

## 6자회담 타결: 국제안보적 분석

이상현(미래연 남북국제연구위원/세종연구소)

### 1. '말 대 말' 혹은 '타결'을 위한 타결?

2단계 4차 6자회담이 공동성명을 채택하고 폐막되었다. 6자회담 참가국들은 물론 국제사회는 이번 타결을 일제히 환영하고 나섰다. 이번 6자회담 타결은 핵문제에 관해 윈-윈 합의를 도출해낸 성공적 결과라 할 수 있다. 공동선언에는 그동안 북한이 주장해왔던 평화적 핵 이용이 지금 당장은 아니지만 '적당한' 추후 시점에 논의될 수 있다는 가능성을 열어놓아 북한을 만족시켰다. 또한 '모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 포기'한다고 명시하여 미국의 우려도 상당 부분 완화시키는 데 성공하였다. 북한과 미국은 최선을 추구하다 회담을 결렬시키는 대신 차선에 합의한 것이다.

더 나아가 이번 합의는 한반도 비핵화 정신을 재확인하고 이를 바탕으로 북일, 북미 관계정상화까지 추진하겠다는 의지를 천명하여 한반도의 냉전구조를 실질적으로 탈피할 수 있으리라는 전망을 열어주고 있다. 특히 한반도 영구 평화체제 문제를 관련국 포럼을 통해 협상할 수 있도록 명시함에 따라 단순히 핵문제 해결에 그치지 않고 냉전구도 해체와 한반도 평화정착은 물론 동북아 다자안보협력의 토대가 될 수도 있다는 점에서 과거 합의에 비해 진일보한 것이라 할 수 있다. 이러한 원칙이 합의되었기에 향후 6개국 누구도 6자회담의 판을 깨기가 과거에 비해 훨씬 더 어려워진 것은 분명하다.

문제는 공동성명 발표 다음날 북한이 경수로 선 제공을 주장하고 나선 점이다. 북한 외무성은 성명을 통해 북미간 서로의 신뢰조성을 위한 물리적 기초가 바로 경수로 제공이라고 규정하고, 경수로가 제공되는 즉시 NPT에 복귀하고 IAEA와 담보협정을 체결할 것이라고 밝혔다. 따라서 북핵 문제는 6자회담 타결에도 불구하고 합의 이행의 수순과 관련하여 원점으로 되돌아간 듯한 상황이다.

결국 이번 공동성명은 6개국 모두 회담 결렬에 따른 비난을 모면하기 위한 공여지책으로 공동성명 텍스트를 모호하게 하여 합의에는 성공했지만 본질적인 문제는 교묘하게 피해간 형국이다. 공동성명에서 가장 모호한 부분은 북한의 핵 프로그램 범위와 해체시기에 관한 것으로, 북

한에 대한 경수로 제공 시점을 '적당한 시점'으로 봉합하고 넘어간 부분이다. 이에 관한 북·미 간의 간극은 선언문 이전과 달라진 게 없다. 그러므로 6자회담은 여전히 미완의 상태이고 어찌 보면 앞으로가 좀 더 어려운 협상이라 할 수 있다.

실상 공동성명 면면을 자세히 뜯어보면 곳곳에 암초가 도사리고 있음을 알 수 있다. 일례로 공동성명에 언급된 '모든 핵 프로그램'의 경우 북미 양국이 '모든 핵 프로그램'이 무엇을 포함하는지 합의할 수 없을 경우 한반도의 검증 가능한 비핵화는 요원하다. 북한은 지금까지 그들이 추구해온 핵 프로그램의 전모를 공개한 적이 없다. HEU를 둘러싼 논란도 그러한 불확실성에서 비롯된 것이다. 만일 북한이 모든 핵 프로그램이라고 공개한 리스트를 미국이 믿을만한 근거가 없다면 난관이 조성될 것이다. 경수로 제공 문제도 이를 적당한 시점에 '논의'할 수 있다는 것이지 경수로를 제공하겠다는 것이 아니다. 설령 부시 행정부가 대북 경수로 제공을 결정한다 하더라도 미 의회가 필요한 예산을 승인해주지 않으면 경수로 제공은 공수표로 남을 가능성이 크다. 북한인권법을 통과시킨 미 의회가 당분간 대북 경수로 지원에 필요한 비용을 승인할 가능성은 거의 없다.

실상이 그렇다면 공동성명 문안의 모호성에도 불구하고 6자회담 참가국들은 왜 공동성명에 합의했나 하는 의문이 떠오른다. 우리 외교 당국자는 '창조적 모호성'이라는 표현으로 공동성명 타결의 절박함을 우회적으로 표현하기도 하였다. 외교적 협상의 어느 단계에서 그러한 모호성은 필요한 부분일 수도 있다. 그러나 합의사항을 실천으로 옮기는 과정에서는 모호성이 불필요한 갈등과 소모적인 긴장으로 이어질 가능성이 크다. 따라서 이제는 북핵 문제 해결을 위한 투명한 절차와 우선순위에 대한 명확한 합의를 이룩할 순서다. 그것이 11월에 개최될 5차 6자회담의 주의제가 될 것이다. 공동성명 채택으로 북한 핵 문제 해결의 기초가 마련되긴 했지만 향후 협상과정은 순탄하지 않을 것이 확실해 보인다. 그렇기 때문에 4차 6자회담의 성과를 가지고 축배를 들기는 아직 이르다.

## 2. 북핵 문제의 국제안보적 분석

북한의 핵문제를 국제안보 차원에서 바라볼 경우 북한이 왜 핵을 가지면 안 되는지 분명해진다.

첫째, 탈냉전기 및 9.11 테러 이후 유동적 안보환경에서 대량살상무기와 대규모 테러 등 각종 비대칭 위협은 21세기 안보의 핵심 문제가 되었다. 북한의 핵무기가 단순히 북한의 문제가 아닌 국제안보 문제인 이유가 거기에 있다. 세계화 시대의 새로운 안보위협은 어느 국가도 피할 수 없는 문제가 되고 있다. 그것은 국가와 국가의 경계가 약화되고 초국가적 정치·경제·사회적

활동이 비약적으로 확대되면서 초래된 결과이며, 새로운 안보위협은 어느 한 나라가 통제할 수 없는 이슈 영역이 되었다.

9.11 이후 국제안보의 가장 심각한 문제 중 하나는 국가성의 약화이다. 국제 공동체의 입장에서 국가성의 약화는 유토피아의 전주곡이 아니라 재앙의 지름길이다. 저개발 세계의 국가들은 전반적으로 약한 상태에서 냉전의 종식을 맞았고, 결국 동유럽과 남아시아에 걸쳐 실패한 국가와 불안한 국가의 띠가 형성되었다. 소위 '불안정 호'(arc of instability)이다. 이러한 약한 국가들은 밖으로는 잦은 충돌과 안으로는 인권 유린의 원천으로서 국제질서에 위협을 가해 왔으며, 이제는 선진세계를 공격하는 새로운 유형의 테러와 연결된 잠재적 훈련소로 부상하고 있다. 결과적으로 현재 국제사회가 당면한 가장 심각한 안보문제는 통치 실패로 인해 대량살상무기가 테러리스트들의 수중에 들어가면 묵과할 수 없을 정도로 안보에 위협이 될 수 있다는 점이다.

또한 세계화가 진척되면서 보다 용이한 국제적 움직임과 개방된 국경, 물자와 지식의 이동성이 확대되었고, 그 결과 국가단위 중심의 전쟁개념은 약화되는 반면 비국가 행위자의 활동 영역은 확대되는 추세에 있다. 세계화의 진척은 그 추세에 통합하는 부류와 계속 비통합 지역으로 남아 있는 부류로 양극화를 초래하는 경향이 있다. 세계화의 혜택에서 배제된 비통합 지역, 즉 세계화 시대 국제경제체제 및 국제사회에서 단절된 지역은 국제안보의 위협지역으로 등장할 가능성이 매우 높은 지역이다. 그 결과 향후 이들 지역의 단절성을 제거하는 것이 국제안보의 중요한 과제가 되었다.

북한의 핵문제도 21세기에 들어 근본적으로 의미가 달라진 비확산 문제의 맥락에서 보아야 한다. 북한은 테러지원국인 동시에 탄도미사일의 주요 확산국이며 비밀리에 핵무기를 개발하려는 국가이다. 그래서 북한은 이란, 이라크와 함께 '악의 축' 중 하나이며 부시 독트린의 핵심인 불량국가 정권교체 대상 중 하나가 된 것이다. 핵의 확산은 결국 언젠가는 핵무기가 실제로 사용될 개연성을 증가시킨다는 의미에서 국제사회가 핵문제 해결의 방향으로 택해서는 결코 안 될 것이다. 북한의 갑작스런 붕괴로 초래될 혼란은 물론 북한의 핵물질 이전 가능성을 고려할 때 북한의 핵 보유는 심각한 국제안보 문제를 초래할 것이다.

둘째, 북한의 핵은 필연적으로 동북아의 핵 경쟁으로 이어질 것이기 때문에 북한의 핵 보유는 동북아 모든 국가가 피해야 할 악몽이다. 북한의 핵 보유는 탄도미사일과 합쳐질 경우 매우 위협적인 무기체계가 된다. 지난 1988년 대포동 시험발사 당시 일본열도가 경악했던 이유가 바로 거기에 있다. 북한의 핵기술이 발달하여 탄도미사일에 적재할 수 있을 정도의 소규모 핵탄두 생산이 가능해질 정도가 되면 동북아에서는 일본이 가장 먼저 핵무장의 필요를 느끼게 될 것이다.

일본은 금년 초에 발표된 새로운 방위대강에서 북한과 중국을 안보위협 요인으로 지목하면서

북핵 문제에 대해 미국과의 협력을 천명하였다. 핵과 관련하여 일본은 미국과의 공조 하에 북한에 대한 제재를 반대하지 않으며 상황 악화시 선박봉쇄와 대북송금 차단 등의 수단으로 대북압박에 동참할 것이 확실시된다. 북핵에 관한 한 일본은 대체로 미국과 보조를 맞추는 행태를 취할 것이며, 장기적으로 북한의 핵 보유가 기정사실화될 경우 일본도 핵무장을 하자는 여론이 크게 팽배할 것으로 전망된다. 현재 일본사회의 전반적인 우경화 경향과 기술력, 비축된 플루토늄의 양에 비추어 볼 때 일본의 조기 핵무장 가능성은 상당히 높다고 판단된다. 일본의 핵무장은 중국의 민감한 반응을 초래할 것이고, 대만 역시 핵 개발을 심각하게 고려하게 될 것이다. 한국 또한 주한미군의 핵 우산 재도입을 고려해야 할 상황에 처할지도 모른다. 따라서 북한의 핵 보유는 동북아의 핵 도미노 반응을 유발하는 첫 단추가 될 가능성이 크다.

### 3. 6자회담의 미래와 전망

앞으로 6자회담이 북핵 문제 해결이라는 결실을 맺으려면 현재까지의 합의를 바탕으로 앞으로 나아가야 한다. 그러기 위해서는 참가국 모두 합의를 반복하고 과거로 회귀하는 정책결정을 하면 안 된다.

첫째, 우선 북한이 NPT에 복귀하고 IAEA 사찰을 수용함에 있어서는 모든 과정이 한점의 의혹도 없이 투명하게 이루어져야 한다. 만일 북한이 국제사회의 신뢰를 회복할 수 있을 정도의 철저한 검증이 뒤따르지 않거나 북한이 이 검증에 비협조적으로 나올 경우 또 다른 논란이 이어질 수 있다. 특히 비록 '모든 핵무기와 핵 프로그램 폐기'라는 합의에도 불구하고 현재 북한의 핵무기 보유수준이나 핵 활동 범위에 대해 북한이 단 한번도 명확한 시인을 하지 않은 전례에 비추어 검증은 철저해야 한다. 이는 곧 북한의 협조가 미진할 경우 경수로를 제공할 '적당한' 시점에 대한 합의가 어려울 수도 있음을 의미한다.

공동선언문의 문구는 북한이 NPT에 복귀하고 IAEA의 안전협정을 이행할 때 북한에 대한 경수로 제공을 논의할 수 있다는 점을 명백히 하고 있다. 이 문제에 관한 미국의 입장은 단호하다. 미국은 공동선언에서 언급된 '적당한 시점'이 북한의 NPT 복귀와 IAEA 사찰 이후라는 점을 분명히 하였다. 또한 북핵문제 해결의 수순과 관련해 러시아 외무장관 세르게이 라브로프는 지난 9월 21일 스탠포드대학교 강연에서 북한에 대한 경수로 제공은 북한이 핵 프로그램을 폐기한 이후여야 한다는 데는 의문이 있을 수 없다고 언급했다.

그것이 적어도 공동선언 문구에 따른 해석이다. 때문에 북한이 선 경수로 제공을 고집할 경우 6자회담의 틀에서 생산적 결실로 나아가는 데 장애를 제공할 뿐이다. 6자회담이 진실로 문제해결의 장이 되려면 지난 4차 회담에서 합의된 내용이 실천되고, 이를 바탕으로 후속 조치를 논

의해야 한다. 이미 합의된 내용을 반복하는 행태가 되풀이되는 한 6자회담 진전은 어렵다.

북한의 경수로 선 제공 요구를 북한의 입장에서 최대치를 말한 것으로 이해할 수도 있다. 또한 북한의 이러한 주장은 협상력 제고를 위한 카드, 혹은 기선잡기의 일환일 수도 있다. 공동선언 문구의 모호성을 감안할 때 북한은 자기네 입장에서 최대치를 요구할 권리가 있다. 그러나 그것이 국제적 합의실현에 걸림돌이 된다면 북한이 기대하는 최대치를 낮출 수밖에 없다. 북한은 항상 그들의 입장에서 최대치를 말해왔고 의당 그래야 한다고 기대하는 것은 새로운 협상문화의 정착을 위해 바람직한 것은 아니다. 요컨대 현 단계에서는 북한의 기대치가 너무 높다는 것이 문제이며, 다음 회담에서는 각국의 기대치 간에 균형을 회복할 필요가 있다.

둘째, 북한이 또다시 NPT를 탈퇴하고 핵무기 개발로 나아갈 소지를 원천적으로 봉쇄할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해 향후 논의될 동북아 평화체제에서 동북아 전체의 비핵화를 보장할 수 있는 포괄적 방안에 대한 논의도 병행되어 진행되어야 한다. 한반도 비핵화를 다자적으로 합의함으로써 비핵화의 명분과 원칙을 확고히 해야 한다. 우리의 입장에서 주목할 부분은 한반도 비핵화에 대한 의지가 공동성명에 다시 언급된 부분이다. 북한은 이미 한반도 비핵화 공동선언을 위배했다. 향후 북한이 비핵화 공동선언을 다시 위배함으로써 이를 실천할 의지가 없다는 사실이 명백해지면 남북관계의 근본적 재검토가 불가피하다는 점을 분명히 강조해야 한다. 북한이 비핵화 의지를 분명히 하고 실천하는 것이 북한이 국제사회의 신뢰를 회복하는 지름길이다.

대부분의 전문가들은 북핵문제의 구조적 근원이 북미간 불신이라고 지적한다. 그러한 불신은 지난 90년대 1차 핵위기를 해결하는 과정에서 제네바 합의가 약속한 경수로 건설이 지연됨으로써 더욱 악화되었다. 이번 4차 6자회담 타결에도 불구하고 북한이 경수로 선 제공을 고집하는 것은 그러한 불신의 반영이다.

그러나 왜 경수로 제공만이 신뢰조성의 기초가 되는지 북한은 재고해야 한다. 실상 6자회담의 틀 자체가 다자적 신뢰보장의 물리적 기초라는 점을 북한은 인정해야 한다. 북한이 선 경수로 제공을 고집한다면 국제사회는 핵 폐기에 대한 북한의 진의를 의심하게 될 것이다. 북한의 요구대로라면 북한은 경수로 건설이 진행되는 최소 10년간은 핵폐기 요구를 거부할 것이다. 10년 혹은 그 이상이 걸릴지도 모를 경수로를 빌미로 핵을 포기하지 않고 전력생산을 구실로 영변 원자로를 가동한다면 북한이 핵 폐기로 나아갈 가능성은 그만큼 더 멀어진다. 그 결과 국제사회는 북한이 핵을 포기할 의사가 없다고 간주하게 될 것이다. 그렇게 되면 책임소재의 여부를 떠나 한반도 비핵화는 불가능해질 가능성이 크다. 그것은 6자회담 관련국 모두의 실패이다.

우리가 북핵 문제의 미래에 대해 비관할 필요는 없지만 촉배를 들기는 아직 이르다. 한국만 너무 들떠서 공동성명 타결 분위기에 고취된 것은 아닌지 냉정을 되찾아야 한다. 이번 공동성명

에서 북한은 얻을 것을 거의 다 얻은 반면 미국은 상대적으로 얻은 것이 적다는 일반적 평가에도 불구하고 미 의회 보수세력은 이렇다할 비판을 본격적으로 제기하지 않고 있다. 그것은 낙관적 징조이다. 만일 미 보수파의 강한 비판이 제기되면 부시 행정부와 크리스토퍼 힐의 입장도 강경하게 바뀔 수밖에 없을 것으로 전망된다. 부시 행정부가 현재 이라크와 이란 핵 문제, 허리케인 카트리나 등으로 곤경에 처한 것이 6자회담 분위기 조성을 위해서는 오히려 다행스런 일이다.

<2005년 09월 29일 미래전략연구원>