교 방안으로 한중관계 30주년을 기념하여 시진핑 국가주석의 방한이나 윤석열 대통령의 방중을 추진하는 것도 고려해볼 수 있다.

러시아: 북핵 논의에 러시아 배제하지 말아야

러시아는 2022년 1월 20일(현지시간) 북한의 탄도미사일 발사를 규탄하는 유엔 안보리 결의 채택에 중국과 함께 반대표를 던졌다. 또 미국의 독자 제재를 받고 있던 북한의 미사일 개발 관련자 5명을 안보리 제재 대상에도 추가하려는 미국의 안건도 보류시켰다. 이와 관련해 21일 러시아 외무부는 보도문을 통해 러시아 정부가 한반도 문제의 평화적이고 외교적인 해결을 일관되게 지지하지만, 미국과 유럽 동맹국들이 건설적인 대안도 없이 북한에 대한 제재와 압박 정책에 매달리고 있어 문제 해결이 어렵다고 주장하면서, 올해는 중러가 한반도 문제 해결 구상을 진전시키기 위해 내놓은 3개 제안에 기초해 노력해 나갈 것이라고 밝혔다. 여기서 말하는 3개 제안이란, 2017년 중러 '공동 로드맵'과 2019년 '행동 계획' 그리고 2021년 10월 안보리에 제출한 대북 정치·인도주의 결의안이다. 특히 지난해 작성된 결의안은 인도주의 관련 분야 및 북한의 핵·미사일 프로그램과 연관되지 않은 민간 분야에 대한 국제 제재 완화를 주요 내용으로 한다.

2000년 푸틴 대통령이 집권한 이후 현재까지 러시아의 한반도 정책은 크게 세 가지 기본 노선을 견지하고 있다. 남북한 등거리 외교, 북한 체제 붕괴 방지 및 남·북·러 3각 협력이 다. 러시아는 한반도에서 남북한 어느 한쪽에 치우치지 않는 균형 잡힌 외교를 통해 동북아에서 러시아가 추구하는 세력 균형이 흔들리지 않도록 유념해 왔다. 미국의 일방주의와 패권주의가 한반도와 그 주변에서 강화될 가능성을 경계해 온 러시아는, 북한 체제가 와해하는 사태야말로 국경을 맞대고 있는 자국에 지정학적 재앙이 될 것으로 인식한다. 대북제재가 엄중한 상황에서도 러시아가 북한에 적극적인 인도 지원을 제공해 온 이유다. 대북 지원에서 러시아가 한국에 이어 2위를 기록하고 있다는 사실이 시사하는 바는 크다.

러시아는 좀처럼 개선되지 않는 남북관계에 물꼬를 트고 한반도 평화를 위해 러시아가 기여할 수 있는 방안으로서 남·북·러 3각 경협을 제안해 왔다. 러시아로부터 가스관과 송전선,

철도를 한반도까지 연결하는 공동 프로젝트가 그 골자다. 이 프로젝트가 성공한다면 남북한은 물론, 개발이 필요한 러시아 극동 지방에도 경제적 활력을 불어넣을 수 있다는 것이 러시아의 판단이다. 러시아의 푸틴 대통령도 북핵문제 해결을 위해서는 대북제재가 아닌, 북한의 안전 보장 여건을 조성해야 하며, 남·북·러 3각 협력이 그 묘안이 될 수 있다고 발언한 바 있다. 하지만 공동 프로젝트는 구상이 처음 제기되고 20년이 지난 현재까지 이렇다 할 성과가 없는 상태다. 남북한 사이의 긴장이 좀처럼 해소되지 않은 이유도 있지만, 무엇보다 북한의 핵과 미사일 개발에 따른 대북제재의 영향이 크다.

이미 20년 넘게 지속해온 미국과 러시아 사이의 갈등은 최근 러시아의 우크라이나 침공으로 정점에 도달한 느낌이다. 핵무기 사용도 불사한다는 크렘린의 협박에 전 세계가 긴장하고 있는 지금, 북한은 핵을 포기해 국난을 자초한 우크라이나를 교훈 삼듯, 핵과 미사일 개발 재개를 선언하고 나섰다. 미국에 대한 적대감을 불씨 삼아 이 기회에 북·중·러 동맹을 부활시켜 보겠다는 노림수도 엿보인다.

서방 국가들과의 관계가 최악으로 치닫고 있는 러시아 역시 북한과의 연대를 강화하는 움직임을 보일 것으로 예상된다. 북핵문제에 대해서도 일방적인 북한 감싸기가 노골화될 가능성이 농후하다. 올해 들어 계속되고 있는 북한의 미사일 도발에 대해 러시아 관·학계에서는 대체로 이해할 수 있다는 입장이다. 북·미 사이에 비핵화 협상을 재개하기 위한 전제조건이 이미 상실됐기 때문에 북한이 행동에 나선 것이며 이는 미국 때문이라는 논리다.

그동안 러시아 극동 개발과 남·북·러 삼각 경협을 지렛대로 삼아 북핵문제 해결에서 러시아의 지원을 끌어내려던 한국의 대러 외교 기본 틀은 근본적인 수정이 불가피해졌다. 러시아가 동북아에서 미국 견제를 위한 북한의 전략적 가치를 높게 평가하고, 유엔 안보리 상임이사국으로서 거부권을 행사할 수 있는 한, 한국이 북핵문제에서 러시아와 협력하기에는 많은 제약이 따를 것이다. 왜냐하면, 러시아는 북핵이 주는 위기보다 미국으로부터 오는 지정학적 도전을 더 큰 위협으로 보기 때문이다.

하지만 어려워진 여건 속에서도 한국은 북핵 논의의 장에서 러시아를 배제하지 않는 것이 중요하다. 북핵문제의 다자적 해결은 러시아의 일관된 입장이며, 러시아의 지지 없이 북핵 문제가 평화적으로 해결되기는 대단히 어렵다는 점에서 러시아는 여전히 한국의 중요한 협력 파트너다. 한국 정부의 강력한 비핵화 의지와 북핵문제의 평화적 해결 노력을 러시아 측에 이해시키기 위한 논리 개발이 필요하다. 러시아 내에 한국을 지지하는 여론이 조성될 수 있도록 공공외교에도 힘써야 한다. 수교 30주년을 넘긴 한러 양국은 완전히 새로운 환경과

도전에 직면해 있다.

북핵문제 해결을 위한 제언

윤 석열 정부는 그 어느 때보다 불안한 국제정세 속에서 출범하였다. 유럽에서는 러시아가 우크라이나에 대한 핵무기 사용 가능성을 시사하고, 동북아에서는 북한의 풍계리 핵실험장에서 여러 가지 징후가 포착되는 가운데 7차 핵실험 가능성까지 제기되는 상황이다. 새 정부는 북한 핵문제를 둘러싼 한반도 주변의 핵보유국 미·중·러 3국의 입장을 점검하고, 대화 분위기를 조성하며, 한반도 비핵화 추진을 위한 로드맵을 제시해야 한다.

한미 상호 간 소통을 통해 한미동맹 강화 방안에 대한 서로의 입장을 구체적으로 이해하고, 한반도 중대 사안인 북핵문제가 미국의 정책 우선순위가 될 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 우선 이번 한미정상회담을 북핵문제 해결의 모멘텀으로 만들어야 한다. 그리고 미국이 주도하는 소다자기구뿐 아니라 아세안 국가와 외교 네트워크를 강화해 한국의 전략적 중요성을 확대할 필요가 있다. 한국 정부는 북핵문제 해결을 위해 6자회담 또는 이와 유사한 소다자회담에서 중국이 적극적 역할을 할 수 있도록 하고, 남·북·중 간의 경제협력을 통한 경제가치가 북한의 지정학적 가치를 대체할 수 있도록 실용적 외교 방안을 모색해야 한다. 끝으로 러시아 및 국제사회의 움직임을 지속적으로 주시하고 세계정세 변화에 따른 러시아와의 협력 방안을 모색해야 한다. © KINU 2022