

한미정상회담 평가와 이후 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 과제

Online Series

2019. 04. 17. | CO 19-07

정진문 (평화연구실 부연구위원)

워싱턴 한미정상회담에서 문재인 대통령은 하노이 북미정상회담의 결렬 이후, 북미대화의 동력을 되살리는 성과를 거두었다. 그러나 하노이 회담 결렬의 주요 원인인 ‘빅딜’에 대한 트럼프 대통령의 완고한 입장은 향후 북미대화가 재개된다 해도 실질적인 성과를 거두는 것이 쉽지 않으리라는 전망을 제시한다. 북미 양국의 간극을 좁히고, 합의를 도출하기 위해서는 한국의 역할이 더욱 중요해졌다. 비핵화와 체제 안전보장을 함께 다루는 더욱 포괄적인 빅딜의 제안은 한국이 고려해 볼 수 있는 하나의 접근법이 될 수 있다. 또한, 북미 양국에 대해 지금과 같은 대립구도의 지속은 한반도 평화를 위한 소중한 기회를 허비하게 되는 결과를 초래할 수 있음을 상기시킬 필요가 있다.

지난 2월 28일 하노이에서 열린 제 2차 북미정상회담은 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 결렬되었다. 문재인 대통령은 경색국면에 접어든 북미협상의 돌파구를 찾기 위해 워싱턴에서 트럼프 대통령과의 정상회담을 가졌다. 이번 회담의 가장 큰 목적은 꺼져가는 북미협상의 불씨를 되살리는 동시에, 향후 협상과정에서 한반도 비핵화와 평화체제의 정착에 실질적인 진전을 가져올 수 있는 동력을 확보하는 것이었다. 트럼프 대통령이 김정은 위원장과 3차 북미정상회담에 임할 의사가 있음을 직접 밝혔다는 측면에서 이번 한미정상회담은 일정 정도의 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 트럼프 대통령은 하노이에서와 마찬가지로 빅딜, 즉 북한의 완전한 핵폐기가 미국의 목표임을 강조했다. 이는

앞으로 북미협상이 계속된다고 해도 실질적인 결과를 이끌어 내는 것은 결코 쉽지 않으며, 따라서 한국의 역할이 더욱 중요해졌음을 시사한다.

북미대화 지속에 관한 미국의 의지 재확인

문재인 대통령은 이전에도 북미관계가 악화되고, 한반도에 긴장이 조성될 때, 정상 간의 만남을 통해 돌파구를 마련해왔다. 2018년 초 평창 동계올림픽에서 김정은 위원장과 함께 평화의 메시지를 전달함으로써 북미 간의 극단적인 대립과 갈등의 소용돌이를 잠재우고, 협상의 전기를 마련할 수 있었다. 마찬가지로 같은 해 5월과 7월 북미협상이 교착국면에 접어들었을 때에도 남북정상회담을 통해 북한의 핵포기 의사를 재확인하고, 협상을 진전시킬 수 있었다. 이번 한미정상회담 역시, 같은 맥락에서 하노이 북미정상회담의 결렬에서 비롯된 한반도 비핵화 협상의 경색국면을 돌파하기 위한 특단의 조치이다.

한미정상회담의 모두회견에서 트럼프 대통령이 직접 김정은 위원장과 추가적인 회담에 관해 논의할 의사가 있음을 밝힌 것은 중요한 성과라고 할 수 있다. 이는 하노이 회담 이후에도 지속적으로 추가협상의 가능성이 열려있다는 미국의 입장을 트럼프 대통령이 재차 확인함으로써 북한에 대해 대화의 메시지를 던진 것이라 할 수 있다. 더불어 트럼프 대통령은 지속적으로 김정은 위원장과 좋은 관계를 유지하고 있음을 강조하였다. 이는 미국이 여전히 양국 정상 간의 톱다운(Top-down) 방식의 협상을 통해 한반도 비핵화 및 평화체제 달성을 위해 노력할 의사가 있음을 분명히 했다는 의미를 지니고 있다.

이에 화답이라도 하듯 12일 북한 최고인민회의 2일차 회의에서 김정은 위원장은 제3차 북미정상회담에 대한 제의가 있을 경우, 이에 응할 의사가 있음을 밝혔다. 하노이 정상회담 이후, 북한의 움직임은 향후 북미협상의 전망에 대해 어두운 드리우고 있었다. 북한은 문재인 대통령이 추진했던 남북정상회담과 미국의 실무대화 요청에 답을 내놓지 않고 있었다. 그리고 김정은 위원장은 한미정상회담 직전, “제재를 강조하는 적대세력들에게 심각한 타격”을 주어야 한다고 발언한 바 있다. 이러한 상황에서 정상회담을 계속할 용의가 있다는 김정은 위원장의 발언은 양국관계가 최저점을 지나 반등의 단계에 접어들었다는 기대감을 가지게 해준다.

한 가지 더 눈 여겨 볼 것은 양 정상은 계속 톱다운 방식을 통해 한반도 문제에 접근할 것을 확인했다는 것이다. 일각에서는 양국이 지나치게 톱다운 방식에만 의존했고, 실무 차원의 협상을 등한시 했던 것이 하노이 회담의 결렬에 영향을 미친 하나의 요소라고

주장하고 있다. 그러나 이를 톱다운 식 접근법을 폐기해야 한다고 이해해서는 안 된다. 하노이에서 드러난 북미 간의 극명한 입장 차이를 좁히고 합의에 도달하기 위해서는 양국 정상 간의 결단이 필요하다. 그러므로 현 시점에서 톱다운 방식의 중요성은 오히려 더욱 커졌다고 할 수 있으며, 이러한 접근법의 유지를 재확인한 것은 또 하나의 성과로 볼 수 있다.

이번 한미정상회담의 또 다른 의의는 시기적 적절성에 있다고 볼 수 있다. 하노이 회담 직후 트럼프 대통령은 문재인 대통령에게 연락해 김정은 위원장의 의중을 확인해 줄 것을 요청하였다. 이에 따라 문 대통령은 남북 정상 간의 대화를 추진하였으나, 북한은 이에 대한 답을 주지 않고 있었다. 이러한 상황에서 문 대통령은 평양의 대답을 기다리기보다는 기민하게 한미정상회담으로 방향을 틀어, 북미대화에 대한 트럼프 대통령의 긍정적인 답변을 얻어낼 수 있었다. 이는 상황이 더욱 나빠지기 전에 대화의 불씨를 살려낼 수 있었던 외교적 성과로 볼 수 있다.

긴밀한 협의, 그러나 구체적인 협상안은 추후로

이번 회담에서 트럼프 대통령은 여전히 빅딜을 통해 북한이 모든 핵무기와 대량 살상무기의 폐기하도록 이끄는 것이 목표라고 밝혔다. 하노이 회담 직전, 전문가들은 영변 핵시설의 폐기와 중전선언을 교환하는 “스몰딜(small deal)”이나 영변 + α와 제재의 해제 내지 완화를 교환하는 “빅딜(big deal)”이 이루어질 것으로 예측했다. 그러나 실제 회담에서 드러난 스몰딜과 빅딜은 이러한 예측과는 전혀 다른 개념이었다. 스몰딜은 북한의 요구사항으로서 영변과 제재완화를 교환하는 것을 시작으로 하는 단계적인 접근이었다. 반면, 빅딜은 미국의 요구사항으로서 핵은 물론, 그 외 북한의 모든 대량살상무기를 완전히 폐기하는 것이었다. 이러한 양자 간의 입장 차이는 결국 회담의 결렬로 이어지게 되었다. 이에 더해 하노이 회담 이후에도 미국은 경제제재의 고삐를 늦추지 않는 것이 결국 북한의 비핵화를 이끌어 낼 수 있는 최적의 방법이라는 입장을 견지하고 있다. 특히, 개성공단과 금강산 관광에 대한 제재 면제에 대해서는 아직 적당한 시기가 아니라며 수용할 의사가 없음을 분명히 했다.

이번 회담에서 문재인 대통령은 빅딜과 경제제재의 유지에 대한 미국의 강력한 의지를 확인했다. 이는 북미 대화 프로세스가 재가동 된다 하더라도, 양국의 합의를 도출해내기 위해서는 갈 길이 멀다는 것을 분명히 보여주었다. 한반도 비핵화와 평화 프로세스를 진전 시키기 위해서는 쌍방의 요구 사이에 존재하는 간극을 좁히고, 교집합을 찾아내는 과정이 필요하다.

향후 과제: 북미 간 이익 균형의 달성

제2차 북미정상회담의 결렬 이후, 한반도 평화 프로세스에서 한국의 역할은 더욱 중요한 위치를 차지하게 되었다. 이번 한미정상회담은 이러한 역할에 대한 첫 번째 시험대였다고 할 수 있다. 한국 정부는 이번 회담 이후, 남북정상회담을 계획하고 있는 것으로 알려져 있다. 트럼프 대통령은 이러한 만남을 통해 북한의 입장을 조속히 알려달라고 주문했다.

앞으로 이어질 남북대화는 미국이 넘긴 공을 한국이 받아 북한에게 전달하는 형국이다. 빅딜에 대한 미국의 강한 의지를 확인한 지금, 한국이 할 수 있는 역할은 북한이 조금 더 전향적인 자세로 미국이 바라는 빅딜 안에 근접한 비핵화 조치를 받아들일 수 있도록 설득하는 일이다. 물론 포괄적인 핵합의 및 신고를 무장해제와 동일시하는 북한의 현재 입장을 고려할 때, 이는 지극히 어려운 일이라고 할 수 있다. 이에 더하여, 김정은 위원장은 최고인민회의에서 한국 정부에 대해 “오지랖 넓은 중재자, 촉진자 행세”를 그만두라고 발언했다. 이는 미국뿐만 아니라 북한을 상대할 때에도 한국의 입지가 상당히 좁아질 수 있다는 부정적인 전망을 제시한다.

그러나 시야를 확장하여, 미국이 무엇을 요구하고 있는가를 넘어서 미국이 북한에게 무엇을 줄 수 있는가라는 질문에 대해서도 고민해 본다면, 돌파구를 찾을 가능성도 존재한다. 김정은 위원장은 “오지랖 넓은 중재자” 발언의 말미에 한국이 “민족의 이익을 옹호하는 당사자”가 되어야 한다고 강조했다. 비록 외교적 결례가 될 수 있는 수준의 발언이기는 하나, 그 의미는 한국 정부가 단순히 미국의 입장을 대변하는 것을 넘어서서 협상이 북한과 미국 모두에게 공평한 결과를 도출할 수 있도록 노력해 달라는 주문으로 해석할 수 있다. 현재 미국은 빅딜에 대한 상응조치로서 경제제재의 해제와 경제발전을 위한 지원을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한의 입장에서 경제적 보상이 북한의 핵과 그 외의 모든 대량살상무기와 교환할만한 가치를 가지고 있는 지에 관해서는 의문이 존재한다. 북한은 핵무기를 체제 위협에 대응하기 위한 자위 수단이라고 주장하고 있으며, 적지 않은 전문가들이 큰 틀에서 이에 동의하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 미국이 제시하고 있는 협상의 구도에서는 북미 간의 이익배분이 불균등한 구조를 이루고 있다고 볼 수 있다. 한국은 불균등한 이익배분 구조를 균등하게 재설정할 수 있도록 노력함으로써 현재의 경색국면을 극복해야 할 것이다.

북미 간의 이익균형을 달성하는 방법으로는 먼저 미국의 요구사항을 축소하는 것을 고려할 수 있다. 그러나 이번 정상회담에서 이러한 방식의 실현가능성은 없음을 확인할

수 있었다. 미국이 단계적 이행을 거부하고, 포괄적인 수준의 빅딜을 고집하는 중요한 이유 중 하나는 북한에 대한 불신이라고 볼 수 있다. 미국은 단계적 이행 방식이 지금까지 계속 되풀이 되었던 북한의 부분적 비핵화 조치와 상응조치, 그리고 핵위기 재발이라는 악순환 구조를 답습하는 것에 지나지 않는다고 보고 있다. 특히 이 과정에서 북한은 지속적으로 핵능력을 발전시켜왔고, 그 결과 현재 사실상 핵보유국이 된 것은 주지의 사실이다. 따라서 미국이 모든 핵무기와 대량살상무기를 테이블에 올려놓고 협상을 진행하는 빅딜을 통해 과거의 실수를 반복하지 않고, 확실한 비핵화를 달성하겠다는 의지를 보이고 있는 것이라고 할 수 있다. 강력한 경제제재를 유지하는 것은 이 과정에서 북한이 추가적으로 핵무기와 대량살상무기 능력을 발전시키는 것을 억제할 수 있는 주요 수단이라고 보고 있다. 이러한 맥락에서 북한에 대한 미국의 의구심과 빅딜 안에 대한 강한 의지를 비합리적인 집착으로 폄하할 수만은 없다.

여기서 고려해 볼 수 있는 다음 대안은 빅딜에 대한 상응조치 역시 포괄적으로 접근하는 진정한 의미의 빅딜을 제시하는 것이다. 핵무기가 체제위협에 대응하기 위한 자위 수단이라면 북한이 완전한 비핵화에 동의하도록 설득하기 위한 하나의 방법은 핵무기의 효용 가치를 제거하는 것, 즉 북한 체제의 안전을 보장해주는 것이다. 하노이 회담 결렬 직후, 북한 측은 비핵화에 대한 상응조치에서 제재완화는 하위 수준의 문제이며, 안전보장에 더욱 큰 비중을 두고 있음을 밝힌 바 있다. 그러므로 한국 정부는 향후 다양한 채널의 남북대화를 통해 북한이 제재의 완화는 물론 체제안전보장이 상응조치로 제시된다면, 핵과 대량살상무기의 완전한 폐기에 합의할 의사가 있는지를 확인해 볼 수 있을 것이다. 그리고 안전보장을 위한 구체적인 조치에 대해 논의해 볼 필요가 있다.

한국정부가 고민해야 할 또 하나의 문제는 어떻게 북미 협상에서 중재자가 아닌 당사자의 역할을 할 수 있는가 하는 것이다. 이는 단순히 김정은 위원장의 “오지랖 넓은 중재자” 발언을 응답하기 위해서가 아니다. 한국이 당사자의 역할을 해야 한다는 것은 북한뿐 아니라 미국 측에서도 지속적으로 나오고 있는 주장이다. 현재 한반도 비핵화와 평화체제에 관한 협상에서 한국은 북미 양국 못지않은 중요한 이해 당사자이다. 이 문제를 북한과 미국의 손에 맡겨놓거나, 어느 한쪽의 입장을 다른 쪽에 전달하는 역할에 머무르기보다는 협상과정에 적극적으로 개입해 바람직한 결과를 도출해낼 수 있도록 목소리를 낼 필요가 있다. 이를 위해서는 지금처럼 북미, 한미, 남북, 그리고 북미회담의 순차적인 진행보다는 3국이 한 자리에 모여서 대화를 하는 형태로 협상의 구조를 바꿀 필요가 있다. 이러한 다자적 접근법에는 순차적인 양자 접근에서 나타날 수 있는 비용 및 해석과 전달의 오류를 최소화 해주는 장점도 존재한다.

시간은 누구의 편도 아니다.

향후 미국과 북한과의 대화에서 한국 정부가 염두가 두어야 할 또 하나의 중요한 문제는 “시간은 누구의 편도 아니다”라는 것을 인지시킬 필요가 있다는 것이다. 현재의 협상 국면에서 시간은 북한의 편이 아니라는 것은 자명하다. 현재 제재로 인해 외화를 벌어들일 수 있는 북한의 주요 수출길은 단단히 막혀있으며, 그 동안 축적해놓은 외환보유고를 소진해 가면서 외화 부족을 버티고 있는 것으로 보인다. 이러한 상황이 지속될 경우, 북한은 상당한 수준의 경제난에 직면할 것으로 보인다. 이는 경제발전에 집중할 것이라고 선언했던 김정은 위원장에게 정치적 부담으로 다가올 수 있다. 이러한 분석에 기초해 트럼프 대통령은 향후 1년 내에 북한은 중대한 기로에 서게 될 것이라 주장한 바 있다.

그럼에도 불구하고, 시간은 미국의 편도 아니다. 분명 현재와 같은 제재국면이 장기간 지속된다면 경제난에서 벗어나기 위해 북한이 자발적으로 핵과 대량살상무기를 포기할 가능성은 존재한다. 그러나 이러한 과정에는 간과할 수 없는 큰 위험이 따른다. 김정은 위원장은 이러한 국면이 지속될 경우, 경제와 민생을 도외시한 채, 핵무기를 틀어쥐고서 정권의 안보만을 추구하는 방향으로 돌아설 수 있다. 북한 정권은 제재로 인해 더욱 희소해진 여러 가지 물질적 자원을 이용하여 권력유지에 반드시 필요한 핵심 엘리트의 지지를 유지할 수 있을 것이다. 물론, 이 과정에서 제재의 피해를 1차적으로 부담하게 되는 일반 주민들은 조직적인 반정부 활동으로 김정은 체제에 위협을 가할 수 있다. 그러나 이미 핵무기라는 압도적인 무력을 보유한 북한은 외부의 개입을 차단한 채, 어려움 없이 이러한 움직임을 탄압할 수 있을 것이다. 올해 1월 신년사에서 김정은 위원장은 미국과의 협상에 큰 진척이 없을 경우, “새로운 길”을 추진할 수 있다고 선포한 바 있다. 새로운 길이 무엇인가에 대한 해석은 분분하지만, 고립과 독재를 강화하는 방향 역시 김정은 위원장의 테이블 위에 올라와 있을 것으로 예측할 수 있다.

현재의 대립적이고, 보수적인 북미의 협상전략은 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 대한 소중한 기회를 허비하는 결과를 초래할 수 있다. 그러므로 문재인 대통령은 남북대화 및 한미대화에서 대립적 구도의 지속은 이러한 위험을 내포하고 있다는 것을 충분히 전달해야 한다. 이를 바탕으로 북미 양국은 상대에 대한 완강한 태도의 완화하고, 협상에 대해 조금 더 열린 자세로 임할 필요가 있다. ©KINU 2019

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