

한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안

박 인 휘*

- I. 서론
- II. 한반도 신뢰프로세스 수립의 배경
- III. 한반도 신뢰프로세스의 개념화 및 이론화
- IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 원칙과 주요 반론
- V. 한반도 신뢰프로세스의 국제화
- VI. 결론

국문요약

박근혜 정부의 대북정책인 ‘한반도 신뢰프로세스’는 수 십년간 반복된 한국과 북한 사이의 그리고 북한과 국제사회 사이의 약속-파기의 악순환의 고리를 끊어야 한다는 문제의식에서 출발하고 있다. 수많은 약속과 국제적 합의에도 불구하고 한반도에 평화가 정착되지 못한 데에는 결국 남북한 사이에 최소의 신뢰마저 형성되지 못했기 때문인 것으로 판단된다. ‘전략적 신뢰’를 활용한 정책을 개발하고 또한 동시에 궁극적인 목표로서 신뢰형성을 설정함으로써, 탈냉전기 이후 20년간 진행된 북핵문제의 해결을 포함한 남북관계의 발전을 도모하겠다는 정책적 지향점을 가지고 있다. 기존에 남북한 관계에서도 출되어 있던 성과와는 달리 ‘신뢰’는 다양한 행위자의 참여 및 다양한 영역에 걸친 복합적인 전개를 요구하므로, 신뢰가 형성되는 과정은 단계적으로 성과를 쌓아올리는 프로세스적인 측면을 가진다.

한반도 신뢰프로세스는 기본적으로 ‘신뢰구축이론’에 기반하고 있으면서도 상대적으로 군사분야에서의 정책수단 개발이라는 한계성을 가지고 있는 신뢰구축이론을 보다 창의적으로 발전시키고 있다. 신뢰프로세스의 성공적인 추진을 위해서는 ‘균형정책(alignment policy)’을 포함하여 ‘지속가능한 평화의 원칙’ 그리고 ‘위기관리의 원칙’ 등이 함께 요구되고 있다. 신뢰프로세스는 한반도평화를 위한 남북 관계적 노력은 물론 국제공조적 노력 역시 중시하는 관계로 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 차원에서 상호 추동하는 선순환적 평화정착 노력을 강조하고 있다.

주제어: 한반도 신뢰프로세스, 전략적 신뢰, 균형정책, 지속가능한 평화, 한반도-동북아-글로벌 연계성

* 이화여자대학교 국제학부 교수

I. 서론

탈냉전기에 접어든지 언 20년이 넘어가면서 한반도의 안보상황은 새로운 국면을 맞이하고 있다. 2012년 4월의 장거리 미사일 실험 및 연이은 핵보유 사실의 헌법 명기 이후 약 1년 가까이 계속된 북한의 위기고조전략은, 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 위해 지금까지의 노력과는 차원이 다른 보다 창의적인 접근을 요구하고 있다. 북한 핵문제가 불거져 나올 때마다 우리는 지난 20여 년간 매우 독특한 방식의 이분법적 논쟁을 경험한 바 있다. 그것은 북한의 핵개발은 외부 세계로부터 보다 많은 경제적 이득을 확보하기 위한 협상용이라는 주장과 북한의 핵개발은 궁극적인 핵보유국이 되기 위한 치밀한 준비라는 주장 사이의 논쟁이었다.¹ 그런데 지난 2월 12일 북한의 제3차 핵실험 감행으로 인해 북한 핵을 외교적 협상용으로 이해하는 시각이 점차 사라지고 있다. 협상용으로서의 핵개발은 비핵화를 위한 우리와 미국의 정책적 노력의 중요성을 강조하지만, 핵보유국이 되기 위한 수순으로서의 핵개발은 결국 비핵화가 북한 스스로의 의지와 노력에 달려 있다는 다소 회의론적인 관점을 반영하고 있다. 결과적으로 북한의 비핵화, 남북관계의 발전, 그리고 궁극적인 한반도에서의 평화정착을 위한 우리의 노력이 점점 더 한계 상황에 놓이게 되는 것을 의미한다.

이러한 한반도 안보환경 하에서 들어선 박근혜 정부는 핵심 대북정책으로 ‘한반도 신뢰프로세스’를 내세우고 있다. 박근혜 대통령 스스로 가지고 있는 국제사회에 대한 높은 관심, 세계 주요 지도자들과의 네트워크, 고 김정일 위원장과의 만남, 그리고 선거 과정에서 강조한 포괄적인 외교안보 이슈 등과 같은 이유들로 말미암아, 국내외 많은 사람들은 새로운 행정부의 대외정책에 높은 관심을 보이고 있다. 특히 위에서 언급한 한반도 안보환경의 근본적인 변화 국면을 맞이하여, 새로운 정부가 내세우고 있는 한반도 신뢰프로세스가 궁극적으로 더욱 어렵고 복잡해진 북한 문제를 잘 해결해 나갈 수 있을지 우리 국민들은 물론 국제사회가 함께 세심하게 지켜보고 있는 상황이다. 그런데 ‘한반도 신뢰프로세스’는 특정 시점에서만 적용되는 한시적인 정책수단이 아니라, 박근혜 정부 5년 동안 지속적으로 견

¹ 참고, 류길재, “북핵문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상,” 『한국과 국제정치』, 제25권 4호 (2009), pp. 87~118; 박인휘, “북핵문제의 복합성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화,” 『한국정치외교사논총』, 제28집 2호 (2007), pp. 229~253; Joel Wit, “Enhancing U.S. Engagement with North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (2007), pp. 53~69; Lee Sang-hyun, “North Korea Nuclear Crisis: Options for South Korea,” *Korea Journal*, Vol. 45, No. 4 (2005), pp. 85~111.

지할 핵심 정책구상임은 물론, 현 정부의 정책적 장점들은 향후 다음 정부들에게도 지속적으로 승계될 수 있는 대북정책의 중요한 원칙의 하나가 되어야 할 것이다.² 이런 차원에서 한반도 신뢰프로세스의 이론적 토대를 정립하고 관련한 주요 용어 및 추진 원칙의 개념적 완성도를 높이는 일은 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

이런 배경에서 본 논문은 한반도 신뢰프로세스가 포함하고 있는 이론적 구성요소와 정책적 구성요소를 분석 및 정리하여, 향후 한반도 신뢰프로세스가 성공적으로 추진될 수 있도록 논리적 근거를 제공하는 데에 있다. 이 글의 구성은 우선 신뢰프로세스가 현 정부의 핵심 대북구상으로 등장한 배경을 살펴보고, 한반도 신뢰프로세스가 포함하고 있는 주요 개념들의 의미와 이론적 특징 그리고 기존 대북정책기조와의 차이점 등을 분석해 보겠다. 이어서 신뢰프로세스의 성공적인 실천을 위한 추진원칙 및 국제화 유도방안 등에 대해서 설명해 보고자 한다.

II. 한반도 신뢰프로세스 수립의 배경

1. 대북정책의 역사적 연속성과 대통령의 인식

1948년 대한민국 정부 수립과 곧이어 경험한 한국전쟁 이후 지금까지 수십 년에 걸친 남북한 간 갈등의 역사에서, 우리가 지울적인 대북 정책을 전개하는 데에는 한계가 있었던 것이 사실이다. ‘양극체제’라는 한반도 상위 차원의 글로벌 대결 구도가 남북한 현대 정부의 수립 순간부터 한반도에 매우 구체적으로 투영된 결과 ‘양극체제’는 국가단위의 자율성을 넘어서는 ‘주어진’ 안보조건이었기 때문이다. 이 시기 동안에는 국제적 수준의 냉전구도와 북한의 호전적인 대남정책 속에서 불가피하게 남북한 간 체제경쟁에 몰입하는 경우가 대부분이었다. 과거 1970년대 초 데탕트라는 국제안보환경의 부분적인 변화를 맞이하여 한반도 차원에서의 소규모 데탕트가 시도된 바 있으나, 주지하는바 지속적인 남북관계의 발전으로 이어지지는 못하였다.³

따라서 탈냉전기 이후의 시점에 초점을 맞춰보자면, 노태우정부가 추진한 ‘7·7

² 후술하겠지만 한반도 신뢰프로세스의 가장 중요한 특징은 지금까지의 다양한 대북정책의 교훈을 토대로 장점들을 종합적으로 반영하고 있다는 차원에서, 향후에도 역사적인 연속성을 가지고 그 장점들이 유지될 수 있는 개연성을 가진다.

³ 참고, 신옥희, “데탕트와 박정희의 전략적 대응,” 『세계정치』, 제31집 2호 (2010), pp. 41~67; Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2001), Ch. 2.

선언'과 '북방정책'을 통해 한반도를 둘러싼 냉전적 안보환경을 근본적으로 개선하고자 하는 정책이 의욕적으로 추진되었고, 그 결과 한중수교 및 한소수교를 포함한 외교관계의 전면적인 확대가 가능하였다.⁴ 남북관계 발전의 의미 있는 성과를 유도한 또 다른 성과로 김대중정부의 “햇볕정책”을 들 수 있는데, 퍼주기 논란 및 남남갈등 등과 같은 논쟁적 사안의 발생에도 불구하고, 남북한 교류의 일상화를 가능케 하였고 북한을 대결과 극복의 대상으로서가 아니라 ‘유화적 관여’의 대상으로 설정하게 된 점은 햇볕정책의 기여로 평가된다.⁵ 물론 햇볕정책은 기능주의적 이론을 바탕으로 경제사회문화적 교류의 성과가 정치군사적 성과로 전환될 (spill-over effect) 것이라는 전망에 의존하였지만, 결과적으로는 그렇지 못한 측면이 인정된다.

한 마디로, 북방정책이 한반도를 둘러싼 외교적 장벽들을 제거했다면, 햇볕정책은 북한의 변화를 위한 우리의 직접적인 노력의 가시화였다. 즉, 탈냉전 전환기의 국제외교환경을 적극적으로 활용하여 북방정책이라는 이름으로 남북관계 발전을 위한 외교환경적인 걸림돌을 상당 부분 해결한 성과를 거두었고, 햇볕정책으로 명명된 대북한 유화정책은 당사자주의 원칙에 입각하여 북한을 상대로 우리가 관여정책의 주체가 되는 의미 있는 성과를 거두었다. 하지만 한반도를 둘러싼 외교환경 개선과 대북한 관여정책의 전개에도 불구하고, 남북한 사이에 갈등의 악순환이 계속되고 있는 데에는, 결국 평화정착을 위한 가장 중요한 요소인 ‘신뢰’가 부족하기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 차원에서 ‘한반도 신뢰프로세스’는 탈냉전과 함께 한국의 대북정책이 점진적으로 자율성을 확보하기 시작하게 된 이후 북방정책 및 햇볕정책의 성과를 긍정적으로 수용하고 있다는 차원에서, 역사적 연속성을 전제로 하고 있다. 이처럼 ‘한반도 신뢰프로세스’가 등장하게 된 핵심 배경에는 동북아안보환경의 개선과 남북한 당사자원칙의 적용에도 불구하고, 현재까지 지속되는 남북한간 갈등을 근원적으로 해결하기 위해서는 ‘신뢰구축’ 정책을 추진해야 할 때라는 점이 강조되고 있다. 따라서 ‘북방정책(한반도를 둘러싼 안보환경 변화)’ ⇨ ‘햇볕정책(당사자주의 원칙 및 일상적인 교류협력)’ ⇨ ‘한반도 신뢰프로세스(남북관계의 제도적 발전 및 한반도 평화통일을 위한 실질적인 토대 구축)’으로

⁴ 이근, “노태우 정부의 북방외교: 엘리트 민족주의에 기반한 대전략,” 강원택 편, 『노태우시대의 재인식: 전환기의 한국사회』 (파주: 나남, 2012); 전재성, “북방정책과 한국 대외관계의 구조적 변화,” 박인휘 외, 『탈냉전사의 인식: 세계화시대 한국사회의 문제의식』 (파주: 한길사, 2012); Samuel S. Kim, *The Two Koreas and Great Powers* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

⁵ 김근식, 『대북포용정책의 진화를 위하여』 (파주: 한울, 2011), pp. 40~73.

이어지는 과거 대북정책의 역사적 교훈들을 토대로 하고 있다는 의미를 가진다.

박근혜 대통령은 오래전부터 이상과 같이 남북한 관계 및 한반도 평화정착을 위한 노력에서 발견되는 특수성에 주목하고, 남북한 관계에서 ‘신뢰’의 가치가 적용되어야 한다는 점을 강조하면서, 한반도에 지속가능한 평화를 정착시키기 위한 ‘한반도 신뢰프로세스’라는 창의적인 대북정책을 강조하고 있다. 박 대통령의 이러한 사상은 2011년 포린어페어(Foreign Affairs) 지를 통해 구체적으로 소개된 바 있는데, ‘한반도 신뢰프로세스’는 동 기고문을 통해 남북이 기존에 합의한 수많은 약속과 국제적 선언에도 불구하고, ‘약속-파기’를 반복적으로 경험하는 가장 핵심적인 이유는 바로 한국과 북한 사이에 상대방의 행동에 대한 최소한의 신뢰가 자리 잡지 못했기 때문이라고 밝히고 있다.⁶ 본 논문의 후반부에서 다시 설명하겠지만, 북한을 상대로 신뢰를 쌓고자 하는 노력은 역설적이지만, 현재와 같이 남북한 사이에 갈등이 장기화되고 있고 동시에 신뢰가 최악의 상황인 지금이야말로 신뢰프로세스를 시작해야 할 시점이라는 판단이 작용하고 있는 것으로 이해된다.⁷

관련하여 한반도 신뢰프로세스는 북미관계의 차원에서도 매우 중요한 의미를 가진다. 미국의 대외정책이라는 관점에서, 국제 사회에서 미국과 갈등관계에 놓여 있는 국가들 중 북미관계는 매우 예외적인 특징을 보이고 있다. 그것은 바로 갈등의 두 주체인 미국과 북한 사이에 ‘제네바 합의’, ‘9.19 합의’, ‘2.13 합의’ 등과 같이 기존에 다양한 외교적 합의에 도달한 경험이 있다는 사실인데, 논쟁적 표현이긴 하지만 미국이 규정하고 있는 소위 ‘불량국가(rogue regimes)’들 중에서 이러한 합의의 전례는 매우 예외적인 것으로 이해된다.⁸ 결국 남북관계와 마찬가지로 북미관계의 경우에도 ‘합의-파기’의 갈등이 반복되는 이유는 관계발전과 평화정착을 위한 외교적 합의가 없어서가 아니라, 두 행위자 사이에 신뢰가 부재하기 때문이라는 점을 발견하게 된다.

⁶ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3 (Sep/Oct 2011), pp. 13~18.

⁷ *Ibid.*, p. 13, 14.

⁸ 잘 알려진 바와 같이 2차 대전 이후 미국은 외교적 갈등을 겪고 있는 다양한 국가들을 대상으로 소위 ‘체제전환’적 성격의 정책을 추진해왔는데, 북미관계에서 발견되는 반복적인 합의 및 외교적 타결의 경험은 이례적인 것으로 평가된다. 참고, 박인휘, “미국 대외정책에서의 체제전환정책과 한국적 함의,” 『국제문제연구』, 제12권 2호 (2012), pp. 35~67; Alexander T. J. Lennon and Camille Eliss (eds.), *Reshaping Rogue States: Preemption, Regime Change, and U.S. Policy Toward Iran, Iraq, and North Korea* (Cambridge: MIT Press, 2004).

2. 대북정책의 점진적 발전과 국민 여론

앞서 설명한 바와 같이 ‘한반도 신뢰프로세스’가 등장하게 된 핵심 배경은 탈냉전기 이후 한반도 평화정착을 위한 의미 있는 시도와 성과에도 불구하고, 남북한 관계의 근원적인 불안과 갈등이 해소되지 못하는 상황을 타개하기 위한 새로운 창의적인 접근이라는 의미를 가진다. 이와 함께 또 다른 배경의 하나로 ‘한반도 신뢰프로세스’는 탈냉전기 이후 역대 정부가 지금까지 추진한 대북정책의 장단점을 종합적으로 고려하고 있다는 점을 들 수 있다. 탈냉전기 이후 20년의 역사에서 공교롭게도, 5년 단임제 대통령제 하에서 두 차례의 보수정권과 두 차례의 진보정권을 경험하였고, 이들 전임 정권들은 저마다의 정치적 지향점과 리더십의 특징을 바탕으로 다양한 대북정책을 추진한 바 있다.

지금까지의 대북정책을 상징적으로 구분해 보자면, 보수정권에 의한 소위 ‘원칙 있는 대북정책’ 그리고 진보정권에 의한 ‘대북한 유화정책’을 들 수 있는데, 문제는 상대적으로 보수주의적 접근이든 혹은 상대적으로 진보주의적 접근이든, 두 가지 부류의 대북정책 모두 북한으로부터 의미 있는 변화를 유도해내지는 못했다는 점이다.⁹ 박근혜 정부가 제시하고 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’는 이러한 사실에 주목하면서, 지금까지 20여년에 걸쳐 추진되어 온 대북정책의 장점들을 모두 수용한 ‘대북정책의 점진적 발전’을 시도하고 있다는 특징을 가진다. 즉, 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 위한 정반합의 철학적 배경이 작용하고 있는 것이다. 이와 같이 한반도 신뢰프로세스가 지금까지 다양한 이념적 배경에서 시도된 대북정책들을 포괄적으로 수용하겠다는 의지는 앞서 언급한 바와 같이 상대적으로 보수주의적 성향의 대북정책과 상대적으로 진보주의적 성향의 대북정책, 이렇게 두 극단적 정책옵션을 오가면서 추진된 대북정책은 결과적으로 북한의 근본적인 변화 및 한반도 평화정착에는 한계를 지닌다는 판단에 기인하고 있다.

흥미롭게도 현 시점에서 우리 국민의 여론조사 결과를 살펴보면, 북한을 상대로 결국 적극적이고 다양한 관여정책을 구사해야 한다는 입장과 동시에 과거 이명박 정부의 대북정책처럼 정치적 대가를 고려하지 않은 대북 강경정책 또한 바람직하다는 여론이 공존하고 있다.¹⁰ 얼핏 보기에는 대북정책을 둘러싼 우리 국민들의

⁹ Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” pp. 14, 15. 특히 바로 이전 정부였던 이명박 정부 대북정책의 효과와 관련한 분석으로는 참고, 박인휘, “이명박 정부의 외교안보정책: 평가와 교훈,” (2012년 한국정치학회 연례학술회의, 2012년 12월 7일).

¹⁰ 특히 북한의 3차 핵실험 직후에 실시된 여론조사에서도 “대북지원을 전면중단해야 한다”는 강경한 입장(46%)과 “인도적 지원은 지속해서 대북한 관여노력은 계속되어야 한다”는 상대적으로

여론이 첨예하게 대립하는 것처럼 보일 수 있지만, 한 번 더 생각해 보면 이러한 현상은 근본적으로 대다수 우리 국민이 바라는 바는 궁극적으로 북한을 상대로 전쟁이나 갈등이 아닌 유화정책이 전개되기를 희망하지만, 동시에 그 과정과 내용에 있어서 북한에게 잘못된 메시지를 주거나 남북한 관계가 정치적 거래를 고려하지 않는 투명하고 정상적이기를 갈구하고 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 한반도 신뢰프로세스의 등장 배경에는 탈냉전기 20년 동안 다양한 대북정책의 추진을 지켜본 우리 국민들의 보편적인 시각이 고스란히 담겨 있다고 볼 수 있는 것이다.

대북정책은 다른 어떤 분야의 정책보다도 ‘이념적 확장성’이 강한 특징을 가지기 때문에, 전통적으로 특정 대북정책을 둘러싸고 우리 국민들의 이념적 편가르기 및 분열이 매우 심각한 수준이었다. 하지만 지금까지의 보수정권과 진보정권이 추구한 정책들을 경험하면서 대중들 사이에서는 북한문제에 대한 일종의 의견 수렴 현상이 발견되고 있는데, 한반도 신뢰프로세스는 바로 이러한 점을 효과적으로 반영하고 있는 것으로 보인다. 이런 관점에서 현재의 경색국면을 어떻게 극복하느냐의 문제는 한반도 신뢰프로세스 추진의 장기적인 성공 여부라는 관점에서 매우 중요한 의미를 가지는 것으로 판단된다.

북한이 감행한 제3차 북핵 실험을 계기로 우리 국민은 물론 국제사회에서도 한반도 비핵화에 대한 회의론이 확산되고 있는 상황에서 우리 정부의 대응방식은 매우 제한적일 수밖에 없는 상황이다. 하지만, 전반적으로 북한이 야기하고 있는 위협 요인에 대해서는 확실한 억지력의 확보를 통해 우리 국민을 안심시키면서, 동시에 북한과의 교류협력 가능성은 얼마든지 열려 있다는 메시지를 분명하게 구분해서 북한에게 전달하는 전략은 현 위기국면을 효과적으로 관리하는 바람직한 스탠스이다. 이러한 한반도 위기관리 방식은 기본적으로 한반도 신뢰프로세스가 포함하고 있는 복합적인 측면에서 기인하고 있는데, 위에서 설명한 바와 같이 신뢰프로세스는 이전 정부들이 보인 대북정책의 장단점들을 적극적으로 반영하면서, 한편으로는 대북정책의 기본적인 스탠스에 대한 우리 국민의 여론을 충분히 반영한 결과이기 때문인 것으로 생각한다.

유화적인 입장(47%)은 서로 팽팽한 양상을 보이고 있다. 참고, 한국갤럽, “북한 3차 핵실험과 대북관계에 대한 여론조사,” 2013년 2월 20일.

Ⅲ. 한반도 신뢰프로세스의 개념화 및 이론화

1. 핵심 개념: ‘신뢰’와 ‘프로세스’

- 1) 목표와 수단으로서의 중의성(重義性)
- 2) “신뢰”: 한반도평화의 핵심 구성 요소
- 3) “프로세스”: 평화를 위한 단계적이고 점진적인 발전
- 4) 국내, 남북한, 국제 등 복수 행위자의 공감
- 5) 궁극적인 통일로 이어지는 정책적 완결성의 추구

한반도 신뢰프로세스의 이론화 작업과 관련하여 핵심적인 부분은 ‘신뢰프로세스’라는 용어가 가지고 있는 개념적 구성 및 특징일 것이다. ‘신뢰프로세스’는 상대적으로 장기적인 시간적 공간에 걸쳐 추진될 한반도 평화를 둘러싼 사고방식의 근거이며 동시에 정책적 지향점이기 때문에, 이론적 완결성을 추구하는 개념적 용어이자 동시에 정책 구현 방식을 담고 있는 방향성이다. 이러한 점에 유념하면서, 신뢰프로세스가 포함하고 있는 의미 및 개념적 구성을 분석하면 다음과 같다.

가. ‘목표’와 ‘수단’으로서의 중의성(重義性)

우선 “신뢰”와 관련하여 목표로서의 의미를 가지는 것인지 혹은 수단으로서의 의미를 가지는 것인지를 둘러싼 논쟁이 있을 수 있다. 현실적으로 대북정책 추진 과정에서 “신뢰”는 남북한 사이에 형성되어야 할 궁극적인 정책 ‘목표’로서의 의미를 가지면서, 동시에 정책 ‘수단’으로서의 의미를 가진다. 국제정치학의 대표적인 사례로서 ‘권력(power)’은 국제체제 속의 개별 행위자가 추구하는 목표이자 그 과정에서 사용되는 수단으로 이해되듯이,¹¹ 신뢰 역시 중의성을 가진 개념으로 이해될 수 있다. 남북한 관계의 발전이 추구하는 궁극적인 목표로서의 신뢰와, 남북한 관계의 발전을 이룩하기 위해 사용해야 하는 정책수단이 남북한에게 서로 신뢰를 보여줘야 한다는 차원에서 수단으로서의 신뢰라는 의미를 동시에 가지게 되는 것이다. 이러한 개념적 이중성(중의성)은 사회과학에서 ‘목표와 과정의 정당성’

¹¹ 목표와 수단으로서 ‘중의성’을 가지는 ‘권력’에 대한 대표적인 소개와 관련해서는 참고, Hans Morgenthau, *Politics Among Nation* (7th edition) (New York: McGraw-Hill, 2005), pp. 29~48.

이라는 차원에서 자주 발견되는 문제인데, 예를 들어 복지정책이 ‘정의’를 추구한다는 것은 정책 목표로서의 의미와 함께 정책이 추진되는 과정에서 그 정책수단이 역시 ‘정의’로워야 한다는 의미를 함께 가지는 것과 마찬가지로 논리이다.¹²

나. “신뢰”: 한반도평화의 핵심 구성 요소

‘신뢰프로세스’는 사전적으로 ‘신뢰’라는 단어와 ‘프로세스’라는 단어의 조합이다. 이 두 단어의 개념들이 결합하여 만들어 내고 있는 의미를 분석하는 작업은 중요하다고 판단된다. 우선 ‘신뢰’의 의미와 관련하여, 하나의 독립된 사회과학적 개념으로서 ‘평화’에 대한 정의 및 개념적 구성요소는 시대적 및 지역적 상황에 따라 다르게 설명될 수 있다. 가장 대표적으로 평화는 ‘전쟁의 부재’, ‘무력사용의 억지’와 같이 소극적인 의미로 해석될 수도 있고, 한편으로 ‘폭력의 부재’, ‘갈등의 평화로운 해결’, ‘구성원의 행복’, ‘물리적 풍요로움’ 등과 같이 매우 적극적인 의미로 해석될 수도 있을 것이다.¹³ 이 경우 평화를 이해하고 정의하는 관점의 초점은 평화의 단계를 이룩하고 달성하기 위한 사회적 여건과 핵심 전제조건으로 어떠한 요소들을 설정하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

한반도라는 실천적 공간에서 이룩해야 할 ‘평화’ 역시 어떠한 사회적 여건과 핵심 전제조건들로 구성되어야 하는가의 문제는 상황에 따라 가변적일 수 있고 또한 이념적 성향에 따라 강조점이 달라질 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 지금까지 남북한 사이에는 남북관계 발전과 한반도 평화를 이룩하기 위해 ‘약속’, ‘선언’, ‘지도자의 의지’, ‘국민적 지지’, ‘국제적 합의’, ‘사회경제적 교류’ 등 매우 다양한 전제조건들과 구성요소들을 제시해 보았지만, 20년이 넘는 탈냉전적 시간 동안 근본적인 북한의 변화와 한반도 평화를 달성하는 데에 실패하였다. 박근혜 대통령의 인식과 이를 바탕으로 한 현 정부의 정책은 결국 앞서 언급한 한반도평화를 구성하는 다른 어떤 요소보다도 남북한 사이에 ‘신뢰’라는 요인이 부재했기 때문인 것으로 판단하였고, 이런 차원에서 ‘신뢰’는 한반도 평화를 구성하는 핵심 요소라는 의미를 가진다. 즉, 지금까지 남북한 사이에 ‘약속과 합의’가 없어서가 아니라, 또

¹² 사회과학이론에서 목적과 수단의 정당성이 일관되게 유지되는 점은 이론적 완결성에 중요한 의미를 가진다. 관련한 대표적인 설명으로는 참고, Daniel Little, *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science* (6th edition) (Boulder, CO: Westview, 2012), Ch. 2, Causal Analysis.

¹³ 개념으로서의 ‘평화’가 가지는 다양한 해석과 관련하여 참고, David P. Barash, *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

한 대통령의 의지가 부족해서도 그리고 국민적 지지가 부족해서도 아니라, 결국 남북한 사이에 신뢰가 없었기 때문에 한반도 평화가 달성되지 못했다는 인 지적 판단에 근거하고 있는 것이다.

다. “프로세스”: 평화를 위한 단계적이고 점진적인 발전

다음으로 ‘프로세스’라는 단어의 개념을 분석해 보자면, 위에서 설명한 ‘신뢰’라는 한반도적 특수성이 반영된 평화의 요소는 한반도평화를 구성하는 다른 요소들과 달리 점진적이고 단계적인 축적을 요구한다는 특징을 가진다. 남북한간 합의를 통한 제도적 약속, 교류협력을 통한 상호 영향력, 경제협력을 통한 이익의 창출 등은 특정 시점 혹은 사안을 계기로 발생하는 반면, ‘신뢰’는 매우 정교하게 프로젝트화한 단계적인 과정을 거쳐서 축적된다. 그리고 그러한 단계들이 궁극적인 한반도평화로 이어지는 것이기 때문에 ‘프로세스’라는 개념이 필요하다고 볼 수 있다. 남북한 관계 사이에는 예를 들어 비핵화문제, 경제협력 문제, 사회문화교류 문제, 국제사회와의 관계 문제, 인권의 문제 등과 같이 매우 다양한 영역들이 서로 중층적으로 교직되어 있기 때문에 특정 영역의 관계발전이 남북관계 발전을 지배적으로 주도하기 어려운 측면이 있다. 따라서 작은 평화들이 쌓여서 큰 평화를 이룩해 나간다는 차원에서의 정책 개발이 필요한데, 이러한 배경에서 프로세스 중심의 대북정책이 강조되고 있는 것이다.

라. 국내, 남북한, 국제 등 복수 행위자의 공감

우리 정부가 지금까지 추진한 대북정책의 경험에서 알 수 있듯이, 대북정책의 전개과정에서 발견되는 가장 큰 어려움의 하나는 정책 목표 집단(target audience of policy implementation)이 다면적이라는 점이다. 개별 정책은 각자 저마다의 고유한 정책 목표 집단이 존재하기 마련이어서, 조세정책의 경우 납세자, 노사정책의 경우 근로자, 교육정책의 경우 수험생 등 상대적으로 개별 정책이 추구하는 목표 집단이 존재한다. 그런데 대북정책의 경우 이러한 정책 목표 집단이 상대적으로 매우 복잡해서, 우리 내부의 국민, 북한의 집권세력과 일반주민, 그리고 미국과 중국을 핵심으로 하는 국제사회 등과 같이 최소한 세 가지 이상의 정책 목표 집단이 존재하고, 남북관계의 발전은 이들 집단의 공감이 전제가 되어야 추진될 수 있다. 설사 특정 어느 한 집단으로부터 반발이 예상되는 정책이라고 하더라도, 최소한 다른 정책 목표 세력들로부터 강력한 지지를 받거나, 혹은 장기적으로 특

정 행위자의 반대가 다른 행위자들의 이해와 공감에 수렴하는 과정이 예견되어야 할 것이다. 예를 들어, ‘햇볕정책’ 혹은 ‘원칙 있는 대북정책’의 경우 국내, 남북한, 국제행위자 모두의 공감을 확보하는 데에 제약이 있었던 것이 사실이다. 남남갈등, 통미봉남, 한중관계 악화 등과 같은 문제들의 경험은 이와 같은 복수 행위자 공감의 원칙이 충족되지 못한 대표적인 사례들로 볼 수 있다.¹⁴ 이런 배경에서 신뢰는 상대적으로 보편적인 의미의 가치를 담고 있는 관계로 특정 행위자의 거부감을 최소화할 수 있고, 또한 프로세스적인 실천과정 역시 대북정책 추진 과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제점들을 해결하면서 다음 단계로 넘어간다는 차원에서, 대북정책이 가지는 ‘복수 행위자 공감’의 의미를 적극 반영하고 있다.

마. 궁극적인 통일로 이어지는 정책적 완결성의 추구

대북정책은 특정 시기 동안만의 정책적 효과에 그치지 않는 지속적인 연결성이 전제가 되어야만 한다. 즉, ‘남북한간 화해와 협력’ ⇨ ‘통일기반구축’ ⇨ ‘남북관계의 제도적 발전과 평화정착’ ⇨ ‘통일완성’ 등으로 이어지는 정책 추진 과정에서의 완결성이 전제가 되어야 한다. 하지만 지금까지의 대북정책의 경우 비록 의도하지는 않았더라도, 특정 시점의 목표와 효과에 초점을 맞춘 경향이 있었음이 인정된다. 신뢰프로세스는 ‘한반도평화와 궁극적인 통일’이라는 목표를 향해 어느 단계에도 적용될 수 있고 또한 어느 행위자에 의해서도 추진할 수 있는 보편적인 가치와 특징을 가지고 있기 때문에, 일련의 정책적 완결성을 추구하고 있다는 의미를 가진다. 주지하는바 남북한 관계는 수십 년에 걸쳐 ‘합의와 파기’가 반복되는 특징을 보였고, 그 결과 남북한 사이 및 북한과 국제사회 사이에 이뤄진 약속의 제도적 완결성을 높이는 일이 매우 어려웠던 것이 사실이다. 신뢰프로세스의 경우 한번 약속한 바가 후퇴하지 않고, 통일을 향해 지속적으로 나아가야 한다는 차원에서 정책적 완결성 추구의 의미를 가지게 되는 것이다.

2. 신뢰구축이론과 ‘한반도 신뢰프로세스’

‘한반도 신뢰프로세스’의 주요 이론적 구성의 토대는 국제정치학 분야에서 이미 널리 알려져 있는 ‘신뢰구축이론(confidence-building theory)’에 바탕을 두고 있

¹⁴ 관련한 논의는 참고, 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011); Christopher Bluth, *Crisis on the Korean Peninsula* (Washington, D.C.: Potomac Books, 2011).

는 것으로 판단된다. ‘기존의 신뢰구축이론’과 이를 보다 창의적으로 접근하고 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’ 사이의 연계성을 가장 쉽게 이해하는 방법은, 과거 신뢰구축이론이 상대적으로 군사 분야를 중심으로 이론적 발달을 이룩하였다면, 한반도 신뢰프로세스는 남북한 관계라는 더욱 복잡적이고 다층적인 분야를 설명하기 위한 적실성을 가진다고 볼 수 있다. 주지하는바와 같이 신뢰구축이론은 20세기 중반 및 후반을 거치면서 주로 유럽 지역을 중심으로 이론적 완결성을 축적한 대표적인 국제협력이론의 하나이다.¹⁵

유럽에서 발달한 신뢰구축이론은 기본적으로 적대감정과 이익이 상호 교차하는 복수 행위자들 사이에서 군사 분야의 국제협력방안을 도출하고, 이를 토대로 군비통제를 포함한 전략수단을 통해 군사력의 사용을 억지하며, 나아가 이러한 억지 메커니즘이 행위자간 신뢰로 이어질 수 있다는 주장을 핵심 내용으로 하고 있다. 따라서 신뢰구축이론이 주장하는 신뢰를 쌓기 위한 핵심 정책 수단은 군사 분야 정책에 집중되어 있다. 특히 신뢰구축의 중요성이 제기된 이후 정교한 이론화의 과정을 거친 시점은 냉전적 상황이었던 관계로, 적대관계에 놓인 상호간 군사력의 운영을 예측 가능한 상황으로 만들고 이를 통해 전쟁을 일으키는 의도를 약화 및 제거하기 위한 노력이 그 핵심 주장을 이루고 있다. 한 마디로 신뢰구축이론은 상대방 행위자의 행동에 대한 예측 메커니즘을 작동케 하여 군사력 사용에서 발생하는 기대이익을 최소화함으로써, 궁극적으로 신뢰가 형성되게 만든다는 것이다. 이처럼 신뢰구축이론은 양극화된 대결 지상주의적인 냉전체제를 협조적인 국제체제로 전환하기 위한 다양한 정책적 노력을 하나의 이론적 틀로 설명하고 또한 이러한 노력에 도덕적 정당성을 부여하기 위한 이론적 진화과정이었다는 평가가 가능하다.¹⁶

하지만 신뢰구축이론은 기본적으로 적대세력을 공존세력으로 전환시키는 과정에 초점을 맞추고 또한 궁극적인 목표 역시 ‘평화공존’에 머무른다는 차원에서, 남북한의 경우 공존을 넘어 평화로운 상생은 물론 나아가 궁극적으로 남북이 서로를 통일을 위한 협력의 파트너로 인식해야 한다는 차원에서 보다 포괄적이고 정교한 이론화 작업이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 차원에서 ‘한반도 신뢰프로

¹⁵ 참고 Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books Inc., 1984); Kenneth A. Oye, “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies,” *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (October 1985), pp. 1~24.

¹⁶ 신뢰구축이론에 대한 일반적인 평가와 관련해서는 참고, Ken Booth and Nicholas J. Wheeler, *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics* (New York: Palgrave, 2008), Ch. 9.

세스'가 시도하고 있는, 기존의 신뢰구축이론과는 별도의 창의적인 이론화 과정은 대체로 두 가지 차원에서 중요한 의미를 가진다.

첫째, 남북한 관계에는 통상 비핵화 관련 영역, 정치군사 영역, 경제협력 및 한반도공동 개발 영역, 그리고 사회문화인권 영역, 거시적으로 이렇게 네 가지 영역이 작동하고 있다고 볼 수 있는데, 한반도 신뢰프로세스는 이들 영역 모두에 걸친 매우 포괄적이고 광범위한 신뢰구축 과정을 의미한다. 이들 영역 간에서 서로 '교차-영역'적인 전환효과(spill-over effect)가 발생할 수도 있고, 또한 때로는 특정 영역에서의 위기가 확산되는 상황이 발생할 수도 있다. 따라서 어떠한 상황이 주도적으로 발생하더라도, 남북한 사이에서 다양한 관계의 영역간 상호작용을 전개 하면서 남북한 사이에 일단 형성된 '관계의 제도적 틀'을 존중하는 신뢰가 형성될 수 있도록 관계발전이 이뤄져야 할 것이다.

둘째, 한반도 신뢰프로세스는 기존의 신뢰구축이론과 비교하여 보다 다차원적인 신뢰 형성의 메커니즘이 작동하는 것을 전제로 하고 있다. 신뢰 형성의 차원이 다차원적이라는 얘기는 구체적으로 두 가지 의미를 가지는데, 하나는 신뢰 형성을 주도하는 참여자의 차원에서 정부, 민간, 시민사회, 개인, 국제기구 등 다차원적이어야 한다는 것을 의미하고, 또 하나는 신뢰 형성의 지역적 범주의 차원에서 한반도, 동북아, 글로벌사회 등 다차원적이어야 한다는 것을 의미한다. 남북관계의 발달 수준이 일정한 시점에 이르기까지는 정부가 주도적인 행위자로 참여하지만, 일정한 모멘텀이 확보된 이후에는 행위자의 범위가 확대되어야 할 것이다. 또한 한반도 분단구조는 불가피하게 탈한반도적인 속성을 가지고 있으므로 향후 신뢰 형성 과정의 발달은 한반도-동북아 및 한반도-글로벌사회가 상호 추동하는 구조로 진행되어야만 한다.

마지막으로 이론은 보편타당한 검증절차를 준수할 수 있는 측정(measurement)의 문제로부터 적절한 자율성을 확보해야 한다. 즉 한반도 신뢰프로세스와 관련하여 '신뢰'를 어떻게 측정할 것인가의 문제가 제기된다. 신뢰형성 과정을 단계별로 분석 및 평가하고 또한 지속적인 신뢰형성을 예측하기 위해서는 '신뢰할만한' '신뢰의 측정'은 필수적으로 요구된다. 그런데 신뢰의 측정은 가시적인 지표화가 가능한 상대적으로 객관적인 측정이 있을 수 있고, 한편으로는 가시적인 지표화가 불가능한 주관적인 측정이 있을 수 있다.

신뢰 측정의 문제는 향후 지속적인 연구를 통한 이론적 정교함이 이뤄져야 하겠지만, 현 단계에서는 ① 핵 및 군사안보 분야에서의 측정과, ② 경제사회문화 분야에서의 측정으로 나눠서 생각해 볼 수 있다. 한반도 신뢰프로세스의 초기 단

계에서는, 전자의 경우는 제도적 형식을 갖춘 논의의 틀 속에 북한이 지속적으로 참여하는가의 여부, 그리고 후자의 경우는 불가역적인 제도적 정착의 진행 여부를 기준으로 삼을 수 있을 것으로 판단된다. ‘북한의 지속적인 참여’와 ‘불가역적 제도적 정착’에 대한 평가 여부는 한반도 신뢰프로세스가 내세우고 있는 세 가지 정책추진 방법에 연동시켜서 생각해 볼 수 있다. 신뢰프로세스는 초기 단계에는 ‘상시대화 체제’, ‘기존 합의의 실천’, ‘지속적인 인도적 지원’, 이렇게 세 가지 축을 통해 추진하겠다고 밝히고 있는 관계로, ‘북한의 지속적인 참여’와 ‘불가역적 제도화의 시작’은 이들 세 가지 정책추진 영역 및 과정 속에서 추후 신뢰 측정의 문제가 보다 상세하게 해결되어야 할 것으로 생각한다.

IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 원칙과 주요 반론

1. 추진 원칙

- 1) ‘지속가능한 평화’의 원칙
- 2) ‘대북한 균형정책’의 원칙
- 3) ‘위기확산 방지’의 원칙(위기관리의 원칙)

지금까지 분석한 신뢰프로세스의 의미와 이론적 분석을 토대로 박근혜 정부가 주장하고 있는 한반도 신뢰프로세스가 정책적 성공을 거둘 수 있기 위해서는 다음과 같은 추진 원칙을 견지해야 할 것으로 판단된다.

가. ‘지속가능한 평화’의 원칙

현재 청와대 사이트에는 박근혜 정부의 국정철학 중 3대 시대적 소명이 소개되어 있는데, 그 중의 하나로 ‘행복한 한반도’가 설명되어 있다.¹⁷ 행복한 한반도는 다시 ‘안보’ ‘통일’ 그리고 ‘외교’로 구성되어 있다. 한반도 문제에 있어서 현 정부가 이해하고 규정하는 행복의 근거는 안보, 통일, 외교가 성공적으로 추진되어야 함을 의미하고 있는데, 좀 더 적극적으로 해석해 보면, 이러한 안보-통일-외교로

¹⁷ <<http://www.president.go.kr/kr/policy/principal.php>> (검색일: 2013.4.10).

이어지는 한반도 평화의 3대 핵심 구성요소는 대통령이 정의하고 있는 ‘지속가능한 평화’의 의미와 맞닿아 있음을 발견하게 된다. 2012년 대통령 선거 과정에서 혹은 지금까지 다양한 언론과의 문답과정에서 박근혜 대통령은 남북한 사이의 신뢰를 쌓기 위한 노력이 성공적으로 추진되기 위해서는 일시적이거나 특정 상황에서만 작동하는 평화가 아니라 ‘지속 가능한 평화’이어야 한다는 점을 반복적으로 강조한 바 있다.

한반도 신뢰프로세스는 소위 ‘깨지기 쉬운 평화’와 ‘지속가능한 평화’의 차이점에 대한 정확한 이해를 전제로 한다고 볼 수 있는데, 기본적으로 평화란 일시적 유화국면에서만 유지되는 한계를 극복해야 하고 나아가 지속적인 제도적 발전으로 이어져야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 이런 관점에서 신뢰프로세스의 실천은 지속 가능한 평화를 건설하는 원칙이 존중되어야 할 것이다. 이와 관련하여 ‘지속가능한 평화’가 가지는 논쟁적 측면을 인정하지만, 지금까지 기능주의적 효과에 다소 과대한 기대를 부여하였던 ‘햇볕정책’적 성격의 유화정책을 극복한다는 차원에서, 국민적 합의와 북한과의 지속적인 대화를 통해 ‘지속가능한 평화’에 대한 새로운 정의를 만들어 가야 한다고 본다.

나. ‘균형정책’의 원칙

신뢰프로세스는 기존 대북정책의 포괄적 경험을 토대로 수립된 측면이 있는 관계로, 앞서 설명한 바와 같이 과거 정부가 추진한 다양한 대북정책의 교훈과 실패를 종합적으로 고려하고 있다는 특징을 가지고 있다. 이런 배경에서 박근혜 정부는 기존 대북정책을 평가함에 있어서 과거 정책의 장점들을 적극적으로 계승하는 균형적 스탠스를 유지하겠다는 점을 밝히고 있다. 물론 이 경우 균형은 ‘중간자적’ 위치의 균형을 의미하는 것이 아니라, 균형, 조화, 상호존중, 그리고 조정 등의 의미를 모두 포함하는 복합적 개념을 의미한다.

이러한 배경에서 한반도 신뢰프로세스의 성공적인 추진은 균형정책(Alignment policy)을 핵심 추진원칙으로 요구하고 있다. 균형정책의 핵심 내용으로는 대북정책에서 ‘안보 중심적 접근’과 ‘교류협력 중심적 접근’ 사이의 조정과 균형, 그리고 ‘남북 중심적 접근’과 ‘국제 공조적 접근’ 사이의 균형과 조화가 유지되어야 한다는 주장이다. 이처럼 한반도 신뢰프로세스에서의 ‘균형’은 상반되는 서로 다른 이념에 기반 한 정책들 사이의 중간자적 균형이 아니기 때문에, 상대적으로 거리적 차원의 균형(balance)이 아니라 내용적 차원의 균형(alignment)으로 표현되고 있

는 것으로 이해된다.¹⁸ 한반도 신뢰프로세스의 성공적인 실천을 위한 균형정책의 추진은 여기에 언급된 두 가지 차원의 균형 외에도 향후 ‘북한 정권’과 ‘북한 주민’ 사이의 균형, 그리고 ‘정부에 의한 신뢰프로세스의 추진’과 ‘민간 자율성에 의한 신뢰프로세스의 추진’ 사이의 균형을 추가적으로 고려해 볼 필요가 있다.

한편, 균형정책과 위에서 언급한 ‘지속 가능한 평화’는 서로 연동된 측면이 있다. 북한이 우리의 안보를 위협하는 경우 확실하고 공고한 수준의 억지력을 유지하여 불필요한 국내적 논쟁의 발생을 사전에 차단하고, 세계사 속에서 확인되는 많은 사례에서 보듯이 평화는 스스로를 지키는 힘과 안보가 전제가 될 때만 얻을 수 있다는 보편적 가치를 내세우고 있는 것으로 이해된다.

다. ‘위기확산 방지’의 원칙

지금까지 다양한 대북정책의 전개에도 불구하고, 남북한 사이에 신뢰가 구축될 수 없었던 중요한 이유 중의 하나로 위기가 종적 및 횡적으로 확산되는 남북관계의 특수성이 반영된 문제점을 지적해 볼 수 있다.¹⁹ 즉, 남북관계에서는 특정 영역 및 사안에서의 위기 발생이 다른 영역으로 전환되거나(횡적 확산) 혹은 기존 합의를 파기하는(종적확산) 결과로 이어지는 사례가 반복적으로 발생한다. 이러한 관점에서 특정 유형의 위기가 사안 자체의 제한된 공간(범위) 안에서 관리 및 해결될 수 있도록 위기확산 방지 시스템을 구축하는 추진 원칙이 필요하다. 앞서 설명한 바와 같이 신뢰구축이론을 활용하여 ‘한반도 신뢰프로세스’가 남북관계에 적용 가능할 수 있는 개념적 발전으로 진화한 데에는 한반도 안보가 지닌 정책 영역의 복합성(비핵화, 정치군사신뢰, 경제협력, 사회문화교류)과 대북한 관여자의 복합성(정부, 민간행위자, 시민사회, 국제기구 등; 국내, 동북아, 국제사회 등)이 존재하기 때문이다. 이런 관점에서 본다면 향후 한반도 신뢰프로세스를 추진하는 과정에서 특정 남북관계 영역에서 발생한 위기가 다른 영역과 수준의 남북관계로 확산되지 않도록 하는 ‘위기확산 방지’의 원칙은 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

¹⁸ Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” pp. 15, 16.

¹⁹ 대표적인 사례로 이명박 정부 초기이던 2008년 7월에 발생한 ‘박왕자씨 피격사건’을 들 수 있는데, 동 사건이 금강산 관광사업을 둘러싼 우리국민의 신병안전 확보 등으로 문제해결 방식이 제한되어야 함에도 불구하고, 시간이 지나면서 갈등구조가 남북관계의 보편적인 영역으로 급속히 확대되는 현상을 보였다.

2. 주요 반론들과의 논쟁

한반도 신뢰프로세스의 개념화 및 이론화 작업 및 향후 정책 추진 과정에서 예상되는 가장 문제가 되는 이슈는 ‘신뢰’를 어떻게 정의하고 이해하느냐를 둘러싼 논쟁이다. 현 정부의 대북정책인 ‘신뢰프로세스’가 알려지기 시작하면서 대체로 보수진영과 진보진영 모두로부터 개념을 둘러싼 문제제기가 있었다. 우선 상대적인 보수세력으로 부터는 북한을 상대로 신뢰를 쌓는 일이 가능한가에 대한 문제제기가 있었고, 상대적인 진보세력으로부터는 이명박 정부처럼 북한의 변화와 비핵화를 전면에 내세우지는 않지만 안보와 교류협력 사이의 균형을 유지하겠다는 얘기는 결과적으로 북한 변화를 남북관계 발전의 전제조건으로 제시한 것이 아닌 가라는 문제 제기가 있었다.

이러한 문제들과 관련하여 우선 한반도 신뢰프로세스에서 주장하는 ‘신뢰’는 일상적이고 보편적인 의미의 신뢰가 아니라 한반도안보의 특수성이 반영된 전략적이며 동시에 관계적 차원의 ‘신뢰’이다. 이런 관점에서 남북한이 상호 호혜적인 이익을 추구할 수 있도록 남북관계의 제도적 발전에 빠져들게 만드는 ‘신뢰(enforcing trust)’로서의 의미를 가진다.²⁰ 한반도 안보의 특수성으로 인해 북한이 야기하는 위기가 반복적으로 재생산되는 악순환이 발생하고 있는데, 북한으로 하여금 대남관계에서 ‘전략적 협력’을 선택하는 것이 더 많은 이득을 가져다준다는 판단을 내리게 만들어야 한다. 이러한 관점에서 신뢰프로세스가 강조하고 있는 신뢰는 남북관계의 특수성이 반영된 전략적 신뢰라는 의미를 가지는 것이다.

다음으로 진보적 관점에서 제기하는 비판인 북한의 변화(혹은 이에 준하는 태도)에 따라 우리의 정책이 반응한다면 결국 이명박 정부의 대북정책과 무엇이 다른가의 문제에는 좀 더 복잡한 논리적 대응이 필요한데, 지난 5년 동안 이명박 정부의 대북정책은 결과적으로 북한의 변화와 의지를 남북관계 발전의 핵심 전제조건으로 강조한 까닭에, 결과적으로 오히려 북한 변화의 주체로 북한이 아니라 우리를 설정한 측면이 인정된다.²¹ 즉, 북한 변화 의지에 대한 모멘텀이 발생하도록 도와주어야 함에도 불구하고 북한의 변화를 우리의 ‘프로젝트화’한 결과가 발생한 것이다. 이에 반해 신뢰프로세스의 경우, 북한의 변화와 비핵화의 주체는 북한이

²⁰ 박인휘, “박근혜 후보의 외교안보정책: 한반도 신뢰프로세스와 신뢰외교의 확산,” 『한반도 포커스』, 제12호 (2012), pp. 2~5.

²¹ 이명박 정부의 대북정책에 대한 이와 같은 문제점은 저자의 주관적인 평가이며, 한편 지난 정부 대북정책에 대한 대표적인 설명으로는 참고, 통일연구원, 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008).

라는 사실에 입각하여, 북한의 선택과 우리의 지속적인 노력이 정교한 방식으로 결합할 수 있도록 꾸준하게 노력을 기울인다는 의미를 가진다.

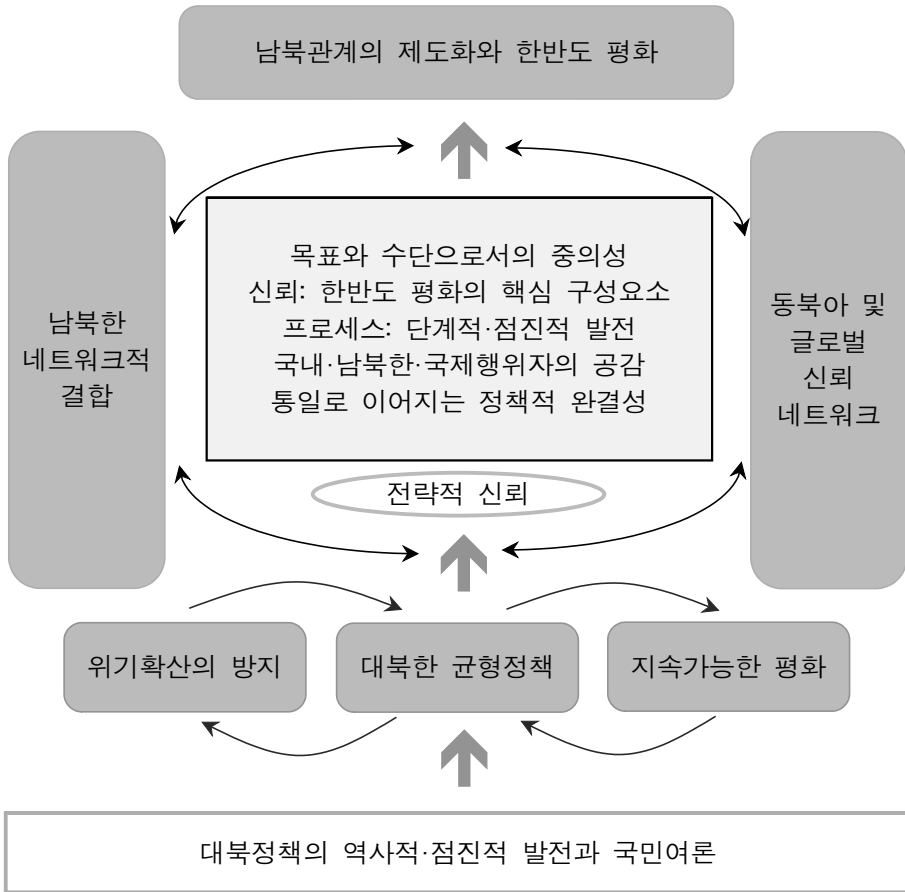
한반도 신뢰프로세스와 관련한 또 하나의 어려운 논리적 문제는 지난 3차 핵실험 이후 북한의 비핵화에 대한 회의감이 확대되고 있는 상황에서 소위 ‘일상적인 북핵 시대에 남북한 교류협력의 모멘텀’을 어떻게 확보할 것인가의 문제이다. 즉, 핵을 가진 북한을 상대로 신뢰프로세스를 추진하기 위해서 국민 및 국제사회를 상대로 어떠한 논리를 개발 및 적용할 것인가의 문제이다. 물론 우리 정부는 비핵화에 대한 북한의 성의 있는 자세를 촉구하면서, 한반도에 안보불안을 야기하는 한 북한을 상대로 신뢰를 형성하는 것이 불가능하다는 입장을 강조하고 있다. 하지만 현실적으로 북한이 가까운 장래에 핵을 포기할리 만무하므로, 결국 비록 온전히 신뢰할 수는 없더라도 북한이 한국 혹은 미국이 제안하는 대화에 반응한다면 등과 같은 전략적 스탠스의 변화가 감지되는 경우, 그러한 유화의 모멘텀이 단계적으로 상승하여 남북한이 한 번 진입한 관계가 돌이킬 수 없는 제도화의 단계로 전환될 수 있도록 정교한 정책을 구사해야 할 것이다. 이러한 점이 바로 한반도 신뢰프로세스의 요체라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 한반도 신뢰프로세스는 “기존 약속의 실현가능성 확인”, “다양한 층위에서의 대화 재개” 그리고 “북한 내 취약계층을 상대로 한 인도적 지원”을 구체적인 정책추진의 출발로 제시한 바 있다.²²

따라서 북한의 여하한 도발에는 강력한 입장으로 대응하면서도, 동시에 유화국면 모멘텀을 확보하기 위한 노력 역시 포기하지 말아야 한다. 결국 합목적적인 대북정책의 구사가 필요하다는 의미인데, 대북제재의 메시지와 인도적 관계개선 필요성의 메시지를 명확하게 구분해서 전달하는 전략이 필요하다. 2013년 상반기에 걸쳐 북한이 야기한 ‘위기고조전략’에 우리 정부는 이러한 전략적 목표에 부합하면서 결과적으로 북한 리스크를 효과적으로 관리한 것으로 평가된다. 결국 한반도 신뢰프로세스의 발전은 남북한 사이에 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역에 걸친 대북한 관여정책이 남북한 사이에 ‘정교하고 복잡한 네트워크적인 결합’으로 이어지는 것을 의미한다. 이 과정에서 북한의 완전한 비핵화는 다소 긴 시간이 걸릴 것으로 예상되므로, 향후 국민적 합의를 전제로, 전략적 목적의 차원에서 경우에 따라 ‘핵무용론’ 및 ‘핵불용론’ 등의 내용을 포괄하는 입체적이고 복합적인 비핵화전략의 개발이 필요하다고 판단된다. 지금까지 분석하고 설명한 한반도 신뢰

²² 박근혜, “외교통일안보정책” 공약발표, 2012년 11월 5일.

프로세스의 개념적 구성 및 이론적 측면을 종합적으로 표현하면 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 한반도 신뢰프로세스의 구성 및 추진 개념도



V. 한반도 신뢰프로세스의 국제화

1. 신뢰프로세스와 신뢰외교

박근혜 정부가 추구하는 신뢰의 가치는 대북정책 차원의 한반도 신뢰프로세스에서 뿐만 아니라 한반도 차원을 넘어서는 보편적인 외교정책의 추진에서도 강조되고 있다. 박근혜 정부의 외교정책은 글로벌 외교안보 환경의 변화로 인해 파워, 영향력, 설득, 회유, 압박 등과 같은 기존의 권력수단으로는 해결 불가능한 문제들

의 너무도 많이 등장하고 있다는 문제의식에 입각해 있다. 환경 문제, 세계적 양극화, 인권, 테러리즘 등과 같은 이슈들이 이러한 영역에 해당하는 대표적인 문제들인데, 이러한 소위 글로벌 신안보 아젠다(new security agenda) 해결에 동참하기 위해서 우리의 외교 전략에 신뢰의 가치를 접목시킨다는 입장은 바람직한 방향설정으로 판단된다.

결과적으로 한반도 신뢰프로세스와 보편적인 차원의 신뢰외교는 서로 맞닿아 있는 측면이 있는데, 미국 및 중국을 포함한 주요 국제행위자들을 대상으로 한 신뢰외교의 전개를 통해 이들 국가들이 다시 한반도 신뢰프로세스에 보다 적극적으로 참여하게 만드는 선순환적 구조가 발생할 수 있기 때문이다. 기본적으로 신뢰외교의 전개는 ‘외교수단’에 신뢰를 활용하는 차원 그리고 국제적 사안들에 대한 책임감 및 역할의 확대를 통해 국제 사회 속에서 신뢰를 쌓아나가는 차원으로 나눠서 생각해 볼 수 있다. 전자의 경우 평화 지향적이고 협상중시적인 외교관계의 존중, 외교정책결정과정의 민주성 및 투명성, 비정부 참여자들의 자율성 보장, 대내적 민주주의 발전을 통한 도덕적 정당성의 확보 등과 같은 노력을 통해 확보될 수 있을 것이다. 후자의 경우는 박근혜 정부가 신뢰외교에서 강조하고 있는 글로벌 이슈 해결을 위한 적극적인 노력의 확대를 통해 성과가 나타날 것으로 예상된다.

신뢰외교의 원칙과 만나고 있는 한반도 신뢰프로세스는 두 가지 차원에서 국제사회의 적극적인 참여를 필요로 한다. 첫째, 비핵화 문제와 관련하여 북한이 생존수단으로 채택한 핵무기의 경우 기본적으로 한반도 수준을 뛰어넘는 국제안보적 성격을 가진다. 핵은 그 사안의 특수성으로 말미암아 핵문제 해결 과정에서 국제사회의 참여를 지속적으로 정당화시키는 측면이 있다는 의미이다. 참고로 이런 관점에서 보자면 ‘한반도 문제의 한반도화’라는 북한의 오랜 주장은 허구에 불과한데, 핵개발이라는 생존전략을 통해 미국과 중국으로 대표되는 국제사회의 한반도 개입을 의도적으로 정당화시킨 측면이 인정된다.²³ 따라서 다양한 양식과 방법에서 한반도 문제 논의에 대한 국제사회의 참여를 상시적으로 유도하기 위해, 논의 창구를 개발하고 이를 통해 국제사회의 적극적인 협조를 요구해야 한다.

둘째, 핵문제 이외의 영역인 경제, 사회, 문화 등의 영역에서도 한반도 신뢰프로세스는 초기 신뢰형성이 시작되는 시점에서 또한 일정한 신뢰가 쌓인 이후의 시점에서 모두 국제사회의 참여를 적극 강조하고 있다. 우선 초기 단계에서는 남북

²³ 박인휘, “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 공존,” 『한국정치학회보』 제45집 2호(2011), pp. 240~245.

한 사이의 이슈의 민감성이 떨어지는 환경, 자연재해, 기후변화 등과 같은 인간안보적인 성격의 대북 관여정책을 염두하고 있는데, 이 과정에서 동북아 지역차원의 대북한 접근이 사안 및 상황에 따라 대북한 관여정책 전개에 더욱 효율적일 것으로 예상하고 있다. 뿐만 아니라 한반도 신뢰프로세스는 일정한 수준의 신뢰가 형성된 다음 대규모 경협을 수반하는 한반도공동개발 프로젝트의 비전을 제시하고 있는데, 이러한 거대 사업의 경우 기본적으로 국제자본의 적극적인 참여를 요구하게 되며, 이러한 한반도공동개발 사업의 국제화는 북한의 변화에 더욱 효과적인 전략이 될 것으로 판단하고 있다. 물론 대규모 경협은 아니지만, 정부가 출범 초기 향후 ‘개성공단의 국제화’ 가능성을 언급한 점 역시 북한 문제 해결을 위한 효과적인 국제사회의 협력 유도방안으로 보인다.

한반도 신뢰프로세스의 국제적 측면과 관련하여 가장 중요한 두 행위자는 미국과 중국이다. 박근혜 정부는 한미관계와 한중관계의 중요성을 강조하면서 두 외교관계가 상호 이분법적 관계에 놓여 있지 않음을 강조하고 있다. 한미 간 및 한중 간에서 서로 차별적인 영역과 수준에서 호혜적인 이익이 존재하고 있는 바, 이들 이익을 각자의 국가이익적 관점에서 적극적으로 구현하면 되는 것이지, 미국과 중국에 대해서 이분법적으로 다가가는 관행은 전략적으로 못한 것으로 설명하고 있다. 이러한 입장은 기본적으로 한미관계와 한중관계가 서로 상쇄되지 않도록 양 국가 모두를 상대로 신뢰를 쌓는 노력을 기울이겠다는 비전의 제시로 이해된다.

2. 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이의 연계

한반도 신뢰프로세스의 성공적인 추진을 위해서는 한반도가 속한 동북아 지역 및 보다 상위 수준인 글로벌 차원에서 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이에 상호 추동되어야 한다는 점을 간과해서는 안 된다. 구체적인 몇 가지 정책 영역으로 나눠서 살펴보면 한반도 신뢰프로세스의 국제화 유도 방안을 보다 분명하게 확인할 수 있다.

우선 비핵화 논의와 관련하여 박근혜 정부는 기본적으로 6자회담의 조속한 재개를 위해 노력한다는 점을 밝히고 있다. 하지만 동시에 전략적 차원에서 한반도 문제에 이해관계를 가지는 국가들 간에 다양한 논의 창구가 개발되어야 한다는 점을 강조하고 있다.²⁴ 예를 들어 한중미, 남북미, 남북중, 한미일 등 다양한 조합

²⁴ Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” p. 17.

을 통한 논의 방식을 개발함으로써, 이러한 다양한 회의가 궁극적으로 관련 이해 당사자 국가들 간에 북한 문제 해결에 대한 합의점에 이르게 함은 물론 이들 국가 간에 신뢰가 형성되는 기회를 제공할 것으로 이해하고 있다. 이론적으로 설명하자면, ‘소규모 다자주의’의 활성화를 통해 북한 문제 해결을 위한 국제적 협의체의 상시화를 추진하겠다는 것으로 판단된다.

다음으로 사회문화교류 및 인권 문제 역시 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이 연계성의 중요성을 강조하고 있다. 지금까지 진행되던 북한 인권 문제를 둘러싼 논의 방식을 넘어서 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 논의 등과 관련하여서도 기존의 북한 인권 문제와 연동시켜서 국내적 논의의 활성화를 유도함은 물론 국제기구를 포함한 국제사회와의 협조체제를 구축할 수 있다는 입장이다.²⁵ 한발 더 나아가 이러한 영역의 사안들은 한반도에 살고 있는 사람들의 행복을 위한 노력일 뿐만 아니라, 동북아 지역 전체 주민들의 인간안보와 밀접하게 연관시켜서 생각해 볼 수 있는 사안이다. 이러한 배경에서 5월 7일 박근혜 대통령이 방미 기간 동안 밝힌 ‘동북아평화협력구상’은 동북아 역내 국가들의 민감성이 두드러진 정치군사적인 문제를 우선적으로 다루지 않으면서, 기후변화, 핵안보, 환경, 테러리즘, 핵안전 등 북한을 포함한 동북아 주민 모두에게 공동이익이 되는 사업의 전개를 통해 한반도와 동북아의 평화를 상호 연계시키겠다는 구상을 밝히고 있다.²⁶

한반도 차원의 신뢰프로세스가 동북아 및 글로벌 지역과 연계되어 있다는 점은 경제 영역을 둘러싼 대북정책에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 남북관계의 상황 진전에 따라 한반도 신뢰프로세스는 대규모 경협 및 대북한인프라사업 추진을 적극 고려하고 있는데, 특히 동북3성 및 극동개발 전략 참여를 통한 북한 관여정책의 국제화 추진전략이 관심을 끌고 있다. 이러한 전략은 향후 중국 동북3성 및

²⁵ 박근혜, “외교통일안보정책” 공약발표, 2012년 11월 5일.

²⁶ 박근혜 대통령은 동북아(광의로는 동아시아)에서 발생하는 갈등적 현상을 개선하기 위한 외교적 노력에 많은 관심을 표명하고 있다. 박대통령의 동북아 지역외교는 기본적으로 ‘신뢰외교’ 즉, 신뢰라는 가치의 탈한반도적 확산이라는 의미를 가진다. 구체적으로 대통령의 이러한 관심은 두 가지 차원에서 강조되고 있는데, 하나는 경제 영역에서 발견되는 상호의존성의 증대와 상호간 갈등 및 불신의 적대성이 공존하는 패러독스적 현상을 방지하는 한 평화와 신뢰의 동북아가 될 수 없다는 문제의식이 강조되고 있다. 또 하나는 그러한 문제의식을 해결하는 방법론적 차원에서 과거 유럽에서 이룩한 헬싱키프로세스와 같은 ‘동북아평화협력구상’(서울 프로세스)을 통해 지역내 제도주의적 완결성을 높여야 한다는 필요성이 강조되고 있다. 관련한 대표적인 자료로는 참고, 박근혜, “아시아의 패러독스 극복과 동북아의 새로운 지평,” (한중일 3국협력사무국 1주년 기념 국제포럼, 2012년 10월 15일); Park Guen-hye, “A Plan for Peace for North Asia: Cooperation Among Korea, China, and Japan needs a correct understanding of history,” *The Wall Street Journal*, Nov. 12, 2012.

러시아 극동지방의 경제개발을 염두에 둔 대북정책이라고 볼 수 있는데, 이러한 정책의 경우 우리 경제성장에도 동력을 제공하면서 동시에 중국 및 러시아로 대표되는 국제 행위자가 함께 참여하게 되므로 북한이 약속을 위반하거나 일단 형성된 신뢰를 파기할 가능성이 상대적으로 적다고 하겠다.

이외에도 한반도 신뢰프로세스의 국제적 사업으로 접경지역 경제특구 설립 및 물류단지, 가스관, 철도, 북극항로 개발 등의 사업들이 포함되어 있다. 또한 유엔 등 국제사회와의 협력을 통한 북한 주민의 삶의 질 향상을 도모한다는 계획이 수립되어 있으며, 우리 국민의 판단 및 국제사회의 공감에 따라 한반도판 마샬플랜에 준하는 ‘한반도 비전프로젝트’ 추진의 필요성도 강조되고 있는 상황이다.

VI. 결론

한반도에 뿌리 내린 고질적인 분단구조는 냉전기와 탈냉전기를 포함한 수십 년을 거치면서 좀처럼 해소되지 못하고 있다. 특히 최근 20여년 동안에는 북한이 체제의 생존을 위한 핵개발 전략에 몰두하면서, 탈냉전기 이후 우리의 대북정책이 점진적으로 상대적인 자율성을 확보하게 되었지만 북한의 의미 있는 변화 및 비핵화라는 성과는 나타나지 않고 있다. 지금까지 이념적으로 서로 상이한 정부가 다양한 대북정책을 구사하면 할수록 북한이 핵보유에 대한 의지를 더욱 강화시켜 왔다는 사실은, 결국 남북한 사이에 신뢰가 형성되지 못했다는 점이 남북관계 발전을 가로막는 얼마나 중요한 요인인지를 깨닫게 된다. 한반도 신뢰프로세스는 바로 이러한 근원적인 문제인식에서 출발하고 있다. 특히 최근의 북한 3차 핵실험 이후, 한반도 비핵화에 대한 회의론이 확산되는 경향을 보이고 있는데, 북한의 변화와 비핵화는 북한 외부 행위자인 한국이나 미국의 정책적 노력과는 무관한 결국 북한 스스로의 의지와 판단에 달려 있다는 비관적인 생각도 함께 확산되고 있다.

본 논문을 통해 살펴본 바와 같이 한반도 신뢰프로세스가 가지는 핵심 개념은 ‘전략적 억지’와 ‘남북한 교류협력의 발전’이 균형정책의 원칙을 통해 추진될 수 있다는 점이다. 신뢰프로세스는 지금까지의 대북정책에서 전략적 목표 및 수단으로 고려되지 않았던 ‘신뢰’라는 개념과 ‘신뢰 쌓기’라는 정책 수단을 남북관계 발전의 핵심 요소로 제안하고 있다. 또한 남북관계 발전과 한반도 평화를 과정 중심적인 프로세스 차원에서 접근하고 있는 관계로, 남북관계의 현실적인 두 축인 ‘비핵화’ 및 ‘경제사회교류협력’ 사이의 ‘우선순위 논쟁’ 등으로부터 상대적으로 자유

로울 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지난 정부에서 남북한 사이의 모든 관계를 핵문제에 연동시킨 까닭에, 결과적으로 북한의 변화를 위한 별다른 정책 수단을 활용해 보지 못한 오류가 반복되지도 않을 것으로 보인다. 한반도 신뢰프로세스가 보다 정교한 이론적 완결성을 가지기 위해 향후 다양한 학문적 관심과 논의가 진행되기를 기대해 본다.

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

참고문헌

1. 단행본

- 김근식. 『대북포용정책의 진화를 위하여』. 파주: 한울, 2011.
- 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 통일연구원. 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc., 1984.
- Barash, David P. *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Booth, Ken and Nicholas J. Wheeler. *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. New York: Palgrave, 2008.
- Bluth, Christopher. *Crisis on the Korean Peninsula*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2011.
- Kim, Samuel S. *The Two Koreas and Great Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Lennon, Alexander T. J. and Camille Eliss. (eds.). *Reshaping Rogue States: Preemption, Regime Change, and U.S. Policy Toward Iran, Iraq, and North Korea*. Cambridge: MIT Press, 2004.
- Little, Daniel. *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science* (6th edition). Boulder, CO: Westview, 2012.
- Morgan, Patrick M. *International Security: Problems and Solutions*. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nation* (7th edition). New York: McGraw-Hill, 2005.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 2001.

2. 논문

- 류길재. “북핵문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상.” 『한국과 국제정치』, 제25권 4호(2009).
- 박근혜. “아시아의 패러독스 극복과 동북아의 새로운 지평.” 한중일 3국협력사무국 1주년 기념국제포럼, 2012.10.15.
- 박인휘. “이명박 정부의 외교안보정책: 평가와 교훈.” 2012년 한국정치학회 연례학술회의, 2012.12.7.
- _____. “미국 대외정책에서의 체제전환정책과 한국적 함의.” 『국제문제연구』, 제12권 2호, 2012.
- _____. “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 공존.” 『한국정치학회보』, 제45집 2호, 2011.
- _____. “북핵문제의 복잡성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화.” 『한국정치외교사논총』, 제28집 2호, 2007.
- 신옥희. “데탕트와 박정희의 전략적 대응.” 『세계정치』, 제31집 2호, 2010.
- 이근. “노태우 정부의 북방외교: 엘리트 민족주의에 기반 한 대전략.” 강원택 편, 『노태우시대 재인식: 전환기의 한국사회』. 파주: 나남, 2012.
- 전재성. “북방정책과 한국 대외관계의 구조적 변화.” 박인휘 외. 『탈냉전사의 인식: 세계화시대 한국사회의 문제의식』. 파주: 한길사, 2012.
- Lee, Sang-hyun. “North Korea Nuclear Crisis: Options for South Korea.” *Korea Journal*, Vol. 45, No. 4, 2005.
- Oye, Kenneth A. “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies.” *World Politics*, Vol. 38, No. 1, October 1985.
- Park Geun-hye. “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang.” *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2011.
- Wit, Joel. “Enhancing U.S. Engagement with North Korea.” *The Washington Quarterly*. Vol. 30, No. 2, 2007.

3. 기타 자료

- 박근혜. “외교통일안보정책” 공약발표. 2012.11.5.
- 한국개발. “북한 3차 핵실험과 대북관계에 대한 여론조사.” 2013.2.20.
- Park Geun-hye. “A Plan for Peace for North Asia: Cooperation Among Korea, China, and Japan Needs a Correct Understanding of History.” *The Wall Street Journal*, Nov. 12, 2012.

Trust-building Process on the Korean Peninsula:
Theoretical Analysis and Internationalization Strategy

Ihn-Hwi Park

The Park Geun-hye administration's 'trust-building process on the Korean Peninsula stands on the ground that the vicious circle of 'agreement and cancellation' which has placed between South and North Korean governments for the last several decades should be stopped. It is the absence of trust between the two Koreas which has justified the fundamental difficulties to achieve a peace condition on the Korean peninsula. By developing and implementing the concept of 'strategic and enforcing trust' to apply South Korea's policy toward North Korea, the North Korea's nuclear problems and the development of the inter-Korean relations will be achieved. Being different from the pervious governments' North Korea policy of an output-oriented intention, trust-building process includes the role of many different participants such as South Korean government, private players, and international community and the effectiveness step-by-step achievement which emphasizes a process-oriented intention. Even though the trust-building process relies on the well-known international relations proposition of 'confidence-building theory', it is more creative and comprehensive to embrace unique security conditions of Korea. For a successful and efficient implementation of the trust-building process between Seoul and Pyongyang, 'alignment policy' has been placed as a key principle which means keeping a strategic balance between 'South-North Korean centric' approaches and 'international cooperation centric' approaches and 'security centric' approaches and 'reconciliation centric' approaches.

Key Words: Trust-building Process on the Korean Peninsula, enforcing trust, alignment policy, sustainable peace, Korea-Northeast Asia-Global interdependence