

제재에서 협상으로 가는 기회의 창

: 제5차 2단계 6자회담의 평가와 과제

서보혁

(코리아연구원 연구위원/경남대 극동문제연구소 객원연구위원)

- I. 제재국면하의 대화의 의미
- II. BDA문제의 합리적 접근 가능
- III. 멀기만 한 북핵 폐기 프로세스
- IV. 1월 BDA 협의가 북핵 폐기 전망 좌우
- V. 한국정부의 전향적인 대북조치가 필요한 이유

지난 12월 18일부터 22일까지 베이징에서 열린 제5차 2단계 6자회담이 의장성명을 채택하고 막을 내렸다. 이번 회담은 2005년 11월 9-11일 열린 제5차 1단계 회담 이후 13개월 만에 열린 것으로서, 북한의 미사일 시험발사 및 핵실험으로 조성된 대북 제재국면 하에서 이루어졌다. 그러나 이번 회담도 1단계 회담 결렬 때와 같이, 방코텔타아시아(BDA)은행의 북한계좌 동결문제가 걸림돌이 되어 가시적인 성과를 내지 못하고 ‘휴회’ 되었다. 회담 재개에 걸린 시간과 그 사이 북한의 도발적 행위가 일어난 점을 생각하면 앞으로 회담 전망을 낙관할 수만은 없을 것이다.

그럼에도 22일 의장성명이 밝힌 바와 같이 “각국은 대화를 통해 한반도 비핵화를 평화적으로 달성해야 한다는 공동의 목표와 의지를 재확인하였”고 “행동 대 행동의 원칙 안에서 가능한 한 빨리 9.19 공동성명을 이행하기 위한 조율된 조치를 취한다는데 뜻을 같이” 하였다. 또 금번 회담 중 BDA관련 양자회담을 가진 북한과 미국이 이 문제로 1월 중에 회담을 다시 하기로 합의한 점도 6자회담이 활력을 가질 것이라는 기대를 낳고 있다.

I. 제재국면하의 대화의 의미

먼저, 제5차 2단계 회담의 개최 배경 혹은 특징을 살펴보자. 제4차 6자회담이 9.19 공동성명을 도출해낼 즈음 워싱턴은 BDA 북한계좌에 대한 동결을 단행했다. 평양은 이후 제5차 1단계 회담에서 이 문제를 집중 거론했고 회담 결렬 이후 워싱턴 방문 및 힐 미국측 수석대표의 평양 초청 등을 통해 BDA 동결 해제를 추진하였으나 실패하였다. 이후 북한은 BDA문제 해결이 6자회담 개최의 전제조건이라고 밝혀왔고 그 사이 미사일 시험발사와 핵실험을 단행하였다. 북한이 BDA문제가 해결되지 않은 상태에서 이번 회담에 나온 것은 양보라고 할 수 있을지 모르지만, 회담에서 북한이 BDA문제 해결을 6자회담 진전의 전제조건 혹은 9.19 공동성명 이행의 분위기 조성이라는 입장을 견지하였다. BDA 문제는 이번 회담 결과에 대한 1차 원인이자 향후 6자회담 진전의 가늠자임을 분명하게 보여주었다.

미국을 비롯한 5개국을 북한의 핵실험 이후 각국의 여건에 따라 대북제재를 추진하면서도 6자회담 재개를 통한 북핵문제의 외교적 접근의 필요성을 갖게 되었다. 사실 2003년 말부터 본격 추진된 북한의 핵보유 프로세스는 비확산의 측면에서 매우 심각할 정도였지만 부시정부는 압박과 무시로 일관해왔다. 부시정부는 북핵 실험에 대한 중국의 충격과 반대 입장을 확인하자 5:1의 구도로 북한을 외교적으로 압박할 수 있다고 판단하였다. 이로써 10월 31일 북중미 베이징 비밀 3자회담이 이루어졌다. (이는 2003년 미국이 6자회담을 추구한 이유이기도 하다.) 물론 미국을 비롯한 5개국들은 대북제재를 유지한 가운데 6자회담에 참가한 것이다.

그러나 6자회담 재개는 대북제재가 유엔 차원에서 강력하고 일사분란하게 진행되지 않은 가운데 이루어졌고, 회담에서 평화적 방법을 통한 한반도 비핵화 달성 및 조속한 회담 재개가 합의되었고, 북미간 별도의 BDA회담 개최가 예정되어 있음을 고려할 때 대북 제재국면이 대화국면으로 점진적으로 이행할 가능성을 열어놓았다고 볼 수도 있을 것이다. 여기에는 핵보유국을 자처하는 북한의 느긋함과 지연전술, 중동 및 아프리카 분쟁 사태에 관심이 집중되어 있으면서 레임덕 징후를 보이고 있는 부시행정부내의 사정, 그리고 중국과 한국의 중재 역할 등이 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

결국 6자회담은 소기의 가시적 성과를 거두지는 못하였지만 위에서 살펴본 합의사항과 향후 일정 등을 고려할 때 참여국들 (특히 북한과 미국)의 의지에 따라서는 본격적인 궤도에 오를 수도 있을 것이다. 물론 그러기 위해서는 각국 내의 6자회담 회의론과 정치적 제약을 돌파할 수 있어야 할 것이다.

II. BDA문제의 합리적 접근 가능

다음으로 제5차 2단계 회담에서 나타난 BDA 해법과 초기 북핵 폐기 방안을 둘러싼 논의를 살펴보자. BDA문제와 관련하여 북한의 김계관 수석대표는 18일 기조연설에서 “조건이 성숙되지 않은 현 단계에서” 비핵화 논의가 불가함을 지적하고, “금융제재 해제 및 9.19 공동성명 이후 시행된 유엔제재 등 모든 대북제재를 해제해야 공동성명의 이행방안 논의를 시작하는 것이 가능하다”고 주장하였다. 또 김계관 대표는 22일 회담 종료 후 가진 기자회견에서 9.19 공동성명에 북핵 포기는 미국의 대북 ‘적대시정책’ 종단을 조건으로 하고 있다고 언급하고, “적대시 정책의 집중적 표현”인 제재 하에서 핵포기는 있을 수 없다고 주장하였다. 여기서 북한이 말하는 제재 종단은 BDA 계좌동결에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다. (물론 김계관은 핵실험 이후 대북제재도 언급하고 있으나 이는 미국의 기존 제재 조치와 함께 차후에 별도로 다뤄질 수 있을 것이다.)¹⁾

미국은 BDA문제는 9.19 공동성명 이행과 무관한 북미간 별도의 법적 문제로 간주하고 있다. 미국이 제5차 1단계 회담에서 BDA에 집착하는 북한의 입장을 수용하지 않은 것이나 이후 이 문제에 관한 북미 협의를 거부한 것도 이런 맥락에서 볼 수 있다. 나아가 미국에서는 국제 비확산, 반테러 정책 차원에서 불법으로 의심되는 북한의 모든 해외계좌를 조사하고, 필요시 동결해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 다른 한편, 금번 6자회담을 거치며 북한의 불법자금거래 중단 약속을 전제로 합법 계좌를 해제해 북핵 폐기의 길을 열어야 한다는 의견도 적지 않다. 금번 6자회담 기간 중 북한과 BDA 실무협의를 책임졌던 미국측 수석대표인 글라이저 부차관보가 “불법 금융거래 사안에 초점을 맞추기 시작해야 할 것”이라고 말했다. 북한은 미국의 BDA 동결 이후 불법 외환거래자 조사 및 처벌, 국제자금세탁방지협약 가입 등 재발 방지 의사를 밝히며 미국에 BDA 자금동결 해제를 촉구한 바 있다.

이렇게 볼 때 BDA문제는 (북한이 미국의 대북 금융제재를 포괄적으로 접근하거나 9.19 공동성명의 이행문제를 차기 미행정부와 협상하기 위해 지연술을 쓰지 않는다면) 북미간 별도 실무협의를 거쳐 해결의 실마리를 찾을지도 모른다. 미국 내에서도 북한의 BDA자금 중 합법자금과 불법자금을 구별하여 합법자금은 동결 해제하고 불법자금은 계속 동결하는 방식으로, 북핵 폐기의 길로 들어서야 한다는 지적이 적지 않다. 북한도 적어도 BDA에 관한 한 이같은 방법에 반대하지 않을 것으로 예상된다. 만약 1월 예정된 BDA관련 북미 협의가 타협점을 찾는다면 그 직후 6자회담은 재개될 것으로 보인다. 그러나 BDA문제가 해결의 가닥을 잡는다 해도 북핵 폐기의 길은 간단치 않을 것이 확실하다.

III. 멀기만 한 북핵 폐기 프로세스

미국은 제5차 2단계 회담 기간과 11월 28-29일 북미 베이징 회동에서 북핵 폐기 초기 이행조치를 북측에 제안하고 그에 대한 대응조치를 제시한 바 있다. 미국이 제시한 북한의 초기 이행조치란 ▷영변 5MW원자로 가동 중단, ▷원자로 가동중단 확인차 국제원자력기구 사찰, ▷핵프로그램 신고, ▷핵실험장 폐쇄 등 4가지로 알려졌다. 이에 대해 미국이 제시한 대북 대응조치는 서면 안전보장과 경제 및 에너지 지원 논의로 알려졌다. 이는 先핵폐기 혹은 대응조치가 제시되지 않았던 기존 입장에 비할 때 진전된 안이라 평가할 수도 있을 것이다.

미국의 제안에 대해 북측은 제재문제가 해결되지 않은 상태에서 핵포기 논의는 있을 수 없다는 입장을 보이며 구체적인 방안을 제시하지 않은 것으로 보인다. 총련 기관지 <조선신보>는 12월 23일자 보도에서 “제재해제에 대한 행동조치 없이 조선의 핵공약 이행을 요구하는 것은 미국의 목표가 조선의 일방적인 핵포기에 있다는 데 대한 반증자료” 라고 주장했다. 이와 별도로 BDA문제가 해결의 길로 들어설 때 북한이 보일 대략의 핵폐기 절차와 관련해 12월 20일자 <조선신보>는 다음과 같은 5단계 과정을 암시하고 있다: ①BDA 동결 해제 대 영변 핵시설 가동중단 및 사찰→ ②현존 핵계획 포기(신고 및 검증) 대 경수로 및 대체에너지 제공→ ③핵폐기 요구 대 핵군축회담→ ④완전 핵폐기→ 관계정상화. 이렇게 볼 때 금번 회담은 핵폐기 1단계의 입구에 들어서기로 한 것에 의의를 둘 수 있을 것이다.

회담 기간 중 북한과 미국의 입장 차이에 대해 한국과 중국을 비롯한 참가국들은 사안별 워킹그룹 가동, 원자로 가동 중단 및 확인 사찰로 제한한 초기 이행, 단계적 패키지 방식으로 중재안을 내놓은 것으로 알려졌다. 물론 BDA문제로 이들 중재안은 빛을 보지 못하였지만 앞으로 보다 조율된 중재가 있을 경우 북한과 미국의 반응에 변화가 있을 것으로 기대해본다. 왜냐하면 북핵 폐기 이행 과정에 한국 등 관련국들의 책임과 역할이 부상할 것이기 때문이다.

IV. 1월 BDA 협정이 북핵 폐기 전망 좌우

금번 6자회담은 판단기준에 따라 평가가 엇갈릴 수 있다. 중국측 수석대표 우다웨이 외교부 부부장은 회담 개최에 즈음하여 9.19 공동성명의 전면 이행을 위한 구체적 조치와 공동성명 이행의 초기를 기대한다고 밝혔다. 그러나 이 두 가지는 달성되지 못하였다. 더구나 최소 기대치였던 차기 회담 일정도 잡지 못하였다. 이에 따라 미국과 일본 일각에서는 6자회담 무용론과 대북제재 강화론이 고개를 들고 있다.

다른 한편, 이번 회담이 제4차 6자회담 직후 상황과 비교할 때 기대를 갖게 하는 점들이 적지 않다는 지적도 있다. 제4차 회담 직후는 BDA 북한계좌 동결 및 북핵 실험으로 상황이 악화일로를 치

달았다고 한다면, 금번 회담은 최악의 상황 이후 대화를 모색한 것이고 북미간 별도의 BDA 협의도 예정되어있다. 말하자면 제5차 2단계 회담은 북미간 입장이 팽팽하게 대립한 가운데 향후 북핵문제의 외교적, 평화적 해결의 길로 나아갈 모멘텀을 확보하였다고 평가할 수 있다.

라이스 미 국무장관이 지적했듯이 “(베이징에서 개최되는) 6자회담은 일련의 과정으로 파악해야 하며 한 차례의 회담에 의해 판단할 수는 없다.” 북한은 先BDA 해결, 後핵폐기 논의를 내세워 미국의 초기 이행조치안에 적극적으로 반응하지 않았다. 그래서 일부에서는 북한이 차기 미 행정부와 본격 협상하기 위해 지연전술을 구사하고 있다는 분석도 내놓고 있다. 그럴 경우 북미간 BDA협이 난항을 겪거나 가시적인 성과가 있더라도 북은 다른 금융제재 등 미국의 ‘적대시정책’ 중단을 요구하며 시간을 벌며 핵개발을 계속할 수 있다. 이럴 경우 미국을 비롯한 국제사회는 대북제재를 강화하고 북한과 물리적 갈등을 빚을 수도 있다.

금번 회담은 사실 북한보다는 미국이 상대적으로 적극적이었다 할 수 있다. 미국은 중국의 대북 압박에 기대를 걸면서 북핵 폐기 초기 이행 및 상응 조치를 제안하며 북한의 반응을 유도하려 하였다. 미국은 또 BDA문제를 6자회담 의제 밖의 문제로 빼내는데 성공한 듯이 보인다. 그럼에도 BDA에 대한 북측의 강한 집착과 핵폐기 초기 이행에 상응하는 ‘보상’이 만족스럽지 못하다고 판단하고 있다는 점을 고려할 때 보다 유연한 접근이 요구된다. 북핵 포기를 본격 논의하기 위해서는 BDA문제에 대한 합리적 접근이 필요하다는 지적이 설득력을 얻는 이유가 여기에 있다. 1월 개최 예정인 북미간 BDA 협의가 성과를 내 본격적인 북핵 폐기의 길을 닦길 기대해본다.

V. 한국정부의 전향적인 대북조치가 필요한 이유

한국측 6자회담 수석대표인 천영우 한반도 평화고섭본부장은 23일 “이번 회담은 다음 6자회담에서 실질적 문제를 토의할 수 있는 징검다리를 놓았다고 보면 된다”고 평가하고 6자회담이 북핵 폐기를 위한 유용한 틀임을 강조하였다. 한국은 6자회담 기간 중 중국과 함께 북미간 입장을 상대측에 전하는 메신저 역할과 의견 차이를 줄이고 상호 접점을 찾도록 하는 중재자 역할을 수행하였다. 예를 들어 한국은 BDA문제에 관해 북측에는 정치적 접근을 경계할 것을, 미국측에는 유연한 접근을 주문하였다. 나아가 한국은 북핵 폐기로 나아가는 단계적 패키지안을 제시하면서 북미 양측에 탄력적이고 실용적인 접근을 촉구했다. 이는 중국과 러시아의 지지를 받고 미국과 북한으로부터 일정한 이해를 얻은 것으로 알려졌다.

한국은 앞으로도 이같은 중재 및 전달자의 역할을 발전시켜 대화의 모멘텀을 유지하고, 그 과정에서 한국의 책임과 임지를 균형 있게 높여가야 할 것이다. 이를 위해서 북한에게는 추가 상황악화

조치의 위험성을 경고하고, 미국에게는 BDA문제의 합리적 접근을 촉구하고, 다른 참여국들에게는 보다 구체적이고 균형된 북핵폐기 중재안을 제시하여야 할 것이다.

정부는 6자회담 대책 등 대북정책이 국내정치적 논쟁에 이용되는 것에 개의치 말고 거시적이고 미래지향적인 관점에서 의연하게 임해주길 기대한다. 예를 들어 정치권 일각에서는 인도적 대북지원조차도 말로는 반대하지 않는다 하면서도 이런저런 핑계로 사실은 반대하고 있고, 여기에 정부도 보수여론의 눈치를 살피고 있는 것으로 보인다. 인도적 대북지원은 겨울 들어 더욱 심각해지고 있는 북한의 인도적 상황에 대한 동포애적 발로에서만 아니라, 본격적인 북핵 폐기의 여건을 만들고 그 속에서 한국의 위상 강화를 위해서도 필요한 최소한의 전략적 조치임을 강조하고자 한다.

신임 이재정 통일부장관의 일성과 같이 남북관계와 6자회담은 상호보완적 관계에서 병행 발전될 수 있다. 현재 남북은 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 당국간 대화와 남한정부의 인도적 지원이 중단되어 있다. 그런데 제5차 2단계 6자회담 개최로 미국은 대북 제재와 대화를 병행할 것임을 보여주었다. 이에 비해 남한은 국제사회의 대북제재 동참 이후 아직까지 남북대화를 재개하지 못하고 있어 대북 강경정책을 전개해온 미국의 행보보다 뒤처지고 있다. 이는 1990년대 초 1차 북핵위기 상황에서 나타난 남북, 북미관계와 유사하다. 이런 상황이면 BDA가 해결의 길로 접어들고 6자회담을 통해 북미 양측이 핵폐기 논의에 들어갈 경우에도 남북관계는 상당기간 정체상태에서 벗어나지 못할 우려가 있다.

이번 6자회담은 ①제재일변도의 대북정책은 북핵문제 해결의 길이 될 수 없고, ②상호이익의 균형이 반영된 동시행동으로 북핵 폐기를 모색하는 것이 합리적이고, ③이를 위한 상호신뢰 및 핵폐기 조건으로서 BDA문제 해결이 당면 과제이고, ④남북관계는 6자회담에 의존하면서도 독자적인 자율영역을 확보해야 함을 말해주고 있다.

한국은 북한이 회담 기간 중 핵실험에 상응하는 제재에 크게 반발하지 않은 가운데 BDA 동결 해체에 주력하였고, 미국은 과거에 비해 유연한 대북 제안을 하고 북미간 BDA 협의에 응한 것에 유의할 필요가 있다. 한국은 미국을 비롯한 어느 나라보다도 높은 대북제재를 취해온 것이 사실이고 이를 강조해왔다. 정부는 이번 6자회담에서 북한과 미국이 보인 위와 같은 행동의 의미를 보다 냉정하게 파악할 필요가 있다. 적극적이고 전향적인 대북 조치는 6자회담의 모멘텀 유지 및 한국의 입지 강화, 그리고 남북관계 개선에 모두 유용하다. 그리고 그런 대북조치가 필요한 시점이 바로 지금이라고 보는 것이다. (2006. 12. 26)



- 1) 이와 달리, 미국 내에서는 북한이 설령 BDA 동결자금을 되돌려 받는다 하더라도 미국의 금융제재를 계속 문제 삼는, 소위 전제조건 확대전략을 구사할 것으로 내다보는 분석도 있다.
- 2) 금번 제5차 2단계 6자회담 기간 중 북측의 입장은 관영언론이 아니라 제일총련 기관지<조선신보>를 통해 몇 차례 간접적으로 나왔다.