



세종정책브리프

No. 2019-4
(2019.03.28)

Sejong Policy Brief

제2차 북미정상회담에 대한 미국의 인식 과 향후 전망

우정엽 (세종연구소 연구위원)
woo@sejong.org

차례

핵심요약

- I. 문제제기
- II. 협상 결렬의 배경
- III. 유엔 제재 현황
- IV. 미국의 향후 대북 정책 전망
- V. 정책적 시사점 및 제언

본 정책브리핑은 필자의 개인적 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

[핵심 요약]

- 협상 결렬의 원인과 향후 협상 복원의 가능성에 대해 냉철한 분석이 필요한 시점임.
- 트럼프 대통령의 정치 상황과 존 볼튼 보좌관의 개입 때문이라는 주장이 있으나, 이는 결정적인 이유가 아니기 때문에 위의 두 가지 이유를 이번 회담 결렬의 주요 독립 변수로 설명하는 것은 제외하기로 함.
- 영변 핵시설 폐쇄만을 가지고 북한이 제안한 5개 제재안 해제와 교환하게 되면, 미국으로서는 기존의 핵과 미사일은 물론, 미래 핵도 일부만을 제거하는 상황이 되기 때문에 거래가 성립되기 어려웠음.
- 북한의 제안에 대한 미국의 전격적인 ‘빅딜’ 역제안은, 스티븐 비건 대북 특별 대표가 실무협상 이전부터 언급한 대로, 북한과 비핵화 개념에 대해 동의하지 못한 것이 큰 이유인 것으로 보임.
- 근본적인 비핵화 개념에 대한 동의가 이루어지지 않은 상태에서 미국이 유일하게 레버리지라고 생각하고 있는 제재 해제를 북한이 요구하자, 미국은 이번에 싱가포르 때와 같은 추상적인 합의를 하는 것이 완전한 비핵화 달성에 오히려 장애가 될 수 있다고 판단한 것으로 보임.
- 북한은 단계적·동시적 조치와 관련, 비핵화 조치와 제재의 완화 혹은 해제가 비례적으로 교환되어야 한다고 이야기 하나, 미국의 입장에서는 북한의 행동 변화를 이끌 유일한 레버리지가 제재이기 때문에 그러한 비례적 교환을 받아들이기 어려움.
- 동시에 미국과 북한 모두 이번 협상에서 제시했던 안을 공개적으로 이야기 하는 상황이 되면서, 앞으로 의견을 되돌리기에는 청중비용 (audience cost)이 극도로 높아지는 상황이 되었음.
- 청중비용이 증가함에 따라 앞으로의 북미 협상이 타협 (compromise)를 목표로 진행될 가능성 보다는 한쪽의 양보 (concession)에 의존할 수밖에 없는 구조로 진행될 가능성이 높음.

1. 문제 제기

- 한반도 비핵화 및 남북 관계 개선의 중대 계기가 될 것으로 기대를 모았던 베트남 하노이에서의 제2차 북미 정상회담이 합의문을 도출해 내는 데 실패하면서 추후 회담의 재개 가능성과 북한의 비핵화, 그리고 한반도의 평화 정착과 관련한 우려가 나오고 있음.
- 특히, 이번 회담을 앞두고 어느 정도의 구체적이고 실질적인 비핵화 조치와 그에 따른 미국의 상응 조치가 매우 가시권 안에 들어왔다는 관측이 제기되었기에 합의문 도출 실패는 더욱 큰 실망을 안겨주게 됨.
- 2차 하노이 정상회담이 합의문 도출에 실패한 이후, 고민해야 할 두 가지 쟁점은 다음과 같음.
 - 우선, 북미 협상 결렬의 원인에 대해 논의해 볼 필요가 있음.
 - 회담 직후 트럼프 대통령은 기자회견에서 북한의 제재 해제 요구가 그들이 제시하는 비핵화 조치에 맞지 않은 것이 이번 협상 결렬의 가장 큰 이유라고 주장하였음.
 - 반면, 리용호 외무상과 최섉희 부상은 그들의 요구는 제재의 일부 해제였고 따라서 그들의 제의를 받을 준비가 되지 않은 미국에 이번 회담 실패의 원인이 있다고 주장함.
 - 즉 이번 회담에서 합의문 도출이 실패한 원인을 파악하는 것이 중요함.
 - 특히, 이번 합의문 도출 실패 과정의 핵심은 제재에 대한 양국의 인식 차이였으므로, 이 쟁점이 되었던 유엔의 제재를 살펴볼 필요가 있음.
 - 또 다른 쟁점은 회담 결렬 이후 추후 회담에 대한 복원 가능성임.
 - 회담 결렬 이후, 트럼프 대통령은 양쪽이 모두 우호적으로 헤어졌다고 밝혔으며 백악관을 통해 양국의 지도자가 웃으며 악수하는 사진을 공개하기도 함.
 - 리용호 외무상 등의 반박 기자회견에도 불구하고 북측을 비판하지 않았으며, 북한 매체 또한 회담에 대한 부정적인 의견을 드러내지 않으면서 북미 양국 모두 회담의 재개를 도모하는 모습을 보여주었음.
 - 이는 상당히 긍정적인 모습이라고 평가되나, 회담의 재개 시점이나 재개를 위한 조건 등에 대해서는 여전히 불확실성이 큰 상황이므로 이에 대한 냉철한 분석이 요구됨.
- 본 정책브리핑에서는 몇 가지 사항을 제외하고 논의를 진행하고자 함. 예를 들어, 이번 회담의 결렬 이유에 대해 미국 국내의 정치적 상황, 특히

회담 당일 진행 된 마이클 코언 변호사의 청문회와 그동안 대북 정책 협의 과정의 표면에 등장하지 않았던 존 볼튼 국가안보보좌관의 확대 정상회담에의 등장 등을 원인으로 보는 견해들이 존재하나, 이런 사안들은 미국의 의사 결정에 영향을 미칠지언정 합의 결렬 자체에의 결정적 이유가 될 수는 없으므로 그에 근거한 추론은 제외하기로 함.

- 위와 같은 이유가 이번 합의 불발의 결정적 원인이 되기 위해서는 이러한 요소가 존재하지 않았을 경우 합의의 가능성을 고려해 보아야 하는데, 이번 회담에서는 근본적인 비핵화 개념에 대한 동의가 이루어지지 않은 상태에서 미국이 유일하게 레버리지라고 생각하는 제재해제를 북한이 요구함에 따라 북한의 협상안을 미국이 받아들일 가능성이 애초에 낮았다고 볼 수 있으며, 따라서 위 사안들을 결정적 이유라고 주장할 수 없음.
- 또한, 트럼프 대통령이 기자회견 과정에서 합의문이 존재했었다고 언급한 사실을 기반, 실무회담에서 이미 마련되어 있었던 합의문에 서명하지 않기로 한 결정적 이유가 트럼프 대통령의 국내 정치 상황과 존 볼튼 보좌관의 개입 때문이라는 주장도 있으나 이 자체가 결정적인 원인이 되기에는 무리가 있으며, 동시에 북한의 합의문에의 서명 의지 또한 미지수이기 때문에 위의 두 이유를 이번 회담 결렬의 주요 독립 변수로 설명하는 것은 제외함.

○ 이와 더불어, 이번 회담 시기의 트럼프 대통령의 특수한 국내 정치 상황 및 존 볼튼 보좌관의 개입을 가장 큰 독립변수로 설명하게 될 경우, 향후 정책적 대안을 제시할 수 없게 됨.

- James N. Rousseau의 주장에 따라 의사결정을 최종적으로 하게 되는 대통령이나 의사 결정과 집행에 결정적 영향을 미칠 수 있는 개인적 요인을 idiosyncratic variable로써 national variables, 그리고 systemic variables 들과 함께 외교정책 의사 결정을 설명하는 주요 변수 중 하나로 보는 것이 옳바르기는 하나, 외교정책에서의 variation을 설명하는 데 있어서 이 idiosyncratic variables에만 지나친 중점을 두게 될 경우, 사안들 간의 연관성이 현저히 떨어져 과학적 설명이 어려워지게 되고, 정책 연구 시 대안의 제시가 어려워짐.

○ 따라서 본 연구에서는 위의 두 가지 사안을 제외하고, 미국과 북한이 충돌한 지점인 제재에 집중하여 분석하기로 하였음.

2. 협상 결렬의 배경: 상황의 재구성

- 협상 결렬 이후 기자회견에서 트럼프 대통령은 “기본적으로, 북한은 제재 전체를 해제하기를 원했다” 라고 밝힘. 즉, 북한은 영변 핵시설과 제재 전부 해제의 교환을 원했으므로 합의를 할 수 없었다고 주장함.
- 이에 대해 리용호 외무상은 “우리가 요구하는 것은 전면적인 제재 해제가 아니고 일부 해제, 구체적으로는 유엔 제재 결의 1건 가운데 2016~2017년 채택된 5건, 그중에서도 민수경제와 인민 생활에 지장을 주는 항목들만 먼저 해제하라는 것” 이라고 반박함.
- 이렇게 북미 양국의 상반되는 견해 차이 때문에 둘 중 한 국가는 거짓말을 하고 있다는 진실게임 양상으로 이 상황을 보도하는 언론들이 있었으나, 의견 자체만을 보면 양국 모두 거짓 주장을 한다고 볼 수만은 없음.
 - 북한이 필요한 제재의 해제는 현재 북한에 가해지고 있는 제재결의안 중 일부임이 분명하며, 그 제재들이 민간의 경제에 고통을 주기 때문에 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들을 해제해 달라고 한 주장은 결국 거짓이라고 볼 수 없음.
 - 또한, 2006년 3월 유엔 안보리 결의한 1695호부터 시작하여 2017년 12월 2397호까지의 제재안 총 11개 중, 북한의 경제에 직접적 영향을 미치는 제재는 북한이 요구한 2016년 3월부터 부과된 2270호 제재안부터 이기 때문에 트럼프 대통령의 주장 또한 거짓이 아니라는 점을 알 수 있음.
- 2006년에서 2013년까지의 제재안들은 북한의 대량살상무기 프로그램과 직접 관련 있는 개인과 단체에 대한 제재와 무기 수출 금지 정도를 담고 있으므로 북한의 일반적 경제활동은 거의 제약 없이 가능하였음. 이번 회담을 앞두고 거론되었던 개성 공단, 금강산 관광, 남북 경협 등은 북한이 요구한 제재 해제가 받아들여졌을 경우 가능한 사업들임.
- 과거 이란과 국제사회의 비핵화 협상 당시, 대이란 제재와 대북 제재를 비교하는 연구가 전문가를 중심으로 활발하게 이루어졌는데, 경제 전반에 대한 제재의 여부가 가장 큰 차이였으며, 국제사회는 이란 경제 전반에 가해진 제재가 이란과의 협상의 핵심 요인이라고 결론짓게 됨.
- 그에 따라, 미국 역시 2016년 이후 부과된 제재안이 현재 북한의 행동 변화를 이끌어낸 대북 제재의 핵심이라고 인식하고 있음.
- 이번 기자회견에서 여러 번 언급했듯 미국이 요구하는 북한의 비핵화는

북한이 현재 가지고 있는 핵 시설, 즉 미래에 핵을 생산할 수 있는 능력뿐만 아니라, 과거에 만들어 놓은 핵탄두와 핵물질, 그리고 미사일 등을 포함해야 함.

- 그러나 영변만을 가지고 위의 제재안을 교환할 경우, 기존의 핵과 미사일을 포함, 미래의 핵을 일부만을 제거할 수 있으며, 기존의 핵무기 제거 시 필요한 모든 밀천이 사라지는 것을 의미하기 때문에 미국은 거래를 성립하지 않음.
- 한 가지 의문점은, 북한이 영변 핵시설 폐쇄와 5개 제재 조항 해제 교환을 제의한 시기였는데, 이 부분이 중요한 이유는 실무협상과 실제 정상회담의 진행 내용 간 차이의 유무 때문임. 예를 들어, 협상 결렬 이후 스티븐 비건 대북정책 특별대표는 하노이에서의 실무협상 때부터 북한 측이 위의 내용을 제시했다고 주장하였으며 미국은 그러한 거래가 불가능하다는 점을 밝혔다고 주장함.
 - 특히 그 과정을 볼 때 비핵화 부분에 있어서 구체적이고 실질적 협상의 진전이 불가능한 상황이었고 별다른 진전 없이 그대로 정상회담으로 넘어가게 되었음.
 - 이는 곧 트럼프 대통령과 백악관이 비핵화 부분에서 북한과의 견해차를 파악하여 이에 대한 대응을 미리 고민한 후에 회담에 참여한 것으로 이해할 수 있음.
 - 폼페이오 국무장관이 미국은 테이블에서 나가는 경우를 이미 고려했었다고 주장한 점과 존 볼튼 보좌관 역시 현지 시각 3월 3일 인터뷰에서 트럼프 대통령이 김정은 위원장에게 미국이 원하는 비핵화 과정에 관한 문서를 전달하였다고 밝힌 점을 고려해 보았을 때, 트럼프 대통령과 백악관, 국무부는 빠르면 하노이에 도착하기 전, 늦게는 27일 저녁 만찬 이후 북한의 제안에 낮은 수준이 아닌 오히려 더 큰 수준의 역제안을 하는 것이 더 적합하다고 판단했을 가능성이 큼.
- 미국의 이러한 전격적인 ‘빅딜’ 역제안은 뒤에서 다시 한번 자세히 논하겠지만, 스티븐 비건 대북특별대표가 실무협상 이전부터 언급한 바와 같이 북한과 비핵화 개념에 대해 동의하지 못한 것이 큰 이유라고 볼 수 있음.
- 예를 들어 비건 대표가 이번 회담 이후 북한의 영변 핵시설 폐기를 언급한 것과 달리 북한은 영변 핵시설 폐기를 명확하게 정의하지 않았다고 주장

함.

- 미국으로서는 북한이 비핵화 개념에 대한 명확한 정의를 회피하고, 폐쇄할 영변 핵시설까지 명확하게 정의하지 않으면서, 의미 있는 제재를 모두 해제하라는 요구로 인식하기 때문에 북한이 진정한 비핵화를 원하는지에 대한 의구심을 가지게 될 확률이 높아짐.
- 근본적으로 비핵화 개념에 대한 동의가 없는 상태에서 미국이 유일한 레버리지라고 생각하고 있는 제재 해제를 북한이 요구하자, 미국은 이번에 싱가포르때와 같은 지극히 추상적인 합의를 하는 것이 협상의 과정에서 오히려 장애가 될 수 있다고 판단 한 것으로 보임.

3. 유엔 제재 현황

가. 제재안에 대한 인식 차이

- 북한의 리용호 외무상은 "우리가 요구하는 것은 전면적인 제재 해제가 아니고 일부 해제, 구체적으로는 유엔 제재 결의 1건 가운데 2016~2017년 채택된 5건, 그 중에 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들만 먼저 해제하라는 것"이라고 주장함.
- 북한의 핵 문제와 관련한 제재는 보통 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 이후 10월 14일 통과된 유엔 안보리 대북결의안 1718호를 그 시작으로 봄.
- 이후 2차 핵실험에 따른 2009년 6월의 1874호, 미사일 발사에 따른 2013년 1월의 2087호, 3차 핵실험에 따른 2013년 3월의 2094호, 4차 핵실험에 따른 2016년 3월의 2270호, 5차 핵실험에 따른 2016년 12월의 2321호, 미사일 발사에 따른 2017년 6월의 2356호, 미사일 발사에 따른 2017년 8월의 2371호, 6차 핵실험에 따른 2017년 9월의 2375호, 그리고 미사일 발사에 따른 2017년 12월의 2397호까지 총 10개를 북한 핵 문제와 연결된 유엔 안보리의 제재로 세는 것이 대부분임.
- 북한에 대한 제재 관련 주요 의사 결정을 주도하는 대북제재위원회는 2016년의 1718호에 따라 설립됨에 따라 속칭 ‘1718위원회’ 라고 불리게 됨.
- 리용호 외무상은 2006년 7월의 1695호 제재를 포함하여 총 11개라고 주장하였지만 1695호는 북한의 도발 규탄 및 탄도미사일 개발 활동 중단 촉구, 북한 미사일 관련 물자, 상품, 기술, 재원의 북한 이전 금지를 유엔 회원국에 요구한 것으로 권고적인 성격을 가지는바, 2270호 이후의 제재들과는 물론, 1718호에서 2094호에 이르는 제재들과도 그 성격이 매우 다름.

- 또 북한이 11개 중 2016년 이후의 제재 5개라고 언급한 것과 달리 2016년 3월 2270호부터 2017년 12월의 2397호까지 총 9개의 제재가 결의됨.
- 현장에서 최섉희 부상이 명확하게 설명하지는 못했으나, 이는 북한의 미사일 발사 이후 추가로 기관과 개인을 제재 대상으로 올린 2356호를 제외한 것으로 해석됨.
- 북한은 분모에 해당하는 유엔의 총 대북 제재를 권고적 성격의 1695호를 포함한 11개로 증가시키고, 분자를 감소시키기 위해 상대적으로 효력이 없는 2365호를 제외하여 총 5개로 함에 따라, 6/10 보다 5/11으로 숫자를 만듦. 이는 리용호 부상 등이 주장한 바와 같이 제재 전부가 아닌 ‘일부’라는 점을 강조하기 위한 것으로 해석 가능함.

나. 유엔 안보리 제재안의 성격

- 위에서 언급한 바와 같이 대북 제재의 성격은 크게 2016년을 기점으로 나눌 수 있음.
- 2006년 10월의 1718호부터 2013년 3월의 2094호까지는 화물 검색, 무기 금수, 핵무기나 미사일 개발과 직접 연관이 있는 개인과 기관 및 단체에 대한 제재가 주를 이룸.
- 금융 및 경제 제재 역시 WMD 프로그램에 관련하여 유엔 안보리 혹은 제재위가 지정한 개인과 단체에 대한 자금 및 여타 금융 자산 및 경제재원 동결, 그리고 자금, 금융 자산, 경제재원의 동 개인과 단체에 대한 이전 금지가 주된 제재였음.
- 2094호에서 석탄, 철광석, 금, 티타늄, 희토류 등의 광물 거래에 대해 첫 제재를 했고, 대북 항공유 및 로켓 연료 금지 등이 금지되기는 하였으나, 그 이후의 제재들과 비교하였을 때 경제에 미치는 효과가 상대적으로 제한적이었음.
- 이러한 제재는 4차 핵실험 이후 의결된 2016년 3월의 2270호부터 성격이 변하기 시작하는데, 북한 주민들의 수요가 미충족된 상태에서 북한이 무기거래로 얻는 소득이 대량살상무기 개발에 전용되는 것을 우려한다는 내용이 포함됨.

- 2270호의 전문에 북한 주민의 극심한 고통에 대한 우려를 명기하였다면, 5차 실험에 따른 2016년 12월의 2321호에서는 실제로 북한 주민의 고통에 대한 우려가 본문에 포함됨.
- 이때부터 민생부문에서의 북한산 석탄 교역에 대한 통제가 강화되기 시작하였으며, 북한의 유엔 회원국 권리를 박탈할 수 있다는 경고가 포함되었다는 것이 2321호 결의안의 또 다른 특징임.
- 2017년 8월 2371호부터는 북한산 석탄, 철, 철광석 수출 전면 금지, 북한산 납, 납광석, 해산물 수출 금지, 북한과의 합작사업 신규 및 확대 금지, 북한 해외노동자 고용 제한 등 보다 강력한 외화 수입 차단 조치가 시행됨.
- 2017년 9월의 2375호에서는 북한에 대한 유류 공급이 제한되었고, 북한의 섬유제품 수출이 금지되었으며, 북한과의 합작사업이 설립은 물론 유지 및 운영이 전면 금지되어 기존 합작 사업체는 120일 이내에 폐쇄하도록 함.
- 2017년 12월의 2397호에서는 위의 제재를 보다 강화함과 동시에 북한의 수출 금지 품목이 식용품, 농산품 등으로 확대됨.

4. 미국의 향후 대북 정책 전망

가. 북한의 비핵화 의지에 대한 미국의 인식

- 이번 회담을 통해 미국이 ‘북한의 비핵화 의지’에 대해 가지고 있던 의구심이 더욱 커질 가능성이 높아짐.
- 스티븐 비건 대북정책 특별대표는 회담 전과 이후 비핵화의 개념에 대해 북한과 동의하지 못했다는 점을 지속적으로 강조하고 있으며 이는 영변을 두고 협상하는 과정에서 역시 동일하게 나타남.
- 미국은 북한이 “영변의 핵시설”이라는 것을 어떻게 정의하는 것인지 명확하게 하지 않았다고 주장하고 있는 반면, 북한은 거둬 영변의 모든 시설을 폐쇄하는 것으로 이야기했다고 주장함.
- 이러한 차이가 중요한 이유는 미국은 최종적인 비핵화 상태에 대해 동의를 해야만 그 최종적인 상태를 달성하기 위한 단계적 접근이 가능하다고 보기 때문임.

- 예를 들어, 2005년 9.19 공동 성명의 경우, “6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다.” 라고 한반도의 비핵화를 사용하고 있으며 바로 다음 문장에서 “조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것과 조속한 시일 내에 핵무기비확산조약 (NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다” 라고 구체적인 행동 방식 또한 규정하고 있음.
- 북미 양국이 2018년 6월 12일 싱가포르에서 합의한 한반도의 완전한 비핵화가 어떠한 행동을 완료하였을 때 이를 수 있는 것인지를 명확하게 규정하기 원하고 있고, 그래야만 북한이 미래의 핵 능력 제한뿐 아니라 이미 만들어 놓은 핵무기와 핵물질까지 이 비핵화의 과정에 포함하는 것으로 인정할 수 있다는 입장임.
- 다시 말해, 추상적 개념의 ‘한반도의 완전한 비핵화’에 대해 실제로 수행해야 할 행동으로서 규정하는 조작적 정의(Operational Definition)를 하고 그에 북한이 동의해야 한다는 것임.
- 우리는 북한이 말하는 비핵화의 개념에 대해 북한의 최고 의사결정권자인 김정은 위원장이 비핵화 의지를 확인했다는 것으로 비핵화 개념을 정의하려고 하고 있으나, 구체적인 조작적 정의가 없는 추상적 개념으로는 협상이 불가능하다는 것이 미국의 입장임.
- 또한, 이번에 북한이 미래 핵 능력의 일부인 영변 핵시설 (미국의 해석은 영변의 일부 핵시설) 폐쇄를 제재의 전부 (미국의 인식)와 교환하자고 북한이 제안함으로써 영변 이후의 비핵화에 대해서는 의지가 없는 것으로 인식했을 가능성이 매우 큼.
 - 이러한 논리를 미국이 가지고 있음이 이미 예상되는 상황에서 북한이 영변과 제재의 전부를 교환하자고 한 협상의 전술을 이해하기는 쉽지 않음.
 - 이러한 북한의 제의는 제재의 효과성에 대한 미국의 인식과 더불어 북한의 완전한 비핵화 의지에 대해 미국의 의구심을 가중시켜 추후의 협의를 더욱 어렵게 만드는 요소가 되기 때문임.

나. 제재의 효과성에 대한 미국의 인식

- 이번에 북한이 직접적으로 민수경제와 인민생활에 영향을 주는 제재 해제

를 요구하였고 군수 분야에 대한 제재는 해제를 요구할 생각이 없었다고 밝힌 것은 역으로 미국으로 하여금 2270호부터의 제재의 실효성을 증명한 상황이 됨.

- 협상 결렬 이후 기자회견에서 트럼프 대통령은 제재를 현재 협상의 레버리지라고 언급하며 제재에 대한 확고한 인식을 내비침.
- 또한, 트럼프 대통령과 백악관이 북한이 원하는 것이 제재 해제라는 것을 알게 된 이상 제재에 대해 유연한 접근을 할 가능성은 더욱 낮아졌다고 예상 가능함.

○ 또한 미국이 인식하는 제재의 구조적 요인이 존재하는데, 북한이 이야기하는 단계적 동시적 조치와 관련하여 우리는 각 단계마다 비핵화 조치와 제재의 완화 혹은 해제의 비례적 교환을 의미하는 것과 달리 미국은 제재가 북한의 행동 변화를 이끌 수 있는 유일한 레버리지라고 보고 있으므로 그러한 비례적 교환을 받아들이기는 어려울 것으로 예상됨.

○ 따라서 현재 제재가 유일한 레버리지라는 인식이 강해진 상황에서 미국의 입장에서는 초기에 북한이 많은 조치를 내놓아야 하고, 미국은 마지막에 많은 제재를 해제하는 것만이 가능하다는 기존의 구조가 더욱 강화될 수 밖에 없는 상황이 됨.

○ 제재와 비핵화 조치의 비례적 교환이 불가능한 구조라는 점이 트럼프 대통령으로 하여금 북한의 제안에 대해 더 큰 All-in 역제안을 내놓게 한 요인이라고 볼 수 있음.

5. 정책적 시사점 및 제언

가. 미국의 청중비용 (audience cost) 증가

○ 이번 회담을 통해 미국과 북한이 서로의 입장을 확인함에 따라 북한의 비핵과 협상을 장기적으로 볼 때 큰 수확이라고 할 수 있는 측면이 존재함. 그러나 동시에 미국과 북한 모두 이번 협상에서 제기했던 안을 공개적으로 이야기 하게 됨에 따라 (아마도 이 상황은 미국이 그렇게 진행되도록 유도했을 가능성이 높아 보임 - 필자의 해석), 청중 비용(audience cost)이 극도로 높아지는 상황이 초래됨.

○ 트럼프 대통령은 이번에 협상을 결렬시킨 이후 기자회견에서 현재까지 북

한이 제안했던 점과 미국이 원하는 점 (폼페이오 장관의 발언을 통해 미국은 북한의 핵탄두, 미사일, 무기 시스템 등을 거론함) 모두를 공개적으로 이야기함으로써 향후 미국 정치 상황을 고려하였을 때 앞으로 협상의 기대 수준을 낮추기 힘든 정도까지 청중비용을 높이게 됨.

- 특히, 이번의 협상 결렬에 대해 미국 내에서 트럼프에게 비판적이었던 세력으로부터 긍정적 반응을 이끌어 냈기 때문에 그의 이러한 인식은 더욱 강화될 가능성이 큼.

나. 안전 보장에 대한 북한의 인식

- 기자회견에서 리용호 외무상의 “...더 중요한 문제는 안전 담보 문제지만 미국이 아직은 군사 분야 조치를 취하는 것이 부담스러울 것이라 봤다”라는 언급은 북한이 의미하는 안전담보로서 미국이 취해야 하는 군사 분야 조치의 의미에 대한 의문을 낳게 함.
- 이는 그동안 미국이 제재에 대한 입장과 달리 종전선언이나 연락사무소 설치와 같은 정치 외교적 조치를 통해 미국과 북한 사이의 관계를 끌어올림으로써 안전 담보에 해당하는 부분을 수행할 수 있다는 입장이었기 때문임. 이번 회담에서 종전선언이나 연락사무소 이야기가 많이 언급된 이유도 이러한 미국의 인식이 반영되었기 때문임.
- 그러나 북한이 말하는 군사 분야 조치가 종전선언이나 연락사무소 설치와 같은 것이 아니라 그러한 차원을 넘어서는 조치를 요구하는 것을 의미하는 것이라면 과거 우리 쪽에서 주장하던 종전선언 등의 가치가 매우 떨어지게 됨.
- 작년 9월 평양 남북 정상회담 이전, 종전선언이 북한의 핵 리스트 신고와 교환될 수 있을 것이라는 전제하에 미국으로 하여금 종전 선언에 동의하게 하려는 노력이 진행되었는데, 그러한 우리의 노력이 북한의 인식과는 거리가 있었던 것이 되어버리기 때문임. 당시 이러한 정치 외교적 조치와 북한의 비핵화 조치를 교환하려고 했던 것이 실무협상 진행 당시 큰 진전을 거두지 못한 이유이기도 하였음.

다. 우리의 대안

- 제재와 안전 담보 (체제 보장) 분야에 있어서 미국과 북한이 서로의 입장을 확고히 하고, 그것이 공개적으로 천명됨으로써 앞으로의 북미 협상이 타협 (compromise)을 목표로 진행될 가능성보다는 한쪽의 양보 (concession)에 의존할 수밖에 없는 구조로 진행될 가능성이 큼.
- 동시에 미국과 북한 모두 현재의 입장을 바꾸지 않을 가능성이 크기 때문에 회담이 복원되는 데에 시간이 걸릴 가능성 또한 높아짐.
- 따라서 협상의 내용을 통한 접근보다는 협상의 틀을 제공하여 아직 협상에 대해 긍정적으로 생각하고 있는 양국을 끌어모으는 방법을 모색하는 것이 오히려 성공의 가능성을 높일 수 있음.
- 양자간, 그리고 양 정상간의 협상이 진행될 가능성이 높지 않다고 본다면, 여기에 유엔 안보리에서 부과된 제재안을 논해야 한다면 이란과의 핵협상처럼 관련국들이 모두 참여하는 다자 협상 구도로 전환하는 것도 좋은 방법이 될 수 있는데, 이는 더 많은 시간이 요구될 것이며 또한 양 당사자국의 동의 여부 역시 추후 문제가 될 수 있음.
- 따라서 적어도 당분간은 협상의 내용과 형식 측면에서 우리 정부가 미국과 북한의 협상을 복원시키기 위해 제안할 수 있는 선택의 폭이 매우 좁아지게 될 것으로 예상됨.

메일 수신을 원치 않으시면 수신거부 메일을 보내주시기 바랍니다.

주 소: 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 세종연구소

홈페이지: <http://www.sejong.org> 문 의: public@sejong.org

『세종정책브리프』에 게재된 내용은 필자의 개인적인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.