



코리아연구원 현안진단 제196호

뉴욕 북미회담 이후 쟁점과 과제

(,)

- I. 건설적 회담, 그러나 불확실한 전도
- II. 세 가지 쟁점과 전망
- III. 불가역적 비핵화프로세스를 향하여

I. 건설적 회담, 그러나 불확실한 전도

지난 7월 28-29일 뉴욕에서 북한과 미국이 가진 회담은 그동안 굳게 닫혀있던 한반도 비핵화 및 북미관계의 창을 한 번 열어본 의미를 가진다. 이번 북미회담은 2008년 12월 8-11일 베이징 6자회담 수석대표회의, 2009년 12월 8-10일 보즈워스 오바마 행정부의 대북 특사의 방북 이후 오랜만에 이루어진 것이다. 거기에 남북관계와 한반도 정세가 경색된 현 상황을 고려할 때 오랜만에 이루어진 회동에서 많은 성과를 기대하기는 어려웠다.

그렇지만 양측 모두 회담을 끝내고 회담이 “매우 건설적이었고 실무적이었다”고 평가하고 추가 회담의 문을 열어놓은 점 자체가 의의라 할 수 있다. 미국은 우라늄농축 프로그램(UEP)까지 이용한 북한의 핵개발과 추가 도발을 허용할 수 없고, 북한은 미국 주도의 광범위한 제재를 겪으면서 경제난 회복과 국제고립을 완전히 타개하기 곤란한 상황에 처해 있기 때문이다. 물론 이번 회담이 오랜 상호 대립과 갈등 후에 열린 탐색전 성격을 넘어서지 못했고, 양측의 입장이 뚜렷한 차이를 보인 것은 향후 추가 회담의 전도를 낙관하기 어렵게 하고 있다.

북한 외무성 대변인은 8월 1일 관영언론을 통해 “쌍방은 북미관계를 개선하며 협상을 통해 평화적 방법으로 한반도 비핵화를 추진해 나가는 것이 각측의 이익에 부합된다고 인정했다”고 밝혔다. 그에 비해 미국측은 회담 후 논평을 통해 “이번 회담은 북한이 구체적이고 불가역적인 조치를 취하며 비핵화로 나아갈 의지를 탐색하는 것이 목적이었다”고 밝혔다. 금번 회담에서 다룬 사안은 양측이 다 확인해준 것처럼 북핵문제, 북미관계, 역내 안정이었지만 양측의 주 관심사는 달랐다. 북한은 북미관계에, 미국은 북핵문제에 상대적으로 더

우선순위를 두었다.

북미간 서로 다른 우선 관심사는 6자회담 재개를 둘러싼 양측의 접근방식의 차이와 연결되어 있다. 북한은 위 외무성 발표를 통해 “전제조건 없이 6자회담을 속히 재개하고 동시행동의 원칙에서 9·19 공동성명을 전면적으로 이행해 나가려는 입장은 일관하다”고 말했다. 반면에 미국은 이번 북미회담을 성격 규정한 데서 알 수 있듯이 북한의 선(先)비핵화에 방점을 두고 있다. 그동안 북핵문제에 ‘전략적 인내’로 대해오던 오바마 행정부가 금번 뉴욕 회담에서 제한적이거나 관여(engagement) 의향을 내비친 것은 변화라면 변화라 할 수 있다. 그러나 미국이 북한의 행동 변화를 먼저 요구할 경우 6자회담 재개를 향한 길은 순탄해보이지 않는다. 북한이 9·19 공동성명에서 합의한 동시행동 원칙을 강조하며 핵보유국 지위를 주장하고, 오바마 행정부가 先북핵 포기로 접근한다면 6자회담 재개를 향한 새로운 출발은 조기에 좌초될 위험이 잠복해있다.

앞으로 더 열릴 북미회담은 상호 이해 및 신뢰 조성 노력과 6자회담 재개의 틀을 짜는 일을 병행하지 않을 수 없다. 그리고 북미회담은 남북, 한미, 북중, 북일 등 다른 양자회담과 조율되며 추진될 것이다. 향후 북미회담이 추가로 열릴 경우 양측은 ▷ 6자회담 재개의 조건 및 관련 당사국의 이행 과제, ▷ 한반도 비핵화프로세스 재가동 방안, ▷ 평화협정 체결과 북미관계 개선에 관한 큰 그림을 함께 그려내야 한다.

II. 세 가지 쟁점과 전망

뉴욕 회담과 같은 북미간 대화가 추가로 열릴 가능성은 높지만 그 시점을 예단하기는 쉽지 않다. 지난 회담에서 추가 회담에 대한 상호 입장 차이가 나타났기 때문이다. 미국측은 “(북미) 대화 재개를 위한 다음 단계를 결정하기에 앞서서 한국과 다른 6자회담 참여국들과 긴밀히 협의할 것”이라고 밝혔다. 워싱턴이 급하게 접근하지 않겠다는 입장인데 비해, 평양은 김계관 부상이 회담 직후 “앞으로 계속 논의하겠다”고 해 추가 회담에 적극적인 자세를 보였다. 이처럼 북미간 추가 회담에 대한 태도 및 의제 설정에 대한 입장 차이는 북미 회담의 재개 시점 및 논의 방식에 영향을 줄 변수들이다.

그와 달리 다음 몇 가지 쟁점은 6자회담의 재개 여부 및 그 시점에 영향을 미칠 더 큰 변수라 할 수 있다. 쟁점은 크게 ▷ 비핵화, ▷ 북미관계, ▷ 남북대화 등 셋으로 압축할 수 있다.

첫째, 한반도 비핵화 문제이다. 2005년 9·19 공동성명 발표 이후 비핵화 문제는 일정

한 규칙을 보이며 전개되어 왔다. 그 규칙은 동시행동 원칙이 실천될 경우 비핵화가 진전되어 왔고, 그렇지 않은 경우 비핵화는 답보 혹은 후퇴했다는 사실이다. 2007년 2·13 합의 및 10·4 합의를 전후로 북한은 핵 시설 폐쇄 및 핵 불능화, 핵 목록 신고를, 그리고 미국 등 다른 6자회담 참여국들은 북한에 100만 톤 상당의 중유 지원 착수, 대북 테러지원금 명단 해제 및 적성국교역법 적용 종료, 북미·북일 관계 정상화 논의를 전개해나갔다. 그와 달리 9·19 공동성명 발표 직후 미국이 북한의 불법 금융거래 의혹(소위 BDA사건)을 제기하자 북한은 핵실험으로 대응했다. 또 2008년 12월 북핵 검증방법을 둘러싸고 북미회담과 6자회담이 결렬되고, 한국과 미국의 신 행정부가 대북 압박에 나서자 2009년 북한은 2차 핵 실험을 단행하였다.

9·19 공동성명은 6자회담의 방향을 제시한 이정표라고 평가되고 있다. 6자회담의 일차적 목표는 한반도 비핵화의 실현이다. 그러나 한반도 비핵화 실현을 위해서는 (북한의 입장에서 핵 포기 대가로) 그와 연계된 다른 문제의 동시 해결을 추진해 나가야 한다. 포괄 접근의 틀 속에서 관련 행위자들 사이의 다양한 이해관계를 동시행동원칙으로 실현해나가는 것을 말한다. 만약, 북한이 벼랑끝 전술을 감행하거나, 한국과 미국이 북한에 先핵포기를 압박할 경우 북미회담, 6자회담 무용론이 불거질 것이고, 그러면 한반도 비핵화는 더 멀어질 수 있다.

둘째, 북미관계이다. 7월 뉴욕 북미회담에서 미국측 대표단에 로버트 킹 북한인권 특사가 포함되었다는 보도가 있었다. 킹 특사는 지난 5월 24-28일 처음 북한을 방문했다. 미국의 입장에서 북한인권문제는 북미관계 정상화에 앞서 해결해야할 주요 사안으로서 2003년 8월, 1차 6자회담 때부터 미국이 공식 거론해왔다. 9·19 공동성명에서도 양국은 “상호 주권을 존중하고, 평화적으로 공존하며, 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취할 것(밑줄: 필자)을 약속하였다.”

그런데 북미관계 정상화는 미국보다 북한이 더 필요한 입장이다. 북한의 입장에서 북미관계 정상화는 미국의 대북 군사봉쇄, 경제제재, 외교고립 등 소위 ‘미국의 적대시 정책’을 종식하는 것과 동일한 의미로 간주되고 있다. 1994년 10월 22일 합의한 북미 ‘기본합의’에서 미국은 북한에 ‘소극적 안전보장’과 경제지원, 그리고 양국간 관계정상화 노력에 동의한 바 있다. 그에 상응해 북한이 핵동결에 응한 것이다.

북핵 포기와 북미(·북일) 관계 정상화의 함수관계에 대해서는 두 가지 대립된 입장이 있다. 북한은 미국과의 국교 수립까지 핵을 포기하지 않을 것이라는 전망이다. 이는 북한이 핵을 외교수단화 한다는 가정에서 있다. 그와 달리 북한은 미국, 일본과 관계개선을 추구하겠지만, 그 목표는 관계정상화가 아니라 완전한 핵보유국 능력 확보를 위한 시간벌기라는 전망이다. 이는 북한이 핵을 강력한 자위 수단으로 고수한다는 가정에서 따르고 있다. 이 두 상반된 전망은 어느 한 입장에서 서서 대북정책을 수행할 때의 위험을 말해주고 있다. 그렇지

만 더 중요한 점은 북한과의 대화가 북핵문제에 대한 국제사회의 관여 범위를 넓혀주고, 북한의 대외정책을 부드럽게 만들어준다는 사실이다. 그런 점에서 오바마 행정부가 북핵 포기 및 북미관계 정상화의 병행 추진에 적극 나서지 않는 것은 전략적으로 그 실효성이 의문스럽다.

셋째, 남북대화이다. 남한정부는 뉴욕 북미회담 중 외교통상부 북핵외교기획단장을 현지에서 파견하였고, 회담 이후에는 청와대 외교안보수석 비서관을 미국에 보내 미국과 향후 대책을 협의할 것으로 알려졌다. 북핵문제, 대북정책을 두고 한미간 긴밀한 협의를 보여주는 단면들이다. 사실 이명박 정부와 오바마 정부는 처음부터 대북정책에 관해 공조를 유지해왔다. 이명박 정부의 '비핵·개방·3000' 구상과 오바마 정부의 '전략적 인내'에 대한 북한의 물리적 반발은 한미동맹관계를 튼튼하게 해준 촉매제로 작용했는지도 모른다. 실제 천안함, 연평도 사건은 한미동맹관계를 정점으로까지 끌어올려 주었다. 공동의 적에 대한 양국의 협력은 인지 조화형 전략적 삼각관계를 만들어주었다. 그러나 동시에 두 사건은 상황 악화형 동맹관계의 한계도 보여주었다.

국내에서는 오래전부터, 그리고 올해 초 미중정상회담을 계기로 남북대화의 필요성이 부각되기 시작하였다. 그 후 미 국무부는 천안함, 연평도 사건은 “남북이 해결해야 할 문제”라고 말하기 시작했고, 클린턴 국무장관은 남북대화 재개의 실마리가 보이지 않으면 미국이 북미대화를 먼저 하면서 북한에 남한과의 대화를 촉구하는 것도 가능하다고 말한 것으로 알려졌다. 그런 상황이 보다 진전된다면 북미관계 진전으로 한미간 공동 대응에 더욱 세심한 노력이 필요한 것은 물론, 남북관계의 조정도 불가피해진다. 그에 실패할 경우 서울을 지나쳐 평양과 워싱턴이 가까워질 가능성도 배제할 수 없다. 이때 남한은 심각한 인지 부조화 상황에 놓이게 된다. 이에 대해 이명박 정부는 천안함사건 이후 지금까지 천안함, 연평도 사태와 6자회담을 연계해오다가 그 수위를 조정하고 있지만, 그렇게 해서 있을지도 모를 인지 부조화 상황에 효과적으로 대처하기 어려울 것이다.

지난 7월 22일 발리에서 열린 아세안지역포럼(ARF)에서 가진 남북한 6자회담 수석대표 회담은 의미 있는 자리였다. 북한은 북미회담을 향한 징검다리, 남한은 남북대화 재개의 발판을 마련했다는 점에서 그렇다. 중국이 중재한 남북회담→ 북미회담→ 6자회담 재개의 구도가 일정하게 형성된 것처럼 보인다. 당시 위성락 남한측 6자회담 수석대표가 제시한 북핵포기 대신 경제지원 방안에 대해 북한은 부정적이었다고 전해지고 있다. 북한은 북미회담 진전시 남한이 직면할 수도 있는 인지 부조화 상태를 그 정도 비용으로는 극복할 수 없다고 경고하려 했는지도 모른다.

이에 대해 남한정부의 고위당국자는 “북한이 …… 핵 포기 of 대가로 경제지원을 포함한 정치적 요소 등 다른 요소를 망라하는 데는 부정적이지 않았다” (한겨레, 8월 1일)고 언급했다. 이는 남한이 북한의 그런 반응에 대해 추가 대응책이 있음을 시사해 향후 귀추가 주목된다. 북한도 북미대화 일변도로 자신의 목표를 달성하기 어려운 측면을 인지하고 있다. 김계관 부상은 뉴욕 북미회담 직후 남북대화도 전제조건 없이 열자고 말했다.

그러나 남한으로서는 제네바 합의 이행 국면에서 남북미 삼자관계를 타산지석으로 삼을 필요가 있다. 1994년 10월 제네바 합의에서 북한과 미국은 남북대화 재개 노력에 합의했지만, 이후 합의 이행 국면에서 북미관계는 진전하고 남북관계는 표류하였다. 이명박 정부는 이 점을 깊이 고려해 남북대화 복원에 적극 나설 필요가 있다. 이는 6자회담 재개 국면에 한국이 능동적으로 개입하는 동시에, 한반도 비핵화 프로세스와 남북관계 발전을 병행 추진해나갈 입지를 마련하는 전략적 의미가 있기 때문이다. 오는 광복절 경축사를 계기로 대북 정책 전환을 기대하는 여론도 그런 맥락에서 파악할 수 있다.

Ⅲ. 불가역적인 비핵화 프로세스를 향하여

향후 단기 목표는 북미회담을 진전시켜 그 탄력으로 6자회담을 다시 열어 한반도 비핵화 프로세스를 재가동시키는 것이다. 중장기적으로는 이를 발전시켜 한반도 비핵화 완료, 남북관계 제도화, 평화협정 체결 등을 거쳐 한반도 평화체제를 수립하는 것이 목표이다. 작년 천안함, 연평도 사태에서 보듯이 평화체제 수립은 한반도에 핵전쟁의 위험을 제거하고 남북간 공존공영을 증진하는 데 필수적이다. 한반도 평화체제의 핵심이 바로 비핵화이다. 향후 6자회담 재개를 통해 한반도 비핵화 프로세스를 재개하면 그것이 불가역적인 수준으로 올라가도록 관련 당사국들이 함께 노력해야 한다. 앞으로 다가올 기회는 한반도 비핵화의 성공을 보장하지 못해도 실패 여부를 가늠할 매우 중요한 분기점이 될 것이다.

6자회담 관련국들은 한반도 비핵화 프로세스의 재가동을 향한 1차 목표를 10·3 합의 완성으로 설정하는 것이 합리적이다. 10·3 합의는 북한의 핵 불능화 조치 및 핵프로그램 신고와 그에 대한 관련국들의 상응 조치(북미·북일 관계 정상화 논의, 대북 경제지원 등)로 구성되어 있다. 문제가 된 신고된 핵프로그램에 대한 검증방법 자체는 10·3 합의가 아니라 핵 폐기 단계의 관문이라는 점과, 그에 비해 10·3 합의상의 중유 100만 톤 상당의 대북 지원이 완료되지 않았다는 점을 향후 비핵화 논의에 적극 반영할 필요가 있다.

이것과 함께, 혹은 이를 통해 북한의 UEP에 대한 검증을 요구해야 할 것이다. 이런 논

의가 테이블에 올려지려면 국제원자력기구(IAEA) 사찰단의 복귀, 북한의 도발 중단 선언, 북한 UEP 문제의 의제화 등 6자회담 재개를 위한 분위기 조성이 필요한 것은 잘 알려져 있다. 그런 전제조건이 충족이 주로 북한의 역할에 달려있다면 한국과 미국 등 관련국들은 대북 인도적 지원과 가능한 교류사업을 통해 우호적으로 나설 필요가 있다. 특히 남한은 남북 대화와 6자회담을 (연계하지 않고) 병행 추진하는 방침을 천명함으로써, 결과적으로 남북, 북미관계가 순방향의 인지 조화 상태로 나아도록 접근하는 방안이 필요하다.

나아가 한반도 비핵화 프로세스가 불가역적인 수준으로 나아가도록 하는 방안도 마련해 두어야 할 것이다. 기술적으로, 2008년 말 논란이 된 북핵 신고 프로그램에 대한 검증 방법에 대해서는 문서 확인, 현장 방문, 관계자 면접조사 등 합의된 방법을 우선으로 진행하면서, 시료채취 등 더 유력한 방법에 합의하는 단계적 접근을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 북핵문제를 폐기단계로 진입시키고, UEP를 이용한 핵개발을 중단시키고, 보다 폭넓게 북핵에 관여할 채널을 유지할 필요성, 그리고 재개된 6자회담 실패시 북핵정책을 복구하기 어려운 점 등을 감안할 때 단계적 접근이 현실성이 높다고 보기 때문이다.

정치군사적 측면에서 한반도 비핵화 프로세스를 돌이킬 수 없도록 하기 위해서는 지속적인 상호신뢰구축 프로그램의 가동 하에서, 북미관계 정상화 및 불가침, 그리고 경제 지원 및 협력 등 포괄 접근을 추진해야 한다. 특히, 한국과 미국 정부는 북한문제에 대한 국내정치적 영향을 최소화 하고, 북한과의 기존 합의사항을 이행하는 자세가 필요하다.

북핵문제가 장기화되고 북한에 대한 인식이 악화되고 있는 점을 고려할 때 북핵외교의 실효성이 의문시 될 수 있다. 그렇지만 외교를 포기하면 다른 대안이 마땅하지 않고 거론되는 대안이란 매력적이기보다는 위험스러운 경우가 더 많다. 문제는 이익균형을 실현해나갈 창의적 외교이지, 외교 자체가 아니다. 뉴욕 북미회담에 미국측 대표단의 일원이 『적이 친구가 되는 방법(How Enemies Become Friends)』이란 책을 회담장으로 갖고 들어간 것이 훗날 한반도 비핵화 프로세스를 복원한 좋은 징후로 평가되길 기대해본다. (2011/08/03)



※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 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제 혜택을 받을 수 있습니다. 생각네트워크 코리아연구원과 아름다운 동행을 권합니다.