

# 박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향\*

박 영 호\*\*

- I. 서론: 한반도 위기의 고조와 박근혜정부의 출범
- II. 한반도 신뢰프로세스의 배경과 기본 구상
- III. 한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제
- IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 계획
- V. 정책 추진 방향
- VI. 결론

## 국문요약

박근혜정부는 G2시대의 동북아질서, 북한의 '핵보유국'화 등의 도전과 한반도 위기 고조 상황에서 출범했다. 박근혜정부는 '평화통일 기반 구축'의 국정기조 아래, '튼튼한 안보,' '한반도 신뢰프로세스' 및 '신뢰외교'를 추진전략으로 제시하였다. 한반도 신뢰프로세스는 대북정책의 구상이자 핵심전략이다. 이를 위한 과제는 '한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화,' '작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향,' '통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비,' '북핵문제 진전을 위한 동력 강화' 등이다. 이 글에서는 한반도 신뢰프로세스의 기본 구상과 추진전략 및 과제를 분석 평가하고, 동 구상의 성공적 추진을 위한 정책 추진 방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 한반도 신뢰프로세스 구상의 문제 인식과 접근의 토대이자 핵심과제인 남과 북이 약속을 지키는 것이다. 둘째, 북한의 호응을 유발하여 그 프로세스를 시작하는 계기와 명분이 필요하다. 셋째, 신뢰의 축적을 위해서는 상호 공존과 안전보장에 대한 확신을 가지도록 해야 한다. 넷째, 남북관계의 정상화는

남북 모두에게 이익이 되는 쌍방 지향적이며 호혜적인 관계로 발전되어야 한다. 다섯째, 교류·협력의 진전이 정치·군사적 신뢰구축과 상호 영향을 주면서 추진될 때 신뢰의 토대가 단단해질 수 있다. 여섯째, 신뢰프로세스는 남북 간 차원, 국내적 차원 및 국제적 차원이 동시에 추진되어야 하며, 관련 사안들과 상호 영향을 주고받으면서 추진되어야 실효성을 가질 수 있다. 일곱째, 대북정책의 분야별, 행위자별, 정책추진 주체별 균형적인 인식을 갖고 전반적 조정의 과정을 통해 추진되어야 한다. 한반도 신뢰프로세스의 추진은, ① 남북관계 발전 프로세스(당국 간 대화와 합의이행 제도화, 호혜적 교류·협력, 인도적 지원 등), ② 비핵화 프로세스, ③ 한반도 평화 프로세스, 그리고 ④ 동북아 평화협력 프로세스 등 하위프로세스가 포괄적, 다면적이며, 상호 유연한 관련을 갖도록 연동하는 방식을 채택할 필요가 있다.

**주제어:** 한반도 신뢰프로세스, 신뢰정책, 균형정책, 추진 전략과 과제, 정책 추진 방향

\* 이 논문의 초안은 “박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 그 과제” 제목으로 한반도포럼 월례세미나(일시: 2013.5.10., 장소: 그랜드엠버서더호텔 카페드레프)에서 토론을 위한 목적으로 발제되었으며, 토론의 결과를 참조하여 수정·보완하였다.

\*\* 통일연구원 국제관계연구센터 선임연구위원

## I. 서론: 한반도 위기의 고조와 박근혜정부의 출범

2013년 2월 25일 박근혜정부가 출범했다. 6·10 민주화운동의 결과 헌법 개정으로 1988년 5년제 임기의 정부가 시작된 지 6번째의 정부다. 지난 25년 동안 남북관계는 해빙과 퇴보를 반복하면서 전개되었다. 그사이 중국은 미국과 지구적 사안을 논의하는 G2로 부상하였다. 중국의 부상은 동북아에서 미·중의 역학관계 변화를 초래하고 있으며, 북한문제에 대한 중국의 영향력 또한 그만큼 중요해졌다. 남북한은 동서 냉전구조가 해체되는 시기에 화해와 불가침, 그리고 교류·협력을 담은 남북기본합의서에 합의했다. 교류·협력 분야에서는 어느 정도의 물꼬가 트이기도 했다. 1989년부터 시작된 교역과 인적 교류는 여러 우여곡절이 있으나 최소한 양적으로는 크게 증가하였다. 그러나 화해와 불가침 분야는 답보상태를 면치 못하고 있다. 남북 간의 근원적 대립은 청산되지 않았으며, 그 기저에는 불신이 자리하고 있다. 1990년 10월 통일된 독일과 비교하면 남북관계가 갈 길은 여전히 매우 멀다.

지난 20년 동안 북핵문제는 남북관계의 부분적인 진전조차도 크게 의미를 부여할 수 없을 정도로 압도적인 영향을 미쳤다. 북한 핵의혹이 대두된 이후 국제사회는 제네바합의나 9·19공동성명 등을 통해 해결을 모색해왔다. 그러나 북한은 2005년 2월 10일 핵무기 보유를 선언하고, 2006년 10월 9일 첫 핵실험을 단행했다. 2009년 5월 2차 핵실험 이후에는 ‘핵보유국’으로 행동하고 2012년 4월 헌법 개정을 통해 ‘핵보유국’임을 규정하였다. 북한의 핵무기 개발은 장거리미사일 개발과 동전의 양면관계에 있다. 북한은 핵무기와 미사일을 선군정치 수단이자 강대국 ‘미 제국주의’의 공격을 억제하기 위한 수단으로 간주한다.<sup>1</sup>

세습권력 3대의 김정은 정권은 ‘핵과 위성(미사일)’을 김정일의 최대 업적으로 선전하면서 개발에 박차를 가했다. 2012년 12월 12일 장거리로켓(미사일)을 발사하였다. 탄도미사일 기술의 사용을 금지한 유엔 안보리 결의 1718호와 1874호의 위반이었다. 유엔 안보리는 북한에 대한 제재를 강화한 결의 2087호를 만장일치로 채택했다. 북한의 강력한 반발이 이어졌다. 북한의 군사적 위협공세는 과거의 서울 ‘불바다’ 공세와는 그 수준과 강도가 달랐다. ‘전면대결전’을 선언하면서 핵무기와 장거리미사일이 미국을 겨냥한 것임을 숨기지 않고 비핵화 대화의 종말을 선언했다.<sup>2</sup> 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행했으며, 유엔 안보리는 더

<sup>1</sup> 박영호, “북한 외교정책에서 핵·미사일(대량살상무기)의 의미와 한계,” 『평화와 안보』, 제3권(2006), pp. 13~15.

<sup>2</sup> “북한 외무성 성명,” 2013년 1월 23일; “북한 국방위원회 성명,” 2013년 1월 24일.

육 강화된 대북제재를 담은 결의 2094호를 만장일치로 채택했다. 북한은 한국과 미국에 대해 정전협정 백지화, 전시상황 선언 등 공세의 수준을 높이더니 ‘핵 선제 공격’을 위협하기도 하였다.<sup>3</sup>

박근혜정부는 G2 시대로 변한 동북아질서와 북한의 ‘핵보유국’화 등의 도전과 한반도 위기가 고조되는 상황 속에서 출범했다. 특히 북한의 ‘핵무기 보유’는 한반도 안보패러다임의 근본적 변화를 의미한다. 박근혜 대통령은 취임사에서 상황의 엄중함을 인식하여 북한에 대해 우리 국민의 생명과 대한민국의 안전을 위협하는 어떠한 행위도 용납하지 않을 것이라는 단호함을 보이면서 핵과 미사일을 내려놓고 평화와 공동 발전의 길로 나올 것을 촉구했다. 그리고 안보 상황이 엄중하지만, 미래의 행복한 통일시대를 위한 기반을 만들 것이며 이를 위해 한반도 신뢰프로세스를 추진하겠다고 공약했다.<sup>4</sup>

본 논문은 박근혜정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스의 기본 구상, 추진 전략과 과제, 추진계획을 검토하고 한반도 신뢰프로세스를 성공적으로 추진하기 위한 정책 추진 방향을 제시하고자 한다.

## II. 한반도 신뢰프로세스의 배경과 기본 구상

### 1. 배경

세계적 차원의 냉전구도의 변화 흐름과 함께 한국 정부는 1988년 7월 7일 남북 상호교류, 남북교역을 위한 문호 개방, 북한 및 사회주의국가와의 관계개선을 위한 상호협조 용의 등을 내용으로 하는 ‘민족자존과 번영을 위한 대통령 특별선언’(‘7·7 선언’)을 발표하였다. 동 선언은 남북고위급회담으로 이어지는 남북대화의 촉매제가 되었으며 다음해부터 남북교역이 시작되었다. 또 사회주의권과의 교역과 관계개선을 촉진하는 북방정책을 추진하는 계기가 되었다.

7·7선언으로부터 비롯된 한국 정부의 대북정책의 진화는 25년의 세월이 흐르면서 남북관계에서도 여러 가지 변화를 가져왔다. 남북관계의 첫 총괄적인 장전인 남북기본합의서를 만들었으며, 두 차례의 정상회담을 통해 각각 6·15공동선언과 10·4선언을 산출하였다. 사실 역대 한국 정부의 대북정책 및 사회주의권과의 관계

<sup>3</sup> “정부·정당·단체 특별성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 30일.

<sup>4</sup> “박근혜 대통령 취임사 전문,” 2013년 2월 25일.

개선을 위한 정책의 근원은 1973년 6월 23일 박정희 대통령의 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별성명’(‘6·23선언’)에서 찾을 수 있다.<sup>5</sup> 이후 한국 정부의 대북정책은 본질적으로 점진적, 단계적, 기능적, 평화적으로 관계 개선을 추진하는 것이었으며, 이러한 토대 위에서 자유민주주의와 시장경제에 입각한 통일국가를 건설하는 것이 통일정책의 핵심이었다.

1971~2012년까지 40여 년의 기간 동안 8차례의 총리급 고위급회담, 두 차례의 정상회담을 포함하여 606회의 대화와 접촉이 있었다.<sup>6</sup> 1989년 처음 시작된 남북교역은 양적으로는 그해 1,600만 달러 규모로부터 2012년 19억 7천 만 달러 규모로 성장하였다. 그러나 남북 간 대립과 갈등의 본질이 변하지는 않았다. 인적·물적 교류가 증대하는 가운데서도 북한의 군사적 위협은 단속적으로 전개되었다. 또 북한은 1990년대 초부터 핵무기 개발과 장거리미사일 개발을 본격적으로 추진했다.

1990년대 후반 이후의 역대 한국 정부의 대북정책은, 김대중 정부의 ‘화해·협력정책’(‘햇볕정책’)과 그 연장선상에 있는 노무현 정부의 ‘평화·번영정책’과, 이를 비판하면서 등장한 이명박 정부의 ‘상생·공영정책’(‘원칙적인 대북정책’)이 교차적으로 추진되었다. 햇볕정책은 처음에 정경분리 원칙과 상호주의를 핵심 전략으로 채택하였으나 북한의 반발에 부딪치자 교류·협력 중심의 북한 ‘껴안기(embracement)’ 정책으로 변질되었다.<sup>7</sup> 평화·번영정책은 남북한 간 상호 신뢰 우선과 호혜주의를 추진 원칙으로 내세웠으나 실제에서는 대북지원을 통한 교류·협력 우선정책으로 나타났으며, 특히 북한에 대한 ‘불균형적’ 인식에 토대를 두었다.<sup>8</sup> 상생·공영정책은 남북관계의 상호주의적 발전을 강조하였으나 ‘비핵·개방·3000’의 정책 구호가 보여 주듯이 북한 비핵화를 조건으로 내세움으로써 의도와는 달리 여타 부분의 관계도 가로막는 결과를 초래하였다. 앞의 두 정책이 각각 ‘무력도발 불용’과 ‘북핵 불용’을 주요 원칙 중의 하나로 내세웠으나 ‘선공후득(先供後得)’의 입장에서 북한과의 교류와 협력을 우선 증시한 정책이었다면, 뒤의 정책은 북한의 비핵화가 먼저 이루어져야 남북교류·협력이 크게 진전될 수 있다는 정책이었다. 요컨대 김대중 정

<sup>5</sup> ‘6.23선언’은 ① 평화통일을 위한 모든 노력 경주, ② 한반도 평화유지, 남북한 간 내정불간섭 및 불침략, ③ 성실과 인내로써 남북대화 지속, ④ 북한의 유엔기구 참여 불반대, ⑤ 남북한 유엔 동시가입 불반대, ⑥ 모든 국가에 문호 개방, ⑦ 평화선린에 기초한 대외정책 추진 등을 담고 있다. 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1995), p. 70.

<sup>6</sup> “분야별 남북회담 개최 현황” <<http://www.unikorea.go.kr/viewPage.req?idx=PG0000000242>>.

<sup>7</sup> 박영호, “통일정책 20년 성과와 발전방향,” 『분단시대를 넘어 통일시대로』, 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 발표논문집, 서울 프라자호텔 그랜드볼룸 (2009. 4. 8.), pp. 47~49.

<sup>8</sup> 위의 논문, pp. 50~51.

부, 노무현 정부는 물론 이명박 정부의 대북정책은 모두 실제의 전략과 정책 추진 과정에서 균형이 잘 이루어지지 않았던 것이다.

남북한 간의 인적·물적 교류를 트고 지속적으로 증대시키려는 것은 결국 남북 관계의 안정적인 발전 기반을 만들려는 것이다. 그러나 남북관계는 여전히 냉전시대의 기본 성격이었던 적대적 대립의 유산을 상당부분 그대로 갖고 있으며, 북핵 문제처럼 새로운 위협요인이 등장하여 더욱 복잡해졌다. 또 남북 교류와 협력이 정치·군사적 관계의 개선 없이 이루어지는 것은 언제라도 쉽게 무너질 수 있음을 우리는 그동안의 남북관계에서 생생하게 보았다. 남북관계에서 쌍방 간 신뢰가 필요하고 전략과 정책 추진의 측면에서 균형성과 유연성이 필요함을 말하는 것이다.

G2 시대의 동북아질서 변화, 북한의 사실상의 ‘핵보유국’화 등의 전략적 도전 속에서 그동안의 남북관계의 경험으로부터 이제는 안정적이고도 지속 가능한 남북관계, 그리고 이러한 남북관계의 튼튼한 기반이 되는 지속가능한 평화의 구축이 요구되는 것이다.

## 2. 기본 구상

한반도 신뢰프로세스의 기본 구상은 박근혜 대통령이 여당의 차기 유력후보로 거론되던 시절인 2011년 8월 『외교문제(Foreign Affairs)』지에 게재된 “새로운 한국: 서울과 평양 사이의 신뢰 구축”이란 제목의 글에서 처음 제시되었다.<sup>9</sup> 이 글에서 박 대통령은 한국의 경제적 번영 속의 군사적 긴장이라는 한반도 정세의 이중성과 불확실성의 극복방안으로서 ‘신뢰정책(Trustpolitik)’과 ‘균형정책(Alignment Policy)’을 제안하였다.

신뢰정책은 남북한 간 진정한 화해를 저해하는 근본 요인이 신뢰의 결여 때문이라고 진단하고, 한반도 평화는 남북한 간 협력 없이는 불가능하며, 따라서 남북한 간 신뢰 조성이 긴요하다는 것이다. 박 대통령의 북한에 대한 인식은 북한이 오랜 기간 국제규범을 노골적으로 위반해왔다는 것이다.

신뢰정책은 국제규범에 기반하여 남북한이 상호 구속력 있는 기대를 가질 수 있도록 만드는 정책을 말한다.<sup>10</sup> 즉 남북한 간의 신뢰를 만들어가는 정책이다. 신뢰정책은 두 핵심 요소가 있는데, 하나는 북한의 남한과 국제사회에 대한 약속 준

<sup>9</sup> Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 5 (September/October 2011), pp. 13~18.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 14.

수이고, 다른 하나는 평화 파괴행위에 대해서는 분명한 대가를 지불해야 한다는 것이다. 그리고 신뢰정책은 검증 가능한 방식으로 일관성 있게 추진되어야 하고, 정치적 편의에 따라 추진되어서는 안 된다고 강조하였다.<sup>11</sup> 신뢰정책은 무조건적 이거나 일방적인 것이 아니며, 북한의 도발을 망각하거나 적당히 타협하는 것이 아니라는 점을 명시하고 있다. 여기에서 신뢰의 개념은 “일반적 의미의 신뢰가 아니라 서로의 약속을 따를 수밖에 없게 만드는 신뢰(enforcing trust)”로서 “신뢰를 쌓기 위해서는 남북한 어느 일방에만 변화를 강요해서는 안”되며 “동시에 강한 억지력을 지닐 때 신뢰 쌓기는 더욱 효과적으로 추진될 것”이라고 보고 있다.<sup>12</sup>

균형정책은 지난 역대 한국 정부들의 대북정책이 불균형적으로 추진되었다는 진단에 기초한다. 즉 그동안 한국 정부가 대북 관여정책과 억지정책을 양자택일로 시도해왔다고 평가하였다. 적응과 남북 단결을 강조한 정부는 한국이 지속적인 대북 지원을 하면 북한이 한국에 대해 호전적 전략을 포기할 것이라는 가정(假定)에 희망을 걸었으나 북한의 근본적 변화를 가져오지 못했으며, 반면 북한에 대한 압력을 강조한 정부도 북한의 의미있는 행동 변화를 가져오지 못했다고 비판하였다.<sup>13</sup> 대북 유화정책과 원칙에 입각한 정책 모두 북한의 변화 유인에 실패하였으며, 따라서 이들 정책의 조화로운 추진을 위한 ‘새로운 정책’이 필요함을 강조하고, 국민적 동의에 기반하고 일관성을 갖는 정책을 제시하면서 이를 균형정책라고 명명하였다.

여기에서 균형정책은 상기 두 정책의 중간노선을 택하는 것이 아니라 안보와 교류협력, 남북대화와 국제협력을 조율하는 것으로서 때로는 북한에 대해 강경노선을 취하며 때로는 협상을 하는 신축적 정책을 취하는 것을 의미한다.<sup>14</sup> 정책의 신축성은 수단의 측면에서 강경과 협상이 적절히 혼합되어 사용될 수 있으며, 분야의 측면에서는 정치·군사 분야와 사회·경제 분야 간, 또는 각 분야 내에서의 사안들이 잘 조율되고 상호 긍정적 영향을 미치면서 추진되도록 하는 것으로 이해할 수 있다. 특히 균형정책은 향후 북한의 도발에 대해서는 즉각적으로 대가를 지불하게 하며, 북한이 진정으로 화해를 위한 길로 나온다면 상응하는 보상이 있을

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> 최대석, “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상,” 도산통일연구소 주최 “2013년 한반도 평화 전망과 새 정부 통일정책 진단” 대선후보 진영 초청 통일포럼 발제문, 2012년 11월 23일.

<sup>13</sup> Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” p. 15.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 15~16. 국제정치이론에서는 대체적으로 ‘제휴(alignment)’는 ‘동맹(alliance)’에 미치지 못하는 국가 간 관계를 의미한다. 그러나 여기에서는 유화정책과 강경정책을 잘 조절하면서 운용하는 정책을 말한다.

것이라고 점을 강조하고 있다. 한국의 안보증진과 북한과의 협력의 문제를 균형 있게 다루면서, 동시에 남북교류를 국제사회와의 협조 증진 맥락에서 조화롭게 추구할 것임을 말하는 것이다. 그러나 어떤 경우에도 ‘북핵 불용’ 입장을 견지할 것임을 강조하였다.

한반도 신뢰프로세스는 그동안의 남북관계와 역대 한국정부의 대북정책의 경험의 토대 위에서 그 약점을 극복하여 남북 대립·갈등관계의 근본적 해결을 모색하기 위한 구상으로 제시되었다. 남북관계에서의 모든 문제 발생은 신뢰가 없기 때문이며, 따라서 신뢰를 쌓아 남북관계를 정상화시키고 함께 발전의 길로 들어서 평화통일의 기반을 구축하겠다는 것이다. 지속가능하고 안정적이며 발전하는 남북관계, 지속가능한 평화를 만들겠다는 것이다.

남북관계의 근본적인 장애요인을 신뢰의 결여에 있다고 판단한 것은 매우 원칙적이면서도 문제의 근원에 접근하려는 인식을 보여준 것으로 평가된다. 이러한 접근에 이의를 제기하기가 쉽지 않다. 남북한 간 첫 합의문인 1972년의 7·4남북공동성명에는 여러 합의 중 ‘합의사항의 성실한 이행 엄숙히 약속’이 들어 있다. 41년 전의 이러한 합의가 그 이후의 모든 합의의 이행과정에서 성실하게 지켜지지 않았기 때문에 신뢰 문제가 여전히 남북관계의 근본적 장애요인으로 남아 있는 것이다.

균형정책에서 제시한 억지와 대화의 병행, 안보와 교류협력의 배합, 남북대화과 국제공조의 조화 등은 합리적인 대북정책 기조로 평가된다. 역대 정부의 대북정책에서도 이러한 점이 강조되었으나 실제로 정책을 추진하는 과정에서 정치적 편익에 의해서 제대로 지켜지지 않는 경우가 종종 있었다. 예를 들어 김대중 정부의 ‘안보와 협력의 병행 추진’ 정책기조는 북한의 무력도발에도 불구하고 교류·협력 중시에 따라 일관성 있게 유지되지 못했다. 노무현 정부의 ‘북핵 불용’ 원칙은 북한의 핵실험으로 깨졌음에도 그에 대한 대응보다는 북한에 대한 지원과 교류가 더 중시되었다. 또 ‘남북한 당사자에 기초한 국제협력’ 원칙은 한·미관계의 갈등으로 제대로 지켜지지 않았으며 결국 효율적 대북정책 추진에 장애를 초래하였다. 이명박 정부의 ‘원칙에 철저, 유연한 접근’ 원칙은 실제에 있어서는 유연성의 결여로 나타났다. 이러한 점에서 신뢰정책과 균형정책을 제안하면서 정치적 편익에 따른 선택을 취하지 말 것을 강조한 것으로 판단된다.

신뢰프로세스는 신뢰를 쌓아가는 과정으로서 특정한 상황에 구애받는 것이 아니라 계속 진행되는 것이다. 대북정책의 연설체계와 전략적 측면에서 합리성과 신축성을 보여주고 있다. 또 정책 공약에서 한반도 신뢰프로세스는 7·4남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언, 그리고 10·4선언에 담긴 평화와 상호존중의

정신을 존중하며, 세부사항은 상황과 현실에 맞게 조정·실천해 나가겠다고 제시하였다. 방식의 측면에서 기존의 남북한 간 주요 합의를 망라하고 있다는 점에서 포괄성을 가지고 있다.<sup>15</sup>

### Ⅲ. 한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제<sup>16</sup>

신뢰정책과 균형정책에 기초한 대북정책 구상은 대통령 선거공약에서 ‘한반도 신뢰프로세스’란 정책으로 제시되었다. 김대중 대통령의 ‘화해·협력정책,’ 노무현 대통령의 ‘평화·협력정책,’ 그리고 이명박 대통령의 ‘비핵·개방·3000’ 구상도 선거공약으로 제시된 것이었다. 한반도 신뢰프로세스는 ‘신뢰와 균형의 남북관계’를 만들기 위한 로드맵으로서 제시되었다.<sup>17</sup>

한반도 신뢰프로세스의 핵심 논지를 반복하면 다음과 같다. 남북한 간의 진정한 화해를 저해하는 근본 요인은 신뢰의 결여이다. 한반도의 지속 가능한 평화는 남북한 간의 협력이 없이는 불가능하다. 따라서 남북한 간 신뢰조성이 필요하다. 그러나 북한은 국제규범을 위반해왔다. 한국은 북한의 도발에 대해 강력하게 대응하면서도 동시에 남북관계 개선을 위한 새로운 기회를 계속 열어놓아야 한다. 즉 강력한 억지에 기반을 두되 신뢰를 쌓아 남북관계를 개선하고 지속 가능한 평화를 구축해나가는 것이다. 한반도 신뢰프로세스는 기본적으로 강력한 억지에 토대를 둔 대북정책이다. 북핵 문제와 관련해서는 ‘북핵 불용’의 원칙 위에서 “신뢰할 수 있는 억지력과 부단한 설득 및 효율적인 협상전략의 결합을 통해 한국과 국제사회는 북한이 핵무기 없어도 생존할 수 있고 번영할 수 있다는 것을 깨닫도록 해야 한다”는 입장이다.<sup>18</sup>

대통령 선거과정에서 공약으로 제시된 한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제들은 제18대 대통령직인수위원회의 “박근혜정부의 14대 국정과제” 속에 반영되었으며,<sup>19</sup> 정부 부처의 검토를 거쳐 2013년 5월 28일 국무회의에서 박근혜정부

<sup>15</sup> 박영호, “한반도 신뢰프로세스와 대북·통일정책,” 『통일과 한반도 신뢰프로세스』, 한반도선진화재단 주최 한선정책심포지엄 발표논문집, 프레스센터 20층 프레스클럽 (2013. 6. 3.), pp. 28~29.

<sup>16</sup> 이 부분은 본 논문 심사자들의 의견을 반영하여 수정·보완하는 과정에서 관련 주제의 심포지엄에서 발표되었으며 추가로 보완되었다. 위의 논문, pp. 29~31.

<sup>17</sup> 최대석, “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상,” pp. 4~6.

<sup>18</sup> Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” p. 16.

<sup>19</sup> 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』 (2013. 2.).



국정과제로 최종 확정되었다.<sup>20</sup> 국정기조 ‘평화통일 기반 구축’을 추진하기 위한 전략으로는 ‘튼튼한 안보,’ ‘한반도 신뢰프로세스’ 및 ‘신뢰외교’가 제시되었다. 이 중 ‘한반도 신뢰프로세스’는 통일부가 담당하는 핵심 전략이며, 그 아래 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화,’ ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향,’ ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’ 등 3개의 과제가 제시되었다.

또한 안보(국방)의 핵심 전략인 ‘튼튼한 안보’의 과제 중 하나인 ‘북핵문제 진전을 위한 동력 강화’는 외교부의 주관 아래 통일부가 협업부처로 추진해야 할 과제로 제시되었다. 그리고 외교부가 담당할 ‘신뢰외교’ 전략의 과제인 ‘동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대’의 추진에 통일부도 협업부처로 참여하는 것으로 결정되었다. 향후 박근혜정부의 대북정책은 튼튼한 안보, 한반도 신뢰프로세스, 신뢰외교의 3대 전략을 추진하는 토대 위에서 이상의 5개 과제를 실천하는 것을 중심으로 전개될 것이다.

첫째, ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’의 과제는 “남북 간 신뢰형성을 통해 남북관계를 안정적으로 관리, 발전”시키려는 것이다. 튼튼한 억지와 안보의 토대 위에서, 중·장기적으로 남북관계의 정상화와 지속가능한 한반도 평화를 실현하려는 의도로 평가할 수 있다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.<sup>21</sup>

- ① (인도적 문제해결 적극 추진) 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 실질적 해결, 영유아·임산부 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속 추진,
- ② (남북 간 대화채널 개설 및 기존 합의정신 실천) 남북 당국 간 대화 재개 및 상시 대화채널 구축 추진, 기존합의 내용 중 우선추진 가능분야 점검, 남북간 합의이행 문화 정착,
- ③ (남북 간 호혜적 교류협력 활성화) 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화, 실질적으로 도움이 되는 경제협력사업 추진, 다각적인 사회문화 교류 내실화,
- ④ (정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전) 무력도발 중단과 상호체제 인정 등 기본적인 조치부터 실천, 교류협력의 활성화와 균형되게 정치·군사분야에서의 추가적 신뢰구축 조치 추진,

<sup>20</sup> 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』(2013. 5. 28.).

<sup>21</sup> 위의 자료, p. 235.

- ⑤ (남북 간 신뢰와 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진) 북한의 자생력 제고를 통해 경제공동체 건설의 기반을 마련하고 북한지역에 국제투자 유치 지원, 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 문제는 여건을 감안 검토.

이상의 과제들이 그동안의 대북정책으로부터 전면적으로 새로운 것은 아니다. 그러나 신뢰프로세스의 기본 정신인 균형과 신뢰의 요소를 중시한 과제들의 선택으로 평가된다. 북한의 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 남북관계의 정치적 상황과 무관하게 지속적으로 추진하겠다고 제시하고 있는데 강력한 실천이 요구되는 부분이다.

당국 간 상시 대화 채널의 구축은 남북관계의 제도화를 위해 필요한 과제이며, 호혜적 교류협력의 활성화는 쌍방 지향적 남북관계를 만드는 요체이다. 상호체제 인정은 남북기본합의서의 핵심 사안이지만 아직도 실현되고 있지 않다는 점에서 신뢰를 쌓기 위한 핵심적 요소라고 할 수 있다. 정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전은 지난 남북관계의 경험으로부터 얻은 교훈을 반영하고 있다. 서울·평양 남북교류협력사무소 설치의 남북관계의 진전에 따라서 그 실현 여부가 결정되겠으나, 남북관계의 안정화 및 제도화를 위해 남북 간 상주대표부 설치<sup>22</sup> 이전의 기구로서 고려할 수 있는 대안이다.

둘째, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’ 과제는 “통일비전을 제시하고, 경제·환경 공동체 등을 추진함으로써 평화통일의 기반을 조성”하겠다는 것이다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.<sup>23</sup>

- ① (‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설) 남북관계 상황진전을 감안하여 녹색경제협력 도모, 남북 간 농업협력, 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성, DMZ 세계평화공원 조성, 한반도 환경 인프라 구축을 위한 협력 추진,
- ② (북한주민 인권 등 삶의 질 개선을 통한 ‘행복한 통일’ 여건 조성) 북한인권법 제정 등 북한 인권 개선을 위한 대내외 환경을 조성하고 민간단체·

<sup>22</sup> 북한·통일문제 전문가로 구성된 싱크탱크인 ‘한반도포럼’은 2012년 9월 ‘한반도 평화협력프로세스’를 제안하면서 3단계 중 1단계(평화협력 기반조성단계)에 상호 체제인정·존중 등에 바탕해 서울과 평양에 일상적인 남북관계를 담당할 상주대표부의 설치를 제안하였다. 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』 (서울: 늘봄플러스, 2012), p. 44.

<sup>23</sup> 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』, p. 236.

국제사회와의 협조체계 확대 발전,

- ③ (비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 등을 통한 경제공동체 건설) 경제시찰단 교환 등 남북경제계 인사 교류·방문을 통한 유대 강화, 동북아 공동발전과 연계한 한반도 통합 물류망 구축 추진 등,
- ④ (민족공동체통일방안 계승·발전) 학술연구·공청회 등 광범위한 의견 수렴을 거쳐 민족공동체통일방안 발전방향 공론화.

이상의 과제들은 남북관계의 발전과정에서 대북정책을 넘어 향후 통일의 기반을 구축하는 과제들로 평가할 수 있다. 이밖에도 여러 가지의 과제들을 제시할 수 있으나 적어도 남북한이 쌍방 지향적이고 상호성을 가지는 교류와 협력이 발전할 때 지속가능한 남북관계, 그리고 지속가능한 평화를 넘어 통일을 지향할 수 있는 것이다. 환경공동체 건설은 기후변화문제가 지구적 과제가 된 상황에서 한반도의 생태학적 발전을 지향함을 반영하고 있다. DMZ 세계평화공원 조성 과제는 2013년 5월 8일 박 대통령의 미 상·하원 합동 연설에서 그 희망이 피력되었다. 특히 남북한 내부와 남북관계, 한반도를 둘러싼 국제환경과 전반적인 국제질서의 변화 등을 고려할 때, 이러한 변화 요인을 반영하는 『민족공동체통일방안』의 계승·발전이 요청되었는데,<sup>24</sup> 이를 주요 과제로서 포함시키고 있다.

셋째, ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’ 과제는 국내외적으로 통일 공감대를 확산하고 통일 대비 역량을 강화하여 실질적 통일준비를 내실화 하겠다는 것이다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.<sup>25</sup>

- ① (탈북민에 대한 생애주기별 맞춤형 교육·의료 지원 강화 및 통일미래의 역군으로 육성) 탈북민 재교육 확대 및 학교중심 맞춤형 탈북학생 교육 강화를 통한 자립기반 확충으로 보다 많은 성공사례 창출, 해외 탈북민 보호를 위해 UNHCR 등 국제사회와 협력 강화,
- ② (실질적 통일준비 역량 강화) 유관부처 간 통일대비 협조체제 강화 추진, 통일미래세대를 위한 콘텐츠 개발 등 국민통합에 기여하는 통일교육 추진, 종합적 통일재원 조달방안 마련,

<sup>24</sup> 필자는 2012년 9월 『민족공동체통일방안』을 계승·발전시킨 방안으로 『남북공동체통일방안』을 제안하였다. 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』의 제5장 “통일: ‘남북공동체 통일’을 실현하자”(pp. 89~99) 참조.

<sup>25</sup> 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』, p. 237.

- ③ (통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산) 주변 4국 대상 ‘1.5트랙 협의체’ 구축·운영, ‘한민족 통일 네트워크 구축사업’ 추진.

이상의 과제들은 통일을 준비하기 위해 요구되는 국내적 역량의 강화와, 통일 추진과정에서 중요한 일익을 담당할 수 있는 탈북민에 대한 정착 지원의 강화와 미래세대의 육성 등을 역점 과제로 선택한 것으로 평가된다. 통일 역량의 강화를 위해서는 물질적 역량의 강화뿐 아니라 정신적 역량의 강화가 필요하다. 분단의 장기화에 따라서 세대가 교체되고 젊은 세대의 경우 통일의 필요성에 대한 인식이 약화되고 있다는 우리 사회의 우려에 대한 대비가 필요하다는 점에서 통일교육의 중요성이 강조된 것으로 보인다.

그리고 한반도 문제의 국제화가 더욱 심화되고 있는 상황에서 통일외교의 중요성이 그동안 강조되었는데,<sup>26</sup> 이러한 점에서 통일 기반 조성과 준비 차원의 통일외교 과제는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 통일외교에는 정부 간 차원의 외교뿐 아니라 주변국 국민들의 한반도 통일에 대한 긍정적 이미지를 심어주기 위한 공공외교가 적극적으로 추진되어야 한다.

#### IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 계획<sup>27</sup>

한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제를 실행해나가기 위한 추진 계획이 통일부의 2013년 업무보고에서 구체화되어 발표되었다. 2013년 3월 27일 통일부는 국정목표 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 달성하기 위한 첫 해의 국정과제 추진 계획을 밝혔다.<sup>28</sup> 통일부의 추진 계획은 범정부 차원에서 국정과제가 최종 확정되기 이전에 제시되었으나 최종 확정된 국정과제의 토대 위에 있다.

통일부의 계획을 살펴보면, 먼저 국정기조로서 ‘한반도 평화정착과 통일기반 구축’을 제시했다. 이러한 국정기조의 달성을 위해 튼튼한 안보, 국민적 합의 및 국제협력을 바탕으로 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘실질적 통일준비’라는 두 개의 국정

<sup>26</sup> 박영호 외, 『평화통일을 위한 통일외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2011); 박영호 외, 『통일외교 세부 추진전략』, 통일부 연구용역보고서 (2012. 10.).

<sup>27</sup> 이 부분은 본 논문 심사자들의 의견을 반영하여 수정·보완하는 과정에서 관련 주제의 심포지엄에서 발표되었으며 추가로 보완되었다. 박영호, “한반도 신뢰프로세스와 대북·통일정책,” pp. 32~34.

<sup>28</sup> 통일부, “한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고(ppt 자료)” (2013. 3. 27.). 이하 동 자료를 인용·활용한 설명·분석에서 구체적인 페이지는 생략하였다.

과제를 추진해 나갈 것을 제시했다. 튼튼한 안보가 남북 대치의 현실과 북한의 지속되는 군사적 위협에 대한 확실한 억지력의 구비를 통해 대북·통일정책 추진의 밑바탕을 제공하는 것이라면, 국민적 합의와 국제협력은 대북·통일정책의 추진에 동력을 제공하는 핵심이라고 볼 수 있다.

통일부는 이러한 토대 위에서 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’와 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비’를 핵심 국정과제로 제시하였다. 첫 번째의 과제인 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화를 달성하기 위한 추진방향으로는, ① 안보와 협력의 균형있는 추진, ② 단계적 이행 프로세스, ③ 북한의 ‘올바른 선택’ 견인이 제시되었다.

추진구도로는, 억지와 압박, 대화와 교류·협력을 통해 한반도 신뢰프로세스를 추진하겠다는 구상을 밝혔다. 대북정책 추진과정에서 상호 갈등과 대립을 유발할 수 있는 제반 요소들을 전략의 추진과 상황을 신축적으로 반영할 수 있도록 균형 있게 조율해 나감으로써 정책적 효과를 거양하겠다는 의도이다. 이러한 전략의 제시, 그동안의 대북정책 추진과정에서 나타난 공과를 평가하여 보다 진화하고 실효성이 있는 정책을 강구·추진하겠다는 것으로 평가된다. 그러나 국정과제의 세부 추진 방향으로는 구체성이 부족하다.

두 번째의 과제인 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비를 달성하기 위한 추진방향으로는, ① ‘통일미래’라는 장기적 안목에서 준비, ② 쉬운 것부터 점진적·실질적으로 추진, ③ ‘지구촌 행복시대’ 건설에 기여하는 큰 틀에서 접근이 제시되었다. 그리고 추진구도로는 환경·경제공동체 등 기반조성, 대내적 통일역량 강화, 우호적 국제환경 조성 등을 통해 실질적 통일준비를 추진하겠다는 구상을 밝혔다.

이러한 구상은 대북정책에서 단기적인 성과보다는 실천 가능하고 실현 가능한 사안부터 추진하며, 점진적으로 성과를 쌓아나감으로써 통일을 향한 기반을 닦아 나가겠다는 것이다. 그러나 쉬운 것부터 점진적·실질적으로 추진하겠다는 추진방향 이외에 다른 추진방향은 ‘통일미래,’ ‘지구촌 행복시대’와 같은 너무 포괄적인 용어를 사용하여 제시하였기 때문에 구체성이 결여되어 있으며 모호하다.

두 개의 국정과제를 실현해나가기 위해 2013년의 중점 추진과제로는 9개가 제시되었다. 먼저 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화의 중점 추진과제로,

- ① 인도적 문제의 실질적 해결: 인도적 지원 투명성 있게 지속 추진, 이산가족 및 국군포로·납북자 문제해결 노력, 북한인권 개선을 위한 대내외 여건조성,

‘행복한 통일’ 기반 마련,

- ② 당국 간 대화 추진 및 합의 이행 제도화: 한반도 정세 및 북한 태도를 고려한 책임 있는 당국 간 대화 추진, 남북합의 이행 평가체제 구축·운영,
- ③ 호혜적 교류협력의 질서 있는 추진: 순수 사회문화 교류는 일관되게 추진, 남북관계 진전에 따라 호혜적 교류·협력 시행, 신뢰를 쌓아가는 ‘질서 있는 교류·협력’의 정착,
- ④ 개성공단의 국제화: 개성공단 해외시장 확대를 통해 ‘창조경제’에 기여, 입주기업 애로사항 해소 및 새로운 수익창출 기회 확대, 개성공단 주재원 신변안전 강화,
- ⑤ 남북관계 진전을 통한 북핵문제 해결 기여: ‘북핵 불용’의 확고한 원칙 일관되게 견지, 강력한 억지를 바탕으로 설득과 압박을 병행, 북핵문제 해결을 위한 남북 간 실질적 협의 추진 등이 제시되었다.

두 번째의 국정과제인 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비와 관련해서는,

- ① 북한이탈주민의 맞춤형 정착지원: 탈북 청소년 교육지원 내실화, 탈북민의 자립기반 확충, 정착지원 제도 개선을 통해 탈북민의 애로사항 해소,
- ② 국민통합에 기여하는 통일교육: 미래세대 통일의식 제고, 통일교육을 통한 국민통합 기반 마련,
- ③ 통일정책에 대한 국민적 합의 강화: 한반도 신뢰프로세스에 대한 국민적 공감대 확산, 민족공동체 통일방안 계승·발전, 통일준비의 실질적 기반 강화,
- ④ 통일의교를 통한 국제적 통일공감대 확산: 한반도 신뢰프로세스에 대한 국제사회의 이해와 지지 확보, 동북아협력과 남북협력의 상호보완적 추구를 통한 시너지 효과 창출 등이 제시되었다.

전반적으로 박근혜정부의 국정과제를 전폭적으로 반영하여 추진계획을 제시한 것으로 평가된다. 그러나 정책과제들의 집행과정에서는 그동안 남북관계에서 왜 신뢰를 쌓지 못하고 불신이 지속되었는지, 북한에 그 원인이 있다면 그 원인은 무엇이었는지, 그동안의 대북정책 추진과정에서 무엇이 문제였는지 등과 같은 요인들에 대한 냉정한 검토와 평가를 바탕으로 적실성이 있고 상황 신속적이며, 상대방 북한의 호응을 유도하여 ‘변화’를 유발할 수 있도록 하는 정책의 실효성 등에

역점을 두어야 할 것이다.

그 이유로는 북한의 3차 핵실험 이후의 상황과 정책의 대상인 북한의 대남정책에 대한 현실적인 판단이 결여되었다는 비판으로부터 자유롭지 못하기 때문이다. 즉 한반도 신뢰프로세스의 적실성과 적절성에 대한 검토가 부족했다는 비판이 제기되었다.<sup>29</sup> 실제로 통일부의 업무보고 3일 후인 3월 30일 북한 중앙특구개발지도 총국이 ‘최고 존엄 훼손’을 이유로 개성공단 폐쇄를 위협하고 4월 8일 잠정폐쇄를 선언하면서 남북관계의 정상화를 위한 추진과제로 제시된 ‘개성공단의 국제화’는 현실성이 결여된 과제로 선정되었다는 비판을 면하기 어렵게 되었다.

한편, 남북관계 진전의 최대 걸림돌이자 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위협하고 있는 북핵 문제의 해결을 위한 노력이 더욱 강화되어야 한다. 이를 위해 외교부가 주관하고 통일부가 협업하는 국정과제인 ‘북핵 문제 진전을 위한 동력 강화’가 제시되었다. 북한의 핵실험에 대한 엄중한 대응을 추진하면서 미국·중국·일본·러시아 등 6자회담 참여국과 정책적으로 조율하고 남북 간 협의를 거쳐 비핵화 해결을 추진하겠다는 구상이다. 구체적인 추진계획으로는, 국제사회와 긴밀한 공조를 통한 대응, 미국·중국·일본·러시아 등 관련국들과의 조율을 통한 비핵화 프로세스 실천 여건 조성, 3자 전략대화(한·미·일, 한·미·중)의 단계적 가동 및 국제사회와의 협력 확대, 비핵화 진전을 위한 남북 간 실질적 협의 추진 등이 제시되었다.<sup>30</sup>

그동안 6자회담의 틀 안에서 양자, 3자 등의 정책협력을 통하여 북핵 문제 해결을 위한 노력이 전개되었으나 북한은 3차례의 핵실험을 하고 ‘핵보유국’으로서의 정책과 군사전략을 공식화하였다. 국제사회와의 공조 강화를 통한 외교적 노력은 간단없이 추진되어야 하지만, 일치된 국제연대의 조성이나 압박 수단의 효율적 활용 등을 통한 강화된 압박과 외교적 협상의 적절한 활용 방안의 강구가 더욱 요청된다. 또한 북한의 기본 입장이 핵문제를 남북 양자 간의 협상문제로 간주하지 않는다는 점에서 ‘비핵화 진전을 위한 남북 간 실질적 협의 추진’의 실현 가능성의 문제가 대두될 수 있다.

그리고 외교부가 주관하고 통일부 등이 협업하는 과제인 ‘동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대’도 한반도 신뢰프로세스의 추진을 직접, 간접적으로 지원하는 정책과제이다. 동 과제는 “동북아 양자 갈등구조를 다자 간 상호협력의 틀로

<sup>29</sup> 유호열, “새로운 남북관계 해법Ⅱ” 제4회 코리아정책포럼, 코리아정책연구원 3주년 기념 워크숍 발제문, 아카데미하우스 (2013. 3. 29.), p. 2.

<sup>30</sup> 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』, p. 231.

완화”하고 “유라시아 협력과 연동시켜 한반도와 동북아에서 신뢰구축과 경제협력을 병행 추진”하려는 것이다. 한반도문제는 남북 간 차원만이 아니라 국제적 차원에서 동시에 정책이 추진되어 해결되어야 한다. 따라서 한반도 신뢰프로세스의 국제적인 차원이라고 할 수 있다. 즉 ‘비전 코리아 프로젝트’가 실효성 있게 추진되기 위해서는 ‘동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대’ 과제와의 긴밀한 협력적 추진 방안이 필요하다.

## V. 정책 추진 방향

이상에서 검토한 바와 같이 한반도 신뢰프로세스는 탈냉전 이후 역대 정부의 대북정책에 대한 공과의 검토를 바탕으로 제시된 것이다. 그러나 역대 한국 정부의 대북정책이 이상적이고 합리적인 정책비전과 구상으로 시작되었다라도 실질적인 추진과정에서는 북한이라는 상대방으로 인해 정책목표가 제대로 실현되지 않거나 때로는 정치적 편익에 의하여 애초의 목표와는 다르게 추진되었다. 한반도 신뢰프로세스도 첫 발을 내딛기도 전에 어려움에 봉착하게 되었다. 그러나 남북대화가 시작된 1970년대 초 이래의 남북관계를 회고하면 신뢰를 만들어가는 과정은 끊임없는 인내와 창조적인 아이디어, 상황을 적실성 있게 활용할 줄 아는 정책적 신축성과 전략적 유연성 등이 필요함을 우리에게 교훈으로 주고 있다.

이러한 관점에서 한반도 신뢰프로세스가 성공적으로 추진될 수 있도록 하는 정책 추진 방향을 제시해본다.<sup>31</sup>

첫째, 한반도 신뢰프로세스가 성공하기 위해서는 구상의 기본 문제인식과 접근의 토대이자 핵심과제인 남과 북이 약속을 지키는 것이다. 적대적 상대방 간의 관계 개선은 상대방에 대한 불신의 지속하는 상황에서도 합의한 작은 약속의 이행으로부터 출발한다. 사회적 관계에서 신뢰(trust)는 상호 행위가 정상적인 것으로 인식되고 그러한 정상적인 것의 지속적인 재생산을 통해 만들어질 수 있으며 그러한 행위의 반복과 재확인을 통해 ‘우리’라는 인식이 쌓여나가야 한다.<sup>32</sup> 이러한 논리는 폭력적 갈등으로 대치하고 있는 국가 간 관계에도 적용할 수 있을 것이다.

<sup>31</sup> 이와 관련한 필자의 기본 생각은 박영호, “박근혜 정부의 대북정책 실천 방향과 과제,” 『통일』, 379호 (민족통일협의회, 2013. 4.), pp. 6~7에 처음 제시되었으며, 여기에서는 대폭적으로 수정·보완하였다.

<sup>32</sup> Jan Philipp Reemtsma, *Trust and Violence* (Princeton: Princeton University Press, 2012), p. 27.



남북관계에 여전히 근본적인 불신이 내재하고 있고 거래 행위에서도 불신을 버리지 못하고 있는 상황에서 거래 행위, 즉 약속이나 합의의 이행이 반복적으로 나타나고 그러한 행위가 정상적인 것으로 인식이 되고 확인·재확인되는 과정이 신뢰를 쌓는 과정이다. 약속의 이행을 통해 신뢰를 만들어 가면 작은 신뢰가 누적되어 큰 신뢰를 할 수 있는 여건이 만들어질 수 있다. 이러한 과정이 되풀이되면 결국 신뢰의 제도화 또는 제도 간의 신뢰를 이룰 수 있다. 남과 북이 말로서 만의 ‘동포’나 ‘같은 민족’이 아니라 상대방에 대한 불신의 완화를 통해 상대방과의 행위가 정상적인 것이며 따라서 서로에게 도움을 주는 ‘우리’라는 인식을 만들어가야 하는 것이다. 7·4남북성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4선언 등 그동안 남북 간에 이루어졌던 합의들의 기본 정신이 존중되고, 이를 실천하겠다는 의지의 재확인 필요하다. 당국 간 대화의 교착국면을 풀기 위하여 당면 현안을 중심으로 대화의 재개를 추진하고, 대화 재개 시 실질적 대화를 추진하여 세부 사항들을 상황 변화에 맞게 조정·실천해나면 남북관계의 정상화를 향한 길을 찾아갈 수 있을 것이다.

둘째, 한반도 신뢰프로세스의 신뢰를 쌓아나가기 위한 계기와 명분이 필요하다. 즉 북한의 긍정적인 호응을 어떻게 유발하여 그 프로세스를 시작할 수 있는가의 문제다. 만약 적대감과 불신이 어느 일방보다 타방이 더 크다면, 상대적으로 불신이 적은 일방이 신뢰를 쌓는 과정을 먼저 시작하는 것이 합리적이다.<sup>33</sup> 또 먼저 화해조치를 취하는 것이 신뢰를 증대시키고 상대방에게 무엇인가 줄 수 있다는 것을 보여줄 수 있다. 다만 이런 경우 화해조치가 상대방으로 하여금 일시적인 계약으로 인식되지 않고 적대적 관계를 바꾸고자 하는 진정성이 있는 것으로 인식되어야 한다.<sup>34</sup> 반면에 신뢰를 쌓아가기 위해 먼저 선의의 조치를 취하는 일방에 대해 상대방이 계속 호혜적인 조치를 취하지 않으면 상호 간의 인지적 적응이 수반되지 않는다. 우리는 그동안의 남북관계에서 바로 이러한 상황을 경험하였다.

따라서 남북 간의 신뢰를 쌓아가는 방안은 어느 일방의 선의가 상대방에게 이용당한다는 인식을 최소화하도록 행위의 의도를 명백히 하고 상대방이 호혜적인 반응을 보이도록 명분을 쌓는 것이다. 적대적 상대방 간에 어느 일방의 제안이나 정책이 상대방에게 ‘정상적인 조치(상황)’로 인식되거나 최소한 자신의 이익을 침

<sup>33</sup> Dean G. Pruitt, “Strategy in Negotiation,” Victor A. Kremenjuk, ed. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues* (San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1991), p. 88.

<sup>34</sup> *Ibid.*

해하는 ‘비정상적인 조치(상황)’라는 인식이 적다고 인식이 될 때, 의구심을 가지면서도 반응을 하게 될 것이다. 이러한 점에서 정치적 상황과 구분하여 인도적 문제를 추진해나가겠다는 계획은 의미가 있다. 특히 영유아 등 취약계층을 위한 지원의 지속적인 추진은 인도주의 정신에 입각해야 한다. 적극적인 실천행위가 필요한 부분이다. 나아가 북한 주민의 열악한 삶을 개선해주기 위한 대북 인도적 지원을 투명성 있게 지속적으로 추진해나가는 것은 관계 개선을 위한 진정성을 보여 주는 하나의 방법이 될 수 있다.

셋째, 신뢰가 축적되기 위해서는 남북한이 상호 공존과 안전보장에 대한 확신을 가지도록 해야 한다.<sup>35</sup> 한국은 북한의 군사적 위협을 경계하며, 그러한 점에서 북한도 미국의 ‘적대시 정책’ 철폐를 내세우는 한미의 군사적 위협을 강조하고 있다. 상호 군사적 위협에 대한 의구심이 크게 완화되지 않는 한 교류와 협력이 안정적으로 정착되기도 어렵고 진정한 관계 구축을 하기가 어렵다. 안보에 대한 확신이 없으면 상대방과의 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제 아래서의 동서관계의 가장 큰 특징이다. ‘정상적인 남북관계’를 만들어가기 위한 신뢰의 누적을 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가지고 남한과 직접적으로 평화문제를 논의할 수 있도록 해야 한다. 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래 상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높인다. 향후 시간이 걸리고 우여곡절은 있을 것이나 북·미관계 및 북·일관계 개선이 진전될 가능성이 있다. 한국은 이러한 북한의 대미·일관계 정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려를 불식시켜 나가야 할 것이다. 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 안정감의 회복은 대남관계에서의 정책변화를 억제하는 측면도 있으나, 남북 간 경제·사회문화 협력관계의 확대와 북한의 미·일 및 여타 서방국가와의 거래관계 확대는 군사적 차원의 대남적대전략을 제한하는 요인이 되며, 따라서 조심스런 개방·개혁을 위한 다양한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 이러한 점에서 남북관계를 유엔회원국으로서의 국가성을 인정한 관계로 운영할 필요가 있다. 이러한 관계가 남북통일을 포기하는 것은 결코 아니다.

넷째, 남북관계의 정상화는 특정 정권이나 시기에 얽매이지 않고 지속가능한 남북관계가 구축되어야 가능하다. 따라서 남북관계는 어느 일방만이 아니라 쌍방에

<sup>35</sup> 박영호, “김정은의 북한과 남북관계 발전을 위한 과제,” (사)코리아정책연구원 주최 ‘새로운 남북관계를 위한 해법 I’ 주제 학술회의의 발표논문, 대한상공회의소 의원회의실 (2012. 9. 19.), p. 13.

계 이로움을 가져오는 쌍방 지향적이며 호혜적인 관계로 발전되어야 한다. 남북 간 교류·협력은 이러한 관계를 만들어가기 위한 좋은 수단이다. 남북 교류·협력이 어느 일방에 의해 주도될 때 남북관계는 불안정하다는 것을 우리는 경험으로 배웠다. 남북한이 쌍방 지향적 관계를 하나하나 만들어나갈 때 상대방에 대한 돌이키기 어려운 신뢰를 쌓을 수 있다.

그러나 대화가 중요하지만 대화 자체에 목적이 있는 것이 아니듯이 교류·협력 또한 중요하지만 그 자체에만 목적이 있는 것이 아니다. 남북 간 대화와 교류·협력이 상호성의 관계를 발전시키고 그러한 방식의 관계 발전이 신뢰를 누적하여 관계의 강도와 심도가 강화되는 선순환의 관계 발전으로 전환될 때야 비로소 남북관계는 정상화의 단계로 진입할 수 있다.

다섯째, 이러한 관계의 형성과 발전은 한반도에 지속가능한 평화가 동시에 추진·구축될 때 탄력을 받을 수 있다. 교류·협력의 진전이 정치·군사적 신뢰구축과 상호 영향을 주면서 추진될 때 신뢰의 토대가 단단해질 수 있는 것이다. 또 북한의 핵문제도 한반도비핵화공동선언, 9·19공동선언, 2·13합의 등 기존 합의들의 정신을 존중하고 이행의 동력을 다시 확보해나가야 한다. ‘북핵 불용’과 비핵화의 목표는 한반도에 공고한 평화상태를 구축하기 위해 꾸준하고도 지속적으로 추진되어야 한다. 국제적인 핵협상의 경험사례나 지나온 북핵문제의 전개과정을 볼 때, 궁극적인 비핵화의 목표 달성을 위해서 비핵화의 프로세스는 당연히 대북정책의 주요 과제로 포함되는 것이다. 특히 지난 20년 이상 북핵문제가 남북관계의 발전을 저해하는 핵심 걸림돌이 되어왔으므로 역으로 남북관계의 발전을 통해 북핵문제 해결의 동력을 찾아보는 것도 유효한 대안을 찾는 방안이다.

여섯째, 한반도 신뢰프로세스는 남북한 간 차원만이 아니라 국내적 차원과 국제적 차원을 포함하여 추진되어야 하며, 또 관련 사안들과 상호 영향을 주고받으면서 추진되어야 실효성을 가질 수 있을 것이다. 그렇다면 한반도 신뢰프로세스의 ‘신뢰’는 기본 구상인 남북 간의 신뢰를 쌓아가는 것과 더불어, 국내적 차원에서 ‘남남갈등’을 완화하고 정책에서의 공감대를 넓히는 ‘국내 신뢰프로세스’와 국제사회에서 한국의 정책에 대해 신뢰를 얻는 ‘국제 신뢰프로세스’의 영역을 포함하는 것으로 확대될 수 있을 것이다.

사실 국민적 합의는 탈냉전 시대 역대 정부의 대북·통일정책 추진과정에서 항상 강조되었다. 그러나 정치·이념·지역 등을 매개로 한 ‘남남갈등’의 발생은 때때로 대북정책을 둘러싼 첨예한 갈등을 유발함으로써 정책 자체의 동력을 상실하게 만들었다. 자유민주주의 체제 아래서 선택된 정책에 정통성과 추진 동력을 확실하

게 부여하는 것은 다양한 의견을 수렴하여 반영하는 국민적 합의이다. 바로 한반도 신뢰프로세스의 ‘국내적 신뢰프로세스’를 말한다.

그리고 박근혜정부의 대북정책 구상에서도 강조하고 있는 국제협력은 한반도 문제의 국제화가 심화된 상태에서 과거 어느 때보다 중요 요소가 되었다. 한반도 문제의 일차적 당사자는 남한과 북한이다. 그러나 한반도의 정세변화와 현상변경 문제에 참여한 이해관계를 갖는 한반도 주변국과 국제사회와의 협력의 유무와 그 정도는 우리의 대북·통일정책의 성과에 매우 큰 영향을 미친다. 통일외교의 경우, 우리의 정책에 대한 이해와 지지 확보 이외에도 한반도 안보 및 북핵문제와 같은 핵심 현안의 해결 등을 위해 미국, 중국을 비롯하여 국제사회와의 긴밀한 협력이 필수적이다. 특히 한반도문제의 국제화가 심화된 상황에서 동북아지역 평화와 협력의 틀 속에서 한반도문제를 풀어나가는 것이 우리의 국가이익과 주변국의 국가이익을 상호 보완적으로 추구할 수 있는 방법이 될 것이다. 즉 한반도 신뢰프로세스의 ‘국제적 신뢰프로세스’를 말한다.

일곱째, 남북관계의 발전은 대북정책의 분야별, 행위자별, 정책추진 주체별 균형적인 인식을 갖고 전반적인 조정의 과정을 통해 추진됨으로써 성공적인 결과를 기대할 수 있다. 북한 문제는 현상유지와 현상타파, 민족문제와 국제문제, 국가발전 등의 여러 문제가 중첩적으로 관련되는 문제다. 남북관계에서는 상대방 북한 때문에 선도하는 분야가 있을 수 있고 또 근본적인 구조를 바꿀 수 있는 분야가 있을 수 있다. 각 분야별 정책 영향력에 대한 세밀한 전략과 행동계획이 필요하다.

또 남북관계는 일방적인 것이 아니라 쌍방지향적인 것이 되어야 한다. 따라서 대북정책은 기대에 의해서가 아니라 현실 적합성, 실현 가능성 등을 고려하여 강구·추진되어야 한다. 이러한 목표와 목표 달성을 위한 정책 우선순위가 세워진다면 이를 달성하는 과정에서 원칙이 견지되어야 한다. 그러나 원칙의 견지가 전략적 유연성을 차단해서는 안 된다. 일단 정해진 목표를 달성하기 위한 정책을 추진하는 과정에서 남북관계가 교착된다고 해서 성급하게 방향을 틀 필요는 없다. 만약 방향 전환을 한다면 국제정세, 남한정세, 남북관계, 북한 내부 등 전반적 요인들의 종합적 판단 위에서 나와야 한다.

한반도 신뢰프로세스의 추진은, ① 남북관계 발전 프로세스(당국 간 대화와 합의이행 제도화, 호혜적 교류·협력, 인도적 지원 등), ② 비핵화 프로세스, ③ 한반도 평화 프로세스, 그리고 ④ 동북아 평화협력 프로세스 등 하위프로세스가 상호 조화와 균형을 이루어 선순환의 과정으로 진입하도록 하는 것이 성공적 결과를 산출하는 관건이 될 것이다. 이 과정의 접근은 각 하위 프로세스가 포괄적이며 다

면적이고 상호 유연한 관련을 갖도록 연동하는 방식을 채택할 필요가 있다.

## VI. 결론

박근혜 정부 출범 이후 북한은 미국과 한국에 대해 정전협정 백지화, 전면전, 완전 파괴 등 위협공세의 수준을 높여더니 마침내 3월 30일 “기다리고 기다리던 판가리 결전의 최후시각은 왔다”며 “이 시각부터 북남관계는 전시상황에 들어간다”고 선언했다. 또 ‘핵 선제공격’을 노골적으로 거론한 북한은 자신들의 “첫 타격에 미국 본토와 하와이, 괌도가 녹아나고 남조선 주둔 미군기지는 물론 청와대와 괴뢰군기지도 동시에 초토화될 것”이라고 위협했다.<sup>36</sup> 그리고 이를 김정은의 “중대결심은 미국과 괴뢰패당에 대한 최후경고이며 정의의 최종결단”이라고 강조했다.<sup>37</sup>

북한의 군사위협 공세가 젊은 지도자의 허세부리기인지, 과대 성장한 강경 군부 주도의 ‘맞받아나가는 공격 전략’인지, 북한 내부 결속용인지, 아니면 정말로 전시상황을 원하는 것이었는지 정확히 판단하기는 어렵다. 그러나 분명한 것은 북한지도부가 ‘핵보유국’으로서 핵능력을 공세적 수단으로 사용하기 시작했다는 점이다.

북한은 당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의를 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’을 채택하고 “핵보유를 법적으로 고착시키고 세계의 비핵화가 실현될 때까지 핵무력을 질량적으로 확대강화할 것”을 선언했다. 군에 대해서는 핵무력을 전쟁억제력과 전쟁수행전략에 반영한 전법과 작전을 발전시킬 것을 지시했다. 특히 핵무기가 협상의 대상이 아니며 핵위협이 존재하는 한 절대 포기하지 않을 것임을 선언했다.<sup>38</sup> 이어 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 법령 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’를 채택하여 헌법 전문에 규정한 ‘핵보유국’ 지위를 법령으로 구체화하였다. 그리고 한반도 비핵화와 관련, ‘세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건’임을 주장하고 있다.<sup>39</sup>

북한의 3차 핵실험과 핵무기 보유 및 개발 전략의 공식화, ‘핵 선제공격’의 수단화 등은 한반도의 안보패러다임의 근본적 변화를 가져왔다. 한국의 대북정책은 이

<sup>36</sup> 이러한 북한의 전략을 이론상으로 해석해보면, ‘소수의 핵보유국이 대규모 핵보유국의 특정 소수의 표적을 집중 공격하겠다고 위협함으로써 상대방을 억제’하는 최소억제(minimal deterrence) 전략으로 볼 수도 있고, 한국을 인질로 하여 미국을 억제하려는 인질전략으로 볼 수도 있다.

<sup>37</sup> “정부·정당·단체 특별성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 30일.

<sup>38</sup> “당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

<sup>39</sup> “세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건이다,” 『노동신문』, 2013년 5월 3일.

제 이러한 안보패러다임의 변화를 반영해야 한다. 새로운 접근을 요구하고 있으며, 북핵 문제의 해결을 위한 방식도 바뀌어야 한다.

한반도 신뢰프로세스는 역대 정부가 북한의 진정한 변화를 유인하지 못했기 때문에 새로운 정책이 필요하다는 인식에서 출발했다. 또 남북한 사이의 신뢰 축적은 어느 일방의 선의의 누적으로서가 아니라 ‘서로의 약속을 따를 수밖에 없게 만드는 신뢰’로부터 비롯된다고 보았다. 그러나 신뢰를 만들어가는 일의 출발은 북한의 현실을 고려하면 한국의 이니셔티브로 추진할 수밖에 없다. 한국의 선제적인 이니셔티브는 국제사회에서 중견국가로서의 역할을 수행하는 것이기도 하다. 한국은 독자적으로도 세계 유수의 경제규모를 자랑하는 국가다. 1인당 국민소득 20,000달러 이상을 달성하고 인구 5,000만 명에 이르는 나라(20-50클럽)는 세계에서 7개 나라뿐이다. 한국은 20-50클럽의 7번째 국가다. 한반도를 둘러싸고 있는 강대국들이 총체적 국력에서 한국보다 우위에 있는 것은 사실이지만, 그렇다고 하여 한국의 독자적 정책구상 및 추진 능력을 낮게 볼 필요는 없다. 한국의 정책이 주변국의 정책 형성에 영향을 미칠 수 있고 한국의 정책 제안을 통해 주변국의 구체적인 정책 방안이 마련될 수도 있다.

남북관계의 현실은 냉정하게 말하면 신뢰의 첫 단추를 끼는 일 그 자체가 매우 어려운 과제다. 첫 단추를 꿰어 신뢰를 만들어가는 과정을 시작하려면 상대방을 강제하는 능력인 물리적 힘(power)은 일시적이라는 점을 명확히 인식해야 한다.<sup>40</sup> 이는 핵무력 증강전략으로 한국을 인질화하고 미국에 대응하면서 접근하며 체제를 고수하고자 하는 북한 정권에게 더욱 더 해당한다. 국가 안위와 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가의 기본임무를 수행하는 안보 능력의 구비는 당연한 일이지만, 국가 간 관계 발전은 결국 대화와 협상, 그리고 교류와 협력 등의 상호 작용을 통해 이루어진다는 점을 잊지 말아야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

<sup>40</sup> Jan Philipp Reemtsma, *Trust and Violence*, p. 80.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 박영호 외. 『평화통일을 위한 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일원. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1995.
- 한반도포럼. 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』. 서울: 늘봄플러스, 2012.
- Reemtsma, Jan Philipp. *Trust and Violence*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

### 2. 논문

- 박영호. “김정은의 북한과 남북관계 발전을 위한 과제.” (사)코리아정책연구원 주최 ‘새로운 남북관계를 위한 해법 I’ 주제 학술회의 발표논문. 2012.
- \_\_\_\_\_. “박근혜 정부의 대북정책 실천 방향과 과제.” 『통일』. 379호. 민족통일협의회, 2013.
- \_\_\_\_\_. “박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 그 과제.” 한반도포럼 월례세미나 발제문. 2013.
- \_\_\_\_\_. “북한 외교정책에서 핵·미사일(대량살상무기)의 의미와 한계.” 『평화와 안보』. 제 3권. 2006.
- \_\_\_\_\_. “통일정책 20년 성과와 발전방향.” 『분단시대를 넘어 통일시대로』. 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 발표논문집. 2009.
- \_\_\_\_\_. “한반도 신뢰프로세스와 대북·통일정책.” 『통일과 한반도 신뢰프로세스』. 한반도 선진화재단 주최 한선정책심포지엄 발표논문집. 2013.
- 유호열. “새로운 남북관계 해법 II.” 제4회 코리아정책포럼(코리아정책연구원 3주년 기념 워크숍) 발제문. 2013.
- 최대석. “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상.” 도산통일연구소 주최 “2013년 한반도 평화 전망과 새 정부 통일정책 진단” 대선후보 진영 초청 통일포럼 발제문. 2012.
- Park, Geun-hye. “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang.” *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 5. September/October 2011.
- Pruitt, Dean G. “Strategy in Negotiation.” Victor A. Kremenyuk, ed. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1991.

### 3. 기타자료

- “당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도.” 『조선중앙통신』. 2013년 3월 31일.
- “박근혜 대통령 취임사 전문.” 2013년 2월 25일.

“북한 국방위원회 성명.” 2013년 1월 24일.

“북한 외무성 성명.” 2013년 1월 23일.

“분야별 남북회담 개최 현황.” <<http://www.unikorea.go.kr/viewPage.req?idx=PG0000000242>>.

“세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건이다.” 『노동신문』. 2013년 5월 3일.

“정부·정당·단체 특별성명.” 『조선중앙통신』. 2013년 3월 30일.

관계부처 합동 보도 참고자료. 『박근혜정부 국정과제』. 2013년 5월 28일.

박영호 외. 『통일외교 세부 추진전략』. 통일부 연구용역보고서. 2012년 10월.

제18대 대통령직인수위원회. 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』. 2013년 2월.

통일부. “한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고(ppt 자료).” 2013년 3월 27일.



Abstract

**The Park Geun-hye Government's North Korea Policy:  
*Trust-Building Process on the Korean Peninsula  
 and Its Policy Directions***

*Young-Ho Park*

The Park Geun-hye Government has been launched at a time of critical challenges, including changing Northeast Asian international order in the G2 era and North Korea's claiming of a 'nuclear state'. The Park Geun-hye Government has set 'robust security' 'trust-building process on the Korean peninsula' and 'trust diplomacy' as three strategies to establish the foundation of peaceful unification. The trust-building process on the Korean peninsula is the basic framework of its North Korea policy. It is also a key strategy. There are several tasks: normalizing inter-Korean relations through the implementation of the trust-building process on the Korean peninsula, aiming a 'big unification' starting from a 'small unification' preparing for unification practically by enhancing capabilities for the unification, facilitating driving forces for the progress toward a peaceful resolution of the North Korean nuclear problem, etc. This article analyzes and assesses the trust-building process on the Korean peninsula in terms of its basic plan, implementing strategies and major tasks. And it suggests policy directions to successfully carry out the trust-building process. The author finally makes a proposal that it is necessary to map out a plan of four sub-processes under the trust-building process and take a comprehensive, multi-dimensional, and mutually-related approach. The four sub-processes are inter-Korean relations development process, denuclearization process, peace-building process and process for peace and cooperation in Northeast Asia.

**Key Words:** Park Geun-hye Government, North Korea Policy, Trust-Building Process on the Korean Peninsula, Trustpolitik, Alignment Policy, Policy Direction

