

KNSI REPORT

현안
진단

2006/10/24

□ 리스 순방이후 한반도 : 6자회담 재개 가능성 □

서보혁 (코리아연구원 연구위원 / 경남대 극동문제연구소 객원연구위원)

- I. 리스의 순방 일지
- II. 순방외교의 실패?
- III. 6자회담 재개 분위기
- IV. 한국의 전략적 선택

• 라이스 순방이후 한반도 : 6자회담 재개 가능성

10월 17-12일 진행된 콘돌리자 라이스 미 국무장관의 4개국 순방이 21일 끝났다. 일본, 한국, 중국, 러시아 순으로 이어진 그의 순방은 유엔 안보리 결의 1718호 이행을 위한 국제공조를 이끌어내려는 것이 목적이었다. 나아가 라이스 장관의 순방은 북한을 제외한 6자회담 참여국들과의 외교채널을 강화해 6자회담 재개시 대북압박 전선을 사전에 형성해둔다는 의미도 있었다 하겠다. 그렇다면 그의 순방외교는 성공하였다고 할 수 있는가? 이후 북핵사태를 둘러싼 한반도 정세, 특히 북미관계를 어떻게 전개될 것인가? 이에 대해 한국은 어떻게 대처해야 하는가?

I. 라이스의 순방 일지

라이스 장관은 첫 순방지인 일본에서 양국의 강력하고 통일된 대북정책 공조를 과시하며 그의 순방외교를 산뜻하게 출발하였다. 10월 18일 라이스 국무장관과 아소 다로 일본 외상은 유엔 안보리 대북제재 결의를 신속하고 효과적으로 실시하기 위해 협력하기로 했다. 이들은 또 북한 화물선을 검색하기 위해 양국 정부의 실무자들이 미군과 자위대의 역할을 구체적으로 조정하기로 합의했다. 라이스 장관은 회담을 마친 뒤 공동 기자회견에서 “북한이 (핵 관련) 물자를 이전시키거나 입수하는 것을 억지하겠다”고 밝히고 이날 밤부터 북한 선박 검색을 위한 실무자급 협의를 시작하겠다고 밝혔다.

일본은 대북제재에 가장 신속하고 강력한 행동을 보이고 있다. 일본은 10월 13일 모든 북한 선박의 입항 금지, 북한상품에 대한 수입 금지 등 인적, 물적 교류를 사실상 중단하는 제재를 결정하였다. 일본은 나아가 확산방지구상(PSI)에 자위대를 파견하고 필요시 총격도 할 수 있는 추가 제재를 준비 중인 것으로 알려졌다.

그러나 19일 한국에서부터 라이스의 순방은 차질을 빚기 시작하였다. 라이스 장관은 반기문 외교부 장관, 노무현 대통령과 회담을 가졌는데, 한미 양국은 북핵 불용, 안보리의 대북결의 이행, 북한의 추가 악화상황 조치 반대 등에 공감대를 표시했다. 그러나 안보리의 대북결의 이행 수위를 두고 양국 간 입장 차이가 드러났다. 라이스 장관은 안보리 결의가 신속히 통과된 점을 상기시키며 모든 국가들이 북한의 핵무기 기술 이전 저지 및 대북 핵무기 프로그램 (금융)지원 중단 의무를 준수하는 것이 핵심이라고 말하고, 특히 북한선박 검색 및 통행금지 조치가 중요하다고 강조하였다. 이는 미국이 한국의 적극적인 PSI 참여를 촉구하는 것으로 읽힐 수 있는 대목이다. 이에 대해 한국은 “UN의 대북제재 결의안을 준거로 해 이 취지와 내용에 부합하도록 문제를 풀어 나가겠다”는 전제 아래 “균형되고 전략적으로 조율된 조치를 취해나갈 필요가 있다”고 밝혔다. 구체적으로 한국은 “개성공단사업이 북한의 개혁·개방을 촉진하는데 있어서 긍정적인 면”이 있고 미국측도 이를 “잘 알고 있을 것으로 생각”한다는 것이 반 장관의 설명이었다. 또 금강산사업도 “그 상징성이 큰 사업”이라는 것이 한국측의 설명이다. 다만, 안보리 대북결의 이후 재재위원회가 결의 이행을 위한 세부적인 사안을 논의할 것이므로 한국정부는 이 사업들을

“안보리 결의와 국제사회의 요구에 조화되고 부합될 수 있도록 필요한 조정을 검토해 나갈 것” 이라고 밝혔다.

한국의 이같은 입장에 대해 라이스 장관은 그에 대한 결정은 한국이 할 것이라고 말했다. 미국은 특히 한국의 PSI 참여에 큰 관심을 갖고 있었다. 힐 차관보가 17일 “콘돌리자 라이스 미 국무장관이 방한해서 PSI에 대해 대화할 것” 이라고 말한 점을 미뤄볼 때 라이스 장관의 방한은 소기의 성과를 거두었다고 말하기 어렵다. 이에 대해 뉴욕타임스지는 19일 개성공단의 ‘긍정적인 면’ 과 금강산관광사업의 상징성을 설명했다는 반장관의 기자회견 발언에 라이스 장관이 실망했다고 평가하기도 했다.

20일 세 번째 순방국인 중국에서 라이스 장관은 리자오싱 외교부장, 탕자쉬엔 외교담당 국무위원, 후진타오 국가주석 등과 연쇄 회담에 나섰다. 중국은 라이스 방중 직전까지 대북 금융거래 및 인도적 지원 축소, 북중 국경지대 철조망 설치, 교역품 검색 등의 조치를 통해 안보리 결의를 이행하는 ‘의지’ 를 보였다. 그러나 회담을 통해 미중 양국은 대북제재의 강도에 있어서 입장 차이를 좁히지 못하였다. 양국 외교장관 회담에서 리자오싱 외교부장은 북핵사태의 외교적 해결에, 라이스 국무장관은 불법물질 거래 차단을 중심으로 한 유엔 결의 이행(곧 제재)에 초점을 두었다. 특히 북한 선박에 대한 화물검색 문제에 대해서는 여전히 이견을 좁히지 못한 것으로 알려졌다. 이 자리에서 리 외교부장은 북한의 핵 위기를 다루는데 있어서 관련 당사국들이 냉정을 유지하고 신중하고 책임있는 자세를 보여야 할 것이라고 말해, 미국의 대북 압박과 일정한 거리를 두었다.

한편, 라이스 장관은 중국의 중재역할을 통한 북핵문제의 외교적 접근에 회의적인 태도를 보였다. 10월 20일 라이스 장관은 김정일 국방위원장을 면담하고 돌아온 탕자쉬엔 국무위원으로부터 “(북한방문 이) 헛되지 않았다” 는 말을 들었지만, 21일 CNN과의 회견에서 “북한의 6자회담 복귀와 같은 제안을 (탕 위원으로부터) 받은 게 없다” 고 말했다. 탕 국무위원은 라이스 장관에게 북한의 입장과 반응을 전하면서 북핵 문제에 좀더 유연한 태도를 가져줄 것을 촉구했다고 신화통신이 보도했다. 그러나 라이스 장관은 중국 지도자들과의 연쇄회담을 마친 뒤 가진 기자회견에서 대북 금융제재를 해제하지 않는 등 미국의 입장에는 변화가 없음을 확인했다.

라이스 장관은 마지막 순방국인 러시아를 21일 방문해 블라디미르 푸틴 대통령, 세르게이 라브로프 러시아 외무장관과 회담을 가졌다. 회담 결과에 대해 미국측 인사는 러시아가 유엔 결의에 따라 미국과 협조하고 북러 국경지대의 관리를 강화하겠다고 밝혔다고 말했다. 그러나 러시아 정부는 안보리 결의 1718호의 이행을 신중하게 판단하고 있는 것으로 보인다. 라브로프 외무장관은 라이스 국무장관과의 회담 초반 모두 발언에서 “유엔의 대북 제재 결의에는 추후에 좀더 논의하고 구체화해야 할 내용들이 있다” 고 말하고 북한에 대한 과도한 감정적인 대응이나 극단적인 제재에는 반대한다는 입장을 표시한 것으로 전해졌다.

북핵문제 해결에 있어서 러시아는 미국의 압박일변도 접근을 경계하고 외교적 해결에 일차적인 노력을 기울여야 한다는 입장으로, 이는 중국의 입장과 같은 것으로 중립 양국이 안보리 결의를 계기로 한반도에 군사적 영향력을 확대하려는 미국과 일본을 견제하는 의미로 풀이된다. 실제 중국과 러시아는 알렉세예프 외무차관, 탕자쉬안 국무위원을 북한에 파견해 2차 핵실험 실시를 잠정적으로 막아놓고 있다고

판단하고 있는 상태에서 미국과 일본의 대북 압박이 상황 악화를 초래해서는 안 된다는 입장을 분명히 한 것이다.

II. 순방외교의 실패?

라이스 장관의 4개국 순방은 미국의 입장에서 절반의 성공, 절반의 실패라고 평가할 수 있다. 물론 이 표현은 그의 순방을 현재 성공과 실패의 상대적 크기를 정확히 가늠할 수 없다는 점과 긍부정적 측면이 동시에 존재한다는 의미를 담고 있다. 다시 말해 라이스 순방을 결산하며 일방적인 평가를 단정적으로 하고 있는 것은 조급하고 잘못된 평가이다.

먼저, 미국은 라이스 방한을 통해 북핵관련 주요 4개국과 북핵 불용, 안보리 결의 이행 지지, 추가 핵 실험 반대, 북한의 무조건적 6자회담 복귀 등에 인식을 같이 하였다. 또 10월 9일 북한 핵실험에 대한 국제사회의 단호한 대응으로서 ‘처벌’의 필요성에 대해서도 공감하였다. 일본이 안보리 결의를 선도적으로 혹은 심하다 할 정도로 이행하고 있지만 한국, 중국, 러시아 역시 일정한 행동을 보이지 않을 수 없다. 4개국이 안보리 결의를 근거로 한 각국의 대북제재를 강화확대 하는데 있어서 라이스의 순방 자체가 촉진요소로 작용하였다 말할 수 있다. 중국은 라이스 방문에 앞서 적극적인 성의를 보여주었고 한국과 러시아는 추후 보다 구체적인 행동을 약속하였다. 한국을 향해서 라이스는 미국 언론과 인터뷰에서 “한국이 분단국으로서 특수상황에 처해있는 것은 이해하지만 대량살상무기에 이용될 금융지원 등을 허용해선 안되는 강력한 의무를 갖고 있다”고 강조했다. 이는 금강산관광사업에 대한 미국의 불만으로 보인다.

특히, 미국은 중국이 과거와 달리 안보리의 대북 결의에 찬성하고 제재에 나서는 등 미국의 한반도 정책에 중국의 지지와 협력을 이끌어내고 있다고 평가하고 있다. 10월 22일자 워싱턴포스트 보도에 따르면, 라이스 장관은 북핵문제 관련 협상 장에 중국을 더 깊이 끌어들이려는 부시 행정부의 정책이 이번 북한 핵실험으로 실패한 것이 아니라 오히려 더 뚜렷한 근거를 얻게 됐다고 말했다. 이렇게 볼 때 당사국인 국무위원의 김정일 국방위원장 면담은 후진타오 주석의 강력한 메시지를 북한에 전달하는 것이었고, 그에 대한 김 위원장의 원칙적 반응(한반도 비핵화 혹은 금융제재 해제와 6자회담 복귀의 맞교환)을 당 위원이 방중한 라이스 장관을 염두에 두고 과도하게 표현한 것이라고 볼 수도 있을 것이다.

둘째, 라이스는 북한에 전술적인 변화로 미국을 움직일 수 없다는 점과 강도 높고 지속적인 압박에 나설 것임을 분명히 하였다. 라이스 장관은 당사국인 국무위원의 북한 방문 결과 북한의 분명한 메시지가 없었다고 평가절하 하였다. 구체적으로 그는 “김정일이 핵실험에 대해 사과했다거나 핵실험을 다시 하지 않을 것이라는 말을 들은 적이 없다”고 말했다. 이 발언은 현재 미국이 북한에 요구하는 최소 수준의 행동인지도 모른다. 미국은 계속해서 6자회담 참여국들을 독려해 압박을 계속 가할 것으로 예상된다. 토니 스톨텐버그 대변인은 “대북제재가 벌써부터 북한에 우려를 야기하고 있다는 점에서 6자회담 접근법이 효용이 있음을 나타내는 증거다”고 말할 정도이다. 라이스 장관도 전제조건 없는 북한의 6자회담

북귀의 문을 열어놓으면서도 “북한이 다시 핵실험을 강행한다면 그들의 고립을 더욱 심화시킬 것” 이라며 “미리 예단하고 싶지 않지만 북한에 대한 보다 광범위한 조치들이 취해질 것” 이라고 강조했다.

그러나 라이스의 이번 순방은 안보리 결의 이행이 미국의 기대대로 순조롭지 않았음을 보여주는 면이 적지 않다. 중국, 러시아, 한국은 자국의 입장에서 대북 제재에 나서면서도 북한에 압력만 가할 경우 추가 핵실험과 같은 위기상황이 악화될 수 있다고 우려하고 있다. 한국과 중국은 남북관계와 북핵사태의 평화적 해결 원칙을 감안해 제한적 대북 제재와 대화를 병행하고 있다. 10월 14일 한중 정상회담 결과 양국은 북핵 불용, 유엔 안보리의 ‘필요하고 적절한’ 대응조치 지지, 북한의 6자회담 복귀, 평화적 해결 등에 합의하였다. 러시아는 대북 금융제재 해결을 위한 북미 양자회담의 필요성까지 제기하고 있다. 물론 이들 3개국이 모두 북핵문제 해법에 일치된 의견을 갖고 있는 것은 아니고 위와 같은 입장은 중국과 러시아의 경우 한반도에서 미국의 영향력 견제, 한국의 경우 남북관계 개선 지속 등 각국의 전략적 입장에 따른 것이다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 볼 때 이들 3개국은 6자회담 재개를 통한 외교적 접근에 무게를 두고 있어 제재 위주의 미국, 일본의 입장과 차이를 보이고 있다.

물론 미국 역시 외교적 접근에 반대하고 있는 것은 아니다. 4개국 순방 후 라이스 장관은 “우리는 이 위기를 확산시키기를 원치 않으며, 위기를 진정시키기를 진심으로 원한다” 고 말하고, “6자회담의 기본 취지와 지난해 9.11 공동성명에 비쳐보면 북한 현 정권과 충분히 해결될 수 있다” 고 말해 6자회담 재개 가능성을 열어놓았다.

III. 6자회담 재개 분위기

앞으로 한반도 정세는 상황 악화 혹은 물리적 충돌, 대화 복원, 현 위기국면 유지 등 세 가지 방향 중 하나로 나아갈 수 있다. 미국과 일본의 북한 선박 검색시 혹은 전면적인 경제, 금융제재시 북한과 분쟁이 일어나거나 북한의 2차 핵실험이 일어날 수도 있다. 미국과 일본은 PSI에 협력하기로 합의한 것으로 알려졌다. 이와 달리 북한이 6자회담 복귀를 전격 선언하여 대화국면이 조성되고 한국, 중국의 중재로 9.19 공동성명 이행이 논의될 수도 있다. 안보리 결의는 물론 북한과 미국이 6자회담 복귀를 서로 주장하고 있다. 중국 특사 방문에서 김정일 위원장이 6자회담에 복귀하면 미국이 금융제재를 해제할 것을 제의했다는 보도가 사실이라면 대화 재개가 가능할 수도 있을 것이다. 그러나 물리적 충돌이 발생하지 않으면서도 북한이 국제사회의 제재를 감수하며 핵보유국의 지위를 요구할 경우 지금과 같은 대치상황이 지속될 수도 있을 것이다. 국제적 고립에 익숙한 북한은 안보리 결의 이후 대내결속을 강화하고 있고 미국내 정치적 변화를 기대하고 있다고 볼 때 이 같은 가능성은 최소 연말까지 갈 수도 있을 것이다.

이런 가운데 라이스 장관의 순방 결과와 북한의 최근 반응 등을 종합해볼 때 6자회담 재개 가능성이 조심스럽게 점쳐지고 있다. 우선, 안보리 대북결의는 핵실험에 대한 대북 제재와 대화 노력의 병행을 명시하고 있다. 대북결의 1718호 제13항은 “6자회담 조기재개를 촉진하고, 긴장악화 행동을 자제하며,

외교적 노력을 강화하려는 모든 당사국들의 노력을 환영하고 고무한다” 고 명시하고 있다. 이는 미국의 입장에서 관련국들의 협조를 얻어 대북제재를 강화하기 위해서는 외교적 노력을 보여야 한다는 딜레마에 직면해 있음을 의미한다. 일견 미국은 관련국들과 대북제재를 유지하는 가운데 6자회담 재개에 나서는 것이 손해 볼 일은 아니라고 판단할 수도 있다. 이와 관련해 크리스토퍼 힐 차관보는 10월 17일 “우리의 궁극적인 목표는 북한에 제재를 가하는데 있는 것이 아니라 북한이 (9.19) 공동성명을 이행하고 핵 프로그램에서 벗어나게 만드는 것” 이라고 강조했다.

위에서 살펴본 바와 같이 한국, 중국, 러시아는 북핵문제의 해결을 위해 외교적 노력을 강조하고 있다. 중국과 러시아는 이미 북한에 특사를 보냈고 이 과정에서 북한은 기존의 입장에서 다소 완화된 태도를 내보이는 것 같다. 탕자쉬엔 특사의 방북 결과를 최소한도로 유추해볼 때 김정일 위원장은 6자회담 재개에 (분명한 긍정의 입장을 밝히지 않았다고 하더라도) 반대하지 않았을 가능성이 높다. 이는 “대화 와 협상을 통하여 조선반도의 비핵화를 실현하려는 원칙을 변함없이 고수할 것”, “방코텔타아시아은행의 금융제재문제를 6자회담 틀 안에서 확실하게 푼다는 합의만 있으면 우리가 먼저 6자회담에 참여할 수 있다” 는 최근 북측의 공식, 비공식 반응에서도 확인된다.

또 북한은 탕자쉬엔 특사가 전달한 후진타오 주석의 단호한 북핵 불용 입장과 높아지는 중국의 경제 제재에 부담을 가지지 않을 수 없는 입장이다. 중국 외교부는 북핵 실험일인 10월 9일 북핵 실험을 “단호히 반대한다” 는 강경 입장을 즉각 표명하는 동시에, 다음날에는 “북한에 대한 어떤 군사행동도 인정하지 않으며 이에 대해 결단코 반대한다” 고 말했다. 중국의 리자오싱 외교부장은 탕 국무위원이 방북에서 “모두가 6자회담을 가능한 한 빨리 재개하는 방안을 논의했다” 고 말했다.

북한은 10월 9일 핵실험에 앞서 3일 핵실험을 예고한 바 있는데, 현재까지 북한은 2차 핵실험을 시사하는 언행은 발견되지 않고 있다. 대내적으로 김정일 위원장은 일단 한차례 핵실험 및 ‘성공’ 발표로 북한군의 사기를 진작시키고 인민대중의 지지를 확인한 것으로 만족하는 한편, 핵실험의 영향으로 미국이 회담에 나오지 않을 수 없게 되었다고 주장할 수 있게 되었다.

북한이 2003년 6자회담에 응한 과정을 볼 때도 앞으로 6자회담이 재개될 가능성은 북핵실험 이전보다 높아 보인다. 일반적으로 북한은 도발적 행위를 통해 자신의 입장을 가장 높은 수준에서 제시한 후 상대국의 대응하는 과정에서 유화적인 제스처를 취하며 대화에 나서곤 했다. 북한은 2002년 12월에서 이듬해 1월까지 국제원자력기구의 사찰단을 추방하고 핵재처리시설의 봉인을 해제하고 핵확산금지조약 탈퇴를 선언하였다. 이에 중국이 3자회담을 주선하자 북한은 기존의 북미 직접 대화 주장을 철회하고, “미국이 대조선정책을 전환할 용의가 있다면 대화 형식에 구애받지 않는다” 고 말하고 4월 23-24일 3자회담에 참여하였다. 북한은 이어 5자회담안을 수정해 러시아의 참여를 주장해 6자회담에 참여하였다. 북한은 당시와 비슷하게 핵실험 이후 관련국들의 반응을 살펴본 결과 6자회담이 자신을 압박하는 구도가 아니라고 판단했을 수 있다. 한국, 중국, 러시아의 6자회담 재개 노력과 이를 미국, 일본이 반대하기 어렵다는 점을 고려할 때 6자회담은 일단 재개될 조건이 마련되었다 하겠다.

IV. 한국의 전략적 선택

6자회담이 재개될 경우 회담 의제는 북핵 실험 이전과 다르게 나타날 가능성이 높다. 북핵 실험을 둘러싸고 미국과 북한을 비롯한 관련국들의 입장 차이, 그리고 미국의 대북 금융제재의 의제화 여부로 6자회담이 다시 표류할 수도 있다. 이에 대해 북한은 10.9 핵실험에 유감을 표명하고 클린턴정부 시절 북미회담 때와 같이 회담 기간동안 추가적 상황악화 조치를 하지 않을 것임을 공약하여야 한다. 미국을 비롯한 관련국들은 대북 제재를 1차 핵실험에 한정하여 유지하되 6자회담 지속을 통해 9.19 공동성명 이행 방안이 나와야 할 것이다. 핵실험 상황까지 치달은 촉발원인으로 작용한 금융제재 문제는 (6자회담에서 북측의 대표 연설을 한 차례 들은 후) 6자회담내 북미대화에서 혹은 6자회담 밖에서 별도로 다루되 미국이 증거를 북한에 제시하거나 그렇지 못할 경우 마무리를 검토할 단계에 들어섰다.

물론 이와 같은 시나리오가 현실화되려면 북한과 미국의 인내와 한국, 중국, 러시아 등 관련국들의 적극적인 중재 노력이 맞장구를 쳐야 한다. 그 속에서 한미 양국이 검토해온 ‘공동의 포괄적 접근방안’을 재검토 하되 보다 구체화 하여야 할 필요가 있다.

현재 국제사회는 북한의 추가적 핵실험을 막고 한반도 비핵화 실현을 위해 관련 당사국들이 대화에 나서도록 하는데 한 목소리를 내야 한다. 물론 북한의 핵실험에 대한 처벌로 안보리 결의 이행은 필요하다. 특정한 수단이 하나의 목적을 달성하는 것이 아니기 때문에 제재와 대화는 병행하되, 현 대치국면은 북핵사태의 해결에 이롭지 못하다는 점에서 대화에 상대적인 무게가 실려야 할 것이다.

한국은 당면해서는 6자회담 재개, 궁극적으로는 한반도 비핵화 실현을 목적으로 외교적, 평화적 노력을 경주하여야 한다. 6자회담 무용론과 대북 전면 제재론은 무책임한 주장에 불과하다. 정부는 안보리의 대북결의 이행을 지지하면서도 한국이 놓인 조건을 고려하여 지혜롭게 대처해야 할 것이다. 한미 외교장관 회담, 한중 정상회담 등에서 밝힌 입장을 견지하여야 한다. 미국이 강하게 요구하고 있는 PSI 참가에 대해서는 한국의 자발성에 의거해 남북해운합의서의 적극 이행이 한국이 참여하지 않고 있는 역내외 차단훈련시 물질 지원보다 더 강력한 조치임을 설득하여 현 입장을 유지하여야 할 것이다. 제재, 외교적 접근, 남북관계 유지와 같은 병행접근은 유동적인 현 북핵 국면에 유연하게 대응하면서도 대화 재개 노력을 포기하지 않고 대화 재개시 한국의 입지를 높이기 위한 것이다. 