

2018 남북정상회담 평가와 향후 전망: ‘완전한 비핵화’ 의미와 실현

Online Series

2018. 05. 02. | CO 18-12

홍민 (북한연구실 연구위원)

비핵화와 관련된 특징과 성과를 요약하면, 우선 ‘완전한 비핵화’의 논리적 구성조건을 잘 담았다. 둘째, 선언문, 서명, 구두메시지, 생방송 등을 통한 선언적 형식을 취함으로써 국제적 약속의 형식을 갖췄다. 셋째, 내용적으로 ‘한반도 비핵화 공동선언’의 내용을 재확인했다. 북한의 ‘조선반도 비핵지대화’론과는 확실하게 선을 그었다. 넷째, 북한의 최근 비핵화 선행조치를 높게 평가하면서 사실상의 비핵화 실행 돌입을 기정사실화했다. 마지막으로 국제사회의 협력과 규범 속에서 비핵화를 실현한다는 의지를 담았다. 이 글에서는 이번 ‘완전한 비핵화’ 합의가 갖는 의미를 살펴보고 남·북·미의 ‘완전한 비핵화’ 교감 수준, 북·미 사이의 비핵화 방법 차이, CVID 속에 내장된 정치적 함의, 그리고 향후 한국 정부가 견지해야 할 접근방식을 제안한다.

지난 27일 판문점 남측 지역 ‘평화의 집’에서 개최된 2018 남북정상회담에서 역사적인 ‘판문점 선언’이 채택되었다. 방대한 합의 내용에도 불구하고 각 합의 사이의 연계와 조화라는 측면에서 완성도 높은 선언문이라고 평가할 수 있다. 남북 사이의 긴밀한 소통과 사전 조율이 빚어 낸 성과라고 할 수 있다. 특히 비핵화와 관련하여 ‘완전한 비핵화’와 ‘핵 없는 한반도’가 선언문에 적시되었다. 비핵화 의지의 모호성을 걷어내는 구체성이 확보되었다고 할 수 있다. 북·미 정상회담에서의 ‘비핵화’ 최종 타결 가능성을 한층 끌어 올릴 수 있는 ‘도약대’로서 의미가 있다.

‘의지 + 이행 + 협력’ , 논리적 완결성과 실천 의지 갖춘 ‘비핵화’ 선언

비핵화 관련 이번 선언문의 특징은 우선 ‘완전한 비핵화’의 논리적 구성조건을 잘 담았다는 점이다. 전체구성은 ‘완전한 비핵화’와 ‘핵 없는 한반도 실현’을 공동의 목표로 확인한 속에서 북측의 ‘핵·미사일 중단 및 핵 실험장 폐쇄’ 결정이 중대한 선제적 조치임을 인정하고 향후 국제사회의 기준과 규범 아래 비핵화에 적극 노력할 것임을 밝히는 내용이다. ‘비핵화 의지 확인 → 이행의 책임·역할 강조 → 국제 협력 가동’이라는 틀을 통해 의지 이상의 이행과 실천방식을 구체화했다. 논리적 완결성을 갖춘 매우 진전된 합의를 끌어냈다고 할 수 있다.

둘째, ‘완전한 비핵화’의 의지를 선언문, 김정은 국무위원장의 서명, 그리고 두 정상의 구두메시지 등을 통해 재차 확인했다는 점이다. 기존의 ‘비핵화는 선대의 유훈’이라는 표현은 비핵화의 명분은 표현하고 있지만, 당장의 포기 의사를 구체화하는 데는 모호한 측면이 있었다. 이번 선언문은 의지 확인 이상의 ‘확약’으로 볼 수 있다. 특히 정상 간의 비핵화 ‘진정성’을 교환하는 합의문과 구두메시지의 선언적 형식을 취한 것은 의미가 있다. 전 세계에 생방송 중계를 통해 발표했다는 점에서 양 정상의 비핵화 진정성은 사실상 국제적 약속의 형식을 갖게 되었다.

한반도 비핵화 공동선언의 원칙적 재확인

셋째, 내용적으로 1992년 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’에 담았던 ‘한반도 비핵화’와 ‘핵전쟁 위험 제거’를 재차 확인했다. 이번 선언문에서 “남과 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는 데 인식을 같이 하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다”고 합의한 부분은 ‘한반도 비핵화 공동선언’에서 강조했던 남북 각 지역에서 핵무기 및 핵시설을 보유하지 않는데 남북이 각각 책임을 다한다는 합의의 재확인으로 볼 수 있다. 소위 북한이 주장해 왔던 한미동맹 해체와 미국의 확장억제력(핵우산) 제거를 포함하는 ‘조선반도 비핵지대화’와는 완전히 결이 다르다.

북한이 요구하는 체제안전보장은 크게 세 가지로 구성되어 있다. 평화협정 체결, 북미관계 정상화, 군사적 위협 해소다. 북·미 정상회담을 앞두고 북한이 군사적 위협 해소 차원에서 미국에게 요구하는 것은 한국에게 제공하고 있는 핵우산의 제거가 아닌 것으로

보인다. 현재 북·미 사이에 전달된 내용은 대략 미군 전략자산의 한반도 전개를 용인하지만 전개 목적의 변경 및 규모의 축소, 한미연합훈련을 지속하지만 규모와 성격 변화, 북한을 핵 선제공격 대상으로 지정하고 있는 미국의 핵정책 변경 등으로 보인다. 더욱이 주한미군 철수는 아예 요구사항으로 거론하고 있지 않다. 북한이 주장했던 ‘조선반도의 비핵화’는 현재의 ‘비핵화’ 타결 국면에서는 전혀 고려대상이 아닌 것이다. 미국이 회담 성공에 기대를 거는 이유다.

비핵화 이행 돌입의 기정사실화

넷째, 최근 북한이 취한 핵실험·중장거리·ICBM 실험 중단, 핵 실험장 폐쇄 등의 ‘주동적 조치들’을 비핵화의 중대한 선행 조치로 간주한 부분이다. 비핵화 이행에 사실상 돌입하였음을 기정사실화 했다고 볼 수 있다. 두 가지 메시지가 담겨 있다. 하나는 북한이 취한 행동을 사실상의 비핵화 조치로 간주하여 향후 추가적인 조치를 유도하는 효과다. 다른 하나는 미국이 북한의 진정성을 의미 있게 평가하여 북·미 정상회담에서 이에 상응하는 체제안전보장의 카드를 적절하게 준비하도록 하는 효과다. 향후 전개될 ‘비핵화-평화체제’ 구도에 주는 전략적 함의가 크다고 할 수 있다.

다섯째, 남북정상회담과 북·미 정상회담 사이의 적절한 수위 조절이 이루어졌다. 남북정상회담의 역할은 비핵화의 구체성을 확보해 주면서도 북·미 정상회담에서의 ‘비핵화’ 타결이 최대한 빛을 발하도록 수위 조절을 적절하게 하는 것이다. ‘비핵화’에 대한 최종 타결 및 기본 가이드라인 설정(시한, 타이밍, 대상, 범주 등)은 북·미의 몫으로 남겨 두지만, 북·미 협상을 진전시킬 수 있도록 유도하는 ‘용어’ 구사가 중요하다. 가령 남북한 정상이 ‘완전한 비핵화에 대한 의지를 확인했다’거나 ‘완전한 비핵화를 조속히 실현하기로 했다’가 최대치로 볼 수 있다. 결과적으로 ‘완전한 비핵화’란 용어가 들어감에 따라 북·미 정상회담에서는 비핵화의 방법론으로 자연스럽게 넘어갈 수 있는 발판을 만들었다.

국제사회 기준과 규범의 차원에서의 비핵화 실현 약속

마지막으로 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 명문화했다. 비핵화가 남북한 사이에만 국한되지 않고 국제사회의 지지와 협력 속에서 실현되어야 함을 함의한 것이다. 국제사회의 ‘기준’과 ‘규범’에 따라 비핵화를 실행할 것임을 시사한 것이다. 남·북·미

협력을 비롯한 국제원자력기구(IAEA)의 사찰·검증 시스템, 유엔 안보리 결의안 등 국제 규범 속에서 해결하겠다는 양측 의지로 볼 수 있다. 판문점 선언을 비롯한 종전선언과 평화협정 등을 유엔의 지지와 결의 속에서 인증 받았다는 계획으로도 읽힌다. 북한이 국제사회의 규범과는 다른 별도의 ‘북한식 비핵화’를 염두에 둔 것이 아니냐는 우려를 불식시키는 대목이다.

판문점 선언문에 담긴 ‘완전한 비핵화’라는 표현을 구체성이 없고 비핵화 의지가 없는 것으로 평가절하 하는 것은 성급하다. 북한의 비핵화 행보를 읽는 독해법의 변화가 필요하다. 북한이 공식매체를 통해 내놓는 내용은 실제 정세와 비동시성을 가질 수 있다. 비핵화를 수단으로 체제안전보장을 담보하려는 북한의 입장에서 협상력은 무엇인지, 또 우리가 최소한 북한의 체면과 명분을 살려주는 ‘비핵화’를 어떻게 만들어갈지 고민이 필요하다. 그런 측면에서 북한이 남북정상회담 내용을 바로 다음 날 그대로 북한 매체를 통해 북한 주민들에게 전달한 것은 매우 이례적인 신속함이며, 그만큼 자신들의 진정성을 믿어 보라는 메시지로 읽을 수 있다.

비핵화를 견인하는 남북관계·평화정착의 구동축 가동

북한의 비핵화 의지는 전체 선언문 내용 구성에서도 확인할 수 있다. 남북관계, 평화정착, 비핵화 등의 순서로 구성된 것은 ‘비핵화’에 주는 각별한 메시지가 있다. 한반도 평화체제 구축에 있어 남북관계가 단순히 비핵화의 종속변수가 아니라 큰 틀에서 비핵화와 남북관계가 함께 간다는 것이다. 더 나아가 남북관계와 평화정착이 비핵화를 더욱 강력하게 견인하는 중요한 구동축 역할을 하도록 한 것이다. 이것은 ‘비핵화’의 안정적 이행을 견인하는 장치로서 의미를 갖는다. 기본적으로 비핵화는 한반도 평화 의지와 실천이 뒷받침되고 동시적으로 이루어져야 더욱 탄력을 받아 이행될 수 있다는 상식적인 해안을 확인한 것이다.

남·북·미의 ‘완전한 비핵화’에 대한 사전 조율과 교감

2018 남북정상회담의 ‘완전한 비핵화’ 문구는 남북한 사이의 긴밀한 사전 교감과 조율을 통해 나왔다. 그만큼 비핵화 의지를 확인해 가는 프로세스를 남·북·미가 나름대로 보조를 맞춰가며 진행하고 있다는 의미다. 남·북·미 채널과 북·미 직접 채널을 통해 ‘비핵화’ 방법에

대한 긴밀한 의견 교환이 이뤄지고 있다. 미국 국무부장관 폼페이오는 4월 29일 ABC와의 인터뷰에서 김정은 위원장과 “완전하고 검증 가능하고 돌이킬 수 없는 메커니즘”이 어떤 것인지 많은 이야기를 나눴다고 밝혔다. 사실상 비핵화 방법론에 대한 구체적 논의 사실을 밝힌 것이다. 북·미 사이에 CVID에 대한 의견 접근이 상당 수준 이뤄졌다고 볼 수 있다.

최근 북한이 보인 전향적인 조치들은 이런 맥락에서 볼 여지가 있다. ‘병진노선’ 종결과 핵·미사일 실험 중단 및 핵 실험장 폐쇄, 그리고 ‘완전한 비핵화’ 합의 도출 등이다. 이런 북한의 조치들이 나오면 트럼프 대통령이 환영 메시지로 받는 구도가 북·미 직접 채널 가동 이후 더욱 빈번해지고 있다. 정상회담을 앞두고 북·미가 최소한 구체적인 행동을 사전 합의하지는 않아도, 최소한 일치된 목표를 확인한 이후 서로 알아서 각자의 선행 조치와 환영 분위기를 조성하고 있을 가능성이 높다. 연일 회담 성공을 자신하는 트럼프 대통령의 발언도 그렇고 문재인 대통령이 남·북·미가 생각하는 비핵화가 서로 다르지 않다고 강조한 것도 그렇다. 남·북·미의 ‘비핵화’ 교감이 상당히 신뢰할만한 수준에서 서로를 견인하고 있다고 볼 수 있는 대목이다.

북·미의 비핵화 실행방법: 동시적 비핵화와 압축적 비핵화

북·미 정상회담에서 비핵화와 체제안전보장을 교환하는 일괄타결은 무난히 이뤄질 것으로 보인다. 다만 쟁점은 비핵화 실행로드맵(방법)이다. 대상과 범주, 시한(속도), 선후차 등이 핵심이다. 비핵화의 대상과 범주를 정해야 한다. 이에 따라 시한을 정할 수 있고 속도도 정해질 것이다. 마지막으로 비핵화와 이에 상응하는 체제안전보장 사이의 실행 선후차를 정해야 한다. 최근 미국의 ‘압축적 비핵화’와 북한의 ‘단계적·동시적 비핵화’ 언급은 시한(속도)과 선후차 문제에 해당한다.

미국은 빠른 압축적 비핵화를 선호한다. 4월 29일 존 볼턴 미 국가안전보좌관의 ‘리비아식’ 모델에 대한 언급의 핵심은 ‘일괄타결 후 빠른 비핵화’다. 그러나 아무리 빠르게 압축을 해도 단계는 있을 수밖에 없다. 반면 북한이 얘기하는 단계적·동시적 비핵화는 선후차의 문제에 가깝다. 비핵화·평화협정·북미관계 정상화·군사적 위협 해소 등 각각의 트랙을 동시에 진행하는 것이다. 이런 동시 진행이 미국이 원하는 빠른 속도를 보장하기 힘들 수 있다. 그러나 비핵화 속도에 상응하는 체제안전보장의 속도도 같이 낸다면 문제는 해결될 수 있다. 결국 둘 사이에 ‘차이’가 있는 것이 아니라 비핵화와 체제안전보장의 ‘속도’를 설정하는 ‘정치적 결정’이 남아 있는 것이다. 한편 대상과 범주는 북한의 제7기 3차

전원회의 결정에 힌트가 있다. 핵시설, 핵탄두, 핵물질, ICBM, IRBM일 가능성이 있다. 다만 과거·현재·미래라는 비핵화 범주는 많은 협의가 필요한 부분이다. 다만, 1992년에 체결된 ‘한반도 비핵화 공동선언’은 평화적 목적을 제외한 모든 핵무기, 핵시설, 핵물질을 비핵화 대상으로 삼고 있다.

CVID의 정치학: 되돌릴 수 없는 비핵화의 조건

CVID는 2003년 부시 행정부의 네오콘에 의해 고안되었다. 2003년 8월 6자회담에서 북한에게 요구하자 ‘일고의 가치가 없다’고 일축한 바 있다. 사실상 패전국에게나 적용되는 것으로 모욕적으로 받아들인 것이다. 결국 9.19 공동성명에는 ‘완전한’과 ‘되돌릴 수 없는’은 빠지고 ‘검증가능한’ 비핵화만 남게 되었다. 각각의 수사적 용어가 지칭하는 것은 나뉘 분명하다. ‘완전한’은 사실상 대상과 범주로서 모든 핵무기 프로그램을, ‘검증가능한’은 검증방법으로서 투명한 신고 및 엄밀한 사찰·검증의 보장, 그리고 ‘되돌릴 수 없는’은 비핵화 정도로서 재가동이나 복원이 불가능한 비핵화를 뜻한다.

‘완전한(Complete)’에 대해서는 북한의 핵시설, 핵물질, 핵탄두, 그리고 중·장거리 미사일 등 북·미 사이에 대상과 범주를 설정하면 된다. ‘검증가능한(Verifiable)’에 대해서는 일단 기술적으로 IAEA의 사찰·검증 시스템과 매뉴얼, 검증 과정에서의 돌발 변수를 정치적으로 조율하는 6자의 틀이 가동되면 어느 정도 달성 가능하다. 마지막으로 ‘돌이킬 수 없는(Irreversible)’은 기술적으로는 핵시설 폐쇄 및 해체, 핵물질 및 핵탄두 이전, ICBM 및 IRBM 분해·폐기 등이다. 이 모두 표면적으로는 형식과 매뉴얼, 기술적 절차에 대한 합의만 있으면 가능해 보인다.

그러나 CVID를 단기간 압축적으로 온전히 달성하기 위해서는 극복해야 할 문제가 있다. 사실 우리는 북한이 보유한 핵무기 프로그램을 모두 ‘완전하게’ 포기하는 기술적 문제에만 집중해 왔다. 전략적 무기를 모두 포기해야 하는 북한이 나름대로 체면을 살리며 사찰·검증을 받고 포기해 갈 수 있는 방식에 대한 고민은 많지 않다. 사실상 체제안전보장 내용이 동시에 진행될 필요가 있는 것이다. ‘검증’에서도 사찰·검증 시스템의 한계도 있지만, 신고자의 진정성과 투명성에 대한 ‘의구심’이 계속 남을 것이다. 북한에 대한 불신의 역사가 깊은 만큼 의구심 역시 쉽게 해소되지 않을 것이다.

CVID는 기술적이면서 정치적인 것이다. 자존감을 손상시키지 않는 핵 포기, 불신과 의구심의 해소 등은 기술적으로 온전히 해결하기 힘들다. CVID의 기술적 과정은 결국

정치적 신뢰를 수반해야 한다. 결국 정치적 결속 장치가 CVID의 완성도를 결정하는 것이다. 향후 북·미 정상회담을 통해 비핵화의 시한, 비핵화·체제안전보장의 선후차, 대상과 범주 설정 등 세부적인 실행 목표를 정하고 세부적인 액션 플랜을 짜되, 남는 의구심들은 결국 정치적으로 풀어야 한다. 만약 핵물질·핵탄두를 은닉했다더라도 그것을 사용할 동기를 주지 않는 정치적 신뢰의 형성, 체제안전에 대한 신뢰를 주는 것이 사실상 최종적인 비핵화 수단인 것이다. 평화체제는 바로 이런 비핵화의 불완전성과 불확실성을 메우는 정치적 결속인 것이다. 그런 측면에서 남·북·미·(중)의 ‘종전선언’과 ‘평화협정’이 비핵화 이행에서 갖는 의미는 크다. ©KINU 2018

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