

‘트럼프 모델’을 통한 북한 비핵화 프로세스 추진과 한국의 역할

민정훈
미주연구부 조교수

하노이 정상회담에서의 합의문 채택 실패는 북한 비핵화 프로세스와 관련하여 북·미 양국 간 입장 차이를 조율하기가 쉽지 않음을 확인해 주었다. 하노이 정상회담 이후 북·미 양국은 자기의 주장을 재확인하며 장외 신경전을 펼치고 있다. 미국은 ‘일괄타결’을 강조하며 북한을 압박하는 모습을 보이는 한편, 북한은 미국의 일괄타결 요구를 수용할 수 없음을 분명히 하고 ‘단계적·동시적 조치’를 재확인하고 있다. 이 글에서는 채택 가능한 북한 비핵화 프로세스를 ‘트럼프 모델(Trump Model)’을 통해 살펴보고자 한다.

1. ‘트럼프 모델’이란?

북한 비핵화 프로세스와 관련하여 미국은 ‘포괄적 타결’에 의한 비핵화 입구론을 주장해 온 반면 북한은 ‘단계적·동시적 조치’에 의한 비핵화 출구론을 주장해 왔다. 이렇듯 좁혀질 것 같지 않던 양국의 입장은 2018년 5월 9일 마이크 폼페이오 국무장관의 두 번째 방북을 기점으로 변화의 조짐을 보이기 시작했으며, ‘트럼프 모델’이라는 용어가 이후 등장하였다.

2018년 5월 10일 북한 조선중앙통신은 김정은 위원장이 폼페이오 국무장관과 만족스러운 논의를 했다고 전했으며, 폼페이오 국무장관도 워싱턴으로 귀환하는 비행기에서 김정은 위원장과 건설적이고 좋은 대화를 했다고 밝혔다. 북한은 트럼프 대통령의 북·미 정상회담 취소 결정에 대한 응답으로 김계관

외무성 제1부상이 위임에 따라 2018년 5월 25일 발표한 담화문에서 ‘트럼프 모델’에 대해 언급하였다. 담화문에서 “〈트럼프 방식〉이라고 하는 것이 쌍방의 우려를 다 같이 해소하고 우리의 요구 조건에도 부합되며 문제 해결의 실질적 작용을 하는 현명한 방안이 되기를 은근히 기대하기도 하였다.”라고 밝혔다. 한편 폼페이오 국무장관은 6월 12일 북·미 정상회담 직후 한국을 방문하여 한·미·일 국무장관 회담 후 기자회견에서 “우리는 북한의 ‘주요 비핵화’를 앞으로 2년 반 내에 달성할 수 있다는데 희망적”이라고 언급했다. 그는 또한 2018년 6월 26일 미 의회 청문회에서 트럼프 대통령 첫 임기 말까지 ‘완전하고, 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화’를 하겠다는 목표는 유효하며 가능하면 더 빨리 달성하기 위해 노력하겠다고 밝혔다.

이러한 북·미 양국의 입장 표명은 북한 비핵화 로드맵과 프로세스에 관한 양국의 입장 차이를 좁히기 위한 방안으로 ‘트럼프 모델’에 대한 양국의 공감대가 형성되었음을 보여준다.

트럼프 모델은 북·미 양국의 입장을 반영한 절충형 모델로서, ‘포괄적 타결 및 단계적 조치’를 특징으로 한다. 우선 ‘포괄적 타결’은 북·미 양국이 협상 초기에 북한 비핵화와 체제 안전 보장, 대북 제재 해제 등 핵심적인 문제들에 대해 큰 틀에서 합의를 이루는 것을 의미한다. 이는 북한 비핵화 로드맵에 대한 미국의 입장을 반영한 것이다. 북한과의 핵 협상에 있어서 과거 미 행정부의 실수를 답습하지 않기 위해 트럼프 행정부는 북한의 비핵화 의지를 확인하고 신속하게 비핵화 조치를 완료하기를 원하는 것이다. 미국이 요구하는

북한의 비핵화는 핵시설, 핵물질, 핵무기, 탄도미사일 등 대량살상무기(WMD)의 완전한 폐기를 의미한다.

미국은 북한의 주요 비핵화 조치가 트럼프 대통령의 현 임기 말까지 완료되기를 희망하는데, 이는 트럼프 대통령의 재선(reelection)과 연관이 있어 보인다. 트럼프 대통령의 재선을 결정할 대통령 선거는 2020년 11월에 개최된다. 따라서 트럼프 대통령은 북한 비핵화에 관한 성과가 자신의 재선 가능성을 높이는데 기여하도록 하기 위해 2020년 가을을 북한의 주요 비핵화 완료 시점으로 설정한 것으로 판단된다.

북한 입장에서 비핵화 조치와 연동하여 트럼프 행정부가 적절한 보상을 제공한다면 트럼프 대통령이 자신의 임기 내 비핵화 관련 주요 성과를 달성하려고 하는 것을 방해할 이유가 없어 보인다. 만약 트럼프 대통령이 재선에 실패하고 차기 미 정권이 북·미 합의를 재검토하는 일은 북한에 그리 달갑지 않은 상황을 가져올 수 있기 때문이다.

트럼프 모델의 '단계적 조치'는 북한의 '단계적·동시적 조치' 입장을 반영하고 있다. 즉 북한이 트럼프 행정부의 '포괄적 타결' 방안을 수용한다면 북한의 단계별 비핵화 조치에 따른 미국의 상응 조치가 제공된다는 것이다. 그러나 트럼프 모델의 단계적 조치는 과거의 경우와 비교할 때 차이가 존재하는데, 이는 북한 비핵화 조치와 관련하여 과거 미 행정부의 실수를 되풀이하지 않겠다는 트럼프 행정부의 의지가 담겨 있기 때문이다.

구체적으로 트럼프 행정부는 북한에 비핵화 의지의 진정성을 비핵화 프로세스 초기부터 보일 것을 요구하고 있다. 이는 북한의 핵물질 생산 동결 조치와 더불어 북한 비핵화 프로세스의 최종 단계라고 할 수 있는 보유 핵 폐기 의지를 이행함으로써 북한의 비핵화 의지가 과거와 다르다는 것을 증명하라는 것이다. 이를 위해 북한이 보유하고 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)의 조기 폐기를 요구하고 있다. 만약 북한이 이러한 초기 조치를 이행한다면 미국은 그에 상응하는 조치를 제공할 것임을 약속하고 있다. 이후 북한의 핵시설, 핵물질, 핵탄두 등에 대한 신고와 이에 대한 사찰과 검증 과정이 진행될 것으로 예상된다.

따라서 '트럼프 모델'의 북한 비핵화 프로세스는 북한이 초기 조치, 신고, 사찰, 불능화 과정을 거쳐 트럼프 대통령의 재선이 결정되는 2020년 가을 북한

이 보유하고 있는 핵물질과 핵탄두 등을 폐기하는 절차를 이행함으로써 피날레를 장식하게 될 것이다. 북한의 주요 비핵화 조치가 완료되면 이에 상응하는 미국의 체제 안전 보장 조치와 대북 제재 해제 조치가 이행될 것으로 예상된다.

2. 북한 비핵화 프로세스와 '트럼프 모델'의 적합성

하노이 정상회담에서 합의 실패 이후 북·미 간에 장외 신경전이 전개되고 있다. 북한 비핵화 프로세스와 관련하여 미국은 '일괄타결'을 받아들이라며 북한을 압박하고 있다. 반면에 북한은 북·미 협상 종단을 고려하고 있다는 초강수를 두며 미국의 일괄타결 요구를 수용할 수 없음을 분명히 하는 동시에 '단계적·동시적 조치'를 재확인하고 있다. 그러나 '강(強) 대 강(強)' 대치 국면을 이어가면서도 양측 모두 대화의 문은 열어 놓음으로써 협상을 지속하고자 하는 의지를 보이고 있다.

북·미 간 입장 차이를 좁혀 북한 비핵화 프로세스의 진전을 이루기 위해 '트럼프 모델'을 적극적으로 이행하는 것이 필요해 보인다. 하노이 정상회담 이후 미국의 일괄타결 강조에 대응하여 북한이 단계적·동시적 조치를 재확인하고 있다는 점을 고려할 때, 북·미 협상의 재개를 위해 양측의 입장을 반영하는 '포괄적 타결 및 단계적 조치'를 특징으로 하는 트럼프 모델의 효용성이 확인되기 때문이다. 또한, <표>에서 확인할 수 있듯이, 트럼프 모델에서 제시하는 북한 비핵화 로드맵과 프로세스는 2018년 8월 임명된 이후 미국 측 실무협상을 이끌고 있는 스티브 비건 대북정책 특별대표가 추진해 온 협상 내용과 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 따라서 트럼프 모델의 이행은 미국의 대북 협상 접근법의 전환 없이 북·미 협상의 진전을 모색할 수 있다는 장점도 지니고 있다.

비건 대북정책 특별대표는 2019년 1월 31일 미스탠퍼드 대학교에서 열린 토론회에서 북한 비핵화 로드맵과 관련해서 북한 비핵화 과정이 최종적으로 되기 전에 북한의 포괄적인 신고를 통해 북한의 WMD와 미사일 프로그램의 전체 범위에 대해 완전히 파악해야 한다고 밝혔다. 또한 북한의 핵심 핵미사일 시설들에 대한 전문가들의 접근과 모니터링에 대해

〈표〉 트럼프 행정부와 북핵 협상

	트럼프 모델	스티브 비건 대북정책 특별대표
비핵화 로드맵	<ul style="list-style-type: none"> 초기 조치(핵물질 생산 동결 및 ICBM 폐기) 핵시설, 핵물질, 핵탄두 등에 대한 신고 및 해외 전문가들의 사찰, 검증 핵물질, 핵탄두 등 폐기 	<ul style="list-style-type: none"> 영변 핵시설 폐기 및 플루토늄·우라늄 농축시설 폐기 핵관련 포괄적 신고 및 해외 전문가들의 사찰 핵분열성 물질과 무기, 미사일, 발사대 및 다른 WMD 제거 및 파괴
비핵화 프로세스	<ul style="list-style-type: none"> 포괄적 타결 단계적 조치 	<ul style="list-style-type: none"> 동시적·병행적 조치(하노이 정상회담 이전 강조) 일괄 타결(하노이 정상회담 이후 강조)

북한과 합의에 도달해야 하며, 궁극적으로는 핵분열성 물질과 무기, 미사일, 발사대 및 다른 WMD 재고에 대한 제거 및 파괴를 담보해야 한다고 강조했다. 북한 비핵화 프로세스와 관련해서는 김정은 위원장이 플루토늄과 우라늄 농축시설의 폐기를 약속했으며 그 위치는 영변을 넘어서는 것이라고 밝혔다. 또한 북한의 풍계리 핵실험장과 동창리 미사일 발사장 폐기 약속을 거론하며 그 이행 문제를 논의할 것이라고 덧붙였다. 이러한 북한의 비핵화 조치에 상응하는 조치들을 미국은 준비하고 있으며, 또한 미국은 싱가포르 합의사항을 동시적·병행적으로 추구할 준비가 되어 있다고 강조했다. 이러한 언급은 트럼프 행정부가 2차 북·미 정상회담을 앞두고 북한의 비핵화 조치를 끌어내기 위해 단계적 비핵화 로드맵과 동시적·병행적 조치에 중점을 두었음을 보여준다.

그러나 미국은 하노이 정상회담 이후 동시적·병행적 조치보다 일괄 타결에 무게를 실는 모습을 보여주고 있다. 비건 대북정책 특별대표는 2019년 3월 11일 미국 워싱턴에서 개최된 좌담회에 참석하여 미국은 북한 비핵화를 점진적으로 하지 않을 것이라며 전면적이고 완전한 해법을 의미하는 ‘토탈 솔루션’(total solution)을 언급했다. 이는 WMD의 완전한 제거와 제재해제 등 상응조치를 포괄적으로 맞교환하자는 것으로 일괄 타결과 일맥상통한다. 이러한 트럼프 행정부의 입장 변화는 하노이에서 북한의 ‘유엔 제재 부분 완화’ 요구에 대해 ‘빅딜’로 대응, 즉 대북 제재 완화 혹은 해제를 위해서는 영변 핵능력 폐기로는 부족하며, 따라서 북한 비핵화 로

드맵에 관한 포괄적 합의를 요구한 자신들의 결정을 정당화하는 것이다.

이와 함께 트럼프 행정부는 비핵화에 대한 북한과의 견해차로 인해 출발이 늦어지고 있지만 트럼프 대통령의 첫 번째 임기 내에 북한의 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화를 달성하겠다는 입장을 재확인하고 있다. 따라서 이러한 행보는 2020년 가을을 북한의 주요 비핵화 완료 시점으로 설정하고 ‘포괄적 타결 및 단계적 조치’라는 프로세스를 통해 북한의 비핵화를 달성하고자 하는 것이 ‘트럼프 모델’의 핵심임을 고려할 때 새로운 것이 아니며, 트럼프 행정부가 협상 국면의 변화에 따라 대북 협상력을 제고하기 위해 ‘단계적 조치’보다 ‘포괄적 타결’을 부각시키고 있음을 알 수 있다.

한편 북한은 미국의 포괄적 타결 주장에 대응하여 단계적·동시적 조치를 재확인하고 있다. 하노이 정상회담 이후 침묵하던 북한 매체들은 2019년 3월 12일 ‘완전한 비핵화’에 대한 입장을 일제히 밝히고 ‘단계적 동시행동’에 대한 입장을 재천명하였다. 또한 2019년 3월 15일 열린 기자회견에서 최선희 외무성 부상은 북한의 핵·미사일 실험 중단에 대한 미국의 상응조치 없이는 대화를 지속할 의사가 없다고 밝혔다. 이렇듯 단계적·동시적 조치에 대한 북한의 일관된 입장 표명은 단계적 동시행동 원칙이 대미 협상에서 북한이 결코 양보할 수 없는 핵심 이익임을 보여주는 것이다.

이러한 북·미 양국의 입장을 고려했을 때 트럼프 모델의 ‘포괄적 타결 및 단계적 조치’가 양측의 입장을 잘 반영하고 실현 가능성이 높은 방안이라 할 수

있다. 따라서 향후 북한 비핵화 로드맵은 트럼프 대통령의 현 임기 내 완전한 비핵화를 목표로 '초기 조치(영변+α) → 신고 및 사찰 → 불능화 및 폐기'라는 축약된 단계로 구성되며, 이러한 단계를 동시적·병행적 조치에 의해 이행하는 프로세스를 거치는 것이 적절하다고 판단된다.

우선 하노이 정상회담 합의 실패 이후 교착 상태에 있는 북·미 협상의 동력을 확보하고 양국 간 상호 신뢰를 증진시키기 위해 북한이 '비핵화 초기 조치(영변+α)', 즉 영변 핵 단지의 완전한 폐기와 영변 이외 플루토늄 및 우라늄 농축시설 폐기에 합의하고 미국이 상응 조치로서 금강산 관광 재개, 개성공단 재가동 등 '남북 경협 제재 유예 조치'를 약속하는 것이 필요하다. 하노이 정상회담에서 쟁점이 되었던 사항들에 대한 진전이 3차 북·미 정상회담 개최 명분으로 적절하기 때문이다. 북·미 정상이 다시 만났을 때 하노이 정상회담에서 쟁점이 되었던 '플러스 알파(영변 이외 플루토늄 및 우라늄 농축시설 폐기)와 제공 가능한 상응 조치로서 '남북 경협 제재 유예 조치'에 합의한다면 양측의 핵심 이익을 크게 훼손하지 않으면서 체면치레 및 상호 신뢰 증진에 유용할 것이다.

단계적 동시행동을 핵심 이익으로 간주하고 있는 북한에게 자신의 비핵화 조치에 따른 미국의 상응 조치는 협상의 진전을 위해 필요하다. 특히 대규모 수행단과 함께 하노이로 장시간 기차 여행을 했음에도 불구하고 성과 없이 돌아와야 했던 김정은 위원장의 체면을 세우기 위해서라도 제재 완화 관련 상응 조치를 얻는 것은 상당한 의미를 지닐 수 있다. 따라서 북한이 남북경협 제재 유예를 미국으로부터 약속받는다면, 비록 북한이 절실히 원하는 유엔 안보리 제재 부분 완화에는 못 미치더라도, 김정은 위원장의 체면을 세우고 대내적으로 홍보할 수 있는 성과로 작용할 수 있을 것이다.

미국의 입장에서도 북한 핵·미사일 실험의 영구 중지, 동창리 미사일 실험장 폐기, 영변 핵 단지의 완전한 폐기 및 영변 이외 플루토늄 및 우라늄 농축시설 폐기에 대한 북한의 약속을 받아내는 것은 북핵 위협으로부터 미국의 안보를 지키는 진전된 조치로 의미를 지닌다. 또한 이에 대한 상응 조치로서 연락사무소 설치, 종전 선언, 남북 경협 제재 유예 등을 북한에 제공하는 것은 대북 협상의 가장

중요한 지렛대인 유엔 대북제재를 양보하는 것이 아니기 때문에 미국 내에서 긍정적으로 평가받을 수 있을 것이다.

북·미 정상이 초기 조치에 대한 의견 일치와 더불어 이의 성공적인 이행을 조건으로 북한 비핵화 로드맵에 합의하는 것이 필요하다. 북·미 정상은 초기 조치에 대한 합의를 통해 체면치레와 하노이 정상회담 합의문 채택 실패라는 부담에서 벗어날 수 있을 것이다. 그러나 이후 북한 비핵화 프로세스를 진전시키기 위해서는 비핵화 로드맵에 대한 합의가 필요하다. 하노이 정상회담 이후 트럼프 행정부는 일괄타결을 내세우고 있다. 이는 미국이 단계적 조치를 포기했음을 의미하는 것이 아니라 전체 비핵화 과정에 대한 포괄적 합의 없이 부분적으로 합의하고 이행한 후 또다시 부분적으로 합의·이행하는 단계적 접근은 하지 않을 것임을 강조하는 것이다. 미국은 하노이 정상회담에서 합의를 도출하지 못했던 이유가 북측이 '일부' 핵 능력을 폐기하는 대가로 모든 대북제재 해제를 요구하였기 때문으로 보고 있다. 따라서 포괄적 타결 없는 부분적 합의는 불가하다는 입장을 명확히 하고 있는 트럼프 정부에 만약 북한이 과거의 '살라미 전술(salami tactics)'을 반복하여 핵능력은 보유한 채 경제적 혜택만을 얻고자 한다면 북·미 협상은 또다시 파국을 맞이하게 될 것이다.

북한의 입장에서 초기 조치에 따른 미국의 상응 조치를 통해 체면치레 및 실리를 챙기고 비핵화 로드맵에 대한 합의를 통해 비핵화 프로세스에 속도를 내는 것은 사회주의 경제건설을 위해 대북제재 완화 및 해제가 절실한 김정은 위원장에게 채택 가능한 옵션이 될 수 있다. 하노이 정상회담 합의 실패를 통해 김정은 위원장은 많은 것을 느꼈을 것이다. 트럼프 대통령과의 담판을 통해 영변을 내주고 대북제재 해제를 얻어낼 수 있으리라는 자신감, 그로 인한 '플랜 B'의 부재가 가져온 '하노이 노딜(no deal)' 충격은 대미 협상에 대한 김정은 위원장의 인식과 셈법에 상당한 영향을 끼쳤을 것이다. 따라서 비핵화 로드맵에 합의할 여건이 어느 정도 조성된다면 김정은 위원장이 '빅딜'에 합의할 가능성은 커졌다고 판단된다.

3. 한국 정부의 적극적인 '촉진자' 역할 중요

하노이 정상회담 직후 북·미 양국은 합의문 채택 실패 책임에 대한 공방을 펼쳤다. 이후 양국은 대화의 문은 열어 놓은 채 자신들의 입장을 재확인하는 장외 신경전을 전개하고 있다. 미국은 '일괄타결'을 강조하고 이에 대응하여 북한은 단계적·동시적 조치를 재확인하며 상대방이 먼저 입장 변화를 보여 주기를 바라고 있는 것이다. 이러한 상황은 북·미 양측 모두에게 협상 재개를 위한 선제적 조치를 취하기 어려운 제약으로 작용하고 있다.

이러한 교착 상태를 타파하고 북·미 양측에게 협상 재개를 위한 명분을 제공해 주기 위해서 한국 정부가 북·미 대화를 견인하는 촉진자 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 북·미 양측에게 트럼프 모델의 '포괄적 타결 및 단계적 조치'의 적실성을 확인하고 북한 비핵화 초기 조치와 비핵화 로드맵에 대한 합의의 필요성을 전달하는 것이 필요하다. 이러한 조치

에 대한 양측의 입장을 경청하고 상대방에게 전달함으로써 양측의 입장 차이를 조율해 나간다면, 북·미가 협상을 재개할 공간과 명분이 만들어질 수 있을 것이다. 한반도 문제의 당사자로서 '한반도 안보 상황의 안정적인 관리'라는 토대 위에서 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축이라는 목표를 달성하기 위한 한국 정부의 적극적인 촉진자 역할이 절실히 요구되고 있다. 

[편집: 고동우 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