



2018-25

미북 고위급 회담 무산 이후 비핵화 협상 전망과 한국의 선택

최 강 수석연구위원

신범철 선임연구위원

제임스 김 연구위원

아산정책연구원

2018.11.14

김영철 북한 노동당 부위원장의 방미가 무산된 이후, 북미관계에 이상 기류가 흐르고 있다. 미국은 북한의 실질적 비핵화 조치가 완료되기 전에는 제재를 해제할 수 없다는 입장인데 반해, 북한은 대북제재를 먼저 해제해야 다음단계의 비핵화 조치를 할 수 있다고 주장하고 있다. 트럼프 대통령이 2 차 북미 정상회담의 내년 초 추진을 언급했지만, 그 가능성을 의심케 하는 징후들이 나타나고 있다. 또한 한국과 미국 간에도 대북정책을 둘러싼 이견이 나타나는 등 북한 비핵화에 장애요인들이 발생하고 있다.

문제는 이러한 상황이 처음부터 충분히 예견되었다는 데 있다. 지난 2008 년 6 자회담이 검증의정서를 논의하는 과정에서 중단되었음을 고려할 때, 이번에도 검증 문제부터 어려운 협상이 시작될 것임을 알 수 있었다. 그렇기에 사전에 철저한 로드맵을 만드는 것이 중요했음을 지적했었고, 북한의 완전한 비핵화 의지를 판단하는 기준 역시 신고, 검증을 받아들이는 것에 있음을 강조했었다.¹ 하지만 세 차례의 남북정상회담과 한 차례의 북미정상회담 이후에도 제대로 된 비핵화 로드맵이 없는 상황에서 오늘에 이르렀다.

이대로라면 2018 년 한 해 동안 진행되어 온 비핵화 협상은 지난 6 자회담의 전철을 밟을 가능성이 높다. 이 경우 남북관계 역시 새로운 동력을 얻지 못한 채 정체기로 접어들고, 북한의 핵무기를 하나도 줄이지 못하고 핵위협에 그대로 노출된 상황에서 2019 년을 맞게

될 것이다. 이 글에서는 현재 미국과 북한의 입장을 분석·평가하고 과거 협상 사례를 참고하며 향후 비핵화 협상에 대한 교훈을 찾아 보고자 한다.

현 상황의 심각성

북미간 대치 국면의 본격화

트럼프 대통령은 여전히 김정은 위원장과의 관계가 좋다고 이야기 하지만, 이는 외교적 수사일 뿐이며 미국의 북한에 대한 신뢰는 바닥 수준이다. 북한이 핵을 보유한 채 대외관계 개선에 임한다는 인식이 널리 퍼져 있다. 북한을 통제할 수 있는 유일한 수단인 대북제재가 해제된다면 북한 비핵화는 불가능하다는 인식하고 제재를 지속적으로 강조하고 있다. 트럼프 대통령, 펜스 부통령, 폼페오 국무장관, 그리고 헤일리 주유엔 미국대사는 북한의 실질적 비핵화 조치가 완료되기 전에는 제재를 해제할 수 없다고 한 목소리로 강조하고 있다.

<표 1> 미국 주요 인사들의 제재 유지 발언

주요 인사	발언 내용
트럼프 대통령	"나도 제재를 해제하고 싶다. 하지만 북한도 반응을 보여야 한다. 이건 양방향 도로와 같다. 그러나 우리는 전혀 서두르지 않을 것이다." (11.7. 중간선거 이후 미국 백악관 기자회견) ²
펜스 부통령	"분명히 밝히건대, 미국은 북한에 대한 전례 없는 외교적·경제적 압박을 계속 가해나갈 것", "한반도의 완전한 비핵화가 달성될 때까지 제재를 포함한 압박 캠페인을 유지할 것을 모든 인도·태평양 국가들에 요구한다." (11. 9. Washington Post 기고문) ³
폼페오 국무장관	"북한이 핵프로그램을 제거했는지 미국이 검증하기 전까지 대북 경제제재는 해제되지 않을 것" (11.1. 미국 라디오 방송 '라스 라슨쇼'와의 인터뷰) ⁴

<p>니키 헤일리 유엔대사</p>	<p>“우리는 지금까지 수많은 ‘당근’을 제공했다. 북한이 아직까지 제재를 해제하기 위해 필요한 어떠한 조치도 취하지 않았기 때문에, 우리는 ‘채찍’을 거두지 않을 것이다.” “북한은 여전히 시설을 그대로 갖추고 있다. 북한은 사찰단이 핵 시설 또는 탄도미사일 시설을 시찰하도록 허용하지 않았다. 이러한 현상이 지속되는 한 우리는 계속 현 상황을 유지할 수밖에 없다.” (11.8. 유엔 안보리 회의 직전 기자 간담회)⁵</p>
------------------------	--

북한 역시 미국에 대한 비난의 수위를 점점 높이고 있다. 김정은 위원장이 원산 갈마지구 건설현장을 방문하여 “적대세력”을 언급한 것이 그 신호탄으로 보인다. 최고 지도자의 언급 이후 북한은 조선중앙통신, 조선신보, 그리고 우리민족끼리와 같은 선전매체를 동원하여 대북제재를 먼저 해제해야 다음 단계의 비핵화 조치를 할 수 있다고 주장하고 있다. 북한은 자신들의 핵개발을 정당한 행동, 미국의 대북제재는 부당한 행동으로 설명하며, 제재가 해제되어야 비핵화 조치가 있을 수 있음을 강조하고 있다.

<표 2> 북한 주요 매체들의 제재 해제 요구

주요 매체	발언 내용
노동신문	김정은 위원장 “적대세력이 우리 인민의 복리와 발전을 가로막고 악랄한 제재 책동에만 매달려 있지만 ...” ⁶ 발언 보도 (11.1.)
조선중앙통신	“관계개선과 제재는 상극” “이제는 미국이 상응한 화답을 해야 하며, 그렇지 않다면 산을 옮기면 옮겼지 우리의 움직임은 1mm 도 없을 것” “미국의 태도에 따라 병진노선 부활 고려” (11.2. 北 외무성 미국연구소 권정근 소장 논평) ⁷
조선신보	“미국이 ‘서두르지 않겠다’는 표현으로 ‘속도조절론’을 주장하면서 (6.12) 공동성명의 이행이 아닌 현상유지를 선호한다면 구태여 대화를 할 필요가 없다” (11.10.) ⁸

우리민족끼리	"문제는 미국이 말로는 조선반도의 평화보장이요, 북남(남북)관계 개선에 대한 지지요 하면서도 실천행동에서는 그와 상반되는 태도를 보이고 있는 것" "미국이 남북교류 사업에 '제제 틀에서 탈선하지 말아야 한다'고 압박하는 것은 훈수없는 참견질"(11.1.) ⁹
--------	---

북미간 진행되는 협상의 한 단면은 조선중앙통신 지난 10월 2일 보도에 잘 나타나 있다. 당시 내용을 보면 북한과 미국은 영변 핵시설의 신고와 검증에 관해 커다란 입장 차이를 보인 모습이다.

"조미가 6·12 조미 공동성명에 따라 새로운 관계수립을 지향해 나가는 때에 조미 사이의 교전관계에 종지부를 찍는 것은 당연한 것이지만 미국이 종전을 바라지 않는다면 우리도 구태여 이에 연연하지 않을 것... 최근 미국의 이른바 조선문제 전문가들 속에서 미국이 종전선언에 응해주는 대가로 북조선으로부터 핵계획 신고와 검증은 물론 영변 핵시설 폐기나 미사일 시설 폐기 등을 받아내야 한다는 황당무계하기 짝이 없는 궤변들이 나오고 있다"

북한의 주장은 핵계획 신고나 검증, 영변 핵시설 폐기나 미사일 시설 폐기는 종전선언만으로는 할 수 있는 일이 아니라는 것이다. 언제든지 뒤집을 수 있는 정치적 의미의 종전선언은 부족하고 제재 해제가 선행되어야 한다는 의미인데, 미국의 대북제재 해제나 완화 없이는 북한이 신고·검증을 수용할 가능성이 낮다는 점을 시사한다. 기대를 모았던 김영철 노동당 부위원장의 방미가 무산되었다는 것은 북한은 미국이 요구하는 수준의 신고/검증을 받아들일 자세가 되어 있지 않은 것을 반증한다.

실제로 향후 논의될 것으로 예상되는 북한 핵시설에 대한 신고/검증 문제나 제재 해제 문제는 비핵화 협상에서 가장 어려운 단계에 속한다. 미국에게 있어 검증의 대상이나 기간을 정하는 문제는 얼마나 북한의 핵개발을 철저히 추적할 수 있는가와 직결되기에 북핵 협상의 가장 중요한 과제이다. 반면 북한은 모든 핵능력을 파악당할 수 있다는 우려 때문에,

또는 체제의 자존심이 허락하지 않는다는 이유에서 철저한 신고/검증을 거부하고 있다. 또한 북한의 입장에서는 제재해제를 받아내야만 김정은 위원장의 경제개발 노선을 성공으로 이끌 수 있기에 미국의 양보를 요구하고 있다.

북미 양측 모두 대화의 필요성 자체를 부인하지는 않지만 핵심 의제와 관련한 첨예한 입장 대립을 보이고 있으므로 당분간 고위급 대화가 재개되기는 쉽지 않아 보인다. 새로운 반전을 얻어내지 못하면 대화가 장기간 정체되거나 또는 군사적 긴장이 다시 고조될 가능성이 있다. 비핵화 협상은 현재 교착을 넘어 위기로 진행되고 있다.

변화된 한국의 입장과 남·북·미간 이견

북미간 대치국면이 본격화되는 과정에서 한국 정부의 비핵화 정책은 일관성을 잃은 채 흔들리고 있다. 당초 주장했던 일괄타결이나 포괄적 합의 후 단계적 이행과 같은 비핵화 로드맵은 더 이상 언급대상이 아니다. 9.19 평양 정상회담을 통해서 북한의 단계적이고 동시적인 비핵화 해법을 수용했기 때문이다. 한국 정부는 검증을 강조했던 당초의 입장에서도 한 발 물러나는 모습이다. 북한에게 철저한 비핵화 검증을 강조한 것은 9.19 평양 정상회담 직후인 9월 20일 문재인 대통령의 기자회견이 마지막이었다.¹⁰ 제재 해제 역시 9월까지는 북한의 실질적 비핵화 이후에 해제되어야 함을 강조했지만, 10월부터는 제재해제의 필요성을 더욱 강조하는 모습이다.¹¹ 동시에 평양공동성명에서 남북관계 및 경협확대에 합의함으로써 미국으로부터는 제재 준수를, 북한으로부터는 합의사항 이행을 동시에 요구 받는 샌드위치와 같은 상황을 초래했다.

반면 미국의 경우 일관성을 유지하고 있다. 미국은 당초 북한과의 비핵화 일괄타결방식을 선호했다. 북한의 조기 비핵화 의지를 전달받고 핵무기와 핵물질을 북한으로부터 먼저 제거하는 초기적재(frontloading) 방식을 언급하기도 했다. 하지만 시간의 경과와 함께 일괄타결 방식으로 핵협상을 진행하는 것이 북한의 반대로 어렵다는 인식을 하고, 북한이 주장을 수용했다. 남북 정상회담이 합의한 바와 같이 풍계리, 동창리와 영변 핵시설 등을 나누는 협상 방식을 수용한 것이다. 하지만 미국은 이러한 틀 내에서 북한 핵시설과 핵능력에 대한

신고와 검증은 양보하지 않았다. 특히 철저한 검증을 비핵화 협상의 핵심사안으로 보며 북한이 이를 수용하기 전에는 제재해제는 있을 수 없다는 입장을 보이고 있다. 최근 들어 트럼프 행정부는 시간에 얽매이지 않겠다는 점을 강조하고 있는데, 이는 향후 핵문제를 시간에 쫓겨 줄속으로 타결하지는 않겠다는 점을 의미한다.

북한은 지금까지 가장 일관되게 협상에 임하고 있다. 자신들이 주장해온 단계적이고 동시적인 비핵화 협상을 견지하며 한국과 미국이 이를 수용하게 만들었다. 자신들에게 유리한 비핵화 조치도 발빠르게 움직여 풍계리 핵실험장을 폐기하고 동창리 미사일 엔진 시험장을 부분 폐기 했다. 중요성이 상대적으로 적은 비핵화 조치를 일방적으로 감행한 이후에는 미국의 상응조치를 요구하면서 종전선언과 제재해제를 요구하고 있다. 영변 핵시설이나 비밀 농축우라늄 시설과 같은 중요 시설에 대해서는 별다른 조치를 하지 않고 있으면서 미국에 대해 상응 조치를 요구하고 있다. 특히 10 월 이후에는 종전선언보다 제재해제에 중점을 두고 있는 모습이다. 기존의 입장에서 하나도 물러섬이 없는 모습을 보이고 있다.

<표 3> 비핵화 방식 및 조건 관련 입장 변화

의제	6.12 이전	6.12-9월 말	10월 이후
한국	<ul style="list-style-type: none"> · 비핵화 로드맵 제기 (일괄타결→포괄적 합의 단계적 이행) · 검증가능한 비핵화 	<ul style="list-style-type: none"> · 비핵화 로드맵 실종 · 종전선언 필요성 강조 · 비핵화 이행 후 제재해제 	<ul style="list-style-type: none"> · 북한의 단계적/동시적 협상안 수용 · 검증 관련 침묵 · 조건부 재제 해제 언급 · 경협사업준비
미국	<ul style="list-style-type: none"> · 일괄타결, 프론트 로딩 (핵물질, 핵무기 포함) · CVID 	<ul style="list-style-type: none"> · 연합군사훈련 중단 · FFVD · 종전선언 불가 	<ul style="list-style-type: none"> · (검증 조건) 단계적/동시적 협상안 수용 · (검증 조건) 종전선언 수용 · 선 제재해제 불가

북한	<ul style="list-style-type: none"> · 위협해소 체재안전 보장 조건 하 조기 비핵화 · 단계적/동시적 비핵화 · 영변 핵시설 폐기 · 검증 관련 침묵 	<ul style="list-style-type: none"> · 동창리 엔진실험장 부분 폐기 · 유해송환 · 동창리, 풍계리, 영변 시설 분리 협상 (비밀시설 및 핵물질, 핵무기 미언급) · 종전선언 요구 	<ul style="list-style-type: none"> · 단계적/동시적 협상 견지 · 선 제재 해제 요구 · 신고/검증 거부
----	--	---	---

이상을 고려할 때 한국 정부는 북한의 요구사항을 대부분 수용하는 방향으로 입장을 바뀐 반면, 미국은 단계적/동시적 협상을 수용하는 대신 검증을 철저히 요구하는 모습을 통해 일관성을 나름대로 견지하고 있다. 반면 북한은 모든 사안에서 한 치의 물러섬이 없는 모습을 보이고 있는데, 이는 지금까지의 협상을 북한이 주도해 왔음을 잘 보여주고 있다.

2008 년과 2018 년 비교를 통해 본 문제의식

최근 북한의 행보를 보면 2008 년 6 자회담이 무산되는 과정과 유사한 모습이다. 2008 년은 6 자회담의 운명에서 매우 중요한 의미를 가진다. 2005 년 9.19 공동성명의 이행을 위한 2007 년의 2.13 합의와 10.3 합의를 통해 북한 핵능력의 신고/검증에 가장 가까이 다가간 시기였기 때문이다. 당시에 신고/검증이 제대로 진행되었다면 오늘날 북한 핵문제는 존재하지 않았을 것이다. 하지만 아쉽게도 신고/검증에 성공을 거두지 못했는데, 그 당시 검증을 회피하기 위한 북한의 행보는 오늘의 모습과 너무도 유사하다.

2008 년에 접어들면서 김정일 국방위원장은 신년사를 통해 2012 년까지 강성대국을 건설하겠다는 메시지를 발신한다. 소위 '강성대국론'의 핵심은 경제건설이었다. 정치사상강국, (핵무기 개발로 인한) 군사강국은 이미 완성되었기에 경제강국 건설에 중점을 두겠다는 것이었다. 그러면서 김일성 출생 100 주년인 2012 년까지 경제건설에

매진할 것을 강조했다. 금년도 신년사에서 김정은 국무위원장이 핵무기를 계속 생산하고 남북관계와 주변국관계를 개선하며 경제발전을 이루겠다고 말한 바 있다. 용어는 다르지만 두 신년사는 매우 유사한 구조와 내용을 담고 있다.

2008년 초반은 북한이 비핵화 의지를 보이고 적극적으로 협상에 입한 시기였다. 1월 31일 김정일 위원장은 당시 평양을 방문한 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장에게 6자회담 합의사항을 이행할 것을 확인해 주었다. 이러한 김정일 위원장의 발언은 당시 6자회담 참여국에게 크게 환영을 받았다. 금년 3월 초 김정은 위원장이 완전한 비핵화 의지를 정의용 안보실장에게 언급함으로써 북미대화의 기회를 만든 것과 유사한 모습이다.

2008년 1월 북한은 핵신고를 완료했다고 주장했다. 하지만 미국은 북한의 핵신고가 정확하지 않다고 보았다. 이에 미국은 정확한 신고를 받기 위해 추가협상을 가졌고, 5월에 이르러서 식량 50만톤 지원 약속과 함께 북한의 영변원자로 가동일지를 받아 냈다. 당시만 해도 플루토늄 핵무기 개발이 중요한 시기였기에 영변 원자로 가동일지는 신고로서 중요한 의미를 지녔다. 이후 북한은 6월 27일 영변 냉각탑을 폭파함으로써 중요한 비핵화 조치까지 이행했다고 주장했다. 이 역시 미국과 비핵화 협상을 진행하고 풍계리 핵실험장 폐기와 동창리 미사일 엔진시험장 부분 폐기를 취한 금년 상반기 북한의 행보와 유사하다.

하지만 2008년 하반기로 접어들며 검증문제가 본격 논의되기 시작하자 북한은 상반기와는 다른 모습을 보인다. 6자회담이나 북미 양자회담을 통해 검증의 주체, 방식, 대상에 현격한 이견을 보이자, 북한은 2007년부터 취했던 영변 핵시설에 대한 불능화 조치를 중단한다. 미국과 6자회담의 다른 당사국들은 북한을 설득하기 위해 노력했지만 북한은 시료채취를 거부한 채 현장방문과 문건 확인, 그리고 인터뷰만으로 검증을 대체하려 했다. 이러한 입장이 미국으로부터 받아들여지지 않자 북한은 결국 12월의 6자회담을 마지막으로 대화에서 철수하였다. 최근 미국에서 신고/검증 문제를 본격 제기하자 고위급 회담과 실무회담을 미루는 북한의 모습과 유사한 양상이다. 결국 북한은 철저한 검증을 회피하려 한다는 점에서 2008년과 2018년은 비슷한 상황을 맞고 있다. 이상의 내용을 간략히 정리해보면 아래의 <표 4>과 같다.

<표 4> 2008 년 북미간 주요 조치 및 2018 년과의 유사성 비교

2008년	북한 및 미국의 조치 ¹²	2018년 유사 상황 비교
1.1.	김정일 신년사 · 2012년 강성대국 건설 · 정치강국, 군사강국 완성, 경제강국 매진	김정은 신년사 (1.1) · 핵무력 증강, 경제건설 · 남북관계 및 주변관계 개선
1.4.	핵 신고 완료 주장 (외무성 담화) · 2007년 핵신고 작성 대미 제공 주장 · 미국의 대북 경제지원 지연 비난	북미 비핵화 협상 진행
1.29.	미국 정확한 핵신고 강조 · 북한의 완전하고 정확한 핵신고 촉구	미국 행정부, 핵신고 강조
1.31.	김정일 6자회담 합의 사항 이행의지 확인 · 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장에게	김정은 비핵화 의지 확인 · 정의용 안보실장(3.6.) 외 수차례
5.5.-8	미국 식량원조단 방북 북한 영변원자로 가동일지 전달 미국 식량 50만톤 지원 계획 발표 (5.17.)	영변 폐기, 연합군사훈련 중단 등
6.27	영변 원자로 냉각탑 폭파	영변 폐기, 연합군사훈련 중단 등
7.10-12	6자회담, 비핵화 검증 체제 수립 논의 · 검증 주체, 대상, 방식에 현저한 견해차	폼페오 3차 방북 논의 (7.6-7) · 종전선언 관련 견해차 확인
8.22.	북미 뉴욕 회동 및 검증 관련 논의 · 검증 관련 견해차 지속	폼페오 4차 방북 연기 · 북한 '빈손으로 오지 마라' 주장
8.26.	영변 핵시설 불능화 조치 중단 발표 북한 영변 핵시설 복구작업 개시 (9.3.)	북한 핵무기 미사일 지속 생산 · 유엔 전문가 패널 보고 (8.5.) · 북 미사일 기지 NYT 보도 (11.11.)
10.1-3	힐 차관보 방북, 검증 방식 논의 · 북한 시료 채취에 동의한 적 없다고 발표	폼페오 4차 방북 논의 (10.7.)
11.6	북미 뉴욕 접촉 성과 없이 종료 · 검증 관련 협의, 견해차 지속	김영철 뉴욕 방문 연기 (11.6) · 검증 및 제재해제 관련 견해차
11.11.	북한 외무성, 시료 채취 거부 성명 · 검증은 현장방문, 문건 확인, 인터뷰만 허용	북한 주요 매체 대미 비난 · 제재 관련 미국 비난 (11.7-)

12. 8-11.	<ul style="list-style-type: none"> · 6자회담 수석대표회의 (마지막 6자회담) · 시료 채취 허용 여부 논란 	고위급 회담 개최 가능성 (?)
-----------	--	-------------------

최근 들어 과거에 보였던 부정적 행동들이 반복되는 것은 과연 북한이 비핵화 의지가 있는가 하는 근본적인 의문을 갖게 한다. 2008 년과 마찬가지로 아직도 북한이 생각하는 비핵화는 우리나라 미국이 생각하는 비핵화와는 다르며, 핵능력을 보유하고자 하는 의도가 남아 있기 때문이 아닐까 의심된다. 이러한 문제에 북한이 답을 주지 않는다면 향후 북미간 비핵화 협상은 2008 년 12 월의 상황과 유사하게 전개될 가능성이 높다. 이러한 문제인식을 기반으로 지난 2008 년의 교훈을 돌아보면 다음과 같다.

첫째, 북한 최고지도자의 말은 정치적 이중성이 내포되어 있으므로 신뢰하되 너무 의존해서는 안 된다. 2008 년에도 김정일 국방위원장은 6자회담 합의사항을 이행하겠다고 발언한 바 있다. 6자회담은 검증가능한 비핵화를 목표로 북한이 핵무기와 핵프로그램을 포기하고 핵무기비확산조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)에 복귀할 것을 약속한 대화체였다. 그러나 김정일 위원장의 약속은 검증을 둘러싼 협상 과정에서 슬그머니 사라지게 된다. 이번에도 유사한 상황이 반복될 수 있다. 김정은 위원장이 완전한 비핵화를 약속했다고 하지만 이는 북한 핵 뿐만 아니라 주한미군을 철수시키고자 하는 이중적 의도(군사위협 제거와 체제안전보장의 조치)가 담겨 있는 것으로도 볼 수 있다. 말만 비핵화를 이야기 하고 있지 속내는 핵군축 협상을 통해 자신들의 전략적 위상을 강화해 보겠다는 계산일 수도 있다. 따라서 김정은 위원장의 말에 함정이 있을 수도 있다는 합리적 의심에 기반한 정책 전개가 필요하다.

둘째, 검증을 넘어서지 못하면 새로운 협상이 아니라는 점이다. 이미 2008 년에도 검증의정서 논의까지 갔다. 최근 남북대화 와 북미대화가 재개되었고, 정상회담이라는 전례없는 “탑-다운(top-down)” 방식의 협상이 이루어진 바 있지만 결국 검증 문제에서 대화가 지연되고 있다. 북한의 비핵화 진정성을 판단하는 것은 결국 조건 없는 검증을

수용하는가에 있다. 그 이전에 어떠한 미사여구가 동원되고 의전상의 예우가 있다 하더라도 검증 없는 비핵화는 가짜 비핵화로서 수용할 수 없다.

셋째, 북한의 진정성에 근거하기 보다는 북한은 항상 속이려 한다는 전제를 갖고 이에 대비한 방안을 가지고 있어야 한다. 즉 플랜 B의 필요성이다. 북한이 어느 순간 말을 바꾸거나 속이려 할 때 이에 대응하기 위한 대책을 가지고 있어야 한다. 2008년 한 해만 해도 연초에 핵능력 신고를 계기로 협상이 한 번 흔들렸고, 그러다가 영변냉각탑 폭파라는 불능화 조치를 목격했지만, 결국 12월에 대화가 중단되는 상황을 맞았다. 북한의 말에 끌려가면 계속해서 악용될 수 있음에 경계해야 한다. 대화에서 압박(나아가 대치와 파국)으로 변경할 수 있는 가능성에도 관심을 가져야 한다. 무한정 대화를 지속할 수는 없기 때문이다. 플랜 B에는 다양한 외교적·경제적·군사적 조치들이 포함될 수 있다. 이는 대화를 촉진하기 위한 방안이기도 하다. 즉 북한에 대해 만일 대화와 협상이 파국에 이르거나 북한이 이행을 거부하려 할 경우 북한이 지불하게 될 댓가를 암시하여 진전을 모색하는 방법이다. 북한의 진정성만을 믿고 협상을 지속할 수는 없기 때문이다.

향후 비핵화 협상의 변수

대북제재를 둘러싼 한미간 공조 문제

한국과 미국은 북한과 비핵화 협상을 하는 직접 당사자다. 북한에 대해 보다 높은 협상력을 유지하기 위해서는 철저한 한미공조를 유지해야 한다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 제재를 둘러싼 한미간 이견이 노정되고 있다. 이러한 갈등이 지속되면 북한은 더욱 더 한미 양국의 견해차를 파고들 것이다. 북한의 의도대로 한미간 이견이 더욱 심화되면 궁극적으로는 북한 비핵화보다 한미공조가 먼저 붕괴될 가능성도 존재된다.

현재 한미간에는 대북제재를 둘러싼 보이지 않는 이견이 목격된다. 북한과 관련된 제재 체제는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 UN 안보리를 통해 진행하고 있는 국제

제재고, 두 번째는 미국이 일방적으로 진행하고 있는 단독제재다. 미국이 주도 하고 있는 단독제재는 미국 금융기관의 중심성과 미국 시장에 대한 접근성에 의존하기 때문에 특별하다.¹³ 마지막으로 미국 외에 한국을 포함한 다른 국가들이 진행하고 있는 단독제재도 있다.

이 중 가장 효율성이 뛰어난 제재는 미국이 단독으로 진행하고 있는 체재이다. 미국은 2016 년부터 북한을 주요 자금세탁 우려 대상으로 지명하였고 2017 년에 북한을 테러 지원국으로 재 지정하였다. 2015 년 이후 미 의회는 북한 제재 및 정책 개선법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 – P.L. 114-122) 등 한국 제재 조치 현대화법(Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act (Title III of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act [CAATSA]) - P.L. 115-44)으로 북한과 관련된 무역을 제한하고 금융 거래와 투자를 금지하며 미국의 대외 원조 지원도 제한하고 있다.¹⁴ 또한 정부의 사전 동의 없이 특별한 여권을 발급 받지 않으면 미국인의 북한 여행도 불가능하다.

한국 정부가 판문점 선언 이행을 위해 철도연결 사업 등 남북 경협을 시작한다면 비핵화 협상은 어려움에 처할 가능성이 높다. 미국은 북한 문제 외에도 한국 문제를 신경써야 하고 대북 협상력은 더욱 약화될 것이다. 동맹국인 한국 기업에 대해 제재를 가하는 것은 미국으로서도 어려운 일이다. 이 경우 미국은 북한이 제안하는 불리한 협상안을 수용할 것인가, 아니면 불리한 협상을 거부한 채 한국에게 제재 이행의 압박을 가할 것인가를 결정해야 한다. 후자일 가능성이 높기에 앞으로 더욱더 한미관계를 조심스럽게 다루어야 한다.

<표 5> 대북 제재 유엔 안보리 결의

#	유엔 안보리 결의	일시	제재 항목
1	2397	2017.12.22	기타 제조 물품(산업용 기계, 운송 차량, 철, 철강 및 기타 금속), 정유제품 공급량(연간 50만 배럴로 제한), 식품 또는 의약품을 제외한 모든 무기와 관련된 물품, 식용품, 농산품, 기계류, 전자 기기, 목재류, 선박, 제재 대상 개인 단체 추가 지정
2	2375	2017.09.11	콘덴세이트 및 액화천연가스, 원유 공급량 현 수준으로 동결, 정유제품 공급량 (2017년 10월~12월간 50만 배럴/ 2018년부터 연간 200만 배럴), 석유
3	2371	2017.08.05	석탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물(어류, 갑각류, 연체 동물 및 기타 수중 무척추 동물 포함)
4	2356	2017.06.02	기관 4개 및 개인 14명 제재대상으로 추가 지정
5	2321	2016.11.30	사치품 (보석류, 요트, 고급 자동차, 고급 시계, 취미용 스포츠 장비, 특정 도자기 또는 본차이나 식기류), 헬리콥터 및 선박
6	2270	2016.03.02	항공 연료(항공 가솔린), 식품 또는 의약품을 제외한 모든 무기와 관련된 물품
7	2094	2013.03.07	북한 은행, 북한 내 외국 금융 기관, 북한 외교관, 선박 입항 금지, 특정 인물 추방, 항공기 이륙 허가 및 상공비행 금지
8	2087	2013.01.22	개인 4명 및 기관 6개 제재대상으로 추가 지정 및 자산 동결
9	1874	2009.06.12	북한 대한 보조금 및 공적 금융 지원 금지 촉구 무기 또는 물품의 공급, 제조, 정비 또는 사용과 관련된 금융 거래, 기술 훈련, 자문, 역무 또는 지원 금지 촉구, 선박 검색
10	1718	2006.10.14	사치품, 중무기(전차, 전투기, 전함, 미사일 시스템, 관련 물자), 자산 동결, 지정인물의 출입국 금지, 기타 협력 조치 (대량살상 무기와 관련 품목의 불법 밀매 방지, 화물 검사)
11	1695	2006.07.15	MWD 관련 품목 (미사일, 미사일 관련 품목, 물자 및 기술), 재원

트럼프 대통령의 즉흥적 의사결정

이러한 현실 속에서 미국이 북핵문제를 접근하는 방법에 있어 예측 불가능한 위험요소가 있다. 바로 트럼프 대통령이다. 트럼프 대통령은 북미협상이 마음대로 진행되지 않을 경우

즉흥적인 선택을 하곤 했다. 5 월 24 일에는 예정된 싱가포르 정상회담을 취소했고, 8 월 24 일에는 폼페이오 장관의 4 차 방북을 트윗으로 취소한 바 있다. 트럼프 대통령의 발언이 “화염과 분노”에서 “김정은과 사랑에 빠지다”로 변한 것도 유사한 문제일 수 있다. 트럼프 대통령의 태도가 언제 어떻게 바뀔지 모르는 상황은 북핵 협상에서 변수로 남을 수밖에 없다.

트럼프 행정부의 내부 갈등과 민주당의 하원 장악

미국 정부의 내부 갈등과 민주당이 중간선거에서 하원을 장악한 것도 북핵협상에서 변수가 될 수 있다. 현재 미국 트럼프 행정부 내에서는 대통령과 전문 관료들의 입장차가 목격되고, 민주당이 장악한 하원의 관심사와 이해관계도 차이가 있어 보인다. 물론 지난 정부들도 이러한 구조적 문제들을 극복해야 했지만 지금과 같이 상황은 미국 역대 행정부에서도 예외적인 상황이다.

지난 9 월 5 일 뉴욕타임스지에 익명으로 기고된 글에 의하면 “국가를 최우선에 놓기로 한 사람들에게 의한 조용한 저항이 트럼프 행정부 안에서 벌어지고 있다.” 이 외에도 밥 우드워드의 “공포” 또한 마이클 울프의 “화염과 분노”라는 저서를 통해 백악관과 행정부 관료들 사이는 물론 트럼프 대통령과 관료들 사이에 의견격차가 매우 심한 것으로 드러났다.¹⁵ 즉 트럼프 대통령의 생각과 상관없이 행정부의 딥스테이트(Deep State)는 모든 정책 사안에 있어 다른 의도와 전략이 있을 가능성이 높고 이러한 현실이 하나의 불투명한 변수로 남을 수밖에 없다.

중간선거로 민주당이 하원을 장악한 것 역시 변수가 될 수 있다. 민주당은 행정부나 대통령과 달리 동맹관계나 대북정책에 있어 다른 의견을 유지 할 수 있다. 특히 이번 중간선거로 인해 민주당이 하원을 장악함으로써 트럼프 행정부에 대한 견제가 높아질 것으로 예상된다. 물론 공화당이 상원을 장악하고 있지만, 하원의 역할이 청문회나 의회를 통해 대통령을 견제할 수 있다는 점에서 향후 더욱 중요한 변수가 될 것이다.

마지막으로 이러한 환경 속에서 미국에 있는 연구기관 싱크탱크들의 목소리와 여론도 중요한 변수로 작용할 가능성이 있다. 최근들어 미국의 싱크탱크와 다양한 NGO 들은 북한에 대한 인권문제나 한반도의 안보 상황에 대해 비판적인 목소리를 높이고 있다.¹⁶ 이러한 내러티브가 미국의 여론을 어떻게 움직일지는 두고 봐야 한다. 만약 미국의 여론이 바뀐다면 2년 후 재선을 앞두고 트럼프 대통령과 의회는 이러한 요소를 무시할 수 없을 것이다.

정책 제언

북한의 선의에 대한 과신을 경계

북한의 행보가 2008년과 유사하다는 점은 북한이 아직 비핵화 결단을 내리지 않았음을 의미한다. 신고와 검증을 기피하는 북한의 태도는 걸으로는 비핵화 협상을 이야기하지만 내용적으로는 어떻게든 핵무기를 보유하고자 하는 이도로 볼 수 있다. 제재해제가 없어서 신고/검증을 받아들이지 못한다는 것은 논리적으로 부합하지 않는다. 로드맵을 논의하며 제재해제와 신고/검증을 연계해서 함께 풀어 가면 되기 때문이다. 김영철 부위원장 방미를 앞둔 11월 6일 미국 국무부는 싱가포르 4개항에 대해 논의할 수 있다는 성명을 통해 북한과 폭넓은 대화를 할 수 있음을 시사했다. 북한이 원하는 관계개선, 평화체제, 비핵화 문제를 모두 논의할 수 있다고 밝힌 것이다. 그럼에도 북한이 대화를 거부하고 제재해제를 주장하는 것은 2008년에 비해 변한 것이 없음을 보여주는 행보로밖에 볼 수 없다.

북한의 비핵화 결단을 지나치게 신뢰하는 것은 역으로 북한에 이용당할 수 있음에 유의해야 한다. 북한은 풍계리 핵실험장, 동창리 미사일 엔진 실험장, 영변 핵시설, 비밀 핵시설, 핵물질, 핵무기 등을 나누며 협상하는 살라미 전술을 전개하고 있다. 동시에 일년 가까이 협상이 진행되는 과정에서도 핵무기와 핵물질을 계속 생산하고 있다. 미국 CSIS와 뉴욕 타임즈가 보도한 대로 한국을 겨냥하는 스커드와 로동미사일과 관련한 미사일기지도

활발한 활동을 보이고 있다.¹⁷ 그럼에도 우리는 북한에 비해 가장 비교우위에 있다고 볼 수 있는 감시/정찰 능력을 제한하는 군사합의를 했다. 그나마 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 힘을 주고 있는 한미동맹도 제재 이행을 둘러싼 불협화음이 목격되고 있다. 북한이 원하는 대로 협상을 하다가는 우리의 안보 시스템이 무너져버릴 수 있다.

남북대화를 진행함에 있어 북한 당국의 말을 어느 정도 신뢰하지 않을 수 없지만, 김정은 체제의 생존이 걸려있는 핵문제 만큼은 쉽게 양보하지 않는 상황을 대비해야 한다. 협상에 시간이 걸리더라도 우리의 입장을 전달하는 일을 소홀히 해서는 안 된다.

정책의 일관성을 유지

정부의 정책이 성과를 거두기 위해서는 기획 단계부터 철저한 기획을 통해 외부 변수로 인한 변화를 최소화해야 한다. 일관성 있는 정책을 유지함으로써 해당 정책이 성과를 거둘 수 있는 최소한의 시간을 벌어야 한다. 만일 사정이 변화하면 이를 반영하되, 그 이유에 대한 충분한 설명을 통해 투명한 정책이 수행되고 있음을 보여야 한다.

하지만 현재 우리의 대북정책은 이러한 정책 기획 및 집행의 원칙에 부합하지 않는 방향으로 흐르고 있다. 처음부터 로드맵을 만들고 비핵화 협상을 진행해야 했음에도 이를 소홀히 했다. 검증가능한 비핵화를 강조했던 정부였지만 최근에는 북한에 제대로 된 검증을 수용하라는 말 한마디를 안하고 있다. 동시에 동맹국인 미국이 북한을 대화로 견인하기 위한 유일한 수단으로 믿고 있는 대북제재 조차도 우리 정부가 나서서 완화 필요성을 역설하고 있다. 이러한 일들이 누적되면서 미국으로부터 신뢰를 잃고 있다.

더 심각한 문제는 정부의 입장 변화에 대한 충분한 설명이 없다는 점이다. 왜 단계적이고 동시적인 조치를 수용했는지, 왜 미국과 달리 우리는 대북제재에 관해 유연한 입장으로 변화했는지, 별다른 설명이 없다. 협상의 방식이나 내용 측면에서 북한이 요구하는 바를 결국 거의 그대로 따라가고 있는 모습이다. 이래서는 한국은 현 정부가 주장하는 중재자가 될 수 없다. 다른 일방의 신뢰를 잃어버리게 되기 때문이다.

정부는 지금이라도 초심으로 돌아가 비핵화 정책을 가다듬고, 그에 따른 로드맵을 작성해야 한다. 그 내용은 북한이 수용할 수 있는 단계적으로 준비하되 반드시 북한이 검증가능한 비핵화를 수용하도록 해야 한다. 현재 상황에서는 북한의 철저한 신고/검증과 대북제재의 단계적 완화를 연계해야 한다. 이를 통해 북한과 미국이 수용할 수 있는 접점을 만들 수 있기 때문이다.

한미공조 기반으로 주변국 협조를 강화해야

북한문제를 우리가 주도하려면 주변국 협력과 지지를 확보해야 한다. 과거 6자회담 9.19 공동성명 작성 과정이나 2017년 대북제재 결의안 도출 과정에서 목격한 바와 같이 주변국 공조가 잘 이루어졌을 때 북한도 끌려오는 모습을 보였다. 제재해제를 둘러싼 한미간 이견을 조율하고, 중국과 러시아의 입장을 우리 쪽으로 움직일 수 있다면 완고한 북한의 입장도 바꿀 수 있다. 한국이 홀로 이러한 노력을 전개하는 데에는 역량에 한계가 있으므로 중국과 러시아를 설득하는 데에 있어서도 미국과의 공조가 중요하다.

먼저 우리의 비핵화 의지 및 협상 전략을 미측에 잘 전달해서 우려와 오해를 해소해야 한다. 양측간 신뢰를 회복하는 것이 공조의 첫걸음이기 때문이다. 튼튼한 한미 공조의 원칙에 기반하여 비핵화 로드맵을 만들어 보다 효율적인 협상을 해야 한다. 동시에 이러한 로드맵에 중국과 러시아와의 지지도 확보해서 북한을 설득하는 시간의 낭비를 줄여나가는 목적도 달성할 수 있다. 대화든 압박이든 한미 어느 일방만의 정책은 지양해야 한다는 원칙을 만들고 이를 철저히 이행해야 한다.

비핵화 워킹그룹에서는 포괄적 협의를 진행해야

한미간 약속되어 있는 비핵화 워킹그룹의 성공적 운용을 위해 노력해야 한다. 특히 워킹그룹의 성공적 활동을 위해서는 그 업무를 비핵화 이슈에 한정해서는 안 된다. 현재 한미간 이견에는 북한에 대한 인식차, 북한의 의도에 대한 이견, 북한의 비핵화 조치에 대한

보상 내용 및 시기, 북핵 문제 해결 이후 평화체제에 관한 이견 등 다양한 요인이 자리 잡고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 한미동맹이라는 포괄적 틀 속에서 문제에 접근하는 것이 바람직하다.

워킹그룹은 핵문제뿐만 아니라 북한문제 전반을 다루어야 한다. 그 구성 역시 단지 한국 외교부 대 미국 국무부간의 실무 그룹을 넘어서야 한다. 통일부와 국방부, 그리고 정보당국을 함께 포함시켜 북한 문제 전반에 대한 전략적 협력을 할 수 있도록 구성해야 한다. 상설기구로 할 필요는 없지만 적어도 매월 개최하는 회의체로 발전시켜 한미 양측의 이견이 잘 전달되고 협의될 수 있도록 제도적으로 보장해줄 필요가 있다. 원활한 회의 진행을 위해서는 지나치게 고위급일 필요는 없고 한반도 평화교섭본부장과 미국 대북정책 특별대표를 중심으로 타 부처 국장이나 과장급으로 구성해야 한다.

¹ 아산정책연구소 홈페이지 이슈브리프(<http://www.asaninst.org/contents/category/publications/issue-briefs/>), 「미북 정상회담 관전 포인트 및 정책적 함의」(2018. 6. 5.), 「폼페오 국무장관 3차 방북 이후 비핵화 협상 전망」(2018. 7. 9.), 「폼페오 국무장관 방북 취소의 정책적 함의 및 대응 방향」(2018. 8. 27.), 「2차 특사단 방북 이후 한반도 정세 전망」(2018. 9.11) 등에서 주장한 바 있다.

² <https://www.voakorea.com/a/4648913.html>

³ https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19_story.html?utm_term=.d2a8e290330f

⁴ https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/pompeonuclear-11022018103541.html

⁵ <https://www.voakorea.com/a/4651149.html>

⁶ <https://www.voakorea.com/a/4652220.html>

⁷ <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/trend/viewTrend.do>

⁸ http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201811112208005

⁹ <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018110115322692618>

¹⁰ 사실 기자회견 당시에도 대통령이 정확한 검증의 의미를 파악하고 있는 것인지는 의문이 되는 상황이었다. 평양공동선언의 내용이 동창리 핵실험장에 대한 검증이 아니었고 단순한 참관이었기 때문이다.

¹¹ 문재인 대통령이 2018년 10월 유류순방시 대북제재 해제를 강조하였다는 것이 이를 확인한다.

¹² 2008년 상황은 왕선택, 『북핵위기 20년 또는 60년: 연표해설』(선인출판, 2013) 내용 참조.

¹³ Juan C. Zarate. 2013. Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare, Public Affairs: New York, NY.

¹⁴ Emma Chanlett-Avery, Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nitkin, Caitlin Elizabeth Campbell, and Wil Mackey. 2018. "North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation," Congressional Research Service.

¹⁵ "I am Part of the Resistance Inside the Trump Administration," Anonymous. NY Times. September 5, 2018; Bob Woodward. 2018. Fear: Trump in the White House. Simon & Schuster: New York: NY; Michael Wolff. 2017. Fire and Fury: Inside the Trump White House. Little, Brown: London, UK.

¹⁶ Joseph Bermudez, Victor Cha and Lisa Collins, "Undeclared North Korea: The Sakkanmol Missile Operating Base" Beyond Parallel, CSIS, (<https://beyondparallel.csis.org/undeclared-north-korea-sakkanmol-missile-operating-base/>); Greg Scarlatoiu, "How Seoul Tacitly Endorses Pyongyang's Brutality," WSJ, October 1, 2018.

¹⁷ <https://www.nytimes.com/2018/11/12/us/politics/north-korea-missile-bases.html> 및

<https://beyondparallel.csis.org/undeclared-north-korea-sakkanmol-missile-operating-base/> 참조.