

동북아 다자적 협력 질서 변화와 6자 회담:

다자적 협상과 지역질서 변화를 중심으로

최종건 | 연세대학교 정치외교학과 조교수

본 논문은 6자회담이 지역질서에 미치는 함의를 도출하는 것이다. 따라서 본 논문은 다자협력의 경험과 문화가 척박한 동북아 지역에서 다자협상체인 6자회담이 지난 10년 남짓의 시간 동안 과연 이 지역의 국가 간 상호작용에 어떠한 영향을 끼쳤는지 면밀히 검토하고자 한다. 동북아는 21세기 국제정치를 집약적으로 보여주는 중요한 실험실이라고 할 수 있다. 미국이라는 패권, 중국이라는 부상권력, 일본이라는 지역맹주, 분단구조의 지속성 속에 갇혀 있으나 이를 단절해야만 하는 한국, 정권안보와 국가안보가 중첩된 북한이 엮어 내는 동북아 국제정치 속에서 6자회담이 던져주는 국제정치의 메시지를 이 논문을 통해 조명하고자 한다. 6자회담은 동북아 질서는 물론 미국과 중국의 세력 전이의 과정에서 국제정치가 어떻게 전개될 것인가에 대한 중요한 단서를 제공한다. 그리고 이를 통해 6자회담이라는 렌즈가 동북아 국제정치질서를 이해하는데 어떠한 함의를 제공하고 있는지 조명하고자 한다.

주제어: 6자회담, 다자협력, 다자협상, 다자주의, 패권, 동맹, 지역질서

1. 문제제기: 6자회담과 동북아 다자적 협력 질서

동북아시아의 안보질서는 양자관계를 중심으로 전개되어 왔다. 냉전 시기 한미동맹과 미일동맹, 그리고 조중동맹과 조소동맹은 세력균형을 이루며 이 지역의 질서를 구성해왔다. 현재도 미국을 중심으로 한 Hub-And-Spoke 체제는 건재하며, 북한과 중국 간의 동맹체제는 지속되고 있다. 더욱이 2011년 후반기 미국은 호주 및 동남아시아 국가들과 협력관계를 강화하고 있으며, 이 지역의 양자적 질서는 확대되고 있는 상황이다. 반면 유럽의 안보질서는 다자협력을 근거로 한 집단안보와 공동안보체제로 전환하였으며, 유럽연합은 사실상의 지역 질서를 주도하고 있다. 이러한 유럽의 상황과 비교한다면 동북아시아에서의 다자협력질서는 여전히 실현 가능성이 모연하다. 특히 21세기 동북아 국제정치의 핵심 키워드는 핵확산 방지, 부상과 패권의 세력전이, 균형과 편승의 동맹정치라고 할 수 있다. 사실상 다자협력은 이 지역의 국제정치를 이해하는데 거리가 멀다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 다자협력의 문화가 매우 빈약한 이 지역에서도 2003년부터 2008년까지 다자적 협상체를 통하여 북한의 핵 문제를 평화적으로 해결하고자 하였다. 이는 곧 6자회담을 의미한다. 한반도 비핵화의 당사국인 한국과 북한, 그리고 이 지역에 전통적으로 막대한 영향력을 행사하는 중국, 일본, 러시아, 미국이 다자협상체를 구성하여 북한과 협상을 시도 한 것이다. 6자회담은 한반도는 물론 동북아 질서에 영향을 줄 북한의 핵 문제를 다자적 틀 속에서 공동으로 관리하고 해결하고자 한 최초의 시도라고 할 수 있다. 또한 6자회담이 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 협상이라는 측면과 한반도 비핵화, 북한의 안보 우려해소 등에 회담 참가국간의 인식적 공감대가 형성되었다는 측면에서 의의가 크다고 할 수 있다. 그리고 북한핵문제의 종착역이 항구적인 평화체제의 구축이라는 목적과 동북아시아에서의 다자협력의 질서 증진을 위한 방안과 수단에 대하여 합의하였다는 점이 6자회담의 큰 의의라고 할 수 있다.

그러나 2003년 8월 이후 한반도 비핵화 문제를 실현하기 위해 존재했던 6자 회담 관리체제가 제대로 작동하고 있지 않고 있다. 또한 북한과 미국의 상호 비방과 배신 그리고 합의의 역행은 6자 회담의 효용성을 저하시켰으며, 지속적인 비판의 대상이 되었다. 더욱이 2008년 12월 6자 회담이 결렬된 이후 북한은 2009년 제2차 핵실험을 강행하였다. 북한이 농축우라늄프로그램(Uranium Enriched Program, UEP) 공개한 이후, 북한의 비핵화문제는 사실상 원점으로 돌아갔다는 전망이 팽배하기도 하다. 또한 미국 오바마(Barack Obama) 행정부 내에서조차 북핵과 관련된 정책적 긴박감을 감지 할 수 없는 점 때문에 6자 회담의 재개를 비관적으로 바라보기도 한다. 한국과 미국을 비롯한 6자 회담 참가국들은 6자 회담이 재개되려면 북한이 우라늄 농축프로그램을 중단시키는 등, 사전조치를 이행해야 한다는 조건을 강력히 추진하는 상황에서 북한이 이를 수용하지 않는 한 6자 회담의 재개는 어렵다는 전망이 2011년 11월 현재 지배적이라고 할 수 있다.

따라서 2002년 2차 핵 위기가 터진 이후 6자 회담이 이루어낸 9·19 공동성명과 2·13 합의 등 기존의 외교적 성과들에 대한 무용론이 대두되고 있다. 무용론의 요점은 지난 8년간의 6자 회담체제를 통해 얻어낸 유일한 성과가 영변 원자로 냉각탑의 폭파인 반면, 북한은 80만 톤의 중유와 테러지원국 해제라는 대가를 챙겼으며, UEP 공개로 시간이라는 가장 중요한 자산을 획득하였다는 것이다(이운봉, 2010). 또한 남북관계는 천안함 사건과 연평도 포격 이후 사실상 단절 된 상태에 이르렀다. 북한 또한 UEP를 비롯한 핵개발 프로그램을 지속적으로 진행할 것임을 천명하면서, UEP 중단을 포함한 사전 조치 이행을 거부하고, 동시행동 원칙에 따라 9·19 공동성명을 단계별로 이행해야 한다고 주장하는 상황이다. 따라서 6자 회담 무용론은 더욱 힘을 받고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 미국과 중국은 2011년 1월 워싱턴 정상회담에서 6자 회담 개최를 촉구하였다. 특히 중국은 지속적으로 6자 회담의 조속한 재개를 주장하고 있다. 2011년 11월 동아시아정상회의(East Asian Summit) 의장성명에서도 6자 회담의 재개를 촉구하였다. 또한 한국 내부에서도 6자 회담의 조속한 재개를 주장하는 목소리가 커지고 있다. 만약 6자 회담이 지난 8년간 북한

에게 시간만 벌어들인 실패한 회담체라면, 왜 미국과 중국은 한반도 비핵화를 실현하기 위해 6자회담의 재개를 강하게 주장하는가? 동북아 안보환경은 최악의 상황에 직면하게 되었고, 6자회담의 무용론이 여전히 강하게 제기되고 있는 시점에서 6회담의 재개론은 왜 지속적으로 등장하고 있는 것일까? 즉, 안보영역의 다자협력문화가 매우 빈약한 동북아 지역에서 북한의 핵개발을 사실상 저지하지도 못하였고, 불능화 조차 달성하지 못한 6자회담을 재개하지는 논의는 이 지역의 다자협력질서에 어떠한 의미를 부여하는가? 또한 다자안보질서가 부재한 동북아에서 6자회담이라는 실험이 이 지역질서 변화에 어떻게 작용하였을까? 향후 6자회담의 재개가 불투명한 상황에서 2003년부터 2008년간의 6자회담체제에 대하여 어떠한 평가를 할 수 있을까?

본 논문은 6자회담의 향후 실효성은 논외로 한다. 논의의 초점은 6자회담이 지역질서에 미치는 함의를 도출하는 것이다. 본 논문은 다자협력의 경험과 문화가 척박한 동북아 지역에서 다자협상체인 6자회담이 과연 이 지역의 국가 간 상호작용에 어떠한 영향을 끼쳤는지 면밀히 검토하고자 한다. 동북아는 21세기 국제정치를 집약적으로 보여주는 중요한 실험실이라고 할 수 있다. 미국이라는 패권, 중국이라는 부상권력, 일본이라는 지역맹주, 분단구조의 지속성 속에 간혀 있으나 이를 단절해야만 하는 한국, 정권안보와 국가안보가 중첩된 북한이 엮어 내는 동북아 국제정치 속에서 6자회담이 던져주는 국제정치의 메시지를 이 논문을 통해 조명하고자 한다. 6자회담은 동북아 질서는 물론 미국과 중국의 세력전이의 과정에서 국제정치가 어떻게 전개될 것인가에 대한 중요한 단서를 제공한다. 그리고 이를 통해 6자회담이라는 렌즈가 동북아 국제정치질서를 이해하는데 어떠한 함의를 제공하고 있는지 조명하고자 한다.

II. 6자회담 체제의 전개

1. 2차 북핵위기와 다자협력의 기원

6자회담은 북한의 핵 개발을 저지하고, 한반도의 비핵화를 실현하기 위해, 한국, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6개국이 참가하는 다자회담체이다. 이 회담은 1994년 제네바 합의체제가 붕괴함과 동시에 동북아의 불안정성이 증폭되는 과정에서 태동하게 된다. 1994년 미북 제네바 합의를 통해 북한은 핵개발을 중단하였고, 미국은 한국과 일본 측의 지원으로 경수로 발전시설을 2003년까지 건설해 주기로 합의하였다(Wit et al., 2004). 그러나 제네바 합의는 북한의 핵개발을 근원으로써 차단하는 데는 다소 불안전했으며, 문제 발생의 소지를 안고 있었다. 이후 1998년 8월 금창리 지하 핵시설 건설의혹이 제기되고, 8월 31일 북한의 대포동 미사일 발사사건이 발생하였다. 이와 함께 같은 해 1998년 6월 동해 잠수함 나포, 12월 남해 반잠수정 격침 등 일련의 사건들이 중첩되면서, 북한이 제네바 합의를 성실히 이행할 것인가에 대한 의구심은 더욱 증폭되었다. 이러한 불안정한 징후에도 불구하고 2001년 이전까지의 미북 관계는 안정적인 기초를 유지해 왔다.

2001년에 등장한 미국의 부시행정부는 9·11 테러 이후 전 세계의 테러조직 소탕과 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD) 개발국가로부터의 위협 방지를 국정목표로 설정하고, 북한을 이라크 등과 함께 ‘악의 축(Axis of evil)’으로 규정했다. 부시행정부는 북한에 대한 강경입장을 표명하면서도, 북한과의 관계 개선을 모색하는 균형정책을 추진했다. 특히 2002년 10월 3일 제임스 켈리(James Kelly) 특사 등 미국 대표단 8명의 방북은 미북 관계 개선의 기대감을 높여주었다. 그러나 대표단의 방북 당시 북한의 강석주 제1외무부상이 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium, HEU) 프로그램 개발을 시인함으로써 북핵문제가 국제적 사안으로 다시 대두되었다.

부시행정부는 제네바 합의로는 북한의 완전한 핵포기를 유도할 수 없다는

결론을 피력하며 제네바합의에 대한 전면적인 재조정을 실시하였다. 이에 따라 경수로 사업에 대한 강력한 회의론이 등장하였다. 또한, 미국은 북한의 과거 핵 활동 규명을 위한 IAEA의 특별사찰을 조기에 실시해야 한다고 주장하였다. 이에 북한은 경수로 건설 지연에 따른 손실 보상을 요구하였고, 미국이 이를 거부하면서 선 핵 포기, 후 대화 노선을 견지하였다. 더 나아가 부시 행정부는 2002년 11월 15일 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO) 집행이사회에서 대북 중유공급 중단을 선언하였다. 또한 12월 10일, 인도양 공해상에서 스커드 미사일을 선적한 북한 화물선을 나포한 뒤 풀어주자, 북한은 12월 12일 핵동결 조치를 해제하고 핵시설을 재가동하였다. 열흘 뒤인 12월 22일, 북한은 8천개의 폐연료봉 저장 시설에 대한 봉인과 감시카메라를 제거하였고, 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA) 사찰단을 추방하였다. 이러한 상황에서 미국은 “악행은 보상하지 않는다”는 원칙을 고수하며 북한과의 직접적인 대화를 거부하였다. 북한은 2003년 1월 10일 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) 탈퇴라는 강수를 두었다. 이에 IAEA특별이사회는 북핵문제를 유엔안전보장이사회에 회부하였고, 북한은 영변 5MW 원자로를 재가동하였다(이수혁, 2008).

북한은 핵문제가 미국의 대북적대정책의 산물이므로 양자협의를 해결책으로 주장하였고, 미국은 이를 거부하였다. 초기에 중국은 미북 양자 간의 사안임을 강조하면서 소극적인 자세를 취하였다. 그러나 2002년 10월 미중 정상 회담 이후에는 미북중 3자대화의 틀 속에서 미북 양자대화의 방식을 제시하면서 북한을 적극 설득하고 나섰다. 당시 중국은 북한을 설득하기 위해 석유 공급을 일시적으로 중단하는 조치를 취하기로 했다. 그 결과 중국과 한국의 중재로 2003년 4월 23일 북경에서 미북중 3자회담이 개최되었다(프리처드, 2007). 3자 회담에서 가시적 성과는 얻지 못하였지만, 북핵문제에 대한 다자적 접근이라는 새로운 틀이 가능하다는 실마리를 제공하였다. 북한의 벼랑끝 전술과 미국의 양자대화거부, 한국과 중국의 양자 대화 중용은 사실상 ‘다자적 틀 안에서의 양자회담’이라는 변종적 다자회담체인 6자회담을 탄생시켰다(유현석, 2006: 82). 미국은 한국과 일본의 참여를, 북한은 러시아의 참여를

요청함으로써 6자회담 형태가 갖추어졌다.

2. 6자회담 초반기(1차~3차회담): 평화적 문제해결 규범 합의

2003년 8월부터 2008년 12월까지 약 5년간 6차에 걸쳐 진행된 6자회담은 7회의 의장성명(Chairman's Statement), 2회의 언론발표문(Press Communiqué), 1회의 의장요약발표문 (Presidential Summary)을 산출하였다. 그리고 1회의 공동선언(2005년 9·19 공동성명), 2회의 합의서(2007년 2·13 합의, 2007년 10·3 합의)를 도출하였다. 이 기간 동안 북한의 핵실험(2006년 10월 9일) 1회 실시, 미국의 북한 테러지원국 지정 해제, 북한의 영변원자로 냉각탑 철거, 북한의 과거 핵활동 신고, 참가국의 대북에너지 지원 등이 진행되었다. 이러한 일련의 과정에서 한반도 주변의 안보 상황은 지루하게 진보와 퇴보, 긴장과 타결 등을 반복하였다.

총 6차에 걸친 6자회담 중 1차부터 3차까지는 상징적이고 선언적인 성과만을 도출해냈다. 2003년 8월 개최된 제1차 회담은 협상을 통해 북핵문제를 해결한다는 협상모델이 다자회의의 형식으로 시작되었다는데 새로운 의미가 있다. 제1차 회의 결과는 의장요약발표문 의 형식으로 발표되었다. 참가국들은 발표문에서 대화를 통한 북핵문제 해결, 한반도 비핵화의 실현이라는 북핵해결의 원칙과 목표를 재확인하고, 문제해결을 위한 합리적 방안을 모색하기로 합의하였다.

2004년 2월에 개최된 제2차 회담에서는 7개 항의 의장성명을 채택하였다. 참가국들은 의장성명을 통해 북핵문제의 평화적 해결이라는 대원칙과 평화적 원칙에 입각하여 핵동결에 대한 상응조치로서 북한의 안전을 보장한다는 중원칙에 합의하였다. 시기적으로 제2차 회담은 북핵해결의 창구로서 6자회담의 정례화를 도모하고, 실무그룹 구성 등과 같은 제도적 장치와 규범이 정착되는 시기라고 할 수 있다. 또한 북핵해결의 방법론으로 ‘말 대 말’, ‘행동 대 행동’이라는 단계적이고 상호호혜적인 접근법을 채택하였다는 데 의의가 있다고 할 수 있다.

〈표 1〉 6자회담 전반기 주요 쟁점과 회담 의의

회담/기간	주요 쟁점	회담 내용 및 의의
제1차 2003.8.27~29	미: 선 핵포기/ 양자회담 불가 북: 동시행동 강조	북핵문제의 평화적 해결원칙 확인
제2차 2004. 2.25~28	미: HEU 및 평화적 핵 이용 포 함 CVID ¹ 북: 대북 적대정책 포기	북한 핵 폐기 원칙에 대한 합의: 대북 안전보 장 및 핵동결 대 상응조치 회담 정례화 및 실무그룹 구성 등 제도적 장 치 구비노력
제3차 2004.6.23~26	미: 북핵 폐기 구체안 제시 북: 핵동결 및 폐기에 대한 전향 적 입장 표명	한반도 비핵화 원칙에 대한 의지 재확인 '말 대 말', '행동 대 행동'의 단계적 과정 추 진 필요성 강조

2004년 6월의 제3차 회담부터 참가국들은 구체적인 대안을 두고 회의를 진행하였다. 이는 1, 2차 회담을 통해 평화적 문제해결이라는 규범에 합의한 이후, 3차 회의부터는 실질적인 협상의 틀을 개시하였다고 보는 것이 적절하다. 따라서 1~3차 회담이 갖는 의미는 크게 두 가지이다. 하나는 참가국들이 6자회담의 지속과 평화적 해결원칙을 인식적으로 공유하였다는 것이다. 다른 하나는 6개의 참가국들이 자국의 이익을 공동의 틀 속에서 공조하는 행태를 유지하였다는 것이다. 이 두 가지 점에서 볼 때 급박했던 2002년 제2차 핵위기 상황과 달리 2004년의 동북아 안보 상황은 상전벽해와도 같은 변화였다고 할 수 있다.

3. 6자회담 중반기: 문제해결 방식의 합의와 6자회담 1차 위기

6자회담은 사실상 제4차 회담부터 실질적 성과를 거두기 시작한다. 제4차 1단계 회담에서 미국은 경수로 제공 불가 입장을 견지하면서 북한에게 핵프로그램의 포기를 요구하였다. 반면, 북한은 평화적 핵이용권리 포기 불가를 주장하면서 6자회담체제가 붕괴하는 듯한 모습을 보였다. 그러나 제4차 2단계 회담에서 6자회담의 첫 결실이라고 할 수 있는 '9·19 공동선언'이 극적

1. 완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 방식으로 핵폐기(Complete, verifiable, and irreversible dismantlement)

으로 타결되었다. 한국은 미국에게 북한의 평화적 핵 활동을 인정해 줄 것을 설득하였고, 중국과 러시아도 미국에게 외교적 압력을 가하였다(홍현익, 2008). 이에 미국은 적절한 시기에 경수로를 북한에 제공한다는 타협안을 수용함으로써, 1953년 이후 처음으로 주변 4대 강국이 한반도 안보부재에 대해 6개항 합의를 한 9·19 공동성명이 탄생하게 된 것이다.

이 성명서를 통해 6자회담의 목표가 북핵문제의 평화적 해결임을 확인하고, 미북 간의 상호주권 존중과 평화공존을 공약하였다. 또한 에너지 협력과 동북아의 항구적 평화협력체제, 한반도 평화체제 구축을 위한 협상 모색을 합의 하였다. 그리고 공약 대 공약, 행동 대 행동이라는 원칙을 통해 단계적 방식으로 상기 성명에 대한 이행을 하기로 합의하였다. 9·19 공동성명을 통해 1994년 미북 간의 제네바 합의 체제는 6자 합의체제로 전이되었으며, 동북아다자안보협력체제 구축의 기반도 제공하였다는데 그 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 6자회담의 첫 결실인 9·19 공동성명은 한반도가 북핵위기의 긴 터널에서 벗어나 미국, 중국, 일본, 러시아의 다자적 보장 아래 한반도 비핵화로 가는 길을 평화적으로 보장 받게 되었다.

이러한 역사적 의의에도 불구하고 9·19 공동성명은 미국이 북한의 불법 자금세탁을 빌미로 방코 델타 아시아(Banco Delta Asia, BDA)의 북한계좌에 금융제재를 가하면서 위기에 봉착한다. 또한 미국은 9·19 공동성명 직후 북한에 대한 경수로 제공을 유보한다는 입장을 밝혔다. 이에 북한은 미국의 대북 적대정책이 지속되고 있다고 판단하고, 6자회담의 복귀 거부를 선언하였다. 미국 또한 북한과의 직접대화를 거부하고, 대량살상무기확산방지구상(Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative, PSI)을 북한에 적용할 지를 고려하기 시작하였다. 이러한 상황에서 북한은 2006년 7월 미사일 7기를 시험 발사하였다. 이후 UN안보리는 대북제재결의안 1695를 채택하였고, 미국과 일본은 물론, 한국도 외교적으로 대북압박을 강화하였다. 다만 한국은 2006년 9월 14일 한미정상회담에서 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 재확인하고 6자회담의 조속한 재개를 미국과 합의함으로써 대화의지를 피력하였다.

그러나 북한은 같은 해 10월 9일 지하핵실험을 강행하였고, UN안보리는

정확히 6일 만에 대북제재 결의안 1718호를 채택하였다. 이로써 한반도 비핵화문제는 1994년 이후 최악의 위기상황에 직면하게 되었다. 북한과 미국의 치킨게임은 사실상 ‘말 대 말’, ‘행동 대 행동’, ‘공약 대 공약’이라는 원칙이 행에 상호 역행하는 것이었다. 제5차 1단계 회담 이후 6자회담에 대한 불확실성은 증대되었으며, 일각에서는 6자 회담 무용론마저 제기되기 시작했다(김연호, 2006; 김현기·이상일·진세근, 2009; 동아일보, 2006/12/22; 조준형, 2006; 매일경제뉴스, 2006/12/24).

4. 6자회담 중후반기: 합의와 이행 계획의 세밀화

미국의 국내정치 변화가 6자회담의 경색국면을 해결하는 단초를 제공했다. 미국은 2006년 11월 공화당이 중간선거에서 참패한 이후 대북정책을 선회하기 시작하였다. 선거 이후 볼턴(John R. Bolton) 유엔 주재 대사, 국방장관 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld), 국무부 군축 담당 밥 조지프(Bob Joseph)가 사임했다. 그 결과 부시행정부의 대북정책 결정에 영향을 미쳤던 강경파의 영향력이 급격히 약화되었다. 특히 부시행정부는 임기 6년 동안 북핵문제를 해결하지 못하고, 위기만을 증대시켰다는 내외의 비판에 직면하였다. 민주당은 북미직접대화만이 북핵문제 해결의 유일한 방안이라며 부시행정부를 압박하였다. 압박의 요지는 미국의 대북압박정책이 북한의 벼랑끝 정책만 양산하며 북한의 핵능력을 강화한다는 것이었다.

미국의 국내정치 변화와 더불어 대북제재안의 실효성에 대한 의문이 대두되기 시작했다. 미국은 북한의 핵실험 이후 유엔안보리를 통해 대북제재 결의안을 통과시켰으나, 제재이행계획서도 제대로 마련하지 못한 상황이었다. 무엇보다 중국 등이 제재에 동참하여 않으면서 정상적인 제재조치 이행 또한 불가능한 상태였다.

이러한 대내외적 상황에서 부시행정부는 전반적인 핵폐기 과정을 견지하면서 북한과 순차적으로 협상하는 정책으로 전환하였다. 미국과 북한은 2007년 1월 중순 베를린에서 양자회담을 개최하였다. 미국은 2월 8일 제5차 6자

〈표 2〉 6자 회담 중후반기 주요쟁점과 회담 의의

회담/기간	주요 쟁점	회담 내용 및 의의
제4차 1단계 2005.7.26~ 8.7	미: 경수로 불가/핵 계획 포기 북: 평화적 핵 이용권리 포기 불가	6자회담의 목표(평화적 방법을 통한 한반도 비핵화 실현) 재확인
제4차 2단계 2005.9.13~ 19	미: 경수로 불가/모든 핵 프로그램 포기 북: 평화적 핵 이용권리 보장	9·19 공동선언 한반도에서 검증 가능한 비핵화 실현 북한의 평화적 핵에너지 사용 권리 존중 대북 경험 및 에너지 지원 약속
제5차 1단계 2005.11.9~ 11	미: 영변 원자로 동결 북: 금융제재 해제	검증 가능한 한반도 비핵화 조속히 실현 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙 이행 재확인 신뢰구축을 통한 공동성명의 포괄적 이행
제5차 2단계 2006.12.18~ 22	미: 북핵폐기 초기이행과 지원 동시진행 북: BDA 문제 선결 주장	9·19 공동선언 상의 의무 성실 이행 재확인 ‘행동 대 행동 원칙’에 따라 단계적인 방식으로 조속히 공동성명 이행을 위한 조율된 조치 이행 합의
제5차 3단계 2007.2.8~ 13	에너지 지원규모 문제	2·13 합의 북한 초기 이행조치: 영변 핵시설 폐쇄/IAEA 요원 복귀/모든 핵 프로그램 신고 및 불능화 조치 5개국 상응조치: 최대 중유 100만 톤 상당의 에너지와 경제·인도적 지원 제공/국가 간 관계 정상화 조치 등 9·19 공동성명 이행을 위한 5개 실무그룹 구성
제6차 1단계 2007.3.19~ 22	북: BDA 자금 반환 선 완료 주장	북한 합의이행 의지 확인 초기조치 이행 및 다음단계 행동계획에 대한 논의 진행
6차 1단계 2007.7.18~ 20	기존의 합의내용 이행방안 6자회담 재개여부	9·19 공동선언과 2·13 합의 성실 이행 재확인 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 각자의 의무사항 이행 약속
제6차 2단계 2007.9.27~ 29	북핵 불능화 및 핵 프로그램 신고의 형식, 범위, 시한 등의 구체적 사안 북한 테러지원금 해제	10·3 합의 1단계 조치: 북핵 폐쇄 확인 2단계 조치: 북핵 신고 및 불능화 실천을 위한 로드맵 합의 미북 및 일북 간 관계 정상화 대북 경제 및 에너지 지원
제 6차 2단계 2008.7.10~ 12	북핵 불능화 검증 문제	한반도 비핵화를 위한 검증/감시 체제 수립합의 영변 핵시설 불능화, 경제·에너지 지원 시간계획 작성 북한: 2008년 10월 말까지 불능화 노력/미러: 10월 말까지 중유공급 완료 노력
제6차 3단계 2008.12 8~ 11	검증의 기술적 문제 (시료채취 등)	비핵화 2단계 조치의 완전한 이행 한반도 비핵화 검증 및 대북 지원의 병렬적 이행

회담의 3단계 회담에서 북한의 전력지원 요구를 수용하였다. 북한 또한 한국의 요구를 받아들여 연간 중유 100만 톤 지원제안을 수용하고 동결이상의 조치를 취하기로 하였다. 이것이 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치인 2·13 합의이다.

2·13 합의는 9·19 공동성명의 이행을 세분화하는 일종의 이행계획서로서 대북지원을 북한의 행동과 연계하는 ‘성과급제’를 시행한 것이다(홍현익, 2008). 합의된 조치에는 북한의 영변 핵시설 폐쇄 봉인 및 IAEA 감시반 복귀, 북미, 북일 관계 정상화를 위한 양자 대화 개시, 북한에 대한 미국의 테러 지원국 지정 및 적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정의 진전 등이 포함되어 있다. 또한 북한에 대해 중유 100만 톤 상당의 에너지를 지원하기로 공약하였으며, 이러한 조치들이 향후 60일 이내에 이행되어야 함을 합의하였다. 그리고 2·13 합의는 동북아 안보 전반에 대한 세부합의를 위해 5개 실무그룹(한반도 비핵화, 에너지 협력, 미북 및 일북 관계정상화, 동북아 평화안보 매커니즘)을 설치하여, 이 지역 다자안보의 제도적 틀을 구축하고자 하였다. 2·13 합의에 따른 후속조치로서 2007년 3월 IAEA 감시반은 영변 핵시설의 불능화 작업을 모니터하였으며, 7월 17일에 영변핵시설의 폐쇄조치를 확인하였다. 2·13 합의는 각국의 공약사항과 이행일정을 명시함으로써 9·19 성명 이행의 지연을 극복하고자 하였으며, 이는 북핵문제의 해결이 실천되는 과정으로 전이됨을 의미하였다.

5. 6자회담의 반전과 경색: 10·3 합의와 검증방법론의 문제

6자회담은 BDA 문제가 해결 된 후 건설적인 방향으로 진전되는 듯하였다. 2007년 3월과 7월의 제6차 1단계 회담에서 참가국들은 9·19 선언과 2·13 합의의 이행을 재확인하였다. 그리고 그 해 9월 중순 미중러 핵기술팀은 영변의 핵시설을 시찰하였다. 2009년 9월 27일부터 시작된 제6차 2단계 회담에서는 9·19 공동성명이행을 위한 2단계 조치를 합의하고, 10월 3일 합의문을 발표하였다. 이 10·3 합의에서 북한은 핵시설의 연내 불능화와 핵 프

로그래의 신고를 공약하였다. 그리고 미국은 정치 안보적 보상조치로서 테러 지원국 지정해제와 적성국교역법 적용종료를 공약하였다. 이로써 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 각자의 의무사항을 이행하게 되었다. 10·3 합의 이후 검증체계와 방법에 대한 논란과 대립이 있었지만, 북한이 6자회담 의장국인 중국에 핵 신고서를 제출하면서 6자회담은 검증의 기술적 문제를 논의하는 세분화 단계로 들어가게 되었다. 이는 제6차 2단계 회담이 북한의 신고서 검증체계를 합의하기 위한 검증회담으로 전이되었음을 의미한다. 그러나 이 회담에서는 검증원칙을 만들고 핵시설 불능화와 더불어 대북경제, 에너지 지원을 10월까지 완료한다는데 합의하는 원론적인 합의를 이끌어내는데 그쳤다.

10·3 합의에는 북한이 이행해야 하는 조치 중 완전하고 정확한 신고에 대해 규정하고 있다. 그러나 북한은 검증에 대한 내용이 없다는 점을 들어, 검증체계 마련을 테러지원국 해제의 전제조건으로 삼는 것에 대해 반대하였다. 그 결과 10·3 합의 이후의 후속조치는 다시 한번 일정대로 진행되지 못하였다. 북한은 2008년 8월 26일 미국이 테러지원국 해제를 시행하지 않는 것은 10·3 합의를 위반한 것이라며 영변 핵시설 불능화 조치를 중단한다고 미국을 압박하였다. 이에 미국은 참가국의 설득을 받아들여 10월 11일 자정 북한을 테러지원국에서 해제한다고 발표하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 여전히 검증방법을 현장방문, 문건 확인, 기술자들과의 인터뷰로 제한할 것을 주장하였다. 반면 미국은 원자로의 시료채취분석이 고농축우라늄의 진상을 파악할 수 있는 검증의 핵심사안이라고 주장하였다. 검증방법을 둘러싼 미국과 북한의 의견대립으로 북핵문제는 다시 한 번 기로에 서게 되었다.

III. 6자회담과 동북아 질서: 다자협상의 지역적 의미

앞서 기술한 것과 같이 6자회담은 5년 동안 진퇴를 거듭하며 본연의 목적을 달성하지 못한 채 현재 답보상태에 있다. 따라서 6자회담의 진로도 여전히 불투명한 상태이다. 그럼에도 불구하고 6자회담은 동북아 지역정치에 미

묘한 변화를 가져다 주었다. 동북아 지역에서 양자동맹체제는 오래된 안보관습이라 할 수 있다. 미국을 중심으로 한미, 미일 동맹, 북한을 중심으로 조중 동맹과 조러협력관계는 구조적으로 양 진영의 대립된 질서를 낳을 수밖에 없었다. 더욱이 탈냉전 이후 1차 북핵위기도 미북 간의 직접협상으로 해결되었다. 따라서 동북아 지역의 다자협력 전통이란 사실상 전무했다고 해도 과언은 아닐 것이다.

이러한 상황에서 6자회담체제의 가동은 이 지역에 다자협력의 문화가 얼마나 정착될 수 있는지를 가늠할 수 있는 기제라고 할 수 있다. 6자회담은 북핵문제해결이라는 현안을 다자가 협의하고 조정하는 최초의 제도적 역할을 수행하였다. 따라서 다자주의를 “3개 이상의 국가들이 어떤 원칙, 규범, 또는 국제적인 기준을 만들어 나가면서, 이에 따라 국제정책을 상호조정하는 것”으로 정의한다면, 6자회담이 보여준 5년간의 협상체제는 다자적 협력이 동북아에서 국가 간 행위 및 규범적 관행으로 구축될 수 있는 근거를 제공하였다고 판단할 수 있을까(Ruggie, 1992)? 본 장에서는 6자회담이 지역정치변화의 독립변수로 동북아 질서에 어떠한 영향을 미쳤는지 논의해보고자 한다.

1. 불량국가와 다자주의: 북한의 학습기회로서 6자회담

동북아 지역질서에 있어 북한은 사실상 지역경제의 통합과 안보협력의 제도화에 긍정적으로 작용하는 요인은 아니다. 문제의 초점은 다자협력체가 동북아의 경제영역 혹은 안보영역에서 등장한다 하여도 과연 북한이 참여할 것인가이다. 그리고 북핵 문제의 해결 없이 다자협력체에 북한을 참여시킬 수 있는가 이다. 북한의 입장에서도 지역다자협력체의 참여는 과연 자국의 이익을 반영할 수 있을 것인가를 고려해야 하는 문제이다. 더욱이 북한이 자국의 안전보장과 고립탈피를 미국과의 직접협상으로 풀어야 할 문제로 생각하는 이상 다자협력체에 적극 참여할지는 의문시된다. 다자협력체에 대한 북한의 회의적 시각은 Asia-Pacific Economic Cooperation(APEC), 동아시아정상회의 등의 불참에도 나타난다(서보혁, 2003; 우승지, 2007). 그럼에도 불구하고

북한은 자회담을 수용하였다. 또한 6자회담 무용론자의 주장처럼 북한은 6자 회담을 이용하여 자국의 이익을 관철시키거나, 다자외교를 통해 자국의 메시지를 국제사회에 전파하기도 하였다. 북한이 미국과의 양자협상을 통해 해결하고자 했던 핵문제를 다자협력 틀에서 풀어가려고 한 것은 북한의 전략적 행위의 변화를 의미한다.

다자협력은 행위자에게 학습효과를 제공한다(Haas and Haas, 1995; Knopf, 2003; Zartman and Touval, 2010). 다자협력은 양자협력과는 달리 행위자로 하여금 다수의 행위자와 상호작용을 통해 조정과 협상, 소통과 이익배분의 과정을 경험하게 한다. 또한 행위자는 자신의 일방적 요구와 절대적 이익이 항상 관철될 수 없는 상황을 인지하게 된다. 이와 같은 다자협력의 복잡성에도 불구하고 행위자는 자신의 이익을 최대한 관철시키기 위해 다른 행위자를 설득하고 동원하는 외교적 행위의 효과를 습득할 수도 있다(Keohane and Martin, 1995). 즉, 다자협력에서 행위자는 참여의 동기가 어떠한지 간에 다자적 틀에 들어오게 되면 그 틀 속의 규칙과 규범을 준수하여야 한다.

북한에게 6자회담은 북한의 다자외교를 경험할 수 있었던 장이었다. 북한은 6자회담을 자국의 이익을 극대화하기 위한 장으로 인식하고, 이익을 관철시키기 위해 노력해왔다. 2차례의 핵실험은 6자회담이 진행되는 동안에도 핵개발을 꾸준히 진행시켜왔다는 것을 보여준다. 그러나 다른 한편으로 북한은 이전까지 수용하지 않았던 참여국가들의 요구를 수용하기도 하였다. 북한은 제5차 3단계 회담에서 미국과 한국이 주장했던 북한의 비핵화 정책과 에너지 지원을 순차적으로 진행시키는 2·13 합의를 받아들였다. 또한 제6차 6자 회담에서는 핵의 평화적 이용권리를 미국으로부터 관철시키기 위해 중국과 한국을 설득하는 모습도 보여주었다. 즉, 6자회담에서 북한은 이기적이면서도, 다른 국가들을 설득하고, 요구를 수용하는 모습 또한 함께 보여주었다. 이것은 기본적으로 6자회담이 북한의 핵문제 해결과 비핵화 논의과정에서 여러 난제를 해결하기 위한 거중조정 기능을 제공하였다는 것을 보여준다. 이러한 과정에서 북한은 다자협력의 역학을 학습할 수 있었음에 틀림없다.

6자회담이 합의의 불이행에 따른 교착상태에 직면했을 때 북한은 미국과

의 직접 협상을 요구해왔다. 그러나 6자회담 자체를 거부하고 미국과의 양자 협상만을 주장하진 않았다. 즉, 북한이 미국과의 양자협상을 선호하지만 이 또한 6자회담의 틀 내에서 개최되기를 바란다는 것이다(Moon, 2008a). 이것은 6자회담 과정에서 북한이 보여주었던 돌출행동에 대해 참여국들이 집단적 처벌만을 강조했다면 불가능한 것이었을지 모른다. 참여국들은 합의를 불이행한 국가에 대한 강력한 처벌보다는 대화와 설득, 협상과 조정을 통해 6자회담의 제도적 존속과 협력의 규범을 유지하기 위해 노력해왔다. 이러한 과정에서 북한은 21세기 국제정치가 추구하는 다자협력의 정당성과 유용성을 경험할 수 있었을 것이다. 이러한 경험과 학습은 분명 동북아 다자협력체 구축에 긍정적으로 작용 할 것이다.

2. 패권과 다자주의: 의도하지 않은 결과로서의 6자회담 역학

국제정치에서 패권국가는 사실상 많은 정치, 경제권력을 향유하고 있다. 그러나 다른 한편으로 패권의 정당성을 유지하기 위해 국제사회에 공공재를 제공하기도 한다. 강대국이 패권국이 되기 위해서는 지구적 차원에서 자국의 정치적, 경제적, 군사적 능력을 투사하고 지역질서 형성에 결정적 역할을 수행할 수 있어야 한다(Organski, 1960; Tammen, 2000; Kindleberger, 1973; Gilpin, 1975). 냉전의 종식과 함께 미국은 사실상 유일한 초강대국으로서 패권적 질서를 추구하였다. 그러나 동북아 지역에서 미국의 패권은 제약을 받고 있다. 중국의 부상과 ‘불량국가’인 북한은 미국의 패권을 전면적으로 수용하지 않는 주요 행위자이다. 더욱이 북핵문제에서 미국은 군사력 사용에 많은 제약을 받아야 하는 지정학적 구조에 처해 있다. 또한 미국의 동맹국가인 한국과 일본은 냉전기와는 달리 일방적으로 미국의 요구를 수용하지 않는 전략적 행위를 보여 왔다. 따라서 미국이 기존의 북한과의 양자협상 불가 원칙을 스스로 수정하고 6자회담을 수용하였던 것과 2003년 이후 6자회담이라는 다자협력체에서 자국의 이익을 지역국가들은 물론 북한과 조정해야 했던 사실은 국제정치에 의미하는 바가 크다고 할 수 있다.

주지해야 할 점은 다자주의가 패권국가의 권력투사에 있어 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 미국이 북핵문제 해결에 있어 다자주의로 선회하고 6자회담을 기획한 것은 북한을 상대로 다자적 압력, 즉 5대 1 구도를 만들고자 하였던 것이다. 그러나 미국은 다자체제에서 자신의 이익을 조정해야 했으며, 또한 중국, 일본, 한국, 러시아로부터 외교적 압박을 받아야 했다. 대표적인 예가 9·19 합의가 도출된 4차 2단계 6자회담이다. 회담 전에 미국은 북한에 경수로를 제공하는 안 자체를 반대했었다. 이에 중국은 자국의 외교력을 동원, 북한은 물론, 한국, 러시아 그리고 일본까지 설득하여 미국을 압박하였다. 그 결과 회담 결렬에 부담을 느낀 미국은 “경수로 제공을 적절한 시기에 한다”라는 절충안을 수용해야만 했다. 즉, 북한 핵 폐기를 위한 기본적 합의문인 9·19 공동성명은 미국이 6자회담 내 5개국으로부터 설득 및 압박을 당한 결과로서 합의가 가능하였던 것이다.

북핵개발은 다자안보협력체의 전통이 사실상 부재한 동북아 지역에 6자회담이라는 다자적 협력틀을 만들어냈다. 1994년의 북핵위기가 미북간의 양자대화속에 해결되었다면, 2002년 이후의 2차 북핵위기는 6자라는 다자적 협상 틀에서 관리되어 왔다. 이는 분명 의도하지 않은 결과였음에 틀림없다. 이것은 미국과의 직접 협상을 원했던 북한, 이러한 북한의 요구를 나쁜 행동에 대한 보상이라고 거절 했던 미국과 일본, 양자대화의 유용성을 인정하면서도, 한미공조의 입장에서 다자적 협상을 강조했던 한국, 미북 간의 양자협상을 중용했던 중국 등이 빚어낸 결과이다. 2차 북핵위기 초기였던 2003년 4월까지 6자회담이 북핵해결의 방정식 안에 존재하지 않았다. 따라서 2003년 4월 이후의 6자회담은 북핵이라는 동북아 안보의 음성적 요인이 이 지역에 제도적 협력의 씨앗을 내리게 하였다는 아이러니한 결과를 보여준다고 할 수 있다.

3. 동맹과 다자주의: 한미, 한일, 그리고 북중관계와 6자회담

동북아 안보질서의 기본축은 비대칭적 양자동맹이다. 한미동맹이 기본적인

로 대북역지의 기제로서 작동하고 있다면, 한미동맹은 동북아 안정과 중국에 대한 균형동맹이라고 할 수 있을 것이다. 반면 조중동맹은 냉전 시기에 비해 그 강도는 완화되었지만, 여전히 북한에게 중국은 동맹과도 같은 국가이다. 그러나 6자회담은 기존의 동맹네트워크로만 북핵문제를 해결할 수 없음을 보여주는 반증이었다. 6자회담 기간 동안 미국은 중국과 북한의 전통적 우호 관계에 기초하여 중국의 대북영향력을 인정하는 기초를 유지하였다. 일본의 대북 영향력은 사실상 미미하였다. 반대로 한국의 대북, 대중영향력은 지속적으로 증가하는 상황이었다. 북한 역시 중국에 종속적으로 영향을 받지 않는 행태를 6자 회담을 통해 보여주었다. 이로써 6자회담이라는 다자협력체는 동맹문화의 변화를 가져다주었다.

노무현 정부 시기 한미양국은 북핵문제에 있어 평화적 비핵화 원칙에는 동의하였다. 그러나 6자회담의 주요 국면에서는 방법론 차원의 이견을 보이기도 했다. 특히 한국은 북한에 대한 경수로 지원 문제, 테러지원국 지정 해제문제, 강압과 설득의 활용도 등에 대해서는 미국과 인식론적 차이점을 보여주었다(Moon, 2008b). 미일관계 또한 북한 핵실험 이후 미국이 대북대화를 시도하는 가운데 일본이 지속적으로 납북자 문제를 2·13 합의 이행의 전제조건으로 제기하면서 미국과 이견을 나타내었다(Mainichi Shinbun, 2004). 이는 사실상 미국에 의존적 외교행태를 보여준 일본이 국내문제로 인해 일본의 국가이익을 미일동맹보다 상위에 상정한 첫 행태라고 할 수 있다. 이에 미국은 일본 대신 호주의 참여로 일본의 대북지원 부분을 대신하고자 하였다(AFP, 2008/11/29). 한미동맹의 변화가 대북위협인식의 차이점에 기인하였다면, 미일동맹의 미묘한 변화는 국내문제가 일본의 전략적 선택에 영향을 주었다는 점에서 차이가 있다(Choi, 2011).

한미와 미일 간의 비대칭 동맹의 역학 변화는 6자회담이라는 다자협력구도에서 양자관계의 이익만을 고려하는 상황보다는 다자의 공동체적 이익을 고려해야 하는 상황을 연출하였다. 그리고 6자회담은 북한의 비핵화라는 지역적 목표와 동맹의 이익이 다소 차이가 있을 경우 다자협력의 합의사항이 동맹의 이익보다 더욱 중요하게 인식되는 기회를 제공하였다고 할 수 있다.

4. 지역질서와 다자주의: 6자회담과 동북아질서

동북아 삼국인 한국, 중국, 일본은 이 지역의 가장 큰 안보위협인 북한의 핵개발에 대응하여 6자회담이라는 다자협력틀을 통해 큰 틀에서의 공조를 유지하고 있다고 보는 것이 적절하다. 바꾸어 말하면 동북아의 지역안정을 저해할 수 있는 북핵문제는 아이러니하게도 동북아의 다자협력구도를 강화하는 결과를 초래하였다. 2003년 이후 한중일 삼국이 6자회담이라는 사실상의 지역 다자협력기구를 통해 미국의 일방주의적 외교기조를 완화시킬 수 있는 협력 구도를 만들어냈다는 점과 북한 문제의 평화적 해결 구도를 구축하였다는 점은 반드시 긍정적 평가되어야 할 것이다(Chu and Lin, 2008; Toloraya, 2008).

물론 현재 북핵문제가 사실상 6자회담의 틀 밖에서 악화되고 있으며, 이로 인해 6자회담의 효용성에 대한 논란이 있는 것도 사실이다. 그러나 북핵문제가 6자회담이라는 다자협의체의 문제점 때문에 악화 경로로 진행되고 있는 것은 아니다. 6자회담 의의는 안보문제에 관한 다자협력의 경험이 부족했던 동북아 지역에서 지역 국가들이 신중하게 안보협력체계를 구축하였고 이를 선례화했다는 점에 있다. 또한 지역 안정에 부정적 영향을 미치는 국가에 대해 처벌보다는 대화와 설득을 통해 행위의 점진적 변화를 유도하였다는 점, 그리고 자국의 안보를 다자협력틀 내에서 조정하였다는 점은 반드시 적절한 평가를 받아야 할 것이다. 이는 6자회담이 협상 기구로서 이 지역의 다자적 제도의 구축 가능성을 확대해 주었다는 것을 의미한다. 사실상의 북핵문제를 해결할 다자적 협상체인 6자 회담은 참가국가들이 지역의 문제에 대해 상호 협의하는 관습 그리고 공식 또는 비공식적인 협의와 공약을 가능하게 하였다.

그러나 6자회담이 제도적 불안정성이 여전히 유지되고 있는 점을 볼 때, 6자회담은 동북아의 제도화된 다자협력체가 정착할 것인가에 대한 중요한 리트머스테스트가 될 것이다. 현실적으로 북핵문제는 기본적으로 핵무기 확산 문제이며, NPT 체제의 견고성에 관한 문제이다. 그 기저에는 냉전에서 비롯

된 적대적 불신이 남북과 북미관계속에 자리잡고 있다. 제네바 양자합의 체제의 실패는 기본적으로 미국과 북한 사이의 불신의 벽을 극복하지 못했기 때문이었다. 따라서 규범적으로도 6자회담의 성공은 북한의 핵폐기에 달려있지만, 동시에 북미관계의 정상화에 얼마나 기여하느냐에 달려있다. 즉, 동북아시아에 엄연히 존재하는 상호 불신과 위협인식은 핵문제 해결이라는 목표를 통해 적성국간의 관계정상화를 가능하게 할 것이다. 이러한 것을 가능하게 하는 유일한 다자협력체가 6자회담인 것이다. 즉, 6자회담의 미래와 동북아의 미래는 그 궤적을 같이한다고 볼 수 있다.

IV. 결론

북한의 핵개발은 동북아 국제정치 질서 변화의 원인이자 결과이기도 하다. 북핵문제의 원인은 그것이 김정일 정권의 과대 포장된 위협인식에 기인하였던, 아니면 객관적으로 존재하는 위협 조건에 기인하였던 간에 미국이라는 원인을 제외하고는 설명하기 어려울 것이다(Kim, 2011: 119-133). 따라서 6자회담은 미국의 동북아 정책과 비확산 정책을 정밀히 분석할 수 있는 틀을 제공한다. 동시에 북핵문제의 해결 방식과 그 과정은 동북아 지역질서의 본질을 규정하는 복잡한 방정식이기도 하다. 6자회담은 동북아 지역국가 간의 다중적인 역학관계를 명확히 보여 주는 창구와 같은 역할을 하였다. 그 이유는 한중일 삼국 간의 심화되는 경제적 상호의존이 지역의 안정성 강화를 지향하고 있음에도 불구하고 북핵 해결방식의 전개양상은 이 지역의 질서에 엄청난 파급효과를 가져오기 때문이다. 동북아의 안정은 한반도 평화체제의 확립과 그 궤적을 같이 한다. 한반도 평화체제란 북한의 비핵화를 전제하기 때문에 북핵문제의 해결 양상은 동북아 안정과 직결되는 문제이다(황지환, 2009).

현재 6자회담은 교착상태에 빠져 있다. 북핵의 검증문제와 한반도 안보환경의 악화로 인해 2011년 12월 현재 6자회담이 조만간 재개될 것이라 예측

하는 것은 매우 선부르다. 오바마정부의 대북정책은 부시정부의 1기 시기보다 더욱 경직되어 있다. 또한 한국의 대북정책은 ‘비핵개방3000’이라는 모토 하에 북한의 비핵화를 남북회담의 선결조건으로 삼고 있다. 뿐만 아니라 천안함과 연평도 사건 이후 남북관계의 점진적 개선은 사실상 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 중국만이 6자회담 재개를 촉구하고 있으며, 그 전망은 매우 불투명한 상태이다. 따라서 6자회담 무용론을 넘어서 6자회담체제 붕괴론이 등장하고 있다. 이는 북한의 UEP 공개에 따른 결과이기도 하다.

가까운 시일 내에 미국과 중국이 6자회담 재개에 대해 합의를 한다고 해도 6자회담의 향후 성공여부는 가늠하기가 어렵다. 왜냐하면 6자회담 체제는 미중 간의 합의에 따라 북한과 한국, 일본과 러시아가 자동으로 참석하는 체제가 아니기 때문이다. 하지만 향후의 재개여부, 북한의 비핵화 성공여부를 떠나, 6자회담 자체는 북한의 비핵화로 접철되는 한반도 평화문제가 한국과 북한이 참여한 가운데 다자적 틀 속에서 다루어졌던 동북아 최초의 사례라는 점을 폄하해서는 안될 것이다. 즉, 이 지역에 강하게 존재하였던 양자협력의 문화가 다자협력의 문화로 전이될 수 있는 가능성을 보여주었던 것이 6자회담이었다. 주요 위기 때마다 6자회담 참여국은 6자회담 체제의 존속을 위해 협력과 조정, 설득과 압력, 위협과 협상 기초를 유지하였다. 또한 6자회담을 통해 패권국 미국과 부상국 중국은 전략적 협력은 물론 협상과 강압이라는 노동 분화의 모습도 보여 주었다. 이는 강대국이 자국의 이익을 위해 지역적 차원에서 협력할 수 있다는 가능성을 세력전이의 정치에서 보여주었다는 데 의미가 있을 것이다.

기본적으로 다자협력은 쉽지 않다. 이것이 다자협력의 전통이 부재한 지역에서 발생할 경우, 특히 장기간 분쟁적 관계 속에 있었던 적성국 간에 다자협력이라면 더욱 어려운 것이다. 6자회담의 성공여부는 6자회담체제만이 북한의 비핵화를 실현할 수 있는 기제라는 인식이 공유될 때 그 가능성이 더욱 높아질 것이다. 북한은 불량국가임에 틀림없다. 그렇다고 해서 강압과 봉쇄가 통할 수 있는 만만한 상대도 아니다. 또 이 불량국가에 대한 무력사용이 현실적으로 불가능하다고 할 때, 그것이 우리가 달갑지 않은 유일한 선택이 아니라고 할지라도, 다자협력이 유일한 선택이라면 6자회담 참여 국가들은

이를 성공시켜야 할 의무가 있는 것이다. 북한에 대한 방관은 한반도 비핵화로부터 더욱 멀어지는 결과를 가져 올 것이며, 이는 동북아 안정과 번영을 기초부터 잠식하는 것이라고 할 수 있다. 지역질서의 안정과 번영은 구조의 문제이며, 동북아의 안정을 6자회담만이 보증하는 것은 아니다. 하지만 지역의 안정은 바로 국가 간 공통의 손익개념과 관계의 안정성에 대한 상호 이해를 통해 현실화된다는 것이 국제정치적 현실이다. 즉, 지역안정을 위해 국가 간 분쟁 해결 방식으로서의 전쟁을 거부하고, 무력을 대체하는 방안으로서 협력의 필연성에 대한 이해와 규범은 오히려 지역질서전개에 보다 많은 영향을 끼칠 것이다(최종건, 2008). 6자회담은 동북아 지역 안정의 미래를 흡족 볼 수 있는 중요한 창이 될 것이다.

참고문헌

- 김연호. 2006. 「북한, 중국의 외교적 노력에 긍정적으로 답하지 않아」. 『자유아시아방송』, 7월 22일.
- 김현기·이상일·진세근. 2009. 「북한 실험 강행은 6자회담 사망선고」. 『중앙일보』, 10월 4일.
- 동아일보. 2006. 「6자회담 휴회... 차기 구체일정 못 잡아」. 12월 22일.
- 매일경제뉴스. 2006. 「무용론 거론되는 6자회담」. 12월 24일.
- 서보혁. 2003. 「탈냉전기 북한의 대미 정체성 정치: 작동방식과 효과분석을 중심으로」. 『한국정치학회보』 37권 1호. pp. 199-218.
- 우승지. 2007. 「김정일 시대 북한의 국제관계론 이해를 위한 시론」. 『국제정치논총』 47권 4호. pp. 53-75.
- 유현석. 2006. 「동북아 다자안보협력체의 가능성: 북핵 6자회담과 미국의 정책을 중심으로」. 『신아세아』 13권 2호. p. 82.
- 이수혁. 2008. 『전환적 사건: 북핵 문제 정밀 분석』. 서울: 중앙Books.
- 이운봉. 2010. 「이달의 신문, 방송: 꿈깨라. 또 6자회담인가」. 『한국논단』 246권 4월호. pp. 44-53.
- 조준형. 2006. 「천영우, 6자회담 무용론 들어본 적 없다」. 『통일뉴스』, 12월 23일.
- 찰스 프리처드. 2007. 『실패한 외교: 부시, 네오콘, 그리고 북핵위기』. 서울: 사계절.
- 최종건. 2008. 「신현실주의 이론의 '무정부 신화'에 대한 구성주의적 비판」. 『한국정치학회보』 42권 2호. pp. 345-361.
- 홍현익. 2008. 「북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제」. 『한국과 국제정치』 24권 1호. pp. 35-76.

- 황지환. 2009. 「한반도 평화체제 구상의 이상과 현실」. 『평화연구』 17권 1호 pp. 113-137.
- AFP, 2008. "US Asks Australia to Supply Oil to North Korea." *The Australian*, October 29. <http://www.theaustralian.com.au/news/canberra-asked-to-supply-pyongyang-oil/story-e6frg6t6-1111117888572> (accessed on 29 November 2011).
- Choi, J. K. 2011. "Can Japan Engage Northeast Asia? Overcoming Perceptual and Strategic Deficits." In P. Jain and B. Williams (Eds.), *Japan in Decline: Fact or Fiction*. London: Global Oriental. pp. 136-152.
- Chu, S. L. and Lin, X. Z. 2008. "The Six Party Talks: A Chinese Perspective." *Asian Perspective*, 32(4): 29-43.
- Gilpin, R. 1975. *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York: Basic Books.
- Haas, P. and Ernst, B. H. 1995. "Learning to Learn: Improving Global Governance." *Global Governance*, 1(1): 255-285.
- Keohane, R. and Martin, L. 1995. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, 20(1): 39-51.
- Kim, Y. H. 2011. *North Korean Foreign Policy: Security Dilemma and Succession*. New York: Lexington Books.
- Kindleberger, C. P. 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Knopf, J. W. 2003. "The Importance of International Learning." *Review of International Studies*, 29(2): 185-207.
- Mainichi Shimbun. 2004. "Japanese Public Wants Sanctions on North Korea." October 4. <http://mdn.mainichi.co.jp/news/archive/200410/04/20041004p2a00m0dm012001c.html> (accessed on 29 November 2011).
- Moon, C. I. 2008a. "Diplomacy of Defiance and Facilitation: The Six Party Talks and the Roh Moo Hyun Government." *Asian Perspective*, 32(4): 71-105.
- Moon, C. I. 2008b. "Nine Insights to Cope with North Korean Nuclear Dilemma: A South Korean Perspective." *Jeju Peace Institute Research*, 4(1): 295.
- Organski, A. F. K. 1960. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ruggie, J. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*, 46(3): 561-592.
- Toloraya, G. 2008. "The Six Party Talks: A Russian Perspective." *Asian Perspective*, 32(4): 45-69.
- Wit, J. S., Poneman, D., and Gallucci, R. L. 2004. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Zartman, I. W. and Touval, S. 2010. *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

The 6 Party Talk and Change in Northeast Asia's
Multilateral Cooperative Order:
Dynamics of the Multilateral Negotiation and Its Impact on the Regional Order

Jong Kun Choi

Professor, Department of Political Science & International Studies
Yonsei University

This article explores the impacts of the Six Party Talks (SPT), which was first conceived in 2003 and has been suspended since 2008, on the regional order in Northeast Asia. The article revisits how for the past decade, the SPT as the only multilateral security negotiations platform affected inter-state interactions in Northeast Asia where multilateral regional cooperative platform is not come. The implication of the SPT is quite important as the region showcases the multiple set of factors iconic of the 21st century International Relations such as a rising China, American hegemonic leadership, lingering national division on the Korean peninsula, and such rogue state as North Korea. Under this circumstance, the SPT is an analytical window for which Northeast Asia's regional order can be analyzed in density. The future prospects for politics of power transition between the US and China in Northeast Asia can be also illuminated through the dynamics of the SPT. In short, the article tries to answer how the SPT can help understand changes in Northeast Asia's multilateral regional order.

Key Words: Six Party Talk, Multilateral Cooperation, Multilateralism, Hegemony,
Alliance and Northeast Asia's Regional Order