



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1462호 | 2018년 5월 8일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

4·27 남·북정상회담에 대한 미국의 평가와 향후 과제

김도희*

1. 들어가며

2018년 4월 27일 한반도에서는 역사적인 남·북 정상회담이 개최되었다. 1월 1일 북한 김정은 위원장의 신년사를 시작으로 3월 대북 특사단의 방북 및 남·북한 고위급 접촉을 통해 마침내 합의된 이번 남·북정상회담은 역사상 세 번째 남·북정상회담인 동시에 향후 개최될 북·미정상회담의 길잡이가 될 수 있다는 점에서 이목이 집중되었다.

따라서 이 글은 이번 4·27 남·북정상회담에 대한 미국의 평가를 살펴봄으로써 북·미정상회담에 대한 전망과 향후 과제를 도출해보고자 한다.

2. 남·북정상회담에 대한 미국 내 평가

(1) 긍정론

미국정부는 기본적으로 남·북정상회담을 환영하고 회담의 성과를 긍정적으로 평가하고 있으나, 향후 북·미정상회담을 통해 확실한 비핵화가 담보될 때까지 북한에 대한 경계심을 늦추지 않는 신중한 입장도 견지하고 있는 것으로 보인다.

美 백악관은 4월 26일(현지 시간) 남·북정상회담의 성공을 기원하는 대변인 성명을 발표하고 “남·북정상회담이 한반도의 평화와 번영으로 가는 진전을 이루기를 희망”하였다. 또한 한국의 긴밀

한 협조에 감사하며 향후 북·미정상회담을 준비하는 과정에서 한·미 양국 간의 긴밀한 협조를 기대한다고도 언급하였다.¹⁾

트럼프(Donald Trump) 대통령은 트위터를 통해 남북 간의 역사적 만남에서 좋은 일이 일어나고 있으며, 시간이 지나면 알게 될 것이라고 하고, 또 “한국전쟁이 끝나려한다”(KOREAN WAR TO END)는 트윗을 통해 남·북정상회담의 성과를 언급하였다.²⁾ 또한 문재인대통령과의 전화통화에서도 남·북정상회담의 성과를 한반도뿐만 아니라 전세계에도 매우 반가운 소식으로 평가하고, 이 모멘텀을 유지하여 북·미정상회담도 조속히 개최할 것에 합의하였다.³⁾

반면, 펜스(Mike Pence) 부통령은 공식성명을 통해 남·북정상회담은 트럼프 대통령의 강력한 지도력과 대북제재의 효과로 인해 개최될 수 있었음을 강조하였다. 또한 평화협정은 비핵화를 위한 일보 진전(just one step)이기는 하지만 남·북 정상간의 어떤 발언, 약속, 장담도 미국의 검증과정을 거치게 될 것이며, 북한에 대한 압박과 제재 정책은 앞으로도 지속될 것임을 밝히고 있다.⁴⁾

1) Statement from the Press Secretary on the Inter-Korean Summit, 2018.4.26.
2) 트럼프 트위터, 2018년 4월 27일(현지시간)
3) 한·일, 한·미 정상 통화관련 김의겸 대변인 브리핑, 2018.4.29.

(2) 회의론

미국 내 회의론은 주로 북한 정권 자체에 대한 불신에 기인하고 있다. 과거 북한은 1994년 ‘제네바 협정’, 2005년 ‘9.19 공동선언’, 2007년 ‘2.13 합의’, 2012년 ‘2.29 합의’ 등 이미 여러 차례 비핵화를 위한 합의를 맺었으나 번번이 이를 파기한 바 있다. 이에 미국 내 회의론자들은 이번 ‘판문점 선언’도 새로울 것이 없으며, 김정은의 궁극적 목적은 핵 보유국으로 인정받은 상태에서 남한과의 관계 개선을 통해 대북제재를 해제하고, 경제발전을 이룩하는 것이라고 주장하고 있다.⁵⁾

예를 들면, 워싱턴포스트의 칼럼니스트인 맥스 부트(Max Boot)는 “남·북정상회담이라는 과대광고에 속지 말라. 이미 전례가 있다”라는 제목의 칼럼에서 북한에 있어 핵은 체제의 생존을 위한 유일한 무기로 절대 잡자기 포기할 이유가 없으므로 이에 속아서는 안 된다고 주장한다.⁶⁾ 또한 알렉산더 버시바우(Alexander Vershbow) 전 주한미국대사도 북한이 핵무기, 배달시스템 및 인프라의 신속하고 검증 가능한 제거라는 트럼프 대통령의 요구에 동의할 것인지 아니면 주한미군 철수나 즉각적 경제 제재의 해제 등과 비핵화 문제를 연계할지 등이 불확실하다고 지적하고 있다.⁷⁾

한편, 이번 남·북정상회담은 ‘김정은-문재인-트럼프’ 조합이라는 점에서 과거와는 다를 수 있다

는 기대도 있으나,⁸⁾ 이번 공동선언의 발표에서 김정은 위원장이 육성으로 직접 비핵화를 언급하는 부분이 없다는 점과⁹⁾ 북한 노동당 기관지인 노동신문이 북한의 비핵화에 대해 상세한 언급을 하고 있지 않다는 점 등을 근거로 북한의 진의를 의심하는 의견이 있다.¹⁰⁾

이와 더불어 북·미정상회담이 미국은 얻는 것 없이 북한정권을 인정해주는 것이 될 수 있다는 점도 북·미정상회담이 결정되었던 시점부터 지속적으로 지적되고 있다.¹¹⁾ 다니엘 러셀(Daniel R. Russel) 전 국무부 동아시아 차관보는 이번 남·북 및 북·미 정상회담의 결과가 어떠하든 김정은 위원장이 가장 큰 성과를 얻는다고 주장한다.¹²⁾ 그러나 트럼프 대통령은 과거 정부와는 달리 “다시는 북한에 당하지 않을 것이며, 협상이 잘 되도록 할 것이나, 안 돼도 그만”(We’re not going to be played, O.K.? We’re going to hopefully make a deal; if we don’t, that’s fine)이라고 하며, 협상의 주도권이 북한이 아닌 자신에게 있음을 강조하고 있다.¹³⁾ 이를 통해 트럼프 대통령은 일각에서 제기하고 있는 우려를 불식시키는 한편 과거 정부들이 모두 실패한 북한과의 협상에서 완전한 비핵화라는 성과를 도출할 것을 기대하고 있다.

3. 남·북정상회담 결과에 대한 미국 내 인식

미국 내부에는 기본적으로 남·북정상회담의 긍정적 측면을 인정하는 공감대가 형성되어 있으나,

4) Statement from Vice President Mike Pence on the Inter-Korean summit, White House, 2018.4.27.

5) The New York Times, 2018.4.27.
(<https://www.nytimes.com/2018/04/27/world/asia/north-korea-south-kim-jong-un.html>)

6) The Washington Post, 2018.4.27.
(https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/dont-let-the-korea-summit-hype-fool-you-weve-been-here-before/2018/04/27/d9fad7ba-4a2d-11e8-827e-190efaf1f1ee_story.html?utm_term=.a7957bb31cdd)

7) The New York Times, 2018.4.27.
(<https://www.nytimes.com/2018/04/28/world/asia/north-korea-south-nuclear-weapons.html>)

8) The Washington Post, 2018.4.28.
(https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/talk-of-peace-with-north-korea-has-the-south-wondering-will-this-time-be-different/2018/04/28/d084d84c-4a5b-11e8-8082-105a446d19b8_story.html?utm_term=.bfc1203233d7)

9) CNN, 2018.4.27.

10) The New York Times, 2018.4.27.

11) Wilson Center, 2018.04.30.

12) The New York Times, 2018.4.28.

13) CBS NEWS, 2018.4.27.

북한 비핵화의 실현가능성과 북·미정상회담에 미치는 영향의 측면에서 이번 ‘판문점 선언’의 한계를 지적하는 의견도 있다.

(1) 비핵화 논의의 구체성 문제

‘판문점 선언’은 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”하고, 이를 위해 각기 자기의 책임과 역할을 다 하며, 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극적으로 노력하기로 하였음을 천명하였다. 그러나 실제 비핵화를 어떻게 달성할 것인지에 대한 구체적 사항이 부족하다는 점을 ‘판문점 선언’의 한계로 지적하고 있는 언론과 연구기관들도 있다.

브루킹스(Brookings) 연구소의 마이클 오한런(Michael E. O’Hanlon) 선임연구원은 이번 남·북 정상회담을 통해 북한이 남한을 인정하였다는 점을 고무적으로 평가하면서도 ‘판문점 선언’은 비핵화를 어떻게 실현할 것인지에 대한 내용 없이 모호하게 언급되고 있다고 지적하고 있다.¹⁴⁾ 국제전략연구소(CSIS)의 빅터 차(Victor Cha) 소장 역시 ‘판문점선언’에서는 북한이 완전한 비핵화를 하는지, 제재해제를 위해 일시적으로 동결을 하고자하는지, 그 기간 동안의 에너지 지원은 어떻게 할지 등 구체적인 내용이 부재하다고 지적하고 있다.¹⁵⁾ 또한 우드로 윌슨센터 한국학연구소의 진 리(Jean H. Lee) 소장도 ‘완전한 비핵화’라는 용어를 사용한 것 자체는 주목할 만하나 비핵화의 정의가 부재하고, 이를 어떻게 달성할 것인지에 대한 구체적 내용이 없음을 지적하고 있다. 또한 같은 센터 아시아연구소 아브라함 덴마크(Abraham Denmark) 소장도 ‘판문점 선언’은 구

체성을 결여하고 있어 비핵화를 위한 로드맵이라기 보다는 비핵화 의지에 대한 언명이라고 봐야한다고 지적하고 있다.¹⁶⁾

뿐만 아니라 뉴욕타임즈, 워싱턴 포스트, 월스트리트 저널 등 미국의 대표적인 유력 일간지들도 ‘판문점 선언’이 비핵화 논의의 핵심적 사항인 비핵화의 정의, 구체적인 방법 및 시간 프레임 등을 포함하지 않고 있다는 점을 주요하게 보도하고 있다. 특히 보수적 성향의 월스트리트 저널의 경우 ‘남·북정상회담 과대광고’(Korea summit hype)를 논설의 표제로 사용하고 있다.¹⁷⁾

(2) 북·미정상회담에 미치는 영향

이번 남·북정상회담의 결과 향후 북·미정상회담에서 비핵화의 구체적 사항이 결정되어야 하는 만큼 북·미정상회담의 중요성이 더욱 커졌으나, 오히려 ‘판문점 선언’이 트럼프 대통령의 협상력을 더 약화시켰다는 지적이 있다.

이번 회담에서 남·북한은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열렸음을 선언하고, 평화체제 구축, 남·북연락사무소 설립, 그리고 동해선 및 경의선 철도와 도로 연결과 같은 경제협력을 위한 인프라 건설을 추진하기로 하였다. 그러나 이는 트럼프 행정부가 그동안 대북압박을 위해 주요하게 사용해왔던 대북경제제재와 군사적 옵션의 사용이라는 카드를 무력화시킬 수도 있다는 점에서 우려가 제기되고 있다. 오바마 전대통령의 아시아 고문이었던 제프리 베이더(Jeffrey A. Bader)는 남·북 간 관계개선이 이루어졌으므로 트럼프 행정부가 이를 다시 과거의 호전적인 관계로 돌리키는 것이 쉽지 않을 것으로 전

14) Brookings, 2018.4.27.
(<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/04/27/after-a-modest-step-forward-in-the-korean-peninsula-how-to-think-about-nuclear-weapons-and-sanctions/>)

15) CSIS, 2018.4.27.
(<https://www.csis.org/analysis/peace-korea-what-you-need-know-about-koreas-summit-and-trump-kim-summit>)

16) Wilson Center, 2018.4.27.
(<https://www.wilsoncenter.org/article/the-inter-korean-summit-flash-analysis>)

17) The New York Times, 2018.4.27.; The Washington Post, 2018.4.28., The Wall Street Journal, 2018.4.27.
(<https://www.wsj.com/articles/korea-summit-hype-1524870456>)

망하며¹⁸⁾ 군사적 옵션의 사용이 어려울 것임을 애둘러 표현하고 있다.

4. 북-미정상회담의 전망과 향후 과제

북-미정상회담에서 북한 비핵화를 위한 구체적인 내용과 로드맵이 제시되어야 할 것이라는 점과 회담의 결과가 ‘판문점 선언’의 실행에도 영향을 미칠 것이라는 점에는 공감대가 형성되어 있으나 회담의 전망에 대해서는 의견이 상반되고 있다.

사실 그동안은 북-미정상회담의 개최 가능성에 대해서도 불확실성이 존재하였으나, 트럼프 대통령이 3-4주 내에 북-미정상회담이 개최될 것이라고 밝힘으로써 개최는 거의 확실한 것으로 보인다.¹⁹⁾ 또한 폼페이오(Mike Pompeo) 美 국무부장관이 “김정은 위원장과의 극비 면담을 통해 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)’에 대해 논의하였으며, 이를 위한 진짜 기회가 있을 것”이라고 생각함을 밝히면서 향후 북-미정상회담에 대한 긍정적인 전망을 더하였다.²⁰⁾

그러나 다른 한편에서는 실제 북-미 간 비핵화 논의의 결과를 전망하기에 여전히 불확실성이 매우 크며, 특히 트럼프-김정은 간의 회담이 결렬될 경우 한반도의 상황은 더욱더 악화될 수도 있다는 우려를 제기하기도 한다.²¹⁾ 이번 ‘판문점 선언’으로 남-북관계개선이 이루어진 상태에서 북-미협상이 결렬되면 실질적으로 북한 핵문제의 해결은 불가능한 상황에서 한-미 간 공조만 결렬되는 최악의 시나리오가 전개될 수 있다는 전망도 가능하다.

이와 관련하여 향후 한-미동맹의 측면에서 고려해볼 수 있는 과제는 다음과 같다.

첫째, 북한의 비핵화 의무이행에 대한 구체적인 언급 없이 남-북 간의 공조와 평화체제에 대한 논의가 우선하게 됨으로써 남-북관계 개선과 한-미동맹 간에 딜레마가 발생할 수 있다. 만약, 북-미협상이 결렬되어 미국의 대북압박이 지속되고 군사적 옵션이 고려되는 상황이 발생한다면 남-북한만의 관계개선은 어려울 것이고, 만약 그럼에도 불구하고 이를 추진한다면 한-미동맹의 결렬 위기가 발생할 가능성도 있다.

둘째, 이번 ‘판문점 선언’은 북한의 비핵화가 아닌 “핵 없는 한반도” 실현이라는 공동의 목표를 확인하고 있다. 하지만 이번 선언은 구체적인 내용을 포함하고 있지 않기 때문에 앞으로 이를 해석하고 실현함에 있어 상당한 논란의 여지가 있다. 예를 들면, ‘핵 없는 한반도’의 정의와 관련하여 이를 북한의 완전한 비핵화로 볼 것인지, 남한에 대한 미국의 전략자산 전개 금지 즉, 미국의 확장억제 금지를 포함하는 것으로 볼지와 관련하여 논란이 있을 수 있다. 그리고 후자의 경우는 한-미동맹에 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 판문점 선언은 “올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축”을 명시하고 있다. 따라서 이를 실현할 경우 전시작전통제권 이전 문제, 제 10차 협상이 진행 중인 한-미방위비분담금 문제 등 현안과 한반도의 정전 상태를 관리하고 있는 유엔 군사령부의 지위 및 처리 등에 대한 재논의가 필요하게 될 것이다. 그리고 궁극적으로 주한미군 주둔 문제를 포함한 동맹의 존립과 정체성 등 한-미동맹 전반에 대한 논의가 수반되어야 할 것이며, 이를 위해 한-미 간 긴밀한 소통과 협력이 필요할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

18) The New York Times, 2018.4.28.

(<https://www.nytimes.com/2018/04/28/us/politics/trump-north-korea.html>)

19) CNBC, 2018.4.29.

20) ABC News, 2018.4.29.

21) CSIS report, 2018.04.30.