

6자회담의 협상연합: 형성, 작동, 과제

박 종 철

통일연구원

I. 머리말

북핵문제는 복합적인 성격을 지니고 있다. 첫째, 북한핵문제는 일차적으로 세계안보 차원의 문제이지만 동시에 동북아시아 차원의 문제이며, 한반도차원의 문제이다. 북핵문제의 다차원적 성격 가운데 관련국들이 중시하는 차원이 다르며, 이에 따라 북핵문제의 중요성 인식, 해결방안, 정책수단 등에서 국가별로 차이가 있다. 둘째, 북한핵문제는 다차원적인 복합적인 이슈를 총망라한 집화상과도 같다. 북한핵문제는 군사안보적 문제일 뿐만 아니라 정치적 문제, 경제적 문제, 기술적 문제 등을 전부 포괄하고 있다. 셋째, 북한핵협상은 여러 행위자들이 등장하는 다차원적인 협상구도에 의해 전개되고 있다. 북한핵협상 드라마의 주역은 미국과 북한이지만 한국, 일본, 러시아, 중국이 참여하고 있다. 북핵협상의 참여국기들은 자신들의 역할을 확대하기 위해서 다양한 정책을 구사하고 있다.¹

북핵문제는 6자회담이라는 다자회담에 의해서 논의됨으로써 다자회담의 역할과 한계를 검증하는 시범사례이다. 다자회담이 성공하기 위해서는 의제 설정의 공감대, 회담 주도국의 역할, 주도국가의 주도력 인정, 다른 국가들의 협상 여건 조성 역할, 협상수단 동원 등 여러 가지 조건이 구비되어야 한다. 또한 회담 당사국들이 각기 국내적 차원에서 지원세력을 형성해야 한다. 6자회담이 성공하기 위해서는 이러한 여러 가지 조건이 충족되어야 한다.

4차 6자회담에서 공동성명이 합의(2005. 9. 19)됨으로써 북핵문제의 포괄적 해결방향이 마련되었다. 그러나 9월 공동성명은 대량의 틀에 대해 합의한 기본방향이며, 앞으로 세부적인 이행방안이 마련되어야 한다. 공동성명은 6자회담에서 협상연합(negotiation coalition)이 형성되어 타협안에 대해서 합의했기 가능하였다. 그러나 이러한 협상연합이 앞으로 최종적인 결실을 얻기 위해서는 여러 가지 요인들을 충족해야 한다.

협상연합은 협상에 참여한 국가, 또는 대표들이 협상의 틀을 유지하고 합의를 도출하는 것이 유리하다는 인식 하에 공동의 틀을 마련하는 것이다. 협상연합은 협상참여자들과 협상장 밖에 존재하는 국내외 세력들과의 상호 작용에 의해서 작동된다. 6자회담과 같은 국제적 다자회담의 경우 협상연합의 일차적 참여자는 각국의 회담대표 또는 회담주도집단이다. 협상연합의 동참자들은 각기 대내외적으로 지지세력을 확보함으로써 협상연합의 기반을 마련해야 한다.

¹ 박종철, 「미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계」 (서울: 오름, 2002), pp. 83-87.

이 논문은 6자회담의 합의를 가능하게 한 협상연합이 형성된 원인과 향후 과제를 분석하고자 한다. 이를 통해 협상연합을 가능하게 한 원인이 앞으로도 지속될 수 있는지, 그리고 이를 위해 어떤 정책이 필요한지를 고려하고자 한다.

협상연합이 가능하기 위해서는 다음과 같은 단계를 거치게 된다. 1단계는 협상연합 형성단계이다. 협상연합 형성단계에서는 다음과 같은 요인들이 작용한다. 첫째, 대립노선과 협상노선의 손실분석 결과, 협상이 상대적으로 이익이 된다고 판단되어야 한다. 둘째, 협상연합을 지지하는 집단이 협상 주도국내에서 형성되어야 한다. 협상연합 집단은 정부 내에서 협상에 대해 회의적인 세력들에 대해서 우위를 장악해야 하며, 대내적으로 의회, 전문가집단, 언론 등으로부터 지지를 획득해야 한다. 셋째, 협상 중재자가 결렬을 방지하고 대안을 제시하는 역할을 해야 한다.

2단계는 협상연합의 작동단계이다. 첫째, 다자회담과 다자틀 내에서 양자회담이 적절하게 역할분담을 해야 한다. 다자회담의 이점이 작용하면서도 양자회담이 다자관계를 공고하게 하는 연결고리 역할을 해야 한다. 둘째, 협상당사자간에 협상연합이 필요하다는 공통인식이 형성되어야 한다. 협상연합의 참여자들이 타협안과 향후 합의 이행과정이 각자에게 이익이 될 것이라고 가정할 수 있어야 한다. 셋째, 참여자들의 최소이익을 보장하는 최소공배수가 존재해야 한다.

3단계는 협상연합의 지속화단계이다. 협상연합이 지속되기 위해서는 여러 가지 어려움을 극복해야 한다. 첫째, 협상연합이 이행되기 위해서는 협상의 모호성이 해소되어야 한다. 둘째, 합의이행과정을 위한 여러 대화통로의 상호관계가 구체화되어야 한다. 셋째, 협상에 관련된 여러 이슈의 상호이행체계가 마련되어야 한다. 넷째, 협상연합 참여자들은 각기 대내적으로 협상결과를 설명하고 이에 대한 동의와 협조를 얻어내야 한다. 다섯째, 재원조달방안과 재원분담에 대한 합의가 이루어져야 한다.

II. 협상 연합의 형성

1. 미국의 협상 노선 선택

2002년 10월 북한의 농축우라늄 개발로 인해 2차 북핵 위기가 발생한 뒤 미국은 북핵 개발의 속도를 억지하는 한편, 다자회담을 통해 북핵문제를 관리하는 방식을 택했다. 미국의 미온적 정책에는 이라크문제에 대한 고려가 중요하게 작용하였다. 미국은 이라크전에 모든 관심을 집중하였기 때문에 북한에 대해 시간을 할당하기 어려웠다. 그대신 미국은 6자회담이라는 다자회담을 통해 북핵문제를 국제문제화시키고 이를 통해 간접적으로 관리하고자 하였다. 이라크전 종전 후 2003년 8월부터 6자회담이 개최되었으나 회담은 사실상 공전하였으며, 미국도 적극적인 해결의지를 보이지 않았다. 2004년 미국이 대선 국면에 접어들면서 1기 부시행정부는 6자회담에 매진할 수 없는 상황이었다. 북한은 핵개발의 수위를 높이는 한편, 미국의 차기 행정부와 협상하려는 의도 하에 6자회담 참여에 부정적이었다.²

미 대선과정에서 북핵문제는 국내문제가 아니면서도 미 대선 역사상 예외적으로 선거 쟁점의 하나로 부상했다. 케리 민주당 후보는 부시행정부가 북핵문제를 방치하였으며, 표면적으로는 엄포를 놓으면서도 북한에 대

² 박종철, “부시행정부하에서의 북-미관계,” 『한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 103-132.

해서 실질적으로 강압적 조치를 취하지도 못하고 회담에 적극적이지도 않음으로써 결과적으로 북핵 개발을 방치하였다고 비난하였다. 그리고 비효율적인 6자회담 대신 북·미 양자회담을 통해 문제를 해결해야 한다고 주장하였다.³ 재선에 성공한 부시는 이라크문제의 해결과 함께 북핵문제 해결에도 좀 더 적극적인 입장을 보일 필요성을 느꼈다.

북한이 2005년 2월 핵보유 선언을 함으로써 부시행정부는 북핵문제에 대해 더 이상 무시정책으로 일관할 수 없게 되었다. 부시행정부의 대안은 협상정책인 Plan A와 압박정책인 Plan B 이었다.

Plan A는 북한의 핵폐기 대신 북한체제 보장과 경제보상을 제공하는 것이다. 그러나 제네바합의의 실패를 반복하지 않기 위해 Plan A의 조건은 CVID(complete, verifiable, irrversible dismantlement)로 엄격하게 설정되었다. Plan A의 핵심은 미국이 북한과의 접촉 및 양자회담을 허용한다는 것이었다. 이것은 6자회담을 통해 북핵문제를 소극적으로 관리하던 입장에서 벗어나서 미국이 직접 북핵협상에서 적극적 역할을 하겠다는 것을 의미했다. 북·미간 뉴욕채널은 1차 북핵위기시 북·미 접촉통로 역할을 했으며, 부시행정부에서도 간헐적으로 가동되었으나 2004년 중반이후 가동이 중단되었었다.

부시행정부는 6자회담 재개를 위해 뉴욕 채널을 통해 북한과 접촉하기 시작하였다. 미 국무부의 조셉 디트라니(Joseph Detrani) 대사 일행이 뉴욕에서 북한 유엔대표부의 박길연 대사 및 한성렬 차석대사와 만났으며 (2005. 5. 13) 6월말 이근 북한 외무성 미주국장이 뉴욕을 방문하였다. 2005년 2월 이후 박길연 대사 및 이근 국장의 학술회의 참석을 위한 미국내 여행이 거부되었던 것을 감안할 때, 이근 국장의 뉴욕 방문은 미국측의 태도 변화로 해석되었다. 이후 이근 국장과 디트라니 대사와의 협의를 통해 북한은 2005년 7월 1일 6자회담 복귀 입장을 밝혔다. 그리고 7월초 크리스토퍼 힐(Christopher Hill) 미 국무부 차관보가 베이징에서 김계관 북한 외무성 부상을 만남으로써 6자회담 재개가 공식화되었다. 이 과정에서 북한이 마지막까지 문제삼은 것은 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미국무장관의 ‘폭정의 전초기지’(outpost of tyranny) 발언의 사과인 것으로 알려졌다. 북한은 라이스 미국무장관의 한국 방문시 북한을 주권국가로 인정할 것과 힐대사와 김계관 면담으로 이 문제에 대해 양해했다고 할 수 있다.

한편, Plan B는 협상노선이 실패할 경우 적용될 압박전략이다. Plan B는 체니(Dick Cheney) 부통령과 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관이 주장한 것으로 단계적 내용을 포함하고 있다. 1단계는 북핵문제의 유엔 안보리 회부이며, 다음 단계는 대량살상무기확산방지구상(PSI)을 강화하는 것이다. 그리고 3단계는 한반도에 대한 군사적 대응태세를 강화함으로써 북한을 압박하는 것이다. 북·미 뉴욕 채널이 가동되고 있던 5월 말 체니 부통령은 스텔스기를 한국에 보냄으로써 대북압박조치를 취하였다. 또한 체니 부통령은 미국 유해송환을 위해 방북을 준비중이던 미군 30명에게 방북중단을 지시함으로써 미국이 한반도긴장 상황에 대비하고 있다는 것을 시사하였다.

주목할 것은 부시대통령이 Plan A와 Plan B를 병행하고 있다는 것이다. 부시대통령은 라이스를 중심으로 한 국무부의 협상파와 체니 부통령, 럼스펠드 국방장관을 중심으로 한 네오 콘의 입장차이를 선택적으로 활용하고 있다. 부시 대통령은 체니 부통령의 압박조치를 허용하면서도 라이스 국무장관을 베이징, 도쿄, 서울로 파견하여 북핵문제에 있어서 라이스장관이 책임자라는 것을 인식시키고자 했다. 부시대통령은 한편으로는 6자회담을 통한 대북협상을 지시하면서도 북한에 대한 압박조치를 허용하는 이중성을 보였다.⁴

³ 2004 Democratic National Conventon Committee, “Strong at Home, Respected in the World,” The Democratic Platform for America, July 2004, <http://www.democrats.org> 참조

⁴ C. Kenneth Quinones(International Action)와의 면담. 2005. 8. 1

미국이 6자회담을 통한 협상전략을 채택했음에도 불구하고 Plan B가 무효화되었음을 의미하는 것은 아니다. 미국이 Plan A를 추진함에도 불구하고 Plan B는 협상전략 실패시 대안으로서 여전히 의미를 지니고 있다. 또한 Plan B는 협상과정에서 북한의 양보를 얻어 내기 위한 협상레버리지로서의 의미도 있다.

Plan A와 Plan B의 병행은 부시행정부내에서 협상파와 네오 콘이 균형을 이루고 있는 점에서 연유한다. 미국 무부 내에서 라이스 국무장관과 크리스토퍼 힐(Christopher Hill) 아태담당차관보(Assistant Secretary for East Asia and Pacific Affairs), 에반스 리비어(Evans Revere) 아시아 담당국장(Principle Deputy Assistant Secretary for Asia), 제임스 포스터(James Foster) 한국과장(Korean Desk Director) 등이 팀을 이루고 있다. 이들은 부시 1기 행정부에 비해서 아시아전문가로 구성되어 있으며, 힐 차관보를 비롯하여 리비어 국장 등이 한국근무 경험이 있다는 특징이 있다. 국가안보회의(National Security Council)에서는 마이클 그린(Michael Green) 아시아 선임국장(Senior Asia Director), 빅터 차(Victor Cha) 아시아 국장(Junior Asia Director) 등이 팀을 이루고 있으며 이들도 아시아전문가라는 특징을 지니고 있다.⁵

한편 체니 부통령이 여전히 안보문제에 대해서 영향력을 행사하고 있지만, 북핵 보유 선언 이후 일단 라이스 국무장관 중심의 협상노선을 용인하고 있다. 럼스펠드 국방장관도 이라크 전후처리문제와 반전움직임으로 인해서 북핵문제에 대해서 강경책을 고수하기 어려운 상황이다.

이와 같이 미국무부를 중심으로 한 협상파와 체니 부통령을 정점으로 한 네오 콘이 균형상태를 이룬 상황에서 6자회담을 통한 협상전략이 추진되고 있으나, 그 이면에는 압박전략이 잠재하고 있다.

2. 북한의 전략적 선택

2차 북핵 위기 이후 북한은 NPT탈퇴(2003. 1), 5MWe 원자로 재가동(2003. 2), 사용후 연료봉 재처리, 핵보유 선언(2005. 2) 등 긴장 수위를 높임으로써 미국의 적극적인 반응을 유도하였다. 북한은 한편으로는 핵개발의 수위를 높이면서 다른 한편으로는 미국과의 협상을 희망해 왔다고 할 수 있다. 이러한 북한의 이중적 태도는 북한의 핵개발 의도에 대한 명확한 판단을 어렵게 하는 요인이었다. 북한은 핵보유 선언이후 좀 더 적극적으로 협상노선을 희망했다.

북한이 핵포기 라는 전략적 선택을 하게 된 이유는 무엇일까? 기본적으로 북한의 경제난과 국제적 고립이 북한의 전략적 선택의 배경 요인이 되었다는 사실은 분명하다. 7.11 경제관리개선조치에도 불구하고 북한경제의 구조적 문제의 해결 조짐이 보이지 않는 것은 북한으로 하여금 핵포기를 통해서 경제난 해결과 국제관계 개선 방침을 택하도록 했을 것이다.

그리고 북한은 핵보유 선언 이후 핵실험이나 핵물질 및 핵무기의 이전 등과 같은 마지막 카드를 쓸 경우 초래 될 위험성을 알고 있기 때문에 협상노선을 진지하게 고려하지 않을 수 없는 측면이 있다. 북한은 핵보유를 기정사실화한후 핵보유 국가라는 유리한 입장에서 핵포기에 대한 보상 수위를 높이려고 했을 것이다. 북한은 핵실험과 같은 최후의 방법을 택할 경우 국제사회의 압력증가와 군사적 조치까지 초래할 가능성이 있기 때문에 협상노선을 택해야 할 시점이라고 판단했을 것이다.

북한의 정치체제의 특성상 북한의 전략적 선택은 김정일위원장에 의해서 주도되고 있다. 김정일위원장은 정동

⁵ Peter M. Beck and Meredith J. Sumpter, "Washington and the North Korean Nuclear Crisis: From Muddling Multilateralism to Sanctions," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 14, No. 1 (2005), pp. 34-37.

영 통일부장관과 면담시(2005. 6. 17) 핵포기는 김일성주석의 유훈이라고 언급함으로써 핵포기를 위한 협상의 지를 명확히하였다. 김정일위원장은 김일성주석의 유훈이라는 표현을 통해 이는 북한의 확고부동한 정책이며 이에 대해 어떤 반론도 제기될 수 없다는 것을 확고히하였다. 아울러 김정일 위원장은 부시대통령을 미스터 부시라고 언급함으로써 대미유화 제스처를 보이는 것도 잊지 않았다. 최근 북한의 인사들이 직간접적으로 백 년속적 미국과의 관계를 개선할 준비가 되어 있다고 언급한 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

북한이 핵포기의 전략적 선택을 하는 과정에서 북한의 핵협상 실무자들과 군부의 안보문제 전문가들이 얼마나 심층적인 검토를 했으며 이들 간에 어떤 입장차이가 있었는지는 알 수 없다. 그러나 북한 외무성의 북미국 등 대미협상을 담당하는 사람들이 실리적 측면에서 협상의 이해득실을 계산하는 반면, 군부와 당 이론가들은 북한체제의 안보, 국가이익, 명분 등을 고려했을 것이라고 짐작할 수 있다. 김정일위원장의 전략적 선택은 이러한 논의 결과를 반영한 것일 수도 있고, 아니면 강경세력의 반대를 차단하기 위한 선제적 조치였을 수도 있다.

3. 중재자의 노력: 한국과 중국

다자회담의 협상연합을 성사시키는 데 있어서 중재자의 역할이 중요하다. 중재자는 적대적 관계에 있는 참여자들에게 협상 여건을 조성하고 대안을 통해서 타협을 가능하게 한다.

중재자가 긍정적 역할을 하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째, 중재자는 다른 참여자들과의 복수의 양자 또는 삼자관계를 통해서 중재역할을 할 수 있는 연계망을 지니고 있어야 한다. 중재자와 다른 참여자들과의 관계가 균등하지 않기 때문에 양자관계의 친밀도에 따라서 중재자가 행사할 수 있는 역할의 성격이 달라지게 된다. 둘째, 중재자는 다른 참여국들의 참여와 타협을 유도할 수 있는 정책수단을 지니고 있어야 한다. 중재자의 정책수단은 보상적 성격을 지닌 것과 제재 성격을 지닌 것이 있다. 중재자는 정책수단을 단독으로 활용할 수도 있고 다른 중재자와의 연합을 통해서 공동수단을 강구할 수도 있다. 셋째, 중재자는 대안을 제시할 수 있는 능력을 지니고 있어야 한다. 중재자는 교착상태에서 돌파구를 마련하기 위해서 대립적 의견을 조정하고 대안을 제시하는 창조적 능력을 지니고 있어야 한다. 넷째, 중재자는 다른 참여자들로부터 신뢰를 얻어야 한다. 신뢰가 전제되지 않을 경우, 참여자 중 일부의 불신으로 인해 중재가 무산될 수 있다. 다섯째, 중재자는 자발적으로 협상의 비용을 부담하려는 의사를 지니고 있어야 한다. 중재자의 자발성은 다른 참여자의 동참을 얻어낼 수 있는 근거로 작용한다.

한국은 6자회담 재개와 타협안 도출을 위해서 적극적인 노력을 하였다. 2004년 하반기부터 6자회담 교착상태와 남북대화 중단으로 한국은 한반도의 긴장고조를 염려하지 않을 수 없었다. 더욱이 북한의 핵보유 선언으로 미국의 대북강경입장이 표명되는 가운데 북핵문제의 유엔안보리회부가 시사됨으로써 2005년 6월 한반도위기가 대두하기도 하였다.

이러한 상황에서 한국은 6자회담의 교착상태 타개와 남북대화 재개라는 두 가지 목표를 연계하여 추진하였다. 2005년 5월부터 한국의 다차원적 접근은 남북대화화 한·미대화를 앞뒤로 상호 연결하면서 구체화되었다. 한국은 남북대화를 통해 6자회담 재개의 인센티브를 제공하는 한편, 북한과 미국의 대립적 입장을 중재하고자 하였다. 교착국면 타개는 남북대화 재개에서부터 시작되었다. 2005년 5월 남북차관급회담을 통해 남북대화 재개와 6자회담 재개를 위해 북한을 설득하는 작업이 시작되었다. 정동영 통일부 장관의 김정일위원장 면담(2005. 6. 17)을 통해 200만 Kw의 대북전력지원과 남북장관급회담 재개, 6자회담 재개 등이 포괄적으로 논의되었다. 그리고 6월말 14차 장관급회담이 개최되었으며, 8.15에는 북한대표단이 서울을 방문함으로써 남북관계가 진전

되었다.

그리고 한국은 북한과의 대화를 토대로 미국의 대북입장을 완화시키고 6자회담 재개 여건을 조성하기 위해 한·미협력에 집중하였다. 한·미협회의 기본방향은 6월 노무현대통령의 방미시 한·미정상회담에 의해서 정해졌다. 한·미정상은 북핵 불용과 북핵문제의 평화적 해결 원칙에 대해서 재확인하였다. 그리고 정동영 통일부 장관은 워싱턴 방문을 통해 체니 부통령을 면담하여 김정일위원장의 북핵포기 입장을 확인하였다.

한편, 중국은 6자회담 초기부터 수행해 온 중재자의 역할을 적극적으로 수행하였다. 중국은 반테러, 대량살상 무기 비확산 등에 대해서 미국과 공동보조를 취하면서 북핵문제로 인해 한반도정세가 불안해지는 것을 우려하고 있다. 중국은 6자회담을 주최함으로써 북핵문제의 평화적 관리 역량을 시험받고 있으며, 이를 통해 동북아 지역에서 위상을 강화하고자 하고 있다.

중국의 이러한 정책적 목표는 6자회담을 주선하고 회담이 결렬되지 않도록 하는 노력에서 나타난다. 중국은 북한을 6자회담으로 끌어들이기 위해서 북한에 대해 직·간접적 영향력을 행사하고 있다. 또한 중국은 미국의 강경입장을 견제하는 역할도 하고 있다. 그리고 중국은 북핵포기에 대해 체제보장과 경제보상을 제공해야 한다는 기본입장을 표명함으로써 6자회담의 기본골격이 형성되도록 하였다.

한국과 중국의 중재자 역할은 다음과 같은 몇 가지 사항을 중심으로 정리될 수 있다. 첫째, 한국과 중국은 다른 국가와의 양자 또는 삼자관계를 통해서 조정역할을 할 수 있었다. 한국은 한·미협회의와 한·미·일 협조체제를 통해서 중재안을 마련하기 위해 노력하였으며, 한·중협의 채널을 가동하였다. 아울러 한국은 남북대화 창구를 통해 미국과 북한의 입장을 서로에게 설명하는 메신저 역할을 하였다. 중국은 특히 북한과의 긴밀한 관계를 회담 성사의 자원으로 활용하였다. 또한 중국은 사안별로 한국과의 협조체제를 통해서 회담의 모멘텀을 유지하였다.

둘째, 한국과 중국은 보상적 정책수단을 통해서 회담 진전의 실마리를 제공하였다. 한국은 남북경협을 통해 남북대화 통로를 확보하였으며, 대북전력지원이라는 수단을 통해 교착상태에 빠진 6자회담에 활로를 제공하였다. 중국은 북한에 대한 경제지원, 안보동맹, 정치적 지지 등을 지렛대로 활용하였다. 또한 중국은 대북중유 제공에 동참의사를 밝힘으로써 경제적 비용 부담의사를 표명하였다.

셋째, 한국과 중국은 돌파구를 마련하기 위해 중재안을 모색하였다. 한국은 미국과 북한의 대립적 입장을 절충할 수 있는 3단계안을 제시하였다. 중국은 회담이 결렬될 상황에 놓일 때마다 중재안을 마련하여 최악의 상황을 방지하고자 하였다. 특히 중국은 4차례의 공동성명 초안을 제시함으로써 합의를 이끌어 내는 끈기를 보였다.

넷째, 한국과 중국의 적극성과 자발성은 다른 참여국들의 지지를 이끌어내고 회담을 이끌어 가는 동력이었다고 할 수 있다.

III. 협상연합의 작동

6자회담 협상연합은 여러 가지 어려움에도 불구하고 공동성명이라는 합의를 도출하는 데 성공하였다. 협상연합이 작동한 데에는 여러 가지 요인이 작용하였다.

첫째, 다자회담의 긍정적 측면이 협상연합의 작동에 기여하였다. 다자주의(multilateralism)는 양자주의(bilateralism)에 비해서 몇 가지 장점을 지니고 있다. 다자주의는 양자간의 불신과 대립을 완화 내지 중화시키는 역할을 한다. 갈등관계에 있는 양자가 다자적 틀 속에서 협상을 진행함으로써 긴장과 대결의식이 완화될 수 있다. 그리고 다자주의는 협상의 이익을 보장하는 제도적 장치의 역할을 한다. 다자주의의 제도적 틀과 장치가 마련되어 이것이 장기적으로 작용할 경우 새로운 레짐이 형성된다. 또한 다자주의는 합의사항 이행을 위해 필요한 인적·물질적 자원을 제공한다. 다자주의는 양자관계에서 동원되기 어려운 인적·물질적 자원을 제공함으로써 합의사항의 이행을 용이하게 한다.⁶ 6자회담이 지닌 다자회담의 특징들은 북·미간 대립을 완화하고 타협적 대안을 모색하는 데 긍정적인 요인이 되었다.

둘째, 다자회담의 틀내에서 다양한 형태의 양자회담 및 삼자회담이 복잡한 이해관계를 교통 정리하는 데 도움이 되었다. 북핵문제에는 비확산문제, 양자간 관계개선, 경제협력 등 여러 가지 이슈가 포함되어 있기 때문에 이해당사자간 별도 접촉을 통해서 공감대가 형성될 수 있었다.

특히 북·미대화는 핵심적인 사항에 대한 양측의 의사를 직접 조정하는 역할을 하였다. 6자회담에는 다자가 참여하고 있지만 핵심적인 당사자는 북한과 미국이기 때문에 북·미대화는 쟁점사항을 조정하는 통로였다. 북한은 북·미대화를 미국의 태도변화의 증거로 인식하였으며, 미국도 북·미대화를 통해 북한을 대화상대자로 인정하였다.

셋째, 6자회담 참여자들은 최소한 회담 지속에 대해서 공통이해관계를 지님으로써 회담이 결렬되는 것을 방지할 수 있었다. 참여국들은 회담이 결렬될 경우 그로 인한 파급효과가 불확실하고 위험요소가 크기 때문에 회담 성사 원칙에 대해 동의하였다.

6자회담이 결렬될 경우, 북핵문제의 유엔안보리 회부, 대북압력 증가, 한반도 긴장 고조 등으로 인해 초래될 상황에 대해서 어느 측도 책임을 지고 싶어 하지 않았다. 또한 회담결렬후 다시 회담재개 여건을 조성하는 것이 매우 어렵다는 것도 회담성사를 촉진하는 요인으로 작용하였다. 아울러 회담장 밖의 국제여론과 각국의 국내여론도 회담 성사의 압력요인으로 작용하였다. 이러한 요인들로 인해 1단계 4차회담이 완전 중단되지 않고 휴회라는 차선책을 택할 수 있었다. 그리고 2단계 4차 회담이 예정보다 지연되었음에도 불구하고 회담재개를 위해 참여국들이 모두 인내하는 모습을 보였다.⁷

넷째, 이슈의 포괄성, 다수의 참여국, 이해관계의 상충 등으로 인해 공동성명은 최대 합의라기보다 최소 합의였다고 할 수 있다. 최소합의는 관련 이슈들을 바구니별로 묶어 놓은 것이었다. 최소합의는 쟁점들을 분명하게 해결하기보다 일차적으로 비슷한 사안들을 유형화하는 봉합 형태를 띠었다. 따라서 향후 상충되는 사안들을 구체화해야 할 문제를 안고 있다.

다섯째, 6자회담의 합의는 미국의 강온병행 전략과 북한의 위기고조 전략이 불안정하게 균형을 이룬 결과다. 미국과 북한의 전략은 균형점에서 타협을 가능하게 하였지만 그 균형은 불안정한 상태이기 때문에 와해될 가능성도 있다.

미국은 협상우선 방침을 택하고 있지만 그와 동시에 압박정책을 고려함으로써 협상이 결렬될 경우 언제라도 압박조치를 실시할 준비를 하고 있다. 더욱이 미국은 북한을 협상테이블로 유도한 것이 대북보상 뿐만 아니라

⁶ Robert W. Cox, "Multilateralism and World Order," *Review of International Studies*, Vol. 18 (1992), pp. 57-58.

⁷ 1단계 4차 6자회담(2005. 7. 26-8. 7) 결과 발표된 의장성명에 의하면, 2단계 4차 6자회담은 2005년 8월 29일 시작하는 주제 재개될 것으로 예정되었으나, 실제 회담은 9월 13일 재개되었다.

대북압박의 결과라고 믿기 때문에 대북압박수단의 효용성을 여전히 인정하고 있다.

한편 북한은 위기고조전략에 의해서 미국의 관심을 유도하고 북·미양자 대화에 성공했다고 인식하고 있다. 북한은 핵개발이라는 지렛대를 지님으로써 미국과 대등한 협상테이블에 앉을 수 있다고 여기고 있기 때문에 마지막까지 협상수단을 보유하려고 할 것이다. 북한은 협상이 난관에 봉착할 경우, 긴장고조 수단을 다시 활용하려고 할 수도 있다.

IV. 전망: 협상연합의 로드 맵

6자회담 공동성명의 로드 맵을 작성하기 위해서는 대화 틀, 이슈, 단계를 고려해야 한다. 로드 맵은 3가지 차원의 대화 틀과 3분야의 이슈를 단계별로 종합으로 연결하는 것이어야 한다. 이러한 로드 맵의 다차원성과 연계성은 협상연합의 이행을 복잡하게 만든다.

우선 합의이행에 관해 3차원의 대화 틀이 존재한다. 6자회담의 전체회의와 앞으로 구성될 실무위원회(검증실 실무위원회, 경제협력 실무위원회, 안보문제 실무위원회)가 가장 중요한 대화 틀이다. 그리고 한반도평화체제를 논의하기 위한 「한반도평화포럼」이 구성될 것이다. 또한 북·미회담, 북·일회담, 남북대화의 세 쌍의 양자회담이 합의이행을 이끌어 가는 대화통로이다.

그리고 세 분야의 이슈 영역이 있다. 첫 번째 이슈 영역은 핵폐기에 대한 것이다. 핵폐기의 범위 및 절차는 다른 이슈 영역의 진전 여부를 결정하는 핵심적 이슈이다. 두 번째 안보 이슈 영역은 북한체제 보장, 한반도평화체제, 동북아다자안보협력, 관계정상화에 대한 것이다. 세 번째 경제 이슈 영역은 중유제공, 대북전력지원, 경수로 제공 등 에너지지원과 양자 및 다자방식에 의한 에너지·교역·투자분야의 경제협력에 대한 것이다. 이러한 이슈 영역은 상호 보완적 성격을 지니는 것도 있지만 상호관련성이 희박한 것도 있다. 따라서 이러한 이슈들의 가치산정과 연계정도, 제공 시점 등을 명확하게 확정하기 어렵다.

그 다음 고려요인은 단계적 이행에 대한 것이다. 미국의 '선 핵폐기 후 관계개선' 주장과 북한의 '선 관계개선 후 핵폐기'의 주장이 6자회담 초반부터 첨예하게 대립하였으나, 결국 이행구도는 단계적 상호관계(reciprocal relation)의 형태를 띠는 것으로 결정되었다. 이것은 '공약 대 공약,'(commitment for commitment) '행동 대 행동,'(action for action) 원칙에 입각한 상호조율된 조치의 단계적 이행을 의미한다.

이상과 같은 대화 틀, 이슈 영역, 단계를 고려한 종합적 로드 맵은 다음과 같다.

<합의의 단계적 이행 구도>

이슈(회담들)/단계	여건조성단계: 현재-2006년 상반기	핵폐기 이행단계 (2006년 하반기-2010)	핵폐기 완료와 관계정상화단계(2011-2020)
핵폐기 이행 (6자회담)	○북한의 NPT 및 IAEA 복귀	○IAEA의 핵사찰 및 검증 ○검증및 폐기위원회 구성 ○핵시설 신고-동결 ○핵폐기	○핵폐기 완료
에너지지원 (6자회담/남북대화)	○핵폐기와 에너지지원절차 합의 ○대북중유 제공 ○대북전력 송전 협의	○대북전력송전 준비 ○핵폐기의 적절한 시점 - 경수로 제공 논의 - 대북전력지원 시작	○경수로 건설 시작 ○경수로건설 완공시 - 대북전력지원 중단
한반도평화체제 (한반도평화포럼)	○한반도평화포럼 구성을 위한 여건 조성	○한반도평화포럼 구성 (4자회담)	○한반도평화체제 전환: 한반도 평화협정 체결, 국제적 보장 방안, 평화관리방안
북·미관계 (북·미대화)	○미 고위인사 방북(힐 차관보, 라이스 국무장관)	○북·미연락사무소 개설 ○북한의 테러지원국 제외 ○대북경제제재 부분 해제(행정조치, 입법조치)	○북·미 국교정상화
북·일관계 (북·일대화)	○북·일 수교협상 재개 ○고이즈미 총리 방북	○북·일 무역대표부 개설	○북·일국교 정상화
남북관계 (남북대화)	○남북경협확대 논의	○2차 남북정상회담 : 한반도평화선언 채택 ○대북마살 플랜 ○남북대화 정례화 ○남북한 군비통제 ○남북 상주대표부 설치	○남북한 군축 ○남북관계 제도화 ○남북연합 준비

1. 여건조성 단계(현재-2006년 상반기)

여건조성 단계는 2006년 상반기까지 후속 6자회담을 통해 공동성명(9.19)의 합의내용을 구체화하고 각 대화통로를 통해 합의이행의 여건을 조성하는 단계다.

가. 핵폐기 이행 및 에너지 지원

우선 후속 6자회담을 통해 북한의 NPT 및 IAEA 복귀, 경수로제공 시점, 에너지지원방안 등에 대해서 구체적인 합의를 도출해야 한다. 이에 따라 대북중유 제공이 개시되고, 5개국간 중유제공 비용 분담이 합의되어야 한다. 이 과정에서 미국의 중유 비용 분담이 합의이행에 대한 미국의 태도를 판단하는 기준이 될 것이다.

나. 한반도평화포럼 구성 여건 조성

그리고 남북대화, 북·미대화, 북·중대화 등을 통해 한반도평화포럼 구성을 위한 여건이 조성되어야 한다. 특히

남북한 군사회담이 개최되어 한반도평화체제 전환의 필요성이 강조되고 남북한 군사적 신뢰구축방안이 논의되어야 한다.

다. 북·미, 북·일, 남북관계 진전

북한의 NPT 및 IAEA 복귀를 촉진하기 위해서 미국의 고위급인사(힐 차관보 또는 라이스 국무장관)가 북한을 방문하여 대북경제제재와 양국간 관계개선에 대해서 협의하는 것이 필요하다.

아울러 북·일 국교교섭을 재개하여 북·일 평양선언(2002. 9)의 이행방안을 협의해야 할 것이다. 고이즈미 수상의 방북으로 북·일 수교협상이 활성화되어야 할 것이다.

그리고 남북대화에서 경험확대, 군사적 신뢰구축에 대한 논의와 함께 대북전력지원의 절차·방법·시기 등에 대한 문제가 협의되어야 할 것이다. 이를 위해 「대북전력지원 실무협의회」가 구성되어야 할 것이다.

2. 핵폐기 이행단계(2006년 하반기-2010년)

핵폐기 이행의 본격적인 단계는 2006년 하반기부터 2010년까지의 기간으로 핵사찰 및 폐기가 이행되고, 대북 경제보상과 안전보장조치가 실질적으로 이행되는 기간이다. 핵사찰 및 폐기에 최소한 3년이 소요될 것으로 예상되는 데, 협상과정의 어려움을 감안하여 4년 6개월 정도로 이 기간을 상정할 수 있다.

가. 핵폐기 이행

핵폐기는 핵시설의 신고, 동결, 사찰, 폐기의 과정을 거쳐 실시될 것이다. 북한은 동결 대상 및 절차, 핵폐기의 대상, 사찰의 방법·대상·절차 등을 최대한 세분화하여 각 항목별로 실리를 확보하려는 살라미전술(salami tactics)을 유지할 것으로 예상된다.⁸ 따라서 핵시설의 신고 범위, 동결기간, 사찰방법, 사찰지역, 검증 및 폐기의 주체, 사용후 연료봉 처리 등이 쟁점이 될 것이다.

- 1) 우선 핵시설의 신고 범위와 관련하여 농축우라늄의 존재 및 관련 시설의 신고 여부가 쟁점이 될 것이다.
- 2) 핵시설의 동결 기간도 논란거리이다. 미국은 핵동결기간의 최대한 단축을 주장하는 반면, 북한은 동결 기간을 최대한 연장하려고 할 것이다.
- 3) 핵사찰방법과 관련하여 임시사찰, 일반사찰, 특별사찰의 실시 여부도 쟁점이 될 것이다. 특히 IAEA는 이라크, 리비아 등에 대해 실시한 강화된 형태의 사찰방법을 북한에도 적용하려고 할 것이다.
- 4) 사찰지역과 관련하여 북한은 군사기지 사찰에 반대하는 한편, 한국의 군사기지 및 주한미군시설에 대한 동시사찰을 주장할 것이다.⁹
- 5) IAEA는 핵사찰 및 검증의 전문기관이지만 핵폐기에는 관여하지 않기 때문에 핵폐기의 경험이 있는 미국을 중심으로 핵폐기위원회가 구성되어야 할 것이다.¹⁰

⁸ 북한의 살라미전술에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Scott Snyder, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiation Behavior* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 1999), pp. 68-96.

⁹ 북한은 한반도비핵화라는 개념에 근거하여 북한의 비핵화 뿐만 아니라 한반도전체의 비핵화를 주장하고 있다. 북한은 1992년 「남북핵통제공동위원회」에서 남북한 군사기지의 동시사찰을 주장하였다. 길정우 외, 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」 (서울: 통일연구원, 1994), pp. 85-90.

6) 사용후 연료봉의 보관 및 처리도 합의점을 찾기 쉽지 않은 사항이다.

핵폐기 일정에서 중요한 시점은 ‘돌이킬 수 없을 정도로’(in an irreversible way)로 핵폐기가 실시되는 시점이 언제인가 하는 것이다. 이 시점은 핵폐기와 6자회담 이행의 향방을 결정하는 분수령이 될 것이다. 이 시점을 전후하여 미국과 북한의 줄다리기가 있을 것으로 예상된다. 경수로 제공 논의 시점인 ‘적절한 시기’(at an appropriate time)는 이 시점 근처가 될 것이다. 미국은 돌이킬 수 없는 정도의 핵폐기가 실시된 이후로 경수로 제공 논의, 북·미국교정상화 등을 미루려고 할 것이다. 반면, 북한은 돌이킬 수 없는 정도의 핵폐기가 실시되기 이전에 이 문제들에 대한 확실한 보장을 얻으려고 할 것이다.

나. 대북전력지원

대북전력지원은 경수로중단을 전제로 한 것이었으나, 경수로 제공이 합의됨으로써 대북전력지원과 경수로제공을 종합적으로 검토하는 것이 필요하다. 예를 들면, 대북전력지원 대신 한국측의 경수로건설 비용비용 부담을 삭감하는 것이 고려될 수 있다. 대북전력지원 실무협의회에서 대북송전의 규모, 송전방식, 송전망 건설 등에 대한 논의가 진행될 것이다.

한편 대북송전망은 북한의 내륙 지방을 통과함으로써 송전망 건설 지역에 남한의 기술진이 파견되고 해당 지역이 외부에 노출되는 결과가 초래될 것이다. 또한 송전망 건설지역에서 군부대 및 시설의 이전, 통신망 구축, 사고발생시 협조 등과 같은 사항을 중심으로 군사적 신뢰구축이 이루어질 수 있을 것이다.

다. 한반도평화포럼의 구성·운영

「한반도평화포럼」은 남북한, 미국, 중국을 포함하는 4자회담이 적절하다. 한반도평화체제의 일차적 당사자가 남북한이며, 미국과 중국이 정전협정의 실질적 당사자였다는 점이 고려되어야 한다. 아울러 4자회담의 운영 경험을 참조하는 것도 필요하다. 러시아가 한반도평화포럼 참여를 주장할 가능성이 있으나, 러시아의 참여시 회담 구조가 복잡해지고 일본도 참여를 주장 가능성이 있으므로 4자회담이 적절하다.

「한반도평화포럼」은 평화협정의 당사자문제, 평화체제 수립시까지 정전협정 준수, 정전협정의 대체, 평화협정의 체결방식, 평화체제의 보장, 평화체제의 관리방안 등을 논의할 것이다.

특히 평화체제전환 방식과 국제적 보장방안에 대해 다양한 방안이 제기될 것이다. 4자회담의 틀내에서 남북한 양자협상을 추진하여 남북평화협정을 체결한 다음, 미국과 중국의 국제적 보장을 받는 방안이 있다. 또한 4자회담의 틀내에서 남북평화협정, 북·미평화합의문, 미·중평화합의문, 한·중평화합의문 등 4개의 개별적 양자간 평화합의문을 단일 문건의 형태로 만들어 일괄처리하는 방안도 있다.

라. 북·미 및 북·일관계 개선

북·미관계에서는 북한의 테러지원국 제외, 대북경제제재 조치의 해제가 주요 의제가 될 것이다. 대북경제제재

¹⁰ 크리스토퍼 힐 차관보는 핵폐기를 위해 핵무기 보유국이며 핵폐기의 경험이 있는 유엔안보리의 5개 상임이사국이 기여할 방법이 있을 것이라고 언급하였다. Christopher Hill, Asia Society Speech, "Remarks on The Six-Party Peace Talks," November 11, 2005. <http://asiasociety.org>

해제는 대통령의 행정명령에 의해 우선 해제조치가 실시되고 이후 의회의 입법조치에 의한 해제조치가 실시될 것이다.

그리고 북·미연락사무소 개설이 추진될 것이다. 제네바합의 이후 북·미간 연락사무소 개설을 위한 실무협약이 있었으며 실질적 문제들이 논의되었기 때문에 기술적 차원에서 연락사무소 개설은 어렵지 않을 것이다.¹¹

그리고 북·일 무역대표부 개설이 추진될 수 있다. 북·일간에는 경제협력이라는 실질적 문제가 있으므로 연락사무소보다 무역대표부가 개설될 가능성이 있다. 북·일 외교관계 개선을 위해 일본인 납치자문제에 대한 기본적인 합의가 있어야 할 것이다.

마. 남북관계 활성화

2차 남북정상회담에 의해 「한반도평화선언」이 발표될 수 있다. 「한반도평화선언」은 한반도평화체제의 의미 강조, 한반도평화체제의 추진 방식, 남북한 군비통제 등을 포함할 수 있다. 「한반도평화선언」은 한반도평화체제의 중요성을 부각시키고 남북한 군사적 신뢰구축을 실시함으로써 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 「한반도평화포럼」 구성을 위한 여건을 조성할 것이다.

이와 함께 남북경협이 다양화되고 협력규모도 확대될 것이다. 아울러 남북장관급회담을 비롯한 각종 남북대화가 정례화될 것이다. 북·미연락사무소 설치에 즈음하여 남북상주대표부가 서울과 평양에 설치될 수 있다.

아울러 한반도긴장완화와 군비통제가 추진될 것이다. 과거 4자회담에는 「한반도평화체제 구축 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」가 구성되어 있었다. 그러나 남북관계가 진전되고 남북군사회담이 운영됨에 따라 한반도긴장완화문제는 남북군사회담에서 논의되어야 할 것이다. 한반도 긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 철도 및 도로연결을 위한 실무적 차원에서 군사적 신뢰구축이 추진되고 있다는 점이다. 남북협력을 촉진하기 위한 기능적 차원의 군사적 신뢰구축조치는 다른 분야로 확대될 것이다. 한국의 대북전력지원, 북한의 사회간접자본 건설, 어업·농업·광업 분야의 협력을 추진하는 과정에서 실질적으로 군사적 신뢰구축이 이루어질 것으로 예상된다. 그리고 군당국자간 핫라인 설치, 군인사교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 군사적 신뢰구축방안이 진행될 것이다. 또한 비무장지대의 비무장화, 전방배치 병력의 후방 이동, 배치제한 지역 설정 등 군비통제가 실시될 것이다.

3. 핵폐기 완료와 관계정상화 단계(2011년-2020년)

이 기간은 핵폐기가 완료되고 대북전력지원이 실시되며, 경수로건설이 추진되는 시기이다. 경수로 건설에 약 10년이 소요될 것으로 예상되며, 북·미 국교정상화와 북·일국교정상화가 구체화될 것이다.

가. 핵폐기 완료와 경수로 제공

핵폐기가 완료되고 대북전력지원이 개시되는 한편, 경수로 건설이 구체화될 것이다. 경수로 유형으로는 신포

¹¹ 북·미연락사무소 개설에서 쟁점이 되었던 것은 미 외교행랑의 판문점 통과, 미국 주재 북한연락사무소 건물의 무상 임대, 평양 주재 미 연락사무소의 정보수집활동 우려 등이었다. Kenneth Quinones, *North Korea's Nuclear Threat: Off the Record Memories*, 케네스 퀴노네스 저, 노순욱 옮김, 「2평 뺑집에서 결정된 한반도 운명」 (서울: 중앙M&B, 2000), pp. 388-406.

경수로와 새로운 경수로가 검토될 것이다. KEDO에 의한 신포경수로는 사실상 중단된 상태이며, 건설을 재개 하더라도 핵폐기 이행시까지 시설을 관리해야 하는 문제가 있다. 신포경수로는 비용 절감, 공사기간 단축 등의 이점을 지니고 있다. 비용 증가, 공사기간 지연, 주체선정의 어려움 등을 고려할 때 새로운 경수로 건설은 현실적으로 불가능할 것이다.

경수로건설 비용에 대해서는 KEDO가 중단되었기 때문에 5개 국가와 유럽연합 등이 참여한 새로운 국제컨소시엄을 구성하고 비용분담을 협의해야 할 것이다.

그리고 경수로를 제공할 경우 핵무기개발 방지를 위해서 핵연료 제공, 운영, 사용후 연료봉 처리 등에 대해서 국제관리기구가 경수로 운영을 총괄적으로 관리하는 방안이 검토될 수 있다.¹²

나. 한반도평화체제 전환

핵폐기가 완료되고 북·미관계 정상화 및 북·일관계 정상화가 추진되는 상황에서 한반도평화체제가 정착될 것이다. 한반도평화협정 체결, 한반도평화체제 전환의 국제적 보장방안, 평화체제 관리방안 등이 마련될 것이다. 특히 4차회담과 별도로 러시아와 일본이 참여한 6차회담에서 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 방안이 강구될 것이다.

다. 북·미 및 북·일 관계정상화

핵폐기 완료와 함께 북·미관계정상화 논의가 본격화될 것이다. 그러나 북·미간에는 핵문제 외에 생화학무기, 미사일, 인권문제 등 여러 가지 이슈가 존재한다. 북·미관계정상화 방식에는 모든 현안을 일괄타결 방식으로 해결한 후 국교정상화를 하는 ‘출구론’과 일단 국교정상화를 한 후 현안들을 단계적으로 해결하는 ‘입구론’이 있다. 미국은 출구론을 지지하는 반면, 북한은 입구론을 주장할 것이다. 북·미국교정상화에는 미의회와 일반 여론이 중요한 영향을 미칠 것이다.

북·일 국교정상화에도 핵문제 외에 납치문제, 미사일문제, 과거사 해석,보상금 등 여러 현안이 존재한다. 납치 문제가 해결되더라도 과거사문제와 보상금문제를 해결하기가 쉽지 않을 것이다. 북·일수교의 시점과 관련하여 쟁점은 북·일수교와 북·미수교의 선후관계이다. 일본은 기본적으로 북·미관계개선의 속도를 고려할 것이다. 그러나 일본이 대미의존외교에서 탈피하려는 입장을 표명하거나 미국이 선 북·일수교를 허용할 경우, 북·일수교가 북·미수교보다 빠를 가능성도 있다.

마. 남북관계 제도화

남북관계에서는 경제, 사회문화 분야에서 협력이 제도화하는 한편, 군축도 논의될 것이다. 각 분야의 협력을 바탕으로 남북관계가 제도화될 것이다. 이에 따라 남북한은 실질적으로 남북연합단계로 진입할 수 있을 것이다.

¹² 김계관 6차회담 북한 대표는 경수로의 국제적 관리방안을 수용할 의사가 있음을 4차 6차회담 중 기자회견에서 밝혔다.

V. 협상연합의 과제

1. 합의의 모호성 해소

4차 6자회담 공동성명은 최소한의 합의를 위해 상호 관심사를 바꾸니로 묶어 놓은 것이기 때문에 여러 가지 개념이 모호하다. 따라서 협상연합이 유지되기 위해서는 합의의 모호성이 해소되어야 한다.

우선 핵폐기의 목표인 한반도비핵화(denuclearization of the Korean Peninsula)의 개념이 모호하다. 미국은 북한의 비핵화에 주안점을 둔 반면, 북한은 한반도비핵화라는 개념을 통해 남한의 비핵화와 미국의 핵 위협 제거, 더 나아가서 ‘한반도 비핵지대화’를 의도하고 있다. 북한 사전에 의하면, 비핵지대는 핵무기의 생산, 보유, 반입, 사용이 금지된 지대¹³를 의미한다. 북한은 북한의 비핵화 뿐만 아니라 남한의 핵개발 포기과 한반도와 인근 해역·영공을 비핵지대로 설정하고 이 지역에 대한 미국의 핵우산 제거와 유사시 미국의 핵배치 배제를 주장한다. 북한은 비핵지대화 개념을 통해 미국의 대북핵선제공격을 배제하고 사찰대상에 남한의 군사기지 및 주한 미군기지를 포함할 것을 요구할 것이다.

그리고 핵포기의 범위도 모호하다. 공동성명에 의하면 북한의 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵계획’(all nuclear weapons and existing nuclear programs)을 포기하기로 합의되었다. 그러나 2차 북핵 위기의 원인이 되었던 농축우라늄계획과 관련하여 이견이 발생할 가능성이 있다. 미국은 농축우라늄계획이 ‘현존하는 핵계획’에 포함되므로 당연히 핵포기의 대상이라고 주장하는 반면, 북한은 농축우라늄계획은 현존하지 않으므로 포기 대상이 아니라고 주장할 것이다.

최대 쟁점은 핵에너지의 평화적 이용권리(the right to peaceful uses of nuclear energy)에 대한 것이다. 북한의 평화적 핵이용권은 원칙적이고 추상적인 성격을 띠고 있으며, 원자력의 농업·공업·의학 이용 등은 문제가 없다고 할 수 있다.¹⁴ 그러나 핵의 평화적 이용의 핵심적인 문제는 경수로 제공의 시점, 형태, 비용조달 등과 관련된 것이다.

2. 대화 틀의 상호관계 설정

협상연합의 합의를 이행하기 위해서는 6자회담, 한반도평화포럼, 북·미대화, 북·일대화, 남북대화의 다양한 회담 틀이 가동되어야 한다. 다양한 회담 틀이 이행구도의 기본방향에 대해서 합의를 한다고 하더라도 각 회담 틀이 다룰 이슈들이 상이하며, 각 회담 틀은 각기 다른 요인들로부터 영향을 받는다.

제네바합의의 경우 핵동결과 경수로 제공은 비교적 로드 맵에 따라서 진행되었지만, 북·미관계 개선과 남북대화는 동시병행적으로 전개되지 않았다. 6자회담은 제네바합의보다 참여자의 수가 많고 회담 틀이 다원적이기 때문에 회담간 연계성을 유지하기가 그만큼 어려울 것이다. 특히 회담 틀간 비일치와 간격이 발생할 경우 이것을 어떻게 관리할 것인가가 큰 과제가 될 것이다. 예를 들면 6자회담은 진전되더라도 북·미대화에서 성과가 없을 경우, 전체적인 이행과정을 조정하는 문제가 대두할 것이다.

6자회담만 놓고 보더라도 6자회담 전체회의와 실무위원회간 관계설정이 필요하다. 검증실무위원회, 경제협력

¹³ 「조선말 사전」 (평양: 2004)

¹⁴ Christopher Hill, CISIS speech, August 2005.

실무위원회, 안보문제 실무위원회 등 분야별 실무위원회를 구성하고, 6자회담 전체회의와 실무위원회간의 관계를 규정하는 것이 필요하다. 유럽연합과 이란과의 핵협상과 같이 전체회의가 열리는 중간에 실무위원회를 상설화하여 6자회담을 제도화하는 방안이 있을 수 있다.¹⁵ 그리고 분야별 실무위원회간 진전 상황에 격차가 생길 경우 이를 6자회담 전체회의에서 조정하는 것이 필요할 것이다.

3. 상호 조율된 조치의 단계적 이행

공동성명은 핵폐기, 북한체제 보장, 한반도평화체제 전환, 에너지 지원, 경제협력, 관계정상화 등 다양한 이슈를 포함하고 있다. 이러한 이슈의 이행 순서(sequence)를 마련하는 것은 어려운 과제다. 이행순서의 선후관계에 대한 미국과 북한의 견해차는 상호 조율된 조치의 단계적 이행이라는 용어로 봉합되었다. 선후관계를 명시하기 보다는 향후 조율(coordination)을 통해서 합의점을 도출하기로 한 것이다.

상호 조율된 조치의 이행은 매 단계마다 북한의 핵포기 이행사항과 미국 및 관련국의 보상이 동시에 이행되는 동시병행원칙을 의미한다. 제네바합의도 기본적으로 동시이행조치의 상호 이행에 토대를 두었다. 이것은 단계별로 어느 한 측의 의무가 이행되지 않으면 다른 측의 의무가 자동 소멸되는 구조이다. 합의 이행에 차질이 빚어질 경우 합의결렬의 책임을 돌려 싸고 책임전가가 뒤따르게 된다. 합의 이행에 부분적으로 차질이 빚어질 경우 전체 이행구도가 균열되게 된다. 이러한 상황을 방지하기 위해 이슈간 관계 설정, 각 이슈의 이행 시점 조정 등이 필요하다.

4. 대내적 요인 극복

협상연합이 지속하기 위한 중요한 조건 가운데 한가지는 협상노선에 대한 참여국의 국내적 지지를 확보하는 것이다. 협상연합이 합의형성에 성공했다고 하더라도 각기 국내적 제약요인을 극복하는 것이 협상 보다 더욱 어려운 과제일 수 있다. 협상연합의 참여자들은 한편으로는 국내 여론을 협상레버리지로 이용하기도 하지만 협상결과를 국내적으로 홍보해야 하는 부담이 있다. 이런 면에서 협상참여자들은 한편으로는 협상테이블에서의 게임과 다른 한편으로는 국내 여론을 상대로 한 이중 게임을 한다고 할 수 있다. 더욱이 최근 세계적으로 대외정책에 대해 국내 여론의 중요성이 커지는 상황을 감안할 때, 협상연합에 대해서 국내정치의 역학관계가 미치는 비중이 크다.

정치체제에 따라 협상과정과 협상결과에 대해 여론이 미치는 영향이 다르다. 미국과 같은 다원주의 국가의 경우 협상진행과정과 합의이행 과정에서 여론이 중요한 영향을 미친다. 그러나 북한과 같이 획일적 사회의 경우 상대적으로 국내 여론을 고려하지 않고 협상장에서 단일 목소리를 낼 수 있으며, 협상 결과의 이행에서도 일관된 방침을 유지할 수 있다. 협상국가간 정치체제의 차이는 협상이행 구조에 대한 상호 이해를 어렵게 하며, 안정적인 협상연합의 걸림돌이 되기도 한다.

미국의 협상팀은 워싱턴에 돌아 온 뒤 행정부내의 네오 콘을 설득해야 할 뿐만 아니라 공화당이 주도하는 의회와 보수적인 언론을 설득해야 하는 과제를 안고 있다. 공동성명발표후 부시 대통령과 라시스 국무장관은 앞으로 검증이 중요한 문제라는 것을 반복해서 강조하였다. 힐 차관보가 경수로 제공은 핵폐기를 완전하고 검증할 수 있는 방법으로 이행한 후에 논의될 문제라는 점을 분명히 한 것도 미국내 여론을 의식한 것이다.¹⁶

¹⁵ 조태용 북핵기획단장은 유럽연합과 이란의 핵협상을 모델로 한 6자회담의 제도화를 제안하였다. CSIS-조선일보 주최 세미나 Prospects for U.S. Policy toward the Korean Peninsula in the Second Bush Administration. May 18, 2005.

부시행정부내의 네오 콘은 대체로 미국무부의 협상결과를 묵인하는 입장을 보이고 있다. 그러나 미의회는 6자회담의 공동성명이 제네바합의의 복사판이며 특히 북한에게 경수로를 제공하기로 한 것에 대해서 부정적인 반응을 보이고 있다. 미의회 및 언론의 부정적 태도는 후속 6자회담에서 미협상팀의 운신 폭을 좁히는 요인이 될 것이다.

북한의 경우 김정일위원장이 핵포기의 전략적 결단을 내림으로써 이에 대해 공식적으로 반대하기가 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 경수로에 집착하는 것은 단순히 실리적 차원의 협상전술을 넘어서는 요인이 존재한다고 할 수 있다. 북한이 핵포기를 정당화하기 위해서는 체면과 확실한 반대급부가 필요할 것이다. 더욱이 북한의 협상팀은 국가안보를 우선시하는 군부를 무마해야 하며, 핵개발 산업에 종사하는 핵관련 기술자들의 이익도 고려할 것이다. 김계관 북한 대표가 4차 6자회담 직후 베이징 공항을 떠나면서 경수로 제공후 핵포기를 할 수 있다고 언급한 것은 이러한 북한 내부의 상황을 고려한 것이라고 할 수 있다.¹⁷ 최수현 북한 외교 부상이 유엔 연설에서 경수로 제공이 확실할 경우 핵포기를 할 수 있다고 입장을 완화한 것은 국제적 여론을 고려한 것으로 이해된다.

한편, 6자회담 참여국들의 국내정치과정에서 북핵문제가 이슈로 제기됨으로써 전체 이행구도가 영향을 받을 가능성도 있다. 2006년에는 9월 일본 총선거와 11월 미중간선거가 예정되어 있다. 2007년에는 한국의 대통령선거가 있으며, 2008년 말에는 미대선이 예정되어 있다. 협상연합은 이러한 국내 정치일정에 따른 정치적 지형 변화를 견뎌낼 수 있어야 한다.

5. 비용 분담

협상연합을 이행하는 실질적 문제는 각종 프로젝트를 이행하는 데 소요되는 비용을 조달하는 것이다. 비용분담과 관련하여 5개국은 권리와 의무의 복잡한 방정식을 풀기 위해 신경전을 벌일 것이다. 미국은 안보문제에 대한 우위권을 바탕으로 경제적 부담은 최소화하고 다른 국가들에게 경제적 비용을 분담시키려고 할 것이다. 다른 참여국들은 비용 부담에 상응하는 입지확보를 위해 노력할 것이다.

일차적인 비용은 대북에너지 제공 비용이다. 우선 대북중유제공 비용이 조달되어야 한다. 5개국이 중유제공 비용을 부담하기로 하였지만 분담비율 문제가 협의되어야 한다. 또한 중유 외에 시베리아의 전력지원, 북한의 기존 발전시설의 개·보수 지원 등 추가 에너지제공이 논의될 경우 이를 위한 자원조달문제도 대두할 것이다. 그리고 한국이 대북전력을 전담하기로 하였으나 이것은 경수로 중단을 전제로 한 것이었기 때문에 한국의 비용 부담문제도 협의되어야 한다. 그렇지 않을 경우 한국의 부담이 지나치게 과도함으로써 형평성에 어긋난다.

그리고 핵무기 검증 및 폐기비용 문제도 협의되어야 한다. 핵검증 및 폐기의 비용 뿐만 아니라 핵관련 기술자 및 관련 군인의 직업전환, 환경복원, 기술·교육지원 등을 위해 막대한 비용이 필요하다. 예를 들면, 런-루거(Nunn-Lugar) 법안에 따른 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction) 프로그램과 「WMD 제거를 위한 G-8 Global-Partnership」 프로그램을 북한에 적용할 경우 막대한 비용이 필요하다.

¹⁶ <http://usinfo.state.gov/eap/Archive>, September 19, 2005

¹⁷ 「연합뉴스」, 2005. 9. 20.