

<북미 비핵화 협상 전망>

- 한국국방연구원 책임연구위원 조남훈 -

▲ 최근 북미 실무회담 관련 경과 및 전망

- 남북정상, 판문점 회동에서 북미 실무회담 추진 합의(2019.6.30.)
- 북한, 5월 이후 4차례에 걸친 단거리 미사일 및 방사포 발사 지속 (2019.5.4.~8.6.)
- 북한 외무성 대변인 담화, “한미연합훈련이 북미협상에 악영향을 미칠 것. 미국의 차후 움직임에 따라 실무협상 개최와 관련된 결심을 하게 될 것”(2019.7.16.)
- NSC 실무자, “미국과 북한이 최근 판문점에서 접촉하였으며 북한은 실무회담이 곧 성사되기를 바란다는 희망을 피력하였음”(2019.7.30)
- 불턴, “미국은 여전히 실무회담 시간표를 통보받지 못하였음. 북한의 단거리 미사일 시험발사는 대륙간탄도미사일에 대한 약속위반은 아님.” (2019.7.31)
- 방콕 ARF 기간 동안 북미 외무장관회담 불발(2019.8.1.~8.3.)
- 북한 외무성 대변인 담화, “우리의 거듭되는 경고에도 불구하고 미국과 남조선 당국이 끝끝내 우리를 겨냥한 합동군사훈련을 벌여놓았다. 이는 6.12 조미공동성명과 판문점선언, 9월 평양공동선언에 대한 노골적인 무시이며 공공연한 위반. 우리는 이미 합동군사연습이 조미, 북남관계 진전을 가로막고 우리가 이미 취한 중대조치들을 재고하는 데로 떠밀 수 있겠는데 대해서 한두 번만 경고하지 않았다. 일방은 공약을 줘버려도 되고 우리만 공약을 지켜야 한다는 법은 없다. 대화로 문제를 해결하려는 우리의 입장은 변함없지만 군사적 적대행위들이 계속되는 한 대화의 동력은 점차 사라지게 될 것.”(2019.8.6.)
- 한미 연합연습 예정(2019.8.11.~8.20.)
- 북한, 유엔총회 연설 예정(2019.9.17.)
- ※ 원래 북미 실무회담은 7월 중에 개최될 것으로 예상되었으나 연합연습으로 인하여 종료 시점인 8월 20일 이전에는 개최가 난망하며 9월 이후에 개최될 가능성 존재. 9.17일 북한의 유엔총회 연설이 계기가 될 수 있음

▲ 북미 실무회담 논의 필요 사항

- 비핵화의 정의 및 범위: CVID vs 불완전비핵화
- 비핵화 초기조치의 범위: 영변 vs 영변+ α
- 안전보장 방안: 북미수교, 평화협정, rear loading
- 대북제재 해제 범위
- 로드맵: 일괄적, 포괄적 vs 점진적, 단계적

▲ 불완전비핵화

- 비확산론학파의 불완전비핵화
 - 미국의 대표적인 비확산론자인 로버트 아인혼(Robert Einhorn)은 완전한 비핵화에 대한 현실적인 대안으로써 불완전비핵화(incomplete denuclearization)를 주장
 - 현실적으로 북한은 단기간 내에 핵을 절대로 포기하지 않을 것이기 때문에 북한의 핵능력 확장을 억제하고 핵확산을 방지하는 현실적인 방법으로서 불완전 비핵화를 위한 협상을 북한과 추진해야 한다는 것임
 - 로버트 아인혼이 주장하는 비핵화의 방법
 - 즉각적이고 완전한 비핵화(rapid and complete denuclearization)
 - 점진적이나 완전한 비핵화(incremental and complete denuclearization)
 - 점진적이고 불완전한 비핵화(incremental and incomplete denuclearization)
- 마이클 오한란(Michael E. O'Hanlon)의 단계적 비핵화
 - 단기간의 완전한 비핵화를 목표로 삼는 것은 나쁘지 않으나 그 확률이 매우 낮기 때문에 단계적 비핵화를 목표로 하여야 한다고 주장
 - 그는 북한이 이라크 사담 후세인, 리비아의 무하마드 카다피와 아프가니스탄 탈레반 지도부의 몰락과정을 모두 목도하였기 때문에 북한을 비핵화 하도록 설득시키는 노력이 매우 많이 소모될 것이며 상당한 유인책과 보장방안이 필요한데 이를 실행하는 데는 상당한 시간이 소요될 것이라고 주장함
 - 그 결과 먼저 북한의 능력을 제한할 수 있는 단계적 비핵화 방안이 현실적이라고 우월하다고 주장
 - 그럼에도 불구하고 1994년 및 2007년의 사례와 같이 북한의 보상획득 이후 합의 파기 위험성이 있으므로 보완책이 필요하다고 주장
 - 오한란이 말하는 비핵화 단계는 네 가지임

- 실험동결 단계: 핵무기의 실험 및 생산이 동결되고 장거리미사일 실험발사가 중지되는 단계
 - 북한 핵능력의 상한선을 정하는 단계: 이 단계에서는 북한의 핵농축 및 재처리를 중지시킴으로써 북한이 보유하고 있는 핵물질의 생산을 동결시키고 그 상한선을 규정하는데 핵물질의 상한선 설정은 외부의 검증을 반드시 수반해야함
 - 농축우라늄 및 플루토늄 등의 핵물질 생산에 필요한 센트리지, 핵원자로 및 재처리시설 등의 시설과 장거리미사일 해체
 - 잔존하는 핵물질과 핵탄두를 해외로 반출: 핵심 비핵화 단계
- 포괄적 검증병행 동결 방식(CVC: Comprehensive Verifiable Cap) 비핵화
- 포괄적 검증병행 동결 방식(CVC)은 북한의 비핵화 활동을 동시에 추진하지 않고 단계적으로 구분하여 진행하자는 주장임
 - 미국 카네기 국제평화재단의 Ariel Levite, Toby Dalton 및 George Perkovich 등이 주장하는 비핵화 방식으로서 단기적이고 즉각적인 ‘완전비핵화(CVID)’가 아니라 단계적인 비핵화를 통해서 일단 북한과 국제사회 간의 신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 장기적 관점에서 완전 비핵화를 이루자는 제안임
 - CVC 방식은 3 단계로 구분
 - 완화단계(De-escalation): 북한이 모든 도발을 중지한다고 약속하는 단계. 여기서 의미하는 도발은 미사일 발사 또는 핵실험과 같은 명시적 도발만이 아니라 북한의 모든 불법적 행위, 즉, 플루토늄 및 트리튬(tritium)의 생산, 우라늄의 농축 등을 포함. 이러한 북한의 약속을 검증하기 위하여 국제원자력기구(IAEA) 등이 관련 활동에 참여
 - 안정화단계(Stabilization): 이 단계는 북한이 공표한 지역 및 현장에 위치한 핵시설 및 관련 능력에 대해서 포괄적 검증병행 동결(CVC)의 범위를 설정하는 단계. 북한 내 존재하는 모든 핵 능력 및 관련 시설에 대한 핵활동이 완전히 금지되는 것은 아니며 현실적으로 북한이 동의하지 않는 일부 능력 및 시설의 핵활동 지속은 가능. 한편, 북한이 공표한 핵시설에 대해서도 투명성이 완벽하게 보장되는 수단의 사용을 전제로 시설유지 및 평화적 목적을 위한 일부 활동 허용 가능. 그럼에도 불구하고 북한과의 협상 결과에 따라서 모든 북한 핵 능력 및 관련 시설에 대한 핵활동 금지도 가능함. 검증에는 IAEA

와 북한 간의의 '안전조치협정(Safeguard)' 체결, 수출입 통제체제 수립 및 현장감시체제 구축 등이 포함됨

- 비핵화단계(Stabilization): 이 단계에서는 비핵화가 실행되고 평화적 핵이용이 허용되더라도 방화벽(firewall) 구축을 바탕으로 핵의 군사적 전용 금지를 보장. 북한의 국내 법 및 정책에서 핵보유 포기가 명문화됨

<CVC 방식에 바탕을 둔 북한 비핵화 로드맵>

단계	목표	추진 정책	범위	검증
현재	악화 방지	협상기간 동안의 도발행위 중지	핵·미사일 실험 중단 플루토늄 프로그램 동결 우라늄 농축 프로그램 제한 미사일 엔진 실험 중지 WMD/미사일 수출 중단	원격 감시, 수출입 감시, 통지 IAEA의 안전/보안 활동 수행 과학기술 협력
향후	상황 호전 (안정화)	핵·미사일 프로그램에 대한 개방형 CVC 설정	핵물질 생산 동결 핵탄두·장거리미사일 제한 핵태세 및 준비태세 제한 CTR 수행/핵과학자 처리	선언 및 투명성 수단 강구 원격 및 현장 감시 수출입통제체제 구축 IAEA 전면안전조치 체결
최종 지향점	해결	비핵화 및 핵기반 전환	핵무기·핵물질 해체 및 제거 핵관련 정책 및 법 수정 선포 기타 WND 금지 CRT 수행	원격 및 현장 감시 협력적 투명성 달성 지역감시체제 구축 IAEA 전면안전조치 체결

* 자료: Ariel E. Levite, Toby Dalton, George Perkovich, 2018, "A Roadmap for Addressing the DPRK Nuclear Challenge," CEIP.

▲ 비핵화 형태 및 합의 전망

- 북한 비핵화는 다음과 같은 이유로 완전비핵화(CVID) 대신에 불완전비핵화 형태로 귀결될 가능성이 존재함
 - 북미 비핵화 협상의 지지부진함으로 북한의 핵물질 및 핵무기 생산은 계속되고 있는데 북한 핵능력의 제한을 위해서는 핵동결을 중심으로 하는 우선적 조치에 대한 필요성이 점차 높아짐
 - 미중 전략경쟁 와중에서 북중관계가 긴밀해지고 있으며 중국은 북한 비핵화 문제를 미중 무역경쟁에서 상대적으로 우월한 위치에 서는데 필요한 협상도구로 활용할 가능성이 높는데 이를 차단하고 미중 전략경쟁에 집중하기 위해서는 북한의 불완전비핵화를 어쩔 수 없이 받아들이고 북중 간의 연계 고리를 차단해야 함

- 일괄적인 CVID 형태의 비핵화에 합의하는 것은 현실적으로 힘들 것임
 - 가장 현실적인 비핵화 방안은 완전비핵화를 목표로 설정하되 일정 비핵화 수준(예: 90% 비핵화) 이후 완전비핵화 실행일(implementation day)을 개방형으로 남겨두는 방안임
 - 비핵화조치는 단계별로 수행하는데 첫 번째 단계는 동결 선언이 되어야 하며 반드시 국제사회의 검증을 기반으로 해야 함
 - 이후 일정 수준의 비핵화까지 동시적 실행원칙에 따라 단계적으로 비핵화조치를 실행하도록 하는 것임
- 불완전비핵화 허용의 관건은 북한의 실질적 핵보유에 따른 핵강압(nuclear coercion) 실행 여부임

▲ 북미 정상회담 전망

- 북미 간의 실무협상이 9월 중에 성사된다고 할지라도 논의 및 합의해야 할 사항이 많기 때문에 실제 합의에 이르는 데는 여러 번의 회의와 함께 상당한 시간을 필요로 할 것임
- 다음 정상회담은 빨라야 연말 정도에 이루어질 가능성이 높음
 - 하지만 북미정상회담이 마냥 늦춰질 수는 없는데 왜냐하면 비핵화 달성에 필요한 협상타결 가시화를 위한 단기 데드라인은 내년 초 정도가 될 것이기 때문임
 - 2020년 미국 대선의 공화당 승리를 위해서 가장 도움이 될 수 있는 북미핵협상 타결 시기는 내년 9~10월경일 것임
 - 2019년 6월에 각 당의 대선후보를 뽑기 위한 예비선거 레이스가 시작되면 미국은 서서히 대선 국면에 접어들다고 할 수 있는데 그 결과 북한 비핵화에 대한 미국의 관심은 상대적으로 저하될 것임
 - 2020년 2월경부터는 대선 예비선거를 위한 대의원 선출이 시작되므로 이후 북한과의 비핵화 협상 진전은 쉽지 않을 것임
 - 따라서 적어도 내년 초까지 북미 간 비핵화 협상에 대한 가시적인 성과가 나타나야지 북미 비핵화 협상의 동력이 확보될 수 있다고 판단되며 이러한 의미에서 협상 재재시기가 마냥 뒤로 미뤄질 수 없음
- 최악의 경우는 북한이 트럼프에게 기대할 것이 없다고 판단하여 내년 선거기간 시작과 함께 중장거리미사일 발사와 같은 본격적인 도발을 실행하는 것인데 이는 트럼프의 외교적 성과를 무효화시키고 선거결과에도 악영향을 미칠 수 있음