

본 자료는 미국평화연구소(USIP)의 Scott Snyder 프로그
램담당관이 Claremont McKenna 대학 주최 학술발표회
(’98. 5.15~16)에서 발표하고 추후 보완한 논문 “Patterns of
Inter-Korean Relations : Negotiation Behavior”를 남북회담
사무국에서 업무참고용으로 번역한 것입니다.

협상관련 참고자료

협상행태를 통해 본 남북관계 유형

1998. 8

통 일 부
(남북회담사무국)

< 목 차 >

- 서 론 1
- 휴전협정의 유산 7
- 남북대화의 유형(1972~1990) 10
- 남북기본합의서에 대한 한국의 평가 22
- 남북대화에 대한 한국의 시각 29
- 한·미 대북정책 공조의 문제점 32
- 남북대화의 제개 : 1998년 베이징 남북당국
대표회담 38
- 결 론 45

서론

남북관계의 유형은 이미 1948년 한반도에 2개의 국가가 설립되기 이전 서울과 평양에서 있었던 양측 대표간 협상을 통한 대화 시도에서부터 생성되기 시작했다.

남북분단이 고착화되거나 6.25가 발발하기 이전에도 다양한 종류의 자칭 또는 공식 특사가 평양과 서울을 오가면서 쌍방간의 정치적 이해를 증진시키려 했다. 또 이들은 일제로부터의 해방과 제2차대전 종전에 따라 소련과 미국의 점령 하에 각각 생겨난 2개의 정부가 정통성 경쟁을 벌이면서 초래된 분단을 해소하려고 노력했었다.

심지어 남북분단이 고착화되고 있던 때에도 김규식 등 유수의 민족주의자들은, 성과는 없었지만, 이승만과 김일성에게 한반도 분단문제를 해결하기 위한 협상에 임할 것을 촉구했다.

그러나 당시로서는 남북이 너무 강하게 정면으로 대결하고 있었고 선의의 상호경쟁도 양측 모두에게 너무 생소한 것이었기 때문에 진지하게 협상을 추진하기가 어려웠다.

오히려 이런 성과없는 협상 노력들은 분단의 수용과 같은 타협책이 되기 보다는 단순히 정치적 이익과 주도권을 위한

도구가 되어 버렸다.

그래서 정통성 경쟁의 한 형태로서의 남북협상은 협상 테이블을 통한 남북접촉의 예외적인 모습이 아니라 오히려 관례가 되었던 것이다.

한반도 분단이 고착되고 김일성은 그의 경쟁심을 전쟁으로까지 몰고가게 되면서 협상은 많은 대가를 치르는 무력분쟁을 종식시키는 도구로서 다시 필요하게 되었다.

무력으로 한반도를 통일하려는 남북한의 시도가 수포로 돌아가게 됨에 따라 협상이 시작되게 되었다.

남북간 협상은 6.25 전쟁으로 벌어진 남북간 균열상태가 20년동안 지속된 이후 시작 되었는데, 일부 영역에서만 제한되고 산발적인 진전을 보게 되었다. 그러나 양측 모두 처음부터 치열한 경쟁과 상대보다 앞서려는 자세로 협상 테이블에 임하였기 때문에 자주 협상이 깨어졌다.

남북은 무력충돌을 하면 심한 대가를 치르게 된다는 것을 모두 인식하고 난 뒤부터 협상을 쌍방간의 경쟁을 의식화(儀式化)하여 보여주는 장소로 받아들이게 되었다.

냉전이 종식된 이후 북한이 더 이상 협상 테이블을 남한과의 경쟁을 연출하는 또 하나의 장(場)으로 취급하는 사치를 부리지 않는다고 있지만, 북한으로서는 타협을 위해 강경전술을 포기한다는 것은 대단히 어려운 것이었다.

즉 평양의 입장에서 볼 때 타협을 하는 것이 국가이익에 부합된다고 해도, 이것은 서울측에 굴복하는 모습으로 보일 수 밖에 없는 대가를 치루어야 하기 때문이다.

남북한이 거의 50년 동안 정통성 경쟁을 벌여 오면서 초래된 극심한 불신의 상황에서 협상 테이블이 남북한 경쟁이 일어나는 활발한 장소가 될 수 있었다는 것은 놀랄 만한 일이 아니다.

이러한 경쟁은 양측이 상호 대응적 전략을 내놓거나 의전 문제(protocol issues)에 있어서 의식적(儀式的)으로 상대를 제압하려고 애쓰는 것에서 잘 나타난다. 이러한 식의 논쟁 때문에 남북간 협상에서 엄청나게 많은 시간이 허비되어 왔다.

아마 이런 입씨름 중에서 가장 유명하고 두드러진 예로는 판문점의 군사정전위원회 협상에서 자리를 정하는 문제와 관련된 논쟁을 들 수 있겠다.

회의 자체가 선전(propaganda)을 위한 연출장이 되었을 뿐 아니라, 심지어 책상 위의 양측 국기대 높이와 받침대 넓이 문제는 상호경쟁의 대용물이 되면서 실제적인 문제에 대한 협상을 거부하는 빌미가 되었던 것이다.

의전문제에 관한 다툼은 최근까지 계속되어 왔다. 이는 1995년 7월 한국에서 북한으로 지원하는 쌀을 처음 전달할 때의 “국기 게양” 사건이 잘 보여주었다.

그 당시 한국의 배가 북한의 청진에 입항할 때 태극기를 다는 것에 관해서 의사전달에 문제가 있었다. 부두 책임자는 태극기를 내리고 인공기로 바꾸어 달아야 한다고 지시함으로써, 한국의 여론이 들끓게 되고 이 사건에 대해 북한의 사과를 요구하게 되었다.

북한 당국은 15만톤의 쌀 전달이 무산되지 않도록 하기 위해 사과를 발표함으로써 사태를 무마하려고 신속하게 움직였다.

그러나 회담의 북한측 단장인 전금철의 최초 사과는 북한 정부내 공식직함인 대외경제위원회 위원으로서가 아니고 비공식 기구인 아·태평화위원회 부위원장 자격으로 이루어진 까닭에 서울에서는 그것이 충분하다고 생각하지 않았다.

사과를 강요당함으로 인해서 다소 불쾌했던 북한 당국자들은 곧바로 청진항을 촬영했던 또다른 한국 선박의 선원을 체포하여, 그가 “간첩행위”를 하였다고 주장함으로써 한국으로부터 상응하는 사과를 받아 내려고 시도했다.1)

남북간 경쟁의 본질과 깊은 불신 때문에 협상이 성사될 경우 양측 모두 이익을 볼 수 있는 상황에서도 강경전략을 택하게 되었다. 따라서 이러한 상호관계는 냉정한 제3자의 입장에서 볼 때, 흔히 관계가 경색 되거나 양측 모두에게 이익이 되지 못하는 결과를 낳게 된다는 것이 전혀 놀라울 것이 없다.

의제가 아무리 포괄적이더라도, 협상의 형식과 수준, 장소가 어떻든 간에 쌍방 협상에서 조그만 진전이라도 이룬다는 것이 매우 어렵게 되었다. 더욱이 남북대화에서는 양측 모두가 협상을 끌고 가는 마음속의 의도와 발표한 목표가 일치하지 않는 일이 비일비재했다.2)

-
- 1) 필자는 1995년 7월에 북한의 아·태평화위원회 직원과 대화를 나누면서 국기 게양 사건에 대한 북한의 시각에 대해 들었다. 그가 전한 북한 고위 관리의 주장에 따르면, 베이징 회담에서는 북한 영해내에서 한국 선박에 어느 쪽 국기도 게양하지 않기로 합의했으나 한국이 당시 진행중이던 지방자치단체장 선거일 이전에 쌀의 첫 선적을 서두르는 통에 합의된 자세한 지침이 청진항의 부두 책임자에게 하달되지 않았다는 것이다.
 - 2) 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer)는 남북간 역학관계를 “남북한의 지도자나 일반인 모두가 한반도에서의 영향력이나 우월성을 위한 경쟁을 제로섬 계

따라서 정통성 확보를 위한 오랜 기간의 제로섬 경쟁이 남북한 협상의 원동력으로 팽배해 있고, 협상 테이블에서는 서로 상대를 함정에 빠트리기 위해 주도권 경쟁을 하느라 “반사적, 상호 대응적” 전술과 전략을 쓰는 경향이 있는 것이다.

양쪽 모두에게 이익이 되는 협상에서든지 아니면 제로섬 협상에서든지 남북한이 이렇게 반사적, 상호 대응적 행동을 하게 되는 것은 서로 비슷한 집단적 성향을 가진 두 사회의 협상 특성 때문일 것이라고 생각된다.

그런데 북한이 한국에 대해 선수를 치기 위해 죽기 아니면 살기 식의 경쟁을 시도하는 방식으로 대응함으로써 문제는 더욱 악화되는 것이다. (이에 반해 북한은 미국과는 동등한 상호주의에 입각한 관계를 추구하는데, 이 때문에 한·미관계에 긴장이 조성되기도 한다.)

임으로 보았다. 즉 한국에 득이 되는 것은 북한에게 손해가 되고 또 그 역의 경우도 같다고 본 것이다. 더욱이 양쪽 정권에게 있어서 종종 체면이나 위신이 실질적 문제보다 더 중요하게 생각되었다. 따라서 공개석상에서의 남북대화는 혼한 일은 아니지만 양측이 모두 승리를 확실히 주장할 수 있는 경우에만 결실을 맺게 되었다. *The Two Koreas* p.147

휴전협정의 유산

북한의 협상행태에 관해 가장 잘 알려져 있고 또 영향력을 가진 연구로서 터너 조이(C. Turner Joy) 제독이 펴낸 판문점 휴전협상에 관한 고전적 연구서 「공산주의자의 협상방법」(*How Communists Negotiate*)이 있다. 터너 조이는 북한 및 중국 공산주의자들과 판문점에서 휴전회담을 할 때 수석대표였다.

터너 조이가 기술한 내용의 대부분은 협상을 “전쟁의 또 다른 방법”으로 보는 공산주의적 접근법의 특성을 밝힌 다른 연구들의 결과와 차이가 없다. 그러나 “공산주의자의 협상방법”에 대한 분석에서 터너 조이는 공산주의자의 협상전술 보다는 주로 한국과 중국 문화에서 연유하는 협상행태에 대해서 언급하고 있다.

터너 조이가 기술하는 공산주의 전술 중 주목할 만한 것들은 다음과 같은 것이 있다.

① 일방적인 양보를 끌어내는 환경을 조성하기 위한 의제를 만들어 “억지로 끼워넣기” ② 협상 테이블에서의 의제와는 다른 새로운 사건을 만들어 내는 심리전 ③ 상대가 지치도록 협상 진전을 미루기 ④ 최소한의 의무를 약속하고 최대의 양보를 이끌어 내기 ⑤ 이미 약속한 의무를 무시하기 ⑥ 합의사항

실천을 계속 거부하기 ⑦ 협상과정에서 엉뚱한 문제를 제기하기 ⑧ 진실을 부인하거나 왜곡하기 ⑨ 동등한 양보를 내놓기 보다는 상대의 양보만을 챙기기³⁾ ⑩ 원칙에는 합의를 하고 나중에 내용이나 중요성에 있어서 다른 해석을 적용하기 등이다.

터너 조이는 “공산주의자들은 이미 이루어진 합의를 부인하는데 조금도 주저하지 않는다, 그들은 귀측의 해석이 잘못된 것이다 라고 말할 뿐이다.”라고 말한다.⁴⁾

터너는 다음과 같이 충고하고 있다. “인내력을 발휘해야 하고, 의제 선정에 주의해야 하며 서두르지 말아야 한다. 서두르는 태도를 보이면 공산주의자들은 우리가 시간에 쫓기고 있다고 결론을 내리게 된다.” 그리고 “최종 제안을 내놓고는 아무 말을 하지 않고 조용히 있든지 그렇지 않으면 공산주의자들의 공격에 대해 단호하고 확신과 위엄에 찬 언성으로 그들의 말장난을 비난하고 조롱함으로써 그들을 꾸짖는 것이 최상이다.”⁵⁾

3) C. Turner Joy, *How Communist Negotiate*, USA: Fidelis Publihers, Inc., 1970. “미국인들은 난관에 봉착한 문제는 상호 양보에 의해 해결되어야 한다는 생각을 갖는 경향이 있기 때문에 공산주의자들은 그들의 지연전술을 이용하여 유리한 입장에 서게 된다.” p.61.

4) 위의 책, p.130

5) 위의 책, pp.171-172

터너 조이의 공산주의자 협상전술에 대한 설명은 한국 휴전 협상 과정의 여러 사실들에 대한 역사적 분석을 유용하게 하고 있으나, 당시 판문점에서 있었던 구조적 요인들 때문에, 그의 설명을 오늘날 북한의 협상행태에 미치는 영향 분석에 적용하는 데는 한계가 있다.⁶⁾

첫째, 휴전협상은 상호 적대행위가 일어나고 있는 상황에서 진행되었기 때문에 당시의 협상 상황은 40년간 평화상태가 계속된 오늘날의 상황과는 전혀 다르다는 것이다.

둘째, 중국과 소련이 북한을 지원함으로써 북한을 정전협정 과정에서 유리한 입장에 올려놓았다. 협상을 하는 동안 적대행위를 중단하면 미국과 한국에 훨씬 유리하게 되기 때문이다. 오늘날 북한은 그러한 지원도 없고 국제적으로도 약하게 되어 그때와는 아주 다른 구조적 입장에 놓이게 되었다. 협상을 통해서만 구체적 목적을 이룰 수밖에 없는 현재의 상황 아래서 불가피하게 취해야 하는 북한의 협상전략은 이제 단순히 “다른 방법에 의한 전쟁”일 수는 없는 것이다.

6) 또한 도움이 될 만한 것으로는 알 빌헬름 (Al Wilhelm)이 중국의 판문점 협상행태를 점검하고 유용한 통찰력을 담은 연구가 있다. 소련측에 문서가 공개된 덕분에 휴전협상의 내용이 냉전체제의 역사연구 프로젝트를 통해 상세히 기술됨으로써, 우리는 이에 대해 더욱 많이 알게 되었다.

남북대화의 유형(1972~1990)

6.25 전쟁이 끝나고 20년 간 평양과 서울 간에는 아무런 접촉이 없이 침묵이 계속되었다. 그 이후 1972년에 한국의 박정희대통령과 북한 김일성의 주도로 적십자를 통해 정치적 회담이 시작됨으로써 1997년 7월 4일 통일 3원칙을 제시하는 7.4 공동성명이 나오게 되었다.⁷⁾

이후 4반세기 동안 남북한 사이에는 다양한 장소와 수준에서 경제, 문화, 정치 및 체육 관련 문제에 대한 협상이 간헐적이긴 하나 꾸준히 진행되어 왔다.

1972년 이후 4반세기 동안의 남북한 협상에 대해 분석해 보면 구체적인 진전을 이루기가 어렵고 의전절차 문제에 대해 매우 민감할 뿐만 아니라, 원칙적인 합의사항이 요구하는 바를 충분히 구체화시키거나 합의사항을 상호 실질적으로 이행하게 하는 장치를 확실하게 마련하기가 불가능하다는 등의 유형(pattern)이 명확히 드러난다.

국제환경의 구조적 변화로 인해 절제와 협조는 남북협상의

7) 3원칙이란 “외세의 영향과 간섭을 배제하는 한민족의 자주적인 노력을 통해, 상대방에 대한 무력 사용이 아닌 평화적인 방법을 통해 사상과 이념, 제도의 차이를 초월한 민족대단결을 통해” 통일을 이룬다는 것이다.

아주 작은 요소가 되긴 했지만, 남북한 협상과정 그 자체를 보면 협상이 일차적으로는 또 다른 형태의 경쟁으로 이용되는 분위기가 여전히 존재하고 있었다는 것이 분명해 진다.

닉슨의 역사적인 북경 방문으로 충격을 받은 박대통령과 김일성은 대화의 기회를 잡아야 한다는 욕구로 흔들렸던 것이다.

김일성으로서는 월남전의 종식을 포함한 변화하는 국제환경에서 주한미군을 철수시키기 위한 장기전략으로서 1972년 통일 3원칙 협상을 추진한 것 같다.

동독주재 북한대사 이창수는 동독 정치국에서 비공개로 동독 지도자들에게 북한의 대남 협상전략에 대해 설명한 적이 있다. 그는 “남한과 협상을 하는 목적은 남한 지도자들로 하여금 억지로 합의에 이르도록 하는데 집중하여 그들이 미국과 일본의 영향에서 벗어나고, 미국의 간섭을 허용하지 않도록 하기 위한 것이었다.”라고 말했다.

박정희 대통령으로서는 북한과의 대화가 자주국방의 방편으로 유용했다. “상대방의 한 손만 만져 보아도 상대가 공격할 생각이 있는지 없는지를 알 수 있다.”라고 당시 박 대통령의 측근 보좌관이 대통령에게 보고했다고 한다.

그해 후반 한국측의 평양 방문에 대한 답방으로 북한 대표가 서울을 방문했을 때, 박대통령은 회담이 서울에서 깨어지는 것 보다는 “동포애 정신”과 “적십자 인도주의”를 강조하면서 알맹이 없는 합의라도 이끌어 내는 쪽을 선택했다.

박대통령과 김일성은 남북간 협상이 상호 만족스러운 합의 결과를 도출하기 위한 과정이기 보다는 주로 경쟁을 확대해 나가는 공간이라는 것을 서로 잘 알고 있었다.⁸⁾

협상이 종종 경쟁을 위한 또 다른 장으로 이용되는 이같은 양상은 3년간의 전쟁을 포함한 반세기에 걸친 한반도내 정통성 경쟁으로 빚어진 극심한 불신이 작용한 결과이다.

북한의 협상전술에 관한 초기 연구의 하나로 송종환의 연구가 있다.⁹⁾ 송종환의 남북대화 초기 유형에 관한 설명은 대화의 시작에서 부터 극심한 불신 풍조가 있었음을 보여준다.

1970년 중반의 초기 남북적십자회담의 참가자 중 한 사람이

8) Don Operdorfer, *The Two Koreas*, pp.23-27, 30. 이창수 대사와 헤르만 악센(Hermann Axen) 간의 대화중 동독 측에 행한 이대사의 발표 (1972. 7. 31). SED 문서.

9) Song Jong-Hwan, "How the North Korean Communist Negotiate : A Case Study of the Soth-North Korean Dialogueol the Early 1970s", *Korea and World Affairs*, Vol8, No3, Fall 1984, pp.610-664.

었던 송중환은 북한의 전략에 대해 여러 면에서 터너 조이와 비슷한 분석을 하고 있다.

송중환은 남북대화의 몇가지 특징으로서 ① 북한이 남북 상호간의 양보를 이끌어 내려는 의지가 없다는 점 ② 협상의 주도권과 페이스를 유지하려고 하는 점 ③ 차후에는 무시해 버릴 원칙적 합의만을 이용하려고 하는 점 ④ 선전효과를 위해 긍정적 이미지에 초점을 맞추는 점 ⑤ 특수한 전술을 구사하는 점 등을 열거하고 있다.

송중환은 김일성이 1972년 협상을 제의했지만, 실질적으로는 그 협상을 “한반도 전체를 공산화하는데 유리한 조건을 만들어 내기 위한 전술적 방편”으로 삼았던 것이라고 결론 내리고 있다.¹⁰⁾

남북간 협상에서 북한의 협상양태에 대한 좀더 최근의 연구로는 민족통일연구원의 김도태의 논문이 있다.¹¹⁾

Vantage Point에 기고한 “북한의 지속적인 협상양태(North Korea's Consistent Negotiating Styles)”¹²⁾라는 제목의 논문에서

10) 위의 책, p.659

11) 이들 연구 중 가장 자세한 것으로는 김도태와 차재훈이 공동으로 집필한 “북한의 협상전술 특성 연구: 남북대화 사례를 중심으로” (민족통일연구원, 1995년 12월)가 있다.

김도태는 북한의 협상목표는 “자신의 정치체제를 보호하고 물리적 힘을 통해 공산주의 방식으로 통일을 성취하려는 시도”와 관련이 있다는 송종환의 주장에 동의한다.¹²⁾ 이러한 시각에서 보면 북한측의 실제 의제는 협상 테이블에 나타나지 않는다.

오히려 북한이 협상(혹은 북한이 정치적 협상을 의제에 포함되지 않은 다른 목적에 사용하려는 데서 김도태가 규정한 허위 협상)을 추진하는 목적은 북한의 국제적 지위에 대해 긍정적인 영향을 주기 위한 것이지만 한국에게 득이 될 만한 것을 거부하기 위한 것 등 협상 자체의 목표와는 관련이 없는 부수적인 것을 얻어내려는 것이다.

협상에 임하는 북한의 이중적 목적은 송종환이나 터너 조이 등 여타 연구에서 밝혀지고 있듯이 ① 시간끌기 ② 나중에 무시할 수 있도록 원칙적인 면에서만 정치적 합의를 이루기 ③ 협상결과 뒤집기 ④ 쌍방 모두 양보하는 방안 거부하기 등의 전술에서 잘 반영되고 있다.

12) Kim Do-Tae, “North Korea’s Consistent Negotiating Style”, *Vantage Point*, Naewoe Press, April 1995, pp.31-40. 본 논문 중 상당 부분의 주장이 그의 논문 “Change and Continuity in North Korea’s Negotiating Behavior in the Post-Cold War Era” *Social Science and Policy Research*, Vol 17, No 2, Seoul : Seoul National University Press, pp.277-300 에서도 나타난다.

13) 김도태, p.32

김도태는 북한의 협상대표단이 최고위층으로부터 직접 대표성을 부여받을 수 있는 권한을 가진 당 고위인사로 이루어져 있음에 주목했는 바, 이는 북한의 협상목표와 일치하는 것이다.

북한은 회담대표단을 정치적으로 통제함으로써 개인의 자유로운 의사표시를 금지시킨다. 동시에 실무급 북한대표들은 그들이 고립됨으로써 오는 영향과 제한적인 능력밖에 발휘할 수 없다는 사실을 줄곧 드러내 왔다.

만일 이러한 상황에서 북한의 협상력이 약하다는 것이 드러나면 협상은 무기한 연기되는 것이다.

또한 북한은 “부수적인 협상효과”를 노리기 때문에, 비록 어떤 합의결과가 북한에게 득이 되는 경우라 할지라도 한국이 그 협상으로부터 이익을 얻게되는 혜택을 허용할 수가 없는 것이다.

서울대학교의 김용호는 서울대 사회과학연구소가 주관한 북한의 협상전략 및 전술에 대한 연구에서 북한의 협상행태에 관해 가장 충실한 학문적 분석을 내놓았다.

김용호는 북한의 협상행태를 중국 및 구소련과 같은 공산국가들과 비교함으로써, 북한의 협상양태와 전술·전략의 중요

한 특성을 도출해냈다.

또한 그는 북한과 같이 작은 국가가 어떻게 미국과 비교해서 자신의 몫에 맞는 목표를 달성하고 힘을 결집하는지를 이해하기 위해 국제협상에서 약자의 위치에 있는 국가의 협상력에 관한 마크 하비브(Mark Habeeb)의 가설을 적용시켰다.¹⁴⁾

김용호는 그의 연구에서 북한은 미국과의 협상에서 대안과 연약(commitment)을 적절히 사용하고 협상 진전을 적절히 통제함으로써 협상력을 제고시키려 한다는 것을 파악했다.¹⁵⁾

북한의 대미 협상에 관한 또 다른 포괄적인 연구로서 북한 전문가 전인영의 논문이 있다. 전인영의 연구는 자신이 제네바 미·북 핵협상을 관찰한 것을 비롯해 터너 조이의 휴전회담 연구, 푸에블로 사건 연구를 토대로 하고 있다.

그의 결론은 북한은 불리한 환경에서는 상습적으로 위기의

14) William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain With Strong Nations*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1988.

15) Yong Ho Kim, "A Comparison of Communist Countries' Negotiation Styles", *Social Science and Policy Research*, Vol 17, No 2, 1995. 10. Seoul : Seoul National University Press, pp.277-300. 김용호는 또한 위에서 언급한 송종환과 김도태의 연구에서 제시된 북한의 전술 목록의 많은 사항들을 또 다시 열거하고 있다.

교, 벼랑끝 전술 및 시간을 벌기 위한 지연 등을 사용한다는 것이다.

북한은 또한 협상 상대에게 “시인, 사과 및 재발방지 약속”을 요구함으로써 정치적 이익을 극대화하고, 받아들일 수 없는 주장을 하면서 인내를 발휘하여 상대방을 지치게 해왔다.

이러한 과정에서 북한은 협상 상대에게 자신의 입장을 인정하여 “체면을 살려 주도록 강요”함으로써 성과를 거두는 것이다.

끝으로, 전인영은 북한의 전통적 전술이 역사적인 대미 적대관계를 우호관계로 바꿀 수 있을 정도로 유연성을 갖고 있는지에 대해서는 의문을 나타낸다.¹⁶⁾

수십년간 남북협상에 참가한 베테랑 이동복은 한국의 대북

16) In Young Chün, “North Korea’s Negotiating Behavior Toward the United States”, *Social Science and Policy Research*, Vol 17, No 2, 1995. 10. Seoul : Seoul National University Press, pp.301-320. 서울대 연구서에는 이외에도 양성철 교수의 북한의 협상전략에 대한 포괄적 평가가 포함되어 있는데, 이것은 북한 내부의 상황 전개 시나리오에 기초한 한국 정부의 단기·중기·장기목표와 예상 대응전략을 연구한 것이다. Yang Sung Chul, “North Korean Negotiating Strategy and South Korea’s Policy Responses”, *Social Science and Policy Research*, Vol 17, No 2, 1995. 10. Seoul : Seoul National University Press, pp.345-370.

협상 경험을 미국과 북한 사이에 이루어진 제네바 협상 과정에 대한 비평에 적용시키면서 “제네바 합의문은 원칙적인 합의 사항들이 실행되는 단계까지 가지도 못한 채 원칙적인 합의 사항만 계속 양산하는 악순환의 또다른 이정표가 될 가능성을 배제할 수 없다.”라고 말한다.¹⁷⁾

협상과정이 시작될 때 위기상황이나 도발을 동시에 일으킴으로써 진행되는 위기의외교 역시 남북간 채널에서도 일반화된 특징이다. 예컨대, 1972년에 전례 없이 이루어진 남북대화는 박정희 대통령을 암살하기 위한 청와대 침공 등 몇 번의 북한 측의 도발이 있는 뒤에 이루어졌다.

비슷한 경우로서, 4명의 한국 정부 각료와 2명의 대통령 보좌관 및 버마주재 한국대사의 목숨을 앗아간 북한의 전두환 대통령 암살 시도가 실패로 끝난 몇 달 뒤, 북한은 남북한 및 미국간 3자 평화회담을 새롭게 제의했다.¹⁸⁾

지난 4반세기 동안 남북간의 가장 중요한 합의는 북한이 한반도의 외적 구조변화에 대응하기 위해 한국과 협상을 원했던

17) Dong Bok Lee, “Negotiating with North Korea: Strategy and Tactics” 워싱턴 American Enterprise Institute 주최 “김일성 사망 이후 북한과 협상하기 (Negotiating with the North after Kim Il Sung)” 세미나에서 북한의 협상 행태에 대한 구두 발표문, 1994. 8. 15, p.17.

18) Oberdorfer, pp.144-147.

두번의 경우에 이루어졌다는 것에 주목해야 할 것이다.

1972년의 적십자회담은 미·중 외교관계 개설 직후에 나왔는 바, 미·중 관계개선은 한국과 마찬가지로 북한에게 있어서도 분명히 충격적인 상황 전개였던 것이다.

또한 1991년 12월에 있었던 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의는 북한에게 있어서 또 하나의 충격이 되었던 소련 붕괴에 뒤이어 이루어졌다.

북한은 자신이 유리한 입장에 있다고 판단하는 상황을 더 끌고가려 하거나 국제사회의 비난에 대해 대응이 필요할 경우에도 협상을 제안하곤 했다.¹⁹⁾

1980년 한국 정치가 안정되었던 시기나 1983년 17명의 한국 관리가 숨진 랭군 폭파사건에 대한 국제적 분노가 일던 상황에서 대화제의가 이에 해당한다.

그러나 이러한 제의들을 장기적으로 평가해 보면, 그것들은 북한이 이미 정립된 기존의 유형대로 행동하던 것에서 물러나 새로운 구조적 환경에 적응하려 한데서 나온 것임을 알 수 있을 것이다.

19) Kim Do-Tae, p.35.

1984년 한국 수해 당시 북한의 쌀지원과 같이, 어떤 경우에는 남북간의 주도권 경쟁이 역사적인 남북교류를 이루어 내는데 실질적 기여를 하기도 했다.

북한은 한국에서의 이례적인 수해로 인한 농작물 피해의 위기를 인도적 지원 제의를 통해 선전효과를 높이는 기회로 삼았던 것이다. 한국이 이 제의를 예상 밖으로 수용함에 따라, 이것이 30년 만에 처음으로 남북교류로 이어지게 되었던 것이다.

북한의 제의가 인도적 성격이기 보다는 한국의 어려움을 부각시키기 위한 선전용이었음에도 불구하고, 한국 정부는 이러한 적대진영의 지원 제의를 거부하지 않고 받아들이기로 결정함으로써 이산가족 문제 및 체육 교류를 위한 교류와 대화의 싹을 틔우게 되었다. 그러나 몇달 뒤 이러한 교류 역시 북한에 의해 중단되어 버렸다.

미국의 경험을 토대로한 아주 최근의 북한 협상행태에 관한 분석은 윌리엄 J. 테일러(William J. Taylor, Jr.), 사무엘 김(Sanuel Kim), 윌리엄 자르트만(I. William Zartman)과 미치시타 나루시게(Narushige Mitchishita)에 의해 이루어졌다.

테일러는 미·북 제네바합의의 중요성에 대한 비판적 시각에서 북한이 양보를 하지않기 위해 벼랑끝 전술과 위기외교

그리고 원칙적 부분만 합의하는 전술 등을 이용하는 것 등에 초점을 맞추고 있다.²⁰⁾

사무엘 김은 미·북 핵협상에서 도출될 수 있는 협상 이론에서의 시사점과 마크 하비브(Mark Habeeb)의 언약에 관한 연구를 고찰하고 미·북 핵협상 사례에 국한하여 연구한 결과, 북한의 협상전술은 대미 협상력 극대화 시도의 결과로서 일부 이해될 수 있다고 결론짓고 있다.

사무엘 김의 결론은 “1993-94년 간의 미·북 협상에서 유리한 결과를 만들어 내기 위해 발휘되었던 북한의 협상력은 사안과 시기가 특별한 것이어서 핵문제가 아닌 다른 분야에서는 적용되기 어렵다”는 것이다.²¹⁾

윌리엄 자르트만과 미치시타 나루시게는 핵문제에 관한 남북간의 협상관계를 가게주인(shopkeeper)과 전사(warrior)의 두 가지 다른 협상윤리가 충돌해서 생기게 되는 니콜슨의 딜레마라는 틀 속에서 분석했다.

20) William J. Taylor, Jr., “Patterns of North Korean Diplomacy”, “북한개관(The Outlook for North Korea)” 제하의 The Global Forum에서 발표하기 위해 준비된 미간행 논문, 일본 동경, 1995. 10. 4-5.

21) Samuel Kim, “Explaining North Korea’s Negotiating Power”, Taewhan Kwak, ed., The Negotiation Strategy of North Korea and Relations Between North and South Korea, 출간 예정. 이 책에는 래리 닉쉬(Larry Niksch)의 북한의 협상행태에 관한 논문도 포함하고 있음.

자르트만과 미치시타는 이러한 상황에서는 한국은 “약하다고 비난을 받는” 가계주인이 되는 것 외에는 다른 선택이 없었다고 결론 내리고, 전사가 되지않고 딜레마의 상황을 극복하는 한 방법으로서 “가계주인들이 전사를 포위”하거나 미국, 일본, 중국 등 여러나라의 국제적 영향을 이용하여 전사가 총들을 선택할 수 없도록 하는 방법을 제시하고 있다.²²⁾

남북기본합의서에 대한 한국의 평가

남북대화에 기복이 계속되는 가운데서도 남북간 협상 중 가장 주목할만한 발전은 1991년 남북이 서명한 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 즉 남북기본합의서를 채택한 것이다. 한반도 주변에 새로운 외교관계가 형성됨에 따라 이 지역의 구조적 환경이 변화하게 되었기 때문에 남북기본합의서의 채택은 새로운 희망을 불러 일으켰다.

한국은 러시아와 외교관계를 맺고 중국과는 급속히 경제관계를 발전시킬 수 있었던 반면, 북한은 남북기본합의서 서명 직후 일본과 관계정상화 접촉을 시작하고 미국과는 1992년 1월 첫 고위급회담을 성사시켰다.

22) I. William Zartman and Narushige Michishita, "Two Korea's Negotiating Strategies Revisited: Focusing on the Nuclear Issue", 1996, pp.395-429.

부시 행정부가 한반도를 비롯하여 외국에 있는 핵무기를 철수한데 대해 북한은 IAEA의 북한 핵시설 사찰을 수락할 의사를 밝히고 한반도의 비핵화에 관한 공동선언에 서명함으로써 화답했다.

더욱이 남북고위급회담이 시작되던 1990년 한국은 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 정치·사회적 변환이 순조롭게 진행되면서 한국 당국이 대북협상을 추진하는데 있어서 과거에는 영향력을 발휘하지 못했던 국민여론이란 요소가 새로 도입되기 시작했다.

1970, 80년대 당시 외부 관측자들은 남북한 사회의 역사, 문화, 심리, 계층구조 등이 비슷함을 강조해 왔으나, 한국의 민주화와 근대화 과정이 한국 사회구조 내부의 변화를 초래함으로써 북한에 대한 사고와 접근방식도 점진적으로 변화하고 있다. 예를 들면, 국민여론은 민주적으로 선출된 김영삼, 김대중 대통령하에서 한국 당국의 대북협상 추진의 완급에 영향을 미치는 요소로서 그 역할이 확연하게 증대되고 있다.

남북기본합의서 서명 당시 서울에서는 남북회담이 남북사이의 교류·협력을 위한 실질적인 진전을 가지고 올 것이라는 낙관과 희망이 팽배했었다.

이제 남북회담은 1972년 시작 초기부터 교착과 좌절의 실망스런 기록으로 얼룩진 과거의 남북회담과는 확연히 다를 것으로 생각되었다.

1990년과 91년 기간 중에는 남북한 양측 총리사이의 다섯 차례에 걸친 고위급회담과 축구단 및 예술공연단의 교환 방문이 이루어 졌고 회담 수행원중 일부 이산가족은 오랫동안 기대하던 가족 상봉도 하게 되었다.

남북한이 처음으로 서로에게 이득을 가져다 주는 교류·협력을 포함하여 유화적인 전략을 위해 벼랑끝 전술을 포기한 것처럼 여겨졌다.

그러나 1년도 안되어서 기본합의서를 실천하기 위한 공동위원회 개최 계획이 무산되었으며, 북한은 한국과는 비핵화공동선언에 의한 상호사찰의 이행과 관련하여 관계가 나빠졌으며, 또 IAEA, 미국 등 국제사회와는 북한이 밝힌 핵시설에 관한 허위보고 문제로 냉담한 관계에 돌입하고 있었다.

기본합의서 서명에 주도적으로 참여했던 주요 한국 정책당국자의 입장에서 볼 때 무엇이 잘못된 것일까? 그리고 앞으로 북한과 협상을 잘하기 위해서는 고위급회담에서 어떤 교훈이 도출될 수 있는가? 한반도 주변을 둘러싼 환경이 구조적

변화를 일으키고 있는데도 남북한은 계속되는 교착상태에서 여전히 서로 “이에는 이”라는 식의 강경전술을 구사할 수 밖에 없는 것인가?

기본합의서 서명으로 상당한 기대가 생기기에는 했지만, 남북 대화가 무산되고 남북간 수사학적 언쟁이 심화됨으로써 초기 기본합의서 협상 당시에 가졌던 한국 국민의 생각이 바뀌게 되었다.

북한과 기본합의서 협상에 참가했던 한국 인사들은 두 그룹으로 나뉘었다. 첫째 그룹은 북한이 기본합의서 협상시에는 진지하였으나 북한 핵개발 계획에 강경한 입장을 고수하는 미국의 압력과 같은 외적인 요소가 개입하여 막 돌아난 신뢰구축과 상호협력의 싹을 꺾어 버렸다고 믿는 사람들이다.

현재 김대중 대통령의 외교안보수석인 임동원 통일원 전 차관을 비롯한 이들은 기본합의서의 채택까지로 이어지는 1991년 12월의 협상에는 특이하게도 벼랑끝 전술이 없었던 점을 언급하며 북한이 진심으로 남북기본합의서가 이행되기를 원했다고 믿고 있다. “핵협상은 예외였지만 1991년의 남북대화는 양쪽 모두에게 이득을 주는 게임(positive-sum game)이었다.”는 것이다.

이에 대해 기본합의 협상에 참여했던 통일원의 전 간부도 같은 의견을 피력하면서 한반도 비핵화 추진결과로 기본합의서 이행이 난관에 봉착하게 되었지만²³⁾ 기본합의서 자체는 시효가 있는 것이 아니며 양측 모두 언제든지 기본합의서 이행체제로 돌아올 수 있다는 점에 주목했다.

임동원 수석은 북한측이 1992년 여름 개혁주의 인물로 널리 알려진 김달현 대외경제위원회 위원장의 서울 방문을 통해 교류·협력을 가속화시키려 했다는 것이 기본합의서를 성실히 이행할 의사가 있었다는 증거라고 믿고 있다.

당시 김달현은 현대와 대우를 포함한 주요 재벌의 공장도 방문했다. 김달현의 서울 방문에 대한 답방으로 10월로 예정되어 있던 한국 기업인의 방북은 끝내 성사되지 못했다.

왜냐하면, 북한 핵개발 계획에 대한 IAEA의 사찰 결과와 한국에서 활동하는 간첩단 사건을 비롯한 1992년 대통령 선거 운동 기간 중의 한국 내부 정치적 압력 등이 얽혀 있었기 때문이었다.

23) 일부 한국 분석가들은 미국이 주권침해의 성격이 있는 상호 핵사찰을 평양측에 밀어부치라고 한국측에 압력을 행사하는 바람에 화해의 싹이 꺾였다는 시각을 갖고 있다.

두번째 그룹은 북한의 전사전략(warrior strategy)이 냉전종식에 따라 변화하고 있다는데 부정적 결론을 내리는 사람들이다. 이는 1991년 남북고위급회담 대표단을 이끌었던 정원식 전 총리에게서 가장 잘 나타난다.

회담 당시에 대한 정원식 총리의 평가는 “북한 사람들은 회담에 매우 진지하게 임했다. 그러나 지금와서 보면 내가 잘못 보았다고 생각한다. 그들은 진지한 것이 아니었다.”²⁴⁾는 것이다.

일부 한국의 관리들도 북한이 남북회담을 워싱턴과의 관계 개선을 위한 유일한 방편으로 활용하려 했던 것이지 남북기본합의서 이행 자체에 진정한 관심이 있었던 것은 아니라는 의견이다.

북한의 이러한 태도는 회담대표로 참석했던 한국의 박용옥 소장과 북한 김영철 소장이 개인적으로 대화를 나눈 속에 드러난다. 북측이 놀랍게도 남측 원안에 대한 수정도 거의 없이 기록적인 시간 내에 서명을 끝낸 직후 박용옥 소장이 어떻게 기본합의서를 받아들이게 되었냐고 북한측에 묻자 북한 김영철 소장은 “그것은 당신네 합의서지 우리 것이 아니다.”라는 말로 대답했던 것이다.²⁵⁾

24) 필자는 1995년 6월에 정원식과 인터뷰를 가졌다.

25) Oberdorfer, p.264, 필자와 박용옥 소장의 1996년 6월 인터뷰.

남북기본합의서 채택 협상에 대한 북한의 동기를 낙관적으로 보든 아니면 수정주의적으로 보든 그 바탕에는 북한이 불리한 입장에서 협상에 참여했다는 시각이 깔려 있다.

이러한 시각에서 보면 한국이 평양측의 약점을 간파하고 강하게 밀어붙인 결과 기본합의서가 채택되었지만, 군부의 역할을 비롯하여 강력한 북한 관료의 이익과 체제이익에 직접적인 도전으로 간주될 만한 조항들이 포함되어 있어서 그것이 충실히 이행될 수 없는 합의서일 수 밖에 없다는 결론에 이르게 된다.

남한의 한 고위 외교관은 북한 대표가 “만일 자본주의라는 끈이 침입하는 것을 허용하게 되면, 우리는 살아남을 수가 없다”²⁶⁾라고 말한 예를 들면서, 북한이 기본합의서 채택 협상에 나선 것은 한국이 자신을 흡수할 것에 대한 두려움 때문으로 보았다.

또 다른 인사는 북한이 대남 개방에 대한 두려움을 갖고 있었으며, 한국에 비해 심리적으로 열등한 위치에 있었음을 지적했다. 1990년과 1991년의 고위급회담에 깊이 관여했던 전직 통일원 고위관리는 “북한이 준비 될 때까지는 어떤 합의도 이루어 낼 수가 없다”²⁷⁾고 말했다.

26) 필자의 인터뷰, 1996년 6월.

남북대화에 대한 한국의 시각²⁸⁾

남북기본합의서 초안 작성에 참여했던 한국 당국자들은 북한과의 제로섬 협상이 갖고 있는 딜레마의 여러 측면을 명확히 표현하고 있다.

첫째, 북한이 강경전략을 쓸 것으로 알고 있는 상황에서는 대응전술로 온건정책을 사용할 가능성은 별로 없으며, 그것이 바람직한가도 의문이라는 것이다.

“만일 북한이 우리가 계속 양보하는 것을 본다면 북한은 굳이 협상할 필요를 못 느낄 것이다. 북한은 상대방의 요구를 수용해야 하는 경우가 생길 때 까지는 계속 강한 입장을 취할 것이다”라는 것이 남북 군사회담에 참여했던 국방부 관리의 설명이다.

둘째, 북한의 내부 정치구조와 외부 환경은 “북한으로 하여금 적이 필요한” 상황으로 조성되고 있고, 따라서 적을 만들거나 협상 상대의 입장을 인정하지 않고 분쟁을 해결하려면 전사전술(warrior tactics)을 쓸 수밖에 없다는 것을 한국의 분석가들은 널리 알고 있다.

27) 필자의 인터뷰, 1996년 6월.

28) 아래에 인용된 부분은 필자가 한국의 전직 당국자들과 가진 인터뷰에 근거한 것임.

북한이 협상에 참여하는 것은 진지한 협상 진전이 아니라 선전에 목적이 있다는 의혹이 여전히 남아 있다. 마찬가지로 한국의 협상 참여 목적에도 여러 가지 동기가 얽혀 있다는 것도 암묵적으로 인정되고 있는 사실이다.

셋째, 주도권 경쟁으로 특징지을 수 있는 “이에는 이”식의 경쟁을 하는 가운데 북한과 정통성 경쟁을 벌이는 데서 오는 한국측의 심각한 딜레마는 진지한 모습이 전혀 없거나 항상 상대방을 굴복시키려고 시도하는 측을 어떻게 다루어야 하는가 하는 한국측의 생각에서 잘 나타나고 있다.

한국의 방위계획에 관여하고 있는 보수 입장의 전략 전문가는 “오로지 힘으로만 북한의 행실을 바로잡을 수 있다”고 말한다. 또 한국의 좀 더 유연한 입장의 군사 분석가도 진짜 문제는 “어떻게 북한 지도부를 평화통일 방식에 합의하도록 유도하거나 압력을 가하는가 하는 것이다. 변화는 자발적으로 일어나지 않는다.”라면서 비슷한 주장을 펴다.

북한이 전사전술과 선수치기를 구사하게 되면 한국 협상대표도 남북한 경쟁에서 절대적인 승리를 얻었다고 주장하기 위해 전사처럼 행동하게 되고 전사적 본능이 더욱 거세져서 타협의 여지가 없는 해결방안을 내놓게 되는것이다.

이와 같은 주도권 게임에서는 보상물(incentives)이 제대로 힘을 발휘하지 못한다. 한국의 한 분석가는 “대북 보상물은 우리가 원하는 방향으로 북한의 변화를 끌어내는 것과 연계되어야 한다”고 말한다.

“북한은 우리의 양보만 챙기려 하므로 유인책은 효과가 없다”라며 회의적인 사람들도 있다. 유인책이나 온건정책에 반대하는 또 다른 주장은 북한은 변화하지 않으면 얻을 것이 없다는 것이 명확해진 후이나 태도를 바꿀 것이기 때문에 상대방을 변화시키기 위해서는 강경하게 나갈 필요가 있다는 것이다.

한국이 협상전술로서 온건정책이나 유인책을 사용하려는 의지를 더욱 꼬이게 하는 한 가지 요인은 협상 테이블에서 북한이 양보하지 않는 것을 합리화시키는 망나니 행태와 맞물려 있으며, 또 북한이 원하는 전술을 멋대로 구사하고자 하는 강한 욕구도 한 요인이 된다.

한국의 한 국방문제 분석가가 보는 것처럼 “한국은 국제규범에 맞게 행동하려는 반면 악동 국가인 북한은 그렇지 않다”는 것이다.

한·미 대북정책 공조의 문제점

1993년 3월 12일 북한이 NPT 탈퇴를 선언함으로써 한·미 양측의 새 정부는 이에 대한 대응을 둘러싸고 연쇄적인 고위급 협의를 급속히 진행시켰다.

북한 핵위기로 클린턴 대통령과 김영삼 대통령은 일찌감치 국제적으로 자신들의 지도력을 시험받는 처지가 되었다. 북한 핵위기 기간 동안 한·미 간에는 전례없이 고위급 인사들 간에 매우 빈번한 협의를 해왔음에도 불구하고, 대북전략·전술에 있어서 한·미간의 뿌리깊은 의견 차이는 양국간 새로운 긴장요인으로 등장하게 되었다.²⁹⁾

한·미간에 핵위기에 대응하기 위한 긴밀한 정책조율이 있었음에도 불구하고, 북한의 벼랑끝 전략에 대한 대응이 양국간에 각기 다르다는 사실은 북한의 도발에 대한 대응방식을 놓고 여론이 시끄러워지고 한·미간의 긴장이 고조됨으로써 더욱 분명해졌다.

29) Lee Sigal은 워싱턴과 서울측의 대북정책 다이나믹과 대북정책에 대한 국내정치의 민감성에 대해 “서울측으로 하여금 회담이 깨어지려고 할 때마다 계속 추진 준비를 하게 하고 회담 진전이 있을 때마다 냉담한 반응을 보이게 하는 등 미·북회담에 대해 냉탕과 온탕을 왔다 갔다”하게 하는 동인이 되었다고 기술하였다. Sigal, p.19.

미국은 북한 때문에 한국이라는 우방과 전통적 안보관계를 유지해야 하는 상태에서, 북한과 협상을 추진해 나감으로써 “서울과 평양간 생사가 걸린 정통성 투쟁에 동참하게” 되었다.³⁰⁾

한국의 한승주 외무부 장관은 북한 핵위기의 대응방식으로 “당근과 채찍”이라는 전략을 처음으로 사용한 사람이지만, 그도 사태를 완화시키기 위한 유일한 방식으로 미·북 직접대화를 받아들일 수 밖에 없다는 것을 인식하게 되었다.

미·북 직접대화가 이루어지자 양측간의 어떤 양보나 타협도 한국 국민에게는 충격이 될 수밖에 없었고 미국의 배신 가능성에 초점을 맞춘 논쟁을 재연(再燃) 시켰을 뿐만 아니라 한국 당국자들로 하여금 한국의 국익에 직접 영향을 주는 사안에서 배제되고 있다는 무력감을 불러일으키기에 충분했다. 그렇지만 이를 한국 지도자가 통제할 수는 없었다.

한국의 보수주의자들은 여하한 행태의 미·북간 타협에도 분개하면서 미국 대표들은 필연적으로 영악한 북한의 전술에 속아 넘어가게 될 것이라고 믿었다.³¹⁾

30) Steve Linton, "Approach and Style in Negotiating With the DPRK", p.5.

31) 미 국무부 차관보 토마스 허바드(Thomas Hubbard)는 “한국은 우리에게 북한의 가장 중요한 목표가 한·미간의 관계를 이간시키는 것이고, 미국이 북한과 고위급회담을 갖는다면 그것은 최악의 방책이 될 것이라고

한·미간 우호관계를 유지하는 것은 이익을 극대화하고 협상 주도권을 확보하기 위해 벼랑끝 전술과 위기의외교를 계속 사용하면서도 타협할 의사가 있다는 신호를 계속 보내는 북한과 힘든 협상을 하는 것 만큼이나 어렵다는 것이 입증되었다.

한·미간에는 미·북협상의 진전 상황을 정기적으로 알려주는 신뢰할 만한 체제가 형성되어 있었으나, 애초부터 미·북협상에 대해 한국이 불편해 했다는 증거는 대단히 많다.

1993년 6월 뉴욕에서 있었던 미·북 제1단계 고위급회담 결과로서 별로 알맹이 없는 공동성명이 발표되었음에도 서울측은 실망을 나타냈었다.³²⁾ 그렇지만 한·미간 정보전달 채널이 존재한다는 것 자체가 큰 변화를 가져왔다. 서울측은 더 이상 미·북간 대화채널을 통제하지 않게 되었다.

미·북 직접대화에 대한 한국의 불편한 심기는 여러곳에서 나타났고 대화를 운영하는 미국의 전술에 대한 우려도 팽배했다. 상호 긴밀한 협력에도 불구하고 이 기간 동안 한·미관계의 저변에 긴장이 일어난 이유는 북한을 어떻게 다룰 것인가

계속 얘기했다. 우리는 그 말을 받아들였다.”라고 언급한 바 있다. Sigal, p.83.

32) Oberdorfer, p.286와 Sigal, p.65를 보라. “우리는 한국이 얼마나 경악하게 될 지를 몰랐었다”고 공동발표에 대한 국무부 관리의 말을 Sigal이 인용.

가에 있어 상이한 문화적 특성에서 기인한 심리적인 문제 때문이었다는 점을 이해할 필요가 있다.

협상이론에서 얘기하는 고전적 ‘강경 딜레마(toughness dilemma)’의 명백한 연장선 상에 있는 한국의 딜레마는 남북대화의 성격상 “이에는 이”라는 식의 전술과 정통성 경쟁을 특징으로 하는 한국의 협상 경험에 비추어 보면 충분히 이해할 만한 것이다.

이러한 접근에서 보면 타협은 불리한 입장을 인정하게 되는 것으로 피해야 하는 것이다. 그렇지만, 타협을 하지 않으면 협상은 교착될 수 밖에 없는 것이다.

남북한이 되돌이킬 수 없는 분단상태가 된 때부터 남북한은 위기가 실제 충돌로 이어지는 위험을 피하면서도 상대방을 공격하는 것과 같은 느낌을 주는 편리한 방식으로서 의식적으로 상대를 비난하거나 기타 공개적으로 대결상황을 조성하는 방식을 채택해 왔다.

한국민에게 “배신”은 불가피한 것이고 어떤 타협도 만족스럽지 못했다. 협상의 운명이 미국이라는 강력한 우방의 손안에 들어 있었지만, 미국은 타협을 가능한 선택이라고 실제로 믿었고 북한이 일으킨 위기가 오랫동안 경쟁과 함께 해 오

면서 의식적으로 연출된 것임을 알지 못했기 때문이다.

다른 한편으로는, 미국이 북한과 전쟁을 하도록 내버려 두는 것도 한국으로서는 엄청난 이해가 걸려 있는 문제였다.

이러한 사실은 1994년 6월의 위기나 군사력 증강과 대북 경제제재를 처음 시도할 때 분명히 나타났던 바이다. 당시 한국의 분석가들은 모호한 핵확산 금지원칙 때문에 서울측이 너무 많은 대가를 치러야한다며 그와 같은 방식의 선택을 격렬하게 반대했었다.

당연히 이러한 논란은 한·미간 협의과정에서도 나타났다. 한·미간의 협의망이 고위급으로 까지 확대되고 훨씬 더 많아졌음에도 불구하고 대북전술에 관해 워싱턴과 서울 사이에 주기적이고도 해결되지 않은 이견이 공공연하게 있었다는 사실은 공개 기록물에도 분명하게 나와 있다.

대북전술을 운용함에 있어 협의의 양과 질을 높였음에도 대북협상의 과정과 방안에 있어서 중요한 대목에서는 한·미 당국자 사이에 긴장이 없을 수 없었다.

예를 들어, 1993년 뉴욕에서 열린 제1단계 미·북 고위급회담의 준비단계에는 한국 당국이 미국측 수석대표를 위해 마련

한 발언자료(talking point)를 검토하는 것이 포함되어 있었다.

뉴욕에서 개최되는 제네바협상 초기 단계에서 미국대표의 발언자료를 승인받는 과정에 참여하고자 하는 한국측의 욕구는 미국측에게 회담에서 비타협적 태도를 취하라는 압력으로 작용하면서 협상이 실패할 가능성을 높여나갔다.

그러나 이러한 과정은 부처간 검토를 할 때에도 압박으로 작용하게 되고 이미 상당히 시간에 쫓기게 된 협상대표들은 종종 협상에 임하기 직전까지 최종 발언자료를 받지 못하는 등 성가시고 비효율적인 것으로 드러났다.

1994년 여름과 가을에 미·북간의 협상을 현장에서 직접 감시하기 위해 고위 대사급 인사를 서울에서 파견하기로 한 것은 미·북간 직접협상에 대한 한국의 불편한 심기를 더욱 잘 드러내 보이는 것이었다.

미국대표들은 한국측에 대한 정기 정보전달 채널이 있음에도 이러한 채널을 가동하는 것이 비효율적일 뿐 아니라 일방적으로 떠안겨된 부담으로 생각했다.

그 결과 현지에 간 한국의 고위 대사급 인사는 미국대표가 한국의 “적”인 북한대표에게 호의적 태도를 취하는 바로 그때

자신은 미국으로부터 무시당하는 느낌을 갖게 되었다. 매번 회담이 끝나자마자 워싱턴의 주미 한국대사관에 직접하기도 하고 서울의 주한 미대사관 채널을 통해서도 하는 등 철저한 정보전달 메커니즘이 있음에도 불구하고 회의장 밖에 있어야 하는 한국측의 불편한 심기가 가라앉지 않게되자, 많은 미국 대표들은 어떠한 협의 메커니즘이 있어도 미·북협상에서 한국의 이익이 충분히 반영되고 있다는 확신을 한국측에게는 줄 수 없다는 결론에 도달하게 되었다.

국민회의 의원인 양성철 교수는 “협상과정에서 배제되었다는 느낌이 있었다”고 말했다. 현홍주 전 주미대사의 말을 빌리면 문화적 배경이 다른 곳에서 준비한 보따리를 들고나온 미국 사람들 보다는 “한국 사람인 우리가 북한의 마음을 훨씬 더 잘 읽을 수 있다”는 것이다.³³⁾

남북대화의 재개 : 1998년 베이징 남북당국대표회담

오랜 야당 정치인으로서 전향적인 대북 시각을 가진 것으로 잘 알려진 김대중 대통령이 당선되자 한국의 대북 협상전술에 큰 변화가 있을 것이며 이에 상응하여 북한의 대남전술도 변화할 수 있을 것이라는 기대가 생겼다.

33) Lee Sigal, p.35, 180을 보라.

김대중 대통령은 북한의 지도자 김정일과 정상회담을 가질 의사를 밝혔고, 전임자들도 선호했던 특사교환을 촉구하기도 했다. 김대중 대통령은 또한 남북교류에서의 혼선을 없애기 위해 북한과의 모든 채널은 사적인 것이 아닌 공식적이어야 한다고 분명히 했다.

사실 김대통령은 그의 취임사를 통해 대북 봉쇄정책 (containment)을 종식시키고 3원칙 - ① 북한의 무력사용 불용 ② 흡수통일 배제 ③ 정경분리 원칙에 의한 화해·협력 추구 - 에 주안점을 둔 더욱 포용적인 대북정책을 추진하겠다고 밝힘으로써 그동안 한국 정부가 표방한 정책들을 뒤집어 놓았다.

한국의 이러한 실질적인 정책 변화는 민간과 비정부 분야의 인도적 대북교류에 대한 규제를 없애는 것 뿐 아니라 대북교역과 투자에 있어서의 규제를 철폐하는 것으로 이어졌다. 북한방송 청취를 허용하는 것도 고려되고 있다.

북한은 김대중 대통령의 당선이나 그후의 성과에 대해 처음엔 직접적인 언급없이 그 정책이 실제로 전임자들의 정책과 얼마나 다른지 “기다려 보겠다”고 하면서도 욕을 퍼붓거나 대화 분위기에 찬물을 끼얹기 보다는 김대통령과의 협상 여지를 남겨놓고 있다.

그리고 북한은 김대중 대통령의 당선 이전부터 진전이 가능한 분야로 부상되었던 이산가족 교류를 추진할 의사가 있음을 내 비쳤다.

아시아태평양위원회 위원장이자 당의 통일문제를 관장하는 최고위 인사인 김용순은 이산가족 문제에 관해 대화를 추진할 의사를 보이면서도 과거 반정부 인사였던 김대통령에게 남한의 국가보안법 철폐를 요구했다.

김대통령은 1998년 4월 초 대통령으로서 첫 공식 해외방문인, 런던에서 개최된 아시아-유럽 회의(ASEM) 중 한 언론 인터뷰에서 북한의 내부 억압정책에 주목하면서 국가보안법 철폐 요구를 즉각 거부했다. 평양측은 또한 김대중 대통령 취임 직전 한국의 비정부 기구 및 민간단체 지도자들에게 남북 대화의 재개를 촉구하는 편지를 보내는 등의 방식으로 남북회담 개최 가능성을 통일전선 선전 활동을 추구하는 도구로서 계속 이용해왔다.

새 정부 출범 이후 남북 당국자의 첫 접촉은 1998년 3월 제네바에서 개최된 제2차 4자회담에서 이루어졌다. 북한이 한반도 주둔 미군철수를 회담의제로 상정할 것을 고집하는 바람에 비록 이번 4자회담 자체는 진전을 이루는데 실패했으나, 이번 회담과정에서 남북한 대표는 공식적인 접촉을 가질 수 있었다.

북한의 유엔대표부 차석대사인 이근은 그의 회담 상대인 유명환 국장에게 비공식적으로 남북대화 재개 의사를 띄웠다. 이와같은 중요한 진전 상황을 김대통령에게 보고하려는 간절한 마음에 박정수 외통부 장관실에서는 공식채널에서는 제기되지도 않았던 이들의 대화 내용을 충분한 검토도 하지 않은 채 뉴스에 흘렸다.

다행스럽게도 이러한 누설 때문에 북한이 김대중 정부와 전임 정부와의 유사점과 차이점에 관해 시험하는 것을 중단하지는 않았다.

4자회담이 결렬된 직후 봄 파종기에 필요한 비료를 지원해 달라는 북한의 요구를 논의하기 위해 베이징에서 남북 당국간 회담을 재개할 것을 북한이 제의해 왔다.

이 회담은 김일성 사후 첫 남북 당국간 대화라며 대단한 기대를 모았지만, 장소(베이징) 선정과 북한의 협상대표 구성(과거 1995년 6월에 대북 지원을 위한 “비당국간” 협상을 이끌었던 전금철을 단장으로 하는)에서 보면, 적십자를 통한 계속적인 식량지원으로 결말났던 1995년 6월 김영삼 정부의 대북 쌀 지원 회담의 연장으로 보였다.

베이징에서의 남북대화 재개가 북한에게는 김대중 정부의

전향적인 수사(修辭)가 얼마나 현실로 반영될 수 있는 가를 시험하기에는 좋은 기회였다.

그러나 한국이 과거에 선언한 정책을 변화시켰음에도 불구하고 김대중 대통령은 자신이 국내정치, 자기 정권의 의도를 시험하려는 북한의 시도, 그리고 가장 중요하게는 과거 남북 대화 전술의 잔재 등으로부터 자유롭지 못함을 깨닫게 되었다.

이미 전향적이라고 인식되고 있는 김대중 정부로서는 김영삼 정부가 1995년 6월의 베이징 쌀회담시 지자체 선거에서 지지를 얻기 위해 최악의 실수를 범했던 것과 같은 아무 것도 받지 않고 북한에 무엇을 주는 모습으로 보일 수는 없었다.

한국 당국의 초점은 이산가족 교류에 맞춰져 있었으나 이는 진전이 있을 경우 상당한 정치적 이익과 어려운 국내 정치환경에서 김대중 대통령의 운신 폭을 넓혀 줄 수 있는 것이었다.

협상장은 또다시 남북간의 경쟁을 연출하는 공간이 되었고 한국으로서는 과거와 똑같이 협상을 실패로 이끌어 왔던 강경 전술을 따르는 것 외에는 정치적으로 선택의 여지가 없었다.

서로 주고받음으로써 절충이 가능한 유사한 의제를 내놓았음에도 불구하고, 과거의 남북간 협상이 남겨놓은 유산 때문

에 새로운 합의유형을 창출해 내는 것은 어려운 일이었다.

특히 북한 지도부로서는 1차회담을 단순히 새로 출범한 김대중 정부를 시험하는 것으로 이용하려 했을 가능성이 있기 때문에, 북한 대표단은 이번 회담에서는 어떤 실질적 협상도 벌일 준비가 되어있지 않았던 것 같았다. 예상했던 대로 회담은 결렬로 끝이 났지만 추후 남북 당국간 공식 대화에 대한 구도를 그려볼 수 있게 되었다.

최종 언론발표문을 가지고 회담장 안에서 일어났던 상황을 정확히 가늠할 수는 없지만 한국의 통일부 차관 정세현 수석대표와 북한 정무원 수석참사관 전금철 단장의 발표는 남북대화를 특징짓는 전통적인 전술적 접근을 전형적으로 나타내는 것이었다.

첫째로, 전금철은 남한측이 회담을 결렬시켰다고 즉각 비난하며 남북대화가 후퇴하게 될 것이라고 전망했다.

둘째로, 그는 남한의 요구가 상황을 이용하려는 의도에서 나온 불합리하고 정치적 의도를 가진 것이라고 규정했다.

셋째로, 그는 회담에 참석한 남한의 의도와 진실성에 대해 이의를 제기했다.

끝으로, 전금철은 남한측 입장을 받아들이지 않고 협상 테이블에서 걸어나가 버릴 것이라고 협박하면서 벼랑끝 전술을 사용했다.³⁴⁾

정세현 차관은 북한은 회담에 다시 나올 수밖에 없다는 것을 지적함으로써 한국의 우월한 입장을 간접적으로 강조했다.

이러한 발표의 한가지 영향으로 지적될 수 있는 것은, 이 발표로 인해 회담장에 다시 나오도록 하는 대북압박, 특히 북한의 약점이 드러날 수 있는 압력에 대한 북한의 저항이 있을 것이기 때문에 실제로 회담이 계속되기는 더욱 어렵게 될 것이라는 점이었다.

이산가족 문제와 비료지원 문제가 동시에 진전을 이루기 위한 원칙으로 상호주의를 강조함으로써, 정 차관은 남북대화가 지지를 얻기위해 한국의 국내 정치에서 필수적인 사항이 무엇인가를 밝히고 있다. 한국의 관용에 대해 북한의 상응하는 조치가 필요한 것이다.

그러나 북한측의 회담 초기 입장으로는 이산가족과 비료문제를 “함께 해결”하기를 바라는 한국의 희망을 받아줄 수 없었던 것 같다. 미·북협상에서 보면 상호주의는 일방의 행위

34) 조선일보 (인터넷 신문), “베이징회담 북한 단장 인터뷰”, 1998년 4월 18일.

에 대한 조건으로서가 아니라 함께 혹은 동시에 실행하는 경우에만 가능했다는 것을 알 수 있다. 그러나 상대에게 선수를 치려는 본능 때문에 전향적이라고 하는 김대중 정부하에서도조차 그러한 상호주의적 과정이 합의나 실천에 이르기 어렵다는 것이다.³⁵⁾

결 론

남북간 협상의 초기 형태는 협상이 타협과 문제해결을 위한 도구가 아닌 경쟁을 위한 것이라는 데 연원을 두고 있다. 경쟁의 뿌리는 남북한 분단의 시점까지 거슬러 올라간다.

또한 협상 테이블에는 우위를 점하려는 심한 경쟁의 역사가 가득 쌓여 있기 때문에 여기서는 오랫동안 상대를 제압하려는 책략들이 회담 연출의 일부분이 되었으며, 타협을 이루고 합의사항을 실천하는데 필요한 융통성이나 상호이해, 신뢰 등은 거의 존재하지 않았다.

남북한 모두가 일관된 전술로서 갖고 있는 비타협적 강경책을 반영하고 있는 이러한 악순환적인 제로섬의 불신이 해소될

35) 조선일보(인터넷 신문), “베이징회담 우리측 수석대표 인터뷰”, 1998년 4월 18일.

수 있을 것인가? 아니면 남북한 당국간 회담에서 실질적인 진전이 있기 위해서는 또 다른 위기가 필요한 것인가?

남한의 민주화와 보다 온건한 대통령의 선출은 수십년 간 계속되어 온 대결의 유산을 청산하고 남북회담을 새로운 방향으로 추진시켜 나가는데 어느 정도 도움을 줄 수 있을 것인가?

이러한 질문들에 대해서는 앞으로의 남북회담에서 남북의 회담대표들이 남북간의 건설적이고 긍정적인 상호작용의 고리를 (다시)만들어 나가기 위해 노력할 때에 그 답이 구해질 수 있을 것이다.

협상행태를 통해 본
남북관계 유형

발 행 처 통일부 남북회담사무국
운영3과
☎(02)735-8766

인 쇄 처 삼신인쇄(주)

발 행 일 1998년 8월 14일
