

한미 정상회담의 의미와 향후 과제

Online Series

2017. 07. 11. | CO 17-19

김상기(국제전략연구실 부연구위원)

문재인 정부 출범 이후 약 50일 만인 지난 6월 30일 한미 정상회담이 개최되었다. 양국이 조기에 정상회담을 개최하게 된 중요한 한 요인은 북핵문제 해결의 시급성에 관한 공통된 인식이었다. 정상회담 이후 발표된 공동성명도 대북정책에 관한 협력을 가장 핵심적인 사안으로 다루고 있다. 문재인 대통령은 귀국 일성으로 한반도 평화체제 구축을 위한 여정의 첫발을 떼었다고 밝혔다. 그 첫발의 의미는 구체적으로 무엇이며, 그 여정의 운전석에 앉은 문재인 정부의 향후 과제는 무엇인가? 7월 4일 북한의 ICBM 발사 실험으로 북핵문제의 해결은 더욱 시급한 과제가 되었다. 이 글은 북핵문제 해결 및 한반도 평화 증진에 초점을 맞추어 이번 한미 정상회담의 성과와 한계를 짚고 향후 한국의 과제를 제시하고자 한다.

한반도 평화를 위한 한국의 주도적 역할 토대 마련

이번 정상회담의 중요한 성과로서 첫째, 한반도 문제에 있어서 한국의 주도적 역할에 대한 미국의 지지가 확보되었다는 점을 들 수 있다. 북핵문제의 해결과 한반도 평화정착의 필요성을 가장 크게 가지는 국가는 바로 한국이며, 따라서 한국이 문제 해결을 주도할 필요가 있고 한국의 입장과 정책이 국제사회에서 우선적으로 존중되어야 함이 마땅하다. 그러나 그동안 소위 ‘코리아 패싱(Korea Passing)’ 논란이 제기되어 왔으며, 한반도 문제의 향방이 미국과 중국 등 강대국의 전략적 이해와 갈등에 좌우될 수 있다는 우려가 지속되어왔다. 그러한 우려를

한국이 자초한 면도 있었다. 그동안 국제적 대북제재 공조, 특히 미국의 입장과 정책에 기대는 동안 한국이 능동적으로 유연하고 창의적인 정책을 제안, 설득, 추진하려는 노력은 부족했기 때문이다. 따라서 문재인 대통령이 이번 방미기간 동안 일관되게 한반도 문제에 관한 한국의 주도성을 강조하고, 그에 대한 지지가 양국 공동선언에 포함된 것은 중요한 의미가 있다. 이와 더불어 공동선언문에 포함된 전시작전권 환수 추진도 한반도 문제에 있어서 한국의 주도적 역할을 위한 정당성 및 물적 토대 확보라는 측면에서 중요하다.

북핵문제 해결의 기본 방향에 대한 합의

둘째, 북핵문제 해결의 기본 방향에 대한 한미 양국 간 합의가 이루어졌다. 양 정상은 한반도 비핵화를 평화적 방식으로 달성한다는 원칙에 합의했는데, 이는 그동안 미국 의회 등 조야에서 대북 선제타격 주장이 제기되고 트럼프 행정부도 군사적 조치를 포함한 모든 정책옵션을 고려할 것이라 밝히기도 했다는 점을 고려할 때 중요한 의미를 가질 수 있다. 또한 제재는 외교적 수단이며, “올바른 여건’ 하에서 북한과 대화의 문이 열려있다는 점을 강조”하고, 대화 여건 마련을 위해 정책을 조율할 것이라는 합의는 문재인 정부가 밝혀 온 입장, 즉 제재만이 능사가 아니며, 대화·협상을 통해 문제를 해결해야 한다는 원칙의 반영이라는 점에서 의미가 있다. 공동선언문에서 한국과 미국이 대북 적대시 정책을 갖고 있지 않음을 밝힌 데 이어, 문재인 대통령이 CSIS 연설에서 양국이 북한을 공격할 의도가 없고, 북한 정권의 교체나 붕괴를 원하지 않으며, 인위적으로 통일을 가속화하지도 않을 것임(4-No 원칙)을 천명한 점도 중요하다. 북핵문제 해결을 위해 북한체제의 안전을 보장할 필요성에 대한 양국의 공통 인식을 보여주었다는 점에서 그러하다.

남북 대화 재개 및 관계 개선 지지 확보

셋째, 남북 대화의 재개 및 관계 개선에 관한 미국의 지지를 확보했다는 점도 성과적이다. 남북관계 개선에 관한 미국의 지지가 중요한 이유는 현재 대북 제재 및 압박 국면을 주도하고 있는 미국이 남북 대화·교류의 재개를 대북제재에 대한 부정으로 인식할 가능성을 차단해야 하며, 향후 북핵 협상 국면의 창출을 위해서도 미국의 협력이 필수적이기 때문이다. 남북관계 개선은 그 자체로 한반도 긴장완화에 기여한다는 점에서 중요하지만, 북핵 대화 국면 조성 및 협상과정에서 타협을 촉진하기 위한 한국의 역할 증대를 위해서도 중요하다. 남북 간

대화·교류를 재개하고 신뢰 회복을 추구할 때 한국이 북미 간 혹은 6자 간 입장을 조율하기가 용이해지며 북미관계 개선의 촉진자 그리고 한반도 문제 해결의 주도자로서 신뢰도와 위상을 끌어올릴 수 있기 때문이다. 남북관계 개선은 한국이 북핵문제 해결을 주도해가기 위한 지렛대가 될 수 있다.

‘올바른 여건’의 모호성

이번 정상회담은 위와 같은 중요한 성과들에도 불구하고, 한계점도 가진다. 북핵문제와 관련하여 북한과 대화하기 위한 ‘올바른 여건’이 무엇인지 명확하지 않으며, 그 여건의 조성 방안은 향후 양국의 고위급 전략협의체를 통해 조율한다는 언급으로 같음되었다. 문재인 대통령은 6·15 기념 연설에서 북한이 핵·미사일 도발을 중단할 때 다른 조건 없이 북한과 대화할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다. 또한 중국은 지난 3월 북한의 핵·미사일 실험 중단과 한·미의 연합군사훈련 중단으로 북핵 대화의 문을 열자는 이른바 쌍잡정을 제안했고, 러시아는 중국의 제안을 지지했다. 6월 21일 북한은 인도주재 대사를 통해 한미연합군사훈련의 잠정 중단과 북한의 핵·미사일 잠정 중단을 맞교환할 수 있다고 밝히면서, 그 상황에서 핵·미사일 개발 동결을 의제로 미국과 대화할 의지가 있음을 표명했다. 이처럼 주요 관계국의 제안들이 있었지만, 한미정상의 공동선언문은 대화 여건에 관한 구체적 내용을 담지 못했다. 물론 한미가 타 국가들의 제안을 그대로 수용해야 한다는 의미는 아니다. 하지만 대화 입구를 열기 위한 돌파구 제시의 필요성은 분명해 보이며, 이는 향후의 중요한 과제가 될 것 같다.

한미일 삼각안보협력에 대한 신중한 입장 필요

공동선언문에 포함된 한미일 3국간 안보 협력 증진은 신중한 접근이 필요해 보인다. 한미일 삼각안보협력은 오바마 행정부의 재균형 전략의 유산으로서 미국의 지역 전략적 이해를 반영한 것이며, 동북아의 지역적 대립구도 촉진 및 그에 따른 북핵문제 해결의 지체 가능성에 대한 우려를 낳게 하기 때문이다. 한미일 삼각안보협력은 박근혜 정부 시기부터 한국 외교의 난제로 부상한 사드(THAAD) 배치 문제와 무관하지 않으며, 박근혜 정부와 일본 아베 정부 간 위안부 합의도 한미일 삼각협력을 추진한 오바마 행정부의 요구가 반영된 결과였다. 최근 미국 조야 일각에서는 한미일 삼각안보협력을 동아시아관 나토(NATO) 건설의 토대로 삼자는 주장까지 나오고 있다. 문재인 정부의 공약으로서 미국뿐 아니라 중국과 러시아의 협력을 필요로 하는

한반도 비핵화와 평화체제 구축 그리고 동북아플러스책임공동체 형성이 한미일 삼각안보협력 강화와 배치될 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

비핵화와 평화체제를 위한 단계적·포괄적 접근법 추진

비핵화와 평화체제 구축은 문재인 정부 최대의 외교안보 정책 목표이다. 이번 한미정상회담에서 그 목표를 위한 여정의 중요한 첫발을 뗀 것은 분명하다. 성과를 토대로 한계를 극복해나가야 할 것이다. 북한의 ICBM 발사 실험으로 한국과 미국의 조야에서 대화 무용론 또는 심지어 대북 선제타격론이 부상할 가능성이 있다. 그러나 과거 수년간 대화가 부재한 가운데 제재와 압박 일변도 정책이 추진되는 동안 북한의 핵·미사일 능력은 더욱 고도화되었고, 선제타격은 곧 한반도의 전쟁을 의미한다는 점에 유의해야 한다. 북핵문제를 평화적으로 해결해야 하며 대화 여건 마련을 위해 한미 양국이 노력한다는 정책 방침이 지속되어야 할 것이다. 이러한 의미에서 7월 6일 문재인 대통령이 베를린 선언을 통해 북한체제 안전에 대한 4-No 원칙을 재확인하고 북핵문제를 대화·협상을 통해 해결해야 한다고 강조한 점은 중요하다.

향후 과제로서 문재인 정부가 강조하는 바와 같이 북핵 동결에서부터 비핵화/평화체제 수립으로 나아가는 단계적·포괄적 접근법을 구체화하여 추진해야 할 것이다. 이번 정상회담 공동 언론 발표문은 한국이 제안한 단계적·포괄적 접근법에 대한 미국의 기초적 동의가 있었다는 점을 시사한다. 이 접근법의 배경에는 우선 북한이 사실상 핵보유국으로서 당장은 비핵화를 협상의 의제로 삼을 가능성이 거의 없다는 현실이 존재한다. 또한 비핵화를 위해서는 북한의 체제 위협 인식을 해소할 수 있는 상호 신뢰 구축의 과정이 필요하다는 점을 인정해야 한다. 따라서 우선 대화 재개를 위한 문턱을 낮추고 그 여건을 조성하는 과정 자체를 1단계로 삼아야 하며, 다음으로 2단계에서 핵·미사일 동결 실행 및 검증을 위한 협상을 추진하고, 3단계 과정에서 비핵화와 평화체제 수립을 병행적으로 논의하는 것이 현실적이며, 효과적인 방안이 될 수 있다.

북핵 대화·협상을 위한 여건 조성

한미 양국이 제재와 대화 병행의 정책기조를 공유하고 있지만, 아직 대화 부재의 제재·압박 국면이 지속되고 있다. 결국 현 시점에서 가장 중요한 과제는 1단계 과정으로서 북핵·미사일

동결을 위한 대화·협상 여건의 조성이다. 앞서 지적했듯이 아직 한미 양국은 대화의 적절한 여건이 무엇인지 그리고 그 여건을 어떻게 조성할지를 분명하게 제시하지 않았다. 만약 북한의 핵·미사일 실험 중단이 한미가 공유할 수 있는 북핵 동결 대화·협상 입구의 최소한의 문턱이라면, 그 문턱으로 북한을 유도하기 위한 방안이 필요하다. 북한의 핵·미사일 개발의 주된 목적은 체제 보전이며, 따라서 북한의 핵·미사일 실험을 중단시키고 대화에 진입하기 위해 북한 체제안전에 관한 조치가 필요할 것 같다. 이와 관련하여 한미 양국이 천명한 4-No 방침은 전향적인 대북정책 원칙으로서 북핵 대화 환경에 긍정적으로 기여할 수 있다. 하지만 구체적인 안보 인센티브 제공 없이 북한의 핵·미사일 실험 중단까지 유도할 수 있을지는 미지수이다.

1962년 쿠바 미사일 위기를 참고할 필요가 있다. 쿠바에 소련이 핵탄두 미사일 배치를 추진한 중요한 배경은 피그만 침공 사건 이후 카스트로 정부가 갖게 된 미국으로부터의 체제위협 인식이었고, 쿠바 미사일 기지 건설 중단 및 철수의 대가로 미국은 쿠바 정권교체를 시도하지 않겠다고 약속함은 물론 터키에 배치했던 미국 미사일 기지의 철수를 비공개로 단행하였다. 북핵 위기와 쿠바 미사일 위기의 상황이 동일하지는 않지만, 안보 위협 인식에 따른 행동에 안보 인센티브를 제공함으로써 문제를 해결했다는 점에 주목해야 한다. 북한의 핵·미사일 실험을 중단시키고 동결 및 검증을 위한 협상에 진입하기 위해 한미 양국이 한 걸음 더 나아가서 북한에 안보 인센티브를 제공하는 것을 검토할 필요가 있다. 하나의 옵션으로 북한이 특히 민감하게 반응하는 한미연합군사훈련의 규모나 횟수의 축소를 고려해 볼 수 있을 것이다.

대북특사 파견 검토 필요

또한 한국은 대북특사 파견을 검토할 필요가 있다. 특사의 역할은 첫째 북핵·미사일 동결 대화 여건의 조성을 촉진하는 것이다. 현재 한국은 물론 미국과 북한도 대화의 필요성을 인정하지만, 대화 여건에 대한 인식차로 교착상태가 지속되고 있다. 이 상황을 타개하기 위해 특사 파견이 유용한 수단이 될 수 있다. 특사는 대화 여건에 대해 한미가 협의하고 조율한 제안을 북한에 제시하고 설득함과 동시에 북한의 진의와 제안을 한국과 미국에 전하면서 상호 인식차를 좁히고 협상의 여건 마련을 용이하게 하는 역할을 할 수 있을 것이다. 둘째 대북특사는 남북관계 개선을 위해서도 중요한 역할을 할 수 있다. 문재인 정부 출범 이후 남북관계 개선 의지를 천명했지만 아직 북한의 호응은 없다. 문재인 대통령의 베를린 선언은 남북 간 긴장완화 및 교류협력을 위한 구체적이고 전향적인 제안들을 담은 것으로서 남북관계 개선의 좋은

기회가 될 수 있다. 대북특사를 통해 한국의 의지와 계획을 직접 전하면서 북한을 남북관계 개선의 장으로 적극적으로 인도하는 노력이 필요하다. 대북특사의 파견이 남북관계 개선 그리고 북핵문제 해결이라는 상호 연관된 두 과제의 돌파구를 마련하기 위한 효과적 방안이 될 수 있을 것이다. ©KINU 2017

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