

국제학술회의

한반도 신뢰프로세스 추진전략

Strategies to Implement the Trust-building Process
on the Korean Peninsula

국제학술회의

한반도 신뢰프로세스 추진전략

Strategies to Implement the Trust-building Process
on the Korean Peninsula

국제학술회의

한반도 신뢰프로세스 추진전략

Strategies to Implement the Trust-building Process on the Korean Peninsula

인 쇄 2013년 12월

발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 한디자인 (T. 02-2269-9917)

인 쇄 처 한디자인 (T. 02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-731-4 93340

가 격 ₩19,000

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



국제학술회의

한반도 신뢰프로세스 추진전략

본서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

■ 프로그램

10월 29일(화)

09:00~09:30 등 록

09:30~10:00 개회식

- ❖ 개회사
 - 전성훈 | 통일연구원장
- ❖ 축 사
 - 김남식 | 통일부차관

10:00~12:00 제1회의 | 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 발전

- ❖ 사 회
 - 정종욱 | 동아대학교 석좌교수
- ❖ 발 표
 - 한반도 신뢰프로세스 추진 실태와 향후 전략
 - 최진욱 | 통일연구원
 - 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 제도화
 - 박인휘 | 이화여자대학교
- ❖ 토 론
 - 김근식 | 경남대학교
 - 우승지 | 경희대학교
 - 고든 플레이크 | 맨스필드 재단
 - 키미야 타다시 | 도쿄대학교

12:00~13:30 오 찬

■ 프로그램

10월 29일(화)

13:30~15:30 제2회의 | 한반도 신뢰프로세스와 평화정착

- ❖ 사 회
 - 장달중 | 서울대학교 명예교수
- ❖ 발 표
 - 한반도 신뢰프로세스와 북핵문제의 해결 방향
 - 한용섭 | 국방대학교
 - DMZ 세계평화공원 조성과 한반도 평화에의 함의
 - 박은진 | 경기개발연구원
 - 한반도 신뢰구축과 평화정착의 추진방향
 - 박종철 | 통일연구원
- ❖ 토 론
 - 이상현 | 세종연구소
 - 왕 판 | 외교학원
 - 손기웅 | 통일연구원
 - 고든 플레이크 | 맨스필드 재단

15:30~16:00 휴 식

16:00~18:00 제3회의 | 한반도 신뢰프로세스와 통일기반 구축

- ❖ 사 회
 - 하영선 | 동아시아연구원 이사장
- ❖ 발 표
 - 한반도 신뢰프로세스와 한·미협력
 - 브루스 클링너 | 헤리티지 재단
 - 한반도 신뢰프로세스와 한·중협력
 - 박병광 | 국가안보전략연구소
 - 한반도 신뢰프로세스와 통일외교의 과제
 - 박영호 | 통일연구원
- ❖ 토 론
 - 이정민 | 연세대학교
 - 왕 판 | 외교학원
 - 키미야 타다시 | 도쿄대학교
 - 고유희 | 중앙일보

18:00~20:00 만찬

■ Programs

October 29 (Tue.)

09:00-09:30 Registration

09:30-10:00 Opening Ceremony

- ❖ Opening Remarks
 - **Seong-Whun Cheon** | President, KINU
- ❖ Congratulatory Remarks
 - **Nam-Sik Kim** | Vice Minister of Unification

10:00-12:00 SESSION 1 | The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Developing Inter-Korean Relations

- ❖ Moderator
 - **Chong-Wook Chung** | Chair Professor, Dong-A University
- ❖ Presentations
 - **The Current Implementation and Future Strategies of the Trust-building Process**
 - **Jin-Wook Choi** | Korea Institute for National Unification
 - **The Trust-building Process and Institutionalization of Inter-Korean Relations**
 - **Ihn-Hwi Park** | Ewha Womans University
- ❖ Discussants
 - **Keun-Sik Kim** | Kyungnam University
 - **Seong-Ji Woo** | Kyung Hee University
 - **Gordon Flake** | Mansfield Foundation
 - **Kimiya Tadashi** | University of Tokyo

12:00-13:30 Luncheon

■ Programs

October 29 (Tue.)

13:30~15:30 SESSION 2 | The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Establishing Peace

- ❖ Moderator
 - **Dal-Joong Chang** | Professor Emeritus, Seoul National University
- ❖ Presentations
 - **The Trust-building Process and Directions to Resolve North Korea's Nuclear Issue**
 - **Yong-Sup Han** | Korea National Defense University
 - **Creating the DMZ World Peace Park and its Implication for Peace on the Peninsula**
 - **Eun-Jin Park** | Gyeonggi Research Institute
 - **Directions to Establish Trust and Peace on the Korean Peninsula**
 - **Jong-Chul Park** | Korea Institute for National Unification
- ❖ Discussants
 - **Sang-Hyun Lee** | Sejong Institute
 - **Wang Fan** | China Foreign Affairs University
 - **Gi-Woong Son** | Korea Institute for National Unification
 - **Gordon Flake** | Mansfield Foundation

15:30~16:00 Coffee Break

16:00~18:00 SESSION 3 | The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Establishing the Foundation for Unification

- ❖ Moderator
 - **Young-Sun Ha** | Chairman, East Asia Institute
- ❖ Presentations
 - **The Trust-building Process on the Korean Peninsula and R.O.K-U.S. Cooperation**
 - **Bruce Klingner** | Heritage Foundation
 - **The Trust-building Process on the Korean Peninsula and R.O.K-China Cooperation**
 - **Byung-Kwang Park** | Institute for National Security Strategy
 - **The Trust-building Process on the Korean Peninsula and the Tasks Ahead for Unification Diplomacy**
 - **Young-Ho Park** | Korea Institute for National Unification
- ❖ Discussants
 - **Chung-Min Lee** | Yonsei University
 - **Wang Fan** | China Foreign Affairs University
 - **Kimiya Tadashi** | University of Tokyo
 - **Yun-Hee Ko** | Joongang Ilbo

18:00~20:00 Dinner

■ 목차(CONTENTS)

개회사(Opening Remarks)

전성훈 (통일연구원장) / Seong-Whun Cheon (President, KINU) 1

● 제1회의: 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 발전

Session 1: The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Developing Inter-Korean Relations

● 발표(Presentations)

한반도 신뢰프로세스 추진 실태와 향후 전략

The Current Implementation and Future Strategies of the Trust-building Process

최진욱 (통일연구원)

Jin-Wook Choi (Korea Institute for National Unification) 13

한반도 신뢰프로세스와 남북관계 제도화

The Trust-building Process and Institutionalization of Inter-Korean Relations

박인휘 (이화여자대학교)

Ihn-Hwi Park (Ewha Womans University) 65

● 토론(Discussions)

김근식 (경남대학교) Keun-Sik Kim (Kyungnam University)	115
우승지 (경희대학교) Seong-Ji Woo (Kyung Hee University)	123
고든 플레이크 (맨스필드 재단) Gordon Flake (Mansfield Foundation)	129
키미야 타다시 (도쿄대학교) Kimiya Tadashi (University of Tokyo)	135

● 제2회의: 한반도 신뢰프로세스와 평화정착

Session 2: The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Establishing Peace

● 발표(Presentations)

한반도 신뢰프로세스와 북핵문제의 해결 방향

The Trust-building Process and Directions to Resolve North Korea's Nuclear Issue

한용섭 (국방대학교) Yong-Sup Han (Korea National Defense University)	143
---	-----

DMZ 세계평화공원 조성과 한반도 평화에의 함의

Creating the DMZ World Peace Park and its Implication for Peace on the Korean Peninsula

박은진 (경기개발연구원) Eun-Jin Park (Gyeonggi Research Institute)	195
---	-----

한반도 신뢰구축과 평화정착의 추진방향

Directions to Establish Trust and Peace on the Korean Peninsula

박중철 (통일연구원)

Jong-Chul Park (Korea Institute for National Unification)

237

● 토론(Discussions)

이상현 (세종연구소)

Sang-Hyun Lee (Sejong Institute)

279

왕판 (외교학원)

Wang Fan (China Foreign Affairs University)

283

손기웅 (통일연구원)

Gi-Woong Son (Korea Institute for National Unification)

287

고든 플레이크 (맨스필드 재단)

Gordon Flake (Mansfield Foundation)

293

● 제3회의: 한반도 신뢰프로세스와 통일기반 구축

Session 3: The Trust-building Process on the Korean Peninsula and
Establishing the Foundation for Unification

● 발표(Presentations)

한반도 신뢰프로세스와 한·미협력

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and R.O.K-U.S.
Cooperation

브루스 클링너 (헤리티지재단)

Bruce Klingner (Heritage Foundation)

301

한반도 신뢰프로세스와 한·중협력

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and R.O.K-China Cooperation

박병광 (국가안보전략연구소)

Byung-Kwang Park (Institute for National Security Strategy)

341

한반도 신뢰프로세스와 통일외교의 과제

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and the Tasks Ahead for Unification Diplomacy

박영호 (통일연구원)

Young-Ho Park (Korea Institute for National Unification)

379

● **토론(Discussions)**

이정민 (연세대학교)

Chung-Min Lee (Yonsei University)

433

왕판 (외교학원)

Wang Fan (China Foreign Affairs University)

437

키미야 타다시 (도쿄대학교)

Kimiya Tadashi (University of Tokyo)

441

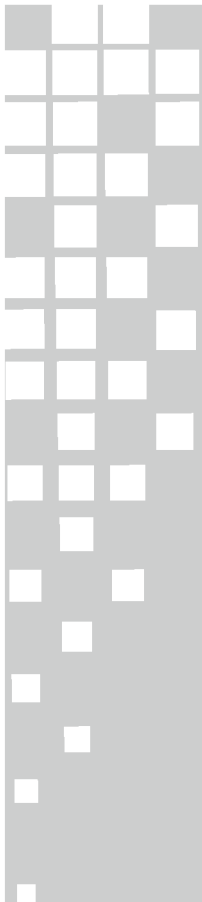
고윤희 (중앙일보)

Yun-Hee Ko (Joongang Ilbo)

449

최근 발간자료 안내

453



개회사

Opening Remarks

전성훈

Seong-Whun Cheon

통일연구원장

President, Korea Institute for National Unification



Opening Remarks

Good morning, as the President of the Korea Institute for National Unification (KINU), thank you very much indeed for your participation.

The Korea Institute for National Unification is very glad to host an international conference on the topic of “Strategies to Implement the Trust-building Process on the Korean Peninsula.”

In particular, I would like to extend my deepest gratitude to Vice-Minister of Unification Kim Nam-sik who will be giving congratulatory remarks, and also to the Senior Secretary to the President of Foreign Affairs and National Security, Ju Chul-ki, who will be giving the luncheon speech.

We would also like to express our appreciation to various distinguished experts who will be participating as moderators, presenters and discussants.

KINU supports the formation and implementation of the government's policies on North Korea and unification. KINU was established in 1991 with the aim of preparing for the nation's dream of peaceful unification,

by broadening society-wide consensus on the issue of unification.

We are dedicated to becoming an internationally renowned think-tank with expertise and authority on issues concerning North Korea and the unification of the Peninsula. Today's conference was arranged in an effort to fulfill such mission.

Distinguished guests and experts, it has been 8 months since the Park Geun-hye government was launched under the banner of 'Opening a New Era of Hope.'

As you well know, the Park Geun-hye government has set 'Foundation for Peaceful Unification' as one of the four Administrative Priorities. The Trust-building Process on the Korean Peninsula is the core implementation strategy to establish the 'Foundation for Peaceful Unification.'

The Trust-building Process on the Korean Peninsula is grounded in the spirit of the South Korean Constitution. Based on a firm national identity, it aims to develop inter-Korean relations with a flexible and open mind.

The Trust-building Process on the Korean Peninsula is the realization of 'trust,' which is a core concept throughout the Park Geun-hye government's administrative philosophy, in inter-Korean relations. Based on trust, the policy seeks a sustainable peace while securely managing inter-Korean relations.

The Trust-building Process will open the doors to dialogue and build healthy inter-Korean relations, while responding to North Korea's

provocations with strong security. Through constructive contact, it aims to induce positive changes in North Korea's thoughts and actions.

The Trust-building Process is a stable North Korea policy that dynamically balances national security and inter-Korean dialogue. Moreover, by balancing inter-Korean dialogue with international norms, it will shape inter-Korean relations so that it corresponds with the expectations of the international community.

The Trust-building Process on the Korean Peninsula is a North Korea policy that is constantly evolving through discarding the weaknesses and applying the strengths of previous governments' policies. It strives to enhance its quality by embracing the history and continuity of unification policies, and pursuing policy reinforcements.

The Trust-building Process is a multi-dimensional process similar to the two sides of a coin, in that it will respond to North Korea's positive actions with reciprocity to create positive momentum, and respond to negative actions by cooperating with the international community to induce positivity. By discarding past malaise and fixing distorted practices, it consistently pursues the sustainable development of inter-Korean relations.

The foundation for the Trust-building Process on the Korean Peninsula is the establishment of a firm security posture on the premise that not even the least kind of threat shall harm national security and the safety of the Korean citizens. Strong security and flexible dialogue are comparable to the two wheels of a barrow, which support the 'Development of Inter-Korean relations and a Peaceful Korean Peninsula.'

Today's conference is a forum to listen to the views of experts from both home and abroad for the successful implementation of the Trust-building Process on the Korean Peninsula. I hope that this will become a meaningful gathering in which we pool the wisdom to establish a strong foundation for peaceful unification and form a new inter-Korean relation based on trust.

Thank you.

개 회 사

안녕하십니까? 통일연구원장 전성훈입니다.

오늘 저희 통일연구원이 한반도 신뢰프로세스 추진전략을 주제로 국제 학술회의를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

바쁘신 가운데에도 오늘 이 자리에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 인사를 올립니다.

특히 오늘 축사를 해주실 김남식 통일부 차관님, 오찬연설을 해 주실 주철기 청와대 외교안보수석비서관님께 큰 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 오늘 회의에 사회자, 발표자, 토론자로 참석하신 전문가와 학자 여러분들께도 깊은 감사의 인사를 드립니다.

저희 통일연구원은 정부의 대북·통일정책의 수립과 집행을 지원하고 통일에 대한 국민적 공감대를 넓힘으로써 민족의 소망인 평화통일을 준비하기 위해 지난 1991년에 설립되었습니다.

저희들은 한반도 통일과 북한 문제에 있어서 세계최고의 전문성과 권위가 있는 두뇌집단이 되기 위해 매진하고 있습니다. 오늘 이 회의도 통일연구원이 그 본연의 사명을 다하기 위한 자리로 마련되었습니다. 내외 귀빈 그리고 전문가 여러분, '희망의 새 시대'를 기치로 내걸고 박근혜정부가 출범한 지 벌써 8개월이 지났습니다.

잘 아시는 것처럼 박근혜정부는 '평화통일 기반 구축'을 4대 국정기조의 하나로 설정했습니다. 평화통일의 기반을 구축하기 위한 핵심 추진전략이 바로 한반도 신뢰프로세스입니다.

한반도 신뢰프로세스는 대한민국의 헌법정신에 뿌리내리고 있습니다. 확고한 국가정체성을 토대로 유연하고 열린 자세로 남북관계를 발전시키고자 합니다.

한반도 신뢰프로세스는 박근혜정부의 국정철학을 관통하는 핵심개념인 '신뢰'가 남북관계 차원에서 구현된 것입니다. 신뢰를 바탕으로 남북관계를 안정적으로 관리하면서 지속가능한 평화를 도모하고자 합니다.

한반도 신뢰프로세스는 북한의 도발에는 튼튼한 안보로 대처하면서 북한과의 대화의 문을 열어 놓고 건강한 남북관계를 만들어 나갈 것입니다. 건설적인 접촉을 통해 북한이 생각과 행동을 바꾸도록 유도하고자 합니다.

한반도 신뢰프로세스는 국가안보와 남북대화 사이에서 역동적으로 균형을 유지하는 안정된 대북정책입니다. 또한 남북대화와 국제규범 간에 균형을 잡음으로써 국제사회의 상식에 부합하는 남북관계를 견인하고자 합니다.

한반도 신뢰프로세스는 역대 정부의 정책에서 단점은 버리고 장점은

취하면서 합리적이고 발전적으로 진화하는 통일정책입니다. 통일정책의 역사성과 연속성을 수용하고 정책의 내실화를 기하면서 질적인 향상을 도모하고자 합니다.

한반도 신뢰프로세스는 북한의 긍정적 행동에는 긍정으로 화답하면서 더 큰 긍정을 창출하고, 부정적 행동에는 국제사회와 협력해서 긍정을 유도하면서, 동전의 양면처럼 진행되는 입체적인 프로세스입니다. 과거의 잘못된 병폐는 버리고 왜곡된 관행은 바로잡음으로써, 일관되게 남북 관계의 지속가능한 발전을 추구합니다.

한반도 신뢰프로세스를 뒷받침하는 토대가 바로 확고한 안보태세 확립입니다.

국가안보와 국민의 안위에는 추호의 흔들림도 있을 수 없다는 것이 대전제입니다.

강력한 안보와 유연한 대화는 ‘남북관계의 발전과 평화로운 한반도’라는 수레를 움직이는 두 개의 바퀴와 같습니다.

오늘 회의는 한반도 신뢰프로세스의 성공적 추진을 위해 국내의 전문가들의 고견을 청취하는 자리입니다.

이 회의가 신뢰에 토대한 새로운 남북관계를 정립하고, 평화통일의 튼튼한 기반을 구축할 수 있는 지혜를 모으는 뜻 깊은 자리가 되기를 바랍니다.

감사합니다.



제1회의(Session 1)

한반도 신뢰프로세스와 남북관계 발전

The Trust-building Process on the Korean Peninsula
and Developing Inter-Korean Relations

발표 **한반도 신뢰프로세스 추진 실태와 향후 전략**
Presentations The Current Implementation and Future Strategies of
the Trust-building Process

최진욱 통일연구원 / Jin-Wook Choi Korea Institute for National Unification

한반도 신뢰프로세스와 남북관계 제도화
The Trust-building Process and Institutionalization of
Inter-Korean Relations

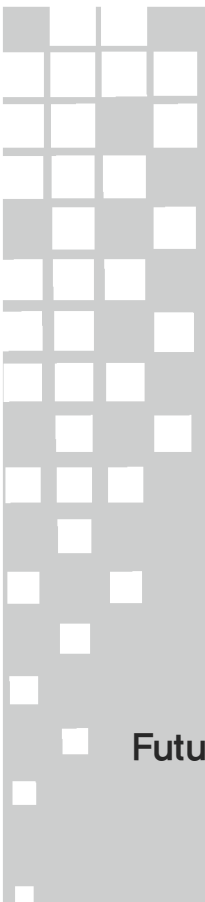
박인휘 이화여자대학교 / In-Hwi Park Ewha Womans University

토론 **김근식** 경남대학교 / Keun-Sik Kim Kyungnam University

Discussions **우승지** 경희대학교 / Seong-Ji Woo Kyung Hee University

고든 플레이크 맨스필드 재단 / Gordon Flake Mansfield Foundation

키미야 타다시 도쿄대학교 / Kimiya Tadashi University of Tokyo



한반도 신뢰프로세스 추진 실태와 향후 전략

The Current Implementation and
Future Strategies of the Trust-building Process

최진욱

Jin-Wook Choi

통일연구원

Korea Institute for National Unification



The Current Implementation and Future Strategies of the Trust-building Process

I . Introduction

The Park Geun-hye Government was launched in midst of a period where inter-Korean relations were at its worst state. During South Korea's presidential campaign in 2012, North Korea reproached her vision for foreign relations, national security and unification as 'a pledge for an all-out confrontation and war.' North Korea also fired a long-range missile just before the election, and conducted its third nuclear test days before the new government's inauguration.

As soon as the new South Korean administration was established, the North Korean regime heightened tension between the two Koreas with provocative threats and the closure of the Kaesong Industrial Complex. After a short quiet period of negotiations to resume operations at the Kaesong Industrial Complex as well as the six-party talks, North Korea suddenly cancelled the scheduled reunion of

separated families and reproached Park Geun-hye directly by name, consequently heightening tensions once again. Although her North Korea policy received widespread support both at home and abroad in spite of the serious aggravation of inter-Korean relations, future inter-Korean relations will be influenced by North Korea's alternately strong and moderate attitudes and Northeast Asia's unstable environment.

This paper evaluates the current implementation of the Trust-building Process during the last eight months and attempts to propose suggestions for its future strategy based on the expected attitudes of North Korea and the political situation around the neighboring countries.

II. Significance and the Status of the Implementation of the Trust-building Process

1. Significance and direction to implement the Trust-building Process

The Trust-building Process was proposed to terminate a vicious cycle of mistrust and confrontation in inter-Korean relations. Previous inter-Korean relations were a cycle of progress and setback, mainly due to a lack of trust. Although building trust with North Korea is not an easy feat, it is an inevitable task in order to make irreversible progress in inter-Korean relations.

Although the importance of trust between South and North Korea has been mentioned intermittently, it was the Park Administration which included it into the keyword of policy towards North Korea for the first time. Unlike South Korea's former governments in which some policy measures, such as engagement, principle and strategic patience, were discussed, the present administration focused more on the amorphous infrastructure of trust. Thus, a dichotomy between hard-line and moderate stances is meaningless, and the diplomatic stances toward North Korea should alternate between strong and moderate measures according to the specific situation.

“The Trust-building Process is a policy to improve inter-Korean relations through forming mutual trust based on solid national security, settling the peace on the Korean peninsula and laying the foundation for eventual unification.”

The Trust-building Process does not mean neglecting inter-Korean relations or being overly ambitious. It aims to construct trust through humanitarian aid and communication rather than linking North Korea's nuclear or political issues to inter-Korean issues thereby interrupting dialogue. At the same time, South Korea will promote inter-Korean relations at a speed constant to the level of trust being built up. Trust is never identified with unilateral concession or a

weak policy. It is rather a gradual progress to the next step in a calm and orderly way.

The purposes of the Trust-building Process consist of three objectives. First, it is to transform inter-Korean relations from one that is suffering from a vicious cycle of mistrust and confrontation to one that adheres to common sense and international rules. Second, to transform the relations into a sustainable, cooperative and pacificatory one based on firm mutual trust, escaping from tension and crises. Finally, it aims to form the bedrock for the prosperous co-existence of the two Koreas and the path to peaceful unification by pooling the wisdom from the whole Korean nation and the world.

The Trust-building Process is based on the three major principles. First, it follows a balanced approach, which analyzes the strength and weaknesses of the hard-line and moderate policies respectively, to maintain the strength and make up for the weakness. Its equilibrium includes a variety of sub-balances, such as the balance between national security and cooperation, between inter-Korean relations and international alignment, and between negotiation and deterrence, as well as between the strong and soft-line policies. The second principle is an evolutionary North Korea policy. The South Korean policy toward the North must evolve in order to induce the North Korean regime to make right decisions and to achieve joint progress of both Koreas. Also, South Korea should manage the circumstances on the Peninsula actively by changing its policy in

accordance with changes in the situation. The evolution of the North Korea policy is not an artificial distinction or a cut off from the previous administration, but aims to maintain a consistency in amending its weakness and expanding its strengths. Third, it is to cooperate with the international community, the support of which is essential to put the Trust-building Process into practice. Doing so will require a diverse range of strategies and it is imperative that South Korea's efforts to build trust receives the support of the international community.

2. Status of the implementation of the Trust-building Process

A. Decisive response to North Korea's third nuclear test and provocative threats

North Korea conducted its third nuclear test on February 12, just before the inauguration of the Park Geun-hye Administration, and then heightened the crisis with provocative threats after the inauguration. President Park responded to North Korea's provocation with warning that the R.O.K-U.S. combined forces would retaliate decisively against the North if necessary. She affirmed that North Korea's nuclear weapons is not acceptable and the development of the inter-Korean relations would be implausible without the denuclearization of North Korea, emphasizing the impossibility of

the so-called Byungjin Line of simultaneous nuclear and people's economic development.

The Park Administration strived both to empower the U.S. extended deterrence and develop South Korea's independent capacity of strike and deterrence to prepare for North Korea's asymmetric warfare capabilities, such as nuclear and biochemical weapons. Accordingly, South Korea will discuss the optimal time to delay the scheduled transfer of wartime operational control (OPCON) and increase its national defense expenditure that amounts to 2.53% of the present GDP to 2.8% by 2017.

B. Efforts to build trust

In order to build trust, South Korea should start from small but feasible tasks, including observance of the existing promises, acquiring diverse communicative channels, implementing humanitarian aid, etc., rather than leaving the situation unchanged on the excuse of political controversies on issues such as North Korea's nuclear program.

The efforts to communicate with North Korea is a crucial part of the Trust-building Process as can be seen from the saying, "Talks must be done even in wartime," because trust is impossible to form without communication. There is, of course, a limit to solve a great deal of the pending tasks between the two Koreas where there is no mutual trust. In fact, South Korea succeeded in reopening the

Kaesong Industrial Complex through its persistent efforts to communicate instead of reproaching or pressuring the North.¹⁾

Although North Korea's repeated provocative threats and UN Security Council Resolution for sanction slowed down humanitarian aid to the North since the inauguration of the Park administration, South Korea approved sending tuberculosis medicine aid by the Eugene Bell Foundation on March 22 (worth about 670 million won), medicine items and nourishing foods aid for North Korean infants, children and elementary students by five civilian organizations on July 29. The humanitarian aid worth \$6.04 million (6.7 billion won) was composed of \$ 2,645,724 worth of vaccine and medicine, \$ 2,995,335 worth of nutritious improvement, \$ 394,874 worth of indirect costs as monitoring and \$15.92 million of task maintenance.²⁾

Efforts to form trust are far from a unilateral or submissive policy. The South Korean government adhered to its principle and

1) South Korea proposed a dialogue to settle the issue concerning the Kaesong Industrial Complex on April 25. When North Korea refused, the South government ordered South Korean personnel to return from the Complex. On June 6, the Committee for the Peaceful Reunification of the Fatherland (CPRF) offered to hold talks, to which South Korea responded with a counter proposal for a minister-level talks. Working-level talks were held, but broke down due to a controversy over the 'level' of chief representatives. On August 4, the South proposed a working-level talks again, and finally the seventh minister-level talk agreed to the resumption of the operations at the Kaesong Industrial Complex.

2) Support for vaccines and medical supplies amounted to 2.64 million dollars, nutrition improvement 2.99 million dollars, and monitoring and indirect fees 390 thousand dollars. The South Korean government has offered humanitarian aid to North Korea of at least a million dollars each year through UNICEF, which to date, amounted to 26.6 million dollars in total.

demonstrated flexibility when necessary in negotiating with North Korea. In the beginning, the Park Administration warned that it would retaliate strongly against North Korea's provocations. When North Korea closed the Kaesong Industrial Complex, South Korea proposed a working-level talk on April 25, adding "we have to take a grave measure unless there is any response by tomorrow (March 26)". Then it ordered the personnel in the 123 firms to evacuate from the Complex with North Korea remaining silent. In the negotiation for reopening the Kaesong Industrial Complex, South Korea refused to accept the blame claimed by the North and demanded the North explicitly to admit its responsibility and to prevent recurrence, risking a breakdown of negotiation. When North Korea accepted the seventh working-level talk, South Korea demonstrated its flexibility finally to include North Korea into an agency of responsibility to prevent recurrence despite its explicit apology.³⁾

C. Constant speed of inter-Korean relations

The South Korean government was cautious not to over speed with excessive expectations while making efforts to consistently communicate. It was based on the logic that when the level of trust

3) "The South and North will not cause the suspension of operations at the Kaesong Industrial Complex due to passage reservation or evacuation of workers, and will guarantee normal operation of the Complex, including stable passage of South Korean workers, normal attendance of North Korean workers and protection of the enterprises' property without any political influence."

in inter-Korean relations is at its lowest point, rather than dealing with every issue at the same time, it should be dealt with one by one, accumulating trust in the process.

That is the reason why South Korea divided the subjects of negotiation such as the resumption of the Kaesong Industrial Complex, reunion of separated families and the tour business in Mt. Kungangsan. It is intended to accumulate trust by solving problems one by one instead of pushing forward everything at once, considering the mistrust between South and North Korea. That is to say, it is prudent attitude with no excessive expectation for results. Accordingly, summit talks or large-scale aid that has a temporary impact ending in vain could paradoxically interfere with building trust. When South Korea's broadcasting media decided not to allow 2013 Asian Cup and Interclub Weightlifting Championship in Pyongyang to air, it was interpreted that such action was to prevent an immediate immoderate upsurge in people's expectation for a rapid amelioration of inter-Korean relations.

D. Importance of international cooperation

The Park Administration claims to resolve the crisis on the Korean Peninsula through the close agreement and alignment with the international community, and a virtuous cycle of the resolution of the Korea problem and peaceful cooperation in Northeast Asia.⁴⁾

The importance of international cooperation in implementing

North Korea policies is common sense. In particular, one cannot expect South Korea's North Korea policies to succeed without the cooperation of the U.S. and China. President Park explained the details of the Trust-building Process and attracted support from the two powers. Both states agreed that they will not tolerate North Korea's nuclear weapons development and will advocate South Korea's drive to communicate with the North, in the U.S.-South Korea Summit on May 7 and the China-South Korea Summit on June 27.

South Korea's alignment with the international community resulted in North Korea's switch from provocative threats to a forward-looking attitude toward dialogue. The United States' decisive deterrence and China's strong stance on denuclearization had a significant role.

President Park delivered the Joint Address to the U.S. Congress, where she suggested the "Northeast Asia Peace Cooperation Plan" (Seoul Process) to ameliorate inter-Korean relations and the multilateral cooperation in Northeast Asia. This process intends to focus on humanitarian and non-political areas such as disaster relief, environmental issues, and nuclear safety. As the level of trust gradually builds up, it will then concentrate on political and military problems such as denuclearization.

4) Ministry of Unification, *Trust-building Process on the Korean Peninsula* (Seoul: Ministry of Unification, 2013), p. 12.

E. Efforts to build the foundation for unification

One of the four major objectives of the Park Administration is building the foundation for peaceful unification along with economic rehabilitation, people's happiness and cultural prosperity. It was the first time that a theme of unification was adopted as a major policy objective since the Kim Young-sam Administration.⁵⁾ President Park puts emphasis on constantly on building the foundation for unification and arousing public opinion on issues of the division of the Korean Peninsula. President Park's frequent mention on forming the foundation for unification maintains the public interests of unification in a natural manner, which clarifies the direction of the governmental objectives as well as its North Korea policy. President Park sought to resolve the factors for the conflicts in North Korea issues through her proposal to open a DMZ Peace Park in the Joint Session to Congress in the U.S.-South Korea Summit to

5) The major objectives of each government of South Korea state as below; "Affluent people, warm society and strong nation" of the Lee Myung-bak Administration, which was changed into "Global diplomacy, advanced innovations and practical midway in favor of people"; "Democracy with people, society of balanced development of co-existence and the era of Northeast Asian peace and prosperity" of the Roh Moo-hyun Administration; "Harmonious civic politics, democratic development of the economy, autonomous civil society, comprehensive system of national security and the nation of creative cultures" of the Kim Dae-jung Administration; "Transparent government, solid economy, healthy society and unified nation" of the Kim Young-sam Administration; "Protection of national pride, practice of democratic cooperation, balanced development in economy, society and culture, and unification and prosperity" of the Roh Tae-woo Administration; "Realization of a just society, democratic securitization, construction of a welfare society, and innovation of education and cultural development" of the Chun Doo-hwan Administration.

alert the urgency regarding the division of the Korean Peninsula and reassure her will for unification. The development and stability in inter-Korean relations are the primary task in order to construct the foundation for unification, which entails the need for more detailed projects which will set up the infrastructure for unification. Establishing the foundation for unification indicates going beyond the abstract vision of unification and taking a substantive step to prepare for unification. The UN's participation in promoting the DMZ World Peace Park will help to gain international support for establishing the foundation for unification.

“Unification should not be delayed for the distant future. It should not be waited, but approached.” (Park’s statement as the election candidate on her major pledges and tasks of foreign relations, national security and unification. “Trust diplomacy and the new Korean peninsula”, November 5, 2012)

“I will build the basis of the happy era of unification where every Koreans are allowed to lead their prosperous and free lives and pursue their dreams through the Trust-building Process.” (Park’s address to the inauguration. “I will open the door of the new era of hope”, February 25, 2013.)

“I will consolidate the basis of happy unification through accumulating trust in the Korean peninsula based on the firm

national security.” (Park’s commemorative address to the 94th anniversary of the March First Independence Movement Day, March 1, 2013.)

“I think that the true independence and foundation will be completed when the peace of the Korean peninsula and unification are realized.” (Park’s commemorative address to the 68th anniversary of the Independence Day, August 8, 2013.)

“Unification is an essential task to turn the abnormality into normality in our history.” (Park’s address to the 16th advisory council of National Unification of Advisory Council, August 28, 2013.)

III. Circumstances Surrounding the Implementation of the Trust-building Process

1. North Korea’s responses and probable attitudes

North Korea has been against the Trust-building Process since the South Korean presidential election. When President Park’s pledge of foreign relations, national security and unification was released in November 11, 2012, North Korea denounced it as “a pledge for all-out confrontation and war which is more dangerous than the Lee Myung-bak Administration’s policy toward North Korea”. On December 1, the public inquiry statement on the name of the chief

of the secretariat for Committee for the Peaceful Reunification of the Fatherland (CPRF) demanded the Park Administration to present responses regarding the implementation of the Joint Declaration of June 15 and the Declaration of October 4, and issues concerning the unification under the liberal democratic order, prior condition to North Korea's nuclear dismantlement, empowerment of the R.O.K-U.S. alliance, establishment of North Korea Human Rights Act, cancellation of the 5.24 Measures and succession to the Lee Administration's policy toward North Korea. Additionally, North Korea heightened the level of crisis by launching a long-range missile on December 12, 2012.

North Korea attempted to acquire recognition as a nuclear state, sought for amelioration of relations with the United States and economic aid through bilateral talks with the United States after the third nuclear test on February 12, 2013. The plenary session of Central Committee of the Worker's Party of Korea adopted the Byungjin line of simultaneous development of nuclear and people's economy on March 31, through which nuclear capacity enables them to switch resources originally planned to be invested in conventional military forces to light industries to improve people's living standards.⁶⁾

6) However, in light of North Korea's lack of resources, this will not be feasible. As long as North Korea clings to its nuclear weapons, a large-scale resource influx from the outside is unlikely to occur.

North Korea's intention to be recognized as a nuclear state was backlashed by the alignment among South Korea, the United States and China. In particular, Xi Jinping, the leader of China, stated to Choe Ryong-hae, who visited China as a special envoy from North Korea, that "In any situation, the denuclearization of North Korea is a general trend", turning down North Korea's attempt to justify its nuclear possession. The U.S.-China Summit on June 8 and the South Korea-China Summit reaffirmed the principle of intolerability to North Korea's nuclear development.

In the beginning of the Park Administration, North Korea, faced with the failure in its intention to raise tension, chose the reverse means, including the resumption of the tour business in Mt. Kumgangsan as well as reopening of the Kaesong Industrial Complex to ameliorate inter-Korean relations. Not mentioning the Byungjin line, Choe Ryong-hae emphasized peace and cooperation in the ceremony of the anniversary of the armistice on July 27.

The short period of tranquility did not continue until North Korea notified the postponement of the reunion of separated families on September 21. North Korea reproached Park Geun-hye mentioning her name directly and restarted to highlight the Byungjin line. Although North Korea's intention to raise tension is alleged to attempt to influence President Park's policy in favor of North Korea, it is questionable that North Korea could elongate the tension between the two Koreas in spite of the worsened condition at home and

abroad. North Korea has difficulties by Kim Jong-un's demonstrative policies to show off his leadership without detailed strategy or vision. Furthermore, the check of China and the United States' will for deterrence on provocations will not permit the Kim Jong-un Regime to set back to the situation prior to the spring of 2013 through inflicting crisis which have in effect, failed. ⁷⁾

2. Neighboring states' circumstances

The phenomenon of the 'Asian Paradox' is observed, where economic interdependence among Northeast Asian countries is developing while conflicts on historical and territorial issues are occurring in their political relations.⁸⁾

The United States judges that the global strategic center has shifted to the Asian-Pacific region with China rise, and has adopted its policy of 'pivot to Asia' in order to protect the interests of the United States and its allies. It tried to strengthen bilateral alliances with Japan, Australia, Thailand, the Philippines, and particularly South Korea within the region following its need to cut back its national defense

7) On October 7, Xi Jinping, who attended the APEC Summit held in Bali, Indonesia, emphasized China's stance against North Korea's nuclear possession and further nuclear tests in the summit with Park Geun-hye. He also emphasized the necessity of the six-party talks in order to settle North Korea's nuclear issue.

8) Refer to Jin-Wook Choi *et al.*, *The Visions and Tasks of the Park Geun-hye Government's Policies on Unification, Diplomacy and National Security* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2013).

cost. After the shelling of Yeonpyeong Islands in 2010, the United States showed its concerns about the tension on the Korean Peninsula, and assessed South Korea's struggle to communicate with North Korea to relieve the tension. The United States, however, did not change its position that the six-party talks would be meaningless without North Korea's preemptive measures on denuclearization after the Agreement of February 29 was undermined by North Korea's unilateral missile launch.

China, anxious that a case of absorptive unification by South Korea could amount to a direct threat as long as the United States continues its rebalancing policy to Asia, refused to put any kinds of pressure on North Korea that might inflict instability in the region. As North Korea conducted its third nuclear test and tried to heighten its provocative threat to the South on February 12, 2013, however, China took an unprecedentedly strong stance on North Korea. It not only cooperated in adopting the UN Security Council Resolution 2094 but also banned tourism to North Korea, placed a 20kg limit on the commodities that each person can carry into North Korea and placed sanctions on the Foreign Trade Bank.

It was estimated that China's lukewarm attitude toward North Korea's provocative threats and nuclear development might contribute to strengthening the North Korea-China relations but could be burdensome by reactions from the neighbors and the U.S. pressure in turn, which may shift its stance on North Korea. When the tension

on the Korean Peninsula was aggravated by the shelling of Yeonpyeong Islands in 2010, China supported North Korea's response to the U.S. military demonstration with ostentation of its power, which caused a strengthening of the U.S.-ROK alliance combining with the U.S. policy to hold the rise of China in check. Moreover, neighboring nations concerned with China's military extension to the East and South China Sea for the last several years chose to rely on the United States. It influenced the change of China's diplomatic policy.⁹⁾

China's switch in its stance after the third nuclear test was thought to play a crucial role in solving North Korea's nuclear issue through the cooperation among South Korea, the United States and China. The possibility of cooperation among South Korea, the United States and China is reflected in Japan's frustration, who showed concerned about diminishing the traditional alignment among South Korea, the United States and Japan which could be more effective to intervene in North Korea's nuclear issue while it suffered from friction with South Korea. Isao Iijima, a special advisor to the Cabinet of Prime Minister Shinzo Abe, made a surprise visit to Pyongyang, indicating Japan's embarrassment to diplomatic alienation by the alignment of South Korea, the United States and China.

9) It is presumed that Kim Jong-un's ruthless nuclear test, military adventurism and lack of communication have led Beijing to assess that nuclear weapons under Kim Jong-un is far more dangerous than nuclear weapons in the Kim Jong-il regime. In short, the possibility of controlling North Korea's nuclear weapons is uncertain.

When the United States and China exposed a discord on North Korea's preemptive measures for denuclearization on September, 2013, however, the R.O.K-U.S.-China alignment seemed to be dimmed. In the 1.5 track for the six-party talks held in Beijing on September 18, North Korea, China and Russia sent the chief delegates while South Korea, the United States and Japan dispatched delegations composed mainly of scholars as a response to North Korea's failure to implement its preemptive measures for denuclearization. In addition, at the U.S.-Japan joint meeting on diplomacy and defense on October 3, the United States support Japan's right of collective self-defense and agreed that "China should follow the international action and secure the military transparency", which caused a backlash from Beijing. The aggravation of competition between the United States and China will affect North Korea issue negatively, which North Korea could exploit to its favor.

3. Domestic circumstances

South Koreans have the expectation that inter-Korean relations should improve, and that a resolute stance should be taken on North Korean issues. It is hard to combine these seemingly contradictory factors.

After the shelling of Yeonpyeong Islands in 2010, people were concerned about North Korea's possible further provocations.¹⁰⁾ They therefore, supported the South Korean government's attempt to

communicate and implement humanitarian aid while opposing unprincipled aid or economic cooperation and a submissive attitude toward North Korea. In the same survey, most South Koreans opposed large-scale aid to North Korea without an apology for the provocations including incidents such as the sinking of the Cheonan warship and shelling of Yeonpyeong Islands.

The reasons for popular support for the Park Administration may have resulted from the decisive approach to North Korea that tried to correct its misbehavior with principle and people's aspiration for loosening tensions on the Korean Peninsula.

If North Korea deceptively pretends to take a soft-line stance to stimulate South Koreans' expectation for improvement in inter-Korean relations, it is possible that a social controversy over interpretations on North Korea's true intention will arise again. If North Korea keeps increasing tensions with the aim of arousing an unstable national security, also, it would bring about conflict on the solutions to resolve the crisis. In either situation, there is a potential strife in the South Korean society on the velocity and extent of its North Korea policy.

10) 80% of the respondents reported that they are anxious about the present national security situation. Survey conducted by KBS from August 6 to 7, 2012 with the valid samples of 1,027 male and female adults over 19 years in the nation.

IV. Policy Direction of the Trust-building Process

1. Basic direction

A. International consensus

The key to an efficient North Korea policy is to share an accurate analysis on North Korea's intentions with the neighboring nations, particularly the United States and China, and to make a consensus through policy alignment. Since the end of Cold War, the United States, South Korea and China have played crucial roles in North Korea's survival. Their different estimations, however, was an obstacle to transforming North Korea and solving its nuclear development.

Concerning North Korea's political intentions, it was believed frustrating North Korea's attempt to develop nuclear weapons by economic aid or pressure was possible. Pyongyang itself took a vague stance on its nuclear weapons development in the 1990s. After 2002, it still remained unclear on the possibility of abandoning its nuclear weapons development. Meanwhile the international community wasted time sticking to negotiation with North Korea with a haze of expectation. Finally, North Korea proclaimed itself a nuclear state in 2013, underlining the point that North Korea cannot be negotiated with.

The endurance of North Korea has been underestimated with naïve predictions that North Korea's nuclear threats and provocations would disappear with the collapse of North Korean system. In spite

of serious economic and political difficulties, however, it could sustain its system with fierce social control and limited tolerance to the market. The North Korean leadership selectively allocated its meager resources to concentrate on major power organizations, such as the Party, military authorities and State Political Security Department, or basic industries like war industry on geographic centers while neglecting peripheral regions, the economy or non-political organizations.

B. Strategic flexibility of the North Korea policy

It is desirable to be flexible in policy measures to solve problems in a gradual Trust-building Process rather than clinging to a certain policy or area. The former South Korean governments tended to show consistency regarding policy measures, not policy objectives, which proved it inadaptable to the changing circumstances. It also led to the misunderstanding that North Korea was changing according to South Korea's scheme. In that sense, flexibility is necessary and it is important not to fix its policy measures between hard-line and moderate stance or between decisive principle and tolerance.

An alternative approach to various fields such as politics, military, economy, society and culture is necessary rather than focusing on restricted areas with fixed priority. Overemphasis on national security could suppress cooperative exchanges and vice versa. Although social and economic exchanges seem fruitful compared to political and

military issues, of course, a range of policy interest are needed in the earlier stages.

Gradual approach to treat tasks one by one allowing trust to accumulate is more effective than a swift and hasty approach to several issues. It might appear to be slow and inefficient but will accelerate the steps taken. We have witnessed that large-scale economic cooperation and aid to North Korea turned out to be unsustainable when it is in discord with the level of trust.

C. Unification-oriented policy toward North Korea

South Korea should push forward unification-oriented policies toward North Korea that goes beyond the dichotomy between maintenance of the status quo and preparation for unification. The pending task of the North Korea policy is to manage the territorial division to resolve conflict between both Koreas and pursue reconciliation and cooperation. However, it does not mean that the objective of the policy is the management of division in itself. The ultimate objective of unification will present a clear direction for diplomatic policy as well as North Korean policy.

In various fields of the North Korea policy such as socio-cultural exchange, economic cooperation, humanitarian aid, the imperative nature of unification should be well aware. Humanitarian aid, amelioration of the living standards of North Korean people and support for North Korean refugees' settlement are to contribute to

expanding the mutual affiliation among the whole Koreans. In particular, higher levels of the transparency of food distribution extend the number of beneficiaries and size of the humanitarian aid to North Korea. In order to redress the problem of separated families, reunion meetings should be held on a regular basis, and exchange of recorded videos should be promoted actively. The efforts to build the basis of trust must be continued incessantly with the priority to bring change to North Korea.

It is necessary to create a domestic atmosphere which favors unification. A society which views unification favorably will make efforts to realize unification based on a national consensus on the cause and necessity of unification. The roles of the media and education will prove to be important in such a society.

Also, the infrastructure for unification policy needs to be reorganized. Although the North Korea policy is a difficult task to gain tangible outcomes, strategy establishment and organization of infrastructure for the policy should not be neglected. It involves action plans on main agents in charge, specific tasks and method which are backed by material and human resources in good quality. Experts in the field of North Korea policies, information and inter-state communication must be maintained and reinforced, while efforts must be made to establish and expand the network of scholars, media, civil groups, as well as groups linked to the government. Above all, a close cooperative system must be maintained between North Korea

policies control towers and respective governmental departments.

At the external level, unification-oriented diplomacy should be reinforced to turn the neighboring countries' recognition of the abundant utility of unification such as regional tranquilization and political advantages. Then South Korea should learn the neighbors' diverse ideas on unification and try to resolve the differences.

2. Tasks and implementation strategies

The Trust-building Process strives to solve pending problems on the process of trust-building rather than presenting strict phases which may explain the policy clearly but is hard to accord with reality thereby lacking the flexibility to implement the policy successfully.¹¹⁾

A. Feasible tasks independent from inter-Korean political issues or North Korea's nuclear issue

Although North-South dialogue and cooperation is hardly possible in the vortex of nuclear threats and tension, there are feasible tasks to be implemented that are independent from North Korea's responses. In particular, non-political and low-cost exchange in fields such as academics, art and culture, and sports can be prioritized.

Also, it would be helpful to provide necessity goods, clothes,

11) Ryoo Kihl-jae, Minister of Unification, Press conference held on August 21, 2013.

medical items, and nutritional aids for infants and pregnant mothers by means of international organizations. Such nutritional aids include vitamins, biscuits, and powdered milk, which are distinguished from fertilizer and food provisions. The Northeast Asia Peace Cooperation Plan to discuss the construction of DMZ Peace Park, disaster relief, nuclear safety, environmental issues, terrorism, humanitarianism, etc. will contribute to development of the inter-Korean relations by encouraging an international cooperative atmosphere. Human rights issue in North Korea also needs constant attention from the international community.

South Korea's drive for international cooperation will not only draw support from the international community but also contribute to building a public consensus for its policy toward North Korea.

B. Tasks dependent on North Korea's responses

The 5.24 measures and UNSC resolution for sanctions should be ultimately terminated to activate exchanges and cooperation, for which North Korea's responsive measures is essential.

In order to resume Mt. Kungansan tour which North Korea put emphasis, Pyongyang should apologize and promise the preventive measures from recurrence as the death of a tourist in Mt. Kungansan. The cancellation of the 5.24 measures should forego North Korea's apology on the sinking of the Cheonan warship and shelling of Yeonpyeong Island. Regarding the resumption of the six-party talks,

North Korea's preemptive measures are also essential, and the UNSC resolution to impose sanctions could be examined to terminate North Korea's progress to its denuclearization.

If North Korea has difficulty apologizing the Cheonan warship incident, it must prove its sincerity to take measures such as holding reunion ceremonies of separated families on the regular basis or returning South Korean prisoners detained in North Korea. Even if North Korea does not take any responsive measure, South Korea should not give up its efforts to communication and cooperation but must demand responses from the North.

C. Tasks by field in accordance with North Korea's denuclearization progress

Tangible progress in North Korea's denuclearization should take place before inter-Korean relations enter a full-out phase of reconciliation and cooperation. Despite the discrepancy in the level of trust among respective fields of politics, military, economy and socio-cultural sectors, the tasks from all the areas should be treated simultaneously.

- Politics: Establishment of inter-Korean communication and the South-North Joint Office of Representatives
- Military: North Korea's claim to its denuclearization, establishment of the verification system to check North Korea's nuclear disarmament, exchange of military information, mutual

visit to military drills and movement

- Economy: Construction of the Second Kaesong Industrial Complex, training of North Korean economic workforce, joint development of underground resources in North Korea, Expansion of North Korea's infrastructure of electricity, transportation, communication, etc., Aid to enable North Korea to join the international financial organizations and to enter exclusive industrial zones and establishment of South-North Exchange and Cooperation Offices in Seoul and Pyongyang
- Humanitarian and socio-cultural sectors: Holding reunion of separated families on a regular basis, improving North Korean people's welfare, and expanding exchanges in academics, art and culture and sports
- International relations: South-North cooperation in international organizations, cooperation through international NGO for aid to North Korea, support from the international community to ameliorate inter-Korean relations and establishment of a multilateral cooperative system for national security

D. Tasks in the case of North Korea's denuclearization and economic reform

On the basis of North Korea's denuclearization and economic reform, the sustainable peace can be established on the Korean Peninsula and a full-out preparation for unification can start through the South-North economic community.

- Economic community: Inter-Korean summit and working-level talks held on a regular basis, arms control and establishment of a peace system
- Establishment of peace: Complementary economic cooperation, assistance to North Korea's economic development

V. Conclusion

In spite of tensions heightened by North Korea and the strained inter-Korean relations, the North Korea policy of the Park Geun-hye Administration received considerable support from at home and abroad including the U.S. and China, more than any former government in South Korea. The present South Korean government enjoys high popularity with the social conflict in South Korean society. It is an impressive phenomenon in that the solid internal consensus and international alignment are indispensable in the efficiency of the North Korea policy.

According to a MBC survey carried out on August, 2013, after six months from the inauguration, 77.4% of the respondents reported support for the South Korean government's maneuver on inter-Korean relations, which was incomparably higher than the Roh Moo-hyun Administration of 41.9% support for its policies on unification, diplomacy and national security, and the Lee Myung-bak Administration of 27.5% of support for its policy toward North Korea. Notably, the support rating for the North Korea policy was higher

than the approval rating for President Park of 65.8% by 11.9%. In the South Korean society, the North Korea policy is one of the major barometers to distinguish political affiliations between the ruling party and oppositions or between conservatism and progressiveness. Thus, it indicates the decrease in the social conflict around the North Korea policy. Despite high popular support for the Trust-building Process, it could not rule out skepticisms on the possibility to build trust between the two Koreas. However, it is not a matter of possibility but an inevitable process to proceed with the development of inter-Korean relations and consolidation for unification. That is why the Park Administration initiated the struggle to construct trust, and it is why the policy should be continued. As a matter of fact, nothing is easy in the issues concerning the core visions of a nation, autonomy or peace. The Trust-building Process will develop inter-Korean relations into a unified Korea, building it into a trust society in the future.

한반도 신뢰프로세스 추진 실태와 향후 전략

I. 서론

박근혜정부는 남북 간 신뢰가 최악인 상태에서 출발했다. 북한은 대선 캠페인 기간부터 박근혜후보의 외교안보통일 공약을 ‘전면대결 공약, 전쟁공약’이라고 맹비난하였고 대선에 임박해서 장거리 미사일을 발사했으며, 정부 출범을 앞두고는 3차 핵실험을 했다.

정부 출범 이후에는 도발 위협과 개성공단 폐쇄조치로 한반도 긴장을 고조시켰다. 개성공단 재개 협상과 6자회담 재개 시도 과정에서 잠시 잠잠하던 북한은 추석 이산가족 상봉을 취소시킨 이후 박근혜 대통령을 실명비난하고 핵전쟁을 언급하며 다시 긴장을 고조시키고 있다. 남북관계의 경색에도 불구하고 박근혜정부의 대북정책이 대내외적으로 높은 지지를 받고 있으나, 향후 남북관계는 평화공세와 위협공세를 번갈아 반복하는 북한의 태도와 동북아 정세 변화에 영향을 받을 것이다.

본고는 지난 8개월 간 한반도 신뢰프로세스 추진 실태를 평가하고 북한의 예상태도 및 주변 정세에 대한 분석을 바탕으로 향후 한반도 신뢰프로세스의 추진전략을 제시해 보고자 한다.

II. 한반도 신뢰프로세스의 의의와 추진 실태

1. 한반도 신뢰프로세스의 의의와 추진 방향

한반도 신뢰프로세스는 어떻게 하면 남북관계에서 불신과 대결의 악순환을 끝낼 수 있을까 하는 고민 끝에 제안되었다. 과거 남북관계는 앞으로 진전하는 듯 하다가도 후퇴하기를 반복하였으며 남북관계의 근본적 문제는 신뢰의 부족 때문이라고 진단하였다. 남북관계에서 불신과 대결의 악순환을 끝내기 위해서는 불신의 벽을 넘어야 한다는 것이다. 남북 간 신뢰형성은 결코 쉬운 일이 아니나 남북관계의 진전을 위해서 피할 수 없는 일이다.

과거에도 남북관계에서 신뢰의 중요성이 언급되기는 하였으나 대북정책의 키워드로 '신뢰'가 사용된 것은 박근혜정부가 처음이다. 과거 대북정책에서는 포용, 원칙, 전략적 인내 등과 같은 정책수단을 둘러싸고 논의가 이루어졌으나, 한반도 신뢰프로세스에서는 신뢰라는 무형의 인프라에 주목하고 있다. 따라서 강경과 온건, 대화와 안보와 같은 과거의 이분법적 논쟁은 더 이상 의미가 없으며 강경할 때는 더 강경하게 유연할 때는 더 유연하게 한다는 것이다.

“한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책”이다.

한반도 신뢰프로세스에서는 남북관계를 방치하거나 과욕을 부리는 것 모두를 배제한다. 핵문제나 정치적 사안에 모든 남북관계를 연계시켜서 중단시키기보다는 인도적 지원과 대화노력 등을 통해서 신뢰구축 노력을 지속한다. 동시에 남북관계가 잠시 진전되는 듯하다가 다시 후퇴하지 않도록

록 과욕을 부리지 않고 신뢰수준에 맞게 남북관계를 차근차근 진전시키도록 한다. 신뢰는 일방적 양보를 의미하는 것도 아니며 유화정책도 아니다. 일련의 검증된 행동을 통해 벽돌을 쌓듯이 다음 단계로 나가는 것이다.

한반도 신뢰프로세스는 세 가지 목표를 추구한다. 첫째, 대결과 불신의 악순환을 반복해 온 남북관계를 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계로 변화시키는 것이다. 둘째, 남북관계를 긴장과 대결에서 벗어나 공고한 신뢰를 바탕으로 지속가능한 평화협력 관계로 바꾸어 나가는 것이다. 셋째, 남북한이 공동 번영할 수 있는 기반을 구축하고 한민족 전체와 세계인의 지혜를 모아서 평화통일에 이르는 방법을 모색해 나가는 것이다.

한반도 신뢰프로세스는 세 가지 추진 원칙에 입각한다. 첫째, 균형있는 접근이다. 과거 대북정책은 강경과 유화를 오갔으나, 강경과 유화의 이분법적 사고에서 벗어나 경쟁력의 장단점과 유연한 정책의 장단점을 객관적으로 분석하여 장점은 유지·발전시키고 단점은 보완하겠다는 것이다. 균형은 강경과 유화의 균형뿐만 아니라, 안보와 교류협력 간의 균형, 남북대화과 국제공조의 균형, 협상과 억지 등 다양한 분야에서의 균형을 포함한다. 둘째, 진화하는 대북정책이다. 한국의 대북정책도 진화해야 한다. 북한의 올바른 선택을 유도하고 남북 간 공동발전을 구현하는 방향에서 대북정책을 지속적으로 보완·발전시켜야 한다. 또한 전개되는 상황에 맞춰 대북정책을 변화시킴으로써 한반도 상황을 능동적으로 관리해 나가고자 한다. 대북정책의 진화는 이전 정부와의 전면적인 단절과 인위적 차별화가 아니라 단점은 보완하되 장점은 살리면서 정책의 일관성을 유지하는 것이다. 셋째, 국제사회와의 협력이다. 한반도 신뢰프로세스 추진을 위해서는 국제사회의 도움이 필요할 수 있으며 이에 대한 다양한 전략이 필요할 것이다. 이를 위해서는 한국의 신뢰구축 노력이 국제사회의 지지를 받아야 할 것이다.

2. 한반도 신뢰프로세스의 추진 실태

가. 북한의 3차 핵실험과 도발위협에 대한 단호한 대응

북한은 박근혜정부의 출범을 앞두고 2월 12일 3차 핵실험을 단행했고, 출범 직후 도발위협을 하면서 위기를 고조시켰다. 이에 대해 박근혜 대통령은 한·미연합전력으로 즉각적이고 강력한 응징을 하겠다고 경고했다. 북한의 핵무기를 결코 용인할 수 없고 비핵화 없이는 남북관계의 발전은 기대할 수 없음을 단언하고, 핵무장과 경제 병진노선이 불가능함을 강조했다.

박근혜정부는 북한의 도발위협에 대한 단호한 의지와 함께 능력을 키우는 노력을 병행했다. 북한의 핵무기와 생화학무기 등 비대칭 위협에 대비하여 미국의 확장억제력을 강화하고 한국의 독자적인 타격능력과 억제능력을 발전시키고자 하였다. 이를 위해 2015년 예정된 전작권 전환의 최적시기를 협의하게 될 것이다. 현재 GDP의 2.53%인 국방비를 2017년까지 2.8%까지로 증액하고자 한다.

나. 신뢰구축 노력

신뢰를 형성하기 위해서는 북핵문제나 정치적 상황에 모든 것을 연계시켜서 아무 것도 하지 않고 남북관계를 방치하기보다는 작지만 실천 가능한 일부터 시작해야 한다. 여기에는 기존의 약속지키기, 다양한 대화 채널의 확보와 인도적 지원 등이 포함된다.

“전쟁 중에도 대화는 한다”고 할 정도로 대화 노력은 한반도 신뢰프로세스의 중요한 부분이다. 대화 없이는 신뢰를 쌓을 수 없기 때문이다. 남북한의 많은 과제들에 대한 해결책을 신뢰가 없는 현 상태에서 논의하는 것은 한계가 있다. 실제 북한의 개성공단 폐쇄 조치에 대해 비난이나 압박보다는 부단한 대화노력으로 재개를 성사시켰다.¹⁾

인도적 지원은 정부출범 초기부터 계속된 북한의 도발위협과 유엔안보리 제재안 등으로 활발히 이루어지지 않았으나 3월 22일 유진벨 재단의 결핵약 지원(6억 7천만원), 7월 29일 5개 민간단체의 북한 영유아·초등생을 대상으로 의약품과 영양식 지원을 승인했다. 또한, 8월 6일 유니세프를 통해 604만 달러(67억원) 지원을 결정했다.²⁾

신뢰구축 노력은 결코 유화정책이 아니다. 북한과의 협상에서는 원칙이 필요할 때는 철저히 원칙을 지켰고, 유연성이 필요할 때는 유연성을 발휘했다. 정부 출범 초 북한의 도발위협에 대해 강력한 응징을 경고했다. 북한이 개성공단을 폐쇄하자 4월 25일 북한에 실무회담을 제안하면서 “내일(26일) 오전까지 입장을 주지 않으면 ‘중대한 조치’를 내리지 않을 수 없다”고 밝힌 뒤, 북한이 호응해오지 않자 바로 다음 날 123개 입주기업 근로자들에 대한 전원 귀환조치를 취한 바 있다. 개성공단 재개 협상에서 북한의 공동책임론을 거부하고 북한의 폐쇄 책임과 재발방지를 분명히 하면서 절렬 위기까지 갔으나, 북한이 7차 실무회담을 받아들이자, 실제 회담에서는 재발방지 책임의 주체를 남북으로 하였으나 내용면에서 북한임을 알 수 있게끔 하는 유연성을 발휘했다.³⁾

-
- 1) 4월 25일 개성공단 사태를 해결하기 위한 대화를 제의했고, 북한이 이를 거부하자 정부는 한국 근로자를 철수시켰다, 6월 6일 북한이 조국평화통일위원회의 대화제의에 대해 한국은 장관급회담으로 수정제의했고, 이를 위한 실무회담이 개최되었다. 실무회담이 수석대표의 급 문제로 결렬되었으나, 7월 4일 한국은 개성공단 실무회담을 다시 제의했고, 7차 회담에서 마침내 공단의 재개에 합의했다.
 - 2) 백신 및 의약품 지원 264만 5724달러, 영양 개선 299만 5335달러, 모니터링 등 간접비 39만 4874달러, 사업관리비 1592만 원 등이다. 정부는 지난 1996년부터 매년 유니세프를 통해 최소 100만 달러 이상의 대북 인도적 지원을 해왔으며 지금까지 총 2660만여 달러가 지원됐다.
 - 3) ‘남과 북은 통행 제한 및 근로자 철수 등에 의한 개성공단 중단사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남북 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상 출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다.’

다. 남북관계의 정속도

신뢰형성을 위해 지속적인 대화와 노력을 하는 동시에 지나친 기대감을 갖고 과속하지 않도록 주의하였다. 남북 간 신뢰가 바닥인 상황에서 한번에 여러 이슈를 해결하기보다는 하나씩 해결하면서 신뢰를 축적하고 다음 이슈로 이동하고자 하는 것이다.

한국이 개성공단 재개 회담과 이산가족 상봉, 금강산 관광을 묶어서 논의하지 않고 분리 협상을 주장한 것은 이러한 이유이다. 평양에서 개최된 2013 아시안컵 및 아시아 클럽 역도선수권대회를 한국 방송국들이 방송하지 않은 것 역시 남북관계가 이제 첫발을 내디딘 상황에서 기대감이 지나치게 높아지는 것에 대한 우려이다. 같은 맥락에서 반짝 효과를 노리는 무리한 정상회담이나 대규모 대북지원이 지속가능한 남북관계 진전으로 이어지지 못하게 되면 오히려 신뢰구축에 방해가 될 수도 있다.

라. 국제협력 중시

박근혜정부는 “국제사회와의 긴밀한 협의와 협력을 통해 한반도 안보 위기를 해결하고, 한반도문제 해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구하겠다”는 입장이다.⁴⁾

대북정책 추진에서 국제협력의 중요성은 상식이다. 특히, 미국과 중국의 협력 없이 대북정책의 성공은 기대할 수 없다. 박근혜 대통령은 한·미 정상회담(5.7)과 한·중정상회담(6.27)에서 한반도 신뢰프로세스의 추진방향에 대해서 상세히 설명하고 지지를 이끌어 냈다. 특히, 북한의 핵무기 개발을 용인할 수 없다는 점과 대화노력에 대하여 양국은 지지했다.

북한이 박근혜정부 출범 초 있었던 도발위협을 중단하고 대화모드로

4) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013), p. 12.

전환한 것은 이와 같은 국제협력의 결과라고 할 수 있다. 미국의 억지력에 대한 단호한 의지 표명과 중국의 비핵화에 대한 단호한 입장이 큰 역할을 한 것으로 평가된다.

박근혜 대통령이 미 의회 상하원 합동연설에서 제시한 ‘동북아 평화협력구상’은 남북관계 발전과 동북아 차원의 다자협력을 동시에 추진하고자 한다. 초기에는 재난대응, 원자력 안전, 환경, 테러, 인도주의 등 비정치적, 비군사적 문제에 집중하고 신뢰가 축적됨에 따라 비핵화와 같은 정치적, 군사적 문제에 대하여 접근하고자 하는 것이다.

마. 통일기반 구축 노력

박근혜정부의 4대 국정기조는 경제부흥, 국민행복, 문화 융성과 함께 평화통일 기반구축이다. 통일이 국정지표로 채택된 것은 김영삼정부 이후 처음이다.⁵⁾ 박근혜 대통령은 대선공약에서부터 시작해서 통일기반 구축을 꾸준히 역설하고 있다. 평화통일 기반구축을 지속적으로 언급함으로써 자연스럽게 통일에 대한 관심이 살아나고 대북정책뿐만 아니라 국정 방향의 방향성을 분명히 하고 있다. 특히, 한·미정상회담시 상하 양원 합동회의에서 DMZ 세계평화공원을 언급함으로써 남북 분단을 대내외에 각성시키고자 하였다.

남북관계의 발전과 평화정착은 통일기반 구축을 위한 선행 과제이다.

5) 이명박정부 『잘 사는 국민, 따뜻한 사회, 강한 나라』에서 2010년 이후 『글로벌 외교, 선진화 개혁, 친서민 중도실용』으로 변경되었다.

- 노무현정부 『국민과 함께 하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아 시대』
- 김대중정부 『국민적 화합정치, 민주적 경제발전, 자율적 시민사회, 포괄적 안보 체계, 창의적 문화국가』
- 김영삼정부 『깨끗한 정부, 튼튼한 경제, 건강한 사회, 통일된 조국』
- 노태우정부 『민족자존의 보양, 민주화합의 실천, 경제사회문화 등의 균형발전, 통일과 번영』
- 전두환 정부 『정의사회 구현, 민주주의 토착화, 복지사회 건설, 교육혁신과 문화창달』

통일기반 구축은 추상적인 통일비전 강조를 넘어서 내실있는 통일준비를 의미한다. DMZ 세계평화공원 추진에 UN이 참여함으로써 한국의 통일기반 구축 노력에 국제협력을 도모하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

“통일을 먼 훗날의 일로 미뤄서는 안 됩니다. 기다리는 통일이 아니라, 다가서는 통일을 해야 합니다.”

박근혜 대통령 후보 외교안보통일 공약 기조 및 과제 발표문
「신뢰외교와 새로운 한반도」, 2012년 11월 5일

“저는 한반도 신뢰프로세스로 한민족 모두가 보다 풍요롭고 자유롭게 생활하며, 자신의 꿈을 이룰 수 있는 행복한 통일시대의 기반을 만들고자 합니다.”

대통령 취임사 희망의 새 시대를 열겠습니다. 2013년 2월 25일

“저는 확고한 안보를 바탕으로 한반도에 신뢰를 쌓아서 행복한 통일의 기반을 조성할 것입니다.”

제94주년 3.1절 기념사, 2013년 3월 1일

“저는 진정한 의미의 광복과 건국은 한반도에 평화를 이루고, 남북한이 하나 되는 통일을 이룰 때 완성된다고 생각합니다.”

68주년 광복절 경축사, 2013년 8월 15일

“통일은 우리 역사의 비정상적인 것을 정상으로 되돌리는 가장 근본적인 과제라고 할 수 있습니다.”

민주평화통일자문회의 16기 전체회의 대회사, 2013년 8월 28일

III. 한반도 신뢰프로세스 추진 환경

1. 북한의 반응과 예상 태도

북한은 대선 캠페인 기간부터 한반도 신뢰프로세스에 대해 크게 반발했다. 2012년 11월 5일 외교안보통일 공약이 발표되자 이명박정부의 대북정책보다 더 위험한 불씨를 배태하고 있는 “전면대결 공약, 전쟁공약”이라고 비난하였다. 북한은 12월 1일 조평통 서기국장 명의의 공개 질문장을 통해 “6·15공동선언과 10·4선언 이행 여부, 자유민주주의질서 하의 통일, 선택포기, 한·미동맹 강화, 북한인권법 제정, 5·24조치 해제, 이명박정부의 대북정책 승계 여부” 등에 대한 대답을 요구했다. 북한은 2012년 12월 12일 장거리 미사일을 발사함으로써 긴장을 고조시켰다.

북한은 2003년 2월 12일 3차 핵실험 이후 핵국가로서 인정받고 미국과 양자 대화를 통해 관계개선과 경제적 지원을 받으려 하였다. 3월 31일 당중앙위원회 전원회의는 경제·핵무력 병진노선을 채택했다. 경제·핵무력 병진노선은 핵무기 개발을 통해 재래식 군사력에 투입될 자원을 경제(인민생활 향상을 위한 경공업)에 돌릴 수 있다는 것이다.⁶⁾

핵국가로서 인정받으려는 북한의 의도는 한·미·중 공조에 제동이 걸렸다. 특히, 중국의 시진핑 주석은 5월 25일 중국을 방문한 최용해 특사에게 “어떠한 상황에서도 북한의 비핵화가 대세다”며 북한의 핵보유 합리화 시도를 일축하였다. 6월 8일 미·중정상회담과 6월 27일 한·중정상회담에서는 북한의 핵보유국 불인정과 북한 핵개발 불용 원칙을 명확히 하였다.

박근혜정부 출범 초 북한이 의도한 긴장고조가 벽에 막히자 북한은 정반대의 길을 택했다. 개성공단 재개뿐만 아니라 금강산 관광 재개를

6) 그러나 북한의 가용 내부자원이 부족한 상황에서 이는 현실적이지 않고, 북한이 핵무기를 고집하는 한 대규모 외부자원의 유입은 가능하지 않을 것이다.

포함한 남북관계 개선을 위한 평화공세를 전개하기 시작했다. 경제·핵무력 병진 노선에 대한 언급이 사라지고, 7월 27일 전승절 기념행사에서 최용해는 평화와 협력을 강조했다.

북한의 평화 공세는 오래가지 않았다. 9월 21일 북한은 25일로 예정된 이산가족 상봉의 연기를 통보하였다. 10월 4일 북한은 박근혜 대통령에 대해 처음으로 실명비난하고 한동안 잠잠하던 경제·핵무력 병진 노선의 지속을 강조하였다. 북한의 긴장조성 의도는 박근혜정부의 대북정책을 자신들에게 유리한 방향으로 바꾸어 보려는 것으로 보이나, 대내외 여건의 악화로 북한이 남북관계 경색을 장기화시킬 수 있을지는 의문이다. 북한은 전략적인 비전이나 세부적인 시행전략 없이 김정일의 리더십 과시를 위한 전시성 행정으로 어려움을 겪고 있다. 더욱이 중국의 견제와 미국의 도발 억지에 대한 의지를 고려할 때 북한이 실패한 위기조성을 통해 남북관계를 2013년 봄 이전 상태로 돌리지는 않을 것으로 보인다.⁷⁾

2. 주변 정세

동북아 국가들 간에 경제적 상호의존성은 매우 높아지고 있으나, 정치와 안보관계는 역사문제와 영토문제 등으로 갈등이 지속되는 ‘아시아 패러독스’ 현상이 나타나고 있다.⁸⁾

미국은 세계의 전략적 중심이 중국의 부상과 함께 동아태 지역으로 이동했다고 보고, 미국과 동맹국들의 이익을 보호하기 위해 아시아 재균형 정책을 취하고 있다. 미국은 국방비의 감소 압박으로 역내에서 일본,

7) 인도네시아 발리에서 개최된 APEC 정상회의에 참석한 중국의 시진핑 주석은 10월 7일 박근혜 대통령과의 정상회담에서 중국은 북한의 핵보유와 추가 핵실험을 반대한다는 입장을 강조하였다. 시 주석은 동시에 북핵 해결을 위한 6자회담의 필요성을 강조하였다.

8) 최진욱 외, 『박근혜정부의 통일외교안보정책의 비전과 과제』 (서울: 통일연구원, 2013) 참조.

호주, 태국, 필리핀 등과 양자 동맹을 강화하고자 하고 있으며, 특히 한·미동맹을 중시하고 있다. 미국은 2010년 북한의 연평도 포격도발 이후 한반도 긴장에 대해 우려하고 있으며 긴장완화를 위해 한국의 대화 노력을 평가하고 있다. 그러나 미국은 2·29합의가 북한의 일방적 미사일 발사로 무산된 이후 비핵화에 대한 북한의 사전조치 없이 6자회담은 무의미하다는 입장을 고수하고 있다.

중국은 미국의 아시아 재균형 정책이 지속되는 한 남한에 의한 흡수통일이 중국에 직접적인 위협이 된다고 생각하고, 북한의 안정을 해치는 압박을 거부하였다. 그러나 2013년 2월 12일 북한이 3차 핵실험을 하고 연이어 대남 도발위협 수위를 높이자 중국은 북한에 대해 유례없이 단호한 태도를 보여 주었다. 중국은 유엔안보리 결의안 2094호 채택에 협조적이었고, 북한지역에 대한 중국인의 관광 금지, 북한으로 반출되는 개인 소지품의 20kg 제한 조치의 엄격한 적용, 조선무역은행에 대한 제재조치 등을 취했다.

중국의 태도 변화는 북한의 도발위협과 핵개발에 대한 중국의 미온적 태도가 북·중관계의 강화에는 도움이 되지만 전체적으로 보면 주변국들의 반발과 미국의 압박으로 오히려 중국에게 부담이 된다는 평가에 따른 것으로 보인다. 2010년 연평도 포격으로 한반도 정세가 긴장되었을 때 중국은 북한을 두둔하며 미국의 군사적 시위에 대하여 힘의 과시로 대응하였다. 이는 동맹과 파트너십의 강화를 통해 중국의 부상을 견제하려는 미국의 정책과 만나면서 한·미동맹의 강화를 가져왔다. 지난 수년 간 동중국해와 남중국해에서 중국의 힘의 과시에 불안해하던 역내 국가들을 미국에 의지하게 만들었던 교훈 역시 중국의 태도 변화에 영향을 미쳤다.⁹⁾

9) 김정은 정권의 무모한 핵실험과 군사적 모험주의, 소통부재 등으로 중국은 김정은 정권의 핵무기가 김정일 정권의 핵무기보다는 훨씬 더 위험하다고 평가한 것으로 보인다. 요컨대, 북한의 핵무기가 통제 가능한 것인지 불확실하다는 것이다.

3차 핵실험 이후 중국의 입장 변화는 한·미·중협력을 통한 북핵문제 해결에 대한 기대감을 높이기도 하였다. 한·미·중협력의 가능성은 당시 일본의 당황스러운 태도에서 확인된다. 일본은 한·일 간 외교적 마찰과 한국과 중국의 급속한 협력관계 조성 등으로 전통적인 한·미·일 협력구도가 흔들리는 것이 아닌가 하는 우려를 했다. 한국이 중국과의 관계 개선에 부담이 되는 한·미·일협력보다는 북핵문제에 효과적일 수 있는 한·미·중 협력구도를 선호하는 것이 아닌가 하는 우려였다. 이치마 이사오 일본 내각관방 참여의 평양 방문은 일본이 배제된 상태에서 한·미·중 협력구도 속에서 북핵문제가 논의되는 것이 아닌가 하는 일본의 소외감과 당혹스러움을 반영한 것이라고 할 수 있다.

그러나 2013년 9월 6자회담 재개의 조건으로 북한의 비핵화 사전조치를 둘러싼 미·중 간 이견이 노출되면서 북한의 비핵화를 위한 한·미·중협력의 위력도 불투명해졌다. 9월 18일 베이징에서 개최된 6자회담 1.5트랙 회의에 중국과 북한, 러시아는 6자회담 수석대표가 참석한 데 반해서 미국, 한국, 일본은 북한의 비핵화에 대한 사전 조치 불이행을 이유로 학자들 중심의 대표단을 파견했다. 더욱이 10월 3일 미·일 외교·국방 연석회의에서 미국이 일본의 집단적 자위권 행사를 지지하고 “중국이 국제적 행동을 준수하고 군사상 투명성을 확보해야 한다”는데 합의한 것에 대해 중국이 반발하였다. 미·중 간 경쟁의 심화는 북한문제에 부정적 영향을 미칠 것이며 북한의 긴장고조는 이러한 목적도 있을 수 있다.

3. 국내 정세

대내적으로 국민들은 남북관계 개선에 대한 요구를 하면서도 남북관계에서 의연하고 원칙있는 자세를 기대한다. 자칫 상호 모순적으로 보이는 두 요소를 잘 배합시키는 일이 대북정책의 주요 과제이다.

남북관계가 장기간 경색되었고 긴장이 고조되었기 때문에, 북한에 대한 인식과는 무관하게 긴장완화에 대한 기대가 높다고 할 수 있다. 2010년 북한의 연평도 도발 이후 국민들은 북한의 도발 가능성에 대해 상당히 우려하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 긴장완화를 위한 대화노력이나 인도적 지원 등에 대한 지지가 높다. 그러나 원칙 없는 지원이나 경협, 북한에 대한 저자세와 끌려가기에 대해서는 반대한다. 같은 조사에서 천안함포 연평도에 대한 북한의 사과 없이 대규모 대북지원에 대해서는 대부분의 국민이 반대한다.

박근혜정부의 대북정책이 높은 지지를 받는 것은 원칙있는 접근으로 북한의 잘못된 행태에 응하지 않는 것과 한반도 긴장을 완화시키길 원하는 국민적 기대에 부응한 것이라고 할 수 있다.

따라서 북한이 한국사회의 남북관계 개선 욕구를 자극하기 위해 평화공세를 취할 경우, 북한의 의도에 대한 해석을 둘러싼 갈등이 재현될 수 있다. 한편, 북한이 긴장고조를 지속하여 안보불안이 재현될 경우에도 긴장완화에 대한 해법을 둘러싼 갈등은 발생할 수 있다. 어떤 상황에서도 대북정책의 속도와 범위를 둘러싼 갈등은 늘 잠재해 있다.

10) 80%의 국민이 현 안보상황이 불안하다고 답했다. KBS 남북협력기획단, “최근의 안보 상황,” 『2012 국민통일의식조사』, 2012년 10월 25일.

IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진방향

1. 기본 방향

가. 북한에 대한 한목소리

북한의 의도에 대한 정확한 분석을 주변국들, 특히 미·중과 공유하고 정책 공조를 통해 한목소리를 내는 것이 향후 효율적인 대북정책의 관건이라고 할 수 있다. 냉전 종식 이후 미국, 한국, 중국 세 국가는 순서대로 북한의 생존에 중요한 역할을 하였다. 그러나 북한의 의도와 북한의 내구력에 대하여 각기 상이한 평가는 북한의 변화와 핵개발 해결을 위한 공조체제를 방해했다.

북한의 의도에 대한 평가와 관련, 북한에 대한 경제적 지원이나 경제적 압박 등을 통해 북한의 핵무기 개발을 포기시킬 수 있다고 믿었다. 북한은 90년대 핵무기 개발 자체에 대하여 모호한 입장을 취하였고, 2002년 이후에는 핵무기 개발의 포기 가능성에 대하여 모호한 입장을 취하였다. 이 기간 동안 국제사회는 막연한 기대감을 갖고 북한과 협상에 매달리며 시간을 낭비했다. 그러나 북한은 2013년부터는 핵무기 보유국임을 선언하고 핵무기는 협상대상이 아님을 강조하고 있다.

북한의 내구력에 대한 평가와 관련, 북한의 핵무기 개발과 도발 위협은 북한체제의 소멸과 함께 해결될 것이라고 인식하고 안이하게 대처했다. 그러나 북한은 경제난으로 매우 어려운 상황에서도 강력한 통제체제와 적절한 수준의 시장에 대한 방치를 통해 체제를 지탱할 수 있었다. 무엇보다 부족한 자원을 핵심부에 집중하고 주변부는 자체적으로 생존하도록 방치하였다. 당, 군, 국가안전보위부와 같은 권력 기구, 평양과 같이 지리적 중심부, 군수공업과 같은 핵심부문에 자원을 집중하고 지방, 인민경제, 비권력기관 등은 방치하였다.

나. 대북정책 추진의 전략적 유연성

정책수단과 관련 특정한 정책수단을 고집하거나 특정한 분야를 우선시 하기보다는 신뢰형성 과정 속에서 차근차근 문제를 해결하는 유연성을 발휘하는 것이 바람직하다. 과거 대북정책 추진시 정책목표의 일관성이 아닌 정책수단의 일관성에 집착하는 경향이 있었다. 이는 북한의 의도나 주변환경의 변화에 대한 유연한 대응에 장애를 초래했고 정책의 효율성을 저하시키는 요인이 되었다. 정책의 목표가 아닌 정책의 수단에 대한 집착은 북한이 한국의 의도에 따라 변하고 있다는 과장된 해석을 가져오기도 했다. 이런 의미에서 대북정책의 수단을 강경과 온건, 원칙과 포용의 어느 하나로 고정시키지 않고 유연성을 발휘하는 것이 바람직하다.

남북관계의 다양한 분야 중 어느 특정 분야에 초점을 맞추어 우선적으로 추진하거나 다른 분야를 뒤로 미루기보다는 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 다양한 분야에서 동시에 접근한다. 안보를 지나치게 강조하면 교류협력이 위축되고 교류협력을 너무 앞세우면 안보를 해칠 수 있다. 물론 경제사회 교류가 군사·정치 분야보다 빠르게 성과를 보일 수도 있지만, 초기에는 관심의 다양성이 필요하다.

여러 가지 현안들을 묶어서 동시타결 방식으로 해결하기보다는 한번에 하나씩 해결하고 이 과정에서 신뢰가 쌓이면 다음 현안으로 이동하는 것이 바람직하다. 처음에는 느리게 보이지만, 신뢰가 쌓이면 속도를 낼 것이다. 과거 신뢰 수준에 맞지 않는 대규모의 남북경협이나 대북지원은 지속가능하지 않다는 것을 경험했다.

다. 통일지향형 대북정책

과거 분단관리와 통일준비의 이분법적 논쟁을 넘어서 양자가 조화를 이루는 통일지향형 대북정책을 추진해야 한다. 대북정책의 당면 과제는 남북 간 경색국면을 해소하고 화해협력을 도모하는 등 분단을 평화롭게

관리하는 것이다. 그러나 분단관리 그 자체가 목적이 아니며 통일을 앞당기고 혼란을 최소화하는 등 통일을 지향하여야 할 것이다. 통일이란 목표는 대북정책뿐만 아니라 외교안보정책의 뚜렷한 방향을 제시할 수 있을 것이다.

남북 간 사회문화교류, 경제협력, 대북 인도적 지원 등 대북정책을 구성하는 다양한 분야에서 통일이라는 목표의식을 분명히 자각해야 한다. 대북 인도적 지원, 북한주민의 생필품 개선, 탈북자 정착 지원 등은 남북주민들 간 친화력 확대에 기여하도록 해야 한다. 특히, 대북 인도적 지원은 이미 정치적 상황이나 북핵문제와 무관하게 지원하기로 하였으나, 분배 투명성이 확보되면 규모와 대상을 확대할 수 있을 것이다. 이산가족 상봉의 확대를 위해 상봉 정례화, 화상 상봉 등을 적극 추진한다. 신뢰구축 노력은 중단 없이 지속되어야 하며 북한의 변화를 최우선시 하여야 한다.

대내적으로 통일 친화적 사회 분위기가 조성되어야 할 것이다. 통일 친화적 사회는 통일을 긍정적으로 인식하고, 통일의 당위성과 필요성에 대한 국민적 공감대를 바탕으로 통일을 향해 나가는 노력을 하는 사회분위기를 의미한다. 통일친화적 사회를 위해서는 교육과 언론의 역할이 중요하다.

또한 통일정책 추진 인프라를 재정비할 필요가 있다. 대북정책은 가시적 성과가 당장 나타나기 어려운 분야이나 가시적 성과가 없다고 전략수립과 대북정책 인프라 구축에 소홀히해서는 안 된다. 통일을 대비해 누가, 무엇을, 어떻게 할지 분명한 액션 플랜이 마련되고 이를 뒷받침할 양질의 물적, 인적 자원이 투입되어야 한다. 대북정책 전문가, 대북정보 전문가, 남북대화 전문가 등을 유지 보강하고, 학계, 언론계, 시민단체, 정부가 유기적으로 연결되는 정책 네트워크를 구축하고 외연을 확대하는 노력도 필요하다. 무엇보다 대북정책의 컨트롤 타워와 각 부처의 긴밀한 협조체제가 유지되어야 한다.

대외적으로 통일외교를 강화하여 지역 안정과 평화에 기여하며 개별 국가에도 많은 편익이 있다는 것을 강조하고 주변국의 인식이 변화되도록 하여야 한다. 남북통일에 대해 주변국이 갖고 있는 다양한 생각을 함께 확인하고 차이를 좁힐 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2. 과제 및 세부 전략

한반도 신뢰프로세스에서는 엄격한 단계론을 제시하기보다는 신뢰형성 과정에서 남북 간 현안들을 해결하고자 한다. 단계론은 명확한 정책설명에 도움이 되지만 현실에 부합하기 어렵고 정책추진의 유연성을 훼손하기 때문이다.¹¹⁾

가. 남북 간 정치상황이나 북핵과 무관하게 추진할 수 있는 과제

북한이 핵을 고집하고 도발위협을 통해 의도적으로 남북 간 긴장을 고조시키는 상황에서 남북 당국 간 대화나 협력은 어려울 수밖에 없다. 이 경우에도 북한의 호응 여부와 관계없이 가능한 분야에서 교류를 추진한다. 우선 당국 간 대화채널 이외에 민간 차원의 남북 간 교류를 적극 추진한다. 특히, 학술, 문화예술, 스포츠와 같이 정치적 색채가 적고 큰 비용이 들지 않는 분야의 교류가 우선적으로 고려될 수 있다.

국제기구를 통해 영유아와 산모를 위한 '영양'지원과 의료품과 의류 등 생필품 지원 등 인도주의적 지원을 한다. '영양'은 비타민과 비스킷, 분유 등으로 식량 및 비료지원과 구분된다. UN이 참여하는 DMZ 세계 평화공원 조성, 재난대응, 원자력 안전, 환경, 테러, 인도주의 등을 협의하기 위한 동북아평화협력 구상을 가동하여 남북관계 진전을 위한 국제협력 분위기를 조성한다. 북한인권문제도 국제사회에서 지속적으로

11) 류길재 통일부 장관, 기자 간담회, 2013년 8월 21일.

제기해야 할 것이다.

국제협력을 도모하려는 노력은 한국의 대북정책에 대한 국제사회의 지지를 이끌어낼 뿐만 아니라 국민적 합의기반 조성에도 기여할 수 있을 것이다.

나. 북한의 상응하는 조치가 전제되어야 추진할 수 있는 과제

남북관계가 초보적인 단계를 넘어 교류협력이 활성화되기 위해서 해결해야 할 과제가 5·24조치와 유엔안보리의 대북제재 해제이며, 이를 위해서 북한의 상응하는 조치가 뒤따라야 한다.

당장 북한이 원하는 금강산 관광 재개는 북한의 사과와 재발방지 및 제도적 장치 마련 등 기존의 조건 이외에 3차 핵실험으로 인한 유엔안보리 제재와 5·24조치를 넘어야 한다. 5·24조치 해제는 천안함 폭침에 대한 북한의 사과가 있어야 한다. 6자회담 재개 역시 북한의 사전조치가 필요하며, 북한의 비핵화 진전에 따라 유엔안보리 제재의 해제가 검토될 수 있을 것이다.

북한의 입장에서 천안함 사과가 어렵다면 우선적으로 이산가족 상봉 정례화, 국군포로 송환 등에 성의를 보여 분위기 조성을 해야 할 것이다. 북한의 상응하는 조치가 없다고 모든 대화와 협력이 중단되는 것은 아니나 지속적으로 요구해야 할 사항이다.

다. 북한의 비핵화 진전에 따른 분야별 과제

남북관계가 본격적으로 화해협력 모드로 진입하기 위해서 북한의 비핵화에 대한 가시적 진전이 있어야 할 것이다. 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 분야별로 신뢰가 형성되는 정도의 차이가 있을 수 있으나, 동시에 추진되어야 할 것이다.

- 정치 분야: 남북대화 제도화, 남북 대표부 설치
- 군사 분야: 북한 핵 포기 천명, 핵폐기 검증 체제 확립, 군사정보 교환, 훈련 및 기동 상호 참관
- 경제 분야: 제2개성공단 조성, 북한 경제인력 연수, 북한 지하자원 공동개발, 북한의 전력·교통·통신 등 인프라 확충, 북한의 국제금융 기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색, 서울·평양 남북교류협력사무소 설치
- 인도적·사회문화적 분야: 이산가족 상봉 제도화, 북한 주민 복지 향상, 학술·예술·문화·스포츠 교류 심화 확대
- 국제관계 분야: 국제기구에서 남북협력, 대북지원 국제 NGO협력, 국제사회의 남북관계 개선지지, 다자안보협력 체제 구축

라. 북한의 비핵화와 개혁·개방의 경우

북한의 비핵화와 개혁·개방을 기반으로 한반도에 지속가능한 평화가 정착되고 경제공동체를 거쳐 통일로 가는 통일준비가 본격화된다.

- 경제공동체: 정상회담, 실무회담 제도화, 군비통제 및 평화체제 수립
- 평화정착: 상호보완적 경제협력, 북한 경제발전 지원

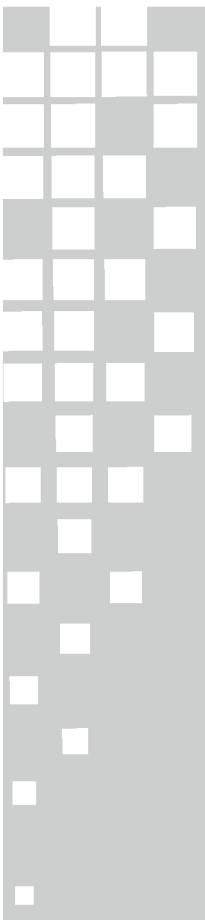
V. 결 론

북한의 긴장고조와 남북관계의 경색에도 불구하고 박근혜정부의 대북 정책은 대내외적으로 높은 지지를 받고 있다. 미국과 중국을 비롯한 국제 사회는 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스에 대한 지지를 표시하였다. 국내적으로도 역대 어느 정부보다 대북정책에서 높은 지지를 받고 있으며 남남갈등도 상당히 완화되었다. 국내적 합의기반과 국제협력은 대북정책의 효율성을 위해 필수불가결한 조건이라는 점에서 고무적인 현상이다.

취임 6개월이 경과한 2013년 8월 MBC 조사에 따르면 77.4%의 국민들이 남북관계에 대해 잘한다고 답변했다. 이는 같은 시기 노무현정부의 통일외교안보 분야에 대한 지지 41.9%와 이명박정부의 대북정책에 대한 지지 27.5%에 비해 월등히 높은 수치이다. 또 한 가지 주목할 것은 대북정책 지지율이 전반적 국정지지율 65.8%보다 11.9% 높다는 것이다. 대북정책은 한국사회에서 여당과 야당, 보수와 진보를 구분하는 중요한 기준으로서 국정지지율과 거의 비슷하게 나타난다. 박근혜정부의 대북정책에 대한 지지율이 높고, 국정지지율보다 높게 나타났다는 것은 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 감소했다는 반증이다.

한반도 신뢰프로세스에 대한 높은 지지에도 불구하고 과연 남북 간 신뢰형성이 가능한가에 대한 의문이 완전히 사라진 것은 아니다. 그러나 신뢰구축은 가능성이 많으나 적은가를 계산해서 시작한 것이 아니다. 남북관계의 진전과 통일기반 구축을 위한 불가피한 과정이기 때문에 신뢰를 쌓기 위한 노력을 시작했고 이러한 노력은 계속되어야 할 것이다. 사실상 신뢰뿐만 아니라 남북관계에서 핵심 비전인 민족, 자주, 평화 역시 어느 것 하나 쉬운 것은 없다.

남북 간 신뢰형성 과정을 통해 남북관계를 발전시키고 이 과정 속에서 통일한국은 자연스럽게 신뢰사회의 면모를 갖추도록 해야 할 것이다.



한반도 신뢰프로세스와 남북관계 제도화

The Trust-building Process and
Institutionalization of Inter-Korean
Relations

박인휘

Ihn-Hwi Park

이화여자대학교

Ewha Womans University



The Trust-building Process and Institutionalization of Inter-Korean Relations

I . Introduction

Compared to past administrations, the Park Geun-hye administration was launched in midst of a challenging diplomatic security environment. Leadership changes in all of Northeast Asian states, tensions following North Korea's inauguration of its third successor, competition between China and the U.S. (G2), the global economic crisis, and increase in Northeast Asian states' mutual distrust all contributed to an undesirable setting to launch an administration. In such environment, the international community as well as South Korean citizens showed a high level of expectation for the newly launched administration's North Korea policy, presumably because President Park was the only leader who had met with late Kim Jong-il, former Chairman of North Korea, possessed a wide-reaching network in the international community, and also due to the fact that she had chosen the Trust-building Process on the Korean

Peninsula as a key agenda for her North Korea policy during her campaign. Moreover, during last year's 18th presidential election, public opinion showed that although North Korea's irrational behavior, including its nuclear issue, was on the increase, it would nevertheless, be undesirable to let inter-Korean relations stagnate, as it did during the past five years under the Lee Myung-bak administration.

The Park Geun-hye administration promoted a relatively distinctive North Korea policy centered on the 'Trust-building Process.' After months since the Park administration's inauguration, initial assessments on the Trust-building Process have begun to surface. Some commend that Trust-building Process was able to manage the security tension that North Korea has caused in the first half of the year, and that the reactivation of the Kaesong Industrial Complex exemplifies how the Trust-building Process was able to successfully take secure its roots.¹⁾ On the other hand, others point out that the cancellation of the reunion of separated families, and North Korea's harsh rhetoric toward South Korea demonstrates that it is still too early to objectively assess the Trust-building Process.

At present, there may be various assessments of the Trust-building Process in the international community and among South Korean citizens. However, given that the North Korea problem will require long-term consistent efforts, it is undesirable to evaluate the government's policies

1) "6 Months of the Park Geun-hye Administration," *Yonhap News*, August 23, 2013.

on separate, one-off occasions. Regarding inter-Korean relations, various unpredictable challenges will surface in the future. Therefore, the important thing for the South Korean government is to set a long-term vision and a detailed roadmap and maintain a consistent stance toward North Korea. It appears that the current administration is very conscious of this fact. Therefore, if the Park administration's first few months focused on securing the roots of the Trust-building Process, the next stage is to deeply consider what efforts must be made to bring the policy to fruition.

In this context, this research aims to discuss the problems associated with the next stage of the Trust-building Process, which is, the institutionalization of inter-Korean relations. Until now, previous administrations have put much efforts to institutionalize inter-Korean relations with the aim of forging a relationship that can withstand unexpected variables, but to no avail. This paper attempts to answer what the Park administration must do to institutionalize inter-Korean relations and realize its goal of fostering peace between South and North Korea.

II. The Background and Meaning of the Trust-building Process

1. Post-Cold War Inter-Korean Relations and the Trust-building Process

Two observations can be made regarding the security environment on the Peninsula at the time the Park Geun-hye administration took office. The first is that North Korea's nuclear issue has entered a new level of complexities, and the second is that the possibility of conflict between the U.S. and China has increased, making South Korea's unification diplomacy toward the two states more important than ever.

Regarding the first point, in April 2012 North Korea stipulated in its Constitution that it is a nuclear state, and for the next year it has devised strategies aimed to heighten tensions in a manner that was never before seen throughout the entire post-Cold War era. In particular, North Korea's third nuclear test that took place on 12 February, the day of President Park Geun-hye's inauguration and one day prior to President Obama's State of the Union speech, has shifted the dimension of the Korean Peninsula's security environment. North Korea has invested much of its national power in changing the Northeast Asian security environment to its favor, with the aim of stabilizing the Kim Jong-un regime early in his rule. Unsurprisingly, the U.S., China, Japan and other states with a vested interest in the Northeast Asian region are also working to restructure the security environment to favor their respective national

interests.

For twenty years after the end of the Cold War, two arguments have repeatedly surfaced every time North Korea's nuclear issue came into the limelight. The first is the view that the realization of the Korean Peninsula's denuclearization depends on South Korea's efforts and policies. The other is that whether North Korea abandons its nuclear weapon depends entirely on North Korea's will and has little or nothing to do with South Korea's efforts. It can be stated that these two conflicting arguments have coexisted during the past twenty years. When viewing the ideological character of the two arguments, the former is known to be a relatively progressive perspective, and the latter to be a more conservative one. The position of the former argument emphasizes that the international community led by South Korea and the U.S. can resolve North Korea's nuclear issue depending on what policies it adopts. In the context of the present situation, it means that if South Korea adopts a proactive engagement policy and the U.S. suggests normalizing relations with North Korea and agrees to discuss a peace system, North Korea will take corresponding steps. Conversely, conservatives claim that North Korea's longtime intention has always been to acquire a nuclear state status, and it is moving step by step according to its set timetable with no regard to the efforts of the outside world. In a realistic sense, after North Korea's third nuclear test, more and more people in the South Korean society appear to be interpreting North Korea's nuclear issue from the latter's stance.

Next, regarding the increasing role of the United States and China, the so-called G2, the new order in Asia and the international community cannot but be an important variable when it comes to the problem on the Peninsula. Actually, although power politics is not an uncommon characteristic of international politics following the modern international order, it is clearly distinct from the past 19th century European order, 20th century Cold War order, and the American unipolar structure in the post-Cold War era. For the G2, more than any other cases of power politics, it is evident that both 'cooperation and conflict' coexist between the two. Given that issues concerning the Korean Peninsula are probably the highest points of contention between the two states, the influence of China and the U.S. on the Korean Peninsula will increase in accordance with China's rise. Therefore, an important point concerning the Korean Peninsula is that as South Korea gains more freedom over the North Korea problem, the influence imposed by China and the U.S. will correspondingly increase. Therefore, a situation arises in which South Korea's ability to prevent the interests of the U.S. and China from clashing, and converge the three states' views on North Korea are becoming a vital task.

In consideration of the Korean Peninsula's security environment, the Park Geun-hye administration claims that a vicious cycle of 'promise and annulment' that has distinguished inter-Korean relations since the Korean War is due to the lack of a minimum level of trust in each other's actions. Therefore, the Park administration states that amidst

continuing inter-Korean tensions and when trust is at an all-time low, the time is ripe to implement the Trust-building Process.²⁾ Actually, Northeast Asia's security environment has improved slightly during the post-Cold War era, and many attempts have been made to improve inter-Korean relations. The Park administration explains that despite such efforts, the reason why inter-Korean tensions persist is because a 'trust' infrastructure had not been established. In particular, it is known that President Park Geun-hye has a firm belief that the South Korean government's previous approaches, both hard-line policies and the engagement policy termed the 'Sunshine Policy' have failed to induce genuine changes in North Korea.

'The Trust-building Process on the Korean Peninsula' was established in this context. Despite North Korea's roguish behavior and extreme tensions in inter-Korean relations, the majority of people in South Korea wish for an improvement in inter-Korean relations, and a prefer North Korea policy to be one of peace rather than physical sanctions, in order to build the foundation for peace on the Peninsula. Although skepticism regarding North Korea's nuclear abandonment is increasing and a degree of public opinion even call for nuclear possession, 'the denuclearization of the Korean Peninsula' is the South Korea government's clear objective, and the citizen's belief that peace on the Peninsula should be established through a peaceful and mutually beneficial way has not changed.

2) Ministry of Unification, *Trust-Building Process on the Korean Peninsula* (Seoul: Ministry of Unification, 2013), p. 7.

2. The Meaning of ‘Trust’ and ‘Peace

The following will discuss the meaning of ‘trust’ when it is converted to policy. Individual states and regions have different ways to understand and define peace according to their own historical background and political, economic features. From the view of European traditions, in a broad sense, the social condition peace allows social members to realize their own interests. It embraces the dimension of the emancipation as well as political liberty and economic affluence among the social members. In the meantime, in some regions such as many African countries which lack regime security and societal security, peace is defined as the minimum conditions of survival and protection from extreme violation of human rights.³⁾

In this sense, the realization of peace on the Korean Peninsula should reflect its regional specificity to a full extent. Trust, therefore, is a core factor in constructing the peace of Korea based on the specific regional features. In the history of inter-Korean relations, tangled with the numerous promises and declarations between both Koreas, emphasis was placed on ‘reciprocal mutual interests,’ ‘institutional norms’ and ‘leaders’ commitment’ with the intentions to achieve peace. Each of them, however, foundered with various reasons into a vicious cycle which led to the realization that South Korea had been poor at trust-building, the

3) Regarding the different meanings of security and peace, see Alan Collins, *Contemporary Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2010), Part I.

most crucial factor to achieve peace on the Korean Peninsula. It suggests that the Trust-building Process should focus on securing trust than any other components in inter-Korean relations.

Simply speaking, 'process' means gradual and incremental steps to peace. President Park stated in the last presidential election that small components of peace amount to a large peace through gradual phases at any levels and the ultimate trust and peace accumulate for the relative process in the long term,⁴⁾ unlike some values such as interests or promise which could flicker out by chance. She added that trust is not as tangible as specific incidents or accomplishment in some tasks while trust is a stable value that requires gradual process.

The view that trust and peace between the two Koreas must be obtained gradually is becoming gaining more persuasion as North Korea increases its tension-building behavior. With North Korea's increasing determination to develop its nuclear weapons and corresponding skepticism among the public whether North Korea will abandon its nukes, improvement in inter-Korean relations and peace on the Peninsula will require sophisticated and various strategies. As stated above, as the significance of the U.S. and China's roles increases, it will be important to gather the two states' interests in a gradual but progressive manner.

4) Ministry of Unification, *Trust-Building Process on the Korean Peninsula*, p. 13.

III. Institutionalization of the Trust-Building Process

1. Key Policies of the Trust-Building Process

The Park Geun-hye Administration is striving to apply the value of trust to its diplomatic policy as well as North Korea policy. The well-known examples of its policies are the Trust-building Process for the Korean Peninsula, the ‘Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative’ for the Northeast Asian region and ‘Middle-power Diplomacy’ at the global level. The following is a list of foreign policies, including the Trust-building Process promoted by the Park administration related to Trustpolitik.

〈Figure 1〉 Park Administration’s foreign strategies by areas and means

Policy Levels	Policy Areas	Policy Means
Korean Peninsula	Developing inter-Korean relations	‘Trust-building Process on the Korean Peninsula’
Northeast Asia	Traditional bilateral diplomacy	R.O.K-U.S. alliance, R.O.K-China, R.O.K-Japan, and R.O.K-Russia relations
	North Korea’s nuclear issue	Six-Party Talks (acquiring limited independent flexibility)
	Major pending issues	Mini-multilateralism
	Overcoming the Asia Paradox	Northeast Asia Peace and Cooperation Plan
International community	Multilateral diplomacy	Middle-power diplomacy, ODA and Cultural diplomacy
	Economic diplomacy	Respecting existing FTA, “Economic-friendly diplomacy”

A. Policy Areas of Security and Peace

In order for the Trust-building Process to institutionalize inter-Korean relations, it is important to clarify what aspect of the North Korean policy it emphasizes. In this respect, two core issues, first being 'security and peace,' and second being 'economic cooperation and socio-cultural exchange,' will be discussed.

Firstly, in the realm of 'security and peace,' there are largely of five key agendas. First, the Trust-building Process aims to establish a permanent communicative channel that can deal with a variety of dimensions and areas to develop inter-Korean relations and peace. Under the principle that communications should continue even in times of war, the South Korean government expressed its will to acknowledge North Korea as a partner for talks, negotiations and cooperation.

Second, in terms of security, it is noteworthy that the nuclear issue which had been discuss at the level of the international community is being brought down and addressed as an inter-Korean agenda. Addressing the nuclear issue between the two Koreas will be based on the premise that South Korea will work very closely with both China and the U.S., and thus the capacity and will of the South Korean government will be critical. On this note, if previous governments' denuclearization policy is thought of as having been somewhat one-dimensional (simple), the denuclearization policy in the future will require a multi-dimensional (multi-layered) strategy that can encompass various different policies as well. Under no circumstances should South Korea's principle of

denuclearization be modified, and if needed, it has to push forward the denuclearization policy in a broader sense to include the U.S. discussion on nonproliferation. This paper however, will not further elaborate on this point as it digresses from the theme of the study.

Third, the Trust-building Process in principle wishes for the resumption of the Six-Party Talks as part of its efforts to pursue denuclearization. Some argue that the Six-Party Talks have proved itself useless, and that a different channel of communication is needed. Nevertheless, the Six-Party Talks is the only international consultative group dealing with North Korea's nuclear issue. Even if there is an alternative channel, the resumption of the Six-Party Talks should be a prior condition for the next step forward. Thus, the South Korean government, which strives to restart the Six-Party Talks based on the Trust-building Process, suggests strategically preparing a complementary consultative group. "Mini-multilateralism" is one of the alternatives which South Korea proposed, referring to various forms of multi-lateral strategic consultative systems among South Korea, North Korea, the United States, China and Japan.⁵⁾

Fourth, the Trust-building Process seeks to actively utilize the R.O.K-U.S. alliance, which is a major diplomatic and national security

5) Even after the Park Geun-hye administration declared the importance of the "Mini-Multilateralism", there has been some negative views on that. But it is known that the Park government has a strong standpoint to implement the mini-multilateral meetings in particular with the U.S. and China. See, "The North Korea has to show a sincereness of the inter-Korean dialogue," *Yonhap News*, May 27, 2013.

asset. It is indicative of South Korea's strategic stance, actively utilizing the R.O.K-U.S. alliance while developing its independent defense capacity. At the moment, the issue of delaying the transfer of wartime operational control (OPCON) is being discussed between South Korea and the U.S., and therefore it is difficult to foresee what problems may surface in R.O.K-U.S. relations. Nonetheless, what matters is that South Korea is able to utilize the transfer of OPCON as a chance to enhance its defense no matter what conclusion the negotiations will reach.

Finally, the Trust-building Process makes it very clear that South Korea will strengthen its capacity for unification. It may be necessary to modify the current government's official unification policy, including 'Unification Plan for One National Community,' or the 'Basic law in Inter-Korean Relations.' In addition, South Korea expressed its intention to enhance education for unification, use overseas Koreans as assets for unification and seek international alignment in order to strengthen its capacity for unification.

B. Policy Areas of Economic Cooperation and Socio-cultural Exchange

The two pillars of 'economic cooperation' and 'socio-cultural exchange' can be discussed in relation to seven different policy areas. First, South Korea has made it clear that it would provide active assistance to North Korea's situation concerning with human rights. North Korea's human rights situation poses many different implications, but South Korea has

stated it will continue humanitarian aid regardless of political circumstances. South Korea has shown exceptional interest in the so-called humanitarian ‘selective aid’ which is targeted at the society’s most vulnerable groups including women, infants, children, etc. Another aspect of human rights issues is the problem of separated families and South Korean prisoners of war in North Korea.

Second, the Park administration has emphasized the developmental growth and internationalization of the Kaesong Industrial Complex. She maintained that if North Korea is ready to accept the global standard, the Kaesong Industrial Complex can expand even more. The successful operation and development of the Complex will be able to occupy the core position of South-North relations if both Koreas consolidate mutual trust and expand areas for cooperation.

Third, a variety of the inter-Korean socio-cultural exchange projects including academic exchanges is important. Exchanging and sharing knowledge, sports, information, culture, etc. is crucial in order to effectively combine heterogeneous societies in the long run. The Trust-building Process is very conscious of the importance of socio-cultural exchange, which will become the foundation for unification.

Fourth, the Trust-building Process sets up an ‘Environmental community on the Korean Peninsula through a policy of Green Détente toward North Korea. Inter-Korean economic cooperation will be implemented in ways to minimize environmental destruction for the

survival of the ecological system on the Korean Peninsula. Taking the environment into consideration is desirable especially given that North Korea's abundant underground resources will be important in the future development of North Korea. Thus, policies emphasizing the Green Détente will attract much support both at home and abroad.

Fifth, the Trust-building Process focuses on activating the domestic discourses on North Korea's human rights issues and establishing an international cooperative system. The approach to the human rights issues contributes to ameliorating political situations in North Korea, and also humanitarian aid to North Korea will need to be flexibly included in issues concerning human rights, which can lead to the realization of 'human security on the Korean Peninsula'. The Trust-building Process is interested in socio-cultural exchange projects that are of common interests to both South and North Korean people.

Sixth, if the Trust-building Process yields progress and secures a momentum in fostering minimum strategic trust, South Korea contends that it will push ahead with large-scale economic cooperation and infrastructure creation. In this situation, it is necessary that South Korea takes advantage of the international economic environment, including participation in developing strategies in the three provinces of Northeast China and Siberia in Russia in the continuum of its engagement policy in North Korea. In particular, the development projects in the three provinces in Northeast China and Siberia in Russia are also one of South Korea's main strategic interests, which are expected to provide the South

Korean economy a new growth engine. In this dimension, large-scale economic development projects are known as the so-call Korean version of the ‘Marshall Plan’, or ‘Korean Vision Project.’⁶⁾

Finally, it is suggested that a South-North joint office for cooperation and exchange is established in both Seoul and Pyongyang. Although there might be different opinions over what the prior conditions for the joint office should be, a permanent communicative office in the two capitals will play a positive role in settling peace on the Korean Peninsula.

2. Suggestions to Institutionalize Inter-Korean Relations

Political will alone will not guarantee the success of the Trust-building Process. As mentioned above, it is necessary for the Trust-building Process to become institutionalized. This will be not be possible if each respective policy areas mentioned above are approached individually. Rather, institutionalization should be comprehensively approached by utilizing several policy directions.

A. How to revise Korea’s Official Unification Policy?

South Korea’s official unification policy is termed the ‘Unification Plan for One National Community,’ which was established in 1989 through agreement among several political organizations in South Korean society.

6) Ministry of Unification, *Trust-Building Process on the Korean Peninsula*, p. 17.

However, it had been formed many decades ago and inter-Korean relations have experienced many changes. Therefore, the 'Unification Plan for One National Community' should be modified to achieve and develop the Trust-building Process. Although social dialogue and consensus should be made in terms of how it should be modified, a few things are certain. Notably, it is important that after it was first revised in 1989, South Korea and North Korea joined the United Nations as separate states, and since then, both states have acquired a strong sense of 'statehood.' Whether it is accepted or not, that an identity of individual statehood formed in both South Korea and North Korea is indisputable. Future modifications should take this point into consideration, and much efforts must be made to overcome the sense of individual statehood between South and North Korea.

After the end of the Cold War and twenty years onward, North Korea's nuclear issue has emerged as a core problem for South and North Korea. Thus, South Korea's policy for unification should prepare a detailed roadmap to solve the nuclear issue. It is debatable whether the 'Unification Plan for One National Community' should include the nuclear issue. Furthermore, it might be an inappropriate discussion because the solution is beyond South Korea's will and capacity. Nevertheless, the South Korean government should publically present its position regarding the issue of addressing North Korea's nuclear issue in the context of Korean unification.

For the last few decades the security environment on the Korean

Peninsula has dramatically changed. An important change has been China's rise, and the fact that the U.S. and China's roles in Korean unification has significantly increased. As globalization increasingly connects internal politics with international diplomacy, unification will emerge as an issue concerning international politics. It is imperative to formulate a vision and the means to resolve diplomatic challenges that will surface in the future. Last but not least, it is necessary to examine whether relevant laws and principles, including the 'Development of Inter-Korean Relations Act' need to be modified.

B. Establishment of Permanent Dialogue Channels

President Park Geun-hye mentioned that "communications should continue even in times of war" emphasizing the necessity of inter-Korean dialogue.⁷⁾ Not only will it decrease the discrepancy between the two states' perceptions, but it will also clarify the difference in positions and thoughts. Diplomatic dialogue is effective in converging the gap of differences, and also in increasing mutual understanding.

Thus, the crucial starting point of institutionalization of inter-Korean relations is to secure a permanent dialogue channel. The policy of the Trust-building Process considers the value of trust in both its objectives and measures of the North Korea policy. That is to say, the trust which is accumulated in the process of the North Korea policy will be an

7) "Will talk to North Korea," *Yonhap News*, April 12, 2013.

asset that will yield the capacity to take further steps of the process. Then, permanent inter-Korean dialogue is at the core of the Trust-building Process, in which both regular talks on a quarter or monthly basis as well as irregular talks on separated families or the Kaesong Industrial Complex will need to be held.

C. A Systemic Crisis-Management on the Korean Peninsula

One of the most challenging factors in inter-Korean relations is the expansion or reproduction of crises. Various levels and types of crises have occurred on the Korean Peninsula. Inter-Korean crises were sometimes restricted to a certain area, but most have shown a tendency to expand into other areas. More importantly, the expansions of crises have occurred across two dimensions: vertical expansion and horizontal expansion.⁸⁾

Vertical expansion of crises indicates that a once it breaks out, certain crisis leads to not only the problem within the issue but also further conflicts or failure in the past agreements and promises among both Koreas and the international community. Such vertical expansions of crises have aggravated the already strained inter-Korean relations and have acted as a major factor blocking improvements in inter-Korean relations.

8) Park Ihn-Hwi (in Korean), "Theoretical Background and Internationalization of the Trust-Building Process on the Korean Peninsula," *Unification Policy Studies*, Vol. 22, No. 1 (June 2013), p. 42.

In such situation, one essential task is to promptly secure an inter-Korean crisis-management system with the view to institutionalize the Trust-building Process. It can include developing a ‘joint crisis-management committee.’ It could take the form of a meeting to effectively manage crises between South and North Korea, and at the same time, it is necessary for the South Korean government to form a government organization that can systematically respond to various North Korea problems. In addition, given that problems on the Korean Peninsula are also identified as a problem in Northeast Asia, measures should be sought to effectively manage the crisis situation through discussions with the U.S. and China.

D. ‘Networked Interdependence’ of the Two Koreas

It could be stated that previous government’s North Korea policies have been grounded on the Western theory of functionalism.⁹⁾ Whether the South Korean government adopts soft-line stance or hard-line, both were grounded on the logic that adopting a pacificatory policy would change North Korea. Such a functionalistic approach to inter-Korean relations, however, has been criticized in various aspects. These criticisms are based on various contexts, but it generally points out that a functionalist approach carries with it inherent limitations in that the Korean Peninsula is very different from Europe, where such an approach

9) *Ibid.*, pp. 37~38.

proved to be successful. It also accredits the distinct nature of the North Korean society.

A new logical basis, therefore is demanded, one of which is 'Networked Interdependence.' It is applicable when it is impossible for one agent in inter-Korean relations to induce change in its counterpart, and when situations arise in which it becomes less favorable to induce change in a specific policy area, but more desirable to promote various policies in various fields at the same time.¹⁰⁾ Moreover, in addition to the South Korean government, many entities such as South Korean enterprises, civil society, and civilians also pursue an engagement policy toward North Korea, and on an international level, foreign governments, foreign companies, international organizations and NGOs are also potential entities. In this light, theorizing 'Networked Interdependence' and developing policies will greatly aid developing inter-Korean relations.

In order to realize 'Networked Interdependence,' it is imperative that South Korea establishes strategies and the vision related to intangible networks in inter-Korean relations. To this end, South Korea must devise an institutional roadmap to implement, verify and gauge the situation and steps of 'Networked interdependence.' A general overview of North Korea policy governance is needed, along with an improvement in the domestic level of institutionalization. In addition, institutionalization of inter-Korean relations needs to be conceptualized from the perspective

10) For reference see, Kim Sang-bae (in Korean), "Korea's Network Diplomatic Strategy: Agent-Network Theory," *National Strategy*, Vol. 17, No. 3 (2011).

of 'Networked Interdependence' and relevant policies must be formulated. These efforts will harmonize the value of 'trust' which is central to the Trust-building Process. Given that trust cannot arbitrarily appear and disappear, a 'Networked Interdependence' targeted at North Korea will need to be implemented.

E. How to Measure Trust?

One of the most essential tasks to institutionalize the Trust-building Process is to devise ways to connect different levels of trust-building efforts. According to the Park Administration, initial stages of the North Korea policy will be marked by maintaining humanitarian aid and direct talks. Then at a specific stage, economic cooperation and socio-cultural exchanges will be promoted. When a degree of trust is formed, a North Korean version of the Marshall Plan, including large-scale infrastructure projects will be implemented. This indicates that there are various levels of trust between South and North Korea, as well as North and the international community, and it is therefore important to explain in detail how these various steps will be distinguished from one another.

It is also important to prepare for how to measure and gauge the gradual process of trust-building. That is to say, it is necessary to find ways to visualize trust. Given that unlike other political goals, trust is a value-imbedded goal, and thus visualization may not have to take a clear and specific form. Nevertheless, in order for the Park administration to promote a successful North Korea policy for the next

five years, it will need to clearly identify whether trust was formed or not to the general public. It will also need to present objective evidence to explain or make the public understand why it has or has not been formed. North Korea's responses or popular surveys could be good indicators. The Park Administration needs to strategically evaluate what objective evidence it can provide to prove that trust was formed between the two Koreas as a product of the Trust-building Process.

IV. Other Critical Considerations

1. Emphasizing International Cooperation

The Korean unification process has international characteristics which go beyond the Northeast Asian region. Not only is international cooperation with neighboring states such as the United States and China an indispensable part of the unification process, but international organizations also play critical roles. Thus, the institutionalization of the Trust-building Process should put greater weight on international cooperation. Although the Park Administration already has policies which emphasize various cooperative systems with the international community, including the 'Northeast Asian Peace and Cooperation Initiative' and 'Middle-Power Diplomacy,' it is important to forum an international consensus and coordinate policies with the international community on South Korea's unification policy.

When considering the efforts made to institutionalize the Trust-building Process at the international level, a specific type of governance is needed which can promote unification diplomacy to highlight how important it is to achieve unification. In addition to the Six-Party Talks which deals with North Korea's nuclear problem, a 'Korea Economic Cooperation Dialogue,' or a similar institutionalized channel for communication can be established to address engagement policies including aid. In addition, the Trust-building Process intends to actively draw on overseas Koreans to prepare for unification, and as such, it is important to provide the means of utilizing them as an asset for unification.

2. The Role of the National Assembly and Making North Korea Policies

At present it is highly inconceivable that North Korea will suddenly decide to change drastically or abandon its nuclear weapons. Ultimately, North Korea must be induced to make the strategic decision of giving up its nuclear weapons and change. At this point, the National Assembly is expected to play an active role. For the reference, when considering the U.S. numerous 'Regime change policies' which have been aimed at various states, the role of the National Assembly had played a critical part in the processes. Although North Korea should hardly be regarded as a target state of regime change policy, former examples of the regime change policy are suggestive of the North Korea policy in a broader sense.¹¹⁾ When considering factors such as consistent execution of the

engagement policy, gaining public-wide consensus, and the political complexities of the North Korea policy, it looks desirable for South Korea's policy toward North Korea to go through stages of the legislative process after a full discussion in the National Assembly. In fact, the U.S. policy of regime change created a variety of policies, after a very comprehensive policy development process that was followed by sufficient discussions in Congress, and in many cases, this legislative process was a key factor in leading this policy of regime change to success.

V. Conclusion

During the last 20 years since the end of the Cold War, North Korea was devoted to a nuclear weapons program strategy for the survival of its system. South Korean governments in the past pursued a variety of policies toward North Korea, but failed to both elicit changes in North Korean behavior and to solve the nuclear issue. Rather, the more South Korea tried to pursue a more aggressive policy toward North Korea, the more it tended to fall into a dilemma in which North Korea showed an even more powerful will to possess nuclear weapons. In this context, the Park Geun-hye government emphasizes the 'Trust-Building Process on the Korean Peninsula,' in which unlike the past, a new value of

11) Park Ihn-Hwi (in Korean), America's Foreign Policy of Regime Change and Its Implication to Korea," *The Study of International Affairs*, Vol. 12, No. 2 (June 2012).

“trust” is applied to South Korea’s North Korea policy. The Trust-Building Process on the Korean Peninsula is a policy that aims to develop inter-Korean relations through a concept of “trust” that was not considered as a strategic objective nor means in South Korea’s North Korea policies until now and through an approach of the “gradual trust-building” process.

While the creative and strategic aspects of the Trust-Building Process on the Korean Peninsula, is highly commendable, the Park Geun-hye government’s North Korea policy is likely to face many challenges to overcome in the future. After the initial launch of the government, the South Korean people and the international community are assessing that the “Trust-Building Process on the Korean Peninsula has rooted successfully in its own way. Now the key challenge will be for inter-Korean relations to solve the challenges of institutionalization in order for the Trust-Building Process to move forward to the next stage. Some of the key challenges for the institutionalization of inter-Korean relations is to once again organize laws related to unification, to secure regular dialogue channels between the two Koreas, and to establish a crisis management system on the Korean Peninsula. Hopefully the Park administration’s North Korea policy, which is in its nascent stages, will solve these problems with prudence, eventually leading to success in inter-Korean relations and peace on the Korean Peninsula.

한반도 신뢰프로세스와 남북관계 제도화

I. 서론

박근혜정부는 과거 정부들과 비교하여 매우 어려운 외교안보환경에서 출범하였다. 대표적인 예로는 동북아 모든 국가의 리더십 교체, 북한의 3세대 리더십 출범에 따른 불안감, 미·중관계의(G2) 경쟁 심화, 글로벌 경제의 장기 침체, 동북아 역내 국가들 간 불신의 고조 등과 같은 요인들이 포함된다. 우리 국민들과 국제사회는 이러한 상황에서 새롭게 출범한 박근혜정부의 새로운 대북정책에 많은 기대감을 가지게 되었는데, 그 배경에는 고 김정일 위원장을 만나본 유일한 지도자, 국제사회에 광범위한 네트워크를 확보한 리더십, 선거 과정에서 '신뢰프로세스'를 포함하여 대북정책의 핵심 어젠더 선점 등과 같은 이유들이 자리 잡고 있는 것으로 판단된다. 또한 작년 18대 대선 과정에서 대다수 국민들은 핵문제를 포함한 북한의 비이성적인 행동이 갈수록 심화되지만 그렇다고 해서, 지난 5년 간의 이명박정부처럼 남북관계가 경색 일변도로 유지되는 점 역시 바람직하지 않다는 불만을 나타내기도 하였다.

박근혜정부는 '신뢰 프로세스'를 핵심으로 하는 과거와는 다소 차별적인 대북정책을 전개하게 되었고, 정부 출범 이후 수개월이 지나면서 신뢰

프로세스의 초기 평가를 둘러싼 다양한 의견이 전개되고 있다. 일부 국민들은 올 상반기 북한이 야기한 극도의 안보불안을 현 정부가 안정적으로 잘 관리한 점, 그리고 남북한 사이에 합의한 개성공단 재가동 등을 예로 들면서, 신뢰프로세스가 초기 시점에 잘 정착하고 있다는 평가를 내리고 있다.¹⁾ 또한 동시에 일부 사람들에 의하면 이산가족 만남이 무산된 점, 북한이 우리 정부를 다시 비난하기 시작한 점 등을 예로 들면서, 신뢰프로세스에 대한 평가를 내리기에는 아직 이르다는 입장을 보이고 있다.

현 시점에서 우리 국민과 국제사회에서는 신뢰프로세스를 둘러싼 다양한 평가가 있을 수 있다. 하지만 북한문제와 같이 일관성을 가지고 오랜 기간에 걸친 노력을 필요로 하는 정책 분야의 경우 그때그때 발생하는 사건을 중심으로 우리 정부의 정책을 평가하는 일은 바람직하지 않다고 생각한다. 향후에도 남북관계에는 미처 예기치 못한 다양한 문제점과 난관이 나타날 수 있다. 따라서 중요한 점은 정부의 입장에서 장기적인 비전과 정교한 로드맵을 북한을 상대로 일관된 정책 스탠스를 유지하는 것이 필요하다고 본다. 현재 정부는 이러한 점을 잘 이해하고 있는 것으로 판단된다. 그렇다면, 정부 초기 시점에서 나름대로 튼튼하게 뿌리를 내리고 있는 신뢰프로세스의 초기 정착 과정을 거쳐, 다음 단계에는 어떠한 노력을 기울여야 하는가에 대한 고민이 필요한 시점이라고 본다.

이러한 배경에서 본 연구는 초기 정착 단계를 넘어선 신뢰프로세스가 다음 단계로 고민해야 할 제도화의 문제점에 대해서 논하고자 한다. 지금까지 과거 모든 정부는 남북관계의 제도화에 많은 노력을 기울인 바 있는데, 이는 위기와 돌발변수에 쉽게 흔들리지 않는 남북관계를 구축하기 위함이었다. 하지만 어느 정부도 성공을 거두지는 못했다. 그렇다면, 남북한 사이에 신뢰의 구축을 목표로 삼고 있는 박근혜정부에서는 남북관

1) "6 Months of the Park Geun-hye Administration," *Yonhap News*, August 23, 2013.

계의 제도화를 이룩하기 위해 어떠한 노력을 기울여야 하며 또한 어떠한 점을 고려해야 할 것인가? 본 논문은 이러한 질문에 대해 답하고자 한다.

II. 신뢰프로세스의 배경과 의미

1. 탈냉전 남북관계와 신뢰프로세스

박근혜정부가 집권을 시작하는 시점의 한반도 안보환경 특징을 소개하자면 두 가지 점을 지적할 수 있다. 하나는 북한 핵문제가 새로운 국면으로 진입하고 있다는 점이고, 또 다른 하나는 미·중 간 이해 충돌 가능성이 더욱 커지면서 미국과 중국을 대상으로 한 통일외교의 중요성이 더욱 중요해졌다는 점이다.

우선 북핵문제의 새로운 국면과 관련하여, 2012년 4월 북한은 자국의 헌법 전문에 핵보유국이라는 점을 명문화하였고, 그 후 약 1년에 걸친 기간 동안 탈냉전기 전체 시기에 걸쳐 전례가 없을 정도로 위기를 고조시키는 전략을 구사했다. 무엇보다도 박근혜 대통령의 취임과 오바마 대통령의 2013년 상하원 합동연설 직전인 지난 2월 12일 전격 감행한 북한의 3차 핵실험은 한반도 안보상황을 지난 20년과는 다른 국면으로 몰고 가고 있다. 북한은 김정은 집권 초기 정권 안정화를 목표로 북한에게 유리한 한반도 및 동북아 안보환경을 만들기 위해 모든 국력을 쏟아붓고 있으며, 미국, 중국, 일본 등 동북아지역에 이해관계를 가지고 있는 주요 국가들 역시 각자의 국가이익을 중심으로 동북아 안보환경의 판을 새롭게 짜고자 노력하고 있다.

우리 사회는 냉전 종식 이후 지난 20년 간 북핵문제가 불거져 나올 때마다 두 가지 논쟁을 반복적으로 경험하고 있다. 하나는 한반도 비핵화의 실현은 우리의 노력과 정책에 달려 있다는 시각이고, 또 다른 하나는

우리의 노력과는 무관하게 북한의 의지에 달려 있다는 시각이다. 이 두 가지 서로 다른 관점이 지난 20년 동안 대립적으로 공존해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 두 가지 시각을 이념적인 성격으로 구분해 보면, 전자의 시각은 상대적으로 진보주의적 관점이고, 후자의 시각은 상대적으로 보수주의적 관점으로 알려져 있다. 전자의 입장은 한국 및 미국을 중심으로 한 국제사회가 북한에게 어떠한 정책으로 다가가느냐에 따라 북한 핵문제는 해결될 수도 있다는 점을 강조하고 있는데, 현재의 상황으로 표현하자면 우리나라가 대북한 적극적인 유화정책을 실시하고 미국의 경우 평화체제 논의를 포함해서 북·미관계 정상화를 제안한다면 북한이 여기에 상응하는 반응을 보일 것이라는 설명이다. 이와는 달리 상대적인 보수주의자들은 이미 오래전부터 북한의 의도는 핵보유국 지위를 확보하는 데에 있으며, 외부 세계의 노력과는 무관하게 북한 스스로 정한 타임테이블에 따라 한 걸음씩 나아가고 있다고 주장한다. 그런데 현실적으로 북한의 3차 핵실험 이후 우리 사회에서는 두 번째 관점의 방식으로 북한 핵을 이해하고자 하는 사람들이 늘어나는 경향을 보이고 있다.

다음으로, 미국과 중국의 역할 증대와 관련하여, 소위 G2로 알려진 글로벌 및 아시아에서 전개되고 있는 새로운 질서는 한반도문제와 관련한 매우 중요한 변수가 아닐 수 없다. 사실 강대국정치는 근대 국제질서 이후 반복적으로 나타나는 국제정치의 특징 중 하나이지만, 과거 19세기 유럽질서, 20세기 냉전질서, 탈냉전기 미국 단극질서 등과는 분명한 차별성을 보이고 있다. G2의 경우 과거에 경험한 어떤 강대국정치보다도 '협력과 갈등'의 공존이 두드러진다는 점을 발견하게 된다. 미국과 중국이 국제정치의 주요 어젠더를 둘러싸고 갈등이 겪게 된다면, 그 대상은 바로 한반도문제가 유력할 것이라는 전망에서 보듯이, 중국의 부상이 구체화 되면 될수록 미국과 중국의 대한반도 영향력은 더욱 커지고 있는 현실이다. 따라서 한반도문제와 관련하여 중요한 점은 북한문제를 둘러싼 한국의 자율성이 증대하면 증대할수록, 동시에 미국과 중국의 변수 역시 마찬가지로

가지 크기로 영향력이 증대한다는 점이다. 결과적으로 북한문제에 관하여 한국, 미국, 중국의 이해관계가 서로 크게 충돌하지 않으면서 어떻게 수렴할 수 있도록 관리하느냐가 최대 이슈로 등장하고 있는 상황이다.

이상과 같이 한반도를 둘러싼 안보 환경을 고려하여, 박근혜정부는 한국전쟁 이후 수십 년 동안 계속되고 있는 북한의 ‘약속-파기’의 악순환이 발생하는 이유는 바로 한국과 북한 사이에 상대방의 행동에 대한 최소한의 신뢰가 자리 잡지 못하고 있기 때문인 것으로 진단하고 있다. 따라서 현재와 같이 남북한 사이에 갈등이 장기화되고 있고 동시에 신뢰가 최악의 상황인 지금이야말로 신뢰프로세스를 시작해야 할 시점이라고 주장하는 것이다.²⁾ 사실 탈냉전기 이후 동북아 안보환경이 조금씩 개선되었고, 남과 북은 한반도문제의 근원적인 해결을 위해 관계개선을 시도해 보기도 했지만, 그럼에도 불구하고 현재까지 지속되는 남북 간 갈등은 근본적으로 ‘신뢰’가 구축되어 있지 못하기 때문이라는 설명이 가능하다. 특히 박근혜 대통령은 지금까지 우리 정부가 북한을 상대로 공세적인 정책을 전개해 보았고 또한 유화적인 햇볕정책을 전개해 보기도 했지만, 그 어느 쪽도 북한의 진정한 변화를 유도하는 데에 실패했다는 인식을 강하게 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

‘한반도 신뢰프로세스’는 이러한 배경에서 수립되었다. 현실적으로 북한의 극단적인 일탈과 남북한 간 극도의 긴장에도 불구하고, 대다수 국민들은 남북관계가 궁극적으로는 개선되기를 희망하고 있으며, 북한을 대상으로 전쟁이나 물리적 제재가 아닌 평화적인 수단의 정책을 추진하여 한반도 평화의 초석이 다져지기를 희망하고 있다. 북한의 핵포기가 현실적으로 불가능해지고 있다는 회의론이 확산되고 있으며, 일부 국내 여론의 핵보유 주장까지 제기되고 있는 상황이지만, “한반도 비핵화”는 우리

2) Ministry of Unification, *Trust-Building Process on the Korean Peninsula* (Seoul: Ministry of Unification, 2013), p. 7.

정부의 명백한 목표이고 평화롭고 상호이익이 되는 방법을 통해 한반도 평화가 정착되어야 한다는 우리 국민들의 신념에는 변함이 없다.

2. ‘신뢰’와 ‘프로세스’의 의미

위에서 살펴본 바와 같이 박근혜정부는 가치 지향적인 정책인 신뢰프로세스를 추진하고 있는데, 그렇다면 ‘Trustpolitik’이 정책적 차원으로 전환되는 상황에서 구체적으로 어떠한 의미를 가지는지 살펴보기로 하겠다. 개별 국가 및 지역은 각자의 역사적 배경과 정치경제적 특징에 따라 평화를 이해하고 정의하는 방식이 차별적이다. 유럽식 전통에서 이해하자면, 평화는 매우 광의의 차원에서 다양한 사회 구성원들의 이해관계가 적극적으로 실현될 수 있는 사회적 조건이라는 의미가 강조된다. 이 경우 평화는 다양한 유형의 폭력이 억지되고, 나아가 구성원들의 정치적 자유와 경제적 풍요는 물론 정신적 자유의 차원까지 포함하게 된다. 한편, 다수의 아프리카지역 국가들의 경우처럼 최소한의 레짐 안보 및 사회 안보가 이뤄지지 않은 상태에서 평화는 최소한의 생존 조건과 극단적인 인권과피로부터의 보호를 의미하기도 한다.³⁾

마찬가지로 한반도에서의 평화 실현은 한반도적인 특수성이 적극적으로 반영되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 ‘신뢰’는 한반도적 특수성을 전제로 한 “한반도 평화”를 구성하는 핵심 요인으로서의 의미를 가진다. 지금까지 남북한 사이에 합의하였던 수많은 약속과 선언을 돌이켜 보면, 남북한은 평화를 이뤄내겠다는 취지에서 ‘호혜적 이익(reciprocal mutual interest)’도 강조하였고 또한 ‘제도적 규범(institutional norm)’과 ‘지도자의 의지(leaders’ committment)’도 강조한 바

3) Alan Collins, *Contemporary Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2010), Part I.

있다. 하지만 매 번 합의와 약속은 다양한 이유에 의해서 파기되었고, 이러한 악순환은 자연스럽게 우리가 지금까지 한반도적 상황에서 평화를 이룩하기 위한 가장 중요한 요소인 '신뢰'를 쌓는 일에 소홀히 했다는 깨달음으로 이어지게 된 것이다. 이러한 관점에서 '한반도 신뢰프로세스'는 남북한 사이에서 확립되어야 할 평화의 경우, 다른 어느 요소보다도 '신뢰'라는 요소가 시급히 확보되어야 한다는 점을 강조하고 있는 것이다.

다음으로 '프로세스'는 한 마디로 평화를 위한 단계적이고 점진적인 발전이라는 의미를 가진다. 박근혜정부는 '한반도 신뢰프로세스'를 설명하는 과정에서, 작은 평화가 차곡차곡 쌓여서 큰 평화를 이룩해 나간다는 점을 강조한 바 있고, 이런 차원에서 남북한 간의 궁극적인 신뢰와 평화는 어느 한 순간 이뤄지는 것이 아니라 상대적으로 장기적인 프로세스를 위해 축적된다고 밝히고 있다.⁴⁾ 이익, 약속, 의지 등과 같은 가치들은 조건에 따라 어느 순간 생겨날 수도 있고 또한 어느 순간 갑자기 없어질 수도 있지만, 신뢰는 갑자기 생겨나거나 사라지는 것이 아니라, 점진적으로 발전하는 프로세스 차원의 과정을 밟아간다는 점을 강조하고 있다.

남북한 사이의 신뢰와 한반도 평화가 프로세스적인 차원에서 접근되어야 한다는 점은 최근 북한이 야기하는 위기가 고조되면서 더욱 설득력을 얻고 있는 것으로 보인다. 북한이 핵무기 개발에 대한 의지를 강화하면 강화할수록, 이에 따라 북한의 핵포기 가능성이 점점 희박해지고 있다고 판단하는 사람들이 늘어나면 늘어날수록, 남북한관계 개선과 한반도 평화는 정교하고 다양한 전략수단에 의한 점진적인 실천을 요구하고 있기 때문이다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 한반도 평화통일과정에서 미국과 중국이라는 변수가 중요하면 중요해질수록 이들 나라들의 서로 다른

4) Ministry of Unification, *Trust-Building Process on the Korean Peninsula*, p. 13.

이해관계를 수렴시키고 설득시키는 과정은 점진적으로 발전하는 단계적 접근을 요구할 것으로 판단된다.

III. 신뢰프로세스의 제도화

1. 신뢰프로세스의 주요 정책

이상과 같은 정책 추진 배경과 의미를 가지고 있는 박근혜정부의 대북 정책은 물론 다른 대외정책에서도 신뢰의 가치를 적용하려는 노력이 진행되고 있다. 잘 알려진 바와 같이 한반도 차원에서는 ‘신뢰프로세스’, 동북아시아 차원에서는 ‘동북아 평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative)’, 그리고 글로벌 외교의 차원에서는 ‘중견국 외교’를 꼽을 수 있다. 참고로 신뢰프로세스를 포함한 박근혜정부의 지역별 그리고 정책 영역별 대외정책을 종합적으로 나타내 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 박근혜정부의 대외정책 정책 영역별 추진수단

대외정책 층위	정책영역	대외정책 추진수단
한반도 수준	남북관계 발전	“한반도 신뢰프로세스”
동북아 수준	전통적인 양자외교	한·미동맹, 한·중관계, 한·일/한·러관계의 심화 발전
	북핵문제	6자회담(부분적으로 우리의 독립적 자율성 확보)
	주요 현안	“소규모 다자주의(mini-multilateralism)”
글로벌 수준	아시아패러 독스 극복	“Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative”
	다자외교	“Middle-Power Diplomacy”, ODA/문화외교 강화
	경제외교	기존 FTA 존중, “Economy-first Diplomacy”

가. 안보 및 평화분야

신뢰프로세스가 남북관계 제도화라는 성과를 거두기 위해서는 먼저 ‘한반도 신뢰프로세스’라는 정책이 강조하고 있는 대북정책의 주요 내용을 정확히 파악할 필요가 있다. 따라서 ‘안보 및 평화 분야’와 ‘경제협력 및 사회문화교류 분야’로 나뉘서 핵심 이슈만을 골라서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선 안보 및 평화 분야와 관련하여 대체로 5가지 정도의 핵심 사안을 지적할 수 있다. 첫째, 신뢰프로세스는 남북관계 발전과 평화를 위해 다양한 차원과 영역에 걸친 상시대화 체계를 구축하겠다고 밝히고 있다. 전쟁 중에도 서로 대화를 한다는 원칙 아래, 우리 정부는 북한을 지속적으로 대화, 협상, 협력의 파트너로 인정하겠다는 의지를 밝히고 있다.

둘째, 안보 분야에서 우리의 주목을 끄는 점은 지금까지 상대적으로 한반도를 벗어난 국제적 차원의 수준에서 논의되던 핵문제를 남북한 당사자의 어젠더로 끌어내리겠다는 부분이다. 핵논의를 남북한 사이의 어젠더로 가져오겠다는 의지는 무엇보다도 한·미 및 한·중 사이의 매우 긴밀한 정책 협의를 전제로 하는 것이어서 이와 관련한 우리 정부의 능력과 의지가 요구된다.

이와 관련해서는 지금까지 우리 정부가 추진한 비핵화 전략이 ‘평면적(단순한) 비핵화전략’이었다면 앞으로는 비핵화를 둘러싼 보다 다양한 의미의 정책 내용을 포함할 수 있는 ‘복합적(다층적) 비핵화 전략’이 필요하다고 판단된다. 기본적으로 어떤 경우에도 우리의 ‘비핵화 원칙’은 수정되어서는 안 되고, 필요한 경우 미국의 ‘비확산’ 논의까지 포괄적인 수준에서 모두 포함시켜서 보다 광의의 수준에서 비핵화 정책을 추진할 필요가 있다. 다만 본 글에서는 이 문제와 관련하여 연구의 주제를 벗어나는 사안이므로 구체적인 논의를 하지 않기로 한다.

셋째, 신뢰프로세스는 비핵화를 추구하기 위한 노력의 일환으로 원칙

적으로 6자회담의 재개를 희망하고 있다. 일부에 의하면 6자회담은 이미 용도 폐기되었다고 주장하면서, 다른 국제적 논의 창구가 개발되어야 한다고 강조하고 있다. 하지만 6자회담은 북핵문제를 해결하기 위한 현존하는 유일한 국제협의체이고, 다른 제도적 장치가 생겨나더라도 일단 6자회담이 재개되고 그 다음에 다른 단계로 넘어가야 한다고 본다. 따라서 한반도 신뢰프로세스를 통한 우리 정부의 기본 입장은 6자회담 재개를 위해 노력하면서, 동시에 이를 보완하기 위한 협의체 개발을 위한 전략적 준비를 제시하고 있다. 우리 정부는 이러한 배경에서 일종의 6자회담을 보완하는 의미의 국제적 논의창구의 하나로 ‘소규모 다자주의 (mini-multilateralism)’ 정책을 내세우고 있는데, 한·미·중, 남·북·미, 남·북·중, 한·중·일 등 다양한 형태의 다자주의 성격의 전략회의 체제를 개발해야 한다는 의미로 이해된다.⁵⁾

넷째, 한반도 신뢰프로세스는 한·미동맹이라는 우리의 외교안보 자산을 적극 활용할겠다는 뜻을 밝히고 있다. 우리의 자주적인 국방력을 키워 나가면서 동시에 한·미동맹을 더욱 적극적으로 활용할겠다는 전략적 스탠스로 해석된다. 알려진 바와 같이 전시작전권 전환을 다시 연기하는 문제가 현재 한국과 미국 정부 간에 논의 중이어서, 이와 관련한 문제를 정확하게 예상하기에는 어려운 상황이다. 다만 중요한 점은 전작권 재연기 논의가 어떠한 결론에 도달하더라도, 이를 우리의 국방력 강화를 위한 기회로 적극적으로 활용해야 한다는 점이다.

다섯째, 한반도 신뢰프로세스는 우리의 통일역량 강화를 위해 노력하겠다는 입장을 분명히 밝히고 있다. 우리 정부의 공식 통일정책인 ‘민족공

5) Even after the Park Geun-hye administration declared the importance of the “Mini-Multilateralism”, there has been some negative views on that. But it is know that the Park government has a strong standpoint to implement the mini-multilateral meetings in particular with the U.S. and China. “The North Korea has to show a sincereness of the inter-Korean dialogue,” *Yonhap News*, May 27, 2013.

동체통일방안'을 포함하여 '남북관계기본법' 등 다양한 관련 법안들이 시대적 상황에 맞지 않는다면 이를 수정할 필요가 있을 것이다. 또한 통일교육을 강화하고, 재외동포를 통일의 자산으로 활용하며, 국제사회와 적극적으로 연대하여 우리의 통일역량을 강화해야 한다는 구체적인 의지를 밝히고 있다.

나. 경제협력 및 사회문화교류 분야

안보 및 평화 분야와 함께 남북관계의 또 다른 큰 축인 교류협력 및 경제협력 분야와 관련하여서는 대체로 7가지 정도의 핵심 정책 분야를 거론해 볼 수 있다. 첫째, 북한의 다양한 인권상황에 대해서 적극 지원하겠다는 뜻을 분명히 밝히고 있다. 북한 내 다양한 인권상황은 여러 가지 의미를 동시에 가지고 있는데, 우선 정치적 고려와 무관한 인도적 지원을 계속해 나가겠다고 강조하고 있다. 여성, 영유아, 아동 등 북한사회 내부의 취약계층을 상대로 한 소위 '맞춤형 지원'에 높은 관심을 가지고 있는 것이다. 인권문제와 관련한 또 다른 측면은 이산가족, 국군포로, 이산가족문제 등의 해결을 위해 더욱 적극적으로 나서겠다고 밝혔다.

둘째, 개성공단의 발전적 성장과 국제화를 강조하고 있다. 개성공단은 지금까지 진보적 정권은 물론 보수적 정권 시기에도 폐쇄되지 않았고, 그 결과 남북한 공동협력의 상징으로 자리 잡았다. 박근혜정부는 북한이 국제적 기준을 받아들일 준비가 되어있다면, 개성공단을 더욱 확대 발전시킬 수 있다는 입장이다. 남북한 사이에 신뢰가 쌓이고 향후 경제협력 분야가 확대된다면, 개성공단의 성공적인 운영과 발전은 남북 경제협력의 핵심으로 자리 잡을 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 학술교류를 포함한 남북한 사이의 다양한 사회문화교류 사업을 벌일 수 있다는 점을 강조하고 있다. 지식, 스포츠, 정보, 문화 등을 서로 교환하고 공유하는 일은 장기적으로 남북한이라는 두 개의 이질적인

사회가 효과적으로 결합하기 위한 매우 중요한 과제이다. 이러한 점에 착안하여, 신뢰프로세스는 사회문화교류 사업의 중요성을 정확히 인식하고 있는 것으로 판단된다. 정치적 민감성이 상대적으로 떨어지는 학자교류, 스포츠교류, 문화교류 등은 남북한 사이의 통일기반을 구축하는 매우 중요한 토대가 될 것으로 생각한다.

넷째, 신뢰프로세스는 그린데탕트를 통한 ‘한반도환경공동체’를 주요 정책으로 밝히고 있다. 향후 남북한 사이의 경제협력은 한반도의 생태계를 보존하면서 환경피해를 최소화하는 방향으로 끌고 가겠다는 의지로 파악된다. 북한이 보유하고 있는 풍부한 자원개발이 향후 어떤 형태로든 북한 경제성장의 견인차 역할을 할 것으로 기대되는 상황에서 환경문제를 염두해 둔 문제의식은 바람직한 것으로 판단된다. 이런 맥락에서 그린데탕트를 강조하고 있는 정책은 국내외적으로 많은 지지를 받을 수 있을 것으로 판단된다.

다섯째, 신뢰프로세스는 북한 인권문제의 국내적 논의 활성화 및 국제사회와의 협조체제 구축을 추진하겠다고 강조하였다. 북한 인권문제는 북한의 정치적 상황을 개선시키는 측면도 있고, 또한 동시에 북한에 대한 인도적 지원 역시 인권문제라는 논리를 함께 포함시켜 다소 유연하게 접근하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다고 생각한다. 대북한 인도적 지원, 북한 인권 등의 사안들을 모두 연결시켜서 ‘한반도 인간안보’의 실현이라는 관점에서 논리를 개발하고 또한 대북접근을 모색하는 것도 적극 고려해 볼 필요가 있어 보인다. 한반도 신뢰프로세스는 또한 남북한 주민 모두에게 공동이익에 대한 사회문화교류 사업 전개의 필요성도 강조하고 있다.

여섯째, 한반도 신뢰프로세스가 일정한 성과를 보이고 남북한 사이에 최소한의 전략적 신뢰의 모멘텀이 확보된다면, 북한을 상대로 한 대규모 경제협력과 인프라사업을 추진할 수 있다는 의사를 분명히 밝히고 있다. 이 경우 한반도를 둘러싼 국제경제 환경을 적극 활용하는 방안이 바람직

한데, 이러한 차원에서 동북3성 및 극동개발 전략 참여를 통한 북한 관여정책의 국제화를 추진하겠다는 전략 역시 포함되어 있다. 특히, 중국 동북3성과 러시아 극동지방의 경우 우리 정부의 전략적 관심이 매우 높은 사안으로서, 이러한 정책이 실현될 수 있다면 남북관계 개선은 물론 우리 경제에도 새로운 성장동력을 제공할 수 있다는 차원에서 긍정적으로 평가된다. 이와 같은 대규모의 북한 개발 사업은 소위 한국판 ‘마샬플랜’으로 불리는 ‘한반도 비전 프로젝트’로 알려져 있다.⁶⁾

마지막으로, 서울과 평양에 남북교류협력사무소 설치를 제안하고 있다. 서울과 평양에 상설 사무소를 설치한다는 것은 많은 의미를 포함하고 있다. 물론 상설사무소 설치를 위한 전제조건이 무엇인가에 대한 다양한 의견이 있을 수 있지만, 일정한 수준의 신뢰가 쌓인 결과가 서로를 확실하게 engage 할 수 있는 관여정책이라면, 신뢰형성의 결과의 하나로 서울과 평양에 일종의 영구적인 협력사무소를 설치하는 방안은 한반도 평화정착에 긍정적인 기능을 담당할 것으로 기대된다.

2. 남북관계의 제도화를 위한 제안

이상과 같은 신뢰 프로세스의 정책적 내용들은 정치적 의지만으로 성공을 거둘 수는 없다. 본 논문의 서론에서 밝혔듯이 이제는 초기 정착을 이뤄낸 신뢰프로세스의 다음 단계인 제도화의 문제에 대해서 생각해 볼 필요가 있다. 그렇다면 위에서 소개한 정책 내용들을 하나하나씩 접근해서 개별적으로 제도화를 이뤄내는 문제는 불가능할 것이고, 대신 몇 가지 방향의 제도화를 통해 포괄적으로 접근하는 방법이 가능할 것으로 판단된다.

6) Ministry of Unification, *Trust-Building Process on the Korean Peninsula*, p. 17.

가. 민족공동체통일방안의 수정

현재 우리 정부의 공식적인 통일방안은 '민족공동체통일방안'이다. 잘 알려진 바와 같이 이 법안은 1989년 우리 사회 내부의 여러 정치적 세력들 간 협의를 거쳐 만들어 낸, 지금까지 높은 평가를 받고 있는 통일방안이다. 하지만 이 법안이 마련된 지 수십 년이 지났을 뿐만 아니라 남북관계에 있어서 많은 변화가 있었다는 점을 이해할 필요가 있다. 따라서 향후 신뢰프로세스의 의미 있는 성과와 발전을 위해서는 '민족공동체 통일방안'의 현실적인 수정이 필요하다고 판단된다.

이 법안의 수정 방향 및 내용에 대해서는 사회적인 논의와 합의가 필요하겠지만, 반드시 유념해야 할 몇 가지 사항을 지적해 보면, 무엇보다도 1989년 처음 제정 이후 한국과 북한은 UN에 동시 가입하였고 그 이후 지금까지 오랜 시간이 흐르면서 남북한 각각의 독자적인 '국가성'이 강화되었다는 점을 정확히 인식할 필요가 있다. 우리가 인정하든 혹은 인정하지 않든 남북한 사이에는 개별적인 국가단위로서의 정체성이 더 강화된 것이다. 앞으로 새롭게 수정될 통일방안은 이러한 점을 반영하여, 남북한 사이의 개별적인 국가성을 극복하는 방안에 대해서 고민해야 할 것이다.

또한 탈냉전기 이후 지난 20년 간 북한의 핵문제는 남북관계의 가장 핵심적인 문제가 되었다. 따라서 우리의 통일정책은 북한 핵문제 해결과 관련한 구체적인 로드맵과 방안이 있어야 한다. 물론 '민족공동체통일방안' 속에 핵문제 관련 입장을 포함시키는 문제는 장점과 단점이 함께 있고, 따라서 우리 내부에서 논쟁을 야기할 소지가 있다. 또한 핵문제의 해결은 우리의 의지와 능력을 넘어서는 범위의 사안이기 때문에 우리의 '통일방안'에서 적극적으로 논의하는 것이 부적절하다고 볼 수도 있다. 하지만 신뢰프로세스가 핵문제 해결을 위한 우리의 주도적인 자세를 강조하고 있는 상황에서, 비록 자세하지는 않더라도 어떤 형태로든 핵문

제를 통일방안이라는 차원에서 어떻게 처리해야 할 것인가에 대한 우리 정부의 공식 입장은 밝혀져야 한다고 본다.

한 가지 더 생각해 볼 사안은 지난 수십 년 간 한반도를 둘러싸고 있는 안보상황이 크게 변화했다. 가장 핵심적으로는 중국의 부상을 포함하여 우리의 통일과정에서 미국과 중국의 역할이 크게 증가했다는 점을 들 수 있다. 세계화로 인해 내치와 외치의 연결성이 더욱 복잡해지면 질수록 한반도 통일은 국제정치적 문제로서의 정체성을 더 강하게 가지게 된다. 통일과정에서 복잡한 외교적 과제들을 어떻게 해결할 것인가에 대한 비전과 방안이 마련되어야 할 것이다.

이 외에도 ‘남북관계발전법’을 포함하여 필요한 법과 원칙들을 수정할 필요가 없는지에 대한 전반적인 점검이 필요하다고 판단된다.

나. 상시 대화채널의 구축

박근혜 대통령은 “전쟁 중에도 대화는 한다”라는 언급을 통해 남북한 사이의 대화의 필요성에 대해서 거듭 강조한 바 있다.⁷⁾ 남북한 사이의 대화의 필요성은 상대방과의 인식의 격차를 줄이기 위해서도 필요하지만, 또한 서로 어떤 생각과 입장의 차이가 있는지를 확인하기 위해서도 반드시 필요하다고 본다. 외교관계에서 대화는 서로의 입장 차이를 수렴시키는 효과를 가져오기도 하지만, 서로 간 차이점에 대한 확인을 가능케 하여 상대방에 대한 이해의 폭을 넓이는 결과를 가져오기 때문이다.

이런 관점에서 남북관계 제도화를 위한 가장 중요한 시작은 남북한 사이의 상시 ‘대화채널’을 확보하는 일이라고 생각한다. ‘한반도 신뢰프로세스’라는 정책은 ‘신뢰’의 가치를 대북정책의 ‘목표’라는 차원과 또한

7) “Will talk to North Korea,” *Yonhap News*, April 12, 2013.

대북정책의 '수단'이라는 두 가지 측면을 모두 고려하고 있다. 즉, 다양한 대북정책의 전개를 통해 남북한 사이에 신뢰가 쌓여야 하지만, 동시에 그러한 정책의 추진 과정에서 '신뢰'라는 수단을 활용하겠다는 의미를 동시에 가지고 있는 것이다. 그렇다면, 남북대화의 일상적 진행은 신뢰 프로세스가 밝히고 있는 정책 내용 중의 핵심 사항이라고 볼 수 있다. '이산가족', '개성공단' 등과 같은 특정 사안을 놓고 전개되는 대화는 물론, 남과 북 사이에 분기별 혹은 매 달 회담을 정례화시키는 방안이 필요할 것이다.

다. 한반도 위기관리시스템의 확보

한반도문제의 가장 어려운 요소의 하나는 '위기의 확산 혹은 재생산'이라는 점을 지적하고 싶다. 남북한 사이에는 다양한 수준과 유형의 위기가 발생한다. 그런데 지금까지의 남북관계를 돌아켜 보면, 특정 영역에서 발생한 위기는 해당 영역 안에 머물러 있지 않고, 다른 영역으로 위기가 확산되는 특징을 보여왔다. 한 마디로 위기의 확산이라고 볼 수 있는데, 더욱 중요한 점은 이러한 위기의 확산이 '종적 확산(vertical expansion)'과 '횡적 확산(horizontal expansion)'이라는 두 가지 차원으로 진행되었다는 점이다.⁸⁾

위기의 종적 확산은 특정 위기가 발생했을 때 그 문제(위기)가 발생 시점을 기준으로 해당 사안에서만 문제가 되는 것이 아니라, 과거에 남북한 사이에 혹은 북한과 국제사회 사이에 합의한 많은 약속들이 모두 문제가 되고 또 때로는 무효화된다는 의미이다. 위기의 횡적 확산은 특정 위기가 발생했을 때 그 문제(위기)가 해당 영역 안에서 머무르지 않고,

8) Park Ihn-Hwi (in Korean), "Theoretical Background and Internationalization of the Trust-Building Process on the Korean Peninsula," *Unification Policy Studies*, Vol. 22, No. 1 (June 2013), p. 42.

다른 정책 영역으로까지 위기의 결과가 급속히 번지게 되어 다른 분야에서의 남북관계 모두를 경색시키거나 중단하게 만든다는 의미이다. 이러한 위기의 확산은 지금까지 남북한관계를 개선시키지 못하고 악화시키는 가장 중요한 요인이라고 생각한다.

이러한 상황에서 신뢰프로세스의 제도화라는 관점에서, 우리가 추진해야 할 핵심 과제 중의 하나는 남북한 사이에 '위기관리시스템'을 신속히 확보하는 일이라고 본다. 남북한 사이의 위기를 효과적으로 관리하는 방안은 '남북한위기관리공동위원회(가칭)'와 같은 회담의 방식으로 추진되어도 좋고, 이와 동시에 우리 정부 내부에서 다양한 북한문제에 시스템적으로 대응하는 정부 조직을 만드는 것도 필요하다고 본다. 또한 한반도 문제는 동북아지역문제로서의 정체성도 함께 가지고 있으므로, 특정 위기가 발생했을 때 그 문제를 미국 및 중국과 함께 협의하는 방식을 보다 효율적으로 운영하는 방안도 함께 점검해 봐야 할 것이다.

라. 남북한 네트워크적 결합

돌이켜 보면 지금까지 모든 정부가 추진한 대북정책은 '기능주의(functionalism)'라는 서구 이론을 토대로 추진되었다고 해도 과언은 아니다.⁹⁾ 북한을 상대로 유화주의적 입장에 섰던 정책이건 혹은 북한을 상대로 엄격한 입장에 섰던 정책이건, 그 내용은 기본적으로 북한을 대상으로 평화주의적인 정책을 구사해서 그러한 정책이 북한을 변화시키게 만든다는 논리인 것이다. 하지만, 이러한 남북관계의 기능주의적 접근을 둘러싸고 많은 문제점이 제기되기 시작했다. 이러한 문제점의 제기에는 다양한 배경이 자리잡고 있겠지만, 논란의 핵심은 유럽 지역에서 성공한 기능주의 이론이 과연 한반도에 적용할 수 있을 것인가라는

9) *Ibid.*, pp. 37~38.

점과, 또한 북한사회의 특수성으로 인해 기능주의적 접근은 한계가 있다는 점이다.

이런 배경에서 앞으로 대북정책을 전개하는 과정에서 새로운 논리적 토대가 필요할 것으로 보이는데, 그 대안의 하나로 ‘네트워크적 결합’을 생각해 볼 수 있다. ‘네트워크적 결합’은 남북한 사이에서 특정 행위자가 주도적으로 상대방의 변화를 주도하는 방법이 현실적으로 불가능하고, 또한 특정 정책 영역이 북한의 변화를 유도하기보다는 다양한 정책 영역의 동시다발적 진행을 통해 북한사회를 정상화시켜야 하는 상황에서 유력하게 검토해 볼 수 있다.¹⁰⁾ 뿐만 아니라 북한을 상대로 관여정책(engagement policy)을 추진하는 주체가 우리 정부는 물론 우리 기업, 시민사회, 민간행위자 등 다양하게 존재하고 있고, 더욱이 국제적 차원에서 외국정부, 외국기업, 해외 NGO, 국제기구 등과 같은 다양한 주체가 존재한다는 점을 고려할 때, ‘네트워크적 결합’의 이론화 및 정책 개발은 남북관계 발전에 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

네트워크적 결합의 현실화를 위해서는, 무엇보다도 남북한 사이에 보이지 않는 네트워크적 결합과 관련한 정교한 비전과 전략 수립이 필요하다. 이를 위해서는 우리가 어떠한 상황과 단계를 통해 네트워크적 결합을 추진, 점검, 평가할 것인가에 대한 제도적 관점에서의 로드맵이 마련되어야 할 것이다. 대북정책의 거버넌스 전반을 점검해 보고, 우리 내부적 제도화의 수준을 향상시키며, 또한 남북관계의 제도화를 ‘네트워크적 결합’이라는 관점에서 개념을 정립하고 관련 정책을 개발하는 노력이 필요하다고 판단된다. 이러한 노력은 ‘신뢰’의 가치를 대북정책의 핵심 내용으로 내세우고 있는 신뢰프로세스와도 조화를 이루고 있는데, 신뢰의 형성은 어느 단계에 갑자기 생겨나고 또 어느 단계에 갑자기 사라지

10) Kim Sang-bae (in Korean), “Korea’s Network Diplomatic Strategy: Agent-Network Theory,” *National Strategy*, Vol. 17, No. 3 (2011).

는 것이 아니기 때문에, 북한을 상대로 한 네트워크적인 실천을 필요로 하는 것으로 판단된다.

마. 신뢰의 측정

신뢰프로세스가 제도화를 이룩하기 위한 가장 중요한 과제 중의 하나로, 남북한 사이에 신뢰가 생겨나는 각 단계들이 어떻게 서로 연계되는지의 문제에 대해서 생각해 봐야 한다. 박근혜정부의 대북정책에 의하면 초기에는 인도주의적 지원과 남북 간 직접 대화의 유지에 노력하다가, 일정한 단계가 되면 경제협력과 사회문화교류를 활성화하고, 이러한 단계에서 다시 차츰 신뢰가 생겨나게 되면 대규모 인프라사업을 포함하는 북한관미샬플랜을 실행할 수 있다고 밝히고 있다. 그렇다면 남북한 사이에 또한 북한과 국제사회 사이에 신뢰를 쌓아가는 단계가 있다는 얘기인데, 이 단계들은 서로 어떻게 차별화될 수 있는지에 대해서는 구체적인 설명이 필요하다고 본다.

신뢰가 점진적으로 형성되는 단계적 발전을 측정하고 평가할 수 있는 방법이 무엇인가에 대한 입장을 준비해야 한다. 한 마디로 신뢰를 어떻게 가시화 할 것인가의 문제라고 볼 수 있다. 물론 신뢰는 다른 정책 목표들과 달리 가치 차원의 성격을 가지므로, 굳이 명확한 형태로 가시화 되지 않아도 괜찮을 수 있다. 그렇다고 하더라도 향후 5년 동안 박근혜정부가 성공적이고 효율적인 대북정책을 전개하기 위해서는 국민들에게 남북한 사이에 ‘신뢰가 생겨났다’ 혹은 ‘신뢰가 생겨나지 않았다’ 등과 같은 입장을 밝혀야 할 것이고, 국민들에게 설명하고 또한 이해를 구할 근거가 무엇인지 객관적인 근거가 있어야 할 것이다. 물론 우리 대북정책에 대한 북한의 반응을 보고 ‘신뢰’를 측정할 수도 있고, 또한 국민들을 대상으로 여론조사를 해서 신뢰를 측정할 수도 있을 것이다. 이러한 방법들을 포함하여 박근혜정부의 신뢰프로세스를 추진하는 과정에서 남북한 사이에 신뢰가

형성되었다는 평가를 내릴 수 있는 객관적인 근거가 무엇인가에 대한 좀 더 전략적인 고민이 필요하다고 본다.

IV. 기타 고려사항

1. 국제공조의 중요성

한반도 평화와 통일과정은 한반도의 범위를 뛰어넘는 국제적인 성격을 가진다. 미국이나 중국과 같은 주변국가의 협력이 불가피함은 물론 UN과 같은 국제기구의 역할도 일정 부분 기대된다. 이런 관점에서 신뢰프로세스의 제도화는 국제협력이라는 측면을 중요하게 고려해야 할 것이다. 물론 이미 박근혜정부가 ‘동북아 평화협력구상’이나 ‘중견국외교’ 등의 정책 목표를 통해 국제사회와의 다양한 협력체제를 강조하고 있지만, 특히 우리의 통일정책이야말로 국제사회와의 적극적인 공감대 형성 및 정책 조율이 필요하다고 볼 수 있다.

신뢰프로세스의 제도화라는 관점에서 국제적 차원의 노력을 구체적으로 생각해 보면, 통일외교의 중요성을 위해 통일외교를 상시적으로 추진할 수 있는 거버넌스 차원의 준비가 필요하다고 본다. 또한 북핵문제를 다루는 ‘6자회담’과는 별도로 대북한 지원을 포함한 관여정책만을 전담적으로 논의할 수 있는 ‘코리아협력대화(Korea Economic Cooperation Dialogue)’와 같은 제도화된 협의창구를 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 외에도 신뢰프로세스는 재외동포를 통일을 위한 준비과정에서 더욱 적극적으로 활용하겠다는 뜻을 밝히고 있으므로, 우리의 통일준비 과정에 재외동포라는 자원을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다고 본다.

2. 국회의 역할과 대북정책

현 시점에서 북한이 스스로 과감한 변화를 선택하거나 어느 순간 자발적으로 핵을 포기하기를 기대하는 것은 불가능하다. 결국 북한이 변화와 핵포기라는 전략적 선택을 할 수 있도록 유도해 내야 하는데, 이와 관련하여 국회라는 입법기관의 보다 적극적인 역할이 기대된다. 참고로 미국이 지금까지 국제사회의 수많은 국가들을 대상으로 전개한 ‘체제전환정책 (Regime change policy)’을 참고해 보면, 그 과정에서 입법부의 역할이 매우 중요했다는 사실을 깨닫게 된다. 북한의 경우 체제전환정책을 적용하는 타겟 국가라고 간주하기 어려운 부분이 있지만, 동시에 우리와 국제사회의 대북한 정책은 일종의 넓은 의미에서 체제전환정책이라는 성격을 가지고 있기 때문에, 미국의 사례를 참고하는 일은 도움이 된다고 판단된다.¹¹⁾

일관된 관여정책의 집행, 국민적 합의의 도출, 대북정책이 가지고 있는 정책적 복잡성 등과 같은 요인들을 고려할 때, 대북한 정책은 우리 국회에서 충분한 논의를 거쳐 입법화의 단계를 거치는 것이 바람직하다고 본다. 실제로 미국 체제전환 정책의 경우 매우 포괄적인 정책 전개 과정을 거쳐 의회 내에서 충분히 논의한 뒤, 다양한 정책을 만들어 냈고, 이러한 입법과정이 체제전환정책을 성공으로 이끄는 핵심 요소가 되는 경우가 많았다.

11) Park Ihn-Hwi (in Korean), “America’s Foreign Policy of Regime Change and Its Implication to Korea,” *The Study of International Affairs*, Vol. 12, No. 2 (June 2012).

V. 결론

냉전이 종식된 이후 지난 20여 년 동안 북한은 체제의 생존을 위한 핵개발 전략에 몰두하였다. 이러한 북한을 상대로 우리의 과거 정부들은 다양한 대북정책을 구사하였지만, 북한의 변화를 이끌어내는 데에도 또한 북핵문제를 해결하는 데에도 모두 실패하였다. 오히려 우리 정부가 적극적인 대북정책을 구사하면 할수록 북한이 핵보유에 대한 더욱 강력한 의지를 보이는 딜레마적 상황에 빠지곤 하였다. 이러한 배경에서 박근혜 정부는 과거와 달리 새롭게 ‘신뢰’라는 가치를 대북정책에 적용한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 강조하고 있다. 신뢰프로세스는 지금까지의 대북정책에서 전략적 목표 및 수단으로 고려되지 않았던 ‘신뢰’라는 개념과 ‘점진적인 신뢰 쌓기’라는 process 적인 접근을 통해 남북관계 발전을 이룩해 보겠다는 정책이다.

신뢰프로세스가 내세우고 있는 창의적이고 전략적인 측면을 높이 평가하면서도, 박근혜정부의 대북정책 역시 앞으로 극복해야 할 많은 과제에 직면하게 될 것이다. 정부 출범 초기를 지나면서, 우리 국민과 국제사회는 나름대로 신뢰프로세스가 성공적으로 뿌리내리고 있다는 평가를 하고 있다. 이제 앞으로의 핵심 과제는 신뢰프로세스가 다음 단계로 넘어가기 위해서는 남북관계가 제도화의 과제들을 해결해야 할 것이다. 통일 관련 법을 다시 한번 정비하고, 남북한 사이에 상시대화채널을 확보하며, 한반도에 위기관리시스템을 구축하는 일 등은 남북관계 제도화를 위한 핵심 과제라고 생각한다. 아직 초기 단계에 머무르고 있는 박근혜정부의 대북정책이 앞으로 이 같은 문제점들을 잘 해결하여, 성공적인 남북관계와 한반도 평화를 이끌어낼 수 있기를 기원한다.



토론

김근식

경남대학교

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스에 대한 추진전략이나 과제들을 논의하는 자리인데, 일단 저는 기대와 우려가 공존하고 있다는 말씀을 드립니다. 그렇지만, 이명박정부 때보다는 훨씬 나은 상황이라 생각합니다. 박근혜 대통령은 기본적으로 이명박정부의 대북정책과 이전 정부들의 대북정책들이 문제가 있다고 인식하고 있습니다. 15년 동안 겪어왔던 양쪽 정부의 대북정책의 과도한 편향성에 대해 박근혜 대통령은 문제의식을 갖고 있는 것으로 저는 알고 있습니다. 그렇기 때문에 북쪽의 선의에 기대서 화해협력을 일관되게 하겠다는 것과 북쪽과의 모든 관계를 중단하고 압박과 봉쇄로만 굴복시키겠다는 것도 문제가 있다고 보고 있는 것 같습니다.

지난 8개월 동안의 대북정책을 돌이켜보면, 양쪽 대북정책에 문제가 있다는 것을 알고 시작했기 때문에 양쪽 편향의 문제점이 동시에 나타납니다. 그래서 균형을 잡기가 어렵다는 생각이 들었습니다. 3월과 4월은 북한이 대남긴장을 최고로 고조시켰을 때입니다. 특히 4월 11일은 개성공단의 근로자를 철수시키고 남측에 대한 전쟁위협을 최고로 가했을 때입니다. 이때 박근혜 대통령은 류길재 장관을 시켜서 북한에 대화제의를 하고 그날 밤 청와대에서 이것은 북한에 대한 대화제이라고 대통령이 직접 설명을 했습니다. 긴장이 최고조에 달하고 북이 개성공단을 철수하며 위협을 서슴지 않았던 시점에 대화를 제의했던 아주 과감한 모습에서는 DJ를 떠올릴만합니다. 4월 25일 북한에 대해 갑자기 통일부 당국자가 나와서 그 다음날 정오까지 북한이 어떠한 조치도 내놓지 않으면 중대조치를 취하겠다는 일방적인 선언을 하고, 4월 26일 개성공단에 남아있는 남측관계자들을 철수시킵니다. 그러면서 개성공단은 철수의 길로 가게 됩니다. 4월 25일의 갑작스러운 대북조치 발언은 MB를 떠올리게 했습니다. 이와 같이 박근혜정부와 이전 정부의 정책들은 유사한 점이 많았다고 봅니다. 북한이 6월 6일 조평통을 통해서 남측에 대화를 제의하자 우리는 장관급 회담으로 하자고 다시 제의했습니다. 저는

이런 것이 상당히 전향적인 자세였다고 생각합니다. 그렇게 해서 어렵게 장관급 회담이 무르익던 시점에 이른바 회담수석대표의 격을 놓고 북한의 조평통 서기국장은 장관이 아니라는 우리 측의 결정에 따라 회담이 결렬되었습니다. 저는 장관급 회담으로 격상시켰던 박근혜 대통령의 입장에서 DJ를 떠올렸고, 격 논란으로 인해 대화를 무산시킨 것에서는 MB를 떠올렸습니다.

박근혜 대통령은 과거 두 정부가 다 잘못되었다는 생각을 갖고 있기 때문에 때로는 DJ식으로 때로는 MB식의 일관되지 못한 모습을 보일 우려가 있습니다. 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스가 성공하기 위해서는 가장 우선적으로 두 정부 정책들 사이에서 확실한 자신의 입지를 잡는 것이 중요하다고 생각합니다.

박 대통령은 원칙의 정치인이라 칭합니다. 대북정책에 있어서도 원칙을 강조하고 있습니다. 이를 위해서는 본인이 갖고 있는 원칙을 스스로 고민하고 확신해야 합니다. 어떠한 경우에도 대화와 교류협력을 지속하고, 평화는 지켜내겠다는 등의 내용이 있는 원칙을 갖는 것이 필요하다고 생각합니다. 반드시 북한을 굴복시키고 버릇을 고쳐놓겠다는 등의 형식의 원칙에 매몰되면 MB 식으로 갈 수 밖에 없는 것입니다. 저는 박근혜 대통령이 중요시하는 원칙의 콘텐츠를 먼저 고민하고 원칙의 콘텐츠가 대북정책에서 어떤 것인지를 먼저 잡아가는 것이 중요하다는 말씀을 드립니다.

신뢰라는 것은 애매한 것입니다. 신뢰가 원칙일 수는 없습니다. 대북정책의 기초에서 화해협력의 지속여부 등이 대북정책의 원칙인 것이며, 신뢰는 콘텐츠가 될 수는 없다고 생각합니다. 신뢰는 대북정책을 풀어나가는 접근수단일 뿐입니다. 이런 측면에서 보면 박근혜정부의 두 번째 우려사항은 남북관계를 풀어나가는 방식이 상당히 수동적이며 리액티브하다는 것입니다. 이는 북한이 뭔가 사고를 치면 거기에 대해 대응하는 방식이었습니다. 북이 도발을 하면 원칙적으로 안보태세를 확고히 해서

응징하는 식이었습니다. 금년 3월 4월이 그러했습니다. 북이 개성공단을 철수하면 안 된다는 원칙을 지키고 개성공단을 정상화 할 수 있도록 끝까지 대화를 시도합니다. 즉 북한이 무슨 일을 먼저 해야 박근혜정부가 수동적으로 리액션을 취합니다. 개인적으로 이런 방식은 좋지 않다고 생각합니다. 그래서 북한이 도발을 하지 않는 지금 상황에서 우리정부가 무엇을 하고 있는지 모르겠습니다. 도발 시에는 안보태세를 확립해서 응징하고 대응하지만, 도발하지 않는 상황에서도 우리가 할 수 있는 것을 먼저 주도적으로 해야 합니다. 그런데 지금은 하는 것이 없습니다. 북이 개성공단 철수하는 것은 잘못된 일이기 때문에 우리 정부가 원칙을 갖고 잘 대응을 했습니다. 그렇다면 개성공단이 정상화 된다면 우리가 무엇을 할 것인지에 대한 계획을 세우고 적극적으로 행동해야 합니다.

박근혜정부는 수동적이고 리액티브한 것 같습니다. 이런 이유는 제가 볼 때 북한이 어떤 움직임이나 조치를 취한 뒤에 우리가 대응하기 때문이라고 생각합니다. 이런 맥락에서 신뢰라는 것을 강조하기 위해서라도 수동적이고 리액티브한 것이 아니라 긍정적이고 주도적인 모습들을 보여 줄 필요가 있습니다. 신뢰를 이루기 위해서 어떤 식의 액션과 적극적인 조치를 제안할 것인가라는 것을 먼저 생각할 필요도 있습니다.

저는 박근혜정부가 잘못하고 있다는 것을 지적하는 것이 아니라 부족한 점을 말씀드리는 것입니다. 예를 들어 통일부에서 발간한 한반도 신뢰프로세스라는 책자와 박근혜 대통령이 후보시절에 하신 말씀 중에 ‘북한이 도발하면 반드시 응징한다. 북이 약속을 어기면 반드시 대가를 치르게 한다.’라는 내용이 있습니다. 이는 신뢰의 기본입니다. 그러나 신뢰는 이러한 것들만 있는 것이 아닙니다. 북이 도발하면 응징을 하지만, 도발하지 않을 때에는 평화를 구축하고 정착시키는 노력을 우리가 먼저 할 수 있어야 합니다. 그리고 북이 약속을 어기면 대가를 치르게 하지만, 북이 약속을 지킬 경우에 우리가 어떻게 혜택을 줄 것인지에 대한 연구도 필요합니다. 또한 북한과 약속을 어떻게 만들어 나갈 것인지가 먼저인

것 같습니다. 약속을 어겼을 때 어떻게 응징하는 가도 중요하지만 약속을 만들어 가는 과정도 중요한 선차적인 과제일 수 있습니다. 북한에 대해서 신뢰를 이루기 위해서라도 능동적이고 적극적인 주도권을 가졌으면 좋겠다는 말씀을 드립니다.

결국 남북관계 풀어가는 결정적인 계기는 돌발 상황 발생 시 남측의 대응입니다. 이명박정부의 상생과 공영의 대북정책은 책자 안에는 좋은 내용을 많이 담고 있습니다. 이명박정부의 대북정책도 형식적인 내용의 측면에서 또는 공개적으로 논의되는 담론에 있어서는 상당히 좋은 내용을 담고 있지만, 이명박정부 5년의 남북관계는 완전히 파탄났습니다. 그 이유는 어떤 상황이 발생했을 때 대처방식이 항상 북에 대한 강경 일변도, 관계중단 일변도로 갔기 때문인 것입니다. 이명박정부 때 남북관계가 중단되기 시작했던 첫 번째 계기가 2008년 7월 11일의 박왕자 사건입니다. 7월은 이명부 정부는 통일부 책자속의 상생과 공영의 대북정책을 위반했던 시절입니다. 내용적으로는 상생과 공영의 대북정책을 갖고 있었는데, 박왕자 사건이 발생하고 나서 금강산 관광을 중단하고 지금까지 관광이 재개되지 않고 있습니다. 북한으로 하여금 남북관계 중단의 길로 가게 한 것입니다.

북한이 유발하는 어떤 상황이 발생했을 때, 그 상황에 대한 대통령의 접근방법과 입장이 상당히 중요하다고 생각합니다. 따라서, 금년 4월과 5월에 취했던 방식을 상당히 긍정적으로 평가를 합니다. 개성공단 문제와 북한의 군사적 위협에서도 대통령은 흔들리지 않고 균형을 가졌었습니다. 이러한 것들은 매우 의미가 있다고 생각합니다. 북한이 어떤 상황을 조성했을 때 그 상황에 대한 우리 정부의 최초의 입장이 굉장히 중요한 것 같습니다. 2002년 서해교전이 발생했을 때 김대중정부의 최초입장은 만반의 태세를 갖추어 안보태세에 흔들림 없도록 하되 동해에서는 금강산으로 가는 배가 운행되도록 하라는 것이었습니다. 2008년에 박왕자 사건이 발생했을 때 이명박정부의 최초 입장은 무조건 관광을 중단하라는

것이었습니다. 이러한 것들이 끝까지 간다면 중국에는 남북관계에 엄청난 차이를 가져올 것입니다. 그것이 중요하다는 말씀을 드리고 싶습니다.

박근혜정부는 북핵문제에 대해 관심이 적은 것 같습니다. 이명박정부 때는 '비핵·개방·3000'이라는 정책과 함께 북핵문제에 올인을 했었습니다. 그 당시에는 너무 지나치게 올인하는 것이 문제였지만 지금은 북핵문제에 너무 관심이 없는 것이 문제입니다. 지금 북핵문제는 시간이 갈수록 상황이 악화되고 있습니다. 시간이 흐를수록 북한의 핵능력과 핵무기는 늘어가고 있는데, 현 정부는 북한의 상황이 악화되는 것을 방지하는 수준입니다. 그런데 어느 누구도 북핵문제에 대해서 이 상황을 관리하고 상황 악화를 막아낼 수 있는 조차나 노력을 하고 있지 않습니다. 미국도 지금은 관여할만한 상황이 아닙니다. 오바마 행정부는 동북아시아에서 한·미·일 삼각동맹을 재구축하는 것에 선차적인 관심이 있습니다. 중국도 마찬가지로 지입니다. 미국의 아시아 재균형 전략에 따라 중국 역시 북한을 붙잡아 두고 있으려면 핵문제가 진전되어 북·미협상이 이루어지는 것이 달가울 리 없습니다. 핵문제에 대해서 다른 나라들이 적극적으로 나설 상황이 아니라는 것입니다. 그렇다고 한국 정부도 미국과 중국만 바라보고 있을 수는 없습니다. 박근혜정부는 북핵문제에 있어서 동력에 관심을 갖고 있지 않습니다. 박근혜정부는 북핵문제의 진전과 해결을 위해서 훨씬 주도적이고 능동적인 노력과 관심, 해법을 내놓아야 할 필요가 있습니다.

많은 사람들이 박근혜 대통령의 정책결정과정에서 문제가 있다고 우려를 합니다. 대북정책에 있어서도 만약에 대통령이 통일부나 국정원 또는 외교안보 수석실의 의견들을 잘 수렴하지 않고 대통령 독단으로 결정을 내리는 모습들이 있다면 바로 잡아야 한다고 생각합니다. 돌발상황 발생 시 대통령의 최초 입장이 중요한데, 그러한 판단을 대통령 스스로 내려서 문제를 그르치는 일이 발생되서는 안 된다고 생각합니다. 주위의 많은 사람들의 의견을 수렴하고 토론 및 논의하면서 민주적인 의사결정과정을 거쳤으면 좋겠습니다.

제가 임동원 장관에게서 들은 이야기입니다. 박근혜 대통령이 2007년에 출간한 자서전에는 2002년 북에서 김정일을 만난 이야기와 2005년 미국에 가서 핵문제 해법을 내놓은 이야기 등 상당히 긍정적인 내용이 있다고 했습니다. 2002년에 평양에 갔을 때 박대통령이 김정일을 만나고 나서 회담한 내용을 정리한 것 중에 이런 대목이 나옵니다. “북한하고 마음을 터놓고 이야기 하면 북이 약속을 지키는 모습을 보인다.” 박 대통령이 개인적으로 북에 대해서, 북한 지도자에 대해서 약속이라는 부분에 상당히 긍정적인 호감을 갖고 있다는 것을 알 수 있습니다. 김정일이 그 당시 박대통령과 했던 약속들을 다 지켰다는 내용들도 나옵니다. “그런데 왜 정부와 한 약속은 안 지킬까”라는 내용들이 자서전에 있습니다. 2005년 한나라당 대표시절 미국에 초청받아서 갔을 때는 북핵의 해법으로 이른바 ‘밥상론’이라는 것을 내놓았습니다. 아주 탁월한 비유라고 생각합니다. 북핵문제의 해법을 음식문화로 따지자면 서양식의 음식문화는 단계적이지만 동양식의 음식문화는 밥상에 모두 올려놓고 한꺼번에 먹는 것이기 때문에 북한문제는 ‘밥상론’에 따라서 포괄적으로 해결해야 한다고 했습니다. 굉장히 탁월한 아이디어라고 생각합니다. 그래서 저는 박 대통령이 기본적으로 갖고 있는 생각은 긍정적이고 북한의 핵문제를 풀어가는데 좋은 자산을 갖고 있다고 봅니다. 이러한 내용과 자산을 잘 살릴 수 있다는 기대를 갖고 있습니다. 그러기 위해서 제가 말씀드린 몇 가지 우려사항에 대한 많은 분들의 현명한 지혜와 충언을 기대합니다.



토론

우승지

경희대학교

현 정부는 대북정책을 논하면서 신뢰라는 핵심어를 내세우고 있는데 신뢰라는 핵심어의 선정은 잘한 것이라고 생각합니다. 동서양을 막론하고 신뢰라는 단어가 사회적 자산(social capital)으로서 국가 간의 관계를 원활하게 하는데 있어서 중요한 역할을 할 수 있다고 생각합니다. 한편으로 당연하게 받아들일 수 있는 신뢰라는 키워드를 사용하는 것은 역설적으로 동북아시아의 후진적인 상황을 보여주는 것이라는 생각도 듭니다. 신뢰라는 단어가 필요할 만큼 아직도 동북아시아에는 냉전시대의 불신과 반목이 자리 잡고 있습니다. 신뢰프로세스를 통해서 이러한 제반 문제들을 풀어나갈 수 있기를 바랍니다.

박근혜정부가 출범한 시기를 전후해서 이해관계를 갖고 있는 주변 여러 나라에서도 새로운 정권과 새로운 지도자들이 출범했습니다. 현 대한민국 정부는 대북정책에 있어서 새로운 시도를 할 수 있는 좋은 기회를 갖게 되었다고 생각합니다. 물론 새로운 지도자들이 등장하고, 북한에는 경험이 부족한 지도자가 있음으로 인해서 불안정성이 높기도 하지만, 또한 동시에 기회이고 가능성이 열려있는 국면이 국내외적으로 전개되고 있다고 생각합니다.

현 정부의 대북정책 중에서 제가 제일 좋아하는 부분은 '진화하는 대북 정책'이라는 표현입니다. 이것은 과거의 정책 중에서 장단점을 나누어서 장점은 살리고 단점을 없애겠다는 표현이며, 과거의 정책들을 일방적으로 실패라고 단정짓는 것이 아니라 과거의 경험과 지혜로부터 배워서 더 나은 대북정책을 입안하고 실천하겠다는 의지의 표현이라고 생각합니다. 이러한 입장은 잘 잡은 것이라 생각합니다.

과거에 북방외교, 햇볕정책, 등 원칙 있는 정책이 있었는데 현정부의 정책이 앞으로 어느 쪽에 더 가깝게 전개가 될지 관심 있게 지켜보게 될 것 같습니다. 과거 정권에서 원칙 있는 대북정책을 추진했는데 원칙 있는 대북정책과 신뢰프로세스가 어떻게 다를까 하는 의문을 갖게 됩니다.

대북정책을 펼치면서 그동안 우리는 학습효과를 얻었다고 생각합니다. 정부 당국자뿐만 아니라 언론, 학자들, 북한 당국도 그동안 탈냉전 이후 20년 넘는 시간 북한을 상대하면서 학습효과가 있었다고 생각합니다. 이전 정권의 원칙 있는 대북정책으로부터 우리 현 정부의 대북정책이 많은 것을 배울 수 있다고 생각합니다.

저는 포용정책 혹은 유화정책을 추구하다가 바로 신뢰프로세스가 나온 것과, 포용정책을 추진하다가 원칙 있는 대북정책을 한번 추진해보고 그 다음단계에서 신뢰프로세스를 추구하는 것이 하늘과 땅만큼의 차이가 있다고 생각합니다. 과거 정권에서 원칙 있는 대북정책을 추진해왔기 때문에, 그리고 그 이전 정부에서는 그것과 각을 달리하는 포용정책 내지는 유화정책을 추진해 왔기 때문에 그러한 경험과 교훈을 바탕으로 좀 더 발전된 대북정책을 추진할 수 있으리라 생각합니다.

현 정부 들어 지난 8개월 동안의 대북정책 추진에 대한 평가는 사뭇 긍정적입니다. 여론조사가 이것을 뒷받침 하고 있으며 많은 전문가들이 이야기하고 있기 때문에 제가 거기에 대해 반론을 제기하지는 않겠습니다. 하지만 현 정부의 대북정책의 성공여부는 사실상 지금까지는 예비단계였고 지금부터 어떻게 하느냐가 관건인 것 같습니다. 지금까지 대북정책에 대한 호의적인 반응은 운이 좋아서 반사이익을 얻은 점이 있는 것 같습니다. 2010년에 잇따른 북한의 도발, 3대 세습, 지속되는 인권유린을 통해 국민들 사이에서 북한에 대한 혐오감이 증가하였습니다. 이런 맥락 속에서 박근혜정부의 소신 있는 대북정책의 추진은 증폭효과를 냈고, 상당히 긍정적인 평가를 얻게 된 것 같습니다.

지금까지 추진해온 것들 중에서 가장 잘 된 점은 서두르지 않는 점인 것 같습니다. 서두르지 않음으로 인해서 북한을 당황시키고 이 과정에서 더 나은 협상 결과를 낼 수 있었습니다. 어떻게 보면 국가 혹은 사람과 협상을 할 때 서두르지 않는 것이 기본일텐데, 우리는 그동안 너무 원칙만 앞세우고 단기간 내에 성과를 내는 것에 조급해 하다 보니까 서두르지

않으면 더 효과적일 수 있다는 단순한 진리를 잊고 있었던 것 같습니다. 지난 8개월 간 우리가 배운 것이 있다면 서두르지 않음으로 인해 북한과의 협상에서 더 나은 위치를 점할 수 있었다는 것입니다.

한편으로 아쉬운 점은 현 정부에서 티포탯(tit-for tat)이나 상호주의를 너무 강조하는 것 같습니다. 물론 상호주의를 통해서 오랜 시간이 축적되면 상호 신뢰가 쌓이고 발전할 수 있지만, 그런 가운데서도 현 정부의 대북정책의 핵심은 교류협력의 확장에 있습니다. 교류협력의 확장을 통해 북한사회를 변화시킬 수 있다는 신념을 갖고 이러한 바탕위에서 현 정부의 대북정책이 추진되고 있다는 점을 국민에게 명확하게 밝힐 필요성이 있는 것 같습니다.

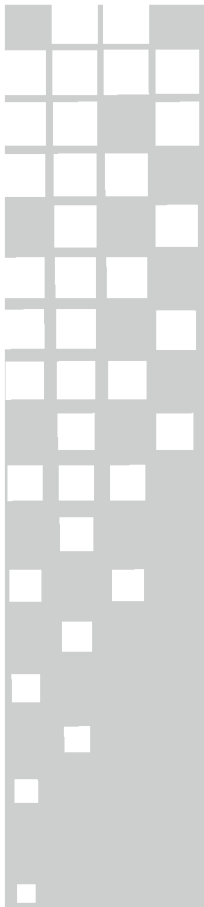
마지막으로 몇 가지 주문사항이나 추진방향에 관해서 제 개인적인 소견을 말씀드리고 토론을 마치겠습니다.

첫째, 정부와 민간사이의 역할분담에 대한 제안입니다. 현 정부의 대북정책을 보면 속도조절 하는 것을 강조하고 있는데, 정부가 공권력을 갖고 있기 때문에 당연한 것이긴 하지만 사실 우리는 21세기 경제성장과 다원주의사회 속에서 민주주의를 이루었기 때문에 정부와 민간은 각자의 논리와 정당성에 의해 자신의 속력으로 대북교류를 추진하는 것을 용인할 수 있어야 할 것 같습니다.

관건은 핵문제입니다. 북한이 핵포기 과정으로 돌아섰을 때, 개혁·개방을 확대한다는 것은 당연하고 쉬운 일이지만, 북한이 취약하고 조기에 북핵문제 해결이 가시권에 들지 않았을 때, 그러나 동시에 개방에 대한 의지를 지금보다 더 넓혀 나갈 때에 우리 정부가 할 수 있는 것이 무엇인지에 대한 대안이 있어야 할 것입니다. 현 정부에서 북한과 직접 북핵문제를 다루고 인권문제를 제기하는 것은 당연합니다. 다만 인권문제에 있어서 한국이나 여러 나라의 대응을 보면 인도주의적 관점에서의 대응과 인권문제를 정치적으로 해결하기 위한 대응 논리와 대응책이 양분화 되어 있는데, 앞으로의 북한에서 인권 및 인도주의 문제를 해결하는데 있어서 이

두 가지를 아울러서 동시에 풀어가는 지혜가 필요할 것 같습니다.

인간안보 관점에서 대북교류협력, 인도주의 문제 해결에 접근하는 것이 좋을 것 같습니다. 현 정부에서도 국민행복론을 이야기하는데 남쪽뿐만 아니라 전 한반도 구성원이 행복해 지는 것을 만들기 위해서는 남북관계를 하는데 있어서 국가위주도 좋지만 사람 중심의 남북관계, 인간의 얼굴을 한 남북관계를 이루는 것이 좋을 것 같습니다.



토론

고든 플레이크

맨스필드 재단

이 자리에 함께 하게 되어 진심으로 영광입니다. 먼저, 이러한 기회를 만들어주신 통일연구원 분들께 감사를 표하고 싶습니다. 이러한 주제에 대해 패널로 참석하여 미국의 관점을 공유할 수 있게 된 것은 좋은 기회라고 생각합니다. 아무런 일도 일어나지 않고, 대부분의 정책이 동결된 워싱턴에서, 북한에 관련된 사안과 같이 매우 어려운 주제에 의견을 나누는 한국에 오게 된 것이, 저에게 활력을 되찾게 했다는 점을 꼭 말씀드리고 싶습니다. 두 논문 모두 ‘한반도 신뢰프로세스가 무엇인지’, 더 나아가 ‘앞으로 어떻게 발전되어야 하는지’에 대해서 잘 설명해주었습니다. 솔직하게 말씀드리자면, 미국의 관점에서 ‘한반도 신뢰구축’은 매우 모호한 용어라, 거의 ‘외교’라는 단어에 가깝게 들립니다. 물론, 모두가 ‘외교’를 지지하듯, 모두가 ‘신뢰구축’ 역시 마찬가지입니다. 하지만 이를 면밀히 살펴보면, 그 안에 골치 아픈 일들이 드러납니다. 이 점에 있어서, 두 논문 모두 그 상세한 내용의 개요를 잡는 것에 훌륭했다고 생각합니다.

최진욱 박사님의 논문에 대해 먼저 이야기하고 싶습니다. 이 논문을 세 가지 주요 사안으로 정리해보고자 합니다. 첫째는, 한국에서 시작한 북한문제에 대한 계획을 진단하기에 좋은 기회였다는 것을 이야기한 점입니다. 이는 특히 그 당시 미국이 북한에 크게 신경 쓰고 있지 않았기 때문입니다. 미국 정부에서는 북한에 대해 넓은 의미에서 약화된 상황이었었는데, 이는 실현 가능성이 낮다는 인식에서 비롯되었습니다. 미국에서 사용하는 ‘전략적 인내’라는 표현을 들어보셨겠지만, 보다 정확히는 ‘낙담에 의한 방치’에 가깝습니다. 결과적으로, 미 정부에서 새로운 주도권이 서울에서 등장할 것이라는 것이 전반적인 분위기였습니다. 이와 관련해서, 몇 가지 쟁점을 미국의 관점에서 말씀드리고자 합니다. 박근혜정부의 한반도 신뢰 프로세스는 한편으로는 노무현정부의 과잉 행동과, 또 다른 한편으로는 이명박정부의 과잉 행동에 대한 반작용이라는 점을 두 논문과 다른 분들께서 이미 언급해 주셨습니다. 워싱턴에서 이명박정부가 지나치게 보수적이라고 생각하는 사람은 많지 않습니다. 그러므로 일반적으로는, 이명박정부

의 대북정책은 미국에서 크게 비판을 받지 않는 편입니다. 이명박 전 대통령은 지나친 강경책으로 보기에는 어려웠고, 오히려 그의 대북정책은 일관되고, 원칙을 지킨 것으로 보였습니다. 위에서 말했듯, 박근혜정부의 대북정책은 전반적으로 신뢰를 얻고 있는 것으로 보입니다.

이에 관련하여 두 번째 사안에 대해 말씀드리겠습니다. 박근혜정부는, 출범 첫 10개월 동안 대북정책에 관한 안정적인 지점을 제대로 파악한 것으로 보입니다. 최 박사님께서 주목할 만한 사실로 지적하셨듯이, 지난 9월, 박근혜 대통령의 대북정책 지지율은 77%로, 본인의 지지율인 65% 보다 높았습니다. 이 통계는 주목할 만한 사실을 말하고 있습니다. 박근혜정부가 이명박정부의 수사적 강경책을 피하는 동시에, 접근 방식에서는 비교적으로 원칙을 유지한 것입니다. 또, 김대중정부나 노무현정부처럼 지나치지 않도록 신중히 노력해왔습니다. 하지만 미국의 관점에서, 아직 출범 첫 10개월 밖에 되지 않은 현재, 근본적인 교체나 변화에 대해 단정짓는 것은 매우 어려운 일이라고 생각합니다. 두 논문이 지적했듯이, 아직까지는 이러한 정책들이 북한의 행동에 대해 '반응'하는 방법에 그쳤기 때문입니다. 한반도 신뢰프로세스의 이해를 도울 이 정책의 분명한 특징은, 수사적 표현을 줄이는 동시에 북한의 기대 또한 낮춘다는 점입니다. 북한에게 크게 유리한 거래는 오늘날 존재하지 않음을 분명히 하고, 아주 적은 이득만을 제시하면서, 단계적인 과정을 거친다면, 북한의 기대를 낮출 수 있습니다. 그리고 비로소 기대값이 낮아졌을 때, 실망할 일도 줄어들게 됩니다. 저는 이 점이 박근혜정부의 초기 성공의 조짐이라고 생각합니다. 그러나 역설적으로, 박근혜 대통령의 한반도 신뢰프로세스는 전략적 인내에 더욱 가깝습니다. 왜냐하면 인내라는 것은 분명한 목적을 가지고 천천히 진행하고자 하는 의지를 의미하기 때문입니다. 현재 미국의 행동은 본질적으로 인내라 보기는 어렵습니다. 미국은 전략적이지 않고, 단순히 무언가가 일어나기를 기다리고 있는 것입니다. 이는 인내라고 할 수 없습니다.

저는 장기적으로 박근혜정부의 대북정책 성공을 결정할 핵심 요소들을 알아보고자 합니다.

1. 북한이 남한을 (핵문제) 협상의 합리적 참여자로 관여하게 하거나 이를 수용하고자 하는 의지가 그 첫 번째입니다. 지난 20년 동안, 북한은 경제적, 인도주의적, 그리고 다른 사안들에는 남한을 관여시키고자 하는 의지가 있었으나, 안보 문제에서는 늘 제외해 왔습니다. 문제는 김정은 통치 하의 북한은 이것이 가능하냐는 점입니다. 지난 2년으로 미루어보아, 가능성은 낮아 보입니다. 개성과 위원회에 변화가 있기는 했지만, 이는 본질적인 의미가 달라진 것은 아닙니다. 안보와 핵문제에서 드러난 모든 조짐은 매우 부정적입니다.
2. 한반도 신뢰프로세스가 어디까지 진행될 지를 고려할 때, 핵과 관련한 사안은 고전적인 한계점을 지니고 있습니다. 의문을 제기하자면, 과연 남한이 북한의 병진노선에 관해 지지할 것인지에 대한 것입니다. 만약 그렇지 않다면, 한반도 신뢰프로세스가 핵무기 개발과 공동경제 성장에 반하는 것입니까?
3. 근본적인 경제 현실은 이러한 접근 과정의 진행을 제한할 것입니다. 지금까지 한반도 신뢰프로세스의 열매는 개성공단의 재개로 나타났습니다. 하지만, 개성으로 돌아가 공장을 재가동하는, 즉 실질적 사업의 의미와 관련해서는, 국제사회와 한국 내에서도 이에 대해 회의적인 모습이 크게 드러나고 있습니다.

박인휘 박사의 논문에 관해서 말씀드리자면, 장기적인 비전과 자세한 로드맵, 그리고 입장 유지에 대한 필요성에 대한 결론에는 동의하지 않을

수 없었습니다. 위 세 가지 원칙은 서로 분명히 연결되어 있고, 정책 진행 과정의 핵심요소입니다. 북한의 핵문제에 대한 그의 다른 접근 방식에 초점을 맞춘 것 또한 좋았습니다. 한반도 신뢰프로세스를 제도화 하는 방안에 대한 근본적인 문제는, 북한을 핵보유 국가로서 사실상 인정하지 않은 채로, 어떻게 핵문제를 다루겠냐는 것입니다. 박인휘 박사님의 지속적인 대화와 상시적인 협상 채널의 필요성에 대한 논의 등에 대해서는 경의를 표하고 싶습니다. 위에서 언급한 문제들은 불가피한 것들이며, 박인휘 박사님은 이를 분명히 표현해 주셨습니다. 근본적인 문제는 어떻게 북한이 안보 협상의 참여자로 남한을 보게 할 것인지입니다. 제도화에 관해 논의할 때, 한 가지 핵심적인 방법을 제시하고자 합니다. 핵과 안보 문제에 관련해 미국, 유럽, 중국을 대하는 사람들과, 남한을 대하는 사람들이 같을 때, 우리가 진전했다는 점을 알게 될 것입니다. 또한 북한의 임원과 조직들 또한 남한을 대하는 사람들이며, 역시 우리는 이 또한 발전될 수 있음을 알고 있습니다. 지금까지 우리는 각기 다른 차원에서 남한을 대한 여러 집단들을 알고 있는 상황입니다.

끝으로, 몇 가지 의견을 말씀드리고 마무리하고자 합니다. 이 회의와 두 논문을 통해, 낙관 수준에 대해 인식하게 되었습니다. 이는 미국에서 현재 결여된 긍정적인 전망을 갖는데 큰 도움이 되었습니다. 하지만 이 두 논문과 대북정책 자체가 크게 외부적 상황과 단절되어 있음을 말씀드리고 싶습니다. 두 논문과 대북정책은 지난 20년 간 벌어진 일들의 전후 상황을 고려하지 않고 있습니다. 단지 정책적 개념일 뿐입니다. 저는 이러한 상황에서 정책이 실현될 수 있을지에 대해선 확신하기가 어렵습니다. 만약 북한이 핵문제를 협상 테이블에 올리지 않는다면, 어떻게 될까요? 만약 북한이 제재와 남한의 배제에도 불구하고, 경제 발전을 성공시킨다면 또 어떤 일이 벌어질까요? 이러한 상황이 벌어지게 될 경우, 앞에 놓여져있는 현실과 신뢰프로세스 추진 사이의 틈이 벌어질까 봐 우려됩니다.



토론

키미야 타다시

도쿄대학교

이번 토론의 목적은 박근혜 정권에서 구상하고 장려하고 있는 남북 신뢰프로세스에 대한 이해를 증진하기 위함으로 알고 있습니다. 개인적으로 본 정책에 대한 이해를 위해 두 개의 기사가 참고할 만한 것 같습니다.

신뢰구축방안에 대해 허심탄회하게 말씀 드리자면 이해를 하기에 너무 모호하고 정의하기 어려운 개념을 가진 것 같습니다. 혹자는 한반도의 평화와 안정을 위해 신뢰구축이 중요하다는 것을 당연히 여겨 본 정책 자체가 특별하지 않은 상식적인 개념의 정책이라 평가합니다. 일본에서 박근혜 정권에서 내놓은 신뢰프로세스에 대한 질문을 많이 받았는데 이에 보통 한국 정부의 공식적인 정책설명을 빌려 답변을 하면서 김대중, 노무현 정권의 포용정책과 이명박 정권의 상생공영 정책의 타협안, 즉, 두 정책의 약점을 무시한 채 강점에 중점을 둔 정책이라 생각하는 이들을 설득하려 했습니다. 하지만 신뢰프로세스가 정의하기 어렵기에 이와 같이 생각하는 사람들을 설득하는 것은 쉽지 않았습니다. 진보적인 김대중, 노무현 정권의 포용정책과 더욱 강경책 성향을 띤 보수적인 이명박 정권의 상생공영 정책도 한반도 신뢰프로세스와 같은 목적을 갖고 있기 때문입니다.

물론 신뢰프로세스는 포용정책 및 상생공영정책과 다르지만 일목요연하게 설명하기 어렵습니다. 박인휘 박사의 논문은 신뢰프로세스가 다른 대북정책과 어떻게 다른지를 설명할 뿐만 아니라 신뢰프로세스의 명확한 정의를 내려서 감명받았습니다. 박인휘 박사의 논문은 대북정책의 변화 또는 발전과정을 시간 순으로 정리를 합니다. 이를 통해 대북정책이 이전 정권이 펼친 정책과 방향이 다른 정책을 채택한 것이 아니라 이전 정권의 대북정책 발전과정에 따라 변했다는 것을 알 수 있었습니다.

각 논문에 대한 질의를 하도록 하겠습니다. 일본인 학자로서 일본과 관련된 주제들에 대해 의견을 개진할 의무감을 느낍니다.

우선, 최 박사의 논문과 관련하여 짚고 넘어가고 싶은 부분은 북핵 방지 정책에 대한 대한민국, 미국, 중국의 신 협조체제와 북한 핵과 미사일 개발을 억제하는 한·미·일 3자 조정감독 그룹 사이의 마찰 또는 불일치성입니다. 최 박사 논문은 일본 정부는 한국과 마찰을 겪는 가운데 북핵문제에 더욱 효과적으로 개입할 수 있는 한·미·일 삼자체제의 약화에 대한 우려로 초조해 하고 있다고 서술합니다. 이자마 이사오 내각관방 참여(특별보좌관)는 갑작스럽게 아베 총리 특사로 방북을 했습니다. 이는 일본이 한·미·일 삼자 공조관계에서 외교적으로 소외된 것에 대한 수치심을 보여줍니다. 개인적으로 일본이 외교적으로 소외당한 것으로 보지만 아베 정권은 한·미·중 협력체계에 견줄만한 북·일관계를 활용할 전략적 사고가 부족합니다. 몇몇 보수적인 한국사람들은 언짢아 할 수 있지만, 저는 아베 정권이 북·일관계 강화에 따른 한국, 중국과의 관계에 대한 영향을 고려하여 북한과의 관계 증진을 장려할 것이라 기대했습니다. 그 후, 저는 9월에 평양을 방문하여 송일호 북·일 국교정상화 협상 담당대사를 만났습니다. 물론 저는 이자오 내각관방 참여의 방북은 하나의 에피소드에 불과하다는 것을 압니다. 아베 정권의 대북정책은 일본의 전략적 이익에 기여하기에 융통성 또는 진지함이 부족합니다. 제가 총리면 일본·북한관계 강화를 통해 중국 또는 한국의 일본에 대한 강경한 외교적 태도를 완화하려 했을 것입니다.

대북정책에 대하여 아베 총리는 본인의 임기 중에 일본인 남북문제를 해결하겠다고 여러 번 강조했습니다. 아베 총리의 의지는 높ی 사졌으나 이 문제를 해결하기 위한 정책적인 도구로 대화보다 압력 또는 제재가 효과적이라고 주장합니다. 지난 10년 간 압박과 제재에 중점을 둔 일본의 대북 접근방식은 효과적이지 않았다는 것은 사실이나 마찬가지입니다. 남북문제를 해결하기 위한 뚜렷한 전망이 없다면, 아베 총리는 불행하게도 무책임하다는 지적을 피할 수 없을 것입니다. 이제까지 아베 총리는

북한을 상대로 가장 완고한 교섭을 하는 인물 중 하나로 여겨져 납치된 일본인 가족들의 지지를 받아왔으나, 이제부터 문제를 해결하기 위해 가시적으로 효과적인 조치를 취해야 할 것입니다. 이를 위해서, 북한과 거래를 해야 될 것으로 생각합니다

박인휘 박사의 논문에는 남북을 하나의 국가로 통합하는 단일국가체제를 숙고하는 대한민국의 공식 통일정책인 ‘민족공동체통일방안’을 수정해야 한다는 주제가 매우 흥미롭고 의미있다고 생각합니다. 남북이 단일정부, 단일국가 체제로 통일이 되어야 한다는 것인지, 또는 2정부체제, 2국가 연맹체제로의 통일을 의미하는 것인지 궁금합니다. ‘민족공동체통일방안’은 완전히 단일국가로 통합되는 가능성을 배제하지 않겠다는 것으로 알고 있습니다. 하지만 세계에는 다양한 종류의 다문화, 다인종, 다국가 체제를 가진 나라들이 많습니다. 박인휘 박사는 ‘민족공동체통일방안’을 어떻게 수정해야 한다고 믿는지 궁금합니다. 구체적으로 대한민국의 공식 통일방안을 어떤 형태의 국가체제로 수정해야 하는지 묻고 싶습니다. 남한이 분리된 두 개 국가를 완전한 단일국가로 통합하려 노력하는 것은 좋으나, 이는 지연된 국가 형성 노력에 불구하고합니다. 한국이 단순히 지연된 국가의 형성이 아니라 21세기형 국가의 선두자가 되는 새로운 도전을 하기를 기대합니다.

마지막으로 최 박사님과 박 박사님에게 신뢰프로세스와 관련하여 한 가지 질문드리고 싶습니다. 이런 통일정책에 개성공단 문제는 어떻게 다루게 될 것인지에 대한 질문입니다. 남한 입장에서 개성공단은 상징적인 의미를 가지고 있는 것을 압니다. 북한의 핵 및 미사일 개발로 한반도 위기가 악화된 와중에도 한국 정부는 개성공단 프로젝트를 지속적으로 지원했고 발전시켰습니다. 국제사회가 유엔안보리 결의안에 위배되는 북한 핵실험과 미사일 발사에 대응하기 위해 경제적 제재를 가하는 가운데 남한은 북한에게 개성공단이라는 경제적 혜택을 쥐어줬습니다. 그만

큼 개성공단은 특수성을 가지기에 개성공단 프로젝트가 수용됐습니다. 한국이 북한에 대한 영향력을 지키기 위해 개성공단 카드를 버려서는 안 된다고 생각하나 국제사회의 제재 속에서 개성공단 프로젝트를 진행하는 논리가 무엇인지 궁금합니다. 그 논리는 장기적으로 북한과 남북관계에 가져올 효과를 고려한 것으로 알고 있습니다. 개성공단은 북한의 변화를 촉진시킬 수 있으며 궁극적으로 통일을 달성하는데 기여할 수도 있습니다. 남한은 국제사회가 북한에 엄격한 경제적 제재를 가하는 가운데 개성공단을 포기하지 않는 근본적인 이유를 제시해야 할 것입니다. 또한 한국 정부는 개성공단 사업을 어떻게 발전시키고, 이를 통해 어떻게 북한과 동북아의 정세를 변화시킬 것인지를 설명해야 할 것입니다. 즉, 개성공단의 전망을 보여줘야만 국제사회의 지지를 받을 수 있을 것입니다.



제2회의(Session 2)

한반도 신뢰프로세스와 평화정착

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Establishing Peace

발표

Presentations

한반도 신뢰프로세스와 북핵문제의 해결 방향

The Trust-building Process and Directions to Resolve North Korea's Nuclear Issue

한용섭 국방대학교 / Yong-Sup Han Korea National Defense University

DMZ 세계평화공원 조성과 한반도 평화에의 함의

Creating the DMZ World Peace Park and its Implication for Peace on the Korean Peninsula

박은진 경기개발연구원 / Eun-Jin Park Gyeonggi Research Institute

한반도 신뢰구축과 평화정착의 추진방향

Directions to Establish Trust and Peace on the Korean Peninsula

박종철 통일연구원 / Jong-Chul Park Korea Institute for National Unification

토론

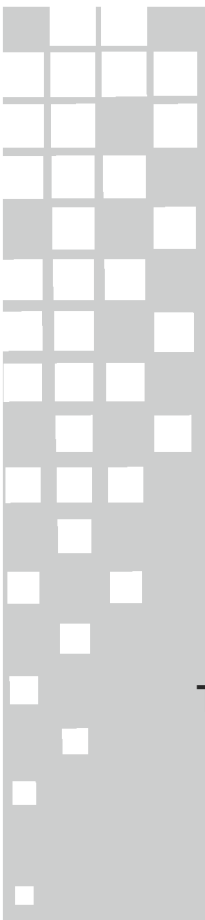
Discussions

이상현 세종연구소 / Sang-Hyun Lee Sejong Institute

왕판 외교학원 / Wang Fan China Foreign Affairs University

손기웅 통일연구원 / Gi-Woong Son Korea Institute for National Unification

고든 플레이크 맨스필드 재단 / Gordon Flake Mansfield Foundation



한반도 신뢰프로세스와 북핵문제의 해결 방향

The Trust-building Process and Directions
to Resolve North Korea's Nuclear Issue

한용섭

Yong-Sup Han

국방대학교

Korea National Defense University



The Trust-building Process and Directions to Resolve North Korea's Nuclear Issue

I. Introduction

As military tension reached its peak in the first half of 2013, the relationship between North and South Korea and the state of affairs on the Korean Peninsula experienced the most dangerous moment since the Korean War. Looking back upon inter-Korean relations and North Korea's nuclear issues over the two decades of the post-Cold War era, North Korea has proceeded with its nuclear development based on militarism, despite the holding of several six party talks to induce inter-Korean reconciliation and cooperation, South-North nuclear negotiation and US-DPRK nuclear negotiation. In addition, there have been periodical crises associated with North Korea's nuclear development. With North Korea's nuclear tests in October, 2006, May 2009, and February 2013, the confrontational structure between the two Koreas (or the one between North Korea

and the international society) has become more acute. North Korea's military provocation in 2010 and the threats on the initiation of a nuclear war have led the tension between the two countries to reach its peak.

Nevertheless, since the end of the Cold War, the South Korean government has been putting effort into relieving the tension on the Korean Peninsula, and North Korea has joined such efforts when they deemed it necessary. 'Agreement on the inter-Korean reconciliation and non-aggression, and cooperation (Basic Agreement)' was adopted during the South-North Summit talks held between 1991 and 1992, and the 'Joint Declaration on the Denuclearization of Korea' was agreed upon by the two countries. During the Kim Dae Jung administration and the Roh Moo Hyun administration, the cooperation between the two countries saw great improvement with their promotion of the Sunshine Policy. Despite such efforts, the Sunshine Policy lost its driving force and support within South Korea. The reasons behind such loss of support were that the Kim Jung Il administration had been violating the human rights and lives of its citizens for the past 20 years with the promotion of militarism, and that the administration was devoted to nuclear development by investing its national power on the development of nuclear weapons and missiles.

North Korea set unprecedented bellicose militarism as their political goal, and targeted not only South Korea but also the world with

its nuclear weapons. North Korea was able to declare itself as a Nuclear State and announced that it was successful in the miniaturization, weight reduction, and diversification of its nuclear weapons. Consequently, North Korea is now threatening South Korea and the United States with its nuclear weapons, and has stated that if South Korea does not like such threats, it should remove the US Forces in Korea, so that South Korea will be able to become independently unified with North Korea under North Korean terms.

In spite of such threats, The Park Geun Hye administration announced that it would promote the “Trust-building Process on the Korean Peninsula” by pursuing both pressure against North Korea’s nuclear development as well as communication and cooperation despite the North’s provocative actions and threats on the initiation of a nuclear war.¹⁾ The Trust-building Process is the fruit of the political leader’s vision which acknowledges the shortcomings of the previous Sunshine Policy, “Non-nuclear, Opening, 3000 Policy”, and promotes the right balance between pressure against nuclear development, denuclearization, and communication and cooperation with North Korea. In other words, this process is based on the self-reflection that the Sunshine Policy was not able to gain trust from both the domestic and the international community as it abruptly promoted the improvement of relations between the two Koreas

1) President Park Geun-hye’s Inaugural Address, 2013.2.25.

without considering national security. It was not able to induce any behavioral changes in the North's national security, and it has been assessed that the Lee Myung Bak administration led to the worsening of the North's nuclear issues by promoting denuclearization without considering how these policies toward North Korea would be affected.

Despite the Park administration's promotion of the Trust-building Process, the current military situation on the Korean Peninsula is rather bleak. Considering that the North's nuclear arsenal is the biggest hindrance to the Trust-building Process, there is a need for an accurate and methodical diagnosis and solutions on how to solve North Korea's nuclear issue and build trust between the two Koreas.

Hence, this paper will compare and evaluate related states' stances on North Korea's nuclear issues, study and propose the necessary policy goals and step-by-step approaches for the Trust-building Process to succeed. It will also discuss the new strategies for North Korea's denuclearization.

II. Evaluation of Trust-building in the field of North Korea's Nuclear Weapons

Since the end of the Cold War, the South Korean government has been putting efforts into building military credibility on the Korean Peninsula and to denuclearize North Korea. There have been a number of talks and negotiations on the relationship between North

Korea and the international community, but can it be said that the North has developed credibility in its relationship with the rest of the world and South Korea? The short answer is no, North Korea has been unsuccessful in earning credibility from South Korea or the international community with regards to its nuclear activities.

During the process of implementing the Joint Declaration of Denuclearization of the Korean Peninsula in 1992, North Korea evaded mutual inspection between the two Koreas and accepted IAEA's inspection which it deemed to be relatively easier. However, it limited the number of nuclear facilities which could be reported, and the development of nuclear weapons took place in secret facilities that were not reported to the IAEA. As stated in the Joint Declaration of Denuclearization of the Korean Peninsula, the detailed regulations of the inspection were to be negotiated at the Joint Committee on Nuclear Control of the Korean Peninsula. However, North Korea evaded these inspection regulations, and when South Korea and the United States declared resumption of the Team Spirit Drill, it withdrew its membership from the NPT. This broke the trust between the two Koreas and the international credibility of North Korea's denuclearization. By withdrawing its membership from the NPT in March 1993, North Korea provoked the first nuclear threat. Although it agreed to the Geneva Agreed Framework at negotiations held in North Geneva, it proceeded with nuclear development which was banned by the Geneva Agreed Framework. It was found that North

Korea proceeded with nuclear development in major nuclear facilities which were moved to areas outside of Yong Byun. North Korea resumed operation of nuclear facilities against the promises made at the Geneva Agreed Framework, continuously produced nuclear substances, and when it was caught developing uranium bombs by building uranium concentration facilities, North Korea terminated the Geneva Agreed Framework and again withdrew its membership from the NPT.

To relieve the second nuclear threat, Six Party Talks have been held from 2003 to 2008, and the 9.19 Joint Statement and 2.13 Measures have been concluded. However, North Korea violated 9.19 Joint Statement of the Six Party Talks, did not report on its nuclear materials, and rejected inspection. Also, by proceeding with three nuclear tests, it finally announced that it was able to miniaturize, reduce the weight of, and diversify its nuclear arsenal. It discarded all established nuclear agreements and led the international community to completely lose what little hope and trust left by threatening South Korea and the United States with nuclear weapons.

North Korea not only lost trust by from the participants of the Six Party Talks including South Korea, the US, China, Russia, and Japan and the international community, but worsened it by its withdrawal of the agreements and its progression and regression since the 1990s. North Korea periodically repeated tension creation-negotiation-agreement-infringement-tension creation process, and

some scholars on politics pointed out that North Korea's nuclear weapons related behavior as the vicious cycle of provocation-crisis-negotiation-dismantling of negotiation-provocation.²⁾ As a result of North Korea's repetitive violation of agreements and creation of tensions, its nuclear capabilities was strengthened, and the outside world's frustration and distrust on whether North Korea's nuclear issues can be resolved through negotiations intensified.

Finally, as the Kim Jong-un regime stated in North Korea's constitution, and boasted, that the possession of nuclear weapons is the greatest achievement of Kim Jong-Il, and that it demands that the international community accepts North Korea's nuclear possession as fait accompli. North Korea has taken the initiative in claiming that if further nuclear negotiations were to be held, the international community including the United States should acknowledge North Korea as a Nuclear State, and only future nuclear development programs can be the subject of negotiation. The logic of North Korea on its possession of nuclear weapons is as follows:

We can live without normalizing relations with the United States, but cannot live without nuclear control. Only when the nuclear threat and nuclear umbrella on South Korea from the United States is completely

2) Jun Byong-kon, "North Korea's 2·13 Agreement Implementation Trend and Prospect," *Analysis of Major International Issues* (June 2007). (in Korean)

eliminated will we no longer need nuclear weapons.³⁾ Without the resolution of the United States' hostile policies toward Korea and its nuclear threat, we will not give up our nuclear weapons for 100 years. It is a mistake to think that normalization of the relations between Korea and the United States can be appropriate compensation for giving up nuclear weapons.⁴⁾

Subsequently, North Korea made clear that it equipped itself with nuclear control for its autonomy and survival⁵⁾, and stated that it will continuously strengthen its nuclear power. Also, it stated to the international community (which considers negotiation as a viable tool to solve nuclear problems) that there will not be any bargaining on nuclear development for economic benefits.⁶⁾ Although North Korea revealed some nuclear facilities to the IAEA and a few experts from the United States, and blew up cooling towers during the process of fulfillment of the Geneva Agreed Framework, or the 9.19 Joint Declaration, it can be seen that North Korea continued its nuclear

3) "Statement of the DPRK Ministry of Foreign Affairs Spokesperson," *Yonhap News*, Jan 12, 2009.

4) "Statement of the DPRK Ministry of Foreign Affairs Spokesperson, 'Normalization with the United States and Nuclear Problems are Separate Issues'," *Yonhap News*, Jan 17, 2009.

5) Cheon Seong-Whun, "The Kim Jong-Un Regime's Byungjin (Parallel Development) Policy of Economy and Nuclear Weapons and the April 1st Nuclearization Law," (KINU Online Series CO 13-11, 2013.4.8).

6) "Statement of the DPRK Ministry of Foreign Affairs Spokesperson, 'Nuclear Possession is not an Economic Bargaining Tool'," *Yonhap News*, Mar 16, 2013.

development through concealing, dispersing, and putting the core facilities of the nuclear program underground. Thus, as most of North Korea's nuclear weapons, nuclear materials and nuclear development program have been kept secret; it was unable to receive even minimal trust from the outside world. After the termination of the Six Party Talks in 2008, none of the nuclear development program could be accessed from outside. Thus, in order for North Korea to build trust from the outside world, there is a need for improvement in transparency and public disclosure about North Korea's nuclear program, and the establishment of a system that can powerfully control North Korea's nuclear facilities, behavior, weapons and materials in an irreversible and predictable way.

As it can be seen, trust has not been established between North Korea, South Korea, the United States, and the international community, and distrust from the international community against North Korea is worsening. What measures should be taken, then, to break this vicious cycle, and build trust between North Korea and South Korea or the international community?

First, in order to build trust between the two Koreas, North Korea should regard South Korea as a concerned party of North Korea's nuclear problems. If North Korea regards only the United States as its subject for communication, fundamental hindrance exists in building trust between the two Koreas. In the Helsinki Process which started in 1973, there was strong distrust between the liberal camp

led by the United States and the communist camp led by the Soviet Union, and there was military confrontation between the two. However, as both camps regarded both each other and all states as concerned parties, a trust process could be initiated and completed.⁷⁾ Thus, in order to build trust regarding nuclear issues of North Korea, the two Koreas and the United States should participate in the process as concerned parties. Only when all relevant states participate in the process, would it seem plausible that relevant security benefits and nuclear problems could be proposed on an agenda. Through mutual negotiations, agreements can be made, and relevant parties can ensure the procedure to verify the agreement.

Secondly, trust was often broken because North Korea did not carry out the agreements made in documents between the two Koreas or during the Six Party Talks. In order to build military trust concerning nuclear weapons, concerned parties of the negotiation should build the mindset that through checking the fulfillment of agreement, trust can be strengthened, and a system that verifies whether North Korea is keeping the agreements can be established.⁸⁾ Thus, if the Six Party Talks were to be resumed, there is a need to form documents on verification agreement and to form a

7) James Macintosh, *Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformational View* (Canada: Department of Foreign Affairs and Trade, 1996), pp. 31~61.

8) Cheon Seong-Whun, *North Korea's Nuclear Inspection and Reverification of Arms Control* (Seoul: Korea Military and Social Institute, 1994), pp. 22~24.

verification committee.

Third, when the relationship between conventional military areas and nuclear areas are acknowledged, and agreement on the elimination of North Korea's nuclear weapons is established to a certain extent, there is a need to proceed with the establishment of a document on the agreement of a comprehensive trust building process which includes conventional military power. In other words, when an alternative framework is agreed upon on concerning the resolution of North Korea's nuclear problem, it is necessary to discuss the issues with establishing a peace system on the Korean Peninsula, which includes ways to solve problems concerning conventional military power.

Fourth, institutionalization to build multilateral trust concerning the nuclear North through enhancing transparency, public disclosure, predictability, and verifiability concerning nuclear issues. It is necessary to include IAEA in addition to the participants of the Six Party Talks in the multilateral verification committee.

III. Three-Step Trust-building Process to Resolve North Korea's Nuclear Problems

This chapter will look into the realizable approaches in solving North Korea's nuclear problems in accordance with the Trust-building Process to improve the relation between the two Koreas as proposed

by the Park Geun Hye administration. Comprehensive and general step-by-step approach will be proposed using existing researches on military trust building process of the Korean Peninsula and on solutions for North Korea's nuclear problems.

As is was discussed in the previous chapter, currently, distrust rather than trust is built between the two Koreas, between North Korea and the United States, and between North Korea and the international community. As North Korea's nuclear problems and military tension is worsening, distrust is becoming even stronger. Thus, in order to build trust between the concerned parties regarding the nuclear problems of North Korea, first, it is necessary to check the minimal will to build trust between the concerned parties with the trust seeking process. Second, if such minimal will to build trust is verified, they should proceed to the trust building process. Third, when diverse trust building processes have taken, as the last step, institutionalization of trust process should take place.

1. The First Step: Trust-seeking Process concerning North Korea's nuclear issue

During the Trust Seeking Step of the Trust-building Process, intentions to build trust are sought between the two Koreas, and will become the credible subject of communication. In order for this to take place, North Korea has to express its willingness to abide by the mutual or international agreements concerning nuclear

problems that North Korea once participated in and unilaterally terminated. For example, a declaration of returning to the NPT, abiding by the Joint Declaration on the denuclearization of the Korean Peninsula and the Joint declaration at the Six Party Talks, and expressing its willingness to shutdown its nuclear facilities, nuclear development and nuclear experiments, and declare a moratorium on the development and testing of long range missiles.

In relation to this, North Korea should not show unchanged behaviors such as reactivation of the nuclear facilities in Yong Byun. It would be troublesome if North Korea tries to separate the common stance between South Korea and the United States, or to separate stances among South Korea, the United States, China, Japan, and Russia. Simultaneously, South Korea should receive reconfirmation from North Korea to comply with the Joint Declaration of Denuclearization on the Korean Peninsula, and express its willingness to engage in talks between the two Koreas, and clarify that South Korea will actively and comprehensively solve problems concerning nuclear weapons and long range missiles of North Korea.

2. The Second Step: the Trust-building Process concerning North Korea's nuclear issue

Once North Korea expresses its willingness to abide by the existing agreements and to build trust through participating in bilateral talks with South Korea or multilateral talks, the Six Party Talks with South

Korea, North Korea, the US, China, Russia and Japan should be held to negotiate the ways to build trust in the field of nuclear weapons.

Concerning the nuclear weapons problem, the Six Party Talks should be held to solve the problem by offering economic assistance from South Korea, the US, China, Russia and Japan in exchange for North Korea's verifiable elimination of nuclear weapons. Though more details will be provided in the next chapter, this includes borrowing the methods used in the CTR which was established in 1991 between the United States and the Soviet Union to dismantle nuclear weapons, and to reallocate nuclear scientists and technicians. North Korea's nuclear threat and capabilities should be examined by the five states, and they should demand North Korea to report all its nuclear facilities, nuclear materials and weapons. Based on the report made by North Korea, the five states and IAEA should jointly make a complete list on North Korea's nuclear situation. When North Korea finishes its report, an international inspection team including South Korea, the US, China, Russia, Japan and IAEA should be established to verify North Korea's situation regarding nuclear weapons. A joint package should be made which offers economic assistance to North Korea from South Korea, the US, Russia, China, and Japan in exchange for North Korea's agreement on reporting on and having their nuclear weapons inspected. The size of economic assistance should be agreed through negotiations. In order to boost effectiveness of the Six Party Talks, it is essential that China's economic

assistance to North Korea be included.

Once North Korea finishes its report on its nuclear information, a baseline inspection of 30-90 days should be carried out to verify the completeness and accuracy of the report. As a condition offered to North Korea for agreeing with the inspection, South Korea, the US, China, Japan, and Russia can negotiate on energy, humanitarian, and economic assistance. When the complete list is formed after the verification process, an international inspection team including the five states and IAEA will be formed to verify the elimination of North Korea's nuclear program. Conditions for North Korea to accept nuclear elimination inspection, including the size and the content of economic assistance should be discussed among South Korea, the United States, China, Japan and Russia to form a package, which will be negotiated with North Korea. The discarded nuclear materials will be sent out to the United States. Human resources originally allocated to nuclear development will be reallocated to civil technology sector, and this should be fully supported by the five states. Of course, such elimination inspection and economic assistance will be processed throughout several years. In terms of International Relations, the United States will first offer safeguard toward North Korea, and the participants of the Six Party Talks should declare an irreversible agreement to promise guarantee of North Korea's safety.⁹⁾ When North Korea's denuclearization is agreed, a separate peace forum which will turn the cease-fire system of the

Korean Peninsula into a peace system, which will include the two Koreas, China and the United States and where negotiations will be held on the methods to be taken for maintenance of peace on the Korean Peninsula. This means that in the conventional military sector, a trust building process and arms control will be dealt with in a bigger scale of a peace system negotiation of the Korean Peninsula. A military trust building process and disarmament will be negotiated at the Four Party Talk. Between the two Koreas, agreements should be made on the ways in which the five measures for arms control which were agreed upon in the Inter-Korean Basic Agreement in 1992 and the verification committee will be formed. Also, for the arms control and trust building, North Korea's conventional military power, military power of the US Forces in Korea, South Korea's conventional military power should all be on the negotiation table, and comprehensive agreement should be deduced.

In a nutshell, it would be advisable that only if achievements are shown in the Six Party Talks in terms of denuclearization of North Korea should the Four Party Talks be held. On August 2009, when the Lee Myung Bak administration proposed a grand bargain negotiation toward North Korea's nuclear issues, South Korea's stance was that in order to solve the nuclear problems of North Korea,

9) Charles Wolf, Jr. and Norman D Levin, *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method, and Application* (Santa Monica, CA: RAND, 2008), pp. 37~45.

the means of nuclear elimination should be shaped during the Six Party Talks, and then the Korea Peace Forum should be held to negotiate on the establishment of peace system.¹⁰⁾ However, North Korea wanted to simultaneously hold the Six Party Talks and Four Party Talks, and China showed a similar stance. The only way for North Korea's nuclear problems to remain in focus is for them to be addressed before talks on building a peace system.

3. The Third Step: Institutionalization of Trust concerning North Korea's nuclear issue

If nuclear elimination of North Korea is almost settled during the second step, and simultaneous trust building takes place regarding conventional military problems, institutionalization of trust can take place. During this step, summit talks and defense secretary talks should be periodically held to institutionalize inter-Korea talks. Also, denuclearization of North Korea will be realized and human resources reallocation will be taking place in North Korea. The outside world's trust toward North Korea's nuclear weapons will also enter the process of institutionalization. Continuous efforts on arms control and on institutionalizing peace system on the Korean Peninsula will be made by the two Koreas.

10) President Lee Myung Bak, "The 64th UN General Assembly Keynote Address," 2009.9.23, <<http://www.president.go.kr>>; "US CFR/KS/AS Co-sponsored Luncheon Speech," 2009.9.21, <<http://www.president.go.kr>>.

In order to completely achieve denuclearization of North Korea through institutionalizing the Six Party Talks, it is important to promote the chief delegate of the Six Party Talks from assistant secretary to secretary, and to avoid discontinuation of the talks, periodical talks should be held, for example, holding talks every 3 months. Also, the Six Party Talks should not only be held in Beijing, China, but also in other participant countries' capital cities when the talk becomes more institutionalized. There is a need to benchmark the Helsinki Process's system of holding European Security Cooperation Talks going around each state's capital cities. North-US, North-Japan normalization should take place only after the Trust-building Process has been institutionalized. By the time North Korea's nuclear problems are solved, the six states of North East Asia should institutionalize the Six Party Talk as a North-East Asian version of Helsinki Process,¹¹⁾ and the agenda for the talk should be expanded to multilateral security cooperation problem among the six states of North East Asia.

11) Park Jong-chul *et al.*, *Theoretical Basis and Tasks for Policy on the Prosperity of Peace* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2003), pp. 146~156.

IV. Negotiation Strategies Toward North Korea

In order for the three step process that was introduced in the previous chapter to be realized, a delicate negotiation strategy toward North Korea is needed. Now that the nuclear ability of North Korea and war threats have become realistic problems, it would be ineffective to implement strategies unconditionally assisting North Korea such as the past Sunshine Policy. On the other hand, strong and consistent policies toward North Korea will only intensify tensions with North Korea, and not induce denuclearization, peace and the stability of the Korean Peninsula.

Thus, in order to induce North Korea to medium to long term denuclearization talks, both pressure strategy and incentives are required for negotiation. Before North Korea enters into the nuclear negotiation, South Korea should put pressure against North Korea using international assistance, and at the same time establish South Korea's own pressure strategies against North Korea. Also, when North Korea enters into talks, a rough draft on what kinds of negotiations North Korea will go through should be provided to it. If negotiation is initiated, the three step trust building process should be taken for security and the nuclear problems of North Korea. In this chapter, negotiation strategies will be proposed for before nuclear negotiation and after nuclear negotiation.

1. Before Nuclear Negotiation Begins: Deterrence and Pressure Strategy Plan

A. Deterrence Strategy toward North Korea

How will South Korea induce North Korea to have talks and deal with the situation when North Korea is threatening South Korea and the United States with its nuclear weapons? First, the most urgent issue would be to pressure North Korea so that it will not use its nuclear weapons. However, as South Korea does not have nuclear weapons, it is necessary for South Korea to reconfirm with the United States that it will grant nuclear restraint to South Korea based on the Mutual Defense Treaty between South Korea and the United States. In relation to this, the US Defense Ministry clarified its assurance of providing a nuclear umbrella to South Korea every year since the formation of the Combined Forces Command in 1978 through joint declaration at the R.O.K-U.S. Security Consultative Meeting. In October 2006, after the first nuclear test of North Korea, the United States reassured its security promises with Korea by stating that it will provide South Korea with containment and strengthen its pressure with all forms of its military abilities including its nuclear umbrella, conventional ability to attack, and missile defense ability.¹²⁾

In February 2013, after the third nuclear test of North Korea, voices

12) Ministry of National Defense, *2010 White Paper on National Defense* (Seoul: Ministry of Defense, 2010), pp. 305~307.

arose stating that Korea should independently equip itself with nuclear weapons in response to the strengthened nuclear capabilities of North Korea. 2/3 of the citizens supported independent equipment of nuclear weapons of South Korea.¹³⁾ Some even argued that the USFK tactical nuclear weapons that were withdrawn in December of 1991 should be brought back to South Korea. Regarding this issue, the South Korean government stated that it will adhere to the nuclear-free policy, and the US government clarified that even without having to bringing back tactical nuclear weapons, the US can provide credible containment power with its nuclear weapons and state of the art conventional weapons and missile defense systems. In March 2013, in response to the nuclear war threat posed by North Korea, the United States tried to send a warning to North Korea and ensure containment credibility to Koreans by deploying B-2, B-52, F-117 and demonstrating that it has the power and ability of nuclear attack during the Key Resolve R.O.K-U.S. Combined Training Exercise. Such a display of containment power by the United States is regarded as effective in suppressing North Korea's nuclear intimidation and threat, and there is a strong need for the United States to periodically demonstrate its military power as long as North Korea's nuclear threat is existent. It is necessary to continue the containment strategy that was agreed upon during the R.O.K-U.S. SCM which was held in October 2013.

13) The ASAN Institute for Policy Studies, *Public Survey*, 2013.2.13~15.

B. Pressure Strategy Toward North Korea

As long as North Korea's nuclear intimidation and threat continues, economic sanctions against North Korea should be continuously strengthened. Until now, South Korea, the US and Japan have vigorously implemented economic sanctions against North Korea for North Korea's missile and nuclear tests. What has damaged the effectiveness of economic sanctions was China's continuous economic assistance toward North Korea. China has been providing North Korea with economic aid despite North Korea's nuclear tests and war threats, to maintain friendly DPRK-China relations. Such assistance led not only to the continuation of North Korea's wrong doings, it also reduced the effectiveness and pressure of the sanctions against North Korea enacted by the international community. Thus, as long as North Korea continues with its nuclear development, the international community, including China, should vigorously abide by the resolutions of the UN Security Council. It was questionable whether China was taking part in economic sanctions against North Korea until the end of 2012, but in February 2013, complying to the international community's request to abide by the UN Security Council's resolution 2087 and 2094, China has for the first time ordered relevant government branches and corporations to vigorously abide by the economic sanctions against North Korea.¹⁴⁾ Meanwhile,

14) <<http://www.baidu.com>>.

after North Korea's third nuclear test, as voices and criticism arose arguing that economic assistance should be discontinued to the Kim Jong-un administration, the Chinese government, unlike the past, urged North Korea to denuclearize by engaging in negotiations with the United States and South Korea, and is showing a sincere attitude concerning economic sanctions against North Korea.

It is inevitable that an omnidirectional pressure strategy be implemented when North Korea is showing resistance against the economic sanctions posed against it and continuously developing nuclear power and posing stronger threats against South Korea and the international community. Also, North Korea's continuous development of nuclear capabilities and instillation of a confrontational position against the United States is to turn the North Korea's nuclear game into one between itself and the United States. What should be kept in mind here is that even if DPRK-US talks and the Six Party Talks are initiated, North Korea will not eliminate its nuclear program, and it will demand recognition as a nuclear state and only negotiate on freezing further nuclear development. If North Korea is aiming for the approaches similar to the DPRK-US Geneva Agreed Framework, South Korea will be the one to bear all the nuclear threats. To prevent such situation, it is necessary for the pressure strategy against North Korea to be continued based on international cooperation.

C. South Korea's Independent Pressure Strategy against the DPRK

How will South Korea be able to block North Korea's strategy to exclude South Korea and actively participate in the nuclear negotiation from the beginning? South Korea should be regarded as a fearful counterpart in the areas of nuclear power and missiles. In other words, even if South Korea cannot develop nuclear weapons itself, as long as South Korea is equipped with the ability to strike first or to defend itself against nuclear missile attack from North Korea, North Korea will accept South Korea as a concerned party of negotiation.

In regards to this issue, experts argue that South Korea should be equipped with the ability to strike first as a means of self-defense which is a form of rejective deterrence and use a missile defense system to reject North Korea's use of nuclear weapons.¹⁵⁾ Only after South Korea is equipped with what it calls the "Kill Chain" from detection to destruction, will North Korea be deterred from using nuclear missiles and will regard South Korea as a concerned party of negotiation.

Also, the South Korean government should develop state of the art conventional military power and cognitive ability on the battlefield, including awareness which can intercept or nullify the nuclear

15) Ham Hyeong-pil, "North Korea's 3rd Nuclear Test and South Korea's Response," *National Security Strategy* (March 2013).

weapons of North Korea by fully utilizing the economic and diplomatic power it possesses as a global state, and civil technological abilities which are 40 times stronger than those of North Korea. When South Korea improves its ability to attack and defend against nuclear missiles of North Korea nationwide, North Korea will enter the path of trust building and arms control rather than exhaustive arms race.

2. After the Initiation of Nuclear Negotiation: Cooperative Threat Reduction Strategy toward North Korea

If North Korea enters the denuclearization negotiation, a cooperative threat reduction strategy among South Korea, the US, Russia, China, and Japan should be formed through Six Party Talks. The key to this strategy is to negotiate on the denuclearization of DPRK and economic assistance toward North Korea by the five states as a package. In other words, North Korea promises complete elimination of nuclear weapons and materials, and nuclear development program, and the five states assist North Korea in the process of the elimination process. Inspections on the elimination process should be carried out by an inspection team that consists of the five states and IAEA.¹⁶⁾

This plan is very similar to the Cooperative Threat Reduction (CTR)

16) Refer to Park Jong-Chul *et al.*, *Peace on the Korean Peninsula and Denuclearization of North Korea: Applying Cooperative Threat Reduction* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2011).

program that assisted the Soviet Union, especially Ukraine, Russia, Bellerose, Kazakhstan with \$300 million to \$400 million every year since 1992. This program was established based on the law that was passed by the Republican Senator Richard Lugar and Democrat Senator Sam Nun in 1991 based on the bipartisan agreement for the elimination of nuclear weapons and chemical weapons, safe maintenance of nuclear materials, alternative vocational training for the nuclear technology related technicians, and the establishment of a civilian Science Technology Center.¹⁷⁾ In 2002, the CTR Program was expanded to Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction with the participation of G8 (the US, Canada, England, France, Germany, Italy, Japan, Russia). From 1992 to the end of 2012 250 tons of destroyed nuclear materials were sent to the United States from the Soviet Union, and the safe elimination of nuclear weapons and the job changes of nuclear technicians were evaluated to be surprisingly successful.

President Park Geun Hye is showing a positive opinion toward the application of such a CTR toward North Korea.¹⁸⁾ If step-by-step elimination of North Korea's nuclear weapons and job changes for those who were working in nuclear development could take place through negotiating with North Korea using a package program that

17) Amy F. Woolf, *The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress* (New York: Nova Science Publishers, 2003).

18) "President Park, North Korea to Follow Pakistan's Decision," *JoongAng Iibo*, April 27, 2013.

offers economic assistance and nuclear elimination, such a process could be referred to as the Trust-building Process in terms of North Korea's nuclear issues. Also, if cooperative threat reduction production is initiated on the Korean Peninsula, financial cooperation from the G8 Global Partnership for the nuclear and chemical elimination of North Korea may be granted to South Korea.

V. Conclusion

This dissertation was carried out with the research question on how the Park Geun Hye administration which promotes the Trust-building Process should deal with North Korea when it is threatening to declare nuclear war, to resolve North Korea's nuclear problems and to build trust in the area of security. The difference in the understanding and stance between North Korea and South Korea is too big regarding nuclear problems, and the fact that North Korea does not even regard South Korea as a concerned party in its denuclearization shows that there are many obstacles in front of the Trust-building Process. Also, as North Korea has been developing nuclear weapons violating the international and inter-Korean agreements, trust has been lost, and as North Korea demands its recognition as a Nuclear State, its denuclearization through talks is becoming more and more difficult.

Thus, in order to lure North Korea into the denuclearization

negotiations, rather than simply clinging on to talks, a two track strategy, in which deterrence and pressure, communication and cooperation strategies are both simultaneously promoted, seems to be the most effective strategy toward North Korea. While containing the Kim Jong-un administration of North Korea and pressuring North Korea with economic sanctions through international cooperation, South Korea should simultaneously and independently develop the ability to reject the use of a nuclear missile by North Korea by building its power to strike first and a missile defense ability in the near future. As a consequence of using such strategies, when North Korea realizes that it would be difficult to survive with the use of nuclear weapons, other paths should be offered to it to lure the state into negotiations so that the three step trust building process can be provided to it regarding its nuclear development. The first step of the trust building process is leading North Korea to freeze its existing nuclear development programs, and to declare a moratorium on the nuclear and missile testing.

Only in this situation will North Korea consider South Korea to be a fearful communication counterpart and accept South Korea to actively participate in the nuclear negotiations and trust building process in the field of national security. Also, if the talks are negotiated through the Six Party Talks, the second step of the Nuclear Trust Building Process should be taken, and this shall be referred to as the Trust Building step. During the trust building step, in order to

solve problems concerning North Korea's nuclear weapons, cooperative threat reduction strategy is proposed, and South Korea, the US, China, Russia and Japan should form a package for economic assistance and engage in the denuclearization of North Korea. The formation of an inspection team consisting of the five countries and the IAEA for verifying the process of denuclearization of North Korea is proposed.

If such negotiations were successful and enter the third step of institutionalization of trust, denuclearization will be completed, and security talks will be regularly held, so mutual national safety can be ensured without nuclear weapons.

In order for the Trust-building Process to take root, as can be seen in the Europe's Helsinki Process, three components should operate cooperatively. The first component is the strong will of the political leader to build trust, the second component is the expert community's active and sustainable participation and contribution, and the third component is the political leader and the military authorities' active discussion, development and application of practical negotiation strategies. These three components should be applied to the same degree to North Korea. This is because although the role of the leader on his or her own is great, in order for the Trust-building Process to be supported and institutionalized in a wider scope, the military authorities' understanding and support is essential. If these three components and effective strategies toward

North Korea mutually interact, the Trust-building Process will be implemented smoothly in the near future.

한반도 신뢰프로세스와 북핵문제의 해결 방향

I. 서론

2013년 상반기에 한반도에서 전쟁분위기가 최고조에 도달함에 따라 남북한관계와 한반도의 정세는 6.25전쟁 이후 가장 위험한 순간에 이르렀다. 탈냉전 후 20여 년을 회고해 보면 몇 차례의 남북화해와 교류협력, 남북한 간의 핵협상, 북·미 간의 핵협상, 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담의 시기가 있었음에도 불구하고, 북한이 선군정치에 근거하여 핵개발을 계속해왔기 때문에 한반도에서 군사적 긴장이 주기적으로 고조되는 현상을 보였다. 북한이 핵을 개발하고 핵능력을 과시하기 위해 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월에 각각 핵실험을 감행함에 따라 남북한 간 혹은 북한 대 국제사회의 대결구도는 더욱 첨예해지게 되었고, 특히 2010년 이후 북한이 남한에 대해 군사도발을 자행하고, 금년에는 핵전쟁 협박까지 가함에 따라 남북한 간의 긴장은 최고조에 이르게 되었다.

그러나 탈냉전 이후 한국 정부는 한반도에서 긴장완화를 위한 노력을 꾸준히 전개해왔으며, 북한도 필요하다고 생각하는 순간에는 그 노력에 동참하기도 했다. 1991~92년 사이에 남북한 고위급회담이 개최되어

「남북 사이의 화해와 불가침, 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)」가 채택되었고, 핵문제 해결을 위한 「한반도비핵화공동선언」이 합의되기도 했으며, 김대중정부와 노무현정부시대에는 햇볕정책을 추진한 결과 남북한 간 교류협력이 증가하기도 했다. 그럼에도 불구하고, 햇볕정책은 한국의 국내에서 추진동력과 지지를 잃게 되었는데, 그 가장 큰 이유는 북한의 김정일 정권이 선군정치노선을 갖고 과거 20년 동안 주민들의 인권과 삶을 희생시키고 핵과 미사일 개발에 국력을 전부 투자함으로써 핵개발에 올인해 왔기 때문이다.

북한은 세계에서 유례없는 호전적인 정치목표인 선군정치를 내걸고 남한을 비롯한 세계를 폭력과 공갈협박의 대상으로 삼으면서 핵과 미사일 개발에 전력투구해 온 결과 핵보유를 선언하고 핵무기의 소형화, 경량화, 다종화에 성공했다고 선전하게 되었다. 결국 한국 국민의 머리 위에 핵 불바다, 워싱턴에 핵공격을 협박하고 나섰으며, 핵위협이 싫으면 미국이 한반도에서 미군을 철수시키고 남한은 북한주도의 자주통일을 수용하게 될 것이라고 하면서 협박하고 있는 것이다.

이런 배경에서 출범한 한국의 박근혜정부는 북한의 핵전쟁 협박과 긴장조성 행위에도 불구하고, 한편으로는 북한 핵에 대한 억지와 압박을 추진하면서 다른 한편으로는 대화와 협력을 병행 추진하겠다는 한반도 신뢰프로세스 추진 방침을 발표한 바 있다.¹⁾ 한반도 신뢰프로세스는 과거 한국 정부가 추진한 햇볕정책과 비핵·개방·3000 정책의 문제점을 인식하고 북핵에 대한 억제와 비핵화, 대화 및 교류협력을 균형 있게 추진하겠다는 정치지도자의 비전의 산물이다. 즉, 햇볕정책이 군사안보를 무시한 채 성급하게 남북 경협 일변도로 남북관계의 개선을 추진했기 때문에 국내외로부터 신뢰를 받지 못하고, 북한의 군사안보 분야 행동 변화를 유도해내지 못했다는 반성과, 이명박정부가 대북정책이라는 큰

1) 박근혜 대통령 취임사, 2013.2.25.

그림없이 비핵정책을 우선 추진함으로써 남북관계가 경색되었으며, 북핵 문제는 더욱 심각해지는 결과를 초래하였다는 평가에 기초하고 있다.

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스라는 새로운 정책노선의 추진 방침에도 불구하고 현재의 한반도 군사안보상황은 좋지 않다. 따라서 앞으로의 한반도 신뢰프로세스의 추진에 가장 걸림돌이 되는 요소가 북핵임을 볼 때, 북핵문제를 어떻게 해결함으로써 남북한 간에 신뢰를 구축해나갈 것인가에 대해 정확하고도 체계적인 진단과 해법을 마련해야 할 필요가 있다.

그러므로 본고에서는 지금까지 한반도에서 논의되어 왔던 북핵문제에 대한 관련국들의 입장을 비교·평가하고, 박근혜정부가 한반도 신뢰프로세스를 성공시키기 위해서 북핵 분야에서 어떤 정책목표와 단계별 접근방법을 취해야 할지에 대해서 연구하여 그 대안을 제시해보고자 한다. 아울러 북핵의 비핵화와 한반도 군사안보신뢰프로세스가 성공하기 위해서 꼭 필요한 새로운 대북전략을 모색해 보기로 한다.

II. 북핵 분야 신뢰구축에 대한 평가

탈냉전 후 한국 정부는 한반도에서 군사적 신뢰를 구축하고 북한을 비핵화 시키기 위한 노력을 지속적으로 전개해 왔다. 그동안 북한 핵문제에 대해서 몇 차례의 협상과 합의가 있었는데 그 결과 북한과 남한, 북한과 국제사회 사이에는 북핵에 대해서 신뢰가 구축되었다고 볼 수 있는가? 한마디로 대답하면, 북한은 핵 분야에 있어서 남한과 국제사회로부터 신뢰를 얻지 못했다고 할 수 있다.

1992년 한반도비핵화공동선언의 이행과정에서 북한은 남북한 간 상호사찰을 회피하고 비교적 용이하다고 생각한 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 사찰을 수용했다. 그러나 IAEA

에 신고한 핵시설을 몇 개 이내로 제한시켰고, 핵무기 개발은 여러 곳에서 은닉시킨, IAEA에 신고하지 않은 비밀시설에서 진행되었다. 한반도비핵화공동선언에서 규정한 대로 남북핵통제공동위에서 남북한 간 협상을 통해 세부적인 사찰규정을 협의하기로 되어 있었으나, 북한은 남북한 사찰규정을 회피하고 핵무기 제조를 계속하다가 한·미 양측이 팀스피리트 훈련의 재개를 선언하자 핵확산금지조약을 탈퇴해 버리고 말았다. 이로써 남북한 간 북한의 비핵화에 대한 국제적 신뢰가 완전히 깨어지고 말았다.

1993년 3월에 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)의 탈퇴를 선언함으로써 제1차 핵위기를 도발하고, 연이어 개최된 북·미 제네바 핵협상에서 제네바합의(Geneva Agreed Framework)를 하였으나 제네바합의에서 금지한 핵무기 개발을 계속했고, 영변 이외의 지역으로 주요 핵시설을 옮겨서 비밀리에 핵개발을 지속했던 것으로 드러났다. 제네바합의에서 약속했던 핵시설의 동결을 풀고, 핵물질을 지속적으로 생산하였으며, 특히 우라늄 농축시설을 건설하여 우라늄탄을 개발한 사실이 적발되자, 제네바합의를 파기하고 NPT로부터 다시 탈퇴하였다.

제2차 핵위기를 해소하기 위해 2003년부터 2008년까지 6자회담이 개최되었고, 9·19공동성명과 2·13조치 등이 합의되었으나, 곧 이어서 6자회담의 9·19공동성명을 위반하고, 핵물질의 신고를 이행하지 않고 사찰도 받지 않았다. 그리고 핵시험을 세 차례나 감행함으로써 결국 2013년 3월에 핵무기의 소형화, 경량화, 다중화를 성공시켰다고 선언하고, 한·미 양국에 대해서 핵전쟁 협박을 가함으로써 모든 기존의 핵합의를 폐기시키고, 북한핵에 대해 조금이라도 남아있던 기대와 신뢰를 완전히 사라지게 만들었다.

북한은 1990년대 이후 북핵문제에 대해서 타협과 과행, 진전과 후퇴를 반복해옴으로써 한·미·중·러·일 등 6자회담 참가국과 국제사회의

신뢰를 상실했을 뿐 아니라 도리어 악화시켰다. 북핵을 이용한 위기조성-협상-합의-합의위반-위기조성 등을 주기적으로 반복했으며, 어떤 정치학자는 북한의 핵과 관련한 행위를 도발-위기-일괄타결-합의붕괴-도발의 악순환으로 지적하기도 했다.²⁾ 북한이 반복적으로 합의위반과 위기조성 행위를 선택한 결과 북한의 핵능력은 더 증강되었고 북한핵을 협상으로 해결할 수 있을 것인가에 대해 외부세계의 좌절감과 불신은 더 가중되었다.

마침내 김정은 정권이 북한의 핵보유를 김정일의 최대 업적으로 북한 헌법에 기술하고 과시함으로써 외부세계에 대해서 북한의 핵보유를 기정 사실로 받아들일 것을 강요하고 있다. 만약 앞으로 핵협상이 개최된다면, 북한은 미국을 비롯한 국제사회가 북한이 핵보유국임을 인정하고, 향후의 핵개발프로그램에 대해서만이 협상의제가 될 수 있다고 선수를 치고 있다. 북핵에 대한 북한의 자체 논리를 들여다보면 다음과 같다.

미국과의 관계 정상화 없이는 살아갈 수 있어도 핵억제력 없이는 살아갈 수 없다. 미국의 핵위협이 제거되고 남조선에 대한 핵우산이 없어질 때에 북한의 핵무기가 필요없게 될 것이다.³⁾ 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협의 근본적인 청산 없이는 100년이 가도 우리 핵무기 먼저 내놓은 일은 없을 것이다. 조미관계 정상화를 핵포기의 대가로 생각한다면 큰 오산이다.⁴⁾

이어서 북한은 자주권과 생존권을 수호하기 위해 핵억제력을 갖추었

2) 전봉근, “북한의 2·13합의 이행 동향과 전망,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2007.6.12) 참조.

3) “북한 외무성 대변인 성명,” 『연합뉴스』, 2009년 1월 12일.

4) “북한 외무성 대변인 성명 ‘미국과의 관계 정상화와 핵문제는 별개문제,’” 『연합뉴스』, 2009년 1월 17일.

음⁵⁾을 분명히 하고, 앞으로 핵무장력을 계속 강화시켜 나갈 방침임을 밝혔다. 또한 핵을 경제적 혜택과 맞바꾸는 흥정은 절대 하지 않을 것이라며 협상으로 핵문제를 풀 수 있을 것이라고 기대하는 국제사회에 대해 췌기를 박기도 했다.⁶⁾

북한이 그동안 제네바합의의 이행과정에서나, 9·19공동성명의 이행과정에서 일부 핵시설을 IAEA와 미국의 소수 전문가들에게 공개하거나 냉각탑을 폭파하는 행동을 보이기는 했지만, 북한은 그들의 핵프로그램에 핵심적인 시설들을 지하화, 은닉, 분산시켜 비밀리에 핵개발을 지속해 왔던 것을 알 수 있다. 따라서 북한의 핵무기와 핵물질, 핵개발프로그램의 대부분이 비밀에 가려져 왔기 때문에 외부로부터 최소한의 신뢰도 받지 못하였고, 특히 6자회담이 중단된 2008년 말 이후에 모든 핵개발프로그램은 외부로부터 접근이 차단되었다. 그러므로 북핵에 대한 외부의 신뢰를 증진시키기 위해서는 북한의 핵에 대한 투명성이 증대되고, 공개되며, 불가역적이며 예측가능한 방향으로 북한의 핵관련 행위와 시설, 무기와 물질들을 강력하게 통제할 수 있는 시스템의 구축이 필요한 것이다.

이와 같이 북핵문제와 관련해서는 남북한 간, 북·미 간, 북한과 국제사회 간에 신뢰구축이 되지 못하고 있으며, 국제사회의 북한에 대한 불신은 점점 더 악화되는 현상을 보이고 있다. 이러한 악순환의 고리를 끊고 남북한 간에 혹은 북한과 국제사회 간에 북핵문제에 대해서 신뢰를 구축하기 위해서는 무슨 일을 해야 할 것인가?

첫째, 북핵문제를 둘러싸고 남북한 간에 신뢰가 구축되기 위해서는 제일 먼저 북한이 남한을 북핵문제의 당사자로 간주해야 할 것이다. 북한이 미국만을 핵문제의 대화 당사자로 고집하는 경우 남북한 간 신뢰구축

5) 전성훈, “김정은 정권의 경제·핵무력 병진 노선과 4·1 핵보유 법령,” (통일연구원 Online Series CO 13-11, 2013.4.8).

6) “북한 외무성 성명, ‘핵보유 경제적 흥정물 아니다,’” 『연합뉴스』, 2013년 3월 16일.

에는 본질적으로 장애요인이 존재한다. 1973년에 시작된 유럽의 헬싱키 프로세스를 보면, 미국을 중심으로 한 자유진영과 구소련을 중심으로 한 공산진영 간에 불신이 존재했고 군사적으로 대치해 있었지만, 헬싱키 프로세스에서는 각 진영과 모든 국가들을 당사자로 인정했기 때문에 신뢰프로세스가 시작될 수 있었고 완성될 수 있었다고 볼 수 있다.⁷⁾ 따라서 북핵 분야의 신뢰를 구축하기 위해서는 남북한, 미국이 반드시 당사자로 참가해야 하고, 관련되는 각국이 다 참석해야만 관련 안보 이익과 핵문제를 의제로 제기하고 상호 타협을 거쳐 합의를 만들고 그 합의가 검증가능하도록 관련국가들의 이행을 보장함으로써 신뢰프로세스를 만들어갈 수 있다고 보는 것이 타당하다.

둘째, 지금까지 남북한 간, 혹은 6자회담에서 문서상으로 합의되었으나 북한이 이행하지 않음으로써 신뢰가 깨어지게 되었는데, 핵 분야를 포함한 군사적 신뢰구축이 제대로 되기 위해서는 합의당사자들이 합의의 이행여부를 확인함으로써 더욱 신뢰가 강화될 수 있다는 인식을 가지고, 합의 이행여부를 확인하는 검증체제를 반드시 마련할 필요가 있다.⁸⁾ 따라서 6자회담이 재개된다면, 북핵 분야의 신뢰구축을 위한 검증합의문과 검증위원회를 구성하는 것이 필요하다.

셋째, 핵 분야와 재래식 군사 분야의 연계성을 인식하고, 북핵의 폐기에 대한 합의문이 어느 정도 작성되면 재래식 군사 분야까지도 포함한 포괄적 신뢰구축 합의문을 추진하는 것도 필요할 것이다. 다시 말하자면, 북핵문제 해결에 대한 대체적인 프레임워크가 합의되면, 재래식군사문제 해결을 포함한 한반도 평화체제 구축문제도 함께 논의될 필요가 있다.

넷째, 핵 분야에서 북한핵의 투명성과 공개성, 예측가능성과 검증가능

7) James Macintosh, *Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformational View* (Canada: Department of Foreign Affairs and Trade, 1996), pp. 31~61.

8) 전성훈, 『북한 핵사찰과 군비통제검증』 (서울: 한국군사사회연구소, 1994), pp. 22~24.

성을 제고함으로써 북핵에 대한 신뢰를 다자 간에 구축해 나갈 제도화가 필요하다. 다자 검증기구에는 6자회담 참가국 이외에 IAEA를 포함시킬 필요가 있다.

III. 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스

본 장에서는 박근혜정부가 제시한 전반적인 남북관계를 개선시키기 위한 한반도 신뢰프로세스에 맞추어 북핵문제를 해결하기 위한 실현가능한 접근방식을 모색하고자 한다. 한반도 군사적 신뢰구축에 관한 기존의 연구문헌과 북핵문제 해결을 위한 기존의 연구문헌을 활용함으로써 포괄적이고 전반적인 접근방법을 단계별로 제시할 것이다.

앞 장에서 설명한 바와 같이 현재 남북한 간, 북·미 간, 북한과 국제사회 간에는 신뢰보다는 불신이 존재하고 있으며 북핵문제와 군사적 긴장이 더 악화됨에 따라 불신은 더 깊어지고 있는 실정이다. 따라서 한반도에서 북핵문제와 관련하여 당사자 간에 신뢰를 구축해 나가기 위해서는 첫째, 당사자 간에 최소한의 북핵관련 신뢰구축 의지를 확인하는 신뢰모색단계가 필요하다. 둘째, 당사자 간에 최소한의 신뢰구축 의지가 확인되면 핵 분야에 대한 신뢰구축단계로 진입한다. 셋째, 다양한 신뢰구축조치가 이행되면 마지막 단계에 가서 신뢰프로세스를 제도화하는 단계가 필요할 것이다.

1. 제1단계: 북핵관련 신뢰모색 단계

한반도 신뢰프로세스의 모색 단계에서는 남북 양측이 상대방의 신뢰구축 의도를 탐색하게 되고 상대방을 믿을만한 대화상대로 받아들여지게 된다. 그러기 위해서는 북한이 일방적으로 폐기선언을 했던 핵관련 남북

한 간 혹은 북한이 참가한 모든 국제적인 합의문을 준수하겠다는 의지를 표명해야 한다. 예를 들면, 북한의 NPT 복귀선언, 한반도비핵화공동선언의 준수, 6자회담 공동선언 등을 준수하겠다고 선언하고, 핵시설 가동 중단과 핵개발 중단, 핵실험 중단, 장거리 미사일 개발과 시험의 모라토리움을 선언할 용의가 있음을 밝혀야 한다.

이와 관련하여 북한이 영변 핵시설 재가동 같은 구태의연한 행태를 보여서는 안될 것이다. 북한이 한국과 미국의 공동된 입장을 분리시키려고 하거나, 한·미·중·러 5개국 간의 입장을 분열시키는 책동을 보여서도 곤란하다. 이와 동시에 한국은 북한으로부터 한반도비핵화공동선언의 준수방침을 재확인받고, 남북대화에 착수하겠다는 의사를 밝히면서, 한국이 적극적으로 나서서 북핵과 미사일 문제를 포괄적으로 해결할 방안을 모색하겠다고 천명할 필요가 있다.

2. 제2단계: 북핵 분야 신뢰구축 단계

제1단계에서 북한 당국이 기존의 합의서를 이행할 의지를 표명하고 남북대화 혹은 다자대화를 통해서 신뢰구축을 하겠다는 의지를 천명하게 되면, 남북한 미·중·러·일 6자회담을 개최하여 핵 분야 신뢰구축 방안에 대한 협의를 해나간다.

북핵문제에 대해서는 6자회담을 개최하여 북핵의 검증가능한 폐기를 조건부로 북한을 제외한 한·미·중·러·일 5개국이 북한에 대해 경제지원을 하는 방식으로 포괄적인 해결을 시도한다. 이것은 다음 장에서 설명하겠지만 1991년에 미국과 구소련의 공화국 사이에 핵무기의 폐기와 핵과학자 및 기술자의 전직을 지원하기 위해 만들어진 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction: CTR) 방식을 원용한 것이다. 북한의 핵위협과 능력에 대해서 한·미·중·러·일 5개국이 공동 평가를 실시하고, 북한에게 모든 핵시설 및 핵물질, 핵무기를 신고하도록 촉구한다. 북한의 핵신고를

받아 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA가 공동으로 북한의 핵에 대한 완전한 리스트를 만든다. 북한이 핵신고를 마치면 한·미·중·러·일과 IAEA가 참가하는 국제검증단(international inspection team)을 구성하여 북핵에 대한 검증활동을 전개한다. 북한이 핵에 대한 정보를 신고하고 사찰을 받는 조건으로 한·미·중·러·일 5개국은 북한에 대한 경제지원 방식에 대해 공동의 패키지를 만들고, 북한과 협상을 통해 경제지원 규모에 대해 합의에 이르도록 한다. 여기에서는 6자회담의 효과성을 높이기 위해 중국의 대북한 경제지원을 모두 포함시키는 것이 필수적으로 요구된다고 하겠다.

북한이 핵신고를 마치게 되면, 북한의 핵신고의 완전성과 정확성 여부를 검증하기 위해 국제검증단이 30일~90일 사이의 기초사찰(baseline inspection)을 실시한다. 기초사찰 허용을 조건으로 북한측에 에너지 지원과 인도적·경제적 지원을 제공하기 위해 한·미·중·일·러 5개국 간 협의를 할 수 있다. 기초사찰 이후 북핵에 대한 완전한 리스트가 만들어지면, 한·미·중·일·러 5개국과 IAEA가 참가하는 국제공동검증단을 구성하여 북한 핵폐기 사찰을 실시하게 되는데 이때 북한이 폐기사찰(elimination inspection)을 받아들이는 조건으로 한·미·중·일·러 5개국이 북한에게 제공할 경제지원 규모와 내용에 대해서 5자 간의 패키지를 만들고 북한과의 협상에 임하도록 한다. 그리고 폐기된 북한의 핵물질은 미국으로 반출하도록 한다. 북한의 핵개발에 종사하고 있던 인력들은 모두 민수용 과학기술 인력으로 전환하도록 5개국이 이들의 전직을 지원하게 된다. 물론 북핵에 대한 폐기사찰과 경제지원 방식은 몇 년 간에 걸쳐서 진행되게 될 것이다.

국제관계 분야에서는 우선 미국이 대북한 안전보장조치를 취하고, 6자회담 참가국들 간에 불가침선언을 함으로써 북한에 대한 안전보장을 약속한다.⁹⁾ 북핵폐기가 합의될 때에 가서 한반도에서 정전체제를 평화

체제로 전환하기 위한 별도의 평화포럼 즉, 남북한과 미국, 중국이 참가하는 4자회담을 개최하여 한반도 평화체제 수립 방안을 협의하여 합의에 이른다. 즉, 재래식 군사 분야에 있어서 신뢰구축과 군비통제를 보다 큰 틀의 한반도 평화체제협상에서 다룬다는 뜻이다. 4자회담에서 한반도 군사적 신뢰구축 및 군축을 협상하게 된다. 남북한 간에는 1992년 남북 기본합의서에서 합의되었던 5대 군비통제조치를 구체적으로 이행하기 위한 합의를 도출하고 남북한 간 검증기구도 설치한다. 아울러 4자회담에서 신뢰구축과 군비통제를 위해서 북한의 재래식 군사력과 주한미군의 전력, 한국의 재래식 전력을 모두 협상 테이블에 올려놓고 포괄적인 합의를 도출하도록 한다.

전체적으로 볼 때, 북한의 비핵화를 위한 6자회담이 성과를 보이게 되면 한반도에서 군사적 신뢰구축과 평화체제 구축을 위한 4자회담을 개최하는 것이 바람직하다. 2009년 8월 이명박정부가 북한 핵에 대한 그랜드바긴(grand bargain)방식의 협상을 제의할 때에 한국 정부의 입장은 북핵문제를 선결하기 위해 6자회담에서 북핵폐기 방식에 대한 윤곽이 잡혀지고 난 후, 한반도 평화포럼을 개최하여 평화체제 구축을 협상한다고 하는 것이었다.¹⁰⁾ 반면에 북한은 북핵회담과 평화체제 회담을 동시에 개최하는 입장을 주장한 바 있고, 중국에서도 유사한 입장을 표명한 바 있으나, 북핵문제가 선결되는 시점에 가서 평화체제회담이 개최되어야 북핵문제에 대한 초점이 흐려지지 않을 것이다.

9) Charles Wolf, Jr. and Norman D. Levin, *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method, and Application* (Santa Monica, CA: RAND, 2008), pp. 37~45.

10) 이명박 대통령, “제64차 UN총회 기초연설,” 2009년 9월 23일, <www.president.go.kr>; 이명박 대통령, “US CFR/KS/AS 공동주최 오찬 연설,” 2009년 9월 21일, <www.president.go.kr>.

3. 제3단계: 북핵관련 신뢰제도화 단계

제2단계에서 북핵에 대한 폐기가 거의 마무리되고, 재래식 군사문제와 관련해서 동시다발적인 신뢰구축이 이루어지게 되면, 다음 단계인 신뢰제도화 단계로 진입하게 된다. 이 단계에 이르면 남북 정상회담과 남북 국방장관회담을 정기적으로 개최하도록 함으로써 남북대화의 제도화 단계에 이르게 된다. 또한 북한의 핵폐기가 달성되고 북한의 핵과학자 및 기술자를 전직시키고 있으므로 북핵에 대한 외부의 신뢰는 제도화되는 단계로 진입하게 된다. 아울러 한반도에서는 지속적인 군비통제와 평화체제를 확고하게 만들기 위해서 제도화 노력이 가해진다.

6자회담을 제도화시켜 북한의 비핵화를 완전하게 달성하기 위해서는 현재의 각국의 6자회담 수석대표를 차관보급에서 차관급으로 격상시킬 필요가 있으며, 회담의 중단을 막기 위해 예를 들면 3개월 마다 1회씩 기간을 미리 정하여 정기적으로 회담을 개최하도록 해야 한다. 또한 중국의 북경에서만 6자회담을 개최할 것이 아니라, 어느 정도 6자회담이 제도화되면 각국의 수도를 순회해 가면서 6자회담을 개최하는 방법도 고려해볼 만하다. 유럽의 헬싱키프로세스가 각국의 수도를 순회하면서 유럽안보협력회의를 개최했던 점을 벤치마킹할 필요가 있다. 북·미 및 북·일 수교는 신뢰프로세스의 제도화 단계에서 이루어질 필요가 있다. 북핵문제가 해결될 즈음에 동북아 6개국은 동북아관 헬싱키프로세스로서 6자회담을 제도화시키며,¹¹⁾ 회담의 의제를 동북아 국가들 간 다자 간 안보협력문제로 확대시킬 필요가 있다.

11) 박종철 외, 『평화번영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 146~156.

IV. 대북한 협상전략

본 논문의 제3장에서 제시한 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안이 실현가능하기 위해서는 정교한 대북한 협상전략이 필요하다. 북한의 핵능력과 전쟁위협이 현실적인 문제로 다가온 지금, 과거의 햇볕정책과 같이 대화를 갖기 위해 무조건 북한을 지원하는 전략은 실효성이 없을 것이다. 한편 강경일변도의 대북정책은 남북한 간에 긴장과 대결만 고조시킬 뿐, 북한의 비핵화와 한반도의 평화와 안정을 유도해 낼 수가 없을 것이다.

따라서 중장기적으로 북한을 비핵화회담으로 유인하기 위해서는 힘에 의한 억제와 압박 전략을 구사하면서, 다른 한편으로는 협상의 인센티브를 제공하는 양면전략을 구사하는 것이 필요하다. 북한이 비핵화를 위한 핵협상에 들어오기 전에는 한국은 국제공조를 통한 대북한 억제와 압박 전략을 구사하면서 동시에 한국이 독자적인 대북 압박전략을 수립하여 구사하도록 한다. 아울러 북한이 대화로 들어 올 경우 어떤 협상을 거치게 될 지에 대한 개략적인 대화구상을 북한에게 통보하도록 한다. 만약 핵협상이 개시되면 여기에서 제시한 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안을 실행하도록 한다. 본 장에서는 대북한 협상전략을 핵협상 개시 이전과 이후로 구분하여 설명한다.

1. 핵협상 개시 이전: 대북한 억제와 압박전략 구사

가. 북한에 대한 억제전략

북한이 핵무기로 한·미 양국을 위협하고 있는 상황에서 한국은 어떻게 북한의 핵위협에 대처하며, 북한을 대화로 유인할 것인가? 우선 북한이 핵무기를 사용하지 못하도록 억제하는 것이 제일 시급한 과제이다. 그러나 한국은 핵무기가 없기 때문에 한·미동맹에 근거하여 미국이 핵억제력

을 한국에게 제공해주겠다는 공약을 재확인하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 미국 국방부는 1978년 한·미연합군사령부 창설 당시 때부터 매년 한·미연례안보협의회의의 공동성명을 통해 한국에 대한 핵우산 보장을 천명하여 왔다. 그러다가 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후, 미국은 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용함으로써 “한국을 위해 확장억제를 제공하고 그 억제력을 강화시켜 나갈 것” 이라고 하면서 미국의 대한반도 안보공약을 재확인해 왔다.¹²⁾

2013년 2월, 북한의 제3차 핵실험 이후 한국의 국내에서는 북한의 증강된 핵능력에 대하여 한국이 독자적으로 핵무장을 해야 한다는 주장이 일어났다. 국민여론의 2/3가 한국의 독자적 핵무장에 대해 지지입장을 나타내었다.¹³⁾ 한편에서는 1991년 12월 미국이 철수했던 주한미군의 전술핵무기를 재반입해야 한다는 주장도 제기되었다. 이에 대해서 한국 정부는 비핵정책을 지속적으로 견지하겠다는 입장을 표명하였고, 미국 정부는 한반도에 전술핵을 재반입하지 않고도 미국의 핵무기와 첨단재래식 무기, 미사일방어체제를 가지고 한국에 대해 신뢰성있는 확장억제를 제공할 수 있다고 천명한 바 있다. 특히 2013년 3월 북한의 핵전쟁 협박 행위에 대응하여 때마침 실시하고 있던 키리졸브 한·미연합훈련에 미국이 B-2, B-52, F-117 전투기 등을 한국에 배치시키고 핵공격능력이 있음을 무력시위를 통해 보여줌으로써 북한에 대한 경고와 함께 확장억제의 신뢰성을 한국에게 보이려고 노력했다. 이와 같은 미국의 대한반도 확장억제의 과시는 북한의 핵공갈과 핵위협을 효과적으로 억제할 수 있는 것으로 간주되고 있기 때문에, 북한의 핵위협이 상존하는 한 미국이 정기적으로 핵억제력 관련 무력시위를 전개할 필요가 있으며,

12) 대한민국 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), pp. 305~307.

13) 아산정책연구원, 『긴급 여론조사』, 2013. 2. 13~15.

2013년 10월 제45차 한·미 연례안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)에서 합의된 확장억제전략을 지속적으로 이행해 나갈 필요가 있다.

나. 북한에 대한 압박전략

북한의 핵개발과 핵위협이 지속되는 동안에는 대북한 경제제재가 지속적으로 강화될 필요가 있다. 그동안 한국, 미국, 일본, EU 등은 북한의 미사일 시험과 핵실험에 대해서 대북한 경제제재를 철저하게 이행해 왔다. 대북한 경제제재를 위한 국제적인 공동 노력의 효과를 손상시켜 온 것은 다름 아닌 중국의 지속적인 대북한 경제지원이었다. 중국은 북한의 핵실험과 전쟁협박 행위와는 관계없이 북·중 우호차원에서 대북한 경제지원을 지속해 왔다. 이러한 중국의 대북지원은 북한의 잘못된 태도를 지속시키는 결과를 초래했을 뿐만 아니라, 중국을 제외한 국제사회의 대북 압박과 제재의 효과를 반감시키는 결과를 초래했다. 따라서 북한이 핵개발을 지속하는 한, 중국을 포함한 모든 국제사회가 유엔안보리의 결의를 철저하게 준수할 필요가 있다. 2012년 말까지 중국의 대북한 경제제재 참여 및 이행 여부가 의문시되고 있었는데, 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 이후에 중국 정부는 유엔안보리 결의 2087호와 2094호를 철저히 이행해달라는 국제사회의 요청에 부응하여 사상 처음으로 중국의 중앙정부가 관련 정부기관 및 기업체에 대북한 경제제재를 철저하게 이행하도록 지시한 것으로 알려졌다.¹⁴⁾ 한편 북한의 제3차 핵실험 이후 중국의 국내에서 핵무기 개발과 전쟁위협을 계속하고 있는 북한의 김정은 정권에 대해서 예전과 같이 지원을 해서는 안 된다는 자성과 비판이 일어남에 따라 중국 정부도

14) <www.baidu.com>.

미·중 간 협력과 한·중 간의 협의를 통해서 과거와는 다르게 북한의 비핵화를 촉구하면서 대북 경제제재에 대해서 성의있는 태도를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

북한이 국제사회의 통일된 대북 경제제재에 대해서 반발하는 태도를 보이는 한편 지속적으로 핵을 개발하며 남한과 외부세계에 대해 협박을 강화시키고 있는 동안에는 전방위적 압박전략을 구사하지 않을 수 없다. 또한 북한이 핵능력을 계속 진전시키고 특히 미국과 대결적 자세를 고취하고 있는 것은 북핵게임을 북·미 간의 게임으로 전환시키기 위한 것이다. 여기서 명심할 것은 북·미 간에 협상이 개시되고, 6자회담이 시작되어도 북한은 핵프로그램을 폐기하지 않을 것이며, 기존의 핵보유국의 지위를 인정받고 향후의 핵프로그램을 동결하는 방식으로 핵회담을 진행시킬 것이라고 시사하고 있는 것이다. 만약 1990년대에 전개된 북·미 제네바협상 방식을 북한이 노리고 있다면, 남한은 북한의 핵위협을 고스란히 떠안게 된다. 이를 방지하기 위해 국제공조의 바탕위에 대북한 압박 전략을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

다. 한국의 독자적인 대북 압박전략

북한의 한국 배제전략을 막고, 한국이 처음부터 핵협상에 적극적으로 참가할 수 있는 방안은 무엇인가? 그것은 핵과 미사일 분야에서 북한이 한국을 무서운 상대라고 인식하게 만들 수 있어야 한다. 즉, 한국이 핵무기를 개발하지 못한다고 하더라도 북한의 핵미사일 공격에 대해서 한국이 선제적으로 공격하거나 방어할 수 있는 능력을 갖추게 되면 북한이 한국을 협상당사자로 받아들일 것이란 것이다.

이와 관련하여 전문가들은 한국이 북한의 핵미사일 사용을 거부하기 위한 거부적 억제전략인 자위적 선제타격능력과 미사일 방어체계를 갖추어야 한다고 주장하고 있다.¹⁵⁾ 한국이 소위 말하는 탐지에서 타격

까지 킬체인(Kill Chain) 능력을 갖추게 될 때, 북한의 핵미사일 사용 억제에는 물론 북한이 협상에서 한국을 당당한 당사자로 받아들여지게 될 것이다.

아울러 한국 정부는 북한보다 40배나 우세한 경제력, 글로벌 국가로서 보유한 외교력, 민간 과학기술능력을 총동원하여 북한의 핵미사일을 요격하거나 무력화시킬 수 있는 첨단 재래식 군사능력과 전장인식능력을 획기적으로 발전시켜야 한다. 거국적으로 한국의 대북한 핵미사일 공격 능력과 방어능력을 향상시킬 때에 북한은 소모적인 군비경쟁보다 대화를 통한 신뢰구축과 군비통제의 길로 나오게 될 것이다.

2. 핵협상 개시 이후: 대북한 협력적 위협감소전략

북한이 비핵화를 위한 협상에 들어온다면, 6자회담을 통해 한·미·중·일·러 5개국이 북한에 대해 협력적 위협감소전략을 구사하는 것이 필요하다. 이 전략의 요체는 북한의 핵폐기와 한·미·중·일·러 5개국의 대북 경제지원을 패키지 방식으로 타협하지는 것이다. 즉 북한이 모든 핵무기와 핵물질, 핵개발프로그램의 폐기를 약속하고, 한·미·중·일·러 5개국은 그 폐기기간 동안 북한에 대한 경제지원을 약속하면서, IAEA와 함께 대북한 핵사찰기구를 만들어 사찰을 실시하는 것이다.¹⁵⁾

이 계획은 미국의 리차드 루가(Richard Lugar) 공화당 상원의원과 샘 님(Sam Nunn) 민주당 상원의원이 1991년 초당적 합의를 바탕으로 구소련 국가들의 핵무기 및 화학무기의 폐기와 핵물질의 안전한 관리, 핵과학기술자들의 대체 직업 훈련 및 전직(job change) 협조 제공,

15) 함형필, “북한 3차 핵실험과 우리의 대책,” 『국가안보전략』 2013년 3월호 (한국전략문제연구소, 2013) 참조.

16) 유사한 연구로는 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조.

민수용(civilian) 과학기술센터의 설립을 목적으로 통과시킨 법에 의해서 매년 구소련 공화국 특히 러시아, 우크라이나, 벨루로시, 카자흐스탄 등에 1992년부터 매년 3억 달러에서 4억 달러까지를 지원해 주는 방식을 택했던 소위 협력적 위협감소(CTR) 프로그램과 유사하다.¹⁷⁾ 2002년에 이 CTR 프로그램은 G8(미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 러시아) 국가들이 참여함으로써 대량살상무기 감소를 위한 전지구적동반자프로그램(Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction)으로 확대되었다. 1992년부터 2012년 말까지 구소련 공화국의 핵무기를 해체한 핵물질 250여 톤을 미국으로 운송해 왔으며, 안전한 핵무기 폐기와 핵과학기술자들의 전직에 놀랄만한 성과를 거두었다고 평가되고 있다.

그런데 이러한 CTR의 대북한 적용에 대해서 박근혜 대통령은 긍정적인 의견을 피력한 적이 있다.¹⁸⁾ 북한의 핵무기 폐기와 대북한 경제지원을 연계시켜서 협상을 통해 단계적으로 북한의 핵무기를 폐기시키고, 핵개발에 종사했던 인력들을 다른 직종으로 전직시킬 수 있다면, 이러한 방식을 북핵 분야에 대한 한반도 신뢰프로세스라고 부를 수 있을 것이다. 또한 한반도에서 협력적 위협감소프로그램이 시작되면, G8 Global Partnership으로부터 북핵폐기와 화생무기 폐기를 위한 재정적 협력도 받을 수 있을 것이다.

17) Amy F. Woolf, *The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress* (New York: Nova Science Publishers, 2003) 참조.

18) “박대통령, 북한이 카자흐스탄의 선택 따르길,” 『중앙일보』, 2013년 4월 27일.

V. 결 론

본 논문에서는 북한이 핵무기를 가지고 전쟁을 협박하는 상황 하에서 어떻게 해야 한반도 신뢰프로세스라는 기치를 내건 박근혜정부가 한반도에서 북핵문제를 해결하고 안보 분야에서 신뢰구축을 할 수 있겠는가 하는 연구질문을 가지고 연구를 수행하였다. 남북한 간에 핵문제에 대한 이해도와 입장의 차이가 너무 크고, 북한이 남한을 비핵화의 당사자로서 자격도 인정하지 않은 현실은 신뢰구축프로세스의 앞에 놓여있는 장애물이 적지 않다는 것을 보여주고 있다. 또한 북한이 남북한 간 합의와 국제적 합의를 위반하고 핵개발을 계속해 왔기 때문에 북핵문제에 관련하여 신뢰를 상실해 왔으며 북한이 핵보유국 지위를 요구함에 따라, 대화를 통한 북한 비핵화의 달성이 더욱 어렵게 되고 있다.

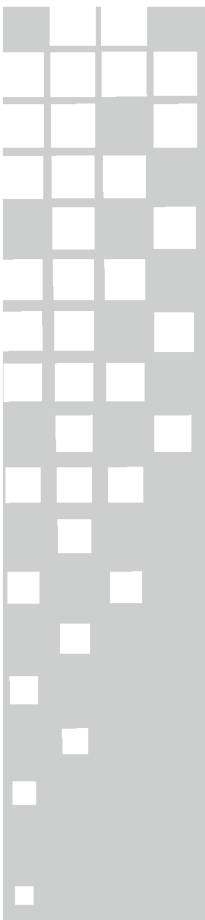
그래서 북한을 비핵화 협상으로 유인하기 위해서는 대화에 매달리는 전략보다는 억지와 압박, 대화와 협력 두 가지 전략을 동시에 추구하는 이른바 양면전략(two track strategy)이 가장 효과적인 전략이 될 것이다. 우선 북한의 김정은 정권을 미국의 확장억지력으로 억제하면서 국제공조 하에 경제제재로 압박하는 전략을 구사함과 동시에 한국이 독자적으로 북한의 핵미사일 사용을 거부할 수 있는 선제타격능력과 미사일 방어능력을 조속한 시일 내에 구비하는 전략을 추구해야 할 것이다. 이런 전략사용의 결과 북한이 핵무기로서는 생존하기가 어렵다는 인식을 갖게 될 때, 북한이 협상으로 유인할 수 있는 다른 통로를 열어서 핵 분야 3단계 신뢰프로세스 구축전략을 제시할 수 있을 것이다. 핵 분야 신뢰프로세스 1단계는 북한의 기존 핵프로그램의 동결, 핵실험과 미사일시험 모라토리움을 선언하게 하는 것이다.

그래야 북한이 한국을 무서운 대화 상대자로 간주하고 한국이 핵협상과 안보 분야 신뢰구축협상에 주도적으로 참가할 수 있도록 수용할 것이다. 아울러 6자회담을 통해 북핵 대화가 시작되면, 핵 분야 신뢰프로세스

제2단계에 들어가게 되는데 이를 신뢰구축 단계로 명명한다. 신뢰구축 단계에서는 북핵문제를 해결하기 위해 협력적 위협감소전략을 제시하였고, 한·미·중·러·일 5개국이 대북한 경제지원 패키지를 마련하고 북핵폐기 협상에 임하며, 북핵폐기 관련 합의의 이행을 검증할 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA의 합동 검증체제를 제시하였다.

이런 협상과정이 성공하여 핵 분야 제3단계 신뢰제도화 단계에 이르면 비핵화가 완성되고, 안보 분야 회담이 정례화되어 핵무기 없이도 상호 국가의 안전을 확보할 수 있는 방법을 협의하게 될 것이다.

공고한 신뢰프로세스가 구축되기 위해서는 유럽의 헬싱키프로세스에서 보듯이 세 가지 요소가 협력하여 잘 작동해야 한다. 첫째는 정치지도자의 신뢰구축을 향한 강력한 의지, 둘째는 전문가공동체의 적극적이고 지속적인 참여와 기여, 셋째는 정치지도자와 군부의 활발한 토론과 실용적인 협상전략의 개발과 적용 등이다. 이 세 가지 요소는 북한에도 동일하게 적용되어야 한다. 왜냐하면 북한에서는 지도자 개인의 역할이 크지만, 신뢰구축에 대한 광범위한 지지와 제도화 과정을 거치려면 군부의 이해와 지지가 필수적이기 때문이다. 효과적인 대북전략의 구사와 함께 이 세 가지 요인이 긍정적으로 상호작용한다면 머지않아 핵 분야에 대한 한반도의 신뢰프로세스가 잘 작동할 수 있을 것이다.



DMZ 세계평화공원 조성과 한반도 평화에의 함의

Creating the DMZ World Peace Park and
its Implication for Peace on
the Korean Peninsula

박은진

Eun-Jin Park

경기개발연구원

Gyeonggi Research Institute

Creating the DMZ World Peace Park and its Implication for Peace on the Korean Peninsula

I. Progress of the Discussions and Policies regarding the DMZ¹⁾

1. 1953–end of the 1960s: Militarization of the DMZ

After the DMZ (Demilitarized Zone) was finalized following the Korean Armistice Agreement, the relation between North and South Korea remained hostile until the 1970s, reflecting the political landscape of the Cold War. Between the short period after the Armistice Agreement was signed and before Korean troops were sent to Vietnam, the DMZ remained far more demilitarized than it is now. However, diplomatic relations between the two Koreas have been exacerbated due to South Korea's decision to send troops to Vietnam in 1963 followed by the Blue House Raid of North Korean Special Forces in 1968. Both Koreas made the decision to fortify the DMZ by installing barbed-wire fences

1) The content was edited and reorganized from *The DMZ Speaks* (Keonggi: Wisdom House, 2013). (in Korean)

and military facilities, and placing more combat forces.

2. 1970–1980s: Global détente and discussions to demilitarize the DMZ

From the 1970s, there was global atmospheric movement to make peace and relax tensions between states. There was a similar attempt on the Korean Peninsula with the July 4. North-South Joint Statement which created a momentary delusion of peace, but the remaining ideological differences and conflicts maintained hostile relations. Although there was a lack of substantial progress, the difference was that the two parties were engaging in formal talks to actually demilitarize the zone.

On June 12, 1971, in the 317th talk between the Armistice Committee, Rodgers, the head of UN forces, formally suggested the Four Plans²⁾ for Demilitarization.³⁾ Regarding this suggestion, North Korea voiced its own views on demilitarization and the sustenance of Peace, under the premise that the U.S. troops in Korea be evacuated.⁴⁾ It is evident

2) The plans are: ① Evacuation of troops to where both parties have agreed upon, ② Destructing armistice military facilities, ③ Demilitarization of the DMZ as a whole, ④ Prohibition of armed forces from entering the DMZ.

3) Recited from Korean Defense Intelligence Agency(KDIA), *Assorted Files from Armistice Talks* (Seoul: KDIA, 1986, in Korean), p. 168, Kim Jung-soo, "Inter-Korean Discourse on the DMZ and Future Tasks," *Study of Peace*, Vol. 11, No. 1 (2010). (in Korean)

4) ① Evacuation of American Troops in Korea, ② South Korean suspension of new weapons import, ③ Pulling out arms from South Korea, ④ Stopping military offense and invasions, ⑤ Destructing armistice military facilities, ⑥ Maintaining order in DMZ, ⑦ Allowing free visits of South and North Korean civilians to the DMZ. *Ibid.*, p. 67.

that both Koreas insisted on demilitarization, but the discussions remained unrealistic and non-engaging; rather, the two nations argued for superiority of respective systems.

Afterwards, the South Korean Ministry of Unification proposed a cooperative development plan of the DMZ⁵⁾ in 1973, right after the Joint-Statement, and in 1982, suggested the 20 demonstrative business models for ethnic unity and peaceful utilization of the DMZ.⁶⁾ North Korea did not show any response to these suggestions, and discussions have not progressed. On the contrary, the series of events starting from the North Korean Axe Murder incident in August 18, 1976 in the Joint Security Area (JSA) which resulted in the death of two American officers, to the Rangoon Bombing of October 9, 1983, and the Korean Air Flight 858 Incident of November 28, 1987, reinforced the hostile mood between the two Koreas.

3. End of the 1980s–Mid 1990s: Elementary agreements for the peaceful usage of the DMZ

In this period, the Communist regimes of Eastern Europe headed by

5) Board of Unification, *Measures to Co-develop the DMZ* (Seoul: Board of Unification, 1973); Kim Jin-hwan, "The Future and Humanities of the DMZ: perspectives and tasks," *Study of Unification Issues*, Vol. 24, No. 1 (The Institute for Peace Affairs, 2012) recited from p. 156. (in Korean)

6) There are seven articles regarding the DMZ: ① Connecting and opening roads between Seoul and Pyongyang, ② Opening Seorak and Kungang mountains as tourism zones, ③ Allowing free passage of foreigners through Panmunjeom, ④ Settling mutual free-fishing zones, ⑤ Joint-Construction of a sports stadium in the DMZ, ⑥ Joint-academic research of ecology within the DMZ, ⑦ Complete destruction of military facilities for alleviation of military tension between the two Koreas. Kim Jung-soo, "Inter-Korean Discourse on the DMZ and Future Tasks," p. 68. (in Korean)

the Soviet Union collapsed and the Cold War came to its end with the unification of Germany. Domestically, the newly inaugurated President Roh propelled a conciliatory policy towards the North, and began new dimensions of discourse on specific plans to utilize the DMZ. In particular, Inter-Korean Basic Agreement⁷⁾ on December 13, 1991, provided the foundation for both Koreas to work on applying the various plans.

On 1988, President Roh Tae Woo suggested the construction of Peace City in DMZ to install facilities such as Reunion Rooms for parted families, Ethnic Culture Center, Academic Exchange Center, and Commodity Trade Center, in his speech in the UN General Assembly. The content of the speech was specified in his 1989 special speech in the National Assembly, as a “Peace District” part of the Korean National Community Unification Plan. Likewise, North Korea proposed Ten-Point Program for Disarmament in its Supreme People’s Assembly, Central People’s Committee, and Union Administrative Council Assembly of May, 1990, that the DMZ be established as a peace zone, combat troops and military equipments be withdrawn, facilities be dismantled, and the zone be open for peaceful usage by civilians.⁸⁾ After the Inter-Korean Basic Agreement was adopted in 1991, the South Korean Government divisions pulled

7) A plan to construct “History of Unification” which connects railroads of the Gyeongui line, “Reunion Square” for parted families, Ethnic Culture Center, Academic Exchange Center, and Commodity Trade Center, Sports Stadium, and Religious Exchange Center according to the process of agreement between North and South, and expanding that plan to build the second and third Peace Cities, eventually to incorporate the whole DMZ. Ministry of Unification, *Inter-Korean Plans for Unification* (Seoul: Ministry of Unification, 1989), pp. 27~28. (in Korean)

8) Kim Jung-soo, “Inter-Korean Discourse on the DMZ and Future Tasks,” p. 70.

out various business plans⁹⁾, most notably, the development of the Korea Peace Industrial Complex and Exchange Center in DMZ. Since South Korea was actively contributing to designing the development of the DMZ, and the North was likewise suggesting disarmament, the status of the DMZ was seeming to strive for changes. However, the actual usage of the DMZ was limited to carrying out basic agreements to alleviate military tensions.

As the developmental design for the DMZ was being vitalized under the Roh regime, international organizations and groups started to show interest in establishing the DMZ as a natural park. In 1992, the United Nations Environmental Programme (UNEP) and the International Union for Conservation of Nature (IUCN) suggested plans to develop an International Nature Park in the DMZ. Later, the newly elected Kim Young Sam administration of 1993 offered a similar plan, but North Korea did not respond.

4. End of the 1990s–Mid 2000s: Active inter-Korean communication, raising expectations of progress in the status of the DMZ

In this period, the conciliatory atmosphere of peace and cooperation

9) South Korea suggested construction of 0.5~1 million pyeong sized Korea Peace Industrial Complex in the DMZ area west of the Panmunjom, and North Korea modified the plan as 3 million pyeong sized one in Haejoo. Discussions were also made on construction of pipelines for gas and oil, Joint-oil refining facility and thermoelectric power plant within the DMZ, Joint nuclear power plant and nuclear dump site, plans to utilize the forest of DMZ, develop tourism resources, and establishing exchange center for natural resources and agricultural products.

was at its peak between the two Koreas. The Kim Dae Joong administration inaugurated in 1998 propelled the “Sunshine Policy” towards the North, and tourism of Mount Kungang which began in the same year contributed to the cooperative atmosphere. In the year 2000, the first Korea Summit agreed to connect railroads and highways between the Gyeonggi Line and Donghae Line. The roads were opened in 2007, and width which was 250 meters and 100 meters respectively. In 2003, the Kaesong Industrial Complex commenced construction, in 2007, the site was open for tourism, agreements were made on cooperation plans for Prevention of Flooding in the Imjin River, and civil exchanges of cooperation were also vitalized.

However, even in the midst of positive atmospheric changes, North Korea was either passive or made clear of its opposition to any plans to utilize or make changes to the status of the DMZ. From the end of the 1990s, there were animated discussions in South Korea on establishing the DMZ as a peace park, vitalizing eco-tourism, and registering to the UNESCO as a biosphere reserve and world heritage, but North Korea once again confirmed its opposing stance on these issues.¹⁰⁾ In 2006, the North went ahead with the first nuclear experimentation, and North-South relations were once again strained.

Meanwhile, in the South, the head of local government was first elected

10) On May 5, 2004, a spokesperson from North Korea’s Ministry of Environment questioned how the DMZ, a symbol of resentment and disgrace from the nation’s separation can become a cultural heritage that is managed and preserved by the international community. He claimed that the DMZ, a relic of the division and confrontation should not be preserved, but its barbed wires and concrete walls be demolished and transformed to a symbol of unification.

by popular vote, and the municipal system began in earnest. There were increased political interests on the development of the borderline in the local level, and expectations on development grew with the legislation of Border Area Support Act in 2000, and establishment of Border Area Comprehensive Plan in 2001.

During this time, the heightened atmosphere of cooperation and reconciliation overall resulted in more policy designs on the DMZ, and diversified academic research supporting the plans. If the research on DMZ was previously limited to ecological studies and tourism development, it was now broadened and specified to include regional development and North-South cooperation. Also, towards the end of 1990s, international organizations and NGOs contributed to publicizing the DMZ issue. This added to the expectation regarding the increasing symbolic value of the DMZ and inducing the North's interest.

5. End of the 2000s–2013: A multilateral design utilizing the DMZ in the midst of strained North–South relations

As the relation between the two Koreas struggled after the second nuclear test in 2009, the Lee Myung Bak regime inaugurated in 2008 put forth the “Peaceful Utilization of the DMZ” as a national agenda. Accordingly, South Korean policy designs regarding adjoining regions of the DMZ became active. The Ministry of Security and Public Administration established a North-South Exchange, Hyper Multi-Regional Development Plan (2009) and Border Area Comprehensive Development Plan (2011), the Ministry of Environment, Basic Plans for Establishment of the DMZ Peace Eco-park (2009) and Promotion Plans of UNESCO

Registration of the DMZ as a Biosphere Reserve (2011), and the Ministry of Culture, Sports, and Tourism, established Peace Eco-sphere Multi-Regional Tourism Development Plan (2009) and Design for Peaceful Use of the DMZ (2010).

Policy designs and business plans to develop adjoining regions with the DMZ were also materialized in the level of local government. In 2008, the Gyeonggi Province prepared a Plan for Establishment of the DMZ Peace Eco-park and Eco-Tourism Development Plan, and in 2010, issued a study report on the validity of selecting the DMZ as a biosphere reserve and how to manage it in the future. Ever since, the focus was placed on making various events and the DMZ related education and tourism active, and the DMZ Regional Comprehensive Development Plan established in 2012 is still ongoing. The Kangwon Province founded the “Korea DMZ Peace Forum,” and hosts an International Symposium every year. The province has also prepared plans to utilize the DMZ peacefully by constructing the DMZ Museum and the DMZ Peace-Life valley respectively in Kosung and Inje in 2009, and in Peace Culture Square in Chulwon in the year 2010.

The interesting point during this period is that unlike previous times, there are more policies on premising the change in status of the DMZ and aiming to benefit from the value of the DMZ by vitalizing adjacent regions, rather than on the DMZ itself. This is because struggling relations between the two Koreas lead South Korea to strategically change its approach. On the premise that the DMZ will change in the future, South Korea began implementing its policies on the regions where it had jurisdiction, with the aim of branching out step by step. This is also due to the continuing emphasis on a need for policies to alleviate lagging

development of adjoining regions and regional alienation.


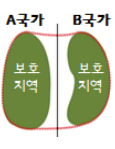

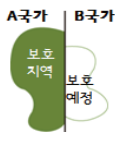
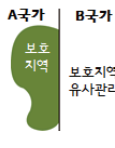
As the Park Geun-hye administration was newly elected in 2013, there have been discussions of the utilization of the DMZ in a different path compared to previous discourses. The key of the new discussion is a strong indication of a will to establish the DMZ Peace Park as a symbolic process and result of the Trust-building Process on the Korean Peninsula, the heart of South Korea's policy towards North Korea. This means changing the focus of related policies from adjacent regions back into the DMZ, an active approach to improve inter-korean relations, and as the symbolic result, a stronger demand for substantial usage of the DMZ.

II. Examples of Peace Parks and their Implications

Internationally, peace parks are understood as having either of the two purposes. The first is a Peace Memorial Park like ones in Hiroshima and Nagasaki, which aims to reflect the pain of war, and commemorate the value of peace. It includes buildings, sculptures, monument of the victims, and exhibitions of related records in a historically significant site where war and hostile confrontations once occurred. In this case, mechanisms to encourage cooperation and improve relations are not highlighted, because the site typically symbolizes the termination of confrontation.

Another type of peace park is a trans-border protected area purposed to stimulate peaceful cooperation, and currently, peace parks are weighing more on this interpretation. The IUCN defines peace parks as “trans-border protected area aiming to stimulate peace and cooperation,

〈Table 1〉 IUCN's Classification of Peace Parks in Bordering Preservation Regions, and Application to the DMZ

Type ¹⁾		Prospect of Application to DMZ
1	<ul style="list-style-type: none"> The most standard type with more than two protected areas converging on the border Multiple examples including biosphere reserves 	<ul style="list-style-type: none"> Making protected area of all or parts of the DMZ, and establishing it as a peace park
2	<ul style="list-style-type: none"> Including non-protected area between trans-border protected areas to establish a single park 	<ul style="list-style-type: none"> Connecting protected areas respectively in the South and the North IUCN's previous suggestion of "Seorak-Kumgang-Korean Peninsula Peace Park" falls under this
3	<ul style="list-style-type: none"> Excluding non-protected areas and including separate protected areas Although geographically separate, ecological matters can be managed together 	<ul style="list-style-type: none"> Establishing geology parks and biosphere reservations in respective trans-border areas excluding the DMZ, and cooperating as Twin Parks or Friendship Parks Could be tried as a transitional attempt
4	<ul style="list-style-type: none"> Making a protected area out of one side, and expecting the other side to follow on without a formal agreement 	<ul style="list-style-type: none"> What the Ministry of Environment submitted to the UNESCO in 2012 as a plan for a biospheric reservation Could be tried as a transitional attempt
5	<ul style="list-style-type: none"> Adopting similar territorial usage policy in consideration of the fellow country, although one side is a protected area and the other side is not 	<ul style="list-style-type: none"> Can be developed centering around the protected area in marshes in the mouth of the Hangang River

meanwhile preserving ecological diversity, natural resources, and related cultural resources. According to a research done by the IUCN in 2007, there are 227 peace parks in the world, adding to surface area of 4.63 millionkm², with largely five different types. (Table 1) Other than making peace parks out of adjoining regions, there are various ways including selecting two separate protected area as sister-peace-paks.

1. “Grünes Band” of United Germany

The borderline between East and West Germany, represented by the Berlin Wall which served as a symbol of the Cold War, is an example which well demonstrates the ideal prototype for the DMZ and what it should aspire to become in later years. The “Iron Barrier” of East and West Germany was constructed, more to prohibit the escape of East German residents, rather than for military purposes. For thirty years, the wall has endured severely armed surveillance. However, unlike the DMZ where movement is strictly banned, the borderline of East and West Germany allowed transportation through four highways, ten roads, and nine railroads despite severe surveillance. It was a place of communication and contact where visits between residents, mail exchanges, and watching broadcasts were allowed with different degrees, depending on political circumstances.

Full-scale cooperation began in 1972, as the “Inter-German Basic Treaty” was signed, and the “Border Committee,” consisted of representatives of

11) Recited from IUCN website, <<http://www.tbpa.net>>; Ali, Saleem H., *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Massachusetts: The MIT Press, 2007).

the East German central government and four adjoining provinces of West Germany, was installed in 1973. Various scales of cooperation were made, ranging from managing the pollution of the river flowing from the East to the West, management of water resources and energy, to the prevention of natural disasters. Before unification, cooperative businesses were usually funded by West Germany who had more capital and technical resources owing to its higher economic status.



2. The Peace Park of Cordillera del Cóndor at the borders of Ecuador-Peru

Ecuador and Peru had several conflicts over the borders of Western Amazon since gaining independence from Spain in the 19th century. Due to an ambiguous borderline at the time of independence, the two states' conflicts and warfare to gain crucial passage leading to the Amazon River began in 1828 and repeated and continued on until the peace

protocol in 1995. The Peace Park of Cordillera del Cóndor at the borders of Ecuador-Peru was one of the suggested solutions to the two states' border conflicts that was concluded with Ecuador giving in to a somewhat unfavorable proposal and instead securing the navigation rights for the Peruvian Amazon River's Northern tributary and property rights for the 1km² of land within the Peruvian borders where the military base was located.

The Cordillera del Cóndor is home to many endangered species including

<Cordillera del Cóndor at the borders of Ecuador-Peru>¹⁾



<View of the Cordillera del Cóndor>²⁾



<Andean Condors>³⁾



Source

- 1) Park Eun-jin *et al.*, "Foreign Case Studies of the Border Area on the Division and Confrontation and Its Implication for the Korean Peninsula," (Gyeonggi Research Institute Issue Paper, 2012.4.25) (in Korean)
- 2) Page of Missouri Botanical Garden, <http://www.mobot.org>.
- 3) Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/>.

the Andean Condors which has wings over 3 meters. In 1999 the two nations Ecuador and Peru, with the help of The International Tropical Timber Organization (ITTO) and other international organizations, established a total 16,425.7km² of Peace Park, including the El Condor National Park in the Ecuadorian region and Santiago-Comaina Reserved Zone in the Peruvian region. The Peace Park of Cordillera del Cóndor is a rare case of a direct symbol of conflict resolution and peaceful reconciliation. With the guarantee of joint management and free passage it has contributed to the peace settlement of the two states and became a good opportunity to secure the practical gains of joint resource usage.

3. Finland-Russia

Finland has maintained a hostile yet non-confrontational relationship with the historical power Russia after its independence from Russia in 1917, invasion from the Soviet in 1939, and cease-fire agreement in 1944. The bordering region of Finland and Russia is a mountainous area with almost no residents thus was not referred to as “The Iron Curtain” but traffic was strictly restricted. Today as borderline of the EU, traffic is made via the border checkpoint, however other areas are distinguished by iron fences and are still strictly regulated.¹²⁾

The Russian border region is especially known for its biological diversity and Taiga natural forests and lakes, internationally recognized as having high protection values. In the 1990s as Russia concentrated on forestry production and the Taiga natural forests were put at risk of timbering

12) The official borderline area which cannot be visited without permission is within 0.5~2.0km of Finnish and 20km of Russian land.

and damage, the international community's protection efforts and cooperation for scientific research was called for. Following the borderline areas, 14 reservations in Finland and 6 in Russia were designated, and Friendship Parks and Twin Parks were specially established in 3 regions for bilateral cooperation. With the support of the EU, the two nations have been presenting active mutual research cooperation and exchange workshops through each nation designating cooperation agencies and establishing yearly plans. Also, by extending the connection of the European greenbelt that began in Germany to the Finland-Russian borderland protection areas, a European-level cooperation was also strengthened.

This case testifies the plausibility of appointing the protection areas neighboring the DMZ as friendship parks and building up scientific research focused basis for cooperation. For example, the Seorak-Kumgang Mountains, the biosphere reserves of the Kuwol Mountains-Gwangneung Forest, the estuary of the Han River-Yeseong River are each possible suggestions as cooperational friend-ship parks.

<The Reserve at the borderland of Finland-Russia and the Cooperation Parks>



Source: Park Eun-jin, "Foreign Case Studies of the Border Area on the Division and Confrontation and Its Implication for the Korean Peninsula," (in Korean)

III. The Implication of a DMZ World Peace Park and a Phased Approach

The discussion and attempt to create a Peace Park in the DMZ has been repeated for a long time, so why has it not been realized? Also, how should the current administrative differentiate itself from the past discussions in pushing for the DMZ, and what implication does it have to the peace on the Peninsula after its creation?

The formulation of peace parks suggested in the past are generalized applications of cases of peace parks seen in other parts of the world. Such formulations mostly focused and remained at the hopeful conclusion of enhanced cooperation and various benefits attainable through creating a peace park rather than the circumstance or conditions prerequisite to creating a peace park. However the distinct characteristics of the Peninsula and the DMZ requires more focus on the conditions and process of the creation of a peace park rather than the benefits and results.

The situation in the DMZ is different from the other borderlands where peace parks were successfully created. The DMZ is a temporary military buffer zone within a divided nation aspiring unification, not a border of two historically completely different nations. Also, oftentimes the reasons for conflicts in borderlands is due to the resources or borderline drawing and thus the direct solution exists within the given space. However the DMZ is the result of conflict of political ideology and systems, and therefore the direct solution is outside the given space. Moreover the political antagonism is greater than anywhere else.

Saleem Ali¹³⁾, who has introduced a diverse range of cases and theories of peace parks explains that up to now most peace parks have been

created in places without much polarized conflicts and environmental cooperation, and the creation of peace parks is possible after a minimum alleviation of conflict. However peace parks can be important starting points for discussion in situations of harsh conflicts of ideologies, and provide solutions to situations of difficult stalemate by attracting international attention.

Taking into consideration the unique conditions and instances of the Peninsula and the DMZ, the creation of DMZ peace parks requires a different approach from the existing cases of peace parks. Since it begins from an extreme situation of political conflicts, the step of building political and military trust and alleviating the situation of antagonism as a prior process is very important. Also, focusing on what role the peace park would play in the process is also crucial. Depending on the political changes in South and North Korea, the following phased approaches are required.

The first step is to escape the current conflict situation and build the basis for a minimum level of tension alleviation to create the peace park. It is important to activate the discussion for the DMZ World Peace Park, inducing North Korea to respond to the Trust-building Process on the Korean Peninsula and participate in the discussions so that international attention and the ground for cooperation is created. The domestic and international recognition for the drive to create a DMZ World Peace Park and the consultation process between the South and the North could become the barometer for the realization and the impetus for the Trust-building Process on the Korean Peninsula.

13) Ali, Saleem H, *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution*.

The second step is to actually create a small scale pilot project peace park at a location that mutually has small military burden and enhance the level of cooperation. Regardless of how small the space may be, it may take a long time to reach an agreement for the change in the status of the DMZ, especially because a project such as the DMZ World Peace Park will require a considerable level of mutual trust and enhancement in relationships as a precondition. However once this step is reached, rapid enhancements can be made to South-North relations, with the Peace Park itself acting as a catalyst. The pilot project must strengthen the symbol and cause to the outer world by focusing on practical cooperation and the creation of political and military trust that could induce irreciprocal development.

The third step is the expansion and development process of the DMZ World Peace Park along with sustainable peace settlements on the Peninsula that would follow the creation of political and military trust and enhancement in inter-Korean relations. At this step, more room for cooperation is built and developed into a borderland protection peace park, which will signal the complete change in the DMZ's status.

IV. The Direction for Creating the DMZ World Peace Park

The Peace Park is important in that albeit it cannot directly drive the settlement of conflicts between the South and the North, it can serve as an auxiliary role in conflict alleviation and become the means to maintain and enhance cooperative relations while it provides the starting point for discussions. If the Peace Park is to be created within the DMZ, it would be able to start off as a very small symbolizing space to minimize military burden. However regardless of how small the space it must be presumed to be a time when much more enhancement in political and military trust has been reached for it to become a situation where the South and North can agree and realize the creation of the park. Also no matter how small, if the Peace Park is to be created in the DMZ, the symbolic meaning it holds is very big and can be anticipated to bring a rapid enhancement of relations between the South and the North with the park serving as a means. Furthermore, the DMZ World Peace Park must be approached as a step-by-step dynamic process to react to the changes in inter-Korean relations and auxiliary enhancement in relations rather than be considered as a plan at a certain one point of time and situation. In the process of doing so, a content-based approach must be emphasized with North Korea's acceptance and understanding, the conditions of the borderlands, and international cooperation, and several settings of directions with such in mind is needed.

First, under a long-term roadmap, what will start off as the creation of a small base for cooperation will eventually be expanded step-by-step to a borderland peace park. It is important to first establish a roadmap

for the phased forwarding and expansion/development of the DMZ following the sustainable peace progress on the Peninsula. Following this roadmap it is desirable to push for the development of peace parks and cooperation as a sign of creation and process of political and military trust at a location that mutually has small military burden. This could be expanded and developed by connecting several cooperation bases suited to the characteristics of each region.

Second, the region's sustainable development must be pursued with considerations to the DMZ's unique environmental, historical, cultural, and social characteristics and developments of multiple contents requiring the preservation of value as resource and demand for application. The DMZ's preservation and usage of benefits of its biological diversity and ecological service, enhancement of its historical record and symbols, utilization of related cultural resources, strengthening social integration and humanitarian cooperation and the like must be regionally specialized. In particular, preservation areas and utilizable areas must be distinguished so they are not conflicting, and the application contents must be based on scientific research and education of the DMZ.

Third, it is important to develop connection foothold bases in the South-North borderland region to connect to a cooperation base within the DMZ and expand the external extension by building a connection network among the foothold bases. This is necessary on a level of balancing preservation and development by minimizing usage within the DMZ and preserving the region and attempting the development of adjacent borderlands and at the same time raising the feasibility of the plan by providing a practical incentive that North Korea can agree to. In other words, the inside of the DMZ must be identified as the

place of preservation, research, and education of ecological, historical, and cultural resources and the adjacent region as the connecting bases for regional development such as tourism infrastructure and cultural industries.

Fourth, the priority between creating bases for cooperation within the DMZ and creating connecting bases outside the DMZ should be selected with flexibility and pushed for depending on the changes in the political and military circumstances, and it is desirable to push for strategies for mutual development at the same time. In other words, it is realistically necessary to simultaneously run two tracks of creating bases within the DMZ for cooperation between the South and North and creating bases outside the DMZ for vitalization of connection areas in the borderlands. Because the usage of the inner area of the DMZ will be largely dependent on the relations between the South and the North and the political situation in East Asia, it is important to continuously strengthen the connecting bases in the adjacent area to the DMZ and to strengthen the ability to sustainable development of the region itself.

DMZ 세계평화공원 조성과 한반도 평화에의 함의

I. DMZ 관련 논의 및 정책의 변천¹⁾

1. 1953(정전)~1960년대말: DMZ의 무장화와 요새화

정전협정에 따라 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)가 설치된 이후 1970년 이전까지 남북관계는 지속적인 ‘적대적 대립관계’였고 세계적으로도 냉전의 분위기가 크게 지배하였다. 휴전 직후부터 한국군의 월남 파병이 있기 전까지 정전협정에 따라 DMZ는 지금보다는 훨씬 더 ‘비무장’ 상태를 유지했다. 그러나 1963년 남한의 월남 파병과 1968년 북한군 특수부대의 청와대 기습사건을 계기로 남북관계가 극도로 악화되면서 남북 모두 철책선과 군사시설물 설치, 전투병력 배치 강화 등으로 DMZ를 요새화하고 중무장하기 시작했다.

1) 박은진, “8장 DMZ 위상변화와 통일을 향한 준비,” 『DMZ가 말을 걸다』 (경기도: 위즈덤하우스, 2013)에 실린 글 편집, 재정리.

2. 1970~1980년대: 세계적 데탕트와 DMZ 비무장화 논의 시작

세계적으로 1970년대 초반부터는 냉전의 긴장완화와 화해 분위기가 형성되기 시작했다. 한반도에는 1972년 ‘7·4남북공동성명’ 발표로 일시적인 화해분위기가 만들어지기도 했지만, 여전히 남북의 이념적인 대결과 충돌 속에서 적대적 대립관계는 지속되었다. 비록 현실적 논의 진전은 없었지만 1970년대 초부터 DMZ의 ‘비무장화’에 대해 남북이 공식적으로 이야기하기 시작했다는 것이 이전과 다른 점이었다.

1971년 6월 12일 제317차 군사정전위원회에서 유엔군 수석대표였던 로저스 소장은 4개항의 DMZ의 비무장화 방안²⁾을 공식적으로 제안하였다.³⁾ 이에 대해 북한은 ‘주한미군의 철수를 전제’로 하여 DMZ의 비무장화와 평화유지를 제안하였다.⁴⁾ 이와 같이 남북한은 정전협정에 따른 비무장화를 주장하기는 했지만 현실적으로 불가능한 선언적 수준에 머물렀고, 오히려 상호 체제의 우월성을 경쟁적으로 선전하고자 하였다.

이후에도 남한의 국토통일원은 7·4남북공동성명 발표 직후인 1973년에 비무장지대 남북 공동개발 방안을 내놓았고,⁵⁾ 1982년에는 북한에 민족화합을 위한 20개 항의 시범사업을 제의하면서 DMZ의 평화적

2) ① 쌍방이 합의된 지역으로 군사인원 철수, ② 군 정전위 군사시설 파괴조치, ③ 전체 DMZ의 비무장화, ④ 무장인원의 비무장지대 출입금지 등의 4개항

3) 국방정보본부, 『군사정전회담자료집』 (서울: 국방정보본부, 1986), p. 168, 김정수, “DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후 과제,” 『평화학연구』, 제11권 1호 (한국평화연구학회, 2010)에서 재인용.

4) ① 주한미군의 즉각 철수, ② 남한 내 신무기 도입 중지, ③ 남한 내 도입한 각종무기 반출, ④ 군사도발과 침략행위 중지, ⑤ 비무장지대 내 군사시설 철수 및 파괴, ⑥ 공동경비구역 내 질서유지, ⑦ 남북한 민간인들이 비무장지대를 월경하여 자유왕래 허용 등 7개 항; 국방정보본부, 위의 글, p. 169, 김정수, “DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후 과제,” p. 67에서 재인용.

5) 국토통일원, 『비무장지대의 공동개발방안(안)』 (서울: 국토통일원, 1973), 김진환, “DMZ의 미래와 인문학: 시각과 과제,” 『통일문제연구』, 제24권 1호 (평화문제연구소, 2012), p. 156 재인용.

이용을 제안하였다.⁶⁾ 이러한 제안에 대해 북한은 반응을 보이지 않았고, 어떠한 논의와 진전도 이루어지지 않았다. 오히려 1976년 8월 18일 판문점에서 미군 장교 2명이 북한군에 피살되는 도끼만행 사건, 1983년 10월 9일 미안마 아웅산 폭파사건, 1987년 11월 28일 KAL기 폭파사건 등 세계적 이목을 끄는 사건들 속에서 적대적 대립상황은 지속되었다.

3. 1980년대 말~1990년대 중반: DMZ 평화적 이용에 대한 초보적 합의

이 시기는 소련과 동유럽 국가의 공산체제 붕괴, 독일의 통일 등으로 세계 냉전체제가 무너진 때이다. 국내적으로는 노태우정부가 출범하여 대북 화해협력 정책을 추진하면서 이전과는 다른 차원으로 DMZ의 활용 방안에 대해 구체적 논의와 제안이 시작되었다. 특히 1991년 12월 13일 ‘남북기본합의서’를 채택하여 실행을 염두에 둔 진정성 있는 협의 토대를 마련했다고 볼 수 있다.

1988년 노태우 대통령은 유엔총회 연설을 통해 DMZ 내에 평화시를 건설하여 이산가족 상봉면회소, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하자고 제안하였다. 이는 1989년 노태우 대통령의 국회 특별 연설에서 ‘한민족공동체통일방안’의 ‘평화구역’으로 더 구체화되었다.⁷⁾

6) DMZ와 관련한 것은 7개 항목으로, ① 서울·평양 간 도로를 연결·개통, ② 설악산과 금강산을 자유관광지역 공동지역으로 개방, ③ 판문점을 통한 외국인 자유왕래, ④ 자유로운 남북 공동어획 구역 설정, ⑤ 비무장지대 내 공동경기장 건설, ⑥ 비무장지대 내의 동식물 자연생태계 공동학술조사, ⑦ 남북한 간 군사적 긴장완화를 위한 비무장지대 내 군사시설 완전 철거였음. 김정수, “DMZ에 관한 남북한 논의의 변천과 향후 과제,” p. 68.

7) 경의선 철도를 연결하는 「통일역사」, 남북이산가족의 「만남의 광장」, 민족문화관과 남북학술교류센터 등, 남북상품교역장, 운동경기장, 종교인들의 공동 집회소 등의 평화구역을 남북 간 합의와 성과에 따라 추가 설치하여 제2, 제3의 평화시를 건설함으로써 DMZ 전체로 확대하는 구상. 국토통일원, 『한민족공동체통일방안』 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 27~28.

북한 역시 1990년 5월 최고인민위원회, 중앙인민위원회 및 정무원 연합 회의에서 “10개항 군축안”을 발표하고 ‘비무장지대의 평화지대화, 군사인원 및 장비 철수, 군사시설물 해체, 민간인에 대한 개방과 평화적 이용’ 등을 제안하였다.⁸⁾ 1991년 남북기본합의서 채택 이후 남한에서는 부처별로 더욱 다양한 사업구상을 만들어냈는데⁹⁾ DMZ에 코리아평화공단과 교류센터 조성 등이 대표적인 구상이었다. 이와 같이 남한에서 다양하고 적극적으로 DMZ를 개발하는 구상을 만들었고, 북한도 군축과 평화지대화를 제의하여 DMZ의 위상변화가 현실화되는 듯했다. 그러나, 실제 남북한 간에 DMZ의 평화적 이용 문제는 “군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의사항을 실천한다”는 기초적인 합의에 그치고 실천적 수준으로 발전되지는 못했다.

노태우정부에 의해 DMZ의 개발 이용 구상이 활발해지는 동안, 국제기구와 단체는 DMZ를 자연공원으로 조성 보존하는 데 관심을 기울이기 시작했다. 1992년 유엔환경계획(UNEP)과 세계자연보전연맹(IUCN)이 DMZ에 국제자연공원 조성을 제안하였다. 이후 1993년 김영삼정부가 출범하여 ‘DMZ의 자연공원화’를 제의하였지만 북한은 반응을 보이지 않았다.

4. 1990년대 말~2000년대 중반: 남북교류 활성화로 DMZ의 위상변화 기대 확산

이 시기는 남북 화해와 협력의 분위기가 가장 고조된 때이다. 1998년

8) 김정수, “DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후 과제,” p. 70.

9) 남한이 판문점 서쪽의 DMZ에 50~100만평 규모의 코리아 평화공단 설치를 제안했고, 북한에서 해주일대 300만평 규모로 수정 제의함. 그 외에 남북 송유·가스관 건설, DMZ 내 남북합작 정유공장 및 화력발전소 건설, 합작 원자력발전소 및 핵폐기물처리장 추진, DMZ 산림자원 이용계획 수립, 남북한 관광자원 연계개발 구상, 천연자원 및 농산물 교류센터 DMZ 내 조성 등이 논의됨.

출범한 김대중정부가 북한에 대해 ‘햇볕정책’을 추진하였고, 같은 해 시작된 금강산 관광으로 남북화해와 협력의 분위기가 크게 발전하기 시작하였다. 2000년 1차 남북정상회담으로 경의선과 동해선의 철도 및 도로를 연결하기로 합의하여 2007년부터 개통되었는데, 이를 위해 DMZ 내 각각 250m와 100m 폭의 공간이 개방되었다. 2003년 개성공단 착공, 2007년 개성관광 시작 등 경제협력이 활발해지고, 임진강유역 수해방지 사업의 공동 추진 등 합의도 이루어졌으며, 민간차원의 교류협력도 활발히 이루어지게 되었다.

그러나 남북 화해협력 분위기 속에서도 북한은 DMZ의 직접적 이용이나 위상 변화 제안에 대해서는 소극적인 태도 또는 반대의 입장을 분명히 하였다. 1990년대 말부터 남한에서는 DMZ 평화공원 조성 and 생태관광 활성화, 유네스코 생물권보전지역과 세계유산 등재 등의 제안들이 활발해졌는데 이에 대해서도 북한은 반대의 입장을 분명히 하였다.¹⁰⁾ 2006년에는 마침내 북한이 1차 핵실험을 감행하면서 남북관계는 다시 경색되었다.

한편 1990년대 중반에 남한에서는 처음으로 지자체 단체장이 민선으로 선출되어 지방자치제도가 본격적으로 시작되었다. 지방정부 차원에서 접경지역 발전을 위한 정책적 관심이 높아지고 2000년 접경지역지원법 제정, 2001년 접경지역종합계획 수립으로 접경지역 발전과 연계한 DMZ의 활용·개발 기대가 더 커졌다.

이 시기에는 전반적으로 남북화해와 협력의 분위기가 고조되어 DMZ에 대한 정책구상도 많아졌고, 이를 뒷받침할 수 있는 학술연구도 이진보

10) 2004년 10월 5일 북한의 국토환경보호성은 대변인 담화를 통해 “민족 분열로 인한 거래의 고통과 불행의 피눈물이 어려 있는 원인과 치욕의 상징인 비무장지대가 어떻게 세계적으로 보존하고 관리해야 할 문화유산으로 될 수 있느냐”고 반문하고, “분열과 대결의 유물인 군사분계선 비무장지대는 보존할 것이 아니라 가시철조망과 콘크리트장벽을 걷어내고 통일의 상징으로 바뀌어야 한다”고 주장.

다 훨씬 다양하고 많아졌다. 기존에 주로 생태조사와 일부 관광개발에 국한되었던 DMZ 관련 연구는 지역개발과 남북협력의 범위로 넓어지고 구체화되었다. 또한, 1990년대 후반부터 국제기구와 국제 NGO 그룹들이 DMZ 문제를 공론화하는 데 적극 참여하기 시작하여 DMZ의 상징적 가치와 관심을 높이고 북한의 관심을 유도하는 데 기여할 수 있을 것이라는 기대가 높아졌다.

5. 2000년대 후반~2013년: 남북관계 경색 속에서 DMZ 활용 구상 다면화

2009년 북한의 2차 핵실험으로 남북관계가 경색되어가는 가운데 2008년 이명박정부가 출범하면서 ‘DMZ의 평화적 이용’이 국정과제가 되었다. 이에 따라 DMZ와 인접지역에 대한 남한의 정책구상이 더욱 활발해졌는데, 안정행정부는 남북교류·접경권 초광역개발 구상(2009)과 접경지역 발전종합계획(2011), 환경부는 DMZ 생태평화공원 조성 기본계획(2009)과 DMZ일원 유네스코 생물권보전지역 지정 추진계획(2011), 문화체육관광부는 평화생명지대 광역관광개발계획(2009), 통일부는 DMZ의 평화적이용 구상(2010) 등을 수립하였다.

지방정부 차원에서도 DMZ와 인접지역에 대한 정책 구상과 사업을 구체화하기 시작하였다. 경기도는 2008년에 DMZ일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발계획을 마련하고, 2010년에는 민통선지역을 중심으로 유네스코 생물권보전지역 지정 타당성과 향후 관리방향에 대한 연구보고서를 발간하였다. 이후 다양한 행사와 DMZ 체험교육 및 관광을 활성화시키는 데 초점을 두고 있으며, 2012년 DMZ일원 종합발전계획을 수립하여 사업을 추진하고 있다. 강원도도 2007년 ‘한국DMZ평화포럼’을 창설하여 매년 국제심포지엄을 개최하고 있으며, DMZ의 평화적 이용관리전략을 마련하여 2009년에는 고성과 인제에 각각 DMZ박

물관과 DMZ 평화생명동산을, 2010년에는 철원에 평화문화광장을 조성하는 등 DMZ 인접지역 거점 조성에 주력하였다.

이 시기의 흥미로운 점은 이전과 달리 DMZ 자체에 대한 구상보다는 DMZ의 위상변화를 전제로 인접한 지역에서 DMZ 브랜드가치를 활용하고 지역을 활성화시킬 수 있는 정책이 많아졌다는 것이다. 이는 남북관계가 경색되어 DMZ의 위상변화를 논의할 수 없는 상황이 계속되자, 미래 DMZ의 변화를 전제로 우선 관할권이 있는 남한 내에서 정책을 현실화하고 단계적으로 확대 발전시켜나가는 전략을 취한 때문이다. 이것은 또한 접경지역의 낙후와 소외문제를 해소하고 접경지역을 지원하기 위한 정책의 필요성이 계속 강조되었기 때문이기도 하다.


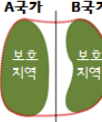
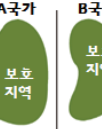
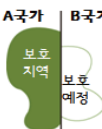
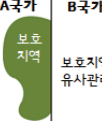
2013년에 새로 박근혜정부가 들어서면서 기존과 다른 기조의 DMZ 활용 논의가 시작되었다. 대북정책 핵심기조인 한반도 신뢰프로세스의 상징적 과정이자 결과로서 DMZ 세계평화공원을 조성 추진을 강하게 표명하고 있는 것이다. 이것은 DMZ 인접지역에서 다시 DMZ 내부로 정책적 관심이 이동하는 것을 의미하며 무엇보다 적극적으로 남북관계 개선을 유도하고, 그 상징적 결과로서 어느 때보다 더 강하고 구체적으로 DMZ의 직접적 이용을 모색할 것으로 전망된다.

II. 평화공원 사례와 시사점

세계적으로 평화공원은 두 가지 의미로 인식된다. 그 중 하나는 평화기념공원(peace memorial park)인데 히로시마 평화공원이나 나가사키 평화공원의 예처럼 전쟁의 아픔을 기억하고 치유하며 평화의 가치를 되새기기 위해 설립된다. 전쟁과 대립갈등이 종료된 상태에서 역사적·상징적 의미가 있는 지역에 평화를 상징하는 건축물과 조형물, 희생자 기념물, 관련 기록 전시관 등을 포함한다. 이 경우 일반적으로 갈등대립의 해소

결과를 상징화하기 때문에 계속 지속되는 갈등관계를 해소하고 관계를 발전시키기 위한 협력을 추동하는 메커니즘에 무게를 두지 않는다.

〈표 1〉 IUCN의 접경보호지역 평화공원 유형분류와 DMZ적용 가능성

유형 ¹¹⁾		DMZ 적용 가능성
1	<ul style="list-style-type: none"> • 2개 이상의 보호지역이 접경에 걸쳐있는 경우로 가장 일반적인 유형 • 접경생물권보전지역 등 다수 사례 	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ 전체 또는 일부에 대해 남북이 각각 보호지역을 만들고 하나의 평화공원으로 지정
2	<ul style="list-style-type: none"> • 접경 보호지역들 사이에 보호지역이 아닌 지역까지 모두 포함하여 하나의 평화공원 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 각 접경지역에 있는 보호지역을 연결 • 기존에 IUCN 등이 제안했던 “설악산-금강산 한반도 평화공원”이 여기에 해당
3	<ul style="list-style-type: none"> • 보호지역들 사이에 낀 지역은 제외하고 떨어져있는 보호지역만 포함 • 지리적으로 격리되어 있지만 생태적인 문제를 공유하고 공동 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ를 제외한 남북 각각의 접경지역에 지질공원, 생물권보전지역 등을 지정하고 Twin Parks, Friendship Parks 등 개념으로 협력 • 초기 과도기적 단계로 시도 가능
4	<ul style="list-style-type: none"> • 한쪽에서 보호지역을 먼저 시작하고 아직 공식적인 동의는 없지만 반대쪽 국가까지 보호지역을 확장할 것으로 기대하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 2012년 환경부가 유네스코에 제출했던 DMZ생물권보전지역이 이 접근에 해당 • 초기 과도기적 단계로 시도 가능
5	<ul style="list-style-type: none"> • 한쪽은 보호지역이고 다른 쪽은 보호지역은 아니지만 상대 국가를 고려, 유사한 토지이용관리를 할 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 한강하구 습지보호지역 중심으로 발전 가능

11) IUCN 세계접경보전네트워크 홈페이지, <www.tbpa.net>; Ali, Saleem H, *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Massachusetts: The MIT Press, 2007) 참조

또 다른 유형의 평화공원은 평화협력을 촉진하기 위해 만드는 접경보호 지역으로서, 현재 평화공원은 이 의미로 더 많이 해석된다. 세계자연보전 연맹(IUCN)은 평화공원을 '생물다양성과 자연자원 및 연계된 문화자원을 보호 유지하면서 평화와 협력을 촉진하기 위해 만들어진 접경보호지역'으로 정의하고 있다. 2007년 IUCN의 조사에 따르면, 227개소 약 463만 km² 면적의 평화공원이 세계 곳곳에 분포하고, 크게 5가지 유형의 평화공원이 있는 것으로 알려져 있다(〈표 1〉). 서로 연결하는 보호지역을 하나로 묶어 평화공원으로 만드는 것 외에도 양국에서 떨어져 있는 보호지역을 자매공원 개념의 평화공원으로 지정하는 등 다양한 유형이 가능하다.

1. 통일 독일의 '그뤼네스반트'

냉전 시대의 상징이기도 한 '베를린 장벽'으로 대표되는 동·서독의 국경 지역은 DMZ의 역할과 향후 방향에 대한 좋은 본보기를 보여주는 사례이다. 동·서독 국경의 '철의 장막'은 군사적 목적보다는 동독 주민의 탈출을 막기 위해 건설되어 30여 년 동안 삼엄한 무장과 감시가 이루어지던 곳이었다. 하지만 이동이 철저하게 차단된 우리의 DMZ와는 달리 동·서독의 국경은 삼엄한 경비에도 불구하고 고속도로 4개를 포함한 10개의 도로와 9개 철로 등이 연결되어 있었고, 정치적 여건 변화에 따라 그 정도의 차이는 있었지만 주민들 간의 방문이나 서신 교환, 방송 시청도 가능한 교류와 접촉의 장소였다.

동·서독 간에 본격적인 협력이 이루어지기 시작한 것은 1972년 「동·서독관계 기본조약」이 체결되고 1973년 동서독의 중앙 정부와 서독의 접경 4개주 대표로 구성된 '접경위원회'가 설치되면서부터인데, 동독에서 서독으로 흘러드는 하천의 오염 관리를 위해 시작되어 수자원 관리, 에너지, 자연재해방지 등 다양한 협력이 이루어졌다. 통일 전에는 주로

경제 수준이 높은 서독이 비용을 부담하고 기술을 제공하는 방식으로 협력사업이 추진되었다.

1990년 독일이 통일되면서 동·서독의 국경은 새로운 변화를 맞이하게 되었다. 통일 전에는 동·서독 간의 단절의 공간이자 교류의 장으로서 기능하던 국경은 통일 후 생태·역사 교육과 관광의 장으로 탈바꿈하였다. 국경 지역은 분단된 30년 동안 인간 이용이 제한되었기 때문에 우수한 생태계 지역으로 유지될 수 있었고, 이러한 장점을 활용하기 위해 정부의 지원을 받은 민간환경단체 분트(BUND)의 주도 아래 ‘그뤼네스반트(Grünes Band)’ 사업이 시작되었다. 그뤼네스반트는 Elbe 강 생물권 보전지역, Harz 국립공원, Rhön 생물권보전지역 등 140여개 보호지역을 연결하는 중요한 국가적 생태 네트워크를 구성하고 있으며, 지역 내에는 600종 이상의 국가 위기·희귀종들이 서식하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 독일의 그뤼네스반트를 시작으로 유럽 내 옛 ‘철의 장막’을 따라 유럽 그린벨트가 설립되면서 전 유럽을 생태적으로 연계하는 생명의 녹색 띠로서 분단과 냉전의 역사를 딛고 지속가능발전을 위해서 협력하는 유럽 통합의 상징으로 자리매김 되었다. 접경지역 내에 남아



있는 정찰로, 감시탑 등 분단 시대의 군사시설물들을 교육 및 관광 자원으로 활용하여 생태 관광과 역사관광, 문화관광이 결합된 다양한 관광상품들이 개발되면서 지역경제의 활성화에도 이바지하고 있다.

2. 에콰도르-페루 접경의 콘도르 산맥 평화공원

에콰도르와 페루는 19세기 스페인에서 독립을 쟁취하면서부터 서부 아마존 지역의 국경선을 둘러싸고 여러 차례 충돌하였다. 독립 당시의 불분명한 국경선으로 인해 아마존강으로 이어지는 핵심통로를 확보하기 위한 두 국가의 분쟁은 1828년부터 시작하여 1995년 평화협정의 체결을 통해 마무리 될 때까지 대립과 전쟁을 반복하며 지속되었다. 에콰도르가 불리한 국경선 안을 받아들이는 대신 페루 아마존 강 및 북쪽 지류의 항해권과 군사기지가 있던 페루 국경안쪽 1km²에 대한 재산권을 확보하는 것으로 마무리된 두 국가의 국경 분쟁에서 해결방안 중 하나로 제안된 것이 콘도르 산맥(Cordillera del Cóndor)의 접경평화공원이다.

콘도르 산맥은 3m가 넘는 날개를 가진 안데스콘도르를 비롯한 멸종위 기종이 서식하는 지역으로 에콰도르와 페루 두 국가는 국제열대목재기구(ITTO) 등 국제기구의 도움을 받아 1999년 에콰도르 지역에 엘콘도르 국립공원을, 페루 지역에 산티아고-코마이냐 보존지역 등을 포함하는 총 16,425.7km²의 접경평화공원을 설립하였다. 콘도르 산맥의 접경평화공원은 분쟁해결과 평화화해의 직접적 상징이 된 드문 사례로서 공동관리와 자유통행을 보장하면서 양국 간의 평화 정착에 기여하였으며, 공동자원이용의 실익을 확보할 수 있는 좋은 기회가 되었다.

<에콰도르-페루 접경의 콘도르산맥>



<콘도르산맥 전경>



출처: Missouri Botanical Garden, <http://www.mobot.org>.

출처: 박은진 외, “분단·대립 접경지역의 해외 사례와 한반도 DMZ의 시사점,” 『이슈 & 진단』, 제44호 (경기개발연구원, 2012).

<안데스콘도르>³⁾



출처: 위키피디아, <http://en.wikipedia.org/>.

3. 핀란드-러시아

핀란드는 1917년 러시아로부터 독립한 후 1939년 소련의 침공을 받았고, 1944년 정전협정을 맺는 등 역사적으로 강대국 러시아와 적대적이면서도 강하게 대립하지 않는 관계를 유지해왔다. 1,250km에 달하는 핀란드와 러시아 접경지역은 사람들이 거의 살지 않는 산림지역이기 때문에 냉전시대에 ‘철의 장막’으로 불리지는 않았으나 통행은 엄격히 통제되었다. 현재는 EU 경계로서 국경검문소를 통해서 왕래가 이루어

어지지만 그 외 지역은 철책으로 구분되어 여전히 엄격하게 통제되고 있다.¹²⁾

러시아 쪽의 접경지역은 특히 생물다양성이 뛰어나고 국제적으로 보호가치가 매우 높은 타이가 천연림과 호수가 분포하는 지역이다. 1990년대 러시아가 임업생산에 주력, 접경의 타이가 천연림도 벌목과 훼손 위협에 놓이면서 국제사회의 보전노력과 과학적 연구협력의 필요성이 대두되었다. 접경을 따라 핀란드에 14개, 러시아에 6개의 보호지역이 지정되어 있으며, 특별히 3개 지역에 우정공원(Friendship

Park)과 쌍둥이공원(Twin Parks)을 설립하여 양국이 협력하고 있다. EU의 지원을 받아 양국에 각각 협력기관을 지정하고 연간계획을 수립하여 상호 연구협력과 교류 워크숍 등을 활발하게 전개하고 있다. 또한, 독일에서 시작된 유럽 그린벨트를 핀란드-러시아 접경의 보호지역에도 연결 확대함으로써 유럽차원의 협력이 더욱 강화되었다.

이 사례는 DMZ에 인접한 남북한의 보호지역을 우정공원으로 지정하고 과학적 연구 중심의 협력토대를 쌓는 것도 유효한 방안을 시사한

<핀란드-러시아 접경의 보호지역과 협력공원>



출처: 박은진 외, 『분단대립 접경지역의 해외 사례와 한반도 DMZ의 시사점』.

12) 허가 없이 방문할 수 없는 공식적인 접경지역 범위는 핀란드 쪽 0.5~2.0km, 러시아 쪽 20km 폭 이내.

다. 예를 들어, 설악산-금강산, 구월산 생물권보전지역-광릉숲 생물권 보전지역, 한강하구-예성강하구 등을 각각 협력 우정공원으로 제안 가능하다.

III. DMZ 세계평화공원의 함의와 단계적 접근

DMZ에 평화공원을 조성하지는 논의와 시도는 이미 오래 전부터 계속 반복되어왔는데 왜 조금도 이루어지지 못한 것인가? 그리고, 현 정부가 추진하는 DMZ 세계평화공원은 과거 논의와 어떤 차별점을 가져야 하며, 조성과정과 이후 한반도 평화에 가지는 함의는 무엇인가?

과거 제안되었던 DMZ 평화공원 구상은 세계 다른 곳에서 볼 수 있는 평화공원 사례를 일반화시켜 적용하는 데에서 출발하였다. 이러한 구상들은 대부분 평화공원을 조성하기 전 단계의 상황과 조건들보다는 평화공원을 조성함으로써 얻는 협력관계 발전과 다양한 혜택에 더 집중함으로써 결과론적인 희망에 머무르고 말았다. 하지만 한반도 DMZ가 가지는 특수성은, 평화공원 조성이 가져올 혜택이나 결과보다는 그것을 가능하게 해줄 조건과 과정에 집중할 것을 요구한다.

한반도 DMZ의 상황은 평화공원이 성공적으로 만들어진 다른 접경지역의 상황과는 다르다. DMZ는 역사적으로 완전히 다른 두 국가 간의 접경이 아니라 통일을 꿈꾸는 분단된 국가 내의 잠정적인 군사완충지대이며 따라서 불안정하고 가변적이다. 또한, 흔히 접경지역의 갈등 원인은 자원이나 영토선 분쟁으로서 문제의 직접적 실마리가 그 공간 내에 존재하지만, DMZ는 정치적 이념과 체제의 대립 결과로서 문제의 직접적 해결책이 그 공간 외부에 존재한다. 그리고 다른 어떤 곳보다 극한의 정치적 대립이 있는 상황이다. 다양한 평화공원 사례와 이론을 소개한 Saleem Ali¹³⁾는 지금까지 대부분의 평화공원은 대립갈등이 크지 않은

곳에서 만들어졌고, 평화공원과 같은 환경협력은 최소 수준의 갈등 완화가 먼저 있어야 가능하다고 설명한다. 하지만 평화공원은 대립갈등이 큰 상황에서도 대화를 위한 중요한 시작점이 될 수 있고, 국제적인 관심을 끌기 때문에 풀기 어려운 교착상태에서 탈출구를 제공할 수 있다고도 밝히고 있다.

한반도 DMZ가 가지는 특수한 상황과 평화공원 사례들을 고려할 때, DMZ 세계평화공원 조성은 기존의 다른 평화공원 사례와 다른 접근법을 필요로 한다. 극한의 정치적 대립갈등 상황에서부터 출발하기 때문에 정치군사적 신뢰를 구축하고 대립갈등 상황을 완화하는 단계가 선결과정으로서 매우 중요하며 그 과정에 평화공원이 어떤 역할을 할 수 있을지에 집중하는 것이 또한 중요하다. 남북의 정치적 상황변화에 따라 다음과 같은 단계적인 접근이 필요하다.

첫 번째 단계는 현재의 심각한 갈등상황에서 벗어나 평화공원 조성을 위한 최소 수준의 긴장 완화를 유도하여 기반을 조성하는 단계이다. 이 때 DMZ 세계평화공원에 대한 논의를 활성화하고, 북한으로 하여금 한반도 신뢰프로세스 추진에 반응, 대화에 나오도록 유도하며 국제사회의 관심과 협력기반을 만드는 것이 중요하다. DMZ 세계평화공원 추진에 대한 국내외적 인지와 남북한 합의 과정은 한반도 신뢰프로세스의 추진의지와 구현의 바로미터가 될 수 있다.

두 번째 단계는 상호 군사적 부담이 작은 범위 내에서 파일럿 프로젝트 형식의 평화공원을 실제 조성하고 협력관계를 발전시키는 단계이다. DMZ 세계평화공원과 같은 DMZ의 위상 변화에 합의하기까지는, 그것이 아무리 작은 공간일지라도 상당한 수준의 상호 신뢰와 관계발전을 선결조건으로 요구하기 때문에 이 단계에 이르기까지 오랜 시간을 필요로 할 수 있다. 하지만 또 이 단계에 이르면 평화공원 자체가 동력이 되어

13) Ali, Saleem H., *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution*.

급속히 남북관계 발전이 이루어질 수도 있다. 평화공원 파일럿 프로젝트는 비가역적인 발전을 유도할 수 있는 실용적인 협력과 정치군사적 신뢰 형성에 초점을 두면서 외부로 드러나는 DMZ 세계평화공원의 상징성과 명분을 강화하는 것이 중요하다.

세 번째 단계는 정치군사적 신뢰구축과 관계발전에 따른 한반도의 지속가능한 평화정착과 함께 DMZ 세계평화공원의 확대발전 단계이다. 보다 많은 협력공간이 만들어지고 더 나아가 접경보호지역 평화공원으로 발전하는 단계로 이것은 DMZ의 위상이 완전히 변화하는 것을 의미한다.

IV. DMZ 세계평화공원의 조성방향

평화공원은 남북 갈등해소를 직접 추동할 수는 없으나 대화의 시작점을 제공하면서 갈등해소의 보조적인 역할을 하고, 협력관계를 유지 발전시키는 매개가 될 수 있다는 점에서 중요하다. DMZ 내부에 평화공원을 만든다면, 그것의 시작은 군사적 부담을 최소화하는 매우 작은 상징적 공간에서 출발할 수 있을 것이다. 하지만, 그것이 아무리 작은 공간이라도 남북이 합의하여 실현시킬 수 있는 상황이란 지금보다 훨씬 정치군사적 신뢰 진전이 이루어진 때라고 가정할 수밖에 없다. 그리고 아무리 작더라도 DMZ 내부에 평화공원이 조성될 경우, 그것이 갖는 상징적 의미는 매우 크고 이를 매개로 남북관계 발전이 급속히 진전될 수 있을 것으로 기대된다. 또한, DMZ 세계평화공원이 어떤 한 시점과 상황 하의 계획이 아니라 남북의 정치적 상황변화에 반응하고 관계 발전을 매개하는 단계적·역동적 과정으로서의 접근이 필요하다. 그 과정에서 북한의 수용과 인식, 접경지역 여건, 국제협력을 고려한 내용적 접근이 강조되어야 하며, 이러한 측면에서 몇 가지 방향 설정이 필요하다.

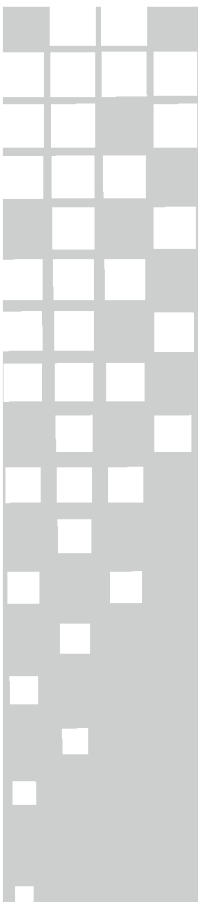
첫째, 장기 로드맵 하에 초기에는 작은 협력거점 조성으로 시작하여 점차 접경보호지역 평화공원으로 단계적으로 확대하여야 한다. 한반도의 지속가능한 평화 진전에 따른 DMZ 세계평화공원의 단계적 추진 및 확대발전 방안 로드맵을 우선 설정하는 것이 중요하다. 이 로드맵에 따라 초기에는 상호 군사적 부담이 작은 공간범위 내에서 정치·군사적 신뢰구축의 과정이자 결과로서 평화공원 거점을 개발하고 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 지역별로 특성에 맞게 다수의 협력거점을 만들어 이들을 연계시킴으로써 확대 발전시킬 수 있다.

둘째, DMZ가 가지는 생태, 역사, 문화, 사회의 다양한 특성을 고려하고, 자원으로서는 가치보전과 활용요구를 반영하는 복합적 콘텐츠 발전으로 지역의 지속가능발전을 추구해야 한다. DMZ의 생물다양성과 생태계 서비스 보전 및 혜택의 활용, 역사적 기록과 상징성 제고, 관련 문화자원의 활용, 사회통합과 인도주의적 협력의 장소성 강화 등이 지역적으로 특화될 필요가 있다. 특히, 보전지역과 활용지역을 구분하여 상충되지 않도록 조정하고, 활용 내용은 DMZ에 대한 과학적 연구와 교육에 기반해야 한다.

셋째, DMZ 내부 협력거점과 연결할 수 있는 남북한 접경지역 연계 거점을 개발하고 거점지역들 간에 연계망을 구축하여 외연을 확대하는 것이 중요하다. 이것은 DMZ 내의 이용을 최소화하여 보전하면서 인접한 접경지역의 발전을 도모함으로써 보전과 개발을 조화시키는 동시에 북한이 수용할 수 있는 실용적 인센티브를 제공하여 실현가능성을 높이는 차원에서 필요하다. 즉, DMZ 내부는 생태·역사문화자원 보전과 연구 및 교육의 장으로, 인접지역은 관광인프라, 문화산업 등 지역활성화 연계 기반으로 구분하는 것이 필요하다.

넷째, DMZ 내부에 협력거점을 조성하는 것과 DMZ 외부에 연계 기반을 조성하는 것 사이에 우선순위를 정치·군사적 상황변화에 따라 탄력적으로 선택하여 추진하고, 쌍방향의 발전전략을 동시에 추진하는

것이 바람직하다. 즉, 남북협력을 위한 DMZ 내부 거점 조성 및 접경지역 연계 활성화를 위한 DMZ 외부기반 조성을 두 트랙으로 동시에 추진하는 것이 현실적으로 필요하다. DMZ 내부 이용은 남북관계와 동북아 정치 상황 변화에 크게 좌우될 것이기 때문에 DMZ 인접지역의 연계기반은 꾸준히 강화해나가고, 지역 자체적인 지속가능발전 역량을 강화하는 것이 중요하다.



한반도 신뢰구축과 평화정착의 추진방향

Directions to Establish Trust and Peace on
the Korean Peninsula

박종철

Jong-Chul Park

통일연구원

Korea Institute for National Unification



Directions to Establish Trust and Peace on the Korean Peninsula

I . Preface

Unstable peace has lasted on the Korean Peninsula for more than 60 years after the Korean War. The unstable peace is sustained by the two Korea's balance of military force. The two Koreas have attempted to resolve their security anxieties by building up arms, but have on the contrary worsened their security anxieties and put themselves in a security dilemma. North Korea is increasing its conventional military power and promoting forward deployment while continuing to develop its nukes and missiles.

From the perspective of international law, peace is controlled on the Korean Peninsula through the armistice system. The armistice system consists of the Armistice Agreement which is managed and supervised by the Armistice Committee, and the Neutral Nations Supervisory Commission. However, after North Korea's nullification of the armistice system, it was transformed into an abnormal state and is maintained only in form. Given that a peace regime has not yet been established

on the Peninsula, instability has persisted.

The meaning of peace should be reexamined in order to find a way to settle peace on the Korean Peninsula. According to Johan Galtung, peace can be divided into a 'negative peace,' represented by the absence of conflict, and a 'positive peace' in which the structural conditions that cause conflicts are removed.¹⁾ In order to establish negative peace, the cause for conflicts should be eliminated by the suppression of power. Afterwards agreed regulations and devices that can systematically guarantee peace should be arranged. Measures such as armistices, non-aggression pacts, and arms control are used to establish negative peace. In order to establish positive peace, fundamental solutions such as settlement of political conflicts, alleviation of economic and social inequality, conversion of confrontation structure to a coexistence system are required.

In order to establish peace on the Peninsula, a framework for coexistence should be prepared by terminating instability on the Korean Peninsula, eliminating the possibility of the outbreak of war. In order to establish peace on the Korean Peninsula, a peace system, including explicit and implicit regulations, principles and processes of policy decisions should be established with the goal of attaining negative peace. To this end, institutional procedures and devices such as arms control, settlement of a peace treaty, and the assurance of peace is needed. In

1) Johan Galtung, "Violence, Peace and Peace Research," *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1969), pp. 109~134.

this vein, areas of contention include prioritizing agendas, issues concerning the parties, the content and method of concluding the agreement, means to provide international assurance, and means to manage peace.

Peace establishment on the Korean Peninsula can be understood from the perspective of conflict management.²⁾ Conflict management consists of conflict regulation and conflict resolution. Conflict regulation limits the possibilities that can cause conflict by reducing tensions; armistice, trust establishment, arms control and disarmament are such examples. Moreover, conflict resolution provides resolutions for the causes of conflict; nonaggression treaties, and peace treaties are some examples. In order to establish peace on the Korean Peninsula, conflict should be regulated by easing tensions and building trust, while at the same time, conflict resolution can be done by converting to a peace regime and giving international assurances.

However, the stances of South and North Korea and the parties directly involved with establishing peace on the Peninsula are exceedingly different. First, they have differing views on the basic directions to establish peace. North Korea argues that peace can be established on the Korean Peninsula by substituting the armistice system with a North Korea-United States peace treaty, the dissolution of the United Nations Command, and evacuation of the U.S. Armed Forces in Korea. North

2) C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 253~279.

Korea emphasizes the legal and institutional aspects of peace establishment. On the other hand, the Republic of Korea argues that peace treaties do not guarantee peace and what enables peace are peace assurance devices, arms control and the will to establish peace.

Second, the two Koreas have differing stances on armament reduction, an important condition for peace assurance. North Korea argues for one-time disarmament of troops and military equipment. On the other hand, South Korea argues for a phased arms control because not only is it difficult to agree on arms-reduction, but also because it is difficult to put into implementation. South Korea's stance is that by utilizing Europe's experience of arms control, it is rational to reduce armament in stages, by establishing rudimentary military trust, operational arms control, and structural arms control. Moreover, South Korea stresses the importance of verification, which confirms the implementation process of arms control.

Third, an essential point to establish peace on the Korean Peninsula is conciliating the principles of the concerned parties and the role of neighboring states. South Korea maintains the principle that the two Koreas are the main parties concerned, which acutely conflicts with North Korea's stance that a peace treaty should be concluded through negotiations between the U.S. and North Korea while excluding South Korea.

Fourth, there is a problem in deciding the order and through which process to implement issues concerning establishing Peace on the Peninsula, including the conclusion of a peace treaty, arms control, and international assurance measures. This is also related to the problem

of deciding in which dimension and under which players' guidance these issues will be dealt with regarding the establishment of peace regime on the Korean Peninsula.

Meanwhile, North Korea's development of nukes has qualitatively changed the issues regarding establishing peace and trust on the Peninsula. To establish peace on the Korean Peninsula, not only are measures to bring peace in the field of traditional military necessary, but it is also important to resolve nuclear threats. In order to establish peace, denuclearization and peace establishment are inseparable. In this context, North Korea's denuclearization and the issue of building a peace regime on the Korean Peninsula has been dealt with simultaneously in the Six-Party Talks.

The following are suggestions to establish a sustainable peace on the Korean Peninsula. The paper first analyzes North Korea's previous stance on establishing peace on the Korean Peninsula and then its changed stance, and finally, it provides policy directions to establish a sustainable peace on the Korean Peninsula.

II. North Korea's Nullification of the Armistice System and Insistence on Concluding a North Korea-United States Peace Treaty

1. North Korea's previous stance

Until 1974, North Korea had been insisting on a North Korea-South Korea Peace Treaty. However in March 1974, North Korea insisted on concluding a North Korea-United States Peace Treaty on the grounds that the U.S. is in charge of the United Nations Forces Command, and that the Command is the party to the Armistice Treaty. North Korea's insistence on a North Korea-United States Peace Treaty may have resulted from its observation that Vietnam was as a communist country after it concluded a Peace Treaty with the U.S. In January 1984, North Korea suggested a Three-Party Talk with a two-tier structure of signing a North Korea-United States Peace Treaty and adopting a Declaration of Non-Aggression.

From the 1990s, North Korea gradually ended the armistice and disabled armistice organizations (Military Armistice Commission and Neutral Nations Supervisory Commission). In March 1991, a Korean representative was appointed as the chief delegate of the United Nations Military Armistice Commission and North Korea refused to participate in the general meetings. North Korea withdrew their representative (1994.4) and the Chinese representative (1994.12) from the Military Armistice Commission representatives. Also, North Korea set up 'Democratic People's Republic of Korea Military Panmunjeom

Representatives,¹ to substitute the Military Armistice Commission in May 1994, attended a colonel level chief secretary conference under the name of representatives and insisted on holding a North Korea-United States general-level talks. In addition, North Korea withdrew Czech representatives (1993.4) and Polish representatives (1995.2) and disabled the Neutral Nations Supervisory Commission. In addition, the two largest armistice organizations, the Military Armistice Commission and the Neutral Nations Supervisory Commission virtually lost their functions.

Moreover in May 1995, North Korea closed down the North Korean Neutral Nations Supervisory Commission office in Panmunjeom following the Panmunjeom representative's statement and stated they will limit the access to the Neutral Nations Supervisory Commission and the U.S. military forces to North Korea's part of the Joint Security Area. As North Korea disabled the armistice system, the clause on the maintenance of the demilitarized zone was the only part left in the armistice pact.

North Korea in April 1994, suggested substituting the Armistice Treaty with a Peace Treaty and establishing "new peace assurance system" that substitutes the Military Armistice Commission through the statement by a foreign ministry spokesperson. In February 1996, North Korea suggested details of the new peace assurance system through a foreign ministry spokesperson. North Korea suggested that until a complete Peace Treaty was concluded, North Korea and the U.S. should settle for a temporary treaty on issues concerning the military demarcation line, maintenance of the demilitarized zone, solution to the armed clash and outbreak. North Korea also suggested forming a North Korea-United

States joint military organization that substitutes the Military Armistice Commission to carry out the temporary agreement.³⁾

At present, the UNC-North Korea general-level meeting has been organized and operating in lieu of the Armistice Commission as the armistice system lost its normal function, and the Military Armistice Commission has not been performing its role. The UNC and South Korea understands this arrangement to be a meeting within the framework of the Military Armistice Commission. However North Korea perceives the UNC-North Korea general-level meeting to be different from the Military Armistice Commission and that it is a middle stage from the Armistice System on its way to a North Korea-United States temporary agreement.

2. North Korea's insistence on nuclear disarmament talk and the conclusion of a North Korea-U.S. Peace Treaty

After issues concerning North Korean nukes came to attention, it was linked to the discussions on a peace regime on the Korean Peninsula. After North Korea's second nuclear crisis in October 2002, North Korea argued for the U.S.' abandonment of its hostile policy⁴⁾ and assurance for the North Korean regime in order for them to discard its nukes

3) Statement by North Korean Foreign Ministry Spokesperson, *North Korean Central Broadcasting*, February 22, 1996.

4) United States' Hostile policy towards North Korea refers to a commitment of non-aggression towards North Korea, North-U.S. diplomatic relations, discontinuation of disturbance of economic cooperation between North Korea and neighboring state. Park Jong-Chul, "North-U.S. relations under the Bush administration," *Domestic Environment Change of the R.O.K and the U.S. and Peace on the Korean Peninsula* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2004), pp. 114~132. (in Korean)

and in particular, argued for the need of concluding a North Korea-U.S. Peace Treaty. North Korea argued that the Six-Party Talks should function as talks for disarmament (2005.3.31), and argued for the necessity of the legal and institutional devices to establish a peace regime and North Korea-U.S. peaceful coexistence. This shows North Korea's stance of linking nuclear issues to peace and the U.S. Armed Forces in Korea.

North Korea carried out three nuclear experiments and stated its status as a nuclear power state in its constitution (2012.4). North Korea hopes to be internationally recognized as a nuclear power state and attempts to conclude a North Korea-U.S. Peace Treaty by using nuclear power as its bargaining chip. North Korea asks the U.S. to halt their hostile policy towards North Korea, granting them a negative security assurance, making the Korean Peninsula a nuclear-free zone.

On April 18, 2013, North Korea's National Defense Committee demanded the following three conditions for denuclearization; ① lifting UN sanctions on North Korea, ② granting negative security, ③ denuclearizing the Korean Peninsula and the surrounding area. First, North Korea argues that the U.S. should withdraw its hostile policy toward North Korea, diplomatically approve North Korea, and normalize their relationships. Second, a negative security assurance that excludes a nuclear preemptive strike on non-nuclear power states should be applied to North Korea. Third, North Korea argued that not only should North Korea should denuclearize but also the United States should realize a nuclear weapon free zone in which the U.S. excludes the deployment of nuclear weapons on the Korean Peninsula and surrounding areas, including its nuclear umbrella. In particular, North Korea argues that

since the U.S. is also a nuclear power state, a one-sided denuclearization is unfair and that the nuclear disarmament should be carried out in an equal manner.

North Korea is strengthening the U.S. peace offensive along with talks for nuclear disarmament. In early 2013, while North Korea increased military tensions, it also strengthened the U.S. peace offensive. While increasing tensions on the Korean Peninsula through mentions of an 'armistice treaty nullification statement' (2013.3.5) and a Non-Aggression Treaty between South and North Korea, it also suggested concluding a Peace Treaty with the U.S. Based on its nuclear and missile capability, North Korea is concentrating its power to acquire a new negotiating position against the U.S.

After June 2013, North Korea concentrated its efforts on an offensive dialogue proposal toward the U.S. North Korea, through the National Defense Committee's spokesperson (2013.6.16), suggested holding high level discussions between North Korea and the U.S., and proposed easing military tensions, changing the armistice regime to a peace regime, and a topic of interest to the U.S.: building "world without nukes,"⁵⁾ as well as presented other issues that were of mutual interest to both parties. North Korea's stance was readdressed by Ambassador Park Kil-yon from the North Korea Ministry of Foreign Affairs in his speech at the UN General Assembly (2013.10.1).⁶⁾ Meanwhile, through a series of recent

5) North Korea's National Defense Committee Spokesperson, June 16, 2013.

6) Ambassador Park Kil-yon of North Korea's Foreign Ministry argued for the abandonment of U.S. hostile policy, hosting of nuclear disarmament discussions, dissolution of the UNC, and substitution of armistice treaty with

1.5 track discussions⁷⁾ between the U.S. and North Korea, it appears that North Korea is testing the U.S. views on North Korea's proposal.

North Korea's goal is to achieve military superiority on the Korean Peninsula through assuring North Korea's security by concluding a North Korea-U.S. Peace Treaty and evacuating the U.S. Armed Forces in Korea. North Korea judges that it has produced an effective leverage required for negotiations with the U.S. with their nuclear capability. North Korea has been using its new measure, its nuclear threat, to attain the goal of disintegrating the R.O.K-U.S. alliance and evacuating the U.S. Armed Forces in Korea.

III. Directions to Establish Peace on the Korean Peninsula through building Trust

The path to establishing peace on the Korean Peninsula is still a far way off. North Korea has been violating the armistice system and has been continuing to provoke South Korea in a variety of ways. Moreover, by developing nuclear weapon and missiles, North Korea has been comprehensively utilizing an asymmetric infiltration power, traditional military forces, and nuclear weapons to threaten security. Meanwhile, there has been an international agreement on the need for North Korea's denuclearization and a rudimentary agreement on the need to build

peace treaty, etc.

7) Recently, there have been numerous 1.5 track discussions between the U.S. and North Korea (August 6-7, 2013, Geneva; September 25-26, 2013, Berlin; October 1-2, 2013, London).

trust, including the Inter-Korean Basic Agreement. However given that North Korea does not abide by these agreements, they have lost their regulatory power and have been more or less disabled.

Sustainable peace should be made in order to establish peace on the Korean Peninsula. Peace is not assured by treaties or agreement statements, and an environment as well as conditions that would guarantee and precipitate their compliance should be prepared. In addition, in order to establish a sustainable peace, it is important to foster trust between the parties concerned. A mutual trust needs to be formed so that the parties concerned do not perceive each other as a threat, and that they will coexist and increase cooperation to establish peace.

Considering the distrust and conflict within the two Koreas as well as the state of military confrontation, establishing sustainable peace on the Korean Peninsula should take place in a gradual process. First, peace should be maintained by deterrence and a national security set up. Second, previous agreements should be restored and trust building measures should be done in order to create conditions for trust to form between South and North Korea. Third, discussions of a peace regime should be propelled according to the process of trust-formation and denuclearization.

These tasks do not have to be carried out in this particular order. Time is required in propelling these tasks, but it is suitable to have a level of strategic flexibility. It can be carried out simultaneously and the preparation time for the next assignment can be abridged. Also, these tasks can overlap one another for a certain period of time. What is important is that the actual conditions for trust and peace to be established are prepared.

1. Maintenance of peace though deterrence and a national security set up

Deterring and resolving North Korea's nuclear issue is not only a security policy but also a fundamental basis to carry out North Korea policies. Deterring North Korea's power should be implemented in three directions: nuclear deterrence against a nuclear threat, deterrence against a missile attack, and deterrence against traditional and non-traditional provocations.

First, deterring North Korea's nuclear threat is the biggest task. Among many alternative responses to nuclear threats, the theory of launching a preemptive attack is difficult to realize because of its uncertainty and the possibility of it escalating into a full-scale war. Also, independent nuclear armament is not feasible since South Korea is a member of the Non-Proliferation Treaty (NPT) and the R.O.K-U.S. Atomic Energy Agreement. Moreover, if South Korea develops nuclear weapons, it would be at the cost of breaking the R.O.K-U.S. alliance and the fact that South Korea has to bear international sanctions should be taken into consideration.

In addition, it would be unfeasible to realign tactical nuclear weapons. In terms of military technology, the U.S. judges that it is possible to provide a nuclear umbrella over the Korean Peninsula by employing tactical nuclear weapons. Moreover, the Obama administration, with the goal of making 'a world without nuclear weapon,' will not consider realigning the tactical nuclear weapons which were withdrawn from the Korean Peninsula in 1991.

One alternative that South Korea is left with is increasing the actual effectiveness of the U.S.' nuclear umbrella by strengthening the R.O.K-U.S. alliance. South Korea and the U.S. are devising measures to strengthen South Korea's customized control capability by the Extended Deterrence Policy Committee. Section 6 of the Joint Statement from the 45th R.O.K-U.S. Security Consultative Meeting held in October 2013, "reaffirmed the U.S.' continuous promise to provide and strengthen expansion restraint using all categories of defense capabilities including the U.S.' nuclear umbrella, traditional strike capability, missile defense capability."⁸⁾

Second, a South Korean model of defense system should be built as a provision to North Korea's missile threat. In accordance with the revised R.O.K-U.S. New Missile Guideline, the South Korean government is promoting a combat arrangement of ballistic missiles with a shooting range of 800km. Also, measures to build Kill Chain are being sought, which can detect, distinguish, and target North Korea's missiles before they are launched. Moreover, plans to develop the Korean Air and Missile Defense System (KAMD) are being carried out in case a preemptive strike on North Korea's missile attacks fail.

Third, there should be contingency plans in case of North Korea's provocation, infiltration, terror by traditional military force and asymmetry infiltrating force. South Korea and the U.S. signed the

8) "45th R.O.K-U.S. Security Consultative Meeting (SCM) Joint Statement," Section 6, October 2, 2013.

Combined Counter-Provocation Plan (2013.3.22). This contingency plan works against all provocations conducted by North Korea and prepares South Korea and the U.S.' joint response protocols. It is stipulated that when North Korea provokes certain places such as the Northern Limit Line (NLL) and the Demilitarized Zone, the South Korean army can respond in acts of self-defense and receive military assistance from the U.S. Until now, there has not been a clear standard for the reaction plan in case of North Korea's local provocations. However, now that there are clear response protocols according to the type of provocations, it has become possible to react rapidly when there is a local provocation. Also, it is meaningful that the U.S., which previously adopted a passive stance toward North Korea's provocation for fear of conflict escalation, had now prepared contingency plans for local provocations with South Korea.

Moreover, a comprehensive security set up should be strengthened. To this end, the government and local government's integrated defense and emergency provision organizations should be strengthened, an information sharing system should be established among the private, government, military, and police entities and preparation should be taken to fight against cyber wars.

2. Constructing conditions for peace by building military trust

Considering the reality of the state of affairs on the Korean Peninsula, such as North Korea's military threats and provocations, its nullification of previous agreements on military trust building, it is important to

create the conditions for peace to flourish by taking measures to ease military tensions.

Constructing the conditions for peace can be carried out from three directions. First, previous agreements concluded by the two Koreas on easing military tensions should be restored. Until now, South and North Korea have concluded four types of military trust-building measures. ① Direct telephone lines have been set up between South and North Korea. ② Agreements that assures exchange and cooperation have been adopted. In order to provide military assurance on the linkage of the Gyeongui rail lines and roads, the Agreement on Military Assurances on Operations on Rail and Road Works (2002.9) as well as a Provisional Agreement on Military Assurances on the Train's Test Operation (2007.5) were adopted. ③ As a means to prevent accidental collision, Measures to Prevent Accidental Collision on the West Coast was adopted (2004.6). ④ In order to ease tensions in the regions nearing the military demarcation line, an agreement to demolish propaganda messages and halt propaganda near the area was concluded. (2004.6).

However on January 30th 2009, North Korea announced through a statement by the North Korea Committee for the Peaceful Reunification of Korea that they “nullify all the agreements related to political and military conflict situation,” and thereby disabled all agreements concerning building military trust. Furthermore, sinking of the Cheonan and shelling of Yeonpyeong Island heightened military tensions on the Peninsula and ceased the channels of military talks between the two Koreas.

Considering such reality, it is necessary to restore measures to build military trust stated in previous inter-Korean agreements, by resuming Inter-Korean Military Talks. To this end, measures that can be considered include holding Military Working-level Talks on an agenda basis or holding a Defense Ministerial Talks.⁹⁾

Second, in order to stimulate exchange cooperation, functional aspects of military trust-building are needed. One characteristic about easing tensions on the Peninsula is that rather than easing military tensions itself, military trust-building had been carried out from a functional aspect to induce inter-Korean cooperation. One example in which a military agreement was reached for inter-Korean functional cooperation is the case where a partial demilitarization was implemented in the demilitarized zone to construct the Gyeongui rail lines and roads. In addition, the Jangjeong Harbor, North Korea's military harbor was opened and North Korean army was relocated due to the Mt. Gumgang tourist business. Furthermore, operations in the Kaeseong Industrial Complex also had the effect of pushing back North Korea's military forces to a different location.¹⁰⁾

9) Cho Seong-ryoul, "The Trust-building Process on the Korean Peninsula and a balance policy: in the field of security and peace," Ministry of National Defense, "Arms Control on the Korean Peninsula," *Arms Control Research*, 53 (June 2013), pp. 50~56. (in Korean)

10) Park Jong-chul, *Plans to Implement Military Measures to Increase Inter-Korean Cooperation* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2002), pp. 3~15. (in Korean)

In order to create the DMZ World Peace Park, one of the main undertakings of the Trust-building Process on the Korean Peninsula, it is important to build military trust and hold Military Talks. In doing so, it is also necessary to receive the cooperation of the United Nations, which is managing the Demilitarized Zone. To this end, in connecting the Gyeongui rail lines and roads, the precedent in which the UNC acknowledged inter-Korean cooperation for the peaceful utilization of the demilitarized zone can be applied. In addition, through this plan, the two Koreas should hold Military Talks and come to an agreement about military measures concerning the removal of landmines, withdrawal of troops and equipment, opening paths, construction sites, and constructing facilities.

Third, with consideration to the rudimentary restoration of peace between the two Koreas, it is necessary to adopt additional military trust-building measures. Military trust building measures should be agreed upon according to the Inter-Korean Basic Agreement and the Annex Agreement on Non-aggression. Above all, means to implement Chapter II, peaceful resolution to conflicts and prevention of accidental military collisions must be sought. In addition, agreements must be made to implement trust-building measures mentioned in clause 12 of the Basic Agreement, which include large-scale transfer of troops and notification of military practices as well as issues on control, the peaceful utilization of the demilitarized zone, and exchanges of military personnel and information.

Meanwhile, North Korea has been against such measures claiming that exchange of military personnel or information, and notification of military practices will weaken its military superiority and expose their military situation. Therefore, it is necessary to find incentives in order to bring North Korea to the negotiating table to build military trust. West Germany provided economic incentives to East Germany to gain certain compromises such as extension of free passes, easing border control procedures, disarmament in the border areas and such.¹¹⁾

Even in the case of building inter-Korean trust; there are ways to carry out rudimentary trust building measures by making connections to the provision of economic aid, economic cooperative projects, and the provision of loans. For example, South Korea can utilize a part of the Inter-Korean Cooperation Fund or form a separate North Korean Loan Fund and provide loans to North Korea. Also, according to the degree of trust built between South and North Korea, military trust-building can be linked to cooperative projects that construct North Korea's infrastructure, including electricity, transportation, and communication.

11) The federal government of West Germany gave East Germany 1 billion DM commercial loans in 1983, 950 million DM commercial loans in 1984. In return, East Germany took actions such as improvement of national borders control measures and passing procedures, demolition of SM-70 automatic launchers in four border line areas, and removal of landmines. *Research on Germany's Economic and Social Integration* (Seoul: Short-term Research Group for the German Economic and Social Integration, 1990), pp. 122~123. (in Korean)

3. Directions to establish a peace regime on the Korean Peninsula according to trust-building and denuclearization

After North Korea's nuclear issue came into limelight, measures have been sought to resolve the problems of denuclearization and establishing a peace regime in a comprehensive manner. Accordingly, from the 9.19 Joint Statement following the Six-Party Talks (2005.9.19) it was agreed that the 'related parties will resolve North Korea's nuclear issue and discuss a lasting peace regime on the Korean Peninsula in a separate forum.' Based on such framework, it is stated that a 'Korean Peninsula Peace forum' will be organized in accordance with the progress of the Six-Party Talks.

When the Six-Party Talks are reconvened and discussions of denuclearization take place, the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula should be carried out at the same time. It would be desirable to take the following basic directions into consideration when implementing a peace regime on the Korean Peninsula.

First, in whichever form and operation of the Korean Peninsula Peace Forum may be, the autonomy principle of South and North Korea must be kept. Based on this principle, the two Koreas must lead the resolution of the problem on the Peninsula, and the international community must fulfill the supporter role of supporting and cooperating with the two Koreas. This principle also implies that it excludes the influence of neighboring states which compete to acquire the upper hand on the affairs of the Korean Peninsula, and moreover, it will block the interference of neighboring states during the process of, and after unification. The

principle is an elucidation of the right to self-determination on resolving problems concerning the Korean Peninsula, which is necessary to recover its national dignity that was damaged due to its division and inter-Korean conflict.

In order to attain North Korea's consent to the principle, South Korea should persuade North Korea that establishing peace will not be realistically possible without South and North Korea's agreement. It should be made clear to North Korea that establishing peace is fundamentally a problem between South and North Korea, and the role of neighboring including the U.S. will should be limited to that of assuring peace. South Korea should remind North Korea that only after the autonomy principle of South and North Korea is respected can inter-Korean leadership in the construction of a Korean Peninsula Economic Community, and inter-Korean economic cooperation have meaning.

Second, the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula should be promoted at multiple levels. First, conditions to establish a peace regime on the Korean Peninsula should be created by inter-Korean Military Talks while measures to control arms in South and North Korea should be discussed. In addition, the Korean Peninsula Peace Forum should discuss the means to manage the peace regime, contents, and the methods to implement the Peace Treaty on the Korean Peninsula. The Six-Party Talks should discuss how the international community will guarantee the peace regime on the Korean Peninsula.

Third, it is desirable to maintain a flexible position towards the method of establishing a peace regime and measures to control the peace. There

are several measures regarding the specific methods of establishing a peace regime, signing the peace treaty, and measures for assurances. It is desirable to adopt an open position that can seek plausible alternatives among several methods that takes into consideration the positions of interest states and the corresponding effectiveness and the like.¹²⁾

Fourth, establishing a peace regime on the Korean Peninsula should be done in parallel with arms control. North Korea's stance is that arms control should first take place in order to eliminate elements that threaten peace on the Korean Peninsula. However, without specific plans to establish a peace regime and set up measures to manage the peace, North Korea's stance is unrealistic. Therefore, it is desirable to discuss the basic structure of a peace regime on the Korean Peninsula at the same time as arms control.

12) For various measures such as the formation, methods, and assurance plans in transiting the Korean Peninsula into a peace regime, refer to the following. Park Jong-chul, "Denuclearization of the Korean Peninsula and Transition into a Peace Regime," *South Korea and International Politics*, Vol. 22, No. 1 (Spring 2006), pp. 118~134. (in Korean)

IV. Conclusion

It has been 60 years since the armistice and still unstable peace persists amidst the malfunctioning armistice system and peace that has not yet been established. Moreover, with North Korea's development of its nuclear weapons, the security condition on the Korean Peninsula has changed qualitatively compared to its prior focus on traditional military force. The Kim Jong-un regime stipulates in its constitution that North Korea is a nuclear power and has officially selected a national strategy of simultaneously developing its nuclear weapons and economy.

In this situation, the Park Geun-hye administration is handled a difficult task of carrying out the Trust-building Process on the Peninsula, normalizing inter-Korean relations and establishing peace. With consideration to the security circumstance on the Korean Peninsula and North Korea's position, it will take much effort and time to establish peace and trust on the Peninsula. Therefore, it is desirable to build trust on the Korean Peninsula and establish peace through a gradual process. First, peace should be maintained by deterring North Korea and setting up national security. Then, an environment for peace to flourish must be made through measures to build military trust. Afterwards, in accordance with the degree of trust built and the progress of denuclearization, measures must be sought to establish a peace regime on the Peninsula.

The Trust-building Process on the Korean Peninsula, the Peace Process on the Korean Peninsula, and the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative are all inter-connected. Normalization of inter-Korean relations, one of the tasks of the Trust-building Process,

is related to denuclearization and establishing peace. In order for the inter-Korean relations to improve qualitatively, denuclearization and establishing peace is necessary. Denuclearization and the process to establish peace will provide the motivation and energy needed to improve inter-Korean relations. In addition, the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative will not only cultivate an environment that can develop inter-Korean relations, but will also create the circumstances needed for denuclearization and establishing peace. Therefore, it is necessary to devise a comprehensive strategy that can link the Trust-building Process on the Korean Peninsula, the Peace Process on the Korean Peninsula, and the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative and create a synergy effect.

한반도 신뢰구축과 평화정착의 추진방향

I. 머리말

6.25전쟁이 끝난 후 60년 동안 한반도에서 불안정한 평화가 지속되고 있다. 남북한 군사력의 균형에 의해 불안정한 평화가 유지되고 있다. 남북한은 군비증강에 의해 안보불안을 해소하려고 함으로써 오히려 안보 불안이 심화되는 안보딜레마에 놓여 있다. 북한은 재래식군사력 강화와 전진배치 등을 추진하는 한편 핵·미사일 개발을 지속하고 있다.

국제법적으로 볼 때 한반도의 평화를 관리하는 체제는 정전체제이다. 정전체제는 정전협정과 이것을 관리·감독하기 위한 정전체제위원회와 중립국감독위원회로 이루어져 있다. 그러나 북한의 정전체제 무효화로 인해 정전체제는 비정상상태로 변형되어 외형만 유지되고 있을 뿐이다. 한반도 평화체제가 수립되지도 않은 가운데 불안정한 상황이 지속되고 있다.

한반도 평화정착 방안을 모색하기 위해 평화의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 갈통(Johan Galtung)에 의하면 평화는 전쟁이 없는 상태를 의미하는 ‘소극적 평화’와 전쟁이 발생할 수 있는 구조적 조건을 제거하는 ‘적극적 평화’로 구분된다.¹⁾ 소극적 평화를 정착시키기 위해서는 힘의

억제와 합의된 규제를 통해 전쟁을 유발할 수 있는 요인을 제거하고 이를 제도적으로 보장할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 소극적 평화를 달성하기 위해서 휴전, 불가침협정, 군비통제 등의 방법이 활용된다. 반면, 적극적 평화는 전쟁이 발생할 수 있는 구조적 조건을 제거함으로써 달성될 수 있다. 적극적 평화를 위해서는 정치적 대립의 해소, 경제·사회적 불평등 해소, 대결구조의 공존체제로의 전환 등과 같은 근본적 방안이 필요하다.

한반도 평화정착을 위해서는 한반도에서 정전상태의 불안정한 상황을 종식시키고 전쟁발생 가능성을 제거함으로써 공존의 틀을 마련해야 한다. 한반도 평화정착을 위해서는 우선 소극적 평화달성을 목표로 명시적·묵시적 규범, 원칙, 규칙, 정책결정의 절차 등을 포함한 평화체제를 수립해야 한다. 이를 위해 긴장완화, 군비통제, 평화협정 체결, 평화체제의 보장 등의 제도적 절차 및 장치가 필요하다. 이와 관련하여 의제의 우선순위, 당사자문제, 협정의 내용과 체결방식, 국제적 보장방안, 평화관리방안 등이 쟁점사항이다.

또한 한반도 평화정착은 갈등관리 차원에서 이해될 수 있다.²⁾ 갈등관리는 갈등규제(conflict regulation)와 갈등타결(conflict resolution)로 구성된다. 갈등규제는 긴장완화를 통해 갈등이 발생할 수 있는 여지를 제한하는 것으로 휴전, 신뢰구축, 군비통제, 군축 등이 여기에 해당한다. 그리고 갈등타결은 갈등원인의 해결방안을 마련하는 것으로 불가침조약, 평화조약 등이 여기에 해당한다. 한반도 평화정착을 위해 갈등규제를 통해 신뢰구축 및 긴장완화를 도모하는 한편, 갈등타결을 위해 평화체제 전환과 이에 대한 국제적 보장방안을 마련하는 것이 필요하다.

1) Johan Galtung, "Violence, Peace and Peace Research," *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1969), pp. 109~134.

2) C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981), pp. 253~279.

그런데 한반도 평화정착의 당사자인 남북한의 입장이 매우 다르다. 첫째, 평화정착의 기본방향에 대해 남북한의 입장이 다르다. 북한은 북·미평화협정 체결에 의해 정전체제를 대체하고 유엔사령부 해체, 주한미군을 철수함으로써 한반도 평화가 달성된다고 주장한다. 북한은 평화정착의 법적·제도적 측면을 강조한다고 할 수 있다. 반면, 한국은 평화협정이 평화를 보장하는 것은 아니며, 평화를 가능하게 하는 것은 평화보장장치, 군비통제, 평화정착에 대한 의지 등이라는 것이다. 한국은 평화협정 체결뿐만 아니라 평화정착의 의지, 조건, 군비통제 등을 포함한 평화체제(peace regime) 수립에 비중을 두고 있다.

둘째, 평화보장의 중요 조건인 군비감축에 대해 남북한의 입장이 다르다. 북한은 병력 및 장비의 일괄 군축론을 주장한다. 한국은 군축에 대해 합의하는 것이 어려울 뿐만 아니라 이행에 어려움이 있기 때문에 단계적 군비통제를 주장한다. 한국의 입장은 유럽의 군비통제 경험을 활용하여 초보적 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제 등의 단계를 거치는 것이 합리적이라는 것이다. 또한 군비통제의 이행과정을 확인하는 검증(verification)을 중시한다.

셋째, 한반도 평화정착에서 핵심적인 사항은 남북한 당사자 원칙과 주변국의 역할을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이다. 특히 남북한당자 사원칙을 주장하는 남한의 입장과 남한을 배제한 북·미협상에 의해 북·미 평화협정을 체결할 것을 주장하는 북한의 입장이 첨예하게 대립하고 있다.

넷째, 한반도 평화정착과 관련된 평화협정 체결, 군비통제, 국제적 보장방안 등을 어떤 순서로 어떤 과정을 거쳐서 추진할 것인가 하는 문제가 있다. 이것은 한반도 평화체제 구축에 관련된 다양한 이슈들을 어떤 차원에서 어떤 행위자의 주도하에 추진할 것인가 하는 문제와도 관련되어 있다.

한편, 북한 핵개발로 인해 한반도 평화정착과 신뢰구축문제가 질적으

로 달라졌다. 한반도 평화정착을 위해서는 재래식군사력 분야에서 평화정착을 위한 방안이 필요할 뿐만 아니라 핵위협을 해소하는 문제가 발생한 것이다. 한반도 평화정착을 위해서는 비핵화와 평화정착문제가 함께 다루어지지 않을 수 없는 상황이 된 것이다. 이런 맥락에서 6자회담에서 북한의 비핵화와 한반도 평화체제문제가 같이 다루어지게 되었다.

다음에서는 한반도에서 지속가능한 평화정착을 위한 방안을 제시하고자 한다. 우선 한반도 평화정착에 대한 북한의 기존 입장과 핵개발 후 달라진 입장을 분석하고자 한다. 그리고 한반도에서 지속가능한 평화를 정착하기 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 북한의 정전체제 무효화와 북·미평화협정 체결 주장

1. 북한의 기존 입장

북한은 1974년까지 남북평화협정 체결을 주장하였다. 그러나 1974년 3월 휴전협정 당사자가 유엔군사령관이며 유엔군사령관을 미국측이 담당하고 있다는 이유로 북·미평화협정 체결을 주장하였다. 북한이 북·미평화협정 체결을 주장한 것은 북베트남과 미국의 평화협정 체결 후 베트남의 공산화통일을 목격한 결과라고 할 수 있다. 북한은 1984년 1월 북·미평화협정을 체결하고, 남북 간 불가침선언을 채택하는 이중구조로 구성된 3자회담을 제안하기도 하였다.

1990년대에 접어들어 북한은 정전협정을 사문화시키고 정전기구(군사정전위원회와 중립국감독위원회)를 무용화시키는 조치를 순차적으로 취했다. 1991년 3월 한국대표가 유엔군사정전위원회의 수석대표로 임명된 후, 북한은 군사정전위원회 본회의에 참석을 거부하였다. 북한은 군사정전위원회 대표에서 북한측 대표(1994.4)와 중국측 대표

(1994.12)를 철수시켰다. 또한 북한은 군사정전위를 대체할 새로운 기구로 「조선인민군 관문점 대표부」를 설치(1994.5)한 뒤, 대표부 이름으로 대령급 비서장회의에 출석하여 북·미장성급회담 개최를 주장했다. 또한 북한은 중립국감독위원회로부터 체코대표단(1993.4)과 폴란드대표단(1995.2)을 철수시킴으로써 중립국감독위원회도 무용화시켰다. 이로써 정전협정의 양대 기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 사실상 기능을 상실하였다.

그리고 북한은 1995년 5월 관문점대표부의 성명을 통해 관문점 중립국감독위원회의 북측 사무실을 폐쇄하고 공동경비구역의 북측지역에 대한 중감위 대표 및 미군의 출입을 제한하겠다고 발표하였다. 북한이 정전위체제를 무용화시킴에 따라 정전협정은 사실상 비무장지대의 관리 사항만 남게 되었다.

북한은 1994년 4월 외교부대변인 성명을 통해 정전협정을 평화협정으로 대체하고 군사정전위원회를 대신하는 「새로운 평화보장체계」를 수립할 것을 제안하였다. 북한은 1996년 2월 외교부대변인 성명을 통해 새로운 평화보장체계의 구체적 내용을 제안하였다. 북한은 완전한 평화협정이 체결될 때까지 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건 해결 등에 대해 북·미잠정협정을 체결하자고 제안하였다. 그리고 북한은 잠정협정의 이행을 위해 군사정전위원회를 대신하는 북·미공동군사기구를 구성할 것을 제시하였다.³⁾

현재 정전체제가 정상적 기능을 상실하고 군사정전위원회도 제 역할을 하지 못함에 따라 정전위원회 대신 유엔사·북한 장성급회의가 구성·운영되고 있다. 유엔사와 남한은 이것을 군사정전위원회의 틀 내에서의 회의로 이해하고 있다. 그러나 북한은 유엔사·북한 장성급회담이 군사정전위원회와는 별개이며, 정전체제에서 벗어나서 북·미잠정협정체제로 가기

3) “북한외교부대변인 성명,” 『북한중앙방송』, 1996년 2월 22일.

위한 중간단계로 인식하고 있다.

2. 북한의 핵군축회담과 북·미평화협정 체결 주장

북한 핵문제가 대두한 뒤 한반도 평화체제문제는 북핵문제와 연계되었다. 2002년 10월 2차 북핵 위기가 대두한 뒤, 북한은 핵폐기를 위해서는 미국의 적대시정책 포기⁴⁾와 북한체제 보장이 필요하며, 특히 북·미평화협정이 필요하다고 주장하였다. 북한은 6자회담의 군축회담(2005.3.31)화를 주장하였으며, 평화체제 수립과 북·미 평화공존을 위한 법적·제도적 장치 구축의 필요성을 주장하였다. 이것은 북핵문제를 한반도 평화정착과 주한미군문제와 관련지으려는 북한의 입장을 반영한 것이다.

북한은 3차례의 핵실험을 단행하고 헌법에 핵보유국 지위를 명시(2012.4)하였다. 북한은 핵보유국 지위를 국제적으로 인정받는 한편, 핵문제에 관한 협상력을 바탕으로 북·미평화협정을 체결하고자 한다. 북한은 핵보유 지위를 근거로 미국에게 대북적대시 정책 중단, 소극적 안전보장(negative security assurance), 한반도 비핵지대화, 핵군축을 요구하고 있다.

북한 국방위원회는 2013년 4월 18일 비핵화의 세 가지 조건으로 ① 대북제재 결의 해제 및 적대시정책의 중단, ② 북한에 대한 소극적 안전보장, ③ 한반도와 주변지역의 비핵무기지대화를 요구하였다. 첫째, 미국의 대북적대시정책을 철회하고 북한을 외교적으로 승인하고 관계정상화를 추진해야 한다는 것이다. 둘째, 미국은 비핵보유국가에 대한 핵선

4) 미국의 대북적대시정책은 북한에 대한 불가침 약속, 북·미 외교관계 수립, 북한과 주변국과의 경제협력 방해 중지 등을 의미한다. 박종철, “부시 행정부하에서의 북·미관계,” 『한국 및 미국의 국내환경 변화와 한반도 평화』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 114~132.

제공격을 배제하는 소극적 안전보장을 북한에게도 적용하라는 것이다. 셋째, 북한의 비핵화뿐만 아니라 미국의 핵우산 등을 포함하여 한반도와 주변지역에서 핵무기 사용을 배제하는 비핵지대화를 실현해야 한다는 것이다. 특히 북한은 자국도 핵보유국이기 때문에 북한만의 일방적 비핵화는 부당하며 미국과 동등한 위치에서 핵군축을 할 것을 요구하고 있다.

북한은 핵군축회담과 함께 대미평화공세를 강화하고 있다. 2013년 초 북한은 군사적 긴장을 고조시킴으로써 대미평화공세를 강화하였다. 북한은 ‘정전협정 백지화 선언(2013.3.5)’, 남북불가침협정 폐기(2013.3.8) 등을 통해 한반도위기를 고조시키는 한편 대미평화협상 제안을 하였다. 북한은 핵·미사일 능력을 바탕으로 미국을 상대로 새로운 협상입지를 확보하기 위해 전력을 기울이고 있다.

2013년 6월 이후 북한은 미국을 향한 대화공세에 집중하고 있다. 북한의 국방위원회는 대변인 담화를 통해(2013.6.16) 북·미 당국 간 고위급회담 개최를 제안하였다. 회담 의제로 군사적 긴장완화, 정전체제의 평화체제로의 전환, 미국의 관심사인 ‘핵없는 세계 건설’ 문제, 그 외 쌍방이 원하는 여러 가지 문제를 제시하였다.⁵⁾ 북한의 이러한 입장은 박길연 북한 외무성 부상의 유엔 총회연설(2013.10.1)에서도 반복되었다.⁶⁾ 한편 최근 일련의 미·북 간 1.5 트랙회담⁷⁾에서 북한은 이러한 입장에 대한 미국측의 의사를 타진하고 있는 것으로 여겨진다.

북한의 목표는 북·미평화협정 체결에 의해 북한의 안전을 보장받고 주한미군을 철수시킴으로써 한반도에서 군사적 우위를 달성하는 것이다. 북한은 핵보유능력을 바탕으로 대미협상을 요구할 수 있는 효과적인

5) 북한 국방위원회 대변인 담화, 2013년 6월 16일.

6) 박길연 북한 외무성 부상은 미국의 적대시정책 청산, 핵군축협상 개최, 유엔사령부 해체, 정전협정의 평화협정의 대체 등을 주장했다.

7) 최근 미·북 간 1.5 트랙이 몇 차례 개최되었다(2013.8.6~7 제네바, 9.25~26 베를린 등).

지렛대를 확보했다고 판단하고 있다. 북한은 핵위협이라는 새로운 수단을 한·미동맹 와해와 주한미군 철수라는 목표 달성을 위해 집중적으로 활용하고 있다.

Ⅲ. 신뢰구축을 통한 한반도 평화정착 방향

한반도에서 평화정착의 길은 요원하다. 북한은 정전체제를 위반하고 각종 대남도발을 지속하고 있다. 더욱이 북한은 핵미사일을 개발함으로써 핵무기, 재래식 군사력, 비대칭침투전력을 복합적으로 활용하여 안보를 위협하고 있다. 그동안 북한 비핵화에 대한 국제적 합의가 이루어지기도 하고 남북한 간 『남북기본합의서』를 비롯하여 신뢰구축에 대한 초보적 합의가 이루어지기도 하였다. 그러나 이러한 합의들은 북한이 합의를 이행하지 않음으로써 규정력을 상실하고 사문화된 상태에 놓여있다.

한반도에 평화를 정착시키기 위해서는 지속가능한 평화를 만들어야 한다. 평화는 협정이나 합의문에 의해 보장되는 것이 아니라 그것의 준수를 보장하고 촉진하는 여건과 조건이 구비되어야 한다. 또한 지속가능한 평화를 정착하기 위해서는 당사자들의 신뢰가 중요하다. 당사자들이 서로를 위협적으로 느끼지 않고 평화정착에 의해 공존하고 협력을 증진시킬 것이라는 것에 대한 상호 신뢰가 형성되어야 한다.

남북한 간 불신과 대립, 군사적 대치상태를 감안할 때, 한반도의 지속가능한 평화는 점진적으로 추진되어야 한다. 첫째, 억제력과 안보태세에 의해 평화가 유지되어야 한다. 둘째, 남북한 간 신뢰여건을 조성하기 위해 기존 합의사항을 복원하고 추가적으로 군사적 신뢰구축 조치를 실시해야 한다. 셋째, 신뢰형성과 비핵화의 진전에 따라 평화체제 논의를 본격적으로 추진해야 한다.

이러한 세 분야의 과제는 순차적 개념을 지니고 있다. 그러나 세 분야의

과제가 반드시 단계적으로 추진될 필요는 없다. 이러한 과제를 추진하는 데에는 어느 정도 시간적 개념이 필요하지만 상황에 따라 전략적 신속성을 지니는 것이 적절하다. 여건조성에 따라 동시에 추진될 수도 있고 다음 과제를 추진하기 위한 준비기간이 단축될 수도 있다. 또한 여러 과제들이 일정한 기간 동안 중첩적으로 추진될 수도 있다. 중요한 것은 신뢰와 평화정착의 실질적 조건이 마련되어야 한다는 것이다.

1. 대북억제력과 안보태세에 의한 평화유지

대북억제력 확보와 북핵문제의 해결은 안보정책일 뿐만 아니라 대북정책을 추진할 수 있는 기본 바탕이다. 대북억제력 확보는 세 가지 방향에서 이루어져야 한다. 핵위협에 대한 핵억제력 확보, 미사일공격에 대한 억제력 확보, 그리고 재래식 및 비재래식 도발에 대한 억제력 확보이다.

첫째, 북핵위협에 대한 억제력을 확보하는 것이 최대 과제이다. 핵위협에 대한 여러 가지 대안 가운데 선제타격론은 불확실성과 전면전으로 확대될 가능성때문에 실현되기 어렵다. 그리고 독자적 핵무장은 우리나라가 핵확산금지조약(NPT) 및 한·미원자력협정을 체결하고 있다는 현실적 제약을 고려할 때 실현가능성이 없다. 더욱이 만약 우리나라가 핵개발을 할 경우 한·미동맹의 결렬을 무릅써야 하며, 국제적 제재를 감수해야 한다는 점도 현실적으로 고려되어야 한다.

또한 전술핵무기를 재배치하는 것도 실현가능성이 낮다. 미국은 군사기술면에서 보았을 때, 전략핵무기에 의해 한반도에 핵우산을 제공하는 것이 가능하다고 판단하고 있다. 더욱이 핵무기 없는 세상을 목표로 하는 오바마 행정부는 이미 1991년에 한반도에서 철수한 전술핵무기의 재배치를 고려하지 않고 있다.

우리가 택할 수 있는 대안은 한·미동맹의 강화에 의해 미국의 핵우산의 실효성을 높이는 것이다. 한·미는 「확장억제정책위원회」(Extended

Deterrence Policy Committee)를 통해 한국의 맞춤형 억제능력을 강화하는 방안을 강구하고 있다. 2013년 10월 45차 한·미 연례안보협회의(SCM)의 공동성명(6항)에서 “미국의 핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 방어능력을 운용하여 대한민국에게 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미국의 지속적인 공약을 재확인하였다”고 발표되었다.⁸⁾

둘째, 북한의 미사일 위협에 대비하여 한국형 방어체계를 구축해야 한다. 한국 정부는 『한·미 미사일 지침개정』에 따라 사거리 800km의 탄도미사일을 실전배치할 계획을 추진하고 있다. 아울러 북한의 미사일 공격을 발사 이전에 탐지, 식별, 타격할 수 있는 킬 체인(Kill Chain)을 구축하는 방안이 강구되고 있다. 또한 북한 미사일 공격에 대한 선제타격이 실패할 경우에 대비한 한국형미사일방어체계(KAMD)를 개발할 계획이 추진되고 있다.

셋째, 북한이 재래식 군사력 및 비대칭 침투전력에 의해 각종 대남도발, 침투, 테러 등을 감행할 것에 대한 대비가 필요하다. 한·미는 『한·미 공동 국지도발 대비계획』에 서명(2013.3.22)했다. 이 대비계획은 북한의 각종 도발 유형을 모두 상정하고 이에 대한 한·미의 공동대응 방안을 마련한 것이다. 북한이 서해의 북방한계선(NLL), 비무장지대 등에서 도발하면 일차적으로 자위권 차원에서 한국군이 대응하고 미군의 전력지원을 받도록 명문화되었다. 그동안 북한의 국지도발이 있을 경우 대응방법에 대한 명확한 기준이 없었다. 향후 국지도발이 발생할 경우 유형별로 대응방안을 명시함으로써 신속한 대응이 가능해졌다. 또한 그동안 확전을 우려하여 북한의 도발에 대해 소극적이었던 미국이 한·미 공동으로 국지도발에 대한 대비계획을 마련한 것은 중요한 의미가 있다.

아울러 포괄적 안보태세를 강화해야 한다. 군사적 대비태세 강화를

8) “45차 한·미 연례안보협회의(SCM) 공동성명,” 제6항, 2013년 10월 2일.

위해 정부와 지자체의 통합방위 및 비상대비 조직 강화, 민·관·군·경의 정보공유시스템 구축, 군의 정신전력 강화, 사이버전에 대한 대비태세 강화 등이 필요하다.

2. 군사적 신뢰구축에 의한 평화여건 조성

북한의 군사적 위협과 대남도발, 군사적 신뢰구축에 대한 남북한 간 기존 합의의 무효화 등의 현실을 감안할 때, 한반도에 지속가능한 평화를 정착시키기 위해서는 군사적 긴장완화 조치를 실시하여 평화여건을 조성해야 한다.

평화여건 조성은 세 가지 방향에서 추진될 수 있다. 첫째, 군사적 긴장완화에 관해 남북한 간 합의된 기존 합의문을 복원해야 한다. 그동안 남북한 간 네 가지 유형의 군사적 신뢰구축 조치가 합의되었다. ① 남북한 간 직통전화의 개설되었다. ② 교류·협력을 군사적으로 보장하기 위한 합의가 채택되었다. 경의선 철도·도로 연결을 군사적으로 보장하기 위해 「철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」(2002.9)와 「열차 시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」가 채택(2007.5)되었다. ③ 우발적 충돌 방지 방안으로 「서해상에서의 우발적 충돌방지 방안」이 채택(2004.6)되었다. ④ 군사분계선 지역에서의 긴장완화를 위해 군사분계선 일대의 선전 행위 중단과 휴전선지역 선전문 철거가 합의(2004.6)되었다.

그러나 북한이 2009년 1월 30일 조국평화통일위원회 성명을 통해 “정치·군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항을 무효로 한다”는 내용의 성명을 발표함으로써 군사적 신뢰구축에 관한 모든 합의는 효력을 상실했다. 더욱이 천안함 폭침 및 연평도 포격으로 인해 한반도에 군사적 긴장이 고조되었으며 남북한 간 군사회담 채널도 중단되었다.

이러한 현실을 감안할 때, 남북군사회담을 재개하여 남북한 간 기존에 합의되었던 군사적 신뢰구축 조치들을 복원해야 한다. 이를 위해 사안별

로 남북군사실무회담을 개최하거나 남북국방장관회담을 개최하여 일괄 타결하는 방안을 검토할 수 있다.⁹⁾

둘째, 교류협력을 촉진하기 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰구축을 도모할 수 있다. 한반도 긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 군사적 긴장 완화 자체보다 남북협력을 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰구축이 이행되었다는 점이다. 남북한 간 기능적 협력을 위해 군사적 협의가 이루어진 대표적인 사례가 경의선 철도·도로 건설을 위해 비무장지대의 비무장화가 제한적으로 이루어진 것이다. 또한 금강산 관광을 위해 북한의 군사항인 장전항이 개방되고 북한 부대가 재배치되었으며, 개성공단사업도 북한 군사력을 후방으로 배치하는 효과를 가져 왔다.¹⁰⁾

한반도 신뢰프로세스의 주요 사업 가운데 하나인 DMZ 세계평화공원 조성을 위해서는 군사회담과 군사적 신뢰구축조치가 필요하다. DMZ내에 세계평화공원 조성을 위해서는 비무장지대를 관리하고 있는 유엔사와의 협력이 필요하다. 이를 위해 경의선 철도·도로 연결시 유엔사가 비무장지대의 평화적 이용에 관해 남북한이 협력하는 것을 인정하였던 전례를 적용할 수 있다. 그리고 이 사업을 위해 남북군사회담을 개최하여 지뢰 제거, 부대 및 장비 철수, 통로 개설, 부지건설, 시설물 건설 등에 관련된 군사적 조치에 대해 협의해야 한다.

셋째, 남북한 간 초보적 신뢰가 복원되는 상황을 감안하여 추가적으로 군사적 신뢰구축조치를 실시해야 한다. 「남북기본합의서」 및 「불가침 분야 부속합의서」에 따라 군사적 신뢰구축방안을 협의해야 할 것이다. 우선 「불가침 분야 부속합의서」 제2장의 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지 방안을 이행하기 위한 방안을 강구해야 한다. 그리고 「남

9) 조성렬, “한반도 신뢰프로세스와 균형정책: 안보 및 평화 분야,” 국방부, “한반도 군비통제,” 『군비통제연구』 제53집 (국방부 정책기획관실, 2013), pp. 50~56.

10) 박종철, 『남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 3~15.

북기본합의서』 12조에 있는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제 등 신뢰구축 조치의 이행에 대해 협의해야 한다.

한편 북한은 군인사 교류나 정보교환, 군사훈련 통보와 같은 조치들이 북한의 대남군사력우세를 약화시키고 북한의 군사상황에 관한 정보를 공개하는 결과를 가져온다는 이유로 반대해 왔다. 따라서 북한을 군사적 신뢰구축에 대한 협상의 장으로 이끌어내기 위해서 인센티브를 제공하는 방안을 모색해야 한다. 서독은 통행자유 확대, 국경통제절차의 완화, 국경지대의 무장해제 등의 분야에서 동독으로부터 구체적인 양보를 얻어내는 대가로 동독에게 경제적 인센티브를 제공하였다.¹¹⁾

남북한 신뢰구축의 경우에도 북한에 대한 경제지원 및 경제협력사업, 대북차관 제공과 연계하여 초보적 신뢰구축조치를 실시하는 방안이 모색될 수 있다. 예를 들면 「남북경제협력기금」의 일부분이나 별도의 「대북차관기금」을 조성하여 북한에 차관을 제공할 수 있을 것이다. 또한 남북한 신뢰조성의 정도에 따라 북한의 전력, 교통, 통신 등 인프라 건설을 지원하는 협력사업과 군사적 신뢰구축이 연계될 수도 있다.

3. 신뢰구축과 비핵화에 따른 한반도 평화체제 추진방향

북핵문제 대두 이후 비핵화와 평화체제를 포괄적으로 해결하기 위한 방안이 모색되었다. 이에 따라 6자회담의 9·19공동성명(2005.9.19)에서 북핵문제 해결과 함께 ‘직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서

11) 서독연방정부는 동독에게 1983년 10억 DM의 상업차관, 1984년에 9억 5천만 DM의 상업차관을 제공하였다. 이에 대한 반대급부로 동독은 국경선 통제관행 및 통행절차의 개선, 4개 경제선지역의 SM-70 자동발사장치 철거, 지뢰제거 등의 조치를 취했다. 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 『독일 경제사회통합에 관한 연구』 (서울: 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 1990), pp. 122~123.

한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 할 것'이 합의되었다. 이러한 구도에 의하면 6자회담의 진전에 따라 한반도 평화체제를 논의하기 위한 '한반도 평화포럼'이 구성되기로 되어 있다.

6자회담이 재개되어 비핵화 논의가 진전되면 한반도 평화체제를 병행 추진해야 한다. 앞으로 다음과 같은 기본방향에 입각하여 한반도 평화체제 구축을 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 한반도 평화포럼의 구성 및 운영이 어떤 형태가 되든지 실질적으로 남북한당사자 원칙이 지켜져야 한다. 남북한당사자 원칙의 확립은 남북한이 한반도문제 해결을 위한 주도권을 지니고 있으며, 국제사회는 이를 지지·협력하는 보완적 역할을 해야 한다. 남북한당사자 원칙은 한반도에 대한 주도권 확립을 위해 경쟁하는 주변국의 영향력을 배제하고 향후 통일과정 및 통일 이후 주변국의 개입을 차단하는 의미도 지니고 있다. 남북한당사자 원칙은 한반도문제 해결에 대한 민족자결권을 천명한 것으로 민족분단과 대립으로 손상된 민족적 자존심을 회복하기 위해서도 필요하다.

남북한당사자 원칙에 대한 북한의 동의를 얻기 위해서는 현실적으로 남북한의 협의가 없이는 한반도 평화정착이 불가능하다는 점을 설득해야 한다. 한반도 평화정착이 기본적으로 남북한 간 문제이며 미국을 포함한 주변국의 역할은 평화보장자의 역할에 한정되어야 한다는 점을 북한에게 설명해야 한다. 북한에게 한반도 평화정착에 대한 남북한당사자 원칙이 인정되어야 남북경협과 한반도 경제공동체 건설에서 남북한 주도권도 의미를 지닐 수 있다는 점을 주지시켜야 한다.

둘째, 한반도 평화체제 구축은 다층 구도로 추진되어야 한다. 우선 남북한 간에는 남북군사회담 등을 통해 한반도 평화체제 구축의 여건을 조성하는 한편, 남북한 군비통제방안이 논의되어야 한다. 그리고 한반도 평화포럼에서는 한반도 평화협정의 방식, 내용, 평화체제 관리방안 등이 논의되어야 할 것이다. 6자회담에서는 한반도 평화체제의 국제적 보장방

안을 논의해야 할 것이다.

셋째, 평화체제 구축방식 및 평화관리방안에 대해서 신축적인 입장을 보이는 것이 바람직하다. 평화체제 구축의 구체적 방식, 평화협정의 서명 방법, 보장방법 등에 대해 다양한 방안이 있다. 다양한 방안 가운데 관련국의 입장과 실효성 등을 고려하여 실현가능한 대안을 모색하는 개방적 입장이 바람직하다.¹²⁾

넷째, 한반도 평화체제 추진과 군비통제를 병행적으로 추진해야 한다. 북한의 입장은 군축을 먼저 실시함으로써 한반도 평화에 대한 위협요소를 제거하자는 것이다. 그러나 한반도 평화체제 구축 및 평화관리에 대한 구체적 방안이 없이 군축을 먼저 실시하자는 북한의 입장은 현실성이 없다. 따라서 한반도 평화체제 구축의 기본 구도에 대한 협상을 진행하는 것과 군비통제를 병행 실시하는 것이 바람직하다.

IV. 맺음말

정전협정이 체결된 지 60주년이 되었지만 정전체제가 제대로 작동하지 않고 평화가 정착되지도 않은 채 불안정한 상황이 지속되고 있다. 더욱이 북한이 핵무기를 개발함으로써 재래식 군사력의 균형에 중점을 두었던 한반도 안보상황은 질적으로 바뀌었다. 김정은체제는 핵보유를 헌법에 명시하고 핵개발·경제건설 병진전략을 국가전략으로 공식적으로 채택하였다.

이러한 상황에서 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스를 실천하고 남북

12) 한반도 평화체제 전환의 형식과 방법, 보장방안 등에 대한 다양한 방안에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, “한반도비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2006), pp. 118~134.

관계 정상화와 평화정착을 이룩하는 것은 매우 어려운 과제다. 한반도 안보상황과 북한의 입장을 감안할 때 한반도에 신뢰와 평화를 정착시키기 위해서는 많은 노력과 시간이 필요하다. 따라서 점진적 과정을 통해 한반도 신뢰형성과 평화정착을 추진하는 것이 바람직하다. 우선 대북억지력과 안보대세에 의해 한반도 평화를 유지해야 한다. 그 다음 군사적 신뢰구축조치를 통해 평화여건을 조성해야 한다. 그리고 신뢰형성과 비핵화의 진전에 따라 한반도 평화체제 전환방안을 모색해야 한다.

한반도 신뢰프로세스와 한반도 평화프로세스, 동북아 평화협력프로세스는 상호 연계되어 있다. 한반도 신뢰프로세스의 과제 가운데 남북관계의 정상화는 비핵화 및 평화정착과 연결되어 있다. 남북관계가 질적 도약을 하기 위해서는 비핵화와 평화정착이 추진되어야 한다. 역으로 비핵화와 평화정착프로세스는 남북관계 발전의 계기와 동력을 제공한다. 또한 동북아평화협력 프로세스는 남북관계의 발전을 위한 외적 환경을 조성할 뿐만 아니라 비핵화와 평화정착을 위한 여건을 조성한다. 따라서 한반도 신뢰프로세스와 한반도 평화프로세스, 동북아 평화협력 프로세스를 중흥으로 연결하고 시너지효과를 발휘할 수 있는 종합적 전략이 필요하다.



토론

이상현

세종연구소

1972년 7·4남북공동성명 이후에는 무력으로 상대를 말살하는 정책에서 벗어나 서로를 인정하게 되어, 현실적인 대화를 하게 되었습니다. 1991년 남북기본합의서가 만들어지면서 남북관계의 대화의 방식이라든지, 틀에 대한 합의가 이루어졌고, 9·19공동성명, 2·13합의를 통해서 남북 간의 중요한 약속들은 다 만들어졌다고 생각합니다. 그러나 약속이 중요한 것이 아니라, 어떻게 이행할 것인가 즉 정치적 의지가 더 중요하며, 그런 이유로 신뢰가 중요하다고 여겨집니다.

박근혜 대통령의 신뢰를 중심으로 한 정책은 박근혜 대통령 개인의 국내 정치적인 경험을 바탕으로 할 뿐만 아니라 더 나아가 국제정치에 적용하려는 것이라고 생각합니다.

저는 신뢰를 개인적으로 이렇게 생각합니다. 예를 들어서, 신뢰는 상호 간의 거래비용을 줄이는 데 도움이 됩니다. 신뢰가 있으면 거래가 깨지더라도 거래 이전의 관계로 복귀하는 데 상당히 수월하다는 장점이 있습니다. 국제관계도 마찬가지입니다. 따라서 신뢰프로세스는 남북관계에 있어서 이 같은 장점을 가지는 중요한 자산을 만들어 가는 정책이라고 생각을 합니다.

남북 간의 약속 자체가 중요한 것이 아니라, 약속을 이행하고자 하는 의지가 신뢰를 상징하는 수준이 되는 것이고, 그 신뢰를 제도화해서 불가역적으로 만드는 것이 남북관계의 큰 과제라고 생각됩니다. 따라서 이 문제를 박근혜정부에서 다루어야 하며, 박근혜정부다운 복합적인 시각에서 이 문제를 바라봐야 할 것으로 생각됩니다.

북한문제를 해결하기 위해선 북한만을 보면 안된다고 생각합니다. 박근혜정부의 정책 속에 해답의 단초는 있다고 봅니다. 박근혜정부의 대외 전략은 세 가지 부분으로 나뉘 볼 수 있는데, 첫째는 신뢰프로세스(내연을 이루는 정책), 둘째는 동북아 평화협력구상(외연을 이루는 정책), 그 외의 모든 것은 기존의 동맹국 외교와 더불어 중견국 네트워크를 통해 협력을 추구한다는 것으로 이해할 수 있습니다.

북한만을 보아서의 해결이 안되는 문제를 어떻게 극복할 수 있을 것인가? 예를 들어 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상에서 논의되고 있는 여러 프로젝트와 연계해서 북한을 유인하는 방법 등이 있을 수 있습니다. 동북아 평화협력구상은 낮은 수준의 연성안보 이슈로부터 협력을 시작해서 신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 높은 수준의 협력으로 논의를 확장한다는 구상입니다. 그 가운데 재난문제(홍수, 흉년), 환경문제(산림 황폐화) 등의 이슈로 북한을 유인할 수 있을 것입니다. 그리고 빈곤문제, 사이버 안보문제 등 한반도와 동북아가 연결될 수 있는 프로젝트를 복합적으로 보는 것이 하나의 해결방안이 될 수 있을 것입니다.

또한 행위자 차원에서도 북한을 끌어들이는 노력이 필요합니다. DMZ 세계평화공원의 국제화 내용은 좋은 발상이라고 생각합니다. 현재 우리 정부는 개성공단의 국제화 추진 노력을 하고 있습니다. 북한이 관련된 측면을 국제화한다는 것은 곧 북한이 상대해야 할 행위자가 많아진다는 것을 의미하며, 이는 북한이 임의적인 행동을 할 소지를 줄이게 될 것입니다. 따라서 이슈별로, 행위자 차원에서 북한과 관련된 분야를 복합화시키는 것이 중요하며, 이것이 박근혜정부에서 새롭게 시도해 볼 수 있는 부분이 아닐까 생각해봅니다.



토론

왕관

외교학원

먼저, 세 발표자 분들께 감사하다는 말씀을 드리고 싶습니다. 오늘 참여하신 패널 분들께서, 한반도 신뢰프로세스에 대한 다양한 창의적인 의견을 내주신 것 같습니다.

먼저 한용섭 교수님에 대해 말씀 드리자면, 교수님께서 중국에게 비핵화는 걱정할 문제가 아니며 오히려 북한의 핵을 통해 국제적인 영향력을 추구하고 있다고 말씀하셨습니다. 그렇지만 저는 이 의견에 동의할 수 없습니다. 북한의 핵무기 개발이 남한뿐만 아니라, 중국에도 똑같은 위협을 제기하는 일이라고 생각합니다. 남한과 중국은 모두 북한의 인접 국가이며, 그로 인한 위협 또한 마찬가지로 심각합니다. 북부 지방의 지역 주민들은 모두 북한의 핵위협에 대해 매우 걱정하고 있습니다.

둘째로, 박은진 박사님께서 비무장지대에 관련한 매우 훌륭한 생각을 제시해주셨다고 생각합니다. 이 사안은 1990년대부터 논의되긴 했지만, 아직도 고려할 부분이 많이 남아있습니다. 가장 중요한 문제는 물론 비무장지대 세계평화공원을 실현시킬 수 있는 조건일 것입니다. 박 박사님께서 그 조건이나 전제 조건에 대해서 이야기할 때, 이득과 잠재적인 논쟁 등을 고려해야 한다고 말씀하셨습니다. 또한 비무장지대 세계평화공원을 실현시키는 방법으로는 작은 부분, 또 평화적인 방식으로 시작할 것을 제안하셨습니다. 하지만 저는 이 작은 부분과 평화적 방식이라는 것이 무엇을 의미하는 지가 의문입니다. 우리가 창의적 설계나 사고를 떠올릴 때는, 전제 조건을 늘 고려해야 합니다. 그 전제 조건에는 많은 한계가 존재합니다.

셋째로, 박종철 박사님의 논문에 대해 말씀드리자면, 박 박사님은 남한이 북한을 저지해야 한다고 말씀하셨습니다. 이는 권력의 균형과 관련이 있습니다. 오늘날, 많은 사람들은 한반도 신뢰프로세스에 대해 논의하고 있지만, 저는 이를 성공시키기 위해서는 권력의 균형을 찾아야 한다고 생각합니다. 만약 우리가 이러한 권력의 균형을 깨뜨리는 일을 한다면, 위험한 결과를 피할 수 없을 것입니다. 우리가 권력의 균형에 대한 역사를

살펴보면, 양 측 모두 더 큰 이득을 추구하고, 그러한 균형이 맞을 때, 양 측은 모두 자신들에게 유리한 쪽으로 그 균형을 가져오고 싶어 하기 때문입니다.

저는 이 발표를 떠나, 이를 이용해 몇 가지를 언급하고 싶습니다. 먼저, 우리는 북한의 요구를 들어볼 필요가 있습니다. 그들의 요구조건은 무엇입니까? 한반도의 비핵화입니다. 게다가, 그들은 대립의 감소를 원하고 있습니다. 북한을 위해서는 일종의 변화가 필요하다고 생각합니다. 그들은 경제개혁을 원하는 동시에, 핵무기를 소유하고 있습니다. 이것이 북한 새 정부의 원칙입니다. 그러므로 저의 의견은, 우리가 북한을 제대로 이해해야 한다는 것입니다. 우리는 북한에 대해 조금 더 연구해야 합니다. 우리는 그들의 심리적 정치를 연구해야 합니다. 몇십 년 전을 돌이켜보면, 우리는 참 많은 연구를 해왔습니다. 그동안의 연구가 북한의 잘못된 행동을 되풀이 하는데에 기여했을 수도 있습니다. 그러므로 우리는 대응이 미흡했던 부분에 대해 되짚을 필요가 있으며 새로운 연구 방향과 분야에 대해 생각해 봐야합니다.

둘째로, 비핵화는 세기의 문제입니다. 북한은 다른 나라에서 먼저 중단하기를 원하고, 다른 나라들은 북한이 그 시작이 되길 바랍니다. 그러므로 연속적인 단계를 거쳐, 서서히 시도해야 합니다. 그렇지만 불행히도, 양 측 모두 서로를 신뢰하지 못하고 있습니다. 그러므로 누가 그 첫 단계를 밟을 지에 대한 논의가 필요합니다.



토론

손기웅

통일연구원

통일대북정책을 연구하면서 한용섭 교수님의 대북정책방향이 억지와 협상의 양면전략으로 나아가야 한다는데 공감합니다. 억지는 국가안보를 위해 굉장히 중요하지만, 억지를 강조하다보면, 분단관리와 분단지속화에 머물 우려가 많습니다. 하지만 우리가 통일을 지향하면서 국가를 성장시키고, 현실적으로 남북 간 경제력의 차이가 40배 이상 나는 상황에서 분단관리가 아니라 한반도의 변화, 장기적으로 통일을 위해서는 무엇보다 남북협력이 중요합니다.

한반도 신뢰프로세스의 구체적인 실천전략은 DMZ 세계평화공원이 아닌가 싶습니다. 또한 개성공단이 협력, 핵문제는 억지라면 DMZ 세계 평화공원은 그 자체만으로 억지와 협력의 의미를 동시에 함축하고 있다고 생각합니다.

박은진 박사님이 발표하신 기본방향, 전제 조건에 대해 동의합니다. 북한을 어떻게 설득할 것인지, 국제사회를 어떻게 설득할 것인지, 또 우리 국민들에게 어떻게 다가갈 것인지, 크기와 장소, 내용은 어떻게 할 것인지. 이를 추진하기 위한 방향 등은 세부적으로 다루기로 하고, 점진적인 접근, 생태적 보전과 평화적 이용의 동시추진 등의 측면에 공감합니다.

하나 말씀드리고 싶은 것은 DMZ 세계평화공원이라고 할 때, 세계를 WORLD 라고 쓸 수 있겠지만, 박 대통령께서 5월 8일 미국 의회에서 발표하실 때 International peace park라고 말씀하셨습니다. 그래서 저는 통상 영어로 표기할 때 International peace park를 쓰고 있습니다. 박은진 박사님께서서 WORLD peace park라고 생각하신 특별한 이유가 있으신지 질문하고 싶습니다.

오늘의 주제는 한반도 신뢰프로세스입니다. ‘신뢰’를 어떻게 확인해볼 수 있습니까? 핵협상의 진전을 신뢰라고 볼 수 있습니까? 핵시설을 동결했다고 신뢰라고 볼 수 있겠습니까? 핵 아이টে를 모두 리스트에 올린 것을 신뢰라고 볼 수 있겠습니까? 남북회담을 통한 성명서 합의를 신뢰라

고 확인할 수 있겠습니까? 개성공단과 금강산 관광이 정상화되는 것을 신뢰회복이라고 볼 수 있습니까? 참으로 어려운 이야기입니다.

남북 간의 신뢰를 가장 구체적으로 확인할 수 있는 것이 갈등과 분쟁의 상징지역인 DMZ 내에 극히 제한된 일부분이라도 남과 북의 주민들이, 세계시민사회 시민들이 왕래하고 교류하는 것이 아닐까요? 또 남북에 걸친 DMZ·접경지역에 산재한 문화, 역사, 생태적 자원 등을 관광하는 것이 신뢰이지 않을까요? 경의선, 동해선처럼 DMZ를 통과하는 것이 아니라, DMZ 내에서 함께 어울리는 것이 신뢰가 아닐까요?

남북한의 이해관계가 정치, 군사, 경제, 문화, 환경 등으로 얽혀있고, 정전협정으로 국제사회의 이해관계가 얽혀있는 DMZ 내에서 인적 접촉이 이루어지는 것이 신뢰의 증표라고 생각합니다. 한반도에 DMZ 세계평화공원이 실천된다면 우리는 물론이고, 북한이 우리와 함께 평화공존을 하겠다는 잣대가 아닌가 생각합니다.

그러나 그럼에도 불구하고 DMZ 세계평화공원 실천은 쉽지 않습니다. 길게는 70년대부터, 짧게는 지난 3대 정부 15년 전부터 항상 DMZ의 평화적 이용이 거론되었습니다. 김대중 대통령의 DMZ UNESCO 접경생물보전지역 지정, 노무현 대통령의 DMZ 내 군사시설 철거, 이명박 대통령의 나들섬과 DMZ 평화생태공원 구상 등이 있었습니다.

다만 지난 시기의 제안과 이번 정부의 차이점은 대통령의 의지라고 생각합니다. 저는 DMZ의 평화적 이용에 관심을 가지면서, 이와 관련하여 정부 부처 간에도 의견의 차이가 있다는 것을 깨달았습니다. 환경부에서는 생태평화공원을 이야기하고, 통일부에서는 평화생태공원을 이야기합니다. 대통령이 집권 5년 간 남북관계를 변화시키겠다는 신념과 의지를 가지고 추진하지 않는다면 DMZ의 평화적 이용은 힘들다고 생각합니다.

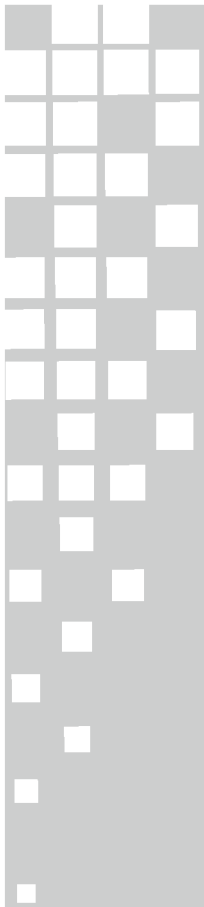
5월 8일 미 의회 연설, 6월 27일 한·중정상회담, 7월 27일 정전협정 60주년 기념사, 8월 15일 경축사에서 박근혜 대통령은 그 누구보다도 DMZ의 평화적 이용에 대한 강한 의지를 보여주셨다고 생각합니다.

DMZ는 대통령께서 전 세계를 대상으로 공약을 내건 사안입니다. 저는 박 대통령께서 집권 5년 동안 지금과 같은 의지와 신념으로 남북관계가 어떠한 상황에 놓이더라도 끊임없이 추진했으면 하는 정말 큰 기대를 걸어봅니다.

DMZ 세계평화공원의 또 다른 의미는 국제성입니다. DMZ는 유엔과 국제사회의 관심지역입니다. 한·미, 한·중정상회담에 이어 박 대통령께서는반기문 유엔사무총장을 만나서 평화공원에 대한 지원을 요청하셨고, 반 사무총장께서는 지지는 물론, 적절한 시기에 북한의 방문도 말씀하셨습니다. 정부는 또한 DMZ 세계평화공원과 관련하여 다양한 UN외교도 추진 중입니다. 6.25전쟁 시 도움을 준 67개의 국가들에 대한 외교도 이루어지고 있다고 알고 있으며, 이들 국가가 DMZ 세계평화공원 건설에 반대하지는 않을 것입니다.

DMZ 세계평화공원의 실현가능성에 대하여 저는 이렇게 생각합니다. 북한은 지난 이명박정부를 비난하면서도 개성공단의 유지, 금강산 관광의 활성화를 요구해 왔습니다. 이는 체제유지를 위해 북한이 우리의 경제력에 큰 관심을 가지고 있다는 것을 말합니다. 우리가 어떠한 내용으로, 어떠한 지역에, 어떠한 크기로 어떻게 접근하느냐에 따라 북한의 호응가능성은 충분히 있다고 봅니다.

무엇보다 필요한 것은 우리 국민들의 관심입니다. 국가를 성장시키고, 통일에 유리한 환경을 조성하기 위해 필수적인 한반도와 동북아에서의 신뢰구축이 DMZ 세계평화공원의 조성을 통해서 확인할 수 있다고 생각하신다면 지지와 동참을 요청하는 바입니다.



토론

고든 플레이크

맨스필드 재단

먼저, 핵문제 사안에 대한 한용섭 박사님의 논문과 관련하여, 저는 매우 참신하다고 느꼈습니다. 주로 신뢰구축에 관련해서, 우리는 보통 남한이 혹은 미국이 어떻게 행동해야 하는지에 초점을 맞췄습니다. 하지만 이 논문은 북한이 우리의 신뢰를 얻기 위해 어떻게 행동해야 하는지에 대해 언급하고 있습니다. 예를 들어, 먼저, 북한은 남한을 핵문제의 협상 파트너로 인식해야 한다고 이야기하고 있습니다. 만약 그렇지 않으면, 다른 사안에 관해서도 더 이상의 진전은 없을 것입니다. 북한이 남한을 핵과 안보문제의 협상 파트너로 인정하지 않는 이상, 한반도 신뢰프로세스는 기반이 약해질 것입니다. 둘째로, 이 논문에서는 북한이 국제 위원회에서 남고자 하는 의지를 표현해야 한다고 말하고 있습니다. 여기에 개인적인 의견을 보태자면, 이는 북한이 핵무기를 포기해야 한다는 것이 아닙니다. 다만, 북한이 그 사안에 대해 논의하고자 하는 의지조차 표현하지 않는다면, 더 이상은 논의할 것도 남지 않게 될 것입니다.

하지만, 북한이 남한을 존중하게 하기 위해서, 남한이 강력한 군 혹은 미사일 방어력과 튼튼한 미사일 공격력을 가져야 하는 지에 대해서는 동의할 수 없습니다. 그러한 주장을 낳게 된 논리는 이해하지만, 제기하고픈 의문점이 몇 가지 있습니다. 먼저, 오늘날의 신문에서 일본이 집단 자위에 대해 고려하기도 전에, 남한의 허가를 구해 남한의 염려를 완화해야 한다고 주장하는 기사들이 많이 있습니다. 따라서 제가 제기하고자 하는 의문은, 남한의 미사일 프로그램에 대해 걱정해야 하는 것이 중국이냐 혹은 미국이냐 하는 점입니다. 북한은 또 어떻게 반응해야 할까요? 동북아시아의 평화에는 어떻게 영향을 미치게 될까요? 저는 이로 인해 북한이 남한을 존중하게 될 것인지에 대해서는 회의적일뿐더러, 더 위험한 상황을 불러올 수 있다는 점이 염려됩니다. 그러므로 더 넓게는, 오늘날 북한이 요구하는 상황을 조금 더 효과적인 방법으로 이끌어 낼 수는 없는 지에 대한 의문을 제기하는 바입니다.

박은진 박사의 비무장지대 세계평화공원에 관한 논문에 대해서는, 매

우 창의적인 생각이라고 느끼는 바입니다. 우리가 핵 사안에만 갇혀있을 것이 아니라, 나아가 북한과 상호작용할 창의적인 방법을 떠올리는 것이 중요합니다. 또한 비무장지대 전체가 아닌, 작지만 상징적인 부분에서부터 시작해야 한다는 의견 또한 동의하는 바입니다. 이는 커다란 성과를 불러올 것이라고 생각합니다. 하지만 저는 아래의 세 가지 의문점을 가지고 있습니다.

1. 왜 '세계' 평화공원을 강조하는 것일까요? 제가 이해하는 관점에서 이는 '남북한 상호' 평화공원에 가깝게 느껴집니다. 세계평화공원이라는 이름에 걸맞게 하기 위해서는, 이를 국제화하는 것과 다른 나라를 끌어오는 것이 필요하다고 보입니다. 국제기관이나 혹은 다른 국가들을 관여시키는 것을 고려할 지가 의문입니다.
2. 두 번째 의문점은 환경에 특별한 초점을 맞추는 것의 필요성입니다.
3. 세 번째 의문점은 이 논문에서 언급하고 있는 협상은 현재 우리가 하고 있는 일보다 한 발짝 뒤쳐진 것처럼 보인다는 점입니다. 어떻게 이것이 개성 공단이나 금강산 관광 사업보다 보다 발전된 형태로 보일 수 있을까요? 몇몇 측면에서, 개성공단이나 금강산 관광사업은 비무장지대 세계평화공원보다 앞서 있습니다. 이들은 이미 북한 내에서 진행되고 있는 일입니다. 예를 들어, 한 발짝 나아가는 것은 공동 백두산 개발이나, 금강산 재개발이 될 것입니다. 비무장지대 세계평화공원은 오히려 후퇴하는 것으로 보입니다.

박종철 박사님의 논문에 관해서는, 시기상으로 매우 적절했다고 생각합니다. 박 박사님이 논문에서 설계한 세 가지 상황은 문제점을 명확히 한 것으로 보입니다. 협상을 전진시키기 전, 북한의 세 가지 조건은 북한이 문제 행동을 멈출 때까지 제재를 풀 수 없음을 의미하는, ① 북한의 문제 행동에 대한 UN 제재를 해제하는 것과, ② 부정적인 안보 협약, ③ 셋째로, 한반도와 인근 지역의 비핵화입니다. 마지막 포인트는 문제의 가장 심각한 부분에 대한 것입니다. 저는 2005년 11월 19일에 이뤄진 6자회담 공동선언문에 대해 재조명이 필요하다고 생각하는 바입니다. 박종철 박사님의 논문은 이에 초점을 맞추었고, 그 이유 또한 분명했습니다. 중국 정부나 미국 정부, 일본 정부가 계속해서 이미 종결된 6자회담에 대해 이야기하는 것은 학자나 비전문가들에게는 이상하게 보일 수도 있습니다. 또한 6자회담은 제기되지 않을 지도 모릅니다. 그러나 우리는 왜 이를 집중해야 할까요? 그 이유는 6자회담이 또 다른 상황을 만들어낼 외교적 수단이기 때문입니다. 이는 결국 하나의 문제가 되는데, 용어의 정의, 다른 말로는 같은 언어를 사용하는 것입니다. 저는 남북한이 공동의 언어로 인해 분단된 것처럼 느껴집니다. '비핵화'는 무엇을 의미할까요? 우리가 비핵화를 이야기할 때, 이는 한 가지를 의미합니다. 하지만 북한은 이를 통해 완전히 다른 것들을 의미하고 있습니다. 이것이 우리가 핵심적인 용어들을 정의하는 것이 중요한 이유입니다. 그러므로 비핵화가 의미하는 것은 무엇일까요? 북한에게는 미국이 핵무기와 남한 보호를 포기하고 난 뒤에 북한이 비핵화 하는 것임을 의미합니다. 하지만 오바마 대통령과 후진타오 전 주석이 재차 확인한 2005년 11월 19일 공동성명에서는, 북한이 모든 핵 프로그램과 존재하는 핵무기를 포기하고, 국제 원자력 기구에 따라 초기 상태로 돌아갈 것을 약속했습니다. 이것이 비핵화의 분명한 정의입니다.

둘째로, 6자회담의 변수는 무엇일까요? 저는 북한이 비무장지대 포럼과 평화 조약, 즉 비핵화 문제만이 아닌 다른 문제들을 다루고 싶어

한다는 것을 확신합니다.

마지막으로, 전진할 방법은 무엇일까요? 북한이 적대적 의도를 벗고, 제재를 풀겠다고 표현했고, 오바마 대통령과 후진타오 전 주석은 2005년 11월 19일에 그 의견을 받아들일 것이라고 말했습니다. 그러므로 이제 앞으로 나아가기 위한 전제 조건은 무엇일까요? 그것이 우리가 오늘 이곳에 모인 이유입니다.



제3회의(Session 3)

한반도 신뢰프로세스와 통일기반 구축

The Trust-building Process on the Korean Peninsula
and Establishing the Foundation for Unification

발표

Presentations

한반도 신뢰프로세스와 한미협력

The Trust-building Process on the Korean Peninsula
and R.O.K-U.S. Cooperation

브루스 클링너 헤리티지재단 / Bruce Klingner Heritage Foundation

한반도 신뢰프로세스와 한중협력

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and
R.O.K-China Cooperation

박병광 국가안보전략연구소 / Byung-Kwang Park Institute for National
Security Strategy

한반도 신뢰프로세스와 통일외교의 과제

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and
the Tasks Ahead for Unification Diplomacy

박영호 통일연구원 / Young-Ho Park Korea Institute for National Unification

토론

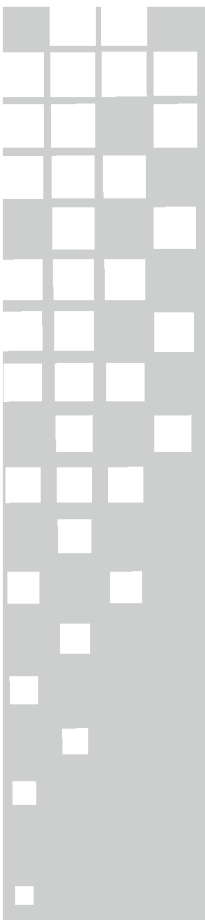
Discussions

이정민 연세대학교 / Chung-Min Lee Yonsei University

왕판 외교학원 / Wang Fan China Foreign Affairs University

키미야 타다시 도쿄대학교 / Kimiya Tadashi University of Tokyo

고윤희 중앙일보 / Yun-Hee Ko Joongang Ilbo



한반도 신뢰프로세스와 한·미협력

The Trust-building Process on the
Korean Peninsula and R.O.K-U.S.
Cooperation

Bruce Klingner
Heritage Foundation

브루스 클링너
헤리티지재단

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and R.O.K-U.S. Cooperation

Reunification of the Korean Peninsula remains a heartfelt objective for the Korean people. Yet polls show declining South Korean support for reunification, particularly amongst the younger generations. Belligerent North Korean behavior and resistance to reform, as well as growing South Korean concerns about its national economy have constrained progress or even enthusiasm for reunification.

Korean unification would require either fundamental reform by North Korea or the collapse of the regime. Unfortunately, Kim Jong-un has clearly demonstrated that he will be as resistant to reform as his predecessors were. As for collapse, the North Korean regime has shown remarkable resilience, belying repeated predictions of imminent demise from domestic and international threats.

Peaceful unification would first require meaningful reconciliation through improved inter-Korean engagement. President Park Geun-hye is attempting another variant of South Korean engagement with North

Korea through her trust-building policy.

We can be hopeful that this policy will induce Pyongyang to moderate its belligerent behavior and implement fundamental reform. However, as President Park has said, “it takes two hands to clap” and North Korea has undermined countless previous attempts by Seoul at dialogue with Pyongyang.

The United States has great respect for President Park and the alliance is perhaps the strongest it has ever been. Washington is supportive of President Park’s trust-building policy and hopes that its pragmatic offer of diplomacy based on the principles of conditionality, reciprocity, and transparency will be successful.

But, as President Park points out, such attempts at building trust with Pyongyang must first be built on a foundation of strong deterrent and defense capabilities to prevent further North Korean attacks.

The United States and South Korea share common values as well as a common vision for defending those values against threats. When reaching out to Pyongyang, as well as defending against North Korean threats, Washington and Seoul must implement coordinated policies based on strong mutual cooperation.

I. North Korea Defies Change

Some experts speculated that the young Swiss-educated Kim Jong-un would be more open to implementing reform, opening North Korea to the outside world, and moderating its belligerent foreign policy. Yet, no change was forthcoming. Widespread rumors of imminent massive economic reforms died the same death as the 20 previous years of such predictions. The September 2012 Supreme Peoples Assembly passed without any announcements of predicted reforms.

Kim's 2013 New Years Day speech showed a North Korean emphasis on continuing rather than changing policy. There is not even a hint of economic reform. Instead, the text is replete with Soviet-style exhortations of "striving to build a socialist country," fulfilling production quotas "fixed in the national economic plan," and improving the economy by advancing "straight forward along the road indicated by the party."

Kim Jong-un also defied pundits' hopes by maintaining North Korea's aggressive foreign policy. Kim continued to defy UN resolutions by launching long-range rockets and conducting a nuclear test and ratcheting up tension to new levels by threatening both nuclear strategic attack and another tactical attack in the West Sea. North Korean media declared that Kim Jong-un was responsible for the 2009 nuclear and missile tests as well as the 2010 attacks on South Korea. Hardly the makings of a reformist.

II. South Korean Engagement with North Korea: A Review

Kim Dae-jung-Seeking Change Through Sunshine. President Kim Dae-jung defined inducing economic and political change in North Korea and moderating regime behavior as a principal tenet of his sunshine policy of engagement. Kim postulated that if South Korea provided economic benefits and acted non-confrontationally, North Korea would perceive a reduced threat and reciprocate.

President Kim believed that Pyongyang's sole rationale for possessing nuclear weapons was to initiate "direct dialogue with the U.S. [to] discuss security assurances, lifting of economic sanctions, and normalization of relations." He argued that North Korea would give up its nuclear weapons once it received a security assurance from the United States.¹⁾ In reality, both the Clinton and Bush Administrations provided several such assurances, but Pyongyang did not abandon its nuclear weapons.

Roh Moo-hyun-Accepting North Korea's Extortion Demands. President Roh Moo-hyun, abandoned any pretense of reform and instead pursued an unconditional outreach to Pyongyang that ran counter to the Six Party Talks precepts of multilateralism, conditionality, and inducing change in North Korea.

1) Kim Dae-jung, speech at the National Press Club, Washington, D.C., September 2007.

During a May 2006 trip to Mongolia, Roh declared that he was willing to make “many concessions,” including providing unconditional aid, in return for an inter-Korean summit. These comments were an abandonment of his previous vows to condition a summit on North Korean return to and progress in the Six Party Talks.

Roh returned from the 2007 inter-Korean summit admitting his acquiescence to a North Korean demand. He stated, “We very naively thought reforms were a good thing, and that we could reform the North with Gaesong. We were wrong...We should try to avoid making such misunderstanding by not going on and on with “reform” and “opening up” to North Koreans.” He directed that the Ministry of Unification remove any reference to “reform” on its website or in South Korean policy statements.

During a 2008 interview, Roh underscored the one-sided nature of his engagement policy, stating that “at the Six Party Talks we supported the North Korean position as much as we could. At international conferences, when remarks critical of North Korea arose, we argued for North Korea with as much logic as we could.” Roh added, “We avoided as much as we could statements provoking North Korea. Sometimes, we had to endure even if our pride was hurt. We did this all to secure trust [with North Korea]. Of course, North Korea did not pay us back quickly. But by doing so, North-South relations expanded greatly.”

The Cost of Engagement-Increased Obsequiousness to North Korea.

A Korean proverb states that “pouring water into a cracked pot is

worthless. The same is true of pouring money into North Korea without any requirement for reform. Despite hundreds of inter-Korean meetings and South Korea providing \$6.95 billion in cash, aid, and developmental assistance²⁾ over 10 years, Pyongyang did not fundamentally reform its economy, alter its political system, nor abandon its nuclear weapons programs.

North Korea's abhorrence of reform was made clear by its insistence on "enclave capitalism," whereby foreign businesses were isolated in walled-off areas to prevent the contagion of outside influence that could trigger real-and unwelcome to the regime-change in North Korea.

Unconditional engagement provided the illusion of success and reduced inter-Korean tensions, but it did not further South Korean policy objectives. With a guaranteed pipeline of benefits from President Roh, North Korean leader Kim Jong-il had no need to comply with the "action for action" requirements of the Six Party Talks.

The Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun policies were successful in lowering inter-Korean tensions since, after all, promising to increase the size of extortion payments doesn't trigger a sharp response from one's captor. Cutting off those payments, on the other hand, does. But South Korean domestic support for the one-sided engagement policy plummeted near the end of both the Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun administrations.

2) Bae Jung-ho, "Lee Myung-bak Administration's North Korea Policy and Inter-Korean Relations," Bae Jung-ho and Abraham Denmark (eds.), *The R.O.K-U.S. Alliance in the 21st Century* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2009), p. 48.

Lee Myung Bak-Implementing a Principled Engagement Policy. A Korean proverb states that “a good medicine is bitter to the mouth.” Such was the case with Lee’s strategy toward the North. Lee declared that his policy toward North Korea would be markedly different from those of his predecessors. Lee vowed to maintain South Korea’s engagement policy but condition economic, humanitarian, and political benefits with tangible concrete progress toward North Korean denuclearization and implementation of political and economic reforms.³⁾

The phased approach to improving inter-Korean relations would provide extensive benefits to Pyongyang as it took steps along the path to denuclearization. It did not require, as often depicted by progressive critics, complete denuclearization before any benefits would be provided.

By combining both progressive (promise of massive benefits) and conservative (conditionality) elements, Lee’s policy was a more pragmatic, less ideological approach than either of his two predecessors. It was also more consistent with the Six-Party Talks goal of using coordinated multilateral diplomatic efforts to leverage Pyongyang implementing its nuclear commitments.

South Korean progressives criticized Lee’s policy and blamed any subsequent North Korean provocation, including the deadly attacks on the Cheonan and Yeonpyeong-do, on what they characterized as a

3) Kim Jun Yop, “Lee’s Policy Towards North Korea Will Succeed If Carried Out As Planned,” *The Daily NK*, February 5, 2008, <www.dailynk.com/english/read.php?cataId=nk01100&num=3221>.

“hard-line” policy. Yet in return for massive promised benefits, Lee was simply asking Pyongyang to abide by the many agreements it had already signed. Eventually, Pyongyang’s attack on Yeonpyeong caused the South Korean populace to adopt a much more critical view of North Korea with a commensurate decrease in support for providing benefits to Pyongyang.

Park Geun-hye-Trustpolitik. Park Geun-hye criticized previous administrations for having chosen either an over-reliance on benefits or pressure. She explained that progressive administrations that emphasized “accommodation and inter-Korean solidarity have placed inordinate hope in the idea that if the South provided sustained assistance to the North, the North would abandon its bellicose strategy toward the South. But after years of such attempts, no fundamental change has come.” Similarly, she argues, conservatives that want to pressure Pyongyang “have not been able to influence its behavior in a meaningful way, either.”⁴⁾

She advocated a new policy-*trustpolitik*-incorporating elements for both that would “assume a tough line against North Korea sometimes and a flexible policy open to negotiations other times.” Park advocates a step-by-step trust-building process with North Korea that was “premised

4) Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” <<http://www.foreignaffairs.com/articles/68136/park-geun-hye/a-new-kind-of-korea?page=show>>.

on the underpinnings of unshakeable security.”

Building on a Foundation of Strength. Park emphasizes that South Korea must first have the robust military capacities necessary to deter further North Korean attacks. Building on that capability, South Korea could then pursue parallel inter-Korean and multilateral negotiations. If Pyongyang responded positively, the Koreas could expand engagement to work toward long-term unification.

Park emphasized that her trustpolitik policy “is not a conciliation policy. It is based on strong deterrence.” Therefore, “my highest priority will be placed on safeguarding our nation’s sovereignty and national security.” She pledged to deter North Korean provocations by “strengthening comprehensively our military capabilities” and “our deterrence capabilities in order to neutralize North Korea’s nuclear and ballistic missile threats” with “a strong South Korea-U.S. alliance.”

Moving Forward with Dialogue. Based on this theory of credible deterrence, Park has offered Pyongyang an incremental trust-building process characterized by conditional benefits and dialogue. If trust can be established—and progress made toward denuclearization—Park has offered to: provide humanitarian assistance to North Korea while promoting mutually beneficial economic, social, and cultural exchanges.

Park promises “to enhance economic cooperation [through] special

economic zones and the free movement of goods and people, gain development assistance from institutions such as the World Bank, and attract foreign investment” on the condition that North Korea “relinquish its nuclear weapons and behave peacefully.”⁵⁾

Greater Risk of Miscalculation and Escalation. North Korean leader Kim Jong-un lacks experience and may stumble across red lines that his predecessors would have known not to cross. He may also be emboldened by the knowledge that neither the U.S. nor South Korea responded militarily in any significant way to previous North Korean acts of terrorism or war.

President Park’s policy, though welcome, does carry a commensurate increased risk of conflict escalation. Even before her election, Seoul had implemented steps after the Yeonpyeong Island attacks that augmented its retaliatory capabilities.

Lee Myung-bak loosened the military rules of engagement for the West Sea area to allow immediate and broader retaliation. He also pushed the authority to respond down to a lower command echelon. South Korean officials commented that Seoul had replaced the previous 1:1 response ratio with a 3:1 attack ratio: i.e., that Seoul would attack three artillery batteries for every one battery that fired on the South.

South Korean President Park Geun-hye has made her position clear, declaring, “In the case of any further North Korean provocations, I am

5) *Ibid.*

prepared to activate all possible means within the boundaries of self-defense.”

The South Korean Joint Chiefs of Staff warned that it would respond to a North Korean attack by “forcefully and decisively strik[ing] not only the point of origin of provocation and its supporting forces but also its command leadership.”⁶⁾ A Ministry of Defense official explained that, in the case of a tactical artillery strike in the West Sea, Seoul might attack the Fourth Corps regional command headquarters rather than simply targeting a few artillery batteries.⁷⁾

U.S. and South Korea Must Cooperate on North Korea Policy

Given the failure of its past efforts, the Obama Administration is not inclined to reach out to North Korea. Pyongyang made abundantly clear shortly after Obama’s inauguration in 2009 that the regime would not act any better toward the new president than it had toward George W. Bush. Obama’s initial overtures were dashed by a series of North Korean provocations.

President Obama’s second attempt at reconciliation—the February 2012 Leap Day Agreement—similarly collapsed, leaving the administration angry at Pyongyang’s belligerence. As a result, the Obama Administration is

6) Choe Sang-hu, “South Korea Pushes Back on North’s Threats,” *The New York Times*, March 6, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/03/07/world/asia/seoul-says-north-korea-leadership-could-be-target.html>.

7) Kim Kyu-won, “Seoul Pledges Retaliation to North Korea’s Threat to Cancel Armistice Agreement,” *Hankroyeh*, March 6, 2013, <http://www.hani.co.kr/arti/ENGISSUE/105/577002.html>.

willing to have President Park Geun-hye take the lead in reaching out to North Korea. Currently, Washington and Seoul share strong confidence in each other and there are no disagreements on their collective approach toward Pyongyang.

U.S. and South Korean policy toward North Korea must avoid an over-reliance on any one tool and instead utilize all the instruments of national power into a comprehensive integrated strategy. While it is important to remain open to negotiations for a diplomatic resolution to the North Korean nuclear problem, the U.S. and South Korea should simultaneously use outside pressure to influence Pyongyang's negotiating behavior.

Given North Korean declarations that it will never abandon its nuclear weapons and the regime's willingness to initiate hostilities, Washington and Seoul must also ensure they have sufficient defenses, even as when reaching out to Pyongyang.

III. Next Steps for Seoul

1. Enhance South Korean Defenses

Pyongyang's repeated violations, attacks, and abhorrent behavior have undermined previous attempts at engagement. South Korea should, in concert with the United States, implement measures to guard against North Korean nuclear, missile, and conventional force attacks. Seoul should:

- Fully fund defense requirements. Budget shortfalls have always undermined attempts to reform South Korea's military. For any defense reform initiatives to take hold, Seoul must ensure legislative approval of necessary laws and sufficient budgetary resources.
- Implement Defense Reform Plan 12/30 to prepare South Korea for assuming wartime operational command. Developing a clearly defined unified command structure would enable Seoul to synchronize selected combat power from all of South Korea's military services.
- Deploy a multilayered missile defense system. Such a system should be interoperable with an allied regional missile network to provide for a more coherent and effective defense of allied military facilities and the South Korean populace. This system would include purchasing and deploying PAC-3 ground-based missiles and SM-3 missiles and augmenting missile defense

planning and exercises with the U.S. and Japan.

- Improve R.O.K-Japan-U.S. Defense Cooperation. The failure by Seoul and Tokyo to implement the General Security of Military Information Agreement hinders both countries' national security objectives and impedes allied security objectives in Asia. The U.S., South Korea, and Japan should increase bilateral and trilateral military exercises.
- Improve command, control, communication, computer, intelligence, surveillance, and reconnaissance capabilities to enable integrated combat capabilities down to the tactical level.
- Enhance long-range precision-strike capabilities, including fifth-generation fighter aircraft, attack helicopters, precision-guided munitions, extended-range surface-to-surface missiles, and counter-battery radar and artillery systems.

2. Pursue Conditional Engagement with Pyongyang

There is little expectation that another attempt at engagement will be successful, but even a failed effort by Park could be beneficial since it could undermine domestic critics who always seek to blame others for North Korea's belligerence and refusal to fulfill its commitments.

President Barack Obama's concerted attempt at engagement in 2009 caused a belated epiphany among U.S. experts that Pyongyang, rather than American policy, was to blame for the stalemate. This in turn enabled the Obama Administration to impose greater sanctions on Pyongyang than President Bush had been able to achieve. A similar attempt by

Park could lead to greater domestic support for implementing more effective efforts against North Korean violations.

Engage in inter-Korean diplomacy. With regard to diplomacy on the peninsula, South Korea should:

- Emphasize that the Northern Limit Line is the inter-Korean maritime boundary and that South Korea's sovereignty will not be abrogated through vague and one-sided "peace zones."
- Defer North Korea peace treaty overtures until sufficient progress is achieved on denuclearization. An inviolable precondition for such negotiations would be the inclusion of conventional force reductions and confidence-building measures such as prior notification of major military deployments, movements, and exercises.
- Denounce North Korea's human rights abuses, approve North Korean human rights legislation, call on Beijing to abandon repatriating North Korean defectors and allow visits by the U.N. rapporteur on North Korean human rights to investigate refugee conditions in northeast China, and encourage China, Mongolia, and Southeast Asian nations to facilitate travel by North Korean refugees.
- Expand allied public diplomacy efforts to increase North Korea's exposure to the outside world and induce transformation of the regime, as took place in Communist Eastern Europe and the Soviet Union. Expand broadcasting services and distribution of leaflets, DVDs, computer flash drives, documentaries, and

movies into North Korea through both overt and covert means.

Engage the North economically. Specifically, South Korea should:

Provide humanitarian aid

- The level of emergency food aid should be determined by international aid organization assessment of North Korean needs based on in-country inspections. Aid should be delivered directly to needy recipients rather than to the North Korean government and subject to rigorous monitoring requirements.
- The scope of donations should be influenced by North Korean provocative acts and threats and conditioned on reciprocity on progress in issues of importance to Seoul, such as North Korea's retention of 500 POWs and 500 post-war abductees and the expanded scope and pace of separated family reunions

Provide developmental assistance.

- Assistance should be subject to standard requirements of international financial institutions. Initial contributions should be project-based, and any extensive, long-term assistance should be tied to North Korean economic reform and increasing transparency.
- Undertake only economically viable, rather than politically motivated, projects.

Impose punitive measures. Seoul should target North Korean and other nations' individuals, banks, businesses, and government agencies that

are violating U.N. resolutions and international law. Doing so would increase the cost to North Korea if Pyongyang continues to defy the international community.

Seoul should make clear that planned expansions of the inter-Korean joint business venture at Kaesong will not take place until Pyongyang begins to address South Korean security concerns. If North Korea again attacks, South Korea should sever all involvement in the Kaesong business venture, terminate all economic engagement with North Korea, and suspend purchase of all North Korean products. South Korea is Pyongyang's second largest trading partner, accounting for 30 percent of North Korea's overall trade.

President Lee Myung-bak curtailed most inter-Korean economic engagement after the results of the Cheonan investigation were made public, but he exempted Kaesong. This was a mistake that should have been rectified after the Yeonpyeong Island attack.

3. What the U.S. Should Do

Support South Korea taking the lead. The U.S. should encourage South Korean attempts at engagement. Given the failure of its earlier attempts, there is little incentive for the Obama Administration to try to re-engage North Korea. Regrettably, there is similarly little inclination on the part of the Obama Administration to take resolute action against North Korea for its repeated violations and provocations. Instead, the Administration appears to be satisfied with minimalist punishment delivered amid bold

claims of “exceptional” measures that “significantly expand the scope of sanctions.”⁸⁾

Washington has a high comfort level with President Park, the result of her strong past support for the alliance and principled views toward North Korea. Seoul therefore has some room to maneuver with regard to North Korea. Park’s policy is a sound one since its offer of outreach is based on a strong defense of the country. Washington should support both pillars of Park’s policy: conditional outreach combined with strong defenses against the spectrum of North Korean military threats.

Increase pressure on Pyongyang. North Korea’s successful rocket and nuclear tests and its menacing military threats show that the time for incremental responses and relying on the U.N. is past. Congress has become sufficiently exasperated with the listlessness of U.S. policy to call on the executive branch to use its existing, formidable tools to pressure North Korea.

It is past time for the U.S. to take action against North Korea’s illegal activities; its nuclear and missile programs; and any complicit foreign individual, bank, business, or government agency. Washington did implement an effective multifaceted program against North Korea during the Bush Administration, but the Bush Administration unwisely abandoned this program in order to improve the negotiating atmosphere.

8) Ambassador Susan Rice, address to the United Nations, March 5, 2013, <<http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/2013/03/un-dprk-9/>>.

Since that time, law enforcement efforts also appear to have atrophied.

Fully fund U.S. defense requirements. It is unrealistic to think that the United States can cut defense spending by an additional \$1 trillion over the next decade and still maintain its current level of commitment. Shortchanging U.S. defense spending may appear to provide short-term budgetary gains, but such gains will come at an unacceptable risk to America's armed forces, allies, and national interests in the Asia-Pacific.

Encourage South Korea to improve relations with Japan. Relations between America's key allies remain strained by unresolved historic and sovereignty issues. Washington should privately counsel Seoul and Tokyo to take steps to ameliorate or at least isolate contentious issues to enable forward-looking security policies. Both President Park and Japanese Prime Minister Shinzo Abe have a realistic sense of the growing security threats in Asia.

The U.S. should also encourage Park and Abe to minimize the impact of strong nationalist emotions currently running rampant in their countries. A first step would be to create the political atmosphere necessary to enable the signing of the intelligence-sharing agreement that was canceled in June 2012.

4. Supporting a Critical Partnership Forged in Blood

South Korea should reach out to North Korea through both bilateral and multilateral negotiations, but Seoul must not acquiesce to North Korean pressure tactics. Being excessively eager to compromise, as demonstrated by previous progressive administrations, not only rewards abhorrent behavior, but also undermines negotiating leverage.

President Park Geun-hye has provided a realistic blueprint for engaging North Korea. In following these policies, Seoul should be resolute in its requirements of conditionality, reciprocity, and transparency from Pyongyang. South Korea's outreach should be grounded in both strong national defenses and firm support from the United States.

There should be no doubt in the minds of America's allies and opponents that the United States will fulfill its treaty obligations to South Korea. While the Obama Administration has been stalwart in its rhetoric pledging an "Asia Pivot," it has not provided the military resources to implement such a strategy. Quite simply, there is no pivot, as no U.S. forces withdrawn from Iraq, Afghanistan, or Europe will be redeployed to the Pacific. In fact, massive defense budget cuts threaten to undermine existing U.S. capabilities.

This year marks the 60th anniversary year of the founding of the U.S.-South Korean alliance—a partnership forged in blood and the crucible of war. Now is the time to honor that bond by taking all necessary steps to defend America's allies in the face of growing military threats in Asia.

한반도 신뢰프로세스와 한미협력

한반도의 통일은 한국인들에게는 간절한 목표로 남아 있다. 그러나 여론조사는 남한 사람들의 통일에 대한 지지가 줄어들고 있음을 보여주며, 이는 특히 젊은 세대에서 그러하다. 남한 사람들의 경제에 대한 점증하는 우려와 북한의 적대적 행태 및 변화에 대한 저항이 통일에의 진전, 심지어는 열정마저 가로막고 있다.

한민족의 통일은 북한의 근본적 개혁이나 체제의 붕괴를 필요로 한다. 불운하게도 김정은은 그의 전임자들이 그러했던 것만큼이나 개혁에 반대할 것임을 명백히 밝힌 바 있다. 붕괴에 대해 말하자면, 북한 정권은 놀랄만한 회복력을 보여줌으로써 내부적인 위협 그리고 국제적인 위협으로 인해 붕괴가 임박했다는 반복된 예측들을 허망하게 만들고 있다.

평화통일은 먼저 개선된 남북 간 관여(engagement)를 통한 의미 있는 화해를 필요로 한다. 박근혜 대통령은 신뢰구축정책을 통해 북한에 대한 남한의 관여에 있어 또 다른 변화를 꾀하고 있다.

우리는 이와 같은 정책이 평양으로 하여금 적대적 정책을 완화시키고 근본적인 개혁을 실행하도록 유도할 수 있기를 희망한다. 하지만, 박 대통령이 언급한 바 있듯이 “손바닥도 마주쳐야 소리가 난다.” 그리고

북한은 평양과 대화하고자 하는 서울의 수없이 많은 이전의 시도들을 약화시켜왔다.

미국은 박 대통령에 대해 깊은 존경심(great respect)을 갖고 있으며 한·미 간의 동맹은 아마도 그 어느 때보다 더욱 강력하다. 워싱턴은 박 대통령의 신뢰구축정책을 지지하며, 조건부·호혜성·투명성의 원칙에 기반한 실용 외교가 성공적이기를 희망한다.

그러나 박 대통령이 지적하고 있듯이 평양과의 신뢰구축을 위한 그러한 시도들은 무엇보다도 먼저 북한의 공격을 예방할 수 있는 강력한 억지와 방어 능력의 기반 위에 구축되어야 한다.

미국과 한국은 위협에 대항하여 그러한 가치들을 보호하고자 하는 공통의 비전은 물론 공통의 가치를 공유하고 있다. 북한의 위협에 대비하는 것은 물론 북한과의 접촉을 피함에 있어서, 워싱턴과 서울은 강력한 상호 협조에 기반한 조정된 정책들을 실행해 나가야만 한다.

I. 변화에 대한 북한의 저항

몇몇 전문가들은 스위스에서 교육 받은 젊은 김정은이 개혁을 실행하고, 북한을 외부 세계에 개방하며, 북한의 적대적인 외교정책을 완화시키는데 대해 보다 개방적일 것이라고 추측한 바 있다. 그러나 그 어떤 변화도 발생하지 않았다. 임박한 대규모 경제 개혁에 대한 널리 퍼진 루머들은 지난 20년 간의 예측들이 그러했던 것처럼 그렇게 사라졌다. 2012년 9월의 최고인민회의는 예측되었던 개혁들에 대한 어떠한 언급도 없이 끝났다.

김정은의 2013년 신년 담화는 북한이 정책을 변화시키기보다는 지속하는데 방점을 둘 것임을 보여주었다. 심지어 경제개혁에 대한 어떠한 암시도 없었다. 대신, 담화는 “사회주의 국가건설에 매진하자,” “국가

경제 계획에 제시된 생산 할당량을 달성하자,” “당이 제시한 길을 따라 일로 매진하여 경제를 향상시키자”와 같은 소련 스타일의 훈계들로 가득하다.

김정은은 또한 북한의 공격적인 외교정책을 유지시킴으로써 사계의 권위자들의 희망을 무산시켰다. 김정은은 장거리 미사일을 발사하고 핵 실험을 함으로써, 그리고 서해에서의 전략적 핵공격과 또 다른 전술적 공격에 대한 위협을 통해 긴장을 새로운 수준으로 심화시킴으로써, 유엔 결의안을 지속적으로 무산시켰다. 북한 언론은 김정은이 2010년의 남한에 대한 공격은 물론 2009년의 핵과 미사일 실험을 총괄하였다고 선언하였다. 그가 개혁을 원했다라면 결코 하지 않았을 행동들이다.

II. 북한에 대한 남한의 관여(Engagement): 고찰

김대중-햇볕 정책을 통한 변화의 추구. 김대중 대통령은 북한에서의 경제적·정치적 변화의 유도과 북한 정권의 행동을 완화시키는 것을 그의 햇볕정책의 주된 원칙으로 규정하였다. 김 대통령은 만약 남한이 북한에 대하여 경제적 이익을 제공하고 비적대적으로 행동한다면, 북한이 위협을 덜 느끼게 됨으로써 화답할 것이라고 생각했다.

김 대통령은 북한이 핵무기를 보유하고자 하는 유일한 근거는 “안보 보장과 경제제재 해제, 그리고 관계정상화”를 위해 “미국과의 직접 대화”를 시작하는 것이라고 믿었다. 김 대통령은 북한이 미국으로부터 안보에 대한 보장을 받는 즉시 핵무기를 포기할 것이라고 주장했다.¹⁾ 실제에 있어서는, 클린턴 정부와 부시 정부 모두 수차에 걸쳐 그와 같은 보장을

1) Kim Dae-jung, speech at the National Press Club, Washington, D.C., September 2007.

제공하였음에도 불구하고, 평양은 핵무기를 포기하지 않았다.

노무현-북한의 강탈적 요구에 대한 수용: 노무현 대통령은 개혁에 대한 어떠한 요구도 하지 않았으며 대신에 평양과의 조건 없는 접촉을 추구하였다. 이는 다자주의, 조건부, 그리고 북한의 변화유도라는 6자회담의 원칙들과 정면으로 충돌하였다.

2006년 5월 몽골을 방문했을 때, 노무현 대통령은 북한에 대해 “많은 양보”를 행할 의사가 있음을 선언하였다. 이 양보에는 남북정상회담에 대한 대가로서의 무조건적인 원조가 포함되어 있었다. 이는 노무현 대통령이 이전에 행한 서약, 즉 북한이 6자회담에 복귀하고 회담의 진전이 있어야 정상회담을 할 수 있다는 서약의 포기였다.

노무현 대통령은 2007년 남북정상회담을 마치고 귀국했을 때 그가 북한의 요구를 암묵적으로 수용했음을 인정하였다. 노무현 대통령은 “우리는 매우 순진하게 개혁이 좋은 것이며, 또한 개성공단을 통해 북한을 개혁시킬 수 있을 것이라고 생각했다. 우리는 틀렸다. ... 우리는 북한에 대해 끊임없이 “개혁”과 “개방”을 외치는 것을 중지함으로써 그와 같은 오해를 불식시키도록 노력해야만 한다.” 그는 통일부에 대해서 통일부 웹사이트와 남한의 정책 강령들로부터 “개혁”에 대한 모든 언급을 삭제하라고 지시하였다.

2008년 한 인터뷰에서 노무현 대통령은 그의 관여정책의 일방적인 특성을 강조하였다. 그는 “6자회담에서 우리는 가능한 한 북한의 입장을 지지하였습니다. 국제회의에서, 북한에 대한 비판적 언급이 이루어질 때면 우리는 동원가능한 모든 논리를 동원하여 북한 편을 들었습니다”라고 말하였다. 노무현 대통령은 덧붙여서 “우리는 가능한 한 북한을 자극할 수 있는 언명들을 피했습니다. 가끔씩, 우리는 우리의 자존심이 상처 받는 경우에조차 참아야만 했습니다. 우리가 이 모든 일을 행한 것은

[북한과의] 신뢰를 확보하기 위한 것이었습니다. 물론, 북한이 곧바로 보답하지는 않았습니다. 그러나 그렇게 함으로써, 남북관계는 매우 확장되었습니다.”

관여의 대가-북한에 대한 비굴함의 증가. 한국 속담에 “밑 빠진 독에 물붓기는 쓸 데 없는 짓”이라는 말이 있다. 마찬가지로 북한에 대하여 어떠한 개혁도 요구하지 않고 돈을 쏟아붓는 것도 그렇다. 지난 10년 동안 남북이 수백차례 이상 만났고 남한이 북한에 현찰, 구호, 개발 원조의 형태로 69억 5천만 달러를 현찰로 제공하였음에도 불구하고,²⁾ 평양은 경제를 근본적으로 개혁하지도 않았고, 정치체제를 바꾸지도 않았으며, 또한 핵무기 프로그램을 폐기하지도 않았다.

개혁에 대한 북한의 혐오는 북한의 “격리 자본주의(enclave capitalism)”에 대한 강조에 의하여 명확해졌다. 이는 북한에 있어 진정한, 그러나 북한 정권에게는 전혀 반갑지 않은, 변화를 촉발시킬 수 있는 외부의 영향력에 의한 오염을 방지하기 위해 외국 기업들을 격리된 구역에 고립시키는 것을 말한다.

무조건적인 관여는 성공과 남북 간 긴장의 완화라는 환상을 가져다주었지만, 남한의 정책 목표를 진전시키지는 못했다. 노무현 대통령으로부터 지속적인 이익을 확보하게 됨으로써 북한 지도자 김정일은 “행동에는 행동으로”라는 6자회담의 요구조건들을 지킬 필요가 없게 되었다.

김대중과 노무현의 정책들은 남북 간 긴장을 완화시키는 데는 성공적이었다. 왜냐하면, 결국에는, 북한의 강탈적 행동에 대한 지급금의 규모를 늘리겠다고 약속하는 것이 북한으로부터의 날카로운 반응을 촉발해 내지

2) Bae Jung-ho, “Lee Myung-bak Administration’s North Korea Policy and Inter-Korean Relations,” Bae Jung-ho and Abraham Denmark (eds.), *The R.O.K-U.S. Alliance in the 21st Century* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2009), p. 48.

는 않기 때문이다. 반면에, 그러한 지급금을 단절시키는 것은 날카로운 반응을 유발한다. 그러나 일방적인 관여정책에 대한 남한 내부의 지지는 김대중정부와 노무현정부 모두에 있어 말기에 급속도로 감소하였다.

이명박-원칙에 근거한 관여정책의 수행. 한국 속담에 “좋은 약은 입에 쓰다”라는 말이 있다. 이명박 대통령의 대북전략이 바로 그런 경우였다. 이명박 대통령은 그의 대북정책이 그의 전임자들과 확실히 다를 것이라고 선언하였다. 이 대통령은 남한의 관여정책을 지속할 것을 약속했지만, 이는 경제적 인도주의적 정치적 이익이 확보되어야만 하며, 또한 북한 비핵화를 향한 실재적이고도 구체적인 진전이 있어야 하고, 정치경제적 개혁이 실행되어야 한다는 점을 조건으로 내세웠다.³⁾

남북관계 향상을 위한 단계적 접근은 그것이 비핵화로써의 경로를 따라 조치를 취하고 있는 까닭에 평양에 아주 많은 이익을 가져다 줄 것이었다. 그것은, 흔히 진보적 비판자들에 의하여 묘사되듯이, 어떠한 이익이 제공되기 전에 비핵화를 완료해야 한다는 것을 요구하지 않았다.

진보적(대량 이익에 대한 약속) 및 보수적(조건부) 요소들 모두를 결합함으로써 이 대통령의 정책은 보다 실용적인 것이었으며, 그의 두 전임자들보다 덜 이데올로기적인 접근이었다. 그것은 또한 평양의 핵 공언에 대한 영향력을 행사하기 위해 조절된 다자적인 외교적 노력을 사용하지는 6자회담의 목표와도 더욱 일치하는 것이었다.

남한의 진보세력은 이 대통령의 정책을 비판하였으며, 잇따른 북한의 어떠한 도발에 대해서도 비난하였다. 거기에는 천안함과 연평도에 대한 공격도 포함되며, 그들은 그것을 “강경”책이라고 규정하였다. 약속된

3) Kim Jun Yop, “Lee’s Policy Towards North Korea Will Succeed If Carried Out As Planned,” *The Daily NK*, February 5, 2008, <www.dailynk.com/english/read.php?cataId=nk01100&num=3221>.

거대 이익에 대한 보상으로 이 대통령은 단지 평양이 이미 사인한 많은 조약들을 지켜줄 것을 요구하였을 뿐이다. 종내에는 연평도에 대한 평양의 공격이 남한사람들로 하여금 북한에 대해 훨씬 더 비판적인 시각을 갖게 하였으며, 이에 상응하여 평양에 대해 이익을 제공하는 것에 대한 지지가 감소하였다.

박근혜-신뢰정치. 박근혜 대통령은 이전의 정부들이 이익 혹은 압박에 과도하게 의존하였다고 비판하였다. 박 대통령은 진보정부들이 강조하였던 “합의와 남북 간의 연대”가 만약 남한이 북한에 대하여 지속적인 지원을 제공한다면 북한은 남한에 대한 호전적인 전략을 포기할 것이라는 아이디어에 대한 과도한 희망을 부여하였다. 그러나 수년 간의 그러한 시도 이후에도, “어떠한 근본적 변화도 일어나지 않았다.”고 설명하였다. 박 대통령은 또한 같은 맥락에서 평양을 압박하기를 원했던 보수세력 또한 “어떤 의미 있는 방식으로 북한의 행동에 영향력을 미치지 못했다.”라고 주장한다.⁴⁾

박 대통령은 새로운 정책-신뢰정치-를 주장하였는 바, 이는 “때로는 북한에 대하여 강경한 노선을 취하고 또 다른 경우에는 대화의 길을 열어놓는 유연한 정책을 취하는” 두 가지 요소 모두를 포함하는 정책을 말한다. 박 대통령은 “흔들리지 않는 안보의 토대에 기반한” 북한과의 점진적인 신뢰구축과정을 주장하고 있다.

강력한 기반 구축. 박 대통령은 남한은 먼저 북한의 공격을 억지할 수 있는 강건한 군사능력을 가져야만 한다고 강조한다. 그와 같은 능력에 기반한 후에야 남한은 평등한 남북 협상과 다자 협상들을 추구할 수

4) Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” <www.foreignaffairs.com/articles/68136/park-geun-hye/a-new-kind-of-korea?page=show>.

있다. 만약 평양이 긍정적으로 반응한다면, 남북한은 관여의 정도를 확장하여 장기적인 통일을 향해 일해 나갈 수 있을 것이다.

박 대통령은 그녀의 신뢰정책은 “유화정책이 아니며, 강력한 억지에 기반하고 있다”고 강조하였다. 그러므로 “내가 가장 우선시하는 것은 우리 국가의 주권과 안보를 확보하는 것입니다.” 박 대통령은 “우리의 군사적 능력을 포괄적으로 강화시킴으로써” 그리고 “강력한 한·미동맹”과 함께 “북한의 핵 및 탄도 미사일 위협을 무력화시키기 위한 우리의 억지 능력을 포괄적으로 강화시킴으로써” 북한의 도발을 억지하겠다고 공언하였다.

대화를 통한 진전. 이와 같은 신뢰할 만한 억지 이론에 기반 하여, 박 대통령은 평양에 대해 조건부 이익과 대화로 특징지어지는 점진적 신뢰구축 과정을 제안한 바 있다. 만약 신뢰가 구축되어 질 수 있다면-그리고 비핵화를 향한 진전이 이루어질 수 있다면-박 대통령은 [북한에 대하여 인도주의적인 지원을 제공할 것이며, 동시에 상호 간에 이익이 되는 경제 사회 문화적 교류를 촉진시킬 것]을 제안하였다.

박 대통령은 북한이 “핵무기를 포기하고 평화적으로 행동 한다”는 조건 하에 “특별 경제구역과 물자와 사람의 자유로운 이동을 통한 경제협력을 확장시키고, 세계은행과 같은 기관들로부터의 개발 지원을 획득하며, 해외 투자를 유치하겠다”고 약속하였다.⁵⁾

오산과 갈등 증폭이 갖는 더욱 커다란 위협. 북한 지도자 김정은은 경험이 많지 않으며 따라서 그의 전임자들이 알고 있었으리라고 여겨지는 넘어선 안 될 선을 넘을 수도 있다. 그는 또한 어찌면 미국과 남한이 이전에 북한이 일으켰던 테러리즘 혹은 전쟁 행위에 대하여 어떤 중대한

5) *Ibid.*

방식의 군사적 대응조치도 취하지 않았다는 지식에 근거하여 대담해질 수도 있다.

박 대통령의 정책은, 환영할 만한 것이긴 하지만, 그에 상응하는 갈등 증폭의 증가된 위험성을 동반하고 있다. 박 대통령이 당선되기 이전에도, 서울은 연평도 포격 사건 이후 그 보복능력을 증가시키는 조치들을 취하고 있었다.

이명박 대통령은 서해에서의 군사적 교전규칙을 완화함으로써 즉각적이고도 더욱 광범한 보복을 허락하였다. 이 대통령은 또한 군 당국에 대하여 하위 지휘체대에 대해서도 반응하라고 강권하였다. 한국 정부 당국자들은 서울이 이전의 1:1 대응율을 3:1 공격율로 대체하였다고 언급하였다. 즉 남한이 한발의 포격을 당할 경우 세발의 포격으로 되갚겠다는 것이다.

대한민국 대통령 박근혜는 다음과 같이 선언함으로써 자신의 입장을 명확히 하였다. “저는 이후 북한의 어떠한 도발에 대해서도, 자위의 범위 내에서, 모든 가능한 수단을 동원할 준비가 되어 있습니다.”

한국 합동참모본부는 북한의 공격에 대하여 “도발이 시작된 그 장소와 지원세력뿐만 아니라 그 지휘세력에 대하여서도 강력하고 단호한 타격을 통해” 대응할 것이라고 경고하였다.⁶⁾ 국방부의 한 관계자는 만약 서해에 전술적인 포격 공격이 행해질 경우 서울은 단순하게 몇몇 개의 포대를 목표로 하기보다는 제4군단의 지역 지휘본부를 공격할 것이라고 설명하였다.⁷⁾

6) Choe Sang-hu, “South Korea Pushes Back on North’s Threats,” *The New York Times*, March 6, 2013, <www.nytimes.com/2013/03/07/world/asia/seoul-says-north-korea-leadership-could-be-target.html>.

7) Kim Kyu-won, “Seoul Pledges Retaliation to North Korea’s Threat to Cancel Armistice Agreement,” *Hankroyeh*, March 6, 2013, <www.hani.co.kr/arti/ENGISSUE/105/577002.html>.

한·미는 대북정책에 대해 반드시 협력해야만 한다. 과거의 노력들이 실패했었던 까닭에, 오바마 정부는 평양과의 접촉에 경도되어 있지 않다. 평양은 2009년 오바마가 취임한 바로 직후 아주 분명하게 북한은 새 정부에 대하여 조지 부시(George W. Bush) 정부에게 했던 것보다 더 나은 태도를 취하지 않을 것임을 밝혔다. 오바마의 초기 제안들은 북한에 의한 일련의 도발들에 의하여 내동댕이쳐졌다.

화해를 향한 오바마 대통령의 두 번째 시도(2012년의 2·29합의) 또한 유사하게 실패하였고, 이는 오바마 정부가 평양의 호전성에 대하여 분노하게 만들었다. 그 결과 오바마 정부는 북한과의 접촉에 있어 박근혜 대통령이 주도권을 갖는 것을 기꺼이 용인하게 되었다. 현재로서는, 워싱턴과 서울은 서로를 깊이 신뢰하고 있으며 평양에 대한 공동의 접촉이라는 점에 있어 어떠한 의견 충돌도 존재하지 않는다.

한·미의 대북정책은 어떤 한 가지 수단에 대한 과도한 의존을 피해야만 하며, 대신 국력의 모든 수단을 활용하여 포괄적이고도 통합적인 전략을 창출해내야 한다. 북한 핵문제에 대해 외교적 해결을 위한 협상의 가능성을 열어 놓는 것도 중요하지만, 한·미는 동시에 외부적 압박을 통해 평양의 협상행태에 영향력을 행사해야만 한다.

결코 핵무기를 포기하지 않을 것이라는 북한의 선언과 북한 정권의 적대적 행위에 대한 의지를 감안할 때, 워싱턴과 서울은 또한, 심지어 평양과 접촉하고 있을 때에조차 반드시 충분한 방어력을 확보해야만 한다.

Ⅲ. 서울의 다음 조치들

1. 한국의 방위력 확장

평양의 반복되는 위반과 공격, 그리고 불쾌한 행위들은 관여를 위한 이전의 시도들을 약화시켜왔다. 한국은 미국과 협조를 이루어 북한의 핵, 미사일, 그리고 재래식 공격에 대비하기 위한 조치들을 실행해야만 한다. 서울이 취해야만 할 조치들은 다음과 같다:

- 방위자금을 충분히 마련해야 한다. 예산부족은 언제나 한국군을 개혁하려는 시도들을 약화시켜왔다. 방위개혁의 이니셔티브를 장악하기 위해서 서울은 필요한 법안들에 대한 입법적 승인을 확보해야만 하며, 충분한 예산자원을 갖추어야만 한다.
- 방위개혁플랜 12/30을 실행해야 한다. 이는 한국이 전시 작전지휘권을 맡게 되는 상황에 대비하기 위한 것이다. 명확히 규정된 통합된 지휘구조를 개발하는 것은 서울로 하여금 한국군의 모든 부분으로부터 엄선된 전투력을 동시에 움직이는 것을 가능케 할 것이다.
- 중층적인 미사일 방어 시스템을 배치해야 한다. 그러한 시스템은 동맹의 지역 미사일 네트워크와 공동운영이 가능한 것이어야 한다. 그렇게 함으로써 동맹의 군사 시설과 남한 민중들에게 보다 일관성 있고 효율적인 방어를 제공할 수 있다. 이와 같은 시스템 구축에는 패트리엇 지상 요격 미사일(PAC-3) 및 SM-3 요격 미사일의 구입과 배치가 필요하며, 또한 미사일 방어 계획을 확대시키는 동시에 미·일과의 훈련을 증가시켜야만 한다.
- 한·미·일 방어 협력을 향상시켜야 한다. 서울과 도쿄가 군사정보보호협정 체결에 실패한 것은 양국 모두의 국가 방위 목표들을 저해하는 것이며, 아시아에서의 동맹의 방위 목표들을 방해하는 것이다.

한·미·일은 양자 및 삼자 훈련을 증가시켜야만 한다.

- 명령, 통제, 통신, 컴퓨터(4C: command, control, communication, computer), 정보, 감시, 정찰 능력을 향상시켜야 한다. 이는 통합된 전투 능력이 전술적 레벨에까지 미치는 것을 가능케 하기 위해서이다.
- 장거리 정밀 타격 능력을 확장시켜야 한다. 여기에는 제5세대 전투기, 공격헬기, 정밀유도병기, 사거리 연장 지대지 미사일, 대(對)포병 레이다 및 포병 시스템 등이 포함된다.

2. 평양과의 조건부 관여 추구

관여를 향한 또 다른 시도가 성공적일 것이라고 기대하는 사람은 거의 없다. 그러나 실패가 예견된다고 할지라도 시도하는 것이 이익이다. 왜냐하면 박 대통령의 이러한 시도는 북한의 호전성과 약속을 지키지 않는 태도에 대해 항상 남 탓만 하는 국내의 비판들을 약화시킬 수 있기 때문이다.

2009년 버락 오바마 대통령의 관여를 위한 결연한 시도는 미국 전문가들에게 뒤 늦은 깨달음을 가져다주었다. 그것은 교착상태의 책임은 미국의 정책이 아니라 평양이 져야 한다는 것이다. 이러한 깨달음은 (그 다음 차례로) 오바마 정부로 하여금 평양에 대하여 부시 대통령이 할 수 있었던 것보다 훨씬 더 강력한 제재를 부과하는 것을 가능케 하였다. 박 대통령이 이와 유사한 시도를 한다면 북한의 위반 행위들에 대해 보다 효율적인 조치들을 실행하기 위한 더욱 큰 국내적 지지를 얻어낼 수 있을 것이다.

남북 간 외교에 있어서의 관여. 한반도에서의 외교에 관하여 한국은 다음과 같은 조치들을 취해야 한다.

- 북방한계선(NLL)이 남북 간의 해상 경계선임을 강조해야만 한다. 또한 한국의 주권이 모호하며 일방적인 “평화구역”으로 침해받을 수 없음을 강조해야만 한다.
- 북한의 평화조약 제안을 비핵화에 있어 충분한 진전이 이루어질 때까지 미루어야만 한다. 그와 같은 협상에 있어 결코 양보할 수 없는 전제조건으로서 재래식 무기의 감축과 신뢰구축 조치들이 포함되어야 한다. 신뢰구축 조치들의 예로서 주요한 군대의 배치와 이동 및 훈련의 사전통보와 같은 것들이 될 수 있을 것이다.
- 북한의 인권탄압 사례들을 분명히 짚고 넘어가야 하며, 북한인권법을 통과시켜야만 한다. 또한 베이징으로 하여금 북한이탈주민들을 본국으로 송환시키는 것을 그만둘 것과 북한 인권에 관한 UN의 조사원들이 중국 동북지방의 난민 실태를 조사하기 위해 방문하는 것을 허락하도록 요구해야만 한다. 그리고 중국, 몽골 및 동남아 국가들이 북한 난민들의 이동을 용이하게 할 것을 권장해야만 한다.
- 동맹의 공공외교적 노력을 확장시켜야만 한다. 이는 공산주의 동유럽과 소련에서 발생했던 것처럼, 북한의 외부세계에 대한 노출을 증가시킴으로써 체제변환을 유도하기 위해서이다. 방송 서비스를 확대해야만 한다. 또한 전단, DVD, USB, 다큐멘터리와 영화들의 북한배포를 공공연한 방법 및 은밀한 방법 모두를 동원하여 증가시켜야만 한다.

북한을 경제적으로 관여시키기. 명확하게 한국은 다음과 같은 조치들을 취해야 한다.

인도주의적 지원을 제공해야만 한다.

- 긴급 식량 지원의 수준은 내부조사에 근거한 북한의 필요량에 대한

국제 원조기구의 평가에 의하여 결정되어져야만 한다. 지원물품은 북한 정부보다는 그것을 필요로 하는 수원자들에게 직접적으로 전달 되어야만 하며, 엄격하게 모니터되어야만 한다.

- 기부의 범위는 북한의 도발적 행위 및 위협과 연계되어야 하며, 서울이 중요하게 여기는 이슈들의 진전에 있어 호혜성의 원칙 준수가 조건으로 제시되어야 한다. 예로서 북한이 억류하고 있는 500명의 전쟁포로들과 전쟁 후 납북된 500명의 인사들, 그리고 이산가족 상봉의 범위와 속도의 확장 같은 것들을 들 수 있다.

개발원조를 제공해야만 한다.

- 원조는 국제 금융기구들의 표준적인 요구사항들을 충족시켜야만 한다. 최초의 원조는 프로젝트 기반이어야 하며, 이후의 확장적 및 장기적 지원은 북한의 경제개혁 및 투명성 증대와 연계되어야만 한다.
- 정치적으로 동원가능한 프로젝트들보다는 오직 경제적으로 실행 가능한 프로젝트들만을 수행해야 한다.

징벌 수단의 부과. 서울은 UN 결의안과 국제법을 위반하고 있는 북한과 다른 국가들의 개인, 은행, 기업체, 정부기관들을 타겟으로 삼아야만 한다. 그렇게 하는 것이 평양이 계속해서 국제공동체에 저항할 때 북한이 치러야 할 대가를 증가시킬 것이다.

서울은 평양이 남한의 안보적 우려를 해결하고자 하는 의지를 보일 때까지 계획되어 있는 개성의 남북 간 합작 사업의 확장을 실행하지 않을 것임을 명확히 해야만 한다. 만약 북한이 다시 공격한다면, 한국은 개성공단과의 모든 관여를 단절시켜야만 하며, 북한과의 경제적 관여를 종식시켜야만 하고, 모든 북한산 제품의 구입을 중단해야만 한다. 한국은

평양의 두 번째 무역 파트너이며, 북한 대외무역의 30%를 차지하고 있다.

이명박 대통령은 천안함 침몰에 대한 조사의 결과가 공개된 후 거의 모든 남북 간 경제관계를 축소시켰지만, 개성은 제외시켰다. 이는 실수였으며, 연평도 포격 사건 이후 바로잡혔어야만 했다.

3. 미국은 무엇을 해야만 하는가

한국이 주도권을 잡도록 지지해야 한다. 미국은 관여에 대한 한국의 시도를 권장해야만 한다. 이전의 시도들이 실패한 상황에서, 오바마 정부가 북한과의 재관여를 시도할 인센티브는 거의 없다. 유감스럽게도 비슷한 의미에서 오바마 정부의 입장에서 북한의 반복되는 위반과 도발행위들에 대하여 단호한 조치를 취할 가능성은 거의 없다. 대신, 오바마 정부는 “제재의 범위를 심대하게 확장하는” “예외적” 조치들을 대담하게 주장하는 가운데 실행된 최소한의 제재조치에 만족하는 듯 보인다.⁸⁾

워싱턴은 박 대통령에 대해 매우 높은 수준의 만족감을 갖고 있다. 이는 박 대통령이 과거에 보여준 동맹에 대한 강력한 지지와 북한에 대한 원칙 있는 태도의 결과이다. 그 때문에 서울은 북한과 관련하여 조치를 취함에 있어 약간의 여유를 갖고 있다. 박 대통령의 정책은 믿을 만한 것인데, 이는 북한에 대한 접촉 제안이 국가의 강력한 방위에 근거하고 있기 때문이다. 워싱턴은 박 대통령 정책의 두 기둥을 지지해야만 한다. 그것은 바로 북한의 군사위협 전반에 대한 강력한 방어와 결합된 조건부 접촉이다.

8) Ambassador Susan Rice, “Address to the United Nations,” March 5, 2013, <www.unmultimedia.org/tv/unifeed/2013/03/un-dprk-9/>.

평양에 대한 압박을 증가시켜야 한다. 북한의 성공적인 로켓과 핵 실험 그리고 살기등등한 군사적 위협은 점진적 반응과 유엔에 의존하는 시기는 지났다는 것을 보여준다. (미국)의회는 미국의 정책이 북한을 압박하기 위해 (미국)행정부로 하여금 현존하고 있는 가공할 수단들을 사용케 하는데 있어 무관심하다는 것에 충분히 격분하고 있다.

미국이 북한의 불법적 행위들, 즉 핵과 미사일 프로그램, 그리고 그에 연루된 외국의 개인, 은행, 기업, 혹은 정부기관에 대하여 조치를 취했던 것은 과거의 일이다. 부시 정부 시절 워싱턴은 북한에 대하여 효율적이고 다면적인 프로그램을 실행하였다. 그러나 부시 정부는 현명치 못하게도 협상 분위기를 향상시키기 위해 이 프로그램을 폐기하였다. 그 이후로, 법을 집행하고자 하는 노력들 또한 위축된 듯이 보인다.

미국의 방위를 위해 필요한 자금을 충분히 마련해야만 한다. 미국이 방위비를 삭감함으로써 이후 10년 동안 추가적인 1조 달러의 지출로 버티면서 여전히 현재 수준의 책무를 유지할 수 있을 것이라고 생각하는 것은 비현실적이다. 미국의 국방비를 속이는 것은 단기적인 예산상의 이득을 가져다주는 것으로 보일 수 있지만, 그와 같은 이득은 미국의 군대와 동맹과 그리고 아시아 태평양에서의 국익에 있어 용납할 수 없는 위협으로 돌아올 것이다.

한국이 일본과의 관계를 향상시키도록 권장해야 한다. 미국의 핵심 동맹국들인 한·일 간의 관계가 해결되지 않은 역사 및 주권 문제들로 인하여 결끄러운 상태로 남아 있다. 워싱턴은 서울과 도쿄에 대한 은밀한 충고를 통하여 양국 간 관계를 개선할 수 있는 조치들을 취하게 하거나 혹은 최소한, 전향적인 안보 정책을 가능케 하기 위해, (양국 간에) 논쟁을 불러일으킬 수 있는 이슈들을 분리시키도록 해야 한다. 한국의

박 대통령과 일본의 아베 신조 수상 모두 아시아에서의 증가하는 안보위협에 대해 현실적 감각을 갖고 있다.

미국은 또한 박 대통령과 아베 수상이 현재 한·일 양국에서 만연하고 있는 강력한 민족주의적 감정들의 영향을 최소화 하도록 권장해야 한다. 그 첫 번째 조치는 2012년 6월 취소된 정보공유협정 체결을 가능케 하는 정치적 환경을 만들어 내는 것이 될 것이다.

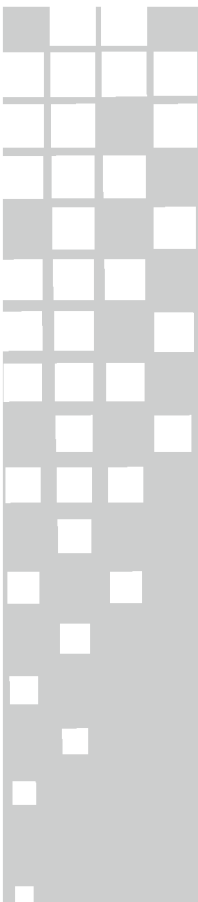
4. 피로 맺은 중요한 동반자 관계를 지지하기

한국은 양자 및 다자 협상을 통해 북한에 대한 접촉을 피해야 하지만, 북한의 압박전술을 묵인해서는 결코 안된다. 이전의 진보 정부들이 보여줬던 것과 같이 과도하게 타협에 급급하는 것은 북한의 험오스러운 행동에 대하여 보상을 지급하는 결과를 가져올 뿐만 아니라 협상력 또한 약화시킨다.

박근혜 대통령은 북한을 관여시킴에 있어 현실적인 청사진을 제시한 바 있다. 이러한 정책들을 추구함에 있어 서울은 평양에 대하여 조건부, 호혜성, 투명성의 원칙을 단호히 관철시켜야만 한다. 북한에 대한 한국의 접촉은 강력한 국가 방위 및 미국으로부터의 견고한 지원에 바탕을 두어야만 한다.

미국의 동맹들과 적대자들 모두의 마음속에 미국이 남한에 대한 조약의 의무를 이행할 것이라는 데 있어 한 치의 의심도 있어서는 안된다. 오바마 정부는 수사적으로는 “아시아 중시(Aisa Pivot)”를 충실하게 말해왔지만, 그러한 전략을 실행하기 위한 군사적 자원들을 제공하지는 않았다. 매우 단순하게, 이라크와 아프가니스탄, 혹은 유럽에서 철수한 미군이 태평양 지역에 재배치되지 않는 한, 중시는 없다. 실제에 있어서는, 광범한 방위 예산 삭감이 기존의 미국 능력 저하라는 위협을 가하고 있다.

2013년은 한·미동맹 창설 60주년을 기념하는 해이다. 한·미동맹은 전쟁의 도가니 속에서 피로 맺어진 것이다. 지금이야말로 아시아에서 증가하고 있는 군사적 위협에 직면하여 미국의 동맹들을 방어하기 위한 모든 필요한 조치들을 취함으로써 그와 같은 유대를 지켜나가야 할 때이다.



한반도 신뢰프로세스와 한·중협력

The Trust-building Process on
the Korean Peninsula and R.O.K-China
Cooperation

박병광
Byung-Kwang Park

국가안보전략연구소
Institute for National Security Strategy

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and R.O.K-China Cooperation

I . Introduction

The key word that explains the heart of Park Geun-hye administration's domestic and foreign policy is "trust." It is seen that trust is a foundation that enables relations between North and South Korea to improve, establishes peace on the Korean Peninsula, and achieves the unification of the two Koreas. Trust is also believed to serve as a social capital and the infrastructure that can help promote policies on North Korea or foreign policy, based on national support and international cooperation.¹⁾ The Park administration aims to pursue peace and stability on the Korean Peninsula and in Northeast Asia through the "Trust-Building Process" (or the Process) and Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, both of which place emphasis on trust. At the center of President Park's initiative and policy lies the role of China.

1) Ministry of Unification, *Trust-Building Process of the Korean Peninsula* (Seoul: Ministry of Unification, 2013), p. 5.

Since President Park's inauguration on February, 25 this year, she has argued for a "Trust-Building Process based on strong security" and led the efforts to improve inter-Korean relations and spearheaded policy on North Korea. However, relations have been compounded by the launch of North Korea's long-range missile in last December, third nuclear test conducted shortly before the inauguration of the new administration in February this year, shut-down and reopening of the Kaesong industrial complex, and cancellation of the reunion of separated families.

In the midst of such challenges, President Park has been dedicated to diplomatic activities as demonstrated by her visit to the U.S. in May, and to China in June, and her participation in the G20 Summit in August, and the APEC Summit in October. This resulted in increasing support gained from the international community on the denuclearization and stability of the Korean Peninsula. Furthermore, it is evaluated that President Park "has stood by principle" in the areas of diplomacy and security including when dealing with North Korea during the past eight months since she took office.

It is, however, regrettable that the administration does not seem to have a clue on the fundamental solution to realize the principle that "North Korea has to denuclearize," which she has continued to highlight. Meanwhile, the Kim Jong-un regime has adopted "a strategy to simultaneously strengthen its economy and nuclear capabilities," and is consolidating its position as a nuclear power.²⁾ Under such circumstances,

2) North Korea defines that "a strategy to strengthen our economy and nuclear capabilities simultaneously is not temporary but permanent for the interests of our revolution." "Conclusion of the Plenary Meeting of the Central Committee of the Workers' Party of Korea in March," *Rodong Sinmun*, April 2, 2013.

the imbalance in how the two different paths of “inter-Korean relations” and “North Korean nuclear program” will unfold is a challenge she will face when pushing ahead with the Trust-Building Process.

In reality, inter-Korean relations and North Korea’s nuclear issues cannot be solved by the South Korean government efforts alone. This, in turn, adds importance to South Korea’s foreign policy that focuses on four major countries. In particular, R.O.K-China relations are most critical in practice, because China is the only country that has practical influence on the Kim Jong-un regime to “advance the two different goals side by side:” improve inter-Korean relations and resolve North Korea’s nuclear issues. As is already known, China is not only North Korea’s most important security ally but also the most critical economic supporter.

The Park administration and Xi Jinping agree that North Korea needs to “change its attitude” to establish peace and stability on the Korean Peninsula. Yet, it is true that limits have been exposed to a certain degree in leading the North to change its attitude and in giving shape to cooperation between South Korea and China. Therefore, the paper will discuss the directions South Korea and China should take in cooperation for the successful realization of the Trust-Building Process, based on an accurate understanding of the Process.

II. Understanding the Trust-Building Process on the Korean Peninsula: Trust is Critical

The “Trust-Building Process” initiative of President Park was first revealed in her contribution to *Foreign Affairs* in the fall of 2011. Park, who was often mentioned as a strong presidential candidate of the ruling party, wrote a contribution titled “A New Kind of Korea” to present her vision of unification and security regarding the issues of the Korean Peninsula.³⁾

In the contribution, President Park suggested, “A lack of trust has long undermined attempts at genuine reconciliation between North and South Korea,” and “In order to transform the Korean Peninsula from a zone of conflict into a zone of trust, South Korea should adopt a policy of ‘trustpolitik,’ establishing mutually binding expectations based on global norms.” She also highlighted, “Trustpolitik should be comprised of two coexisting strands: first, North Korea must keep its agreements made with South Korea and the international community to establish a minimum level of trust, and second, there must be assured consequences for actions that breach the peace.”

President Park also stated, “Seoul has to mobilize the international community to help dismantle Pyongyang’s nuclear program,” and stressed, “China can play a critical part in prompting Pyongyang to change,” not to mention valuing policy cooperation with the U.S., Korea’s ally. She continued to explain, “Chinese efforts to encourage reforms in North

3) For more information, refer to Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs* (September/October, 2011), pp. 13~18.

Korea could be spurred by a more cooperative U.S.-Chinese relationship,” and evaluated, “Confidence building on the Korean Peninsula would also improve trust between Beijing and Washington, creating a virtuous cycle in which a more cooperative U.S.-Chinese relationship would bolster more positive inter-Korean relations and vice versa.”

President Park emphasizes that trustpolitik is at the heart of the Trust-Building Process and is as grand a policy initiative as Ostopolitik of West Germany or Nordopolitik of the former President Noh Tae-woo. It is significantly meaningful that the President involved herself in developing the “Trust-Building Process,” reflecting her administrative philosophy of “trust diplomacy,” and placed the Process as her signature foreign policy.

The Park administration has continued to make the concept of the Trust-Building Process more detailed and has developed action plans. As a result, the Ministry of Unification released explanatory materials on the Process last August 21. Also, materials regarding the “administrative priorities of the Park administration” was released by the concerted efforts of the government. It mentions the “Trust-Building Process” as one of the strategies necessary to realize the “establishment of the foundation for peaceful unification.”⁴⁾

The book released by the Ministry of Unification defines the concept of the Trust-Building Process of the Park administration as “a policy to

4) This material stresses “establishing the foundation for peaceful unification” as one of the administrative goals and present first, strong security, second, the Trust-Building Process of the Korean Peninsula, third, trust diplomacy as strategies to reach the goal. For more information, refer to *Action Plan on administrative priorities of the Park administration of the Office for Government Policy Coordination* (May 28, 2013).

forge trust between the North and South based on strong security, to develop inter-Korean relations, to establish peace on the Korean Peninsula, and ultimately to build the foundation of unification.” It also illustrates the goal of the Process: “first, development of inter-Korean relations, second, establishment of peace on the Korean Peninsula, third, building the foundation of unification.” This demonstrates that the government intends to exert efforts in furthering the relations between the two Koreas while preparing for unification through the Trust-Building Process.

Meanwhile, as the basis for the Trust-Building Process, the government presents “first, implementation of policy based on strong security, second, building trust based on compliance with agreements, third, creation of the environment to lead North Korea to make right decisions, fourth, implementation based on national and international trust.” Furthermore, it lists tasks to be completed to successfully proceed with the Process: “first, bringing inter-Korean relations to normalization through trust-building, second, pursuing sustainable peace on the Korean Peninsula, third, consolidating infrastructure, fourth, exploring ways to create a virtuous circle between the peaceful unification of the Korean Peninsula and peaceful cooperation in Northeast Asia.”⁵⁾

However, since President Park took office, domestic and foreign experts have questioned the Process and the issue has been subject to heated debate. For example, they raised questions on the difference between the Process and the past policies, its prospect, ambiguity of the Process as a basic policy in the areas of diplomacy and security and lack of

5) Ministry of Unification, *Trust-Building Process of the Korean Peninsula*, pp. 16~23.

fundamental solutions to North Korea's denuclearization, which is the key part of the North Korea problem.

One of the elements that should not be dismissed in discussing the Process is that it aims to adopt an "evolving North Korean policy." "Evolution" highlighted through the Trust-Building Process values historical aspects and continuity of the North Korean policy. It intends to embrace merits of past policies instead of scrapping it all together. It also seeks to "Explore a comprehensive approach, and overcome limits in North Korea policies, and ultimately contribute to relieving conflicts on North Korean policy within South Korean society."⁶⁾ This also means that the administration will change its North Korea policy to reflect ongoing developments between the North and South to actively manage the situation on the Korean Peninsula.

Errors are often made in understanding the Trust-Building Process. One of the misguided idea is that the Process is all that the Park administration pursues as policy on North Korea and unification. In other words, it identifies the Trust-Building Process with North Korean and unification policy, which is far from the truth. The Process is simply part of the entire North Korean and unification policy. In mathematical point of view, a set "Trust-Building Process" is a subset of a set "North Korean and unification policy."⁷⁾ (Trust-Building Process < North Korean and unification policy)

6) *Ibid.*, p. 7.

7) Cheon Seong-Whun, "Administrative Philosophy of the Park Geun-hye Administration and Policy on North Korea and Unification," *Evaluation and Prospect on Foreign and North Korean Policy of the Park Geun-hye Administration* (A Source Book for National Assembly Policy Seminar, 2013.6.12), p. 83.

In conclusion, the Trust-Building Process aims to be more flexible or more adamant where necessary to help North Korea make the right decisions, because policies that focused on dialogue and exchange strengthened cooperation while compounding principle as well as policies that stressed principle have been successful in keeping principle while lacking in flexibility. The Process also suggests that even before denuclearization, the government is ready to gradually build trust between the two Koreas through exchange, cooperation and humanitarian aid, and if trust is forged and progress is made in the issue of denuclearization, the government is willing to work on large-scale economic cooperation such as the “Vision Korea Project.”⁸⁾

III. R.O.K–China Relations Since the Start of the Park Administration

In executing strategies for “trust diplomacy” regarding the Trust-Building Process, President Park emphasizes “harmony between the U.S.-South Korea alliance and strategic partnership between China and South Korea and its development” as an important direction in promoting administrative priorities.⁹⁾ President Park also presents policy directions

8) “Vision Korea Project” intends to empower North Korea to survive on its own and develop its economy. This includes expansion of infrastructure such as railroads, roads, electricity, telecommunication, helping North Korea join international financial institutes, exploring ways to enter special economic zone. Ministry of Unification, *Trust-Building Process of the Korean Peninsula*, p. 31.

9) Refer to *Plan for Administrative Priorities of the Park Administration of the Office for Government Policy Coordination*, May 28, 2013.

in which she will “develop the U.S.-South Korea alliance into a comprehensive strategic alliance and place more focus on a strategic cooperative partnership between China and South Korea.” In other words, it is translated that Park is willing to consolidate the R.O.K-China relations to the extent that it does not negatively impact the R.O.K-U.S. alliance.

President Park, when she was a President-elect, highlighted that “R.O.K-China relations should be upgraded to match the strategic partnership the two nations forged,” and she chose China as the first country to send special envoys. Her decision illustrates her will to improve relations with China. On top of this, this may have given China the expectation that the South Korean government would keep distance from the past policies that favored the U.S. and would move closer to China. On account of this, Xi Jinping, in his meeting with special envoys, said, “President-elect Park clearly showed that she highly values friendship between China and South Korea and the development of our relations by sending special envoys to China.” He also conveyed the message that he “supports denuclearization of the Korean Peninsula,” and China would not sympathize with North Korea in its violent provocations and challenge to the international community.¹⁰⁾

President Park, after her visit to the U.S. last May, paid a successful visit to China from June 26 to 29, laying the foundation on which South Korea will strengthen its relations with China which had been excluded from the structure of “tripartite alliance formed among South Korea, the U.S. and Japan” since the Korean War. When it comes to “form” and “content,” her visit to China is evaluated to be more

10) *Yonhap News*, January 23, 2013.

successful than ever compared to any summit talks in previous administrations. She tried to build trust with the new leadership led by Xi Jinping and promote mutual understanding. In addition, the President greatly contributed to enhancing awareness of Korea among the Chinese public by highlighting the long-standing friendship between the two countries.

Furthermore, President Park adopted a “R.O.K-China Future Vision Joint Statement” which declares a new start of the R.O.K-China relations, in the summit with Xi Jinping. The joint statement on future vision agreed by both leaders proclaims that they will look back the past two decades since diplomatic ties were established between the two countries in August, 1992 and charter a path forward for the next two decades. The statement indicates that the nations will transform the cooperation into a more comprehensive and multi-layered one in a variety of sectors such as politics and security, economy and trade, person-to-person and cultural exchange, and international cooperation. Along with the joint statement for future vision, they also adopted a “detailed action plan” of the statement. This has established the groundwork on which strategic partnership will thrive and relations between the two nations will become more mature in the 21st century. Figuratively, this can be described as the set-off of the ship named “strategic cooperative partnership between China and R.O.K” built during former President Lee’s visit to China in 2008. The statement finally set the direction and destination for the ship to start sailing across the wide sea.

One of the key progresses made during the China-South Korea summit is that it laid the groundwork for the Trust-Building Process on the Korean Peninsula and Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative.

In the joint statement, both countries announced that “We welcome the Trust Building Process Initiative and think highly of efforts made by South Korea to ease and improve inter-Korean relations.” Both countries expressed their stance by saying “China is actively assessing and supporting in principle the ‘Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative’ put forward by President Park.” With regards to the North Korean nuclear issue, the two nations agreed that “Both sides shared recognition that development of nuclear weapons is a grave threat to peace and stability in Northeast Asia as well as around the world, and agreed to make concerted efforts to realize the denuclearization of the Korean Peninsula and to maintain its peace and stability.”

As such, China has not only publically proclaimed its support for the Trust-Building Process and the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, but has also expressed stronger support for the Korean government’s stance in the meetings of high-ranking officials including Chinese Premier Li Keqiang. This can be interpreted that the leaderships of China and South Korea shared the same recognition regarding having zero tolerance for the North Korea’s nuclear armament and that China began to hold more balanced attitudes between the two Koreas in a departure from its unilateral “embrace” of North Korea. By announcing its “support for peaceful unification of the Korean Peninsula, a long-held wish of the Korean people” in the joint statement, China leaves the possibility open of the bilateral cooperation between China and South Korea on laying the foundation for achieving the peaceful unification of the Korean Peninsula in the future.¹¹⁾

11) Presidents Park Geun-hye and Xi Jinping have met three times during the

In its policies on the Korean Peninsula, China puts priority on “peace and stability of the Korean Peninsula and considers building a good neighborly and friendly relations as the starting point for “peaceful development.” Fortunately, China has greatly considered the Trust-Building Process on the Korean Peninsula as it is a policy that conforms to China’s South Korea policy principle of achieving peace and stability on the Korean Peninsula. China also takes note of the principle of peaceful unification within the Trust-Building Process. For these reasons, China not only clarified its support for peaceful unification in the joint statement of the China-South Korea summit, but also President Xi Jinping said, the “two hopes held by the Chinese people for the Korean Peninsula are its denuclearization and peaceful unification.”

Despite the steadfast recognitions by the two leaderships and willingness to advance China-South Korea relations, the reality the Park Geun-hye administration will likely face in dealing with North Korean policies and developing R.O.K-China relations will not be easy. This is because South Korea should not perceive the R.O.K-U.S. relations and R.O.K-China relations as being confrontational and develop both on an equitable footing, which will be a grave challenge for South Korea. Furthermore, given that Northeast Asia’s security order has entered a phase of transition, and considering that competition and conflict among regional powers are inevitable until a new order is fully established,

R.O.K-China summit talk in June, the G20 talks in St. Petersburg, Russia in late August and the APEC summit in Bali, Indonesia in early October. The Chinese leadership has maintained its stance on the Korean Peninsula issues.

strategic choices that lie ahead will not be simple.

In addition, in spite of North Korea's series of nuclear tests and provocations, it is too early to expect that the Chinese leadership will change its "tactical changes" toward North Korea to "strategic changes."¹²⁾ It is a fact that China has actively involved itself in sanctions against North Korea under the U.N. Security Council resolution and since North Korea's third nuclear test, China's pressure on North Korea has not dealt critical blows to North Korea. Moreover, China has put emphasis on "dialogue" while South Korea and the U.S. have stood their ground for "no dialogue for the sake of dialogue"¹³⁾ Although South Korea and China share the same goals when it comes to North Korea, they have different methodologies.

12) Park Byung-Kwang, "North Korea's third nuclear test and changes in China's North Korean policy," *KDI North Korea Economy Review* (March 2013), pp. 14~26.

13) President Xi Jinping stated in the R.O.K-China summit talk held on the sideline of APEC summit in Bali, Indonesia, that "It is not possible to use forceful means to solve North Korean nuclear issues. Therefore, it is necessary to lay the foundation for dialogue, in particular, six-party talks, at an early date," *Chosun Ilbo*, October 8, 2013. Meanwhile, the U.S. Secretary of State, John Kerry, clarified the U.S. stance that "It will not have a dialogue for the sake of dialogue," in the U.S.-China Foreign Ministerial Meeting in New York on September 26, 2013.

IV. How and on What should China and South Korea Cooperate?

The Park Geun-hye administration is faced with the challenges of pursuing the Trust-Building Process and developing R.O.K-China relations at the same time amid the strategic structure of East Asia where competitions between the U.S. and China are aggravating and uncertainty of security situations are being brought by North Korea. Fortunately, the Park Geun-hye administration has drawn a welcoming response and support for the Trust-Building Process. In addition, it seems to be making accomplishments in the “G2 Diplomacy” between the U.S. and China and Multilateral Diplomacy, which are aimed at turning international relations concerning the Korean Peninsula in the favor of South Korea. Then, how and on what should China and South Korea mutually cooperate in order to make the flight of the Trust-Building Process soar into the sky? With regards to this, there is a need for both countries to explore the following directions of cooperation in aspects of “recognition” and “action.”

First, cooperation between China and South Korea to successfully implement the Trust-Building Process cannot be achieved instantly under agreement. Assuming that the Trust-Building Process takes at least the entire five-year term of the Park Geun-hye administration for its completion, both sides need to make utmost efforts to “boost trust and strengthen strategic communications” in the long term. For South Korea, one of the important targets of “Trust Diplomacy” emphasized within the Trust-Building Process should be China.

Some experts in China have raised criticism that South Korea is trying

reap economic benefits from China while relying on the U.S. for its security. The first step for a successful Trust-Building Process should be to establish a trust structure between China and South Korea by making effective use of an in-depth bilateral dialogue channel put in place after the R.O.K-China summit talk held in June and by boosting mutual understanding. For this to happen, both sides need to step up their efforts in setting up “action plans” that can materialize promises stated in “the joint statement for China-South Korea future vision” as well as diversify channels for dialogue.

Second, China and South Korea must strengthen a “shared recognition” of “goals” and “visions” under the Trust-Building Process. The Trust-Building Process is aimed at “developing inter-Korean relations, establishing peace on the Korean Peninsula and laying the foundation for unification.” China is hoping that South Korea takes the initiative to normalize strained relations between the two Koreas and establish stability on the Korean Peninsula. In addition, as the Chinese President Xi Jinping mentioned, China supports a peaceful unification of the Korean Peninsula. In other words, China and South Korea in unison, expressed support for what the Trust-Building Process intends to achieve.

Nevertheless, China points out that the contents of the Trust-Building Process are ambiguous. In addition, it still has doubts about the Park administration’s willingness to improve inter-Korean relations. Thus, China and South Korea are required put efforts to dispel each other’s misunderstandings and doubts. This will be possible by strengthening shared recognitions of goals and visions of the Trust-Building Process. In addition just as South Korea has taken the initiative in improving relations between the two Koreas, China needs to play an active role

in persuading and pressing North Korea not to make further provocations.

Third, the Trust-Building Process is aimed at laying the groundwork for a peaceful unification as well as creating a new cooperative order on the Korean Peninsula and in Northeast Asia. China and South Korea share common grounds for a peaceful unification and share recognitions on creating a new cooperative order in Northeast Asia; however, China is still doubtful about what kind of neighbor South Korea will become after unification. Therefore, South Korea should be able to present and share its visions for unification on the Korean Peninsula—ones that are centered on how a reunified Korea, the final outcome of the Trust-Building Process, will contribute to peace and stability in Northeast Asia and what role it would play in creating a new order in the region.

This is because the Park administration must go beyond party lines and establish the Trust-Building Process as a model that provides an environment in which neighboring countries are able to fully trust a unified Korean Peninsula.¹⁴⁾ More specifically, South Korea needs to put efforts to dispel China's concerns over the unification of the Korean Peninsula. In particular, South Korea should take it into consideration that China's main concerns lie in R.O.K-U.S. alliance and changes in the role of U.S. forces stationed in Korea after unification. From a short-term perspective, efforts to ease China's concerns over South Korea's deferral of transfer a wartime command as well as the possibility of

14) Lee Jung-min, "Trends of changes and outlook for policies on the Korean peninsula of the Park Geun-hye administration and neighboring countries," *North Korean Nuclear Issues and Trust-Building Process on the Korean peninsula* (The seminar hosted by the Institute for National Security Strategy, 2013.9.26), p. 55.

South Korea to join the U.S.-led missile defense system should also be underway.

Fourth, establishing peace on the Korean Peninsula, a goal the Trust-Building Process aims to accomplish, cannot be achieved only through inter-Korean dialogues and improved inter-Korean relations; it must go hand in hand with addressing the “North Korean nuclear issue,” which serves as the greatest threat to security in South Korea and the East Asia. In this regard, China and South Korea should put their joint efforts to the utmost level to resolve the North Korean nuclear issue. North Korea has conducted nuclear tests three times and proclaimed itself as a nuclear armed state in its Constitution.

If North Korea conducts additional nuclear tests using uranium instead of plutonium or makes progress in developing a nuclear bomb small enough to be mounted on missiles, it should be said that the North Korean nuclear issue has reached the point of no return. In other words, the five-year term of the Park administration might be “the last opportunity” to explore genuine progress in the issue. Thus, China and South Korea will be able to take their common grounds to the next level and agree upon specific measures in the use of methodologies and approaches to address the North Korean nuclear issues. R.O.K-China cooperation on the North Korean nuclear issue will be able to reap real benefits and the Trust-Building Process on the Korean Peninsula will enter a normal trajectory when zero tolerance for the North’s nuclear armament proclaimed by leaders of both countries include not just words, but actions.

Fifth, China and South Korea need to strengthen their bilateral “Public Diplomacy” which is aimed at bringing about peace on the Korean Peninsula.

Easing tensions between the two Koreas and inducing R.O.K-China cooperation regarding the Peninsula issues are difficult to resolve only with the government-led elite diplomacy. Therefore, it is necessary for the two nations to strengthen “Public Diplomacy” targeting ordinary people and opinion leaders so as to build the common ground among ordinary people in both countries. Furthermore, given that now is the era of complex transformation when various agents build networks and exercise influence over international issues, the importance of R.O.K-China cooperation through Public Diplomacy is increasingly growing.

What is regrettable is that R.O.K-China Public Diplomacy is still in its infant stage. In this sense, effective promotion and utilization of the Joint Committee on cultural and people-to-people exchanges agreed in the June China-South Korea summit talks is needed. The reason is that the Joint Committee can be a catalyst in expanding mutual understanding and common grounds among ordinary people in both countries by allowing the two countries to overcome differences in national systems and ideologies and by expanding channels for dialogue.

V. Conclusion

National interests the Park Geun-hye administration must seek in R.O.K-China relations lie in pursuing economic benefits, deterring use of force by North Korea and building cooperative framework with China, addressing the North Korean nuclear issue and peaceful unification of the Korean Peninsula. In order for the Park administration to carry out the Trust-Building Process successfully, laying the groundwork for a

peaceful unification and creating “strategic environments” favorable to South Korea is the most urgent task.

To this end, an environment must be created in which neighboring countries including China can understand the sincerity of the Trust-Building Process and put full trust in a unified Korean Peninsula. This will strengthen the foundation for “Cooperative Diplomacy” and “Trust Diplomacy” for the success of the Trust-Building Process. What should be emphasized is that South Korea’s North Korea policies are not aimed at toppling North Korea or seeking unification by absorption. The saying that “the most important virtue in men is trust” also spoken by President Park should play as an essential element in not only inter-Korean but also R.O.K-China relations.

The R.O.K-China summit talks held in June was the first meeting where China expressed support for South Korea’s North Korea (specifically the Trust-Building Process) in the joint statement. This holds positive significance with regards to future China-South Korea cooperation in that China genuinely welcomes South Korea’s Trust-Building Process. What should also be noted, however, is that China’s support and cooperation implicates its strategic intentions.

In other words, China’s intentions are to take South Korea on its side since South Korea’s strategic values have increased as China’s relations with Japan and Southeastern Asian countries have become somewhat strained due to issues concerning the South China Seas and Senkaku Islands. In addition, as the Park Geun-hye administration puts importance on China unlike the former Lee Myung-bak administration which was thought to be excessively pro-U.S., China is attempting to take this opportunity to cool R.O.K-U.S. relations and to counterbalance against

the U.S. rebalancing strategies. China also wants to maintain its influence on the Korean Peninsula by emphasizing inter-Korean dialogue and at the same time by holding fast to its 'leading position in the six-party talks in the strive to achieve North Korea's denuclearization.

Unlike the past, R.O.K-China relations are able to undergo a "qualitative development." This is because since President Park's visit to China, the central axis of the Korean diplomacy is moving from relations among South Korea, the U.S. and Japan to those among South Korea, the U.S. and China; the central axis of collaboration is changing. This can be seen as reflecting the Korean government's strategic concerns arising from aggravated severity of North Korea's nuclear issue as well as drastic changes in international relations surrounding the Korean Peninsula due to the solidifying U.S.-Japan alliance.

That is, considering geopolitical and security aspects, it has become clear that in order for South Korea to enhance its national interests and avoid being in a position squeezed between the U.S. and China, it should lay focus not only on the trilateral cooperative framework among South Korea, the U.S. and Japan, but also on bilateral R.O.K-China relations. This might be a reflection of the Korean leadership's recognition that friendly cooperation with China will be of utmost importance on a journey to achieve unification of the Korean Peninsula. The biggest possible variable here will be China's actions as strategic competitions among powers in Northeast Asia become intensified. South Korea should be mindful that in specific issues relating to diplomacy and security, the autonomy of determining "South Korea's policies" and of raising "South Korea's own voice" should be strengthened while maintaining sensitivity toward changes in the East Asian order.

한반도 신뢰프로세스와 한중협력

I. 들어가는 말

박근혜정부의 대내외 정책기조를 관통하는 키워드는 ‘신뢰’이다. 신뢰는 “남북관계 발전과 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 가능케 하는 토대인 동시에, 국민적 지지와 국제사회와의 협력 하에 대북·외교정책을 힘 있게 추진할 수 있는 사회적 자본(Social Capital)이자 인프라”의 의미를 지닌 것으로 풀이된다.¹⁾ 박근혜정부는 신뢰를 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’와 동북아 평화협력구상을 통해 한반도와 동북아지역의 평화와 안정을 추구하고자 한다. 이러한 박근혜정부의 구상과 정책에 있어서 중국의 역할은 매우 중요하다.

박근혜정부는 금년 2월 25일 출범 이후 “굳건한 안보에 기초한 신뢰프로세스의 추진”을 주장하며 남북관계 개선과 대북정책을 주도해 왔다. 그러나 작년 12월 북한의 장거리 로켓 발사와 금년 2월 새 정부 출범 직전에 있었던 3차 핵실험 그리고 개성공단 폐쇄와 회복, 이산가족 상봉 무산 등으로 남북관계는 험난한 파고를 넘고 있다. 그런 가운데서도 박근혜

1) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013), p. 5.

혜 대통령은 5월 방미와 6월 방중 그리고 8월 G20정상회의 및 10월의 APEC 정상회의의 참가 등 활발한 외교활동으로 한반도 비핵화와 안정에 대한 국제사회의 지지를 확산시켜 왔다. 아울러 박근혜정부는 출범 이후 지난 8개월 동안 남북관계를 포함한 외교안보 분야에서 ‘원칙’을 굳건히 지키는 ‘뚝심’을 보여준 것으로 평가된다.

다만 아쉬운 것은 그 동안 대통령이 여러 차례 강조해온 ‘북핵 불용’이라는 원칙을 실현하기 위한 근본 해법은 아직도 실마리를 찾지 못하고 있다는 점이다. 오히려 북한 김정은 체제는 “경제와 핵무력건설의 병진”이라는 소위 ‘병진노선’을 채택하고 핵보유국 입지를 강화해가고 있다.²⁾ 적어도 현재 상황에서 ‘남북관계’와 ‘북핵’이라는 두 가지 트랙의 불균형적인 전개는 한반도 신뢰프로세스를 추진해 나가는 과정에서 해소되어야 할 과제로 보인다.

그런데 남북관계와 북한 핵문제는 한국 정부 단독으로만 풀어갈 수 없는 것이 현실이다. 결국 우리에게서 4강 외교가 중요할 수밖에 없다. 그 중에서도 현실적으로 한·중관계가 무엇보다 중요하다. 남북관계 발전과 북핵문제 해결이라는 한반도문제의 ‘병진발전’을 위해 김정은 체제에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 나라는 중국이기 때문이다. 주지하다시피 중국은 북한에게 가장 핵심적인 경제 후원국이자 안보 동맹국이다.

박근혜정부와 중국 시진핑(習近平) 체제는 한반도의 평화와 안정을 위해 북한의 ‘태도 변화’가 필요하다는 데 인식을 같이하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 한·중 양국은 북한의 태도 변화를 이끌어내고, 한·중 협력을 구체화 하는 데 있어서 일정 부분 한계를 노정하고 있는 것도 사실이다. 따라서 이 글은 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스에 대한

2) 북한은 “병진로선이 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이 아니라 우리 혁명의 최고 리익으로부터 항구적으로 틀어쥐고나가야 할 전략적 노선”이라고 규정하고 있다. “조선로동당 중앙위원회 3월 전원회의 결론,” 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

이해를 바탕으로 그것의 성공적 추진을 위해서는 한국과 중국이 어떠한 협력방향을 추구해나 가야 하는지를 중심으로 논하고자 한다.

II. 한반도 신뢰프로세스에 대한 이해: 무신불립(無信不立)

박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상이 처음으로 세상에 공개된 것은 2011년 가을 ‘포린 어페어스(Foreign Affairs)’에 기고된 글을 통해서이다. 당시 집권당의 유력한 대선후보로 거론되던 박근혜 대통령은 한반도문제와 관련된 자신의 통일·안보 비전을 제시하기 위해 “새로운 한반도를 향하여(A New Kind of Korea)”라는 제목으로 기고문을 게재했다.³⁾

박근혜 대통령은 기고문에서 “신뢰의 부족은 오랫동안 남북한 사이의 진정한 화해를 어렵게 만든 기본적인 요인”임을 지적하면서 “한반도를 끊임없는 갈등의 공간에서 신뢰의 공간으로 변화시키기 위해서는, 국제적 규범에 근거하여 남북한이 서로에게 기대하는 바를 이행하게 만드는 ‘신뢰외교(Trustpolitik)’가 필요하다”는 점을 지적하였다. 또한 “신뢰외교는 두 개의 원칙에 기초하는데 첫째는 최소한의 신뢰구축을 위해 북한이 한국 및 국제사회와 맺은 약속을 반드시 지켜야 한다는 점이고, 둘째는 평화를 파괴하는 행동에 대해서는 확실한 대가를 치러야 한다는 점”이라고 강조했다.

또한 박근혜 대통령은 기고문에서 “북한의 핵개발 프로그램을 폐기하기 위해서 한국은 국제사회와의 협조체제를 더욱 강화해야 한다”는 점을 지적하고 있다. 동맹인 미국과의 정책협조는 물론이고 다른 한편으로

3) Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs* (September/October, 2011), pp. 13~18.

“북한의 변화를 촉진하기 위해서는 중국이 ‘중심적인 역할(critical part)’을 담당할 수 있다”는 점을 강조하고 있다. 아울러 “북한의 개혁을 유도하고자 하는 중국의 노력은 미·중관계가 얼마나 협력적이냐에 따라 영향을 받을 것”이라는 점과 더불어 “남북한의 신뢰구축은 더욱 협력적인 미·중관계를 만드는데 기여하고, 또 이것이 더욱 긍정적인 남북관계로 이어지는 선순환 관계를 유도하게 될 것”이라고 평가하고 있다.

어쩌면 박근혜 대통령은 기고문을 통해서 한반도 신뢰프로세스의 핵심을 이루는 ‘신뢰정책’이 서독의 ‘동방정책(Ostpolitik)’이나 노태우정부의 ‘북방정책(Nordpolitik)’에 버금가는 위상을 갖는 큰 틀의 정책적 구상임을 밝히고자 하였던 것으로 보인다. 과거의 통일·외교안보정책과 비교하여 대통령이 직접 ‘신뢰프로세스’의 개발에 관여하고, 자신의 국정철학인 ‘신뢰외교’를 반영하여 대외정책의 대표 브랜드로 자리매김하게 만들었다는 것은 상당히 의미 있는 부분으로 보인다.

박근혜정부 출범 이후 한반도 신뢰프로세스에 대한 개념의 구체화와 실천과제에 대한 작업은 지속적으로 발전되어 왔다. 그 결과 통일부는 지난 8월 21일 한반도 신뢰프로세스에 대한 설명책자를 발간하였다. 또한 정부가 합동으로 발표한 ‘박근혜정부 국정과제’ 관련 자료집에서도 ‘평화통일기반 구축’이라는 국정기조를 실현하기 위한 전략의 하나로써 ‘한반도 신뢰프로세스’를 구체적으로 거론하고 있다.⁴⁾

통일부의 자료집에 따르면 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스는 개념적 측면에서 “튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북 관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책”이다. 아울러 신뢰프로세스는 “첫째, 남북관계 발전,

4) 이 발표 자료집에서는 국정기조의 하나로써 ‘평화통일기반 구축’을 강조하면서 추진 전략으로 첫째, 튼튼한 안보 둘째, 한반도 신뢰프로세스 셋째, 신뢰외교를 내세우고 있다. 자세한 내용은 국무조정실, 『박근혜정부 국정과제 추진계획』(2013.5.28) 참조.

둘째, 한반도 평화정착, 셋째, 통일기반 구축” 등을 목표로 하고 있다. 정부는 한반도 신뢰프로세스를 통해 남북관계 발전 노력과 함께 실질적 통일준비를 병행 추진해 나가겠다는 것이다.

한편 정부는 한반도 신뢰프로세스의 추진기조로서 “첫째, 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진, 둘째, 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기, 셋째, 북한의 올바른 선택 여건 조성, 넷째, 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반” 등을 제시하고 있다. 아울러 신뢰프로세스의 성공적 추진을 위한 과제로는 “첫째, 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화, 둘째, 한반도의 지속가능한 평화 추구, 셋째, 통일 인프라 강화, 넷째, 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색” 등을 내세우고 있다.⁵⁾

그러나 박근혜정부 출범 이후 국내외 전문가들 사이에서는 한반도 신뢰프로세스에 대하여 적잖은 의문이 제기되고 논쟁의 대상이 된 것도 사실이다. 예를 들면 과거의 대북정책과 신뢰프로세스의 차별성 및 성패 전망 그리고 신뢰프로세스가 외교안보 분야의 기본정책으로서 지니는 모호성, 나아가 북한문제의 가장 중요한 핵심인 북한 비핵화에 대한 근본적 해법이 빠져 있다는 점 등이 지적되곤 했다.

우리가 한반도 신뢰프로세스와 관련하여 간과하지 말아야 할 부분의 하나는 그것이 “진화하는 대북정책”을 지향하고 있다는 점일 것이다. 신뢰프로세스가 주장하는 ‘진화’는 대북정책의 역사성과 연속성을 중시한다는 것으로서 “과거의 정책을 무조건 배척하는 것이 아니라 장점을 수용하면서 통합적인 접근을 모색하여 대북정책의 한계를 극복하고, 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내의 갈등해소에도 기여”하고자 한다는 점이다.⁶⁾ 이는 또한 남북관계의 전개상황에 맞춰 대북정책을 변화시킴으로써 한반도 상황을 능동적으로 관리해 나가겠다는 뜻을 내포한 것이기도 하다.

5) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, pp. 16~23.

6) 위의 책, p. 7.

아울러 한반도 신뢰프로세스와 관련하여 빈번히 제기되는 오류는 신뢰프로세스가 박근혜정부가 추진하는 대북·통일정책의 전부일 것이라는 잘못된 인식이다. 한마디로 말해서 ‘신뢰프로세스=대북·통일정책’이라는 관념인데 이는 사실과 다르다. 신뢰프로세스는 대북·통일정책을 구성하는 한 부분일 뿐이며, 굳이 수학적 도식으로 표시하자면 ‘신뢰프로세스’ \subset ‘대북·통일정책’이라는 부분집합의 등식이 성립한다고 볼 수 있다.⁷⁾

결론적으로 한반도 신뢰프로세스는 과거 대화·교류 중심의 포용정책이 남북 간 협력을 강화했으나 원칙을 훼손한 측면이 있고, 원칙 중심의 대북정책은 원칙은 확보했지만 유연성이 떨어지는 문제를 해소하면서 유연할 때는 더 유연하고, 단호할 때는 더욱 단호하게 접근하여 북한의 ‘올바른’ 선택을 유도해 나가고자 하는 정책이라 할 수 있겠다. 아울러 이는 비핵화 이전이라도 낮은 수준에서의 교류·협력, 인도지원 등을 통해 남북 간 신뢰를 차근차근 쌓아나가고, 남북 간의 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 등 대규모 경협사업도 추진해 나가겠다는 의지를 담고 있다.⁸⁾

7) 전성훈, “박근혜정부의 국정철학과 대북·통일정책,” 『박근혜정부의 대외·대북정책 평가와 전망』 (국회정책세미나자료집, 2013.6.12), p. 83.

8) ‘비전코리아 프로젝트’란 북한의 자생력을 제고하고, 경제개발을 지원하는 사업으로 철도·도로 및 전력·통신 등 인프라 확충, 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색 등의 사업을 지칭한다. 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, p. 31.

III. 박근혜정부 출범 이후의 한·중관계

박근혜정부는 한반도 신뢰프로세스와 관련된 ‘신뢰외교’의 추진전략에 있어서 “한·미동맹과 한·중 전략적동반자관계의 조화·발전”을 국정과제의 주요 추진 방향으로 설정하고 있다.⁹⁾ 박근혜정부는 “한·미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시키고, 한·중 전략적 협력동반자관계를 내실화하겠다”는 정책방향을 제시하고 있는데, 이는 달리 해석하면 한·미동맹에 부정적 영향을 주지 않는 선까지 한·중관계를 강화해 나가겠다는 의지로 해석된다.

대통령은 이미 당선인 시절 “한·중관계를 전략적 협력동반자관계에 걸맞게 업그레이드해야 한다”는 점을 강조하면서, 당선인특사의 첫 번째 과건국으로 중국을 선택한 바 있다. 이는 그만큼 중국과의 관계 증진 의도를 보여준 것이라고 볼 수 있다. 또한 중국으로서도 박근혜정부가 미국 일변도에서 벗어나 중국 쪽으로 더 가까이 다가올 수도 있다는 기대감을 갖게 만드는 부분이었을 것이다. 때문에 시진핑 주석 역시 특사단을 면담하는 자리에서 “박근혜 당선인께서 특사를 과건해준 것은 중·한 우호의 뜻과 중·한관계 발전을 고도로 중시한다는 것을 충분히 보여줬다”며, “한반도의 비핵화를 지지한다”는 의사를 전달하고, 북한의 무력도발 및 국제사회에 대한 도전에 동조하지 않는다는 입장을 명확히 했다.¹⁰⁾

한편 취임 이후 지난 5월 미국 방문을 마친 박근혜 대통령은 6월 26~29일까지 성공적인 중국 국빈방문으로 6.25전쟁 이후 ‘한·미·일 3각 동맹’ 구조에서 소외되었던 중국과 유대를 강화하는 기반을 마련하였다. ‘형식’과 ‘내용’에 있어서 역대 어느 정상회담보다도 성공적인 것으로 평가되는 6월 방중(訪中)에서 박근혜 대통령은 시진핑 신(新)지도부와

9) 국무조정실, 『박근혜정부 국정과제 추진계획』 (2013.5.28) 참조.

10) 『연합뉴스』, 2013년 1월 23일.

신뢰구축 및 상호이해 증진을 도모함은 물론 중국의 ‘오랜 친구(老朋友)’로 다가서면서 일반 국민들 사이에서도 한국에 대한 우호 이미지를 강화하는 데 크게 기여했다.

한편 박근혜 대통령은 시진핑 주석과의 정상회담에서 한·중관계의 새로운 출발을 선언하는 ‘한·중 미래비전 공동성명’을 채택했다. 양국 정상이 합의한 미래비전 공동성명은 1992년 8월 한·중수교 이후 지난 20년을 돌아보고 새로운 20년을 내다보면서 양국관계를 정치·안보, 경제·통상, 인적·문화교류, 국제협력 등 다양한 분야에서 전면적·다층적 협력관계로 발전시켜 나가겠다는 의지를 담고 있다. 양국 정상은 미래비전 공동성명과 더불어 그것의 ‘세부이행계획’을 동시에 채택함으로써 전략적 동반자관계를 내실화하고 성숙한 21세기 한·중관계의 기틀을 다졌다. 이는 2008년 이명박 전(前)대통령의 방중으로 중국과의 사이에 만들어진 ‘한·중 전략적 협력동반자관계’라는 배가 마침내 방향과 목적지를 정하고 대(大)항해를 시작할 수 있게 된 것으로 묘사할 수 있을 것이다.

한·중정상회담의 성과와 관련하여 중요하게 지적될 수 있는 부분은 북핵문제 해결 및 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상 추진의 토대를 닦았다는 점이라 할 것이다. 양국은 공동성명에서 “중국 측은 박근혜 대통령이 주창한 한반도 신뢰프로세스 구상을 환영하고 남북관계 개선 및 긴장완화를 위해 한국 측이 기울여온 노력을 높이 평가한다”고 밝혔다. 또한 공동성명에서 “중국 측은 박근혜 대통령이 제시한 ‘동북아 평화협력구상’에 대해 적극적으로 평가하고 원칙적으로 지지한다”는 입장을 표명하였다. 아울러 한·중 양국은 북한 핵문제와 관련하여 “양측은 유관 핵무기 개발이 한반도를 포함한 동북아 및 세계 평화와 안정에 대한 심각한 위협이 된다는 점에 인식을 같이하고 한반도 비핵화 실현 및 한반도 평화와 안정유지를 위해 공동 노력해 나가기로” 합의하였다.

이처럼 중국은 한국 정부의 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력

구상에 대한 지지를 공개적으로 명문화 했을 뿐 아니라 리커창(李克強) 총리를 포함한 고위급 회동에서는 더욱 적극적으로 우리 정부의 입장을 지지하였다. 이는 한·중 양국 최고지도부가 ‘북핵 불용’에 관하여 완전한 인식의 일치를 보였음을 나타낼 뿐 아니라 중국이 북한에 대한 일방적 ‘끌어안기’에서 벗어나 남북한 사이에서 훨씬 더 균형적인 자세를 견지하기 시작한 것으로 볼 수 있다. 나아가 중국은 공동성명에서 “한민족의 염원인 한반도의 평화통일 실현을 지지한다”고 표명함으로써 향후 한반도 평화통일 기반구축에 대한 한·중 양국의 협력 가능성을 열어두고 있다.¹¹⁾

중국은 대(對)한반도정책의 우선순위를 ‘한반도의 평화와 안정’에 두고 있으며, 주변 국가들과의 선린우호관계 구축을 ‘평화발전(和平發展)’의 출발점으로 삼고 있다. 다행히 중국의 입장에서 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스는 한반도의 평화와 안정이라는 대(對)한반도 원칙에 부합하는 정책으로서 크게 환영의사를 표시하고 있다. 중국은 신뢰프로세스에 담긴 평화통일 원칙에도 주목하고 있다. 때문에 중국은 한·중정상회담 공동성명에서 평화통일 지지에 대한 입장을 분명히 했을 뿐 아니라 시진핑 주석이 직접 “중국 인민의 한반도에 대한 양대 희망 중 하나는 비핵화이고 다른 하나는 평화통일”이라고 발언했던 것이다.

그러나 한반도 비핵화에 대한 양국 지도부의 확고한 인식과 한·중관계 발전에 대한 의지에도 불구하고, 향후 박근혜정부가 맞이하게 될 대북정책 및 한·중관계 발전의 현실은 그리 낙관적이지 않은 것으로 보인다. 왜냐하면 한국으로서는 한·미관계와 한·중관계를 대립관계로 보지 않고 균등하게 발전시켜야 하는데 이는 한국에게 적잖은 외교적 도전이 될 것이기

11) 박근혜 대통령과 시진핑 주석은 6월 정상회담 이후 8월 말 러시아 상트페테르부르크에서 열린 G20 회담, 그리고 10월 상순 인도네시아 발리에서 열린 APEC 정상회의 등 지금까지 세 번의 회합이 있었는데, 북핵을 포함한 한반도문제에 대한 중국지도부의 입장은 일관성을 유지하고 있다.

때문이다. 더욱이 동북아의 안보질서는 대전환기에 접어들었으며 새로운 질서가 확립되기까지 역내 강국들의 경쟁과 갈등이 불가피한 현실을 고려할 때, 우리의 전략적 선택은 결코 간단치 않을 것이기 때문이다.

또한 북한의 연이은 핵실험과 각종 도발에도 불구하고 중국지도부가 북한에 대한 ‘전술적 변화’를 ‘전략적 변화’로 바꾸는 것은 아직 기대하기 어렵다.¹²⁾ 실제로 중국이 북한 3차 핵실험 이후 UN안보리 결의에 따른 대북제재에 적극 참여하는 모습을 보이고 있는 것은 사실이지만 실상 중국의 압박은 북한에 대한 결정적 타격에는 여전히 부족한 모습을 보이고 있다. 아울러 북핵문제를 풀어가는 데 있어서 중국은 ‘대화’를 강조하고 있지만 한국과 미국은 “대화를 위한 대화에는 응하지 않겠다”는 입장을 분명히 하고 있다.¹³⁾ 한국과 중국이 북핵문제에 대한 목표는 같아도 방법론에 있어서는 일정 부분 차이를 지니고 있는 것이다.

12) 박병광, “북한의 3차 핵실험과 중국의 대북정책 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호 (한국개발연구원, 2013), pp. 14~26.

13) 중국 시진핑 주석은 최근 인도네시아 APEC 정상회의를 이용해 열린 한·중정상 회담에서 “북핵을 무력에 의한 방법으로 풀 수 없기 때문에 이제 대화, 특히 6자 회담의 조기 개최를 위한 여건 마련이 필요하다”고 주장했다. 『조선일보』, 2013년 10월 8일. 반면 존 케리 미국무장관은 9월 26일 뉴욕에서 열린 미·중 외무장관 회담에서 중국 측에 “북한과 대화를 위한 대화는 원치 않는다”는 입장을 분명히 했다.

IV. 한·중관계 무엇을 어떻게 협력할 것인가

박근혜정부는 미·중 각축이 심화되는 동아시아의 전략적 구도 및 북한 문제가 주는 안보상황의 불확실성 속에서 한반도 신뢰프로세스 추진과 한·중관계 발전이라는 어려운 과제를 떠안고 있다. 다행인 것은 미국과 중국으로부터 이미 한반도 신뢰프로세스에 대한 환영과 지지를 이끌어 냈다는 사실이다. 또한 한반도를 둘러싼 국제정세를 유리하게 조성하기 위한 미·중 ‘G2외교’와 ‘다자외교’에서도 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 한반도 신뢰프로세스라는 격납고 속의 비행기를 창공으로 비상시키기 위해서 한국과 중국은 무엇을 어떻게 상호 협력해 나가야 하는 것일까. 이와 관련하여 양국은 ‘인식’과 ‘행동’의 차원에서 다음과 같은 협력방향을 적극 고려할 필요가 있는 것으로 보인다.

첫째, 한반도 신뢰프로세스의 성공을 위한 한·중협력은 어느 한순간 합의하에 달성될 수 있는 것은 아니다. 신뢰프로세스가 최소한 박근혜정부 5년을 관통하는 것이라고 할 때, 한·중 양국은 보다 전략적이고 장기적인 차원에서 먼저 양국의 ‘신뢰증진’과 전략적 ‘소통강화’에 매진할 필요가 있다. 한국의 입장에서 신뢰프로세스가 강조하는 ‘신뢰외교’의 중요한 대상의 하나는 중국이 되어야 한다는 것이다.

중국의 일부 전문가들은 한국에 대해 “안보는 미국에 의존하면서 중국으로부터는 경제적 과실만을 추구하려 한다”는 비판을 제기하고 있다. 또한 한·중 양국은 서로에 대한 이해가 깊다는 ‘착시현상’이 광범위하게 존재하기 때문에 변화하는 상대에 대해 알려는 노력이 부족하고, 주관적 인식과 왜곡이 외교적 실패와 갈등을 촉발하는 경우도 있다. 따라서 지난 6월 한·중정상회담을 계기로 마련된 양국 간 깊이 있는 전략적 소통의 기제를 효과적으로 활용하고 상호 이해를 증진함으로써 한·중 양국의 신뢰구조를 확립하는 것이 한반도 신뢰프로세스의 성공을 위한 한·중협력의 첫 걸음이 되어야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 소통의 기제를

다변화 하는 것과 더불어 ‘한·중 미래비전 공동성명’에서 제시된 약속들을 구체화 할 수 있는 ‘액션플랜’의 수립에 힘을 기울일 필요가 있다.

둘째, 한·중 양국이 한반도 신뢰프로세스의 ‘목표’와 ‘비전’에 대한 ‘인식’의 공감대를 강화하는 것이 필요하다. 신뢰프로세스는 ‘남북관계 발전’과 ‘한반도 평화정착’, 그리고 ‘통일기반 구축’을 목표로 하고 있다. 중국은 한국이 남북한관계의 경색을 주도적으로 해소하고, 한반도 안정을 선도해 주기를 희망하고 있다. 또한 중국은 시진핑 주석이 직접 언급한 바와 같이 한반도의 평화통일을 지지하고 있다. 요컨대 한국과 중국은 신뢰프로세스가 지향하는 바에 있어서 ‘완전합일’을 이루고 있는 것이다.

그럼에도 중국은 신뢰프로세스의 내용이 여전히 모호하다는 점을 지적하고 있다. 또한 현 정부의 남북관계 개선 의지에 대해서도 여전히 의구심이 존재한다. 따라서 한국과 중국은 이러한 서로의 오해와 의구심에 대한 해소노력이 필요하며, 이는 신뢰프로세스의 목표와 비전에 대한 공감대 강화를 통해 해소해 나갈 수 있을 것이다. 아울러 한국이 주도적으로 남북관계 개선을 추구하려는 것과 마찬가지로 중국은 한반도의 안정과 평화정착을 위해서 북한에 대해 남북대화에 나서도록 하는 한편 추가적 도발을 억제하도록 ‘설득’과 ‘압박’을 포함하는 적극적 역할 수행이 필요하다.

셋째, 한반도 신뢰프로세스는 평화통일의 초석을 다지고 한반도와 동북아에서 새로운 협력질서를 창출하고자 하는 구상이다. 한국과 중국은 한반도의 평화적 통일에 대해 공감대를 형성하고 있으며, 동북아의 협력질서 구축에도 인식을 같이하고 있다. 다만 중국은 통일 이후의 한국이 어떠한 이웃으로 남을 것인지에 대해서 여전히 의구심을 지니고 있다. 따라서 한국은 신뢰프로세스의 최종 결과물이라 할 수 있는 통일한국이 동북아의 평화와 안정에 어떻게 기여할 것인지, 그리고 새로운 동북아 질서 형성에 어떠한 역할을 수행하게 될 것인지를 중심으로 한반도 통일에 대한 비전을 제시하고 나눌 수 있어야 한다.

왜냐하면 박근혜정부가 추진하는 한반도 신뢰프로세스는 특정 정권을 떠나 장기적 안목에서 주변국들이 통일된 한반도를 최대한 신뢰할 수 있는 환경을 제공하는 모델로 정착시켜 나가야 하기 때문이다.¹⁴⁾ 보다 구체적으로 한국은 중국의 한반도 통일에 관한 우려를 해소하는 노력을 기울이는 것이 필요하다. 특히 이와 관련하여 중국은 통일 이후 한·미동맹과 주한미군의 역할변화에 대해 우려하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 아울러 단기적으로는 한국의 전시작전권 연기와 미국의 미사일방어(Missile Defense: MD)체제 편입에 대한 중국의 우려를 해소하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

넷째, 한반도 신뢰프로세스가 추구하는 한반도의 평화정착은 단지 남북 대화와 남북관계 개선을 통해서 실현될 수 있는 것은 아니다. 근본적으로 한국과 동아시아 최대의 안보위협으로 작용하고 있는 ‘북핵문제’의 해결과 함께 하지 않으면 안 된다. 그런 점에서 한국과 중국은 북핵문제 해결을 위해 최대한 공동의 노력을 기울여야만 한다. 북한은 이미 3차례나 핵실험을 실시했고, 스스로 핵보유국 지위를 헌법 전문(前文)에 명문화 한 상태이다.

만일 북한이 향후 기존의 플루토늄이 아닌 우라늄을 이용한 핵실험을 추가적으로 실시하거나 또는 핵폭탄의 소형화를 통한 미사일 탑재 등에 있어서 진전을 이룬다면 북한 핵문제는 정말 돌이킬 수 없는 상황까지 갔다고 보아야 할 것이다. 이는 다시 말해서 박근혜정부 5년 임기가 북핵문제를 놓고 실질적 진전을 모색할 수 있는 ‘최후의 기회’일지도 모른다는 것을 의미한다. 따라서 한국과 중국은 북핵 해결을 위한 방법론과 접근법에 있어서 훨씬 진일보한 공감대와 구체적 조치를 합의할 수 있어야 한다. 한·중 양국 최고지도자가 합의한 ‘북핵 불용’이 말이 아닌 행동까

14) 이정민, “박근혜정부와 주변국들의 대한반도정책 변화추이와 전망,” 『북핵문제와 한반도 신뢰프로세스』 (국가안보전략연구소주최 세미나, 2013.9.26), p. 55.

지 포함될 때 북핵문제에 관한 한·중협력이 실질적 성과를 낼 수 있을 것이며, 한반도 신뢰프로세스 또한 정상궤도에 진입할 수 있을 것이다.

다섯째, 한반도 평화정착을 목적으로 하는 한·중 양국 간 ‘공공외교’를 강화할 필요가 있다. 남북한의 긴장해소는 물론 한반도문제와 관련된 한·중 간의 협력은 단지 정부가 주도하는 엘리트외교만으로는 해결되기 어려운 측면이 존재한다. 따라서 한·중 양국은 상대국의 일반인과 여론 주도층을 상대로 하는 ‘공공외교’ 강화가 필수적이다. 이를 통해 한반도 신뢰프로세스가 지향하는 평화와 안정이 양국의 국가이익과 지역안정에 중요한 요소라는 사실에 대해 상호 국민적 수준에서 광범위한 공감대를 형성해 나갈 필요가 있다. 더욱이 다양한 차원, 다양한 주체들이 국제무대에서 연결망(network)을 만들고 국제이슈에 대한 영향력을 행사하는 복합변환의 시대라는 점을 고려하면 한·중 양국의 공공외교를 통한 협력은 그 중요성이 갈수록 더해간다고 할 것이다.

다만 아쉬운 점은 한·중 간 서로를 대상으로 하는 공공외교는 아직도 걸음마 단계에 머물러 있다는 것이다. 그런 점에서 지난 6월 한·중정상회담에서 합의한 ‘한·중 인문교류 공동위원회’를 활성화하고 효과적으로 활용하는 것이 필요하다고 본다. 왜냐하면 한·중 인문교류 공동위원회는 궁극적으로 양국 간 체제와 이념의 차이를 극복하고, 한·중 간 소통구조를 확대함으로써 한반도 신뢰프로세스에 대한 양국 국민 간 이해와 공감대 확산의 중요한 계기가 될 수도 있기 때문이다.

V. 결론

한·중관계에 있어서 박근혜정부가 추구해야할 국가이익은 경제적 실리를 추구하고, 북한의 무력사용을 저지하며, 북핵 해결과 한반도 평화통일의 지원세력으로서 중국과의 협력 체제를 구축하는 데 있다. 그리고 박근혜정부가 한반도 신뢰프로세스를 성공적으로 추진하고 이를 통해 한반도 평화통일의 초석을 다지기 위해서는 무엇보다도 한국에게 유리한 '전략적 환경'을 구축하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 장기적 안목에서 중국을 포함한 주변국들이 한반도 신뢰프로세스가 담고 있는 진정성을 이해하고, 통일된 한반도에 최대한 신뢰할 수 있는 환경을 제공해야만 한다. 그것이 한반도 신뢰프로세스의 성공을 위한 '협력외교'와 '신뢰외교'의 토대를 강화하는 것이 될 것이다. 특히 북한의 동맹국으로서 여전히 북한을 '전략적 자산'으로 간주하고 있는 중국을 대상으로 한국은 우리의 대북정책이 북한의 붕괴를 목표로 하거나 흡수통일을 지향하고 있지 않다는 점도 강조할 필요가 있다. 박근혜 대통령이 직접 언급한 '무신불립(無信不立)'은 남북관계 뿐 아니라 한·중관계에서도 필수적인 요소로 작용해야만 하는 것이다.

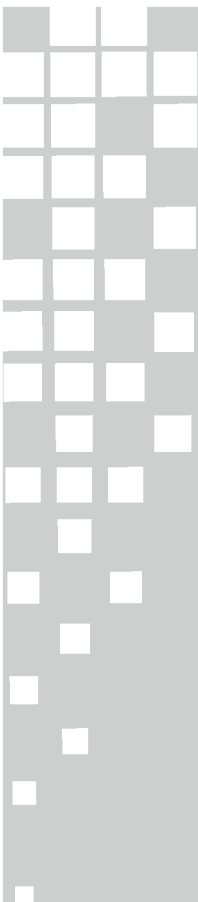
한편 역대 한·중정상회담 공동성명에서 중국이 한국 정부의 특정 대북 정책(한반도 신뢰프로세스)에 대해 지지의사를 표명한 것은 지난 6월 정상회담이 처음이다. 이는 중국이 한국의 신뢰프로세스를 진정으로 환영하고 있다는 점에서 향후 한·중협력과 관련하여 긍정적 의미를 지니는 것이 분명하다. 그러나 다른 한편으로 중국의 지지와 협력은 나름대로의 전략적 의도를 내포하고 있다는 점도 기억할 필요가 있을 것이다.

즉, 중국의 의도 속에는 최근 '남중국해'와 '조어도(센카쿠)' 문제로 인해 동남아시아 국가들 및 일본과의 관계에 금이 가면서 한국의 전략적 가치가 상대적으로 높아졌고, 한국을 자국 편으로 끌어들이려는 목적이 작용하고 있다고 보겠다. 또한 중국은 과거 이명박정부에서 한국이 과도하게 미국에

다가선 것으로 판단하였던데 비해 박근혜정부가 중국 중시를 표명하자 이를 기회로 한·미관계를 이완하고, 미국의 ‘재균형(Rebalancing)’ 전략에 대한 ‘카운터밸런싱(Counterbalancing)’을 시도하려는 의도가 작용한다고 볼 것이다. 이와 더불어 중국은 북한 비핵화를 추동하는 과정에서 6자회담에 대한 주도권을 놓지 않음과 동시에 남북한에 대화를 강조함으로써 한반도에 대한 영향력을 유지하고자 하는 것이다.

한·중관계는 최근 과거와 다른 ‘질적 발전’의 기회를 맞고 있다. 박근혜 대통령 방중 이후 한국 외교의 중심축은 ‘한·미·일 3각관계’를 축으로 하던 것에서 이제는 ‘한·미·중 신(新) 3각축’으로 공조의 중심축이 이동하고 있기 때문이다. 이는 북한 핵문제의 심각성이 더해가고 중국이 급부상하며, 미·일동맹의 공고화로 한반도를 둘러싼 국제정세가 급변하는데 따른 우리 정부의 전략적 고민을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

즉, 지정학적이고 안보적인 측면을 고려할 때, 미국과 중국 사이의 샌드위치 신세를 피하고 우리의 국익을 신장하기 위해서는 한·미·일 3국 협력체제 만큼이나 한·중관계를 중시해야 한다는 기조가 명확해지고 있는 것이다. 여기에는 어쩌면 동북아에서 강대국 사이의 전략적 각축이 심화될수록 중국의 움직임이 최대 변수가 될 것이고, 한반도 통일과정에서 중국의 우호협력이 절실하다는 한국 최고지도부의 인식이 반영된 것인지도 모른다. 다만 우리가 유념해야 할 것은 동아시아질서의 변화에 대한 민감성을 유지하는 것과 동시에 외교·안보와 관련된 특정 사안에서 ‘한국의 정책’을 결정하고, ‘우리의 목소리’를 키워 나가는 독자성도 강화해야만 한다는 것이다.



한반도 신뢰프로세스와 통일외교의 과제

The Trust-building Process
on the Korean Peninsula and
the Tasks Ahead for Unification Diplomacy

박영호
Young-Ho Park

통일연구원
Korea Institute for National Unification

The Trust-building Process on the Korean Peninsula and the Tasks Ahead for Unification Diplomacy

I . Why Unification Diplomacy?

For the Korean people, unification is a national task. Among the states divided after the Second World War, the Korean Peninsula is a region that still remains divided to this day. The Republic of Korea (South Korea) and the Democratic People's Republic of Korea (North Korea) were separated into two countries and although they both yearn for unification, the path to cultivating normal relations is a difficult challenge, let alone the path to unification. While South Korea speaks of the wounds of Japan's imperialism and laments the tragedy of the Korean War, in 2015, it will have been 70 years since the division. In 2018, it will have been 70 years since the two countries established their respective governments. 70 years may not be especially long compared to the rich history of the Korean Peninsula, but for contemporary men, it is an extremely long period of time. In particular, considering the clock of historical development and changes occurring at present, the period of time feels longer than ever.

One the other hand, Germany which began as a divided nation, will have been reunited for 25 years in 2015. Unified Germany taught many of the intelligent people who had showed concern regarding the aftermaths of unification, that unification brings much benefits. Germany in the 21st century enjoys a solid national finance and economic development and practices international leadership that was able to guide Europe through the financial crisis. Likewise, Vietnam and Yemen have been able to put their period of division behind them and for a long time, have begun to start a history of unity. However, the division born right after the ceasefire of the Korean War is over 60 years old, and perhaps this is the reason why the Korean society has accepted the division of the Korean Peninsula as a natural state-of-being.

For citizens of South and North Korea in the contemporary era, the term 'unification' is here to stay whether desired or not. Political leaders and administrations in South and North Korea have clamored for unification and have set it as a main national agenda. However, at present the most basic step of normalizing inter-Korean relations is still the policy objective. Indeed, clamoring for unification will not realize unification. However, if interest in unification is maintained and preparations are made, the opportunity for unification may arise. If such opportunity does present itself, whether preparations have been made or not will make an incomparable difference.

The case of West Germany gives South Korea a big lesson. West Germany did not clamor for unification like Korea. However West Germany managed a mature civil society and an advanced democracy and built its capacity through strong economic development. At the same time, it was acutely aware of international concerns regarding Germany's

re-rise and thus worked to acquire the trust of its policies on the neighboring states and East Germany. West Germany promoted a moral diplomacy that sought international peace through mutual dependence. By highlighting moral ethics and responsibility, West Germany could demonstrate an ideal diplomatic capability amidst strong powers' diplomatic policies grounded in *realpolitik*.¹⁾ When the opportunity for unification presented itself, this style of diplomacy yielded fruitful results.

In order to create opportunities for unification and seize such opportunity without major difficulties, it is necessary to consistently build up South Korea's capacity at home and abroad. South Korea needs to manage a sophisticated democracy, increase the civil society's capability based on autonomy and responsibility, build a strong and robust economic foundation through continuous economic development, and finally, create a harmonious society that respects the value of the community and acknowledge differences and distinctions.

However, South Korea's independent will and capacity alone will be insufficient to realize the unification of the Korean Peninsula. It is necessary for North Korea to become a normal member of the international community, and in particular, it is important to establish a system of international cooperation so that South Korea can receive support from its neighboring states which harbor acute interests in the changing landscape of the Korean Peninsula. Considering the geopolitical location of the Korean Peninsula, the unification process will be very difficult if any one or more countries among the U.S., China, Japan and Russia,

1) Park Young-Ho, *South Korea's Unification Diplomacy Strategy towards the United States* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 1998), p. 32. (in Korean)

adopt a policy that considers unification to be unfavorable. This is because even in an environment where interdependency among states have been increasing and conversely barriers decreasing thus allowing freer social and cultural communications, the pivotal nature of national interests have not changed. In other words, it should be understood that the unification of the Korean Peninsula does not infringe their national interests and can bring common benefits. Moreover, South Korea's unification policy, which pursues a peaceful unification grounded on North Korea's change and development of normal inter-Korean relations must receive not only the four neighboring states' but also the international community's economic as well as moral and diplomatic support. South Korea's unification diplomacy attempts to attain these objectives.

II. The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Unification Diplomacy

The origin of the phrase 'unification diplomacy' in South Korea's unification policy can be traced back to the '6.23 Declaration' of the 1970s.²⁾ However, while the Cold War persisted, the main objective of unification diplomacy was not to change the environment to be in favor of unification or improvement in inter-Korean relations, but instead, was to gain the support for South Korea's policy stance.

2) The argument is a summary and reinforcement of Park Young-Ho *et al.*, *Unification Diplomacy Strategy for Peaceful Unification* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2011), pp. 8~10, pp. 61~68. (in Korean)

From the perspective of unification diplomacy and unification policy, one big change that occurred in South Korea's policy was Roh Tae-woo administration's '*Nordpolitik*.' The Roh administration's '7.7 Declaration' attempted to fundamentally open up the relationship between the two Koreas using the concept of 'ethnic community,' and through *nordpolitik*, widened the horizon of unification diplomacy. These policies resulted in an improvement of relationship between socialist countries abroad and at home, and opened up relations with North Korea. The two Koreas became members of the United Nations together in 1991, and South Korea established diplomatic relations with China and Soviet Union (Russia). In addition, an Inter-Korean Basic Agreement from high-level talks was concluded between the prime ministers of the two Koreas. If the July 4th Joint Communiqué between South and North Korea, as the first agreed document between the two, opened the doors to discussion between South and North Korea, the Inter-Korean Basic Agreement is the output of the discussion between the two countries. Even at present, the Inter-Korean Basic Agreement remains to be the document that aims for the most comprehensive development in inter-Korean relations.

However, full-scale unification diplomacy is yet to unfold. With North Korea's nuclear issue looming at large, South Korea's diplomacy could not expand its North Korea policy to its unification policy, and efforts were centered on resolving the nuclear issue. The Kim Young-sam administration suggested an Ethnic Community Unification Plan as the

official unification plan, but previous administrations have put more weight on improving inter-Korean relations or inter-Korean exchange and cooperation rather than unification. Improving inter-Korean relations such as promoting exchange and cooperation, and trust-building were the foundation for unification, but rather than seeing such agendas as the mid-to-long term steps for unification, the North Korea policy was primarily aimed at expanding exchange and cooperation for the purpose of improving inter-Korean relations.

The Ethnic Community Unification Plan and Inter-Korean Basic Agreement paved the way to the 6.15 Joint Communiqué in the Kim Dae-jung administration. South Korea's unification policy was reduced to a northward policy that focused on the continuation of inter-Korean relations through exchange and cooperation. South Korea's unification diplomacy put more weight on gaining international support in its northward policies. In this aspect, the Roh Moo-hyun administration was no different. If there is anything to assess in terms of their unification diplomacy, it was that both administrations took positions in which it attempted to encourage the international community to lead North Korea to the path of opening and reform as to join the international system.

The Lee Myung-bak administration put the denuclearization of North Korea as its foremost priority. Yet, different from the previous two administrations, the Lee administration showed interest in the Inter-Korean Basic Agreement and the Ethnic Community Unification Plan. The Lee administration set 'Global Korea' as one of the government's

external goals, and presented a new structure of peace based on North Korea's denuclearization, as its strategic aim. The Lee administration suggested 3 community plans that consisted of a Peace Community, an Economic Community, and an Ethnic Community in President Lee's celebration speech on August 15, 2010. However, these were not to replace the Ethnic Community Unification Plan. Large-scaled community researches were carried out in the fields of North Korea and unification studies and unification emerged as a heated topic of debate.

Later, the importance of unification diplomacy at the government level was magnified. It appears to be the result of the awareness of the need to acquire the cooperation and support of the international community for South Korea's unification policy, based on a strong national security. The type of diplomacy that was focused on resolving North Korea's nuclear issue was expanded to a diplomacy that could prepare for unification. In a similar vein, the Ministry of Unification set 'building an international support system for peaceful unification on the Korean Peninsula,' as one of its 'efforts to prepare for unification,' a national task for 2011.³⁾ Moreover, as one of its 2011 national tasks, the Ministry of Foreign Affairs (and Trade) set 'building international consensus on peaceful unification' as one of its 'security diplomacy that comforts the citizen.'⁴⁾ Unification diplomacy was established as an important policy assignment.

3) Ministry of Foreign Affairs and Trade, *Task Report 2011* (2010.12.29).

4) Ministry of Unification, *Task Plan 2011* (2010.12.29).

In the Park Geun-hye administration, unification diplomacy took a more important position than policies on North Korea or unification. As one of its three national tasks, the Park administration's Trust-building Process on the Korean Peninsula was set to prepare for 'unification through strengthening capability.' The Trust-building Process seeks to expand the consensus for unification abroad while strengthen the capability to prepare for unification at home. The means to expand international consensus for unification is unification diplomacy. Through unification diplomacy, it aims to acquire the international community's understanding and support for the Trust-building Process, and create mutual synergy effects through East Asian as well as inter-Korean cooperation. More specific means include establishing and operating a '1.5 track consultative group,' with the four neighboring states, and pursuing a 'Korean Unification Network' project.

III. Vision and Objective of Unification Diplomacy⁵⁾

1. Vision

The vision of unification diplomacy is set as a unified Korea through peace, denuclearization, and open doors. It is important to expand the consensus for unification diplomacy and acquire support by promoting a vision which can be shared by both the domestic society and international community. The vision of unification diplomacy allows its subjects to envision the state of a unified Korea, ease international concerns regarding Korean unification and understand the legitimate reasons for them to participate in the process.

In the process of carrying out unification diplomacy, the biggest obstacle is the surrounding countries' objection, repulsion and noncooperation to the unification of the Korean Peninsula. Objection, repulsion or noncooperation regarding unification is largely affected by the collision of strategic interests that a unified Korea may bring to the concerned states and this has led to uncertainties in their respective foreign policies. Therefore, South Korea should address such uncertainties by presenting a clear vision for a unified Korea's security and diplomacy and emphasize its sincerity, in order to gain the support of its neighboring states.

5) This part is a summary and revised version of Park Young-Ho, "The Trust-building Process on the Korean Peninsula and Unification Diplomacy," *Direction of the Park Geun-hye Administration's North Korea Policy* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2013), pp. 180~184.

In particular, it is necessary to actively resolve neighboring states' anxieties by emphasizing that a unified Korea aims for peace, resist nuclear armament, and will be a transparent and open nation. Also, the value of peaceful unification and denuclearization should be emphasized repeatedly in order to persuade the sincerity of the vision of a unified Korea.

2. Objectives

The first objective is to make the international community understand that the unification of the Korean Peninsula is based on the 'principle of national self-determination.' The two Koreas should lead the process of unification as the directly involved parties, and the international community should act as the force which supports the unification of the two Koreas.

The second objective is to create an international environment conducive to unification. There are increasing concerns regarding the solidification of the divided structure on the Korean Peninsula owing to North Korea's nuclearization, the regime's internal strength, and China's rise as well as its influence. In order to create an environment favorable for unification, measures such as inducing North Korea's reform and opening up, denuclearization, easing confrontation between the U.S. and China, and presenting vision of unified Korea must be taken.

Third, actual support for the unification process should be gained from the neighboring four countries and the international community. Since neighboring countries, especially China has special interests and

exercises strong influence, it is important to gain their stout support and cooperation. All four neighboring countries have foreign policies that support unification but questions arise whether these countries will actively support the unification process. Therefore, a unification diplomacy plan is needed in order to change their passive and reluctant obligatory support into an active and practical cooperation.

Fourth, support and cooperation should be continued even after unification. After unification, there will remain several foreign/military and social/economic problems both at home and abroad. Therefore, a unification diplomacy that addresses these issues should be maintained. Continuous support and cooperation from the neighboring countries and international community should be given regarding territory/territorial waters issues, compensation issues with Japan, as well as North Korea's assets and the succession of their citizens.

IV. Strategic Objective of Unification Diplomacy⁶⁾

1. 'Peaceful unification' discourse and the spread of a 'Non-nuclear, peaceful, and open' Unified Korea Vision

In order to dispel the concerns of the neighboring countries and international community regarding unification and its aftermath which will causes changes to the current conditions, efforts should be made to spread the discourse on the unification process and the aim of a unified Korea which is to be a 'non-nuclear, peace, open nation.' The 'peaceful unification discourse' and 'non-nuclear and open nation' are contents of unification diplomacy.

The peaceful unification discourse and the vision of a unified Korea will not be realized merely by policy declaration. The international community's active support and cooperation will be provided when the consensus among Koreans are created and carried out with sincerity. Therefore, efforts should first be made to develop a discourse and a vision that citizens will agree upon, and to create and maintain a nation-wide agreement. If a national consensus is not created despite the discourse and the vision statement by the government, neighboring countries and the international community will question the real intention of unification diplomacy and instead harbor doubts. In particular, since the degree of understanding by the neighboring four countries deviates

6) *Ibid.*, pp. 184~187.

largely, a customized unification discourse for each respective country should be developed and carried out.

2. Operating the Trust-building Process on the Korean Peninsula—Promoting a non-nuclear, peace, and cooperation process

By operating the Trust-building Process, promote the non-nuclear, peace, and cooperation process. Since the conditions for a peaceful unification are North Korea's denuclearization, establishment of a peace regime on the Korean Peninsula, provision of assistance for North Korea's development, a process should be developed to systematically carry out and execute such tasks. Since the 9.19 Joint Statement contains issues on North Korea denuclearization, the establishment of a peace regime, assistance to North Korea, the Six-Party Talks should be reconvened to establish a diplomatic cooperative system enter into the actual implementation process.

Resolution of North Korea's nuclear issue is the precondition to establishing peace on the Korean Peninsula and normalizing inter-Korean relations as well as proceeding with peaceful unification. The development of a denuclearization model specific for the Korean Peninsula is much required in order to precipitate denuclearization. Moreover, partnership with neighboring countries and the international community should be established through a non-nuclear, peace, and cooperation process on

the Korean Peninsula, and based on such partnership, induce active cooperation for the unification process.

3. Building a South Korea-U.S.-China strategic partnership for peaceful unification

The U.S. and China are the most important cooperative parties for unification diplomacy. During West Germany's unification process, it was the U.S. which persuaded Britain and France's opposition. It is necessary to build a strategic partnership in order to make the U.S. and China as partners for unification.

Therefore, diplomacy to the U.S. should be the core axis of unification diplomacy. The U.S. is still the strongest nation in terms of politics, military, and the economy and leads global governance. The strategic interests of the U.S. and South Korea are mutual and in particular, in the case that China opposes unification, the U.S. is the only superpower which can overcome such opposition.

The role of China is also extremely important in the process of Korean unification. China's increasing influence and its relationship with North Korea as well as changes to its policies on North Korea crucial variable in the process of unification. South Korea and China have agreed to reinforce their strategic cooperative partnership at the June 2013 summit meeting.

South Korea should promote a Three-Party strategic cooperation to make China and the U.S. supporters or partners of Korean unification

by developing its strategic alliance with the U.S. and strategic cooperative partnership with China. Conflict between the U.S. and China can have negative effects on the peace and unification on the Korean Peninsula and therefore, a cooperative relationship between the U.S. and China must be consistently maintained in Northeast Asia and on the Korean Peninsula.

4. Worldwide network-building for peaceful unification and North Korea's change

In order to create an environment conducive for peaceful and a mutually agreed upon unification, changes in North Korea must be first made. To this end, foreign parties, international organizations, NGOs and the international community should be considered as partners and should be actively utilized. Inducing change in North Korea may bring forth their strong objection and cause military provocation, but it is expected that such reactions will be weaker with South Korea's cohesion with the international community.

An environment should be created so that changes in North Korea are precipitated by using international organizations and European nations that have less repulsion to North Korea. Also, the United Nations, and their affiliated organizations such as the World Health Organization, World Food Program, Coordinating Committee for Multilateral export control such as the IAEA, NSG, and international NGOs, including human rights groups, should propel the changes in North Korea.

5. Aligning unification diplomacy enforcement system and strengthening capability

To see the results of unification diplomacy, a system should be made to systematically and consistently implement unification diplomacy. The government's decision making processes concerning unification diplomacy policies should be realigned and separate organizations that can enforce unification diplomacy should be organized.

In order to implement unification diplomacy at the broad government level, the Presidential Blue House should establish a general adjustment function and furthermore a 'unification diplomacy enforcement committee' should be installed in the prime minister's office. In particular, it is important to build a mutual cooperation system between the Ministry of Unification and the Ministry of Foreign Affairs relating to the enforcement of unification diplomacy. To achieve these strategic objectives, the following are the lower rank policy assignments: ① aligning unification diplomacy enforcement system between the Ministry of Unification and the Ministry of Foreign Affairs, and establish a unification diplomacy related organization, ② establish and operate an 'international cooperative foundation for unification' for unification diplomacy projects.

V. Unification Diplomacy's Ten Tasks⁷⁾

1. Develop and spread the national vision of a unified Korea-‘non-nuclear, peace, and openness’

The vision that a unified Korea pursues in the field of diplomacy and security is ‘non-nuclear, peace, and openness.’ A non-nuclear state should be achieved by discarding all of North Korea’s nuclear armaments and nuclear development programs before unification and the unified Korea as a non-nuclear state should abide by the NPT and other international non-proliferation norms. The establishment of a peace regime is another objective that a unified Korea aims for and is an essential requisite to gain neighboring states’ and the international community’s support for unification. An open state means that a unified Korea should adopt an open foreign policy toward Northeast Asia and the international community, and assume the role of the bridge between the West and the non-aligned, as well as between the developed and the developing states. Unified Korea should shed the mind-set of being a small and weak country and recognize itself as mid-sized country that boasts a high level of openness, communicativeness, and democracy than any other country in the area.

7) The Ten Tasks explained section has been extracted and reused from Park Young-Ho et al., *Specific Implementation Strategy of Unification Diplomacy* (in Korean), Ministry of Unification Service Report (2012. 10).

When the vision of a unified Korea is developed, a national consensus should be created and numerous diplomatic opportunities should be taken to persuade states abroad the value of a peaceful unification and denuclearization in order to ground the perception of the ‘sincerity’ of such vision.

2. Develop a unification discourse for each unification diplomacy target

There is a need to develop a unification discourse. It is important to develop a persuasive logic that a unified Peninsula (security, cooperation, post-Cold War structure), is more beneficial to the national interests of states in Northeast Asia and other neighboring states than a divided Korean Peninsula (anxiety, conflict, Cold War structure). A unified Korea will claim itself as a bridge state to denuclearization, peace and openness, and will assume the role of promoting stability and cooperation in the region.

In particular there should be a customized unification discourse for each of the four neighboring states that have deep interests on Korean unification. South Korea should promote a ‘full frontal’ unification diplomacy toward the four neighboring states and the international community. The core concerns that the four neighboring states have towards unification of the Korean Peninsula can be summarized as the following.

- U.S.: A unified Korea can skew towards China, and the influence of the U.S. will diminish in the case that South Korea tilts towards China, the uncertainty of the U.S. Armed Forces in Korea, and the weakening of R.O.K-U.S. alliance
- China: A unified Korea can maintain its alliance with U.S. and continue a U.S.-friendly policy, the possibility of losing influence on North Korea, confronting the U.S. Armed Forces on the Korean border, the increased possibility of direct security conflicts with the U.S., stronger public siege with a unified Korea, the possibility that China's access to the seas may be blocked, a large influx of refugees
- Japan: Advance of a strong competing country, the possibility of conflict regarding contentious issues worsening, including Dokdo and historical issues issue, increased security threat in the case that China adopts a friendly stance toward a unified Korea
- Russia: Concerns that the unified Korea adopts U.S. friendly policies, diminished influence in Northeast Asia, the possibility of a large influx of refugees, confronting U.S. Armed Forces in Korea on the Korean border, the possibility of blocking its military advancement into the East Sea

3. Establish Northeast Asia's Non-nuclear Peace and Cooperation Process for Peaceful Unification: Mutual Reinforcement of the Trust-building Process and the Northeast Asian Peace and Cooperative initiative

The Peace and Cooperation Process that settles non-nuclear peace and precipitates peaceful unification on the Korean Peninsula is an extension of the Trust-building Process. The Trust-building Process expects to realize ① the normalization of inter-Korean relations and systemization of peaceful coexistence, ② formation of an economic community between the two Koreas, ③ denuclearization of North Korea, ④ establishment of stable peace on the Korean Peninsula in the mid-to-long term period. South Korea should draw in North Korea's response to implement the Trust-building Process effectively. Also, South Korea should make North Korea participate in genuine discussions towards denuclearization. Additional 'peace forums' (Four-party negotiations for a peace regime) that include the four countries, South and North Korea, the U.S., and China, should be held and a 'Joint statement for establishing a peace regime on the Korean Peninsula' should be adopted first hand in order to revive the 9.19 Joint Statement.

This process will be promoted based on the following principles. ① The principle of peaceful coexistence based on South and North Korea's mutual recognition and peaceful resolution of conflicts, ② the process to carry out each objective is done in a comprehensive, multilateral, gradual, inter-locked way, ③ procuring national consensus, neighboring

states' support, and North Korea's participation in order to assure the durability of the process, and ④ respecting the spirit of, and abiding by the numerous inter-Korean and international agreements, ⑤ act in a proactive way with consideration to South Korea's superiority in its general national strength and international status.

4. Form a 'Korean Peninsula Model' of Denuclearization: proposals and implementation

Considering the fact that North Korea's nuclear capacity is continuing to increase, initiate measures to resume negotiations and conclude an agreement in order to resolve North Korea's nuclear issue. To this end, first, North Korea should freeze its nuclear activity and restore the 9.19 Joint Statement and the 2.29 Agreement, and an environment must be created in which North Korea's nuclear capacity can be deterred as well as an atmosphere that is conducive to nuclear negotiations. Second, for more fruitful negotiations with North Korea, parallel strategy of stronger discussions and sanctions should be taken. Third, considering that without an effective denuclearization model for North Korea, bilateral discussions between North Korea and the U.S. as well as the Six-Party Talks are a mere waste of time or a means to buy time, a 'Korean Peninsula Model' of denuclearization must be developed and promoted.

In order to improve inter-Korean relations and precipitate the foundation to achieve peaceful unification, it is important that the resolution of North Korea's nuclear issue is done simultaneously. With

consideration to the fact a denuclearization strategy which only deals with North Korea's nuclear issue has previously failed, a strategy in which changes in North Korea are induced must be implemented at the same time. This is because North Korea's reform and opening will transform its system so that it becomes more responsive to pressures from the outside as well as from its citizens.

In order to strengthen the implementation of the nuclear agreement, it is necessary to reach a comprehensive agreement on issues that are critical to denuclearization such as economic assistance to the North, establishing a peace regime on the Korean Peninsula, and establishing a security cooperative system in Northeast Asia. Furthermore, these issues must be implemented in a manner that is mutually linked at each step of the process.

5. Implement a strategy of 'U.S. Alignment while maintaining friendly relations with China' for peaceful unification

Unification diplomacy to the U.S. should be selected as the core axis of unification diplomacy, and the R.O.K-U.S. 'strategic alliance' as well as the R.O.K-China's 'strategic cooperative partnership' should be developed in sync. Also, measures should be sought to form strategic ties with the U.S. and China. The conflict between the U.S. and China works negatively for the unification of the Korean Peninsula, and therefore a cooperative relationship should be induced in Northeast Asia and on

the Korean Peninsula. Furthermore, a strategic cooperation channel between the three states should be established. South Korea's middle-power diplomatic strategy toward the Northeast Asian region, at its basic foundation, revolves around its alliance with the U.S. and cooperation with China. In order to achieve unification, support and cooperation from both the U.S. and China is imperative. Cooperation with China must not be neglected for the sake of the R.O.K-U.S. alliance, and vice versa, South Korea's cooperation with China must not damage the R.O.K-U.S. alliance.

In addition, with consideration to the structure of competition in Northeast Asia in terms of China and Japan, it is important to create an environment which is conducive to achieving peaceful unification and maintaining peace in Northeast Asia by not choosing to cooperate with either China or Japan, but by practicing a balanced diplomacy that can acquire the support of both states. As a middle power state, South Korea needs to practice smart diplomacy and a balanced diplomacy so that it can establish a permanent peace system in the Northeast Asian region and create an optimal environment for unification.

South Korea's diplomatic strategy as a peaceful middle-power is a new paradigm that protects its national interest while at the same time creates the foundation for peaceful unification and improves inter-Korean relations. Furthermore, as a peaceful state, it will create a new state model and increase its status on the international stage.

6. Establish an organization for Northeast Asia's security, peace and cooperation

It will take time to change the Six-Party Talks into a full scale multilateral security cooperation organization. Therefore, at the current stage, it will be possible to discuss issues such as establishing a non-traditional security cooperative system to build trust or discussing common objectives in the field of security cooperation. The Park Geun-hye administration suggested Northeast Asian Peace and Cooperation Initiative as a non-traditional security cooperation system. In order for this initiative to be carried out effectively, the relations between South Korea and the U.S., South Korea and China, as well as South Korea's relations with Russia and Japan needs to improve.

In the process of advancing the Six-Party Talks, if a summit meeting or a meeting of six foreign ministers can be convened, it shall be used as an opportunity to strengthen Northeast Asia's multilateral security cooperation. In particular, by benchmarking the CSCE and OSCE, Europe's multilateral security cooperation system, measures should be sought to develop the Six-Party Talks into the 'Conference on Security and Cooperation in Northeast Asia' or 'Northeast Asia's Security Cooperation Organization. In order to precipitate Northeast Asia's security cooperation system, much research is needed among the existing think tanks on the common objectives and values of a security cooperation system, obstacles and means to overcome them, rudimentary trust-building measures and the like.

7. Use international networks to induce changes in North Korea

An international cooperative network to provide assistance to North Korea and encourage its openness should be established. A cooperative system among international aid organizations should be established, and links to international humanitarian assistance NGOs should be strengthened. At the same time, annual international human rights meetings should be held, and a cooperative system should be set up to form international opinion on improving human rights in North Korea, 'North Korean Human Rights Act' should be enacted, and finally, a cooperative system must be formed with international human rights organizations and NGOs.

In addition, an international mutual assistance system should be established to promote North Korea's non-proliferation of its nuclear weapon and impose economic sanction. An international network of non-proliferation should be formed to deter North Korea's development of weapons of mass destruction, and North Korea should be pressured into participating in the Six-Party Talks as well as discussions with South Korea by maintaining economic sanctions on North Korea.

8. Modify the implementation system to promote unification diplomacy

In order to continuously carry out proactive and balanced unification diplomacy, an effective unification diplomacy security management

system is required to manage unification diplomacy at the government level. The current general adjustment function of the national security office can be strengthened or can be similarly to the United States' National Security Council. Installing the NSC directly under the Presidential Office can be considered as well. A special aide system in charge of unification issues can be installed to operate tasks related to unification issues in a comprehensive manner.

In order to promote the new diplomacy security unification policy, a means to yield a more reasonable group decision making must be maintained that reflects the complexities of unification diplomacy while acknowledging the Ministry of Foreign Affairs' function of handling foreign relations, which is the primary agency responsible for diplomatic tasks.

While the Blue House takes charge of planning unification strategies and functions related to adjusting state affairs, the Prime Minister's office or the Ministry of Unification should assure the practical progress of the unification policy by assuming the role of adjusting and checking the tasks being done by respective government departments. A 'unification enforcement committee' should be established, chaired by the Prime Minister (or the Minister of Unification) for the purpose of adjusting general unification tasks and should request the participation of related department ministers and experts. In addition, annual implementation plans related to unification diplomacy as according to the 'Basic Plans to Develop Inter-Korea Relations,' produced every five

years, can be categorized separately in order to emphasize the importance of unification diplomacy within the government and strengthen its execution.

Unification diplomacy is a comprehensive diplomacy that should be spread out in multiple directions. Task cooperation between the Ministry of Unification, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, Ministry of Strategy and Finance, Ministry of Trade, Industry, and Energy, Ministry of Culture and Tourism, and the National Intelligence Service and many other government departments is important, and it is also important to systemize the policy network within the government to carry out unification diplomacy. In particular, in order to induce a synergy effect regarding tasks for unification diplomacy, a system to enhance cooperation between the Ministry of Unification and Ministry of Foreign is necessary. The importance of international cooperation in unification policy should be reflected in governmental policies and tasks. A 'unification international cooperation office' should be established and operated in the Unification Policy Office in the Ministry of Unification and a 'unification diplomacy planning office' should be established and operated in Office of Korean Peace and Security Affairs in the Ministry of Foreign Affairs.

9. Operation of a comprehensive diplomacy for unification diplomacy: Establishing a ‘foundation for international cooperation for unification’

Unification diplomacy branches over various policies and is characterized as a comprehensive diplomacy which involves various external and domestic stakeholders, and thus it is important to consolidate its capabilities. In addition to unification diplomacy at the government level, public unification diplomacy at the private level should be carried out. In order to supplement and support government-lead unification diplomacy, a ‘foundation for international cooperation for unification’ or a provisional ‘unification diplomacy center’ should be established and operated.

The ‘foundation for international cooperation for unification’ should lead an ‘international unification forum’ in which leaders of public opinion in the international community and experts participate at the front line of public and private diplomacy. The unification forum should be held on a regular basis and primarily target journalists, researchers, parliaments and the like.

10. Strengthening domestic foundation for unification diplomacy

In order to effectively carry out unification diplomacy, it is important to have a strong domestic foundation. Citizens’ perception on unification should be enhanced and a consensus on unification policies should be

made. When North Korea and unification policies are the subject of domestic political conflict, it will not be able to win over international consensus. In particular, cooperative measures should be sought to prevent ideological conflict between the ruling and opposing party and extreme minor civic groups from do not have too great an influence on North Korea and unification policies. Consensus between the ruling and the opposition party in the National Assembly based on national interest is important in attaining national consensus. Under the National Assembly's Special Committee on Improving Inter-Korean Relations, a subcommittee on unification diplomacy or a separate special committee on unification diplomacy should be established. Active unification public diplomacy should take place targeting domestic civil society, media, expert groups, students and common citizens.

The spread of the will to achieve unification and economic as well as social capability should be strengthened. South Korean citizens' perception of the need to achieve unification has been weakening with time. Domestic investment should increase in order to consolidate the public's will and capability to achieve unification. The people and the government should cooperate to promote movements for inter-Korean peace and unification, and in terms of national financing plans, more resources should be distributed to prepare capability strengthening agendas such as forming the will consensus for unification. Through the 'foundation for international cooperation for unification' (tentatively named) which assumes the function of implementing public diplomacy

for unification, the people's capacity in the realms of information, soft power, online-offline network, etc. should be consolidated to its maximum. There is also a need to prepare an education system that could boost the future generations' perception of and their will to achieve unification. In addition, private networks should be strengthened and used as medium to build public opinion that support the unification of the Korean Peninsula.

VI. Conclusion

Unification diplomacy is a wide-ranging diplomacy that promotes achievements of sub-objectives such as acquiring the cooperation and understanding of South Korea's unification policy, creating a favorable environment for unification, developing inter-Korean relations for the process to unification, inducing changes in North Korea, and resolving North Korea's nuclear issues.

While unification diplomacy is a type of diplomacy that aims for unification itself, it also acts to heighten South Korea's overall national status by improving its national image and assuming international roles fit for its status. The means of unification diplomacy should be a comprehensive diplomacy that meets the standards of the twenty-first century. At its core, the task is to win the hearts of neighboring states and their people. Unification of the Korean Peninsula will be taken naturally when people perceive unification to benefit their national

interests and also contributes to the peace and prosperity of the international community. Unification is a national assignment and at the same time a part of South Korea's long-term national development strategy.

As a divided nation, South Korea can be likened to an island that cannot travel to the Eurasian continent via land as it is blocked by North Korea. Historically, the geo-political location of the Korean Peninsula guaranteed it to be a core region of change in the dynamics of the neighboring power wielders. In the past, negligence in the neighboring states' changes and developmental process as well as international political circumstances in times of historical change led South Korea to bear unwanted foreign influence. It is important that these lessons are not forgotten from history.

Indeed, at present, South Korea is not the small and weak state it used to be in the past. As a proud middle-sized country, South Korea is exerting a certain influence on international politics and the economy, as well as social and cultural exchanges. However in the course of achieving unification it will not be easy to gain stout support from the neighboring states. In the cold reality of international politics, gaining trust is to win the hearts of others, and accumulating mutual trust. If South Korea desires something, it must be of genuine use to the counter party. From the successful growth and spread of the Korean Wave, a lesson can be learnt for the success of unification diplomacy. The Korean Wave is a result of rapid adaptation to the changing world by being

open and absorbing external developments, eventually making it one of our own, and thus letting our product communicate with the international community.

Unification diplomacy will yield successful results when it proactively adapts to the changes of the complex international order, when we know specifically what our counter parties desire, and when their needs are aligned with ours. When South Korea consistently contributes within the ‘framework of Northeast Asia’s peace and cooperation,’ unification diplomacy will bring the opportunity for unification without us even needing to speak of the word ‘unification.’

한반도 신뢰프로세스와 통일외교의 과제

I. 왜 통일외교인가?

한민족에게 통일은 국가적 과제다. 한반도는 2차 세계대전 이후 분단된 지역 중 여전히 분단 상태로 남아 있는 곳이다. 대한민국(남한)과 조선민주주의인민공화국(북한)의 두 국가로 나뉘어져 각각 통일을 외치고는 있지만 통일은커녕 진정하고 정상적인 관계로의 길도 여전히 멀다. 우리가 아직도 일제 강점기의 상처를 말하고 6.25의 상흔에 울분을 토하고 있을 때 어느덧 2015년 분단 70년이 다가오고 있다. 그리고 2018년이면 남한과 북한에 각각의 정부가 수립된 지 70년이 된다. 70년의 기간은 한민족의 유구한 역사에 비추어 짧은 시간일 수도 있으나 당대에 사는 우리에게는 매우 긴 시간이며 오늘날의 역사 발전과 시대 변화의 시계에 비추어보면 너무도 긴 시간이다.

이에 반해 같은 분단국으로 출발한 독일은 2015년에 통일 25주년을 맞게 된다. 통일의 후유증을 우려한 많은 우리 사회의 '식자'들에게 통일 이후의 독일은 통일이 가져오는 혜택에 대해 큰 교훈을 주고 있다. 21세기의 독일은 튼튼한 국가재정과 경제발전을 구가하면서 유럽의 재정위기를 헤쳐 나가는 국제적 지도력을 보여주고 있다. 베트남과 예멘도 분단의

시기를 과거로 돌리면서 통합의 역사를 전개하기 시작한지 오래다. 그러나 6.25전쟁 정전 직후에 태어난 아이가 벌써 환갑의 나이가 된 상황에서, 우리 사회에서는 분단의 일상화가 어찌면 자연스러운 현상으로 받아들여지고 있는 것 같다.

당대에 살고 있는 남북한의 주민들에게 '통일'이란 용어는 원하던 원하지 않던 주변에서 맴도는 말이다. 남북한의 정치지도자와 역대 정부는 통일을 외치고 주요 국가정책으로 내세워왔다. 그러나 통일의 기초 단계인 남북관계의 '정상화'가 여전히 정책의 목표가 되어있는 상황이다. 통일을 외친다고 통일이 반드시 이루어지는 것은 아니지만, 통일에 대한 관심을 유지하면서 통일을 대비하여 준비하고 만들어나갈 때 통일의 기회가 올 수 있다. 만약 통일의 기회가 어느 날 갑자기 주어진다면, 튼튼한 역량을 구비하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우의 차이는 엄청날 것이다.

서독의 경우가 우리에게 큰 교훈을 준다. 서독은 우리처럼 통일, 통일을 외치지는 않았다. 그러나 성숙한 시민사회와 선진의 민주주의를 운용하면서 경제발전을 통해 튼튼한 역량을 쌓아 나갔다. 동시에 독일의 재발흥에 대한 국제사회의 우려를 인식하여 대동독 및 주변국 정책에서 신뢰를 확보하였다. 서독은 상호의존을 통한 국제평화 추구의 도덕외교를 추진하였다. 서독은 윤리와 책임을 강조함으로써 강대국들의 현실주의 외교정책의 교차점에서 이상주의적 외교역량을 발휘할 수 있었다.¹⁾ 통일의 기회가 다가왔을 때 이러한 서독의 외교는 성과를 가져왔다.

통일의 기회를 만들기 위하여, 또 통일의 기회가 다가왔을 때 커다란 문제없이 통일을 성취하기 위하여 우리는 내외의 역량을 꾸준히 키워나갈 필요가 있다. 성숙한 민주주의를 운용하고, 자율과 책임에 토대한 시민사회의 역량을 키우며, 지속적 경제발전을 통해 튼튼한 경제적 토대를 구축

1) 박영호, 『한국의 대미 통일외교전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 32.

하며, 공동체의 가치를 존중하면서도 다름과 차이를 인정하는 조화로운 사회를 만들어나가야 한다.

그러나 한반도의 통일은 우리의 독자적 의지와 역량만으로 성취하는데에는 한계가 있다. 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로 편입되는 것도 필요하고, 특히 한반도의 현상 변경에 참여한 이해관계를 갖고 있는 주변국으로부터의 지지와 협력을 얻는 국제협력체제가 필요하다. 한반도의 지정학적 위치를 감안하면, 미·중·일·러 4개국 중 어떤 한 국가 또는 복수의 국가가 우리의 통일에 반하는 정책을 추진한다면 통일의 과정은 매우 어려워질 것이다. 국가 간 상호의존이 심화되고 경계가 허물어지며 사회문화적 소통이 자유로워지는 환경 속에서도 국가이익 우선의 관점은 크게 변하고 있지 않기 때문이다. 즉 한반도 통일이 그들의 국가이익에 결코 반하지 않고 공동의 이익을 가져올 수 있다는 점이 이해되어야 한다. 나아가 북한의 변화, 남북관계의 정상적 발전, 그리고 그에 토대한 평화통일을 추구하는 우리의 통일정책은, 주변 4국뿐 아니라 국제사회로부터 도덕적·외교적 지원과 협력을 얻어야 하며, 또 경제적 협력도 얻어야 한다. 통일외교는 바로 이러한 것들을 달성하려는 것이다.

II. 한반도 신뢰프로세스와 통일외교

우리의 통일정책에서 ‘통일외교’의 용어가 사용되기 시작한 것은 1970년대의 ‘6·23평화통일외교선언’에서 그 연원을 찾을 수 있다.²⁾ 그러나 냉전시기가 지속되는 동안 통일외교의 주된 목표는 남북관계 개선이나 통일을 지향하는 환경의 변화를 추구하기보다는 우리의 정책적 입장에 대한 지지를 획득하는 것이었다.

통일외교와 통일정책의 관점에서 한국의 정책에서 큰 변화가 이루어진 것은 노태우정부의 ‘북방정책’이다. 노 정부의 ‘7·7선언’은 ‘민족공동체’의 개념을 통해 남북관계의 근원적 물꼬를 트려 시도했으며, 북방외교를 통해 통일외교의 지평을 넓혔다. 이러한 정책은 대외적으로는 사회주의 권과의 관계개선을, 대내적으로는 북한과의 교류관계를 트는 성과를 낳았다. 1991년 남북한이 동시에 유엔에 가입하고, 곧 이어 한국은 중국, 소련(러시아)과 수교하였다. 그리고 남북 총리가 참여하는 고위급회담을 통해 남북기본합의서를 산출하였다. 7·4남북공동성명이 분단 이후 최초의 남북 간 공식 합의문서로서 남북 간 대화의 물꼬를 텃다면, 남북기본합의서는 당국 간 대화가 본격적으로 전개된 결과물이었다. 남북기본합의서는 아직까지도 가장 포괄적인 남북관계 발전 목표를 담은 합의서로 남아 있다.

그러나 본격적인 통일외교는 전개되지 않았다. 북핵문제의 등장으로 우리의 외교는 대북정책 차원에서 통일정책 차원으로 넓혀지지 못했으며 북핵문제의 해결을 위한 노력에 집중되었다. 김영삼정부에서 민족공동체 통일방안이 공식적 통일방안으로 제시되었지만, 역대 정부의 정책은 통일보다는 남북관계 개선이나 남북교류·협력에 역점을 두었다. 교류·협력

2) 이하 본장의 논지는 박영호 외, 『평화통일을 위한 통일외교 전략』(서울: 통일연구원, 2011), pp. 8~10, pp. 61~68을 토대로 축약·보완한 것이다.

과 신뢰구축 등 남북관계 개선은 통일의 토대를 만드는 것이나, 중장기적 통일의 관점에서 정책이 추진되지 않고 교류·협력의 확대를 통한 관계개선이라는 대북정책에 초점이 있었다.

김대중정부에서 민족공동체통일방안과 남북기본합의서는 6·15공동선언에 자리를 물려주었다. 통일정책은 남북 교류·협력을 중시하는 대북 정책으로 축소되었으며, 교류·협력을 통한 남북관계의 지속성에 역점을 두었다. 통일외교는 이러한 대북정책에 대한 국제적 지지를 확보하는데 역점을 두었다. 이러한 점에서는 노무현정부도 마찬가지였다. 두 정부 아래서 통일외교로 평가할 수 있는 것이 있었다면 북한이 국제체제에 동참하여 개혁·개방의 길로 나갈 수 있도록 국제사회가 적극성을 보여줄 것을 장려하는 입장을 취했다는 점이다.

이명박정부는 북한 비핵화를 가장 앞세웠다. 다만, 앞선 두 정부와는 달리 남북기본합의서와 민족공동체통일방안에 대해 관심을 보였다. 대외적 차원의 '성숙한 세계국가'를 국정지표로 설정하고, 전략 목표로 북한 비핵화에 기초한 새로운 평화구조 창출을 제시하였다. 이명박정부는 2010년 8월 15일 대통령 경축사에서 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체로 이루어지는 3대 공동체 방안을 제안했다. 그러나 민족공동체통일방안을 대체하는 것은 아니었다. 북한·통일학계에서 대규모의 공동체 연구가 진행되었고 통일이 새로운 화두로 떠올랐다.

이후 정부 차원에서 통일외교의 중요성이 부각되었다. 신장된 국력을 바탕으로 우리의 통일정책에 대한 국제사회의 확고한 지지와 협력을 획득할 필요성을 인식한 결과로 보인다. 북핵문제 해결에 중점이 두어졌던 외교가 통일을 준비하기 위한 차원의 외교로 확대된 것이다. 이와 관련, 통일부는 2011년 추진과제 '통일에 대비한 준비 노력'의 하나로 '한반도 평화통일 국제지원 체계 구축'을 설정했으며,³⁾ 외교(통상)부는

3) 외교통상부, 「2011년 업무보고」 (2010.12.29).

2011년 핵심추진과제 ‘국민을 편안하게 하는 안보외교’의 하나로 ‘평화 통일에 대한 국제적 공감대 형성’을 설정했다.⁴⁾ 모두 통일외교를 주요 정책과제로 설정한 것이다.

박근혜정부에 들어서 통일외교는 대북·통일정책에서 보다 중요한 위치를 차지하고 있다. 박근혜정부의 정책구상인 한반도 신뢰프로세스는 3대 과제의 하나로 ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’를 설정하였다. 동 과제는 국내외적으로 통일 공감대를 확산하고 통일 대비 역량을 강화하여 실질적 통일준비를 내실화 하겠다는 것이다. 국제적 통일공감대 확산의 수단은 통일외교이다. 통일외교를 통해 한반도 신뢰프로세스에 대한 국제사회의 이해와 지지를 확보하고, 동북아협력과 남북협력의 상호보완적 추구를 통한 시너지 효과를 창출하겠다는 것이다. 세부 계획으로는 주변 4국 대상 ‘1.5트랙 협의체’의 구축·운영, 『한민족 통일 네트워크 구축사업』 추진이 제시되었다.

Ⅲ. 통일외교의 비전과 목표⁵⁾

1. 비전

통일외교의 비전으로 ‘평화·비핵·개방의 통일한국’을 설정한다. 국내와 국제사회가 공감하는 비전의 제시로 통일외교에 대한 공감대를 확산하고 추진력을 확보해야 한다. 통일외교의 비전은 통일외교의 실천 주체가 같이 목표로 하는 통일한국의 상태를 미리 상상할 수 있고, 주변국과 국제사회 등 통일외교의 대상에게는 한국의 통일외교에 대한 거부감을

4) 통일부, 『2011년 통일부 업무계획』 (2010.12.29).

5) 이 부분은 박영호, “한반도 신뢰프로세스와 통일외교,” 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 180~184를 축약·정리한 것이다.

제거하고 동참할 수 있는 명분을 제공한다.

통일외교를 추진하는 과정에서 최대의 장애 요인은 주변국의 한반도 통일에 대한 반대 또는 거부와 비협조이다. 한반도 통일에 대한 거부나 반대 또는 비협조는 각국의 국익과의 상충이나 전략적 이해관계의 충돌이 중요하게 작용할 것인데, 이는 통일한국의 모습과 대외정책에 대한 불확실성에 기인한다. 따라서 통일한국의 외교안보적 비전을 명확히 제시하고 우리의 진정성을 강조함으로써 불확실성을 해소하여 통일에 대한 주변국의 지지 확보를 가능하도록 해야 한다.

특히 통일한국이 평화지향적이며, 핵무장을 결단코 거부하며, 투명하고 개방된 국가라는 점을 강조하여 통일한국의 등장에 대해 주변국의 불안감을 적극적으로 해소해나가는 것이 필요하다. 또한 통일한국 비전의 진실성을 설득하기 위해 평화통일과 비핵화 가치를 반복적으로 강조해야 할 것이다.

2. 목표

첫째, 한반도 통일은 ‘민족자결의 원칙’에 토대함을 국제사회에 이해시킨다. 남북한이 통일의 당사자로서 통일의 과정을 주도해야 하며, 국제사회는 이러한 남북한의 통일을 지원하는 세력으로 만든다.

둘째, 통일지향적 국제환경의 조성이다. 북한체제의 내구력, 북한의 핵무장, 중국의 부상과 영향력 증대 등 한반도 분단구조의 고착화에 대한 우려가 증가하고 있다. 통일지향적인 국제환경을 조성하기 위해서는 북한의 개혁·개방과 변화 유도, 북한의 비핵화 촉진, 한반도에서 미·중 간 대립 완화, 통일한국의 비전 제시 등의 조치가 필요하다.

셋째, 통일과정에 대한 주변 4국과 국제사회의 실질적 지지 확보이다. 주변 4국, 특히 미·중은 한반도에 대한 특수한 이해관계를 갖고 있고 실제 큰 영향력을 행사하고 있으므로 이들 국가로부터의 강건한 지지와

협력을 확보하는 것이 중요하다.

주변 4국은 모두 한반도 통일을 지지하는 대외정책을 표방하고 있지만 실제 통일과정을 적극적으로 지지할 가능성에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 따라서 소극적인 명분상의 지지를 적극적이고 실질적인 협력으로 전환하기 위한 통일외교 방안이 필요하다.

넷째, 통일 후 지지와 협력의 지속 확보이다. 통일 이후에도 상당기간 완전한 국가통합을 달성하기까지 안팎으로 많은 외교·군사 및 경제·사회적 문제가 남아 있을 것이다. 따라서 이를 해결하기 위한 통일외교가 지속되어야 한다. 영토·영해문제, 일본과의 배상금문제, 북한자산과 국민의 승계, 북한경제 재건 등을 위해 주변국과 국제사회의 지속적인 지지와 협력이 필요하다.

IV. 통일외교의 전략 목표⁶⁾

1. ‘평화통일’ 담론과 ‘비핵·평화·개방’의 통일국가 비전 확산

한반도의 현상변경을 초래하는 통일과 통일 이후에 대한 주변국과 국제사회의 우려를 불식시키고 그들의 적극적 지지와 협력을 확보하기 위해서, 통일과정과 통일한국이 지향하는 ‘비핵·평화·개방국가’에 대한 담론을 개발하고 확산시킨다. ‘평화통일 담론’과 ‘비핵·평화·개방의 통일한국 비전’은 통일외교의 콘텐츠이다.

한반도 평화통일 담론과 통일한국의 비전은 정부의 정책선언만으로 완성되지 않는다. 우리 국민의 공감대가 형성되고 진지하게 추진될 때 국제사회의 적극적 지지와 협력을 유발할 수 있다. 따라서 국내적으로

6) 위의 책, pp. 184~187.

국민이 동의하는 담론과 비전을 개발하고, 이에 대한 국민적 합의를 조성하고 유지하는 노력이 선행되어야 한다. 정부의 담론과 비전 선언에도 불구하고 이에 대한 국민적 합의가 조성되어 있지 않다면, 주변국과 국제사회는 우리 통일외교 노력의 진의를 의심하고 오히려 의문을 제기할 것이다. 특히 통일에 대한 주변4국 이해관계의 큰 편차로 인해 특정 국가를 위한 맞춤형 통일담론을 개발하여 추진한다.

2. 한반도 신뢰프로세스 가동 - 비핵·평화·협력 프로세스 추진

한반도 신뢰프로세스의 가동을 통해 비핵·평화·협력 프로세스를 추진한다. 평화통일을 위한 조건으로 북한 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 북한 개발 지원 등이 동반되어야 하므로, 이를 체계적으로 추진하기 위한 프로세스를 개발·추진한다. 9·19공동성명이 북한 비핵화, 평화체제 구축, 대북지원 등을 포괄하고 있으므로, 6자회담 프로세스를 재개하여 실질적 이행과정에 진입하도록 외교적 협조체제를 구축한다.

한반도의 평화정착과 남북관계의 정상화 및 평화통일 추진과정에서 북핵문제의 해결이 선결조건이 될 것이므로, 북한 비핵화를 촉진하기 위한 ‘한반도형’ 비핵화 모델의 개발이 필요하다. 또한 평소 한반도 비핵·평화·협력 프로세스를 통해 주변국 및 국제사회와 파트너십을 구축하고, 이를 토대로 통일과정의 적극적인 협력을 유인한다.

3. 평화통일을 위한 한·미·중 전략적 파트너십 구축

통일외교의 최대 협력대상은 미국과 중국이다. 서독의 통일추진과정에서 영국과 프랑스의 반대를 설득한 것은 미국이었다. 미국과 중국을 한반도 통일의 파트너로 만들기 위한 전략적 파트너십을 구축해야 한다.

이를 위해서는 대미외교를 통일외교의 핵심 축으로 선택한다. 미국은

여전히 최강의 정치·군사·경제대국으로 글로벌 거버넌스를 주도하고 있다. 한·미 간에는 전략적 이해관계가 일치하며, 특히 미국은 중국이 통일을 반대할 경우, 이를 극복할 수 있는 유일한 강대국이다.

중국의 역할 또한 한반도 통일에 매우 중요하다. 중국의 영향력 증대와 북·중관계에 따른 중국의 대북정책 변화가 통일과정에 결정적 변수가 될 수 있기 때문이다. 한·중은 2013년 6월 정상회담을 통해 전략적 협력동반자관계를 내실화시키기로 합의하였다.

한국은 한·미 전략동맹과 한·중 전략적 협력동반자관계를 더욱 발전시켜, 남북통일을 위한 동반자 또는 지지 세력으로 만들기 위한 3자 전략협력을 추진한다. 미·중 간 갈등이 한반도 평화와 통일에 부정적으로 작용하므로, 동북아와 한반도에서 미·중 간 협력관계를 지속적으로 유도해야 할 것이다.

4. 평화통일과 북한변화를 위한 세계적 네트워크 구축

평화통일과 합의통일을 위한 분위기를 조성하기 위해, 북한의 변화가 우선되어야 하므로 이를 위해 외국, 국제기구, 국제 NGO 등 국제사회 전체를 주요 파트너로 적극 활용한다. 북한 변화를 유도할 때 종종 북한의 강한 반발과 군사적 도발마저 초래할 우려가 있지만, 국제사회와 연대 시 북한 반발을 약화시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

특히 북한의 거부감이 상대적으로 약한 국제기구와 유럽국가 등을 활용하여 북한의 변화를 촉진하는 환경을 조성한다. 또한 국제사회에서 보편성과 수용성이 높은 유엔과 세계보건기구, 유엔식량계획과 같은 산하기구, IAEA, NSG 등 다자수출통제체제, 인권단체 등 국제 NGO 등을 활용하여 북한의 변화를 추진한다.

5. 통일외교 추진체제 정비와 역량 강화

통일외교의 효과를 거두기 위해서는 통일외교를 지속적이며 체계적으로 추진하기 위한 체제가 구비되어야 한다. 이를 위해 정부의 통일외교정책 결정체제를 재정비하고, 통일외교 사업을 효과적으로 추진할 수 있는 별도 조직을 구성한다.

범정부적 차원에서 체계적 통일외교를 추진하기 위해 청와대 차원의 총괄조정 기능을 정립하고, 나아가 총리실에 ‘통일외교추진위원회’를 설치하여 정부 내 통일외교 사업을 조정한다. 특히 통일외교 추진과 관련 통일부와 외교부의 상호 협력체제의 구축이 중요하다. 통일외교 사업을 지속적으로 추진하기 위해, 통일부 또는 총리실 산하에 이를 위한 사업조직을 설립하여 정권차원을 넘어 장기적 시각을 갖고 일관되게 통일외교 사업을 집행한다. 이러한 전략목표를 달성하기 위한 하위 정책과제로 ① 통일부와 외교부 간 통일외교 추진체제 정비 및 통일외교 관련 조직 설치, ② 통일외교 사업을 위한 ‘통일국제협력재단’을 설치·운영한다.

V. 통일외교의 10대 과제⁷⁾

1. 통일한국의 ‘비핵·평화·개방’ 국가비전 개발과 확산

통일한국이 지향하는 외교안보 분야의 비전으로 ‘비핵·평화·개방국가’를 설정한다. 비핵국가는 통일 이전 북한의 모든 핵무기와 핵개발 프로그램을 폐기하여 비핵화하며, 통일한국은 비핵국가로서 NPT와 그 외 국제 비확산규범을 충실히 준수하는 것이다. 평화국가는 통일한국이 지향하는 목표점이며, 통일에 대한 주변국과 국제사회의 지지를 확보하는데 필수적 요소다. 개방국가의 의미는 통일한국은 동북아와 국제사회 모두에 대해 개방적인 대외정책을 견지하며, 서방권과 비동맹권, 선진국과 개도국 간 가교 역할을 자임하는 것이다. 통일한국은 약소국 의식을 탈피하여 역내 어떤 국가보다도 높은 개방성, 소통성, 민주성을 자랑하는 대표적인 중견국가가 되어야 한다.

통일한국의 비전이 개발되면 이에 대한 국민적 합의를 조성하고, 대외적으로 통일한국 비전의 ‘진정성’을 인식시키기 위해 각종 외교의 기회를 통해 평화통일과 비핵화 가치를 장기간에 걸쳐 반복적으로 설득한다.

2. 통일외교 대상별 맞춤형 통일담론 개발

통일담론의 개발이 필요하다. 한반도 분단(불안·갈등·냉전구조)보다 한반도 통일(안정·협력·탈냉전)이 동북아 및 주변국 국익에 유리하다는 설득력 있는 논리가 개발되어야 한다. 통일한국은 비핵·평화와 개방의 가교 국가를 표방하며, 역내 안정과 협력의 촉진자 역할을 담당한다.

특히 한반도 통일에 이해관계가 깊은 주변 4국에 대한 맞춤형 통일담론

7) 이 장은 박영호 외, 『통일외교 세부 추진 전략』(통일부 용역보고서, 2012. 10)에서 필자가 제안한 10대과제를 본고에 맞도록 축약·정리하여 다시 제안한 것이다.

을 개발해야 할 것이다. 주변 4국과 국제사회를 대상으로 '진방위' 통일의 교를 추진한다. 주변 4국이 한반도 통일에 대해 갖는 핵심 우려사항은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 미국: 통일한국의 대중국 편향 가능성, 한국의 대중 경도 시 통일 한국에 대한 영향력 축소 가능성, 미군 주둔 불확실, 한·미동맹 약화
- 중국: 통일한국의 대미동맹 지속 및 친미정책, 북한에 대한 영향력 상실, 주한미군과 접경 직면, 대미 직접적 안보갈등 가능성 증대, 통일한국의 대중 포위망 강화, 중국의 해양 진출 차단 가능성, 난민 대거 진입
- 일본: 강한 경쟁국 등장, 독도와 과거사 등 문제 악화, 통일한국의 친중 경도시 안보위협 증가
- 러시아: 통일한국의 친미정책 우려, 동북아 영향력 위축, 난민 대거 진입 우려, 주한미군과 국경직면, 동해 군사적 진출 차단 가능성

3. 평화통일을 위한 동북아 비핵평화협력프로세스 구축:

한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상의 상호 연계 추진

한반도의 비핵평화를 정착시키고 평화통일을 촉진하는 한반도 평화협력프로세스는 기본적으로 한반도 신뢰프로세스의 연장선상에 있다. 한반도 신뢰프로세스의 추진을 통해 중장기적으로 ① 남북관계 정상화와 평화공존의 제도화, ② 남북 경제공동체 형성, ③ 북한 비핵화, ④ 한반도의 공고한 평화정착 (남북 평화협정 체결, 북·미 및 북·일관계 정상화, 동북아 안보협력기구 설립 등)을 달성하도록 추진한다. 신뢰프로세스가 실효성 있게 추진되기 위해서는 북한의 호응이 견인되어야 한다. 또 북한이 비핵화를 향한 진의 협상에 참여하도록 해야 한다. 9·19공동성명을

되살리기 위해서는 평화체제 구축을 위한 남·북·미·중 등 4개국이 참여하는 별도 ‘평화포럼(평화체제 4자협상)’을 개최하고, 우선적으로 ‘한반도 평화체제 구축을 위한 공동성명(공동성명)’ 채택을 추진한다.

이러한 프로세스는 다음과 같은 원칙을 갖고 추진한다. ① 남북 간 상호 실체를 인정하고 분쟁의 평화적 해결을 추진하는 남북 평화공존원칙, ② 각 목표를 추진하는 프로세스는 포괄적, 다면적, 단계적, 연동적으로 접근, ③ 프로세스의 지속성을 보장하기 위해 국민적 합의, 주변국의 지지, 북한의 참여 확보, ④ 각종 남북 및 국제합의의 준수와 기본정신 존중, 그리고 ⑤ 한국의 총체적 국력 우세와 국제적 지위를 감안하여 선제적(proactive)으로 행동하는 것이다.

4. ‘한반도형’ 비핵화 구상 제안 및 추진

북한의 핵능력이 계속 증대되는 것을 감안, 북핵문제 해결을 위한 협상 재개와 협상의 타결을 위한 조치를 추진한다. 이를 위해 첫째, 북한 핵활동 동결과 9·19공동성명과 2·29합의 체제의 복구에서 시작하며, 핵활동 동결을 통해 북한 핵능력의 증강을 저지하고 핵협상을 위한 분위기를 조성한다. 둘째, 성과 있는 북핵 협상을 위해 보다 강화된 협상과 제재의 병행전략을 추진한다. 그리고 셋째, 효과적인 북한 비핵화 모델이 없다면, 미·북 간 핵 대화와 6자회담은 시간낭비와 시간벌기에 지나지 않는다는 점에 유의하여, ‘한반도형’ 비핵화 모델을 개발·추진해야 할 것이다.

남북관계의 개선과 평화통일기반 조성을 촉진하기 위해서는 핵문제의 해결이 병행되어야 한다. 북핵문제만을 다루는 비핵화 전략이 실패하였다는 점에 유의하여 비핵화를 달성하기 위해 북한 변화전략을 병행 추진한다. 북한의 개혁·개방 변화는 외부의 압력과 주민의 압력에 좀 더 반응적인 체제를 만들 것이기 때문이다.

핵합의의 이행을 강화하기 위해 비핵화와 필수적으로 연관된 대북 경제지원, 한반도 평화체제 구축, 동북아 안보협력체 구축 등이 포괄적으로 합의하고 단계적으로 상호 연동하여 이행하도록 한다.

5. 평화통일을 위한 ‘연미화중(聯美和中)’ 전략 추진

대미외교를 통일외교의 핵심축으로 선택하고, 한·미 ‘전략동맹’과 한·중 ‘전략적 협력동반자관계’의 연계 발전 및 통일을 위한 연미·연중 전략의 실천방안을 강구 추진한다. 미·중 간 갈등이 한반도 통일에 부정적으로 작용하므로, 동북아와 한반도에서 미·중 간 협력관계를 지속 유도하고, 한·미·중 3자 전략협력채널을 구축한다. 한국의 동북아 중견국 외교 전략은 기본적으로 한·미동맹과 한·중협력, 즉 연미화중(聯美和中)을 근간으로 채택한다. 통일을 위해 미·중 양국의 지지와 협조가 반드시 필요하다. 한·미동맹을 위해 한·중협력을 소홀히 해서는 안 되며, 또한 한·중협력 때문에 한·미동맹을 손상해서도 안 된다.

또한 동북아에서 중·일 간 경쟁구도를 감안할 때, 한·중협력과 한·일협력도 양자택일이 아니라 균형외교를 통해 양국의 지지를 확보하여 동북아 평화를 유지하고 평화통일에 유리한 환경을 조성한다. 한국이 중견국가로 동북아에서 스마트외교와 균형외교를 추진하여 동북아의 영구평화체제를 구축하고, 통일환경을 조성한다.

한국의 평화중견국 외교전략은 국익을 수호하면서 남북관계의 개선과 평화통일의 기반을 만들어가는 새로운 패러다임이며, 또한 평화국가로서의 새로운 국가상을 창출하여 국제무대에서 한국의 지위를 더욱 높이게 될 것이다.

6. 동북아 안보평화협력기구 구성

6자회담을 본격적인 다자안보협력체로 전환시키는 것은 시간이 걸릴 것이다. 따라서 현 단계에서는 신뢰조성을 위한 비전통안보 협력체제를 구축하거나, 또는 공동의 안보협력 목표와 가치를 논의하는 것이 가능할 것이다. 비전통안보 협력체제로서 박근혜정부는 동북아 평화협력구상을 제안하였다. 동 구상이 실효성 있게 추진되기 위해서는 한·미, 한·중관계 뿐 아니라 한·일, 한·러 양자관계의 발전이 필요하다.

6자회담 진전 과정에서 6자 외무장관회담 또는 정상회담이 추진된다면 이것을 동북아 다자안보협력을 강화하는 기회로 활용한다. 특히 유럽의 다자안보협력체인 CSCE(Conference on Security and Cooperation in Europe)와 OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe) 사례를 벤치마킹하여, 6자회담을 '동북아 안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Northeast Asia)'와 '동북아 안보협력기구'로 발전시키는 방안을 추진한다. 동북아 안보협력체의 발족을 앞당기기 위하여, 안보협력체의 공동목표와 가치, 장애요소와 극복방안, 초기 신뢰구축조치 등에 대한 역내 싱크탱크 간 공동연구가 필요하다.

7. 북한의 변화를 유도하기 위한 국제 네트워크 가동

대북지원과 북한개방을 위한 국제협력 네트워크를 구축한다. 국제구호 기구와 협력체제를 구축하고, 국제 인도지원 NGO와 연대를 강화한다. 동시에 북한인권 개선 유도를 위한 국제인권회의 연례개최, 북한인권 개선을 위한 국제여론 조성을 위해 유엔인권이사회와 협력체제 구축, '북한인권법' 제정, 국제인권기구 및 NGO와 협력체제를 구축한다.

그리고 북핵 비확산·경제제재의 국제공조체제를 구축한다. 북한의 대

량살상무기 개발 저지를 위한 국제 비확산 네트워크 구축, 대북 경제제재 체제 유지로 북한의 남북대화 및 6자회담 참여를 압박한다.

8. 통일외교 추진체제 정비

적극적이며 균형된 통일외교를 지속적으로 추진하기 위해 정부 최고차원에서 이를 관리하기 위해 효율적인 통일외교안보 관리체제가 필요하다. 현행 국가안보실의 총괄조정기능을 강화하거나 미국식 NSC체제로 운영하도록 한다. 대통령 직속의 국가안보조정기구(National Security Organization: NSO)의 설치도 고려할 수 있을 것이다. 통일문제의 통합적 업무 추진을 위해 통일 담당 특별보좌관제를 설치한다.

새로운 외교안보통일정책 추진체계에서는 외교업무의 주무부서인 외교부의 대외관계 기능을 존중하되, 통일외교의 복잡성을 반영하는 보다 합리적인 집단결정체제를 유지하도록 한다.

청와대가 통일전략기획과 정무적 조정 기능을 주도하되, 국무총리실 또는 통일부가 부처 간 실천업무 조정 및 점검 기능을 담당하여 통일정책의 실질적 진전을 보장한다. 국무총리(또는 통일부장관)가 주재하고 통일외교 관련 부처장관과 전문가가 참여하는 '통일(외교)추진위원회'를 설치하여 범정부 통일추진업무를 조정하도록 한다. 그리고 5년 단위의 남북관계 발전기본계획에 따른 연도별 시행계획에 통일외교와 관련 별도 항목을 설치하여 정부 내 통일외교의 중요성을 부각하고 집행성을 강화한다.

통일외교는 복합외교로서 전방위적으로 전개되어야 한다. 통일부, 외교부, 국방부, 기획재정부, 산업통상자원부, 문화관광체육부, 국정원 등 여러 정부 부처의 업무 협력이 중요하며 정부 내 총력 통일외교 전개를 위한 정책네트워크(policy network)를 제도화하여 운영한다. 특히 통일외교 업무의 시너지 효과를 위해 통일부와 외교부 양 부처 간의 업무협력체제 구축이 필수적이다. 통일정책에서의 국제협력의 중요성을

정부 내 제도 및 업무에 반영해야 한다. 통일부 통일정책실에 국장급 '통일국제협력관'을 설치하여 운영하고, 외교부 한반도 평화교섭본부장실에 '통일외교기획관'을 설치하여 운영한다.

9. 통일외교의 복합외교 체제 가동: '통일국제협력재단' 설립

통일외교는 다양한 정책영역에 걸쳐 있으며, 다양한 국외·국내의 이해 당사자를 대상으로 하는 복합외교 성격을 가지고 있으므로 역량의 결집이 요구된다. 정부 차원의 통일외교와 더불어 민간 차원의 활발한 통일 공공외교를 추진하고 또한 정부 주도의 정부 간 통일외교를 보완·지원하기 위해 통일부 산하에 '통일국제협력재단(가칭)' 또는 '통일외교센터(가칭)'를 설치·운영한다.

통일국제협력재단이 주도하여 공공외교와 민간외교의 최전선에서 국제사회의 여론주도층과 전문가가 참여하는 '국제통일포럼'을 가동한다. 언론, 학자, 의회 등을 우선 대상으로 통일포럼을 정례화한다.

10. 통일외교의 국내적 기반 강화

통일외교를 실효성 있게 추진하기 위해서는 국내적 기반이 튼튼해야 한다. 통일에 대한 국민의 의식이 보다 증대되어야 하며, 통일정책에 대한 국민적 공감대가 확보되어야 한다. 대북 및 통일정책이 침해한 국내 정쟁의 대상이 될 경우, 국제사회의 공감을 획득할 수 없다. 특히 여야 간 이념 논쟁, 통일 관련 소수 민간단체의 극단적 주장 등이 대북 및 통일정책에 과도한 영향을 미치지 않도록 협력방안이 강구되어야 한다. 국민적 공감대의 확산은 무엇보다도 국회에서의 여야 간 국익 차원의 합의 기반이 중요하다. 국회 남북관계특별위원회 산하에 통일외교소위원회 또는 별도의 통일외교특별위원회를 설치한다. 국내 시민사회, 미디어,

전문가 집단, 학생, 일반 국민 등에 대한 통일 공공외교를 적극적으로 실시한다.

통일에 대한 의지 확산 및 경제·사회적 역량이 강화되어야 한다. 통일의 필요성에 대한 우리 국민의 인식은 시간이 흐를수록 점차 약화되고 있다. 통일에 대한 의지 및 역량 결집을 위한 국내 투자를 강화해야 한다. 민·관협력의 남북 평화와 통일운동을 추진하고, 국가재정계획에 통일 의지 및 공감대 형성 등 대비 역량 강화 분야에 자원 배분을 증대한다. 통일국제협력재단(가칭)의 대내 통일 공공외교 기능을 통해 민간 분야의 역량(정보력, 소프트파워, 온라인-오프라인 네트워크 등)과 영향력을 최대한 결집할 수 있도록 한다. 미래세대의 통일 의식과 의지를 고무할 수 있는 교육 방안을 마련해야 할 것이다. 그리고 민간 네트워크를 강화하며, 민간의 역량을 한반도 통일을 지지하는 국제적 여론 조성의 매개체로 적극 활용한다.

VI. 결론

통일외교는 우리의 통일정책에 대한 이해와 협력의 확보, 통일의 목표 달성을 위한 우호적 여건의 조성, 통일까지의 과정에서 남북관계 발전, 북한의 변화, 북핵문제의 해결 등을 다양한 하위 목표들의 달성을 추진하는 광범위한 외교이다.

통일외교는 또한 통일 그 자체를 위한 외교이기도 하지만 한국의 성장한 국력에 맞도록 이미지를 제고하고 또 그에 합당한 국제적 역할을 수행함으로써 전반적인 국가위상을 높이는 외교의 일환이다. 통일외교의 수단은 21세기 복합시대에 부응하는 복합외교가 활용되어야 한다. 원칙적으로는 한반도의 주변국과 그 국민들의 마음을 얻는 일이다. 한반도의 통일이 주변 4국의 국가이익에 도움이 되는 것은 물론 국제사회의 평화와

공동번영에 기여한다는 인식을 가질 때, 자연스럽게 받아들여질 수 있다. 통일은 국가적 과제이자 한국의 장기 국가발전전략의 일환이다.

분단국으로서 한국은 육로에서는 북한에 의해 가로막혀 유라시아대륙으로 진출하지 못한 채 오랜 기간 일종의 섬이 되어 있는 상태이다. 역사적으로 한반도의 지정학적 위치는 주변 강대국들 간 역학관계 변화의 핵심지역이었다. 우리는 과거 주요 역사적 전환기에 국제정치적 상황이나 주변국의 변화·발전과정에 소홀함으로써 원하지 않는 외세의 영향으로부터 피해를 입었다. 우리는 이러한 역사의 교훈을 망각하지 말아야 한다.

물론 오늘의 한국은 더 이상 과거의 약소국이 아니다. 어엿한 중견국가로서 국제정치·경제와 사회·문화의 교류에서 일정한 영향력을 발휘하고 있다. 그러나 통일을 향한 우리의 전진과정에서 주변국의 확고한 지지와 협력을 얻는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 국가이익을 찾는 냉정한 국제정치 현실에서 저변으로부터의 신뢰를 얻는 일은 상대방의 마음을 얻는 것이며 바로 상호 간의 신뢰를 쌓는 것이다. 우리가 원하는 바가 있다면 그것은 상대방에게도 진정한 도움이 되어야 한다. 한류(韓流)의 성장과 확산의 성공으로부터 통일외교의 성공을 위한 교훈을 얻을 수 있다. 즉 한류는 개방을 통해 세계의 변화과정에 빠르게 적응하고, 외부의 발전된 것을 흡수하여 우리의 것으로 만들고, 우리의 것을 국제사회와 소통할 수 있도록 만든 결과이다.

통일외교는 복합적인 국제질서의 변화에 능동적으로 적응하고, 상대방의 원하는 바를 정확하게 파악한 후, 그것을 우리의 원하는 바와 조응시킬 때 성공적 결과를 가져올 것이다. 통일외교는 ‘통일’을 말하지 않더라도 ‘동아시아 평화와 협력의 틀’에서 한국이 더 큰 기여를 꾸준히 실천할 때 통일의 기회를 가져올 것이다.



토론

이정민

연세대학교

먼저, 브루스 클링너 연구위원에게 질문을 드리고자합니다. 지난 30~40년 동안 다양한 대북정책을 활용해 왔습니다. 하지만, 여전히 남북관계는 현상 유지의 틀을 벗어나지 못하고 있습니다. 미국도 1990년대 초부터 포용정책과 압박정책을 다양한 시각에서 활용해왔는데, 북한은 핵무기를 가지게 됐고 한국이나 미국이나 북한의 핵무장을 막는데는 결국 실패했습니다. 그렇다면, 남북 갈등과 북한의 핵문제를 막는 제3의 방안이 있는가?

특히, 구체적으로 북한이 앞으로 장거리 미사일 발사, 제4차 핵실험의 가능성이 있는데 외교적인 방법으로 북한의 핵문제를 어떻게 해결할 수 있는지? 클링너 연구위원께서 해안을 밝혀주시기 바랍니다.

두 번째는 이란의 핵무기 계획은 심각한 국제안보 문제입니다. 하지만, 국제사회가 특히 미국이 북한의 핵무장을 막는데 실패했는데, 이란의 핵무기 계획을 어떠한 차원에서 막을 수 있는지? 다시 말해서, 북한의 핵무기는 굉장히 심각한 안보문제이고, 지난 20년 동안 미국이 이에 대해서 주력해 왔음에도 불구하고 결국 실패했는데, 이란에 대해서는 좀 더 강점이 있는지 말씀해주시기 바랍니다.

세 번째는 미국이나 한국이나 북한을 핵무기 보유국으로 인정하지 않겠다는 것이 정부의 확고한 방침입니다. 그런데, 만약 북한이 핵탄두 소량화에 성공하고, 추가적인 핵실험으로 더 많은 핵무기를 보유하게 될 경우에도 사실상 북한을 핵무기 보유국으로 인정하지 않을 것인가?에 대한 우려가 있는데, 이에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

박병광 박사님께 드리고 싶은 질문은 첫째, 한·중관계가 지난 20년간 많이 발전했고, 새 정부 출범 이후 굉장히 우호적인 분위기로 조성되고 있습니다. 그러나, 중국의 대한반도 정책이 앞으로 변화할 가능성이 있는지에 대해선 구체적으로 짚고 넘어가야 할 것이라고 생각합니다. 박 박사님이 보실 때에 중국의 관점에서, 한반도의 균형을 깨는 것이 통일이라고 보는지? 다시 말해, 중국은 한국 주도하의 남북통일을 지지할 것인지?

아니면 반대할 것으로 보는지에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

두 번째는 중국내부의 문제, 중국의 공산당과 인민해방군 사이에 한반도 정책에 대한 견해차이가 있는지 아니면 당과 군이 일치해서 한반도문제에 접근하는지에 대해 박사님의 관점을 말씀해주시기 바랍니다. 왜냐하면 이 두 문제가 한·중관계, 특히 우리의 통일외교에 지대한 영향을 미칠 것이기 때문입니다.

박영호 박사님 발표 내용처럼 저 역시 통일외교가 굉장히 중요하다고 생각합니다. 박사님께서서는 정부 내에 가칭 ‘통일외교추진위원회’를 설치해서 좀 더 종합적이고 전략적인 관점에서 통일외교를 추진해 보자고 말씀하셨는데, 이와 관련하여 두 가지 질문이 있습니다.

첫째, 10대 통일외교 과제 중에서 ‘한반도형 비핵화’를 언급하셨는데, 이는 구체적으로 무엇을 의미하는지? 이것은 미국이 제공하고 있는 핵우산에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 생각합니다. 또한, 한·미 간에 확산억제가 있는데 여기에 대해 어떤 영향을 미칠 수 있는지에 대해서도 답해주시기 바랍니다.

두 번째는 10대 과제 중 상당 부분은 현 정부나 과거 정부에서 이미 추진해 왔습니다. 따라서, 우리가 무엇을 더 해야만 성공적인 통일외교를 달성할 수 있는지, 핵심적인 요소는 무엇인지에 대해 설명해 주시기 바랍니다.



토론

왕 판

외교학원

먼저, Bruce Klingner 연구위원께 말씀드리고 싶습니다. 제가 이해한 바로는, 최근 몇 년 동안 한국은 북한을 위해 많은 것들을 해왔고, 중국 역시도 북한과 한반도를 위해 노력해왔습니다. 하지만 저는 미국이 제재 외에 무엇을 해 온 것인지는 잘 모르겠습니다. 미국은 다른 어떠한 나라로도 대체할 수 없는 특별한 나라이기에, 새로운 일들을 행해왔다고 생각합니다. 그러나 안타깝게도, 한반도에 대한 새로운 정책은 찾아볼 수 없었습니다. 그저 무엇이 일어나는지 참고 기다린 것으로만 보입니다.

둘째로, 한·중 연합에 대해 말씀해주신 박병광 박사님께서는 북한에 대한 중국의 외교정책에 관련해 말씀드리고 싶습니다. 지난 몇 년 간 중국의 외교정책은 달라져 왔습니다. 첫째, 북한과의 특수관계가 일반(Normal)적인 관계로 변화했습니다. 또 다른 변화는 전략적인 측면입니다. 현재 중국은 북한이 비핵화를 추진하고, 안정을 되찾아야 한다고 주장하고 있습니다. 이러한 시점에서 한국과 중국은 매우 좋은 관계라고 생각합니다. 첫째, 두 국가 간의 공통된 합의점이 있습니다. 북한의 비핵화에 대한 요구와 북한의 경제발전을 촉진시키기 위해 노력하고 있다는 것입니다. 둘째, 중국은 북한과의 관계를 특수관계에서 일반관계로 바꿨지만, 한국과는 전략적 동반자관계를 강화해 왔습니다. 두 국가 모두 좀 더 균형 잡힌 정책을 수행하기 위해 노력했습니다. 한국은 미국과 중국과 같은 강대국 사이에서 균형을 갖고자 하며, 중국은 한국과 북한 사이에서 균형을 갖고자 하고 있습니다. 셋째로, 중국과 미국의 전략적 연합 또한 강화되었습니다. 이는 궁극적으로 한·중관계에도 좋은 일입니다. 하지만 중국이 현재 북한과 특구관계에서 정상관계로 바뀌었는데도 다른 나라들은 여전히 중국이 특별한 역할을 하기를 원합니다. 중국은 북한의 사회에 그러한 특별한 역할을 할 수 있을 거라 생각하지 않습니다. 많은 전문가들이 북한의 핵문제를 해결할 나라가 중국뿐이라고 생각하는 것은 올바른 판단이 아닙니다.

마지막으로, 박영호 박사님께서 논문을 통해 복잡한 그림을 매우 잘 설명해주셨다고 생각합니다. 박 박사님의 발표는 중국의 반응을 상기시켜 주었습니다. 저는 많은 관계들이 복잡하게 서로 엉켜있다고 생각합니다. 우리가 한반도에 관련된 사안을 이야기할 때, 상호작용은 매우 중요한 개념이라고 생각합니다. 이러한 상호작용은 양국 간만을 의미하는 것이 아니라, 다국적 상호작용 역시 매우 중요합니다. 특정한 문제에 대해 한 나라를 탓하거나 비판하는 것은 행해져서는 안 됩니다. 모든 참여 국가는 스스로에 대해 재고할 필요성이 있습니다. 마지막으로, 박 박사님께서 이 사안에 대해 한·미동맹의 중요성을 알고 계신다는 점에 대해 말씀드리고 싶습니다. 중국 또한 이 점을 알고 있었습니다. 그러나 이러한 동맹이 중국을 표적으로 삼거나, 혹은 위협으로 간주하고 있다고 생각합니다. 이는 중국의 입장에서는 바람직한 생각이 아닙니다.



토론

키미야 타다시

도쿄대학교

본 회의에서는 한반도 및 남북통일의 기초에 관련하여 신뢰프로세스에 대해 이야기할 것입니다. 박영호 박사님의 논문은 통일정책과 신뢰 프로세스 사이의 연관성을 다루고 있으며, 이 둘을 연계해야 한다는 주장에 있어서 저도 박영호 박사님의 의견에 일부 동의합니다. 그러나 한국의 통일정책과 북한의 대응 사이에서는 일종의 딜레마가 발생하고 있습니다. 한국 정부 및 한국 사회가 통일 계획에 진지하게 접근하면 할수록, 북한은 오히려 한국과의 관계개선에 더욱 더 주저하는 모습을 보여주고 있는 것입니다. 북한 정부는 통일 계획을 진지하게 받아들이고 있지 않는 것으로 보입니다. 북한 수뇌부에게 통일은 차라리 악몽이나 다름없으며 이들의 최우선 목표는 현 상황유지를 통한 체제 수호뿐이기 때문입니다.

김대중정부의 대북정책 성공은 북한의 호의적 반응에 힘입은 것이었습니다. 김대중정부가 대북정책을 추진시킬 수 있었던 것은 통일의 정책 목표화를 삼갔던 덕분입니다. 이로 인해 북한 정부도 남한과의 밀접한 상호 의존적 관계 형성에 주저함 없이 나설 수 있었습니다.

동일한 힘을 지닌 두 국가가 통일이라는 하나의 목표를 향해 경쟁해 나갈 때, 통일의 과정은 보다 수월해 집니다. 1970년대 이전의 상황이 바로 그러했습니다. 그러나 두 집단 사이의 국력 격차가 벌어지고 통일에 있어서 각자의 지향점이 달라지면서 통일은 지난한 일이 되고있습니다. 박영호 박사님은 통일정책을 신뢰프로세스의 일환으로 삼아야 한다고 주장하는데, 그 경우 이러한 딜레마는 어떻게 극복할 수 있는 것일까요? 더불어 북한과의 관계 개선에 있어 대북정책과 통일정책이 연관되어서는 안 된다는 관점에 대해 구체적으로 어떤 견해를 가지고 계신지 궁금합니다.

박영호 박사님은 또한 냉전으로 분단되었다가 성공적, 긍정적 평화통일을 이룬 독일의 사례를 언급하셨는데, 이에 관하여 다른 질문을 하고

싶습니다. 1990년대 당시, 독일의 통일 모델은 요구비용이 한국이 감당하기엔 지나치게 많은 수준이라는 점 때문에 적합하지 않은 모델로 평가되었습니다. 물론 당시의 관점이 비용 문제에 지나치게 집중되어 있었다는 것은 알고 있습니다. 그러나 분명한 것은 부정적 평가를 받았던 독일의 통일 모델이 어느새 한국이 모방해야 할 좋은 모델로 둔갑해 버렸다는 점입니다. 한국의 통일외교정책은 바뀐 적이 없었음에도, 독일의 통일 모델에 대한 평가만은 극적으로 변화했습니다. 박영호 박사님께서 이 같은 일이 어째서, 어떻게 벌어질 수 있었는지에 대한 명쾌한 해답을 주실 것으로 기대합니다.

저는 통일한국의 행정책을 고민했다는 점에서 박영호 박사님의 논문을 높이 평가하고 있습니다. 저 또한 통일한국의 비핵화를 소망합니다. 이 문제에 관련한 일본측의 상황을 설명하기란 사실 쉽지 않습니다. 한국 국민들은 일본이 북한의 핵위협을 핑계로 핵무기 보유를 시도할 가능성을 염려하고 있습니다. 그러나 저는 일본이 단지 북한 핵위협을 구실로 핵무장을 감행하지는 않을 것이라고 봅니다. 일본이 세계유일의 핵공격 피해 국가라는 점을 지나치게 의식할 필요는 없습니다. 북한 핵무기가 일본 국민에게 있어 직접적인 군사적 위협으로 작용하는 점은 사실입니다만 일본은 북핵에 의한 피격이 지극히 예외적인 경우에만 일어날 것으로 여기고 있습니다. 때문에 현재 일본 국민들은 일본의 핵무장 가능성을 심각하게 받아들이지 않습니다. 그러나 한국 혹은 통일한국이 핵무기를 보유하게 된다면 이는 전혀 다른 이야기가 됩니다. 한국이나 통일한국이 핵무장을 결정한다면 일본의 핵무장 가능성 역시 높아질 것입니다. 일본 국민들의 이러한 예상 반응에 대한 정확한 심리학적 설명은 불가합니다만, 한국과 일본이 가지는 양적, 질적인 유사성이 그 이유로 작용하는 것이라 생각합니다. 이 부분은 질문이 아닌 저의 견해입니다.

이상이 제가 박영호 박사님께 여쭙고 싶은 두 가지 질문이었습니다.

클링너 연구위원의 논문은, 미국의 보수적 연구 단체들이 한반도에 대해 가지는 전형적인 견해와 일치를 보이고 있다는 점에서 인상적이었습니다. 이 논문에는 그 동안의 한국 정부들의 대북정책에 대한 연구위원의 평가가 나타나 있는데, 보수 정부의 정책을 높게, 그리고 진보 정부의 정책을 낮게 평가한다는 것을 알 수 있었습니다. 이에 있어 한국 내에서 다양한 이념적 논쟁이 벌어지고 있다는 점을 알고 있습니다. 저는 다른 한가지 부분, 바로 그간 미국측 정부들이 추진했던 대북정책들에 대한 박사님의 견해에 대하여 질문하고자 합니다.

저는 미국 정부들의 대북정책에 대한 논의를 배제한 채 한국 정부들의 대북정책 성패여부를 평가하는 것은 어려울뿐만 아니라 불공평한 일이라고 생각합니다. 제가 보기에 김대중 정권의 대북정책이 상대적 성공을 거둔 것은 미국의 클린턴 정부가 진보적 대북정책을 취했기 때문이며, 노무현정부의 정책이 덜 성공적이었던 이유는 부시 정부의 정책이 보수적이었기 때문이었습니다. 클린턴 정부로부터 오바마 정부에 이르는 미국 정부들의 대북정책을 박사님께서 어떻게 평가하고 계신지 궁금합니다.

클링너 연구위원께 여쭙고 싶은 두 번째 질문은 바로 중국 및 일본에 대한 한국과 미국의 견해 차이에 관한 것입니다. 대부분의 한국 참가자분들이 종래의 한·미·일 협력관계가 아닌 한·중·미 협력관계를 언급하며 신뢰프로세스 상에서 중국이 가지는 역할의 중대함을 강조한 반면, 클링너 연구위원께서는 중국에 대한 언급은 전혀 없이 한국이 일본과의 관계 발전을 꾀해야 한다고 역설하셨습니다. 북핵위협 해결 프레임워크에 있어 연구위원과 한국 참가자들이 보이는 견해 차이에 관하여 연구위원 본인께서는 어떻게 생각하시는지요? 더불어, 연구위원께서는 새로운 한·중·미 협력체계가 기존의 한·미·일 협력체계를 대체하기보다는 보충하고 있다고 생각하시는지 궁금합니다. 만일 그렇다면 미국의 대북정책이

취하고 있는 관점에 준하여 볼 때, 두 가지 협력관계를 최대한 활용할 수 있는 방안은 무엇일까요? 이상이 클링너 연구위원께 드리는 두 가지 질문이었습니다.

박병광 박사님의 논문은 중국의 대북정책 중에 한국에 도움이 될 만한 것은 무엇이 있는지, 그리고 중국을 설득하여 의도대로 움직이게 하기 위해 한국이 도입해야 할 정책은 무엇인지를 다루고 있습니다. 이는 중국 학계가 이미 언급하고 있거나 앞으로 언급하게 될 내용이겠지만, 저 또한 중국·한국·북한이 구성하고 있는 복잡한 삼각 구도에 관련하여 몇 가지 논점을 제시하고자 합니다.

여러분들 역시 중국의 한반도 관련 정책을 두고 많은 논쟁이 벌어지고 있음을 잘 아시리라 믿습니다. 일부에서는 그 동안 친북으로 일관하던 중국이 극적으로 태도를 바꾸어 남북한 양 국가에 대한 정책상의 균형을 맞추려는 시도를 하고 있는 만큼 중국이 남한친화적 노선을 선택할 날이 머지 않았다고 말합니다. 이와 같은 낙관적인 견해가 있는 반면, 다른 일각에선 중국이 비록 전략적 차원에서 사소한 변화를 시도하였고 한국 또한 남한친화적 정책을 유도하기 위해 노력하고 있지만 중국의 한반도 정책은 결코 변한 바가 없다는 부정적 의견을 제시하고 있습니다.

저는 이러한 이분법적 논쟁에 의해 매우 중요한 논점이 가리워지지 않을까 염려스럽습니다. 양측 의견 모두 북한의 정책이 기존과 동일하게 유지될 것이라는 점을 전제로 하고 있기 때문입니다. 사실 저는 지난 9월 무라야마 전 총리가 의장으로 계시는 일조국교축진국민협회의 일원으로서 북한을 방문하였고, 이 때 북한의 대중정책에 찾아온 변화의 양상을 포착할 수 있었습니다. 저는 당시 북한측에서 ‘조국해방전쟁승리기념관’이라 명명한 한국전쟁기념관, 그리고 회창에 위치한 중국인민지원군열사묘 등 북·중 국교에 관련된 여러 장소를 방문하였습니다. 이중

중국인민지원군열사묘에는 1958년 이전까지 중국의용군 수뇌부의 일원들만 안장되었다가 한국전쟁 이후로는 북·중 연합사령부 소속의 군인들도 안장되었다고 합니다. 이 장소에 한국전쟁에 적극 공헌한 134명의 중국참전 용사들이 누워 있었고 저희는 그곳에서 1950년 한국전쟁에 병사로서 참여하여 전사한 마오쩌둥의 아들 마오안잉의 묘 또한 확인하였습니다. 오랜 시간 동안 북한은 한국전쟁에서 중공군이 큰 역할을 차지했던 사실을 외면하고 오로지 김일성의 군사 지도력만을 강조해왔습니다. 북한이 북한-중국 합동 사령부의 존재 사실조차 인정하지 않았던 이유도 바로 여기에 있습니다. 북한 정부에게 있어서는, 주체사상에서 말하는 자치권 개념에 의거해 자주정신을 강조하는 것이 늘 중요했기 때문입니다.

그러나 저희는 직접 북한을 방문하였을 때, 중국과의 관계를 재평가하고 호전시키려 하는 여러 가지 변화의 시도를 발견할 수 있었습니다. 물론 여러분은 중국과 북한의 관계가 혈맹이나 순치로 비유될 정도로 밀접하며, 두 국가 모두에게 필수적인 부분임을 잘 아실 것입니다. 그러나 양국이 상호관계를 큰 부담으로 여겼던 것 또한 사실입니다. 중국은 북한을 버리는 한이 있더라도 대한반도 정책의 유연성을 유지해야 한다고 생각하기 시작하였습니다. 반면 북한은 전적으로 의지하기에는 중국이 지나치게 거대하며 위협하다고 여기고 있습니다. 이러한 상황에도 불구하고, 제가 생각하기에 북한의 대중정책은 중국에의 의존도를 높이는 방향으로 변모하기 시작하였으며 이는 중국의 친한국화를 막기 위한 것으로 파악됩니다. 어쩌면 북한에 대한 중국의 영향력 증대 사실이 북한의 비핵화에도움이 될지도 모르겠습니다만, 북한은 정작 중국과의 밀접한 관계를 이용하여 핵무장을 통한 정권 수호를 시도하려 들지는 않을까 염려되는 바입니다.

저는 중국과 한국의 관계가 새로이 설정되는 현 상황에서 북한의

대중정책 변화 가능성이 지닐 수 있는 영향력의 수준에 대해 박 박사님과 왕 교수님 두 분 모두의 견해를 듣고 싶습니다. 북한의 대중정책 변화를 고려하자면, 중국이 친한국 노선을 선택하리란 전망이 지나치게 낙관적인 것은 아닐까 우려되는 부분입니다. 혹시 제 발언이 일본의 이익을 위해 중국과 한국을 이간질하는 시도로 여겨지지 않을까 걱정됩니다. 그러나 제가 제시한 관점은 최근 평양을 직접 방문하여 얻은 견해라는 점을 고려하신다면, 보다 이를 신뢰하실 수 있으리라 희망해 봅니다.



토론

고윤희

중앙일보

저는 한반도 주변 상황을 관찰하는 저널리스트로서, 남북문제와 한반도 통일문제를 푸는 것은 부정방정식을 푸는 것과 같다고 생각합니다. 정답이 한 가지가 아니라 여러 가지이고, 그것이 정답인지 아닌지도 모르고, 조건도 많습니다. 클링너 연구위원이 이야기했듯이 북한사회를 진단하는 예측이 빗나갔습니다. 클링너 연구위원의 시각처럼 북한사회 지도부는 놀랄만한 회복력을 보여주고 있습니다. 발제자 분들의 내용을 요약하자면, 클링너 연구위원은 방위력 증강이 필요하다, 박병광 박사님은 한·중외교가 중요하다고 말씀하셨고, 박영호 박사님은 통일기반을 위한 여러 가지 우리의 노력이 필요하다고 말씀하셨습니다.

이 세 가지 모두가 단선으로는 해결이 안 됩니다. 모두 서로 얽혀있어서 한 가지 처방으로는 해결할 수 없습니다. 이렇게 한반도 주변 정세는 매우 복잡합니다. 최근 제가 가장 눈여겨보는 것은 한반도를 둘러싼 국제정세의 변화입니다. 가장 특징적인 것은 태평양을 사이에 두고 중국과 미국의 세력충돌의 조짐이 있다는 것입니다. 이런 상황에서 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스는 가장 어려운 시기를 만났다고 진단합니다. 왜냐하면 박근혜정부의 신뢰프로세스를 추진하기 위해서는 주변이 조용해야 하는데 시끄러워지고 있습니다. 그래서, 과거 정부보다 가장 어려운 대북문제를 풀어가지 않을까 생각합니다. 박병광 박사님은 한·중관계가 점차적으로 발전하고 있다고 말씀하셨는데, 저의 생각은 다릅니다. 최근에 중국이 유엔의 북한제재에 동참한 것은 G2로서의 위상을 보여주기 위한 전략적 선택이었다고 봅니다. 또, 최근에 한·중정상회담에서 우리의 한반도 신뢰프로세스를 지지한다는 성명도 관계정상화를 위해서일 수 있지만, 가변적일 수 있습니다. 결국, 중국은 미국의 아시아에서의 영향력을 견제하기 위해서라도 북한을 완충 지역으로 필요로 할 것입니다. 이것이 현실적 판단일 수 있습니다. 최근에 북·중관계가 조금 틈이 벌어졌다는 것도 올바른 관점이 아닙니다. 북·중관계가 아직까지는 견고한 것으로 보여지고 있습니다. 한마디로 요약하자면, 최근에 한국, 미국,

일본을 주축으로 하는 안보축(Axis of Security)과 한국, 중국, 러시아 그리고 더 나아가, 박근혜정부가 추구하고 있는, 유라시아까지 경제축(Axis of Economy)의 충돌을 어떻게 극복할 것인가? 굉장히 어려운 도전입니다. 박근혜정부가 이 샌드위치 상황을 어떻게 극복하여 국익은 국익대로 경제력은 경제력대로 확장해나가면서 안보까지 담보할 수 있는냐? 매우 복잡하고 무거운 과제입니다. 이를 어떻게 극복해 나갈 것인지 박병광 박사님의 의견을 듣고 싶습니다.

그리고, 지금 우리나라는 매우 어려운 환경에 놓여 있는데 국민들이 잘 인식 못하고 있습니다. 북핵문제를 당장 풀어갈 수 없다면, 북핵문제와 남북사이의 협력을 조금 더 느슨하게 투트랙으로 접근해보자고 제안합니다.

현재 남남갈등으로 인해 대북정책이 한 가지 잣대로 나오고 있지 않습니다. 과연 이 남남갈등을 어떻게 풀어갈 것인지? 지속가능한 통일정책을 내놓지 못하고, 정권이 바뀔 때마다 통일정책이 달라지는 이유도 역시 남남갈등의 주된 이유입니다. 이 문제가 풀리지 않고서는 우리가 한 가지 잣대의 대북정책, 외교안보정책을 세울 수 없습니다. 과연 이러한 문제를 우리 국민들에게 어떻게 설득시킬 것인지에 대해서 박영호 박사님께 질문하고 싶습니다.

한국의 방위, 억지력, 한·미동맹은 중요합니다. 하지만, 방위력 증강문제가 지나치게 억지력 이상으로 증강할 경우 자칫하면 동북아의 군비경쟁을 일으켜서 한국이 감당하지 못할 수준의 경제적 부담을 가져올 수 있습니다. 박근혜정부는 전혀 없는 도전에 직면해 있습니다. 어떻게 한국은 미국과 손을 잡고 방위력을 증강할 것인지? 억지력 이상의 방위력을 증강할 경우 남북관계가 더 틀어질 수 있지는 않을까? 이 점에 대한 클링너 연구위원의 의견을 부탁드립니다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12	(I) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12	(II) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12	(III) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원

454 한반도 신뢰프로세스 추진전략

2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도 신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II)-공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원

2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원
2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(11)-한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기응 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula. Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyunyon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China Bae Jung-Ho, Ku Jae H.		22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 민권감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원

2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도예의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규품 외

2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석	박형중 외

KINU 정책연구시리즈		비매품
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한·나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일제원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규현, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매품
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

Studies Series		비매품
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,	

		Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구 종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



국제학술회의

한반도 신뢰프로세스 추진전략

 통일연구원

www.kinu.or.kr



ISBN 978-89-8479-731-4

정가 19,000원