

6자회담 평가와 전망: 협상론적 분석

우승지(경희대 국제학부)

4차 6자회담의 전개과정

4차 6자회담에서 북한과 미국이 북한의 핵포기와 평화적 핵이용권에 대한 존중에 합의하는 공동성명을 발표함으로써 한반도 비핵화로 나아가는 첫 단추가 꿰어졌다. 13개월 동안의 휴지기 끝에 남북관계의 경색, 미대선, 북한 인권법, 북한의 핵보유 선언을 뒤로 한 채 1단계 4차 6자회담이 열린 것은 2005년 7월 26일부터 8월 7일까지였다.

4차 회담 준비단계에서부터 이전과는 다른 면모들이 드러나기 시작했다. 한국은 대북 송전제안으로 북한의 협상의지를 높이려 했고, 북한과 미국도 뉴욕 채널을 이용, 물밑접촉을 시도하였다. 일단 회담이 시작되자 이전 1차, 2차, 3차 회담에 비해서 많은 변화들이 눈에 띄었다. 우선 각국의 이견을 배우고 합의를 도출하기 위한 최선의 협상공간이 마련될 수 있도록 개최국 중국을 비롯한 참가국들의 협조가 있었다. 그동안 짧은 일정으로 충분한 대화의 장이 마련되지 못하였던 진척을 고려하여 결론을 볼 때까지 회의기간을 연장하였고, 기조연설은 둘째 날 행해졌다. 참가국들이 개별적으로, 은밀하게 양자회동을 할 수 있도록 많은 공간들이 마련되었다. 개막식장의 좌석 배열도 의장국 중국부터 시작하여 시계방향으로 한국, 러시아, 미국, 북한, 일본 순으로 앉게 하여 미국과 북한이 나란히 앉아 수시 북미접촉이 가능해졌다.

많은 사전준비 속에 개최된 이번 회동에서는 각국 대표들이 비효율적이고, 추상적인 대화를 피하고, 실제적인 결과를 낼 수 있는 구체적인 쟁점들에 대한 토론에 집중하였다. 북한과 미국은 도발적 언사를 사용하지 않는 등 상호비난을 자제하려 애쓰는 흔적이 보였다. 북한이 운영하는 식당에서 힐차관보와 김계관 부상이 회동하는 등 회의기간 중 여러번의 북미접촉이 있었다. 4차 회동에서는 협상다운 협상이 벌어진 것이다. 중재자의 역할도 컸다. 중국은 개최국으로서 북한과 미국이 합의에 이를 수 있도록 최선을 다하는 모습이었다. 한국 또한 워싱턴과 평양의 의견차이를 줄이는데 적극적으로 나섰다.

1단계 4차 회담은 곧 미국과 북한 사이의 대결로 구도가 좁혀졌고, 한반도 비핵화의 의미와 폐기될 핵의 범위가 양국 간 주요 쟁점으로 떠올랐다. 한반도 비핵화를 둘러싸고 북한과 미국

은 미국이 핵우산 제공 철폐 대 북한의 핵포기로 맞섰다. 폐기될 핵의 범위를 놓고 미국은 고농축 우라늄 핵프로그램을 포함한 모든 핵 폐기를 주장하였고, 핵의 평화적 이용은 허용할 수 없다는 입장을 취했다. 북한은 평화적 핵이용은 모든 주권국가들의 권리라고 맞섰고, 고농축 우라늄 핵프로그램은 아예 존재하지 않는다고 항변했다. 결국 평화적 핵이용권을 갖겠다는 북한의 의지로 1단계 회의에서 합의를 도출시키지 못하고 의장국은 폐회대신 휴회를 선택했다.

2단계 4차 6자회담은 2005년 9월 13일에 열려 9월 19일 공동성명으로 마무리되었다. 2단계 회담에서는 6자회담 개최 후 최대의 성과를 얻어냈고, 북핵문제의 해결뿐만 아니라 한반도 평화체제 수립에 대한 기대까지 갖게 하였다. 북한은 경수로 문제에 매달려 소정의 성과를 거두었다. 경수로에 대한 고집과 관련 다음과 같은 해석들이 가능하다. 첫째, 북한은 경수로를 북미 신뢰의 차원에서 생각하고 있다. 1994년 제네바회담에서 이미 했던 약속을 지키라는 것이다. 이 경우 경수로는 북미 간의 신뢰를 위한 상징성의 의미를 갖는다. 둘째, 미국과의 협상과정에서 더 많은 것을 얻기 위한 일종의 협상카드일 수 있다. 경수로를 볼모로 삼는 것이다. 셋째, 경수호가 가져올 실질적, 경제적 이익에 북한 당국이 주목하고 있을 가능성이 있다. 넷째, 북한이 완전한 핵폐기를 원하지 않고 있다는 해석이 가능하다. 경수로 제안을 부분적 핵능력을 보유하려는 북한 의지의 표현으로 보는 것이다.

협상타결의 배경

2단계 회담에서 협상타결이 이루어진 데는 여러 가지 요인들이 작용하였다. 무엇보다도 의장국 중국의 역할이 실질적인 타결의 기초를 만들었다고 볼 수 있다. 중국은 참가국들이 공동성명에 동의하도록 당근과 채찍을 적절히 사용하였다. 우선 6개국이 합의할 수 있는 초안을 만들면서 문제의 소지가 될 수 있는 부분들(NPT 복귀 시점, 사찰 대상, 평화적 핵이용권의 범위)은 모호하게 처리하여 우선 원칙론에 합의할 수 있는 길을 열어 놓았다. 9월 16일 최종 중재안을 마련하면서 중국은 이전에 만들었던 초안에서 다른 부분은 건드리지 않고, 쟁점이 되었던 평화적 핵이용 문제(경수로)에만 자구 수정을 하였다. 당초 미국은 공동성명에 경수로 제공에 관한 어떠한 언급도 받아들일 수 없다는 입장이었다. 그러나 중국이 문제의 표현을 포함한 초안으로 한국, 러시아의 찬성을 먼저 받고, 이것을 미국이 받지 않으면 결렬의 책임은 미국이 지게 된다고 미국을 압박하여 결국 양보를 받아냈다.

한국의 적극적 외교 노력도 협상타결에 크게 이바지하였다. 한국 정부는 미국과 북한을 동시에 설득하는 모습을 보여주었다. 한국 외교장관과 미국 국무장관 사이의 여섯 차례의 회동이 있었으며, 한국은 경수로 이외에도 추가적인 당근을 마련하여 북한의 구미를 당겼다. 4차 회

담을 전후하여 열린 입체적인 협상으로 많은 이견 해소의 기회가 마련되었다. 회담은 베이징에서만 열린 것이 아니라 한국과 미국 사이에, 미국과 중국 사이에, 북한과 한국 사이에 여러 장소에서 다각도로 마련되었다. 온라인과 오프라인으로 벌어진 복층의 협상은 관련국 사이에 타결점을 찾는 데 크게 공헌하였다.

미국의 현저한 태도 변화도 협상타결에 공헌하였다. “협상이 극적으로 타결된 데는 미국의 양보가 결정적이었다”는 한 회담 관계자의 발언은 시사하는 바가 크다. 미국의 협상태도의 변화는 2기 부시 행정부의 외교정책 전반의 변화와 맞물려 있다. 부시 집권 2기에 들어서면서 미국은 군사적 수단의 한계를 느끼고, 일방주의를 누그러트리고 다자주의로 문제를 풀려는 태도를 보여주고 있다. 라이스를 정점으로 한 국무부의 전반적 위상 증가와 힐차관보의 재량권 증가도 한 몫을 했다. 이란, 이라크, 카트리나 등의 내우외환으로 부시 행정부의 운신의 폭이 줄어들어도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 협상 결렬의 부작용이 가져올 중압감도 협상단을 타협으로 이끌었다. 4차 회담이 결렬되면 한반도의 상황이 급속도로 악화될 것을 우려한 각국 대표들은 ‘과국’ 대신에 ‘모호성 속의 타결’을 택했다.

북한과 미국의 협상태도

북한은 강경과 온건의 자세를 반복하면서 주변국들의 동정을 얻고 미국의 양보를 유도해 내는 전술을 보여주었다. 4차 회담에서는 집중과 선택으로 공동성명에 경수로 문구를 집어넣는데 성공하는 뚝심을 보여 주었다. 북한 협상행태의 가장 큰 특징 중의 하나인 ‘목표의 일관성 견지’가 여실히 드러난 회담이었다. 김계관 부상은 1단계 4차 회담에서는 평화적 핵이용 권리를, 2단계 4차 회담에서는 경수로로 되뇌여 결국 미국의 양보를 받아 내었다.

미국의 협상태도에는 많은 변화가 감지되었다. 미국 대표단은 보다 실용적이고, 현실적이고, 문제 해결적으로 변했다. 미국은 먼저 높은 수준의 원칙을 정한 후 주변국들의 설득과 북한의 양보에 비추어 바를 낮추는 협상을 하고 있다. 북한과 대화하되 협상은 하지 않겠다, 양자회담은 없다, 경수로로는 논의의 대상도 되지 않는다 등 자신이 정한 불문율들을 스스로 폐기하는 모습을 보여 주었다. 이것은 1기 부시 행정부 때와 사뭇 달라진 협상태도이다. 미국은 일단 최선의 선택은 아니었지만 차선의 선택으로 중국이 제시한 최종 중재안을 받아들였다. 결렬의 책임도 회피하면서, 향후 단계적으로 북한을 압박해 나가겠다는 계산이었던 것으로 판단된다. 북한과 미국 모두 협상 스타일에 있어서 자기주장이 강하고, 상대에 대한 협력은 약한 ‘강요’의 모드에서 ‘타협’이나 ‘협력’의 모드로 조금씩 이동하고 있는 현상은 반가운 일이다.

북한과 미국의 한반도전략

공동성명이 발표되었지만 경수로 제공과 핵폐기의 시점을 둘러싸고 논쟁이 벌어지고 있는 상황에서 알 수 있듯이 아직 북핵문제의 근원적 해결과는 거리가 있다. 앞으로의 북미협상 또는 6자협상의 향배는 공동성명이 있게 한 북한과 미국의 협상전술의 배후에 있는 전략적 목표에 달려 있다고 할 수 있다. 북한의 경우 두 가지 목표가 있을 수 있다. 첫 번째 전략적 선택은 북한이 모든 핵프로그램을 포기하고, 북미관계 개선으로 안보를 보장받고 주변국들의 경제지원에 힘입어 중국식 개혁, 개방노선으로 선회하는 것이다. 두 번째 선택은 협상의 지연을 통해 핵능력을 배가시킨 후 적절한 시점이 왔을 때 핵무장의 기정사실화로 나아가는 경우이다. 이 선택은 경제력의 회복보다 정권의 유지를 더 우선시하고 있다.

미국의 전략적 선택과 관련하여 다음의 두 가능성이 존재한다. 첫째, 궁극적으로 한반도 평화체제 구축, 주한미군의 위상 변경, 북미관계 개선까지 바라보고 북한의 핵프로그램 폐기를 추진하고 있다. 이 경우 미국의 한반도전략은 70년대 초 시험되었던 ‘두 개의 한국’ 정책으로의 전환을 의미한다. 이 선택은 한반도에 형성되고 있는 신질서에 미국이 적응하면서, 역으로 주도적 역할을 하기 위한 ‘사고의 대전환’이 발동되었음을 의미한다. 물론 그 전제가 되는 것은 북한의 완전한 핵포기이다.

둘째, 현 대립구도를 유지한 채 단계적 협상 전술로 북한의 핵프로그램의 무능력화를 추진한다. 현 김정일 체제가 북한에 유지되는 한 한미동맹의 위상에 변화를 가져올 북한과의 전면적 관계정상화를 대비하고 있지 않은 경우이다. 이 선택은 북핵문제를 북한문제의 일부로 보며 북한문제는 인권, 재래식 무기, 마약, 테러 등이 모두 포함된 포괄적 문제로 본다. 북한문제의 해결을 위해서는 북한의 근본적 변화가 필요하다는 입장이다. 이 경우 미국이 9.19 공동성명에 동의한 것은 일단 타협을 하고 북핵의 동결까지 받아낸 후, 문제의 근원적 해결을 위한 국내외적 호조건이 성숙하기를 기다린다는 의미가 된다.

북한과 미국이 모두 첫째 옵션을 결정한 경우 이는 이미 전략적 선택을 하고 상대방의 선택을 기다리고 있다는 의미이다. 이 경우 대타협의 가능성은 높다. 그러나 북한과 미국의 어느 한 쪽만 첫째 선택을 하였고, 다른 쪽은 둘째 선택을 한 경우 첫째 선택을 한 나라는 정책의 실패로 돌이킬 수 없는 후유증을 겪게 될 것으로 전망된다. 마지막으로 북한과 미국이 모두 두 번째 선택을 하고 있는 경우 6자회담의 전도는 심히 어둡다.

현재로서는 북한과 미국 모두 첫 번째 선택과 두 번째 선택의 중간지점에 있다고 판단된다.

이상적으로 북한과 미국 모두 두 번째 선택에 유혹이 가겠지만 현실이라는 장벽이 발목을 잡고 있다. 회색지대에 있는 양국의 향후 선택은 지극히 유동적이다. 북한과 미국은 모두 협상의 모멘텀을 유지하고 상대방의 더 많은 양보를 얻어내기 위해 회유와 압박을 병행하며 자국의 협상에 유리한 환경을 조성하기 위해 노력할 것이다. 시간끌기 전술도 병행할 것으로 예상된다. 중간지점은 북한과 미국이 적응, 조정, 학습을 하는 공간이다. 내부의 판단과 주변정세의 변화가 북미의 선택을 첫 번째로도, 두 번째로도 향하게 할 수 있다. 양국의 전략적 선택의 가변성은 또한 주변국의 외교력을 통한 협상중재의 가능성을 열어놓는 것이기도 하다.

양후 과제

9.19 공동성명의 후속조치를 위해서는 북핵을 폐기하는 절차와 일정을 담은 로드맵이 필요하다. 협상의 진전을 위해서는 협상 시 상대방의 입장(position)이 아닌 이해관계(interests)에 초점을 둘 필요가 있다. 당사자들의 이해관계를 잘 충족시키는 합의가 현명한 합의이다. 북한의 입장은 경수로 요구이나, 그 내면의 이해관계에는 조건부 핵능력의 보유와 신뢰의 문제가 담겨 있다. 한국을 비롯한 참여국들은 상호이득이 되는 대안의 적극적인 개발로 ‘가능한 협상의 영역(Zone of Possible Agreement)’을 넓혀야 한다. 새로이 개발된 중재안은 명백하게 북한과 미국의 ‘협상 이외의 최고대안(Best Alternative To a Negotiated Agreement)’보다 나은 것이어야 한다.

북한이 협상 시 체면을 중시하고, 막후협상을 선호하는 경향이 있기 때문에 협상의 모멘텀을 위해서는 6자회담 본회담 이외에도 북한과 미국의 고위층의 직접 대면이 무엇보다도 필요하다. 대담한 통치 스타일을 구사하는 김정일은 최종 순간에 자신이 직접 문제해결자로 나서, 북핵문제의 대타결을 자신의 위상 강화에 활용할 공산이 크다. 북핵문제의 타결이 어려운 이유는 이 문제의 본질이 단순히 핵확산 방지에만 있는 것이 아니라 안전보장, 평화체제, 주한미군의 위상을 비롯한 한미동맹의 미래, 더 나아가서 동북아 평화질서를 구축하는 문제와 맞물려 있기 때문이다. 앞으로 이 과제들을 풀기 위한 협상과 대결이 동시에 펼쳐질 것에 대한 준비가 필요하다고 생각된다.

<2005년 9월 26일 미래전략연구원>