

Contents

인사말

- ❖ 이해찬 (민주통합당 한반도·동북아 평화 특별위원장)----- 01
- ❖ 박순성 (민주정책연구원장)----- 04

축 사

- ❖ 한명숙 (민주통합당 대표)----- 06
- ❖ 이종석 (전 통일부 장관)----- 08

제1세션

발제

- ❖ Chales E. Morrison
(US, East-West Center)----- 15
- ❖ Xiyu Yang
(China, Senior Researcher, Chinese Institute of International Affairs)----- 31
- ❖ Okonogi Masao
(Japan, Professor Emeritus, Keio Univ)----- 43
- ❖ Georgy Toloraya
(Russia, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences)----- 54

제2세션

발제

- ❖ 송민순 (국회의원/ 전 외교통상부 장관)----- 71

상호토론 및 자유토론

- ❖ 이수훈(경남대 교수), 김영희(중앙일보 대기자), 정현곤(시민사회단체연대회의 시민평화 포럼위원장), Chales E. Morrison, Xiyu Yang, Okonogi Masao, Georgy Toloraya

한반도·동북아 평화 - 새로운 도전, 새로운 기회

이 해 찬

(민주통합당 한반도·동북아 평화 특별위원장)

존경하는 이종석 전 통일부장관님과 내외 귀빈 여러분!

오늘 발표와 토론을 맡아주신 국내외 전문가 여러분!

오늘 저는 동북아의 정세 변화를 진단하고 한반도와 동북아의 평화를 위한 새로운 전략을 모색하는 국제세미나에서 환영인사를 드리게 되어 영광스러운 마음으로 이 자리에 올랐습니다. 참석하신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

어느 민족이나 국가이든 평화는 인간 공동체를 떠받치는 가장 중요한 인프라입니다. 평화가 보장되면 인간은 스스로의 삶을 지탱할 경제적 재화를 생산할 수 있습니다. 나아가 자신의 삶을 보다 품위 있게 만드는 사회적, 문화적 가치를 추구할 수 있습니다. 반대로 전쟁은 인간의 생명을 위협하는 것에 그치지 않고 경제적 활동을 파괴합니다. 궁극적으로 인간의 존엄성마저 말살시킵니다. 그렇기 때문에 평화는 어떤 희생을 치러서라도 지켜내야 하는 가치입니다.

특히 우리 한민족에게 평화는 매우 각별한 단어입니다. 제국주의의 침략과 불법적인 강제병합, 식민통치, 동족상잔의 전쟁과 냉전의 최전선을 경험한 우리에게 평화는 너무나 소중한 가치입니다. 하지만 전 세계적 냉전이 끝나고 20여년이 흐른 오늘에도 한반도의 항구적 평화는 아직도 찾아오지 않은 미래의 일로 남아 있습니다. 아직까지 우리에게 평화는 깨지기 쉬운 유리잔과 같은 것이 현실입니다.

하지만 돌이켜보면 우리 한국인들은 냉전이 끝나기 전부터 새로운 ‘평화의 시대’를 열기 위해 끊임없이 노력해왔습니다. 비록 군사정권의 후예였지만 1987년 집권한 노태우 정부는 냉전의 해체를 맞이하여 러시아, 중국과 국교를 수립하여 북방시대를 열고 북한과의 공존을 위한 ‘남북기본합의서’를 체결했습니다. 김영삼 정부는 집권 마지막에 경직된 남북관계를 남겨놓기는 했지만 김일성 북한 주석과의 남북정상회담을 진심으로 추진했습니다.

그리고 민주정부 10년 동안에는 한반도의 화해와 협력, 교류를 위한 중대한 진전이 있었습니

다. 故 김대중 대통령께서는 분단 반세기만에 남북 정상회담을 열고 민족의 공동번영과 화해협력의 약속을 담은 ‘6·15 공동선언’을 발표했습니다. 그 뒤를 이어 故 노무현 대통령께서는 제2차 남북 정상회담을 개최하고 ‘10·4선언’을 발표하여 남북 경제협력과 한반도 평화를 위한 구체적인 이행방안을 남겼습니다. 비록 난관도 많고 뜻대로 이루지는 못했지만 탈냉전 이후 20년 동안 한반도와 동북아의 평화를 위한 한국인들의 노력은 결코 중단되지 않았습니다.

하지만 2008년 집권한 이명박 정부의 등장 이후 이 모든 노력의 성과가 물거품처럼 사라지고 있습니다. 불행하게도 이명박 정부는 과거의 ‘냉전의식’에 사로잡혀 이미 끝나버린 ‘남북대결’의 구도에 빠져버렸습니다. 그 결과 남북간에는 상호비방과 위협을 넘어 군사적 충돌까지 발생하는 일이 일상처럼 벌어지고 있습니다. 이대로 가면 이명박 정부는 유일하게 한반도 평화를 발전시키지 못한 무능한 정부로 끝나고 말 것입니다. 갈등과 대립의 악순환에서 빠져나와 다시 평화의 길을 찾아야 합니다.

올해 2012년은 변화의 해가 될 것입니다. 북한은 김정일 국방위원장의 급서로 김정은 체제가 들어섰습니다. 러시아는 얼마 전 대통령 선거를 마쳤습니다. 미국과 중국도 권력교체기를 맞고 있습니다. 그리고 한국 역시 올 연말에 정부가 교체될 예정입니다. 한반도와 동북아의 정치적 불안정성은 과거 20년의 그 어느 때 보다 높아지고 있습니다. 한반도와 동북아는 큰 도전에 직면해 있는 것입니다.

하지만 이 큰 도전에 직면하여 저는 오히려 새로운 희망과 기회를 봅니다. 일찍이 토인비가 현명하게 지적했듯이 인간의 역사는 도전에 대한 응전의 기록이며, 또 인간은 그 응전을 거쳐 역사를 발전시켜왔습니다. 인간은 위기에서 기회를 만들어내고, 단순히 위기를 넘기는 것이 아니라 위기를 새로운 시대의 자양분으로 삼곤 했습니다.

이미 미국은 북한과 새로운 협상과 합의를 통해 이 위기를 기회로 만들려 노력하고 있습니다. 중국 정부 역시 북미합의를 계기로 굳어져있는 동북아 다자대화구조를 복원하려 하고 있습니다. 한국인들은 이명박 정부의 그릇된 외교안보정책을 바로잡고 한반도와 동북아 평화를 만들어갈 새로운 정부를 요구하고 있습니다. 저는 북한 역시 결코 눈을 감고 있지는 않을 것이라 생각합니다. 그렇기에 동북아 국가들의 권력교체기라는 변화가 바로 한반도와 동북아 평화의 새로운 기회가 될 수 있다고 확신합니다. 이때를 잘 살려야 합니다.

이러한 역사의 전환기를 맞이하여 북핵문제를 해결하고 한반도와 동북아에 안정된 평화를 가져올 수 있는 해법은 한반도 평화체제 논의를 빨리 매듭짓는 것입니다.

탈냉전 이후 동북아에서 최초로 맺어진 안보협약인 2005년의 ‘9·19 공동성명’은 평화체제와 관련하여 두 가지 합의를 담고 있습니다. 하나는 한반도 평화체제로 ‘관련 당사국들 간에 한반도

평화체제 논의를 시작한다’는 것입니다. 다른 하나는 동북아의 다자간 안보협력을 활성화하지는 내용입니다. 북한이 ‘평화체제’ 논의를 협상용 카드 정도로 생각할 것이라는 이명박 정부의 계산과 달리 협상이 제대로 진행되어 ‘핵 이후의 북한’이 안정되기 위해서는 평화체제가 반드시 필요합니다. 북한이 핵을 포기하게 되면 재래식 군사력으로는 미국은 고사하고 남북 간 군사 균형도 유지할 수 없기 때문에 북한의 억지력은 상실되는 것입니다. 북한 입장에서는 미국, 일본과의 관계 정상화도 중요하지만, 동북아 각국이 제도적 차원에서 합의한 평화체제가 말로 이 위험천만한 국제관계에서 스스로를 지켜줄 방패가 될 수 있습니다.

그리고 이처럼 북한이 안정을 느껴야 남북대화와 협력도 과거의 성과를 넘어 ‘남북공동체’ 건설을 위한 진정한 논의가 시작될 수 있을 것입니다. 따라서 북핵 폐기를 위한 논의에서 중요한 것은 북핵폐기 절차와 방법 논의와 병행해서 한반도 평화체제 논의를 본격화시키는 것입니다.

마지막으로 드리고 싶은 말씀은 평화는 경제문제이기도 하다는 사실입니다. 2011년 기준으로 우리나라 국방비는 260억불로 GDP 대비 2.7%에 달합니다. 물론 미국의 4%, 중국의 4.3% 보다는 낮지만 우리와 인구가 비슷한 OECD국가들인 독일의 1.4%(410억불), 프랑스의 2.4%(440억불), 일본의 0.8%(700억불)에 비해 훨씬 큰 부담을 안고 있습니다. 한반도에 평화가 정착된다면 우리 국방예산에서 최소한 50억불 이상의 재원을 국민의 삶을 위한 정책에 당장 투입할 수 있습니다. 동북아시아에까지 평화구조가 수립된다면 국방비는 현재의 절반으로도 충분할 것입니다. 북한 역시 과도한 군사비의 부담에서 해방되어 그 재원을 국가경제 재건에 투입할 수 있습니다. 평화가 바로 경제라는 것을 잊지 말아야 합니다.

오늘 세미나는 이처럼 변화의 시대를 맞이한 한반도와 동북아에 평화를 증진시킬 수 있는 지혜를 모으기 위해 마련했습니다. 참여정부에서 외교통상부 장관을 맡았고 현재 민주통합당의 외교안보정책을 담당하고 있는 송민순 의원님을 비롯하여 다년간 한반도와 동북아를 주시하고 연구해 오신 각국의 전문가들이 고견을 발표하시고, 한국 최고의 대북전문가들이 패널로서 수준 높은 토론을 해주실 것입니다. 아울러 많은 전문가들께서도 이 자리에 참석해주신 것으로 알고 있습니다. 아무쪼록 활발한 토론으로 함께 지혜를 모아주시기를 당부드립니다.

기꺼이 사회와 발표, 토론을 맡아 주신 전문가들과 바쁘신 와중에도 참석해주신 내외귀빈 여러분께 다시 한번 감사드리며, 이번 행사를 준비하느라 수고하신 문정인 교수님, 박순성 민주정책연구원장님, 그리고 실무자들에게도 감사의 말씀을 드립니다. 이 자리가 한반도와 동북아 평화 정착에 작은 계기가 될 수 있기를 바라며, 여러분의 건강과 행운을 기원합니다. 감사합니다.

상호 이해와 협력을 통한 한반도·동북아 평화

박 순 성
(민주정책연구원장)

존경하는 내외 귀빈 여러분,

그리고 국내외의 한반도 전문가 여러분

오늘 한반도와 동북아의 평화를 모색하는 국제세미나에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께 환영과 감사의 인사를 드리고 싶습니다. 아울러 바쁜 일정에도 불구하고 기꺼이 각 세션의 발표와 토론을 맡아주신 국내외 전문가 여러분께도 감사를 드립니다.

이 세미나는 북한 김정일 국방위원장의 사망과 김정은 체제의 등장, 그리고 올해와 내년까지 예정되어 있는 동북아 주요 국가들의 권력교체기를 맞이하여 한반도와 동북아의 정세 변화를 전망하고 대한민국의 평화 전략을 모색하기 위해 민주통합당 한반도·동북아평화특별위원회와 민주정책연구원이 공동으로 개최한 것입니다. 이 세미나의 개최를 위해 아낌없는 지원을 해주신 이해찬 위원장님과 문정인 교수님께 특별한 감사를 표합니다.

한 국가의 외교안보정책이 추구해야 할 궁극적 목표는 무엇입니까? 외교안보정책의 목표에는 정치적·군사적 영향력의 확대, 경제적 번영, 국가나 민족의 자긍심 고취 등 여러 가지가 있겠지만, 저는 외교안보정책의 궁극적 목표는 바로 평화를 성취하는 데 있다고 확신합니다.

평화는 국가를 포함한 공동체 구성원의 안전과 번영, 그리고 나아가 인류 전체의 진보를 위해 필수불가결한 가치입니다. 역사가 증명하듯이, 평화가 이루어져 생명과 재산의 안전이 보장되면 인간은 열심히 생산하고 연구하여 풍요와 진보를 성취할 수 있습니다. 반면 대결과 갈등, 분쟁과 전쟁 속에서는 공동체 대다수의 삶이 무너지게 됩니다. 이는 언제 어느 곳에서나 사실이었고, 한반도 역시 마찬가지였습니다. 따라서 한반도의 안정과 번영을 기원하고 인류의 진보를 염원하는 한국인이라면 그 누구라도 한반도와 동북아시아의 평화를 지향할 수밖에 없을 것입니다.

평화는 다양한 방법으로 달성할 수 있을 것입니다. 그러나 항구적인 평화, 미래지향적인 평화를 달성하는 방법은 단 하나뿐이라 생각합니다. 바로 진정한 상호이해 위에서 협력을 통해 평화를 달성하는 것입니다. 강한 힘으로 상대방을 억누르거나 파괴하는 것은 잠깐의 평화를 얻을 수

있을 뿐입니다. 힘으로 얻은 평화는 결국 또 다른 갈등과 대결의 씨앗을 뿌리는 것임을 우리는 역사에서 보아 왔습니다. 더구나 동족상잔의 비극을 겪었고 대결과 불신을 반세기 넘게 이어온 한반도에서 갈등과 대결은 결코 평화의 길이 되지 못합니다.

물론, 저는 이명박 정부를 비롯한 한국의 대북 강경파들 역시 한반도의 평화를 거부한다고 생각하지는 않습니다. 하지만 이명박 정부는 북한에 대한 무지와 불신, 그리고 동북아 국제관계의 역동성에 대한 무감각으로 인해 지난 4년간 오판을 거듭하고 무의미한 대북 강경책을 구사해 왔습니다. 옳지 않은 인식 위에서 틀린 방법을 사용했기에, 이들은 평화의 길에 역행한 것입니다. 그 결과 한국은 한반도와 동북아를 둘러싼 국제관계에서 레버리지를 잃고, 홀로 고립되고 있습니다. 최근의 역동적인 북미 관계, 미중 관계, 북중 관계의 변화에도 불구하고 당사자인 한국이 변두리로 밀려난 것은 이명박 정부의 정책 실패 때문입니다.

그러나 이명박 정부의 대북정책, 외교안보정책이 파산하였다고 해서, 한국인 전체가 손을 놓고 있을 수는 없습니다. 한반도는 바로 우리 한국인의 삶의 터전이기 때문입니다. 다행히 햇볕정책과 평화번영정책으로 남북 사이에 교류협력의 시대를 열고 발전시켰던 민주통합당은 여전히 존재하며, 남북관계와 동북아 외교의 새로운 시대를 열어갈 준비를 하고 있습니다.

오늘의 세미나는 그 준비의 일환으로서, 한국의 평화를 바라는 국내외의 연구자들과 민주통합당이 모여 권력 교체기의 한반도와 동북아의 평화를 지켜내고 증진시키는 방안을 함께 모색하는 자리입니다. 김정은 시대의 북한과 주변 4강의 현실을 정확히 평가하고, 그 위에서 한반도와 동북아 평화를 위한 우리의 대응 방안을 논의하고자 합니다.

끝으로 다시 오늘 참석하신 국내외 귀빈들과 전문가 선생님들께 감사의 말씀을 드리오며, 아무쪼록 깊이 있는 토론을 통해 한반도 평화를 위한 지혜가 도출되는 뜻깊은 자리가 되기를 바랍니다.

참석자 여러분 모두의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

한반도에 ‘평화의 봄’을

한 명 숙
(민주통합당 대표)

존경하는 내외귀빈 여러분, 그리고 전문가 여러분

‘한반도 평화를 위한 국제 세미나’ 개최를 진심으로 축하드립니다.

한반도에 ‘평화의 봄’이 오고 있습니다. 미국과 북한이 3차 고위급회담 결과를 이례적으로 동시 발표하면서 큰 틀에서 합의를 도출했습니다. 지난 4년간 방치된 북핵문제가 이번 북미 합의를 통해 ‘새로운 전환점’을 만든 것입니다. 이 기회를 살려, 평화의 길을 열어야 합니다. 2008년 이후 중단된 6자회담을 조속히 재개하고, 9.19 공동성명의 평화프로세스를 재가동해야 합니다.

문제는 이명박 정부입니다. 세상은 ‘봄으로, 새로운 시대로’ 가는데, 이명박 정부만 ‘겨울을, 과거를’ 고집하고 있습니다. 이명박 정부는 6.15 공동선언, 10.4선언을 무시함으로써 남북관계의 도약대를 버렸습니다. ‘북한의 변화를 기다리기만 하는 정책, 남북신뢰를 기다리기만 하는 정책, 평화를 기다리기만 하는 정책’의 결과는 무엇이었습니까? ‘포탄이 날아다니는 한반도’였고, 결국 평화외교 무대에서 낙오자가 되었습니다. 잃어버린 평화, 남북대화 실종, 북핵문제 악화, 안보 무능, 북한의 중국 의존 심화라는 5대 대북정책 실패로 나타났습니다. 지난 4년간 이명박 새누리당 정부의 대북정책은 총체적으로 실패했던 것입니다.

더 이상 이 길로 갈 수 없습니다. 평화는 기다리는 것이 아니라, 만드는 것입니다. 남북간의 신뢰도 기다린다고 되는 것이 아닙니다. 만들어가야 합니다. 남북관계라는 지렛대를 통해 북핵문제 해결의 ‘창조적 촉진자’ 역할을 수행해야 합니다. 긴장과 대결의 과거를 마감하고, 평화·공영의 새로운 한반도 시대를 열어야 합니다. 민주통합당은 한반도 평화체제, 북방경제 시대, 동북아 협력 외교의 3대 전략과 남북기본합의서, 6.15 공동선언 및 10.4 선언을 이행하는 등, 남북관계를 정상화하고 발전시키는 10대 과제를 발표했습니다. 민주통합당은 19대 국회에서 평화를 만들기 위해 모든 노력을 다할 것입니다.

올해는 우리나라만이 아니라 동북아 주요 국가들의 권력교체기입니다. 또한 김정은의 북한이 출현했습니다. 한반도를 둘러싼 거대한 지각변동이 시작되고 있는 것입니다. 새로운 북한과 동북

아의 정세 변화를 냉철하게 분석하고, 평화·공영의 새로운 한반도 시대를 열기 위해 지혜를 모아야 할 때입니다. 한반도 평화와 함께 보편적 복지, 경제민주화의 2013년 체제를 준비해야 할 때입니다.

이 중대한 시점에 국내외 최고 전문가들이 참여해주신 한반도 평화를 위한 국제 세미나가 열려서 더욱 의미가 깊습니다. 민주정부 10년동안 한반도 평화를 위해 헌신하신 송민순 국회의원님과 문정인 교수님, 그리고 한반도와 동북아 평화를 연구해온 국내외 전문가들의 고견을 들을 수 있는 귀한 자리입니다. 또한 이 국제 세미나를 훌륭하게 준비하신 이해찬 한반도·동북아 평화 특별위원회 위원장님과 박순성 민주정책연구원장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다. 한반도 평화를 위한 국제 세미나가 다가올 한반도의 봄을 체계적으로 준비하는 자리가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

동북아 정세변화와 한반도 평화의 길

이 종 석
(전통일부장관)

안녕하십니까? 민주통합당 한반도·동북아평화 특별위원회와 민주정책연구원이 마련한 “한반도 평화를 위한 국제세미나”의 개최를 축하드립니다.

오늘날 우리가 사는 동북아는 세계에서 매우 중요한 지역으로 부각되어 있습니다. 동북아는 미·중·일·러의 전략적 이해가 교차하며, 세계인구의 24%와 세계 GDP의 21%가 집중되어 있는 곳입니다. 이 지역의 경제는 세계 어느 곳보다도 역동적이고, 국가 간 상호투자과 교역도 꾸준히 증가하고 있으며, 문화적 공감대를 넓히는 인적교류도 활발하게 이루어지고 있습니다. 환경, 보건 등 다양한 분야에서 국제협력도 증대하고 있습니다.

나는 오늘날 역내 국가들이 자유롭게 협력하며 발전하고 있는 동북아는 갈등과 대결로 점철되었던 냉전 시대의 동북아와 전혀 다른 성격을 지녔다고 생각합니다. 20세기 중·후반을 장식했던 냉전시기에는 진영 간 대결로 인해 한국·미국·일본과 중국·소련·북한은 교류협력이 끊어진 채 대립관계를 유지하며 살았습니다. 이때의 동북아는 단순히 지리적 개념일 뿐 우리 중 어느 누구도 ‘생활협력의 공간으로서 동북아’를 실감할 수 없었습니다. 그러나 냉전 해체를 계기로 동북아는 평화와 공동번영의 실현을 위해 우리가 함께 만들어 가야 할 ‘새로운 가능성의 공간’으로 거듭 태어났습니다. 냉전 해체 20년이 지난 오늘의 동북아는 이 ‘가능성의 공간’에서 ‘평화와 협력이 실현된 공간’으로 진화하고 있습니다.

그러나 이러한 새로운 변화 추세에도 불구하고, 아직 동북아 각국의 평화와 공동번영을 향한 노력은 다른 지역들과 비교할 때 현저하게 뒤떨어져 있습니다. 무엇보다도 일부 역내국가들 간 적대 관계의 지속, 패권주의와 배타적 민족주의의 발흥과 같은 정치 안보적 갈등 요소들이 동북아 평화와 번영을 향한 각국의 의지를 약화시키고 있습니다. 이 지역은 제대로 된 협력체조차 꾸리지 못할 정도로 불안정합니다. 특히 남북한의 분단은 생활협력체로 나아가는 동북아의 발전을 가로막는 핵심적인 요소입니다.

우리는 동북아의 평화번영을 위해 역내 국가들 간의 경제적 유기성의 증대가 정치, 외교, 문화, 역사 등 다른 요소들과 균형적으로 발전하지 않으면 결국 경제협력마저 한계에 봉착하거나 장벽에 부딪칠 수밖에 없다는 점을 유념해야 합니다. 이 점에서 역사적으로 패권과 갈등이 점철된 동북아에서 안보 공동체를 실현한다는 것은 특별히 중요한 의미를 지닙니다. 이미 경제협력이 상당

수준 진행되어 그것을 안보적으로 보장하지 않으면 문제가 야기될 수 있는 것이 오늘날 동북아의 상황인 것입니다. 따라서 동북아 다자안보협력을 위한 노력은 동북아가 협력과 생활공동체로 나아가기 위해 우리가 현 단계에서 추구해야 할 과제라고 할 수 있습니다.

한국인들에게 동북아 평화변영은 남다른 열망입니다. 한반도는 강대국 간의 전통적인 패권적 갈등지역이었으며 냉전시대 한반도는 자본주의와 사회주의 양대 진영의 갈등과 대립의 전초기 지였습니다. 한국인들은 그들의 안전과 행복한 삶을 위해 이 갈등구조의 극복을 열망해왔습니다. 이 점에서 동북아 평화와 협력은 한국의 중대한 국가이익이 됩니다.

남북관계의 측면에서도 동북아 평화와 협력은 커다란 도움이 됩니다. 현재 남북 간에는 군사적 대치뿐만 아니라 정치, 이념, 경제 등에서 대결적, 대립적 측면이 매우 큼니다. 그런데 동북아 평화변영을 향한 노력은 이 지역의 제반 가치와 질서를 동북아 수준에서 일정하게 공존할 수 있는 분위기를 조성하고 나아가 수렴시키게 될 것이므로 그에 따라 남북 간 대립, 대결적 요소들도 상대적으로 완화될 수 있는 기회를 맞을 수 있을 것입니다.

한반도 평화체제 구축도 궁극적으로 동북아 역내 국가 간 다자협력 체제가 형성될 때 훨씬 더 탄력적으로 추진될 수 있습니다. 현재의 정전체제를 평화체제로 바꾸는 일이나 북핵 문제의 평화적 해결은 남북한 대결 구조와 북미, 북일 간의 적대관계 등을 극복할 때 성취가 가능합니다. 이렇게 볼 때 한국의 입장에서 동북아 평화변영은 한반도 평화변영의 확대된 이미지를 형성합니다. 지정학적으로 한반도는 동북아의 평화와 안정 없이 자신의 평화와 번영을 성취하기 어렵습니다. 거꾸로 한반도에서 평화가 정착되어야 이를 바탕으로 역내 국가 간 갈등과 반목을 극복하고 평화와 번영의 동북아시아를 건설해 나갈 수 있습니다.

이러한 전략적 환경 속에서 오늘날 한국은 북핵문제를 평화적으로 해결하고 그 과정에서 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하며, 동시에 역내 국가사이의 적대와 대립을 극복하고 평화와 협력의 질서를 창출하는 것을 숙제로 안고 있습니다.

현 단계에서 동북아 정세의 안정과 한반도 평화증진을 위해 역내 국가들이 공통적으로 안고 있는 과제가 북핵 문제를 안정적으로 관리하고 진전시키는 것입니다. 이를 위해서 6자회담이 조속히 재개되어야 합니다. 다행히 최근 북미 대화를 통해 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개가 합의되었습니다. 늦었지만 그나마 바람직한 정세 변화라고 할 수 있습니다.

북핵 교착국면을 타개하고 한반도에서 평화를 구축할 수 있는 현실적인 방법은 6자회담을 통한 합의와 이행입니다. 6자회담의 재개는 북핵 문제의 해결을 목표로 하는 국제적 메커니즘이 작동하고 있음을 뜻합니다. 이는 북핵문제를 둘러싸고 고조된 한반도 위기를 극복하고 정세를 안정적으로 관리하며, 북한의 지속적인 핵 능력 강화시도를 견제 할 수 있는 장치가 작동된다는 것을 의미합니다. 6자회담의 중요성은 이 회담이 중단되었던 지난 3년 여 동안에 발생했던 일들이 증명하고 있습니다. 우리는 이 기간 동안 한미를 비롯한 서방이 대북제재를 했지만 그 효력을 보지

못한 채 오히려 북한의 핵능력만 증강되는 것을 지켜보았습니다.

6자회담에 대한 회의론도 만만치 않으나 이 회담에서 만들어진 9·19 공동성명이나 2·13 합의가 북핵 문제의 진전과 한반도 및 동북아 평화를 위해 중대한 기여를 해왔음은 부인할 수 없습니다. 더욱이 6자회담에서 우리는 동북아 역사상 최초로 관계 국가들이 한반도 평화체제 확립과 동북아 다자안보 협력을 하기로 합의하였습니다. 6자회담을 통해 북핵문제를 해결하고 하고 나면, 이어서 동북아 다자안보 협력체로의 질적 전환을 한다는 비전을 참가국들이 공유한 것입니다. 결국 북핵문제를 해결하는 데 6자회담만큼 유용하고 경험이 축적된 기제를 다시 만들기란 매우 어려울 것입니다. 따라서 6자회담 무용론은 지금까지 쌓아온 성과를 무너뜨리고 또 같은 길을 뒤로 후퇴해서 되풀이하겠다는 것이나 다름없습니다. 6자회담을 통해서 북핵문제를 해결하고 나아가 한반도 평화체제와 동북아 평화협력 구조를 창출하려는 노력이 필요합니다.

북핵 문제를 잘 풀어가려면 한국의 촉진자 역할이 부활되어야 합니다. 한국정부는 2002년 10월에 북핵 위기가 발생한 이래로 2007년까지 6자회담 참가국들 사이에서 교착국면마다 창의적인 아이디어를 내어 관계 국가들을 설득하는 촉진자(facilitator) 역할을 해왔습니다. 그러나 이명박 정부 들어서 이 역할은 소멸되었습니다. 이제 한국의 촉진자적 역할이 다시 살아나야 합니다. 북한을 설득하고 미국이 대북협상에 적극 나서도록 분위기를 조성하며 관계국들과 협의하여 상황진전을 위한 창의적인 아이디어를 주도적으로 내야 합니다.

그러나 북핵문제가 해결된다고 해서 한반도에 평화가 오는 것은 아닙니다. 또한 북핵 문제가 한반도 평화를 위협하는 모든 문제에 우선되는 것도 아닙니다. 한반도에서 평화를 실현하기 위해서는 북핵문제 해결과 남북관계 개선, 평화체제 구축, 북미 관계 및 북일 관계 정상화를 동시에 추진해야 합니다. 북핵문제가 근본적으로 한반도 냉전체제의 산물이라는 점에서 이 문제는 정전체제로 상징되는 남북 대결 관계 및 북미, 북일 적대관계와 연동되어 있습니다. 이러한 상황에서 북한이 변화해야 남북관계 개선이 가능하고 북핵 포기가 이루어져야 북미관계를 개선할 수 있다는 주장은 비현실적인 일방주의에 가깝습니다. 특히 북한과 중국이 과거의 전통적인 동맹관계를 상당 부분 복원할 정도로 가까워지면서 이제는 미국이 주도하는 대북제재의 효과가 거의 효력을 발휘할 수 없는 상황입니다. 이러한 상황변화는 미국 등 서방이 북한에 대한 압력수단으로서 경제제재를 사실상 쓸 수 없게 되었으며, 그로 인해서 북핵문제 해결을 위해서는 북한에 대한 체제안전보장과 경제적 보상을 핵 포기와 맞바꾸는 방식이 거의 유일한 대안이 되었다는 것을 의미합니다.

바로 이러한 정세변화로 인해서 이제는 북핵이 해결되어야 남북관계를 개선할 수 있고 평화체제를 실현한다는 관점이 아니라 오히려 적극적으로 남북관계의 개선과 한반도 평화체제의 구축을 통해서 북한이 체제 안전에 확신을 갖고 경제적으로 이득을 취할 수 있도록 함으로써 북핵 포기의 환경을 만들어가는 것이 효과적인 전략이 되었습니다.

사실 북중 관계의 변화가 아니더라도 우리는 이명박 정부 4년을 경험하면서 남북관계가 북핵

문제에 묶여 있을 경우 한반도가 군사적으로 얼마나 위험하며 한국경제가 얼마나 막대한 손실을 입는지를 경험하였습니다. 따라서 2013년에 들어설 새로운 대한민국정부는 남북관계를 북핵문제와 동시 발전시키되, 북핵문제가 지체될 경우에도 일정한 독립성을 가지고 남북관계를 발전시켜 나가며 그것이 북핵문제 해결과 한반도 평화에 긍정적 영향을 미치도록 할 필요가 있습니다.

결론적으로 우리가 협력과 생활공동체를 지향하는 동북아를 건설해 나가려면 무엇보다도 동북아에 남아있는 냉전적 대결구조를 해소해야 합니다. 이는 남북한이 화해협력을 실현하여 통일로 나아가고 북한-미국, 북한-일본의 관계가 정상화되어야 가능합니다. 특히 한반도에서 1953년 7월에 체결된 정전협정을 대체하는 평화협정이 체결되어야 동북아는 생활협력체로서 온전한 의미를 획득할 수 있습니다.

우리는 지금까지의 경험을 통해 북핵 문제 해결에 판돈을 다 거는 방식이 막대한 비용만 지출하고 효과가 없다는 것도 알았습니다. 이제는 남북관계의 개선과 북미, 북일 관계의 개선이 서로의 적대성을 완화시키고 신뢰를 증진시킴으로써 북핵문제 해결에 큰 도움을 준다는 전략적 발상이 필요합니다. 지금은 남북관계의 진전과 북핵문제의 해결, 한반도 평화체제 구축을 향한 노력, 북미관계, 북일 관계의 정상화 노력을 동시에 진행시켜 나가며 한반도 평화를 증진시킨다는 새로운 전략이 필요한 때인 것입니다.

축사를 맺겠습니다. 경청해주셔서 감사합니다.

제1세션

사회

- 문정인 (연세대 교수)

발제

- Chales E. Morrison (US, East-West Center)
- Xiyu Yang (China, Senior Researcher, Chinese Institute of International Affairs)
- Okonogi Masao (Japan, Professor Emeritus, Keio Univ)
- Georgy Toloraya (Russia, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences)

북한과 미국의 한반도 정책

찰스 E. 모리슨, 동서문화센터¹⁾

2012. 3. 12

미국의 한반도 정책에 대한 토론에 초대해 주신 점에 대해 민주정책연구원에 감사의 말씀을 드린다. 발언을 통해 미국 정책이 어떠한 것이어야 하는지에 대한 구체적인 시각을 논하려는 것이 아니다. 오히려 미국 정책에 영향을 미치며 나아갈 방향을 제시한다고 생각되는 주요 요인들을 분석적으로 다루고자 한다. 이 요소들 중 대부분은 미국의 가치 및 정치체제와 같은 미국 내부에 관한 것인 반면, 남한 정책과 육구 역시 미국 정책에 중요한 영향을 미친다. 대북정책에 있어 미국은 지역의 주요 동맹, 특히 한국과 일본과의 밀접한 협의와 공조에 큰 가치를 부여한다. 세 국가 간에 공통의 이해관계 및 가치의 견고한 토대가 있음에도 불구하고, 각자의 관점, 이해관계, 그리고 환경을 가지고 있어 세 민주국가 사이의 정책 공조를 끊임없는 도전으로 만든다. 러시아와 중국의 이해관계 역시 어떤 영역에 있어서는 남한, 일본, 그리고 미국의 이해관계와 공통되는 부분이 있다. 그러나 특히 북한의 핵무기 프로그램에 대한 기본적인 접근방식에 있어서는 한층 더 달라진다.

일반적 관점

우선, 일반적 관점에 관해서 저는 특히 한국인들에게는(북한과 남한) 기억해야 할 세 가지 기본 핵심이 있다고 생각한다. 먼저, 북한은 미국의 정치적 논의에 있어서 남한의 정치적 논의에서만 중요성을 갖지 못한다. 또한, 같은 정도의 감정 표출을 유발하지 않는다. 북한에 대한 미국의 태도는 상당히 냉소적이며 대체로 부정적인 경향을 띤다. 다른 지역 및 국가에 대한 정책들이 더욱 중요하기 때문에(중동과 중국을 포함), 대북정책은 다른 정책의 맥락 내에서 마련된다. 둘째로 이러한 이유로 북한에 대한 포용정책을 강력하게 추진함에 있어 미국 대통령에 대한 정치적 보상은 거의 없다. 마지막으로, 최근 미 행정부는 -공화당뿐만 아니라 민주당 역시- 그들의 정치적 불리함에도 불구하고 포용정책을 수립하는 것에 강요를 느껴왔다.

첫 번째 핵심으로 돌아가보면, 왜 10년 전 김정일이 핵무기 프로그램을 자랑스럽게 선언했을 때 사담 후세인이 보유를 부정했음에도 불구하고 북한보다는 이라크가 미국의 핵확산 방지 조치의 군사적 목표가 되었는지가 궁금해진다. 아니면 왜 오늘날, 이란은 핵 장치를 실험하지 않았고, 고농축 우라늄 프로그램의 목표가 무기용이라고 주장하지도 않았으며, 핵 기술을 수출하지 않았음에도(우리가 알고

1) 동료 테니 로이(Denny Roy)의 견해와 제안에 대해 감사의 말을 전한다.

있는 바로는), 이 모든 일들을 감행한 북한은 핵확산방지를 위해 군사행동이 필요한지 여부에 대한 논쟁에서 비켜서 있다. 데이빗 스트롭이 언급하였듯이, 오바마 행정부는 이란에 더욱 초점을 맞춰왔고, 뉴욕타임즈는 작년 한해 동안 이란에 관해 북한과 비교해 4배나 많은 기사들을 실었다²⁾. 미국의 일급 안보위협 목록에 일반적인 핵확산 영역을 제외하고는 북한이 특별히 큰 위협으로 인용된 것을 찾는 것 역시 어렵다.

이라크와 이란에 비해 북한 핵 프로그램에 대한 상대적으로 부족한 관심은 서울을 인질로 잡고 있는 북한 대포의 억제력과 북한의 어떠한 이웃도 그러한 행동방침을 촉구하기는커녕 지지하지도 않았다는 점을 들어 미국이 북한에 있어서 실현 가능한 군사적 선택이 없다는 사실을 반영한다고 주장할 수도 있다³⁾. 그러나 북한의 미국 관심을 끌기 위한 단호한 노력에도 불구하고 북한의 핵 능력에 관한 긴급함의 필요성은 역시나 낮은 정도였던 것으로 보인다. 대부분의 미국인들이 간주하기를 매우 불안하고 그저 국제적 망나니 정도가 아니라 커다란 테러집단으로 포함시키는 중동보다도 북한에 더 합리성이 우세할 것이라는 인식이 있을지도 모른다.

협상의 정치적 불리함에 대한 두 번째 핵심으로 넘어가면, 사무엘 존슨은 이전에 불행한 결혼생활을 한 홀아비가 바로 재혼하게 된다는 것을 서술하면서 경험보다는 희망이 승리한다고 말한 것으로 유명하다. 미국과 북한 간의 2월 29일 합의는 이러한 모습의 요소를 지니고 있다. 그러나 언론과 정치 세계에서 미국 반응의 전반적인 분위기는 매우 희망적으로만 묘사될 수는 없다. 기대를 낮추고, 현실주의를 입증하며, 비판을 약화시키려는 분명한 노력 속에서, 힐러리 클린턴 장관은 이번 합의를 “올바른 방향으로 가는 작은 첫 걸음”이라고 말하면서, 북한의 행동을 면밀히 주시할 필요가 있음을 덧붙였다.

대부분, 행정부들은 미국-북한 관계의 새로운 페이지에 대한 큰 욕망이나 강한 기대에서 북한을 다루지 않았다. 오히려 미국 안보이익을 보호하기 위한 것에 강요를 느껴왔기 때문이다. 예외는 아마도 클린턴 행정부 말기 직전의 시기였을지도 모른다. 당시 매들린 올브라이트 장관이 평양을 방문했고, 클린턴 대통령은 그의 임기가 끝나기 전에 역시 방문을 간절히 원한다는 설이 있었다. 이때를 제외한다면 시기에는 전형적으로 협상이라는 것이 북한 무기 프로그램의 확대를 억제시키는 유난히 지루하기는 하지만 유일한 수단으로 보여졌다.

“햇볕”정책에 대해서 미국에는 강력한 지지층이 없다. 북한은 미국인들이 가장 선호하지 않는 국가들 사이에 이란과 함께 이름이 올라있다⁴⁾. 이것은 단순히 핵무기 프로그램, 남한에 대한 도발, 그리고 독재의 문제가 아니다. 외교의 강탈적 특성 때문이다. 다수의 미국인들이 북한과의 협상을 찬성한다는 몇몇 증거가 있는 반면에⁵⁾, 협상들을 북한의 “악행”에 대한 보상으로 느끼고, 처음부터 정당하지

2) David Straub, “The Obama Administration’s North Korea Policy: An Assessment, Shorenstein APARC Seminar Series, The Korean Studies Program, Stanford University, 10 February 2012.

3) 이는 사우디아라비아, 걸프지역 국가, 이스라엘을 포함하는 이란의 몇몇 이웃국가들과는 극명하게 대조적이다.

4) Chicago Council on Global Affairs, Constrained Internationalism: Adapting to New Realities, Results of a 2010 National Survey of American Public Opinion, 2010, p. 60. 북한과 이란의 점수는 선호도 지수 100점 만점에 27점으로 최하위에 속하며, 이는 38점의 쿠바와 가장 선호하는 국가인 73점의 영국과 비교된다.

5) Ibid. P. 47. 시카고 협의회는 조사는 미국인의 62%가 북한과의 “대화”를 지지함을 보여줬다.

않았던 행위를 중단하는 대가로서의 원조 얻어내기로 귀결되는 것이라고 생각하는 많은 비평가들 역시 존재한다. 대통령은 북한과의 합의에 대해 많은 찬사를 보내는 것 같지는 않다. 국민들은 약속들이 취소되거나 명예롭지 않게 될 것이며, 특히 미국의 원조가 연계되어 있다면, 원조는 악용될 것이라는 가정에 매우 익숙해 있기 때문이다. 대통령은 자신이 비현실적이며, 독재를 지지하거나, 특히 노골적인 인권 남용을 간과하고 있다는 비판에 스스로를 내어놓게 된다. 협상에 대한 비평가들은 늘 그렇듯이 지지자들보다 훨씬 강경하게 목소리를 높인다.

이러한 제약에도 불구하고, 최근의 모든 미 행정부는 아주 내키지 않으면서도 북한과의 대화는 꼭 해야 한다고 느껴왔다. 이는 조지 W. 부시 행정부뿐만 아니라 오바마 행정부의 초기에도 매우 뚜렷했다. 그 이유는 북한이 비록 약체이긴 하나 핵무기 프로그램을 통해 최종적으로는 오직 협상을 통해서만 다뤄질 수 있는 미국의 이익을 위협하는 방법을 발견했기 때문이다. 북한과 대립하거나 북한을 무시하는 시기에는 대체적으로 북한 군사력의 증진을 가져왔다.

미국 대북정책의 세 가지 핵심 이슈 영역

미국의 대북정책에는 세 가지 핵심 이슈가 있다. 그것은 군사 안보 이슈, 인권 이슈, 그리고 인도주의 이슈이다⁶⁾. 미 행정부들은 주로 군사 안보에 우선권을 부여하면서 이 이슈들의 분리를 선호했다. 반면에, 북한 주민들은 모든 미국의 조치들이 융합된 것으로 간주하는 경향이 있다.

안보 이슈는 북한의 한반도에 대한 전통적인 안보 위협이 낮아졌던 1990년대 초 상당한 변화가 있었다. 그것은 확실한 군사적 제약과 남한과 북한의 전통적 지지자들과의 관계 정상화 때문이었다. 핵 프로그램을 제외하면, 북한은 총공격이 아닌 2010년에 경험했던 것과 같은 정도의 도발만을 할 수 있는 냉전의 희미한 유물이 되어 서서히 사라졌을지도 모른다. 그러나 핵 프로그램은 이웃, 세계, 그리고 미국에게 북한을 다른 종류의 위협으로 만들었다.

이러한 위협에는 최소한 네 가지의 차원이 있다. 첫째, 세계적 핵확산금지조약 체제에 대한 공격이다. 약소국으로서의 북한은 핵무기 계획을 추진하는데 있어 심지어 핵무기 보유국에 대한 의지도 거부했다. 둘째, 국방상의 이유로 핵무기를 보유함으로써 동북아시아-특히, 일본과 남한- 다른 국가들의 잠재력을 증가시키고 있다. 셋째, 북한이 다른 국가나 심지어 비국가집단에 핵무기 기술을 공급하는 위협이 존재한다. 마지막으로, 북한 체제가 붕괴될 경우, 민간단체나 테러리스트들이 사용할 수 있는 핵분열 물질인 잠재적 “느슨한 핵무기” 문제 역시 존재한다. 무기와 미사일 기술이 향상되면서 북한은 직접적으로 미국을 위협하는 능력을 얻을지도 모른다. 처음으로 약소국이 이러한 능력을 가질 수도 있다.

6) 인도주의 이슈는 주로 인권의 측면으로 간주된다. 그러나 이를 위해 표현의 자유, 종교의 자유, 그리고 지도자 선택의 자유를 포함하는 기본 시민권과 자유의 전체적, 지속적 남용에 대한 반응과 수십만 주민들이 사망한 악독한 정권에 의해 두드러진 북한의 인도적 재난에 대한 대응 간에 구분을 짓고자 한다.

공인된 미국의 목표는 북한을 핵확산금지조약 체제로 복귀시키는 것이다. 실제로, 정책은 주로 가장 뚜렷한 위협들 -북한의 플루토늄과 농축우라늄 생산, 무기 개발 및 정제능력과 발사 시스템, 핵 수출, 그리고 그 능력의 가시적 과시- 이러한 위협들은 이웃 국가에 핵무기에 대한 수요를 유발시킬 수 있다. 미국에서는 유인책이 무엇이든 간에 북한이 벌써 보유한 무기와 기술을 기꺼이 포기할 것인지에 대해, 또는 충분한 검증절차에 동의할 것인지에 대해 회의적이다. 그러나 정치 적, 정책적으로 미국은 평양과의 관계 정상화를 완전하고 검증 가능한 핵무기 감축과 연계시킨다. 따라서 정상화가 정말 실현될 것 같지는 않다.

역설적이게도, 인권 이슈는 미국이 1990년대 초반 북한과 관계를 맺기 시작한 이후에야 미국 정책의 중대한 차원으로 등장했다. 그 이전에 워싱턴은 북한과 직접적인 관계가 없었거나 또는 북한에 대한 어떤 영향력의 모습도 없었다. 오늘날도 여전히 거의 존재하지 않는다. 그러나 미국이 북한과 협상을 진행하고 원조를 제공하면서 일시에 인권 이슈가 더욱 더 중요해졌다.

인도주의 문제 또한 북한이 그의 동맹들로부터, 특히 소비에트 연합으로부터 대부분의 지원을 상실한 이후 떠올랐다. 그리고 만성적인 식량 부족이 발생하기 시작했다. 북한에 대한 미국의 식량 원조는 핵무기 이슈에 대한 기본합의와 북한의 절실한 원조 요청에 따라 1995년 시작되었다. 이후 10년 동안 대부분 세계식량계획을 통해 이루어졌고, 미국이 북한의 주요 식량 공급자이자 세계식량계획을 통한 가장 큰 기여자 중의 하나였다(중국과 남한은 세계식량계획을 통하지 않고 양자간 협의로 식량원조를 제공했다). 지배적인 미국의 시각에 따르면, 굶주리고 있는 주민들에 대한 인도적 원조는 다른 이슈들과 연계되어서는 안 된다. 이것은 굶주림의 피해자들, 특히 어머니와 아이들은 그들 정부의 죄가 무엇 이든지 간에 마땅히 도움을 받아야 하기 때문이다. 그러나 미국 정책은 인도적 원조 수준을 북한의 필요, 미국 원조에 대한 다른 요구, 그리고 북한의 분배를 감시하는 진행과정에 대한 다른 요구에 연결시킨다. 운송 및 접근의 문제와 식량 원조의 군대 및 사설시장으로의 전환에 대한 보고는 결과적으로 미국이 분배에 대한 영향력을 얻고자 했기 때문에 최근 몇 년 동안 미국 원조에 상당한 불안정을 가져왔다. 더 높은 수준의 세계식량계획 모니터링을 요구했고, 거의 전환될 것 같지 않은 “영양 공급” 방향으로 식량지원을 변화시켰다. 그러나 중국의 경우 가장 큰 대외 식량 공급자이면서도 동일한 요구를 하지 않는다는 사실은 그러한 노력의 효율성을 감소시킨다.

감시 능력 이외에, 식량 원조에 대한 현재의 미국 접근방식에 대한 비평가들은 농업개혁이 없는 지속적인 원조의 효율성에 관해 염려한다. 북한은 경작지가 부족하고 혹독한 기후를 가지고 있어 자급 자족 능력에 한계가 있는 반면, 농업 발전 과정은 최고로 증대되어 왔다. 현재의 원조 의존에서 벗어나는 북한의 변화를 도울 경제 및 농업 개혁에 대한 증거가 거의 없다. 경제 개혁에 대한 요구가 없는 식량 원조는 국제 공동체가 끝없이 도와야 하는 구호소로서의 북한의 상태를 지속시킨다.

세가지 이슈 영역은 분리 가능하지만 복잡한 방식으로 뒤얽혀있다. 각 이슈 영역에는 각각의 지지층과 이해관계자가 있으며, 이들은 북한을 주로 자신의 이슈 렌즈를 통해 본다. 군사 안보 측면, 특히 핵확산방지에 초점을 맞추는 이들은 인권 및 인도주의 이슈를 잡념으로 보는 경향이 있다. 유명한 “폐

리 보고서”는 이 접근방식을 반영했다. 다른 이슈들 역시 중요하지만, 핵 무기 이슈가 해결될 수 있다면 장래에 다뤄질 수 있는 더 나은 기회를 갖게 됨을 주장한다. 보고서 저자는 핵확산은 국제공동체에 있어 결정적인 위협이 되기 때문에 이 문제는 독립적으로 다루어져야 한다고 생각했다.

대부분의 미국 정치가들은 북한을 주로 핵 무기와 인권 렌즈를 통해서 바라본다. 그러므로 일반적인 그들의 감정은 북한은 원조를 받기 전에 먼저 핵 무기를 깨끗이 정리된 후 다가와야 한다고 생각하는 것이다. 인도적 지원에 관계된 NGO와 기타 단체들은 전형적으로 북한 정부의 제약에 의해 좌절되지만, 일반적으로 약간의 우회비용이 든다 해도 구제를 해야 한다고 강하게 주장한다. 이러한 단체들은 최근의 핵 프로그램과 식량지원에 관한 북미 합의를 가장 긍정적으로 환영해왔다.

인권 렌즈는 북한 체제의 가장 암울하고도 비참한 상황을 보여준다. 북한 인권 상황의 독립적인 평가를 위한 능력의 부재로 미국에서의 공공 범위 안의 대부분의 정보는 난민의 경험담으로부터 나온다. 다른 정책 범위가 종종 제한될수록 인권 이슈에 관해 북한 주민과 의미 있는 만남과 대화를 할 수 있는 최소의 기회가 있다. 이러한 이유로 인권 옹호자들은 체제 변화를 추구하는 행동의 갈망에 가까워지고, 포용정책에 반하게 될 가능성이 있다. 이들은 합법적이고 체제 연장을 위한 것이거나 적어도 국제적 압력에 영향을 받지 않는다고 믿는 외교 개입과 때로는 인도적 지원을 포함한다.

미국 내 인권 단체는 활동적이며 자주 종교적인 소속을 가진다. 인권문제는 진보뿐만 아니라 보수와도 가교의 역할을 한다. 인권 단체들은 북한에서의 활동이 허락되지 않을 때부터 자주 북한 난민을 관리하였다. 진행 목표가 실패하거나 다른 정책 분야, 특히 핵 프로그램에 관해서 이룰 수 없을 때, 인권 단체들은 북한의 인권 남용 비판에 대한 규제가 이 지역의 향상을 이끄는 데 도움이 되지 않는다고 지적했다. 결과적으로 그들은 미국이 강력하고 적극적인 인권 접근방식, 즉 직접적인 평양에 대한 대응과 유엔과 국제 인권 및 인도주의 단체들을 통해 일하는 것 모두 필요하다고 주장한다.

새로운 한국형 리더십과 미국

대부분의 미국인은 북한의 리더십 변화에 관해 왕조적 계승의 특성과 새로운 지도자의 경험 부족에 중점을 맞추어 보고한다. 몇몇 집단은 리더십 변화의 상황을 그들의 우선 영역에 북한 정책의 변화를 요구하는데 이용하기도 했다. 예를 들어, 북한의 인권에 관한 비정부적, 초당파적 미국 위원회는 20만 명의 정치범 석방, 정치적 혹은 종교적 이유로 체포 중단, 국제 적십자 위원회와 관련 유엔 인권 관리자들의 북한에 대한 접근, 그리고 식량 분배의 국제적인 기준 채택을 포함한 폭넓은 전면적 변화를 요청했다. 다른 해석들은 김정일 시대의 북한의 실패를 언급하며 북한이 중국에는 핵무기 프로그램을 포기하는 것과 진정한 경제 개혁에 종사하기를 기대했다. 다른 해설자들은 김씨 왕조가 불안정한 미래에 직면했다고 시사했다.

워싱턴의 공식적 견해는 불안정한 정권 교체와 실패 가능성, 혹은 미국 식량 원조 재개와 북한의 우라늄 농축과 무기 개발 프로그램을 제한하는 등 거의 완성된 협상의 장기적인 지연을 가장 우려했다.

따라서 비교적 빠른 대화 재개와 놀라운 2월 29일 합의는 북한에도 동일한 정치인들이 지배적으로 많이 분포한다는 것을 보여줬다. 그리고 이는 제안된 합의를 통한 북한 무기 프로그램을 억제하는 방법을 찾거나 혹은 북한에 내부 혼동과 불안을 두려워하는 이들에게는 안도로 다가왔다.

2월 29일 합의는 24만 톤의 미국 영양 지원을 북한에 제공한다. 북한은 영변에서 장거리 미사일 발사, 핵 실험 및 핵 활동을 중단함으로써 비핵화를 증명하고, 유엔 사찰단이 우라늄 농축 중단과 5 메가와트 원자로의 폐쇄 확인을 감시 할 수 있게 허용할 것을 약속했다. 앞서 언급하였듯이, 이 합의는 미국 공직자에 의해 중요한 첫 단계라고 묘사되었고, 공직자들은 감시와 이행은 다음 단계를 보장하기 위해 필요하다고 지적했다. 오바마 행정부는 스스로 “같은 말을 두 번 하는 것”이 아니라고 자주 강조했다. 이것이 정확히 무엇을 하는 것인지를 비판하는 것에 매우 민감하다(월 스트리트 저널은 즉시 반론했다). 그러나 위에서 설명하였듯이, 미국은 심지어 핵 이슈에 대한 북미 협상 중 가장 좋지 않은 시기에도 주요한 인도적 원조를 단행했고, 따라서 이것은 단지 북한 주민을 위해 진행된 것이고 핵 타협을 “구매”하지 않았다는 것을 주장될 수 있었다.

북한은 일반적으로 미국 정책의 인도주의, 인권, 그리고 핵 차원 간 차이에 고마움을 나타내지 않고 오히려 이것을 북한에 대한 집단적 접근으로 융합해버린다. 비록 합의에서 영양 지원을 북한의 비핵화 계획에 연결하는 것이 드러나지만, 미국 정책과 확실히 미국 의회에서 영향력 있는 계파들은 북한의 핵 무기 진행과정과 관계없이 식량 원조 분배의 감시를 위한 기준 마련을 강조할 것이다. 유사하게, 인권 옹호는 핵 분야의 진행과정으로 인해 물려서지는 않을 것이다. 그러나 개발 원조의 형태는 조지 W. 부시가 2003년 제안한 바와 같이 향후 비핵화 진행과정과 연관될 수 있다.

진정한 오해에서 벗어난 것인지 아니면 단순히 정책 방향에서의 또 다른 변화를 정당화하는 것인지, 북한이 이후에 인도주의 혹은 인권 분야의 미국 정책을 비판할 수도 있으며, 이것은 2월 29일 합의와는 반대로 미국에 의한 적대적 의도의 표출이라고 주장할지도 모른다. 그러나 미국은 합의가 정해진 영역에 한정된 것이라 강조할 것이다. 이것은 미국이 북한 인권 상황을 거의 비판하지 않거나 식량 지원에 대한 효과적인 감시 요구가 적어지는 것을 의미하는 것은 아니다.

미국 정책에 대한 중국과 남한의 영향력

미국의 대북정책은 주로 미국 내부에서 국내세력에 의해 결정되지만, 중국과 남한은 미국의 한반도 정책에 있어서 중요한 요소로 작용해왔으며 앞으로도 지속될 것이다. 중국은 북한의 핵무기프로그램에 대한 반감을 공유하고, 스스로 주도적 역할을 하는 6자회담 재개를 원하고 있다. 동시에 미국 공직자들은 북한 문제에 대한 구성주의적 접근에 관해서 중국을 자주 치켜 세웠다. 그러나 최근 몇 년간 중국 정책은 대체로 워싱턴과 서울, 도쿄의 접근방식과는 의도가 반하는 것으로 간주된다. 중국에 대한 북한의 심화되는 의존성과 중국과 북한 정책의 더욱 깊은 통합은 궁극적인 재통일을 복잡하게 만들 수도 있으며, 중국은 북한 도발에 대응하기 위해 필요하다고 간주되는 한미 방위협력의 요소들을 받

대해 왔다.

남한의 경우, 미국의 북한의 포용을 장려하기 보다는 제한하는 데에 더 영향력이 강하다. 남한 스스로의 새로워진 햇볕정책의 중요한 “햇볕” 지지층을 미국은 자체적으로 보유하고 있지 않기 때문에, 만약 정부의 교체가 있으면, 실제로 북한 행동에 사실상 긍정적 효과를 미치는 정도까지 오직 간접적으로 미국 정책에 대체로 영향을 끼치게 될 것이다. 그러나 많은 미국인들의 견해에 따르면, 이전의 햇볕 정책의 결과는 상당히 빈약했다.

오바마 행정부는 북한과 같은 적대국과의 대화를 하려는 의도를 가지고 취임했다. 이 정부가 실질적으로 들어선 직후 2009년 북한의 두 번째 핵실험은 초기의 효과적 대화의 가능성을 묵살시켰고, 북한에 대한 규제를 강화하려는 미국의 강력한 노력으로 이어졌다. 오바마와 이명박은 보도에 따르면 오바마의 아시아 첫 방문 일정 동안 훌륭한 관계를 구축했으며, 미 행정부는 특히나 남한과의 동맹의 협조관계 유지를 바래왔다. 2010년 북한의 도발과 한국의 사과 요구는 관계개선을 더욱 멀어지게 만들었다. 그러나 그 동안 북한의 무기화와 미사일 개발 프로그램은 지속되었다. 이것은 교착 상태가 북한의 무기 프로그램이 지속되는 것을 도우며, 동시에 중국은 남한과 미국의 비용으로 북한에 대한 영향력이 증가했다고 믿는 몇몇의 미국 전문가들에게는 중요한 사항이었다. 이러한 의미에서, 남북 접촉에 있어 약간의 진전에 힘입은 2월 29일 합의는 잠재적으로 미국의 우려를 해결하는데 도움이 된다.

비록 미국의 바람과 핵 프로그램 억제 의 필요성이 정책의 원동력이 될 것이라 해도, 남한의 앞으로의 방향은 미국 정책에 지속적으로 영향을 끼칠 것이다. 비록 미국 내에 북한 체제가 교섭 자산 중 하나를 포기할 의사가 있음을 믿는 사람이 거의 없을지라도 미국은 역시 완벽한 비핵화를 위해 지속적으로 압박을 가할 것이다. 인권 문제 또한 진정한 정치 기반을 가진 미국 정책에 또 다른 강한 동인이 될 것이다. 북한 체제가 새 지도자 하에서 불안정하고 불확실하면 할수록 사실상 정반대로 인권상황의 커다란 개선을 기대하기는 어렵다. 이러한 이유로 북한 체제와 미국의 관계개선에 대한 전망은 밝지 않다.

North Korea and U.S. Korea Policy

By Charles E. Morrison, East-West Center¹⁾

March 12, 2012

I appreciate the invitation from the Institute of Democracy and Policies to speak with you about U.S. policy toward the Korean Peninsula. In my remarks, I am not going to take a specific point of view on what U.S. policy should be, but rather address analytically the major factors that I believe affect U.S. policy and give it direction. While many of these factors are internal to the United States, its values and its political system, South Korean policy and desires is also an important influence on U.S. policy. In its policy toward North Korea, the United States places enormous value on close consultation and coordination with its primary allies in the region, South Korea, most of all, and Japan. Although there is a strong foundation of common interests and values across the three countries, each has its own viewpoints, interests, and circumstances, making policy coordination among the three democracies a constant challenge. Russia's and China's interests also overlap in some areas with those of South Korea, Japan, and the United States, but vary even more, particularly in basic approach to addressing North Korea's nuclear weapons program.

General Perspectives

To begin with a general perspective, I think there are three basic points to remember, especially for Koreans (in both North and South). First, North Korea is nowhere near as prominent in U.S. political debate as it is in South Korean political debate, and does not generate the same degree of emotionalism. American attitudes toward North Korea tend to be quite detached and generally negative. Since policies toward other regions and countries are more important (these include the Middle East and China), policies toward North Korea are made within a context formed by other policies. Second and for this reason, there are few political rewards for American presidents to pursue energetically policies of engagement with North

1) I appreciate the comments and suggestions of my colleague Denny Roy.

Korea. Finally, recent U.S. administrations – Republican as well as Democratic – have felt compelled to undertake engagement policies despite their political downsides.

To go back to the first point, it seems puzzling why a decade ago when Kim Jong Il was proudly proclaiming a nuclear weapons program while Saddam Hussein was vigorously denying having one, it became Iraq rather than North Korea became the target of U.S. military efforts ostensibly directed to enforce non-proliferation. Or why today, Iran, which has not tested nuclear devices, has not claimed that a weapons capability is the purpose of its highly enriched uranium program, and has not exported nuclear technology (so far as we know), and not North Korea, which has done all these things, is at the center of debate over whether or not military action is needed to prevent proliferation. As David Straub has noted, the Obama administration has been far more focused on Iran, and the New York Times ran more than four times as many stories on Iran as North Korea over the past year²⁾. It is also difficult to find North Korea specifically cited as a significant threat on lists of top security threats to the United States, except under the more general category of nuclear proliferation.

One can argue that the relative lack of attention to North Korea's nuclear program compared to Iraq and Iran reflects the fact that the United States had no feasible military option in North Korea both because of the deterrent power of North Korea's artillery tubes holding Seoul hostage and because none of North Korea's neighbors have supported, much less urged, such a course of action³⁾. But there has also seems to have been a lower felt need for urgency about North Korea's nuclear capabilities, despite North Korea's determined efforts to capture American attention. There may be some perception that more rationality will prevail in North Korea than in the Middle East, a region regarded by most Americans as highly volatile and involving not just states as international actors but significant terrorist groups.

To turn to the second point about the political downside of negotiations, Samuel Johnson is reputed to have described the early remarriage of a previously unhappily married widower as the triumph of hope over experience. The February 29 agreement between the United States and North Korea has elements of this appearance. But the general tone of the American response in the press and political world to the announcement cannot be described as very hopeful. In a clear effort to deflate expectations, demonstrate realism, and blunt criticism, Secretary Hillary

2) David Straub, "The Obama Administration's North Korea Policy: An Assessment, Shorenstein APARC Seminar Series, The Korean Studies Program, Stanford University, 10 February 2012.

3) This is in sharp contrast to some of Iran's neighbors including Saudi Arabia, the Gulf states, and Israel.

Clinton described the agreement as a “modest first step in the right direction,” adding that North Korean behavior needs to be closely monitored.

For the most part, Administrations have not dealt with North Korea out of great desire or strong expectation of a new page in U.S.-North Korean relations, but rather because they have felt compelled to in order to protect American security interests. An exception might have been the period just before the end of the Clinton administration when then Secretary Madeleine Albright visited Pyongyang, and President Clinton was rumored to be anxious to go also before his term ended. At other times, negotiations were typically seen as the only an especially tedious means of trying to contain the expansion of the North Korean weapons programs.

There is no strong constituency in the United States for “sunshine” policies. North Korea ranks with Iran as among the least liked countries for Americans⁴). This is not simply a matter of its nuclear weapons programs, provocations toward South Korea, and dictatorship, but also because of the extortionist quality of its diplomacy. While there is some evidence that a majority of Americans favor negotiating with North Korea⁵), there are also many critics who feel that any negotiations reward North Korea for “bad behavior” and are likely to result in extractions of aid in return for stopping activities that weren’t legitimate in the first place. A president is unlikely to get much praise for agreements with North Korea because the public is so used to assuming that any promises will be taken back or not honored and, if tied to U.S. assistance, that assistance will be misused. A president opens himself to criticism that he is being unrealistic, encouraging dictatorship, or ignoring especially flagrant human rights abuses. The critics of negotiations are typically much more vocal than supporters.

Despite these constraints, every recent American administration has felt forced to talk with the North Koreans, whatever their reluctance, which was very prominent during the first G.W. Bush administration as well as in the early years of the Obama administration. This is because the North, weak as it is, through its nuclear weapons program has found a way to threaten U.S. interests that can ultimately only be dealt with through negotiations. Periods of confronting or ignoring North Korea generally produced advances in North Korea’s military capabilities.

4) Chicago Council on Global Affairs, *Constrained Internationalism: Adapting to New Realities, Results of a 2010 National Survey of American Public Opinion*, 2010, p. 60. North Korea’s and Iran’s scores of 27 of a 100 possible points on a favorability index is at the very bottom and compares with 38 for Cuba and 73 for the United Kingdom, the most-liked country in the list.

5) Ibid. P. 47. The Chicago Council’s survey suggested 62 percent of American supported “talking” with the North Koreans.

Three Key Issue Areas in U.S. North Korea Policy

There are three key issue areas in U.S. policy toward North Korea: military security issues, human rights issues, and humanitarian issues⁶⁾. The American administrations have preferred to separate these issues, usually giving priority to military security, while North Koreans tend to regard all American actions as fused.

The security issues have significantly changed in the early 1990s when the North Korean conventional threat of the security of the Korean peninsula was downgraded, both because of its obvious military limitations and the normalization of South Korean relations with the North's traditional supporters. Except for the nuclear program, North Korea might have faded into being a feeble relic of the Cold War, capable of provocations such as those experienced in 2010, but not a general attack. But the nuclear program made North Korea a different kind of threat to its neighbors, the world, and the United States.

There are at least four dimensions to this threat: first, it is an assault on the global NPT regime since North Korea as a small power has defied even the will of the nuclear weapons states in pursuing its program; second, it raises the potential of further countries in Northeast Asia – specifically Japan and South Korea – acquiring nuclear weapons for defensive reasons; third, there is the danger of North Korea supplying nuclear weapons technology to other states or even non-state groups; and finally, in the event of a collapse in the North Korean regime, there is also a potential “loose nukes” problem, fissile material that becoming available to private parties or terrorists. As North Korean weapons and missile technology is improving, North Korea might also acquire the capability of directly threatening the United States, the first time a small power could have such capabilities.

The stated U.S. goal is to return North Korea to the NPT regime. In practice, policy has been largely directed toward stopping the most visible dangers – North Korea's plutonium and enriched uranium production, its ability to develop and refine weapons and delivery systems, nuclear exports, and visible displays of its capabilities, which could provoke demands for nuclear weapons in neighboring states. There is great skepticism in the United States that North Korea would be willing to give up weapons and technologies that it has already acquired, no

6) Humanitarian issues are frequently regarded as an aspect of human rights. For this purpose, however, I am drawing a distinction between the reaction to the systemic and on-going abuse of basic civil rights and liberties, including freedom of expression, freedom of religion, and freedom to choose leaders, and response to the humanitarian disasters in North Korea, accentuated by bad policies, in which hundreds of thousands of North Korean citizens died.

matter what the inducements, or that it would agree to sufficient verification processes. But the United States, as a matter of policy and politics, connects any normalization of its relations with Pyongyang to complete and verifiable nuclear disarmament, thus making normalization very unlikely.

Ironically, the human rights issue has emerged as a major dimension of U.S. policy only after the United States began to engage North Korea in the early 1990s. Before that, Washington had no direct relationship with or appearance of any leverage on North Korea. Today still has almost none, but at a time when the U.S. is negotiating with and providing assistance to North Korea, human rights issues have become far more prominent.

The humanitarian question also arose after North Korea lost much of its support from its allies, especially the Soviet Union, and began to develop chronic food shortages. U.S. food assistance to North Korea began in 1995, following the Agreed Framework on nuclear weapons issues and North Korea's desperate calls for assistance. Over the next ten years, mostly through the World Food Program, the United States was one of the principal food suppliers to North Korea and the largest contributor through the WFP (China and South Korea have given food aid bilaterally, not through the WFP). In the dominant American view, humanitarian assistance for starving people should not be linked to the other issues as the human victims, particularly the mothers and children, deserve help whatever the sins of their government. U.S. policy, however, links the level of humanitarian assistance to North Korean needs, other demands on U.S. assistance, and on progress in the ability to monitor North Korean distribution. Problems of access and delivery and reports of diversion of food assistance to the military and private markets have resulted in considerable volatility in U.S. assistance in recent years as U.S. sought to gain leverage over distribution. It has demanded greater WFP monitoring and has shifted its food support toward "nutritional supplements" which are less likely to be diverted. However, the fact that China is the largest external supplier of food and does not make the same demands reduces the effectiveness of such efforts.

Aside from the ability to monitor, critics of current U.S. approaches to food aid are concerned about the effectiveness of continued aid without agricultural reform. While North Korea has little arable land and a harsh climate that limit its potential to feed itself, progress in agricultural development has been incremental at best. There is little evidence of economic and agricultural reforms that would help North Korea shift away from its current dependence on assistance.

Food aid without requirements for economic reform perpetuates North Korea's status as a perpetual ward of the international community.

The three issue areas are separable, but intertwined in complex ways. Each issue area has its own constituencies and interested parties, who see North Korea primarily through the lens of their issue. Those who focus on military-security aspects, and particularly on non-proliferation, tend to see human rights and humanitarian issues as distractions. The famous "Perry Report" reflected this approach, arguing that the other issues are also important, but have a better chance of being addressed down the road if the nuclear weapons issue can be resolved. The report authors considered nuclear proliferation to be such a crucial threat to the international community that it should be addressed independently.

Most American politicians view North Korea as primarily through the nuclear weapons and the human rights lenses. Their general sentiment, therefore, is that North Korea should come clean first on nuclear weapons prior to receiving assistance. Those NGOs and other groups involved in humanitarian assistance are typically frustrated by North Korean government constraints, but generally strongly support relief even at the expense of some diversion. Such groups have been the most positive in welcoming the recent North Korean-U.S. agreement on nuclear programs and food assistance.

The human rights lens offers the bleakest, most distressing view of the regime in North Korea. Because of the inability for independent assessments of the North Korean human right situation, much of the information in the public sphere in the United States comes from refugee recounts. As limited as the other policy arenas often are, there is the least opportunity for meaningful contact and dialogue with the North Koreans on human rights issues, and for this reason, human rights advocates are more likely to desire action intended to change the regime and more likely to oppose engagement policies, including diplomatic engagement and sometimes even humanitarian assistance, that they believe may legitimate and prolong the regime or at least make it even more impervious to international pressure.

Human rights organizations in the United States are active and often have religious affiliations. Human rights concerns also bridge liberals as well as conservatives. Since human rights groups are not allowed to be active in North Korea, they frequently administer to refugees from North Korea. As progress has slipped or been elusive in other policy areas, particularly on the nuclear program, human rights groups have pointed out that restraint in criticism of North

Korea's human rights abuses has not helped lead to improvements in these areas. As a result, they argue the United States needs a robust and assertive human rights approach, both directly confronting Pyongyang and working through U.N. and international human rights and humanitarian organizations.

The New Korean Leadership and the United States

Most American reports on the change of leadership in North Korea focused on the dynastic nature of the succession and the inexperience of the new leader. Some groups used the occasion of the change in leadership to call for changes in North Korean policy in areas of their priority. For example, the non-governmental, non-partisan U.S. Committee on Human Rights in North Korea called for wide-sweeping changes including release of 200,000 political prisoners, cessation of arrests for political or religious reasons, access to North Korea by the International Committee of the Red Cross and relevant UN human rights officials, and the adoption of international standards for food distribution. Other commentaries pointed to North Korean failures under Kim Jong Il and hoped that North Korea would eventually give up its nuclear program and engage in true economic reform. Other commentators suggested that the Kim dynasty was facing a rocky future.

Official Washington was most concerned about an unstable transition and the possible failure or prolonged delay of almost completed negotiations that would have resumed U.S. food aid and restricted North Korea's uranium enrichment and weapons development programs⁷⁾. Thus the relatively early resumption of talks and also surprise February 29 agreement suggested that the same basic constellation of political players within North Korea prevailed, and this came as a relief to those seeking to contain the North Korean weapons program through the proposed agreement or who feared domestic turmoil and instability within North Korea.

The February 29 agreement provides 240,000 metric tons in U.S. nutritional assistance to North Korea. North Korea promises to prove its commitment to denuclearization by suspending long-range missile launches, nuclear tests and nuclear activities at Yongbyon, and allowing U.N. inspectors to return there to monitor the uranium enrichment suspension and confirm the disablement of the 5 megawatt reactor. As noted earlier, this agreement was described by U.S. officials as an important first step, and officials have indicated that monitoring and implementation is needed to ensure further steps. The Obama administration itself often

7) Paul Richter, "Kim Jong Il's Death Creates Diplomatic Uncertainty for U.S.," Los Angeles Times, 19 December 2011.

insisted that it would not “buy the same horse twice,” and is thus very sensitive to criticism that this is exactly what it is doing (which the Wall Street Journal immediately charged). But as explained above, the United States has made major deliveries of humanitarian aid even in some of the worst periods of U.S.-North Korean negotiations over nuclear issues, and so it could be argued that it was merely doing what it would anyway for the North Korean people and not “buying” nuclear compliance.

The North Koreans generally do not appear to appreciate the distinctions between the humanitarian, human rights, and nuclear dimensions of U.S. policy, but rather fuse these into collective approach to North Korea. Although the agreement does appear to link the nutritional assistance to North Korea’s progress on denuclearization, U.S. policy and certainly influential elements in the U.S. Congress will insist on demanding standards for monitoring distribution of food aid irrespective of North Korea’s progress on nuclear weapons. Similarly, human rights advocacy will not be set aside because of progress in the nuclear area. Certain forms of development assistance, however, as suggested by George W. Bush in 2003, might be linked to further progress in denuclearization.

Whether out of genuine misunderstanding or simply to justify another change in policy direction at its convenience, North Korea may criticize future U.S. policy in the humanitarian or human rights arena and argue that these represent hostile intent by the United States contrary to the February 29 agreement. But the United States will insist that the agreement is limited to the areas specified. It does not imply that the United States will be any less critical of the North Korean human rights situation or any less demanding of effective monitoring of food assistance.

Chinese and South Korean Influence on U.S. Policy

Although U.S. policy toward the North is largely determined by domestic forces within the United States, China and South Korea have been and will continue to be important factor in U.S. policy in the Korean Peninsula. China shares an aversion to North Korean nuclear weapons programs and is desirous of resuming the Six Party Talks, in which the Chinese play a leading role. At one time, U.S. officials would frequently praise China for a constructive approach to the North Korean problem. But in more recent years, Chinese policies are largely regarded as working at cross purposes with the approaches of Washington, Seoul, and Tokyo. The deepening dependency of the North on China and deeper integration of the Chinese and North Korea policy may complicate eventual reunification, and China has opposed elements of South

Korea-U.S. defense cooperation deemed necessary to response to North Korean provocation.

In the case of South Korea, its influence is more powerful in limiting U.S. engagement with North Korea than in encouraging it. Because the United States itself does not have a significant “sunshine” constituency of its own, renewed sunshine policies in South Korea, if there is a change of government, will largely impact U.S. policy only indirectly to the extent that they actually have an actual positive effect on North Korean behavior. But in the view of many Americans, the results of previous sunshine policies have been quite meager.

The Obama administration came into office with the intention of talking with hostile nations such as North Korea. North Korea’s second nuclear test in 2009 soon after the administration came to office effectively killed any likelihood of early effective talks and resulted in a strong U.S. effort to strengthen sanctions against the North. Obama and Lee Myung-bak reportedly developed an excellent relationship during Obama’s first trip to Asia, and the U.S. administration has been especially solicitous to stay coordinated with its South Korean ally. North Korea’s provocations in 2010 and South Korea’s demands for apologies further delayed engagement. But in the meantime, North Korea’s weaponization and missile development programs were continuing. This was of concern to some American specialists who believed that the stalemate was helping North Korea to continue its weapons program, while at the same time China was increasing its influence over the North at the expense of both the South and the United States. In this sense, the February 29 agreement, enabled by modest improvements in South-North contacts, potentially helps address U.S. concern.

The South’s future direction will continue to affect U.S. policy, although the American desire and need to contain the nuclear program will be a driving force in that policy. The United States will also continue to press for complete denuclearization even though there are few in the United States that believe that the North Korean regime has any intention of giving up its one bargaining asset. Human rights concerns will also be another strong driver in U.S. policy, one with a genuine political constituency. To the extent that the North Korean regime is insecure and uncertain under its new leader, it is difficult to imagine any major improvement in human rights, in fact, quite to the contrary. For this reason alone the outlook for engagement under this North Korean regime and the United States is not bright.

중국이 지원, 장려 또는 반대하는 것: 새로운 시대의 중국의 대북 정책 (배경 자료로만 활용하고 인용하지 말 것)

2012. 3.
양쓰위
(중국국제문제연구소)

서문

“무자비한 성전”에 대한 북한의 강력한 경고 속에 한미 합동 군사훈련인 “키리졸브 2012”가 진행 중이던 지난 3월 1일 북한은 미국의 식량 지원을 대가로 핵실험, 장거리 미사일 발사 및 우라늄 농축 활동을 잠정 중단하고, 영변 우라늄 농축 시설에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 허용하겠다고 발표하였다(“3+1” 즉, 핵실험, 미사일 실험, 우라늄 농축 활동 중단 + IAEA 사찰 허용). 중국은 북한의 발표에 대하여 신속하게 긍정적인 반응을 보였다.

북한의 “3+1” 합의는 김정은 집권 이후 처음인 제3차 북미 고위급 정치회담에서 나온 것이다. “3+1” 합의 이행과 미국의 식량 지원은 6자 회담 재개로 이어질 것으로 예상되며, 한반도의 긴장 고조를 막는데 큰 도움이 되므로 이번 발표는 당연히 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나, “3+1” 합의는 번복될 수 있고, 북미간의 합의에는 상당한 논란의 소지가 있다. 북한이 상황에 따라 “3+1” 합의에서 후퇴할 경우, 한국과 미국의 대응 조치는 명확하지만 중국은 어떻게 할 것인가? 이 논문은 김정은 집권 이후 중국의 대북 정책을 분석함으로써, 바로 이 문제에 대한 중국의 입장을 설명하고자 한다.

I. 김정일 체제에서 중국이 북한에 지원, 장려한 것과 반대한 것

당연한 것이지만 중국의 대북 정책은 자국의 이익을 바탕으로 한다. 지난 60여 년 동안 중국이 북한에 대하여 지원, 장려한 것과 반대한 것도 그 기준에 따른 것이었다. 따라서, 중국의 대북 정책은 북한 권력의 중심이 새로운 지도자인 김정은으로 바뀌었어도 일관성을 유지할 것이다. 즉, 중국은 북한 문제와 관련하여 과거에 지원, 장려한 것과 반대한 것을 그대로 유지할 것이다.

김정일이 새롭게 시도한 것에 대한 중국의 태도를 분석해 보면 이러한 중국의 입장을 확인할 수 있다.

전반적으로 김정일은 아버지의 정책과 주체 이념을 성실하게 계승하였다. 전체적인 정치적 계승을 바탕으로 이 2세대 지도자는 아래의 3가지를 새롭게 실시하였다.

첫째, ‘선군정치’가 북한의 새로운 유일한 주축 이념이자 통치의 지침이 되었다. 이 새로운 정치적 산물은 북한의 2세대 지도체제에서 군부가 권력의 중심이 되는 발판이 되었다.

둘째, ‘핵무기와 핵 관련 프로그램’은 북한의 군사적 안정을 제고하였으나, 정치 및 경제적으로는 고립을 심화시켰다.

셋째, ‘경제에서 생산 관리와 효율을 개선하는 시장중심적 정책’ (많은 사람이 이를 단순히 “경제 개혁”으로 부르지만, 북한 당국은 그런 용어를 사용한 적이 없다)은 북한 경제의 붕괴를 예방했을 뿐 아니라, 경제 회복으로 이어졌다는 점에서 더욱 중요하다.

기록에 따르면 위의 3가지 새로운 시도에 대한 중국의 반응/태도는 매우 다양하다.

첫째, 선군정치의 경우에는 긍정적이든 부정적이든 중국의 공식적 언급을 찾아보기 어렵다. 가령, 중국의 리커창 부총리는 가장 최근인 지난 10월(김정일 위원장 사망 2개월 전) 방북에서 김정일 체제하의 북한의 경제 건설과 북중간의 친선 관계를 매우 높이 평가하였으나, 선군정치에 대해서는 한 마디도 하지 않았다. 그러나, 이러한 미묘한 태도가 북한의 전반적 안정의 중요한 토대인 경제적 안정을 위한 중국 정부의 지원에 영향을 주지는 않는다.

둘째, 북한의 핵무기 및 핵 관련 프로그램의 경우, 중국은 북한의 조치를 이례적으로 강하게 반대하였다. 공식, 비공식적으로 중국은 북한의 모든 핵 관련 시도에 강력한 반대 입장을 거듭 표명하였고, 북한과 미국 등 기타 관련국을 상대로 지속적으로 6자 회담을 통한 비핵화 협상을 설득/중재하여 왔다. 북한이 핵실험을 통해 위험 수위를 넘자 중국은 이례적으로 “제멋대로”라는 표현과 함께 매우 강한 어조의 성명을 발표하였다. 이 표현은 중국 역사상 자국의 주권 침해나 국제법 위반을 규탄하기 위해 총 7차례 사용되었다. 7번째가 북한에게 사용된 것이다. 나아가, 중국은 핵 실험과 관련한 국제사회의 대북 제재에 찬성표를 던지고 동참하였다.

셋째, 경제개혁 조치에 대하여 중국은 매우 적극적인 지원 정책을 통하여 북한이 그 방향으로 가도록 장려하고 지원하였다. 여기서 주목할 것은 중국의 개혁에 대한 김정일의 태도가 당초에는 매우 부정적이었으나 1990년대 중반 이후 점진적으로 바뀌었다는 사실이다. 이러한 최고위층의 태도 변화는 북한 경제체제 내부의 정책 변화로 이어졌다. 이와 관련하여, 중국이 주도한 “홍보용” 행사와 중국과 북한간의 다양한 교류가 북한 경제 체제 내부의 정책 변화에 크게 기여하였다.

II. 지원, 장려 및 반대와 관련한 중국의 고려 사항

북한의 조치에 대한 중국의 지원/장려 또는 반대의 배경에는 아래의 3가지 요소가 있다.

1. 중국의 대한반도 전략 목표: 항구적인 평화와 안정 및 한반도 전체의 비핵화
2. 중국과 북한 간의 불개입 및 상호 존중의 원칙
3. 반미 및 대북 지원 전쟁으로 수립된 전통적 우호관계 및 미래 지향적인 변화

이 3가지 가운데 2번째는 이행이 용이하며, 북한이 어떤 정책적 결정을 하든지 “내부 문제”라는 이유로 전적으로 존중한다. 그러나, 나머지 두 가지는 사례와 배경에 따라 상당히 복잡하다.

중국의 대한반도 전략 목표에서 정책 결정의 주된 요소는 동전의 양면과 같은 평화/안정과 비핵화이며, 일부 중국인은 평화/안정만 유지된다면 비핵화는 무시할 수 있다고 하지만, 하나를 포기하면 두 가지 모두 포기하는 것과 마찬가지다.

전통적 우호 관계의 경우는 많은 중국인들 사이에 대북 정책에 대한 견해가 엇갈린 것이 사실이며, 경우에 따라서 대북 정책이 정서적 요소와 밀접하게 연관되어 문제를 복잡하게 만들었다.

Ⅲ. 김정은 체제에서 중국의 대북정책에 영향을 미치는 새로운 변수

김정일 위원장의 갑작스런 사망은 대내외적으로 북한에 여러 가지 불확실성을 야기하였다. 위에서 지적한 것처럼, 북한의 최고 지도자가 바뀌었다고 해도 김일성 주석이 갑자기 사망한 1994년 이후와 마찬가지로 중국의 대북 정책에 변화는 없을 것이다.

그러나, 한편으로는 김정은 체제에서 2가지 새로운 변수가 중국의 대북 정책에 영향을 미치고 있다.

우선, 한미 군사동맹의 강화로 안보 측면에서 북한에 대한 압력이 강화되었다. 이와 관련하여 매우 걱정스러운 사례가 한미합동 상륙 훈련의 재개이며, 이는 명백한 공격 훈련이자 남북한이 역사적인 기본합의서에 서명한 1990년 이후 중단되었던 것이다. 지난 22년간 남북관계는 매우 험난한 길을 걸었고 비극적인 위기도 몇 차례 있었지만, 이 공격 훈련이 재개된 경우는 없었다. 북한에 새 지도부가 수립된 첫 해에 이 훈련이 재개된 것은 북한에 매우 중요한 신호를 보내며, 새 지도부에게 새로운 심각한 안보상의 압력이자 위협을 가중시킨다.

둘째, 북한 내부의 권력 승계가 아직 완료되지 않았다. 최고 지도자의 교체라는 면에서는 권력 승계가 끝났으나, 북한 내 권력 이동은 지도자의 교체이면서도 더 중요한 것은 지도부의 세대교체이다. 북한의 기존 지도층은 매우 고령이다. 2010년 10월 조선로동당 대표자회에서 북한은 최

고지도자 사이의 권력 승계를 시작했을 뿐이며 지도부의 변화는 시작도 하지 않았다.

지난번 당 대표자회에서 새로 선출된 중앙위원회의 연령 구성은 지도부가 임시적 성격임을 명확하게 보여주고 있다. 중앙위원회 정치국 위원이 대부분 고령임을 감안할 때 향후 수년 이내에 인적 교체는 불가피하다.

조선로동당 정치국 위원의 연령 구성(2012년 현재)

	위원 총수	80세 이상	70세 이상	60세 이상	50세 이상	평균 연령
대표	3*	2	1	0	0	79
정치국 위원	12	7	4	1	0	79.5
정치국 대체 위원	15	2	5	7	1	69.7
합계	30	11	10	8	1	75.4

* 대표는 총 5명이었으나, 82이세였던 조명록 차수는 2010년 11월 대표에 임명된 직후 사망하였고, 김정일위원장은 지난해 12월 69세로 사망하였다.

위의 표에서 보듯이 고령화는 당 정치국에 매우 심각하고 긴급한 문제다. 가령, 기존 위원 30명 가운데 36.6%인 11명이 80세 이상이다. 다음달 평양에서 개최될 당 대표자회에서 김정은이 차지할 자리를 제외하면, 5개의 대표 자리 가운데 3자리가 승계를 기다리고 있다. 이는 지도부의 최고 기관인 정치국이 2-3년 내에 물갈이가 될 것임을 의미한다. 각 중앙위원회에도 비슷한 상황이 나타나고 있다.

시간이 지나면서 북한 지도부의 거의 모든 계급에서 고령화는 정치적으로 더욱 문제가 될 것이다. 최고지도자 승계와 비교하면, 고령인 대표, 정치국 및 국방위원회의 젊은 층으로의 세대교체는 다소 불확실성이 있다.

“인적 교체” 과정은 미국의 지원을 바탕으로 한 한국의 안보 압력이 증가하는 가운데, 인적 및 정책 결정의 차원에서 매우 불확실해 질 것이다. 따라서, 중국은 이러한 새로운 변수를 감안하여 비핵화와 평화/안정이라는 2가지 목표 사이의 비중을 조정해야 한다.

결론

1. 김정은 체제에서도 중국은 “전통의 계승, 미래 지향, 선린우호, 협력 강화”를 특징으로 하는 대북정책을 바꾸지 않을 것이다. 중국은 새 지도부의 북한과 우호 관계에서 새로운 진전을 이루기를 바란다.
2. 중국은 경제 개혁을 위한 북한의 노력을 계속 지원하면서, 한반도의 진정한 비핵화를 위하여

2005년 6자 회담에서 발표된 9.19 공동 성명을 이행하도록 권고, 설득, 지원할 것이다.

3. 김정은 체제의 전환기에 북한이 처한 새로운 대내외 변수를 감안할 때, 중국이 동전의 양면처럼 불가분의 관계로 생각하는 비핵화와 평화/안정 유지 가운데 전략적으로 후자에 더 많은 관심을 기울여야 한다.
4. 최근에 발표된 “3+1” 접근법은 상당히 취약한 구조이며, 북미간 그리고 무엇보다 남북간의 뿌리 깊은 전략적 불신으로 입장 차이나 불시의 사고가 발생하면 언제든지 탈선할 수 있다. 이렇게 중요한 시기에 중국은 모든 당사국이 북미간의 합의 이행을 보장할 안정과 약속을 준수할 것을 권고한다. 6자 회담 재개를 전후로 이 합의가 좌초될 경우, 중국은 6자 회담 실패를 막기 위해 모든 노력을 기울이고, 평화와 안정에 최우선 순위를 둘 것은 확실하다. 그 정책적 논리는 갈등이나 혼란이 발생하면, 한반도의 평화, 안정 및 번영은 물론 비핵화 기회도 무산될 것이라는 점이다.
5. 김정은 체제는 현재 전략적 갈림길에서 국내외의 도전에 직면하고 있다. 위에서 언급한 것처럼, 식량 지원과 교환한 3+1 합의는 핵 문제에 대한 김정은의 최초의 실질적인 결정이다. 이 합의의 성패에 따라 새 지도부하의 북한의 정책 방향이 달라질 것이다. 관련 당사국에게 필요한 것은 북한에 대한 통제나 압박이 아니라 포용을 통해 새 지도부가 올바른 방향을 선택하도록 하는 것이다. 중국은 대북 정책 결정에서 당연히 이러한 기본적인 요소를 감안할 것이다.

What Beijing will support, encourage, or, oppose: China's Policy toward DPRK in the New Era

(For backgrounder only, not for citation)

Yang Xiyu

March 2011

China Institute of International Studies

Introduction

When US-ROK “Key Resolve 2012” joint military exercises are under going, with North Korea’s fierce warnings on “merciless sacred war, Pyongyang announced, on March 1, that they had agreed to implement moratoriums on nuclear tests, long-range missile launches and uranium enrichment operations, and as well, to allow the International Atomic Energy Agency (IAEA) to monitor the moratorium on uranium enrichment operation in Yongbyon (three plus one, i.e. suspensions of nuclear tests, missile tests, uranium enrichment activities, plus IAEA monitoring at the site), in exchange for food aid from the United States. Beijing quickly made positive response to what Pyongyang announced.

Pyongyang’s decision on “three plus one” is resulted in the third, but the very first DPRK-US high level political talks, since Kim Jong Un takes over the leadership in the North,. Obviously, such movement is worth being praised, not only because the implantations of “three plus one”, corresponded by US food aid, will lead to resumption of the Six Party Talks, but also is very helpful to prevent the tensions on the Peninsula from escalations

However, “three plus one” is reversible, and the deal between DPRK and the US remain containing quite a few potential controversial points. If the North retreats from what they have done on “three plus one” under some circumstances, what US, ROK will do is quite certain, but what China will do? This short paper will describe China’s position on this specific question by analyzing China’s policy toward DPRK which is now under Kim Jong Un’s leadership.

I . What China has supported, encouraged, and opposed toward DPRK under Kim Jong Il

Needless to say, China's policy toward DPRK is based upon considerations of China's national interests. During the past more than 60 years, all China has supported, encouraged, and opposed toward the North Korea stemmed from that base. Therefore, China's policy on the North Korea won't change, and continue to be constant, although the power in the North has been shifted to the new leader, Kim Jong Un. That means China will continue to support, encourage, or oppose whatever as China did before on issues relating to the North Korea.

Analyzing China's attitude on something new done by Kim Jong Il can typically reflect what China support, encourage, and oppose.

In general, Kim Jong Il sincerely succeeded in his father's policies and Juche ideology; based on the total political succession, the second generation of the leader did three new things:

--- **Military First Politics** that become not only new fundamental pillar in this country's ideology, but also the new guidance for governing the country. That new political creature paved a way for the military to be the center of the power under the second generation of the leadership in the North Korea.

--- **Nuclear bombs and the related programs** that make the North Korea more secured militarily, but more isolated politically and economically.

--- **Market oriented measures to improve managements and efficiencies of productions in their economy** (many people simply call them as "economic reform" but the North authorities never use such term), that have not only saved the North Korean economy from going collapse, but more importantly, pulled their national economy on recovery track.

The records on China's response/ attitude toward the three new things above are quite varied:

--- **On DPRK's Military First Politics**, it's hard to find anything China has publicly said or remarked, either positive, or negative way. For example, Chinese Vice Premier Li Keqiang highly valued China-DPRK bilateral friendship, as well as the great achievements in North Korean economic constructions under Kim Jong Il's leadership, but Li made no any single word mentioning the Military First Politics, during his latest visit to the North Korea last October (two months before Chairman Kim Jong Il passed away). However, such delicate attitude does not affect Chinese government's supports for maintaining North Korean economic stability which is the fundamental base for general stability of that country.

--- **On North Korean nuclear bombs and its related nuclear programs**, China has shown rarely strong opposition against what the North has done. Both behind of, and in front of the scene, China has repeatedly expressed its strong opposition against all nuclear efforts North Korea made, and constantly persuading/ mediating the North, accompanied by persuading/ mediating the other related parties, primarily the US, to negotiate toward denuclearization through the Six Party Talks. When North Korea stepped over the nuclear threshold by conducting nuclear tests, China issued a very strong statement with a rarely used wording – han ran – that was used by 7 times in PRC history to condemn actions that violate Chinese sovereignty, or international laws. And the North took the 7th. Furthermore, China firmly voted for, and joined in the international sanctions on North Korea because of its nuclear test.

--- **On economic reform measures**, China has taken very enthusiastic and supportive policies to encourage, and help the North to go that direction. Having said that, it is worth noting that Kim Jong Il's attitude toward Chinese reform was originally quite negative, and experienced gradual changes from mid-1990s to nowadays. The attitude changes at top level led to policy changes in North Korean economic regime. In this regards, intensive exchanges at all levels between China and DPRK, as well as “Chinese show cases” provided by Beijing, contributes greatly to the policy changes inside North Korean economic regime.

II. Chinese considerations of the supports, encouragements, and oppositions

The driving force behind China's supports/ encouragements. Or oppositions toward what North Korea does, composed by three factors:

1. Chinese strategic goals on the Peninsula: firstly, lasting peace and stability; and secondly, denuclearization of the whole Peninsula.
2. Principles of non-interventions and mutual respects between PRC and DPRK, and
3. Complex of traditional friendship forged by the War on Anti-the US and Assisting DPRK, and transforming toward a future type.

Among the three factors, the second one is easy to implement, therefore, China fully respects whatever policy decision made by the North, in terms of INTERNAL. But on the first and third factor, cases and contexts are quite complicated.

On Chinese strategic goals on the Peninsula, the main stream on the policy making is to take the two items, i.e. peace / stability, and denuclearization, as two sides of a coin, abandoning any of the two will mean abandon the coin, although some Chinese argue that denuclearization could be ignored, as long as the peace/ stability can be maintained.

On the factor of traditional friendship, frankly speaking, policy making on North Korea has divided many of Chinese, and in some cases, decision making relating to the North has closely linked to emotional factors, that complicated the issues in China.

III. Newly added variables that affecting China's policy making toward North Korea under Kim Jong Un

Sudden pass away of North Korean leader Chairman Kim Jong Il projected uncertainties in many aspects on North Korea both inside and outside. As mentioned earlier, China will not make changes in policies toward DPRK, though the top leader of the North has been changed, just like China's policy toward the North didn't change after 1994, when the then top leader Chairman Kim Il Sung suddenly passed away.

On the other hand, however, two new variables do have affects on China's decision making on the existing policy to DPRK under the new leader.

Firstly, strengthened US-ROK military alliance that produced more security pressures on the North under the new leadership. In this regard, a very worrisome example is the resumed ROK-US joint military landing drills, that is definitely offensive, and has been abandoned since 1990, when the two Korea engaged each other for the great, historical Basic Agreement. During the past 22 years, such a aggressive drills were never resumed, though the inter-Korean relationship experienced a very rocky road, with quite a few tragedy crisis. With the starting year of the new leadership in Pyongyang, the resumed drills send very significant signals to the North, and add huge new security pressures and threats on the new leadership in Pyongyang.

Secondly, inside North Korea, the power succession is yet to complete. Indeed, the power succession has been completed, in terms of top leader's shift, but the power transition in North Korea is not only a matter of succession from one person to the other, but also, more importantly, a matter of succession from one generation of leadership to the other. Because the existing leadership team in Pyongyang has been very aging. the Party's congress in Oct. 2010

only launched the course of power succession between the top leader and the successor, but did not start the course for the leading team transition.

The age composition of the newly elected Central Committee of the Party through the last Party’s Representative Congress clearly reflects the nature of the leading team as a temporary arrangement. Senior ages of most members in the Political Bureau in the Central Committee make personnel reshuffling as inevitable just in a few years ahead.

**Age composition of the WPK political bureau members
(as of year 2012)**

	Total Number Of the Members	Over 80 Years Old	Over 70 Years Old	Over 60 Years Old	Over 50 Years Old	Average Age
Member of Presidium	3*	2	1	none	none	79
Member of Poli. Bureau	12	7	4	1	none	79.5
Alternate Member Of Poli. Bureau	15	2	5	7	1	69.7
In total	30	11	10	8	1	75.4

* There were 5 members in the Presidium, however, 82 year old Vice Marshal Cho Myong Rok, one of the top 5, passed away in Nov. of 2010, shortly after his membership in the Presidium; and Chairman Kim Jong Il, passed away in Dec. 2011 at age of 69.

As can be seen from the table above, aging is really a very serious, urgent problem for the Party’s Political Bureau. For example, among the existing 30 members, 11 members, or 36.6% of the total members, are over 80 years old. There are 5 seats in the Presidium, except the top seat that will taken by Kim Jong Un in the upcoming Party’s Representative Congress next month in Pyongyang, 3 seats remain waiting for succession. That means the Political Bureau, the highest ranked leading team, will be reshuffled within 2 to 3 years. And the similar situation appears in every level of the Central committee.

With time going, aging problem in North Korean leadership at almost every rank in the regime will become more and more political-likely. Compared with the top leader’s succession, the transition from the existing very aging Presidium, Political Bureau, and National Defense Commission to the new, younger ones contains some uncertainties.

The “reshuffling” course, accompanied by increasing security pressures from the South

backed by the US, will make the course, at both the personnel level, and policy direction decision level, in a very unpredictable context. Thus, China has to, facing such newly added variables, readjust the balance of gravities between the dual goals – denuclearization and peace/stability.

Conclusion

1. China will not make changes in the policy toward DPRK under Kim Jong Un, which has been characterized as “ Succeeding the tradition, facing toward the future, Good neighbor & friendship, enhancing cooperation”. What China hopes is to make new progress on the friendship with the North under the new leadership.
2. China will continue to support all efforts the North Korea make in their economic reform, encourage, persuade, support all actions taken by the North Korea on implementation of “The 9.19 Joint Statement” made in 2005 through the Six Party Talks, that will lead to a true denuclearized Korean Peninsula.
3. Given the newly added variables both inside and outside of North Korea, especially in the transition period under Kim Jong Un’s leader ship, China has to pay more strategic attention to maintenance of peace & stability than to denuclearization, though China still regards both of the items are indispensable as two sides of a coin.
4. The latest progress on “three plus one” is on a quite fragile track, and derails could be triggered by any difference, any incident at any time, because of deep rooted mutual strategic mutual distrusts between the US and DPRK, and primarily, between the two Koreas. At such a critical period, China encourage all parties concerned to maintain stabilities, maintain the related engagements that can guarantee the implementation of the deal US and DPRK just made. If the progress is derailed, either before, or after the resumption of the Six Party Talks, China will certainly try every effort to save the Six Party Talks from collapse, meanwhile, put top priority to maintain peace & stability. The policy logic is: any conflicts or turmoil will kill opportunities for denuclearization, let alone to sustainable peace, stability, and prosperity on the Peninsula.
5. Kim Jong Un leadership now stands, facing internal and external challenges, at strategic crossroad. As pointed out above, the deal on three plus one versus food aid is the very first

substantive policy decision on nuclear issue made by Kim Jong Un. Failure, or success of the deal does mean different policy directions for North Korea under the new leadership. Right things the related parties need to do are encouragement of the new leadership to choose right direction by engaging, rather than containing, or pressing measures on North Korea. China certainly takes this fundamental factor into its consideration of policy-making on North Korea.

Exploring Major Powers' Policy on North Korea under Kim Jong Un's Leadership

- A Japanese perspective

Okonogi Masao
일본 게이오대 명예교수

1. 김정일의 유산과 김정은의 역할

20년 전 인민군 최고사령관에 취임했을 때의 김정일은 49세의 한창 왕성하게 일할 나이였으며, 1980년 10월 조선노동당 제6회 대회에서 후계자로 데뷔한 지 12년째였다. 또한 최고사령관에 취임하고 나서 1994년 7월 김일성 주석이 사망할 때까지 3년 반 동안 김정일은 부친과 “2인3각”의 관계였다. 그러한 의미에서 김일성이 사망했을 때의 김정일 체제는 이미 완성되어 있었다.

그러나 그럼에도 불구하고 그 당시의 북한은 남북 간의 체제경쟁과 동서냉전에서 “2중의 패배”를 맞보고 있었다. 김정일은 사회주의 진영이 붕괴하는 와중에 경제적으로 파탄난 북한을 물려받은 것이다. 따라서 김정일은 북한의 “살아남기”를 거의 유일한 목표로 삼지 않을 수 없었다. 그 결과 심각한 식량위기 속에서 국민에게 “고난의 행군”을 강제하며 핵무기와 미사일 개발에 매진했던 것이다. 바꾸어 말하면 수십만 명의 국민의 희생을 대가로 김정일의 북한은 살아남은 것이다. 그러한 의미에서 김정일은 명백한 “폭군”이었다.

그러나 아들인 김정은은 20년 전과는 상당히 다른 상황에서 권력을 승계했다. 그는 아버지로부터 적어도 2개의 “커다란 유산”을 물려받았다. 첫째는 핵무기와 장거리 미사일 개발이 어느 정도 수준까지 도달한 것이다. 어쨌든 김정일은 새롭게 우라늄 농축에 착수하여 최신형 시설을 획득하는데 성공했다. 둘째는 김정일의 사망 직전에 대국화한 중국과의 사이에 긴밀한 관계가 구축되어 중국이 지정학적으로 북한의 옹호자로서 재등장한 것이다. 한국 천안함 침몰, 연평도 포격 등의 무력도발을 전후로 하여 김정일은 3번이나 중국을 방문했다.

마지막으로 남아있는 것은 “강성대국의 건설”, 즉 북한의 경제부흥이라는 미완의 과제이다. 돌이켜보면 김정일이 2012년, 즉 김일성 탄생 100년째에 “강성대국의 대문을 연다”는 어려운 과제를 스스로 설정한 것은 경제부흥이야말로 북한의 장기적인 존속을 가능하게 한다고 확신했기 때문일 것이다. 사실 2010년 9월 조선노동당 대표자회에서 채택된 새로운 당 규약은 북한에서의 ‘사회주의 강성대국의 건설’과 전국적 범위에서의 ‘민족해방민주주의혁명’을 당면의 목표로 삼았다.

그러한 목표는 김정일 사후에도 변화하지 않았다. 김정은을 인민군 최고사령관에 임명한 12월 30일의 당정치국 회의 결정은 김정일 총서기의 “유훈”으로 ‘강성국가건설로 한번 크게 일어날 것’을 요구했으며, 4월 중순에 조선노동당 대표자회를 소집한 2월 18일의 당정치국 회의 결정도 그것을 ‘영예로운 과제’로 했던 것이다. 김정은이 김정일로부터 물려받은 역사적인 역할은 이미 존재하는 ‘김정일의 유산’을 토대로 하여 북한경제를 재건하는 것이다. 말을 바꾸면 김정은은 꼭 “폭군”이어야 할 필요가 없는 것이다.

2. 체제변용과 정책계속

김정은 지도체제 만들기는 2009년 1월에 시작되었다. 그 특징으로 첫째, 무엇보다도 건강불안 문제가 있는 아버지 김정일에 의하여 계획되어, 신속하고 교묘하게 추진된 것을 지적할 수 있을 것이다. 둘째, 어리고 경험부족인 김정은을 위하여 노동당의 장성택과 인민군의 이영호를 중심으로 한 집단적인 보좌체제가 형성되었다. 셋째, 노동당 중앙위원회 정치국과 중앙군사위원회의 역할이 강화되어 2010년 9월 김정은을 위하여 정식으로 노동당 대표자회가 소집되었다. 김정은은 거기에서 중앙위원회 위원과 중앙군사위원회 부위원장에 선출되어 후계자로서 데뷔한 것이다. 조선인민군 최고사령관 취임은 아버지의 사망이 없었더라도 계속되는 후계 작업으로써 작년 12월에 예정되어 있었을 것이다.

새로운 정치체제를 어떻게 정의할 것인가는 어려운 문제인데, 전체주의 체제의 특징을 남기면서 왕조적인 전통정치로 회귀한다고 생각된다. 조선왕조에서는 국왕의 권력이 꼭 강한 것은 아니었고, 오히려 그 아래의 관료들이 세력 확대를 위해 투쟁을 전개했다. 그들은 국왕에게 충성을 맹세하면서도 자신들의 이익을 확대하려고 했던 것이다. 혼인관계에 있는 외척이 국왕의 신임을 얻어 정권을 전횡하는 “세도정치”였다. 국왕이 나이가 어리면 섭정(대원군)이 필요하게 되어 그것이 또한 정쟁의 원인이 되었다.

물론 북한에 탄생한 신흥왕조는 단순한 왕조가 아니다. 적어도 혁명신화나 사회주의 이데올로기로 무장되어 항일투쟁 이래의 군사적 전통을 가지고 있다. 게다가 폭력장치, 정보통제 그리고 사상교육이 철저한 전체주의 국가이다. 그러나 그렇기 때문에 김일성이나 김정일과 같은 독재자 없이는 그것은 충분하게 기능하지 않는 것이다. 김정은이 독자적인 권력기반을 구축할 때까지 오히려 당군관료가 정치의 실권을 놓고 싸우게 될 것 같다.

중국과의 긴밀한 관계에도 왕조적인 대외관계, 즉 사대주의로의 회귀를 생각하게 하는 것이 있다. 한국 천안함 침몰을 계기로 만년의 김정일은 단기간에 3번이나 중국을 방문하여 관계의 긴밀화에 노력했다. 그 결과 2010년 10월 노동당 창건 65주년 열병식에서는 이상하게도 중국공산당 정

치국으로부터 파견된 주영강 상무위원이 김정일, 김정은과 나란히 연단 중앙에서 있었다. 대국화한 중국과 미국 사이의 세력권적 대립이 격화될수록 중국에게 있어서도 북한의 지정학적인 중요성이 높아질 것이다.

그러나 김정일 사후의 체제변용은 정책변화를 초래할 것인가? 몇 가지 이유로부터 적어도 당분간은 북한의 정책은 놀랄 정도로 변화하지 않을 것이다.

첫째, 후계 작업이 미완성인 것이 정책변화를 방해하고 있다. 2012년 4월에 성대하게 거행될 김일성 탄생 100주년과 인민군 창건 80주년, 게다가 10월의 노동당 창건 기념일은 모두가 김정은이 국방위원회위원장이거나 노동당중앙위원회 총비서에 취임하고 나서 새로운 체제의 기초를 견고히 할 수 있는 기회이다. 거기에서는 김일성으로부터 김정일에게, 그리고 김정일로부터 김정은에게 계승된 리더십의 일관성과 혁명전통이 최대한으로 강조될 것이다.

둘째, 김정일의 “유훈”의 존재가 정책변화를 억제하고 있다. 후계체제의 설계자였던 김정일은 스스로의 죽음을 의식해서 김정은을 후계자로 지명하고 나서의 3년간에 많은 “유훈”을 남겼을 것이다. 사회주의강성국가의 건설, 핵무기와 미사일 개발, 남북대화와 북미관계 등 그것은 상당히 다양하다. 김정은의 후견인들도 서로 경합하여 견제하면 할수록 위험을 감수하면서까지 그 “유훈”으로부터 이탈하려고 하지 않을 것이다.

셋째, 김정일의 “유훈”에는 북한의 장래를 위한 김정일의 전략이 반영되어 있다. 예를 들면, 올 11월과 12월에 예정되어 있는 미국과 한국의 대통령 선거 이후의 남북관계와 대외관계에 관하여 김정일이 어떤 지지도 남기지 않았다는 것은 생각하기 어렵다. 앞으로의 북한의 정책을 논의하는 경우에 중요한 것은 최근 수년간의 북한의 정책이 무엇이었던가 보다도 생전의 김정일이 무엇을 생각하고 있었던가 그 전략의 본질적인 부분이 무엇인가를 정확하게 이해하는 것이다. 만약 2013년 이후에 높은 수준의 남북대화를 부활시키고, 핵 합의에 기초하여 북미관계를 정상화 하는 것이 김정일의 전략이었다고 한다면 그것 또한 정책계속을 의미하는 것이 된다.

그렇다면 핵무기와 장거리 미사일 개발과 관련한 김정일의 “유훈”은 무엇이었던가? 12월 28일의 노동신문 논평은 그것이야말로 김정일의 “최대의 유산”이며, 그것에 의해 ‘대국사이에 끼어 있는 약소민족이堂堂하게 가슴을 펴고 세계를 바라볼 수 있게 되었다’고 주장했다. 그러나 그것은 미국과의 관계를 정상화 할 필요가 있다는 또 다른 “유훈”과 모순되는 것은 아닐 것이다.

김정일의 기본전략은 핵무기와 미사일 개발을 포기하지 않고, 그것을 억지력으로써 뿐 아니라 외교수단으로써도 이용하여 미국과의 관계정상화를 달성하는 것이다. 그것 때문이라면 우라늄 농축시설의 활동을 일시적으로 동결하거나, 그것을 IAEA의 감시 하에 놓거나 하는 것도 충분히 가능하다. 사실 클린턴 정권과의 사이에 체결된 제네바 합의에 의하여 북한의 원자로는 약 8년간

동결되었다. 북한에 의한 2009년 5월의 핵실험, 이명박 정권에 의한 ‘조건부’ 관여정책, 그리고 오바마 정권에 의한 ‘전략적 인내’가 그러한 포괄교섭을 불가능하게 했던 것이다.

3. 일본의 북한 정책 : 충격과 전망

작년 12월 하순에 예정되어 진전이 예상되었던 북미 제3차 예비회담은 김정일의 사망으로 약 2개월 연기되어 2월 23, 24일에 개최되었다. 베이징에서의 회합에서 북한 측은 핵실험, 장거리 미사일의 발사 및 우라늄 농축을 포함한 영변에서의 핵 활동을 일시 정지하고, 영변의 핵 활동을 IAEA의 감시 하에 놓을 것을 약속했다. 고 김정일의 유언에 따라서 오바마 정권과의 포괄교섭을 개시하기 위하여 그러한 조치가 취해졌을 것이다. 따라서 미국과의 합의는 북한 정치체제의 불안정성을 나타내는 것이 아니다. 이미 지적한 것처럼 최고 지도자의 사후에도 기존의 정책이 계속되어ダイナ믹하게 전개되고 있는 것을 시사하고 있다.

물론 클린턴 국무장관이 지적하는 것처럼 2월의 북미합의는 여전히 ‘올바른 방향으로 나아가는 작은 첫걸음’에 지나지 않는다. 사실 북미합의 후에도 북한은 이명박 정권과의 대화를 봉쇄한 채이다. 4월말 한미합동군사연습이 종료되어도 얼마간은 6자회담이 열리지 않을지도 모른다. 그러나 이미 지적한 것처럼 이 결정은 김정일의 외교 전략을 반영하는 것으로 11월의 미국 대통령 선거와 밀접한 관련이 있다. 북한은 2013년 이후 북미관계의 대폭적인 개선을 기대하여 오바마 재선에 협력하는 자세를 보여주고 있는 것이다.

물론 앞으로의 사태가 북한이 기대하는 방향으로 진전할 것이라고 단정할 수는 없다. 예를 들어 북한의 의도가 진정성이 있는 것이라 하더라도 오바마 대통령이 재선되지 않으면 김정은의 이니셔티브는 무의미하게 끝날 것이다. 그 이전에 미국이 김정은의 이니셔티브에 긍정적으로 반영할 것인지도 알 수 없다. 따라서 11월까지 북한의 태도가 또다시 경직화할 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

그러나 미국의 정책에 전략성은 없는 것인가? 첫째, 대통령 선거 이전에 북한의 핵 활동이 정지된다면, 그것은 오바마 정권의 불확산 이니셔티브의 성공을 의미하는 것이다. 그것에 의해 이란에서의 실패가 부분적으로 수복될지도 모른다. 둘째, 오바마 정권의 태평양 중시 전략 하에서 중국에 대한 견제의 관점으로부터 북한과의 관계개선은 유익할 것이다. 셋째, 적어도 대통령 선거까지의 기간, 북미교섭의 계속은 북한에 의한 무력도발의 가능성을 현저하게 저하시킬 것이다. 그리고 마지막으로 제2기 오바마 정권의 입장에서 6자회담에서의 포괄합의와 그 후의 한반도대타트는 매력적인 외교과제일지도 모른다.

한편, 12월의 한국 대통령선거도 전략적인 과제를 제기하고 있다. 왜냐하면 한국에 진보파 정

권이 탄생하면 물론이겠지만, 보수파 정권이 탄생하여도 2013년에는 높은 수준에서의 남북대화가 개시될 것으로 생각되기 때문이다. 지금에 와서 보면 이명박 대통령의 공적은 북한과의 안이한 대화를 계속 거부하여 전략적인 대화의 필요성을 쌍방에게 강하게 인식시킨 것이다. 남북정상회담이 회담하여 남북간에 전략적인 대화가 성립하면 그것과 병행하는 6자회담에서는 국제적인 포괄협약이 추구될 것이다.

북미간의 2월 합의에 대하여 일본의 겐바 외상은 ‘제 현안의 해결을 위한 중요한 일보로써 환영한다’ ‘6자회담이나 관계국과의 대화재개에 연결되기를 바란다’고 말한 후, 북미회담에서는 일본인 납치문제에 관한 북한 측의 태도에 변화가 없었다는 점을 밝혔다. 노다 수상도 “납치, 핵, 미사일”의 포괄적 해결의 중요성을 강조하고, 그것을 위한 ‘중요한 일보’로써 북미간의 합의를 환영했다. 그러나 구체적인 전망이 있는 것은 아니다.

지금까지 민주당 정권은 자민당 정권의 북한정책을 답습한 것뿐으로 어떠한 성과도 얻지 못했다. 오히려 자민당의 후쿠다 정권하에서 실현했던 2008년 8월의 외교접촉 이래, 북일 간의 정부 간 접촉마저 끊겨 있는 것이다. 민주당 정권 하에서는 겨우 나카이 히로시 의원이 북한 외무성의 송일호와 2번에 걸쳐 비공식 접촉을 했을 뿐이다. 최근 알려진 바에 의하면 그 의제도 고령에 달한 북한거주 일본인치의 영구귀국 등 납치문제를 제외한 인도문제에 한정되었다고 한다.

그런 의미에서 일본에게 있어서도 6자회담의 재개는 북한과의 정부 간 교섭을 위한 새로운 기회를 제공해 줄 것이다. 올 여름 이후 1년 안에 총선거가 이루어지기 때문에 그 때 민주당 정권이 계속될 것이라는 보장은 없지만, 민주당과 자민당 어느 쪽이 승리하여도 새롭게 수립된 일본정부는 고이즈미 수상과 김정일 위원장의 북일 평양선언을 재확인하고 북한과의 국교정상화에 나서지 않을 수 없을 것이다. 그것 없이는 일본인 납치문제도 해결되지 않는다.

Panel I: “Exploring Major Powers’ Policy on North Korea under Kim Jong Un’s Leadership”

– A Japanese perspective

Okonogi Masao

Research Professor of Kyushu University

Professor Emeritus of Keio University

1. 金正日の遺産と金正恩の役割

20年前に人民軍最高司令官に就任した頃、金正日は49歳という「働き盛り」であり、1980年10月の朝鮮労働党第6回大会で後継者としてデビューしてから12年目であった。また、最高司令官に就任してから1994年7月の金日成主席の死去まで、さらに3年半の間、金正日は父親との「二人三脚」を続けた。その意味で、金日成が死去したときに金正日体制はすでに完成していたのである。

しかし、それにもかかわらず、その当時の北朝鮮は南北間の体制競争と東西冷戦に「二重の敗北」を喫しつつあった。金正日は、社会主義陣営が崩壊するなかで、経済的に破綻した北朝鮮を引き継いだのである。したがって、金正日は北朝鮮の「生き残り」をほとんど唯一の目標とせざるを得なかった。その結果、深刻な食糧危機のなかで、国民に「苦難の行軍」を強制して、核兵器とミサイル開発に邁進したのである。言い換えれば、数十万人の国民の犠牲を引き替えにして、金正日の北朝鮮は生き残ったのである。その意味で、金正日は明らかに「暴君」であった。

しかし、息子の金正恩は20年前とは相当に異なる状況の下で権力を継承した。彼は父親から少なくとも二つの「大きな遺産」を引き継ぐことができたのである。第一に、核兵器と長距離ミサイルの開発がある程度のレベルに到達した。とりわけ、金正日は新たにウラン濃縮に着手し、最新型の施設を獲得することに成功した。第二に、金正日の最後の時期に、大国化した中国との間に緊密な関係が構築され、中国が地政学的に北朝鮮の擁護者として再登場した。韓国哨戒艦沈没、延坪島砲撃などの武力挑発と前後して、金正日は3回も中国を訪問した。

最後に残されたのは、「強盛大国の建設」、すなわち北朝鮮の経済復興という未完の課題である。考えてみれば、金正日が2012年、すなわち金日成誕生100年の年に「強盛大国の大門を開く」という難しい課題を自ら設定したのは、経済復興こそ北朝鮮の長期的な存続を可能にすると確信したからだろう。事実、2010年9月の朝鮮労働党代表者会で採択された新しい党規約は、北朝鮮での「社会主義強盛大国の建設」と全国的範囲での「民族解放民主主義革命」を当面の目標として掲げた。

そのような目標は金正日死後にも変化していない。金正恩を人民軍最高司令官に任命した12月30日の党政治局会議決定は、金正日総書記の「遺訓」として「強盛国家建設で一大高揚を引き起こす」ことを要求したし、四月中旬に朝鮮労働党代表者会を招集した2月18日の党政治局決定もそれを「荣誉ある課題」としたのである。金正恩が金正日から引き継いだ歴史的な役割は、すでに存在する「金正日の遺産」を土台にして、北朝鮮経済を再建することに他ならない。言い換えれば、金正恩は必ずしも「暴君」である必要がないのである。

2. 体制変容と政策継続

金正恩指導体制づくりは2009年1月に始まった。その特徴としては、第一に、それが何よりも健康不安を抱える父・金正日によって計画され、迅速かつ巧妙に推進されたことが指摘されるだろう。第二に、若くて経験不足の金正恩のために、労働党の張成沢(Chang Seong Taek)と人民軍の李英鎬(Lee Yeong Ho)を中心にする集団的な補佐体制が形成された。第三に、労働党中央委員会政治局と中央軍事委員会の役割が強化され、2010年9月、金正恩のために正式に労働党代表者会が招集された。金正恩はそこで中央委員会委員と中央軍事委員会副委員長に選出され、後継者としてデビューしたのである。朝鮮人民軍最高司令官への就任は、父の死がなくても、それに続く後継作業として昨年12月に予定されていたのだろう。

新しい政治体制をどのように定義するかは難しい問題であるが、全体主義体制の特徴を残しながら、それは王朝的な伝統政治に回帰するものと思われる。朝鮮王朝では、国王の権力は必ずしも強大ではなく、むしろその下で王朝官僚たちが勢力拡大のための闘争を展開した。彼らは国王に忠誠を誓いつつ、自らの利益を拡大しようとしたのである。婚姻関係にある外戚が国王の信任を得て政権を専横すれば、それが「勢道政治」であった。国王が幼

少であれば摂政(大院君)が必要となり、それがまた政争の原因になった。

もちろん、北朝鮮に誕生した新興王朝は単純な王朝ではない。少なくとも革命神話や社会主義イデオロギーで武装され、抗日闘争以来の軍事的な伝統を持っている。さらに、暴力装置、情報統制そして思想教育が徹底した全体主義国家でもある。しかし、それだからこそ、金日成や金正日のような独裁者の存在なしに、それは十分に機能しないのである。金正恩が独自の権力基盤を構築するまで、むしろ党軍官僚が政治の実権を争うことになりそうである。

中国との緊密な関係にも、王朝的な対外関係、すなわち事大主義への回帰を思わせるものがある。韓国哨戒艦の沈没を契機に、晩年の金正日は短期間に3回も中国を訪問して、関係の緊密化に努力した。その結果、2010年10月の労働党創建65周年の閲兵式では、異様にも、中国共産党政治局から派遣された周永康常務委員が金正日や金正恩と並んでひな壇の中央に立ったのである。大国化した中国と米国の間の勢力圏的な対立が激化すればするほど、中国にとっても北朝鮮の地政学的な重要性が高まるだろう。

しかし、金正日死後の体制変容は政策変化を招来するだろうか。いくつかの理由から、少なくとも当分の間、北朝鮮の政策は驚くほど変化しないだろう。

第一に、後継作業が未完成であることが政策変化を妨げている。2012年4月に盛大に举行される金日成誕生100周年と人民軍創建80周年、さらに10月の労働党創建記念日は、いずれも金正恩が国防委員会委員長や労働党中央委員会総秘書に就任し、新体制の基礎を固めるための機会である。そこでは金日成から金正日に、そして金正日から金正恩に継承されるリーダーシップの一貫性と革命伝統が最大限に強調されるだろう。

第二に、金正日の「遺訓」の存在が政策変化を抑制している。後継体制の設計者であった金正日は、自らの死を意識して、金正恩を後継者に指名してからの3年間に多くの「遺訓」を遺したに違いない。社会主義強盛国家の建設、核兵器やミサイル開発、南北対話や米朝関係など、それは多岐にわたるだろう。金正恩の後見人たちも、互に競合して牽制すればするほど、危険を冒してまで、その「遺訓」から逸脱しようとはしない。

第三に、金正日の「遺訓」には、北朝鮮の将来のための金正日の戦略が反映されている。例えば、本年11月と12月に予定される米韓の大統領選挙以後の南北関係や対外関

係に関して、金正日が何の指示も遺さなかったとは考え難い。今後の北朝鮮の政策を議論する場合に重要なのは、最近数年間の北朝鮮の政策が何であったのかよりも、生前の金正日は何を考えていたのか、その戦略の本質的な部分が何であるかを正確に理解することである。もし2013年以後に高いレベルの南北対話を復活させ、核合意に基づいて米朝関係を正常化することが金正日の戦略であったとすれば、それもまた政策継続を意味することになるのである。

それでは、核兵器や長距離ミサイル開発に関連する金正日の「遺訓」とは何だろうか。12月28日の『労働新聞』論評は、それぞれ金正日の「最大の遺産」であり、それによって、「大国の間に挟まれた弱小民族が堂々と胸を張り、世界を見下ろす」ことができるようになったと主張した。しかし、そのことは、米国との関係を正常化すべしとの別の「遺訓」と矛盾しないだろう。

金正日の基本戦略は、核兵器やミサイル開発を放棄せずに、それを抑止力としてだけでなく、外交手段としても利用して、米国との関係正常化を達成することに他ならない。そのためであれば、ウラン濃縮施設の活動を一時的に「凍結」したり、それをIAEAの「監視」下に置いたりすることは十分に可能である。事実、クリントン政権との間に締結されたジュネーブ合意(Agreed Framework)によって、北朝鮮の原子炉は約8年間にわたって凍結したのである。北朝鮮による2009年5月の核実験、李明博政権による「条件付き」関与政策、そしてオバマ政権による「戦略的な忍耐」が、そのような包括交渉を不可能にしていたのである。

3. 日本の北朝鮮政策—衝撃と展望

昨年12月下旬に予定され、進展が予想されていた米朝第三回予備会談は、金正日の死によって約二ヶ月間延期され、2月23、24日に開催された。北京での会合で、北朝鮮側は核実験、長距離ミサイルの発射およびウラン濃縮を含む寧辺での核活動を一時停止し、寧辺の核活動をIAEAの監視下に置くことを約束した。故金正日の遺言に従って、オバマ政権との包括交渉を開始するために、それらの措置が取られたのだろう。したがって、米国との合意は北朝鮮の政治体制の不安定性を示すものではない。すでに指摘したように、最高指導者の死後も既存の政策が継続し、ダイナミックに展開されていることを示唆している。

もちろん、クリントン国務長官が指摘するように、2月の米朝合意は依然として「正しい方向に向けてのささやかな第一歩」にすぎない。事実、米朝合意後も、北朝鮮は李明博政権と

の対話を封鎖したままである。4月末に米韓合同軍事演習が終了しても、しばらくの間六者会談は開催されないかもしれない。しかし、すでに指摘したように、この決定は金正日の外交戦略を反映するものであり、11月の米国大統領選挙と密接に関連している。北朝鮮は、2013年以後の米朝関係の大幅な改善を期待して、オバマ再選に協力する姿勢を示しているのだらう。

もちろん、今後の事態が北朝鮮の期待する方向に進展するとは限らない。たとえ北朝鮮の意図が真剣なものであっても、オバマ大統領が再選されなければ、金正恩のイニシアティブは無意味に終わるだらう。それ以前に、米国が金正恩のイニシアティブに肯定的に反応するとは限らない。したがって、11月までに、北朝鮮の態度が再び硬化する可能性も排除できないのである。

しかし、米国の政策に戦略性はないだらうか。第一に、大統領選挙以前に北朝鮮の核活動が停止されれば、それはオバマ政権の不拡散イニシアティブの成功を意味するだらう。それによって、イランでの失敗が部分的に修復されるかもしれない。第二に、オバマ政権の太平洋重視戦略のなかで、とりわけ中国に対する牽制の観点から、北朝鮮との関係改善は有益だらう。第三に、少なくとも大統領選挙までの期間、米朝交渉の継続は北朝鮮による武力挑発の可能性を著しく低下させるだらう。そして最後に、第二期オバマ政権にとって、六者会談での包括合意とその後の朝鮮半島デタントは魅力的な外交課題になるかもしれない。

他方、12月の韓国大統領選挙も戦略的な課題を提起している。なぜならば、韓国に進歩派の政権が誕生すればもちろんのこと、たとえ保守派の政権が誕生しても、2013年には高いレベルでの南北対話が始まるように思われるからである。いまとなっては、李明博大統領の功績は北朝鮮との安易な対話を拒み続け、戦略的な対話の必要性を双方に強く認識させたことに他ならない。南北首脳が会談し、南北間に戦略的な対話が成立すれば、それと並行する六者会談では、国際的な包括合意が追求されるはずである。

米朝間の2月合意に対して、日本の玄葉外相は「諸懸案の解決に向けた重要な一歩として歓迎する」「6者会談や関係国との対話の再開につながる事が望ましい」と語ったうえで、米朝会談では日本人拉致問題に関する北朝鮮側の態度に変化がなかったことを明らかにした。野田首相も「拉致・核・ミサイル」の包括的解決の重要性を強調し、そのための「重

要な一歩」として米朝間の合意を歓迎した。しかし、具体的な展望があるわけではない。

現在までのところ、民主党政権は自民政権の北朝鮮政策を引き継いだだけで、何の成果もあげていない。それどころか、自民党の福田政権の下で実現した2008年8月の外交接触以後、日朝間では政府間接触が途絶えているのである。民主党政権下では、わずかに中井洽(ひろし)議員が北朝鮮外務省の宋日昊と二回にわたって非公式接触しただけである。最近判明したところによれば、その議題も高齢に達した北朝鮮在住日本人妻の永久帰国など、拉致問題を除く人道問題に限定されていた。

その意味では、日本にとっても、6者会談の再開は北朝鮮との政府間交渉のための新しい機会を提供するだろう。今年夏以後の一年間に総選挙が実施されるので、そのときに民主党政権が継続しているという保証はないが、民主党と自民党のいずれが勝利しても、新しく樹立される日本政府は、小泉首相と金正日委員長の日朝平壤宣言を再確認して、北朝鮮との国交正常化に取り組まざるを得ないだろう。それなしには、日本人拉致問題も解決されない。

포스트 김정일 체제에 대한 러시아의 견해

Georgy Toloraya

Director of Korean Programs

Institute of Economy of Russian Academy of Science

“포스트 김정일 시대의 한반도 미래: 이슈와 전망” 회의용 – 2012년 3월 12일, 서울

수년 간 전세계 정치인과 전문가들이 김정일의 사망을 기다려왔다. 김정일의 사망이 분수령이 되어 북한체제의 붕괴와 정치 상황에 대변화를 가져올 것이라고 예상했다. 이에 대해 서방 세계와 한국은 조속한 통일을 통해서 핵, 안보, 인권 문제가 한번에 해결될 것이라는 전제 하에 전략을 수립했다. 김정일의 병세가 악화된 2008년에 이명박 정권의 대북 정책은 이러한 전제에 기초한 듯 하다.

2011년 12월 17일, 김정일이 사망했다. 그러나 기대가 현실화되지는 못했다. 미국, 일본, 한국의 많은 전문가들이 자신의 예측을 떠올리려 하지 않았다. 물론 김정일 국방위원장의 갑작스런 죽음은 북한에게는 충격이었으나 그렇다고 해서 전혀 예상치 못한 일은 아니었다. 김정일 사망에 대한 준비는 이미 2008년부터 진행되었다). 준비가 완벽하지 않았지만 완전한 정권 교체를 시작하기에는 충분했다. 아직 김정은 지도체제가 완성된 것은 아니다. 그러나 정권 전환 초기에 북한 지도층 내부에 큰 동요가 드러나지는 않았다. 이는 곧 체제 붕괴를 전제로 한 정책들이 적어도 현 시점에서는 유효하지 않음을 의미한다. 미국과 한국에서는 이러한 사실이 어느 정도 인정되고 있는 것 같다(러시아와 중국은 수십년 동안 이러한 확신을 바탕으로 서방세계에 이를 설득하려 했으나 결실은 없었다).

서방세계는 북한의 새로운 지도층을 포용(engage)할 것인지(이는 북한체제의 정통성을 인정하는 것이지만 또 한편으로는 그 자체로서 탄력적으로 추진될 것이라는 희망도 있다) 아니면 포용정책(engagement)을 대신할 만한 뚜렷한 대안이 없음이 확실해질 때까지 기다릴 것인지에 대해 의견이 분분하다. 북한에게 있어서 후자는 서방세계의 “진실성 결여”를 입증하는 또 하나의 증거가 될 것이다. 그래서 김정은은 예상보다 더 빠르게 움직였고 2012년 2월 미국 측과의 접촉을

1) 김정일은 김정은이 9살이 된 후부터 그를 자신의 후계자로 검토했다는 일화가 있다. 김정일의 장남인 김정남은 아버지가 원칙적으로는 세습에 반대했다고는 하지만 북한체제가 세습 없이 과연 유지될 지는 의문이다.
<http://www.thedailybeast.com/articles/2012/01/25/kim-jong-nam-claims-north-korea-reformist-mantle.html>.
<http://globalspin.blogs.time.com/2012/01/18/north-koreas-runaway-sushi-chef-remembers-kim-jong-un/?xid=rss-topstories>.

통해서 상당한 양보를 하고 현실적인 대안을 내놓으면서 대외 고립 탈피에 강한 의지를 보여주었다.

북한의 새로운 정권 피라미드의 정통성 부재에 대한 내부의 동요는 크게 드러나지 않았다. 북한 사회에서 김정은의 정통성은 그가 김정일의 아들이라는 사실이 아니라 그가 김일성의 3세 승계 자라는 사실에 근거한다. 김정은이 북한사회에서 진정으로 존경 받는 지도자가 되기 위해서는 자신의 장점을 보여주어야 하지만 그는 이미 북한 지도층의 확고한 기수가 되었다(북한의 준유교주의 체제는 귀족정치와 엘리트 정치에 기초하고 있다).

따라서 공식 후계자 지위가 발표된 이후(2010년 9월) 김정은이 지배엘리트 구성원(이중 일부는 김일성과 함께 한 사람도 있었다)의 충성을 이끌어내는 것이 중요하다. 최고지도층은 3대 세습 체제에 반대하거나 자신의 어젠다를 내세우는 것이 내부 권력 투쟁을 촉발하여 모두 공멸하는 길로 갈 수 있음을 잘 알고 있다. 그래서 이들은 새로운 “왕”에게 빠르게 자신의 충성을 맹세했다. 하부 권력층은 확고한 지휘명령체계를 통해 하달되는 명령을 따르지 않을 이유도 능력도 없다.

김정은 우상화 작업은 김정일의 사망과 거의 동시에 본격화되었다. 새로운 정권을 의심하는 사람은 처형되고 숙청에 대한 소문도 나돌고 있다²⁾. 그러나 아직까지는 당파간에 투쟁의 조짐은 없다. 김정은을 급하게 요직에 앉히려는 움직임은 상황을 돌이킬 수 없게 전개해 가려는 엘리트층(또는 김정은 본인)의 조급함을 대변해 주지만 체제의 어디에서도 김정은에 대한 강력한 반대는 없는 것 같다. 새로운 힘의 균형이 나타나려면 1년은 지나야 할 것이다.

김정은은 당(장성택 관리체제), 군(이영호 총참모장), 그리고 정부(최용립)라는 북한 사회의 3개 기둥에 의지하고 있고 무엇보다도 “패밀리”의 수호를 받고 있다. 지휘명령체계의 정립과 지도자의 호칭 문제에 대한 혼선은 여전히 남아있다. 김정일은 군조직을 통해서 명령을 하달했으나 김정은은 당의 채널을 더 자주 활용한다. 4월 중순(김일성 서거 100주년) 당대회에서 김정은이 당 총서기/중앙군사위원회 위원장이 될 수 있다. 그가 국방위원회 위원장직을 가져갈 지는 더 복잡한 문제이다. 후계자는 사망한 지도자의 직책을 쓸 수 없고 직책을 공식으로 두어 영도자의 “영원한 인생”을 상징화해야 한다는 것이 김정일의 지론이었기 때문이다.

과연 김정은이 개혁을 통해 “북한의 고르바초프”가 될 것인가? 임기 1년차(상을 치르는 기간이 기도 함)에 그가 취할 수 있는 가장 현명한 정책은 대규모 내부개혁이 아니라 정권체제를 공고히 하는 것이다. 그의 나이와 교육에 비추어 봤을 때 그는 북한 정책의 새로운 세대를 대변한다. 김정은은 공산주의가 무너진 후에 성장기를 보냈고 공산주의 체제에 대한 환상도 없다. 그러나 그의

2) 북한일보(Daily NK)는 “비판 세션: 위대한 동지에 대해 조금이라도 의혹을 제기한 것으로 신고된 사람 처벌하기”라는 내용으로 기사화. <http://www.dailynk.com/english/read.php?catId=nk01500&num=8723>

세대는 민족주의, “독립” 사상, 국가 사회주의 등에 무관심하지는 않으며 국가의 이상보다는 자신의 개인적인 어젠다에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 김정은이 진정한 국가 지도자가 되기 위해서는 좀 더 편하고 자유롭고 부유한 삶을 갈망하는 이들 세대의 욕망을 수용해야 한다. 이를 위해서 경제정책의 변화가 이미 오래 전에 이루어졌어야 하지만 김정은에게 있어서 중요한 문제는 정치 체제를 위협받지 않고 김일성의 유훈에 대치되지 않은 경제변화를 어떻게 이끌어 낼 것인가이다.

만성적인 경제위기가 북한체제의 붕괴로 이어지지는 않을 것이다. 그러나 북한당국은 체제의 정통성 강화를 위해 현재의 심각한 경제난 속에서 조치를 단행해야 할 필요성을 느끼고 있다. 이들은 시간을 되돌릴 수 없음을 알아야 한다. 보수주의자들이 2009년 화폐개혁을 통해서 침해하려고 했던 시장부문과 자유시장 경제가 다시 고개를 들기 시작했고 이미 상당한 진척이 있었다. 현재 북한의 경제는 지난 세기의 배분시스템과 평등화 정책과는 거리가 멀다. 이제 북한이 “돌이킬 수 없는 지점”을 지난 것 같다.

북한의 공공산업(군수업은 아마도 제외)은 운영이 거의 중단되었다. 공장 노동자들은 생계 유지를 위해서 무엇이든 하고 있다. 시장에 나가서 장사를 하거나 셔틀 무역(shuttle trading)에 종사하거나 수공업품을 만들어 팔거나 노동력을 제공한다. 일부는 위험한 사업을 하기도 한다. 이미 대규모 상인집단과 물류 인프라가 구축되어 해외 도매구입, 반밀수 수출, 배달업, 소매업, 장마당에서의 소매업과 개인 서비스업 등이 운영되고 있다. 김정일의 사망 후에 이루어진 단속은 북한 당국이 인민의 일상적인 경제 활동을 통제하는 능력에 한계가 있음을 드러냈다.

북한 내부에서 나온 증언에 따르면 “신흥 북한인”이 중간 계급 공무원, 경찰관과 결탁하고 있는 것으로 나타났다. 뇌물을 주고 받으면서 이들은 북한 내에서 자유롭게 이동하고, 사업을 하고, 시설을 임대하고 자동차와 장비, 심지어는 부동산까지 사들이고 있다. 러시아의 구소련 붕괴 후의 기간과 가장 큰 차이점은 조직화된 범죄가 부재하다는 것인데 이는 북한 체제의 전체주의의 결과이다(러시아에서는 조직범죄가 많은 재산을 약탈하고 영세사업자를 억압했다). 이와 함께 국가 소유의 재산이 조금씩 민영화되고 있는데 이는 당국과 연계된 기관이나 중앙/지방 정부, 군 기관과 특별 기관을 중심으로 이루어지고 있다. 중앙위원회와 군, 정보원이 수십년 동안 국제적으로 수상쩍은 거래를 해온 것을 고려하면 이런 현상이 그리 놀랄만한 일은 아니다. 정부부처와 기관이 나서서 각종 사업을 시작하고 사무실을 열어서 국제무역에서부터 소비자 서비스업 등 시장경제와 거의 흡사한 사업을 하고 있다.

비공식적인 시장 시스템이 사회 각계각층에서 이미 두드러지게 나타나고 있다. 기초적인 자본주의 모델이 북한 인구 대부분의 생계를 책임지고 있어서 이를 근절할 수 없다. 따라서 새로운 지도체제가 취할 수 있는 가장 합리적인 조치는 이를 합법화 함으로써 일반 대중의 지지를 받는 것이다. 이미 “지식기반경제의 필요성”과 중국의 경험을 배워야 한다는 목소리가 나오고 있다³⁾.

“김정일의 유훈”(지도층의 장로위원들이 옹호했을 것이다)에 따른 초기 시장과 외화 사용에 대한 단속은 변화에 대한 준비를 철저히 하고 새로운 리더십의 정통성을 자유롭게 보이게 하려는 변명일 수도 있다. 실질적으로 농민의 사적인 활동과 소규모 생산, 그리고 영세한 상인의 사업을 풀어준다고 해서 북한체제가 침식되거나 북한의 지도층이 두려워하는 북한의 “개방”으로 바로 연결되는 것은 아니다. 덩샤오핑의 “개혁과 개방” 촉구발언은 오늘날의 북한에 적용되지 않는다. 북한은 내부 개혁을 먼저 추진하고 상황이 안정되고 외부 안보가 보장되었을 때 개방을 해야 한다. 그러나 보수주의자들은 “부서지지 않은 것은 고치려들지 말라”는 논리를 내세워 작은 개혁에도 반대할 것이다. 그래서 젊은 지도층의 격려가 필요하며 이를 위해서 경제, 투자, 재정지원이 효과적인 도구가 될 수 있을 것이다.

외부의 적과 잠정 협정을 체결하는 문제는 김정은이 위에 언급한 개혁을 도입하기 위해서 반드시 필요하다. 김정은은 외부와의 관계 재정립을 통해서 돌파구를 마련할 수 있는 기회를 놓쳐서는 안 된다. 서방세계와 한국과의 관계도 마찬가지다. 수십년간 북한의 궁극적인 대외정책 목표는 미국과의 관계 정상화와 평화적인 공존이었다. 이는 체제유지뿐만 아니라 중국의 지배에서 벗어나기 위해 반드시 필요하다. 그러나 아랍의 봄 사태와 리비아, 시리아 사태 이후 서방세계는 인권을 침해하고 대량살상무기를 확산하는 전체주의 정권에 그리 관대하지는 않았다. 이와 함께 미얀마의 사례는 소규모 “민주화 움직임”으로 서방세계의 관심을 집중시키고 정책 변화를 유도했다는 점에서 북한에게 생각할 거리를 제공할 것이다.

북미 대화재개는 바른 방향으로 가는 걸음이다. 북한은 중요한 조치에 신속히 합의했다. 핵실험과 장거리 미사일 발사, 영변 우라늄 농축활동을 임시중지하고 우라늄 농축활동 임시중지에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 감시를 허용하기로 하였다. 이는 북한의 새로운 지도층이 미국과의 관계 개선에 의지를 보여준 것이다. 실제로 북한이 답례로 약속 받은 것은 매우 적다. 24만톤의 식량지원을 약속 받았는데, 북한은 이것이 자국의 경제적인 문제에 대한 해결보다는 “신뢰 구축” 차원으로 받아드리고 있다. 이와 함께 북한측은 미국이 “조선에 대한 제재해제와 경수로 제공문제”를 논의하기로 약속했다고 했지만 이는 미국의 공식 발표에는 포함되지 않은 내용이다⁴⁾.

미국의 오바마 대통령이 재선에 성공하면(그리고 한국의 새 대통령이 이명박 대통령보다 덜 보수적인 사람이라면) 북미관계 개선의 기회가 열릴 것이다. 북한을 예측 가능한 국가 (“conventionalization”)로 변화시키기 위해서는 작은 전술적인 이득에 연연하여 더 큰 쟁탈전으로 확대시킬 것이 아니라 북한과 서방세계와의 관계 개선을 위한 기본적인 틀을 확립하는 데 목적을 두어야 할 것이다.

3) <http://www.dailynk.com/english/read.php?cataId=nk00400&num=8703>

4) <http://www.kcna.kp/goHome.do?lang=eng>

6자 회담 재개는 이미 오래 전에 이루어졌어야 했다. 6자 회담은 이론적으로는 북한문제에 대한 종합적인 해결을 모색할 수 있는 유일한 외교 절차이다. 그렇다고 현단계에서 전세계와 대치하고 있는 북한이 핵무기를 포기할 것이라고 기대하는 것은 무리이다. 지금으로서 기대할 수 있는 최선은 군중심의 핵무기 활동 동결과 이의 점진적인 해체이다. 그래서 우선적으로 핵개발 전반에 대한 활동이 임시 중단되어야 하고 이를 위해서 6자 회담의 재개가 시급하다. 북한의 우라늄 농축활동 임시중지에 대한 감시는 이를 위한 필수적인 요소이다.

그렇다고 해서 6자 회담의 의제가 “비핵화”에만 맞춰져서는 안 된다. 한반도 안보에 관한 문제는 6자 회담의 중점사항은 아니더라도 필수적인 사항이다. 대북한 안전보장에 관한 포괄적인 해답을 찾지 않는 한 대량살상무기 문제도 앞으로 진전될 수 없을 것이다. 이 점에 대해서는 현실적인 사고를 가진 전문가들이 모두 공감하고 있는 것 같다. 그러나 이것이 실질적인 외교에 아직 반영되지는 않았다.

북한이 적대관계의 종단을 공식화 하는 것만으로는 충분하지 않음을 인지해야 한다. 직접적인 군사 공격의 위협이 가상의 협정서로 사라진다 하더라도 북한 지도층이 서방세계의 목표가 북한의 체제변화라고 믿는 한 결코 안심할 수 없을 것이다. 리비아와 시리아 사태는 관계정상화가 공식화되더라도 서방과 한국이 북한 내 반대와 반란을 선동할 수 있음을 충분히 보여주었다. 그래서 북한으로서는 폐쇄정책을 고수하면서 강한 억제력을 행사하는 것이 필연적인 선택일 수밖에 없다.

이러한 함정에서 벗어나기 위해서는 양측이 제 역할을 해야 한다. 한국과 서방세계는 평양의 정권을 붕괴시키고 흡수통일을 하려는 계획을 포기해야 하며 북한은 경제, 사회의 현대화와 자유화(미얀마의 사례가 다시 떠오른다. 2003년부터 미얀마 군부가 이러한 방향으로 조치를 취해서 궁극적으로 고립에서 벗어나는 길을 제시했다.)를 위한 계획을 수립하고 한국과의 화해 제안에 합의해야 한다. 양측이 연합에 대한 제안을 “적”을 속이고 압도하기 위한 수단으로 활용하지 않고 진정성을 가지고 실행한다면 그리 이상적인 제안만은 아닐 것이다.

현시점에서 남북한 관계가 개선될 수 있을까? 이명박 대통령이 2008년에 취임한 이후 한국정부의 대북한 정책기조는 일부 전문가들이 고보수주의자(paleoconservative)라고 적절히 표현한 대북정책팀에 의해 수립되었다. 대북정책팀은 김대중과 노무현 전대통령이 북한에 대한 화해전략을 추구했던 자유주의 시기에 방관자적인 입장에 있었던 북한 전문가로 구성되어 있다. 평양의 신규/기존 지도층은 이명박 대통령의 임기가 몇 개월 밖에 남지 않은 이 시점에 북한에 대해 적대적인 한국 정부와 관계를 개선할 필요성을 못 느끼고 있다(미국과의 관계 개선 등 다른 이유로 한국과의 관계 개선이 필요한 경우를 제외하고). 이는 2월에 국방위원회의 정치부가 남한 당국에 대화 재개를 위한 선행조치로서⁵⁾ 도저히 실현 불가능한 몇 개의 “질문”을 제시해서 단기간에 대화

5) <http://www.kcna.kp/userAction.do?action=videoindex&lang=kor&newsyear=2012&newsno=200090>

가 재개될 가능성을 배제한 것만 봐도 알 수 있다. 북한 지도층은 한국에 새로운 대통령이 취임할 때까지 기다릴 것이다. 그리고 당근(민주 당파에 올리브 가지)과 채찍(도발)을 이용해 한국 투표권자의 선택에 영향을 미치려 할 수 있다.

현시점에서 중국의 역할이 매우 중요하다. 중국의 권력이 새로운 지도층 세대로 이양되는 과정이기 때문에 더욱 그러하다. 서양화된 중국의 늘어나는 신흥 엘리트층은 중국의 멀지 않은 과거를 연상시키는 북한의 구시대적인 체제에 거부반응을 느낀다. 그러나 중국에게 있어서 한반도는 “중국의 심장을 겨냥한 비수”와도 같다. 중국 정부는 자신의 “부드러운 아랫배”를 수호하고 미국과의 연합군이 자국 국경에 접근할 경우 무너지게 될 군/정치 균형을 유지하는 데 관심이 많다. 위기 상황에서 중국정부는 북한에 친중국정권을 심거나 기존정권을 변화시키려 들 수 있다. 이 과정에서 유엔의 안전보장이사회의 외교적인 지지를 얻고 외부의 개입에 거부권을 행사할 가능성이 크다. 북한 지도층은 남한보다는 중국에 항복하기를 원할 것이다. 그러나 현재로서는 이러한 시나리오가 현실적이지는 않다. 중국은 북한에 대한 영향력을 행사하여 북한을 협상테이블로 이끌어 내고 북한의 변화된 지도층이 중국의 개혁에 더 많은 관심을 보이기를 바랄 것이다.

그렇다면 러시아의 역할은 무엇인가? 러시아의 궁극적인 목표는 러시아의 이웃국가인 한반도의 평화와 안정을 유지하는 데 있다. 따라서 점진적이고 예상 가능한 권력의 이양에 관심이 있다. 러시아는 한반도를 관통하는 가스 파이프와 철도사업 등 자국의 경제사업 추진을 위해서 남북관계의 정상화와 정치, 안보 현안을 조용히 협의해 나가기를 희망하고 있다⁶⁾. 중립적인 당사자인 러시아는 6자 회담 재개를 원활히 하고 타협을 도출하는 데 집중할 것이다. 북한은 어느 누구도 신뢰하지 않는다. 그러나 강국 중에서 러시아가 북한에게 가장 불신을 덜 받는 상대일 것이다. 새로운 북한 지도층과의 정상적인 관계 수립은 긍정적인 분위기를 조성하는 데 필수적이다. 따라서 러시아는 북한의 정치권과 친해지기 위해 활발히 움직여야 한다. 새로 집권한 러시아의 푸틴 대통령은 한반도 문제에 대해 최근 한 기사에서 이렇게 말했다. “지금은 무엇보다도 신중해야 한다고 생각한다. 북한의 새로운 지도자의 힘을 실험해서 무모한 보복을 야기하는 것은 바람직하지 않다.” 러시아의 대북정책을 설명하면서 그는 “우리가 이웃나라를 고를 수는 없다”고 하면서 “북한 지도층과의 활발한 대화를 통해 좋은 관계를 발전시켜 나가고 북한이 핵문제를 해결하도록 격려할 것이다. 물론 이것은 상호간에 신뢰가 구축되고 남북한간 대화가 재개된다면 더 쉬워질 것이다”⁷⁾. 김정은을 상대로 러시아가 좀 더 과감한 시도를 할 수도 있을 것이다(러시아 대통령은 김정일의 사망 직후 김정은에게 개인적인 애도를 보냈다. 9월에 블라디보스톡에서 있을 APEC 정상회의에 김정은을 초대하는 것도 검토해 볼 수 있을 것이다.)

6) <http://www.bfm.ru/news/2012/02/03/kim-chen-yn-podderzhivaet-stroitelstvo-gazoprovoda-cherez-kndr.html>

7) <http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html>

Russian Perspective on Post–Kim Jong Il North Korea

Georgy Toloraya

Director of Korean Programs

Institute of Economy of Russian Academy of Science

Prepared for the conference “The Future of the Korean Peninsula
in the Post– Kim Jong–il Era: Issues and Prospects” – Seoul, 12,3,2012

For years the politicians and experts worldwide waited for the death of Kim Jong Il, expecting it to become a watershed event, that could lead to a collapse of North Korean regime and total change in political situation. Much of the Western and South Korean strategy was based on the presumption that this would lead to an overnight unification, that would bring about solution to both nuclear, security and humanitarian issues. Especially after Kim Jong Il’s illness in 2008, Lee Myong Bak’s administration’s policy seemed to have been based on such an assumption.

Than 17th of December 2012 came and these expectations failed to materialize. Scores of experts in US, Japan and South Korea tried not to remind of their prognosis. Of course, the leader’s untimely death came as shock to North Korea, but it was not totally unexpected: the preparations for this inevitability were made at least since 2008¹⁾. We now see these preparations, if not fully completed, were adequate for a smooth start of power transfer. True, the system of Kim Jong Un guidance is yet to be finalized. However the initial phase shows no confusion in the ruling circles of DPRK. That means the policy based on the expectations of the collapse of the regime should be discarded at this point of time at least. It looks as if it dawns on certain quarters in Washington and Seoul (Moscow and Beijing for decades have proceeded from this conviction, in vain trying to persuade their Western partners such an approach was most realistic).

However doubts still persist in the West: either to engage the new leadership now (this would

1) There are stories, that Kim Jong Il saw his younger son as his successor since the latter turned 9 years old –Although his elder son, Kim Jung Nam, says that his father was against hereditary transfer of power in principle, it is difficult to see how the North Korean system could be preserved without such an arrangement -
<http://www.thedailybeast.com/articles/2012/01/25/kim-jong-nam-claims-north-korea-reformist-mantle.html>.
<http://globalspin.blogs.time.com/2012/01/18/north-koreas-runaway-sushi-chef-remembers-kim-jong-un/?xid=rss-tops>
tories.

mean endorsing its legitimacy, but also gives hopes for more flexibility on its part), or wait till it would be crystal clear no alternative partner for engagement would emerge. The latter approach would certainly become for Pyongyang another proof of “insincerity” of the West. So Kim Jong Un moved faster than expected, offering substantive concessions and a realistic alternative through February 2012 contacts with US side, proving his determination to break out of isolation.

There are little indications of any turmoil in DPRK that could result from the lack of legitimacy of the new power pyramid. Kim Jong Un’s legitimacy is based for North Korean society not only on him being the son of Kim Jong Il, but, rather, because he inherits Kim Il Sung in the third generation. He is now the undisputed bearer of the flag of the ruling clan, although to be truly respected leader he should show his merits (North Korean quasi- Confucian system is both aristocracy and meritocracy).

It is therefore important that Kim Jong Un, during period since his status was officialized (September 2010), managed to win obedience of the members of the ruling elite (some of whom have worked even with his grandfather). Additionally the upper echelon of rulers well understand, that any attempt to challenge the hereditary power transition or set own agenda could lead to an internal strife that would ruin everybody. Therefore they swiftly confirmed their loyalty to the new “king”. Meanwhile the lower echelons of power have no reason or ability to hesitate in fulfilling the orders, coming from above by the well-established lines of command.

The campaign of idolization of Kim Jung Un started almost immediately upon the death of his father. Those who harbor doubts are persecuted and rumors of new purges circulate²⁾ however so far there are little signs of factional struggle. Young Kim seemed not to meet any substantial opposition from any parts of the establishment, although the hurry to install him in key posts testifies to the nervousness of the elite (or, maybe, Kim himself) for making the situation irreversible About a year might pass when the new balance of power would emerge.

Young leader is supported by three “pillars” of North Korean society – party (personified by Chang Song Taek), Army (Lee Young Ho) and state (Choi Yong Rim) and, most importantly, is guarded by “the family”. There is still some confusion in how to organize the line of command and subsequently, what will be the main title of the leader. His father used to rely mostly on the

2) Daily NK writes about “criticism sessions, coming down hard on anybody who is reported to have said anything hinting at any doubt of his greatness” <http://www.dailynk.com/english/read.php?catald=nk01500&num=8723>

Army structure to issue orders, but initially younger Kim uses Party channels more. Probably, by the middle of April (centenary of Kim Il Sung), when the Party conference will convene, he will be made General Secretary / Chairman of the Central Military Commission. The issue of him taking the post of the Chairman of Defense commission is more complicated, as his father's theory was that the successor should not take the posts of a deceased leader, leaving them vacant, so as to symbolize the "eternal life" of the sacred figure..

Will Kim Jong Un introduce reforms, becoming a "North Korean Gorbachev"? The wisest policy for him for the first year (which is also the mourning period) is not to introduce major internal changes, building a stable system of power. At the same time by his age and education he represents a totally new generation in North Korean policy- which has grown up after the fall of world communism and has little illusions about communist system. However this generation of North Koreans is not indifferent to Korean nationalism and ideas of "independence", etatism, at the same time being concentrated on personal agenda, rather than state ideals. To become a true national leader Kim Jong Un should accommodate the desires of this generation to lead a more comfortable and free life and to be more affluent. For this the change in economic policy is overdue, and the crucial issue for Kim-junior is how it can be implemented without endangering the political regime and not contradicting Kim IL Sung's testament.

Chronic economic crisis won't cause the fall of the regime, but at the same time the authorities clearly see the need to do something about the dire economic situation for increasing the legitimacy of the regime. They should understand that the clock will not run backwards. The market sector and free-market relations not only have regained their positions, which the conservatives encroached upon, most notoriously by unleashing currency reform in 2009, but also have made significant new gains. The economic reality in North Korea today is quite different from the distribution and leveling system of the last century. It seems that the country has passed the "point of no return."

Public industries (except perhaps the defense sector) are almost idle. Factory workers are doing anything to make a living: some people trade at markets; others have become shuttle traders or make and sell handicrafts, render services. Some have even started serious businesses. A sufficiently large class of merchants and logistics infrastructures have emerged made up of systems of wholesale purchases abroad, semi-smuggling exports, delivery services, retail trade at *changmadang* and private services. The crackdown in the wake of Kim Jong Il's death has

only demonstrated the limits to the authorities' ability to regulate the daily economic life.

Evidence from inside the country shows a merging of the “New Koreans” with mid-level functionaries and law enforcement officers. A system of bribery allows movement around the country, creating and running businesses, leasing facilities and buying motor vehicles, equipment and even real estate. The main difference from the post-Soviet period in Russia, for which North Korean businessmen should be grateful to totalitarianism, is the absence of organized crime (in Russia it grabbed large chunks of property and suffocated small businesses.). Simultaneously, state property is undergoing a slow privatization. Right now this is happening on behalf of organizations associated with the party authorities, central and local authorities, military agencies and special services. In North Korea, where entire units of the Central Committee, the armed forces and the intelligence service have for decades been engaged in all sorts of dubious transactions on an international scale this is not a great heresy at all. All sorts of businesses and offices are being created under all kinds of agencies and organizations, which do a very real market-type business – from foreign trade to consumer services.

The market-based unofficial system now is predominating in North Korea, comprising all layers of society. The primitive capitalist model now gives livelihood to the most part of population and cannot be eradicated. The logical step for the new leadership would be to legitimize it, thus getting real support at the grass-root level. The words has been already uttered about “the need of creating knowledge-based economy” and studying the relevant Chinese experience³⁾ The initial crack-down on the markets and foreign currency use with reference to “Kim Jong Il's testament” (probably advocated by elder members of ruling circles) might be an excuse to make the changes well-prepared and liberating, enchanting the legitimacy of the new leadership. Actually the small steps liberating the peasants' individual activities, small-scale production, petty merchants and small businesses won't undermine the regime and do not necessary logically connected with the “opening” of the country, which rightly frightens Pyongyang leaders. The Deng Xio-ping maxim on simultaneous “reforms and opening” is irrelevant to modern North Korea: it should start with the internal reforms proceeding to the opening only when the situation stabilizes and external security is guaranteed. However the conservatives would probably resist even limited reforms for fear of changing anything under “don't fix what ain't broken” logic. Younger leaders should be encouraged, and for that

3) <http://www.dailyink.com/english/read.php?cataId=nk00400&num=8703>

targeted economic/investment/financial assistance could be an effective tool.

The issue of finding a *modus vivendi* with the external foes is crucial for the young Kim to be able to introduce the above-mentioned changes. There is a possibility from starting the relations anew, and he should not miss this chance – as well as the West and South Korea. For decades Pyongyang saw as its utmost foreign policy goal normalization of relations with the United States to the point of strategic decision of peaceful coexistence. This is vital not only for preservation of the regime, but also for evading Chinese dominance. However the general mood in the West in the wake of Arab spring, Libya and Syria events did not seem to be lenient towards the totalitarian regimes violating human rights and proliferating WMD. At the same time Myanmar example, where a small-scale “democratization” led to the surge of Western attention and change in policy might give Pyongyang food for thought.

The restart of US-DPRK dialogue is the step in the right direction. North Koreans swiftly adopted far-reaching measures: agreed to a moratorium on nuclear tests, long-range missile launches, and uranium enrichment activity at Nyongbyon and allowed the IAEA to monitor the moratorium on uranium enrichment. That showed determination of the new leadership to move on towards improving relations with the USA, as in fact Pyongyang was promised very little in return: in reality it is only 240 thousand t of food aid, which is considered by Pyongyang more as a “confidence building” measure, rather than a solution to the country’s economic woes. At the same time North Korea claimed there was a US promise on “the lifting of sanctions on the DPRK and provision of light water reactors”, which was not included into the US version of the official statement⁴⁾.

Should President Obama be elected to the second term (especially if in Seoul a new president would be less conservative than the current one), the window of opportunity to improvement of bilateral relations would open. To achieve the strategic goals of turning North Korea into a normal country (“conventionalization”) this dialogue should not be aimed small-scale tactical gains and yet again become a tug of war, but should be mandated to set basic framework of DPRK-West relations.

Resuming the 6 party talks is overdue: it is the only diplomatic process, at least theoretically able to produce a comprehensive solution to the Korean issue. However it would be naïve to expect from North Korea denouncing nuclear weapons at this stage, characterized by

4) <http://www.kcna.kp/goHome.do?lang=eng>

confrontation with the whole world. Maximum that could be expected now is freezing and then slow dismantlement of the military-oriented nuclear program. To start, it is essential to have the moratorium for all nuclear developments and for this the restart of the 6 Party talks is urgent. Monitored suspension by North Korea of its uranium enrichment program is the necessary element of it.

However the 6 PT agenda should not be focused only on “denuclearization”. The issue of security regime on the Korean Peninsula is essential, if not central, part of the talks. Unless the comprehensive solution to the issue of security guarantees to Pyongyang is found, no progress could be made on WMD either. This point seems to be understood by all realistically-minded experts; however, it so far is not translated into practical diplomacy.

It is crucial to take into account that for North Korea even a formal cessation of hostilities would not be enough. Even if the danger of direct military assault (which North Koreans see as real now) would be removed by a hypothetical treaty, Pyongyang leaders won't feel safe if they would believe the goal of regime change is still valid for the West. Libya and Syria examples have amply shown that any possibility to instigate dissent and uprising would be used by the West and South Korea even after formal normalization of relations. So only keeping the country closed and maintaining a strong deterrence would be the unavoidable choice.

To get out of this trap both sides should pass their part of the way. For South Korea and the West that means abandoning the schemes for undermining the Pyongyang regime and unification by absorption. For North Korea that means developing some kind of a roadmap for economic and social modernization and liberalization (again Myanmar's example comes to mind: there the generals made such steps since 2003, eventually opening the road out of isolation) and agreeing on a formula of national reconciliation with the South. Confederation seems not to be such a utopian idea, after all, if both sides would implement it earnestly and not use just as a cover to deceive and overtake the “enemy”.

Is improvement in North-South relations possible at this time? Ever since South Korean President Lee Myung-bak took office in 2008, the tone in matters relating to North Korea has been set by a team that some experts aptly described as “paleoconservative;” i.e., people from the former regimes who were on the sidelines during the liberal decade when President Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun pursued the conciliatory strategy towards the North. The new/old leadership in Pyongyang sees no use in improving relations with the hostile current Seoul

administration *per se* in the remaining months of its tenure (unless it would need it for some other reason- i.e. improving relations with the US). New proof to that was produced in February, when the Political Department of the State Defense Committee presented several “questions” to South Korean authorities, seen as “pre-steps” for resuming dialog⁵⁾, which are absolutely unfulfillable, thus excluding the possibility of dialogue in near term. Pyongyang leaders would prefer waiting for a new leader in Seoul; moreover, they would probably try to influence the South Koreans electorate’s choice- using both stick (provocations) and carrot (olive branch to democratic wing).

Chinese role is of utmost importance at this stage, especially against the background of transfer of power in Beijing to the new generation of leaders. Influential parts of emerging more Westernized Chinese elite feel allergic to the outdated regime in Pyongyang, bitterly reminding of China’s own not so distant past. However, for China, the Korean Peninsula is a “dagger aimed at the heart of China.” Beijing is keenly interested in maintaining stability in its “soft underbelly” and in preventing the disruption of the military-political balance, which would be inevitable should U.S. allied forces approach its borders. In a crisis situation Beijing may try to plant a pro-Chinese regime in North Korea or transform the existing one. In doing so it may resort to diplomatic support in the UN Security Council and veto foreign intervention. The North Korean ruling class would prefer to surrender to China, rather than the South. However at the moment such a scenario seems far from possible. China is using its influence to bring North Korea to negotiation tables and probably hopes the change in leadership would increase North Korean interest in Chinese reforms

What could be the Russia’s role? Russian utmost goal is preserving peace and stability in the neighboring Korean peninsula, therefore the slow and predictable transfer of power is in her interests. Russia needs normal situation in North-South relations as well as tranquility in discussing pressing political and security problems (like nuclear one) to enable it to pursue economic projects, such as Transkorean gas pipeline and railroad⁶⁾. Russia, as a neutral player, would try to facilitate the Six party talks and diligently work for finding a compromise. North Koreans do not trust anybody; however, of all the big powers Russia is probably least distrustful in their eyes. The normal relations with the new North Korean leadership is essential for building on the positive momentum, so Russia should take active steps to reach out for the

5) <http://www.kcna.kp/userAction.do?action=videoindex&lang=kor&newsyear=2012&newsno=200090>

6) <http://www.bfm.ru/news/2012/02/03/kim-chen-yn-podderzhivaet-stroitelstvo-gazoprovoda-cherez-kndr.html>

DPRK political establishment. Russian (President-elect) Vladimir Putin in his recent article said concerning Korean problem : “ I am convinced that today it is essential to be particularly careful. It would be inadvisable to try and test the strength of the new North Korean leader and provoke a rash countermeasure.” Explaining Russia’s foreign policy approach to Pyongyang noted that Russia "cannot choose her neighbors" before commenting, “We will continue conducting an active dialogue with the leaders of North Korea and developing good-neighborly relations with it, while at the same time trying to encourage Pyongyang to settle the nuclear issue. Obviously, it would be easier to do this if mutual trust is built up and the inter-Korean dialogue resumes on the peninsula.”⁷⁾. Maybe bold initiatives could be taken regarding Kim Jong Un (Russian president sent him the personal condolences immediately after the death of his father; maybe it would be a good idea to invite Kim Jong Un to the APEC summit in Vladivostok in September).

7) <http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html>

제2세션

사회

- 박순성 (민주정책연구원장)

발제

- 송민순 (국회의원/ 전 외교통상부 장관)

상호토론 및 자유토론

- 이수훈 (경남대 교수)
- 김영희 (중앙일보 대기자)
- 정현곤 (시민사회단체연대회의 시민평화포럼위원장)
- Chales E. Morrison, Xiyu Yang, Okonogi Masao, Georgy Toloraya

한반도 평화와 통일의 조건

송민순

I. 서언

2012년 한해는 한반도와 동북아 주요국가들의 지도자들이 교체되는 시기이다. 우선 북한에서는 수십년간 통치해온 지도자의 사망으로 ‘김정은’이라는 새로운 리더십이 등장했다. 지난 4일 대통령 선거를 치른 러시아를 비롯해 한국, 중국, 일본에서도 1년 내에 지도자가 교체된다. 금년 11월이면 미국에서도 대선이 예정되어 있다.

그러나 한국을 제외하면, 각국의 지도자 교체가 한반도 정세에 결정적 영향을 미칠 것으로는 보이지 않는다. 북한의 경우, 북한 지도부의 속성과 후견국 중국의 존재를 고려할 때, 정책 역시 ‘세습’될 것이기에 당장의 변화를 예상하기는 힘들다. 중국에서는 올 10월로 예상되는 중국 공산당 18차 당대회를 통해 시진핑(習近平) 부주석이 후진타오(胡錦濤) 주석의 자리를 이어받을 것이지만, 기존의 한반도 정책에 주목할 만한 변화를 가할 것 같지는 않다. 미국 역시 오바마가 재선하든, 아니면 공화당이 집권하든 대한반도 정책에 큰 변화는 없을 것으로 전망된다. 2월 29일 발표된 미·북간 합의에서와 같이 북·미 양측은 서로 과감한 조치 없이 상황을 관리하고 싶어 하는 것처럼, 미국의 차기 행정부도 결국 유사한 행보를 취할 것으로 보인다. 푸틴의 귀환으로 러시아의 동아시아 정책이 과거보다 적극성을 띠겠지만, 중요한 변수가 될 것으로는 보이지 않는다. 일본의 대한반도 정책도 큰 변화가 기대되지는 않는다.

다만 한국에서 정권이 교체될 경우, 기존의 남북관계를 근본적으로 재검토하면서 한반도 정세에 실질적인 변화를 가져올 수 있을 것이다. 한국의 현 정부는 대북정책의 집행은 커녕 사실상 제대로 된 정책 자체를 수립하지도 못하고 임기말을 맞고 있다. ‘비핵·개방·3000’을 간판으로 내세운 현 정부의 대북정책은 ‘북한의 비핵화’를 선행조건으로 하는 것이기에, 정책이라기보다는 ‘구호’에 가깝다. 현 집권당인 새누리당이 기존 정책의 미세조정을 예고하고는 있으나 실질적 변화는 기대되지 않는다. 그래서 한국에서의 정권교체와 정책전환을 통해 주변국들과 새로운 차원에서 정책을 조율할 동기가 마련되고, 한반도 정세에도 중요한 변화의 동력이 생길 것을 기대한다.

사실, 한반도의 평화와 안정은 남·북은 물론 주변국 모두가 추구하는 공동의 이익이다. 그럼에도 불구하고 지난 몇 년 한반도에 우려할 수준의 불안이 조성되어 왔다. 따라서 오늘 이 자리를 통

해 한반도에서 평화와 안정을 정착시키기 위한 조건이 무엇인지, 또한 한반도 문제의 중국적 해결, 즉 통일의 길은 어떠해야 하는지, 특히 한국 민주당의 관점에서 제안하고 여러분과 토론하고자 한다.

II. 평화와 안정의 조건

물론 한반도 안보불안의 가장 직접적인 원인은 북한이다. 3대세습, 인권탄압, 대량살상무기 개발 등 북한의 잘못을 따지다보면 끝이 없다. 그러나 한반도의 주인으로서 민족의 운명을 책임지고 있는 쪽은 대한민국이다. 한국 정부는 북한의 잘못을 탓하는 데 열중하는 것보다는 남북관계를 안정적으로 관리하고 발전시키는 주인노릇을 해야 한다. 그리고 그 수단은 ‘대결·압박·고립’이 아니라, 당연히 ‘화해·협력·교류’일 수밖에 없다. 그것이 평화와 안정의 첫째 조건인 상호위협 인식 감소의 첩경이다.

가. 남북간 화해와 협력

1) 당면 문제 해결

한국 정부가 직면해 있는 남북간 문제는 천안함 침몰사건, 연평도 포격도발, 금강산 관광객 피격·사망사건 등이다. 이들이 매우 민감하고 단기간 내에 정면으로 해결하기 어려운 문제들이지만, 이를 도외시하고 바로 북한과 화해·협력과정으로 전환하기 어려운 것도 현실이다.

이런 경우, 단계적 해결이 필요하다. 이 중에서 가장 덜 어려운 금강산 사건부터 접근해 가는 것이 현실적이다. 현 정부는 관광객 총격사건 이후 ‘진상조사, 사과, 재발방지’라는 3대 조건을 내세웠다. 진상조사를 ‘현장 공동조사’ 방식으로 요구했다. 만약 우리 측에서 비슷한 사건이 일어날 경우 우리 군사시설에서 공동조사를 수용하기는 사실상 불가하다. 북측도 마찬가지일 것이다.

따라서 현장이 아닌 ‘금강산 관광구역내 공동조사’ 같은 유연한 방식을 택할 수 있다. 남북 양측의 당국자가 금강산 관광구역 내에서 당시 사건에 대한 공동조사를 벌이고, 그 결과에 기초한 재발방지 대책에 합의한다면 해결의 길을 찾을 수 있다. 북한은 현대라는 사업자를 통해 이미 사과와 재발방지 의사를 표명한 바 있으므로, 양측간 접점을 찾을 수 있을 것이다. 이와 같이 대결에서 타협으로의 모드 전환을 통해 다른 현안들을 단계적으로 다루어나가는 지혜가 요구된다.

2) 인도·사회문제 촉진

남북관계 복원과정에 있어 가장 덜 정치적이고 합의하기가 쉬운 ‘이산가족 상봉’부터 활성화해야 한다. 2000년 정상회담 이후 노무현 정부까지 8년간 남북당국간 합의로 16차례 19,960명의 이산가족 상봉이 이뤄졌다. 그러나 이명박 정부 들어와서는 그 수가 지난 4년 동안 2차례 1,774명

에 그쳤다. 상봉을 기다리는 8만명의 이산가족 대기자가 기대하기에는 너무나 ‘좁은 문’이다.

대북 인도적 지원문제도 마찬가지다. 세계식량계획(WFP)에 따르면 북한 주민의 25%가 만성적인 식량부족에 시달리고 있고, 특히 북한 어린이 240여만명 중 대부분이 심각한 영양실조를 겪고 있어 남·북한 영유아의 신장 차이가 10cm를 넘는다고 한다. 인도적 문제 해결을 위한 식량, 비료지원은 정치상황과 무관하게 단계적으로 재개해야 할 것이다. 한국 정부가 정치적 이유로 미·북간의 식량대화에 브레이크 역할이나 하고 있을 일이 아니다. 북한 역시 지원물품이 필요한 사람들에게 배분되지 않을 수 있다는 한국과 국제사회의 의혹을 불식시키는 데 적극적 자세를 보여야 할 것이다. 아울러 남과 북은 단순히 식량차원을 넘어 경제·사회·정치적 차원에서 북한주민 삶의 질을 전반적으로 개선하는 데 도움이 될 수 있는 대화를 진전시켜야 할 것이다.

국군포로와 납북자, 그리고 정치범 문제 해결을 위해서는 조용하면서 실질적 성과를 내는 접근이 필요하다. 과거 서독이 행했던 ‘프라이카우프’(Freikauf) 방식이든 무엇이든 좋다. 다만 서독이 그랬던 것처럼, 이 문제는 비공개적인 방식으로 추진되어야 한다. 서독 정부는 이런 방식으로 1963년부터 베를린 장벽이 무너지기 직전인 89년까지 동독 수용소에 갇혀있던 정치범 3만 1,700여 명을 데려왔다. 프라이카우프를 검토하겠다는 공개적으로 연구용역을 주는 것은 현명치 못하다.

3) 남북경협 활성화

우리는 북한이 개방되어야 한다고 주장한다. 그러나 폐쇄사회를 개방으로 이끄는 핵심적 수단은 경제협력과 인적교류라는 점을 애써 간과하려 한다. 천안함 사건 이후 한국 정부는 5.24조치를 통해 개성공단을 제외한 경제협력 모두를 차단했다. “감정표현의 수단”으로서는 가능했겠지만, 진정 우리가 바라는 것이 북한의 개혁·개방이라면 전혀 합목적성이 없는 조치였다. 실제로도 북측보다 남측 기업들이 약 다섯 배의 피해를 입은 것으로 조사되었다.

원자재와 완제품의 반입반출 금지로 우리 기업인들이 오랜 기간에 걸쳐 일구어 놓은 위탁가공 사업을 파괴시켰고, 개성공단의 추가투자를 금지시킴으로써 개성공단 진출기업의 손발을 묶어버렸다. 그야말로 자승자박(自繩自縛)이 아닐 수 없다. 특히, 개성공단은 남북간 상호의존성을 심화시켜 남북경제공동체를 형성시켜 나가는 불가역적·구조적 장치로 발전시켜야 할 사업이다. 이미 실패한 것으로 판명된 5.24 대북조치는 단계적으로, 그러나 가급적 빠른 시일 내에 해제해야 한다. 금년 들어 정부가 겨우 개성공단 노후시설 교체만 허용기로 한 것은 너무 소심하고 인색한 조치이다.

7.4 공동성명, 남북기본합의서, 6.15 공동성명, 10.4 정상선언에 들어있는 합의정신은 모두 맥락을 같이 한다. 이러한 합의 중 경협 프로젝트를 구체적으로 담고 있는 것은 10.4 선언이다. 따라

서 남북경협 활성화를 위해서는 10.4 선언 중 경제적 타당성이 있는 합의부터 조기에 이행해 나갈 필요가 있다. 예를 들어 남북 경공업-지하자원개발 협력사업이나 남북철도 연결 등은 우선적으로 이행이 가능할 것이다.

4) 정치·군사적 신뢰구축

정치·군사적 신뢰구축을 위해서는 우선, 2007년 이후 중단된 국방장관회담부터 재개해야 한다. 남북 군사당국간 핫라인(hot line)을 설치해 상호간 충돌을 방지하고, 그럼에도 불구하고 우발적 사건이 발생했을 경우 위기를 관리하는 기능을 복원해야 한다. 대화채널이 모든 것을 해결하지는 못하겠지만, “아무리 지루한 설전이라도 전쟁보다는 항상 낫다.”(To jaw-jaw is better than to war-war.)는 처칠의 말은 남북관계에도 잘 적용된다.

정치·군사적 신뢰구축을 이루기 위한 또 하나의 핵심과제는 서해평화협력지대를 만드는 일이다. 그동안 북방한계선(NLL) 문제는 남북간 군사적 충돌과 동북아의 긴장고조를 일으키는 주요한 원인이 되었다. 서해에 평화수역을 만드는 일은 매우 중요하다. 특히 10.4 선언에 명기된 바와 같이 ‘공동어로수역’을 지정·운영하는 것은 NLL의 실체를 변경시키지 않는 가운데 서로가 윈윈(win-win)할 수 있는 일이다. 이런 부분부터 실마리를 찾아야 할 것이다.

나. 한반도 비핵화 실현

1) 최근 제3차 미·북회담 평가

지난달 29일 제3차 북·미회담의 합의내용이 미국과 북한에서 동시에 발표되었다. 북한과 미국이 서로 다른 표현을 사용하긴 했지만, 서로가 북핵문제를 둘러싼 상황을 더 악화시키기를 원하지 않는 것만은 나타났다.

북한은 장거리미사일 발사, 핵실험, 그리고 우리농축(UEP) 활동을 포함한 영변 핵시설 가동을 임시 중단하고, 우리농 축 임시 중단을 검증·감시하고 5MWe 원자로 등 관련시설 불능화를 확인할 목적의 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 복귀를 허용하기로 했다.

이에 대해 미국은 철저한 감시 하에 24만톤의 영양지원 및 추가 식량지원을 하기로 했다. 미국 측 발표문에는 9.19공동성명 이행으로 표현되어 있으나, 북측은 “(조·미회담에서) 결실 있는 회담이 진행되는 동안” 핵·미사일 실험과 우리농 축 모라토리움을 유지할 것이고, 6자회담이 재개되면 제재해제와 경수로 제공문제를 우선적으로 논의하게 될 것이라고 발표했다. 이는 대북제재 해제와 경수로 문제가 진전되지 않으면 모라토리움을 해제하겠다는 의미로 해석된다.

김정은 체제의 조기 안정을 목표로 삼고 있는 북한은 상징적으로나 실질적으로 필요한 협상결

과를 얻은 것으로 판단된다. 북한은 1994년 김일성 사망 당시에도 제네바 합의를 통해 체제안정을 피한바 있다. 또한 북한은 지난 2009년 11월 3일 조선중앙통신을 통해 폐연료봉 8천개의 재처리를 끝냈다고 발표한 바 있다. 따라서 미국은 플루토늄 시설의 ‘불능화 조치’보다는 ‘우라늄 농축의 일시 중단’에 더 의미를 두고 있다. 앞으로 실제 6자회담 재개와 실질적인 합의까지는 갈 길이 멀지만, 그래도 회담재개의 발판이 마련되었다는 점은 분명 환영할 일이다.

이제 한국 정부도 제 위치를 찾아야 할 것이다. 지난 4년간 한국 정부는 6자회담 활동에 있어서 촉진자보다는 제동자 역할을 해온 것이 사실이다. 이번 합의 발표에 뒤이어 미국 측은 “남북관계 개선 없이 미·북관계의 ‘근본적’ 개선은 어렵다.”고 하면서 한국 정부의 입장을 애써 배려했다. 한국으로서는 궁색한 상황이다. 한국민들이 그렇게 씩씩해 했던 '94년 제네바합의를 상기시키고 있는 것은 부인하기 어렵기 때문이다.

2) 남북관계와 6자회담의 상호순환 모드 유지

2000년 6.15 공동선언 후 개선된 남북관계 기류에 따라 남과 북은 6자회담의 진전과 병행하여 경제적·사회문화적 교류 및 협력을 강화해 왔다. 2007년 10.4 정상선언은 이에 추가하여 정치군사적 분야의 중요한 합의를 담고 있다. 양측은 핵문제 해결을 위해 정상선언 제4항에서 9.19 공동성명과 2.13 합의의 순조로운 이행, 그리고 현 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축을 위해 공동 노력하기로 합의했다. 북한 핵문제의 해결과 남·북간 대화·협력이 상호 순환적인 과정이라는 것을 확인한 것이다.

지금도 마찬가지다. 우리는 6자회담과 남북관계를 조화시키는 모든 노력을 다해야 한다. 어느 것이 선후나 하는 것은 미리 정할 필요가 없다. 중요한 것은 형식이 아니라 한반도를 안정시키고 북한의 핵개발을 막는다는 실질적 결과이기 때문이다.

3) 6자회담 재개 및 촉진 주도

6자회담이 2008년말 좌초한 후 많은 비판과 무용론이 제기되기도 했다. 그럼에도 불구하고 6개국 공히 다른 대안보다는 6자회담의 유용성에 무게를 두고 있다. 모두가 북핵문제 해결의 기본 골격과 원칙을 압축한 9.19 공동선언과 1단계 이행계획서인 2.13 합의 자체에 기본적 결함이 있다고 보지는 않는다는 의미이다. 다만 그 이행방식에 있어 상호 조치의 순서 조율에 탄력성과 창의성을 요하고 있다.

9.19 공동선언은 입체적 접근방법을 취하고 있다. 북한이 △모든 핵을 포기하는 것과 병행하여, 다른 국가들은 △경제협력과 △북/미, 북/일 관계정상화를 실천하고, 동시에 △한반도 휴전체제의 평화체제 전환과 △동북아 다자안보대화 체제를 수립하는 것이다. 9.19 공동성명은 6개국 특

히 남북미중의 북핵과 한반도와 관련한 이해관계를 공통분모로 집약한 것이다. 그리고 무엇보다도 북핵 또는 한반도에 관한 지금까지의 어떤 국제적 합의보다도 한국의 핵심적 입장을 반영한 합의이다.

특히, 최소한 6자회담이 진지하게 진행되는 동안에는 북한이 핵실험의 구실을 찾지 못했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 2006년과 2009년의 핵실험은 모두 6자회담 자체가 장기간 좌초될 때 발생하였다. 지금 북한은 핵폭탄 6~8개 분량의 플루토늄과 초기 단계의 핵폭발장치를 가지고 있는 것으로 평가된다. 그러나 추가 실험을 하지 못하는 한, 실전배치가 가능한 핵폭탄 개발을 완료하기는 어렵다는 것이 주요국들의 공통된 평가이다. 최소한 더 나아가지는 못하게 해야 한다.

9.19 공동성명의 초기 이행단계로 진행중이던 2.13 합의는 북핵 불능화 작업의 막바지에 좌초되었다. 그 경과에 대해서는 객관적 평가가 필요하다. 북한이 신고한 핵프로그램에 대한 검증 시점에 대한 논란이라는 표면적 이유 외에도, 미국, 북한 등 각국의 국내정치적 작용이 컸다. 2007년까지는 이런 간격이 발생했을시 한국이 접목 역할을 했다. 그러나 2008년 정권교체 이후에는 한국정부가 그 역할을 포기하고 오히려 진전의 억제자로 돌아섰다. 금번 북·미 합의로 6자회담 전망이 조금은 열렸다. 지금처럼 한국이 6자회담의 촉진자가 아니라 억제자 기능을 수행한다면 한국은 또다시 한반도 정세의 종속변수로 머물 수밖에 없을 것이다.

그동안 민주당은 6자회담의 효용성을 강조해왔다. 앞으로도 6자회담을 통해 북핵 능력의 추가 진전을 억제하고, 중국적 해결방안을 찾도록 할 것이다. 한반도 비핵화 진전을 위해서는 강자의 위치에 있는 한·미가 과감한 제안들을 주도하고, 중국이 이를 지지토록 하면서 북한을 설득해야 한다. 북핵해결의 핵심 관련국인 미·중의 전략적 이해와 행동양식의 간격을 좁히면서 북한의 약속을 행동으로 옮기게 하는 촉진자 역할을 그 어느 누구도 아닌 한국의 몫이다.

다. 한반도 평화체제

한반도의 평화와 안정, 그리고 북핵문제 해결의 고리는 결국 한반도 평화체제로 연결된다. 한반도에서 공고한 평화체제가 수립되었을 때, 비로소 북핵문제 해결도 기대할 수 있기 때문이다.

한반도 평화체제는 남북관계 정상화와 미·북관계 정상화라는 두 개의 기둥 위에서 성립 가능하다. 2005년 6자회담 9.19 공동성명 채택과정에서도 한·미 양국은 “남북관계와 북·미관계를 병행 추진하여 이를 한반도 비핵화과정과 선순환시킨다.”는 원칙을 공유했다. 남북기본합의서, 6.15 공동선언, 10.4 정상선언을 이행하여 남북연합단계로 진입하는 ‘남북관계’ 개선과, 대북제재 해제, 관계정상화(수교)를 통해 북한을 국제사회로 편입시키려는 ‘북·미관계’ 개선을 상호 선순환시켜야 한다.

평화체제 협상은 9.19 공동성명에 명기된 바와 같이 “직접 당사자”인 「남·북 + 미·중」 구도로 진행해야 한다. 그 다음 단계에서 남북간에 휴전협정을 대체하는 평화체제 문서에 합의하고 미·중이 이를 지지하는 형태로 한반도 평화체제가 수립될 것이다.

라. 동북아 안보협력대화 촉진

동북아 지역은 주요 국가간 대규모 군비 경쟁 동향과 함께, 에너지 경쟁, 핵안전 문제, 환경재앙과 같이 여러 심각한 문제가 발생할 가능성이 높다는 점에서, 다자적 안보협력체제의 수립이 절실하다.

6자회담 과정은 북핵문제 해결 및 한반도 평화체제 구축과 함께 동북아 다자안보체제 개념을 포함하고 있다. 6자 회담의 성공은 북핵문제 해결 이상의 국제정치·안보적 의미를 갖는 것이다. 만약 동북아 다자안보대화기구가 있었다면, 천안함 사건 같은 비극이 일어날 가능성은 낮았을 것이고, 설사 일어났다 하더라도 위기관리 기능을 발휘할 수 있었을 것이다. 이런 관점에서 6자회담에 설치된 동북아평화안보체제 실무그룹(working group)을 장관급으로 격상시켜 활성화할 필요가 있다.

Ⅲ. 한반도 통일의 길

가. 통일을 가능케 하는 두 가지 상황

한반도 통일 전망은 두 가지 가정 하에 생각해 볼 수 있을 것이다. 우선은 북한이 붕괴되고 남한이 흡수통일하는 경우일 것이다. 그런데 미국과 중국의 동북아 전략에 비추어 볼 때, 최소한 가까운 장래에 한반도 통일의 외부환경이 조성되기는 어려울 것이고, 북한의 붕괴가 방지되는 시나리오도 상정하기 어렵다.

결국, 접촉·교류의 축적으로 통해 형성된 ‘남북경제공동체’, 나아가서는 확고한 평화체제에 기초한 ‘한민족공동체’ 건설을 통한 ‘남북연합’ 구축이 가능성 있는 유일한 시나리오다. 이러한 과정을 통해 핵문제도 함께 해결할 수 있을 것이고, 중국적인 한반도 통일의 문도 열 수 있을 것이다.

나. 국내역량 결집

통일을 향한 긴 여정을 순조롭게 가기 위해서는 ‘통일의 의지’, ‘통일의 방식’에 대한 국민적 동의가 필수적이다. 어떤 정책이든 한 쪽에 치우친 선택은 늘 국론분열을 가져온다. 강력한 국내지지가 결여된 정책은 대외적으로도 성공할 수 없다. 도덕적 관점에서 대북압박만을 주장하는 강경대결론이나 북한과의 어떤 타협도 무조건 좋다고 보는 맹목적 화해론은 모두 배제되어야 할 것이

다. 이러한 내부적 갈등은 한반도 문제 해결과정에서 우리의 주도권을 잃게 만드는 주된 원인이 되어 왔다. 이런 관점에서 본인은 3년 전부터 대북정책에 대한 ‘국민대협약’을 만들 것을 주장해 왔다.

‘국민대협약’의 근간은 냉전 종식이래 남북이 체결한 3대합의인 1992년 남북기본합의서, 2000년 6.15공동선언, 2007년 10.4정상선언의 핵심 공통사항을 중심으로 남북관계를 우리가 이끌어 가자는 것이다. 평화공존, 핵을 포함한 정치군사협상과 함께, 상호 이익이 되는 경제협력사업, 인도적 문제와 사회문화 교류에 있어 남측이 먼저 자신 있는 조치를 취하고 북측의 상응조치를 엄중하게 요구하는 것이다. 남측의 책임 있는 행동에도 불구하고 북측이 의무사항을 지연시킬 경우, 국민대협약에 기초해서 단합된 자세로 강력한 대북조치를 취할 수 있을 것이다.

경제적 측면에서 볼 때, 통일의 부담을 흡수·지탱할 우리 스스로의 능력을 배양해야 한다. 2차 대전 후 가장 성공한 국가의 하나로 꼽히고 있는 대한민국이지만, 성장 동력의 창출이 갈수록 어려워지고 있고 유럽을 비롯한 세계경제의 침체는 물론, 중국의 성장률 하향 조정이 우리에게 커다란 난관으로 다가오고 있다.

이러한 상황에서 우리는 지정학적 강점을 재조명하여 해양과 대륙을 잇는 위치를 활용해야 한다. 서독이 동방정책을 통해 통일의 기반을 닦았고 통일독일을 유럽의 중심부로 옮겨놓은 것처럼, 우리도 남북경제공동체 건설을 시작으로 한반도와 중국 동북지역, 시베리아, 몽골을 포괄하는 ‘북방경제권’을 형성하여 새로운 성장동력을 만들고, 나아가 통일을 향한 국가발전모델을 찾아야 한다.

다. 주변국의 통일지지 환경 조성

국내적 준비와 함께 대외적 통일환경 조성이 무엇보다 중요하다. 우선, 미국과 중국이 통일한반도에 대한 비전을 공유할 수 있어야 한다. 통일한국은 “민주적이고 시장경제에 입각하면서 주변국 모두에 우호적이고 비핵화된 국가”여야 한다. 이러한 비전에 어떤 주변국도 동의하지 않을 수 없을 것이다. 그러한 통일은 미국의 아시아 전략에 부합할 것이고, 동북아에서 평화와 안정을 필요로 하는 중국의 핵심이익과도 합치할 것이다. 또한 역내 군비경쟁과 갈등을 방지해야 하는 일본의 국가적 요구나 유라시아 국가로서 위상을 갖추고자 하는 러시아의 이익과도 조화를 이룰 것이다.

이를 위해 한국은 한반도를 경계로 한 해양세력과 대륙세력의 대립과 파열을 부추길 것이 아니라, 상호 조화시키는 역할을 해야 할 것이다. 같은 맥락에서 한·미동맹도 지역에서의 ‘대결의 전선’이 아니라, ‘안정과 협력의 촉진자’ 역할을 수행할 것임을 대내외적으로 인식시켜야 한다. 나아가 한반도에서 공고한 평화체제가 수립될 때, 비로소 동북아에서의 ‘다자간 평화안보’ 구축이

가능해지고 역내 공동의 안보와 번영을 가져온다는 명제를 실천하는 데 한국이 앞장서야 할 것이다. 민주당은 그 비전을 구체화시키는 작업을 계속할 것이다.

IV. 결론

비핵화와 평화체제 수립, 그리고 한반도 통일의 길은 지난한 과정이다. 당장 실현시키려는 욕구는 크지만, 현실적 방안은 단계적이고 장기적인 과정일 수밖에 없다.

한반도에 평화를 가져오는 조건을 만들고, 통일의 과제를 실천에 옮겨나가는 데는 커다란 인내가 요구된다. 독일은 동·서독기본조약 체결 후 18년만에 통일을 이루었다. 당시 서독이 기본조약에 따라 사민-기민당간 정쟁을 극복하면서 꾸준한 교류와 접촉을 축적하고, 냉전의 와해라는 외부환경의 변화를 기회로 선제적 주변국 외교를 전개했기에 통일이 가능했다.

한반도 분단 이후 북한에서 3명의 지도자가 바뀌는 사이에 우리는 10명, 미국은 11명의 대통령이 각각 바뀌었다. 서울과 워싱턴에서는 정권이 바뀔 때마다 정책도 바뀌어 왔다. 때로는 혼란스러울 정도의 정책 전환이 있었다. 이제는 달라져야 한다. 대북문제에 있어서는 정파를 초월한 일관성 있는 정책이 필요하다. 스스로 혼란스러운 정책으로는 강압적이든 유화적이든 북한을 설득할 수 없고 국제사회의 협조도 끌어 낼 수 없다.

필요한 부분에 있어 민주당부터 스스로의 정책을 재점검하고 성찰할 것이다. 지난 김대중, 노무현 정부 시기에 추진했던 대북정책도 아쉬운 점들이 있었다. 가시적인 북한의 변화가 기대에 미치지 못했고, 남북관계만으로는 북핵개발을 막지 못한다는 것이 나타났다. 그러나 대북포용정책, 즉 접촉과 교류확대를 통한 변화는 상당한 시간을 필요로 한다. 즉, 접촉·교류가 양적 축적을 통해 임계점에 도달했을 때, 질적 변화로 나타나는 것이다. 정해진 기간내 국민적 여망을 충족시키진 못했지만, 정책의 목표와 수단은 분명했고 그 방향으로 일정 부분 진행된 것도 사실이다. 이를 보완·발전시키면 정책 완성도와 실천 가능성이 현저히 증가할 것이다.

2012년 대선과정에서는 외교·안보·통일에 관한 양 진영의 입장이 다리를 놓아도 될 만큼 가까워지기를 기대한다. 한반도를 둘러싼 국제정세를 냉철하게 조명하는 가운데서 나오는 입체적 전략으로 한반도에서 평화의 조건을 조성하고 통일의 길을 여는 성숙한 역량을 펼 때가 되었다.

<끝>

Conditions for Peace and Unification on the Korean Peninsula

Song Minsoon

I. Overview

The year 2012 is a time of leadership transitions on the Korean peninsula and in major Northeast Asian countries. In North Korea, Kim Jong Un started ruling as the new supreme leader following the death of Kim Jong Il; Russia has just elected a new president; South Korea, China, and Japan will all choose new leaders within a year from now; and U.S. President Barack Obama will be up for re-election this coming November.

Except for the case of South Korea, however, the change of political leadership is unlikely to have a decisive impact on the security situation in Northeast Asia or on the Korean peninsula. In North Korea, it is difficult to expect immediate changes given the nature of its regime and the existence of China as a patron. So it will likely maintain the policies inherited from the past. Although Xi Jinping will replace Hu Jintao as General Secretary of the Chinese Communist Party (CCP) in the 18th CCP Congress expected to take place this October, Beijing is not likely to make noticeable policy changes towards the Korean peninsula. Regardless of how the U.S. presidential election turns out in November, its policies towards the Korean peninsula or North Korea will not undergo a significant change. The latest agreement between the United States and North Korea on February 29th shows that both sides wish to manage the current situation without taking any bold measures. Regardless of which party wins the presidential race, the next U.S. government will probably stay on a similar course. With Putin's return, Russia will try to take a more active presence in Asia, but this does not appear to be a major factor. Not much change is expected from Japan's policies towards the Korean peninsula.

In contrast, a change of government in South Korea could lead to a fundamental re-examination of the policies of the previous government towards North Korea, resulting in a substantial redefinition of the security situation on the Korean peninsula. The current South Korean government is facing the end of its term without having established, let alone having

implemented, sensible policies. What it did call North Korea policy—summed up as the “Denuclearization, Openness, and 3000” Initiative—is more like a slogan rather than policy because the government insisted on the “denuclearization of North Korea” as a precondition. The current ruling Saenuri Party (formerly the Grand National Party) has signaled a nominal readjustment of current policies, but no major change can be expected. In sum, a change of government in South Korea and the attendant policy modifications could be expected to motivate the neighboring countries to seek policy reorientation in a new setting, and serve as an impetus for important changes in the security situation on the Korean peninsula.

In fact, both South and North Korea as well as all the neighboring countries have a common interest in maintaining peace and stability on the Korean peninsula. However, the Korean peninsula has experienced some worrisome incidents over the past few years. Therefore, I would like to take this opportunity to discuss and present some proposals for the conditions for peace and stability on the Korean peninsula and the way to achieve unification from the perspective of the Democratic United Party of South Korea.

II. Conditions for Peace and Stability

There is no doubt that North Korea is the direct cause of the insecurity on the Korean peninsula. Third generation hereditary succession, suppression of human rights, development of weapons of mass destruction, and etc., are merely a fraction of everything North Korea has done wrong. But only South Korea is both responsible and capable of determining the fate of the Korean nation. Therefore, South Korea needs to play the role of a “master” who peacefully manages and improves inter-Korean relations rather than being preoccupied with blaming North Korea. In doing so, the South Korean government should employ the means of “reconciliation, cooperation, exchange” rather than “confrontation, pressure, isolation.” That is the shortcut to reducing mutual threat perception as the first condition of peace and stability.

A. Inter-Korean Reconciliation and Cooperation

1) Resolving the Immediate Problems in Inter-Korean Relations

The issues in inter-Korean relations that pose immediate problems for the current South Korean government are those incidents as the sinking of the warship Cheonan, attacking Yeonpyeong Island, and the shooting of a South Korean visitor during a tour of Mount

Kumgang. Highly sensitive matters, these cannot be resolved satisfactorily in the short term. But it is difficult for the South Korean government to bypass these problems and engage in reconciliation and cooperation with North Korea.

Such an impasse calls for a step-by-step approach. It is realistic to start with the incident at Mount Kumgang, which is the least difficult. At the time of the incident, the South Korean government demanded “investigation, apology, and prevention of recurrence” from North Korea and insisted that the two sides conduct a joint on-site investigation. If a similar incident occurred in South Korea, it would effectively be impossible to accept a joint on-site investigation in its military facilities. The same would be true of North Korea.

Therefore, the two sides should resort to a more flexible method, such as jointly investigating within the Mount Kumgang Tourist Region instead of the North Korean military camp where the shooting occurred. If the authorities from North and South Korea could conduct a joint investigation within the tourist zone and then agree on a set of measures to prevent future recurrence, it would be the start of a resolution of this problem. Since North Korea has already conveyed its apologies and pledged to prevent a recurrence through the South Korean tour operator, Hyundai Asan, the two sides could begin trying to reach a common ground. Such a shift from confrontation to compromise could be conducive to dealing wisely with other issues in a step-by-step process.

2) Humanitarian and Social Issues

The reunion of separated families is one of the least political issues in the process of restoring inter-Korean relations. Since it is the one issue that South and North Korea can easily see eye-to-eye, they should immediately revitalize the reunions. In the eight years since the first inter-Korean summit in 2000 until the end of President Roh Moo Hyun’s term, South and North Korean authorities agreed on 16 occasions to allow the reunion of separated families totaling 19,960 people. During the Lee Myung bak administration, only two gatherings were organized for a total of 1,174 separated family members. This is not nearly enough to satisfy the 80,000 people awaiting reunions.

The same goes for the provision of humanitarian assistance. According to the World Food Programme (WFP), 25% of the North Korean population suffers from a chronic food shortage, and most of the 2.4 million infants and children are severely malnourished, causing their average

height to be 10 cm shorter than South Koreans in the same age group. South Korea must resume food and fertilizer assistance in phases as a way to address humanitarian concerns. This is no time for the South Korean government to try to spoil U.S.-North Korean talks regarding food assistance for political reasons. As for North Korea, it must do all it can to allay the suspicions of South Korea and the international community that the assistance is not distributed to those in need. In addition, South and North Korea should engage in a dialogue that can contribute to improving the quality of life of North Korean citizens in economic, social, and political dimensions.

The issue of South Korean Prisoner of War (POW), abductees, and political prisoners should be handled quietly but effectively. An example is the way West Germany formerly used a secret process known as the “Freikauf (literally meaning the buying of freedom).” Whatever method South Korea chooses to resolve these issues, it should remember to keep it under wraps the way West Germans did. From 1963 until the fall of the Berlin Wall in 1989, 31,700 political prisoners in East German prison camps were brought to West Germany through the deal. It is unwise for the South Korean government to publicly announce the provision of funding to researchers to do a study on the “Freikauf” process.

3) Revitalizing Inter-Korean Economic Cooperation

South Koreans rightly argue that North Korea should open up. But some wittingly ignore the fact that the key to inducing an isolated society to open up is to promote economic cooperation and people-to-people exchange. Following the sinking of the ROKS Cheonan in March 2010, the government in Seoul announced on 24 May a set of measures aimed at suspending all inter-Korean economic cooperation except for the Kaesong Industrial Complex. The imposed ban on economic cooperation did demonstrate South Korean emotions. But it did nothing to serve South Korea’s real interests, which is to make North Korea be induced to reform and opening. In fact, it was South Korean businesses that suffered five times more losses than the North Korean side.

The government’s ban on the import and export to and from North Korea of raw materials and finished goods wrecked havoc on South Korean consignment manufacturers. The government also prohibited businesses operating in the Kaesong Industrial Complex from making additional investments there. All of these measures turned out to be self-defeating. The Kaesong Industrial Complex should be developed as an irreversible structural bind for deepening mutual

dependence between the two Koreas, which is quintessential in building an inter-Korean economic community. The measures announced on 24 May have proven to be a failure, and these should be lifted in phases but as soon as possible. The government recently allowed the replacement of worn-out equipment in the Kaesong Industrial Complex, but this falls far short of revitalizing inter-Korean economic cooperation in earnest.

Major agreements between the two Koreas, i.e., the July 4th South-North Joint Communiqué of 1972, the Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, and Exchanges and Cooperation Between South and North Korea (“Basic Agreement”) of 1992, June 15th North–South Joint Declaration of 2000 (“June 15 Joint Declaration”), and the Declaration on the Advancement of South-North Korean Relations, Peace and Prosperity of 4 October 2007 (“October 4 Summit Declaration”) have many things in common. Of these agreements, the October 4th Declaration is the one that calls for specific economic cooperation projects. Therefore, this agreement should be the basis of revitalizing inter-Korean economic cooperation, starting with projects that are economically feasible. For example, the two Koreas can begin by cooperating on the joint development of the light industry and natural resources or connecting railroads between South and North Korea.

4) Political and Military Confidence Building

In order to build political and military confidence, the two Koreas must begin by resuming the Defense Ministerial Talks. These talks have not been held since 2007. A hot line between South and North Korean military authorities should be installed in order to prevent military clashes. And even if an unforeseen incident occurs despite these measures, South and North Korea must be able to manage the crisis. Having a dialogue channel does not solve all problems, but as Churchill once said, “To jaw-jaw is better than to war-war.” The same can be applied to inter-Korean relations.

Another key step in confidence building is the creation of a “special peace and cooperation zone in the West Sea.” Over the years, the Northern Limit Line (NLL) has been the source of military clashes between the two Koreas and heightened tension in Northeast Asia. Therefore, it is extremely important to create a maritime peace zone in the West Sea. Creating a joint fishing zone as stated in the October 4 Summit Declaration is a win-win approach to work around the contesting claims on the NLL without making any substantive changes. These are the issues South and North Korea should work on first.

B. Realizing the Denuclearization of the Korean Peninsula

1) Third Round of Bilateral Talks between the United States and North Korea

On February 29th, the United State and North Korea made parallel statements on the results of their bilateral talks. Although the two sides used different expressions, their respective pronouncements showed that neither wants the situation to worsen.

During the talks, North Korea agreed to implement a moratorium on long-range missile launches, nuclear tests and nuclear activities at Yongbyon, including uranium enrichment activities. North Korea also agreed to the return of IAEA inspectors to verify and monitor the moratorium on uranium enrichment activities at Yongbyon and confirm the disablement of the 5-MW reactor and associated facilities.

The United States, on their part, agreed to provide 240,000 metric tons of nutritional assistance along with the intensive monitoring required for the delivery of such assistance. According to the State Department's press release, the "United States reaffirms its commitment to the September 19, 2005 Joint Statement." The North Koreans went into more detail by saying that it "agreed to a moratorium on nuclear tests, long-range missile launches, and uranium enrichment activity" while "productive dialogues continue." Also stated in North Korea's press release was that "Once the Six Party Talks are resumed, priority will be given to the discussion of issues concerning the lifting of sanctions on the DPRK and provision of light water reactors." What can be construed from such elaborated wording is that North Korea reserves the right to lift the moratorium if no progress is first made on the removal of sanctions and the provision of light water reactors.

As North Korea seeks to consolidate the stability of the Kim Jong Un leadership, the results of the bilateral talks seems to indicate that North Korea got what it needs both symbolically and substantially. North Korea tried to do something similar back in 1994 following the death of Kim Il Sung through the Agreed Framework. On top of that, given the North Korean Central News Agency's announcement on 3 November 2009 that it had completed the reprocessing of 8,000 spent fuel rods, the United States seems to place more priority on the "temporary suspension of uranium enrichment" rather than the "disabling of plutonium reprocessing facilities." There is still a long and rough road to the resumption of the Six Party Talks and concrete agreements, but the latest bilateral talks between the United States and North Korea

should nonetheless be welcomed as a stepping stone to the resumption of the Talks.

Having said that, now is the time for the South Korean government to find its own place. For the last four years, South Korea has been a spoiler in the Six Party Talks process rather than a facilitator. After releasing the agreements made in the U.S.-DPRK bilateral talks, the U.S. special representative sought to be considerate of Seoul's uneasiness by stressing that "there can be no fundamental improvement in U.S.-DPRK relations without a fundamental improvement in the relationship between the DPRK and the ROK." Regardless, the latest talks between the United States and North Korea put South Korea on edge. It is reminiscent of where South Korea found itself following the 1994 Agreed Framework and how embittering the entailing experience was.

2) Inter-Korean Relations and the Six Party Talks in a Mutually-Reinforcing Cycle

In line with the improved inter-Korean relations based on the June 15 Declaration in 2000, South and North Korea committed themselves to moving the Six Party Talks forward in parallel with deepening economic, social, and cultural exchange. Building on these advances, the October 4 Declaration added important agreements in the field of political and military affairs. Article 4 of the declaration states that "With regard to the nuclear issue on the Korean Peninsula, the South and the North have agreed to work together to implement smoothly the September 19, 2005 Joint Statement and the February 13, 2007 Agreement achieved at the Six-Party Talks." It also calls on the two Koreas to "recognize the need to end the current armistice regime and build a permanent peace regime." The declaration maintained that the resolution of the North Korean nuclear problem and inter-Korean dialogue are to be pursued in a mutually-reinforcing mode.

The importance of keeping that mode still holds true today. The South Korean government must make exhaustive efforts to build a mutually reinforcing relationship between the progress of inter-Korean relations and the Six Party Talks. It is not necessary to determine in advance which of the two should have priority. What really matters is not the formality but the results that lead to the stability of the Korean peninsula and the prevention of North Korea's nuclear development.

3) Facilitating the Resumption of the Six Party Talks

Since the Six Party Talks came to a stalemate at the end of 2008, many have criticized the

process and raised questions about its utility. Nonetheless, the six parties still give priority to its usefulness rather than looking for alternatives. All the concerned parties recognize that there is no fundamental flaw in the September 19th Joint Statement of 2005 (“Joint Statement”) or the February 13th Agreement of 2007, in which the initial actions for the implementation of the Joint Statement were defined. In the implementation of the “Joint Statement,” however, it is necessary to employ some flexibility and creativity in sequencing the steps to be taken by North Korea and the other parties.

The “Joint Statement” is based on a multi-dimensional approach. Under the agreement, North Korea committed to abandoning all its nuclear weapons and existing nuclear programs. The “Joint Statement” calls on the other parties to take certain steps in parallel to North Korean actions, namely, economic cooperation, normalization of relations between the United States and North Korea, and normalization of relations between Japan and North Korea. In addition, it provides for the transition from an armistice to a permanent peace regime on the Korean peninsula and multilateral security dialogue in Northeast Asia. The “Joint Statement” spells out the common denominators of six party interests, especially the South and North Korea, United States, and China, regarding the North Korean nuclear problem and the Korean peninsula. Most importantly, it reflects South Korea’s key positions regarding the Korean peninsula more than any other international agreement to date.

In particular, it is important to note that North Korea could not find an excuse to launch a nuclear test while the six parties were seriously engaged in negotiations. North Korea’s nuclear tests in 2006 and 2009 both occurred while the Six Party Talks process was locked in a protracted stalemate. The current estimate on North Korean nuclear capability is that it has weapons-grade plutonium for 6 to 8 bombs and a premature type of nuclear explosive device. But it is widely assessed that North Korea will not be able to complete the development of deployable nuclear weapons without additional testing with success. At minimum, North Korean nuclear development must not be allowed to advance any further.

As the initial actions for the implementation of the “Joint Statement,” the February 13th Agreement was in progress until it came to a stalemate at the end of the disabling phase. How the process ended up in a stalemate must be viewed objectively. Aside from the controversy regarding the timing of verifying North Korea’s declaration of its nuclear program, the domestic politics of the concerned parties, such as the United States and North Korea, and etc., had a big

impact. Until 2007, it was the South Korean government that assumed a bridging role when such divergence occurred. But since the change of government in 2008, South Korea switched to a thwarting role. If South Korea continues to be a thwarter rather than a facilitator of progress in the Six Party Talks, it will be reduced to a mere dependent variable in the evolving security landscape on the Korean peninsula.

Over the years, the Democratic United Party has stressed the usefulness of the Six Party Talks. It will continue that support by calling on all the concerned countries to deter North Korea from increasing its nuclear capability and look for an ultimate solution through the Six Party Talks. In order to make progress in achieving the denuclearization of the Korean peninsula, the parties in a stronger position—South Korea and the United States—should lead bold initiatives and get China to support them. This is the way to persuade North Korea. No other country but South Korea can play a facilitating role between the United States and China, who as the key concerned parties in the resolution of the North Korean problem have diverging strategic interests and display discordant actions at times. Thus, South Korea is the most likely enabler of translating North Korea's pledges into actions.

C. Peace Regime on the Korean Peninsula

Peace and stability on the Korean peninsula and the resolution of the North Korean nuclear problem are ultimately linked to the question of building a permanent peace regime on the Korean peninsula. It is only when a solid peace regime is established on the Korean peninsula that the North Korean nuclear issue can finally be resolved.

A peace regime on the Korean peninsula should be upheld by two pillars, the normalization of relations between South and North Korea on the one hand and between United States and North Korea on the other. In the run-up to the adoption of the “Joint Statement” in 2005, South Korea and the United States saw eye-to-eye on one principle; to promote the improvement of inter-Korean relations and U.S.-North Korea relations in parallel and combine those developments with the process of denuclearizing the Korean peninsula. Improving inter-Korean relations means implementing the “Basic Agreement,” “June 15 Joint Declaration,” and the “October 4 Summit Declaration,” which will take the state of relations to the stage of a “Korean Confederation.” Improving U.S.-North Korea relations consists of lifting sanctions on North Korea, and normalization of bilateral diplomatic relations thereby enabling North Korea's participation in the international community. These goals should be

pursued in a harmonious manner.

As clarified in the “Joint Statement,” the negotiations for a peace regime must be conducted by the “directly related parties,” i.e., South Korea and North Korea, and in addition, the United States and China.

D. Dialogue for Security Cooperation in Northeast Asia

The region potentially faces severe problems from a large-scale arms race, energy competition, nuclear safety, environmental disasters, and etc. Given the situation, the region is in dire need of a regime of multilateral security cooperation.

The Six Party Talks process includes the concept of multilateral security cooperation in Northeast Asia along with the resolution of the North Korean nuclear problem and the establishment of a peace regime on the Korean peninsula. Therefore, the success of the Six Party Talks would have significance in international relations and security that go beyond resolving the North Korean nuclear problem. If there had been a structure for regional security dialogue, the likelihood of a tragic incident like the sinking of the ROKS Choenan would have been reduced. And even if something like it occurred, such a multilateral arrangement would have enabled a more effective crisis management. From this point of view, it would be better to elevate the working group on Northeast Asia Peace and Security Mechanism established by the Six Party Talks to a ministerial level.

III. Unification of the Korean Peninsula

A. Two Situations Enabling Unification

The prospect for achieving unification of the Korean peninsula can be examined under two assumptions. One is if North Korea collapses and South Korea unifies the Korean peninsula by absorption. But it is difficult for the external conditions necessary for Korean unification to be created given the respective strategies of the United States and China in Northeast Asia. In the same vein, it is also difficult to imagine a scenario whereby North Korea is left to collapse.

In the end, forming a “South-North Economic Community” by increasing contact and exchange, and in further advancement, establishing a “South-North Confederation” through building a “Community of the Korean Nation” based on a solid peace regime is the only scenario

for unification. It is through this process that the nuclear problem can be resolved, ultimately paving the road to the unification of the Korean peninsula.

B. Forging a Domestic Consensus

A smooth journey towards unification requires a consensus among the South Korean people on the willingness to be united and the mode of unification. Whatever the policy is, a one-sided choice will always breed division of public opinion. A sensitive policy like one on North Korea cannot succeed if it is not backed by strong domestic support. In this sense, polarizing approaches should be excluded. This means discarding on the one hand the confrontational approach of insisting on pressuring North Korea from a moralistic view and also rejecting on the other the blind conviction for inter-Korean reconciliation that leads to unconditional compromises. Such domestic conflict has always been the main cause of South Korea's inability to exercise the initiative in addressing the problem of the Korean peninsula. From this perspective, I proposed a "Grand National Pact" on North Korea policy three years ago.

A "Grand National Pact" is supposed to consist of the common elements shared by the three major inter-Korean agreements reached since the end of the Cold War, namely the "Basic Agreement" of 1992, the "June 15 Joint Statement" of 2000, and the "October 4 Summit Statement" of 2007. Those common elements should be the main force behind South Korea's endeavor to lead inter-Korean relations. This means South Korea should take the initiative in taking steps with confidence to realize peaceful coexistence, engage in political and military negotiations including the nuclear issue, undertake mutually-beneficial economic projects, address humanitarian issues and promote in social and cultural exchanges. Having done that, South Korea should demand reciprocal actions from North Korea. There is a chance that North Korea could procrastinate in fulfilling its obligations despite South Korea's responsible actions. In that case, the proposed "Grand National Pact" would enable South Korea to take strong actions against the North backed by firm national unity.

From an economic aspect, South Korea must strengthen its own ability to absorb and shoulder the burden of unification. Even though South Korea is regarded as one of the most successful economic miracles since WWII, it is increasingly becoming difficult to create new sources of economic growth. In addition, the South Korean economy faces growing obstacles due to the economic depression in Europe and the global recession in general, as well as the downgrade adjustment of China's projected growth rate. These challenges loom larger.

Under the situation, South Korea must capitalize on the merit of its geographical location, linking the continental and maritime spheres. Just as West Germany paved the foundation for reunification through Ostpolitik and placed a reunified Germany at the center of Europe, South Korea must begin with the construction of a “South-North Economic Community,” and subsequently form a “Northern Economic Sphere” encompassing the Korean peninsula, China’s Northeastern region, Siberia, and Mongolia. This is the way to create South Korea’s new sources of growth, leading to the establishment of a state development model towards unification.

C. Building the External Support for Korean Unification

Along with internal preparations, creating an external environment conducive to unification is more important than anything else. First of all, the United States and China should have a shared vision for a unified Korean peninsula. A unified Korea must be a state that is “democratic, a market-economy, friendly to all neighboring countries, and denuclearized.” No neighbor of South Korea could disagree with such a vision. Such mode of unification will be consistent with U.S. strategy in Asia and also be reconcilable with China’s core interests that require peace and stability in Northeast Asia. It is also compatible with Japan’s need to prevent a regional arms race and conflict as well as Russian interests in building the stature of a Eurasian power.

If the neighboring powers are going to support Korean unification, South Korea should promote a concert of maritime and continental interests rather than inciting rupture. In the same vein, the ROK-U.S. alliance should be perceived at home and abroad as a “facilitator of stability and cooperation” rather than act as a “frontline of confrontation” in the region. Moreover, South Korea should take the leading role in materializing the proposition that only when a solid peace regime is established on the Korean peninsula, would it be possible to build a “multilateral peace and security regime,” resulting in common security and prosperity in the region. The Democratic United Party will continue to concretize that vision.

IV. Conclusion

The path to achieve denuclearization, establish a peace regime, and unify the Korean peninsula is an extremely difficult process. There is much desire for immediate success, but a

long-term, step-by-step process is the only realistic way to get there.

Creating the conditions for peace on the Korean peninsula and implementing the steps for achieving unification require tremendous patience. German reunification occurred eighteen years after the Basic Treaty between the FRG and the GDR. In accordance with the Treaty, West Germany rose above partisan differences and consistently engaged in contact and exchange. At the same time, West Germany took advantage of the opportunity provided by the unraveling Cold War to launch active diplomacy so that its neighbors would either support or acquiesce to the reunification. Policy consistency and mature diplomacy were the keys that made German reunification possible.

Since the division of the Korean peninsula, only three people have ruled North Korea. In contrast, South Korea has had ten presidents, and the United States has had eleven. Every transition of government in Seoul and Washington led to a change of policies towards North Korea. At times, some policy shifts were very confusing. These inconsistencies cannot be left to continue any more. South Korea needs consistent policies that surpass partisan differences. If South Koreans themselves are confused by their own policy, they cannot persuade North Korea neither with hard-line nor reconciliatory policy. No such policy can be supported by the international community either.

The Democratic United Party will be the first to reexamine its policies pursued thus far and rethink them where it is necessary. The policy of engaging North Korea previously implemented during the administrations of Presidents Kim Dae Jung and Roh Moo Hyun had its share of downsides; tangible changes in North Korea fell short of South Korean expectations; and they showed that improving inter-Korean relations alone was not enough to prevent North Korean nuclear development. But engagement policy, i.e., facilitating change through contact and exchange, requires a considerable amount of time. It is only when contacts and exchanges reach critical point in terms of quantitative accumulation that qualitative change will occur. The previous governments did not sufficiently satisfy the wishes of the people within the set amount of time they had in their tenures, but they nonetheless had very clear goals and methods and indeed made partial progress towards the path they set out. If those goals and methods are complemented and improved, engagement policy will become more effective.

During the 2012 presidential campaign, the rivaling camps should try to bridge the gap between their respective positions at least in the field of foreign policy, security, and unification.

It is now time for South Korea to objectively examine the international situation it faces. This will enable South Koreans to devise a multi-dimensional strategy that will create the conditions for peace on the Korean peninsula and pave the way for unification. /The End./

memo



A series of horizontal dotted lines providing a template for writing a memo.

memo



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for writing text.

memo



A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a guide for writing text.

memo



A series of horizontal dotted lines for writing.