

## 문재인 대통령의 대북제재 완화 노력



최 병 구

문재인 대통령은 2018년 10월 프랑스, 이탈리아 등을 방문하고, 이어 브뤼셀에서 개최된 아시아-유럽정상회의(ASEM)에 참석했다. 이 외교의 중점은 대북제재 완화와 관련 유럽 주요국들의 지지를 얻어내는데 있었다. 순방을 마치며 청와대는 “매우 성공적이었다. 기대했던 것보다 더 잘 됐다”고 평가했다.

문 대통령은 첫 방문국이었던 프랑스에서 마크롱 대통령에게 대북제재 완화로 비핵화가 더욱 촉진될 수 있다며, 안보리 상임이사국인 프랑스의 지원을 요청했다. 이에 마크롱 대통령은 안보리 결의를 준수하는 것이 모든 것에 앞선다며, 대북제재는 계속되어야 한다는 입장을 밝혔다. 여기서 그치지 않고 북한 인권 문제도 지적했다. 회담 후 발표된 공동성명은 북한 비핵화 원칙으로 ‘완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)’를 명시했다. 북한이 반대해 미국도 쓰지 않는 용어가 사용되었다.

문 대통령의 대북제재 완화 설득 노력은 ASEM에서도 계속되었다. 이 회의에는 아시아와 유럽의 51개국 정상이 참석했는데, 회의 결과 채택된 의장성명은 북한이 핵무기와 대량살상무기를 CVID 방식으로 폐기할 것을 촉구하는 한편, 대북제재의 완전한 이행과 북한 인권 개선 필요성을 강조했다.

문 대통령은 메이 영국 총리와 메르켈 독일 총리와도 만나 대북제재 완화와 관련 협조를 요청했으나 냉담한 반응만 받았다. 메이 총리는 “북한도 CVID를 위한 좀 더 확실한 행동을 보여 주어야 한다”고 했고, 메르켈 총리도 마찬가지였다. 후에 알려진 바로는, 이들 중 한 사람은 “한국이 대북제재를 엄격히 시행해달라고 요청할 줄 알았는데 오히려 제재 완화를 요청해 의

---

아했다”고 미국 측에 말했다.

문 대통령의 유럽 주요국 설득 노력이 이처럼 무위로 돌아가자 ‘외교 참사’라는 등의 비판이 나왔다. 사실 정상외교에서 이 같은 일이 발생한 것은 외교 상식으로는 잘 이해가 되지 않는 일이다.

정상회담은 보통 정상 간 대면 시 난처한 상황이 발생하는 것을 막기 위해 실무자들이 사전에 의제 등을 세밀하게 조율한다. 문 대통령 유럽 순방의 경우 이런 조율이 잘 이뤄진 것 같지 않다. 일례로, 순방국 중 한 나라는 외교경로를 통해 ‘대북제재 완화’를 정상회담 의제로 올리지 말자고 제안했으나 한국 측이 이를 받아들이지 않았다는 말도 나왔다.

외교에서 어떤 제안을 하거나 지지를 요청할 경우, 상대국이 어떤 반응을 보일지 면밀히 파악해보게 된다. 수용도(acceptability)를 측정하는 것이다. 그 결과 가능성이 낮다고 판단되면 대안을 강구한다. 청와대는 순방 행사를 앞두고 해당 국가들의 입장을 파악해 이에 기초한 설득 논리를 갖고 임하지 않았던 것으로 보인다. 다음과 같은 사례들이 이를 뒷받침해준다.

트럼프 대통령 주재로 작년 9월 말(대통령 유럽 순방 3주 전) 유엔에서 대북제재 문제를 토의하는 안보리 회의가 열렸다. 이 회의에 참석한 마크롱 프랑스 대통령과 메이 영국 총리는 대북제재가 철저히 이행되어야 한다는 미국의 입장을 강력히 지지했다. 문 대통령이 이런 사실을 알고도 두 정상에게 제재 완화 협조를 요청했다면 그것은 무리였다.

또 다른 사례. 2018년 5월 폴란드에서 ‘나토(NATO) 의회연맹 총회’가 열렸다. 이 회의에는 한국 국회의원들도 참석했다. 이때 “대북제재를 확대 강화하고 기존 제재 이행을 확실하게 해야 한다”는 회의 결과가 나왔다. 한국 외교부나 청와대도 이에 관한 정보를 갖고 있었을 것이다.

문재인 정부는 제재가 완화되어야 대북 사업이 진행될 수 있고 비핵화와 미·북 관계도 진전될 수 있다고 믿고 이처럼 안보리 상임이사국 등을 설득하려 했다. 하지만, ‘대북제재 완화’를 유럽 순방 외교의 주목적으로 삼은 것을 이해하기 힘들다. 핵심 당사국인 미국의 입장을 거슬리는 일이었기 때문이다. 미국은 대북제재 완화는 비핵화 이후 이루어져야 한다는 입장을 분명히 해왔다. 북한이 제재 완화를 원하면 먼저 비핵화 프로세스를 진전시키라는 요구를 해오고 있었다.

이런 상황에 한국 대통령이 유럽 지도자들에게 제재 완화를 설득하려 했으니 미측은 불만스러울 수밖에 없었다. 미측과 사전 협의가 없었음을 말해준다. 이즈음 한·미 공조에 이상이 있다는 말이 여기저기서 나온 것은 우연이 아니었다.

한국 정부의 이런 외교 행보에 미국은 유럽 국가들과 공조를 도모했다. 슬로바키아 외교부 대변인은 “한국 정부가 북한과의 협력 분위기에서 구체적인 행동을 취하기를 원해 대북제재 완

---

---

화를 고려하고 있으나, 그러한 조치는 미국과 일치시켜야 하며 그렇지 않을 경우 공동의 노력을 분열시키고 북한에 의해 잘못 이용될 수 있다고 믿는다”는 성명을 냈다. 폴란드 외교부도 “유엔 안보리 제재를 예외 없이 이행해야 하는 것은 모든 국가의 의무”라는 성명을 냈다.

지금까지 살펴본 바에 기초하여 우리는 다음과 같은 사실을 다시 한 번 확인하게 된다.

한국 정부는 대북제재 완화로 돌파구를 마련하려는 의욕이 과했다. 남·북관계를 통해 비핵화를 추동할 수 있다고 믿는데서 생긴 오판이었다. 대통령외교안보특보는 “남·북관계가 잘 되면 북·미관계도 좋아지고 한·미관계도 좋아지게 돼 있다”고 주장한다. 이런 가설이 사실이 되려면 한국이 북한과 미국의 행동을 상당 정도로 움직일 수 있어야 한다. 하지만 이는 명백히 불가능하다. 따라서 ‘남·북관계의 북·미관계 선(善)순환론’은 맞지 않다.

한국 정부는 남·북관계는 국제정치와 무관하게 추진될 수 없다는 사실을 무시하지 말아야 한다. 특히 북핵 문제가 국제정치에 의해 압도적인 영향을 받는 현 상황에서는 더욱 그렇다. 지정학적으로 남·북관계는 한반도 국제정치에서 독립변수가 아닌 종속변수다. 노무현 전 대통령은 ‘남·북관계만 잘 되면 모든 것은 깽판쳐도 좋다’고 말한바 있는데, 이런 생각이 한국의 대외정책을 움직여서는 안 된다.

흔히 외교는 가능성의 예술이라고 한다. 가능한 것과 그렇지 않은 것을 신중하게 분별해 내야 한다는 말이다. 한반도 체스판에서 한국은 자율성과 독자성에 제약을 받는다. 이런 현실을 무시하면 안 된다. 문 대통령이 취임 초기 “우리에게 해결할 힘이 있지 않고, 우리에게 합의를 이끌어 낼 힘도 없다”고 한 말도 이런 사실을 지적한 것이다.

\* 최병구 대사(bkchoi78@mofa.or.kr)는 주미국 총영사, 주노르웨이 대사 등을 역임했다. 저서로는 『한국의 외교안보』(2017), 『외교의 세계』(2016) 등이 있다. (위는 필자의 견해를 밝혀둬.)



서울시 서초구 남부순환로 294길 33 (우: 06759)  
☎ 02-585-6475 Fax. 02-585-6204  
www.kcfr.or.kr editorial@kcfr.or.kr