

4.11 한미정상회담과 한반도정세 전망

KDI 북방경제실은 2019년 4월 15일 고유환 동국대학교 교수, 윤덕민 한국외국어대학교 석좌교수를 초청하여 ‘4.11 한미정상회담과 한반도정세 전망’을 주제로 북한경제연구협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 지난 4.11 한미정상회담을 평가하고, 이를 토대로 향후 비핵화 과정을 둘러싼 남북관계와 한미관계, 한반도정세를 전망하는 대담을 진행하였다. 본문은 토론자의 동의를 얻어 토론 내용을 정리·제공한다.

일시 및 장소

2019년 4월 15일(월) 오전 10시, CEO Suite

사회

이석(KDI)

초청 토론자

고유환(동국대학교), 윤덕민(한국외국어대학교)





이석: 북한경제연구협의회를 시작하도록 하겠다. 이번 4.11 한미정상회담을 계기로 향후 한반도정세에 대한 관심이 높아지고 있으며, 회담 결과에 대해 엇갈린 평가가 공존하고 있다. 이번 회담을 토대로 미국의 대화 의지를 확인하였으므로 남북정상회담을 비롯한 남북간 접촉이 확대되면서 북한의 비핵화가 새로운 전기를 맞이할 것이란 기대가 있는 반면, 다른 한편에서는 이번 회담으로 오히려 한미간 인식의 차이만 부각되었기 때문에 당분간 북한 비핵화의 획기적인 전기를 마련하기 어려울 것이라는 시각도 존재하는 것 같다. 이에 금번 북한경제연구협의회에서는 남북문제와 안보정세 분야의 전문가 두 분을 모시고 4.11 한미정상회담에 대해 평가하고 앞으로의 남북관계 및 한반도정세에 대해 토론하고자 한다. 먼저 고유환 교수님께서 이번 한미정상회담에 대해 어떻게 평가하고 계시는지 의견을 부탁드립니다.

고유환: 먼저 이번 4.11 한미정상회담이 열리게 된 배경부터 말씀드리야 할 것 같다. 지난 하노이 2차 북미정상회담에서 북미간의 입장 차이가 확연히 드러났다. 이에 새로운 타협안을 만들어 협상을 재개해야 할 필요성이 제기되면서 한미정상회담이 개최되었다고 볼 수 있다.



하노이 회담 결렬 이후 문재인-트럼프 대통령의 통화에서 북한의 의견을 파악하는 과정이 필요하다고 이야기가 된 것 같다. 북한은 자신들을 설득하려 하지 말고 왜 미국이 잠정합의를 깨고 빅딜안을 제시했는지 알려주기를 원하며, 자신들이 수용할 수 있는 타협안을 마련한 다음에 만나자는 상황인 것 같다. 많은 사람들이 북한에 특사를 보내거나 남북정상회담을 먼저 추진해야 하지 않았냐고 말하지만 북한이 이를 수용하지 않았다. 북한은 하노이 회담 결렬 원인을 미국이 잠정합의를 무시하고 빅딜안을 요구했기 때문이라고 보는 것 같다. 그렇기 때문에 북한은 트럼프 대통령의 생각을 알고 싶어 할 것이다. 그래서 우리는 굿 이너프 딜(Good enough deal)이나 얼리 하베스트(Early harvest)같은 일종의 중재안을 가지고 한미정상회담을 개최하였다. 따라서 이번 정상회담의 성격은 한미간의 현안을 타결하기 위한 협상이 아니었다. 북미 핵협상 교착을 풀기 위한 전략적 협의 차원에서 이루어진 회담이었기 때문에 공동보도문발표나 기자회견을 할 수가 없었고, 아직 그 결과가 명확히 드러나지 않았다. 결과의 내용을 알 수 없으니 정상회담 직전 트럼프 대통령의 기자 문답 정도만을 보고 정상회담의 성공 여부를 쉽게 예측할 수 없는 상황이다. 회담의 성공 여부는 북측이 한미정상회담 결과를 수용하느냐 여부에 따라

판단할 수 있고, 지금은 판단하기가 조금 이르다고 생각한다.

이런 상황에서 김정은 위원장이 최고인민회의 14기 1차 시정연설을 통해 북한의 기본 입장을 밝혔기 때문에 이를 함께 논의할 필요가 있다. 그동안 북미간 톱다운 방식으로 협상을 진행해 오다가 하노이에서 합의 도출에 실패했고, 북한이 미국의 빅딜안에 강하게 반발하면서 새로운 계산법으로 '각자의 이해관계에 부합하는 건설적인 해법을 찾아야 한다'고 주장했다. 북한이 한미정상회담의 결과와 관계 없이 미국에 대해 계산법을 바꾸어 올해 말까지 화답할 것을 요구하고 남측의 중재자·촉진자 역할에 불만을 드러냄에 따라, 조만간 남북정상회담 및 3차 북미정상회담이 성사될 가능성은 높지 않고 한반도정세는 정체 국면에 들어가게 되었다. 따라서 차후에 이를 포괄하여 같이 논의해야 하고, 한미정상회담결과와 관련해서는 현재 단계에서 선불리 판단하기 어렵다.

이석: 이번 한미정상회담은 북미간 협상의 동력을 살리기 위한 과정이었기 때문에 보통의 정상회담과는 다른 형식일 수밖에 없으며, 모든 내용이 알려지지 않아 정상회담에 대한 구체적인 평가는 조금 더 지켜봐야 한다는 신중한 입장이신 것 같다. 이어서 윤덕민 교수님께 의견을 부탁드립니다.

윤덕민: 이번 한미정상회담을 평가하려면 역시 그 전에 있었던 하노이 회담에 대해 알아야 한다. 단순히 이야기하면, 하노이 협상은 충분한 준비 없이 진행된 협상이었다. 하노이 회담은 합의 문서에 서명을 하는 일종의 세리머니가 구상된 상태에서, 구체적인 합의 문서를 만드는 과정이 생략되고 바로 정상회담으로 이어졌다. 그 과정에서 미국의 협상 실무진은 북한에 대해 몇 가지 의문을 갖게 되었다. 예를 들어 작년 10월 스티븐 비건 미국 국무부 대북특별대표가 핵문제 기술자를 포함한 각 분야의 전문가 16~17명 규모의 팀을 꾸려서 북한에 갔는데, 북측에서는 김혁철, 김성혜 등 4명이 나왔다. 핵문제란 기술적으로 굉장히 복잡하므로 이에 대한 논의를 할 사람들이 나와야 하는데 그렇지 못했고, 핵문제에 대한 응답도 김정은 위원장이 할 것이라고 하였다. 따라서 본질적인 문제는 아무것도 이야기를 못했고, 스티븐 비건은 협상 결렬을 암시했다. 미국에서도 상당히 부정적인 기류가 있었고, 결국 하노이에서도 실무회담은 거의 이루어지지 않았다.



이런 상황에서 미국 측은 김정은 위원장이 비핵화할 의지가 있는지 확인해 보자는 합의가 있었다. 과거 북한이 항상 주장했던 내용은 '미국이 우리를 적대하고 있기 때문에 핵무기를

개발하고 있으며, 체제보장을 약속하면 핵을 포기할 수 있다’는 것이었다. 그렇다면 회담에서는 바로 위협제거와 체제보장을 위한 이슈들, 즉 미국과의 수교, 연락사무소 설치, 한국전쟁 종결 등의 문제에 대해 논의할 수 있었고, 북한의 밝은 미래와 경제협력 등에 대해 논의할 수 있었는데 회담에서 김정은 위원장은 그런 문제에 전혀 관심이 없었다. 북한은 영변 핵폐기를 내놓으며 제재의 전면 해제, 특히 후반부 주요 5개 제재에 대한 해제를 요청했다. 트럼프 대통령이 북한의 비핵화에 대해 반신반의하고 있는 상황에서 북한의 진정한 비핵화, 즉 포괄적 비핵화 타결 의지에 대한 확답을 얻지 못하였고, 북한에는 다음에 준비가 되면 다시 연락하라고 하며 회담장을 나온 것이 하노이 회담이다. 트럼프 대통령으로서 회담 결과에 대해 동맹국과 이야기를 해야 하니 문재인 대통령에게 전화로 다 설명을 했을 것이다. 북한이 비핵화 의지가 있다고 이야기했는데 실제 만나보니 의지가 없는 것 같으니 김정은 위원장의 의중을 알고 싶다는 이야기가 있었을 것이다. 쉽게 이야기하면, 이번 4.11 한미정상회담에 앞서 북한의 비핵화 의지를 먼저 확인했어야 하지 않나 생각한다. 미국은 북한에 비핵화 의지에 대한 질문을 한 것이다. 질문에 대한 답을 들을 때까지는 북한이 도발을 하지 못하게 협상을 유도해 나갈 것이다. 하노이 회담이 끝이 아니며, 미국은 언제나 김정은 위원장과 대화할 용의가 있다고 강조하고 있다. 즉, 본질은 북한의 진정한 비핵화 의지를 확인하겠다는 것이다. 그때까지 트럼프 대통령은 시간을 우리 편임을 강조하며 기다리겠다는 것인데, 이에 북한도 시정연설을 통해 자신들의 입장을 밝히며 제재에 연연하지 않고 기싸움을 하고 있는 상황이다.

이석: 윤덕민 교수님께서서는 조금은 다른 측면에서 의견을 주셨다. 골자는 결국 하노이 정상회담 이후 북한의 비핵화에 대한 의지를 확인하는 과정이 필요하다고 생각하시는 것 같다.

고유환: 첨언하자면 하노이 회담 결렬은 북한에 부담이 되었다고 볼 수 있다. 그리고 기존에 생각했던 틀을 고수할 수 없게 되었다. 4.27 판문점선언에서 북한의 완전한 비핵화와 평화체제를 교환하는 비핵평화 프로세스의 밑그림이 그려졌다. 6.12 싱가포르 북미정상회담 공동성명 2항, 3항에서 평화체제와 비핵화 부분을 다시 재확인했다. 그러면서 북한은 6.12 이후 미국이 단계별 동시행동원칙에 합의했다고 주장했다. 하지만 6.12 북미정상회담 이후 미국이 북한의 비핵화를 위한 선 신고검증을 요구하면서 협상이 공전되었다. 이에 지난해 9월 평양 공동선언을 통해 남북합의라는 형태로 중재안이 만들어졌고, 이것이 영변 핵시설의

영구 폐기와 미국의 상응조치 교환이다. 그 이후 미국도 그 정도면 2차 북미정상회담을 추진해 볼 필요가 있다고 판단하여 폼페이오 국무장관이 몇 차례 평양을 방문하였고, 스티븐 비건 국무부 대북정책특별대표와 김혁철 대미정책특별대표 사이에서 실무협상을 통한 조율이 시작되었다. 하노이 정상회담 직전까지 5개 정도 의제를 논의한 것 같다. 상응 조치에는 제재 완화를 제외하고는 북한이 원하는 내용들이 거의 들어갔다. 그 다음에 비핵화 부분과 관련해서는 북한 실무대표들이 우리 소관이 아니라고 김정은 위원장의 결단사항으로 넘겼다. 김정은 위원장 입장에서는 실무협의 내용을 보고 이 정도면 괜찮다고 생각하여 나머지 제재 일부 해제와 비핵화 부분을 하노이 정상회담에서 담판 짓겠다고 생각하였고, 트럼프 대통령은 동시에 빅딜을 준비했다.

미국은 실무협의 안도 있었지만 빅딜 안을 함께 준비했다. 그 이유는 첫째, 미국 내 정치적으로 어려운 상황에서 대북제재를 해제하였을 경우 이것이 외교적 실패로 인식되면서 정치적 수세에 몰릴 수 있기 때문이다. 둘째, 아직 북한의 완전한 비핵화 의지의 진정성을 확인할 수 없었다. 빅딜 안을 내놓고 북한이 받는다면 의지가 있는 것이고 못 받으면 아직 의지가 없는 것으로 본다는 것이다. 셋째, 북한이 주장하는 단계별 동시행동으로 영변 핵시설에 대한 핵폐기와 상응조치를 교환했을 때, 비핵화 협상이 아니라 핵 군축으로 인식되는 문제가 있었다. 제재를 풀어주면 북한이 영변 핵폐기에서 멈추고 나머지 시설과 핵무기는 여전히 보유하는 쪽으로 가는 것 아닌가라는 의구심이 있었다.

그런데 자세히 보면 하노이 회담 이후 북한은 빅딜에 대해 일체 이야기하지 않는다. 이용호 북한 외무상이 현지에서 이야기할 때 영변+α만 언급했을 뿐 빅딜 안은 말하지 않았고, 최선희 북한 외무성 제1부상 역시 트럼프 대통령이 스냅백 조항을 넣어 제재의 일부를 완화하고자 했는데 폼페이오 국무장관과 볼턴 보좌관이 반대해서 협상이 결렬되었다고 이야기했다. 이렇게 트럼프 대통령의 책임이 아닌 폼페이오 국무장관과 볼턴 보좌관의 책임으로 정리를 하고 있는데, 이것이 의미가 있는 것 같다. 북한은 잠정합의와 빅딜 안을 분리하여 잠정합의의 결렬 배경만 이야기하고, 우리나라나 미국은 잠정합의보다 빅딜 안을 중점으로 이야기하고 있는 상황이다.

그렇지만 협상의 여지는 존재한다. 4월 11일 한미정상회담 직전 제재 완화와 관련하여 폼페이오 국무장관이 약간의 여지(a little space)에 대해 언급했고, 트럼프 대통령도 단계적으로(step by step), 조각을 내어(pieces) 등을 이야기를 하며 빅딜과 단계별 이행을 언급했다. 즉, 일괄 타결로 빅딜을 추진하고, 이행은 단계별로 추진하는 것이 트럼프 대통령의 생각인 것 같다. 한국의 굿 이너프 딜과 얼리 하베스트도 이 개념이 결합되어 있다고 생각한다.

하지만 북한은 현재 영변 핵폐기 이상은 어렵다고 이야기하고 있으며, 이에 미국은 다른 상응 조치는 취할 수 있지만 제재 완화는 해줄 수 없는 상황이므로 합의가 어렵다. 따라서 지금은 불가역적 비핵화 단계를 어느 시점으로 합의하고 어디부터 제재 완화를 들어가야 하는지가 이슈이며, 어느 정도까지 각국이 이야기가 되었으며 대응할 수 있는 부분이 무엇인지 생각해 보아야 할 시점인 것 같다.

윤덕민: 하노이 회담이 결렬된 이유에는 여러 가지가 있을 것 같다. 한 가지 생각할 수 있는 부분은 1차 싱가포르 북미정상회담에서 북한은 큰 성과를 거두어 갔다. 아마 그 당시에는 북한도 일정 부분 포괄적 합의의 플랜B도 가지고 있었을 것이다. 하지만 싱가포르 회담은 원하는 이상으로 합의가 마무리되었던 것 같다. 그래서 이번 하노이 회담으로 플랜B를 전혀 고려하지 않은 것이다. ‘영변’ 카드만이 이슈였다. 이렇게 된 과정에서 북한의 고위급-실무자 간에 미국의 의중을 제대로 전달한 사람이 없는 것 같다. 이에 김정은 위원장은 트럼프 대통령과의 담판에서 해결될 것으로 생각한 것이다. 한 가지 주목해야 할 부분은 이번 하노이 회담 이후 경질당해야 할 사람들이 다 승진을 했다. 이는 김정은 위원장 스스로가 자기가 만든 구도 속에서 진행했기 때문에 책임을 물을 수 없는 상황임을 보여준다.

한편, 빅딜이 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 현재 이야기하는 빅딜은 모든 문제를 한 번에 해결하겠다는 의미가 아니다. 용어의 차이이지만, 최종적으로 북한이 완전히 핵문제를 해결할 수 있고 우리와 논의할 수 있는지의 여부까지 포괄한다. 미국이 새로운 것을 이야기하는 것이 아니라 북한의 진정한 비핵화 의지를 확인하겠다는 의미다. 그런데 북한이 이야기하는 것은 단계적 비핵화다. 즉, 영변 핵폐기, 핵물질 및 핵무기 사찰 등 단계적으로 비핵화를 하겠다는 것인데, 미국도 한 번에 완전한 비핵화는 어렵다는 것을 안다. 그래서 기본적으로 큰 그림에서 비핵화에 대한 합의를 만들고, 단계적 이행에는 조율의 여지를 남겨둔 것이다.

핵협상을 위해서는 먼저 핵활동이 동결되어야 하고, 다음에 자신들이 가지고 있는 리스트도 신고해야 한다. 그리고 어떻게 핵문제를 해결하겠다는 로드맵이 있어야 한다. 제네바 합의에도, 9.19 공동성명에도 그런 것들이 있었다. 그런데 지금은 구체적인 내용이 부재한 상황이다. 북한은 ‘영변’ 카드로 제재 해제를 이끌어 내겠다는 것인데, 그 과정에서 기술적 문제에 대한 진전이 없는 상황이니 북한의 진정한 비핵화 의지를 묻는 것이 빅딜 안인 것이다. 앞서 언급하였지만 제일 중요한 것은 북한의 비핵화 의지이다. 북한의 비핵화 진의를 알 수 있는 부분이 바로 방금 이야기한 것처럼 핵활동을 전부 동결하고 핵물질 관련 신고와 로드맵에 대한 합의다. 말하자면 빅딜은 비핵화에 대한 의지를 확인하는 테스트의 리트머스

종이인 셈이다.

이석: 이번 정상회담은 한미간에 이루어졌지만, 북한의 반응 역시 주목을 받았다. 지난 12일 북한 최고인민회의에서 이례적으로 남한을 향한 공개적 비판이 나왔으며, 북한의 매체들은 ‘민족공조’를 강조하며 남북관계를 자주적으로 풀어나가야 한다고 강조하고 있다. 하지만 미국을 직접 거론하지 않으며 북미정상회담의 틀을 깨뜨리는 행동은 자제하고 있다. 그렇다면 다음으로 북한이 이번 회담의 결과를 어떻게 받아들이고 있을 것으로 예상하시는지 질문을 드린다.

윤덕민: 현재 북한 내에서 김정은 위원장에게 핵문제를 조언할 수 있는 베테랑이 없을 것이다. 그러나 지난 두 차례의 남북정상회담 등을 통해 아마 문재인 대통령이 김정은 위원장에게 많은 이야기들을 했을 것이다. 현재 북한 입장에서는 문재인 대통령의 이야기를 듣고 영변 핵시설 폐기와 같은 비핵화 조치를 제안했지만 미국과 협상이 잘 되지 않았기 때문에 이러한 측면에서 불만을 표출하고 있다고 본다.

구체적인 증거는 없지만 한국과 북한 모두 하노이 정상회담이 개최된 2월 28일 오전까지 모두 동일한 프레임 속에 있었다는 것을 알 수 있다. 그러나 최소한 일본이나 워싱턴의 분위기를 보면 이번 협상이 결렬될 수 있다는 경고는 충분히 있었다. 미국은 이번 하노이 회담 전에 동일하게 한국과 일본에 회담이 잘 되지 않을 수도 있다는 점을 알린 것으로 알고 있다. 그러나 대통령은 바로 회담 당일까지도 하노이 회담 이후에 진행할 신한반도구상을 위한 인선을 진행하고 있었다고 한다. 미국과 정보 공유도 되지 않았기 때문에 우리도 이번 회담을 잘못 판단하고 있었을 가능성이 있다. 쉽게 이야기하면, 이번 회담에 대한 우리의 정보와 북한의 정보가 동일했다는 것이다. 따라서 김정은 위원장으로서 우리 정부의 이야기를 주축으로 이번 회담을 추진했던 것에 대해서 상당히 화가 나 있을 가능성을 배제 할 수 없다.

최근에 북한이 남북공동연락사무소의 북측 인원을 갑자기 철수했다가 사흘 만에 일부 인력을 복귀시킨 정황을 통해서도 현재 북한의 생각을 유추할 수 있다. 이번 하노이 북미정상회담 결렬로 인해 우리 측에 대한 불만이 있지만, 북한에 있어 한국은 여전히 중요할 것이다. 북한은 핵개발과 경제발전이라는 두 마리 토끼를 다 잡기 위해서 한국의 역할이 중요하다고 생각할 수 있기 때문이다. 김정은 위원장도 이번 회담 결렬을 어떻게 수습해야 할지에 대해서 생각이 많을 것이다.

이석: 이어서 고유환 교수님께 의견을 부탁드립니다.

고유환: 트럼프 대통령은 이번 하노이 회담 결렬 이후 오히려 미국 내 여야 모두에서 지지를 받았다. 그러나 문제는 북한인데, 특히 문제가 되었던 이유는 그동안 톱다운 방식으로 협상이 이루어졌기 때문이다. 지금까지 북한은 최고지도자가 직접 나서서 협상을 이끌어 왔었기 때문에 이번 북미정상회담에서의 합의 실패는 리더십과 관련지어 해석될 수 있다. 따라서 현재 북한은 이번 하노이 회담의 결렬이 자신들의 오류로 발생했다고 말하기보다는 거꾸로 미국의 탓으로 돌리고 있는 양상이다. 김정은 위원장은 지난 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 미국이 북미간 잠정 합의를 수용하지 않고 다시 기존 입장을 고수한 것에 대해 미국이 북한과 협상할 의지가 없고 준비가 되어 있지 않다는 식으로 이를 언급했다.

사실 지금까지 북미간 협상을 추진하는 과정에서 우리의 역할이 컸었다. 2018년 4월 판문점선언을 통해 남과 북이 한반도 비핵평화 프로세스의 밑그림을 그렸고, 2018년 6월 싱가포르에서 열린 북미정상회담을 통해 이를 재확인했다. 미국의 신고검증우선 요구를 남북합의라는 형태로 거부하고 북한이 비핵화 로드맵을 단계적으로 이행토록 하는 중재안을 내놓은 협상 방식은 우리 측에서 제안한 아이디어일 수도 있다. 그런데 미국이 이러한 안을 수용했어야 했는데 판이 완전히 뒤집어졌기 때문에 북한은 당혹해할 수밖에 없고, 한국이 제 역할을 하지 못했다는 비난이 나오고 있는 것이다. 북한이 한국을 믿고 모든 것을 추진해 왔는데 결과가 이렇게 나왔다는 뜻에서 한국에 대한 섭섭함을 표명하고 있다고 본다. 또한 한국이 남북한이 합의한 내용을 제대로 이해하지 못하고 적극적으로 미국을 설득하지 못했다는 것에 대한 불만을 내비쳤을 수도 있다. 왜냐하면 남북간의 합의 형태로 모든 것을 시작했기 때문이다. 이번 최고인민회의의 시정연설을 통해 북한이 불만을 피력한 실제 내용은 북미 중재에 관한 것이지만, 북한은 남북 공조 부분에서 한국이 제 역할을 못했다는 식으로 이를 다루었다. 즉, 남북간에 합의를 해놓고 미국의 눈치를 보느라 진전을 이루어내지 못했다는 것이다. 북미간 합의 결렬에 대한 화를 우리에게 풀고 있는 것도 있고, 남북미 사이에서 한국의 역할에 대한 불만도 있는 것 같다. 두 가지 모두에 대한 불만을 내비친 것으로 해석된다.

개인적인 생각으로 사실 작년 싱가포르 북미정상회담 이후에 남북미 3자 워킹그룹을 가동하여 북한의 비핵화와 평화체제를 교환하는 로드맵을 만드는 작업이 진행되어야 했다고 본다. 지금까지 3자 워킹그룹이 작동되지 않았던 이유는, 그동안 톱다운 방식의 협상이 잘 진행되었으므로 이에 대한 필요성을 느끼지 못했기 때문이다. 또한 3자 협의 방식으로 진행되었을 때, 미국과 북한이 한국의 입장에 대해서 오해할 수 있기 때문에 이를 추진하지 않았을

수도 있다. 즉, 미국은 남북이 한편이 아니냐는 식으로, 북한은 한미가 한편이 아니냐는 식으로 몰고 갈 수 있었기 때문에 이럴 바에는 양자 톱다운 방식이 맞는 것이 아니냐는 논리로 협상이 진행되어 온 것이다.

우리로서는 한반도 평화 프로세스와 비핵화 프로세스 중에서 한반도 평화 프로세스에만 집중하여 남북 긴장완화와 군사적 합의 이행을 해온 측면이 있다. 비핵화 프로세스는 북미협상을 통해 잘 진행될 것이라고 생각한 것이다. 그러나 결국 트럼프 대통령이 몇 가지 이유를 판을 뒤집어엮으면서 우리가 굉장히 어려워졌다. 이러한 이유로 미국과 북한 양측 모두와의 관계를 개선하기 위해 한국정부가 급하게 한미정상회담을 추진한 것이지만, 결국은 트럼프 대통령의 일정을 맞추다 보니 3자간 협의가 어려워진 측면이 있다. 북미 양측의 관계 개선을 위한 목적의 회답이었다면, 이번 북한의 최고인민회의까지 지켜본 후 그 결과를 가지고 한미간 협상을 추진했다면 더 나은 결과를 도출했을 것으로 생각된다. 그 이유는 시정연설을 통해서도 알 수 있듯이 북한도 기존에 추진해 왔던 협상의 틀로는 합의 도출이 어렵다고 보고 있기 때문이다. 즉, 김정은 위원장이 보텀업(bottom-up) 방식으로 북미간에 합의문이 만들어질 때까지는 서명장에 나가지 않겠다는 의사를 내비쳤고, 결국엔 북미 양국 정상 사이에 개인적인 신뢰는 있지만 더 이상 톱다운(top-down)방식에 매달리지 않겠다는 뜻을 보였다.

따라서 북한이 앞으로 어떻게 반응할지에 따라 이번 한미정상회담의 결과를 평가할 수 있을 것이다. 우리 정부는 이번 한미정상회담의 결과를 어떤 형태로든 북한과 공유하려고 할 것이다. 만일 북한이 우리 측 안을 수용한다면 특사 또는 정상회담 등의 형태로 남북대화가 진행될 것이고, 그렇지 않다면 아예 처음부터 논의를 다시 시작하자고 할 것이다. 북한이 4.11 한미정상회담의 결과를 보지 않고 이미 김정은 위원장 시정연설을 통해 기본 입장을 발표해 버렸기 때문에 아쉬운 측면이 있다. 이번 북한의 발표는 자기 구속적인 선언 내용이 있기 때문에 이것을 무시하고 또 아무 일 없었던 것처럼 남측의 특사를 받거나 남북정상회담을 바로 추진하기에는 부담이 될 것이다.

이석: 자연스럽게 다음 질문으로 넘어갈 수 있을 것 같다. 우리 정부는 이번 회담을 계기로 남북정상회담 등 본격적인 남북 접촉에 나선다는 구상을 밝히고 있다. 그렇다면 향후 어떠한 프로세스가 진행될 것인지가 궁금하다. 그리고 이에 대한 미국의 대응 및 남북경협을 재개와 관련된 사항에서 덧붙이실 이야기가 있다면 함께 부탁드립니다.

윤덕민: 미국과 북한 모두 속도 조절을 이야기하고 있는 만큼 미국이든 북한이든 시간이 필요한 상황이다. 구체적으로 미국은 시간이 필요하다기보다 북한 비핵화에 대한 답을 요구한 것이므로 답만 있으면 움직일 수 있을 것이다.

트럼프 대통령은 북미정상회담을 위해 2018년 6월 12일 싱가포르, 2019년 2월 28일 하노이를 오가며 상대한 양의 시간과 자본(정치적 자산)을 투자하였는데, 구체적인 협의안 없이 다시 한 번 더 정치적 자산을 투자할 수 있을지는 미지수이다. 또한 미국은 현재 대선 국면에 들어서고 있다. 따라서 트럼프 대통령은 성과라고 자부할 수 있을 정도의 명확한 답이 필요하다. 하노이 회담에서 미국은 북한에 숙제를 주었는데, 답이 없는 상태에서 다른 회담을 진행하는 것은 트럼프 대통령에게 리스크가 너무 크다. 따라서 3차 북미정상회담을 위해서는 실무회담을 통해 지나간 회담의 결과를 이행하기 위한 구체적인 방안을 도출하는 것이 중요하다. 즉, 비핵화를 위한 일명 ‘빅딜(big deal)’ 및 포괄적 합의(비핵화 동결·신고 등) 로드맵을 구축할 수 있는 과정이 실무자급에서 필요하다. 실무자급에서 작성된 안에 서명할 수 있을 정도가 되어야 트럼프 대통령은 움직일 것이다.

북한이 가장 크게 체감하는 부분은 제재일 것이다. 작년 북중교역이 급감하였고, 해외노동자 수출, 정제유 수입 등이 제재를 받고 있는 상황이다. 매체에 따르면 그간 이루어졌던 북한의 불법환전도 한반도 주변 미국, 일본, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 프랑스 등 7개국이 동참하는 공해상 감시가 강화되면서 어려워질 것으로 예측된다. 이에 북한은 이번 최고인민회의에서 속도 조절과 자력갱생을 강조하고 있다. 북한은 궁극적으로 경제발전과 더불어 파키스탄과 같이 핵보유국 지위를 얻는 것을 희망하며, 언젠가 실무회담을 진행할 수밖에 없을 것이다. 하노이 회담에서 제재 해제를 요구하면서 북한은 제재에 대한 부담을 의도치 않게 국제사회에 노출하였다. 이에 북한은 제재에 연연하지 않겠다고 하며 연말까지 버티겠다는 메시지를 보내고 있다.

남북간의 접촉은 유보적인 것 같다. 현재 북한이 한국과의 대화를 거절하고 있는 것으로 보이나 남북간에는 인도적 지원을 활용하면서 대화를 시작하는 것이 방법일 수 있다. 북한 역시 한국을 곁에 두어야 하는 상황이기 때문에 한국도 이러한 상황을 활용할 부분이 있다. 북한의 입장에서 남북정상회담이 정말 필요할 때, 한국이 할 수 있는 역할의 공간이 보일 때 남북정상회담을 카드로 활용할 가능성이 높다.

이석: 한편에서는 한미정상회담을 계기로 남북정상회담 또는 현재 상황을 개선할 수 있는 계기가 마련되었으면 하는 시각이 존재하는데, 이에 대한 고유환 교수님의 생각이 궁금하다.

고유환: 이번 한미정상회담은 한국이 할 수 있는 역할을 모색하기 위함이었다고 생각한다. 김정은 위원장이 4월 12일 시정연설에서 밝힌 내용들이 보기에 따라서는 그것이 바로 ‘새로운 길’이 될 수도 있다. 김정은 위원장은 시정연설에서 미국과의 대치는 ‘장기성’을 띠게 되었다고 언급하였다. 이를 통해 확인할 수 있는 것은 북한 역시 이 문제를 단기간에 쉽게 풀어나갈 수 없다고 생각하고 있다는 것이다. 실무적 단계에서 완료된 합의안이 나와 서명으로 이어지기까지 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 예를 들어 2005년 9.19 공동성명의 합의안을 도출하는 데에는 2년 정도 소요되었다. 그만큼 복잡한 문제이다. 한국과 미국의 정치 일정을 보면 구체적인 합의안을 구성하기 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그래서 북한도 자신들만의 방식을 세우고 있는 것 같다.

무엇보다 현재 북한이 한국을 공개적으로 비난하는 것을 심각하게 받아들여야 하는 상황이다. 비록 북한이 직접적으로 새로운 길이 무엇인지 이야기하고 있지는 않지만, 유추할 수 있는 부분이 있다. 북한이 그간 추구해온 노선은 핵·경제의 ‘병진’이다. 즉, 북한의 원래 노선은 병진을 결속하는 것이었는데, 지금 말하는 새로운 길은 핵을 보유하기 위한 길이 될 수 있을 것이라고 생각한다. 북한이 새로운 길을 언급하고 사실상 이미 새로운 길을 위한 과정을 시작하였다고 볼 수 있는 부분이 있으며, 외교적 수단에 의한 협상의 한계를 느끼고 협상 종결 후 과거로 돌아갈 가능성도 배제할 수 없는 우려스러운 상황이다. 지금은 남북미 최고지도자들의 신뢰를 기반으로 톱다운 방식으로 협상이 진행되고 있지만 이러한 상황이 언제까지 지속될 수 있는지는 미지수이다.

앞서 언급하였지만 이러한 상황에서 우리가 할 수 있는 부분은 3자 워킹그룹을 통해 합의안을 만드는 것이다. 북한도 만약 진정한 비핵화에 대한 의지가 있다면 포괄적 합의와 단계적 이행에 합의하지 않을 이유가 없다. 이번 하노이 정상회담에서 북한의 제재 관련 협상전술이 노출된 부분이 있다. 북한은 이를 만회하기 위해 앞으로는 제재 해제에 얽매지 않겠다는 입장을 분명히 했다. 원래 북미협상은 안보-안보 교환에서 시작된 것인데, 하노이에 서는 안보-경제의 교환으로 판이 바뀌었다. 단순화되었던 판이 빅딜 안으로 인해 판이 커졌다. 하지만 현재로서는 빅딜을 통한 협상의 방식과 결과를 단정할 수 없는 상황이다. 이에 북한도 배수진을 치고, 올해 연말까지 기다려 보겠다는 것이다. 이때 우리 정부는 타협안을 만들 필요가 있다. 타협안은 이익의 공유점을 찾아 만들어야지, 어느 한쪽의 양보로는 이루어질 수 없다.

트럼프 대통령은 미국 국내정치에서 어느 정도 자율성을 확보했고, 재선에 대한 욕구도 있어 새로운 협상동력을 마련할 수 있는 상황이다. 북한도 제재 해제에 연연하지 않겠다고

했지만, 이는 역으로 생각하면 그만큼 제재가 아프다는 뜻이다. 그렇다면 미국 실무 및 관료 측도 유연성을 발휘해서 양국 이익에 부합하는 타협안을 만드는 데 적극성을 보여야 할 것이다.

최근 북한을 보면 과거와 달리 처음부터 조금 서두르는 모습을 보였다. 비핵화 초기 단계에서 교환할 수도 있었던 ‘영변’카드를 미리 내보였기 때문에 미국이 ‘영변+ α ’를 요구하게 된 것이다. 북한은 완전한 비핵화에 대한 의지를 처음에는 가졌던 것으로 생각한다. 하지만 시간이 지나면서 북한도 고민이 되는 상황인 것 같다. 핵포기와 개혁에는 양면이 존재하기 때문이다. 따라서 북한의 비핵화의 의지가 보였던 작년부터 한국과 미국이 공조하여 무언가를 구체적으로 만들어 북한이 다시 돌아가지 못하게 했어야 했는데, 서로의 진정성을 의심하면서 시간이 지나 앞으로는 쉽지 않은 과정이 예상된다. 북한이 연말을 언급한 것은 북한식 배수진이라고 본다. 즉, 우리는 새로운 길로 갈 수 있다고 언급을 하고, 핵보유를 인정할 것인지 또는 계속 협상을 할 것인지 둘 중에 하나를 택하라는 메시지인 것 같다.

윤덕민: 결국 기싸움인 것 같다. 북한은 연말까지 미국을 상대로 장거리미사일 발사나 핵실험은 하지 않을 것이지만, 북한 내 군사력을 보여줄 수 있는 군사퍼레이드나 김정은 위원장의 군사기지 점검 등을 이어나갈 것이다. 현재의 상황이 언제까지 이어질지는 잘 모르겠지만, 지난 2~30년간의 상황을 돌이켜 보면 이러한 상황에서 북한은 반드시 도발이란 카드를 활용하여 레버리지를 확장해 왔다는 점을 지적하고 싶다.

북한의 모습이 최근 미숙하다 또는 과거와 다르다는 분석이 많은데, 그 이유는 과거부터 협상을 이끌었던 베테랑들이 보이지 않는 것과 관련이 있어 보인다. 특히 과거부터 핵문제를 다루어 왔던 전문가들이 보이지 않는다. 김혁철도 스페인 대사이지만 정통외교라인은 아닌 통전부 라인인 것으로 안다.

고유환: 북한의 모습이 과거와 다른 이유는 첫째, 현재까지의 회담이 톱다운으로 이루어졌기 때문이다. 최고지도자의 의지가 강력하다는 것이다. 보통 회담은 북한의 외교라인이 총괄했었는데, 하노이 회담부터는 외교라인이 다시 주축이 되었다고는 하나 그 이전 남북·한미 정상회담은 통일전선부가 주축이 되었다. 군부출신 통일전선부장 김영철을 내세운 것은 김정은 위원장의 결정에 대한 군부의 지지를 의식했기 때문일 것이다. 둘째, 과거 회담을 이끌었던 베테랑들이 부재한 상태에서 미국과의 협상에 나섰기 때문이다.

이석: 오늘 다양한 측면에서 흥미로운 말씀 많이 해주셨다. 그렇다면 이제 마지막 질문으로 넘어가고자 한다. 궁극적으로 이번 회담을 계기로 우리 정부의 대북·대미 정책 등 전반적 외교안보정책이 어떠한 방향으로 전개되어야 한다고 생각하시는지 궁금하다.

고유환: 현재 북한은 한미동맹에 변화가 없기 때문에 불만을 표하고 있다. 그러나 이제는 한미동맹을 북한과 관계 지어서 보는 시각에서 벗어나야 한다는 점을 지적하고 싶다. 이번 한미정상회담 개최를 준비하는 과정에서 트럼프 대통령은 한미동맹을 한반도와 역내 평화·안보의 린치핀(linchpin: 핵심축)이라고 언급한 바 있다. 미국의 인도-태평양 전략 구상 속에서 한미동맹은 중요한 린치핀 역할을 할 수 있다. 한미동맹의 외연을 확장할 필요가 있다.

또한 작년 싱가포르 북미정상회담 이후에 한국정부가 서둘러서 한반도 비핵화 프로세스를 적극적으로 견인했어야 했는데, 이 부분을 북미간에 풀어야 할 문제로 미국에 맡기고 우리는 평화 프로세스 중심으로 추진한 측면이 있다. 비핵화 프로세스를 북미간에 맡긴 것 때문에 현재 이러한 문제가 생겼고, 뒤늦게 수습을 해야 하는 상황이 벌어졌다. 북미협상에서 톱다운 방식을 늘 강조해 왔고, 또한 최고지도자들 간의 신뢰가 있기 때문에 협상의 판이 쉽게 깨지지 않는 것이다. 최고지도자들에게도 정치적 성과가 필요하기 때문이다. 북한의 핵을 인정하느냐 또는 외교적으로 해결하느냐 하는 기로에 처해 있는 상황에서 어떤 식으로든 결론을 내야 할 것이다. 결론을 내지 않고 넘어갈 수 있는 상황이 아니다. 따라서 그들의 정치적 필요성을 고려할 때 아직 비판할 단계는 아니라고 말씀드리고 싶다. 견인할 수 있는 여지가 분명히 존재한다.

다만, 기존의 톱다운 방식의 한계가 이번에 나타났다. 미국이나 북한 모두 이제는 ‘스텝 바이 스텝’, ‘보텀업’의 필요성을 인정하고 있다. 그리고 앞으로는 어느 정도 합의가 되지 않으면 정상회담 개최가 어렵다는 것을 고려할 때, 일단 3자 워킹그룹을 빨리 가동해서 흔히 말하는 빅딜의 이행 로드맵을 만들어야 한다. 이 작업을 서둘러야 한다. 남북미 워킹그룹을 통해서 한반도 비핵평화 프로세스를 추진해야 한다. 지난 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한과 미국 간에 불신이 커진 상태이고, 서로 타협이 불가능한 상태의 안을 내놓고 이야기를 하고 있기 때문에 더 이상 비핵화 프로세스를 북미관계만의 문제로 맡겨서는 안 될 것이다. 우리에게서 과거 2005년 9.19 공동성명의 합의를 도출한 경험이 있다. 그 당시 우리가 주도하여 북한의 핵확산금지조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 복귀 등의 안을 내고 결의를 이끌어 냈다. 이러한 부분에서 이제는 우리가 나서야 한다.

윤덕민: 2018년 판문점선언 이후 1년이 지났다. 그 이후에 우리가 표방해 왔던 ‘북미 사이에서의 중재자’라는 역할이 최근 들어 한계에 직면했다고 생각한다. 우리는 미국과의 관계를 촉진시키는 역할을 통해서 합의를 이끌어 오겠다는 전략이었지만, 그러다 보니 미국에서는 한국이 동맹국인데 어떻게 중재자 역할을 할 수 있는지, 핵문제는 한국이 가장 중요한 당사자인데 왜 미국과 북한사이의 문제로만 국한시키는지 하는 의문들이 존재했었다. 이러한 이유로 미국 입장에서는 한국이 중재자 역할을 하겠다고 나서면, 미국이 보유한 정보와 전략을 한국과 이야기하고 조율할 필요가 없는 것이 아니냐, 나아가 한국과는 전략 조율이 되지 않는다는 말이 새어 나왔다. 이러한 미국의 입장이 간접적으로 드러난 것이 올해 2월에 있었던 하노이 북미정상회담이라고 생각한다. 회담 결렬 직전까지도 우리 정부는 전혀 모르고 있었다는 것이다. 또한 이번 북한 최고인민회의 시정연설을 통해 더 이상 중재 행위를 하지 말라는 북측의 이야기를 듣게 된 배경 또한 지금까지 고수한 한국의 중재자 역할이다.

이번 계기로 통해 우리는 중재자가 아닌 당사자가 되어야 한다. 핵문제가 더 이상 미국과 북한 사이의 문제라는 생각에서 벗어나, 핵문제에 대한 주인 의식을 가져야 한다. 과거 1994년의 제네바 합의, 2005년의 9.19 공동성명, 2007년의 2.13 합의를 다시 되짚어 볼 필요가 있다. 당시에는 우리가 합리적으로 북한을 설득할 수 있는 구체적이고 창의적인 안을 제시했기 때문에 협상 과정에서 우리의 역할을 해낼 수 있었다. 그러나 지금은 비핵화 문제에 대해서 우리 스스로의 역할이 전혀 없다. 심지어 우리가 무엇을 원하는지에 대한 이야기도 없다. 우리 정부는 스몰딜(단계적 비핵화), 굿 이너프 딜(충분히 괜찮은 거래), 얼리 하베스트(조기 수확) 등에 대해서 이야기하고 있지만, 구체적으로 핵문제를 어떻게 할 것인지에 대한 이야기가 없다. 이런 식의 접근은 당사자의 입장이 아니다. 당사자로서 우리가 북한의 비핵화를 위해 노력하고 있다는 모습을 보여야 한다.

또 하나 중요한 것은 국제적 의무, 특히 유엔 대북제재 활동에 우리가 적극적으로 역할과 의무를 다하고 있다는 모습을 보여주어야 한다. 국제사회가 한국이 구멍이라고 의심하는 수준까지 왔다. 2017년 대북제재 이후, 전 세계가 북한의 석유류 환적을 감시하기 위해 노력하고 있지만 우리나라의 역할은 미미하다. 대북제재로 인해 우리나라가 억류하고 있는 선박도 우리나라의 정보가 아닌 다른 나라의 정보로 억류하게 된 것이다. 해군, 해경 등 우리나라에 가장 많은 감시자산이 있음에도 불구하고 우리 스스로 북한의 환적을 잡아낸 사례가 없다. 국제의무를 철저히 이행할 때 우리나라에 대한 신빙성이 제고되고 중재자 등의 우리의 역할이 생길 수 있다. 현재는 미국, 북한, 국제사회까지도 우리나라를 신뢰하지 않고 있는 상황이다. 우리의 정체성을 확실히 해야 할 필요가 있다.

두 번째로는 인프라를 개선할 필요가 있다. 북한 핵문제에 대해서 우리는 지난 20년 이상 축적된 경험, 노하우, 협상 기록 등의 자료가 있지만 이런 것들을 제대로 활용하지 못하는 느낌을 받고 있다. 통일 및 핵문제와 관련하여 우리나라 외교부, 통일부 등에도 전문성을 가진 우수한 인재들이 많다. 국내 인적 인프라를 적극적으로 활용해야 한다. 상대방을 능가하는 협상력을 보이려면 최소한 상대방보다는 더 많은 지식과 노하우를 가지고 있는 사람이 필요하다. 상대방에게 우리가 합리적으로 보이기 위해서는 인적 인프라 개선이 필요하다.

고유환: 현재 북한이 한국에 표명하고 있는 불만은 북미간 협상과정에서 우리가 주도적으로 나서지 못했다는 비판이지 금강산, 개성공단을 재개하지 못한 것이 아니라는 점을 말씀드리고 싶다. 개인적으로 이번 하노이 북미정상회담에서 느낀 점은, 북한이 요구하는 것은 단순히 남북경협이 아니라는 것이다. 남북경협 때문에 북한이 비핵화를 하겠다고 하는 것이 아니다.

북한이 근본적으로 요구하고 있는 내용은 대북제재 해제를 통해 비핵화 초기 조치를 이행하겠다는 것이다. 그렇다면 우리 정부는 남북경협 재개보다 대북제재와 비핵화 두 가지를 교환하는 데 집중했어야 했다. 개인적으로 북한은 우리나라가 주체적으로 협상을 이끌어 나가지 못한 것에 대한 불만을 표명하고 있는 것이지, 남북경협이 풀리지 않은 것에 대한 불만을 보이는 것이 아니라고 판단한다. 북한이 생각하고 있는 그림은 작은 그림이 아니다. 대북제재를 풀어주면 충분히 북한 스스로가 해결할 수 있는 방법이 있을 것이다. 특히 북한의 입장에서 체제유지와 관련해서는 중국의 변수가 더 결정적으로 작용할 것이다. 그렇게 보면 개성공단, 금강산 관광은 북한의 큰 그림에서 매우 부수적인 것이고, 남북관계에서 일반적으로 초기 조치를 할 수 있는 정도이다.

윤덕민: 최근에 여러 은행들이 미국의 금융제재 위반 건으로 처벌을 받고 있다는 소식이 전해지고 있다. 일본 최대 은행인 미쓰비시 UFJ 파이낸셜그룹이 대북제재 위반 혐의로 미국 금융당국의 수사를 받은 적이 있다. 또한 최근에 영국의 SC은행이 이란, 미얀마, 쿠바, 수단, 시리아와 같이 미국의 금융제재를 받는 여러 나라와 거래를 한 사실이 드러나 벌금 조치를 받은 것으로 알려졌다. 다행스럽게도 한국에는 아직 미국의 금융제재 위반으로 실질적인 처벌을 받은 사례가 없다. 그러나 앞으로 미국이 세컨더리 보이콧으로 우리나라 은행과 기업들에 대한 금융제재를 강화한다면, 큰 어려움이 있을 가능성이 있다. 미국의 주요 동맹국인 영국과 일본의 은행들도 미국의 금융제재 위반으로 벌금을 냈다는 사실을 기억해야 한다. 어쩌면 현재 미국이 우리나라에 이 단계까지의 완벽한 제재를 가동하지 않고 있다고 볼

수 있다. 미국이 마지막 단계의 카드를 아껴두고 있다는 것을 염두에 두어야 한다.

유엔제재라는 것은 미국 혼자 독단적으로 진행할 수 있는 것이 아니다. 일단 한번 제재가 결의되면 되돌리는 것이 쉽지 않다. 그렇기 때문에 유엔제재의 틀 속에서 과연 남북경협이 가능한지에 대해 생각할 필요가 있다. 무엇보다 중요한 것은 대북제재를 결의하게 된 근본적인 배경과 원인들을 해결하려는 노력을 해야 된다는 점이다. 북한 역시 해결하려는 노력 없이 무조건 제재만 문제이고 제재만 가혹하다는 식의 논조를 펴서는 안 될 것이다. 남북경협을 추진하기 위해서는 ‘과거 북한의 어떤 행동들 때문에 결의안이 채택되었으므로, 그러한 활동을 중단시켜 이를 해결한다’는 논리를 가지고 대응해야 한다. 또한 이러한 관점에서 우리나라 기업들에게도 현실을 직시할 수 있는 정확한 설명을 통해 위험성을 계속해서 주지시켜 줘야 한다.

이석: 오늘 두 분을 모시고 본질적인 부분에서 흥미로운 의견들을 나눌 수 있었다. 다시 한 번 토론에 참여해 주신 두 분께 감사드리며, 이것으로 금번 북한경제연구협의회를 마치고 하겠다.