



코리아연구원 현안진단 제203호

북미 제네바회담 평가와 전망

(, HK)

- I. 제네바회담의 의의와 한계
- II. 서로 다른 평가
- III. 6자회담 무조건 재개 대 사전조치
- IV. 미국의 관리모드? 혹은 북한의 핵능력 강화
- V. 우려와 하나의 조치

북한과 미국이 10월 24-25일 제네바에서 고위급회담을 열어 북핵문제 해결과 6자회담 재개 방안을 논의하였다. 이 회담은 오바마 행정부 들어 양측이 지난 7월 28-29일 뉴욕에서 가진 회담 이후 다시 열린 것이다. 회담은 미국측이 북한의 미사일 및 핵 실험 중단, 국제원자력기구 사찰단 복귀, 그리고 우라늄농축 중단 등 이른바 3대 ‘사전조치’를 요구한 데 대해, 북한이 무조건적인 6자회담 재개, 상호 신뢰구축 입장이 맞선 것으로 알려졌다. 회담 후 북미간 논평의 차이에도 불구하고 회담에 일부 진전이 있었다고 알려졌다. 그 내용은 북한이 미사일 및 핵 실험 중단, 국제원자력기구 사찰단 복귀를 수용하는 대신 양측이 인도적 문제에 협력하고 추가 회담을 연다는 합의로 분석되고 있다.

I. 제네바회담의 의의와 한계

이 회담은 비록 북핵문제에 대해 가시적인 진전을 도출하지 못하였지만 6자회담 재개를 위한 긍정적 분위기를 이어갔다는 데 의미를 부여할 수 있다. 제네바회담이 9월 21일 베이징 남북대화 이후에 열린 점도 주목할 대목이다. 이는 지난 7월 뉴욕 북미회담이 발리 남북회담(7월 22일) 이후에 열린 것과 같은 현상이다. 남북회담-북미회담-6자회담의 순서는 2008년 말 이후 중단되어 있는 6자회담 재개를 위해 중국측이 관련국들의 동의(혹은 양해)를 얻어 제시한 방안이었다. 제네바 북미회담이 열릴 때 북한을 방문 중이던 리커창 중국 부총리는 “북한이 한국 및 미국과의 관계를 개선하고 대화와 접촉을 강화하는 것은 관계국들에 도움이 된다”고 밝혔다.

한국의 입장에서 북핵문제에 관한 3단계 논의 방식은 북한의 남한 배제 전술을 차단하고

당사자 원칙을 과시하는 한편 향후 6자회담 재개 과정에서 협상력을 높이는 의미도 있다. 미국으로서는 남북대화를 통과해온 북한을 상대함으로써 북한의 협상전략을 사전 파악하고 한미공조를 긴밀히 하면서 북한의 처신을 관리할 채널을 하나 더 확보한 셈이다. 북한으로서는 한미 양측이 문제 삼아 온 남북대화 채널을 거침으로써, 보다 관심을 두고 있는 북미 대화에 나서 북핵문제를 북미관계와 긴밀히 연관지어 논의할 수 있게 되었다.

제네바회담 직후 북측 대표 김계관 외무성 제1부상이 회담에서 “기본적으로 북미관계 개선을 위한 신뢰구축조치에 집중적인 논의를 했다” 고 말한 것도 그런 의미다. 한미 양측의 의도와 달리 일단 북한은 3단계 6자회담 재개 순서에서 2단계 북미 대화에 집중하려 할 것이다. 그와 달리 한국과 미국은 북한과의 대화보다는 북핵문제 해결에 관심을 집중하고 있다. 이런 차이는 지난 뉴욕 북미회담에서도 감지되었기 때문에 그것을 어떻게 조율 혹은 수렴할 것인지가 향후 매우 큰 과제로 잠복해있다.

II. 서로 다른 평가

제네바 북미회담에 대해 양측의 평가는 차이를 보이고 있다. 미국 대표단을 이끈 스티븐 보즈워스 대북정책 특별대표는 회담 후 “이번 회담은 매우 유용했다” 고 짤막하게 말했다. 25일 회담 종료 약 2시간 후 워싱턴의 놀랜드 국무부 대변인은 제네바회담이 “건설적이었고 모든 사안이 모두 다루어졌다. 양측의 입장 차이도 줄어들었지만 여전히 중요한 문제는 남아있다” 고 말했다. 미국 정부가 북미회담을 극히 제한적으로 보는 시각을 엿볼 수 있다. 놀랜드 대변인은 또 미국은 회담 결과를 평가한 후 적절한 때에 접촉을 시도할 것이라고 말하면서 뉴욕채널과 다른 채널을 이용할 수 있다고 밝혔다.

그러나 워싱턴에는 북미회담을 회의적으로 보는 시각도 존재하고 있다. 리언 패네타 미국 국방장관은 한국을 방문한 지난 10월 27일 “(제네바) 북미 대화 중 어떤 일이 벌어질지 모르는 상황에서 ‘회의적’ 이라는 단어가 가장 적합할 것” 이라고 말했다. 패네타 장관은 “회담에 상당한 진전이 있었다는 것은 분명하다” 면서도 “합의점을 찾지도 못했고 회담이 어떤 방향으로 진행될 지도 불분명하다” 고 말했다. 이런 반응은 조지 W. 부시 행정부 당시 2005년 9.19 공동성명을 어렵게 도출해냈지만 워싱턴 내 강경세력(Neo-Con)이 소위 BDA 사태를 연출해 6자회담 진전에 제동을 걸었던 사실을 떠오르게 한다.

한편, 북한은 미국과 달리 회담 결과에 큰 의미를 부여하고 향후 회담에 대한 기대도 나타냈다. 북측의 김계관 대표도 회담 직후 기자들에게 “큰 진전이 있었고 또 의견 차이를 줄일 수 없는 문제도 있었다” 고 말하고, 연내 추가 북미회담 재개 가능성에 대해 “그렇게

되기를 바란다”고 답했다. 북한 외무성 대변인도 10월 27일, 제네바회담을 “서로의 입장에 대한 이해가 더욱 깊어지고 일련의 전진이 이룩됐다”고 긍정 평가하고, “쌍방은 신뢰 조성의 견지에서 미결문제를 토의 해결하기 위한 조미접촉과 회담을 계속해 나가기로 하였다”고 덧붙였다. 여기에서 나아가 제일 총련 기관지 <조선신보>는 같은 날 보도에서 “6자 회담 재개를 통한 비핵화 실현, 조미관계 개선을 위한 신뢰구축 문제에서 정세급변을 예고하고 있다”고 하면서 북미회담에 거는 기대를 숨기지 않았다. 이상을 종합해볼 때 북한은 사전조치 요구에 유연하게 대응하면서 평화협정 체결, 관계정상화 등 일괄타결 협상을 제의했을 가능성도 배제할 수 없다.

앞으로 추가 북미회담이 연내에 열릴지, 그럴 경우 북미회담이 남북회담을 거치지 않고 열릴지에 관심을 모으고 있다. 물론 6자회담 재개를 위한 중국의 중재외교와 한미, 한러 등 관련국간 양자 협의가 활발하게 전개될 것이다. 그러나 지금 상황에서 한 단계 진전된 상황을 만들어내는 데 필요한 시간이 연말까지로 충분한지는 미지수이다. 더구나 미국에서는 추수감사절에 이어 연말 분위기에 접어들 것이다. 한국에서는 대북정책 전환에 대해 정부 내부 부정적 시각이 우세해 보인다. 한국정부는 북미대화를 반대하지 않는다는 입장을 피력한 것으로 알려졌는데, 추가 북미회담에 앞서 남북대화를 거치지 않아도 무방하다는 뜻인지는 아직 확인되지 않은 상태이다.

Ⅲ. 6자회담 무조건 재개 대 사전조치

만약 북미회담이 다시 열릴 경우 그것은 상황 관리에 만족해서는 곤란할 것이다. 두 차례 회담에서 양측은 각자의 입장을 충분히 제시하였고, 협상에 진입할 최소한의 요건을 만드는데 노력하였다. 3차 북미회담이 1, 2차 회담과 같이 진행될 경우 상황관리조차 어려울 수 있을 것이다. 3차 회담이 가시적인 성과를 내야한다면 양측의 협상전략 수립, 관련국들과의 협의에 적지 않은 시간이 걸리기 때문에 조급하게 열 필요는 없을 것이다.

3차 북미회담의 핵심 의제는 첫째, 북한의 우라늄농축문제를 어떤 시점에서, 어떻게 논의할 것인지, 둘째 플루토늄을 이용한 북한의 기존 핵개발 프로그램을 어떻게 검증할 것인지가 될 것이다. 물론 그에 따라 북한이 제기할 일련의 상응조치(경제지원, 북미관계 개선, 경수로 문제 등)가 논의될 것이다.

10월 중순 김정일 국방위원장이 러시아 이타르-타스 통신과 서면 회견한 내용을 보면, 북한은 비핵화 문제와 북미관계를 함께 언급하고 있다. 북핵문제 해결에 적극 나설 의지를 과시한 것으로 평가되는 김 위원장의 인터뷰를 통해 북한은 △ 전 조선반도의 비핵화는 김

일성 주석의 유훈이며 공화국 정부의 시종일관한 입장이고, △ 이를 위해 전제조건 없이 6자회담을 하루빨리 재개하고, △ 9.19 공동성명을 동시행동의 원칙에서 전면적으로, 균형적으로 이행하자고 주장하고 있다. 이어 김 위원장은 북미관계에 대해서는 미국의 “대조선 적대시 정책” 포기를 전제조건으로 내세웠다.

9.19 공동성명은 북한의 핵 포기 대상을 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획”으로 명시하고 있고, 북한이 “조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것”도 포함하고 있다. 그 이후 북한은 두 차례 핵실험을 단행해 핵능력을 높여갔다. 북한은 과거 플루토늄을 이용한 핵개발 때와 마찬가지로 우라늄농축 문제도 협상 테이블에 올려놓을 태세이다. 김계관 부상은 10월 27일 북미회담을 끝내고 귀국길에 오르기 직전 “우라늄 농축은 전기 생산을 위한 평화적 핵활동이며 자주권에 속하는 문제”라며 “그걸 그만두려면 거기에 따른 조치가 뒤따라야 할 것”이라고 말했다. 제네바회담에서 북한이 도발 중단과 IAEA 사찰단 복귀를 수용할 의향을 나타냈다면, 우라늄 농축문제는 6자회담 혹은 적어도 6자회담 수석대표회담에서 논의할 수 있다면서 6자회담 재개를 시도했을 수 있다.

북한이 우라늄 농축 문제를 6자회담 의제로 삼는 대신, 한미일 3국이 그것을 사전조치 대상으로 삼고 있는 데에는 양측의 협상전략에 큰 차이가 있기 때문이다. 북한은 우라늄농축 문제를 6자회담 테이블에 올려놓음으로써 협상을 통해 ‘거래’를 할 수 있고, 그것이 여의치 않을 경우 농축 프로그램 가동을 정당하다고 주장할 수 있기 때문이다. 3차 북미회담 혹은 그 이전에 북한이 6자회담에서 평화체제, 경수로 문제, 북미관계 등을 포함한 일괄 타결 구상을 제시하면서 협상국면을 주도하려 할 것이라는 관측도 그런 북한의 협상전략의 연장선상에 있다.

반면, 한미일은 북한의 협상전략을 허용할 수 없기 때문에 우라늄 농축 중단을 6자회담 재개의 사전조치로 간주하고 있는 것이다. 미국은 추가 북미회담에서도 북핵문제 혹은 6자회담 재개를 위한 본격적인 협상에 돌입하지는 않을 것이다. 10월 28일 미 국무부 놀랜드 대변인은 브리핑에서 “우리의 입장에 변함이 없다”고 전제하고 남북대화과 북한의 구체적인 조치를 촉구하였다. 그러면서 미국은 아직 “협상 타결을 추진할 입장이 아니다”고 말했다. 이는 미국이 한국, 일본과 공조해 3대 사전조치 관철을 위해 북한을 계속 압박할 것임을 시사해주고 있다.

IV. 미국의 관리모드? 혹은 북한의 핵능력 강화

근래에 들어 미 오바마 행정부의 한반도정책 라인이 교체되고 그에 따라 대북정책에도 변화가 있을 것이라는 관측이 나오고 있다. 파트타임으로 근무했던 스티븐 보즈워스 국무부 대북정책 특별대표를 핵전문가 글린 데이비스가 상근직으로 승계하게 되었다. 클린턴 행정부 당시 대북정책조정관을 맡았던 웬디 셔먼이 국무부 정무차관으로, 클리퍼드 하트가 6자 회담 특사로, 성 김 6자회담 특사가 주한 미대사로 자리를 옮겼다. 백악관 국가안보보좌관실(NSC) 아시아 담당 보좌관에는 대니얼 러셀 한국·일본 담당 보좌관이 승진 발탁되었다. 그러나 이들의 기용을 미국의 대북정책이 ‘무시’에서 ‘관여’로 전환할 징후로 파악하기에는 무리이다.

우선 셔먼 차관과 김 대사의 의회 청문회 과정에서 공화당의 견제가 강력했던 사실을 들 수 있다. 오바마 행정부가 공화당의 강한 의심을 사며 별 국익도 없는 적성국인 북한과의 대화에 적극 나서는 데 정치적 부담이 클 것이다. 북한의 핵확산 가능성에 대해서는 미국의 강력한 제재와 경고 외에도 중국의 대북 모니터링, 남북대화 등의 채널이 가동되고 있다. 더구나 오바마는 내년 그의 대통령직 연임을 위해 국내경제 회복을 추진하는 대신 카다피 축출 이후 대외정책을 안정적으로 유지하려 할 것이다. 그런 점에서 북한의 3차 핵실험과 같은 최악의 경우에 빠져들 빌미를 제공할 수도 있는 협상에 쉽게 나서지 않을 것이다.

그래서 미국의 일부 언론은 제네바 북미회담을 두고 “오바마 대통령이 ‘말썽꾸러기’ 북한을 관리하기 위한 차원일 수 있다”는 분석을 내놓았다. 실제 미국은 7월 뉴욕, 10월 제네바회담을 협상이 아니라 탐색, 의견교환 등 회담의 의미를 제한적으로 보고 있다. 크리스토퍼 힐 전 6자회담 수석대표도 10월 26일 하원 청문회에서 최근 북미대화를 “협상으로 간주하지 않는다”고 말했다. 미국은 두 차례 북미회담을 북한의 추가 도발을 막고 북한에 비핵화를 향한 구체적인 조치를 촉구하는 자리로 활용하였다. 그런 소극적인 태도는 북한의 기대와 달리 다가오는 연말연시가 아니라, 내년까지 이어질 가능성이 높다.

미국의 소극적인 북핵정책 혹은 북핵 ‘관리모드’는 현 우리 정부의 입장을 고려할 때 더 분명해 보인다. 한 국내 언론의 보도에 따르면 10월 28일 청와대의 고위 관계자는 김정일 북한 국방위원장의 조속한 6자회담 재개 요구를 “기만적인 이야기”이라고 규정하고, “이(북한의 주장)는 유엔안전보장이사회 결의와 국제법을 위반한 사안(우라늄농축프로그램)을 흥정거리로 삼겠다는 것으로, 여론을 호도하는 것”이라고 일축했다. 그리고 이 관계자는 6자회담에 대해서도 비관적으로 전망하였다.

사실 우리 정부의 북미대화에 대한 낮은 기대치는 9월 베이징 남북대화 이후 나타났다. 9월 22일, 베이징 비핵화회담에 참석한 남한의 한 고위 당국자는 북한의 무조건 6자회담 재개 주장에 대해 “현실적으로 한미일이 사전 조치를 요구하기 때문에 당장 6자회담 재개는 불가능하다”고 말했다. 우리 정부는 아직 북핵문제에 대해 북한의 선 행동 입장을 수정

하지 않고 있다. 이명박 대통령은 10월 17일 라디오·인터넷 연설을 통해 한미정상회담을 국민들에게 설명하면서 “북한에 대해서는 핵을 완전히 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 나온다면 국제사회와 함께 북한을 도울 준비가 되어 있”다고 말했다. 비핵·개방·3000으로 시작된 이명박 정부의 ‘북한 먼저’ 논리가 가시지 않고 있다.

V. 우려와 하나의 조치

결국 북핵문제는 북한의 몸값 올리기, 시간 벌기 전술과 한국, 미국의 무시 혹은 엄격한 상호주의 접근이 대립하면서 표류해왔고, 당분간도 그럴 가능성에서 벗어나기 어려울 것이다. 각각 두 차례 진행된 남북, 북미 회담이 6자회담 재개로 이어져 다시 한반도 비핵화의 길로 나아갈 지는 불확실하다. 향후 1년 사이에, 1992년 말 한국과 미국이 대선국면으로 진입하면서 북한과 국제원자력기구의 대립으로 위기국면이 조성된 상황이 재연되지 않도록 관련국들이 공동 노력해야 할 것이다.

북한은 두 차례 핵실험과 우라늄농축 공개를 통해 핵능력을 강화하고 있다. 이는 핵확산 금지조약과 9.19 공동선언, 그리고 한반도 비핵화 공동선언을 명백히 위반한 처사이다. 문제는 그런 상황을 동결시키고 궁극적인 비핵화의 길을 여는 적극적이고 선도적인 조치이다. 서울과 워싱턴이 북한에 선제조치를 요구하거나 국내정치적 문제로 ‘관리모드’로 들어가는 것은 결과적으로 북한의 핵능력 강화에 일조하는 셈이다. 더구나 현실적으로 6자회담이 한반도 비핵화를 논의하는 유일한 대화틀이라는 점에서 북한의 무조건적인 회담 재개 주장을 기만적이라고 폄하하고 있는 것은 북핵정책의 실종을 인정하는 꼴이 될 것이다. 북한 역시 김일성 탄생 100주년, 강성대국 개시 원년을 위해 핵능력을 정치적으로 이용할 유혹에 빠져 있다.

상대방에 대한 편견과 국내정치적 이유로 한반도 비핵화의 길이 요원해 보인다. 이때 남북한을 교차 방문한 중국 리커창 부총리의 제안과 비슷하게, 북한의 우라늄농축 문제를 6자회담의 최우선 의제로 다룰 것을 북한으로부터 확약 받고 회담을 재개하는 방안을 전향적으로 검토해볼 필요가 있다. 6자회담이 장기 중단되고 북핵 프로그램을 통제할 조치가 부재한 작금의 현실은 한반도 비핵화와 안정을 역행할 뿐이다.(2011/10/31)



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