

제 4 장

한반도 평화정착 추진

제1절 한반도 평화정착 구상 제시

제2절 한반도 평화체제 구축을 위한

4자회담 추진

제1절 한반도 평화정착 구상 제시

우리가 통일을 실현하는 과정에서 무엇보다 중요한 과제는 한반도의 평화를 확고히 유지시켜 나가는 일이다. 평화 없이는 통일된 조국은 물론 민족의 장래도 기약할 수 없다. 따라서 정부는 한반도의 평화를 확고히 유지하는 가운데 북한의 안정적 변화를 유도하여 평화통일을 실현시키는 것을 통일정책의 기조로 삼아왔다.

1953년 체결된 정전협정은 40여년간 한반도에서의 평화와 안정을 유지하는 제도적 장치로서 커다란 역할을 해 왔다. 그러나 정전협정은 최종적인 평화상태가 달성될 때까지 무력행동을 중지하기 위한 순수한 군사적 차원의 조치로서, 이는 한반도가 불안정한 평화상태에 놓여 있음을 의미하는 것이다.

이에 남과 북은 지난 1992년 2월 19일 발효된 「남북기본합의서」 제5조에서 “현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 합의하였다.

그러나 북한은 유엔사측이 군사정전위원회의 유엔사측 수석대표를 한국군 장성으로 임명한 것을 구실로 군사정전위원회 본회의 개최를 거부하고, 1993년 4월 중립국감독위원회 체코 대표단을, 1995년 2월에는 중립국감독위원회 폴란드 대표단마저 강제로 축출하였다. 같은 해 5월에는 판문점 중

립국감독위원회 사무실을 폐쇄하고 공동경비구역 북측지역의 출입을 제한하였다.

또한 북한은 1994년 4월 외교부 대변인 성명을 통해 “현재의 정전협정은 이미 빈 종이장이 되었다”고 강변하면서 미국에 대해 평화협정 체결을 포함한 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 제의하였다. 같은 해 5월에는 군사정전위원회를 대신한다는 명분으로 ‘조선인민군 판문점 대표부’를 일방적으로 설치하였을 뿐만 아니라, 12월에는 중국측으로 하여금 군사정전위원회 대표단을 철수토록 하는 등 정전체제의 무실화를 기도하였다.

북한이 대미 평화협정 체결을 주장하면서 정전협정을 무실화하여 평화와 안정을 크게 위협하는 상황에서 정부는 북한에 대해 정전협정의 준수를 강력히 촉구하면서 한반도의 평화정착을 위한 보다 포괄적이고 종합적인 구상을 제시하였다.

북한의 정전체제 무실화 책동에 대응하고 한반도 평화정착을 위한 노력의 일환으로 김영삼 대통령은 1995년 8월 15일 광복절 경축사에서 ‘한반도 평화체제 구축 3원칙’을 천명하였는바, 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 한반도 평화체제 구축문제는 반드시 남북 당사자간에 협의·해결되어야 한다는 것이다. 한반도의 평화를 지킬 책임은 다름아닌 남북한 당사자에게 있다. 만약 남과 북 어느 한쪽이라도 평화를 지킬 의사가 없다면 한반도의 평화는 보장되지 않을 것이다. 따라서 한반도 평화체제 구축문제는 남북 당사자간에 협의·해결되어야 한다는 것은 너무도 자명한 이치이며, 그래야만 실효성 있는 평화체제가 구축될 수 있다.

둘째, 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」을 비롯한 모든 남북간의 합의사항이 존중되어야 한다는 것이다. 한반도의 평화를 구축하기 위해서는 무엇보다 남북간에 신뢰가 구축되어야 한다. 서로가 상대방의 평화의지를 불신하고 반목한다면 평화는 결코 이룩될 수 없다. 또한 신뢰는 서로 약속한 것을 지키는 데서 생겨나는 것이다.

「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」은 쌍방 총리를 대표로 하는 책임있는 남북당국간의 회담을 통해 남북간의 화해와 협력 그리고 한반도의 비핵화에 합의하고 그 이행·실천을 민족과 세계앞에 엄숙히 약속한 통일의 대장전이다. 또한 이들 합의속에는 한반도의 평화를 실현하기 위한 원칙과 구체적인 방법 그리고 실천과제들이 담겨져 있다. 어떤 면에

서는 남북한이 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」을 성실히 실천해 나간다면 한반도 평화체제는 저절로 구축될 수도 있다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 한반도 평화체제 구축은 관련 국가들의 협조와 뒷받침이 있을 때 그 실효성이 더욱 보장될 수 있다는 것이다. 오늘날 세계는 평화와 안전을 지키기 위한 지역국가들 사이의 협력과 공동노력이 보편화되고 있다. 한반도의 평화는 동북아지역의 평화와 안정, 나아가 세계평화를 이룩하는 데 크게 기여할 것이며, 따라서 주변국가들은 한반도의 안정을 바라고 있다. 이러한 견지에서 남북한이 평화체제를 구축해 나가는 과정에서 필요하다면 관련국가들이 이 과정에 참여하여 남북당사자간의 노력을 촉진하고 지지하며 보장하는 적절한 역할을 할 수 있을 것이다.

이어 김영삼 대통령은 1997년 광복절 경축사에서 ‘평화정착을 위한 4대 원칙’을 제시하여 평화의 참뜻을 분명히 하고 이의 실천을 촉구하였다. 4대원칙의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 평화는 무력포기를 의미한다. 북한은 민족적 범죄행위인 무력도발은 물론 대남 무력 적화노선 자체를 완전히 포기해야 한다.

둘째, 평화는 상호존중을 전제로 한다. 남과 북은 상호 실체를 존중하는 바탕위에서, 진정으로 머리를 맞대고 민족의 모든 문제를 함께 풀어가야 한다.

셋째, 평화는 신뢰구축을 뜻한다. 이를 위해서는 남북기본합의서 등 남북 합의사항이 이행되어야 하며, 남북관계의 새로운 상황에 맞는 합의도 이루어져야 한다.

넷째, 평화는 상호협력위에서 이루어진다. 북한을 실질적으로 도울 수 있는 주체는 바로 동족인 우리뿐이라는 것을 북한당국은 받아들여야 한다.

제2절 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 추진

1. 제의배경과 의의

가. 배 경

평화정착을 위한 우리의 노력에도 불구하고 북한은 미·북간의 평화협정 체결에 대한 미국의 관심을 유도하기 위해 정전체제를 파기하는 조치를 지속적으로 취하면서 한반도의 군사적 긴장을 더욱 고조시키는 도발을 자행하였다. 특히 1996년 2월에는 조선인민군 판문점 대표부 대변인 명의로 당장 미·북간에 평화협정을 체결하는 것이 어렵다면 그 중간조치로서 ‘잠정협정’을 체결하자고 미국측에 제의하기도 하였다. 같은 해 4월에도 조선인민군 판문점 대표부 대변인 명의로 △군사분계선 및 비무장지대 유지·관리임무 포기과 △판문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지 부착 중지를 선언하였다. 그 이후에도 북한은 판문점 공동경비구역 내에 무장병력을 투입하여 무력시위를 벌이고, 군사분계선과 동·서해상에서의 침범을 계속하는 등 정전체제의 근본을 파기함으로써 한반도 불안정 상황을 심화시켰다.

정부는 이러한 상황에서 북한의 일방적인 정전협정 파기행위 및 대미 평화협정 체결주장을 근원적으로 차단하여 한반도의 평화와 안정을 유지하는 동시에 북한이 대화에 응해 올 수 있는 현실적이고 구체적인 방안을 다각적으로 모색해 왔다. 그 결과, 북한의 입장과 현 남북관계 상황 및 주변정세를 고려할 때 한반도 문제의 당사자인 남북한과 정전협정 서명 관련국인 미국과 중국이 참여하는 ‘4자회담’이 현실적이고 합리적인 방안이라는 결론에 도달하게 되었다.

이에 따라 1996년 4월 16일 제주에서 개최된 한·미 정상회담에서 이러한 문제들에 대해 양국정상이 진지하게 논의하고 그 결과를 한·미 공동발표문을 통해 천명하면서 4자회담의 개최를 제의하였던 것이다.

나. 의 의

정부는 4자회담을 제의하면서 새로운 항구적 평화체제 수립은 남북한이 주도해야 한다는 점을 분명히 하였다. 한반도 평화와 관련한 미-북한간 별도협상은 배제하기로 한 한·미 정상간의 합의가 이를 뒷받침하고 있다. 남북한 당사자가 한반도 평화체제 수립을 주도해야 한다는 점을 분명히 한 것은 「남북기본합의서」 제5조의 정신에 입각한 것이다.

공동발표문에 나타난 바와 같이 4자회담에서는 평화문제의 실질적 당사자인 남과 북이 주도적으로 협상을 하고 미국과 중국이 지원하는 형식을 취하게 될 것이다. 즉, 남북한, 미·중 4자가 동시에 참석하지만 실질적인 협의는 남북한 양자간 회담을 중심으로 진행될 것이며, 미국과 중국은 회담의 원활한 운영을 지원하고 보장하는 역할을 수행하게 될 것이다.

4자회담은 한반도의 항구적인 평화정착을 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 것이지만, 광범위한 긴장완화 조치와 신뢰구축 문제도 함께 논의될 수 있을 것이다. 4자회담 제의는 아무런 전제조건 없이 평화체제 구축문제 외에 광범위한 긴장완화 조치도 함께 토의할 수 있다는 ‘열린 협의의 공간’을 제시함으로써 북한이 수용할 수 있는 여지를 최대한 확대하였다. 이러한 점에서 4자회담 제의는 현실적이고 합리적인 평화체제 수립의 기본틀을 제시했다는 데 의미가 있다.

4자회담 제의는 한반도의 역학관계가 근원적으로 변화하고 있는 상황에서 21세기 한반도 질서를 내다보며 우리 주도로 취한 역사적인 조치라고 할 수 있다. 4자회담이 성공적으로 추진되어 한반도에 새로운 평화보장 장치가 마련되면 남북간 긴장완화와 신뢰구축으로 남북관계 진전에 크게 기여하게 될 것이다.

또한 평화체제 구축을 위한 광범한 신뢰구축 조치의 일환으로 식량난 등 북한의 어려움을 근본적으로 해결하기 위한 대북 지원문제도 논의할 수 있다고 밝힌 점은 북한정세의 안정적 관리를 한반도 평화체제의 중요한 요소로 파악하고 있는 정부의 인식을 반영한 것이라고 할 수 있다.

4자회담에서 남북간에 협의한 결과를 미국과 중국이 국제적으로 보장하게 됨으로써 실효성 있는 평화보장 장치를 구축하게 되어 한반도의 공고한 평화정착에 크게 이바지할 것이다. 정부는 4자회담에서 우리의 주도적 역할하에 한반도 평화보장 장치가 마련될 수 있도록 다각적 대책을 강구해 나가는 동시에, 한반도에서 공고한 평화체제가 정착될 때까지는 현 정전협정을 준수해 나가야 한다는 입장을 계속 견지해 나갈 것이다.

2. 4자회담 성립경과

가. 북한의 공동선명회 요구 및 잠수함 침투사건 사과

4자회담 제의직후 북한은 분명한 입장을 보이지 않은 채 ‘검토중’이란

반응을 보이다가 비공식 채널을 통해 미국을 상대로 4자회담 제의에 대해 구체적으로 설명해 줄 것을 요구하였다. 한·미 양국은 북한의 설명요구에 대하여 4자회담이 한·미 양국의 공동제의인 만큼 한·미가 공동으로 설명하겠다는 의사를 전달했다.

그러자 북한측은 “미국 대통령이 4자회담을 제기하여 왔으므로 이 제안에 대해 설명해 줄 것을 미국에게 요구하였다”라고 주장하면서 “남측이 설명회에 참여하려는 것은 상식이하의 행동이다”라고 강변하기도 하였다. 한편, 그 즈음 극심한 식량난에 처하게 된 북한측은 미국에 대해 공동설명회의 참여를 시사하며 식량지원이라는 반대급부를 요구했다. 그러나 미국측은 “북한이 4자회담과 식량지원을 연계하는 데 반대하며, 4자회담 수용과 관련하여 어떠한 약속도 할 수 없다”는 입장임을 강조했다(1996. 7.20, 미 국무부 대변인).

한편, 김영삼 대통령은 북한의 식량문제를 근원적으로 해결하기 위해 4자회담이 시작되면 평화체제구축 문제, 군사적 신뢰구축 문제와 함께 긴장완화 조치의 차원에서 북한의 농업생산성 제고, 수해 농지의 복구, 나진-선봉지구 투자, 남북교역의 확대 등을 추진할 수 있음을 밝혔다(1996. 8.15, 광복절 경축사).

설명회에 대한 양측의 입장이 절충되지 못하고 있는 가운데 북한은 강릉해상에 잠수함을 침투시켜(1996.9.18) 군사적 긴장상태를 고조시켰다. 잠수함 무장공비 침투사건은 북한의 대남 적화노선이 조금도 변하지 않고 있음을 여실히 보여주는 사건이자 우리의 대북 경각심을 다시 환기시킨 사건이었다.

우리정부와 국민은 일치단결하여 북한의 도발행위에 단호히 대처했으며 평화를 수호하려는 확고한 의지를 분명히 하였다. 당초 북한은 명백한 물증 앞에서도 ‘통상적인 훈련중 좌초한 사고’ 등 억지주장을 하면서 우리의 대응을 비난해 왔으나 우리가 확고한 입장을 견지하면서 북한에 단호한 자세를 보이고, 미국 등 국제사회에서도 비난이 고조되자 공개사과와 재발방지 약속을 하지 않을 수 없게 되었다.

북한의 과거 행적이나 태도로 볼 때 북한이 자신의 잘못에 대해 공개적으로 사과한 것은 특이한 일이었다. 이 사건을 계기로 평화를 지키기 위해서는 우리 국민의 단결과 단호한 자세가 얼마나 중요한가를 인식하게 되었으며 평화체제의 수립이 시급한 과제임이 더욱 부각되었다.

나. 공동설명회 개최

북한은 잠수함 침투에 대한 사과성명 발표와 함께 4자회담 공동설명회에 참가하겠다는 뜻을 밝혔다.

1997년 1월 20일 한·미 당국자들은 서울에서 4자회담 공동설명회 개최 방안에 대해 협의하고, “공동설명회를 1997년 1월 29일 뉴욕에서 개최, 한국어를 공용어로 하여 영어통역을 실시, 한국측 수석대표는 송영식 외무부 제1차관보, 미국측 수석대표는 카트만 국무부 부차관보” 등 합의사항을 발표하였다.

그러나 4자회담 공동설명회는 북한측의 일방적인 요청으로 최초예정일에서 두 차례나 연기되다가 1997년 3월 5일 뉴욕 힐튼호텔에서 비로소 개최되게 되었다.

이 설명회에 우리측은 송영식 외무부 제1차관보를 수석대표로 하여, 유명환 북미국장, 권종락 대통령비서실 외교비서관, 이봉조 통일원 제1정책관이 대표로 참가하였으며, 북한측에서는 김계관 외교부 부부장을 대표단장으로, 이근 외교부 미주국 부국장, 한성열 주유엔 대표부 공사, 박명국 외교부 미주국 과장이 대표로 참가하였다.

한편, 미국측에서는 찰스 카트만 국무부 동아태담당 차관보 대리를 수석대표로 하여, 마크 민튼 한국과장, 잭 프리차드 백악관 국가안전보장회의 아주담당 보좌관, 토마스 하비 국방부 한국담당관이 대표로 참석하였다.

비록 4자회담 ‘설명회’라는 형식이기는 하였지만, 남북한과 미국의 당국자들이 공식적으로 한자리에서 만난 것은 분단후 처음이었다. 4자회담 설명회에서는 먼저 각국 수석대표들의 기조발언이 있었으며, 이어서 4자회담 제의에 관한 한·미 양측의 설명과 북한측 질문에 대한 한·미 양측의 답변순으로 진행되었다.

우리측 송영식 수석대표는 먼저 1996년 4월 16일 김영삼 대통령과 클린턴 미대통령이 4자회담 개최를 공동으로 제의하게 된 배경에 대해, 한반도에서의 항구적인 평화체제를 수립하고 남북한의 공동번영을 추구하기 위한 것으로서 여기에는 아무런 전제조건이 없음을 설명하였다. 또한 우리측은 현재의 한반도 상황을 감안할 때 항구적인 평화체제는 남북한 주도로 이루

어져야 하며, 이를 위해서는 무엇보다도 남북간의 긴장완화와 신뢰구축이 우선적으로 이루어져야 할 것임을 강조하였다.

아울러 우리측은 1996년 광복절 대통령 경축사를 통해 밝힌 바 있는 남북경협과 지원조치의 기본방향을 상기시키면서 4자회담에서 긴장완화와 신뢰구축 조치의 일환으로 식량문제를 포함한 남북경협 추진문제도 함께 논의될 수 있다는 점을 설명하였고, 북측이 구체적인 제의를 해올 경우 이를 진지하게 검토할 용의가 있음을 밝혔다.

4자회담의 실무절차 문제와 관련하여 우리측은 공동설명회 종료후 가급적 조속히 4자회담 본회담을 상호 합의하는 장소에서 개최할 것과 회담대표는 장관급을 수석대표로 하고 차관급을 교체수석대표로 할 것을 제의하였다. 또한 회담의제는 ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘남북간 긴장완화 및 신뢰구축 문제’를 양대 의제로 하되 필요시 의제를 세분화하여 토의를 진행할 것을 제의하였다.

한편, 미측의 카트만 수석대표는 금번 설명회가 한반도에서 항구적인 평화정착을 가져올 수 있는 역사적인 계기가 될 것을 희망하고, 이러한 평화정착을 위한 과정이 「남북기본합의서」와 「미·북 제네바 합의문」을 기초로 조속히 개시되기를 기대한다고 언급하였다. 또한 미측은 한반도의 평화정착 문제는 미·북한이 별도로 협상할 문제가 아니며, 어디까지나 직접 당사자인 남북간에 논의되어야 하며 바로 4자회담은 이러한 틀을 제공하기 위한 것임을 강조하였다.

아울러 한·미 양측은 한반도에서 긴장을 완화하고 나아가 항구적인 평화체제를 구축하는 데 있어서 미국의 역할뿐만 아니라 정전협정의 서명당사국인 중국의 참여가 매우 긴요하다는 점을 설명하였다.

이에 대해 북한측은 한반도 평화체제 문제와 관련, 남북간에 이미 불가침 합의가 있으므로, 미·북한간에 평화협정을 체결해야 한다는 기존의 입장을 반복하였다. 북한측 김계관 단장은 한국과 미국측의 설명내용에 대하여 “돌아가서 신중히 품을 들여 연구하겠다”고 언급함으로써 다소간 긍정적인 여운을 남겼다. 이날 접촉에서 김계관은 한중관계와 미북관계의 차이로 북한이 동등한 지위로 4자회담에 참가할 수 있을지에 대한 문제 등 몇가지 문제점을 제기하였다.

다. 공동설명회 후속협의

공동설명회가 개최된 지 한달여 후 북한측의 요청에 따라 1997년 4월 16일 4자회담설명회 후속협의를 뉴욕 유엔프라자호텔에서 개최되었다. 이 협의에 우리측은 송영식 수석대표, 유명환, 권종락, 이봉조 그리고 이수혁 주미대사관 정무참사관이, 북측은 김계관 대표 단장 외 4명, 미국측은 카트만 수석대표 외 4명이 각각 대표로 참석하였다.

이 협의에서 우리측은 4자회담 예비회담을 5월말에, 4자회담 본회담을 6월말에 개최하자고 제의했으나, 북한측은 4자회담 개최는 원칙적으로 수용한다고 하면서도 회의 개최일자를 정하는 데는 반대하였다. 북한측은 오히려 4자회담의 개최를 전후하여 대규모 식량지원을 강력히 요구하였다. 이에 대해 우리측은 4자회담 개최 이전에 식량지원은 불가하며 4자회담이 시작되면 신뢰구축과 긴장완화 차원에서 식량문제를 논의할 수 있다는 입장을 밝혔다.

4월 16일 전체회의 이후 3차례의 실무접촉과 1차례의 비공식 수석대표 접촉을 가졌으나, 북한측은 우리측이 제의한 예비회담과 본회담 개최 시기를 정하는 문제를 수용하지 않았으며, 4자회담 개최전 미국과의 관계개선을 위해 대북 제재조치 완화 및 적대정책 포기 등을 요구하고, 남북한과 미국이 참가하는 3자회담을 진행하다가 적절한 단계에 가서 중국을 참여시키는 ‘3+1’ 형식의 회담을 제의함으로써 4자회담 개최에 또다른 난관을 조성했다.

결국, 북한측이 ‘선 대북식량지원 보장, 후 4자회담 예비회담 개최’ 입장을 고수함으로써 공동설명회 후속협이는 별 진전없이 4월 21일 종료되었다. 그러나 남·북·미 3자는 외교채널을 통해 실무접촉은 계속해 나가기로 합의하였다.

라. 4자회담 예비회담 개최

(1) 예비회담 개최 합의

공동설명회 후속협의에서의 합의에 따라 5월 30일부터 6월 28일까지 남·북·미 3자 실무대표들은 뉴욕에서 접촉 및 전화협의를 갖고 4자회담

개최와 관련된 실무문제들을 논의하였다.

이 실무접촉에서 북한측은 4자회담 예비회담의 개최 등에 동의하면서 북한이 필요로 하는 식량에 대해 한·미가 보장해 줄 것을 다시금 요청하였다. 이에 대해 한·미는 4자회담 참석을 조건으로 하는 식량제공의 사전 보장은 불가하며, 다만 북한의 식량사정이 어렵다는 사실을 감안하여 인도적 긴급 구호 성격의 식량지원은 계속 긍정적으로 검토해 나가되, 정부 차원의 대북 식량 지원은 4자회담 테두리내에서 신뢰구축과 긴장완화 조치의 일환으로 논의할 수 있다고 북한측에 설명하였다.

또한 우리측은 북한측에게 4자회담을 수락하는 것만이 한반도에서 항구적인 평화를 정착시키고 나아가 식량부족 등 북한이 처한 경제난을 극복하는 길임을 꾸준히 설득함으로써 북한측은 마침내 4자회담 예비회담 개최에 호응해 나오게 되었다.

1997년 6월 30일 뉴욕 팔레스호텔에서, 공동설명회와 그 후속협의를 참가했던 남북한 및 미국 대표단은 함께 모여(차관보급 3자협의) 그동안 3자 실무대표간 협의를 통해 논의된 내용들을 최종 확인하고, 중국을 포함하는 4자회담 예비회담을 1997년 8월 5일 뉴욕에서 개최하기로 합의, 이를 공동 발표하였다.

이로써 1996년 4월 16일 한·미 대통령이 제주 정상회담에서 ‘한반도 평화구축을 위한 4자회담’을 공식 제의한 이래 1년 2개월 기간이 지난 시점에서 4자회담 과정이 본격적으로 개시되었다고 할 수 있다.

4자회담의 목적은 남북한간의 긴장완화와 군사적 신뢰구축을 통해 한반도에서 항구적인 평화체제를 구축하기 위한 것이다. 따라서 이번 4자회담 예비회담 개최에 대한 합의는 지난 1953년 정전협정 체결이후 전쟁을 일시 중단한 상태로 44년간 불안하게 유지되어 오던 한반도 평화문제가 이제 본격적인 협상의 테이블에 올려지게 됨을 의미한다.

정부는 북한이 4자회담을 수락하고 예비회담 개최에 합의해 나온 것을 환영하면서 4자회담은 한반도의 항구적인 평화를 정착시키는 과정을 개시하는 것으로서 앞으로 4자회담의 진전은 한반도의 긴장완화와 평화달성은 물론 동북아지역의 평화와 안정에도 크게 기여할 것이라는 기대감을 표명하였다.

(2) 제1차 예비회담

남북한 및 미·중이 참가하는 4자회담 제1차 예비회담이 1997년 8월 5일부터 7일까지 뉴욕, 콜럼비아대학교 국제 및 공공정책대학원 국제회의실에서 개최되었다.

이 회담에 우리측에서는 송영식 외무부 제1차관보를 수석대표로 하여, 유명환 외무부 북미국장, 권종락 대통령비서실 외교비서관, 이봉조 통일원 제1정책관, 유진규 국방부 군비통제관실 차장, 이수혁 주미한국대사관 정무참사관, 전옥현 국무총리실 심의관 등 7명이 대표로 참석하였으며, 북한측에서는 김계관 외교부 부부장을 대표단장으로, 이근 주유엔북한대표부 부대사, 장장천 외교부 미주국 부국장, 박명국 외교부 미주국 과장, 김명길 주유엔 북한대표부 참사관 등 5명이 대표로 참가하였다.

미국측에서는 찰스 카트만 국무부 동아태담당 차관보 대리를 수석대표로 하여, 마크 민튼 국무부 한국과장, 잭 프리차드 백악관 국가안전보장회의 아주담당보좌관, 토마스 하비 국방부 한국담당관, 에릭 존 국무부 한국과 북한담당관, 로렌스 로빈슨 주한 미국대사관 1등서기관 등이 대표로 참석하였다.

한편, 중국측에서는 첸지엔(陳建) 외교부 부장조리(차관보)를 수석대표로 하여, 닝푸쿠이(寧賦魁) 외교부 아주국 부국장, 티엔바오전(田寶珍) 외교부 한국과장, 티엔춘옌(田春燕) 북미·대양주국 1등서기관, 양시위(楊希雨) 주미 중국대사관 1등서기관, 싱하이밍(邢海明) 외교부 한국과 2등서기관 등이 대표로 참석하였다.

제1차 예비회담에서는 4자회담 본회담 개최 시기, 장소, 대표 수준, 소위원회 설치, 회의운영 방식 등에 대해서는 잠정합의가 도출되었으나 가장 큰 관심사항인 본회담 의제문제는 참가국간 입장차이로 합의를 보지 못하고 다음 예비회담에서 논의하기로 합의하였다.

본회담 개최와 관련 합의된 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

- 본회담 개최시기는 예비회담 종료후 대략 6주 이내에 개최하기로 합의한다.
- 대표수준은 4자회담의 중요성을 감안하여 가능한 경우 외무장관들이 참석토록 하고, 여타 본회담에는 고위관리가 대리 참석토록 한다.
- 개최장소는 스위스 제네바로 한다.
- 소위원회 또는 분과위원회 등을 본회담에서 협의하여 설치한다.
- 회담 기간은 사전에 협의하여 정한다.

이같은 실무절차문제에 관한 합의에도 불구하고 본회담 의제문제에 관해서는 ‘한반도 평화체제 수립문제’, ‘긴장완화와 신뢰구축 문제’ 등 포괄적인 양대 의제로 하자는 우리측 입장과, ‘한반도와 그 주변지역의 미군철수’, ‘북·미 평화협정 체결’ 등을 세부의제로 포함하자는 북한측 입장이 맞서 합의에 이르지 못하고 차기 예비회담에서 다시 논의하기로 하였다.

북한측은 제1차 4자회담 예비회담 기간중 개최된 남북한 및 미국 3자 수석대표단 회의에서 4자회담 개최 이전에 대규모 식량지원 보장 등을 계속 요구하였다.

(3) 제2차 예비회담

제1차 예비회담이 끝난 지 며칠이 지난 후 장승길 이집트 주재 북한대사와 그의 형인 장승호 파리주재 무역대표부 참사관 일가족이 미국으로 망명한 사건이 발생하였다. 북한측은 이들 외교관 일가의 망명에 대해 미국측의 공작에 의한 것이라고 비난하는 한편, 이들이 공금을 횡령한 범죄자이므로 미국측은 이들을 북한측에 즉각 돌려보내야 한다고 주장하면서 장승길 망명사건의 해결을 위해 미국과의 협상을 희망하였다

한·미는 4자회담 제2차 예비회담이 당초 합의된 날짜(9월15일로 시작되는 주)에 예정대로 열려야 한다는 데 인식을 같이하고, 제2차 예비회담 날짜를 9월 18일, 19일 양일간으로 하고 필요시 9월 22일에 추가회의를 가질 것을 북한측에 제의하기로 하였다.

9월 10일 북경에서 개최된 미·북 협의에서 북한측은 장승길 망명사건에도 불구하고 4자회담 제2차 예비회담을 9월 18일에 개최하는 데 동의함에 따라 이를 중국에 통보, 4자회담 제2차 예비회담이 9월 18일 뉴욕 콜럼비아대학에서 열리게 되었다.

제2차 예비회담의 대표는 지난 1차 예비회담의 대표들이 대부분 그대로 참석하였으며, 교체된 대표는 중국대표단중 티엔바오전(田寶珍) 대신에 화병(關華兵) 신임 한국과장, 싱하이밍(邢海明) 대신에 장천강(張承剛) 한국과 3등서기관이, 미국대표단중 로빈슨 대신에 로버트 칼린 국무부 정보조사국 부과장이었다.

제1차 예비회담에서 본회담 개최와 관련된 실무적인 문제들이 대부분 합의되었으므로 제2차 예비회담에서는 본회담의 의제문제만 해결되면 되었다. 그러나 제2차 예비회담의 첫날회의에서 북한측은 1차회담시 제의한 2개의제(한반도와 그 주변지역으로부터의 미군철수, 미·북 평화협정 체결) 외에 ‘남과 북이 한반도 외부로부터 군사장비 도입 금지’를 본회담 의제에 추가해야 한다고 주장함으로써 의제문제 토의에 난관을 조성하였다.

우리측은 각자가 세부적인 의제를 제시하기 시작하면 의제만 가지고도 회담이 무한정 계속될 가능성이 있으므로 실무절차를 논의하기 위한 예비회담에서는 본회담의 의제를 일반적이고 포괄적으로 채택하는 것이 바람직하다고 강조하였다. 또한, 북한측 입장을 고려한 대안으로서 ‘한반도 평화체제 수립과 긴장완화에 관한 제반 문제’라는 단일의제를 제시하고 북한측의 수락을 촉구하였다.

한편, 미국측은 우리측의 의제 제의에 전적으로 동의하면서 북한이 내놓은 세부 의제는 본회담 개최 이전부터 어떤 결과를 예단하고 있는 것으로 절대 수용할 수 없음을 강조하였다. 또한 중국측도 4자 모두 한반도 평화체제 수립을 희망하고 있는 공통점에서 출발하여 각측의 관심사항을 모두 포함할 수 있도록 의제를 일반적이고 포괄적으로 채택하자는 데 동의하였다.

이에 대해 북한측은 의제문제에 관한 의견차이는 단순한 의제 형식상의 문제가 아니라 본질적인 문제라고 주장하고 북측으로서는 현단계에서 의제문제에 신축성을 보일 수 없다고 고집하였다.

이처럼 북한측의 입장이 완고함에 따라 4자대표단은 미국측의 제의에 따라 1일회의를 종료하고 9월19일 회의를 속개하기로 하였으며, 9월 18일 오후에는 북한측의 요구에 따라 남북한 및 미국간 3자협의를 개최하였다.

3자협에서 북한측은 미국과의 적대관계와 남북간의 상호불신이 존재하는 상황에서 4자회담을 개최하는 데 따른 북한측의 우려를 해소하기 위해 본회담 개최이전에 식량지원을 확대하고 경제제재를 해제하는 데 성의를 보여달라고 요구하였다. 아울러 북한측은 식량지원 보장 등이 4자회담의 전제조건은 아니지만 부득이 4자회담과 연계시키지 않을 수 없다는 강경한 태도를 취하였다.

이에 대해 미국측은 그동안 인도적 차원의 대북식량지원을 꾸준히 진행시켜 왔음에도 불구하고 북한의 식량분배 투명성이 미국의 기대에 미치지 못한다고 지적하고 이를 위해 10월말경 대북 식량실태조사단을 파견코자 한다고 밝혔다.

또한 미국측은 이번 예비회담에서 본회담 개최문제에 합의를 이루지 못할 경우 미국의 정치적 능력에 영향을 미쳐 앞으로의 대북지원이 매우 축소될 우려가 있으며, 이번 예비회담에서 의제 합의가 안될 경우 더 이상의 예비회담 개최를 생각하지 않는다는 강력한 입장을 전달하였다.

우리측은 북한의 식량난은 사회주의 주체농법의 실패, 군사비에 대한 과다 지출 등 구조적인 문제이기 때문에 하루속히 4자회담을 개최하여, 남북한 긴장완화와 신뢰구축 범위내에서 대북지원을 논의하는 것이 근본적인 해결방안이라고 설명하였다.

결국 3자협에서 서로간의 입장차이를 좁히지 못한 채 9월 19일 남북한 및 미국·중국이 참가하는 제2차 예비회담의 이틀째 회의가 속개되었다. 그러나 이날 회의에서도 북한측이 자기측 의제와 4자회담 개최전 식량보장 요구를 계속 고집함에 따라 아무런 결실없이 끝나고 말았다.

(4) 제3차 예비회담

제2차 예비회담이 아무런 결실없이 종료됨에 따라 4자회담은 북한의 입장 변화가 없는 한 가까운 시일내 개최되기 어려울 것으로 전망되었으나, 1997년 10월 21일 미 스탠포드 대학에서 개최된 한 세미나에 참석했던 마크 민튼 미 국무부 한국과장과 이근 주유엔북한대표부 차석대사는 비공식 접촉을 갖고 4자회담 개최문제에 대해 협의하였다.

이 접촉에서 북측은 4자회담 예비회담과 본회담 개최에 호응할 뜻을 비쳤고, 이어서 뉴욕에서 개최된 4자 실무접촉에서 북한측은 그동안 주장해 오던 세부 의제 대신에 의제를 일반화하는 데 융통성을 보일 수 있음을 시사하였다.

이에 따라 제3차 예비회담을 11월 21일 뉴욕에서 개최하는 데 합의하고 이를 각자 본국에 보고하여 승인받음에 따라 제3차 예비회담이 11월 21일 뉴욕 콜럼비아대학에서 개최되었다. 3차 예비회담에 참가한 대표단은 지난 2차 예비회담과 같았다.

제3차 예비회담에서 북한측은 우리측이 지난 2차 예비회담에서 제시했던 포괄적 단일 의제인 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장 완화를 위한 제반 문제(Establishment of a peace regime on the Korean Peninsula, and issues concerning tension reduction there)’로 하는 데 동의하였고 중국측과 미국측도 이를 지지함으로써 그동안 쟁점이 되었던 의제문제가 타결되었으며, 4국 수석대표들은 본회담을 12월 9일 스위스 제네바에서 개시하는 데 합의하였다.

3. 제1차 4자회담

남북한 및 미국·중국은 제3차 예비회담에서의 합의에 따라 1997년 12월 9일부터 10일까지 스위스 제네바에서 제1차 4자회담을 개최하였다.

이 회담에는 우리측에서 이시영 주프랑스대사가 수석대표로, 문무홍 통일원 남북회담사무국장이 차석대표로, 유명한 외무부 북미국장, 유진규 국방부 군비통제관, 권종락 대통령비서실 외교비서관, 이수혁 주미대사관 정무참사관, 이봉조 통일원 제1정책관, 전옥현 국무총리실 심의관 등 8명의 대표가 참가하였다.

북한측에서는 김계관 외교부 부부장이 대표단장으로, 이근 주유엔대표부 차석대사가 부단장으로, 박석균 외교부 부국장, 김경남 조국평화통일위원회 참사, 박명국 외교부 미주국 과장, 정동학 외교부직원 등이 대표로 참가하였다.

미국측은 스탠리 로쓰 국무부 동아·태 담당 차관보를 수석대표로 하고, 찰스 카트만 국무부 동아·태 담당 부차관보를 차석대표로 하여, 윌리엄 라이트 국방부 아·태담당 과장, 마이클 모슬리 합참 준장, 잭 프리차드 백악관 국가안전보장회의 아주담당보좌관, 노움 울프 군비통제·군축처 비확산 및 지역군비통제담당 차장보 대리, 마크 민튼 국무부 한국과장 등이 대표로 참가하였다.

중국측은 탕자쉬엔(唐家璇) 외교부 부부장을 수석대표로, 쉰쑤강(沙祖康) 주제네바 대표부대사를 차석대표로 하여, 닝푸쿠이(寧賦魁) 외교부 아주국 부국장, 첸밍밍(陳明明) 외교부 북미·대양주국 참사관, 화빙(關華兵) 외교부 아주국 한국과장, 꾸즈핑(顧子平) 외교부 신문국 과장, 티엔쉬에쥘(田學軍) 외교부 부부장 비서관, 양시위(楊希雨) 주미 중국대사관 1등서기관

등이 대표로 참가하였다.

제1차 4자회담은 미국이 의장국으로서 회의의 진행을 맡았다.

우리측은 기조연설을 통해 한반도 평화체제 구축은 시급히 해결해야 할 과제이며, 남북의 주도와 관련국의 뒷받침하에 이루어져야 한다는 4자회담 제의의 취지를 다시 한번 명확히 설명하였다. 우리측은 나아가 ‘남북당사자 원칙 존중, 긴장완화와 신뢰구축 조치 강구, 남북기본합의서와 군사정전협정 등 기존합의의 준수·이행, 평화체제 구축 및 긴장완화 조치의 상호주의에 바탕한 점진적 협의·이행, 회담의 효율적 운영을 위한 분과위 구성’ 등 평화체제구축을 위한 5개항의 기본틀을 제시하였다.

북한은 4자회담을 미·북대화와 남북대화를 함께 추진할 수 있는 대화의 연단으로 보고 참여하는 용단을 내렸다고 하면서 한반도의 평화보장 체제 수립과 긴장완화 및 신뢰조성을 위해서는 미·북 평화협정체결과 주한미군 철수문제 논의가 우선하여야 한다는 등 기존입장을 계속 고수하였다.

미국은 4자회담이 한반도의 평화체제 구축과 긴장완화 그리고 4자간의 관계 개선을 위한 역사적 계기가 될 것이라고 지적하면서 특히 그 과정에서 정전협정이 준수되어야 한다는 점을 강조하였다. 또한 한반도의 긴장완화 문제와 관련, 이미 합의된 남북기본합의서상의 합의사항을 이행하는 것이 중요하다고 제안하면서 주한미군문제에 대한 북측의 주장에 대해 ‘주한미군의 존재 이유가 북한의 안보 위협 때문’이라고 단호하게 반박하였다.

한편, 중국은 4자회담을 통해 남북관계와 미·북관계가 개선되어야 한다는 점을 특히 강조하면서 한반도의 평화적 통일과 남북간의 관계 개선을 지지한다는 입장을 바탕으로하여 4자회담에서 건설적 역할을 할 것이라고 다짐하였다.

이들간에 걸친 제1차 4자회담에서는 회담의 틀을 갖추기 위해 분과위 구성을 먼저하자는 한·미측 입장과 본회담에서의 의제를 세분화하자는 북한측의 입장이 맞섰으나, 4자 모두가 제2차 4자회담준비를 위한 특별소위원회 구성에 합의하고 차기 의장국 순서를 정하는 성과를 이룸으로써 그 결과를 의장성명(1997.12.10)으로 발표하게 되었다. 다음은 12월 10일 발표된 의장 성명의 내용이다.

이로써 한반도에서 공고한 평화를 구축하기 위한 본격적인 여정이 시작된 것이다. 정부는 실질 당사자인 남북한과 관련 당사자인 미·중의 참여하에 4자회담 본연의 정신과 목표를 견지하며 평화정착 과정을 밟아나갈

방침이다.

한반도 평화체제 구축과 긴장완화에는 남북간의 신뢰구축과 교류협력 문제를 비롯하여 복잡한 문제들이 관련되어 있기 때문에 단기간에 성과를 기대한다는 것은無理일 것이다. 따라서 정부는 장기적 관점에서 일관성과 인내심을 가지고 4자회담을 차분하게 추진해 나갈 것이다.