

북미정상회담 평가와 한반도 비핵화 및 평화체제 전망

홍현익 (세종연구소 외교전략연구실장)
hyunik@sejong.org

북·미 정상회담 평가

지난 6월 12일 싱가포르에서 역사적인 북·미 정상회담이 개최되었다. 작년 하반기에 북한의 계속되는 미사일과 핵 도발로 인해 최악의 언사로 상호간에 위협이 오고가고 일촉즉발의 정면 군사충돌 위기까지 펼쳐진 것을 회고하면, 문재인 정부의 대북 화해정책과 중재, 김정은 위원장의 결단 그리고 트럼프 대통령의 호응이 이어지면서 불과 몇 달만에 70년간 적대적인 대립과 갈등을 벌여온 북한과 미국의 정상이 역사적인 대타협을 이룬 것은 극적인 반전이었다.

이렇게 보면 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 만남 그 자체가 대단한 성과였다. 김정은 위원장은 핵 무력을 완성했다는 자신감을 가지고 체면을 세우면서 미국과 타협해 경제를 살리고 민생을 개선하는 방식의 체제 생존을 기하기 위해 미국과의 타협에 나선 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 최고도의 압박과 제재를 통해 북한을 옥죄면서 핵 포기를 종용했는데, 북한이 끝까지 버티면서 오히려 핵 무력 완성을 선포하고 전쟁을 불사하겠다고 나오자 정면충돌의 무모함을 인지한 뒤, 북한의 체면을 살려주고 북한의 체제 안정을 보장해주면서 북한의 핵 포기를 유도하겠다는 기조로 정책 전환을 선택하고 북한과 타협했다.

회담 결과로 나온 합의문은 4개항으로 구성됐고, 순서적으로 볼 때 북·미간 새로운 관계 수립, 지속적이고 안정적인 평화체제 구축, 판문점 선언 재확인, 한반도의 완전한 비핵화를 위한 북한의 노력, 유해 송환을 원칙적인 차원에서 선언했다.

우선 첫 인상은 이미 2000년 북·미 커뮤니케이션에서 선언한 기본관계를 요약해 정리한 원론이라는 인상을 준다. 특히 그간 미 행정부가 여러 달 동안 북·미 정상회담 개최 여부를 대북 정책 수단으로 사용하다 회담 개최를 발표한 뒤에도 계속 북한에게 압박을 가해 CVID(완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 핵 폐기), 초기 조치로서의 핵과 미사일의 미국으로의 반출, 핵 폐기 종료시점 명시 등을 거의 다 얻어낸 듯이 말해왔지만 정작 이 부분이 모두 빠졌기 때문에 미국측이 상당히 양보한 것으로 보인다. 이러한 인상은 그간 미국 행정부가 북한의 핵 포기에 대한 기대를 너무 크게 갖도록 홍보해온 데서 기인한 것으로 평가된다. 애초부터 유능한 전문가들은 미국이 아무리 압박하더라도 북한이 3대째 체제의 명운을 걸고 개발한 핵에 대해 미국의 많은 요구를 쉽게 수용하지는 않을 것으로 예상해 왔다. 결국 많은 전문가들과 언론은 실망을 표출했다.

이번 정상회담의 의의와 성과는 미국의 전략 변화에서 두드러진다. 미국이 수십년간 견지해 오던 대북 불신과 적대시정책을 버리고 북한을 국제사회의 일원으로 대우하고 평화공존하겠다는 면서 북한의 비핵화를 촉구하는 상호주의적인 관점을 취하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 이번 북·미 정상회담의 의의와 성과는 미국의 전략 변화에서 두드러진다. 미국이 수십년간 견지해 오던 대북 불신과 적대시정책을 버리고 북한을 국제사회의 일원으로 대우하고 평화공존하겠다는 면서 북한의 비핵화를 촉구하는 상호주의적인 관점을 취하고 있기 때문이다. 김대중, 노무

현 정부에 이어 문재인 정부가 취하고 있는 상호존중과 상호 위협감소의 안보 논리를 마침내 트럼프 대통령이 선택한 것이다. 이제 적어도 공식 노선으로는 남북·미 3자 모두 평화와 공동 번영의 정책 기조를 공유하게 되었다. 한국 정부의 철학이 반영된 이러한 합의를 미국과 북한 모두가 성실하게 이행하고 진전시킨다면 북핵문제가 해결되면서 한반도와 동북아에 평화와 공동번영의 질서가 수립될 수도 있을 것이다. 특히 이번 회담의 결과는 북핵문제 해결을 위해 6자회담의 의장국을 맡아올 정도로 중요한 역할을 수행하는 중국이 제시한 '쌍 중단, 쌍궤 병행'을 미국이 받아들였다고 볼 수 있으므로 중국과 러시아도 회담 결과를 환영하고 있다는 점에서 소기의 성과를 거둘 수 있다는 희망을 갖게 한다.

달리 말하면 북·미 합의가 개념적이고 추상적이며 구체적 행동 조치가 결여되어 있기 때문에 향후 북·미 양측이 구체적인 행동 방안에 대해 어떤 합의를 이루고 어떤 정책과 행동을 펼치느냐에 따라 성패가 판가름날 것이다.

한반도 비핵화와 평화체제의 전망

애초에 김대중 정부에서 임동원 청와대 외교안보 수석은 북핵이나 미사일 문제 해결을 위해 상호안보 원칙에 입각한 상호위협감소를 해법으로 제시했다. 페리프로세스는 일정 부분 이를 반영해 성공을 거두었고 이는 2000년 남북 정상회담, 조명록 차수의 백악관 방문과 북·미 코뮤니케, 올브라이트 국무장관의 평양 방문으로 이어졌다. 물론 부시 행정부가 등장해 고압적이고 일방주의적인 대북 접근법을 채택하자 북·미관계는 즉시 대립과 갈등 국면으로 악화되었고 이는 2002년 10월 켈리 동아태차관보의 평양방문 이후 2차 북핵 위기 발발로 이어졌다.

오바마 대통령도 '전략적 인내'라는 전략기조로 북한에게 선 행동에 입각한 대북 압박정책을 추구했고 북한은 이를 핵 개발 명분으로 악용했다. 마침내 중국은 2017년 3월 '쌍 중단 쌍궤 병행'을 해법으로 제시했다. 북한은 핵과 미사일 도발이나 개발

을, 그리고 한국과 미국은 연합훈련을 잠정적으로 중단해 신뢰를 조성한 뒤 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담과 북핵 해결을 위한 6자회담을 병행 추진하자는 것이다. 그러나 오바마 행정부와 박근혜 정부는 이를 도외시켰고, 북한은 마침내 수소폭탄급 핵 실험과 대륙간탄도탄미사일 시험에 성공했던 것이다.

이제 6·12 합의를 체결하면서 트럼프 행정부는 쌍 중단을 거쳐 쌍궤 병행 쪽으로 나아가려는 것으로 보인다. 이미 북한은 작년 12월 이후 핵과 미사일 발사를 중단했고, 풍계리 핵실험장을 폐기했다. 이에 따라 미국은 북한의 안보 우려를 고려해 한미 연합훈련을 조정하려 하고 있다. 문재인 정부도 대체로 이러한 방향의 해결 방법에 공감하고 있는 것으로 보인다. 따라서 한미연합훈련을 전면적으로 중단하지는 않겠지만 미 전략자산의 한반도 전개나 방어를 넘어 공격을 연습하는 것은 축소될 수 있을 것으로 여겨진다. 이러한 신뢰강화 조치는 북한의 선의의 조치를 촉진하는 효과를 발휘할 것으로 기대된다.

또한 미국 지도부의 발언을 살펴보면, 6·12 합의에 북한의 비핵화 초기조치나 완료시점, 방법으로서의 CVID가 담기지 않은 것은 상당부분 논의가 진전되었지만 100% 합의에는 도달하지 못했기 때문이므로, 북·미 양측의 선의의 조치들이 교환되어 양측간 긴장이 완화되고 우호적인 분위기가 조성되는 가운데 폼페이오 국무장관이 지휘하는 협상팀이 북한과의 추가 협의를 통해 결국 이를 완성할 가능성이 있다.

이에 더해 북·미 양 정상은 서로를 자국 수도로 초청했고 긍정적인 답을 내놓고 있는 가운데, 문재인 정부가 남북·미 3자 종전선언을 추진하고 있고 미국과 북한도 이에 호응하는 분위기이므로 종전선언을 추진력으로 삼아 비핵화의 진전과 평화체제 구축의 선순환도 기대되고 있다. 이에 더해 비핵화가 진전되면서 미국의 대북 제재가 완화되고 평양과 워싱턴에 이익 대표부나 연락사무소가 개설되면 이 과정의 선순환 움직임은 더 탄력을 받을 수 있다. 한

편 종전선언과 달리 평화협정 체결을 통한 평화체제 구축은 NLL 등 해상경계선의 획정 합의와 평화관리 및 보장 기구의 설립 등 다양한 사안에서의 합의가 전제되므로 상당 시간이 소요될 수 있다. 따라서 북핵문제가 원활하게 해결되어 가면 평화체제 구축보다 북·미간 이익대표부, 연락사무소, 상주대표부 설치를 거쳐 미 의회의 승인을 취득해 대사관을 개설하는 북·미 관계 정상화를 먼저 시행할 수도 있을 것이다.

비핵화의 성패는 김정은 위원장이 진정으로 2010년 정도까지 비핵화를 완료할 정도로 미국에 대한 신뢰를 가질 수 있을 것이냐 또는 미국이 김위원장이 그렇게 할 수 있을 정도로 신뢰조치를 제공하는 진정성을 갖고 있는냐에 달려있다고 평가된다. 냉철하게 말하면 설사 트럼프 대통령이 현재 상호안보의 관점에서 김위원장의 단계적 동시 조치의 교환을 수용하고 있지만 2년 뒤 미국의 정권 교체 이후에도 이러한 정책기조가 유지되리라는 보장이 없으므로, 김위원장은 2021년 이후에도 최소한의 역지력으로서의 핵 능력은 보유하려 할 것으로 예측된다. 또한 아무리 엄격한 사찰을 시행하더라도 북한이 걱정하고 몇 기의 핵 탄두나 우라늄 농축시설을 숨기는 것은 가능할 것이라고 여겨진다. 그렇게 보면 결국 북한의 완전한 비핵화는 북·미 관계 및 남북관계나 평화체제 구축 등 국제적인 보장을 통해 북한에게 핵 보유가 필요없을 정도의 체제보장을 제공해 주어 핵 보유 동기 자체를 제거해 줄 때 비로소 이루어질 것으로 볼 수 있다.

결국 북한의 완전한 비핵화는 북·미 관계 및 남북관계나 평화체제 구축 등 국제적인 보장을 통해 북한에게 핵 보유가 필요없을 정도의 체제보장을 제공해 주어 핵 보유 동기 자체를 제거해 줄 때 비로소 이루어질 것으로 볼 수 있다.

한국의 정책 제언

북·미 정상회담을 통해 미국이 상호안보의 관점

에서 북한이 핵을 보유하려 하는 동기와 근본 원인을 해소해 주어 북한이 자발적으로 핵을 포기하도록 하겠다는 접근법을 취하게 된 것은 매우 바람직한 진전이다. 그럼에도 불구하고 김정은 위원장이 이에 진정성 있는 선의의 조치를 계속 취해나갈 것 인지는 보장되지 않는다. 물론 미국이 이를 관리하고 통제하기 위해 추가 회담을 갖고 사찰단을 복귀시키며 트럼프 대통령이 김위원장과 전화통화도 할 뿐 아니라 2차 및 3차 정상회담도 개최하는 등의 조치를 취하리라 예상된다. 우리 정부도 미국과 공조를 강화하면서 북한이 미국과의 구두 합의 조치를 지체 없이 지속적으로 시행하도록 촉구해야 할 것이다.

또 다른 측면에서의 문제는 미국이 'America First' 원칙에 입각해 자기 비용은 최소화하면서 북한 관련 비용을 한국이나 제3국에 떠넘기려는 태도에 있다. 예를 들어 비용이 많이 들고 북한의 비핵화에 '도발적'이라고 평가하면서 한미연합훈련을 폄하하고 우리 정부와 별 상의도 없이 훈련을 취소하겠다고 밝힌 트럼프 대통령의 태도에는 아쉬움이 많다. 동맹을 경제적인 측면에서 주로 접근하고 한·미동맹을 정책의 우선순위에서 매우 낮게 평가하고 있는 것으로 보이기 때문이다. 이러한 태도는 한·미관계의 미래에 별로 도움이 되지 않는다.

특히 미국은 대북 지원까지도 마음껏 얘기하면서도 북한의 비핵화 조치를 통제하기 위해 대북 제재는 자기의 판단하에 이를 계속 수단으로 사용하겠다고 하고 있다. 그러나 미국의 북한과의 무역이나 경제관계는 미미하므로 대북제재로 별 피해를 받지 않지만 한국은 지속적으로 엄청난 피해를 보고 있다. 따라서 북한이 일정 수준의 비핵화 조치를 취하면 조속히 일정 부분의 대북 제재를 완화하거나 해제 개성공단 같이 북한의 개혁·개방 유도에 유익하고 또한 향후 북한이 비핵화 조치를 계속하도록 추동하는 데 선용할 수 있는 사업은 조속히 재개할 수 있도록 미국에게 촉구할 필요가 있다.

이런 방면에서 우리는 스냅백(Snap Back) 제도를 보다 적극적이고 능동적으로 활용할 것을 강조해야 한다. 스냅백 제도를 적용하면서 한미연합훈련

조정이나 대북 제재 완화 및 해제, 그리고 남북 경협 사업의 재개 및 진전을 보다 적극적으로 활용한다면 북한의 비핵화를 보다 효율적으로 촉구하고 관리할 수 있을 것이다.

스냅백 제도를 적용하면서 한미연합훈련 조정이나 대북 제재 완화 및 해제, 그리고 남북 경협사업의 재개 및 진전을 보다 적극적으로 활용한다면 북한의 비핵화를 보다 효율적으로 촉구하고 관리할 수 있을 것이다.

또한 트럼프 대통령이 자진해서 채택한 상호안보 기조의 정책이 보다 적극적으로 충실히 이행되는 것도 권고해야 한다. 북한이 핵 프로그램을 동결하고 핵 목록을 성실히 신고하며 사찰단 복귀를 받아들이는 등 비핵화 부문에서 일정 조건을 충족하는 선의의 조치를 취하면, 종전선언을 채택하는 한편 미

의회에서도 대북제재를 해제하고 북한과의 관계를 격상시키는 법안을 채택하는 등 상호안보에 입각한 동시 조치를 취할 것을 권고하는 것이 바람직하다.

아무쪼록 정부는 두 차례의 남북정상회담과 북·미 정상회담으로 펼쳐진 북핵문제 해결과 한반도 냉전구조 해소 기회를 최대한 선용해 한반도에 평화를 정착시키고, 국제 자본을 동원해 북한을 개발하면서 한국 경제도 발전시킬 뿐 아니라 평화통일의 기반도 구축해야 할 것이다.

북한이 핵 프로그램을 동결하고 핵 목록을 성실히 신고하며 사찰단 복귀를 받아들이는 등 비핵화 부문에서 일정 조건을 충족하는 선의의 조치를 취하면, 종전선언을 채택하는 한편 미 의회에서도 대북제재를 해제하고 북한과의 관계를 격상시키는 법안을 채택하는 등 상호안보에 입각한 동시 조치를 취할 것을 권고하는 것이 바람직하다.