

바른미래연구원 이슈페이퍼

Vol.35 2019년 10월 27일
www.brmins.or.kr

한미동맹과 비핵화 협상의 함수관계 : 분석과 전망

우정민 수석연구원
jmwoo72@daum.net

*이 글은 필자의 개인 의견이며, 바른미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음

1 | 문제제기

2019년 10월 5일 북미 비핵화 실무협상이 결렬 되었다. 이번 협상의 결렬은 올해 2월 하노이 정상회담 때 미국 측의 일방적 결렬에 대한 맞대응일 수 있지만, 근본적인 문제는 미국이 요구하는 비핵화의 속도와 북한이 요구하는 안전보장에 관한 본질적인 이견 때문이다.

북한이 1994년 제네바 합의, 2005년 9·19공동성명을 파기한 것을 비핵화 조치에도 불구하고 미국의 적대행위가 계속된다는 이유에서였다.

북한의 안전보장을 전제로 하는 비핵화 협상은 어떻게 진전될 것인가. 아니 진전될 수 있는가. 북미협상의 진전 여부에 따른 대한민국의 외교안보전략은 있는가. 있다면 무엇이어야 하는가.

이 글은 북한의 안전보장과 미국의 북한 비핵화를 위한 협상의 진전 여부는 한미동맹의 역할에 따라 다르게 전개될 수 있는 것으로 본다. 안전보장과 비핵화가 변하지 않는 상수라면 한미동맹의 변화나 조정은 변수가 될 수 있다는 것이다. 이를 위해 북미 실무협상의 결렬 이유를 살펴보고, 한미동맹과 비핵화의 함수관계를 4가지의 시나리오를 상정하여 한국이 전략적인 선택 필요성과 자세를 주문하고자 한다.

2 | 진단 : 북미 실무협상 결렬

#1. 북미 간 '안전보장' 대 '창의적 아이디어' 내용의 충돌

북한이 미국에 요구하는 안전보장은 ① 국가안전 ② 체제 안전 ③ 제도 안전이다. 첫째 국가안전은 주로 군사적 위협으로, 한미연합훈련, 미 전략자산 한반도 전개, 전략무기 도입·반입·구입, 미국의 핵 선제공격 대상국 지정 등이다. 둘째 체제 안전은 정치외교 사안으로, 테러지원국 및 적성

국 북한지정, 평화 협정, 북미 국교수립 및 관계정상화 등을 포함한다. 셋째 제도 안전은 경제·지정학적 위협요인으로 경제제재 지속, 중거리 핵전력 조약(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)의 미국 탈퇴, 미 우방국(한국, 일본, 대만)의 군비 증강 및 군사력 강화 등이다. 북한이 미국을 상대로 하는 안전보장 조치는 사실상 체제를 위협하는 전방위적 요소 모두를 포함하고 있다. 한편 미국의 '창조적 아이디어'는 경제제재 완화를 포함한 번영·발전을 약속할 수 있다. 단 '선 비핵화' 전제로 한 즉 북한의 생존(현재) 문제와 미국의 보상(미래) 문제가 서로 상충하는 것에서 근본적 접근 차이를 발생한다.

#2. 잘못 조성된 신뢰 출발선의 거부

북미 비핵화를 위한 출발은 6·12 싱가포르회담 '선의의 조치들'의 이행이었다. 북한은 이번 실무협상 결렬의 주된 이유를 미국의 선 비핵화, 후 보상조치의 거부로 들고 있다. 그러나 사실상 북미 사이에 조치들을 보면 극히 일부에 지나지 않는다. 북한은 핵·미사일 활동 중단(△), 북부 실험장 폐기(X), 미군 유해 송환(O) 부분에서, 미국은 한미연합훈련 중단(O), 조속한 종전선언(X), 관계개선 진전에 따라 대북제재 해제(X) 등에서 차이를 보이지 않고 있다.

#3. 등가성·공정성 결여에 대한 반발

북한이 생각하는 '새로운 계산법'은 공정성과 등가성이 핵심으로, 북미 모두 '의무'만 교환되는 공정한 협상 프레임을 만들자는 것으로 요약된다. 즉 포괄적 비핵화 대 포괄적 안전보장만이 교환 대상이라는 점에서 안전보장은 '보상'이 아니라 '의무'임을 못 박고 있다. 트럼프 대통령이 강조한 '공정성'¹⁾을 북한의 안전보장에도 적용하라는 직접적 메시지로 작용한다. 약속의 불이행을 미국에 전가하고 책임을 물으려는 의도로 보인다.

<표 1> 북미 비핵화 협상 재개의 전망: 비관론 vs 낙관론

구분	비관론	낙관론
입장	· 미국은 북한의 안전보장 요구 전부 수용하기 만무 북한은 이를 보상이 아닌 '의무'로 규정한다는 점	· 북미 간 비핵화 대 안전보장이 서로 맞교환하는 '단계적' 조율이 성립 가능
근거	· 북한이 요구하는 안전보장은 국가, 체제, 제도 등 모든 위협요소의 실질적 제거를 담고 있음 · 미국은 현실적으로 북한의 비핵화가 전혀 없는 상태에서 이를 들어줄 리도 없고, 들어줄 수도 없음 · 미국이 북한의 안전보장 내용을 모두 수용할 경우, 미국은 북한을 자연스럽게 핵보유국으로 인정하는 모양새가 되는 것임 · 비핵화 협상이 아닌 '핵 감축' 협상이 되기에 전혀 다른 차원의 성격으로 변질할 우려에서 미국은 거부할 것임	· 북미 모두 대화의 끈을 놓지 않으려는 의지가 존재 · 북한은 제재 완화에 대한 기대, 경제발전을 위한 지구책과 미국 도움의 절실 · 최소한의 안전보장이 주는 연내 실무협상 재개와 정상회담 기대의 동력 제공
진단	· 북한이 안전보장을 미국이 약속할 '의무'로 명시한바, 미국이 복안을 제시하지 못하면 재협상은 무리 - 설령 미국이 복안을 제시해도 이 역시 북한이 거부하거나 눈높이에 맞지 않으면 협상이 불투명함 · 비핵화 실무협상의 진척이 없는 가운데 남북, 북미 정상들 간의 잦은 만남(top-down 방식)은 희소성이 떨어지는바, 북미 실무진 간의 잦은 만남(down-up 방식)에 비중을 높여 접점을 찾아야 함	

1) 트럼프 대통령은 집권 초기 백인노동자의 반이주민 정책으로 백인노동자의 공정한 일자리 만들기, 최근 불공정한 한미방위분담금 발언 등에서 불공정(unfair)을 못마땅해하는 발언 등을 발견할 수 있다.

3 분석 : 한미동맹과 비핵화 협상과의 함수

1. 문재인-트럼프 대통령 간의 ‘남북 우선주의’ 대 ‘미국 우선주의’의 충돌

북한은 4·10 하노이회담 결렬 이후 다양한 외교적 매체를 통해 메시지와 신호를 보냈다. 안전보장이었다. 북한은 안전보장을 미국이 마치 우는 아이 떡 하나 더 주는 ‘보상’이 아니라, ‘의무’로 보고 있다. 당연히 생존권이기 때문이다. 하지만 북한이 실질적인 비핵화를 하지 않은 상태에서 미국이 수용하기는 불가능한 일이다. 북한의 안전보장 내용은 국가, 체제, 제도권에서 직간접적으로 위협받는 사실상의 모든 요구를 담고 있다.

북한이 미국과 국제사회의 온갖 제재 속에서도 20여 년간 핵무기 개발에 박차를 가해왔다. 자신들의 안전을 보장받기 위한 협상 도구이자 협박의 도구가 되는 가장 강력한 무기이자 마지막 비상금이기 때문이다. 북한의 핵은 애초에 안전보장이 목적이었다. 북한이 제재 완화를 주장하는 것은 국가와 체제 안보를 지탱하는 걸림돌이 되어왔기 때문이다.

<표 2> 북한의 비핵화 및 안전보장의 쟁점

구분(현안)	세부 의제	쟁점
비핵화	· 핵 동결 및 핵탄두 폐기 · 중장거리 탄도미사일(ICBM IRBM, SLBM) · 핵 폐기 지원 및 검증	· 핵 폐기 절차와 비용 · 핵 폐기 검증방법
군사	· 주한미군과 한미동맹 · 군비 통제(Arms Control)	· 한미연합훈련의 조정(제한 또는 중지) · 9·19 남북군사합의 준수(군사적 신뢰) ·
외교	· 종전선언 평화 협정체결 · 관계 정상화(북미· 북일)	· 외교장관급회담(한미· 북미 2+2) · 3자(남북미) 또는 4자회담(남북미중)
정치	· 정치체제의 독립성	· 헌법개정, UN 승인
경제	· 경제제재 완화 또는 해제 · 국제경제 원조와 협력	· 남북경협, 다자경제협력

2. 한미동맹과 비핵화 협상의 시나리오

그렇다면 한미동맹과 비핵화는 어떤 함수관계를 가지고 있을까. 북한이 미국에 요구하는 안전보장은 늘 주한미군 문제와 전략자산의 한반도 투입이 빠지지 않는다. 즉 북한이 인식하는 안전보장의 핵심은 한·미동맹 관계 속에서 작동하는 위협으로부터의 보장이다. 한·미동맹과 비핵화 진전 여부에 따라 4가지 시나리오를 상정하면 다음과 같다.

#시나리오 1 : 한미동맹 유지와 비핵화 협상 진전

첫 번째 시나리오는 비핵화 이후에도 한미동맹이 지속적으로 유지될 경우이다. 이 상황은 미국의 동아시아 전략과 북한을 포함한 지역 내 국가들의 전략적 이해가 상호 일치하는 경우를 가정한다. 이 상황은 미국이 잠재적인 불안정성에 대응하지만, 경제력 협력을 지향하며 글로벌 차원에서 미국의 군사적 책임을 지속하는 것이다.

한편 북한 역시 주한미군 주둔을 용인할 가능성을 상정한다. 강대국의 첨예한 이해가 개입되는 상황에서 주한미군이 안정(stabilizer) 역할을 할 수 있다는 기대이다.²⁾ 즉 북한이 주한미군을 한반도와 동아시아의 안정을 유지하는데 전략적 역할을 인정하고, 정치동맹 또는 연성(soft power) 군사협력을 수용한다면 남-북-미와 중-일이 참여하는 다자안보협력(MSC : Multilateral Security Cooperation)이 가능할 것을 가정한다.

하지만 김정은 위원장은 동북아 다자안보협력이나 주한미군의 미래에 대한 공식적인 입장은 공표한 바 없다.

#시나리오 2 : 한미동맹 조정과 비핵화 협상 진전

이 시나리오는 미국이 북한과 군사적 신뢰 구축을 위해 한미동맹을 전략적 기능적으로 조정할 가능성을 상정한다. 북한은 지속적으로 주한미군의 한국 주둔을 민족화해와 자주통일을 가로막는 요인으로 인식해 왔다. 주한미군의 재래식 전력과 위협은 남북의 군사적 불균형을 초래하는데 핵심으로 보는 것이다.³⁾ 북한이 하노이회담에서 미국의 전략무기 군축이 체제안전보장을 반복한 것이라면, 주한미군 철수나 감축은 비핵화의 전제조건을 암시한다.

문제는 주한미군 조정이나 감축, 철수의 속도와 절차이다. 북한의 주한미군 철수 주장은 즉각적 철수, 단계적 철수, 자발적 철수로 변화되어 왔다. 미국은 북한의 비핵화 실천에 따라 주한미군 역할과 성격에 변화가 필요하다고 판단하면 단계적 감축을 고려할 수 있다.⁴⁾

미국 정부의 시선에서 한미동맹은 북한 비핵화 조치의 협상 수단과 동시에 미중관계에 대응하는 전략에 기초하여 조정될 것을 가정한다. 즉 주한미군 감축을 포함한 한미동맹의 조정과 변화는 북한의 비핵화 절차에 소요되는 시간에 비례하여 점진적 단계적으로 검토될 것이라는 기대이다.

트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’ 행동은 동맹관계라 해도 미국의 국익에 부합하지 않으면 언제든지 변화할 수 있다는 것을 보여준다. 최근 미중무역 갈등과 마찰, 한미 방위비 분담금 증액요구 등은 이 맥락에서 이해된다. 트럼프 대통령의 철학적 성향이나 행동으로 볼 때, 북한의 비핵화를 연계 될 이익이 동맹관계 유지로 받게 될 손해보다 크다고 판단하면 언제든지 주한미군 감축이나 재편할 수 있다.

#시나리오 3 : 비핵화 협상 결렬과 한미 군사적 선택

비핵화 협상 결렬 이후도 북한이 미국의 안전보장 조치에 대한 압박으로 미사일 핵 실험을

2) 지난 1992년 1월 뉴욕 고위급회담에서 김용순이 “주한미군이 연방제 통일 이후에도 동아시아 안정을 위해 주둔할 수 있음”을, 또 2000년 6월 남북정상회담에서 김정일의 “통일 후 미군의 한반도 주둔 인정” 발언과 비슷한 시기 미 울브라이트 국무장관의 “김정일 위원장의 주한미군은 동북아 안정자 역할” 발언과 맥락을 같이한다. 프레시안, “주한미군과 북한” (검색: 2019.1.20.)

3) 일례로 북한은 5차 핵실험 직전인 2016년 7월 조선반도 비핵화를 위한 5개 요구사항을 발표한바 있다. 여기에는 ①주한미군 철수 ②남조선 핵무기 공개 ③핵무기와 기지철폐 검증 ④핵 타격수단의 포기 ⑤전쟁위협 중단의 확약 등이다. 매일경제, “북, 한반도 비핵화하려면 주한미군 철수해야” 2016.7.6. 윤대엽, “체제안전보장과 북한의 비핵화 협상: 한미동맹과 미중관계를 중심으로” 『국방연구』 제62권 3호. p.13 재인용.

4) 미국의 주한미군 감축이나 철수계획 진전은 역대 정부에서 고루 나타난다. 냉전기인 1971년 닉슨행정부의 7사단 철수 및 주한미군 4만 명 감축, 카터행정부 3단계 주한미군 철군정책(3만2천 명 전투병 감축), 탈냉전 시기 아버지 부시행 정부는 동아시아 전략구상(East Asia Strategic Initiative)에 따라 7천 명 감축계획을 진행한바 있다. 류상영, “박정희와 중화학공업과 방위산업정책: 구조-행위자 모델에서 본 제약된 선택” 『세계정치: 데탕트와 박정희』 제14호. pp.135-166.

재개할 경우 미국의 초강경 군사적 대응과 강화를 상정한다. 미국이 검토하는 군사적 선택은 7가지 단계로 상정한다.⁵⁾ 1단계와 2단계는 비핵화 협상이 결렬되고 강력한 경제제재와 군사적 압박이 다시 전개되는 것이다. 3단계는 해상봉쇄(blockade)이다. 이는 1962년 쿠바 미사일 위기 당시 케네디 대통령의 소련 핵미사일 협상 방안이기도 했다. 당시 협상 타결의 핵심은 미국이 노후화된 터키 미사일 폐기를 조건으로 쿠바 내 미사일 기지를 폐기하는 것이었다. 4~7단계는 실제적인 제한적 타격으로 북한 주요 거점 핵시설을 무력화 시키는 것이다 이른바 ‘코피작전’(Bloody Nose Strike)이다.

<표 3> 미국의 군사적 선택과 ‘행동 가능한’ 목표

단계	선택	행동 목표
1st	현상 유지(status quo)	· 현상 유지를 위한 군사력 활동의 자제 · 경제제재와 협상에 의한 해결 병행
2nd	주한미군의 활용	· 탄력적 증원 또는 재배치 · 한반도 내 전략자산 유지
3rd	해상봉쇄	· 추가적 핵실험 및 탄도미사일(ICBM) 개발방지 · 북핵 및 미사일 기술확산의 방지
4th	군사적 시위압박	· ICBM 운반체계의 시험 및 획득의 저지 · 탄도미사일 시험 발사에 대한 공해상 격추
5th	외과수술식 거점 타격	· 핵시설, 연구시설, 탄도미사일 거점지대 사이버 공격 · 미사일 발사 징후나 감지 포착 시 이동발사대 타격
6th	제한적 확산	· 북한의 군사적 대응이나 공격 · 핵심 지휘소나 시설, 공격부대의 사전 무력화
7th	체제전환 또는 교체	· 김정은 정권과 체제 전복을 위한 전면전

#시나리오 4 : 비핵화 협상 결렬과 한미동맹의 방기

이 시나리오는 한국이 지나친 중국 친화적 행동과 태도에 따라 미국의 인계철선에서 한국을 배제하는 것이다. 이른바 미국이 ‘제2의 에치슨라인’을 선언하는 것을 가정한다.

중국이 북한 비핵화에 적극적으로 동참할 경우 주한미군 철수 카드로 협상할 수 있다. 군사적 옵션에 수반되는 인적, 물적 손실을 감안하면 주한미군을 카드로 중국을 활용하는 것을 상정할 수 있다. 이 가정은 최근 트럼프 대통령을 포함한 미 백악관 수뇌부의 한미동맹에 대해 부정적으로 언급이 뒷받침 한다.⁶⁾ 미국에서 한미동맹의 무용론과 함께 북핵 문제의 평화적인 해결을 위한 방안으로 주한미군 철수문제가 지속적으로 제기되고 있는 것에 유념할 필요가 있다.

5) Kathleen J. McInnis et al., “The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress,” CRS Report R44994 (Oct. 27, 2017) <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R44994.pdf>

6) 대표적인 인물은 마이클 그린(Michael Green), 빅터 차(Victor Cha), 스티븐 베넌 백악관 수석고문, 헨리 키신저 전 국무장관, 부시 행정부에서 북한 인권대사를 역임한 제이 라코위츠(Jay Lefkowitz)가 있다. Victor Cha and Andy Lim, “Data Base: Donald Trump’s Skepticism of US Troops in Korea Since 1990,” <https://beyondparallel.csis.org/database-donald-trumps-skepticism-u-s-troopskorea-since-1990/>

3. 시나리오를 통해 본 분석과 평가

지금까지 이 글은 북미 실무협상의 결렬 이유를 살펴보고, 한미동맹과 비핵화의 함수관계를 4가지의 시나리오를 상정하여 살펴보았다.

시나리오 상에서 미국의 선택은 한미동맹 유지와 비핵화 협상에 따른 한미동맹 유지(시나리오1) 또는 한미동맹 조정(시나리오2)의 가능성이 높고 현실적이다. 반면 북미 협상 결렬과 맞물린 군사적 선택(시나리오3)이나 한미동맹의 방기(시나리오4)는 현실 가능성이 낮다. 전자는 역내 국가들의 위협인식 확대 측면에서, 후자는 중국의 한반도 영향력 확대에 의한 파급이 이유이다.

하지만 가능성이 낮다고 해서 미국의 실제로 행동으로 옮기지 않을 것이라는 기대도 무리이다. 미국의 동아시아 태평양 전략은 최선과 차선의 플랜에서 기초하나 최악이나 최악도 늘 갖추고 있다.

4 | 정책적 의견

현 정부가 중재자로 자처하며 할 수 있는 정치적 입지는 좁다. 그렇다면 무엇을 우선해야 할 것인가.

첫째, 주한미군에 대한 한국인의 인식은 긍정적이었지만, 동맹 관련 위험 요인을 잘 관리하지 못하면 여론은 언제든지 바뀔 수 있다는 점을 기억해야 한다. 트럼프 대통령은 한반도와 동북아의 안정을 도모하는 한미동맹을 통해 양국이 얻는 혜택을 명확히 이해하고, 한미동맹 관련 문제를 다뤄야 한다.

둘째, 장기적으로 한미 양국은 통일을 포함한 잠재적 정세변화를 고려한 동맹의 비전을 공유해야 한다. 2009년과 2014년 한미 정부가 공동으로 발표한 한미동맹 미래비전 선언은 이에 부합한다. 문재인-트럼프 대통령은 이를 바탕으로 한미동맹 강화, 동맹의 지향점을 제시하는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 전시작전통제권(전작권) 전환은 양국이 사전에 합의한 조건을 증시하되, 동북아와 한반도 안보환경에 따라 신중히 이뤄져야 한다. 전작권의 성급한 전환은 정파적 갈등을 일으킬 수 있고, 여론의 역풍에 마주할 가능성도 있다.

넷째, 한미 양국은 동맹에 대한 지지를 확보할 수 있는 주한미군의 공공외교에 더욱 힘을 기울여야 한다. 트럼프 행정부는 2002년처럼 한국 내 반미여론 확산을 방지하도록 한미동맹에 대한 한국인의 지지를 유지하는데 지속적인 관심을 기울여야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 한국이 먼저 한미동맹의 신뢰를 보여줘야 한다.⁷⁾ 한미 사이에는

7) 문재인 정부 들어서 미국이 한국 정부의 행동에 거부감을 표출하는 단적인 예로는 지난 박근혜 정부의 중국 일대일로를 뒷받침하는 아시아인프라투자은행(AIIB)에 선뜻 가입, 미국의 인도-태평양전략은 가입 거절, 사드

외교·국방 장관 2+2회의를 우선 개최하고, 필요에 따라 한·미·북·중 4자 외교장관급회담을 모색하는 것은 방법이 될 수 있다.

북미 간에는 ‘상호 호혜적 안전보장을 위한 물리적 적대행위 중단 공동성명’(가칭)을 고민해볼 수 있다. 북미 모두가 ‘낮은 단계’의 수준에서 신뢰의 계기를 먼저 만드는 노력이 매우 필요하다. 가령, 미국은 한미연합훈련의 잠정적 중단, 핵 항모전단 등 전략자산의 한반도 전개 제한 준수, 북한은 핵시설 폐기 로드맵 제시, 각종 미사일시험·발사 전면 중단과 약속 보증 등을 맞교환 방식으로 다뤄 보는 것이다. 정치적 수사가 아니라 실천력이 상호 신뢰를 얻을 수 있다. ㉠

(THAAD) 배치에 따른 중국과 3불 원칙 합의, 미국의 남중국해 해양작전 미참석, 미 고위관료(스티븐슨 전 대사, 버시바우 전 주한 미국대사)의 주한미군의 일방적 철수 가능성 시사, 미군의 유엔사 강화 움직임 등에서 한국 불신을 읽을 수 있다.