



북핵문제와 동북아시아

Nuclear North Korea and Northeast Asia

Henry A. Kissinger

Asan Memorial Lecture

01

Henry A. Kissinger

Contents

헨리 키신저 약력	• 6
강연	• 9
질의 응답	• 29

Henry A. Kissinger Profile	• 38
Lecture	• 41
Q & A	• 61

제 1 회 아산기념강좌

북핵문제와 동북아시아

헨리 키신저

2010년 3월 11일

헨리 키신저

헨리 키신저(Henry A. Kissinger)는 미국 제 56대 국무부장관을 역임했으며 (1973-1977), 하버드 대학교의 정치학 교수 (1954-1969), 대통령 국가안보담당 보좌관 (1969-1975), 대통령 해외정보자문위원회 위원 (1984-1990)으로 활동하며 미국 외교정책수립에 중대한 영향을 끼쳤다.

1973년에 노벨 평화상을 받았으며, 대표 저서인 『외교 Diplomacy』를 포함하여, 미국의 대외정책, 국제관계, 외교사에 대한 다수의 저서와 논문을 집필하였다. 현재 국제 컨설팅 회사인 '키신저 어소시에이츠(Kissinger Associates, Inc.)' 회장으로 재직 중이며, 미국 국방장관의 자문기관인 국방정책위원회의 위원으로도 활동 중이다.



Chapter 1 강 연

북핵문제와 동북아시아

저는 한국 청중을 대할 때 마다 1951년 처음으로 한국을 방문했던 때가 생각납니다. 미육군 근무 중 저는 미군이 한국인에게 미치는 영향에 대한 보고서를 쓰기 위해 한국에 왔습니다. 대학원 1년차 학생이었던 제게는 벅찬 일이었지만 매우 의미 있는 경험이었습니다. 그때가 1951년 6월이었습니다. 당시 한국전쟁의 휴전 협상이 막 시작되고 있었고, 전선이 현재의 휴전선과 비슷한 위치에 고착되어 있었습니다. 저는 미군 본부가 있던 의정부와 대구, 부산을 방문했었는데, 그로부터 50

년 후 한국이 지금과 같은 모습으로 발전하리라고는 상상할 수도 없었습니다. 당시 미군정에서는 “한국의 산업 발전이 가능하긴 한 것인가, 가능하다면 어떻게 가능할 것인가?”와 같은 논의를 할 정도였습니다.

그러나 지난 50년간 한국인의 용기와 의지는 한국을 비약적으로 발전시켰습니다. 한국인들에게 국가와 국가의 미래에 대한 굳건한 믿음이 없었다면 오늘의 발전은 없었겠지요. 이는 오늘 제가 이야기하고자 하는 주제 중 하나이기도 합니다 “미래에 대한 비전이 있는가? 비전을 이루기 위한 능력이 있는가? 비전에 헌신할 수 있는가?”라는 질문 없이 세계질서, 전쟁, 평화를 논할 수는 없습니다. 어떤 사회든 그 사회가 이미 성취한 것에만 의존하려 한다면 그 사회의 미래는 없을 것입니다. 특히, 수많은 변화가 동시다발적으로 일어나고 있는 지금, 미래에 대한 비전을 지속적으로 창조해가는 사회만이 변화 속에서 살아남을 수 있습니다.

이 시대의 가장 중대한 과정은 미국의 쇠퇴라고 합니다. 세계 여러 국가들이 미국의 쇠퇴에 대한 나름의 대응을 모색하고 있다고 합니다. 하지만 우리는 이 말이 의미하는 바를 분명히 할 필요가 있습니다. 제2차 세계대전 후 국제사회에서 미국의 위상은 유례없는 것이었습니다 (1945년의 미국이 독점했던 만큼의 압도적 군사력을 기반으로 세계의 위기 속에서 부상한 국가는 지금까지 단 한 국가도 없었지요). 게다가 한 국가가 세계 모든 곳에서 발생

하는 일들에 대한 책임을 떠맡고 세계 모든 지역에서 지배적 세력이었던 상황도 지금까지 단 한 번도 발생한 적이 없습니다. 이것은 유례없는 일이었으며, 영원할 수 없는 현상이었던 동시에 바람직한 현상도 아니었습니다. 이러한 맥락에서 1950년대 이후의 미국에서는 세계가 당면하고 있는 과제들을 어떤 국가와 더불어 공동으로 해결해 나갈 수 있을지에 대한 끊임없는 논의가 있었습니다. 현재 미국의 쇠퇴는 절대적인 기준이 아닌 새롭게 부상하고 있는 세계 여러 국가들과의 관계 속에서 상대적으로 이해되어야 하며, 이는 결코 나쁜 일이 아닙니다. 상대적 견지에서 말하자면, 미국은 심지어 독일이나 일본에 비해서도 쇠퇴했습니다.

최근 국제사회에서 미국의 상대적 쇠퇴와 더불어 두드러지는 현상은 중국의 부상입니다. 그런데 중국의 급속한 성장과 발전이야말로 인류 역사상 새로운 현상은 아닙니다. 19세기 초 중국이 세계 국민총생산(GNP)의 25퍼센트를 생산했던 것에 비해 영국은 세계 국민총생산의 5퍼센트 정도만을 차지하고 있었습니다. 단지 산업혁명이 그 비율을 바꾸어 놓았을 뿐입니다. 현재 일어나고 있는 현상 중 많은 부분들은 기존 패턴의 반복으로 볼 수 있다는 것입니다.

정말로 새로운 현상이라고 한다면 바로 인류 역사상 처음으로 국제정치가 진정한 의미에서 세계화(global)되었다는 점입니다. 과거에는 유럽에서 일어나는 일과 아시아에서 일어나는 일이 거

의 상호작용을 하지 않았습니다. 로마 제국은 대국인 중국에 대해 전혀 알지 못했고, 약간의 교역을 제외하고는 ‘세계질서(world order)’라고 불릴 만한 교류도 없었습니다. 유럽이 아시아에 등장한 19세기에는 유럽이 세계를 주도했습니다. 제2차 세계대전이 끝날 때까지, 일본을 제외한다면, 유럽의 외교관계가 곧 국제관계였습니다. 미국조차도 국제관계에서 언제든지 발을 뺄 수 있다는 전제하에 제한된 시간 동안만 개입했습니다.

그러나 지금 우리는 그야말로 범지구적인(global) 국제체제 속에서 살아가고 있습니다. 이 국제체제의 구성원들은 끊임없이 스스로를 변화시키고 있으며, 이 체제 속에서 미국이 감당하는 역할이 늘 일관되고 명확한 것은 아니었습니다. 세계 곳곳의 많은 사람들이 저에게 “미국의 전략은 무엇입니까?”라고 물어봅니다. 그들은 자신들이 볼 수 없는 어떤 비밀 문서가 존재하고 그 안에는 미국의 세계 전략이 쓰여 있을 것이라고 생각합니다. 저는 1950년대 중반부터 미국의 대외정책에 관여해왔지만 그러한 문서는 본 적이 없습니다.



지난 수십 년간 미국에서 진행되어왔던 논쟁들을 살펴보면 한 가지는 명확합니다. 미국이 어떤 국제적 사태에 개입하거나 관여할 때 미국 정부는 그 사태가 종결되는 시점(terminal date)이 분명히 있다는 말로 국민들을 설득해 왔다는 것입니다. 즉, 국제문제는 어떤 인물 혹은 어떤 사건에 의해 일어나는 것이고 그 문제의 원인을 제거하기만 하면 미국은 더 이상 그 문제에 개입할 필요가 없다는 논리였습니다. 클린턴 대통령은 보스니아로 미군을 파병할 때, 자신이 최고의 전문가들과 상의하여 일년이면 문제를 충분히 해결할 수 있을 것이라는 결론을 얻었다고 국민들을 설득했습니다. 그렇게 설득한 이유는 닉슨 대통령이 저에게 지적했듯 보통의 미국인은 국제정세에 매우 어둡기 때문입니다. 제가 지금 말하고자 하는 것은 미국도 배우는 과정에 있다는 점입니다.

저는 냉전시대를 경험했던 사람입니다. 제가 대외정책에 관련된 일을 했을 때의 냉전구도는 그 나름의 규칙과 접근법이 있었습니다. 그리고 냉전은 미국인들이 생각하던대로 끝났고 적은 갑자기 사라졌습니다. 오늘 있었던 적이 다음날 갑자기 없어져 버린 것입니다. 그래서 미국인들은 역사의 종언이나 대외정책 수행의 완결이 가능하다고 믿게 된 것입니다. 제가 이렇게 말씀드리는 것은 여러분이 미국을 올바로 이해하길 바라는 마음에서입니다. 미국은 세계를 어떻게 정복할지 궁리하고 있는 것이 아니라, 어떻게 새로운 세상에 적응해야 할지에 대해 고민하고 있습니다.

제가 외교정책을 담당할 당시에는 명확한 기본 방침이 있었습니다. 당시의 세계는 두 진영으로 나뉘어져 있었고, 어떤 정책을 취해야 할지 판단할 수 없을 때는 미국에 이익이 되고 소련에 덜 이익이 되는 것이 무엇인가를 생각하면 됐습니다. 그러나 지금은 수많은 변화들이 동시다발적으로 발생하고 있습니다. 제가 어렸을 때 유럽은 국제사회의 지배세력이었습니다. 제2차 세계대전은 유럽의 전쟁으로 시작되었습니다. 하지만 현재 유럽의 위상은 그전과 같지 않습니다. 오늘날 유럽 각국의 정부들은 국민들에게 미래를 위해 헌신해 달라고 요구하기가 어렵습니다. 미래를 위한 국민의 희생이 없다면 정부는 외교정책을 제대로 펼치기 어려운데, 이는 외교정책이 종종 위협성을 내포하고 있기 때문입니다. 국제 사회에서 유럽이 맡고 있는 역할이 여전히 중요하지만 과거와 상당한 차이를 보이는 이유가 여기에 있습니다.

이로 인해 국제관계의 중심은 대서양에서 태평양으로 옮겨 왔습니다. 이는 엄청난 일입니다. 냉전시대에 자란 사람들 역시 사고를 전환할 필요가 있습니다. 그렇기 때문에 저는 이 현상이 미국의 쇠퇴를 의미한다고 생각하지 않습니다. 절대적 의미에서 미국의 힘은 계속 확대되어 왔고, 금융위기에도 불구하고 계속 확대될 것이기 때문입니다. 전 세계에 대한 미국의 개입 능력은 아직도 국제관계에서 가장 중요한 요소입니다.

미국의 새 정권은 새로운 국제 환경에서 어떻게 새로운 국제체제를 확립해야 할지를 고민하고 있습니다. 아시아에 관해서 이야기를 하기 전에 한 가지 더 말씀드리겠습니다. 유럽은 이미 포스트 모던 시대를 살아가고 있지만 중동은 17세기 유럽과 같은 상태에 있습니다. 중동에서는 끊임없는 이념적·종교적 충돌이 일어나고 있고, 이러한 충돌에는 유럽 외교의 전성기에 형성된 국제 정치의 원칙들이 통하지 않습니다. 예를 들어, '국경'의 개념이나 한 국가는 다른 국가의 국내정치에 간섭할 권리가 없다는 '민족 국가'의 개념이 담고 있는 원칙은 중동지역에 적용되지 않습니다. 그러므로 중동에서 일어나는 분쟁들은 국제문제일 뿐만 아니라 국경의 제약을 전혀 받지 않는 이념적·종교적 문제이기도 합니다. 그러므로 중동지역에서 일어나는 세력균형의 변화는 국제적으로 엄청난 파급효과를 일으키게 되는데, 이것은 변화가 과거에 우리가 생각했던 것처럼 국가들 간의 국익 문제에서 끝나는 것이 아니라, 종교적 격변으로 확대될 수 있기 때문입니다. 이것은 우

리가 해결해야 할 또 하나의 과제입니다.

이제 아시아와 미국이 아시아에서 차지하는 위상과 역할에 대해 이야기하겠습니다. 저는 적절한 외교정책을 수행하려면 우선 각 사회의 역사와 문화를 잘 이해하고 있어야 한다고 생각합니다. 어떤 사건에 대한 외교적 수단을 모색할 때 우선적으로 해야 할 일이 당사국들이 과거 역사적 경험에 비추어 그 사건을 어떻게 해석하고 있느냐를 파악하는 것이기 때문입니다. 이는 책으로 배울 수 있는 것이 아닙니다.

현재 아시아에는 신생국인 동시에 다양하고도 유구한 역사를 가진 국가들이 많습니다. 그 가운데 중국은 오랜 시간 동안 아시아 지역의 맹주로서 이 지역을 장악하고 있었고, 따라서 ‘주권국가’ 사이의 국제질서를 정립하려고 애쓸 필요도 없었으며, 변방의 수많은 나라들은 중국의 속국에 불과했습니다. 중국은 지금에 와서야 지역체제를 벗어나 국제체제에 합류하고 있습니다. 이제 두 개의 초강대국이 부상하고 있습니다. 그리고 미국은 국제문제에 대해 아주 독특한 시각을 가지고 참여해 왔습니다. 우선 미국은 스스로의 선택에 따라 국제문제에 개입하거나 그로부터 철수할 수 있다고 생각해 왔다는 점을 앞에서 알려드렸습니다. 심지어 오늘날에도 다수의 미국의회 의원들이 미국은 세계의 다른 지역들과 떨어져 있으므로 국제문제 보다는 국내문제에 더 집중할 수 있다고 생각합니다. 그 반면, 중국은 미국과는 다른 방식으로 주

변국가의 문제에 개입해 왔습니다. 현재 아시아 지역의 국가들은 이 두 강대국이 앞으로 어떤 관계를 구축할 것인가에 주목하고 있습니다. 중국과 미국의 관계가 건설적 방향으로 나아갈 것이냐 대립적 방향으로 나아갈 것이냐의 문제는 아시아지역에 막대한 영향을 미치기 때문입니다. 만일 중국과 미국이 서로를 적대시한다면 이 지역 국가들은 원하지 않더라도 미국이나 중국이나라는 양자택일의 기로에 서게 될 것입니다.

저는 25년 전에 미국 관료로는 최초로 중국을 방문했었습니다. 당시, “저는 미국에게 항상 미지의 세계였던 중국에 와 있습니다”라고 인사말을 한 적이 있는데 그때 주은래(周恩來) 수상이 말을 막으며 “중국이 어째서 미지의 땅입니까?”라고 되물었습니다. 제가 마땅한 답을 찾지 못하자 그는 “9억 명 중국인들은 서로를 신비롭다고 생각하지 않는다는 점을 생각해 보는 게 어떻겠습니까?”라고 충고했습니다. 이것은 지금 우리가 중국과 함께 겪어야 하는 과정이기도 합니다. 앞으로 미국과 중국은 쉽지 않은 상호 적응의 단계를 거쳐야 할 것이지만, 이는 세계의 평화와 지역 발전을 위해서 꼭 필요한 일입니다. 저는 항상 이 지역을 위해서는 중국과의 긴밀한 관계가 필요하다고 주장해 왔으며, 이는 객관적인 세계 정세가 요구하는 바이기도 합니다. 20세기 초 독일이 갑자기 부상했을 때 독일의 부상에 대해 생각해 볼 수 있는 시나리오 중 하나가 군사적 충돌이었습니다. 그러나 오늘날 중국과 미국 간의 군사적 충돌은 모든 사람들에게 재앙이 될 것이며 승자

앞으로 미국과 중국은 쉽지 않은 상호 적응의
단계를 거쳐야 할 것이지만 이는
세계의 평화와 지역 발전을 위해서 꼭 필요한 일입니다.



에게 돌아갈 이익이라는 것도 보잘것없을 것입니다. 물론 승자라는 것조차 아무런 의미가 없겠지만 말입니다.

오늘날 세계에는 새로운 문제들이 수없이 발생하고 있습니다. 이 새로운 환경 속에서 추구해야 할 상대적 균형은 과거 유럽식 세력균형과 다릅니다. 우선 유럽식 세력균형을 아시아에 적용한다 하더라도 그 원리가 제대로 작동하지 않을 것입니다. 유럽 국가들은 크기가 대부분 비슷하지만 아시아에는 큰 나라와 작은 나라가 혼재하기 때문에 명목상으로도 아시아에서 국가간의 세력균형을 맞추는 것이 유럽에서보다 훨씬 더 어려울 것이기 때문입니다. 무엇보다 유럽식 세력균형의 원리는 진정으로 중요한 문제를 해결하는데 부적절합니다. 그 문제들이란 지금의 세계가 인류 역사상 전례없는 고도의 기술에 적응해야 한다는 것입니다. 예를 들어 인터넷을 통해 일어나는 변화는 책을 통해 교육이 이루어지는 세상과는 완전히 다른 사고방식을 만들어 낼 것입니다. 저는 이것이 단순히 축복이라고는 생각하지 않습니다. 추상적 사고가 어느 때보다 더욱 절실한 이 때에 이러한 현상은 오히려 추상적 사고를 더욱 흐리게 만들 것이기 때문입니다.

지금 우리는 역사상 유례없던 문제들을 마주하고 있습니다. 환경, 기후, 핵확산, 세계화, 어떤 면에서 정부보다 더 강력한 힘을 가진 비정부 조직의 출현 등이 바로 그러한 문제들입니다. 우리는 이 문제에 관해 숙고할 필요가 있으며, 이 문제들은 새로운 세

계질서 속에서 구체적으로 다루어져야 합니다. 한국에 대해 이야기하기 전에 한가지만 더 말씀드리겠습니다. 우리는 새로운 세계질서 속에서 어디로 나아가야 할지 아직 잘 모르고 있습니다. 방금 언급한 문제들을 해결하기 위한 국제 협의체들이 우후죽순처럼 생기는 이유도 여기에 있습니다. 환태평양 국가들이 만든 아시아 태평양 경제협력체(APEC), 미국이 제외된 아세안+3개국(ASEAN+3), 인도는 포함되었지만 미국은 제외된 동아시아 정상회담(EAS), 아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum), 그리고 한중일, 한미일, 미중일 간의 다양한 3자회담 등, 오늘날에는 수많은 국제협의체들이 있는데 이들의 혼재는 우리가 미래에 대한 방향을 잡고 있지 못하고 있음을 단적으로 보여줍니다. 우리는 앞으로 십 년 내에 미국과 아시아를 아우르는 협력체가 조직될 것인지 아니면 아시아 블록과 서구 블록 각각의 개별 협력체가 형성되어 경쟁하게 될 것인지에 대해서도 생각해야만 합니다.

그리고 한국은 이 모든 복잡한 현상의 한복판에 서 있습니다. 한국은 제2차 세계대전과 냉전의 소용돌이를 겪었으며, 형편없는 경제력을 가진, 세계에서 가장 빈곤한 국가 중 하나였습니다. 하지만 지금은 G20 국가 중 하나입니다. 그리고 한국이 통일된다면 아마도 국제정치에 더 큰 영향력을 행사할 수 있을 것입니다. 그러나 현재 한반도에는 미국과 소련의 냉전의 산물인 휴전선이 여전히 존재하고 있습니다. 이러한 한반도의 분단 상태는 국제정치의 양상에 영향을 미치고 있고 특히 핵확산문제와도 연관이 되어 있

습니다. 우선 핵확산에 대한 미국의 입장에 관해서 이야기하겠습니다. 엄밀히 말해서 미국이 북한의 핵 보유를 두려워할 필요가 없습니다. 북한에서 어떠한 무기를 개발해도 미국은 이를 막아낼 방어체계를 갖추고 있기 때문입니다. 핵확산이 미국의 안보 위협이 되기 때문에 미국이 북한에 대해 우려한다고 볼 수 없습니다.

핵확산문제를 우선 제 개인적인 차원에서 말씀드리고 싶습니다. 사람들은 제가 국무부장관으로 재직할 당시 또는 국가안보보좌관으로 재직할 당시 잠 못 이루며 하던 고민이 무엇이었느냐고 물어보곤 합니다. 저는 외교적 수단이 다 소진되고 핵무기라는 카드만이 남아있을 때 대통령에게 뭐라고 조언할 수 있을지를 고민했었습니다. 두 국가만 핵무기를 보유하고 있는 상황에서는 서로의 반응을 예측하기가 수월합니다. 그러나 핵무기가 전세계로 확산되면 핵무기 사용 가능성 또한 급격하게 늘어날 것입니다. 선진국의 경우 핵무기를 다루는데 필요한 안전 조치와 여러 예측 수단을 갖추겠지만, 의욕만 넘치고 기술력이 뒤떨어지는 국가들은 그렇지 못할 것입니다. 미국이 특별한 책임감을 갖고 핵확산 문제를 다루려는 이유는 바로 여기에 있습니다. 군사적 관점에서만 보더라도 향후 50년 동안 미국보다 이 문제를 잘 다룰 수 있는 국가는 없을 것입니다. 하지만 핵무기가 확산되면 세계는 지금과는 전혀 다른 모습으로 변할 것입니다. 우리는 한국문제에 대해 이야기할 때 '북한은 서울까지 도달할 수 있는 막대한 양의 재래식 무기를 보유하고 있는데 만일 북한이 이성을 잃고 이를 사용

하면 서울은 어떻게 될 것인가'라는 말을 자주합니다. 이것은 실제로 걱정해야 할 중요한 문제입니다. 하물며 어느 날 몇 시간 만에 십만 명이 살해된다면 세상이 예전과 동일하게 움직이지는 않을 것입니다. 우리는 바로 이것을 막으려 하는 것입니다. 미국에서는 9/11 당시 단 한번의 공격으로 3천 명이 희생되었습니다. 병원이나 다리 한 개도 파괴되지 않았고 모든 시설들이 제대로 기능하고 있는데도 그것은 이미 끔찍한 재앙이었습니다. 이런 비극은 세계 어느 곳에서도 일어날 수 있습니다. 그렇기 때문에 미국은 핵확산을 막고자 하는 것입니다.

북한정권은 국민을 위해 아무것도 하지 않으면서 핵무기 개발에 엄청난 자원을 쏟아 붓고 있습니다. 그리고 핵무기 개발이 국가의 업적이라고 주장합니다. 북한의 이러한 행태는 국제사회에 심각한 문제를 야기하고 있습니다. 5개의 주요 국가들이 북한의 이러한 행태를 용납할 수 없다고 말하고는 있지만, 별 효과를 보지 못합니다. 북한의 핵 보유는 안정적인 국제질서를 유지하는데 심각한 위협이 될 것이기 때문에 북핵 문제는 한국의 문제인 동시에 우리 모두의 문제이기도 합니다. 제 책을 읽은 사람이라면 이 문제에 대한 저의 견해가 어떤지 알고 계실 것입니다. 저는 북한과 미국의 양자협상이 아닌 6자 회담을 통한 문제 해결에 찬성합니다. 미국 정부 또한 같은 입장입니다. 만일 양자회담이 6자 회담으로 연결되는 것을 전제로 한다면 저는 이것 또한 찬성할 것입니다. 하지만 이 문제는 미국만의 문제가 아니며 미국 혼자 책

입져야 하는 문제도 아니라는 것을 항상 알고 있어야만 합니다. 북핵 문제에 영향을 받는 모든 국가들 역시 문제 해결에 동참해야 할 것입니다. 물론 중국처럼 지정학적 위치 때문에 북한에 대해 미국과는 다른 입장을 취하는 국가들도 있을 것입니다. 우리는 이 문제에 대해서 지속적으로 논의해 나가야 하며, 북핵 협상은 제가 언급한 다른 문제들에도 중대한 방식으로 영향을 끼칠 것입니다.

저는 몇 년 동안 북핵 협상을 지켜보았으며, 여기에는 반복되는 패턴이 있다는 것을 알게 되었습니다. 그 중 하나는 대화에 참여할 권리를 얻기 위해서는 입장료를 지불해야 한다는 것입니다. 하지만 당사자들 모두가 협상을 통한 문제 해결에 관심을 가지고 있지 않은 상황에서, 협상의 전제조건을 먼저 수행한다고 해서 당사자들의 적극적 참여를 유도할 수 없습니다. 북핵 협상은 지금 또다시 이러한 상황에 봉착해 있습니다. 저는 북핵 문제에 대한 비정부 차원의 교섭에 참여해 왔고, 협상을 통한 문제 해결을 선호하지만, 협상하는 과정 자체가 문제해결을 담보하지는 않는다는 것을 잘 알고 있습니다. 협상을 통한 문제 해결은 실무자들의 구체적인 정책 결정을 통해서만 이루어질 수 있습니다. 이제 제가 처음 논의했던 주제로 돌아가겠습니다.

저는 미국과 중국이 적대적 관계라고 생각하지 않습니다. 제가 미-중 관계를 조율하는 일을 시작한 이래로 미국과 중국의 사이

가 틀어진 때가 네다섯 번 정도 있었습니다. 그러나 그 때마다 미국과 중국은 서로의 협력이 필요한 이유를 인식하고 어려운 시기를 극복해 왔습니다. 저는 앞으로도 그렇게 될 것이라고 확신합니다. 미국과 중국, 두 나라는 서로 다른 역사적 유산을 가지고 있지만 이러한 차이가 두 나라의 관계를 가로막는 본질적 차이가 될 수는 없습니다. 이제 양국은 새로운 세계체제를 구축하기 위해 함께 노력해야 합니다. 중국도 당연히 노력해야 하며, 미국 역시 국제문제의 모든 면이 항상 단순 명쾌하지 않다는 것을 인정해야 합니다. 또한 국제적 책임의 문제가 미 국무부에 의해서만 결정되는 것이 아니라는 것을 받아들이고, 다른 국가의 주장에도 귀를 기울여야 할 것입니다.

새로운 문제들이 발생하고 있지만 지금은 엄청난 기회의 시대이기도 합니다. 이토록 오랜 기간 동안 주요국가들 사이에 대규모 전쟁이 일어나지 않은 적은 없었고 지금까지 모든 국가가 평화적인 문제 해결 방안을 모색하도록 동기부여가 된 적도 없었습니다. 우리 앞에는 해결해야 할 과제들이 산적해 있지만 우리는 이 어려움을 극복하고 국제관계의 새 장을 열 수 있을 것입니다. 리관유(李光耀) 싱가포르 전 총리는 종종 중국 속담을 얘기 하곤 했습니다. 그가 말했던 것은 이런 내용이었습니다. “천하가 어지러우면 작은 문제는 큰 문제인 양 다루게 되고 정말로 큰 문제는 다루지 않게 된다. 그러나 천하가 태평하면 큰 문제는 작은 문제가 되고 작은 문제는 더 이상 고민할 필요가 없어진다.” 저는 지금이

큰 문제를 작게 만들고 속담에서 말하는 ‘천하태평’을 이루는데
기여할 수 있는 때라고 생각합니다.

Chapter 2 질의 응답

질문 1: 새로운 세계질서 속에서 유엔(UN)의 역할이 무엇이라고 보십니까? 다른 방식으로 말하자면, 새로운 국제사회에서 합의라든가 만장일치의 원칙에 대해 어떻게 생각하십니까? 정작 문제의 해결에 있어서 이러한 원칙들은 도움이 되기보다 오히려 방해가 되고 있지 않습니까?

헨리 키신저: 그것은 누구에 의한 합의냐에 따라 다릅니다. 모든 안전에 대해 유엔 총회에 속한 모든 국가들의 합의를 도출해 내는 것은 불가능하다고 생각합니다. 그럴 경우, 회의는 마비 상태에 이를 것입니다. 그래서, 정치적인 문제일 경우에는 직접적으로 그 문제와 연관된 국가들을 모아놓고 해결책을 찾는 것이 이상적입니다. 환경문제 같은 범지구적인 문제일 경우에도, 제 생각에는 코펜하겐에서처럼 모든 국가들을 한자리에 모아서 회의를 하다가 마비 상태에 빠지는 것보다는, 소규모의 집단이 먼저 어느 정도 합의점을 찾아 제안을 하고 거기서부터 진행해 나가는 것이 보다 효과적이라고 생각합니다. 저는 국제사회에서 유엔이 반드시 담당해야 할 역할 또한 있다고 생각합니다. 유엔에서 다루어질 때 보다 효과적으로 합의점이 찾아지는 문제들이 있습니다. 유엔은 지금까지 국제 평화유지에 큰 역할을 해왔고, 한국도 유엔의 여러 평화유지활동에 참여해 왔습니다. 하지만 국제사회 전체에서 합의를 이끌어 낸다는 것은 쉽지 않은 일입니다.

질문 2: 미국 오바마 정권이 북한 핵 문제에 대한 해답을 가지고 있

다고 보십니까?

헨리 키신저: 오바마 대통령의 머릿속에 해결책을 가지고 있는지를 묻는 것이라면 저는 아니라고 대답하겠습니다. 그러나 분명한 것은 지금 오바마 대통령은 북핵 위기를 끝내기 위해 심각하게 고민하고 있다는 것입니다. 이것은 한국, 아시아, 전세계 모두와 상관이 있는 문제입니다. 또한, 오바마 대통령은 북핵 문제를 이란의 핵 문제와 연관시켜 생각하고 있습니다. 그렇다면 북핵 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 무엇일까요? 저는 제재나 그와 유사한 방침들을 더 늘리더라도 협상을 거쳤다는 점이 현명했다고 생각합니다. 모두의 이익에 부합하는 해결책을 찾기 위해 노력했다는 것을 국민들에 납득시킬 수 있기 때문입니다. 하지만 북핵 이슈를 다루는 실무자들은 해결책을 찾기 위해 정말로 심혈을 다 하고 있습니다.

질문 3: 중국을 견제하는 데에 있어 미국에게 북한의 지정학적 의미는 무엇입니까?

헨리 키신저: 미국의 관점에서 지금의 중국은 냉전시기의 소련과는 다릅니다. 중국이 군사적으로 주변국을 침략할 가능성은 아주 낮으나, 분명 중국은 막강한 군대가 있고, 과거에 군사력으로 주변국을 압박했었습니다. 하지만 지금은 다릅니다. 미국은 현재 한국과 동맹을 맺고 있으며 한반도에 군사기지를 보유하기 위해서 북한을 필요로 하지 않습니다. 다시 말해 미국의 동북아시아에서의 전

략적 이익은 한미동맹만으로도 충족이 됩니다. 그러나 이를 위해서 필요한 것은 한국의 자주성이지만, 중국을 봉쇄하는 것이 아닙니다. 중국에게 적대적인 북한은 만주지역의 산업에 악영향을 끼칠 것이고, 그러므로 북한의 영토를 중국에 대한 위협 수단으로 바꾸는 것은 미국이 원하는 바가 아닙니다. 한국 또한 그것을 통일 이후에도 원하지 않을 것입니다. 그러므로 우리는 북한 문제를 중국을 고립시키는 문제로 보지 않습니다.

질문 4: 핵 비확산에 대한 미국의 입장은 이미 잘 알려져 있습니다. 세계 많은 국가들이, 심지어 미국에 적대적으로 보이는 국가들까지도 이에 공감하고 있습니다. 그럼에도 6자회담과 북-미 양자회담은 북핵 문제에 대한 실질적인 대안을 도출하지 못하고 있습니다. 이대로라면 북한이 미사일 장착이 가능한 핵무기를 개발하는 것은 시간문제입니다. 미국과 국제사회는 북한을 인도와 파키스탄처럼 사실상의 핵 보유국으로 인정할 준비가 되어 있다고 보십니까?

헨리 카신저: 그 질문에는 두 가지 측면이 있습니다. 첫 번째는 협상에서 어떤 것을 절대 받아들일 수 없다고 하지만, 정작 그것에 대해 묵인하고 있는 상황에서 무엇을 할 수 있느냐의 문제입니다. 두 번째는 이것에 대한 막대한 비용을 언제 치르게 될 것이냐의 문제입니다. 유엔안보리의 다섯 의장국이 이란의 핵개발을 절대 용납할 수 없다고 하면서도 7년 동안 그것을 묵인한다면, 우리는 과연 이 일이 어떻게 귀결될지 의문을 가질 수밖에 없을 것입니다. 만일 핵

무기가 전세계로 확산되는 것이 그 결말이라고 한다면 세계는 완전히 다른 모습으로 변할 것입니다. 이 새로운 세계는 대참사의 위험에 항상 노출될 것이며 강대국들은 이 위험을 어떻게 극복할 것인지 결정해야만 할 것입니다. 많은 사람들이 이런 결과를 너무 두려워하기에 그것을 제대로 언급하려 하지 않습니다. 이것은 매우 우려되는 상황입니다. 저는 이 문제에 어떤 해답이 있는지 잘 모르겠습니다.



질문 5: 북핵 위기를 해결하기 위한 여러 협상들이 재개와 중단을 반복하며 지리멸렬하게 진행되고 있습니다. 테드라인을 정하지 않고 이런 식으로 북한의 핵무장 야욕을 막을 수 있다고 보십니까? 또 김정일 국방위원장의 건강 악화가 북핵 문제에 어떤 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

헨리 키신저: 협상자들이 협상결과에 대해 어떠한 근본적인 목표도 가지고 있지 않다면, 북핵 해결을 위한 협상이 진행되어도 북한은 계속해서 핵무기를 개발하려 할 것입니다. 따라서 특정 시점에서 협상을 담당하고 있는 실무자들은 다음 단계에선 무엇을 해야 하는지를 자문해야 할 것입니다. 하지만 이 문제는 지금 이를 담당하고 있는 사람들에게 맡길 일입니다.

북한은 매우 이상한 방식으로 운영되는 이상한 나라입니다. 김정일 국방위원장의 권력승계는 상당히 원만하게 이루어졌었지만 만일 김정일 위원장이 사망한다면 북한은 심각한 상황에 봉착할 것입니다. 김정일이 내정한 후계자가 성공적으로 권력을 승계할 수 있을 지가 관건입니다.

질문 6: 중국이 6자 회담에 얼마나 노력을 기울이고 있다고 생각하십니까? 제가 만나 본 워싱턴실무자들은 현재 중국의 역할에 대해 강한 불만을 가지고 있었습니다. 전직 미 관계자는 “진짜 문제는 북한이 아니라 중국이다. 중국은 중재를 하기보다는 북한의 입장

을 대변하고만 있다”고 했습니다. 어떻게 생각하십니까?

헨리 키신저: 저는 중국이 북한 내에 큰 혼란을 야기하지 않고 북핵 문제를 해결하려고 한다고 생각합니다. 중국은 북한의 핵 폐기를 위해 노력하고 있습니다. 다만 북한 내부에 혼란을 야기할 수 있는 방법들은 피하고 있습니다

질문 7: 박사님께서서는 극비 방중과 1972년 9월의 상하이 코뮤니케(Shanghai Communiqué)를 통해 미-중 관계 정상화에 큰 기여를 하셨습니다. 이를 바탕으로 미국은 베트남 전쟁을 끝낼 수 있었습니다. 그리고 중국과 미국 사이에 구축된 상호 신뢰는 덩샤오핑(鄧小平)의 지도하에 북경의 지도자들이 1978년 문호개방정책을 도입하는 큰 단초를 제공하였습니다. 이것은 외교관계의 정상화가 정치적 신뢰를 구축하는 데에 있어서 가장 중요하고도 효과적인 방법이 될 수 있다는 것을 보여주었습니다. 북한과의 외교관계 정상화 역시 이러한 신뢰구축의 한 단초가 되어 북한 핵 문제 해결, 군비 축소 등에 기여할 수 있다고 보십니까?

헨리 키신저: 말씀하신 대로 저는 중국과의 협상에 참여했으며, 소련, 그리고 베트남과의 교섭에도 참여했습니다. 하지만 이 모든 것들은 상황에 따라 좌우된다고 생각합니다. 중국과 협상 시에는 양국 모두 외교관계의 정상화를 통해 각자 얻고자 했던 이익이 있었습니다. 그런 조건에서는 협상이 매우 잘 이루어질 수 있습니다. 소련

의 경우에는 상황이 모호했습니다. 베트남의 경우 협상을 중요하게 생각하지 않았습니다. 월맹은 1972년의 대공세가 미국을 패퇴시킬 수 있을지에만 관심이 있었습니다. 북한의 경우도 북한의 태도에 따라 좌우될 것입니다. 만약 북한이 미국으로부터 얻고자 하는 것이 체제보장이라면 협상은 계속 될 것 입니다. 그런 경우에는 쉽게 외교관계가 정상화될 수 있을 것입니다. 북한이 핵무기를 개발하지 않고 남한이 이의제기를 하지 않는다면, 미국은 북한을 적대적으로 대할 이유가 없습니다. 하지만 북한이 지금까지 해 왔듯이, 또 다른 핵 실험을 하기 위해 협상을 이용하는 것이라면, 미국 으로서는 더 이상 협상에 응할 이유가 없습니다. 제1, 2차 북핵 위기를 되돌아보면 북한은 단순히 시간을 벌기 위해 협상에 참여해 왔습니다. 북한은 어떤 사항을 양보하겠다고 약속하고는 그것을 쉽게 번복했습니다. 핵시설을 폐쇄 · 봉인하겠다는 카드도 미국에 이미 세 차례나 사용한 바 있습니다. 바로 이것이 문제입니다.

※본 문건의 내용은 강연자의 견해로서 본 연구원의 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.

The 1st Asan Memorial Lecture
Nuclear North Korea and
Northeast Asia

Henry A. Kissinger

March 11, 2010

Henry A. Kissinger

Henry A. Kissinger was the 56th secretary of state of the United States (1973-1977). He served as a member of the faculty in the Department of Government at Harvard University (1954-1969), assistant to the president for national security affairs (1969-1975), and a member of the President's Foreign Intelligence Advisory Board (1984-1990).



Dr. Kissinger received the Nobel Peace Prize in 1973. He has published numerous influential books and articles on United States foreign policy, international affairs, and diplomatic history, one of which is the celebrated work, *Diplomacy*. At present, he is the chairman of Kissinger Associates, Inc., an international consulting firm, and a member of the Defense Policy Board.

Chapter **1** Lecture

Nuclear North Korea and Northeast Asia

Whenever I talk to a Korean audience, and some of you may have heard this before, I am reminded of my first visit to Korea in 1951 on a summer job assignment from the Department of the Army as a first year graduate student. The assignment was to write a paper on the impact of the American Army on the Korean population—a job for which I was completely unqualified, but which turned out to be a very moving experience. That was in June of 1951; the Armistice negotiations had just started and the front was

stabilized at about where it is now. We had a headquarter in Uijeongbu, which I visited. I also visited stations in Daegu and Busan, and if anyone had told me what Korea would look like fifty years later, I would have thought that was a fantasy. I remember discussions in the military regime on what kind of second-level technology Koreans might be able to handle when they begin to develop their industry, which was non-existent in 1951.

The astonishing development of Korea over the past 50 years is a tremendous tribute to the courage and spirit of the Korean people. Only a great faith in one's country and its future could have produced such a result. This leads to one of the themes I want to talk about today. When one talks about world order, about peace, and conflict, the issue always comes down to: "Does there exist a vision of the future, and does there exist the ability and commitment to achieve it?" Societies cannot simply live by consuming what they have already done. And in today's world, there are so many changes taking place simultaneously that only those societies that can develop a vision for the future are going to be able to handle them.

It is often said that a dominant feature of today's period is the decline of the United States and the reaction of other

countries to, what they perceive to be, the United States in decline. However, one has to be clear with what one is talking about. The US position at the end of World War II was unprecedented in history. There has never been a country that emerged from a crisis with a monopoly of weapons of such devastating character as those United States possessed in 1945. Moreover, there has never been a situation in which one country was asked to assume such global responsibilities simultaneously and also, be dominant in every part of the world. That was unprecedented and could not be permanent, nor was it desirable that it be. If one looks at the American debates from the 1950s onward, the question was always: "Which countries could join us in assuming responsibility for the issues before us?" In this respect, it is not an unwelcome result that we have reached this point—not really of American absolute decline but of American relative decline in relation to a number of emerging countries. Relatively speaking, we are even in decline vis-à-vis Germany or Japan.

Of course, the most dramatic phenomenon is the rise of China. But the rise of China is also not an unheard of development in human history. At the beginning of the nineteenth century, China produced about 25 percent of the world's GNP and Britain maybe 5 percent, although

the Industrial Revolution changed that relative percentage. Similarly, one has to look at many of the events that are occurring now as a reassertion of patterns that have existed before.

What is new then is that, for the first time in history, international affairs are truly global. In the greater part of history, events in Europe and those in Asia had very little impact on each other. The Roman Empire existed in near absolute ignorance from the Chinese Empire, and except for some trade, they had no substantial interconnection that could be called a “world order.” Then in the nineteenth century, when Europeans appeared on the Asian scene, Europe became the dominant part of the world. Until the end of World War II, with the exception of the emergence of Japan, one could say that international affairs were European diplomacy. Even the United States intervened only at limited intervals under the assumption that it could withdraw.

But now we have a truly global international system, one whose components are changing character and in which the United States has always played an ambivalent role. When I travel around the world and see my various friends in so many countries, they always ask: “What is the strategy of the United States?”—believing that there is some document,

to which they unfortunately do not have access to, but that describes exactly what the United States plans to do in different parts of the world. I have been connected with American foreign policy since the mid-1950s and I have never seen such document.

By reviewing the debates that have been going on in America over the decades, one discovers that almost every crisis that involved American intervention or participation in some manner has been justified to the American people with a terminal date. The idea has always been that if there is a problem, it is mostly caused by somebody or some event, and the removal of that person or event would no longer require America’s participation and thus, termination. When President Clinton sent troops to Bosnia, he said he had consulted the best experts and generals, and they all told him that a commitment of a year would be enough to solve the problem. But the reason for that, as Nixon told me whenever I came to him with a problem like this, is if you ask the average American what Bosnia is, “the American public will think that it is a soft drink.” So some of what I am describing is an educational process that America is going through.

I am a child of the Cold War era; that is, when I got involved in foreign policy, and Cold War had its rules and approaches.

Then it too ended just like the vision Americans have of how things should end. Suddenly the enemy disappears—one day he is here, and then the next day he is gone. So the idea that there is an “end” to history and foreign policy lies within the stronghold of American conviction. I mention all of this so you may understand that what you are seeing is not a process America goes through to dominate the world, but how America is itself adjusting to an entirely new situation.

When I was conducting foreign policy, there existed some appropriate principles. It was a two-power world, and if you did not know what to do, you could try to figure out what was of benefit to us, the United States, and of less benefit to the Soviet Union. However, now you have so many different problems going on simultaneously. When I was growing up, Europe was the dominant element in international affairs. World War II started as a European war. However, today, the key element in Europe has shifted in a way that governments find it very difficult to ask the public to make sacrifices for the future. And when you cannot make sacrifices for the future, it is difficult to conduct foreign policy that involves risks. Therefore, the role of Europe in international affairs, while still considerable, has changed overwhelmingly from what it was in its most recent history.

One consequence of this is the shift of the center of gravity in international affairs from the Atlantic to the Pacific. This is a life-changing experience, and it requires a reorientation of thinking among even those who were brought up during the Cold War period. So I do not think that it is right to think of this as a decline of American power because, in absolute terms, American power has grown and is still growing, even with the interruptions caused by the economic crisis. America’s capacity to intervene globally is still the single most important factor in international affairs.

The new US administration is groping its way to find out and define how one can create a new international system under this new circumstance. I will get back to Asia in a minute. But if you look at history, the Europeans are in a post-modern period whereas the Middle East is about where Europe was in the seventeenth century. It is driven by ideological and religious conflicts to which the principles of international politics were developed in the heyday of European diplomacy. For example, the idea that sovereign borders and national states that have no right to intervene in the domestic affairs of other states are very hard to apply. So, every problem is partly an international problem and partly an ideological problem with dividing lines cutting right through nations. Therefore, shifts in the balance of

power in this region can have an enormous multiplying effect, because they are not related to national interests, as we have conceived them in the past, but instead to religious upheavals. So that is another problem we have to deal with.

Now, let me turn to Asia and to the position of the United States in Asia. I believe that in order to understand how to conduct foreign policy, one has to know the history and culture of societies. The reason is that when something happens, countries are prone to interpret in light of matters they have experienced in the past. And for this, there are no textbooks that can be applied. Currently in Asia, there is a combination of new nations and many historic nations with very different historical experiences. China has been the dominant country in the region. In its whole history, China has never had to deal with an international order of sovereign states. The states around China's borders were viewed by China as variations of tributary states. So it is only now that China is entering into an "international system" and away from the "regional system."

Now there are two superpowers emerging. The United States has been engaged in an international system but from a very peculiar point of view: The belief that we could involve ourselves or withdraw at our own choice. Even today, those

of you who deal with the American Congress know that many in the Congress think that we can concentrate on domestic politics because we are really removed from the rest of the world. For its part, China has always been aware of its neighbors, but in a very different way from now. The interaction between China and the United States is very important, because for many nations in this region, it makes a big difference whether the United States and China are on a constructive path or whether they are thinking of each other as adversaries. If China and the United States treat each other as adversaries, then every nation in the region will face difficult and undesirable choices.

I was the first American official to visit China in 25 years. At one point in my opening remarks I said: "So now I find myself here in this land which is mysterious to us." And Zhou Enlai interrupted me and said: "What is so mysterious about China?" Well, I did not have a very good answer. But, he replied: "Why don't you think about it and ask yourself this question: 'There are 900 million of us and we are not mysterious to each other. Why?'" In a way, this is the process we have to undergo with China for it is a difficult process of mutual adjustment. It is important for world peace and for the progress of the region. I have always been an advocate of close relations with China in this region. And the objective



conditions in the world require this. In the early twentieth century when Germany suddenly emerged, one could rationally talk about military conflict as a possible outcome. Today, a military conflict between China and the United States would bring disaster for everybody, and there is no conceivable outcome that would benefit even the so-called “winner”—if you could even define what a winner is in such a conflict.

There are so many new problems that the relative balances that could be achieved are unlike those of the European balance of power. First of all, even if one applied the European balance of power concept in Asia, it would not work very well. In Europe, the states were of approximately equal size, but in Asia, there are a number of very big states and a number of much smaller states that even technical balancing would be much harder. The concept of European balance of power would be irrelevant to real problems. What are the real problems? Much of them are on how to adjust the populations of the world to a technology that is unprecedented in human history. The change that is coming about through the Internet, for example, will produce a completely different mentality than the one produced by the literary world. In my view, this is not a complete blessing, because it may make conceptual thinking much harder at a

moment when it is most needed.

Now there are problems that, as I said, have no precedent—environment, climate, WMD proliferation, globalization, and organizations that are not governmental, but in some respects have more power than any governments. All of these are issues that need to be addressed and they are issues that have to find their expression in a new world order. There is only one more point I want to make before I get to Korea. The fact that we are not yet clear about where to go is shown in the plethora of organizations that have been created to deal with the problems that I have been describing. There is APEC, which is transpacific. There is ASEAN+3, which does not include the United States. There is the East Asia Summit, which includes India but not the United States. There is the ASEAN Regional Forum. There are all kinds of tripartite relations: China-Japan-ROK, ROK-Japan-US, and US-Japan-China. This mixture of institutions shows that there is no guiding concept. Somewhere over the next decade, one has to think whether this will be organized by an Asian or a Western block that competes with each other or where it is going to be organized with a concept that includes both the United States and Asia.

In the midst of all this stands Korea: A vestige of World War

II, an outcome of the Cold War, a country which, when it started, had a devastating economy and was one of the poorest countries in the world, but is now among the leaders of the Group of 20. So if Korea were of one nation, it would function as an even bigger factor in international affairs. But Korea is divided as a result of an accident of history, a line drawn between the Soviet and the American forces. This division affects the pattern of international politics, and involves the proliferation issue. What is then the American interest in the proliferation issue? From a strictly analytical point of view, the United States has very little to fear from North Korea's nuclear capability. The kind of weapons that North Korea can produce can surely be handled with whatever defense systems the United States is producing. North Korea is not a threat to the United States when it comes to proliferation.

Allow me to first express, in personal terms, the concern with proliferation. When people ask about what caused me sleepless nights as the secretary of state or as the national security advisor, it was this: "What can you tell the President when he has run out of diplomatic options and all that is left are nuclear weapons, which you know might kill tens of millions of people?" As long as two countries have nuclear weapons, they could calculate each other's

reactions. But when nuclear weapons are spread around the world and more and more countries can obtain them, the possibility of those weapons being used will also increase geometrically, because the safety measures that advanced countries encompass and the calculations they generate do not necessarily exist in places where passion is overwhelming and technology is poor. So the spread of nuclear weapons is a matter that America has always felt with special responsibility. If you look at the problem even in a strictly military point of view, the United States could handle it better than anyone else, for the next 50 years anyway. But the spread of nuclear weapons will produce a world that is completely different.

When one talks about the Korean problem, one often hears: “Just remember that the North Koreans have huge artillery that can reach Seoul, and what would happen to Seoul, if they become irrational and use it?” This is a very real and important concern. The world will change when one day you read that a hundred thousand people were killed in a few hours. And this is what we are trying to prevent. Just think of the impact on America of one attack in which 3,000 people were killed—no hospitals were destroyed, no bridges were downed, and all the utilities were working. But this was a traumatic experience. It does not matter where it occurs.

This is why we have interest in proliferation.

The fact that North Korea, a country that has done little for its population can devote so much of its resources to nuclear weapons and can say that its only real achievement is to build nuclear weapons is a very tough problem for the world. Here, five major nations are saying this is unacceptable, but it still goes on. So the presence of nuclear weapons in Korea is a permanent challenge to the idea of a stable international order. This is what is at stake in this issue. It is of course a special problem for Korea, but it is a problem for us all. Those of you who read my writings know what my view on this has been. I have not been in favor of bilateral negotiations. I have been in favor of the Six-Party Talks. Our government is also in favor of the Six-Party Talks. If people want Two-Party Talks to get to the Six-Party Talks, I can live with it. But, we must keep in mind that this is a problem not just for America, nor is it a problem that America should be asked to solve alone. All the countries that are affected by it should participate. Of course, there are countries that, because of their geographic location, like China, have a different perspective from America on what happens in North Korea. These are issues that need to be discussed; in an important way, the negotiations that are going on about North Korea will affect all other issues that I have mentioned.

Of course, I have seen a lot of these negotiations over the years, and there are certain patterns of negotiations that tend to repeat themselves. One is about whether one ought to pay an admission price for the privilege of engaging in conversations. My general view is that unless all parties are equally interested in the outcome, you cannot make others get interested by paying them a price for participating in negotiations. We are now again at one of these periods. I have participated in track-two negotiations on Korea so I favor a negotiated outcome. But negotiated outcomes are, in the end, achieved by concrete decisions and not by the negotiating process itself. This is just one issue in a world in which many things are changing. Having said this, I want to go back to where I started.

First, I do not believe that China and the United States are adversaries. Since I have started dealing with bilateral relations, China and the United States have had four or five periods in which difficulties were overcome by both recognizing that there are overwhelming reasons for cooperation. I have confidence that this will happen again. There are no fundamental underlying differences. There are only differences in terms of historic legacies. Nonetheless, both sides genuinely have to come to grips with the new international system. The Chinese have to accept, and the

United States has to learn that it cannot define every aspect of all problems and that in actuality, international responsibility is not defined solely by the policy planning staff in the State Department. There are other countries that have policy planning staff and their voice needs to be heard.

But having said all of this, I must also acknowledge that we live in a period of extraordinary opportunity. We have not had a large-scale war between major countries in the longest period that anyone can remember. Every major country has an incentive to seek peaceful solutions. The issues before us are new and thus difficult; but as we approach them, a whole new pattern of international relations could develop. The former Prime Minister of Singapore Lee Kwan Yew used to cite an alleged Chinese proverb. What he says goes like this: “When there is turmoil under the heavens, little problems are dealt with as if they were big problems and big problems are not dealt with at all. When there is order under the heavens, big problems are reduced to little problems and little problems should not obsess us.” I think we have a chance to reduce big problems to little problems and contribute to what the proverb calls “order under the heavens.”

Chapter 2 Q & A

Question 1: How do you see the role of the United Nations in this new world order? To put it in another way, how do you see the consensus or unanimity principle in this new world order? Would you say that many things are dysfunctional because of it when finding solutions to problems?

Henry A. Kissinger: Well, it depends on unanimity by whom. If you want to get unanimity in the General Assembly—I mean of the nations that are of the General Assembly—on every topic, I think that is impossible. Then, you have a recipe for paralysis. Ideally, if it is a political problem you should get a group that is directly affected by it. But even when you have a problem that affects everyone, like the climate, I believe the Copenhagen Climate Change conference would have been better off if a smaller group had formulated a proposal that others could then address. Rather than throw it into a general debate that in result led to paralysis. I think there is a role for the United Nations. There are many issues that are best raised in a United Nations context. The United Nations has undertaken many important peacekeeping missions, and Korea has participated in many of them. But unanimity of the whole international body, I think, is a tough test.

Question 2: Do you think that the Obama administration has a solution to the North Korean nuclear issue?

Henry A. Kissinger: Do I think that President Obama has it in his head? No. But I think that Obama is seriously trying to find an end to the North Korean nuclear issue, partly for reasons of Korea, partly for reasons of Asia, and also for reasons regarding the world, especially as he looks at it in relation to Iran. That leads us to the question: What is the most effective way of doing it? I would say that even if you increase sanctions and similar measures, it is useful to undergo a negotiating phase so that you can prove to the people that you have attempted to find a solution that is in everyone's interest. Overall, I know that the people who deal with this are sincerely interested in finding a solution.

Question 3: What is the geopolitical value of North Korea for the US containment of China?

Henry A. Kissinger: I do not think that China is the same challenge to the United States as the Soviet Union was. The danger arising from China in my view is, not going to come from the Chinese armies marching around Asia to occupy Asian countries. They have a military and they have used it before but, now they have a different approach. As

Even if you increase sanctions and similar measures, it is useful to undergo a negotiating phase so that you can prove to the people that you have attempted to find a solution that is in everyone's interest.



an ally of Korea, we do not need North Korea's presence. We are satisfied with our alliance with Korea and it meets every strategic necessity that America has. But the strategic necessity deals with the independence of Korea. It is not to contain China as such. Indeed, our policy is not dictated by the desire to turn North Korea into a bastion against China. A North Korea hostile to China is very threatening to the Chinese industry in Manchuria. So it is not in the American interest to turn the territory of North Korea into a threat against China and I do not think that is what Korea has in mind either, even after unification. So, we do not refer to the matter of containing China when we talk about North Korea.

Question 4: The US interest and intention in non-proliferation are pretty well known. Moreover, they are shared fairly widely in the world by even seeming adversaries. But still, the Six-Party Talks and bilateral talks have failed to produce results. It is only a matter of time before North Korea will be able to develop missile-deliverable nuclear warheads if it continues its policy. Are the United States and other international community members ready to deal with North Korea as a de facto nuclear weapons state as we do now with India, Pakistan, and other countries?

Henry A. Kissinger: There are two aspects to your question.

The first aspect is on what to do in a negotiation when you have said that something is unacceptable, but you keep on accepting it? How long can that go on? And at what point do you pay a heavy price for not being taken seriously? When you consider that five permanent members of the Security Council say something is not acceptable in Iran but has accepted it for seven years, you have to ask yourself: what is the end of this? Now supposing that the end of this is that there are a lot of nuclear weapons around, we will be in a new world. In this world, the danger of catastrophe is built into the system, and the superpowers will have to decide what they are going to do to prevent danger to themselves. Everyone has been so afraid of this outcome that they have not really addressed it. And it is a very worrisome situation, for which I have no answer.

Question 5: It seems that the negotiations to dismantle the North Korean nuclear program, including the Six-Party Talks, which has dragged on forever. Without a deadline, will it eventually be possible to stop North Korea's nuclear ambition? The second question relates to North Korean leader Kim Jong-il's condition. Will this create an opportunity to resolve the North Korean nuclear issue?

Henry A. Kissinger: Well, if people do not have an idea

about the outcome of negotiations, these talks could continue while the nuclear process in North Korea goes on indefinitely. At some point, people have to ask themselves: “What is the next step?” But this has to be left to the people who are now in the field.

The North Korean system is a very strange system operating in a very strange way. It is true that the previous succession was managed quite smoothly. However, I think North Korea will face a formidable problem when Kim Jong-il dies. The problem will be the emergence of a leader and whether the designated successor will be accepted.

Question 6: What do you see as China’s contribution to the Six-Party Talks? People that I have had a chance to talk with in Washington express strong dissatisfaction with China’s role. One former US official said, and I quote, “the real problem may not be North Korea, but China, for now, because China is only acting as the messenger, not the mediator.” What is your response?

Henry A. Kissinger: I think China would like to find a solution to the nuclear problem without turmoil in North Korea. And I think they are making a sincere effort to get rid of nuclear weapons; but they want to do it in such a way

that does not lead to a chaotic situation in North Korea. That seems to be China’s attempt.

Question 7: By your secret visit to China, you made such a historic contribution in bringing about normalization of relations between China and the United States and also with the Shanghai communiqué of September 1972. That enabled



the United States to end the Vietnam War, and the mutual trust built between China and the United States enabled Beijing's leaders to undertake the open-door policy starting in 1978 under Deng Xiaoping. This shows that normalization of diplomatic relations is the most formidable and most important political confidence building gesture. Do you think that diplomatic normalization with North Korea can perhaps be a confidence building measure that can help resolve the North Korean nuclear issue in the broader context of disarmament and arms control?

Henry A. Kissinger: Well, I was of course involved in the negotiations with China. I was also involved in negotiations with the Soviet Union and, of course, with Vietnam. These experiences taught me that it really depends on the circumstances. In the case of China, both the United States and China had their own interests in trying to normalize relations. Under such conditions, negotiations work really well. In the case of the Soviet Union, it was ambiguous. In the case of Vietnam, a book has been published in Hanoi of the negotiations, in which it is made clear that the North Vietnamese kept telling their negotiators that the issue was not what the negotiators were negotiating. The real issue was whether the offensive they were planning for 1972 would defeat the Americans. So it depends on the attitude.

If North Korea wants assurance from America that it will not attack them, negotiations will be easy to achieve, and if we, America, could easily normalize relations. But if what North Korea wants is to negotiate in order to prepare another test, which is what they have done up to now, we have no reason to continue negotiations. If North Korea does not have nuclear weapons, there is no reason in the world why America should be hostile toward them unless Korea has enormous problems. But on this, we agree. If you look at the record of the last four, five, or even ten years, North Koreans have used the negotiations to gain time. Every concession they have made they have taken back. That is the problem.

※The views expressed herein do not necessarily reflect the views of the Asan Institute for Policy Studies.

A 아산정책연구원

9 788997 046058 04300
ISBN 978-89-97046-05-8
ISBN 978-89-97046-78-2(set)
