

6자회담과 미국의 대북정책 전망

임필수 | 정책위원장

2010년 2월 19일 현재에도 6자회담 재개 여부가 불투명하다. 2월 6~9일 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장의 방북과 2월 9~13일 김계관 북한 외무성 부상의 방중이 이루어지면서 6자회담 의장국인 중국이 6자회담 재개를 위해 본격적으로 중재에 나섰다 분석이 있다. 현재 북한은 6자회담 재개의 전제조건으로서 2009년 북한의 로켓 실험 발사, 핵실험에 대한 UN 제재의 해제, 평화협정 논의를 요구하고 있다.

하지만 한국정부는 6자회담 재개 가능성에 대해 분명한 답변을 내놓고 있지 못하다. 이는 무엇보다 북한이 제시하는 6자회담 전제조건에 대해 미국이 명확한 견해 차이를 드러내고 있기 때문이다. 미국은 6자회담 재개에 대한 직접적인 보상을 제공하지 않는다는 입장을 지난해부터 분명히 밝혔다. 또한 한국정부가 6자회담 재개 여부에 대해 확신하지 못한다는 것은 한국정부가 6자회담 재개를 위한 고유한 수단을 갖고 있지 않다는 것을 뜻하는 것이기도 하다. 이런 상황에서 한미연합사령부는 3월 8일부터 18일까지 키리졸브/독수리 군사연습(KR/FE 2010)을 실시한다고 발표했다. 따라서 빠른 시일 내에 6자회담이 재개될 수 있겠냐는 회의론도 나오고 있다. (다만 왕자루이 방북 중에 중국이 100억 달러에 이르는 대북투자에 합의했다는 보도가 2월 15일에 나왔고,

이는 6자회담 개책을 향한 우회로를 의미한다는 분석이 나왔다.)¹⁾

현재 미국정부는 6자회담 복귀에 대한 대가로 어떤 새로운 인센티브를 제공하지 않는다는 원칙과 북미 접촉이 다른 6자회담 당사국을 배제하는 양자협상으로 전환되는 것을 허용하지 않는다는 원칙 외에는 뚜렷한 대북정책을 제시하지 않고 있다. 이는 2009년 오바마 정부의 등장 이후, 북한이 로켓실험과 핵실험을 단행하면서 과연 북한이 궁극적으로 비핵화 의지가 있느냐는 회의론이 미국 내에서 폭넓게 제기되면서 미국의 대북정책이 미로에 빠진 상황을 반영한다.

이 글에서는 2009년 미국 내에서 새롭게 제기된 북한 핵문제에 대한 시각을 소개하고 이러한 시각이 현재 미국의 대북정책에 어떤 영향을 끼치고 있는

1) 북한이 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장의 방북 기간 동안 공식 외자유치 창구인 대풍국제투자그룹을 통해 중국으로부터 연간 북한 GDP의 70%에 육박하는 100억 달러 규모의 외자 유치를 성사시켰다는 연합뉴스의 2월 15일 보도가 있었다. 보도는 중국의 대형 은행 두세 곳과 북측의 다국적 기업이 대풍그룹과 대북 투자협상을 사실상 마무리지었고, 외자유치 사업은 평양~신의주 철도, 중국 투먼~라선 특별시 철도, 평양시 주택건설, 항만 건설이라고 밝혔다. 보도에 대해 우선 진위 여부가 쟁점이 되었고, 보도가 사실이라면 무엇을 의미하느냐는 논란이 일었다. 진위 여부에 관해 고든 두기드 미 국무부 부대변인은 2월 16일 정례 브리핑에서 “그 같은 내용을 알지 못한다”고 부인했다. 또한 유명환 외교통상부 장관도 2월 17일 국회 외교통상위원회에서 “국가 간에 공식적으로 확인된 사항이 아니다”라며 “중국도 국제사회에 책임 있는 일원이고 UN 안보이사회 상임국가기기 때문에 결의안을 위반하면서 대규모 100억 달러를 투자할 것인지는 더 지켜봐야 할 것으로 생각한다”고 말했다. 하지만 지난해 북한 핵실험 후 채택된 유엔 안보리 결의 1874호가 정상적인 상거래와 개발협력 사업을 금지하지는 않았기 때문에 사회간접자본과 관련한 대북 투자라면 법적으로 문제될 일은 아니라는 당국자의 논평도 나왔다. 즉 대풍그룹이 평양에 설립한 국가개발은행을 유엔이 추가 제재 대상으로 지정하지 않는다면 중국의 투자는 유엔 제재와는 상관없이 집행될 수 있다는 것이다. 만약 이러한 보도가 사실이라면 무엇을 의미하느냐? 한편에서는 중국의 대북투자가 UN 제재 해제가 아닌 우회적인 방식으로 중국이 북한에게 인센티브를 제공함으로써 6자회담 재개에 청신호가 켜진 것이라고 주장한다. (미국도 이러한 방식을 사실상 묵인한 것이 아니냐는 추측도 나왔다.) 다른 한편에서는 설사 이에 따라 6자회담이 진행되더라도 대북제재와 대규모 경제지원이라는 체적과 당국으로 북한의 6자회담 복귀와 비핵화를 이끌어 내려던 미국과 한국의 정책이 사실상 무력화됨으로써, 북한의 비핵화 의지도 약화될 것이라고 주장한다. 현재로서는 진위 여부를 확인할 필요가 있으며, 투자 합의가 이루어지더라도 실제 투자 계획 수립과정에서 경제성 문제 때문에 중단되는 경우도 많다는 점을 고려하여 앞으로 추이를 살펴 보아야 할 것이다.

가를 살펴본다. 그리고 2010년 1월 북한이 공식적으로 제안한 평화협정 회담이 새로운 전환점으로 기능할 것인지 검토한다. 결론부터 말하자면 미국은 북한의 궁극적인 목표가 핵을 매개로 한 협상이 아니라 핵보유 그 자체라는 의구심을 어느 때보다 더 강하게 품고 있다. 미국과 북한은 협상이 상대방을 속이기 위한 기만술에 불과하다는 의심을 서로 강하게 품고 있다. 따라서 협상은 어떤 경우 더욱 위험천만한 갈등 국면으로 넘어가는 매개가 되고 있다. 이 과정에서 한반도를 둘러싼 전쟁태세는 한층 더 강화되고 있다. 하지만 운동 진영은 북한과 미국 양자가 선의를 발휘해서 대화와 양보를 통한 사태의 원만한 해결을 주문하는 것 이상으로 동아시아 (핵)전쟁태세에 대해 적극적인 문제제기를 하지 못하고 있다.

북한 핵 문제에 대한 미국 내 새로운 분석: 북한은 미국-인도 유형의 핵 협정을 바라는가?

2009년 12월 8일 보즈워스 미국 대북정책 특별대표가 평양을 방문했다. 전 주한 미국 대사였던 보즈워스가 2009년 2월 20일 특별대표로 임명된 지 9개월이 더 지난 후에야 방북이 성사되었다. 대북 특별대표 임명은 곧 미국이 북한과 직접 대화를 진행하겠다는 의지를 보인 것이기 때문에 빠른 시일 내에 접촉이 있으리라 예상되었다. 그러나 2월 24일 북한 <조선우주공간기술위원회>가 대변인 담화를 통해 광명성 2호 발사를 준비한다고 밝히면서 상황이 급변하기 시작했다.

보즈워스 특별대표 임명 전 2009년 2월 13일 힐러리 장관은 “북한이 진정 안전하고 검증 가능한 방식으로 핵무기 프로그램을 폐기할 준비가 되어 있다

면 미국은 관계정상화, 평화조약체결, 에너지경제지원에 나설 용의가 있다”고 밝히면서 대화 의지를 천명했다. 오바마 정부는 부시 정부가 합의한 2005년 6자회담 9.19 공동성명을 존중하면서 6자회담을 진행하고 북한과의 고위급 대화로 이를 보장한다는 의지를 밝혔다. 미국의 시각에서 볼 때 새 정부가 다자 포럼과 양자대화를 통해 문제를 평화적으로 해결하겠다는 계획은 꽤 좋아 보였고 다른 6자회담의 참가국도 이를 지지했다.

그러나 북한이 4월 5일 로켓발사를 실행하고 5월 25일 2차 지하핵실험을 단행하자 미국 내 정치 지형이 크게 바뀌었다. 한편에서는 북한이 미국 새 정부와 대화를 할 의사가 있기는 있는 것이냐는 회의론이 제기되었다. 또 한편에서는 설사 북한이 미국과 협상을 할 의사가 있더라도 북한이 협상을 통해 달성하고자 하는 최종 목표가 무엇이나 의문이 제기되었다. 미국이 보기에 북한의 의도가 무엇인지 점점 더 수수께끼처럼 여겨졌다.

대북협상에 대한 회의론이나 의문이 제기되면서 미국 내 일각에서는 북한이 진정 원하는 것은 실제 핵무기 보유이며, 이를 미국과 인도가 맺은 핵 협정과 같은 방식으로 미국이 보장하기를 원하며, 나아가 북한 정권에 대한 안전보장도 원한다는 분석도 나왔다. 예를 들어 미국 전략국제연구소(CSIS)의 한국 담당 빅토르 차는 북한의 탄도미사일 실험, 핵 실험이 단순히 미국의 관심을 끌고 워싱턴을 양자회담으로 이끌려는 전술로 더 이상 이해될 수 없다고 단언했다.²⁾ 그 주장을 자세히 살펴보자.

북한이 2002년 10월 우라늄 농축 프로그램을 밝히거나 2006년 10월 핵실험을 단행했을 때도 어떤 전문가들은 부시 정부가 평양과 고위급 양자협상을

2) Victor D. Cha, 「What Do They Really Want?: Obama's North Korea Conundrum,」 『The Washington Quarterly』, October 2009.

하기 꺼려했기 때문에 북한이 벼랑 끝 전술을 구사한 것이라며 부시 정부를 비난했다. 이는 북한이 꺼낸 것이 폭탄처럼 보이지만 사실상은 올리브가지 즉 화해 제의라는 인식을 바탕으로 하는 것이었다. 사실 부시 행정부 1기에는 북한을 ‘악의 축’이나 ‘폭정의 전초기지’라고 불렀고 지난 클린턴 행정부 당시 체결된 모든 북미 합의를 의도적으로 무시했기 때문에, 이런 인식이 어느 정도 설득력이 있었다. 하지만 새 정부가 들어서면서 양자 직접대화를 포함한 협상을 준비하는 시기에 북한이 미사일, 핵 실험을 단행했기 때문에 북한의 이번 조치도 대화 성사를 위한 전술이라는 설명이 더 이상 설득력이 없다는 견해가 미국 내에서 우세해졌다. 탄도미사일 실험이나 지하핵실험은 최소한 몇 개월 이상의 준비 기간이 필요하기 때문에 북한의 행동은 오바마 정부 대북정책에 대한 사후적 반응이 아니라 사전에 계획된 치밀한 행동이라는 것이었다.³⁾

그렇다면 북한의 진정한 목표는 무엇인가? 미국이 보기에 가장 분명한 사실은 북한이 더욱 강화된 핵, 미사일 능력을 보유하기 위해 필사적인 노력을 기울이고 있다는 점이다. 실제 핵 실험이나 미사일 실험을 단행하는 것보다 더 대량살상무기 능력을 개선할 수 있는 방법은 없다. 그렇다면 왜 북한은 대량살상무기 능력 보유를 위해 것처럼 역량을 집중하고 있는가? 단지 “게임에 거는

3) 2005년 6자회담에서 합의된 <9·19 공동성명>은 북한의 비핵화 목표 달성과정에 상응하여 6자회담 당사국과의 관계 정상화, 에너지 지원과 경제 지원, 평화체제에 관한 협상이 담겨 있었다. 2006년 10월 북한이 핵실험 실시를 공개한 후 긴장국면에서 2007년 2월 13일에는 <9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치>(2.13 합의문)가 발표되었고, 2007년 10월 3일에는 <9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치>(10.3 합의)가 발표되었다. 1단계 초기조치가 북한 핵시설의 폐쇄(shutdown)에 초점을 맞추었다면, 2 단계는 핵시설의 불능화(disablement)와 모든 핵 프로그램의 검증 가능한 신고로 나아가는 것이었다. 하지만 2008년 12월 11일 6자회담 수석대표회담에서 핵 검증의 정식 채택이 합의를 이루지 못함에 따라 6자회담이 장기 표류할 가능성이 매우 높아졌다. 북한은 2008년 6월 26일 <제2단계 조치>에서 명기한 핵 신고서를 6자회담 의장국 중국에 제출했다. 하지만 실무회의에서 구체적인 검증조치, 특히 시료 채취 여부를 두고 북한과 나머지 참여국간 이견이 첨예하게 맞섰다. 북한은 ‘시료채취는 다음 단계에서나 가능하다’며 이를 완강히 거부했고, 우여곡절 끝에 2008년 12월 수석대표회담도 합의 없이 종료되었다. 검증방법 합의는 5자회담 2단계의 최대 난제로 이미 난항이 예고된 쟁점이었다.

판돈을 키우기 위해서”인가? 즉 대량살상무기 포기의 반대급부를 더 키우기 위해서인가? 아니면 실제로 핵미사일 보유로 나아가기 위한 것인가?

미국 내 비둘기파는 북한이 안전보장과 자신의 핵무기를 거래할 의지가 있다고 주장했었다. 그러나 지금까지 북한이 협상에서 보인 입장을 보면 북한이 어떤 합의를 원하기는 하지만 북한의 완전한 비핵화를 요구하는 합의를 원하지 않는 것처럼 보인다는 것이 미국 내에서 새롭게 부상하는 시각이다. 그렇다면 그런 합의란 무엇인가?

6자회담에서 북한은 1994년 제네바합의가 약속한 경수로형 원자로를 부시 행정부가 제공해야 한다고 주장했다. 또한 대화가 과열되는 과정에서 북한은 미국이 인도와 파키스탄에 대해 그랬던 것처럼 북한을 핵무기 국가로서 받아들여야 한다고 주장하기도 했다. 북한은 북한의 일방적 비핵화가 아니라 두 핵무기 국가 사이의 상호 핵무기 감축이 논의되어야 한다고 강조했다. 그렇지만 미국의 시각에서 볼 때 현재 미국은 한반도에 핵무기를 배치하지 않고 있다. 또한 미국은 6자회담 9.19 공동성명 1항에서 “미합중국을 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다”고 명문화했다. 즉 이는 미국이 핵무기가 있는 국가가 핵무기가 없는 국가에게 핵 공격을 단행하지 않는다는 ‘소극적 안전보장’(negative security assurance)을 명문화한 것으로서, 미국 외교 전례에서 파격적인 것이었다.⁴⁾

따라서 미국의 시각에서 볼 때, 북한이 진정 원하는 것은 6자회담 9.19 공

4) 물론 9.19 공동성명은 말 그대로 성명이라는 점에서 구속력이 매우 약하다는 한계가 있다. 나아가 2006년 북한 핵실험 이후 미국과 한국은 핵무기를 통한 확장억지(extended deterrence)를 명문화하는 문제를 논의했고 실제 2009년 6월 한미 정상회담 공동선언문과 10월 22일 한미 연례안보협의회의(SCM) 합의사항에 확장억지가 명문화되었다.

동성명이 언급한 소극적 안전보장이나 미국의 핵무기 감축이 아니라 북한의 핵무기 보유를 인정한 상태에서 북미관계 정상화라는 것이 미국 내 새로운 시각이다. 이와 유사한 사례는 미국과 인도가 맺은 민간핵에너지협정이다. 그 협정의 가장 중요한 핵심은 인도의 원자로 중 일부(22개 중 8개)가 국제사찰을 받지 않게 합의한 사실이다.⁵⁾ 결국 북한이 국제원자력기구(IAEA)에 복귀할 의지가 있지만 또한 민간 핵에너지를 보장받고자 하며, 가장 중요한 것은 북한이 핵에너지와 핵무기 프로그램의 일부를 국제 사찰 외부에서 통제하길 원한다는 것이다.

아직까지 북한은 공식적인 6자회담이나 미국과의 양자협상에서 인도 유형의 협정을 상정한 적 없다. 아마도 북한도 이러한 입장을 다른 6자회담 참가국이 쉽게 받아들이지 않을 것이라는 사실을 잘 알고 있을 것이다. 북한은 협상이 지연되면서 어느 시점에서는 받아들여지지 않을 것처럼 보이는 것이 그 후 시점에서는 받아들여질 수 있게 된다는 사실을 인식하고 있다. 미국 내 부상하는 새로운 시각은 북한이 그런 시점이 도래할 때까지 핵무기 프로그램을 결코 포기하지 않을 것이라고 본다.

한국에서도 이와 유사한 분석이 제기된다. 즉 북한의 의도는 한반도에 국한된 '제한적 핵 역지력' 보유를 인정받는 대신에, 미국의 우려사항 중에서 중장거리 미사일과 핵 이전을 최대한 해소하고, 더 나아가 미래 동북아 전략구도에서 미국이 여전히 우위를 차지할 수 있도록 주한미군 주둔을 용인함으로써 미국의 중국 견제에 협조할 수 있다는 것이다. 바로 이것이 북한이 염두에 두

5) 미국과 인도의 핵 협정에 대해 북한은 NPT 밖에 있는 국가 미국의 핵 협력을 '이중적 핵정책'이라고 비난하면서도, 전략적 견지에서 NPT 밖에 있는 자신과 핵분야에서 협조하는 길로 나오는 것이 현명할 것이라고 강조했다. (북한 중앙통신, 2006. 3. 11, 북한 외무성 대변인, 2006. 3. 21.) 인도 사례는 북한이 미국에게 공세적 태도를 취할 근거를 제공한다.

고 있는 조미관계 정상화이고, 미국과의 전략적 관계 수립이라는 분석이다.⁶⁾

유엔 안보리 대북 제재: PSI의 국제적 제도화

북한의 의도에 대한 미국 내 새로운 시각이 과연 적절한 분석인지는 여전히 불확실하다. 미국이 북한의 의도를 완전히 투명하게 파악하는 실로 어려운 일이다. 미국은 북한의 의도를 완전히 파악할 수 없는 조건에서 여러 가지 가능성을 염두에 두고 대화와 제재라는 이중 트랙을 구사하고 있다.

먼저 제재의 측면을 살펴보자. 미국이 더욱 강력한 제재를 관철시키려고 노력하는 이유는 무엇보다 제재가 북한의 대량살상무기 확산을 막는 실질적 조치라고 간주하기 때문이다. 또한 북한이 무기수출이 봉쇄됨에 따라 경제적 어려움을 겪으면 그만큼 대화에 나설 가능성이 더 높아지기 때문이라고 보고 있다. 특히 북한 2차 핵실험 이후 채택된 유엔 안보리 결의안은 부시 행정부가 추진했던 확산방지조약(PSI)을 유엔이라는 맥락에서 더욱 효과적이고 포괄적으로 제도화했다는 것이 가장 중요한 특징이다.

2009년 4월 5일 북한의 로켓 발사 후, 4월 13일 유엔 안보리는 2006년 북한 1차 핵실험 이후 채택한 <유엔 안보리 결의안 1718호>가 ‘북한의 탄도미사일과 관련되는 모든 활동을 금지한다’는 조항을 포함하므로 북한의 로켓발사가 대북결의 1718호 위반이라는 의장성명을 발표했다. (그러자 북한은 “6자회담에 다시는 절대로 참가하지 않을 것”이며 “6자회담의 어떤 합의에도 더 이상 구속되지 않을 것”이라는 입장을 밝혔다. 그리고 북한은 사용 후 연료봉 채처

6) 최명혜, 「북한의 2차 핵실험과 북중관계」, 『국방정책연구』, 제25권 제3호, 2009년 가을(통권 제85호)을 보라.

리, 핵억제력 강화, 경수로 발전소 재검토, 우주 이용 권리 행사를 언급하며 강경하게 대응했다.)

또한 5월 25일 북한의 2차 핵실험 후, 6월 12일 <유엔 안보리 결의안 1874호>이 채택되었다. 결의안은 북한이 모든 무기 관련 물자를 대외로 수출하는 것을 금지하고, 모든 무기 관련물자와 연관된 금융거래, 자문과 기술훈련을 금지했다. 결의안 1718호는 수출통제 대상을 유엔재래식무기등록제도(UNRCA) 하에 7대 무기류(탱크, 장갑차, 대포, 전투기, 공격형 헬기, 전함, 미사일)와 관련 물자, 핵/미사일/생화학무기 관련 통제품목으로 제한했으나 1874호는 모든 무기와 관련 물자로 확대했다. 특히 결의안은 화물검색 강화 조항을 담아서 무기 운반을 실질적으로 차단하기 위한 조치를 강화했다. 1817호에서는 재래식 무기가 검색 대상에 포함되지 않았고 선박검색에 대한 조항이 없었으나 이번 결의안에는 포함되었다. (여기에 대해서도 북한은 6월 13일 외무성 성명을 발표해 플루토늄 전량을 무기화하고 우리놈 농축 작업에 착수한다고 발표했다. 또한 북한은 9월 4일 유엔 안전보장이사회 의장에게 서한을 보내 “우리놈 농축 실험이 성공적으로 진행돼 마무리 단계에 있으며 폐연료봉 재처리로 추출된 플루토늄이 무기화되고 있다”고 밝혔다.)

[표 1] 유엔 안보리 결의안 1718호와 1874호 비교

	결의안 1718호 (2006.10.14)	결의안 1874호 (2009.6.12.)
규탄수위	규탄한다	가장 강력하게 규탄한다
화물검색	금지물품(금수무기, 대량살상무기와 미사일)을 적재한 화물검색	공해상 의심선반 검색 금지품목 발견시 압류 처분
수출통제	무기류, 미사일, 대량살상무기, 사치품, 관련 기술훈련과 서비스	모든 무기 관련 물자
금융제재	대량살상무기, 미사일 관련 개인 단체의 재원 동결	대량살상무기 미사일에 기여할 수 있는 재원 동결을 포함한 금융거래 금지, 대북무역에 대한 공적 금융지원 금지 무상원조, 금융지원, 양허성 차관의 계약금지와 기존 계약 감축

[표 2] 유엔 안보리 결의안 1874호의 화물검색 조항

검색지역	내용	비고
자국영토 (항구와 공항 등)	북한행 북한발 화물이 금지품목을 적재하고 있다고 믿을 합리적 근거가 있을 경우 국내법과 국제법에 따라 검색	금지품목 발견시 안보리 결의 등 국제법에 따라 압류 처분
공해상	기국(flag state)의 동의 하에 의심선박 검색/ 기국이 동의 하지 않을 경우 적절할 항구로 유도시켜 검색	의심선박에 대한 연료공급 등 지원서비스 금지

2006년 결의안에 비해 2009년 결의안은 매우 강력한 내용을 담고 있다. 2002년 미군은 예멘행 북한산 스커드 미사일을 적발하고도 풀어줄 수밖에 없었다. 예멘이 합법 무기수출이라고 반발하자 미군은 북한 서산호를 풀어줄 수밖에 없었고 예멘은 무기를 다 넘겨받았다. 하지만 2009년 결의안에 따라 북한의 무기수출은 잇따라 적발, 압류되고 있다. 2009년 6월 미얀마로 향하던 북한 강남1호가 미군 추격을 받다 북한으로 되돌아갔다. 7월 아랍에미리트연합(UAE)은 호주선적 ANL-오스트레일리아를 억류하고 북한산 무기를 압수했다. 아랍에미레이트연합은 ANL-오스트레일리아가 북한산 로켓발사기, 뇌관을 싣고 이란으로 향하던 중이었다고 발표했다. 8월에는 북한 무산호가 인도 해군에 나포되었다. (그러나 무산호에서는 무기나 핵물질이 발견되지 않았다.) 12월 태국 당국은 미국의 제보로 35톤 규모 북한 무기를 실은 항공기를 억류했다. 이와 같은 사례처럼 새로운 유엔 안보리 결의안은 북한의 무기수출에 실질적 타격을 주고 있는 것으로 보인다. 특히 12월의 항공기 억류 사례처럼 북한이 고액의 운송료를 부담하면서 항공기를 통한 무기수출을 시도한다는 것은 실제로 선박을 통한 무기수출이 큰 장애에 직면했기 때문이라는 분석도 나온다.⁷⁾

7) 유엔 제재와 함께 일본의 대북제재가 북한에게 상당히 심각한 타격을 주고 있다는 분석도 있다. 2006년

보즈워스 방북으로 드러난 미국의 대북 전략

오바마 정부가 대화와 제재라는 이중 트랙 중에서도 제재에 방점을 찍는 가운데 2009년 12월 보즈워스의 방북이 이루어졌다. 보즈워스의 방북은 부시 정부 말기인 2009년 말 핵 검증 의정서 합의 실패 이후 첫 번째 북미 간 공식회담이었다. 미국의 의제는 북한의 6자회담 복귀와 <2005년 9.19 공동성명> 이행을 분명히 재확인하는 것이었다. 미국은 이번 회담이 몇 가지 전술적 이익이 있다고 보았다. 미국의 정책을 북한에게 직접 분명하게 제시하고, 다른 6자회담 당사국과 정책 협력을 강화할 수 있으며, 북한의 의사결정구조에서 고위층을 차지하는 인사들과 접촉함으로써 북한이 전략적 판단을 내릴 수 있도록 촉진하며, 북한이 6자회담 복귀에 합의하지 않더라도, 중국이 북한에게 6자회담 복귀를 더욱 강하게 압박하게 하기 위한 계기를 마련할 수 있다는 것이었다.

하지만 오바마 정부는 이번 회담에 몇 가지 제한을 가했다. 첫째, 미국의 공식 방침은 6자회담 복귀에 대한 대가로 어떤 새로운 인센티브를 제공하지 않는다는 것이다. 특히 2009년 5월 북한의 핵실험 이후 미국 내에서는 제재를 강조하는 목소리가 매우 강해졌다. 회담 복귀를 위해 북한에게 어떤 인센티브를 제공한다면 북한의 나쁜 행동에 대해 오히려 보상을 해주는 학습 효과를 발휘

7월 일본은 북한의 탄도미사일 발사에 대응하여 화력선 만경봉호 입항을 금지하고, 10월부터 북한 1차 핵실험에 대응하여 북한산 물품 수입을 전면금지하고, 핵무기 대량살상무기 탄도미사일 관련 무기, 장비 물자와 사치품 수출을 금지하고, 북한선적 선박과 북한 국적인의 일본 입국도 금지했다. 2009년 북한의 장거리 로켓발사 이후에는 대북 엔화 반출, 송금 신고기준을 크게 강화했고, 그 후 대북수출도 전면 금지했다. 북한의 대일 무역이 급감해도 우회 경로로 한국과 중국이 일본을 대체하므로 직접적 효과가 크지 않다는 분석도 있다. 그러나 '북한의 미사일은 일본제라는 말이 나올 정도로 그동안 북한은 일본 민수용 부품을 합법적으로 수입하여 군수용 부품으로 전용하거나 수입이 불가능한 일본 부품을 여러 경로로 밀수하는 방식으로 군사기술적 측면에서 일본에 의존했으나, 현재 일본이 실행하고 있는 거의 완벽한 대북제재로 인해 이와 같은 경로가 막히면서 북한이 상당한 타격을 입고 있다는 분석도 있다.

하기 때문에 나쁜 행동은 곧 제재라는 분명한 등식을 확립해야 한다는 것이다. 둘째, 미국 정부는 북미 공식회담을 한 차례로 제한했다. 추가적인 북미회담을 필요하냐는 문제는 회담 이후에 결정한다는 것이다. 미국은 북미 접촉이 다른 6자회담 당사국을 배제하는 양자협상으로 전환되는 것을 허용하지 않는다는 입장이다.

북한이 실제 핵보유국 위상을 추구하고 미국이 이를 보장하는 미국-인도 유형의 핵협정을 희망하고 있다고 보는 비관론자도 북한과 협상이 완전히 무의미한 것은 아니라고 간주한다. 6자회담이나 그로부터 유래하는 미래의 어떤 대화형식도 북한의 완전한 비핵화는 아니더라도 북한 핵능력의 동결, 불능화 또는 저하라는 목적에 기여할 수 있기 때문이라는 것이다.

북한의 평화협정 회담 제안과 6자회담 전망

2010년 1월 11일 북한은 외무성 성명을 통해 “올해 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 정중히 제의한다”고 밝혔다. 평화협정 회담 형식에 대해서는 “9.19공동성명에 지적된 대로 별도로 진행될 수도 있고, 현재 진행 중에 있는 조미회담처럼 조선반도 비핵화를 위한 6자회담의 테두리 내에서 진행될 수도 있다”고 제안했다. (북한은 “애초에 평화협정은 핵문제와 관계없이 자체의 고유한 필요성으로부터 이미 체결 되었어야 했고, 조선반도에 일찍이 공고한 평화체제가 수립되었더라면 핵문제도 발생하지 않았을 것”이라며 평화협정의 중요성을 강조했다.) 또한 북한은 “제재라는 차별과 불신의 장벽이 제거되면 6자회담 자체도 곧 열리게 될 수 있을 것”이라고 말했다.

이에 대해 필립 크롤리 미 국무부 공보담당 차관보는 (현지시각) 11일 정례 브리핑을 통해 “미국은 북한이 단지 회담에 복귀하는 것만으로 보상을 제공하지 않을 것”이며, “북한 측이 6자회담에 복귀하고 비핵화를 위한 긍정적 조치를 취한 이후에야, 광범위한 범위의 기회가 제공될 것”이라고 반응했다. 또한 이라고 말했다. 힐러리 클린턴 국무장관도 “북한이 6자회담에 복귀할 경우 제재의 적절한 완화를 검토할 수 있는 기회가 열릴 것”이라면서 6자회담 복귀가 먼저라는 답을 보였다. 중국도 평화협정 회담 제의에 대해서는 직접 논평을 달지 않고 조속히 6자회담을 재개하기를 희망한다는 입장을 밝혔다.

북한이 발표한 외무성 성명은 ‘선 평화협정, 후 비핵화’를 요구하거나 ‘평화협정 당사국 회담과 비핵화를 위한 6자회담의 병행’을 요구하는 것이라면, 미국은 ‘선 6자회담 복귀와 비핵화 조치, 후 평화협정 체결’을 주장하고 있는 셈이다. 여기에 대해 미국과 북한 사이에 타협 여지가 있다는 분석도 있다. 9-19 공동성명에서 합의한 대로 6자회담을 재개해 비핵화 협상과 함께 평화보장체제를 위한 당사국 포럼(4자회담)을 여는 쪽으로 가면 된다는 것이다.

하지만 6자회담 복귀의 전제조건으로서 제재 해제 문제는 북한과 미국이 팽팽히 맞서는 쟁점이므로 난항이 예상된다. 또한 6자회담 2단계에서 가장 난제였던 북한 핵 신고서 검증방안은 2008년 말 결국 합의 도출에 실패했고, 2009년 북한은 “우라늄 농축 실험이 성공적으로 진행돼 마무리 단계에 있으며 폐연료봉 재처리로 추출된 플루토늄이 무기화되고 있다”고 밝혔다. 따라서 2008년에 제출된 핵 신고서는 이미 시효가 만료되었기 때문에 이를 북한이 새로 작성해야 하고 또한 이를 검증하는 방안에 대한 합의가 필요하다. 결국 6자회담 재개의 입구와 출구가 무엇이나를 두고 북한과 미국이 강력히 대립하

고 있기 때문에 6자회담이 순탄하게 진행되리라 예상하기 매우 힘들다.⁸⁾

2010년 NPT 재검토회의와 한반도 핵 문제

북한은 미국이 자신의 선의를 항상 무시했고 비핵화에 상응하여 미국이 평화협정, 북미관계 정상화를 위한 의미 있는 조치를 취하지 않을 것이라는 강한 의구심을 품고 있다. 미국은 북한이 궁극적으로 핵무기 보유를 목표로 한다는 강한 의심을 품고 있다. 북한과 미국은 상대방에 대해, 양자회담이든 다자회담이든 협상에서 상대방이 진정한 목표를 숨기고 대화한 형식을 통해 시간을 지연시킬 뿐이기 때문에 결국 협상이 기만술에 불과하다는 의심을 항상 품고 있다. 따라서 협상과정은 오히려 갈등을 증폭시킬 위험성을 내포하고 있다.

문제는 이 과정에서 한반도를 둘러싼 전쟁태세가 점점 더 강화되고 있다는 사실이다. 미국은 하와이-동경-괌-평택을 잇는 동아시아 주둔미군의 전쟁태세를 한층 더 강화하며, 최근 확장역지라는 명분으로 동아시아 핵우산 정책을 재확인했다. 북한은 핵, 미사일 실험을 반복하면서 장거리 핵미사일 능력을 향상시키고자 노력을 기울이고 있다. 평화운동은 북한과 미국 양자가 선의를 발휘해서 대화와 양보를 통한 사태의 원만한 해결을 주문하는 것 이상으로 동아시아 (핵)전쟁태세에 대해 적극적인 문제제기를 하지 못하고 있다. 현재 북미협상은 입구와 출구가 불확실하기 때문에 사태 해결의 실마리를 찾기 매우 어렵다. 여기에 영향을 줄 수 있는 변수가 있다면 핵무기 폐지를 열망하는 세

8) 현재 북한의 궁극적 목표가 핵보유라고 보는 시각은 북한의 평화협정 제안 역시 핵보유를 합리화하기 위한 수단이라고 보는 듯하다. 이는 북한이 6자회담 참가의 전제조건으로서 평화협정 논의가 관철된다면, 특히 평화협정 논의가 단시간 내에 쉽게 결론에 도달하기 힘들다는 점을 고려한다면, 평화협정 논의가 6자회담의 지속을 거부할 명분으로 작동할 것이라는 논리에 근거를 둔다. 이러한 입장은 북한의 비핵화가 우선 달성되어야 한다는 주장으로 이어진다.

계적 차원의 운동 밖에 없다.

2010년에는 5년 마다 열리는 핵확산방지조약(NPT)의 재검토 회의가 5월 뉴욕에서 열린다. 미국 오바마 정부는 '핵무기 없는 세계' 구상에 따라 러시아와 전략핵무기감축협상을 진행하고 포괄적핵실험금지조약(CTBT) 의회 비준을 주도함으로써 세계적 핵감축이라는 명분을 내세우면서 NPT 체제 강화나 PSI의 제도화를 통해 강력한 비확산/반확산 정책을 구사할 수 있다. 물론 오바마 정부가 미국 의회의 지지를 얻어 전략핵무기감축협정이나 포괄적핵실험금지조약을 조기에 실현할지는 여전히 불확실하지만, 미국은 NPT 체제 강화를 통해 NPT 탈퇴국(예를 들어 현재의 북한)에 대한 국제제재를 강화하려고 시도할 것이다. 따라서 세계 평화운동은 NPT 재검토회의가 핵무기 보유 국가를 위한 일방적인 도구로 기능하고 있는 현실을 폭로하고, 세계 평화운동의 주도로 핵무기 폐지의 당위성과 현실성을 세계에 전파시키기 위한 계기가 되도록 노력을 기울여야 한다. 