

## 6자회담 재개 전망 및 구조적 한계 분석

Online Series CO 11-15

김진하 (북한연구센터 부연구위원)

이 글에서는 ① 6자회담 재개 문제와 관련된 국제정세상의 동향을 개괄한 후, ② 6자회담 체제가 지닌 구조적 취약성과 한계를 진단하고, ③ 이를 바탕으로 6자회담 재개 시 우리 정부의 대응책을 제시해 보고자 한다.

### 미·중 정상회담 이후 정세

지난 1월 정상회담에서 중국 후진타오 국가주석과 오바마 미국 대통령은 북핵 및 남북 간 군사적 긴장고조 문제해결의 대안으로 ‘남북관계의 의미 있는 진전’을 선결조건으로 하는 ‘6자회담의 조건부 재개’라는 절충안을 제시 한 바 있다. 한반도 문제에 대한 비책으로 6자회담 구도가 또다시 등장하게 된 것이다. 중국 측과 긴밀한 사전조율이라도 있었던 듯, 정상회담 직후 북한은 김영춘 인민무력부장 명의로 남북 고위급군사회담을 열자고 제안해왔다.<sup>1)</sup>

북한이 신년공동사설에서부터 남북 간 “대화와 협력사업을 적극 추진시켜 나가야한다”고 주장하며 다양한 수준의 대화제의를 해왔으나 우리 측은 이를 진정성이 낮은 선전공세로 일축해 왔다. 북한의 협박과 협상의 병행, 즉 화전 양면전술 및 한국 내부 분열을 의도한 통일

1) 2010년 12월 중국 다이빙궈 국무위원의 방북, 1월 3일 양제츠 중국 외교부장의 방미, 1월 4일 보스워스(Stephen Bosworth) 미 대북정책특별대사의 한국과 중국 방문, 그리고 같은 달 9일 미 게이츠(Robert Gates) 국방장관의 중국 방문을 통해 관련국 간 사전 의견수렴 작업이 진행 된 바 있다.

전선전술의 일환으로 볼 수 있는 ‘제안을 위한 제안들’이 다수였다. 2010년 도발 상황의 엄중함을 고려할 때, 이에 대한 사과나 유감 표시 없이 남북대화에 임하라는 북측의 요구는 받아들이기 어려운 것이었다.

다만 한국 측에 있어 미·중 정상회담 이후 제안된 군사회담은 여타 전시성 대화제의들과는 달리 북한의 진정성을 실체적으로 확인 할 수 있는 실질적 대화의 장으로 기대해 볼 수 있었다. 사과 등의 권한이 있는, 즉 책임 있는 당국자 간의 대화가 개최될 수 있는 전기를 미·중 정상회담이 제공해 준 것이다. 2010년 도발 상황에 대한 북한의 모종의 조치가 암시되는 분위기였다.

그러나 남북 간 실질적 대화 재개의 단초로 기대를 모았던 실무급 군사 예비접촉은 고위급 본회담에서 다룰 의제 선정조차 하지 못하고 2월 8~9일 진전 없는 짧은 만남으로 끝나고 말았다.<sup>2)</sup> 한국은 “진정성 있고 건설적인” 남북관계의 개선을 위한 북한 측 노력의 징표로서 도발 사과 및 재발 방지 공약을 요구하였으나, 북한이 이에 응하지 않았던 것이다. 고위회담을 준비하는 대령급 남북군사예비회담 자체가 결렬되면서 북한의 화해 노력의 진정성에 대한 한국 측의 의구심은 오히려 깊어진 형국이다.

남북관계 개선을 위한 직접 대화가 교착상태에 빠져들자, 6자회담 재개를 목표로 중국 측이 중재를 위해 적극적으로 움직이기 시작했다. 남북대화 경유를 통한 6자회담 재개 방식이 ‘진정성’의 징표로서 도발에 대한 사과 및 재발 방지를 요구하는 우리 측의 원칙적 접근과 이를 회피하려는 북한 측의 태도로 난관에 봉착하자 중국이 우회로 개척에 나선 것이다.<sup>3)</sup>

중국 외무성은 4월 7~12일 방중한 김계관 북한 외무성 제1부상과의 접촉을 통해 중재안을 마련하고,<sup>4)</sup> 이를 우다웨이 한반도사무특별대표를 통해 4월 15일 한국 측에 전해왔다. 그 핵심은 ① 교착상태에 빠진 남북 간 대화 과정에서 비핵화 이슈를 분리하여, 이들 사안들을 별도의 프로세스로 진행하며, ② 남북비핵화 회담을 거쳐 미·북 양자대화를 추진한 후 6자회담 재개 프로세스에 돌입한다는 것이다. 난제인 북한의 사과문제 등을 우회하면서도, 미·중 정상회담에서 합의된 남북 당사자 접촉과 긴장 완화 이후 6자회담 재개 원칙을 혼합한 절충안을 제시한 것이다. <[그림 1] 참조>

2) Aidan Foster-Carter, "South Korea-North Korea Relations: Not Getting Better," *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011), pp. 85-103, <<http://csis.org/files/publication/1101q.pdf>>.

3) 6자회담 재개 문제와 관련한 최근 중국 측의 외교 활동에 관해서는 다음을 참조할 것. Scott Snyder, "China-Korea Relations: Can Inter-Korean Dialogue Revive the Six-Party Talks?" *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011), pp. 109-118, <<http://csis.org/files/publication/1101q.pdf>>.

4) 방중 기간 중 김계관은 장지준 중국 외교부부장, 양제츠 중국 외교부장, 우다웨이 중국 한반도사무특별대표 등과 각각 개별 회담을 열었다고 중국 외무성이 발표한 바 있다. 중국 측의 북한 설득이 집요했음을 알 수 있다.

## [그림 1] 중국 중재안(단계적 접근법)

---

[Track 1] 남북 긴장완화와 관계개선을 위한 **남북회담**

[Track 2] 남북 **비핵화회담**(3단계 프로세스의 첫단계)

남북 6자회담 수석대표 간 회담 → 미·북 접촉 → 6자회담 재개

---

중국 측 중재안에 대해 북핵문제 협의 차 워싱턴을 방문 중이던 우리 정부의 한 고위당국자는 대화 성사 가능성을 암시하면서도, “북한과의 대화는 순서가 중요한 것이 아니라 실질적으로 비핵화의 진전을 기할 수 있느냐가 중요하다”며 북한의 비핵화에 대한 진정성 여부를 중요한 잣대로 삼을 것임을 시사한 바 있다.<sup>5)</sup> 그는 또 “남북대화를 해보고 그 결과를 놓고 한·미가 협의해 미·북 대화에 대한 종합적 판단을 해야 할 것”이라며 선을 긋는 모습을 보여 주었다.<sup>6)</sup> 6자회담 재개 여부가 비핵화 의지의 ‘진정성’ 여부를 전제로 한 남북비핵화 회담의 향방에 따라 결정될 수 있게 된 것이다. 한편, 5월 9일 독일을 방문한 이명박 대통령은 메르켈 독일 수상과의 공동 기자회견 자리에서 2012년 3월 개최되는 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)에 김정일을 초청할 수 있다며, 그 전제 조건으로 국제사회에 대한 확고한 핵포기 의지 표명과 2010년 도발에 대한 사과를 요구하기도 하였다.<sup>7)</sup>

남북간 교착상태가 지속되고는 있지만, 국제사회의 활발한 움직임 하에 6자회담 재개 이슈가 수면 위로 부상하고 있는 정세이다.

## 유약한 국제레짐으로서 6자회담 체제<sup>8)</sup>

6자회담이 그간 북한 비핵화 목표 달성에 실효적 도구로서 제대로 기능하여 왔는지는 매우 의문스럽다. 북한의 플루토늄 핵무기 개발을 억제하지도 못했을 뿐만이 아니라, 약속을 이행하지 않는 북한과 같은 행위자를 효과적으로 제재할 수도 없었으며, 우라늄농축프로그램 추진을 사전에 차단하지도 못했다. 오히려 북한이 비핵화 대가로 주어진 경제지원을 향유하면서 핵무기 및 운반매체 개발에 필요한 시간을 버는데 일조한 측면마저 있다.

---

5) 윤완준, "정부 '긍정적 진전' 비핵화회담 추진," 『동아일보』, 2011년 4월 16일; 김상연, "북 태도변화 없으면 6자회담 재개 안해," 『서울신문』, 2011년 4월 16일.

6) 김명호, "북 비핵화 논의 수용엔 남북대화," 『국민일보』, 2011년 4월 16일.

7) 전수영, "비핵화합의엔 핵정상회의 김정일 초청," 『연합뉴스』, 2011년 5월 10일.

8) 국제레짐은 국제관계상의 주어진 일정 영역에서 참여하는 행위자(예, 개별 주권국가)들의 (행위 방식이나 정책결정의 결과에 대한) 기대치가 수렴될 수 있는 암묵적, 명시적 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차를 의미한다. Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," Stephen D. Krasner(eds.), *International Regimes*, (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

보다 심각한 문제는 이러한 낮은 실효성이 단지 전술상의 실책이나 방법론상의 문제가 아닌 ‘근본적이며 구조적인’ 한계에서 연유된 것으로 보인다는 점이다. 그렇다면 회담재개가 앞으로도 북한 비핵화 달성에 크게 기여할 수는 없을 것이라는 전망이 설득력을 가질 수밖에 없다.

6자회담의 한계는 회담 참가 당사국들 간의 이해관계 상충과 하나의 국제레짐(international regime)으로서 6자회담 체제가 가지는 취약성의 두 측면에서 고찰해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 6자회담의 실효성을 제약하는 요인으로 무엇보다도 북한 비핵화의 평화적(즉, 협상과 보상을 통한) 달성이라는 공동 목표에 대한 회담 참여자들의 동기의 강약과 공약의 정도가 상이하다는 점을 들 수 있다. 6자회담이 참가자들의 행위를 규범적·절차적으로 수렴하여 비핵화라는 공공선을 조직적으로 생산해 내는 탈-국가적 체제로 기능하기 보다는 각 행위자들이 개별국가의 이익을 도모하는 지리멸렬한 게임의 장으로 둔갑할 개연성이 근본적으로 높을 수밖에 없었던 것이다.

6자회담에 참가하는 각 행위자의 동기와 이익은 다음과 같을 것으로 추정된다.

**[북한의 의도]** 그간의 경험을 통하여 비핵화에 대한 북한의 의지가 매우 ‘희박하다’라는 점은 거듭 확인되었다. 북한은 동북아 국가들 중 유일하게 핵무기 비확산 규범(norm)에 역행하는 일탈국가로 자리매김해오고 있다.<sup>9)</sup> 북한의 핵무장 욕구는 김정일을 비롯한 군부 및 선군보위세력이 독점적 지위를 확보하고 있는 국내 정치체제에 확고히 뿌리박고 있는 것으로 여겨진다. 평화적 국제공조로 한 국가의 체제적 성격을 바꾼다는 것은 지극히 힘든 일이다. 더욱이, 선군정치연합의 단합을 피하여야 할 후계정권으로 하여금 핵무기를 포기하도록 한다는 것은 거의 불가능한 일이다.<sup>10)</sup> 북한은 오히려 6자회담의 틀을 활용하여 핵무기 ‘보유국가의 지위’를 공인받고, 그 연장선상에서 ‘평화체제 수립’을 꾀하고 있는 것으로 보인다.

미국과 한국을 향하여 유화적 신호를 보내는 한편, 중국과의 경험을 강화하면서 개방·개혁 제스처를 취하여 체제 유지에 필요한 경제 및 식량 지원을 얻어내는 방편으로서 6자회담을 이용하려 들 수 있다. 한 보고서에 따르면, 식량수급 상태가 비교적 나아졌다고 평가 되는 2008년 이후에도 북한인구 중 상당수가 외부원조에 의지하여 기아와 투쟁 중인 것으로 추산되었다.<sup>11)</sup> 특히, 2010년 북한의 작황은 태풍과 수해 등의 여파로 더욱 심각한 수준으로 악화되었다는 평가도 있다.<sup>12)</sup> 미국 등 국제사회의 제재로<sup>13)</sup> 경제난이 심화된 데다 정당성이 떨어지는 3대 세습의 강행으로 일반 주민

9) Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007) 참조.

10) Jin-Ha Kim, "North Korea's Succession Plan: Stability and Future Outlook," *Korea University Ilmin International Relations Institute Working Paper Series* No. 8, (December 2010), <<http://www.iiri.or.kr/>>.

11) Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, "The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis," *CRS Report* RL 32493 (Congressional Research Service, Updated Aug. 26 2008).

12) WFP/FAO/UNICEF, "Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea," *Special Report* (24 March, 2011).

13) 특히 미국은 현재 시행 중인 유엔결의안 1695, 1718, 1874 및 대량살상무기거래금지 행정명령 13382에 이어

에게서는 물론 엘리트층 사이에서조차 체제에 대한 회의감이 증대되고 있는 실정이다. 그렇다고 해서 체제 붕괴와 직결될 수도 있는 위험성을 내포한 개혁·개방정책의 대규모 추진을 통해서 문제의 본원적 해결을 시도한다는 것은 후계정권으로서는 지나친 모험일 것이다. 9.28 당대표회나 중앙위원회 전원회의를 통해 드러난 지도부의 인적 구성이나 개정 당규를 통해 드러난 지도 이념의 지향점을 면밀히 검토해 보면, 향후에도 근본적인 개혁이 없을 것임이 보다 분명히 드러난다.

이에 따라 북한은 최소한의 체제운영에 필요한 물적 지원을 내부개혁 없이 '외부로부터' 얻어 내야 할 필요가 있으며,<sup>14)</sup> 이를 위해 6자회담 재개 시도, 남북한 간 긴장 감소, 북핵문제를 매개로 한 미국과의 대화 추진 등의 임시방편적 유화전술을 구사할 수도 있을 것이다. 이미 핵협상 등을 도구로 한국과 미국 등으로부터 상당한 경제지원을 얻어낸 바 있다.<sup>15)</sup> 유화전술이 성공하여 6자회담이나 미·북 협상 또는 남북 정상회담 등이 개최된다면, 경제적 지원이나 대규모 식량 원조를 국제사회로부터 각출해 낼 수 있을 뿐만 아니라, 김정은 후계체제의 국제적 공인 또는 암묵적 동의라는 부수입을 올릴 수 있을 것으로 기대하고 있는 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 6자회담이나 남북회담 재개 노력 등의 북한의 유화적 제스처는 군사적 모험주의 경향에 종속된 제한적 수단으로 보아야 할 것이다. 이는 선군보위세력의 절대적 지지를 확보하여야 하는 세습후계정부의 내부 정치적 한계와 역내에서 안보불안정을 조성해야 주변국으로부터 일정 지원을 얻어낼 수 있는 '지정학적 역설' 때문이다. 천안함사태 이후 전개된 미·중 갈등국면으로 보다 많은 중국의 경제적, 정치적 지원 약속을 얻어낼 수 있었던 그간의 선례들을 돌이켜 보면, 군사적 도발의 후속·수확전술로서 유화전술의 한정적 성격이 쉽게 이해될 수 있다.<sup>16)</sup>

북한 지도부는 어떤 식으로든 지원을 받아내기 위해서 동북아 안보 상태를 뒤흔들 수 있는 능력을 보유하고 있다는 사실을 주변국에 때때로 과시할 필요가 있다고 믿고 있는 듯하다. 근본적으로 북한 지도자들은 위협을 회피하고자 노력하는 집단과는 거리가 멀다. "사실, 위협을 감수함으로써 번창하는 집단이다."<sup>17)</sup> 만약 유화 제스처가 소기의 성과를 거두지 못할 경우 언제든지 안보상의 도발

---

북한의 천안함 도발에 대한 대응으로 추가금융제재를 추진 중에 있다. 미국의 대북 경제제재에 대해선 다음을 참조. Karin Lee and Julia Choi, "North Korea: Unilateral and Multilateral Economic Sanctions and U.S. Department of Treasury Actions 1955–April 2009," *National Committee on North Korea Working Paper* (Last Updated April 28, 2009).

14) North Korean Advisory Group, *Report to the Speaker, U.S. House of Representative* (Washington, DC: GOP, 1999), p. 30; Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington, DC: IIE Press, 2000), p. 348; Bruce E. Bechtol, Jr., *Defiant Failed State: The North Korean Threat to International Security* (Washington, DC: Potomac Books, 2010), pp. 121–130.

15) 한국정부로부터의 햇볕지원은 물론 미국으로부터도 동기간 중 10억 달러 이상의 경제 지원을 얻어낸 바 있다. Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, "Assistance to North Korea," *CRS Report R40095* (Congressional Research Service, December 24, 2008).

16) 이러한 논리의 연장선에서 조민은 천안함 및 연평도 도발은 김정일이 역내 불안정을 조성하여 중국 측의 지원을 강제하기 위해 기획된 정쟁 비즈니스의 한 기법에서 비롯된 것으로 파악한다. 조민, "북한의 '전쟁 비즈니스' 와 중국의 선택," KINU Online Series CO 10-46 (2010년 12월 1일).

정책으로 급격히 회귀할 가능성이 농후하다 할 수 있다. 6자회담 재개를 위한 당사국들의 활발한 외교적 움직임에도 불구하고 역내 안정성이 증가할 수 있다고 믿을 수 없는 상황인 것이다.

**[중국과 미국의 동상이몽]** 중국의 경우에도 북한 체제 유지(안정)와 한반도 현상의 평화적 관리(평화)를 비핵화보다 상위 목표로 추구하고 있는 것으로 보인다.<sup>18)</sup> 북핵문제를 북한의 체제 안정 및 동북아에서의 미국과의 안보 경쟁이라는 시각에서 접근하고 있으며, 북한붕괴로 초래될 수 있는 혼란 상태에 깊은 우려를 가진 듯하다.<sup>19)</sup> 이러한 접근법을 견지하는 한, 전략적으로 중요한 관문에 자리 잡고 있는 김정일 체제를 경쟁국가의 목표가 되게 만들 수 있는 어떠한 사태발전에도 저항할 수밖에 없을 것이다.<sup>20)</sup> 중국은 북한이 대중 포위 또는 아시아판 봉쇄전략의 전개를 사전에 예방하는 쇄기로서의 역할을 수행해 줄 수 있을 것으로 기대하고 있는 듯하다. 이러한 계산법에 따르는 한, 아무리 나쁜 정권이라 해도 김정일 북한의 유지에 비중을 둘 수밖에 없을 것이다.

미국의 경우, 북한의 비핵화 및 (핵과 대량살상 무기체계 및 그 테크놀로지의) 비확산 그리고 역내 안정을 추구하는 수단으로서 6자회담 체제를 바라보고 있는 듯하다. 그러나 중국과는 이들 목표들의 순위 매김에 있어 다른 모습을 보여주고 있다. 실질적인 세계 경영자로서 미국의 입장에서는 핵무기의 확산 이슈가 더 큰 문제로 다가올 수 있다. ‘핵무기 없는 세상’을 목표로 하는 오바마 정부 입장에서는 더더욱 그러하다. 북한의 체제 유지보다는 비핵화 문제에 더 천착할 수 있다는 점에서 중국보다는 한국의 입장에 더 우호적일 수는 있으나, 비핵화 또는 비확산 문제가 해결 될 수 있다면 북한 체제 유지에도 반대하지 않을 것이다. 이점에서는 한국보다는 중국과 더 많은 이해관계를 공유할 수 있는 것이다. 북한의 비핵화보다는 비확산으로 목표를 재조정할 경우 한국으로서는 지대한 국익의 손상을 입을 수도 있는 것이다.

6자회담의 주 행위자인 미국과 중국이나 그 대상인 북한의 이해관계 득실이 상이하므로, ‘최선의 경우’라 할지라도 6자회담 체제는 한반도의 현상유지 및 관리, 그리고 보상을 통한 북핵개발 속도의 상대적 지연 이상의 결과를 얻어내기는 힘들 것이다. 북한이 비핵화 원칙에 동의할지라도 이전에 그랬던 것처럼 이행과정을 지루하게 끌고 나갈 것임은 자명하다.<sup>21)</sup>

**[한국의 딜레마]** 6자회담 체제에 주체적으로 입장을 잡아나가지 못한다면, ‘최악의 경우’ 우리의 안

17) Han Sung-Joo, "The Yeonpyeong Shelling: North Korean Calculations," *Luncheon Speech at the Five-University* (Universities of Princeton, Peking, Tokyo, Korea, and National University of Singapore) Workshop on "Asia-Pacific Order and US-China Relations" (December 10, 2010, Beijing).

18) David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003), pp. 43-56.

19) Jennifer Lind, "The Once and Future Kim: Succession and Stasis in North Korea," *Foreign Affairs* Snapshot, October 25, 2010.

20) Andrew Salmon, "China's Support of North Korea Grounded in Centuries of Conflict," *CNN*, November 26, 2010, <<http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/11/26/china.north.korea.ties/index.html>>.

21) Siegfried S. Hecker, "Lessons Learned from the North Korean Nuclear Crises," *Daedalus*, Issue 44 (Winter 2010), p. 54.

보를 담보로 하는 국제 거래가 우리의 의사와 관계없이 이뤄지지 않으리라는 보장도 없다. 극단적으로는 미국도 현실과의 타협 속에 비핵화 대신 비확산에 치중하는 차선책을 택할 가능성마저 배제할 수만은 없는 노릇이다. 우리가 북한 비핵화의 목표를 '확고하고 분명하게' 추진해 나아가야 할 당위도 여기에 있는 것이다. 국제적 협력강화 주문이 강하고 이에 대해 다른 대안을 제시할 수 없는 상황이라면, 차선책으로 비용 대비 최대 효과의 원칙하에 문제에 접근하는 유연한 방법론도 필요할 것이다. 물론 그 과정에서 미일과 긴밀한 공조를 유지해야 함은 당연하다.

둘째, 규범적 이행 기구로서 6자회담 체제의 약점을 지적하지 않을 수 없다. 집단선(collective good)은 언제나 부족하게 생산된다. 이에 대한 극복 방안 중 하나가 참여자의 행위를 구속하는 조직의 존치이다. 비록 구성원 간 상이한 목표와 이해관계가 북한 비핵화라는 공공선을 생산해 내지 못하는 주원인이라 할지라도, 만약 6자회담 체제가 강력한 조직 기구적 구속력을 구비한 강력한 국제레짐이라면 '그럼에도 불구하고' 공공선을 생산해 낼 수 있었을 것이다.

그러나 국제레짐으로서 6자회담 체제는 특히 합의사항의 '이행' 및 불이행시의 '제재' 양면에서 취약점을 드러내어 왔다. 일탈행위자의 감시, 검증(verification) 및 제재 장치가 미약하며, IAEA, UN 등 또 다른 국제기구에 이러한 책무를 이관해 왔다. 그 동안 이러한 이원화된 작동방식은 북한의 의무 준수를 강제하거나 여타 참가국의 의무 및 공약 이행을 구속(binding)하는데 있어 효과를 거두지 못했다.<sup>22)</sup> 또한 북한의 후견국가 중국은 안보리 상임이사국이다. 중국이 국제사회가 요구하는 북한의 일탈행위 제재에 적극 동참하지 않는다면, 안보리 결의안 자체가 제대로 성안되고 엄격히 적용될 가능성은 희박해진다.

최근 위키리크스(Wikileaks) 폭로 내용에서도 볼 수 있듯, 중국 자체가 대북 UN 결의안에 부합되지 않는 대북방조 내지는 동조 행위를 해왔던 것으로 의심받고 있다.<sup>23)</sup> 북한의 지문이 미얀마, 시리아, 이란 등 열외(outliers) 커넥션 국가들의 핵 및 대량살상 무기개발과정 도처에서 발견되고 있는 실정이다.<sup>24)</sup> 최소한 물리적으로 중국의 영토나 영해 또는 영공을 경유하지 않으면서 미사일 등 대량살상무기 또는 그 제조기술이 북한으로부터의 유출 또는 북한으로의 유입이 가능했다고 믿기는 힘든 일이다. 중국 측의 의식적 방관 내지는 묵인이 없었다면, 실질적으로는 불가능했을 활동들이다.

최근 중국의 반대로 공개가 무산된 UN 보고서에서도 이란과 북한 간 미사일 생산 등에 관련된 기술 공유 문제가 거론되고 있는 것으로 알려졌다는데, 5월 16일 일일 기자브리핑에서 미국 무부 토너(Mark C. Toner) 부대변인 대리는 이란-북한 기술 공유가 중국의 지원(facilitating)

22) 9.19 공동선언 자체가 북한의 NPT 및 IAEA 복귀를 근본 원칙의 하나로 적시하고 있는 형편이다. 양대 핵확산 방지 레짐에서 이미 무단이탈한 북한과 북한의 핵무기 개발 프로그램에 관련된 문제를 다시 이들 기관에 맡겨야 하는 모순적 상황이 발생한 것이다.

23) 윤덕민, "북한의 우라늄농축 프로그램과 대응방향," 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2011).

24) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy," *CRS Report* RL33590 (Washington, DC: Congressional Research Service, March 30, 2009) 및 International Crisis Group, "North Korea's Chemical and Biological Weapons Programs," *Asia Report* N° 167 (June 2009) 참조.

하에 이뤄진 것이 아니냐는 기자들의 질문에 미국은 과거부터 기술공유 문제를 꾸준히 제기해 왔음을 상기시킴으로써 불편한 속내를 드러내기도 했다.<sup>25)</sup>

## 6자회담 체제의 존속 이유

그렇다면, 비핵화에 큰 관심이 없거나 상대적으로 낮은 우선순위를 두고 있는 즉, 본질적 관심이 없다고 할 수 있는 북한이나 북한 비핵화보다 역내 안정에 우선순위를 두고 있는 것으로 보이는 중국이 즐기차게 6자회담 재개를 주창하는 이유는 무엇일까? 6자회담 체제의 유지가 자신들이 정의하고 추구하는 국가이익에 부합되기 때문이다. 북한의 경우부터 검토해 보자.

앞서 지적했듯, 북한은 6자회담의 형식을 빌려 핵무기 보유국 지위를 획득하고자 하며, 이를 2012년 강성대국 진입의 한 지표로 여기고 있는 것으로 보인다. 후계체제의 안정화에도 기여할 수 있을 것으로 심산하고 있을 것이다. 장기적으로는 북한-미국 간 평화협정체제를 유인하고자 한다.

다른 한편, 6자회담 재개를 경제적 궁핍 및 국제적 고립 상황을 타개해 나갈 하나의 방안으로 여길 수 있다. 북한은 '원조에 의존하는 국가(an aid-based state)'이다.<sup>26)</sup> 6자회담을 절대적으로 부족한 체제 유지비용을 충당할 수 있는 현금창구(cash cow)로 여기고 있을 수 있다. '수입원(sources of income) 다변화(diversify) 수단'으로 활용할 수도 있다.<sup>27)</sup> 6자회담 보상체제가 중국 일변도 경제 및 외교정책이 가져올 수 있는 위험성을 상쇄할 수 있는 우회수단이 될 수 있는 것이다. 비록 북한이 원하는 경제지원을 얻을 수 없을지라도, 중국의 동북아 정책에 대한 순응의 대가로 일정 수준의 원조를 중국으로부터 추가로 얻어 낼 수 있을 것이다.<sup>28)</sup> 부가적으로, 남북대화 국면을 활용하여, 대남분열 및 통일전선구축 전략의 일환으로서 한국 내 여론분열을 야기하고 신년 사설에서 강조하듯 "성스러운 정의의 애국투쟁"을 부추겨 현 정부의 통치력 약화를 피해 볼 수도 있을 것이다.

미·중 양국의 북핵문제 접근법은 '비용전가(buck-passing)'라는 키워드로 요약될 수도 있을 것이다. 제네바 합의 틀이 무산된 후 미국과 북한 간 양자협상의 문제점을 절감한 미국은 6자회담이라는 다자주의적 국제공조체제를 구축하여 북핵문제에 접근하게 되었다. 9.19합의는 그 산물이었다. 그러나 앞서 지적한 요인들로 다자주의접근 방식 역시 그 한계를 드러내었다. 느슨한 다자주의 틀 내에서 미국과 중국은 북핵문제 해결 책임과 부담을 서로에게 전가하면서 자국의 목표

25) Department of State, "Daily Press Briefing by Mark C. Toner, Acting Deputy Department Spokesman," Washington, DC, May 16, 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/05/163509.htm>>.

26) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 2001, Revised and Updated), p. 414.

27) Robert Kaplan, "Attack That May Signal a Pyongyang Implosion," *Financial Times*, November 23, 2010, <<http://www.ft.com/cms/s/0/6fcf5c14-0d3e-11e0-82ff-00144feabdc0.html#axzz18xGbjgry>>.

28) 5월 20일 새벽에 이루어진 김정일의 전격적 방중도 6자회담 참가를 종용하는 중국 측에 반대급부를 요구하려는 북한의 의도에서 비롯된 것으로 추측해 볼 수도 있겠다. 2010년의 도발 정국을 무마하여 6자회담 재개를 통해 역내 안정을 이루고자 하는 중국에 얻어낼 무엇이 있을 것이기 때문이다.



추구에만 매달리는 양상을 보여 주었다.

중국은 연평도 도발의 포연이 채 가시지도 않은 직후 상황에서도 한국 측에 6자회담 재개를 강권하는, 외교적 결례로 비칠 수 있는 행태조차 마다하지 않은 바 있다. 중국은 6자회담의 틀을 통해 자국이 원하는 방향으로 지역 안정체제를 구축 유지할 수 있다고 믿고 있는 듯하다. 6자회담의 재개를 통하여 최소한 지역 안정 및 북한 체제 유지에 필요한 비용을 타국에 떠넘기려 할 수도 있을 것이다. 즉, 북한체제의 지속과 한반도 분단의 '평화적' 고착 및 동북아 세력 균형 상태의 항구적 보존을 지역 내 주요 행위자가 참가하는 6자회담이라는 다자간 협의체를 통하여 인정받으면서도, 그 비용을 타국에 전가하고자하는 역설적 목표를 추구하고 있는 듯하다. 비록 방향성은 다르더라도 미국의 북핵문제를 다루는 태도에서도 유사한 성향이 관찰된다. 상대의 비용으로 자신의 전략적 목표를 달성할 수 있다면 금상첨화일 것이다.

'같은 말을 두 번 사지 않기 위한' 미국의 '전략적 인내'나 '의도된 방관(negligence)' 정책이 비핵화 진전의 측면에서는 효험을 거두지 못했던 반면, 북한의 탄도미사일 개발과 우라늄농축 프로그램은 줄기차게 진행되어 왔다. 노골적인 북한의 군사적 도발마저 자행되었다. 위협이 끊임없이 증대된 것이다. 그간의 미국의 정책이 북한을 압박하는 데는 일면 효과적이었다고 할 수 있지만, 중국의 집요한 6자회담 재개 요구, 미국의 국내정치 일정 등으로 미국도 국내 외적으로 무언가 시도해야만 한다는 압력에 노출된 형편이다. 더 이상 북한문제가 오바마 행정부의 우선 처리대상에서 제외될 수 없게 되었다. 어떤 식으로든 개입할 수밖에 없는 시점에 도달하였다. 미국의 입장에서도 실효성 문제와는 별도로 6자회담 재개를 시도해야 할 '정치적인' 동기가 축적되고 있는 형편이다.

## 정책적 고려사항

6자회담 체제는 합의사항의 이행의무 실현 및 불성실 이행에 대한 감시와 제재의 측면에서는 구조적으로 취약했던 반면, 개별 참여자들이 자국이익 실현을 위한 정치 게임의 장으로서 활발히 활용되어온 측면이 강하다. 북한의 핵무장 문제가 국가의 생존과 안보상황 변화에 직결되는 한국으로서는 약점이 많은 6자회담 체제에 북핵문제 해결을 전적으로 의지하는 것은 안전한 선택이라 할 수 없다.

중국이나 북한에 6자회담 합의사항 이행의무나 국제사회의 제재 요구수행을 강제할 어떠한 수단도 6자회담 체제는 가지고 있지 못하다. 이번 미·중 공동선언에서도 미국 측 의사가 강력히 반영되어 구체적이면서도 효과적인 조치의 필요성이 거듭 강조되고 있는 사정도 기실 여기에 있는 것이다. 우리 정부도 6자회담 재개의 조건으로서 제재의무 실행 등의 사안에 관한 참가국들의 명확한 공약을 확보해 내면서 이를 실효성 있게 제도화할 수 있는 방안의 마련에 주력해야 할 필요가 있다. 합의사항 불이행의 최대피해자는 결국 한국일 수밖에 없는 현실이다.

북한 비핵화라는 6자회담의 본연의 목표는 앞에서 지적한 바와 같은 이유들에서 달성키 힘든 과제

라 할 수 있다. 6자회담을 통해 회담 참여국들이 추구하는 목표 중 유일한 공통분모가 있다면 한반도의 안정적 관리일 것이다.

한국 측 입장에서 6자회담은 양날의 칼로 기능할 수 있다. 한편에서는 현상의 안정적 관리라는 강대국 정치 논리 하에 한반도 분단이 더욱 고착될 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 그러나 다른 한편, 한국이 현상유지형 강대국 논리 특히 미중의 안정화 계산법을 주체적으로 역이용할 수 있다면, 6자회담 체제를 북한 체제 파국 시를 대비한 관리 장치 즉, 완충적 안정화 기제로 활용할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 통제 불능의 급작스런 상황을 예방적 차원에서 관리하면서 북한의 소프트 랜딩(soft-landing)과 한국과의 안정적 통합을 유인하는 국제 관리 체제로 활용될 수도 있는 것이다.

6자회담이 이미 정상적 기능을 수행하지 못하고 있는 실패국가의 기생적 사령탑으로서 북한 정권의 유지 그리고 이를 통한 한반도 분단고착화의 장치로 기능할 것인가 또는 북한 체제 내부 및 외부에서 발생할 수 있는 불안정 상황을 국제적으로 관리·안정화 하면서 남북 간 평화적 통합을 지원하는 하나의 통일 촉진기제로 작동 할 수 있을 것인가를 결정짓는 주요 요인 중의 하나는 한국의 외교역량이라 할 수 있다. 즉, 전략적이면서도 주체적으로 6자회담 체제에 접근할 수 있는 저력을 보여줄 수 있어야 한다. 한국으로서는 북한체제의 변화를 유인하고, 통일이라는 보다 큰 목표에 도움이 되는 방향으로 6자회담을 이끌어 나갈 수 있는 외교적 주도권을 확립하는데 노력을 경주해 나아가야 할 것이다.