



해도(海図) 없는 항해—한반도의 세력균형체제?

오코노기 마사오

게이오기주쿠대학 명예교수

■ 분석시각—‘역사적인 기회’?

한반도의 국제정치 분석에는 리얼리즘과 리버럴리즘 만이 아니라 퀴스트럭티비즘(구성주의)의 시점이 불가결하다. 행위주체가 처해 있는 역사적 기억, 지정학적 조건, 이데올로기, 전통정치, 리더십의 특징 등에 주목할 필요가 있다. 나 자신을 포함하여 많은 지역연구자는 구성주의자이며 북한은 무엇을 위해 핵무기와 미사일을 개발하는가, 약2년간에 걸친 벼랑 끝 정책의 목적은 무엇이었는가, 싱가포르와 하노이에서의 북미정상회담을 통해 김정은 위원장은 무엇을 달성하려고 했는가, 남북대화 와 대미외교를 통해 문재인 대통령은 무엇을 실현하려고 하는가 등의 의문에서 자유롭지 못하다.

사실 3인의 개성적인 지도자의 조합 없이는 두 번의 정상회담은 실현되지 않았다. 그런 의미에서는 게임이론적인 시점도 중요하다. 현재 기본적으로는 북미의 2인 게임이 진행되고 있으나, 그것은 한국이나 중국의 지도자를 포함하는 3 내지 4인 게임이기도 하다. 더욱이 그 과정에서는 포커게임에서처럼 ‘홍정’ 과 ‘속임’ 이 다용되고 있다.

결론을 미리 말하면, 김정은 위원장은 먼저 미국 본토에 도달하는 핵 미사일의 완성에 전력을 기울여 실험을 반복한 후에 그것을 포기하는 것을 조건으로 트럼프 대통령으로부터 장기적인 생존을 가능하게 할 체제보증과 분쟁의 국지화(「적시정책의 철회와 평화체제의 확립」/제재해제, 전쟁종결 선언, 미군 프레젠스의 축소 등)을 획득하려고 했다. 그러나, 그것을 확실하고 안전하게 실행하기 위해서는 ‘일괄적인 비핵화’가 아니라 ‘단계적인 비핵화’가 불가결하다. 또한 북한의 본격적인 경제개발, 즉 개방·개혁을 추진하기 위해서는 남북, 북미, 그리고 북일관계의 대폭적인 개선이 필요하다.

한편, 트럼프 대통령도 북한의 최고지도자와의 ‘빅 딜’ 을 통해 군사력 행사 없이 북한의 비핵화를 일거에 실현하고, 오바마 대통령의 ‘전략적 인내’ 정책과 차별화를 꾀하려 했다. 독재·권위주의체제와의 친화성과 군사개입의 억제도 트럼프 정권의 특징이다. 더욱이 하노이에서의 실패에도 불구하고 내년 11월 대통령 선거를 앞두고 있는 상황에서 대북한 외교는 여전히 트럼프 정권의 몇 안되는 성공사례이다. 유엔안전보장이사회 결의에 기초한 경제제재가 엄격하게 유지된다면 시간은 미측에 유리하게 작용할 것으로 보이지만, 그럼에도 김정은 위원장이 트럼프 대통령이 기대하는 ‘일괄타결’ 에 응하리라고는 생각되지 않는다.

문재인 대통령은 전쟁회피를 우선하여 남북대화를 선행시켜 북미교섭을 증대하고 한반도의 비핵화와 평화체제의 구축을 병행적이며 단계적으로 실행하려고 했다. 북미 싱가포르 정상회담 후에도 문재인은 평양을 방문하여 공동선언을 채택하고 군사적인 적대관계를 종식시켜 경제협력을 확대하는 것을 약속했다. 또한 영변 핵시설의 영구 폐기를 위한 길을 개척했다. 그러나 북미교섭이 정체되면 북한에 대한 경제제재가 완화되지 않고 남북간의 대화와 협력도 정체되지 않을 수 없다.

한편, 중국에게 있어서 북한문제에 대한 대응은 대미정책의 일부이기도 하다. 한반도의 평화와 안정, 비핵화 그리고 교섭에 의한 문제해결이라는 세가지를 원칙으로 하면서 유엔안전보장이사회의 북한제재 결의를 준수하려고 했다. 김정은의 후견인 역할을 담당하면서 시진핑 국가주석은 북미교섭과 남북대화의 진전을 주의 깊게 지켜봐 왔다. 중국이 경계하는 것은 이 지역에서 군사적

인 긴장이 극한으로 증대되거나 미국의 영향력이 북한에까지 확대되는 것이다. 한편, 비핵화의 진전과 평화체제의 구축은 미군 프레젠턄을 위한 논리적인 근거를 약화시키기 때문에 중국에게는 호의적인 재료이다. 그와는 반대로 미국과의 교섭에 실패한다면, 북한은 중국에 의존하지 않으면 안 된다.

지금까지의 북미교섭과 남북대화의 경과를 검토하면 이상과 같은 결론이 될 것이다. 그렇다고 한다면 현재 우리들이 한반도에서 직면하고 있는 것은 남북한의 비핵·공존과 미중간의 세력 균형, 즉 ‘느슨한 2+2’로의 단계적인 이행의 실험이며, 그 과정에서 직면할 많은 함정이라 하겠다. 사실, 6월 20일 평양을 방문한 시진핑 주석은 그 전날 『로동신문』에 논문을 기고하여 “김정은 동지의 바른 결단과 해당 각 측의 공동의 노력에 의해 한반도에 평화와 대화의 대세가 형성되어 한반도 문제를 정치적으로 해결할 쉽지 않은 역사적인 기회가 만들어져 국제사회의 보편적인 인정과 기대를 획득했다”고 지적하고, 더 나아가 조선의 동지들과 함께 “지역의 항구적인 안정을 실현하기 위한 원대한 계획”을 작성할 용의가 있다고 주장했다.

그러나, 한반도에서의 세력균형 실험이 1970년대의 유럽의 데탕트(détente)와 이어진 헬싱키 체제와 같은 형태로 결실하기 위해서는 단순한 세력균형 만이 아니라, 그것을 안정적인 체도로 정착시키기 위한 노력이 불가결하다. 바꾸어 말하면 체제로서의 세력균형은 단순히 군사균형이나 상호억지를 의미하는 것이 아니라, 관계 각국이 지역적인 국제정치의 현상을 승인하고, 적어도 목적, 규범, 여론, 경험 등을 공유하여 그 기반위에서 각각의 국익을 추구하는 것을 의미한다. 더 나아가 당사자인 남북한 자신이 그것을 안정적으로 운영하기 위한 외교적인 기술을 습득하지 않으면 안 된다. 한반도에서 그것이 가능할 것인가?

사실 최근 일한관계가 큰 곤란에 직면하고 그것이 한미일 안보관계에 파급되려고 했다. 한국인 징용공 문제에 대해서 2018년 10월 한국 대법원이 최종적으로 일본 기업에 배상을 명한 것이 발단이 되었다. 한반도의 세력균형을 위한 실험이 진행중임에도 불구하고, 북한이 북중관계의 현상 유지를 위해 세심한 주의를 기울이고 있는 것과 대조적으로 문재인 정권은 일한관계의 대담한 현상변경을 억제할 조치를 취하지 않았다. 더 나아가 일본정부가 수출관리를 엄격하게 하는 것으로 대항했기 때문에 일시적이긴 했지만, 일한 GSOMIA(군사정보포괄보호협정)이 파기되어 미국정부가 강하게 반응하는 사태로까지 발전했다.

■ 장기적인 예측 불가능성

하노이 정상회담 약2주 후, 3월 15일 폭스뉴스의 인터뷰에 응한 폼페이오 국무장관은 “우리들은 충분하고 최종적이고 검증 가능한 비핵화 합의(FFVD)를 획득하지 못했지만 전진했다고 생각한다. 수주간의 논의에서 북한의 입장에 대해 많은 것을 학습했다. 그 후에도 조금 더 배웠다. 이것은 긴 프로세스이다. 대통령은 미사일이 발사되지 않고 핵실험이 이루어지지 않는 상태를 유지하는 것이 가능하다면 그것도 좋은 출발점이라고 항상 말하고 있다. 우리들은 무엇이 최종적인 목표인가 알고 있다”고 언명했다. 또한 최근 볼턴 보좌관을 해임했을 때 트럼프 대통령은 볼턴이 싱가포르 정상회담 전에 ‘리비아 모델’에 대해서 말한 것은 ‘대참사’라고 표현했다.

한편, 하노이 정상회담 후의 트럼프와 김정은의 신경전을 반영한 것이 6월 30일 G20 오사카 회의의 귀로에 실현된 트럼프 대통령의 판문점 방문과 김정은 위원장과의 단시간의 회담이었다. 6월 중에 몇 번인가 서한이 왕래되는 과정에서 트럼프는 김정은에게 판문점에서의 재회를 제안한 것 같다. 6월 23일 김정은은 트럼프 대통령의 “정치적 결단력과 남다른 용기”에 사의를 표명하고, “흥미로운 내용을 신중히 생각해 보겠다”고 반응했다. 트럼프가 29일 트위터로 제안하기 전에 판문점 회담은 준비되었던 것이다. 두 사람의 최고지도자는 북미교섭의 단절을 우려해 그 필요성에 대해 논의했던 것이다. 또한 그것과 관련하여 미국측의 실무담당자들 사이에서는 북한의 ‘완전한 비핵화’가 실현되기 이전에 대량살상무기 개발의 ‘완전한 동결’을 요구해야 한다는 견해가 대두된 것 같다. 북미정상회담을 상정하여 그것을 ‘단계적 비핵화’의 출발점으로 검토했을 것이다.

이러한 것들은 미국의 대통령과 국무장관이 하노이에서 짐작했던 ‘빅딜’과 ‘일괄타결’ 방식에서 이탈해 가고 있다는 것을 나타내고 있었을지도 모른다. 북한측의 강경한 태도로 볼 때, 북미

간의 딜은 영변 핵시설을 중심으로 한 것(‘영변+α’)에 그치지 않을 수 없다고 판단했을 것이다. 그러나, 그럴수록 미국측은 북한이 주장하는 ‘단계적인 비핵화’의 내용과 방법을 검증하지 않으면 안 된다. 우라늄농축시설과 대량살상무기의 소재에 관한 정확한 리스트, 그것들의 단계적인 폐기 방법과 일정 ICBM의 국외반출 등 주요한 것만으로도 쉽게 합의를 얻으리라고는 생각되지 않는다.

또한, 그 대가로 북한은 어떤 ‘체제보증’을 획득할 수 있을까? 제재완화의 범위, 종전선언과 평화협정, 남북경제협력 등에 대해 북한측은 가능한 많은 것을 획득하려고 할 것이다. 따라서 비핵화와 체제보증의 균형점을 찾는 작업은 쉬운 일이 아니다. 만약 그것을 얻지 못한다면, 비록 정상회담이 실현된다고 해도 북미 비핵화 교섭은 실패로 끝날 수밖에 없다. 더 나아가 미국 대통령 선거가 고비를 넘기면 트럼프 대통령은 김정은 위원장과 교섭할 의욕을 잃을 것이다. 물론 큰 합의가 얻어진다면 사태는 급진전 될 것이다. 가장 극적인 전개는 선거캠페인 중에 실무교섭이 타결되고 김정은이 백악관을 방문하는 시나리오이다.

그러나, 곤란한 교섭의 후에 얻어질 극적인 성과가 얼마나 지속될지는 명확하지 않다. 만약 트럼프 대통령이 재선되지 않는다면, 차기 미국 대통령은 북미합의를 용인할 것인가? 혹은 재선된다고 해도 제1단계 비핵화가 순조롭게 실시될지 알 수 없다. 이러한 것들이 진전되기까지 북한은 ICBM의 폐기를 완료하지 않을지도 모른다. 핵무기의 해체는 더 시간을 필요로 하는 작업이 될 것이다. 2022년 5월의 한국 대통령선거에서는 누가 당선될까? 그것은 남북대화와 평화체제구축에 영향을 미치지 않을까?

단계적인 비핵화라해도 북미간에 비핵화 합의가 성립된다면 거의 확실히 아베 수상은 평양을 방문할 것이다. 그러나, 북일평양선언의 존재에도 불구하고, 2002년 9월에 고이즈미 수상과 김정일 국방위원장이 그것에 서명했던 당시와는 국제정세가 완전히 달라졌다. 일본의 안전보장에 있어서는 장거리탄도미사일 보다는 중거리·준중거리탄도미사일의 규제가 중요하다. 그것은 북일2국간 교섭에 의해 해결하지 않으면 안될 것이다. 또한 납치문제도 완전하게 해결되지 않으면 안된다. 따라서 북일관계가 정상화되고 일본으로부터 경제협력이 제공된다고 해도 그것은 북한의 ‘완전한 비핵화’와 평화체제구축과 병행해서 진전될 것이다.

따라서 제2기 트럼프정권 이후의 비핵화와 평화체제에 대해서 생각해 보면, 우리들의 앞날에 기다리고 있는 것은 장기에 걸친 해도(海図) 없는 항해이다. 모두에서 본 것처럼 우리들이 한반도에서 직면하고 있는 것은 남북간의 비핵·공존과 미중간의 세력균형(느슨한‘2+2’)의 형성이며, 더 나아가 일본과 러시아를 포함한 6자간의 세력균형체제(‘2+2+2’)의 창조이다. 시진핑 주석이 지적한 것처럼 그것은 ‘원대한 계획’이다. 또한 그것이 실행되는 도중에 한반도 정세와는 관계가 없는 국제정세, 예를 들면, 미중관계가 더욱더 악화되거나 리만쇼크와 같은 금융위기의 영향을 받을지도 모른다. 게다가 국제정치의 세계에서는 한번 항구를 떠난 배는 쉽게 되돌아갈 수 없다.

■ Appendix: 김정은 위원장은 무엇을 생각하고 있을까

북한 최고지도자의 신년사를 분석하는 게 신년을 맞이하는 습관처럼 돼 있다. 하지만 작년 12월 28일부터 4일 연속 조선노동당 중앙위원회 전원회의가 열렸기 때문에 올해는 거기에 대한 1월1일 공식보도가 신년사를 대신하는 역할을 했다. 그 보도는 ‘북한이 당면한 전투방향’에 대해 김정은 위원장의 발언을 자주 소개했다.

김정은 위원장은 몇 개의 전략개념을 강조했는데, 첫 번째는 ‘정면돌파전’이다. 평화에 대한 환상과 제재 해제에 대한 미련을 버리고, ‘수동적인 방어가 아닌 능동적인 공격’에 따른 ‘전대미문의 엄격한 난국’을 정면 돌파한다고 주장했다. ‘충격적인 실제 행동으로 옹기겠다’는 것도 예고했다.

거기에 보이는 것은 마오쩌둥(毛澤東) 이래 지속된 ‘적극방어’ 사고다. 통상 ‘정면돌파전’은 단기전을 의미할 수밖에 없다. 하지만 김정은 위원장이 두 번째로 강조한 것은 단기결전이 아니라 ‘자력갱생’으로 ‘미국과 장기적인 대립’에 대비하는 것이었다.

의미 깊은 점은 김 위원장이 미국의 대북 전략에 대해 ‘대화와 협상의 간판을 걸어놓고 흡진갑진하면서 자신의 정치외교적 잇속을 차리는 동시에 제재를 계속 유지하여 우리의 힘을 점차

소모약화시키자는 것' 이라고 정확히 지적했다. 그것을 '자력갱생과 (경제) 제재와의 대결' 로 정의했기 때문에 오히려 지구전 가능성이 제기됐다.

그렇다면 '세계는 머지않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것' 이라는 지적은 무엇을 의미하는 것일까? 김 위원장은 그게 '주변 정치 정세의 통제력을 제고하고 적들에게는 심대하고도 혹심한 불안과 공포의 타격을 안겨줄 것' 이라고 강조했다.

다른 한편, 지적된 것보다 지적되지 않은 게 중요할지도 모르겠다. 중앙위원회 전원회의에 관한 보도에 대미교섭 중단도, 도널드 트럼프 미국 대통령에 대한 비난도 없었다. '고난의 행군' 도 '선군정치' 도 존재하지 않았고, '경제건설과 핵무력 건설의 병진노선' 으로의 복귀도 없었다.

더구나 올해가 '국가경제발전 5개년 전략' 의 최종연도인데도 거기에 대한 언급이 사라졌다. 또 '인민생활 향상' 이란 슬로건이 사라지고, 새로운 '10대 전망목표' 가 등장했다. 단기전과 장기전 개념이 혼재돼 자신과 불안이 섞여 있는 것이다.

북한의 '당면 투쟁방향' 에 관해 가장 중요한 것은 '미국의 북한 적대시 정책이 철회되고, 조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제가 구축될 때까지 국가안전을 위한 필수적이고 선결적인 전략무기개발을 중단 없이 계속 줄기차게 진행해 나가겠다' 고 하는 김정은 위원장의 메시지다.

이 표현은 2017년 7월4일 북한이 처음 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사실험을 강행한 직후에 나온 김정은의 발언과 매우 닮았다. 그 때에도 김 위원장은 '미국의 대북 적대시 정책과 핵의 위협이 근원적으로 청산되지 않는 한 우리는 어떠한 경우에도 핵과 탄도미사일을 협상 테이블에 올려놓지 않는다' 고 강조했다지만 반년 후 남북대화, 그 후 북미협상에 들어갔다.

이번에 김정은 위원장은 필시 단계적 비핵화 원칙을 유지하면서 경제제재가 완화되고 평화체제가 구축되면 영변핵시설 폐기에 더해 전략병기 개발을 동결해도 좋다고 생각하고 있을 것이다. 2, 3월 한미합동군사훈련을 중지시키고, 4월 한국총선거 때까지 북미실무교섭 재개에 합의하고 싶어할 것이다.

하지만 2017년 당시처럼 신형 로켓 엔진을 사용해 신형 ICBM과 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 발사해 도발하더라도 이번에 트럼프 대통령이 또다시 정상회담에 응해줄 것이라고 장담할 수 없다. 이란 정세에 대한 대응으로 자신감을 얻은 트럼프 대통령은 김정은 위원장과의 회담에 간단히 응하지 않을지도 모른다.

또 터프한 교섭인임을 나타내기 위해 북미 정상회담이 열려도 트럼프 대통령은 그것을 다시 파기해 끝내버릴 지도 모른다. 하지만 하노이 회담의 실패가 반복되면 김정은 위원장의 위신은 회복되기 힘들 정도로 크게 실추될 것이다. 김정은 위원장의 '투쟁방침' 에 보이는 애매함과 자신감 결여는 이 때문일 것이다. (『東亞日報』 1月15日)

■ 발제자: 오코노기 마사오_ 일한포럼 일본측 좌장, 일본방위학회 부회장, 게이오대학 명예교수. 전공은 국제정치론 및 한국·북한정치론이며 게이오대학에서 법학부 정치학과를 졸업했다. 연세대학교 정치외교학과 박사과정 유학(1972-74년)을 하였다. 하와이대학 조선연구센터 및 조지워싱턴대학 중소연구소 객원연구원(1981-82년), 게이오대학 조교수 및 교수, 지역연구센터 소장, 법학 부장. 일한공동연구포럼 일본측 좌장 (1996-2005년), 제 1차 일한역사공동위원회 일본측 간사 (2002-2005년), 일한신시대공동연구프로젝트 일본측 위원장 (2009-2013년), 고이즈미 준이치로와 후쿠다 야스오 수상의 외교자문위원 및 규슈대학 특임교수 (2011-2014년) 등을 역임하였다. 저서 “조선전쟁—미국의 개입과정”(중앙공론사, 1986년, 한국어판 “한국전쟁—미국의 개입과정” 청계연구소, 1986년)은 게이오기주쿠상을 수상했으며 “조선분단의 기원”(게이오대학출판회, 2018년, 한국어판 “한방도 분단의 기원” 나남, 2019년)은 아시아태평양상, 가시야마준조상 및 이노키마사미치상 등을 수상했다. 편저로는 “탈냉전의 조선반도”(일본국제문제연구소, 1994년), “김정일 시대의 북조선”(일본국제문제연구소, 1999년, 한국어판 “김정일과 현대 북한” 유문화사, 2000년) 등이 있다.

■ 담당 및 편집: 백진경 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

- 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.
- 본 발제문은 동아시아연구원이 2020년 1월 21일 개최한 [Global NK 핵inSIDE 토크] 2020 동아시아연구원 대북 통일전략 토론회의 자료입니다.

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr