

2018 남북정상회담 평가와 북미정상회담 전망

이상현 | 세종연구소 연구기획본부장 | shlee@sejong.org

2018년 벽두부터 숨 가쁘게 진행된 한반도 정세 변화는 역사적인 4·27 판문점 남북정상회담을 거쳐 마침내 북미정상회담으로 정점을 찍게 되었다. 한반도 정세 변화는 이제 ‘중대한 갈림길(critical juncture)’에 들어섰다. 북미정상회담의 장소와 날짜도 6월 12일 싱가포르 개최로 확정되었다. 이제 북한의 비핵화 외교는 되돌릴 수 없는 단계로 들어선 것으로 보인다. 최근 북한의 핵과 미사일 역량 고도화의 속도와 범위를 감안하면, 이번에는 아마도 북한의 비핵화를 위한 마지막 기회가 될지도 모른다.

우선 북미정상회담의 전초전 격인 남북정상회담을 간단히 평가해 보자. 문재인 대통령과 김정은 위원장은 정상회담 후 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’을 발표했다. 선언문은 크게 세 부분으로 구성됐다. 첫째, 상호 교류 활성화 등 남북관계 개선, 둘째, 군사적 긴장 상태 완화와 전쟁 위험의 실질적 해소, 셋째, 항구적이며 공고한 평화 체제 구축이 그것이다. 각 분야의 핵심 내용을 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 4·27 판문점선언 주요 내용

상호 교류 활성화 등 남북관계 개선	<ul style="list-style-type: none"> ① 민족 자주 원칙 확인, 상호 관계 개선과 발전의 전환적 국면 열기로 ② 고위급 회담 등 대화와 협상으로 정상회담 합의 실천에 노력 ③ 당국 간 협의와 민간교류 협력 위해 남북 공동연락사무소 개성에 설치 ④ 각계각층의 다방면적인 협력 교류 왕래 등 활성화, 민족공동행사 추진, 국제경기 공동 진출 ⑤ 적십자회담, 이산가족 상봉(오는 8월 15일) 문제 협의, 해결 ⑥ 10.4 선언 합의 사업 추진, 경의선 철도, 도로 연결
군사적 긴장 상태 완화와 전쟁 위험 실질적 해소	<ul style="list-style-type: none"> ① 일체의 적대행위 전면 금지, 비무장지대를 평화지대로 전환 ② 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들고 어로 활동 보장 ③ 국방부장관회담, 군사당국자회담 수시 개최, 5월 중 장성급군사회담
항구적이며 공고한 평화 체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> ① 어떠한 무력도 상호 사용하지 않는 불가침 합의 재확인과 엄격한 준수 ② 군사 긴장 해소와 신뢰가 구축되는 데 따라 단계적 군축 실현 ③ 올해 종전선언 후 정전 협정을 평화 협정으로 전환, 남북이 3자 또는 남북미중 4자회담 개최 적극 추진 ④ 완전한 비핵화 통해 핵 없는 한반도 실현. 이를 위한 국제사회의 지지와 협력에 적극 노력

판문점선언을 종합적으로 평가하자면, 첫째, 김정은 위원장이 직접 비핵화를 언급한 문서에 서명했다는 의미가 크다. ‘완전한 비핵화’라는 표현이 문안에 담겼다는 점에서 일단 한반도 비핵화 여정의 첫걸음을 뗐다는 평가를 할 수 있다. 하지만 비핵화 원칙에 합의하면서도 향후 구체적 이행 사항은 언급하지 않았고, 구체적 일정이나 액션플랜 도출엔 미흡한 한계가 분명히 존재한다. 다시 말해 비핵화 내용은 기대 수준에 못 미치는 ‘선언적’ 수준으로, 결국 구체적 액션플랜은 북미정상회담으로 미뤘다고 할 수 있다. 비핵화 외에 남북관계 개선이나 평화증진 조치들은 대체로 2007년의 10·4 선언을 확대, 부연한 수준으로 평가할 수 있다.

둘째, 판문점선언의 구성은 처음 예상과 완전히 역순이다. 회담 전 우리 정부는 비핵화, 한반도 평화 증진, 남북관계 개선이 핵심 3대 의제라고 거듭 밝힌 바 있고, 이 순서는 대체로 각 항목의 중요도를 반영하는 것으로 이해되었다. 하지만 전체 선언문 중 비핵화 내용은 아주 작은 부분을 차지하며 한반도 평화 체제의 일부분으로 처리되어 다소 실망스런 면이 없지 않다. 미국 시각에서 보면 비핵화보다는 남북관계 개선을 위한 회담이었다는 인상을 줄 우려가 있는 대목이다. 그렇긴 하지만 비핵화 진전을 전제로 문재인 정부의 ‘한반도 신경제지도 구상’ 등 남북관계 개선과 평화 증진 노력은 큰 탄력을 받게 됐다.

셋째, 가장 논란이 우려되는 부분은 비핵화의 개념이다. 선언문에 나오는 ‘완전한 비핵화’가 트럼프 행정부가 말하는 CVID와 동일한 개념인지 아직은 알 길이 없다. 별다른 수식어나 구체적 일정, 액션플랜도 전혀 없다. 2005년 9·19 공동성명에서 북한이 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다’고 한 것에 비추어 이번 합의는 구체성 면에서 많이 부족하다. 또 다른 문제는 ‘핵 없는 한반도’, ‘한반도 비핵화’ 등 표현이 북한이 주장해 온 ‘조선반도 비핵화’와 동일한 의미인지 여부이다. 만일 그렇다면 이는 결국 나중에 미국의 확장억지 철회 요구까지 이어질 가능성이 우려되는 대목이다.

싱가포르 북미정상회담 전망

판문점선언에서 한반도 비핵화를 위한 첫걸음은 이미 시작된 것으로 볼 수 있다. 이제 남은 건 북미정상회담에서 구체적인 비핵화 일정과 방법을 합의하는 것이다. 이 과정에서 미북 간 쟁점이 될 것으로 예상되는 이슈를 짚어보자.

첫째, 비핵화 해법 관련 논란이다. 현재까지 미국은 존 볼턴 식으로 좁게 해석된 ‘리비아식 해법’을 주장하고 있다. 북한과 중국은 ‘단계적, 동시행동’을, 한국은 ‘포괄적 합의, 단계적

이행' 모델을 제시한 바 있다. 이들은 서로 다른 듯하면서도 상당 부분 오버랩되는 부분이 있다. 이 외에도 이란의 포괄적 동시행동계획(JCPOA), 동북아 비핵지대구상(NWFZ) 등 다양한 해법이 논의되고 있다. 북한은 기존 비핵화 성공 사례들과 중요한 차이가 있다. 첫째는 핵무기 수준의 고도화이다. 북한은 이미 수차례 핵실험을 했고, ICBM도 거의 완성 단계에 근접했다. 둘째, 국제적 고립의 수준에서 다르다. 이란, 리비아가 석유금수로 타격이 컸던 반면, 북한은 국제경제와의 단절로 제재 효과가 미약하다. 셋째, 불신의 수준이 현격히 높다. 이는 지난 30여년의 합의와 반복의 역사로 축적된 불신 때문이다. 이러한 차이점을 감안하면 북한의 비핵화는 전례없는 어려움과 난관이 동반될 각오를 해야 한다.

둘째, 비핵화 개념과 속도이다. 미국이 생각하는 비핵화 개념은 북한이 전쟁에서 사용 가능한 핵무기를 갖지 않는 것, 즉 모든 핵무기와 시설 폐기까지 포함하는 개념으로 이해된다. 트럼프 행정부는 CVID가 타협불가능한 목표로, 가급적 단기간 내에(1~2년) 완료하기를 희망한다. 트럼프는 북핵 협상 초기에 양측이 돌이킬 수 없는 '중대 양보'를 주고받는 '빅뱅'식 접근을 선호하고 있는 것으로 알려졌다. 그리고 북한을 상대로 과거의 실수를 반복하지 않겠다는 확고한 입장을 갖고 있다. 과거의 실수란 비핵화가 끝나기도 전에 북한에 보상을 했더니 북한이 보상만 챙기고 다시 핵개발로 되돌아간 것을 말한다. 북한의 마크 내퍼 주한미국 대리대사는 "불신하면서 검증한다(distrust and verify)"라는 말로 미국의 입장을 언급한 바 있다.

셋째, 미국이 원하는 게 CVID라면, 북한이 원하는 것의 핵심은 체제안전보장이라 할 수 있다. CVID와 체제안전보장의 맞교환 공식을 찾는 것이 비핵화 성공 여부를 판가름할 것이다. 문제는 북한이 원하는 체제안전보장이 무슨 내용인지 한 번도 정확히 밝힌 적이 없다는 점이다. 체제안전이란 평화 협정 같은 문서나 선언으로 보장될 문제가 아니다. 북한이 체제안전보장을 강조하는 이유는 아마도 리비아 가다피 정권의 붕괴를 목격한 탓으로 추정된다. 하지만 체제안전이란 외부에서 제공해줄 수 있는 문제가 아니다. 체제의 붕괴는 외부적 요인보다는 정당성 상실 같은 내부적 요인으로 주로 발생한 게 최근의 추세이다. 가다피 정권은 '아랍의 봄' 여파로 붕괴한 것이지 핵무기가 없어서 붕괴한 게 아니다. 그렇기 때문에 미국이 제공하는 체제보장은 북한 생존의 필요조건이지 충분조건이 될 수 없다. 체제 유지에 필요한 외부 환경이 조성돼도 북한이 지금같은 비정상적인 통치구조를 개선하고 정당성을 확보하지 않으면 체제가 유지되기 어려울 것이다. 북한이 원하는 체제안전이란 아마도 제도적 보장과 더불어 근본적인 관계의 개선, 즉 북미수교 및 다자적 보장까지 포함하는 것으로 추정된다.

넷째, 검증과 사찰 방법 및 일정에 관한 내용이다. 동결, 신고, 검증으로 이어지는 비핵화 과정은 또한 제재 해제 및 보상과 연관돼 있다. 특히 미국이 신경을 곤두세우는 ICBM 검증 및 사찰은 전례가 없는 사안이라 예상치 못한 걸림돌이 될 가능성도 있다. 만일 북한이 미 정보 당국이 파악하고 있는 뻔한 내용만 신고한다면 미국은 검증과 사찰을 더욱 까다롭게 할 수밖에 없다. 기본적으로 북한 핵 및 시설에 관한 정보가 절대적으로 부족하기 때문에 북한의 성실한 자진 신고가 없으면 완전한 검증이 불가능하다. 때문에 제대로 된 검증이 이뤄지려면 핵 관련성이 의심되는 모든 시설, 지역에 대한 불시사찰이 가능해야 한다. 하지만 북한은 지금까지 제대로 검증에 응한 적이 없다. 1차 북핵 위기는 북한이 IAEA의 특별사찰 요구를 거부하고 IAEA에서 탈퇴하면서 본격화됐다. 6자회담도 검증 프로토콜을 둘러싼 북미 간 이견으로 멈춰 섰다. 이러한 전력을 감안한다면 이번에는 검증과 사찰이 과거보다 훨씬 고강도가 될 것이 분명하다.

다섯째, 마지막으로 비핵화와 한반도 평화 체제는 미국 등 주요국은 물론 국제사회와의 긴밀한 조율하에 추진해야 한다. 판문점선언에서 북미정상회담을 거쳐 비핵화 완결까지 가는 여정은 기본적으로 3차원 복합 게임이 될 전망이다. 첫째 차원은 남북한 차원으로, 남북관계 개선, 10.4 선언 이행, 철도/도로 연결, 평화 체제 등 남북 간에 검토 가능한 이슈들이 논의될 것이다. 둘째 차원은 북-미 차원으로, CVID와 불가역적인 체제보장(CVIG)의 맞교환 공식을 찾는 게 최대의 관건이다. 더 나아가 남북, 미, 중 등 3자 혹은 4자는 종전선언 문제를 논의해야 할 것이다. 셋째 차원은 북한과 국제사회의 관계이다. 여기서는 안보리 제재 해제와 비핵화 검증 및 사찰 문제가 논의돼야 한다. 비핵화 협상과 한반도 평화 체제가 성공하려면 세 차원의 진도가 비교적 같은 수준으로 진행돼야 한다. 그렇지 않을 경우 알력과 파행이 발생할 수 있다. 예를 들면 서해 평화수역 조성, 즉 NLL 문제는 남북이 논의할 수 있겠지만 북한의 비핵화가 구체적으로 시작되기도 전에 먼저 논의하는 것은 별 의미가 없다. 또한 한반도 평화 체제가 구축되면 한미동맹의 미래 문제, 동맹의 성격 변화, 주한미군의 철수 여부, 유엔사 위상 등이 쟁점이 될 것이므로 남북한만이 논의한다고 될 문제는 아니다.

희망을 갖되 현실적으로 접근해야

북미정상회담을 앞둔 서울과 워싱턴 간에는 그 분위기에 있어서 상당한 차이가 목격된다. 워싱턴 DC의 정부 관리들과 싱크탱크 전문가들은 대체로 한국의 분위기는 유포리아(euphoria)라고 보는 반면, 워싱턴은 회의론 혹은 조심스런 낙관론 정도로 평가한다. 그러면서

북한의 비핵화에 대한 희망을 갖는 건 좋지만, 지극히 현실주의적으로 접근해야 한다고 조언한다. 김정은 위원장이나 트럼프 대통령 모두 이번 북미정상회담의 실패를 기대하지는 않을 것이다. 그렇기 때문에 어떤 경우에도 싱가포르 정상회담은 성공적인 회담으로 공표될 것이다. 화려한 축포와 팡파레가 지나간 후에는 신고와 검증, 사찰이라는 ‘악마의 디테일’이 성공 여부를 판가름해 줄 것이다.

이제 북한의 비핵화 의지의 진정성을 판가름할 ‘진실의 순간’이 다가오고 있다. 트럼프 대통령은 아직도 불확실한 김정은의 비핵화 의지를 정상회담에서 분명히 확인하려 할 것이다. 트럼프로서는 김정은과의 정상회담 수용이 손해볼 것 없는 선택이다. 회담이 잘되어 비핵화에 성공하면 대단한 외교적 성과로 기록될 것이고, 회담이 실패하더라도 더 강경한 대북압박을 펼칠 명분을 획득할 수 있기 때문이다. 북미정상회담을 앞둔 현 시점에서 한국이 유념해야 할 최우선 과제는 한미 간 목표의 우선순위를 철저히 공유하는 것, 즉 한국 또한 비핵화가 최우선 목표라는 점을 미국에게 분명히 주지시키는 것이다. 그리고 남북관계 이슈는 비핵화 진전에 보조를 맞추어 추진해야 한다. 특히 대북지원이나 경협이 경우 조급한 마음에 한 걸음 앞서가려 하지 말고, 비핵화 진도보다 한 걸음만 늦게 간다는 마음으로 임해야 성공할 수 있다. 제재 완화는 북한의 비핵화가 ‘불가역적인’ 단계에 들어섰다고 믿을 만한 충분한 성과가 나타난 다음에 논의해도 늦지 않다.