국가전략, 제27권 2호 2021년 여름호, 137~162.

트럼프 행정부의 북핵외교 평가와 바이든 행정부의 북핵협상 과제

전 봉 근*

❖ 요 약 ❖

본고는 2021년 바이든 행정부 출범 이후 새로이 조성되는 북핵정책 환경을 평가하고, 향후 북미 핵협상의 재개에 대비하여 예상되는 쟁점을 제기하고 대응책을 토론했다. 북핵문제는 바이든 행정부의 외교과제의 우선순위 목록에서 빠졌다. 하지만 북한이 핵실험과 중장거리 미사일 시험발사를 재개할 위험성이 크고, 급속히 증강되는 북핵능력을 볼 때 미국은 북핵문제를 더 이상 인내하거나 방치하기 어렵다. 바이든 행정부가 북핵협상을 준비할 때, 트럼프 행정부의 싱가포르 공동성명 계승 여부, 하노이 '노딜'의 원인이 된 북한의 초기 비핵화 범위와 미국의 상응조치에 대한 대응책, 이란핵합의 모델에 따른 '잠정합의'를 통한 단계적 접근법의 적용방안 등이 주요 쟁점으로 부각될 것이며, 본고는 이 문제들을 토론하고 대안을 제시하고자 한다.

핵심어: 바이든 행정부, 북핵문제, 북미관계, 싱가포르 북미 공동성명

I. 서론

본고는 2021년 초 바이든(Biden) 행정부가 출범한 이후 전개되는 새로운 북핵정책 환경을 평가하고, 이를 배경으로 북미 핵협상이 열릴 경우에 예상되는 쟁점과 대응방안을 제시하고 토론했다. 사실 북핵문제는 바이든 신 행정부의 초기 우선순위 국정과제 목록에서 빠져있다. 바이든 행정부는 긴급하고 엄중한 미국 내부의 보건위기·경제위기·인종갈등·정치분열 등 문제를 해결하는 데 정치력을 집중할 전망이다. 더욱이 북핵문제는 미국의 국제리더십 복원, 동맹 재건, 미중 경쟁, 감염병 대응, 기후변화, 핵군축·핵비확산 등 외교과제의 우선순위 목록에서도 후

DOI: 10.35390/sejong.27.2.202105.006
* 국립외교원 교수

순위로 밀렸다.[1)]

그런데 북한은 미국의 신 행정부를 상대로 핵·미사일 도발을 하는 관행이 있어, 북한이 당장 핵·미사일 시험 도발을 하지 않았다고 하여 북핵 대응을 마냥 후순위로 미루거나 방치할 수 있을지 의문이다. 더욱이 북한이 2021년 1월 노동당 제8차 대회에서 보여준 온갖 핵·미사일 역량과 신형 핵·미사일 개발계획을 내버려 둔다면, 앞으로 이를 어떻게 감당할지 대응책을 찾기란 쉽지 않을 것이다. 오늘 북한의 핵미사일 역량은 이미 동맹국인 한국과 일본뿐만 아니라, 아태지역 주둔 미군과 미국 본토까지 직접 위협하고 있으며, 그 위협은 계속 증가할 것이다. 북한 핵무기는 개별국의 안보뿐만 아니라, 바이든 행정부가 중시하고 강화시키려는 핵비확산·핵군축 국제레짐도 크게 훼손하고 있다.

이런 상황을 감안하여 바이든 행정부의 안팎에서 북미대화의 조기 개최 필요성이 제기되고 있다. 그런데 설사 바이든 행정부가 북핵협상에 적극적으로 나선다고 하더라도, 하노이 정상회담의 '노딜(no-deal)'을 김정은 위원장의 치욕으로 기억하는 북한이 과연 회담에 순순히 나올지도 의문이다. 이런 상황을 배경으로 하여, 본고는 트럼프(Trump) 대통령의 북핵정책 성과와 바이든 행정부 출범 이후 새로이 조성되는 북핵정책 환경을 평가하고, 향후 북미 핵협상에서 제기될 예상 쟁점에 대한 대응책을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 트럼프 행정부의 북핵정책 성과 평가

1. 싱가포르 북미정상회담 성과 평가

미국 정부는 과거에도 수차례 북한과 정상회담을 시도했었다. 클린턴(Clinton)

1) 예를 들면, 안토니 블링컨(Tony Blinken) 국무장관 지명자는 상원 인준 청문회(2021.1.19.)에서 모두 발언의 기회에 북핵문제를 언급하지 않았고, 에드 마키(Ed Markey) 상원의원이 북핵문제 대책을 질문한 후에야 대북정책 검토의 방향을 간략히 밝혔다. 당시 마키 상원의원은 "(완전한) 비핵화를 궁극적인 목표로 우선 북핵 프로그램의 검증가능한 동결의 대가로 이에 맞춘 제재 완화를 제공하는 '단계적 합의(phased agreement)'를 지지할 것인가?"라고 질문했는데, 이는 민주당의 비핵화 복안을 시사한 것으로 해석될 수도 있다. (https://www.rev.com/blog/transcripts/antony-blinken-opening-statement-transcript-in-senate-confirmation-hearing)

대통령은 임기 말기에 방북을 추진했지만, 공화당과 부시(Bush) 대통령 당선자의 반대로 무산되었다. 버락 오바마(Barack Obama) 상원의원은 민주당 대통령 후보 경선에서 "이란, 쿠바, 북한의 지도자와 만나겠다."고 발언한 적이 있다.[2] 당시 오바마 의원은 부시 행정부의 제재 일변도 대북정책에서 탈피하고, "정상회담의 거부로 상대국을 처벌한다"는 전통적인 미국외교 관념에서 벗어나려고 했다. 그러나 공화당 경선후보뿐만 아니라 같은 민주당 경선후보인 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 상원의원으로부터도 순진하고 무책임하다는 비판을 들었다.[3] 이후 오바마 대통령은 쿠바, 미얀마, 이란의 정상과 소통하는 데 성공하고 이를 통해 외교관계 정상화, 이란핵합의 등의 성과를 내었다. 하지만 북한의 정상과 소통은 결국 성사되지 못했다.

워싱턴 정치의 국외자인 도널드 트럼프 대통령이 오바마 대통령의 이런 "변칙적" 구상을 계승하고, 결국 실행하는 데 성공했다. 트럼프 후보는 2016년 5월 17일 로이터통신과 인터뷰에서 "대통령이 되면, 북핵문제를 해결하기 위해 김정은과 직접 대화하겠다."고 밝혔다.[4] 그러자 힐러리 클린턴 민주당 후보는 또다시 트럼프의 순진함과 외교적 무지를 비판했다. 클린턴 후보의 이런 반응은 민주당과 공화당을 망라하고 워싱턴에 만연한 북한에 대한 깊은 불신과 북미대화 무용론을 반영했다. 그러나 워싱턴 국외자인 트럼프 후보의 생각은 달랐다. 그는 6월 한 대선 유세연설에서 반격에 나섰다. "대화하는 것이 무엇이 문제인가. 김정은이 미국에 온다면 협상테이블에서 햄버거를 먹을 것이다. 김정은과 직접 대화로 북핵문제를 해결할 가능성이 10%, 20% 있다. 그런 가능성이 있다면 대화해야 한다."[5] 당시 이 "햄버거 미팅" 발언은 외교에 무지하고 충동적인 트럼프 후보의 발언으로 치부되어 큰 관심을 끌지 못했다.

---

2) ABC News. "Obama's Evolving Take on Meeting With Iran (2008.7.22.)." https://abcnews.go.com/Politics/Vote2008/story?id=4896002&page=1
3) NBC News. "Clinton, Obama is 'naive' on Foreign Policy (2007.7.25.)." https://www.nbcnews.com/id/wbna19933710
4) Reuters, "Trump would talk to North Korea's Kim, wants to renegotiate climate accord (2016.5.18.)." https://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-exclusive-idUSKCN0Y82JO
5) Politico. "Trump: I'll meet with Kim Jong Un in the U.S. (2016.6.15.)" https://www.politico.com/story/2016/06/donald-trump-north-korea-nukes-224385

그렇다면 김정은 국무위원장은 왜 북미정상회담을 추진키로 결정했을까. 2018년 들어 북한은 핵·미사일 도발을 중단하고, 급격히 대화국면으로 전환했다. 그 배경에 대해 '핵무장 완성의 자신감', 또는 '제재압박 효과' 때문이라는 2개의 해석이 있다. 북한은 전자임을 과시하나, 필자는 후자가 북한정세에 더욱 부합한다고 본다. 김정은은 2018년 신년사에서 "국가 핵무력 완성"을 선언하고, "그 어떤 힘으로도 그 무엇으로도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 전쟁 억제력"을 보유하게 되었기 때문에 "더 이상 미국이 전쟁을 걸어오지 못한다."고 단언했다. 그런데 실은 김정은이 기대하는 병진노선의 경제적·안보적 성과가 충분히 발생하지 않았다. 2017년 후반기 들어 북한의 안보와 경제가 급격히 악화되는 조짐을 보였다.

미국이 대북 예방전쟁과 경제봉쇄를 준비하면서, 북한의 중장기적 안보와 경제 전망은 더욱 어두워졌다. 그런 전망의 배경에는 아이러니하게도 2017년 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 시험발사와 수소폭탄 실험 성공이 있다. ICBM 시험발사와 수소폭탄 실험의 성공은 북한 핵무장의 획기적인 진전이며, 김정은의 정치적 업적이었다. 동시에 ICBM과 수소폭탄 실험은 미국과 중국의 안보 국익을 직접 위협했다. 미중 양대 핵강대국은 북핵문제를 더 이상 지역안보나 핵비확산 차원이 아니라, 자신의 국가안보 차원에서 대처하지 않으면 안 되었다. 미국과 중국이 대북 압박과 제재를 강화하면서, 북한의 경화획득, 원유도입과 물자도입이 급감하고, 김정은의 국정운영과 경제발전이 크게 타격받았다. 또한 북한의 핵능력이 증가하자, 한미는 적극적으로 군사적 공격·방어·억지·보복 능력을 증가시키기 시작했다. 중국은 자신의 지척에서 이런 한미동맹의 전략적 군사역량이 증가하는 데 대해 강한 거부감을 보이고, 이 원인을 제공한 북한을 통제하려고 했다.

트럼프 행정부가 북한에 대한 예방공격과 선제공격을 위협하고, 중국까지 북한의 급속하고 과도한 핵·미사일 역량 증강에 대한 견제에 나서자 북한의 안보가 핵무장에도 불구하고 되레 악화되는 현상이 발생했다. 북한의 '병진노선'이 한계를 드러내는 순간이었다. 원래 병진노선은 안보와 경제의 두 마리 토끼를 잡고자 하는 김정은의 대표적인 국가전략이다. 김정은은 핵·미사일개발에 집중하면서, 주민들에게 핵무장이 완성되면 재래식 군비를 절약할 수 있으며, 그 여력으로 민생경제를 활성화할 것이라고 약속했었다. 그런데 2017년 "수소폭탄" 핵실험과 대륙간

탄도미사일시험발사의 성공은 칼 폰 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)의 소위 '공격의 정점(Culminating Point of Attack)'을 넘어서는 순간이었다. 이를 계기로 미군의 전략자산 추가 투입과 예방공격 위협, 그리고 한미동맹의 군비증강으로 북한 안보가 오히려 더 취약해졌다(전봉근 2018d). 그리고 경제 봉쇄와 석유 공급의 전면 중단 가능성은 북한경제의 파탄을 위협했다. 북한으로서는 '숨돌리기'와 '시간 벌기'가 필요한 시점이었다. 결국 북한은 강화되는 제재압박과 병진노선의 한계에 직면하여, 제재압박의 완화, 경제난과 식량난 완화, 미북 평화협정 등을 목표로 대화공세에 나서는 것이 불가피했을 것이다.[6)]

마침내 미북 정상은 우여곡절을 거쳐 2018년 6월 싱가포르에서 정상회담을 가졌다. 싱가포르 북미정상회담의 최대 의의는 양국의 정상이 70년 만에 역사상 처음으로 회동했다는 데 있다. 이는 양국이 수립된 이후 첫 정상 회동이며, 최장 적대관계를 유지하고 있는 국가 간 정상회동이라는 특징도 있다. 당초 싱가포르 북미 공동성명이 '비핵화 합의'가 될 것이라는 기대가 많았지만, 결과는 그렇지 못했다. 대신에 양 정상은 새로운 북미관계 수립, 한반도 영구평화체제 구축, 한반도 완전한 비핵화 등 양국 간 3개의 포괄적인 전략목표를 제시하고 이를 달성하기 위한 노력을 약속하는 '정치합의'를 채택했다. 싱가포르 북미 공동성명의 의미를 아래와 같이 평가한다.

첫째, 동 공동성명을 통해, 트럼프 행정부는 비핵화협상 원칙으로서 일방적으로 핵폐기를 요구하는 핵비확산 규범적·국제법적 접근법이 아니라, 상호 주고받는 정치적·거래적 접근법을 확인했다. 이번 공동성명에서 트럼프 대통령은 북한과 새로운 북미관계를 구축하기로 합의했고, 김정은 위원장은 한반도의 완전한 비핵화에 대한 약속을 재확인했다. 동 공동성명의 어디에도 북한의 핵개발과 핵무장이 국제법을 위반하고 세계평화를 해치기 때문에 비핵화 해야 한다는 언급은 없다. 그동안 한미와 국제사회는 북한의 핵개발을 공공연한 국제법 위반과 세계평화에 대한 침해행위로 간주하고, 북한에게 비핵국으로 원상회복을 일방적으로 요구했었다. 대표적인 사례로 북한의 1차 핵실험(2016.10.9.) 이후 채택된 유엔안보리결의 1718호는 "북한의 핵실험이 핵확산금지조약과 세계 핵비확산 레짐에 대한 도전"이며, "지역과 세계 평화와 안정에 대한 위협"이라고 규정하고, 향후 핵실험과 미

6) 싱가포르 정상회담 개최 배경과 결과에 대한 분석은 다음을 참조할 것: 전봉근 2018.

사일발사를 중단할 것을 요구했었다.[7)]

사실, 북한 비핵화를 위한 주고받기식 접근법은 트럼프 행정부에서만 등장한 것은 아니다. 사실 1994년 북미 제네바합의와 2005년 6자 공동성명에도 북한 비핵화를 전제로 다수의 정치경제적 유인책 제공이 명시되어 있다. 하지만 이전 북핵합의는 하나같이 북한 비핵화를 명시적으로 목표로 제시했고, 설사 정치경제적 유인책을 제기하더라도 그것을 비핵화를 위한 보상으로 제시하지는 않았다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 북미협상에서 북핵의제의 상대적 중요성이 하락했다는 우려가 있다. 공동성명에 총 4개 조항이 있는데, 유해송환 조항을 뺀다면 3개 핵심 조항이 있다. 그런데 북핵 조항은 (1조) 새로운 북미관계 수립, (2조) 한반도 평화체제 구축에 이어, (3조)에 위치했다. 북미회담에서 최중요 의제이자 선결과제가 되어야 할 북핵문제가 세 번째로 밀려났다. 또한 북핵 조항이 북미관계 수립과 평화제제 구축 조항 이후에 위치한 것은 북미관계 수립과 평화체제 구축 이후에야 비핵화를 추진한다는 잘못된 메시지를 북한에 줄 우려도 있다.[8)] 특히, 동 공동성명의 전문의 "두 정상은 새로운 미북관계의 수립이 한반도와 세계의 평화와 번영에 기여하고, 상호신뢰 구축은 한반도 비핵화를 촉진할 수 있다는 점을 확신하면서"라는 구절에 주목할 필요가 있다.[9)] 이 구절에 따르면, 북한은 북미관계 정상화와 상호신뢰 구축의 진전에 상응하는 만큼 비핵화를 실행하면 되며, 심지어 전자의 조건이 충족되지 않았다면 비핵화를 거부할 명분도 갖게 되었다. 이는 "미국의 선 대북 적대시 정책 폐기"를 요구하는 북한의 입장을 반영한 것으로 보이는데, 트럼프 대통령 자신이 아니었다면 미 정부 내 누구도 이런 문구를 수용하지 못했을 것이다.

---

7) 출처 UN 웹사이트, https://www.undocs.org/S/RES/1718%20(2006).

8) 여기서 지적한 동 공동성명의 3개 조항은 다음과 같다. 1. The United States and the DPRK commit to establish new US-DPRK relations in accordance with the desire of the peoples of the two countries for peace and prosperity. 2. The United States and DPRK will join their efforts to build a lasting and stable peace regime on the Korean Peninsula. 3. Reaffirming the April 27, 2018 Panmunjom Declaration, the DPRK commits to work toward complete denuclearization of the Korean Peninsula.

9) 여기서 문제의 문장은 아래와 같다. "Convinced that the establishment of new US-DPRK relations will contribute to the peace and prosperity of the Korean Peninsula and of the world, and recognizing that mutual confidence building can promote the denuclearization of the Korean Peninsula, President Trump and Chairman Kim Jong Un state the following...."

셋째, 북핵 조항에서 구체성이 부족했다. 북핵 조항의 내용을 보면, 강력한 비핵화 최종상태와 목표를 표시하는 종래의 '완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체(CVID: Complete, verifiable and irreversible dismantlement)' 표현이 빠지는 대신, 4.27 판문점선언(2018)에서 표현된 '한반도의 완전한 비핵화'가 채택되었다. 그리고 당초 논의 과정에서 비핵화 시한, 신고 범위, 검증 방법, 초기 비핵화 실행조치 등이 공동성명에 명기될 것으로 기대되었으나 모두 빠졌다. '비핵화' 개념의 정확한 정의에도 관심이 많았지만, 이도 생략되었다. 참고로, 북한 비핵화의 목표이자 최종 상태를 의미하는 'CVID'는 유엔안보리결의 1718호(2006) 6항에 뿌리를 두고 있다.[10] 사실 핵무기 프로그램의 'CVID'는 핵확산금지조약(NPT: Nuclear nonproliferation treaty) 내 비핵국 회원국이라면 누구나 당연히 무조건적으로 실행해야 하는 비핵화 목표이다. 그런데 동 안보리 결의를 엄격히 해석한다면, 북한에게 핵무기 프로그램뿐만 아니라 평화적 원자력 프로그램까지 폐기할 것을 요구하고 있어 특별하다. 트럼프 행정부는 종래 관행적인 'CVID' 표현에 대한 북한의 강한 거부감을 감안하여 '최종적이고, 완전하게 검증가능한 비핵화(FFVD: Final Fully Verifiable Denuclearization)' 표현을 사용했었다. 한국과 미국 정부는 항상 북한 비핵화의 최종목표로 CVID를 추구하면서도 때로는 북한의 강한 반발을 감안하여 이런 표현을 자제하는 경향이 있었다. 하지만 설사 그렇다고 하여 북한 비핵화의 최종 목표가 바뀐 적은 없었다.

2. 하노이 북미정상회담 성과 평가

트럼프 미 대통령과 김정은 국무위원장은 2019년 2월 27, 28일 양일간 베트남 하노이에서 2차 북미정상회담을 가졌으나, 핵합의를 채택하는 데 실패했다. 이런

10) 유엔안보리결의 1718호 6항. (The Security Council) Decides that the DPRK shall abandon all nuclear weapons and existing nuclear programmes in a complete, verifiable and irreversible manner, shall act strictly in accordance with the obligations applicable to parties under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and the terms and conditions of its International Atomic Energy Agency (IAEA) Safeguards Agreement (IAEA INFCIRC/403) and shall provide the IAEA transparency measures extending beyond these requirements, including such access to individuals, documentation, equipments and facilities as may be required and deemed necessary by the IAEA.

하노이 회담의 파행적 결과는 의외였다. 특히 하노이 북미정상회담의 결과로 북미관계, 비핵화, 평화체제 등 3축이 동시에 진전되어, 이를 바탕으로 남북관계 개선과 경제협력을 적극 추진할 것을 기대했던 당시 한국 정부에게는 충격이었다. 하지만 일부 전문가는 올 것이 왔을 뿐이라고 평가했다. 북한이 당초 비핵화할 의지가 없었던 데다, 미 정부도 충분한 사전준비 없이 트럼프 대통령의 직관에 따라 협상을 추진했기 때문이었다. 트럼프 대통령의 톱-다운(top-down)식 접근법과 강력한 개인적 리더십이 모처럼 북미 간 대화 돌파구를 여는 데 기여했다. 하지만 일인 리더십에 과도하게 의존하는 이런 접근법은 불안정하고, 예측 불가하다는 한계도 드러났다.

북미 양측은 왜 합의하지 못했으며, 쟁점은 무엇이었나? 미 정부는 협상 결렬의 배경으로 북한이 "영변 핵시설 폐기"를 제안하며, 그 대가로 "기본적으로 전면적인 제재 해제"를 요구했기 때문이라고 설명했다. 여기서 두 개의 쟁점이 있다. 첫째, 미국은 영변 핵단지의 폐기를 넘어서는 "추가적인 비핵화"를 요구했다. 이는 북한이 영변 밖에 있는 비밀 농축 시설을 공개하고 폐기할 것을 요구한 것이었다. 또 폼페이오 장관의 추가 설명에 따르면, 미국은 영변 외 미사일 시설, 핵탄두와 핵무기체제의 해체, 핵목록 신고 등도 요구했다(전봉근 2019).

한편, 북한은 자신이 요구한 경제제재 해제는 모든 제재가 아니라, 일부 민생과 관련되는 제재가 대상이라고 반박했다. 구체적으로 유엔 제재 결의 11건 중 2016년부터 2017년까지 채택된 5건을 해제하고, 그중에서도 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들을 먼저 해제해 달라고 요구했다. 그리고 그 대가로 제시한 '영변 핵시설 폐기'의 중요성과 가치를 강조하며, 미국이 어떤 비용을 치러서라도 이 제안을 놓치지 말 것을 호소하고 협박했다. 합의 무산 이후 급히 만든 기자회견(3.1)에서 리영호 외상은 북측의 비핵화 제안을 아래와 같이 설명했다.[11)]

첫째, 영변지구의 플루토늄과 우라늄을 포함한 모든 핵물질 생산시설을 미국 전문가들의 입회 하에 양국 기술자들의 공동 작업으로 영구적으로 완전히 폐기한다. 이는 양국의 현 신뢰 수준의 단계에서 북한이 할 수 있는 가장 큰 보폭의 비핵화 조치이다. 둘째, 미국의 우려를 덜기 위해 핵실험과 장거리 로켓 시험발사를 영구

11) "[전문] 북 리용호·최선희 심야 기자회견 발언"(연합뉴스 2019/3/1), www.yna.co.kr/view/AKR20190301006451504.

적으로 중지한다는 확약을 문서로 제공할 용의가 있다. 셋째, 신뢰조성 단계를 거치면 앞으로 비핵화 과정은 더 빨리 전진할 수 있을 것이다.

이 논쟁에서 북미는 중대한 입장 차를 보였다. 우선 미국은 북한의 완전한 비핵화를 달성할 때까지 안보리 경제제재를 대북 압박수단으로 계속 활용하겠다는 입장이다. 실제 유엔안보리의 대북제재 결의는 2016년부터 그 성격이 바뀌는데, 이전에는 북한 핵·미사일 개발에 필요한 전략물자를 주로 통제했었다. 그럼에도 불구하고, 핵·미사일 개발과 도발이 반복되자, 유엔안보리는 김정은 통치자금과 북한경제 전체를 타깃(target)으로 현금거래를 동반하는 일체 수출입을 통제하기 시작했다. 그런데 이 제재가 주효했다는 것이 일반적인 평가이다. 따라서 미국과 국제사회는 대체로 북한이 완전히 비핵화 할 때까지 이 경제제재 체제를 유지해야 한다는 입장을 견지했다.

리용호 외상이 기자회견에서 시사했듯이, 북한은 영변 핵시설을 제재 해제의 상응조치와 교환하는 데 이용하고, 기타 비핵화 조치(핵신고, 핵탄두, 미사일 폐기 등)는 미국으로부터 정치군사적 상응조치를 얻는 데 이용한다는 전략이었다. 이런 양측의 입장은 결국 절충되지 못한 채, 북핵협상은 급작스럽게 종료되었다.

2차 하노이 북미정상회담이 성과 없이 끝나면서 북미대화에 급제동이 걸렸고, 그 여파로 남북대화도 주춤해졌다. 1~2년 내 비핵화를 장담하던 북미 양측이 돌연 서로 급한 게 없다고 버티기를 예고했다. 사실 지난 북핵협상 30년 역사를 경험한 국민이라면 그냥 올 것이 왔다고 생각할 수도 있다. 그런데 북한의 핵무장이 이미 가시화된 상황에서 한국은 북미 핵협상의 지체를 지켜보기만 할 여유가 별로 없다. 이런 상황이 장기화된다면, 결국 한국은 북핵을 "머리에 이고 살거나", 한미동맹의 보호에 전적으로 의존하거나, 또는 자체 핵무장을 해야 하는 나쁜 옵션만 갖게 된다.

전문가들은 대체로 하노이 담판에서 김정은 국무위원장이 패배했다고 판정했다. 한때 북한 실무협상팀의 숙청과 처형설까지 떠돌았다.[12] 숙고하던 김정은 국무위원장이 마침내 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 2019년 말을 시한부로 3차 북미정상회담 개최 의사와 조건을 밝혔다. 김 위원장은 "조미 사이에 뿌리 깊

12) "하노이 회담 결렬 후…'김혁철 총살, 김영철 노역, 김여정 근신'" (중앙일보, 2019/5/31) https://news.joins.com/article/23484642.

은 적대감이 존재하고 있는 조건"이므로 "쌍방이 일방적인 요구조건들을 내려놓고 각자의 이해관계에 부합되는 건설적인 해법을 찾아야" 한다고 주장했다.[13] 여기서 김 위원장은 "미국이 올바른 자세를 가지고 우리와 공유할 수 있는 방법론을 찾는 조건"을 제기하여, 결국 미국의 양보를 요구하고 있다.

2019년 2월 말 하노이 북미정상회담이 합의 없이 끝난 후 북미관계와 북핵국면은 연일 아슬아슬한 긴장의 연속이었다. 미국의 반복되는 핵협상 재개 요구에도 불구하고 북한은 협상을 거부하며, 5월부터 시작하여 단거리 미사일과 대형 방사포의 시험발사로 군사도발을 반복했다. 마침내 10월 5일 스톡홀름에서 북미 실무 핵협상이 열렸지만, 북측은 하루 만에 미국의 입장 불변을 이유로 "협상 결렬"을 선언했다. 과거 북미관계를 돌이켜 보면, 이런 북한의 미사일 발사와 일방적인 협상 중단은 미국의 강경대응을 초래하고, 이에 북한이 다시 반발하면서 북핵위기가 재발되었을 것이다. 하지만 김정은 국무위원장과 도널드 트럼프 대통령 간 친서외교와 2019년 6월 30일 판문점 '번개회동'으로 북미는 대화의 끈을 놓지 않았다. 특히 트럼프 대통령이 반복적으로 북미관계에 개입하면서 그 파탄을 방지했다.

결국 트럼프 행정부의 대북정책은 대통령 개인의 주도권에 크게 의존한 결과, 북미정상회담 개최의 역사적인 성과를 거두었지만, 실질적이고 지속가능한 비핵화 성과를 거두는 데에는 실패했다. 트럼프 대통령은 "내 핵단추는 김정은 것보다 크다", "화염과 분노" 등과 같은 위험한 발언으로 핵전쟁 위험을 초래했었고, 하노이 정상회담에 충분한 사전준비 없이 참여한 데다 개인변호사의 폭로 청문회에 집중하여 비핵화 진전의 소중한 기회도 놓쳤다. 트럼프 대통령이 2020년 말 대통령 선거에 패배하면서, 북핵문제와 북미관계의 향방을 전적으로 김정은-트럼프 북미정상회담에 의존하던 시기는 끝났다.

---

13) "[전문] 北김정은 위원장, 최고인민회의 시정연설" (연합뉴스, 2019/4/13) https://www.yna.co.kr/view/AKR20190413020900504.

Ⅲ. 바이든 행정부 출범 이후 북핵정책 환경 평가

1. 북한의 시한부 '전략적 인내' 전망

많은 북한전문가들이 북한이 바이든 신 행정부를 겨냥하여 핵실험·미사일발사 도발을 재개할 것이라고 전망한다. 실제 그럴 가능성이 열려있다. 아래 이유 때문이다.

첫째, 북한은 미국 신 행정부에 대해 관심을 끌거나, 협상장에 나오도록 하기 위해 '벼랑끝 외교' 전술을 활용하는 관행이 있다. 둘째, 핵실험·미사일발사를 위한 군사·과학기술적 수요가 있다. 북한은 2018년부터 핵실험과 중장거리미사일 시험발사를 중단했는데, 그 이후 새로 개발한 전략핵탄두·전술핵탄두·대륙간탄도미사일·잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-launched Ballistic Missile)·단거리미사일 등을 실험할 필요가 있다. 셋째, 북한은 2019년 북미대화가 중단된 이후 수 십 차례 각종 단거리미사일·대형방사로켓포를 발사했었는데, 이를 반복할 가능성이 크다. 사실 안보리결의 1874호(2009) 2항은 북한에게 "탄도미사일 기술을 사용하는 어떤 발사(any launch using ballistic missile technology)도 중단할 것"을 요구하고 있다. 이 조항은 단거리와 장거리 여부를 막론하고 일체 북한의 탄도미사일 발사를 금지한다. 따라서 2019년 북한의 탄도미사일 발사는 유엔안보리의 추가적 비난과 제재 대응을 촉발하는 요건이 되었지만, 당시 트럼프 대통령이 북한의 단거리 미사일 시험발사 건을 안보리 회부하자는 요구를 일축했다.[14] 북한은 과연 바이든 행정부도 그럴지 시험하려고 할 것이다. 넷째, 북한이 최근 8차 당대회에서 발표했듯이 "핵보유국 지위 공고화"와 "핵 선제 및 보복타격 능력 고도화"를 위해 전면적으로 핵실험·미사일시험에 나설 가능성도 있다. 다섯째, 코로나19보건위기·경제위기가 더욱 악화되어 심각한 체제위기로 비화되면, 정권과 체제를 지키기 위해 핵실험·미사일발사를 재개하며 전쟁위기를 조성할 가능성도 있다(Cha 2021).

하지만 본고는 북한이 당분간 도발을 자제하고 미국의 태도를 관망하는 '전략적 인내' 정책을 추진할 것으로 전망한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한은 2017

14) UNSC Resolution 1874 (2009), https://www.un.org/press/en/2009/sc9679.doc.htm

년에 대거 핵실험·미사일발사를 했었고, 2020년 당 창건 행사에서 신형 전략무기를 대거 전시하여, 미국과 한국에게 핵보복억제력을 충분히 과시했었다.

둘째, 김정은 위원장은 당분간 코로나19 대응과 경제발전에 집중하기 위해 대외 도발을 자제할 전망이다. 경제위기·식량위기·보건위기의 복합적 위기상황에서 추가적인 제재압박을 원치 않기 때문이다.

셋째, 중국 요인이 있다. 중국은 미중관계를 관리하고, 미국의 한반도 내 전략무기 도입을 방지하기 위해 북한의 도발을 반대할 것이다. 북한은 오늘과 같은 코로나19 팬데믹 시대에 생존하기 위해 중국의 경제적 지원과 정치적 지지가 더욱 필요하므로, 중국의 입장을 무시하고 막무가내로 도발에 나서기 어려울 것이다.

넷째, 북한은 미국과 중국의 공동 반발을 초래할 핵실험·미사일발사의 '경성 도발'을 자제하고, 당분간 간접적이고 덜 도발적인 '연성 도발' 전술을 선택할 것이다. 8차 당대회에서 병진노선의 부활, 핵보유국 지위 확보, 각종 전략무기 개발계획 발표 등도 이런 '연성 도발'에 해당된다.

마지막으로, 흔히 북한의 도발적인 '벼랑끝 외교' 전술의 목표는 주로 미국을 협상테이블로 끌어들이고 양보를 강요하는 것이다. 그런데 코로나19 팬데믹 시대에 실제 북미 핵협상이 열릴 가능성은 매우 낮다. 따라서 북한이 미국을 협상테이블로 끌어들이고 양보를 강요하려면, 최소한 2021년 상반기는 지나야 할 것이다. 따라서 핵미사일 도발의 계획이 있다면, 최대의 효과를 위해 당분간 자제할 것으로 전망한다.

요약하면, 북한은 8차 당대회에서 병진노선을 재확인하고 전략핵무기에서 전술핵무기까지 각종 핵무기 개발계획을 공개함으로써, 한국과 미국에게 북한의 핵무장과 핵보유국 지위를 수용하든지, 그게 싫다면 정치·군사·경제적 양보를 제공할 것을 압박하고 있다. 2018년의 남북 및 북미 정상회담에서 북한은 비핵·평화체제 경로를 '플랜 A'라고 확인하고, 병진노선과 핵무장을 백업 플랜인 '플랜 B'의 위치에 두었다. 하지만 8차 당대회에서는 병진노선과 핵무장을 추구하는 '플랜 A'만 있다는 입장을 보였다. 이렇게 북한의 입장은 크게 경화되었다.

2. 바이든 신 행정부의 대북 '전략적 관여' 전망과 한미공조

한국 정부는 바이든 신 행정부의 출범을 계기로 다시 한 번 기존 대북 정책을 아래와 같이 재확인했다. 문재인 정부는 연례적인 1월 신년 외교안보 업무보고회에서 '한반도 평화 프로세스의 가시적 성과'를 2021년 대북정책 목표로 내세웠다. 이를 위해, 북한의 핵미사일 도발 저지, 한미공조 강화, 북미대화 조기 개최 등 3개 정책과제를 적극 추진하겠다는 의지를 확인했다. 문재인 대통령은 바이든 대통령과 정상통화(2021.2.4.)를 가진 후, 한반도 평화 프로세스를 진전시키기 위해 미국과 긴밀한 대화로 공통된 대북전략을 수립하고, '하노이 노딜' 이후 단절되었던 북미대화와 남북대화를 조기에 재개한다는 입장을 양측이 확인했다고 공개했다.

그런데 과연 바이든 행정부는 한국정부의 요구에 호응하며, 북미대화를 적극 추진할까? 일부 전문가들은 바이든 행정부가 오바마 행정부 시절의 '전략적 인내' 정책으로 복귀할 것이라고 전망하기도 한다. 그런데 필자는 다음 이유로 바이든 행정부가 북한과 '전략적 관여' 정책을 추진할 것으로 전망한다.

첫째, 2017년에 북한의 핵역량이 획기적으로 증강되어 미 본토와 아태 주둔 미군에 대한 직접적인 군사 위협이 되었기 때문에 미국은 더 이상 북핵문제를 방치할 수 없다.[15)]

둘째, 북한의 핵역량 증강과 핵보유국 지위 주장으로 바이든 행정부가 중시하는 NPT 체제가 크게 훼손되었다.

셋째, 과거 오바마 행정부의 대북 '전략적 인내' 정책은 이명박·박근혜 정부가 추진했던 제재압박 중심의 보수적인 대북정책을 반영한 결과이다. 그런데 이는 당초 오바마 대통령의 의도가 아니었다. 반대로 그는 이란·쿠바·북한·미얀마 등 오랜 적대국가와 관계 정상화를 추구했었고, 북한을 제외하고는 실제 성공했다. 당시 북한 변수도 작용했다. 당시 북한은 김정일 국방위원장의 뇌졸중(2008)으로 정권과 체제위기가 발생하여, 대외관계를 일체 중단하고 내부에서 권력세습 준비와

15) 최근 한 분석보고서가 평가하는 북한의 핵능력은 다음과 같다. "2019년 말 기준 북한이 확보한 플루토늄 총량은 30-63kg, 농축우라늄 총량은 최소 175kg에서 최대 645kg으로 추정된다. 이를 기준으로 판단할 때, 2027년경 북한이 플루토늄과 농축우라늄을 사용해 확보할 수 있는 핵무기 수량은 151-242개이며, 수십기의 이동식 대륙간탄도미사일을 보유할 것으로 예상된다." (브루스 베넷, 최강 외 2021)

북중관계 관리에만 집중했었다.

넷째, 미 민주당 행정부는 오랜 대북 관여정책의 전통이 있다. 클린턴 행정부 때인 1993년 6월 첫 북미협상을 개시했고, 1994년 제네바에서 북미 간 기본합의를 타결했고, 2000년에 조명록 차수를 백악관으로 초청하여 북미 코뮈니케를 채택했었다. 이런 요인들을 감안할 때, 바이든 행정부는 대북 '전략적 인내'가 아니라, '전략적 관여'를 추진할 가능성이 크다.

실제 토니 블링컨 국무장관이 인준 청문회에서 한 발언과 젠 사키(Jen Psaki) 백악관 대변인의 발언을 보면, 바이든 행정부의 대북정책 검토가 '전략적 관여'의 방향으로 진행되고 있다는 점을 보여 준다. 특히 이들의 발언 중에서 "한국과 긴밀히 대북정책을 협의하겠다", "북핵문제에 대한 대응은 미국의 사활적 이익(vital interest)이다", "단계적 비핵화가 불가피하다", "북한주민에게 인도지원·의료지원 제공을 검토하겠다", "외교적 유인책 제공을 검토하겠다" 등은 한국정부의 대북정책과도 방향성이 일치한다.

바이든 외교팀이 당면한 대북정책 과제로는 임박한 핵실험·미사일시험발사 가능성을 방지하고, 북한 핵미사일 역량의 추가 증강 저지와 비핵화 프로세스 가동, 북한의 비핵화 약속 재확인 등이 있다. 이를 위해 바이든 행정부는 조기에 한국, 일본, 중국 등과 정책조율을 거쳐, 연내에 북한과 핵협상을 재개할 것으로 전망된다.

Ⅳ. 바이든 행정부의 북핵협상 시 예상 쟁점

1. 하노이 '노딜'의 쟁점과 대응방향

향후 북미 핵협상이 성과를 거두려면, 미국과 북한 모두 새로운 비핵화 계산법을 준비해야 하며, 충분한 실무협상 시간도 필요하다. 그렇다면 향후 재개될 북미 핵협상에서의 예상 쟁점은 무엇이며, 어떻게 해결해야 하나. 특히 향후 북미 핵협상에서 하노이 정상회담의 '노딜' 사태를 재현하지 않으려면, 동 정상회담에서 제기되었던 쟁점에 대한 대응책이 있어야 한다.

첫째, 하노이 정상회담에서 미국은 북한에게 초기 비핵화 조치로서 소위 "영변 플러스 알파", 비핵화의 최종상태 또는 정의, 비핵화 로드맵 등 3개 사항을 요구했

었다. 이는 미국으로서 필요하고 정당한 요구였다. 다만 북한이 향후 협상테이블에 나와서 3개 요구사항을 수용토록 만들려면, 미국도 해야 할 일이 있었다. 예를 들면, 미국도 초기의 상응조치 패키지, 상응조치의 최종단계, 상응조치의 로드맵 등을 북한에 제공했어야 했다. 아마 미국이 북한이 거부하지 못할 정도로 강력한 유인책과 비전을 명료히 제시한다면, 북한도 쉽게 협상을 거부하지 못했을 것이다. 물론 북한을 협상장에 묶어두려면 북한이 핵협상과 핵합의를 거부할 때 치르게 될 추가 제재압박의 불이익도 명료히 제시되어야 한다.

북핵 협상 초기에 미국과 북한이 상호 교환할 '로드맵'이 구체적이고 완벽할 필요는 없다. 양국 간 상호 깊은 불신을 감안할 때 그런 로드맵을 만드는 것이 불가능하다. 다만 싱가포르 공동성명에서 합의한 3개 목표와 핵심적인 중단 단계의 이정표를 포함한 '개념적 로드맵'이면 충분할 것이다.

둘째, 국제사회가 차기 북핵 협상에서 아마 가장 주목할 내용은 북한의 '초기 비핵화 조치'가 될 것이다. 향후 열릴 북미 실무회담에서도 '초기 비핵화 조치'가 핵심 의제이자 쟁점이 될 것이다. 이에 대한 북미 간 접점은 하노이 정상회담에서 북한이 제시했던 '영변 핵시설 포기'와 미국이 요구한 '영변 플러스 외부 핵시설 포기' 주장의 중간에 있을 것이다. 향후 북핵 협상에서 북한이 하노이 회담에서 제시했던 '영변 핵시설 포기'를 거두어들이고, 이보다 낮은 수준의 초기 비핵화 조치를 제시할 가능성도 있다는 점에 주의해야 한다. 바이든 행정부는 북한의 '핵분열물질 생산 중단'을 차기 북핵협상의 목표로 제기할 가능성이 높다. 그리고 핵무기 생산 중단, 미국의 주 관심 사항인 시범적으로 일부 ICBM 불능화와 폐기, 중장거리미사일 이동발사차량 폐쇄 등도 요구할 가능성이 있다.

셋째, 비핵화 조치를 확인하는 검증문제가 있다. 과연 어떤 검증방안을 북한에 적용할 것인가. 보통 대북 핵검증을 말할 때, NPT 회원국에 대한 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)의 전면안전조치용 핵사찰을 연상시키는 경향이 있다. IAEA의 전면적이고 침투적인 사찰 방식을 북한에 적용하는 것이 가장 이상적이지만, 북한은 일관되게 이를 거부했었고 국제사회도 강요할 방법을 찾지 못한 게 현실이다.

따라서 본고는 비핵화 진전 및 북미대화 진전에 맞추어 핵검증을 점차 단계적으로 강화시켜 나갈 것을 제안한다. 비핵화 초기 단계에서는 합의된 비핵화 조치의

신고 범위에 한정하여 관찰·봉인·차단·원격감시 등 덜 침투적이고 간접적인 검증 방법을 적용하는 것이 현실적이다. 불신 수준이 높았던 미소 간 핵군축에 사용되었던 각종 핵검증 방법을 참고할 필요가 있다. 비핵화와 북미관계의 진전에 따라 검증 방법도 점차 강화되고, 미래에 북한이 NPT에 가입하게 되면 전면적인 핵사찰도 가능하게 된다. 북한이 약속한 핵검증의 수용을 거부할 경우에 대비하여 이란핵합의 사례에서 보듯이 북핵합의에도 '스냅백' 조항을 둔다면, 북한의 핵검증 이행을 확보하는데 도움이 될 것이다.

넷째, 비핵화에 대한 보상으로서 어떤 상응 조치를 주로 제공하느냐가 또 큰 쟁점이 될 것이다. 하노이 북미정상회담에서 북한은 일부 비핵화 조치의 대가로 민수경제 부분에 대한 안보리 제재결의의 일괄적 철회를 강력히 요구했었고, 미국은 이를 거절했다. 당시 미국은 북한의 제재 해제 요구가 과도하며, 경제제재가 가장 효과적인 대북 레버리지이므로 완전한 비핵화까지 제재를 지속해야 한다는 입장이었다. 당시 북한은 제재 해제 요구가 거절당하자, 리영호 북한외상이 야간 긴급 기자회견에서 말했듯이 앞으로 구차하게 제재 해제 요구를 하지 않을 것이며, 대신 안전보장을 상응 조치로 요구할 것이라고 주장했다.

그런데 본고는 비핵화에 대한 보상으로 적정 수준의 안전보장과 경제지원을 병행하여 제공할 것을 제안한다. 그 이유로 첫째, 북한이 안전보장의 구체적인 내용으로 북미관계 정상화, 대북 안전보장에 대한 미 의회의 보증, 주한미군 철수와 일체 연합훈련 중단, 한국군의 군비증강 중단 등을 요구했었다. 그런데 이들은 한미가 수용하기 어렵다. 한미가 동의할 수 있는 낮은 수준의 안전보장 제공 방안을 찾아야 한다. 둘째, 북한은 김정은 위원장이 경제발전에 집중하고 있고, 또한 자신의 핵무기와 중국의 안보지원 때문에 안보가 일정 수준 보장되었다고 보기 때문에 제재 해제와 경제협력을 계속 요구할 것으로 보인다. 셋째, 북한이 미국에게 안전보장을 집중적으로 요구할 것이라고 했지만, 사실 북한은 미국의 어떤 안전보장 약속도 믿지 않는 경향이 있다. 결국 비핵화의 상응 조치로 낮은 수준의 외교안보적 상응조치와 경제지원을 혼합하여 제공할 필요가 있다. 특히 북한이 '북미관계 정상화'를 간절히 원한다는 점을 감안할 때, 미국의 '북미 수교협상 개시' 상응조치는 북한의 '핵활동 동결'을 확보하는 효과적인 유인책이 될 것이다.

2. 트럼프 행정부 대북정책의 계승문제

향후 미국이 대북정책 검토를 끝내고 북한과 핵협상을 재개하기로 결정한다고 하더라도 과연 북한이 이에 응할지 알 수 없다. 북한은 하노이 정상회담에서 핵합의가 결렬된 이후 북미대화와 남북대화를 일관되게 거부했다. 이런 추세를 감안할 때 북한은 바이든 행정부의 북미회담 제안을 일단 거부할 가능성이 크다. 따라서 바이든 행정부가 북미대화를 재개하려면 대화 분위기 조성을 위한 몇 가지 준비가 필요하다. 그렇다고 당장 대북제재를 완화하거나 북미관계를 개선하자는 말은 아니다. 그런 조치들은 추후 북미 협상에서 결정될 일이다. 필자는 바이든 행정부가 당면한 북한의 도발을 저지하고, 향후 북한과 생산적인 비핵화 협상을 재개하려고 한다면 우선 아래와 같이 트럼프 행정부의 대북정책 유산 일부를 계승할 것을 제안한다.

첫째, 바이든 행정부가 2018년 싱가포르 북미 공동성명을 계승한 것을 선언한다. 사실 앞에서 지적했듯이 트럼프 행정부의 주요 외교 성과물인 '싱가포르 공동성명'에도 문제가 없지 않다. 특히, 동 공동성명의 전문에서 "두 정상은 새로운 미북관계의 수립이 한반도와 세계의 평화와 번영에 기여하고, 상호신뢰 구축은 한반도 비핵화를 촉진할 수 있다는 점을 확신하면서"라는 구절이 있다. 여기서 북미관계 정상화와 상호신뢰 구축을 비핵화의 앞에 두었는데, 이는 평소 북한의 주장을 반영한 것이다. 또한 동 공동성명은 핵심 3개 조항 중에서 비핵화 조항을 가장 뒤에 두어, 북한에게 북미관계 정상화와 평화체제 구축을 우선 요구하는 구실을 제공했다는 비판도 있다.

둘째, 2017년 8월 월스트리트저널 공동기고문에서 렉스 틸러슨(Rex Tillerson) 국무장관과 제임스 매티스(James Mattis) 국방장관이 발표한 소위 '4-노(4-no)' 대북정책 원칙을 재확인하도록 한다.[16] '4-노' 원칙은 정권교체, 체제 붕괴, 통일 가속화, 미군의 이북 진출 반대 등을 포함하는데, 이는 평소 미국 정부가 견지했던 선언적 대북정책과 흡사하다. 더욱이 이 원칙은 북한이 요구하는 '미국의 대북 적대시 정책 폐기'에 대한 대응이므로, 바이든 행정부도 이를 계승하고 재확인할 필

16) James Mattis and Rex Tillerson, "We're Holding Pyongyang to Account." *Wall Street Journal*, Opinion, Aug. 13, 2017.

요가 있다. 또한 이 원칙은 문재인 대통령이 2017년 8.15 경축사에서 발표했던, 북한 붕괴, 흡수통일, 인위적 통일을 반대하는 '3-노' 정책과도 일맥상통한다.

셋째, 북미 정상 간 소통채널을 유지한다. 당장 정상회담을 개최할 필요는 없다. 하지만 북한의 일인지도체제를 감안하거나, 이란핵합의 사례를 보더라도 핵협상의 진전을 위해 정상 간 소통은 필수적이다. 이란핵합의(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)의 경우에도 오바마 대통령이 과거의 터부를 깨고 이란의 리더십과 소통을 시작한 것이 핵합의 타결에 주효했다.

특히 상기 조치 중에서도 '싱가포르 공동성명'의 계승이 중요한데, 그 이유는 아래와 같다. 첫째, 싱가포르 공동성명은 김정은 위원장이 직접 서명한 성과물이므로 바이든 행정부가 이를 계승하면, 북한도 동 성명을 지지할 가능성이 높다. 미국이 동 공동성명의 계승을 확인한다면, 이는 김정은에게 보내는 선의의 제스처가 되고, 북핵 실무협상을 위한 분위기 조성에도 기여할 것이다.

둘째, 동 공동성명에서 합의한 한반도의 완전한 비핵화, 새로운 북미관계, 한반도 평화체제 구축 등 3개 목표는 한미 정부가 공동으로 지향하는 대북정책 목표이다. 미국과 북한이 이를 재확인할 필요가 있다.

셋째, 바이든 행정부는 북한이 핵실험·미사일발사로 대미 도발을 시도하거나, 8차 당대회에서 선언했듯이 수소폭탄·중장거리미사일을 증강시키거나, 기존의 비핵화 약속을 폐기할 것을 크게 우려하고 있다. 만약 '싱가포르 공동성명'을 미국과 북한이 같이 재확인한다면, 이런 우려사항을 일괄적으로 해소할 수 있다.

넷째, 만약 미국이 동 공동성명을 폐기한다면, 향후 북한과 이만한 합의문을 만들기 쉽지 않을 것이다. 특히 북한이 8차 당대회에서 보인 강력한 핵무장과 자력갱생 의지를 감안할 때, 향후 미국과 마주 앉기를 거부할 뿐 아니라, 정상급 합의에는 더욱 비협조적일 것이다.

마지막으로, 만약 바이든 행정부가 이란핵합의 방식에 따라 우선적으로 북한과 핵활동을 동결시키는 '잠정합의'를 추구하려면, 싱가포르 공동성명의 계승은 더욱 필요하다. 북한체제의 특성을 감안할 때, 북한 외교관들이 자신의 지도자가 직접 서명한 싱가포르 공동성명을 폐기한 미국과 마치 아무 일도 없었다는 듯이 협상테이블에 나오는 것은 상상하기 어렵다.

3. 이란핵합의(JCPOA) 모델의 북핵협상 적용문제

바이든 행정부의 고위 외교팀은 대부분이 이란핵협상에 직접 참여했었고, 이란핵합의를 중대한 비핵화 성과로 평가하며, 이란핵합의 모델을 북핵에도 참조할 것을 주장했었다. 안토니 블링컨 국무장관은 과거 2018년 싱가포르 북·미 정상회담 당시 뉴욕 타임즈에 기고한 2개 칼럼에서 트럼프 대통령에게 노벨평화상을 타고 싶다면 이란핵합의 모델을 북한에 적용할 것을 충고했었다.[17]

그는 이란핵협상 방식 중에서도 우선 북한과 '잠정합의(interim agreement)'를 타결하여 우선 핵활동을 동결하고 점진적으로 감축을 시작하며, 그 다음에 시간을 갖고 완전한 비핵화와 평화협정 체결을 포함하는 포괄적 핵합의를 추진하는 2단계 접근법을 제안했었다. 사실 이 '단계적 합의, 단계적 이행' 모델은 존 볼튼(John Bolton) 국가안보보좌관이 주장했던 리비아 핵합의 모델에 따른 '일괄 합의, 일괄 이행' 접근법과 정반대의 사례이다. 또한 트럼프 행정부가 추진했던 '일괄 합의, 단계적 이행'과도 차이가 난다. 잠정합의와 본 합의를 단계적으로 추진하는 2단계 비핵화 해법에 대해, 북한도 관심을 보일 가능성이 있다.

그런데 이란핵합의 모델 전체를 북한에 적용하려고 한다면, 북한과 이란의 상황이 크게 달라 주의해야 한다. 우선 이란핵합의 모델에서는 '제재압박'이 유효했다고 알려져 있는데, 이란에는 제재압박이 유효했던 정치·경제적 환경이 마침 있었다. 북한의 경우, 안팎의 환경이 크게 달라 과연 이란만큼 제재압박의 효과가 있을지 의문이다.[18]

북한과 차별화되는 이란의 독특한 정치경제적 환경이자, 이란핵합의를 가능케 했던 성공요인으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 이란핵합의 이전에 강경·반미의 마무드 아흐마디네자드(Mahmoud Amadinejad) 대통령(2005~2013)이 물러나고, 개방·대화파의 하산 로하니(Hassan Rouhani) 대통령으로 정권교체가 있었다. 둘째, 이란은 개방·수출경제와 중산층 존재로 인해 제재압박에 크게 취약하다. 셋째, 영국·프랑스·독일의 3개 유럽국이 이란과 성실한 사전협상으로 협상파트너 간에

---

17) Antony Blinken, "To Win a Nobel, Trump Should Look to the Iran Deal" *New York Times,* Opinion, 2018.5.2.; "The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran", *New York Times,* Opinion, 2018.6.11.

18) 이란 핵협상의 경과, 원인, 결과에 대해서는 다음 글을 참조: 인남식 2015, 전봉근 2015, 전봉근 2020 "제8장 이란 사례: 부분 비핵화."

신뢰를 구축했었다. 넷째, 오바마 대통령이 이란핵합의 성사를 위해 처음으로 이란 대통령 및 정치지도자와 소통을 개시했다. 당시 공화당과 대다수 외교안보 전문가들은 오바마 대통령의 이런 소통행위를 '반미적'이라고 크게 반대했었다. 다섯째, 이란은 북한과 달리 극심한 안보위기·체제위기가 없기 때문에 북한에 비해 핵무장 동기가 상대적으로 약했다.

그런데 이란핵합의를 가능케 했던 이런 성공요인을 북핵협상에서 찾기 어렵다. 북한과 이란 간 정치외교경제적 환경의 차이점을 감안한다면, 바이든 외교팀은 이란핵합의 모델을 북핵에 적용하되 과도한 기대를 갖지 말아야 한다. 특히 미국의 이란핵합의 협상팀은 이란핵합의에서 이란의 포괄적인 핵신고와 핵검증을 통한 핵투명성 확보를 주요 성과로 내세웠는데, 북한이 이런 기대를 만족시킬 가능성은 매우 낮다. 우선 북한은 이란과 달리 NPT 회원국이 아니다. 북한은 폐쇄국가와 독재정치의 성격상 평소 핵검증을 주권에 대한 침해로 간주하며 과도한 거부감을 갖고 있다는 점도 감안해야 한다. 실제 한반도 비핵화 공동선언(1991), 제네바 북미 기본합의(1994), 6자회담 공동성명(2005) 등 주요 북핵합의는 모두 핵신고와 핵검증의 고비를 넘지 못하고 붕괴되고 말았다.

이란핵합의의 단계적 접근법은 북핵협상에도 유효할 것으로 본다. 우선 북한과 '임시 합의'를 타결하고, 그 내용으로 핵활동 전면 동결과 폐쇄, ICBM·SLBM 활동 동결, 초기 검증 실시, 북미관계 정상화 대화 개시, 경제제재 일부 완화 등을 포함하도록 한다. 시간을 두고, 완전한 핵폐기, 북미 수교, 평화협정 체결 등을 포함하는 포괄적 핵합의를 타결하도록 한다.

V. 결론

최근 블링컨 미 국무장관도 인준청문회에서 북핵문제가 계속하여 더욱 악화되었다는 현실을 인정했듯이, 지난 30년간에 걸친 한미와 국제사회의가 실행했던 북한 비핵화외교의 성적표는 참담하다.[19] 북한의 반복되는 비핵화합의 위반과 불법

19) 안토니 블링컨 국무장관 지명자 상원 인준 청문회, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf, January 19, 2021.

적인 핵개발만 탓하기에는 우리의 안보현실이 너무 급박하고 어렵다. 북핵협상과 북핵합의를 반복하는 동안 북한의 핵능력은 개발 단계를 넘어 이미 대량생산과 실전배치 단계로까지 진전되었다. 현재와 같은 상황이 지속되면 한국은 어떻게 대응해야 하나? 미래 한국은 북한의 핵위협과 핵강압 밑에서 숨죽이고 살거나, 중국의 경제보복을 무릅쓰고 미국의 미사일방어체계와 전략무기를 더욱 많이 도입하거나, 또는 국제사회의 제재를 무릅쓰고 핵무장에 나서야 할지 모른다. 모두 한국이 결코 원치 않는 상황이다. 우리는 더 이상 비핵화외교의 시행착오를 반복할 시간적 여유가 없다.

그동안 우리는 제재압박, 북핵의 불법성 비난, 대화와 설득, 경제지원, 신뢰구축 등을 일반적인 비핵화 해법을 통해 북핵문제를 해결하려고 했다. 하지만 북한은 매우 강한 핵무장 동기를 갖고 있어 다른 나라에서 성공했던 비핵화 해법이 통하지 않았다. 우크라이나, 남아공, 아르헨티나, 브라질 등 다른 성공적인 비핵화 국가는 모두 탈냉전기 들어 정치개방과 정권교체, 경제개혁, 그리고 핵무장 포기를 동시에 추진한 사례이다. 반면에 북한은 탈냉전기 시대 들어 오히려 구 사회주의 체제와 세습정권을 고수하면서 체제위기가 더욱 증폭된 사례이다. 따라서 다른 대다수 국가와 달리 핵무장 동기가 더욱 강해졌다.

우리는 북한이 국제사회의 강력한 제재압박에 굴복하여 핵포기의 '결정적인 양보'를 선택하기를 기대했었다. 그런데 지난 북핵협상 30년 역사를 돌이켜 보면, 북한이 소위 '굴복'에 해당되는 결정적인 양보를 한 적이 없다. 만약 그런 행태를 보였으면 이는 '시간벌기'를 위한 기만적 협상전술에 불과했다. 과거 비핵화 노력이 모두 실패했는데, 본고는 그 이유가 제재압박이 약했기 때문이 아니라, 북한 핵무장의 동기, 즉 핵무장이 필요한 안보적·정치적 동기를 해소하는 데 실패했기 때문이라고 본다. 북한은 항상 이익과 세력 관계에 부합하는 만큼 합의하고 이행했다는 점을 잊지 말아야 한다. 한국과 미국 정부는 반복적으로 실패한 비핵화외교를 더 이상 반복하지 말고, 보다 현실적이고 효과적이며 창의적인 방안을 찾아야 한다. 새로운 비핵화 전략의 원칙으로서 기존 국제법적·규범적 접근보다는 "안보 대 안보", "이익 대 이익", "위협감축 대 위협감축(상호위협 감축)"의 교환과 균형을 통해 비핵화를 추진하는 해법을 제기한다.[20]

---

20) 핵(비)확산 연구자로 저명한 스캇 세이건 스탠포드대 교수는 국가의 주요 핵무장 동기로 안보, 정치, 명예 등 3개를 제기하고 그 중에서도 안보를 중시했다는 점에서, 비핵화를 위해서 안보 문제의 동시 해결이 필요하다는 점을 재확인할 수 있다. (Sagan 1997)

사실 북핵문제의 근원에는 남북 분단으로 인한 남북 경쟁, 탈냉전기 북한의 체제위기와 정권위기 등 북한체제와 정권의 실존적 문제가 있다. 따라서 비핵화의 대증요법은 북한에 통하지 않았다. 북한의 특별히 강한 핵무장 동기와 의지를 감안할 때, 한미도 강력한 제재압박을 기본으로 하되, 이에 더해 북한이 거부하기 어려운 강력한 유인책도 동시에 동원해야 한다. 대북협상 레버리지로 김정은 위원장이 가장 원하는 북미관계 정상화, 코로나19 방역과 보건물자 확보, 경제발전, 제재 해제, 국제지위 제고 등의 유인책을 상응조치로 활용할 것을 제기한다.

만약 북한이 핵동결에 동의한다면, 미국은 특히 '북미관계 정상화'를 위한 초기 조치로서 '수교협상 개시'를 제공할 것을 제기한다. 이는 싱가포르 공동성명 1조의 "새로운 북미관계 수립"을 위한 구체적인 조치이며, 북한이 강력히 요구하는 '미국의 적대시정책 폐기'의 가시적인 조치이다. 그동안 한국정부는 비핵화의 진전을 위한 평화체제 구축의 초기적 조치로서 종전선언을 적극 추진했었다. 그런데 종전선언문제는 필연적으로 한미동맹, 주한미군, 유엔사 등 복잡한 군사문제와 얽혀 있어 국내에서 이견이 분분하고, 한미갈등을 초래할 가능성도 있다. 사실 1차 북미정상회담을 계기로 문재인 정부가 평화체제 구축 조치 중에서도 가장 낮은 단계인 '종전선언'을 추진했지만, 아직 성과가 없다. 그런데 북미수교 협상 개시는 종전선언을 대체하는 효과가 있다. 북미수교 협상 개시를 시작으로 실질적인 북미관계가 개선되면 이는 '사실상 평화체제' 구축의 효과를 낳는다. 양자관계 개선으로 충분히 분위기가 좋아졌을 때 최종적으로 평화체제를 확인하는 조치로 평화협정을 체결해도 될 것이다.

북한이 절실히 필요로 하는 경제지원과 방역지원도 효과적인 비핵화 레버리지가 될 것이다. 대북제재 때문에 경제지원과 방역지원을 협상레버리지로 사용해서는 안된다는 입장도 있다. 하지만 북한의 핵무장 증강으로 인해 한국과 미국, 그리고 동북아와 세계가 치러야할 비용을 감안할 때, 실패를 반복한 기존의 비핵화 해법에서 벗어나 창의적이고 과감한 비핵화외교가 절실하다.

투 고 일: 2021. 04. 20.
심사완료일: 2021. 05. 17.
게 재 일: 2021. 05. 30.

참고문헌

1. 국영문 논문 및 단행본

브루스 베넷·최강 외. 2021. “북핵 위협 어떻게 대응할 것인가.” 아산정책연구원『아산·랜드리포트』. http://www.asaninst.org/contents/%eb%b6%81%ed%95%b5-%ec%9c%84%ed%98%91-%ec%96%b4%eb%96%bb%ea%b2%8c-%eb%8c%80%ec%9d%91%ed%95%a0-%ea%b2%83%ec%9d%b8%ea%b0%80/

전봉근. 2015. “로잔 이란핵 잠정합의와 외교안보적 합의.” 국립외교원『주요국제문제분석』. 2015-11.

_____. 2016. “북한 핵 교리의 특징 평가와 시사점.” 국립외교원『주요국제문제분석』. 2016-26.

_____. 2018a. “북한의 평창 동계올림픽 참가와 한국의 대응전략: 세력경쟁론과 전략론의 분석틀 적용.” 국립외교원『주요국제문제분석』. 2018-02.

_____. 2018b. “‘평창 이후’ 북한 태도의 급전환 배경과 전망.” 외교안보연구소 IFANS Focus, 2018-04K. http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?clCode=P07&pblc tDtaSn=13163&koreanEngSe=KOR

_____. 2018c. “6·12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의.” 국립외교원『주요국제문제분석』. 2018-22.

_____. 2019. “하노이 북·미 정상회담 합의 무산과 향후 과제.” 외교안보연구소 IFANS Focus 2019-05k

_____. 2020.『비핵화의 정치』. 서울: 명인출판사.

위성락. 2020.『한국 외교 업그레이드 제언』. 서울: 21세기북스.

윤영관 편. 2019.『북한의 오늘 II』. 서울: 늘품플러스.

인남식. 2015. “이란 핵협상 타결의 함의와 전망”. 국립외교원『주요국제문제분석』. 2015-19.

Blinken, Antony. 2018a. “To Win a Nobel, Trump Should Look to the Iran Deal,” New York Times, Opinion, May 2.

_____. 2018b. “The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea?

Iran," New York Times, Opinion, June 11.

Hymans, Jacques EC. 2006. The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions and Foreign Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Mattis, James and Rex Tillerson. 2017. "We're Holding Pyongyang to Account," Wall Street Journal, Opinion, August 13.

Narang, Vipin. 2014. Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict. Princeton: Princeton University Press.

Sagan, Scott D. 1997. "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb." International security Vol. 21, No. 3.

Cha, Victor. 2021. "North Korea could become one of Biden's biggest challenges—and not just because of its nukes." Washington Post. January 16. https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/15/why-north-korea-could-become-one-bidens-biggest-challenges/

2. 언론 및 인터넷 자료

『연합뉴스』. 2019/3/1. "[전문] 북 리용호·최선희 심야 기자회견 발언." (www.yna.co.kr/view/AKR20190301006451504.)

----. 2019/4/13. "[전문] 北김정은 위원장, 최고인민회의 시정연설" (https://www.yna.co.kr/view/AKR20190413020900504.)

『중앙일보』. 2019/5/31. "하노이 회담 결렬 후…'김혁철 총살, 김영철 노역, 김여정 근신'" (https://news.joins.com/article/23484642)

ABC News. "Obama's Evolving Take on Meeting With Iran (2008.7.22.)." https://abcnews.go.com/Politics/Vote2008/story?id=4896002&page=1

NBC News. "Clinton, Obama is 'naive' on Foreign Policy (2007.7.25.)." https://www.nbcnews.com/id/wbna19933710

Politico. "Trump: I'll meet with Kim Jong Un in the U.S. (2016.6.15.)" https://www.politico.com/story/2016/06/donald-trump-north-korea-nukes-224385

Reuters, “Trump would talk to North Korea's Kim, wants to renegotiate climate accord (2016.5.18.).” https://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-exclusive-idUSKCN0Y82JO

UN 웹사이트, https://www.undocs.org/S/RES/1718%20(2006).

UNSC Resolution 1874, https://www.un.org/press/en/2009/sc9679.doc.htm

US Senate Committee on Foreign Relations 웹사이트 (www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf)

An Evaluation of Trump's North Korean Nuclear Diplomacy and Tasks of the Biden Administration's North Korean Nuclear Negotiations

Bong-geun Jun

This paper reviews issues that Biden administration would encounter when it decides to hold nuclear negotiations with North Korea. This paper begins with an evaluation of accomplishments of President Trump's North Korean diplomacy and a new North Korea policy environment thereafter. This paper tries to explain why North Korea might adopt a 'strategic patience' policy toward the US for the time being, instead of a much touted brinkmanship diplomacy of nuclear and missile tests provocations. This paper also predicts and explains why the US probably engages with North Korea sooner, though the North Korean nuclear problem was not on the foreign policy priorities list of the Biden administration. When the Biden administration prepares the resumption of nuclear negotiations with North Korea, it should decide first whether to succeed or nullify the 2018 Singapore US-DPRK Joint Statement. This paper argues that the benefits of its succession far outweighs the costs. The Biden team also should prepare its positions on the scope of both first-step denuclearization and corresponding measures, contentions of which had led to the so-called "Hanoi no-deal" incident. As the Biden diplomatic team has shown an interest in applying the Iranian nuclear agreement(JCPOA)-type two-step approach to North Korean nuclear negotiations, it should have a concrete plan for that.

Keywords: Biden Administration, North Korean Nuclear Issue, US-North Korea Relations, Singapore Joint Statement