

## 제2차 북미정상회담 이후의 남북경협

양문수 | 북한대학원대학교 교수 | msyang@kyungnam.ac.kr

제2차 북미정상회담의 결렬의 원인으로는 비핵화의 개념과 방식에 대한 북미 양국의 현격한 인식 차이가 지적된다. 현상적으로는 유엔 대북제재 5개 전부/일부와 영변/영변+ $\alpha$ 의 교환(이른바 ‘비핵화의 상응조치’)의 등가성에 대한 북미 양국의 현격한 인식 차이이고, 근원적으로는 북한이 주장하는 단계적 비핵화와 미국이 주장한 일괄 타결의 충돌이다.

이번 회담에서 미국은 이른바 small-deal, 즉 낮은 수준의 합의문도 사전에 준비해 두었던 것으로 보인다. 하지만 트럼프 대통령은 회담 결렬의 가능성도 염두에 두었던 것으로 보인다. 그는 회담 결렬 직후의 기자회견에서 “서명할 수도 있었지만, 빨리 하기보다는 옳게 하고 싶었다”고 밝혔다. 결국 트럼프는 small-deal보다는 no-deal을 선택했다.

돌이켜보면 비건의 방북 및 스탠포드대 연설(2019. 1. 31) 등으로 보아 미국은 북한이 주장하는 단계적 비핵화를 수용하는 것처럼 보였다. 하지만 하노이 및 그 이후에는 일괄타결(big-deal)을 주장했다. 트럼프의 대북 전략이 갑자기 전환한 것으로 보인다. 이러한 전환의 배경에는 코언 청문회, 러시아 게이트 특검 등으로 인한 트럼프 대통령의 정치적 위기 상황, 미국 내 대북 강경 여론의 비등 등 미국 국내 정치적 요인이 작용했을 것으로 보는 것이 일반적이다. 사실 이번의 no-deal에 대해서는 민주당, 공화당 공히 초당적으로 지지했다는 데서 단적으로 드러난다.

반면 북한은 이번 회담의 결렬을 전혀 예상치 못했던 것으로 보인다. 김정은 위원장은 하노이에서 회담 직전 회담의 성과에 대한 자신감을 피력했다. 그리고 회담 이후 북한은 이번 “회담이 뜻밖에도 합의문 없이 끝난 데 대하여”(노동신문, 2019. 3. 8)라고 보도했다. 그렇다면 김정은의 자신감의 배경에 대해 관심이 모아진다. 혹시나 6.12 센토사 합의(북한의 요구를 미국이 거의 다 수용한 것으로 해석)에 대한 자신감이 유지된 것이 아닐까 하는

해석이다. 어찌 되었든 김정은으로서는 미국이라는 슈퍼파워의 존재를 처음으로 피부로 느낀 기회였을 수도 있다.

이와 관련, 북한이 제재 문제를 들고 나오고, 더욱이 제재 완화/해제에 목을 매는 듯한 태도를 보인 것이 전략적 오류였을 수 있다는 해석이 있다. 북한이 제재 문제를 요구하면 할수록 미국은 제재의 유효성에 대해 더욱더 확신을 가지게 되고 따라서 제재 문제를 레버리지로 적극 활용하면서 북한을 압박하고 북한의 양보를 끌어내려 하는 전략에 박차를 가할 것이기 때문이다.

물론 이번 하노이 회담의 성과가 전혀 없다고 보기는 어렵다. 북한과 미국은 상대에게 원하는 것이 무엇인지 명확하게 밝혔다. 또한 북미 양국은 앞으로도 대화를 계속할 방침임을 밝혔고, 서로에 대한 최소한의 신뢰적 조치(이른바 쌍중단, 즉 북한은 핵실험 및 미사일 발사 중단, 미국은 한미 군사합동훈련 대폭 축소/중단 조치)를 유지할 것임을 시사했다.

향후 북미협상이 재개되고 합의를 도출할 수 있는 방향으로 움직일 긍정적 요소로는 다음의 것들이 지적 가능하다. 우선 트럼프는 북한과 대화/협상에 대한 의지를 지속적으로 피력하고 있으며 북미협상을 자신의 재선에 유리한 환경 조성을 위해 활용할 의사가 남아 있다. 북한도 트럼프에 대한 비난을 자제하고 있으며, 김정은 시대의 경제발전을 위해서는 북미협상을 통한 제재 완화/해제가 필수적임을 잘 인식하고 있다. 한국도 '신한반도 체제' 구상의 실현 위해 중재자 역할을 적극 추진할 의사가 있다.

반면 북미협상이 재개되지 못하고 재개되더라도 합의를 도출하지 못할 방향으로 움직일 부정적 요소로는 다음의 것들을 지적할 수 있다. 우선 트럼프가 하노이에서 완전한 비핵화, 일괄 타결을 주장함에 따라 협상의 문턱을 크게 높인 셈이다. 앞으로 러시아 게이트 특검의 최종 조사 결과 공개 등으로 인해 트럼프의 국내 정치적 입지가 더욱 약화되면 트럼프의 대북정책 운신의 폭은 더욱 좁아질 가능성이 있다. 또한 북한이 미국을 협상 테이블로 끌어들이기 위해 또다시 핵실험 또는 미사일 발사와 같은 군사적 조치를 취할 가능성이 현재로서는 낮기는 하지만 완전히 배제하기는 곤란하다.

미국의 대북 핵협상 전략 전환이 일시적인 것인지 구조적인 것인지에 대한 판단이 중요하다. 하노이 회담 직후만 해도 유보론과 리셋론이 팽팽히 맞섰지만 시간이 흐를수록, 특히 하노이 회담 이후 미국 행정부의 행보를 보면, 특히 폼페이오, 비건까지 일괄타결론에 동참하게 된 것을 보면 유보론보다는 리셋론이 더 힘을 얻게 된다. 즉 미국의 전략은 2018년 6월의 1차 북미정상회담 직전으로 리셋된 것이다.

이제 공은 북한에게 넘어간 셈이다. 미국은 북한에 대해 제재해제를 원한다면 일괄타결에

응하라고 말하고 회담장을 나간 셈이다. 물론 북한도 더 이상 양보할 생각이 없다고 주장하고 있다. 더욱이 최선희 외무성 부상이 협상 중단도 고려하고 있다고 강편치를 날렸다. 하지만 현재는 미국보다 북한이 당황해하는 기색이 역력하다. 김정은 위원장이 국내 정치적으로도 타격을 입었을 가능성도 충분히 있다.

북한으로서는 다각도로 대응 방안을 고민하지 않을 수 없을 것이다. 우선 올해 신년사에서 밝힌 이른바 ‘새로운 길’을 모색하는 것이다. 하지만 그렇게 되면 김정은은 국제사회에서 더 이상 신뢰하기 어려운 사람으로 각인되어 다시는 협상을 할 수 없을 것이며, 국제사회의 대북제재는 더욱 강화되면서 중국, 러시아도 이에 동참하지 않을 수 없고 북한의 경제적 어려움은 가중될 것이다. 아니면 미국의 요구를 전부는 아니더라도 상당 정도 수용하는 방향으로 나아가는 방안이다. 그런데 여기에도 리스크가 따른다. 결국 김정은 위원장의 결단이 결정적으로 중요하다.

여기서 시간은 누구의 편인가 하는 문제를 새삼 떠올리게 된다. 사실 하노이에서 트럼프는 급할 게 없다는 이야기를 서슴지 않았고 김정은은 1분이 아깝다고 발언해 대조를 이루었음. 더욱이 트럼프가 북한 핵문제/협상 관련 “1년쯤 후에 알려주겠다”(2019. 3. 8)고 밝혀 눈길을 끌었다.

결국 당분간은 북한이 얼마나 양보할 것인지, 미국이 얼마나 현실적·타협적 입장으로 선화할 것인지 하는 문제를 놓고 양국의 기싸움 또는 물밑 협상이 치열하고 지루하게 전개될 가능성이 높다. 물론 김정은의 결단에 의해 북한이 상당 정도 양보를 하면서 협상이 탄력을 받을 가능성도 배제할 수는 없다.

한편 문재인 대통령은 올해 3.1운동 100주년 기념사에서 ‘신한반도 체제 구상’을 밝힌 바 있다. 이 구상은 과거 100년에 대비되는 새로운 100년에 대한 비전으로서 평화협력공동체, 경제협력공동체, 다자평화체제 등을 핵심으로 한다. 그런데 ‘신한반도 체제 구상’은 초기부터 큰 도전에 직면하게 되었다.

2차 북미정상회담 결렬 직후 문 대통령은 개성공단, 금강산관광, 철도도로 연결 등 남북경협 의 적극적 전개 의사를 밝혔다. 하지만 미국이 이에 동의할지는 미지수이다. 지난 3월 7일에 미국 국무부 고위당국자는 “개성공단과 금강산관광에 대한 제재 면제를 검토하느냐”라는 질문에 대해 “아니다(No)”라고 잘라 말했다.

제재 완화/해제에 대해 종전에도 미국의 입장은 매우 강경했지만 이번 하노이 회담을 계기로 더욱 강경해졌고, 앞으로도 그럴 것으로 보인다. 앞서서도 언급했듯이 북한 스스로, 더욱이 김정은 위원장의 입을 통해서 제재의 효과를 입증해 주고, 시간은 미국의 편임을

확인시켜 준 것이나 마찬가지로 때문이다.

물론 한국 정부가 미국의 반대에도 불구하고 개성공단, 금강산 관광, 철도 도로 연결 등을 추진하는 것이 불가능하지는 않다. 하지만 정치경제적으로 부담스러운 것은 부인하기 어렵다. 무엇보다도 현재 미국의 독자적 대북제재로 세컨더리 보이콧(즉 북한과 거래하는 제 3국 정부/기업에 대해 미국이 제재를 가할 수 있음)이 사실상 가능하게 되었기 때문이다. 나아가 미국과의 관계에서 다른 분야(예컨대 주한미군 방위비 분담)에서 대가를 치러야 할 가능성이 높기 때문이기도 하다.

요컨대 현재의 여건 하에서 단기간 내 북미협상이 재개/타결되고 제재가 완화되어 남북경협이 재개될 가능성은 그리 높지 않다. 상당한 시일을 요할지도 모른다.

물론 한반도 정세 및 남북관계라는 것이 항상 그러하듯이 언제든지 급격히 변화할 가능성은 완전히 배제할 수 없다는 점 또한 고려할 필요는 있다. 더욱이 일각에서 주장하듯이 오히려 “판이 커졌다”라는 측면도 존재한다. 즉 북미협상이 재개되고 나아가 타결까지 되면 제재 완화, 따라서 남북경협의 재개 수준/폭은 올 1, 2월에 하노이 회담을 앞두고 거론되었던 수준/범위보다 더 커질 수 있다.

또한 북미 핵 협상의 추이가 결정적으로 중요하지만 당장은 아니라고 해도 상황에 따라서는 문재인 정부의 의지도 중요한 변수로 작용할 가능성도 있다.

아울러 제재라는 것은 기본적으로 법의 영역에 있지만 100% 법의 문제만은 아니라는 점 또한 고려해야 한다. 사실 제재 관련 규정/법에는 모호함과 해석의 여지가 존재하고, 제재라는 이슈에는 일정 수준 국제정치의 성격도 가미되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

한편 기존 남북경협 사업이 재개된다고 하면 그 첫 단추는 금강산 관광사업이 될 가능성이 높다. 금강산 관광사업은 개성공단 사업과는 달리, 시설개보수를 위한 투자, 벌크캐시 이전 등과 같은 문제만 해결된다면 현재의 대북 제재 상황에서도 재개할 수 있다. 실제로 하노이 회담을 앞두고 금강산관광사업의 재개 가능성이 점쳐지기도 했었다.

앞에서도 언급했듯이 한반도 정세 및 남북 관계는 그 속성상 언제 어떤 식으로 급격하게 변화할지 사전에 예측하기가 매우 어렵다. 그래서 단기적인 상황의 변화에 일희일비하기보다는 긴 호흡에서 관찰하고 남북경협사업을 준비하는 것이 바람직하다.