

EAI 논평

2018년 5월 10일
ISBN 979-11-88772-28-5
95340

〈EAI 논평〉은 국내외 주요 사안에 대해 다양한 분야의 전문가들이 심층적인 분석을 통해 의견을 개진하고 정책적 제언을 발표할 수 있는 담론의 장을 마련하고자 기획된 논평 시리즈입니다.

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

04548
서울특별시 중구
을지로 158, 909호
(을지로4가 삼풍빌딩)
동아시아연구원

© EAI 2018

www.eai.or.kr

판문점 선언 이후 새로운 도전들*

전재성
서울대학교 교수

2018년 4월 27일 성사된 남북정상회담과 판문점 선언은 북핵 문제 해결과 남북 평화공존에 대한 기대를 유례없이 높여주고 있다. 우선, 정상회담이 열리기까지 북한의 비핵화 달성 및 진정한 한반도 평화 정착을 위한 한국 정부의 노력이 지속적이고 진정성 있게 펼쳐졌다. 흡수통일을 추구할 의사가 없다는 점을 전달하고, 김정은 정권과 전략적 관계를 맺어 향후 평화와 번영, 통일을 추구하겠다는 시그널을 송신했으며, 미국·중국 등 주변국 및 국제사회와 궤를 같이 하는 북핵 전략을 추구했다. 국내외의 많은 의구심에도 불구하고 남북정상회담 및 향후 개최될 북미 정상회담 등 북핵 문제의 전기를 마련했다는 점에서 미래를 향한 민족적 염원이 깊어졌다.

둘째, 북핵 문제는 북한의 생존과 동북아 내 자리매김에 관한 것으로 1990년대 초반부터 북미관계 설정이 핵심 과제였다. 냉전이 자유진영의 승리로 끝나고 미국의 단극 체제가 자리잡게 되면서 북한은 정전상태에서 적국의 지위를 가지고 있는 미국과 새로운 관계 설정에 부심할 수밖에 없었다. 이번 남북정상회담 전후로 한국은 북미관계 재설정에 많은 노력을 기울였고, 북한과 미국 모두가 이에 긍정적으로 반응했다.

셋째, 판문점 선언에서 남북한이 북핵 문제를 사실상 가장 중요한 의제로 다루고, 이를 한반도 평화체제 문제와 연계했다는 점에서 볼 때, 북핵 및 북한 문제의 전체적인 구조가 양자 간에 공유되었음을 알 수 있다. 이는 향후에도 한국이 관련 문제들을 다룰 때 전체적인 구조 속에서 북한과 논의할 수 있는 발판이 될 것이다.

판문점 선언의 구조 및 각 조항의 내용

들을 둘러싸고 다양한 지지와 반대의 의견이 국내에서 개진되고 있고, 대부분 일정한 의미를 담고 있는 것이 사실이다. 중요한 점은 남북정상회담은 북핵 문제, 그리고 그 근원이 되는 북한 문제를 제기하기 시작한 입구 중의 입구이므로, 이후에 펼쳐질 일련의 교섭 및 변화와 함께 하나의 패키지 속에서 그 의미와 성패가 결정될 것이라는 점이다. 남북한은 현재 국제사회의 대북 경제제재를 위반하지 않는 선에서 과거 합의에 기초한, 그리고 민족적 열망에 기초한 교류 및 협력 사업들을 열거했고, 통상전력 군축에 대한 원칙적 합의를 했지만, 향후 남북 경제협력이 유의미한 단계에 이르고 통상전력 군축이 전반적인 군사적 신뢰구축에 이르기 위해서는 모두 북핵 문제를 통과해야 한다. 그리고 북핵 문제는 단계적으로 미국과, 이후 중국, 동북아 국가들 및 국제사회와의 협력을 하나씩 통과해야 온전히 해결될 수 있는 문제이다.

북핵은 북한 정권에 다양한 유용성을 준다. 그 중에서도 핵심적인 것은 북한의 주장에서 확인되었듯이 안보적 생존보장 및 억지책이며, 북한의 용어대로 하면 미국의 대북 적대시 정책에 대한 확고한 대응수단이다. 북한은 미국의 적대시 정책이 철회되었다는 물리적 담보가 없으면 북핵을 폐기할 수 없다고 주장해 왔으며, 미국의 핵전략이 결국에는 북한을 위협할 수 있으므로 세계적 비핵화 이전에 북한의 비핵화는 불가능하다는 입장을 견지해 왔다. 그러던 북한이 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 통해 병진조선의 위대한 승리와 당의 새로운 전략적 노선을 제시했다. 핵무력 완성을 통해 평화를 위한 담보가 마련되었다는

“문제는 군사적 생존을 위해 개발한 북핵이 결국 북한의 군사적, 외교적, 경제적, 그리고 더 나아가 김정은 정권의 국내적 입지를 약화시키는 결과를 가져왔다는 것이다. 결국 북핵 문제를 해결하지 않으면 북한 스스로가 내부적으로 이 모든 것에 대한 보장의 기반을 상실하게 될 확률이 크다.”

것이며, “핵무기병기화 완결이 검증”되었다고 선언했다. 공식적으로 “어떤 핵시험과 중장거리, 대륙간 탄도로켓시험발사도 필요 없게 되었다”고 선언함으로써 미래 핵과 미사일을 동결했다. 그리고 “핵시험 중지는 세계적인 핵군축을 위한 중요한 과정”이라고 주장했다. 새로운 전략적 노선은 사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 것이라는 선언도 나왔다.

국제사회의 공고한 합의에 기초한 강도 높은 경제제재를 경험한 북한은 사회주의 경제건설이 북핵의 완전한 폐기에 달려 있다는 사실을 누구보다 스스로 잘 알고 있을 것이다. 따라서 전원회의의 결정을 핵·미사일 동결을 넘어 과거와 현재의 핵 폐기까지 포함하는 경제건설의 전략적 선택이라는 해석이 있을 수 있다. 문제는 김정은 위원장이 스스로 만족하고 자신의 지배연합 구성원을 설득해 낼 수 있는 체제보장의 물리적 담보를 그 대가로 얻어낼 수 있는가 하는 점이다. 그전까지 북한은 과거와 현재의 핵을 유지하면서 비핵안보와 경제발전의 새로운 병진이 정말 가능할지 극도의 조심성을 가지고 새로운 길을 모색할 것이다. 북한의 전략적 변화는 미래를 향해 열려 있고 남북정상회담은 모두가 원하는 길로 북한을 이끌고 있지만, 여전히 해결해야 할 과제는 많다.

북한이라는 정치체의 군사적 생존, 우리식 사회주의라는 체제, 김정은 정권이라는 독재정치체제, 그리고 김정은 개인의 정치적·개인적 생명까지 모두 담보할 수 있는 수단이 북핵이다. 이 모두를 외부에서 보장해줄 수 있는 것은 물론 아니다. 북한 스스로도 자신의 체제와 정권은 공고하며 외부의 보장은 불필요하다고 주장해 왔다. 문제는 군사적 생존을 위해 개발한 북핵이 결국 북한의 군사적, 외교적, 경제적, 그리고 더 나아가 김정은 정권의 국내적 입지를 약화시키는 결과를 가져왔다는 것이다. 결국 북핵 문제를 해결하지 않으면 북한 스스로가 내부적으로 이 모든 것에 대한 보장의 기반을 상실하게 될 확률이 크다. 따라서 김정은 정권은 북핵 폐기에 대해 절박한 반대급부를 요구할 수밖에 없다.

평화체제는 한국전쟁 직후부터 논의되어 온 문제이며, 구성요소들과 형식에 대해서도 다양한 논의들이 제시되었다. 평화는 분쟁 당사자들의 소극적 평화보장 노력과 더불어 지속가능한 평화를 위한 적극적인 기제를 모두 필요로 한다. 무엇보다 평화체제는 안보 환경의 변화에 따라 변화한다. 냉전기는 물론이고 탈냉전 직후인 1990년대와 지금의 평화체제 논의는 매우 다른 배경을 지니고 있다. 구공산주의 국가들이 사라진 탈냉전 상황에서 북한은 핵무기 국가가 되었고, 경제적으로도 상당한 구조변화를 겪었으며, 심도 있는 경제제재를 경험하면서 국제사회와 관계가 악화되었다. 9.11 테러 이후 핵무기에 대한 경계심이 한껏 높아진 상태에서 북한의 핵무기에 대한 미국의 경계심과 요구수준도 점차 높아졌고, 그간의 북미 간, 6자 회담의 합의가 이행단계에서 결렬됨으로써 불신이 쌓이고 정서적 대립감도 심해졌다. 북핵 문제가 필연적으로 불리하게 될 북한의 지정학적 가치와 지향 역시 동북아 국제정세, 더 나아가 세계정세의 흐름에 따라 변화했다. 중국의 부상으로 미중 간 경쟁이 더 예리해졌고, 한반도의 미래가 미중 간 전략대결의 중요한 무대로 부상했다. 1971년 데탕트를 앞두고 키신저와 주은래가 한반도의 미니 데탕트를 추진하여 미중 간 합의를 이끌어 낼 때보다 양국 간 지정학 경쟁에서 합의를 보기는 더욱 어려운 상황이다. 평화협정에도 불구하고, 무기기술 수준이 높아져 은밀하게 상대방을 위협할 수 있는 군사무기가 개발될 수 있고, 정보화도 진행되어 상대방의 정치 체제에 대한 공작의 가능성도 늘어났다. 북한의 주요 상대국인 미국과 한국의 정치 양극화도 더욱 심화되어 민주국가인 두 국가의 정권이 과거 합의를 어느 정도 일관성 있게 지켜나갈 것인가의 문제도 등장할 수 있는 상황이 되었다.

과연 북한이 “완전비핵화의 대가로 남북한이 종전선언을 하고 남북을 비롯한 관련 당사국들이 평화협정을 체결한다고 하더라도 국내 질서와 달리 초국가적 사법 질서가 명

“5월 8일 다렌에서 열린 북중정상회담은 북미회담 전 미국의 대북 협상 조건 강화에 대한 북한의 대응이다. [...] 북한이 중국의 도움을 받게 되면 중국이 원하는 평화체제 구축 조건까지 북한의 요구에 반영될 가능성이 커진다. 북미정상회담에서 중국의 요구가 북한의 협상 전략에 영향을 미치면 회담의 향배는 더욱 가능하기 어려워진다.”

실상부하게 작동하지 않는 국제정치 현실에서 종전선언이나 평화협정이 아무런 효력 없 없는 종이조각이 될지 모른다는 두려움”(하영선 2018)을 극복하기는 쉽지 않을 것이다. 북한은 과거 2016년 7월 6일, 체제보장 5개 원칙으로 남한 내 미국 핵무기 공개, 남한 내 모든 핵무기·기지 철폐와 검증, 미국 핵 타격 수단의 전개 중단, 대북 핵 위협 중지 및 핵 불사용 약속, 주한미군 철수 선포 등을 제안했다. 최근에는 북한이 미국의 핵 전략자산 철수 및 핵 전략자산 전개 중단을 제안한 것으로 보도되고 있다. 이 과정에서 북한이 어떤 것들을 얻어낸다 하더라도 미국의 대북 핵공격 가능성을 물리적으로 완전하고 불가역적으로 무력화시키는 것은 사실상 불가능하다. 미국의 핵전력으로 미 본토에서도 북한을 핵공격하는 것은 어려운 일이 아니기 때문이다. 따라서 북한의 안전감은 평화체제 협상 과정에서 미북 간의 합의, 신뢰구축, 진정성 확인 등에 따라 결정될 것이다. 바꿔 말하면, 북한과 미국의 접촉, 그리고 이를 뒷받침하는 한국과 주변국 모두의 공진화 없이는 구조적으로 불가능에 가까운 합의를 현실화하기가 매우 어렵다는 것이다. 그때까지 북한이 과거와 현재의 핵을 보유한 채 평화체제 협상에서 미국의 핵전력 축소를 요구하며 사실상 핵군축 회담으로 끌고 갈 개연성이 있음은 쉽게 예상할 수 있다. 만약 이러한 끈질긴 노력 없이 북한이 평화협정에 대한 외교적, 경제적 보장만으로 쉽게 군사적 담보 수준을 낮춘다면 북한의 대미 신뢰도가 상상 이상으로 높았던 것으로 판명될 셈이다.

트럼프 대통령이 북미정상회담에 대해 높은 기대와 자신감을 나타내고 있는 배경에는 한국 정부가 전달한 북한의 완전한 비핵화 의지와 더불어, 폼페이오 국무장관을 비롯한 다양한 북미 접촉이 작동하는 것으로 보인다. 트럼프 대통령 역시 이란 핵협정 탈퇴 이후 북한의 완전한 비핵화로 집권 후 가장 큰 정치적 성과를 내게 될 열망에 부풀어 있어 북미 간 완전한 비핵화를 둘러싼 원칙적 합의가 도출될 동기가 더욱 강해졌다. 문

제는 트럼프 대통령이 북한 비핵화 열망에 못지 않게 역사적으로 뿌리 깊은 북한의 대미 불신과 위협감을 이해하고, 북한이 만족할 수 있는 공감을 보이면서 반대급부인 체제보장의 담보를 물리적으로 제공할 수 있는가 하는 점이다. 물리적 담보수준은 북미 간 신뢰 정도와 미국이 제공할 수 있는 외교적, 경제적 부가 수단과 함께 결정될 것이다.

현재 미국 내 전략가와 북한 전문가들은 북한에 대한 뿌리 깊은 불신과 정서적 대립감, 그리고 트럼프 대통령에 대한 불신을 함께 갖고 있어 북미정상회담의 결과에 대해 회의적인 흐름이 매우 강하다. 이들은 회담이 성공하여 이행 과정에 진입하거나, 혹은 결렬되어 관계가 악화되던 간에 두 상황 모두 회의적으로 보고 있다. 미국 내 전문가들 사이에서는 지속적인 대북 경제제재와 북한의 선제적 핵포기가 불가피한 길이라는 인식이 지배적이며, 이들은 회담이 실패할 경우 이후 상황이 더욱 악화될 것이라고 예측한다. 미국은 협상이 시작되기 전에 대북 압박을 최대한하기 위해 더욱 엄격한 비핵화의 기준과, 생화학무기 폐기 및 북한 인권문제 등 핵무기 이외의 의제와 조건들을 내세우고 있다. 이는 북한에 대한 압박뿐만 아니라 미국 자신의 협상 입지약화로도 이어질 수 있다. 트럼프 대통령이 미국 국내 요구들을 충족시키면서 안보 논리상 유의미한 북미정상회담의 결과를 이끌어 내야 하는 부담이 증가하기 때문이다.

5월 8일 다렌에서 열린 북중정상회담은 북미회담 전 미국의 대북 협상 조건 강화에 대한 북한의 대응이다. 회담 직후 중국은 외교부 발표를 통해, 북한이 “대북 적대시 정책과 안보 위협 해소”를 주장했다고 전했다. 미국의 협상조건이 까다로워지는 가운데 북한은 미국의 대북 적대시 정책 철회에 관해 중국의 외교적 지원을 받으려고 한 것이다. 북한이 중국의 도움을 받게 되면 중국이 원하는 평화체제 구축 조건까지 북한의 요구에 반영될 가능성이 커진다. 북미정상회담에서 중국의 요구가 북한의 협상 전략에 영향을 미치면 회담의 향배는 더욱 가능하기 어려워진

평화체제를
위한 협상이
본격화되면
중국의 지정학적
이해, 러시아의
동북아 전략,
일본의 자국
이익 등을
둘러싸고 치열한
경쟁이 벌어질
것이다.
강대국의
지정학적 이익
균형이 최소한
현상유지 되도록,
더 나아가
북한 문제
해결로 모두가
이익을 보는
정합게임(positive
sum game)이
실현되도록
유도하는 것이
중요하다.”

다. 결국 한국의 기대에서 멀어지는 미국, 북한을 도우면서 입지가 강화되는 중국 간의 논리가 조금씩 존재감을 키워가고 있다.

5월 22일로 예정된 한미정상회담을 비롯하여 한국 정부의 노력은 더욱 강화될 필요가 있다. 첫째, 비핵화된 북한의 생존과 번영 가능성에 대해 한국은 물론, 미국과 주변국, 국제사회가 진정한 노력을 기울일 수 있도록 설득해야 한다. 비핵화된 북한의 미래에 대해 주변국이 세세하고 구체적이며 진정성 있는 청사진을 마련하고 있을 때, 그리고 이러한 노력에 일정한 자산을 투입하여 매몰비용을 치를 때, 협상 상대에 대한 북한의 신뢰감이 높아지면서 북한은 체제보장에 대한 현실성 있는 요구를 하게 될 것이다. 남북정상회담에서 한국 정부는 북한의 자구(self-help) 노력을 공유하고 지원할 것이라는 메시지를 전달했고, 비핵화 출구까지의 좁고 험난한 협로가 아니라 출구 밖 세상의 밝은 모습을 보다 구체적으로 제시하고자 했다. 한국 정부가 그려주는 신경제지도가 북한의 대남 신뢰도를 높여주었을 것이며, 이러한 선의의 디테일들은 신뢰도를 높여 북한의 체제안전 보장을 둘러싼 악마적 디테일의 싸움을 해결하는데 도움을 줄 것이다. 한국을 위시한 주변국이 협상 과정의 잠재력을 중시하고 새로운 합의점을 만들어 나가는 노력이 축적되어야 평화체제가 구축될 수 있다.

둘째, 북한에 대한 군사적 안전담보의 구성요소들을 고민하는 동시에 외교적·경제적 담보를 함께 제공해야 한다. 북한의 과거, 현재의 핵에 대한 강도 높은 특별사찰이 진행되고, 한국에 대한 미국의 핵확장 억제 유지를 유지하면서, 주한미군이 주둔하는 상황에서 북한이 완전한 비핵화를 달성하려면, 북한과 상당한 신뢰구축이 필요하다. 한미 양국이 북한의 군사적 안전은 물론 정권의 안정을 해치는

시도를 하지 않을 것을 약속함과 동시에, 외교적·경제적 지원 노력을 기울일 때 북한의 비핵화 과정에 시동이 걸릴 것이다. 이를 위해 현재 양자 차원에서 진행되고 있는 여러 정상회담을 통합된 다자으로 확장하여 북한에 대한 보장책을 만드는 작업이 필요하다. 남북미중 4자 정상회담은 물론 동북아 6자 정상회담을 통해 대외적으로 북한에 대해 체제보장을 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 경제적으로도 낮은 수준의 경제협력부터, 북미수교 준비, 수교 이후 국제경제기구를 통한 대북 경제협력에 단계적으로 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 평화체제를 위한 협상이 본격화되면 중국의 지정학적 이익 확대, 러시아의 동북아 개입 증가, 일본의 자국 이익 확보 등 치열한 경쟁이 벌어질 것이다. 강대국의 지정학적 이익 균형이 최소한 현상유지 되도록, 더 나아가 북한 문제 해결로 모두가 이익을 보는 정합게임(positive sum game)이 실현되도록 유도하는 것이 중요하다. 특히 현재 미중 관계는 북핵 문제를 제외하면 협력의 영역이 거의 없는 지경에 다다른 상태로, 북핵 문제 해결 이후 한반도의 안보 상황이 중국에 불리해진다면 중국은 평화체제 협상 과정에서 언제든지 반대 의사를 표명할 수 있다. 반대로 평화체제 협상과정에서 미중 간 협력 모델이 생겨난다면, 이것이 전반적 미중 관계에서 전략적 불신을 완화할 하나의 모델로 발전되고 확산될 수도 있다. 한국 정부는 한국의 지정학적 이익이 미중 간 협력에 있다는 점을 유념하고, 평화 한반도를 주도할 한국의 중견국 외교를 강조하여 긍정적인 지정학적 미래의 비전을 드리워 놓는 것도 하나의 예비방책이 될 수 있다. ■

* 본 논평 작성에 동아시아연구원의 국가안보패널(NSP) 토론이 큰 도움이 되었음을 밝힙니다.

담당 및 편집:
최수이 EAI 연구원
문의: 02 2277 1683
(ext. 105)
schoi@eai.or.kr

전재성 EAI 국제관계연구센터 소장, 서울대학교 교수. 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 외교부 및 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사, 한미동맹 및 한반도 연구 등이다. 주요 저서 및 편저로는 《남북간 전쟁 위협과 평화》(공저), 《정치는 도덕적인가》, 《동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로》 등이 있다.