

4자회담의 추진전략: 「분과위」 운영방안을 중심으로

인쇄/1999년 12월 28일

발행/1999년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/통일정책연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2523 팩시밀리 901-2544

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

ISBN 89-87509-95-8

7,000원

연구총서 99-17

4자회담의 추진전략:
「분과위」 운영방안을 중심으로

박 영 호
박 중 철

통 일 연 구 원

요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

4자회담은 남북한 및 각각의 동맹국인 미국과 중국의 참여하에 한반도 평화체제 구축을 논의하는 회담으로서, 한반도에서의 냉전구조 종식을 추진하는 과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 4자회담은 아·태지역에서의 다자주의의 미래를 가늠할 수 있는 시금석으로 간주되기도 한다. 그러나 남북한간 신뢰 및 긴장완화의 경험이 결여된 상태에서, 쌍방의 입장이 평행선을 달림에 따라 아직까지 뚜렷한 가시적 성과는 나타나지 않고 있다.

이러한 문제인식에서 본 연구는 한반도 평화체제 구축을 실현하기 위한 4자회담의 효과적인 추진전략을 제시하려는 데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 다자주의적 맥락에서 4자회담의 위상을 살펴본다. 둘째, 4자회담 참여국의 입장과 지금까지의 쟁점을 검토한다. 셋째, 향후의 4자회담 추진전략을 분과위 운영방안을 중심으로 제시한다. 마지막으로 4자회담에서의 협상전략을 제시한다.

1. 다자회담으로서의 4자회담

다자안보대화는 참여국이 동등한 권리하에 상호이익의 차원에서 공동의 규칙 및 제도를 창출하는 과정의 출발체로서 대화의 습관화에 우선적 목표를 둔다. 이러한 대화의 습관을 통해 신뢰를 구축하고 갈등을 평화적으로 해결하며, 안보위협을 민주적 협의과정을 통해 해결해나가면 참여국간의 이해 상충을 조정하는 규범을 만들어 나갈 수 있다. 다자안보대화는 일단 제도적 장치로 형성되면, 그 제도적 관성때문에 안정적으로 유지되고, 일반화된 원칙에 근거하므로 특정 이해관계나 상황에 근거한 제도보다 탄력적으로 변화에 적응할 수 있으며, 국가간 갈등이 표출되고 조정되는 장으로서 기능하여 그 자

체의 안정성을 유지하는 장점을 가지는 것으로 평가되고 있다.

그러나 한반도에서는 정치·군사적 대결구조가 지배적 상황이고, 북한의 대남정책 변화 가능성이 여전히 부정적이며, 한반도 평화와 안정의 최대 위협은 북한 내부사정에서 비롯되기 때문에 다자안보대화가 적극적인 역할을 할 수 있는가에 대한 의문이 있다. 그럼에도 불구하고, 다자안보대화는 남북한이 대화·협상하는 환경을 조성하고, 남북한간의 대화의 장을 제공하며, 남북한이 평화에 합의할 경우, 이를 지지하고 보장할 수 있는 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 한·미동맹, 한·미·일 정책공조, 중·러와의 전략적 대화채널 형성 등의 대화와 협력메카니즘을 통해 통일과정의 평화적 관리를 추진할 수 있고, 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 불안정성에 대한 주변4국의 우려를 불식시키면서 이들의 한반도 통일에 대한 지지를 끌어내는 장으로서의 역할로 활용할 수 있으며, 통일한국이 동북아지역질서의 틀 속에서 평화, 안정 및 상호안보협력에 기여할 것이라는 믿음을 사전에 주지시키는 외교안보메카니즘의 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 같은 다자주의적 관점에서 4자회담은 몇 가지 의미를 가진다. 첫째, 4자회담은 북한이 제기하는 동북아지역의 안보위협 요소를 관리하는 차원에서 다자주의 틀의 활용 가능성과 실효성을 확인할 수 있는 시범적 사례가 되고 있다. 둘째, 4자회담은 남북한이 양자주의 차원에서 협상하는 것이 아니고, 북한외교의 주된 관심국인 미국과 북한의 동맹국인 중국도 참여하는 다자틀 속에서 교섭할 수 있는 자리를 제공한다. 따라서 북한의 한국배제정책을 어느 정도 수용하면서 남한에게도 북한과 협상할 수 있는 자리를 확보해주는 타협책이다. 셋째, 4자회담은 동북아지역의 다자안보협력체 형성을 탐색하는 방안이기도 하다. 4자회담이 성공적으로 귀결되면, 일본과 러시아 등이

참가하는 동북아 다자안보협력체제를 구축하는데 도움이 될 것이다.

요컨대, 4자회담의 목표가 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 새로운 틀을 구축하고 이를 통해 동북아 안정에 기여하는 것이 라면, 4자회담의 역할은 주변국의 협력을 얻어 한반도 평화체제 구축 이라는 1차적인 목표를 달성해 나가면서, 동북아 다자안보협력의 발 전이라는 2차적 목표의 달성을 위한 메카니즘으로 활용하는 것이다.

2. 참여국의 입장과 쟁점

가. 참여국의 입장

한국은 남북당국간 대화가 교착된 상황에서 4자회담을 통해서 최 소한 북한으로부터 비롯되는 한반도의 긴장고조를 억제할 수 있으며, 남북한이 간접대화를 할 수 있다고 보고 있다. 한국은 한반도 평화체 제문제는 실질적 당사자인 남북한이 주도해야 하며, 주변국의 역할은 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 데 국한되어야 한다고 본다. 한국은 4자회담 본회담에서 미국과 중국은 중재자 역할을 하고 남북 한이 실질적인 협상을 하기를 희망하고 있다.

북한의 대미 양자간 평화협정 체결 주장과 미·북간 한반도 평화체 제 논의 가능성에 대해서는 견실한 한·미공조로 대처한다는 입장이 다. 4자회담을 통한 한국의 목표는, 단기적으로는 한반도에서 안정을 도모하며, 장기적으로는 남북평화협정의 체결로 남북간 평화공존 및 궁극적인 통일의 기반을 마련하는 것이다. 그리고 한국은 4자회담을 남북대화과 상호보완적으로 병행하여 추진하고자 한다.

북한은 평화협정은 미국과 북한 양자간에 체결되어야 하며, 남북한 간에는 불가침선언을 이행하면 된다고 주장한다. 북한에게 4자회담은

남북한간 직접 협상의 장이 아니라 미국의 남북관계 개선 요구를 일견 수용하면서 미국과의 접촉국면을 넓힐 수 있는 또 하나의 대미 협상창구이다. 본회담이 진행되면서 북한은 4자회담의 장에서 4자회담 자체보다는 미·북고위급회담에 더 많은 노력을 기울여왔다.

그리고 북한은 4자회담을 주한미군철수와 미·북평화협정을 공식적으로 주장하면서 한·미공조를 약화시키려는 기회로서 활용해오고 있다. 또한 북한은 분과위 구성 합의와 같은 형식적 부분은 어느 정도 수용하면서도, 4자회담 철수 가능성을 위협하는 전술을 사용하거나 의제의 쟁점화를 통해 미국의 대북 경제제재 완전 해제, 추가 경제지원 등을 도모하고 자국에 유리한 방향으로 회담 성격의 변질을 시도해오고 있다. 북한은 한반도 안보문제는 미·북간 직접 교섭을 통해 해결되어야 한다는 입장이다. 그러나 대미관계를 고려할 때, 북한이 4자회담을 전면적으로 무용화시킬 가능성은 낮은 것으로 보여진다.

미국의 대중국 포괄적 개입정책 구도 하에서, 북한은 미국의 영향권 안에 편입되어야 할 대상으로 간주되었다. 미국은 북한을 4자회담의 협상틀 속으로 끌어들이므로써 잠재적 불안요인을 제거하는 동시에 미국 주도하의 국제사회 협력망 속으로 편입시키고자 한다. 따라서 4자회담에 대한 미국의 목표는 한반도 평화정착이라는 문제보다는 북한을 관리하기 위한 측면이 더 크다고 할 수 있다. 미국은 한반도의 안정과 북한관리를 위해서 군사적 문제에 대한 미·북대화의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 한국을 배제하고 북한과 협상을 진행할 수는 없다. 이러한 점을 감안하여 미국은 4자회담이 간접적인 남북대화의 기회를 제공하고, 이를 계기로 남북대화를 촉진하는 여건이 형성되기를 희망한다.

미국은 정전위 기능 마비와 북한체제 불안정에 따른 우발적 군사 충돌을 예방하는 차원에서, 4자회담을 긴장완화와 신뢰구축을 위한

하나의 대안으로 보고 있다. 이와 관련, 미국은 단기적으로 UN사와 북한군간 핫라인 개설을 추진하고자 하며, 장기적으로는 주한미군문제를 북한군 감축문제와 병행 논의할 수 있다는 입장을 가지고 있다. 이러한 점에서 4자회담에서도 우선 한반도의 긴장완화를 추진하는데 역점을 두고자 한다.

중국은 4자회담을 북한의 안정화와 한반도 현상유지를 위한 자국의 역할을 수행하는 장으로 인식하고 있다. 여기에는 단기적으로 북·미접근에 따른 미국의 대중국정책을 견제하고, 장기적으로 미국의 대동북아전략 대응차원에서 4자회담을 통해 '한국카드'를 활용하려는 목적도 내포되어 있다. 중국은 자국이 한국전쟁에 직접 참여했고 정전협정의 서명당사자이기 때문에 한반도 평화체제 전환문제에 참여해야 하며, 그 과정에서 정당한 역할을 수행해야 한다는 입장이다.

그러나 중국이 4자회담을 통해 한반도 평화체제 전환을 모색하겠다는 적극적인 입장을 가지고 있는 것으로 보여지지는 않으며, 그보다는 4자회담에서 일정한 역할을 수행함으로써 미국의 영향력 확대를 견제하고 한반도에 대한 중국의 이익을 확보하려는 방어적 입장을 가지고 있다. 따라서 중국은 4자회담에서 때로는 미국과 한국의 입장을 지지하고 때로는 북한의 입장을 지지하면서 중재자의 역할을 하는 가운데 자신의 입지를 확보하고자 한다.

나. 쟁점

1) 당사자문제

북한은 한국이 정전협정에 서명하지 않았으며 정전협정에 서명한 유엔군사령관이 미국인이라는 이유로 평화협정도 미국과 북한 양자

간에 체결해야 한다고 주장해왔다. 북한은 4자회담에서도 미·북평화협정 체결을 내세우며 한국의 당사자자격을 배제하는 자세를 견지하고 있다. 이에 반해, 한국은 정전협정에 직접 서명하지는 않았으나 한국전쟁의 주된 교전당사국으로서 실질적인 당사자이며, 따라서 평화협정의 당사자라는 입장이다. 남북한이 한반도 평화체제 구축과정에서 실질적인 당사자이며 핵심적인 역할을 수행해야 한다는 데에는 미국과 중국도 동의하고 있다.

북한은 앞으로도 미·북평화협정 체결 입장을 견지함으로써 한국의 당사자 주장을 배제하려 할 것이나, 한국이 4자회담의 공동제안자이고 평화협정이 체결되는 방식에 따라서 당사자문제는 해결될 수 있을 것이다.

2) 의제문제

북한은 4자회담 본회담을 위한 1차 예비회담(97.8.5~7)에서 주한미군 철수와 북·미평화협정 체결을 의제로 할 것을 제의한 이래 동일한 주장을 견지해오고 있다. 그러나 3차 예비회담(97.11.21)에서 ‘한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’를 포괄적 의제로서 설정하는 데 동의하였다.

북한은 「先 의제선정, 後 분과위 구성」을 주장하였으나, 결국 3차 본회담(98.10.21~24)에서 「先 분과위 구성」 제안을 수용하였다. 그러나 북한은 「先 근본문제 해결」이라는 입장에 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수문제를 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 의제로서 채택할 것을 계속 주장하고 있다. 3차 본회담에서 북한은 주한미군 철수와 북·미평화협정 체결문제 이외에 한반도내 무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지 등도 다룰 것을 제안하였다. 앞으로도

북한은 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수문제를 4자회담의 중요한 고비마다 강력한 협상수단으로 활용하고자 할 것이다.

한국은 미국과 함께 4자회담의 의제에 대해서 쉬운 문제부터 먼저 논의하자는 입장을 가지고 있다. 한국은 4자회담의 의제는 '한반도 평화체제 구축'과 '긴장완화를 위한 제반문제'가 되어야 하며, 이 가운데 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 논의되어야 한다는 입장이다. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제구축 분과위」에서는 평화체제의 형식과 내용을 구분, 내용을 우선 논의하자는 입장을 보이고 있다. 그리고 「긴장완화 분과위」에서는 군당국간 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 실천이 용이한 신뢰구축 조치를 우선 협의할 것을 주장하고 있다. 주한미군문제와 관련해서 한국은 장기적으로 「긴장완화 분과위」에서 논의될 수 있다는 입장을 보이고 있다. 그러나 한국은 평화체제구축에 실질적인 진전이 있을 경우 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장을 지니고 있다.

미국은 3차 예비회담때부터 한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 문제들을 4자회담의 의제로 선정할 것을 주장하여 입장을 관철 시켰다. 특히 미국은 한반도 평화체제 문제는 복잡한 사안이며 많은 쟁점을 포함하고 있기 때문에 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 진전되어야 한다는 입장을 지니고 있다.

분과위의 의제에 대해서 미국은 「평화체제구축 분과위」의 경우 평화체제의 형식 및 내용이 당사자문제보다 먼저 논의되어야 한다는 입장이다. 그리고 「긴장완화 분과위」의 경우 남북당국간 직통전화 설치, 군사훈련 상호통보, 군인사 상호교환 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하고 있다. 주한미군문제에 대해서 미국은 장기적으로 이 문제를 논의할 수는 있지만 의제의 일부인 협상대상은 아니라는 입

장이다. 주한미군문제는 한반도의 전반적 군사적 상황과 남북관계, 동북아 안보상황 등을 고려하여 장기적으로 논의될 사안이라는 것이다. 미국이 주한미군문제에 대해서 논의할 수 있다는 가능성을 시사한 것만으로도 미국의 입장에서는 한발 양보한 것이라고 할 수 있다.

중국은 4자회담 예비회담에서 '한반도 평화체제 수립문제'와 '관련 각국의 관계개선문제'를 의제로 채택할 것을 제안했다. 중국은 대미 관계 개선을 희망하는 북한의 입장에 동조하여 회담 참여국간 관계 진전이 회담성공을 위한 여건으로서 중요하다는 점을 지적하였다. 그러나 중국은 3차 예비회담에서 '한반도평화체제 구축문제와 긴장완화를 위한 제반문제'로 하자는 미국과 한국의 입장에 동의하였다.

미·북평화협정 및 주한미군 철수문제에 대해서 중국은 명확한 입장 표명을 유보하고 있다. 그러나 중국은 미·북평화협정에 의해서 한반도 평화문제가 해결됨으로써 중국의 입지가 제약되는 것에는 반대한다. 그보다는 남북한 당사자간의 협상에 의해서 평화협정이 체결되는 것을 지지한다. 또한 중국은 주한미군문제에 대해서는 민감한 반응을 보이고 있다. 중국은 통일한국에서도 주한미군이 주둔한다는 것에 대해서는 분명히 반대입장을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 중국은 의제와 관련해서 한·미와 함께 '쉬운 문제부터 어려운 문제'로 접근하자는 입장을 가지고 있다.

3. 4자회담 추진 전략

가. 접근전략

그 동안 진행된 4자회담 본회담의 결과를 보면, 남북한 입장의 근본적 대립상태가 지속됨에 따라 상호 접근이 어려운 한계를 가지고

있다. 북한의 의도가 남북 직접대화를 통한 문제해결에 있지 않다고 한다면, 4자회담이 지속되더라도 북한은 한국을 배제한 미·북협상의 구도를 계속 추구하려 할 것이다.

그러나 북한은 대미접근의 틀을 유지하기 위하여 4자회담으로부터 쉽게 철수할 수 없으며, 미국과 중국도 4자회담과정을 중시하고 있다. 따라서 4자회담을 당분간은 보다 '느슨하고 부담없는' 대화의 형태로 전환하고, 이를 통해 남북한 및 미국·중국간에 대화의 여건과 분위기를 성숙시켜 나갈 필요가 있다. 4자회담에서 참여국들이 상대적으로 부담이 적은 의제를 대상으로 하여 '협력의 습관'을 형성하는 다자대화의 운영방식을 도입하는 것이다. 의제와 관련한 갈등이 쉽게 풀어지기 어려운 점을 감안할 때, 본격적인 협의가 이루어지는 시점까지는 회담의 목표치와 기대수준을 적당히 낮춤으로써 성과에 대한 강박관념과 이로 인한 무리한 정책추진을 미연에 방지하는 데 유용할 것이다. 그리고 이러한 접근은 그 동안 한국의 정책방향과는 무관하게 4자회담으로 집중되었던 한반도 평화와 안보문제의 논의 창구를 다변화하는 계기가 될 수도 있다. 이러한 점을 감안할 때, 4자회담의 성격을 다음과 같은 방향으로 재정립하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

첫째, 한반도 평화체제 구축과정을 남북한 차원, 북한의 대미관계 개선 및 정상화 차원, 그리고 동북아 안보협력체제 형성 차원의 3차원에서 접근하는 것이다. 남북한 차원에서는 양자간 정치·군사적 신뢰구축 및 불가침의 구체적인 사항에 대한 합의·이행을 추진하고, 남북한 교차승인 차원에서는 남북한과 미·중간에 정치·군사적 신뢰구축, 관계개선 및 불가침의 합의·이행을 추진한다. 그리고 국제적 차원에서는 한반도 주변국들간에 정치·군사적 신뢰구축을 바탕으로 장기적으로 동북아 다자안보협의체 구성의 방향으로 발전되도록 한다.

둘째, 4자회담은 한반도문제의 '한반도화'와 '국제화' 사이에서 우리에게 줄 수 있는 부정적 및 긍정적 영향을 동시에 내포하고 있으므로, 부정적 측면을 줄이면서 긍정적 측면을 적극 활용해야 할 것이다. 4자회담의 부정적인 측면은 ①한반도문제의 당사자 해결원칙 훼손, ②주변국의 지나친 개입 초래 가능, ③미·북 주도의 회담 진행 등이 있으며, 긍정적 측면으로는 ①남북대화 기회 제공, ②한반도 평화문제의 중요성 부각, ③한반도 통일에 대한 국제협조 및 지지 확보의 기회 마련 등을 생각할 수 있다.

셋째, 한반도 안보와 평화정착 문제는 남북 당사자회담에서 합의·이행되는 것이 가장 바람직하나, 북한의 입장을 고려하여 당분간 4자회담을 남북한 접근을 위한 우회적인 수단으로 활용하는 것이다. 이를 위해서는 북한의 안보가 보장될 수 있도록 4자회담의 참여국들이 공유하는 안보·군사문제에 대해 우선적으로 논의하도록 하고, 이를 통해 남북한간 직접협상의 장이 되도록 해야 할 것이다.

넷째, 4자회담의 다자회담 성격을 활용하여 북한의 국제규범 준수를 촉진시키기 위하여 회담 참여국이 UN 회원국으로서 지켜야 할 기본원칙에 합의하고, 이 원칙 아래서 평화체제 구축 논의를 진행하도록 한다.

나. 운영방안

한반도 평화체제는 신뢰구축과 군비통제, 평화협정의 체결, 보장장치의 마련, 합의이행에 대한 검증장치의 마련 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 그 가운데서도 주한미군철수와 미·북평화협정문제는 계속 핵심쟁점으로 남아있게 될 것이다. 아울러 앞으로 4자회담에서 남북한의 주도권 인정 문제, 미국과 중국의 보장자역할의 성격 등이 쟁점

사항이 될 것이다. 이러한 점을 감안할 때, 4자회담은 다음과 같은 사항을 염두에 두고 운영하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 평화체제전환에서 남북한 당사자원칙이 확인되어야 한다. 한국은 한국전쟁의 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950.7.14)하였으므로 정전협정체결의 당사자이며, 제네바 회담(1954.4)에 참여하였고 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서 평화협정 체결의 당사자자격을 보유하고 있다. 다만, 북한의 입장을 고려하여 남북한 당사자원칙을 명시적으로 북한에게 요구하지는 않아도 될 것이다.

둘째, 4자회담이 북한의 의도대로 미·북회담으로 변형되고 남한과 중국은 읍서버로 전락되는 것을 방지해야 한다. 이를 위해 참여국이 회담주최국의 역할을 번갈아 담당하도록 한 것은 바람직한 조치이다. 그리고 한·미, 한·중간 긴밀한 협조체제를 구축함으로써 회담의 목표와 진전상황에 대한 공감대를 확인해야 한다.

셋째, 회담당사자가 아니지만 한반도문제와 관련한 주요 주변국인 일본과 러시아에게 회담진전상황을 브리핑하고, 이들의 이해를 얻는 것도 필요하다. 특히 일본에 대해서는 대북인센티브제공에 대해서 일본이 참여할 것을 요청하는 한편, 일본과 러시아가 한반도 평화체제 보장을 위한 동북아다자회담 방식을 통해서 한반도의 평화정착에 기여할 수 있음을 설득해야 할 것이다.

넷째, 4자회담의 의제는 분과위원회의 성격에 따라 이원화되어 있다. 「평화체제구축 분과위」에서는 평화체제전환의 방법, 절차, 보장방안 등을 논의해야 할 것이다. 「긴장완화 분과위」에서는 군사직통전화 설치, 군인사교환, 군사작전 사전통보, 국방정보교환, 해난구조 등과 같은 신뢰구축조치와 군축에 대한 협의가 진행되는 것이 바람직하다. 그러나 분과위에서는 실질적 협의가 가능하도록 협의순서, 의제 등이

합의되어야 한다. 따라서 협의순서는 「평화체제구축 분과위」와 「긴장 완화 분과위」에 동일하게 적용되는 방안을 추진하되, 상황에 따라 어느 한 분과가 먼저 진전되어도 무방하다는 융통성을 발휘해야 할 것이다. 의제는 각측이 제시한 의제 중 공통된 부분부터 합의를 유도, 합의된 부분부터 협의를 시작하도록 한다. 합의된 의제의 협의와 병행하여 추가 의제의 논의도 가능하다. 의제에 대한 합의가 어려울 경우에는 협의의 순서부터 합의하도록 한다.

다섯째, 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장방안이 강구되어야 한다. 우선 4자회담틀 내에서 미국과 중국이 일차적으로 한반도 평화체제의 보장자가 될 것이다. 그리고 일본과 러시아를 포함한 6자회담을 통해서 일본과 러시아의 보장을 받는 방안과 4자간 합의에 의한 평화협정에 대하여 UN안보리의 결의한 형식으로 추진되는 방안 등이 모색될 수 있다. 아울러 동북아다자안보협력체를 통해 국제적 보장을 받는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

여섯째, 한반도 평화체제 전환시 평화관리체제가 강구되어야 한다. 새로운 평화협정이 체결되면, 정전협정의 이행·감독업무를 담당하고 있던 유엔사는 해체되고, 그대신 새로운 평화보장장치가 강구되어야 할 것이다. 새로운 평화보장방안으로는 미·중의 평화감시방안, 유엔의 PKO관리방안, 남북한 공동관리방안 등이 고려될 수 있다.

다. 협상의제

첫째, 4자간의 입장중 합의 및 타결가능성이 있는 의제를 우선 고려한다. 남북간 의제를 위주로 하되, 논의를 촉진시킬 수 있는 범위 내에서 4자간 정치·군사적 관계 사항도 포함시킬 수 있다. 그리고 북한의 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수문제의 의제화 주장에 대처

하면서 한반도 평화체제 구축의 지원방안으로서 관련 4국(남북한과 미·중)이 교차 불가침협정 체결을 의제로 포함시키는 방안이 고려되어야 할 것이다. 현재 한·미와 북·중은 동맹관계에 있기 때문에 이들 간의 불가침협정은 불필요하다. 따라서 한·중 및 북·미간에 불가침협정을 체결하고, 남북간에는 평화협정을 맺는 방안이다. 남북한간에는 남북기본합의서를 4자회담의 틀 속에서 재확인하는 방법도 중간과정으로서 고려될 수 있다.

이 방안은 북한측의 미·북평화협정 체결 입장을 부분적으로 수용하면서 미·북간 불가침협정 체결과 관계정상화를 지원함으로써 북한이 느끼고 있는 위협 인식의 제거 및 안정적 변화를 보장하고 남북한간 평화체제 구축을 위한 한국측의 입장을 부각시키는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 남북한간 평화체제가 구축되는 과정에서 참여국간에 교차 불가침 협정이 협의·실현되면 동북아 안보와 평화에도 적극적으로 기여할 수 있다.

둘째, 북한측의 「先 근본문제 해결」입장에 대응하면서 남북기본합의서를 기반으로 한국, 미국 및 중국이 입장을 같이 하고 있는 '쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근'한다는 입장을 반영할 수 있는 포괄적 의제의 제안을 고려한다. 예컨대, "평화체제 수립시까지 정전협정을 준수하는 문제"(정전협정 준수문제), "정전상태를 남북 사이의 평화상태로 전환시키는 문제"(남북간 평화상태 전환문제) 또는 "상호 비방·증상 중지 등 평화체제 환경조성 문제" 등을 제시하여 북한측의 포괄적 의제 입장을 수용하면서, 한국측의 입장을 반영하는 것이다.

셋째, 포괄적 의제의 개념속에서 의제를 점차로 세분화, basket화하여 논의한다. 예컨대, "평화체제 환경조성 문제"속에 '상호체제 인정,' '상호 비방·증상 금지,' '상대방 파괴·전복 행위 중단,' '적대행위의 종료' 등 하부의제를 포함할 수 있을 것이다. 그리고 CSCE의 방법을

원용하는 방안도 고려될 수 있다. 예컨대, 제1 바스켓에는 긴장완화와 신뢰구축문제, 제2 바스켓에는 평화협정체결문제, 제3 바스켓에는 한반도안보의 구조적 문제(주한미군문제, 교차불가침협정문제, 합동군사훈련문제 등), 제4 바스켓에는 이행기구문제 등을 담아 논의하는 방안이다. 각 바스켓속의 하부의제들은 합의의 난이도에 따라 협의가 진행될 것이므로 주한미군 철수문제를 의제화하자는 북한측의 입장을 수용하면서도 남북한간 신뢰구축의 진전 정도 및 평화체제 전환의 진전상황 등을 고려하여 중·장기적으로 주한미군의 배치조정과 감축, 역할조정 등을 북한군 감축 등 남북한 군비통제과 연계하여 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 4자회담 분과위 협의·합의사항을 기본합의서의 내용과 연결되도록 하여 남북기본합의서의 가동을 촉진하도록 한다. 4자회담의 초기 원칙(한반도 평화문제는 4자회담에서 논의, 핵·미사일·외교관계 수립 등 쌍무문제는 북·미회담에서 논의)을 준수하되, 북·미관계의 진전을 우선적으로 추진되도록 하면서 축차적으로 접근하는 것이다.

4. 협상전략

북한의 4자회담 참여는 미국의 역할이 크게 작용하였다. 따라서 북한에게 4자회담은 방어적 회담의 성격을 갖는다. 미국과 중국은 4자회담의 목적을 한반도 평화체제 구축에 두고 있으나, 한반도에 대한 자국의 영향력 확대·유지, 상호간의 견제 등의 수단으로써도 4자회담을 활용하고 있다. 따라서 한국으로서는 미·중의 독자적 이익을 존중하면서도 한반도 평화체제 구축이라는 1차적인 목적을 달성하기 위한 세심한 협상전략이 요구된다. 4자회담에서 한국측이 구사해야 할 협상전략의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 4자회담이 무엇을 목적으로 하는가에 대한 북한의 의심이 해소될 수 있도록 신뢰를 쌓아가는 협상전략이 구사되어야 한다. 한국측의 행동은 이성적이어야 하며, 북한측의 속임수에 대해 맞대응하는 것을 자제하며, 한국측의 제안을 무시하더라도 열린 마음으로 받아들이는 것이다.

둘째, 북한에 대하여 회담에 지속적으로 참여함으로써 이익을 얻을 수 있다는 참여동기를 부여하고 동시에 미래의 이익을 기대하게 하는 '先 화해조치'를 취하는 협상전략을 구사한다. 先 화해조치의 시행은 협상에 의하는 것보다는 자원동원능력에서 우위에 있는 한국측이 일방적으로 취하는 것이 보다 바람직하다.

셋째, 북한측의 협상진전 의도 여부에 따른 협상전략을 구사하도록 한다. 북한이 단순히 협상국면을 지속하려는 의도를 가질 경우 한·미·(중)의 공조하에 일정한 수준의 압박전략을 구사하며, 협상진전에 대한 의도가 파악될 시에는 협상 환경과 여건을 보다 적극적으로 조성하도록 한다. 이러한 전략은 북한측을 다자회담의 행위규범으로 끌어들이므로써 4자간의 호혜성을 쌓는데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 의제 설정에 관한 기준을 설정한 후, 실현가능성이 있는 의제부터 우선 협상하도록 한다. 상호 경쟁적 관계에 있는 의제를 지속적으로 제기하는 것은 문제해결의 협상전략이 아니다. 따라서 의제 설정에 있어서는 북한측의 의제에 대한 완고한 입장을 고려하여 한국측이 최대한 양보가 가능한 범위 내에서 양보 범위를 세분화하여 제시한다.

다섯째, 협상의 목표 및 이익에 대한 입장을 견지하고, 상황에 따른 협상논리를 회피해야 할 것이다. 즉 협상의 진행 상황을 고려하되, 협상의 이익을 중시하는 협상자세를 견지해야 한다.

목 차

I. 머리말	1
II. 한반도 평화체제와 4자회담	6
1. 한반도 평화체제와 4자회담의 의미	6
2. 다자회담의 효용성	9
3. 다자회담으로서의 4자회담	14
III. 4자회담 전개과정과 참여국의 접근방식	21
1. 전개과정	21
2. 참여국의 접근방식	34
IV. 4자회담의 추진전략	50
1. 접근전략	50
2. 4자회담 운영방안	58
3. 분과위원회 운영방안	68
V. 분과위원회 의제 이행방안	72
1. 합의도출의 기본방향	72
2. 평화체제구축 분과위원회	77
3. 긴장완화 분과위원회	88
4. 대북인센티브	112

VI. 협상전략	118
1. 기본 방향	118
2. 관련국에 대한 협상전략	121
VII. 맺음말	125
참고문헌	128
부 록	140

I. 머리말

탈냉전시대에 들어 종래와 같은 고강도 분쟁의 위협은 줄어들었으나, 냉전시대에 잠재되었던 민족주의 열기의 부활이나 인종·종교·언어 등의 차이에 따른 분쟁이 지속되고 있다. 이러한 분쟁을 해결하기 위한 수단으로써 다자회담의 효용성이 증대하고 있다. 보스니아 분쟁을 해결하기 위한 데이턴 평화협상이나 북아일랜드의 종교간 분쟁을 해결하기 위한 다자협상이 좋은 예이다. 이론적으로도 냉전 이후의 국제 제도적 질서를 구축하는 데 다자주의가 중요한 역할을 할 수 있다는 각성도 일고 있다.¹⁾

한반도문제와 관련해서도 다자회담이 진행되고 있다. 1997년 12월 9일 남북한과 미국, 그리고 중국의 대표들은, 스위스의 제네바에서 1954년 4월 정전협정에 따른 참전국 및 관련국 외상이 참여한 고위급 정치회담 이후 처음으로 다자회담을 개최하였다. 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 4자회담의 제1차 본회담이 시작된 것이다. 이후 여러 차례의 우여곡절을 겪으면서도 4국은 제3차 본회담(98.10.21~24, 제네바)에서 「평화체제 구축」과 「긴장완화」 문제를 논의하기 위한 2개의 분과위원회를 구성하기로 합의하였으며, 1999년 1월 18~22일간 열린 제4차 본회담에서부터 분과위를 가동하고 이어 4월과 8월에 각각 제5차 및 제6차 본회담을 개최하였다.

사실 북한은 핵문제를 해결하기 위한 미·북간 협상과정에서부터 미국과의 양자간 평화협정 체결을 주장하고, 1994년에 들어서서는 군정 위에서의 북한측 대표 철수 등 정전협정 폐기를 위협하면서 미·북간 평화협정 체결 주장 논리를 합리화시키기 위한 다양한 행동을 취하

1) 다자주의를 통한 국제 제도적 질서의 형성과 안정성에 대한 논의는 John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993)을 참조.

였다. 한·미 양국은 이러한 북한의 주장에 대응하고 한반도에 평화상태를 안정적으로 제도화하기 위한 차원에서 4자회담을 제안하였다. 4자회담은 한반도 평화문제의 실질적 당사자인 남한과 북한, 그리고 한반도 정전체제 형성에 관여한 미국과 중국이 참여하는 다자간 회담이다. 4자회담의 임무는 한반도 평화체제전환의 방법과 절차, 내용 등에 대한 합의를 도출하기 위한 것이다. 4자회담은 한반도에서의 전쟁재발 방지, 긴장완화 및 군비통제를 통해 분단을 평화적으로 관리하면서 남북간 평화협정 체결로 한반도 평화체제를 확립하려는 목표를 달성하기 위한 정책 수단이다.

그러나 남북간 신뢰회복과 긴장완화를 위한 실질적인 경험이 결여된 상태에서, 남북한의 입장이 계속 팽팽선을 달림에 따라 아직까지 뚜렷한 가시적인 성과는 나타나지 않고 있다. 미국과의 관계 개선 및 정상화에 체제유지를 위한 사활적 이익이 걸려 있는 북한은 불가피하게 4자회담에 참여한 이후에도 미·북 양자간 평화협정 체결과 주한 미군 철수라는 종래의 주장을 완고하게 견지해오고 있다. 동시에 북한은 그 동안 4자회담을 미국으로부터의 식량지원이나 미국측의 압박을 우회하기 위한 수단으로써 활용해오고 있다.

이러한 상황에서 4자회담은 미·북관계와 남북관계의 상호 연관 속에서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 1999년 9월 미·북 베를린합의를 계기로 미국은 북한에 대한 경제제재를 일부 완화하고, 북한과의 관계개선을 보다 적극화하고 있다. 한국정부도 이미 한반도문제의 해결을 위해서는 보다 근본적인 접근이 필요하다는 인식아래 ‘한반도 냉전구조 해체’를 위한 5대 과제를 제시하였는데, 그 중 하나가 정전체제를 평화체제로 전환하여 ‘사실상의 통일’ 상황을 조성하는 것이다.²⁾ 북한의 대량살상무기 및 미사일문제가 미·북 고위급회담을 통한

2) 이밖의 과제로는 ①남북대결과 불신관계를 화해와 협력관계로 전환, ②미·북제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 상호위협을 감소시키고 관계를 개선, ③북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임있는 일원

해결이 추진되고 있는 가운데 4자회담을 통한 한반도 안정과 긴장완화의 필요성이 더욱 부각되고 있다. 한국정부의 입장에서 보면, 4자회담은 미·북 양자간 회담을 보완하고, 남북대화를 촉진하는 매개 역할을 담당함으로써 한반도의 평화를 관리하면서 평화정착을 제도화하기 위한 장치로서 기능할 수 있다. 최근에 이루어지고 있는 남북간 경험 및 사회·문화교류·협력의 확대 분위기를 적극 지원하기 위한 안보환경 조성을 위해서도 4자회담은 그 유효성을 갖는다.

4자회담이 제안된 이후 3년 이상이 지나고 있음에도 불구하고 구체적인 성과가 없다는 이유로 4자회담의 유효성에 대한 비판도 대두되어 있다. 그러나 한반도 평화체제 구축이 한반도 냉전구조 해체의 필수적 요소라고 한다면, 4자회담이 최선의 방안이 아니라고 하더라도 남북한 및 각각의 동맹국인 미국과 중국이 참여하여 평화체제의 구축을 논의하는 회담이므로 한반도 냉전구조 해체 추진과정에서 차지하는 중요성을 인정할 수 있을 것이다. 4자회담은 아·태지역에서의 다자주의의 미래를 가늠할 수 있는 시금석으로 간주되기도 한다.³⁾

4자회담이 성공적으로 마무리된다면 한반도에 평화체제가 정착되고 남북공존과 화해·협력의 구도가 마련될 것이다. 또한 4자회담은 동북아에서 긴장을 완화하고 동북아 지역의 협력과 발전을 위한 중요한 계기가 될 수 있다. 그러나 4자회담에는 서로 다른 이해관계를 지니고 있는 관련국가들이 참여하고 있으며, 여러 이슈들이 관련되어

으로 역할을 할 수 있도록 여건과 환경을 조성, ④한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제·제거하고, 군비통제를 실현 등이다. 통일부, “99년 대북정책 추진방향,” 「통일속보」 제99-2호 (1999. 2. 6), p. 2; 임동원, “1999년도 통일·외교·안보정책 기본방향,” (통일부 및 통일연구원 특강, 1999. 2. 9); 김대중 대통령, CNN 위성회견(1999. 5. 5) 참조.

3) William T. Tow, “The Future of Multilateralism in the Asia-Pacific: The Korean Peninsula as a ‘Test Case,’” Kwang Il Baek, ed., *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 1999), pp. 347~382.

있기 때문에 최종적인 합의를 도출하기까지 상당한 우여곡절이 있을 것이다. 앞으로 4자회담이 어떤 방식으로 운영되고 관련 사안들이 어떻게 해결되느냐에 따라서 한반도 및 동북아의 미래가 달라질 것이다. 4자회담은 의제의 성격에 따라 「평화체제구축 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」 중심으로 운영되고 있다. 4자회담의 본회담은 회담의 전체적인 운영과 틀에 관해서 논의하는 한편, 두 개의 분과위원회는 세부 사안들을 논의하고 있다. 「평화체제구축 분과위」는 평화체제의 당사자, 평화체제의 이행과정, 평화체제의 보장 등의 문제를 다루고 있다. 그리고 「긴장완화 분과위」는 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 이행조치들을 협의하고 있다.

그러나 각 분과위원회의 의제와 이행방법 등에 대해서 아직까지 합의가 이루어지지 않고 있다. 「평화체제구축 분과위」의 경우 평화협정의 방식, 내용, 보장절차 등이 쟁점사항이 될 것이다. 「긴장완화분과위」의 경우 신뢰구축의 내용, 우선 순위, 이행절차 등이 쟁점이 될 것이다.

이러한 점을 감안, 본 연구는 4자회담의 전체적인 특징을 살펴 본 뒤, 구체적으로 2개의 분과위원회의 운영과 의제 이행방안을 제시하고자 한다.

첫째, 한반도 평화체제와 4자회담의 전반적 특징을 살펴보고자 한다. 한반도 평화체제와 4자회담의 의미, 다자회담으로서의 4자회담의 특징 등을 분석한다.

둘째, 4자회담의 전개과정을 단계별로 분석하고, 참여국인 남한, 북한, 미국, 중국의 4자회담 접근구도를 각각의 목표, 의제, 정책수단을 기준으로 비교·검토한다.

셋째, 4자회담의 추진전략을 운영방안을 중심으로 제안하고자 한다. 4자회담의 전체회의와 분과위원회의 관계, 분과위원회간의 관계, 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 임무와 역할 등을 제

시할 것이다.

넷째, 2개의 분과위원회의 의제선정과 합의형성방안을 제안하고자 한다. 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화분과위」의 의제의 범위와 성격, 합의도출의 기본방향을 고찰할 것이다. 그리고 의제의 단계적 이행방안과 북한의 합의를 얻어내기 위한 대북인센티브 방안을 제시한다.

마지막으로, 4자회담을 효율적으로 진행시키기 위한 전반적인 협상전략의 방향과 북한, 미국 및 중국에 대한 각각의 협상전략을 제시할 것이다.

II. 한반도 평화체제와 4자회담

1. 한반도 평화체제와 4자회담의 의미

한반도 평화체제의 구축은 남북평화공존을 위한 필수적인 전제조건이다. 그동안 한국의 통일정책의 이론적 기반이었던 기능주의적 통합이론은 비정치적이고 기능적인 경제·사회분야의 교환과 거래관계의 축적에 의해서 공통분모가 형성되고, 이것이 궁극적으로 정치적 신뢰 구축과 평화조성에 기여할 것으로 가정한다.⁴⁾

그러나 남북한 공존구조의 정착을 위해서는 경제·사회문화분야에서의 교류·협력의 확대만으로는 불충분하며, 평화체제가 정착되어야 한다. 유럽통합과정에서 기능주의적 통합이론은 유럽국가들사이의 안보이익의 공감대, 기독교문화의 전통, 민주주의와 시장경제체제의 공유 등과 같은 조건들위에서 가능했다. 남북한과 같이 군사적 대립상태가 매우 높은 수준에 있으며, 정치경제적 질서가 전혀 다른 이질적 체제 간에는 기능주의적 통합이론이 한계를 지닐 수밖에 없다. 바로 이러한 이유 때문에 기능주의적 통합이론에 입각한 남북한의 점진적 교류협력론이 남북관계 진전에 실질적으로 별로 기여하지 못했다.

마찬가지로 중·대만의 교류·협력모델을 남북관계에 원용하는 것에도 한계가 있다. 중·대만이 중국의 대만해협 인근에 대한 미사일 발사 등과 같은 긴장관계에도 불구하고, 경제·문화분야의 교류·협력을 확대·지속할 수 있는 것은 기본적으로 양측이 무력으로 상대방을 공

4) 기능주의 및 신기능주의 이론의 전제와 가정, 비판 등에 대해서는 다음을 참조하기 바람. David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (London: Martin Robertson, 1975); Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1968). A.J.R. Groom and Paul Taylor, eds., *Frameworks for International Co-operation* (London: Pinter Publishers, 1990), Part III.

격할 가능성은 희박하다는 상호인식이 있기 때문이다. 더욱이 중국은 경제력 면에서 대만에 비해 열세지만 인구와 국토, 군사력, 그리고 총체적 국가능력 면에서 우월하기 때문에 교류·협력으로 인해 대만으로 흡수당할 것을 염려하지 않는다. 이처럼 중·대만관계에서는 기본적으로 체제위협요인이 존재하지 않기 때문에 기능주의적 교류·협력의 안정적인 확대가 지속적으로 가능하다.⁵⁾

그러나 남북한은 상호 안보위협을 느끼고 있기 때문에 중·대만관계에서와 같이 기능주의적 교류·협력이 확대되기에는 일정한 한계가 존재한다. 더욱이 전반적인 국력에서 남한에 비해 압도적 열세의 상황에 있는 북한은 한국의 대북 포용정책을 한국이 교류·협력의 확대를 통해 북한을 흡수하려는 전략으로 인식하고 있다. 반면에 최근들어 한국은 북한체제의 불안정으로부터 초래될 수 있는 경제사회적인 부정적 파급효과를 우려하고 있다.⁶⁾

따라서 남북한 평화공존을 위해서는 경제·사회분야의 교류·협력과 함께 정치·군사분야의 긴장해소를 통해 상호 안보위협을 제거하는 조치가 동시에 추진되어야 한다. 그렇지 않을 경우 경제·사회분야의 교류·협력이 증진되는 데에는 근본적인 한계가 있다. 설혹 부분적으로 교류·협력이 증진된다고 하더라도 잠재적 갈등요인이 도처에 잠복해 있기 때문에 교류·협력은 언제라도 중단될 수 있다. 교류·협력이 진행되면서 다른 한편으로는 군사분계선상에서의 우발적 무력충돌이나 소규모 테러가 발생할 가능성도 있으며, 북한 주재 남한기업인들에게 우발적인 사고가 발생할 가능성도 있다. 남북간 평화체제전환에 의해서 상호 안보위협이 제거되고 불신구조가 제거되지 않는 한, 교류·협력은 모래 위에 쌓은 성과 같이 불안정하다.

5) 중·대만간 교류·협력의 특징과 통일방안에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 문홍호, 「중·대만의 통일정책 비교연구」 (서울: 민족통일연구원, 1994).

6) 북한체제의 급격한 변동이 가져다줄 수 있는 과도한 통일비용에 대한 우려가 하나의 예다.

현재 정전체제를 평화체제로 전환하는 것과 관련하여 4자회담이 협상통로가 되고 있다. 1996년 4월 한국과 미국의 대통령에 의해서 4자회담이 제안된 이후, 1997년 12월 1차 본 회담이 개최되었으며 1999년 8월까지 6차회담이 개최되었다. 특히 3차 4자회담(1998. 10)에서는 「평화체제구축 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」의 구성이 합의되고 「4자회담 공동발표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」가 채택되었다. 4자회담은 구체적인 기구와 운영절차를 마련함으로써 앞으로 관련 의제를 논의할 수 있는 제도적 장치를 구비하게 되었다.

4자회담은 한국에게 도전임과 동시에 기회가 되고 있다. 우선 4자회담은 평화문제에 관해서 남북한간 대화가 진행되지 않고 있는 상황에서 남한, 북한, 미국, 중국이 참여하는 다자간 틀을 통해서 간접적인 남북대화를 가능하게 한다. 그리고 미국과 중국이 참여함으로써 북한의 대남무력도발 가능성을 억제하는 동시에 합의사항을 미·중이 보장할 수 있는 점도 있다. 또한 북한에서 대규모 소요나 위기상태가 발생할 경우, 4자회담은 북한사태를 관리할 수 있는 국제적 위기관리 체제의 역할을 할 수도 있다. 아울러 4자회담은 중·장기적으로 통일 과정의 불확실성을 감소시키고 한반도안정에 기여할 수 있는 제도적 장치로서 기능할 수도 있을 것이다.

그러나 다른 측면에서 보았을 때 4자회담은 부정적 측면도 내포하고 있다. 우선 4자회담은 한반도문제를 국제화시킴으로써 남북한의 주도권을 손상시킬 가능성이 있다. 특히 한반도문제에 관해 미국과 중국의 발언권이 증가할 여지가 있다. 아울러 북한의 정치·군사적 양보에 대해 경제적 대가가 제공될 경우, 그 비용을 한국이 과도하게 부담할 우려도 있다. 따라서 4자회담의 이러한 부정적 요인을 최소화하고 긍정적 측면을 최대한 활용하기 위한 방안을 모색해야 한다.

2. 다자회담의 효용성

4자회담은 남한, 북한, 미국, 중국이 참여하는 다자회담이다. 따라서 다자회담의 일반적 특징을 검토하여 4자회담을 조망하는 것이 필요하다. 국제기구 또는 레짐 창설과 같은 다자주의 틀을 통하여 평화를 유지하고자 하는 사상은 그로티우스와 칸트에 의해 이미 오래전에 나타났다. 1990년대에 들어 동북아에서도 냉전의 유산인 안보딜레마를 근원적으로 해결할 수는 없으나, 역내 국가간 안보정책에 관한 투명성 제고로 상호 신뢰구축의 수단으로써 다자안보협력에 대한 기대가 증대하고 있다. 특히 탈냉전시대에 새롭게 등장한 인종, 종족, 종교 등의 차이로 인한 갈등을 해결하거나 평화상태를 유지하기 위하여 지역적 차원의 다자회담이나 다자기구의 중요성이 부각되고 있다. 지역다자기구들은 갈등을 방지하기 위한 차원의 예방외교에 대한 지지를 표명하는 것에 머무르지 않고, 특사 및 갈등예방을 이행하기 위한 관찰단 구성 등과 같은 적극적인 장치들을 통하여 갈등을 해소하는 노력을 하고 있다. 이러한 장치들은 탈냉전시대에 등장한 지역적 차원의 갈등을 해결하는데 어느 정도 성공을 거두고 있는 것으로 평가된다.

국제안보 또는 지역안보를 위한 다자간 접근의 유형은 국제연맹이나 유엔과 같은 집단안전보장(collective security)체제, NATO, Warsaw 조약동맹과 같은 집단자위동맹(collective self-defense)체제, 그리고 CSCE(OSCE, 1995.1.1)와 같은 협력안보(cooperative security)체제로 구분할 수 있다.

집단안전보장체제는 국가들이 전쟁 방지에 협력하기 위해 채택하는 전략으로 통상적으로 중앙화된 안보장치체도를 채택한다. 집단안보체제는 소속 회원국들이 기존의 평화와 질서를 수호하기 위해 만든 현상유지적 안전장치로서, 일국에 의한 침략행위가 발생할 경우

나머지 국가들이 침략국에 대해 경제적, 군사적 제재를 가하겠다는 집단적 의사에 의한 안전장치로 적과 동지가 미리 구분되지 않는 다. 집단자위동맹이란 다수의 국가가 평화와 질서유지를 목표로 침략에 대비, 공동투쟁할 것에 합의한 안보체제로서, 체제내 국가들은 우방관계이고 체제 밖의 침략가능 국가들은 적으로 간주하는 적과 동지의 구분을 갖는다는 점에서 집단안보와 차이점이 있다. 약소국들은 강대국과 고정된 우방관계를 맺어 적으로부터의 위협을 사전 방지하고 침략시 즉각적 후원을 확보한다는 점에서 집단적 자위를 선호한다. 그러나 냉전 종식과 Warsaw조약동맹 해체로 집단적 자위동맹의 명분과 그 필요성이 약화되었다.

이에 대한 대안으로 등장한 것이 다자주의(multilateralism)에 기반하고 냉전종식의 상황과 안보의 광역화를 적극 수용한 협력안보 내지는 공동안보(common security) 개념으로서, 유럽의 신 안보질서 유지에 중요역할을 담당하고 있는 CSCE(OSCE)가 대표적이며, 미주 기구(OAS), 아프리카단결기구(OAU) 등 여타 지역 국제기구에서도 그 필요성이 인정되고 있다.

국제관계에서 다자주의란 하나의 조직원리로서 “셋 혹은 그 이상의 국가간의 관계를 일반화된 행위원칙에 기초하여 (공동의 목표를 달성하기 위해 상호간의 이해갈등을) 조정하는 제도의 유형”이다.⁷⁾ 다자주의는 참여자가 단순히 다자라는 성격을 넘어서 참여자 모두에게 적용되는 독특한 행위규범을 창출하는 것을 목적으로 한다. 다자주의의 특징으로서는 일반화된 행위원칙의 적용, 관련된 가치의 불가분성, 포괄적 호혜성(상호주의) 등이 지적된다.⁸⁾ 일반화된 행위원칙

7) John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in John Gerard Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 11.

8) *Ibid.*, pp. 11~12; James A. Caporaso, "International Relations Theory and

의 공통적 적용은 모든 구성원들에게 동일한 원칙이 적용되는 것이다. 가치의 불가분성은 구성원이 독자적 이익과 전체의 이익을 동일시하는 것을 의미한다. 그리고 포괄적 호혜성은 구성원들이 호혜적인 행위를 전제로 협력하는 것을 의미한다. 다자적 제도가 참여자 모두에게 적용되는 원칙과 규범, 규칙 및 절차 등을 정착시키면 새로운 레짐(regime)이 생겨난다.⁹⁾ 레짐은 참여자 각각의 독자적 이익이나 목표 등을 넘어서서 독자적인 제도로서 생존력을 지니게 된다.

협력안보란 회원국들간 정치·군사적 신뢰를 다져 분쟁을 사전에 방지하고자 하는 예방외교(preventive diplomacy)의 성격이 강하며 침략행위에 대한 법적 구속력은 없으나 힘을 동원한 강제력을 배제한다. 예방외교란 상호간에 일어날 수 있는 갈등의 소지를 방지하고, 기존의 갈등이 큰 분쟁으로 발전되는 것을 막는 한편 분쟁이 발생한 경우 이의 확산을 막기 위한 외교적 행동을 의미한다.¹⁰⁾ 협력안보의 기초는 양자군사동맹에 의해 유지되어온 기존의 세력균형체제를 보완하거나 장기적으로 대체할 수 있는 것으로, 억지(deterrence)보다는 재보장(reassurance)을 추구하고 전통적 군사위협뿐만 아니라 비군사적인 안보위협요인을 포괄적으로 다루는데 있다.

따라서 협력안보는 분쟁의 예방을 위해 관련국들간 대화(dialogue)의 습관화와 협의(consultation)과정의 개설을 권장하고, 지역안보의

Multilateralism: The Search for Foundations," in John Gerard Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 55~56.

- 9) 레짐이론은 국제관계에서 다양한 동태적인 갈등과 협력양상을 분석하기 위한 이론이며, 레짐은 "국제관계의 일정한 영역에서 행위자의 기대가 수렴되는 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규범, 규칙과 의사결정과정이다". Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 3
- 10) Mark M. Lowenthal, "Preventive Diplomacy: Prospects and Issues," CRS Report for Congress, March 25, 1993, p. 2

확립을 위하여 대화와 협의의 제도화를 추구한다. 협력안보의 목표는 대화를 통해 투명성을 증대시키고 협력을 확산시킴으로써 공격적인 국가가 의도적이며 조직적인 침략행위, 즉 무력에 의한 영토의 장점이나 폭력에 의한 중요자산의 파괴 등과 같은 행위를 준비할 필요를 느끼지 못하도록 사전에 방지하는 데 있다.¹¹⁾ 협력안보개념을 근거로 한 다자안보대화 또는 다자안보협력은 개개 국가가 동등한 권리를 갖고 모여 상호이익의 차원에서 공동으로 적용되는 규칙 및 제도를 창출하는 과정의 출발체로 대화의 습관화에 우선적 목표를 둔다. 즉 이러한 대화의 습관을 통해 신뢰를 구축하고 국제적 갈등을 평화적으로 해결하며, 안보적 위협을 민주적 협의과정을 통해 해결해나가면 각국가들간의 상충된 이해를 조정할 수 있는 규범을 창출할 수 있다고 인식한다.

구체적인 사례로써, 유럽안보협력기구(OSCE)는 1990년 파리협약에 “정치적 수단을 통하여 향후 발생할 가능성이 있는 갈등을 예방하기 위한 효과적인 방법을 강구할 것”을 규정하고, 이후 중부유럽과 에스토니아, 마케도니아, 몰도바, 헝가리, 카차흐스탄과 같이 위기의 고조로 위협받는 나라들에 mission을 파견하였다.¹²⁾ 아프리카단결기구(OAS)도 1993년 “갈등예방을 1차적 목적”으로 하는 새로운 장치를 설립하고 1993년 콩고문제와 1993~94년 르완다문제에 활용하였다. 또한 1990년 이래로 그와 같은 예방적 절차들이 미주기구(OAS), 중앙아프리카경제공동체(ECCAS), 동남아국가기구(ASEAN)에서도 지역포럼을 통하여 형성·채택되고 실제로 가동되고 있다. 이들 기구 중에는 OSCE의 민주제도 및 인권실(ODIHR)과 OAS의 민주축진단

11) Ashton B. Carter, William J. Perry, and John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992), pp. 7~10.

12) Conference on Security and Cooperation in Europe, *Charter of Paris for a New Europe*, Meeting of the Heads of States and Governments of the Participating States, Paris, November 19~21, 1990, p. 6.

(UPD)과 같은 조직을 통해 민주제도를 건설하는 것을 도와주는 장치들도 있다. 물론 민주화 그 자체가 단기적 차원에서 반드시 폭력적 갈등을 방지하는 것은 아니지만 장기적인 측면에서 볼 때 평화를 위한 조건을 만드는데 필수적이다.

다자주의는 양자주의(bilateralism)에 비해서 몇 가지 장점을 지니고 있다. 첫째, 다자주의는 양자간의 불신과 대립을 완화 내지 중화시키는 역할을 한다. 갈등관계에 있는 양자가 다자적 틀 속에서 협상을 진행함으로써 긴장과 대결의식이 완화될 수 있다. 둘째, 다자주의는 협상의 이익과 불이익을 보장하는 제도적 장치의 역할을 한다. 다자주의의 제도적 틀과 장치가 마련되어 이것이 장기적으로 작용할 경우 새로운 레짐이 형성된다. 셋째, 다자주의는 합의사항 이행을 위해 필요한 인적·물질적 자원을 제공한다. 다자주의는 양자관계에서 동원되기 어려운 인적·물질적 자원을 제공함으로써 합의사항의 이행을 용이하게 한다. 넷째, 한 분야에서 형성된 다자적 협력은 다른 분야에서의 협력을 촉진하는 역할을 한다. 한 분야에서 다자협력에 의해 상호이익이 증가할 경우, 다자협력의 경험이 다른 분야에서 시도될 수 있다.

요컨대, 다자회담은 일단 제도적 장치로 형성되면 ①그 제도적 관성때문에 보다 안정적으로 유지되고, ②일반화된 원칙에 근거하기때문에 특정한 이해관계나 상황적 고려에 근거한 제도보다 탄력적으로 상황변화에 적응할 수 있으며, ③국제관계를 규율하는 장치이자 국가간 갈등이 표출되고 조정되는 “투쟁과 조정의 場”으로서 기능하여 그 자체의 안정성을 유지하는 장점을 가지는 것으로 평가되고 있다.¹³⁾

그러나 다자안보대화가 참여국간의 협력을 발전시키고 나아가 제

13) Robert W. Cox, "Multilateralism and World Order," *Review of International Studies*, vol. 18 (1992), pp. 57~58.

도적 실체로써 나타나기 위해서는 이들 국가들간 협력의 의지와 그 실천이 뒷받침되어야 한다. 국가간 협력은 상호 정책의 조정을 통한 공동이익의 실현을 말하며, 공동이익을 실현하기 위해 적극적으로 노력하는 협동(collaboration)과 공동의 손해를 회피하기 위한 소극적인 조정(coordination)을 포함한다.¹⁴⁾ 따라서 다자안보대화는 참여국국가간 이해상충의 소극적인 조정을 넘어 공동이익의 실현을 위한 적극적인 협동이 이루어질 때 보다 실효성이 제고될 수 있다. 이러한 다자안보대화가 지역안보협력 차원의 제도로써 발전되기 위해서는 참여국들이 제도에서 요구하는 정책조정 결과로 얻는 이득이 그렇지 않은 경우보다 유리하다고 믿어야 하며, 그러한 믿음이 그들 모두에 의해 공유되어야 하는 것이다.

이러한 맥락에서 다자회담이 성공할 수 있는 몇 가지 명제를 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 참여국간 긴장이 완화될수록 협력의 가능성이 높아지고, 협력의 제도화를 위한 협상의 타결 가능성이 증대된다. 둘째, 의제와 관련한 협상자들의 가치관에 동질적인 요소가 증대할수록 협상이 타결될 가능성이 증대된다. 셋째, 참여국들의 국가이익간의 괴리가 클수록 협상 타결의 가능성이 저하된다. 넷째, 참여국들이 협상과정에서 상호 이해관계가 침해하게 대립될 때, 이해관계의 대립이 적은 이슈간의 연계는 협력의 가능성을 증대시킨다.

3. 다자회담으로서의 4자회담

남북문제는 일차적으로 당사자인 남북한 양자간 대화와 협력에 의해서 해결되는 것이 바람직하다. 그러나 남북관계에서도 다자주의는

14) Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 115~140.

양자관계에 비해서 위에서 지적한 것과 같은 여러 가지 장점을 지니고 있다. 북한 핵문제를 해결하기 위한 방안으로 추진되고 있는 대북 경수로건설사업은 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 다자접근방식을 성공적으로 적용하고 있는 사례이다. 4자회담은 안보문제관련 다자주의의 유형으로서 한반도 평화문제를 해결하고자 한다. 4자회담은 한반도문제의 당사자인 남북한과 정전체제의 참여국인 미국과 중국이 참여하는 다자적 접근방식에 입각하고 있다. 4자회담은 한반도문제의 국제적 측면과 남북한 당사자원칙을 다자주의의 틀 속에서 실험하는 시범케이스이다.

현재 아·태지역에서 진행되고 있는 ARF, NEACD, CSCAP 등 다자안보대화들은 아직까지 고도의 정치·군사적인 문제들을 실질적으로 다루는데 있어서 한계를 가지고 있으나, 탈냉전시대의 불확실성과 이에 따른 오인이나 오판의 잠재성을 다루는데 효용성이 있는 것으로 평가된다. 즉 역내 국가간 대화와 의사소통의 원활화, 투명성 제고 및 분쟁의 평화적 해결을 위한 메카니즘을 제공하여 상호간 신뢰구축에 기여하며, 역내 국가간 관계에 적용될 공동의 규범과 준칙을 마련함으로써 권력정치보다는 규범이 중시되는 지역질서의 창출에 기여할 수 있다는 것이다.

그러나 한반도에서는 ①남북한간 정치·군사적 대결구조가 지배적인 상황이며, ②북한체제 및 북한의 대남정책 변화 가능성에 대한 회의적 평가가 상존하고, ③한반도 평화와 안정의 최대 위협은 북한 내부 사정에 기인하고 있기 때문에 다자안보대화가 한반도 상황에서 적극적으로 기능을 발휘할 수 있는가에 대한 의문이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고, 다자안보대화는 ①남북한이 대화하고 협상하는데 유리한 환경을 조성할 수 있고, ②남북한간의 대화의 장을 제공하며, ③남북한이 협상에 의해 평화에 합의하였을 경우 이를 지지하고 보장할 수 있는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 ④한·미·동

맹, 한·미·일 3국간 정책공조, 중·러 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 아우르는 대화와 협력메카니즘을 통해 통일과정의 평화적 관리를 추진할 수 있고, ⑤한반도의 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 불안정성에 대한 주변4국의 우려를 불식시키면서 우리 주도의 통일에 대한 지지를 끌어낼 수 있는 場으로서의 역할로 활용할 수 있으며, ⑥통일한국이 동북아지역질서의 틀 속에서 평화와 안정 및 상호 안보협력에 기여할 것이라는 믿음을 사전에 주지시키는 안보외교적 메카니즘의 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 다자주의 관점에서 4자회담이 갖는 의의는 특히 북한이 처해 있는 특수한 상황으로부터 찾을 수 있다. 탈냉전시대에 들어 한반도 주변4국은 북한정권이 가지고 있는 극단적인 외교적 고립감, 북한 핵개발 의혹의 장기적 관리 필요성, 북한의 갑작스러운 붕괴가 가져올 수 있는 지역질서의 불안정 등에 따라 다자주의 틀에 대한 관심이 높아지고 있다. 4자회담은 북한이 제기하는 동북아권의 안보위협 요소가 고려된 상태에서 다자주의 틀의 활용가능성과 실효성을 확인할 수 있는 시범적인 사례가 되고 있는 것이다.

4자회담이 평화관리를 위한 다자주의 틀의 적용사례로서 갖는 또 하나의 의의는 북한의 한국배제정책과 관련된다.¹⁵⁾ 북한은 핵문제 대두 이후 이른바 '통미봉남'정책에 따라 한국정부와의 당국간 대화를 거부하고 있다. 미국과 직접 상대함으로써 자국의 생존을 보장받고 국제적인 경제지원의 계기를 마련하겠다는 의도에서 한국정부와의 양자간 공식적인 관계 발전을 회피해오고 있는 것이다. 그러나 미국의 입장에서는 북한의 이러한 한국배제정책을 전면적으로 동조할 수 없다. 전통적인 한미동맹관계를 새로운 환경에 부응하도록 변화를 모색한다고 하더라도 한·미공조가 상징하듯이 한국을 완전히 배제할 수

15) 양현수, "동북아 안보협력체 논의의 개념적 재구성," 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문(1999. 4. 24), p. 8.

없는 것이다. 따라서 미국의 입장에서 다자주의 틀은 유용한 대안이 되는 것이다. 4자회담은 바로 남한과 북한이 양자주의 입장에서 대좌하는 것이 아니고, 중국도 참여하는 다자 틀 속에서 교섭할 수 있는 자리를 제공하는 것이다. 북한의 한국배제정책을 어느 정도 수용하면서 남한에게도 북한과 협상할 수 있는 자리를 확보해주는 일종의 타협책이라고 할 수 있다.

그리고 미국의 21세기 동북아 안보전략 구상에 비추어 볼 때, 4자회담은 동북아지역의 다자간 안보협력체 형성을 탐색하는 방안이기도 하다.¹⁶⁾ 한반도 평화관리와 평화체제 정착을 위한 4자회담의 유효성을 관찰하는 연구자들은 4자회담의 다음단계가 6자회담이라고 주장하고 있다. 4자회담에서 합의가 도출되면, 일본과 러시아가 어떤 형식으로든 추가적으로 참가하여 4자회담에서 합의된 평화구도를 추인하고 보장하는 동북아 다자안보협력체제를 구축하는 것이 순서라는 것이다. 즉 “만약에 4자회담이 한반도 평화체제를 구축하는데 성공하게 되면, 그 다음 단계는 동북아다자안보협회의를 구성하는 것이 순서일 것이며, 이때 러시아와 일본이 참여할 수 있게 될 것이다.”¹⁷⁾ 다자주의의 특징인 ① 다자주의를 통한 양자대립의 완화, ② 제도화의 정도, ③ 인적·물적 자원의 동원을 기준으로 하면, 4자회담의 특징을 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 4자회담은 한반도평화문제를 해결하기 위한 안보분야의 다자방식이다. 한반도평화문제의 실질적 당사자인 남북한은 한반도평화문제 해결에 관해 참여하게 대립해 왔다. 남한은 한반도문제의 실질적 당사자로서 평화체제 전환은 남북한간 협상에 의해서 해결되어야

16) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (November 1998), pp. 66~67.

17) 광태환, “한반도 평화체제 구축: 4자회담,” 광태환 편, 「한반도 평화체제의 모색」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 314.

한다는 입장을 견지해 왔다. 반면, 북한은 남한의 당사자자격을 부인하고 1980년대에는 남북한과 미국의 3자회담에 의해서 한반도평화문제를 해결할 것을 제안했다. 그러나 1990년대에 북한은 남북기본합의서에 의해 남북한간 불가침협정이 체결되었기 때문에 북·미평화협정을 체결함으로써 평화체제전환을 마무리지어야 한다고 주장했다.

평화체제전환 방식에 대한 남북한의 상반된 입장은 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담방식으로 조정되었다. 이것은 남북한간 직접 협상을 주장하는 남한의 입장과 미·북평화협상을 주장하는 북한의 입장이 다자주의라는 틀 속에서 타협점을 찾은 것이다. 한반도평화문제는 한반도문제의 실질적 당사자인 남북한에 의해서 해결되어야 한다. 그럼에도 불구하고 북한이 남북한 협상에 의한 한반도평화체제전환을 완강히 반대하고 미·북협상에 의한 평화체제 전환을 주장하고 있는 것이 현실이다.

또한 한반도평화체제는 남북한차원의 문제일 뿐만 아니라 동북아 지역질서와 관련된 국제적 차원의 문제라는 점도 감안하지 않을 수 없다. 남북한과 미국, 중국이 참여하는 다자회담 방식의 4자회담은 이러한 점들을 고려한 것이다. 4자회담은 한반도평화문제를 해결하기 위해서 일단 다자회담방식을 택했지만, 관련국들의 의도가 다르기 때문에 구체적으로 회담의 진행방식과 참여국의 역할 등과 관련하여 다자주의의 모호성과 복잡성을 내포하고 있다.

둘째, 4자회담은 하위기구와 의제 등에 관한 논의를 하고 있으나 아직 많은 쟁점을 지니고 있기 때문에 4자회담의 제도화수준은 낮다. 1차에서 3차까지의 4자회담(1997. 12, 1998. 3, 1998. 10)에서 분과위원회 구성과 의제문제가 최대의 쟁점이었다. 3차 4자회담에서 「평화체제 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」의 구성이 합의됨으로써 4자회담의 전체회의와 분과위원회의 이원화된 방식으로 제도적 장치는 마련되었다.

그러나 4자회담에서 취급해야 할 의제에 대해서는 여전히 첨예하게 입장이 대립하고 있다. 남한과 미국은 우선 「긴장완화 분과위」에 중점을 두고 군당국자간 핫라인설치, 군인사상호방문, 군사훈련 참관 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하였다. 그러나 북한은 주한미군철수와 북·미평화협정문제가 의제에 포함되어야 한다고 주장하고 있다. 남한과 미국은 주한미군철수문제는 장기적 과제로서 나중에 논의될 사안이라는 입장을 지니고 있다. 미국과 남한은 점진적이고 기능주의적 접근법에 의해서 한반도 평화문제를 해결하려고 하고 있다. 반면, 북한은 한반도에서 군사적 역학관계의 근본적 변화를 수반하는 구조적 접근법을 주장하고 있다. 미국 및 남한의 점진적이고 기능적 입장과 북한의 구조적 문제에 대한 일괄타결방식은 한반도문제의 해결에 대한 근본적인 입장차이이다.

그리고 4자회담 의제의 범위와 관련하여 ‘항구적 평화협정,’ ‘광범위한 긴장완화조치,’ ‘평화관련 쟁점,’ 등 보다 정확한 정의가 필요하며 참가국간 합의를 이루어야 할 사항들이 모호하게 남겨졌다. 따라서 앞으로 회담진행과정 및 합의사항의 이행과정에서 많은 견해차이가 드러날 것으로 예상된다.

셋째, 4자회담의 진전에 따라 대북 보상을 위한 재원마련문제가 대두할 수 있다. 4자회담은 아직 초보적 단계에 머물러있기 때문에 앞으로 어떤 형태의 물질적 재원이 어느정도 필요할지를 예측하기 힘들다. 4자회담의 진전과 관련하여 대북식량지원이나 대북경제협력 등이 북한에 대한 반대급부로 제공될 수 있다. 또한 군비통제가 실시될 경우, 비무장지대의 비무장화 및 배치제한지역 설정에 소요되는 비용 등과 관련하여 대북지원이 고려될 수 있다.¹⁸⁾

한편, 4자회담은 CSCE(OSCE)나 ARF 등과 같이 포괄적 안보이슈

18) 박종철, 「미·북군사관계와 한반도군비통제의 포괄적 추진방안」, 「국가전략」, 제2권 2호(1996 가을·겨울), pp. 158~178.

에 대해서 관심을 지니고 있는 다자제도와는 달리 한반도 평화체제 전환이라는 분명한 목적을 지닌 한정적 기구라는 특징을 가지고 있다. CSCE(OSCE)나 ARF는 신뢰구축과 협력적 안보에 관한 포괄적 문제들을 취급하고 있으며, 제도와 절차 등의 제도화의 수준도 높다. 그러나 4자회담은 기본적으로 한반도 평화체제 전환과 신뢰구축이라는 제한적 목표를 수행하기 위한 회담이며, 이 목적이 충족되면 기능이 정지되거나 변경되어야 한다.

요컨대, 4자회담의 목표가 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 새로운 틀을 구축하고 이를 통해서 동북아 안정에 기여하는 것이라면, 4자회담의 역할은 남북한간 군사안보적 대치구도의 지속이라는 한계에 대한 명확한 인식위에서 찾아질 수 있다. 즉 주변국의 협력을 얻어 한반도 평화체제 구축이라는 1차적인 목표를 달성해 나가면서, 4자회담을 동북아 다자안보협력의 발전이라는 2차적 목표의 달성을 위한 메카니즘으로 활용하는 것이다.

III. 4자회담 전개과정과 참여국의 접근방식

1. 전개과정

가. 4자회담 제안과 공동설명회 단계

1996년 4월 16일 한·미정상외의 제안으로 등장한 4자회담은 북한측의 참여 동기를 유발하는 데에도 약 1년의 시간이 소요되었다. 1996년 5월 7일 “상세한 설명이 필요하다”고 북한이 외교부대변인의 발언을 통해 공식적인 반응을 보임에 따라, 한·미 양국은 5월 21일 북한측에 공동설명회 개최의사를 전달하였다. 한국은 1996년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 북한이 4자회담에 호응해 올 경우, ‘광범위한 긴장완화조치’의 일환으로 식량지원을 포함한 다양한 경제협력방안을 논의할 수 있을 것임을 밝혔다. 그리고 미국은 북한이 공동설명회에 참여하면 대북지원을 해주겠다는 인센티브의 제공을 통해 북한을 공동설명회에 참여시키려고 하였다.

북한은 중국을 제외하고 남북한과 미국이 참여하는 3자회담 의사를 피력하는¹⁹⁾ 등 명백한 대답을 유보하면서, 1996년 9월에는 동해안 무장잠수함 침투사건을 야기하여 남북간의 긴장을 고조시켰다. 이에 한·미는 1996년 11월 24일 마닐라에서 개최된 정상회담에서 북한의 잠수함사건에 대한 사과를 촉구하였다. 북한은 잠수함사건으로 인해 미국과의 관계진전이 벽에 부딪치게 되자, 1996년 12월 29일 외교부 성명을 통해 무력도발에 대해 유례없는 시인·사과를 하고, 미·북접촉

19) 북한은 1996년 8월 당시 황장엽 최고인민회의 외교위원장을 통해 “중국을 제외하고 남북한과 미국이 참여하는 3자회담이라면 응할 용의가 있다”고 하여 4자회담 대신에 3자회담을 개최하자는 견해를 나타낸 바 있다. 『毎日新聞』, 1996. 8. 16.

을 통해 4자회담 공동설명회를 1997년 1월 29일 뉴욕에서 개최하기로 합의하였다.

그러나 북한은 미국이 대북 식량지원약속을 이행하지 않는다는 이유로 공동설명회를 2차례 연기한 후 1997년 3월 5일에서야 비로소 한·미가 4자회담의 취지를 설명하기 위해 뉴욕에서 개최한 3자 공동설명회에 참여하였다. 이 설명회는 분단 이후 남북한과 미국의 당국자들이 처음으로 공식적인 모임을 가진 자리이다. 뉴욕설명회에서 북한은 기본적으로 4자회담을 긍정적으로 검토하겠다고 하면서도, 대규모 식량지원을 먼저 제공해줄 것을 요구하였다. 그리고 한·중관계에 비해 낙후되어 있는 미·북관계의 균형적 발전과 주한미군 문제의 해결 및 4자회담 과정에 있어서 미국의 주도적 역할이 필요함을 거론함으로써 미국과 회담한다는 의지를 표명하였다. 이어 4월 4일 남북한과 미국은 뉴욕에서 참사관급 실무접촉을 가졌으며, 북한은 4월 16일 뉴욕에서 남북한과 미국이 참가하는 공동설명회 후속협의를 개최할 것을 제의했다.

북한은 뉴욕 후속협약(4.16~21)에서 4자회담 개최전에 미국과의 관계개선을 위해 대북 경제제재조치 완화 및 적대정책 포기를 요구하고, 남북한과 미국이 먼저 4자회담 분위기 조성차원에서 협의를 진행시킨다음 적절한 시기에 중국을 참여시키는 「3+1」형식의 회담으로 진행할 것을 제의하였다. 또한 150만톤의 식량을 지원해 줄 것을 요구하였다. 북한은 4자회담 준비단계에서 미국과 북한 양자간의 협의를 축으로 하여 미·북간의 현안을 우선적으로 해결하겠다는 의도를 가졌던 것으로 분석된다.

남북한과 미국은 1997년 6월 30일 뉴욕에서 개최된 「차관보급 3자 협의」에서 중국을 포함한 「4자회담 예비회담」을 1997년 8월 5일 뉴욕에서 개최하기로 합의하였다. 이 협의에서 북한은 대규모 식량지원 이외에 미·북외교관계 수립, 주한미군 철수, 미국의 대북 경제제재해

제 등을 요구하였다.

이 단계의 특징으로서는 첫째, 북한이 한·미의 4자회담 추진 의도에 대한 의구심을 가지면서 4자회담의 수용을 미국으로부터 식량지원 및 경제재개조치 완화와 같은 대가를 얻어내려는 협상카드로 사용하였다. 둘째, 북한이 잠수함 침투사건을 계기로 태도의 변화를 보여 4자회담에 참여할 것을 수용하기는 하였지만, 「3+1」 방식의 회담을 제의하여 4자회담에 대한 한·미의 의지를 탐색하는 시기였다. 셋째, 중국의 참여 배제에 실패하게 되자, 4자회담에서 주한미군 철수와 미·북평화협정 체결을 의제로 해야 한다는 입장을 공식화하는 시기였다.

나. 예비회담 단계

1차 예비회담(97.8.5~7)에서 의제와 관련하여 남북간의 본격적인 갈등이 나타났다. 한국측은 ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘긴장완화와 신뢰구축 문제’를 의제로 제안하였고, 미국도 이에 동의하였다. 이에 반해 북한측은 ‘조선반도의 평화보장체제 수립’이라는 포괄적 의제밑에 세부의제로서 ‘조선반도와 그 주변지역으로부터의 미군철수,’ ‘조·미평화협정 체결,’ ‘한반도내 무기반입 금지,’ 등을 포함하자고 주장하였다. 한편 중국측은 ‘한반도의 평화체제 수립문제’와 ‘관련 각측간의 관계개선 문제’라는 포괄적인 의제를 제안하였다.²⁰⁾

이와 같이 의제문제로 인해 4자간의 합의가 어렵게 되자, 그들은 다음 예비회담에서 의제문제를 다시 논의하기로 하였다. 또한 북한은 본회담 참여조건으로 한국과 미국에게 먼저 150만톤에 달하는 식량지원의 약속을 요구하였고, 이에 대해 한·미가 ‘先회담, 後지원’ 입장을 고수함으로써 이를 둘러싼 공방이 지속되었다. 이후 미국이 북한

20) 「남북대화」, 제65호, p. 19.

측의 회담참가만으로는 경제제재가 해제될 수 없다는 입장을 표명하자, 북한은 미국의 대북제재로 인해 제네바합의문의 이행에 장애가 조성되고 있다고 미국에 경고하면서 미국의 대북 경제제재조치의 해제를 촉구하였다.²¹⁾

1997년 9월 18~19일간에 열린 2차 예비회담에서 4자는 본회담 개최문제를 집중적으로 논의하였다. 그러나 의제문제가 여전히 걸림돌이 되었다. 한국측은 예비회담에서 세부의제 설정을 논의할 경우 회담이 지연될 수 있다면서 본회담에서 '한반도 평화체제 구축과 긴장완화에 관한 제반 문제'라는 포괄적인 단일 의제를 채택하자고 재차 제안하였다. 미국과 중국은한국이 제시한 의제에 동의하였다. 반면 북한은 선식량지원, 주한미군 철수, 미·북평화협정 체결 이외에 한반도내 군사장비 도입 금지 문제를 추가로 제시하는 등 의제문제에 대한 기존의 입장을 되풀이하였다. 결국 의제에 대한 절충점을 찾지 못한 채 회담은 종료되었다.

한편, 2차 예비회담에서 한·미 양국은 북한의 정전체제 인정 및 남북기본합의서 실천, 그리고 본회담 참가를 조건으로 매월 10만톤 정도의 식량을 제공하고, 본회담 개최와 함께 대규모 식량지원의 용의가 있다는 입장을 밝혔다.²²⁾ 북한은 외교부대변인을 통해 미국이 식량을 무기로 정치적 양보를 강요하고 있다고²³⁾ 하면서 미국측이 대북 식량지원과 4자회담을 연계하려는 것을 비난하였다. 한·미 양국의 제안은 대북 식량지원과 북한의 본회담 참여가 별개라는 기존의 입장을 수정한 것으로서 북한으로 하여금 식량지원과 의제에 대한 양보를 일괄타결의 형식으로 해결하려는 의도였던 것으로 보여진다.²⁴⁾

21) 「로동신문」, 1997. 8. 8.

22) 「중앙일보」, 1997. 9. 19.

23) 「조선중앙통신」, 1997. 9. 21.

24) 이현경, 「미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책」 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 23.

의제에 대한 갈등으로 본회담 개최여부가 불확실하게 되자, 미국은 미국무부와 주유엔 북한대표부간의 대화채널을 통하여 북한측에 대해 본회담 수락여부에 대한 압력을 가했다.²⁵⁾ 이에 따라 미·북 실무자간의 접촉이 이루어져 1997년 11월 셋째주 3차 예비회담을 개최하고, 그 회담이 성공할 경우 12월 둘째주에 본회담을 개최하기로 합의되었다. 이 과정에서 북한은 일단 의제를 일반화하는 데에는 합의하였다.

이에 따라 1997년 11월 21일 개최된 3차 예비회담에서는 한국측이 제시한 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화에 관한 문제’를 의제로 삼자는데 4자가 동의하고, 1997년 12월 9일 1차 본회담을 제네바에서 개최하기로 합의하였다. 북한의 본회담 참여결정에는 몇 가지 요인이 결정적으로 영향을 미친 것으로 분석된다.²⁶⁾ 첫째, 미·중 정상회담(97.10.29)에서 북한의 4자회담 수락이 강력하게 촉구되었고, 정상회담 직전에 중국이 4자회담 중국측 수석대표인 陳建 외교부 부장조리를 평양에 파견(10.25~11.1)하여 북측을 설득하였다. 둘째, 토니 홀(Tony Hall) 미하원의원 일행의 방북(10.14~17), 미정부 식량대표단의 방북(10.25~11.4), 미국의 500만 달러 규모의 대북 의약품 지원 등이 북한의 회담 참가 환경을 조성하였다. 셋째, 미국이 세계식량계획(WFP)을 통한 형식으로 100만톤 규모의 식량을 북한에게 제공하기로 비공개적으로 약속하였다.²⁷⁾

결국 북한은 미국으로부터 일면 상당한 대가를 약속받고, 일면 미국과 중국을 통한 압력을 받음에 따라 4자회담 본회담에 참여하게 되었다. 이 단계의 특징으로는 첫째, 미국이 북한의 4자회담 본회담

25) 미국측의 대북 압력은 카트만(Charles Kartman) 한반도 평화회담특사의 본회담 수락여부에 관한 최후 통보 형태로 전달된 것으로 알려졌다. 「중앙일보」, 1997. 10. 25.

26) 이현경, 앞의 책, pp. 24~25.

27) *Washington Post*, November 25, 1997.

참여를 강은양면전략의 사용을 통하여 수용토록 하였다. 둘째, 북한은 4자회담 본회담 수용을 수단으로 하여 미국측으로부터 대규모의 식량지원을 획득하였다. 셋째, 중국이 미국의 요청에 협력하여 북한의 4자회담 본회담 참여를 설득하였다.

다. 본회담 단계

마침내 1997년 12월 9~10일간 제네바에서 4자회담 1차 본회담이 개최되었다. 동 회담은 한국전쟁의 직접적인 당사자들이 1954년 4월의 제네바 평화회담 이후 처음으로 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하기 위한 대화의 장에 함께 참여했다는 의미를 갖는다.

그러나 북한은 3차 예비회담에서 ‘한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’를 포괄적 의제로서 설정하는 데 동의하였으나, 한반도의 평화보장 체계 수립과 긴장완화 및 신뢰조성을 위해서는 4자회담에서 미·북 평화협정 체결과 주한미군 철수문제가 우선적으로 논의되어야 한다는 기존의 입장을 주장하였다. 이에 반해, 한국은 한반도 평화체제 구축은 남북한의 주도와 관련국의 지원하에 형태가 되어야 한다는 입장을 주장하고, 남북당사자 원칙 존중, 긴장완화와 신뢰구축 조치 강구, 남북기본합의서와 정전협정 등 기존합의의 준수 이행, 상호주의에 바탕한 평화체제 구축 및 긴장완화 조치의 점진적 협의 이행, 회담의 효율적 운영을 위한 분과위 구성 등 평화체제 구축을 위한 기본틀을 제시하였다.²⁸⁾ 이에 반해 북한은 고려연방제와 ‘전민족대단결 10대강령’을 강조하면서 한반도 평화문제를 해결하기 위해서는 북·미평화협정 체결 및 주한미군 철수 문제가 우선적으로 논의되어야 한다고 주장하였다.

미국은 한반도 평화체제 구축과 긴장완화 과정에서 정전협정이 준

28) 「남북대화」, 제65호('96.11~'97.12), p. 26.

수되어야 하고 남북기본합의서의 이행을 강조하였다. 주한미군 문제에 대해서는 북한의 안보위협 때문에 주한미군이 존재한다고 설명하면서 북한의 주장을 일축하였다. 중국은 새로운 평화체제가 수립될 때까지 정전체제가 준수되어야 한다는 한·미의 주장에 동조하면서 4자회담의 틀내에서 상호 단계적 관계개선과 신뢰강화 등이 이루어질 것을 주장하였다. 그리고 남북관계 뿐만 아니라 미·북관계도 함께 개선되어야 한다고 강조하였다.

의제선정과 관련, 한·미 양측은 합의한 의제에 상응하는 방향으로 분과위원회를 먼저 구성할 것을 제의하였고, 북한측은 분과위원회의 구성보다는 본회담 의제를 구체화하고, 이를 위해 상호간의 근원적인 문제들에 대한 토론을 갖자는 주장을 하였다. 4자는 1차 본회담의 역사성을 평가하면서 한반도 평화정착 과정이 장기간의 노력을 통해 이루어져야 할 것이라는 데 공감하였다.

1차 본회담(97.12.9-10)의 합의에 따라 뉴욕 실무협의(98.2.6)를 거쳐 2차 본회담(98.3.16-21)이 열렸다. 그러나 동 회담에서 한·미의 '先 분과위'(평화체제, 긴장완화 및 신뢰구축) 구성과 북한의 '先 세부의제'(주한미군 철수와 북·미 평화협정 체결) 확정 주장이 대립되어 성과 없이 종결되었다. 이후 북한의 금창리 지하시설의혹 등으로 지연되던 4자회담은 찰스 카트만 한반도 평화회담특사와 북한의 김계관 외무부상간의 뉴욕 고위급회담(98.8.21-9.5)에서 미사일 협상 재개 등과 함께 재개에 합의되었다. 이 기간 동안 북한은 장거리 미사일을 시험발사(98.8.31)하기도 하였다.

3차 본회담(98.10.21-24)의 쟁점은 분과위원회의 구성과 의제문제였다. 3차 본회담에서 한국은 4자회담을 가동시키기 위해 先 「평화체제 분과위원회」 및 「긴장완화 분과위원회」 구성, 後 분과위원회의 정례화를 통한 협의를 제안하였다. 반면 북한은 '先 의제 합의, 後 분과위원회 구성'을 주장하였으며, 특히 4자회담에서 주한미군 철수, 북·

미평화협정 체결, 한반도무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지 등도 다룰 것을 제안하였다.

분과위 구성 문제에 대해서 미국은 우선 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」를 구성하고, 이후 각 분과위에서 세부 의제를 선정하자고 제안하였다. 중국은 2차 본회담때까지 1개 분과위 구성을 주장하였으나, 한·미의 2개 분과위 구성 제안을 수용하였다. 이에 따라 북한도 2개 분과위 구성을 받아들여 10월 24일 남북한과 미·중은 「4자회담 공동발표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」를 채택하였다.

북한이 3차 본회담에 참여한 이유는 지하핵시설 의혹 및 미사일 시험발사 이후 고조된 미국내 대북강경 여론의 완화, 미국의 식량지원(밀 30만톤)에 대한 대가, 김정일 국방위원장체제하 북한의 대외 이미지 개선, 미·북관계의 교착국면 타개 등의 목적이 있었다. 그리고 3차 본회담에서 한·미의 '先 분과위 구성, 後 의제 논의'에 합의한 이유는 중국의 한·미 입장지지, 한·미의 주한미군문제 '논의' 가능성 제시 등과 함께 미국이 고위급 관리(Charles Kartman 평화회담 특사)의 방북을 받아들였기 때문인 것으로 분석된다.

한국은 미국과 함께 4자회담의 의제에 대해서 쉬운문제부터 먼저 논의하자는 입장을 가지고 있다. 한국은 4자회담의 의제는 '한반도 평화체제 구축'과 '긴장완화를 위한 제반문제'가 되어야 하며, 이 가운데 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 논의되어야 한다는 입장이다. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제구축 분과위」의 의제로는 평화체제의 형식과 내용을 구분, 내용을 우선 논의하자는 입장을 보이고 있다. 그리고 「긴장완화 분과위」에서는 군단기간 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 실천이 용이한 신뢰구축 조치를 우선 협의할 것을 주장하고 있다. 주한미군문제와 관련해서 한국은 장기적으로 「긴장완화 분과위」에서 논의될 수 있다는 입장을 보이고 있다.

그러나 한국은 평화체제구축에 실질적인 진전이 있을 경우 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장을 지니고 있다.²⁹⁾

미국은 3차 예비회담때부터 한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 문제들을 4차회담의 의제로 선정할 것을 주장하여 입장을 관철 시켰다. 특히 미국은 한반도 평화체제 문제는 복잡한 사안이며 많은 쟁점을 포함하고 있기 때문에 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 진전되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 분과위원회의 세부 의제에 대해서 미국은 「평화체제구축 분과위」의 경우 평화체제의 형식 및 내용이 당사자문제보다 먼저 논의되어야 한다고 주장한다. 그리고 「긴장완화 분과위」의 경우 남북당국간 직통전화 설치, 군사훈련 상호통보, 군인사 상호교환 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하고 있다.

북한과 가장 첨예한 의견대립을 보이고 있는 주한미군문제에 대해서 미국은 장기적으로 이 문제를 논의할 수는 있지만 의제의 일부인 협상대상은 아니라는 입장을 지니고 있다. 주한미군문제는 한반도의 전반적 군사적 상황과 남북관계, 동북아 상황 등을 고려하여 장기적으로 논의될 사안이라는 것이다. 미국이 주한미군문제에 대해서 논의할 수 있다는 가능성을 시사한 것만으로도 미국의 입장에서는 한발 양보한 것이라고 할 수 있다.

중국은 4차회담 예비회담에서 '한반도 평화체제 수립문제'와 '관련 각국의 관계개선문제'를 의제로 채택할 것을 제안했다.³⁰⁾ 중국은 대

29) 김대중 대통령이 1999년 4월 "북한이 최근 미군이 평화군으로 있다면 남한에 주둔해도 좋다는 말을 했다"고 언급함으로써 주한미군의 지위문제가 쟁점으로 부상하였다. 국가안보회의는 4월 8일 상임위원회에서 이 문제에 대한 한국의 입장을 다음과 같이 정리하였다. ① 주한미군은 한·미간 문제이며 남북간이나 미·북간 논의될 사안이 아니며, 한반도에 위협이 있는 한 주한미군의 존재는 필수적이다. ② 평화체제 구축문제에 실질적인 진전이 이루어질 때 한반도의 모든 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능함. ③ 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아 지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직함.

미관계개선을 희망하는 북한의 입장에 동조하여 회담 참여국간 관계 진전이 회담성공을 위한 여건으로서 중요하다는 점을 지적하였다. 그러나 중국은 3차 예비회담에서 '한반도 평화체제 구축문제와 긴장완화를 위한 제반문제'로 하자는 미국과 한국의 입장에 동의하였다.

미·북평화협정 및 주한미군문제에 대해서 중국은 명확한 입장표명을 유보하고 있다. 그러나 중국은 미·북평화협정에 의해서 한반도 평화문제가 해결됨으로써 중국의 입지가 제약되는 것에는 반대한다. 그 보다는 남북한 당사자간의 협상에 의해서 평화협정이 체결되는 것을 지지한다. 또한 중국은 주한미군문제에 대해서는 민감한 반응을 보이고 있다. 중국은 통일한국에서도 주한미군이 주둔한다는 것에 대해서는 분명히 반대입장을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「先易後難」 주장의 대립으로 합의를 이루지 못했다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다.

1999년 1월 18~23일간 개최된 4차 본회담의 핵심현안은 분과위 구성을 매듭짓는 일이었다. 북한은 주한미군문제와 북·미평화협정 체결문제를 의제로 채택하자는 기존의 주장을 강경하게 견지함으로써 회담의 실질적 진전을 지연시키거나 회담운영의 주도권 장악을 시도하였다. 그러나 중국이 한국과 미국의 입장에 동조하는 태도를 보이게 되자, 분과위 구성과 그 운영절차에 합의하였다.

의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「쉬운문제부터 어려운 문제로 접근(先易後難)」 주장의 대립으로 합의

를 이루지 못했다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호 교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다. 중국은 4차 본회담 분과위에서 한반도 긴장완화를 위한 5대 협상원칙을 제시하였다.³¹⁾

의제와 관련한 남북한의 입장 대립은 5차 본회담(99.4.24~27)에서도 지속되었다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북평화협정 체결을 의제화려는 기존 입장을 고수하면서, 「긴장완화 분과위」에서는 주한미군 철수를 「평화체제구축 분과위」에서는 미·북평화협정 체결을 주의제로 할 것을 주장하였다. 평화협정과 관련, 평화협정의 형식이 더 중요하므로 당사자문제가 해결되어야 평화협정의 내용을 협의할 수 있다고 주장하여 미국과 북한이 평화협정의 당사자라는 입장을 견지하였다. 주한미군문제와 관련, 북한측은 ‘철수’ 자체보다는 ‘토의’되면 된다고 시사하기도 하였지만, 반드시 의제로 포함되어야 한다는 입장을 견지하였다. 또한 한국측이 거론하고 있는 군사적 신뢰회복 방안들이 남북간의 문제가 아니라 미·북간의 문제임을 주장함으로써³²⁾ 4차회담을 미·북간의 회담으로 보려는 입장을 유지하였다.

한국측은 4차 회담시 제의한 군사적 신뢰구축조치들을 기초로 하여 보다 구체적인 내용들을 협의할 용의가 있음을 밝히는 한편, 평화

31) ① 상호신뢰구축조치를 향한 협력이 광범위하게 증진되어야 함. 여기에는 정치, 외교, 군사, 경제, 사회적 분야에서의 상호교환 및 호혜적 협력의 구축 및 개선이 포함됨, ② 당사국간 관계증진이 지지되어야 하며 여타 국가들은 물론이고 북한과 미국관계의 점진적 정상화가 환영받아야 함, ③ 당사국은 군사분야에서 복합적이고 다각적인 상호 신뢰구축조치를 위해 협력해야 함, ④ 당사국은 잠재적 군사적 분쟁을 막기 위해 효과적이고 가시적인 조치를 취해야 함, ⑤ 당사국은 상대방에 대해 적대적이고 도발적인 군사적 행위를 자제해야 함. 「연합통신」, 1999. 1. 23.

32) 「연합통신」, 1999. 4. 23.

협정의 당사자가 남한과 북한이며 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 북한측의 주장을 반박하였다. 미국측도 평화협정의 주체가 남북한이며 미·중은 중요한 역할을 수행하는 형태가 되어야 한다는 입장을 표명하였다.

한편 스위스 정부가 유럽안보협력기구(OSCE) 신뢰구축 경험을 4자가 공유하기 위한 세미나 개최를 제안하였는 데, 한국측이 찬성한 반면 북한측은 반대하고, 미국과 중국은 분명한 입장 표명을 유보하였다. 5차 본회담에서 4자는 차기 회담에서 한반도의 특수한 상황에 적합한 긴장완화를 위한 조치들을 검토·마련하고, 한반도에 수립될 평화체제의 윤곽을 보다 심도있게 모색할 조치들을 취해나가기로 합의하였다.

1999년 6월의 남북 해군간 서해 교전과 북한의 미사일 추가시험발사문제가 한반도의 안보현안으로 등장한 상황에서 개최된 6차 본회담(99.8.5~8.9)에서는 5차 회담시 합의된 바에 따라 한반도에 적합한 긴장완화조치들과 평화체제의 윤곽문제를 논의하였다.³³⁾ 한국측은 이미 제의한 군사적 신뢰조치의 협의·이행을 촉구하고, 긴장완화문제의 협의 진전을 위하여 판문점 장성급회담의 활성화와 남북군사공동위원회의 가동 등을 추가로 제의하였다. 그리고 평화체제 구축과 관련하여서는, 평화체제의 형식으로 남북한이 주당사자로 되고 미·중은 증인자격으로 서명하는 「남북평화합의서」와 미·중이 합의서의 효력을 보장하는 내용의 「추가제정서」를 채택할 것을 제안하였다. 평화체제의 내용은 전쟁상태의 공식적인 종식 선언 및 무력불사용 등 일반적 내용과 일정수준의 신뢰구축과 군축조치를 담을 것을 제의하였다.

이에 반해 북한측은 긴장완화와 관련하여 주한미군 철수문제의 의제화 입장을 고수하면서 한·미간 대규모 전쟁연습 중지 및 한반도내 전쟁장비 반입 중지 등도 의제로 설정하자고 주장하였다. 평화체제

33) 「남북대화」, 제 66호('98.1~'99.9), pp. 115~116.

구축과 관련해서는, 기존의 미·북간 평화협정 체결 주장을 반복하는 가운데 각측이 제시한 의제를 종합하여 목록을 만들고 이를 하나 하나 검토해나가고 제의하였다. 그리고 북한측은 기초발언에서 주한미군문제와 미·북평화협정 체결문제에 대하여 미국이 용단을 내려야 한다고 주장하고, 미국이 “비본질적인 문제로 장애를 조성”하고 있기 때문에 “(북한측)의 인내에 한계”가 있다고 하면서 4차회담의 철수 가능성을 위협하기도 하였다.³⁴⁾

미국측은 한국측이 제시한 평화체제의 형식과 내용에 관한 제의에 동조하면서 평화체제와 관련한 합의는 긴장완화와 신뢰구축의 합의를 토대로 추진되어야 합을 강조하였다. 중국측은 전쟁상태의 종식 선언, 불가침 및 내외불간섭, 군사적 신뢰구축 및 군축조치 등을 포함하는 「조선반도 평화협정 초안」을 제시하였다.³⁵⁾ 결국 6차 본회담에서도 의제문제에 대한 남북한의 입장이 평행선을 달림에 따라 실질적 진전을 이루지 못했으며, 차기 회담 일자도 정하지 못한 채 회담이 종료되었다.

6차례까지 진행된 본회담 단계의 특징으로는 첫째, 분과위 구성과 회의의 운영절차 등 형식적 측면의 협의기구가 마련되고, 내용문제의 논의가 시작되었다. 둘째, 4차회담의 실질적인 진전을 위해서 남북한 간의 의제에 관한 접근이 이루어져야 한다는 사실이 뚜렷하게 부각되었다. 주한미군문제와 관련하여 한·미측이 주한미군문제를 장기적으로 논의할 수 있다는 입장을 표명하고 북한측이 ‘철수’ 자체보다는 ‘토의’되면 된다는 점을 시사하기는 하였지만, 의제로 포함할 것인가에 대한 양측의 입장은 전혀 좁혀지지 않고 있다. 셋째, 의제에 대한 접근문제와 관련하여 한·미측의 입장과 중국측의 입장이 접근하여 3국간에는 ‘쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근’하자는 공통된 입장

34) 「연합통신」, 1999. 8. 6.

35) 「남북대화」, 제 66호('98.1~'99.9), p. 116.

이 정립된데 반하여, 북한은 주한미군문제와 미·북평화협정 체결을 의제에 포함시키기 위하여 근본문제 해결이 선행되어야 한다는 입장에서 벗어나지 않고 있다. 넷째, 북한은 4자회담 진행과정에서 미·북 양자간 현안문제를 중심으로 미국과의 관계 개선을 중시하고, 따라서 4자회담이 미·북간 접촉의 기회로 활용되고 있다는 점이다.

2. 참여국의 접근방식

가. 한국

(1) 목표

4자회담 제안 이전까지 한국은 북한의 미·북평화협정 체결 주장에 대해서 수동적으로 대응해왔다. 그러나 북한 핵문제가 해결국면으로 진입한 이후 한국은 미국과의 협의하에 북한의 정전협정 폐기와 북·미 단독평화협정 체결 기도에 대한 대응논리로서 4자회담을 제시하였다.

한국은 평화체제전환의 당사자 자격을 주장하는 한편, 신뢰구축과 단계적 군비통제 등을 거친 후 마지막 단계에서 한반도평화체제 전환이 논의될 수 있다는 점진적 방식을 택해왔다. 또한 한국은 한반도 평화체제문제는 실질적 당사자인 남북한에 의해서 논의되어야 하며, 주변국의 역할은 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 것에 국한되어야 한다고 주장해 왔다.

그런데 한국은 한국이 배제된 채, 미북과 북한이 한반도안보·평화문제를 논의할 가능성을 우려해 왔다. 한국은 한·미동맹체제를 고려할 때 미국이 남한을 배제한 채 북한과 단독으로 평화체제문제를 논의할 가능성이 희박하다는 점을 확신하면서도 미·북간 군사협상이 개

최될 만약의 가능성을 염려해 왔다. 한국은 미국, 남한, 북한이 참여하는 3자회담에 대해서도 미국과 북한이 주된 역할을 담당하고 한국이 들러리가 될 가능성 때문에 부정적 입장을 보여왔다.³⁶⁾

한국은 이러한 점을 고려하여 4자회담이 최선책은 아니지만 미·북 평화협상을 막을 수 있는 차선책으로 인식하였다. 특히 1996년 4월 클린턴 미대통령의 방한을 앞두고 북한이 비무장지대에서 무력시위를 함으로써 정전체제의 무효화를 시도한 것은 한국으로 하여금 미·북평화협상을 저지하기 위한 차선책으로 4자회담을 제안하도록 하였다. 한국은 4자회담을 통해서 최소한 북한의 긴장고조행위를 억제할 수 있으며, 미·북평화협상을 방지하는 동시에, 남북한이 간접대화를 할 수 있다고 판단하였다. 따라서 4자회담은 남북당국간 대화가 단절되고, 정전협정체제에 대해 북한이 간헐적으로 도발을 해오고 있는 상황하에서 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하기 위해 제안했다는 것이 한국의 공식적인 입장이다.³⁷⁾

한편, 한국은 4자회담의 틀내에서 가급적이면 미국과 중국이 중재자역할을 하고 남북한이 실질적인 협상을 하기를 희망하고 있다. 4자회담이 제안될 당시 한국측의 설명은 4개국이 회담의 의제와 운영방법 등에 대해서 개괄적으로 논의한 뒤 실질적인 회담은 남북한이 주도한다는 「4-2」방식을 염두에 두고 있다는 것이었다. 이것은 한반도 문제에 대한 주변국의 이해관계와 한반도문제의 국제화현실을 수용하되, 국제적 경로를 거쳐서 중국에는 남북당사자원칙에 의해서 문제를 해결하겠다는 것이었다. 4자회담 본회담이 진행되고 있는 상황에서도 한국은 4자회담 틀 내에서 가급적이면 미국과 중국은 중재자역할을 하고 남북한이 실질적인 협상을 하기를 희망하고 있는 것으로

36) 북한은 1984년 미국, 남한, 북한간의 3자회담을 주장하였다. 북한의 제안은 미·북간 평화협정을 체결하고 남북간 불가침선언을 채택한다는 2중구조로 되어있다.

37) 외교통상부 인터넷 홈페이지 4자회담 설명자료. <http://www.mofat.go.kr>

보여진다. 북한의 대미 양자간 평화협정 체결 주장과 미·북간 한반도 평화체제 논의 가능성에 대해서는 건설한 한·미공조로 대처한다는 입장이다. 4자회담을 통한 한국의 목표는, 단기적으로는 한반도에서 안정을 도모하며, 장기적으로는 남북평화협정의 체결로 남북간 평화공존 및 궁극적인 통일의 기반을 마련하는 것이다. 그리고 한국은 4자회담을 남북대화와 상호보완적으로 병행하여 추진한다는 입장이다.

(2) 의제

한국은 4자회담의 의제에 대해서 미국과 유사한 입장을 지니고 있다. 한국은 미국과 마찬가지로 4자회담의 의제는 '한반도 평화체제 구축'과 '긴장완화를 위한 제반문제'가 되어야 하며, 이 가운데 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 논의되어야 한다고 주장한다.

분과위 구성문제에 대해서 한국은 미국과 함께 「先 분과위구성 後 의제선정」을 주장하여 이에 대한 중국과 북한의 동의를 얻어내는데 성공하였다. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제 분과위」의 의제로는 평화체제의 형식과 내용이 당사자자격문제보다 우선 논의되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 그리고 「긴장완화 분과위」에서는 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 주장하고 있다.

한편 한국은 주한미군문제는 장기적으로 「긴장완화 분과위」에서 논의될 수 있다는 입장을 보이고 있다. 그러나 한국은 평화체제구축에 실질적인 진전이 있을 경우에 한해서 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장을 지니고 있다.³⁸⁾

38) 김대중대통령이 1999년 4월 “북한이 최근 미군이 평화군으로 있다면 남한에 주둔해도 좋다는 말을 했다”고 언급함으로써 주한미군의 지위문제가 쟁점으로 부상하였다. 국가안보회의는 4월 8일 상임위원회에서 이 문제에

(3) 정책수단

남한이 북한에게 제공할 수 있는 보상수단은 식량 및 비료 지원, 관광개발비, 남북교통로 통과비용, 비무장지대 비무장화 비용, 군비통제비용 등이다. 남한은 인도적 차원에서 식량 및 비료를 제공하되 국제기구를 통하지 않고 직접 남북접촉을 통해서 제공하고자 한다. 그리고 4자회담의 진전에 따라 금강산 뿐만 아니라 백두산, 묘향산 등의 관광사업에 따른 비용을 제공할 수도 있다. 또한 4자회담의 신뢰 구축 조치의 이행상황에 따라서 남북한교통로 통과비용이나 군비통제 소요 비용 등을 제공할 수도 있다.

나. 북한

(1) 목표

북한은 남한의 당사자자격을 부인하고 미북평화협정 체결을 주장해왔다. 4자회담 제의에 대해서 북한은 처음에는 유보적 반응을 보였다. 북한은 4자회담 제의 이후 외교부대변인 발언을 통해 「현실성 여부 검토」(1996. 4. 18), 「미국측의 설명 요구」(1996. 5. 7), 「4자회담에 관심을 가질 근거가 없음」(1996. 8. 23), 「4자회담에서 주한미군 철수 문제 우선 논의」(1996. 9. 2), 「4자회담 설명을 들을 필요성 없음」(1996. 11. 11) 등의 부정적 태도를 보였다.

그러나 북한은 대미관계 개선을 고려하여 4자회담을 수용하는 방

대한 한국의 입장을 다음과 같이 정리하였다. ① 주한미군은 한-미간 문제이며 남북간이나 미-북간 논의될 사안이 아님. 한반도에 위협이 있는 한 주한미군의 존재는 필수적임. ② 평화체제 구축문제에 실질적인 진전이 이루어질 때 한반도의 모든 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능함. ③ 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아 지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직함.

향으로 입장을 전환하였다. 대미관계개선을 중시하고 있는 북한은 미국이 제안한 4자회담을 거절함으로써 미국과 경색국면을 초래하기보다는 미국의 제안을 수용해서 손해 볼 것이 없다고 판단하였다. 북한은 4자회담을 통해 미국과의 협상통로를 하나 더 확보하고 그것을 통해 미국과의 접촉국면을 넓힐 수 있다는 점에 착안하였다.³⁹⁾ 실제로 4자회담이 개최되자 북한은 4자회담의 무대에서 4자회담보다는 미·북간 양자회담에 더 많은 노력을 기울였다. 예를 들면 4차 4자회담(1999. 1. 18~1. 22)을 전후하여 북한은 미국과의 회담에서 금강리 지하시설 문제에 대해서 협상했다. 또한 6차 4자회담(1999. 8. 5~8.9)을 전후하여 북한은 미국과 미사일발사문제에 대해서 협의했다.

그런데 페리보고서에 입각한 대북포괄적 접근을 논의하기 위해 미·북고위급회담이 개최되면, 북한의 입장에서 보았을 때, 대미접근의 통로로 여겨졌던 4자회담의 유용성이 감소될 수 있다. 북한은 4자회담에는 형식적으로 임하면서 주로 북·미고위급회담에서 한반도평화문제를 해결하고자 할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 4자회담을 전면 무용화시키지는 않을 것으로 예상된다. 북한은 대미협상을 추진하더라도 4자회담이라는 협상통로를 확보하는 것이 대미협상력을 높이고 협상속도를 조절하기에 유리하다고 판단할 것이다. 또한 4자회담의 대화창구를 유지함으로써 한국과 중국의 참여통로를 보장하는 것이 이들의 소외감을 무마하는 데 유용할 것이다. 만약 북한이 4자회담을 공전시키고 북·미협상에만 전념할 경우, 한국 및 중국의 불만이 미국에게 부담으로 작용할 것이라는 점을 북한도 고려하지 않을 수 없다.

그리고 북한은 4자회담을 미군철수와 미·북평화협정을 공식적으로 주장하는 기회로 활용하고 있다. 또한 북한은 4자회담을 수용함으로써

39) 김용호, “북한의 대미접근과 4자회담 전략,” 민족통일연구원, 『4자회담과 한반도평화』, (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 70-73.

써 식량지원, 미국의 대북경제제재 해제 등 부수적 대가를 얻을 수 있다는 것도 고려하였다. 북한은 「4자회담 공동선명회」(1997. 3. 5) 참가조건으로 미국의 경제제재 완화, 대북경제지원, 미곡물회사인 카길사의 대북한 곡물 물물교환 허용 등을 요구했다.⁴⁰⁾ 또한 북한은 4자회담 본회담의 참가조건으로 150만 톤의 식량지원과 경제제재 완화를 요구하기도 했다.⁴¹⁾ 그리고 북한은 3차 4자회담(1998. 10)에서 미국으로부터 밀 30만톤을 제공받는 대가로 두 개의 분과위원회 구성에 합의하였다.

이처럼 북한은 일단 4자회담을 수용하였지만, 4자회담에는 형식적으로 임하면서 미국과의 직접 대화를 통해서 안보문제와 평화체제 전환문제를 해결하려는 입장을 견지하고 있다. 남한이나 중국이 어떤 한 제안을 하여도 북한이 반대하면 4자회담은 실질적으로 진전될 수 없다는 것이다.⁴²⁾ 북한의 이러한 입장은 4자회담의 의제로 주한미군 철수와 미·북평화협정 체결을 지속적으로 주장하고 있는 데서도 나타난다.

(2) 의제

북한은 4자회담 예비회담에서 의제로 미·북평화협정, 주한미군철수, 한반도내 무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지를 주장하였다. 그러나 북한은 3차 예비회담(1997. 11. 21)에서 「한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제」를 의제로 설정하는 데 동의하였다. 북한은 「先 의제선정 後 분과위 구성」을 주장하였으나 결국 3차 본회

40) 「한겨레신문」, 1996. 11. 4.

41) 「한국일보」, 1997. 3. 28.

42) 통일한연구소 편, “조·미관계와 한(조선)반도 정세를 말한다,” (재일동포 군사외교평론가 김명철 선생 대담록), 1999. 4. 28, p. 19. <http://www.onekorea.org/research/t27.html>.

담에서 「先분과위 구성제안」을 수용하였다.

그러나 북한은 「긴장완화 분과위」의 의제로서 주한미군철수와 미·북평화협정을 계속 주장하고 있다. 미국과 한국은 4자회담에서 긴장완화와 신뢰구축을 통해서 단계적으로 위협요인을 해소한 뒤, 평화체제 전환에 대한 근본적인 문제를 해결하자는 기능주의적 접근법을 택하고 있다. 반면, 북한은 주한미군철수와 북·미평화협정 등 구조적인 문제를 먼저 해결하자는 입장을 고수하고 있다. 일반적으로 국제협상에서 약자는 기능주의적 접근법대신 구조적 접근법을 택하고 있다. 약자들이 구조적 접근법을 택하는 이유는 기능적 방식을 택할 경우, 결국 약자가 모든 것을 양보하게 되기 때문에 일괄타결방식에 의해서 근본적인 문제를 해결함으로써 강자와의 세력불균형관계를 역전시키고자 하기 때문이다. 북한도 기능적 방식을 수용할 경우, 북한의 군사적 열세가 초래될 것으로 예상하고 구조적 방식에 의해서 한반도에서 군사적 역학관계를 북한에게 유리하게 재편하고자 한다.⁴³⁾

(3) 정책수단

북한은 정전체제를 무효화하고 한반도긴장을 고조시킴으로써 평화체제전환을 논의하기 위한 미·북협상의 필요성을 부각시켰다. 북한은 정전협정을 사문화시키고 정전기구(군사정전위원회와 중립국감독위원회)를 무력화시키기 위해 여러 가지 방법을 동원했다. 1991년 3월 한국의 황원탁소장이 유엔군사정전위원회의 수석대표로 임명된 후, 북한은 군사정전위원회 본회의에 참석을 거부하였다.⁴⁴⁾ 북한은 1994

43) Tong Whan Park, "Bilateralism vs. Multilateralism: Challenges to U.S. Diplomacy in the Four-Party Talks," a paper presented at the seminar organized by The Korean Association of International Studies and Korea Institute for Maritime Strategy, October 15, 1999.

44) 한국과 미국은 1991년 3월 합의에 의해 유엔군측 군사정전위 대표를 한국군 장성으로 교체하였다. 북한은 한국전쟁동안 한국군이 유엔군의 일원이

년 4월 북한측 군사정전위원회 대표를 철수시키고, 1994년 12월에는 중국측 대표를 군사정전위대표에서 철수시켰다.⁴⁵⁾ 또한 북한은 1994년 5월 24일 군사정전위를 대체할 새로운 기구로서 「조선인민군 판문점 대표부」를 설치한 뒤, 대표부 이름으로 대령급 비서장회의에 출석하여 미·북간 장성급회담을 주장했다. 북한은 이처럼 군사정전위를 무력화시키는 조치와 함께 중립국감독위원회로부터 체코대표단(1993년 4월)과 폴란드대표단(1995년 2월 28일)을 철수시킴으로써 중립국감독위원회도 무력화시켰다. 이로써 정전협정의 양대 기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 사실상 무력화되었다.

그리고 북한은 미국과 경수로협상이 진행되고 있는 도중인 1995년 5월 3일 판문점대표부의 성명을 통해 판문점 중립국감독위원회의 북측 사무실을 폐쇄하고 공동경비구역의 북측지역에 대한 중감위대표 및 미군의 출입을 제한하겠다고 발표하였다.⁴⁶⁾ 북한이 이처럼 정전위 체제를 무력화시킴에 따라 정전협정은 사실상 비무장지대 관리에 관한 사항만 남게 되었다.

북한은 한편으로는 정전위체제를 무력화시키면서, 다른 한편으로는 비무장지대 정찰활동, 판문점 무력시위, 휴전선지역 근접비행 등 정전위협정을 위반하는 행위를 함으로써⁴⁷⁾ 정전위 대신에 미·북간 새

아니었으며, 정전협정체결에 반대했고, 한국군에 대한 작전권을 지니고 있지 않다는 것을 이유로 한국군장성이 수석대표인 군사정전위원회담에 참석할 수 없다는 입장을 지니고 있다. Kim Byung Hong, "North Korea's Perspective On The U. S.-North Korea Peace Treaty," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 4 (Winter 1994), pp. 87-88.

45) 통일원, 「월간 북한동향」(서울: 통일원, 1994. 12), pp. 110~111참조.

46) 「한국일보」, 1995. 5. 4.

47) 북한은 1994년 4월 29일 판문점공동경비구역의 북측지역에 철도와 개인화기로 무장한 병력을 40여명 배치함으로써 병력의 초과투입과 함께 무력시위를 감행하였고, 4월 30일에는 북한공군기들의 휴전선근접지역 비행이 있었다. 통일원, 「월간 북한동향」(서울: 통일원, 1994. 5), pp. 47~82; 그리고 1995년 4월 19일과 4월 23일에는 무장한 북한군이 비무장지대 내에서 정찰활동을 벌인 바 있으며, 5월 9일에는 비무장 10여명이 군사분계선 내에서 정찰활동을 했다. 「한국일보」, 1995. 5. 11.

로운 군사협약기구 설치의 필요성을 강조해 왔다. 특히 북한은 1996년 4월 한·미정상회담을 앞두고 비무장지대 무효화를 선언한 후 4월 5일부터 7일까지 판문점에서 무력시위를 하였다. 북한의 판문점 무력시위는 역설적으로 4월 16일 한·미정상회담에서 4자회담을 제안하게 하는 요인이 되었다.

또한 북한은 정전체제의 불안정성을 고조시키고 미·북평화협정의 필요성을 제기하기 위해 1999년 6월 서해사태와 같은 도발 및 제한적 무력충돌 수단을 동원하였다. 북한은 이후 베이징의 남북차관급회담, 베이징의 미·북고위급회담, 유엔사-북한 장성급회담 등에서 서해사태를 집중거론함으로써 미·북평화협정의 필요성을 강조하였다.

다. 미국

(1) 목표

4자회담에 대한 미국의 목표는 한반도평화정착 문제보다는 한반도의 긴장을 완화하고 북한을 관리하기 위한 방법을 모색하는 것이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 미국은 정전체제를 위반하고 미·북평화협정 체결을 주장하는 북한의 요구에 직면해 있다. 미국은 한반도의 안정과 북한 관리를 위해서 군사적 문제에 대한 미·북대화의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 미국은 동맹국인 한국을 배제하고 북한과 협상할 수는 없다. 이러한 점을 감안하여 미국은 4자회담을 통해 북한의 돌발행동을 억제하고 정전체제 파기를 저지하고자 한다.⁴⁹⁾ 아울러 미국은 4자회담이 간접적으로 남북대화의 기회를 제공하고 이를 계기로 남북대

48) 유호열, "한반도평화체제 구축과 4자회담: 현황과 과제," 「IRI 리뷰」, 제2권 3호(1997년 가을), p. 57.

49) 이현경, 「미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책」, (서울: 민족통일연구원, 19998), pp. 4~5.

화를 촉진하는 여건이 형성되기를 희망한다.⁵⁰⁾

미국은 4자회담에 의해서 한반도평화체제문제를 논의하는 대화의 장을 마련함으로써 미·북 양자간 현안과 한반도평화문제를 분리할 수 있게 되었다. 미국은 한반도평화문제는 4자회담을 통해 논의하는 한편, 4자회담과 직접 연계하지 않고 북한과 핵·미사일문제, 미군유해송환문제, 양국간 관계 진전 등 양자간 현안을 별도로 논의하고 있다. 미국은 이처럼 이원화된 대북협상통로를 가지게 됨으로써 남북관계가 교착된 상태에서 미·북대화만을 추진하는 데 따른 부담을 덜 수 있게 되었다. 미국은 미·북간 양자적 접촉채널을 유지하는 한편, 4자회담이라는 다자협상방식을 통해서 한국과 중국의 참여를 보장함으로써 미·북협상에 대한 한국과 중국의 우려감을 해소하고 있다.

한편 4자회담은 탈냉전시대 미국의 아시아·태평양정책에 부응한다. 미국은 탈냉전시대 아시아·태평양지역의 전략적 지침으로 「확대와 포용정책」(enlargement and engagement policy)을 천명하였다. 미국은 전통적 우방국가들에 대해서는 협력적 개입을 지속하는 한편, 중국, 베트남, 러시아 등과 같은 이전 사회주의국가나 체제전환과정에 있는 나라들에 대해서는 자유시장과 민주주의를 확대한다는 전략적 지침을 채택하였다. 그리고 미국은 아시아·태평양지역에서 영향력을 유지하기 위한 수단으로 약 10만 명의 미군을 이 지역에 계속 주둔하기로 하였다.⁵¹⁾

이러한 전략적 구도에 따라 미국의 적대국이었던 북한은 미국의 영향권 안에 편입되어야 할 확대정책의 대상으로 간주되었다. 그리고 확대정책을 실행하기 위한 수단으로는 봉쇄나 채찍이 아니라 설득과

50) Charles Kartman, *Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, Senate, July 8, 1997.*

51) Department of Defense, *Office of International Security Affairs, United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, DC: US GPO, February 1995)

당근이 적절한 수단으로 상정되었다. 이러한 정책수단의 변화는 북한과의 핵협상과정에서 효과적인 것으로 증명되었다.

4자회담은 북한을 적대시하거나 고립하기보다는 협상틀 속으로 끌어들이므로써 잠재적 불안요인을 제거하는 동시에 국제사회의 협력망속으로 편입시키고자 하는 것이다. 미국은 북한의 위협을 해소하고 한반도평화문제를 해결하기 위해서 미·북협상이라는 양자적 틀과 함께 남북문제의 특수성과 주변국의 역학관계를 고려하여 4자회담이라는 다자적 틀을 선택하였다.

(2) 의제

4자회담의 의제는 3차 예비회담(1997. 11. 21)에서 「한반도평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제」로 합의되었다. 미국은 예비회담 때부터 이 문제들을 4자회담의 의제로 선정할 것을 주장하여 입장을 관철시켰다. 특히 미국은 한반도평화체제 문제는 복잡한 사안이며 많은 쟁점을 포함하고 있기 때문에 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 진전되어야 한다는 입장을 지니고 있다.

분과위구성 문제에 대해서 미국은 우선 「평화체제 분과위」와 「긴장완화 분과위」를 구성하고 이후 각 분과위에서 세부 의제를 선정하자고 제안하였다. 북한과 중국은 처음에는 반대하였으나 결국 3차 본회담(1998. 10. 21~10. 24)에서 2개 분과위 구성에 동의하였다.

분과위원회의 세부 의제에 대해서 미국은 「평화체제 분과위」의 경우 평화체제의 형식 및 내용이 당사자문제보다 먼저 논의되어야 한다고 주장한다. 그리고 「긴장완화 분과위」의 경우 남북당국간 직통전화 설치, 군사훈련 상호통보, 군인사 상호교환 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하고 있다.

북한과 가장 첨예한 의견대립을 보이고 있는 주한미군문제에 대해

서 미국은 장기적으로 이 문제를 논의할 수는 있지만 의제의 일부인 협상대상은 아니라는 입장을 지니고 있다. 주한미군문제는 한반도의 전반적 군사적 상황과 남북관계, 동북아 상황 등을 고려하여 장기적으로 논의될 사안이라는 것이다. 미국이 주한미군문제에 대해서 논의할 수 있다는 가능성을 시사한 것만으로도 미국의 입장에서는 한발 양보한 것이라고 할 수 있다.

(3) 정책수단

미국이 북한을 4자회담에 끌어들이기 위해서 사용할 수 있는 정책수단은 경제지원, 경제제재 완화, 개발원조, 대북투자, 미·북국교정상화 등이다. 미국은 「4자회담 공동설명회」(1997. 3. 5)를 앞두고 국제식량계획(WFP)을 통한 대북식량지원 계획을 발표함으로써 북한의 공동설명회 참여를 유인하였다. 또한 1차 4자회담 개최(1997. 12)를 앞두고 미정부 식량대표단의 방북(1997. 10. 25~11. 4), 미국의 의약품 지원(5백만 달러 상당) 등도 북한의 4자회담 참여를 유인하는 수단이었다. 그리고 3차 4자회담(1998. 10)에서 미국은 밀 30만톤을 제공하기로 함으로써 북한으로부터 두 개의 분과위원회를 구성하는 데에 대한 합의를 얻어냈다. 앞으로도 상황 전개에 따라 미국은 대북식량지원이라는 카드를 적절히 사용할 것이다.

경제제재 해제도 앞으로 4자회담 및 미·북관계의 전개에 따라서 북한에게 제공될 수 있는 유용한 수단이다. 미국의 대북경제제재는 다양한 항목으로 이루어져 있기 때문에 상황의 진전에 따라서 단계적으로 해제될 것이다. 그리고 미국은 북한에 대해서 개발원조 등 경제적 인센티브를 추가로 제공할 수 있을 것이다. 북한의 국제금융기구 가입 및 국제차관도입 지원, 국제컨소시엄에 의한 대북투자 등도 앞으로 고려될 수 있는 대북보상수단이다.

한편, 미국이 북한에게 제공할 수 있는 정치외교적 보상수단은 미·북관계개선과 국교정상화이다. 미·북수교가 이루어지기 위해서는 북한의 핵·미사일개발 포기, 테러행위 중단, 인권문제 등 여러 가지 문제가 해결되어야 하기 때문에 미·북수교에 대한 미국내 여론의 지지를 획득하기가 쉽지 않다. 더욱이 북한은 미·북국교정상화 자체보다 국교정상화과정에서 북·미평화협정체결과 주한미군철수를 요구하고 있다. 북한은 미·북수교를 통해 국제적 위상 신장, 북한체제의 안전보장 등과 함께 한·미동맹체제의 변화를 통해 한반도군사력관계의 변화를 기대하고 있다. 따라서 미국은 대북수교과정에서 한반도안보문제에 관해 북한과 일정한 합의를 도출해야 할 것이다.

라. 중국

(1) 목표

중국은 한반도평화문제를 해결하는 데 있어서 자국이 정당한 역할을 수행해야 한다고 인식하고 있다. 중국은 한국전쟁에 직접 참여했으며, 정전협정의 서명당사자이기 때문에 당연히 한반도평화체제전환 문제에 참여해야 한다고 여기고 있다.⁵²⁾ 더 나아가서 중국은 미국이 대북접근에 의해서 북한지역에 영향력을 행사함으로써 중국의 세력권을 포위하는 것을 좌시할 수 없다고 여기고 있다. 그리고 한반도평화체제전환이 한반도를 둘러싼 주변국의 역학관계와 한·미동맹의 성격변화, 주한미군의 위상 등에 변화를 초래할 것으로 예상되기 때문에 중국은 이러한 문제들의 해결과정에서 일정한 역할을 수행하고자 한다.

52) Zhou Xing-Bao, "China's Perspectives and Position about the Proposed Four-Party Talks," 민족통일연구원, 「4자회담과 한반도평화」 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 34-37.

중국은 4자회담을 통해 한반도평화체제 전환을 모색하겠다는 적극적인 입장을 지니고 있지는 않다. 중국은 4자회담에 참여함으로써 미국의 영향력확대를 견제하고 한반도의 세력재편과정에서 중국의 이익을 확보하겠다는 방어적 목적을 지니고 있다. 탈냉전시대 중국의 대 한반도정책의 기초는 ① 한반도의 안정유지 ② 한반도에 대한 영향력 유지 ③ 한국과의 경제협력 확대이라고 할 수 있다.⁵³⁾ 중국은 이러한 대 한반도정책의 기초에 입각하여 4자회담에서 때로는 미국 및 한국의 입장을 지지하고 때로는 북한의 입장을 지지하면서 중재자의 역할을 하는 가운데 자신의 입지를 확보하고자 한다. 이러한 맥락에서 중국은 4자회담에서 가급적 미·북대화의 중요성을 희석시키고 남북한이 당사자로서 주된 역할을 하기를 희망한다.⁵⁴⁾

(2) 의제

중국은 4자회담 예비회담에서는 「한반도 평화체제 수립문제」와 「관련 각국의 관계개선문제」를 의제로 채택할 것을 제안했다.⁵⁵⁾ 중국은 대미관계개선을 희망하는 북한의 입장에 동조하여 회담 참여국간 관계진전이 회담성공을 위한 여건으로서 중요하다는 점을 지적하였다. 그러나 중국은 3차 예비회담에서 4자회담 의제가 「한반도평화체제 구축문제와 긴장완화를 위한 제반문제」가 되어야 한다는 미국 및 한국의 입장에 동의하였다.

분과위 구성문제와 관련하여 중국은 2차 본회담때까지 1개 분과위 구성을 주장하였으나 3차 본회담에서 한·미의 2개 분과위 구성 제안

53) 신상진, 「등소평 사후 중국의 국내정세와 한반도정책 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 50.

54) 신상진, 「한반도평화체제 구축에 대한 중국의 입장파 전략」 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 27~31.

55) 「남북대화」, 제 65호('96. 11~'97. 12), p. 19.

을 수용하였다. 미·북평화협정 및 주한미군문제에 대해서 중국은 명확한 입장표명을 유보하고 있다. 그러나 중국은 미·북평화협정에 의해서 한반도평화문제가 해결됨으로써 중국의 입지가 좁아지는 것에 반대한다. 중국은 남북한당사자간의 협상에 의해서 평화협정이 체결되는 것을 지지한다. 중국이 분단국문제를 해결하는데 있어서 당사자주의를 지지하는 것은 중·대만문제가 국제화되는 것을 바라지않기 때문이다. 또한 중국은 주한미군문제에 대해서는 민감한 반응을 보이고 있다. 중국은 통일한국에서도 주한미군이 주둔한다는 것에 대해서는 분명히 반대입장을 지니고 있다.

(3) 정책수단

중국은 4자회담과 관련하여 명확한 대북정책수단을 지니고 있지는 않다. 이것은 중국이 4자회담의 이니셔티브를 쥐고 있다기보다는 중재자역할을 하고 있는 점에서 비롯된다. 그러나 중국은 북한에 대한 직접·간접적 영향력을 통해서 4자회담의 전개과정에서 발언권을 행사한다. 중국은 아직까지 북한과 동맹조약을 맺고 있는 유일한 국가이다. 또한 중국은 공개·비공개적으로 북한에게 식량 및 의약품을 제공함으로써 북한에게 체제생존에 필요한 물질적 자원을 제공하고 있다. 중국이 이처럼 북한과 맺고 있는 유형·무형의 유대관계 및 연계망으로 인해서 중국이 4자회담의 틀과 주요 의제에 대해서 어떤 입장을 보이느냐 하는 것이 4자회담의 향방에 중요한 영향을 미친다.

<표 1> 분과위에서의 각국의 입장

	평화체제구축 분과위원회	긴장완화 분과위원회
한국	<ul style="list-style-type: none"> ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○내용과 형식을 구분, 先 내용 논의 <ul style="list-style-type: none"> · 내용: 일반적 평화협정 포함 사안과 남북한 특수사정에 해당되는 사항을 포함, 남북 기본합의서가 기본 지침 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○남북군당국간 hot-line ○상호 훈련통보 및 참관 허용 ○군인사 상호교류
북한	<ul style="list-style-type: none"> ○평화과정에서 엄중한 장애로 되는 문제 ○평화보장과 관련된 원칙적 문제 ○조·미 평화협정 체결문제 	<ul style="list-style-type: none"> ○미군의 남한주둔 등 긴장완화의 근본 문제 ○미군철수 등 긴장완화의 방법 문제 ○조·미간 정치적 신뢰조성 등 긴장완화의 분위기 조성 문제
미국	<ul style="list-style-type: none"> ○각측은 어떤 의제도 제기 가능, 전원일치로 결정 ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○평화체제의 형식과 내용을 구분 <ul style="list-style-type: none"> * 先 긴장완화분과위 진전 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근 ○초보적 신뢰구축조치 <ul style="list-style-type: none"> -정보교환, 군인사교류, hot-line설치 등
중국	<ul style="list-style-type: none"> ○先易後難·求同尊異원칙 ○평화협정의 내용 <ul style="list-style-type: none"> · 각측간 관계개선, 궁극적으로 남북 자주적 평화통일 · 평화적 분쟁해결/무력사용·위협반대 · 호혜·평등원칙하 정치, 경제, 사회문화, 과학, 기술 제분야에서 협력 · 군사적 신뢰구축 조치 및 단계적 군비삭감 	<ul style="list-style-type: none"> ○정치·군사·경제·사회분야를 망라하는 포괄적 신뢰구축조치 ○각국간 관계개선 ○각국간 다차원·다형식적 신뢰구축조치 협의 ○우발적 군사충돌 가능성 예방 ○적대적·도발적 군사행동 자체

IV. 4자회담의 추진전략

1. 접근전략

가. 회담성격의 재정립

그 동안 진행된 4자회담 본회담의 결과를 보면, 남북한간의 입장이 근본적으로 대립하는 상태가 지속됨에 따라 상호 접근이 어려운 근본적인 한계를 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 북한의 대량살상무기와 미사일 문제가 동북아의 새로운 긴장 원인으로 등장함에 따라 다자주의에 입각한 4자회담을 여유를 가지고 실험하는데 제한을 받기도 한다. 이러한 상황은 의제문제에 대한 갈등으로 실질적인 진전을 보지 못하고 있는 4자회담의 목표와 의미에 대한 재검토와 방향 전환의 필요성까지도 제기한다고 볼 수 있다. 남북간의 의제와 관련한 입장차이를 좁히기 위하여 4자간의 평화협정체결을 제의하는 주장도 제기되었다.⁵⁶⁾ 의제와 관련한 남북한의 입장 차이가 앞으로도 계속되면서도 4자회담 자체는 지속된다면 4자회담의 유효성에 대한 비판이 더욱 고조될 것이다. 그러나 한·미는 물론 중국이 4자회담이 한반도 평화체제 구축의 중요한 과정으로 보고 있으며 북한도 4자회담을 미국에 대한 접근수단으로 인식하고 있기 때문에 4자회담으로부터 이탈할 가능성은 낮은 것으로 보인다. 한국의 입장에서 향후 4자회담의 진행을 어떻게 추진할 것인가에 대하여 크게 두 가지의 대안이 검토될 수 있다.⁵⁷⁾

첫째, 4자회담을 형식적으로 지속하기보다는 한·미가 4자회담을 처

56) 아래에서 논의될 4자회담 운영방안중 협정의 내용과 체결방식 참조.

57) 차두현, "한반도 4자회담의 새로운 접근법: 역내 다자안보대화의 교훈을 중심으로," 「한반도 군비통제」, 제25집 (서울: 국방부, 1999. 8), pp. 93~96.

음에 제안할 당시의 구상대로 회담을 지속할 것을 강력히 주장하거나, 만약 이러한 대안으로 실질적인 협상의 진전을 기대하기 어렵다고 판단한다면 북한의 4자회담에 대한 입장 변경의 불가능성을 근거로 지금부터라도 4자회담의 결렬을 준비하는 수순을 밟아나가는 것이다. 북한은 1998년 3월의 2차 본회담 기간중 “4자회담에서 남북한간의 만남은 불필요하다”며 우리측의 양자회담 제의를 거부하였으며, 3차 본회담에서는 주한미군 철수, 미·북평화협정 체결 이외에도 한·미 합동군사연습 중단, 한반도내 무기반입 금지 등 주로 미국을 겨냥한 의제만을 제안하였다. 그러면서도 2개의 분과위 구성에 합의하는 등 우리측으로 하여금 ‘협상의 여지’에 대한 기대를 지속시키는 행태를 보임으로써 한국측의 입장을 활용한 미국과의 접촉에 주력하였다. 더욱이 페리보고서의 발표로 미·북간 고위급회담이라는 새로운 협상틀이 생겼으므로 북한으로서는 그 동안의 ‘한국 배제, 미·북접근’정책을 변경할 동기가 크지 않다.

이와 같이 4자회담에 임하는 북한의 의도가 남북 직접대화를 통한 문제해결에 있지 않다고 한다면, 이 회담 역시 기존의 남북회담에서 처럼 언제라도 공전되거나 중단될 가능성이 있다. 또한 4자회담이 지속된다고 하더라도 북한의 대남정책 추진여건이 근본적으로 변화하지 않는 한, 한국을 배제한 미·북협상의 틀을 계속 추구하려 할 것이다. 향후 미·북간 고위급협상이 진행되는 과정에서 북한이 만족할 만한 성과를 얻게 되거나, 또는 어떠한 경우에도 4자회담을 통해 원하는 바를 얻을 수 없다고 판단하는 경우 언제라도 4자회담을 중단할 가능성은 열려 있다.

그러나 이 대안은 의제선정의 갈등으로 인한 4자회담의 문제점을 탈피할 수 있다는 장점이 있음에도 불구하고, 동 회담이 결렬될 경우 이를 대체할 또 다른 회담을 고안해내어야 하며, 이 역시 기존의 오류를 되풀이 할 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 한계가 있다. 4자

회담이 결렬된 이후, 남북한간에 남북군사공동위원회의 채널 가동이 가능하거나, 미·북간 기존의 다양한 협상채널을 이용하면 한반도문제 해결을 위한 제반 쟁점들을 논의하는 데에 문제가 없을 수도 있다. 그러나 가까운 시일내에 남북군사공동위원회의 가동은 용이하지 않을 뿐만 아니라 미·북간 채널에 의지할 경우 남북관계 경색국면과 국내정치적 부담의 문제가 발생할 것이다. 더욱이 북한으로 하여금 회담 결렬에 대한 책임을 한국측에 전가하는 빌미를 제공하고, 미국과의 직접협상을 가속화하는 계기로 작용할 수 있음에 따라서 북한의 한국배제 정책을 공고하게 해줄수 있는 역효과가 매우 크다.

둘째, 북한이 전반적인 대미접근의 틀을 유지하기 위하여 4자회담으로부터 쉽게 철수할 수 없다는 가정하에, 4자회담을 애초의 목적에 비해 보다 '느슨하고 부담없는' 대화의 형태로 전환하고, 이를 통해 남북한 및 미국·중국간에 대화의 여건과 분위기를 성숙시켜 나가는 것이다. 즉 한반도문제 해결과 관련된 주요 쟁점들은 양자채널을 통하여 협의하는 한편, 4자회담에서는 참여국들이 상대적으로 부담이 적은 의제를 대상으로 하여 '협력의 습관'을 형성하는 다자대화의 운영방식을 도입하는 것이다. 이 경우, 한반도문제 해결을 위한 대화채널은 4자회담과 기존의 양자회담으로 분화될 가능성이 있으며, 4자회담의 지향은 한반도문제 해결을 위한 '중심적 제도'로서 보다는 중장기적 차원에서 '여건조성을 위한 기반구축' 역할에 보다 중점을 두어야 할 것이다.

이 대안은 현 상태에서 4자회담의 틀에 급속한 변화를 주지 않는다는 점에서 장점을 가지고 있으나, 4자회담의 성격을 전환해야 한다는 부담을 갖게 된다. 여타 지역에서 효율적으로 활용되었던 다자안보대화가 한반도와 동북아의 안보환경에서 실효성을 가질 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 여전히 불안정한 요인들이 상존하고 있는 상황에서 느슨한 형태의 접근은 또다른 형식적 대화의 확대 재생

산만을 가져올 수도 있기 때문이다. 그리고 미국, 중국이 이러한 운영방식에 호응할 지에 대해서도 신중한 판단을 필요로 하며, 북한은 4자회담 보다는 미·북간 양자회담을 적극적으로 활용할 것이다.

전반적으로 평가할 때, 4자회담이 당면해 있는 현재의 난관을 타개하는 데에는 첫 번째의 대안보다는 두 번째의 대안에 입각한 접근을 하는 것이 보다 합리적일 것으로 판단된다. 우선 첫 번째의 대안이 회담의 결렬이라는 최악의 상태를 각오해야 하는 부담이 있다. 이에 반해, 두 번째의 대안은 ‘느슨하고 부담없는 대화의 진행’을 단기적인 차원의 전략으로 한정할 경우, 4자회담이 지향하는 중·장기적 목표를 변경하지 않고도 추진이 가능할 수 있다. 또한 4자회담에서 논의될 쟁점 현안들이 시간적으로 조기 타결이 불가능하다는 점을 감안할 때, 본격적인 협의가 이루어지는 시점까지는 회담의 목표치와 기대수준을 적당히 낮춤으로써 성과에 대한 강박관념과 이로 인한 무리한 정책추진을 미연에 방지하는 데에 유용할 것이다. 그리고 이러한 접근은 그 동안 우리측의 정책방향과는 무관하게 4자회담으로 집중되었던 한반도 평화와 안보문제의 논의 창구를 다변화하는 계기가 될 수도 있다.

이러한 점을 감안할 때, 4자회담의 성격을 다음과 같은 방향에서 재정립하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 첫째, 한반도 평화체제 구축과정을 남북한 차원, 북한의 대미·관계 개선 및 정상화 차원, 그리고 동북아 안보협력체제 형성 차원의 3차원에서 접근하는 것이다. 남북한 차원에서는 남북한 양자간 정치·군사적 신뢰구축 및 불가침의 구체적인 사항에 대한 합의·이행을 추진하고, 남북한 교차승인 차원에서는 남북한과 미·중간에 정치·군사적 신뢰구축, 관계개선 및 불가침의 합의·이행을 추진한다. 그리고 국제적 차원에서는 한반도 주변 강대국들간에 정치·군사적 신뢰구축을 바탕으로 장기적으로 동북아 다자안보협의체 구성의 방향으로 발전되도록 한다.

둘째, 4자회담은 한반도문제의 '한반도화'와 '국제화' 사이에서 우리에게 줄 수 있는 부정적 및 긍정적 영향을 동시에 내포하고 있으므로, 부정적 측면을 줄이면서 긍정적 측면을 적극 활용해야 할 것이다. 4자회담의 부정적인 측면은 ①한반도문제의 당사자 해결원칙 훼손, ②주변국의 지나친 개입 초래 가능, ③미·북 주도의 회담 진행 등이 있으며, 긍정적 측면으로는 ①남북대화 기회 제공, ②한반도 평화문제의 중요성 부각, ③한반도 통일에 대한 국제협조 및 지지 확보의 기회 마련 등을 생각할 수 있다.

셋째, 한반도 안보와 평화 정착 문제는 남북 당사자회담에서 합의·이행되는 것이 가장 바람직하나, 북한의 현 입장을 고려하여 당분간 4자회담을 남북한 접근을 위한 우회적인 수단으로 활용하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 북한의 안보가 보장될 수 있도록 4자회담의 참여국들이 공유하는 안보·군사문제에 대해 우선적으로 논의하도록 하고, 이를 통해 남북간 직접협상의 장이 되도록 해야 할 것이다.

넷째, 4자회담의 다자회담 성격을 활용하여 북한의 국제규범 준수를 촉진시키기 위하여 회담 참여국이 UN 회원국으로서 지켜야 할 기본원칙에 합의하고, 이 원칙 아래서 평화체제 구축 논의를 진행하도록 한다. 미국이 페리보고서 공개 이후 미·북간 고위급회담을 진행하여 적극적인 대북 개입정책을 추진하려는 근본적인 목적은 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키려는 것이고, 한국도 그러한 목적을 가지고 있으므로 일반적인 국제규범을 내세우는 것은 북한으로서도 거부할 명분을 찾기 어려울 것이다.

나. 점진주의적 단계적 접근

4자회담의 성격을 위에서와 같이 정립한다면, 4자회담은 보다 점진주의적인 입장에서 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다. 즉 한반

도 평화체제문제의 조기 해결과 단기간내에 가시적인 성과의 도출을 기대하기 보다는, 일정한 기간동안에는 본질적인 문제에 접근할 수 있는 여건을 조성하는데 주력하고, 이를 토대로 본격적인 문제해결을 모색해나가도록 접근하는 것이다. 이러한 점진적 문제해결을 현실화 하기 위한 4자회담 접근전략으로서 다음과 같은 3단계의 과정을 검토할 수 있다.⁵⁸⁾

(1) 1단계: 정례적 대화 관습 축적

이 단계에서 4자회담은 문제의 해결 보다는 한반도 문제 관련 쟁점들에 관한 지속적인 협의를 하는 데에 중점을 두도록 한다. 이미 구성되어 토론이 진행되고 있는 2개의 분과위원회를 정례화하고, 이를 지속시키는 것을 1차적인 목표로 한다. 분과위원회는 본회의가 종료된 이후에도 '회기간 회의'를 주기적으로 계속하고, 그 결과를 차기 본회의에 보고하도록 한다. 협의 의제들은 남북한간의 정치·군사적 균형에 큰 변화를 유발시킬 가능성이 적고, 실현이 가능한 사안들을 중심으로 구성하도록 한다. 그리고 북한이 그 동안의 회의에서 경직된 입장을 보여왔던 점을 감안하여 북한의 수용가능성이 상대적으로 높은 의제를 발굴하여 제기할 필요가 있다.

또한 이 단계에서는 남북대화 채널의 다양화를 추진하고, 그 진전 상황에 따라서 남북대화와 4자회담의 기능간에 상호 상승작용을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들면, 4자회담 본회의 및 분과위에서는 주로 "한반도문제 해결과 관련된 제반 논의 및 원칙적 합의 도출"을 추진하고, 남북간의 거래관계를 확산시킬 수 있는 사안들에 대해서는 남북기본합의서에 입각한 분과위와 공동위원회의 가동을 통

58) 차두현, 앞의 글, pp. 96~99; Robert A. Manning, "The U.S. Position and Policy Toward the Four-Party Talks," 민족통일연구원 편, 「4자회담과 한반도 평화」, (서울: 민족통일연구원, 1997. 4.), pp. 18~30 참조.

하여 구체적인 시행방안의 협의 및 합의를 이행하는 것이다. 그러나 처음부터 4자회담을 무리하게 남북기본합의서의 이행과 연계하여 추진하는 것은 북한측의 회담의도에 대한 의구심을 촉발할 것이기 때문에 바람직하지 않다.

(2) 2단계: 구체적 시행 방안 논의 및 합의

이 단계에서는 1단계에서 4자간의 대화 행위 규범이 조성된 것을 바탕으로 본격적인 의제에 대한 협의와 문제 해결에 착수하면서 남북간 평화공존에 대한 논의를 실질적으로 추진한다. 이러한 과정은 두 개의 축을 진전시키는 과정이 되어야 할 것이다. 하나는 미국과 북한의 관계가 외교 및 경제관계의 정상화를 위한 과정에 진입하는 것이고, 다른 하나는 남북한 사이에 4자회담의 틀 및 양자간 신뢰구축과 여러 분야에서의 교류·협력을 논의할 기존의 기구들을 운영하는 일이다.⁵⁹⁾ 그리고 4자회담 참여자간에 다양한 형태 및 수준의 양자협의를 허용함으로써 한국전쟁의 당사국들간의 관계가 정전상황에서 정상적인 평화협정체제로의 진전을 위해 동시에 작동할 수 있을 것이다. 물론 남북협상과 미·북협상이 양자협의를 핵심이 되어야 할 것이다.

이 단계에서 4자회담은 한반도 평화체제 구축과 긴장완화에 긴요한 제반 조치들의 합의를 지향하며, 초보적 단계의 군사적 신뢰구축 및 운용적 군비통제 조치들에 대해서는 구체적인 이행과 실천이 되도록 한다. 또한 이 단계에서는 4자회담 및 기존 양자대화 채널간의 역할분담 및 상호 연계성을 지향할 수 있을 것이다. 따라서 4자회담의 협의사항중 남북간에 실시할 수 문제들에 대하여는 남북군사공동

59) 이상성, “한반도 평화체제의 비전과 요건: 3단계 평화과정의 개념,” 광태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 132.

위원회에서 처리할 수 있도록 남북간 기존 협상채널의 가동을 추진해야 할 것이다. 4자회담의 분과위원회와 본회의가 한반도문제 해결과 관련되면서 미국, 중국 등 주변국의 이익과 관련된 국제적 차원의 의제를 주로 취급하는 데 비해서, 기존의 남북대화채널은 남북한 양자간에 국한된 의제를 다룰 수 있을 것이다.

(3) 3단계: 평화체제의 구축

이 단계에서는 2단계에서 조성된 평화공존 분위기를 남북한간에 평화협정의 체결과 미·북, 한·중, 미·중간의 안보관계를 제도화함으로써 평화체제를 정착시켜 나가야 할 것이다. 그리고 이를 토대로 동북아 안보협력으로의 발전을 모색해야 한다. 이 단계에서는 남북한간의 양자간 문제와 관련해서는 기존 대화채널과 4자회담 체제의 기능을 통합하거나, 4자회담내에 남북한 양자협상 기구를 별도로 구성하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 4자가 합의하는 방식의 평화협정이 체결되면 4자회담을 일본과 러시아를 포함하는 6자회담으로 확대 개편함으로써 동북아 다자간안보협력체제의 형성을 가시화시킬 수도 있을 것이다.

<표 2> 4자회담의 단계별 추진

1단계 (대화습관 축적)	2단계 (실질적 문제해결)	3단계 (제도화 정착)
기존 남북대화 채널 (남북기본합의서 기반) ↑↑ 활성화 ↑↑ 기반제공 4자회담 및 분과위(회기간 활동)	남북대화 채널 (남북기본합의서 기반) ↑↓ 상호 ↑↓ 보완 4자회담 및 분과위(회기간 활동)	통합 4자회담/6자회담

2. 4자회담 운영방안

평화는 전쟁이 없는 상태를 의미하는 소극적 평화와 전쟁이 발생할 수 있는 조건 자체를 제거하는 적극적 평화로 구분된다. 소극적 평화를 정착시키기 위해서는 힘의 억제와 합의된 규제를 통해 전쟁을 유발할 수 있는 요인을 제거하고 이를 제도적으로 보장할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 소극적 평화를 달성하기 위해서 휴전, 불가침협정, 군비통제 등의 방법이 동원된다. 반면, 적극적 평화는 전쟁이 발생할 수 있는 구조적 조건을 제거함으로써 달성될 수 있다. 정치적 가치, 경제체제, 사회문화적 동질감 등을 바탕으로 한 안보공동체(security community)는 일종의 적극적 평화를 달성한 상태라고 할 수 있다.⁶⁰⁾

한반도 평화체제는 한반도에서 정전상태의 불안정한 상황을 종식시키고 전쟁발생가능성을 제거함으로써 공존의 틀을 마련하는 것을 목표로 한다. 이런 측면에서 한반도 평화체제는 소극적 평화달성을 목표로 명시적·묵시적 규범, 원칙, 규칙, 정책결정의 절차 등을 포함한 평화체제(peace regime)를 마련하고자 하는 것이다. 이를 위해 긴장완화, 군비통제, 평화체제의 보장 등의 제도적 절차 및 장치를 필요로 한다. 그리고 남북한의 정치·경제적 동질성회복과 궁극적인 통일을 통해서 분쟁요인이 구조적으로 제거되는 상태는 적극적 의미의 평화가 달성된 상태이다.

한반도 평화체제는 이처럼 평화협정 체결, 군비통제, 보장장치 마련, 평화관리방안 마련 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 특히 이 과정에서 의제의 우선순위, 당사자문제, 협정의 내용과 체결방식, 국제적 보장방안, 평화관리방안 등이 중요한 쟁점사항이 될 것이다.

60) Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

가. 갈등타결과 갈등규제의 병행추진

4자회담은 정전체제의 평화체제로의 전환과 긴장완화방안을 마련하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 「평화체제구축 분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」가 구성되었다. 한반도평화문제를 갈등관리 차원에서 이해하면,⁶¹⁾ 4자회담은 한반도 평화체제를 위해 갈등규제 장치와 갈등타결 방안 마련이라는 이원적 목표를 동시에 추구한다. 갈등규제(conflict regulation)는 긴장완화를 통해 갈등이 발생할 수 있는 여지를 제한하는 것으로 휴전, 신뢰구축, 군비통제, 군축 등이 여기에 해당한다. 갈등타결(conflict resolution)은 갈등의 원인을 해결하는 것에 대해 타협하는 것으로서 불가침조약, 평화조약 등이 여기에 해당한다. 「긴장완화 분과위원회」는 긴장감소와 신뢰구축 등을 논의하기 위한 것으로 갈등규제방안을 마련하고자 한다. 그리고 「평화체제구축 분과위원회」는 평화체제 전환의 형식 및 방안, 평화협정 체결, 평화보장장치의 마련 등을 논의하는 것으로서 갈등타결방안을 마련하는 목적을 지니고 있다.⁶²⁾

그런데 평화체제 전환과 긴장완화는 상호 밀접한 관련을 지니고 있다. 일반적으로 평화협정의 경우 전후 처리와 평화정착, 군비통제 등을 일괄적으로 규정한다. 그러나 한반도의 경우 정전협정이 체결된 후 반세기가 지나는 동안 오히려 상호불신과 적대감이 고조되었다.

61) 갈등관리는 갈등회피(conflict avoidance), 갈등예방(conflict prevention), 갈등억지(conflict suppression), 갈등규제(conflict regulation), 갈등타결(conflict settlement), 갈등해소(conflict resolution) 등으로 이루어진다. C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 253-279; 갈등관리차원에서 한반도평화방안을 제안한 연구로는 다음을 참조하기 바람. Seoksoo Lee, *The Anatomy of the Korean Conflict: Its Genesis, Process, and Management*, Ph. D. dissertation at the University of Kentucky, 1993.

62) 문정인, “김대중정부와 한반도 평화철크 구축,” 「국가전략」, 제 5권 2호 (1999), pp. 139-147.

따라서 4자회담은 일반적인 평화체제 전환과 달리 별도의 두 개의 분과위원회를 구성하여 평화협정 체결문제와 긴장완화문제를 동시에 논의하고 있다. 특히 평화체제 전환문제와 긴장완화문제의 우선순위를 어떻게 설정해야 하느냐 하는 문제가 첨예한 쟁점이 되고 있다.

미국과 한국은 긴장완화조치가 우선 이행되어 신뢰구축이 마련된 바탕위에서 평화체제 전환이 논의되어야 한다고 주장하고 있다. 이것은 평화체제 전환에 관한 합의를 도출하기가 힘들며, 북한을 신뢰할 수 없다는 인식 때문이다. 반면, 북한은 주한미군문제와 미·북평화협정체결이 먼저 해결되어 북한체제에 대한 위협이 해소되어야 평화정착이 가능하다고 주장하고 있다.

이처럼 의제의 이행 순위에 대해 양측의 입장이 첨예하게 대립하고 있는 점을 감안할 때, 평화체제 전환문제와 긴장완화 조치를 시간적 우선순위를 두고 병행추진하는 것이 바람직하다. 「평화체제구축 분과위원회」에서는 평화체제전환의 방법, 절차, 보장방안 등을 논의해야 할 것이다. 그리고 「긴장완화 분과위원회」에서는 군사직통전화 설치, 군인사교환, 군사작전 사전통보, 국방정보교환, 해난구조 등과 같은 신뢰구축조치에 대한 협의를 진행시켜야 할 것이다.

주한미군의 위상변화와 한·미동맹체제의 변화 문제는 평화체제 전환이나 긴장완화 조치와 직접적으로 관련되어 있지 않지만, 평화정착 후 필연적으로 논의되지 않을 수 없는 사안이다. 따라서 평화체제 전환과 긴장완화에 대한 동시타결후 주한미군의 위상과 한·미동맹의 변화방향에 대한 문제가 논의될 수 있을 것이다.

한편, 4자회담의 다자회담 성격을 활용하여 북·미, 한·중, 미·중 등 양자협의를 적극적으로 권장하는 한편, 남북간 대화 및 신뢰분위기를 조성하여 정치·군사차원의 남북간 입장의 대립국면을 타개해나가야 할 것이다. 특히 북한이 대미관계 개선에 적극적이고 미국도 페리보고서의 이행을 추진할 것이므로, 북·미관계 개선이 남북관계 개선에

유용하다는 입장에서 북·미관계와 남북대화의 유연성 있게 적용한다.

그리고 한·미와 중국이 모두 긴장완화의 필요성에 공감하고, 미국측이 긴장완화와 신뢰구축조치의 우선적 진전을 중시하고 있는 점을 감안하여 한·미협력하에 양측의 역할분담을 통해 4자회담을 진전시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉 미국측이 「긴장완화 분과위」에서 주도적 역할을 수행하고, 한국측은 「평화체제구축 분과위」에서 주도적인 역할을 수행하는함으로써 양 분과위의 진전을 촉진적으로 나아가게 하는 것이다.

나. 당사자문제

평화체제 전환에서 당사자문제는 첨예하게 대립되고 있는 사안이다. 한반도평화체제의 당사자유형과 관련하여 그동안 남북한 양자형, 남북한·미국의 3자형, 남북한·미국·중국의 4자형, 남북한과 주변 4국의 6자형 등 다양한 논의가 있어왔다. 한반도 평화체제전환의 당사자문제는 4자회담을 통해서 남북한과 미국·중국의 4자형태로 일단락되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 아직도 남한의 당사자자격을 부정하고 4자회담을 미·북대화의 간접적 창구로 활용하고자 하고 있다. 특히 평화협정 체결방식에 있어서 누가 체결당사자가 될 것인가 하는 문제를 둘러싸고 많은 논란이 있다.

남북한의 당사자자격이 어떤 형태로 그리고 어느정도 인정되느냐에 따라 실제적으로 4자회담의 전개방향이 달라질 수 있다. 남북한 당사자원칙이 북한을 포함한 참가국 모두에 의해서 인정될 경우, 4자회담은 남북한 회담이 주가 되고, 미국과 중국은 보조적 역할을 하는 「2+2」 회담 형태가 될 것이다. 그러나 북한이 남한의 당사자자격을 거부하고 4자회담을 미국과의 접촉을 위한 통로로만 이용하려고 할 경우, 4자회담은 실제적으로 미·북회담의 변형된 형태로 전개되고 남한

과 중국은 소외될 것이다. 또한 남북한과 미국, 중국이 동등한 역할을 행사할 경우, 4자회담은 「4자의 동등한 실질역할체제」로 전개될 것이다.

특히 4자회담이 북한의 의도대로 미·북회담으로 변형되고 남한과 중국은 오히려 소외되는 것을 방지해야 한다. 이를 위해 참여국 회담주최국의 역할을 번갈아 담당하도록 한 것은 바람직한 조치이다. 그리고 회담에 대비해 한·미, 한·중간 긴밀한 협조체제를 구축함으로써 회담의 목표와 진전상황에 대한 공감대를 확인해야 한다.

더욱이 북한의 핵·미사일문제를 해결하기 위한 미국의 포괄적 접근에 대해 협의하기 위해 미·북고위급접촉이 개최될 경우, 북한은 이 접촉창구를 통해 한반도평화문제와 안보문제를 해결하고자 함으로써 4자회담이 공전될 가능성이 있다. 이러한 가능성을 차단하기 위해 미·북고위급회담에서는 북한의 핵·미사일개발중단과 미국과 북한의 양자관계개선에 관한 문제만 협의하고 한반도평화체제문제는 4자회담에서 논의되도록 해야 한다.

4자회담을 통해 남북한이 주도로 평화체제를 전환하고 미국과 중국이 이를 보장하는 형태를 구현하기 위해서는 일차적으로 남북한 당사자원칙을 확립하는 것이 필요하다. 한국은 한국전쟁의 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950. 7. 14)하였으므로 정전협정체결의 당사자이며, 제네바회담(1954. 4)에 참여하였으며, 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서 평화협정체결의 당사자자격을 보유하고 있다.⁶³⁾

다. 협정의 내용과 체결 방식

63) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 연구,” 통일원, 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」(서울: 통일원, 1991), pp. 131~136.

이미 살펴 본 바와 같이 4자회담의 관건은 남북한이 평행선을 달리고 있는 의제를 어떻게 수렴하여 논의를 진행시켜 합의를 이루어 내는가이다. 그만큼 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 합의사항들을 최종적으로 어떤 형태의 문건으로 작성할 것인가 하는 것이 중요하다.

우선 2개의 분과위원회의 합의결과를 일괄타결하는 방안이 있다. 합의결과의 최종적 일괄타결안을 마련하는 데에는 유럽안보협력회의(CSCE)의 헬싱키협정의 최종결의안을 참고할 수 있다.⁶⁴⁾ 총 4부로 이루어진 헬싱키협정은 안보, 경제·과학·기술·환경, 인도 및 기타 분야 등의 분야에 대한 일괄타결 내용을 담았다. 이것은 소련 및 동유럽의 정치적 관할권을 인정한 현상유지의 토대위에서 군사적 신뢰구축과 경제·사회협력을 통한 공존의 원칙을 명문화한 것이었다. 소련 및 동유럽은 사회·문화분야의 인적 교류와 인권개선문제를 수용하는 대신 서방국가로부터의 경제협력을 기대하였다. 헬싱키협정의 제1부는 '유럽안보에 관한 제문제'로서 모든 참가국의 10개 준수원칙과 군사적 신뢰구축, 안보, 군축에 관한 사항들을 포함하였다. 제2부는 경제, 과학, 기술, 환경 분야에서의 협력을 다루고 있다. 제3부는 인도 및 기타 분야에 관한 협력을 다루고 있으며, 제4부는 후속 회의에 관한 사항을 담았다.⁶⁵⁾

이러한 일괄타결방식을 4자회담에 적용할 경우, 4자회담의 최종결의안은 긴장완화와 신뢰구축문제, 과학·기술·경제협력문제, 평화협정 체결문제, 한반도안보를 위한 장기적 문제에 대한 협의 등을 내용에 포함시킬 수 있다. 제1부는 한반도의 긴장완화와 신뢰구축조치에 관

64) 이장희, "Helsinki(인권규정)이 분단국가에 주는 의미," 「통일문제연구」, 제 1권 3호 (1989 가을), pp. 39-43.

65) CSCE(1975) 최종 결의 내용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Ingo Von Munch, Andres Buske, ed., *International Law: The Essential Treaties and Other Relevant Documents* (Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1985), pp. 623-689.

한 사항들이다. 이것은 주로 「긴장완화 분과위원회」의 합의사항들에 대한 것이다. 제2부는 평화협정의 체결 및 보장문제에 대한 것이다. 이것은 주로 「평화체제구축 분과위원회」의 합의사항들에 대한 것이다. 그리고 제3부는 북한에 대한 인센티브로서 과학·기술·경제협력에 관한 사항들을 포함할 것이다. 여기에는 미·북, 일·북, 남북한의 양자간 경제협력과 다자간 경제협력조치가 포함될 것이다.

이와같은 일괄타결안을 어떤 방식으로 서명할 것인가 하는 것도 중요하다. 최종문건의 서명방식은 당사자자격과 관련되어 있다. 남북한당사자자격을 확보하기 위해서 최종합의문에 일차적 서명당사자로서 남한과 북한이 서명하는 방안이 있다. 이럴 경우, 미국과 중국은 합의문의 보장자로서 별도의 보장자 서명란에 서명하게 될 것이다.

한편, 남북간의 입장을 수용하고 미·중의 이해를 고려한 다자주의적 관점에서, 포괄적인 단일문건속에 여러개의 개별적 국제협정을 포함하자는 견해들도 있다. 광태환 교수는 4자회담에서 ① 남북기본합의서 이행·실천을 포함하는 남북현안문제, ② 북·미평화협정문제, ③ 한·중 평화합의문, ④ 미·중 평화합의문, ⑤ 남북한 군비축소문제, ⑥ 국제감시단 창설문제 등 6개의 항목을 의제로 논의하여 남북한 합의서, 북미 합의서, 한중 합의서, 미중 합의서 등 4가지 합의문을 포괄하는 최종합의문(가칭 「한반도 평화를 위한 포괄적인 합의문」) 형태로 4자간 평화협정을 체결함으로써 한반도 평화체제 구축문제를 해결하자는 대안을 제시하였다.⁶⁶⁾ 류재갑 교수는 남북평화현장, 북·미평화협정, 미·중평화협정, 한·중평화협정 등 4개의 협정을 단일 문건하에 종합적으로 포함시키자고 제안하였다.⁶⁷⁾

이와 같은 방식은 한반도 평화체제 구축에 대한 남북한의 입장을

66) 광태환, “한반도 평화체제 구축: 4자회담,” 광태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」, (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 317~318.

67) 류재갑, “정전체제의 평화체제 전환문제,” 「평화논총」, 제1권 제2호 (1997 가을·겨울), p. 106.

절충적으로 수용하고, 미국과 중국의 한반도에 대한 이익을 일정부분 충족시키는 4자간의 개별적 양자간 평화협정을 단일 문건의 형태로 만들어 일괄처리하자는 안이다. 이것은 합의서 또는 헌장의 형태로 남북간에 평화협정문제를 해결하고, 이를 보장할 수 있는 장치로서 복수의 교차평화협정을 만들어 한반도평화체제를 구조적으로 보장하는 것이다.

그러나 이 방안은 남북간의 평화협정과 다른 양자간 평화협정과 의 상호관계가 불분명하다는 문제점을 지니고 있다. 또한 미·중평화협정이나 한·중평화협정이 별도로 체결될 이유가 희박하다는 문제점도 있다. 또한 미국이 북한에 대해서 전쟁을 선포하거나 개별적으로 전쟁을 수행한 것이 아니라 유엔군의 일원으로서 전쟁에 참여했다는 점을 감안하며, 미국이 개별적으로 북한과 평화협정을 체결해야 할 논리가 빈곤하며, 그 가능성도 현재로서는 낮아보인다. 그러나 남북간의 입장 차이를 좁혀 나가면서 미국과 중국의 역할을 활용할 수 있고, 4자간의 정치·군사적인 문제를 논의함으로써 장기적으로 동북아 다자안보협력체제의 설립을 지향할 수 있다는 점에서 검토되어야 할 방안들이다.

라. 국제적 보장방안

한반도 평화체제의 보장방안으로는 그동안 미국에 의한 보장방안(2+1), 미·중에 의한 보장방안(2+2), 한반도 주변4국의 보장방안(2+4), 한국전쟁 참전 16개국 및 중·러보장방안, 동북아안보협의체에 의한 보장방안 등이 제안되었다.⁶⁸⁾ 그런데 4자회담이 진행됨에 따라 가장 유력한 국제적 보장방안은 남북한 평화협정에 대해 미국과 중국이

68) 강원식 외, 「한반도 평화체제 구축방안」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 148-188.

보장하고 이것을 다시 일본과 러시아가 보장하는 「2+2+2」방식이다. 여기에 덧붙여 동북아 다자안보협의체가 국제적 보장역할을 할 수 있다.

이와 관련하여 회담의 당사자는 아니지만 한반도문제와 관련한 주요 주변국이며 4자회담이 성사된 후 추가적으로 보장자역할을 할 일본과 러시아에게 4자회담의 진전상황을 브리핑하고, 이들의 이해를 얻는 것이 필요하다. 특히 일본에 대해서는 대북인센티브제공에 대해서 일본이 참여할 것을 요청해야 한다. 그리고 일본과 러시아가 한반도평화체제의 안정화를 위해 동북아 6자회담이나 동북아다자안보협의체 등의 방식을 통해서 한반도의 평화정착에 기여할 수 있음을 설득해야 할 것이다.

마. 평화관리방안

한반도평화체제 전환후 평화관리방안이 마련되어야 한다. 우선 유엔사가 해체되고 이를 대신하여 평화관리를 할 수 있는 장치가 모색되어야 한다. 북한은 1954년 제네바회의 이후 유엔사는 유엔과 무관한 기구라는 입장을 견지해 왔으며, 1973년 UNCURK 해체 이후 유엔사해체를 위해 노력하였다. 북한은 1975년 11월 유엔총회에서 유엔사해체 및 유엔깃발하의 주한외국군철수에 관한 결의안을 통과시키는 데 성공하였다. 남한은 1970년대 초반까지는 유엔사 존속 입장을 고수하였으나, 1970년대 중반부터는 유엔사를 대체할 기구가 마련된다면 유엔사해체를 고려할 수 있다는 입장을 보였다. 이러한 배경 하에 1975년 11월 포드행정부는 정전협정을 유지할 수 있는 방안이 마련되면 유엔사를 해체할 수 있다는 결의안을 유엔총회에 제출하였다.⁶⁹⁾

69) 백진현, “남북한 평화체제구축의 과제와 문제점,” 한국정치학회, 광복 50주

새로운 평화협정이 체결되면, 휴전협정의 이행·감독업무를 담당하고 있던 유엔사는 해체되고,⁷⁰⁾ 그대신 새로운 평화보장장치가 강구되어야 할 것이다. 새로운 평화보장방안으로는 미·중의 평화감시방안, 유엔의 PKO관리방안, 남북한공동관리방안 등이 고려될 수 있다.

그런데 미·중의 평화감시방안은 한반도에서 미국과 중국의 영향력을 증가시키고 이들 간의 경쟁을 유발할 가능성이 있다. 또한 러시아와 일본은 미·중의 평화관리방안에 대해서 반대입장을 보일 것이다. 그리고 남북한이 군사적으로 대치하고 있으며 주변국의 영향력이 한반도에 작용하고 있는 현실을 감안하면, 유엔의 PKO가 한반도평화를 관리하는 데에는 한계가 있다. 더욱이 PKO의 활동이 중립적인 입장에서 분쟁당사자들의 충돌을 억지하는 데 중점을 두고 있는 점을 감안하면, PKO는 한반도에서 분쟁재발시 이를 억제할 수 있는 능력을 결여하고 있다.

남북한의 공동관리방안은 실질적 당사자인 남북한이 책임을 지고 신뢰구축을 도모한다는 측면에서 바람직하다. 남북한 공동관리를 위해서 남북군사공동위원회의 역할을 강화하고 그 산하에 상설군사관리기구와 「DMZ공동감시단」을 구성하는 방안도 고려될 수 있다.⁷¹⁾ 남북한의 공동관리방안은 감시·검증체제를 확립하는 방안까지 강구해야 한다.

년 기념 남북한관계 학술대회, 「분단 50년과 통일의 전망」, 1995. 11. 11.

70) 유엔군사령부문제에 대해서는 실질적으로 300여명의 행정요원들로 구성된 유엔군사령부의 역할이 미미하며 북한이 유엔회원국(1991. 9. 17 유엔가입)이라는 점을 고려하여 평화협정체결 이전이라도 그 해체방안이 신중하게 검토될 수 있다는 견해도 있다. 유병화, “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구,” 통일원 편, 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」 (서울: 통일원, 1990), pp. 166~167; 단, 평화협정체결전에 유엔사가 해체된다고 하더라도 유엔사는 정전협정의 준수·집행을 책임지는 관리기구이기 때문에 자동적으로 정전협정이 폐기되는 아니며, 새로운 정전협정관리기구가 구성되어야 한다.

71) 서주석, “4자회담 개최시 한반도평화체제 구축문제와 남북군사협상,” 통일원 남북회담사무국 세미나 발표논문, 1996. 5. 21, p. 16.

3. 분과위원회 운영방안

4자회담을 운영하는 데 있어서 전체회의와 분과위원회간의 관계, 분과위원회간의 상호관계 등에 대한 구체적 절차를 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 4차 본회담에서 다음과 같이 분과위원회 운영절차가 합의되었다.

첫째, 분과위원회 의사결정은 전원합의제로 하기로 하였다. 4자회담의 참여국이 동등한 대표권을 지니고 있으며, 합의사항을 실제로 이행하기 위해서는 전원합의제에 의하지 않을 수 없다. 그러나 매 사항마다 전원합의제에 의해서 회의를 운영해야 하기 때문에 어느 한 측이라도 반대하는 민감한 사항은 합의될 수 없는 문제점이 있다. 따라서 합의는 모두가 합의할 수 있는 사항에 대해서만 가능하며, 그것도 매우 오랜 시간동안의 협의를 통해서만 가능하다.

둘째, 분과위에서 합의되지 않는 사항은 수석대표회의에 회부되도록 하였다. 이것은 분과위에서 모든 사항을 논의하되, 쟁점사항에 대해서는 별도의 수석대표회의가 재량권을 행사하도록 한 것이다. 수석대표는 분과위원회의 일반 회의에 참석해서 회의의 전반적인 진행과 토론을 감독한다. 그리고 첨예하게 입장이 대립하는 쟁점사항에 대해서는 수석대표간 회의를 통해서 국면타개를 할 수 있는 역할을 할 수 있다.

셋째, 분과위 회의결과를 서면으로 전체회의에 보고하도록 하였다. 이것은 분과위원회 합의사항을 명문화함으로써 추후 합의사항을 둘러싸고 해석상의 차이가 발생하는 것을 방지하고자 한 것이다. 또한 분과위원회와 전체회의의 상호관계를 서면보고절차를 통해 제도화하고자 한 측면도 있다.

넷째, 분과위원회에서 자유의사를 개진하도록 합의되었다. 여러 가지 쟁점사항에 대해서 참여국가들의 견해차가 현저하기 때문에 각

사안에 대해서 기존입장 발표와 토론 등을 통해서 최대한 합의점을 도출하도록 하는 것이 바람직하다.

한편, 본회의는 산하의 분과위원회의 활동을 총괄한다. 각 분과위원회에서 결정된 사항은 본 회의에 서면보고됨으로써 실질적으로 효력을 발생한다. 본 회의는 분과위원회의 회기, 합의절차, 의사진행방식, 합의결과 발표 등에 대해서 협의하는 권한을 지니고 있다.

그리고 「평화체제 분과위」와 「긴장완화 분과위」는 수평적 관계이며, 형식적으로는 상호 영향을 받지 않는다. 「평화체제 분과위」는 평화체제 전환에 관한 문제에 관해서 논의하는 특정한 임무를 부여받고 있다. 그리고 「긴장완화 분과위」는 긴장완화와 신뢰구축 조치에 대해서 협의하는 한정된 임무를 지니고 있다. 그러나 두 개의 분과위원회의의 진행경과는 실질적으로 상호영향을 주고 받는다. 더욱이 두 개의 분과위원회의 합의결과가 최종적으로 종합적으로 타결될 가능성이 크다. 따라서 두 개의 분과위원회가 구조적으로 밀접하게 연계되어 있는 이원적 체계라고 할 수 있다.

앞으로 4자회담의 활성화를 위해서 회의를 정례화하는 것이 필요하다. 전체회의와 분과위원회 회의를 정례화하여 회담외적 상황변화에 따라서 회담 개최가 좌우되지 않도록 해야 한다. 특히 북한이 미·북회담의 진전을 고려하여 4자회담을 도외시하거나 잠수함침투나 서해사태와 같은 돌발적인 긴장요인으로 인해 4자회담 개최가 영향을 받지 않도록 해야 한다. 전체회의와 분과위원회를 적어도 3개월에 1회정도 정례적으로 개최하는 것이 바람직하다. 그리고 긴급안건이 발생할 경우에는 임시회의를 개최하는 것도 필요하므로 본회의 기간에 상관없이 분과위원회는 상시적으로 개최할 수 있도록 한다. 임시회의는 참가국의 과반수가 찬성하면 개최하도록 하는 것이 바람직하다.

그리고 4자회담의 회기조정, 안건조정, 합의문 작성 등을 위해서 4개국의 대표로 구성된 실무협의회를 구성하는 것도 필요하다. 아울러

분과위원회의의 논의사항에 대해서 전문적으로 자문할 수 있는 전문 자문기구를 분과위원회 산하에 구성하는 것도 필요하다. 전문위원회는 정부대표와 민간전문가로 구성되어야 한다. 전문위원회는 평화협정 체결의 역사적 사례, 군사적 신뢰구축의 사례, 합의결과의 법적 성격 등에 대해서 각각 자문하도록 한다. 전문위원회는 활동결과를 차기 본회의나 분과위원회에 보고하도록 한다. 이 경우 ARF의 「회기간 지원연구단 활동」(ISG: Intersessional Support Group)의 활동을 참조할 수 있다. ARF의 ISG는 본회의가 열리지 않는 중간기간에 회의의제와 관련된 자료조사 및 정책건의문을 작성하여 ARF를 지원하는 활동을 한다.⁷²⁾

각 분과위에서의 협의순서는 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」에 동일하게 적용되는 방안을 추진하되, 상황에 따라 융통성을 발휘하도록 한다. 의제는 각측이 제시한 의제 중 공통된 부분부터 합의를 유도하고, 합의된 부분부터 협의를 시작한다. 그리고 합의된 의제의 협의와 병행하여 추가 의제를 논의한다. 의제에 대한 합의가 어려울 경우에는 협의순서부터 합의함으로써 의제에 대한 합의 지연으로 분과위가 형식적으로 장기화되는 것을 방지하도록 한다.

그리고 회의개최 장소로는 제네바 등 제 3국보다는 한반도내의 장소를 선정하는 것이 바람직하다. 서울과 평양에서 번갈아가며 개최하거나 판문점에서 고정적으로 개최하는 것도 고려될 수 있다.

한편, 4자회담의 「평화체제구축 분과위원회」 및 「긴장완화 분과위」에서 각각 평화체제 전환과 신뢰구축의 기본방향에 대해 논의하되, 합의사항의 구체적 이행은 「남북군사분과위원회」 및 「남북군사공동위」에서 담당하도록 해야 한다. 사실 평화체제전환과 군비통제에 관한 사항은 이미 「남북기본합의서」에 명시되어 있다. 4자회담의 개최

·72) 차두현, “한반도 4자회담의 새로운 접근법,” 「한반도군비통제 25」(1999. 8), pp. 91-92.

배경은 남북한이 평화체제전환 및 군비통제에 대해서 협상할 수 있도록 하는 여건을 조성하기 위한 것이었다. 따라서 4자회담에서 한반도평화문제의 기본방향이 합의되면, 구체적 실행은 남북한의 협상에 의해서 진행되어야 한다. 이처럼 4자회담에서 결정된 합의사항을 이행·실천하기 위한 실천기구로서 「남북군사공동위원회」를 가동하는 것은 4자회담과 남북대화를 실질적으로 연계시키는 방안이다.

V. 분과위원회 의제 이행방안

1. 합의도출의 기본방향

이미 논의한 바와 같이 북한측이 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수를 계속 의제화할 것을 견지해온 반면, 한·미는 평화협정문제와 관련해서는 내용문제를 우선 논의하고 긴장완화문제와 관련해서는 자는 접근방식을 제시하고 있다. 중국측은 의제 접근방식과 함께 평화협정과 군사적 신뢰구축을 비롯하여 각측간의 정치·경제적 관계 개선문제도 의제에 포함시키자는 제안하고 있다.

긴장완화를 넓은 의미에서 해석하면, 신뢰구축, 군비통제, 군축, 평화협정과 같은 일련의 실질적 조치와 제도적 장치를 통해 평화를 정착시키는 것을 의미한다. 이 가운데 신뢰구축은 긴장완화를 가능하게 하는 최소한의 필요조건이며 소프트웨어적인 긴장완화 수단이라고 할 수 있다. 반면 군비통제와 군축, 평화협정 등은 긴장의 원인을 구조적으로 제거하는 하드웨어적인 긴장완화 수단이라고 할 수 있다.⁷³⁾

4자회담의 「긴장완화 분과위원회」는 신뢰구축에 초점을 맞춘 좁은 의미의 긴장완화조치를 실시하는 것을 목표로 한다. 신뢰구축은 분쟁 당사자간에 상호 불신을 제거하여 믿음의 범위를 확대하고 분쟁의 발생 및 확대를 방지할 수 있는 규범적·절차적 원칙들을 마련함으로써 본격적인 군비통제 및 군축의 여건을 조성한다.⁷⁴⁾ 그리고 신뢰구축에는 정치적 신뢰구축, 경제적 신뢰구축, 사회·경제적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축이 포함된다. 정치적 신뢰구축은 상호체제 인정과 존중

73) 문정인, 「남북한 신뢰구축: 그 가능성과 한계」, 함택영 편, 「한반도군비경쟁과 군축」, (서울: 경남대 극동문제연구소, 1992), pp. 183-215.

74) Andrew Mack and Paul Keal, *Security and Arms Control in the North Pacific* (Sydney: Allen and Unwin, 1988), p. 258.

을 통해서 정치적으로 공존하고 협상할 수 있는 여건을 형성하는 것이다. 사회·경제적 신뢰구축은 경제분야와 사회문화분야에서의 교류·협력에 의해서 공감대를 형성하고 공존할 수 있는 실질적 이익의 공통분모를 창출하는 것이다.⁷⁵⁾

신뢰구축의 여러가지 조치 가운데서 4자회담 「긴장완화 분과위」에서 이행하고자 하는 것은 군사적 신뢰구축에 관한 것이다. 특히 한반도분단의 장기화와 상호불신을 감안하여 「긴장완화 분과위」에서는 단계적으로 신뢰구축조치를 이행해야 한다. 우선 1단계에서는 먼저 접촉창구를 개설하고, 인도적·협력적 신뢰구축을 협의·합의할 수 있도록 추진한다. 2단계에서는 1단계에서의 신뢰구축조치 합의사항을 이행하면서 본격적으로 군사적 신뢰구축을 협의·합의하여 이행해야 한다. 그리고 3단계에서는 군사적 신뢰구축조치의 이행을 바탕으로 한반도의 구조적 군사문제가 논의되어야 할 것이다.

이러한 점을 감안하여 의제에 관한 합의도출을 위한 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 4자간의 입장중 합의 및 타결가능성이 있는 의제를 우선 고려한다. 남북간 의제를 위주로 하되, 논의를 촉진시킬 수 있는 범위 내에서 4자간 정치·군사적 관계 사항도 포함시킬 수 있다. 그리고 북한의 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수문제의 의제화 주장에 대처하면서 한반도 평화체제 구축의 지원방안으로서 관련 4국(남북한과 미·중)이 교차 불가침협정 체결을 의제로 포함시키는 방안이 전향적으로 고려되어야 할 것이다. 현재 한·미와 북·중은 동맹관계에 있기 때문에 이들간의 불가침협정은 불필요하다. 따라서 한·중 및 북·미간에 불가침협정을 체결하고, 남북간에는 평화협정을 맺는 방안이다. 남북한간에는 남북기본합의서를 4자회담의 틀 속에서 재확인하는 방

⁷⁵⁾ Kang Choi, "Inter-Korean Confidence-Building," *Asian Perspective*, vol. 20, no. 2 (Fall-Winter 1996), pp. 91~116.

법도 중간과정으로서 고려될 수 있다.

이 방안은 북한측의 미·북 평화협정 주장 입장을 부분적으로 수용하면서 미·북간 불가침협정 체결과 관계정상화를 지원함으로써 북한이 느끼고 있는 위협 인식의 제거 및 안정적 변화를 보장하고 남북간 평화체제 구축을 위한 우리측의 입장을 부각시키는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 남북한간 평화체제가 구축되는 과정에서 참여국간에 교차불가침 협정이 협의·실현되면 동북아 안보와 평화에도 적극적으로 기여할 수 있다.

둘째, 북한측의 「先 근본문제 해결」 입장에 대응하면서 남북기본합의서를 기반으로 한국, 미국 및 중국이 입장을 같이 하고 있는 '쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근'한다는 입장을 반영할 수 있는 포괄적 의제의 제안을 고려한다. 예를 들어, "평화체제 수립시까지 정전협정을 준수하는 문제"(정전협정 준수문제), "정전상태를 남북 사이의 평화상태로 전환시키는 문제"(남북간 평화상태 전환문제) 또는 "상호 비방·중상 금지 등 평화체제 환경조성 문제" 등을 제시하여 북측의 의제를 수용하면서, 한국측의 입장을 반영하는 것이다.

셋째, 이와 같은 포괄적 의제의 개념속에서 의제를 점차로 세분화하여 basket화 하여 논의하도록 한다. 이와 관련, 위에서 논의된 CSCE의 방법을 원용하는 방안이 있다. 예컨대, 제1 바스켓에는 긴장완화와 신뢰구축문제, 제2 바스켓에는 평화협정 체결문제, 제3 바스켓에는 한반도안보의 구조적 문제 즉 주한미군문제, 합동군사훈련문제, 북한군 감축문제 등 군비통제와 군축문제, 제4 바스켓에는 이행기구문제 등을 담아 논의하는 방안이 검토될 수 있다. 제2바스켓의 평화협정 체결문제 속에 "평화체제 환경조성 문제"의 '상호체제 인정'(기본합의서 제1조), '상호 비방·중상 금지'(기본합의서 제3조), '상대방 파괴·전복 행위 중단'(기본합의서 제5조), '적대행위의 종료' 등 하부의제를 포함·논의함으로써 남북간 평화협정의 논의를 진전시키

고, 이와 병행하여 미·북 및 한·중간 교차불가침협정문제를 논의하여 한반도 평화체제가 남북차원에서 뿐만 아니라 동북아 차원에서 구축되도록 한다.

각 바스켓속의 하부의제들은 합의의 난이도에 따라 협의가 진행될 것이므로 주한미군 철수문제를 의제화하지는 북한측의 입장을 수용하면서도 남북간 신뢰구축의 진전정도 및 평화체제 전환의 진전상황 등을 고려하여 중·장기적으로 주한미군의 배치조정과 감축, 역할조정 등을 북한군 감축 등 남북한 군비통제과 연계하여 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 4자회담 분과위 협의·합의사항을 기본합의서의 내용과 연결되도록 하여 남북기본합의서의 가동을 촉진하도록 한다. 4자회담의 초기 원칙(한반도 안전과 평화문제는 4자회담에서 논의, 핵·미사일·경제제재완화·외교관계수립 등 쌍무문제는 북·미회담에서 논의)을 준수하되, 북·미관계의 진전을 우선적으로 추진되도록 하면서 축차적으로 접근하는 것이다.

한편, 「평화체제 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 의제 논의과정에서 북한측의 호응을 얻어내기 위해서 각 단계별로 대북인센티브를 제공하는 단계내에서의 일괄타결방안을 적용할 수 있을 것이다. 북한이 4자회담에 응한 것은 대미관계개선을 고려하는 한편, 물질적인 인센티브를 기대했다는 점을 고려해야 한다.⁷⁶⁾

대북인센티브에는 경제적 인센티브와 안보·군사적 인센티브가 있다. 경제적 인센티브는 직접적으로 물질적 보상을 제공하여 북한으로 하여금 의제에 대한 완고한 입장에서부터의 자세 전환을 고무하고, 신뢰구축 조치의 이행을 유도하는 것이다. 북한은 신뢰구축 조치를 수용함으로써 획득할 수 있는 경제적 보상과 신뢰구축을 거부했을

76) 김동성, "4자회담 전개과정과 향후 전망," 「한반도군비통제 25」(1999. 8), pp. 64~65.

경우의 안보이익을 저울질할 것이다. 따라서 북한에게 제공되는 경제적 보상은 신뢰구축을 수용했을 경우 북한의 안보불이익을 상쇄할 수 있는 수준이어야 한다.

북한의 신뢰구축 수용에 대해서 경제적 보상을 제공하는 것은 분야별 상호주의원칙이 아니라 일종의 분야간 상호주의 원칙을 적용하는 것이다. 분야별 상호주의원칙은 군사부문, 경제부분 등 각 분야별로 대북지원에 상응하는 북한의 호응을 요구하는 것이다. 예를 들면, 북한의 군사적 도발에 대해서는 군사적으로 응징하며, 대북농업지원을 제공하는 대신 농업분야의 기초자료공개, 농업분야 기초조사를 위한 협조 등을 요구하는 것이다. 분야간 상호주의원칙은 상이한 분야간에 상호주의원칙을 확대적용하는 것이다. 예를 들면, 경제분야와 군사분야, 경제분야와 인도주의분야, 경제분야와 사회·문화협력 등 분야별로 대북인센티브에 상응하여 북한의 양보를 얻어내는 것이다. 이러한 분야간 상호주의원칙은 주로 경제적 보상을 수단으로 하여 다른 분야에서 북한의 양보를 얻어내는 것이다. 분야간 상호주의원칙에 입각하여 신뢰구축에 대한 대가로 북한에게 제공할 수 있는 경제적 인센티브에는 식량지원, 개발지원, 신뢰구축 비용 제공, 남북교통로 통과비용 등이 있다.

그런데 북한이 평화체제 협정에 대한 논의나 신뢰구축을 수용하는 것은 대남전략을 수정하는 것을 의미하기 때문에 경제적 보상만으로 북한의 대남전략의 변화를 유도하기는 힘들다. 따라서 안보·군사분야에서 대북인센티브를 제공함으로써 북한이 남북간의 평화협정에 대해 논의하고 신뢰구축조치를 수용하도록 유도해야 할 것이다. 안보·군사적 대북인센티브에는 우선 북한의 안보위협을 제거하는 방안이 있다. 북한의 안보위협을 제거하는 방안으로는 북한에 대해 선제불공격(negative security assurance)을 보장하는 것이 있을 수 있으며, 미·북평화협정 체결문제를 적극적으로 논의할 수 있는 대안이 제시되

어야 할 것이다. 아울러 장기적 관점에서 주한미군의 위상변화, 한·미 동맹의 성격변화 등도 안보·군사분야의 대북인센티브이다.

2. 평화체제구축 분과위원회

가. 1단계: 평화협정의 일반적 사항 논의 및 정전협정 준수

(1) 평화협정의 일반적 사항 논의

4자회담 1차 본회담이 열린 직후 북한은 “미국의 군사적 간섭을 끝내는 것”이 한반도에서의 대결상태를 근본적으로 해결하는 것이며, 그 방도는 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수로서 이것이 바로 북한의 4자회담 참여 입장임을 다시 한번 분명히 하였다.⁷⁷⁾ 그리고 북한은 미국이 4자회담을 일종의 의전행위로서 간주하고 있다고 인식하고 있다.⁷⁸⁾

한국은 6차 본회담에서 전쟁상태의 공식적인 종식 선언, 무력의 불사용과 분쟁의 평화적 해결, 신뢰구축 및 군축조치 등을 포함하는 남북간 「평화합의서」의 체결을 제안하였다. 그러나 북한의 미·북평화협정 체결을 한국측이 처음부터 협상의제로서 받아들여기가 어렵다고 한다면, 평화협정의 내용과 평화체제의 형식에 관한 일반적인 국제사례를 논의하는 학습과정을 진행함으로써 남북간의 입장 차이를 좁혀가는 방법이 바람직할 것이다. 지금까지의 분과위 회의에서 한국과 미국은 평화협정의 내용과 형식을 구분하여 쉬운 문제부터 접근하자는 입장을 보였으며, 중국도 이러한 입장에 동조하고 평화협정의 내

77) 북한 외교부 대변인 성명, 「조선중앙통신」, 1997. 12. 12.

78) 통일한연구소 편, “조·미관계와 한(조선)반도 정세를 말한다,” (재일동포 군사·외교평론가 김명철 선생 대담록), 1999. 4. 28, p. 19.

용을 제시하고 있다. 북한측도 6차 본회담에서 각측이 제기한 문제를 차례로 검토할 수 있다는 입장을 보였다.

평화체제의 내용은 '어떠한 상태가 한반도에 평화체제가 구축된 상태인가'를 의미하며, 평화체제의 형식은 '어떠한 요건이 갖추어진 것인가'를 의미한다. 한반도 평화체제는 남북차원에서 볼 때, "남북한간 적대행위가 종료되고 공고한 평화가 구축된 상태"라고 규정할 수 있다. 남북기본합의서의 제5조는 "남북 사이의 공고한 평화상태"를 규정하고 있으며, 기본합의서 제2장은 평화 회복에 관한 규정, 불가침에 관한 규정, 국제적 보장 규정 등을 포함하는 평화체제의 구성요건이 제시되어 있다. 또한 기본합의서 제5조에는 남북한이 "평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수"하기로 되어 있다. 따라서 이러한 사항들을 포함하여 남북한 및 미국과 중국이 평화협정의 내용과 형식에 관한 기본원칙들을 논의할 수 있을 것이다.

기본원칙에 포함될 수 있는 사항들로는 ① 주권 평등과 주권에 고유한 諸권리(국제법상의 평등성, 영토보전, 자유 및 정치적 독립의 권리, 제도선택의 자유 등)의 존중, ② 무력위협 및 무력행사의 억제, 무력에 의한 보복행위 참가 및 불인정, ③ 국경의 불가침성 및 영토보전 존중(무력에 의한 위협 또는 사용 금지, 상대국 영토를 무력수단의 대상으로 삼는 것 불인정), ④ 분쟁의 평화적 해결(국제법에 입각한 신의·성실·신속·공평한 분쟁해결 의무), ⑤ 국내문제 불간섭(내정·외교·경제문제에 대한 불간섭과 여하한 형태의 무력개입 또는 개입 위협 금지, 테러·파괴활동·전복행위의 직·간접 행위 및 지원 중지), ⑥ 인권 및 사상, 양심, 종교, 신조의 자유를 포함한 기본적 자유의 존중(인권과 기본적 자유의 보편성 인정), ⑦ 민족자결권 인정(한반도 평화문제의 남북한 자주적 해결권 선언), ⑧ 참여국간 상호협력(4차회담의 진행과 함께 4국간 상호 이해·신뢰·우호·선린관계, 국제평화, 안전, 정의 등을 촉진하기 위해 노력), ⑨ 기타 국제법에 규정된 諸의

무의 준수와 성실한 이행 등이다.⁷⁹⁾

그리고 평화체제의 형식에 대해서 참가국간에 인식이 공유되고 합의가 있어야 한다. 북한이 미·북평화협정 체결을 반드시 포함시키기 위해 ‘평화보장과 관련된 원칙적 문제’라는 형태로 형식을 먼저 결정할 것을 주장하고 있으나, 남북한간 평화체제 구축 및 긴장완화 추진과 병행하여 한·중, 미·중, 미·북 등 참여국간의 양자간 정치·군사적 신뢰구축 문제를 함께 해결하는 방안이 토의됨으로써 형식의 문제에 대한 간격을 좁혀 나갈 수 있을 것이다.

이러한 방안은 첫째, 북한의 미·북평화협정 체결 및 4자회담에서 남북문제 논의 불가라는 주장에 대해 일정한 정도의 제어 역할을 할 수 있으며, 둘째, 참가국간 “정치적 신뢰조성”이 선행되어야 한다는 북한의 주장과 북·미 관계개선을 진전시켜야 한다는 한국의 입장을 수용하고, 셋째, 중국이 제기하고 있는 정치·경제·사회·문화·기술 등 각 분야에서의 참여국간 협력 및 군사적 신뢰구축 추진이라는 입장을 일부 수용할 수 있는 장점을 가지고 있다. 이와 관련하여 4자 본회담에서 4국은 각측이 원하는 모든 의견을 자유롭게 발표한다는 데 합의한 바 있다.

(2) 평화체제 수립시까지 정전협정 준수

기본적으로 정전협정의 효력과 군사정전위의 기능은 남북간 평화협정 체결시까지 존속되어야 할 것이다. 유엔사-북한군간 장성급회담은 군사정전위 기능을 유지하기 위한 잠정적인 수단이다. 4차 본회담시 중국측의 군대표 손연풍(孫延風) 상교는 한국측 대표단과의 비공식적 대화에서 중국이 군사정전위에서 철수한 것이 아니라 소환한

79) 중요한 평화조약의 내용 선례에 대해서는 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” 광태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 11~24 참조.

것이라는 입장을 보임으로써 중국이 정전협정과 군사정전위의 기능을 인정하고 있음을 시사하였다.

한국은 미국이 북한측의 미·북평화협정 체결 및 북·미 군사공동기구 설립 주장을 수용할 수 없다는 입장을 가지고 있고 중국측도 정전협정의 유지가 필요함을 인정하고 있으므로 정전협정의 준수 필요성에 대한 입장을 지속적으로 견지해야 할 것이다. 사실 정전협정의 준수는 북한의 군사력 사용에 대한 억지력이 유지되는 한 실질적인 효력을 발휘하고 있다고 볼 수 있다.

그리고 북한은 미국이 4자회담을 제의한 것이 남북관계 개선보다는 미·북관계 개선을 겨냥한 것으로 보고, 4자회담을 미·북간 양자협상의 주도성이 관철되는 '변형된 3자회담'으로 끌고 가려할 가능성도 있다.⁸⁰⁾ 이러한 맥락에서 북·미간 고위급회담이 진행되면서 양국간의 관계진전 추세에 따라 북한측이 남북한 및 미국의 3자 군사공동기구 설립을 주장할 수도 있다. 이에 대해 한국은 다음과 같은 논리로써 남북군사공동위원회의 가동을 대안으로 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 남북기본합의서 제5조에 의거, 정전협정의 대체문건이 합의서명될 때까지 현 정전협정을 준수하는 것이 유엔회원국으로서의 의무를 북한측에 주지시킨다. 즉 기존 협정도 준수되지 않는 상태에서 새로운 체제를 모색하는 것은 국내외적 지지의 획득이 불가능하다는 논리를 전개할 수 있을 것이다. 둘째, 남북대화, 4자회담 및 북·미회담도 모두 한반도 정전상태를 종식시키기 위한 평화체제 구축과정의 주요 요소이므로 참여국들이 기존의 합의 및 회담을 상호 보완적이며 성실하게 운영할 필요가 있다는 주장을 할 수 있다. 이와 관련, 미국 이외의 다른 참전국들과 접촉하여 정전협정 대체와 관련된 진행상황을 공개하고, 외교적 지원을 확보하도록 노력해야 할 것이

80) 한호석, "미국의 4자회담 제안을 어떻게 볼 것인가," 통일논의 제12호 (1996. 5), p. 12.

다. 한국이 주도하여 참전 16개국 대표들에 대한 정례협의회 구성도 검토할 수 있을 것이다.

(3) 평화체제 환경조성 문제: 상호체제 인정, 비방·중상 중지, 파괴·전복행위 중단 등

평화체제 구축을 위한 실질적인 논의가 진행되기 위해서는 참여국 상호간에 신뢰를 가질 수 있도록 평화체제를 구축하는 과정에서 우호적인 여건이 조성되어야 한다. 이러한 것은 적대적 또는 비우호적 관계에 있는 국가간의 회담 또는 협상시에 통용되는 일반적인 국제 관례이다. 따라서 한국은 남북간에 평화체제 환경조성문제에 대한 적극적이고도 전향적인 정책전환의 입장을 가질 필요가 있다.

첫째, 상호체제 인정문제는 4자회담이 국제사회의 인정을 받는 다자간 회담이므로, 협상을 실효적으로 이끌어가기 위해서는 남북한이 유엔회원국으로서 상대방의 체제를 인정할 필요가 있다. 한국 정부는 “한반도 냉전구조 해체” 구상 실현을 위한 포괄적 접근의 내용중 ‘미·일의 대북관계 개선 및 정상화’를 주요과제의 하나로 제시하고 적극적으로 지원한다는 입장을 표명하고 있다. 이에 더하여 한국은 한반도 차원에서라도 북한의 ‘국가적 실체’를 인정함으로써 4자회담에서 4자의 동등한 입장을 강조하는 북한측의 주장을 수용하면서 한국측의 주도적 역할을 강화해나가야 할 것이다.

둘째, 비방·중상 중지문제와 관련하여 한국측이 최소한 정부차원에서 북한의 지도자 및 체제에 대한 비방·중상을 중단하고 있음을 북한측에 적극적으로 설득해야 할 것이다.

셋째, 파괴·전복행위 중단문제와 관련해서는 남북한 쌍방이 모두 상대방을 주적으로 간주하고 있는 상황에서 4자회담에서의 협의에 신뢰를 얻기가 곤란하다. 따라서 한국측은 북한의 대남도발(잠수함

침투 등) 실태를 정확한 자료를 들어서 설명하고 「평화체제구축 분과위」에서 이 문제에 대한 인식을 공유해야 할 것이다. 그리고 군사적 긴장을 완화하기 위한 구체적 방안은 「긴장완화 분과위」에서 협의·이행을 유도하도록 한다. 남북한 쌍방간에는 물론 4자간 정치·군사적 관계를 개선해나가던 한반도 평화체제 구축 및 동북아 안보와 평화상태 조성에 유리할 것이다.

나. 2단계: 평화협정 내용의 실질적 논의

1단계에서 4국간에 대화관습이 축적되고 상대방의 의도에 대한 평가를 바탕으로 각자의 제안에 대한 신뢰가 이루어진다면 평화협정의 내용을 실질적으로 논의하게 될 수 있을 것이다. 평화협정의 구체적 인 내용은 일반적인 국제협정의 사례와 한반도의 상황을 고려하여 4국의 제안들을 수렴하면서 결정될 것이다. 아래에서는 평화협정의 내용을 논의하는 과정에서 해결되어야 할 주요 이슈와 그 추진논리를 제시한다.

(1) 분쟁의 평화적 해결문제

정전협정 체제는 남북간이 여전히 전쟁상태에 있으며 분쟁의 가능성이 상존하고 있다는 전제하에서 분쟁이 발생할 경우 군사정전위원회를 통해 해결하려는 것을 의미한다. 따라서 정전협정이 평화협정으로 대체되기 위해서는 근본적으로 남북간에 분쟁을 평화적으로 해결한다는데 인식의 공유가 이루어져야 할 것이다. 이러한 인식이 이루어진 토대위에서 남북한이 전쟁상태의 공식적인 종식을 선언할 수 있을 것이다.⁸¹⁾

81) 4자회담 6차 본회담에서 한국측이 제시한 「평화합의서」의 내용중에 이러한

남북기본합의서 제10조에는 '남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다'고 규정하고 있다. 분쟁의 평화적 해결에 대한 합의는 한반도 평화체제 구축과정의 주요 담당자들인 미·북, 미·중, 한·중간에도 군사·안보적 문제와 관련하여 발생할 수 있는 갈등을 해결하기 위한 기본적인 규범이다. 따라서 남북 쌍방간에는 기합의 사항을 준수해야 하며, 4자간에도 기본적으로 합의할 수 있는 원칙적인 문제이다. 특히 중국은 4차 본회담에서 제안한 의제의 내용중에 이 사항을 포함시키고 있다. 그리고 북한측이 주장하고 있는 "선차적인 정치적 신뢰조성"을 위해서도 분쟁의 평화적 해결에 대한 합의가 필요하다.

(2) 정전협정의 대체와 평화체제 구축

평화협정에 대한 논의는 정전협정을 대체하는 문건에 합의함으로써 최종적인 결과가 산출된다. 그러나 정전협정을 형식적으로 다른 문건으로 바꾼다고 해서 반드시 한반도에 평화체제가 구축된다고 볼 수는 없다. 남북간에는 물론 4자간에 평화에 대한 당사자들의 의지가 확인되고 정책이 시행됨으로써 서로에 대한 믿음을 갖는 것이 보다 중요하다.

북·미평화협정 체결문제와 정전협정의 대체는 직접적으로 연관되지는 않는다. 또한 북·미평화협정이 정전협정의 역할을 대체한다는 북한의 주장은 한·미 對 북한의 의견대립으로 현실적으로 불가능하다. 미·북간의 군사·안보적인 문제 해결은 4자가 제시할 다양한 의제 속에 포함하여 논의할 수 있으며, 북·미평화협정의 체결은 양국간 관계정상화 과정에서 필요에 따라 그 가능성을 검토할 수 있을 것이다. 한반도의 평화체제는 결국 남북한이 실질적으로 주도하여 관리해야

사항들이 포함되어 있다.

한다. 미국과 북한은 관계 정상화를 위한 구체적인 협상을 진행하게 될 것이다. 따라서 남북한간에 평화협정이 체결되고 북·미간에는 불가침협정 또는 관계정상화 협정 속에 '평화협정'의 내용이 포함됨으로써 한반도의 긴장완화와 평화정착에 기여할 수 있을 것이다.

그리고 정전협정을 대체하는 문건의 체결 형식은 남북한이 한국전쟁 및 전후처리의 실질적인 당사자임을 명백히 할 수 있고, 미국과 중국도 당사자의 일원으로서 참여하는 공식문건이 되어야 한다. 즉 남북한이 주된 당사자로서 평화협정을 체결하고, 미국과 중국은 4자간에 합의하는 방식으로 그것을 보장할 수 있을 것이다.

(3) 민족자결권문제

한반도문제 해결의 주된 당사자는 남북한이다. 평화체제의 구축도 남북한이 주도해야 함은 당연하다. 따라서 남북한이 '민족자결'의 원칙에 입각하여 평화체제 구축문제를 주도해야 할 필요가 있다. 한반도의 평화협정과 그 본질은 다르지만 동서독의 통일과정에서도 서독은 '민족자결권'을 기본적인 원칙으로 내세워 미국과 소련의 지지를 획득하면서 영국과 프랑스의 간섭을 배제할 수 있었다.⁸²⁾

이를 위한 추진논리로서는 분단국의 문제는 '민족자결'의 원칙에 입각하여 해결하는 것이 국제사회의 일반적 규범 및 관행이며, 남북한이 유엔회원국으로서 이와 같은 국제규범과 관행을 준수할 필요가 있음을 제시할 수 있다. 「7·4공동성명」에도 자주외의 원칙이 통일 3원칙의 하나로 제시되고 있으며 북한도 한반도문제의 '자주적' 해결을 주장하고 있다. 물론 북한이 주장하고 있는 '자주'는 외세의 배척, 즉 주한미군의 철수를 의미한다. 따라서 '자주'에 대한 남북한의 입장 차

82) 박영호, 「한국의 대미 통일외교전략」, (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 15-19.

이를 ‘민족자결권’으로서 해결하면서 남북한이 당사자로서 평화체제 구축과정을 주도해 나가면 여타의 문제도 민족적 차원에서 용이하게 해결될 가능성을 제고할 수 있다.

그리고 남북간에 이견이 좁혀지지 않고 있는 ‘당사자문제’를 민족자결권이라는 문제로 풀면서 북한의 ‘근본문제’ 주장에 대응하고, 당사자문제를 해결할 수 있을 것이다.

(4) 참여국간 정치적·군사적 관계 개선문제

한국은 “한반도 냉전구조 해체”를 위해서 관련 당사국들간의 양자 관계가 개선되어야 한다는 입장을 분명히 하고 있으며, 북·미관계 개선과 정상화를 지지하고 있다. 미국과 중국도 4자회담 참여국간의 정치·군사적 관계개선을 지지한다. 특히 정치·군사·경제 등 제반분야에서 4자간의 관계 개선의 필요성을 평화협정의 내용 속에 포함할 것을 제안하고 있는 중국측의 입장을 부분적으로 수용함으로써 중국측의 북한측 설득을 위한 건설적 역할 확대를 기대할 수 있다.

북한은 대미관계 정상화를 통해 체제의 안정을 보장받고자 한다. 또한 중국과의 관계도 개선함으로써 안정적인 체제유지를 지향하고 있다. 따라서 한국은 북한의 이러한 정책을 적극적으로 지지하면서, 북한측에 대해 한국측의 한반도문제 해결을 위한 적극적인 입장을 이해하고 남북대화 및 남북관계 개선에 전향적으로 나올 것을 설득할 수 있을 것이다. 그리고 북한이 스스로의 변화를 선택할 수 있는 지름길은 기존의 포용정책(engagement policy)을 보다 강력히 펼치는 것이 최선의 길이라는 논리로 미·일을 설득한다. 또한 미·일에 대해 대북 관계개선의 “일정표”(road map)을 작성하여 제시토록함으로써 참여국간 정치·군사적 관계개선 과정을 촉진할 수 있을 것이다.

다. 3단계: 「포괄적 평화협정」 체결

(1) 남북평화협정과 교차불가침협정 체결

2단계에서 평화협정의 내용을 포괄하는 협의의 진전이 이루어지고, 남북간에 정치적·군사적 신뢰구축이 쌓여지면 남북 양자간의 평화협정 체결 가능성이 증대될 것이다. 그러나 남북평화협정의 체결 주장만으로는 북한을 설득할 수 없다. 북한의 안보불안감과 체제 존속에 대한 우려감이 근본적으로 불식되어야 한다. 그리고 4자간의 정치·군사관계의 개선을 제도화함으로써 한반도 평화체제가 안정적으로 정착될 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 남북간의 평화협정 체결과 병행하여 남북한과 미·중 4국간에 교차 불가침협정을 체결하는 것이 바람직하다. 한·미와 북·중은 각각 동맹관계에 있기 때문에 새로운 협정을 맺을 필요가 없다. 따라서 한·중 및 북·미간에 양자간 불가침협정을 체결하도록 한다. 이와 같은 형식을 한반도 평화정착을 위한 가칭 「포괄적 평화협정」으로 부를 수 있을 것이다. 남북한간에는 남북기본합의서를 4자회담의 틀 속에서 재확인하는 방법도 중간과정으로서 고려할 수 있다.

이 방안은 남북한간 평화체제가 구축되는 과정에서 참여국간에 교차불가침 협정이 협의·실현됨으로써 동북아 안보와 평화에도 적극적으로 기여할 수 있는 장점이 있다. 또한 남북간에 공고한 평화체제가 구축되고, 미·북간 관계정상화 및 불가침 협정이 체결되면 북한의 체제 안정을 보장함으로써 북한측의 미·북평화협정 체결 주장 입장을 부분적으로 수용할 수도 있다. 이 방안을 공론화하기 위해서는 정부 관련 연구기관의 세미나, 외교부 고위당국자의 사적인 견해 피력 등의 방법을 통해 관련국의 반응을 탐지하고, 추후 러·일을 동북아 다

자간안보협의체의 형식으로 참여시키는 방안을 제시함으로써 러·일의 지지를 획득해야 할 것이다.

(2) 평화체제의 이행 보장문제

남북평화협정의 이행·보장은 남북기본합의서 제2장의 불가침부속합의서를 실천하는 것이 가장 현실적인 방안인 바, 이를 위한 남북군사공동위원회의 개최를 제의·가동함으로써 평화협정의 이행과 보장문제를 논의·이행하도록 한다. 2단계의 진행과정에서 남북한간에는 핫라인 개설, 주요 훈련·이동의 상호통보 등 초보적인 형태의 신뢰구축방안이 안정적으로 정착되고 보다 진전된 운용적 군비통제의 방안이 협의·이행될 수 있을 것이다. 따라서 남북간의 구조적 군비통제문제와 주한미군의 문제가 실질적으로 진전될 수 있다. 이에 따라 평화협정의 이행 보장문제도 남북군사공동위원회가 담당하게 될 것이다.

이와 병행하여 한반도 평화체제의 이행을 국제적으로 보장할 수 있는 제도적 장치가 운영되어야 한다. 모든 국제조약에는 조약의 이행 여부를 보장하기 위한 장치가 필요하다. 따라서 한국은 한국전쟁의 주요 참가국으로서 또한 남북한 각각의 동맹국인 미·중이 평화체제의 전환과 안정적인 정착에 적극적인 역할을 해줄 것을 요청해야 할 것이다. 미·중도 남북한의 평화체제 구축노력에 대한 지원과 협력을 아끼지 않는다는 입장이다. 그러나 미국과 중국의 기여가 한반도문제에 대한 영향력의 강화로 귀결되어서는 안될 것이다.

평화협정 체결 이후에도 남북간의 입장이 대립되는 상태가 지속될 수 있으므로 미·중은 양자간 입장을 조정할 수 있는 역할을 수행하도록 한다. 구체적인 보장의 운영방식으로는 4자회담의 목적 달성 이후 일정기간 동안 4자간 안보협력회의체를 구성하고, 동 협의체의 활동이 정착되는 수준에 따라서 일본과 러시아를 참여시켜 동북아 다

자간 안보협의체로 발전시킨다. 한편, 가칭 「포괄적 평화협정」을 유엔 안정보장이사회에 상정하여 결의안 또는 기타 형식으로 추진받음으로써 한반도 평화체제의 구축이 국제적으로 공인되도록 한다.

3. 긴장완화 분과위원회

그동안 군비통제 및 군축에 관해서 남북한의 입장이 대립해왔다. 북한의 체계적인 군축 제안은 1987년 7월 발표된 남북한 군대의 10만명으로의 감축, 주한미군의 단계적 철수 등을 포함한 「단계적 무력감축제안」이었다. 이후 북한은 이를 보완하여 1988년 11월 「단계적 무력감축제안」을 제시하였으며, 1990년 5월 기존의 군비통제 제안을 종합하여 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」을 발표하였다.⁸³⁾ 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」은 남북한간 신뢰조성, 남북한의 무력감축, 외국무력철수, 군축과 그 이후의 평화보장 등의 내용을 포함하였다.

한편, 남한은 1970년 8월 15일 남북한 긴장완화와 북한의 대남무력통일정책 포기 촉구, 1972년 2월 비무장지대의 비무장화 제의, 1972년 3월 북한의 4대군사노선 포기 촉구 등과 같이 단편적인 형태로 군비통제에 관한 제의를 했다. 남한의 체계적인 군비통제안은 1990년 9월 개최된 제1차 남북고위급회담에서 제시되었다. 이 제안은 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축, 군비감축 추진방향 등에 대한 것이었다.

북한의 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」과 남한의 군비통제 방안을 기본접근방향과 신뢰구축에 대한 입장을 중심으로 비교하면 다음과 같다.

첫째, 군비통제 및 군축에 대한 기본 접근방법 및 단계에 대한 차

83) 동 제안은 1990년 5월 31일 북한의 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 및 정무원 연합회의에서 채택되었다.

이다. 남한은 정치적 신뢰구축과 군사적 신뢰구축, 군비감축을 단계적으로 제시하였으며, 특히 정치적 신뢰구축 및 군사적 신뢰구축에 많은 비중을 두었다. 남한은 상호신뢰와 협력이 조성되지 않은 상황에서 군사적 신뢰구축이나 군비축소는 이루어질 수 없으며, 북한의 군축우선 입장은 주한미군철수를 목적으로 하는 정치적 선전에 불과하다는 입장을 지녔다. 남한의 이러한 점진적 접근법은 유럽의 군비통제사례에서 얻어진 교훈에 토대를 두고 있으며, 군사역지를 통한 전략적 현실주의입장에 토대를 두었다. 남한의 정치적 신뢰구축방안에는 상호체제인정 및 존중, 지명공격·비방·중상·전단살포·확성기방송의 중지, 신문·라디오·TV·출판물의 상호개방, 서울과 평양에 상주연락대표부 설치 등 포괄적 관계개선에 관한 사항이 포함되었다.

반면, 북한의 제안은 군사적 신뢰구축과 군축, 외국무력철수, 군축과 그 이후의 평화보장을 주장하였으나, 정치적 신뢰구축을 포함하지 않았으며, 군축과 그 이후문제를 제외하고는 순서개념을 결여하였다. 북한은 주한미군 철수와 한·미합동군사훈련 중지, 평화협정 등이 군축의 전제조건이며, 이를 토대로 본격적인 군축이 추진되어야 한다는 입장을 지녔다. 북한은 1920년대의 군비축소 및 군비철폐(disarmament)이론에 기초하여, 전력과 군비의 감축을 통한 현상타파와 평화구축을 주장하는 이상주의적 입장을 지녀왔다.

둘째, 남북한은 다같이 군사적 신뢰구축에 대한 항목을 두었다. 군사적 신뢰구축에 관한 조항으로 군사연습의 사전통보, 고위당국자간 직통전화 설치, 비무장지대의 비무장화 등에 대해서는 남북한이 공통된 입장을 보였다. 그런데 남한의 방안은 군사연습 사전통보의 부대기준과 기한(여단급 이상의 부대이동 및 기동훈련에 대한 45일전 사전통보 및 참관)을 구체화하였으나, 북한의 방안은 비무장지대의 평화지대화문제에 대해서만 구체적 항목을 제시하였다.

그리고 남한의 군사적 신뢰구축방안은 군인사의 상호방문·교류 및

군사정보의 상호공개·교환 등 군사활동의 투명도 및 예측가능성 증대에 중점을 두었다. 그러나 북한의 방안은 이 문제에 대해 언급하지 않는 대신, 외국군대와외 합동군사연습 및 군사훈련 금지, 자기 영내에서 외국군대의 군사연습 허용 금지, 군사분계선 일대에서 일체 군사연습 중지 등을 제안함으로써 한·미합동군사훈련의 금지 및 한·미 동맹관계 약화를 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

한편, 1990년대에 남북한은 남북기본합의서(1992. 2) 및 「불가침분야 부속합의서」(1992. 9)를 채택함으로써 군비통제 및 군축에 대한 기본의 입장차이를 좁히는 데 성공하였다. 그 주요내용은 무력불사용(1장), 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지(2장), 불가침경제선 및 구역설정(3장), 군사직통전화의 설치·운영(4장)이었다. 그러나 북한이 주장한 내용가운데 군사분계선 일대에서의 무력증강 금지, 상대방에 대한 정찰금지, 상대방의 영공·영해 봉쇄금지 등에 대해서는 합의가 도출되지 않았으며, 동 문제는 추후 군사공동위원회의 협의사항으로 남겨졌다. 그리고 남한이 주장한 내용가운데 서울과 평양의 안전보장문제 등에 대해서도 합의가 도출되지 않았다.

4자회담 「긴장완화 분과위」에서 신뢰구축조치를 논의하기 위한 출발점은 군비통제 및 군축에 관한 남북한의 기존의 합의사항이다. 「긴장완화 분과위원회」에서 「남북기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」에서 남북한간 합의된 사항을 중심으로 신뢰축방안을 협의하되 그동안의 변화현실 및 실현가능성 등을 고려하여 다음과 같은 사항들에 대해서 단계적으로 신뢰구축 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 1단계에서는 접촉창구개설 및 공동워크샵을 개최하고, 2단계에서는 인도적 협력을 위한 신뢰구축을 실시하고, 3단계에서는 군사적 신뢰구축을 실시하도록 한다.

가. 1단계: 접촉창구 개설 및 공동워크샵

(1) 접촉창구 개설

분쟁당사자간에 통신수단을 개설하는 것은 분쟁 발발시 분쟁의 확대를 방지하고 분쟁수습방안을 모색하기 위해서 필요하다. 쿠바미사일 위기시 쿠바해역에 대해 미국의 봉쇄가 진행되는 과정에서도 케네디 미대통령과 소련의 후루시초프서기장간 핫라인이 가동되어 정면대결을 모면하였던 것은 잘 알려진 사실이다. 한반도의 경우 비무장지대에서의 도발이나 잠수함침투, 서해사태와 같이 우발적 충돌이 발생할 가능성이 존재하고 있는 상황에서 북한과 유일한 대화통로는 군사정전위원회의뿐이다. 더욱이 군사정전위원회는 유엔과 북한장성급간 대화로 외형적 성격이 변화되었다. 따라서 한반도의 긴장완화를 위한 신뢰구축의 일차적 조치로 군사당국자간 핫라인 설치가 필요하다.

군사당국자간 핫라인으로는 우선 유엔사와 북한군 장성급간 직통전화를 설치하는 것이 필요하다. 북한의 대남도발이나 우발적 무력충돌이 발생할 경우 현실적으로 정전체제의 틀내에서 접촉할 수 있는 공식적 통로는 유엔사·북한장성급대화 채널이다. 따라서 유엔사와 북한군 장성급간 핫라인설치를 통해 유사시 갈등이 확대되는 것을 방지해야 한다.

그리고 남북한 군사당국자간 직통전화설치문제는 이미 남북간 기술적 문제에 대해서까지 합의되었기때문에, 남북한의 실천의지만 있으면, 즉시 이행될 수 있다. 불가침분야 부속합의서(12조-15조)에 의해 남북한은 문서통신 및 전화문교환방법에 의해 군사직통전화를 운영하며, 필요한 경우 쌍방 군사당국자들의 통화도 하도록 하였다. 남북한은 합의서 발효후 50일 이내인 1992년 11월 6일까지 군사직통전화를 설치한다는 데 합의하고 실무협의를 진행하였으나, 북한이 팀스피리트훈련 재개 결정을 이유로 실무회담을 무산시킴으로써 직통전

화는 개통되지 못했다.

남북한 군사당국자간 직통전화는 남한의 국방부장관과 북한의 인민무력부장간 뿐만 아니라 전방지휘소 및 위기관리반간에 설치될 수도 있다. 또한 비정기적인 핫라인 뿐만 아니라 통상적인 의사소통과 정보교환을 위해서 콜라인(cool line)을 설치할 수도 있다. 그러나 공동위기통제소(joint crisis control center)의 설치나 조기경보감지센터(early warning sensor center)의 운영 등 위기발생방지를 위해 사전에 합의할 수 있는 기타 통신부문의 신뢰구축에 대해서 남북한간에 단시일 내에 합의가 이루어지기는 힘들 것이다.⁸⁴⁾

한편, 앞으로 금강산 관광사업이 확대되어 육로를 통한 금강산관광이 가능해질 경우, 금강산관광사업과 관련한 남북한의 인접부대간 통신망을 개설하는 것도 추진할 수 있다. 이것은 금강산관광을 위한 비무장지대의 육로통과나 관광도중에 발생할 수 있는 돌발사태의 파장을 최소화하고 수습방안을 모색하기 위해 필요하다.

(2) 신뢰구축 관련 워크샵

한반도 군비통제에 있어서 세부적인 기술적 문제에 대한 견해차이의 절충보다 더욱 중요한 것은 신뢰구축, 군비통제, 군비축소, 안보개념에 대한 남북한의 인식론적 차이를 줄이는 것이다. 남한은 유럽 및 미국의 군비통제이론과 경험을 수용하여 신뢰구축을 기초로 하는 군비통제에 우선순위를 부여하고 있다. 그러나 북한의 군비통제방안은 1920년대 유럽의 군축이론에 토대를 두고 있다. 북한은 남북기본합의서에서 신뢰구축의 필요성을 인정했음에도 불구하고 여전히 군축우선입장과 주한미군철수 및 한·미합동군사훈련 중지 등 전제조건을 중

84) 문정인, “남북한 신뢰구축: 그 가능성과 한계,” 함택영, 「남북한군비경쟁과 군축」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992), p. 203.

시하고 있다.

한반도 군비통제 협상을 위해서는 남북한의 전문가들간에 안보개념에 대한 인식의 공통분모를 마련하고 장기적으로 인식론적 공동체를 마련하는 것이 필요하다.⁸⁵⁾ 군비통제에 대한 남북한의 인식론적 차이를 줄이기 위한 방안의 하나로 노르웨이나 스웨덴, 오스트레일리아 같은 제3국에서 남북한 군비통제실무자와 학자, 전문가들이 모여 비공개 워크숍을 개최하는 것도 고려될 수 있다. 이러한 비공개워크숍은 군비통제의 역사와 사례, 개념, 기술적·절차적 문제 등에 대한 이해를 도모함으로써 군비통제협상에서 접근방식상의 차이를 줄이는데 기여할 것이다. 또한 국제기구나 제3국, 연구기관 등을 통해 북한의 연구기관 및 관련 전문가들에게 군비통제관련 자료를 제공함으로써 이 문제에 대한 북한관련자들의 지식획득을 지원할 수도 있다.⁸⁶⁾

(3) 인도적 신뢰구축

인도적 신뢰구축은 인명보호나 기본권보호 등 인도적 이유에서 여러 분야에서 신뢰조성과 협력의 분위기를 축적하는 것을 의미한다. 우선 비무장지대에 특별 회랑지대를 설치하는 방안이 있다. 비무장지대는 남북한간 인적·물적 교류를 어렵게 하는 장애요인이다. 남북경

85) James Macintosh, "Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension," International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic of Korea, The Korean Association of International Studies, June 16-17, 1995, p 6.; 인식론적 공동체(epistemic community)란 "특정 영역에서 전문지식과 능력을 인정받고 있으며 관련 영역이나 이슈분야에서 권위있는 주장을 하는 전문가들의 초국가적인 연계망"을 의미한다. Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), p. 3.

86) Chung-in Moon, *Arms Control on the Korean Peninsula: Domestic Perceptions, Regional Dynamics, International Penetrations*, pp. 162~163.

협의 경우 인적·물적 교류가 해상교통로나 제3국을 통해 이루어짐으로써 시간적 손실과 경제적 손해가 엄청나다. 이러한 점을 감안하여 3차 4자회담에서 회담개최국인 스위스정부는 비무장지대내 인도적 회랑(humanitarian corridor)을 설치하여 인적·물적 교류를 촉진시킬 것을 제안하였다. 예를 들면 비무장지대내에 이산가족 상봉을 위한 통로, 인도적 지원, KEDO 사업 및 경협물자 수송, 금강산 관광사업 개발 등을 위한 목적에서 물자 및 인원의 이동통로를 개설할 수 있다.

또한 해상에서의 재난방지 및 구조를 위한 협력방안을 모색할 수 있다. 해상에서의 재난방지 공동훈련이나 재난시 인명구조를 위한 공동훈련은 인도적 이유에서 필요할 뿐만 아니라 신뢰조성의 밑거름이 될 수 있다. 예를 들면 동해안과 서해안의 접경지역에서 어로작업을 둘러싸고 분쟁이 발생하거나 해상재난시 협력방안을 모색할 수 있다.

그리고 연평해전에서 나타난 바와 같이 서해상에서 군사분계선을 둘러싸고 분쟁이 발생하는 것을 감안, 합정간 공동신포 규정을 만드는 방안을 강구해야 한다. 동서독의 경우에도 루빅만에서 동서독의 경계선이 확정되지 않아서 어선간에 분쟁이 자주 발생함에 따라 해상에 부표를 설치하고 루빅만에서 상호 자유어로활동에 관해 합의하였다.⁸⁷⁾ 남북한의 경우에도 서해의 해상경계선의 확정문제와 이 지역에서 공동어로활동에 대해서 협의해야 할 것이다. 이 경우, 기본방향에 대해서는 4자회담 「긴장완화 분과위원회」에서 논의하고, 구체적 실행계획에 대해서는 「남북군사공동위원회」에서 협의하도록 해야 할 것이다.

87) 서독의 동서독 국경위원회 의장이었던 Gunther Pagel 박사와의 인터뷰, 1998. 11. 11.

나. 2단계: 군사적 신뢰구축

접촉창구 개설과 인도적 신뢰구축분야에서 어느정도 성과가 있을 경우, 4차회담 「긴장완화분과위원회」는 본격적으로 군사적 신뢰구축 조치에 대해서 협의해야 할 것이다. 군사적 신뢰구축조치만으로 북한의 대남군사력 우위를 변경하거나 북한의 기습공격능력을 약화시키는 데에는 한계가 있다. 또한 신뢰구축조치는 이를 검증하는데 수반되는 어려움 및 비용에 비해 이를 위반하기가 비교적 용이하다는 문제점도 지니고 있다. 그리고 신뢰구축조치들을 실행에 옮긴다고 해서 자동적으로 전쟁 가능성이 감소하거나 적대세력간의 불신과 상호위협이 줄어들지는 않는다.

그럼에도 불구하고 신뢰구축조치들은 남북한 상호의 군사력상황에 대한 정보를 공유하게 함으로써 군사적 공격가능성을 제한하고, 상대방의 군사적 공격이 있을 경우, 이를 사전에 탐지할 수 있으며, 향후 군비통제를 위한 협상창구를 제공한다든 의미를 지니고 있다. 더욱이 남북한과 같이 군사적 대립과 상호불신이 뿌리깊은 경우, 시범적 신뢰구축조치만이라도 긴장완화에 도움을 줄 수 있다. 그리고 신뢰구축 조치의 목록이나 구체적 내용보다 중요한 것은 신뢰구축조치를 탐색하고 협상하고 주도하며 이해하는 과정에서 정책결정자와 전문가, 일반인들 사이에 신뢰구축의 필요성에 대한 공감대가 형성된다는 점이다. 안보문제에 대한 개념과 접근방식에 있어서 변화가 발생하지 않는 한, 단순히 신뢰구축조치를 통해서 정보교환 및 군사활동에 대한 투명성이 증대된다고 하더라도 군사적 긴장이 자동적으로 감소되지는 않는다.⁸⁸⁾

88) James Macintosh, "Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension," International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic of Korea," The Korean Association of International

유럽에서 실시된 신뢰구축조치들을 종합적으로 검토할 때, 100여가지 이상의 신뢰구축조치는 대체로 정보 및 통신에 관한 신뢰구축조치(information and communication CBMs)와 제한적 신뢰구축조치(constraint CBMs)조치로 구분된다. 정보 및 통신에 관한 신뢰구축조치에는 정보조치(information measures, 군병력, 시설, 구조, 활동 등에 대한 정보)와 경험조치(experience measures, 군인사의 교류), 통신조치(communication measures, 핫라인 등 통신수단 확보), 통보조치(notification measures, 특정 군사활동의 사전 통보), 참관조치(observation-of-movement conduct measures, 특정 군사행동의 참관) 등이 포함된다. 그리고 제한적 신뢰구축에는 사찰(inspection measures, 군사력, 시설, 구조, 활동 등에 대한 사찰), 검증조치 촉진(facilitation of verification measures, 효과적인 검증조치), 행동제한조치(activity constraint measures, 도발적 군사행동의 규제조치), 배치제한조치(deployment constraint measures, 도발적인 군사력 배치 금지), 기술제한조치(technology constraint measures, 특정 군사기술과 군사체계의 금지) 등이 해당된다.⁸⁹⁾

이 가운데서 우선적으로 정보 및 통신에 관한 신뢰구축조치가 이행되어야 한다. 그리고 제한적 신뢰구축조치 가운데 초보적 수준의 사찰이나 검증이 실시될 수 있으며, 배치제한조치나 기술제한조치 등은 그 다음 단계에서 고려될 수 있다.

남북한간 우선적으로 이행될 수 있는 군사적 신뢰구축조치에는 「남북기본합의서」 가운데, 군사당국자간 직통전화 설치(13조)와 불가

Studies, June 16~17, 1995, pp. 15~21.

89) James Macintosh, "The Role of Confidence Building in Inter-Korean Security Relations," 1995 ROK-Canadian Arms Control Workshop, *North-Pacific Arms Control: Confidence-Building at a Regional Level*, Hosted by Arms Control Research Center, Korea Institute for Defense Analyses, Korea and The Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, note 5, pp. 17~18.

침이행 및 보장장치와 관련(12조)하여 대규모부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 군인사교류 및 정보교환문제들이 포함될 수 있다. 아울러 「불가침분야 부속합의서」 2장중 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌방지에 관한 후속대책이 필요하다.

군사적 신뢰구축조치가운데 통신부문과 상호통보부문에 대해서는 비교적 남북한간 합의가 용이하다. 그러나 군인사의 교환이나 정보교환 등은 합의가 이루어지기 힘든 부문이다. 군사적 신뢰구축에 관한 항목들이 단기간에 전부 실행에 옮겨지기 힘들 수도 있다. 남북한간에는 다음의 군사적 신뢰구축조치가운데 통신부문과 통보부문 등 몇 가지 선별적 사항이 이행된 뒤 운용적 군비통제에 관한 사항들이 추진될 수도 있다.

(1) 통보

일정규모 이상의 대규모 부대이동과 군사연습을 사전에 통보하는 것은 군사활동의 투명성을 증대함으로써 기습공격의 가능성을 방지하고 상호 군사활동에 대한 예측을 가능하게 한다.

헬싱키최종의정서에서는 25,000명 이상이 참가하는 대규모 기동훈련에 대해서 모든 회원국에게 훈련의 명칭, 목적, 참가국가, 참가군대의 종류 및 병력, 훈련실시지역과 소요기간 등을 21일 전에 통고하도록 하였다. 또한 25,000명 이하가 참여하는 소규모 군사기동훈련에 대해서도 훈련지역 인근의 회원국에게 사전 통보하도록 하였다. 헬싱키최종의정서에 따라 1975년부터 1986년까지 25,000명 이상 군사기동훈련이 총 130회 통보(NATO 70회, WTO 32회, 중립·비동맹 21회)되었다. 그리고 스톡홀름협약에서는 사전통보기준이 보다 강화되어 13,000명 이상의 병력과 300대 이상의 탱크가 참여하는 지상훈련의 42일 이전 통보, 매년 11월 15일 이전 차기 년도 유럽내 군사훈련 실

시계획의 상호교환, 75,000명 이상(2년전) 및 40,000명 이상(1년전) 군사훈련의 사전통보 등이 규정되었다. 스톡홀름협약에 의해 1988~1989년까지 74회의 군사훈련사전통보(NATO 30회, WTO 37회, 중립·비동맹 7회)가 있었다.⁹⁰⁾

한편, 군사활동의 사전통보는 계획된 군사활동의 사전통보와 비계획된 군사활동의 사전통보로 구분될 수 있다. 계획된 군사활동의 사전통보는 다음해의 군사활동을 일정시점(예를 들면 11월 말)까지 통보하도록 하는 것이다. 단일작전 지휘체제하의 지상군, 해군, 공군의 단독훈련이나 합동군사훈련의 경우 일정규모를 초과하는 경우는 통보대상이 된다. 통보내용에는 군사활동의 명칭, 형태별 부대수, 부대별 병력·전차·야포의 수, 군사활동 일정표, 군사활동 지역, 훈련지휘체계 등이 포함될 수 있다. 그리고 계획되지 않은 비상군사활동의 경우 최소한 일정기간(예를 들면 45일 이내)에 통보하도록 하는 방안도 있다. 군사활동의 통보에 대한 신뢰구축이 형성될 경우 훈련 회수, 훈련 시기, 장소, 기간, 이동방향, 이동속도 등 세부사항에 대한 상한선을 합의할 수 있다.⁹¹⁾

남북한의 경우, 신뢰구축의 초기단계에서는 독립된 해군과 공군의 활동을 통보대상에서 제외하는 것이 바람직할 것이다. 이것은 중요한 공격수단이 주로 지상군이며, 해군과 공군은 기동력이 뛰어나 조기경보가 힘들며, 참관이나 검증에도 어려움이 있기 때문이다. 그러나 기습공격의 목적을 띠고 있는 상륙부대나 공수부대의 활동에 대해서는 별도로 엄격한 통보기준을 정해야 할 것이다.

군사활동의 통보기준(통보임계점)은 군비통제협상에서 합의하기가 매우 힘든 분야의 하나이다. 군사활동의 통보기준으로는 병력과 장

90) 이서항, “군축협상의 사례분석과 남북한 군축전망,” 함택영 외, 「남북한 군비경쟁과 군축」, pp. 244~250.

91) 박영호, 「남북한간의 군사적 신뢰구축 방안」 통일원, 「한반도 긴장완화와 평화정착」 (서울: 통일원, 1990), pp. 127~128.

비, 군편제가 종합적으로 고려되어야 할 것이다. 군사활동의 통보기준으로 가변적인 병력이나 장비보다 군편제를 기준으로 하여 사단을 군편제 임계점으로 설정해야 한다. 사단병력수의 차이로 인한 문제점은 병력수 및 장비의 임계점을 고려하여 절충안을 마련할 수 있을 것이다.⁹²⁾

남북한의 경우 군사력 집중에 의한 우발적 무력충돌을 방지하기 위해서 헬싱키최종의정서보다 병력 및 장비의 통보기준을 높게 설정하고 합의위반에 대한 제재를 강화해야 한다. 26,000명 이상 또는 탱크 600대 이상의 규모가 참가하는 기동훈련 및 군사훈련의 경우 45일전에 상호 의무적으로 통고하고, 상기 통고된 군사훈련의 경우 공중 또는 육상 현장검증단의 방문을 허용하며, 이들의 이동 자유 및 자기측 장비 사용 권한을 허용해야 한다. 그리고 상호 2년전에 통고하지 않으면 50,000이상의 군사훈련을 금지해야 한다.⁹³⁾

한편, 미군을 포함하여 남북한 영토 내에 입국하거나 경유하는 제3국의 모든 군사력(해군과 공군 포함)도 사전통보 대상이 되어야 할 것이다. 북한은 특히 한·미합동군사훈련이나 위기발생시 미군의 한반도 추가배치에 대한 사전통보를 강력히 요청할 것이다. 이 경우 외국 군사력의 부대이동 통보임계 시점은 한반도 도착시점으로 해야 할 것이다.⁹⁴⁾

(2) 군인사교류

군인사간 교류는 단기사찰 및 연수와 학술적 교류를 목적으로 한

92) 전성훈, 「한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여」, pp. 169~176.

93) 한용섭, “한반도군비통제 협상대안과 평가,” 「국방학술논총」, 제6집(1992), p. 370.

94) 전성훈, 「한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여」, pp. 177~178.

것으로 상호 군사활동 및 군사전략에 대한 이해를 도모하는데 기여한다. 남북한의 군인사교류는 우선 남북군사공동위원회 대표 및 실무 위원들을 중심으로 실시한다. 그리고 군인사교류에는 각군의 각급 장교, 군사학교의 교육생, 군사전문요원이 해당될 수 있다. 방문기관에는 군부대, 군사연구기관, 군교육기관, 군사박물관 등이 포함된다. 아울러 학술연구나 학술회의 참관을 통해 군인사의 교류가 추진될 수 있으며, 군사훈련 참관과 관련하여 군인사교류가 이루어질 수도 있다. 또한 양측의 군장건일에 초청 방문하는 것과 해군함정의 상호방문도 군인사교류의 한가지 방법이 될 수 있다.

(3) 참관

군사훈련 참관은 군사활동의 투명성과 신뢰성을 증가시킨다는 점에서 중요한 군사적 신뢰구축조치의 하나이다. 헬싱키최종의정서에서 사전통보 대상에 해당하는 군사기동훈련의 경우 옵서버를 초청하도록 규정되었다. 이에 따라 1975~1986년 동안 총 72회의 훈련참관 초청(NATO 50회, WTO 10회, 중립·비동맹 12회)이 이루어졌다. 그리고 스톡홀름협약에서는 17,000명 이상 규모의 지상훈련(상륙작전 및 공수부대의 경우에는 5,000명 이상)에 대해 훈련참관을 하도록 규정되었다. 1988~1989년 동안 33회(NATO 19회, WTO 12회, 중립·비동맹 2회)의 참관초청이 이루어졌다.⁹⁵⁾

계획된 군사훈련에 대한 참관의 경우, 군사활동 개시 45일전에 초청장을 발송하도록 하며, 긴급 군사훈련에 대한 참관초청의 경우, 통보와 동시에 초청장을 발송하도록 해야 할 것이다. 참관자의 수는 10인 내외로 하며, 참석 여부는 초청장을 받은 후 21일 이내에 통보하

95) 이서항, “군축협상 사례분석과 남북한 군축전망,” 함택영, 『남북한 군비경쟁과 군축』, pp. 246~249.

도록 한다. 그리고 군사훈련 참관단에는 남북한의 군인사 뿐만 아니라 주변 4국과 유엔사령부대표 등이 포함될 수도 있다. 참관초청국은 참관단을 위해 브리핑계획, 상황판 준비, 관측장비 제공 등의 편의시설을 제공해야 할 것이다.⁹⁶⁾

팀스피리트훈련과 을지포커스렌즈훈련 등 한·미합동군사훈련도 참관초청대상이 되어야 할 것이다. 미국은 1981년 12월 28일과 1982년 1월 23일 북한과 중국에게 1982년 팀스피리트훈련에 군사참관인을 파견할 것을 제안했다. 1981년 북한을 방문한 미국의 솔라즈(Stephen Solarz)의원이 김일성에게 동 훈련의 참관문제에 대해서 질문하자, 김일성은 흥미 있는 제안이지만 미국이 북한에 대해 대립적 정책을 계속하고 남한에 대해 군사원조를 제공하는 한 어떠한 합의도 불가능하다는 답변을 한 것으로 알려졌다.⁹⁷⁾ 이후에도 미국과 남한은 북한에게 팀스피리트훈련의 수준과, 규모, 시기를 북한측에 통보하고 동 훈련에 참관할 것을 제안하였다. 그러나 북한은 팀스피리트훈련을 참관하는 것은 한·미합동군사훈련의 의미와 주한미군의 존재를 인정하는 결과를 초래한다는 이유에서 군사훈련 참관을 거부해 왔다.

(4) 정보교환

유럽의 상호균형감축협상(MBFR)이 1973년부터 15년동안 400여회에 걸친 회의에도 불구하고 실패로 끝난 중요한 이유중의 하나는 NATO와 WTO간에 제시된 자료에 대한 불신 때문이었다. 따라서 신빙성 있는 자료의 교환이 신뢰구축과 효과적인 군비통제의 중요한 요인의 하나임을 알 수 있다.

96) 남만권, "군비통제 감시 및 검증에 대한 소고," 「국방강론」, 3집 6권 (1994), p. 10.

97) 강성학, "한반도 군축을 위한 신뢰구축 방안," 이호재 편, 「한반도군축론」 (서울: 법문사, 1989), pp. 232~233.

정보교환은 군사력보유 현황, 군사력배치 및 운용현황, 군사비현황 등에 대한 자료를 교환함으로써 상호신뢰를 구축하고 군비통제와 검증에 용이하게 하는 조치이다. 정보교환의 대상자료 가운데 군사력보유현황은 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 여기에는 주요 지상군 부대의 지휘조직·병력·무기체계, 전단·전대급 이상의 해군부대 정보, 비행단·항공단급 이상의 공군·육·해군 항공부대 정보, 동원예비군 정보, 유도무기 정보, 군수지원시설 정보, 군수산업 정보 등이 포함된다. 군사력운용 현황에는 다음해에 계획된 여단급 이상 부대의 병력·무기체계 배치계획에 관한 정보와 특정 주요지역(전방지역, DMZ)의 군사력현황이 해당된다. 그리고 군사비에는 다음해의 군사비총액과 군별 예산 및 항목별 예산내역이 포함된다.

북한은 군사정보교환이 북한의 군사시설 및 군사력에 대한 정보를 공개하고 더 나아가 북한사회의 개방화를 초래할 것이라는 우려에서 정보교환에 반대하는 입장을 보여왔다. 정보교환문제는 북한사회의 전반적인 개혁정도와 밀접하게 관련되어 있는 문제이기 때문에 초보적인 신뢰구축초치임에도 불구하고 상당한 시간을 필요로 하는 사안이다. 또한 남한의 군사상황에 대한 정보는 북한에 비해서 상대적으로 공개되어 있기 때문에 북한의 입장에서는 정보교환에 대해서 소극적인 입장을 지니고 있다. 북한이 정보교환방안을 수용한다고 하더라도 제한된 군사자료만 제공하거나 형식적이고 부정확한 자료만을 제공할 가능성도 있다.

따라서 남북한간 정보교환은 신뢰구축단계와 운용적 군비통제단계, 군비축소단계 등으로 구분하여 추진되는 것이 바람직하다. 이를 위해 군사공동위원회 산하에 「정보교환실무위원회」를 구성·운영하도록 한다. 신뢰구축단계에서는 「국방백서」를 교환하고 여기에 제시된 개괄적인 자료를 교환하도록 한다. 운용적 군비통제단계에서는 군사력 운용상황 및 부대이동, 군사훈련 등에 대한 자료를 교환하되, 특히 비

무장지대의 무장화실태, 배치제한지역 설정에 따른 부대재배치상황 등에 관한 자료의 교환이 중요할 것이다. 그리고 군비축소 단계에서는 무기 및 병력의 현황과 배치, 감축대상 군사력에 관한 정보가 교환되어야 한다. 아울러 각 단계에서 현장검증과 상주감시활동, 항공정찰 등에 필요한 정보가 교환되어야 한다. 그리고 정보교환은 년 1회 실시하되 쌍방향의된 서식에 따른 문서나 영상정보 방식을 택하도록 한다.

한편, 북한은 주한미군의 군사력 현황에 대한 자료를 정보교환 대상에 포함시킬 것을 요구할 것이다. 주한미군의 자료를 정보교환 대상에 포함시킬 경우, 주한미군전력에 관한 정보를 한국 군사력에 포함시켜 교환하는 방안과 주한미군 관련 정보를 단순히 남북한간 신뢰조성 차원에서 교환하는 방법이 있을 수 있다.⁹⁸⁾ 주한미군에 관한 정보교환은 민감한 문제이기 때문에 이것을 한국군사력에 포함시키기보다는 별도의 자료목록으로 제공하는 것이 바람직할 것이다.

(5) 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용

비무장지대에 설치된 군사시설과 무기, 병력을 철수하고 방송시설 및 선전물을 제거함으로써 비무장지대를 비무장화하고 나아가서 이 지역에 산업시설과 문화·체육시설을 건설함으로써 평화지대화하는 것은 비무장지대를 중심으로 한 남북한 군사력의 밀집현상을 완화시키고 긴장완화를 도모하는데 기여할 것이다.

휴전협정 제2조 13항(A)에는 비무장지대의 군비통제방안이 규정되어 있다. 그러나 남북한은 휴전협정을 위반하고 비무장지대 내에 GP와 OP, 방송시설, 철책선, 막사, 기타 시설들은 설치해 놓고 있다. 특

98) 남만권, 김명진, “남북한 정보교환조치의 협의·실천방향,” 「국방강론」, 3집 6권(1994), pp. 127~138.

히 북한은 현재 각종 진지 66개소(28개 박격포 진지, 25개 대공포 진지, 4개 야포진지, 9개 대전차포진지), 3개 갯도, 29.4Km의 지뢰지대, 283개소의 감시소(GP) 및 관측소(OP), 100개소의 방송시설을 설치·운영하고 있다. 남한은 96개소의 GP 및 OP와 10개의 방송시설을 설치하고 있는데, 이것은 수적으로 북한측의 약 3분의 1수준이다.

비무장지대에 관한 문제는 휴전협정에만 규정되어 있으며, 남북기본합의서에는 불가침경계선과 구역(기본합의서 11조)에 관해서만 규정되어 있다. 따라서 휴전체제의 평화체제 전환과정에서 비무장지대의 관리 및 비무장화에 관한 문제가 논의되어야 할 것이다.

비무장지대의 비무장화를 위해서는 우선 비무장지대내의 병력배치, 군사시설, 지형조건, 순찰활동 등에 대한 현황자료를 교환하는 것이 선행되어야 한다. 남북한은 공동조사반을 구성하여 관련 자료를 토대로 모든 군사시설과 기타 시설물들을 대조하고 이것들의 철수방안에 대해 협의해야 한다. 이를 위해 남북군사공동위원회 산하에 「비무장지대 공동조사위원회」를 설치·운영한다. 「비무장지대 공동조사위원회」는 ① 비무장지대내 군사시설에 대한 공동 조사, ② 비무장지대내의 정전협정 위반사항(요새, 거점, 진지, 무장인원 등)에 대한 협의·시정 및 재발방지 대책 마련, ③ 군사분계선 표지물에 대한 공동작업, ④ 군사분계선 및 출입문의 공동관리, ⑤ 군사분계선 통과인원에 대한 상호 보호 및 통제 등의 임무를 수행하도록 한다.

비무장지대의 비무장화는 특정지역을 중심으로 전진 배치된 시설, 장비, 병력을 시범적으로 철거하고 이를 점차 확대하는 방식으로 추진될 수 있다. 시범적 비무장화지역으로는 ① 개성~문산 축선 사이 지역, ② 의정부~철원 축선 사이지역, ③ 강원도지역 또는 동해안지역 등을 선정할 수 있다.

비무장지대를 비무장화한 후 이 지역에 대한 평화적 이용방안은 단계적으로 추진되어야 한다. 기반조성단계에서는 접경지역에 대한

남한의 개발, 국제기구를 통한 생태계 조사, 종합관광 상품 개발 등이 실시될 수 있다. 초보단계에서는 종합적 공동학술조사, 비무장지대내 이벤트 행사 유치, 비무장지대내 공동 농업경영 등을 실시한다. 활성화단계에서는 관광특구개발, 국제적 이벤트개최, 도로·철도 연결 및 비무장지대의 공동개발 확대, 시범적 합작공단 건설 등이 추진될 수 있다. 마지막으로 비무장지대의 평화지대화과 평화시 건설을 추진한다.⁹⁹⁾

이상과 같은 비무장지대의 평화적 이용방안가운데 특히 이 지역에 공장을 건설하거나 발전소건설 등을 통해 북한의 노동력을 이용하고 북한에게 실질적으로 경제적 이익이 되도록 하는 방안은 북한으로 하여금 비무장지대의 비무장화를 수용하도록 하는 유인이 될 수 있다. 따라서 비무장지대의 비무장화와 이후 이 지역에 대한 경제협력방안이 포괄적으로 논의되어야 할 것이다.

한편, 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용문제는 배치제한지역 설정문제와 관련하여 논의되어야 한다. 더욱이 비무장지대의 비무장화로 인해서 지뢰와 탱크저지물, 철조망, 방어벽 등을 제거할 경우, 북한의 기습공격이 용이해진다는 문제점이 있기 때문에 비무장지대의 비무장화는 배치제한지역 설정과 병행되어야 한다.¹⁰⁰⁾

다. 3단계: 북한의 안보위협 제거와 한·미안보관계 변화

북한은 한반도평화정착을 위한 선행조건으로 주한미군철수, 북·미 평화협정 체결, 한반도내 무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지 등을 주장하고 있다. 이 문제들에 대해서 어떻게 타협을 보느냐에 따

99) 제성호, 「비무장지대의 평화적 이용방안에 관한 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995)

100) 한용섭, “한반도군비통제 협상대안과 평가,” p. 375.

라서 4자회담의 전개방향은 달라질 것이다. 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」에서 각각 평화체제전환문제와 신뢰구축문제에 대해서 협의한다고 하더라도 북한이 제기하고 있는 문제를 해결하지 않으면 북한의 합의를 얻어내기 어려울 것이다. 따라서 한반도평화정착을 위한 중·장기과제로서 북한체제의 안전보장과 주한미군의 위상변화, 한미안보동맹의 성격변화 등을 추진하는 것이 필요하다. 이러한 중·장기과제는 한반도의 평화와 안정을 가능하게 하는 여건을 조성할 뿐만 아니라 한반도평화체제 전환에 따른 안보환경변화에 따라서 필연적으로 재조정되지 않을 수 없는 사안들이다.

(1) 북한의 안보위협 제거방안

북한체제의 안전을 보장하는 방법으로는 우선 북·미불가침협정을 체결하는 방안이 있다. 북·미불가침협정은 북한의 북·미평화협정 체결 주장에 대한 대안으로 미국과 북한이 상호 선제공격하지 않기로 약속함으로써 북한의 안보불안을 해소하는 것이다. 그러나 미국이 북한을 상대로 개별적으로 불가침협정을 체결할 이유가 희박하다는 점에서 이 방안의 실현가능성은 낮다.

그리고 북·미수교를 전후하여 북·미우호협력 기본조약이 체결될 경우, 그 속에 북한체제에 대한 선제불공격을 포함하는 방안이 있다. 미국은 북·미제네바합의문에서 북한에 대한 핵선제불공격을 보장하였다. 북·미제네바합의문 3조 1항은 “미합중국이 핵무기를 사용하지 않으며 핵무기로 위협하지도 않는다는 공식담보를 조선민주주의인민공화국에 제공한다”고 규정함으로써 북한이 선제공격하지 않는 한 미국이 핵무기로 북한을 선제공격하지 않겠다는 NSA(Negative Security Assurance)를 보장하였다. 북·미기본조약 가운데 북한에 대한 선제불공격 조항이 포함된다면, 이것은 북한이 무력도발을 하지

않는 한, 재래식군사력에 의해서 북한을 선제공격하지 않겠다는 것을 보장하는 것이다.

(2) 주한미군의 배치조정

비무장지대의 비무장화 및 배치제한지역에 대한 북한의 합의를 얻어내기 위해서 주한미군의 후방배치 문제를 논의할 수 있다. 주한미군을 최소한 판문점의 공동경비구역 및 전방지역에서 철수하여 한강 이남 지역으로 재배치하는 문제를 검토할 수 있다. 이 방안은 주한미군 철수를 주장해 온 북한에게 상당한 선물이 될 수 있으며, 주한미군과 북한군간의 우발적 군사적 충돌을 우려하고 있는 미국이 동의할 가능성이 있다. 이 경우 주한미군의 후방배치에 따른 이전비용 문제가 한·미간 중요사안으로 대두할 것이다. 주한미군의 후방배치와 관련하여 대상이 되는 주한미군의 부분적 철수가 검토될 수도 있다. 이것은 미국의 대동북아 및 대한반도전략이라는 틀 속에서 검토되어야 할 것이며, 그 과정에서 한·미간 긴밀한 정책적 협조가 필요할 것이다.

(3) 한·미합동군사훈련의 조정

북한은 TS훈련을 비롯한 한·미합동군사훈련의 중지를 군비통제방안의 주요 사안으로 주장해 왔다. TS훈련시 북한에서는 전시동원령이 선포되어 전직장이 휴업상태에 돌입하며, 기름부족 상황에서도 대응군사훈련을 하는 등 TS훈련이 북한에게 군사적·경제적으로 커다란 부담이 되어 왔다. 「남북기본합의서」와 「비핵화공동선언」 채택 이후 남북화해·협력분위기 조성을 위해 1992년 TS훈련이 중단되었었다. 그러나 남북합의사항이 이행되지 않고 북한핵문제가 대두됨으로써

1993년 1월 93년도 TS훈련재개가 발표되었으며, 북한은 이를 구실로 핵통제공동위원회를 포함한 남북대화를 전면 중단하였다. 핵문제와 관련한 미·북대화가 진행되는 가운데 94년도 이후 TS훈련이 실시되지 않았다.

신뢰구축이 진행될 경우, 한·미합동군사훈련의 영구중단을 북한에게 양보할 수 있다. 이렇게 되면, 대북억지를 주 목적으로 했던 한·미합동군사훈련은 아·태지역의 질서유지를 위한 지역안보동맹 체제하에서의 합동군사훈련으로 바뀔 것이다. 한국과 미국은 동북아 및 아·태지역에서의 합동군사훈련시 이를 위한 병력제공, 작전협조, 전략협의를 등의 문제를 협의해야 할 것이다. 그리고 1971년 이후 격년제로 실시되고 있는 한·미·일간 합동군사훈련인 환태평양합동훈련(RIMPAC)같이 한·미·일간 및 다른 동맹국과의 합동군사훈련의 중요성이 증가할 것이다.

(4) 한·미동맹체제의 지역안보협력 지향

한·미동맹체제는 평화체제 전환과 직접 관련이 없는 한·미간 쌍무적 문제이다. 또한 미·중국간 국교정상화로 인해 미·대만상호방위조약이 폐기된 것과는 달리¹⁰¹⁾ 미·북국교정상화가 성사된다고 하더라도

101) 한·미상호방위조약과 미·대만상호방위조약에는 “일년의 통고기간이 지난 뒤, 조약의 한쪽 당사자는 조약을 종식시킬 수 있다.”라고 규정되어 있다. 미국의 카터행정부는 동 조약에 근거하여 1979년 미·대만상호방위조약이 일년 뒤 종식됨을 대만에게 통고하였다. 미의회는 1979년 의회의 인식결의안(a sense of congress resolution)을 통해 동 조약의 연장에 대해서 의회와 행정부간 정책협의를 있어야 한다는 점을 요구하였다. 그리고 미상원은 미국과 다른 나라와의 상호방위조약의 종식을 위해서 상원의 동의가 필요하다는 상원의 인식결의안(a sense of the senate resolution)을 통과시켰다. 또한 골드워터(Barry Goldwater)상원의원은 상원의 동의없이 동조약을 폐기하는 것을 방지하기 위해서 연방법원에 제소하였다. 연방지방법정은 골드워터에게 유리하게 판결을 내렸으나 항소법원은 지방법원의 판결을 번복하였다. 그러나 항소법원은 이 판결은 단지 미·대만상호방위조약의 경우에만 해당된다고 함으로써 미국과 다른 나라와의 상호방위조약의 폐기시 의회와

한·미상호방위조약이 자동적으로 폐기될 이유는 없다.

그러나 북한의 대남위협이 감소되고 한반도평화체제가 정착될 경우, 대북억지를 주목적으로 했던 한·미동맹체제를 아·태지역의 평화를 위한 지역안보동맹(regional security alliance)으로 전환하는 방안이 모색되어야 할 것이다.¹⁰²⁾

냉전시대에 한·미동맹체제의 주요 목적이 북한의 위협에 대처하는 것이었다면, 탈냉전시대에는 역내 안정유지와 세력균형자로서의 역할을 해야 할 것이다. 한·미동맹관계는 일본과 중국의 군사대국화를 방지하고 이들간의 군사적 긴장과 대립이 발생하는 것을 억제하는 역할을 할 것이다. 아울러 한·미협력에 의해 러시아의 군사대국화방지를 방지하고 동아시아지역내에서의 영토분쟁이 대규모 분쟁으로 확대될 가능성을 억제해야 할 것이다.

이와 관련하여 한·미상호방위조약도 주한미군의 역할감소를 상정하고 지역안보협력을 지향하는 방향으로 부분적으로 개정되어야 할 것이다. 특히 한·미상호방위조약가운데 한·미동맹의 대상, 운용방식, 주한미군의 역할 등에 관한 내용이 개정대상이 되어야 할 것이다.¹⁰³⁾

특히 한·미동맹의 활동영역에 대한 해석은 핵심쟁점사항이 될 것이다. 한·미상호방위조약 제3조는 한국과 미국이 상대방에 대한 '태평양에 있어서의 무력공격'에 대응하도록 되어있다. 이 조항에 근거하여 한·미안보협력의 범위는 한반도영역을 넘어서 태평양지역으로 확대될

의 협의가 필요한 여지를 남겨 놓았다. Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, "Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea," CRS Report for Congress (November 29, 1994), p. 19.

102) 한·미지역안보동맹의 구체적 내용 및 한국과 주한미군의 역할분담에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance For The Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica: Rand Corporation, 1995), pp. 30-32.

103) 서주석, "21세기 한국의 국익과 한·미안보협력 관계의 조정방향," 『국방논집』, 제33호(1996년 봄), p. 135.

수 있다고 해석될 수도 있다.¹⁰⁴⁾ 그러나 미·일신안보협력의 적용범위와 관련하여 중국이 대만해협의 포함여부에 대해 민감한 반응을 보였던 점을 고려하면, 한·미동맹의 영역이 태평양지역으로 확대되는 것에 대해서도 중국은 반대의사를 표명할 것이다. 따라서 한·미동맹의 활동영역 확대가 대중국위협용이 아니며 아시아·태평양지역의 안정과 분쟁방지를 위한 것이라는 점을 중국에게 설득해야 할 것이다.

그리고 한·미상호방위조약의 개정과 함께 이에 수반된 법적·제도적 장치들을 마련하는 것이 필요하다. 우선 주둔군지위협정(SOFA) 및 전시접수국지원협정(Wartime Host Nation Support, WHNS)도 변화된 한·미동맹의 성격에 상응하여 개정되어야 할 것이다. 아울러 지역분쟁이 발생하였을 경우 한국과 미군은 합동작전을 전개하고 한국은 주한미군에게 일부 기지와 물자, 그리고 전투력을 제공하는 방안이 모색될 수도 있다. 이를 위해 일본자위대와 주일미군간 체결된 「물품·서비스상호 유통협정」(Acquisition and Cross Service Agreement, ACSA 1996. 4. 15)과 유사한 협정이 체결될 수도 있을 것이다.¹⁰⁵⁾

(5) 주한미군의 역할 변화 및 감축

북한은 평화체제전환의 선결조건으로 북·미평화협정 체결과 함께 주한미군 철수를 주장해 왔다. 그런데 북한은 주한미군 철수를 대미 관계개선의 중요한 목표의 하나로 설정하고 있지만, 공식적·비공식적 경로를 통해서 주한미군의 전면철수가 아니더라도 미군철수계획의 발표 및 단계적 철수를 수용할 의사가 있음을 시사했다.¹⁰⁶⁾ 북한이

104) 김성한, “한·미안보협력관계 발전방안,” 「안보학술논집」, 8집 1호 (1997), p. 227.

105) 미·일신안보공동선언과 ACSA에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 강한구, “「미일 안보공동선언」이후 일본의 방위논의,” 「주간국방논단」, 636호 (96-22).

106) 북한이 1993년 4월 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 함께 발표

주한미군철수가 단기기간내에 이루어지기 힘든 문제이며, 주한미군이 대북억제를 위한 것이 아니라 동북아지역의 안정을 유지하는 역할을 하고 있다는 점을 인정할 수도 있다. 또한 북한은 주한미군이 남한의 군사력증강 및 북침을 견제함으로써 북한체제보장의 안전판이 되고 있다고 인식할 수도 있다.¹⁰⁷⁾ 1995년 9월 북한을 방문한 셸리그 헤리슨에 의하면, 북한은 주한미군의 급격한 감축이나 철수가 한국 및 일본의 과도한 대응을 불러 일으킬 수도 있으며, 일본의 군사대국화와 중국의 군사현대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다는 것을 인식하고 있다고 한다.¹⁰⁸⁾

이런 점들을 고려하면, 북한이 평화체제전환 과정에서 주한미군주둔을 잠정적으로 용인할 가능성이 있다. 그리고 북한은 주한미군의 존재를 묵인하는 대가로 미국 및 한국으로부터 다른 사항의 양보를 요구할 가능성도 있다.¹⁰⁹⁾ 또한 북한은 주한미군의 존재를 용인하되, 유엔사의 해체를 통해 주한미군의 성격과 지위를 중립적으로 전환시키는 한편, 주한미군중 지상병력의 일부 철수와 후방재배치를 주장하는 선에서 타협할 가능성도 있다.¹¹⁰⁾

한반도평화체제가 정착된 상황에서 주한미군은 대북억제보다는

한 「4개대담요구사항」에 의하면, 북한은 미군철수가 아니라 “남조선에서 미국을 철수시킬 위치를 표명할 것”을 요구하였다. 김일성은 1994년 재미언론인과의 인터뷰에서 남북한이 10만명으로 병력을 감축한 뒤 자체적으로 방위할 수 있을 때까지 미군의 주둔을 용인할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다. “김영삼대통령각하, 나도 민족보다 더한 우방은 없다고 생각합니다.” 「말」, 1994년 6월호, p. 38.

- 107) 이철기, “통일시대를 위한 한반도 군비통제 및 군축의 새로운 방향 모색,” 한국정치학회, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 「분단 50년과 통일의 전망」, 1995. 11. 11, p. 17.
- 108) 셸리그 헤리슨 카네기재단 연구원의 인터뷰, 「중앙일보」, 1995. 9. 28.
- 109) 김창수, “미·북관계 개선에 따른 한·미안보협력 조정방향,” 「통일연구논총」, 제4권 1호(1995), pp. 67~68.
- 110) 이철기, “4자회담의 쟁점과 과제: 새로운 인식과 접근의 필요성,” 민주평화통일자문회의 주최 세미나, 「평화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여」, 1998. 12. 3.

한반도의 안정을 보장하고 동북아지역의 세력균형을 유지하는 세력 균형자의 역할을 하도록 해야 할 것이다. 한·미동맹이 지역안보동맹 체제로 전환되면, 주한미군은 한국방위의 일부를 담당하는 한편, 한반도 이외 지역에서 사태가 발생하였을 경우 신속대응군의 기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

주한미군의 역할변경과 함께 필연적으로 주한미군의 감축 및 철수 문제가 대두될 것이다. 이 문제는 동북아지역의 역학구도와 미국의 대아시아정책, 그리고 통일한국의 위상과도 밀접하게 관련된 문제다. 주한미군의 진로와 관련해서 주한미군의 완전 철수, 지상군병력의 철수와 해·공군의 잔류, 소수의 지상군병력과 해·공군의 잔류 등의 대안이 검토될 수 있다.

주한미군의 완전철수는 한반도 및 동북아지역에서 힘의 공백을 초래한다는 점에서 바람직하지 못하다. 그리고 지상군병력이 철수하고 해·공군만이 잔류하는 것은 미군의 개입의지를 약화시킨다는 문제점을 지니고 있다. 따라서 최소의 지상군병력과 해·공군이 잔류하는 방안이 절충안이라고 할 수 있다. 이럴 경우, 주한미지상군의 단계적 감축방안이 추진되어야 할 것이다. 아울러 잔류 미군의 후방배치가 추진되어야 할 것이다. 잔류 주한미군은 남한의 후방지역이나 한반도 남단지역으로 배치되는 방안이 검토될 것이다. 그리고 지상군의 감축에 따라 해군·공군 위주로의 전력개편이 추진될 것이다. 또한 주한미군기지 가운데 지상군기지는 축소되고 아·태지역의 지역안보활동을 위해 공군기지 및 항만 인접지역의 기지만 존속될 것이다.¹¹¹⁾

111) 김성한, “한·미안보협력관계 발전방안,” pp. 228-230.; 김창수, “미·북관계개선에 따른 한·미안보협력 조정방향,” pp. 62-78.

4. 대북인센티브

가. 1단계 대북인센티브

4자회담의 단계별 구도에 따라 대화습관의 축적을 중시하는 이 단계에서 북한에게 제공할 수 있는 경제적 인센티브는 민간차원에서의 대북식량 및 의약품 제공 등 인도적 지원이 확대되도록 하는 한편, 정부차원의 대북지원을 확대하는 것이다. 민간차원에서 북한에게 제공하는 식량, 생활필수품, 의약품 등의 지원을 다각화하고 이를 활성화하는 것이 필요하다. 그리고 정부차원에서는 국제식량계획(WFP) 등 국제기구를 통하는 것보다는 남북정부간 대화를 통해서 직접 식량·의약품·비료 등을 지원하도록 해야 할 것이다.

한편, 군사적 신뢰구축조치의 일환으로 핫라인설치에 대해서 미국이 경제제재를 추가로 해제하는 것도 대북인센티브가 될 수 있다. 미국은 미국내 북한자산 동결 해제, 미기업의 해외법인 대북투자 허용, 대북거래시 미국은행 시스템 이용, 대북수입 및 수출 가능 품목 확대 등의 경제제재 해제조치를 취할 것이다. 특히 미국내 북한자산 동결 해제는 대북채권 및 동결 자산 조사, 북한과 청산협상 등의 과정을 거칠 것으로 예상된다.¹¹²⁾ 이와 관련하여 미 재무부 해외자산통제국(OFAC)은 1997년 12월 9일자 연방관보를 통해 북한정부 또는 북한 국영기업에 대해 미국인이 보유하고 있는 채권을 1998년 3월 9일까지 신청하도록 공고하였다.¹¹³⁾ 아울러 미국의 대북제재 추가 해제는

112) 미국내 동결된 북한자산은 북한을 수익자로 하는 상업적 및 비상업적 금융결제와 송금액이 미국은행시스템에 동결되어 있는 것이다. 미국에 동결된 북한자산은 약 1천 4백만 달러로 추산되며, 대부분 은행예금 형태로 존재하고 있고, 부동산, 현금 등의 자산은 전혀 없는 것으로 추정된다. 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 1997년 10월호, pp. 4~5.

113) 「북한뉴스레터」, 1998년 1월호, pp. 7~8.

대북투자 및 무역을 확대하는 데 초점을 둘 것이다.

나. 2단계 대북인센티브

서독은 이산가족 상봉, 정치범석방, 통행자유 확대, 국경통제절차의 완화, 국경지대의 무장해제 등 인도적 분야에서 동독으로부터 구체적 인 양보를 얻어내는 대가로 대동독지불금 일괄지급 및 차관보증을 제공하였다. 서독연방정부는 1963년 이후 총 33,755명의 정치범의 서독인도와 215,019명의 이산가족의 서독이주, 40만명의 이산가족 상봉에 대해 약 35억 DM의 대가를 지불하였다.¹¹⁴⁾ 그리고 1983년 서독연방정부는 10억 DM의 상업차관을 동독에 제공하였으며, 1984년에는 9억 5천만 DM의 상업차관을 제공하였다. 이에 대한 반대급부로 동독은 동독국경선 통제관행과 통행절차를 개선하였다. 그리고 1983년 9월 동독은 경계선지역의 4군데에 배치되어있던 SM-70자동발사장치를 철거하였다. 아울러 동독국경수비대는 54,000개의 SM-70자동발사장치를 모두 철거하고 지뢰를 제거하였으며, 그대신 전기안전장치를 후방에 설치하였다.¹¹⁵⁾

한반도에서 인도적 신뢰구축의 경우에도 북한에 대한 경제지원 및 경제협력사업, 대북차관제공 등을 북한의 양보와 연계하여 실시할 수 있다. 예를 들면 「남북교류협력기금」의 일부분이나 별도의 「대북차관기금」을 조성하여 북한에 차관을 제공할 수 있다.

그리고 비무장지대에 인도적 회랑을 설치할 경우, 해당지역의 비무장화와 도로건설 및 관리에 소요되는 비용을 북한에 지불할 수 있다. 또한 인도적 회랑을 통과할 경우, 동서독의 경우에서와 같이 사람의

114) 독일 내무성차관 Walter Priesnitz의 민족통일연구원 방문 간담회 발표, 1995. 9. 6.

115) 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 「독일경제사회통합에 관한 연구」 (1990), pp. 122~123.

경우 일인당, 물자의 경우 일정한 무게당 통과료를 지불할 수 있다. 이와같이 인도적 회랑의 건설비용 및 통과비용을 제공하는 것은 북한의 호응을 유도할 수 있는 경제적 인센티브이다. 또한 해상경계선을 설정할 경우, 여기에 소요되는 비용을 북한에 제공하는 방안도 고려될 수 있다.

다. 3단계 대북인센티브

평화협정의 내용이 본격적으로 논의되고 군사적 신뢰구축조치에 대한 북한의 협력을 유도하기 위해서 국제금융기관의 대북차관을 보증하거나 「국제금융채권단」에 한국의 해외법인 금융기관이 참여하여 대북차관을 제공할 수도 있다.¹¹⁶⁾ 그리고 북한이 외채부담 능력이 없는 점을 감안하여 국제금융시장에서 북한의 외채에 대한 채권을 확보함으로써 북한의 대외지불 능력을 향상시키고 장기적으로 북한에 대한 채권을 보유하는 방안도 고려될 수 있다.

또한 북한이 IBRD, IMF, ADB 등 국제금융기구로부터의 차관도입과 UNDP를 통한 다자간 경제협력에 관심을 두고 있는 점을 감안하여 북한의 국제금융기구 가입을 측면에서 지원하는 방안도 고려될 수 있다. 대북차관은 대북지원의 기본방향을 인도적 지원으로부터 북한의 발전 잠재력을 향상시키는 개발지원으로 변경하는 것을 의미한다.¹¹⁷⁾ 그런데 미국의 곤잘레스수정안(Gonzalez Amendment)에 의하면 미재무성장관이 IBRD 및 ADB의 미국측 집행이사진에게 미국민의 재산을 몰수한 국가에 대한 지원에 대해 반대투표할 것을 지시

116) 이주열, “남북경제교류 지원과 통화통합구상,” 한국개발연구원, 「남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구」 (서울: 한국개발연구원, 1991), pp. 629~630.

117) Bradley O. Babson, “North Korea Economy Today : North Korea on the Brink”, unpublished paper, 1999. 1.

하도록 규정되어 있다. 또한 미행정부는 국제금융기구의 미국측 집행 이사들로 하여금 국제테러지원국에 대해서는 대출, 금융지원, 기술지원을 반대하도록 하고 있다. 따라서 북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 이 규정과 관련한 미국의 대북제재 조치가 해제되어야 한다.¹¹⁸⁾ 그리고 국제금융기구들은 차관제공의 조건으로 북한의 시장경제지향적 개혁추진, 경제통계 공표, 대외개방정책 추진 등을 요구할 것이다.¹¹⁹⁾

한편, 비무장지대에 설치된 장비와 시설물들을 철거하고 전방배치된 무기와 병력을 후방으로 이동배치하는 데에는 막대한 비용이 소요된다. 여기에 소요되는 비용문제는 북한으로 하여금 무기 및 병력의 재배치에 소극적이게 하는 이유가 될 수 있다. 따라서 비무장지대의 비무장화 및 배치제한지역 설정에 대한 협상시 소요비용의 일부를 남한이 부담하는 방안이 검토될 수 있다.

독일은 구동독지역에 주둔하였던 소련군의 철수 및 재정착비용을 부담함으로써 소련군의 철군을 신속하게 진행시켰다. 1990년 10월 12일 통일독일과 소련은 546,200명에 이르는 소련군의 한시적 독일주둔 조건 및 철군절차에 관한 조약을 체결하였다. 아울러 1990년 10월 9일 소련군의 한시적 독일주둔 및 철수에 따르는 재정적 문제에 대한 과도기 조치에 관한 조약도 체결되었다. 양측은 12개 실무위원회를 구성하여 시장경제조건에 적절한 병참공급의 확보, 주둔군 훈련활동에 관한 조정, 소련주둔군과 그 가족의 독일 법질서 준수, 환경 및

118) An Asia Society Research Project for the Rockefeller Foundation, *Possible Areas of Cooperation with The Democratic People's Republic of Korea*, Appendix D, Restrictions on U.S.-DPRK Economic Interaction. 참조

119) 국제금융기구를 통한 개발지원이 피원조국의 발전전략과 산업정책에 미치는 영향에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 서재진, "한반도 냉전구조 해체를 위한 북한의 호응 및 개혁·개방 유도방안," 통일연구원 주최 학술회의 논문집, 「한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략」, 1999. 4. 8.

부동산문제, 손상에 대한 보상, 관세 및 세금문제, 병력수송문제, 직업전환 교육 대책, 주택건설계획 등에 대해서 협의하였다. 독일은 소련군의 한시적 주둔비용, 귀향운송비, 구소련지역내 주택건설, 직업전환교육 등을 위한 정착비용으로 총 120억 DM를 4년동안 분할 지불하도록 하였으며, 그 가운데 78억 DM는 주택건설, 2억 DM는 직업전환 교육용이며, 30억 DM는 무이자 차관이었다. 그리고 1992년 10월 16일 콜수상과 옐친대통령은 공동성명을 통해 철수병력의 정착기금으로 러시아에게 5억 5,000만 DM를 추가제공하기로 하였다.¹²⁰⁾

남북한의 경우, 북한이 비무장지대의 시설 및 장비를 철거하는 비용을 차관형식으로 제공하고 이 지역에 공단건설시 그 이익금에서 상환하도록 할 수 있다. 그리고 배치제한지역 설정으로 인한 무기 및 병력의 후방이동에 소요되는 비용에 대해서 군인들의 주택건설 등 정착비용의 일부를 무이자 차관으로 제공할 수도 있다.

120) 통일원, 통독과정연구 94-IV, 「독일통일백서」(서울: 통일원, 1994), pp. 28~30.

VI. 협상전략

1. 기본 방향

1971년 이후 400회 이상 있었던 남북대화 및 접촉에서의 협상 경험이나 지금까지 4자회담에 임하는 북한측의 입장에 비추어 볼 때, 향후의 4자회담에서의 협상도 결코 용이하지 않을 것이다. 4자회담을 성공적으로 추진하기 위해서는 회담 본질에 대한 접근과 더불어서 어떻게 문제를 진전시켜나갈 것인가를 결정짓는 협상전략이 매우 중요하다.

북한은 4자회담을 미국과의 회담으로 보고 있으며, 미국과의 관계 개선을 위한 수단의 일환으로 간주하고 있다. 북한이 4자회담에 참여하게 된 것은 미국의 역할이 크게 작용하였다. 따라서 북한에게 4자회담은 방어적 회담의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 방어적 회담에서 북한이 구사하는 협상전술의 특징은 다음과 같다.¹²¹⁾

첫째, 회담준비기에는 회담진행에 필요한 일반원칙의 합의를 유도하는 전술을 구사하면서 일방적으로 유리한 분위기를 조성하려는 전술을 병행한다.

둘째, 회담진행기에는 의제의 전환을 위한 상호 타협전술과 상대방에 대한 양보 요구를 통한 단계별 공세전술을 병행한다.

셋째, 종결기에는 협상지속 가능성 유지를 위한 협상 환경의 전환을 시도하고, 동시에 합의 이행의 기피에 따른 책임전가 전술을 병행하여 구사한다.

지금까지의 북한의 협상전술은 지금까지 진행된 4자회담의 공동성명회, 예비회담 및 본회담 각각에도 적용될 수 있으며, 4자회담 본회

121) 김도태, 「북한의 협상전술 특성 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995), p.

담의 현 진행상황을 4자회담의 목표에 비추어 평가하는 경우에도 적용된다. 예를 들어, 예비회담에서 의제와 관련하여 포괄적인 의제하에 주한미군 철수와 미·북평화협정 체결을 세부 의제로 포함할 것을 주장하고 4자회담에 참여하는 조건으로 북한이 대규모의 식량지원을 한·미측에 요구한 사례는 회담준비기의 특징적 협상전술이라고 할 수 있다. 또한 본회담이 진행되는 과정에서 북한은 주한미군 철수 및 북·미평화협정 체결문제가 “4자회담에 입하는 우리의 원칙적인 입장”이라는 주장을 고수하면서 점차로 분과위 구성과 운영절차 등 형식적인 측면에 합의하는 회담준비기의 협상전술을 보여주었다.

한편, 4자회담에서 미국과 중국으로부터도 협력을 얻어야 하는 어려움을 안고 있다. 미국과 중국도 4자회담의 목적을 한반도에 안정된 평화체제를 구축하는 것에 두고 있으나, 한반도에 대한 자국의 영향력 확대 또는 유지, 미·중 상호간의 견제 등의 수단으로써도 4자회담을 활용하고 있다. 따라서 한국으로서는 미·중의 독자적인 이익을 존중하면서도 한반도 평화체제 구축이라는 1차적인 목적을 달성하기 위한 세심한 협상전략이 요구된다.

이러한 점을 고려하여 4자회담에서 한국측이 구사해야 할 협상전략의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다도 4자회담이 무엇을 목적으로 하는가에 대한 북한의 의심이 해소될 수 있도록 신뢰를 쌓아가는 협상전략이 구사되어야 한다. 즉 북한이 감정적으로 행동하더라도 이성적이어야 하며 한국의 입장을 곡해하더라도 그들을 이해하도록 노력해야 하고, 북한측의 속임수에 대해 맞대응하는 것을 자제하며 한국측의 제안을 무시하더라도 열린 마음으로 받아들이는 것이다.¹²²⁾

둘째, 북한에 대하여 회담에 지속적으로 참여함으로써 이익을 얻

122) 신뢰가 없는 협상자간의 관계구축을 위한 논의로는 다음을 참조바람.
Robert Fisher and S. Brown, *Getting Together: Building a Relationship That Gets to Yes* (Boston: Houghton Mifflin, 1988).

을 수 있다는 참여동기를 부여하고 동시에 미래의 이익을 기대하게 하는 '先 화해조치'를 취하는 협상전략을 구사한다. 先 화해조치의 시행은 협상에 의하는 것보다는 자원동원능력에서 우위에 있는 일방이 일방적으로 취하는 것이 보다 바람직하다.¹²³⁾ 이러한 전략을 사용하는 과정에서 북한측이 한국의 선의(善意)를 값싼 계교로써 인식하지 않도록 유의해야 한다.

셋째, 북한측의 협상진전 의도 여부에 따른 협상전략을 구사하도록 한다. 즉 북한이 단순히 협상국면을 지속하려는 의도를 가지고 있는 것으로 판단할 경우에는 한·미·(중)의 공조하에 일정한 수준의 압박전략을 구사하며, 협상진전에 대한 의도가 파악될 경우에는 협상환경과 여건을 보다 적극적으로 조성하도록 한다. 이러한 전략은 북한측을 다자회담의 행위규범으로 끌어들이므로써 점차로 4자간의 호혜성(상호주의)의 관계를 쌓는데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 의제 설정에 관한 기준을 설정한 후, 실현가능성이 있는 의제부터 우선 협상하도록 한다. 상호 경쟁적 관계에 있는 의제를 지속적으로 제기하는 것은 문제해결의 협상전략이 아니다.¹²⁴⁾ 따라서 의제 설정에 있어서는 북한측의 의제에 대한 완고한 입장을 고려하여 한국측이 최대한 양보가 가능한 범위 내에서 양보 범위를 세분화하여 제시한다.¹²⁵⁾

다섯째, 협상의 목표 및 이익에 대한 입장을 견지하고, 상황에 따른 협상논리를 회피해야 할 것이다. 즉 협상의 진행 상황을 고려하되, 협상의 이익을 중시하는 협상자세를 견지해야 한다.

123) Dean G. Pruitt, "Strategy in Negotiation," in Victor A. Kremenyuk, ed. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991), p. 88.

124) *Ibid.*, p. 84.

125) 물론 처음부터 일방적인 양보를 하는 것은 아니다. 의제에 관한 원칙적인 입장을 견지하면서 상대방 의제와의 경쟁관계 심도의 변화에 따라서 의제의 목표 수준을 낮추는 방식으로 접근하는 것을 말한다.

다음에서는 이러한 기본방향에 입각하여 각 참여국에 대해서 구사할 수 있는 세부 협상전략을 제시한다.

2. 관련국에 대한 협상전략

가. 對북한

첫째, 4자회담의 진전 여부는 미·북간 미사일 협상, 페리보고서에 따른 미국의 대북정책, 한국 정부의 '한반도 냉전구조 해체 구상'에 대한 북한측의 반응 등에 영향을 받을 것이므로, 당분간은 협상들의 제도화에 주력하는 협상전술을 구사하는 것이 바람직하다.

둘째, 북한의 협상전술의 특징중 하나는, 상대측의 의견을 무시하고 자기측의 주장을 일관되게 견지하여 타협이 불가능하다는 입장을 고수함으로써 상대측으로 하여금 양보안을 제시하도록 유도하는 것이다. 따라서 회담이 지연된다고 하더라도 성과에 대한 조금한 기대를 자제하고, 4자회담의 본질에 대한 원칙적 입장을 단호히 견지하고 지속적으로 표출한다.

셋째, 북한측의 미·북평화협정 체결 주장에 대해 한국측의 원칙적 대안을 준비하여 북한의 제안과 비교하여 제시하고, 설득하는 노력을 강화한다.

넷째, 우리측의 양보의 한계선 및 양보가 불가능한 사항을 명백히 제시하여 북한측으로 하여금 한국측의 의도에 대한 왜곡 해석을 줄이도록 해야 한다. 그리고 상황에 따른 응보전략(tit-for-tat)을 활용한다.¹²⁶⁾

126) 응보전략은 다양한 비영화게임(non-zero-sum game) 상황에서 협력을 유도하는 데 매우 효과적인 전략으로 평가되고 있다. Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," in Kenneth A. Oye, ed.,

다섯째, 협상목표와 실현가능성을 연결하여 확고한 회담자세를 견지하고, 북한측의 회담지연, 거짓양보 및 추가 의제제안 전술을 예방하는 노력을 강화한다.

여섯째, 북한의 '先 근본문제 해결' 입장과 한·미·중의 '先易後難' 입장간의 차이를 해소할 수 있는 방안을 강구하여 일괄타결형식으로 북한에 제시한다.

나. 對미국

첫째, 미국은 북한의 4자회담 참여를 유도하기 위하여 북한측에 대하여 상당한 인센티브를 제공하였다. 미국은 4자회담을 북한을 관리하기 위한 수단으로 중시하고 있기 때문에 앞으로도 대북 인센티브를 활용할 것이다, 한국은 인센티브 제공에 있어서 한국측의 부담 능력에 대한 미국측의 협조를 구해야 할 것이다.

둘째, 미국은 4자회담과 유엔사-북한군간 장성급회담을 한반도 현상유지와 대북 개입정책의 채널로 활용, 남북한에 대한 주도권 확보로 자국 이익의 극대화를 추구하려할 가능성이 있다. 장성급회담이 군사문제에 대한 미·북간 hot-line으로 운용될 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 따라서 4자회담의 본질과 당사자원칙이 손상될 수 있으므로, 북한측이 장성급회담을 미·북 평화협정 체결의 중간수단으로 활용하는 것을 단호히 거부하도록 요구한다. 장성급회담을 4자회담 분과위에서 '군사정전위 정상화'(의제)를 위한 수단으로 활용하도록 미국에 요청한다.

셋째, 미국이 장성급회담만으로는 한반도의 군사적 안정을 확보할 수 없다는 판단에서 「긴장완화 분과위」를 통한 신뢰구축조치 마련

등에 주력할 가능성이 있는 바, 우선 추진을 용인하되 「평화체제구축 분과위」와의 균형적인 진행을 요청한다. 분과위별 한·미 실무작업단간에 공동 연구 및 협의채널 형성·가동하고, 협상의 주체는 한국과 북한이라는 바탕위에서 한국측은 「평화체제구축 분과위」에서, 미국측은 「긴장완화 분과위」에서 중점적 역할을 하는 역할분담 방안을 검토할 수 있다.

넷째, 미국은 북한의 미·북평화협정 체결 주장이 불가하다는 입장을 견지해오고 있다. 그러나 미·북관계의 진전됨에 따라서는 미·북평화협정이 양국간의 논의 사항이 될 수 있다. 또한 북한이 4자회담 철수를 강력한 협상수단으로써 활용할 경우에도 바, 한·미공조를 토대로 이러한 원칙이 양보불가선(bottom line)임을 북한측에 주지시키도록 요청한다.

다섯째, 미국은 「평화체제구축 분과위」 의제 선정 기준으로 “각측이 어떠한 의제 제기도 가능”하다는 입장(4차 본회담시)을 보였는 바, 논의의 초점이 흐려질 가능성이 크므로 가급적 평화체제 관련 의제에 한정토록 협조를 요청한다. 한·미 양측의 구상 및 추진 의제에 대한 사전·사후의 협의가 필요하다.

여섯째, 북한이 고위급 회담, 미사일 회담, 유해송환 회담 등 미·북 양자협의 채널을 4자회담(분과위 포함)의 속도조절과 미·북 평화협정 논의를 위한 수단으로 활용하지 못하도록 양자회담의 범위를 북한측에 주지시키도록 요청한다.

일곱째, 의제 및 협의절차 협의과정에서 북한과의 합의 유도를 위해 미측의 지나친 양보 및 반대 급부의 제공을 방지한다. 분과위에서 핵·미사일·경제제재완화·외교관계수립 등 미·북간 쌍무문제는 논의하지 않도록 사전 합의한다.

여덟째, 미국도 중국의 대북한 영향력의 비중을 중시하고 있는 바, 분과위 협의과정에서 중국 변수를 적극 활용할 수 있도록 협력을 강

화한다.

다. 對중국

첫째, 중·북관계가 더 이상 냉전시기에서와 같은 혈맹관계는 아니지만, 양국은 동맹관계를 유지하고 있다. 또한 중국은 회담이 진행되는 과정에서 점차로 따라서 중국이 4자회담에서

둘째, 중국측이 일방적으로 북한을 지원하는 태도에서는 탈피한 것으로 보이는 바, 향후에도 지속적으로 건설적 역할을 할 것을 요청한다. 미국측의 양해 아래 한·중대표 및 실무자간 정례 협의채널의 구축·가동 및 정보 공유 등 협력방안을 강구한다. 여기에는 막후채널을 통한 상호 공감대 확산도 고려할 수 있다.

셋째, 중국측이 의제에 대한 접근방법으로써 한·미와 함께 '쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근(先易後難)' 원칙을 제시하고 있는 점을 활용하여 우리측의 주장과 논의 의제가 그 원칙에 부합함을 부각한다. 그러나, 중국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 제반 분야에서의 논의 필요 주장에 대해서는 4자회담의 근본성격에 부합하지 않음을 설득한다.

넷째, 중국이 4자회담이 미·북 주도의 회담으로 진전되는 것을 견제할 것이므로 분과위 논의과정에서 중국측의 구체적인 대안제시를 적극적으로 요청한다. 중국측의 협력을 유도하기 위해서 우리측의 기본구상 및 의제 등 분과위 대강(大綱)에 대해 사전 브리핑 및 협의를 통해 협력을 유도한다.

VII. 맺음말

4자회담은 제안된 이후 본회담이 진행되기까지 1년 8개월이 걸렸다. 또한 본회담이 진행되면서도 분과위 구성이나 기본적인 운영절차와 같은 형식을 마련하는데 1년 이상의 시간이 소요되었다. 그리고 아직까지도 남북한의 입장이 첨예하게 대립함으로써 4자회담의 본질 문제에는 접근하지 못하고 있다. 그만큼 4자회담은 시간과 인내를 요구하면서도 그 성공여부가 여전히 불투명한 상태라고 할 수 있다.

그러나 4자회담은 한반도 정전체제의 핵심적 당사자들인 남북한과 미국, 중국이 처음으로 함께 참여하는 회담이라는 점, 그 자체만으로도 중대한 의미를 가진다. 또한 한반도문제의 ‘국제화’를 수용하면서도 한반도문제에 대한 남북한의 주도적 역할이 실질적으로 공식화됨으로써, 민족자결의 원리에 따라 한반도문제의 ‘한반도화’의 가능성을 시험할 수 있는 자리이기도 하다.

지구상에 유일하게 남아 있는 한반도상의 냉전구조는 한국측의 일방적인 노력만으로 해체될 수는 없다. 북한측의 적절한 호응이 있어야 하며, 미·중을 비롯한 한반도문제 이해국들로부터 한국의 정책에 대한 적극적인 지지와 협력이 있어야 한다. 한반도 냉전구조 해체의 중요 요소인 평화체제의 구축을 위한 4자회담도 목표가 달성되기 위해서는 4자가 그 필요성에 대하여 높은 수준의 공감대를 가지고 있어야 한다. 지금까지의 회담 진행과정과 결과를 두고 볼 때, 4자는 한반도의 안정과 평화라는 원칙론에 대해서는 공유점을 가지고 있으면서도 각자의 국익에 따라 접근하는 양태를 보여주고 있다. 한국은 4자회담의 과정을 한반도 안정화정책이나 평화통일정책과 연계된 것으로 보는 반면, 북한은 대미관계 개선을 위한 하나의 채널로 보면서 당면한 체제위기를 탈피하기 위한 수단으로 간주하고 있다.¹²⁷⁾ 미국은 4자회담을 동북아에 대한 개입정책의 일환으로서 북한체제의 안

정을 유지시키면서 자국의 영향권 속으로 끌어들이려는 대화채널로 인식하고 있으며, 중국은 미국의 대북 영향력 확대를 견제하면서 한반도문제에 대한 자국의 역할을 증대하려는 수단으로 보고 있다.

탈냉전시대에 들어서 각 나라들이 과거보다도 더욱 더 자국의 이익을 중시하고 관철시키려는 데 주력하고 있는 현 국제정세 속에서 4국이 각자의 입장에서 4자회담을 대하는 것은 당연한 현상이다. 따라서 한국의 입장에서는, 4자회담의 효율적인 추진을 위해서는 참여국들의 이익을 반영하면서, 그 속에서 한국의 이익을 확보해 나가는 슬기로운 지혜가 요구된다.

그리고 동북아시아에서 다자간 안보협의체의 형성 가능성에 대한 부정적 평가가 있음에도 불구하고, 지역국가들은 점차로 그 필요성에 대해서는 공감대를 형성해나가고 있다. 이러한 점에서 4자회담은 한반도문제의 해결을 위한 것이 기본적인 목표이지만, 동북아 다자안보협력의 발전을 지향하는 데 중요하게 기여할 수 있음을 부각시키는 적극적인 외교적 노력이 있어야 할 것이다. 서독이 유럽의 통합구도 속에서 분단관리를 성공적으로 수행하고, 중국적으로 동맹국 미국의 적극적인 협력과 주변국의 이해를 얻었다는 사실은 4자회담에 임하는 한국측이 항상 교훈으로 간직해야 한다고 말해도 지나침이 없다.

4자회담 목표 달성을 위한 한국의 외교적 노력이 성공적으로 수행되기 위해서는 국내적 차원에서 4자회담이 왜 필요한가에 대한 학문적, 정책적 콘센서스가 확고하게 이루어져야 할 것이다. 4자회담을 언제, 누가, 어떠한 상황에서 제안했는가는 더 이상 중요하지 않다. 또한 북한의 완고한 입장 견지를 타할 수만도 없다. 의도하던 의도하지 않던간에 북한은 변하고 있다. 남북관계 개선이 국가의 지속적인 발전을 위해 필요하다는 데에 동의한다면, 한반도의 구조적 유산인

127) 박영호, "한국의 대북정책 추진 현황과 남북한 정치·안보관계에 대한 함의," 『사회과학논총』, 제11집 (서울: 성신여자대학교, 1998), p. 193.

분단의 극복을 위한 다양한 수단중에서 4자회담도 일익을 담당할 수 있는 유용한 대안이다. 남북간 문제는 분단 반세기의 현실이 말해주는 것처럼 어떤 획기적인 방안이 문제를 해결해줄 수는 없다. 마찬가지로 지금까지 4자회담의 성과가 기대에 미치지 못한다고 해서 실망하거나 비판만을 할 일도 아니다. 4자회담을 어떻게 추진할 수 있는가에 대한 다양한 논의가 더욱 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 강원식 외. 「한반도 평화체제 구축방안」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 곽태환 외. 「한반도 평화체제의 모색」. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 김도태. 「북한의 협상전술·특성 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단 편. 「독일경제사회통합에 관한 연구」. 서울: 통일원, 1990.
- 문홍호. 「중·대만의 통일정책 비교연구」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 민족통일연구원 편. 「4자회담과 한반도 평화」. 서울: 민족통일연구원, 1997. 4.
- 박영호. 「한국의 대미 통일외교전략」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 신상진. 「등소평 사후 중국의 국내정세와 한반도정책 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- _____. 「한반도평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략」. 서울: 통일연구원, 1998.
- 이현경. 「미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 이호재 편. 「한반도군축론」. 서울: 법문사, 1989.
- 전성훈. 「한반도 군비통제방안 연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 제성호. 「비무장지대의 평화적 이용방안에 관한 연구」. 서울: 민족통

- 일연구원, 1995.
- 통일원 편. 「한반도 긴장완화와 평화정착」. 서울: 통일원, 1990.
- _____. 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」. 서울: 통일원, 1990.
- _____. 「독일통일백서」, (통독과정연구 94-IV). 서울: 통일원, 1994.
- 한국개발연구원 편. 「남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구」. 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 함택영 외. 「남북한 군비경쟁과 군축」. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1992.
- Auton, Graeme P. (ed.). *Arms Control and European Security*. New York: Praeger Publishers, 1989.
- Carter, Ashton B., William J. Perry, and John D. Steinbrunner. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992.
- Carlsnaes, Walter and Steve Smith. *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage Publications, 1994.
- Cossa, Ralph A. (ed.). *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures*. Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1995.
- Deutsch, Karl W. et al., *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Fisher, Robert and S. Brown. *Getting Together: Building a Relationship That Gets to Yes*. Boston: Houghton Mifflin,

1988.

Garthoff, Raymond. *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.

Grieco, Joseph M. *Cooperation among Nations*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

Groom, A.J.R. and Paul Taylor. (eds.). *Frameworks for International Co-operation*. London: Pinter Publishers, 1990.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1968.

Krasner, Stephen D. (ed.). *International Regime*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Mack, Andrew and John Ravenhill. (eds.). *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*. Boulder: Westview Press, 1995.

_____, Andrew and Paul Keal. *Security and Arms Control in the North Pacific*. Sydney: Allen and Unwin, 1988.

Merkel, Peter. *German Unification in the European Context*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1993.

Mitchell, C. R. *The Structure of International Conflict*. New York: St. Martin's Press, 1981.

Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle

- Books, 1966.
- _____. *The Functional Theory of Politics*. London: Martin Robertson, 1975.
- Moon, Chung-in. *Arms Control on the Korean Peninsula: Domestic Perceptions, Regional Dynamics, International Penetrations*. Seoul: Yoonsei University Press, 1997.
- Munch, Ingo Von and Andres Buske. (eds.). *International Law: The Essential Treaties and Other Relevant Documents*. New York: Walter de Gruyter, 1985.
- Ninkovich, Frank. *Germany and the United States: The Transformation of the German Question since 1945*. New York: Twayne, 1995.
- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha. *A New Alliance For The Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*. Santa Monica: Rand Corporation, 1995.
- Ruggie, John Gerard. (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Szabo, Stephen F. *The Diplomacy of German Unification*. New York: St. Martin's Press, 1992.
- Zelikow, Philip and Condoleeza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

2. 논 문

- 강성학. “한반도 군축을 위한 신뢰구축 방안.” 이호재 편. 「한반도군축론」. 서울: 법문사, 1989.
- 강한구. “「미일 안보공동선언」 이후 일본의 방위논의.” 「주간 국방논단」. 636호(96-22). 서울: 한국국방연구원, 1996.
- 곽태환. “한반도 평화체제 구축: 4자회담.” 곽태환 외. 「한반도 평화체제의 모색」. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 김동성. “4자회담 전개과정과 향후 전망.” 「한반도 군비통제」. 25호. 서울: 국방부, 1999. 8.
- 김명기. “평화체제 구축에 관한 이론적 개관.” 곽태환 외. 「한반도 평화체제의 모색」. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 김성한. “한·미안보협력관계 발전방안.” 「안보학술논집」. 8집 1호 (1997).
- 김용호. “북한의 대미접근과 4자회담 전략.” 민족통일연구원 편. 「4자회담과 한반도평화」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 김창수. “미·북관계 개선에 따른 한·미안보협력 조정방향.” 「통일연구논총」. 제4권 1호(1995).
- 남만권. “군비통제 감시 및 검증에 대한 소고.” 「국방강론」. 3집 6권 (1994).
- _____, 김명진. “북한 정보교환조치의 협의·실천방향.” 「국방강론」. 3집 6권 (1994).
- 류재갑. “정전체제의 평화체제 전환문제.” 「평화논총」. 제1권 제2호 (1997 가을·겨울).
- 문정인. “남북한 신뢰구축: 그 가능성과 한계.” 함택영 외. 「남북한

- 군비경쟁과 군축. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1992.
- _____. “김대중정부와 한반도 평화체제 구축.” 「국가전략」, 제5권 2호 (1999).
- 박영호. “남북한간의 군사적 신뢰구축 방안.” 통일원 편. 「한반도 긴장완화와 평화정착」. 서울: 통일원, 1990.
- _____. “한국의 대북정책 추진 현황과 남북한 정치·안보관계에 대한 함의.” 「사회과학논총」, 제11집. 서울: 성신여자대학교, 1998.
- 박종철. “미·북군사관계와 한반도군비통제의 포괄적 추진방안.” 「국가전략」, 제2권 2호 (1996 가을·겨울).
- 백진현. “휴전협정체제의 대체에 관한 연구.” 통일원 편. 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」. 서울: 통일원, 1991.
- _____. “남북한 평화체제구축의 과제와 문제점.” 「분단 50년과 통일의 전망」 (광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회 논문집). 서울: 한국정치학회, 1995. 11. 11.
- 서재진. “한반도 냉전구조 해체를 위한 북한의 호응 및 개혁·개방 유도방안.” 「한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략」 (통일연구원 주최 학술회의 논문집, 1999. 4. 8).
- 서주석. “21세기 한국의 국익과 한·미안보협력 관계의 조정방향.” 「국방논집」, 제33호 (1996년 봄).
- _____. “4자회담 개최시 한반도평화체제 구축문제와 남북군사협상.” (통일원 남북회담사무국 세미나, 1996. 5. 21).
- 양현수. “동북아 안보협력체 논의의 개념적 재구성.” (한국정치학회 춘계학술회의, 1999. 4. 24).
- 유병화. “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구.” 통일원 편. 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」. 서울: 통일원, 1990.
- 유호열. “한반도평화체제 구축과 4자회담: 현황과 과제,” 「IRI 리뷰」.

- 제2권 3호 (1997년 가을).
- 이삼성. “한반도 평화체제의 비전과 요건: 3단계 평화과정의 개념.”
곽태환 외. 「한반도 평화체제의 모색」. 서울: 경남대학교 극
동문제연구소, 1997.
- 이서항. “군축협상의 사례분석과 남북한 군축전망.” 함택영 외, 「남북
한 군비경쟁과 군축」. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1992.
- 이장희. “Helsinki(인권규정)이 분단국가에 주는 의미.” 「통일문제연구
」. 제1권 3호 (1989 가을).
- 이주열. “남북경제교류 지원과 통화통합구상.” 한국개발연구원 편. 「
남북한 경제관계 발전을 위한 부문별 과제연구」. 서울: 한국
개발연구원, 1991.
- 이철기. “4자회담의 쟁점과 과제: 새로운 인식과 접근의 필요성.” 「평
화와 통일, 민족화해의 남북관계를 향하여」 (민주평화통일자
문회의 주최 세미나 논문집, 1998. 12. 3).
- _____. “통일시대를 위한 한반도 군비통제 및 군축의 새로운 방향
모색.” 「분단 50년과 통일의 전망」 (광복 50주년 기념 남북한
관계 학술대회 논문집). 서울: 한국정치학회, 1995. 11. 11.
- 차두현. “한반도 4자회담의 새로운 접근법: 역내 다자안보대화의 교
훈을 중심으로.” 「한반도 군비통제」. 제25집. 서울: 국방부,
1999. 8.
- 통일학연구소 편. “조·미관계와 한(조선)반도 정세를 말한다” (재일동
포 군사·외교평론가 김명철 선생 대담록, 1999. 4. 28).
<http://www.onekorea.org/research/t27.html>.
- 한용섭. “한반도군비통제 협상대안과 평가.” 「국방학술논총」. 제6집
(1992).
- 한호석. “미국의 4자회담 제안을 어떻게 볼 것인가.” 「통일논의」. 제

- 12호 (1996. 5).
- Asia Society. "Possible Areas of Cooperation with The Democratic People's Republic of Korea." Asia Society Research Project for the Rockefeller Foundation.
- Axelrod, Robert and Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions." in Kenneth A. Oye. (ed.). *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Babson, Bradley O. "North Korea Economy Today : North Korea on the Brink." unpublished paper, 1999. 1.
- Bhagwati, Jagdish. "Regionalism versus Multilateralism." *The World Economy*. vol. 15, no. 3 (September 1992).
- Caporaso, James A. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations." in John Gerard Ruggie. (ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Choi, Kang. "Inter-Korean Confidence-Building." *Asian Perspective*. vol. 20, no. 2, (Fall-Winter 1996).
- Cox, Robert W. "Multilateralism and World Order." *Review of International Studies*. vol. 18 (1992).
- Duffield, John S. "German Security Policy after Unification," *Contemporary Security Policy*. vol. 15, no. 3 (December 1994).
- Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and

- International Policy Coordination." *International Organization*, vol. 46, no. 1 (Winter 1992).
- Kim, Byung Hong. "North Korea's Perspective On The U. S.-North Korea Peace Treaty." *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 13, no. 4 (Winter 1994).
- Krasner, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables." in Stephen D. Krasner. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Lee, Seoksoo. "The Anatomy of the Korean Conflict: Its Genesis, Process, and Management." unpublished Ph. D. dissertation, University of Kentucky, 1993.
- Mack, Andrew. "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects." *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. XI, no. 2 (Summer 1992).
- Macintosh, James. "Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension." paper presented at the International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic of Korea. The Korean Association of International Studies, June 16-17, 1995.
- _____. "The Role of Confidence Building in Inter-Korean Security Relations." paper presented at the 1995 ROK-Canadian Arms Control Workshop on North-Pacific Arms Control: Confidence-Building at

- a Regional Level, hosted by Arms Control Research Center, Korea Institute for Defense Analyses, Korea and The Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada.
- Park, Tong Whan. "Bilateralism vs. Multilateralism: Challenges to U.S. Diplomacy in the Four-Party Talks." paper presented at the seminar organized by The Korean Association of International Studies and Korea Institute for Maritime Strategy, October 15, 1999.
- Pruitt, Dean G. "Strategy in Negotiation." in Victor A. Kremenyuk. (ed.). *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.
- Robert A. Manning, "The U.S. Position and Policy Toward the Four-Party Talks." 민족통일연구원 편. 「4자회담과 한반도 평화」 (제7차 국제학술회의 발표논문집). 서울: 민족통일연구원, 1997. 4.
- Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." in John Gerard Ruggie. (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Stein, Arthur A. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World." in Stephen D. Krasner. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Tow, William T. "The Future of Multilateralism in the Asia-Pacific: The Korean Peninsula as a 'Test Case'."

Kwang Il Baek. (ed.). *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia*. Seoul: The Korean Association of International Studies, 1999.

Zhou, Xing-Bao. "China's Perspectives and Position about the Proposed Four-Party Talks." 민족통일연구원 편. 「4자회담과 한반도 평화」 (제7차 국제학술회의 발표논문집). 서울: 민족통일연구원, 1997. 4.

3. 기 타

정부 문헌

「남북대화」

「통일속보」

「월간 북한동향」

Davis, Zachary S. Larry A. Niksch and Larry Q. Nowels. "Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea." CRS Report for Congress. November 29, 1994.

Department of Defense, Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington, DC: US GPO, February 1995.

Office of International Security Affairs.
The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region. November 1998.

Kartman, Charles. *Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs*. U.S. Senate, July 8, 1997.

Lowenthal, Mark M. "Preventive Diplomacy: Prospects and Issues." CRS Report for Congress. March 25, 1993.

신문, 잡지 등

「로동신문」

「말」

「북한뉴스레터」

「연합통신」

「조선중앙통신」

「중앙일보」

「한겨레신문」

「한국일보」

Washington Post

「毎日新聞」

<부록> 4자회담의 전개과정

1996. 4.16 한·미정상, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담
제의
1997. 3. 5 한·미·북 참여, 3자 공동설명회 개최(뉴욕)
1997. 4.16~21 3자 공동설명 후속협의를(뉴욕)
- 북한, 원칙적 수락의사 표명 및 「3+1」형식 회담
제의
1997. 5.30~6 한·미·북 3자 실무협의, 추진일정 및 식량지원 문제
협의
1997. 6.30 한·미·북 차관보급 3자협의(뉴욕)
- 4자회담 예비회담 일정(97.8.5, 뉴욕) 합의
1997. 8. 5~7 1차 예비회담(뉴욕)
- 본회담 시기, 장소, 대표수준, 진행방식, 소위원회
설치(본회담 협의) 등 합의
- 한국, '한반도 평화체제 수립문제'와 '긴장완화와
신뢰구축 문제'를 포괄적인 두 의제로 제의
- 북한, '조선반도와 그 주변 지역의 미군철수'와
'조·미 평화협정 체결'을 의제로 제의
1997. 9.18~19 2차 예비회담(뉴욕)
- 본회담 의제 협의, 성과없이 종료
- 한국, '한반도 평화체제 수립과 긴장완화에 관한
제반 문제'를 단일 의제로 제의
- 북한, '남과 북이 한반도 외부로부터 군사장비
도입 금지'를 추가 의제로 제의

- 1997.11.10~ 남·북·미·중 4자 실무협의 및 후속 협의
- 3차 예비회담 일정('97.11.21, 뉴욕) 합의
- 1997.11.21 3차 예비회담(뉴욕)
- 본회담 일정(97.12.9, 제네바), 의제(한반도 평화체
제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제) 합의
- 1997.12. 9~10 1차 본회담(제네바), 4개항 '의장성명' 합의·발표
- 차기 회의 의장국은 중국, 한국, 북한, 미국순
- 2차 본회담 '98.3.16 제네바 개최
- 2월 중순 북경에서 특별소위원회 소집
- 특별소위원회에서 본회담 논의 사안들을 검토, 본
회담에서 심의하도록 건의
* 북한, 한국 국내정치일정(김대중 대통령 당선)
을 이유로 98.1 미국에 특별소위원회 개최 일방
적 취소 통보
1998. 2. 6 4자 실무협의(뉴욕)
- 4자회담 준비회의('98.3.14, 제네바) 개최 및 2차
본회담 일정(3.16~21) 합의
1998. 3.14 4자회담 준비회의 및 수석대표 비공식회의
- 회담 진행(기조발언, 개별 협의, 각국 입장 피력
순), 좌석배치(중국, 북한, 한국, 미국순) 합의
- 한·미의 '先 분과위 구성'과 북한의 '先 세부의제
채택' 대립

1998. 3.16~21 2차 본회담(제네바), 합의없이 종결
- 한국의 '先 분과위'(평화체제, 긴장완화 및 신뢰구축) 구성과 북한의 '先 세부의제'('주한미군 철수'와 '조·미 평화협정 체결') 확정 주장 대립
 - 북한, 「한반도 평화체제 구축 분과위」 설치에 동의하면서도 '주한미군 철수'와 '조·미 평화협정 체결'을 세부의제로 포함할 것을 주장
1998. 9.10 북·미간 뉴욕 고위급회담, 3차 본회담 개최 합의
- 1998.10.21~24 3차 본회담(제네바), '공동 발표문' 합의·발표
- 2개 분과위(한반도 평화체제 구축, 한반도 긴장완화) 구성 합의, '분과위 설립 및 운영에 관한 각서' 채택
 - * 중국, 한·미의 '先 분과위 구성, 後 의제 논의' 지지
 - 4차 본회담 '99.1.18~22 개최, 차석대표급 준비회의 '99.1.17 개최
- 1999.1.18~23 4차 본회담(제네바), 2개 분과위 가동, 분과위 운영절차 합의
- 분과위 운영절차관련, 4개 합의사항
 - * 모든 분과위 활동, 전원합의원칙하에 진행
 - * 각측이 모든 의견을 자유롭게 발표
 - * 합의실패시, 분과위원장회의
 - 전체회의 또는 수석대표회의 상정
 - * 분과위 전원합의로 전체회의 보고(서면보고 원칙)

- 그러나 의제관련 합의도출 실패, 추후 논의키로 합의
 - * 북측의 '先 근본문제 해결'(미·북 양자평화협정, 주한미군 철수문제 의제 선정) 주장과 한·미·중의 '先易後難' 입장 대립
 - * 중국측, 정치·경제·사회분야 등을 포함, 포괄적 접근방식 주장
- 5차 본회담 4. 12 제네바 개최 합의

1999.4.24~27 5차 본회담(제네바), 성과없이 종료

- 의제에 대한 입장 대립 지속
 - * 긴장완화분과위, 북측은 주한미군 철수문제를 의제로 채택 요구
 - * 평화체제분과위, 북측의 '先 평화협정주체 결정' 주장과 한·미측의 '先 평화협정 내용 논의' 주장 대립
- 6차 본회담 8월중 제네바 개최 합의

1999.8.5~9 6차 본회담(제네바), 의제 대립 지속, 성과없이 종료

- 한국측, 「남북평화합의서」 체결 제의
- 북측, 미군철수문제와 미·북평화협정 체결 용단 촉구
- 평화체제분과위,
 - * 북측, '先 평화협정 주체결정' 주장, 형식과 함께 내용논의 용의 표명
 - * 한·미측, '先 평화협정 내용 논의' 주장
- 7차 본회담 일정 미합의

최근 발간자료 안내

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	채성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	저	6,000원
96-22	한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의	공저	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이현경	저	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원
96-29	한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03	경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	저	7,000원
97-04	중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호·배정호·신상진·조한범	공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상	옥태환·김수암	공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표	저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱	저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로	저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순	저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜	저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕	저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민	저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영	저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계	정영태	저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중	저	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영	저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호	저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘	저	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영윤	저	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일의교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 군통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	육태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵지대창설	전성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
99-07	「사회적 시장경제질서」의 구동동 지역 적용에 관한 연구	김영운	저	7,000원
99-08	김정일의 퍼스낼리티·카리스마·통치스타일	김성철	저	5,000원
99-09	북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁 전망	오승렬	저	5,500원
99-10	북한의 강성대국 건설: 경제부문 중심	최수영	저	5,000원
99-11	전환기의 북한 사회통제체제	이우영	저	5,000원

99-12	북한의 지역자립체제	김병로	저	7,000원
99-13	남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향	조한범	저	4,500원
99-14	클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로	김국신	저	4,000원
99-15	북한의 사회심리 연구	서재진	저	5,000원
99-16	전환기의 대북정책: 포용과 억지의 병행전략	홍관희	저	4,000원
99-17	4자회담의 추진전략: 「분과위」 운영방안을 중심으로	박영호·박종철	공저	7,000원
■ 북한인권백서				
	북한인권백서 1996	육태환·전현준·계성호의	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	육태환·전현준·계성호의	공저	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로·송정호	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1998	최의철·송정호	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1999	최의철·서재진·계성호의	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·계성호의	공저	\$9.90

북한인권백서 2000		제성호·최의철·서재진의 공저	7,000원
■ 연례정세보고서			
96	통일환경과 남북한 관계: 1996~1997		6,000원
97	통일환경과 남북한 관계: 1997~1998		5,000원
98	통일환경과 남북한 관계: 1998~1999		5,000원
99	통일환경과 남북한 관계: 1999~2000		6,500원
■ 학술회의 총서			
96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책		7,000원
96-02	탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화		9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망		9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망		7,500원
96-05	남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망		7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망		8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화		6,500원
97-02	분단비용과 통일비용		7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경		7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근		8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법		4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망		7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여		9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?		7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점		5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망		6,500원

98-05 남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06 법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01 한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02 한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03 한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04 남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
■ 통일문화시리즈	
96-01 통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02 통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
■ 논총	
통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of 7,000원
Regime Sustainability

97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, 6,500원
and Proposals

■ 기타

북한의 위기상황인식에 관한 연구

목정균 저 5,500원

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://ku.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년 이후 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

