

KNSI REPORT

현안
진단

2006/09/06



9·19 1주년, 6자회담은 살아있나?



김연철 (코리아연구원 기획위원 / 고려대 아세아문제연구소 연구교수)

- I. 지난 1년, 북미 양국의 불신의 증폭과정
- II. 중국의 무산된 중재와 흔들리는 북중 관계
- III. 한국은 무엇을 해야하나?

• 9·19 1주년, 6자회담은 살아있나? 1)

9.19 공동성명을 채택한지 이제 1년이 된다. 그날의 감동적인 합의 장면은 아스라한 기억으로 떨어져 가고 있다. 북한은 미사일을 발사했고, 미일 양국은 북한에 대한 경제제재를 확대하고 있다. 중국의 중재노력은 한계에 이른 듯 하고, 한국의 역할도 찾아보기 어렵다. 왜 이렇게 되었을까? 그리고 앞으로 어떻게 해야 하나?

I. 지난 1년, 북미 양국의 불신의 증폭과정

9.19 공동성명은 출구전략에 따른 것이다. 복잡하고 민감한 현안들이 많지만, 일단 출구를 확인하자는 것이다. 그래서 북한은 핵을 폐기하고, 미일 양국은 북한과 관계 정상화를 추진하며, 한반도 평화체제를 별도의 포럼으로 논의하면서, 동북아 다자간 안보협력을 지향해 나가자는 것이 6자가 합의한 출구였다. 문제는 출구에 이르는 방법을 서로 다르게 생각하고 있었고, 잉크도 마르기도 전에 갈등은 시작되고 있었다는 점이다.

9월 19일 힐 대표의 종결발언은 이후의 험난한 과정을 예고했다. 비공개외의 관행에도 불구하고 국무부는 이 발언을 며칠 후 공개했다. 북한의 완전한 핵 폐기와 조속한 NPT 복귀, 그리고 IAEA 안전조치 이행을 촉구하면서, 미국은 (핵문제 외에도) 인권문제, 생화학무기, 테러리즘, 그리고 불법행위 등을 논의할 것이라는 점을 밝혔다. 공동성명에서 모호하게 처리했던 북미 양자현안에 대한 미국의 원칙적 입장을 밝힌 것이다. 미국측의 예상치 못한 종결발언에 대해, 북한은 현장에서 대응할 여유가 없었고, 하루가 지난 9월 20일 외무성 대변인 담화를 통해 자신들의 입장을 밝혔다. 경수로를 제공해야 NPT에 복귀하겠다는 입장이었다. ‘적절한 시기’에 경수로 제공문제를 논의할 것이라는 9.19 공동성명의 합의 내용을 북한은 자신들에게 유리하게 재해석해서 미국측의 ‘의제의 발언’에 대응한 것이다. 힐 대표는 종결발언을 통해 워싱턴의 강경기류를 대변했고, 북한 역시 경수로 문제에 대한 원칙적 입장으로 후퇴했다.

2005년 11월 재개된 5차 6자회담은 북미 양국의 불신관계를 재확인하는 자리였다. 북

1) 이 현안진단 40호는 『프레시안』 ‘한반도브리핑’과 동시 게재 합니다.

한은 미국의 금융제재가 공동성명 위반이라고 주장했다. 5차 회담은 다음 날짜를 잡지도 못한 채, 그렇게 3일 만에 끝났다. 당시 김계관 북측 대표는 회담후 기자회견에서, “북미 양국이 앞으로 회담을 열어, 금융제재 문제를 논의하기로 했다”고 밝혔다. 나중에 알려진 얘기지만, 그러한 북측의 발표는 성급한 것이었고, 워싱턴의 분위기를 경색시킨 빌미를 제공 했다. 금융제재 문제에 대한 북미 양국의 대화 필요성을 한중 양국이 제기했고, 힐 대표의 입장에서 검토 가능하다는 수준에서 말한 것을 북한은 서둘러 기정사실화했다. 그러나 결과적으로 힐 대표가 워싱턴에 도착하기도 전에 언론에 보도된 ‘합의’는 힐 대표를 더욱 위축시키는 결과를 가져왔다.

2006년 3월 7일 뉴욕에서 있었던 북미 양국의 접촉 결과는 북한의 ‘희망적 생각’과 달랐다. 북한은 위폐 문제 해결을 위한 정보 교류와 합동 협의기구 설치를 제안했지만, 미국은 “불법 행위는 협상의 대상이 아니다”라는 점을 분명히 했다. 당시의 접촉에서 미국은 의도적으로 6자회담 관련자들을 배제함으로써, 명백히 협의가 아니라 ‘범죄사실’을 설명하는 자리임을 분명히 했다. 북한의 좌절감이 컸을 것이다.

4월 중순 도쿄에서 진행된 비공식 6자회담 대표회동의 결과는 북미 양국의 평행선을 다시 한 번 확인하는 자리였다. 2005년 하반기 이후 몇 차례 비공식 회동이 추진되었다. 중국은 심양 등에서의 비공식 회동을 제안했고, 한국 역시 제주도 회동을 제안하기도 했다. 그렇지만 미국은 ‘6자회담틀 내에서의 양자접촉’을 고수했고, 북한 역시 미국의 금융제재 문제가 해결되지 않는 한, 6자회담에 나갈 수 없다는 입장을 지속했다. 어렵게 성사된 도쿄회동은 북미 양국의 엇갈린 고집으로 아무런 진전도 없이 끝났다. 김계관 대표와 힐 대표는 스치기만 했다. 대화는커녕, 악수도 하지 않았다. 단지 북미 양국의 접촉을 위해 도쿄에 갔던 다른 참가국 대표들은 허탈할 수 밖에 없었다.

북한이 미사일 발사라는 억지전략을 선택한 것은 아마도 뉴욕접촉과 도쿄 회동에서 느꼈던 좌절감의 산물이었을 것이다. 미국과 일본은 북한이 미사일을 발사하자, 준비된 봉쇄전략을 곧바로 실행에 옮겼다. 그렇게 지난 1년은 제대로 된 회담 한번 없이, 불신과 좌절, 공세와 봉쇄로 악화의 길을 걸었다.

II. 중국의 무산된 중재와 흔들리는 북중 관계

지난 1년 6자회담의 모멘텀이 상실되고, 위기가 증폭된 것은 북미 양국의 대립만큼, 중국의 중재역할이 제한되었기 때문이다. 9.19 공동성명이 채택되는 과정에서 중국은 북한

을 회담장으로 이끌고 들어왔고, 북미 양국의 입장 차이를 아우르는 노련한 중재외교를 유감없이 발휘했다.

그렇지만 9.19 이후 중국은 중재에 실패했다. 북중 관계의 악화로 중국이 개입할 수 있는 공간은 줄어들었다. 북한은 중국이 금융제재 문제와 관련, 자신들의 입장을 보다 적극적으로 대변하지 않은 것에 화가 났을 것이다. 마카오의 방코델타 은행(BDA)이 북한 계좌를 동결했을 때, 마침 소액이지만 중국은행(BOC) 마카오 지점 역시 동일한 조치를 취했다. 경제운영에서 국제적 기준(Global Standard)에 부합하고자 하는 중국의 입장에서 돈세탁이나 위폐와 같은 불법적 금융거래 영역에서 북한 입장을 두둔하기는 어려웠을 것이다. 중국은 여전히 북한과 '전략적 협력 관계'를 유지하고 싶어 하지만, 동시에 북핵 문제의 지연이 2008년 베이징 올림픽과 지역안정에 부정적 영향을 미치는 것을 우려하고 있다. 북한 역시 중국이 '북한 카드'를 활용하여, 미중관계를 관리하려는 의도에 대해 의구심을 갖고 있다. 개혁을 향해 질주하고 있는 중국과 여전히 개혁에 소극적인 북한 사이에 국제정세를 바라보는 인식의 격차도 있을 것이다. 2005년 10월 후진타오 주석의 방북과 2006년 1월 김정일 위원장의 방중으로 양국은 '흔들리는 관계'에서 다시금 '전략적 협력'의 필요성을 재확인했지만, 그것이 6자회담의 성과로 이어지지는 않았다. 2006년 4월의 탕자쉬안 국무위원의 비공개 방북이나 북한의 미사일 발사이후인 7월의 우다웨이 부부장의 방북은 아무런 성과도 없었다. 탕자쉬안의 방북시 김정일은 금융제재 해제가 6자회담 참가의 선결조건이라는 점을 분명히 했다고 알려졌다. UN 안보리 결의안이 논의되던 7월의 우다웨이 방북은 김정일 위원장 접견도 이루어 지지 않은 채, 빈손으로 돌아왔다. 결국 중국은 일본이 주도했던 결의안보다는 약화되었지만, 어찌되었던 강경의 가능성을 내포한 UN 결의안을 통과시켰다.

물론 중국은 여전히 북한의 안정이 필요하고, 북한 역시 불리한 국제상황속에서 중국의 지원이 필요하기 때문에, 양국관계는 흔들리면서도 '전략적 협력의 필요성'이라는 균형 추로 돌아올 것이다. 최근 들어 김정일 위원장의 방중 가능성이 거론되고 있는 이유도 마찬가지 이유일 것이다. 다만 6자회담장에 북한을 데려올 수 있는 중국의 카드가 별로 없다는 점에서 중국의 고민이 있을 것이다. 미국이 북한의 불법행위 문제를 6자회담과 관계 없이 대응해 가겠다는 방침이기 때문에, 중국은 북한의 '선 금융제재 해제'요구를 미국에 대해 관철하기 어렵다. 북한이 6자회담과 금융제재 문제를 분리해서 일단 회담장에 나가겠다는 전략적 전환이 있어야 중국은 북미 양국관계를 중재할 수 있다. 물론 북한은 만약 그들이 6자회담에 나가겠다는 방침을 정한다면, 그 자체를 경제 지원을 얻을 수 있는

카드로 충분히 활용할 것이다. 아직 북한이 그럴 생각을 할 상황은 아닌 것 같다. 따라서 북중 관계 역시 흔들리며, 협력하는 기존의 관성에서 크게 벗어날 것으로 보이지 않는다.

Ⅲ. 한국은 무엇을 해야하나?

지난 1년 동안 북핵문제를 해결하기 위한 외교무대에서 한국의 주도적인 모습을 찾기 어렵다. 9.19 공동성명 채택당시의 적극적이고 주도적인 역할을 생각한다면, 아쉬움이 남는다. 9.19 공동성명은 그동안 협상의 압초였던 경수로 문제를 한국이 중대제안의 제시를 통해 옆으로 치웠기 때문에 가능했다. 동시에 6.17 면담을 통해 북한을 설득하는 동시에, 그러한 성과를 바탕으로 워싱턴의 분위기를 바꾸기도 했다.

그렇지만 지난 1년 동안 북미 양국의 대립속에서, 남북관계는 신뢰의 위기를 겪고 있고, 워싱턴의 강경기조를 돌릴 수도 없었다. 남북미 삼각관계의 악순환 속에서 역할을 잃어버린 것이다.

북핵 교착의 장기화로 가장 큰 피해를 입고 있는 국가는 한국이다. 한반도에서 긴장이 고조되면, 경제적 신인도를 비롯해 많은 부분에서 부정적 영향을 받는다. 동시에 북한의 미사일 발사 이후 구체화되고 있는 일본의 군사대국화 경향은 한반도가 다시금 열강들의 패권 경쟁의 전장으로 전락할 수 있는 미래의 위기를 시사한다.

어떻게 해야 하는가? 원론적이지만 남북미 삼각관계의 선순환을 어떤 형태로든 이루어야 한다. 북미 대립의 상황속에서 국내적으로 양자택일을 서로 다르게 요구하고 있지만 그것은 해답이 아니다. 한미공조와 민족공조의 '현실적으로 존재하지 않는 이념적 이분법'에서 하나를 선택하는 것은 불가능하고 효과도 없다. 미국의 태도를 바꾸기 위해서는 북한이 변화할 수 있다는 근거를 제시해야 하고, 북한을 설득하기 위해서도 마찬가지다. 누구를 설득해야 하는지의 문제가 아니라, 양측을 동시에 설득해야 한다. 2005년 9.19 공동성명은 한미 정상회담→6.17 면담→한미 고위급 대화의 지속적인 삼자대화를 통해 가능했다. 물론 현재의 상황에서 쉽지 않지만, 그렇다고 아무것도 하지 않고, 한반도가 위기 속으로 걸어가는 것을 보고만 있을 수는 없지 않겠는가?

다음으로 미국이 9.19 공동성명 보다, 인권과 금융제재를 통해, 다시 말해 외교가 아닌 힘을 통해서 문제를 해결하겠다는 방침을 고수한다면, 북미 양자만 바라볼 것이 아니라, 조속히 대안을 모색해야 한다. 미국이 현재의 교착상태를 풀어야 할 이유를 찾지 못한다면, 6자회담 참여국중 평화적 방법으로 협상을 통해 북핵문제를 해결해야 하는 한중 양국

의 전략적 대화도 보다 구체적인 형태로 해야 될 것이다. 대북송전 제안을 한국이 주도적으로 제안해서 첫 번째 돌파구를 열었듯이, 현재의 시점에서 새로운 돌파구가 필요하다. 북핵 문제가 풀리지 않는 상황에서 한미 동맹은 대북억지에 머물 수 밖에 없다. 한반도 평화라는 미래 담론은 설 자리가 없다. 현재 한미동맹과 관련된 중요한 아젠다들이 참으로 많다. 그렇지만 북핵문제 해결이 한반도 평화로 나아가는 입구다. 한미 동맹의 최종적인 목표는 한반도의 평화와 번영이 아니겠는가? 북핵문제가 해결되지 않은 상황에서 한미 동맹의 미래 비전이 있을 수 있을까? 