

북한의 6자회담 전략 변경과 향후 전망

박 형 중 남북협력연구센터 선임연구위원

Online Series CO 10-34

최근 6자회담 재개 여부 문제가 또 다시 화두로 등장하고 있다. 그런데 6자회담과 연관된 환경과 조건은 크게 달라진 것으로 보인다. 6자회담이라는 이름으로 개최되더라도, 과거의 6자회담과는 다른 성격을 가질 가능성이 많다. 달라진 것 중의 하나가 북한의 입장이다. 북한의 말을 빌리면, 6자회담을 <복원>하고자 하는 것이 아니라 <혁신>하고자 한다는 것이다. 이 글은 북한의 입장이 무엇이 어떻게 달라졌는가를 서술한다.

2009년 핵실험 전후 비핵화와 6자회담에 대한 거부

2009년 4월 북한의 미사일(위성)발사를 문제시 하는 유엔 안보리 <의장성명>이 채택된 것으로 하여 그간 추진해오던 6자회담에 기초한 비핵화 과정이 파탄되었다고 간주한다.¹⁾ 북한은 안보리 성명을 미국이 조작해 낸 것이라는 핑계를 들어 이러한 ‘적대행위’에 대한 대응으로 2차 핵실험을 단행했다. 이에 대해 6월 유엔안보리가 결의 1874를 의결하자, 북한은 “핵 포기란 절대로 철두철미 있을 수 없는 일로 되었다”고 선언하면서, 새로 추출되는 플루토늄의 전량 무기화, 우라늄 농축 작업 개시, 봉쇄는 전쟁행위로의 간주 등을 주장했다.²⁾ 또한 핵무기 보유를 누가 인정하는가 마는가 하는 것은 상관이 없다고 했다.³⁾ 7월에

1) “<6자구도의 붕괴 -3> 조선반도 비핵화의 갈림길,” 『조선신보』, 2009년 4월 2일.

2) 조선민주주의인민공화국 외무성 성명, 『조선중앙통신』, 2009년 6월 13일.

3) 위의 글.

는 6자회담은 영원히 종말을 고했다고 했다.⁴⁾

2009년 8월 이후 비핵화와 6자회담의 재론과 내용변경

그러나 북한은 8월 이후부터 비핵화입장, 6자회담 재개에 관해 다시 언급하기 시작했다. 북한은 9월에는 “우리는 공화국의 자주권과 평화적 발전권에 난폭하게 이용되는 6자회담에 반대한 것이지 조선반도 비핵화와 세계의 비핵화 그 자체를 부정한 적이 없다”고 했다.⁵⁾ 북한은 10월, “조선반도비핵화는 김일성의 유훈이며 공화국의 변함없는 목표”라고 말했다. 아울러 “조선반도비핵화는 북한에 대한 미국의 적대시 정책종식과 핵위협 제거와 직결되어 있는 문제”라고 하면서, “조선반도핵문제가 해결될려면, 조미사이에 평화협정을 체결해야 한다”고 주장했다.⁶⁾ 아울러 10월 평양을 방문한 중국의 원자바오 총리에게 북한의 김영일 총리는 “조선반도비핵화는 전조선반도와 그 주변 나아가서 세계의 비핵화와 직결되어 있다”고 주장했다.⁷⁾ 다시 말해 “조선반도비핵화를 위해서는 남조선과 그 주변에 배비된 핵무기는 물론 지구상에 존재하는 모든 핵무기를 전면적으로 완전히 없애야 한다”는 것이다.⁸⁾ 아울러 김정일 위원장은 양자회담을 통해 북미 사이의 적대관계를 평화적 관계로 바꾸며, 북미회담 결과를 보고 6자회담을 포함한 다자회담을 진행할 용의를 표명했다.⁹⁾ 12월 보스워스의 평양방문과 관련 북한 외무성은 ‘6자회담 재개 필요성’과 ‘9.19 공동성명이행의 중요성’에 대해 미국측과 공동인식을 이루었다고 평가했다.¹⁰⁾ 그러면서 “조미교전관계가 평화적인 관계로 반드시 전환된다는 확신이 없이 그 어떤 다자회담에도 나가지 않을 것”임을 확인했다.¹¹⁾ 북한은 2010년 초 외무성 성명에서 다시 한번 비핵화에 앞서 북미간 평화협정 체결을 공식 요구했다. 2009년 말 6자회담 재개에 관하여 관련국간에 논의가 활발해지는 가운데, 북한은 평화협정회담 제안이 6자회담 참가국들 사이에 조성된 불신의 악순환을 깨고 비핵화과정에 다시 활력을 불어넣기 위한 것으로 설명했다.¹²⁾

4) 조선민주주의인민공화국 외무성 담화, 『조선중앙통신』, 2009년 7월 27일.

5) 유엔주재 조선민주주의인민공화국 상임대표가 유엔안전보장리사회 의장에게 보낸 편지, 『조선중앙통신』, 2009년 9월 4일.

6) 조선민주주의인민공화국 외무성 성명, 『조선중앙통신』, 2009년 4월 14일; “조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다,” 『조선중앙통신』, 2009년 10월 14일.

7) 김영일 총리가 2009년 10월 평양을 방문한 원자바오 총리에게 밝힌 입장. “<조미 다음에 다자>, 합리적인 대화방식,” 『조선신보』, 2009년 10월 21일.

8) 『노동신문』, 2009년 10월 14일. “<조미 다음에 다자>, 합리적인 대화방식,” 『조선신보』, 2009년 10월 21일 에서 재인용.

9) “조미양자회담, 시원은 8월의 평양상봉,” 『조선신보』, 2009년 11월 17일; “교전국들간의 직담관, 주제는 <평화>,” 『조선신보』, 2009년 1월 5일.

10) “조미대화, 합리적인 해결방도 찾기,” 『조선신보』, 2009년 12월 11일.

11) 위의 글.

12) “<60년째 종전 조선의 평화협정제안 -중-> 6자구도 근원적 문제해결로 선순환,” 『조선신보』, 2010년 1월 27일.

‘선비핵화·후평화협정 단계론’으로부터 ‘평화협정체결 선행론’으로

2009년 8월 이후 여러 언명에서 관찰되는 것은 북한이 비핵화라든지 6자회담의 의미를 바꾸고 있다는 것이다. 실제로 북한 측 문헌을 종합하면, 북한의 ‘조선반도비핵화’ 정책은 2009년도 후반기를 거치면서 달라졌다. 북한지도부는 북미관계의 전과정 그리고 6년간의 6자회담을 해부학적으로 분석한 것에 기초하여 정책을 바꾸었다고 한다.¹³⁾ 즉 6년(2004~2009년)간 견지했던 <선비핵화·후평화협정 단계론>을 <평화협정체결 선행론>으로 정책입장을 바꾸었다는 것이다.

두 정책의 내용과 차이를 보면 다음과 같다. 북한은 미국측의 사정을 고려하여 6자회담에서 평화협정 체결 논의에 앞서 비핵화론을 선행시키는 노력을 6년 이상 기울였다고 한다.¹⁴⁾ 특히 9.19 공동성명 이행은 <선비핵화 후평화협정>이라는 단계론에 입각한 것으로 간주한다. 그 내용을 보면, 첫째, 우선 영변 핵 시설 등 ‘현존 핵계획’의 포기 즉 더 이상 핵무기를 만들지 않는 문제를 다루고 핵무기 문제에 대한 논의는 뒤에 미룬다. 둘째, 비핵화공약이행과 북미신뢰조성이 맞물려야 하며, 북미는 ‘행동 대 행동’의 원칙에서 조치를 취한다. 셋째, 비핵화 문제를 초보적으로 논의하는 과정에 신뢰를 쌓고 평화협정체결 환경을 마련한다. 이러한 조치로 9.19 공동성명이행의 초기단계조치가 이행되었을 때 조선인민군은 판문점 대표부를 통해 유엔대표도 참가하는 북미 군부사이의 회담을 진행할 것을 제의했다. 넷째, 2.13 합의가 이행되어 다음단계에서 북한의 핵무기 문제가 논의대상으로 부상하게 되면 당연히 근본문제, 평화협정체결문제도 논의한다.

이러한 과거 입장은 2009년 중후반을 거치면서 바뀌었다. 2009년 4월 북한 미사일 발사 및 5월 2차 핵실험과 이에 대한 유엔안보리의 대응조치를 거치면서, 평화체제를 논의하기에 앞서 비핵화를 단계적으로 진척시키고자했던 과거 6자회담의 방식(2004~2009년)은 끝났다고 한다. 좌절과 실패를 거듭한 6자회담 과정은 당사자들 사이의 신뢰가 없이는 문제가 풀릴 수 없음을 보여주기 때문에,¹⁵⁾ 북한은 북미의 적대관계가 청산되고 신뢰가 조성되지 않는 한 6자회담이 재개되어도 다시 실패를 면치 못할 것이라고 판단하게 되었다고 한다. 그래서 변화된 상황에 맞게 비핵화를 위한 행동순서를 바꿀 것을 제안했다고 한다. 즉 ‘비핵화를 통한 신뢰조성’이 아니라 ‘평화협정 체결을 통한 북미 신뢰조성’으로 순서를 바꾸는 것을 통해 근원적 문제부터 먼저 풀어야 비핵화과정이 더 빨리 촉진될 수 있다는 것이다.¹⁶⁾ 또한 핵시설 가동 중단에 머무르지 않고 핵무기 문제까지 논하려면 북미 교전관계에 종지부를 찍어야 한다는 것이다. 이는 북한 군대의 논리도 반영한 비핵화 과정의 새 출발이라 했다.¹⁷⁾

13) “<문제해결의 열쇠는 평화협정에 의한 신뢰조성> 조미관계 전과정에 대한 총화, 도달한 결론,” 『조선신보』, 2010년 1월 25일.

14) 위의 글; “비핵화 첫 공정은 미국과의 신뢰구축, 조선이 마음놓고 발걸음 떼기 위한 선결조건,” 『조선신보』, 2010년 2월 2일.

15) “주러 북대사, 북 외무성 성명 발표 관련 기자회견 진행,” 『조선중앙방송』, 2010년 1월 15일.

16) 북 외무성 대변인 담화, 『조선중앙통신』, 2010년 1월 18일.

17) “<60년째 종전 조선의 평화협정제안 -중-> 6자구도 근원적 문제해결로 선순환,” 『조선신보』, 2010년 1월 27일.

다만 평화회담 형식은 미국이 결정하도록 요청했다고 한다.¹⁸⁾ 아울러 북한은 평등에 기초한 회담운영(다시 말해 제재해제)과 평화체제수립문제를 외면하지 않는 올바른 행동순서의 보장을 요구했다.¹⁹⁾ 또한 정전협정당사국들이 평화협정체결 협상탁자에 나와 앉기만 해도 신뢰의 출발점이 마련된다는 것, 현시점에서 협정체결이라는 중착점을 6자회담 재개 전제조건으로 삼지 않는다는 것이라 했다.

한편 7월 북한은 천안함 침몰과 관련한 유엔 안보리 의장 성명이 발표된 직후, “평등한 6자회담을 통하여 평화협정체결과 비핵화를 실현하기 위한 노력을 일관하게 기울여 나갈 것”을 천명했다. 아울러 “적대세력이 무력시위, 제재와 같은 도발에 계속 매어 달린다면, 강력한 물리적 대응을 면치 못할 것이고, 그로 인한 충돌확대의 책임에서 벗어나지 못할 것”이라 엄포를 놓았다.²⁰⁾

북한의 입장변화에 따른 향후 6자회담 전망

종합해서 보면, 2009년 5월 2차 핵실험을 전후하여 북한은 전반적으로 한국과 미국에 대한 요구조건을 상향 조정했다. 이러한 변화는 북한이 핵능력 증강을 배경으로 그 이전에 비하여 더 많은 영향력과 위신을 누려야 한다고 판단하고 이를 주변국을 상대로 시험하고 있음을 시사한다.

북한은 스스로가 “6자회담은 과거의 것을 <복원>하는 것이 아니라 <혁신>해야 한다”²¹⁾고 말하고 있듯이, 비핵화와 관련한 전반 협상 구도를 북한에게 유리하게 변경하고자 시도한 것이다. 그 대표적인 요구가 <평화협정체결 선행론>이다. 북한은 기본적으로 핵무기 보유국가의 자격으로 6자회담에 임하는 태도를 보이는 한편, 강압외교를 통해 한국과 미국의 정책변경을 강제함과 동시에 선평화협정체결 또는 평화협정과 비핵화 논의의 병행추진 등 의제설정을 변경하고자 시도할 것이다. 설령 비핵화 협상이 진행되고 진전이 있더라도, 자신의 ‘양보’에 대해 과거에 비하여 훨씬 더 높은 보상을 요구할 것이다.²²⁾ 이는 전체적으로 6자회담의 진전을 어렵게 할 것이다.

북한의 이러한 입장은 5월과 8월 북중 정상회담에서도 논의되었을 것이다. 특히 8월 30일 김정일 위원장은 장춘에서 후진타오 주석에게 “한반도의 긴장완화를 위해 6자회담의 조기개최를 원한다”고 밝혔다.²³⁾ 이러한 보도는 북한매체보다는 중국매체를 통해 나오고 있다. 북한과 중국은 6자회담

18) “<평화협정형식결정을 미국에 요청>, 중국, 러시아 주재대사가 회견,” 『조선신보』, 2010년 1월 15일.

19) “비핵화 첫 공정은 미국과의 신뢰구축, 조선이 마음 놓고 발걸음 떼기 위한 선결조건,” 『조선신보』, 2010년 2월 2일.

20) “북 외무성 대변인, 7.10 유엔안보리 천안함 의장성명 채택 관련 중동기자 질문 대답,” 『조선중앙통신』, 2010년 7월 10일.

21) “<60년째 종전 조선의 평화협정제안 -중-> 6자구도 근원적 문제해결로 선순환,” 『조선신보』, 2010년 1월 27일.

22) 만약 핵 무장에 성공하면, 이란도 유사한 행위를 보여줄 것으로 기대된다. 이란은 다른 OPEC 멤버 국가들이 석유 생산 쿼터를 이란에게 유리하게 배정하도록 압박을 가할 것이다. David Ochmanek and Lowell H. Schwartz, *The Challenge of Nuclear-Armed Regional Adversaries* (Rand, 2008), p. 35.

재개 문제에 대해서는 합의한 것으로 보인다. 중국의 입장은 6자회담을 일단 재개하고 그 속에서 북한의 주장의 수용가능성을 타진하고자 할 것이다. 중국은 3월 이후 중단되었던 지점에서 다시 시작하고자 하는 태도를 보였다. 최근 우다웨이는 한-미-일을 순방하면서 과거의 3단계안(북미접촉 → 6자 예비회담 → 6자공식회담)을 다시 제시했다. 그러나 참여국간에 전반적 의견조정이 이루어지기까지는 시간이 걸릴 것으로 보인다.

23) “DPRK top leader Kim Jong Il hopes for early resumption of six-party talks,” *Xinhua News Agency*, August 30, 2010.