

하반기 북미관계 전망과 한국의 대응방안 모색

바이든 행정부 대북정책의 기본 방향이 마련되었다. 트럼프 행정부의 ‘일괄 타결(grand bargain)’이나 오바마 행정부의 ‘전략적 인내(strategic patience)’와 달리 실용적인 정책을 내세웠고, 구체적인 내용은 이후 상황에 따라 결정될 것이라는 입장이다. 현재까지 북한은 외부보다는 내부 문제에 더 집중하면서 대체로 부정적인 반응을 보이고 있다.

이에 KDI 북방경제실은 한반도 정세를 꾸준히 관찰해 오신 국내 최고의 외교안보 전문가들을 모시고 ‘하반기 북미관계 전망과 한국의 대응방안 모색’을 주제로 의견을 나누는 북한경제연구협의회를 개최하였다. 본문에서는 금번 협의회 참석자들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

일시 및 장소

2021년 6월 10일(목), 호텔 페이토 강남 비즈니스미팅룸

사회

조동호(이화여대)

토론

류제승(한국국가전략연구원), 윤덕민(한국외대), 이상현(세종연구소), 전성훈(국민대)



조동호: 지금부터 현재의 북미관계를 전망하고 한국의 대응방안을 모색하는 좌담회를 시작하겠다. 얼마전 바이든 행정부 대북정책의 근간이 마련되었다. 트럼프 행정부의 ‘일괄 타결(grand bargain)’도, 오바마 행정부의 ‘전략적 인내(strategic patience)’도 아닌, 탄력적이고 실용적인 대북정책을 추진하겠다는 것이다. 구체적인 내용은 추후 전개될 상황에 따라 결정될 것으로 보인다. 미국의 대북정책에 대해 현재까지 나타난 북한의 반응은 부정적으로, 북한은 외부보다는 내부 문제에 더 집중하는 모습을 보이고 있다.



실질적으로 올해가 임기의 마지막 해인 정부는 남북관계의 물꼬를 트기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 그래서 오늘은 한반도 정세를 오랫동안 관찰하신 여러 전문가들을 모시고 미국의 대북정책, 앞으로 전개될 북미관계, 또 이에 대한 한국의 대응 등 다양한 이야기를 나누고자 한다. 토론은 크게 미국의 대북정책, 북한의 반응, 북미관계에 대한 전망 그리고 우리의 역할 등 네 가지 부분으로 나누어 진행될 예정이다.

우선 미국의 대북정책 내용과 관련하여 바이든 행정부의 대북정책을 어떻게 평가하시는지의 의견을 청한다. 더불어 바이든 행정부의 대북정책이 트럼프, 오바마 행정부의 대북정책과는 어떤 질적인 차이가 있는지 그리고 세부적인 내용은 어떻게 결정될 것으로 예상하시는지 궁금하다. 이와 관련하여 미국 바이든 행정부 대북정책에 대한 미국 국내의 평가에 대해서도 말씀을 부탁드립니다.



류제승: 미국의 대북정책 내용을 살펴보기 위해서는 먼저 바이든 정부의 공식 발표문을 들여다볼 필요가 있다. 4월 30일 젠 사키 백악관 대변인은 “우리의 목표는 한반도의 완전한 비핵화이며, 우리의 정책은 ‘일괄 타결’ 달성에 초점을 두지 않고 ‘전략적 인내’에 의존하지 않을 것”이라고 발표했다. 또한 “우리의 정책은 북한과의 외교에 열려 있고, 이를 모색하는 잘 조정된 실용적 접근”이라고 언급했다. 대변인의 발표에서 키워드는 ‘잘 조정된 실용적 접근’이었다. 접근 과정에서 미국정부는 한국, 일본 등 동맹국들과의 협의를 지속적으로 해나갈 것임을 밝혔다. 지난 4월 2일에 열린 한·미·일 국가안보 실장 회의는 이러한 사실을 뒷받침해 주고 있다.

‘잘 조정된 접근’ 또는 ‘정교하고 실용적인 접근’에 관한 진전된 메시지가 지난 5월 21일 한미정상회담을 통해 나올 것이라는 예상은 빗나갔지만, ‘공동성명(joint statement)’에 담긴

관련 문구에서 몇 가지 원칙을 확인할 수 있었다. 첫째로, 유엔안보리 결의안의 이행을 강조하고 있다. ‘한반도의 완전한 비핵화 공약’을 위해 대북제재의 해제보다는 안보리 결의안의 완전한 이행에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 둘째, 한반도의 평화프로세스를 인정하고 감안한다는 점이다. 바이든 대통령은 남북협력에 대한 지지를 표명했고, 미 정부는 판문점선언과 싱가포르 공동선언에 기초하여 항구적인 평화를 구축할 것이라 언급했다. 다만, 바이든 대통령이 정상회담 후 열린 기자회견에서 “김정은이 원하는 모든 것을 줄 수 없다. 김정은이 비핵화에 관해 국무장관과 교섭한 것에 기반한 노력이 있지 않은 한 만나지 않을 것”이라고 언급한 것은 북한의 행동을 요구하는 메시지였다.

워싱턴 포스트(Washington Post) 보도에 나타난 미국의 대북정책 관련 내용에 실린 바이든 행정부의 고위 당국자들의 발언을 보면, 완전한 비핵화를 위한 단계적인 합의를 강조하고 있다. 단계적인 합의가 이루어진 뒤에, 북한이 특정 비핵화 단계에 들어서면 대북제재를 일정 부분 완화할 준비가 되어있다고 언급했다. 이러한 발언들을 통해 앞으로 미국의 대북정책을 추론해 볼 수 있다.

먼저, 바이든 정부는 대북정책에 대해 트럼프 정부의 ‘하향식(top-down)’이 아닌 ‘상향식(bottom-up)’으로 접근할 것으로 보인다. 오바마 정부처럼 기다리지 않고, 능동적으로 제안하고 현실적인 해법을 추구하겠다는 의도는 명료해 보인다. ‘핵동결’ 또는 ‘중간 단계 합의(interim agreement)’의 의미를 지닌 ‘첫 단계 합의(first phase agreement)’를 위해 일부 대북제재를 스냅백(snap-back) 조항으로 지정하여 해제하는 것을 예상해 볼 수 있을 것이다. 그러나 미국이 북한에 전달한 대북접근법에 대한 북한의 공식 반응이 나오기 전에 대북정책의 구체적인 내용을 공개하지는 않을 것으로 보인다. 북한의 입장을 배려한다고 볼 수도 있지만, 협상 전략상 카드를 미리 보여주는 것이 바람직하지 않기 때문이다.

미국과 북한의 협상이 재개될 경우, 상호 협의의 시작점은 지난 하노이회담 때 제안했던 각자의 입장이 될 것으로 예상된다. 지난 하노이회담 때 미국과 북한이 서로에 요구한 사항들을 고려해 보면 앞으로의 전개를 추론할 수 있지 않을까 싶다. 당시 미국은 영변 핵시설+ α 의 폐기를 요구했고, 북한은 5개의 대북제재 해제를 요구했다. 북한이 해제를 요구했던 5개의 대북제재는 2016년 봄부터 2017년 말까지 결의되었던 소위 ‘간접제재’라 불리는 것들이었다. 2016년도 이전에는 북한의 핵활동과 직결되는 것에 대해서만 대북제재를 시행했는데, 2016년 봄부터는 미국이 북한의 민수경제에도 압박을 가하는 제재를 채택하기 시작했다. 이 회담에서 미국과 북한은 서로 입장 차를 좁히지 못했고 결국 회담은 결렬되었다. 문재인 정부는 이번 한미정상회담 또는 준비를 위한 실무 수준의 대화에서 북한에 대한 보상책으로 종전선언,

외교 대표부 신설, 개성공단 재가동, 금강산 관광 재개 등을 거론했을 가능성이 있다. 뿐만 아니라 추후 남북정상회담을 통해 미국과 북한의 비핵화 대화를 촉진할 수 있다는 구상을 밝혔을 가능성도 배제할 수 없다.

바이든 행정부의 대북정책에 대한 비판적인 여론도 존재하고, 이를 살펴볼 필요성도 있다. 前 미국 국방부 핵군축부차관보 브래드 로버츠(Brad Roberts) 박사는 “북한은 중요한 단계를 성취했다. 즉, 대륙간탄도탄을 보유한 중무장 핵 국가가 되었다. 전쟁이나 북한 리더십 교체를 제외한다면 평양의 핵무기는 유지될 것이다”라고 전망했다. 그러면서 현재 바이든 행정부의 대북정책은 역대 미국 대통령들의 대북정책과 매우 유사하다고 평가했다. 조지 W. 부시와 버락 오바마 前 대통령의 단계적(step by step)접근과 형식이 같으며, 트럼프 前 대통령의 빅딜과 유사한 스몰딜을 추구하는 것 같다고 언급했다.

만약 바이든 행정부가 포괄적인 합의와 로드맵 수립을 건너뛰어 첫 단계 합의에 관한 대화를 시작할 경우 북한이 단계적인 이행 과정에서 ‘벼랑 끝’ 전술로 다시 회귀할 개연성이 더 높아질 것이라는 우려도 존재한다. 북한이 첫 단계에서 ‘핵동결’ 합의의 대가로 대북제재 해제를 성취한 후 불성실한 태도를 보일 수 있는데, 이때 스냅백 원칙에 따라 제재를 복원시킨다고 해도 시간이 소요된다는 문제가 있다. 사실상 핵보유국이 된 북한과 공존해야 하는 결과를 낳을 수 있어 매우 우려스럽다.

조동호: 전반적인 내용을 매우 자세하게 설명해 주셨다. 다음으로 이상현 소장님께 추가적인 부분이 있으실지 말씀을 부탁드립니다. 아울러 개인적으로 궁금한 몇 가지 질문도 함께 드리자면, 우선 미국이 현재 단계적 로드맵, 북한에 대한 보상책 그리고 협상방법 등을 실질적으로 마련하였다고 보시는지 궁금하다. 그리고 만약 협상이 재개될 경우 어느 단계에서부터 시작될 것인지, 이에 대한 미국의 입장도 궁금하다.



이상현: 공식적으로 발표되지는 않았지만, 바이든 정부의 대북정책 로드맵은 이미 상당한 논의를 거쳐 준비되었으리라 본다. 마찬가지로 북한에 대한 보상책도 내부적으로는 논의가 있었을 것으로 보인다. 본론으로 들어가서, 현재 나와있는 바이든 정부의 대북정책에는 별로 새로운 것이 없다는 평가가 많다. 나와 있는 대북정책 관련 발언을 살펴보면 역대 미국 대통령들의 정책 요소들이 종합되어 있는 것 같다. 미일 ‘2+2’ 회의에서 중국과 북한에 대한 언급이 있었던

것과는 다르게 한미 ‘2+2’ 회의에서는 관련 언급이 거의 없었다. 이에 대해 미국 의회를 비롯해서 공화당, 심지어 민주당 내에서도 한국에 대한 불만의 목소리가 있었다고 한다. 아마 이런 이유에서 이번 한미정상회담의 공동성명에 평양, 대만 문제를 언급할 수밖에 없었지 않았나 싶다. 한국이 이렇게 움직이면서 미국 역시 북한에 대해 한국정부가 원하는 부분들을 들어줬을 것이고, 결국 한미 양국이 서로 원하는 부분들을 대부분 수용하는 모습을 보이게 된 것 같다. 이런 과정에서 한미정상회담이 양국이 윈-윈(win-win)하는 모습으로 비춰졌으리라 생각된다.

한미정상회담에 대한 미국 내부의 평가도 우리와 다르지 않다. 기존의 정책들이 요소별로 모아진 것일 뿐, 별로 새로운 것이 없다는 반응이다. 대표적으로 전략적 인내와 군축적 접근 방식 등을 꼽을 수 있다. 대북정책 방향에 대해 큰 틀에서의 설명만 있었을 뿐 아직 구체적인 요소가 없다는 평가가 지배적이다. 우리 정부는 남북관계 개선에 방점이 있지만, 미국 정부는 사실 북한보다는 중국, 인도, 태평양 문제에 방점을 두다 보니 서로 원하는 사항들을 한번에 집약하느라 이번 대북접근의 실효성이 부족해 보인다는 지적도 있다.

다만, 미국이 판문점선언과 싱가포르 성명에 대해 공개적으로 지지를 밝힌 것과 성 김을 대북정책 특별대표로 임명한 것은 북한과의 대화 재개에 있어 긍정적인 신호로 볼 수 있을 것 같다. 미국이 북한과 대화할 의지가 있음을 보여주고 있기 때문이다. 또한 미국정부가 북한의 비핵화 문제와 관련해 ‘CVID’와 ‘FFVD’, 즉 ‘완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화(Complete, Verifiable, and Irreversible Denuclearization)’ 와 ‘최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(Final Fully Verified Denuclearization)’란 표현 대신, ‘한반도의 완전한 비핵화’라는 단어를 사용한 것은 이번 바이든 정부의 대북정책과 한미정상회담의 긍정적인 첫 발걸음이자 성과라고 본다. 그러나 한국정부가 대북 대화 유인책으로 추진해 온 제재 완화나 종전선언, 북미정상회담 조기 개최 등은 성사되지 못했다. 유엔안보리 결의안 등 기존의 대북제재 유지, 북한의 인권문제 언급도 한반도 평화프로세스 재개에 부정적인 요소로 작용할 것으로 보인다. 사실상 북한에 새로운 인센티브가 없는 상황에서 향후 북한이 대화 재개에 어떤 반응을 보일지 주목된다.

조동호: 한미정상회담의 성과를 비롯하여 한미 내부의 평가에 대해 전반적으로 말씀해 주셨다. 미국의 대북정책에 있어 잘 조정된 실용적 접근이라는 큰 틀이 마련되었고 구체적인 사항은 비공식적이거나 내부적으로 논의되었을 가능성이 크다고 하셨다. 관련하여 윤덕민 교수님께서 추가로 하실 말씀이 있으신지 궁금하다. 한미정상회담에 대한 평가와 더불어 이에 대한 북한의 반응에 대해서도 의견을 여쭙겠다.

윤덕민: 앞서 말씀하신 것처럼, 바이든 정부의 대북정책은 과거 미국의 대북정책들을 조금씩 포함하여 만들어진 것으로 크게 다를 것이 없어 보인다. 그러나 현재까지 발표한 내용들이 완성된 정책이나 접근방법은 아님을 감안해야 한다.

바이든 정부의 대북정책은 네 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째로, 중간 단계의 합의, 즉 ‘핵동결’을 목표로 한다는 점이다. 단계별로 접근하되 시기에 대한 구체적인 계획은 존재하지 않는 것 같다. 두 번째는 ‘비핵화’를 최종 목표로 하고 있다는 점이다. 세 번째로는 큰 틀에서 국제적인 대북제재를 유지하겠다는 점이다. 일각에서 대북제재 해제 또는 완화에 대한 목소리가 나오고 있지만, 미국 정부는 앞으로도 대북제재 기조를 유지하겠다고 밝혔다. 마지막으로 외교정책과 함께 군사적인 대비 태세도 갖추겠다는 점이다. 1990년대 초부터 30년 가까이 북핵문제를 관찰한 경험에 비춰볼 때, 북한의 도발 이후에 미국의 실질적이고 구체적인 대북정책이 나오지 않을까 예상해 본다. 그 이전에는 북한을 관리하는 쪽으로 유지될 것으로 보인다.



미국이 싱가포르 성명에 대한 지지를 밝히고, 성 김을 대북제재 특별대표로 임명했다는 점은 긍정적인 측면으로 본다. 그러나 향후 북미대화가 재개될 경우에는 ‘핵동결’과 ‘제재 완화’ 이슈가 대두될 것이다. 지금까지의 합의를 살펴볼 때, 북한은 한 번도 핵동결을 이행한 적이 없었다. 과거 제네바 합의때 북한이 영변 시설의 일부를 폐기하기로 한 바 있지만, 다른 곳에 비밀 시설을 만들어 핵물질을 비축해 둔 전례가 있다. 이러한 선례에 비추어 볼 때, 북한이 과연 모든 핵시설에 대한 신고를 할지, 단계별 이행을 잘 할지에 대해 의문이 든다. 영변시설 폐기도 수용하지 못했던 북한이, 노후시설 일부 폐기보다 더 어려운 동결을 수용할 수 있을 것인지에 대한 우려가 있다.

현재 북한은 북미대화의 재개보다는 코로나 관리와 중국과의 관계가 훨씬 더 중요해 보인다. 아직 북한을 대화에 참여하게 만들 특별한 유인책이 없어 보이므로 현시점에서 북한이 대화를 재개하려 하지는 않을 것이라 생각한다. 대화 재개는 제재와도 관련이 있다. 대북제재 해제가 이루어지지 않는 한 북한이 협상 테이블로 나올 개연성은 많지 않다고 본다. 북한의 물리적인 도발, 즉 한반도에 위기 국면을 조성하는 것은 정치적인 측면에서 내부 결속을 위한 수단으로 이용하는 측면도 있다. 북한은 먼저 물리적인 도발을 통해 한반도 긴장 위기를 조성해 놓고 협상 테이블에 등장할 것이다. 앞서 북한의 물리적 도발 후에 미국의 구체적인 대북정책이 나올 것이라고 말씀드렸다. 이러한 관점에서 북한이 대륙간 탄도미사일(ICBM)과 같은 큰 도발을 일으킨다면 협상 테이블로 나오는 시점이 임박했다고 예측할 수 있을 것이다.



전성훈: 제 생각은 조금 다르다. 바이든 행정부가 제시한 내용들은 북한의 입장에서 볼 때 상당한 유인책으로 작용할 수 있으리라 생각한다. 문제는 북한이 언제 협상 테이블로 나오겠느냐는 그 타이밍이다. 북한의 입장에서 제재 해제가 절박할수록 협상 테이블에 빠른 속도로 등장할 것이다. 현재 북한의 경제 상황이 좋지 않다는 평가가 많다. 완전한 제재 해제가 불가할 경우 부분해제를 통해서라도 경제적인 이득을 얻으려고 할 것이다.

미국이 완전한 핵폐기가 아닌 중간 단계의 합의를 제시하고 있기 때문에 북한의 입장에서는 상당히 우호적인 조건이 형성된 셈이다. 이러한 상황들을 고려할 때, 저는 오히려 북한이 문재인 정부의 임기가 끝나기 전에 협상 테이블에 등장할 것이라고 본다. 앞서 말씀하신 대로 북한이 협상 테이블에 나오기 전에 도발을 할 가능성은 있다. 어쨌든 완전한 핵포기를 요구하지 않는 회담을 북한 당국이 굳이 마다할 이유는 없다고 생각한다. 회담이 재개된다면 그것은 북한의 핵을 포기시키는 국제적인 무대가 아니라 북한에 대한 압박을 완화시키는 무대가 될 가능성이 높기 때문이다. 회담이 재개된 후에는 중국과 러시아가 북한을 지지하면서 역할을 할 것이므로 추가 제재는 불가능할 것이고, 오히려 제재가 완화될 것으로 예상된다. 이러한 이유로 저는 북한과의 대화 재개 가능성을 비관적으로 보지 않는다. 물론 그러한 대화가 한국의 국익에 부합하는지는 별개의 문제다. 북한의 완전한 핵신고와 핵폐기 최종 시점이 명기되지 않은 합의는 북핵을 기정사실화해 주게 될 것이며, 이는 우리에게서는 최악의 합의이다.

류제승: 북한이 협상 테이블로 나올 경우, 미국과 북한의 입장을 다시 한 번 살펴볼 필요가 있다. 미국은 북한에 영변 핵시설+ α 의 포기를 요구할 것이다. 플러스 알파(+ α)는 아마 영변 분강리와 강선에 있는 우라늄 농축시설에 대한 내용일 것이며 황해도 평산에 있는 정광 시설이 포함될 가능성도 있다. 미국의 북한전문매체 '38 노스'는 최근 평산의 정광 시설에서 활발한 움직임이 보이고 있다고 분석한 바 있다.

이처럼 미국이 북한에 핵 관련 시설의 포기를 요구할 때, 우리 정부가 북한에 제공할 수 있는 것들을 고민해 봐야 할 것이다. 대표적으로 금강산 관광 재개와 개성공단의 재가동에 대한 논의들이 있을 수 있다. 그러나 금강산 관광과 개성공단 재가동은 상당한 규모의 자금이 북한으로 흘러들어 가는 것이기 때문에, 어느 정도를 허용할 것인지에 대해 한미 양국의 합의가 필요할 것이다. 부분적인 대북제재 해제는 북한을 협상 테이블로 이끌어 내기 위한

매우 중요한 요소라고 본다. 아마 미국도 제재의 부분적인 해제 없이는 북한이 대화를 재개하지 않을 것이라는 데에 동의하고 있을 것이다. ‘제재의 부분적 해제’와, 우리 정부가 요구하는 ‘개성공단 재가동’과 ‘금강산 관광 재개’를 조건으로 한다면 북한과의 회담 재개를 기대해 볼 수 있을 것 같다.

조동호: 한미정상회담 이후 북한은 실무자 레벨에서 부정적인 논평을 발표한 것 외에 특별한 반응을 내놓지 않고 있다. 북한의 의도가 무엇인지 궁금하다. 앞서 북한의 내부 결속에 대해 언급해 주신 것처럼 각종 회의를 소집하여 내부 단속에 치중하는 모습을 보이고 있다. 북한 스스로 내부문제가 더 시급하다고 인식하는 것인지, 아니면 일정 기간 의도적 무시 전략을 선택한 것인지 궁금하다.

이상현: 미국의 대북정책에 대한 북한의 반응에 대해 엇갈린 시각이 존재한다. 긍정적으로 보는 요인은 북한이 세계 반발하고 있지 않다는 점이다. 지난 5월에 열린 한미정상회담이나 바이든 정부의 대북정책에 대해 강력한 비난이 없었고, 미사일 지침 종료에 대한 비난 기사가 등장했을 뿐이다. 북한 당국이 강도 높게 반발하지 않는 것이 북한이 한미정상회담에 대해 긍정적으로 평가하고 있기 때문인지 아니면 북한 내부에서 의도적으로 무시 전략을 펼치는 것인지에 대해서는 정확히 알기 어렵다.

전성훈: 말씀하신 것처럼 북한은 작년부터 올해까지 줄곧 내부 동원을 하고 있다. 식량사정 등 경제적 어려움이 있기 때문에 정치적으로 내부 동원을 통해 통제하고 있는 것 같다. 일각에서는 1990년대 중반 고난의 행군 이후 북한의 재정이 가장 취약할 것이라는 견해도 있다. 우리 정부가 한미관계를 토대로 북한문제를 다뤄나가는 데 있어서 현재 북한의 그러한 상황을 잘 고려해야 한다.

관건은 북한의 내부 사정이다. 북한의 내부 사정에 따라 향후 북한의 자세나 상황이 어떻게 흘러갈지 모른다. 그렇기 때문에 현재의 한반도 상황이나 북미관계를 전망하기가 매우 복잡하고 어려운 상황이다. 우리가 대북정책, 대미정책을 수행하는 데 있어서 좀 더 다양한 여러 가지 요소들을 고려해야 할 시점이라고 생각한다.

조동호: 시간을 두고 좀 지켜봐야 할 것 같다. 다음으로 현재부터 올해 연말까지 북미관계를 어떻게 전망하시는지 묻고 싶다. 북한이 대화로 나오는 시나리오도 있겠지만, 반대로 도발

시나리오는 가능성은 없는 것일까? 북미관계 전망에 있어서 주목해야 할 요인들은 어떤 것들이 있는지 의견을 구한다.

이상현: 일단 북한이 대화에 나와야 북미관계가 움직일 수 있다. 북한이 대화에 나올 것인지 관망하는 포인트로서 첫 시험대는 8월 UFG 한미 군사훈련이 될 것이다. UFG 한미 군사훈련에 대해 북한이 도발하거나 반발한다면 사실상 북미대화는 물론 남북대화의 기회도 다시 오지 않을 것이다. 북한이 도발할 경우, 임기 1년을 남겨두고 있는 문재인 정부로서는 더 이상 할 수 있는 것이 없기 때문이다. 북한이 정말 대화할 의지가 있다면 8월 UFG 한미 군사훈련 전에 대화의 시그널을 보내지 않을까 예상해 본다. 그런 의미에서 금년 6~7월이 시기적으로 매우 중요하다고 생각한다.

현재 남북관계는 대화가 완전히 단절된 상태이며 기존의 모든 소통 채널도 차단된 상태이다. 북한이 대화의 장으로 나오더라도 과연 한국이 얼마만큼 자율성을 갖고 움직일 수 있을 것인지가 관건이다. 문재인 정부의 임기가 1년도 채 남지 않은 상황이다. 결국 북미관계에서 미국의 반응이 핵심인데, 북한 이슈에 대한 한미간 쟁점이 분명히 존재한다. 한반도문제에 ‘대화, 관여, 협력’한다는 문재인 정부의 기조에 미국이 동의한 상태이지만, 동시에 한미간 완전한 조율, 안보리 결의의 완전한 이행을 언급했다는 점은 우리가 유의할 부분이다. 개인적으로 성 김을 미 대북특별대표로 임명했다는 점은 북미관계, 한미관계의 변화에 매우 긍정적인 시그널이라 생각한다. 일각에서는 성 김 미 대북특별대표가 북한인권대사로 임명될 것이라는 예상이 많았다. 대북특별대표는 북한과의 협상을 전담하게 되기 때문에 앞으로의 변화를 기대해 본다.

전성훈: 개인적으로 북미간 대화와 압박 모두 가능성이 있다고 본다. 최근 백악관과 국무부를 통해 나온 입장은 바이든 대통령이 얘기한 ‘외교와 엄중한 억지(diplomacy and stern deterrence)’ 가운데 ‘외교(diplomacy)’에 방점을 둔 것이다. 향후 수 주 내지 수개월 동안은 미국이 북한에 공을 던져 놓고 북한의 행동을 지켜보겠다는 입장으로 평가된다.

만약 북한이 도발을 일으킨다면 미국은 ‘엄중한 억지(stern deterrence)’로 옮겨갈 가능성이 크다. 더욱 강력한 대북제재가 가해질 것은 자명하고 군사적 대응까지 전개될 가능성도 있다. 훗날 역사적으로 보면 북한에 핵은 자충수였다고 평가할 것이다. 핵문제만 없다면 오늘날의 경제위기, 정치적 고립 등의 문제가 이 정도로 나빠지는 않았을 것이다.

윤덕민: 북미관계를 예상하기가 특히 어려운 시기인 것 같다. 아시다시피 미국은 최근에 대북정책에 대한 리뷰를 마쳤다. 실무적인 차원에서 고려해야 하는 부분도 있겠지만, 공개된 내용을 기반으로 본다면 북한을 자극하는 내용은 뺐지만, 그렇다고 북한이 원하는 내용이 포함되어 있는 것도 아님을 알 수 있다. 이를 고려했을 때 당장 북미간 실질적인 대화가 이루어지지는 않을 것 같다.

현재 미국은 북한보다는 미중갈등, 이란 문제 등이 더 우선순위일 것이다. 다만, 북한이 도발을 일으키지 말고 조용히 있길 바라고 있는 것 같다. 현재 북한도 북미관계보다는 내부 상황을 돌보는 것이 훨씬 중요하기 때문에 당장 북미관계의 변화에 대한 생각이 없는 것 같다. 개인적으로는 이러한 상황이 유지될 것으로 본다.

류제승: 북한이 핵을 포기하지 않는 것이 본심이라면 바이든 정부 뜻대로 협상이 진행될 가능성은 희박해 보인다. 북한이 자신의 몸값을 올리기 위해 군사적 도발을 일으킬 가능성이 있다. 대표적으로 신포에서 준비 중인 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 시험 발사할 수 있다.

북한의 내부 사정도 하나의 변수로 작용할 것이다. 북한의 사정이 안 좋아질수록 대북제재 해제를 종용하기 위한 ‘정치 협상’의 선행 단계로 ‘핵 그림자 속 드론 공격’ 등의 도발을 감행할 가능성도 배제할 수 없다. 북한은 핵을 무기로 대한민국의 실존과 미국 본토까지 위협하고 있다. 지그프리드 헤커(Siegfried Hecker) 박사에 따르면, 북한은 최소 45개의 핵무기를 보유하고 있고 이는 지난 4년 동안 2배가량 증가한 것이라고 한다. 이러한 추세대로라면 2030년경 북한의 핵보유량은 100여 개가 될 것이다. 김정은 위원장은 작년 10월 열병식과 올해 1월 제8차 당대회에서 ‘선제(first use)핵 사용’을 공개적으로 언급하였을 뿐만 아니라 전술핵 고도화를 독려한 바 있다.

미국의 전임 국가정보국장인 제임스 클래퍼((James R. Clapper)와 댄 코츠((Dan Coats)는 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라고 공언한 바 있는데, 최근 서울과 판문점을 방문했던 에브릴 헤인스(Avril Haines) 미국 국가정보국장은 북핵에 대해 어떤 견해를 갖고 있을지 궁금하다. 로버트 아인혼(Robert Einhorn) 前 미 국무부 특보는 “미국이 북한을 핵국가로 공식 인정하는 것은 한국과 일본의 자체 핵무기 획득에 대한 관심을 증대시키고, 국제비확산체제를 손상시킬 것이다. 따라서 바이든 행정부도 속으로는(남몰래) 완전한 비핵화라는 궁극적인 목표 달성을 의심하면서도 그 목표를 재확인하고 있다”라고 지적했다. 미국이 완전한 비핵화를 주장하지 않는다면 한국과 일본이 핵무장을 주장할 수 있기 때문에 바이든 정부가 완전한 비핵화를 외치는 거라고 본다.

여러 이유들로 로버트 아인혼은 현실적인 중간 합의를 해야 한다고 주장하는데, 개인적으로 매우 위협하고 본다. 북한의 핵동결을 대가로 대북제재 해제를 주게 되면, 결국은 북한에 시간만 벌어주면서 핵보유국으로 인정하는 결과를 낳는 것이 아니냐는 우려가 있기 때문이다. 바이든 정부는 트럼프, 오바마 정부와 다르다는 것을 보여주기 위해서라도 실무협상을 어떻게든 북한이 요구하는 조건에 근접시켜서 진행할 것 같지만, 북미대화가 재개되더라도 비핵화 행동 과정의 순항을 예상하기 어렵다.

조동호: 다양한 말씀을 들을수록 북미관계의 전망이 그렇게 낙관적이지 않다는 생각이 든다. 남북관계, 북미관계 개선과 북핵문제 해결이 점점 더 어려워지는 것 같다. 남북이 처한 대외 상황뿐만 아니라 최근 북한의 내부 상황도 매우 복잡해 보여서 고민이 많아진다.

마지막으로 우리 정부의 역할에 대해 묻고 싶다. 모두 아시다시피 올해가 실질적으로는 문재인 정부의 마지막 해이다. 그만큼 우리 정부는 남북관계의 가시적 성과를 도출하려고 노력할 수밖에 없는데, 이를 위해 어떤 전략이 필요한지 또 주의해야 할 점은 무엇인지 의견을 부탁드립니다.

이상현: 사실 실패하는 정상회담은 드물다. 한미정상회담도 한미 양국이 서로 줄 것은 주고, 받을 것은 받은 윈-윈(win-win)한 회담이라고 평가할 수 있다. 정상회담 자체가 중요한 게 아니라 정상 간 합의 위에 어떤 성과를 꽃피우느냐가 더 중요하다. 다시 말해 이번 정상회담이 얼마나 성공적이었는지는 향후 정상회담 합의문의 내용이 후속 조치로 얼마나 그리고 어떻게 이행되는냐를 보고 정확한 평가를 내릴 수 있을 것이다.

우리 정부의 역할에 대해 말씀드리겠다. 사실상 임기 마지막 해를 맞은 문재인 정부는 남북관계 과속 진전의 유혹을 뿌리치고 차기 정부에 한반도 평화프로세스라는 초당파적 공감대를 이어가기 위해 어떤 레거시(Legacy)를 남겨줄지 고민해야 할 때라고 생각한다. 기존 남북간 소통 채널이 다 끊긴 것으로 안다. 정부 당국은 물론이고 동해, 서해의 군사채널까지 포함된다. 남북, 북미 등 대화의 재개를 위해서는 북한과의 대화 채널을 확보하고 관리해 나가야 할 것이다.

올해 안에 북미관계의 돌파구가 마련되지 않는다면 바이든 정부 정책은 '전략적 인내 2.0'이 될 가능성이 크다고 본다. 비록 이번 한미정상회담 공동선언문에 판문점선언을 포함시켰지만, 문재인 정부에 '프리패스(free pass)'를 준 건 아님을 주지해야 한다. 왜냐하면 공동선언문에 대북제재, 유엔안보리 결의안 그리고 한미간의 완전한 조율 등에 대해서도 언급되어

있기 때문이다. 대북문제에 대한 명확한 경계선(boundary)이 존재한다. 우리는 바이든 정부의 입장에서 코로나19 퇴치와 경제회복, 핵심기술 협력 그리고 중국과의 관계 등의 이슈가 북한문제에 우선한다는 점을 유념해야 할 것이다. 훗날 진정으로 윈-윈(win-win)한 한미정상 회담이라 평가받을 수 있도록 한미동맹을 재공고화를 넘어 한층 더 업그레이드하는 데 집중해야 할 것이다.

전성훈: 미국은 앞으로 임기가 1년 남짓 남은 문재인 정부와의 이견이 겹으로 표출되는 것을 최대한 피하면서 한미관계를 원만하게 끌고 가는 데 주력할 것으로 전망된다. 우선 정상회담의 경제분야 합의사항을 실천하는 데 집중하면서 정치, 외교, 군사적으로 중국을 견제하는 전선에서 한국이 이탈하지 못하도록 관리해 나갈 것이다. 북핵문제는 공을 북한에 던져 놓고 평양의 반응을 기다린다는 입장이므로, 단기간 내에 가시적인 돌파구가 열릴 가능성은 없다. 향후 북한의 대응에 따라 긴장 고조와 대화국면의 가능성이 모두 존재한다.

김정은 위원장이 바이든 대통령의 ‘정교하고 실용적인 접근법’에 호응해서 협상에 나설 경우, 문재인 대통령의 임기가 끝나기 전에 일부 비핵화 조치와 부분적인 제재 해제를 맞바꾸는 잠정 협정도 가능할 것이다. 물론 이런 합의는 바이든 정부의 변명에도 불구하고, 북한의 핵보유를 기정사실화하고 전략적 위상을 강화해 주는 역할을 하게 될 것이다. 한국안보의 입장에서는 아주 나쁜 시나리오다. 이 경우 앞으로 북핵협상은 미국과 북한 주도로 진행될 것이며 한국이 의미 있는 중재자 역할을 할 가능성은 없을 것으로 전망된다.

마지막으로 남북경협에 대해 말씀드리겠다. 남북경협은 우리에게 매우 중요하며 반드시 해야 하는 것임을 부인할 수 없다. 그러나 남북경협을 보다 객관적으로 볼 필요가 있다. 모두 아시다시피 현재 남북경협은 중단된 상태다. 경협이 중단된 몇 가지 요인이 있는데, 우리는 현존하는 요인들이 해결되지 않았음에도 불구하고 남북경협을 재가동하려고 하니 난관에 봉착하게 되는 것이다. 한 가지 질문을 던지고 싶다. 민족 간 거래 등 우리의 역사, 민족문제가 아닌 객관적으로 북한을 경협의 대상으로 볼 때 과연 한국이 아닌 다른 나라들은 북한하고 경협을 하고자 할까? 순수하게 경제적인 관점에서 제3국이 북한에 투자하고 들어갈 만한 어떤 장점이 있는가? 객관적인 설명으로 국민들의 인식을 변화시키고 이념의 문제가 아닌 통합된 지지를 받을 수 있는 노력을 해야 할 것이다. 지정학적 요소가 약간 포함될, 그러나 매우 경제적인 관점에서 경협에 대해 고민해 봐야 한다.

류제승: 한미공조를 바탕으로 미국과 북한 사이의 ‘중재자’ 또는 ‘촉진자’ 역할에 충실해야

할 것이다. 북한 관련 이슈는 소위 접근 시퀀스(순서) 문제가 늘 대두되기 마련이다. 트럼프 정부 때 문재인 정부가 남북교류를 우선할 것인지 아니면 북한 비핵화를 우선할 것인지에 대한 문제가 있었다. 우리는 과거 몇 차례의 경험을 교훈 삼아 바이든 정부와 보조를 맞추어 이견을 최소화해야 할 것이다.

우리는 과거 30년 동안 북한과의 합의를 이루어 냈어도 이행단계에서 문제가 발생하는 경험을 하였다. 확고한 입장과 원칙만이 북한의 의미있는 태도 변화를 유도할 수 있을 것이다. 아쉽게도 현재까지는 김정은 위원장의 핵포기 결단을 믿을 만한 근거가 없다. 이러한 상황에서 1년도 채 남지 않은 문재인 정부가 임기 내 어떤 성과를 내야 한다는 강박관념에 사로잡힌다면 북한의 전략적 게임에 내재된 함정에 빠질 위험이 매우 크다고 본다. 우리 정부는 북한의 핵도발 위협을 실효적으로 억제할 수 있도록 한미 맞춤형 억제체제를 강화시켜 북한을 압박하는 동시에 북한의 진정성 있는 변화를 이끌어 낼 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이러한 노력은 차기 정부가 한반도 평화프로세스를 진전시킬 수 있는 여건을 조성하는 데 기여할 것이다.

윤덕민: 노태우 정부를 시작으로 역대 우리 정부들이 남북관계와 남북경협에 상당한 진정성을 갖고 임했다고 생각한다. 국가정책으로 포용정책을 펼쳤고 보수든 진보든 비핵화보다도 남북경협을 추진했다. 그럼에도 불구하고 북한은 1993년 NPT(핵확산금지조약) 탈퇴를 시작으로 끊임없이 핵·미사일 도발을 일으켰고, 국제사회는 북한에 대한 경제제재를 가할 수밖에 없게 되었다. 우리 정부의 노력에도 불구하고 북한은 스스로 경제협력의 불가능한 환경을 만든 것이다. 경제를 재건하고 실질적으로 인민을 위한 노력을 북한 스스로 하지 않는 이상, 나아가 북한 스스로 초래한 환경을 견어 내리는 노력을 하지 않는 이상 한국에 어떤 정부가 집권하더라도 북한과의 경제협력에 성공할 수 없을 것이다.

북한은 대북제재를 해제하기 위한 진정성 있는 행동을 보여야 한다. 바로 북한이 핵·미사일을 포기하는 것이다. 그렇게 되면 북한은 국제경제에 편입하게 될 것이고, 국제협력을 할 수 있는 길이 열리게 될 것이다. 우리는 더이상 우리 스스로를 탓하거나 미국정부를 탓하는 것을 멈추고 북한의 비핵화만이 대북제재 해제 등 환경의 변화를 이끌 수 있는 유일한 길이라는 메시지를 보내야 한다.

조동호: 오늘 여러 말씀을 들어 보니 우리가 직면한 상황이 그렇게 녹록해 보이지는 않는다. 개인적으로 과거 남북경협을 돌이켜 볼 때 가장 아쉬운 장면이 개성공단의 첫 작품으로 냄비를 만들었던 장면이다. 반세기만에 남한의 자본과 북한의 노동력이 결합된 첫 결실이

냄비였다. 차라리 시간이 더 걸리더라도 남북경협에 상징성을 담아낼 수 있는 제품이었던다면 어땠을까 하는 아쉬움이 남는다.

앞으로의 남북관계 그리고 남북경협에 있어서는 당장 눈앞의 성과를 내기 위한 조급함은 뒤로 하고 우리 국민이나 세계의 변화된 시각을 반영하는 멋진 상상력을 발휘할 수 있으면 좋겠다. 과거 정주영 회장께서 소 1,001마리를 끌고 북한을 방문한 일화는 모두 잘 아실 것 같다. 사실 소 떼를 끌고 가는 것도 생각하지 못한 아이디어였지만 1,000마리가 아니라 새로운 시대를 향한 한 마리를 더해 1,001마리를 끌고 북한을 방문한 것은 정말 대단한 발상의 전환이었다고 본다. 우리의 정책과 연구에도 이러한 발상의 전환과 상상력이 필요한 때인 것 같다. 오늘 참석해 주신 분들께 감사드리고, 이것으로 북한경제연구협의회를 마치도록 하겠다.