

# 북미정상회담 평가 및 향후 전망

## Online Series

2018. 06. 14. | CO 18-27

통일연구원 현안분석팀

6·12 북미정상회담은 70여 년간 적대 관계를 지속해온 양국 간 신뢰 형성과 관계 정상화의 토대를 구축했다는 점에서 중요한 성과를 남겼다. 합의문에 CVID가 포함되지 않은 점이 회담 결과에 대한 저평가의 이유가 되기 어려우며, ‘완전한 비핵화’만으로도 충분할 수 있다. 구체적 조치와 시한이 명시되지 않은 점은 아쉽지만, 양 정상은 비핵화와 북한체제안전 관련 구체적 사안들에 대해 심도 있는 논의를 하였고 합의 이행을 위한 후속협상의 전망은 밝다고 볼 수 있다. 이번 회담 결과 관련하여 중국은 긍정적 평가를 표하면서 한반도 문제 이해당사자로서 향후 자신의 역할을 강조했고, 일본은 납치자 문제 해결을 위한 북일대화를 추진할 것으로 전망되며, 러시아는 6자회담 개최 필요성을 강조한다. 향후 북미 후속협상 결과가 남북관계 진전 속도에 영향을 미칠 것이며, 남북경협 준비 작업은 탄력을 받을 전망이다. 한국은 한반도 평화의 운전자로서 북미 후속협상의 성공을 위한 중재·촉진자 역할을 해야 하며, 북한에 대한 관여정책의 폭을 넓히면서 남북관계가 북미 합의 이행 및 한반도 평화를 촉진하도록 할 필요가 있다.

전 세계의 시선이 집중된 역사상 첫 북미정상회담이 6월 12일 싱가포르에서 개최되었다. 한국전쟁 이후 70년 가까이 극심한 대립 관계 속에서 최근까지도 전쟁 위기를 겪었던 양국 간 ‘평화를 위한 정상회담’이 현실화되었다. 회담에 임하는 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 핵심적 관심사는 한반도 비핵화, 북한체제 안전보장, 그리고 관계정상화였다. 정상회담의 결과는 이 사안들에 대한 포괄적 합의를 담았고, 양 정상은 곧 합의 이행을 위한 고위급 후속 대화를

시작할 것임을 약속하였다. 이 글은 우선 이번 북미정상회담 결과를 총괄적으로 평가하고, 주변국의 반응 및 남북관계에 미치는 영향을 검토하고, 향후 과제에 대해 논하고자 한다.

## 1. 총괄 평가

### 북미 간 신뢰 형성과 관계 정상화 토대 구축

이번 정상회담의 가장 중요한 성과는 양국 간 적대 관계 청산을 위한 토대가 구축되었다는 점이다. 70여 년간 대립과 반목을 지속했던 양국의 정상이 상호 존중의 자세로 현안에 대한 대화를 나누는 과정은 그 자체로 신뢰 형성의 과정이었다. 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 회담 일정동안 시종일관 서로 간에 호감과 존중을 표하면서 관계개선의 의지를 밝혔고, 북미관계의 새로운 역사가 시작될 것임을 분명히 했다. 양 정상의 이러한 의사는 합의문 제1항, 새로운 관계 수립에 관한 약속으로 명시되었다. 이 조항이 평화체제 구축 및 비핵화에 관한 조항보다 합의문에 먼저 명시된 것은 이번 회담에서 양국 간 신뢰 형성과 관계 개선이 상대적으로 더욱 근본적인 문제로 다루어졌음을 의미한다.

이러한 의미는 합의문 조항 바로 앞부분에 “새로운 북미관계가 한반도의 평화와 번영에 기여하고 상호 신뢰 구축이 한반도의 비핵화를 촉진할 것”이라는 내용으로 적시되었다. 이번 회담에서 합의문 제2항과 제3항의 한반도의 항구적 평화체제 구축과 완전한 비핵화에 대한 포괄적 합의도 중요하지만, 더욱 중요한 성과는 양국 간 신뢰형성과 관계개선이 근본적인 과제일 수 있다는 공감대가 형성되고 그 과제 해결이 본격적으로 시작된 점이라 할 수 있다. 기존 북미협상 실패의 주된 요인이 적대적 인식과 신뢰부재였음을 고려할 때, 평화와 번영을 위한 새로운 관계 수립을 강조한 이번 정상회담 합의 그리고 신뢰 증진이 더욱 촉진될 기회로서 향후 워싱턴과 평양에서의 후속 정상회담 개최 약속은 중요한 의미를 갖는다. 합의문 제4항의 전쟁포로 및 실종자 유해 복구도 대결의 역사 청산 의미를 가질 뿐 아니라 인력과 물자 교류, 신뢰형성을 촉진하면서 관계 개선에 기여할 수 있을 것이다.

### CVID 미포함에 대하여

정상회담 합의문에 완전한 비핵화는 포함되었지만 CVID(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)는 언급되지 않았다. 이에 대해 미국 내 언론과 외교정책전문가

그룹 사이에서 비판이 제기되고 있으며, 이 비판은 회담 전날까지 폼페이오가 CVID를 중요 목표로 언급했다는 점을 고려할 때 일면 이해될 수 있다. 그러나 CVID 미포함이 회담 결과를 전반적으로 폄하하거나 북한에 일방적으로 유리한 회담이었다고 주장할 분명한 이유가 되지는 않을 것 같다. 사실 CVID는 핵폐기 및 검증의 범위와 방식에 관한 무제한성과 강제성을 내포할 수 있는 개념이다. 이러한 CVID가 주권을 침해하지 않고도 현실적으로 가능한지 그리고 마찬가지로 북한에 제공되어야 할 ‘불가역적’ 체제안전보장조치가 가능한지도 의문이다. 따라서 CVID와 같은 어찌면 비현실적 개념이 합의문에 포함되지 않은 것이 이후 후속협상의 생산적 결과를 위해 더욱 바람직할 수 있다. 또한 CVID가 현실성 있는 개념이라 하더라도, 그것이 수용되기 위해서는 불가역적 핵폐기/검증을 위한 구체적 조치와 불가역적 체제안전보장 조치가 함께 논의되고 교환되어야 하는데, 그러기에는 회담 준비기간이 부족했을 수도 있다. 트럼프가 밝혔듯이 김정은의 분명한 의지에 따른 ‘완전한 비핵화’만으로도 충분할 수 있으며, 또한 향후 합의문 이행 과정에서 검증의 완결 여부 및 가역성에 대한 우려는 자연스럽게 해소(사실상 CVID 실현)될 수도 있다.

## 구체적 조치와 시한의 부재에 대하여

포괄적 합의 이외에 구체적인 조치와 시한이 합의문에 담기지 않은 점은 이번 회담의 아쉬운 부분이다. 이와 관련한 한 가지 추론은 합의문에 (어찌면 환상일 수 있는) CVID를 포함시킬지 여부에 대해 북미 간 논쟁이 지속되는 동안 비핵화 및 체제안전보장에 관한 구체적 조치를 준비하고 논의하여 이행 시간표에 대해 합의할 여력이 부족했을 수 있다는 것이다. 과거 북핵 관련 합의에 비해서 진전된 구체적인 조치와 이행 시한이 명시되지 않은 점은 이번 정상회담 합의문의 한계로 볼 수 있으며, 후속협상에서 다루어야 할 과제로 남겨졌다.

이러한 한계에도 불구하고, 이번 포괄적 합의는 과거와 분명히 차별화된 성과적 의미를 동시에 가진다. 그 의미는 역사상 첫 북미정상회담의 결과물로서, 과거 협상에서의 합의와는 차원이 다른 구속력을 가진다는 점이다. 정상 간 포괄적 합의가 구체적인 조치 이행에 관한 후속 협상을 견인하는 중요한 동력이 될 수 있다. 더욱이 앞에서 설명했듯이 양국 정상은 직접 만남을 통해 신뢰의 토대를 쌓았고, 한반도 비핵화, 북한체제안전, 그리고 관계 개선에 대한 분명한 의지를 상호 확인했다. 또한 트럼프의 기자회견에서 밝혀졌듯이, 양국 정상은 합의문에 포함되지 않았지만 비핵화와 북한체제안전 관련 구체적 사안들에

대한 대화를 심도 있게 나눈 것으로 보인다. 북한은 미사일 엔진 시험장을 폐쇄하고, 미국은 종전선언과 평화협정 추진 그리고 북한과의 선의의 협상 기간 동안 한미연합훈련 중지 의사를 밝힌 점이 그 예이다. 특히 향후 협상 기간 한미연합훈련의 중단은 북한의 비핵화 관련 선제적 조치에 상응하는 행동으로 나타날 것으로 예상된다. 합의문에 구체적 조치와 시한이 포함되지 않았더라도 이번 양국 정상회담의 결과는 한반도 평화에 있어서 중요한 성과적 의미를 가진다고 볼 수 있다.

## 후속협상 전망

양국 정상은 합의문의 완전하고 신속한 이행에 합의하였고, 곧 고위급 후속협상이 개최될 예정이다. 조심스럽지만 낙관적 전망이 가능하다. 우선, 위에서 설명한 성과와 더불어 회담 이후에도 양국 정부가 큰 만족을 표하고 있고 상대국에 대한 존중과 관계 개선 의지를 뚜렷하게 보여주고 있다는 점이 중요한 근거이다. 북한 노동신문은 이번 회담에서 양 정상이 “조미협력의 시대가 펼쳐지게 될 것이라는 기대와 확신을 피력하시었다”는 기사 내용, 합의문 전문, 상호 방문 공식 초청 사실 등을 33장의 사진과 더불어 대대적으로 보도했다. 또한 트럼프는 귀국 직후 트위터를 통해서 본인이 취임하기 이전 북한은 매우 위험한 문제였고 많은 사람들이 미국이 북한과 전쟁할 것이라 생각했지만, 이제 더 이상 북핵 위협은 없다고 밝히면서, 이번 회담 결과를 비판하거나 폄하하는 미국 언론의 보도를 가짜뉴스로 공격하는 일도 잊지 않았다. 회담 이후 트럼프는 지속적으로 김정은에 대한 신뢰를 표하고 있다.

또한 김정은과 트럼프는 모두 이번 합의가 성공적으로 이행되어야 할 뚜렷한 동기를 가진다. 김정은은 비핵화 없이는 대외관계 정상화가 어렵고, 따라서 경제건설 총력집중 노선이 성공하기 어려울 것이라는 점을 분명하게 인식한다. 트럼프도 대북 체제안전보장 조치를 제공하고 관계 개선을 도모하면서 비핵화를 촉진하는 것이 곧 이번 11월 중간선거에서 자신의 정치적 입지를 강화하고 나아가서 2020년 대선가도에서 유리한 고지에 설 수 있는 중요한 방도라는 점을 분명하게 인식할 것이다. 이러한 양 정상의 동기가 6.12 정상회담 합의문 이행을 위한 후속협상의 성공을 촉진할 것 같다. 물론 CVID에 대한 환상이 여전히 양국의 발목을 잡을 경우, 또는 양국 혹은 어느 한쪽이 새로운 요구를 제기함에 따라 협상이 어려워질 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 이러한 가능성 보다는 긍정적 전망을 뒷받침하는 양국 정상의 동기가 더욱 강하게 작용할 것으로 보인다.

## 2. 관련국의 반응

### 중국: 한반도 문제 이해당사자로서 자신의 역할 강조

6·12 북미정상회담 합의문에 대해서 중국은 북미 정상회담의 역사적 결단과 양보의 결과이자 ‘한반도 비핵화에 대한 중요한 진전’이라고 평가했다. 특히 트럼프의 한미 연합군사훈련 중단 가능성 언급에 주목하면서 한반도와 동북아 정세의 긍정적이고 새로운 변화라는 점을 강조했다. 향후 중국은 북미정상 합의 이행과정에서 한반도 문제의 주요 이해당사자이자 ‘동북아 역내 안정자’로서 ‘중국역할론’을 강조할 것이고, 이를 통해 한반도와 동북아에 대한 영향력을 강화할 것이다. 먼저, ‘북한의 체제 안전보장’과 관련하여 향후 미국은 북한과 전통적 우호관계를 맺고 있는 중국과 구체적인 안전보장 방식을 논의할 가능성이 있고, 중국 역시 구체적인 북한체제 안전보장 방안을 북미 양국에 선제적으로 제시할 수 있다. 또한 중국은 향후 비핵화를 위한 사찰 및 검증 과정에서 중요한 역할을 수행하고자 할 것이다. 특히 완전한 비핵화 과정에서 나타날 수 있는 대북 경제적 지원과 관련하여, 이미 북한의 경제사찰단이 중국을 방문하여 개혁개방의 경험을 학습하고 있다는 점에서 향후 중국의 적극적인 역할이 예상된다. 그리고 중국은 기본적으로 정전협정 당사자로서 종전선언과 평화협정 체결에 참여하기를 희망한다. 다만, 남북미 3자 간 종전선언은 ‘적대관계 해소’라는 차원에서 중국이 용인할 수도 있지만, 평화협정 체결 과정에는 반드시 참여해야 한다고 강조하고 이를 위해 적극적 역할을 모색할 것으로 예상된다.

### 일본: 납치자 문제 해결 위한 북일대화 추진 전망

일본 아베 수상은 북미정상회담 합의문에 대해 “한반도의 완전한 비핵화를 향한 김정은 위원장의 의사를 문서로 확인했다”고 긍정적으로 평가하고, 북한의 일본인 납치 문제에 대해 트럼프 대통령이 언급한 것을 높이 평가하며 감사하다고 말했다. 일본 입장에서는 한반도 비핵화와 함께 북일 대화의 전제조건이라 할 수 있는 납치 문제를 남북, 북미 정상회담에서 한국과 미국의 대통령이 북한에 전달해 주었다는 점에서 향후 납치 문제 논의를 위한 북일 정상회담의 추진 동력을 확보했다고 평가할 수 있다. 아베 입장에서는 지지층이라고 할 수 있는 일본 보수층의 대북 대화에 대한 반발이 강하지만, 최근 아베 정부의 스캔들로 인해 내각 지지율이 하락하고 있는 상황에서 북일 대화 시도를 통해 정권의 안정을 도모하려고 한다. 한편 미국 입장에서는 트럼프 대통령이 북한 핵폐기 이후 한국,



일본 등이 북한을 경제 지원할 것이라고 언급한 상황에서 일본의 대북 경제 지원을 얻기 위해서는 납치자 문제 해결이 반드시 필요하다는 인식에서 납치 문제를 제기하였다. 그 동안 소위 ‘재팬 패싱(Japan Passing)’ 논란이 있었지만 사실 일본은 남북, 북미 정상회담을 기다리면서 북미정상회담을 위한 차레를 기다리고 있었다. 북미정상회담에서金正은은 아베와 만나도 좋다는 의향을 밝혔고, 납치 문제에 대한 한국과 미국의 동의를 얻은 상황에서 아베는 본격적으로 북미 대화에 나설 것으로 전망된다.

### 러시아: 한미연합훈련 중단 환영 및 6자회담 개최 주장

러시아는 남북정상회담에 이어 북미정상회담이 성사된 점을 크게 환영하면서도, 향후 한반도 미래 논의의 장에서 러시아가 배제될 수 없음을 거듭 강조하고 있다. 러시아를 포함한 6자회담 형태가 한반도 비핵화를 논의할 가장 적합한 방식이라는 게 러시아의 일관된 주장이다. 러시아 외무부는 북미정상회담 뒤 논평을 통해 핵 문제를 포함한 한반도 문제의 종합적 해결을 위해 북미관계 정상화가 반드시 필요하다고 강조하면서, 특히 한미연합훈련 중단 가능성을 언급한 트럼프의 발언을 긍정적으로 평가한다고 밝혔다. 2017년 7월 중·러 정상회담이 함께 제안한 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 로드맵 1단계가 이행 가능하다고 본 것이다. 이 로드맵은 1단계에서 북한의 핵·미사일 실험과 한미연합훈련의 동시 중단을 요구하며, 남북한과 북미가 직접 대화로 상호 관계를 정상화하는 2단계를 거쳐 다자협정을 통해 한반도 비핵화와 동북아 지역 안보체제를 논의하는 3단계까지 단계적 해법을 제시한다. 러시아 외무부 논평은 중·러 로드맵의 1, 2 단계 이행이 이미 진행되고 있어 3단계 준비에 착수할 필요가 있다고 주장하면서, 이를 검토해 줄 것을 유관국들에게 촉구한다. 북한체제보장을 북핵 문제 해결의 관건으로 보는 러시아는 향후 중국과의 긴밀한 공조 속에서 대북제재 완화와 남·북·러 삼각 경협을 통해 한반도에 대한 역할을 확대하고, 6자 회담 형식의 비핵화 협상이 동북아 지역 전체의 안보체제 구축 논의로 확대되도록 관련국들을 설득해 나갈 것으로 전망된다.

## 3. 남북관계에 대한 영향

### 향후 북미 후속협상 결과가 남북관계 진전 속도에 영향

6·12 북미정상회담 결과는 향후 남북관계 전개 과정에도 직간접적인 영향을 미칠 수밖에

없다. 무엇보다도 북미정상회담 결과는 두 차례의 남북정상회담 성과의 연장선상에 있고 합의 내용도 문재인 정부가 지향하는 비핵화 및 평화체제 구상과 연계되어 구성되어 있다. 특히 북미정상 합의문 전반에서 평화와 번영이라는 문재인 정부의 대북정책 비전을 거듭해 언급하고 3항에서 ‘관문점 선언을 재확인하여 북한이 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력한다’는 점을 강조했다라는 점이 눈에 띈다. 5월 22일 한미정상회담을 계기로 트럼프 행정부 핵심 관계자들의 비핵화 언급이 ‘일괄타결론’에서 ‘단계론’으로 전환했다는 점을 감안할 때 남북관계를 통해 합의한 ‘완전한 비핵화’ 모델이 북미합의의 가이드라인 역할을 한 것으로도 해석할 수 있다. 그러나 남북정상회담을 통해 완전한 비핵화 원칙에 합의하고 북미정상회담을 통해 실질적이고 구체적인 비핵화 방식에 대한 명시적 합의가 도출될 수 있으리라는 예상은 빗나갔다. 구체적 조치 합의 및 이행에 관한 과제는 북미 간 고위급 후속협상의 과제로 넘겨지게 됐다. 남북관계의 진전 속도가 북미 고위급 협상의 결과에 영향을 받지 않을 수 없는 구조에 놓이게 되었다.

## 경제협력 준비작업 탄력 받을 전망

한편, 트럼프 대통령이 북미정상회담을 통해 북한과의 관계 개선에 합의하고 김정은 위원장의 경제건설 중심 노선에 대해 적극적으로 평가함으로써 남북경협 논의 또한 탄력을 받을 개연성이 커졌다고 볼 수 있다. 트럼프는 ‘북한이 핵을 포기하면 얻을 수 있는 것에 한계가 없을 것’이라는 언급을 내놓기도 했다. 물론 유엔의 대북제재가 해제되지 않은 상황에서 경협사업이 본격적으로 재개되기는 어렵지만 북미관계 개선 속도에 따라 경협 환경이 급진전할 수도 있기 때문에 이에 따른 사전 준비작업 만큼은 탄력을 받을 것으로 보인다. 또한 북미관계 개선 합의에 따라 국제금융기구 등에서도 북한의 회원 가입 자격 검토나 북한 개발사업 가능성에 대한 관심이 늘어날 수 있다.

## 4. 향후 과제

6.12 북미정상회담의 포괄적 합의는 문재인 정부가 향후 한반도 평화의 운전자로서 담당해야 할 역할을 더욱 중요하게 만들었다고 할 수 있다. 향후 북미 간 후속 협상은 낙관적 전망이 가능함에도 불구하고, 언제 어디서건 장애 요인이 발생할 수 있는 불확실성을 함께 가진다. 양자 간 신뢰형성의 토대가 만들어지기 시작했지만, 그 수준이 아직은 미약하다.

상호 간 요구사항이 추가적으로 제기되면서 서로의 진의에 대한 불신이 증폭되거나, 또는 오해의 발생으로 협상이 난관에 봉착할 가능성을 배제하기 어렵다. 한국은 이번 북미정상회담 준비과정에서 미국뿐 아니라 북한과의 신속하고 긴밀한 직접 소통을 통해 회담 취소의 번복과 성공적 개최에 기여했듯이, 향후에도 한반도의 비핵화와 평화체제 구축을 위한 구체적 조치들이 합의되고 실행되도록 양자 간 후속협상을 중재하거나 촉진하는 역할을 적극적으로 수행해야 할 것이다. 특히 우선 가까운 시일 내에 가능한 종전선언을 위해 북미와 긴밀히 협력해야 하며, 또한 평화협정 체결을 준비하기 위해 4자(남·북·미·중) 간 협의를 추진하고 주도하는 역할을 할 필요가 있다.

한국은 한반도 운전자 역할을 하는데 있어서 특히 남북관계를 적극 활용할 필요가 있다. 남북관계의 진전을 통해 북미 간 합의의 추상성에 현실감의 옷을 입히는 작업이 필요할 수 있다는 말이다. 당면한 과제로는 무엇보다도 5·26 남북정상회담 결과 합의한 군사회담, 체육회담, 적십자회담 등을 통해 북한에 대한 관여정책의 폭을 넓혀나갈 필요가 있다. 군사회담을 통해서도 군사도발 중단이나 평화수역 설정과 같은 분야에서 군사적 신뢰 구축을 위한 북한의 가시적 조치를 이끌어냄으로써 김정은 위원장의 대외전략에 대한 국제사회의 의구심을 해소시켜 나가야 한다. 특히 군사적 신뢰 구축은 종전선언 및 평화협정 단계로 가는 출발점으로서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 또한 체육회담과 적십자회담을 통해서도 아시안게임이나 이산가족 상봉이라는 의제에만 국한될 것이 아니라 비정치적 교류 부문에서 구체적 성과를 도출하여 북한이 국제사회의 일원으로 참여의 폭을 넓히는데 기여하는 것도 우리의 몫일 수 있다.

과거 북한이 남북관계를 북미관계 개선을 위한 계기로만 활용하거나 북미관계가 진전되면서 남북관계의 속도를 조절하려는 시도가 있었다는 점을 감안할 때 남북관계와 북미관계가 함께 움직일 수 있도록 ‘동기화(synchronize)’하는 과제도 남게 되었다. 당분간 남북관계 개선을 둘러싼 전반적 환경은 여전히 북미 간 비핵화 협상의 테두리 안에서 형성될 것으로 보인다. 그러나 경우에 따라서는 남북관계의 전면적이고 획기적인 개선이 북미관계를 견인하는 상황도 예상해 볼 수 있다. ©KINU 2018

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