

바른미래연구원 이슈페이퍼

Vol.31 2019년 7월 23일
www.brmrins.or.kr

북한 비핵화와 체제보장, ‘주고받기’ 가능한가?

김윤태 연구위원
kyt1435@gmail.com
이승연 수석연구위원
dream43@hanmail.net

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

- 1 | '북한발 체제보장' & '미국발 핵동결론'
- 2 | 완전한 비핵화(CVID) Vs. 완전한 체제보장(CMIG)
- 3 | '체제보장'의 허와 실
- 4 | 비핵화 실무협상 전망

1 '북한발 체제보장' & '미국발 핵동결론'

1. 비핵화 패러다임의 전환, '북한발 체제보장(CVIG)'

- 김정은 위원장이 지난달 평양에서 열린 북중정상회담에서 “우리는 경제제재의 해제에 구애되는 일은 하지 않는다. 중요한 것은 체제의 보장”이라고 발언. (일본 요미우리신문 보도 / 2019년 7월 10일)
- 한반도 문제의 정치적 해결은 비핵화와 북한의 안보, 발전을 교환하는 목표를 견지해야 하며 비핵화와 평화체제 수립을 병행 추진해야 한다.”고 언급. (시진핑 중국 주석과 푸틴 러시아 대통령 / 2019년 6월 5일, 중·러 정상회담 후 공동성명중)
 - 푸틴 러시아 대통령도 북러정상회담 후 기자회견에서 “북한에 자국안보와 주권유지를 위한 보장이 필요하다. 국제적 안전보장 문제의 논의를 위해 6자회담이 필요하다”고 언급.

2. 완전한 비핵화(CVID)에 앞서, '미국발 핵동결론'

- 미 국무부 대변인(모건 오테이거스)은 지난 9일, “북한과의 비핵화 협상에서 핵동결(Freeze)이 완전한 비핵화로 가는 과정의 시작점”이라는 점을 공개적으로 언급.
- 트럼프 대통령이 '핵동결 입구론'으로 '포괄적 합의'나 '빅딜'을 고집하기보다는, '북핵동결'이라는 북한의 단계적 비핵화 요구를 수용하려는 것이 아니냐는 비판이 제기.
 - 미국은 향후 비핵화 실무협상에서 핵동결 조건으로 북한의 체제보장과 관련된 '평화협정 체결'이나 '연락사무소 설치', '미·북 수교' 등을 협상테이블에 올릴 것으로 예상.

3. '북한발 체제보장' & '미국발 핵동결론'

- '하노이 노딜' 이후, 미북 간의 비핵화 협상의제 체인지(change). 미국은 '완전한 비핵화' 대신 '단계적 비핵화'를 수용. 북한은 '제재해제' 대신 '체제보장'을 협상 전략으로 선택.
- 북한은 미국이 대북제재를 완화할 생각이 없음을 확인한 바, '경제적 보상'이 어려운 조건에서 '정치적 보상'을 대신 선택. 당장은 체제안보에 집중하겠다는 전략적 계산.
- 미국은 '핵동결'을 완전한 비핵화의 입구로 삼아 북핵협상의 동력을 다시 살리려는 고민. 이후 협상결과, 상징적인 정치적 보상으로 '영변+ α '를 얻을 수 있다면 이득이라는 계산.
 - 핵동결을 통해 북한의 핵능력이 강화되지 않도록 발목을 잡아두고, 비핵화 대타협의 시점을 트럼프 재선 등 정치적 일정을 고려해 조절하는 것도 나쁘지 않다고 생각.

2 | 완전한 비핵화(CVID) Vs. 완전한 체제보장(CVIG)

1. 북한이 원하는 ‘체제보장’

○ ‘조선반도의 비핵화’ & ‘포괄적 체제보장’

- 북한식 체제보장은 ‘조선반도의 비핵화’를 전제로 한 요구. 김정은이 ‘선대의 유훈’이라고 밝힌 ‘조선반도의 비핵화’가 실현될 때 진정한 의미의 체제보장도 가능하다는 입장.

“북한은 체제보장 5개 원칙으로 첫째 남한 내 미국 핵무기 공개, 둘째 남한 내 모든 핵무기·기지 철 폐와 검증, 셋째 미국 핵 타격 수단의 전개 중단, 넷째 대북 핵 위협 및 핵불사용 확약, 다섯째 주한 미군 철수 선포를 제안. (2016년 7월 6일, 공화국 정부성명)

- 북한은 지난 20여년 간 북미협상 과정에서 체제보장의 조건으로 북미수교, 경제제재 철회, 평화협정 체결을 일관되게 주장. 영구적이고 실효적이며 제도적인 차원에서 정치적·경제적·군사적 차원에서의 ‘포괄적 체제보장’, ‘영구적인 체제보장’을 요구.

○ 북한의 협상용 단골 레퍼토리(repertory), ‘체제보장’

- 북한은 미북정상회담에서 대북 적대정책 철회의 일환으로 체제보장을 지속적으로 요구. 특히 싱가포르 정상회담 합의문 1항에 미북간의 관계개선, 2항에 평화체제 구축을 명시.

“도널드 트럼프 대통령은 조선민주주의인민공화국의 체제보장에 대해, 김정은 국무위원장은 한반도에서의 완전한 비핵화에 대해 상호 합의하였다.”(제2차 미북정상회담 / 2018년 6월, 싱가포르 정상회담 합의문 中)

- 북한이 원하는 안전보장의 핵심은 군사분야에서의 체제보장 조치. 비핵화의 상응조치로 당장은 경제적 제재해제를, 종국적으로는 군사적 안전보장을 요구할 것.

“우리가 비핵화 조치를 취해나가는 데서 보다 중요한 문제는 본래 안전담보 문제이지만 미국이 아직은 군사분야의 조치를 취하는 것이 더 부담스러울 것이라고 보고 부분적 제재해제를 상응조치로 제기한 것.” (리용호 외무상 / 2019년 3월, 하노이정상회담 후 기자회견 中)

2. 미국이 할 수 있는 ‘체제보장’

○ ‘북한의 CVID’와 ‘미국의 CVIG’ 맞교환

- 미국은 북한이 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화’(CVID)를 요구한다면, 상응조치로 ‘완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 체제안전 보장’(CVIG)를 검토 가능.

“북한의 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)의 반대급부로 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 안전보장(CVIG)을 제공하는 방안을 김정은 국무위원장과 논의했다. 이것은 우리가 (북한에게) 요구하고 있는 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화와 같은 방식의 보장이 되어야 할 것이다. (마이크 폼페이오 미 국무장관 / 2018년 5월 24일, 상원의료위원회 청문회 중)

- 미 국무부 대북정책특별대표(비건)도 지난달 19일, 워싱턴 공개 연설에서 “체제 안전보장과 전체적인 관계개선에 대한 폭넓은 논의 속에서 (비핵화가) 진행돼야 한다”고 발언.

○ ‘적극적 안전보장(NSA)’ & ‘소극적 안전보장(PSA)’¹⁾

- 북한을 위한 체제보장은 ‘소극적 안전보장(NSA, Negative Security Assurance)과 ‘적극적 안전보장(PSA, Positive Security Assurance)으로 구분.
- ‘소극적 안전보장’이라면, “미국이 북한을 공격하지 않겠다”고 불가침 약속(북·미공동성명, 제네바기본합의, 9.19공동성명). 미국은 낮은 단계의 체제보장 조치로 종전선언, 평화협정 체결, 연락사무소 개설, 미·북수교 등을 검토.

“북한이 원하는 체제보장이란, 미국이 국제 규범에 따라 정치적으로 내정에 간섭하지 않고 수령체제나 사회주의를 폄훼해서는 안 된다는 것이다.” (문정인 대통령 통일외교안보 특보 / 2018년 6월 27일, 제13회 제주포럼 중)

- ‘적극적 안전보장’이라면, 미국이 북한체제의 안정과 미래 번영까지도 약속. 미국은 김정은 체제의 존속과 안정을 법적으로 담보할 조약(미 상원의원 2/3의 동의)이나 행정협정(상하원 동기가 필요한 의회행정협정이나 대통령이 행하는 단독행정협정) 체결.

3 | ‘체제보장’의 허와 실

1. 북한은 체제보장을 원하는가?

- 북한이 진정으로 체제보장을 비핵화의 상응조치로 원하는지는 의문. 북한 스스로도 종전선언이나 평화협정, 미·북수교가 체제의 존속을 영구히 보존해 줄 것이라 확신 안 함.
- 1994년 북·미 제네바 합의와 2005년 6자회담 공동성명에 무력불사용과 안전보장 약속했지만 휴지조각으로 전략. 해외의 우크라이나, 리비아, 이란 경우도 공수표가 된 경우.

1) 조성렬 외, 2018. “한반도 비핵화를 위한 미국의 북한체제 안전보장 법·제도 연구”, 국가안보전략 연구원 INSS 전략보고, p5-7.

▲ 리비아는 핵개발 포기 후 이익대표부와 연락사무소 설치, 대사급 외교관계 수립했지만, 결국 카다피 정권은 미국의 지원을 받는 반군에 의해 몰락. ▲ 우크라이나는 미·영·러 3국이 「부다페스트안전보장 양해각서」를 체결했지만, 러시아가 우크라이나를 침공한 후 크림반도 합병. ▲ 이란은 2015년 안보리 상임이사국과 독일(P5+1)이 합의한 ‘포괄적공동행동계획(JCPOA)’을 2018년 미국이 탈퇴하며 무산.

- 북한의 체제보장 주장은 실제로 체제보장을 받는 것보다 체제보장 요구를 통해 핵개발의 정당성을 주장하려는 ‘명분쌍기용’, ‘여론조성용’일 가능성에 더 주목.
 - 일단 ‘적대정책 철회’ 프레임을 통해 비핵화를 가로막는 장애물이 자신들의 정권을 붕괴시키려는 미국의 적대시 정책때문이라는 점을 강조하기 위한 일환이라는 분석.

2. 미국의 북한 체제보장, 가능한가?

- 북한이 원하는 체제보장은 ‘영구적인 체제보장’인데 반해 미국이 해줄 수 있는 체제보장은 종전선언, 평화협정, 연락사무소 설치 정도의 ‘소극적 안전보장’ 조치로 예상.
 - 특히 북한 내부로부터 발생하는 체제위기는 미국의 체제보장 약속으로는 담보 불가능. 미국의 체제보장 약속은 북한 생존의 필요조건이지 충분조건이 될 수 없다는 한계.
- 미국이 제공할 수 있는 체제보장의 구체적인 결과물이 종전선언, 평화협정, 연락사무소 설치라면 북한이 법적 구속력 없는 체제보장 약속을 받지 않을 가능성 농후.
 - 미국은 북한이 ‘돌이킬 수 없는 체제보장’을 요구할 경우 의회 차원의 ‘서면안전보장’이나 주변국들의 ‘공동안전보장’을 약속해야 하나, 완전한 체제보장은 상당한 시간이 필요.
 - 또한 미 행정부 교체에 따른 정책 변화에 대한 북한의 우려를 불식시켜야 하고, 인권 및 위조지폐, 마약 등 미복수교를 위한 걸림돌을 제거해야 하는 과제도 대두.

4 비핵화 실무협상 전망

- 지난달 30일 개최된 미북정상간 판문점 회동에서 “2~3주 내 실무협상 개최”에 합의했지만 실무회담은 감감무소식. 미북간에 구체적 협상안이 도출되지 못했다는 분석.
 - 오히려 북한 외무성 대변인은 “한미가 연합훈련 '동맹 19-2'를 강행한다면 실무협상에 대한 태도를 바꿀 수 있다”며 한미연합군사훈련과 실무협상 재개 문제를 연계하며 대미 압박.
 - 북한은 체제보장의 요구조건으로 한미연합군사 훈련의 중단 및 폐기를 중시. 때문에 훈련이 종료될 때까지 실무협상에 나서지 않고 저장도 군사행보를 지속하며 관망할 것으로 예상.

- 향후 실무협상에서 북한이 생각하는 체제보장이 미국의 불가침 약속이나 외교관계 수립 이라면 협상은 가능. 반면, 유엔사 해체나 주한미군 철수 등 한미동맹을 흔드는 것이라면 협상은 난항.
 - 미국 입장에서는 체제보장의 댓가로 북한이 내놓을 ‘영변+ ∞ ’가 우라늄 시설을 포함한 ‘+ ∞ ’ 일지, 비핵화 리스트나 비핵화 로드맵까지 제공되는 거래일지가 협상 성공의 포인트.
 - 반대로, 미국이 ‘영변+ ∞ ’를 요구하듯, 북한도 ‘소극적 안전보장+ ∞ ’를 요구하고 나설 가능성. 북한이 행정협정이나 조약 형태의 법적 구속력이 있는 조치를 요구하거나, 한미연합훈련 중단, 주한미군 철수, 유엔사 해체 등을 주장할 경우 협상은 난항.
- 향후 북한은 ‘체제보장’ 카드를 들고 ‘적대정책 철회’라는 모호한 협상전략을 구사할 것. 비핵화에 대한 로드맵과 이행계획이 합의되지 않는 이상, 실무협상은 공전이 불가피.