

정상외교 시대의 한반도 정세

정대진 (아주대 통일연구소 교수)

-
- I. 머리말
 - II. 정상외교의 이론적 배경
 - III. 한반도를 둘러싼 정상 외교와 현 정세
 - IV. 맺음말
-

〈요 약〉

지난 2018년은 한반도를 둘러싼 정상외교가 절정에 달했던 시점이다. 올해 잠시 소강국면을 보이던 정상외교는 지난 6.30 판문점 남북미정상회담으로 다시 활기를 띄는 모습이다. 상반기동안 북한은 한국과 미국과의 대화를 유보한 가운데 러시아와의 정상회담을 통해 체제보장이라는 새로운 화두를 제시했고, 미국은 상황관리에 만전을 기율이며 한미정상회담과 전격적인 판문점 북미정상 회담 등을 통해 북한의 대화이탈방지에 신경을 쓰는 모습이다. 중국은 미중무역 전쟁의 와중에도 불구하고 전격적으로 북중정상회담을 개최하여 한반도에서의 영향력 확인과 유지에 노력중이다. 한편 미일정상회담을 통해 북한에 대한 접근 권을 획득한 일본은 조건 없는 북일정상회담을 내세우며 과감한 드라이브를 걸고 있다. 이런 가운데 한국은 남북정상회담 개최를 비롯한 다양한 대화 동력 진작을 위한 각고의 노력을 요구받고 있다. 이 시점에서 한국은 북한이 당장 획득하기 어려운 제재완화에서 체제보장으로 상응조치에 대한 기대가능성과 방향을 선화하는 움직임에 기민하게 반응하며 새로운 대안을 창의적으로 제시해야 할 것이다. 그리고 이러한 창의적인 노력을 논의하고 실현하기 위한 남북 미정상회담 추진 등 다양한 방안을 강구해야 할 것이다. 전례 없는 정상 외교로 전례 없는 관계 진전과 평화를 이루어나갔던 2018년의 경험을 바탕으로 새로운 길을 계속해서 추구해야 할 때이다.

I. 머리말

바야흐로 21세기는 정상외교의 시대이다. G20정상회의(G20 Summit), 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit), 기후변화정상회의(Climate Change Summit), 아시아-유럽정상회의(Asia-Europe Meeting), 아시아 태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation)정상회의, 동아시아정상회의(East Asia Summit), 한-아세안특별정상회의(ASEAN-Republic of Korea Commemorative Summit) 등 세간에 익숙한 정상회의의 명칭만 해도 상당수다.

상기 다자정상회의 기간 중에는 활발한 양자정상회담이 개최되는 것이 일반적이며, 세계 각국은 다자정상회의 기간이 아니더라도 각국의 사정과 이해에 맞게 여러 나라와 양자정상회담을 적극적으로 전개하고 있다.

정상외교는 20세기 이후 현대 외교사에서 빈번하게 등장하고 있다. 하지만 개념 자체는 새로운 것이 아니다. 외교사의 초기 단계에서부터 정상외교의 흔적은 여러 차례 발견할 수 있다. 단지 20세기 중반까지 정상외교 자체가 외교행위의 주류를 이룬 것이 아니었을 뿐이다.¹⁾

현대 외교에서 중요한 양식으로 등장한 정상외교는 2018년 이후 한반도 정세에 있어서도 중대한 분수령으로 작용하고 있다. 11년 만에 다시 열린 남북 정상회담을 비롯해서 역사상 최초로 열린 북미 정상회담, 그리고 다섯 차례나 열린 북중 정상회담과 지난 4월 25일 개최된 북러

1) Erik Goldstein, "The Origins of Summit Diplomacy," D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level* (New York, NY: St. Martin's Press, 1996), p. 23.

정상회담, 6월30일의 판문점 남북미 정상회담 등 작년 이후 정상외교는 한반도 정세의 방향타를 잡는 주요 외교방식으로 자리를 잡아가고 있다.

특히 6자회담으로 상징되는 상향식(bottom-up) 의사결정 방식이 북한 비핵화 문제를 궁극적으로 해결하지 못하고 표류한 반면에, 2018년의 한반도 주변 당사국들의 정상외교를 통해 선보인 하향식(top-down) 의사결정 방식은 효율성과 신속성 면에서 괄목할 만한 성과를 보일 것으로 기대되었다.

하지만 6.12싱가포르 북미정상회담 이후 2.28하노이 북미 정상회담으로 가는 기간 동안에 북미 간에 노출된 하향식 의사결정방식과 상향식 의사결정방식의 혼선과 충돌 그리고 하노이 노딜(no deal) 사태 이후 진행 중인 대화 정체와 경색 국면은 여전히 많은 숙제를 남겨주고 있다. 본질적으로 이는 정상외교 자체의 실패라기보다는 비핵화 협상이 가진 구조적 문제에서 기인한다고 볼 수 있다. 정상외교는 여전히 살아 있는 카드이며 한반도 주변 당사국 지도자 중에 그 누구도 정상 간의 신뢰를 먼저 철회하겠다고 선언한 이도 없는 상태이다.

이런 시점에서 한반도를 둘러싼 최근 정상외교의 주요경과와 쟁점을 되짚어보고 향후 정상외교를 통한 한반도 정세의 발전과 진전 가능성을 모색해 보는 일은 대화 동력을 유지하고 한반도의 평화정착을 추진하기 위해 반드시 필요한 선결과제이다. 이를 위해 이 글은 이하에서 정상외교의 이론적 배경과 한반도에 대한 적용점을 정리해보며 현 시기 한반도 정세의 주요특징을 살펴보고 정상 외교를 통한 돌파구가 무엇인지 모색해보고자 한다.

II. 정상외교의 이론적 배경

1. 정상외교의 개념과 역사

일반적으로 정상외교는 국가의 최고지도자 및 수장들 사이의 정치적 상호작용을 의미한다. 정상(summit)이라는 용어는 제2차 세계대전 이후 본격적으로 등장했다. 영국의 윈스턴 처칠 수상이 전후 질서를 논의하기 위해 열린 주요 국가의 최상급 지도자 간의 회의를 정상회의라고 지칭하면서 본격적인 개념으로 등장했다.

제2차 세계대전 중 전후질서를 논의하기 위해 미국의 루즈벨트 대통령, 영국의 처칠 수상, 소련의 스탈린 서기장이 만난 1945년 2월의 얄타 회담이 현대 정상외교의 효시로 받아들여지고 있는데, 이후 1955년 제네바 정상회담 때까지 정상(summit)이라는 용어가 사용되지 않다가 그 이후 정상 외교가 점차 본격화되는 양상을 보여주고 있다.²⁾

물론 현대적 의미의 정상외교 이전에 고대 시대부터 정상외교의 역사는 기록되어 전해지고 있다. 고대 철기문명 시대의 초기인 449년에 영국의 켄트(Kent)의 왕 보르티겐(Vortigen)은 픽트(Pict)와 스코트(Scots)에 대항하기 위해 유럽대륙의 독일계 주티시(Jutish) 부족의 족장 호르사(Horsa) 및 헝기스트(Hengist)에게 군사적 지원을 요청하며 연합한 사례가 있다.³⁾

2) 이성우, “동아시아 평화와 번영에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안,” 『국제지역연구』, 제20권 제4호(2016), p.61-62.

3) D. H. Dunn, “What is Summity?,” D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level* (New York, NY: St. Martin's Press, 1996) pp. 3.

우리나라 외교에서도 고대시대에 비슷한 방식의 정상외교 사례를 찾아볼 수 있다. 훗날 신라의 29대 임금 무열왕이 되는 김춘추가 서기 642년 고구려에 가서 연개소문을 만나 백제의 신라 침략을 저지하기 위한 연합을 형성했다. 김춘추는 648년에는 직접 당나라에 가서 당 태종을 만나 정치적 신뢰를 축적하고 군사적 연합을 형성하여 삼국통일의 기반을 다지기도 했다.⁴⁾

현대에 들어 정상외교의 정의는 좁은 의미의 정상외교에서 넓은 의미의 정상외교로 진화해오고 있다고 평가된다. 좁은 의미의 정상외교는 제2차 세계대전 이후 전후의 국제질서형성 과정에서 나타난 참여국의 수가 다수이면서 동시에 그 역량과 지위 또한 상당한 강대국(super powers)들의 다자적(multilateral) 외교를 지칭한다.

이 좁은 의미의 정상외교 개념에 따르자면 강대국 정상 간의 회담이라도 양자(bilateral) 회담인 경우에는 정상외교에 속하지 않는다. 또한 다수의 국가 정상이 모여 회의를 하더라도 약소국 정상이 포함되면 정상외교로 보지 않는다.

이에 비해서 넓은 의미의 정상외교는 국가 정상의 공식적인 방문과 회담은 물론 비공식적인 의견교환과 면담 등도 정상외교에 포함하는 것으로 본다. 그 방식도 반드시 다자적인 것을 요하지 않으며 양자적인 형태의 만남도 정상외교의 범주로 본다. 현대 외교의 발전 양상을 고려할 때 정상 외교의 개념은 좁은 의미의 정상외교에서 넓은 의미의 정상외교로 진화발전해오고 있다고 할 것이다.⁵⁾

한 국가 정상의 다른 국가 방문과 회담은 정상외교로 간주하는 것이

4) 이성우, “동아시아 평화와 변영에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안,” p. 62.

5) D. H. Dunn, “What is Summitry?,” pp. 19–22.

당연하지만 교통과 통신이 발달한 현대사회에서 국가 정상들이 직접 만나지 않더라도 이것을 정상회담으로 보아야 하는지도 논쟁의 대상이 될 수 있다. 예컨대 정상의 특사가 상대방 정상을 방문하여 직간접적으로 의견을 교환하는 경우, 전화통화를 통해 비대면 회의를 하고 의견 교환을 하는 경우 등도 정상회담으로 볼 것인지에 대한 의견대립이 있을 수 있다.

정상외교의 개념이 좁은 의미에서 넓은 의미로 진화발전하고 있고 발달된 현대 과학통신의 이용비중이 높아지는 점을 고려할 때 현대적 정상외교는 국가원수 또는 수반 사이에 다자 및 양자적 현안을 정책적으로 해결하기 위한 공식적인 접촉, 협상, 회의, 협의는 물론 다양한 형태의 의견교환을 포함하는 외교 양식으로 포괄적으로 이해하는 것이 타당해 보인다.⁶⁾

2. 현대 정상외교의 등장요인

근대 국제질서 체제가 형성되고 국가들 간의 외교관계가 발달하기 시작한 19세기에도 통상적인 외교는 전문외교관이 수행한다는 것이 일반적이고 전통적인 인식이었다. 정상외교는 국가들 사이의 문제를 다루는데 있어서 특수한 상황에만 적용되는 외교행위로 간주되었다.

유럽의 군주제적 전통 하에서 직접 군주들이 회담을 갖고 문제를 해결하는 것은 일반적이지 않았으며, 전문외교관들은 외교에 있어서

6) 이수형, “정상 외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로,” 『통일부정보공개자료』 (2003), p. 41-42.

전문적이지 않은 요소의 영향으로 인한 위험과 부정적 영향에 대해 많은 문제의식을 가지고 있었다. 전문외교관들이 정상외교에 대해 전면적으로 부정하는 것은 아니지만 정상외교가 필요한 특별한 상황에 대해서는 더욱 각별한 주의가 필요함을 강조했다.

19세기까지 정상외교는 특별한 상황에서 신중한 주의를 기울이는 조건하에서만 가능한 아주 특수한 외교양식이라는 것이 통념이었다. 당시 외교가에서는 국가수반이 직접 나서 외교를 해서 더 좋은 결과를 내거나 신속성과 효율성을 제고한 사례가 없었다는 점을 들어 정상외교를 일반적이지 않게 여겼다. 이렇게 인식되던 정상외교가 현대 사회에 들어 중요한 외교형태로 자리 잡은 것은 국가수반들의 회담이 일회성 행사에 그치는 것이 아니라 점차 제도화되고 안정화되었기 때문이다.⁷⁾

현대 정상외교가 이렇게 제도화되고 안정화된 외교양식으로 발전한 데에는 ① 새로운 종류의 위협과 국제공동체 정신의 등장, ② 외교정책의 새로운 정치수단화(국내정치적 활용, 통상외교, 행정부 수반의 권력집중 등), ③ 교통통신과 과학기술의 발달과 같은 현대 국제사회의 특징이 반영되었다고 볼 수 있다.⁸⁾

가. 새로운 종류의 위협과 국제공동체 정신의 등장

현대 국제사회의 복잡성으로 인해 전통적인 안보문제 외에도 각 국가들의 국제공조가 필요한 새로운 환경이 등장했다. 금융과 외환위기,

7) D. H. Dunn, "What is Summitry?," pp. 15.

8) 현대 정상 외교의 등장요인은 이성우, "동아시아 평화와 변역에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안," p. 63-67 참조.

기후변화, 환경, 핵 비확산과 테러리즘(terrorism) 같은 이슈로 인해 각국 정상들이 직접 머리를 맞대고 문제해결을 논의해야 할 사안들이 나타났다. 새로운 위협에 대응하기 위해 다자정상회의가 다수 출범했는데, G7이 확대된 G20정상회의, 핵안보정상회의, 기후변화정상회의 등을 그 예로 들 수 있다.

이런 국제공동의 대응은 제2차 세계대전이 끝나고 난 후 전면적으로 등장하기 시작했다. 전후 국제연합(United Nations, 이하 UN) 체제의 출범, 아시아·아프리카 지역에서 다수의 신생독립국 건설, 냉전과 함께 전개된 진영외교에서의 협력, 냉전 이후 소련의 붕괴에 따른 국제질서의 변동과 같은 현안의 영향으로 개별 국가들은 국제공동체에 대한 보편적인 인식을 가지고 협력을 모색했다.

국제사회에 확산된 보편주의와 민주주의적 가치의 공유와 더불어 유럽 지역에서는 유럽연합(EU)과 같은 국제공동체의 제도화가 구현되면서 각국 정상들이 국제사회의 각종 회의에 직접 참여하여 의견을 개진하고 대화와 타협을 하는 정상외교의 모델이 대폭 확산됐다.

20세기 후반 유럽통합의 성공을 바탕으로 동남아와 미주, 아시아태평양, 아프리카 지역에서도 다양한 지역협력체가 출범하면서 역내 현안에 대해 정상외교를 통해 직접 협의하고 공동의 대응책을 모색하는 일이 제도화되었다.

나. 외교정책의 새로운 정치수단화

민주주의 시대의 정상외교는 국내 여론을 환기시키고 국내 정치적 목적을 충족시키는데 활용되는 특징이 있다. 정상회담 자체가 그 목적과

동기, 결과와는 상관없이 잘 연출된 행사(event)로서 정치적 효과를 거둘 수 있고 국내 여론의 관심을 외부로 전환하는 기능을 하기도 한다.

또한 ‘세일즈(sales) 외교’, ‘비즈니스(business) 외교’라고도 일컬어지는 새로운 유형의 외교전략 혹은 외교양식이 등장하고 있는데, 이는 민주주의 국가에서 특히 경제성장과 일자리 창출, 투자 등에 있어서 상당한 성과를 거두는 것이 다음 선거를 위한 중요한 정책과제라는 점이 반영된 결과로 볼 수 있다. 이런 경향을 반영하여 통상외교라고 불리는 특징이 현대 정상외교에서 나타나고 있다. 현대 국가들 간의 교역이 확대되고 경제적 상호의존성이 높아지는 가운데 무역이 외교 행위의 중요한 부분을 차지하게 되고 정상외교 방문단에 경제인과 비즈니스맨들이 다수 포함되는 것은 당연한 관례가 되고 있다.

민주주의 시대에 국내정치인들은 선거와 민의에 민감할 수밖에 없으며 이를 바탕으로 대외정책의 의사결정을 하려는 경향도 존재할 수밖에 없다. 반면에 전문외교관은 특정국가와 지역에 대한 전문지식, 주재국 내부 상황과 여론, 자신이 속한 외교기관의 이해관계를 중심으로 전문가적 분석과 조언을 하기 마련이다. 양자가 합치할 때에는 문제가 없지만 때로는 충돌을 빚을 때도 있고 이런 때에는 보통 외교관을 통괄하는 지위에 있는 정치인들이 외교관의 전문적 조언을 무시하는 경향이 역사적으로 관찰되어 왔다. 각 국가의 정상들은 국내정치인의 입장에서 전문외교관들의 조언을 경청하지만 수용하지 않는 경우도 있고 입장이 다를 때에는 직접 정상외교를 통해 문제를 풀어나가는 방식을 선호하는 경우가 존재한다.

행정부 수반인 정상에게 권력이 집중된 국가일수록 이런 경향이

많이 나타난다. 즉, 전문외교관의 입지가 줄어들고 정상의 직접 결정에 의한 외교행위가 등장하는 것이다. 행정부 수반은 외교기관 인사 임명권자이자 최종 의사결정자로서 조언과 건의를 보고받되 자신의 이해관계나 입장과는 다른 경우 이를 묵살하거나 수정하여 외교정책을 추진하기도 한다. 심지어 외교정책의 기획 단계부터 행정부 수반의 방형지시와 명령하달이 존재하기도 한다. 신생독립국에서 헌법상 국가권력이 과도하게 정상에게 집중된 경우 이런 현상이 많이 나타난 바 있으며, 항간에서 ‘외교관’을 ‘의전관’이라고 부르는 이유도 이와 같은 현상에 상당 부분 기인한다.

다. 교통통신과 과학기술의 발달

정상외교가 발달한 가장 중요한 이유 중 하나이다. 대사(ambassador)의 정식명칭은 원래 특명전권대사(ambassador extraordinary and pleni tentiary)로서 현지 외교사절단을 대표하여 현안에 대해 적절하게 대응하는 것이 과거 정보통신이 발달하지 않았던 시대의 관례였다. 하지만 교통통신과 각종 통신과학기술이 발달한 현대에서는 수시로 본국에서 훈령이 내려오거나 반대로 외교현장에서 이를 수시로 요청할 수 있으며 직접 정부당국자들이 빈번하게 현안해결을 위해 현지 출장을 다녀갈 수 있다. 또한 교통통신의 발달로 과거와 달리 정상회담의 각종 물리적 비용이 현저하게 줄어들었고, 전화외교(telephone diplomacy)나 화상회의도 정상 간의 일상적인 외교활동의 일부가 되었다.

3. 한반도에 대한 적용점

한반도 문제의 주요 당사국은 남북한과 미국, 중국, 러시아, 일본으로 볼 수 있다. 이들 사이에서는 치열한 외교전이 펼쳐져 왔고 특히 2018년 이후 활발한 정상 외교가 전개되고 있다. 2019년 현재의 상태가 대화 소강상태로 보인다 할지라도 6.30 판문점 남북미정상회담으로 다시 활기를 띄우고 있으며, 단지 정상들간의 직접 회담과 대화가 없는 상태일 뿐이다. 과거와 비교해봤을 때는 당국 간의 문제해결과 점점 마련을 위한 간접 대화가 활발히 이루어지고 있다고 보아야 한다.

이는 2018~2019년 초까지 펼쳐진 남북미 사이의 정상외교와 여기서 다져진 정상 간의 우의와 신뢰가 깨지지 않았다는 전제에서 가능한 것이다. 김정은 위원장의 문제제기와 도발적 비판에도 불구하고 문재인 대통령과 트럼프 대통령은 정상 간의 신뢰가 유지되고 있는 점을 거듭 밝히며 대화의 동력을 이어나가기 위한 노력을 계속하고 있다. 김정은 위원장도 대화 자체가 중단될만한 심각한 도발은 현재 자제하고 있는 것으로 보이며, 내부 정비와 단속을 통한 새로운 대화준비에 노력하고 있는 모습이다.

한반도에서 이렇게 정상외교가 활발하게 전개된 요인에는 우선 북한 핵문제는 공동의 새로운 위협 등장을 꼽을 수 있다. 1993년 북한 핵문제가 국제사회에 본격적으로 불거진 후 25년간 수많은 당국 회담과 6자회담을 통한 상향식 의사결정 및 문제해결 시도가 있었지만 종국적인 해결은 난망했다. 그러던 차에 북한의 핵능력은 계속 고도화되었고 국제사회에 더욱 큰 새로운 위협으로 자리 잡았다.

이런 가운데 대화를 통한 적극적이고 건설적인 관여(engagement)를 정책방향으로 삼은 한국의 문재인정부가 출범하면서 남북정상회담과 북미대화 촉진이 시도되었고 2018년도부터 활발한 남북미 간의 정상 외교가 펼쳐졌다. 북핵 문제 해결을 주요의제로 남북정상회담과 북미 정상회담 외에도 한미 양국 정상은 원포인트(one point) 수시 정상회담을 열고 있다. 북중 정상 간에도 남북정상회담과 북미정상회담을 전후로 1년도 안 된 기간에 무려 다섯 차례나 정상회담을 가졌다.

국내 정치적 문제의 전환과 돌파구 마련을 위해서도 한반도 문제 관련국은 정상외교를 적극적으로 활용하고 있다. 미국의 경우 트럼프 대통령은 전임 대통령들이 해결하지 못한 북한 핵문제를 직접 해결했다는 정치적 업적에 대한 갈망이 매우 커 보이며, 러시아 대선개입 스캔들(scandle)과 물러 특검, 각종 개인비리로 수세에 몰린 정치적 상황을 모면하고 돌파해나가는데 북미정상회담 같은 사상 유례없는 정치적 이벤트가 필요했을 것으로 보인다.

트럼프 대통령 입장에서는 사상 최초로 북미 정상이 만나는 역사적인 장면의 주인공이 되는 것 자체가 중요한 정치적 성과가 될 것이라고 판단했을 개연성이 높다. 실제로 지난 해 3월말 트럼프 대통령이 평양을 다녀온 정의용 청와대 국가안보실장 일행을 백악관에서 접견한 후 북미 정상회담을 결정하는데 그리 오랜 시간이 걸리지 않은 것은 이를 방증한다. 그리고 트럼프 대통령은 이후에도 회담번복 서한을 공개하는 등 북미 정상회담을 둘러싼 팽팽한 기싸움과 시선끌기를 통해 전에 없는 외교적 전략을 구사하며 주도권을 잡아가기 위해 노력했다. 이런 노력은 올해 2월 하노이 회담에서도 이어져 나쁜 합의보다는 무합의(no deal)가 낫다는 전술로 예상치 못한 하노이 노딜 사태를 촉발하고

워싱턴 정가에서도 일정 부분 환영을 받는 등 북미 정상회담을 국내 정치적 상황 돌파를 위한 소재로 이용했다는 평가를 받고 있다. 또한 트윗(tweet)을 통한 6.30 판문점에서의 깜짝 북미정상 간의 만남 제안과 성사 등 국내외적인 이목을 끌기에 더없이 좋은 기회로 정상 외교를 활용하고 있다.

북한의 경우도 국내 정치적 상황을 이끌어 가는데 북미 정상회담과 각종 정상회담을 호기로 활용하고 있는 모습이다. 결정적으로 김정은 위원장은 다른 민주주의 국가와는 비교가 안 되는 권력독점을 누리고 있으며 이를 바탕으로 북미 정상회담 준비과정에 있어서도 복잡하고 치밀한 실무준비회담에 의존하기 보다는 트럼프 대통령과의 직접 담판을 통해 트럼프 대통령의 즉흥성을 적극 공략하는 전술을 준비했던 것으로 보인다. 싱가포르 북미 정상회담 이후 하노이 북미 정상회담으로 가는 과정에서 북한이 미국과의 실무회담에 소극적이고 하노이 북미 정상회담 직전까지 양 지도자의 직접 대화를 강조한 점도 중요하게 복기할 사항이다. 이런 일련의 과정에서 김정은 위원장은 국내적으로 당정 엘리트(elite)들에 대한 우위를 보다 명확히 하고 자신의 위상을 더욱 공고히 했을 것으로 추정된다.

또한 김정은 위원장은 핵무력 완성 선언 후 미국과 중국, 러시아 정상과 각각 연속적으로 만나는 모습을 인민들에게 선보이며 최고지도자로서의 위상을 강화하고 이를 대내적 결속과 충성을 이끌어내는데 더없이 좋은 카드로 활용했다. 비록 하노이 북미 정상회담에서 소기의 성과를 거두지 못했지만 관영매체를 통해 김정은 위원장의 하노이 열차행 66시간을 ‘애국헌신 대장정’으로 포장하는 등 충분한 정치적 활용을 한 것으로 보인다. 이밖에도 중국과 러시아의 최고지도자와

대등하게 만나 강성국가의 대국외교를 펼치고 있는 이미지 연출만으로도 국내 정치적 효과는 충분했으리라고 판단된다.

다만 현대 정상외교의 등장요인 중 현재 한반도에 적용되기 어려운 부분이 교통·통신 활용 부분이다. 남북 정상 간에 핫라인을 설치한다는 논의는 무수했지만 실제 통화를 했다는 공식 보도는 없는 상태이다. 북미 정상 간에도 마찬가지이다. 정상 간 통화 사실 자체를 비공개로 했다면 모를까 현 시점에서는 발달된 통신시설이 한미정상 외에 남북미 정상간 직접대화에 기여하고 있다는 보고는 없는 실정이다. 이는 기술적 문제라기보다는 현 시점에서 정상 간 통신시설을 통한 직접 대화를 할 만한 여건이 아니라고 판단하고 있는 정치적 문제의 영역에 가까워 보인다. 남북, 북미정상회담 초기에 축적한 정상 간의 대화 필요성과 신뢰를 기초로 핫라인(hot line)을 개설하고 수시 전화외교(telephone diplomacy)를 전개할 수 있었다라면 대화의 정체국면도 상당 부분 다르게 전개되고 있지 않을까라는 의문은 아쉬운 점으로 남는다. 하지만 이마저도 지난 6.30 판문점 남북미 정상회담처럼 트럼프 대통령의 트위터(twitter) 활용 등 새로운 방식의 등장으로, 앞으로도 예측 불가능한 국면이 전개될 수 있음을 보여준 점도 주지할 필요가 있다.

이하에서 현재 정체국면인 한반도 정세를 남북, 북미, 북중, 북러, 북일 관계를 기준으로 분석해보고 정상회담을 통한 돌파구 마련 방안과 시사점을 정리해본다.

Ⅲ. 한반도를 둘러싼 정상 외교와 현 정세

1. 남북관계

북한은 지난 2월말 하노이 노딜 사태 이후 대외라인 특히 대남라인에 대한 대대적인 총화(검열)를 진행 중인 것으로 알려져 있다. 우리의 남북 정상회담 개최 제안에 대해서도 묵묵부답이고 일체의 대화제이나 교류협력 제의에 대해서도 반응이 없거나 소극적인 상태로 수개월째 일관하고 있다.

여기서 의문은 왜 회답은 미국하고 제대로 안 되었는데 대남라인을 검열하고 화풀이식으로 우리의 제안에 아무 반응도 안보이고 있느냐 하는 점이다. 이에 대한 답을 알아보기 위해서는 지난해 9월의 평양 남북정상회담으로 거슬러 올라갈 필요가 있다.

작년 9월 평양공동선언은 △한반도 전쟁위험 제거, △민족경제 균형 발전, △이산가족 문제 근본적 해결, △다양한 분야 교류협력 적극 추진, △한반도 비핵화와 평화 조성, △김정은 위원장의 서울 방문 등을 골자로 한다. 이중 눈여겨볼 조항은 제5조 2항 “북측은 미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다”라는 내용이다.

사실 핵문제는 북미 간의 현안이고 김정은 위원장이 문재인 대통령에게 영변 핵시설 폐기와 같은 내용을 논의하고 합의할 필요는 없다. 하지만 김정은 위원장은 북미 정상회담의 촉진과 한국의 중개자 역할에

대한 기대와 신뢰를 가지고 위와 같은 조항을 선물이자 카드로 합의해주었음 직하다. 그런데 결과는 하노이 노딜 사태로 일단락되고 말았다.

만약 북한에 야당과 자유언론이 있었다면 김정은 위원장은 평양공동선언 직후부터 “왜 남한에 그렇게 큰 선물을 안겨주었느냐”, “한미에 왜 그리 끌려 다니는 협상을 하느냐”는 거센 비판에 직면했을 공산이 크다. 그리고 평양공동선언에 제5조 2항의 내용이 없고 대신 하노이 북미정상회담에서 영변 핵시설 폐기와 미국의 모종의 상응조치가 합의됐다면 전 세계는 ‘빅딜’이라고 환영했을 가능성이 높다. 하지만 이미 북한 입장에서 영변 핵시설 폐기 카드는 9월에 남한에 선물로 안겨주었고, 미국과의 정상회담에서도 영변 핵시설 폐기를 기본값으로 출발하게 되는 상황을 맞이하게 되었다.

북한 입장에서는 남한에 많은 선물을 주고도 제대로 되돌려 받은 게 없는 상황이 되어버린 가운데 신경질적인 반응을 보이고 있는 것이다. 김정은 위원장이 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 “(남측은) 오지랖 넓은 중재자 행세 말라”고 언급한 것이 대표적이다.

최고지도자의 이런 발언이 나온 가운데 대남관계에 대한 정비는 필수불가결한 과정이며 책임있는 당국자 또한 나오기 어려운 상황이다. 검열 중인 상황에서 대남관계를 복원하여 대화로 나아가자고 건의하는 당국자도 없을 것이며 또한 대남관계를 원천 중단하자고 건의하는 당국자도 없는 상황이 빚어지고 있을 가능성이 농후하다.

대남라인에 대한 검열 이후 김정은 위원장의 직접 결단이 없고서는 남북대화가 복원되기 어려워 보이는 상황이다. 이런 상황에서 문재인 대통령의 남북 정상회담 개최 제의에 대한 김정은 위원장의 호응 여부가 중요한 관건이며 우리 정부는 북의 대화준비와 결단을 촉구하는 가운데

북의 호응을 진지하게 기다리는 일관성 있는 자세가 필요하다.

또한 북한이 하노이 노딜 사태에서 당장의 제재완화 획득이 어려운 상황을 인식한 가운데 체제보장이라는 대안을 획득하는 방향으로 정책적 입장을 선화중인 점을 고려하여 한미 공동의 상응책을 제시하고 대화의 동력을 확대해나가는 정책적 검토가 필요하다. 예컨대 북미관계 개선과 평화체제 구축 등의 정치적 상응조치는 미국이 담당하고, 개성 공단과 금강산관광 재개와 같은 경제적 상응조치는 한국이 담당하여 대북 접근을 하는 등의 한미 공조가 필요한 것이다.

2. 북미관계

현 단계에서 북한은 미국이 계산법을 바꾸어 연말까지 비핵화 회담에 응하지 않으면 2017년으로 다시 시곗바늘을 되돌리겠다는 입장이다. 이는 6.30 판문점 북미 정상회담 이후에도 공식적으로 변하지 않은 입장으로 보인다. 북한의 변화된 입장이나 공식적인 견해는 차후 북미 간에 재개될 것으로 기대되는 실무협상에서 보다 구체적으로 제시될 것이다. 주목할 점은 단기간에 제재완화라는 상응조치를 얻지 못한다면 체제보장이라는 상응조치를 이끌어내기 위해서 어떠한 요구와 전술을 구사할지 여부이다. 이왕에 북미 간에 공감대를 이룬 북미연락사무소와 평화협정 논의에 있어서 진일보한 입장을 보일 것인지, 이에 대한 대가로 어느 정도로 비핵화 조치를 취할 것인지가 관건이다.

이에 대해 트럼프 대통령은 일단 더 이상의 핵이나 미사일 도발이 없는 상태로 상황을 관리하는 시도를 하고 있다. 지난 5월의 북한 단거리 미사일과 발사체 도발에 대해 큰 의미를 두지 않으며 당장의

조치를 취하지 않은 것이 그 예이다. 북한 화물선을 몰수하는 등 제재의 유지와 이행을 계속하는 방식으로 압박하고 있을 뿐 추가제재를 가한 다거나 북미관계가 단절될 만큼의 압박은 현재 더하고 있지 않다. 북미 정상 간의 신뢰가 여전히 유효하고 돈독한 점을 강조하며 향후 계속될 북미 실무협상과 북미정상회담에 대해서도 가능성을 열어두고 있는 것으로 보인다.

트럼프 대통령은 지난해 6월 싱가포르 북미정상회담에서부터 김정은 위원장에게 직접 제시한 북한의 밝은 미래(bright future)에 대한 청사진 제시를 구체적인 상응조치로 계속 준비 중일 것으로 보이며, 이 제안을 북한이 받아들이고 실현시키기 위해서는 북한의 비핵화와 양보가 필요 하다며 제재를 통한 최대한의 압박을 유지할 것으로 예상된다.

한편 북미 간에 상당 부분 공감대를 이룬 것으로 알려진 북미관계 개선, 종전(평화)선언 문제에 대해서는 6.12 싱가포르 북미정상회담의 합의 이행의 명분으로 구체화된 대안을 제시하고 북한 체제보장책의 일환으로 앞으로 한미가 공동으로 방편을 마련하여 북에 추가적인 정상회담을 제안할 수도 있을 것이다. 이를 통해 남북정상회담, 북미정상 회담 혹은 남북미정상회담 등의 새로운 그림을 그려나갈 동력을 확보 해볼 수도 있는 것이다.

3. 북러관계

지난 4월 25일 북러정상회담을 통해 북한 체제보장이라는 새로운 화두가 국제사회에 던져졌다. 북러정상회담을 통해 러시아는 북핵 문제에 있어서 전통적인 지분을 확인하고, 북한은 러시아의 입을 통해

체제보장이라는 화두를 제시하며 비핵화 문제에 있어서 방향과 노선의 다변화를 추진할 수 있는 공간을 확보한 측면이 크다.

북한 내부적으로는 자력갱생 노선을 고수하되, 외부적으로는 당장 달성하기 어려운 제재완화라는 카드 대신에 체제보장을 화두로 대외 관계 개선의 돌파구를 마련할 공간을 만든 것이다. 그리고 체제보장을 고리로 한 새로운 대화 과정에서 다시 제재완화를 재추진하는 정치적 스핀(spin)을 추진할 수 있는 여지도 만든 셈이다.

향후 러시아가 얼마나 이를 지지해줄 수 있을지, 9월 러시아가 주최하는 동방포럼(Eastern Economic Forum)에 북한 정상을 초청하여 이 포럼이 동북아와 한반도 비핵화 정세의 분수령이 될 수 있을지 여부도 향후 한반도 정세의 중요한 관전 포인트이다.

4. 북중관계

2018~2019년 기간 동안 다섯 차례의 정상회담을 통해 북한과 중국 정상은 ‘한 참모부’ 관계를 재확인하는 성과를 거두었다. 하지만 북한 입장에서는 제재완화라는 목표 달성 분야에서는 공식적으로 중국의 공식적인 지지와 전폭적인 협조를 얻지 못한 상태이다.

북중 간에는 올해 수교 70주년을 기념하여 기본적인 우호관계 확인과 관계유지 차원에서 외교활동이 지속될 것으로 보인다. 북중관계가 올해 전기를 맞이하느냐, 아니냐의 관건은 시진핑 주석의 방북을 겸한 제5차 북중정상회담 성사 여부일 것이다.

중국은 현재 자신들이 제시했던 쌍중단(雙中斷)과 쌍궤병행(雙軌並行)이 일정 부분 현실화된 시점에서 더 높은 수준의 주한미군 지위

문제나 복잡한 평화체제 문제를 언급하기 보다는 올해는 실천 가능한 범위에서 중국의 한반도 문제에 대한 지분을 확인하고 미국과의 패권 경쟁에 보다 주력할 것으로 보인다.

특히 지난 6.20-21일 시진핑 주석의 방북을 통해 전통적인 영향력과 지분을 확인했지만 북한의 6.23 김정은-트럼프 친서교환 사실 보도, 6.30 깜짝 판문점 북미정상회담 등으로 그 정치적 효과가 일주일 밖에 가지 않은 데 대한 일부 불만도 가지고 있을 수 있다. 중국은 북한 문제 자체에 있어서 다시 주도권을 확보하기 위해 무리하게 움직이기 보다는 상황을 관망하며 실리를 추구할 가능성이 높아 보인다.

중국 입장에서는 제재완화의 선두주자로 나서는 것보다는 전통적인 북중우호관계 확인 차원에서 북한의 체제보장 지지를 선호할 가능성이 크며 북미관계 개선의 기초적인 수준, 종전(평화)선언에 참여하는 수준에서 이를 용인할 가능성이 높다. 중국은 미국과의 경쟁과 협력을 반복하며 힘겨루기에 보다 진력할 것으로 예상되는 가운데 북한 문제에 있어서도 부담스러운 발목 잡히기를 피하며 상황관리에 힘을 쏟을 것으로 예상된다.

5. 북일관계

지난 4월말 미일정상회담을 통해 일본의 대북 접근에 대한 양해와 공감대가 형성된 가운데 일본은 본격적인 대북접근을 시도하고 있다. 특히 조건 없는 정상회담을 내세우고 있는데, 북한에서는 이에 대한 거부 의사를 6월초 밝혔지만 일본은 지속적으로 대화를 모색하고 있다. 현재 북미실무협상이 재개될 것으로 예상되는 가운데 적극적으로

일본이 나서는 움직임은 보이고 있지 않으나 미국과의 협조만 이루어진다면 일본은 역내 영향력 확보를 위해 북핵 문제에 언제든지 뛰어든 준비가 되어 있는 것으로 보인다.

일본은 2018년 재팬 패싱(Japan passing)이라고 불릴 만한 상황을 떨치고 전후 최장수 총리, 헌정 사상 최장수 총리를 노리는 아베 총리의 정치적 유산(legacy)과 위신 확보를 위해 북일 정상회담을 적극 추진할 필요가 있는 것이다. 또한 새로운 일왕 취임과 함께 열린 레이와(令和) 시대에 평화 국가·정상 국가로서의 일본의 이미지 제고를 위해 비핵화와 한반도 평화 의제에 앞으로 지속적인 노력을 기울일 것으로 전망된다.


더욱이 북한 비핵화가 본격적으로 진전될 때 현실적으로 그 비용과 자금을 집행할 의지와 여력이 있는 두 나라로 한국과 일본을 꼽을 수 있는데 일본에게는 식민지배상금, 베트남 모델을 기초로 한 북한 개발협력계획(수교는 미국과 했지만 초기 경제개발자금은 ODA 방식으로 일본이 상당 부분 충당) 등을 명분으로 한반도 문제에 적극 관여할 기회가 있을 것으로 예상된다.

북한도 일본의 정상회담 제의에 대해 부정적인 입장을 피력하고 있지만 식민지배상금을 북한이 일본에 대해 책임을 묻는다는 차원으로 선전할 시에 대내적으로도 명분이 있고 일본이 남북자문제를 거론하지 않고 무조건적인 정상회담을 지속적으로 제안할 경우 받아들일 가능성도 높아진다고 할 수 있다. 북일 정상회담은 향후 전개방향에 따라 정상 외교의 국내정치화가 극명하게 드러날 수 있는 사례로 기록될지도 모를 일이다.

IV. 맺음말

지난 2018년은 한반도를 둘러싼 정상외교가 절정에 달했던 시점이다. 올해 잠시 소강국면을 보이던 정상 외교는 지난 6.30 판문점 남북미정상 회담으로 다시 활기를 띠는 모습이다. 상반기동안 북한은 한국과 미국과의 대화를 유보한 가운데 러시아와의 정상회담을 통해 체제보장이라는 새로운 화두를 제시했고, 미국은 상황관리에 만전을 기울이며 한미 정상회담과 전격적인 판문점 북미 정상회담 등을 통해 북한의 대화이탈방지에 신경을 쓰는 모습이다. 중국은 미중무역전쟁의 와중에도 불구하고 전격적으로 북중 정상회담을 개최하여 한반도에서의 영향력 확인과 유지에 노력중이다. 한편 미일정상회담을 통해 북한에 대한 접근권을 획득한 일본은 조건 없는 북일 정상회담을 내세우며 과감한 드라이브(drive)를 걸고 있다. 비록 북한이 부정적인 입장을 보이고 있으나 식민지배상금, 베트남을 본 딴 북한개발협력계획 등은 북한에게도 향후 장기적으로 거절하기 힘든 조건이 될 공산이 크다.

이런 가운데 한국은 남북 정상회담 개최를 비롯한 다양한 대화 동력 진작을 위한 각고의 노력을 요구받고 있다. 이 시점에서 한국은 북한이 당장 획득하기 어려운 제재완화에서 체제보장으로 상응조치에 대한 기대가능성과 방향을 선회하는 움직임에 기민하게 반응하며 새로운 대안을 제시해야 할 것이다. 예컨대 북미관계 개선과 평화체제 구축 등의 정치적 상응조치는 미국이 담당하고, 개성공단과 금강산관광 같은 경제적 상응조치는 한국이 담당하여 대북 접근을 하는 등의 한미 공조가 필요한 것이다.

또한 제재완화와 체제보장의 동시병행이 가능한 카드로 개성공단 제재면제를 추진하여 실현가능 시 개성에 남북미공동연락사무소를 개설하여 개성공단 제재면제 모니터링(monitoring)단으로서 미국 연락단이 상주하며 남북미가 한곳에 모여 상호관계를 동시 발전시키는 등 창의적인 대안마련에 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 이러한 창의적인 노력을 논의하고 실현하기 위한 남북미정상회담 추진 등 다양한 방안을 강구해야 할 것이다. 전례 없는 정상외교로 전례 없는 관계 진전과 평화를 이루어나갔던 2018년의 경험을 바탕으로 새로운 길을 계속해서 추구해야 할 때이다. 

[참고문헌]

- 이성우. “동아시아 평화와 번영에 있어서 정상 외교의 역할과 정책대안,” 『국제지역연구』, 제20권 4호, 2016.
- 이수형. “정상 외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로,” 『통일부정보공개자료』, 2003.
- Dunn, D. H. “What is Summitry?,” D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level*, New York, NY: St. Martin’s Press, 1996.
- Goldstein, Erik. “The Origins of Summit Diplomacy,” D. H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level*, New York, NY: St. Martin’s Press, 1996.

