

평양 남북정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제

Online Series

2018. 10. 01. | CO 18-41

홍 민 (북한연구실 연구위원)

평양 남북정상회담은 북한의 비핵화 의지를 구체화하는 한편 북미 물밑 대화를 수면 위로 공식화하는 명분과 필요성을 제공했다. 비핵화 관련 평양공동선언은 우선 북한의 비핵화 실천과 미국의 상응조치를 유도하기 위한 나름의 정교한 장치로 구성되어 있다고 평가할 수 있다. 둘째, 비핵화의 구체적인 조건, 대상, 방법이 처음으로 명시되었다. 셋째, '6·12' 정선과 '상응조치'를 강조함으로써 등가적 교환(비핵화-체제안전보장) 차원에서 미국에게 상식적인 '상호주의'를 제시하고 있다. 한편 비핵화와 관련해 주목할 부분은 미국의 태도 변화가 감지되는 것이다. 최대한 빠른 시간 내 비가역성을 확보할 수 있도록 핵심적인 시설, 무기급 프로그램 중심으로 '폐기 → 폐기검증' 사이클을 운용하는 것이 현실적인 대안으로 협의될 가능성이 있다. 쟁점은 미국이 종전선언과 함께 상응조치로 대북제재에 어떤 입장을 취하느냐이다. 대북제재는 비핵화 진입까지는 일정한 압박의 수단으로서 유용했을지 모르지만, 비핵화 진입과 실질적 이행에 있어서는 심리적·정치적 장벽이 될 가능성이 높다. 비핵화를 촉진하기 위한 제재의 단계적 해제라는 실용주의적 접근이 고려될 필요가 있다.

평양 남북정상회담 이후 교착 국면에 있던 북미 대화가 새로운 국면을 맞고 있다. 문재인 대통령이 트럼프 대통령에게 전달한 김정은 국무위원장의 메시지, 리용호 북한 외무상이 전달한 것으로 보이는 두 통의 김 위원장 '친서'가 대화 재개의 기폭제가 된 것으로 보인다. 북미 간 '빈 채널' 가동 제안, 마크 폼페이오 국무장관의 4차 방북 발표, 그리고 트럼프 대통령의 제2차 북미정상회담 일정 발표 예고 등이 남북정상회담 이후 숨 가쁘게 이어졌다. 미국의 발 빠른 대화

재개 움직임은 8월 말 폼페이오 장관 방북 취소 직후 신속한 특사단 파견과 남북정상회담 개최를 통해 북미 교착을 풀고자 했던 한국의 절박한 중재 노력의 결과로 볼 수 있다.

결과적으로 평양 남북정상회담은 북한의 비핵화 의지를 한층 구체화하는 한편 북미 물밑 대화를 수면 위로 공식화하는 ‘명분’과 ‘필요성’을 제공했다. 물론 북미 교착의 쟁점인 ‘비핵화’와 ‘상응조치’ 사이의 ‘긴장’과 불확실성은 여전히 남아 있다. 다만 북한의 적극적인 대화 의지와 미국의 신속한 대화 재개 움직임은 ‘10월 북미 대타협’의 가능성을 높이는 긍정적 신호로 볼 수 있다. 이 글에서는 우선 평양 남북정상회담의 비핵화 부분의 결과를 평가하고 향후 북미 간 비핵화 협상 구도와 비핵화 예상 경로를 전망해 본다.

‘9월 평양공동선언’, 비핵화와 미국의 상응조치 유도 위한 정교한 구성

평양 남북정상회담의 메시지는 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째, 공개된 ‘9월 평양공동선언’의 메시지다. 둘째, 트럼프 대통령에게 보내는 김 위원장의 비공개 메시지다. 그 내용은 미국의 반응과 북미 대화의 움직임과 속도를 통해 윤곽이 점차 드러날 것이다. 셋째, 남북 정상이 남북 공동발전에 대해 허심탄회한 대화를 나누며 공유한 메시지다. 이 내용은 북미협상 진전에 따라 연말 서울 남북정상회담에서 가시화될 가능성이 높다. 결국 ‘9월 평양공동선언’은 이후 나오는 메시지 조각들과의 오버랩을 통해 의미를 독해할 필요가 있다. 특히 비핵화 부분은 전체 구조와 행간의 메시지를 고려한 두터운 읽기가 요청된다.

이번 평양공동선언은 북한의 비핵화 실천과 미국의 상응 조치를 유도하기 위한 나름 정교한 장치로 구성됐다. 비핵화 내용을 다룬 5조는 총 3개항으로 구성되어 있다. 우선 제1항은 동창리 엔진 실험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 아래 영구적으로 폐기하는 내용이다. 동창리 엔진 실험장은 미사일 엔진을 최종 테스트하는 북한 내 유일한 곳으로 알려져 있다. 여기에서 ‘참관’이란 용어는 미국의 사찰(inspection)과 내용상 실질적 차이가 없다고 볼 수 있다. 사실 동창리 폐기는 자발적 조치로서 본격적인 비핵화 프로세스 진입 이전의 조치다. 따라서 강제적인 외부 확인·조사를 의미하는 ‘사찰’보다는 폐기 여부를 외부 전문가들을 통해 공개 확인시키는 ‘느슨한 검증’의 성격이 적절하다. 동창리 폐기 조치는 북미정상회담의 약속 이행과 자발적인 선의의 비핵화 조치를 계속하고 있다는 ‘신뢰조성’ 의지를 보여주는 차원으로 볼 수 있다. 조기 종선선언을 약속하고도 이행을 미루는 미국과의 대비를 통해 상응 조치를 유도하기 위한 장치인 것이다.

비핵화의 구체적 조건, 대상, 방법 첫 합의

2항에는 미국이 6·12 정신에 따라 상응 조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적 조치를 취할 용의가 있음을 담았다. 북한이 비핵화의 구체적인 조건, 대상, 방법을 언급한 것은 이번이 처음이다. 일각에서 핵 리스트 신고나 시간표가 제시되지 않았고 영변 핵시설은 노후화된 시설이고 그것도 ‘조건부’ 폐기라는 점에서 진정성이 부족하다고 지적한다. 그러나 비핵화 관련 남북 정상은 구체적 의견을 교환했다라도 공동선언문에 담는 것은 적절치 않다. 북미 합의의 몫이다. 또 영변 핵시설은 핵물질을 추출하는 원자로, 농축시설, 핵연료봉 제조시설, 재처리 및 연구시설 등이 밀집한 단지다. 영변 핵시설에 대한 가동중단·불능화·폐기의 단계적 조치만으로도 방대한 작업이고 전례가 없는 성과다. 가볍게 볼 대상이 아니다.

다음으로 주의가 필요한 부분은 선언문에 있는 ‘상응조치를 취하면’을 액면 그대로 ‘조건부’로 해석하는 것이다. 문장 형식으로는 조건부이지만, 내용적으로는 ‘상호주의’를 강조하기 위한 것이다. 지금껏 자신들이 자발적으로 취한 조치와 향후 비핵화 조치에 상응하여 미국도 조치들을 취해야 한다는 것이다. 조건절만 부각해 보면, 마치 북한이 비핵화에 미온적이거나 하지 않기 위해 조건을 내건 것처럼 해석되지만, 6·12 합의문이 강조하는 등가적 교환(비핵화-체제안전보장)의 차원에서 보면, 미국에게 이행을 요구하는 상식적인 ‘상호주의’ 메시지로 볼 수 있다.

미국의 상응조치는 북미 합의의 단계적 이행임을 강조

‘상응조치’는 단순히 ‘종전선언’만을 지칭하는 것은 아닌 것으로 보인다. 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 ‘계속’ 취해나간다고 했기 때문에 ‘상응조치’ 역시 일련의 조치들로 보아야 한다. 특히 6·12 정신을 강조했다기 때문에 북미합의문 4개항 중 1, 2항에 해당하는 관계개선 조치, 평화체제 관련 이행을 위한 단계적인 상응조치를 의미한다. 초기에 생각해 볼 수 있는 것은, 동창리 실험장·발사장 폐기 참관과 함께 ‘종전선언’을 하고, 영변 핵시설의 영구적 폐기 돌입과 함께 대북제재의 단계적 해제, 북미 연락사무소 개소 등이 이뤄지는 것이다. 북한은 지금까지 자신들이 취한 선의의 조치에 상응해 종전선언을 하고 본격적인 핵시설 폐기에 돌입하면 대북제재 해제와 관계정상화 조치들이 단계적으로 나와야 한다고 보는 듯하다.

3항에서는 남과 북이 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 했다. 양 정상은 한국의 위상을 북미 교착을 푸는 일시적 중재자에서 비핵화

프로세스의 이해 당사국, 보증자로 본 것이다. 이런 차원에서 본다면, ‘6·12 정신’과 ‘상응 조치’를 공동선언문에 담은 것은 남북이 미국에게 보내는 공동의 메시지라고 볼 수 있다. 문 대통령이 대국민보고, 유엔총회 연설, 폭스뉴스 인터뷰 등에서 일관되게 언급한 것은 6·12 합의 정신에 입각해 미국이 상응조치를 취할 때 비핵화의 큰 진전이 가능하다고 한 부분이다. 사실상 미국의 상응조치 이행만이 신속한 비핵화를 가능하게 한다는 메시지가 담겨 있는 것이다.

비핵화 예상 경로: ‘폐기 → 폐기검증’ 사이클 통한 신속한 비가역성 확보

평양공동선언 발표 이후, 비핵화와 관련해 주목할 부분은 미국의 태도에서 감지되는 일정한 변화다. 폼페이오 국무장관은 9월 23일 폭스뉴스와의 인터뷰에서 북한 비핵화와 관련해 북한과 “특정한 시설과 무기 시스템에 대한 대화가 진행 중”이라고 밝혔다. 비핵화의 구체적 대상이 대화 테이블에 올라 있다고 밝힌 것은 이례적이다. 그것도 7월 초까지 미국의 요구조건으로 알려졌던 전체 핵 리스트 신고와 핵탄두 일부 반출·폐기 중 리스트에 대한 언급이 빠진 것이다. 강경화 외교장관 역시 9월 21일 KBS와의 인터뷰에서 “전통적 비핵화 과정과 순서가 달라질 수 있다”며 “사찰 등 검증 프로세스가 필요하지만 반드시 그게 초반에 나와야 하느냐 하는 문제가 이번에는 다를 수 있다는 생각”이라고 밝혔다.

이런 발언을 통해 유추한다면, 기존의 전통적인 ‘리스트 신고 → 신고검증(실물 확인) → 폐기계획 수립 → 폐기 → 폐기검증 → 제염’ 등과는 다른 프로세스가 될 수도 있다는 이야기가 된다. ‘특정 시설과 무기 시스템’을 지칭한 만큼 영변에 있는 핵시설과 핵무기 시스템 중 일부를 우선 대상으로 협상이 진행 중일 가능성이 있다. 영변의 핵시설은 5MWe 원자로, 농축시설, 핵연료봉 제조시설, 재처리 시설 등이 핵심적인 시설이란 점에서 우선 대상이 될 가능성이 있다. 다음으로 ‘무기 시스템’에는 무기급 핵물질, 핵탄두, 핵무기 제조시설(핵무기 부품, 핵무기 개발장치), 핵무기 저장시설, 핵무기 연구시설, 고풍실험실, 핵실험장 등이 있다. 이 중 무기급 핵물질, 핵탄두, 핵무기 제조시설 등이 우선 대상이 될 가능성이 높다.

핵심 핵시설에 대해서는 가동중단·폐쇄·불능화·해체 등 단계적 조치가 이뤄질 수 있다. 북한이 자체적으로 단계적 폐기 조치를 하고 미국과 국제원자력기구(IAEA) 등 국제검증단이 폐기를 검증하는 것이다. 또는 가동중단 및 낮은 단계의 불능화는 북한이 자체적으로 하고 높은 단계의 불능화 및 해체는 국제검증그룹과 공동으로 수행할 수 있다. 비용문제를 고려한다면 후자의 가능성이 높다. 폼페이오 국무장관은 9월 26일 CBS 인터뷰에서 김 위원장이 핵시설 사찰을 허용하는데 합의했다고 밝힌 바 있다.

한편 무기급 핵물질, 핵탄두, 핵무기 제조시설 등 무기 시스템에 대해서는 상징적으로 몇 개를 북한 현지 또는 해외로 반출하여 폐기하는 시나리오가 가능하다. 가령 미 국무부와 핵보유국 및 비보유국 30여개국, 국제기구, NGO 등이 가입한 핵무기 해체 검증을 위한 다자협력체인 핵군축검증국제파트너십(IPNDV)과 같은 그룹에서는 핵탄두 해체 및 핵무기 장치 제거에 대한 검증 절차와 개념을 개발해 왔다. 북한 현지에서 핵탄두를 해체하고 분리된 핵물질을 반출하는 것이 가능하다. 이 경우 북한과 국제검증단이 공동 폐기를 하는 형식이 될 수 있다.

전통적 신고-검증-폐기 프로세스 적용의 한계

이렇게 되면, 비핵화 프로세스는 핵시설에 대해서는 ‘폐기 → 폐기검증’, 무기에 대해서는 ‘(현지)폐기 → 이관’의 사이클이 동시에 몇 차례 반복되는 형태가 될 수 있다. 전통적인 방식으로 신고리스트를 먼저 제출할 경우, 제출 자체에 북한이 응하기 쉽지 않은데다 제출한 신고리스트를 현장에 가서 실물로 확인하고 미국이 보유한 정보와 비교하는 과정에서 ‘불일치’가 발생할 경우, 추가사찰 요구와 거부 등 갈등이 커질 가능성이 높다. 특히 북한 입장에서 초기 신고리스트 제출은 모든 핵 프로그램을 군사전략적으로 노출시킬 수밖에 없다는 점에서 사실상 무장해제로 받아들일 가능성이 높다. 또한 신고 검증 과정에서의 시간 소모를 생각하면, 트럼프 대통령 임기 내 비핵화 달성은 거의 불가능하다고 볼 수 있다.

기존의 전통적 신고-폐기 프로세스는 개발 단계에 있는 소규모 핵시설 국가에게는 여건만 된다면 신속한 적용이 가능하다. 그러나 북한과 같이 방대한 규모를 자랑하는 사실상의 개발 완성 국가에게 적용했을 때는 신속성을 확보하기 힘들다. 결국 최대한 빠른 시간 내 비가역성을 확보할 수 있도록 핵심적인 시설, 무기급 프로그램 중심으로 ‘폐기 → 폐기검증’ 사이클을 운용하는 것이 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 이런 프로세스로 갈 경우 전체 리스트 검증에 기초해 전체 폐기 시간표를 짜서 가는 방식보다는 특정 폐기 대상을 패키지로 한 사이클 진행 후, 다음 패키지를 정해 다시 폐기-검증 사이클을 가동하는 방식이 될 가능성이 높다. 한 사이클을 단계로 본다면, 비핵화 한 사이클마다 해당하는 미국의 상응조치들이 자연스럽게 따라갈 수밖에 없다는 점에서 북한이 주장하는 ‘단계적·동시적’ 진행과 유사하다.

대북제재 해제와 비핵화 비용의 문제

종전선언이 신뢰 조성의 입구이자 북한 내부에 비핵화 명분을 제공하는 상징적·정치적 선언이라면, 제재 해제는 경제발전에 꼭 필요한 선결조건이다. 북한은 종전선언과 함께 대북제재 유연화 및 해제 조치를 본격적인 비핵화 조치 이전이나 비핵화와 동시적으로 이뤄져야 한다고 보고 있다. 북한은 리용호 외무상의 9월 29일 유엔 총회 연설과 9월 30일자 노동신문을 통해 제재와 대화의 양립 불가능성, 비핵화에 앞서 신뢰조성 차원의 종전선언과 제재 해제를 강력히 요구했다. 미국은 트럼프 대통령의 종전 발언을 제외하면 공식적으로 종전선언이나 대북제재 해제를 단 한 번도 언급한 바 없다. 내부적으로 종전선언을 비핵화 조치와 교환하는 것에 대해서는 일정한 입장 정리가 된 것으로 보이지만, 북미 최종합의 전까지 함구함으로써 종전선언 가치를 높여 상응하는 비핵화 최대치를 확보하겠다는 전략으로 볼 수 있다. 대북제재와 관련해서 트럼프 대통령은 9월 25일 유엔총회 연설에서 “비핵화가 나타날 때까지 제재는 유지될 것이다(The sanctions will stay in place until denuclearization occurs)”라고 밝혔다. 비핵화 이후가 아니라 비핵화에 진입하면 제재 해제도 고려할 수 있다는 뉘앙스다. 6·12 북미정상회담 이후 기자회견에서도 제재 해제 시점을 비핵화 돌입 이후 일정한 비가역성이 나타나면 가능하다고 밝힌 바 있다.

향후 스티븐 비건 국무부 대북정책 특별대표와 최선희 외무성 부상 사이의 ‘빈 채널’이 곧 가동될 것으로 보이고 폼페이오 장관의 방북도 가시권 안에 들어와 있다. 쟁점은 비핵화도 있지만, 미국이 종전선언과 함께 상응조치로 대북제재에 어떤 입장을 취하느냐이다. 북한은 핵·미사일 고도화에 상당한 비용을 지불했다. 개발 비용과 핵심적인 안보 수단을 제거하는데 따른 상응하는 보상을 통해 경제발전에 투여하려는 심리는 지극히 당연하다. 이뿐 아니다. 당장 영변 핵시설을 자체적으로 일정하게 불능화할 경우에도 북한 입장에서는 상당한 비용적·행정적 부담을 안아야만 한다. 국제적인 비용분담이 있다고 하더라도 방대한 핵시설과 핵무기에 대한 폐기에는 북한 내 저항을 무마할 정치적 부담이 따를 수밖에 없다. 결국 대북제재는 비핵화 진입까지는 일정한 압박의 수단으로서 유용했을지 모르지만, 비핵화 진입과 실질적 이행에 있어서는 심리적·정치적 장벽이 될 가능성이 높다. 비핵화를 촉진하기 위한 제재의 단계적 해제라는 실용주의적 접근이 고려될 필요가 있다. ©KINU 2018

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