

6.12 북·미 정상회담 평가와 과제

전 봉 근

안보통일연구부장, 교수

세계
 기적 이벤트로서 전 세계 주목을 받았던 6.12 싱가포르 북·미 정상회담이 끝나고, 공동성명이 채택되었다. 기대가 높았던 만큼 그 결과에 대해서 평가도 다양하다. 국내 주요 일간지의 평가만 보더라도 “김정은과 트럼프, 평화의 행진을 시작하다”에서 “어이없고 황당한 미북 회담, 이대로 가면 북 핵보유국 된다”까지 엇갈린다. 일반적으로 북한 비핵화와 전쟁위기 해소를 위한 정치적·상징적 성과를 평가하면서도, 비핵화 조항에서 구체성이 없다는 점을 최대 결점으로 지적하고 있다.

역사적인 북·미 정상회담에 대한 누구의 평가가 타당한가? 이 글은 6.12 북·미 정상회담의 개최 배경을 분석한 후, 공동성명의 비핵화 조항을 평가하고자 한다. 그리고 북·미 정상회담의 결과가 한국 외교에 던지는 과제를 간략히 논하고자 한다.

1. 6.12 북·미 정상회담 개최 배경

불과 반년 전만 하더라도 상상조차 할 수 없었던 북·미 정상회담이라는 초대형 사건을 불러일으킨 ‘나비의 날갯짓’은 무엇이이었을까?

전통적인 미국 외교에서 볼 때, 초강대국이자 자유세계를 대표하는 미국의 정상이 ‘불량국가’ 정상과 회동하는 것은 상상하기 어렵다. 정상회담 자체가 상대방을 인정하고 정당화하는 보상이라고 보기 때문이다. 그런데도 과거 수차례 정상회담의 시도는 있었다. 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 정권 말기에 방북과 북·미 정상회담을 추진했으나 공화당과 조지 부시(George H. W. Bush) 대통령 당선인의 반대로 무산

되었다. 버락 오바마(Barack Obama) 민주당 대통령 후보는 경선 당시 “이란, 쿠바, 북한의 지도자와 만나겠다”고 발언했다가, 공화당 후보뿐만 아니라 민주당 후보인 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)으로부터도 순진하고 무책임하다는 호된 비판을 받고 이런 꿈을 접었다.

하지만 대선 과정에 “워싱턴 아웃사이더”로 불렸던 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 달랐다. 그는 미국 외교의 전통에 얽매이지 않았다. 트럼프 대통령은 후보자 시절인 2016년 5월 한 인터뷰에서 김정은 국무위원장과 직접 대화를 제안했다. 그는 “대통령이 되면, 북핵 문제를 해결하기 위해 김정은과 직접 대화하겠다. 그와 대화하는데 아무 문제 없다”고 말했다. 그러자 힐러리 클린턴 민주당 후보가 즉각 트럼프 후보의 순진함과 외교적 무지를 비판했다. 트럼프 후보는 이에 개의치 않고 6월 5일 애틀랜타 선거 캠페인에서 반격에 나섰다. “대화가 뭐가 문제인가. 대화를 시작하는 것이 중요하다. 다만 만나러 북한에 가지는 않겠다. 김정은이 미국에 온다면 협상 테이블에서 햄버거를 먹을 것이다.”라고 발언했다. 당시 “햄버거 미팅” 발언은 외교에 무지하고 충동적인 트럼프 후보의 발언으로 치부되어 별 관심을 끌지는 못했다. 그렇지만 이 발언은 6.12 북·미 정상회담을 예고한 ‘나비의 날갯짓’으로 역사에 기록될 것으로 여겨진다.

트럼프 대통령은 취임 후 점차 북·미 정상회담 개최와 북핵 해결을 위한 새로운 동력을 만들어 갔다. 그런데 과거 미국 내 식자층과 주류 미디어로부터 호평을 받지 못했던 미국의 대통령들이 대북 정책에서만은 이상하게도 한국의 진보 정부와 궤를 같이하는 경향을 띠고 있다. 트럼프 대통령도 이와 유사한 행태를

보이는 것 같다. 첫째, 트럼프 행정부는 과거의 대북 '전략적 인내' 정책을 실패로 규정했다. 둘째, 북핵 문제 해결을 대통령 의제로 만들었다. 셋째, '최대 압박'으로 북한을 대화로 이끌어 내었다. 넷째, 체제붕괴, 정권교체, 통일 가속화, 38선 이북 진출 불(不)추구 등을 선언하며, 북한 붕괴 전략을 전적으로 거부했다.

문재인 대통령은 '평화 정착'을 최우선 대북 정책으로 추진해오고 있다. 문재인 대통령은 과거 노무현 정부에서 비서실장을 역임하면서, 2001년 부시 행정부가 등장한 이후 제네바 북·미 기본합의 폐기와 남북관계의 단절을 목격하였다. 따라서 ▲북·미 관계 개선 없는 남북관계 진전의 한계, ▲북핵 해결 없는 남북관계 개선의 한계, 그리고 ▲한반도 문제 해결에서 미국의 중요성 등을 절감했을 것이다. 문재인 정부는 남북 정상회담 개최와 북한의 평창올림픽 참가를 수시로 제기했으며, 마침내 김정은 위원장이 2018년 신년사에서 평창 동계올림픽 참가 의사를 발표하고, 이어 김영정 특사단이 남한을 방문하면서 급격히 대화 국면이 조성되었다. 이어진 한국특사단의 방북과 방미를 계기로 남북 정상회담과 북·미 정상회담이 각각 4월과 6월에 개최되었다.

결국 북·미 정상회담은 자신만만한 협상이 트럼프 대통령, 신념 깊은 '피스메이커(peacemaker)' 문재인 대통령, 야심 찬 독재자 김정은 위원장이 각각의 신념과 목표를 달성하고자 하는 노력이 낳은 공동 작품이다. 그중에서도 미국의 대북 접근이 급선회하는 것을 가능케 했던 트럼프 대통령의 실용외교 노선, 그리고 남북대화와 한·미 외교를 통해 북·미 대화의 여건 조성에 성공한 문재인 대통령의 외교가 결정적 변수로 작용했다.

2. 6.12 북·미 정상회담의 의의

첫째, 이번 싱가포르 북·미 정상회담의 가장 큰 의의는 미국과 북한의 정상이 역사상 처음으로 70년 만에 회동했다는 데 있다. 이는 양국이 수립된 이후 첫 정상급 회동이며, 또한 양국 모두 최장 적대 관계를 유지하고 있는 국가 간 정상 회동이다.

둘째, 6.12 북·미 정상회담은 4.27 판문점 남북 정상회담과 같이 철저히 정치지도자가 직접 주도하는 '정치

프로세스'라는 점에서 과거 북·미 대화와 차별화된다. 과거의 북·미 대화는 주로 관료적 접근과 외교적 접근으로 새로운 정치적 돌파구를 만들 수 없는 한계가 있었다. 김정은 위원장이 6.12 북·미 정상회담의 첫 발언에서 "여기까지 오는 길이 그리 쉬운 길은 아니었다. 우리한테는 발목을 잡는 과거가 있고, 또 그릇된 편견과 관행이 때로는 눈과 귀를 가렸다. 우리 모든 것을 이겨내고 이 자리까지 왔다"고 발언했다. 이에 대해 트럼프 대통령이 크게 공감하는 제스처를 취한 것도 이번 정상회담 개최 과정에 큰 정치적 결단이 필요하였음을 보여준다.

셋째, 한반도는 흔히 "냉전의 마지막 섬"이라고 불리는데, 6.12 북·미 정상회담은 이 마지막 냉전 구조를 해체하는 중대한 첫걸음으로 기록될 것이다. 문재인 대통령도 "6.12 센토사 합의는 지구상의 마지막 냉전을 해체한 세계사적 사건으로 기록될 것"으로 평가했다. '한반도 냉전 구조'는 남북 적대 관계와 북·미 적대 관계 등 2개의 축으로 구성되어 있어, 그 종식은 남북 및 북·미 적대 관계의 정치적, 법적 해소로 완료된다. 남북 간 적대 구조는 사실 '분단 구조'와 연계되어 있어 평화협정이 체결되고 통일이 되기 전에는 완전한 해체를 달성하기 어려운 실정이다. 한편, 북·미 적대 관계 종식은 반드시 평화협정 없이도 '북·미 수교'를 통해 가능하므로, 상대적으로 달성하기 용이하다고 본다.

넷째, 금세기 최악의 핵확산 문제를 해결하기 시작했다. 1998년 인도와 파키스탄이 핵실험을 실시한 이후 세계적으로 핵실험이 전면적으로 중단되었다. 그런데 북한은 2006년 핵실험을 실시하여 이런 핵실험 중지 상태를 파괴했다. 북한은 1998년 이후 유일한 신규 핵무장국으로 등장했다. 그런데 북한은 남북 및 북·미 정상회담 과정에서 ▲핵실험과 미사일 시험발사 중단을 선언하고, ▲핵실험장 폐쇄, ▲핵실험 전면 중단 국제레짐 참가 용의 표명, ▲미사일 엔진 시험장 폐기, ▲핵무기와 핵기술 이전 중단 등을 이행했다. 북·미 정상회담을 통해 양국 관계가 개선되고 수교 과정에 들어서게 되면, 적대 관계가 해소되어 핵무장 원인도 사라져 핵 포기 가능성이 현저히 증가할 전망이다.

마지막으로, 북·미 정상 간 공동성명에서 구체적인 비핵화 조항을 만드는 데 실패했다는 비판이 많다. 우선

‘CVID(완전하고, 검증 가능하며, 불가역적 핵폐기)’ 표현이 빠졌다. 그리고 비핵화 시한, 신고 범위, 검증 수용, 초기 구체적 비핵화 실행 조치 등도 명문화될 것으로 기대했으나, 이 역시 누락되었다. 그러나 북·미 공동성명을 평가하는데 다른 잣대가 필요하다고 본다. 북·미 공동성명은 비핵화 합의문이 아니라, 양국 간 관계개선의 목표와 방향성을 설정한 정치적 선언문이다. 여기에서 양 정상은 새로운 북·미 관계 수립, 한반도 영구 평화체제 구축, 한반도 완전한 비핵화를 양국 간 전략 목표로 제시하고 이를 달성하기 위한 노력에 합의했다. 곧 개최될 장관급 후속 회담에서 구체적인 비핵화 조치를 협상할 것으로 예상된다.

3. 한국 외교·안보에 대한 함의

첫째, 외교·안보 환경의 급변에 대비한 철저한 준비와 신중한 대응이 필요하다. 북·미 정상회담 이후 트럼프 대통령이 주한미군, 연합훈련, 전략무기 전개 등의 과다 비용 문제를 제기하고 중단 가능성을 시사했다. 향후 남북관계 개선, 북·미 관계 개선, 전쟁위기 해소, 북핵 위협 완화 등이 진행된다면, 국내에서 군사적 대비태세 완화와 국방비 축소에 대한 요구가 부상할 전망이다. 하지만 이때 신중한 접근이 필요하다. 한반도의 군사적 긴장 완화에도 불구하고, 북한의 핵 능력과 재래식 군사 능력은 장기간 유지될 것이기 때문이다. 또한, 미국의 방위 공약과 주한미군 역할이 축소되고, 동북아 세력 경쟁은 더욱 심화될 전망이다. 한국의 외교·안보 역량은 오히려 더욱 강화되어야 하는 실정이다.

둘째, 급변하는 외교·안보 환경에 대비하기 위해 우리의 정책 역량을 강화해야 한다. 현재 정부와 연구조직 내 정보 분석과 정책 수립 역량은 정체된 한반도와 주변 환경에 대비하기 위한 것이다. 그런데 급변하고 불확실한 한반도와 주변 정세에 대응하기에는 모자란 다. 지난 27년간 우리의 ‘비핵화 외교’가 성과를 거두지

못했던 것도 한반도와 동북아의 지정학적, 세력정치적 여건과 자신의 역량을 무시한 채 우리의 일방적인 요구만을 관철하려 했기 때문이다. 향후 이런 환경은 우리에게 더욱 불리하게 작용할 가능성이 높으므로, 정부 안팎의 정세 분석과 전략 연구 조직을 확대 개편해야 한다.

셋째, 북한 핵폐기 지원 및 검증, 대북 경제지원에서 한국이 적극적으로 참여하기 위해 인적 역량 강화, 기술 개발, 재정 확보 등 철저한 준비가 필요하다. 트럼프 대통령은 북한 비핵화 진전 시 보상책인 경제지원의 비용을 한국이 부담할 것이라고 발언했다. 이에 대비하기 위해 남북경협 확대, 북한의 국제금융기관 가입, 동북아국가 공동 경제발전 계획을 수립해야 한다. 국내 일부에서는 비핵화 보상 부담에 대한 거부감이 있는 바, 남북경제공동체, 한반도 신경제 지도 등에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

또한, 실제 핵무기 폐기와 해외 이전의 경험을 가진 남아프리카공화국, 카자흐스탄, 우크라이나 등의 비핵화 사례에 대한 연구를 위해 핵비확산 정책을 다루는 국가안보실, 외교부, 원자력안전위원회, 한국원자력통제기술원, 한국원자력연구원 등을 포함하는 정부 전담반(TF) 조직도 필요하다. 

[편집: 고 동 우 연구원]

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린 외교’의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

외교부 국립외교원 외교안보연구소
서울시 서초구 남부순환로 2572 (서초2동 1376-2) 우)06750
www.knda.go.kr / www.ifans.go.kr
E-mail: research@mofa.go.kr