

징검다리 회담이 된 6차 6자회담과 장성급회담¹⁾

이정철

(코리아연구원 기획위원/ 숭실대 정치외교학과 교수)

- I. 폐쇄(shutting down)와 불능화(disablement)사이 : 6자회담의 모멘텀은 전환 중
- II. 북미 군사회담 제의와 유엔 대표의 의미
- III. '핵포기 결단에 의한 주도권' 론과 대남 근본문제적 접근법
- IV. 남북 장성급 회담에 거는 기대

6차 1단계 6자회담이 18일부터 3일간의 일정을 마치고 막을 내렸다. 당초에 개최국 중국의 권위가 담긴 의장성명 형태의 합의문이 도출될 예정이었지만, 최종적으로는 그에 못 미치는 언론 발표문(Press Communiqué)으로 조율되었다. 언론 발표문 즉 커뮤니케는 참가 국가들의 합의(Consensus)가 강조된다는 점에서 의의가 있지만, 정치적 권위가 담기지 않는다는 점에서 의장성명보다 구속력이 떨어지는 수준의 합의라고 볼 수 있다. 지난 2000년 10월 북미 공동 커뮤니케가 그 예의 하나이다.

I. 폐쇄(shutting down)와 불능화(disablement)사이 : 6자회담의 모멘텀은 전환 중

애초부터 이번 6차 6자회담은 지난 5차 6자회담의 2.13 합의문에 담긴 단계적 조치들을 이행하는 징검다리에 불과할 것이라는 전망이 대세였다. 획기적인 성과를 기대하기보다는 추가 이행 조치들에 대한 최소한의 합의를 통해 회담의 모멘텀을 이어나가면 성공이라는 소박한 기대가 주를 이루었다. 따라서 이번 회담이 특기할 만한 성과를 내지 못했음에도 불구하고 그리 큰 실망이나 불안감보다는 외려 희망적인 평가가 많은 것도 그리 놀랄 일만은 아니다.

1) 현안진단 90호는 '군사저널' 8월호의 원고를 수정보완하였습니다.

실제 이번 회담의 주요 성과는 8월말까지 5개 실무그룹회담을 개최하고 그에 따른 합의 사항을 바탕으로 9월 초순 경 2단계 6차 6자회담, 이어 6개국 외무장관회담을 개최한다는 로드맵을 마련한 데 있다. 5개 실무그룹회담은 미북 관계정상화, 북미 관계정상화, 한반도비핵화, 경제·에너지협력, 동북아평화안보체제 실무그룹회의인데, 앞의 두 개 실무회담이 양자간 회의인 데 반해 뒤의 3개 회담은 다자간 협상으로 보다 기술적이고 실무적인 전문성을 필요로 하는 회의로 될 전망이다. 이번 회담에 대한 기대가 높지 않았던 것도 이 같은 실무적 경로를 거쳐갈 수밖에 없다는 상황 인식이 배경에 있었음은 물론이다.

한편 이번 6자회담에서 두드러진 특징은 6자회담의 동력이 미국과 중국이 아니라, 북한과 미국의 양자회담으로 전환하고 있다는 점이다. 이 같은 특징은 지난 5차 6자회담부터 드러나기 시작한 것으로, 최근 회담은 (북미) 양자회담 --> 6자회담 --> (북미) 양자회담 --> 6자회담의 순서를 밟으며 6자회담의 동력이 미중협력에서 북미협력으로 전환하고 있음을 보여주고 있다. 아직은 중국이 의장국으로서의 권위와 역할을 지니고 있고 참가국들에게 일정한 영향력을 행사하고 있지만, 지난 1월의 베를린 북미회담이나 6월 평양에서의 북미회담에서 보듯이 6자회담의 고비 고비마다 북미 양자회담이 그 해결 고리를 형성하고 추가의 모멘텀을 만들어 내고 있다. 이번 6자회담에서는 아예 노골적으로 북한과 미국 양국이 각국의 대사관을 오가며 회담을 진행함으로써 6자회담의 모멘텀을 이어가기도 했다.

사실상 북미간 직접 대화가 북핵문제 해법으로 공인되고 있기 때문에, 향후 양자회담이 6자회담의 상당한 정치적 자산이 될 수 있음을 짐작케 하는 지점이다. 특히 미국 국내에서 네오콘 쇠퇴와 의회의 민주당 주도 현상이 지속되면서 북미 양자회담의 유용성을 인정하는 분위기는 당분간 지속될 듯하다.²⁾

II. 북미 군사회담 제의와 유엔 대표의 의미

시각을 조금 돌려 보자.

2.13 합의에서는 평화체제에 관해 두 가지 항목이 합의되었다. 하나는 동북아 평화안보체제에 관

2) 이 같은 일련의 낙관적 전망에도 불구하고 우려와 불안감은 여전하다. 북한의 불능화에 대한 구체적인 시한이나 개념 규정이 합의되지 못했기 때문이다. 그 과제가 실무회담으로 미루어져 있다는 점에서 향후 회담이 겪게 될 파고는 익히 짐작할 만하다.

북한은 지난 2.13 합의 직후 조선중앙통신의 짙막한 성명을 통해 “각측은 조선의 핵시설 가동 임시 중지외 관련하여 중유 100만톤에 해당한 경제, 에너지 지원을 제공하기로 하였다” 고 하여, 불능화를 ‘가동임시중지’ 즉 동결로 해석하고 있다는 인식의 단면을 드러내었다. 이에 따르면 북한은 폐쇄(shutting down) -> 불능화(disablement) -> 해체(dismantlement)라는 6자회담에서 합의된 3단계 논리가 아니라, 동결과 해체라는 제네바 협정상의 2단계로만 인식하고 있음을 알 수 있다. 즉 북한은 폐쇄를 동결의 시작인 봉인/감시를 의미하는 것으로, 불능화를 동결의 마지막 단계인 핵심 부품의 이전으로 인식하고 있다는 것이다. 북한의 김계관 대표가 21일 귀국길에 기자들을 향해 “영변 핵 시설을 해체하려면 경수로가 들어와야 한다” 고 강조한 것도 불능화의 다음 단계인 해체 즉 폐기는 제네바협정에서의 동결이 끝난 시점에 제공되기로 한 경수로와만 교환가능하다는 것을 시사한 것이다.

한 실무그룹을 구성하기로 한 3항이다. 다른 하나는 이와 별도로 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 ‘한반도’의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖”기로 한 6항이다. 동북아 평화체제와 한반도 평화체제 논의를 분리하고, 전자는 6자회담에서 다루지만 후자는 해당한 관련 당사자들만이 모여 논의해야 한다는 것이다. 한반도 평화체제의 관련 당사자에 대해 최소주의적 해석을 하는 북한의 주장이 주로 반영된 것임은 물론이다.

그런데 지난 7월 13일 6자회담을 5일 앞둔 시점에서 북한은 ‘느닷없이’ “조미군부사이의 회담”을 제의하였다. 동 제안이 느닷없다고 느껴지는 것은 회담 제의의 시기 문제만이 아니라 그 내용에도 있다. 동 제안에서 북한은 1994년 이래 정전협정의 무력화를 주장해 온 기존의 입장을 바꿔³⁾ 정전협정의 준수를 주장하고, 나아가 유엔사령부 해체를 주장하던 입장을 수정해 유엔대표의 참가를 주장했기 때문이다. 북한은 동 제안에서 북미가 엄연히 기술적으로는 전쟁 상태에 있다며, 이를 종식하기 위한 회담을 제의했다.

“조미 쌍방은 정전협정의 문구와 함께 그의 정신을 존중해야 한다고 규정한 정전협정 제 17항의 요구에 따라, 협정 제 60항을 포함한 조선반도의 평화와 안전보장과 관련한 문제들을 토의하기 위하여 쌍방이 합의하는 임의의 장소에서 어느 때나 유엔대표도 같이 참가하는 조미군부사이의 회담을 진행할 것을 제의한다” (조선중앙통신)

유엔 제제를 벗어나기 위해 유엔을 거론한 속 보이는 술책이라거나 한국을 배제하기위해 북미 직접대화를 되풀이 한 기존 논리의 재탕이라는 등의 즉각적인 평가를 무시할 수 없지만, 어쨌든 북한이 유엔 대표성을 인정하고 나선 것이나 정전협정 준수를 언급한 것은 간단치 않은 변화임에는 틀림없다. 특히 이번에 제안된 회담이 2.13 합의 6항에서 합의한 별도 포럼의 구성 원칙에 관한 북한의 입장이라는 점에서, 미국 측이나 우리 측은 동 제안을 신중히 검토하지 않을 수 없다. 실제로 유엔 대표 참여, 정전협정 17항, 정전협정 60항 등을 거론한 북한의 진의에 대해 미국 측이 어떻게 판단하는가에 따라 회담이 다양한 형식으로 발전 가능하다는 점은 염두에 두지 않을 수 없다.

정전협정 60항은 주한미군문제라는 아젠다에 대한 조항이기도 하지만, 54년 종전 문제를 다루기 위한 제네바 협상 당시 정전협정을 부정했던 한국이 고위급 정치회담에 참여할 수 있는 근거 조항이었다는 지적은 참고할만하다. 이번 제안에서 북한이 새삼 정전협정 60항을 거론하며 유엔 대표의 참석을 요구한 것은 어쩌면 한국을 배제한 북미직접대화를 주장해 온 기존의 논리를 수정하고, 북미군사대화에 유엔의 모자를 쓴 한국이 참여하는 것을 허용한 것이라는 해석도 해볼만하다. 이렇게 본다면 정전협정 체결의 당사자이자 실질적 무력 담지자론으로 해석되어 한국 및 중국 배제론으로

3) 북한은 유엔 측이 군사정전위원회 남측 대표를 한국군 소장으로 임명하자 그 때를 기점으로 정전협정 무력화를 주장하기 시작했다. 북한은 1994년 군사 정전위원회 해체를 선언하고 공산측 대표를 추방하기 시작했다. 그리고 당시부터 군사정전위원회가 아니라 판문점 대표부를 설치하여 유엔측과 대화를 진행하고 있다. 이번 회담 제안 주체도 판문점 대표부임은 물론이다.

원용되던 정전협정 17조를 북한이 거론한 것도 한국 및 중국 배제가 아니라 사실은 중국을 배제하기 위한 것이라는 해석으로 이어진다.

이런 해석에 따르면 한반도 평화체제 협상이 남북미중 4자회담의 틀 내에서 이루어져야 한다는 주장에 대한 북한의 대답은 간접적이지만 ‘노’ 라는 것이다. 북한이 바라보는 한반도 평화 문제 즉 정전체제 종식 문제의 당사자는 남북미라는 것이고 다만 한국은 유엔의 틀 내에서 접근하면 어떤가하는 조심스런 그러나 통명스런 제안이라는 것이다.

한편 ‘유엔대표의 참석’ 이 유엔사령부의 인정을 의미한다면 유엔사 강화를 원하는 미국과의 조율 전망도 어둡지는 않다. 2012년 전시작전권 반환으로 한미연합사가 해체되는 마당에 그 대안의 하나로 논의되는 유엔 사령부 강화론을 북한이 묵인한다면 미국으로서는 반기지 않을 이유가 없다. 어차피 한반도 평화체제 논의의 주된 안건은 주한미군문제일 것인데, 주한미군이 전통적 논리에 따른 대북 억지력으로서도, 전략적 유연성에 따른 동북아 기동군으로서도 존립 논리를 찾기가 쉽지 않은 마당에 유엔사령부의 존재가 합법화된다면 유엔의 모자를 쓴 주한미군이라는 주한미군 존립의 중요한 논리적 근거가 마련될 것이기 때문이다.

유엔의 모자를 쓴 주한미군을 북한이 인정할 수도 있다는 해석도 너무 성급한 희망 사항이긴 하지만, 어차피 향후 진행될 한반도 평화체제나 동북아 평화체제 논의에서 주한미군의 존립 근거에 대한 까다로운 법리 해석이 필요하다는 점 때문에 북한의 제안이 예사롭게만 보이지 않는다는 점도 사실이다.

Ⅲ. ‘핵포기 결단에 의한 주도권’ 론과 대남 근본문제적 접근법

지난 1월 조총련 기관지는 소위 ‘핵포기 결단에 의한 주도권’ 론을 제기하였다. 그것은 북한이 핵무기를 포기한다는 결단을 내렸기 때문에 대외 협상에서 주도권을 쥐게 되었다는 것이다. 즉 ‘억지력을 지닌 비핵화 계획’ 을 수단으로 대외 협상의 속도조절 능력과 상응조치 유인력을 보유하고 있다는 것이다. 실제 북한은 지난 핵실험 이후 6자회담이나 BDA 협상 등에서 속도 조절 능력을 과시(?)하고 있는 것이 사실이다. 미국의 정보 전문지 벨슨 리포트가 북한이 “2.13 합의에서 약속했던 것만큼만 진전된 내용을 보여주었을 뿐, 결정적인 내용에서는 속도를 늦추고 있다” (연합 22일)며 결정적인 부분에서 속도 조절에 들어간 것이라는 해석을 한 것도 동일한 측면을 주목한 것이라 하겠다.

사실 북한이 핵무기를 최종적으로 폐기하고 북미 관계정상화 프로세스에 돌입하겠다는 결단을 밝힌 마당에 그리고 현재로서는 북한이 핵무기라는 억지력을 갖고 있는 마당에 북한에 대해 정치군사적 압박을 가한다는 것은 상상하기 어려운 일이다. 폐쇄에 따른 보상이 시작됨으로써 유엔 제

재 1718호로 상징되는 경제적 압박도 유명무실해졌음은 주지의 사실이다. 이 점에서 국제 사회가 대북 레버리지를 쥐고 있지 못하다는 평가는 어떤 의미에서는 솔직한 평가이기도 하다.

다행인 것은 이번 회담에 드러난 북한의 태도가 매우 유연했다는 점이다. 자신들의 주도권 운운에도 불구하고 북미관계 개선이나 핵 폐기에 대해 높은 의지를 보여주고 있다는 점에 평가가 일치했다. 물론 예외의 살라미 전술(협상 의제 세분화)을 사용하는 등 철저히 보상에 따른 행동 대 행동의 원칙을 요구하고 있지만 약속사항에 대한 불이행은 없다는 안도섞인 평가인 셈이다. 이에 따르면 북한이 북미관계의 개선을 조건부로 한 불능화에 대해 적극적인 태도로 임할 것이라는 전망이 도출된다.

문제는 남북관계이다.

지난 5월 장관급 회담에서 약속한 쌀 지원을 얻어내지 못하고 철수한 북한은 소위 ‘근본문제’로의 접근법을 견지하며 고위급 정치 회담의 문을 닫아 매고 있다. 북한이 제기하고 있는 4대 근본문제(국보법 철폐, 한미군사연습 중단, 참관지 제한 해제, 그리고 서해해상 경계선 문제)에 대한 진전이 없는 한 참여정부와의 대화는 더 이상 의미가 없다는 것이 북한의 확고한 입장으로 알려지고 있다. 지난 장관급회담 당시 한국정부는 6자회담의 정체를 이유로 아니 더 정확하게는 미국 정부의 요청을 이유로 북한에 제공하기로 약속한 쌀 지원을 보류한 이후 이 같은 북한의 입장은 더욱 확고해졌다.

‘북미대화를 잘 풀다면 남북관계도 따라 올 것인데 굳이 자신들이 남북관계에 나서야 하는 이유가 있는가’ 라는 질문, 그것이 바로 북한의 근본문제식 접근법의 전제인 것이다. 이는 곧 미국과 독자적으로 대북 협상에 나설 수 있는 그 무슨 재량을 한국 정부가 보여주지 않는 한 더 이상의 남북대화는 무의미하다는 정도로 해석될 수 있겠다.

과거 김영삼 정부시기의 통미봉남 정책이 구조적 인식 틀 하에서 한국 정부를 대화 상대에서 배제했던 경험과는 궤를 달리하는 것이지만, 적어도 결과적으로는 유사한 상황이 초래되고 있는 것이다.

IV. 남북 장성급 회담에 거는 기대

사실 참여정부는 ‘6자회담보다 반발짝 뒤진 남북관계’ 론을 견지해 왔다. 한미공조라는 원칙에서 보면 타당한 방침일 수도 있겠지만, 북한의 입장에서 보면 이는 남북대화 무용론의 근거가 되는 논리였다.

분단상황이라는 특수성을 감안하면, 남북관계와 6자회담 혹은 남북관계와 한미관계라는 게 최소한 ‘앞서거니 뒤서거니’ 하며 적당한 긴장관계 혹은 상호 보완적 관계여야 함에도 불구하고, 일관되

계 6자회담에 반발짝 뒤쳐진 남북관계를 고집한 참여 정부의 경직성은 노대통령이 설파한 그 무슨 '균형자론'이라는 외교 철학에서 나온 것도 아닌 듯하다. 어쩌면 아무도 모르는 사이에 은근 슬쩍 한미동맹의 강화가 우리 외교의 최우선순위에 되돌아간 후과일지도 모르겠다.

현재 정세 변화의 동인은 냉철하게 보면 우리 정부의 중재나 미국의 시혜에 따른 것이 아니라 북한의 핵실험 그 자체가 가져 온 역관계 변화의 산물이라는 북한의 주장에도 일리가 있다. 이런 상황에서 한국 정부가 독자적 역할론을 정립하지 못하고 경직된 논리에만 집착한다면 향후에도 북한은 한국 정부를 미국의 편승자(free-rider)로만 볼 것이다. 우리는 태풍이 몰아치고 비바람이 내리쳐도 그대로 맞을 것이요 햇볕이 비치면 비치는 대로 즐기기만 할 것인가?

남북관계에서 구조적으로야 한국이 북한에 대해 우위를 점하고 있지만 현 시기에 있어서 참여 정부는 북한의 테스트를 통과해야 할 정도로 수세이다. 이런 전략적 우위, 전술적 수세 국면에서 한국 정부가 지금까지와 같이 경직된 논리로만 대응한다면 상황변화는 없다. 실리와 명분을 구분할 때이다.

다시 앞서 살펴본 북미군사회담 논의로 돌아가 보자.

평화협정의 당사자가 남북이 되어야 한다는 한국 정부의 공식 입장에 비추어 보면 북한이 제안한 북미 군사회담은 쉽게 수용하기 어려운 제안임에 틀림없다. 그러나 한반도 평화체제 논의의 물꼬를 튼다는 차원에서 보면 어떤 형태로든 대화가 진행되도록 하는 게 중요하다. 특히 종전선언 - 평화협정(체제) 분리라는 관점에 선다면 한국 정부의 당사자론은 평화체제 수립시의 원칙으로 미루고 그 이전의 종전 단계에서는 미국과 북한 그리고 유엔의 모자를 쓴 한국이 참여하는 3자 회담도 수용 못할 이유가 없다. 평화체제 구축 단계에서는 실효성(regime formation)이 중요한 만큼 우리가 주장해 온 당사자론을 밀고 나가야겠지만, 종전선언을 실현시키는 현 단계에서는 일단 합의가 실현되는 것이 중요하다는 실현성(treaty making)의 관점에 서자는 것이다.

북한은 한국 정부의 대화 제의에 대해 장성급 회담 제안을 돌려보냈다. 근본문제식 접근법에 서서 한국정부를 테스트하고자하는 것이다. 북한이 제안한 4대 근본문제는 아니지만 그 부수적 항목에서의 거래는 시도해볼만 하다. 명분보다는 실리의 관점에서 종전선언 혹은 남북장관급회담의 재개 또는 남북정상회담이라는 큰 거래를 위해 작은 거래나마 이루어지도록 하는 것이 중요하다. 작은 명분에 집착해서 실리를 잃는 것은 모처럼 만에 찾아온 대화의 기회를 최대한 활용하는 자세가 아니다. 발상의 전환을 가져올 창조적 대안이 나오길 기대해본다.(2007/07/23)

