

## 북핵문제 교착의 원인과 6자회담 전망

김성만  
(코리아연구원 연구위원/ 연세대 정치학박사)

### I. 북핵문제 교착의 분석 II. 미중정상회담 이후 6자회담의 전망

2009년 1월 민주당의 오바마 대통령이 집권한 이후 북핵문제는 일반적인 예상과 달리 오히려 악화일로를 걸어왔고, 2011년 3월 현재에도 해결의 기미가 보이지 않고 있다. 이 글에서는 먼저 오바마행정부 하에서 북핵문제가 교착상태를 보이고 있는 원인을 분석하고자 한다. 그 다음에 북핵문제가 6자회담의 재개로 해결의 수순을 밟아갈 수 있겠는지를 전망하고자 한다.

#### I. 북핵문제 교착의 분석

##### (1) 북핵문제 교착의 시작

부시행정부는 2·13합의에 따라 북한의 핵개발 동결과 핵시설 불능화를 대체로 성취하고<sup>1)</sup>, 세 번째 로드맵인 핵폐기 이행방안 합의의 과제를 오바마행정부에 넘겨주었다. 오바마 행정부는 핵폐기에 따른 패키지 인센티브를 밝힘으로써 북한과 핵폐기 이행방안에 대해 협의할 의사를 밝혔다. 클린턴 국무장관은 2009년 2월 북한이 모든 핵무기를 포기하고 이른 시일 내에 NPT에 복귀하겠다는 약속대로 완전하고 검증 가능한 방식으로 핵무기를 폐기한다면 양국관계의 정상화, 휴전협정의 평화협정으로의 대체, 에너지 및 다른 경제적 필요의 지원 등을 할 것이라고 밝혔다.<sup>2)</sup>

북한은 오바마행정부 출범 직후 협상에 의해 핵무기를 폐기할 가능성이 없음을 여러 번 공언했다. 2009년 1월 북미 관계정상화로 핵무기 폐기가 실현될 수 없으며<sup>3)</sup> 핵무기가 폐기되려면 미국의 적대시 정책과 핵위협이 근원적인 청산이 이루어져야 한다고 밝혔다.<sup>4)</sup> 즉 관계정상화 실현 등 적대시 정책의 종식과 함께, 한국, 일본, 태평양 등지에 배치된 핵무기

의 위협이 사라져야 핵무기를 폐기할 수 있다는 것이다.<sup>5)</sup> 그리고 평화협정이 먼저 체결된다면 신뢰가 조성되고 적대관계가 점차 해소되며 한반도 비핵화에 도움이 될 것이라고 주장했다.<sup>6)</sup> 결국 북한이 원하는 핵폐기 방안은 핵능력의 무력화 정도를 핵개발 동결, 핵시설 불능화, 핵시설 해체, 핵무기 폐기로 나누어 보았을 때 평화협정의 체결과 경수로 제공 등의 정치적, 경제적 보상으로 핵무기 폐기 이전 단계를 협상하고, 핵무기 폐기는 적대관계의 해소 및 핵위협 청산과 함께 이루어져야 한다는 것으로 요약될 수 있다.

북핵문제의 교착은 여기에서 시작되었다고 할 수 있다. 오바마행정부 출범 후 북한이 제시한 것은 오바마행정부가 북한의 핵무기 보유를 인정하는 대신에 북한이 더 이상 확산활동을 하지 않는 타협안이었다. 즉 반확산이 아닌 비확산의 합의를 제시했던 것이다. 이것은 두 가지 면에서 현실성이 없는 것이었다. 우선, 오바마행정부는 부시행정부와 마찬가지로 반확산의 목표를 갖고 있을 뿐이다. 오바마행정부가 비확산의 정책을 갖고 있다면 북핵문제가 임기 중반을 넘기면서까지 지속적으로 교착양상을 보일 필요가 없는 것이다. 둘째, 북한이 현실적으로 이루어지기 어려운 일본, 태평양 등지의 핵위협 청산과 자국의 핵무기 폐기를 연계시킨 것은 사실상 핵무기 폐기를 거부한 것이며, 이것은 9·19공동성명 등 여러 차례 서명한 국제적 합의의 정신에서 벗어난 것이다. 지난 시기에 이루어진 국제적 합의의 성과를 오바마행정부가 무위로 돌린다는 것은 생각하기 어려운 일이다.

북한은 2009년 4월 인공위성이라고 주장한 ‘광명성 2호’의 발사에 대해 미국이 UN 안보리 제재결의안을 추진하자 강하게 반발했다. 중국과 러시아의 반대로 제재결의안이 채택되지는 않았으나, 오바마행정부가 협상에 의한 북핵문제의 진전보다 강압에 의한 진전을 추구하는 것으로 인식한 북한은<sup>7)</sup> 핵시설 불능화 완료, 핵시설 폐기 등에 따른 정치적, 경제적 보상의 기대를 접고, 2차 핵실험, 폐연료봉 재처리를 통한 플루토늄의 추가 확보 등 핵능력 증대의 길로 나아갔다.

미국이 ‘광명성 2호’의 발사를 ‘탄도미사일 프로그램과 관련한 모든 활동의 중지’를 규정한 안보리 결의 1718호의 위반으로 간주하고 강경하게 대응한 배경은 NYT의 보도에서 그 단서의 일단을 읽을 수 있다. 즉 오바마행정부는 이미 ‘광명성 2호’ 발사 훨씬 이전에 핵시설 해체를 위해 보상을 제공하는 협상이 의미 없는 것으로 판단하고 진정한 대화가 이루어지기까지 외교보다 압도적인 압력을 더욱 많이 사용하는 ‘포용전략’을 실행하기로 결정했다는 것이다.<sup>8)</sup> 결국 북한과 미국이 각자 밝힌 비확산과 반확산 목표의 차이가 북핵문제 교착의 원인이자, 교착을 지속시키는 주요인인 것이다.

## (2) 북한의 핵능력 증대와 보상 추구의 전략

미국의 북핵외교에 대응하는 북한의 전략은 부시행정부 시기와 오바마행정부 시기에 걸쳐서 일관성과 지속성을 보이고 있다. 북한은 미국의 강압을 확산의 자원으로 활용하여 핵능력을 증대시켜 왔다. 미국의 강압이 확산의 자원이 되는 이유는 그것이 오히려 핵개발의 위험과 비용을 낮추기 때문이다. 핵개발의 위험과 비용은 국제사회의 정치적, 경제적, 군사적 제재라고 할 수 있다. 미국의 강압에 주변국이 동조하지 않는 상태에서 북한이 강압에 대한 대응으로 핵개발을 진전시키면 강압이 없는 상태에서 도발적으로 핵개발을 진전시키는 경우에 비하여 주변국의 제재가 보다 완화된 형태로 실행되기 마련이다. 북한의 또 하나의 전략은 증대된 핵능력의 부분적 무력화를 정치적, 경제적 보상의 자원으로 삼는 것이다. 미국이 대북제재를 부과하고, 그 해제를 비핵화 과정에서 자원으로 활용하듯이, 마찬가지로 북한 역시 증대된 핵능력의 부분적 무력화를 보상의 자원으로 활용해 왔다.

오바마행정부 하에서 북한의 이러한 전략은 2단계로 나뉘어서 진행되었다고 할 수 있다. 오바마행정부 출범 후 대북정책의 수립방향을 지켜보면서 협상을 통한 비확산 합의를 기대했던 북한은 미국의 대북정책이 강압의 방향임을 인식하고는 핵능력 증대의 길로 나아갔다. ‘광명성 2호’의 발사에 대해 미국이 UN안보리의 제재결의안을 추진하고, 중국과 러시아가 인공위성의 발사는 주권국가의 권리에 속하는 합법적 행동이라는 관점에서 미국의 강압적 노력에 반대하는 상황을 북한은 핵능력 증대의 계기로 택했다. 중국과 러시아의 반대로 구속력이 없는 의장성명이 채택되었으나, 북한은 2009년 5월에 2차 핵실험을 강행했고, 8월에 폐연료봉에서 플루토늄 추출을 마쳤다.

2차 핵실험을 국내정치적 요인을 제외하고 핵능력 증대의 관점에서만 바라본다면 보다 나은 핵폭탄을 만들기 위한 공정으로서<sup>9)</sup> 미루기 힘든 유혹이었을 것이다. 플루토늄의 추출은 몇 개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 원료를 확보하는 것으로서 자국 내에 있는 폐연료봉의 재처리 역시 미루기 힘든 유혹이었을 것이다. 핵원자로의 폐연료봉을 제거해서 수조로 옮기는 것은 2009년 2월까지 약 6,100여대가 이루어졌고, 불능화가 80%에 머물렀던 것은 중유공급이 늦어진다는 이유로 주로 이 작업의 진척속도를 늦추었기 때문이었는데<sup>10)</sup> 북한은 스스로 폐연료봉을 모두 제거했고 이를 재처리함으로써 새로 플루토늄을 추출했던 것이다.

핵능력을 증대시킨 북한은 두 번째 단계로 핵능력의 부분적 무력화 및 정치적, 경제적 보상의 협상국면을 만드는 데에 주력했다. 협상은 보상의 획득 가능성 외에도 그 자체로 북한에 상대적인 국제적 안정을 부여한다. 북한의 협상 추구 전략은 2010년 11월에 거의 동시에 이루어진 우라늄농축시설의 공개와 연평도 포격에서 극명하게 나타났다. 이 두 가지는 오바마행정부의 대북정책의 근간을 흔드는 것이었다. 오바마행정부의 ‘전략적 인내’가 안고 있는 문제점으로 북한의 확산행위를 제어하지 못한다는 점, 그리고 대북 봉쇄와 제재로

인해 북한이 도발을 야기할 경우 한반도와 동북아시아 평화의 안정적 관리에 손상을 받을 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 지그프리드 헤커(Siegfried Hecker) 스탠포드대 국제안보 협력센터 소장을 통해 우라늄농축프로그램과 2,000여대의 원심분리기를 공개한 것은 미국에 협상의 필요성을 설득하는 노력이며, 연평도 포격 역시 북한의 국내정치적 요인과 남북관계 요인을 제외하고 북미관계의 관점에서 바라본다면 협상 없는 봉쇄의 위험을 알리는 노력인 것이다.

### (3) 오바마행정부의 북한 비핵화 의지

미국이 6자회담을 재개하지 않고 북핵문제의 해결을 위한 진전을 적극적으로 추구하지 않는다고 해서 오바마행정부가 비확산에 머무르는 대북정책을 갖고 있는 것으로 인식해서는 안 된다. 이러한 오인은 북핵문제의 분석에서 전반적으로 잘못된 평가를 야기할 수 있다. 김정일 정권 역시 이러한 잘못된 기대 속에서 오바마행정부 출범 초기에 핵무기 폐기 거부의를 성급하게 못 박아서 공언했고, 그 후 부메랑이 되어서 돌아온 북핵문제 교착의 근경을 겪고 있는 것이다.

반확산 의지를 갖고 있는 오바마행정부는 역으로 다음과 같은 문제에 부딪쳐서 협상의 국면으로 나아가지 못하고 있다. 첫째, 북한이 기존의 국제적 합의대로 완전한 비핵화의 수순을 밟을 것으로 믿지 않는다. 행정부 내 고위급 수준에서 어느 누구도 그 가능성을 긍정적으로 보고 있지 않다.<sup>11)</sup> 북한이 우라늄농축프로그램을 공개했지만 그것의 동결, 또는 폐기를 위해 협상을 재개하는 것은 별다른 의미를 갖지 못한다.<sup>12)</sup> 협상의 재개는 반확산을 추구하는 ‘전략적 인내’의 정책에 전반적 손상을 가져오게 될 뿐만 아니라 북한이 핵폐기의 의지를 갖고 있지 않은 상태에서의 협상은 앞으로 다시 사게 될지도 모르는 말을 사는 셈이 될 수 있기 때문이다. 둘째, 중국이 보다 장기적인 관점에서 한반도와 동북아시아의 안정을 위해 적극적인 대북 조치를 취하며 비핵화를 추구하기보다 안정과 현상에 만족하는 정책을 보이고 있는 점이다. 비핵화의 추구에서 중국의 협력을 확보할 가능성에 대해 확신을 점점 잃어가고 있는 것이다.

반확산 의지를 갖고 있는 오바마행정부는 북한 비핵화에 실질적으로 접근할 수 있는 방안을 찾지 못하는 상태에서 협상의 길을 멀리 밀어놓은 채 대북 봉쇄와 제재의 노력을 보이고 있다. 이 ‘전략적 인내’ 정책은 북한이 정치적 불안정, 식량부족, 경제침체를 겪을수록 미국의 요구를 받아들일 가능성이 높아진다는 기대를 갖고 있다.<sup>13)</sup> 이 경우 미국은 북한의 도발을 억제하고 한반도의 긴장고조를 막기 위한 보완물을 필요로 한다. 그것은 협상이라기보다 대화라고 할 수 있다. 대화채널의 확보를 통해 상호간 의사를 교환하는 것, 또는 더욱 진전된 대화의 형태를 통해 협상의 가능성을 모색하는 것 정도라고 할 수 있다.

## II. 미중정상회담 이후 6자회담의 전망

북핵문제에서 갈등과 협력의 관계를 보여 온 미중관계는 오바마행정부 이후 갈등의 양상을 더 많이 보여 왔다. 북한의 2차 핵실험에 따른 UN안보리 제재결의 1874호로 미국이 대북제재에 무게를 싣고 있는 중에 그해 10월 원자바오 총리의 방북과 북중 간에 이루어진 광범위한 경제협력의 합의, 그리고 천안함 침몰 이후 2010년 7월 미 해군 7함대의 핵항공모함 조지 워싱턴호, 핵잠수함 등을 동원해 동해상에서 실시된 방대한 규모의 한미연합훈련과 이 기간을 전후해 중국이 한미연합훈련에 맞대응해서 서해와 남중국해에서 다섯 차례 이상 실시한 전쟁 훈련 등을 예로 들 수 있다.

갈등을 노정했던 미중관계는 2011년 1월 미중정상회담을 계기로 다시 협력이 강조되는 국면으로 접어들었다. 북핵문제 역시 9·19공동성명 및 그와 관련된 UN안보리결의가 존중되는 속에서 한반도 비핵화 추구의 목표를 서로 재확인했다. 그리고 6자회담 프로세스가 재개되기 위한 구체적이고 효과적인 조치와 진정성 있는 남북대화를 촉구했다. 미국과 중국이 한반도 비핵화 추구의 공감대를 다시 확인했지만 그것이 북핵문제 교착의 원인을 해결할 수 있는 것은 아니다. 미중공동성명으로 미국과 북한의 반확산과 비확산 합의의 목표가 변경되는 것은 아니다. 또한 미국과 북한, 그리고 한국이 정책의 목표를 바꾸도록 국내정치적 요인을 발생시키는 것도 아니다.

미중공동성명에서 6자회담 프로세스의 재개와 연계되어 언급된 ‘구체적이고 효과적인 조치’가 북한의 비핵화 의지 표명과 그것의 입증을 위한 우라늄농축프로그램의 先동결 등을 포함하는 것이라면 현실성이 떨어지는 것이다. 그리고 ‘진정성 있는 남북대화’ 자체가 ‘구체적이고 효과적인 조치’ 없이 6자회담 프로세스로 이어지기는 힘들다. 미중정상회담 직전에 미국은 남북대화에 회의적인 서울이 평양의 대화제의를 받아들이다도록 압박을 가하는 모습을 보였다.<sup>14)</sup> 그리고 미중정상회담 이후에는 서울이 대북 대화에 나서도록 미국과 중국이 압박을 가하는 새로운 모습을 보였다.<sup>15)</sup> 이것은 워싱턴이 한미동맹의 가치를 소중히 여기는 서울보다 평양과의 외교에서 앞서 나가지 않겠다는 의지의 표현이라고 할 수 있다. 하지만 한국과 북한의 대화가 이루어진다고 해도 후속적으로 이어질 북미 간의 외교는 북핵문제 교착의 원인이 변함없는 한 한반도의 평화적 관리를 위한 대화채널의 확보, 또는 협상에 미치지 못하는 대화형태가 될 것이다.

미중정상회담 이후 2월에 개최된 남북군사실무회담은 성과를 내지 못하고 결렬되었다.

결렬의 주된 원인은 북한이 차후의 고위급 회담에서 천안함 침몰과 연평도 포격사건, 군사적 긴장상태의 해소 등을 차례로 모두 다루자는 입장을 보인 반면에 한국은 천안함과 연평도에 대한 북한의 조치를 다룬 후 한국 국민이 납득할만한 조치라고 판단되면 그 후에 북한이 제안한 것을 협의할 수 있다는 입장을 보인 데에 있었다고 할 수 있다. 미 국무부 역시 남북군사실무회담이 결렬된 직후 북한이 천안함과 연평도 사건에 대해 책임을 지고 그 후에 긴장완화를 위한 긍정적 조치를 취하겠다는 것을 보여줘야 한다는 입장을 밝힘으로써 한국 정부와 동일한 태도를 취했다.<sup>16)</sup>

북핵문제가 지금처럼 교착되어 있는 상태에서 머지않아 6자회담이 재개되고 해결의 프로세스를 밟아갈 것으로 기대하기는 힘들다. 강하게 굳어있는 교착상태를 해소시키려면 상대적으로 운신의 폭이 넓은 이명박 정부가 단서를 제공할 수는 있을 것이다. 이명박 정부가 김정일 정권에의 요구 수위를 낮춤으로써 대화를 재개하고, 워싱턴과 평양 간 대화가 이루어지도록 하며, 워싱턴의 반확산 요구 수위에 대한 조정과 김정일 정권의 핵무기 폐기의 보상에 대한 수위 조정을 모색해서 서로를 결합할 수 있는 창의적인 아이디어를 내고, 북경이 워싱턴과 평양의 중재자 역할을 하도록 함으로써 6자회담 프로세스를 재개시키는 것이 하나의 가능성이 될 수 있을 것이다. (2011/03/23)



#### <각주>

- 1) 부시행정부는 임기 말까지 북한과 북핵 검증체계 구축에 합의하지 못하고, 핵시설 불능화를 80%까지만 성취함으로써 2·13합의에 따른 두 번째의 로드맵을 모두 완수하지는 못했다.
- 2) Secretary of State Hillary Rodham Clinton's remarks at the Asia Society in New York, "U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers." February 13, 2009.
- 3) "미국과의 관계정상화 문제와 핵문제는 철두철미 별개의 문제이다." 『조선중앙통신』. 2009년 1월 17일.
- 4) 외무성 대변인 담화. 『조선중앙통신』. 2009년 1월 13일.
- 5) "남조선 당국의 이른바 그랜드 바겐을 평함." 『노동신문』. 2010년 4월 17일.
- 6) "가장 현실적이고 합리적인 제안." 『조선중앙통신』. 2010년 2월 3일.
- 7) 북한 외무성 대변인은 "미국에서 오바마행정부가 출현한 후 100일간 정책동향을 지켜본데 의하면 대조선 적대시정책에서는 조금도 변화가 없다는 것이 명백해졌다."고 하면서 "우리를 변함없이 적대시하는 상대와 마주 앉았댔자 나올 것은 아무것도 없다."고 말했다. "조선중앙통신기자가 제기한 질문에 대한 대답" 『조선중앙통신』. 2009년 5월 8일.
- 8) David Sanger, "What 'Engagement' With Iran and North Korea Means." *New York Times* (June 17, 2009).
- 9) 북한은 핵실험 직후 "핵무기의 위력을 높이고 핵기술을 발전시켜 나갈 수 있는 기술적 문제들을 해결하게 되었다."고 발표했다. "또 한 차례의 지하 핵실험을 성과적으로 진행." 『조선중앙통신』.



- 신』. 2009년 5월 25일.
- 10) Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy* CRS Report RL33590 (January 5, 2010). p. 7.
  - 11) Mike J. Green, "Is Obama about to go wobbly on North Korea?" PacNet Number 9 (February 4, 2011), CSIS.
  - 12) 필립 크롤리 국무부 공보담당 차관보는 북한의 우라늄농축시설 공개를 ‘관심끌기용 행사 (publicity stunt)’ 로 규정하면서 “북한의 나쁜 행동에 끌려 다니며 보상하지 않겠다.” 고 밝혔다. 『조선일보』 2010년 11월 25일.
  - 13) Joel S. Wit, "North Korea: Don't Sink Diplomacy," *East Asia Forum* (June 2, 2010).
  - 14) Michael Wines and Mark Lander, "U.S. Shifts Toward Talks on N. Korea" *New York Times* (January 6, 2011).
  - 15) Green, op. cit.
  - 16) 『연합뉴스』 2011년 2월 10일.

※코리아연구원(연구기획위원장: 이정철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 국가전략 및 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(02-733-3348)로 회원 등록 및 후원하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제 혜택을 받을 수 있습니다. 생각네트워크 코리아연구원과 아름다운 동행을 권합니다.