

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2019-3

‘하노이 담판’의 교훈과 과제

조영기

한반도선진화재단 선진통일연구회장

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

1. 들어가며

지난달 27일부터 28일까지 베트남 하노이에서 2차 미북 정상회담이 열렸다. ‘6·12 싱가포르 합의’ 이후 8개월 만에 만남이어서 난관은 있지만 일정수준에서 합의가 이루어지지 않을까 하는 관측들이 다수였다. 하지만 미북은 확대회담에서 이견을 좁히지 못하고 결렬되었다. 결국 ‘하노이 담판’은 빅딜(big deal)도 스몰딜(small deal)도 아닌 노딜(no deal)로 마무리되었다. 회담결렬은 한반도뿐만 아니라 동북아의 정세를 다시 ‘시계 제로’의 상태로 만들었다. 북핵위기가 지속되면 대한민국의 안보는 다시 심대한 위협을 받게 된다. 이번 회담 결렬에 대한 분석을 통해 북핵폐기의 도정(道程)에서 교훈은 무엇이고 향후 과제를 찾아 대응책을 마련하는 것이 시급하다.

2. ‘하노이 담판’의 동상이몽

이번 ‘하노이 담판’의 핵심의제는 ‘북핵폐기와 그에 대한 상응조치’였다. ‘하노이 담판’의 합의를 위해 스톡홀름(1.19-21)과 평양(2.6-2.8)에서 사전 실무회담도 가졌었다.

그러나 2차례의 실무회담에서 ‘북핵 폐기’의 좋은 합의(good deal)의 가능성은 희박해지고, 북한의 과도한 상응조치의 목록만 제시되는 나쁜 합의(bad deal)의 가능성이 점쳐지는 비관적 전망이 나왔다. 소위 영변 핵시설과 대북경제제재완화를 교환하는 스몰딜(small deal)의 나쁜 합의의 가능성이 구체화되었다. 사실 미북정상회담의 핵심의제가 선(先)북핵폐기 후(後)상응조치라는 사실을 잊고 실무회담에서 스몰딜로 접근하려는 것에 대해 대내외적으로 비판도 적지 않았다. 특히 미국 내에서 스몰딜에 대한 위험성을 제기하는 목소리가 높았다. 바로 스몰딜로의 결말이 동북아에서 핵 도미현상과 NPT체제의 근간을 허물 수 있다는 우려 때문이다.

한편 스몰딜에 대한 환상은 ‘하노이 담판’에도 전파·확산되는 분위기였다. 그러나 회담 당일(2.28) 트럼프-김정은의 첫 만남에서 ‘결과와 시간’에 대한 엇갈린 대응은 이상기류의 전조였다. 트럼프의 ‘성공적 결과’는 최소한 ‘영변 + α ’ 이상의 완전한 북핵폐기의 로드맵이 보장되는 빅딜이었고, 김정은이 내민 ‘좋은 결과’는 완전한 대북제재조치의 해제만 챙기려는 속셈이었다. 그리고 트럼프는 ‘속도가 중요하지 않다’를 반복하면서 스몰딜을 회피했고, 김정은은 ‘시간의 중요하다’면서 ‘좋은 결과’에 집착했다. 물론 김정은의 ‘좋은 결과’에 대한 높은 기대치는 트럼프대통령이 정치적 궁지에 몰린 상황을 악용하려는 것도 중요한 변수 중 하나였다.

미국은 ‘하노이 담판’이 결렬된 이후 기자회견에서 북핵폐기와 제재완화에 대한 미-북의 간극이 너무 커 ‘올바른 합의’(right deal)를 위해 합의서에 서명하지 않았다고 했다. 그리고 단독 및 양자회담의 내용 일부를 공개했다. 북한은 영변 핵시설 폐기의 대가로 완전한 제재완화 조치를 요구하는 풀 베팅을 했다. 북한의 완전한 제재해제 요구는 일반적 예상을 훨씬 뛰어넘는 수준이었다. 당초에는 금강산 관광재개나 개성공단 재가동 또는 일부 제재완화 정도의 수준을 예상했다. 그러나 미국은 영변핵시설 이외에 더 큰 규모의 제2, 제3의 핵시설 증거 자료를 제시하면서 이들이 모두 포함된 핵폐기 프로그램을 요구했다. 사실상의 완전한 북핵폐기(CVID)를 요구한 것이다. 미국이 제시한 증거자료에 김정일은 당황할 수밖에 없었다. 바로 노딜의 원인은 북한이 ‘영변 + α ’에 대한 폐기를 거부한 것이다. 사실 영변 이외에 북한의 제2, 제3의 우라늄 핵시설이 존재한다는 것은 공개된 비밀이다. 대표적인 곳이 평양 외곽의 천리마구역 내 ‘강선’이다. ‘강선’의 우라늄농축 능력이 영변의 2배에 달하며, 최대 10곳의 농축시설이 더 있는 것으로 추정되고 있다. 또한 우라늄 광산과 정련소 등이 40-100곳으로 추정되고 있다. 정부관계자는 국회의 대정부 질문에서 핵탄두는 20-60발로 추정되며, 장거리대륙간 탄도미사일(ICBM) 등 투발수단도 1,000발 이상 보유하고 있고, 핵·미사일 핵심인력 200명을 포함해 1만 명 이상의 인원이 종사하고 있는 것으로 답한 바 있다. 이번 하노이 회담 결렬로서 한은 핵시설을 시종일관 기만·은폐하고 미국은 더 이상 용납하지 않겠다는 인식의 격차가 확인되었다.

반면 북한은 제재완화를 당연히 받아야 할 조치로 인식하면서 회담 직전까지 전면

적인 제재해제를 요구했다. 지난해 5월 풍계리 핵실험장과 동창리 ICBM발사장 폐기 이후에도 상응조치를 요구했고, 9월 남북정상회담 때에도 동창리와 풍계리에 대한 국제검증을 수용할 테니 상응조치를 요구하고, 상응조치 시 영변핵시설 동결과 사찰도 수용하겠다고 했다. 이처럼 북한이 기회가 있을 때마다 제재해제를 요구하는 것은 경제제재의 효과가 나타나고 있다는 반증이다. ‘하노이 담판’이 결렬된 직후 북한은 심야 긴급기자회견을 자청해 미국에게 부분적(?) 제재해제를 제안했다고 강변했다. 북한은 부분적(?) 제재해제라고 강변하지만 실질적 제재효과가 있는 5건의 해제를 요구하고 있다는 점에서 사실상 제재의 전면적 해제를 요구한 것이다. 북한은 5건의 제재 때문에 수출격감, 합작금지, 노동자 해외 송출금지, 물가 불안 등 북한경제에 실질적 타격을 입고 있다. 이런 상황에서 제재해제는金正은의 당면 현안이다. 반면 트럼프행 정부는 전면적 제재를 통해 북핵폐기의 지렛대를 확보하겠다는 것이다. 이처럼 서로 다른 눈으로 제재를 바라보고 있다.

3. ‘하노이 담판’ 이 준 교훈

‘하노이 담판’은 몇 가지의 교훈을 남겼다. 우선金正은이 ‘하노이 담판’에서 ‘결코 북핵 폐기에 응할 생각이 전혀 없다’는 의지를 분명히 했다는 점이다. 협상테이블에 영변 핵시설만 제시되고 다수의 우라늄 농축시설은 은폐했다는 사실은金正은의 핵폐기의 진정성을 확인할 수 있다. 2018년과 2019년의 신년사에서 밝힌 것처럼 ‘핵있는 상태에서의 협상’을 재확인해주었다. 특히 영변 핵시설은 수명을 다해 용도폐기가 임박했고, 영변의 핵능력은 북한전체 핵능력의 30% 40%정도에 불과하다는 것이 전문가들의 진단이다. 고철이 된 것이나 다름없는 영변 핵시설을 완전한 제재완화의 대가로 제시했다는 사실은 북한이 언제라도 국제사회를 기만할 수 있음을 재확인해 주었다는 점이다. 따라서 북한과 협상은 신뢰 검증이 우선되어야 한다.

지금까지 북핵위기의 역사는 ‘합의-변복-협상-보상-도발’이라는 악순환이 반복된 ‘희망고문의 역사’였다. 우리는 ‘우리의 선의가 북한도 선의로 대응해 북한 스스로 핵문제 해결에 능동적 행동을 할 것’이라는 희망적 사고(wishful thinking)에 매몰돼 악순환을 반복하는 전철을 밟아왔다. 우리의 희망적 사고가 일견 편리하고 합리적 접근으로 인식될 수 있는 ‘단계적·병행적 접근 방식’을 선택하는 요인으로 작용했다. 1993년 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 후 북한이 국제사회와 5차례 합의한 내용의 공통점은 단계적·병행적 접근이었다. 하지만 모두 실패했다. 이번 2차 하노이 회담 준비 과정에서 스티브 비건 특별대표도 단계적·병행적 전략을 선호했다. CVID를 위한 핵 프로그램 신고는 사라지고 스몰딜의 단계적·병행적 접근방식에 의존하는 모습이 자주 노출되었다. 이번 ‘하노이 담판’의 교훈은 단계적·병행적 접근방식으로는 북핵폐기의 도정이 불가능하다는 것을 재확인해주었고 새로운 접근방법이 요구된다는 점이다.

일반적으로 협상의 원칙은 ‘서두르면 많은 것을 양보해야 한다.’는 것과 ‘나쁜 합의

보다는 합의를 하지 않는 것이 낫다’는 것이다. 조급함을 보이는 순간 상대방에게 자신의 약점을 보이는 것이기 때문에 더 많은 것을 내어줄 수밖에 없는 것이 이치다. 특히 ‘하노이 담판’에서 톱다운 방식의 위험성이 각인해주었다. 한편 나쁜 합의는 남은 과제를 더 어렵게 할 수 있다는 점에서 빈손이 오히려 더 좋을 수 있다. 즉 빈손은 ‘2보 전진을 위한 1보 후퇴’의 전술일 수 있기 때문이다. ‘2보 전진을 위한 1보 후퇴’의 사례는 1986년 미국과 소련 정상회담의 레이카비크 담판이다. 미-소 정상은 핵감축에 대한 전향적 의견접근이 이루어졌지만 미국의 전략적 방위구상(SDI)에 대한 이견으로 미-소는 빈손으로 헤어졌다. 하지만 담판과정에서 확인된 상대의 협상카드는 이듬해 12월 중거리핵전력조약(INF) 체결의 밑거름이 되었다. 따라서 이번 ‘하노이 담판’ 결렬이 마냥 비관적 상황만 아니다. ‘하노이 담판’의 소득은 북한의 실체와 진의, 협상카드가 확인되었다는 것이다. 따라서 ‘하노이 담판’에서 확인된 협상카드를 중심으로 북핵 폐기의 새로운 전략을 마련해야 한다.

4. 포스트 ‘하노이 담판’의 과제

괴테는 ‘공포와 희망은 인간의 가장 큰 적이다.’이라고 했다. 이는 근거 없는 비관도 낙관도 경계하라는 경구다.金正은은 3대 세습체제를 유지하기 위한 유일한 안전판은 핵이라고 굳게 믿고 있다. 그래서 1990년대 수십만 북한동포의 아사 상황에서도 핵개발을 지속해 결국 핵무력을 완성했다. 이는金正은은 핵을 포기하지 않는다는 반증이며 북핵위기 30년의 교훈이기도 하다. 이런 상황에서金正은이 내민 ‘비핵화 카드’는 대북제재로 인한 경제압박을 벗어나기 위한 기만전술이다. 즉金正은의 비핵화는 ‘핵 있는 상태에서의 경제협력(민족공조)’이며, ‘조선반도비핵화’를 의미한다. ‘조선반도비핵화’란 “북과 남의 영역 안에서 뿐만 아니라 한(조선)반도를 겨냥하고 있는 주변으로부터의 모든 핵 위협 요인 제거”이다. 따라서 북한의 ‘비핵화 카드’는 완전한 핵폐기(CVID)가 아니라 핵군축에 대비한 핵보유라는 점이다. 물론 북한은 ‘조선반도비핵화’를 내세워 비핵화의 본질을 흐리기 위한 전술을 구사할 것이다. 반면 미국의 비핵화는 북핵폐기(CVID)를 의미한다. 그리고 한국의 비핵화는 북한비핵화와 한반도비핵화라는 용어가 혼재하면서 혼란을 초래하고 있다. 특히 한반도비핵화는 북한의 조선반도비핵화와 유사한 용어 때문에 혼란이 가중되고 있다. 이처럼 3인3색의 비핵화 개념이 혼재하면서 협상이 다람쥐 쳇바퀴의 협상이 될 수밖에 없는 구조적 한계가 있다. 이제부터라도 제대로 된 협상이 되기 위해서는 3인3색의 비핵화의 개념을 재정립하는 것이 선결과제이다. 따라서 비핵화의 개념을 ‘북핵폐기’로 통일하는 과정이 우선되어야 한다.

또한 대북경제제재와 관련된 인식의 전환이 필요하다. 현 정부는 교역을 통한 평화이론에 근거해서 ‘남북관계발전을 통해 북한비핵화를 추동하겠다’는 것이 기본구상이다. 북핵문제를 해결하기 위해 북한과 체결한 5차례 합의가 이 평화이론에 기반 했다. 그러나 아직도 북핵위기가 지속되고 있다는 점은 평화이론의 적용에 명백한 한계

가 있음을 반증한다. 따라서 다른 접근방식이 요구된다. 바로 협상의 지렛대로 북한의 취약점을 적극 활용하는 것이다. 이번 ‘하노이 담판’에서 김정은은 경제제재해제에 조급증을 보였다. 김정은의 조급증은 대북제재로 인한 북한경제위기가 심각하다는 사실을 자인한 셈이다. 긴급기자회견에서 민생문제를 핑계로 부분적(?) 제재해제라고 강변하는 것도 제2의 고난의 행군의 가능성을 암시하는 증표들이다. 사실 부분적(?) 제재로 북한 경제성장률은 2017년 -3.7%, 2018년 -5%로 나타났다. 따라서 민생문제해결은 김정은에겐 발등의 불이다. 바로 대북경제제재가 김정은의 마음을 바꿀 수도 있다. 즉 대북경제제재가 북핵을 평화적으로 폐기할 수 있는 수단으로 작용할 가능성을 높여주고 있다. 따라서 대북경제제재의 평화적 기능에 대한 인식을 공유하는 것이 두 번째 과제이다.

‘하노이 담판’이 결렬된 이후 트럼프 대통령이 문재인 대통령에게 중재자 역할을 요청했다. 중재자 역할은 북핵폐기 도정에서의 중재자이다. 그러나 미국이 북핵폐기를 우선하면 한국은 남북관계발전을 중시했던 전례들이 있다. 또한 문 대통령이 3·1절 경축사에서 금강산관광재개와 개성공단 재가동을 통해 한반도신경제지도를 언급한 것은 아무래도 성급해 보인다. ‘하노이 담판’에서 보여준 북한의 속내가 미국의 제재지속을 우회하려는 모양새인 상황에서 문대통령의 발언은 향후 한미 엇박자를 유발하지 않을까 우려된다. 한미 간에 이런 엇박자로는 김정은의 핵질주를 막을 수 없다. 특히 남북관계발전 과속이 우리 스스로 대북제재의 구조적 허점(structural hall)을 만들어 북핵 폐기가 불가능한 지경에 빠뜨릴 수 있다는 점을 유념해야 한다. 물론 북핵 폐기를 위한 대화의 모멘텀을 유지하는 것은 중요하다. 또한 현재 남북관계는 대화유지의 동인이라는 점도 인정된다. 그러나 정부는 대화유지를 위한 노력도 해야 하지만 객관적이고 냉정한 태도를 유지하는 것도 중요하다. 특히 북한에 경사된 태도는 절대 금물이다. 북핵 폐기는 한미공조가 전제되어야 가능하다. 따라서 한미공조의 틀 속에서 남북대화가 진전될 수 있는 공조체제를 정립하는 것이 세 번째 과제이다.

그리고 대북제재를 북한의 개혁·개방으로 연결될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 개혁·개방이 북핵 폐기의 가능성을 높여줄 뿐만 아니라 북핵 폐기 이후 북한의 정상화에도 대비해야 하기 때문이다. 일반적으로 개혁이란 비효율적 체제를 효율적 체제로 전환하는 것이며 개방이란 해외자본유치를 통해 경제발전을 도모하는 것이다. 따라서 개혁과 개방이 국제규범을 준수하는 체제와 제도로 변화된다는 공통점이 있다. 북한도 예외일 수 없다. 즉 북한의 개혁의 출발점은 주체사상에 기반 한 각종 사상과 이념, 제도를 포기하는 것이며, 개방은 자유시장경제의 준칙을 준수하는 것이다. 중국과 베트남의 개혁·개방 사례에서 알 수 있는 것처럼 (정치)개혁이 선행되어야 개방도 성공할 수 있다는 점이다. 즉 개혁의 핵심은 기존의 이념을 버리고 새로운 이념을 받아들이는 ‘사상해방’에서 출발하며, 핵심 중의 핵심은 절대 권력자의 통치기간을 제한함으로써 개혁이 가능했다는 점이다. 즉 중국은 10년, 베트남은 5년으로 통치기간을 제한한 ‘사상해방’이 있었기 때문에 오늘의 번영과 자유의 토대가 되었다는 사실

이다. 따라서 진정한 남북관계발전은 북한의 ‘사상해방’의 길을 찾는 것이 네 번째 과제이다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)