

평화재단 제59차 전문가포럼

THE PEACE FOUNDATION 59th FORUM

한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

일시 | 2013. 3. 19 (화) 오후 2:00-5:00

장소 | 평화재단 3층 강당

주최 | 평화재단 평화연구원



한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

14:05	(5)	여는말	김형기 평화재단 평화연구원 원장
14:10	(10)	사 회	박종철 통일연구원 통일정책연구센터 선임연구위원
14:20	(15)	발 표1	북한 핵실험 정국 타개를 위한 대안과 쟁점 이정철 송실대학교 정치외교학과 교수
14:35	(15)	발 표2	갈등의 한반도, '신뢰프로세스'의 의미와 도전 박인휘 이화여자대학교 국제학부 교수
14:50	(15)	발 표3	어떤 '신뢰', 어떤 '프로세스'여야 하는가 윤여상 북한인권기록보존소 소장
15:05	(15)	발 표4	'신뢰프로세스'와 '신뢰외교', 한반도 주변정세와 한국의 외교적 선택 김현욱 국립외교원 미주연구부장
15:20	(15)	휴 식	
15:35	(60)	라운드 토론 전체 패널	
16:35	(25)	전체토론	
17:00		폐 회	

차례

여는 글	4
발 표 1	북한 핵실험 정국 타개를 위한 대안과 쟁점	6
	이정철 송실대학교 정치외교학과 교수	
발 표 2	북한 핵실험 정국 타개를 위한 대안과 쟁점	17
	박인휘 이화여자대학교 국제학부 교수	
발 표 3	어떤 ‘신뢰’, 어떤 ‘프로세스’여야 하는가	26
	윤여상 북한인권기록보존소 소장	
발 표 4	‘신뢰프로세스’와 ‘신뢰외교’, 한반도 주변정세와 한국의 외교적 선택	34
	김현욱 국립외교원 미주연구부장	

여는글

박근혜 정부가 닳을 올렸습니다만, 국내외 여건은 결코 만만치 않습니다. 올해는 정전 60주년을 맞아 한반도 평화 문제가 세계인의 관심사로 떠오를 것입니다. 정전체제를 평화체제로 전환해 나가야 할 시점에, 북한의 3차 핵실험 등으로 그 어느 때보다 남북한 관계는 어려운 국면에 접어들었습니다. 이웃 중국과 일본의 해양영토를 둘러싼 갈등 수위가 높아지면서 우리의 안보 환경 역시 불안해집니다. 평화로운 동북아 질서를 만들어가기 위해서는 무엇보다 남북한 갈등이 먼저 해소되어야 할 것입니다.

박근혜 대통령이 표방했던 ‘한반도 신뢰프로세스’는 그런 의미에서 국내외 통일외교 안보 전문가들로부터 비상한 관심을 받고 있습니다. 과연 ‘한반도 신뢰프로세스’란 어떤 것인가. 경색된 남북한 관계를 어떻게 복원시킬 것인가. 핵을 보유하려는 북한을 어떻게 평화체제 안으로 견인해낼 것인가. 한반도를 둘러싼 국내외 과제가 산적한 현실에서 ‘한반도 신뢰프로세스’의 가동을 위한 첫 단추는 대단히 중요한 의미를 갖습니다.

평화재단 평화연구원은 ‘한반도 신뢰프로세스’가 우리 민족의 화해와 평화통일을 위한 힘찬 발걸음이 되기를 바라마지 않습니다. 이에 세계 전문가들을 모시고 ‘한반도 신뢰프로세스’가 험난한 파도 속에서 어떻게 동력을 얻을 것인지를 점검하고, 어려움을 극복하는 방안들에 대해 지혜를 모으고자 합니다. 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

2013년 3월
평화재단 평화연구원

북한 핵실험 정국 타개를 위한 대안과 쟁점

이정철 송실대학교 정치외교학과 교수

I. 구조

II. 북한의도

III. 내구력 게임과 북중관계

IV. 대응

I. 구조

□ 미중관계의 교착과 중일갈등기

- 미국의 아시아 회귀 전략(pivot to asia / rebalance toward asia)
 - TPP와 공격적 통상정책
 - ◆ 아태 군사력 재배치
 - ◆ 다자주의 vs. 양자주의?
- 아베의 행보는 중일 갈등기를 예고
일본의 통화 팽창
 - ◆ 일본 국내 경제 체감도는 +

□ 한미관계와 Pyro-Processing

- 핵재처리 의지나 미국 발목잡기냐의 문제
- 국무장관 불참

II. 북한 의도

□ 북한은 2012년 8월 북미 평양 회담 직후인 8월 31일 외무성 비망록에서 세가지를 지적

- 첫 번째는 9.19 체제의 교환 방식인 행동 대 행동이라는 상호 조율된 조치가 한계에 달했거나 이제 순서가 바뀌어야 한다는 평가
- 두 번째는 북한의 이 같은 입장 변화가 미국의 국방 전략변화와 연결되어 있다는 점
 - ◆ 소위 미국의 아태 회귀 전략이 대북 적대시 정책의 근본 원인이기 때문에 근본적인 문제가 제기되고 있다는 판단에 근거하고 있는 것임
- 세 번째는 미국의 태도 변화가 없는 한 북한은 (다음 대통령이 들어설 때까지는 기다리겠지만) 핵확장과 현대화의 길을 걷겠다는 것

6 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

□ 정전협정 백지화는 유엔대 북한의 구도를 깨뜨리는 전략

- 지난 제재 결의안에 대해서는 6자회담 반대 의사를 통해 1:多의 구도를 반대하였고 이번 유엔 결의안에 대해서는 유엔 대 북한의 구도로 기능하고 있는 정전협정을 백지화
 - ◆ “미제호전광들은 《조선전쟁참전국들의 역할을 확대》 하여야 한다느니, 《유엔 군사령부를 구성하고 있는 동맹국의 힘을 결속할 수 있는 다국적 참모진을 구성할 것》 이라느니 하고 떠벌이면서 지난 조선전쟁시기의 추종국가 병력들을 북침합동군사연습에 끌어들이는 것을 노리여 왔다. 그에 대해 이전 남조선강점 미제침략군사령관은 《만일 정전협정이 깨지고 적대행위가 재개된다면 16개 구성국들은 연합을 위해 재편성될 것》 이며 《유엔안전보장리사회가 임무종결을 선언할 때까지 유엔평화유지군으로서의 역할을 계속 수행할 것》 이라고 폭언한바 있다..... 조선인민군 최고사령부가 적들의 전쟁책동이 본격적인 단계에 들어서는 것과 때를 같이하여 유명무실해진 정전협정을 백지화하게 될 것이라는 입장을 표명한 것도 바로 그 때문이다.”(2013년 3월 11일 노동신문 논설)

□ 의도의 해석 1(북핵과 남북관계) : Security-Insecurity Paradox

- 월츠는 지역 핵보유국의 등장이 저강도 전쟁이나 재래식 분쟁은 증가시킬 수 있으나 그것이 전면전으로 확산되는 것을 방지함으로써 안정성을 유지한다고 주장 (Stability-Instability Paradox)
 - ◆ 월츠는 제재나 외교라는 수단 또는 예방적 공격(preventive strike)으로는 이란의 핵보유를 막을 수 없음을 강조하며, 이란의 핵 보유국화가 가져올 지역 안정성이 오히려 비용을 상쇄한다고 주장
- 북한 체제의 과잉 자율성이나 불량국가성에 더해 핵 보유국 지위를 강조하는 북한의 행태는 Security-Insecurity Paradox를 형성하고 있음
 - ◆ 연평도 사태는 동 패러독스의 전형임

□ 의도의 해석 2(북핵과 북중관계) : 결박론

- 북한의 일차적 목표는 중국의 결박(tethering)이고 이차적인 목표는 북중관계를

중심으로 한 동아시아 구조의 전환

- ◆ 2009년 북한의 핵실험은 전적으로 중국을 겨냥한 것이고 그 결과 2009년 이후 북중동맹의 강화로 드러났다는 시각
- ◆ 일부에서는 2012년 로켓 발사 이후 북중관계 악화론이 제기되어 왔음

- 북한을 반응적(responsive) 행위자로 보기보다는 현상 타파적 행위자로 해석
 - ◆ ‘그럭저럭 버티기’가 목표라는 주장과는 다른 해석

□ 의도의 해석 3(북핵과 북미관계) : 벼랑끝 전술

- 북한의 도발이 미국과의 관계 정상화를 목표로 한다는 제네바 합의 이후의 전통적 해석
 - ◆ 북미관계를 보는 키워드는 지난 해 3차례에 걸친 직접 대화의 내용에 대한 파악
- 북미관계를 목표로 한 북한의 벼랑끝전술이 2009년 이후 북미 관계 복원보다 평화협정이 중요하다는 주장을 함으로써 변화가 있는 것 아닌가 하는 의구심 제기
- 제네바 합의 이래의 안보 대 경제라는 거래 관계가 안보 대 안보라는 거래 관계로 전환되었는가에 대한 판단이 관건
 - ◆ 미국에 대한 ‘갈등적 편승’이라는 북한의 동맹조정과정이 핵 억지력의 형성이라는 환경변화라는 맥락에서 수정된 것인가를 판단한다는 의미

2009년 이후 북한의 핵 언술

□ 2009년 1월 17일 외무성 성명, “미국과의 관계정상화가 없는 살아갈 수 있어도 핵 억제력이 없는 살아갈 수 없는 것이 조선반도의 현실이다”

□ 2010년 1월 11일자 외무성 대변인 성명, “평화체제를 논의하기 앞서 비핵화를 진척시키는 방식은 실패로 끝난 것.....9.19공동성명에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되어 있는 조건에서 그 행동순서를 지금까지의 6자회담이 실패한 교훈에 비추어 실천적 요구에 맞게 앞당기면 될 것이다. 평화협정이 체결되면 조미적 대관계를 해소하고 조선반도비핵화를 빠른 속도로 적극 추동하게 될 것이다.”

8 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

□ 2010년 4월 21일 조선 외무성 비망록, 《조선반도와 핵》, “비핵화의 실현은 신뢰조성을 필요로 하고 있다. 아직도 정전상태에 있는 조선반도에서 평화협정이 빨리 체결될수록 비핵화에 필요한 신뢰가 조속히 조성될 것이다. 조선민주주의인민공화국 핵무력의 사명은 조선반도와 세계의 비핵화가 실현될 때까지의 기간에 나라와 민족에 대한 침략과 공격을 억제, 격퇴하는데 있다.....조선민주주의인민공화국은 6자회담이 재개되든 말든 관계없이 지난날과 마찬가지로 앞으로도 조선반도와 세계의 비핵화를 위하여 시종일관한 노력을 기울여 나갈 것이다.”

□ 2010년 9월 19일자 조선신보, “10년 전에 그러했던 것처럼 조선은 교전국의 《선의》에 기대하여 상황이 바뀌어지는 것을 기다리지는 않을 것이다.....《조선반도의 환경변화》는 북과 남이 6.15리행의 궤도에서 발걸음을 맞추어나갈 때 일어난다. 오바마 정권이 조선과의 교전관계를 더 이상 지속시키지 못하게 되는 조건을 마련하여 《변혁》을 현실로 만들어낼 수 있게 하는 대전환의 결단력이 조선에는 있다”

□ 2011년 10월 4일 조선신보 “3년 전에는 《조선의 핵시설무력화, 핵계획신고》 대 《미국을 포함한 5자의 정치경제적 보상》의 구도였다. 앞으로 회담이 재개되어도 당시의 논의가 그대로 되풀이되지 않을 것으로 보인다. 조선은 6자회담이 목표를 달성하지 못한 채 중단된 교훈에 비추어 행동순서의 변경을 주장하고 있다.....조선은 핵문제의 당사자인 조미가 교전상태에 종지부를 찍고 먼저 신뢰를 조성해야 비핵화실현의 추동력이 생긴다고 보고 평화협정의 체결을 선차적인 과제로 제시하고 있다.....언론보도에 의하면 미국은 우라늄 농축계획의 중단 등을 6자회담재개를 위한 조선의 《사전조치》로 지목하고 있다고 한다. 동시행동원칙을 무시하고 회담이 시작되기도 전에 먼저 움직이라고 하는 것은 서로의 신뢰에 상처를 주고 9.19공동성명의 균형적이며 전면적인 리행과정을 처음부터 파괴하는 것으로 된다. 조선의 우라늄 농축계획이 6자회담 중단 이전에 상정되지 않았던 문제인 것만은 사실이지만 그 자체는 평화적 핵활동이다. 우라늄 농축은 경수로건설과 그 연료보장을 위한 것이다. 조선은 핵무기전파방지조약(NPT)안팎의 나라들이 행사하고 있는 권리를 행사하고 있을 따름이다. 만일 08년 12월을 기준으로 삼고 미진된 과제를 회담재개를 위한 《사전조치》로 정한다면 움직여야 하는 것은 조선이 아니라 《미국을 포함한 5자》이다. 조선은 9.19공동성명에 따라 냉변의 플루토늄 핵시설을 불능화 하였는데도 《5자》는 중유 100만의 제공 등 보상의무를 다하지 않았다.

□ 2012년 8월 31일 북한 외무성 비망록 - 《조선반도핵문제해결의 기본 장애는 미국의 대조선 적대시정책》

이것은 오바마 행정부가 2012년 1월 5일 발표한 미국의 새 국방전략과도 연관성을 띠고 있다. 이것은 미국이 새로운 국방전략을 실현할 때까지 앞으로도 상당한 기간은 무력증강을 합리화할 구실로 써먹기 위하여 우리 공화국을 적으로 남겨두려 할 것이라는 것을 의미한다. 이것이 우리가 핵문제를 전면적으로 재검토하지 않을 수 없게 된 동기이며 배경이다.

미국에는 아직 두가지 길이 있다.

하나는 랭전 사고방식을 대담하게 근본적으로 바꾸고 시대착오적인 대조선적대시정책을 포기함으로써 조선반도의 평화와 안전에도 이바지하고 자국의 안전도 확보하는 길이다.

다른 하나의 길은 지금처럼 미국이 적대시정책을 계속 유지하고 그에 대처하여 우리의 핵무기고가 계속 확대 강화되는 것이다. 우리는 미국의 가증되는 적대시책동7을 보고만 있지 않을 것이며 나라와 민족의 운명을 지키기 위하여 할 수 있는 모든 것을 다할 것이다. 우리의 강경립장을 그 무슨 전술로 보는 것은 오산이다.

미국이 끝내 옳은 선택을 하지 못하는 경우 우리의 핵보유는 부득불 장기화되지 않을 수 없게 될 것이며 우리의 핵 억제력은 미국이 상상도 할 수 없을 정도로 현대화되고 확장될 것이다.

□ 4월 협상론의 3가지 내용

- 로켓 발사 불가피
- 미 대선까지는 자제
- 핵실험은 불필요

Ⅲ. 내구력 게임과 북중관계

□ 북한은 중국을 사실상 공개 비판함으로써 중국 지원 없는 북한의 버티기가 가능한가라는 의문이 제기

- 1월 24일자 국방위원회 성명은 중국을 겨냥한 것으로 알려짐
- “세계의 공정한 질서를 세우는데 앞장에 서야 할 큰 나라들까지 제정신을 차리지 못하고 미국의 전횡과 강권에 눌리워 지켜야 할 초보적인 원칙도 서슴없이 쫓아버리고 있다”

□ 조선신보의 연재 기사 <사회주의부귀영화 - 우리식 경제부흥의 방도 1-5> 는 경제 발전을 병행할 것을 강조하여 중국을 비판하면서도 동시에 중국과의 협력을 강조

- 선군과 경제를 대치시키는 일이 없이 경제발전을 병행시킬 것 강조
 - ◆ 정치국 결정서 역시 경제 발전을 강조하여 북중경협을 사실상 유지하고자 희망

10 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

조선신보 기사

□ 사회주의 강성국가론의 지향성

- 일심단결+불패의 군력+새 세기 산업혁명 = 사회주의강성국가의 공식
 - ◆ “경애하는 김 정 은동지께서는 위대한 수령 김 일 성대원수님 탄생 100돛경축 열병식에서 하신 연설에서 일심단결과 불패의 군력에 새 세기 산업혁명을 더하면 그것은 곧 사회주의강성국가라는데 대하여 밝혀주시였다.”
- 정치(단일지도제) + 군사(핵보유국론) + 지식경제(교육 및 노동가치 개념 변화)

□ 국제환경의 변화론 : 핵보유국론과 군비의 전용론

- 연재 1 : 위협시대의 종결/변영을 위한 투자 확대 - 자위적국방력에 의한 국면전환
- “조선은 일방적인 핵위협공갈시대에 종지부를 찍었다. 인민생활향상과 경제강국 건설에 조준을 맞춘 정책의 작성과 추진이 감지되고 있다.”

□ 군대 노력의 민수 경제 건설 동원

- 연재 2: 당을 받드는 척후대 활용 - 《인민을 돕자!》의 실천
- “《수령의 군대, 당의 군대》가 경제강국 건설의 주요전구에 진출함으로써 사회의 기강을 바로 잡는 계기점들도 마련되고 있다. 만경대유회장의 개건보수과정이 대표적 실례다.”
 - ◆ “영도자의 강성부흥구상은 《경제》와 《선군》을 대치시키는 일이 없다.”

□ 지식경제론과 교육 개혁

- 연재 3 : 사람중심의 구상/지식경제시대의 인재를 - 자기 나라 힘에 대한 믿음
- 교육과 체육 - 최고인민회의 / 정치국 결정서(잠적 후 11월 4일)
 - ◆ 소프트 관광 개념
 - ◆ “위대한 김정일 동지께서는 지난해에 전당,전국,전민이 새 세기 산업혁명의 가치와 함양의 불길을 따라 혁명과 건설의 모든 전선에서 대혁신, 대비약을 일으킬데 대하여 간곡하게 가르쳐주시였다.”
- “지식경제시대의 인재육성을 위한 조치가 취해지는 한편 생산현장에서는 《자기 땅에 발을 붙이고 눈은 세

계를 보라》는 구호를 기술혁신의 분야에서 실천해나갈 데 대한 문제가 강조되고 있다.”

□ ‘신자력갱생론’ - 수입 합리화론(열망)

- 연재 4 : 자주의 원칙/민족경제를 위한 외자유치 - 기술 장비를 세계적 수준으로
- 수출 드라이브 : SOC 투자 자금 확보를 위한 광물 자원 수출
 - ◆ “연, 아연, 마그네사이트를 비롯한 국내에 무진장한 광물자원을 가지고 《최첨단가공제품》을 만들어내는 것이 시범사례의 하나로 간주되고 있다.....대규모광산들의 개발과 2차, 3차 가공품의 판매를 담보로 하여 도로, 철도, 항만 등 하부구조개선에 필요한 자금을 확보하는 새로운 사업방식을 구상하고 있다.”
 - ◆ “인민생활향상에 필요한 자금을 충분히 마련하는데서 중요한 문제는 무엇보다도 우리나라에 무진장한 지하자원을 적극 개발하여 긴장한 자금수요를 보장하는 것이다.”¹⁾
- 신자력갱생
 - ◆ “무역거래와 외자유치, 합영합작을 비롯한 대외 경제사업은 첨단기술의 확보와 체득을 위한 공간으로 된다”
- 동북아 공동번영론 : 북중협력과 남북협력의 경쟁
 - ◆ “조선은 라진과 황금평, 위화도를 비롯한 특수경제지대의 개발을 중국과 공동으로 추진하고 외자유치확대를 위한 조치를 취하고있다..... 《남에게 의존하면서 발전을 이루어보자는 발상》을 부정한다.”
 - ◆ “지역의 평화와 경제적 번영의 또 하나의 기축은 북남관계이다.....객관적 조건이 마련되기만 하면 북남의 경제협력사업도 빠른 속도로 추진되어 나갈 것으로 내다보고 있다.”

□ 다만 북한의 행태가 수정주의적이라면 내구력 게임이라는 시각은 차원이 다른 문제임

□ 안보리 결의안(2087호, 2094호)은 사실상 catch-all 규제 방식으로 dual item 규제 여부가 쟁점

- 중국의 반응은 사실상 부정적임
- trigger 조항이 이번 결의안에는 문구가 강화되었으나 역시 남북갈등에 대해서는 언급 없음

1) 강철수, 2012, “우리 당의 인민생활전력을 실현하기 위한 재정적방도,” 『김일성종합대학학보(철학,경제)』, 2012년 1호, 평양: 김일성종합대학출판사

12 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

□ 중국의 선택지는 3가지

- 지난 20년간 대미 편승과 균형 외교를 추구하는 과정에서 북한 문제는 수단이었음
 - ◆ 아래 3번째 옵션에서 2번째로 이동 중인 듯
- 1994년식 압박 즉 북한에 대한 사실상의 채찍
 - ◆ 남순강화 시기 대미편승 추구
 - ◆ 한중수교와 교차승인의 폐기
- 2002~2006년 6자회담 시기의 채찍과 당근의 병행 방식
 - ◆ 다자주의와 협조 체제 모색
- 2009년 하반기의 동맹 복원 시기 당근 정책
 - ◆ 균형화 정책과 반접근전략의 귀결이지 대북 정책이라고만 보기 어려움

IV. 대응

□ 비핵화냐 반확산이나 비확산이나에 대한 분명한 입장이 필요

- ‘비핵화’에는 두 가지의 접근법이 있는데 하나는 무시 방식의 CVID이고 다른 하나는 북한이 주장하는 동아시아 비핵지대화임
- ‘비확산’에는 수평적 비확산과 수직적 비확산이 있는데, 수평적 비확산은 동결 있는 비확산이고 수직적 비확산은 동결 없는 즉 비핵화 없는 비확산임
- ‘반확산’은 CVID의 무력적 형태임. 해상 차단을 하거나, 북한에 대한 무력 압박, 심지어는 예방적 공격이라든지 선제공격이라든지 등의 방식이 될 것임.

□ 인도적 지원-북한유감-낮은경협-북핵반응-높은경협-북핵폐기 등의 선순환을 기

대할 수 있는가?

- 그러나 이를 위해서는 상호 간에 미래의 그림자(shadow of the future)가 필요. 혹은 비전의 그림자(shadow of the vision)가 필요
- 다음으로는 한국 정부의 자승자박(tying hands) 전략이 필요. 국내적 국외적 청중 비용(audience cost)이 상정되지 않으면 서로가 신뢰를 가질 수 없음.
- 이러한 전제가 성립된 이후에 의사소통적 관여가 생겨날 수 있음.(전재성)

□ 외교 전략으로 보면, 미국이 양자주의 전략으로 회귀하고 있는 상황에서, '한국의 위치를 어떻게 세울 것인가'하는 문제가 매우 중요

- 내구력 게임과 중국 쳐다보기는 중국 주도의 동아시아 질서에 휩쓸리는 노무현-이명박 10년의 우를 반복하는 것임
- 결국 박제화된 '비핵화 고수론'의 문제가 아니라 정세주동력의 문제를 먼저 고민할 수 있는가의 문제 제기임
- 레토릭으로서의 비핵화는 유용하나 정책 목표로서의 '비핵화'는 재검토되어야 할 시점

□ 인식의 전환이 필요

- 경제 대 안보 간 교환 관계로서의 북핵 문제에 대한 인식은 한계에 도달한 듯
 - ◆ 안보 대 안보 논의가 우선순위가 되어야 하는 시점이 다가온 것이 아닌지 검토가 필요
- 안보의 위협이 어느 특정국가에서 오는 것이 아니라, 위협이 연관된 여러 가지 상황의 혼합(cluster)으로 초래된다는 인식을 확립해야 함.
 - ◆ 특정국에 대한 적대관계가 아닌 전체적인 외교관계의 관리를 목표로 하고 안보 전략의 폭을 넓히는 시대 인식을 정립해야 함.
 - ◆ 한국 정부의 입장에서는 주동적 행위자성(actoriness) 획득을 위해 글로벌을 끼

14 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

고 지역으로 돌아와 지역을 매개로 한 접근법을 진행해야 함.

- 북핵문제를 북한문제로 확장시키면 비핵화와 비확산의 문제보다 정상화의 내재적 가치를 구축하는 과정을 상위로 보는 시각이 필요하기도 함
- ◆ 결국 구조의 연성화와 행위자의 연성화가 이루어질 때까지, issue specific 해법을 모색하는 장기적인 접근법임. 

갈등의 한반도, ‘신뢰프로세스’의 의미와 도전

박인휘 이화여자대학교 국제학부 교수

- I. 신뢰프로세스 추진의 배경
- II. 신뢰프로세스의 의미, 추진원칙, 주요 내용
- III. 신뢰프로세스 추진 관련 주요 고려사항
- IV. 신뢰프로세스의 도전과 대북정책

I. 신뢰프로세스 추진의 배경

1. 남북관계에 '신뢰' 적용의 문제

- "신뢰외교(trustpolitik)"는 당선인이 추구하는 외교정책의 핵심 가치
- 보편적인 의미의 '신뢰'가 아니라 외교관계의 상대방이 협력할 수 없게 만드는 "전략적 신뢰(strategic/enforcing trust)"의 의미, 즉 평면적-일상적 차원의 신뢰가 아니라 한반도적 안보 특수성이 반영된 '전략적-관계적' 신뢰를 의미
- 남북관계에서 지난 수십년간 반복된 합의-파괴 악순환의 고리를 끊기 위해서는 최소한의 전략적 신뢰구축이 전제가 되어야 함²⁾
- 물론 '남북관계 진전'과 '신뢰구축' 사이에 우선순위의 문제를 고려하기 보다는 대북정책 추진 과정에서 자연스럽게 선순환구조가 형성될 수 있을 것으로 전망됨
- 외교적 위기에서 "신뢰"를 통해 외교관계를 개선시킨 사례는 다수 있음. 유럽, 중동, 미중 관계 등

2. 지난 정부 공과를 계승 및 개선하는 문제

- 새로운 집권세력 정책 지향점의 출발선은 대부분의 경우 이전 정부의 성과에 대한 집권세력 스스로의 혹은 국민적 평가를 토대로 해서 비롯되는 경향
- 이전 정부의 대표적인 성과는 한미동맹의 공고한 유지를 통한 외교관계의 안정성을 유지한 점, 그리고 G20, 핵안보정상회의 등을 통해 한국의 글로벌 지위를 향상시킨 점 등을 들 수 있음.
- 대표적인 문제점은 과거 유화정책의 전개가 북한을 변화시키지 못했던 것과 마찬가지로 이명박 정부의 '원칙 있는 대북정책' 역시 북한을 변화의 길로 유도하지 못한 측면이 있음³⁾
- 이런 배경에서 박근혜 정부는 신뢰프로세스 실천을 위한 핵심 원칙으로 "균형 정책(Alignment Policy)"을 강조: '안보와 교류협력' 사이의 조정-균형, '남북관계 중심적 접근과 국제공조 중심적 접근' 사이의 조정-균형⁴⁾

**** 본 원고는 저자가 수행 중인 미완 연구과제의 일부이므로 인용 및 참고를 불허함.**

2) Park Geun-hye, "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang," Foreign Affairs, Sep/Oct 2011.

3) 박인희, "박근혜 후보의 외교안보정책: 한반도신뢰프로세스와 신뢰외교의 확산," 『한반도 포커스』, 2012년 11/12월호.

4) Park, *ibid.*

II. 신뢰프로세스의 의미, 추진원칙, 주요 내용

1. 신뢰프로세스의 의미

1) 목표와 수단으로서의 중의성(重義性)

신뢰는 외교정책의 목표로서의 의미와 정책수단으로서의 의미를 동시에 가진다. 남북한 관계의 발전이 추구하는 궁극적인 목표로서의 신뢰와, 남북한 관계의 발전을 이룩하기 위해 사용해야 하는 정책수단이 신뢰확보를 전제로 해야 한다는 차원에서 수단으로서의 신뢰라는 의미를 동시에 가진다.

2) 신뢰: 한반도평화를 위한 구성 요소

평화를 구성하는 요소는 시대적 및 지역적 상황에 따라 다를 수 있다. 따라서 일반론적인 규정은 어렵겠지만, 대체로 평화를 구성하는 요소들로는 ‘호혜적 이익’ ‘제도적 규범’ ‘행위자의 의지’ ‘대중의 지지’ 등을 들 수 있음. 이 중에서도 남북한 사이에서 확립되어야 할 평화의 경우 다른 어느 요소보다도 ‘신뢰’라는 요소가 중요하고, 또한 시급히 확보되어야 한다는 차원에서 신뢰프로세스를 이해할 수 있음.

3) 프로세스: 평화정착을 위한 단계적 발전

특히 신뢰의 경우 평화를 구성하는 다른 요소들과는 달리 점진적이고 단계적인 축적이 요구됨. 이익, 제도, 약속 등과 달리 신뢰는 점진적이고 단계적인 발전을 통해 서서히 형성되는 것이기 때문에 ‘프로세스’와 같이 작은 평화들이 쌓여서 큰 평화를 이룩해 나간다는 의미를 가짐.

4) 국내, 남북한, 국제적 행위자의 공감

대북정책의 추진에서 발견되는 가장 큰 어려움의 하나는 정책의 수용 집단(target audience of policy implementation)이 다면적이라는 점이다. 즉, 우리 국내집단, 북한의 집권세력과 일반주민, 그리고 미국과 중국을 핵심으로 하는 국제사회, 이렇게 대북정책은 최소한 세 가지 정책 타겟 집단을 전제로 추진되어야 하는 어려움이 있음. 따라서 남북한 신뢰구축은(이익극대화, 법적 약속 등 특정 영역에 제한되지 않는) 매우 보편적인 차원의 원칙이므로 세 가지 행위자 모두 공감할 수 있는 대북정책으로서의 의미를 가짐.

5) 제도적 완결성 제고로서의 의미

남북한 간에는 ‘합의와 파기’가 반복되는 특징을 보임. 즉 남북한 간 약속의 제도적 완결성을 높이는 일이 매우 어려움. 신뢰프로세스의 경우 한 번 약속한 바가 후퇴하지 않아야 한다는 차원에서 제도적 완결성을 높이기 위한 대북정책으로서의 의미

2. 신뢰프로세스의 추진 원칙

1) ‘지속가능한 평화’의 원칙

- 한반도 안보 상황을 고려할 때 평화를 어떻게 정의하느냐는 매우 중요한 문제로 대북한 확실한 억지력이 전제가 된 지속가능한 평화의 차원에서 신뢰프로세스 정책을 추진함.
- 하지만 대북 억지력이 가지는 군사적인 측면을 필요 이상으로 강조하여 남북 관계 발전의 저해 요소가 되는 것은 바람직하지 않다는 판단이 필요함.
- ‘지속가능한 평화’가 가질 수 있는 논쟁적 측면을 인정하지만, 기능주의적 효과에 다소 과대한 기대를 부여하였던 과거 햇볕정책의 단점을 극복한다는 차원에서, 국민적 합의와 북한과의 지속적인 대화를 통해 ‘지속가능한 평화’의 정의를 만들어 가야 함.

2) ‘균형정책’의 원칙

- 신뢰프로세스는 기존 대북정책의 포괄적 경험을 토대로 수립된 측면이 있는 관계로 과거 정부가 추진한 다양한 대북정책의 교훈과 실패를 종합적으로 고려한 조정 및 균형적인 접근으로 평가할 수 있음.
- 특히 기존 대북정책을 평가함에 있어서 과거 정책들의 장점을 종합적으로 고려한 균형적(중간자적 균형이 아님) 스탠스를 유지하는 것이 필요하다고 판단됨. 균형정책의 핵심 요인으로는 ‘남북 중심적 접근’과 ‘국제 공조적 접근’ 사이의 조정과 균형, 그리고 ‘안보 중심적 접근’과 ‘교류협력 중심적 접근’ 사이의 조정과 균형이 강조되고 있음.
- 특히 균형정책과 위에서 언급한 ‘지속가능한 평화’는 서로 연동된 측면이 있는데, 북한이 우리 안보를 위협하는 경우 확실한 억지력을 공고한 수준에서 유지하여 불필요한 국내적 논쟁의 발생을 사전에 차단하고, 세계사적 많은 사례에서 보듯이 평화는 스스로를 지키는 힘과 안보가 전제가 될 때 얻을 수 있다

는 보편적 가치를 적용함.

3) '위기확산 방지'의 원칙(위기관리의 원칙)

- 남북한 사이에 신뢰가 구축될 수 없었던 중요한 이유 중의 하나로 위기가 종적 및 횡적으로 확산되는 문제점을 지적할 수 있음(대표적인 사례 박왕자씨 피살사건). 특정 영역 및 사안에서의 위기 발생이 다른 영역으로 전환되거나(횡적확산) 혹은 기존 합의를 파기하는(종적확산) 결과로 이어지므로 특정 유형의 위기가 제한된 공간(범위) 안에서 관리 및 해결될 수 있도록 위기확산 방지 시스템을 구축하는 추진 원칙이 필요함.
- 이 문제는 향후 신뢰프로세스를 추진하는 매우 중요한 기제로 작용할 것.

3. 신뢰프로세스의 핵심 내용⁵⁾

1) 안보 및 평화 분야

- 남북관계 발전과 평화를 위한 상시 대화 체계 구축 노력(직접 핵 논의 포함)
- 기존의 많은 합의들 중에서 서로에게 이익이 되는 호혜적인 사업 및 약속 적극 추진 (국민지지 전제로 한 6.15 및 10.4 합의 포함)
- 비핵화 논의 창구 확보를 위한 다양한 정책개발이 시급히 요구
 - '평면적 비핵화전략'을 극복하고 '복합적-입체적 비핵화 전략' 개발 필요
 - 비핵화 정책은 어떤 경우에도 수정될 수 없고, 필요한 경우 미국의 비확산 논의 등의 내용을 포괄적인 수준에서 모두 포함시킬 필요가 있음.
- 6자회담 재개를 위해 노력하면서 대체 협의체 개발을 위한 전략적 준비 필요
 - "소규모 다자주의" 개발을 위한 전략 개발 (한미중, 남북미 전략회의 등)
- 성공적인 한미 전작권 전환의 추진과 이를 계기로 독자적 및 협력적 방위역량 강화
- 'NLL 문제' 및 '제주해군기지 건설 문제'를 계기로 '해양안보'의 중요성이 정책적 차원에서 강조될 전망
- "한반도신뢰 프로세스" 추진을 위한 모멘텀 확보 주시

2) 교류협력 및 경협 분야

5) 본 내용의 경우 2012년 11월 5일 발표된 <외교안보통일 공약집> 및 인수위 활동 종료 시 발표된 <140대 국정과제> 등의 자료를 토대로 필자의 해석에 따라 재구성한 것임을 밝히는 바임. 참고, 박인휘, "신정부 대북정책의 쟁점과 과제," 한국정치학회 기획학술회의, 2013년 2월 25일, 한국프레스센터.

20 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

- 정치적 고려와는 무관한 대북 인도적 지원 사업 개발
 - ‘북한 내 취약계층 지원 사업’ 구상, 북한의 영유아 및 여성 등이 정책 타겟 대상이 될 수 있음
- 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 논의의 최우선, 연동되어 북한 인권 문제의 국내적 논의 활성화 및 국제사회와의 협조체제 구축 → 한반도 인간안보 실현
- 남북한 주민 모두에게 공동이익이 대한 사회문화교류 사업 전개
- 상황의 진전에 따라 대규모 경험 및 대북한인프라사업 추진
- 동북3성 및 극동개발 전략 참여를 통한 북한 관여정책의 국제화 및 효율화
 - 접경지역 경제특구 설립 및 물류단지, 가스관, 철도, 북극항로 개발 등
- 국제적 통일 공감대 확대를 위한 통일외교 강화
- 유엔 등 국제사회와의 협력 통한 북한 주민의 삶의 질 향상
- 상황에 따라 한반도관 마샬플랜에 준하는 ‘한반도비전프로젝트’ 추진

3) 정교하고 장기적인 전략에 의한 남북한 네트워크적 결합 도출

III. 신뢰프로세스 추진 관련 주요 고려사항

1. 합목적적인 대북 메시지의 전달

- 북한의 여하한 도발에도 강력하게 대응하고, 동시에 유화국면 모멘텀을 확보하기 위한 노력 역시 포기하지 않아야 함
- 결국 합목적적인 대북정책의 구사가 필요
 - 대북제재의 메시지와 인도적 관계개선 필요성의 메시지를 명확하게 구분해서 전달하는 전략이 필요함
- 관련하여, 신뢰프로세스의 초기 단계에서는 ‘대화’ ‘인도적 지원’ ‘기존약속 상호확인’ 등을 중심으로 상호 신뢰구축의 최초 초석이 될 수 있는 영역을 우선적으로 선별하여 구체적인 정책을 가동할 수 있음⁶⁾
- 신뢰프로세스의 단계적 발전은 국민적 합의, 북한의 대응 및 국제사회의 이해 속에 “남북교류협력사무소” “서울 프로세스” “코리아 프로젝트” 등의 발전적 단계로 이어질 수 있음⁷⁾

6) 박근혜, 한국국제정치학회 2012 핵안보정상회의 개최기념 국제학술대회 기념 연설, 2012.2.28

7) 박근혜, 외교안보통일 정책공약 발표, 2012.11.5

2. 복합적 비핵화와 핵무용론

- “핵을 가진 북한”과 교류협력이 왜 필요한가?의 문제
→ “북핵시대의 남북한 교류협력”의 논리
- 비핵화 정책 불변의 근거: 1) 동북아지역안보위기 급증, 2) 한국의 평화지향적 정체성, 3) 미국과 중국의 반대, 4) 한국의 국가이익(무역, 원자력협정 등)
- 미국의 딜레마: 모든 정책수단(군사) 사용 vs. 동북아 지역안정의 유지
- 이런 관점에서 이해하자면, 북한은 예의 ‘동북아적’ 차원에서 의미를 가지는 핵능력을 추구함으로써(일종의 동북아 버전의 파키스탄 모델) 일정 수준의 정책적 성공을 거두고 있음
→ <북핵해결>과 <동북아안보질서>가 교환되지는 않을 것이라는 판단
- 이런 배경에서 ‘핵무용론’ 및 ‘핵불용론’ 등의 내용을 포괄하는 입체적이고 복합적인 비핵화 전략 추진이 필요. 즉, 북핵시대의 남북교류협력의 논리 개발
→ 특히 한반도 신뢰프로세스의 국내적 지지기반 확보를 위해서 매우 필요한 부분으로 판단됨
- 이와 동시에 현재 작동 중인 <핵확장억지정책위원회> 포함하여 보다 정교하고 다양한 또 국민을 안심시킬 수 있는 북한의 비대칭 군사위협을 억지하기 위한 정책 노력은 지속되어야 함

IV. 신뢰프로세스의 도전과 대북정책

1. 보수와 진보로부터의 공격

- 보수 진영으로부터의 공격
→ 북한을 대상으로 신뢰를 쌓는 일이 가능한가?
- 진보 진영으로부터의 공격
→ 북한의 변화(혹은 이에 준하는 태도)에 따라 우리의 정책이 반응한다면 결국 이명박 정부의 대북정책과 무엇이 다른가?
- 북핵 문제와 관련하여 오래전부터 유래하는 핵심적인 논쟁
→ 비핵화는 우리의 노력/정책에 달려 있다는 시각 vs. 북한 의지의 문제
- 이명박 정부의 대북정책이 상대적으로 북한의 변화와 의지에 초점을 맞춘 북한 변화의 주체를 우리로 설정한 측면이 있다면, “신뢰프로세스”의 경우 북한의 선택과

22 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

우리의 정교한 의지가 정교한 방식으로 결합해야 가능하다는 입장

2. 3차 핵실험과 북한의 상시위기전략

- 2012년 4월 북핵보유의 명문화에 이은 3차 핵실험을 통해 ‘사실상의 핵보유 국가 지위’ 확보
 - 북한핵은 외교적 거래의 대상이 될 수 없다는 인식의 확산
 - 북핵 보유의 인정은 결국 “탈냉전적 분단체제”의 상시화를 의미
- 한국 및 미국을 대상으로 체제보장 및 경제지원 등을 얻으려는 기존의 전략에서 한반도 위기의 상시화를 통해 체제보장 및 정권연장의 가능성이 더 크다는 판단을 하고 있는 것이 아닌가 하는 의구심 제기

3. G2와 미중담판의 가능성

- 북한 핵보유가 공고해 질수록 우리의 노력보다는 ‘미중담판’의 중요성 증대 등
 - 중국의 부상(G2)이 동북아 지역안보에 미칠 긍정적/부정적 영향의 공존
- 동북아 안보에 대한 근본적인 차원의 문제의식이 필요한 시점
 - 북한을 배제한 (현재와 같은) “동북아 정치경제질서”의 안정성이 지속적으로 유지될 수 있을까의 문제⁸⁾
 - 한반도 및 동북아 평화체제 확보를 위한 새로운 고민과 노력이 요구

3. 남북한 근본적인 이익구조의 차이와 수렴 가능성

- 보수적 견해와 진보적 견해 모두 “선(先)변화”건 “후(後)변화”건 한반도 평화를 위해서는 북한의 변화가 전제가 되어야 한다는 입장 고수
- 관여(지원) 국가의 이익구조(interest structure)와 대상(수혜) 국가의 이익구조(interest structure) 사이의 근본적인 차이점 존재
 - 관여국가는 변화를 목적 vs. 대상국가는 생존(의 연장)을 목적
 - 서로 상이한 관여의 이해관계와 수혜의 이해관계를 어떻게 수렴시킬 것인가에

8) 관련한 논의의 연장선에서 참고, 박인휘, “안보와 지역: 안보개념의 정립과 동북아안보공동체의 가능성,” 『국가전략』 16권 4호(2010년 겨울); 박인휘, “북핵문제의 복잡성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화,” 『한국정치외교사논총』 28집 2호(2007년 겨울).

대한 비전, 리더십, 논리, 전략 등 모두 (현재로선) 부재(不在)

4. 오바마 행정부 2기 대북정책 변화 가능성

- 우리는 전통적으로 국제안보의 큰 그림을 전략적 관점에서 읽어내는 마인드가 부족하였던 관계로 미국의 새로운 집권세력이 추진하는 ‘글로벌안보-동북아시아안보’ 사이의 연계성을 분석하지 못한 데 오류를 범함
- 과거 부시 행정부의 마지막 2년에 걸친 대북 유화정책의 사례처럼, 향후 오바마 행정부가 전개할 대한반도 정책 역시 한반도 상위의 차원에서 발생하는 다양한 안보 변수들을 상호작용의 결과가 될 것임 (특히 이란 문제)
- 현재 워싱턴의 분위기는 북한에 매우 강경하고 보수적인 입장 유지
- 하지만 지난 4년과는 다소 차별적인 외교정책을 구사할 것이라는 판단도 가능⁹⁾
- 역설적이지만 ‘핵 없는 세상’이라는 슬로건과 함께 전 지구적인 비확산에 정책적 초점을 맞추고 있는 오바마 대통령의 외교정책은 오히려 북미관계의 개선의 모멘텀을 제공할 수 있을 것이라는 분석 가능
- 2013년 이후 미국의 대북정책은 대개 아래와 같은 전략적 판단 순서로 결정될 것으로 전망
‘대북제재를 위한 국제공조체제 재편’ → ‘이에 대한 북한의 대응행태 분석’ → ‘동북아(한반도) 안정을 위한 분위기 조성(미중간 정책 조화)’ → ‘대화의 모멘텀 포착’ → ‘6자회담(or 새로운 틀)+양자접촉 병행’ → ‘적극적 대북담판 시도’의 순서로 대북정책을 구사할 것을 고민할 수 있음. P

9) 외교부 관계자 및 미국측 전문가는 오바마 대통령의 재선 당선 직후 "북한이 도발하지 않고 신뢰할만한 태도를 보인다면" 북한을 상대로 적극적인 대화가 시도될 것으로 전망한 바 있다. 참고, 연합뉴스, 2012.11.16. 물론 2013년 2월의 3차 북핵실험으로 인해 향후 북미관계를 비판적으로 분석하는 시각이 많으나, 미국의 외교 역사에서 위기에 최고조에 달했을 때 적극적인 유화국면이 조성된 사례가 많이 있고, 또한 글로벌 핵문제에 대한 오바마 행정부의 전례 없는 관심과 우려를 고려할 때, 군사적 옵션이 불가능한 북한을 상대로 대화를 시도할 가능성이 클 것으로 예상된다.

어떤 ‘신뢰’, 어떤 ‘프로세스’여야 하는가

윤여상 북한인권기록보존소 소장

I. 의의

II. ‘한반도 신뢰 프로세스’

1. ‘한반도 신뢰 프로세스’
2. ‘신뢰’와 ‘프로세스’
3. ‘한반도 신뢰 프로세스’의 실천 전략

I. 의의

- 정책과 환경은 영향을 주고받음. 대북정책은 특히 정책 환경의 영향을 많이 받음. 대북정책의 주요 정책 환경은 남북관계 상황, 북한 내부 상황, 국내외 여론을 들 수 있음
 - 현재 남북관계는 이명박 정부 이후 갈등과 첨예한 대립을 유지하고 있음
 - 북한 내부 상황은 김정은 등장 이후 정치적 긴장이 고조되고, 경제와 인권 상황은 개선되지 않고 있음
 - 국내외 여론은 북한의 핵 실험과 미사일 발사 등으로 북한에 대한 제재와 비판 강도가 높아지고 있으며, 전통적 우방국가인 중국의 대북 정책도 변화의 조짐이 노정되고 있음
- 미국, 중국과 함께 한국은 박근혜 정부가 새롭게 등장하여 대북정책의 변화를 기대하고 있으나, 실질적인 변화의 조짐은 찾아보기 어려우며, 북한의 제3차 핵실험과 계속되는 대남 군사적 위협으로 냉전과 갈등의 한반도로 회귀하고 있는 상황임
- 박근혜 정부의 대북정책은 ‘한반도 신뢰 프로세스’로 명명되고 있으며, 그 의미와 내용, 향후 성과에 대한 국내외의 관심과 기대가 높아지고 있음
 - 그러나 최근 남북관계는 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 데뷔 기회를 앗아가고 있으며, 그 지속성과 효과성에 대한 의문과 기대가 교차하고 있음
 - ‘한반도 신뢰 프로세스’가 본격적으로 작동하지 않고 있기 때문에 국민들과 전문가들도 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 구체적인 내용과 진행절차, 의미 등에 대해서 명확한 이해가 부족한 상황임
 - 따라서 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 의미와 절차를 살펴보고, 신뢰의 정책화에 대한 검토는 중요한 의미를 갖는 것임
- ‘한반도 신뢰 프로세스’를 포함한 대북정책이 추구해야 할 실질적 목표는 남북관계의 안정, 북한 주민의 인권과 삶의 질 개선, 그리고 통일과정의 진전으로 설정하고 이를

26 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

위한 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 신뢰와 프로세스의 의미를 희망적 차원에서 살펴보고자 함

II. ‘한반도 신뢰 프로세스’

1. ‘한반도 신뢰 프로세스’

- 박근혜 정부의 대북정책은 ‘한반도 신뢰 프로세스’로 요약될 수 있음. ‘한반도 신뢰 프로세스’는 첫째, 남북한 기존 합의된 약속 존중, 둘째, 정치 상황에 관계없이 인도적 지원, 셋째, 남북한 경제협력 확대와 북한 인프라 구축 사업 추진으로 구성되어 있음
- 박근혜 대선 캠프 인사들은 한반도 신뢰 프로세스를 3단계로 규정하여 설명
 - 1단계 대북인도적 지원(식량), 2단계 농업 조립 등 낮은 수준의 남북 경제협력, 3단계 교통 통신 대규모 인프라 투자를 통한 ‘비전 코리아 프로젝트’로 연결하는 것임
- 결국 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 기존 남북간 합의를 이행하고, 인도적 지원과 경제교류 확대를 통해서 남북간 신뢰를 회복하고, 신뢰를 바탕으로 비핵화가 진전되면, 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’에 착수하여 한반도의 평화를 보장하고 통일의 길을 열겠다는 것임
 - ‘한반도 신뢰 프로세스’는 ‘5.24 조치’(2010년 3월 천안함 사태 이후 “도발에 대한 사과 없이는 어떠한 대북 경제지원이 대화도 하지 않겠다”고 밝힌 조치)의 단계적 완화를 통해서 남북대화과 억지력 유지를 병행하려는 균형정책 및 유연정책으로 평가할 수 있음
- ‘한반도 신뢰 프로세스’를 통한 ‘행복한 통일시대의 기반구축’은 류길재 통일부 장관의 취임사에서도 확인되고 있음
[2013. 3. 11 <http://www.unikorea.go.kr>]

류길재 통일부 장관 취임사. (2013. 3.11.)

박근혜 정부는 '행복한 통일 시대의 기반 구축'을
5대 국정 목표 중 하나로 삼고 있습니다.

'한반도 신뢰프로세스'를 추진함으로써 한반도에서 신뢰를 쌓고,
남북관계를 정상화하여, 행복한 통일시대로 나아가고자 합니다.
이것이야말로 통일부에 부여된 사명이자 우리의 존재 이유입니다.

남북 간에는 신뢰가 있어야 합니다.
그래야 대화든, 교류든, 협력이든 의미가 있습니다.
또 그것에 기초해서 비핵화를 이뤄 나갈 수 있습니다.

신뢰는 서로가 함께 쌓아가는 것입니다.
한 쪽의 일방적인 행동으로 이뤄지지 않습니다.

무엇보다 남북이 과거에 합의한 약속은 존중되고 준수되어야 합니다.
7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 이런 것들을 포함해서 남북간에
많은 약속들이 있습니다.
약속 이행을 통해 서로를 인정하는 바탕이 재확인되어야 합니다.

그러기 위해서는 무엇보다도 남북간에 대화가 있어야 합니다.
아무리 상황이 엄중해도 남북관계를 개선하는 데 필요한 대화가 있어야 합니다.

정치적 상황과 상관없이 영유아 및 취약계층에 대한
대북 인도적 지원이 이뤄지도록 검토해 나가겠습니다.

북한 역시 이산가족, 납북자, 국군포로 문제 등 인도적 현안을 해결하려는
우리의 노력에 적극적으로 호응해야 합니다.

북한이 약속을 존중하고, 진정한 협력의 자세를 보이는 것이
남북 간의 신뢰 형성에 필요합니다.

2. '신뢰'와 '프로세스'

o '신뢰'는 무엇인가?

- 국어사전 의미 : 신뢰의 사전적 의미는 '신뢰(信賴) 믿고 의지함, 믿고 의지하다', '신뢰(信賴)는 타인의 미래 행동이 자신에게 호의적이거나 또는 최소한 악의적이지는 않을 가능성에 대한 기대와 믿음을 말한다'의 뜻으로 사용됨

28 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

- 영어사전 의미 : 신뢰는 영어사전에서 trust, confidence, reliance 등으로 검색되고 있음

- trust와 유사한 단어로 credit이 사용되고 있으며, credit은 신용(도), 학점, 인정하다 등으로 검색되고 있음¹⁰⁾

- 신뢰는 일방적인 것이 아니라 상호작용에 의하여 형성, 발전, 변경, 폐기되는 것임을 알 수 있음

o '신뢰'는 어떻게 축적되는가?

신뢰는 일반적으로 상호작용에 의하여 형성되는 것인데, 과거의 행태에 대한 판단에 근거하는 경우가 대부분이지만, 가족 간의 경우 무조건적인 신뢰의 경우도 있으며, 미래 이익과 제도화 등 다른 조건에 의하여 형성되는 신뢰도 존재하고 있음

- 따라서 신뢰는 과거지향 및 과거평가 지향적 의미를 갖고 있으나, 미래 이익과 제도화를 결합할 경우 과거의 행태가 아닌 현재와 미래의 관점에서 새로운 차원의 신뢰를 구축할 수도 있을 것임

o 'trust'와 'credit'

trust는 일반적으로 과거와 현재의 행태를 중심으로 신뢰수준을 결정하고 이를 바탕으로 미래의 행태를 결정하는 의미를 갖고 있음

- credit은 trust와 같은 의미로 사용되고 있으나, 다른 측면에서 사용되기도 함. 크레딧은 외래어로 사용되며, 일반적인 용어로도 사용되고 있음. 신뢰(trust)가 낮거나 없다고 해서 크레딧(credit)을 쌓을 기회를 갖지 못하는 것은 아니며, 크레딧이 낮다고 해서 협상의 대상이 되지 못하는 것도 아님

- 은행의 경우 이자를 정기적으로 받는 고객 예금자와 정기적금 고객보다는 신용카드(credit card)를 사용하거나, 대출을 받아서 정기적으로 이자를 갚는 고객에게 더 많은 크레딧을 축적할 기회를 주고 있음

10) credit 신용, credit card 신용카드, credit limit 신용한도, credit line 신용한도, credit standing 신용상태, letter of credit 신용장 등의 의미로 일상용어로 사용되고 있음

- 즉 크레딧은 신용카드를 사용했거나, 대출을 받은 경우 더 크게 축적될 기회가 제공되는 것이며, 그것을 성실하게 이행했을 경우 더 큰 이익을 제공하고, 그것이 지켜지지 않거나 연체될 경우에도 크레딧을 회복할 기회를 제공하는 것이 특징임
 - 크레딧이 낮은 경우 신용카드는 사용한도를 낮추거나, 이자율을 높이며, 신용불량이 될 경우 카드 사용을 중지시키지만, 신용회복을 위한 노력이 진행될 경우 사면과 함께 낮은 수준의 크레딧을 축적할 기회를 제공하게 되며, 이런 경우 사용한도가 낮고 이자율이 높으나, 크레딧이 축적되면서 사용한도와 이자율 재조정 협상을 할 기회가 주어짐
 - 크레딧은 과거의 행태에 대한 평가를 통해서 높고 낮음을 결정하지만, 과거의 사고와 실패를 이유로 기회를 완전 박탈하지는 않으며, 낮은 수준의 작은 시작으로부터 크레딧을 축적할 기회를 제공하는 것이 일반적임
- 따라서 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 신뢰는 trust의 개념보다는 credit으로 이해하고 credit 축적 과정으로 설정하는 것이 유용할 것임
- 남북관계와 최근의 사태들을 trust 차원에서 이해할 경우 남북대화와 교류의 재개는 난감한 것으로 볼 수 있으나, credit 차원에서 이해할 경우 대화 재개와 낮은 수준의 교류 협력은 시기와 상황에서 자유로울 수 있을 것임
 - 남북대화와 낮은 수준의 교류협력 과정에서 credit은 물론이고 신뢰(trust)가 강화될 경우 높은 수준의 전면적인 협력과 교류가 진행될 수 있을 것이며, 그렇지 않을 경우 낮은 수준의 교류협력과 대화(인도주의 사안) 및 지원(인도적) 만이 유지될 수 있을 것임
 - credit을 형성하고 강화하고 축적할 수 있도록 신축적이며 효율적인 ‘프로세스’가 매우 중요하며, 남북간의 크레딧을 축적하기 위한 프로세스는 낮은 수준, 인도주의 사안, 인도적 지원 수단의 틀에서 우선적으로 진행할 필요가 있음
 - 낮은 수준의 크레딧 형성을 위한 대화와 협력, 지원은 정치적 상황에 관계없이 진행

30 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

되어야 하며, 누가 먼저 대화를 제의할 것인가는 중요한 사안이 되지 못함

- 낮은 수준의 크레딧 형성을 위한 대화와 지원 및 협력 사업은 남북한 상호간에 이익을 교환할 수 있고, 예측 가능하며, 제도화 틀을 갖추는 것이 필요하며, 이를 위해서 사전예고제(카렌다 작성) 적용이 필요함

3. '한반도 신뢰 프로세스'의 실천 전략

1) 대북지원 사전 예고제(대북지원 카렌다)

- o 남북간의 크레딧 축적과 강화를 위한 선제적 조치로 '인도적 지원 정량 사전 예고제(대북지원 카렌다)'를 제도화하여 실시할 필요가 있음
 - 즉 2년을 주기로 쌀(비료)과 의료 및 보건 등 지원 품목과 수량 및 시기를 사전 예고하고 집행함으로써 북한 당국에 대한 유인요인을 제공하면서도 특정 사유로 중단되었다가 재개될 경우 재개된 시점에 지원 카렌다에 명시된 항목을 자동으로 지원함으로써 재논의 과정의 소모적 논쟁을 지양하고 즉시 재개할 수 있는 장점이 있음
 - 북한 당국은 대북지원과 관계된 협력 사업에 협조하지 않을 경우 각 시기별로 책정된 지원내용이 그 시기가 경과될 경우 자동 소멸되기 때문에 적극적으로 협력에 임할 가능성이 높아질 것임
- o 2년 사업 시행 이후 결과(credit)를 바탕으로 2차 2개년 대북지원 카렌다를 발표할 수 있을 것임
- o 북한의 자연재해와 전략적 협력 사업 발생 상황시 제공되는 긴급지원 및 전략적 지원은 별도로 추진될 수 있을 것임
 - 이와 같은 추진전략은 남북한의 정치적 상황에 대한 영향을 최소화하면서도 남북회담 및 협력사업 중단 후 재개시 추가회담을 최소화 할 수 있는 장점을 갖고 있음

2) 남북관계 개선 단계별 카렌다 발표

- ‘한반도 신뢰 프로세스’는 북한측이 신뢰(trust/credit)를 강화하는 단계별로 남북교류와 협력을 강화하되, credit이 낮아질 경우 교류와 협력의 수준을 낮추고, credit이 위협을 받을 경우 억지전략을 강력하게 구사한다는 의미를 갖고 있음
- ‘한반도 신뢰 프로세스’의 적용을 위해서는 남북대화가 전제되어야 하며, 남북대화를 위해서는 어느 측에서든 선대화 제의가 있어야 함. 낮은 수준의 대화와 협력(인도주의적 사안/인도적 지원)은 credit의 수준에 관계없이 선 제의를 할 수 있어야 하며, credit이 축적되는 수준을 고려하여 점차 사회문화, 경제, 정치, 군사적 대화와 협력으로 나아가야 할 것임
- ‘한반도 신뢰 프로세스’는 궁극적으로 북한 주민의 삶의 질과 인권개선, 개혁과 개방, 그리고 비핵화를 추구해야 할 것이며, 이를 위해서는 북한 측이 북한 주민의 삶의 질 개선과 인권개선(식량배급 강화, 구금시설 현대화 등)과 개혁/개방, 비핵화를 위한 구체적인 조치들을 시행하거나, 약속할 경우 그에 상응하는 남북관계(5.24조치 해제, 개성공단 신규투자, 금강산 관광 재개, 경제교류 및 협력의 강화, 평화협정 등) 및 국제사회의 개선 조치들을 사전 예고함으로써 상호 신뢰를 제고시키고 북한에 대한 유인요인으로 작용하도록 할 필요가 있음
- ‘한반도 신뢰 프로세스’는 과거 남북한의 협상과 약속, 그리고 그 이행에 대한 평가만을 전제로 설계되었고 추진될 계획이라면 그 결과는 긍정적일 가능성이 높지 않음
 - 남북한의 교류와 협력을 통한 통일과정의 진행을 위해서는 과거보다는 미래를 지향하고 credit을 축적할 기회를 선제공할 필요가 있음. 그러나 북한의 핵문제는 trust와 credit의 차원을 넘어서는 민족과 인류의 생존을 위협하는 사안임. 그럼에도 불구하고 문제해결의 원칙과 과정은 크게 다르지 않을 수 있을 것임
 - ‘한반도 신뢰 프로세스’는 현재까지 추상적 차원으로 받아들여지고 있으나, 보다 구체화되고 정책화, 제도화 과정을 통해서 통일전략과 대북정책의 원칙적 기조로 제시되길 희망함 

32 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

‘신뢰프로세스’와 ‘신뢰외교’, 한반도 주변정세와 한국의 외교적 선택

김현욱 국립외교원 미주연구부장

- I. 서언
- II. 박근혜 정부의 대외정책 기조
- III. 주요국 정책 현안 및 쟁점
- IV. 정책적 제언

I. 서언

- 2013년은 한국, 미국, 중국 등 주요 국가들의 신정부가 들어서는 해이며, 이미 북한, 일본은 새로운 정권이 출범하였음.
- 미국 오바마 2기 정부는 이미 주요 대외정책의 일환으로 아시아 재균형 정책을 밝힌 바 있으며, 외교·군사·경제 측면에서 적극적인 아시아정책이 추진될 것으로 전망됨. 중국 시진핑 정부 역시 '신형대국관계'를 언급하면서, 추후 미중관계가 협력을 바탕으로 한 강대국관계이어야 한다는 입장을 밝혔음. 그러나 신형대국관계는 미국과의 동등한 관계를 추진하는 중국으로써 핵심이익에서 양보하지 않겠다는 의미를 지니고 있으며, 추후 아시아 지역에서 미중관계의 불확실성이 예상됨. 최근 미국은 아시아정책이 지나치게 중국을 'contain'한다는 것으로 인식되는 것에 대해 우려를 표명하고 있으며, 대중정책의 군사적 측면은 'contain'이 아닌 'deter'에 있다고 강조하고 있음.
- 이와 같은 상황에서 박근혜 정부의 대북정책 및 대외정책은 매우 중요한데, 2010년 경험한 바와 같이 남북관계 상황에 따라 미중 대결구도가 한반도에서 격화될 가능성이 존재하기 때문임. 또한 2011년 미중정상회담 이후 경험했듯이, 미중간의 지나친 협력 또한 한국의 외교적 입지를 좁힐 가능성이 있음.
- 현재 박근혜 차기정부는 안보와 신뢰협력을 동시에 추진하는 균형 잡힌 대북정책을 추진하겠다는 입장이며, 한반도 평화를 위해 미·중 양국 모두와 조화롭고 협력적인 관계를 구축하겠다는 입장임.

II. 박근혜 정부의 대외정책 기조¹¹⁾

1. 한반도 문제

- : 단기적으로 억지와 안보를 강화하되, 중장기적으로 남북간 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화 및 지속가능한 한반도 평화 실현(균형정책)
- 주권 및 안보태세 확립
 - 능동적 대북억지력을 통한 적극방위능력 확보; 완벽한 대북군사대비태세 구축; 및

11) 박근혜정부의 외교안보정책 기조는 다음과 같은 자료를 참조하였음. 제18대 대통령직 인수위원회, "제18대 대통령직 인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제," 2013.2.; Geun-hye Park, "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang," Foreign Affairs, 90,5, Sep/Oct 2011; "박근혜, 외교안보통일 공약 발표," 아시아경제, 2012.11.5.; 'Korea in a Transforming World: A New Frontier for Peace and Cooperation,' 2012.8.

- 춤형 확장억제능력 강화; Kill Chain구축 및 KAMD발전
- 한미동맹의 포괄적 전략동맹으로 심화발전
- 2015년 전작권 전환 예정대로 추진 및 신연합방위체제 구축

○ 북한 비핵화 프로세스 동력강화

- 미중 등 국제사회와 긴밀한 공조
- 남북한 협의 추진
- 한미중 3자 전략대화 단계적 가동
- 6자회담 재개 및 비핵화 프로세스 진전

○ 한반도 신뢰프로세스 통한 남북관계 정상화

- 신뢰외교의 두 가지 원칙으로 기존에 맺은 약속이 지켜져야 한다는 사실과 평화를 파괴하는 행동에 대해서는 확실한 대가가 치러져야 한다는 점을 명시함
- 인도적 문제는 지속적으로 해결, 대북지원 추진
- 남북한 간 경제협력 및 사회문화 교류 업그레이드: 남북교류협력사무소 설치

○ 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향

- 그린데탕트를 통한 환경공동체 건설
- 북한인권법 제정 등 북한인권 개선을 통한 행복한 통일 여건 조성
- 비전코리아 프로젝트 추진: 신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전되면 한반도 경제공동체 건설 추진
- 민족공동체통일방안 계승 발전

2. 아시아지역 신뢰구축

○ 동북아 평화협력 구상 추진

- 동북아 평화안정의 이해관계국들과 신뢰구축과 협력안보, 경제사회협력, 인간안보 추구
- 비전통안보분야부터 추진, ‘동북아 평화협력을 위한 고위급 회의’ 개최 추진
- 남중러, 남북중 3각협력 추진
- ASEAN 및 EU와 유라시아 3각협력 추진
- ARF, 한중일 정상회의, APEC, 동아시아정상회의 등의 발전을 통해 아시아 안보

네트워크 형성 추진 및 신뢰구축방안의 제도화 추진

- 한미관계와 한중관계의 조화발전 및 한일관계 안정화
 - 한미동맹 심화발전 및 한중관계의 정치안보 협력관계 발전 추진
 - 한미중 3자 전략대화의 단계적 가동
 - 한일관계: 영토문제는 단호한 대응, 호혜적 협력관계 구축 병행
- 역내국가 핵안전 협력장치 강구
- 아세안, 인도, 호주 등 남방 경제권과 전략적 파트너십
- 동아시아 금융안전망 강화

3. 글로벌 외교

- 신흥시장 진출확대를 위한 산업자원협력 강화
- 유라시아 경제협력 추진
 - 복합물류네트워크 구축 통해 실크로드 익스프레스 발전
- 중견국 간 협력 선도
 - 글로벌 경제문제 해결 적극기여
 - 세계평화에 대한 기여확대
- FTA네트워크 등 경제협력 역량 강화
 - 한중 및 한중일 FTA 추진
 - 역내포괄적 경제협정(RCEP) 주도적 참여
 - 중동, 동남아, 중남미 등 신흥국 경제협력 추진
- ODA 지속확대

III. 주요국 정책 현안 및 쟁점

1. 대북정책

36 한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

가. 대북 억지력 확립

- 현재 대북 억지력을 위해 한국정부가 추진 중인 중인 조치는 다음과 같음
 - 한미 미사일 협정 개정을 통해 증가된 사정거리에 의거, 사정거리 1000km 순항미사일과 800km 탄도미사일을 조기에 실전배치할 계획임.
 - 북한의 핵미사일을 발사이전에 선제타격하기 위한 킬체인을 2017년 구축계획에서 2015년으로 조기구축 계획임.
 - 선제타격이 실패할 경우에 필요한 한국형미사일방어체계를 개발 배치함.

나. 신뢰프로세스와 비핵화

- 대북정책의 핵심은 단기적으로 억지와 안보를 강화하되, 중장기적으로 남북간 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화 및 지속가능한 한반도 평화 실현임
 - 그러나 현재와 같은 제재국면에서 어떻게 신뢰프로세스를 가동하고 성공적으로 추진하느냐가 가장 큰 관건임. 이는 북한체제의 경직성과 중국변수라는 2가지 문제로 인한 것임.
 - 북한체제가 변하지 않는 한 우리의 대북정책에도 한계가 지속될 것이며, 신뢰프로세스는 결국 한국의 일방적 정책으로 끝날 가능성이 존재함. 결국 신뢰프로세스를 가동시키기 위한 사전조치로써 북한의 이득을 통한 점진적 구축을 고려할 필요가 있음.¹²⁾ 현재 논의되고 있는 인도적 지원 등이 좋은 방안이 될 수 있음.
 - 또한 통미봉남을 방지하고 남북한 간 신뢰프로세스를 가동시키기 위해서는 중국의 대북정책이 국제사회와 일치할 필요가 있으며, 이를 위한 한중관계 강화 및 한미중 3자 전략대화의 활용가치는 높다고 보여짐.
- 신뢰프로세스에서 중요한 점은 신뢰프로세스와 비핵화의 연계 가능성과 비핵화의 구체적 방안 부재임.
 - 남북관계가 원만했던 과거 김대중, 노무현 정부 당시에 북한 비핵화에는 큰 진전이 없었으며, 남북관계 향상과 신뢰회복이 비핵화로 연결된다는 보장은 하기 힘들.
 - 따라서 비핵화를 순조롭게 할 수 있는 환경마련을 위한 남북관계 개선 및 신뢰회복이 중요하나, 보다 구체적이고 현실성 있는 대북 행정책 마련이 중요한 과제임.

12) Foreign Affairs 기고문도 이를 시사하고 있음: "Trust can be built on incremental gains, such as joint projects for enhanced economic cooperation, humanitarian assistance from the South to the North, and new trade and investment opportunities."

2. 대미정책

가. 포괄적 전략동맹 심화

- 한미 양국은 2009년 합의한 포괄적 전략동맹의 내용을 채우고 제도화를 추진해야 하는 숙제를 안고 있음.
 - 즉, 먼저 한국과 미국의 동맹에 대한 공통의 전략적 목적(common strategic objective)을 마련할 필요가 있으며, 그 이후에 양국군의 역할, 임무, 능력(roles, missions, and capabilities)에 대해 논의할 필요가 있음. 즉, 2015년 이후 전략권 전환에 대비한 군사지휘체계를 어떻게 구성할지, 기지배치 운영을 어떻게 해야 할지 등 구체적 운영지침을 마련해야 함.
 - 이는 현재 확장억제정책위원회(EDPC: Extended Deterrence Policy Committee)에서도 논의되고 있으나, 이 역시 지나치게 군사적 차원에 국한되는 것이며, 확장억제에 국한되지 않는 포괄적인 한미동맹의 비전논의가 '2+2회의'에서 우선적으로 선행되어야 함. 또한, 현재 산재되어 진행되고 있는 한미동맹 변환준비 작업을 하나로 묶어 큰 틀에서 진행할 필요성이 존재함. 즉, 탈냉전시대에 걸맞은 한미동맹의 포괄적인 제도화가 필요함.

나. 대북 핵억지력 마련

- 제44차 한미안보협의회의(SCM)에서는 대북억지책에 대한 한미 간 다양한 합의가 있었음.
 - 즉, 북한 탄도미사일 위협에 대해 발사 이전에 탐지-식별-결심-타격할 수 있는 '킬 체인'을 구성하여 체계적이고 구체적인 대비책을 마련키로 하였음. 또한 한미 국지도발대비계획을 완성하여 북한의 국지도발에 대한 대비책을 강화하기로 합의하였음. 또한 유사시 북한의 대량살상무기에 대한 억제수단을 유형별로 구체화하는 맞춤형 억제전략의 개발에 합의하여 2014년까지 확장억제정책위원회에서 유형별 전략을 완성하기로 합의하였음.
 - 그러나 이와 같은 합의사항은 여전히 비핵무기 내지는 재래식 무기를 통한 억제전략이며, 미국의 핵우산을 동원한 핵 억지력 제공에 대한 구체적인 합의사항은 진척사항이 미미한 상태임.
- 따라서 향후 한미 양국은 확장억제정책위원회(EDPC)에서 핵 억지력 보완에 대한 구체적인 협의를 진척시킬 필요가 있음.
 - 억지력의 주요요소는 억지능력과 신뢰인데, 한반도 위기상황에서 미국의 핵우산이

효과적일 수 있다는 신뢰가 부족한 상황임. 따라서 한반도의 국지전 상황에서 미국의 핵우산이 효과적으로 북한의 공격을 억지할 수 있는 제도적 방안을 마련하여야 하며, 한반도 위기상황에 맞춤형으로 대응할 수 있는 미국의 확장핵억지 전략이 수립되어야 함. 이는 2015년 전작권 전환 이전을 앞두고 있는 상황에서 조기에 마련되어야 함.

다. 기타 현안

- 2014년 3월 만료되는 원자력협정 개정을 위한 협상이 신정부 들어 본격적으로 진행될 것으로 보이며, 이의 주요쟁점은 미국이 한국의 요구대로 사용 후 핵연료 재처리 권한을 인정해줄 것인지 여부임.
- 현재 전작권 전환 이후 신연합 방위체제 구축을 위해 한미 공동실무단은 전략동맹 2015 내에서 올해 상반기 중 결과도출을 목표로 연구를 진행 중에 있으며, 한국군 주도의 단일 전구사령부 구성 및 연합전투 참모단을 운영할 것으로 예상됨.
- 2013년에는 또 다른 방위비분담금 협정을 위한 협상이 있는 해이며, 분담금 상향조정을 우리 측에 요구할 것으로 보이는 미국과의 협상에 대비해야 함.

3. 대중정책

가. 대한반도정책의 변화 가능성

- 현재 시진핑 정부는 한중관계 강화에 적극적인 자세를 취하고 있으며, 박근혜 정부도 이와 같은 자세를 취하고 있는 바, 추후 한중관계 발전의 방향성에 대해 신중한 대비가 필요함.
 - 중국의 한반도 정책에 있어 중요한 요소는 미국의 아시아정책과 북한문제 두 가지로 볼 수 있음. 북한의 핵도발이 계속되는 상황에서 중국이 추구하는 한반도 안정과 평화는 도전을 받고 있으며, 이에 따라 한국과의 관계가 상대적으로 중요시되고 있음. 즉, 북한이 점점 더 트러블메이커로 발전해나감에 따라 굳이 북중관계로 인해 한국과의 관계를 희생할 필요가 없다는 것임. 북중관계의 특수성을 우선함으로써 중국이 잃을 수 있는 국익이 북한을 버림으로써 얻을 수 있는 국익보다 커지기 시작했다고 평가하기 시작함.
 - 그러나 시진핑 정부가 한중관계를 증시하게 된 더 큰 이유는 미국의 아시아정책

임. 즉, 오바마 정부의 아시아 재균형 정책이 본격화되기 시작하면서 중국은 트러블메이커로서의 북한 완충지대(buffer state)기능에 점점 더 부정적이기 시작하고 있으며, buffer state의 기능을 한반도 전체로 확대시키고자 하는 의도가 있음.

- 따라서 이와 같은 중국의 의도와 한중관계 강화 정책에 대해 한국은 우리의 대북 정책에 유리한 쪽으로 외교적 노력을 기울일 필요가 있음.

나. 전략적 협력 동반자관계의 내실화

○ 전략적 대화체제 구축

- 현재 외교국방간의 차관급 대화가 있는데 이를 확대하여 다양한 전략대화를 신설하는 것이 필요
- 전략 경제대화를 외교·경제장관급으로 격상할 필요. 국가안보실장을 신설한 이유 중 하나가 중국 국무위원 다이빙귀를 상대할만한 직급이 없다는 점임. 국가안보실장과 국무위원 협의체 신설 및 외교·국방 전략대화 신설 필요.

○ 군사 분야의 교류 증진

- 동북아시아 지역 안보 환경이 불안정함. 즉, 남북 관계, 미일동맹, 한미동맹, 북중 관계 등을 모두 고려할 경우 한중 간 군사 분야의 신뢰증진 필요성이 증가됨.

○ 인문분야 교류 확대 추진

- 이를 중국 측은 확대하고 있으며, 한중간의 역사적, 문화적 유대감을 이용하지는 취지임. 중국 역시 한국과의 전통적 관계를 재정립하고자 하는 의지가 있음. 즉, 역사적 유대감을 통해 다양한 교류 및 협력을 증진하자는 취지이며, 이를 통해 양국의 우호와 정서를 증진하고자 하는 목적임.

○ 공공 외교

- 최근 중국이 공공외교협회를 신설하였고, 이런 상황에 발맞추어 공공외교를 통한 양국 국민의 우의 증진을 추구하고자 함. 구체적으로는 영사 협정 체결, 사증 면제 혹은 간소화, 민감 사안의 안정적 관리 등이 있음.
- 민감 사안이라 함은 역사문제, 탈북자 문제, 불법조업문제 등이며, 이런 현상이 양국민간의 정서 대립으로 확대되지 않도록 민감 사안이 발생했을 때 원만하게 해결하고자 하는 목적임.

다. 대북핵정책

- 북한의 3차 핵실험에 대해 한중이 어떤 협력을 해야 하는가의 문제임.
 - 북한이 핵보유국의 길로 가고 있다는 점임. 북한이 유엔 안보리 결의안을 무시하고 핵실험을 했으며, 인도, 파키스탄에 이은 실질적 핵보유국이 되어가고 있음. 이 부분에 대해 한중 양국의 새로운 정책적 협력이 필요함.
 - 북한이 핵보유국이 되었다는 사실은 대북정책의 패러다임이 바뀌어야 한다는 것을 의미하며, 이 경우 중국의 대북정책의 변화를 어떻게 이끌어내느냐가 관건임. 3차 핵실험 이후 중국의 대북정책에 다소 변화가 감지되고 있으나, 이것이 장기적 변화로 갈 것인지는 불분명함. 미국MD에의 가입 가능성, 미국핵우산 구체화 등을 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음.
 - 한미중 전략대화가 중요함. 대북정책에서 중요한 점은 한미중 3국이 같은 목소리를 내어야 한다는 점임. 북핵정책과 북한정책 모두를 위해 현재 우리의 주도적 정책이 중요한 상황이며, 이를 위해 한미중 전략대화의 활용을 고려할 필요가 있음.

IV. 정책적 제언

1. 한국의 주도적인 대북정책 필요

- 차기 오바마 행정부의 대북정책은 확실한 해법을 마련하고 있지 않은 상태이며, 일단은 제재를 추진할 것이나 관리를 목적으로 한 대화로 갈 가능성도 배제하지 못함.
 - 중국의 대북정책 역시 한반도 안정 위주의 정책에 변화가 없을 것으로 보이며, 따라서 한국의 주도적인 대북정책이 필요함.
 - 2010년 당시 남북한 관계가 천안함, 연평도 사건의 여파로 좋지 않았을 당시 2011년 초 미중 정상회담의 결과로 남북한 간 대화가 성립되었음. 이는 한국에게 아무런 성과 없는 대화였으며, 우리의 대북정책이 미중 양국에 의해 끌려가는 상황으로 진행되었음.
 - 오바마 1기 정부 초기의 대북정책이 대화없이 재제로 일관한 것은 일부분 한국정부의 대북정책 영향 때문도 있는바, 보다 현실성 있는 대북정책을 주도적으로 추진할 필요가 있음. 예를 들어, 현실적으로 적절한 대북정책의 대안이 없는 미국에게 북핵폐기 이외의 대북정책 (Plan B, 예: 맹목적인 대북지원이 아닌 북한의 시장경제화를 유도하기 위한 정책)을 추진토록 조율해 보는 것도 고려사항이 될 수 있음. 이를 통해 한미중 3국이 공동으로 북한 시장경제화 정책을 추진해야 함.

2. 한반도에서 미중갈등을 방지해야

- 미국의 아시아 재균형 정책이 본격화되고, 이에 대해 중국이 핵심이익을 확대할 경우 한반도는 다시 미중갈등의 장이 될 수 있음.
 - 2010년 천안함, 연평도 도발 당시에도 당시 미중관계가 악화되어있는 상태에서 북한의 도발이 미중간 갈등에 불을 지른 격이 되었음.
 - 따라서 한국은 한반도가 미중간 갈등의 장이 되지 않도록 미중 양국과의 관계를 모두 개선시킬 필요가 있으며, 북한이 미중갈등을 자국의 이익을 위해 외교적으로 이용하지 않도록 미중 양국과 선제적 관계를 추진할 필요가 있음.
 - 또한 북한의 또다시 통미봉남을 시도하지 않고 한반도가 미중갈등의 장이 되지 않도록 남북관계를 개선해야 함. 보다 전략적인 외교가 필요한 시기임.

3. 신뢰프로세스에 의한 적극적 통일정책을 추진해야

- 박근혜 정부는 북한 핵폐기 정책과 함께 신뢰프로세스를 통한 통일정책을 적극적으로 추진할 필요가 있음
 - 현재 북한 3차 핵실험으로 인해 신뢰프로세스에 제동이 걸린 상태이며, 위기상황에서 남북관계를 개선·유지하는 것은 박근혜 정부의 의지가 필요한 사안임.
- 또한 통일에 대한 주변국들의 입장을 고려할 필요가 있음.
 - 2009년 한미 정상회담 시 발표된 한미동맹 비전에서 한미 간 통일에 대한 의견이 기술되었는데, 시장경제와 민주주의에 입각한 남북한 통일이었음.
 - 러시아 역시 시장경제와 민주주의에 입각한 한반도 통일에 적극적으로 지지하는 입장이며, 일본은 한반도 통일에 미온적인 입장이나 통일방안 자체에 대해서는 같은 입장임.
 - 중국은 현재 ‘자주적이고 평화적인 통일(independent and peaceful unification)’을 지지한다는 입장이며, 이는 남한체제 중심의 통일에 반대하는 입장임. 미국과 중국 등 외부국가들이 배제된 남북한 당사자들만의 협의 하에 통일이 이루어져야 한다는 입장인데, 이는 비현실적인 입장임. 실제로 중국은 친미적 한반도 통일에 대한 반대 입장과 함께 통일한국이 중국과의 영토, 역사문제에 있어 갈등이 생길 것에도 우려하고 있음. 중국의 국력이 커지고 중국의 입장에 변화가 없을수록 통일가능성은 점점 더 어려워질 것으로 보이며, 따라서 한국은 통일한국이 반중국적

이지 않다는 점을 중국에게 설득할 논리를 개발해야 함.

4. 2+2회의 통한 한미동맹 심화 필요

- 현재 한미 군 당국은 올해 한미동맹 60주년을 맞이하여 ‘한미동맹 국방비전 2030’을 발전시킬 계획을 가지고 있으며, 이를 통해 동맹의 목표와 미래방향을 제시하려고 함. 이는 올해 10월 제45차 한미안보협의회의(SCM)에서 공동결과를 보고할 계획임.
 - 그러나 동맹의 목적·비전 등을 제시하고 동맹의 큰 청사진을 제시하는 일은 한미 양국의 국방·외교 장관이 모이는 ‘2+2회의’에서 추진해야 할 일임. 그간 2+2회의는 마·일, 마·호 양 동맹만이 진행하고 있었던 것이었으나, 한미 양국은 2010년 7월 제1차 2+2회의를 개최하였으며, 2012년 6월 제2차 회의를 개최하였음.
 - 동맹이란 군사적 운용이 많은 부분을 차지하는 기구이나, 각국의 동맹정책에는 외교·안보·군사정책 등이 모두 연결되는 것이며, 특히 2009년 시작된 동맹변환(alliance transformation)의 실질적인 제도화 작업에는 외교·국방 분야의 거시적인 논의가 필요한 사항임. 따라서 외교·국방 분야를 아우르는 한미동맹의 미래 청사진을 보다 거시적으로 구체화할 필요가 있음.

5. 한·미·중 3자 전략대화의 신중한 추진 필요

- 대북정책에 있어 한·미·중 3국의 수렴된 목소리를 낼 수 있는 노력을 기울여야 하며, 이를 위한 3자 전략대화의 추진은 매우 중요함.
 - 1차 핵실험 이후 중국의 강경대북정책은 미중 사이에서 북한의 줄타기 외교로 이어졌으며, 결국 북미대화를 통한 북한의 이권 챙기기만 안겨줬음. 북한의 외교술수를 차단하고 대북교섭의 진전을 위해 한·미·중의 수렴된 정책유도는 중요한 과제임.
 - 그러나 한·미·중 3자협의체는 북한을 고려한 중국의 입장으로 인해 개최되기 힘든 상황이며, 따라서 트랙 2나 트랙 1.5회의를 적극 활용하고 점차 협력수준을 1트랙으로 향상시키는 것도 좋은 방안이 될 수 있음. 또한 정부차원의 한·미·중 3자 전략대화를 시작하더라도 보다 글로벌 이슈 위주의 전략대화를 개최하여 점차적으로 북한 문제를 의제에 포함시키는 방안이 필요함. P

|평화재단 평화연구원 제59차 전문가포럼|
한반도 신뢰프로세스, 첫 단추가 중요하다

NOTES