

4者회담

양현수 / 통일정책연구소 연구위원

머리말

기고 지루한 협상을 거친 4者회담 본회담이 1997년 12월 9일에 개최된다. 이는 한미 양국 대통령이 지난 1996년 4월, 이 회담을 제의한 지 1년 8개월만의 일이다. 회담 제의 이후, 강릉 잠수함 침투 사건, 아에 대한 북한의 '사과', 황장엽 노동당 비서의 망명, 장승길 이집트 주재 북한대사의 망명 등 회담의 전망을 불투명하게 한 사건들이 있었으나, 마침내 본회담 개최의 결실을 맺게 된 것이다. 본회담이 열린다 해도 이제까지와 마찬가지로 지루한 힘겨루기가 장기간 전개될 가능성이 높은 만큼, 이 본회담을 위한 준비 작업을 분석하고 평가하여 앞으로의 변화를 전망해볼 필요가 있다.

4者회담 준비 과정

우선 1996년 4者회담 제의 이후 경과를 간단히 돌아본다. 4者회담 제의 이후 북한은 이를 '검토중'이라고 공식적으로 반응하여 4者회담을 간단히 거부하지는 않을 것임을 시

사했다. 그러나 북한은 4者회담 본회담 개최를 즉각 받아들이지 않고 4者회담 제의에 대한 '설명회'를 요구함으로써 예비 접촉, 설명회, 예비회담이라고 하는 수많은 예비적인 단계를 거치며 지리하고 반복적인 접촉과 타협 과정이 시작되었다. 1996년 9월 강릉 잠수함 침투 사건 발생으로 회담 개최 전망이 급속히 어두워졌다가 12월 북한측이 비록 모호한 표현이기는 하였으나, 공식적인 사과문을 발표함으로써 다시 설명회 개최 준비가 진전, 1997년 3월 5일 최초의 '4者회담 공동 설명회'가 개최되었다.

이 설명회에는 중국이 제외되었고 회담 제안자인 한국과 미국측이 북한측에 4者회담 제의의 배경, 한반도평화체제의 기본 구상 등을 설명했으며, 북한측은 미국·북한간 평화협정 체결 문제가 4者회담의 주 의제 가운데 하나가 되어야 한다고 종전의 주장을 반복했다. 또 북한측은 북한을 제외한 한국·중국·미국간에는 정식 외교 관계가 성립되어 있는 반면, 북한은 미국과 정상적인 외교 관계를 가지고 있지 못한 점을 들어, 4者회담 참가국들 가운데 북한이 이른바 '지위의 불평등' 문

제를 가지고 있다고 주장하였다. 미국과의 관계 개선에 대한 구체적인 전망을 4차례 회담 개최의 전제 조건으로 제시한 것이라 볼 수 있다.

공동설명회는 4월과 6월 두 차례 더 열렸다. 4월 16일부터 21일까지 개최된 2차공동설명회는 1차설명회에서 있었던 한미 양국간의 '설명'에 대한 북측의 답변을 듣는 형식이었다. 북측은 일단 4차례회담의 기본 정신에 원칙적인 동의를 표명했으나 한반도의 평화체제 구축은 북미간에 논의할 문제라는 입장을 고수했으며, 6월 말에서 8월 초까지 50만 내지 60만 톤의 식량 지원을 요구했고, 한미와 북한측이 우선적으로 회의를 개최하고 중국을 나중에 참가토록 하는 이른바 '3+1' 회담을 제의했다. 이에 대해 한미측은 4차례회담 개최 이전 식량 지원은 할 수 없다는 입장을 고수한 채로 회담이 종결되었다. 이 설명회 진행 과정에서 북한측은 본국의 훈령을 받지 못했다는 이유로 여러 차례 회담을 연기시킴으로써 북한측 입장 정리의 난맥상을 노출했다.

6월 30일 열린 세번째 설명회에서 북측은 본회담 개최 일자의 합의건과 식량 제공 약속의 교환을 제시하였으나, 한미측은 이 요구를 거부하였고 다만 인도적 긴급 구호 성격의 식량 지원은 계속 검토하겠다는 입장을 표명했다. 이에 북측은 식량 지원에 대한 한미의 행동을 지켜보겠다고 하면서 8월 예비

중국측 대표가 참가하여 4자가 모두 모인 예비회담은 8월, 9월 그리고 11월 세 차례 개최되었다. 이 예비회담은 그 구체적 성과 문제는 차치하고라도 1954년 제네바정치회담 이후 40여 년만에 처음으로 한반도 관련 당사국이 한자리에 모이는 역사적 의미를 가진 것이었다.

회담의 개최에 합의하였다.

중국측 대표가 참가하여 4자가 모두 모인 예비회담은 8월, 9월 그리고 11월 세 차례 개최되었다. 이 예비회담은 그 구체적 성과 문제는 차치하고라도 1954년 제네바정치회담 이후 40여 년만에 처음으로 한반도 관련 당사국이 한자리에 모이는 역사적 의미를 가진 것이었다.

8월 5일 개최된 1차예비회담에서 4개국 대표는 개최 시기(예비회담 종료 후 6주 이내), 대표 수준(장관급 또는 장관에게 보고하는 고위급), 운영 절차(본회담 사회 4개국간 윤번제), 장소(제네바) 등에 잠정 합의하였으나, 8월말 발생한 장승길 이집트 주재 북한 대사의 망명 사건때문에 9월로 예정된 2차예비회담의 개최 여부가 불투명하게 되었다. 장승길 대사의 망명 과정에 미국측 정보 기관이 깊숙이 간여한 것으로 알려졌고, 이에 따라 북한측은 장 대사의 송환을 요구하며 미국에 대한 항의의 표시로 8월 27일 예정되었던 북미간미사일회담에 불참하였다. 또한 북한측은 9월 15일로 예정되어 있었던 2차예비회담에 불참할 것을 시사하였다.

북한측의 이러한 반발에 대해 미국측은

8월 5일 개최된 1차예비회담에서 4 개국 대표는 개최 시기, 대표 수준, 운영 절차, 장소 등에 잠정 합의했으나, 8월말 발생한 장승길 이집트 주재 북한대사의 망명 사건때문에 9월로 예정된 2차예비회담의 개최 여부가 불투명하게 되었다. 미국에 대한 항의 표시로 8월 27일 예정의 북미간미사일회담 불참과 8월 15일 예정의 2차예비회담 불참 시사 등에 대해 미국측은 식량 지원과 경제 제재 완화라는 '당근'을 제시하였다.

식량 지원과 경제 제재 완화라는 '당근'을 제시하였다. 9월 10일과 11일 중국 북경에서 열린 북미준고위급회담에서 미국측은 지속적인 식량 지원을 위한 예비적 단계로 미국 정부 차원의 식량사정조사단을 10월말 북한에 파견하기로 약속하였다. 이제까지의 미국의 식량 지원이 민간인 차원에서 그리고 국제 기구를 통해서 이루어진 것임에 비해, 앞으로 미국 정부 차원의 직접 지원이 있을 것임을 시사하는 조치였다. 미국측은 또한 현재 동결 상태에 있는 미국내 북한 자산의 해제를 위한 예비 조치로 미국인들이 보유 중인 북한 채권에 관한 조사를 실시하기로 북한측에 약속하였다. 미국인의 대북 채권 조사는 북한의 미국내 자산 동결 해제의 전 단계에 진입했다는 의미와 함께 미국이 북한과의 협상 이면에서 누누이 강조한 4측회담의 이익이 구체화됐다는 의미를 아울러 갖는다. 동결 자산이 풀릴 경우 연락사무소 개설과 운영 경비 등을 조달할 수 있다는 북한으로서는 미국의 변화를 긍정적으로 평가, 4측회담에 더욱 긍정적으로 임하게 되리라는 기대에서 미국은 이러한 제의를 하였으며, 미국은 실제로 2차예비회담 개최 하루 전

인 9월 17일 미국인 보유 북한 채권 조사를 발표하였다. 식량 지원 문제 역시, 2차예비회담이 끝난 뒤 10월 14일 미국 정부 관계자를 대동한 토니 홀 하원의원이 북한을

방문하고 10월말 7 명의 식량조사단을 파견하여, 미국측은 북한측에 일종의 성의를 표시하였다. 이러한 미국측의 양보에 답하여 북한측은 장승길 대사 망명 사건을 더 이상 4측회담과 연계시키지 않을 것을 약속하였다. 결국, 북한측은 장 대사 망명 사건에 관해 양보하는 대신, 미국측의 식량 지원 및 경제 제재 조치 완화라는 양보를 받아낸 셈이었다.

미국과 북한의 이러한 양자간 협의를 거친 끝에 성사된 2차예비회담(9월 18, 19일)에서는, 한미측이 "북한이 본회담을 수락할 경우 대규모 식량 지원에 나서겠다"고 약속함에 따라 본회담 개최 자체에 대한 쟁점은 사라지는 것처럼 보였다. 본회담 개최 자체와 식량 지원 문제를 직접 연계시키고자 한 북한측의 요구를 한미 양국이 상당 부분 수용한 것이라 볼 수 있다.

그러나 이번에는 본회담에 상정될 의제 문제를 둘러싸고 이견이 노정되었다. 한미측은 '한반도평화체제 수립 문제'와 '긴장 완화 및 신뢰 구축 문제'를 양대 의제로 제의한 반면, 북한측은 '주한 미군 철수 문제', '북미평화협정 체결 문제', '외부로부터의 군사 장비

도입 금지 문제' 등 세부적인 의제를 제외했다. 북측이 제시한 의제들은 사실 북한측이 과거 수십 년간 줄곧 주장해온 것이기 때문에 나름대로의 논리적 일관성은 가지고 있었으나, 한미측이 식량 지원 문제를 본회담 개최

와 직접 연계시키자는 북한측의 주장을 이제까지 반대하다가 수용하기로 결정한 직후, 다시 북한측이 새로운 문제를 제기하는 것에 대해 북한측의 4者회담 자체에 대한 성실성 여부를 의심하게 되었다. 결국, 한미측은 주한 미군 철수를 본회담의 의제로 채택할 것을 거부했으며 한반도의 평화 구도 정착이라는 포괄적인 의제를 계속 주장하여 2차예비회담은 결렬되었다. 미국측 수석 대표는 "더 이상의 예비회담은 무의미하다"며 "본회담 수락 여부를 확실히 정한 뒤 알려달라"는 일종의 최종 통보를 북한측에 전달했다.

그러나 외형적으로 북한측과 한미측의 입장 차이가 분명하고 4者회담 본회담의 성사 여부가 불투명하게 보였지만, 북한측과 미국측은 다양한 경로를 통하여 양측의 입장 조절을 시도한 것으로 보인다.

한국과 미국은 주한 미군 철수에 대한 북한측의 요구에 대해 분명한 반대 의사를 표명했으나, 이 문제를 4者회담 개최 여부에 핵심적인 이슈로 부각시키는 것을 기피했다.

미국과 북한의 양자간 합의를 거친 끝에 성사된 2차예비회담(9월 18, 19일)에서는 한미측이 북한의 본회담 수락 경우 대규모 식량 지원을 약속함에 따라 본회담 자체에 대한 쟁점은 사라지는 듯했으나, 본회담 상정 의제를 둘러싼 이견이 노정되었다. 즉, 한미측의 주한 미군 철수를 본회담 의제로의 채택 거부와 한반도 평화 구도 정착 주장으로 2차예비회담은 결렬되었다. 3차예비회담은 11월 21일 열렸는데, 2차예비회담의 성과없는 결렬로 본회담 개최 전 마지막 각국의 입장 조절을 위한 것이다. 2차예비회담의 의제 문제를 제외한 본회담 관련 사항의 합의로 12월 9일 본회담이 열리게 되었다.

한국과 미국측이 북한의 미군 철수 문제를 본회의 의제로 하는 데 분명히 반대하면서도 이 반대 입장을 뚜렷하게 부각시키지 않고 결국 북한측의 자진 철퇴로 유도한 데는, 북한측이 이 제의가 하나의 본회담 수락 시기 조절용 카드라고 인식하였기 때문이다. 북한의 입장에서 볼 때, 식량 문제에 대한 이슈가 어느 정도 타결되어 나름대로 식량 지원에 대한 한미측의 의도를 확인하였으나, 4者회담 개최 시기를 10월 초로 예정된 김정일의 총비서직 승계 이후로 늦추고자 하는 의도가 있었던 것으로 분석할 수 있다. 김정일의 총비서직 취임 시기는 2차예비회담으로부터 약 3 주 뒤인 10월 8일이었으며, 이 날짜 이후 4者회담 개최를 결정함으로써 김정일이 총비서로서 4者회담을 성사시키는 나름대로의 업적을 대내외에 과시하려 한 것으로 분석할 수 있다. 그러나 북한측은 본회담 개최시 미군 문제를 다시 제기할 것으로 예상되므로, 적절한 대응 방법이 강구되어야 할 것이다.

3차예비회담은 11월 21일에 열렸다. 당초

4차례회담 준비 과정에서 나타난 특징은 첫째, 4차례회담은 일종의 식량회담의 성격을 띠어가는 특징을 보이고 있다. 연초의 설명회에서부터 예비회담에 걸쳐 북한측은 식량 지원 문제를 4차례회담 개최의 중요한 전제 조건으로 제시하고 있다. 둘째, 4차례회담 준비 과정에서 북한과 미국 양자간의 접촉이 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 설명회와 예비회담 과정에서 난관에 봉착할 때마다 북한과 미국 양측 대표는 별도의 접촉과 협상을 통해 문제를 해결하는 패턴을 보이고 있다.

예비회담은 2 회만 갖기로 하였으나 2차예비회담이 성과없이 결렬되자, 본회담을 열기 전 각국의 입장 조절을 위해 마지막으로 3차 예비회담을 개최한 것이다. 2차예비회담에서의 의제 문제를 제외한 본회담 관련 사항이 합의되었으므로, 의제 문제에 대한 합의를 공식화하고 본회담 일정을 협의하였다. 본회담은 한미측의 요구에 따라 12월 18일 한국의 대통령 선거일 이전인 12월 9일 열리게 되었고, 이는 한국의 현 정부가 제안한 4차례회담 본회의 개최 시기를 한국의 차기 대통령이 확정되기 이전에 잡으려고 하는 것이다.

4차례회담 준비 과정에서 나타난 특징

결국, 1997년 한 해 동안 4차례회담은 세 차례의 설명회와 세 차례의 예비회담을 거쳐 드디어 본회담 첫번째 회의가 열리게 되는 것이다. 그럼 지난 1 년간을 회고하면서 4차례회담의 준비 과정은 어떤 특징을 보이고 있는지 살펴보자.

첫째, 4차례회담은 일종의 식량회담의 성격

을 띠어가는 특징을 보이고 있다. 연초의 설명회에서부터 예비회담에 걸쳐 북한측은 식량 지원 문제를 4차례회담 개최의 중요한 전제 조건으로 제시하고 있다. 북한측은 4차례회담 개최 이전 대규

모 식량 지원 보장을 요구하고 있으며, 미국과 한국측은 이러한 요구에 대해 공식적으로는 이의를 표시하고 있지만 실제적으로는 북한측의 요구에 어느 정도 응하는 모습을 보였다. 한국과 미국은 1997년 들어 이미 50만 톤의 식량을 북한에 주었으며, 미국은 이제까지와는 달리 최초로 정부 차원의 조사단을 파견하여 공식적인 차원의 대규모 식량 원조가 개시될 것임을 북한측에 시사하고 있다. 식량 문제를 하나의 유인책으로 사용하여 북한의 4차례회담 참가를 유도하고자 한다는 것이나, 앞으로 4차례회담 본회담의 진행 과정에서 역시 북한측이 계속 식량 문제를 본회담 진행의 전제 조건으로 요구해올 경우, 4차례회담이 북한측의 식량 공급 장구가 될 위험성이 있음을 지난 한 해 경험을 통해 엿볼 수 있다.

둘째, 4차례회담 준비 과정에서 북한과 미국 양자간의 접촉이 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 설명회와 예비회담 과정에서 난관에 봉착할 때마다 북한과 미국 양측 대표는 별도의 접촉과 협상을 통해 문제를 해결하는 패턴을 보이고 있다. 1996년말 잠수함 사건 당시 사

과문의 작성과 발표에 양측은 긴밀히 협의하였던 것으로 시초로 하여, 8월말 장승길 대사 망명 사건 처리 과정과 9월 2차예비회담 결렬 뒤 사후 관계 조정 및 예정에 없던 3차예비회담 개최 등 사안에

대해 미국과 북한 양측은 한국의 참여를 배제하고 관계 정상화, 경제 제재 조치 완화, 미군 유해 송환, 미사일 회의 현안에 관련된 여러 가지 조건들을 주고 받으면서 4총회담 준비 과정을 주도해나갔다. 이러한 북한·미국 주도의 패턴이 지속된다면 4총회담 본회담이 개최된다 하더라도, 그 진행 과정에서 양국의 협상이 4총회담의 실질적인 부분을 이루고 한국과 중국은 단순히 관망자가 될 위험성이 있다. 결국, 한국과 중국은 회담의 핵심적인 논의에서 제외되고 4총회담의 틀이 북한과 미국간의 관계 개선이라는 아젠다를 진행하기 위한 수단으로 전락될 위험성이 4총회담 준비 과정에서 극명하게 나타났다.

셋째, 1997년 한 해를 돌이켜볼 때 두드러진 변화는 중국의 적극적 참여를 들 수 있다. 중국은 지난 4총회담 제의 이후 다소 관망적인 태도를 견지하고 있었으나, 1997년 들어 예비회담에 적극 참여하는 등 보다 적극적인 태도를 보이고 있다. 특히, 10월말 장쩌민 국가 주석의 방미를 앞두고 4총회담 중국측 수석 대표를 평양에 파견하여 4총회담

셋째, 1997년 한 해를 돌이켜볼 때 두드러진 변화는 중국의 적극적 참여를 들 수 있다. 중국은 지난 4총회담 제의 이후 다소 관망적인 태도를 견지하고 있었으나, 1997년 들어 예비회담에 적극 참여하는 등 보다 적극적인 태도를 보이고 있다. 중국의 역할 증대가 북한을 회담에 끌어내는 데는 도움이 될지 모르나, 결국 한반도 문제가 주변 강대국의 입김에 따라 좌지우지되는 결과가 4총회담이라는 틀 안에서 나타날지도 모른다.

에 대한 중국측의 적극적인 입장을 주지시킨 것으로 알려져, 중국의 압력이 북한이 미군 철수 문제에 대해 일단 유화적인 태도를 보이고 본회담의 주 의제에서 빼는 데 상당한 영향력을 끼친 것으로 평가할 수 있다. 앞으로 개최될 4총회담 본회담에서 중국이 계속 북한에 대해 영향력을 끼칠 수 있을지 주시해야 할 것이다. 중국의 역할 증대가 북한을 회담에 끌어내는 데는 도움이 될지 모르나, 결국 한반도 문제가 주변 강대국의 입김에 따라 좌지우지되는 결과가 4총회담이라는 틀 안에서 나타날지도 모른다.

전망

4총회담은 그 개최 자체를 합의하는 데만 1년 8개월의 시간이 걸렸고, 앞으로 회담을 진행하고 어떤 성과를 거두는 데는 많은 시간이 흘러야 할 것이다. 그러나 이렇게 힘들게 이루어낸 4총회담은 쉽사리 허물어지지 않을 것이라는 예상을 할 수도 있다.

4 개국 모두 4총회담 진행에 중요한 이익

이번 4者회담 본회담의 개최는 '긴 여정의 출발점'에 불과할런지 모른다. 문제는 4者회담에 참여하는 나라간에 4者회담의 궁극적 목적에 대한 합의가 어느 정도 가능한가에 달려 있다. 한반도의 평화체제 구축이라는 목적에 대해 4者가 합의하고 있다면, 앞으로 몇년의 시간이 걸리더라도 또 그 과정에 수많은 곡절과 좌절이 있을지라도 한반도의 평화 구축에 진전이 있을 것으로 기대한다.

을 걸고 있다. 우선 한국과 미국은 회담의 제안자로서 4者회담을 계속 유지하려 할 것이다. 북한은 지난 수년간 미국과의 관계 개선을 자국 생존의 최우선 조건으로 하여 미국과의 대화를 적극적으로 진행시켜나갈 것이며, 이때문에 4者회담이라고 하는 틀을 쉽사리 깨지 못할 것이다. 중국은 4者회담에 초대됨으로 해서 한반도 문제에 정식으로 간여할 수 있는 권리를 미국과 한국으로부터 부여받은 이상, 인정받은 위치를 스스로 버리지 않으려 할 것으로 예상된다.

4者회담의 틀이 이렇게 쉽사리 깨지지 않고 유지될 것이라면 그럼 어떤 가시적인 결과를 가져올 것인가? 짧은 시간 내에 한반도 평화체제 구축의 확고한 결과를 보이기는 어려운 것이나, 한반도의 긴장 완화와 신뢰 구축에는 진전이 있을 것으로 전망한다. 다시 말해, 본회담 의제인 '한반도평화체제 구축과 긴장 완화를 위한 제반 문제'에서 앞부분보다 뒷부분에서 가시적인 성과를 예측할 수 있을 것이다. 항구적인 평화체제의 구축에 앞서 그 전제 조건인 긴장 완화, 그리고 덧붙여 4 개국간의 신뢰 구축에 작으나마 진전을 기대한다.

4者회담의 틀은 국제정치학에서 논의되는 多者主義적 협상의 한 예라고도 볼 수 있다. 두 나라만을 포함하는 양자간의 협상은 이루어지기 쉬운 만큼 결렬되기도 쉽다.

두 나라의 이해 관계가 급변할 수 있기 때문이다. 그러나 다자간의 협상이 이루어지는 경우, 그 다자 가운데 어느 양자간의 협상이 다자 협상 전체를 이끌어가는 주된 동인이 된다 하더라도, 양자를 제외한 협상자들 역시 그 양자간의 협상에 대해 추인하고 보상해야 하기 때문에 양자간의 협상이 어느 정도 타방에게도 납득되는 합리성과 구체성을 가지고 있어야 한다. 합리성과 구체성을 가지는 긴장 완화 및 신뢰 구축 방안이 4者간에 합의된다면 그 합의 사항이 비록 사소한 것이라 할지라도 실현 가능성은 높아지는 것이며, 작은 합의 사항의 실천은 결국 보다 광범위하고 근본적인 문제에 대한 합의의 가능성을 높여줄 것이다.

이번 4者회담 본회담의 개최는 '긴 여정의 출발점'에 불과할런지 모른다. 문제는 4者회담에 참여하는 나라간에 4者회담의 궁극적 목적에 대한 합의가 어느 정도 가능한가에 달려 있다. 한반도의 평화체제 구축이라는 목적에 대해 4者가 합의하고 있다면, 앞으로 몇년의 시간이 걸리더라도 또 그 과정에 수많은 곡절과 좌절이 있을지라도 한반도의 평화 구축에 진전이 있을 것으로 기대한다. **韓**