



## 남북당국회담 '무산의 교훈'

조영기(고려대학교 인문대학 북한학과 교수/한반도선진화재단 선진통일 연구소장)

본 자료는 한반도선진화재단 금요정책세미나를 바탕으로 작성된 브리핑자료입니다.  
외부필자의 원고는 재단의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

## 남북당국회담 무산의 교훈

북한의 조국평화통일위원회(조평통)는 6월6일 우리 정부가 제안한 당국자회담을 수용한다고 발표했다. 조평통 발표는 남북한 당국자 간에 오랜 침묵을 깨고 다시 만날 수 있다는 점에서 일정정도의 기대를 가질 수 있는 뉴스였다. 하지만 북한은 오랫동안 언급되지 않던 ‘7.4남북공동성명’이라는 문구를 발표문에 포함함으로써 회담이 순탄하게 진행되지 않을 수도 있음을 시사했다. 아니나 다를까? 회담은 시작도 되기 전에 수석대표의 격(格)문제로 무산되고 말았다.

## 위기모면용 북한 대화카드

북한이 우리의 당국자 회담을 수용한 이유는 무엇일까? 우선은 5월 22일부터 24일까지 북한의 최룡해가 김정은 특사 자격으로 중국을 방문했다. 북한은 현재의 위기국면을 모면하기 위해 중국의 지원이 절실했다. 그러나 시진핑은 ‘북한은 비핵화를 반드시 단행하여야 한다’고 명확하게 주문했다. 헌법에 핵보유국을 명기한 북한으로서는 도저히 수용할 수 없는 일이었다. 나아가 북한은 6월 7일과 8일 양일간 미중 정상회담에서 ‘북한의 비핵화’와 관련해서 어떠한 명시적 합의가 이루어지는 것도 막아야 할 절박한 상황

이었다. 그러나 미중정상은 북한의 기대와 달리 ‘북한의 비핵화를 위해 공동 노력할 것’을 명시적으로 천명했다. 중국이 북한의 비핵화에 대한 명시적 언급한 상황에서 북한으로서는 탈출구가 절실했다. 또한 지난해 12월12일 장거리미사일 발사, 2월 12일 3차 핵실험 이후 조성된 긴장국면을 대화국면으로 전환하는 한편, 국제적 고립으로 인해 야기된 경제난(특히 식량난)의 위기적 국면을 벗어날 필요가 있었다. 아무튼 북한으로서는 북한을 둘러싼 현재의 불리한 각종 상황을 탈출해야만 했다. 그래서 북한은 남북대화라는 카드를 전술적으로 활용하기 위해 한국의 제안을 전술적으로 받아들일 수밖에 없는 형국이었다.

남북한은 6월9일 2년4개월 만에 판문점 협상테이블에 마주 했다. 오랜만의 만남이었지만 첫 번째 실무 접촉에서 남북한은 회담의 격을 ‘장관급’으로 합의한 듯 한 발표가 있었다. 그러나 미중 정상이 ‘북한 비핵화 불가’를 명시적으로 언급한 것이 회의장에 알려진 이후 회담은 지루한 줄다리기가 지속되었다. 다음날 3시가 넘어서야 회의가 끝이 났다. 그러나 18시간의 마라톤협상이었지만 공동의 합의사항을 도출하는데 실패했다. 단지 남북한은 12일부터 1박2일 일정으로 서울에서 각각 5명으로 구성된 대표단이 ‘남북당국

회담'을 열기로 합의했고, 북한 대표단은 경의선 육로를 통해 서울을 방문하기로 했다는데 합의했다. 남북한은 발표문을 각각 발표하는 등 남북한간에 힘겨루기는 지속됐다. 18시간의 마라톤협상 결과는 너무 초라했다. 18시간 동안의 실무접촉은 '남북당국회담'의 기초적인 사항만 합의했고, 핵심내용인 '수석대표의 격'과 '의제'는 합의되지 않았기 때문이다. 이는 회담이 순조롭게 진행되지 않거나 회담자체가 무산될 수도 있다는 우려를 암시하고 있었다.

#### 북한은 회담에 응할 마음이 있었나?

회담무산의 우려가 현실로 바뀌는데 그렇게 긴 시간이 필요하지 않았다. 북한이 회담을 수용한 이후를 되돌아보면 북한은 마지못해 회담에 응한다는 징조들이 발견된다. 우선 6월6일 조평통의 발표문을 보면 '7.4남북공동선언 공동기념행사'를 제안하고 있다. 일각에서는 이를 박근혜 대통령을 배려한 것이라고 치부하고 있다. '7.4선언 공동기념행사'를 제안한 것은 선언문의 '자주'를 최대한 활용하기 위한 치밀한 포석이 있었다. 즉 북한은 '자주'를 빌미로 한국보다 한 단계 높은 위치에 자리하거나 회담장을 하시라도 걸어찰 수 있는 포석을 한 것이었다.

다음 6일 북한은 일정, 형식, 장소 등을 우리에게 일임했고, 우리는

12일부터 장관급회담을 서울에서 개최할 것을 제안했다. 그리고 실무접촉과정에서 북한의 고집으로 '장관급회담'은 '남북당국회담'으로 변경되었다. '남북당국회담'으로의 명칭변경은 당국자를 누구로 결정하는가의 기준이 모호하기 때문에 '격(格)의 문제'가 대두될 수밖에 없는 것이었다. 여차하면 회담을 무산시킬 수 있는 빌미를 여러 곳에서 잠복해둔 꼴이었다.

남북한은 11일 '남북당국회담'을 목전에 두고 수석대표의 격(格)이 문제가 되었다. 물론 북한의 억지 때문에 수석대표의 격이 맞추어지지 못했지만 말이다. 또한 북한 매체는 남북한 간 실무접촉 결과를 신속히 보도했다. 이는 북한으로서는 매우 이례적인 현상이다. 하지만 회담 의제 및 대표단 구성 등 남북한 간에 이견이 있다는 사실을 숨겼다. 이는 북한이 명분을 축적함으로서 남북대화가 무산되는 만약의 경우를 대비하기 위한 신호였다.

일반적으로 실무접촉에서는 수석대표와 의제를 결정하는 등 회담이 원만하게 진행되도록 준비하는 것이 정상이다. 그러나 북한은 실무접촉에서 수석대표에 대해서는 어떤 언급도 하지 않았다. 이는 북한이 '남북당국회담'을 어떻게든 개최하고자 하는 의지가 없었다는 것을 방증한다. 이런 정황들을 종합해보면 북한의 복심은 '남북당국회담'이 진정한

로 개최되기를 희망한 것이 아니라 국제사회에 대화에 임하고 있다는 모습을 보여주려는 것으로 판단된다.

### 남북회담기준은 국제규범

이번 실무접촉과정에서 남북한이 암묵적으로 합의한 사실은 ‘개성공단 정상화 문제, 금강산 관광 재개 문제, 이산가족 상봉’과 관련된 의제이다. 그리고 북한이 추가의제로 제시한 ‘6·15 및 7·4 발표일 공동기념문제, 민간왕래와 접촉, 협력사업 추진 문제’ 등은 정치적으로 매우 민감한 사안들이다. 물론 북한이 민감한 정치적 사항을 회담의제로 제시한 것은 남남갈등을 유발하고 한미공조를 균열시키기 위한 전술이었다. 그리고 과거 잘못된 관행이나 행동을 어물쩍 넘기겠다는 저의도 숨어있었다.

북한은 남북대화의 장을 대남 전술 및 대외선전 도구로 악용해 온 많은 전력이 있다. 이번도 예외는 아니었다. 지난해 12월 12일 장거리 미사일 발사 이후 조성된 긴장국면에서 북한이 운신할 수 있는 폭이 거의 없어졌다. 그리고 북한은 고립을 견딜만한 자원조차 거의 바닥이 들어났다는 점도 중요한 고려사항이다. 따라서 북한은 ‘대화’라는 카드를 꺼내들고 고립을 탈피하고 자원(특히 식량)원조도 받아내야만 한다.

이번 북한의 대화카드는 생소한 것이 아니라 과거에도 반복적으로 악용했던 카드라는 점에서 반복적 패턴을 보여준다. 바로 도발 및 긴장 조성 --> 대화 --> 협상 --> 경제적 지원 --> 도발 이라는 패턴이 분단이후 지속되고 있다.

이제 우리는 북한이 어떤 저의를 가지고 회담제안을 받아들였는가? 그리고 어떤 행동을 할 것인가? 그리고 북한의 노림수는 무엇인가? 등을 면밀히 파악해야 한다. 그렇지 않으면 우리는 늘 북한의 회담전략에 말려들 수밖에 없다. 지난 40여년 동안 남북접촉·회담이 우리에게 준 교훈은 우리는 ‘회담을 우선 성사시켜야 한다’는 조급함 때문에 북한에 많은 것을 양보했고, 이 점을 북한은 악용했다. 이런 잘못된 관행이 이제는 일상화·고착화 되었다. 이번 ‘남북당국회담’의 실무접촉에서 우리의 수석대표는 차관급인데 비해 북한은 국장급의 수석대표를 보내놓고 장관급이 아니면 회담을 할 수 없다는 억지를 부렸다. 북한의 억지가 분수를 넘어도 한참 넘었다.

우리에게 주어진 과제는 ‘어떤 기준에 따라 회담을 준비하고 의제 선정의 기준은 무엇인가’라는 점이다. ‘국제규범’에 따라 회담을 준비하고 의제를 선정하면 된다. 또한 ‘국제규범’을 어떻게 북한과의 회담에서 적용시킬 것인가 하는 전략적 사고가 절실하다. 그리고 과거의 잘못된 관

행은 과감히 시정하는 결단이 요구된다. 이런 기준과 원칙이 준수되어야만 남북대화도 정상궤도에 진입할

수 있다. 그렇지 않으면 북한의 무례함은 지속될 것이라는 점을 명심하여야 한다.

