

발간등록번호  
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2018-01

# 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축

신성원 경제통상연구부장



국립외교원 외교안보연구소

발간등록번호  
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2018-01

# 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축

신성원 경제통상연구부장



국립외교원 외교안보연구소

정책연구시리즈 2018-01

## 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축

발 행 2018년 12월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7760 (代)

팩시밀리 571-1032

홈페이지 [www.knda.go.kr](http://www.knda.go.kr)  
[www.ifans.go.kr](http://www.ifans.go.kr)

디자인·인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

© 국립외교원 외교안보연구소, 2018

비매품

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2018-01  
한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축

국립외교원 외교안보연구소는 증장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 '열린외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

# 목 차

요약	1
I. 문제 제기	6
II. 남·북, 북·중, 북·미 정상회담의 주요 합의 내용	7
1. 남북정상회담 (4.27)	7
2. 북·중 정상회담 (3.25~28, 5.7~8)	10
3. 북·미 정상회담 (6.12)	11
4. 북·미 고위급 회담 및 미 국무장관 북한 방문 (7.6)	11
5. 평양 남북정상회담 (9.18)	13
III. 항구적 평화체제 구축	15
1. 1953년 정전협정	15
2. 평화체제	18
IV. 미국의 대아시아 군사·외교 전략	20
1. 트럼프 행정부 대외정책	20
2. 유라시아 강대국에 대한 헨리 키신저 박사의 견해	21
3. 한미동맹	22
4. 동북아 다자안보 체제	23
V. 북핵 상황 평가 및 해결 방안 모색	24
1. 북핵 상황 평가	24
2. 해결 방안 모색	26



## 요 약

### 1. 문제 제기

2018년은 한반도에 큰 변화가 있었던 해이다. 2017년 북한이 2차례의 핵실험과 화성-15형 등 3차례의 대륙간탄도미사일(ICBM)급 장거리 미사일을 발사하여 군사적 긴장을 최고조로 높인 데 대해 미국은 군사적 대응을 검토하면서 일촉즉발의 위기 상황이 조성되었다. 김정은 국무위원장은 2018년 신년사를 통해 어떤 힘으로도 되돌릴 수 없는 전쟁 억지력을 확보했다면서 과학기술을 동원한 민족 자립경제를 통해 경제난을 극복하겠다는 입장을 천명하고, 미국과 맞서고 있는 자신의 위상과 공적을 치켜세움과 동시에 군사적 대치 국면을 대화 모드로 전환했다.

과거의 비핵화 협상과 현재의 비핵화 협상은 몇 가지 점에서 차이가 있다. 첫째, 북한의 핵과 장거리 미사일 개발이 놀랄만한 수준에 도달해 있는 것이고, 둘째, 미국의 대응이 군사 조치 직전까지 갔다는 것이며, 셋째, 유엔 안보리 대북제재 강도가 북한 정권의 존립을 위협할 수 있는 수준이고, 넷째, 과거는 북한 비핵화 협상인 데 비해 현재는 한반도 비핵화 협상이며, 다섯째, 미국과 북한의 최고 지도자들이 북핵 협상을 지휘하고 있다는 점이다. 이러한 점에서 현재의 북핵 협상은 기회와 위기의 창을 동시에 보유하고 있다고 하겠다.

북한은 2018년에 핵실험 및 장거리미사일실험 중단 조치를 취했으며, 풍계리 핵실험장을 폭파했고, 평양 인근의 ICBM 조립 시설과 서해 위성발사장을 해체시켰다 하고, 한국전 사망 55구의 미군 유해를 송환했으며, 북한 억류 한국계 미국인 3명을 미국으로 돌려보냈고, 북한 내 반미 선전활동을 줄였다고 주장하고 있다. 이러한 북한의 조치들은 1년 전에 비하면 상상하기 어려운 것들이다. 한·미 양국은 합동 군사훈련을 중단시켰는데, 북한의 추가적인 비핵화 조치를 이끌어 내기 위해서는 한·미 양국의 상응 조치가 필요한 것으로 보이며, 북한도 풍계리 핵시설, 동창리 미사일 시설, 영변 핵 시설에 대한 검증 문제에 대해 미국과 협의를 시작해야 한다.

## 2. 남북, 북·중, 북·미 정상회담 개최

남북 정상회담과 북·중 정상회담이 2018년에 각각 3차례 개최되었으며, 역사적 북·미 정상회담도 한차례 개최되었다. 4월 27일 개최된 1차 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국방위원장은 ‘판문점선언’에 서명했는데, 판문점선언은 남북 간 협력 강화, 군사적 긴장 완화, 한반도의 항구적 평화를 위한 평화체제 구축 및 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인했다. 2018년 한 해 동안 중국을 3차례 방문한 김정은 위원장은 미국과의 북핵 문제 협의에 대비하면서 대미 전략 관련 북·중 간 협력을 강화하기 위한 것으로 보인다. 북한 조선중앙통신은 3차 북·중 정상회담에서 전략·전술적 협동을 강화하는 문제를 논의했다고 보도했다. 미국의 비핵화 촉구에 대해 중국과 공동 대응하면서 비핵화 속도와 수위를 조절하려는 것으로 보인다.

싱가포르에서 역사적 북·미 정상회담이 6월 12일 개최되었으며, 양 정상은 아래 내용의 공동성명을 채택했다. 1) 미국과 북한은 새로운 관계를 수립하는 데 노력한다. 2) 미국과 북한은 한반도 평화체제 구축을 위해 노력한다. 3) 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것을 약속한다. 4) 미국과 북한은 전쟁 포로와 전쟁 실종자 유해를 송환하는 것을 포함해 유해 수습을 약속한다.

평양 남북정상회담이 9월 18일 개최되어 북핵 문제, 한반도 평화, 군사 분야 긴장완화 등에 대해 논의하고 ‘9월 평양공동선언’에 서명했다.

## 3. 항구적 평화체제 구축

한반도에 항구적 평화체제를 구축하는 문제는 비핵화 문제와 함께 추진되고 해결되어야 하는 중요 문제다. 2018년은 한국전쟁 결과 1953년 7월 서명된 정전협정이 체결된 지 65주년이 되는 해이다. 상기 정전협정은 한국전쟁의 전투를 잠정 중지하기 위한 것으로 현재의 정전체제는 한반도의 항구적 평화를 보장하기 위한 평화체제로 대체될 필요가 있다. 평화체제를 구

축하기 위한 전 단계인 정치적 조치로서의 의미를 가진 종전선언이 체결될 수 있으며, 이후 평화협정을 체결하고, 북·미 관계를 정상화하는 조치로서 양국 수도에 대사관이 설치될 수 있을 것이다.

#### 4. 미국의 대아시아 군사·외교 전략

##### 가. 도널드 트럼프 행정부 대외정책

도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부는 대규모 대외 전쟁에 관여하지 않고, 이란·북한 등 과거 적들과 거래를 모색하며, 전통 우방에 방위비 부담 증액을 요구하고 있다. 1990년대와 2000년대 세계 경찰로서 어떤 비용도 치르며, 어떤 부담도 진다는 냉전 시기의 팩스아메리카나(Fax Americana) 또는 유일 초강대국 개념은 현재 국제 상황과 부합하지 않는다고 인식하고 있는 것이다.

중국과의 무역전쟁은 중국이 강대국으로 부상하는 것과 관련한 대아시아 전략 추진의 일환이다. 향후 미·중 관계는 무역 문제를 중심으로 갈등 관계가 지속될 것으로 보이며, 잠정적 타협 방안에 합의할 수도 있지만, 남중국해와 대만해협 등에서의 군사적 긴장은 지속될 것으로 보인다.

##### 나. 현 국제상황에 대한 헨리 키신저 박사 견해

헨리 키신저(Henry Kissinger) 전 미 국무장관은 현 국제 상황을 중국과 러시아가 힘을 합쳐 2차 세계대전 이후 미국이 구축한 국제질서에 도전하는 국면으로 파악했다. 키신저 박사는 “트럼프 대통령은 이제까지의 시대를 마감시키려는 역사에 이따금 나타나는 그런 지도자일 수 있다”면서, “이민 문제와 무역 문제에서 완전히 다른 정책을 주창하고, 미국 우선주의를 내세워 대통령에 당선되었는데, 창의적인 접근이 아니면 아무것도 아니라고 생각하는 인물”이라고 평가했다.

## 다. 한미동맹

2018년 5월 미 하원 군사위는 미 의회의 승인 없이는 주한미군을 22,000명 이하로 줄일 수 없도록 하는 법안을 통과시켰는데, 미 행정부가 주한 미군을 22,000명 미만으로 축소하려 할 경우 국방장관이 먼저 미국의 국가안보 이익에 부합하고 역내 동맹국들의 안보를 상당 수준으로 약화시키지 않는다는 점을 상·하원 군사위 및 세출위에 입증해야 한다. 사유를 명확히 제시하지 못하면 주한미군 감축 과정에서 예산을 사용할 수 없다.

조지프 던퍼드(Joseph Dunford) 미 합참의장은 2018년 11월 5일 노스캐롤라이나주 더럼에 위치한 듀크대에서 ‘지정학적 압박 시대의 미군’이란 주제로 개최된 포럼에 참석해 “미국은 북한과의 대화가 진전된다면 한반도에서 미군 주둔과 관련된 변화를 단행하기 시작해야 할 것”이라면서, “우리가 외교적 트랙에서 더 성공할수록 군사 영역에서는 더 불편해질 것”이라고 하고, “시간에 흐르면 이 협상은 한반도의 군 주둔에 일부 변화를 주기 시작해야 하는 형태를 취하게 될 것이기 때문”이라면서 “우리는 폼페이오 장관을 지원하기 위해 그것을 다 할 준비가 되어 있다”고 말했다.

## 5. 북핵 상황 평가 및 해결 방안 모색

### 가. 북핵 상황 평가

비핵화는 중국적으로 ‘비무장화’로 연결되어야 하는데, 핵심은 군사적 이용에서 평화적 이용으로의 전환을 촉진하는 것이고, 이를 위해 한국과 미국이 함께 나설 필요가 있다. 영변 핵시설에 한국과 미국 핵 기술자와 과학자들이 함께 들어가 평화적 용도로의 전환을 돕는 것이다. 미국과 한국 인력이 영변에 들어가 있으면 검증도 수월하게 할 수 있다. 미사일 기술을 민간 용도로 전환하는 것을 한국이 돕는다면 남북의 공동 우주 개발도 가능할 수 있다. 결론적으로 말하면 핵심은 핵 프로그램의 비무장화이고, 그것을 검증하는 것이다. 최선의 방법은 민수용 전환이다.

## 나. 해결 방안 모색

남·북·미 협력을 통한 비핵화가 최선이다. 완전한 핵 신고는 신뢰 없이는 불가능한데, 현 단계에서 중요한 것은 북핵으로부터 오는 위협의 감소 조치다. 핵과 장거리 미사일 시험을 더 이상 하지 않고, 핵 개발의 가장 중요 요소인 플루토늄을 생산하지 않는 것이 중요하다.

북·미 정상회담과 남북정상회담의 수시 개최를 통해 단계별 비핵화 조치 내용을 정하고 이를 이행해 나갈 필요가 있다. 트럼프 대통령은 한국전쟁을 끝낸 미국 대통령으로 기억되기를 원하는 것으로 보인다. 현재 톱다운 방식으로 진행되고 있는 북핵 협상 프로세스는 쉽게 붕괴되지 않을 것으로 보인다.

한국으로서는 북핵 문제 해결을 위해 단계별로 구체적인 방안을 제시하면서 적극적인 역할을 수행해야 한다. 북핵 문제 해결을 통해 한반도에 항구적인 평화가 조성되고 인력과 물품이 자유롭게 이동하는 남북한 정치·경제 체제가 구축될 필요가 있다.

## I. 문제 제기

2017년 북한은 2차례의 핵실험과 화성-15형 등 3차례의 대륙간탄도미사일(ICBM)급 장거리 미사일 발사를 단행함으로써 대내외에 핵무력 완성을 선언했다. 이후 김정은 국무위원장은 2018년 신년사를 통해 악화되고 있는 국내외적 환경에 대응해 대내적 결속력을 강화하는 동시에 과학 기술을 동원한 민족 자립 경제를 통해 경제난을 극복하겠다는 입장을 천명하였다. 김 위원장은 핵미사일 개발에 의한 전쟁 억지력을 강조했는데 “그 어떤 힘으로도 되돌릴 수 없는 강력한 전쟁 억지력을 확보했다”면서 “미국은 결코 북한을 상대로 전쟁을 걸어오지 못할 것”이라고 주장했다. 이러한 김 위원장의 신년사는 미국과 맞서고 있는 자신의 위상과 공적을 치켜세움과 동시에 대화 모드로 전환하기 위한 포석으로 보인다.

과거의 비핵화 협상과 현재의 비핵화 협상은 몇 가지 점에서 차이가 있다. 첫째, 북한의 핵과 장거리 미사일 개발이 놀랄만한 수준에 도달해 있다는 것이고, 둘째, 미국의 대응이 군사 조치 직전까지 갔다는 것이며, 셋째, 유엔 안보리 대북 제재 강도가 이전과는 판이하게 달라 북한 정권의 존립을 위협할 수 있는 수준이고, 넷째, 과거는 북한 비핵화 협상인데 비해 현재는 한반도 비핵화 협상이며, 다섯째, 미국과 북한의 최고지도자들이 북핵 협상을 지휘하고 있다는 점이다. 이러한 점에서 현재의 북핵 협상은 기회와 위기의 창을 동시에 보유하고 있다고 하겠다.

유엔 안보리는 2016년 1월 6일 북한이 제4차 핵실험을 감행한 데 대해 대북제재 결의 2270호를 2016년 3월 2일 채택했으며, 2016년 9월 9일 제5차 핵실험에 대해 대북제재 결의 2321호를 2016년 11월 30일 채택했고, 2017년 9월 2일 제6차 핵실험에 대해 대북제재 결의 2375호를 2017년 9월 11일 채택했다. 유엔 안보리는 북한의 계속된 탄도미사일 도발에 대해 제재 결의 2371호를 2017년 8월 5일 채택했다. 가장 최근의 대북제재 결의는 2017년 12월 22일 채택된 안보리 제재 2397호이다.

북한은 2018년에 핵실험 중단과 장거리 미사일 실험 중단 조치를 취했으며, 풍계리 핵실험장을 폭파했고, 평양 인근의 ICBM 조립 시설과 서해 위

성발사장을 해체시켰다 하고, 한국전 사망 55구의 미군 유해를 송환하였으며, 북한 억류 한국계 미국인 3명을 미국으로 돌려보냈고, 북한 내 반미 선전활동을 줄였다고 주장하고 있다. 이러한 북한의 조치들은 1년 전에 비하면 상상하기 어려운 것들이다. 이에 한·미 양국은 합동 군사훈련을 중단시켰는데, 북한의 추가적인 비핵화 조치를 이끌어내기 위해서는 한·미 양국의 상응조치가 필요하며, 북한도 풍계리 핵시설, 동창리 미사일 시설, 영변 핵시설에 대한 검증 문제에 대해 미국과 협의를 시작해야 한다.

이 글에서는 북핵 문제와 관련하여 2018년에 개최된 주요 정상회담과 북·미 간 고위급 협의, 남북 및 북·미 간 주요 합의 내용을 정리해 보려고 한다. 그리고 한반도 항구적 평화 구축 방안과 미국의 대아시아 외교·군사 전략, 그리고 한미동맹에 대해 검토해 보고자 한다.

## II. 남북, 북·중, 북·미 정상회담의 주요 합의 내용

2018년은 한반도에서 역사상 유례가 없는 남북, 북·중, 북·미 정상회담이 연이어 개최된 해이다. 남북정상회담과 북·중 정상회담이 각각 3차례씩 개최되었고, 북·미 정상회담도 1차례 개최되었다. 그리고 북·미 간 고위급 회담이 5차례 개최되었다.

### 1. 남북정상회담 (4.27)

4월 27일 1차 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 서명한 판문점선언은 남북 간 협력 강화, 군사적 긴장 완화, 한반도의 항구적 평화를 위한 평화체제 구축 및 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인했다.

양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 천명했다. 양 정상은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화변영의 새

로운 시대를 과감하게 열어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언했다.

1. 남과 북은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다. 남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다. 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 하였다. 남과 북은 고위급 회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워나가기로 하였다. 남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간 교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성 지역에 설치하기로 하였다. 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. 안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다 같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족 공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아 경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다. 남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족 친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다. 당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족 친척 상봉을 진행하기로 하였다. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4 선언에서 합의된 사업들을

적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

2. 남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다. 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다. 당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다. 남과 북은 상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다. 남과 북은 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관 회담을 비롯한 군사당국자 회담을 자주 개최하며 5월 중에 먼저 장성급 군사 회담을 열기로 하였다.
3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다. 한반도에서 비정상적인 현재의 정전 상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제다. 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다. 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다. 남과 북은 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하여 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 완전한

비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다. 남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이 하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다. 남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력하기로 하였다. 양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다. 당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일 판문점

## 2. 북·중 정상회담 (3.25~28, 5.7~8)

북·미 정상회담 개최 전후에 김정은 국무위원장은 3차례 중국을 방문했다. 3개월 동안 북한 지도자가 3차례 중국을 방문한 것은 전례 없는 일이다. 미국과의 북핵 문제 협의에 대비하면서 대미 전략 관련 북·중 간 협력을 강화하기 위한 것으로 보인다. 북한 조선중앙통신은 3차 북·중 정상회담에서 전략·전술적 협동을 강화하는 문제를 논의했다고 보도했다. 미국이 비핵화를 촉구하는 것에 대해 중국과 공동 대응하면서 비핵화 속도와 수위를 조절하려는 것으로 판단된다.

김 위원장의 3차례 방중으로 중국은 북한에 대한 절대적 영향력을 과시했다. 북·미 관계 개선이나 비핵화 전 과정에서 중국의 협조와 지원 없이는 문제 해결이 어렵다는 것을 보여준 것이다. 중국은 한반도와 아·태 지역에서 미국의 영향력을 감소시키기 위해 주한미군 철수를 목표로 하고 있다. 중국은 이를 위해 한반도 문제에서 역할을 해 나가려 할 것이다. 김정은 위원장은 시진핑(習近平) 주석과의 협력을 통해 미국과의 북핵 협상과 북한 체제보장, 유엔 안보리 제재 완화, 북·중 경제협력 등 제반 문제에서 중국의 협조를 확보하려는 것으로 보인다.

### 3. 북·미 정상회담 (6.12)

도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부의 대북 제재 최대 압박 정책이 돌파구가 되어 김정은 북한 국무위원장의 제의에 트럼프 대통령이 호응하여 역사적인 북·미 정상회담이 6. 12 싱가포르에서 개최되었다.

북·미 정상회담 결과 양 정상간 서명된 공동성명 요지는 다음과 같다.

- 미국과 북한은 두 나라 국민들의 평화와 번영에 부합되게 새로운 관계를 수립하는데 노력한다.
- 미국과 북한은 한반도 평화체제 구축을 위해 노력한다.
- 2018년 4월 27일 판문점선언을 재차 확인하고, 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것을 약속한다.
- 미국과 북한은 신원이 이미 확인된 전쟁포로(POW: Prisoner of War) 및 전쟁실종자(MIA: Missing In Action) 유해를 송환하는 것을 포함해 유해 수습을 약속한다.

### 4. 북·미 고위급 회담 및 미 국무장관 북한 방문 (7.6)

6월 12일 싱가포르 북·미 정상회담 후 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 미 국무장관은 7월 6일 북한을 방문하여 김영철 부위원장과 회담하고 워킹 그룹 구성에 합의하였으며, 미사일 엔진 실험장을 폐기하기로 하였고, 유해 송환 관련 북·미 간 실무협의를 구성하기로 합의했다. 북·미 정상은 상호 친서를 교환했는데, 김정은 위원장은 트럼프 대통령 앞 친서를 통해 “트럼프 대통령과 맺은 훌륭한 친분관계와 신뢰의 감정은 앞으로 더욱 공고해질 것으로 확신한다”라고 언급했다.

북한은 외무성 대변인 담화에서 “조선반도에서의 평화체제 구축을 위하여 우선 조선 정전협정 체결 65돌을 계기로 종전선언을 발표할 데 대한 문제를 제기했다”면서, “미국은 정세 악화와 전쟁을 방지하기 위한 기본문제인 조선반도 평화체제 구축 문제에 대하여서는 일절 언급하지 않고 이미 합의된 종전선언문까지 이러저러한 조건과 구실을 대면서 멀리 뒤로 미루어

놓으려는 입장을 취하였다”고 주장하면서 “미국 측이 일방적이고 강도적인 비핵화 요구만을 들고 나왔다”고 주장했다.

미국은 ‘최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FFVD: Final, Fully Verified Denuclearization)’ 방식의 비핵화를 요구하고 있으며, 핵시설·핵무기·핵물질·장거리미사일에 대해 신고하고 검증해야 하며 대북제재는 비핵화 조치 때까지 유지되어야 한다는 입장이다. 폼페이오 국무장관은 7월 6일 방북 결과를 설명하면서 “실제 회담장에 있었던 건 나”라며 비핵화의 규모 등에 대해 얘기했고, 북한은 이의를 제기하지 않았다고 했다. 그러면서 비핵화는 김정은 위원장의 언어이자 약속이며, 트럼프 대통령뿐만 아니라 전 세계에 그가 한 강력한 약속이라고 언급했다.

6월 12일 북·미 정상회담 후 한 달 만에 개최된 북·미 고위급 회담에서 미국과 북한은 비핵화의 구체 방식과 북한 체제 보장 등 상응조치에 대한 입장을 상호 개진했는데, 향후 협상에서 주도권을 잡기 위한 기세 싸움이 본격화된 것으로 볼 수 있다. 앞으로 있을 북·미 협상에서는 북한 핵시설과 핵무기, 핵물질에 대한 검증과 이에 대한 미국의 체제 안전보장 등 상응 조치에 대해 논의할 것으로 보인다. 폼페이오 국무장관의 7월 6일 방북 기간 중 김정은 위원장과의 면담이 이루어지지 못한 것은 미국이 선물을 준비해 오지 않았다고 판단했기 때문으로 보인다. 다만 김 위원장 명의 트럼프 대통령 앞 친서에서 북한은 트럼프 대통령을 신뢰한다고 언급했다.

문재인 대통령은 9월 18일 평양을 방문하였고 9월 26일(현지시간) 뉴욕 유엔총회 참석 계기에 한·미 정상회담을 개최했다. 트럼프 대통령은 비상(非常)하고 특별한 북한의 위협이 계속되고 있다면서 대북 제재를 1년간 더 연장하겠다고 발표했다. 미국은 대북제재를 지속하면서 북한과의 비핵화 협상을 계속해 나갈 뜻을 밝힌 것이다.

## 5. 평양 남북정상회담 (9.18)

문재인 대통령은 9월 17~20일간 평양을 방문하여 김정은 국무위원장과 3차 남북정상회담을 갖고 북핵 문제, 한반도 평화, 군사 분야 긴장완화 등에 대해 논의하고 '9월 평양공동선언'에 서명했다.

평양공동선언의 내용은 다음과 같다.

문재인 대통령과 김정은 위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하였다. 양 정상은 역사적인 판문점선언 이후 남북 당국 간 긴밀한 대화와 소통, 다방면적 민간 교류와 협력이 진행되고, 군사적 긴장완화를 위한 획기적인 조치들이 취해지는 등 훌륭한 성과들이 있었다고 평가하였다. 양 정상은 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고, 남북관계를 민족의 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실천하기 위하여 노력해 나가기로 하였다

1. 남과 북은 비무장 지역을 비롯한 대치 지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁 위협 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다.
  - 남과 북은 이번 평양 정상회담을 계기로 체결한 판문점선언 군사 분야 이행합의서 등 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해나가기로 하였다.
  - 남과 북은 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 군사 분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의를 진행하기로 하였다.
2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다.

- 남과 북은 금년 내 동·서해안 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.
  - 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.
  - 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경 협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림 분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.
  - 남과 북은 전염성 질병 유입 및 확산 방지를 위한 긴급 조치를 비롯한 방역 및 보건 의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.
3. 남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 하였다.
- 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일 내 개소하기로 하였으며, 이를 위해 면회소 시설을 조속히 복구하기로 하였다.
  - 남과 북은 적십자 회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결해 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.
- 남과 북은 문화 및 예술 분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울 공연을 진행하기로 하였다.
  - 남과 북은 2020년 하계올림픽 경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북 공동개최를 유치하는데 협력하기로 하였다.
  - 남과 북은 10.4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의 있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해 나가기로 하였다.

5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵 위협이 없는 평화의 터전으로 만들어야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어야 한다는데 인식을 같이하였다.
  - 북측은 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.
  - 북측은 미국이 6.12 북·미 공동성명의 정신에 따라 상응 조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.
  - 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다.
6. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문하기로 하였다. 2018년 9월 19일

### Ⅲ. 항구적 평화체제 구축

1950년~1953년 한국전쟁 결과 정전협정이 1953년 7월 27일 체결되었다.

#### 1. 1953년 정전협정

2018년은 정전협정 체결 65주년이 되는 해이다. 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관 마크 클라크(Mark Clark)와 북한군 최고사령관 김일성, 중국인민지원군 사령원 평덕화이(彭德懷) 간에 서명된 한국 군사 정전에 관한 협정으로 서언과 전문 5조 63항, 부록 11조 26항으로 구성되어 있다. 1조는 군사분계선과 비무장지대, 2조는 정화(停火) 및 정전의 구체 조치, 3조는 전쟁 포로에 관한 조치, 4조는 쌍방 관계 정부들에 관한 건의, 5조는 부칙, 부록은 중립국 송환위원회 직권의 범위로 구성되어 있다. 정전협정 내용 검토는 향후 체결될 평화협정 내용을 구성하는 데 도움이 될 것이기 때문이다. 정전협정은 군사분계선과 비무장 지대의 설정, 정전협정의 실시와 감독

을 위한 군사정전위원회와 중립국 감시위원회 설립, 정전협정 발효 후 60일 이내 포로 송환, 정전협정 발효 후 3개월 내 정치회담 개최 건의(이에 따라 제네바 정치 회담, 1954년 개최)가 핵심 내용이다. 국경 밖으로부터 모든 군사력 도입을 금지하고 있으며 1:1 교체는 허용된다.

### 가. 군사분계선 협상

군사분계선 협상에서 양측이 합의한 ‘전투 계속의 원칙’이 소모전의 주요 원인이 되었다. 군사분계선 협상에서 군사분계선 이북 도서 철군 문제에서 서해 5도 예외 규정 합의는 철저히 힘의 논리에 근거하였다. 군사분계선 협상에서 해상분계선은 논의되지 않았고, 지상분계선이 확정된 다음 휴전 감시기구 토의 과정에서 처음으로 제기되었다. 그러나 쟁점은 해상분계선이 아니고, 영해 문제였으며, 상대 지역으로부터 철군 문제였다. 미국은 영해와 해상분계선을 명시하지 않고 제외하는 한편, 서해 5개 도서(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)는 전후에도 계속 확보하고자 노력하였다. ‘서해 5도 예외 규정’으로 이 섬들은 전쟁 전부터 남쪽에 속해 있었고 전시에 유엔군 유격대 활동 근거지이자 정보 활동의 거점이었다. 특히 백령도는 유격대 및 방첩대의 핵심 기지였다. 공산 측이 이 조항에 합의한 것은 유엔군을 힘으로 밀어내지 못했기 때문이었다. 협정문에 해상분계선을 명시하지 않고 영해도 확정하지 않았으며, 전쟁 후 서해 5도를 유엔군이 확보하는데 합의한 것은 모두 당시의 군사력 우세가 반영된 결과였다. 전후 유엔군은 한국 해군의 복상을 막기 위해 서해 5도를 잇는 서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 설정했고, 남한은 이를 해상분계선으로 주장하며, 실효적으로 수호해 왔다.

북한은 1999년 6월 1차 연평 해전 뒤인 9월 2일 인민군 총참모부 ‘특별 보도’를 통해 선포한 해상 군사분계선을 일방적으로 주장하고 있다. 북한은 이 선이 정전협정을 근거로 하여, 육지의 군사분계선을 해상 접점에서 연장한 선을 해상분계선으로 설정한 것이라고 주장하고 있다. 2000년 3월 23일에는 서해 5도의 통항을 두 곳의 좁은 수로를 통해서만 가능하도록 한 ‘서

해 5도 통항 질서'를 공포하였다.

NLL은 1953년 8월 30일 당시 유엔군 사령관 클라크 대장이 한반도 해역에서 남북 간의 우발적 무력 충돌 가능성을 줄이기 위한 목적으로 동해와 서해에 우리 해군 및 공군의 초계 활동을 한정하기 위한 선으로 설정했다고 알려져 왔다. 그러나 한국 정부는 NLL이 정전협정의 취지와 원칙에 기초하고 있으며 북한이 전후 20년간 NLL을 묵인해 왔고, 이를 침범하는 것은 정전협정 위반이라는 입장이다.

#### 나. 포로 협상과 납치 문제

포로 협상 문제로 인해 전쟁이 1년 이상 더 지속되었는데, 북한군 포로 76,000명과 중공군 포로 7,000여 명이 돌아갔고, 북한에 억류되었던 국군 포로 8,343명과 유엔군 포로 5,126명이 귀환하였다. 유엔군 포로가 북한군 포로에 비해 훨씬 적은 것은 북한 측이 포로 수를 축소한 데 기인하며, 현재 까지도 포로 송환 문제는 현안이 되고 있다. 정전협정 초기 유엔군은 20,720명의 중공군을 포함하여 130만2,000명의 포로를 보고하였으며, 북한은 유엔군 포로를 7만 명으로 보고하였다. 휴전을 반대하던 이승만 정부는 1953년 6월 18일 반공 포로 27,000명을 석방하였으며, 북한은 유엔군 포로 수를 1만 명으로 축소하여 발표하였다.

이승만 대통령의 반공 포로 석방에 대해 미국은 포로의 탈출을 방치한 한국 육군 경비대의 행동은 유엔군 사령관 권한에 대한 명백한 위반이라고 주장하였다. 이승만 대통령의 반공 포로 석방은 한국전쟁과 휴전 회담에서 결정권이 없었던 자신의 존재감을 드러내기 위한 것이었으며, 휴전협상 타결을 서두르던 미국을 압박하여, 한·미 상호방위조약 체결과 군사원조를 확보하기 위한 목적이었다.

한국 정부는 북한에 억류 중인 국군 포로 수를 1,770명으로 밝히고 있으며, 이중 생존이 확인된 국군 포로는 560명이며, 사망 910명, 행방불명 300명으로 추정하고 있다. 국군 포로 문제는 1994년 조창호 소위의 탈북으로 부각되었으며, 1999년 국군 포로 대우 등에 관한 법률이 제정되었다. 한

국 정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권 개선을 위해 노력한다고 남북관계 발전법 9조 1항이 규정하고 있다. 이러한 입장에서 한국 정부는 국군 포로가 국가를 위해 희생된 유공자라는 점에서 국가의 기본적인 책무로 규정하여 접근하고 있다. 1998년 6월 북한은 조평통 대변인 성명을 통해 6.25 전쟁 포로들은 정전협정의 요구대로 전원 송환하였으며, 현재 남은 국군 포로는 국군으로 복무하다 전향해온 자로 규정하고 있다.

미군 포로 문제도 평화협상 과정에서 다루어야 할 문제인데, 1990~1995년간 미군 유해 발굴 작업을 통해 미군의 유해를 회수했는데, 1996년부터 2005년 5월까지 함경남도 장진호 부근과 평안북도 운산 지역에서 모두 225구의 미군 유해를 발굴하였으며, 북한에 2,200만 불을 지불하였다.

#### 다. 정치 회담

정치 회담은 공산 측 입장이 반영된 결과인데, 1953년 8월 28일 유엔 총회 결의에 의해 남북한과 중국, 소련, 16개 참전국 등 19개국 참석하에 1954년 4월 27~6월 15일간 제네바에서 개최되었다. 제네바 정치 회담은 한반도 통일 방안이 핵심 의제였는데, 주요 쟁점은 유엔의 권위 인정 여부와 외국군 철수 문제였다. 구체 통일 방안으로는 한국과 유엔군 측이 유엔 감시하 남북한 총선거를 주장하였고, 공산 측은 외부 간섭 없는 전 한국 선거 또는 중립국 감시위원단에 의한 남북한 총선거 주장이 대립하였다. 특히 유엔의 권위 인정 문제가 첨예한 쟁점으로 부각되었는데, 중국 대표 저우언라이(周恩來)는 중립국 감시위원단에 의한 남북한 총선거 실시를 제의하면서, 한반도에서 유엔의 역할은 불법이라고 주장하였다.

## 2. 평화체제

### 가. 종전선언

북한은 평화체제 구축 이전에 종전선언이 서명되기를 희망하고 있다. 종전선언은 북한 체제의 안전을 보장하는 정치적 조치로서, 의미가 있다고 할 수 있다.

## 나. 평화협정

정전체제를 대체할 한반도 평화체제는 북한의 변화를 촉진시키고, 새로운 동북아 평화 협력 질서를 만드는 데 기여해야 하며, 통일에 기여해야 하고, 한반도 비핵화, 재래식 군비, 미사일 및 생화학 무기 문제 해결에도 도움이 되어야 한다. 한반도 평화체제는 비핵화, 신뢰구축, 군비통제의 3대 과제가 연계성을 갖고 추진될 때 효율적으로 구축이 가능하며, 협정 당사자 문제, 국제적 보장이 중요한데, 협정 주체는 남북한이 되고, 미국과 중국, 러시아, 일본이 북한 체제의 안전을 보장하는 형식(formula)이 될 수 있다.

1992년 남북기본합의서 제5조는 평화 상태가 이루어질 때까지 현 군사정전협정을 준수한다고 되어 있고, 2007년 남북정상회담에서는 남과 북이 현재의 정전 상태를 종식시키고, 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련국 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

한반도 평화협정은 1개의 기본협정과 3개의 부속협정(남북, 북·미, 한·중)으로 구성될 수 있다. 기본협정에 포함시켜야 할 주요 내용으로는 통일 지향 남북관계의 특수성, 미래지향적 통일을 위한 공동 노력, 군사분계선 및 NLL을 평화경계선으로 획정, 비무장지대의 평화지대화, 분쟁의 평화적 해결(적대 행위 금지 및 무력 불사용), 평화보장 관리기구 구성 운영, 기존 3대 남북 합의문서 전면 실천, 다른 조약과의 관계 검토, 국제적 보장, 북핵 폐기 확인 후 발효 조항 등을 포함시킬 수 있다.

남북 부속협정에는 남북 평화공존 및 평화통일 의지 천명, 상주 대표부 교환 설치, 남북정상회담 정례화, 3대 남북 합의문서 실천을 포함시킬 필요가 있다. 북·미 부속협정에는 한반도 평화통일 지지, 분쟁의 평화적 해결, 국교 정상화 조치 등이 포함될 필요가 있다. 또한 한·중 부속협정에는 한반도 평화통일 지지, 분쟁의 평화적 해결, 동아시아 평화 구축을 위한 공동 노력이 포함될 수 있고, 한반도 평화협정 관리를 위해 4대 위원회를 신설할 필요가 있다.

군사정전위원회를 남북군사통제위원회와 미·중이 보장이 중심이 되는 한

반도평화보장위원회로 대체하며, 남·북·미·중·일·러가 포함되는 동북아평화보장위원회를 창설하고, 중립국감시위원회가 이행하던 감시기구 기능은 유엔평화감시단을 창설하여 임무를 수행하도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

#### 다. 북·미 관계 정상화

미국은 북한이 비핵화 문제에서 전략적 결정을 했다고 판단할 경우 북·미 관계 정상화를 시도할 수 있다. 북·미 양측은 상호 연락사무소를 교환하고 궁극적으로 양측 수도에 대사관을 설치할 것이다. 북·미 관계 정상화는 북한 체제 보장의 마지막 단계 조치가 될 것이다.

### IV. 미국의 대아시아 군사·외교 전략

#### 1. 트럼프 행정부 대외정책

트럼프 행정부는 대규모 대외 전쟁에 관여하지 않고 이란, 북한 등 과거 적들과 거래(deal)를 모색하며, 전통 우방에 방위비 부담 증액을 요구하고 있다. 1990년대와 2000년대 세계 경찰로서 어떤 비용도 치르며, 어떤 부담도 진다는 냉전 시기의 팩스아메리카나(Fax Americana) 또는 유일 초강대국 개념(Unipolar moment leadership)은 현재 국제 상황과 부합되지 않는다고 인식하고 있는 것이다.

트럼프 대통령은 전임 버락 오바마 대통령의 주요 외교 성과였던 이란핵합의에서 탈퇴하면서 대이란 강경 정책을 채택했고, 러시아와는 중거리핵전력(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces) 조약 탈퇴를 예정하고 있으며, 우주군 창설, 핵 능력 강화 등 강력한 핵 안보 정책을 추진하고 있어 이란, 러시아와의 긴장 관계도 예상된다. 반면에 북한과는 협상 방안을 선택했는데, 향후 트럼프 행정부의 대(對)강대국 정책과 주요 핵 비확산 정책의 주요 방향이 될 것으로 보인다.

중국과의 무역 전쟁은 중국에 대한 대전략 추진의 일환이다. 향후 미·중 관계는 무역 문제를 중심으로 갈등 관계가 전개될 것으로 보이지만, 남중국 해와 대만해협 등에서의 군사적 긴장도 지속될 것으로 보인다.

## 2. 유라시아 강대국에 대한 헨리 키신저 박사의 견해

헨리 키신저(Henry Kissinger) 박사는 현 국제 상황을 중국과 러시아가 힘을 합쳐 2차 세계대전 이후 미국이 구축한 국제질서에 도전하는 국면으로 파악했다. 트럼프 대통령이 유럽에 안보를 스스로 해결하도록 주장하고 있는데 그렇다고 미국이 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)를 탈퇴할 수 있는 좋은 대안이 있는 것도 아니다. 미국과 유럽 간 대서양동맹이 분열하면 유럽은 중원(中元, Middle Kingdom)으로서 역사적인 역할 부활을 원하고 모든 인류에게 주요 후견국(principal advisor)이 되기를 원하는 중국이 중심인 유라시아 대륙의 부속품(appendage)이 될 가능성이 높다. 중국은 이미 목적 달성을 위한 길에 들어섰다.

그렇게 될 경우 미국은 ‘규칙 기반 질서(rule-based order)’도 없이 두 대양에 둘러싸인 지정학적 섬으로 전략하게 될 것이며, 전 세계 국가들을 분리시키는데 익숙한 빅토리아 시대 영국처럼 그런 습관도 없으면서 영국을 모방해야 할지 모른다. 러시아의 “고통에 대한 거의 신비할 정도의 인내”에 대해 언급하면서, 서방은 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin)이 크림리아를 병합하기 전에 푸틴이 서방의 규칙 기반 질서를 수용할 것으로 오판했다면서, NATO는 유라시아 대륙으로 진군할 일종의 역사적 진화가 있으며 그 진군의 어느 지점에 베스트팔렌 실재(Westphalian entity)(서방의 국가 개념)와는 매우 다른 어떤 것에 직면할 수 있다는 것을 이해하지 못했다.

트럼프 대통령은 과거의 거짓과 가장을 포기하도록 하기 위해 이제까지의 시대를 마감시키려는 역사에 이따금 나타나는 그런 지도자일 수 있다. 트럼프 대통령은 이민 문제와 무역 문제에서 이전 정부와 완전히 다른 정책을 주창하고, ‘미국 우선주의’를 내세워 제45대 미국 대통령에 당선되었는데, 창의적인 접근이 아니면 아무것도 아니라고 생각하는 인물이다.

### 3. 한미동맹

한반도 비핵화와 평화체제가 본격 협상 국면으로 들어가게 되면 한미동맹도 영향을 받을 수 있다. 이와 관련 미 하원 군사위는 2018년 5월 초 미 의회 승인 없이는 주한미군을 22,000 명 이하로 줄일 수 없도록 하는 법안을 통과시켰다. 미 하원 군사위는 약 7,080억 불 규모의 2019 회계연도 국방수권법안(H.R.5515)을 5월 10일 찬성 60표, 반대 1표로 통과시켰다. 동 법안에는 28,500 명으로 추산되는 주한미군을 2만2천 명 미만으로 줄일 경우 의회 승인을 거치도록 하는 내용이 포함되었다. 법안이 상·하원을 통과 하면 미 행정부는 주한 미군을 22,000명 미만으로 축소하려 할 경우 국방부 장관이 먼저 미국의 국가 안보 이익에 부합하고 역내 동맹국들의 안보를 상당 수준으로 약화시키지 않는다는 점을 상·하원 군사위 및 세출위에 입증해야 한다. 사유를 명확히 제시하지 못하면 주한미군 감축 과정에서 예산을 사용할 수 없다.

조지프 던퍼드(Joseph Dunford) 미 합참의장은 2018년 11월 5일 노스캐롤라이나주 더럼에 위치한 듀크대에서 ‘지정학적 압박 시대의 미군’ 주제로 개최된 포럼에 참석해 “미국은 북한과의 대화가 진전된다면 한반도에서 미군 주둔과 관련된 변화를 단행하기 시작해야 할 것”이라면서 “우리가 외교적 트랙에서 더 성공할수록 군사 영역에서는 더 불편해질 것”이라 하고 “시간이 흐르면 이 협상은 한반도의 군 주둔에 일부 변화를 주기 시작해야 하는 형태를 취하게 될 것이기 때문”이라면서 “우리는 폼페이오 장관을 지원하기 위해 그것을 할 준비가 되어 있다”고 말했다.

주한미군 문제는 한미동맹은 물론 미·일 동맹, 미·중 관계와 함께 미국의 대(對)아·태 지역 전략 차원으로 검토될 것이다. 과거 지미 카터(Jimmy Carter) 행정부도 주한미군 철수를 검토했지만 실현하지 못했다. 유라시아 대륙 끝자락에 수만 명의 미군이 주둔하고 있다는 것은 미국의 아·태 지역 군사안보 전략에서 그 의미가 적지 않을 것이다.

중국 마오쩌둥(毛澤東) 전 주석은 1969년 자신의 주치의와의 대화에서 “우리는 북서쪽에 소련이 있고 남쪽으로는 인도가 있으며, 동쪽으로 일본이

있는데 만약 모든 적들이 연합하여 동서남북의 방향에서 중국을 공격하면 우리는 무엇을 해야 할 것인가? 일본 건너에 미국이 있는데 우리 선조들이 가까이 있는 적들과 싸울 때는 멀리 있는 적과 협상하라고 하였다”고 설파했다.

한반도는 중국, 일본, 러시아 등 강대국들로 둘러싸인 전략적 요충지로 과거 이들 국가들이 한반도를 침략했던 역사적 사실을 고려하지 않을 수 없다. 상기 마오쩌둥 주석의 주장처럼 지리적으로 멀리 위치해 있는 미국 군대가 한반도에 주둔해 평화를 지키는 것은 한반도의 평화 유지에 도움이 될 것으로 생각한다. 또한 북핵 문제 해결 과정에서 주한미군의 구조 변경이 논의될 것으로 예상되지만 주한미군의 한국 주둔은 한반도 안정에 기여할 것이다.

#### 4. 동북아 다자안보 체제

동북아에도 유럽의 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe)와 같은 다자안보 체제 구축이 필요하다. 유럽 안보 체제는 기본적으로 NATO와 OSCE 중심의 다자 안보 체제 구축이다. 동북아에도 한미동맹, 미·일 동맹 중심의 양자 군사동맹 위주의 안보 체제가 구축되어 있지만, 유럽의 OSCE와 같은 다자 안보 체제 구축도 필요하다.

북핵 문제 해결 과정에서 북·미 관계와 동북아 안보 상황이 변화할 수 있다. 이 과정에서 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 등 모든 관련 당사국들이 참여하는 새로운 동북아 다자 안보 체제 구축 필요성이 제기될 것으로 보인다.

## V. 북핵 상황 평가 및 해결 방안 모색

### 1. 북핵 상황 평가

싱가포르 북·미 정상회담 이후 비핵화 세부사항에 진전이 이루어지지 않고 있어 비핵화 협상 동력이 약화되고 있으나 제2차 북·미 정상회담 개최를 통해 비핵화 동력을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 비핵화는 중국적으로 '비무장화'로 이어져야 하는데, 핵심은 군사적 이용에서 평화적 이용으로의 전환을 촉진하는 것이고, 한국과 미국이 함께 나설 필요가 있다.

영변 핵시설에 한국과 미국 핵 기술자와 과학자들이 함께 들어가 평화적 용도로의 전환을 돕는 것이다. 비핵화에 걸리는 시간을 단축할 수 있는 방안이기도 하다. 원자력 발전이나 진료용 방사성 동위원소 등 협력할 수 있는 분야는 많다. 한국은 세계 최고의 진료용 방사성 동위원소를 만들어낸다. 미국과 한국 인력이 영변에 들어가 있으면 검증도 수월하게 할 수 있다. 미사일 기술을 민간용으로 전환하는 것을 한국이 돕는다면 남북의 우주 공동 개발도 가능할 수 있다.

'완전하고, 검증 가능하고, 되돌릴 수 없는 핵폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)'는 달성하기 어려운 기준인데, 불가역적이라는 부분 때문이다. 인간의 기억이 남아있는 한 언제든 다시 시작할 수 있기 때문이며, 시간이 걸릴 뿐이다. 트럼프 행정부도 CVID 기준이 비현실적임을 인식하고, 비핵화 기준을 '최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD: Final, Fully Verified Denuclearization)'로 변경했다.

핵심은 핵 프로그램의 비무장화이고, 그것을 검증하는 것이다. 최선의 방법은 민수용 전환이다.

북한이 현재 얼마나 많은 핵무기를 보유했는지 정확한 계산은 어렵지만, 추정은 가능하다. 2017년 말까지 25~30개의 핵무기를 만들 수 있는 충분한 양의 플루토늄과 우라늄을 보유한 것으로 보인다. 2018년 9월 말 기준 5~6개 정도 더 만들었을 수 있다.

북한이 핵무력 완성을 선언하고 핵미사일 실험을 중단한 것이 미국 본토

를 타격할 수 있는 능력을 확보한 것은 아니다. 북한은 각각의 필수 부품은 완성했지만, 그 부품을 조립해 하나의 완전체로 발사하는 실험은 부족하다. 화성-14형과 화성-15형 실험에서 북한은 여러 가지 이유로 멀리 가는 대신 고각 발사를 택했다. ICBM 능력이 있다는 것은 증명했지만 실제로 핵탄두를 탑재한 ICBM이 미국까지의 긴 궤도를 정상 비행할 수 있을지는 모를 일이다. 아직은 그 능력을 갖추지 않았다.

하지만 중요한 것은 북한이 노동 또는 스커드 미사일에 핵탄두를 탑재해 서울이나 일본을 향해 발사할 능력은 실제로 갖추었다는 것이다. 북한이 현실적 의미에서 억지력을 보유한 것은 맞다. 한국과 일본에 거주하는 미국인의 희생을 무릅쓰고 미국이 북한을 공격할 수 없기 때문이다.

북한이 핵물질, 핵무기를 일부 은닉할 경우 찾아내는 일은 현실적으로 적대관계가 이어진다면 불가능하다. 검증 자체가 극도로 어렵기 때문이다. 검증한다고 해도 불확실성은 남는다.

신뢰와 협력만이 은닉을 막는 길이다. 북한의 체제를 보장하는 수단으로 종전선언은 유효한 조치이다. 북한은 종전선언과 함께 UN 대북제재 해제를 위해 전방위적 노력을 전개하고 있다. 한반도 비핵화는 단기간에 끝낼 수 있는 사안이 아니며, 불가피하게 긴 과정이 될 것이므로 인내가 필요하다. 완전한 핵 신고는 신뢰 없이는 불가능하다. 북·미 간에는 아직 그런 신뢰가 없다. 신고하면 검증을 해야 하는데, 이는 상당한 시간이 필요한 문제다.

영변 핵시설 리스트 정도는 초기에 가능할 수 있지만, 완전한 신고는 현재로서는 불가능하다. 종전선언은 정치적 문제로 수용 여부는 미국이 결정해야 한다. 현 단계에서 중요한 것은 위협의 감소 조치다. 더는 핵과 미사일 실험을 하지 않고, 핵 개발의 가장 중요한 요소인 플루토늄을 더는 생산하지 않는 것이다.

거대한 핵 단지인 영변에는 핵 프로그램의 핵심인 5MW 원자로가 있다. 북한이 영변 핵시설을 폐기한다면 이것은 북한 비핵화의 진정성을 보여주는 중요한 신호가 될 것이다. 플루토늄 없이는 핵 개발에서 유의미한 진전을 이뤄낼 수 없다. 영변 핵시설이 노후화했다는 건 맞지만 여전히 가동 가능

하며, 이 시설을 폐기한다는 건 북한 비핵화의 첫 단계 조치로서 매우 중요한 일이다.

동창리 서해 미사일 발사장의 주요 목적은 위성 발사이지 ICBM 발사가 아니다. 동창리 발사장을 해체하겠다고 한 것은 미래에 북한이 주장하는 평화적 우주 개발 프로그램을 위해 이 발사장을 유지할 것으로 보였는데, 국제적으로 구성된 참관단을 꾸린다는 것은 신뢰 구축 차원에서 좋은 일이다.

북한은 황해도 황주군 삭간물, 양강도 영저리 등 16개 지역에 미사일 기지를 운영하고 있는 것으로 알려졌는데, 북한은 이동식 발사 장비를 이용해 예상치 못한 장소에서 미사일을 발사할 수 있는 능력을 보유하고 있다.

풍계리 핵실험장 폐쇄는 실질적 진전으로 평가할 수 있다. 북한이 풍계리가 아닌 다른 곳에서 또 다른 궤도를 굴착할 수 있지만, 시간이 걸릴 것이다. 정치적 상황이 개선되어 대화가 진행되고 있지만, 아직 상호 신뢰가 부족한 상황이기 때문에 단기간 내 북한 비핵화를 달성하는 것은 가능하지 않을 것이다.

모든 핵무기와 핵물질, 핵시설의 일괄 폐기는 현실적으로 이루어질 수 없기 때문에 먼저 동결을 하고 두 번째로 점진적 폐기(roll back)를 위한 절차를 밟아 위험을 줄이며, 핵과 미사일 실험 중단과 함께 플루토늄과 고농축 우라늄도 없애야 한다. 이런 점진적 과정을 거쳐 완전한 폐기에 이르는 데는 시간이 걸릴 수밖에 없다.

북핵 문제 해결 과정에서 남북한은 군사적 긴장 완화 조치와 남북 간 협력 관계를 강화해 나가는 과정에서 한·미 간 긴밀한 협력은 필요하다.

## 2. 해결 방안 모색

### 가. 남·북·미 협력을 통한 비핵화가 최선

싱가포르 북·미 정상회담 이후 비핵화 세부사항에서 진전이 이루어지지 않으면서 비핵화에 시간이 걸릴 것이라는 점은 명확해졌다. 향후 관심사는 비핵화에 걸리는 시간을 어떻게 단축하느냐이다. 비핵화는 중국적으로 ‘비

무장화'로 이어져야 하며, 그 핵심은 군사적 이용에서 평화적 이용으로의 전환을 촉진하는 것이다.

한·미가 협력해 북한의 군사용 핵시설이 민수용으로 전환되도록 돕는 것이 최선의 해법이다.

완전한 핵 신고는 신뢰 없이는 불가능한데, 북·미 간에는 아직 그런 신뢰가 없는 것이 현실이다. 완전한 신고는 현재로서는 불가능한데, 현 단계에서 중요한 것은 북핵으로부터 오는 위협 감소 조치이다. 핵과 장거리 미사일 실험을 더 이상 하지 않고, 핵 개발의 가장 중요 요소인 플루토늄을 생산하지 않는 것이 중요하다.

#### 나. 남북 및 북·미 정상회담 수시 개최, 단계별 비핵화 조치 결정

비핵화 조치는 북·미 정상회담과 남북정상회담을 수시 개최해서 단계별 추진 상황을 점검하고, 다음 단계의 비핵화 조치 내용을 결정하여 추진하는 것이다.

중요한 것은 북한이 핵실험과 장거리 미사일 발사 실험 중단을 지속해야 한다는 것이다.

#### 다. 비핵화를 위한 국제기금 마련 필요

북한 비핵화에는 천문학적인 예산이 필요할 것으로 예상되는데, 이를 위한 국제기금 마련이 필요하다.

과거 러시아 핵물질과 잉여 핵무기 처리를 위해 미국은 넌-루거(Nunn-Lugar) 협력적 위협 감축 프로그램을 만들어 1991~2012년간 구소련 소재 핵무기와 생화학무기를 처리했다. 북한 비핵화를 위해 유사한 소요 예산 확보 계획이 필요한데, 이를 위해 한국, 일본, 중국, 러시아 등 지역 국가들이 중심이 되어 북핵 비핵화를 위한 기금 마련 계획을 수립할 필요가 있다.

## 라. 2018 미 중간선거 결과가 북핵 협상에 미칠 영향 고려

2018년 11월 6일 미 중간선거 결과 민주당이 하원의 다수당이 되었고, 공화당은 상원 다수당 지위를 강화했다. 2018 미 중간선거에서 민주당이 하원의 다수당 지위를 확보하는 데 있어 여성 표와 도시 외곽지역(suburbs) 거주 유권자들의 표가 주요한 역할을 했다.

하원 다수당 지위를 확보한 민주당은 트럼프 행정부의 대북 정책과 북핵 협상의 이행 상황을 감시하고 견제할 수 있는 권한을 확보함으로써 트럼프 대통령의 북핵 문제 접근법에 일부 변화가 야기될 수 있다. 2019년 초부터 트럼프 대통령에 대한 하원 민주당의 파상 공세가 시작되면 트럼프 대통령이 북핵 문제에 집중하기 어렵게 되는 요인으로 작용할 수도 있어 보인다.

그럼에도 불구하고 전통적으로 미국의 대외정책은 미 행정부가 보유하고 있으므로 하원에서의 민주당 승리가 트럼프 행정부의 대북 정책에 크게 영향을 미치지 않을 것으로 예상된다.

트럼프 대통령은 한국전쟁을 끝낸 미국 대통령으로 기억되기를 원하는 것으로 보인다. 이러한 점을 고려할 때 현재 ‘톱 다운(top-down)’ 방식으로 관리되고 있는 북핵 협상 프로세스는 쉽게 붕괴되지 않을 것이다. 북핵 문제의 외교적 해결을 통해서 한반도에 항구적인 평화가 조성되고 인력과 물품이 자유롭게 이동하는 체제가 구축돼야 할 것이다.



Institute of Foreign Affairs and National Security  
Korea National Diplomatic Academy

[www.ifans.go.kr](http://www.ifans.go.kr)