

시론



남성욱

- 현) 고려대학교 행정전문대학원장
- 전) 국가안보전략연구원장

완전한 비핵화만이 제재 완화와 종전선언이 가능하다

8개월 만에 개최된 2차 미·북 베트남 하노이 정상회담이 막을 내렸다. 회담 시작 전부터 김정은 북한 국무위원장이 65시간의 전무 후문한 기차여행으로 세기적인 만남을 앞두고 예고편이 만만치 않았다. 요란한 식전 행사로 본말이 전도된 듯한 측면이 많았는데 결말은 의외로 노딜(no deal)이었다. 전 세계에서 모여든 3천여명의 미디어 종사자들 입장에서는 ‘현란한 이벤트’라도 비핵화의 성과만 있다면 하노이 회담에 이르는 경로나 시간은 중요하지 않았을 것이다. 하지만 회담 성과가 미흡함으로써 회의장에 모여든 기자들의 한숨은 1차 싱가포르 회담 못지않았을 것이다.

양측은 정상회담을 앞두고 물밑에서 치열하게 전개되었던 스티브 비건과 김혁철 라인간의 실무회담은 여전히 오리무중이었다. 미국은 중국이 북한을 후원하는 ‘중국 뒷배론’을 우회 경고하고 나섰다. 도널드 트럼프 대통령은 “중국이 가장 원치 않는 것은 바로 이웃에 핵무기가 있는 것”이라고 언급했다. 하지만 중국이 미국의 북한대로 북한 비핵화에 적극 동참할 것으로 생각한다면 1400km의 국경을 맞대고 있는 전통적인 북·중 특수 관계를 망각한 결과일 것이라는 지적도 대두되었다. 특히 빅딜(big deal)과 미디엄딜(medium deal) 그리고 스몰딜(small deal) 중에서 어떤 딜을 할 것인지 초미의 관심사였다.

제한된 범위의 비핵화와 종전선언을 교환하는 스몰딜에 대한 우려도 적지 않았다. 회담을 2~3일 앞두고는 청와대에서 종전선언을 기정사실화하는 발언이 나오므로써 미·북 간에 종전선언과 관계정상화에 대한 로드맵까지 보도되었다.

2차 미·북 정상회담의 핵심의제는 비핵화의 수준과 상응 대가의 범위였다. 상응 대가는 청와대 대변인이 언급한 종전선언에 초점이 모아졌다. 스티븐 비건 미 국무부 대북정책 특별대표 등이 “종전선언을 준비하고 있다”고 밝힘으로써 양측이 사실상 종전선언에 합의한 것으로 추정되었다. 특히, 비건 대표는 지난 1월 31일 스탠퍼드대 강연에서 “트럼프 대통령은 종전을 준비하고 있다”고 밝힌 바 있었다. 미국으로선 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FDVED)에 들어서기까지는 대북 제재 완화는 없다는 입장으로, 비경제적 보상에 주력하고 있었다. 결국, 유엔 안보리의 각종 제재 완화는 북한의 비핵화를 유도하는 핵심 구조를 무너뜨릴 수 있다는 워싱턴의 판단 아래 종전선언이 보상 대가로 급부상하였다. 종전선언이 구체화하면 연락사무소 개소를 시작으로 미·북 국교정상화 및 주한미군 철수 논의 등이 논의될 수밖에 없다는 우려도 있었다. 종전선언의 정치적 함의는 결코 작지 않다는 지적도 나왔다.

하지만 다양한 전망에도 불구하고 하노이 회담은 노딜로 종료되었다. 트럼프와 김정은 양지도자 모두 비통념적인(unconventional) 지도자이기 때문에 좋은 합의이건 나쁜 합의이건, 빅딜이건 스몰딜이건 합의문이 도출될 것이라는 예측이 일반적이었다. 트럼

프 대통령은 국내정치의 압박 속에서 나쁜 합의보다는 무합의(無合意)가 유리하다는 매우 전략적인 판단을 했다. 하노이 2차 미·북 정상회담이후 양측 간에 진실게임이 전개되고 있다. 사달이 난 핵심은 두 가지다. 비핵화와 대북제재 해제의 범위 여부였다. 이 중에서 해제의 범위를 둘러싸고 미·북 양측 간에 ‘네 탓 공방’이 치열하다. 협상결렬의 책임 소재를 가리는 사안이다. 양측이 회담이 틀어진 당일 심야에 반박과 재반박의 격렬한 대언론 심리전을 전개했던 주제도 북한이 요구한 대북제재 해제의 범위였다. 어느 쪽에 협상결렬의 책임이 있느냐는 기자 질문에 트럼프 대통령은 “김정은 위원장은 대북제재 해제를 원했고, 우리는 북한 핵시설 큰 부분에 대한 폐기를 원했다. 우리가 대북제재를 해줄 수 없다”라고 밝혔다. 리용호 외무상은 “우리는 실현 가능한 제안을 했다”며 “모든 제재를 없애달라고 하지 않았고, 부분적 제재를 요구했다”고 주장했다. 이는 트럼프 대통령이 이날 협상결렬 뒤 개최한 기자회견에서 “북한이 모든 제재를 해제를 요구했다(Basically, they wanted the sanctions lifted in their entirety)”고 밝힌 것과 배치된다. 리 외무상은 “미국이 유엔 제재의 일부, 즉 민수경제와 특히 인민 생활에 지장을 주는 항목의 제재를 해제하면 우리는 영변지구의 플루토늄과 우라늄을 포함한 모든 핵물질 생산시설들을 미국 전문가들의 입회하에 두 나라 기술자들의 공동의 작업으로 영구적으로 완전히 폐기한다는 것이다. 우리가 요구한 것은 전면적인 제재 해제가 아니라 일부 해제, 구체적으로는 유엔 제재 결의 총 11건 가운데서 2016년부터 17년까지 채택된 5건, 그 중에서 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들만 먼저

해제하라는 것이다”고 주장했다. 미국 국무부 고위당국자는 3월 1일 필리핀에 도착하여 북한이 영변 핵 시설의 폐기에 대한 상응 조치로 요구한 것은 무기에 대한 제재를 제외한 사실상 모든 제재에 대한 해제였다며 북한의 ‘일부 해제 요구’ 주장을 ‘말장난(I think they're parsing words)’이라고 규정하며 정면 반박하고 나섰다. 제재의 범위를 둘러싼 전면과 부분의 공방이 ‘말장난’인지 속사정을 파악해보자. 북한의 심야 기자회견은 역설적으로 유엔의 대북제재가 북한 인민경제에 치명적이라는 사실을 반증한다. 김 위원장 입장에서는 핵무기 증강보다도 우선 제재를 해제시켜야 생존이 가능하다는 사실을 보고받았을 것이다. 대북제재 완화 없이는 집권 10년을 기약할 수 있을지 불투명하다는 판단을 하지 않을 수 없었을 것이다. 김 위원장이 스위스 유학 시절 마트에 가득한 물자를 보다가 평양 백화점의 빈약한 진열대를 보고 왜 조국은 이렇게 가난한가라는 한탄과 한숨은 청소년 시절 김정운을 지켜본 일본인 요리사 후지모토 겐지의 기록에서 찾아볼 수 있다(김정일의 요리사, 2003). 평양이 직면한 빈곤과 가난의 원인 중의 하나는 국제사회의 대북 제재라는 것을 김정운은 집권 8년 만에 파악한 것이다. 다른 사달은 미국이 제기한 영변이외에 강변 등 비핵화의 대상에 대해 북한이 동의하지 않은 것이다. 노후화된 영변으로 제재를 완화시키려는 북한의 복안은 수용되지 않은 것이다. 향후 북한의 비핵화 대상은 북한 전역의 모든 핵무기와 시설이라는 것이 명백해진 것이다.

수면 위로 부상했던 6·25전쟁 종전선언의 대가는 어느 정도의 비핵화인가? 비핵화의 내용과 속도 및 조건은 이번 하노이 회담의 핵심 관전 포인트가 될 수밖에 없었다. 우선, 북한

의 완전하게 검증된 비핵화 및 로드맵이 필요하다. 플루토늄과 고농축우라늄(HEU) 등 핵물질 및 프로그램의 동결과 폐기 계획이 구체화되어야만 한다. 영변 핵시설을 포함한 전체 시설의 신고 및 국제적인 검증도 필요하다. 트럼프 대통령이 선거용으로 언급할 가능성이 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)의 폐기 및 국외 반출도 논의돼야 한다. 향후 북한이 종전선언을 대가로 어느 정도의 비핵화 조치를 합의할지는 여전히 미지수다. 미·북 관계 70년과 북핵 25년의 협상은 시행착오로 점철돼 있다. 역사는 구체적이지 않은 총론적인 합의는 무합의(無合意)보다 못하다는 점을 수많은 협상을 통해 일깨우고 있다. 결국, 북한이 파키스탄 핵 보유 모델을 포기하거나 비핵화 외에는 출구가 없다는 인식이 선행돼야 향후 3차 회담이 생산적인 결과를 도출할 수 있다.

하노이 회담을 계기로 미국은 북한 정권의 아킬레스건을 확실히 간파했다. 회담 기간 10년 동안 고문변호사였던 마이크 코헨 청문회로 곤욕을 치룬 트럼프 대통령일지라고 국내 정치를 돌파하기 위해 배드딜(bed deal)을 하기는 쉽지 않았다. 특히 미국은 북한이 비핵화 협상에 나온 이유는 해제 때문이며, 제재가 해제되는 순간 북한은 더 이상 협상장에 나오지 않을 수 있다는 판단을 굳혔을 것이다. 미국이 북한의 완전한 진짜 비핵화를 수행하려면 제재 이외에는 수단이 없다는 인식은 이제 워싱턴의 조야를 막론하고 공감대가 형성되고 있다. 내년 11월 트럼프 대통령이 재선을 위한 캠페인의 일환으로 북한 문제를 활용하려는 시도를 북한 외무성이 역이용하려는 평양의 전략 역시 수정되어야 한다. 미국에는 트럼프 대통령의 주류(main stream)도 있지만 다른 버전의 주류도 있다는 사실을 북한이 제대

로 인식했다면 하노이 회담의 값진 성과가 될 것이다. 앞으로 미국 지도자의 의사 결정 구조를 오히려金正은에게 잘못된 보고서를 제출하는 참모진들은 긴장하지 않을 수 없을 것이다. 국내 일부에서 미국이 제재 완화 이후 북한이 비핵화를 하지 않을 땐 즉각 제재를 재개하는 ‘스냅백(snapback)’ 조치로 다시 협상을 해야 한다는 주장이 있지만 정상간 탑다운(Top-down) 방식으로 빅딜을 시도했는데도 결렬이 된 상황에서 설득력이 부족한 제안이다. 특히 전체 북한 핵의 3분의 1에 불과한 영변 핵시설만 가지고 대북제재를 완화하려는 북한의 협상 전략은 강선 등 영변 이외 지역에 대한 폐기 계획을 포함하여 재편되어야 한다. 향후 북한은 전면적인 제재에 맞설 것인가 혹은 미국의 완전하게 검증된 비핵화(FFVD)라는 빅딜을 수용할 것인지 선택해야 할 것이다. 북한이 동창리 미사일 기지를 복구하는 등 군사적 도발로 제재에 맞서면서 경제적으로 ‘그럭저럭 버티기(muddle through)’ 시나리오 전략을 구사하려면 중국의 묵시적인 협력이 필수적이다. 하지만 3차례에 걸친 북·중 정상회담에도 불구하고 미·중 무역 전쟁 상황에서 시진핑 주석이 트럼프의 심기를 불편하게 하는 결정을 하지는 않을 것이다.

김정은은 130시간의 기차 여행 후 평양으로 귀환하여 노동당 초급선전일꾼대회에서 자력갱생의 경제 메시지를 발표했다. 노동신문에서 뜻밖의 ‘노딜(no deal)’ 하노이 협상 결과를 밝힌 만큼 증장기전으로 제재 버티기 전략을 주문한 것이다. 향후 1차 싱가포르 회담 이후 8개월 만에 2차 회담이 개최되었지만 이제 상대의 카드를 모두 확인만큼 1년 안에 빅딜 협상을 예견하는 것은 어렵다. 불탄 백악관 안보 보좌관은 하노이에서 귀국한 직후인 3월

3일부터 언론 대상으로 ‘최대압박(maximum pressure)’을 연일 강조했다. 미국이 금년 안에 정책을 변경할 가능성이 적다는 신호다. 과거 베트남과 이란 제재 집행에서 봤듯이 미국은 장기적인 제재를 끌고 가는데 이골이 나 있다. 회담이 종료되고 3월 들어 미국은 북한이 지난 6월 싱가포르 정상회담 이후 우라늄 농축 등을 통하여 8개의 핵무기를 제조한 것으로 추정된 사실을 공개하였다. 폼페이오 장관은 하노이 회담 이후 북한을 향해 작심한 듯 꺼내든 메시지는 ‘말이 아닌 행동’으로 비핵화의 진정성을 주문하고 있다. 그는 북핵 문제가 미국과 전 세계에 대한 ‘위협’이라는 점도 분명히 했다. 트럼프 행정부가 한때 만지작거리던 ‘단계적 비핵화론’을 접고 ‘일괄타결식 빅딜론’으로 좌표를 재설정된 상황에서 북미협상의 총괄역인 폼페이오 장관도 비핵화 약속의 이행을 촉구하며 북한을 향한 ‘단일대오’에 합류하였다. 폼페이오 장관은 김정은 북한 국무위원장의 비핵화 약속에 대해 “말이야 쉽다(talk is cheap). 우리는 오로지 행동만을 가치 있게 여길 것”이라고 비핵화 실천조치에 대한 이행을 촉구했다. 하노이 정상회담에서 영변 핵시설 폐기 카드를 꺼내며 제재 해제를 요구했던 북한을 향해 빅딜 타결을 위한 ‘플러스알파(+α)’의 행동을 압박하고 나선 것이다. 특히 이 과정에서 폼페이오 장관은 김 위원장이 직접 얼굴을 마주한 자신에게 무려 6차례에 걸쳐 비핵화를 약속했다는 사실을 공개적으로 환기했다. 올해 36세인 김정은은 문재인, 시진핑 및 트럼프 등 정상과의 회담 과정에서 동북아 국제정치가 호락호락하지 않다는 것을 절감했을 것이다. 참모진들의 보고서대로 회담이 진행되지 않는 것을 깨달은 만큼 본인이 전면적 제재를 감내할지 아니면 전면적 비핵화를 결심할 것인지 면밀한 고뇌가 필요한 시점이다.