

2차 북미관계 정상화 실무회담 평가

김창수
(민주평통 전문위원)

- I. 불능화와 테러지원국 지정해제 맞교환
- II. 이미 94년 제네바 합의 수준에 도달
- III. '모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램' 과 '모든 핵프로그램' 의 차이
- IV. 불능화 대상
- V. 북미 고위급 정치대화 필요

I. 불능화와 테러지원국 지정해제 맞교환

지난 9월 2일 제네바에서 종료된 제2차 북미관계 정상화 실무회담에서 북한과 미국이 빅딜을 한 것으로 알려졌다. 북한은 2.13합의의 2단계 조치인 핵시설 불능화와 핵프로그램의 전면신고를 올해 안에 완료하고, 미국은 이에 상응해서 테러지원국 명단을 삭제하고 적성국 교역법 적용을 해제하는 등 양국 관계정상화를 추진하기로 했다는 것이다.

물론 북한과 미국의 발표에는 약간의 차이가 있다. 북한의 조선중앙통신은 9월 3일 외무성 대변인 발표를 통해 “미국은 테러지원국명단에서 북한을 삭제하고 적성국교역법에 따르는 제재를 전면 해제하는 등의 정치경제적 보상조치를 취하기로 했다” 고 밝혔다.

그러나 9월 4일 톰 케이시 국무부 부대변인은 “북한이 이미 테러지원국 명단에서 삭제됐다거나, 삭제하기로 한 특정한 날짜와 때가 정해졌다는 것은 부정확한 것이다” 고 이를 부인하였다. 하지만 톰 케이시 부대변인은 “미 정부 부처들이 북한을 궁극적으로 테러지원국 명단에서 삭제하기 위해 '민감한 절차'(delicate process)를 진행하고 있음” 을 인정하였다. (연합뉴스 07.9.2)

북한과 미국 사이에 테러지원국 지정 해제 시점을 확정하지 않았다고 하더라도 충분한 논의를 한 것은 분명하다. 테러지원국 지정해제를 비롯한 관계정상화 방안에 대한 논의 없이 북한이 올해 안에 불능화를 약속했을 가능성은 지극히 희박하다. 지금까지 북미 대화에서 행동 대 행동에 따른 상

호조치를 합의하지 않은 상태에서는 별다른 성과가 없었기 때문이다.

2.13합의에서 ‘행동 대 행동의 원칙’에 따라 북한과 미국이 핵폐기와 관계정상화를 위한 상호조치에 합의하였다. 2.13합의는 북핵문제를 풀어나가는 과정에서 북미 사이에 신뢰를 확보했다는 큰 의미가 있다. 지난 수년 동안 북한과 미국 사이의 불신 때문에 상호 행동을 일치시키지 못했기 때문이다.

2.13합의에도 불구하고 북핵 폐기로 가는 과정에서 불능화단계를 완전하게 이행할 수 있을지에 대해서는 낙관적으로 예측하기 어려웠다. 2.13합의 직후 BDA와 같은 북병을 만나서 합의이행이 지연되었다. BDA 사례와 같이 북핵폐기와 북미관계정상화로 가는 과정에서는 넘어야 할 산이 많이 있다. 이번 2차 북미관계정상화 실무회담으로 넘어 가장 힘든 산을 넘은 셈이다. 앞으로도 산 넘어 산이겠지만 이번에 힘든 산을 넘었기 때문에 다음 산을 넘을 수 있는 추동력이 생겼다.

II. 이미 94년 제네바 합의 수준에 도달

2차 북미실무회담을 긍정적으로 전망할 수 있는 조짐들은 회담을 하기 전에 이미 나타났다. 부시 미국 대통령은 실무회담 바로 직전인 8월 31일 아태지역 언론과 인터뷰에서 “북한 문제는 끝을 향해 나아가고 있다”고 말하면서, 자신의 임기 안에 북핵문제가 해결될 수 있음을 밝혔다. 버시바우 주한 미 대사는 8월 28일 “올해 안에 북핵 문제 해결에 대한 가시적인 성과가 나오면, 내년에는 여태까지의 수많았던 금기를 넘는 빅뱅 수준의 대전환도 가능할 것이다”고 밝힌 바 있다. 빅뱅에 대해 언론에선 남북미중 4자 정상외 평화체제 합의와 북미 수교를 의미하는 것으로 해석하기도 하였다.

부시행정부는 이미 2008년 상반기까지 북한의 핵문제를 해결하겠다는 정책을 수립한 것으로 알려졌다. 미국 국무부가 올해 3월에 의회에 제출한 2008년 업무계획보고서에 따르면 2008년 상반기까지 북핵협상을 완료하는 것으로 되어 있다. 버시바우 대사는 “평화체제 수립에 대한 협상, 비핵화, 북미 관계 정상화가 2008년 중에, 다시 말하면 부시대통령의 임기 중에 이것을 다 이루는 것이 가능하다”고 발언하기도 했다. (경향신문 07.5.9) 아울러 “북미관계를 정상화하기 위한 중간단계로 북한을 테러지원국 명단에서 빼거나 적성국교역법 적용을 중단하는 논의를 시작하는 것은 이미 합의했다”고 밝혔다.

9.19공동성명과 2.13합의에 따르면 북핵폐기의 절차는 ‘핵폐쇄(초기단계)→ 핵불능→ 핵폐기’의 3단계이다. 초기단계조치 이행이 BDA 때문에 차질을 빚었으나, BDA 타결로 초기단계 조치를 이행하는 것에 가속도가 붙었다. 힐 차관보가 6월에 평양을 방문할 때 첫 마디는 ‘잃어버린 시간을 만회’ 하겠다는 것이었다. 이 말에서 북미관계 개선에 대해 가속도를 내겠다는 미국의 구상이 담겨 있었다.

북한이 영변핵시설을 폐쇄하고 국제원자력기구의 감시 하에 두고 있기 때문에 이미 1단계는 완료되었다고 볼 수 있다. 1단계 완료는 벌써 1994년의 제네바 합의 수준으로 이행했다는 것을 뜻한다. 1단계가 완료됨으로써 다음단계인 불능화로 진입할 수 있는 추진력이 생겼다.

Ⅲ. ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’ 과 ‘모든 핵프로그램’ 의 차이

불능화단계로 진입하는데서 가장 어려운 것은 △불능화의 개념에 대한 합의, △핵프로그램 신고 목록에 대한 합의, △ 불능화의 대상에 대한 합의이다.

제네바회담에서는 불능화의 개념에 대해서도 사실상 핵폐기와 다를 바 없는 수준으로 합의한 것으로 알려졌다. 그동안 북한은 마음만 먹으면 다시 원상복구가 가능한 임시 불능화 정도를 요구하였다. 반면 미국은 자동차의 엔진을 제거하는 수준으로 재가동이 불가능한 폐기의 초기수준을 요구하였다. 이번 제네바 회담에서 이근 북한 외무성 미주국장이 “불능화는 폐기를 의미한다” 고 말했다고 한다. (아사히신문 07.9.1) 불능화의 개념에 대해 북한과 미국이 의견접근을 보임으로써 핵프로그램 신고와 불능화의 대상도 명확해진 것으로 보인다.

핵프로그램 신고목록에서 가장 논란이 될 수 있는 것은 북한이 개발한 것으로 알려진 핵무기와 고농축우라늄(HEU)이다. 불능화 대상에 대해 정확히 이해하기 위해서는 9.19공동성명과 2.13합의를 다시 들여다보는 것이 필요하다.

9.19공동성명에는 북한이 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’ 을 포기하도록 되어 있다. 9.19공동성명을 합의하는 과정에서 북한의 핵폐기 범위를 어떻게 할 것인가를 두고 많은 논란이 있었다. 논란 끝에 핵폐기 범위로 합의한 것이 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’ 이다. 즉 궁극적인 북한 핵폐기의 범위가 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’ 이지, 불능화의 대상이 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’ 은 아니다.

2.13합의에서 불능화단계에서 신고하기로 한 범위는 ‘모든 핵프로그램’ 이다. 9.19공동성명에서 밝힌 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’ 과 2.13합의의 ‘모든 핵프로그램’ 이 포함하는 범위는 당연히 다를 수밖에 없다.

북한이 궁극적으로 폐기해야할 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’ 에는 북이 개발했다고 하는 핵무기, 영변과 태천에 있는 핵프로그램, 영변 핵시설에서 추출한 것으로 추정하고 있는 50kg의 플루토늄, 2차 핵위기의 발단이 된 고농축 우라늄 등이 대상이 될 수 있다.

2.13합의에 따라 북한이 신고하기로 한 ‘모든 핵프로그램’ 에는 핵무기가 해당되지 않는다. 2.13합의 이후 북한도 핵무기와 핵프로그램은 별개라는 입장이었다. 이와 관련, 6자회담 북측 수석대표인

김계관 외무성 부상은 3월초 미국 샌프란시스코에서 열린 비공개 세미나에서 “핵무기와 핵프로그램을 분리해 논의하겠다”는 입장을 밝힌 것으로 알려졌다.

2차 북미실무회담에 앞서 힐 차관보는 “북한의 핵프로그램 신고에는 농축우라늄(프로그램)이 포함될 필요가 있고, 핵무기 문제는 9·19 공동성명에서 언급됐지만 2·13 합의는 그 첫 단계만 언급한 것”이라고 밝혔다.(한겨레 07.8.31) 힐 차관보는 처음으로 2.13합의에서는 9.19공동성명과 달리 핵무기 문제를 언급하지 않았음을 밝힌 것이다.

힐 차관보의 발언에 비춰볼 때 미국은 핵 불능화단계에서 북한 핵무기를 신고대상에 포함시키지 않았을 가능성이 크다. 불능화단계로 이행하기 위한 합의를 한 이번 제네바회담에서 북한의 핵무기가 누락되었다는 일부 외신들의 지적은 2.13합의 내용에 비춰볼 때 타당하지 않은 지적이다.

한편 신고대상에서 논란이 될 수 있는 고농축우라늄(HEU) 문제도 해결의 길이 보인다. 고농축우라늄(HEU)은 2002년에 제기된 이후 2차 북핵위기의 원인이 되었다. 그러나 송민순 외무장관은 이미 지난 봄에 한겨레신문과 인터뷰(3.9)에서 “북에 고농축우라늄이 있다는 이야기를 들어보지 못했다. 그러나 ‘우라늄농축프로그램(EUP)이란 말이 더 적절하다”고 말한 바 있다.

미국도 이미 2005년부터 고농축을 빼고 그냥 우라늄농축프로그램(EUP)이라고 말해왔다. 따라서 북한이 파키스탄에서 수입한 20여개의 원심분리기에 대한 용도를 밝히는 선에서 해결될 수 있다. 실제로 힐 차관보도 지난 9월 2일에 전면적 신고의 일환으로 파키스탄에서 구입한 장비로 무엇을 했는지에 대한 답변이 있어야 한다고 말했다. (New York Times, 07.9.3)

이번 제네바회담에서 북한의 우라늄농축프로그램(EUP)을 신고한다고 합의하였다. 2002년 2차 북핵위기의 발단이 되었던 HEU 문제도 우회적으로 해결할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 불능화 대상

이번 2차 북미관계 정상화 실무회담에서는 신고대상과 불능화 대상을 분명히 한 것으로 추측할 수 있다. 궁극적으로는 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’을 폐기하는 것을 목적으로 해서 현재의 불능화단계에서 취할 조치를 합의한 것이다.

미국은 불능화의 대상으로 핵무기를 제외한 핵연료봉가공시설, 방사화학연구소, 5MW 원자로 등 3개를 지목했는데 북한은 이를 받아들이지 않았다.(요미우리 07.8.23) 이번 제네바 회담에서 북한은 3개의 시설을 불능화하기로 동의한 것으로 알려지고 있다. 핵연료봉가공시설에서는 다양한 과정 가운데 하나를 사용할 수 없게 하고, 방사화학실험실에서는 사용을 마친 연료봉을 이동할 때 사용하는 클레인을 제거하며, 원자로에서는 냉각기간을 마친 후에 8천개의 연료봉을 제거한다는 것이다. (아사히신문 07.9.1)

핵연료봉가공시설이란 핵연료를 특수합금으로 만든 가느다란 파이프관에 넣어 핵연료봉을 만든 다음, 원자로에 들어갈 수 있는 최종형태인 핵연료집합체로 만드는 시설을 말한다. 방사화학실험실이란 재처리시설인데, 사용 후 핵연료에서 핵무기의 원료가 되는 플루토늄을 추출하는 시설이다.

북한이 3개의 시설에 대한 불능화에 동의함으로써 미국은 북한의 핵무기 제조와 핵저장고 확대를 저지할 수 있게 되었다. 김계관 차관보가 9월 2일 “우리는 그것(필자 주 : 핵무기 제조와 핵저장고 확대 저지)을 분명히 했고 모든 핵시설의 신고와 해체의사를 분명히 보여주었다” (New York Times, 07.9.3)고 말한 것에서 이를 확인할 수 있다. 이로서 9.19공동성명 이행은 급물살을 탄 것으로 보인다.

V. 북미 고위급 정치대화 필요

핵폐쇄와 불능화단계를 매끄럽게 이행하기 위한 핵심요소 가운데 하나는 북한에 대한 테러지원 국가 지정을 해제하는 것이다. 앞서 지적한 것처럼 2차 북미관계 정상화 실무회담 이후 이 문제에 대한 북미 양측의 해석에는 약간의 차이가 있다.

2.13합의에 따르면 초기단계(핵폐쇄)에서 북미 사이에 전면적 외교관계로 나가기 위해 테러지원 국가 지정 해제를 개시하고 적성국교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시킨다고 되어 있다. 테러지원국이나 적성국교역금지대상에 포함되는 것은 금융제재의 원인이 된다. 미국의 제재조치와는 별개로 테러지원국에 명단을 올렸다는 것은 “월드뱅크나 아시아 개발은행과 같은 다국적 기관들로부터 차관을 제공받을 길이 막힌다는 것을 의미한다” (AFP, 07.9.4)는 것이 일반적인 분석이다.

북한에 대한 테러국가 지정이 해제되면 국제금융기구로부터 북한에 대한 지원이 예상된다. 그러나 북한의 금융시스템 개선이나 금융인력 양성과 같은 조치가 뒤따라야 국제금융기구로부터 북한에 대한 금융지원이 활성화 될 것이다. 이런 조치의 필요성을 북이 인식하고, 남은 북의 금융인프라 구축에 필요한 지원을 하는 것도 정상회담에서 검토해볼만한 사안이다.

미국은 1988년부터 북한을 테러지원국으로 지정했다. 2006년에도 '국가별 테러리즘 보고서'에서 북한을 이란, 쿠바, 시리아, 리비아, 수단 등과 함께 테러지원국 명단에 이름을 올렸다. 2.13합의 이후인 2007년 4월말에도 테러보고서에서 북한을 테러지원국 명단에 포함시켰다.

2000년 3월 이후 미국은 북한과 3차례에 걸쳐서 테러지원국 해제 문제를 논의한 적이 있다. 이때 미국이 제시한 조건은 △테러를 하지 않겠다는 입장표명 △최근 6개월간 테러를 하지 않았다는 것 입증 △테러방지 국제협약 가입 △과거행위에 대한 필요한 조치 이행이었다.

북한은 모두 충족시킬 수 있다는 입장을 표명했다. 북한은 9.11 이후 반테러선언을 하였고, 최근 6개월간 테러를 하지 않았으며, 2001년 유엔에서 테러자금 조달 억제에 관한 국제협약에 가입하는

등 반테러 국제협약 12개 가운데 7개 협약에 서명했다.

문제는 과거행위에 대한 필요조치 이행이었다. 2005년에 미국은 북한의 일본인 납치문제를 테러 문제로 간주한다는 입장을 밝히고 북한을 테러지원국 명단에 올렸다. 북한의 일본인 납치가 일본에 의해 계속 제기될 경우 이 문제에 대한 해석이 복잡해진다. 2002년 9월 김정일 국방위원장은 평양을 방문한 고이즈미 수상에게 납치문제를 사과하였고, 북한은 생존 납치자들을 일본에 돌려보냈다. 그러나 일본은 납치문제를 계속 제기하고 있다.

2007년의 테러보고서는 북한을 테러국가로 지정한 근거를 대폭 축소시켰다. 2007년 보고서는 원래대로 한다면 2006년도의 시점에서 미국무부 판단을 담은 보고서여야 한다. 그런데도 2.13합의의 취지를 반영한 보고서를 낸 것이다. 특히 지난 4월말 미일 정상회담 이후 라이스 국무장관은 “일본인 납치문제가 테러지원국가 해제의 전제조건이 아니다” 고 말하였다.

북한에 대한 테러지원국가 지정 해제의 시점이 북미관계 정상화와 한반도 비핵화 과정의 진전에서 중요한 변수로 작용할 가능성이 크다. 테러지원국가 지정이 해제되고 북한에 대한 경수로 지원 논의가 본격화되면 북핵폐기와 북미 수교를 위한 다음 단계로 이행할 수 있다. 이런 사안들을 풀어나가기 위한 북미사이의 고위급 정치회담이 열린다면 복잡하기만 한 문제들을 풀 해법을 찾게 될 것이다.

북한과 미국이 제네바회담에서 불능화와 테러지원국가 지정 해제를 상호 약속함으로써 북한 핵 폐기가 가속화되게 되고, 동시에 평화체제 논의도 본격적인 궤도에 오를 전망이다. 이번 북미합의는 1953년 휴전협정 체결 이후 54년간 지속된 ‘53년체제’가 변화하는 길로 착실하게 한걸음씩 내딛고 있다는 것을 확인시켜주었다. 이제 비로소 한반도에서도 신질서가 싹트고 있다는 것을 분명히 말할 수 있게 되었다. 북핵문제 진전으로 10월 2일 시작하는 남북정상회담도 핵문제에 대한 부담에서 벗어나 좋은 결실을 맺을 것으로 예상할 수 있다.(2007/09/06)

