

EAI 논평

2018년 6월 21일
ISBN 979-11-88772-29-2
95340

〈EAI 논평〉은 국내외 주요 사안에 대해 다양한 분야의 전문가들이 심층적인 분석을 통해 의견을 개진하고 정책적 제언을 발표할 수 있는 토론의 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

북미정상회담이 남긴 숙제 제대로 풀기

하영선(EAI 이사장 · 서울대 명예교수)
전재성(서울대학교 교수)

분단과 한국전쟁 이후 지난 70년 동안 적대 관계를 유지해 왔던 북한과 미국이 처음으로 역사적 정상회담을 개최했다. 북한의 평창 올림픽 참가 이후 3월 초 한국 특사단의 북한 방문, 북미 특사교환을 거쳐 열린 6월 12일의 싱가포르 북미정상회담은 우여곡절을 거치면서 합의한 짧고 추상적인 공동성명으로 마무리되었다. 이 공동성명에서 북미는 새로운 북미관계를 수립하기 위해 한반도에서 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하는데 공동으로 노력하고, 북한은 판문점 회담을 재확인하면서 한반도의 비핵화를 향해 노력할 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 그러나 북핵 문제가 완전히 해결되고, 한반도 평화체제가 자리 잡을 것이라는 낙관론과 함께 북핵 문제의 해결을 위한 구체적 단계와 시간표에 대한 합의 내용이 빠져 있고, 평화체제의 구축을 위한 초보적인 원칙 확인에 머무르고 있다는 비판론이 팽팽하게 맞서면서 향후 두 숙제 풀기의 성패에 대해 전혀 상반된 해석을 놓고 있다. 그러나 무엇보다 절실한 것은 선부른 낙관론과 비판론을 넘어 서서 북미정상회담이 남긴 숙제를 꼼꼼하게 따져서 제대로 풀어 보려는 신중함이다.

완전한 북한 비핵화의 숨겨진 숙제

북미정상회담의 최대 관심은 미국이 제시한 북한의 완전하고, 검증가능하고, 불가역적인 핵 폐기(CVID)에 대한 구체적 로드맵과 시간표에 대한 북한의 동의 여부였다. 정상회담 이전 김정은 위원장과 폼페이오 국무장관 간의 두 차례 회담, 폼페이오 국무장관과 김 영철 부위원장 간의 협상, 그리고 회담 직전

까지 성 김 대사와 최선희 외무부상 간의 실무 협상이 진행됐다. 폼페이오 장관은 회담 전날 기자회견에서 검증(V)이 정상회담의 핵심이라고 누누이 강조하며 북한을 간접 압박하기도 하였다. 6월 12일 9시 회담 개시 직전까지 미국 측은 폼페이오 장관을 통해 검증과 불가역적 폐기의 용어를 공동성명에 포함시키려고 총력을 기울였다. 그러나 결국 북한의 동의를 구하지 못했고, 그 과정에서 트럼프 대통령은 정상회담을 진행하기로 결단한 것으로 알려졌다. 따라서 공동성명의 추상성과 불확실성은 온전히 트럼프 대통령 개인의 몫으로 돌아가게 되었기에 기자회견에서 트럼프 대통령은 회담의 성공을 설득하기 위해 많은 노력을 기울여야 했다.

북미정상회담의 공동성명은 완전하고, 검증가능하고, 불가역적인 북한의 핵 폐기(CVID)라는 미국의 당초 목표는 물론, 핵 폐기의 완결 시점에 대한 구체적인 로드맵에 대해 북한의 동의를 받아내지 못했다. 북한의 핵 폐기 대가로 미국이 종전을 선언하고 북한의 체제보장을 위한 구체적인 방안들을 제시할 것이라는 기대도 있었지만, 북미 정상은 4월 27일 남북 정상 간 판문점 선언을 재확인하면서 한반도의 완전한 비핵화를 제시하는데 그쳤다. 또한 북한의 비핵화를 위한 검증과 불가역성에 대한 언급이 빠져있으며, 북한의 비핵화가 아닌 '조선반도 비핵화'로 표현되어 있다. 북미 간 비핵화에 대한 새로운 합의라기보다 판문점 선언에 근거한 비핵화 확인이라는 점에서 비핵화에 대한 별다른 진전이 없었다는 평가도 가능하다. 게다가 대북 체제보장에 대한 구체적인 논의들도 성명에 포함되지 않았다.

폼페이오 장관은 북미정상회담 직후 한

“미국이 제시하고 있는 CVID를 받아들여야 북한이 현재의 신전략노선을 한 단계 더 진화시켜 명실상부한 개혁개방노선으로 추진하고 북미관계를 한미관계 수준으로 발전시켜야 비로소 미국의 CVID를 종착역으로 받아들이는 논의를 본격적으로 할 수 있을 것이다.”

국방문에서 미국의 비핵화 목표가 바뀌지 않았으며, 한국에 대한 동맹 공약이 확고함을 밝히고 있다. 즉, 완전한 비핵화는 검증과 불가역적 조치를 포함하는 개념이며, 생산적이고 신뢰에 기반을 둔 협상이 진행되는 동안에만 연합 군사훈련이 중단되고, 북한과 수차례 만남을 통해 북한도 검증과 불가역적 조치의 불가결함을 북한도 이해하고 있고, 경제 제재는 완전한 비핵화 이전에 완화되지 않을 것이라는 점 등을 재차 강조했다. CVID는 공동성명에 글자 그대로 표현되지는 않았지만, 양국 간 사실 상의 이해사항이며 향후 협상의 기본이 된다는 점에서 변화가 없다는 것이다. 결국 과거 핵 및 핵 물질, 핵 시설 등 모든 것을 포함한 비핵화가 목적이며 검증과 비가역 조치를 협상을 통해 추구해 나간다는 설명이다.

그러나 북한은 현재 미국과 CVID를 위한 협상을 진행할 수는 있어도 CVID를 협상의 최종 종착역으로 받아들일 준비는 되어 있지 않다. 북한은 지난 4월 20일 당 전원회의에서 핵경제병진노선의 완성을 기반으로 경제건설에 총력을 기울이는 신전략노선을 선언했다. 신전략노선은 과거처럼 핵건설과 경제건설의 병진노선이 아닌 동시에 핵무기 없는 경제건설 노선도 아니다. 대신 핵군축의 틀에 따라 핵 능력을 최소한의 억지력 수준까지 감축하면서 최대한 경제건설을 추진하겠다는 것이다. 이러한 적대관계의 완화단계에서 현실적으로 북한은 미국이 요구하는 검증이나 비가역적 조치를 실질적으로 받아들이기 어렵다. 미국이 제시하고 있는 CVID를 받아들여야 북한이 현재의 신전략노선을 한 단계 더 진화시켜 명실상부한 개혁개방노선으로 추진하고 북미관계를 한미관계 수준으로 발전시켜야 비로소 미국의 CVID를 종착역으로 받아들이는 논의를 본격적으로 할 수 있을 것이다. 따라서 북한은 남북 정상회담이나 북미정상회담에서는 핵군축차원에서 한반도 비핵화를 다루면서 미래 핵과 미사일 개발 포기의 약속의 대가로 한미 연합 군사훈련 중단을 받은 것이다. 이후 미국

의 평화체제 수립 노력, 관계정상화, 경제제재 완화 등의 노력을 보아가면서 북한형 완전 비핵화를 추구한다는 것이다. 북한은 북미 정상 회담에 대한 총평에서 “조선반도의 평화와 안정, 조선반도의 비핵화를 이룩해 나가는 과정에서 단계별, 동시 행동원칙을 준수하는 것이 중요하다는데 대하여 인식을 같이”했다고 평가하며 이러한 인식을 확인하고 있다.

따라서 북한이 현 단계에서 현실적으로 택할 수 있는 길은 핵군축의 첫 단계로 미국이 요구하는 외부의 검증과 불가역 조치를 피하기 위해 우선 초보적 수준에서 자기 검증과 불가역적 조치를 신뢰구축 방안의 일환으로 신속하게 추진하는 것이다. 즉, 다국 또는 미국이 주도하는 특별사찰이 아니라 북한 스스로 신고하고 자기 검증하는 방식을 추구하며, 최소한의 불가역조치를 자진해서 취하는 것이다. 이러한 1단계 신뢰구축 과정에서 북한은 완전한 체제보장의 첫 단계로 한미합동 군사훈련이나 국제 경제제재의 완화 조치를 동시에적으로 요구했다. 그리고 미국이 경제제재와 외교적 고립정책, 군사적 대안의 선택 가능성을 시사하며 북한을 아무리 강하게 압박하더라도 핵무기를 생존과 체제안전의 마지막 담보로 삼는 한, 북한에게 완전한 비핵화는 생사를 건 결정이다.

폼페이오 장관의 말처럼 북한 스스로가 검증과 불가역 조치의 불가피성을 이해하고 있어도 북한의 안전담보를 확보하는 마지막 순간까지 미국이 희망하는 외부의 검증과 불가역 조치를 대단히 조심스럽게 수용할 수밖에 없다. 따라서 북미 간에 핵군축의 첫 단계인 신뢰구축 조치가 단계적으로 또 동시에적으로 진행된다면 북한은 다음 단계로 최소한의 억지를 위해 핵 능력을 제외한 핵 시설과 핵 물질 등에 대한 국제 신고, 검증, 비가역 조치를 논의하기 시작하면서 완전한 비핵화를 위한 북한의 진정성을 보이는 한편, 미국이 약속한 새로운 북미관계 수립, 평화체제 정착, 대북 경제제재 조치 해제 등을 본격적으로 요구할 것이다.

핵군축의 1단계로 진행될 북한의 신뢰구

“핵군축의 1단계로 진행될 북한의 신뢰구축 조치는 일방적으로 빠르게 추진될 가능성이 높다. 그러나 2단계로 최소한의 핵억지 능력을 제외한 비핵화 과정은 완전한 체제보장의 새로운 북미관계 수립, 평화체제 구축, 국제사회의 대북 경제제재 해제 및 경제 지원의 문제와 복잡하게 얽혀서 눈에 띄게 완화된 속도로 추진될 것이다.”

축 조치는 일방적으로 빠르게 추진될 가능성이 높다. 그러나 2단계로 최소한의 핵억지 능력을 제외한 비핵화 과정은 완전한 체제보장의 새로운 북미관계 수립, 평화체제 구축, 국제사회의 대북 경제제재 해제 및 경제 지원의 문제와 복잡하게 얽혀서 눈에 띄게 완화된 속도로 추진될 것이다. 더구나 마지막 3단계로서 북한이 국제사회가 만족할 수 있는 완전한 비핵화를 외부의 검증 및 비가역 조치와 함께 완성하려면 상당한 수준의 신뢰구축 위에 새로운 전략적 결단을 필요로 한다. 지난 4월 20일에 채택된 북한의 신전략 노선이 국제사회 특히 미국의 대응을 염두에 두고 단계적 그리고 동시적으로 접근해서 핵을 감축하는 조건부 결정이었다면, CVID를 위해서는 북한이 완전한 개혁개방 노선을 채택하고 비핵 경제발전의 병진노선 채택이라는 또 한 번의 대결단이 있어야 할 것이다.

완전한 체제보장의 어려움

북미정상회담의 다음 관심은 북한이 요구하는 완전한 체제보장을 미국이 얼마나 구체적으로 받아들일느냐였다. 북한의 노동신문은 정상회담에서 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제구축에 관한 문제들에 대한 포괄적이며 심도 있는 논의가 진행되었다고 하면서 그 내용을 자세하게 보도하고 있다. 김정은 위원장은 두 나라 사이에 뿌리 깊은 불신과 적대감에서 많은 문제가 생겼으므로 한반도의 평화와 안정을 이룩하고 비핵화를 실현하기 위해서는 양국이 서로 이해심을 가지고 적대시하지 않는다는 것을 약속하며 이를 담보하는 법적·제도적 조치를 취해야 한다고 주장했다. 그리고 한반도의 항구적이고 공고한 평화체제 수립이 안전보장에 중대한 의의를 가지고 있고, 현재 상대방을 자극하고 적대시하는 군사행동 등을 중지하는 용단부터 내려야 한다고 말했다. 한편, 트럼프 대통령은 북미 사이에 선의의 대화가 진행되는 동안 북한 측이 도발로 간주하는 한미 합동군

사훈련을 중지하며, 북한에 대한 안전담보를 제공하고, 대화와 협상을 통한 관계개선이 진척되는데 따라 대북제재를 해제할 수 있다는 의향을 표명하였다고 보도하고 있다.

트럼프 대통령은 정상회담 직후의 기자회견에서 김정은 위원장이 완전한 비핵화를 약속했으며, 미래 핵과 대륙간탄도미사일 개발에 대한 모라토리움의 이행 과정으로 이미 실천한 풍계리 핵 실험장에 이어 주요 미사일 엔진 시험장을 폐기하겠다는 약속을 했다고 말했다. 동시에 트럼프 대통령은 이를 전쟁연습(war game)이라고 명명하며 괌으로부터 전폭기 전개 문제점, 그리고 훈련비용 분담에 대한 불만 등을 언급했다. 또한 북한과 포괄적이고 완전한 협상을 하는 동안 전쟁연습을 하는 것은 적절치 않다고 발언하여 훈련중단을 명시했다. 대북 안전담보에 대해서는 평화협정에 대한 사후 협상 가능성과 조속한 북미 수교에 대한 희망 등을 언급했지만 핵심은 주한 미군에 대한 논란이었다. 트럼프 대통령은 궁극적으로는 주한미군의 철수를 원칙적으로 희망하지만 현 단계에서 대북 협상의 일부로 논의되는 것은 아니고, 미래의 어느 시점에서 논의되기를 희망한다고 추가적으로 설명하고 있다. 이는 주한미군 주둔에 대한 그간의 일관된 비용문제를 함께 제기한 것이어서 북미 정상회담에서 안전담보의 일부로 주한미군 문제가 토의된 것인지는 명확히 알기 어렵다. 미국은 다른 경로들을 통해 주한미군은 대북 안전담보 관련 논의의 대상이 아니라는 입장을 현재까지 견지하고 있다.

트럼프 대통령은 한미연합군사훈련이나 주한미군의 주둔 비용을 특별히 강조하고 있다. 그러나 이러한 한반도 공간에서 단기적 그리고 경비적 시각의 계산은 이태 공간에서 장기적이고 총체적인 시각에서 보면 미국의 국가 이익에 커다란 손실을 초래하게 될 것이다. 21세기의 미국이 고립주의로 후퇴하지 않고 새로운 아태질서를 건축하려면 지역질서의 군사적 기반을 불가피하게 핵심적으로 마련해야 한다. 21세기의 첨단 군사과학의 기술혁신이 아무리 빠르게 진행된다 하더라도

“북한의 완전한 비핵화를 위한 완전한 체제보장 요구가 제대로 받아들여지려면 오랜 기간 동안 적대관계를 유지했던 북미 간에는 상당한 수준의 신뢰구축이 선행되어야 한다. 평화체제는 정치적 신뢰구축, 법적·제도적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축을 필요로 한다.”

중래의 해외기지 그물망을 활용하는 것이 비용 면에서 가장 경제적이라는 것은 자명하다. 더구나 오바마 행정부가 중국을 잠재적 동반자로서 평가했던 것에 비해서 트럼프 행정부는 중국을 전략적 경쟁자로서 보고 있는 현실에서 미국이 일방적으로 동맹 군사기지의 활용을 축소하면 자동적으로 빠르게 부상하고 있는 중국의 아시아 태평양 공간에서의 영향력은 증가하게 될 것이다.

북한의 완전한 체제보장을 위한 종전선언이나 평화협정 제의는 과거 오랫동안 주한미군 철수에 따른 통일전략으로서 추진되고 받아들여졌다. 따라서 오랫동안 상호 적대시 관계를 유지해 왔던 당사국들은 이러한 불신을 해소하기 위한 신뢰구축의 상호 노력이 대단히 중요하다. 이에 대해 북한은 “미국 측이 조미관계개선을 위한 진정한 신뢰구축 조치를 취해 나간다면 우리도 그에 상응하게 계속 다음 단계의 추가적인 선의의 조치들을 취해 나갈 수 있다는 입장”을 밝히고 있다.

속제 제대로 풀기

첫째, 북한이 완전 비핵화의 최종 종착역인 CVID에 도착하는 과정은 외부 검증과 불가역적 조치를 피하기 위해 자진해서 빠르게 추진될 첫 단계의 신뢰구축조치, 최소 억지를 위한 핵무기를 제외한 완전 비핵화의 두 번째 단계, 북한형 개혁개방인 비핵 경제 병진 노선의 전략적 결단을 내리는 세 번째 단계로 이루어진다. 따라서 한국과 주변 당사국들은 북한의 이러한 자구적 노력과 함께 단계별로 적합한 공동진화적 대북정책을 추진해야 한다. 제1단계에서는 비핵화 이후 북한의 안보와 번영을 위해 구체적이고 체계적인 지원과, 북한 스스로 일어서는 자구의 청사진을 제공하되 신뢰구축이 부족하여 난관에 부딪힐 때를 대비하여 과거로 돌아가지 않도록 하는 압박수단도 유지해야 한다. 한미 양국은 물론 중국과 일본 등 관련 당사국들이 비핵화를 위한 최대한의 관여와 비핵화

완성까지 합리적인 압박에 대한 강한 합의 기반을 마련해야 한다. 2단계에 들어설 때 트럼프 대통령은 북한의 불가역적 비핵화가 진행되는 시점부터 대북 경제제재 완화가 가능하다고 시사했고, 폼페이오 국무장관은 보다 완전한 비핵화가 이루어져야 제재 완화가 가능하다는 신중한 입장을 밝혀 정확하고 일치된 대응이 필요하다.

둘째, 북한의 완전한 비핵화를 위한 완전한 체제보장 요구가 제대로 받아들여지면 오랜 기간 동안 적대관계를 유지했던 북미 간에 상당한 수준의 신뢰구축이 선행되어야 한다. 평화체제는 정치적 신뢰구축, 법적 제도적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축을 필요로 한다. 북미정상회담은 상호이해의 충동을 군사적 수단으로 해결하는 대신에 대화와 협상으로 해결해 보려는 정치적 신뢰구축의 첫 걸음이고, 이러한 노력은 궁극적으로 북미수교로 이어질 수 있다. 법적·제도적 신뢰구축의 핵심은 종전선언과 평화협정이다. 특히 북한의 과거 종전선언이나 평화협정 제의가 주한미군 철수에 따른 통일전략으로서 추진되었던 역사적 전례가 있으므로, 이러한 불신을 해소하려는 쌍방의 노력이 대단히 중요하다. 그리고 북한의 국제 지위를 보장하는 다양한 지원이 필요하다. 그러나 이러한 노력은 군사력이 여전히 중요한 정책 수단인 현실 국제정치에서는 “종이몽치”에 불과한 약속일 수도 있으므로 군사적 신뢰구축이 대단히 중요하다. 북한의 비핵화가 진행되면서 미국의 핵 위협 제거의 약속, 그리고 남북간의 군사적 신뢰구축과 군비통제가 동시에 진행되어야 완전한 비핵화를 추동할 수 있다. 군사정보의 투명성 제고, 남북한의 군사훈련 사전 통보와 참관과 같은 군사적 신뢰구축을 우선적으로 추진하고, 다음 단계로 남북한 공격무기체계의 후방배치 및 축소와 같은 군비통제방안을 모색해야 한다. 미국의 전략 자산이나 주한미군은 북한의 핵, 통상 공격에 대한 다각적 억지전력이므로 한미 간에 긴밀한 협의 하에 남북 군사회담의 성과를 고려하면서 주한미군의 미래 역할과 규모를

"북한의 완전한 비핵화를 성공적으로 달성하려면 한반도평화체제와 아태평화체제를 동시에 모색하는 복합적 노력이 중요하다. 북한의 완전한 비핵화에는 국제적 경제지원이 필수적이며, 북한의 완전한 체제보장도 미국, 중국, 한국과 같은 양자, 6자회담과 같은 다자, 유엔과 같은 지구 차원에서 복합적으로 이뤄져야 한다"

논의해 나가야 한다. 마지막으로 완전한 비핵화를 위한 완전한 체제보장은 비핵 북한을 위해 기존의 경제제재를 해제하고 세계적인 규모의 복합 경제지원을 추진해야 한다.

셋째, 북한이 완전한 비핵화를 종착역으로 삼으려면 4월 20일의 신전략노선의 한계를 극복하기 위한 북한형 개혁개방노선을 추진하는 새로운 노력이 필요하다. 김정은 위원장의 현재 노선보다 완전한 비핵화에 더욱 적합한 북한형 개혁개방 노선이 체제보장의 자구책으로 추진되게 하려면 북한 자체의 자기 조직화 노력과 함께 주변 국가들의 공동 진화적 대북정책이 추진돼야 한다.

넷째, 북한의 완전한 비핵화와 완전한 체제보장 문제는 단순히 한반도 평화체제 문제가 아니라 동시에 아태 지역의 평화체제 문제이다. 핵무기 국가 북한은 아태질서에서 핵 확산의 위험을 크게 증가시킬 것이며, 북한체제의 불안정은 아태질서를 주도하려는 미국과 중국에게 중요한 영향을 미치게 된다. 따라서 북한의 완전한 비핵화를 성공적으로 달성하려면 한반도평화체제와 아태평화체제를 동시에 모색하는 복합적 노력이 중요하다. 북한의 완전한 비핵화에는 국제적 경제지원이 필수적이며, 북한의 완전한 체제보장도 미국, 중국, 한국과 같은 양자, 6자회담과 같은 다자, 유엔과 같은 지구 차원에서 복합적으로 이뤄져야 한다.■

하영선 EAI 이사장, 서울대학교 명예교수. 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 국제정치학 박사학위를 받았으며, 현재 남북정상회담 준비위원회 원로자문회의 위원으로 활동하고 있다. 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대학교 국제문제연구소장, 미국학연구소장, 한국평화학회 회장, 대통령국가안보자문단(2008~2016), 한일신시대 공동연구 한측 공동위원장(2009~2013) 등을 역임했다. 주요 저서 및 편저로는 《북한세계정치론: 전략과 원리 그리고 새로운 질서》, 《한일 신시대와 공생복합 네트워크》, 《변환의 세계정치》, 《미중의 아태질서 건축경쟁》 등이 있다.

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.

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