

6자회담 재개 전망 및 한국의 대북정책 방향

2013년 9월 16일

우다웨이(武大偉) 중국 외교부 한반도사무 특별대표가 8월 26-30일 일정으로 북한을 방문한 이후 중국은 6자회담 10주년 및 9·19 공동성명 8주년을 기념하기 위해 6자회담 당사국 외교관과 학자들이 함께 참여하는 1.5트랙 회의를 9월 18일 개최하자고 공식 제안했다. 그러나 글린 데이비스(Glyn Davies) 미 국무부 대북정책 특별대표는 9월 10-12일 한국, 중국, 일본을 방문하여 비핵화에 대한 북한의 진정성 있는 행동이 6자회담 재개의 전제조건임을 다시 한 번 확인하였다. 이로 인해 9월 18일 회의에는 미국뿐 아니라 한국 및 일본의 6자회담 수석대표들도 불참하고 대신 학계 인사들만 참석하게 될 것으로 전망된다. 이에 동아시아연구원은 9월 11일 세종연구소의 이상현 수석연구위원을 초빙하여 6자회담 재개를 둘러싼 미중의 입장차이와 향후 한반도 정세 및 한국의 대북정책 방향에 관한 인터뷰를 진행하였다. 주요 내용은 아래와 같다.

6자회담 재개 문제에 관한 미중의 입장

“미국 : 6자회담은 비핵화를 위한 회담이므로 북한이 비핵화를 위한 진정성 있는 행동을 보일 때에만 재개 가능”

“중국 : 의장국으로서 외교적 입지 강화할 수 있는 6자회담을 조속히 재개하고자 함”

“미국의 대북정책 원칙 : ① 북한 핵보유국 지위 인정 불가 ② ‘나쁜’ 행동을 하지 않거나 대화에 복귀했다는 이유만으로는 보상 불가 ③ 북한의 이웃국가들에 대한 도발 용납 불가 ④ 남북관계 및 북한 내 인권상황 개선 없이는 미북관계의 근본적 개선 불가”

“중국의 대북인식 변화 : 북한의 핵·미사일 도발이 중국의 핵심국가이익 수호에 악영향을 주기에 북한이 중국에게 ‘전략적 부담’이 된다는 인식이 확산 중”

- 북핵문제에 대한 미국의 입장은 오바마(Barack Obama) 행정부 1기의 “전략적 인내”(strategic patience)에서 크게 변한 것이 없다. 여전히 미국은 북한 핵의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)를 정책목표로 추진하고 있고 이를 위해 대화와 제재의 투트랙 방식을 유지할 전망이다.
- 미 상원 외교위원회는 지난 3월 7일 “미국의 대북정책”(U.S. Policy toward North Korea)을 주제로 청문회를 개최했는데 이 자리에서 글린 데이비스(Glyn Davies) 미 국무부 대북정책특별대표는 미국이 북한에게 핵 포기시 북미관계 개선 및 국제사회로의 진입 등의 유인을 제공했으나 북한이 이를 모두 거부하고 위협을 지속 중이라고 평가했다. 아울러, 미국은 9·19 공동성명 이행을 위해 진정성 있고 신뢰 가능한 대화를 지속적으로 추진하겠지만, 첫째, 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없고, 둘째, 나쁜 행동을 하지

스마트 Q&A는 관련 분야 전문가와의 질의응답을 통해 현안에 대한 시의적절하고 심도 있는 분석을 제시하고자 합니다.

100-786
서울특별시 중구
을지로 158 (을지로4가)
삼풍빌딩 909호
동아시아연구원

© EAI 2013

www.eai.or.kr

않거나 대화에 복귀했다는 이유만으로는 북한에게 보상하지 않을 것이고, 셋째, 북한의 이웃국가들에 대한 도발을 용납하지 않으며, 넷째, 남북관계 및 북한 내 인권상황 개선 없이는 미북관계의 근본적 개선은 이뤄질 수 없다는 원칙을 지속한다고 재확인하였다. 한편, 톰 도닐런(Tom Donilon) 백악관 국가안보보좌관은 3월 11일 뉴욕 아시아소사이어티 연설에서 미국의 대북정책을 “첫째, 일본 및 한국과의 긴밀하고 확대된 협력, 둘째, 북한의 악행에 대한 보상 불가, 셋째, 미국 국토 및 동맹국 방위, 넷째, 북한이 더 나은 길을 택하도록 지속적으로 유도”라는 4대 원칙으로 요약하기도 했다.

- 이번에 방한한 데이비스 특별대표는 6자회담은 ‘비핵화를 위한 회담’이라는 것을 북한이 분명히 인식해야 하고, 미국으로서는 북한 비핵화를 위한 구체적인 성과가 있을 것이라는 판단이 설 때에만 회담재개가 가능하다는 입장을 밝혔다. 아울러 현재 북한은 유엔안보리의 재제 결의를 이행하려는 ‘긍정적인’ 태도를 보이지 않고 있다고 평가하고, 6자회담 재개를 막는 장애물로 북한의 ‘핵보유국 지위 주장’을 거론하기도 했다. 즉, 미국은 ‘대화를 위한 대화’를 거부한다는 입장을 명확히 하고 있고, 북한이 구체적이고 실질적인 비핵화 조치를 취하기 전까지 6자회담 재개는 어렵다는 기존의 입장을 되풀이하고 있다.
- 반면 중국은 의장국 지위를 통해 외교적 입지를 공고히 할 수 있는 만큼 6자회담의 재개를 바라고 있다. 이 때문에 중국은 미국이 말하는 진정성의 문제 역시 대화를 통해서 확인할 수 있다는 입장을 견지하고 있다.
- 향후 6자회담 재개 문제와 관련하여 중요한 점은 첫째, 지난 6월 미중 정상회담에서 양국이 북핵 문제가 양자 관계에 있어 중요한 외교현안이고, 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없으며, 비핵화가 대북정책의 중요 목표라는 점에 대해 합의했다는 것이다. 현재 추진중인 북한의 핵무기 개발과 경제발전 병행이 달성 불가능한 목표라는 점에 대해서도 미중 정상이 논의했다고 알려져 있다. 다시 말해, 대북정책의 목표 차원에서는 미중 양국 모두 공감대를 이루고 있으며, 다만 6자회담 재개를 위한 동력을 어떻게 마련할 수 있는지에 관해 양국의 입장이 갈리고 있다고 볼 수 있다.
- 둘째, 북한을 바라보는 중국의 인식에 변화가 감지된다. 중국 내에서는 현재 북한이 “전략적 자산”인지 “전략적 부담”인지를 놓고 시각이 갈리고 있다. 전략적 자산이라는 것은 북한을 바라보는 중국의 전통적 시각, 곧 “순망치한”(唇亡齒寒)의 인식을 말하는 것으로, 북한이 중국 안보를 위한 ‘완충지대’(Buffer Zone) 역할을 한다는 입장을 일컫는다. 그러나 북한의 반복된 핵과 미사일 도발이 미국으로 하여금 아태 전략적 재균형(Strategic Rebalancing) 정책을 적극적으로 추진할 수 있도록 기회를 주고 있어 중국의 핵심국가이익의 수호에 장애가 되고 있다. 이는 중국이 점차 북한을 자국의 전략 ‘자산’이 아닌 ‘부담’으로 인식하게 되는 유인을 제공한다. 3차 핵실험 이후 중국 내에서 일어나고 있는 북한에 대한 비판 여론을 중국 정부가 방치하면서 북한에 대한 자국의 불만을 우회적으로 표출하고 있다고도 볼 수 있다. 물론 단기적으로 중국의 대북 정책이 근본적으로 변화할 가능성은 거의 없다. 그렇지만 중국 내에서 대북정책을 놓고 인식의 분화현상이 일어나고 있고, 시진핑(習近平) 정부 들어 중국이 북한에게 일종의 경고 신호를 보내고 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

향후 6자회담 재개 가능성 및 한반도 정세 전망

“2013년 하반기 한반도 정세 전망 : ① 6자회담 재개 낙관하기 어려워, ② 미국의 아태 재균형 정책과 중국의 신형 대국관계 요구가 향후 어떤 흐름을 만들어 낼지 주의 깊게 살펴야, ③ 미국, 중국, 일본 모두 북핵문제 해결 위해 적극적인 역할 하기 힘들어”

“한국으로서는 대북정책을 주도적으로 펼칠 수 있는 좋은 여건이 조성되어 있어”

- 북한문제에 대한 미중입장의 조율 가능성은 결국 향후 전반적인 미중관계가 어떤 방향으로 전개되는가에 달려있다. 즉, 북미관계는 미중관계의 하부변수인 것이다. 미중관계가 원만하고 대화가 잘 진행될 경우 북한문제에 관한 미중의 입장 차이가 잘 조율될 수 있지만, 미중관계가 갈등국면으로 들어서면 북한문제에 대한 양국의 이견이 두드러지고 조율이 더욱 어려워진다. 현재 미중관계를 보면 인터넷 검열, 달라이 라마로 대표되는 인권문제, 위안화 문제 등 구체적인 사안을 두고 갈등이 있지만 큰 틀에서는 협력이 진행 중이다. 따라서 미중 양국 모두 특정 이슈로 인해 전체적인 협력기조가 깨지는 것을 기피할 것으로 보이며, 북한문제 역시 일정 수준에서 관리해 나가게 될 것으로 예상된다.
- 6자회담 재개 문제에 있어 가장 중요한 국가는 미국이다. 북한은 미국의 대북적대시 정책 때문에 핵무기를 개발했으며, 따라서 “조선반도 핵문제는 미국이 풀어나가야 한다”는 입장을 지속적으로 밝히고 있다. 이런 맥락에서 북미간 대화는 북핵문제 해결 과정에서 가장 중요한 단계임에 틀림없다. 중국도 6자회담 의장국으로서 향후 얼마나 외교력을 발휘할 수 있느냐가 북핵문제 해결에 중요한 변수가 되기 때문에 미국 다음으로 중요한 행위자라고 볼 수 있다. 반면 일본은 북핵문제 이전에 납치자 문제를 중시하고 있고, 러시아는 적극적으로 목소리를 내고 있지 않기 때문에, 6자회담 재개 문제에 있어 일본과 러시아의 역할을 기대하기는 어렵다. 따라서 미국과 중국을 제외하면 향후 6자회담 재개 국면에 있어 가장 중요한 행위자는 한국이다.
- 2013년 하반기 한반도 정세를 전망해 보면, 첫째, 6자회담 재개를 낙관하기는 어려운 상황이다. 미국이 북한의 진정성 있는 행동을 6자회담 재개의 전제조건으로 내세우고 있는 상황에서 북한이 그것을 얼마나 수용할 수 있을지 의문이다.
- 둘째, 미중관계 전반을 살펴보면, 미국의 아태 재균형 정책과 중국의 신형대국관계 요구를 중요한 흐름으로 꼽을 수 있다. 미국이 아태지역을 중시하여 적극적으로 관여하는 것과 중국이 미국에 대해 상호 핵심이익을 존중해 달라고 요청하는 두 흐름이 2013년 하반기 긍정적 국면 전개 가능성을 조성하는 중요한 기폭제가 될 전망이다.
- 끝으로 미국, 중국, 일본 모두 북핵문제 해결을 위해 적극적인 역할을 하기 힘든 상황임을 유념해야 한다. 미국은 대북 전략적 인내 정책을 오래 유지함으로써 전략적 피로감이 높아진 상황이고, 아태지역에 관여도를 높인다고 하지만 자동예산삭감(sequester) 조치에 따른 연방정부 예산제약 및 이집트·시리아 문제 등 심각해지는 중동지역 문제를 고려할 때 미국이 북핵문제 해결을 위해 앞장서기는 어려운 상황이다. 중국도 상황이 여의치 않기는 마찬가지다. 현재 중국 정부는 높은 수준의 경제성장률을 유지하면서 동시에 산적한 국내문제, 이를 테면, 분배와 정치개혁 등의 문제를 해결해야 하는 엄청난 과제에 직면해 있고, 외교적으로도 다오위다오를 둘러싸고 벌어지는 중일 갈등이라는 현안에 매여있기 때문에 북핵문제 해결 과정에서 리더십을 발휘할 여력이 많지 않다. 일본은 동일본 지진 이후 정치지도자 및 일반 국민들이 일종의 패닉 상태에 빠져있는 상황에서 돌파구를 찾기 위해 보수우경화의 길을 걷고 있고, 이 때문에 이웃국가들로부터 신망을 잃어 역내 리더십을 거의 상실한 상황이다. 뿐만 아니라, 북핵문제보다 납치자 문제를 우선하는 기조를 유지하고 있다는 점도 북핵문제 해결과정에서 일본의 적극적 역할 수행이 쉽지 않은 배경이 된다. 결국 미국·중국·일본 정부 모두 박근혜 정부가 북핵문제 해결을 위해 주도적으로 노력해 주기를 바라고 있는 상황이며, 한국으로서는 대북정책을 주도적으로 펼칠 수 있는 좋은 여건이 조성되어 있다고 볼 수 있다.

한국의 대북정책 방향

“현재 미국은 대북정책 리뷰중 : 미국이 한국보다 앞서 나가기 어렵”

“가장 중요한 당사자인 한국이 남북관계 개선에 앞장설 경우 국제공조 이끌어 나갈 수 있어”

“정책제언 : ① 북한문제의 복잡한 속성을 이해하고 포괄적으로 접근해야, ② 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상의 구체적 액션플랜이 마련되어야, ③ 북한의 태도 변화가 북한 생존을 위한 길이라는 메시지를 지속적으로 발신해야”

- 남북공조와 국제공조 사이의 균형문제를 두고 오랫동안 논란이 있어왔다. 즉, 대북정책에 있어 한미간 엇박자가 나고 있는 상황에서 남북관계가 개선되면 한미공조에 균형이 발생하고 동맹이 손상될 수 있다는 우려가 계속 제기되어 왔다. 이와 관련하여 두 가지 사항을 기억할 필요가 있다.
- 첫째, 오바마 2기 신생 외교팀은 북핵문제 해결을 주도할 준비가 되어 있지 않다. 존 케리(John Kerry) 국무장관의 외교팀이 이제 자리를 잡고 있고, 대니얼 러셀(Daniel Russel) 동아태 차관보는 취임한 지 얼마 되지 않았기 때문에 현재 미 국무부 내부에서는 대북정책에 대한 리뷰가 진행 중일 것으로 짐작된다. 이 과정이 완료되면 미국의 전략적 인내 정책에도 가시적인 변화가 있을 수 있지만 당장 미국이 북한문제에 있어 한국보다 앞서나가기 어려운 상황이다.
- 둘째, 북핵문제와 남북관계에 있어서 가장 중요한 당사자는 한국이다. 따라서 한국이 먼저 나서서 남북관계 상황을 개선시키면 북핵문제 해결을 위한 국제공조를 이끌어 나갈 수 있는 여건 조성이 가능하다. 앞서 언급한 바와 같이 현재 미국, 중국, 일본 모두 북핵문제 해결을 위한 동력 마련을 주도해 나가기 어려운 상황이기 때문에 한국이 이 국면을 타개하기 위해 주도적인 역할을 할 필요가 있다.
- 현재 진행중인 개성공단 재개 문제는 국제공조 방향과 충돌할 여지가 많지 않다. 다만 앞으로 금강산 관광 재개를 두고 논의가 본격적으로 진행된다면 3차 핵실험 이후에 채택된 유엔 안보리 대북 추가 제재 결의 2094호가 북한에 대한 대량의 현금유입을 금지하고 있는 상황에서 다소 문제가 발생할 수 있다. 바로 이러한 점 때문에 북한에 대한 충분한 설득작업이 필요하다. 남북관계 개선 조치 후 북한이 국제사회에서 어떤 태도와 행동을 보여주는지에 따라 향후 남북관계 개선 속도가 영향을 받을 수 밖에 없음을 북한에게 명확히 전달해야 한다. 즉, 금강산 관광 재개 이후 북한이 다시 미사일, 핵 실험과 같은 ‘나쁜’ 행동을 하게 되면 한국에서는 남북관계 개선을 통해 국제공조를 이끌어 나가는데 상당한 제약을 받게 된다는 점을 북한에게 충분히 전달해야 한다.
- 현 시점에서는 개성공단 정상화, 금강산 관광 재개, 이산가족 상봉 등 한국 정부가 취할 수 있는 모든 조치들을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 6자회담 재개를 위해서도 북미대화 및 북일대화를 위한 여건 조성, 중국의 보다 건설적인 역할 유도 등을 통해 한국이 기여해 나가야 한다. 북한을 더욱 국제사회 속으로 끌어들이수록 행동의 제약 요인이 많아지기 때문에 남북관계도 보다 근본적으로 개선될 수 있다. 따라서 남북관계 개선을 위한 노력과 북핵문제 해결을 위한 국제적 여건 조성 노력은 반드시 병행되어야 한다.
- 이런 맥락에서 향후 한국 정부는 첫째, 북한문제의 복잡한 속성을 이해하고 포괄적으로 접근해야 한다. 북핵문제는 핵무기 자체의 문제를 넘어 북한 전체의 문제와 연관되어 있다. 북핵문제를 해결한다고 해서 인권문제나 정권붕괴 위험 등과 같은 북한 체제의 문제가 사라지는 것이 아니다. 따라서 현재 박근혜 정부가 한반도의 평화안정이 동북아 전체의 평화안정과 불가분의 관계에 있다는 인식하에 동북아평화협력구상과

한반도 신뢰프로세스를 동시에 추구하는 것은 바람직한 접근법이라 할 수 있다. 북한문제는 언제나 동북아 전체의 평화안정 문제를 동시에 고려하는 방향으로 접근해야 한다.

- 둘째, 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상의 구체적인 액션플랜이 마련되어야 한다. 바람직한 방향으로 설정된 정책기조가 구체적으로 어떠한 내용들로 구성되어 앞으로 어떻게 북한의 행동변화를 이끌어 낼 수 있을지 고민해야 한다. 그렇게 마련된 액션플랜을 얼마나 잘 이행했는지가 향후 박근혜 정부 5년을 평가하는 중요한 평가기준이 될 것이다.
- 셋째, 북한의 태도 변화가 북한 생존을 위한 길이라는 메시지를 지속적으로 발신하는 것이 중요하다. 주변 국가들이 아무리 좋은 정책을 마련하여 북한에 제안한다고 해도 북한 스스로 그것을 받아들이지 않으면 궁극적으로는 어떤 진전도 이뤄낼 수 없다. 결국 북한이 태도를 바꾸어 이웃 국가들의 제안을 긍정적으로 검토하고 수용할 때 북한 생존의 길이 열린다는 것을 국제사회가 반복적으로 강조하는 노력이 가장 중요하다.

— 이상현 수석연구위원은 세종연구소 안보전략연구실 연구실장으로 재직중이다. 이상현 수석연구위원은 미 일리노이대 어바나-샴페인(University of Illinois at Urbana-Champaign)에서 정치학 박사 학위를 받았으며, 외교통상부 정책기획관을 역임한 바 있다.