

4자회담과 한반도 평화

인쇄/1997년 5월 12일

발행/1997년 5월 15일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/통일환경연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(100-392) 서울특별시 중구 장충동 2가 산 5-19

전화(대표)234-9113 (직통)232-9252 팩시밀리 235-5270

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 232-5614

ISBN 89-87509-02-08

6,500원

학술회의 총서 97-01

4자회담과 한반도 평화

제7차 국제학술회의(97. 4. 15) 발표논문집

민족통일연구원

개 회 사

4자회담 제의 1주년에 즈음하여 저희 연구원이 개최하는 국제학술회의에 참여하여 주신 사회자, 발표자, 토론자 여러분을 환영합니다. 그리고 본 학술회의에 축사를 해주시기 위해 시간을 내주신 권오기 통일부 총리님 감사합니다. 통일문제에 대한 각별한 관심으로 이 자리에 함께하신 내외귀빈 여러분께도 감사와 환영의 인사를 같이 드립니다.

김영삼 대통령과 클린턴 대통령은 작년 4월 16일 제주도 한·미 정상회담에서 한반도의 평화문제를 해결하기 위한 제도적 장치로서 남북한과 미국, 그리고 중국이 참여하는 4자회담을 제안한 바 있습니다.

4자회담 제안은 여러가지 구실을 대면서 남북대화를 기피하고 있는 북한을 대화의 장으로 이끌어내고, 궁극적으로 남북당사자간의 공고한 평화체제를 구축하려는 것으로서 현재의 남북관계와 주변정세를 고려할 때 가장 현실적이고 합리적인 방안이라고 생각합니다.

북한이 4자회담에 나와서 한반도 평화정착문제를 허심탄회하게 논의한다면, 분단 반세기의 대결과 반목을 청산하고 한반도 평화와 번영의 토대를 구축할 수 있는 획기적인 조치가 마련될 수 있을 것입니다.

지난 3월 5일 뉴욕에서 개최된 3자 공동설명회에 이어 바로 내일 4월 16일로 예정된 공동설명회 후속협회가 열릴 예정입니다만, 최근 북한의 여러가지 행동으로 미루어볼 때, 식량난이 가중되고 있는 상황에서 대북 식량지원을 실질적으로 할 수 있는 나라는 우리 한국 밖에 없

다는 사실, 남북관계 개선없이는 대미, 대일 관계개선도 쉽지 않다는 점 등의 현실상황을 북한이 이제는 조금씩 인식해가고 있다고 평가됩니다.

이와 같은 상황하에서는 한편으로 북한의 반응을 면밀히 분석하여 대책을 개발해 나가는 동시에, 다른 한편으로 4자회담을 성사시키기 위한 국제적 분위기를 조성해 나갈 필요도 있다고 생각합니다.

이런 의미에서 저명한 외국학자와 국내외 전문가 여러분들을 모시고 개최하게 된 오늘의 국제학술회의가 한반도의 평화와 통일에 이르는 징검다리를 놓는데 일조를 할 수 있을 것으로 믿습니다.

아무쪼록 오늘의 학술회의가 4자회담 실현을 앞당기고 한반도의 평화체제를 구축하는데 있어서 기여할 수 있도록 참석자 여러분의 활발하고 알찬 토론을 기대합니다.

감사합니다.

1997. 4. 15

민족통일연구원 원장

丁 世 鉉

축 사

참석자 여러분!

먼저 4자회담 제의 1주년에 즈음하여 민족통일연구원이 국제학술회의를 개최하는 것을 축하합니다. 아울러 이 자리에 참석하신 여러분 모두에게 환영의 말씀을 드립니다.

한·미 양국 정상은 지난 해 4월 16일 제주에서 4자회담을 제의한 지 오늘로서 만 1년이 됩니다.

40여년전 전쟁은 종식되었지만 그 이후 진정한 평화상태를 회복하지 못한 채 오늘에 이르고 있는 것이 한반도의 현실입니다. 더욱이 최근 들어서는 이 지역에 불안한 평화나마 유지하는 바탕이 되어 온 정전협정체제까지도 도전을 받고 있습니다. 이러한 상황에서 한반도에서 가장 시급한 과제는 공고한 평화를 정착시키는 일이 되고 있습니다. 평화가 확고히 보장되지 않고서는 남북관계의 실질적 개선은 물론 평화통일도 기대할 수 없을 것입니다. 나아가 한반도의 안정은 동북아의 평화와 번영에 직결된다는 것을 역사는 가르쳐 주고 있습니다.

한·미 양국 정상은 4자회담을 제의한 것은 바로 이러한 인식에 바탕한 것입니다. 4자회담은 실질적 당사자인 남과 북이 정전협정 관련국의 뒷받침을 받아 한반도에서 공고한 평화를 구축하기 위한 과정을 개시하자는데 그 취지가 있습니다. 또한 이는 반목하고 대결하는 남북간의 비정상적인 관계를 화해하고 협력하는 정상적인 관계로 전환시켜 나가기 위한 뜻을 담고 있습니다.

여러분도 이미 알고 계시지만 현지시간으로 내일 뉴욕에서 한·미·북한 3자간에 지난 3월의 공동설명회에 이은 「후속협약」이 있게 됩니다. 저는 이번 「후속협약」이 보다 실질적인 토의의 장이 됨으로써 4자회담이 시작되는 출발점이 되기를 기대하고 있습니다.

참석자 여러분!

우리는 21세기가 「위대한 아시아-태평양시대」가 될 것이라는 신념을 함께 하고 있습니다. 그러나 이같은 우리 모두의 소망은 이 지역에 확고한 평화가 보장될 때만이 가능할 것입니다. 평화의 바탕이 없는 한, 지역의 번영과 개인의 행복은 언제라도 물거품이 될 수 있기 때문입니다.

저는 동북아가 안정속에서 공동번영을 도모해 나가기 위해서는 무엇보다 지역안보를 위한 역내 국가간의 대화와 협력이 중요하다고 믿고 있습니다. 몇가지 장애에도 불구하고, 이 지역의 모든 국가들이 참여하는 안보협력체를 구성하고 발전시켜 나갈 수 있지 않을까 생각을 하고 있습니다.

저는 이런 점에서 유럽안보협력체(OSCE)는 우리에게 많은 점을 시사하고 있다고 봅니다. 이에 앞서 4자회담을 통해서 한반도에 평화체제가 확립된다면, 이는 「동북아지역 안보협력체제」의 훌륭한 모태가 될 수 있지 않을까 생각합니다.

이러한 때에 4자회담 참여국가들 만이 아니라, 일본·러시아 등 유관 국가들로부터 전문가들이 함께 모여 한반도 평화를 논의한다는 것은

참으로 시의적절한 일입니다. 이 모임이 4자회담의 의의를 다시 살펴보고 그 성공을 모색하는 소중한 자리가 되기를 기대합니다.

끝으로 이번 학술회의를 위해 멀리 해외에서 한국을 찾으신 분들에게 뜻깊은 여정이 되시기를 바랍니다.

감사합니다.

1997. 4. 15

부총리 겸 통일원 장관
權 五 琦

- 차례 -

개회사	i
	丁世鉉(민족통일연구원 원장)
축사	iii
	權五琦(부총리 겸 통일원장관)
회의	
◆ 제 1 회의	
I. The U.S. Position and Policy toward the Four-Party Talks	1
	Robert A. Manning(PPI 선임연구위원)
국문 요약	30
II. China's Perspectives and Position about the Proposed "Four-Party Talks"	34
	周興宝(중국 국제문제연구소 부소장)
국문 요약	52

◆ 제 2 회의

III. 북한의 대미 접근과 4자회담 전략	55
金 用 浩(민족통일연구원 연구위원)	
1. 머리말	55
2. 4자회담에 대한 미국과 중국의 입장	58
3. 탈냉전기 북한의 대외정책과 4자회담	63
4. 북한의 대미접근과 4자회담 전략, 그리고 우리의 대응책	73
요 약	77
IV. 한국의 4자회담 추진방향	80
白 珍 鉉(서울대 국제지역원 교수)	
1. 머리말	80
2. 4자회담의 전망	82
3. 4자회담 추진방향	88
4. 맺음말	91
요 약	95
종합 토론	
제 1 회의	97
제 2 회의	103
회의일정	114
<부록> 민족통일연구원 발간자료 목록	116

I

The U.S. Position and Policy toward the Four-Party Talks

Robert A. Manning
(Senior Fellow, Progressive Policy Institute)

Introduction

For U.S. policy, Northeast Asia looms at the top of its Asia-Pacific agenda. But in the hierarchy of American concerns, the most urgent (Korea) is not that which commands constant high-level focus: China and Japan are at the top of the list. At top levels, U.S. policy-makers are preoccupied with efforts to find a new, post-cold War equilibrium for Sino-American relations, when their attention is focussed on East Asia. At the same time, the care and feeding of the U.S. Japan alliance, the linchpin of U.S. defense strategy in the Pacific, is the second, and increasingly, integrally related, major focus. Moreover, with respective trade deficits with both China and Japan increasing (together China, \$39 billion and Japan, \$47 billion) ran a trade surplus of nearly \$90 billion, adding another dimension to the policy concerns regarding Asia's

major powers.

Yet there is little dispute that the most consequential, urgent issue facing American interests in the Asia-Pacific is the risk entailed in any scenario where the Korea problem is not resolved peacefully. It is the reunification of Korea, whether peaceful or not, that will likely be a major strategic shock to the already tentative balance in East Asia. The behavior of the key major powers, particularly that of China and the United States, may affect the pace and manner in which Korea is transformed. But reunification will be decided principally by actions and decisions of the two Koreas and is likely to occur in unanticipated ways. Its outcome will almost certainly have a substantial impact on the U.S. security alliances with both Korea and Japan as well as the structure and troop levels of U.S. forward-deployed forces in the Western Pacific.

American goals in the Asia-Pacific in general and on the Korean Peninsula in particular have been consistent over time. In terms of broad strategy fundamental U.S. goals for the past two centuries have been and remain: open commercial access; freedom of navigation; and prevention of the domination of the Eurasian landmass by any hegemonic power or coalition. In regard to Korea, since 1954 the U.S. has sought to deter the DPRK from any effort to reunite the Peninsula by force, and supports the peaceful reunification of Korea on terms acceptable to the majority of Koreans. The

U.S.-ROK security alliance and American nuclear umbrella have been at the core of both U.S. and ROK security strategy. At the tactical level, U.S. policy has sought to foster a process of North-South reconciliation as the key to enduring peace and stability on the Peninsula. The challenge now is how to fashion an effective strategy to maximize the possibility of achieving these goals.

From Agreed Framework to 'Soft Landing'?

It is against this broad strategic canvas that the current situation on the Korean Peninsula should be assessed, as the U.S. and ROK begin to prepare for multilateral negotiations on the future of Korea known as the "Four Party talks." This new phase in diplomacy towards North Korea seeks to build on the October 1994 U.S.-North Korea Agreed Framework on the nuclear issue. The goal must be a structure and process in which North-South reconciliation is a central element, and of which the nuclear accord would become one element.

Nearly three years after the October 1994 U.S.-North Korea "Agreed Framework" which halted Pyongyang's known nuclear weapons program has been successful in halting North Korea's known nuclear weapons program, the accord has not reduced tensions, the conventional military threat, or advanced North-South reconciliation. For all its urgency and implications, North Korea's nuclear weapons program was but a symptom of the larger Korea problem, not the source of

it. If the Pyongyang's nuclear weapons program disappeared overnight, the heavily-armed Korean Peninsula would still remain one of the world's most volatile flashpoints. Even a significantly degraded DPRK military can still cause unacceptable damage to the Greater Seoul area with its 11,000 forward-deployed artillery tubes, Scuds, and chemical weapons within 100km of the DMZ. Moreover, unusual troop movements over the past year may have further reduced an already narrow warning time.

This situation is further complicated by the continued deterioration of North Korea as reflected in the floods and structural damage to its agriculture, food shortages, and six years of negative economic growth averaging about -5% annually. U.S. analysts estimate that North Korean industry is operating at less than 20% of capacity. In official statements, its foreign investment laws, and the creation of the Rajin-Sonbong free trade zone, there is ample evidence that Pyongyang recognizes the need to open and reform its economy. Yet the fear that Chinese-type reforms would undermine its ruling myths (Kimilsungism) and political control has precluded the DPRK from substantially restructuring what in economic terms may be the most distorted economy in the world. Instead, North Korea appears to be pursuing a "muddle through" strategy, experimenting at the margins with economic opening, though forced by the severity of its famine and economic decline to

allow decentralized activity because its system can no longer furnish basic necessities. In short, its posture has thus far been that it will accept some aid and investment, but on its carefully circumscribed terms. Pyongyang's inability to systematically open and reform its economy on more than an experimental basis undermines the logic of the nuclear deal, and could limit the prospects for a breakthrough in the Four-Party Talks. The assumption of the Agreed Framework was that with the right mix of incentives, Pyongyang could be persuaded to make the least bad choice in a spectrum of very bad options, and would trade its ultimate insurance policy, its nuclear weapons program, for security assurances and a new economic and political engagement with the U.S., South Korea and Japan. The nuclear accord thus suggested, in effect, the first phase of a life support system for a failing state. The implicit premises of the deal were: on the North Korean side, the need for security assurances, economic aid, trade and investment to revive its moribund economy as key to regime and state survival; and on the U.S.-ROK-Japan side, the desire to avoid a war or a collapse, reduce the military threat, and achieve a 'soft landing' and gradual reunification process.

As the situation has unfolded, the unstated premise of the nuclear deal appears increasingly dubious, even as the accord has, on its own terms, been remarkably successful. The nuclear program is frozen, half the fuel rods have been

canned. KEDO has reached detailed agreements with the DPRK allowing it to begin the process of building two LWRs. But there has been an absence of substantive progress in North-South reconciliation, in U.S.-North Korean relations or Japanese-North Korean relations. There have been no further deals curbing missiles, chemical weapons, reducing force levels or confidence-building measures such as pulling forces or artillery back from the DMZ. Instead, there are increased tensions on the Peninsula growing out of various DPRK provocations(e.g. sending troops into the DMZ, submarine incursion) and underlying residual distrust between the U.S. and DPRK, and mutual suspicion and competition between the North and the South. There is some prospect that in the aftermath of the September 1996 DPRK submarine incursion into South Korea and subsequent statement of regret negotiated by the U.S., that North Korean desperation may propel it into a meaningful reconciliation process in the framework of four party talks(U.S., China, ROK, DPRK). But this will be a protracted process during which the North will throughout 1997 seek to sustain a political climate conducive to large-scale global charity to ameliorate massive food shortages, estimated at no less than 1.2 million tons annually.

Drifting Towards Conflict?

The source of this diplomatic stagnation and drift

towards confrontation has been the DPRK's failure to embark on a course of radical economic reform and its strategic objective on advancing relations with the U.S. while tactically marginalizing the ROK. From Pyongyang's perspective this is a rational strategy, but it has proved, and will continue to prove, counter-productive. In both Washington and Seoul political realities render it difficult to build the nuclear accord into a larger political bargain. The U.S. is in the odd position of maintaining an economic embargo against the DPRK while Pyongyang is now the third largest U.S. aid recipient in Asia, receiving some \$50 million in 1996.¹⁾ Similarly, the still unresolved murder of an ROK diplomat in Vladivostok in 1996, and the recent murder of a DPRK defector make it politically impossible for the Clinton administration to certify to Congress that the DPRK has not engaged in terrorist activities, and thus can be removed from the terrorist list. Congressional skepticism on North Korea has grown in light of DPRK provocations, putting at risk U.S. funds for KEDO. The absence of a larger strategy beyond the nuclear accord has allowed the DPRK to set the diplomatic agenda since 1993. This has in turn fostered new levels of distrust in U.S.-ROK relations.

The net result is that despite its success in addressing the nuclear problem, the Agreed Framework is likely to prove

1) See Robert A. Manning and James Przystup, "Starve North Korea or Save It: Right Now we're Doing Both," *Washington Post*, June 23, 1996. The aid is \$2 million for MIA cooperation, \$8 million for emergency food aid, \$23 million for KEDO, and an additional \$15~20 to can the fuel rods.

unsustainable unless it is embedded in a larger policy of North-South reconciliation. Absent progress in realizing the December 1991 North-South Reconciliation and Cooperation accords, or any alternate framework for tension-reduction and North-South cooperation, it is at best problematic that the ROK National Assembly will authorize more than small initial portions of the required \$3~\$4 billion.

The 'Collapse Theory'

While it is not a uniformly shared belief, there is a widespread notion held by many in the U.S. government that the Korea problem will solve itself, as in this view, the DPRK is on the verge of collapse. This appeared to be one strain in U.S. thinking behind the Agreed Framework.²⁾ Senior U.S. officials told the *Washington Post* at the time of the Agreed Framework negotiations that the accord was fashioned, "with the eventual dissolution of the present North Korean regime in mind." They explained that protracted implementation period "is almost certainly a sufficient period of time for their regime to have collapsed".³⁾ More recently, as the specter of famine in North Korea has loomed U.S. officials appear to have reversed themselves, citing fears of a collapse as the rationale for providing

2) See Larry A. Niksch, paper prepared for the Symposium of the Korea National Defense University, August 22, 1996 for a detailed analysis of the "collapse theory."

3) R. Jeffrey Smith, "U. S. Accord with North Korea May Open Country to Change," *Washington Post*, October 23, 1994.

large-scale emergency food aid. The fact is that in a closed, autarchic system such as North Korea it is extremely difficult to accurately correlate the "misery index" of the populace to political stability. While absent sweeping economic reform, it is difficult to see the DPRK as a functioning entity 5~10 years into the future. Pyongyang has thus far been far more resilient than most analysts would have allowed.

In any case, the bottom line is that the idea of a soft landing and gradual reunification process appears increasingly problematic. The "soft landing" concept requires a rejuvenated DPRK economy of which there now appears minimal prospect. This does not mean, as some U.S. analysts and officials have suggested, that the DPRK is on the brink of collapse.⁴⁾ Its tightly controlled, insular system, international emergency aid, and China's moves to keep the DPRK afloat, all suggest the Kim regime may be surprisingly resilient.⁵⁾ Nonetheless, absent systematic, radical economic reform, its moribund economy will continue to decline, at some point over the next decade or less, implosion of regime and/or the state is not an improbable scenario.

The increasing danger is that if Pyongyang continues its slide towards oblivion, some precipitous internal development

4) See Larry A. Niksch, "The Prospect of Relations between the United States and North Korea," paper for the Annual Symposium of the Korea National Defense University, August 22, 1996, Op. cited.

5) See John Burton, "Beijing Moves to Bolster N Korea with Aid Offer," *Financial Times*, 16 July 1996. See also Steve Glain, "China Pushes North Korean Commerce," *Wall St. Journal*, 16 September, 1996.

will lead its political-military elite to conclude that absorption by the ROK looms ahead and thus, there is nothing to lose by initiating some desperate limited military action designed not to take and hold territory but to "sue for peace," to obtain better terms of reunification. The risk, however, is of miscalculation or over-reaction on either side. In essence, this is the implied threat that senior DPRK officials made to a visiting U.S. Senate delegation in late March 1997.

Though its continuing economic decline has led to a significant degradation of Pyongyang's military capabilities, there has been no significant reduction in the military stand-off. North Korea still has some two-thirds of its one million man army deployed within 100km of the DMZ, not to mention Scud missiles, 11,000 artillery tubes and chemical weapons. Indeed, even its nuclear status remains ambiguous. While it is doubtful Pyongyang could sustain a large-scale offensive military operation for more than a few days, it is still capable of inflicting unacceptable damage on Seoul. Moreover, under the terms of the Agreed Framework, Pyongyang does not have to come into full compliance with International Atomic Energy Agency(IAEA) safeguard requirements until delivery of key nuclear components for its LWRs in 2~3 years. Thus, North Korea may be an opaque nuclear power until at least the end of this century if it has acquired enough plutonium for one or two devices and has

managed to quietly weaponize the fissile material.

From Armed Provocations to Peace Talks

To date, the October 1994 U.S.-DPRK Agreed Framework, which halted Pyongyang's known nuclear weapons program, has not produced the DPRK opening to the world which many had assumed would be the case. The heavily-armed Peninsula remains perhaps the world's most likely flashpoint for major conflict. The recent year-end "apology" by North Korea eased tensions sufficiently to open the way to the large-scale food aid which North Korea desperately needs to avoid large-scale famine.

The December U.S.-DPRK talks in New York yielded a "muddling through" stability which could easily lapse back into a climate of renewed tension before the end of 1997, as evidenced by the return to vehement rhetoric against the South in the official DPRK media following the apology. Washington coaxed a statement of regret out of the Pyongyang and managed to get Seoul to take yes for an answer. But despite a modest loss of face, all North Korea has done so far is to issue a two sentence apology and attend a trilateral meeting. In return, the nuclear deal is back on track, and the U.S. has loosened its economic embargo a notch to allow Cargill to barter 500,000 tons of grain(though for commercial reasons, the deal has not been realized). Though not explicitly part of the package the new political

atmosphere resulting from the apology is opening the way to large-scale international food aid by Seoul, Tokyo, and Washington. The new level of desperation on the part of North Korea — as evidenced in its rare apology and efforts to leverage participation in Four-Party Talks to obtain food aid — hints that if a "Grand Bargain" aimed at a "soft landing" is possible, situation is ripening, and the window of opportunity may be over the course of the next year.

Why Four-Party Talks?

Where does all this lead, will new multilateral talks produce a breakthrough? As a practical matter, the U.S. and ROK need to transform the dynamics of diplomacy with the DPRK. The absence of a clear sense of strategic direction has made it easier for the North to set the agenda. If impending large-scale food aid is conceived as a humanitarian act and good faith gesture, it may be a useful means of acquiring political capital with which to begin broader negotiations. On the other hand, if the latest round of food aid is merely yet another example of the DPRK setting the agenda and getting something for nothing, the recent rounds of preparatory activity will have set an unfortunate precedent.

It makes no sense for a desperate, failing state to be calling the shots. How is this possible? This is true in part because it has a clear strategy: forge a strategic relationship with the U.S. as a kind of security blanket against

absorption from the South and source of legitimacy. One reason we go through the continuing cycles of crisis is because structurally this strategy can not work, the U.S. will not trade the ROK for North Korea. Yet it continues to create deep strains in the U.S.-ROK alliance. For more than two years, DPRK diplomats have been arguing for a "new interim peace mechanism," to replace the armistice. This notion is intended to alter the U.S. from ally and guarantor of ROK security to that of a peacekeeper and impartial mediator. If Four-party discussions do begin, it is probable that Pyongyang will recycle some variation on this idea.

A four-party format proves to be an appropriate mechanism for addressing the problems of the Korean Peninsula. But in light of the reality that the Peninsula is surrounded by four great powers, three of them nuclear-states before getting locked into a diplomatic posture, it is worth considering other possibilities and examining lessons from other multilateral efforts to resolve conflicts. Before deciding who should be at the table, the question of what the purpose of negotiations is must be addressed. The substance of diplomacy should provide the rationale for who should be at the table. If the goal is a peace treaty, arms reductions, a denuclearized Peninsula, and political, economic and cultural reconciliation, then it would seem that each discreet set of issues would be best addressed by different interlocuters.

There may be some lessons to be gleaned from the Madrid Mid-East peace process. Some issues there were principally Israeli-Palestinian in character (with a U.S. mediating role in some instances). Some issues such as economic development and arms talks lent themselves to broader regional participation.

In the case of Korea, some issues would seem best suited to North-South dialogue (e.g. economic and political cooperation, family reunions, cultural exchanges) with the December 1991 accords on reconciliation, Cooperation and confidence building an excellent framework. Some issues such as the armistice, arms reductions and peace treaty, while largely North-South in character, would necessarily involve the United States in some role, as a function of the U.S. forward-deployed presence and security treaty with the ROK. Other issues such as guaranteeing a peace treaty, honoring a denuclearized Peninsula, reconstruction of a reunified Korea and Korean international economic cooperation would logically suggest some role for the surrounding major powers.

Given these considerations, two possibilities present themselves: The Four-Party Talks could organize a several working groups and invite various parties following the logic suggested above; or the Four-Party Talks could call for a larger peace conference, invite Russia and Japan and then organize various sets of negotiations involving different

parties depending on the purpose of the respective talks under the wider umbrella of a peace conference.

What is to be Done--Next Steps

Whatever format emerges, the process is likely to be counterproductive if the U.S. and ROK enter into multilateral talks without an agreed set of guidelines or principles to guide the negotiations, and preferably, prior consensus on the answer to two fundamental questions: What, precisely, do we want from the DPRK and what price are we (collectively) prepared to pay for it? Clearly, the broad quid pro quo is economic benefits for a greatly reduced military threat. Such a tradeoff is the essence of a comprehensive package.

There is a compelling need for a sort of roadmap, a coordinated gameplan between the U.S. and ROK, and then with Japan. This means creating an incentive structure such that there are reciprocal steps taken by the DPRK and by the U.S.-ROK-Japan. We want to reduce the North Korean threat — artillery, Scuds, chemical weapons, and finally, major conventional force reductions. If the military threat is neutralized, the urgency of the problem diminishes sharply.

The most effective way to launch this package — and regain control over the diplomatic dynamic — is to have the President appoint a Special Envoy for Korea, modeled on

Dennis Ross' role in the Mid-East. It should be a high-profile person with stature and real credibility in Seoul, Tokyo and Washington (e.g. Sam Nunn, Richard Armitage, Richard Holbrooke). The idea is to have a point man above the bureaucracy, reporting to the Secretary of State and the President. This position offers an opportunity to dramatize a new departure in US/ROK policy and provide initial momentum and sustained high-level focus and leadership. It should be met with a parallel "point man" designated by Seoul.

Our paramount objective is to reduce the security threat from the North as much as possible and as soon as possible, while strengthening the U.S.-ROK relationship and catalyzing North-South reconciliation. If the threat is minimalized, then DPRK survival or implosion matters proportionately less. This strategy is designed to allow for the possibility of either peaceful implosion or life support.

There are several key principles essential to any successful outcome in Korea:

- ▶ Control the diplomatic agenda — it is the imperative to reverse the negotiating dynamic and return the initiative to the U.S. and ROK;
- ▶ Create a political environment which makes it as easy as possible for Pyongyang to make the right choices;
- ▶ Seize the moral/political high ground;

► Structure the package such that each phase builds in the principle of parallel movement in North-South and US/Japan-DPRK relations.

Conceptual Framework

For a policy to have a chance of success it must be built on reciprocity. This is one important lesson which should have been learned from the Agreed Framework. For each step taken towards North Korea, we must be able to demonstrate a reciprocal action on the part of Pyongyang. This is a multi-dimensional confidence-building process: building trust between executive and legislative branches, between Washington and Seoul, and between Washington and Seoul and Pyongyang.

The starting point is to recognize that our respective objectives are asymmetrical: reducing the threat and laying a basis for a soft landing or no landing; versus existential problems of regime and state survival. The growing needs of the North are the starting point of our leverage.

We can not lose sight of the political imperatives. There is little political support for substantial humanitarian aid over a protracted period in either Seoul, Washington or Tokyo unless demonstrable steps buy. North Korea will need perhaps 1.2 million tons or more of food for the rest of this century. As a practical matter, no aspect of policy towards the DPRK should be segregated from the larger policy

framework. In order to make the reciprocal approach work, it needs to be placed in a larger structure so that all parties have a sense of where each individual step leads.

The assumption is that North Korea wants above all regime survival. In the current context this means large-scale economic investment, aid, trade, and security assurances at the lowest possible cost and risk. It should be made clear to the North that we are prepared to meet all their legitimate needs; but that we must be clear about the price. To date, the North has obtained help on a "stop me before I kill again" basis.

Operationalizing the Roadmap

The essence of the bargain is threat reduction for economic help with the end of gradual reunification. Any roadmap must build in flexibility. It should be conceived of as a two or three phase process:

Phase I: "norms for norms." This stage begins with demands that are most likely to be met. The last thing the North will trade in is its million man army and ability to do unacceptable damage to Seoul.

DPRK: DPRK would adhere to the MTCR, join the biological weapons treaty and the CWC (surrenders chemical weapons), and accelerate the timetable for "coming clean" on its nuclear past. DPRK and ROK to a hotline, and reconvene the joint

economic commission of the 1991 North-South accords. Begin trilateral talks to revise/update the armistice. Reopen talks on divided family exchanges with immediate goal of electronic family reunions for which the ROK would provide 200~300 properly equipped computers.

US/ROK/Japan: U.S. lifts the embargo, opens liaison office and steps up normalization process, supports DPRK entry into the World Bank and ADB. Joint initiative for a Korean Reconstruction window in the World Bank with an initial \$500~\$1 billion pegged to agricultural projects, energy and infrastructure. ROK eases restrictions on business and other private sector contacts. U.S./ROK/Japan offer business management, help in writing commercial codes, training to DPRK nationals. South would offer agronomists to assess structural damage and reform requirements. Japan offers to help pay for the burning of DPRK chemical weapons and makes a contribution to the window; opens liaison office.

Phase II: Building a peace structure.

DPRK: Reveals its nuclear history to IAEA satisfaction on nuclear history. Remove portion of Scuds and artillery tubes out of range of DMZ. Either in the Joint Military Commission or trilaterally begin negotiations on a CFE-type force reduction regime. Reciprocal access to DMZ (observers on each others side). By this stage conclude agreement for a "Checkpoint Charlie" mechanism for cross-border traffic in

context of revising/updating armistice. Reach accord on family visits.

US/ROK/Japan: U.S. and Japan further accelerate normalization process. Increase contributions to World Bank/ADB window; discuss larger reform-oriented economic assistance package. Aid for clean coal technology. ROK allows larger-scale direct investment in North. Hydrographic surveys of ports.

Phase III: Discussion of confederation plans, and four power guarantees move forward. At this stage we would have achieved "cross-recognition," the process of North-South reconciliation would be well entrenched. U.S. forces in Korea could be put on the table as large-scale reductions of North-South forces occur.

The Problem of History

For any such 'soft landing' scenario to have a reasonable chance of being realized requires not only a DPRK commitment to sweeping economic reform, but also a seachange in the psychology of North-South relations. In essence this is a question of how the ROK comes to terms with its success and how the DPRK comes to terms with its failure. Central to all this is what might be called the problem of history. At the moment when Korea reunifies, what fate will await Kim Jong Il and the elite of the Korean

Workers Party and the Korean People's Army? The growing crisis now putting the nuclear accord at risk gives this question a special urgency. As evidence mounts that North Korea is a failing state, the answer to this question of historical accountability may be a major factor shaping Pyongyang's stance towards the ROK. Yet from Seoul to Kwangju, it is rarely discussed.

If there is any hope of genuine North-South reconciliation, any hope of a 'soft landing,' this issue must be addressed by the Korean public and elected officials. The question of how to deal with past evils when a society is transformed is at bottom a problem of balancing peace and stability with the demand for justice and accountability. It is not unique to Korea. Over the past decade, as communism collapsed in Europe and apartheid in South Africa ended, countries such as Germany and South Africa have been trying to come to terms with this problem.

In both the German and South African cases, retribution has thus far been minimal. Instead, both nations have emphasized making public the crimes of the past to preserve the respective nation's true history. The goal of social peace and national cohesion has led to restraint on past political crimes. Peace and reconciliation prevail by less than absolute justice. Certainly the Kim dynasty's crimes — the Korean War, the Rangoon bombing, the Blue House attacks, KAL 858, and against its own people now starving

to death — are substantial enough to warrant a vindictive verdict. What will Korea's choice be?

This is not an abstract question. Indeed for Kim Jong Il and his small circle of policy-makers, the degree that they sense the answer to that question is likely to influence what political choices they make—e.g. reform, confrontation, reconciliation. It is not difficult to imagine that Kim and his friends have been carefully watching the harsh treatment of former ROK Presidents Chun Doo Hwan and Roh Tae-Woo. The tragic reality is that unless North Korea is willing to embark on radical economic reform, its economy is terminally ill. Given China's commitment to prop up Pyongyang with modest aid, the regime may muddle on for a few more years. But its disease will not be curable: it is merely a question of time.

If this assessment is accurate — and I believe it is — then how is a soft landing possible? The most likely way is for a peaceful implosion. But if the Pyongyang elite fear they will face war crimes tribunals and a fate far worse than the fate of Presidents Chun or Roh, will they quietly surrender as most communist regimes in Europe did? Highly unlikely. The submarine affair showed a tough, disciplined military is still in place. At the moment collapse and absorption by Seoul seemed inevitable, would Pyongyang not be tempted to launch military action to at least bargain for better terms of unification?

This gets us back to the problem of history. The message communicated to Pyongyang, whether through the Blue House, the National Assembly or the press as to how Seoul will deal with past evils -- and they are many -- of the Kim Il Sung family regime will almost certainly affect Pyongyang's behavior. The ROK needs to debate this question now. Peace may require restraint and less than complete justice.

Contingency Planning

Both the United States and the Republic of Korea must also face the possibility that regardless of how well-conceived and well-executed their respective policies, not all problems have good solutions. At the end of the day, one can not save a failing state from itself. Even the best policy, adroitly implemented, can only create political circumstances which make it as easy as possible for Pyongyang to make the desired choices.

This suggests a compelling need for accelerated and more in-depth policy coordination and contingency planning. One problem on the American side is that Korea has been treated as a second-tier issue. It has not received sustained week-to-week high-level attention necessary to manage the Korean Peninsula commensurate with the geostrategic stake for U.S. interests in the Pacific. This is the underlying logic behind the idea of a Special Envoy. It should be recalled that

eventually Clinton granted Robert Galucci this title, yet since his departure no replacement has been named. This should not be confused with the designation of a Four-Party Talks representative, who would report to the Assistant Secretary, as the Department of State would likely prefer.

The U.S. and ROK must have a candid dialogue about what strategic choice to pursue: either squeeze the DPRK until it collapses or a strategy designed to put a less dangerous DPRK on life support. The latter approach requires all countries engaged to synchronize policies with their respective domestic politics. This in turn requires reciprocity from the DPRK for any steps taken by the U.S., ROK or Japan to demonstrate to the respective legislatures and publics that diplomacy with Pyongyang is a two-way street.

At the same time, contingency planning for massive refugee flows should be quietly pursued in discussions with Japan and China, and Russia. This is the immediate contingency problem. At the same time, planning for the initial steps in picking up the pieces in the event of implosion must be very quietly, but candidly discussed: Is it simply an internal Korean affair? Does Seoul want or need international help, financial or otherwise in the reunification process? Failure to step up to these sorts of questions will likely result in attenuation of the U.S.-ROK alliance at the expense of both Korean and American interests, and perhaps

even the stability of Northeast Asia..

While there is widespread international consensus that a soft landing and gradual reunification process is the preferred outcome, it appears increasingly difficult to obtain. As suggested above, in the optimal scenario, reunification would be a multi-stage process, beginning with modest confidence building measures and an emphasis on economic cooperation. The December 1991 North-South agreement on reconciliation and cooperation offers a more than adequate framework for such a process, with various joint commissions overseeing each realm of inter-action. Accelerated economic activity along with social and political interchange such as exchanges of divided families, mail and phone communication would occur in the initial phases.

In the military realm, agreements on a hotline, notification of exercises, and a talks on a pull back of troops and artillery to an agreed distance from the DMZ might be an initial phase of CSBMs. The larger question of a major reduction of conventional forces, perhaps modeled on the experience of the Conventional forces in Europe (CFE) would be substantially more difficult. Such an arms reduction process would be more likely to begin in a way that could make progress in a second phase of this reconciliation process.

Similarly, in the areas of economic, social/cultural and political a first phase which one can consider beginning in

1991 and lasting for perhaps another 1~2 years would include initial tentative movement. Seoul, as it appears poised to do, could raise the \$5 million limit on direct investment. Seoul and Pyongyang might agree to request a Korean Reconstruction Fund to be created as a window in either the World Bank or Asian Development Bank. Initial cultural exchanges — sports, dance, arts, film — might occur. Efforts to allow Pyongyang to host some of the 2002 World Cup events might also be of symbolic value.

In the second phase, there would essentially be qualitatively and quantitatively more of the same. More economic involvement, more social/cultural exchanges, wider contact and progress on confidence building measures and arms reductions. The assumption here is that this process would produce enough tangible benefits to strengthen the Pyongyang regime such that any dangers to it from the shattering of social myths would be offset by the material progress resulting from its opening. This would then provide a new sense of legitimacy enabling the regime to, in effect, forge a new social contract based on the concrete benefits to North Koreans everyday life and a looser authoritarianism by the state. This is roughly what has occurred in China, and to a lesser degree, in Vietnam.

The third stage would be one variation or another of the confederal models which have been proposed by Pyongyang, Seoul (and by opposition leader Kim Dae Jung). Broadly it

would be a version of a "One country, two systems" model. Again, the premise here is that the DPRK economy is revived sufficiently to sustain North Korea as a functioning entity. Discussion of the details of the various confederation proposals is beyond the scope of this paper. But initially it would permit both Korea to maintain their respective political systems and military forces, gradually moving towards unifying them. Perhaps an inter-Korean parliament which might over time merge with the North and South's respective legislatures

There would initially be the outward symbols of unification, one national flag, one Olympic team, one Asian Games team, etc. At a latter point in this stage, there might be a merger of foreign embassies and joint diplomatic representation.

How probable is this scenario? It is difficult to gauge, but judging from the reluctance of Pyongyang to pursue wider economic openings, internal market-oriented reforms and even things such as family exchanges, it appears that the fear of not being able to control any opening up is a significant, and perhaps insurmountable impediment. The regime's behavior suggests that it believes the extreme closed nature of North Korean society is viewed as key to its rule. The question would be whether it has or can reach a state in which the benefits of pursuing such a strategy are worth the risk it would entail. While this is not impossible, it is

difficult to view it as highly probably unless there is a rapid and radical change in Pyongyang's economic policies, both domestic and international.

The structure of the DPRK economy bears more resemblance to the industrial economies of communist eastern Europe than to China and Vietnam. Thus it would likely require "shock treatment" to resuscitate its moribund economy. This would be even more difficult to achieve than the type of initial reforms which China or Vietnam have implemented and would almost certainly have dire political consequences for the ruling elite in Pyongyang.

To achieve a soft landing requires above all a level of comfort and trust between North and South Korea that is difficult to imagine at present. It would mean a psychological transformation beyond the "zero-sum" psychology of the past four decades. In short, it would require the ROK to become a "good winner" and the North to be a "good loser." The U.S. and ROK must find a way to assuage the DPRK fear of absorption. If that is possible than a soft landing either under the scenario described above, or by a form of "peaceful implosion," a variant of what occurred in places such as Germany or Romania might theoretically be possible. But such an outcome means, as Winston Churchill advised half a century ago, "In victory, magnanimity."

The transformation of the Korean Peninsula. how it occurs and how the surrounding powers respond will play a

significant role in reshaping the geopolitics of Northeast Asia. It holds the potential to give a "strategic shock" to the region, altering the respective positions of the major powers. As desirable as a world without North Korea might be, the problem is walking through the minefields to get there without a military conflict or major damage to the U.S.-ROK alliance, U.S.-Japan relations and to U.S. and Japanese interests in Northeast Asia.

□ 국문 요약

4자회담에 대한 미국의 입장과 정책

미국정책에 있어서 동북아시아는 가장 중요한 아태지역의 사안으로 부각되고 있다. 그러나 미국의 이해관계에서 한반도가 항상 우선시 되는 것은 아니며, 오히려 중국과 일본이 중시되고 있다. 미국의 정책입안자들은 우선적으로 중국과 미국관계의 새로운 균형을 모색하고 있다. 태평양 방위전략에서 긴요한 미·일동맹에 대한 관심과 진전이 미국의 두 번째 주요 관심사이다. 그러나 아태지역에서 미국 이해관계에 가장 긴급한 문제는 한반도 문제가 평화적으로 해결되지 않고 어떤 다른 시나리오에 의해 수반될 수 있는 위협이다. 한반도 통일은 근본적으로 남북한의 행동과 결단에 의해 결정될 것이며 예기치 않은 방식으로 이루어질 것 같다.

대북한 외교의 새로운 국면은 1994년 10월의 미·북간 기본합의문에서 비롯되고 있다. 기본합의문은 북한의 핵무기 계획을 저지하는데 성공하였으나, 한반도에서의 긴장과 재래식 군사위협을 감소시키지 못하였고, 남북화해도 증진시키지 못하였다. 이러한 상황은 북한의 경제악화로 더욱 복잡해지고 있다. 평양은 개혁·개방의 필요성을 인정하고 있으나, 중국형 개혁이 통치신화(김일성주의)와 정치적 통제를 약화시킬 지도 모른다는 두려움 때문에 경제를 실질적으로 개편하지 못하고 있다. 북한은 제한적 경제개방정책을 시험하면서 '임시방편적 전략'(muddle through strategy)을 구사하고 있다. 평양은 시험적 수준 이상으로 체계적인 경제개방과 개혁을 할 능력이 없는데, 이는 핵협상의 논리를 약화시키고 있고 4자회담의 타결전망을 제약할 수 있다.

잠수함사건에 대한 북한의 사과로 북한이 4자회담의 틀에서 의미있는

화해과정으로 나갈 것이라는 기대가 있으나, 북한은 연간 120만톤 가량으로 추정되는 대량의 식량부족을 개선하기 위하여 1997년 한해 동안 전세계로부터 대규모의 자선을 유도하기 위한 정치적 분위기를 지속시킬 지 모른다.

남한을 배제한 채 미국과의 관계를 진전시키려는 북한의 전략은 비생산적인 전략으로 입증되고 있지만 평양의 관점에서 볼 때는 합리적인 전략이다. 반면 미국에는 핵합의를 뛰어넘는 더 큰 전략이 없기 때문에 북한이 1993년 이후 외교현안들을 제시하고 있고, 이는 미·북관계에서 새로운 불신을 야기하고 있다. 제네바 합의문은 핵문제의 성공에도 불구하고 남북한 화해라는 더 큰 정책이 실현되지 않는다면 지속될 수 없을 것 같다.

미국정부 내에는 북한이 붕괴직전에 있기 때문에 한반도 문제는 저절로 해결될 것이라는 인식이 넓게 퍼져 있으나, 이는 또한 긴장요인이 되어 대규모 식량지원을 하는 이유가 되고 있다. 체계적이고 근본적인 경제개혁의 부재로 북한 경제는 계속 쇠퇴하여 10년 혹은 그 이내에 정권이나 체제 또는 정권과 체제 모두에 내적 동요가 있을 것이라는 점은 불가능한 시나리오가 아니다. 그러나 북한의 지속적인 경제쇠퇴에도 불구하고 군사력 감축이 이루어지지 않았기 때문에, 북한은 서울에 상당한 피해를 입힐 능력을 갖고 있으며 핵원료를 무기화한다면 적어도 금세기 말까지 불투명한 핵강국일 수 있다.

북한의 잠수함 사건 사과에 따른 새로운 정치적 분위기는 서울, 동경, 워싱턴에 의한 대규모 국제식량원조의 길을 열어 놓았다. 북한은 보그드문 사과를 하였고 식량원조를 받기 위하여 4자회담의 참여를 저울질하고 있다. 실질적 문제로서 미국과 한국은 북한과의 외교적 역학관계를 변화시킬 필요가 있다. 명확한 전략방향의 부재는 북한이 의제를 설정하기 쉽게 만들고 있다. 대규모 식량원조가 인도주의적 행동과 선의

의 태도로 인식된다면 그것은 폭넓은 협상을 시작할 수 있는 유용한 수단일 수 있다. 그러나 북한이 아무 것도 주지않고 얻기만 하려 한다면 최근의 활동들은 불행한 전례가 될 것이다.

북한은 남한에 의한 흡수에 대한 안전판과 정당성의 원천으로서 미국과 전략적 관계를 구축한다는 명백한 전략을 갖고 있으며, 한·미동맹에 긴장을 계속 야기하면서 정전협정을 대치할 수 있는 '새로운 잠정적인 평화 메커니즘'을 요구하고 있다. 이러한 생각은 미국을 남한안보의 동맹국과 보장자로부터 평화수호자와 공명정대한 조정자로 변화시키고자 하려는 의도이다.

4자회담은 한반도 문제를 해결하는데 적절한 메커니즘임을 입증하고 있다. 그러나 4강에 둘러싸여 있는 한반도의 현실속에서 또 다른 가능성들을 고려하고, 누가 협상테이블에 있어야 하는가를 결정하기 전에 협상의 목적이 무엇인가 하는 문제가 제기되어야 한다.

경제·정치적 협력, 가족재회, 문화교류와 같은 문제들은 남북기본합의서라는 훌륭한 틀을 갖고 있는 남북간 대화에 가장 적절한 것으로 보인다. 성질상 남북간 문제이나 미군의 전진배치 주둔 및 한국과의 안보조약 때문에 휴전, 군축, 평화조약과 같은 문제들의 논의에는 반드시 미국이 포함되어야 할 것이다. 평화조약 보장, 한반도 비핵화, 통일한국의 재건 및 국제경제 협력과 같은 문제와 관련해서는 주변의 주요 열강들에게 일정한 역할이 주어질 수 있을 것이다.

이같은 고려들이 주어지면, 두가지 가능성이 존재한다: 4자회담은 몇 개의 실무그룹을 조직하고 위에서 제기된 논리에 따라서 다양한 당사국들을 끌어들이 수 있을 것이다; 혹은 4자회담은 러시아와 일본을 참가시켜 더 광범위한 평화회의에서 회담의 목적에 따라 관련당사국들이 다양하게 협상하는 형태가 될 수도 있을 것이다.

한미가 합의된 협상지침이나 원칙없이 다자회담에 임하면 그 과정은

비생산적이기 쉽다. 따라서 북한으로부터 무엇을 원하는지, 그리고 그것에 대해 어떤 대가를 지불할 준비가 되어 있는지에 대한 한·미간의 의견이 일치해야 한다. 대규모 군사위협 축소에 대한 경제적 혜택이라는 포괄적 타결(comprehensive package)을 위한 가장 효과적인 방법은 한국, 일본, 미국에서 도덕성과 신뢰성을 가진 인물이 대통령 특사로서 역할을 수행하는 것이다.

북한의 위협을 감소시키고 남북관계를 진전시키기 위해서는 북한이 연착륙하거나 현상태가 지속(no-landing)되어야 한다. 이를 위해서는 아래와 같은 3단계 과정이 요구된다.

제1단계: 서로가 규범적으로 대해야 한다. 북한의 미사일기술통제체제(MTCR) 고수와 생화학무기조약 가입, 남북한간의 핫라인 개설, 남북 경제공동위원회 가동, 이산가족의 대화와 방문 허용, 미국의 연락사무소 개설, 북한의 세계은행과 아시아개발은행(ADB) 가입 지원, 한국의 대규모 대북 경제투자, 한·미·일 삼국의 북한에 대한 경영관리 노하우 제공 등이 필요하다.

제2단계: 한반도에 평화구조를 정착시켜야 한다. 북한의 비무장지대로부터 스커드 미사일과 장거리포 철수, 남북군사공동위원회 가동과 군축협상 개시, 가족방문에 관한 협정 체결 등이 중요하다.

제3단계: 연합안을 토의하고, 4강국의 보장을 실현해야 한다. 남북화해와 교차승인, 남북한간 군축 실현시까지 주한미군 유지 등이 필요하다.

연착륙 시나리오는 북한이 경제개혁을 추진하게 하고 남북관계의 변화를 유도할 수 있어야 한다. 북한은 흡수통일이나 붕괴 모두를 원하지 않고 있다. 연착륙을 성공시키기 위해서는 과거의 제로-섬(zero-sum) 게임의 심리로부터 벗어나 남북한간의 신뢰와 믿음을 쌓아야 하며, 한·미 양국은 흡수통일에 대한 북한의 불안을 완화시킬 수 있는 길을 찾아야 한다.

II

China's Perspectives and Position about the Proposed "Four-Party Talks"

Zhou Xing-Bao

(Vice President, China Institute of International Studies)

On March 5, 1997, the joint briefing about the proposed "Four-Party Talks" by the two sides of the Republic of Korea and the United States for the side of the Democratic People's Republic of Korea was, after being postponed twice, at last held in New York. This was the first significant substantial step with regard to the proposal for establishing a peace system on the Korean Peninsula through talks among the US, China, the ROK and the DPRK, ever since the proposal was put forward at the Cheju Summit between the US and ROK on April 16, 1996. For the first time, a DPRK delegation headed by a Deputy Foreign Minister sat together with the officials of the US and ROK and listened to the explanation by the latter about the proposed "Four-Party Talks". After the briefing, the North Korean officials said that North Korea would continue to study and consider the proposal. Although the specific result of this meeting is not

yet clear, at least the door towards the "Four-Party Talks" is not shut. People are of the view that the holding of such a meeting itself has some positive significance and therefore the meeting has attracted extensive attention from the international community.

As a scholar, I am not in the position to speak for the Chinese Government, but I would nevertheless like to talk about my personal understanding of China's perspectives and position about the proposed "Four-Party Talks" and to present my views here for discussion and exchanges with my respected colleagues from various countries.

1. China understands the desire to replace the Armistice Agreement with a peace system on the Korean Peninsula.

Nearly 44 years have passed since the signing of the Korean Armistice Agreement. In the nearly half a century from July 1953 to now, great changes took place in the world as well as in the international pattern. Similarly, major changes have also taken place in both South and North Korea and in the relations among both Koreas and the surrounding countries. By and large, the Cold War has ended in the world for several years. Peace and development have become the two major themes of the world today. However, the Korean Peninsula is still in a state of division and confrontation between the South and North, and is still in a

state of fragile armistice. This is certainly something that the entire Korean nation and the peoples of various countries including China do not want to see. Mountains and rivers connect China and the DPRK together while there is only a narrow stripe of water between China and the ROK. There have always been close friendly ties between the Chinese people and the Korean people since very ancient times. The Chinese Government and people pay great attention to the situation on the Korean Peninsula and sincerely hope that peace stability will be maintained on the Peninsula, that real national reconciliation will take place and that peaceful unification will be realized.

The present confrontation between South and North Korea and the tense situation on the Peninsula are most harmful to the economic development and the people's well-being of both Koreas. It is the urgent and strong desire of the entire Korean nation and the call of the times to build up a peace system to replace the current state of armistice, to ease the tension and to maintain lasting peace on the Peninsula. The Chinese Government and people sympathize with and support such a desire, and express their understanding for all the rational propositions conducive to the gradual establishment of a peace system, including the proposal for "Four-Party Talks". The establishment of a peace system on the Peninsula is not only in the interests of both South and North Korea, but also in the interests of the

peoples of the Asia-Pacific region and the rest of the world. China as a signatory of the 1953 Armistice Agreement and a party concerned, will as a matter of course make its own due positive contribution to the establishment of a peace system on the Peninsula. And the Armistice Agreement will remain valid until the establishment of the new peace system and all parties concerned must abide by the Agreement before that.

2. The realization of "Four-Party Talks" depends on the achievement of identical view on the proposal among all the parties concerned.

After the US and ROK sides put forward the proposal about "Four-Party Talks", the Chinese side expressed its understanding for the proposal. Therefore there will be no difficulty for China to participate if the talks are to be held. However, it seems that the other three parties have not yet achieved an identical view on the proposal for the talks. The DPRK side has said that it still has to study and consider the proposal. Therefore, the two sides, namely the United States and South Korea, that raised the proposal need to increase their communication with North Korea, to carry out full dialogue and consultation with it and to increase mutual trust and understanding. The DPRK side once pointed out emphatically: "Our Republic regards independence as its life. The national self-respect of the people of our country is higher than that of anyone." "Whether it is 'Four-Party Talks'

or North-South dialogue, they are the things that we should handle by ourselves after we get sufficient information about them”¹⁾

People are glad to see that recently the contacts and dialogues between the DPRK and the US and among the ROK, the US and the DPRK have markedly increased. The director of the American Department of the DPRK's Foreign Ministry paid two visits to the US respectively in October and December, 1996, and held 9 talks with the officials from the US state Department with certain positive results. From March 3 to March 18 this year, Mr. Kim Gye-Gwan, Deputy Minister of Foreign Affairs of the DPRK visited New York and Washington, D.C. and held bilateral talks with the United States and some encouraging results were achieved. On March 5, the explanatory meeting for the “Four-Party Talks” proposal between the DPRK and the US and ROK was at last held. It is hoped that such momentum for contacts and dialogues will be maintained and the way will be paved for the realization of the proposal for the “Four-Party Talks”.

3. The settlement of the issue of the Korean Peninsula and the building of the peace system, in the final analysis, will depend on the actual and real reconciliation between North and South Korea.

The Korean Peninsula is a Peninsula belonging to the

1) *Rodong Sirmun*, Nov. 30, 1996.

people of the Peninsula. The issue of the Korean Peninsula should be resolved by the Korean nation. And things concerning the Korean Peninsula should after all be done by the people of the Peninsula themselves.

Owing to the war over forty years ago, the Korean Peninsula is still divided. For the entire Korean nation this is very unfortunate and this is also something that the Chinese people would not like to see. It is the common desire cherished by the 70 million Korean people to realize the national reconciliation and create lasting peace. Along with the developments and changes in the world situation, the relations between South and North Korea have also seen intermittent changes. In 1972, the first dialogue was held between the two Koreas and a joint statement was issued in July, in which the three principles of "independence, peaceful reunification and national solidarity" were raised. In 1991, through dialogues and consultations, South and North Korea signed in December the "Agreement on Reconciliation, Mutual Non-aggression and Cooperation and Exchanges" and the "Declaration on Denuclearization of the Korean Peninsula". With those two important documents, major progress was made in the process of North-South reconciliation, and a bright prospect was brought to the light for the development of the situation on the Peninsula. In 1994 the two sides reached an agreement to hold the first summit talks. Just when people were looking forward to this great historic

summit meeting, President Kim Il-song passed away unfortunately. The process of the national reconciliation on the Peninsula suffered another setback.

In recent years, people are delighted to see that although tensions cropped up now and then in the relations between South and North Korea, the exchanges and contacts between the two sides were still going on, and there was even some progress in these exchanges and contacts. When the economic exchanges first started in 1989, the total amount was only US \$ 18 million and in 1995 it had increased to US \$ 287 million.²⁾ Big business groups of South Korea such as Samsung and Daewoo began to invest in North Korea. What is regrettable is that the trade and economic cooperation between the two sides are often disturbed and interrupted by political factors and are not able to develop smoothly. If both South and North Korea can pursue a comparatively persistent policy in regard to this, the economic exchanges between the two sides will surely expand more rapidly. Besides, various forms of cooperation are going on between South and North Korea through KEDO and the Tumen River Development Program organized by UNDP. And when North Korea suffered from big floods for two successive years, South Korea also provided a considerable amount of food aid. These are all positive

2) Kim Dae-jung's Speech at the College of Foreign Affairs, Beijing, Oct. 14, 1996.

factors which will undoubtedly promote the reconciliation and cooperation between the two sides. The growth of these positive factors will eventually increase the mutual trust between South and North Korea which will be conducive to the relaxation of the tension on the Peninsula and to the creation of a new peace system through dialogues and talks.

Here, one point may perhaps be mentioned. That is that occasional incidents must be handled properly, and these incidents should not be made use of for some other purposes. Once some incidents happen, they should be handled in a cool-minded, prudent and balanced way. In handling such incidents, the starting point should be the overall peace and stability on the Korean Peninsula and the long-term aim of the removal of the division and confrontation between South and North Korea. People are glad to see that the submarine incident which took place last September and the Hwang Jang-Yop incident which took place last February have, through the pains-taking and meticulous efforts by the parties concerned, been settled properly.

4. The domestic stability of both South and North Korea is a positive factor in promoting the building of a new peace system on the Peninsula and it is obviously unwise to proceed from the assumption that the other side will collapse imminently.

The process of building a peace system on the Peninsula

is certainly also subjected to the influence of the domestic situation in both North and South Korea. In recent years, the decline of the economic growth rate, the increase in the foreign trade deficit, the large-scale industrial actions, the political scandals represented by the bankruptcy of Hanbo Iron and Steel Co., and the repeated reshuffles of the Government in South Korea all have some negative influence on its domestic stability. The main problem of North Korea is its economic difficulties. The national economy has seen negative growth for several years in a row. And the very big floods in 1995 and 1996 have led to a food shortage which is causing great difficulties to the national economic construction and the people's life. A spokesman of the DPRK's committee to cope with floods said on Feb. 3, 1997 that by the end of 1996, the total amount of stored grain in the country was only 246,000 tons, and that while the country's annual demand for food supply is 4.82 million tons, the grain output of 1996 was only 2.502 million tons. The DPRK has repeatedly appealed to the international community for assistance in food grains. It will obviously be unwise to exaggerate the negative factors of the other side on the basis that there are some difficulties and problems there, and then conclude that the other side's government would soon collapse, and further to formulate policies accordingly, for that conclusion might be in disconformity with the reality. That sort of way of doing things is inconducive to

increasing mutual trust, harmful to the overall peace and stability on the Peninsula and eventually detrimental to the building of a new peace system.

It is perhaps appropriate to use some space here to discuss the domestic situation in the DPRK. As a Chinese scholar, I have no prejudice to either side of the Korean Peninsula. As I mentioned above, there do exist quite a lot of difficulties and problems in North Korea. Some of them are quite serious indeed and will have a far-reaching effect. However, it seems to me that at the same time one should also see that in the domestic situation in North Korea, there are also a positive side and some bright spots. After the death of President Kim Il-Song, no turmoil occurred in North Korea quite contrarily to what some people had predicted. Although Mr. Kim Jong-Il has not yet formally assumed the highest posts in the Workers' Party and Government, his position as the top leader is already established. For the past three years, in spite of numerous difficulties, the Government has been operating normally and in an orderly way under the leadership of Mr. Kim Jong-Il. Viewed from its foreign policy actions towards the US and Japan, the work of the Government has maintained quite high efficiency. The world is developing and changing, and so is North Korea. In the past three years, North Korea adopted some policies in accordance with the reality on its road to build socialism of the Korean type and has had a series of positive changes. At

the end of 1993, North Korea raised the policy of "Three Firsts", namely Agriculture First, Light Industry First, and Foreign Trade First. This was a major readjustment of its previous strategy of "Developing heavy industry as the priority and developing agriculture and light industry at the same time". It proceeded from the reality and decided to have three years from 1994 on as a period of economic "buffer". The Workers' Party and the Government have attached greater importance to economic work. On April 24, 1996 at a rally to celebrate the 64th anniversary of the founding of KPA, Chief of the KPA General Staff Vice Marshal Kim Yong-Chun emphasized in his speech that to push forward the socialist economic construction is "the most important work in the present period."³⁾ The joint New Year's editorial of 1997 of the three most important newspapers of North Korea respectively of the Party, the Army and the Youth League also pointed out clearly that the task of 1997 was to raise the people's living standard to the maximum degree and to resolutely resolve the food problem for the people. North Korea is also making great efforts to expand trade and economic cooperation with foreign countries. The trade between the DPRK and Japan increased 20% from 1994 to 1995 and reached the amount of US \$ 590 million. The Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone was established six years ago, and then in 1995 it was decided to

3) *Renmin Ribao* (People's Daily), April 25, 1996, p. 6.

expand this Free Economic and Trade Zone to the city of Chongjin. Meanwhile, it has been planned to establish two more free economic and trade zones respectively in Nampo and Sinuiju. North Korea is making great efforts to seek foreign investment too. In 1996 it held two investment seminars in Tokyo and Hong Kong successively. Then in the middle of September 1996 a large-scale investment forum was held in Rajin-Sonbong Zone, which was attended by businessmen from 26 countries and regions. At the World Economic Forum in Davos earlier this year, Mr. Kim Jong-woo, an responsible official for foreign trade from the DPRK said that the DPRK's Free Economic and Trade Zone had set up 65 projects with US \$ 900 million foreign investment and the total amount of foreign investment that had been agreed upon was US \$ 2 billion already.⁴⁾ A senior official of the DPRK mission in Geneva Mr. Se Cheul said that DPRK was actively seeking foreign investment and this constituted the key link in developing North Korea's economy.⁵⁾ In order to attract more foreign investment North Korea formulated and revised many laws to provide favorable conditions to foreign investors in recent years such as "Regulations for Entry and Exist Without Visa". "Foreigners' Income Tax Law" etc.. Meanwhile, the DPRK has also agreed to provide the foreign technical personnel participating in the

4) *Associated Press*, Feb. 4, 1997, Geneva.

5) *Ibid.*

light-water reactors project protection similar to consular protection. In August 1996, the DPRK announced that it would open its air space to foreign airlines, including those whose headquarters were in Seoul, as of December 1996. The DPRK dispatched two delegates to participate, for the first time, in the North Pacific Group meeting of CSCAP held in Vancouver, Canada from Jan. 31 to Feb. 2 this year. With regard to the management in agriculture, North Korea started to introduce a new system of management with the working group as the operation unit in the cooperative farms of the whole country from the middle of 1996. Under this new system, the accounting unit is changed from the previous working team of about 100 people to the working group of about 10 to 20 people. The working group will get the contract and plan its production. And if the output exceeds the planned target, the extra products will be kept by the group and they are free to sell this part of the products on the market. This new system has aroused the peasant's great initiative in production.⁶⁾ At present, the peasants' markets all over the country have become more dynamic. There are even quite a number of peasants' markets in the City of Pyongyang, the biggest of which holds about ten thousand people every day. It may be said that North Korea is not entirely unchangeable, as some people think it is. Some positive changes are gradually taking place

6) *Renmin Ribao*(*People's Daily*), Jan. 2, 1997, p. 7.

there.

Of course, there is also a positive side in the domestic situation of the ROK. On the whole South Korea is still enjoying high-speed economic growth. In 1996 the economic growth rate was 6.9%, which was still much higher than the average growth rate of the world. In 1995, the ROK's per capita GNP surpassed US \$ 10,000 and reached US \$ 10,076. Thus ROK became one of the 21 countries in the world, whose per capita GNP was over US \$ 10,000. In 1994, ROK ranked 12th in the world in terms of GNP and in 1995 it became the 11th largest economy in the world. At the end of 1996, ROK formally joined OECD and became its 29th full member.

In conclusion, the domestic situation of both Koreas has a major impact on the development of the relations between the two sides. When making an estimation or analysis of the domestic situation of North Korea or South Korea, one should neither see only the negative side, nor see only the positive and bright side. What one should do is to be objective, to seek truth from facts, get an all-round picture and avoid one-sidedness. Only when an all-round, correct and objective estimation of the domestic situation of each side is made by the other, can it be possible to take the appropriate measures to promote the reconciliation between the South and North and push the whole situation on the Peninsula to further develop in the favorable direction.

5. China maintains and develops relations of friendly cooperation with both South and North Korea, supports everything that is conducive to the peace and stability on the Korean Peninsula and strives to make its own contribution to the lasting peace of the Peninsula.

China's foreign policy aim is to develop friendly relations of cooperation with all countries, especially with its surrounding countries on the basis of the Five Principles of Peaceful Co-existence, so as to maintain peace and stability in the world and create and maintain a favorable international environment for its economic construction and its cause of modernization. Proceeding from this, China attaches great importance to its good-neighborliness with both DPRK and ROK, strives to develop all-round friendly cooperation with them and is ready to make efforts to promote peace and stability on the Peninsula, because this is not only in the interests of the Chinese people, but also in the interests of the people of the DPRK, ROK and the rest of the world.

Due to the reasons known to all, China did not have any contact with the ROK for a considerably long period of time. However, along with the developments and changes in the world situation, China began to have non-governmental exchanges with South Korea, especially economic and trade exchanges. After both ROK and DPRK joined the United

Nations in 1991. China established formal diplomatic relations with the Republic of Korea in August 1992. In the less than 5 years since the establishment of the diplomatic relations, the relations and cooperation in various fields between the two countries developed rapidly. The Chinese state leaders including President Jiang Zemin and Premier Li Peng have all visited the Republic of Korea. The bilateral trade has been growing by around 40% every year, and reached around US \$ 20 billion in 1996. China has become the third largest trade partner of South Korea while South Korea has become the fourth largest trade partner of China. The South Korean investment in China has exceeded US \$ 3 billion. The development of the friendly relations between China and the ROK is in the fundamental interests of both countries and constitutes important contribution to the peace and stability on the Korean Peninsula.

China has maintained and developed its traditional friendly relations with the DPRK. There are frequent exchanges of visits by high-ranking officials and extensive exchanges at all levels and in various fields. Broad cooperation including economic and technical cooperation has been going on between the two countries. When North Korea met with difficulties because of the big floods, the Chinese Government and people gave some aid within their capability. When maintaining and developing its traditional friendly relations of cooperation with the DPRK, China also

strictly abides by the Five Principles of the Peaceful Co-existence in the state-to-state relations and adheres to the four principles of "independence, complete equality, mutual respect and non-interference in each other's internal affairs" in the Party-to-Party relations. China never interferes in the domestic affairs of the DPRK and in the line and policies of the Korean Workers' Party.

China's policy towards the Korean Peninsula is to exert efforts to promote the peace and stability on the Peninsula and hope to see its eventual peaceful unification. China does not draw distinction lines in accordance with the ideology, but makes judgments about things according to their own merits case by case. China does its utmost to support everything that is conducive to the peace and stability on the Peninsula to the relaxation of tension there and to the reconciliation between North Korea and South Korea. Long before the establishment of the diplomatic relations between China and South Korea, China's *Renmin Ribao* (People's Daily) published an editorial on top of its front page to express China's support to the Joint Statement issued by the two Koreas in 1972.⁷⁾ Similarly, at the end of 1991, China expressed its warm support and praise to the Basic Agreement signed by North and South Korea. In recent years, China played a positive constructive role with regard to such problems as the nuclear issue on the Peninsula, the

7) *Renmin Ribao* (People's Daily), July 9, 1972.

Hwang Jang-Yop incident, etc. and made contribution to the smooth resolution of these problems. China's maintaining of friendly relations with both North and South Korea constitutes an important factor that plays a positive role in the peace and stability on the Peninsula. China sincerely hopes that, through the patient and pains-taking efforts of all the parties concerned, a new peace system will be established on the Peninsula and its peaceful reunification will eventually be realized.

□ 국문 요약

4자회담에 대한 중국의 시각과 입장

필자는 4자회담에 대한 중국정부의 공식적 견해를 밝힐 수 있는 위치에 있지 않다. 중국이 4자회담에 대하여 어떠한 시각과 입장을 갖고 있는가에 대한 필자 개인의 사적 견해를 제시하고자 한다.

1. 중국은 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하려는 노력을 이해한다. 한반도 주변환경이 1953년 정전협정 체결 당시와는 근본적으로 다르며, 평화와 발전이 현국체질서의 두가지 주요 특징이 되었다. 그러나 한반도에서는 아직도 남북한간에 긴장이 지속되고 있고 정전체제가 위협받고 있다.

한반도와 국경을 접하고 있고 남북한 모두와 선린우호관계를 유지하고 있는 중국은 한반도에서 안정과 평화가 유지되고 한민족이 화해하여 평화통일을 이룩하기를 진심으로 바라고 있다. 중국은 남북한이 현정전체제를 평화체제로 전환하려는 의지와 노력을 지지하며, 1953년 정전협정 체결 당사국으로서 한반도 평화체제 전환과정에서 긍정적인 역할을 행사할 것이다. 새로운 평화체제가 구축될 때까지는 관련 당사국 모두가 정전협정을 준수해야 한다는 것이 중국의 입장이다.

2. 4자회담은 관련 당사국간의 견해가 일치되어야만 실현 가능하다. 미국과 한국이 4자회담 개최를 제의한 직후 중국은 4자회담 필요성에 공감한다는 입장을 밝힌 바 있다. 따라서 회담이 개최되면 중국은 이에 참여하게 될 것이다.

그러나 남북한과 미국 3자간에 아직 4자회담 개최문제에 대한 합의가

도출되지 않았다. 특히 북한은 4자회담의 목적과 의도가 불명확하다는 입장을 보이고 있다. 3월 5일 뉴욕에서 3자설명회를 개최하여 남북한과 미국 3자간 입장조율이 있었는 바, 이는 4자회담 실현에 기여하게 될 것이다.

3. 평화체제 구축 등 한반도문제의 해결은 남북한간의 진정한 화해 없이는 불가능하다. 한반도문제는 한민족에 의해서 해결되어야만 한다. 그런데 한가지 유념해야할 문제가 있다. 남북한간에 우발적으로 일어나는 사건이 다른 목적으로 이용되어서는 안된다는 것이다. 우발적인 사건들이 한반도의 평화와 안정 그리고 나아가서는 남북간 분단과 갈등을 제거하기 위한 방향으로 신중하고 냉정하게 처리되어야 한다. 작년 9월 잠수함사건과 금년 2월 황장엽비서 사건이 관련 당사자간 세심한 노력을 통해서 적절하게 해결된 것은 다행이라 아니할 수 없다.

4. 남북한의 내부정세 안정은 한반도 평화체제 구축을 앞당기는데 기여하게 될 것이다. 남북한이 상대방을 비난하거나 상대방 정부가 곧 붕괴될 것이라고 결론짓고 붕괴를 촉진시키는 방향으로 정책을 전개해서는 안된다. 이는 상호신뢰를 증진시키는데 부정적으로 작용할 것이며 한반도의 평화와 안정, 나아가 한반도의 새로운 평화체제 구축을 저해하게 될 것이기 때문이다. 남북한이 상호 상대방의 내부정세를 부정적으로만 보지 않고 객관적으로 평가할 때 상호화해를 위한 적절한 조치가 가능하고 한반도정세 발전에 기여하게 될 것이다.

5. 중국은 남북한과 우호협력관계를 유지·발전시키고 있으며, 한반도의 평화와 안정을 위한 건설적인 조치들을 지지하고 스스로도 이를 위해 모든 노력을 다하고 있다.

중국은 대내 경제발전을 위한 유리한 국제환경 조성과 세계 평화와

안정유지를 위해 평화공존 5개원칙에 입각하여 주변국가들과 우호협력 관계를 발전시키는데 외교정책 목표를 두고 있다. 이와 관련, 중국은 남북한과의 선린관계를 중시하고 있으며, 한반도의 평화와 안정을 촉진시키기 위해 모든 노력을 다할 준비가 되어 있다.

중국은 1992년 수교이래 한국과 협력관계를 대폭 발전시켜 왔으며, 북한과도 전통적 우호관계를 유지하고 있다. 중북간에는 고위지도자간 빈번한 접촉이 이루어지고 있고, 기타 다른 분야에서도 광범위한 교류가 진행되고 있다. 중국은 북한과 전통적인 우호협력관계를 발전시켜 나가면서 국가간 관계에서는 평화공존 5개원칙을, 당대 당의 관계에서는 '독립, 평등, 상호존중, 내정불간섭' 등 4개원칙을 엄격하게 준수하고 있다. 중국은 북한의 내정과 노동당의 정책노선을 결코 간섭하지 않고 있다.

중국은 한반도의 평화와 안정 그리고 한반도의 궁극적인 평화통일을 지지한다. 중국은 이데올로기의 상이 여부에 의해서 보다는 공통의 이익에 기초하여 대외정책을 전개하고 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정에 기여하고, 남북한의 긴장완화에 기여하기 위해 모든 노력을 다하고 있다. 중국은 1991년 남북기본합의서 채택을 적극 지지한 바 있으며, 최근에도 북한 핵문제와 황장엽비서 사건이 원만하게 해결되도록 하기 위해 적극적이고도 건설적으로 역할을 행사한 바 있다. 중국은 모든 관련 당사국간의 신중한 노력을 통해 한반도에서 새로운 평화체제가 구축되고 평화통일이 실현되기를 진심으로 희망한다.

III

북한의 대미접근과 4자회담 전략

金 用 浩
(민족통일연구원 연구위원)

1. 머리말

4자회담의 구성원은 남북한과 미국 및 중국이지만 지금까지의 진행과정으로 미루어 보건대 회담성사의 열쇠를 쥐고있는 것은 역시 북한이다. 1996년 4월 16일 한국과 미국의 정상이 제주도에서 제의한 한반도 평화 4자회담이 1년이 다되도록 공전을 거듭한 것도 북한의 미온적 반응 때문이었고 4자회담이 비로소 예비회담의 단계로 넘어가려는 시점에 도달하게 된 것도 북한이 3자설명회에 응하고 4자회담에 대한 조건부 수락의사를 밝힘에 따라 가능해진 때문이다. 지난 1년동안 4자회담의 성사여부에 대해 비판적인 견해가 지배적이었던 것 또한 북한이 4자회담에 대해 긍정적인 입장표명을 하지 않았기 때문이다.

따라서 4자회담에 대한 전망에 앞서 북한의 정책과 입장을 분석하는 것은 필수적인 요소임에 틀림없다. 북한이 4자회담에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지에 대한 분석도 중요한 변수이다. 정책이란 특정국가의 상황인식을 전제로 한 목표와 의지, 환경인식 및 수단으로 구성되고 각자에 대한 인식이 달라지면 그에 따른 정책도 달라지기 때문에¹⁾ 북한의

4자회담에 대한 인식과 정책을 판단하기 위해서는 북한이 현재의 국제 정세를 어떻게 인식하고 있는지에 대한 분석부터 선행되어야 할 것이다. 특히 한반도의 안전보장 레짐을 구축하기 위한 것이 4자회담인 만큼 북한이 어느 수준의 안전보장을 필요로 하고 이를 위해 어느 정도의 대가를 지불할 수 있는지와 안보저해 요소에 대한 인식의 정도를 분석하는 것은 4자회담의 성사여부와도 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다.²⁾

4자회담이 1년 동안 공전된 가장 큰 이유는 성사여부의 열쇠를 쥐고 있는 북한이 4자회담 구도와 자신들의 대외정책목표가 서로 상반된다고 인식했기 때문인 것으로 분석된다. 4자회담은 기본적으로 한반도에서 항구적이면서도 실효성있는 평화체제를 구축하자는데 취지가 있었으나 정전협정에 관한한 미국과의 대화만을 고집하는 북한을 남한과의 대화의 장으로 불러들이려는 의도도 개재되어 있었음을 부정할 수 없다. 바로 이 점이 북한의 대외정책과 정면으로 충돌한 것으로 분석된다.

90년대 이후 미국 주도의 국제질서가 정형화되면서 떠오른 북한 대외정책의 최우선과제는 미국과의 관계개선을 통한 안보 및 경제실익의 확보였다. 그런데 4자회담은 남한과의 평화협정 체결, 그리고 이에 대한 미국 및 중국의 보장이라는 기본구도로 구성되었기 때문에 대미관계 개선에 우선순위를 두었던 북한 외교정책의 관점에서 볼 때 제도수정 내지는 걸림돌로 인식되었을 것이다. 이 때문에 북한이 선뜻 응하지 않았다는 유추도 가능해진다. 북한이 4자회담에 대한 3자설명회에 응했던 것과 뒤이어 조건부 수락의사를 표명한 것도 4자회담과 자신들의 외교

1) 민족통일연구원, 『북한 핵문제: 전망과 과제』(세미나시리즈 93-02), p. 85, 이상우 교수의 토론부분을 참조할 것.

2) 주관적인 안보의 필요성에 대하여는 Robert Jervis, "Cooperation under Anarchy," in Robert Art and Robert Jervis (eds), *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision Making* (2nd edition) (Glenview, Illinois: Scott, Foreman and Company, 1985) 참조.

정책목표를 두고 저울질한 결과임에 틀림이 없다.

4자회담이 제안된 이후 중국의 소극적인 태도를 배경으로 한미간의 공조와 북한의 저돌적인 대미접근이 서로 평행선을 그어왔다고 평가할 수 있다. 한미공조의 핵심은 미국과 북한간의 관계개선이 남북한간의 관계개선과 보조를 맞춰야 한다는 것이었으며, 북한은 나름대로의 안보 구상에 따라 미국과의 관계개선에 몰두해 왔다. 그러나 담보상태에 빠진 남북대화에도 불구하고 미국과 북한간의 관계는 점진적인 발전을 거듭하면서 연락사무소의 개설문제와 대북 무역제재 완화문제에 대한 실무차원의 검토단계에 이르게 된 것은 분명한 사실이다. 이미 평양주재 미 연락사무소에 대한 외교행랑 루트와 관련된 검토작업이 마무리되었고 미국내 북한의 재산동결이 해제되는 등 남북관계의 경색과는 대조적인 양상을 보여왔다.

이 글은 4자회담과 북한 대외정책과의 상관관계에 대한 분석을 바탕으로 북한의 4자회담에 대한 입장과 정책을 유추하려는 것이다. 4자회담을 북한의 대외정책이라는 큰 틀에서 투영해 보고 이를 통해 북한의 손익계산서를 분석하는 것은 우리의 4자회담 전략수립에 유용한 판단기준을 제공할 것이다. 이를 위하여 먼저 미국과 중국이 4자회담에 대해 갖고 있는 기본 입장을 분석하고자 한다. 북한의 4자회담 전략은 이들과 상호작용을 주고받을 수 밖에 없기 때문이다. 아울러 미국과 중국의 4자회담 정책을 고찰하는 것은 이들과 공조를 추구해야 하는 남한의 정책수립에도 반드시 필요한 절차이다. 이 글의 중반부에서는 북한 대외정책의 변화추이와 그에 따른 탈냉전기 북한 대외정책의 기본방향이라는 구도하에서 4자회담이 갖는 의미를 도출하고 있다. 이 작업은 4자회담이 지연되어 왔던 이유를 북한 대외정책 기본방향과의 상충에서 찾아내고 이를 바탕으로 우리의 4자회담 및 대미공조의 기본전략을 구성하

려는 부분과 연결된다. 본 연구의 말미가 될 이 시도는 4자회담의 효율적인 관리를 위한 대안을 제시하고자 하는 것이다.

2. 4자회담에 대한 미국과 중국의 입장

가. 미국의 입장

미국의 4자회담 전략은 미국의 대한반도 정책, 나아가 동북아 전반에 걸친 정책구도에 종속된 요소로서 4자회담에 대한 미국의 정책은 그 상부구조에 대한 이해부터 선행되어야 한다. 미국의 대외정책은 냉전시기를 거치면서 옛소련 및 중국과의 전략적 대결구도에서 유리한 위치를 선점하고 이를 위해 동맹국들을 경제적으로 지원하는 안보외교의 성격을 띠어왔다. 유럽에서는 NATO를 중심으로, 아시아에서는 일본과 한국, 대만과 필리핀으로 연결되는 동맹축을 중심으로 공산세력을 봉쇄하는(containment) 전략을 구사해 왔다. 이같은 전략구도의 맥락은 탈냉전기에도 이어진다고 볼 수 있다. 옛소련을 가상적국으로 구축된 NATO는 독립국가연합(CIS)까지를 포함해 집단안보체제로 재구성되는 과정에 있으며 아시아에서의 역할도 미·일 신안보조약³⁾을 축으로 미국의 역할을 현수준으로 유지한 상태에서 경제적으로만 인식되던 일본의 역할⁴⁾을 안보분야까지 확대시키는 구도로 재현되고 있다.

탈냉전기 미국의 대동북아 정책은 적극적이면서도 포괄적인 개입정책(engagement)으로 표현될 수 있다. 이같은 개입정책은 베트남의 공산

3) 미·일 신안보조약의 주요내용은 미·일 안전보장체제의 아시아-태평양지역에 대한 안보기여의 확인, 일본자위대와 미군간의 상호지원체제의 추진, 동아시아주둔 미군병력의 10만명 유지, 군사기술협력강화, PKO에서의 미·일 협력모색 등이다. 『중앙일보』, 1996년 2월 6일자.

4) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (July 1994), pp. 16~17.

화이후 동아시아지역의 경제적 번영이 미국의 적극적 개입으로 가능할 수 있었다는 인식에 기초하고 있다. 특히 미국의 개입정책은 국제질서 불안정의 원인이 되는 강대국의 탄생을 억지한다는 목표가 내재되어 있다. 탈냉전기 미국의 적극적 개입정책을 주도한 조셉 나이 전 미 국방부 차관보(Joseph Nye, 현 하버드대 케네디 대학원장)는 펠로폰네소스전쟁의 원인을 아테네의 부상과 그로 인한 스파르타의 위기의식에서, 그리고 19세기초 유럽의 불안정과 20세기초 1차대전의 원인이 각각 프랑스와 독일의 부상이었음을 지적하면서 현 동북아시아에서는 중국이 불안정의 근원으로 등장할 가능성이 있음을 시사하고 있다.⁵⁾ 미국의 동북아에 대한 개입정책의 목표중에 중국의 봉쇄가 포함되어 있음을 암시하는 대목으로 볼 수 있다.⁶⁾

미국의 대한반도 및 4자회담 정책의 목표는 남한에서의 현 입지를 유지한 가운데 중국의 봉쇄와 북한에 대한 영향력을 확대하는 것으로 집약될 수 있다. 남한에서의 입지유지란 현상유지(status quo)를 가리키며 대남한정책에 대해서는 변화를 수반하지 않는다는 의미이기도 하다. 그렇다면 미국이 4자회담을 추진하면서 추구해야 할 나머지 두 목표는 서로 연계되어 있다고 볼 수 있다. 북한에 대한 점진적인 영향력 확대를 통해서 중국의 대한반도 영향력을 차단하고 이를 일본 및 대만, 동남아 축으로 연결하여 중국을 봉쇄한다는 발상으로 해석할 수 있다.

이같은 미국의 대한반도 정책구도하에서는 한미 공조를 통해 북미관

5) Joseph S. Nye, Jr., "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (July/August 1995), pp. 91~92.

6) 미국은 경제적 측면에서도 중국에 대한 개입정책(engagement)을 추진하고 있음이 점차 확연해 지고 있다. 최근 고어 미 부통령의 중국방문과 보잉사 및 제너럴 모터스가 중국과 맺은 대규모 계약 등이 중국의 인권문제를 잠시 접어두고 무역중시의 대 중국정책을 추진하는 단적인 사례이다. 다시 말하면 중국의 군사대국화를 경계함과 동시에 중국의 경제를 서방경제체제로 흡수하려는 정책을 병행하는 것으로 볼 수 있다. 위 사례에 대한 자세한 내용은 *The International Herald Tribune*, March 25, 1997 참조.

계와 남북대화를 연계시킴으로써 남북관계 개선을 도모하려는 남한의 입장은 상당히 축소되어 있는 셈이다. 미국의 국익이라는 측면에서 4자 회담을 살펴볼 때 미·북 관계의 발전속도가 남북대화의 발전속도와 비례해야 한다는 것은 어디까지나 선택사항일 뿐 필수사항은 아니기 때문이다. 최악의 경우 북한이 남북대화에 대해서는 최저선만을 충족시키거나 아예 이를 도외시킨 채 미·북 관계에만 매달릴 가능성을 배제할 수 없다. 미국 역시 한미간의 공조를 잠시 접어두고 중국봉쇄라는 보다큰 목표를 위해 대북 영향력 확보에 나설 가능성도 배제할 수 없는 실정이다. 미·북 관계의 진전이 당분간 남북대화의 진전과 비례하지 않을 수도 있다는 우려는 바로 이 점에서 비롯되는 것이다.

나. 중국의 입장

중국의 4자회담에 대한 기본입장은 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정에서 어떤 형태로든 미국의 영향력 확대를 용납할 수 없다는 것이다.⁷⁾ 4자회담은 처음부터 한반도에 대한 미국의 입지확대를 기정사실화하는 것이었으므로 중국의 참여여부가 불확실했던 것이 사실이다. 이는 이미 상당부분 가시화의 단계에까지 도달해 있는 미·북 관계의 진전속도와도 무관하지 않다. 이미 94년 10월에 체결된 미·북 기본합의서를 통해 북한에 중유가 공급되고 있으며 『로동신문』이 공공연히 “미국이 약속한 대로 중유를 공급하고 있다”는 내용의 기사를 게재⁸⁾할

7) 중국의 한반도 문제 전문가들은 미국의 대한반도 영향력 확대에 대해서 거부감을 표시하면서 중국이 북한정권의 붕괴를 방관하지 않을 것과 미국이 북한경제를 회생시키고 체제를 유지하는데 독자적인 영향력을 행사하는 것을 결코 묵과하지 않을 것이라고 공통적으로 지적했다. 중국의 한반도 문제 전문가들과의 인터뷰 결과에 대하여는 김영희, “중국이 있었더니라,” 『중앙일보』, 1996년 7월 20일자.

8) 『로동신문』, 1996년 5월 3일자.

정도로 미국에 대한 신뢰가 형성되어 가는 과정에서 4자회담이 제외되었다. 뿐만 아니라 경수로 공급과정이 비록 한국의 주도로 진행되지만 미국의 막후역할이 적지않을 것으로 예견되는 시점⁹⁾에서 중국이 신포의 경수로건설 자체에 부정적인 견해를 피력하고 있으며 중국을 경유한 남북한간의 항공수송로 제공에도 소극적인 입장을 띠고 있다고 전해진다.¹⁰⁾ 다시 말하면 중국은 미국과 북한간의 핵합의이후 4자회담에 이르기까지 일련의 과정이 북한지역에 대한 영향력을 둘러싼 중국과 미국간의 제로섬 게임으로 인식하고 있는 것이다.

중국의 대북한정책은 역사적으로 지정학적 요인의 영향을 많이 받아왔으며 안보적 측면과도 상당부분 연계되어 있다. 이같은 측면은 중국이 한반도에 군사적으로 개입했던 역사를 고찰해 보면 확연히 드러난다. 중국의唐宋조가 신라의 통일을 원조하는 과정에서 한반도의 북부지방을 차지한 이후 중국대륙의 지배세력은 이 지역이 적대세력의 영향권하에 들어가는 것을 용납하지 않았다. 그것은 중국의 몰락을 의미하기 때문이기도 했다. 멀게는 고려왕조시대 3차례에 걸친 契丹의 개입과 몽고의 고려정벌, 임진왜란 당시 明왕조의 조선원정, 淸의 조선침략과 가깝게는 한국전쟁 당시 중국의 개입 등이 이를 입증하는 사례들이다. 특히 임진왜란 당시 明의 개입과 한국전쟁 당시 중국의 개입은 각기 왜군과 유엔군이 한반도 북부지방의 핵인 평양 점령직후 이뤄진 것이어서 주목할 만하다. 李如松이 이끄는 明의 원군은 고니시 유키나가(小西行長)와 가토 기요마사(加藤清正)의 왜군이 평양을 점령하고 함경도로 진군하던 시점에 행동을 개시했으며 한국전쟁 당시 중국의용군의 개입(10월 16

9) 북한은 공공연히 「한반도 에너지개발기구」(KEDO)가 미국의 주도하에 있다고 언급하고 있다. 『로동신문』, 1996년 5월 3일자.

10) 익명의 대북 사업가와와의 인터뷰. 이 사업가는 현재 추진되는 신포지역 경수로 건설과정에서 노동력과 장비의 운송수단 및 통신설비에 대하여는 중국의 협조에 의존할 수밖에 없지만 중국은 남한에서 이륙한 비행기가 북경을 거쳐 신포로 가는 것 자체에 대한 거부감을 표출하고 있다고 전했다.

일)이 국군과 유엔군의 평양 점령(10월 14일) 이틀후였던 점은 한반도 북부지역이 중국의 안보에 미치는 영향을 단적으로 설명해 주는 대목이다.¹¹⁾

따라서 4자회담에 대한 중국의 정책에서 가장 중요시되는 요소는 북한지역에 대한 미국의 영향력 확대를 억지하는 것이 될 것이다. 4자회담을 통한 한반도 평화체제의 전환은 지금까지의 진행상황으로 미루어 미·북 관계의 진전과 병행될 것이 유력시된다. 그렇다면 4자회담에 대한 중국의 미온적인 태도는 미국의 대북 영향력 확대만을 초래하게 된다는 사실을 감지했을 것이다. 때문에 4자회담에 대한 중국의 입장은 회담 자체의 성사여부나 성패보다는 미국의 영향력 억지라는 요소가 깊게 개재되어 있다고 보아야 한다.

따라서 중국은 3자설명회의 개최시점까지 보여준 미온적이면서도 방관자적 입장을 더 이상 고수할 수 없을 것으로 분석된다. 중국은 자신을 제외한 4자회담의 당사자들이 설명회를 갖게 되고 그 결과로 북한이 4자회담에 조건부 수용의사를 밝힌 시점까지 소극적 방관자의 입장만을 견지해 왔다. 때문에 중국이 4자회담에 부정적인 견해를 갖고 있다는 관측이 흘러나왔고 이같은 분석이 상당부분 개연성 있게 다가온 것도 사실이다. 하지만 4자회담을 본 궤도에 올리기 위한 예비접촉이 남북한과 미국간에만 진행될 경우 중국은 더 이상 이를 묵과하지 않을 것으로 보인다. 미·북 관계가 진전되면 될수록 중국은 4자회담에 대해 더욱 적극성을 띠게 될 것이다.

11) 보다 자세한 사항은 金用浩, “중국의 대한민국 군사개입에 관한 역사적 고찰,” 『軍史』, 제 27 호 (1993), pp. 48~80 참조.

3. 탈냉전기 북한의 대외정책과 4자회담

가. 4자회담에 대한 이론적 조명

4자회담이 제안된 지 1년이 다되도록 담보상태를 거듭해 온 이유를 이론적으로 고찰해 보면 흥미로운 사실이 도출된다. 4자회담을 통해 국제정치이론에서 가장 격렬한 논쟁거리가 되고 있는 신현실주의(neorealism)와 신자유주의(neoliberalism)간의 견해차를 그대로 드러내고 있기 때문이다. 4자회담은 이론적으로 고찰해 볼 때 현실주의적 발상을 갖고 있는 북한을 자유주의적 제도주의(liberal institutionalism), 즉 신자유주의적(neoliberalism) 사고를 통해 이끌어내려는 구도라고 평가할 수 있다.

4자회담은 남북한간의 평화협정을 체결하고 이를 미국과 중국이 보장케 함으로써 한반도 평화보장 레짐(regime)을 구축한다는 다분히 신자유주의적 발상이었던 반면, 미국과의 평화협정 체결만을 고집하는 북한의 정책은 어떠한 초국가적 구속력이나 국가간 상호의존이 부재한 상황(anarchy)하에서 쌍무적 협정을 통해 안전보장을 추구하겠다는 신현실주의적 발상이라고 볼 수 있다. 이 두 가지 관점은 4자회담이라는 평화보장 레짐에 대한 제도적 구속력 여부와 4자회담을 통해 당사자들에게 돌아가는 이익의 현실성 여부, 그리고 한반도 불안정의 근원에 대한 시각차에서 기인하는 것이다.¹²⁾

12) 신현실주의와 신자유주의 학자들간에 벌어지는 논쟁은 대개 다음과 같은 여섯 가지 사안에 대한 것으로 집약될 수 있다. 보다 자세히 지적하자면 무정부상태(anarchy)의 성격과 결과, 국제협력(international cooperation)의 가능성 여부, 상대적 이익(relative gains)과 절대적 이익(absolute gains), 국가목표의 우선순위, 의도(intention)와 능력(capability), 국제기구(institutions)와 레짐(regimes)의 효용성 등이다. 이 가운데 4자회담과 관련해서는 국제협력의 가능성 여부, 상대적 이익과 절대적 이익, 의도와 능력 등이 특히 유관하다. 여섯 가지 사안에 대한 자세한 논의는 David A. Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics," in David A. Baldwin (ed), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia

4자회담은 신자유주의와 신현실주의 학자들간에 벌어지는 학문적 논쟁이 한반도를 둘러싸고 재현되는 계기를 마련해 주었다. 먼저 북한이 미국과의 평화협상만을 고집하는 이면에는 4자회담을 통해 구축될 항구적인 한반도 평화보장 장치에 대한 국제협력(international cooperation)이 사실상 "성사되기 힘들 뿐 아니라 유지하기는 더욱 어렵게 되어"¹³⁾ 결국엔 각 당사국의 결정에 좌우될 것이라는 현실주의적 계산이 깔려있다.

뿐만 아니라 4자회담을 통해 4자 모두에게 이득이 돌아감에도 불구하고 북한이 이에 응하지 않았던 것 역시 신현실주의와 신제도주의 학자들간에 자주 등장하는 관점의 차이와 일맥상통하는 것이다. 북한은 4자회담 구도에 따라 한국전쟁의 실질적 교전당사자 전원이 참여해 제도적 장치를 마련함으로써 4자 모두에게 돌아가는 이익(absolute gains)보다는 남한과 중국을 배제시킨 채 북한이 인식하는 실질적 위협의 근원인 미국과의 쌍무간 협정을 통한 이익(relative gains)을 선호해 왔다.¹⁴⁾ 이는 또한 한미 군사동맹관계가 북한에 대해 차지해온 상대적 불이익을 봉쇄하려는 의도이기도 하다.

4자회담은 또한 북한의 침략의도를 봉쇄하려는 한미와 미국의 막강한 군사력 자체를 위협의 요인으로 간주하는 북한의 인식이 충돌되는 계기가 되었다. 북한은 신현실주의에서 지적하는 바와 같이 군사력의 억지적 측면을 도외시한 채 미국의 강력한 군사력(capability)이 언제든지 물리적인 위협요인이 된다고 인식하고 이를 제어하기 위해 국제질서의 변화에 따라 균형과 정면돌파, 타협 등의 정책을 추구해 왔다.¹⁵⁾

University Press, 1993), pp. 4~8 참조.

13) 국제협력에 대한 신현실주의와 신자유주의간의 논쟁에 대하여는 Joseph M. Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in Baldwin(1993), pp. 301~335 참조.

14) David A. Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics," in Baldwin(1993), pp. 5~6 참조.

그러나 미국과 한국이 4자회담을 제안한 배경에는 불안정의 요인으로 지목되어왔던 북한의 침략의도(intention)를 4자회담이라는 레짐에 종속시킴으로써 북한의 안보적 협력(cooperation)을 보다 용이하게 하고 침략당할(being double-crossed) 가능성을 최소화하려는 의도가 개재되어 있었음을 부정할 수 없다.¹⁶⁾ 다시 말하면 4자회담을 통해 신현실주의학자들과 신자유주의학자들간의 '능력'(capability)과 '의도'(intention)에 대한 논쟁이 재현된 셈이다.¹⁷⁾

나. 탈냉전기 북한대외정책의 목표

북한의 대외정책은 지금까지 살펴본 바와 같이 국제질서의 흐름을 신축적으로 반영하면서 철저히 현실주의적 관점에서 운용되어 왔다. 물론 그 기본방향은 안보의 확보라고 할 수 있다. 중국과 옛소련사이에서 벌인 북한의 외교는 줄타기, 양다리, 등거리 등 술한 수식어를 몰고다닐 정도로 신축성을 띠어왔다. 그 신축성의 이면에는 미국으로부터의 안보적 위협을 옛소련과 중국의 도움으로 대처하겠다는 것이 골자를 이뤄온 만큼 지속성의 측면이 보다 강력히 내재되어 있다고 볼 수 있다. 옛소련의 해체와 동구권의 몰락으로 국제질서가 재편되고 탈냉전시기가 도래하자 북한은 핵개발을 통해 결과적으로 미국과의 연결고리를 만들게 되고 미국과의 관계개선을 외교의 우선순위에 올려놓는등 대외관계 운용상의 신축성을 다시 한 번 과시했다. 그러나 이 경우에 있어서도 미국으로부터의 위협제거라는 북한 대외정책의 목표가 지속적으로 내재되어 있음은 물론이다.

15) 이 전략들에 대하여는 후에 자세히 논의하기로 한다.

16) Robert Keohane, *Afer Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 97.

17) Baldwin (1993), pp. 7~8.

북한의 대외정책 변화는 현실주의적 관점에서 색다른 의미를 도출시킨다. 냉전시대 북한의 주요 외교상대국은 중국과 옛소련이었다. 비록 양국간의 분쟁을 역이용, 미묘한 정책을 추진하면서 실리를 추구했던 북한이지만 대중소 외교를 통해 노렸던 것은 역시 이들의 힘을 빌어 미국으로부터의 위협에 대처한다는 이른바 균형(balancing)전략¹⁸⁾이었다. 북한의 대외정책 행태가 안보적 측면을 강조해 왔던 것은 역시 한국 전쟁에서 유래한 북한정권의 위기의식에서 비롯된다고 볼 수 있으며 미국으로부터의 안보적 위협이 주된 독립변수가 되어왔다고 간주할 수 있다. 미군의 남한주둔과 매년 실시하던 대규모 군사훈련으로 상징되는 미국으로부터의 위협은 북한으로 하여금 중소분쟁의 틈바구니에서도 중국이나 옛소련 일방으로의 완전유착을 선택할 수 없게 하는 요인이 되었다. '준유착'외교를 통해 안보적 실리를 추구했던 것이 냉전시대 북한 대외정책의 특성이었다.¹⁹⁾

동구권의 몰락, 옛소련의 해체, 그리고 걸프전을 거쳐 미국주도의 국제질서가 가시화되자 북한은 핵무기의 개발을 통해 위협에 대처하려는 정면돌파(buckpassing)전략²⁰⁾을 추구하게 된다. 탈냉전시대와 함께 도래한 신국제질서는 북한에게 안보를 지탱해 주던 동맹세력의 와해를 의미한 것이며 동시에 적대세력의 강화로 직결되는 열악한 전략적 환경을 초래하였다. 특히 걸프전을 계기로 지난 50년간 적대국으로 간주해

18) Balancing과 bandwagoning에 대한 자세한 사항은 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979), p. 126; Stephen M. Walt, "Alliances: Balancing and Bandwagoning," in Robert C. Art & Robert Jervis (eds), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (4th edition) (New York: HarperCollins College Publishers, 1996), pp. 108~115 참조.

19) 이에 대한 보다 자세한 사항은 鄭鎮潤, 『북방삼각관계: 북한의 대중·소 관계를 중심으로』(서울: 법문사, 1985)와 金用浩, 『현대북한외교론』(서울: 오름, 1996) 참조.

20) Buckpassing에 대하여는 Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between The World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984) index 참조.

왔던 미국의 주도하에 신국제질서가 형성되면서 북한이 체감한 위기의식은 더욱 증대될 수 밖에 없었다. 90년대 초반 북한이 인식하던 위기상황의 심각성을 보다 설득력있게 설명하기 위해 북한이 처한 대외환경의 변화를 남한의 입장에 적용한 연구는 주목할 만한 판단기준을 제공해 준다.

- 37,000명의 러시아군대가 북한에 주둔하고 있으며 북러 관계가 우호적일 경우
- 미국이 국제정치구도에서 지도적인 위치를 상실하고 러시아 주도의 국제질서가 형성되었음.
- 남한내에는 미군이 존재하지 않으며 한미 관계가 냉각되고 있음.
- 러시아와 북한, 일본이 핵무기 적재가능 무기를 동원해 대규모 군사 훈련을 실시해 왔으며 이들간의 군사적 협력관계가 점차 밀접해 지는 추세에 있음.
- 남북한간의 군사균형이 빠른 속도로 북한에 유리한 방향으로 변화될 경우²¹⁾

남한이 이같은 상황하에서 고도의 위기의식을 느끼게 된다는 점은 부연의 필요가 없을 것이다. 북한의 핵개발은 미국으로부터의 위협에 대해 자체적으로 억지력을 확보하려 했던 시도로 분석할 수 있다. 이를 위해 50년대부터 개발에 착수한 핵개발을 가속화시키는 과정에서 전세계적인 핵비확산을 추구하던 미국의 관심을 이끌게 된 것이다.

북한의 정면돌파전략(buckpassing)은 미국의 핵비확산정책과 맞물려 미국과의 타협(bandwagoning)을 추구하는 전략으로 연결되어 현

21) Andrew Mack, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 4 (April 1993), p. 344.

재에 이른다. 열악한 전략적 환경하에서 최소한의 핵억지력이나마 확보하려 했던 북한의 정면돌파전략은 공교롭게도 핵비확산을 추구하던 미국과의 협상계기를 마련해 주었다. 이는 미국이라는 위협요인을 차단하기 위한 북한 대외정책의 주방향이 균형과 정면돌파를 거쳐 결국 타협으로 귀결되었음을 의미하는 것이다.

이 과정에서 흥미로운 것은 북한 안보외교의 주대상이었던 중국과 옛 소련의 자리를 안보적 위협의 근원이었던 미국이 차지하게 된 현상이다. 북한이 추구했던 균형전략이나 정면돌파전략은 모두 미국이라는 안보적 위협을 제어하기 위한 것이었다. 그러나 타협정책은 안보적 위협과의 관계개선을 통해 위협을 감소시킨다는 전략인 만큼 북한의 대미정책은 냉전시대로 말하자면 대중소 외교만큼의 비중을 차지하게 된 것이다.

따라서 북한이 미국과의 관계개선만을 고집하는 현상은 북한의 대미정책이 냉전시대로 말하자면 대중소외교와 같은 비중을 차지한다는 사실을 토대로 받아들여져야 한다. 북한의 대외정책이 줄곧 추구해 오던 안보외교의 연장선상에서 대미정책을 이해해야 한다는 의미이다. 때문에 북한에게 남북대화는 대미관계와 비교할 때 부수적인 가치만을 떨 수 밖에 없으며 양자가 연계되어 있는 4자회담에 대한 정책 역시 대미관계 개선에 초점이 맞춰져 있다고 분석된다.

북한 대외정책의 기본방향이 대미외교로 전환된 것은 북한 외교정책의 기본이념인 자주, 평화, 친선에 대한 언급에서도 나타난다. 냉전시기 중소분쟁에 휘말리지 않고 이들로부터의 내정간섭을 용납하지 않겠다는 '자주'의 의미는 탈냉전기에 접어들면서 미국 주도의 국제질서가 '자주성과 평등에 기초한 공정한 국제관계'로 전환될 것과 미국이 사실상 주도하는 유엔의 개혁까지를 포함하는 의미로 전환되었다.²²⁾ 특히 중국과

22) 탈냉전기 북한외교에서 '자주'를 통해 나타난 기본원칙에 대한 사항은 김일성, "우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자," 최고인민회의 제9기 1차회의(1990년 5월 24일) 시정연설, 『근로자』 1990년 6호, p. 18 참조; 비교적 최근에 발표된 '자주'에 대한 논의는 "은 세계의 자주화는 인류공동의 위업,"

옛소련의 내정간섭에 대한 우려는 이제 인권문제 거론을 통해 나타나는 미국의 내정간섭에 대한 우려로 전환되어가는 과정으로 분석된다.²³⁾ 미국과 국교를 수립한 지 20년을 바라보는 중국이 미국의 인권문제 거론으로 곤란함을 겪는 것을 지켜 본 북한이고 보면 대미관계 개선의 와중에서 자신의 인권문제가 거론될 것에 대한 논리적 대응책을 강구하지 않을 수 없을 것이다.

냉전시기 북한 대외정책에 있어서 '평화'의 개념은 넓게는 '제국주의의 침략전쟁'에 대해 '평화를 지향하는 진보세력의 연계'를 주장하고 좁게는 한반도에서 '미 제국주의의 침략'에 상반되는 개념으로 활용되는 경향이 있었다. 탈냉전시기로 접어들면서 '평화'의 개념은 미국 주도의 국제질서 하에서 공산주의를 포기한 러시아를 비난하면서 유일 강대국으로 부상한 미국의 독주를 경계²⁴⁾하는 한편 한반도에서는 미국과의 평화협정 체결을 통해 평화체제 전환문제를 직접 거론하는 등 구체성을 띠게 되었다.

한편 냉전기에 제3세계와의 유대강화를 상징하던 '친선'의 이념은 탈냉전시기 다극화의 국제질서하에서 이념과 체제에 관계없이 대외관계를 확대하는 보다 포괄적인 개념으로 변화하고 있다. '국제주의적 원칙'과 '혁명의리'를 강조하면서도 냉전시기 미국의 맹방이었던 대만과의 관계 개선을 시도하는가 하면 최근에는 평양을 방문한 국장급 영국대표단과

중앙방송 1997년 3월 10일자; 이 밖에도 '자주'에 대한 해설로는 허문영, 「북한의 대외정책 현황과 전망」, 『북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망』(민족통일연구원 세미나 시리즈 96-04), pp. 21~22 참조.

23) 안용필, "투쟁으로써만 자주권을 수호할 수 있다." 『로동신문』, 1997년 2월 28일자. 이 논평에서는 미국이 중국과 쿠바등의 인권상황을 거론한 것을 비난하면서 "주권국가들에 대한 단폭한 내정간섭"이라고 규정한 바 있다.

24) 김남현, "평화는 구걸해서 얻을 수 없다." 『로동신문』, 1997년 2월 27일자. 이 글에서는 옛소련이 미국과의 관계개선을 추구한 것을 "제국주의앞에 허리를 굽혀 평화를 구걸"한 것으로 표현하면서 러시아가 "그토록 강대하던 군사력을 스스로 약화시키고 세계의 평화와 안전을 수호하여야 할 중대한 책임"을 스스로 포기한 것에 대해 비난하고 있다. 미국에 대해서는 "오만해질 대로 오만해진" 나머지 "세계의 <현명>"으로 자처하면서 파나마와 걸프전에 개입한 사실을 비난하고 있다.

회담을 가졌으며 스위스에 식량원조를 요청하는 등 외교의 대상을 다각화하는 경향이 가시화되고 있다.

다. 북한의 4자회담 전략분석

지금까지의 논의는 4자회담에 대한 북한의 전략 역시 철저한 현실주의적 사고에서 입안되고 추진될 수 밖에 없다는 추론으로 연결된다. 북한은 대미관계와 대중관계, 그리고 대남정책 등을 나름대로의 기준과 속도를 설정하여 쌍무적으로 추진함으로써 이익을 극대화하려는 대외정책 구도를 지니고 있었다. 때문에 사안에 따라 각기 다른 속도와 협상기준을 적용한다는 계산을 하고 있었던 것으로 분석된다. 특히 안보문제와 관련해서는 철저하게 미국과 협상해 나간다는 전략을 고수해 왔다. 남한에 대하여도 민간차원에 국한된 경제협력과 식량지원은 받아들일 수 있지만 당국간 대화는 여전히 보류한다는 전략을 고수해 왔다.

북한이 4자회담을 선뜻 받아들이지 못했던 것은 4자회담 자체가 북한의 현실주의적 대외전략에 수정을 강요하는 것이었기 때문이다. 우선 미국과의 쌍무관계에서만 해결될 수 있음을 주장해 오던 한반도 평화체제 구축문제에 김일성 사망이후 북한이 대좌조차 거부해 오던 남한이 포함되어 대남정책의 궤도수정이 불가피하게 되었다. 3자설명회에 응하는 시점까지 북한의 대책회의는 대미관계 개선과 남북대화를 연계시키려는 남한과 미국의 공조를 어떻게 와해시킬 것인가에 초점이 맞춰졌을 것이다. 뿐만 아니라 미국과의 평화협정 논의가 4자회담의 틀 안에서 다뤄지게 되어 중국의 개입도 기정사실화되었다. 북한은 한반도 안보문제의 당사자는 자신과 미국이라는 사실을 줄곧 주장해 왔다. 이 문제에 관한 한 중국의 역할도 인정할 수 없다는 입장을 밝힌 바 있다.

“(중략) 미국이 朝美사이에 해결해야 할 문제에 대한 그 누구의 <영향력>이니 <협력>이니 하는 것은 <유일초대국>의 체모에 어울리지 않는 창피스러운 행동이다. (중략) 미국이 누구와의 <협력>을 표방하는 것은 책임회피를 위한 서푼짜리 오그랑수이다. 가소로운 것은 미국이 그 누구의 <영향력>이 우리에게 통하리라고 생각하는 것이다.”²⁵⁾

이는 4자회담과 관련해 한국과 미국이 중국을 이용해 북한에 대해 4자회담을 수용하도록 압력을 가하는 것에 대해 노골적으로 불만을 터뜨린 것이며 한반도 안전보장문제는 북한과 미국간의 문제임을 재확인한 것으로 해석할 수 있다.

현 단계에서 북한의 안보외교가 추구하는 미국과의 평화협정과 그로 인한 위협의 실질적 차단이라는 최종목표에 4자회담은 종속되어 있는 것이다. 때문에 북한의 4자회담 전략의 목표는 너무나 간단하다. 역설적이지만 4자회담이 어떤 형태로든 미국과의 평화협정을 체결하거나 관계를 개선해 나가는데 저해요소가 되지 않도록 하는 것이다. 북한이 추구해 왔던 안보외교의 연장선상에서 4자회담에 대한 전략이 수립되었음은 당연하다. 북한이 4자회담을 또 다른 카드로 활용해 식량지원과 경제적 실익을 확보할 것이란 전망은 북한이 4자회담에 대해 목표가 아닌 언제든지 포기할 수 있는 수단으로서의 가치만을 부여했다는 측면에 기초하고 있다.

따라서 4자회담에 임함으로써 미국과의 평화협정 체결이나 관계개선이 불가능해지거나 혹은 원하는 수준의 안전보장이 이뤄지지 않을 경우 북한은 결코 4자회담에 응하지 않을 것이다. 설사 응했다 하더라도 미련없이 회담 테이블을 떠날 것으로 보인다. 다시 말하면 북한은 4자회

25) 최성국, “책임회피를 위한 오그랑수,” 『로동신문』, 1997년 2월 19일자.

담을 대미관계 개선을 위한 수단으로 하나로 인식하고 있는 것이다. 이는 뒤집어 말하면 4자회담의 성패는 북한이 4자회담과 대미관계 개선간의 상관관계를 어떻게 인식하느냐에 의해 좌우될 수 있음을 의미한다. 즉 4자회담이 없으면 대미관계 개선이 불가능하다고 인식될 경우 4자회담의 전망은 긍정적인 것이 되겠지만, 4자회담과 관계없이 대미관계 개선이 가능할 경우 4자회담의 유용성은 없어지게 되는 것이다.

남북관계 개선의 경우도 물론 마찬가지이다. 북한이 대미관계 개선을 위해 마지못해 4자회담에 응하게 되고 그 과정에서 자연스럽게 남한과 접촉하게 함으로써 남북관계의 개선을 유도한다는 것이 4자회담을 통한 기본구조이다. 그러나 남북관계 개선이 대미관계 개선과 연계되지 않은 채 양자가 독자적으로 운영될 경우 남북관계 개선은 이미 대미관계 개선을 위한 필수조건의 성격을 잃게 되고 북한이 필수조건을 지킬 필요는 없어지게 되는 것이다.

북한은 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 4자회담 과정에서 미국으로부터 단순한 '보장' 이상의 역할을 이끌어 내려 할 것이다. 최소한 미국과의 단독평화협정 체결과 같은 수준의 효과가 없는한 4자회담은 결렬될 가능성이 농후하다. 뿐만 아니라 4자회담의 진행과정에서도 남북한간의 평화협정 체결과 이를 미국과 중국이 보장하는 구도에 대해서는 부정적인 견해를 피력할 가능성 또한 적지 않다고 분석된다.

북한이 4자회담을 대미관계 개선의 수단으로 간주하는 만큼 북한의 4자회담 전략은 한미 공조체제의 견고성에 따라 두 가지의 상반된 방향으로 발전될 수 있다. 한국과 미국은 남북대화와 미-북관계의 진전속도가 비례해야 함을 북한측에 주지시켜 왔으며 4자회담의 성사여부 역시 미-북관계와 연계시켜 왔다. 4자회담이 비록 뚜렷한 진전을 보이지는 않았지만 지금까지 무산되지 않고 예비회담의 단계로나마 넘어갈 시점에 도달할 수 있었던 것은 그만큼 북한에게 대미관계 개선이 절실하다는

것을 시사하는 것이다. 북한은 남북관계의 개선 없이 실질적인 대미관계 개선이 불가능하다고 판단할 경우 남북관계 개선과 4자회담에 전향적인 태도를 보일 것이다. 반대로 한미 공조의 틈바구니(loop-hole)가 생길 경우, 즉 남북대화와 미·북관계 개선 사이의 불균형이 가능하다고 판단되거나 4자회담을 거치지 않고서도 미국과의 평화협정 체결이 가능하다고 여겨질 경우 4자회담이나 남한과의 대화에 소극적으로 임할 가능성이 농후해 진다.

4. 북한의 대미접근과 4자회담 전략, 그리고 우리의 대응책

북한의 대외정책이 철저하게 대미관계 개선을 골자로 추진되고 있다는 점은 4자회담 전략 역시 같은 맥락에서 추진된다는 점을 시사하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 4자회담은 대미관계 개선을 목표로 하는 북한의 대외정책에 종속되어 있는 하나의 변수라는 성격이 강하다. 때문에 북한은 4자회담의 기본취지인 한반도의 평화체제 구축보다는 미국과의 관계개선과 그로부터 파생되는 안보 및 경제적 실익을 중시할 것이다.

북한 대외정책의 기본구도가 미국 중심으로 짜여있고 미국의 동북아 정책 구도 역시 북한의 대미접근과 크게 배치되지 않아 남한으로서는 이들 양자간 관계에 남북대화라는 사안(agenda)을 집어넣어야 하는 입장이다. 4자회담에 대한 남한의 입장은 한반도의 정전상태와 관련된 당사자들이 모두 참여해 항구적이면서도 실효성 있는 평화체제를 구축한다는 것이다. 물론 미국과의 대화만을 고집하면서 평화협정 역시 미국과의 단독체결을 고수했던 북한의 의도를 봉쇄하는 의미도 함축되어 있다. 또한 4자회담을 통해 북한이 거부하고 있는 남북한 당사자간 대화를 이끌어내는 효과도 아울러 거둘 수 있다. 미국에 대하여는 남한의 입

장을 충분히 관철시킬 수 있는 외교루트와 쌍무적 경제관계의 틀이 마련되어 있지만 미국과의 대화만을 고집하는 북한에게 제시할 만한 솔직한 카드가 제한되어 있는 것은 사실이다.

뿐만 아니라 북한이 원하는 것은 '선 안전보장, 후 경제지원'인 반면, 남한이 실질적으로 북한에게 제시할 수 있는 카드는 식량원조 및 경협 등 경제적인 카드로 국한되어 있는 실정이다. 북한은 이를 미국 등 남한 이외의 국가로부터도 얼마든지 받을 수 있다는 계산을 하는 것으로 분석된다. 최근 한국정부가 북한에 대한 민간차원의 쌀지원을 허용한 것이 북한을 4자회담에 끌어들이기 위한 '당근'이라는 언론의 분석도 남한이 북한에 제시할 수 있는 카드가 결국은 경제와 관련된 것에 국한된다는 사실을 다시 한번 입증한 것에 불과하다.

이처럼 4자회담에 대한 남한의 입지가 구조적으로 축소되어 있으므로 회담과정에서 미국의 역할은 필수적이고 따라서 미국의 영향력을 배제한 채 남한만의 주도로는 4자회담이 성사되기를 기대하기 힘들다. 한국은 미국과의 대화만을 고집하는 북한을 남북대화, 특히 당사자간 대화의 장으로 끌어들이기 위해 미·북 관계개선이 남북대화 와 연계되어야 한다는 입장을 미국에게 관철시켰다. 또한 미·북 접촉에 대해서도 한반도 평화체제 구축에 대한 논의만큼은 4자회담의 틀 안에서 논의되어야 한다는 입장도 전달되었다.

남한이 지금까지 3자설명회 등에서 나름대로의 주도권을 확보해 놓은 것은 어디까지나 미국과의 공조가 견고했기 때문이다. 남한이 당면한 문제는 이처럼 축소된 입지에도 불구하고 어떻게 4자회담에서 계속 제 목소리를 내면서 북한을 당국자간 대화의 장으로 이끌어내는가 하는 것으로 귀결된다.

아직도 북한은 지난 3월 뉴욕에서 개최되었던 4자회담 설명회에서 소극적인 태도를 보이는 등 남한의 독자적 입지확보를 용납하지 않겠다는

태도를 고수하고 있다.²⁶⁾ 뿐만 아니라 4자회담 설명회에 뒤이어 개최된 미국과의 준고위급회담에 보다 신경을 쓴 흔적이 역력히 나타나는 등 남한의 입지확보가 아직 가시화된 상황은 아님이 분명하다.

북한의 대외정책에서 대미관계가 차지하는 비중이 커졌다는 것은 '通美封南'으로 일컬어지는 부정적 측면 외에도 남한이 이를 역이용하여 북한을 대화의 장으로 이끌어 낼 수 있는 유리한 조건을 제시하는 것이다. 한미공조를 통한 대북한 압박정책은 4자회담의 성사는 물론 북한으로 하여금 남한과의 대화에 나서도록 하는 결정적인 협상무기가 될 수 있다. 문제는 한미간의 공조가 이 협상무기를 어느 정도까지 지원해 줄 수 있는가로 귀결된다.

따라서 한미간의 공조가 결코 미국의 역할을 최대한 축소하고 남한 나름대로의 입지확보에만 부심해야 한다는 의미는 아니다. 북한을 끌어내기 위해서는 북한이 원하는 카드를 써야 한다. 북한이 원하는 카드란 결국 미국과의 관계개선이다. 따라서 미·북 관계개선이 이뤄지는 과정에서 진전속도를 철저히 남북대화의 발전속도와 비례시키기 위하여는 미국의 적극적 개입을 유도해야 한다고 본다.

미국의 개입을 바탕으로 4자회담이 성사되지 않고서는 미·북관계가 실질적으로 개선될 수 없으며 이 과정에서 남북대화의 진전은 필수적임을 북한측에 주지시키는 것이 4자회담에서 남한이 주도적으로 모색해야 할 대안이라고 분석된다. 이 과정에서 제기될 수 있는 외교주권 문제는 상징적인 성격이며 결코 현실점에서 실리적 측면을 반영하는 것은 아니다. 지난 50년간 적대국이었던 미국과 관계를 개선하겠다고 나선 북한은 이미 실리를 위해 상징적 의미를 던져버린 지 오래다. 다만 정당화차원에서 대미 비난을 골자로 하는 선언적 문구들을 아직도 나열하고 있

26) 북한측은 남북한 및 미국의 협상대표간 사진촬영시 사진기자들이 미국측 협상대표를 제외한 남북한 협상대표만 포즈를 취해 줄 것을 요구하자 이를 거부하는 등 3자설명회에서 남북한이 공식대좌하는 이미지를 풍기지 않으려고 노력하는 흔적이 역력했다. 『문화일보』, 1997년 3월 6일자.

을 뿐이다. 때문에 이같이 현실적 판단하에 정책을 추구하는 북한을 끌어들이는데 상징적 의미에만 집착하는 것은 효율적인 대안이 될 수 없다.

□ 요 약

북한의 대외정책은 국제질서의 변화를 신축적으로 반영하면서 운용돼 왔다. 냉전시대 북한 대외정책의 주상대국이었던 중국과 옛소련을 통해서 북한이 추구했던 것은 미국으로부터의 위협을 균형화(balancing)시키는 전략이었다. 중국과 옛소련의 지원을 통해 미국의 위협을 제어해야 했기 때문에 나온 것이 북한의 대중소 균유착 외교라고 볼 수 있다. 그러나 동구권이 몰락하고 옛소련이 해체되는 과정에서 걸프전을 계기로 가시화된 미국주도의 국제질서 형성은 북한의 위기의식을 증가시키게 된다. 더 이상 중국과 옛소련의 힘을 빌어 미국이라는 위협요인을 제어할 수 없게된 북한은 스스로의 지구책을 위해 핵개발이라는 정면돌파전략(buckpassing)을 추구하게 된다. 이같은 북한의 정책은 최소한의 핵억지력이라도 확보해야 한다는 공여지책이었지만 결과적으로는 세계적인 핵비확산을 추구하던 미국과의 협상고리를 마련해 준 결과를 초래했다. 미국과 핵문제를 해결해 나가는 과정에서 북한의 대외정책은 또 한번 커다란 전환을 맞게 된다. 그것은 위협의 원천이었던 미국과의 타협(bandwagoning)을 의미하는 것이었다. 따라서 북한의 대외정책은 국제질서의 변화를 흡수하면서 신축적으로 운용되어 왔지만 그 신축성의 이면에는 미국으로부터의 위협을 차단한다는 지속성이 내재돼 있었던 것이다.

4자회담이 제안된 지 1년 가까이 담보상태를 거듭해 왔던 것은 현실주의적 정책을 추구하던 북한과 제도주의적 사고에 기초한 4자회담이 서로 평행선을 그었기 때문이다. 북한은 실질적 위협의 근원으로 인식하는 미국과의 쌍무적 평화협정체결을 통해 한반도의 평화체제를 구축하려는 구상이지만 4자회담은 남북한과 미국 및 중국이 참여해 한반도 평화보장 레짐을 구축함으로써 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하

려는 시도였다. 북한의 현실주의적 사고와 한미의 4자회담 제안은 국제 협력의 가능성여부, 절대적 이익과 상대적 이익의 비교, 그리고 능력과 의도라는 현실주의와 제도주의간의 견해차이가 한반도를 둘러싸고 그대로 재현되는 계기가 되었다. 북한은 4자회담과 같은 국제적 보장에 대한 협력이 실질적으로 불가능하다는 판단하에 미국과의 대화만을 고집했던 것이다. 뿐만 아니라 4자회담 당사자 모두에게 이익이 됨에도 불구하고 북한이 이에 응하지 않았던 것은 당사자 모두에게 돌아갈 '절대적 이익'보다는 미국과의 단독평화협정체결과 관계개선을 통한 '상대적 이익'을 선호하고 동시에 한미 동맹체제가 북한에게 미치는 '상대적 불이익'을 차단하겠다는 의도였다고 볼 수 있다. 마지막으로 4자회담은 북한의 침략의도(intention)를 한반도 불안정의 근원으로 간주하고 이를 봉쇄하려는 측면이 있지만 북한은 미국의 군사력(capability)을 한반도 불안정의 근원으로 파악하고 있다는 견해차이가 존재한다.

북한의 4자회담 전략은 철저히 현실주의적 계산에 입각해 추진되는 북한 대외정책의 연장선상에서 살펴볼 수 있다. 4자회담은 현단계 북한 대외정책의 최고목표인 미국과의 평화협정 체결과 관계개선을 위한 수단 개념을 띠고 있다. 때문에 4자회담에 임함으로써 미국과의 관계개선에 지장이 초래되거나 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정에서 북한이 원하는 수준의 미국역할이 약속되지 않을 경우 북한은 언제든지 4자회담을 포기할 것이다. 지금까지 4자회담이 비록 만족할 만한 성과를 거두고 있지는 않지만 그래도 무산되지 않고 예비회담의 단계로나마 넘어가려는 시점에 도달할 수 있었던 것은 그만큼 북한에게 미국이라는 카드가 필요했기 때문이다.

우리의 4자회담 전략에서 필수적인 것은 북한이 원하는 카드인 대미 관계 개선을 철저히 이용하는 것이다. 이는 대미관계 개선이 4자회담 및 남북대화 개선과 병행되어야 함은 물론 평화협정체결도 4자회담의 틀

안에서만 가능하다는 사실을 북한측에 주지시키자는 것이다. 물론 이 과정에서 한미간의 공조는 필수적인 것이다. 따라서 4자회담의 진행과정에서 미국의 입지를 축소시키고 우리의 독자적 영역을 구축하는 데에 집착하기 보다는 미국과의 공조를 바탕으로 북한을 압박하는 전략을 구사하는 것이다. 지난 반세기동안 줄곧 적대국으로 세뇌시켜 왔던 미국과의 관계개선을 도모할 정도로 현실주의적인 북한을 상대하면서 어떻게든 제목소리를 내야만 외교를 잘 한다는 상징적 인식에 집착해서는 4자회담을 우리에게 유리한 방향으로 유도할 수 없기 때문이다.

IV

한국의 4자회담 추진방향

白 珍 鉉
(서울대학교 국제지역원 교수)

1. 머리말

한미 양국은 1996년 4월 16일 제주도 정상회담을 통해 한반도 평화 정착을 위한 남북한미중 대표간의 4자회담을 제안하였다. 이 제안이 있는 후 1년이 흘렀지만 회담개최 전망은 여전히 불투명하다. 최근 우여곡절 끝에 4자회담에 대한 3자 공동설명회가 개최되었고, 북한은 대규모 식량지원을 조건으로 회담 참가의사를 시사한 것으로 알려졌다. 북한과 관련한 문제를 속단하는 것처럼 어리석은 일도 없지만 최근의 움직임을 볼 때 4자회담의 개최 가능성은 그 어느 때보다 높아지고 있는 것은 사실인 것 같다.

4자회담은 개최가 목적이 아니라 이를 통해 한반도에 항구적인 평화를 정착하기 위한 수단인 만큼 회담개최 그 자체에 과도한 의미를 부여할 일은 아니다. 다만 회담이 개최될 경우 한국의 제안에 북한이 어떤 의도에서건 응하였다는 사실과, 이를 통해 그동안 중단되었던 남북한간의 접촉이 비록 4자의 틀 내이긴 하지만 재개될 수 있다는데서 일단 의미를 찾을 수 있다. 더구나 북한의 체제가 심각한 난국에 처한 것으로

보이는 현 시점에서 4자 회담이 개최된다는 것은 한반도 위기관리라는 측면에서도 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 4자회담이 이를 통해 한반도에 진정한 평화를 정착시키는 계기가 될 수 있을 것인지는 불투명하다. 특히 후술하듯이 북한이 4자회담에 응해올 경우 그 의도가 우리가 바라듯이 한반도에 진정한 평화를 정착하기 위한 것이라기 보다는 당면한 식량위기나 경제난을 모면해 보려는 것일 가능성이 큰 만큼, 설혹 회담이 개최된다고 해도 이 회담을 통해 한반도에 항구적인 평화를 정착하게 될 전망은 밝지 만은 않다. 오히려 이 회담이 처음부터 북한 식량지원 문제를 놓고 한국에게는 난처한 선택을 강요하게 만들 가능성도 없지 않다. 물론 회담이나 협상의 결과를 시작도 하기 전에 미리 단정할 수는 없다. 어떠한 회담도 처음부터 결과는 보장되지는 않으며 또 실패의 가능성을 내포하고 있다. 결국 이 시점에서 중요한 것은 회담에 대한 근거없는 낙관론이나 지나친 회의론(scepticism)을 극복하고, 이 회담이 개최되는 상황적 맥락을 정확히 이해하고 이러한 바탕위에서 회담의 목적을 달성할 수 있는 나름대로의 전략을 수립하는 것이라고 할 수 있다.

4자회담은 우리가 추진하는 대북정책의 큰 틀 속에서 적절한 자리매김을 할 때에 그 의미가 있다. 4자회담의 성사 가능성이 그 어느 때보다 높은 현재의 한반도는 매우 미묘한 시점이라고 볼 수 있다. 북한은 거의 회복 불가능한 경제위기 가운데 주체사상의 대표적 이론가인 황장엽이 망명하는 등, 체제의 경제적·사상적 기반이 근본적으로 흔들리고 있으며, 과거에는 생각하기조차 어렵던 북한 정권의 급변사태 발생 가능성도 배제할 수 없게 되었다. 이러한 상황은 우리 대북정책의 기본전제들을 원점에서부터 다시 검토하게 만들고 있으며, 여기에는 4자회담도 포함된다. 우리는 현 시점에서 한국 대북정책의 가장 우선적인 과제가 무

엇인지, 또 이러한 과제와 4자회담이 어떠한 관계가 있는지 깊이 성찰해 볼 필요가 있다.

2. 4자회담의 전망

가. 4자회담 제안 1년의 평가

4자회담 제안이 나온 지도 1년이 흘렀지만 아직 회담의 개최 여부조차 분명하지 않다. 그러나 4자회담이 아직 개최조차 안되었다고 해서 이 제안이 아무런 의미도 없었다고 보아서는 안된다. 사실 4자회담은 열리지도 않았지만 제안시 의도하였던 목표의 일부는 달성했다고 볼 수 있다. 4자회담 제안 1년의 성과를 제대로 평가하기 위해서는 먼저 4자회담의 제안 배경을 다시 한 번 짚어볼 필요가 있다. 4자회담 제안은 다음 두가지 배경하에서 나온 것으로 볼 수 있다.

우선 근본적인 배경으로 동서냉전 종식으로 한반도 주변의 냉전구조도 서서히 와해되었음을 지적할 수 있다. 한국과 과거 적대국이었던 소련과 중국과의 수교로 냉전 구조의 한 축은 이미 무너졌으며, 미·북한간 제네바 합의의 타결로 미·북관계 및 일·북관계의 개선 조짐도 나타나는 등 한반도 주변정세에 상당한 변화가 발생하였다. 제네바합의는 북한 핵이라는 군사적 문제 뿐만 아니라 미·북간 관계 정상화 등 정치적 문제까지 포함하고 있어 합의가 원만히 이행될 경우 미·북관계의 개선도 점차 본격화될 것으로 예상되었다. 이와 같은 한반도 주변의 냉전적 구조의 붕괴는 한반도의 전쟁상태를 완전히 종결짓고 새로운 평화구조를 정착시킬 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대되었고, 바로 이러한 배경에서 한반도 평화정착의 새로운 구상으로 4자회담이 제안되었다.

두번째는 보다 전술적인 측면의 배경이라고 할 수 있다. 그것은 북한

이 지난 수년간 한반도의 정전체제를 일방적으로 무력화하여 정전체제를 기능마비시킨 점을 들 수 있다. 즉 북한은 1994년 4월 이후 한반도 정전체제를 무력화시키는 일련의 조치를 단계적으로 취해 왔으며, 그 결과 군정위를 비롯한 정전체제는 사실상 가동이 중단된 상태였다. 한반도 분단을 관리하는 유일한 기구가 기능마비됨에 한반도 분단관리에 대한 위기감이 초래되었으며 이러한 상황을 타개하기 위해 무언가 조치가 필요하지 않느냐 하는 절박감이 대두되었다. 또 북한은 정전체제를 마비시키는 것과 동시에 미국과 평화협정 체결을 주장함으로써 정전체제 대체 문제에 대한 한미간의 분열을 조장하였고, 이러한 상황이 계속될 경우 한미관계에 갈등이 초래될 수 있는 소지도 있었다. 이러한 상황에서 4자회담은 북한의 가중되는 정전체제 무력화 공세를 저지하고 정전체제 전환문제에 관한 한미간의 갈등을 미연에 차단하는 기민한 대응외교(counter-diplomacy)의 일환으로 제안되었던 것이다.

이러한 배경을 감안할 때, 4자회담이 아직 개최되지는 않았지만 이 제안은 나름대로 상당한 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 우선 이 제안을 통해 일단 북한의 정전협정 무력화 공세를 저지하고 이로 인해 조성된 긴장국면을 해소하였다. 또 한반도 평화체제 전환 문제에 관한 한미간의 입장도 사전에 어느 정도 교통정리를 하여 양국간 갈등 가능성도 차단하였다고 볼 수 있다. 그리고 한반도 주변상황 변화를 감안한 새로운 평화구상을 제시함으로써 과거 평화체제 전환문제와 관련하여 선전적인 측면에서 항상 수세에 몰리던 상황으로부터 벗어나서 나름대로 이니셔티브를 쥐고 논의를 주도해 나갈 수 있게 되었다. 이와 함께 한국정부가 4자회담 개최에 비중을 두면서도 4자회담의 전제조건으로 식량지원을 요청한 북한에 대해서 원칙을 지키고 회담 개최에 지나치게 집착하지 않았던 것도 긍정적으로 평가할 수 있다.

다른 한편, 4자회담 제안에 대한 비판도 적지 않았다. 앞서 지적한

전술적 측면의 성과에도 불구하고 4자회담의 본질은 역시 한반도의 평화정착이므로, 이러한 점에서 이 제안에 대한 궁극적인 평가는 여전히 유보된 상태이다. 또 “4자”라는 틀이 한반도 평화문제를 논의하기에 과연 적절한 틀인가 하는 비판도 있었다. 이러한 비판은 두 개의 다른 시각에서 제기되었다. 하나는 4자회담 제안은 한반도 평화문제는 원칙적으로 남북한간에 해결되어야 한다는 당사자 원칙을 포기한 것이며 이는 궁극적으로 한반도 문제의 국제화를 초래할 것이라는 비판이다. 다른 하나는 정반대의 시각으로 4자회담은 한반도 평화문제를 한국전쟁의 종결 또는 정전체제의 전환이라는 지나치게 좁은 맥락에서 접근함으로써 한반도에 중요한 영향력을 지닌 일본과 러시아를 배제하여 한반도 평화문제를 포괄적으로 다루기 오히려 어렵게 만들었다는 비판이다. 후술하듯이 “4자”라는 틀은 한반도 평화정착에 관한 의제를 선정하고 이러한 의제의 논의 당사자가 누가 되어야 할 것인가를 결정하는데 상당한 어려움을 야기하는 측면이 있는 것이 사실이다. 4자회담에 관한 보다 근본적인 측면의 문제 제기는 과연 최근의 한반도 상황이 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축을 논의하기에 적절한 시점인가 하는 점이다. 남북한 평화체제 구축은 그 성격상 남북한이 대등한 당사자로 현상을 수용하고 안정화시키겠다는 합의를 전제로 하나 북한은 현재 내부적 모순으로 인해 체제의 위기상황을 맞고 있다. 이러한 상황에서 과연 평화체제 구축을 위한 합의가 가능하겠는가 의문이 제기된다. 즉 현시점은 평화체제보다 북한의 급변사태에 대비한 위기관리를 보다 심각하게 생각해야 될 때라는 지적이 있다.

4자회담 제안 1년을 맞아 이 제안에 대한 평가가 엇갈리고 있다. 위에서 언급한 지적들은 상당히 일리가 있는 측면이 있다. 그러나 중요한 것은 앞으로 회담이 개최될 경우 회담을 어떻게 추진·진행해 나갈 것인가이다. 회담 추진과정에서 위에서 지적된 우려들이 현실적인 문제로

제기될 가능성이 상당히 큰 만큼 이에 대해 충분한 생각을 필요로 한다.

나. 회담 전망

4자회담의 성패는 결국 북한의 태도에 달려 있다. 지금까지 한반도에 평화구조가 정착될 수 없었던 것은 평화정착에 관한 남북한의 입장의 차이 때문이 아니라 근본적으로 남북한 평화공존에 관한 의사 내지 의지의 부재 때문이라고 보는 것이 정확하다. 물론 평화체제 구축에 관한 남북한의 공식적인 입장은 거의 상반된다. 그러나 이러한 입장의 차이는 평화체제 구축방안에 관한 선의의 시각 차이에서 비롯된다기 보다 평화체제 구축에 대한 의지가 애당초 결여된데서 나온다. 특히 북한이 주장해 온 한국을 배제한 대미 평화협정 주장은 한반도의 진정한 평화 구축과는 거리가 먼 의도에서 나온 것이 분명하다. 따라서 한반도 평화체제 구축은 남북한의 입장을 조정·절충하는 방식으로 이루어지기는 어려우며, 결국 북한이 한반도의 현실을 인정하고 남북한 공존을 수용하는 방향으로 선회할 때에만 가능하다.

앞서 지적한 바 처럼, 최근 북한은 4자회담 참가를 시사하고 있다. 북한의 4자회담 참석은 한반도의 평화문제는 미·북간 평화협정의 체결을 통해 해결해야 한다는 기존의 입장으로부터 선회를 의미하는가? 북한이 4자회담에 참석하기로 했다고 해서 북한이 미·북 평화협정 체결 주장을 포기하고 한반도 평화를 남북한간에 논의하겠다고 입장을 바꾸었다고 보기는 어렵다. 주지하듯이 북한은 핵문제가 터지고 이를 통해 미국과 접촉이 채널이 열린 후 한국과 공식적·당국자간 접촉을 철저히 거부하고, 미국과 관계개선에만 총력을 다해왔다. 이러한 북한의 전략은 두가지 이유가 있다고 생각한다. 하나는 수세적인 것으로 구서독과 교류했던 구동독이 붕괴하는 것을 목격한 북한은 한국과의 접촉과 교류가

가져올 북한체제에 대한 파급효과를 매우 우려하고 있다. 북한이 한국과 접촉을 피하고 미국과 관계개선에만 집중하는 두 번째 이유는 한국을 배제하고 미국에 접근함으로써 북한은 한미 동맹관계의 분열을 노리고 있는 것으로 보인다. 북한은 여전히 한미 동맹체제를 그들의 대남전략 실현에 최대의 걸림돌로 생각하고, 이를 제거하기 위해 치밀한 전략과 전술을 구사하고 있다. 최근 북한의 수세적 상황을 고려하면 이러한 공세적 의도의 존재에 대해 의문이 드는 것도 사실이나, 북한은 여전히 남조선 해방을 목표로 하는 방대한 조직을 유지하고 있는 것이 또 다른 현실이다. 어느 사회에서나 조직이 존재하는 이상, 조직이 추구하는 목표의 실현 가능성 여부를 불문하고 그 조직은 목표를 향해 움직이게 마련이다. 북한의 의도를 정확히 가늠하기란 매우 어려운 일이지만, 이 두 가지 점은 비교적 분명하다고 생각된다. 바로 이러한 의도에서 한국배제와 대미접근은 북한 대외전략의 근본이 되고 있다. 북한의 당면 위기 상황이 계속되는 한 이러한 인식과 자세에 큰 변화는 오지 않을 것이다. 뿐만 아니라 어느 사회에서나 기존 정책의 변화와 개혁은 강력한 리더쉽 없이는 기대하기 어렵다. 김일성 사망 이후 북한의 권력집단이 기존 정책의 변화를 모색할 정도의 강력한 리더쉽을 보유하고 있는 것 같지는 않다.

지난 3월 5일 개최된 4자회담에 관한 3자 공동설명회에서 북한측이 표명한 입장은 이러한 평가와 맥락을 같이한다. 북한은 설명회에서 한중관계와 미·북관계가 정치적으로 불평등한 관계라고 지적하고, 대외적으로 북한이 한국과 동등한 자격으로 4자회담에 참가할 수 있도록 보장하는 조치가 선행되어야 한다고 강조하였다. 또 제네바합의에 따른 대북한 경수로 공급협상을 예로 들면서 이 협상과정에서 처음에는 미국이 앞에 나서다가 이후 한국이 주도하는 한반도에너지개발기구(KEDO)가 전면에서 나선 것을 지적하고 4자회담도 경수로 협상과 같은 구도가 되는

것이 아닌가 우려를 표명하였으며, 4자회담에서는 미국이 시종 주도적인 역할을 해야 한다고 주장했다는 것이다. 또 북한은 4자회담에서 주한미군 철수 문제가 논의되어야 한다고 주장하면서, 평화협정 체결된 뒤의 미군 주둔 여부 및 역할에 대해 설명을 요구했다고 한다. 또 북한 측 대표인 김계관은 공동설명회에서 행한 기조연설에서 평화체제 구축을 위해서는 남북한 불가침합의가 있지만 미·북한간에는 평화협정이 체결되어 있지 않다고 지적하여, 그들의 기존 입장인 대미 평화협정 체결을 계속 고수하고 있는 것으로 보인다.

그렇다면 4자회담에 나오는 북한의 의도는 결국 현재 당면한 심각한 식량난을 모면하기 위한 책략적인 것일 가능성이 크다. 즉 당면 식량위기를 타개하기 위해서는 외부로부터의 지원이 필수적이고, 외부의 지원을 얻기 위해서는 4자회담을 포함한 남북대화에 일단 응해야 한다는 현실을 인식하였기 때문이라고 볼 수 있다. 그동안 북한은 4자회담의 참가 조건으로 대규모 식량지원을 요청하였으나, 이 문제에 대한 한국의 입장이 단호한 것을 인식하고 일단 회담에 참석한 후 그 댓가로 식량지원을 확보하려고 하는 것으로 보인다.

북한이 4자회담을 수용한다 하더라도, 그것이 우리가 바라듯이 남북한간 평화문제를 진지하게 논의하겠다는 의도에서 나온 것으로 보기는 어렵다. 따라서 회담이 열린다고 해도 이것이 바로 남북한간의 한반도 평화논의로 이어질 것으로 기대하기는 어렵다. 오히려 북한은 4자회담을 남북·북미 회담으로 이원화하고 남북회담은 식량지원 문제로 한정하는 등 형식적으로 응하면서 미·북회담을 통해서 양측 관계의 개선과 한반도 안보구조의 수정을 노리는 전략을 취할 가능성이 크다. 이렇게 본다면 4자회담은 개최된다고 해도 그 전도는 여전히 험난하다. 바로 이러한 이유 때문에 4자회담에 임하는 한국의 전략이 무엇보다도 중요하다.

3. 4자회담 추진방향

4자회담이 한미 양국이 구상한 대로 추진하기 위해서 한국정부는 한반도의 항구적인 평화체제 구축이라는 회담의 목표를 분명히 설정한 바탕위에 이에 도달하기 위한 기본방향을 점검할 필요가 있다. 물론 상황을 감안한 유연한 대응도 필요하지만, 북한의 의도가 여전히 불투명한 상황에서 막연한 기대를 가지고 상대의 호응을 이끌어내기 위한 일방적인 조치 등은 가능한 한 피해야 하며, 이보다는 한반도 평화체제 구축의 기본과제(basics)를 다시 한 번 확인하는 것이 중요하다. 4자회담 추진에 있어서 다음과 같은 사항들에 특별히 유념할 필요가 있다.

우선, 4자회담에서도 긴밀한 한미공조는 회담 성공의 관건이다. 북한은 한국배제와 대미접근을 통해 한미간 분열을 피하는 그들의 전략이 성공할 가능성이 조금이라도 있다고 믿는 한 이를 포기하거나 수정하지 않을 것이다. 한미 양국은 긴밀한 공조체제를 유지하여 북한의 한미 분열 전략이 통하지 않는다는 것을 분명히 인식시켜야 한다. 특히 4자회담은 한반도 평화정착을 위한 것인 만큼 한국이 주도적인 역할을 해야 한다. 한국은 예상 가능한 상황을 설정하고, 이에 대한 입장을 분명히 정립하여 실제 상황에서 한미공조를 주도해 나가야 할 것이다. 이와 함께 4자회담에서 중국의 적절한 역할을 상정하고 중국이 긍정적으로 기여할 수 있도록 유도해야 한다. 최근 4자회담을 준비하는 과정에서 사실상 남북한과 미국간의 3자간 접촉의 구도가 점차 정착되고 있는데 4자회담이 개최되어서도 이러한 구도로 진행되는 것은 바람직하지 않다.

둘째, 4자회담이 어떠한 방식으로 진행되든지 가장 중심적인 의제는 남북한 관계이어야 하며, 회담의 진전 여부에 대한 판단도 남북한 관계의 진전이 기준이 되어야 한다. 한반도 문제의 본질은 결국 남북한 관계

이며, 지금까지의 적대적·대결적인 남북한 관계에 근본적인 변화가 없이는 한반도의 평화구조는 정착될 수 없다. 특히 한미 양국은 북한이 4자 회담을 이원화한 후 남북회담을 형식화하는 등 애매모호한 상황을 조성하여 혼선을 야기하는 전략을 구사할 가능성이 있는 만큼 이에 충분히 대비해야 한다. 문제의 본질은 남북한 관계의 타결임을 분명히 인식하고 앞으로의 상황전개 판단기준을 남북한 관계의 진전 여부에 두어야 할 것이다.

지난 3월 5일 개최된 설명회에서 한국 대표는 4자회담의 의제로 한반도 평화체제 수립문제와 남북한간 긴장완화 및 신뢰구축 문제를 제시한 바 있다. 이 두 의제가 정확하게 무엇을 의미하는가는 분명하지 않으나 한반도 평화체제 수립은 남북한간 긴장완화와 신뢰구축이 없이는 실현될 수 없다. 따라서 평화체제 구축의 진정한 기준은 남북한간 정치적·군사적 신뢰구축과 군사적 대결구조의 완화 내지 해소를 통한 평화의지의 확인이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 두 의제는 별개의 것이 아니라 상호 긴밀히 연계된 것이며, 특히 후자는 전자의 조건이 된다고 볼 수 있다. 후자의 의제(남북한간 긴장완화와 신뢰구축)에 진전이 없는 상황에서 전자의 의제에 관한 타결이 있을 수 없으며 후자에 관한 실질적인 진전이 있을 경우, 평화체제는 자연스럽게 정착된다.

셋째, 4자회담은 협정을 통한 문제의 일괄적인 타결보다는 실질적 평화의 점진적 구축에 초점을 맞추어 추진되어야 한다. 특히 북한은 합의는 하되 그 내용을 형식적인 것으로 한다든지, 아니면 합의는 하되 이행을 사실상 공전시킨다든지 하는 전략을 구사할 가능성이 있다. 따라서 합의 자체보다는 합의의 실천을 회담성과에 대한 판단의 준거로 삼아야 한다. 정부를 대표한 총리가 서명한 합의서도 하루 아침에 빈 종잇장이 되어버렸던 경험을 분명히 기억하고 모든 사항을 포괄적으로 합의하는 문건을 채택하는 방식을 지양하고 실천가능한 사항들을 합의하여 이를

즉각 실천하도록 하고 이를 통해 신뢰를 구축해 나가야 할 것이다. 한반도 평화체제라는 것이 남북한 또는 4자가 모여 이러한 취지의 협정을 채택한다거나 합의문에 서명한다고 수립되는 것이 아니라 합의의 이행을 통해 남북한간에 긴장이 완화되고 신뢰가 구축될 때 정착되는 것이다.

넷째, 한국정부는 4자회담의 구도 또는 운영방식에 관해 상당히 집착하는 것으로 보이는데 이 문제에 관해서는 다소 유연한 입장을 취할 필요가 있지 않나 생각된다. “2+2”방식이나 “4-2”방식이나, 또는 남북한 평화협정이나 4자 평화협정이나 등의 논의는 지나치게 형식적인 것으로 문제의 본질과는 다소 거리가 있지 않나 생각된다. 문제의 핵심은 남북한간의 긴장완화와 신뢰구축, 또 이를 통한 남북한간 항구적인 평화정착이며 이를 논의하는 틀이나 논의의 결과를 담는 형태는 신축적으로 접근할 수 있다. 한국정부가 4자회담을 제안하였을때는 주변국의 역할을 긍정적으로 활용하겠다는 의도가 있었던 만큼 당사자 원칙 등에 지나치게 경직되게 구애되지 않고 보다 자신감을 가지고 실용적으로 접근할 필요가 있다.

마지막으로 4자회담은 장기적인 시각에서 접근해야 한다. 문제의 핵심은 결국 북한의 변화이며, 변화란 단시일에 오지 않으므로 한미 양국은 4자회담 제안을 한반도 평화구축을 위한 하나의 이니셔티브로 보고 꾸준히 노력해야 한다. 남북한 문제는 그 구조적 성격상 어떤 획기적인 제안으로 국면을 일거에 반전시킨다는 것이 불가능하다. 또 4자회담이 개최된다고 하더라도 대북한 접촉의 채널과 방식은 여전히 다각화다양화할 필요가 있다. 4자회담이 개최된다고 해서 남북한 관계의 모든 주파수를 이 회담에만 맞추어 놓거나 연계시키는 것은 지양해야 한다. 4자회담의 진전 여부와 별개로 분명한 원칙과 목표의식을 가지고 대북한 접촉을 점진적으로 확대해 갈 필요가 있다. 대북접촉이나 지원은 당장

효과를 가져오지 않는다 해도 축적되고 적절한 시기가 올 경우 북한의 변화에 결정적으로 기여할 것이다.

4. 맺음말

한반도 평화체제 구축은 당위와 현실간의 간격이 바다처럼 넓은 주제이다. 한국전쟁 종결 이후 지금까지 한반도의 항구적인 평화정착을 위한 모색은 계속 이어져 왔다. 이 과정에서 평화체제 구축을 위한 많은 방안과 제안이 쏟아져 나왔지만, 주지하듯이 한반도는 여전히 세계에서 가장 위험한 긴장지대로 남아있다. 지금까지 한반도에 평화구조가 정착될 수 없었던 것은 평화구축에 관한 방법론의 부재나 차이때문은 아니라는 것이 대다수의 시각이다. 한반도 평화의 좌절에는 보다 근원적인 이유가 존재한다. 그것은 공세적인 이유이든 수세적인 이유이든 남북한 간 평화공존에 대한 진정한 의사가 결여되어 있기 때문이며, 이 점에서 4자회담과 한반도 평화정착의 성패는 결국 북한의 태도에 달렸다고 볼 수 있다. 말을 물가로 끌고 갈 수는 있어도 물을 마시게 할 수는 없듯이 아무리 좋은 전략도 기본적으로 의사가 없는 상대를 진정한 합의로 이끌어 낼 수는 없다. 그러나 다른 한편 그렇다고 해서 말을 물가로 끌고 가는 노력조차 안할 수는 없다. 이러한 점에서 4자회담의 전망이 밝다고 보기는 어렵지만, 우리는 나름대로 회담 추진방향과 전략을 철저히 준비하고 있어야 할 것이다.

글 첫머리에서 지적하였듯이 4자회담은 한국의 대북정책이라는 큰 틀 속에서 적절한 자리매김을 할 때 그 의미를 살릴 수 있다. 이와 관련, 최근의 한반도 상황은 우리 대북정책의 기본전제들을 재검토하도록 하고 있고, 이러한 맥락에서 4자회담에 대해서도 그 목표와 취지가 적절히 설정된 것인지 검토할 필요가 있다. 주지하듯이 최근 북한은 극심한

식량난으로 향후 1-2개월 내 조속한 외부 지원이 없을 경우 대량 기근이 발생할 것으로 우려되고 있으며, 권력 내부에서도 고위층의 망명, 군 수뇌부의 잇단 사망, 그리고 고위 간부의 해임 등으로 심각한 혼란 양상을 보이고 있다. 미국은 97년 2월 대변인 브리핑에서 이례적으로 북한의 상황을 “소요의 시기(time of turbulence)”라고 지칭한 바 있으며 최근 한국을 방문한 미국의 고어 부통령은 북한이 붕괴단계에 들어섰다고 언급하였다. 이러한 체제위기 상황에 직면하여 김정일은 철저히 군에 의존한 위기관리 체제를 통해 북한 사회내 불만세력과 잠재적 도전세력을 억누르는 등, 이제 권력유지를 위한 그의 수단은 군을 비롯한 국가 억압기구만 남은 것으로 보인다. 더구나 체제의 구조적 모순이 거의 한계상황에 다다른 가운데 체제 개혁이나 변화를 시도한다는 것은 사실상 불가능한 것으로 보인다. 북한 상황이 앞으로 개선될 가능성은 낮으며, 이러한 가운데 시한폭탄처럼 한반도의 평화와 안정을 근원적으로 위협하고 있다.

한편 지난 수년간 한국의 대북정책은 기본적으로 북한과 당국간 대화와 협상을 통하여 한반도에 항구적인 평화구조를 정착하고 궁극적으로는 남북한간 합의에 의하여 한반도 통일까지 달성한다는 방향에서 수립되어 왔다. 이러한 정책이 가장 빛을 발했던 시기는 역시 남북한 기본합의서 채택을 위한 고위급 회담시였다고 할 수 있다. 또 이러한 정책의 최종적인 귀결은 남북한 정상회담이 아닌가 한다. 물론 이러한 정책은 북한 핵문제가 터진 후 남북대화가 단절되고 특히 김일성 사망 이후 북한이 한국과 접촉을 외면함으로써 별다른 성과를 보지는 못했지만 남북한 당국간 회담을 통해 한반도 문제를 해결하겠다는 사고는 여전히 한국 대북정책의 주류를 이루고 있다고 하겠다.

그러나 북한과 대화와 협상을 통해 한반도 문제를 풀어나간다는 전략에는 한가지 기본전제가 있다. 그것은 북한이 한국과 대등한 당사자로

서 문제를 풀어나갈 능력과 의사를 가진다는 점이다. 앞서 지적했듯이 과거 한반도 평화정착이 좌절되었던 것은 결국 북한의 의사 부재가 근본원인이었다. 그러나 최근의 북한 상황은 점차 북한이 한국과 대등한 당사자로서 문제를 풀어나갈 능력이 있는가 하는 문제를 제기하고 있다. 북한체제는 이미 이념적·경제적·사회적 기반이 붕괴되거나 붕괴되고 있는 가운데 최종 수단인 물리적 힘으로 체제를 유지하고 있는 상황이다. 또 이로 인해 한반도는 그 어느 때보다 불안정한 상황이다. 이러한 북한과 우리가 당국간 회담을 통하여 한반도의 평화를 타결해낼 수 있을 것인지 근본적인 문제를 제기할 필요가 있다.

한반도 평화문제를 생각할 때 우리는 종종 과거 개념의 노예가 되는 경우가 있다. 동서냉전 구조가 와해되기 시작하였던 1980년대 후반부터 한국정부는 국제정세의 근본적 변화가 한반도 평화에 절호의 기회를 제공한다고 보고 구 사회주의권 국가들과의 관계를 개선하는 북방정책을 적극적으로 추진하였고 이에 상당한 외교적·경제적 투자를 하였다. 그러나 북방이 의미가 있었던 것은 양극구조하에서였고, 양극구조가 와해됨에 따라 북방의 가치는 상대적으로 저하되었던 것이다. 북방에 투자했던 것의 반이라도 남방에 투자했다더라면 오늘날 그 결과는 어떻게 나타났을 것인지 궁금하다. 또 한국정부는 1990년 후반부터 북한과 고위급 회담을 통해 남북한 관계의 근본적인 개선을 모색하였고, 그 결과 1991년 남북한간 기본합의서가 발효된 바 있다. 주지하듯이 남북한 기본합의서는 동서독이 1972년에 체결하였던 기본관계 조약의 접근방법을 모델로 하였다. 그러나 1970년대 초반의 독일과 1990년대 초반의 한반도는 근본적인 차이가 있었다. 1970년대 초반의 독일 경우, 동서독 분단이 동서 냉전구조속에서 완전히 고착되어 현상타파의 가능성이 전혀 보이지 않던 상황에서 현상을 인정하고 가능한 한 안정화시키는 것이 급선무였다. 당시 동서독간 이념적·물질적 힘이 팽팽히 균형을 이룬

상태였기 때문에 이러한 힘의 관계를 정확히 반영한 기본관계 조약은 냉전시대 양극관계를 규율하는 기본틀이 될 수 있었다. 그러나 1990년대 초반의 한반도는 이념적·물질적 힘에 있어서 남북한간의 균형이 오히려 무너져 버린 상태였다. 이러한 힘의 관계를 도외시한 채 대등한 지위를 전제로 한 남북한간의 협상과 합의는 현실적으로 지탱될 수 없었던 것이다.

4자회담에 임하면서 우리는 과거의 틀이나 개념으로부터 자유로워져야 할 필요가 있다. 남북한이 상호 실체를 인정한 바탕위에 대등한 대화와 협상 상대로서 한반도 문제를 풀어간다는 구도는 그 자체로 이상적이나 오늘의 한반도 현실과 근본적인 괴리가 있다. 남북한간 이념적·물질적 힘의 균형이 무너져 버린 상황에서 남북한이 대등한 당사자로서 대화와 협상으로 문제를 풀어간다는 것은 지나치게 도식적인 생각이다. 우리는 이러한 도식적인 사고를 탈피하고 상황변화를 정확히 이해하고 그 바탕위에서 대북정책에 보다 유연한 자세를 취해야 한다. 물론 4자회담을 통해 한반도 평화정착을 구현하기 위하여 노력해야겠지만, 여기에만 매달릴 수는 없으며 보다 다각적인 대북정책을 구사해 가야 할 것이다.

□ 요 약

북한은 최근 우여곡절 끝에 4자회담에 대한 3자 공동설명회에 참석하였고, 대규모 식량지원을 조건으로 4자회담에도 참가의사를 시사한 것으로 알려졌다. 물론 아직 단정하기는 어렵지만 최근의 움직임을 볼 때 4자회담의 개최 가능성은 그 어느 때보다 높아지고 있다. 그러나 북한이 4자회담을 수용한다 하더라도, 그 의도가 우리가 바라듯이 한반도에 진정한 평화를 정착하기 위한 것이기보다는 당면한 식량위기나 경제난을 모면해보려는 것일 가능성이 큰 만큼, 이 회담을 통해 한반도에 항구적인 평화를 정착하게 될 전망은 불투명하다. 오히려 이 회담이 처음부터 북한 식량지원 문제를 놓고 한국에게는 난처한 선택을 강요하게 만들 가능성도 없지 않다. 또 북한은 4자회담을 남북-북미 회담으로 이원화하고 남북회담은 식량지원 문제로 한정하는 등 형식적으로 응하면서 미북회담을 통해 양측 관계의 개선과 한반도 안보구조의 수정을 노리는 전략을 취할 가능성도 있다. 물론 회담이나 협상의 결과를 시작도 하기 전에 미리 단정할 수는 없다. 어떠한 회담도 처음부터 결과는 보장되지 않으며 또 실패의 가능성을 내포하고 있다. 따라서 현 시점에서 중요한 것은 회담에 대한 근거없는 낙관론이나 지나친 회의론(scepticism)을 지양하고, 이 회담이 개최되는 상황적 맥락을 정확히 이해하고 이러한 바탕위에서 회담의 목적을 달성할 수 있는 나름대로의 전략을 수립하는 것이라고 할 수 있다.

4자회담의 추진방향과 관련, 다음 사항들을 유념할 필요가 있다. 우선, 4자회담에서도 긴밀한 한미공조는 회담 성공의 관건이다. 한미 양국은 긴밀한 공조체제를 유지하여 북한의 한미 분열 전략이 통하지 않는다는 것을 분명히 인식시켜야 한다. 이와 함께 4자회담에서 중국의 적절한 역할을 상징하고 중국이 긍정적으로 기여할 수 있도록 유도해야 한다.

둘째, 4자회담이 어떠한 방식으로 진행되든지 가장 중심적인 의제는 남북한 관계이어야 하며, 회담의 진전 여부에 대한 판단도 남북한 관계의 진전이 기준이 되어야 한다. 한반도 문제의 본질은 결국 남북한 관계이며, 지금까지의 적대적·대결적인 남북한 관계에 근본적인 변화가 없이는 한반도의 평화구조는 정착될 수 없다.

셋째, 4자회담은 협정을 통한 문제의 일괄적인 타결보다는 실질적 평화의 점진적 구축에 초점을 맞추어 추진되어야 한다. 특히 북한은 합의는 하되 그 내용을 형식적인 것으로 한다든지, 아니면 합의는 하되 이행을 사실상 공전시킨다든지 하는 전략을 구사할 가능성이 있다. 따라서 합의 자체보다는 합의의 실천을 회담 성과에 대한 판단의 준거로 삼아야 한다.

넷째, 한국정부는 4자회담의 구도 또는 운영방식에 관해서는 다소 유연한 입장을 취할 필요가 있다. “2+2”방식이나 “4-2”방식이나, 또는 남북한 평화협정이나 4자 평화협정이나 등의 논의는 지나치게 형식적인 것으로 문제의 본질과는 다소 거리가 있다. 문제의 핵심은 남북한간의 긴장완화와 신뢰구축, 또 이를 통한 남북한간 항구적인 평화정착이며 이를 논의하는 틀이나 논의의 결과를 담는 형태는 신축적으로 접근할 수 있다.

마지막으로 4자회담은 장기적인 시각에서 접근해야 한다. 한반도 문제 해결의 관건은 북한의 변화이며, 변화란 단시일에 오지 않으므로 한미 양국은 4자 회담 제안을 한반도 평화구축을 위한 하나의 이니셔티브로 보고 꾸준히 노력해야 한다. 또 4자회담이 개최된다고 하더라도 대북한 접촉의 채널과 방식은 여전히 다각화·다양화할 필요가 있다. 4자회담이 개최된다고 해서 남북한 관계의 모든 주파수를 이 회담에만 맞추어 놓거나 연계시키는 것은 지양해야 한다. 4자회담의 진전 여부와 별개로 분명한 원칙과 목표의식을 가지고 대북한 접촉을 점진적으로 확대해갈 필요가 있다.

종합토론

제 1 회의

- 사회: 河英善(서울대 교수)
- 발표: Robert A. Manning(PPI 선임연구위원)
周興宝(중국 국제문제연구소 부소장)
- 토론: 塩尻孝二郎(주한 일본대사관 공사)
Alexander A. Timonin(주한 러시아대사관 참사관)
玉台煥(민족통일연구원 연구위원)

塩尻孝二郎: 일본의 입장에서도 4자회담은 매우 중요한 사안입니다. 이는 현실적인 제의이며 하시모토 정부 역시 전폭적인 지지를 보내고 있습니다. 4자회담은 한반도 평화체제 확립을 위한 대화의 장을 제공할 것이며 궁극적으로 이 회담의 실현은 한반도 통일의 길을 열어 놓을 것입니다. 일본정부로서도 북한이 4자회담을 수락할 것으로 기대하고 있습니다. 그러나 북한은 일본정부가 4자회담에 개입할 수 있는 자격이 없다는 시각을 보이고 있습니다.

북한의 연착륙에 대해서도 일본은 기본적으로 동의하고 있습니다. 매닝에 의하면 북한의 경제개혁이 없으면 북한의 경제는 지속적으로 악화될 것이라 하는데 이 역시 동의합니다. 매닝박사께서는 북한의 경제가 중국이나 베트남보다 동구와 비슷하다고 보아 북한의 경제회생을 위해서는 충격요법이 필요하다고 말씀하셨는데 '충격요법'이 구체적으로 무엇을 말하는지 설명해 주셔으면 합니다.

평화적 통일을 위해서는 남북한 직접대화가 필요하다는 것이 일본 정부의 입장이며, 남북간 직접대화를 위해 일본이 기여하고자 노력하고 있습니다. 일본의 원칙은 한반도 문제가 당사자 원칙을 준수하고 한반도 평화통일과 관련하여 여러 요소 - 국제정세, 남북한주민 여론 - 등을 고려해서 결정되어야 한다는 것입니다. 이에 대해서는 보충적인 토론이 뒤따라야 할 것으로 생각됩니다.

또한 매닝박사께서는 통일로 가는 일정표를 현실적으로 제의하고 있는 가운데, World Bank, ADB(아시아 개발은행)등이 북한재건기금 창구를 마련하는데 일조해야 하며 일본의 역할에 대해서도 말씀하셨는데, 통일의 일정표나 예정에 대해서도 상세히 설명해 주셨으면 합니다.

Alexander A. Timonin: 매닝박사의 발표와 관련하여 남북통일을 위한 가장 좋은 시나리오로 남북간 대화, 교류 등을 통한 점진적 방법을 말하고 있는데 이에 동의하는 바입니다. 그럼에도 불구하고 한반도 상황은 아주 복잡하기 때문에 이와 다르게 전개되고 있다고 보여집니다. 그 구체적인 예로 70년대 이후 제기되고 있는 교차승인을 들어 볼 수 있습니다. 중국과 러시아가 한국과 수교하였으나 미·일은 아직 북한과 수교하지 않고 있습니다.

한반도 문제를 해결하기 위해서는 다자간 접근이 바람직하고 4자회담이 그 좋은 시나리오라고 보여집니다. 그러나 이것이 현실성이 없을 수도 있다고 생각됩니다. 4자회담이 한반도 평화와 안정을 위한 필요 조건은 될 수 있으나 충분조건은 아니라고 생각합니다. 왜냐하면 다른 나라들도 한반도 문제에 관심이 있기 때문입니다. 특히 러시아가 배제되고 있는 점을 유념해야 할 것입니다. 한반도 문제는 국제적 협력상태에서 추진되어야 합니다. 통일이라는 것은 한민족 국가들간의 통일이요 남북이 주역이 되어야 하지만 다자간 성격을 지니고 있기 때문에 내·

외적 요인 모두를 고려해야 할 것입니다. 아울러 매닝박사께서는 연락처의 개념에 대해 좀더 구체적으로 설명해 줄 것을 요청합니다.

두 번째로 발표하신 주홍보 부소장님은 현재 북한에서 진행되고 있는 과정을 너무 지나치게 과장하고 있다는 생각이 듭니다. 예컨대 북한에서의 영농기법 개혁 등을 가지고 북한이 근본적인 개혁을 수행하고 있다고 판단해서는 안될 것입니다.

玉台煥: 4자회담의 개최를 위한 공동설명회에 대해 낙관적인 견해가 팽배한데, 현 시점에서는 전략적으로 북한을 어떻게 대해야 하는가, 즉 전략적 목표를 먼저 생각해야 할 것입니다.

김영삼 대통령은 4자회담을 제의하면서 한반도 평화구축, 긴장완화, 회해, 교류 등 여러 가지 사안에 대해 제안하였습니다. 그러나 전문가들은 의제가 단순할수록 4자회담이 성사될 가능성이 크다고 보고 있는 것 같습니다. 이에 대한 두분의 견해는 어떠신지 말씀해 주셨으면 합니다.

북한은 평화협상에서 전략적으로 남한배제를 시도할 것으로 예상됩니다. 남북 기본합의서의 예에서 보듯이 북한은 협정체결에도 불구하고 이를 실현하려는 노력을 보이지 않고 있습니다. 따라서 어떤 협정이든지 먼저 이를 준수하려는 북한의 노력이 있어야 할 것입니다.

두분의 발표자님께 몇가지 질문하고자 합니다. 먼저 매닝박사님께서는 여러 상황을 종합해 볼 때 북한체제의 붕괴정후가 보이는데 이에 대한 미국의 대응전략은 무엇인지 말씀해 주셨으면 합니다. 또한 북한이 아무리 절망적인 상황에 도달하더라도 중국과 러시아가 북한을 지원하지 않을 것이므로 남침을 시도하지 않을 것이란 전망이 있는데 이에 대해선 어떻게 생각하십니까?

또 주홍보 부소장님께서서는 발표논문에서 중국이 대한반도정책의 목

표를 안정과 평화에 두고 있다고 주장하고 있는데, 중국정부는 정전위에서 대표단을 철수시킨 바 있습니다. 이렇게 볼 때 중국이 한반도 안정을 위한 정책을 수행하고 있다고 할 수 있는지 말씀해 주셨으면 합니다.

周興宝: 평화통일 일정표와 관련하여 남북한 화합과정이 계속될 것으로 보고 있습니다. 남북한간 문제는 형제간의 불화와 마찬가지로입니다. 그렇기 때문에 한반도 문제는 최종적으로 당사자들이 해결해야 할 것입니다.

북한은 이미 새로운 환경에 적응하고 있으며 점진적으로 대외개방 일정을 진행시킬 것입니다. 이와 관련하여 매닝은 북한이 중국식 개혁을 추진할 필요가 있다고 주장하지만 본인은 그런 표현을 쓰지 않고 있습니다. 북한은 자존심이 강한 나라이기 때문입니다.

정전위로부터 중국 대표단이 철수한 것은 북한의 요청에 따른 것입니다. 그러나 중국은 필요시 대표단을 다시 보낼 수도 있을 것으로 생각합니다. 아울러 새로운 평화협정이 체결될 때까지 1953년 정전협정이 계속 유효하다는 중국 정부의 입장을 명백히 하고자 합니다.

Robert A. Manning: 중국과 베트남의 경우 쉬운 개혁, 예를 들면 농업부터 개혁을 시작했습니다. 이렇게 기회를 줌으로써 중국민이 돈을 벌 수 있게 해준 것입니다. 그러나 북한의 경우는 이와 다르다고 생각합니다. 북한의 산업시설은 30년 이상 낙후되어 있습니다. 그렇기 때문에 경제 계획을 전부 다시 시작해야 합니다. 그래서 북한의 개혁은 어려운 것입니다. World Bank와 ADB가 북한에 자금을 제공하면 북한이 개혁을 하는데 도움이 될 것입니다.

연착륙에 대한 정의는 바로 점진적인 과정, 단계적인 과정을 의미함

니다. 교차승인과 관련, 북한은 미·일로부터 승인받지 못하는데 대한 불만이 있는 것 같습니다. 하지만 미국이 대북 경제제재를 하면서도 KEDO를 통한 지원, 식량원조, 중유제공 등 대북 원조를 하는 모순된 정책을 추진하고 있다는 점도 유념해야 할 것입니다.

상대방의 대안선택이 어려울 때 협상은 어렵게 됩니다. 북한이 선택할 수 있는 문을 어느 정도 열어 주어야 할 것입니다. 어떠한 정책도 현실적이지 않으면 효과가 없습니다. 따라서 북한의 붕괴, 식량문제, 군부 쿠데타 등으로 인한 군사위협 등 여러 요인을 종합해서 북한을 다룰 필요가 있다고 생각합니다..

청중석: 오늘 두분의 발표과 토론 내용을 살펴보면, 미·일·중·러 4강이 한반도 통일을 지지하는 있는 듯하나 실질적으로는 이를 원치 않고 있다고 생각합니다. 이에 대해 각국 대표들의 답변을 듣고 싶습니다.

Manning: 한반도 통일과 관련하여 미국이 무엇을 더 할 수 있는가 묻고 싶습니다. 사실 북한이 없다면 좋겠지만 그런 상황은 아닙니다. 통일을 위한 방법은 남북한의 협력 뿐입니다. 미국과 중국이 남북한 관계에 핵심적 위치에 있지만 통일은 남북한에 달려 있다고 생각합니다.

Timonin: 본인은 러시아가 한반도의 통일을 원하지 않고 있다는 위의 질문을 수용할 수 없습니다. 한국의 분단은 1945년에 되었습니다. 사실 러시아가 한반도에 지리적으로, 정치적으로 매우 개입되어 있기 때문에 그런 질문을 한 것으로 여겨집니다. 그러나 러시아는 한반도 통일을 적극 지지할 준비가 되어 있습니다.

塩尻: 다수의 한국인들은 일본이 한반도 통일을 원하지 않는다고 하나 이는 잘못된 생각입니다. 소수가 남북통일을 원하지 않을 뿐, 대다수의 일본인은 한반도 통일이 한민족 뿐만 아니라, 일본에게도 유익할 것으로 생각하고 있습니다.

제 2 회의

- 사회: 金達中(연세대 교수)
- 발표: 金用浩(민족통일연구원 연구위원)
白珍鉉(서울대 국제지역원 교수)
- 토론: 金玄浩(조선일보 정치부 차장)
河龍出(서울대 교수)
金京雄(남북회담사무국 회담협력관)

金玄浩: 먼저 두분의 발표를 정리해 보면 다음 세가지 점을 지적해 볼 수 있습니다. 첫째, 4자회담의 성공여부는 결국 북한이 어떠한 선택을 하느냐에 달려 있는 점, 둘째, 북한은 4자회담을 대미관계 개선이라는 목표보다 하위목표로 설정하고 있다는 점, 셋째, 이러한 북한의 태도를 바꾸기 위해서는 한·미공조가 중요하다는 점입니다. 이러한 점들에 대해 대체로 공감합니다.

정확히 1년전 유종하 당시 외교안보수석이 4자회담 제의배경에 대해 브리핑할 때 개인적으로 받은 느낌은 4자회담이 신중함이 없이 성급하게 제의된 것 같고 효과나 추진전략이 정교하지 못하다는 것이었습니다. 그럼에도 불구하고 그날 인상적이었던 것중의 하나는 앞으로 4자회담을 성사시키기 위해서 우리가 사전에 유연한 제스처를 취하지 않는다는 것이었습니다. 당시 대부분의 기자들은 별로 믿지 않았으나, 북한을 이나마 4자회담의 문앞에까지 끌고 올 수 있었던 것은 여러가지 요인이 있겠지만 우리 정부가 유화책은 없다는 단호한 입장을 1년 동안 견지해 온 것이 큰 요인중의 하나가 아닌가 생각합니다.

문제는 지금부터라고 생각합니다. 왜냐하면 북한의 식량난을 해결해

줄 수 있는 국가는 한국뿐인데 북한이 4자회담에 들어온다고 할 때 지금까지 1년 동안 잘 유지해 왔던 단호한 대북 강경책을 어떻게 풀어갈 것인가 하는 문제가 대두되기 때문입니다. 이 문제를 잘 해결하지 못하면 문민정부가 계속 비판받아 왔던 바와 같이 대북정책의 일관성 결여라는 비판을 또 받게 될 것입니다.

북한이 4자회담 참여대가로 요구하는 곡물의 양은 약 150만톤으로 알려지고 있는데 이중 우리가 최소한 수십만톤을 부담해야 됩니다. 4자 본회담이 열린다해도 빨라야 6월경에 열리게 될 텐데, 그때부터 우리 국내정국은 대선정국에 본격적으로 돌입하게 됩니다. 이러한 대선정국에서 정부차원의 대규모 대북 식량지원 문제를 논의하기는 어려울 것입니다. 우리가 대북 식량지원을 북한의 태도변화와 연계하면서 어느 단계에서 어떻게 지원해 줄 것인가에 대한 정교한 대안을 지금 마련해 두지 않으면 안될 것입니다.

북한에서는 현재 어려운 상황속에서도 시장이 조금씩 등장하고 있고 암거래 시장이 형성되는 등 북한 주민들의 생활이 아주 미약하나마 국가계획경제보다는 시장경제 요인에 의존하고 있다는 북한문제 전문가들의 평가가 있습니다. 대규모 대북지원이 북한에서 일고 있는 이러한 자생적인 개혁의 싹을 잘라버릴 가능성이 있기 때문에 이를 유념해야 할 것입니다.

4자회담과 관련해서는 목표가 너무 모호한 점이 항상 지적되고 있습니다. 독일의 경우, 통일을 앞두고 개최된 2+4 회담은 통일문제를 논의한다는 구체적인 목표가 있었고 월남전 관련 파리회담도 전쟁을 휴전시키기 위한 목표가 있었습니다. 이미 남북한간에는 남북기본합의서가 채택되어 있기 때문에 이를 재확인하고 국제적 보장을 받는 것을 4자회담의 제1단계 또는 중간단계의 목표로 설정할 수 있을 것입니다.

4자회담의 목표가 구체적이 아니기 때문에 발생하는 문제는 한반도 문제가 지나치게 국제화된다는 것입니다. 한반도문제에는 미·일·중·러 4국의 이해가 얽혀 있기 때문에 남북한관계의 확실한 축이 마련되지 않은 상태에서 4국이 관여할 때 민족문제가 틀을 잡기도 전에 국제화 될 우려가 있습니다. 이러한 부작용을 방지하기 위해서 4자회담의 우선적인 낮은 목표로써 남북기본합의서를 재확인하는 방안이 고려될 필요가 있습니다. 이상을 정리한다는 의미에서 두가지 질문을 제기하고자 합니다.

먼저 김용호 박사께는 남북기본합의서에 대한 현재 북한의 입장을 묻고자 합니다. 북한은 남북한간에는 남북기본합의서에 있는 불가침협정으로 대처하면 되고 미국과 평화협정을 체결해야 한다고 주장하고 있는데, 그러면 나머지 문제들 즉 남북교류 등에 대한 북한의 입장은 어떠한 것인지 그리고 이것이 4자회담과는 어떤 관계에 있는지를 북한 입장에서 검토해 주시면 고맙겠습니다. 백교수께는 우리가 4자회담을 주도적으로 이끌어 가기 위해서는 대북지원 프로그램을 어떻게 구체화해 나가야 하는 것인지, 식량지원 문제 이외에 북한의 개혁을 지원하기 위한 프로그램에는 어떤 것들이 있고 어떤 전략을 추진해야 되는 것인지를 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

또한 김용호 박사와 백교수께 동시에 묻고자 하는 질문은 북한이 현재 외교나 국제관계에서 가장 중시하고 우선시하는 과제는 대미관계 개선이라고 두 분 모두 주장하는데 과연 이것이 사실일까 하는 것입니다. 북한이 현재 미국과의 연락사무소 개설을 지연시키고 있다는 점을 고려할 때 북한에게는 경제안보, 경제외교가 더 중요한 것이 아닌지요?

河龍出: 한마디로 우리는 현재 대단히 어려운 시점에 있다고 할 수

있습니다. 왜냐하면 4자회담의 틀을 갖추자마자 돈의 문제, 소위 누가 얼마를 낼 것인가의 문제와 북한체제의 성격문제가 등장하고 있다고 생각합니다.

돈의 문제에 관해서는 두 분의 발표자께서 말씀하셨습니다만 한·미 공조에서 핵심적인 문제가 되고 있고, 남북한문제의 한국화를 위해서 한국이 많은 부담을 져야 한다고 생각합니다. 한·미공조가 앞으로도 그렇게 낙관적일 것이냐 하는 문제를 생각해 볼 필요가 있습니다.

4자회담에는 한국이 원하는 한국화와 미국과 북한이 원하는 국제화가 사실상 복합되어 있기 때문에 실질 차원에서 문제가 될 것입니다. 여기로부터 미국의 소프트 랜딩(soft landing)에 대한 문제가 나오는데 소프트 랜딩 전략에 대해서는 일부를 제외하고는 대체적인 합의가 있는 것 같습니다. 소프트 랜딩의 개념에는 정권차원의 소프트 랜딩과 체제차원의 소프트 랜딩이 있는데 이것은 대체로 같이 가는 것으로 인식되어 왔습니다. 그러나 우리가 정권차원의 소프트랜딩을 한다고 아무리 이야기를 하여도 북한의 체제자체가 상당한 변화를 보이기 시작할 경우에 이것은 대단한 전략상의 혼란을 가져올 가능성이 있습니다.

현재 전개되고 있는 북한의 상황을 중국 발표자께서 낙관적으로 보셨는데 제가 소련체제를 연구한 결과에 의하면 사회주의체제는 일단 개혁이 시작되면 근본적인 변화를 할 수 밖에 없는 것으로 보여집니다. 따라서 정권차원의 소프트 랜딩을 시켜 준다고 해서 체제차원의 소프트 랜딩이 가능한가 하는 문제가 앞으로 남한과 미국간 뿐만아니라, 여러 관련국들의 문제로 이어질 가능성이 있습니다.

북한이 4자회담에 나오려는데 대해서는 남한의 강경자세, 북한 스스로의 문제 인식, 북한의 미국에 대한 기대 등의 견해가 있습니다. 그러나 저는 이러한 견해들이 북한의 의도를 너무 고정적으로 보고 있지 않느냐 하는 생각이 듭니다. 북한을 변화시키려 하는 사람들이 마치 북

한은 변화하지 않는 것으로 상정을 하고 북한을 바라보는 시각이 많은 것 같습니다. 우리는 북한을 너무 고정된 시각으로 보지 말고 주변의 상황에 따라서 북한도 변화할 수 있다는 융통성 있는 시각으로 북한을 바라볼 필요가 있습니다.

그럼에도 불구하고 북한체제가 지속적으로 악화되어 4자회담과 북한의 의도가 상당한 격차를 보여줄 때 4자회담에서 여러가지 혼란스러운 일들이 나타날 수 있을 것입니다. 이 경우 4자회담의 쟁점사안과 북한체제의 급격한 악화를 어떻게 연계시킬 것인가 또는 연계시키지 않을 것인가 등을 전략적으로 고려해야 한다는 생각이 듭니다. 저 개인적으로는 별도의 어젠다 세팅(agenda setting)이 필요하지 않나 생각합니다.

그 다음에 문제가 되는 사항은 결국 한국이 어떤 역할을 해서 무엇을 성취할 것인가 하는 점인데, 이는 대단히 중요한 문제가 될 것 같습니다. 저는 북한에 대해 너무 급격한 변화를 추구해서는 안되고 우리가 유사시 대비에 대한 아이디어를 갖고 있다고 하더라도 4자회담에 임하는 자세는 점진적일 필요가 있다고 생각합니다. 저는 남한이 북한정권과 북한체제에 대해서 어느 정도 일관된 입장을 취해 주어야 한다고 생각하는데 더 적극적으로 말씀드리면 북한체제, 특히 북한정권의 안정 없이는 북한의 변화나 남북대화를 기대할 수 없다는 것입니다.

저는 통일로 가는 단계를 첫째, 남북대화가 전혀 없던 단계, 둘째, 지금과 같은 4자회담 단계, 즉 국제주의속에서 남북한의 양자주의 단계, 셋째, 한국문제의 한국화 단계라는 세 단계로 나누어 볼 수 있다고 생각합니다. 이러한 관점에서 볼 때 쌀 문제 등 4자회담의 맥락에서 벌어질 수 있는 모든 문제들에 있어서는 우리가 이니셔티브를 취할 때가 왔다고 생각합니다. 어떤 참석자는 우리가 강경한 자세를 취했기 때문에 북한이 응하려 하고 있다고 주장하는데 저는 그렇게 생각하지 않

습니다. 우리는 소위 북경 3원칙을 많이 완화시켰고 북한의 사과도 많이 받아들였습니다. 이런 면에서 본다면 북한 내부의 급박성과 미국에 대한 기대감 및 한국이 보였던 유연성 때문에 북한이 4자회담에 응하려는 자세를 보이고 있는 것이 아닌가 생각합니다.

제가 질문을 드리겠습니다. 우선 공통적인 질문은 한·미공조의 문제점은 무엇이고 남한은 이를 어떻게 해결해야 하는가 하는 것입니다. 또 다른 질문은 핵문제 이후부터 현재까지 북한의 대남 인식에는 변화가 없었는가 하는 것입니다. 핵문제와 관련해서도 북한은 아무리 남한을 배제하려 해도 안된다는 학습과정을 거친 것 같은데, 두 분의 견해를 듣고 싶습니다.

金京雄: 저는 4자회담의 개최 가능성보다는 북한이 4자회담에 긍정적인 신호를 보내고 있는 것이 아니냐 하는 분석을 하고 있습니다. 다시 말씀드리어서 북한은 근본적인 태도변화를 보여주지 않고 있기 때문에 내실있는 회담진행은 어렵지 않나 생각합니다. 북한은 현재 조건부 수락중에서도 이중적인 조건부 수락을 하고 있다고 판단됩니다.

우선 첫째로 백교수님 논문에서도 일부 지적되고 있는 바와 같이 북한은 한·중관계가 수교까지 갔는데 미·북관계는 그렇지 못한 불균형한 상태라고 하면서 소위 동등자격론을 주장하고 있다는 점입니다. 둘째로는 4자회담에서 미국의 역할과 지위를 북한이 묻고 있다는 점입니다. 셋째는 평화협정이 체결된 이후 미군의 존재문제입니다. 이것 역시 북한이 기존의 입장을 되풀이한 것으로 볼 수 있습니다만, 북한의 최선책은 미·북간 직접관계를 통해 이러한 문제들을 해결하는 것이며, 차선책이 4자회담의 틀 안에서 이러한 문제들을 해결하는 것이라고 분석됩니다.

북한의 주로 내면적이고 또한 비공식적인 요청사안은 그동안 미·북

간 실무접촉과 지난 3월 5일의 공동설명회에서 나타났고 내일 개최될 후속설명회에서도 이야기될 것으로 보이는 다단계 식량지원입니다. 또한 북한이 그동안 해왔던 회담형식의 세분화가 이번에도 나타나고 있습니다. 북한은 4자회담을 개최하기 위한 설명회를 요구하고 설명회가 개최되면 또 후속 설명회를 갖자고 하고, 그 이후에는 예비회담을 요구하고 이렇게 회담 성사과정을 세분화시킴으로써 어떤 반대급부를 최대한 얻고자 하는 전술을 구사하고 있습니다. 특히 4자회담 자체가 식량지원 회담으로 오해되어서는 절대로 안된다는 측면에서 이 문제는 상당히 조심해서 다루어져야 할 부분이라고 생각합니다.

4자회담의 정체성 문제를 정확히 하기 위해서는 개념을 명백히 설정해야 할 것이고, 백교수님 논문에 언급되어 있지만 의제간의 관계설정 문제를 명확히 하는 것이 정체성을 정립하는데 도움이 되지 않겠는가 생각됩니다. 또한 각 당사자들이 구체적으로 현재 할 일과 앞으로 해야 할 일 등 실천과 시행을 위한 세부계획도, 소위 로드맵(road map) 같은 것을 보다 정밀하게 살펴보는 것도 한 방법이 될 수 있을 것입니다.

간단히 두가지를 질문하고자 합니다. 김용호 박사께서는 4자회담에서의 중국 입장을 설명하면서 중국이 회담자체 보다는 미국과의 제로섬 게임, 다시 말해서 미국의 영향력 억제측면에서 말씀을 해주셨고 앞으로 대미관계가 진전될 때는 4자회담에 보다 적극적인 입장을 보여주지 않겠는가 하는 전망을 해주셨습니다. 그러나 다른 한편으로 중국의 주홍보 부소장님께서 중국이 한·미 양국의 4자회담 제의를 이해하며 회담개최시 중국이 참여할 방침이라고 하면서도 한반도문제는 남북한 간에 해결해야 할 문제이고 남북한 내부의 안정이 평화유지에 중요하다고 지적해 주셨습니다. 저는 두 분 말씀에 미묘한 차이를 느낍니다. 바로 어제 북한의 중앙방송은 중국이 작년에 12만톤의 식량을 지원하

였고, 올해 7만톤을 더 지원하기로 했다고 밝혔습니다. 이렇게 본다면 저는 중국의 역할은 북한이 금방 무너지는 것은 막으면서 또 다른 한편에서는 4자회담에 북한이 나오도록 설득하는 그런 것이 아니냐 하는 판단이 듭니다. 김용호 박사님은 4자회담에서 중국의 역할이 과연 무엇인가에 대해 명확히 설명해 주시면 많은 도움이 되겠습니다.

백진현 교수님은 현재 평화체제 구축보다는 북한의 급변사태 가능성에 대비한 북한 위기관리가 대단히 시급하다는 점과 대북정책의 근본적인 검토가 필요하다는 점을 지적해 주었습니다. 이것은 대단히 중요한 점들로서 이에 대한 백교수님의 견해를 좀 더 자세히 정리해 주시면 고맙겠습니다.

金用浩: 먼저 북한이 대미관계 개선을 대외정책의 최우선 과제로 삼고 있느냐 하는 것은 현재 북한이 안고 있는 위기중에서 안보적 위기가 더 큰 것인가 또는 경제난이 더 큰 것인가하는 논리하고 거의 일맥상통한다고 볼 수 있습니다. 경제난이 우선시 된다면 대미관계를 통해 여러가지 경제지원을 받기 위해서 연락사무소 개설도 지체할 필요가 없는데 미·북관계 개선이 오히려 북한에 의해 제동걸리고 있는 실정입니다. 따라서 북한의 대미관계 개선의 올바른 목표는 현실주의적 관점에서 볼 때 경제위기보다는 안보위기 극복이라고 판단됩니다.

학습과정을 통한 북한의 대남인식 변화 가능성과 관련해서는 별다른 큰 변화가 없다고 생각합니다. 북한은 현재 남북기본합의서에 따라서 남북한간에 불가침협정이 체결되어 있기 때문에 평화협정을 미국과 체결하면 되고, 김일성 사후 남한이 조문을 거부한 것은 북한체제를 인정하지 않겠다는 것이므로 남한정부와는 대화를 하지 않겠다고 주장하고 있습니다. 북한의 입장에서는 김일성의 3년상이 아직 끝나지 않은 단계에서 남북한 당국간의 대화가 체제에 부담을 줄 가능성이 많다고 인

식하고 있지 않나 생각합니다. 이렇게 볼 때 북한의 대남인식에는 큰 변화가 없는 것 같습니다.

한·미공조 문제와 관련, 현재 미국의 동북아정책 기조는 개입정책(engagement policy)이라고 할 수 있는데 이러한 정책기조는 대북관계 개선의 의미도 있지만 미국의 한반도에 대한 입지가 불변하다는 전제하에서 가능한 것이지 미국이 한반도에 대한 입지를 버리고서 대북관계 진전만을 목표로 하지는 않을 것입니다. 따라서 현 시점에서는 실질적인 한·미공조 유지를 위한 충분한 여건이 마련되어 있다고 판단하고 있습니다.

마지막으로 중국의 역할과 관련해서, 중국은 기본적으로 한반도의 현상유지를 원하고 있는 반면, 4자회담은 미국이 제도적으로 한반도에 대한 영향력을 확대할 수 있는 장치를 마련해 주는 것입니다. 때문에 4자회담이 제도화되는 경우 중국으로서는 미국의 영향력을 제한하기 위하여 4자회담의 성원으로 참여하는 것이 훨씬 더 적절한 정책대안이 될 것이라고 봅니다. 따라서 중국은 4자회담이 성사되는 단계가 되면 반드시 참석할 것이고 4자회담이 무산되더라도 미국의 영향력이 한반도나 북한지역에 확대되는 것을 결코 용납하지 않을 것으로 봅니다.

白珍鉉: 대북 식량지원 문제는 4자회담이 개최되면 가장 어려운 주제로 제기될 문제가 아닌가 생각합니다. 95년의 15만톤 식량지원은 국내외적으로 여론이 좋지 않자, 한국정부는 국제기구의 인도적 차원 지원에도 참여를 하지 않았습니다. 그러다 보니까 국제사회로부터 비판을 받았습니다. 현재는 정부차원의 대규모 지원을 하지 않고 있지만 인도적 차원에서는 지원을 하고 있는 데 이러한 유연한 태도가 필요하다고 봅니다. 정부차원의 대규모 지원 경우에는 역시 상당히 신중하게 접근을 해야 될 것입니다.

한·미공조 문제와 관련해서, 한·미간에는 현재까지 북한 핵문제, 경수로 지원문제, 미사일 회담문제, 잠수함 침투사건 등을 둘러싸고 마찰이 있기는 하였으나 언론에서 이야기하듯이 큰 불협화음은 아닌 것 같습니다. 한반도문제에 대한 한·미간의 시각차이는 다소 존재하고 있다고 판단됩니다. 미국은 북한이 현재 대단히 어려운 상황에 있고 붕괴에 직면하는 경우 무슨 일이 벌어질 지 모르기 때문에 지원을 해주어야 한다는 입장인 반면, 한국은 이미 실패가 판명된 북한체제를 언제까지 안정화시킬 수도 없고 통일문제도 해결해야 할 입장입니다. 따라서 이러한 입장차이를 대화를 통해 상대의 의도나 생각을 간파하여 상호공통점을 찾아냄으로써 좁혀야 한다고 생각합니다.

북한의 대남인식 변화문제와 관련, 저는 북한의 대남인식에 변화가 없다고 보고 있지는 않습니다. 그러나 이것이 북한의 대남정책의 근본적인 수정으로 나타나고 있는 것 같지는 않습니다. 마지막으로 대북정책의 기본전제에 대한 검토 문제인데 우선 남북대화의 최종목표는 정상회담이라고 생각합니다. 그러나 현재와 같은 상황하에서는 남북정상회담이 이루어지기가 상당히 어렵습니다. 따라서 주변국의 대북한관계를 이용하는 방법을 강구하는 등 우리의 대북정책 폭을 넓혀야 할 필요가 있다고 생각합니다.

사회자: 주제발표하신 분과 토론자의 토론을 종합할 때 몇 가지 중요 문제에 대한 의견이 접근되어 있는 것을 볼 수가 있습니다. 첫째, 4자회담이 한반도 평화와 안정을 유지하는데 현실적 방안이고 이것이 잘 추진된다면 남북관계 개선에 크게 기여할 것이라는 점에 대해 인식을 같이 하고 있다는 점입니다.

둘째, 북한이 아주 어려운 상황에서 정권과 체제를 유지하기 위해 4자회담을 대단히 전략적으로 또는 전술적으로 대응하고 있기 때문에 4

자회담의 성사여부가 북한의 의도와 태도에 달려 있다는 점입니다. 그러나 지금의 전개상황으로 보면 북한이 장차 호응해 올 가능성이 높다고 하는데 대부분의 의견이 합의가 된 것 같습니다.

한국의 4자회담 추진방향과 관련해서는 한·미공조가 핵심인데 중국의 긍정적인 역할을 수용하고 나아가 러시아와 일본의 역할도 수용하는 방향으로 발전시켜 나가는 것이 중요하다는 점입니다. 또한 우리는 북한의 대미관계 개선을 점진적으로 수용해 주면서 4자회담에 대한 우리의 태도를 보다 현실적이고 유연하게 하는 한편, 점진적이며 좀 더 장기적인 계획을 가지고 4자회담을 추진해야 된다는 것이 오늘 토론의 공통분모라고 생각합니다.

백진현 교수께서는 우리가 4자회담에만 집착하면 안된다고 했는데 이는 대단히 중요한 말씀입니다. 현재 북한내부의 여러가지 상황변화와 어려움, 다양한 가능성 등의 문제가 새로운 차원에서 남북한관계를 설정하도록 하고 있으며 그것이 동북아에 주는 의미가 과거 어느 때보다 다르기 때문에 4자회담이라고 하는 정책과 전략을 넘어서는 차원의 대북정책과 전략이 있어야 한다고 생각합니다.

끝으로 오늘 학술회의를 위하여 좋은 논문을 발표해 주시고 지정토론에 참석해 주신 분들과 경청해 주신 여러분께 심심한 감사의 말씀을 드립니다. 대단히 감사합니다.

〈會議日程〉

13:30~14:00 등 록

개 회 식

14:00~14:05 개 회 사: 丁世鉉(민족통일연구원 원장)

14:05~14:10 축 사: 權五琦(부총리 겸 통일원 장관)

14:10~16:00 제 1 회의

- 사회: 河英善(서울대 교수)
- 발표: Robert A. Manning(PPI 선임연구위원)
 “4자회담에 대한 미국의 입장과 정책”
 周興宝(중국 국제문제연구소 부소장)
 “4자회담에 대한 중국의 시각과 입장”
- 토론: 塩尻孝二郎(주한 일본대사관 공사)
 Alexander A. Timonin(주한 러시아대사관 참사관)
 玉台煥(민족통일연구원 연구위원)

16:00~16:15 휴 식

16:15~18:00 제 2 회의

- 사회: 金達中(연세대 교수)
- 발표: 金用浩(민족통일연구원 연구위원)
“북한의 대미 접근과 4자회담 전략”
白珍鉉(서울대 국제지역원 교수)
“한국의 4자회담 추진방향”
- 토론: 金玄浩(조선일보 정치부 차장)
河龍出(서울대 교수)
金京雄(남북회담사무국 회담협력관)

民族統一研究院 發刊資料 目錄

<研究報告書>

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞 秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를 中心으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞 秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究

- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的 同質性 增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞 秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의 示唆點과 관련하여

- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-06 主體思想의 內面化 實態
- 94-07 金正日 리더십 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 軍事權力基盤
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制的 對南政策 展望

- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 情勢認識 變化와 政策展望
- 94-17 北韓의 대의경제 개방정책 현황과 전망
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域 多者間協力關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議와 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의 비교 연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變化와 關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化 對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究
- 95-01 러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구-한국 통일외교에 대한 시사점 모색-
- 95-08 北韓의 對美國政策 變化 研究
- 95-09 韓·日關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-10 金正日 體制下的 軍部役割: 持續과 變化

- 95-11 남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계 및 남북
관계 개선 관련
- 95-12 독일의 정치교육 연구-한반도 통일대비 정치교육에의 시사점
분석-
- 95-13 북한의 협상전술 특성 연구-남북대화 사례를 중심으로
- 95-14 남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력협력에 관한 연구
- 95-15 북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교
- 95-17 鄧小平 死後 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望
- 95-18 北·美關係와 韓·美關係 變化展望
- 95-19 북한 주요 기초문헌 해제집(Ⅲ): 「근로자」 해제
- 95-21 탈냉전기 중북한관계 변화 연구
- 95-22 북한의 경제개혁과 남북경협
- 95-23 통일문제에 대한 세대간 갈등 해소 방안
- 95-24 지역갈등 해소방안 연구: 국내적 통일기반 조성방안
- 95-25 金正日 政權의 對外政策 變化 展望
- 95-26 1995年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 96-01 김정일의 당권장악과정 연구
- 96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
- 96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
- 96-04 동서독간 정치통합 연구
- 96-05 남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근
- 96-06 북한의 대 주변4국 군사관계
- 96-07 韓·美 安保協力 增進方案 研究
- 96-08 東北亞 平和體制 造成方案
- 96-09 北韓 經濟改革의 最適方向 研究
- 96-10 통일과정에서 민간단체의 역할
- 96-12 한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향
- 96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안
- 96-14 북한 사회의 계급갈등 연구

- 96-15 통일과정에서의 정당역할 연구
- 96-16 KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구-협력이론을 중심으로-
- 96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구
- 96-18 북한 이탈주민의 사회적응에 관한 연구
- 96-19 북한의 대외경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안
- 96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한관계
- 96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가
- 96-22 한·러 안보협력 방안 연구
- 96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망
- 96-24 북한체제의 변화주도세력 연구
- 96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구
- 96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망
- 96-27 한·일 안보협력 방안 연구
- 96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁
- 96-29 한·중 안보협력 방안 연구

<학술회의 총서>

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題

- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案
- 94-05 統一문화와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望
- 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索
- 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」
- 95-03 金正日 政權의 向方
- 95-04 南北韓關係 現況 및 '96年 政勢 展望
- 96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책
- 96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和問題
- 96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망
- 96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망
- 96-05 南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望
- 96-06 4자회담과 한반도 통일전망

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境과 南北韓 關係: 1991~1992
- 92 統一環境과 南北韓 關係: 1992~1993
- 93 統一環境과 南北韓 關係: 1993~1994
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓關係
- 94-02 統一環境과 南北韓 關係: 1994~1995
- 95 統一環境과 南北韓 關係: 1995~1996
- 96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997

<論叢>

統一研究論叢: 創刊號(1992. 6)~第5卷 2號 (1996. 12)

The Korean Journal of National Unification: vol. 1 (1992)~
vol. 5 (1996)

<통일문화시리즈>

94-01 統一文化研究(上)

94-02 統一文化研究(下)

95-01 統一과 北韓社會文化(上)

95-02 統一과 北韓社會文化(下)

96-01 統一과 北韓社會文化(上)

96-02 統一과 北韓社會文化(下)

<북한인권백서>

북한인권백서 1996

White Paper on Human Rights in North Korea 1996

북한인권백서 1997

White Paper on Human Rights in North Korea 1997