

## 북미관계의 변화 및 향후 전망

KDI 북방경제연구실은 2018년 7월 6일 김용현 동국대학교 교수, 김현욱 국립외교원 교수, 이상현 세종연구소 수석연구위원 등을 초청하여 '북미관계의 변화 및 향후 전망'을 주제로 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 북미정상회담 이후 북미관계의 변화, 한반도 비핵화의 주요 쟁점을 외교·정치적 관점에서 평가하였으며, 향후 북미관계를 전망하고 이에 대한 관련국들의 대응방향 등에 대하여 토론하였다. 본문은 참여자들의 동의를 얻어 협의회 내용을 정리·제공한다. 또한 본 협의회 직후에는 조남훈 국방연구원 책임연구위원의 발제를 중심으로 미국의 대북제재에 대한 별도의 토론 역시 실시되었다. 본문에서는 이러한 토론 내용도 함께 정리하여 추가로 제공한다.

### 일시 및 장소

2018년 7월 6일(금) 오전 10시, 문학의 집 서울

### 사회

임강택(통일연구원)

### 초청 토론자

김용현(동국대학교), 김현욱(국립외교원),  
이상현(세종연구소), 조남훈(국방연구원)





**임강택:** 북한경제연구협의회를 시작하도록 하겠다. 최근 북미 간의 비핵화 협상이 이루어지는 과정에서 여러 가지 기대와 우려가 공존하는 상황인 것 같다. 현재까지는 주로 북한의 내부적 변화, 남북경협의 가능성과 전망 등 경제적인 측면에서 이야기를 해왔지만, 금번 협의회에서는 세 분의 정치외교 전문가 분들과 현재까지의 북미관계의 변화에 대해 토론하고 비핵화 관련 협상에서 어떠한 진전이 있었는지, 그리고 또한 향후 북미관계를 전망하며 자유롭게 이야기를 나누고자 한다. 먼저 이상현 박사님께 의견을 부탁드립니다.

**이상현:** 최근 한반도 상황은 경천동지(驚天動地)할 정도로 변화 중이다. 코리아 디스카운트가 코리아 프리미엄으로 변하고 있다는 낙관적 소리도 들린다. 트럼프 행정부는 최대압박, 군사행동 위협이 김정은 위원장의 행동을 바꿨다고 믿지만, 김정은 위원장의 전략적 결단을 긍정적으로 평가하는 전문가들은 북한이 이미 핵무기와 ICBM을 가졌기 때문에 트럼프가 양보한 것으로 본다. 이들에 의하면 한반도 상황의 변화를 추동한 가장 핵심적인 요인은 생존과 번영을 위한 김정은 위원장의 전략적 결단이기 때문에 이번에는 북한의 비핵화에 진정성이 있다고 보는 것이다.



남북정상회담과 북미정상회담 이후 성안된 두 정상선언문은 지금까지 가보지 않은 길을 인도하는 새로운 문서로서 한, 미, 북 지도자들이 직접 서명을 했고, 그런 면에서 매우 강력한 정치적 commitment를 내포하고 있기 때문에 그 의미가 큰 것으로 평가되고 있다. 트럼프, 김정은, 문재인 세 지도자들 간의 케미도 남달라 서로에 대한 존중, 진정성, 솔직함으로 어려운 문제를 함께 논의해 갈 가능성이 크다고 보고 있다. 한미, 북미 두 번의 정상회담으로 현재까지 무엇을 성취했는가? 첫째, 한반도 군사충돌의 가능성이 크게 줄었고 국제사회에 대한 북한의 위협 가능성도 현저하게 낮아졌다. 둘째, 한반도의 완전한 비핵화, 항구적인 평화체제 구축이라는 공통의 목표를 공유하고, 장차 북미 연락사무소 개설도 논의했다. 셋째, 김정은 위원장의 완전한 비핵화 의지를 재확인한 바, 미사일 발사장 폐쇄, 미국 인질 석방은 북한 입장에서 진정성을 표현한 것으로 볼 수 있다. 싱가포르 선언에 비판적인 논자들은 “알맹이는 어디 있나(Where is the beef?)”라는 질문을 하는데, 싱가포르 선언은 살을 붙여야 할 뼈대를 만든 것으로서, 북미 간 후속 협상으로 구체화되어야 한다는 것이 우리 정부의 입장이다.

이러한 낙관적 전망에도 불구하고 전반적으로 한반도 비핵화와 평화체제의 앞날에 대해서는 '기대 반, 걱정 반'으로 요약할 수 있겠다. 두 번의 정상회담에도 불구하고 정상선언문 속에는 손에 잡히는 확실한 비핵화 방안이나 구체적 일정 등이 결여돼 있기 때문이다. 따라서 북미정상회담은 비핵화의 끝이 아니라 시작일 뿐이며, 앞으로 북미 간에 지나긴 실무협상이 기다리고 있다고 할 수 있다. CVID가 언급되지 않은 것은 오히려 비핵화 협상의 무한성을 지향한 것으로서 긍정적으로 보는 시각도 있으나, '합의와 반복'으로 점철된 지난 대북협상의 역사와 경험에 비추어보면 일말의 불안감을 금할 수 없다.

역사적인 북미정상회담이 북한의 완전한 비핵화와 미국의 대북 안전보장을 원론적으로 합의한 채, 구체적인 이행은 후속 실무협상으로 풀어 나가는 방식으로 정리됐다. 사실 북미정상회담은 세기적 협상으로서 큰 기대를 모았다. 어떻게 평가하든 북미 간에 역사적 대면을 했다는 사실은 북한의 비핵화와 한반도의 항구적 평화를 위한 첫걸음을 떼게 했다는 점에서 그 의미가 매우 크다. 작년만 해도 전쟁위기에 휩싸였던 한반도에 진정한 평화의 서막을 올렸다는 점에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 결단은 긍정적 평가를 받기에 충분하다. 사실 북한이 미국과 정상회담을, 그것도 북한이 아닌 해외에서 했다는 사실 자체가 북한의 변화를 잘 말해준다.

하지만 CVID 개념에 북미 양국이 얼마나 합의했는지의 관점에서 보면 공동선언문의 내용은 극히 원론적인 수준이라 실망스럽다. 특히 애초에 기대했던 비핵화 시간표, 비핵화 완료 시한에 대한 언급이 전혀 없다. 이는 향후 북미 간에 미국이 강조하는 프런트 로딩(front loading) 방식을 둘러싸고 지난한 밀고 당기기 협상이 전개될 것을 예고하고 있다. 북한에 대한 체제 안전 보장안의 내용도 무엇인지 현재로서는 알 길이 없다. 북한은 오래전부터 일관되게 북한이 핵을 개발한 이유는 미국의 대북적대시 정책 때문이라고 주장해 왔다. 따라서 북한이 핵을 포기하기 위해서는 미국이 대북적대시 정책을 포기해야 한다고 주장해 왔다. 대북적대시 정책을 포기하려면 군사적으로 한반도의 정전 상태를 종식하고 항구적인 평화협정을 체결해야 한다. 정치적으로는 북한 체제를 외부에서 흔드는 시도를 중단하고 북한을 주권국가로 인정하는 한편, 북미관계의 정상화가 이뤄져야 한다. 경제적으로는 북한에 부과된 각종 국제제재를 해제하고 북한의 대외통상에 대한 제약을 철회해 북한이 자력갱생할 수 있도록 여건을 마련해 줘야 한다. 과연 트럼프 행정부가 지난 70년간 적대관계로 지내 온 북한을 갑자기 정상국가로 인정하고 관계정상화까지 추진할 용의가 있을지 의문이다. 결국 북미정상회담 이후 구체적인 비핵화 이행 과정을 지켜봐야 이번 회담의 진정한 평가가 가능할 전망이다.

북미정상회담 이후에도 북한의 비핵화에 대한 미국 측 전망은 조심스런 낙관, 혹은 회의론이 우세한 분위기이다. 미국 내 회의론의 근거는 두 가지이다. 하나는 김정은의 비핵화 의지에 대한 불신이고, 다른 하나는 트럼프 대통령의 일처리 스타일에 대한 걱정이다. 예를 들면 트럼프는 기본적으로 디테일은 등한시하면서 큰 틀에서의 외교적 승리를 우선시할 가능성이 큰 인물이기 때문이다. “Trump is a gut guy, not a detail guy”라는 세간의 평가가 비핵화 협상에 적용될 경우 비핵화라는 원론적이고 큰 틀에서만 합의하고 디테일은 충분치 못할 가능성이 있다. 한국과 일본으로서는 이런 경우를 걱정해야 할 이유가 충분하다. 트럼프는 지금까지 공개적으로는 ‘최대치 입장(maximal position)’을 취하되, 실제로는 그 이하 수준에서 타협하는 특성을 보여 왔다. 이는 트럼프가 본인의 저서 ‘협상의 기술(The Art of the Deal)’에서도 밝힌 내용이며, 이를 북한에 적용할 수도 있다. 이는 트럼프가 일단 ‘외견상 승리’로 보이는 타협이면 비록 ‘완벽한 승리’가 관철되지 않아도 합의를 받아들일 수도 있음을 의미한다.

비핵화 이행이 본격적으로 시작되면 다음 논의의 순서는 한반도 평화체제의 문제가 될 것이다. 한반도 비핵화와 한반도 평화체제는 미국, 중국 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, 평화체제 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 차원이다. 여기서는 안보리 제재 해제와 비핵화 검증 및 사찰 문제가 논의되어야 한다. 비핵화 협상과 한반도 평화체제가 성공하려면 세 차원의 진도가 비교적 같은 수준으로 진행되어야 한다. 그렇지 않을 경우 알력과 파행이 발생할 수 있다.

예를 들면 서해 평화수역 조성, 즉 NLL 문제는 남북이 논의는 할 수 있겠지만 북한의 비핵화가 구체적으로 시작되기도 전에 먼저 논의하는 것은 별 의미가 없다. 또한 한반도 평화체제가 구축되면 한미동맹의 미래 문제, 동맹의 성격 변화, 주한미군의 철수 여부, 유엔사 위상 문제 등이 쟁점이 될 것이므로 남북한만이 논의한다고 될 문제는 아니다.

폼페이오 국무장관이 세 번째 북한을 방문하는 현재의 상황에서 북한의 비핵화 이행 의지에 대한 의구심이 미국 조야에서 솔솔 제기되고 있다. 군(軍) 정보 당국이나 권위 있는 연구기관을 인용한 다양한 보도가 이어지면서 미국 내에서 북한의 ‘비핵화 진정성’에 대한 논란이 커지고 있다. 일각에서는 본격적인 비핵화 회담에 대비해 미 정부 내의 강경파가 그동안 수집한

정보를 일부러 공개하고 있다는 분석도 나온다. 비핵화가 본격적으로 진행되기도 전에 한미연합훈련부터 중단한 것은 결국 중국이 주장하던 쌍중단, 쌍궤병행으로 가는 것 아닌가 하는 지적도 있다. 현 시점에서 북한의 비핵화에 대한 희망을 갖는 건 좋지만, 향후의 노정은 철저하게 ‘불신하면서 검증하는’ 방식으로 진행되어야 할 것이다.

한국이 상상할 수 있는 최악의 시나리오는 북미 간에 불안전하고 어정쩡한 비핵화 합의로 문제를 미봉하고, 이를 북미 양국이 외교적 대성공으로 포장하는 경우이다. 그렇게 되면 이에 근거해 중국과 국제사회의 대북제재는 해제되고 한반도 평화체제 이행이 급물살을 타게 될 것이다. 하지만 이행 과정(신고, 사찰, 검증)의 복잡성으로 인해 이런 저런 문제가 생기기 시작하고, 협상 부진에 실망한 트럼프는 협상 포기를 선언, 최대압박으로의 복귀를 천명할 수 있다. 하지만 이미 대북제재가 풀린 상태에서 최대압박으로의 복귀는 불가능해지고, 대북 군사행동도 사실상 불가능해진다. 결국 향후 문제가 생겨도 이 흐름을 되돌리기는 불가능해진다. 북한은 사실상의 핵보유국으로서 파키스탄의 길을 따라가게 될 가능성이 커진다. 그것이 트럼프 대통령에게는 외교적 성공일지 몰라도 한국이나 일본으로서는 극구 피해야 할 사태다. 예상대로 트럼프 대통령은 정상회담이 매우 성공적이라고 발표했다. 이제 잔치는 끝났고 냉정한 마음으로 한국에 다가올 손익계산서에 대비를 해야 한다. 완전한 비핵화가 이행되는지, 비핵화 비용은 어떻게 분담할지, 그리고 주한미군 감축, 유엔사 위상 변화 등 한국이 부담해야 할 부분을 냉철한 국가이익의 관점에서 대비해야 할 것이다.

**임강택:** 북미대화를 전망하면서 회담만 잘 진행된다면 우리의 운신의 폭이 넓어지리라는 희망을 가졌었는데, 작금의 상황에 대해서는 유보적인 의견이 적지 않아서 속도조절에 관한 고민이 깊어지는 것 같다. 북미관계의 진전에 따라 경제협력을 추진해야 하는 것은 분명하나 남북관계의 독자적인 동력을 확보하는 것도 필요하다는 측면에서 상충되는 두 가지 입장을 어떻게 소화해 낼 것인가 하는 문제가 대두된다. 이어 김용현 교수님의 말씀을 들어보겠다.



**김용현:** 북미 정상회담 이후 비핵화와 평화체제에 대한 일련의 상황들에 대해 ‘그럴 줄 알았다’는 식의 부정적 평가들이 나오고 있다. 그러나 북미 정상회담이 종료된 지 채 3주밖에 지나지 않은 현 시점에서 정상회담에 대한 평가를 시도하는 것은 시기상조라고 생각한다. 북한과 미국은 정상회담을 통해 각자가 생각하는 바를 표현했고, 이후의 상황들은 이들을 재정리하는 과정 중에 있는 것으로 보아야 한다. 그러나 후속 협상을 위한 폼페이오

장관의 평양 방문이 지연되자 언론들이 일제히 민감한 반응을 보이는 등 우리가 생각하는 시간표가 너무 급한 것 같다. 30년 가까이 된 북한의 핵문제에 대해 한 번에 해결하지 않으면 안 된다고 보는 시각은 적절하지 않다.

현재 상황은 큰 틀에서 제대로 가고 있다고 생각한다. 일부에서는 북한이 행동하지 않는다고 불만을 제기하지만, 북한은 풍계리 핵 실험장을 폐쇄했다. 이는 향후 북한의 핵실험 가능성을 없앤 것으로, 핵개발의 완성을 위해서는 한두 차례의 핵실험이 더 필요하다고 생각하고 있는 본인 기준에서는 충분히 평가해 줄 만한 조치이다.

북한의 미군 유해 송환 역시 우리는 과소평가하는 경향이 있지만, 공동성명 4항에 포함되어 있는 내용이고, 미국 입장에서는 매우 중요하게 생각하는 이슈이다. 미군 유해에 대해 1953년 정전협정 체결 당시 미국이 공개한 수치는 대략 8~9천 구였다. 북한은 이 중 지상에 있거나 육안으로 미군임을 바로 확인할 수 있는 3천 구의 유해를 이듬해에 미국으로 송환했고, 이후 90년대부터 유상으로 6백여 구를 추가로 송환했다. 아직 남아있는 5천여 구의 유해에 대해서는 북미가 지속적으로 발굴 작업을 해 나갈 것이고, 금번 폼페이오 장관의 3차 방북에서도 중요한 논의 주제가 될 것으로 생각한다. 북한이 미국에 상당한 선물을 준 부분만큼 미국에 대해서도 이에 상응하는 보상을 요구할 것이다.

김정은 위원장이 구두로 약속한 것으로 전해진 미사일 엔진 시험장 폐기는 북한이 미국에 제공할 수 있는 가장 큰 선물이다. 미국이 북한 핵문제에 관해 가장 우려하는 부분은 실제 미국 본토를 공격할 가능성이 있는 ICBM이기 때문이다. 만일 폼페이오 장관이 금번 방북을 통해 미사일 엔진 시험장 폐쇄와 관련한 광범위한 합의를 이끌어 낸다면, 트럼프 대통령이 큰 승리를 거둔 것으로 볼 수 있겠다.

핵 폐기 시간표와 관련해서도 일각에서는 북한이 비핵화 리스트를 넘기지 않는다는 비판을 제기하는데, 이는 매우 주관적인 생각이다. 북한이 비핵화 리스트를 미국에 넘겨주는 것은 미국이 북한에 제공할 수 있는 보상 리스트를 넘겨주는 것과 동시에 이루어져야 하는 것이지, 북한만 먼저 넘겨주고 미국은 나중에 넘겨주는 식으로 진행될 수는 없다. 미국이 비핵화에 대한 대가로서 북한에 제공할 수 있는 것은 체제보장과 북미관계의 정상화를 위한 북미수교, 경제적 보상 등 무수히 많으나, 이에 대해 아직은 완전히 준비되지 않은 것 같다. 북한도 아직은 전체 비핵화 리스트를 제시할 생각이 없어 보인다. 미국이 상응하는 리스트를 안 넘겨줬기 때문일 수도 있고, 최대한의 이득을 얻으려는 계산에 따른 것일 수도 있으나 어느 쪽이든 전략 게임에서는 당연한 선택이다. 따라서 북한이 비핵화 리스트를 넘기지 않는다고 문제삼는 것은 공평하지 않으며, 미국 역시 북한과 협상할 수 있는 보상 리스트를 만들어

내야 한다. 폼페이오 장관이 금번 방북에서 구체적인 비핵화 리스트를 가져오지 않더라도 북미 간 서로 주고받을 사항들에 대해 충분한 대화를 나눈다면, 그것이 공개되지 않는다 하더라도 판이 깨지거나 방향을 잃어버리는 것은 아니라고 본다.

북한에 대한 의심과 불신은 비핵화가 완료되는 시점까지 끊이지 않을 것이다. 핵심은 북미정상회담 선언의 첫 번째 항에서 언급된 바와 같이 상호 간 신뢰를 회복하는 것이다. 신뢰를 기본으로 접근하지 않으면 비핵화 해결도 난망할 따름이다. 미국이 주장하는 CVID는 사실상 실현이 요원한 개념이다. 북한에서 핵 관련 시설에 종사했거나 장거리 탄도미사일 개발에 관여했던 인력의 규모는 최소 1만명에서 4만명으로 추정되는데, 이들이 북한에 남아있는 한 불가역적인, 돌이킬 수 없는(Irreversible) 비핵화는 성립하지 않을 것이다. 완전한(Complete) 비핵화 역시 마찬가지다. 고농축우라늄(HEU) 생산 시설은 차지하는 공간이 적고, 전력만 공급되면 정상 가동이 가능하기 때문에 외부에서 위치를 추적하기가 매우 까다롭다. 과거 남아프리카공화국을 사찰한 국제원자력기구는 놀이공원 내 작은 지하 공간에서 숨겨진 원심분리기를 발견했을 정도이다. 평안북도 운산금광만 해도 조선시대부터 일제강점기까지 아시아 최대의 금광이 개발되었던 곳으로, 지하 갱도를 모두 수색하기 위해서는 2만 5천명이 투입되어도 수년이 소요될 정도다. 비핵화는 북한의 보고에 의지할 수밖에 없으며, 미국이 이를 인정해 주어야 하는 정치적 문제다.

최근 미국이 FFVD(Final, Fully Verified Denuclearization, 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화)라는 새로운 표현을 쓰면서 검증에 집중하는 것은 북한을 불필요하게 자극하지 않으면서 가장 생산적인 부분부터 해결해 나가자는 입장 변화를 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 검증은 국제원자력기구 요원들의 사찰을 의미하며, 현재는 이 단계로 가는 중간 시기로 볼 수 있다. 미국은 검증이 진행되면 이어서 '완전하고, 불가역적인' 비핵화도 성취할 수 있다고 보는 것 같고, 북한도 이에 대해 공감대를 형성하고 있을 것이다. 그 바탕 위에 폼페이오 장관도 평양 방문 전 마지막 언급으로서 FFVD에 대한 의지를 재확인했을 것으로 생각한다.

김정은 위원장의 생각은 명확해졌다고 본다. 핵 있는 빈국이 아니라 핵 없는 개도국으로, 북한식 표현으로는 핵경제 병진노선에서 경제개발 총노선으로 방향을 전환하는 것이다. 앞으로 최소 3~40년을 집권해야 하는 젊은 지도자로서는 제재가 풀릴 수 없는 현 구조를 받아들일 수 없으며, 주민들의 경제적 욕구도 나날이 커지고 있기 때문에 주민들의 행복한 삶이 가장 중요한 정책적 목표가 될 수밖에 없다고 본다.

폼페이오 장관이 세 번째로 평양을 방문하게 된 것 또한 역사적인 사건이다. 2000년

올브라이트 국무장관의 방북 이후 18년 만에 이루어진 미국 고위인사의 평양 방문이 석 달 만에 세 차례에 이르고 있기 때문이다. 트럼프 대통령은 오늘도 북한의 태도에 따라 협상을 되돌릴 수 있다는 트윗을 날렸지만, 이 표현 자체가 그만두지 못한다는 것으로 들린다. 트럼프 대통령 입장에서도 이미 상당한 진행이 이루어져, 중간선거와 재선을 고려할 때 지금 그만두는 것은 상당한 각오를 요하는 일이 될 것이기 때문이다. 현재 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 호랑이 등에 올라타 있는 것과 마찬가지로 개인의 의지에 따라 쉽게 내릴 수 없는 상황에 처해있다. 따라서 현 시점에서 볼 때, 전체적인 흐름 자체는 옳은 방향으로 나아가고 있으며, 너무 급한 시간표를 가지고 비관적인 시각으로 문제를 봐서는 안 된다고 생각한다.

**이상현:** CVID는 일종의 레토릭에 불과하다는 데에 동의한다. 북한의 핵이 어디에 얼마나 있는지를 모르는 상황에서 ‘완전하다(Complete)’는 개념을 논할 수 없기에, 결국 정치적 타협이 이루어질 것으로 본다.

**임강택:** 김용현 교수님은 북미 간에 새로운 관계를 만들어 나가기 시작했다는 것을 강조해 주셨다. 70여 년간의 대결구도 속에서 불신이 커져이 쌓여 있어 한두 번의 회의로 이를 해소하는 것은 난망하며, 보다 중요한 향후의 과정을 지켜보는 자세가 필요하다는 데 동의한다. 우리에게 있어 중요한 과제는 순탄치 않을 향후 과정에서 어떤 입장을 취해야 할 것인가, 어떻게 하면 소모적인 시간과 급작스런 국면 전환으로 인한 충격을 최소화할 것인가의 문제가 될 것 같다. 이렇게 본다면 오히려 북한의 비핵화를 장기적 과정으로 설정하는 것이 안전하지 않을까 하는 생각도 하게 된다. 마지막으로 김현욱 교수님의 말씀을 듣고자 한다.

**김현욱:** 북미정상이 최초로 만났다는 것 자체에 상당한 의미가 있는 것 같다. 많은 사람이 예상했던 것 중에 하나는 동북아 안보지형에서의 변화 가능성일 것이다. 이번 정상회담에서 비핵화 못지않게 중요한 성과는 새로운 북미관계의 수립이다. 북미정상회담은 적대관계의 청산과 함께 냉전의 마지막 구조를 해체했다는 데 의미를 둘 수 있으며, 공동성명은 크게 ① 새로운 북미관계 수립, ② 한반도 평화체제 수립을 위한 노력, ③ 완전한 한반도 비핵화, ④ 한국전쟁 유해 송환 등 네 가지로 구성되어 있다. 뉴욕타임즈는 ‘닉슨효과’라는 용어를 언급하며 북미정상회담의 중요성을 강조하였다.<sup>1)</sup>



하지만, 비핵화 부문에서의 정상회담 결과는 다소 아쉬움이 남았다. 정상회담 이후에도 북미 간 입장 차이와 기싸움이 남아 있다. 공동선언문에 CVID 대신 완전한 한반도 비핵화가 들어간 것은 CVID와 대북제재 해제 사이에서 줄다리기를 한 결과물이었을 것이고, 이 줄다리기는 여전히 지속되고 있다. 미국은 신속한 비핵화를 원하고 있다. 신속한 비핵화를 위해 중요한 것은 신고-사찰-검증-불능화-폐기의 이행인데, 미국은 한미연합훈련 중단에 대한 다음 단계로 북한의 비핵화 초기 단계 이행을 원할 것이다. 그러나 공동성명에 CVID를 넣지 못했기 때문에 과연 실무협상 및 이행 단계에서 어느 정도 수준의 검증이 가능할지는 의문이다. 북한이 핵능력을 신고하면 이를 사찰단이 검증해야 하는데, 신고핵시설 외 장소를 임의로 사찰하려 할 때 과연 북한이 이를 수용할지는 여전히 미지수이다. 또한 김정은 위원장의 입장에서는 체제보장도 중요하지만 대북제재를 완화시켜 남북 또는 북중 간 경제협력을 추진하고자 하는 것 같다. 북한은 비핵화 초기 단계에서부터 제재 해제를 요구할 가능성이 높는데, 트럼프 행정부는 분명하게 북한의 비핵화가 상당 부분 달성되어야 제재 해제가 가능하다는 입장이다. 과연 이러한 입장 차이가 어떻게 좁혀질지 지켜보아야 할 것이다.

미국 입장에서 대북제재의 해제는 북한의 비핵화를 견인할 수 있는 마지막 카드이다. 이미 최대압박(maximum pressure)으로 돌아가기는 어려워졌다. 트럼프 행정부가 대화를 지속할 수 없다고 박차고 나가지 않는 이상 현재의 모멘텀은 유지될 것이다. 유엔안보리 및 국제사회가 대북제재 해제를 결의한다면 이것은 완전히 돌아올 수 없는 길을 가게 되는 것이다. 따라서 대북제재 해제는 쉽게 이루어지지 않을 것이다.

현재까지 북한의 비핵화와 관련한 가시적인 성과는 없었다. 풍계리 핵실험장 폐기를 했고, 미사일 엔진실험장 폐기 움직임이 보이기 시작했으며, 유해 송환 등에 대한 움직임은 보이고 있지만, 결국 미국이 원하는 CVID에 근접한 시작점은 없었다. ‘돌이킬 수 없는(irreversible)’ 부분은 현실적으로 다루기 힘든 부분이다. 따라서 현실적으로 중요한 부분인 ‘검증가능(verifiable)’에 초점을 맞추자는 차원에서 ‘최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(Final, Fully Verified Denuclearization: FFVD)’라는 표현이 언급되었다. 하지만 비핵화 검증 자체가 상당히 힘들 것 같다. ‘돌이킬 수 없는(irreversible)’은 현실적으로 불가능 하더라도 검증부문에 성과가 있어야 하는데, 북한이 과연 국제사회의 핵사찰을 받아들일 수 있는지 의문이다. 개인적으로 지나친 낙관론은 최대한 자제하고 신중하게 접근해야 한다고 말하고 싶다.

최근 존 볼턴 국가안보보좌관은 국가안보회의(NSC)를 줄리 벤츠 등 측근을 중심으로

1) 이는 닉슨의 미중 데탕트가 구 소련을 견제하는 데 매우 중요한 외교적 선회였다는 것을 연상시키며, 북한이라는 중국의 전통적 완충지역이 미국으로 기울게 된다면 이는 미국이 대중국 압박을 가속화하는 효과를 낳는다는 것을 의미한다. 물론 미국의 대다수 전문가들은 북한이 과거 중국 정도의 국력을 가진 나라가 아니기 때문에 이 같은 효과는 매우 미미할 것이라고 인식하지만, 그럼에도 불구하고 이는 동북아 지형에 매우 큰 변화를 야기할 수 있다.

정비하였다. 볼턴에게 상당한 힘이 실리고 있는 상황이다. 일단 트럼프 대통령은 협상을 파기하고 싶진 않지만 영성한 협상은 용납할 수 없다는 입장인 것 같다. 적어도 중간선거가 끝난 시점에서 북미 간의 어설픈 협상은 없을 것이다. 제대로 된 한반도 평화정착을 위해서는 확실한 비핵화가 견인되어야 한다. 볼턴의 권력이 강해졌다고 해서 큰일이라고 하는 일부 시선이 있지만, 저는 오히려 엄격한 비핵화가 진행되어야 향후 남북관계를 진전시킬 때 유리하다고 생각한다. 비핵화와 남북관계 개선도 모두 균형있게 발전되었으면 한다.

조금 우려스러운 부분은 트럼프 대통령의 비핵화에 대한 기준이 명확하지 않은 것 같다는 점이다. 앞서 이상현 박사님께서 트럼프 대통령이 디테일에 약하다고 하신 것과 비슷한 맥락에서, 과연 트럼프 대통령이 비핵화에 대한 명확한 개념과 기준을 가지고 있는지 의문이 든다. 예를 들어, 정상회담 이후 기자회견에서 비핵화 관련 내용의 변화 및 그동안 언급되었던 선반출 내용이 더 이상 거론되지 않았다. 또한 2020년까지 CVID를 달성하겠다는 목적에서 다소 완화된 입장을 발표하기도 하였다. 즉, 현재 북한의 핵능력을 CVID하는 것은 현실적으로 어렵다는 점을 인식한 것이지만, 미국이 취하는 북한의 비핵화에 대한 구체적인 목표가 점점 모호해지는 측면이 있다.

김정은 위원장은 전략적으로 움직이고 있다. 경제건설을 위한 김정은 위원장의 의지가 상당하다고 생각한다. 즉, 트럼프 대통령의 비핵화에 대한 전문성 부족, 중국의 영향력 강화를 위한 대북외교 등과 관련된 변수들이 김정은 위원장의 의식변화, 비핵화 달성의 불확실성으로 이어질 가능성이 존재한다.

결국 현재 상황에서 북미관계는 중국과 함께 갈 수밖에 없을 것 같다. 큰 틀에서 현재의 북미관계는 역시 한반도 영향력에 대한 미중 간의 대립에 영향을 받을 수밖에 없다. 우리가 중국을 어떻게 관리하는지가 북미관계 및 비핵화 프로세스에 가장 중요한 요인이 될 것 같다.

향후 북미관계의 전망은 낙관적·비관적 시나리오 두 가지로 나눌 수 있다. 비핵화 협상 관련 판이 깨지지는 않을 것 같다. 좋은 시나리오는 시간이 걸리더라도 북미 간 실무협약이 진행되어 비핵화와 평화체제 로드맵이 순탄하게 진행되는 것이며, 이는 우리 정부가 가장 반기는 시나리오가 될 것이다. 하지만 이 같은 시나리오도 트럼프 대통령의 재임 기간 내에 마무리가 되어야 할 것이다. 트럼프 대통령이 재선되지 않고, 후임자의 대북정책이 다시 적대적 대북정책으로 회귀할 수도 있기 때문이다. 따라서 트럼프 행정부 1기가 끝나는 2020년까지 어느 정도 가시적인 성과가 나와야 하며, 우리 정부도 이 같은 시나리오를 반기지 않을까 싶다. 이에 따라 북한도 2020년까지 트럼프 대통령에게 유인책을 제공하며 현재의 프레임을

유지할 가능성이 높다. 실무협의를 통한 비핵화 시간표가 필요하다. 북한은 좀 더 구체적인 비핵화 방안을 제시해야 하며, 미국은 거기에 상응하는 포괄적 조치들을 신속하게 제시해야 한다. 결국 비핵화의 어느 단계에서 미국이 제재 해제를 시작하는지가 북미 간 협상의 초점이 될 것이다.

비관적 시나리오는 비핵화-평화프로세스의 프레임은 유지되면서 실질적인 결과물이 없는 상태가 이어지는 것이다. 한미연합훈련 중단 사태가 지속되고, 슬로우 비핵화 프로세스가 진행되는 것인데, 이 경우 한국과 미국의 대북정책은 정체 상태에 빠지게 될 것이다. 한국정부는 이와 같은 상황이 일어나지 않도록 비핵화 프로세스를 촉진시키는 역할을 해야 할 것이다. 이 같은 상황을 가장 반기는 국가는 중국일 것 같다. 현 단계에서 중국은 자국의 전략적 이익을 극대화하려 한다. 즉, 한미동맹을 약화시키고 한반도 비핵화를 달성하며, 북중관계를 강화하는 것과 더불어 남북미 종전선언에 참여하고자 하는 것이다. 이미 트럼프 대통령의 한미연합훈련 중단 발언 이후 중국은 주한미군 철수 가능성을 운운하기 시작하였다. 따라서 중국은 북한에 대한 경제지원의 창구를 열어두면서 지속적으로 북미관계 강화에 대한 견제책을 강화할 것으로 예상된다. 북한 역시 북미관계에 집중해야 하는 상황에서 다시 중국과 같은 강대국들과의 외교 다변화 패턴을 추구하는 것 같다. 한반도를 자국의 완충지역으로 두고 싶어하는 중국은 현 단계에서 한미동맹 균열과 주한미군 철수를 가장 원하고 있을 것이다. 현재의 북미 간 비핵화-평화프로세스의 판이 깨지는 것은 원하지 않지만 성공하길 원하지도 않는 것 같은 느낌이다. 북한의 비핵화와 새로운 북미관계의 성공적 수립보다는 북중관계의 유지 및 강화를 선호하는 것이다. 미중 간의 관계는 제로섬(zero-sum)이기 때문에 북한이 추구하는 이익극대화 정책이 중국 쪽으로 기운다면 북미관계는 '마이너스'가 될 수밖에 없다. 결국 한국정부는 이러한 우려를 최소화할 수 있는 정책을 추진해야 할 것이다.

**임강택:** 이상현 박사님과 김현욱 박사님의 현재 정세에 대한 상황 인식은 상당히 비슷한 것 같다. 김용현 교수님 역시 방점을 달리했을 뿐 큰 틀에서는 일치하는 의견을 제시해 주신 것 같다. 여기 모인 경제학자들이 고민하고 있는 부분과 오늘 발표해 주신 외교·안보 분야의 이야기는 직결되는 부분이 많아 여러 의문점이나 경제적인 측면에서의 문제 제기가 있을 것 같은데, 먼저 조남훈 박사님께 의견을 부탁드립니다.

**조남훈:** 최근 국제정치 논의의 대다수는 행태적 측면에서 북미관계를 설명하는 것이다. 그러나 정보의 부족이라는 근본적 한계를 가지고 있는 현 상황에서는 구조적 측면에서 접근해야

할 필요성이 있다고 생각한다. 국제정치의 현실주의 이론은 두 가지로 국제질서를 설명하는데, 하나는 패권을 가진 슈퍼파워가 권력을 계속 유지하려 한다는 것이고, 다른 하나는 과거 유럽의 3자 동맹과 같이 메이저 파워들이 서로 간에 힘의 균형을 추구한다는 것이다. 현재 상황을 어떤 시각에 기초하여 파악하고 있는가를 볼 때, 미국과 한국의 인식이 다르다고 생각한다. 미국은 유일한 슈퍼파워로서 패권을 유지하려 하기 때문에, 메이저 파워까지는 아니어도 부차적인 위협이 될 수 있는 북한의 핵을 용인할 수 없다. 반면 문재인 정부의 입장은 힘의 균형에 가까운 것 같다. 즉, 비핵화를 바탕으로 평화체제 구축을 통해서 중국, 북한, 미국 간에 일정 정도 힘의 균형이 이루어지면 동북아에서 평화가 달성될 수 있다고 보는 것이다.

그러나 현재 동북아에서는 중국의 부상으로 미국의 패권 유지가 구조적으로 쉽지 않기 때문에 미국 역시 힘의 균형을 추구하는 쪽으로 입장을 선회할 것이라고 생각한다. CVID의 기준을 조금 낮추거나, 북한의 평화적 핵 이용을 허용해 주는 방식 등을 취할 수 있을 것이다. 힘의 균형 구도에서는 연합이 중요해지기 때문에 미국 입장에서는 북한이 중국이 아닌 미국 편에 설 것이라는 확신이 필요하다. 비핵화 수준뿐만 아니라 북미가 얼마나 친해지느냐, 즉 북미 간의 친소 관계와 이를 대표하는 북미수교가 오히려 핵심변수가 될 것이다.

따라서 김현욱 교수님의 의견과 달리 북한이 비핵화 이후 중국보다 미국 편에 가까워졌다는 믿음을 줄 경우 미국 의회가 북미수교를 허락할 가능성이 상당히 높다고 생각한다. 북한의 비핵화 수준에도 불구하고 동북아 질서는 변하지 않고, 오히려 미중 경쟁에서 미국이 더 유리해질 수 있는 측면이 존재하기 때문이다.

**이상현:** 전략적 이익에 따라 미국의 정책도 가변적일 수 있을 것이라 생각한다. 북한이 중국보다 미국에 가까워졌다는 판단이 서면, 해가 되지 않는 몇 개의 핵은 인정해 줄 수도 있을 것이다. 과거 인도에 대해서도 수십 년간 제재를 이어오다 핵 협력 협정을 통해 핵 기술과 원료를 공급한 선례가 있다.

최근 글로벌 상황에서 북핵문제를 어떻게 볼 것인가와 관련해서는 역시 미중관계가 핵심 변수다. 미중은 동북아뿐 아니라 국제적 차원에서도 격돌할 수밖에 없다. 미국은 중국을 자국 중심의 기존 질서에 도전하는 수정주의(revisionist) 국가로 보고 있고, 중국은 신형대국관계를 넘어 어떤 질서가 앞으로의 국제관계에 더욱 적절한가를 두고 미국과 규범전쟁까지 치르려 하고 있으므로, 양국이 합의하는 질서가 확립되기 전까지는 갈등이 지속될 것이기 때문이다. 이는 비핵화에 부정적인 요소로 작용한다. 트럼프가 중국에 대해 무역전쟁을 선포했

는데, 그 강도가 격해지면 중국이 비핵화 협정에 응할리 만무하고, 북한을 카드로 활용하려 할 것이다.

**김현옥:** 미중관계와 관련하여 부연하면 현재 미국 내에서는 미국 중심의 질서를 유지해 나가기 위한 프레임에 중국을 연착륙시키기 위한 협상을 계속해야 한다는 의견도 존재한다. 그러나 트럼프 대통령은 규칙에 입각한 자유주의 질서 등 이와 관련해서는 전혀 고려하고 있지 않은 것처럼 보인다. 중국의 부상에 대한 마지막 저지 기회라는 인식에서 본인의 방식대로 중국을 공격하고 있고, 당분간 이 구도는 지속될 것이다. 무역전쟁의 승자가 누가 될지는 예측할 수 없으나, 한국 입장에서 대북정책의 방향을 정하는 데는 양국 간 우열이 분명히 결정되는 것이 장기적으로 유리할 것이라 생각한다.

**임강택:** 이어서 질의응답을 진행하도록 하겠다. 참석하신 분들 중에 관련하여 자유로운 의견 제시를 부탁드립니다.

**질문 1:** 통일부에서 준비하고 있는 한반도 신경제지도 구상 발표가 늦춰지고 있는 배경을 두고 북한의 비핵화가 진전되지 않은 상황에서 먼저 북한에 선물 보따리를 공개하는 것이 아닌가에 대한 정치적 고려가 한 가지 이유로 거론되고 있다. 해당 주장처럼 한반도 신경제지도 구상을 진행하는 것이 정치적 고려를 해야만 하는 사안인지와, 이를 발표하는 것을 북한에 과도한 선물을 주는 것으로 해석할 수 있는지에 대한 발표자들의 의견이 궁금하다.

**김용현:** 한반도 신경제지도 구상이 아직 '구상'이라는 명칭을 붙이고 있는 것에 주목하고 싶다. 계획을 실현시키는 것이 당장의 목표가 아님을 나타내며, 비핵화와 평화체제가 동력을 받고 진행되는 과정에서 비로소 '구상'을 뗄 수 있을 것으로 생각한다. 현재 단계에서는 이미 진행하고 있는 인도적 지원이나 사회, 체육, 문화교류 범주에서의 협력이 적당하다고 본다. 개성공단과 금강산 관광 재개는 비핵화와 평화체제의 진전 없이는 어려운 것이고, 일부 기업에서 TF를 조직하고 있는 것 역시 의미 있는 시도들이지만 가까운 시일 내 추진할 수 있을 가능성은 낮다.

**임강택:** 덧붙여 미국이 남북의 경제협력을 어떻게 이해하는가가 사실상 가장 중요할 것 같다. 우리 정부도 전략적으로 앞서가지 않으려고 노력하고 있는 것 같다. 북미관계를 제도화해

나가고 있는 협상 과정에서 우리가 걸림돌로 보일 수 있는 행보는 자제하는 것이 필요하다고 생각한다. 그러나 동시에, 남북관계를 언제까지 북미관계에 종속시켜 생각할 것인가 하는 고민을 하지 않을 수 없다.

**질문 2:** 대북제재가 해제되는 단계를 상정하고, 각 단계마다 추진 가능한 경제협력 사업을 검토하는 시도들이 있는 것으로 알고 있다. 그런데 오늘 발표를 들으니 제재 해제가 아니라 북한의 비핵화가 어디까지 진전되는가에 초점을 두어야 하겠다는 생각이 든다. 물론 비핵화와 경제제재 해제는 긴밀히 연관되어 있지만, 핵심 변수는 제재가 아닌 비핵화가 되어야 할 것 같다. 이런 측면에서 비핵화의 단계를 어떻게 나눌 수 있고, 각 단계마다 어떤 경제협력 사업을 추진하는 것이 좋을지에 대한 발표자들의 의견이 궁금하다.

**이상현:** 현재는 가장 낮은 단계로서 핵동결(freeze)이 이루어진 상태다. 향후에는 CVID, FFVD의 어떤 방식이든 일단 북한의 핵이 어디에 얼마나 있는지를 파악해야 하므로 북한의 신고가 선행되어야 하고, 이후 검증과 사찰 순으로 진행될 것이다. 북한이 신고하면 미국은 이에 상응하는 보상으로 경제제재를 일부 해지할 것이므로, 신고, 사찰, 검증 단계로 나누어 그에 상응하는 경제협력 사업 추진을 준비하는 것이 필요하겠다.

**질문 3:** 북한의 비핵화가 굉장히 어렵고 실패할 가능성이 크다는 보도들이 이어지고 있는데, 정말 그런가 하는 의문이 든다. 미국은 대략 북한이 개발한 핵무기 개수와 핵물질의 양을 추정하고 있을 것이므로, 북한이 거짓 신고를 할 수는 없을 것이다. 그렇다면 CVID의 수준까지는 아니더라도 현실적으로 북한의 핵위협을 제거하는 것은 북미 양국의 의지만 있다면 그리 어렵지 않을 것 같은데, 무엇이 문제인지 궁금하다.

**조남훈:** 북한 핵의 전모를 파악하는 것은 불가능하다. 최근 언론에서 또 다른 핵농축 시설의 존재가 언급된 것에서 알 수 있듯 미국은 오랫동안 북한을 주시해오며 후보지를 파악하고 있을 따름이다. 군수공장의 경우 철도의 지선이 연결된 곳에 위치할 가능성이 높은 것처럼, 우라늄 정제 시설의 경우 우라늄 광산에서 물자가 나와 운반되는 목적지가 후보지가 될 개연성이 매우 크므로, 이 지역들을 중심으로 관심을 집중할 수 있다.

기본적으로 북한에는 세 가지 옵션이 있다고 생각한다. 첫 번째는 철저히 핵을 숨기고, 미국도 이를 발견하지 못하는 경우로, 미국은 이를 CVID로 인식하고, 북한도 실질적 비핵국가

처럼 행동하는 것이다. 두 번째는 비핵화의 시기를 지정하지 않는 것이다. 신고 리스트는 다 작성하되 단계적으로 이득을 취하면서 핵과 미사일의 최종 폐기를 최대한 뒤로 미루는 방식(Rear-loading)으로, 이 기간 동안 북한은 실질적 핵보유 국가의 지위를 유지할 수 있다. 마지막은 높은 파급력에도 불구하고 많이 논의되고 있지 못한 방식으로, 평화적 핵 이용에 관련된 것이다. 모든 국가는 UN으로부터 부여된 ‘평화적으로 핵을 이용할 권리’가 있으며, 이란도 이 권리에 의거하여 저수준의 우라늄을 농축할 수 있는 핵시설을 보장받았다. 북한 역시 평화적 핵 이용을 주장한다면, 핵무기는 폐기하더라도 핵시설은 유지할 수 있으며, 이 경우 북한 비핵화의 불가역성 기간은 훨씬 단축될 수 있다.

**이상현:** 북미 양국의 의지가 있다면 비핵화가 뭐 그리 어려울까란 질문 내용에 공감한다. 그러나 그 의지가 불분명하고, 양편 모두 끝까지 유리한 패를 가지려 하기 때문에 문제는 어려워질 수밖에 없다. 비핵화 첫 단계인 신고와 관련해서는 미 정보당국의 자료가 있기 때문에 북한으로서는 비교적 소상히 신고하지 않을 수 없을 것이며, 핵 전문가의 참여를 수용해야 할 것이다. 전문가가 부재한 상황에서 진행된 풍계리 핵실험장 폐기는 향후 시설 사용이 불가능한지를 확신할 수 없으므로 계속해서 의심을 살 수밖에 없다.

**질문 4:** 슬로우(slow) 비핵화 프로세스로 들어갈 가능성과 관련하여 미국과 북한이 해당 프로세스로 들어갈 유인은 낮아보이는데, 이 가능성을 생각하시게 된 구조적 요인 등이 있는 것인지 궁금하다.

**김현욱:** 양측 모두 의지가 있지만 서로 거래(deal)를 하고, 의견을 맞추는 과정에서 협상이 늦어지는 것은 감수할 수 있다고 본다. 북한 입장에서는 핵을 폐기하는 대신 체제보장을 먼저 시작해달라, 제재 해제를 빨리 해달라는 요구가 설득력이 있는 반면, 미국 입장에서는 지금 제재를 풀면 북한 비핵화의 동력이 상당히 약화될 수 있기 때문에 이를 두고 팽팽하게 맞서 양보가 없는 상황이 이어지고 있다. 우려되는 것은 협상 차원에서의 슬로우 프로세스가 아닌, 김정은의 핵폐기 의지가 과연 진정성이 있는가 하는 것과 관련된 것이다. 실제 작년 최대압박을 할 때와 현재의 북한 반응은 상당히 달라졌다. 작년에는 대화에 나서고, 핵포기 의향을 밝히면서 미국의 요구를 다 수용하는 것 같은 태도를 보였던 데 반해, 지금은 중국을 등에 업고 동등한 관계에서 미국과 협상을 하기 시작했다. 북한에 있어 미국과 거래할 수 있게 해주는, 미국을 움직이고 협상에서 북한의 전략적 가치를 높여줄 수 있는 가장 중요한

패는 미국 본토를 타격할 수 있는 ICBM이다. 북한은 최후까지 이를 남겨두려 할 것이기 때문에, 핵무기와 ICBM을 둘러싼 북미 간의 협상에는 상당한 시일이 요구될 수 밖에 없다.

**김용현:** 슬로우 프로세스가 계속될 것이라고 보는 것은 판을 잘못 이해하는 것이라 생각한다. 김정은 위원장 입장에서는 두 가지 생각이 있을 것이다. 시간을 끌면서 트럼프 대통령을 곤혹스럽게 할 수도 있지만, 다른 한편으로는 미국의 차기 정부에 대한 불확실성이 있기 때문에 트럼프 대통령 임기 내에 큰 틀에서 합의를 봐야한다는 생각이 동시에 존재할 것이다. 트럼프 대통령 입장에서도 11월 중간선거와 2020년 트럼프 2기 출범을 고려할 때 성과를 내야 할 필요성이 있다. 두 지도자가 서로의 입장과 필요를 최대한 활용하려 할 것이기 때문에 여울목을 만나면 빨라졌다가 길목이 넓어지면 다시 느려지는 물의 흐름처럼 완급이 교차하는 과정이 될 가능성이 높다고 생각한다.

중국과 관련해서는 김정은 위원장이 이번 3차 방중을 계기로 본격적으로 미중 사이에서 등거리 외교를 시작한 것으로 보인다. 김정은 위원장은 미국과 중국, 어느 쪽에도 경도되고 싶은 생각이 없는 것이다. 물론 앞서 언급된 것처럼 트럼프 대통령 입장에서는 북한이 미국 편에 서길 바라는 측면이 있겠지만, 북중관계의 역사와 전통 및 1,500km의 국경을 맞대고 있는 현실을 고려할 때, 북한이 중국과 멀어지고 미국과 가까워지는 것은 불가능하다고 생각한다. 김정은 위원장의 새로운 등거리 외교를 인정하지 않고는 향후 북중관계와 북미관계를 제대로 이해할 수 없을 것이다.

덧붙여 문재인 정부의 슬로건인 ‘평화와 번영의 한반도’를 북한이 받아들이기 시작했다는 점을 짚고 넘어가고 싶다. 금번 남북통일농구대회의 팀 명칭에도 ‘평화’와 ‘번영’을 사용했다. 전통적으로 북한은 ‘도약’ 혹은 ‘만리마 속도’라는 표현을 써왔지 ‘번영’은 사용하지 않았는데, 이를 수용하게 되었다는 것은 의미 있는 변화다.

**임강택:** 세 분의 발표와 질의응답을 바탕으로 현재까지의 북미관계를 진단하고 향후 우리 정부의 대응 방향이나 역할에 대해 생각해 볼 수 있었다. 오늘 시간을 내어주신 토론자분들께 감사드린다.

※ 「대북제재 해제의 요건」 관련 참고 내용



조남훈: 북미 및 남북 관계가 변화함에 따라 대북제재의 해제 단계나 요건에 대한 관심이 고조되고 있다. 따라서 금번 좌담회에서는 대북제재 해제의 주체, 절차 등에 대해 간단히 요약하여 제공하고자 한다.

먼저 대북제재를 해제할 수 있는 주체에 대해 먼저 말씀을 드리겠다. 주체에 따라 해제 절차와 난이도의 차이가 날 수 있다. 대북제재 해제의 주체와 요건이 법령마다 달라 대북제재 해제가 쉽지 않다.

크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 대북제재가 법에 의해 정해진 경우인데, 만약 관련 권한이 대통령에게 위임되지 않았다면 의회가 주체가 되어 제재 해제 절차를 진행해야 한다. 둘째, 대통령이 해제 주체이지만 의회가 다시 대통령의 결정을 견제하거나 거부할 수 있는 제도적 장치가 있는 경우이다. 셋째, 대통령의 명령과 같이 대통령이 조치와 해제의 주체가 되는 경우이다. 대북제재와 관련된 법들은 <표 1>을 참조하기 바란다. 법 중에서 북한을 대상으로 특정한 것은 대통령의 행정명령과 북한제재 및 정책강화법이다. 대북제재 관련 조치와 그 이유도 여러 가지가 얽혀있다. 대북제재 관련 조치는 한 번에 만들어진 것이 아니라 북한의 도발에 따라 누적적으로 만들어졌으며, 허술한 부분(loophole)을 때에 따라 정비하다 보니 구조가 상당히 복잡하다.

대북제재 관련 법령은 최근에 제정된 WMD 비확산 목적의 법령과 상대적으로 오래전에 제정된 여타 목적의 법령으로 나뉘는데, 첫 번째 그룹 법령의 대북제재 해제는 상대적으로 용이하다. 이 그룹 법령의 대부분은 미국의 국제긴급경제권한법(International Economic Emergency Power Act) 또는 국가위기법(National Emergency Act) 등에 근거를 둔 대통령 행정명령인데 이 법령들의 대북제재 조항은 일몰조항이기 때문에 미 대통령이 제재 효력 연장을 매년마다 의회에 요청하지 않을 경우 그 효력이 자동으로 상실된다. WMD 비확산 목적이 아닌 공산국가, 테러국가 및 비시장경제 등의 이유로 북한을 특정한 일부 법령의 대북제재 해제는 쉽지 않을 것인데, 이는 법 개정이 필요한 사항으로서 미 의회의 동의가 용이하지 않기 때문이다.

<표 1> 대북제재의 해제 주체

| 조치                         | 이유          | 법률 기반                     | 조치 주체 | 해제 주체     |
|----------------------------|-------------|---------------------------|-------|-----------|
| 물품·서비스 수출 제한               | 일반대외정책      | 수출관리법                     | 대통령   | 대통령       |
|                            | 공산주의        | 수출관리법                     | 대통령   | 대통령       |
| 국제기구 비례적 지원 제한             | 일반대외정책      | 대외원조법                     | 법     | 의회        |
|                            | 공산주의        | 대외원조법                     | 법     | 의회        |
| 양자 지원 금지                   | 일반대외정책      | 2016 수권법                  | 법     | 의회        |
| 경제지원자금 금지                  | 일반대외정책      | 2016 수권법                  | 법     | 의회        |
| 국방부 기금 사용 지원 금지            | 일반대외정책      | 2016 수권법                  | 법     | 의회        |
| 대외지원 및 농산물 판매 금지           | 외교관계 단절     | 대외원조법                     | 법     | 의회        |
| 원조 금지                      | 공산주의        | 대외원조법                     | 법     | 대통령       |
| 수출입은행 기금 지원 금지             | 공산주의        | 수출입은행법                    | 법     | 대통령       |
|                            | WMD 확산      | 수출입은행법                    | 법     | 대통령       |
|                            | WMD 확산      | 2016년 수권법                 | 법     | 의회        |
| 국제금융기구의 지원 금지              | 공산주의        | 브레튼우즈협정법                  | 법     | 재무장관      |
| 무역 특혜조항 적용 금지              | 공산주의        | 무역법                       | 법     | 대통령       |
|                            | 비시장경제       | 무역법                       | 대통령   | 대통령       |
|                            | 시장교란        | 무역법                       | 대통령   | 대통령       |
| 미국내 외교목적 자산취득 금지           | 공산주의        | 국무부기본권한법                  | 국무장관  | 국무장관      |
| 국방 물품·서비스 거래 금지            | 테러리즘        | 무기수출통제법                   | 대통령   | 대통령       |
| 부채 감면 금지                   | 인권침해        | 2000년 수권법                 | 법     | 대통령       |
| 개인·기관 자산동결                 | WMD 확산      | 대외경제비상조치법<br>국가비상법        | 대통령   | 대통령       |
|                            | 국가비상        | 대외경제비상조치법<br>국가비상법, 유엔참여법 | 대통령   | 대통령       |
| 교통관련 수출입·거래 금지             | 국가비상        | 대외경제비상조치법<br>국가비상법        | 대통령   | 대통령       |
| 수입제한                       | 유엔안보리<br>조치 | 대외경제비상조치법<br>국가비상법, 유엔참여법 | 대통령   | 대통령       |
| 북한 당국 거래 금지 및 자산<br>동결     | 사이버테러       | 대외경제비상조치법<br>국가비상법, 이민국적법 | 대통령   | 대통령       |
| 거래 금지                      | WMD 확산      | 무기수출통제법                   | 대통령   | 대통령       |
|                            | WMD 확산      | 수출관리법                     | 대통령   | 대통령       |
|                            | WMD 확산      | 이란·북한·시리아<br>비확산법         | 대통령   | 대통령       |
| 지원 및 군사원조 금지               | WMD 확산      | 무기수출통제법                   | 대통령   | 대통령       |
| 지원, 군사원조, 신용제공 금지          | WMD 확산      | 무기수출통제법                   | 대통령   | 대통령       |
| 문화교류, 국제금융기구 지원<br>금지      | 인신매매        | 인신매매피해자보호법                | 대통령   | 대통령       |
| 상업은행 거래 금지                 | 위조·돈세탁      | 애국법                       | 재무장관  | 재무장관      |
| 재화·기술·서비스 제공 금지<br>금융거래 금지 | WMD 확산      | 북한제재·정책강화법                | 법     | 의회<br>대통령 |

자료: Rennack, D. E., "North Korea: Legislative Basis for US Economic Sanction," 2016.

대북제재 해제 절차에 대해 말씀드리겠다. 앞서 대북제재 해제 주체에 따라 절차도 다르다고 하였다. 해제 절차는 다음과 같은 네 가지로 나눌 수 있다. ① 의회의 법 개정 또는 폐지, ② 대통령의 제재 관련 일몰적용, ③ 대통령의 명령(또는 이하 관련 지시) 취소, ④ (대북제재와 관련된 국무부, 재무부 등) 장관의 지시 취소 등이 대표적이다.

이어서 의문이 드는 부분은 과연 유엔의 대북제재 해제와 상관없이 미국이 대북제재를 해제할 수 있는지에 관한 문제이다. <표 1>의 수입제한의 이유에 유엔안보리 조치라고 명시되어 있다. 이는 미국이 유엔참여법(UN Participation Act)에 따라 유엔안보리 결의 사항을 이행해야 하는 의무를 지니기 때문에 제재규정이 만들어진 것이다. 유엔 회원국은 유엔 가입을 할 때 유엔안보리에서 결의한 사항을 자국법에 반영하여 대응하도록 한다. 따라서 유엔안보리 결의를 바탕으로 하는 미국 내 제재조치를 해제하기 위해서는 유엔안보리 대북제재의 해제가 선행되어야 한다.

대북제재 해제를 위해서는 여러 조치가 선행되어야 한다. 공산주의 및 비시장경제 등의 이유로 제재가 부과된 경우 원인이 사라진 것이 아니므로 제재 해제를 할 수 없다. 특히 법에 직접 북한이 명시되어 있기 때문에 법을 개정하거나 폐지하지 않는 이상 대북제재 해제는 불가능하다. 외교관계 단절 및 적성국의 이유로 제재가 부과된 경우에는 근본적인 이유를 제거할 수 있는 북미수교가 이루어진 후이나 제재 해제가 가능하게 된다. 한편, 대북제재 강화법은 상당히 복잡하고 구체적이다. 대북제재 강화법은 다음의 조항이 진전될 경우 대북제재 적용 유예가 가능하다. 대표적으로 ① 북한의 미국 화폐 위조 중단, ② 유엔안보리 결의 이행, ③ 남북 및 억류자 문제 해명 및 송환, ④ 인도적 지원 시 분배 및 모니터링 방식 국제적 기준 준수, ⑤ 정치범 수용소 생활환경 개선 조치의 이행이다. 또한 이와 더불어 다음과 같은 상당한 조건에서 진전이 있을 경우 대북제재가 종료될 수 있다. ① CVID 방식의 핵, 생화학 무기 폐기, ② 정치범 수용소에 억류된 모든 정치범 석방, ③ 평화로운 정치활동에 대한 검열 중단, ④ 개방적이고 투명한 사회 확립, ⑤ 납치 및 불법 억류자에 대한 해명 및 송환 조치 등이다. 따라서 인권조항에 대한 충족 없이 과연 미국의 대북제재가 해제될 수 있는지 의문이다. 국제종교자유법(International Religious Freedom Act)과 인권법(Human Rights Act) 등이 규정한 평가에서 북한은 매년 최하위등급을 받아 제재대상으로 분류되기 때문에 향후 비록 가시적인 비핵화 성과가 있다고 할지라도 북한 인권상황이 개선되지 않는 한 대북제재 해제는 쉽지 않을 전망이다. 하지만 법의 경우 언제나 해석의 차이가 존재하기 때문에 의회에

어떻게 관련 문제를 인식하고, 예외를 인정하느냐에 따라 대북제재 해제의 방향이 달라질 것이다.

대북제재에서 가장 핵심적인 부분 중에 하나는 세컨더리 보이콧이다. 이전에는 북한과 핵거래를 하는 국가를 제재대상으로 명시했다면, 현재는 북한과의 경제활동 및 불법적인 거래와 관련된 제3국이 제재대상으로 명시되고 있다. 최근 미국이 중국기업 ZTE에 세컨더리 보이콧을 실제로 적용한 사례가 있다. ZTE의 경우 벌금 납부 및 경영진 교체를 조건으로 미 대통령이 제재조치 부과를 해제하기로 하였으나 미 의회에서 재부과를 추진 중에 있다. 따라서 세컨더리 보이콧이 쉽게 해제되지는 않을 것이다.

마지막으로 대북제재 해제 시기와 관련된 이야기이다. 확실한 답은 없다. 북미정상회담 이후 기자회견에서 트럼프 대통령은 20%의 비핵화가 달성되면 비핵화 과정은 사실상 불가역적이 된다고 언급하였기에, 20%의 비핵화의 시점이 바로 대북제재의 해제 시점이라고 생각할 수 있다. 하지만 20%에 대한 명확한 답 역시 없는 상태이다. 따라서 향후 필요한 과정 중에 하나는 대북제재 해제 로드맵을 수립하는 것이다. 미국이 생각하는 20%의 비핵화, 즉 남북경협, 대북제재 해제를 위해 필요한 비핵화의 수준 등을 명확히 할 필요가 있다고 생각한다.

#### ※ 「대북제재 해제의 요건」 관련 질의응답

1. 단계적 제재 해제의 그림이 잘 그려지지 않는데, 혹시 관련된 사례가 있는지? 해제 시기는 20% 비핵화 이후 라고 언급되었는데, 과연 20%의 기준이 무엇인지?

확답은 어렵지만 대통령 명령에 의한 북한자산에 대한 동결이 가장 먼저 해제될 수 있지 않을까 생각한다. 여기에는 북한 외교관에 대한 규제 및 금융제재 역시 포함된다. 해제가 쉽지 않을 것으로 예상되는 부분은 해외노동자와 관련된 부분이다. 해외노동자 문제는 인권 문제와도 연결되어 있는 부분이기 때문이다.

대북제재를 해제한 사례가 있다. 미국의 조지 W. 부시 대통령이 적성국교역법 대상에서 북한을 제외한 경우가 있었다. 하지만 대북제재는 여러 가지 법과 조치가 얽혀있기 때문에 하나의 법에서 제외된다 하더라도 제재가 완전히 해제될 수 없다. 또한 클린턴 대통령 집권 당시 6자 회담에 대한 진전이 있으면서 일부 제재가 해제되었다.

20%는 규정할 수 없는 20%이다. 보통 ‘핵’에는 핵물질, 핵무기, 핵시설, 핵인력, 핵 운영방식 등 5가지 요소가 포함되어 있다. 위의 5개를 모두 제거하는 것이 진정한 CVID라고

할 수 있다. 여기에서 핵무기는 반출해 버리면 되기 때문에 다른 것에 비해 상대적으로 단순하다. 따라서 핵무기 제거에서 20%가 된다면 신속한 비핵화 및 프런트 로딩이 가능하다. 하지만 엄밀히 말하자면 이는 우리가 원하는 진정한 비핵화가 될 수 없다. 핵시설 및 농축시설을 폐기해야 북한의 미래 핵 관련 활동을 제지할 수 있기 때문이다. 20%를 논할 때, 위의 다섯 가지 분야 전체에서 20%인지, 아니면 핵무기, 핵시설 등 부분적인 분야에서의 20% 비핵화인지 명확한 판단이 어려운 상황이다.

CVID가 사실상 불가능한 이유는 비핵화의 어떠한 단계에서도 irreversible(불가역적인 또는 돌이킬 수 없는)이 성립할 수 없기 때문이다. 만약 핵물질을 다 제거하더라도 시간이 주어진다면 핵기술 및 과학 인력을 통해 다시 핵무기를 만들어낼 수 있다. 개인적으로 진정한 비핵화를 위해 이상적인 방법 중 하나는 ‘핵탄두와 핵물질 등을 비례적으로 제거하는 것’ 인 것 같다.

## 2. 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 제외한 적이 있는데 그 사례를 비추어 봤을 때 이를 현재의 대북제재 해제에 적용할 수 있는지?

북한은 1998년 처음 테러지원국으로 지정된 이후 2008년 테러지원국 명단에서 제외되었고, 2017년 다시 테러지원국으로 재지정되었다. 하지만 테러지원국으로 해제된 동안에도 실제 제재가 없었던 것은 아니었다. 대북제재를 수행하는 미국의 대표적인 기관은 재무부의 OFAC(Office of Foreign Assets Control)이다. 테러지원국 관련 조치가 유예된다 하더라도 다른 분야에서 법적 조치를 받아 대북제재는 사실상 계속 유지되어 왔다.

## 3. 앞서 구조적 접근 방식 및 세력 균형(balance of power) 관련하여 북한을 내 편으로 만드는 가능성에 대해 언급하셨는데, 과연 이를 중국이 용인할 수 있는지? 또한 이렇게 급속도로 북한과의 관계가 변화하고 있는데, 어떤 원인에 의해 작년과 다른 상황이 진행되고 있는지?

사실 구조적 접근 방식 및 세력 균형은 단순히 논할 수 있는 문제가 아니다. 핵심은 중국이 용인할 것인지와 관련되어 있다. 하지만 이익(benefit)과 비용(cost)의 관계도 중요하다. 즉, 질문을 조금만 바꾸면 중국이 용인을 하는지의 문제가 아니라 중국이 얼마만큼의 큰 이익에 따라 움직이는지 또는 지불해야 하는 비용이 얼마인지의 문제에 따라 상황이 달라질 수 있다. 동북아 동맹은 유럽의 동맹과 달리 hub-and-spoke 형태의 동맹이다. 미국-한국, 미국-호주, 미국-일본 등 양자 동맹이 주를 이룬다. 비핵화가

되어 북한문제가 해결된다면 미국은 허브동맹을 유럽처럼 다자동맹으로 바꾸려 할 가능성도 존재한다. 과연 동맹의 형식이 쉽게 바뀔 수 있는지 의문을 가질 수 있지만, 18세기 영국의 동맹 관련 역사적 사례를 보면 동맹의 형식은 바뀔 수 있다.

북한과의 관계가 작년과 달리 변화한 이유는 이익에 의해 움직이는 트럼프 대통령의 행태적 측면이 국제정치와 맞아 떨어졌고, 여기에 김정은 위원장의 행보가 맞아떨어지면서 정세가 급변한 것 같다.

#### 4. 미국과 유엔의 대북제재 해제의 실효성 및 우리 정부는 과연 어느 정도를 대북제재 해제 보장(guarantee)의 기준으로 볼 수 있는지?

우리가 무기를 수출할 때 국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulations: ITAR)에 의해 미 국무성 및 의회가 수출 승인 및 통제를 한다. 수출 승인서를 받기 위해 우리가 몇 백 건에 대한 통합 승인을 요청하면 미국은 절대 안된다고 대답한다. 하나하나 개별적으로 접근하며, 건건이 들여다보고 검토해야 한다고 말한다. 수출 승인서 관련하여 국무성과 의회를 거치는 데에 상당한 시간이 소요된다. 따라서 제재 해제의 절차도 이와 비슷할 것으로 생각한다. 또한 현재 우리 정부는 제재가 풀리지 않은 상태에서 국제 및 미국 규정을 잘 준수하려고 하는 것 같다. 반박자 뒤에서 가고 있다는 것이 맞는 표현인 것 같다.

#### 5. 대북제재 관련 중국과 미국의 역할은?

북한을 제재하는 것은 북중무역을 규제하는 것과 같다. 접경지역에서의 거래 또는 밀수가 일부 활성화되었다는 보도 및 추정이 있다. 미국은 북중교역 및 핵 관련 시설을 모니터링 하고 있을 것이다. 중국의 라오닝홍상 그룹을 제재한 것처럼 모니터링을 근거로 미국은 제재를 언제든지 가할 수 있으며, 중국이 이를 따르도록 유도할 수도 있다. 미국과 중국이 서로의 이익을 맞교환하는 상황도 있을 수 있다고 생각한다. 마지막으로 미국은 제재 해제와 관련하여 상당히 높은 기준을 가지고 있다고 덧붙이고 싶다.