

## 6.12 북미 정상회담 준비 동향과 전망

전 봉 근  
안보통일연구부 교수

### 1. 북한의 비핵화 조치 평가

2018년 들어 북한이 돌연 대화공세에 나서자 그 진위 여부와 배경에 대해 논란이 벌어졌다. 소위 북한 변화의 ‘진정성’ 논쟁이 벌어진 것이다. 필자는 “영원한 적도 친구도 없다”는 국제정치의 격언을 감안할 때 특정 국가행동의 진정성 여부를 따지는 것은 무의미하다는 입장이다. 나아가 최근 북한의 대화공세는 단순히 제재 해제와 시간벌기용 술책이 아니라, 북한 안팎의 환경(초보적 핵무장력 확보, 제재압박 강화, 경제봉쇄 가능성, 트럼프 행정부의 실용적 접근과 예방공격 위협, 문재인 정부의 화해협력 일관성 등)이 변화함에 따라 김정은 정권의 ‘이익구조’가 변했기 때문이라고 분석했다(IFANS 포커스, “북한 4.20 비핵화조치 배경과 의의”, 2018.4.24). 다시 말해, 현재 북한의 변화는 환경 변화에 따른 전략적 선택이라고 본다.

이런 북한 변화의 방향성은 지난 4월 20일 열린 노동당 중앙위원회 전원회의의 결정에서 엿볼 수 있다. 남북 및 북미 정상회담을 앞두고 김정은 위원장이 갑자기 노동당 회의를 소집하여 경제발전의 새로운 전략노선을 선포했다. 또 여기서 김 위원장은 핵실험 중지, ICBM 시험발사 중지, 핵실험장 폐기, 핵실험의 전면중지를 위한 국제 노력 동참, 핵무기와 핵기술 이전금지 등의 비핵화 조치를 결정하고 곧바로 실행하기 시작했다. 북한의 이런 ‘선제적’ 비핵화 조치는 북핵협상 역사에서 전례 없는 일이라는 점에서 주목받았다.

그렇다면 왜 김정은 위원장은 ‘선제적’ 비핵화 조치를 선택했을까. 첫째, 향후 정상회담에서 협상 레버리지로 사용할 수 있는 비핵화조치를 사전에 결정하고 이행한 것은 정상회담에 대한 북한의 기대가 높다는 것을 반영한다. 회담분위기 조성을 위해 자신의 협상자산을 사전에 투입한 것이다. 둘째, ‘선제적’ 비핵화를 결정한 것은 북한이 향후 정상회담에서 보다 높은 수준의 비핵화를 할 용의가 있다는 점을 보여준다.

한·미·중 정부는 한 목소리로 이 북한의 조치를 긍정적으로 평가했다. 문재인 대통령은 5월 14일 수석보좌관회의에서 이를 “높이 평가하고 환영”하면서, 아래와 같이 의미를 부여했다. 첫째, 북한의 완전한 비핵화를 위한 초기 조치로서 비핵화가 시작됐다는 중요한 의미가 있다. 둘째, 북한이 북미 정상회담의 성공을 위해 상당한 성의를 보여주고 있다는 점에서 긍정적으로 평가한다. 셋째, 김정은 위원장이 남북 간의 표준시 통일에 이어 남북 정상회담 때 약속했던 사항들을 성실하게 이행하고 있다는 점을 높이 평가한다. 문 대통령은 이번 조치가 판문점 선언의 ‘완전한 비핵화’ 약속을 실제 이행하기 시작한 것이며, 북미 정상회담의 성공에 도움이 될 것으로 보았다.

### 2. 북미 간 비핵화 해법 논쟁

4.27 판문점선언에서 2008년 6자회담이 중단된 이후 10년 만에 북한이 처음으로 어떤 조건도 붙지 않는 “완전한 비핵화”에 명시적으로 합의함으로써

성공적인 북미 정상회담을 위한 기초가 마련되었다. 또한 북한이 4.20 선제적 비핵화조치를 취했고, 폼페오 국무장관이 2차 방북에서 김정은 위원장과 면담하고 역류 미국인이 풀려나면서 6.12 북미 정상회담 준비가 거의 마무리된 것으로 알려졌다.

그런데 갑자기 순항하던 정상회담 준비가 진통을 겪고 있다. 5월 16일 북한당국이 돌연 한미 연합훈련을 들어 남북 고위급회담 개최를 “무기연기” 시켰고, 김계관 외무성 제1부상은 “(미국의) 일방적 핵포기 강요”를 들어 북미 정상회담의 “재고려”를 경고했다. 김계관 부상은 미측이 주장하는 선 핵포기, 후 보상, 리비아식 핵포기 요구, 핵·미사일·생화학무기 완전 폐기, 경제적 보상과 혜택 제공 발언 등을 북한을 자극하는 “망발”로 규정했다. 또한 김 부상은 볼튼 국가안보보좌관에 대해, “볼튼이 어떤 자인가를 명백히 밝힌 바 있으며 지금도 그에 대한 거부감을 숨기지 않는다”고 하는 등 세 번이나 이름을 거론하며 강한 거부감을 표시했다. 볼튼에 대한 북한의 거부감은 그가 특히 리비아 해법을 반복적으로 주장한 데다, 2003년에 미북 제네바 기본합의의 파기를 주도한 배후로 알려져 있기 때문으로 보인다.

그렇다면 왜 북한의 태도가 이렇게 돌변했으며, 순항하던 북미 정상회담 준비가 난관에 부딪치게 되었나. 우선 김계관 부상이 미측을 비난하고 나선 것은 과거 북한의 행태를 볼 때 충분히 예측 가능한 일이다. 최근 볼튼 국가안보보좌관과 폼페오 국무장관이 각각 완전하고 즉각적인 핵폐기를 반복하여 주장했는데, 북한은 이를 김정은 위원장이 직접 천명한 ‘단계적·동시적 비핵화’를 반박하거나 거부한 것으로 보았을 가능성이 높다. 또한 폼페오 장관이 북한을 “한국처럼 잘살게 해준다”고 했는데, 북한에게 이는 허황된 약속일뿐 아니라 한국을 모델로 삼는 것도 받아들이기 어려웠을 것이다. 만약 볼튼과 폼페오가 기존 입장을 반복한다면, 북한의 비판 주체와 수위가 더욱 높아질 가능성이 있다.

트럼프 대통령이 제기한 소위 ‘중국 배후설’도 타당하다. 역사적으로 중국과 북한은 각각 한미동맹을 공동 적으로 간주하여 연대하였다. 특히 중국은 북한을 한미동맹에 대한 완충지대로 간주하여

북한과 우호관계를 유지하기 위해 노력했다. 그런데 최근 트럼프 행정부가 중국에게 대북 제재를 강화할 것을 강하게 요구하면서, 중국도 대북제재에 나섰다. 또한 중국도 북한의 과도한 핵·미사일 도발을 마냥 용인할 수는 없었다. 북한이 반발하면서 근래 수년 간 북중관계가 크게 악화되었다.

그런데 고립된 북한이 최근 갑자기 남북 정상회담과 북미 정상회담에 나서면서 소위 ‘차이나 패싱’ 현상이 발생했다. 중국으로서는 미국의 강력한 요구에 따라 북중관계 악화를 무릅쓰고 북한고립에 동참했는데, 갑자기 북미 정상회담이 성사되는 것을 보고 상당히 당황했을 것으로 짐작된다. 북한은 적대국인 미국과 정상회담을 앞두고 중국의 후원을 확보하는 것이 필요했다. 중국은 북한이 미국의 영향권으로 포섭되는 최악의 상황을 피하기 위해 급히 북중 정상회담을 개최하여 북중관계 개선에 나섰다. 중국은 김정은 위원장이 최근 북중 정상회담에서 비핵화를 약속하고 중국의 한반도 이익을 인정하는 것에 대한 대가로 북한에게 안전보장, 체제보장, 경제지원 등을 약속했을 가능성이 높다.

중국은 지정학적으로 ‘중추국(pivot state)’의 위치에 있는 북한이 미국으로 치우치는 상황을 저지하기 위해 북한의 요구를 들어줄 수밖에 없었다. 이때 북한의 BATNA(Best Alternative to Negotiated Agreement; 협상결렬시 최선대안)가 강화되어 대미·대남 협상에 고자세로 대응하거나, 자신의 입장이 관철될 때까지 협상을 거부할 가능성도 있다는 점에 주의해야 한다.

한편, 한반도 평화정착과 비핵화를 위해 북미 정상회담이 꼭 성공하기를 기대하는 한국 정부는 이번 사태 발생에 대해 누구를 지목하고 비난하기보다는 사태의 진정과 수습에 나섰다. 5월 17일 NSC 회의를 열어, “북미 정상회담이 상호 존중의 정신으로 성공적으로 진행될 수 있도록 한미 간과 남북 간에 여러 채널을 통해 긴밀히 입장을 조율” 한다는 입장을 정리했다. 또한 언론보도에 따르면, 한국 정부는 북미 정상회담의 순탄한 개최를 위해 북미 간 “적극적인 중재역”을 자임하고, 양측에게 “역지사지”의 자세로 상대를 이해할 것을 설득한다는 입장이다.

이런 한국의 입장은 지난 27년 간 동북아의 지정학적 여건을 무시한 채 자신의 일방적인 요구만을 관철하려는 비핵화 노력이 모두 실패했다는 교훈을 반영하고 있다. 또한 한국의 입장은 현실주의적 상황인식과 실용적 외교노선에 기반하고 있다. 중국은 세계적인 신흥 강대국으로서 다른 강대국의 압박에 쉽게 좌우되는 나라가 아니다. 북한도 중소국이자 강대국에 이웃한 약점에도 불구하고, 강대국 사이에서 '이이제이'의 '중추국' 외교전략에 능한 나라이다. 한국의 한반도와 동북아 전략도 상호 국익의 균형을 통해 한반도의 안보와 평화와 번영을 모색하는 방향으로 추진해야 한다.

### 3. 북미 정상회담 전망

사실 6.12 싱가포르 북미 정상회담으로 가는 길이 순탄할 것으로 예상한 사람들은 별로 없었을 것이다. 양국관계는 근본적으로 적대관계인 데다, 과거 북핵협상의 실패와 북한의 합의위반이 반복되어 상호 불신이 누적되었고, 더욱이 정상회담은 처음이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이번 북미 정상회담 개최에 대한 기대가 높다. 이는 작년과 같은 고도의 핵위협과 전쟁위험이 반복되어서는 안 된다는 절박한 심정을 반영하는 동시에, 또한 북한과 주변 환경의 변화가 과거와 다르다는 평가도 반영하고 있다.

우선 북한의 전략적 변화에 주목한다. 김정은 위원장은 핵무장과 경제발전이 양립할 수 없다는 병진노선의 한계를 인식하고, 옥죄어오는 경제위기와 안보위기를 미연에 방지하기 위해 선제적으로 한·미·중과 빅딜을 모색하는 것으로 보인다. 김정은 위원장이 4.20 노동당 전체회의에서 병진노선에서 경제발전노선으로 전환하는 배경과 이유를 상황하게 설명하는 것도 이런 전략적 선회를 보여 준다.

다음, 최근 북미 정상회담을 포함하는 일련의 정상회담은 철저히 정치지도자가 주도하는 '정치 프로세스'라는 점이 과거 협상과 크게 다른 점이다. 만약 전례의 구속을 따라야 하고, 또한 국내의 각종 상충되는 요구에도 부응해야 하는 외교적·관료적 프로세스였다면 오늘과 같은 정상회담 개최 합

의에조차 이르지 못했을 것이다. 특히 현재 정상회담 프로세스에 참여하는 남·북·미·중의 지도자들은 모두 강력한 정치지도자들이며 과거의 부담과 국내정치의 압박에서 벗어나, 자신의 비전과 정책의지를 시험하고 있다.

그런데 북미 정상회담이 성공하기 위해서는 북핵 해법에 합의해야 하는 숙제가 남아있다. 물론 국가안보보좌관은 그동안 '리비아식'을 반복해서 주장했지만, 대부분 전문가들은 북한과 리비아는 핵능력과 안보환경이 달라 참조모델이 될 수 없다는 점을 지적했다. 최근 언론에서 거론되는 소위 '한국모델'은 한국처럼 잘 살게 해주겠다는 보상에 대한 것이므로 비핵화 해법으로 보긴 어렵다. 더욱이 북한의 한국에 대한 거부감을 감안할 때 수용성도 낮다.

알지 못하는 미래의 문제를 해결하려고 할 때, 우리는 종종 역사와 이론에 의존하게 된다. 다행히도 핵무장과 핵포기의 역사적 사례와 이론은 공통된 결론에 도달하고 있다. 이에 따르면, 국가들은 안보, 국내정치, 국제적 지위 등의 이유로 핵무장을 추구한다. 마찬가지로 안보불안, 체제불안, 국제고립 등이 해소될 때 핵무장을 포기한다고 한다. 최근 김정은 위원장의 "안보불안과 체제불안이 없다면 핵을 가질 이유가 없다"는 발언도 이런 결론에 부합한다.

북한은 분단국으로서 다른 어떤 핵포기 국가보다 열악한 안보환경에 처해있다. 따라서 북한의 완전한 비핵화를 위해서는 한반도와 동북아의 평화체제 구축이 따라야 한다. 남북기본협정 체결, 북미관계 개선과 수교협상 개시, 남·북·미·중이 참가하는 평화포럼의 한반도 평화선언, 동북아 안보협력체제 구축 등이 함께 진전되어야 한다. 또한 북한이 경제발전에 역점을 두는 만큼, 비핵화 조치의 진전에 맞추어 제재 해제와 경제협력도 병행되어야 한다. 필자는 이를 '한반도식' 비핵화 해법이라고 부른다. 이는 한반도 분단의 특수성과 동북아 세력경쟁의 지정학적 특수성을 감안한 해법이 되어야 한다.

6.12 북미 정상회담은 한반도 비핵화와 평화정착을 위한 역사적 분기점이 될 것이다. 김정은 체

제가 변화를 모색하는 데다, 모처럼 주변국 정치지도자들이 직접 참여하며 현상변경에 대한 정치적 공감대가 만들어졌기 때문이다. 단 한 번의 북미 정상회담으로 일거에 북핵이 제거될 것으로 기대하기는 어렵다. 하지만 이를 통해 비핵화의 방향성이 확고해지고, 핵분열물질 생산의 전면중단, 중장거리 미사일 제거 등 효과적인 비핵화 조치가 즉각 실행되고, 이어서 압축적으로 추가 비핵화 조치가 조속히 이행되기를 기대한다. 

[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](http://www.knda.go.kr) / [www.ifans.go.kr](http://www.ifans.go.kr)  
 E-mail: [research@mofa.go.kr](mailto:research@mofa.go.kr)