

## 3차 남북정상회담 전망과 대응방향

성기영 (통일연구원 연구위원)

- I. 들어가며
- II. 특사 방북과 남북합의 평가
- III. 북한 의도 분석
- IV. 정책적 대응방향
- V. 맺으며

### 〈요 약〉

문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 평창 동계올림픽을 계기로 남북간의 특사 교환을 통해 남북정상회담에 전격적으로 합의했다. 문 대통령의 특사 외교를 통해 북미정상회담도 성사되었다. 북한이 핵무력 완성을 선언하고 미국 일부에서 북한에 대한 선제타격 시나리오가 등장해온 상황에서 전격적으로 성사된 남북정상회담의 목표는 다음과 같은 네 가지로 설정해야 한다.

첫째, 비핵화 프로세스를 포함하여 한반도의 군사적 긴장상태를 해소할 수 있는 포괄적 합의를 목표로 해야 한다. 김정은이 이미 비핵화 의지를 밝힌 만큼 종전선언과 평화체제 구상 등 비핵화 연계보상을 위한 포괄적 논의가 주요 의제로 등장할 것이다. 둘째, 남북정상회담의 성과를 기반으로 미국과 중국 등 주변국을 포함하는 다자회담을 성사시켜 한반도의 항구적 평화체제를 위한 다자안보 메커니즘을 성사시켜야 한다. 한국이 다자안보 메커니즘의 일원에 그치는 것이 아니라 주도적 기능을 수행할 수 있도록 적극적 역할을 모색하는 것이 필요하다. 셋째, 남북정상회담과 북미정상회담의 의제, 합의, 이행과정을

전략적으로 연계하여 설계하는 것이 필요하다. 남북정상회담 준비과정을 한미 간에 전략적으로 공유함으로써 북미정상회담과의 역할분담에 나설 필요도 있다. 넷째, 남북정상회담의 지속성을 확보하는 데에 목표를 두어야 한다. 정부 출범 첫해에 열리는 정상회담인 만큼 일회성 회담에 그치지 않고 후속 정상회담으로 이어지는 통로를 확보하는 것이 중요하다.

## I. 들어가며

평창 동계올림픽을 계기로 형성된 남북화해 분위기가 한반도 정세의 지각변동을 예고하고 있다. 김여정 특사는 평창 올림픽 기간 동안 방남해 김정은의 문제인 대통령 평양 초청장을 전달했다. 또 대북특사 자격으로 방북한 정의용 청와대 안보실장 일행을 맞이한 김정은 위원장은 4월말 남북정상회담, 정상간 핫라인 설치 등 파격적인 남북관계 개선 제안을 내놓았다.

북미관계의 진전은 남북관계보다 더욱 파격적인 양상을 보이고 있다. 김정은 위원장은 트럼프 대통령을 향해 비핵화 의지를 밝혔고 한미 연합군사훈련에 대한 양해 의사를 밝혔으며 핵미사일 실험 자제를 약속했다. 김정은이 정의용 특사 일행을 통해 전달한 북미정상회담 의사를 트럼프가 즉석에서 수락함으로써 한국전쟁 이후 70여년간 지속되어 온 북미간 적대관계가 종식될 수도 있다는 기대감이 형성되고 있다.

남북정상회담과 북미정상회담의 의제 역시 예상했던 수준을 뛰어넘을 것으로 보인다. 미국이 북미대화의 전제조건으로 내세웠었던

비핵화 문제는 김정은의 의지 표명으로 인해 구체적 협상단계로 들어갈 가능성이 높아졌고 10.4 정상회담에서 합의했던 한국전쟁의 종전선언, 또는 평화협정과 북미수교까지도 논의될 개연성조차 배제하기 어려운 상황이다. 이제 한국과 북한, 그리고 미국이 비핵화와 한미동맹, 그리고 평화체제 문제를 동시에 해결하여 ‘삼위일체의 불가능성(impossible trinity)’<sup>1)</sup>을 뛰어넘는 외교적 해법을 내놓게 될 것인가에 관심이 집중되고 있다.

## II. 특사 방북과 남북합의 평가

평창 동계올림픽 폐막 이후 정의용 국가안보실장을 포함한 5명의 특사단은 김정은 위원장을 만나 4월말 남북정상회담 개최 등 6개항에 합의했다. 6개항 합의는 대부분 김여정 특사 방남 과정에서 밝힌 문제인 -김정은 정상회담 제의에 대해 문 대통령이 밝혔던 ‘여건 조성’에 해당한다고 할 수 있다.

첫째, 남북정상회담을 4월말 ‘평화의 집’에서 개최하기로 한 것은 이번 정상회담이 과거 1,2차 정상회담 당시와 달리 의전을 최소화하고 실무형 정상회담으로 개최될 가능성을 시사한다. 김정은으로서는 북측 최고지도자가 분단 이후 최초로 남측을 방문했다는 상징성을 확보하

1) ‘삼위일체의 불가능성(impossible trinity)’은 거시경제학에서 환율 안정과 통화정책의 독립성, 자본 이동 자유화 등 개방경제의 3가지 목표를 동시에 달성하는 것은 불가능하며 세 가지 목표 중 적어도 하나를 포기해야 한다는 주장을 의미한다. Nicholas Anderson은 미국 정부의, ‘비핵화-미군 주둔-레짐 체인지’의 3대 목표를 ‘삼위일체의 불가능성’으로 주장하기도 했다. Nicholas Anderson, ‘America’s North Korean Nuclear Trilemma’, “Washington Quarterly” 40(4) (2018) 참조.

면서도 경호 및 동선에 부담이 적은 방안을 선택한 것으로 보인다. 또한 이는 3차 정상회담 합의내용에 따라서는 4차 정상회담을 판문점 북측 지역 통일각에서 개최할 수 있는 여지를 남겨놓을 수 있는 합의라고 할 수 있다.

둘째, 남북간 핫라인 설치 합의 목적이 군사적 긴장완화에 머물지 않고 정상간 긴밀한 협의로 확장됨으로써 남북정상간 통화가 상시적으로 가능한 체계를 구축했다는 데에도 의미가 있다. 6개항 합의 발표에 뒤이어 공개된 김정은의 발언에서도 ‘대통령과 직통전화로 얘기하면 간단히 해결된다’고 언급한 것에 비춰볼 때 정상간 핫라인은 4월 남북 정상회담 결과에 따라 구체적 활용방안이 결정될 가능성이 크다.

셋째, 북한이 남북대화를 통해 한반도 비핵화 의지를 밝힌 것은 이번 합의의 최대 성과로 꼽을 수 있다. 북한은 지금까지 핵문제는 오직 북한과 미국 간의 문제라는 입장을 유지해왔다. 또한 과거 정상회담에서도 남북한은 북핵 문제 논의를 6자회담에 일임하는 형태를 보여왔다.<sup>2)</sup> 북한이 대북 특사를 통해 비핵화 의사를 밝힌 것은 ‘핵문제는 북미간 문제’라는 기존 입장이 변화한 것일 수도 있다는 점에서 특사 방북을 통한 6개항 합의 중 가장 중요한 대목이라고 할 수 있다. 단, 북한이 비핵화 조건으로 밝힌 ‘군사적 위협 해소’와 ‘체제안전의 보장’은 향후 북미정상회담에서 핵심적 협의사안으로 부상할 것이다. 군사적 위협 해소는 주한미군의 주둔과 연례적인 한미 연합군사훈련 등, 군사적 의제와 연계되어 있고 체제안전 보장은 북미공동성명, 북미수교 등 외교적 의제와 동시에 논의될 가능성이 있다.

2) 황지환, “남북한 관계의 국제정치학”, 서울대학교 국제문제연구소 편저 『남북한 관계와 국제정치 이론』, (서울: 논형, 2012), p.105.

넷째, 북미관계 정상화와 비핵화 문제 협의를 위해 미국과 대화 용의를 밝힌 것은 남북정상회담을 기반으로 북미정상회담 용의를 표명한 것으로 이는 정의용 특사 일행의 트럼프 대통령 방문 과정에서 바로 공개되었다. 단, 북미관계 정상화와 비핵화를 별개의 의제로 언급한 것은 북한이 구상하고 있는 비핵화 프로세스가 북미 양자 차원을 넘어 다자 차원의 접근과 접목되어 있을 가능성을 내포하고 있다.

다섯째, 대화가 지속되는 동안 추가 핵실험 및 탄도미사일 시험발사를 중단하겠다는 북측의 입장 표명은 비핵화 의지 표명과 함께 북미대화를 시작하기 위한 강력한 의지의 표현이라고 볼 수 있다. 미국이 대화의 전제조건으로 내걸었던 가장 큰 요인이 일정 기간 도발 중단은 물론 북한이 이를 명시적으로 밝혀야한다는 점이었기 때문이다.

여섯째, 남측 태권도시범단과 예술단의 평양 방문에 합의한 것은 정상회담 합의와 병행하여 남북간 사회문화 교류를 이어가겠다는 의지를 보인 것이라고 할 수 있다. 그러나 이에 앞서 이미 1.9 남북고위급 회담을 통해 남북 양측은 이미 다양한 분야의 접촉과 왕래, 교류와 협력을 활성화한다는 데에 합의했기 때문에 정상회담을 앞두고 사회문화 교류의 전면 확대는 어려울 것으로 보인다.

### Ⅲ. 북한 의도 분석

북한이 보여주는 태도는 과감하고 획기적이며 유연하고 창의적이다. 평화공세(peace offensive)와 매력공세(charm offensive)의 성격을 모두 갖추고 있으며 예상치 못한 곳에서 상대방의 의표를 찌르는 정교함도

보여주고 있다. 과거 외교무대에서 북한이 보여준 제한적 성과에 비춰 볼 때 남북정상회담과 북미정상회담 합의과정에서 보여준 김정은의 외교적 능력에 대해서는 긍정적 평가마저 나오고 있다.<sup>3)</sup>

그러나 이와 같은 분석은 남북정상회담과 북미정상회담 등 김정은 정권과 국제사회가 마주하게 될 외교적 협상국면에 실질적 도움이 되지 못하는 표피적 관찰에 불과할 것이다. 남북관계를 기반으로 북미 관계 개선에 나섰을 뿐만 아니라 비핵화 카드를 내세우며 대화 공세에 나선 김정은 정권의 의도를 이해하기 위해서는 비핵화 자체보다도 ‘왜’ 지금인가라는 질문에 집중할 필요가 있다.

북한이 과감한 대화 제의를 통해 평화공세를 들고 나오는 배경은 대략 내부적 요인과 외부적 요인으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 내부적 요인은 김정은 정권이 지속적으로 준비해온 핵개발 일정과 관련되어 있다. 김정은의 대화공세는 사실상 지난해 신년사에서부터 예고되어왔다. 김정은은 2017년 신년사를 통해 “대륙간탄도미사일 시험발사가 마감단계에 이르렀다”고 주장했다. 이를 기반으로 이미 스스로를 ‘동방의 핵강국’으로 지칭하기도 했다. 태영호 전 주영공사는 신년사 발표 직전인 2016년말, 김정은이 2017년까지 핵개발을 완성한다는 시간표를 만들어놓고 있다고 주장한 바 있다.<sup>4)</sup>

핵개발 시간표에 따른 목표를 지향해온 김정은 정권은 진보정권의

3) <워싱턴포스트>는 북한의 평창 동계올림픽 참가 발표 직후 “김정은이 운전석에, 문재인 대통령이 조수석에 타고 있으며 트럼프 대통령은 뒷자리에 앉아있다”고 보도했으며 <뉴욕타임스>는 트럼프 대통령의 북미정상회담 수용 직후 “김정은은 이미 상징적 승리를 거뒀지만 미국은 회담이 시작되기도 전에 불리한 위치에 놓여있다”고 논평했다.

4) 태영호 전 공사는 북한의 2017년 핵개발 완성과 관련하여 “한국의 대통령 선거 국면에서 대응능력이 제한될 수 밖에 없는 입장을 활용하려는 의도”라고 밝힌 바 있다. <조선일보> 2016년 12월28일.

조기 출범 등 우호적 요인에도 불구하고 문재인 정부 출범 이후에만 10여차례의 미사일 실험을 강행했다(〈표1〉 참조).

〈표 1〉 문재인 정부 출범 이후 북한 도발 일지

날 짜	내 용
'17.5.14	평안북도 구성, 신형 중장거리탄도미사일(IRBM) '화성-12형' 1발 발사
5.21	평안북도 북창, 중거리탄도미사일(MRBM) '북극성-2형v' 1발 발사
5.27	함경남도 선덕 일대, 지대공 요격유도무기체계(KN-06 추형) 1발 발사
5.29	강원도 원산시, 스커드-ER급 지대함 탄도미사일 1발 발사
6.8	강원도 원산, 지대함 순항미사일 수발 발사
7.4	평안북도 방현 일대, ICBM급 '화성-14형' 1발 발사
7.28	자강도 무평리 일대, ICBM급 '화성-14형' 1발 발사
8.26	강원도 깃대령 일대, 단거리 발사체 3발 발사
8.29	평양시 순간 일대, 중거리 탄도미사일(IRBM) '화성-12형' 1발 발사
9.3	제6차 핵실험 강행 'ICBM 장착용 수소탄 시험 완전 성공'
9.14	중장거리 탄도미사일 (IRBM) '화성-12형' 발사
11.29	대륙간탄도미사일(ICBM급) '화성-15형' 발사

자료: 저자 작성

좀 더 거슬러 올라가면 김정은 정권은 2012년부터 핵보유국을 헌법에 명문화하고 '핵보유국 지위'에 관한 법령을 제정(2013년4월)하는 등 이미 지난 5년간 자체적인 프로그램에 따라 핵무력 구축단계의 완성을 위해 노력해왔다. 그러나 2017년 11월 북한의 핵무력 완성선언에도 불구하고 핵무기 생산 체계 구축과 대량생산을 통한 실전배치가 완료 되지 않은 상황이라고 평가할 수 있다.<sup>5)</sup> 다시 말해 연구 및 개발단계에서

5) 정성윤, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』 (서울: 통일연구원, 2017), pp.69-70.

북한이 도달한 핵능력이 하나의 전환점을 제공하고 있는 것은 사실이나 이러한 목표점의 도달이 바로 핵무기의 전력화를 의미하는 것은 아니라고 볼 수 있다는 것이다.

2017년 핵무력 완성 선언의 의미는 오히려 김정은이 2018년 신년사에서 밝혔듯이 대미 최소억지력 확보에서 찾을 수 있다. 최소억지력은 상대방으로부터 제1격을 당했을 경우 제2격 능력이 제한되어 상대방을 초토화시킬 수는 없지만 절멸(annihilation)의 위험을 회피한 채 제2격을 가함으로써 상대방의 주요시설을 파괴할 수 있다는 점을 입증함으로써 상대방으로 하여금 공격하지 못하도록 하는 개념이다. 김정은은 2018년 신년사에서 국가 핵무력 완성으로 인해 ‘미국의 모험적인 불장난을 할 수 없게 하는 전쟁 억제력을 확보했다’고 언급한 바 있다.

핵무력 완성이라는 정치적 선언과 대미 최소억지력의 물리적 확보라는 판단이 김정은 정권으로 하여금 2018년 신년사를 기점으로 협상국면으로의 전환이라는 대외전략의 변화를 선택하게 한 요인이라고 할 수 있다. <조선신보>는 김정은의 북미정상회담 제의 직후 ‘만반의 준비를 갖추어 평화와 통일을 위한 최강의 승부수를 띄웠다’고 강조했다. ‘만반의 준비’야말로 김정은이 짧게는 2년, 길게는 5년 이상 준비해 온 핵무력 완성 스케줄을 단적으로 나타내주는 표현이라고 할 수 있다. 외부적 요인으로서는 유엔이 주도하는 대북제재의 효과를 들 수 있다. 유엔이 주도한 일련의 대북한 경제제재 중 북한경제에 실질적 충격을 주는 전환점이 된 것은 2016년 11월말, 제5차 핵실험 이후 채택한 유엔안보리 제재 결의 2321호라고 할 수 있다. 4차 핵실험 결과로 유엔이 채택한 제재 결의 2270호에서는 북한의 무연탄과 철광 등의 수출금지 조치에도 불구하고 민생용 예외규정이 존재했다. 중국은



민생용 조항을 활용하여 북한산 광물을 계속 수입하기도 했다. 그러나 2321호에서는 북한 무연탄 수출의 금액과 물량의 상한선을 객관적으로 설정하고 기존 수출량의 60% 정도를 감소시키는 것을 목표로 한 바 있다. 이러한 조치의 영향으로 북한의 2017년 상반기만 해도 대중 수출이 24% 줄어든 것으로 집계된 바 있다.<sup>6)</sup> 이로부터 다시 1년이 경과한 북한의 6차 핵실험 이후 채택한 유엔 안보리 결의 2375호(‘17.9)는 북한이 수입해온 정유제품(450만 배럴) 물량을 200만 배럴로 제한하고 석유제품 수출을 전면금지했다. 또 2017년 11월29일 ‘화성-15형’발사 이후 채택한 유엔 안보리 결의 2397호에 따라 정유제품 수입량을 200만 배럴에서 다시 50만 배럴로 감축하는 제재조치를 단행했다. 뿐만 아니라 결의 2397호에 따라 해외 파견 북한 노동자는 24개월 이내에 귀환해야 한다 (〈표2〉 참조).

〈표 2〉 북한의 핵미사일 도발로 인한 대북 제재 일지

일 자	도발 내용	주요 제재 조치
'06.10.14	제1차 핵실험	결의 1718호
'09.6.12	제2차 핵실험	결의 1874호, 전문가 패널 구성 등
'13.1.22	은하3호 발사	결의 2087호, 대북 제재 대상 확대
'13.3.7	제3차 핵실험	결의 2094호, 핵개발 의심 금융거래 중지
'16.3.2	제4차 핵실험	결의 2270호, 화물검색 의무화, 광물거래 금지, 차단
'16.11.30	제5차 핵실험	결의 2321호, 석탄 수출 상한 도입
'17.9.11	제6차 핵실험	결의 2375호, 대북 석유제품 제한, 석유 수출 금지
'17.12.22	화성-15형 발사	결의 2397호, 정유제품 50만 배럴 감축, 노동자 귀환

6) 김병연, “대북 경제제재의 효과와 제재 유용론”, 『이슈브리핑』, No.22(2017), 참고.

특히 미국 내 대북 강경파들이 경제 제재를 뛰어넘어 북한 체제 문제를 언급하기 시작한 것도 북한으로서는 부담을 느낄 수 밖에 없는 요인이 되었을 것이다. 트럼프 행정부는 지난 6개월간 트럼프 대통령의 유엔 연설('17.9)과 한국 방문 당시 국회연설('17.11), 그리고 올해 연두 교서('18.1) 등을 통해 대북정책의 핵심 아젠다를 비핵화를 뛰어넘어 북한 인권과 체제 문제로 확산시켜온 사실도 주목해야 한다.

그러나 북한 입장에서 대내적으로는 여전히 설명력이 떨어지는 부분이 적지 않다. 2018년 신년사에도 김정은은 '미국과 그 추종세력들의 반공화국 압살 책동'을 예년과 같이 비판했으며 한국 정부를 향해 서도 '온 겨레의 통일지향에 역행'하며 '북남 사이의 불신과 대결을 격화시켰다'고 비난의 목소리를 낮추지 않았기 때문이다. 정의용 특사 일행이 미국 방문을 통해 김정은의 북미정상회담 제안을 공개하고 중국, 일본, 러시아 등을 잇달아 방문하는 동안에도 정작 북한 매체들이 침묵으로 일관하고 있는 것도 지속적으로 고취해온 대남, 대미 적개심 캠페인 속에서 대내 설득과 설명 논리를 마련하는 데 일정한 시간이 필요했기 때문이었을 것으로 보인다.

## IV. 정책적 대응방향

문재인 대통령과 김정은 위원장의 남북정상회담은 70여년의 남북 관계사에서 과거와 다른 몇 가지 양상을 예고한다. 냉전시대로부터 남북관계의 대전환 국면은 대부분 주변 국제여건의 변화로부터 도래

했고 국내정치적 요인이 복합적으로 작용하여 조성된 것으로 평가된다.

분단 이후 최초의 남북합의라고 할 수 있는 7.4 남북공동성명은 미국의 닉슨 독트린과 미중간 데탕트라는 국제적 여건과 남북한의 경제력 역전, 박정희 대통령의 3선 개헌 이후 정치적 불안정 등 국내적 여건을 배경으로 탄생되었다. 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간의 남북정상회담은 국제적 여건보다는 남북한 최고지도자의 남북관계 개선 의지가 주도적으로 작용한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 북미 관계에서만큼은 페리 프로세스를 통해 북한 문제에 대한 외교적 접근이라는 구조적 틀이 조성되었고 북미간 미사일 협상을 통해 북한의 미사일 발사유예(모라토리엄)가 지속되고 있었다. 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간의 2차 정상회담도 9.19 공동선언과 2.13 합의를 통해 비핵화 프로세스와 관련한 국제적 차원의 합의가 존재하는 상황에서 개최되었다.

그러나 문재인 대통령과 김정은 위원장 간의 3차 정상회담은 국제적으로나 국내적으로나 최악의 여건 속에서 개최된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 북한의 핵능력은 미 본토를 타격할 수준에 이를 정도로 완성 단계에 이르러 북미관계는 전쟁 직전까지 다다랐었다. 남북관계는 10년의 단절기간을 거치며 악화될 대로 악화된 상태인데다 김정은 집권 이후 잦은 숙청과 김정남 피살 등 사건의 영향으로 국내의 대북 여론도 크게 나빠졌다. 따라서 3차 정상회담을 통해 이러한 분위기를 반전시키는 것만으로도 일정한 성과를 예고하고 있다고 할 수 있다. 3차 정상회담을 통해 이룰 수 있는 현실적인 목표치를 염두에 두고 다음과 같은 방향을 설정하는 것이 필요하다.

첫째, 비핵화 프로세스를 포함하여 한반도의 군사적 긴장상태를

해소할 수 있는 포괄적 합의를 목표로 해야 한다. 이번 정상회담은 과거 남북관계 발전의 관행이자 원칙이었던 비정치적 의제→정치적 의제, 또는 인도적 지원→사회문화교류→경제협력과 같은 단계별 접근법이 통용되지 않을 공산이 크다. 김정은이 이미 비핵화 의지를 밝힌 만큼 종전선언과 평화체제 구상 등 비핵화 연계보상을 위한 포괄적 논의가 주요 의제로 등장할 것이다. 따라서 동결·사찰 및 검증·불능화·폐기 등 비핵화 절차를 염두에 두고 이러한 포괄적 프로세스를 출범 시키자는 데에 남북한 정상이 합의하는 것이 중요하다.

1991년말 남북한이 합의했던 한반도비핵화공동선언은 1항에서 ‘남과 북이 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 배비, 사용을 하지 아니 한다’고 명시하고 있다. 비핵화공동선언 채택은 다음 달 팀스피리트 훈련 중단 결정으로 이어졌고 북한이 국제원자력기구(IAEA) 핵안전 협정에 서명하는 계기로도 작용했다. 3차 정상회담에서 한반도비핵화 공동선언의 정신을 재확인하고 이에 대한 지지를 표명할 수 있다면 국제적 차원의 비핵화 프로세스에 진입하기 위한 남북한 차원의 이정표를 충분히 제공할 수 있을 것이다. 당시 북한 역시 한반도비핵화 공동선언을 통해 핵에너지의 평화적 이용 권한을 보장받았었다는 사실 역시 참고할 필요가 있다.

둘째, 남북정상회담의 성과를 기반으로 미국과 중국 등 주변국을 포함하는 다자회담을 성사시켜 한반도의 항구적 평화체제를 위한 다자안보 메커니즘을 성사시켜야 한다. 김대중 정부 초기 4자회담을 위한 예비회담 사례를 참고하되 ‘4·2’형식이 아닌 ‘2(남북)+2(미중)’ 방식의 접근을 고려해야 한다. 한국이 다자안보 메커니즘의 일원에 그치는 것이 아니라 주도적 기능을 수행할 수 있도록 적극적 역할을

모색하는 것이 필요하다.

북미정상회담을 실현시키는 과정에서 한국 정부는 핵심적 역할을 수행했고 특사단의 중국, 일본, 러시아 방문을 통해 북핵문제의 해결을 포함한 동북아 안보 실현의 중재자로서의 위상을 확보했다. 남북정상회담과 북미정상회담을 통해 비핵화를 포함한 한반도 평화구상의 청사진에 합의하고 남북미중 4개국 차원의 이행방안을 마련하는 단계에서 한국 정부의 역할은 중재(mediation)에서 조정(arbitration)으로 확대되어야 한다.<sup>7)</sup> 휴전협정일인 7월 27일이나 남북한 정부수립 70주년 기념일인 8월 15일과 9월 9일 등 임박한 계기를 효과적으로 활용하여 상징적 수준에서 한반도 평화를 위한 공동선언을 이끌어내는 방식도 생각해 볼 수 있다.

셋째, 남북정상회담과 북미정상회담의 의제, 합의, 이행과정을 전략적으로 연계하여 설계하는 것이 필요하다. 미국 트럼프 대통령은 남북한 특사교환 채널을 통해 전달된金正은의 정상회담 제의를 즉석에서 수락할 정도로 적극성을 나타내고 있다. 반면, Tillerson 국무장관의 전격 교체, 국무부 내 한반도 담당자의 공백 장기화 등으로 인해 실제로 북미정상회담 준비과정은 지연되고 있다. 따라서 남북정상회담 준비 과정을 한미간에 전략적으로 공유함으로써 북미정상회담과의 역할 분담에 나설 필요도 있다. 비핵화 문제와 관련해본다면 남북정상회담에서 북한의 비핵화 약속을 재확인하고 북미정상회담에서 비핵화 로드맵과 제재 완화 로드맵의 기본 구상을 합의한 뒤 4자회담을 통해

---

7) 중재(mediation)는 의사소통의 채널을 제공(good offices)하거나 당사자의 메시지를 해석하여 상대방에게 전달하는 역할에 그치나 조정(arbitration)은 중재자에 의한 해결책을 당사자들이 받아들이기로 합의하는 상태에서 형성되는 적극적 역할을 의미한다. 조슈아 골드스테인, 『국제관계의 이해』 (고양: 인간사랑, 2004) PP.176-177.

비핵화 프로세스를 본격적으로 가동하는 방안을 구상해볼 수 있다.

넷째, 남북정상회담의 지속성을 확보하는 데에 목표를 두어야 한다. 정부 출범 첫해에 열리는 정상회담인 만큼 일회성 회담에 그치지 않고 후속 정상회담으로 이어지는 통로를 확보하는 것이 중요하다. 특히 이번 정상회담은 과거 정상회담처럼 서울이나 평양 방문 형식이 아니라 중간지대인 판문점에서 열린다는 점을 감안하여 ‘평화의 집’ 회담 이후 문재인 대통령이 북측 ‘통일각’을 방문하여 후속 정상회담을 할 수도 있다. 특사 방북을 통해 합의한 남북한 정상간 핫라인 설치의 2단계 조치로서 서울과 평양의 상주 연락사무소 설치를 제안하여 성사시키는 것도 목표로 할 수 있다. 아울러 정상회담 준비과정에서도 의전적 요소가 주는 부담을 줄여나가면서 실질적 성과를 도출하는 데에 초점을 맞춰야 할 것이다.


## V. 맺으며

문재인 정부는 출범 초기부터 내세워왔던 남북관계와 북핵문제의 병행진전이라는 과제를 해결하기 위한 출발점에 서있다. 비핵화를 위한 압박과 제재를 유지하는 가운데에서도 북한이 대화의 장을 떠나지 못하도록 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 제재 완화 카드를 사용하며 남북 관계의 지속성을 확보해야 하는 과제도 안고 있다. 2차 북핵위기 당시 대북정책의 대안으로 제시되었었던 ‘매파적 관여 (hawk enagement)’<sup>8)</sup>

---

8) Victor Cha and David Kang “*Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*” (Columbia University Press, 2003)

방식이 새로운 실험대에 올랐다고도 할 수 있다. 동시에 한반도 문제의 이중성을 감안하여 북한문제 해결을 위한 노력의 과정 속에서 우리 정부의 주도적 조정 역할을 국제적으로 공인받는 데에 초점을 맞춰야 한다. 북한은 북한대로 비핵화 의지를 밝힌 이상 체제 안전 보장을 위한 과감한 승부수를 던지고 나올 가능성이 크다. 특사 방북 과정에서 북한대로 추가 핵실험이나 미사일 발사 등 전략적 도발은 자제하겠지만 대화국면이 교착상태에 빠질 경우 기존의 핵미사일 모형이나 도면 등 기술적 요인을 공개하는 것과 같은 간접적 방식으로 핵국가로서의 위상을 과시하려고 나올 가능성도 배제할 수 없다.

남북관계와 북미관계의 열차가 예상을 뛰어넘는 속도로 질주할 조짐을 보이는 상황에서 경계해야 할 것은 탈선론과 과속론이다. 워싱턴의 강경파들 중에는 여전히 선제타격론을 신봉하는 그룹이 존재하고 북미간 협상을 통한 비핵화 가능성에 대한 회의적 시각도 존재한다. 비핵화 프로세스가 삐걱거리고 이러한 목소리가 힘을 얻게 되면 북미관계의 열차를 궤도에서 이탈시키려는(derail) 움직임이 현실화할 수도 있다. 사반세기 동안 동북아시아 안보의 최대 난제로 존재해 온 북핵 문제를 어느 한 순간에 해결할 수 있다는 믿음도 경계 대상이기는 마찬가지이다. 톱다운(top-down) 방식의 전격적 합의가 남북관계와 북미관계에 기회의 창을 제공한 것은 사실이다. 그러나 앞으로 전개될 협상의 과정에는 직선주로만 있는 것이 아니라 곡선구간도 존재한다. 탈선사고는 곡선구간에서 과속이 원인이 되는 경우도 있다는 점 역시 유념할 필요가 있다. 

### [ 참고문헌 ]

김병연, ‘대북 경제제재의 효과와 제재 유용론’, 『이슈브리핑』, No.22 (2017).

정성윤, “김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략”, (통일연구원, 2017).

조슈아 골드스타인, “국제관계의 이해”, (고양: 인간사랑, 2004).

구갑우, 서보혁 편, “남북한 관계와 국제관계 이론”, (논형, 2012).

Nicholas Anderson, ‘America’s North Korean Nuclear Trilemma’,  
“Washington Quarterly” 40(4) (2018).

Victor Cha and David Kang “Nuclear North Korea: A Debate on  
Engagement Strategies” (Columbia University Press, 2003).

〈조선일보〉

〈뉴욕타임스〉

〈워싱턴포스트〉