



## 미북 정상회담 관전 포인트 및 정책적 함의

2018-18

최 강 수석연구위원

신범철 선임연구위원

아산정책연구원

2018.06.05

우여곡절 끝에 6월 12일 미북 정상회담<sup>1</sup>이 개최된다. 북한 핵문제를 해결하고 한반도에 지속가능한 평화를 구축하기 위한 역사적 계기가 그 날 싱가포르에서 펼쳐진다. 하지만 가야할 길은 멀다. 김영철 노동당 중앙위원회 부위원장의 방미 이후에도 판문점에서 실무회담이 계속되고 있다. 트럼프 대통령은 어느 순간 북한과의 대화를 프로세스로 부르고 있다. 나아가 6월 12일에 미북간 공동성명이 나오지 않을 수 있다는 언급도 했다. 이 모두 미북 정상회담의 난항을 시사한다. 아직도 미국과 북한 간의 비핵화 방식에는 차이가 있어 보인다. 북한에 대한 체재보장 문제, 즉 제재 해제, 경제 보상, 종전선언과 평화체제, 그리고 한미동맹과 주한미군 문제 중 어느 하나라도 쉽게 타결이 이루어질 성격이 아니다. 이처럼 아직은 그 성과가 불투명해 보이는 미북 정상회담을 냉정히 조망하기 위해 주요 쟁점의 정책적 함의와 평가 기준을 제시한다.

### 1. 과거 북핵 협상과의 차이점

미국과 북한간의 비핵화 협상은 1990년대 초반으로 거슬러 올라간다. 북한의 영변 원자로 사찰 문제가 관심을 모으면서 본격적인 협상이 시작되었고, 1994년 제네바 합의, 2005년 9월 19일 6자회담 공동성명, 그리고 2012년 2월 29일 미북간 합의 등이 이루어졌다. 그 사이 1998년 금창리 시설 사찰, 2000년 북미 공동 코뮤니케, 그리고 6자회담 2.13 합의나

10.3 합의 등이 있었지만 기존합의의 연장선상에서 이루어진 합의이거나 핵문제만을 대상으로 하지 않았다는 점에서 생략한다.

2018 미북 정상회담은 과거 수 차례의 비핵화 협상과 유사하거나 다른 측면이 존재한다. 먼저 유사한 점은 북한의 핵능력이 고도화 되는 주요 계기에 협상이 시작된다는 점이다. 제네바 합의 당시에는 북한이 플루토늄 방식의 핵개발, 6자회담 개최는 북한이 농축우라늄 방식의 핵개발, 2.29 합의는 북한의 미사일 능력 고도화, 그리고 이번 미북 정상회담은 북한의 전반적인 핵능력 고도화가 이루어지는 과정에서 개최되었다. '위기가 조성되어야 대화가 이루어진다'는 속설이 문자 그대로 작용하고 있음을 볼 수 있다.

하지만 이번의 미북 정상회담은 과거와 많은 차이점을 보이고 있다. 첫째, 북한이 핵무력 완성을 주장한 이후의 회담이다. 북한의 핵능력이 과거와 비교할 수 없을 정도로 고도화되었기 때문에 미국은 수세적이고 방어적 입장에서 북한에 대한 폭넓은 보상을 논의하고 있다. 과거에는 미국이 큰 관심을 두지 않았던 종전선언 문제나 한미동맹 문제도 논의에 포함되는 모습이다.

둘째, 현재의 위협 제거에서 시작해서 과거와 미래 핵을 폐기하는 새로운 접근법이 추진되고 있다. 과거의 협상 방식은 북한 핵능력 전반에 대한 '신고 - 검증 - 폐기'의 단계적 접근이었다. 하지만 트럼프 행정부는 그 역순으로 접근하며, 북한의 신고 이후 바로 북한의 핵무기와 핵물질을 미국으로 반출하는 변화된 접근을 시도하고 있다.

셋째, 강도 높은 국제적 제재 레짐이 존재하고 있다. 과거 북핵 협상 과정은 북한에 대한 제재 수준이 너무도 낮아 북한의 대화 복귀와 합의 이행을 강요할 수단이 없었다. 하지만 지난 2년 간 북한의 연쇄적인 도발로 인해 강도 높은 대북제재가 만들어 짐으로 인해, 협상 과정이나 합의 이행 과정에서 북한의 행동을 통제하는 데 좋은 수단으로 활용되고 있다.

<표 1> 미북간 주요 협상 비교

	제네바합의	6 자회담 9.19 공동성명	2.29 합의	6.12 정상회담(추정)
배경	핵개발 의혹 (플루토늄)	핵개발 의혹 (플루토늄, 농축 우라늄)	제한적 핵능력 (1, 2 차 핵실험)	북핵 고도화
협상방식	양자	다자	양자	양자
대상	플루토늄	플루토늄	플루토늄 농축우라늄 미사일	플루토늄 농축우라늄 미사일 핵시설/자료/인력
비핵화 목표	동결	동결 + 불능화 +폐기	동결 이후 6 자회담 재가동	폐기
비핵화 단계	동결	단계적 비핵화 (신고-검증-폐기)	단계적 비핵화	일괄타결 하 단계 수용 (신고-폐기-검증)
평화체제	북미수교	북미수교 평화협정(중장기)	6 자회담 수준	북미수교 종전선언 평화협정
한미동맹 주한미군	불포함	불포함	불포함	일부 포함 (규모 및 성격)
대북제재 수준	적성국교역법 (자산동결 등) 테러지원국 (일부 금융제재)	적성국교역법 (자산동결 등) 테러지원국 (일부 금융제재)	UN 안보리 제재 (전략물자 통제) 적성국교역법 (자산동결 등) 행정명령 (전략물자 통제)	적성국교역법 (자산동결 등) 대북제재이행강화법 행정명령 (전략물자 + 교역/금융 제재) UN 안보리 제재 (교역/금융 제재)

## 2. 미북 정상회담 진행 상황 평가

한국 전쟁 발발 이래 미국은 북한과 수많은 협상을 진행해 왔지만, 북한이나 김정은 위원장을 가장 잘 다루는 사람이 바로 트럼프 대통령인 것 같다. 한국 정부의 평화프로세스로 비롯된 미북간의 대화 재개와 정상회담 협상 과정에서 트럼프 대통령은 북한에 대해 강도 높은 압박을 전개하며 정상회담을 성사해 냈다.

트럼프 대통령의 협상술이 극적으로 발휘된 것은 정상회담 5월 24일 정상회담 취소였다. 5월 초 왕이 중국 외교부장의 방북과 2차 북중 정상회담 이후 북한은 △한미 연합군사훈련인 '맥스 썬더'를 비난하고, △김계관 외무성 제1부상과 최선희 외무성 부상의 담화를 통해 볼튼 국가안보보좌관과 펜스 부통령을 비난하며 정상회담 개최 여부를 위협했다. 이에 트럼프 대통령은 선제적으로 정상회담 취소를 선언함으로써 북측을 당황케 만들었다. 이후 북한은 채 반일도 안 되어 김계관 부상의 명의로 담화를 다시 내고 김영철 특사를 워싱턴에 파견하는 등 현재 협상의 주도권을 미국이 잡은 모양새다.

물론 이러한 외견과 달리 정상회담을 통한 북한의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화 달성 여부는 아직도 불투명한 상황이다. 6월 4일 현재 대외적으로 확인된 회담 진행 상황은, △미국과 북한은 서로가 무엇을 원하는지 세부 내용까지 명확히 알고 있으나,<sup>2</sup> △아직까지 합의는 이루어지지 않고 있고, △6월 12일 정상회담에서 빅딜을 이룰 수 있으며,<sup>3</sup> △미국은 북한에 대해 많은 보상을 해주는 대신 완전한 비핵화를 추구하고 있고,<sup>4</sup> △완전한 비핵화의 핵심은 북한의 핵무기와 핵물질을 조기에 미국으로 반출하는 방식이 될 수 있다는 점이다.<sup>5</sup> 다만 트럼프 대통령은 북한이 충분히 숙고할 수 있는 시간을 주겠다<sup>6</sup>는 입장도 표명했는데, 이는 북한이 소위 '트럼프식 해법'을 수용해야 한다는 것을 전제로 한 발언으로 추정된다.

문제는 그간 북한의 비핵화 의사를 수차례 확인했음에도 구체적인 비핵화 방안은 진전을 보지 못하고 있다는 점이다. 이미 트럼프식 해법을 북한에 전달한 것으로 보이고 판문점에서 여러 차례 실무협상이 이루어졌다. 하지만 북한이 아직도 확답을 미루고 있다. 북한도 협상을 함에 있어서 자신들의 이익을 극대화 하겠다는 입장으로 추정된다. 북중

정상회담을 두 차례 개최하고 김정은 위원장이 라브로프 러시아 외무장관 접견한 것과 같은 이유일 것이다.

그간 많은 내용이 논의되었지만 즉 핵무기의 조기 반출 여부, 북한 전역에 대한 임의사찰 여부, 보상의 규모와 우선순위 문제 등과 같이 비핵화 과정의 가장 핵심적인 내용에 대한 합의가 아직 이루어지지 않은 모습이다. 11 월 중간 선거를 앞 둔 트럼프 대통령이 악수(惡手)를 둘 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 정상회담을 일종의 프로세스로 표현한 트럼프 대통령의 발언이나 비핵화 이행 단계와 종전선언에 대한 전향적인 입장은 이미 북한의 요구 사항을 일부 수용하고 있는 모습이다. '최대의 압박(maximum pressure)'이란 표현도 더 이상 사용하지 않겠다는 발언도 북한과의 대화를 희망하는 트럼프 대통령의 또 다른 모습이다.

향후 일주일 여 동안 김정은 위원장의 결단이 이루어지지 않는다면 북한 비핵화에 가장 중요한 이슈들이 해결되지 않은 상황에서 정상회담이 개최될 가능성이 높다. 트럼프 대통령이 김정은 위원장을 설득해서 성공적인 결과를 낸다면 모를까 별다른 성과 없이 정상회담이 종료된다면 북한의 권위만을 높여주는 실패한 정상회담이 될 것이다. 모든 정상회담은 성공한다는 속설도 있지만 결국 회담의 목표인 북한 비핵화에 있어 얼마나 진전된 결과를 내 놓을 수 있는가가 이번 미북 정상회담의 성패를 결정짓는 핵심 쟁점이기 때문이다.

### 3. 정상회담 주요 이슈와 정책적 함의

미국의 입장에서 협상을 하는 목적은 북한을 비핵화 시키는 것이다. 반면 북한의 입장에서 협상의 목적은 자신들이 취할 비핵화의 보상으로 미국과 국제사회의 체재보장을 얻어내는 일이다. 북한은 정확히 체재보장이 무엇인지 밝히지 않고 있지만 결국 외교관계 수립, 제재해제, 경제적 지원, 평화협정, 그리고 군사안보적 위협 해소가 한 묶음이 될 것이다. 그간 미국이 보여준 입장을 고려한다면 비핵화 과정이 진행된다면 이미 제네바 합의에서도 시사했던 외교관계 수립은 큰 문제가 되지 않을 것이다. 하지만 제재해제나 경제지원,

종전선언이나 평화협정, 그리고 한미동맹과 주한미군 문제 등은 북한의 비핵화 협상과정에서 팽팽한 대립을 보일 것이다. 따라서 이들 쟁점들의 정책적 함의를 살펴보면서 정상회담 성공의 척도를 제시해 보기로 한다.

### (1) 비핵화 과정: '트럼프식 해법'의 타결 여부

사실 '트럼프식 해법'은 정확히 공개된 바 없다. 그 결과 미국이 어떠한 비핵화 과정을 추구하고 있는지 정확히 알 길이 없다. 다만 주요 인사들의 발언으로 추정되는 바를 정리해보면 '신고 후 바로 핵무기와 핵물질을 미국으로 반출'하는 것과 이후 북한 전역에 대한 폭넓은 '임의 사찰'을 강조하고 있는 것으로 본다.

소위 '초기적재(front loaded)' 방식을 미국이 추진하고 있다면, 북한의 핵 관련 신고 이후 핵무기와 핵물질을 미국으로 이전하는 방식에 대해 김정은 위원장의 결단을 촉구하고 있는 것으로 보인다. 동 방식은 북핵 문제의 가장 큰 과제인 북핵 폐기를 기존의 '신고-검증-폐기' 순서에서 '신고-(핵심)폐기-검증-(기타)폐기' 순서로 바꾸는 것을 의미한다. 즉 협상의 가장 중요한 부분인 핵 폐기를 앞쪽으로 배치하면서 협상의 주도권을 미국이 지속적으로 가져가는 방식인 것이다.

'초기적재' 방식은 가장 확실한 비핵화 방안이다. 과거 논의되었던 '신고-검증-폐기' 방식대로라면 북한의 핵무기 폐기에 앞서 제재는 모두 해제되거나, 또는 북한을 설득해서 제재 해제 없이 신고와 검증 단계를 거쳐야 한다. 제재가 먼저 해제될 경우 미국은 북한의 핵 폐기 이행을 담보할 압박수단을 상실하게 된다. 제재 없이 북한에게 신고와 검증을 요구한다면 북한이 받아들이지 않을 가능성이 높다. 이러한 문제점을 극복하고 미국이 협상의 전 과정에서 주도권을 확보하기 위한 접근이 '초기적재' 방식이다. 제재를 단계적으로 해제하더라도 그 과정에서 북한의 핵무기와 핵물질을 단계적으로 줄여나갈 수 있기 때문에 미국으로서는 북한의 배신 위험을 줄일 수 있다.

반면 북한은 기존의 단계적인 해법을 고수하고 있다. 북중 정상회담이나 북러 외교장관 회의에서 지속적으로 단계적이고 동시적인 조치를 강조하고 있는 것은 핵무기 포기를 가장 마지막에 함으로써 협상의 전과정에서 주도권을 행사할 수 있기 때문이다. 북한의 입장에서 볼 때 초기적재는 단 마음을 먹기가 어려운 방식이다. 자신들이 원하는 제재를 해제받기 위해 핵무기와 핵물질을 포기해야 하고, 나중에 남아 있는 핵무기의 일부라도 보유하고자 할 때는 그간 포기한 핵무기의 기회비용을 생각할 때 다른 마음을 먹기가 어렵기 때문이다. 이러한 이유에서 북한은 '초기적재' 방식에 동의해줄 경우 완전한 비핵화를 피할 수 없음을 잘 알고 있을 것이다.

또한 북한에 대한 조건 없는 사찰, 즉 포괄적인 '임의사찰' 허용 문제도 '트럼프식 해법'의 핵심 내용으로 추정된다. 북한의 의심 시설에 대한 무조건적 사찰이 허용되어야 제대로 된 검증을 할 수 있기 때문이다. 2008년 검증의정서 논의 과정에서도 임의사찰 문제를 두고 팽팽히 대립한 결과 성과를 내지 못했는데, 이번에도 비핵화 방안에 임의사찰이 포함되지 않는다면 성공적인 합의로 보기 어렵다.

북한은 자신들이 지정하는 시설에 대한 사찰만을 허용하는 제한된 접근을 선호한다. 하지만 이 경우 북한의 은닉 시설을 사찰할 수 없기에 반쪽 검증으로 그치게 된다. 북한 내 의심 가는 시설을 모두 사찰할 수 있도록 합의함으로써 초기부터 북한의 성실한 신고를 이끌어 내는 것이 중요하다. '임의사찰' 합의는 북한의 비핵화 이행을 담보하는 데도 유용하지만 북한이 다른 마음을 먹지 않도록 하는데 더욱 큰 효과를 발휘할 수 있다. 나중에 발각될 우려가 있는데, 거짓 신고를 하기가 부담되기 때문이다.

트럼프 대통령이 6.12 정상회담에서 '초기적재' 방식과 '임의사찰'을 포함한 비핵화 합의를 이끌어 낸다면 협상은 성공으로 평가할 수 있다. 하지만 이러한 방식에 합의를 못하고 다음번 정상회담을 기약한다면 또 다른 실패를 예고한다. 만일 트럼프 대통령이 북한이 과거에 이야기 해왔던 '신고-검증-폐기' 방식에 합의한다면 —물론 그 가능성은 매우 낮다고 보지만— 이는 실패한 협상으로 기록될 것이다. 강도 높은 대북제재 속에서 유리한 고지를

점하며 협상에 임했으면서도 제재가 해제된 단계에서 북한의 선의에 기대야 하는 초라한 결과를 낳았기 때문이다.

## (2) 대북 경제제재 해제: 제재해제의 시점

경제건설 노선을 채택한 김정은 위원장의 입장에서는 핵무기 포기의 대가는 북한의 경제발전이다. 진정한 비핵화 의지를 보유했는가와는 별개로 김정은 위원장은 경제발전을 위한 상당한 청구서를 미측에 들이밀 것이다. 그리고 그 첫 출발은 대북제재 해제가 될 것이다.

북한의 경제는 김정은 위원장 집권 이래 지속적으로 성장해 왔다. 한국은행 통계를 볼 때 북한은 2015 년을 제외하고는 성장가도를 걸어왔다. 그 이유는 중국에 있다. 중국의 경제성장에 따른 중국과 북한간의 노동임금 격차, 북한 천연자원에 대한 중국 내 수요 증대 등이 북한에 대한 중국의 투자를 유인했고 그 결과 북한의 대외무역량이 급증하며 북한 경제의 견인차가 되었다. 하지만 이러한 북한 경제의 호황은 2017 년부터 문제에 직면하게 되었는데, 2017 년 의결된 유엔 안보리 결의 2371 과 2375 에 의해 결정적 타격을 입게 된다. 동 결의들은 북한의 주요 대외교역을 사실상 금지하고 있다. 중국이 동 결의안들을 어느 정도 이행함에 따라 북중 경계지역에서의 밀무역을 제외하고는 대규모 무역거래가 중단된 상황이다. 중국 경제 성장의 낙수효과(waterfall effect)를 볼 수 있는 북한으로서는 제재만 해제되어도 경제성장이 가능하다고 믿고 있을 것이고 또 그렇게 될 가능성이 크다. 따라서 북한은 미국과의 협상에서 제재해제를 최우선적으로 요구하고 있는 것으로 보인다.

문제는 제재가 해제될 경우 북한이 과연 비핵화 합의를 충실히 이행할 것인가의 문제다. 그간 미국은 제재의 단계적 해제를 추진하며 북한의 비핵화 이행을 촉구할 것으로 보인다. 특히 안보리 결의 2371 과 2375 를 최대한 늦게 해제함으로써 북한의 비핵화 이행을 담보하려 들 것이다. <표 2>에서 보는 바와 같이 현재 북한에 대한 주요 제재는 11 개가 존재한다. 하지만 그 중에서도 가장 강력한 내용이 바로 북한산 섬유제품 수출을 금지하는 결의 2375 와 북한의 천연자원 수출을 전면 금지한 2371 이다. 따라서 이 두 안보리 결의를

북한의 핵무기와 핵물질 미국 반출 이후까지 유지할 수 있다면 미국은 매우 성공적인 협상을 했다고 볼 수 있다. 반면 북한으로서는 안보리 결의의 조기 해제를 통해 보다 여유로운 비핵화 과정을 전개하거나 또는 걱정 시점에서 이행을 지연할 것을 계획할 수도 있다.

**<표 2> 대북제재의 주요 내용**

유엔 안보리 결의	제재 내용
1695 호(2006)	- 북한에 대한 미사일 관련 물품 및 기술 이전 차단 권고
1718 호(2006)	- 안보리 대북제재위원회 구성, 제재 참여 의무화 - 대량살상무기 등 지정 무기 대북수출 금지
1874 호(2006)	- 거의 모든 무기와 관련 물자의 대북 수출 금지 - 핵/미사일 관련 북한 자산과 금융 거래 동결 금지
2087 호(2009)	- 전면적 대북 수출통제 강화 - 북한 벌크캐시 (대량현금) 통제
2094 호(2013)	- 북한 외교관 외교행낭 감시 - 금수품 적재 의심 항공기 이착륙 및 영공통과 불허
2270 호(2016)	- 민생 목적 외 북한산 석탄, 철, 철광석 수출 금지 - 북한산 금, 티타늄, 희토류 수출 금지
2321 호(2016)	- 북한산 석탄 수출 연간 750 만 톤, 4 억달러 상한선 제시 - 북한 외교활동 제한 강화, 공관원 축소 촉구
2356 호(2017)	- 북한 전락로켓사령부 등 기관 4 곳, 개인 14 명 제재 추가
2371 호(2017)	- 북한산 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석 수출 전면 금지 - 북한 수산물 수출 전면 금지
2375 호(2017)	- 북한산 섬유제품 수출 금지 - 북한 내 산업투자 금지 - 대북 원유 동결, 정제유 수출 200 만 배럴 상한
2397 호(2017)	- 북한 원유 수출 400 만 배럴 상한. 정제유 수출 50 만 배럴 상한

유엔 안보리 제재 외에도 미국의 독자적인 대북제재 해제도 북한의 비핵화 이행 단계별로 해제될 것이다. 대북제재이행강화법(2016), 적성국교역법 등의 법률과 대북 행정명령(executive order) 13466 호(2008), 13551 호(2010), 13570 호(2010),

13687 호(2015), 13722 호(2016) 13810(2017) 등이 북한에 대해 경제제재를 가하고 있는데 북한에 대한 군사물자거래, 경제교역, 선박 및 항공 통제, 금융거래 등을 금지하고 있다. 특히 트럼프 대통령이 서명한 행정명령 13810 은 북한과 거래하는 제 3 국 기업도 제재 대상에 올릴 수 있도록 하는 강력한 제재 내용을 담고 있다. 미국의 독자제재 역시 북한 비핵화 합의 이행에 맞춰 단계적으로 해제될 것이다.

한편, 유엔 제재 해제와 새로운 결의안 도출에 안보리 상임이사국들의 동의가 필요하다는 점에서 미국 행정부의 필요에 따라 다시 가동시킬 수 있는 독자제재 보다 더욱 신중할 필요가 있다. 따라서 유엔 제재 해제 시에 반드시 북한의 비핵화 이행이 이루어지지 않을 경우 해제되었던 제재가 다시 복귀된다는 관련 조항(소위 'roll back' 조항)을 마련해야 한다.

만일 미국이 협상을 통해 북한의 비핵화 이행을 어느 정도 담보한 후 핵심 제재를 풀어준다면 성공적인 협상으로 평가한다. 반대로 북한의 이행조치 없이 주요 제재가 해제된다면 실패한 협상으로 평가할 수밖에 없다. 한편, 금번 정상회담에서 미북간 논의 내용이 구체적으로 진전되지 못했을 경우 '비핵화의 단계와 맞물리는 경제제재의 완화'라는 원론적인 합의가 이루어질 가능성이 높다. 하지만 이는 디테일의 악마를 고스란히 남겨둔 합의가 될 것이며, 좋은 평가를 받기 어렵다.

### (3) 대북 경제보상 및 지원: 보상의 규모

비핵화 부분에 진전이 있다면 북한에 대한 경제보상도 논의될 것이다. 이 부분은 아직까지 크게 부각되지 않고 있는데 잠재적으로 갈등이 커질 수 있는 분야다. 북한이 과연 어느 정도의 경제지원을 요구할지 알 수 없기 때문이다. 북한의 요구 사항이 어떠한 근거에 기초한 것인지 검증할 만한 기초적 자료가 없다는 점에서도 난항이 예상된다.

북한은 비핵화를 수용할 경우 핵무기 개발에 들어간 비용을 청구할 것이다. 북한이 핵무기 개발에 얼마나 비용을 지출했는가는 정확한 자료가 없다. 따라서 고무줄 협상이 예상된다. 북한으로서는 최대치를, 미국으로서는 최소치를 주장할 것으로 전망된다. 이 과정에서

북한의 핵개발 비용을 한국이나 미국의 구매력 지수로 평가해서 수십억 달러 이상의 가치를 부여하는 것은 부적절하다고 본다. 북한의 저비용 경제 여건에 기반하여 이루어진 투자를 국제사회의 고비용 기준으로 보상할 필요는 없기 때문이다.

북한은 핵 포기의 대가로 경제적 지원도 요구할 것이다. 북한으로서는 핵무기 개발 과정에서 국제사회의 제재로 인해 피해를 입은 부분을 국제사회가 보상해 주어야 한다는 논리를 들고 나올 것이다. 또한 자발적 비핵화 조치에 따른 보상으로 북한 경제를 회생시킬 무상원조나 금융지원, 경제 투자 등을 요구할 것으로 보인다. 이러한 금액의 총액이 얼마가 될지 알 수 없으나 최소 수십억 달러 이상이 될 전망이다. 북한의 실질적 비핵화가 이루어진다면 경제 지원은 투자의 개념으로 볼 수 있기에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 다만 핵무기 개발로 상실한 기회비용은 북한의 선택에 관한 부분이므로 국제사회가 보상해 줄 필요는 없다. 북한의 불법적인 핵무기 개발로 한국이나 미국 등이 부담한 국방비 증액이나 코리아 디스카운트 등을 북한이 보상해주지 않을 것과 같은 이치다.

한편, 이번 미북 정상회담의 논의 사항은 아니겠지만 미국은 대부분의 대북 경제 지원을 한국, 일본, 중국 등에 전가하려 들 것이다. 미국은 핵무기와 핵물질의 이전, 해체 비용, 미사일의 해체 비용 등 핵무기와 관련된 비용은 직접 부담할 것으로 보인다. 하지만 영변원자로 시설 폐기, 영변과 기타 지역에 있을 농축우라늄 시설 폐기, 북한 과학자의 해외 유출이나 재취업 등의 비용은 한국이나 일본에 부담을 요구할 가능성이 크다. 무기체계 자체에는 접근을 못하게 자신들이 비용을 부담하고 기타 영역에서 발생하는 비용은 주변국과 국제사회에 넘기려 들 전망이다. 이로 인해 관련 당사자 간 갈등 요인이 될 수도 있을 것이다.

북한에 대한 경제 지원 규모가 이번 정상회담에서 구체적으로 합의될 가능성은 높지 않지만 합의되지 않아도 무방하다. 대북 제재와는 달리 북한 비핵화 이행을 담보하는 성격이 약하기 때문이다. 단지 북한과 타협할 수 있는 적절한 규모의 지원을 제시함으로써 북한에게 비핵화 이행의 인센티브를 부여하는 것일 뿐이다. 만일 이 문제가 논의되고 합의될 경우, 미국이 수십억 달러 규모의 경제적 보상에 합의한다면 높은 평가를 받을

것이다. 하지만 수백억 달러 규모의 경제적 보상에 합의하고 이를 주변국에게 돌리려 한다면 좋은 평가를 받기 어려울 것이다.

#### (4) 종전선언과 평화협정: 시기의 문제

종전선언은 전쟁상태의 종료를 확인하는 정치적 선언이다. 정치적 성격을 지닌 만큼, 법적인 문제를 해결하기 위해 평화협정을 후속조치로 한다는 견해가 일반적이다.<sup>7</sup> 한국 정부는 판문점 선언에 합의한 남북미 종전선언을 추진하기 위해 적극적 행보를 보였다. 당초 별다른 반응을 보이지 않았던 트럼프 대통령은 6.12 정상회담에서 종전선언을 할 수도 있음을 시사했다. 이는 기존에 북한 비핵화 이행 이후 종전선언을 논의할 수 있다는 입장에서 선회한 것이다.

트럼프 대통령의 종전선언 발언은 김정은 위원장이 트럼프식 해법을 수용할 것을 촉구하는 과정에서 나온 일종의 유인책으로 본다. 북한이 체제보장과 관련하여 우려를 제기하고 있기 때문에 종전선언을 앞당김으로써 김정은 위원장의 결단을 유도하겠다는 협상술로 평가된다. 다만 이러한 입장 표명이 북한의 특별한 비핵화 조치 이전에 나왔다는 점에서 벌써부터 미국이 양보했다는 평가도 제기되고 있다.

종전선언은 정치적 차원의 선언이지만 이 또한 국제관계에서 합의 준수의 의무가 있는 만큼 존중해야 한다. 그 결과 종전선언 이후 주한미군의 한 축을 이루는 유엔군사령부의 해체 문제가 제기될 것이다. 유엔 안보리 결의 84 호는 '북한의 침공을 격퇴하고 평화를 회복'하기 위해 연합군 사령부를 구성토록 했다. 이때 유엔의 휘장을 사용할 수 있도록 함으로써 유엔군 사령부로 불리고 있는 것이다. 그런데 종전선언으로 평화가 회복된다면 유엔군 사령부의 존립근거가 상실하게 된다. 따라서 북한의 적극적인 문제제기가 예상된다.

북한이 비핵화를 하고 지속가능한 평화가 찾아온다면 유엔군 사령부를 해체하는 것이 큰 문제가 될 수 없다. 하지만 북한의 비핵화 이행 조치 이전에 종전선언을 할 경우 북한의 비핵화 진전 이전에 유엔군 사령부가 해체되어야 하는 상황이 야기될 수 있다. 1978 년

한미연합사령부를 구성하고 작전통제권을 이양했지만 유엔사는 여전히 한반도 유사시 한국을 지원하기 위한 외국군의 접수 기능을 보유하고 있는 중요 기구다. 이러한 이유에서 미국 또한 종전선언에 대해 신중한 입장을 취해왔는데, 트럼프 대통령이 번복하고 적극적인 모습을 보이고 있다.

평화협정과 관련해서도 시기가 문제가 될 수 있다. 혹시라도 북한 비핵화 완료 이전에 평화협정을 체결한다고 할 경우, 사실상 비핵화를 지연시키는 심각한 상황이 초래될 수 있기 때문이다. 평화협정에 담아야 할 경계선 문제를 예로 들 수 있는데, 이를 확정하는 데 수년이 소요될 수 있다. 북한은 우리의 북방한계선(Northern Limit Line)에 대해 이견을 제기하고 있다. 북한과 경계선 협상을 할 경우 영해를 12 해리로 정하고 있는 유엔해양법협약의 내용을 고려할 때, (예외적 상황도 고려할 수 있지만) 북방한계선을 지키기가 쉽지 않다. 수많은 장병들이 목숨으로 지켜 온 북방한계선을 비핵화 이전에 포기할 수 있는가? 국내정치적으로 어려울 것이다. 그런데 평화협정을 비핵화 완료 이전에 체결할 것에 합의할 경우 북한은 당연히 평화협정이 체결되지 않아 비핵화를 완료할 수 없다고 주장할 것이다.

한편 종전선언이나 평화협정의 당사자 문제는 상대적 중요성을 지닐 뿐이다. 실제로 과거 많은 경우가 전쟁의 직접 당사자가 아님에도 정치적 상황에 따라 평화협정에 참여한 경우가 존재한다.<sup>8</sup> 따라서 남북미 방식이든 남북미중 방식이든 종전선언이나 평화협정 체결 과정에서 제기되는 정치적 필요에 따라 참여하면 되고 누가 참여하면 안 되는 그러한 상황은 존재하지 않는다. 오히려 당사자 문제를 잘 활용할 경우 역내 정세를 주도적으로 이끌어 낼 수 있다는 기회 요인을 착안해야 할 것이다.

만일 미국이 '초기적재'와 '임의사찰'이 포함된 트럼프식 해법이 합의된 이후에 종전선언을 한다면 성공적인 협상으로 볼 수 있다. 하지만 이러한 합의 없이 종전선언을 한다면 한미동맹 약화만 야기한 실패한 협상으로 보아야 한다. 평화협정과 관련해서는 그 체결 시점이 중요하며, 반드시 비핵화 완료 이후 체결하도록 해야 한다. 자칫 비핵화 조치 이전으로 합의될 경우 비핵화를 지연시킬 수 있는 실패한 협상으로 보아야 할 것이다.

## (5) 한미동맹과 주한미군

김영철 부위원장과 면담 이후 트럼프 대통령은 기자들의 주한미군 문제 논의 여부를 묻는 질문에 대해 즉답을 피하며 “많은 것들을 논의했다”고 답했다. 주한미군 문제를 논의했다는 것을 시사하는 발언이었다. 하지만 다음날 매티스 국방장관은 이번 비핵화 협상에서 주한미군은 의제에서 빠져 있다는 취지의 발언을 했다. 대통령의 말을 뒤집은 것이다. 아무튼 북한은 한미동맹과 주한미군의 약화를 체제보장의 핵심 내용으로 주장해 왔고, 이를 어느 전도로 조정할 것인가 또한 협상의 성패를 가를 주요 관전 포인트가 될 것이다.

북한은 2016년 7월 6일 정부 대변인 성명으로 조선반도 비핵화의 5대 조건을 제기한 바 있다. 그 내용은 △한국 내 미국 핵무기 전면 공개, △한국 내 핵무기 및 핵 기지 철폐와 검증, △미국의 핵타격 수단 한반도 불(不)전개, △대북 핵 불사용 확약, △주한미군 철수 등이다. 이러한 북한의 입장은 최근 일부 변화되었는데 적어도 주한미군 철수는 요구하고 있지 않는 것으로 보인다.

북한이 주한미군 철수를 요구하지 않는 것은 이를 주장할 경우 협상이 시작되지 않을 것으로 판단하고 있기 때문인 듯하다. 북한도 강도 높은 대북제재로 인해 협상이 필요한 상황이기 때문에 미국이 협상 자체를 거부할 주한미군 철수는 주장하지 않고 있는 것으로 본다. 실제로 일부 보도에 의하면 김정은 위원장은 폼페오 국무부장관의 평양 방문 시에 ‘주한미군이 현재 상태로 있는 건 수용하겠지만 향후 (한반도에) 평화가 유지되면 미국 쪽도 ‘성의’를 보여주길 기대한다’는 입장을 밝힌 것으로 전해지고 있다.<sup>9</sup> 동 보도의 내용이 사실이라면 향후 북한은 주한미군의 규모 일부를 조정해 달라는 요청을 제기할 것으로 본다.

북한은 대북 핵 불사용 확약이나 미국의 전략자산 불전개 등도 지속적으로 요구해 왔다. 동시에 한미 연합군사훈련에 대해서도 강도 높게 문제를 제기하고 있다. 트럼프 행정부는 이 분야에 대해 유연한 입장이다. 완전한 비핵화가 가능하다면 동맹의 조정도 어느 정도 감수해야 한다. 북한이 검증가능하고 불가역적인 방식으로 완전한 비핵화를 한다면 한미동맹이 조정되어도 한국의 독자력 역지력은 유지할 수 있기 때문이다.

하지만 북한의 행동은 비핵화를 매개로 한미동맹을 약화시키는 전술적 변화일 수 있다. 북한의 요구사항이 한미동맹이 형해화(形骸化)를 야기할 수준이라면 또 다른 문제를 야기할 수 있다. 북한 위협 뿐만 아니라 주변국의 잠재적 위협을 고려해야 하는 한국의 전략적 위상이 취약해질 수 있기 때문이다. 따라서 한미동맹이나 주한미군의 약화는 신중한 접근이 필요하다.

만일 미국이 북한과의 협상에서 주한미군의 핵심과 어느 정도의 연합군사훈련을 지켜낼 수 있다면 성공적인 협상으로 평가할 수 있다. 반대로 주한미군이 형태만 남아 있을 뿐 그 규모나 내용이 크게 약화된다면 실패한 협상으로 평가할 수밖에 없다. 차라리 주한미군 문제는 다음의 협상으로 미루는 것이 더 높은 평가를 받을 것이다.

#### 4. 맺음말

현재 미국과 북한의 살바싸움을 지켜볼 때 6월 12일 미북 정상회담에서 우리가 기대하는 수준의 성과를 내기 어려워 보인다. 형식적 성과를 내기 위해 억지로 합의를 도출해서도 안 된다. 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화 만큼은 양보해서는 안 되기 때문이다. 또한 북핵문제는 미국과 북한간의 문제만이 아니며 우리도 직접 당사자로서 관여하고 있다는 문제인식도 필요하다.

현재 우리 정부는 핵심적인 비핵화 사안에 대해 입장 표명을 자제하고 있다. 하지만 미북 협상 국면에서 우리의 국익을 지키기 위해서는 보다 적극적인 의견 표명이 필요하다. 이에 다음을 건의한다.

첫째, 미국의 '초기적재' 방식에 대한 지지가 필요하다. 가장 확실한 비핵화 방안에 대한 우리의 긍정적 의사표명을 주저할 필요가 없다. 오히려 비핵화 과정이 장기화 돼서는 안 된다는 점을 적극 제기해야 한다.

둘째, 제재 해제 역시 너무 빨리 이루어져서는 안 되며 비핵화 수준과 속도에 발맞추어야 한다. 한국이 제재 이행의 취약한 고리로 인식되어서는 안 되며, 비핵화를 위해 해야 할 일들은 충실히 이행하는 모습을 보여야 한다.

셋째, 북한의 비핵화 수준에 부합하는 충분한 경제적 보상을 해주어야 한다. 북한의 비핵화를 이끌어 낼 수 있는 인센티브를 제공해야 하기 때문이다. 하지만 초기에 북한에 대량현금이 지원되어서는 안 되며, 북한과의 다양한 협력 사업을 통해 자연스럽게 변화를 유도하는 접근이 필요하다. 보상 비용 역시 한국과 주변국간 적정 비율의 분담을 통해 형평의 원칙이 적용되도록 해야 한다.

넷째, 종전선언을 급하게 서둘러서는 안 된다. 미북 정상회담의 성과를 보면서 차분히 추진해도 된다. 급히 서두를 경우 한미간의 갈등 요인이 될 우려가 존재한다. 남북미 종전선언의 전략적 유용성은 인정하지만, 한반도 정세를 주도적으로 조성하는 기회로 활용하는 방안도 고민해야 한다.

다섯째, 한미동맹과 주한미군에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화해야 한다. 특히 비핵화 협상 과정에서 연합군사훈련을 축소하거나 전략자산 배치를 제한할 수 있지만 너무 지나치게 약화되어 한미동맹이 형해화 되서는 안 된다. 유엔군사령부나 한미동맹에 미칠 수 있는 부정적 영향도 최소화 해야 한다.

<sup>1</sup> 정상회담의 명칭을 부여함에 있어 정치적 인접성과 지리적 인접성 등이 고루 고려된다. 정치적으로나 지리적으로 큰 의미를 차지하는 국가를 먼저 호칭하는 것이다. 과거에는 일중 정상회담이라고 부르던 것이 최근에는 중일 정상회담으로 일반화 된 것이 대표적인 예다. 그러한 의미에서 최근 북미 정상회담으로 정부가 호칭하는 것은 아직은 너무 빠른 느낌이다. 아직 평화협정이 체결되지 않고 있기에 동맹국인 미국을 먼저 호칭하기로 한다. 평화협정이 체결되어 정상관계가 회복되면 그때 북미관계로 불러도 늦지 않다고 본다.

<sup>2</sup> 폼페오 국무장관. 5월 30일 기자회견. "(미국과 북한은) 미국이 북한에 대해 무엇을 원하며, 북한이 그 대가로 무엇을 원하는지 세부 내용을 알고 있다"

<sup>3</sup> 트럼프 대통령. 6월 1일 기자회견. "6월 12일에 빅딜이 이루어질 수 있다."

- 
- <sup>4</sup> 헤더 노어트 국무부 대변인. 5월 18일 정례브리핑. "(보상 규모가) 크고, (비핵화 과정이) 다르며, (비핵화 속도가) 빠른 비핵화."
- <sup>5</sup> 존 볼튼 국가안보보좌관, 5월 16일 인터뷰. "미국은 이를 어떻게 다루고, 이런 프로그램들을 어떻게 폐기하는지 알고 있으며, 핵무기와 다른 것들을 미국 테네시 주 오크리지로 옮길 수 있다."
- <sup>6</sup> 트럼프 대통령. 6월 1일 기자회견. "시간을 가져도 좋다. 빨리갈 수도 있고 느리게 갈 수도 있다."
- <sup>7</sup> 물론 종전선언이나 평화협정의 필요성 및 내용과 관련해서는 이견이 존재한다. 제세한 내용은, 이기범, "종전선언, 한반도 법적 체제의 방향을 제시해야 한다," (아산정책연구원, 2017. 5.), <http://www.asaninst.org/?p=56095> 참조. 필자 역시 한국전쟁은 장기간의 정전체제 유지로 인해 이미 종료되었다고 평가한다. 다만 독자들의 혼란을 방지하기 위해 현재 관련 당사자들의 입장을 고려하여 기술한다.
- <sup>8</sup> 이기범, 위의 글 참조.
- <sup>9</sup> 「중앙일보」, 5월 18일자 참조.