

## 북미정상회담, 격변의 국제정세, 문재인 정부의 과제

김홍규 | 아주대학교 정치외교학과 교수, 현 미국 조지타운대학교 방문교수 | heungkyukim0508@gmail.com

동북아 국제 무대가 격동하고 있다. 지난 3월 28일 북중정상회담과 4월 27일 남북정상회담에 이어, 다시 5월 초에 한중일 3자, 한일정상회담에 이어, 5월 7일에 제2차 북중정상회담이 개최되었다. 또한 5월 22일 한미정상회담, 6월 12일 북미정상회담을 앞두고 있다. 그리고 연이어 북중, 한러, 북일, 북러, 남북 정상회담 등이 또다시 개최될 개연성도 커지고 있다. 현란하기까지 하다. 무엇이 이러한 연쇄 정상회담을 촉발시켰을까? 주목할 것은 북한의 김정은 위원장이 이제 본격적으로 국제 외교 무대에 모습을 드러냈다는 것이다. 과거 김정일 시대에는 중국에 국한되었던 대외 정상외교가 이제는 그 범위를 훨씬 넘을 개연성도 보여주고 있다. 다행인 것은 현재 진행되고 있는 이 격동의 무대가 경쟁과 갈등의 확대보다는 협력, 평화, 안정을 지향하고 있다는 점이다. 물론 국제정치에서 갈등과 협력은 항상 동전의 양면처럼 상호 결합되어 있어서 언제든지 다른 한면으로 전이될 개연성을 안고 있다.

지난 연말까지 곧 군사적 충돌이 발생할 것만 같이 팽팽한 긴장과 갈등의 고기압으로 가득 차있던 상황에 비하면 이러한 변화는 실로 격변이라 할 수 있다. 이러한 변화를 이끌어 낸 가장 큰 공헌자는 단연 문재인 대통령이다. 문재인 정부는 대북정책에 있어서 그간 보수 정권과는 달리 일관되게 평화로운 공존과 공동 번영이라는 원칙을 내세웠고, 점진적인 방식의 평화통일 방안을 제시하고 실행에 옮기고자 하는 강력한 의지를 보여주었다. 미국과 국제사회의 대북제재 레짐에 동참하면서도, 북한에 대한 군사적 공격에는 반대의 입장을 분명히 하였다. 대신 북한에 대화와 화해를 제안하였다. 문 대통령은 미국 트럼프 대통령과 갈등할 소지가 존재했음에도 불구하고 이러한 방침을 일관되게 고수하였다. 국내적인 남남 갈등의 확대 가능성과 정치적 위험성에도 불구하고 이러한 입장의 고수는 결국 북한의 김정은 위원장을

움직이게 하는 기반이 되었다. 문재인 대통령의 이러한 성과는 적어도 당분간은 한반도에서 전쟁의 그림자를 없애고 협력과 안정, 평화를 추구할 기회의 문을 열어젖혔다. 국민들은 이러한 문 대통령의 정책을 지지하였고, 최근 남북정상회담 직후 여론조사에 의하면 80% 이상의 지지율을 획득하였다. 이러한 지지율이면 향후 어떠한 정책이라도 추진할 수 있는 주요한 정치적 자산이 된다.

또 다른 공헌자는 트럼프 대통령이다. 그의 직무 수행 스타일은 일상적이지 않다. 그의 정책 결정의 최우선 기준은 다른 어떠한 요소보다도 당면한 경제적 이익인 것처럼 보인다. 중장기적인 전략적 이해에 대한 고려는 거의 없다. 수많은 스태프와 전문가들의 의견을 수렴하기보다는 대신 자신의 직관과 감성에 의존한다. 이러한 그의 스타일은 워싱턴 전문가 집단의 큰 반발과 냉소를 불러일으키고 있다. 정의용 실장 일행이 미국을 방문하여 남북정상회담을 설명하러 갔을 때, 측근들의 반대와 우려에도 불구하고 전격적으로 북미정상회담을 수용한 것도 그의 몫이었다. 그의 스타일이 아니었다면 현재의 새로운 국면은 아직 전개되지 않았을 것이다. 기존의 상식이나 관행을 넘어 김정은 위원장과 북핵문제를 통 크게 타결 짓겠다고 나섰다. 트럼프는 섹스캐ंड들과 러시아 대선 개입문제로 궁지에 몰린 국내정치 상황에서 노벨평화상 후보로까지 거론될 정도로 중요한 반전 카드로 북핵문제를 활용하고 있다. 기존의 대북협상 방식과 결과를 비판해 온 그로서는 적어도 11월 중간 선거에서의 승리를 위해서라도 이 북미협상을 성공으로 이끌려는 동기가 그 누구보다도 강하다고 할 수 있다. 그는 북미정상회담을 성공으로 이끌지 않으면 안된다.

다음으로는 김정은 위원장의 역할이다. 그는 2015년, 2016년에 이어 금년 신년사에서도 남북관계 개선을 희망한다는 신호를 보냈다. 2017년 11월 29일 대륙간탄도미사일 실험 발사 성공을 계기로 핵무력의 완성을 선언한 그는 지속적으로 새로운 국면의 전환을 준비해왔다고 할 수 있다. 주변 안보 정세에 관한 기본적인 확신과 국내 정치에 대한 장악력을 바탕으로 보다 과감한 대남 접근을 추진하고 대외관계를 개선해 나갈 돌파구를 찾고 있었다고 볼 수 있다. 그가 추구하는 강성대국의 문은 핵무장만으로는 열 수 없다. 현재 강화되고 있는 국제적 대북 제재 레짐의 압박 상황에서 북한경제 역시 더욱 어려운 상황에 놓일 전망이다. 따라서 과감하게 문재인 대통령의 평창올림픽 참가 제안을 받아 들여 김여정을 포함한 최고 수뇌부 인사들을 한국에 파견하였고, 결국 판문점에서 개최하는 남북정상회담까지 연결시켰다. 이제는 사상 처음으로 미국의 대통령과 북핵문제를 놓고 담판을 준비하고 있다. 이를 성공시키고 북한의 9.9 국경절 행사 전후에 문재인 대통령을 초대할 수 있다면 그의 현란한 외교는 절정에 이르게 될 것이다.

이러한 상황 전개에 가장 당혹스런 국가는 일본일 것이다. 미국과의 보조를 바탕으로 북한을 최대한 압박하면서 중국을 견제하고, 평화헌법 개정과 보통국가화를 추진하려 했던 구상이 난관에 봉착하였다. 더구나 트럼프가 대외정책에 있어서 동맹을 그리 중시하지 않는다는 태도가 가시화되었고, 일본에 대해서도 미국의 경제적 이익을 위해 언제든지 노골적인 압박을 가할 수 있다는 점이 분명해졌다. 북한이나 중국에 대한 유화정책을 빌미로 한국을 압박하면서 미국에 일본의 존재감을 부각하려는 전략도 실행하기 어려워졌다. 일본 단독으로 북한을 압박하고 중국을 견제하는 일은 불가능하고, 현실 역학구도에 민감한 일본이 그러한 선택을 하지는 않을 것이다. 일본은 미국의 입장을 고려하면서도, 보다 독자적으로 한국은 물론, 북한 및 중국과도 관계 개선을 위한 노력을 더 기울여야 하는 처지에 놓이고 있다. 북일 간 접촉을 통해 북미정상회담을 추진하려 할 개연성도 커지고 있다.

중국 역시 당혹스러운 것은 마찬가지이다. 냉전시기조차도 북중관계는 그리 신뢰가 높은 관계는 아니었다. 더구나 시진핑 시기 들어 국가정체성을 “강대국”으로 전환시키면서 중국의 국익에 반해 도발하는 북한에 대한 압박정책을 지속적으로 강화해오던 차였다. 시진핑 외교의 핵심은 미국과의 호혜 평등의 원칙에 입각한 공존정책, 인도와 한국을 중심으로 한 주변국 외교의 강화 정책이었다. 이 모두 어려움에 직면해 있었고, 남북한 모두와 상당한 갈등 상황에 직면해 있었다. 한반도에서 안정과 평화를 유지하는 것과 북한의 비핵화를 추진하는 것은 중국의 이익에 부합하는 일이었다. 그러나 최근 북미대화 성공의 가능성과 급격한 북미관계 개선은 중국의 입장에서는 우려할 만한 상황을 야기하고 있다. 이는 냉전시기 소련과 중국 사이에서 취했던 북한의 실리외교에 대한 곤혹스런 상황을 재연시킨다. 동시에 북미관계 개선과 남북관계 개선이 동시에 이뤄진다면 이는 미국의 영향력이 한반도 전역에 미치는 상황을 의미하게 된다. 중국이 특히 이에 대한 우려가 강하게 된 것은 최근 미중관계의 질적 전환과도 연관이 있다. 중국은 기존의 헤징(hedging) 정책과는 전혀 다른 환경의 미중관계에 직면해 있다. 지난 2017년 12월에 발간된 미국 국가안보전략 보고서는 중국을 미국의 경쟁자로, 그리고 현존 국제질서에 대해 도전하는 국가로 규정하였다. 이제 미중은 아예 공식적으로 전략 경쟁의 상황에 직면하게 된 것이다. 북한의 전략적, 지정학적 가치가 크게 제고되었다. 이러한 상황에 직면하면서 중국은 빠르게 북중관계를 개선하고 북한과의 소통과 영향력 확보를 제고하려는 노력을 하게 되었다. 북한의 김정은 위원장은 이러한 중국의 고민을 적절히 활용하여, 시진핑 주석의 체면을 최대한 살려주고(assurance), 북미정상회담과 이 이후 상황에서 중국의 지지라는 보험(insurance)을 드는 정책을 동시에 추진하였다. 이는 전격적인 김정은의 중국 북경 방문과 제1·2차 북중정상회담으로 이어졌다.

러시아의 입장에서 새로운 한반도 정세는 기회의 측면이 강하다. 북핵 위기 과정에서 러시아는 북한에 대한 제재에 가장 소극적인 모습을 보였다. 명목적으로는 국제적인 합의를 준수하면서도, 북한과의 관계에서 실리를 취하면서 동시에 미국을 계속 곤혹스럽게 할 수 있는 기제로 활용하고자 하였다. 그러나 북핵문제의 안정화는 러시아의 극동 개발이라는 측면에서 새로운 기회의 창을 제공한다. 러시아 단독의 역량으로 북핵문제를 해결하거나 아니면 주변국들과 광역 경제 협력을 추진할 수는 없다. 만일 북핵문제가 안정화된다면 러시아는 북한을 통과하는 대규모 경제협력 사업은 물론이고, 광역 차원의 경제협력을 추진할 수 있게 된다. 한반도에서 시베리아를 넘어 유럽까지 연결되는 물류 체계의 확보도 가능해진다. 한반도 안정화와 북핵문제의 해소는 러시아에 많은 상상력을 불러일으킬 수 있는 다양한 사업 기회를 제공하는 것이다. 이 이익은 북핵 위기 과정에서 취할 수 있는 정치·외교적 이익과는 비교할 수 없을 정도로 막대할 것이다.

현재 시점에서 북미정상회담의 성패는 많은 변화를 가능하게 해준다. 각국의 대외정책은 이에 입각해 조정이 이뤄질 것이다. 동북아의 안보와 경제 지형을 근본적으로 변화시키는 계기가 될 수도 있다. 현재의 분위기로 보서는 트럼프나 김정은 모두 회담을 성공적으로 이끌기를 바라고 있고, 한국이나 중국 역시 이를 지지하고 있다. 그리고 북한이 다시 과거로 돌아가기에는 너무 많은 국제적인 주목과 상응하는 비용이 추가되고 있는 상황이다. 이 비용을 증가시키는 전략을 현재 한국, 미국, 중국이 동시에 취하고 있다. 따라서 그 어느 때보다도 북미정상회담이 결실을 가져올 개연성이 높다고 평가할 수 있다. 그러나 아직 낙관하기는 이르다. 우선은 북한이 정말 핵무기를 완전히 포기하는 결단을 내렸는지는 여전히 미지수이다. 북한이 미래와 현재의 핵 역량은 포기하더라도 과거의 핵을 여전히 지속할 개연성도 크다. 이는 북한과 미국, 중국이 모두 받아들일 수 있는 타협안일 수도 있다. 북한이 단계적, 동시적 폐기안을 주장하는 이면에는 이러한 타협안에 대한 전략적 계산이 담겨 있다. 또한 영원한 혹은 완전한 핵폐기를 위한 시간이 얼마가 걸릴지 모른다. 적어도 그 기간 동안 북한은 핵을 보유하게 되고, 이후 국제정세가 어떻게 바뀔지, 새로운 변수가 어떻게 등장할지는 누구도 확신할 수 없다. 북한의 핵 수량과 시설에 대해 북한의 자발적인 도움이 없이 미국을 포함한 국제사회나 전문 기관이 파악하기에는 한계가 있는 것도 맹점이다. 북한이 설사 핵폐기에 동의하고, 국제적인 사찰을 받는다 할지라도 북한의 도움 없이는 과거의 핵 소재를 다 파악하기는 어려운 것이 현실이다.

트럼프는 반드시 이 북미정상회담을 성공시켜야 한다. 실패 시 대외적으로는 물론이고 국내정치적으로 강력한 역풍을 맞이하게 될 것이다. 이러한 상황은 오히려 많은 우려를

안겨주고 있다. 잘 정제되지 못한 조악한 회담이 될 개연성이 크다는 것이다. 향후 회담 결과의 집행을 놓고 북미 간에, 그리고 미국 내부에서도 갈등이 확대될 개연성도 커 보인다. 반면, 북한 김정은 위원장의 입장에서는 이미 성공한 회담이다. 설사 북미정상회담이 실패로 끝난다 하더라도 김정은은 이미 필요한 성과를 거의 다 거두었다. 우선, 남북관계 개선을 이루었다. 두 번째, 북중관계가 크게 개선되었고, 시진핑의 신뢰를 획득하였다. 중국은 향후 북한의 보호자 역할을 분명히 할 것이다. 세 번째, 대북제재 레짐이 이미 약화되기 시작했다. 중국의 엄격한 제재 없이는 이 레짐을 유지하기 어렵다. 네 번째, 김정은의 이미지 개선에 크게 성공하였다. 북미정상회담이 실패한다면, 북한은 북한의 노력에도 불구하고 미국 측의 지나친 조급성과 과도한 요구로 인해 실패한 것으로 규정하려 할 것이다. 물론 김정은은 이번 기회를 활용하여 북미관계를 개선하고 북한이 강성대국으로 가는 경제발전의 길을 확보하려는 열망이 강하다. 그런 비전을 지닌 것으로 보인다. 이는 향후 북한의 외교적 공간도 크게 확대시키기 때문에 상당한 성공의 동기를 지닌다. 이것이 어느 때보다도 성공의 가능성을 기대하게 하는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은, 현 상황에서 김정은의 정책 선택의 폭이 트럼프보다 훨씬 넓다는 것이고, 어떠한 경우라도 그는 이미 성공을 선언할 수 있는 현실적 이해를 보유하고 있다는 것이다. 이는 트럼프나 우리의 희망과는 달리 북미정상회담에 대해 북한이 쉽사리 순응하지 않을 수도 있다는 것을 말해준다. 북한은 시진핑과의 제2차 정상회담을 통해 모든 가능성에 대비하고 있고, 자신의 협상 입지를 크게 제고하였다.

현 상황은 문재인 정부에 엄청난 평판을 안겨 줌과 동시에 도전을 던지고 있다. 북미정상회담의 성공이 반드시 한국의 이해를 증진시키는 방향으로 전개된다는 보장은 없다. 북한의 비핵화를 어떤 방식으로 얼마나 조기에 달성할 수 있는가가 관건이다. 한국은 북미정상회담 이전에 한미정상회담을 통해 북미정상회담에서 우리의 이해가 반드시 반영되도록 설득해야 한다. 그렇지 않을 경우, 한미관계는 더 악화될 개연성이 존재한다. 동시에 한국은 북한이 핵을 보유한 상황에서 외교·군사적으로 무장 해제를 당하는 곤혹스런 상황에 처할 수 있다. 회담이 실패한 상황에도 대비해야 한다. 이는 회담의 성공을 선언했지만 실제 집행하기 어려운 상황을 포함한다. 특히 실패의 결과 대립국면이 격화되면 한국은 군사적 선택의 압력에까지 내몰릴 수 있다. 물론 문재인 정부는 이에 강력하게 반대하겠지만, 내외적으로 상당히 곤혹스런 상황에 직면할 수 있다. 그렇지 않으면 동맹의 균열을 각오해야 한다. 한국에 모든 책임을 지우려 할 수도 있다. 북한은 여전히 중국과의 안정적인 관계를 바탕으로 핵·경제 발전 병진노선을 추진할 수 있을 것이다.

현재 문재인 정부의 정책은 남북미 3자 관계를 중심으로 북핵문제 해소와 한반도 긴장 완화를 추진하고 있는 것으로 보인다. 지난해 문재인 대통령의 3자 대화 추진 제안이나 이번 남북정상회담에서의 3자 혹은 4자 대화 제의가 그러한 생각을 불러일으키고 있다. 중국 측은 이에 대해 대단히 민감하다. 국가 전략이나 이익 구조로 놓고 볼 때, 중국은 북핵문제의 근본적인 해소에 적극적으로 나서지 않을 개연성이 강하다. 그러나 적어도 위기 시에 안정자의 역할을 할 수 있고, 대결 상태가 되면 대북제재 레짐을 집행 불능 상태로 만들 수 있다. 평화 체제 구축 과정에서 스포일러(spoiler)의 역할을 할 수도 있다. 중국을 배제하거나 소외시키려는 시도는 현실적이지 않다. 호오(好惡)와 관계 없이 중국과 소통을 강화하고 진지하게 이해를 맞춰나가는 작업을 게을리해서는 안된다. 그러기 위해서는 대중외교를 보다 섬세하게 가져가야 할 필요가 있다.

마지막으로 국방 개혁은 반드시 지속적으로 추진되어야 한다. 문재인 정부가 추진하는 국방 개혁의 핵심은 일단 유사시 핵을 가진 북한의 위협에 직면해, (최악의 경우)미국의 도움 없이도 북한에 대응할 역량과 의지를 확보하는 것이다. 미국에 일반적으로 의존하던 기존의 관행에서 벗어나 대북 전략과 작전을 직접 수행할 수 있도록 준비하고 북한에 대해 군사적으로 응징 보복할 수 있는 전략, 전력, 무기 체계, 군 구조를 갖추게 준비하자는 것이다. 즉, 재래전 능력의 우위를 바탕으로 확증 파괴할 능력을 갖추자는 것이다. 현재 남북 간의 화해 분위기는 이러한 국방 개혁을 약화하거나 왜곡시키려는 유혹을 강하게 받게 할 것이다. 북한의 반발을 우려할 것이기 때문이다. 그리고 국방 개혁으로 인해 기득 이해의 침해를 받는 집단들의 저항과 교묘한 힘 빼기 노력도 집요할 것이다. 그러나 이번 국방 개혁은 위에서 언급한 수많은 경우의 수에 대비한 최소한의 자존과 자위를 위한 대비이다. 따라서 현 국면에서 국방 개혁은 변경이나 왜곡이 아닌 ‘스마트’한 방식으로 지속적으로 추진되어야 한다. 이는 로키(low key)로 임하고, 북한을 자극하지 않는 방식을 취하면서도, 필요시 대응할 수 있는 체계로 빠르게 전환할 준비를 미리 해 놓는 것을 말한다. 북한의 핵이 남아 있는 한 대비를 해야 하고 국민에게 납득하도록 우리의 대비 태세를 설명해야 한다. 북한의 핵폐기 과정과 더불어 우리도 상응하여 군축을 하면 된다.

이 격변의 동북아 국제정치 상황에서 치열하고 치밀하게 준비하는 자만이 살아남을 확률도 그만큼 높아진다. 핵을 보유하지 못한 중견 국가로서 한국의 처지는 다른 어느 국가보다도 어렵다. 그만큼 문재인 정부는 할 일도 많고 고뇌할 일도 많을 것이다.