

## Online Series

2015. 10. 21. | CO 15-28

「2015 북한에 관한  
한미 공동성명」  
평가와 향후 과제

김상기(국제전략연구실 부연구위원)

## 공동성명의 주요 내용

지난 17일 박근혜 대통령과 오바마 미 대통령은 정상회담을 통해 북한 문제에 대한 공동성명을 발표하였다. 핵심 사안은 북핵 문제였다. 교착상태에 놓여있는 북핵 문제를 한국과 미국의 정상이 사실상의 단일의제로 채택하여 다루었다는 점이 이번 공동성명의 특징이다.

성명의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 양국 정상은 북한의 핵·미사일 능력 진전에 대해 깊은 우려를 표명하면서, 그에 대한 확고한 억지태세를 유지함과 더불어, ‘최고의 시급성과 결의(utmost urgency and determination)’를 가지고 북핵 문제를 다루는 데 합의하였다. 둘째, 양국은 국제사회와 더불어 북한의 ‘완전하고 검증가능하며 비가역적인 비핵화(complete, verifiable, and irreversible denuclearization)’의 평화적 달성을 공통의 목표로 삼고, 북한이 추가 핵실험 또는 탄도미사일 발사와 같은 도발을 단행할 경우 국제사회로부터의 추가적 제재에 직면하게 될 것임을 분명히 하였다. 셋째, 양 정상은 북한에 대한 적대시 정책을 갖고 있지 않으며, 비핵화 목표의 성취를 위해 북한과 대화의 문을 열어놓을 것이고, 중국을 비롯한 6자회담 당사국과의 협력을 강화해 나갈

것을 밝혔다. 넷째, 양국 정상은 북한을 핵무기 보유국으로 인정하지 않을 것이며, 북한이 핵·탄도 미사일 프로그램을 포기할 것이라는 진정한 의지를 입증한다면, 더 밝은 미래를 위해 지원할 준비가 되어있음을 확인했다.

## 성과와 한계

이번 공동성명의 성과는 북핵 문제에 관한 공동성명 발표 자체라고 할 수 있으며, 특히 미국이 최고의 긴급성과 확고한 의지를 가지고 북핵 문제를 해결해 나가는 것에 합의한 점이 중요하다. 지난 수년간 북핵 문제 해결은 미국 대외정책의 주된 관심사에서 밀려나 있었다. 2012년 4월 북한의 (실패한) 위성 발사 이후 북미 간 대화는 3년 반 가까이 중단된 상태이다. 비핵화를 위한 미국의 대북정책은 한·중·일과의 공조 및 경제제재를 제외하고는 실질적으로 작동되었다고 보기 어렵다. ‘전략적 인내’의 이름으로 북한 무시전략이 지속되는 동안 북한은 오히려 3차 핵실험을 단행하는 등 핵·미사일 능력을 더욱 강화했다. 최근에는 북한의 위협이 사드(THAAD) 배치 및 한·미·일 삼각 안보협력을 위한 명분으로써 미국의 대중국 견제 전략을 돕는다는 주장도 제기되면서,<sup>1)</sup> 북한 비핵화를 위한 미국의 의지에 대한 의구심마저 부상했다.

북핵 문제가 미국의 정책 우선순위에서 밀려나고 문제 해결의 적극적 의지마저 의심되는 상황에서 발표된 이번 공동성명은 향후 미국의 대외정책에서 북핵 문제가 주된 이슈로 다루어질 가능성을 보여주었다는 점에서 의미가 있다. 더욱이 북핵 문제를 가장 긴급한 사안으로 인식할 것이라는 미국의 결의 표명은 이번 정상회담이 향후 북핵 문제 해결을 위한 하나의 전기가 될 수 있는 가능성을 시사한다. 이번 공동성명이 포함하고 있는 미국의 입장은 그동안의 대북정책에 대한 미국 조야의 비판과 북핵 문제의 시급한 해결에 관한 한국 정부의 권고가 함께 반영된 것으로 볼 수 있다. 또한 북핵 문제에 대한 주도권을 중국에 내줄 수 없다는 경쟁적 인식이 작용했을 수도 있다. 배경이 무엇이든 북핵 문제 해결에 대한 미국의 강한 의지가 정상회담을 통해 공개적으로 표명된 것은 이번 회담의 성과다.

1) Victor D. Cha, “Testimony to the Committee on Foreign Relations Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy,” *U.S. Senate*, October 7, 2015.

이러한 성과에도 불구하고, 이번 공동성명은 한계점도 분명히 가지고 있다. 첫 번째 문제는 성명에서 제시된 북핵 대응책의 내용에서 과거와의 차이점을 찾기가 어렵다는 점이다. 제재와 더불어 대화의 문을 열어놓는다는 접근 방식은 오바마 정부 출범 이후 지속된 정책이며, 북한이 먼저 비핵화 의지를 입증하기를 강조하는 점도 마찬가지이다. 이러한 정책은 그동안 효력을 발휘하지 못했다. 이전과 차별화되고 실효성을 가질만한 정책이 눈에 띄지 않는다는 점에서 이번 공동성명이 북핵 문제 해결을 향한 돌파구를 만들어낼 수 있는지에 관한 회의가 제기될 수 있다.

둘째, 중동에서 이슬람국가(IS: Islamic State)의 도전과 러시아의 우크라이나 및 시리아 개입을 비롯한 타 지역의 현안들이 산적한 가운데, 미국이 공동성명에서 합의한 바와 같이 최고의 시급성과 결의를 가지고 북핵 문제에 실질적으로 대응할지에 대한 의문이 남는다. 물론 공동성명에 미국의 정책 우선순위에 대한 구체적 설명이 담길 이유는 없다. 하지만 미국의 이익과 직결된 지역적/지구적 현안들을 고려할 때, 북핵 문제 해결에 관한 미국의 결의가 실제적 행동으로 얼마나 발현될지를 예단하기가 어렵다.

## 향후 과제

북핵 핵 문제는 한국의 안보에 대한 심각한 위협일 뿐 아니라 지역적 긴장과 불안정성 고조의 중요한 원인이며 또한 미래 한반도 통일의 걸림돌이다. 북핵 문제의 해결은 한국 외교안보 정책의 중차대한 과제라 할 수 있다. 이번 한미 공동성명이 분명한 한계를 안고 있지만, 그 한계로부터 과제를 도출하고 또한 성과를 이룬 측면을 함께 고려하면서 북핵 문제 해결을 위한 기회로 만들어나가려는 노력이 필요하다.

첫째, 북핵 문제 해결을 위한 실효성 있는 정책의 수행을 촉진하기 위해 미국과 구체적인 협의 및 협력을 추진할 필요가 있다. 이번 공동성명의 중요한 한계는 국면 전환을 위한 실효적 방안이 보이지 않는다는 것이다. 제재와 전략적 인내를 넘어서는 접근 방법이 필요하다. 군사적 수단은 한반도 전역에 유발될 잠재적 피해를 고려할 때 현실 가능한 방안이라고 보기 어렵다. 한미 양국은 이번 정상회담에서도 북핵 문제를 평화적 방법으로 해결해야 함을 지적하였다. 다른 대안은 미국이 보다 유연한 접근 방식을 취하는 것이다. 이를테면 비핵화를 위한 선제조치(pre-steps) 대신에 비핵화 원칙 표명을 조건으로 북미

대화를 추진하고 관계를 개선하면서 비핵화 목표를 향해 나아가는 것이다. 북한이 먼저 미국이 요구하는 비핵화 태세를 보여주기를 기대하기 힘든 상황에서, 미국의 유연한 접근과 북미 관계 개선 추구 이외에는 다른 방법을 찾기가 어려워 보인다. 주지하다시피 북핵 문제 해결에서 북한을 제외하고 가장 핵심적인 변수가 되는 당사자는 미국이다. 6자회담이 여전히 유용한 틀이지만 문제 해결의 열쇠는 북미 관계가 쥐고 있다. 구체적인 방안의 예로 2012년의 2·29 합의로의 복귀를 들 수 있다. 그리고 핵 프로그램 동결에서 완전한 비핵화까지 단계적으로 추진하는 해법을 모색할 필요가 있다. 미국이 보다 유연하며 실효적인 접근법을 취할 수 있도록 한국의 대미 협력 추진이 필요하다.

둘째, 이번 공동성명에서도 언급한 바와 같이 중국과의 협력 강화도 북핵 문제 해결을 위한 중요한 방안이 될 수 있다. 지난 10월 10일 북한 노동당 창건일을 전후로 북한은 미사일 발사 실험을 단행하지 않았고, 김정은 위원장은 열병식 연설에서 핵·경제 대신 경제·국방 병진노선의 표현을 사용하고 ‘핵’이라는 단어를 쓰지 않았다. 유력한 이유는 중국의 역할이다. 북한과 냉각기를 가진 중국은 이번 북한 노동당 창건 기념 열병식에 서열 5위인 류원산 상무위원을 파견하면서 관계 개선을 도모하였고, 북한은 중국의 관계 개선 노력에 화답했다. 물론 북중 관계 개선을 위한 중국의 조치는 미국의 대중국 견제를 의식한 세력균형전략 차원에서 나온 것일 수도 있지만, 분명히 드러난 것은 북한의 핵·미사일 프로그램 억제에 있어서 중국의 영향력이 작동할 수 있다는 점이다. 북한의 핵개발이 생존전략으로써 미국과의 적대적 관계와 밀접하게 관련된다는 점에서 중국이 북한의 핵 포기까지 이끌어내기는 어려울 것이다. 그러나 최근의 북중 관계 양상과 북한의 움직임은 중국이 유연한 전략 구사를 통해 북한의 추가적인 핵 또는 미사일 실험을 억제하고 북미 간 대화 및 6자회담 재개에 유리한 환경을 조성할 수 있다는 점을 보여준다. 한국은 중국의 이러한 대북 영향력을 활용하기 위해 한중 협력을 지속적으로 유지·강화할 필요가 있다.

셋째, 미국 및 중국과의 협력 강화와 더불어 한국은 남북 관계 개선을 촉진해야 한다. 남북 관계의 개선은 한국이 북핵 문제 해결의 과정에서 조정자 또는 주도자로서 자리매김 할 수 있는 명분을 제공할 수 있고, 이번 정상회담의 성과이기도한 미국의 북핵 문제 해결에 관한 공약을 유지시키는 데 도움이 될 수 있다. 또한 북미 간 대화 및 6자회담의 조속한 개최에 유리한 환경을 만들 수 있다. 남북 관계가 빠르게 개선되고 교류와 협력이 확대되는 상황에서 한반도 전역에 안보·경제 이익이 걸려있는 미국이 북미 관계를 개선하고 북핵

문제를 해결하고자 하는 동기는 더욱 커질 것이며, 중국은 물론 타 주변국들 또한 방관자로 남으려 하지 않을 것이다. 이러한 의미에서 지난 8·25 합의 이후 남북 관계의 전개상황은 긍정적이다. 금강산에서의 이산가족상봉과 평양에서의 남북한 노동자 축구대회가 잇따라 진행되고, 종교 및 학계 차원의 민간교류의 장도 열리고 있다. 이와 같은 교류와 협력은 지속되고 더욱 확대되어야 한다. 금강산 관광 사업 재개에 대한 전향적인 접근은 물론이고 경제협력을 더욱 확대할 방안을 찾을 필요가 있다. 이와 같은 남북 관계의 조속한 개선은 향후 비핵화를 위한 대화 과정에서 방해요인으로 작용할 수 있는 북한의 도발적 행위를 사전에 억제하는 효과도 기대할 수 있다. ©KINU 2015

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