

# EAI 논평

2018년 3월 13일  
ISBN 979-11-88772-12-4  
95340

〈EAI 논평〉은 국내외 주요 사안에 대해 다양한 분야의 전문가들이 심층적인 분석을 통해 의견을 개진하고 정책적 제언을 발표할 수 있는 담론의 장을 마련하고자 기획된 논평 시리즈입니다.

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

04548  
서울특별시 중구  
을지로 158, 909호  
(을지로4가 삼풍빌딩)  
동아시아연구원

© EAI 2018

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

## 남북·북미 정상회담 합의 분석과 향후 과제

전재성  
서울대학교 교수

향후 3개월은 한반도의 운명을 바꾸는 중요한 시기로 역사에 기록될 가능성이 높아졌다. 지구적 차원의 냉전이 끝나가던 1990년대 초반부터 북한은 생존을 모색하며 미국과 대타협이 가능한지 협상의 가능성을 타진해 왔다. 1992년 1월 김용순-켄터 고위급 회담으로 시작된 북미 양자 접촉의 역사에서 2000년 조명록 차수의 워싱턴 방문 및 올브라이트 국무장관의 평양방문은 북미 간 타결이 문턱까지 진행된 사건이었다. 이제 18년이 지난 지금 새로운 기회가 다가왔다.

남북, 북미 간 정상회담 개최가 합의된 것은 북핵 문제가 악화되면서 각 당사자들이 협상 이외의 대안이 없다고 인식하게 된 구조적 결과이자, 이 상황에서 한국 정부가 문제의 핵심을 신중하게 공략한 결과이다. 북한은 미국 본토에 대한 핵미사일 공격능력을 확보하여 다양한 이익을 얻고자 했으나, 사실상 제재 강화와 외교적 고립만 심화되었고 병진전략의 성공 가능성은 현저히 줄어들었다. 대북 제재에 중국이 적극적으로 참여해 왔고, 한국에서 진보정부가 수립되었음에도 불구하고 대북 제재와 한미협력은 지속되었다. 향후 1, 2년 내 북한의 경제는 급속히 악화될 것이 확실해지고 있다. 미국 역시 군사적 옵션을 논의해 왔지만, 북한의 군사적 대응 의도 및 능력을 경시할 수 없는 상황에서 제재 및 외교적 고립을 지속하면서 협상을 모색할 수밖에 없는 상황으로 가고 있다. 북핵 문제의 끝은 사실 북한의 비핵화와 북한에 대한 체제보장, 그리고 한반도의 평화라는 점에서 답이 이미 정해져 있는 문제이기도 하다. 당사자 간의 테이블 위의 협상(on-the-table negotiation)을 유리하게 이끌기 위한 테이블 밖의 협상(off-the-table negotiation)이 언

제 어떻게 끝나는가가 더 중요한 과정이었다. 과거 트루먼 대통령은 해결할 수 없는 문제가 있다면 이를 해결하기보다 더욱 악화시키라는 말을 했다. 북핵 문제는 더 악화될 수 없을 정도로 급박하고 중대해졌을 때 실마리를 찾게 되는 구조적 측면을 가지고 있다.

해결되지 않는 문제의 악순환 끝에 파국이 오지 않도록 하는 것이 한국의 과제이다. 상황이 악화되면서 문재인 정부는 평화를 강조하며 외교적 해법의 중요성을 일깨웠다. 기본적 신뢰가 없는 상황에서 구조적 악화는 해결의 실마리로 자동적으로 이어지지 않는다. 문재인 정부는 북한의 신뢰를 얻기 위해 국내 보수 여론, 미국을 위시한 국제사회의 회의적 견해를 무릅쓰고 지속적으로 대화를 강조했다. 이는 스스로 정치적 비용을 치르고 신뢰구축을 하는 일종의 청중비용(audience cost) 높이기 위한 전략이다. 북한이 문재인 정부가 스스로 정치적 비용을 치르는 것을 보고 진정성을 신뢰할 수 있게 되었기 때문이다.

평양을 방문한 한국의 대북 특사단이 가져온 6개항 중에서 남북관계에 해당하는 1, 2, 6항(남북 정상회담 개최, 정상 간 핫라인 설치, 체육·문화 교류)은 비교적 쉽게 추진될 것이다. 보다 어려운 항목은 3, 4, 5항으로 북한의 핵미사일 추가 실험 중단(5항)이 협상의 시발점으로 합의될 수 있는 것이라면, 비핵화 의지 천명(3항)에 이어 북미 대화(4항)가 어떻게 진행될 것인가가 핵심 문제이다. 북한은 작년 말 핵미사일 개발 완성을 선언하고 올해부터 경제발전에 매진할 것이라는 전략을 표명했는데, 병진 전략 하에서 경제발전은 핵국가의 지위를 유지하는 가운데 실행되는 것이다. 신년사가 발표된 불과 2개월 남짓 동안 북한

“남북, 북미 간 정상회담 개최가 합의된 것은 북핵 문제가 악화되면서 각 당사자들이 협상 이외의 대안이 없다고 인식하게 된 구조적 결과이자, 이 상황에서 한국 정부가 문제의 핵심을 신중하게 공략한 결과이다.”

이 과연 병진전략의 한 축인 핵국가 지위 유지를 수정하고 경제발전의 새로운 전략을 펴기로 결정하였는지 여부를 알기란 대단히 어렵다. 북한에 대한 경제제재와 외교적 고립의 대가가 압도적으로 커서 핵미사일 보유의 비용을 감당할 수 없다고 판단하였는지, 그리하여 최대한 핵미사일을 높은 가치로 협상하고 경제발전에 매진하기로 한 것인지를 지금 확정하기란 사실상 불가능하다.

북한은 여전히 핵 미사일 개발의 고도화라는 대안을 가지고 있다. 북한 신년사에서 대량생산과 실전배치가 언급된 바도 있다. 북한이 향후 미국 본토를 공격할 수 있는 핵미사일 능력을 갖게 되고 이를 실험으로 입증한다면, 미국은 북한을 선제공격 할 수 없을 뿐 아니라, 미국 내 대북 협상여론이 고조되어 북한은 보다 좋은 조건으로 대미 협상에 응할 수 있다. 다만, 지금 경제제재와 강력한 해상봉쇄 등으로 재진입 기술 확보가 어려운 상황에 있다고 판단되기 때문에 북한이 협상에 임하는 것으로 볼 수 있다. 만약 4월부터의 협상 과정에서 경제 사정이 나아지고 기술 개발의 여지가 확보되면 보다 나은 조건에서 다시 협상하기 위해 지금의 협상을 결렬시키는 것이 합리적인 행동이다. 북한이 느끼는 경제적 난관은 중국의 제재 참여가 가장 큰 문제인데, 북미 대화가 진행되면서 중국이 제재 완화를 시도하고 북중 관계 강화를 추진한다면 북한으로서는 이번 라운드에 협상을 타결할 필요성이 줄어들게 된다. 해상 봉쇄 등 국제사회의 제재와 압박이 더불어 완화된다면 보다 발전된 핵미사일 능력을 기반으로 다음 라운드의 협상을 기대해볼 수도 있다.

이러한 상황을 잘 알고 있는 미국 내 관료집단이나 전문가 집단 역시 5월로 예정된 북미정상회담에서 트럼프 대통령이 너무 많은 약속을 하는 것을 경계하고 있다. 북한의 비핵화 행동이 전제되지 않으면 정상회담이라는 큰 선물을 주어서는 안 된다는 주장, 그리고 정상회담 이후 실무 협상이 실패할 경우 오히려 협상의 여지가 더 줄어들 것이

라는 우려가 커지고 있다. 북한의 진정성이 정상회담 이후 신뢰할 수 없는 것으로 평가될 경우, 미국은 외교적 옵션이 아닌 군사적 옵션을 더 심각하게 고려할 것이다. 특히 북한의 미본토 공격능력 확보 이전에 이를 실행해야 한다는 목소리가 높아질 수도 있다.

4월부터 진행될 협상의 과정이 실패한다면 외교적 타협의 가능성이 줄어들고 모두에게 이익이 되지 않는다는 것을 인식시키는 것이 지금부터 한국 정부가 해야 할 과제이다. 북한이 과연 핵포기와 경제발전의 전략적 결단을 내렸는지는 중요한 문제이나 그 의도에 집착하여 정책을 세울 수는 없다. 의도는 능력에 따라 계속 변화하는 것이고, 상황이 바뀌면 이에 따라 새로운 판단을 내리기 마련이기 때문이다. 설사 지금 북한이 협상 국면에서 시간 벌기와 이익 챙기기에 몰두할 생각이라 할지라도 향후의 과정에서 이를 변화시켜 나가야 한다. 서훈 국정원장은 미국 방문 기간 중 조선일보와의 인터뷰에서 “이런 일을 할 때는 상대의 의지를 가지고 판단하지 않는다. 상대가 한 말 중에서 의미 있는 것을 꼬집어내 실천할 수 있게 만들어 가는 것이 중요하다.”라고 발언했는데, 협상 과정이 상대방의 의도 자체를 형성해 나가고 변화시키는 것이라는 핵심임을 잘 이야기한 것으로 본다. 또한 북한이 비핵화를 대가로 요구하는 바를 명시하지 않았다고 언급하고 있는데, 이 역시 향후의 협상 과정에서 만들어 가야 할 부분이다. 북한이 지금은 핵미사일의 지속 개발에 대한 기회를 엿보고 있다 하더라도 핵포기의 대가가 압도적으로 클 경우 협상과정에서 새로운 전망을 낳을 수 있다.

그러기 위해서는 지금까지의 압박 중심 전략에서 관여 병행 전략으로 이행할 필요가 있다. 국제사회는 미국을 필두로 최대 압박과 관여를 추구해 왔지만, 이때의 관여는 기본적 차원의 외교해법 모색에 그쳐온 것이 사실이다. 국제사회는 북한이 핵을 포기하면 밝은 미래가 있다는 추상적 논의를 하는데 그쳤으므로 북한이 언제 될 유인에 대해 구체적으로 논의하지 않았다. 9.19 공동성명에

“남북정상회담은 남북 양자 이슈를 논하는 자리이기도 하지만 앞으로 국제사회, 특히 미국의 전략을 이끄는 한국의 구도 및 능력을 확인시키는 자리가 될 것이다. 북미정상회담 이전에 대북제재 완화 및 남북 교류협력의 구체적 프로그램을 합의할 수 없는 상황에서, 비핵화 이후 한국이 주도할 구체적인 관여전략과 북한이 보장받을 수 있는 비전에 대해 의사소통하는 것이 더 중요하다.”

서 북한의 주변 5개국을 에너지 제공, 경제 협력, 별도의 포럼에서 평화체제 논의 등을 제시했지만 이후 대북 관여의 세부 프로그램이 구체화되지 못했다. 한국은 김대중 정부 당시 햇볕정책을 추구했지만 북한은 결국 한국의 햇볕 아래서 옷을 벗고 체제가 붕괴될 것이라는 부정적 교훈을 간직하고 있다.

북핵 전략을 논할 때 북한이 핵을 포기하는 출구를 논의하는데 정말 중요한 것은 북한이 출구를 열고 나갔을 때 어떠한 미래가 기다리고 있는가 하는 점이다. 김정은 국무위원장은 북한이 정상적인 국제사회의 일원으로 대접받고 경제발전의 구체적 청사진이 주어지는 것은 물론 핵이 없더라도 자신의 정치적 기반이 유지되는 상황을 추구할 것이다. 사실 경제가 발전하면 북한 사회가 변화하고 북한 독재체제에 대한 내부적 비판도 심해질 것이므로 북한의 발전과 김정은의 권력유지는 반드시 상보적인 것은 아니다. 이러한 상황에서 핵을 포기하는 것은 주변국으로부터의 위협은 물론 장기적으로 내부로부터의 도전을 관리해야 하는 상황을 의미한다.

한국과 주변국은 일단 이러한 우려를 정확히 이해할 필요가 있으며, 어느 선까지 북한이 원하는 바를 인센티브로 제공할 수 있는지 명확히 해야 한다. 20년 이상 지속된 북핵 문제 속에서 북한은 한국과 주변국이 제공할 수 있는 다양한 보장책의 내용과 진정성을 충분히 인식하고 있을 것이므로 이에 대한 정확한 대비가 필요하다. 관여에 대한 구체성과 진정성이 전달된다면, 북한이 비핵화 협상에 임하는 의도를 새롭게 형성해 갈 가능성이 높아질 것이다.

남북정상회담은 남북 양자 이슈를 논하는 자리이기도 하지만 앞으로 국제사회, 특히 미국의 전략을 이끄는 한국의 구도 및 능력을 확인시키는 자리가 될 것이다. 북미정상회담 이전에 대북 제재 완화 및 남북 교류협력의 구체적 프로그램을 합의할 수 없는 상황에서, 비핵화 이후 한국이 주도할 구체적인 관여전략과 북한이 보장받을 수 있는 비전에 대해 의사소통하는 것이 더 중요하다.

남북정상회담 준비과정에서 이미 북미 간의 준비접촉이 상당부분 이루어질 것이므로 한국은 남북정상회담 준비와 더불어 한미 간의 향후 프로그램에 대한 논의도 더 긴밀히 해야 할 것이다.

북미정상회담은 북한 비핵화 및 북미 관계 정상화의 시발점이 될 것이므로 원칙을 확인하는 자리가 될 것이다. 완전한 비핵화와 북한의 체제보장에 대한 원칙적 합의가 이루어질 것이다. 문제는 비핵화의 로드맵의 경우 북한 핵문제와 더불어 오래 논의되었기 때문에 비교적 구체적인 단계가 마련되어 있지만, 북한의 체제보장에 대해서는 미국이 구체적이고 북한이 받아들일 수 있는 로드맵이 불명확하다는 사실이다. 북한의 체제보장이 북한에 대한 미국의 군사적 공격 행동을 금지하는 것만을 의미하는 것인지, 정전체제의 평화체제 전환을 의미하는 것인지, 평화체제를 유지할 어떠한 보장체제를 의미하는 것인지, 더 나아가 북한이 경제적으로 발전하고 외교적으로 국제사회의 일원이 될 수 있는 보장을 의미하는 것인지, 김정은 정권이 독재정권으로 생존할 수 있는 국내적 환경까지 지원해 달라는 것인지 알기가 어려운 상황에서 미국의 대응 역시 미지수다.

더욱이 트럼프 대통령 개인의 협상 목표와 방식을 예측하기 쉽지 않다. 트럼프 대통령은 미국 이익 우선주의와 담판에 의한 북핵 문제 타결이라는 정치적 성과를 중시하므로 어떠한 선에서 비핵화의 대가를 지불할지에 대해서는 현재로서는 알기 어렵다. 지금까지 북핵 문제 해결의 걸림돌 중 하나였던 비핵화 대 체제보장 및 경제지원의 시퀀스 맞추기, ‘말 대 말’, ‘행동 대 행동’의 문제에 더하여 트럼프 대통령의 대북 카드 자체가 불확실하다는 점이 한국으로서는 우려된다. 미국이 탈냉전기에 추구해 왔던 다양한 정책 기반들, 예를 들어 동맹을 통한 미국 중심의 지구적 안보체제, 이를 뒷받침하고 미국의 장기적 이익을 도모할 자유주의 국제경제질서, 인권과 민주주의 확산을 중시하는 이념 외교, 여타 강대국과의 신중한 공존 모색 등

“북한이 일정 기간 정치적 안정을 유지하면서 국제사회의 일원으로 점차 개방적인 체제를 유지하고 발전시켜 나갈 때 통일 환경이 구축될 것이다. 지금의 비핵화 대화가 보다 장기적인 로드맵의 일부가 되도록 하는 일이 한국의 주된 과제이다.”

이 거의 모두 급격한 변화를 겪고 있기 때문에 북핵 문제에 대한 트럼프 대통령의 정책을 상상하기란 쉽지 않다.

미국 이익 우선주의라는 관점에서 북핵 문제를 보면 미국의 본토에 대한 핵미사일 위협을 제거하는 것이 가장 중요한 것이고, 이에 대한 대가로 북한의 요구를 어느 선까지 들어줄지는 알기 어렵다. 최악의 시나리오인 한미동맹 약화를 대가로 북한의 군사적 체제보장을 해주고 미국에 대한 북한 핵 위협을 제거하는 것이다. 그렇게 되면 한국은 물론 일본의 안보 불안감이 증폭될 것이다. 미국이 동맹국의 안보를 중시하고 향후 동아시아 안보구도에서 한국과 일본을 지속적으로 지원할 공약이 강력하다면 기존의 한미동맹, 미일동맹을 유지하는 선에서 체제보장의 방법들을 고민할 것이다. 과거 4자회담에서 논의되었던 평화체제, 북미 수교, 한반도 평화에 대한 다양한 국제적 보장 등이 논의될 것이고, 중국의 전략 또한 중요한 변수가 될 것이다. 6자 회담이 주된 논의의 장으로 활용될 가능성도 높고, 주변 4강의 지정학적 협력이 기반이 되어야 한반도 평화체제가 효과적으로 이루어질 것이다.

한국이 원하는 바는 북핵 문제 해결, 평화체제 보장은 물론이지만, 지속가능한 평화와 남북 교류, 그리고 궁극적으로는 통일이 다. 이를 위해서는 안보 측면에서의 평화체제 정착 뿐 아니라 이후 북한의 발전 방향 역시 매우 중요하다. 북한이 일정 기간 정치적 안정을 유지하면서 국제사회의 일원으로 점차 개방적인 체제를 유지하고 발전시켜 나갈 때 통일 환경이 구축될 것이다. 지금의 비핵화 대화가 보다 장기적인 로드맵의 일부가 되도록 하는 일이 한국의 주된 과제이다.

미국과의 협력에서 한국은 첫째, 북미정상회담 이후 구체적 실무 협의에서 한미가 공유할 로드맵을 충분히 논의해야 할 것이다. 한국의 안보이익이 충분히 확보되는 선에서 북한 비핵화에 대한 미국의 대응이 이루어지도록 한미 간 소통이 이루어져야 한다. 둘째, 북미정상회담 이후 과거와 마찬가지로 북미 간 의견 차이로 회담이 중단되거나 난관에 봉착하더라도 이를 돌파할 수 있는 실마리를 확보해 두어야 할 것이다. 상호 간의 신뢰 자체가 붕괴하거나 원칙에 대한 합의가 무너지지 않게 외교적 해법의 가능성을 최대한 늘려놓아야 한다. 특히 중국과의 지속적 협력의 기반을 마련해 놓아야 한다. 셋째, 단순한 북한 비핵화나 단기적인 북한 체제 보장이 아니라, 비핵화 출구 밖의 긴 여정에 대한 한국의 비전을 미국, 특히 트럼프 대통령이 공유할 수 있도록 다양한 설득 기회를 마련해야 한다. 한반도의 분단은 지금의 지정학적 구도에서 변화를 기대하기 매우 어려운 상황이지만, 통일이 한국에게 가져다 줄 국가 이익을 고려하여 통일로 이어지는 여정을 명확히 해야 한다. 넷째, 비핵화가 실현되더라도 이후 미중 간 경쟁 구도에서 한국의 외교적 어려움은 지속될 것이다. 비핵화 과정에서 미중 간의 전략적 협력의 성공사례가 실현되고 한국의 중재력과 미중 간 협력의 메커니즘이 동아시아의 다른 안보 이슈에도 확장되도록 한국의 지역전략과 한반도 전략을 연결해야 한다. ■

담당 및 편집:  
최수이 EAI 연구원  
문의: 02 2277 1683  
(ext. 105)  
schoi@eai.or.kr

**전재성** EAI 국제관계연구센터 소장, 서울대학교 교수. 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 외교부 및 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사, 한미동맹 및 한반도 연구 등이다. 주요 저서 및 편저로는 《남북간 전쟁 위협과 평화》(공저), 《정치는 도덕적인가》, 《동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로》 등이 있다.