

서울대학교  
통일평화연구원 주최  
연속 학술회의

‘기로에 선 한반도’ Ⅱ

# 북미정상회담 전망과 한국의 대응 전략

---

2018.05.15 (화)

오후 2:20- 5:30

서울대학교 아시아연구소 영원홀



서울대학교 통일평화연구원  
Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University

## | 일 | 정 | 표 |

---

사회자	장달중 교수(서울대)
패널	고유환 교수(동국대) 문흥호 교수(한양대) 우정엽 연구위원(세종연구소) 김성철 교수(서울대)

---

### 논의 주제와 진행

1부		오후 2:30-3:50 (80분)  남북정상회담 평가와 북미정상회담 전망
휴식		오후 3:50-4:10 (20분)
2부		오후 4:10-5:30 (80분)  관련국들의 대응 전망과 한국의 대응 전략

---

## | 목 차 |

- 
- 7 남북정상회담 평가와  
북미정상회담 전망  
발표: 고유환(동국대학교)
- 17 남북, 북미 정상회담과  
한국의 대응 전략  
발표: 문흥호(한양대학교)
- 29 북미 정상회담 전망과  
한국의 대응 전략  
발표: 우정엽(세종연구소)
- 35 비핵화-평화구축을 위한  
한국의 전략  
발표: 김성철(서울대학교)
-

# 남북정상회담 평가와 북미정상회담 전망<sup>1)</sup>

고유환(동국대학교)

## 1. 판문점선언과 역사적 전환

가. 문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 정전협정 체결 65년 만에 분단과 전쟁, 대립과 갈등으로 점철해왔던 냉전시대를 마감하고 ‘민족화해와 평화번영의 새 시대’를 여는 ‘판문점 선언’에 합의했음

– 2018년 4월 27일은 ‘새로운 평화의 시대’를 여는 역사적인 날

나. 판문점 선언은 냉전시대에서 평화시대로, 정전체제를 평화체제로 바꾸는 역사적 전환을 알리는 신호탄이자 한반도 질서의 패러다임을 교체하는 이정표가 될 것

– 판문점선언에서 남과 북이 사문화된 ‘모든 선언들과 합의들을 철저히 이행’하기로 함으로써 남북관계를 복원하고 ‘잃어버린 11년’을 되찾음

1) 이 글은 고유환, “남북정상회담과 한반도 평화,” 『문재인 정부 1년과 2018 남북정상회담에 대한 평가』 (연세대 김대중도서관, 노무현재단, 한반도평화포럼 공동학술회의 자료집, 2018. 5. 3), pp.19-29를 수정·보완한 것임.

다. 김정은 위원장이 정상회담 모두발언에서 지난 시기 합의 불이행의 문제점을 언급하고 미래를 내다보고 구속력 있는 불가역적인 합의를 만들자고 다짐한 것을 볼 때 합의이행의 강한 의지를 읽을 수 있음

- 지난 시기 북한과 만든 비핵화합의들과 남북합의들이 모두 이행되지 못한 경험에 비취 볼 때 이번 합의도 같은 운명에 처해질지 모른다는 우려가 나오지만 김정은 위원장이 새로운 경제건설노선을 제시하고 이번은 다를 것이란 다짐을 하고 있어 합의이행의 가능성이 높음
- 남북 최고지도자들의 임기 초반에 판문점선언을 도출함으로써 불이행의 경우 리더십에 상처를 받을 수 있기 때문에 합의이행의 구속력을 가질 것

## 2. 판문점선언의 주요 내용

가. 판문점 선언에는 남북관계 개선, 군사적 긴장완화, 한반도 항구적 평화체제 구축 등과 관련한 13개항의 합의를 담았고, 무엇보다 사문화된 기존 남북합의들을 되살려 복원했다는 점을 주목해야 할 것

- 7·4공동성명과 6·15공동선언에서 밝혔던 ‘민족자주원칙’을 되살리고, 남북 기본합의서에서 합의했던 남북공동연락사무소 개성 설치와 남북불가침 합의를 재확인했으며, 10·4선언에서 합의했던 사업들을 추진하는 것과 함께 3자 또는 4자 종전선언을 올해 안에 실현하고 정전협정을 평화협정으로 전환하기로 했음
- 그밖에 기존 모든 합의문에 거의 공통적으로 나타나는 군사적 긴장상태 완화를 위한 노력, 이산가족상봉 등 인도적 문제 해결노력, 다양한 분야의 교류협력과 민족경제의 균형적 발전을 위한 노력 등 남북관계의 전면적 복원을 위한 합의를 도출했음

나. 남북정상 사이의 직통전화 설치에 이어 개성지역에 남북공동연락사무소 설치와 남북정상회담 정례화 합의는 남북관계를 제도화하는데 기여할 것

- 간헐적으로 이뤄졌던 남북대화와 이벤트성으로 추진했던 이산가족상봉사업이 아니라 지속가능한 남북관계의 개선·발전을 위해서는 상시적인 의사소통 창구가 필요하다는 점에서 정상간 직통전화 설치와 연락사무소 개설합의는 남북관계를 제도화 할뿐만 아니라 남북교류협력을 촉진하게 될 것

## 3. 북한의 ‘안전한 비핵화’ 의지 확인

가. 남측 특사면담에서 김정은 위원장이 ‘군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다’고 밝힘에 따라 ‘조건부 비핵화 의지’를 분명히 함

- 김일성-김정일시대 북한의 기존 입장으로 돌아가 체제안전보장 등 조건이 충족되면 핵을 버릴 수 있다고 밝힘으로써 대화를 통한 해결 가능성을 높임
- 김정은 시대인 2016년 7차 당대회에서 북한이 “핵보유국으로서 자주권이 침해되지 않는 한 선제 핵공격을 하지 않으며, 핵확산방지의무도 성실히 이행할 것”이라고 주장하면서 “세계 비핵화를 위해 노력할 것”이라고 하여 사실상 비핵화는 물 건너갔다고 주장한 바 있는데, 3·5합의에서 비핵화 협상과 북미관계 정상화를 위해 미국과 대화할 수 있다고 한 것은 진전된 입장표시임

나. 북미정상회담을 앞두고 이뤄진 북·미 간 실무접촉에서 북한이 비핵화에 상응하는 대가로 5가지 안팎의 ‘군사위협해소 및 체제안전보장’ 방안을 미국 쪽에 제시한 것으로 알려짐

- 최근 북·미 접촉에서 ①미국 핵 전략자산 한국 철수, ②한·미 전략자산 훈련중지, ③재래식·핵무기 공격 포기, ④평화협정 체결, ⑤북·미 수교 등을 제시하고 주한미군 철수를 요구하지 않은 것으로 알려짐<sup>2)</sup>

다. 지난 3월 26일에 열린 북중정상회담에서 김정은 국무위원장이 시진핑 중국 국가주석에게 “평화 실현을 위해 단계적, 동보적(동시적) 조치를 취하면 비핵화 문제

2) 『한겨레신문』, 2018년 4월 13일.

**는 해결할 수 있을 것”이라고 밝혔음**

- 김정은 국무위원장이 말한 단계적, 동시적 조치는 9·19공동성명에서 합의한 공약 대 공약, 행동 대 행동원칙에 따라 체제안전보장과 관련한 미국과 남한의 조치에 따라 단계적으로 비핵화 조치를 취하겠다는 것으로 해석할 수 있음

**라. 이번 정상회담에서 가장 관심을 끈 부분은 북한의 ‘완전한 비핵화’ 의지를 김정은 위원장 입을 통해서 확인하고 명문화한 것**

- 판문점 선언문에서 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다”고 합의하여 북한의 완전한 비핵화 의지를 확인했음

**마. 비핵화 목표만 밝히고 구체적 비핵화 방법과 일정을 약속받지 못했다는 일부 우려가 있지만 ‘비핵평화 프로세스’의 큰 틀에서 보면 이해할 수 있을 것**

- 남북정상회담과 북미정상회담은 한 꺾리미에 들어있어, 남북정상회담에서는 비핵화와 체제안전보장 등과 관련한 공약 대 공약을 하고, 이어지는 북미정상회담에서 행동 대 행동으로 일괄타결을 시도할 것
- 북한이 전제조건 없이 ‘완전한 비핵화’를 약속한 것은 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)와 다름없음
- 북한이 전제조건 없이 ‘핵이 없는 한반도를 실현한다’고 공약함으로써 북미회담에서 포괄적으로 일괄타결하고 단계별로 이행할 수 있는 길을 열었음

**바. 이번 비핵화 협상은 과거 동결 대 보상방식인 안보-경제교환이 아니라, 미국의 우려사항인 비핵화와 북한의 요구사항인 체제안전보장을 안보-안보교환방식으로 일괄타결하고 순차적으로 빠른 속도로 이행하게 될 것**

- 북한은 북미적대관계에서 핵개발의 동기 찾아왔기 때문에 북한의 비핵화를 실현하려면 핵보유 동기를 해소해야 함
- 이번 합의에서 올해 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해 3자 또는 4자회담을 추진키로 한 것은 비핵화 수순에 상응하는 체제안전

보장 조치를 마련하는 동시행동 조치의 일환으로 볼 수 있음

**4. 북·미 핵협상의 쟁점과 과제**

**가. 미국은 선 비핵화 후 체제안전보장을 선호하고, 북한은 선 체제안전보장 후 비핵화를 주장하는 등 북·미 간 비핵화에 대한 입장 차이가 큰 가운데 한국정부는 비핵화, 평화협정(중전선언, 불가침조약), 북미관계 정상화를 동시에 추진하기 위한 포괄합의를 도출하고 단계적으로 이행하되 최대한 빠른 속도로 압축적으로 비핵평화프로세스(‘문재인프로세스’)를 실행하려함**

- 북한 비핵화를 조기에 실현하기 위해서는 미국의 ‘우려사항’과 북한의 ‘요구사항’을 동시행동원칙에 따라 포괄합의(일괄타결)하고 단계별로 빠른 속도로 이행해야 할 것임

**나. 대화국면의 성공 여부는 비핵화와 체제안전보장의 교환, 즉 ‘안보-안보 교환’을 위한 새로운 비핵평화프로세스를 만들 수 있느냐에 달렸음**

- 1994년 제네바합의, 2005년 9·19공동성명 등 과거 북핵 협상은 동결 대 보상, 즉 ‘안보-경제 교환’방식이었음
- 과거 북핵 협상에서는 북한이 원하는 체제안전 보장과 관련된 평화체제 논의를 비핵화 진전 이후로 미뤄두었음
- 핵동결과 경제보상방식으로 북핵 고도화를 막지 못했기 때문에 이번에는 비핵화와 체제안전보장을 연계하여 최고지도자들 간의 정치적 결단에 의한 안보-안보 교환을 모색함

**다. 미국입장에서도 미국 본토를 위협할 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 완성을 막는 것(1차 저지선)과 2차 공격능력을 동결(2차 저지선)하는 조치를 취하는 것이 시급한 과제임**

- 억류 미국인 인질 석방과 북미정상회담에서 북핵해결의 큰 그림에 일괄타결하고 우선 급한 불을 끄면 트럼프 대통령도 외교적 성과로 내세울 수 있을 것임

평화협정 체결을 주장하고, 평화협정으로 가는 과도적 조치로 잠정협정, 종전선언, 불가침조약 등을 제안하거나 추진하고자 함

## 5. 체제안전보장과 관련한 북한의 주장

### 가. 비핵평화프로세스의 성공여부는 북한이 요구하는 체제안전보장 보장문제를 어떤 방식으로 해결하느냐에 달렸다고 해도 과언이 아닐 것

- 북한은 체제안전보장은 누가 해주는 것이 아니라 스스로 하는 것이라고 하면서 핵무기개발을 추진했는데, 국가핵무력완성을 선언한 지금 비핵화의 전제조건으로 체제안전보장을 요구하고 있음

### 나. 북한은 북미 적대관계 해소와 평화협정(종전선언, 불가침협정) 체결, 북미수교 등으로 체제안전보장이 전적으로 이뤄진다고 보지 않기 때문에 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 체제안전보장(CVIG)이 이뤄질 수 있도록 중국과 러시아도 일정한 역할을 해야 할 것

- 남북정상회담을 앞두고 김정은 위원장이 북중정상회담을 먼저 추진한 것도 체제안전보장과 관련한 중국의 ‘보증자’ 또는 ‘후원자’ 역할을 기대하기 때문일 것
- 한반도의 항구적 평화체제를 구축하기 위해서는 북미 적대관계 해소를 위한 일괄타결과 함께 한국, 중국, 러시아, 일본 등 관련 국가들이 북한의 체제안전보장과 관련한 적극적 역할을 수행해야 할 것임

### 다. 비핵화의 전제조건으로 북한이 요구하는 체제안전보장문제의 핵심은 미국의 대북 대적시정책 철회의 국제법적 조치인 평화협정 또는 불가침조약 체결을 어떤 방식으로 진행할 것인가에 대한 검토와 함께 주한미군 철수문제와 관련한 북한의 주장에 대한 면밀한 분석이 요구됨

- 북한은 1960년대 남북평화협정 체결을 주장하다가 1974년 이후부터 북·미

### 라. 북한 1996년 2월 22일 외교부 대변인 담화를 통해서 북·미 간 ‘잠정협정체결제안’을 미국에 제의

- 북한은 잠정협정에는 “군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장충돌과 도발사건발생시 해결방도, 군사공동기구의 구성과 임무, 권한, 정전협정의 수정보충 등 안전질서와 관련된 문제들이 포함될 수 있다”고 하면서 평화협정이 체결될 때까지 잠정협정이 정전협정을 대신한다고 주장

### 마. 1996년부터 1999년까지 평화협정 체결문제를 논의하기 위한 남·북·미·중의 4자회담 추진

- 북한이 평화협정 체결문제와 함께 주한미군 철수문제를 의제로 다뤄야 한다고 주장함으로써 6차례 회의를 진행하고 중단함

### 바. 북한은 조지 W 부시 미국대통령이 반테러전쟁을 본격화할 무렵인 2002년 10월 “새 세기의 요구에 맞게 조선반도에서 평화조정의 법적담보를 시급히 마련해야 한다”며 북·미불가침조약 체결을 제의

- “조미불가침조약의 체결이 곧바로 조선반도의 평화보장으로 이어지는 것은 아니지만 긴장한 조선반도정세의 근원으로 되는 미국의 불가침의지, 평화의지를 직접 조약으로 확인할 수 있고 나아가서는 조미관계 정상화를 위한 첫 걸음으로 될 수 있다는 의미에서 매우 중요한 의의를 가진다”<sup>3)</sup>고 주장
- 북한은 “조미 간 불가침조약이 체결되어야 장기간 지속되어온 조미 간 불신과 적대적 대결의 관계가 해소되고 서로의 안전이 담보되며 또 그런 기초 위에서 접촉을 하고 대화를 진행하여야 그것이 실속 있고 의의 있는 것으로 될 수 있다”고 주장하며, “불가침조약체결은 결국 상대방에 대한 이해와 믿음에 기초하여 이루어지는 것이므로 적대적인 대결감정과 불신의 감정을 버려야

3) 엄국현, 윤금철, 『조선반도평화보장문제』(평양: 평양출판사, 2006), p.231.

가능하다”고 밝혔음<sup>4)</sup>

- 북한은 미국이 이런저런 구실을 붙여가면서 북미불가침조약을 한사코 반대하는 것은 “조약체결이 남조선주둔 미군의 존재명분에 위협을 조성할 수 있다고 생각하기 때문”이라고 주장함<sup>5)</sup>
- 북한은 한반도 평화보장의 법적 담보마련 차원에서 북·미 불가침조약 체결을 주장하고 주한미군 철수의 발판을 마련하고자 했음

**사. 김정은 시대에 들어와 북한은 “공화국의 핵보유는 미국의 계획적이고 집요한 대조선적대시정책이 초래한 필연적인 결과”라고 주장하며 “현실은 조선반도에서 평화와 안전을 보장하는 길은 미국이 뿌리 깊은 대조선적대시정책, 남조선에 대한 영구강점정책을 완전히 끝장내는데 있다는 것을 보여주고 있다”<sup>6)</sup>며 다시 북미 평화협정 체결을 주장함**

- 북한은 “정전협정을 평화협정으로 전환하는 것은 조선반도의 항구적인 평화와 안정을 이룩하기 위한 필수적 조건”이라고 밝히며 “미국은 오늘 공화국의 전략적 지위를 똑바로 보고 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 대응단을 내려야 한다”고 주장<sup>7)</sup>
- 북한은 “평화협정체결은 미국의 대조선적대시정책을 철폐하는 의미있는 행동으로 될 것”이라며 “평화협정이 체결되고 긴장격화의 발생 근원인 미국의 적대시정책의 종식이 확인되면 그 밖의 모든 문제들은 순간에 해결될 수 있다”고 주장하여 선 평화협정 후 비핵화 논리를 펴고 있음
- 북한은 “미국이 공화국에 대한 핵위협공갈정책, 대조선적대시정책을 모두 철회한다면 공화국도 구태여 미국을 핵무기로 겨냥하고 있을 필요를 느끼지 않게 될 것”이라고 주장<sup>8)</sup>
- 북한은 “미국은 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 것과 함께 조선반도의 평화

와 안전을 보장하는데 저애를 주는 저들의 침략군대와 전쟁장비들을 남조선에서 당장 철수시켜야 한다”고 밝혔음<sup>9)</sup>

**아. 북한의 매체나 간행물에서는 일관되게 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수를 주장하고 있지만, 주한미군 철수문제와 관련한 입장은 유동적임**

- 김일성 주석은 1992년 김용순 노동당 국제비서를 미국 뉴욕으로 보내 아놀드 캔트 미국 국무부 차관에게 “주한미군 철수를 요구하지 않을 테니 수교하자”는 메시지를 전달한 바 있음
- 김정일 국방위원장은 2000년 6월 남북정상회담에서 김대중 대통령에게 “동북아시아 역학관계로 볼 때 조선반도의 평화를 유지하자면 미군이 와 있는 것이 좋다”고 말한 바 있음<sup>10)</sup>
- 김정은 시대에 들어와 북한은 공화국 대변인 성명(2016.7.6)을 통해서 비핵화의 전제로 ‘주한미군 철수 선포’를 요구했음

**자. 북한 지도자들은 한반도의 여러 문제의 근원을 ‘미국의 남조선 강점’에서 찾고 있기 때문에 공식적으로는 주한미군의 철수를 주장하지만, 비공식적으로 북·미 적대관계가 해소되고 동북아 평화유지군으로서 ‘안정자’ 역할을 수행한다면 주한미군이 한반도에 주둔해도 좋다는 입장을 보임**

- 김정은 시대 북한은 비핵화 실현의 전제로 당장 주한미군 철수를 주장하기보다는 철수를 ‘선포’하라고 주장하고 북·미 평화협정 체결과 수교가 이뤄져 적대관계가 해소된다면 주한미군의 성격도 바뀔 것으로 보고 적극적으로 주한미군 철수를 주장하지 않는 것으로 보임

4) 위의 책, pp.228-229

5) 위의 책, p.229

6) 오보람, 『조선반도의 평화와 안전보장문제』(평양: 평양출판사, 2016), p.50.

7) 위의 책, pp.54-55.

8) 위의 책, p.43.

9) 위의 책, p.61.

10) 『연합뉴스』, 2018년 3월 10일.

# 남북, 북미 정상회담과 한국의 대응 전략

문흥호(한양대학교)

## 1. 남북 정상회담의 의미와 평가

### 가. 남북한 관계사의 새로운 장 전개

- 전쟁 종식과 평화 정착 가능성
- 적대와 멸시에서 공존·공영의 남북한관계로 전환 가능성
- 희망적 기대의 현실화 가능성

### 나. 한반도 문제 당사자로서의 남북한 위상 제고

- 피동적, 수동적 입장의 피해 의식, 열등 의식 완화
- 한반도문제의 국제적 요인과 국내적(남북한) 요인의 주체적, 주도적 조화 의지 표출
- 국제적 요인에 대한 부정적, 패배주의적 의식 완화

### 다. 남북한 관계, 비핵화, 한반도 통일문제에 대한 긍정적 관심 제고

- 특히 청년층의 방관자적 무관심 ⇨ 긍정적, 호의적 관심

- 보수층의 대 북한 '무조건 불신, 적대감' ⇨ 대화상대로의 타협 가능성 인식
- 북한 핵문제, 한반도 평화, 통일에 대한 좌절감 완화와 주인 의식 제고

### 라. 문화적 공감대 확대 가능성 제고

- 평창 올림픽 과정, 이후의 남북한 체육, 문화교류의 긍정적 역할
- 서울, 평양 문화공연 효과의 극대화
- 민족적 동질성 강화의 중요성 인식 계기
- 북한(김정은)에 대한 새로운 인식

## 2. 북미 정상회담 전망

### 가. 북미 정상회담의 의미

#### 1) 극적인 반전과 상호 대화·타협 가능성 제시

- 전쟁과 평화의 문제에 대한 합리적, 이성적 판단
- 'Good cop Bad cop' 효과
- 예측 불가형 지도자간의 계산된 타협

#### 2) 중국, 러시아, 일본의 기본적인 묵인과 동조

- 각국의 전략적 계산은 상이하지만 북미회담의 기본적 지지(不得不 支持)
- 초기 단계에서 '평화와 비핵화는 좋은 것'이란 주장에 반대할 명분 없음
- 각국은 단계별 진행을 염두에 둔 전략 논의 진행중(내부적으로 상이한 의견 존재)

#### 3) 한국의 'honest broker' 역할 부각

- 전쟁 억제, 평화 구축에 대한 한국 지도자, 국민의 진정성 표출

- 한국정부의 주도적 교섭, 협상력에 대한 긍정적 평가
- 남북정상회담의 장소, 과정, 분위기의 긍정적 성과가 북미 정상회담에 연계(특히 장소 선택지에서 판문점 부각)

### 나. 북미 정상회담의 쟁점과 전망

#### 1) 북한 비핵화

- 남북 회담의 '완전한 비핵화' 합의로 긍정적 진전
- 비핵화 이행 방법, 시기, 범위의 쟁점화: 대상, 범주, 시한(속도), 선후차
- CVID vs. PVID(확장, 강화된 개념, 불가역성의 강조, 연구 데이터와 인력 폐기? 생화학무기 폐기?)

#### 2) 북한 비핵화와 북한의 체제보장

- 미국: 리비아식 일괄 타결과 빠른 비핵화
- 북한: 단계적, 동시적 비핵화
- 북미간의 CVID 의견 접근, 상호 교감 진전
- 폼페이오: '잘게 쪼개지 않겠다'(5.9 평양행 기내)
- 볼턴: 미국의 이란 핵협정 탈퇴 ⇨ 對 북한 불충분한 합의 수용 불가 입장 표명

#### 3) CVID의 검증

- 사찰·검증 절차
- 검증 시스템의 한계
- 북한의 진정성, 투명성에 대한 신뢰와 의구심(미국 조야의 의구심 상존)
- 기술적인 한계는 불가피(간극의 보완은 정치적 신뢰로)

### 3. 남북, 북미 정상회담과 주변국 입장

#### 가. 남북 정상회담에 대한 중국의 기본 입장과 전략

##### 1) 남북한 정상회담 결정과 한중 접촉(3.12 정의용 방중)

- 시진핑: '精誠所至, 金石爲開'
- 양제츠: 한국의 노력을 긍정적으로 평가, 대화를 통한 한반도 비핵화 프로세스 추진, 유엔 안보리 결의에 부합
- 왕이: 남북관계 개선, 북미 접촉 및 대화 환영함. 최근의 한반도 정세는 중국이 견지해온 일관된 입장과 주장에 부합함.
- 중국은 관련 당사자 각국의 정치·외교적 해결 견지 희망하며, 이를 위한 중국의 적극적, 건설적 역할 할 것

##### 2) 양제츠 방한(3.29~30)

- 한국의 상황 변화 감지 + 김정은 위원장의 방중(3.25~28) 관련 설명 ⇨ 중국의 입지 강화와 지분 확대 유지 의도
- 남북, 북미 정상회담을 통해 한반도 문제의 실질적인 정치적 해결 재개 필요
- 한중 전략적 협력동반자관계 수립 10주년: 정치적 소통 강화, 전략적 상호신뢰 강화, 호혜협력 심화, 일대일로 연계 협력 가속화(문대통령 면담시)
- 인문교류 증진, 사드 등 민감한 현안 절적한 처리(정의용 실장 면담시)
- 다양한 레벨의 대화 채널 가동과 전략적 소통 심화 필요, 한국기업의 어려움 해소, 관광교류의 확대 재개(강경화 장관)

##### 3) 남북한 정상회담(판문점선언)에 대한 공식 입장

- “군사분계선을 넘어 역사적 만남을 가진 남북한 지도자의 정치적 결단과 용기에 찬사를 보냄, 이를 계기로 큰 성과 얻기를 진심으로 축원함”(4.27 외교부 대변인)
- 남북 화해협력, 한반도 평화안정, 한반도문제의 정치적 해결에 획기적인 진전

- 판문점 선언 이후 관련국들의 적극적인 협력과 ‘긴밀한 소통’ 필요성 강조

#### 4) 남북한 정상회담(판문점선언)에 대한 중국내 논의

- 북미의 입장이 대립하는 상황에서 중국이 일관되게 주장하는 ‘雙軌並行’(한반도 비핵화와 평화협정 병행)만이 실효성 있는 대안
- 북핵의 단계별 진전에 따른 미국의 보상 조치(제재 해제, 경제지원, 북미관계 정상화, 체제안전 보장 등) 필요

#### 나. 북미 정상회담에 대한 중국의 기본 입장과 전략

##### 1) 북미 정상회담에 대한 입장

- 판문점 선언의 성공 여부는 후속 북미 정상회담의 합의, 성과와 불가분의 관계(실질적인 게임은 북미 정상회담)
- 트럼프의 불안정성, 미국 대북 강경파에 대한 의구심 상존
- 북핵의 일괄 타결, 평화협정 체결 가능성과 회담의 결렬, 군사적 위기 재발 가능성 모두 고려(북한이 원하는 실질적 체제안전 보장, 안보 우려 해소 수준과 미국이 원하는 CVID, PVID 수준의 대립 예상)

##### 2) 중국의 참여 의지, 지분 의식

- 북한의 비핵화 프로세스 검증·이행 과정의 관련 당사국간 긴밀한 소통과 협력 필요성 강조는 중국의 소외 가능성에 대한 사전 단속
- 종전선언, 평화협정을 포함한 한반도 비핵화, 평화구축의 전과정에 불가결한 지분이 있다는 입장 확고
- 이는 중국이 시진핑이 19차 당대회 정치보고에서 강조한 2020 ⇨2035 ⇨2050의 강대국화 전략 추진 관점에서 중·미 패권경쟁과 연계하여 북핵, 한반도문제를 인식하기 때문
- 이런 상황에서 국내 모 언론인은 ‘한·미·북 3각 동맹’을 창의적이고 이상적 전략이라고 제시 ⇨ ‘차이나 패싱’ ⇨ ‘차이나 고립·적대’

- 실효성있는 구상인가? 이성적인 미국인도 원치 않을 전략

### 3) 김정은의 재방중(2018.5.7.~8)

- 미국의 대북 압박에 따른 불확실성 증가, 북미회담 관련 대응책 복잡
- 5.7~8 김정은의 다렌 방문과 북중 정상회담
- 절묘한 시기, 최적의 장소에서 전격 회동
- 전통적 북중관계의 전형 회복
- 중국 소외론의 불필요한 부각과 미국내 대북압박 점증의 당연한 결과

## 다. 남북, 북미 정상회담에 대한 러시아의 입장과 전략

### 1) 러시아 최고지도부의 공식 입장

- 남북 정상회담은 한반도의 긴장 완화에 매우 긍정적인 사건이며 한반도 비핵화를 위한 모든 조치 환영(Russian president's press secretary Dmitry Peskov, [http: · · tass.com · politics · 1001254](http://tass.com/politics/1001254))
- 김정은의 핵 · 미사일 실험 중단 결정 조치를 환영하며 이는 한반도 긴장 완화 및 동북아정세의 정상화에 매우 중요한 조치(Russian foreign ministry press statement)

### 2) 러시아 실무 차원의 입장(Morgulov 외무 차관)

- 모굴로프 외무차관은 남북미의 3자, 남북미중 4자 회담을 명기한 '판문점 선언'이 러시아를 배제한 것이라는 인식은 근거 없다고 강조
- “러시아는 프로세스에서 빠질 수 없으며 오히려 활발하고 주도적으로 한반도의 모든 현안 해결을 모색하는데 계속 참여할 것”임
- 단, 한국전쟁, 정전협상에 참여하지 않았던 러시아가 “평화협정의 당사자가 돼야할 근거나 동기가 없으며 이를 추구하지도 않을 것”임
- 평화협정 문제는 기본적으로 당사자인 남북한이 해결되어야 함(내심 중국의 과도한 개입도 불원)

- 러시아 입장은 2017년의 ‘러중 한반도 비핵화 로드맵’에 명시됨

### ※ ‘러중 한반도 비핵화 로드맵’

- 2017.7.4일 푸틴 · 시진핑의 모스크바 정상회담에서 중국의 '쌍중단 · 쌍궤 병행' 구상에 기반한 한반도 위기 해결 공동성명 발표
- 북한의 핵 · 미사일 도발 중지, 한미의 대규모 연합훈련 전면 중단, 한반도 비핵화 프로세스와 북미 평화체제 구축 병행, 한반도 사드배치가 중러는 물론 역내 국가의 전략적 안보 이해에 심각한 피해 공감

### 3) 북미 회담에 대한 러시아의 전략적 계산

- 러시아 배제 가능성과 미국의 일방적 개입 확대 경계
- 푸틴: “러미관계의 냉각이 유감스러운 일이지만 이는 러시아의 책임이 아니며 상대의 이해관계를 존중하지 않는 미국 때문”
- 시리아 내전, 이란문제(핵협정 폐기) 등을 둘러싼 러시아의 불만이 가중되는 상황에서 한반도문제에 대한 미국의 독단 가능성 경계
- 중국과도 구체적인 속내는 다르지만 일단 중국의 입장을 지지하면서 ‘중러 전략적 협력 차원’의 공조 확대 원함

## 라. 남북, 북미 정상회담에 대한 일본의 입장과 전략

### 1) 남북, 북미회담에 대한 일본의 공식 입장

- 일본의 역할이 없는 상태의 한반도 상황 급진전에 대한 우려 고조
- 문재인 대통령을 통한 대북 관계개선 메시지 전달
- 미국과의 동조 확대를 통한 직간접적 관여 확대에 주력
- 4.17 플로리다 미일 정상회담, 5.4 볼턴 미 백악관 국가안보보좌관과 야치 일본 국가안전보장국장의 회동시 “모든 핵무기, 탄도미사일, 생물 · 화학무기와 이에 관련된 프로그램을 포함한 북한 대량파괴(살상)무기의 완전하고 영구적인 폐기 주장”

- 북한의 불만 야기 ⇨ “우리의 평화 애호적인 의지를 ‘나약성’으로 오판하지마라”

## 2) 공식적 참여 기회 모색 + 남북, 북미협상의 급진전 경계

- 구조적으로 자국의 소외 가능성이 가장 높다는 판단
- 한국과의 논의 기회 확대 모색, 중·러와도 ‘패싱’ 당사자 협의 (시진핑·아베 통화 등)
- 일본에 대한 북한의 불신 증대(노동신문 2018.5.6.)
- 5.9 한중일 3국 정상회담: ▲ 판문점선언의 ‘완전한 비핵화’ 목표 확인 환영 ▲ 북미 정상회담의 성공적 개최 기대 ▲ 남북정상회담 성공이 동북아 평화와 안정에 기여하도록 3국이 공동 노력

## 4. 남북, 북미 정상회담 이후 정책적 고려 사항

### 가. 분야별 대화·협상의 지속과 합의 이행의 제도화

- 지속 가능한 실천 기반 조성
- 대화·협상·이행의 정례화, 제도화
- 남북한 평화·공영 ‘의기투합 모멘텀’ 확대 유지가 관건

### 나. 정치안보·경제문화, 정부·민간차원의 분리와 연계(양안관계 참고 필요)

- 초기 단계의 정부 주도 불가피
- 점차 민간차원의 참여 확대
- 정치·안보분야 ⇨ 경제·문화분야로 확산

※ 현 단계 대만의 대외무역 40%, 해외 투자 60%가 중국에 집중된 상황에서 대만의 선택지가 많지 않지만 정치·안보·경제·사회·문화분야 교류협력의 상호조화와 정부·민간의 적절한 균형에 역점. 양안의 경제·문화교류는 정치·안보적 갈등의 수위를 조절해주는 안정자 역할

## 다. 각급 회담, 후속조치 추진 주체·전략의 유연성 유지

- 문재인 정부의 남북관계 개선에 대한 ‘善意’를 전제로 초기 단계 청와대 안보실, 국정원 중심의 추진 불가피(효율성, 비밀성)
- 점차 추진 ‘주체의 확대’와 추진 과정의 ‘투명화’ 필요
- 청와대 중심 ‘소수 정예’의 역할(계기 마련)과 외교부·통일부·국토부·산자부 등 정부 부처의 역할(공식화·제도화·실행화)이 조화를 이루어야 함
- 그렇지 않을 경우 ‘한반도 평화·공영’에 대한 국민적 공감대의 지속적 확대 유지 어려움 ⇨ 한국사회의 고질적인 정치·경제·사회적 갈등 구조 속에서 모처럼 형성된 화해협력의 동력 약화 가능성(장기간의 분단 구조 속에서 남북한 갈등과 대립을 자신의 이익기반으로 생존해 온 세력이 강고함)
- 문재인 정부의 최대 무기는 ‘남북한 화해 ⇨ 평화 ⇨ 공영 ⇨ 통일을 위한 소명의식과 진정성’, 따라서 과도한 정치화, 계산된 보여주기식 대 국민 홍보, 지나친 민족주의 강조는 오히려 부작용 초래

### 라. 보수·진보의 ‘和諧’와 ‘共感’ 확대 유지

- 문재인 정부에 대한 높은 지지율의 신중한 해석과 절제된 활용
- 보수·진보의 근원적 인식과 정략적 차원의 이해득실 계산법 상이(상대에 대한 무조건 반대 세력 상존)
- 양자의 갈등 최소화를 통해 협상 추진력 제고 필요
- 추진 과정, 목표에 대한 객관적 검토와 대 국민 설득이 관건
- 합리적 보수층의 묵인, 양해 필요
- 정권차원의 과도한 이념적 지향, 일방적 과속 추진은 선한 의도에도 불구하고 후유증 유발

### 마. 논의·협상·이행의 대외적 환경 조성

- 한반도 평화·전쟁 문제의 구조적 특성 고려(대내적 염원과 국제적 현실의 비대칭성)
- 미·중·러·일 모두 강한 한반도 지분 의식

- 모든 사안, 매 단계마다 국가별 손익 계산 상이, 전략적 충돌 가능성 상존 (특정 국가와의 의도적 '親疏關係' 부각 자제)
- 한반도 평화·공영을 전제로 한 초정권 차원의 점진적·단계적 추진 바람직 (모든 정책의 수립·실천과정에서 차기 정부의 연속성 고려)

**바. 한·미, 한·중, 한·러, 한·일관계의 지속적 분석과 관리: 영원한 동맹? 동반자? 방관자? 방해자?**

- 한미동맹과 한·중 전략적 협력 동반자관계 양립 노력
- 북중관계와 북미관계의 양립 조건?(중국이 용인하는 북미관계 개선 수준)
- 한·러관계 발전의 上限과 下限 검토(북방경제협력위원회의 역할, 푸틴체제의 지속 가능성, 중·러 전략적 협력의 허와 실, 중·러의 한반도 영향력 경쟁 재발 가능성)
- 한·일관계의 건전한 복원 필요, 의도적 일본 소외·갈등은 무익
- 중·러·일과의 협력 확대 조건: '한반도 평화·공영체제 구축 공감' 여부

**사. 동북아의 3대 모순 완화 계기로 활용**

- 3대 모순: 평화의 강조와 전쟁 위기 조성, 상생·공영의 강조와 자국 이기주의적 정책 선호(통상·무역 전쟁 운운, 안보와 통상의 공공연한 연계), 원-원 의 운명공동체 강조와 민족주의 고취
- 동북아 상생·공영을 위한 주변국 상호협력 확대 강화(국가별 '獨奏'가 아닌 역내 '協奏') 선도
- 동북아 평화·공영의 피동적, 수세적 한반도 ⇨ 능동적, 주도적 한반도 전환을 위한 대외적 환경 조성

**아. 한·미 안보동맹의 강도, 적용 범위의 적정성 탄력적 검토**

- 한·미동맹 강화·유지 필요성은 상존
- 다만 외형적 전력 강화보다는 실질적 강도, 내구성 제고 필요
- 중국을 겨냥한 주한 미군의 역할·성격 변화, 전략적 유연성의 과도한 적용 자제

**자. 통일의 과정, 목표, 한반도 未來像의 평화적, 자주적 설정**

- 주변국의 한반도 통일 지지 조건은 '평화와 자주'
- 특정 국가 주도의 통일 제어 의도(표현은 통일의 지지이나 실제 내용은 통일의 억제에 무게)
- 한반도 통일이 한중관계, 동북아의 유용한 공공재라는 공감대 확대가 관건
- 민족의 통일 염원과 '자기 희망적' 통일관의 냉철한 구분 필요
- 한반도 신뢰프로세스의 '일대일로'(一帶一路), 통일준비의 '도광양晦'(韜光養晦) 절실

## 북미 정상회담 전망과 한국의 대응 전략

우정엽(세종연구소)

현재 한반도 상황의 전개와 관련하여 가장 큰 문제는 우리가 과거의 분석을 바탕으로 미래를 예측하는 것이 북미 관계 예측에서 거의 불가능하다는 점 때문이다. 그렇기 때문에 현 시점에서 북미관계에 대한 분석 및 예측은 매우 단기적으로 이루어질 수 밖에 없고 또 그것이 정책 담당자들의 구체적 행동으로 파악되는 정보에 의존할 수 밖에 없는 상황이다.

이번 남북 회담에서 비핵화에 대하여 어떠한 이야기가 나올 것인가를 예의주시하였던 미국에서는 이번 합의문에서 명문화한 북한의 비핵화와 관련한 부분이 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인시켜줄만한 정도의 것은 아니라는 평가가 많이 나오고 있다. 특히, 2005년 9.19 공동선언에서 명문화했던 비핵화에 대한 합의 내용인 “6자는 6자 회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다. 조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것과, 조속한 시일내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다.”에 비해 그 구체성이 모자란 것이 아닌가 하는 비판이 나오고 있다. 그렇게 구체적인 협상을 했음에도 불구하고 북한은 그러한 협상들을 일방적으로 파기한 과거 사례들이 있기 때문에 나오는 비판이다.

물론, 작년까지만 해도 비핵화에 대해 전혀 이야기를 꺼낼 가능성이 없어 보였던 북한의 입장을 생각해 보면, 김정은 위원장이 직접 합의한 비핵화 문구는 의미가 높다고 할 수 있다. 그러나, 이번 남북 정상회담이 앞으로 있을 북한과 미국의 정상회담에 대한 의미를 생각했을 때 이번 합의문의 내용은 미국이 북한에 대해 가지고 있는 의심을 해소하기에는 모자란 수준으로 보인다.

이번 남북 정상회담에서의 비핵화 합의 부분에 대해서는 이번 남북 정상회담이 앞으로 있을 북미 정상회담으로 인하여 애초 한계가 있었다는 논리도 물론 타당성이 있다. 그러나, 북미 회담에 비핵화에 대한 부분을 전적으로 맡겨두는 것으로 보이게 되는 것은 결국 북미 회담과 그 이후 가능한 비핵화 협상 과정에서 우리의 입지를 좁히고 영향력을 줄일 수 밖에 없다는 점에서 이번에 합의한 문구 보다는 조금 더 진전된 합의 문구가 사용되었으면 하는 바람이 여전히 있다.

우리 입장에서는 비핵화 외에도 한반도 평화정착과 남북 관계 개선 측면에서의 진전 역시 중요한 성과였기 때문에, 비핵화 부분에서 조금 미진한 측면이 있다고 하더라도 전반적으로 남북 정상회담의 성과를 높게 평가할 수 있었으나, 비핵화 측면을 가장 중요하게 생각하는 미국의 입장에서는 우리보다 냉정하게 평가하는 경향이 있다.

이러한 배경에는 북한의 비핵화 논의로의 귀환에 대해 미국이 가지고 있는 극도의 불신이 자리잡고 있다. 미국 조야에는 북한의 비핵화와 관련한 과거의 합의들에 대해 모두 북한이 지키지 않고 파기하였는데, 이번의 합의만 미국이 신뢰할 만한 아무런 근거를 발견할 수 없다는 인식이 강하게 있는 것으로 파악되었다. 미국은 현재 북한이 미국을 위시한 국제사회의 제재로 인하여 비핵화 회담의 장으로 나왔다고 보고 있으나, 아직 국제사회의 제재가 김정은의 전략적 계산을 완전히 바꿀만큼 효과가 있는 상태가 아니며, 따라서 북한이 아직 완전히 핵을 포기할 단계까지 이르렀다고 보지는 않고 있다. 그렇기 때문에 북한은 여전히 핵을 보유하고자 하는 욕구가 있으며 이러한 유화적인 외교 전술을 이용하여 국제사회의 제재를 무너뜨리는 데에 목적이 있다고 보고 있다.

이번 남북회담이 있기 전 폼페이오 당시 국무부 장관 내정자가 평양을 방문하여 김정은을 면담한 것이 알려졌다. 트럼프 대통령과 폼페이오 국무장관 모두 북한과의 비핵화 회담에 기대를 표하고 있다. 사전의 북미 접촉에서 북한이 이번에는 비핵화에 대해

심각하게 논의할 가능성이 높다는 점을 확인한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 트럼프 대통령은 북한과의 정상회담이 여전히 열리지 않을 가능성이 있으며, 회담이 열린다고 하더라도 바로 회담을 접고 나올 가능성이 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 트럼프 대통령의 회담 불발 가능성에 대한 언급은 앞으로 있을 회담에서 협상력을 증가시키기 위한 사전 작업이라고도 해석할 수 있다. 그러나, 폼페이오 장관이 김정은을 직접 면담했음에도 불구하고 이처럼 회담 불발 가능성에 대해 계속하여 언급하는 것은 북한과의 접촉에서 아직까지 북한이 미국이 바라는 비핵화로 확실하게 나설 것이라는 확신을 주지 못했다는 것을 보여주는 것으로도 해석할 수 있다.

해외 언론을 중심으로 판문점 선언에서 나온 비핵화 합의가 구체성이 떨어진다는 비판이 일자, 청와대는 회담에서 김정은 위원장이 밝힌 몇가지 전향적 입장들을 공개하면서 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인해주고자 노력을 보였다. 김정은 위원장이 문대통령과 회담하는 가운데 풍계리의 핵실험장을 폐기할 것이며, 거기에 한국과 미국의 전문가와 언론인들을 초청하겠다고 한 것이 한 예이다. 그러나, 이 역시 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인시켜 미국이 순조롭게 협상에 나설 수준은 아닌 것으로 보인다.

그렇다면 이렇게 북한에 대한 불신이 강한 미국 조야의 입장을 고려하였을 때, 앞으로 북미 정상회담에 대해 다음과 같이 접근해 볼 수 있다.

지나친 단순화의 오류를 범할 우려가 있지만, 북미 회담의 결과는 2\*2의 틀로 분석해 볼 수 있다. 구조적 요인이나 미국의 정책적 방향과 무관하게 북한의 김정은이 제공하는 외생적 변수- 김정은이 진정으로 비핵화 의지가 있는지, 아니면 속임수를 쓰고자 하는 것인지-와 트럼프 대통령이 제공하는 변수- 미국의 정책과 마찬가지로 CVID를 추구할 것인지, 아니면 정치적 성과를 위하여 완전한 비핵화에 못 미치는 합의를 받아들일 것인지-간의 상호 작용에 의해 결과가 결정된다고 볼 수 있다.

이러한 2\*2 틀에서 볼 때, 두가지 경우는 결론을 도출하는 데에 큰 문제가 없을뿐더러 우리를 비롯한 국제사회가 받아들이는 데에도 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 첫째, 김정은이 비핵화 의지가 있고, 트럼프 대통령이 정치적 성공을 위해 합의를 하려고 하는 경우는 결국 순조롭게 비핵화를 이룰 수 있기 때문에 큰 문제가 없다. 두 번째, 김정은은 비핵화 의지 없이 속임수를 쓰려고 하고, 트럼프 대통령은 강하게 CVID를 주장

할 경우, 협상이 결렬되고 결국 북한의 의도를 알게 되어 계속하여 압박 정책을 지속하게 될 것이다. 물론, 이 경우 올해 초까지 이어진 군사적 긴장이 고조될 가능성은 높아진다. 단, 이 경우 우리 정부의 목적이 북한의 완전한 비핵화 인지 아니면 비핵화를 이루지 못하더라도 한반도 평화 증진에 목적을 두는지에 따라 우리가 받아들이는 인식은 달라질 수 있다.

나머지 두 경우가 문제가 된다. 하나는 김정은은 비핵화에 대한 의지가 있는데, 트럼프 대통령이 지나치게 강한 북한의 순응을 요구하면서 협상이 결렬되는 경우이다.

폼페이오 미 국무장관은 최근 사우디를 방문한 자리에서 “이란 핵합의(JCPOA · 포괄적공동행동계획)로 이란의 행태를 교정하는 데 실패했고 오히려 악화시켰다”면서 “현행 핵합의로는 이란이 핵무기를 절대 보유하지 못하도록 하지 못한다”고 강조했다. 그는 유럽 동맹국과 이를 고치려고 작업 중이지만 결국 합의하지 못하면 도널드 트럼프 대통령이 핵합의를 떠날 것이라고 경고했다. 트럼프 대통령은 다음달 12일까지 핵합의로 유예했던 대이란 제재를 되살릴지 결정할 예정인데, 이러한 이야기를 근거로 판단하면 대이란 제재가 부활할 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.

그리고, 트럼프 대통령과 존 볼튼 국가안보 보좌관 등 미국 정부의 안보를 책임지는 모든 인사들은 여전히 CVID가 미국 정부의 목표라는 점을 강조하고 있다. 그렇게 하기 위해서 존 볼튼 보좌관은 우선 북한이 가지고 있는 핵에 대해서 알고 있어야 한다는 점을 강조하고 있고, 또 최근 보도에는 김정은 위원장이 폼페이오 장관을 면담한 자리에서 어디든 사찰할 수 있다는 의사를 전달하였다는 이야기도 나오고 있다. 미국이 이렇게 북한의 핵 보유 현황 및 핵 관련 시설 현황에 대해 관심을 가지고 있는 것은 리비아나 이란 등에 비해 북한의 핵 프로그램이 이미 고도로 발달된 상태여서 미국이 파악할 수 있는 범위를 넘어섰기 때문이다. 미국의 정보 체계에서 파악하지 못한 북한의 핵무기와 핵 관련 시설이 존재할 것이라는 강한 의구심이 존재하고 있어서, 앞으로 북한이 비핵화에 나선다고 가정하였을 때 중요한 것은 북한이 자진해서 신고한 핵무기 및 핵관련 시설 뿐만 아니라 미국이 의심을 가지고 있는 모든 시설 및 지역에 대해 광범위한 사찰을 요구할 가능성이 높다. 미국은 북한의 정책 변화가 전적으로 미국의 제재로 인해 발생하였다고 보기 때문에 시간이 오히려 미국의 편이라고 생각하고 있다. 이번 협상에 이르지 못하게 되더라도 미국은 계속해서 제재와 압박을 지속할 것이기 때

문에 결국 북한은 비핵화에 대한 압박을 견디기 어려울 것이라는 예상을 하고 있다. 그렇게 판단하고 있기 때문에, 앞으로 있을 북미 회담에서 트럼프 대통령이 강하게 김정은 위원장을 압박할 것으로 예상된다.

그러나, 매우 역설적이게도 이번 남북 회담 이후 미국에서 나오는 가장 큰 우려는 김정은이 여전히 비핵화에 생각이 없는데, 트럼프 대통령이 정치적 성공으로 포장된 합의를 해주는 데에 있다. 트럼프 대통령이 지나치게 강하게 압박하여 김정은 위원장이 합의를 거부하는 상황에 있다가보다, 이번에 조성된 남북 관계의 개선 분위기와 김정은 위원장의 이미지 개선이 오히려 트럼프 대통령으로 하여금 그동안 목표라고 이야기 해왔던 CVID가 아닌 수준에서 김정은 위원장과 합의를 해줄 가능성에 대한 것이다. 외교 안보 사안에 대한 깊이 있는 이해가 있다고 보기 어려운 트럼프 대통령이 단기적인 정치적 성과물을 위하여 비핵화에 진정한 뜻이 없는 김정은 위원장의 외교적 술수에 말려들어 미국의 국익에 반하는 합의를 해줄 가능성이 높다는 점을 우려하는 것이다. 한반도에서의 긴장 완화와 평화적 분위기 조성이 꼭 북한의 완전한 비핵화와 같이 가지 않을 수 있는 상황에서 트럼프 대통령이 긴장 완화와 북한의 대미 평화 메시지에 합의를 해줌으로써 결국 북한의 완전한 비핵화를 외교적으로 달성할 기회를 놓칠 가능성을 우려한다.

결국 북미 관계에서 평화 정착이 될 수 있는가의 문제는 현 시점에서 예측하기 어렵고 몇가지 경우의 수만 제공할 수 있을 뿐이라는 결론에 이르게 된다. 현재의 상황이 어떠한 구조적, 국가 정책적 차원에서 큰 흐름이 있어서 그러한 흐름에 따라 미래 상황을 예측할 수 있도록 하고 있지 못하기 때문에, 결국 트럼프 대통령과 김정은 두 개인의 회담에서 다시 북미 관계가 설정되는 상황이 전개되고 있기 때문이다.

문제는 이 두 개인이 정상회담에서 어떠한 태도로 협상에 임할 것인지가 예측이 불확실한 상황이기 때문에 이 논문을 작성하는 시점에 한달이 채 남지 않은 북미 회담의 결과를 예측하는 것도 불가능하다. 물론, 결과는 필자가 예측한 4가지 경우 중 트럼프 대통령과 김정은의 비핵화와 관련한 의지의 조합에 따라 일어날 것이나, 그 중 어떤 조합이 발생할 확률이 높을지는 예상하기 어렵다.

# 비핵화-평화구축을 위한 한국의 전략

김성철(서울대학교)

4.27. 남북정상회담과 평양선언으로 비핵화, 평화에 대한 국민적 기대가 높아진 한편 미래의 불확실성에 대한 우려도 공존하고 있다. 남북정상회담을 뒤로하고 북미회담을 몇 주 앞에 두면서 벌써 세계의 이목은 트럼프대통령과 김정은위원장의 입에 집중되고 있다. 북미간의 협상은 남북정상회담 이전부터 그리고 북미회담이 준비되는 현재도 진행되고 있다. 우리 정부는 미국과의 협상 조율에 힘을 기울이는 반면, 북한은 중국과의 관계 진전을 과시하면서 비핵화 접근법과 관련해 미국으로부터 일정한 양보를 끌어내려는 태세이다. 미국은 CVID 또는 PVID를 내세우고 대량살상무기 전반을 의제로 내세우기도 하면서 북한을 압박하였다. 중국과 미국은 치열한 무역전쟁에도 불구하고 비핵화에 대해서는 협력을 유지하는 모습이다. 다음 글은 북미회담을 앞두고 제기되는 몇 가지 문제점들을 점검하면서 비핵화-평화구축의 성공을 위한 조건과 한국의 전략을 살펴보기로 한다.

## 요약

1) 북미정상회담의 요건은 ‘비핵화 타임라인의 설정’, ‘대북한 실질적 안전보장조치’의 합의이다.

- 2) 제재 이완은 북한에게 각 선택지(비핵화 vs. 핵보유)의 효용에 혼동을 줄 것이다.
- 3) 한국 정부는 비핵화, 핵폐기를 위한 국제프로그램으로서 ‘한반도형 비핵화 프로그램’을 창안, 구성하는데 선도적이어야 한다.
- 4) 평화협정은 국제적 안전보장 + 남북군비통제의 2중 모델로 가야 한다.

## 1. 북미회담의 성공 요건

### 가. 회담과 협상에서 견지해야 할 원칙이 있다.

- 1) 합의에는 타임라인이 담겨 있어야 한다.
  - “일괄타결, 단계적-동시적 추진”이라고 하더라도 타임라인을 가져야 한다. 이것이 없다면 이른바 “완전한 비핵화”는 실현되기 힘들다고 보아야 한다.
- 2) 협상은 “신뢰보다는 이익에 기초해야” 하며, 합의는 이익의 교환이다.
  - 이익에 기초한 타협과 합의의 이행에 의해 신뢰는 제도화된다. 이익의 불일치로 탈퇴도 가능하지만 이에 따른 새 리스크는 감내해야 한다.<sup>1)</sup> 1960년 냉전기 연구가들이 미소 핵통제협상에 대비하면서 세운 원칙으로 이후 지켜져 왔다.
  - 레이건 대통령의 “신뢰하나 검증한다”는 말은 검증을 통한 신뢰의 제도화를 의미일 것이다.
  - 북미정상회담은 비핵화-안전보장의 교환에 관한 것이다.
- 3) 합의와 비합의 사이의 분명한 구분이 있어야 한다.
  - 합의가 안되면 안된대로 협상을 계속해야 하고 시간이 소요되어도 그같은 협상은 불가피하다. 합의가 안된 사항은 안되었음을 그대로 인정해야 한다.

- 합의가 안된 사항을 모호한 합의 또는 “내키지 않으나 명목상” 담아내는 표현은 추진과정에서 좌초를 예측케 한다.

### 나. 북미회담 및 향후 협상과정의 성공을 방해하는 요소는 무엇인가.

#### 1) 먼저 남북정상회담 및 판문점선언 평가

- 한국은 평창올림픽을 계기로 한미동맹의 리스크를 감수하면서 까지 북미간 중재에 성공했다. 과거의 통미봉남과는 확연히 다른 양상이 연출되었다.
- 그러나 “완전한 비핵화” 표현 이외 구체적 언급이 없는 반면, 안전보장 관련 종전선언 시기 “올해 안” 표현 등 상당히 앞서간 표현이 있다. (종전선언 관련해서는 아래에서 구체 논의). 물론 북한이 “완전한 비핵화”의 구체적 내용을 북미정상회담에서의 카드로 쓰기 위해 남겨두었을 수는 있다.
- 기존합의들의 수준을 크게 능가하는지 의문이다. (1991년 비핵화공동선언은 재처리, 농축 안한다는 내용을 포함하고 있었으며, 2005년 9.19공동선언은 “검증 가능한 비핵화를 평화적으로” 해결하며 미국은 “침공할 의사가 없음”을 확인하였다.)

#### 2) 북미회담의 준비 기간이 너무 짧다는 점이 회담 성공의 장애이다.

- 남북정상회담 이후 6주 정도의 준비 기간으로는 북미간 “비핵화 시나리오 안전보장 조치” 교환에 대한 사전 협의를 하기에 충분하지 않다.

#### 3) 북미회담 후 협상과정에서, 중국의 대북제재 준수 여부가 변수가 될 수 있다.

- 이미 북중 국경무역 및 밀수가 활기를 띠고 하고 있으며 북중 군대도 적극 관여하고 있다는 보도가 있다. 북중무역에 관한 논란은 어제 오늘의 일이 아니기는 하지만 중국의 대북제재 준수여부는 중요한 변수가 될 것이다.

1) Robert Bowie, “Basic Requirements of Arms Control,” Daedalus, 89: 4 (Fall 1960), 708-722.

다. 북미회담 성공의 최대 관건은 비핵화 타임라인의 설정, 북한의 실질적 안전보장에 대한 합의이다.

- 1) 비핵화-평화구축에 관한 타임라인을 설정해야 하며, 가속화 조치를 구체적으로 표현하여야 한다.
- 2) 최대 쟁점이 될 접근법과 관련, “일괄타결, 단계적 이행”이라 해도 단계별로 협상을 하는 것이 아니라 일괄타결 속에 설정된 타임라인에 따라 자동 이행되는 방식이어야 한다.
- 3) 비핵화의 심도와 관련 - 북미간의 밀고 당기기가 시작되었다. 리비아 모델, CVID 또는 PVID라는 미국의 표현은 한국정부와 국제사회의 “완전한 비핵화” 기대와 내용적으로 같은 것이라 할 수 있다. 핵심은 폐기 dismantlement이며 CVID 또는 PVID 네 가지 항목 중에서 우리가 간과해도 될만한 요소가 있는가? 사실상 없다.
  - (그러나 CVID, PVID도 한계를 지닌 개념이다. 왜? 그렇게 해도 기술축적으로 인한 nuclear latency는 존속할 것이기 때문이다. ‘기술은 엔지니어의 머리 속의 지식’이기 때문이다. 이것이 북핵이 개발단계에 머물렀던 리비아 핵과 다른 점이다.)
- 4) 비핵화 범위와 관련 - 현재(핵탄두, ICBM, 중단거리 탄도미사일), 과거(핵물질 생산, 저장, 실험, 기록), 미래(fuel cycle에서 재처리 및 우라늄농축 시설, 미사일 생산 시설, 기술, 전문인력)가 타임라인 안에 들어가야 할 것이다.
- 5) 핵 폐기의 급부는 북한이 만족할만한 안전보장 조건이다. 돌이켜 본다면, 2005 9.19공동성명도 안전보장 관련 조치에 북한이 만족할 수 없었으리라 판단된다.

- 공동성명은 미국의 대북 불가침 요소를 포함했지만 북한이 믿을만한 정도까지는 아니어서 좌초한 경험을 기억해야 한다.
- 안보조건은 폼페이오 국무장관지명자 4월 방북시 김정은의 표현대로 “중이 조각” 이상이어야 한다.

#### 라. 어떤 경우 북미회담을 실패라고 정의할 수 있을까

- 1) 비핵화 타임라인 없거나,
- 2) 심도, 범주의 모호성 (내키지 않은 두리몽실한 표현)이 있거나,
- 3) 안전보장, 평화구축이라는 교환 급부가 불확실한 경우이다.
  - 실패는 북한의 비핵화 의지가 거품으로 과장되어 있거나, 미국의 과도한 요구(핵무기 프로그램에다 생화학 포함)로 북한이 미국의 요구를 수용할 수 없는 경우이다.
- 4) 즉, 전형적인 실패(그러나 양측은 성공이라고 자처)는 타임라인 및 심도, 범주에 구체성이 없어, 결과적으로 부분적 비핵화를 초래케 하는 합의일 것이다.
  - 그 결과로, 예를 들어, ICBM 협상 & 부분적 비핵화(일부 불능화)의 대가로 “3자” 종전선언이 이루어진 상태.
  - 북한은 “사실상” 핵무장국가로 인정되며, 북핵의 심리적 위협은 감소하지만 미국의 핵우산 효과도 감소하여
  - 한반도내 불안정한 균형 (unstable equilibrium)으로 안보불안 지속되는 상태를 말한다. 이 상황에서 북한의 대남 강압(coercion) 가능성은 충분히 있다.
- 5) 한국의 딜레마는 실패의 책임을 트럼프 대통령 개인이나 미국 정부에게만 전가할 여유가 없다는 점이다.

## 2. 비핵화-평화구축

### 가. 유일한 핵무장-비핵화 사례인 남아공에서 시사점을 얻을 수 있다.

1) 핵무장 배경 - 냉전기 모잠비크 및 앙골라 공산화, 짐바브웨 백인정권 종식, 나미비아 독립 요구, 인종차별에 대한 미, 영의 방위협력 철회로 남아공은 안보불안 인식하였다. 핵무기를 개발하고 1977년 Kalahari에서 핵실험하였으며 이는 미, 소의 정찰위성에 노출되었다.

- 비핵화 동기 - 1989년 사회주의권 붕괴로 국제 안보환경이 개선되고, 빌렘 데 클레르크 대통령 등장 후 1990년 넬슨 만델라를 석방하는 등 다수 흑인에의 정권 이양을 준비하였다. 이제 핵무기는 오히려 안보의 짐 liability으로 여겨지게 되었다. 1990년 6월부터 1991년 6월까지 핵무기 6기와 대부분의 핵시설을 폐기했다.

남아공은 1991년 7월 NPT에 서명하고, 9월 안전조치 협정을 맺은 이래 1993년까지 IAEA 사찰을 받았다.

- 그 과정에서 최소12개 이상의 핵무기 및 IRBM (이스라엘 제리코 유형) 등이 발견되었고, 원폭투하 항공기가 확인되었으며, 400여명의 핵무기 제조 관련 핵심인력이 관여했음이 드러났다. Kalahari test site 및 Pelindaba Reactor Development site 에 대한 허위 신고도 드러났다.

- 비핵화 과정에서 IAEA의 “비신고” 시설 접근을 통한 투명성 확보가 중요한 성공 요인이었다.

- 비용은 4억 달러가 소요된 것으로 알려졌다.

2) 남아공 사례가 주는 시사점으로는

- 경로 변경 동기 - 핵무기 보유의 효용보다도 부담이 클 때이다 남아공은 안보환경의 개선(긍정 요인)이며, 북한의 경우는 핵무장으로 인한 전쟁 가능성(부정 요인)의 증가로서 두 사례는 다르다. 하지만 핵무기 효용에 중요한 변화가 발생했다는 점은 같을 것이다.

- 핵 및 미사일 시설 - 남아공은 경제, 기술적으로 여유가 있었으며 우리나라 보유국으로 농축기술을 자체 개발하였고 방대한 연구시설을 가졌으며 원폭투하 항공기도 개발하였는바, 전체 핵무기 프로그램은 북한보다도 규모와 체계에 있어서 앞선 것으로 보인다. 그러나 북한은 핵물질 비축량, 핵무기 수량, 미사일 능력 및 수량에서 남아공보다 우월한 것이 확실하다.

- 비핵화 기간 - 남아공은 자체적 핵폐기 1년, NPT 서명 후 검증-폐기 2년으로 총 3년 정도 소요되었다. 북한의 경우는 최대한 협조적이어도 신고, 검증, 폐기에 최소 3년이 예상된다.

- IAEA 역할 - 남아공의 경우 IAEA Additional Protocol (모델 문서 1997년)의 적용으로 “비신고” 시설에의 접근을 확보하는 가장 성공적인 사례였다.

- 북한이 경우, 특히 군사시설내의 핵시설에 대한 접근을 확보하는 것이 관건인 바, 협상시 IAEA에 그같은 권한 부여가 필수적이다.

- 사찰, 검증은 핵실험장, 핵무기제조공장, 재처리 및 농축 시설, 원자로, 원자력연구소 등이나, 많은 시설이 군사시설 내에 있을 것이기 때문이다.

### 나. 비핵화 이행과정의 후퇴에 대비한 방지책이 필요하다.

1) 제재 철회의 조건 및 유예기간을 설정해야 한다.

2) 이란 핵딜 JCPOA<sup>2)</sup>에는 제재의 snap back 조항이 있으며, 불이행시 복귀할 수 있다.

2) Joint Comprehensive Plan of Action, 2015.7.14. 농축우라늄 스톡파일 규모제한 15년동안, 원심분리기 수 제한 10년, 아락 중수로시설 변경. 유엔안보리 2231. 2016.월 시행

다. “한반도형 비핵화 프로그램”을 설정해야 한다.

- 1) 비핵화, 핵폐기 관련, 전담조직 구성, 전문인력, 시설 장비, 수송 체계가 필요하며 재원도 소요된다. 국내법 대비도 필요하며 한국 기술인력의 참여도 필수이다.
  - 과거 KEDO 의 경험에 비추어 보되, 국제적 조직의 규모와 체계는 더 높은 수준이어야 한다.
  - 프로그램 운영 및 조직 운영 관련, 한국은 비핵화의 중재자에서 당사자로 변신해야 한다.
- 2) 미국 및 러시아의 기술 지원이 필수적인 바, 냉전기 및 냉전후기 미-러 핵군 비통제 협상 및 실천 경험이 있기 때문이다. “현재”의 핵과 “미래”의 핵이 선제적으로 폐기되어야 한다.
  - 첫째, “현재”의 북핵은 검증 후 해외 반출을 피해야 한다. 해당 품목은 핵탄두, ICBM (화성 12형, 14형), 핵물질 등으로서, 반출지는 지리적 근접성 및 기술력 활용이란 측면에서 러시아가 주 후보지일 수 있다.
  - 둘째, “미래”의 북핵은 fuel cycle에서 우라늄농축 시설, 재처리 시설은 불가능화를 거쳐 철거 단계로 가야 하며,
  - 셋째, “과거”의 핵물질 생산, 핵무기 제조, 핵실험 등을 검증한다.
  - 넷째, 핵무기개발에 관여한 핵심과학자 200-300명, 관련사업인력 8,000-15,000명 수준에 달한 것으로 알려져 있다. 이들 핵개발 인력을 전환하는 평화적 R&D가 필요하다.
- 3) 재원 확충관련, 당사자간 협상이 필요한 사안으로 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아 등이 참여가능하지만, 이는 비핵화-평화구축 과정에의 당사국 문제, 참여와 연관된 문제이기도 하다. 한국이 주도가 될 것이다.

- 4) [넌-루가 협력적 위협감소 프로그램] (The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program) 경험이 참고가 될 수 있다.
  - 러시아, 우크라이나, 조지아, 아제르바이잔, 벨라루스, 우즈베키스탄, 카자흐스탄 등지의 핵무기 및 생화학무기 등 대량살상무기 전반 해체 및 평화적 인력전환 프로그램
  - 4년동안 연간 4억달러 지원하였는데, ICBM 및 실로, 발사대, 폭격기, 공대지미사일, SLBM, 핵잠수함, 핵실험 터널, 핵물질, 생화학무기를 반출, 해체하였으며, 5만8천명 규모의 핵과학자의 직업전환에 기여하고 이를 위해 평화적 R&D 프로그램도 개발했다.

라. 다자적 종전선언은 합의의 성격을 지녀 구속력을 가지게 된다.

- 1) 종전선언 - 일방적인 경우 선언국의 정치적, 군사적 의지의 표현으로 보아야 할 것이다. 그러나 양자적, 다자적 종전선언은 합의의 성격을 지녀 구속력 가지는 일종의 상호 계약 관계에 들어서는 셈이다.
  - 일방적 선언(예. 미국의 아프가니스탄전 종전선언)이 아닌 양자적, 다자적 합의 선언은 “불가침 합의” 성격의 지닌다고 해도 과언이 아니다. 그렇다면 다자적 종전선언은 일정 부분 평화협정의 기능을 수행한다고 볼 수 있다.
  - 양자적, 다자적 종전선언인 경우, 불이행은 현존의 정전협정의 위반이 아닌 전쟁 또는 침략행위로 간주될 수 있기 때문이다.
- 2) 북한의 “3자 또는 4자”(3자에 방점) 주장 배경은 북미관계를 핵심, 상위에 두려는 것으로 판단된다.
  - 북한으로서는, 남-북-미 “3자” 종전선언, 평화협정은 북-미 “양자”나 남-북-미-중 “4자”보다 더 큰 의미를 지닌다.
  - (1)현실적인 군사적 의미에서 - 참여한 핵심적 적대관계는 북미관계에서 발생하고 있으며, 향후 북미간 합의 내용에 대한 다른 해석으로 적대관계로 돌아서도 미국의 군사옵션이 한국의 협력이 없어 불가능하게 될 것이

다. 북한에게는, 중국의 종전선언, 평화협정 참여는 남-북-미의 불가침 및 군사안보적 의미를 희석시키고 상징적으로만 해석되게 하는 결과일 것이다.

- (2)대내정치 정당성 차원에서 - 북한은 대내적으로 6.25전쟁을 대미 조국해방전쟁 승리로 선전해 왔으니 외세 중국의 지원은 부차적이며 중국의 참여는 불필요하다.
- (3)국제적 위상 부각 차원에서 - 전쟁의 성격을 “쌍방” 간의 충돌로 재확인함으로써 전쟁과 종전은 기본적으로 북미관계라는 입장이다.
- 정전협정의 정식명칭 - “국제연합군 총사령관을 일방(一方)으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방(一方)으로 하는 군사정전에 관한 협정”
- 서명자 - 김일성, 팽덕희, 마크 클라크 (3인의 사령관) 및 남일, 윌리엄 해리슨 (2인의 수석대표)

마. 평화협정의 성격과 관련, 1. 정전협정과 평화협정 사이는 단절인가 (replacement 또는 displacement에 의한)? 2.정전-종전-평화협정의 연속선상의 전이과정인가 (transitional process)? 필자는 2번의 전이과정으로 본다.

1) 단절이 아닌 전이과정인 이유는

- 첫째, 다자적 종전선언은 불가침 요소를 포함하고 있어서 평화구축 과정에서 중요한 스레시홀드 역할을 한다.
- 둘째, 평화협정 자체로서 지난한 시간과 협상이 필요한 과정을 거칠 여유가 없다. “단절” 보다는 신속한 ‘트랜지션’이 중요한 가치이자 목표이다. 한반도에서의 평화협정이 태평양전쟁 후 동경 국제재판재판소에서 전쟁 책임을 묻고 경계선을 재확정하는 샌프란시스코 평화협정 체결과 같은 과정은 아니다. 이런 평화협정 체결은 현실적으로 불가능하다. 협상 장기화로 인해 비핵화 프로세스 훼손, 붕괴 될 위험마저 있다.

- 셋째, 다자적 “종전선언”을 하고 나면 정전협정을<sup>3)</sup> 조항별로 교체하거나 대체할만한 내용이 따로 있는 것이 아니다. 현 상황에서 핵심적 요소인 비핵화와 전쟁방지와 연계된 트랜지션이어야 한다.

2) 평화협정은 국제적 안전보장 + 남북군비통제의 “2중 모델”로 가야 한다.<sup>4)</sup>

- (1) 다자적 (3자, 4자) 안보 합의 및 국제기구 보장장치 (예: 유엔 안보리가 유엔총회에 상정하여 결의안),
- (2) 군비통제의 남북한 주도 추진 (헝클러진 상태에서 남북 당사자 가능) 및 DMZ의 평화지대화 및 NLL 유지, 평화수역화 (유엔사관할에서 남북공동 관리로)

3) 즉, (1) 안전보장은 국제적으로 보장하되(internationally-guaranteed security model), (2) 군비통제는 남북(과거의 전쟁당사자이자 현재의 관할 당사자들)이 주도하는 모델 (internally-driven arms control model)되어야 한다. DMZ 관리도 남북경계라는 차원에서 남북이 관리한다.

- 안전보장은 전쟁당사자 합의 그 위에 유엔결의안에 의한 이중보장 (미국 정권교체 따른 변심 북한의 우려 해소), 그리고 군축 및 접경지 관리는 남북한 주도로 한다.
- 즉, 안보문제는 강대국 당사국이 관여하지만, 군비통제는 남북이 당사자가 되어 복잡한 강대국 역학관계에서 벗어나 진전을 이룬다.

3) 1조. 군사분계선과 비무장지대, 2조. 停火 및 停戰의 구체적 조치, 3조. 전쟁포로에 관한 조치, 4조. 쌍방 관계정부들간의 건의, 5조. 부칙

4) 남북한은 군비통제를 위한 협상을 해본 경험이 있다. 1991년 12월 서명한 남북기본합의서의 불가침 부분(9조-14조)에 6개 조의 군비통제 추진 조항이 들어 있다. 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 불가침 경계선 설정, 불가침의 이행과 보장을 위한 신뢰조성과 군축, 군사당국자간 직통전화 설치, 남북군사분과위원회 구성 등이다. 군비통제에서 북한은 병력 군축을 강조하였다. 그러나 향후 군비통제는 군축보다는 남북 육상 및 해상 경계선의 관리에 관한 사항부터 협의해야 할 것이다.

바. 미군 문제는 주둔인가 아닌가의 이분법적 문제 이상의 복잡성을 지닌 사안이다.

- 1) 비핵화가 평화협정 논의와 연계되므로 유엔사<sup>5)</sup> 논의를 자연스럽게 촉발할 것이다.
  - 종전선언만으로도 유엔사의 존재적 의미에 의문이 제기될 수 있다.
  - 반대로, 평화협정이 체결된다고 유엔사의 법적인 존재가 자동적으로 소멸한다고 볼 수 만도 없다. 유엔사는 1950년 유엔안보리결의안 S/1588에 의거하여 설립되었으므로, 이를 무효화하는 안보리 결의안이 있거나 평화협정이 유엔결의안으로 보장받는 경우야 가능할 것이다. (위의 평화협정의 국제기구 보장장치 설명과 관련)
- 2) 평화협정이 체결된다 해도 한미연합사는 유엔사와는 별개로서 한미간에 논의할 사안이다.
  - 1970년대 공산권의 공세에 유엔사 해체 가능성에 대비해 한미연합사가 설립되었다.
  - (1971년 유엔에서 중국의 대만 대체 이후 주한미군철수 및 유엔사 해체가 유엔에서 지속 제기됨. 1975년 남한, 북한 두개의 상반된 결의안 채택된 이후 유엔사 해체 공세 중단; 그 와중에 대안으로서 연합사 설립 논의되고 1978년 창설)
- 3) 북미회담이 비핵화-평화구축 문제를 성공적으로 다룬다면,
  - 한국은 국익의 최대화를 위해 유엔사, 연합사 등에 관한 다음과 같은 문제들을 고려해야 한다.
  - (1) 유엔사의 DMZ관할권은 언제, 누구에게 가는가, (2) 전시작전권 전환 및 미래연합군사령부 창설은 필요한가, 가능한가, (2) 미군의 역할 변화에도 미국은 미래연합군사령부를 원할까, (3) 미군의 역할, 규모 변경은 핵우산의 종결을 의미하는가, 이는 한미관계의 big bang이 될 것이다. (4)

미중 갈등시 주한미군이 있는 것이 좋은가, 아니면 ‘연루’ 가능성을 높이지는 않을지

- 즉, 지금까지의 비핵화에 따른 미군 철군인가 아닌가 하는 이분법적 논의 이상의 문제들이다.

4) 참고로, 북한의 주한미군 용인 발언은 3번 있었다. 1992년 김용순-켄터회담, 2000.6.15. 남북정상회담, 2000.10.24. 올브라이트 방북시, “냉전후, 주한미군은 안정자 역할 수행했다.”<sup>6)</sup> 그리고 4.27남북정상회담에서도 주한미군 언급 없음.

### 3. 관련국 대응 및 역내 정세 전망

가. 북핵이 주변국(특히 중국, 일본)에 최대 위협은 아니지만, 한반도에 대한 영향력을 둘러싼 각축이 있다.

- 1) 북한은 미, 한, 중, 일 사이에서 이익 극대화를 모색한다.
  - 한국 중재로 북미정상회담으로 미국과 안보문제를 직거래하게 되었으며,
  - 중국과 단계적 접근법의 의견 일치로 비핵화 협상 및 이행과정에서의 리스크를 담보하게 되었다. 또 최근 중국과의 2차례 김정은-시진핑 정상회담으로 미국의 정상회담 사전 압박에 대응하고 있다.

6) 올브라이트 국무장관은 주한미군 및 북미관계 관련한 김정일의 발언(2000.10.25.)을 다음과 같이 전함: “He said his government’s view had changed since the Cold War: American troops now played a stabilizing role. He added, however, that there was a fifty-fifty split within his military on whether or not to improve relations with the United States and that there are people in the foreign ministry who had opposed even his decision to talk to us. He said, ‘As in the U.S., there are people here with views different from mine, although they don’t amount to the level of opposition you have. There are still some here who think U.S. troops should leave. And there are many in South Korea who are opposed to the U.S. presence as well.’ Kim said the solution rested with the normalization of relations.” Madeleine Albright, Madam Secretary: A Memoir (New York: HarperCollins, 2003), p. 498.

5) 1950.7.7. 유엔안보리결의안 S/1588에 의거 미국 주도하의 통합군사령부로 출발하였다.

- 일본과 국교정상화 논의가 재개되면 경협자금을 기대(2001년 고이즈미-김정일 평양선언에 근거) 할 수 있게 되었다.

2) 중국, 북핵 관련 “책임”을 거부해왔으나 최근 들어 “당사자”를 강조하는 입장으로 선회하였다.

- 중국외교부, 작년 2017.8.30.에 “중국은 한반도 문제에 관련된 직접당사자들이 용감하게 자신이 저야 할 책임을 지고, 해야 할 역할을 해주기를 희망한다”라고 발언한 바 있다. 또 “쌍궤병행”(雙軌並行:한반도 비핵화와 북미 평화협정 동시병행) 주장하면서 당사자인 북, 미에게 수용을 요구한 바 있다.

- 그러나 최근 “차이나 패싱” 우려, 쌍궤병행 등으로 한반도 평화구축에 노력해왔다면서, “남-북-미3자 또는 남-북-미-중4자” 표현에 민감 반응하거나 “6자회담”도 언급하고 있다. 특히 북중 정상회담을 4월과 5월, 2차례 연속 개최하면서 북한과의 친밀도를 과시하고 있다.

- 중국 영향력-- [비핵화 접근법]을 레버리지로 행사할 것이다. 지난 4월 북중정상회담에서 비핵화의 “단계적 및 동보적 조치” progressive and synchronous를 통해 미국의 일방주의를 견제하고 한반도 문제에 대한 영향력을 견지할 의지를 보였다.

- 비핵화 실무 협상단계 및 이행에서 지연현상을 초래할 수도 있다. (Zhao, “China is there.” 선제적이지 않으나 reactive, retaliatory policy)

- 한편, 미군 관련, 중국이 직접 취할 수 있는 조치는 없을 것으로 보인다. (과거사례, 1971년 키신저 방중 및 1972년 닉슨 방중시 주은래에게 주일 미군은 일본 군국주의 방지한다면서 정당화)

3) 일본은 two Koreas 정책을 유지하면서, 북일국교정상화 논의 및 납치자문제 해결에 집중하며, 비핵화에 중단거리 미사일을 포함해야 한다고 주장한다.

- (1)일본은 비핵화 관련, 최소 결과에도 대비하고 있는 것으로 보인다. 일본 정부는 표면적으로 가장 강경하지만, 국내에서는 북미 정상회담에서 ICBM 합의 만으로도 2017년 이전의 상태로의 환원이라는 성과로 보는 견해도 있다. 이를 최소주의 minimalism 라고 명명할 수 있을 것이다.

- (2)핵문제가 중요하나, 납치자문제는 국내정치적으로 가장 예민한 문제이다.

- 납치피해자 가족 대표는 최근 방미해 백악관 포터저 아시아담당 선임보좌관에게 북미정상회담시 납치문제를 거론할 것을 요청하였다.

- 미 국무장관 폼페이오의 방북으로 한국계 미국인 3인이 석방되면서, 일본 내에서는 또다시 납치문제 관련 정부의 협상력 비판, 자기패배주의, 불만 고조 가능성 등이 있다.

- 남북정상회담시 김정은 위원장은 “일본은 왜 납치문제를 [북한이나 자신이] 직접 말하지 않는가”라고 말한 것으로 전해지는데, 이는 일본의 아베 수상과의 협상의지를 표현한 것으로 보인다.<sup>7)</sup> 이같은 보도는 아베의 대북 접근, 정상회담을 자극할 것으로 보인다.

- (3) 비핵화 실현시, 일본이 아태 미군주둔의 중심이 되며, 주일미군에 대한 일본의 경비부담 커지면 국내적 반대여론으로 주일미군의 미래에 관한 문제가 국내정치 및 미일간 최대 현안으로 부상할 수도 있다.



7) 「なぜ日本は直接言っていないのか」金委員長 拉致問題で発言, FNN, 2018.5.10. <https://headlines.yahoo.co.jp/videonews/fnn?a=20180510-00391688-fnn-pol>

## 나. 비핵화-평화구축 현실화시 동북아지역 또는 아태지역 안보는 안정될까

- 1) 미-중 전략적 경쟁이 (무역전쟁보다는) 대만문제, 남중국해 및 동중국해 문제 등으로 격화될 수 있어서,
  - 미중간 군사적 충돌이나 전략적 갈등으로 비핵화 과정이 지체되거나 부분적 해결로 끝날 가능성도 배제할 수 없으며,
  - 비핵화 되어도 미-중간 기 형성되었던 협력의 구심점 하나가 사라지는 결과만 낳을 수 있다.
- 2) 비핵화-평화구축으로 미일동맹과 아태주둔 미군의 대중국 견제 역할이 강화될 것이다.
  - 아태미군은 중국의 해군력 확장에 대비하고 동중국해, 남중국해, 대만문제 등에 대응하는 억제력으로 바뀌고 주일미군 중심으로 대중국 전략적 역할을 수행할 것이다. 현재도 위협은 북한이 아니라 중국이라는 인식이다.
  - 주한미군은 한반도에 주둔하더라도 대북 기계화 보병이 공군, 해군으로 대체, 재편될 것이다.
  - 주일미군은 인도-태평양 지역의 미, 일, 호, 인의 군사 협력을 주도하는 역할을 할 것이다.
- 3) 다른 한편, 비안보적, 비전략적 측면에서는 긍정적 파급효과가 기대된다.
  - 한반도 평화체제(레짐)는 안보 이외의 다양한 레짐형성이라는 파급효과, 학습효과를 낳을 가능성이 있다. 즉, 남-북-중-일-러의 스마트 그리드 협력레짐, 인프라협력레짐, 환경협력레짐, 노동협력 등이다.
  - 남북한의 인프라 연계로 동북아 지역내 다양한 경제적, 인적, 문화적 교류를 확장하고 상호의존성을 높일 것이다.
  - 북한은 중국의 일대일로, 특히 인프라 연결의 예외 지역에서 벗어날 것이다.

## 4. 한국의 전략

가. 한국은 비핵화-평화구축의 연계를 성공시키고 이를 기초로 남북경제 관계를 발전시켜 나가야 한다. 제재 이완은 북한에게 각 선택지(비핵화 vs. 핵보유)의 효용에 혼동을 줄 것이다.

- 1) 국제공조 관련, 한국은 상충하는 주변국, 특히 미국과 중국의 다른 이익을 “코디네이션”하는데 주력해야 한다.
  - 코디네이션에서 핵심은, “포괄적 합의, 단계적 이행”에 단계별 협상이 아닌 타임라인에 따른 자동 이행을 설득하는 것이다.
  - 또 제재의 국제적 보조를 유지하는 대신 안보급부(평화구축 제도화) 최대화를 취해야 한다.
- 2) 중국 패싱은 불가함은 물론이다. 다만 미중간 전략적 갈등이 심화되면 중국의 영향력이 비핵화 협상에 어떤 영향을 미칠지 알 수 없다.
- 3) 남북한 관계 관련, 남북관계 발전을 제재 해제에 초점을 두면 비핵화는 실패한다. 비핵화 과정을 보면서 절제와 발전이 동시에 고려되어야 한다.
  - ▷ 남북관계 앞세운 UN안보리 제재 이완은 북한에게 비핵화 선택에 대한 혼동을 줄 것이다.
  - ▷ 과거 우리가 중국의 대북제재에 소극적이었던 점을 비판했던 사실을 기억해야 한다.
  - ▷ UN안보리 결의안에 의한 제재는 미국의 최대압박 중국압박 북한압박의 순환에 의해 효과를 발휘했다고 보아야 할 것이다.

- 4) 대북 프로그램에는 새롭게 제도적 접근이 필요하다.
- 인도주의 및 훈련 프로그램 - 인도적 지원, 경제전문가 훈련 및 기술지원을 국제경제기구 (세계은행, AIIB, ADB, IMF 등)와의 연계 프로젝트 하에서 논의하고, 또 남북 신경제정책 추진과도 연계한다.
  - 국내 법제도 정비 - “북한 비핵화 법률”을 제정하여 “한반도형 비핵화 프로그램”에 필요한 재원을 마련해야 한다. KEDO에서도 최대 기여국은 한국이었는데, 비핵화 프로그램에서도 마찬가지로의 기여가 불가피하다.
  - 재정 기여에 따른 “한반도형 비핵화 프로그램”의 조직 구성, 전문가 파견, 비핵화 폐기 등에의 적극 참여를 꾀해야 한다.
- 5) 비핵화-평화구축 관련, 강대국 정치 속의 한반도의 평화유지를 위한 논의, 남북한간의 새로운 관계 설정에 관한 논의를 재개할 필요가 있다.
- 영세중립국론, 한반도비핵지대화론 등에 관한 연구가 필요하다.
  - 남북은 통일을 지향한 [특수관계 속의 국가연합]이어야 하지 않겠는가.
  - 통일이라는 공공의 가치는 남북의 이익의 합치, 합일에 의해 가능하지 구호에 의해 성취되는 것은 아니다. 국가연합이 오히려 통일의 지름길이다.

memo

memo

memo

---