

하노이 회담 이후 북한 비핵화 전망

김현욱
미주연구부 부교수

1. 하노이 정상회담 합의 불발 원인

하노이 북·미 정상회담 합의가 불발되게 된 **첫 번째** 원인은 여러 가지가 있겠지만, 가장 먼저 정상외교 중심으로 진행되어 온 탑다운 방식(top-down approach)에 있다. 물론 탑다운 방식은 정상급이 먼저 움직여서 합의에 대한 의지를 만들어 놓고, 그 후에 실무급에서 정체 가능성이 있는 협상을 촉진시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이번 하노이 정상회담의 경우에 정상급은 회담을 개최하기로 결정하였지만, 실무급에서 만족스러운 합의가 이루어지지 못했다. 이런 상황에서 정상급의 합의문 서명이 이뤄지지 않게 된 것이다.

실제 이번 하노이 회담을 위한 실무협상에는 시간이 부족하였다. 김혁철 북한 국무위원회 대미특별대표와 스티브 비건 미 국무부 대북정책특별대표는 겨우 두 번의 만남을 통해 합의문 초안을 작성하였다. 그 결과 상당 부분이 불충분한 합의문 도출과 함께 부족한 부분을 정상 간 합의로 넘김으로써 정상회담의 불확실성을 매우 증폭시키는 결과를 가져오게 되었다.

실제로 1994년 제네바 합의 시의 북·미 간 실무협상은 16개월 남짓 걸렸으며, 6자회담 시 9.19 공동성명 도출을 위한 실무협의 역시 2년가량 지속되었다. 이 같은 실무협상 부족은 결국 서로가 원하는 바를 충분히 조율할 수 있는 기회를 상실시켰다. 아마도 미국은 우라늄 농축프로그램을 포함하지 않았다는 이유로, 북한은 원하는 수준의 제재 해제가 확보되지 못했다는 이유로 ‘스몰딜(small deal)’에 만족하지 못했을 가능성이 있다.

두 번째 합의 불발 이유는 북·미 양국의 국내적 상황

에 있다. 김정은 국무위원장은 북한 내부의 보수적 목소리를 무시할 수 없는 상황이다. 비핵화를 천명했지만, 국내적 반대 목소리는 김정은 위원장의 비핵화 행보를 소극적으로 만들 수 있는 요인이다. 한편 도널드 트럼프 미 행정부 역시 북·미 정상회담 당일 진행되었던 마이클 코헨 전 변호사의 의회 청문회가 협상에 부정적인 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

2. 북·미 간 주요 쟁점

북·미 간 **가장 큰 쟁점**은 결국 비핵화와 제재 완화이다. 이번 하노이 회담에서 나온 양측 간의 합의 초안 내용을 보면 ▲영변 핵시설 폐쇄와 ▲유엔 안보리의 5개 민생 부분 제재 완화이다. 상식적으로 봐도 그다지 등가성이 맞지 않는다. 물론 영변 핵시설장을 폐쇄해서 농축우라늄 생산이 중단되게 되면 이미 만들어 놓은 핵무기의 지속적인 사용 가능성은 보장되지 못한다. 그러나 영변 시설 이외에 다른 우라늄 농축시설이 존재한다면 얘기는 달라진다. 미국은 이러한 비밀시설이 추가로 존재한다고 믿고 있으며, 따라서 영변 핵시설 해체로써 유엔 안보리 제재의 실질적인 부분을 다 풀어준다는 것은 등가성이 맞지 않는다고 판단했을 것이다.

이 같은 북·미 간 등가성의 부적절함은 과연 양측이 ‘비핵화’ 개념에 대한 합의에 이르렀나 하는 의문을 갖게 한다. 북·미 양국이 싱가포르 정상회담에서 합의한 ‘한반도의 완전한 비핵화’는 무엇을 의미하는가?

북·미 양국은 6자회담 시 9.19 공동선언에서 ‘검증 가능한 비핵화(verifiable denuclearization)’에 합의

한 바 있다. 물론 당시 6자회담 당사국들은 북한과 현존하는 모든 핵무기와 프로그램 신고에 합의했으나, 이후 신고 대상에 이견이 발생하여 6자회담은 파국을 맞게 되었다. 하지만 9.19 공동성명은 ‘검증 가능한 비핵화’라는 목표를 명시하였고, 이를 위해 추후 핵신고까지 합의하였다. 이는 매우 의미 있는 진전이었다.

하노이 회담 합의 불발이후 존 볼튼 백악관 국가안보회의(NSC) 보좌관은 미국이 원하는 완전한 비핵화는 1992년 남북이 합의한 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’(이하 ‘한반도 비핵화 공동선언’) 당시의 비핵화 개념으로 돌아가는 것이라고 언급했다. 그렇다면 당시 남북한이 합의한 비핵화는 무엇을 의미하는가?

당시 남북한이 합의한 내용은 다음과 같다. 즉 ▲ 핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비(配備)·사용을 금지한다; ▲ 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다; ▲ 핵 재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니한다; ▲ 비핵화를 검증하기 위해 상대 측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상에 대해 상호 사찰을 한다. 물론 북한 측은 이후 구성된 남북핵통제공동위원회에서 한반도 비핵화에는 미국의 핵우산도 대상이 되며, 핵을 탑재하지 않고 있다 하더라도 핵을 운반할 수 있는 미국의 전략자산 역시 한반도에 전개되어서는 안 된다는 입장을 주장했다.

종합해보면, 현재 북·미 간 비핵화에 대한 개념은 매우 모호하다. 즉, ‘완전한 비핵화’가 무엇을 의미하는가? 볼튼 보좌관이 얘기한 바대로 한반도 비핵화 공동선언 당시 합의한 내용을 의미한다면, 이에 대해 북한 역시 동의하였는가? 북한은 현재 비핵화 검증에 대해서는 계속 부정적 입장을 보이고 있다. 또한, 북·미 양국은 6자회담 당시 합의한 내용으로 돌아가지도 못하고 있다. 북한 비핵화에 대한 신고 및 검증은 미국만 주장하고 있는 내용일 뿐, 북한은 이에 대해 합의하고 있지 않다.

게다가 지난 1월 31일(현지시간) 미 스탠포드대 연설에서 비건 대표는 비핵화 대상으로 핵분열물질, 핵무기, 미사일, 발사대, 기타 대량살상무기(WMD)를 언급했다. 북한이 이에 대해 어떤 입장인지도 불분명하다. 즉, 현재 북·미 간 합의한 ‘완전한 비핵화’ 개념은 구체적인 내용에 있어서 합의된 부분이 없다. 이 같은 상태에서 비핵화 프로세스의 진전은

쉽지 않아 보인다.

또 다른 주요 쟁점은 북·미 간 비핵화 진전을 위한 방법론이다. 2018년 미국의 태도는 ‘선 비핵화, 후 보상’이었다. 이에 대해 북한은 지속적으로 ‘단계적, 동시 행동’을 주장해왔다. 미국은 이러한 북한의 요구를 상당 부분 받아들였는데, 하노이 회담 직전에는 ‘초기 단계 비핵화-초기 단계 제재 완화’ 가능성을 암시했다. 그러나 하노이 회담 합의 불발 이후 미국의 태도는 다시 강경해졌다. 즉, 현재 미국은 포괄적 일괄 타결을 원하고 있다. 이로써 북·미 간 비핵화 접근법에 관한 입장 차이가 더욱더 벌어진 상태이다.

마지막 쟁점으로, 북한의 비핵화에 따른 주한미군 군축(disarmament)의 수용 가능한 수준은 어떠해야 하는가? 현재 미국은 북한의 핵·미사일 실험 모라토리엄에 대한 대가로 한·미 연합훈련 중단을 이행하고 있다. 그런데 향후 북한 비핵화가 진행되게 되면 주한미군의 군축 수준은 어디까지 진행되어야 하는지에 대한 의구심이 존재한다. 즉, 북한이 비핵화를 성실히 이행하게 된다면 현재 미국이 제공하고 있는 확장억지력은 얼마나 축소되어야 하는가? 평화협정이 서명되게 되면 미국의 확장억지력은 완전히 제거되어야 하는가?

평화협정이 서명되게 되면 아마 북·중 양국은 주한미군 철수 및 유엔사 후방기지 폐쇄까지 주장할 지도 모른다. 유엔사 자체의 존립 여부도 도마 위에 오르게 될 수 있다. 중국은 아직도 한국전쟁 당시 유엔사의 통제권을 미국이 행사하도록 만든 유엔 안보리 결의 제1588호(유엔군 통합사령부 설치 결의) 자체가 위법적이라는 주장을 하고 있다. 미국은 과연 북한의 완전한 비핵화 이후 이런 부분들을 수용할 의지가 있는 것일까?

3. 하노이 회담 합의 불발이후 미국과 북한의 움직임

하노이 회담 합의 불발 이후 북한은 최섉희 외무성 부상의 기자회견을 통해 미국을 압박했다. 내용은 크게 두 가지이다. ▲ 하나는 미국이 상응 조치를 해야 한다는 것이다. 즉, 북한은 이미 핵과 미사일 실험 모라토리엄을 이행했고, 이에 대한 미국의 상응 조치가 없다면 북·미 간 대화 진행을 재고(再考)하겠다는

것이다. 각종 언론에서 떠들어대는 것처럼 무조건적으로 북·미 간 대화의 판을 깨겠다는 것은 아니었다. ▲또 하나는, 김정은 위원장과 트럼프 대통령 간 케미스트리(chemistry)가 신비스러울 정도로 좋다는 점이다.

최선희 부상의 기자회견 내용은 겉으로는 매우 강압적인 어투와 표현을 사용했지만, 정작 그 내용을 들여다보면 북한의 애절한 상황을 잘 보여준다. 대화를 계속하고 싶지만, 미국이 먼저 제재 해제 조치를 취해달라는 것이다. 북·미 대화가 딱 막혀있는 현 상황에서 미국에 압박을 가하기보다는 읍소(泣訴)하는 모양새로 보인다. 그만큼 북한 내부 상황이 좋지 않기 때문이 아닌가 싶다.

현재 북한은 제재로 인한 내부적 어려움을 겪고 있다. 실제로 북한이 4, 5차 핵실험을 단행했던 2016년부터 국제사회의 대북제재는 다른 양상을 보이기 시작했다. ▲2016년 이전 유엔 안보리의 대북제재가 핵·탄도미사일과 관련된 직접 제재였다면, ▲그 이후 제재는 북한의 주요 수출품 교역을 통제하고 북한 경제를 옥죄는 전반적 타격을 목적으로 한 간접 제재의 성격이 짙다. 즉, 광물, 수산물, 섬유 수출이 금지되었으며, 금융제재가 결의되었다. 대북 유류 공급이 연간 50만 배럴로 제한되었으며, 해외 파견 노동자 역시 본국 송환되었다. 2018년 북·중 교역 역시 전년도 대비 51.9%나 감소했으며, 북·러 교역도 전년대비 56.3% 감소했다.

현 단계에서 북한 김정은 위원장에게 북한 내부 경제 상황은 매우 심각한 정권 불안정을 야기하는 요인이 될 수 있다. 하노이 회담 합의 불발 이후 김정은이 ‘모든 인민이 흰쌀밥에 고깃국을 먹는 것이 선대의 유훈이었다’라는 점을 강조한 것을 보면, 북한 내부 경제 상황이 얼마나 심각하게 나빠지고 있는지를 가늠케 한다. 물론 1990년대 고난의 행군 때보다 경제 상황이 훨씬 좋다는 반론도 있을 수 있다. 그러나 이미 장마당을 경험한 북한 주민들은 1990년대 당시와는 다르다. 1990년대 당시 북한 주민들은 북한 지도자에 대한 충성심과 사상무장으로 어려움을 버텼지만, 현재 ‘돈맛’을 경험한 북한 주민들의 경제적 어려움은 직접적으로 김정은 위원장에 대한 도전으로 이어질 수 있기 때문이다.

이 같은 상황이 지속된다면, 즉 대북제재가 지속된다면 ▲북한 내부 권력층의 동요와 함께 ▲북한

경제는 장담할 수 없는 상황에 부닥치게 될 가능성이 있다. 최선희 부상이 언급하였듯이, 북한 내부에는 김정은 위원장의 비핵화 노선에 반대하는 보수층의 목소리가 존재한다. 이 같은 북한 내부 여론은 제재를 풀어 북한 내 경제 상황을 반등시키지 않으면 점차 악화될 것으로 보인다. 즉, 북한 주민들의 경제난과 함께 내부 보수층의 반(反)김정은 여론은 제재 해제 없이는 통제하기 힘든 상황으로 갈 가능성이 있다. 그런데 이미 대내외적으로 비핵화와 경제 건설을 공표한 김정은 위원장으로서 현 전략 노선을 되돌리기도 힘든 상황이다.

미국은 이 같은 북한 내부 상황을 의식한 듯 하노이 회담 합의 불발 이후 강경노선을 추진하고 있다. 즉 일괄 타결을 지속적으로 주장하고 있으며, 제재를 강화하고 있다. 미국 재무부 해외자산통제국(OFAC: Office of Foreign Assets Control)은 3월 21일 북한의 불법 해상운송과 관련한 주의보를 발표하면서 정제유 및 석탄의 선박 간 불법 환적에 관여한 것으로 의심되는 선박 95척의 명단을 공개했다. 여기에는 루니스(LUNIS)라는 이름의 한국 선적 선박도 포함됐다. 또한 해외자산통제국은 같은 날 발표에서 북한의 제재 회피를 도운 혐의로 중국 ‘다롄 하이보(大連海博) 국제화물운송’과 ‘랴오닝 단싱(遼寧丹興) 국제화물운송’을 제재 명단에 올렸다. 이러한 미국의 제재는 중국을 의식한 행보로도 보인다. 즉, 미·중 간 무역 협상이 진행 중인 상황에서 북·중 간 제재의 구멍을 만들지 말라는 대중국 경고 메시지인 셈이다.

이러한 미국의 태도에 대해 북한은 개성 남북연락사무소 철수를 단행했다. 대남 압박 전술을 구사하기 시작했다. 또한, 북한은 최근 북한 김정은의 ‘집사’로 알려진 김창선을 러시아로 보냈다. 북·러 정상회담이 추진되고 있는 것이 아니냐는 추측이 나온다. 북·미 협상이 막힌 현 상황에서 러시아와의 관계를 통한 현 상황 극복을 꾀하려는 듯하다.

4. 향후 북·미 회담 전망

추후 북·미 정상회담 가능성이 열려있다고는 하나, 하노이 회담 시 합의가 불발된 상태에서 북·미 양국이 다시 협상을 재개하기까지는 상당한 시간이 걸릴

것으로 보인다. 현재 양측의 비핵화에 대한 입장 차이가 큰 상태이며, 이를 좁히려는 움직임은 보이지 않고 있다. 북한은 국내적으로 자력갱생을 계속 강조하고 있으며, 미국 역시 제재 강화의 움직임을 보이기 시작하고 있다.

트럼프 대통령은 북한이 핵·미사일 실험을 하지 않는 한 서둘러서 대화를 재개하지 않을 것으로 보인다. 북한은 최선희 기자회견에서 핵·미사일 실험 모라토리엄을 중단할 수 있다고 언급했다. 그러나 현 상황에서 북한 역시 대화의 판을 깨는 행동은 부담이 될 수 있다. 따라서 향후 북한은 미국과의 대화 프레임을 깨지 않는 수준에서 ‘저강도’의 도발을 감행할 가능성이 존재한다. 이를 통해 미국의 태도 변화를 유도하려고 할 것이다. 남북연락사무소 철수 등이 이의 전조(前兆)로 보인다.

그러나 이미 볼튼 보좌관이 주도하고 있는 대북 정책에서 미국은 비핵화의 기대 수준을 낮추지 않을 것으로 보이며, 북한의 도발이 있을 경우 지속적인 제재 강화 및 군사 옵션 가능성으로 맞설 것으로 예상된다. 최근 미국 내부에서는 북한이 현 경로에서 벗어나 인공위성 발사를 감행할 경우에 대비하기 위한 전략을 고민하기 시작했다고 한다.

향후 3가지의 시나리오가 존재한다. **첫 번째**는 현 상황 유지이다. 즉, 현재와 같은 북·미 간 교착상태가 계속되는 것이다. 북·미 양국이 현재의 교착 국면을 깨지도 벗어나지도 못하는 시나리오이다. 그러나 이 경우 북한은 미국의 지속적인 제재를 견뎌야 한다는 부담이 있다. 만일 북한이 제재를 견디지 못할 경우 북한은 도발과 협상 중 하나를 선택할 수 밖에 없을 것이다.

두 번째 시나리오는 위기 상황이 악화되는 것이다. 현 국면에서 미국과 북한이 상호 입장 차이를 좁히지 못하게 될 경우 트럼프 행정부의 제재는 더

욱 강화될 것이며, 북한 역시 이에 대해 핵 또는 미사일 실험을 하게 되는 경우이다. **세 번째** 시나리오인 양국이 비핵화에 대한 합의를 이루게 되는 경우이다.

현재로서는 첫 번째 시나리오의 가능성이 가장 높아 보인다. 당분간 3차 북·미 정상회담 개최 가능성은 낮아 보인다. 미국 입장에서는 여전히 ‘나쁜 거래보다는 거래를 하지 않는 것이 좋다(No deal is better than bad deal)’라는 논지가 유효한 상황이며, 따라서 자국의 입장을 수정하면서까지 서둘러서 북·미 간 협상을 진척시켜야 할 모멘텀이 존재하지 않는 것 같다. 비건 대표의 입장 역시 하노이 회담 전후를 비교해보면 극명하게 대조가 된다. 즉, 북한이 주장하는 ‘단계적 동시 행동’ 입장을 수용하였던 작년 입장과 달리 하노이 회담 이후 비건 대표는 ‘일괄 타결’ 입장을 주장하고 있다.

향후 미국의 국내정치적 상황 역시 중요한 변수가 될 것이다. 국내적 변수들이 트럼프 대통령의 발목을 잡게 될 경우, 트럼프 대통령의 재선을 위해 대북 정책의 전환을 통해 이를 만회하려 할 것이다. 올해 말부터 시작되는 대선 분위기 역시 대북 정책에 중요한 변수로 작용할 수 있다. 

[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