

한반도 비핵평화 프로세스와 남북관계 전망

고유환 | 동국대학교 북한학과 교수 | yhkoh@dongguk.edu

I. 머리말

2018년 들어 한반도에서 대화 국면으로의 극적인 전환이 이뤄졌다. 문재인 대통령의 평화우선 한반도정책, 트럼프 대통령의 최대의 압박정책, 김정은 위원장의 경제·핵 병진정책 결속과 사회주의 경제건설 총력집중노선의 채택으로 남북미가 ‘이익의 조화점’을 찾음에 따라 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 발걸음이 빨라지기 시작했다.

남북정상회담과 북미정상회담이 성사되고 비핵평화 프로세스의 밑그림을 그릴 수 있었던 것은 2018년 3월 5일 김정은 위원장이 남측 특사면담에서 “군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다”라고 밝히며 ‘조건부 비핵화 의지’를 분명히 했기 때문이다. 북한이 ‘3.5 합의’에서 비핵화 협상과 북미관계 정상화를 위해 미국과 대화할 수 있다고 밝히면서 한반도정세가 본격적으로 완화되기 시작했다.

4.27 판문점선언과 6.12 북미공동성명이 채택되면서 급진전할 것 같았던 한반도 비핵평화 프로세스가 이행로드맵 합의와 초기조치를 교환하기 위한 협상을 진행하는 과정에서 북미간 의견 차이를 노출하면서 정체 국면에 빠지기도 했다. ‘9월 평양공동선언’에서 비핵평화 프로세스의 새로운 동력을 마련하고, 10월 7일 폼페이오 미 국무장관의 4차 평양방문을 계기로 2차 북미정상회담을 추진하기로 합의함으로써 대화의 모멘텀을 살렸다.

본고에서는 비핵평화 프로세스가 본격화하지 못하고 있는 원인을 진단하고 향후 남북관계와 북미관계를 비핵평화 프로세스 진전 여부와 관련하여 전망해 보고자 한다.

II. 한반도 비핵평화 프로세스의 정체 원인

4.27 판문점선언과 6.12 북미공동성명 이후 비핵평화 프로세스가 정체 국면에 빠진 것은 합의 내용을 둘러싼 해석 차이와 ‘오독’에 기인한 것일 수 있다. 북한은 4.27 판문점선언과 6.12 북미공동성명에서 합의한 한반도에서의 항구적이고 공고한 평화체제 구축과 완전한 비핵화를 동시행동 원칙에 따라 단계적으로 이행할 것을 염두에 둔 ‘안보-안보 교환의 한반도 비핵평화 프로세스’를 추진하고자 했다. 그러나 미국이 추가적인 선 비핵화 행동을 요구하고 북한이 비핵화 추가 조치에 상응하는 종전선언을 요구하는 등 북미간에 신뢰부족을 드러내며 비핵평화 프로세스는 정체 국면에 빠져들었다.

북한이 핵과 미사일 실험 중단 조치와 함께 풍계리 핵실험장 폐기 등 선 행동 조치를 취하고, 이에 화답하여 미국이 한미연합군사연습 중단 조치를 취함으로써 선 행동의 선순환을 통한 신뢰 쌓기가 이뤄졌지만, 비핵화 초기 조치인 신고 문제와 체제안전보장의 초기 조치인 종전선언을 교환하는 동시행동으로 넘어가지 못하고 정체 국면에 빠졌던 것이다.

비핵화와 체제안전보장을 교환하는 비핵평화 프로세스 이행 로드맵을 만드는 과정에서 미국이 핵 프로그램과 시설, 핵물질, 핵무기 등을 먼저 신고할 것을 요구하고, 북한이 “일방적이고 강도적인 비핵화 요구”(북한 외무성 대변인담화, 2018년 7월 7일)라고 반발하면서 선 종전선언 추진을 요구함으로써 비핵평화 프로세스의 로드맵 합의와 이행이 늦어지고 있다.

6.12 북미공동성명 이후 북한은 ‘단계별, 동시행동 원칙’(『조선신보』, 2018년 6월 21일; 『로동신문』, 2018년 8월 6일)을 내세우고 비핵화 초기 조치와 종전선언을 교환할 것을 미국에 요구했지만, 미국이 추가적인 선 비핵화 행동을 요구하면서 협상에 진전을 보지 못했다. 북한은 그들이 취한 핵실험장 폐기가 ‘불가역적인’ 데 비해 미국의 한미군사연습 중단은 ‘가역적’이라고 주장하면서 선 비핵화 추가 조치 요구에 선 종전선언 추진으로 맞섰다. 북한과 미국이 자신이 취한 행동은 과대평가하고, 상대가 취한 조치와 행동을 과소평가하는 등의 상호불신, 미중간 무역전쟁, 11월 미국 중간선거 등의 변수들이 작동하면서 북미 비핵평화 협상이 지체되었다.

리영호 북한 외무상이 9월 29일 유엔총회 연설을 통해서 “조선반도 비핵화도 신뢰조성을 앞세우는 데 기본을 두고 평화체제 구축과 동시행동의 원칙에서 할 수 있는 것부터 하나씩 단계적으로 실현해 나가야 한다”라고 밝혔다. 리 외무상은 조건부 비핵화론의 연장선에서 동시행동 원칙에 입각한 단계적 이행을 강조하고 안전보장이 없는 일방적 핵무장 해제는 할 수 없다는 입장을 밝혔다. 9월 30일자 『로동신문』은 ‘제재와 대화는 절대로 양립될 수

없다'고 하면서 제재해제가 이뤄지지 않는 데 대해 강한 불만을 드러냈다.

북한은 북미공동성명 이행이 교착에 빠진 원인을 “미국이 신뢰조성에 치명적인 강권의 방법에만 매어달리고 있기 때문”이라고 밝혔다. 리영호 외무상은 북미정상회담의 가장 중요한 정신의 하나가 “썩방이 구테에서 벗어나 완전히 새로운 방식으로 문제를 풀어나가기로 합의한 것”이라고 밝히며, 북미공동성명이 미국 국내정치 희생물이 돼선 안 된다는 점을 강조했다. 북한이 미국 국내정치를 언급한 것은 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장 사이의 신뢰는 문제가 없는데 ‘미국의 보수정객들이 정치적 야욕실현을 위해 북미대화 회의론을 펴고 있다’고 보기 때문이다.

지금의 한반도 비핵평화 프로세스는 남북미의 최고지도자들이 협상을 진두지휘하고 의사소통하는 ‘톱다운’ 방식으로, 트럼프 대통령이 ‘김정은 위원장과 사랑에 빠졌다’는 말을 할 만큼 북미 최고지도자들 사이에는 신뢰가 높아 조만간 북미협상에 진전이 있을 것으로 기대해도 좋을 것이다.

III. 남북정상회담과 비핵평화 프로세스의 새로운 동력 찾기

폼페이오 미국무장관의 4차 평양방문이 지연되면서 비핵평화 프로세스의 동력이 사라질 것을 우려한 우리 정부의 특사 방북 요청을 북측이 수용함으로써 9월 18일부터 20일까지 2박 3일간 평양에서 남북정상회담이 이루어졌다. 판문점선언에서 문재인 대통령이 올해 가을 평양을 방문하기로 합의하고 초가을로 정상회담 일정을 앞당긴 것은 북미 비핵화 협상을 촉진하고 남북관계 개선과 발전의 속도를 높이기 위한 것으로 볼 수 있다.

김정은 국무위원장은 9월 5일 남측 특사대표단에게 “문재인 대통령과 손을 맞잡고 함께 고심하고 모색하며 기울인 진지한 노력과 과감한 결단들에 의하여 올해에 누구도 예측할 수 없었던 극적인 순간들을 만들어내고 좋은 합의들을 이룩함으로써 오랜 세월 이그러졌던 비극적인 북남관계를 바로잡고 민족의 화해와 평화를 향한 의의 있는 훌륭한 성과들을 달성한 데 대하여 긍지스럽게 생각한다”라고 말하고, “또한 역사상 처음으로 열린 조미수뇌상봉을 위해 문재인 대통령이 바친 성심과 노고를 높이 평가하며 항상 감사하게 생각한다”(『로동신문』, 2018년 9월 6일)라고 말함으로써 문재인 대통령에 대한 강한 신뢰감을 보였다.

김정은 위원장은 남측 특사대표단을 만난 자리에서 트럼프 대통령 첫 임기 중에 비핵화를 실현할 수 있다고 밝히며, “조선반도에서 무력충돌위험과 전쟁의 공포를 완전히 들어내고 이 땅을 핵무기도, 핵위협도 없는 평화의 터전으로 만들자는 것이 우리의 확고한 입장이며 자신의 의지라고 비핵화 의지를 거듭 확약”(『로동신문』, 2018년 9월 6일)했다. 김정은 위원장은 국제사회가 완전한 비핵화 의지를 믿지 않고 선 비핵화 행동 조치를 평가하지 않는 데 대해서 아쉬움을 표시하고, 남측이 그들의 비핵화 진정성을 관련 국가들에게 설득해 줄 것을 요구했다.

교착 국면에 빠진 비핵평화 프로세스에 새로운 동력을 불어 넣은 것은 평양 남북정상회담이다. 9월 평양공동선언에서 북측이 미사일 엔진시험장과 발사대를 유관국 전문가들 참관 하에 영구적으로 폐기하기로 하고, 미국이 상응하는 조치를 취하면 영변 핵시설의 영구 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해 나갈 용의가 있음을 표명했다. 김정은 국무위원장이 남북정상회담에서 “조선반도를 핵무기도, 핵위협도 없는 평화의 땅을 만들기 위해 적극 노력해 나가기로 확약”했다. 남북정상회담에서 비핵화문제를 본격적으로 다루고 합의를 도출한 것은 남북 사이에 신뢰가 쌓였기 때문에 가능한 일이다. 리용호 외무상이 유엔총회 연설에서 “만일 비핵화 문제의 당사자가 미국이 아니라 남조선이었다라면 조선반도의 비핵화 문제도 지금과 같은 교착 상태에 빠지는 일이 없었을 것”이라며 남북 사이의 신뢰가 돈독해졌음을 확인했다.

IV. 유엔안보리 제재와 남북관계 개선·발전의 구조적 한계

남과 북은 4.27 판문점선언을 통해서 사문화된 기존 남북합의들을 복원하고 남북관계 개선과 발전, 군사적 긴장 완화, 한반도 항구적 평화체제 구축 등과 관련한 13개항의 합의를 도출했다. 그러나 유엔안보리 제재 결의에 저촉되지 않는 범위 내에서 군사당국자회담 진행과 군사분계선 일대에서의 긴장 완화 조치, 적십자회담과 이산가족 상봉사업 추진, 남북공동연락 사무소 개설, 철도도로 연결과 관련한 조사 사업 진행, 스포츠 교류 추진 등 판문점선언의 부분적 이행이 이뤄지고 있다.

남과 북은 판문점선언에서 ‘민족 자주의 원칙을 확인’하고 남북관계의 독자성을 찾으려

했다. 그 결과 한 차례 이산가족 상봉 실현, 군사적 긴장상태 완화를 위한 군사당국자회담 진행, 적대행위 전면중단, 사회문화 교류 등에는 진전이 있었다. 그러나 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력 분야, 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위한 종전선언 추진, 완전한 비핵화 이행 등에서는 진전을 보지 못하고 있다.

9월 평양공동선언에서 양 정상이 “남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력해 나가기로 하였다”라고 합의함으로써 남북관계 개선·발전과 통일을 향한 노력을 지속해 나가기로 했다.

9월 평양공동선언 2항에서 “남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다”라고 합의했다. 세부 실천사항으로 남과 북은, “금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로” 하였고, “조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하며, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로” 하였다.

9월 평양공동선언에서는 유엔안보리 제재와 관계없이 남과 북이 독자적으로 취할 수 있는 군사적 적대관계 종식을 위한 ‘판문점선언 군사분야 이행합의서’를 부속합의서로 채택하는 등 “한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해 나가기로” 했다. 그러나 남북경협을 위한 “조건이 마련되는 데 따라” 협의해나가기로 함으로써 비핵평화 프로세스가 잘 진행되고 제재가 완화돼야 본격적으로 추진할 수 있을 것이다.

철도 및 도로 연결을 위한 착공식, 환경 협력, 산림분야 협력, 방역 및 보건·의료 분야 협력, 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력, 문화 및 예술 분야의 교류 증진, 2032년 하계올림픽 공동개최 등 유엔안보리 제재 결의에 위배되지 않는 남북합의는 남북관계의 독자성을 내세우고 이행할 수 있겠지만, 유엔안보리 제재와 미국 등 개별 국가의 독자제재에 위배되는 남북경협의 본격 추진은 비핵화가 진전돼야 가능할 것이다.

V. 맺음말

10월 7일 폼페이오 미 국무장관이 평양을 방문하여 김정일 국무위원장을 면담하고 제2차

북미정상회담 준비를 위한 실무협상을 빠른 시일 안에 개최하기로 합의함으로써 비핵평화 프로세스를 본격화할 수 있는 계기를 마련했다. 북미 최고지도자 사이에 신뢰가 높아 11월 미국 중간선거 이후 2차 북미정상회담 개최 가능성이 높고, 북미정상회담이 열리면 평화체제와 비핵화를 실현하기 위한 이행로드맵에 합의하고 비핵화 초기 조치와 상응 조치(종전선언, 제재 완화, 관계 개선 등)의 교환이 이뤄질 가능성이 높다.

본격적인 남북경협은 영변 핵시설 단지의 영구 폐기 등 북한이 비핵화 조치를 가시화하고 이에 따른 제재가 완화돼야 가능할 것이다. 문재인 대통령이 아시아유럽정상회의(ASEM) 참석차 유럽을 방문하여 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령, 메이 영국 총리, 앙겔라 메르켈 독일 총리 등과 잇따라 정상회담을 갖고 ‘대북제재 완화’를 공론화하려 했지만, 세 나라 정상들은 북한이 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID)를 위한 좀 더 확고한 행동을 보여 줄 필요가 있다고 강조했다. 특히 마크롱 프랑스 대통령은 “비핵화는 원칙에 따라 이뤄져야 한다”라며 CVID를 언급하고 문재인 대통령의 제재완화 요구에 ‘우려’를 표했다.

문재인 대통령은 북한이 지난해 11월부터 핵과 미사일 실험을 중단하고 풍계리 핵실험장 폐기, 동창리 미사일 실험장과 발사대 폐기를 약속하고, 영변 핵시설 폐기 용의까지 밝혔기 때문에 “북한이 계속 비핵화 조치를 추진할 수 있도록 국제사회가 유엔안보리를 중심으로 견인책에 대한 지혜를 모아야 할 때”(『한겨레』, 2018년 10월 20일)라고 강조했다.

하지만 안보리 상임이사국들인 프랑스, 영국, 독일 정상들은 제재 완화의 전제조건으로 북한의 CVID 방식의 선 비핵화 조치의 필요성을 강조했다. 유럽 정상들은 북한의 비핵화 진정성을 확인하기 어렵고 본격적인 비핵화 조치가 이뤄지지 않은 가운데 제재 완화 문제를 공론화할 경우 북한에 잘못된 신호를 보낼 수 있다는 우려를 가지고 있는 것으로 보인다. 문재인 대통령은 메이 영국 총리와의 정상회담에서 “북한이 돌이킬 수 없을 정도로 비핵화를 진척시킬 경우 북한에 대한 인도적 지원이나, 대북제재 완화가 필요하고 그런 논의가 유엔안보리 차원에서 필요하다”(『조선일보』, 2018년 10월 20일)고 밝혔다.

여러 경로로 북한의 비핵화 진정성을 확인한 문재인 대통령은 북한의 불가역적인 비핵화 진척에 따라 대북제재를 완화해 나가야 북한의 완전한 비핵화를 촉진할 수 있다는 논리로 안보리 상임이사국들을 설득하려 했다. 하지만 안보리 상임이사국 정상들은 CVID 방식의 선 비핵화 조치를 유지하면서 “비핵화까지 제재가 필요하다”(마크롱 프랑스 대통령)라는 입장을 견지했다.

김정은 위원장이 트럼프 대통령 첫 임기 중에 비핵화를 실현할 수 있다며 비핵화 시한을

밝히고, 한반도 비핵화 노력을 확약했다. 트럼프 대통령이 '김정은 위원장과 사랑에 빠졌다'는 말을 할 만큼 북미 최고지도자들 사이에는 신뢰가 높아지고 있다. 북미 지도자들 사이의 신뢰의 근원은 실천에 있다. 북한이 일부 비핵화 선 행동 조치를 취하고 핵·미사일 시험 중단 약속을 지키고 있다. 미국의 11월 6일 중간선거 일정, 미중 무역갈등 등의 변수가 작동하고 있지만 조만간 북미협상의 진전을 기대해도 좋을 것이다.