

# 북한의 단계적 조치 요구와 비핵화 협상

이중구

한국국방연구원 안보전략연구센터

저자 이중구, 現 한국국방연구원 안보전략연구센터 선임연구원. 서울대학교 정치외교학부에서 외교학 박사학위 취득. 국회 외통위 보좌관, 중국인민대 방문학자 등을 역임. 관심분야는 북한의 핵전략, 북중관계, 한국의 대북정책이며, 주요 논문으로 “북한 핵증강론의 담론적 기원과 당론화 과정(2017)”, “The Birth and Revival of North Korea’s Denuclearization Policy for the Korean Peninsula(2018)” 등이 있음.

기획 손정욱(제주평화연구원 연구위원)

편집 한유진(제주평화연구원 연구조교)

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## 1. 스톡홀름 실무협상 결렬과 단계적 비핵화

최근 북한의 비핵화를 위한 2019년 10월 5일 북미 스톡홀름 실무협상이 결렬된 주요한 원인이 단계적 비핵화를 둘러싼 입장차로 알려지고 있다. 스톡홀름 협상에 앞서서 북한의 단계적 비핵화 언급은 북미협상을 향한 북한의 긍정적인 의향을 보여주는 것으로 해석되기도 했다. 실무협상의 북한측 대표를 맡은 김명길 외무성 순회대사가 담화를 통해 트럼프 대통령이 언급한 “새로운 방법론”이 “실현가능한 것부터 하나씩 단계적으로 풀어나가는 것이 최상의 선택”이라는 바를 의미할 수 있다고 언급했던 배경에서이다. 이러한 언급에 이어 김명길 외무성 순회대사는 북미 실무협상의 결과에 대해 “낙관하고 싶다.”고 부연했던 것이다. 그럼에도 불구하고 스톡홀름 실무협상에서 비핵화를 향한 단계적 조치에 대한 북미 간의 입장차는 좁힐 수 없었다.<sup>1)</sup> 북한측은 자신들이 ‘앞서’ 행한 핵실험 및 ICBM 실험 동결 조치 등에 대한 보상을 요구했던 반면, 미국측은 ‘앞으로’ 이루어질 완전한 비핵화를 위한 조치들에 대한 보상으로서 일련의 제재유예, 안전보장 관련 방안들을 제시했다. 북미 양측은 서로 다른 단계의 비핵화 조치-상응조치를 이야기했던 것이다. 이처럼 북한 비핵화 문제에 대해 서로 다른 접근법을 보인 결과, 스톡홀름 실무협상은 성과 없이 결렬되었다.

“단계적 조치를 통한 비핵화”는 평창동계올림픽 직후 시작된 북한의 대화노력 초기에 제기된 개념으로서 보다 면밀한 검토를 필요로 한다. 북한은 2018년 4월 판문점 남북정상회담에 나오기에 앞서, 2018년 3월 김정은 위원장과 시진핑 주석 간의 첫 북중정상회담으로부터 경제집중노선을

1) 『국민일보』, 2019년 10월 6일자, “北, 단계적 비핵화에 따른 보상에 소극적으로 나오자 결렬 선언.”

선포 하는 등 새로운 대내외 전략을 모색했다. 북한이 미국과의 협상을 위하여 나온 2018년 이래 정상외교의 기점은 제1차 북중정상회담이었던 것이다. 이 제1차 북중정상회담에서 김정은 위원장과 시진핑 주석은 단계적 조치에 따른 비핵화 방안을 제기했다. 이후에도 북한은 단계적 비핵화를 추구한다는 입장을 견지해왔으며, 결국 그러한 단계적 비핵화의 전략적 틀은 2019년 10월 스톡홀름 협상까지 유지되어 온 것으로 보인다. 단계적 조치에 의한 비핵화는 북한의 북미 비핵화 협상을 바라보는 프레임으로 자리하고 있다는 점에서, 그에 대한 면밀한 검토가 필요한 시점이다.

## 2. 북한측 단계적 조치 요구의 전략적 의미

앞서 언급한대로 2018년 3월 28일 북중정상회담 당시 북중 양국은 단계적 조치, 동시적 조치를 언급했다. 중국 관영매체에 따르면, 당시 김정은 위원장은 “한미가 선의로 우리의 노력에 응해 평화, 안정의 분위기를 조성해 평화실현을 위한 단계적인 조치를 한다면 한반도 비핵화 문제는 해결될 수 있다.” 며 비핵화를 위한 단계적, 동시적 조치를 언급했고,<sup>2)</sup> 중국의 시진핑 주석은 “단계적, 동보적 조치(阶段性, 同步的措施)를 취한다면 반도 비핵화 문제는 해결될 수 있을 것” 이라면서 그를 지지했던 것이다.

이때 언급된 단계적 조치는 단순히 북한의 독자적 이익에 부합하는 방안이라는 점을 넘어서 북중 혹은 북·중·러 관계의 국제적인 컨텍스트에서 조망되어야 한다. 중국은 북핵위기가 재차 고조되던 2017년 초 쌍중단(雙中斷, freeze for freeze)과 쌍궤병행(雙軌並行, dual track approach)을 제기했었다.<sup>3)</sup> 북한의 전략도발을 중단시키기 위해 한미동맹의 연합훈련을 중단하고 비핵화 프로세스와 평화협정 체결 프로세스를 병행적으로 추진해야 한다는 구상이었다. 이를 토대로 중국과 러시아는 2017년 5월 3단계로 구성된 중러공동행동계획도 발표했다. 이는 북한의 비핵화를 위해 1단계에서는 북한의 전략도발 중단과 한미연합훈련 축소 및 중단을 함께 이루고, 2단계 조치로 북미관계정상화를 달성하며, 3단계 조치로는 다자협상 틀에서 한반도비핵화와 지역 안보체제를 논의한다는 계획을 내용으로 했다. 기본적으로 중국의 한반도정책을 러시아가 추수하면서 러시아의 이해관계도 일부 반영한 계획이라고 할 수 있었다.

이러한 컨텍스트에서 1차 북중정상회담에서 김정은 위원장이 언급한 단계적 비핵화는 중·러의 비핵화 해법에 대한 접근방식을 받아들이면서 성립한 개념으로 보여진다. 중·러가 러시아가 요구하는 비핵화 접근법의 개념을 수용하는 것은 북한의 이해관계에도 부합하는 것이었다. 미국이 이러한 단계적 비핵화 해법을 받아들일 경우, 공세적으로는 미국의 영향력을 약화시킬 수 있을 것이고, 방어적으로는 비핵화 협상 자체를 통해 중국, 러시아의 비핵화 압력을 완화할 수 있을 것으로 기대되었다는 의미이다.

2) 『연합뉴스』, 2018년 3월 28일자, “김정은, 시진핑과 첫 정상회담…비핵화 등 한반도 해법 논의.”

3) 정준오, “북핵문제 해법을 위한 패러다임의 전환,” 『전략연구』 25(1)(2018), pp. 54-56.

쌍중단, 쌍궤병행에서 중러 공동행동계획으로 이어지는 단계적 조치의 틀에서는 스톡홀름 실무협상에서 북한 외무성이 보인 입장도 그들의 단계적 조치 주장에 부합하는 것으로 이해된다. 북한 비핵화를 위한 1단계 쌍중단의 조치에서는 미국이 한미연합훈련 등 이행조치가 존재했다. 북한의 핵·ICBM 동결 조치에 대해 미국이 한미연합훈련 중단 등을 해야 하는 것이다. 스톡홀름 실무협상 직후 김명길 북측 대표가 한미연합훈련이 자신들의 “생존권과 발전권을 고공연히 위협” 하고 있다고 밝힌 것을 보았을 때, 협상테이블에서 북한은 한미연합훈련 중단 요구를 제기했을 것은 분명해보인다. 스톡홀름 실무협상에서 나타난 북한의 주장만이 아니라 2019년 여름 한미연합훈련에 대한 북한의 불만, 한국의 한미연합훈련 진행에 대한 북한의 배신적 행위 규정도 이러한 시각에서 나온 것으로 이해될 수 있다.

그 동안 북한이 비핵화 협상 과정에서 제시한 요구를 정리함으로써 북한의 단계적 비핵화가 갖는 내용을 파악해볼 수 있다. 전체를 3단계로 나눌 때, 북한은 최근의 스톡홀름 회담에서 핵·ICBM 실험 동결에 대한 상응조치로 한미연합훈련 중단을 상정하고 있었다. 중간단계와 관련해서는 하노이 회담을 통해 민수 분야에 대한 유엔안보리 제재의 완화를 요구했으며, 스톡홀름 회담을 앞두고 ‘제도안전’의 문제도 함께 거론했다. 북한이 언급한 제도안전은 북한의 과거 언급 상<sup>4)</sup> 경제발전 추진 과정에서 외부세계가 북한에게 시장경제와 민주주의 수용을 종용하지 말라는 의미로 해석될 수 있다. 그리고 최종 단계에서는 싱가포르 합의에서 언급했던 완전한 비핵화 노력과 새로운 북미관계, 한반도 평화체제의 구축의 틀을 안보-안보교환의 방식으로 상정하고 있다고 할 수 있다. 완전한 비핵화 논의는 체제안전 보장에 대한 실질적인 조치에 대한 논의 없이 불가능하다고 보는 것이다.<sup>5)</sup> 이러한 북한의 접근방식은 비핵화 논의에 앞서 군사, 정치적 여건을 조성하는 두 단계를 가진다는 점에서 중러공동계획과도 틀이 유사하지만, 경제발전 등 북한의 국내적 요구가 비핵화 논의 진입 전 신뢰조성 논의의 주(主)가 되고 있다는 특징을 보인다.

<표-1> 중러공동행동계획과 북한의 접근방식 비교

구분	1단계	2단계	3단계
중러공동행동계획	북한, 전략도발 중단 한미, 연합훈련 중단	북미관계정상화	한반도비핵화 논의 지역안보체제 논의
북한의 접근방식	북한, 핵·ICBM 실험 중단 한미, 연합훈련 중단	북한, 영변핵시설 폐기 한미, 민수분야 제재 완화+제도안전	북한, 완전 비핵화 논의 한미, 북미관계정상화, 평화체제 구축

덧붙여, 단계적 비핵화 개념은 김정은 위원장 자신의 전략적 사고체계와도 관련이 있어 보인다. 김정은 위원장은 2016년의 국가경제발전 5개년 전략에 관해서도 단계적 전략을 세워야 함을 강조했고, 2018년의 경제집중노선 선포 시에도 제재버티기에 집중한 당면목표와 인민경제 현대화 등의 전망목표를 구분하여 제시했다. 또한 2019년 연속 시험발사한 무기개발에 관해서도 단계적 목표 제시를 중시했다. 이로부터 북한이 사회주의체제로서 단계적 전략 개념을 가지고 있다고 볼

4) 과거 북한은 사회주의 제도에 대한 위협으로 시장경제와 민주주의를 언급해왔다.

5) 홍민, “북미 스톡홀름 협상 결렬 원인과 북한의 전략,” 『Online Series』 CO 19-22(2019. 10. 8), pp. 2-3.

수도 있으며, 낙후한 현실과 사회주의강국 목표 간의 괴리도 북한으로 하여금 국가발전 전략을 단계적으로 수립하게 하는 요인일 것이다.

### 3. 단계적 비핵화 요구에 대한 한미의 이해관계

이처럼 북한은 물론 중·러의 이해관계에 부합하는 것으로서 단계적 비핵화를 규정할 경우, 한미와 북한 간의 비핵화 방식을 둘러싼 이견은 일견 해소하기 쉽지 않다. 2018년 봄 트럼프 대통령은 1차 북중정상회담에서 제기된 단계적, 동시적 비핵화에 대해 명백한 반대의사를 표명한 바 있다. 미국 측에게 기본적으로 단계적 조치 개념은 비핵화 초기 단계를 여러 단계로 나누어 실질적인 비핵화는 피하려는 위장전술로 이해되었다. 금년 9월 존 볼턴 백악관 국가안보보좌관의 해임 이후 트럼프 정부는 단계적 조치에 열린 입장을 보이기 시작했으나, 포괄적 비핵화 합의를 추구하는 미국의 입장은 평화, 안정 분위기의 선행 조성을 강조하는 북한의 단계론과 충돌할 가능성은 여전히 존재했다.

무엇보다, 미국에게는 단계적 조치의 결과가 미국의 동북아지역에 대한 영향력 확대에 귀결되는 것이 바람직하다. 미국은 자국의 이익 상 비핵화 협상의 결과 동북아에 대한 영향력이 감소하는 것을 경계할 수밖에 없고, 다자협상 과정에서 중·러의 이해관계가 한반도 평화체제에 반영되어 유엔사 등에 대한 문제제기가 이루어질 가능성도 다대하다. 그에 따라 미국은 북미관계의 근본적 변화를 오히려 긍정적으로 검토할 가능성이 크다. 미국에 대한 북한의 사고를 변화시킴을 통해 주한미군 용인, 유엔사 개편의 반발 축소 등을 얻어내고자 하는 것이다.

비핵화 논의에 이르기 위한 한미의 구상이나 이해관계도 북한의 단계적 비핵화 접근방식과 차이를 보인다. 우선, 한미의 시각에서는 한미연합훈련의 중단은 북한의 핵·ICBM 실험 동결에 대한 보상적 조치로 생각되지 않는다. 미국으로서는 NPT를 일방적으로 탈퇴하여 핵무기를 개발한 북한을 신뢰하기 어렵기 때문에, 북한의 핵·ICBM 실험 동결은 북미 비핵화 협상, 북미 정상회담이 이루어지기 위한 전제조건이다. 또한 북한의 비핵화를 위한 구체적인 진전이 부족한 상황에서 한미연합훈련의 중단은 한미동맹의 연합방위태세를 약화시키는 것으로서 안보손실을 의미하는 것일 수 있다. 한미연합훈련의 축소가 아닌 중단을 국내외의 합의가 존재하는 형태로 결정하기 위해서는 북한의 완전한 비핵화 공약을 믿을 수 있게 하는 비핵화 협상의 실질적인 진전이 필요하다.

아울러, 단계적 비핵화 추진과정의 최종 단계에서 완전한 비핵화를 논의하려는 북한과 달리, 한미는 싱가포르 이후의 비핵화 협상을 최종단계로 바로 진입하는 것으로서 상정하고 있었다. 한미는 하노이 정상회담과 현재 진행 중인 실무협상에서 비핵화의 대상과 범위를 규정하기 위해 북한의 핵능력의 실태가 파악되어야 한다는 시각을 보여왔다. 하노이 정상회담 이전, 스탠포드대 강연(2019.1.31)에서 비건 대북특별협상 대표는 북한의 WMD와 미사일의 전체적 범위를 알기 위한

북한의 “포괄적 신고”가 필요하다고 강조한 바 있고, 미국측은 스톡홀름 실무협상에서도 포괄적 비핵화 로드맵에 대한 합의를 북한측에 요구했던 것으로 알려져 있다. 북한의 비핵화 의무가 구체적으로 규정된 합의를 도출하지 못할 경우, 트럼프 행정부는 지난 30년간 미국이 추구해온 북한 비핵화를 포기했다는 비판에 노출되지 않을 수 없다.

#### 4. 비핵화 협상에 대한 합의

북한이 생각하는 비핵화의 단계에 대한 개념을 변화시키기 위해서는 미중대화를 가능하게 하는 논의가 필요할 것으로 생각된다. 북한의 비핵화 의지가 금번 협상을 통해 도출될지의 결과를 예단할 수 없으나, 북한은 단계적 조치 개념을 통해 미중공조를 방지하는 데 이해관계를 갖고 있는 것으로 보인다. 미국과 중국을 나누고 중국을 우호적인 세력으로 만드는 단계적 비핵화 개념을 활용하고 있는 것이다. 그렇다면, 단계적 비핵화 개념을 둘러싼 북미 간의 이해관계 일치하는 쉽지 않다. 북한이 단계적 비핵화 주장을 통해 단계적 비핵화를 지지하는 중국과 그것을 경계하는 미국 간의 틈을 늘릴 수 있기 때문이다. 이 때문에, 단계적 비핵화 해소를 둘러싼 북미 간의 입장차 해소를 위해서는 결국 미중 혹은 한·미·중, 남·북·미·중의 논의들이 필요할 수 있는 것이다.

북미대화를 통해서 비핵화의 진전을 모색하든, 미중대화의 틈을 통해 그것을 모색하든 비핵화의 최종상태에서 미국의 영향력이 확대되는가, 축소되는가를 계산하는 것이 비핵화 협상의 쟁점이 될 개연성이 높다. 당장은 단계적 비핵화 조치를 통해 북한은 한미연합훈련 중단을 약속받고자 할 것이며, 완전한 비핵화는 북미관계 정상화가 상당히 진행된 이후에야 미국의 지정학적 영향력을 건드는 안전보장 문제와 함께 논의하고자 할 것이다. 이것은 미국의 영향력 감소 하 북한의 체제안전 보장, 경제발전의 추진을 의미한다. 하지만, 일견 요원해보이더라도 미국의 영향력 확대 하 북한의 체제안전 보장 방안이 있을 수 있다. 이와 관련해서는 북한의 전략적 사고의 방향이 관건이 된다. 미국 일각에서는 북미 간 안보 동반자 관계를 구축하고 미국이 남북한 간의 균형자 역할을 수행함으로써 북한의 안전보장을 모색하는 방안도 제기되고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 경우, 북한이 미국의 한반도에 대한 영향력을 용인할 가능성도 커진다.

아울러, 북한이 원하는 단계적 조치가 현재 북한 내치의 중심인 경제발전계획과 연동되어 있을 가능성이 존재한다는 점에서, 북한의 단계적 비핵화 요구는 협상회피를 위한 전술보다는 템포가 긴 협상전략으로 보아야 할 필요가 있다. 북한은 현재 5개년 전략에서 당면 목표인 제재버티기에 방점을 두고 있지만, 5개년 전략 수행기간이 마무리되는 2020년 이후에는 새로운 5개년 전략을

6) Morton Halperin, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal and Philip Yun, “From Enemies to Security Partners: Pathways to Denuclearization in Korea,”

출처: <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/from-enemies-to-security-partners-pathways-to-denuclearization-in-korea/> (검색일: 2019년 10월 1일).

통해 2025년까지 본격적으로 “인민경제의 주체화, 현대화, 과학화, 정보화” 와 주민생활 수준 향상을 위한 기술 및 자본의 도입을 모색해가야 할 것이다. 따라서 트럼프 2기와 거의 일치하는 2020~25년을 준비하기 위해 북한은 남은 협상기간 중 더욱 실질적인 제재완화를 모색하면서 높은 수준의 협상을 추구할 가능성이 있다.

