

박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 시론적 고찰*

정성장**

| 목 차 |

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------|
| I. 문제의 제기 | 와 추진 방향 평가 |
| II. 박근혜 대통령의 2012년 방북
과 ‘신뢰’ 강조 | IV. ‘한반도 신뢰프로세스’의 추진
과제 평가 |
| III. ‘한반도 신뢰프로세스’의 의의 | V. 맺음말 |

| 논문요약 |

‘한반도 신뢰프로세스’ 구상을 분석한 결과, 박근혜 정부는 북한과의 대화와 협력 그리고 국제공조를 통해 남북한 관계 개선 및 북한의 핵포기를 이끌어내려 하고 있다는 것을 알 수 있다. 이 같은 접근은 분명 북한이 먼저 핵을 포기해야 남북 관계를 발전시킬 수 있다는 이명박 정부의 일방주의적인 ‘비핵·개방·3000’ 구상보다 더욱 상호주의적이고 현실적이며 유연한 것이다. 하지만 ‘한반도 신뢰프로세스’는 남북한 관계에서 ‘상식과 국제규범’을 강조하고 있어 대북 자신감을 바탕으로 북한을 포용하면서 남북관계를 발전시키고자 했던 김대중·노무현 정부의 대북 정책보다는 덜 관용적이라고 평가할 수 있을 것이다.

남북한 간에 ‘신뢰’가 쌓이기 위해서는 무엇보다도 당국이 서로 자주 만나 대화를 나누고 합의한 바를 성실히 이행하는 것이 필요하다. 박근혜 정부는 개성공단의 발전적 정상화, 이산가족 상봉 실현 그리고 금강산관광 재개 이후 제2차 총리회담을 개최해 남북 관계를 보다 협력적인 관계로 전환하는 것이 필요하다. 총리회담에서는 그동안의 변화된 상황을 반영하여 10.4

* "이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-362-H00001)."

** 세종연구소 통일전략연구실 수석연구위원.

선언의 이행 방안을 재검토하고, 과거에 합의한 것처럼 총리회담 산하에 남북 경제협력공동위원회를 구성하는 것이 바람직하다.

총리회담을 통해 남북한 당국간 협력이 활성화되면, 이후 제3차 정상회담을 개최해 박근혜 정부 잔여 임기 동안의 남북한 관계 발전계획을 포함한 ‘신기본 합의서’ 또는 6·15 및 10·4선언을 포괄하는 ‘신정상선언’ 채택을 추진할 필요가 있다. 남북한 당국간 대화가 발전해 한반도에 정치적·군사적 신뢰가 구축되면 북한의 비핵화 실현 및 인권개선에도 더욱 유리한 환경이 조성될 수 있을 것이다.

· 주제어: 한국, 한반도 신뢰프로세스, 박근혜 정부, 대북정책, 평화체제

I. 문제의 제기

박근혜 정부 출범 전인 2012년 12월 12일 북한은 장거리 로켓을 발사해 인공위성을 궤도에 진입시키는데 성공했고, 2013년 2월 12일에는 제3차 핵실험을 강행해 핵개발에서 일정한 진전을 이룩했다. 그리고 박근혜 정부 출범 후인 지난 3월과 4월의 한미연합군사훈련 기간 중 북한은 미국과 한국을 핵무기로 위협하는 등 대외적으로 전례 없는 초강경 태도를 보였다.

이처럼 한반도 상황이 군사적으로 매우 긴장된 상황에서 출범한 박근혜 정부는 북한의 위협에 단호하게 대응하면서도 남북한 간 대화와 협력의 가능성을 열어두는 유연한 태도를 보였다. 그 결과 박근혜 정부는 한반도 안보 상황을 더욱 악화시키지 않고 안정적으로 관리할 수 있었고, 한국의 대북정책에 대해 특히 중국의 적극적 지지를 이끌어내었다.

북한의 장거리로켓 발사와 핵실험에 대한 국제사회의 제재에 중국이 적극적으로 동참함으로써 외교적으로 더욱 고립되고 경제적으로 더욱 압박을 받게 된 북한은 특히 2013년 5월 최룡해 군 총정치국장의 방중을 통해 남한과의 관계 개선 없이는 대중 관계 개선도 북미 대화도 어렵다는 엄연한 현실을 깨닫고 이후 남한과의 대화에 적극적으로 나서게 된

것으로 보인다. 그 결과 북한은 지난 8월 14일 개최된 제7차 개성공단 실무회담에서 개성공단 가동중단 사태 재발 방지와 개성공단의 국제화 및 '3통(통신·통행·통관)' 문제 개선 등과 관련된 남한의 요구를 거의 전적으로 수용해 남북관계 개선의 계기를 마련했다. 이 같은 남북관계 개선의 성과에 힘입어 박근혜 정부는 한 때 각종 여론조사에서 60% 안팎의 안정적인 지지율을 보였다.¹⁾ 그러나 북한이 '종북' 성향의 이석기 통합진보당 국회의원의 구속, 금강산관광 재개에 대한 남한 정부의 소극적 태도, 김관진 국방부 장관의 대북 강경 발언 등에 반발하면서 남북한 관계는 다시 대결과 대화가 공존하는 과거의 상황으로 되돌아가고 말았다.

박근혜 정부가 출범한지 아직 1년도 되지 않았으므로 현 정부의 대북 정책에 대해 평가를 내리기에는 이른 시점이라고 할 수 있다. 그러나 통일부가 2012년 8월 21일 박근혜 정부의 대북정책 기초를 정리해 『한반도 신뢰프로세스』 홍보 책자를 발간했으므로 이 책자를 중심으로 박근혜 정부의 대북정책이 어떠한 내용, 의의, 한계와 과제를 가지고 있는지 시론적으로 검토하는 것은 가능할 것이다.

박근혜 정부의 '한반도 신뢰프로세스' 구상은 대선 과정에서 갑자기 제시된 것이 아니고 박 대통령의 과거 소신을 체계화한 것이다. 그러므로 제2절에서 이미 박 대통령의 2002년 방북 시에 나타났던 '남북 간 신뢰'에 대한 입장을 먼저 고찰하고, 제3절에서 '한반도 신뢰프로세스'의 의의와 추진 방향을 분석한 후, 제4절에서는 '한반도 신뢰프로세스'의 추진 과제를 검토하도록 하겠다.

1) 한국갤럽이 지난 8월 16일 발표한 대통령 직무수행평가 여론조사 결과에서 '잘하고 있다'는 응답자들은 그 이유로 '대북정책' (19%), '주관·소신 있고 여론에 끌려가지 않음'(13%), '열심히 노력한다'(7%) 등을 꼽았다(『연합뉴스』, 2013년 8월 22일).

Ⅱ. 박근혜 대통령의 2002년 방북과 ‘신뢰’ 강조²⁾

박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상은 대통령 선거를 앞두고 갑자기 급조된 것이 아니라 그의 오랜 소신을 반영하는 것이기 때문에 그의 2002년 방북 시의 경험과 발언을 먼저 검토해볼 필요가 있다. 박 대통령은 새누리당 정치인 중에서는 매우 드물게 김정일 전 총비서를 직접 만난 인물이다. 새누리당의 전신인 한나라당에서 상대적으로 개혁적인 성향의 정치인들을 제외하고는 과거에 방북조차 꺼렸고, 방북해서 김정일을 직접 만날 수 있었던 이들은 더욱 드물었다는 점에서 박 대통령은 매우 특별한 경험을 가지고 있는 셈이다.

2002년 5월 11일부터 14일까지 박근혜 당시 한국미래연합 창당준비위원장 및 국회의원은 유럽·코리아재단 이사 자격으로 동 재단의 장자크 그로하(Jean-Jacques Grauhar) 이사장 등과 함께 방북했다. 당시 김정일 총비서가 북경 공항에 직접 자신의 전용기를 보내 박 의원 일행은 김정일 전용기로 방북하는 특별대우를 받았다. 평양에 도착해서는 자동차로 동평양과 서평양을 돌아본 후 2000년 남북정상회담 때 김대중 대통령이 머물렀던 백화원초대소에서 여장을 풀었다. 초대소에서는 당시 대남 정책 최고실세이자 김정일의 핵심 측근인 김용순 당중앙위원회 대남 비서가 박 의원을 기다리고 있었다. 박 의원은 그날 저녁 만수대예술극장에서 개최된 만찬에서 7·4공동성명의 정신을 살려 평화정착을 위해 사명감을 갖고 서로 노력하자고 발언했다. 이는 박근혜 대통령이 선친인 박정희 대통령 시절 남북한이 합의한 7·4공동성명에 대해 특별한 애착을 가지고 있음을 보여주는 대목이다.

박근혜 의원은 다음날인 5월 12일 오전 김용순 비서와 한 시간 정도

2) 『연합뉴스』 2002년 5월 16일자에 게재된 “박근혜 위원장 방북기”와 『동아일보』 2002년 5월 13일, 2002년 5월 16일, 『연합뉴스』 2002년 5월 14일, 『서울신문』 2002년 5월 15일, 『세계일보』 2002년 5월 16일, 『대한매일』 2002년 5월 17일에 실린 기사를 참고하여 『월간중앙』 2013년 2월호에 게재한 줄고, “박근혜 정부의 대북정책 전망” 참조.

남북문제와 유럽·코리아재단 일로 대화했다. 흥미 있는 점은 이미 이 시점에 남북관계에서 특히 '신뢰'를 중시하는 박 대통령의 입장이 표출되고 있다는 것이다. 당시 김용순 비서는 금강산댐 문제에 대해 섭섭함을 털어 냈다. 취지는 이러했다. “몇 달을 기다려야 하는 문제도 아니고 북남회담이 임박해 있는데 회담장에서 얼마든지 얘기할 수 있는 문제가 아니었느냐. 군인들이 힘들게 만든 자랑스런 댐공사였는데 남조선이 부실 덩어리라고 막 나갔다. 일부러 그렇게 한 것 아니냐. 북남회담이 열렸으면 북남 공동으로 임진강 조사를 하자고 하려 했는데 이마저도 안됐다”는 것이다. 이에 대해 박근혜 의원은 김 비서에게 “섭섭하다고 해서 남북회담까지 안하면 어떻게 하느냐. 회담 약속을 했으면 지켜야 했던 것 아니냐. 남북한이 사소한 것이라도 약속을 지켜야 신뢰를 쌓아갈 수 있다”고 대답했다.

그 후 박근혜 의원은 옥류관에서 북한의 각계 여성 대표 10여명과 오찬을 같이 하고, 김일성 생가가 있는 만경대, 학생소년궁전, 평양산원, 평양지하철, 동명왕릉 등을 방문했다. 학생소년궁전에서는 어린이 천여 명이 한 시간 동안 박 의원 일행을 위해 특별공연을 했다.

박근혜 의원은 방북 셋째 날인 5월 13일 김정일 총비서와 면담하고 만찬을 함께 했다. 북한은 이날 점심식사 후 박 의원에게 김 총비서와의 면담 일정을 알려주었다. 과거 정주영 현대그룹 회장에게는 김정일과의 면담 직전까지 그 같은 계획을 통보하지 않았던 것에 비하면 매우 특별한 배려를 한 것이다. 박근혜와 김정일 간의 단독 면담은 백화원초대소 내 별도의 회의실에서 진행되었다.

면담에서 박근혜 의원은 이산가족 정례 면회소 설치와 6·25 전쟁 당시 행방불명된 국군의 생사확인, 금강산댐 남북공동조사, 북한 축구국가대표단 초청 등을 제의했고 김 총비서는 전부 흔쾌히 수용했다. 김정일은 “면회소 설치 장소는 금강산 관광길의 적당한 곳으로 하는 것이 좋겠다”는 뜻을 밝혔다. 박 의원이 또한 “답방 약속을 지켜야 하지 않느냐”고 했더니 김 총비서는 “적절한 시기에 하겠다”고 대답했다. 당시 박근혜 의원은 김정일 총비서가 약속을 지킬 것이라는 느낌을 받은 것으로 알려졌다. 다만 시기는 우리가 강요할 것이 아니라 김정일의 판단에 맡기면 되지

않겠느냐고 판단했다고 한다. 김 총비서는 일순 진지하고 엄숙한 태도로 ‘1·21 사태’(1968년 북한 유격대의 청와대 습격 시도 사건)에 대해서도 사과했다.

면담 말미에 김 총비서가 “베이징으로 가면 특별한 스케줄이 있느냐”고 물어 박 의원이 ‘없다’고 했더니 “그러면 일부러 돌아갈 필요 없이 판문점을 통해 육로로 가면 어떻겠느냐”고 제안했다. 이에 박근혜 의원은 김 총비서의 제의를 반갑게 받아들이면서 “나에 대해 각별히 신경을 쓰는 구나”라고 생각했다. 박 의원은 또한 “첫 만남이라고 하지만 (선친들 간에) 과거 역사가 있어서 그런지 모든 것을 탁 터놓고 허심탄회하게 얘기할 수 있었다”라고 나중에 회고했다. 당시 김정일은 최고지도자의 지위에 있었고, 박근혜는 단순히 국회의원 신분이었지만, 두 사람 모두 남북한 과거 최고지도자(김일성과 박정희)의 2세라는 점에서 특별한 공통분모를 가지고 있었던 것이다.

단독 면담 후 박근혜 의원 일행은 김정일 총비서와 노동당 중앙위원회의 김용순 대남 담당 비서, 김기남 선전 담당 비서, 장성택 조직지도부 제1부부장, 림동옥 통일전선부 제1부부장 등 대남 정책 실세 및 김정일의 측근들과 함께 2시간 정도 만찬을 함께 했다. 김용순 비서가 먼저 인사말을 하고 박 의원이 답사를 한 뒤 건배를 제의했다. 박근혜 의원은 답사를 하면서 남북한 신뢰구축의 필요성을 거듭 밝혔다. 이에 김 총비서는 박 의원과의 면담에서 합의한 내용을 소개하면서 “그대로 실행할 수 있도록 하라”고 그 자리에서 지시했다. 그리고 김일성 주석과 박정희 대통령 간에 얽힌 비사를 화제로 올리면서 7·4공동성명 발표 직전 남북 간 교섭 과정을 언급하고 박정희 대통령을 높게 평가했다. 김 총비서는 김일성 주석이 사망하기 전에 박 대통령에 대해 많은 얘기를 들었다고 했다.

박근혜 의원은 다음 날인 5월 14일 평양에서 개성을 지나 판문점을 통해 귀환했다. 박 의원은 귀환하면서 “남북이 이렇게 가까운 데 먼 길을 둘러서 오고 있구나, 빨리 남북한 주민이 이 길을 이용해서 왕래할 날이 왔으면 좋겠다는 안타까움이 밀려왔다”고 생각했다. 당시 우리 사회 일각에서는 박근혜 의원의 방북에 대해 “아웅산 테러, 문세광 사건 등에 대해 북한의 사과를 받지 않고 김 위원장 말만 듣고 왔다”고 비판했다. 이에

대해 박 의원은 “나의 방북은 사과 받으러 간 것이 아니다. 국민이 바라는 것을 대신해서 말하기 위해 간 것이고, 남북한 공존을 위해 작은 힘이라도 보태기 위해 간 것이다”라고 설명했다. 이는 남북한 평화공존에 대한 박 의원의 진정성을 느끼게 하는 대목이다. 2002년 방북에서 드러난 북한에 대한 박근혜 의원의 실용주의적 태도는 그가 북한에 대해 이명박 전 대통령보다 유연한 입장을 가지고 있음을 보여준다.

Ⅲ. ‘한반도 신뢰프로세스’의 의의와 추진 방향 평가

2012년 8월 통일부가 발간한 『한반도 신뢰프로세스』 책자는 박 대통령의 과거 발언과 논문(Park 2011) 및 대선 공약 등을 체계적으로 정리한 것으로 박근혜 정부의 대북정책 추진 원칙과 방향 등이 잘 소개되어 있다. 따라서 3절과 4절에서는 『한반도 신뢰프로세스』 책자를 중심으로 박근혜 정부 대북정책의 의의와 한계, 과제 등을 분석하고자 한다.

1. 개념과 추진 배경

통일부 발간 책자는 ‘한반도 신뢰프로세스’의 개념에 대해 “튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책”이라고 정의하고 있다. 그리고 보다 구체적으로 “북한의 무력도발을 용인하지 않는 튼튼한 안보태세를 구축함으로써 평화를 지키고, 나아가 북한이 신뢰형성의 길로 나오게 함으로써 평화를 만들어나가하고자 하는 것”이라고 설명하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 6).

이 같은 ‘한반도 신뢰프로세스’의 개념은 얼핏 보기에 김대중 대통령이 1998년 취임사에서 밝힌 대북 정책 3대 원칙인 ‘무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해 협력의 적극 추진’과 유사하다는 인상을 줄 수 있을 것이다.

김대중 대통령의 대북정책 기조와 박근혜 대통령의 대북정책 기조 간에 차이점이 있다면 그것은 박 대통령이 김 대통령에 비해 안보를 더 중시하는 상대적으로 더 보수적인 입장을 가지고 있다는 점일 것이다.

한반도 신뢰프로세스의 '추진 배경'과 관련해 통일부 발간 책자는 다음의 세 가지를 지적하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 7).

- 전진과 후퇴를 반복해 온 남북관계의 악순환을 끊고 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 건인해야 합니다.
- 북한 핵문제 등 한반도 안보위기의 근원적 해결이 필요합니다.
- 과거 대북정책의 장점을 수용한 통합적 접근을 모색해야 합니다.

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 첫 번째 추진 배경을 구체적으로 “북한의 도발 → 위기 → 타협 → 보상 → 도발”의 악순환이 반복됨으로써 불안정한 평화와 대결구도가 지속되는 남북관계를 이제는 타파해야 합니다. 북한의 도발과 잘못된 행동에 대해 강력히 대응하고, 북한이 국제적 기준과 모든 합의를 준수하도록 함으로서 지속가능한 평화를 구축해 나가고자 합니다”라고 지적하고 있다.

그런데 북한의 도발이 ‘보상’을 받기 위한 것이라는 식의 주장은 설득력에 한계가 있다. 아웅산 테러, 대한항공 여객기 폭파사건, 천안함 폭침 등 과거 북한의 도발은 북한에 대한 제재로 이어지는 경우가 대부분이었고, ‘보상’으로 이어지는 경우는 찾기 힘들기 때문이다.

북한이 국제적 기준과 모든 합의를 준수하도록 하는 것도 중요하지만 한국도 국제적 기준과 남북한 간 기존 합의를 준수하는 것이 필요하다. 과거 이명박 정부는 남북한 정상 간의 합의인 ‘6·15공동선언’과 ‘10·4정상선언’의 이행을 거부했다.³⁾ 북한이 6·15공동선언과 10·4정상선언에 대해 “과거의 북남 합의를 총집대성한 것”⁴⁾으로 이해하고 있는데 비해,

3) 북한은 “남조선에서 6.15공동선언과 10.4선언을 부정하는 반통일적인 리명박 《정권》이 등장하면서 북남관계는 과국에 빠져들게 되었다”라고 주장하고 있다. “로동신문 조국통일의 기치를 변함없이 높이 들고 나갈 것.”(『조선중앙통신』, 2013년 7월 4일).

4) “로동신문 북남공동선언은 자주통일과 평화번영의 열쇠”(『조선중앙통신』, 2013년 6월 8일).

한국정부는 이들 남북정상회담 합의들을 반드시 이행하지 않아도 되는 것으로 간주한다면 남북한 간에 신뢰가 형성되기 어려울 것이다. 그러므로 남북한 신뢰 형성을 위해서는 남북한 간의 기존 합의 이행과 관련해 접점을 모색하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 두 번째 추진 배경 관련, “북한 핵문제는 지난 20여 년간 우리 정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 한반도와 동북아, 나아가 세계평화에 대한 지속적인 위협이 되어왔습니다. 남북간, 북한과 국제사회간 신뢰가 부재한 상황에서 일시적 해법으로는 북한 핵문제의 해결이 어렵습니다. 이에 신뢰 형성을 토대로 하여 북핵문제의 근원적 해결을 추구해 나가고자 합니다”라고 지적하고 있다.⁵⁾ 그런데 여기서 ‘남북간, 북한과 국제사회간 신뢰’가 과연 무엇을 의미하는지 불명확하다. 한반도 평화체제 구축 및 북·미 관계 정상화 없이는 북핵 문제의 해결도 어렵다고 지적하는 것이 더 적절할 것이다.

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 세 번째 추진 배경 관련, “지난 시기 남북간 대화와 교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두 북한의 의미 있는 변화를 이끌어내지 못했으며, 북한의 핵개발과 도발을 저지하는 데 한계가 있었습니다. 「한반도 신뢰프로세스」는 과거 대북정책의 장점을 수용하면서 통합적인 접근을 모색함으로써 기존 대북정책의 한계를 극복하고, 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내의 갈등 해소에도 기여할 것입니다”라고 주장하고 있다.

5) 박인휘(2013, 31) 이화여대 국제학부 교수도 “남북관계와 마찬가지로 북미관계의 경우에도 ‘합의-파기’의 갈등이 반복되는 이유는 관계발전과 평화정착을 위한 외교적 합의가 없어서가 아니라, 두 행위자 사이에 신뢰가 부재하기 때문”이라고 주장하고 있다.

<표 1> 한반도 신뢰프로세스의 목표와 추진 원칙 및 추진 기조

목표	① 남북관계 발전
	② 한반도 평화정착
	③ 통일기반 구축
추진 원칙	① 균형 있는 접근
	② 진화하는 대북정책
	③ 국제사회와의 협력
추진 기조	① 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진
	② 합의 이행을 통한 '신뢰 쌓기'
	③ 북한의 '올바른' 선택 여건 조성
	④ 국민적 신뢰와 국제사회의 신뢰에 기반

자료: 『한반도 신뢰프로세스』(통일부 정책협력과, 2013), 10쪽.

그런데 기존의 대북정책에 대한 이 같은 비판이 과연 설득력 있는지는 의문이다. 김대중 정부는 단순한 남북간 대화와 교류의 확대를 넘어서서 북한과 주변국들과의 관계 정상화를 통해 '북한의 의미 있는 변화'를 이끌어내려 했고, 노무현 정부는 북핵 6자회담에서 북핵 문제 해결의 포괄적 틀인 9·19공동성명이 도출되는데 중요한 기여를 했기 때문이다. 이명박 정부의 '원칙'은 9·19공동성명과 남북한 간의 기존 합의를 무시하고 북한이 먼저 핵을 포기하면 한국이 알아서 지원하겠다는 일방주의적인 '원칙'이었기 때문에 과연 이명박 정부의 '원칙'에서 계승할 점이 있는지도 의문이다.⁶⁾

박근혜 정부는 기존의 대북정책이 “북한의 핵개발과 도발을 저지하는데 한계가 있었습니다”라고 지적하고 있는데, 그렇다고 현 정부의 대북정책이 북한의 핵개발을 저지할 수 있는 현실성 있는 대안을 가지고 있는 것으로는 보이지 않는다. 그러므로 기존의 대북정책들을 무조건 비판할 것이 아니라 설득력 있는 대안을 제시하려는 보다 진지한 태도가 필요할

6) 백학순(2013, 85) 세종연구소 수석연구위원은 “비핵·개방·3000 구상은 6자회담 참여국들이 9.19공동성명, 2.13합의, 10.3합의에서 북핵 문제 해결의 기본원칙으로 이미 수용한 ‘동시행동적 원칙’을 인정하지 않고 북한으로 하여금 ‘먼저’ 핵을 포기하도록 하는 요구를 담고 있었다”고 평가하고 있다.

것이다.

2. 추진 방향

1) 목표

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 '목표'로 ① 남북관계 발전, ② 한반도 평화정착, ③ 통일기반 구축의 세 가지를 제시하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 11).

먼저 '남북관계 발전'과 관련해서는 "상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계를 정립하고, 호혜적인 교류·협력과 남북간 공동이익을 확대하여 경제 및 사회문화공동체 건설을 추구해 나가겠다"라고 지적하고 있다. 그런데 '남북관계 발전'에 대한 이 같은 설명에는 남북정상회담과 총리회담, 장관급회담의 정례화 등 '당국간 대화의 제도화'라는 정치적 목표가 포함되어 있다. '당국간 대화의 제도화'를 수반하지 않는 경제 및 사회문화공동체 건설에는 명백한 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, '한반도 평화정착'과 관련해서는 "남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵화를 달성하겠습니다. 아울러 남북간 정치·군사적 신뢰를 증진시켜 지속가능한 평화를 정착시켜 나가고자 합니다"라고 통일부는 지적하고 있다. 과거 이명박 정부 대북정책의 가장 큰 문제점 중 하나는 '한반도 평화체제' 구축을 위한 적극적인 의지와 구체적인 비전이 결여되어 있었다는 것이다. 그런데 박 대통령의 한반도 신뢰프로세스에서도 한반도 평화체제 구축을 위한 강력한 의지나 비전이 발견되지 않고 있다.⁷⁾ '남북협력과 국제협력의 균형'을 통해 비핵화를 달성하겠다는 것은 매우 이상적이면서도 너무 추상적인 표현이다. 북한 비핵화의 진전을 위해서는 비핵화를 위한 6자회담과 평화체제 구축을 위한 남북한·미·중 협상을 매우 적극적으로 추진해야 하는데, 아직까지는 박근혜 정부에게서

7) 박근혜 대통령은 대통령 후보 시절에 정전체제의 평화체제로의 전환에 대해서는 공약하지 않은 채 막연하게 '한반도에 평화가 정착되어야 한다'고 강조했다(백학순 2013, 107).

그런 정책적 입장이 나타나지 않고 있다.

평화체제 구축과 관련해 남북한 간 기존 합의를 적극적으로 활용해 군사적 긴장을 완화하고 군축을 실현하려는 노력도 필요한데 박근혜 정부가 과연 그런 의지와 입장을 가지고 있는지도 불분명하다. 남북한은 2007년에 정상회담을 통해 “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장 완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로” 합의했다. 그리고 “군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 개최”하기로 합의했다.⁸⁾ 이 같은 합의에 기초해 2007년 11월 개최된 제2차 남북국방장관회담에서 남북한은 “현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가기 위해 군사적으로 상호 협력하기로” 했다.⁹⁾ 그리고 남북군사공동위원회 제1차 회의도 개최하기로 했으나, 이 같은 합의는 이명박 정부 출범 이후 이행되지 않았다. 만약 박근혜 정부가 남북간 정치·군사적 신뢰를 증진시켜 지속가능한 평화를 정착시키기를 원한다면 당국간 대화의 제도화와 함께 남북군사공동위원회를 통해 평화를 증진시키기 위한 방안을 논의해야 할 것이다.

셋째, ‘통일기반 구축’과 관련해서는 “우리 내부적으로는 통일을 주도적으로 이끌 수 있고, 실질적으로 대비할 수 있도록 우리 사회의 역량을 확충하겠습니다. 대외적으로는 한반도 통일과정이 국제사회와의 협력을 통해 이루어지는 것이며, 한반도와 국제사회가 모두 윈-윈(Win-Win)하는 것임을 실감할 수 있게 할 것”이라고 통일부가 밝히고 있다.

8) “남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언 전문” (『연합뉴스』, 2007년 10월 4일) 참조.

9) 박근혜 대통령은 여당의 유력한 대통령 후보로 거론되던 시절인 2011년 8월 Foreign Affairs에 게재한 “새로운 한국: 서울과 평양 사이의 신뢰 구축”이라는 제목의 글에서 한국의 경제적 번영 속의 군사적 긴장이라는 한반도 정세의 이중성과 불확실성의 극복 방안으로서 ‘신뢰정책(Trustpolitik)’과 ‘균형정책(Alignment)’을 제안했다. 그리고 ‘대북 유화정책’과 ‘원칙에 입각한 정책’ 모두 북한의 변화 유인에 실패하였기 때문에 이들 정책의 조화로운 추진을 위한 ‘새로운 정책’이 필요함을 강조하고 국민적 동의에 기반하고 일관성을 갖는 정책을 제시하면서 이를 ‘균형정책’이라고 명명했다(박영호 2013, 6).

2) 추진 원칙

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 '추진 원칙'으로 ① 균형 있는 접근, ② 진화하는 대북정책, ③ 국제사회와의 협력을 제시하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 12).

첫 번째 원칙인 '균형 있는 접근'은 '안보와 교류·협력' 간, '남북협력과 국제공조' 간에 균형감을 갖고 추진해나간다는 것이다. 그리고 이를 위해 유연할 때는 더 유연하고, 단호할 때는 더욱 단호하게 정책의 중요요소들을 긴밀히 조율해 나가겠다는 것이다. 이는 박 대통령이 대통령 후보 시절 '안보와 교류협력,' '남북대화와 국제협력,' '협상과 억지' 사이에 균형을 강조한 것을 반영한 것이다.¹⁰⁾ 박근혜 정부의 이 같은 접근은 이명박 정부 시기에 '안보'와 '국제협력' 그리고 '억지'만이 일방적으로 강조되었던 것과는 대조적인 것이다.

두 번째 원칙인 '진화하는 대북정책'이란 "북한의 올바른 선택을 유도하고 남북간 공동발전을 구현하는 방향에서 대북정책을 지속적으로 보완·발전시켜 나간다는 것"이다. 또한 "전개되는 상황에 맞춰 대북정책을 변화시킴으로서 한반도 상황을 능동적으로 관리해나가고자 하는 것"이다. 대북정책을 지속적으로 보완·발전시켜 나가는 것은 너무나 당연한 것이기 때문에 과연 이 같은 입장이 '원칙'이 될 수 있는지는 의문이지만, 대북정책의 보완 가능성을 열어놓고 있다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

세 번째 원칙인 '국제사회와의 협력'은 "국제사회의 긴밀한 협의와 협력을 통해 한반도 안보위기를 해결하고, 한반도 문제 해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구해 나가겠다"는 것이다. 박근혜 정부가 현재 대북 협상을 유리하게 이끌어 가는데 매우 중요한 힘이 되고 있는 것은 한미동맹과 한중공조이다. 과거 김대중 정부와 클린턴 행정부 간의 관계는 매우 좋았지만, 김대중 정부와 부시 행정부 그리고 노무현 정부와 부시 행정부 간의 관계는 불편했다. 그리고 김대중 정부와 노무현 정부 모두 중국과 좋은 관계를 유지했었지만, 박근혜 대통령은 전임자들보다 현

10) <국방장관회담> 합의서 전문(『연합뉴스』, 2007년 11월 29일) 참조.

재의 중국 지도부 특히 시진핑 총서기와 개인적으로 친밀한 관계를 가지고 있다는 점에서 북한 문제와 관련해 미·중의 협력을 이끌어내기에 상대적으로 유리한 상황에 놓여 있다.

3) 추진 기조

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 ‘추진 기조’로 ① 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진, ② 합의 이행을 통한 ‘신뢰 쌓기’, ③ 북한의 ‘올바른’ 선택 여건 조성, ④ 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반하여 추진하겠다는 입장을 제시하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 13).

‘튼튼한 안보에 기초한 정책 추진’과 관련, 통일부는 “강력한 억지력을 토대로 북한이 도발하지 못하게 하고, 만약 도발을 감행할 경우 응분의 대가를 치르도록 단호하게 대응할 것”이라고 밝히고 있다. 동시에 “다른 한편으로는 대화와 교류·협력의 창을 열어두고 남북관계를 발전시키려는 노력을 지속해나갈 것”이라고 강조하고 있다. 이 같은 추진 기조는 임기 내내 북한에 대해 강경한 입장을 견지하면서도 천안함 폭침과 연평도 포격에 대해 ‘응분의 대가’를 치르도록 하지 못했고, 북한에게 ‘대화과 교류·협력의 창’을 아예 닫아버린 이명박 정부의 대북정책과는 차별화된 것이다.

‘합의 이행을 통한 신뢰 쌓기’와 관련, 통일부는 “남북 간 합의는 물론 국제사회와의 합의를 존중하고 이행하는 것으로부터 신뢰를 축적해 나갈 것”이라고 밝히고 있다. 그리고 “실천할 수 있는 내용에 합의하고 합의한 내용에 대해서는 반드시 이행함으로써 신뢰를 다져나갈 것”이라고 강조하고 있다. 이 같은 추진 기조는 “한반도에서의 신뢰는 우선 약속을 지키는 데서 시작해야” 한다는 박 대통령의 평소 지론을 반영하는 것이다. 박근혜 정부의 이 같은 입장으로 인해 앞으로 북한은 남한과의 합의를 위반할 경우 강력한 대가를 치르지 않을 수 없을 것으로 예상된다. 그런데 북한은 6·15공동선언과 10·4정상선언의 이행을 강조하고¹¹⁾ 있는데 비

11) 북한은 “현 남조선당국이 진심으로 긴장완화와 북남사이의 관계개선을 바란다면 6. 15공동선언과 10.4선언을 존중하고 리행하기 위한 실질적인 조치들을 취해야 할 것”이라고 주장하고 있다. “6.15공동선언은 민족대단결과 조국통일을 위한 불

해 박근혜 정부는 이들 남북 정상 간 합의에 대해 선택적 이행 입장을 보이고 있기 때문에 남북 간에 합의 내용을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있는 소지가 있다.

IV. ‘한반도 신뢰프로세스’의 추진 과제 평가

한반도 신뢰프로세스의 목표와 추진 원칙, 추진 기조를 정책으로 구체화한 것이 ‘추진 과제’라고 할 수 있다. 통일부는 한반도 신뢰프로세스의 ‘추진 과제’로 ① 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화, ② 한반도의 지속가능한 평화 추구, ③ 통일 인프라 강화, ④ 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색을 제시하고 있다.

<표 2> 한반도 신뢰프로세스의 추진 과제

추진 과제	① 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적 문제 지속적 해결 추구 • 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천 • 호혜적 교류·협력 확대·심화 • ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진
	② 한반도의 지속가능한 평화 추구	<ul style="list-style-type: none"> • 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비 • 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력 • DMZ 세계평화공원 조성 • 정치·군사적 신뢰구축 추진
	③ 통일 인프라 강화	<ul style="list-style-type: none"> • ‘민족공동체통일방안’ 발전적 계승 • 국민과 함께 하는 통일 추진 • 북한 주민의 삶의 질 개선 추구
	④ 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 통일에 대한 국제사회의 지지 확대 • 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여 • 북방 3각 협력 추진

자료: 『한반도 신뢰프로세스』(통일부 정책협력과, 2013), 10쪽.

별의 강령”(『조선중앙통신』, 2013년 6월 12일).

1. 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 첫 번째 추진 과제로 ‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’를 제시하면서 그 세부 과제로 ① 인도적 문제 지속적 해결 추구, ② 남북간 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천, ③ 호혜적 교류·협력 확대·심화, ④ ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진을 제시하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 16~17).

‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’의 첫 번째 하위 과제인 ‘인도적 문제 지속 해결 추구’는 다시 i) 북한의 영유아·임산부 등 취약계층을 대상으로 하는 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진해 나가겠다는 것과 ii) 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 등 인도적 문제의 실질적 해결을 위해 계속 노력하겠다는 것으로 나누어진다.

과거 이명박 정부도 공식적으로는 이 같은 입장을 밝혔지만, 실제에 있어서 인도적 지원은 정치적 상황과 자주 연계되어 극도로 위축되었고, 이산가족 상봉과 관련해서도 정부가 적극적으로 나섰다고 보기 힘들다. 박근혜 정부도 최근 개성공단 정상화 협상 과정에서 인도적 지원을 허용하는 등 인도적 지원을 정치적으로 활용하는 측면이 있기는 하지만, 이 같은 연계는 정치적 상황을 이유로 인도적 지원을 중단시키는 이명박 정부의 연계 방식과는 구별되는 것이다.

박 대통령은 올해 8·15 경축사에서 추석을 계기로 이산가족 상봉을 실현할 것을 제안했는데, 대통령이 이산가족 상봉 재개에 적극적 의지를 보임에 따라 지난 8월 23일의 남북적십자 실무접촉에서 9월에 이산가족 대면상봉, 10월에 이산가족 화상상봉, 11월에 이산가족 추가 상봉 추진이라는 합의가 도출되었다.¹²⁾ 그런데 북한이 지난 9월 21일 갑자기 이산가족 상봉을 일방적으로 연기함으로써 이 같은 합의는 이행되지 못했다.¹³⁾

12) “남북 적십자 실무접촉 합의서 전문” (『연합뉴스』, 2013년 8월 23일) 참조.

13) 북한 조국평화통일위원회는 대변인 성명을 통해 2012년 9월 25일로 예정된 이산가족상봉 행사를 “대화와 협상이 진행될 수 있는 정상적인 분위기가 마련될 때까지 연기한다”고 통보하면서 “괴뢰들은 이른바 《한반도 신뢰프로세스의 결과》나, 《원칙 있는 대북정책》이 누구를 《견인》하고 있다느니 하면서 최근 북남관계에서 이루어지고 있는 일련의 성과들이 저들의 그 무슨 《원칙론》의 결실인 것처럼 떠들어대고 있다”고 비난했다. 그리고 “《내란음모사건》이라는 것을 우리와

북한은 이산가족 상봉과 금강산 관광 재개가 연계되어 있는 문제라는 입장을 보이고 있는데, 현 정부가 두 문제가 별개라는 입장을 취하고 있어 과연 앞으로 이산가족의 상시 상봉까지 실현할 수 있을지는 의문이다.

‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’의 두 번째 하위 과제인 ‘남북간 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천’과 관련해 통일부는 i) 남북 당국간 대화를 재개하고 상시적인 대화채널을 구축해나가고, ii) 국제기준에 기초한 남북대화 관행을 정립하며, iii) ‘상호 존중과 평화’의 합의정신을 존중하며 구체적 이행은 국민합의, 안보상황 등을 고려해 검토해 나가겠다는 입장을 보이고 있다.

박근혜 정부는 남북 당국간 대화를 재개하고 상시적인 대화채널을 구축하겠다는 입장을 밝히고는 있지만, 과연 어느 정도 수준에서 당국 간 대화를 재개하고 어떻게 상시적인 대화채널을 구축할 것인지에 대해서는 아직 구체적인 구상을 제시하지 못하고 있다. 물론 지난 6월 6일 류길재 통일부 장관이 북한에 장관급회담을 제안한 사실에 비추어볼 때 북한과 장관급회담 재개를 희망하고 있다고 볼 수는 있다. 그런데 남북한 당국간에 북한의 조국평화통일위원회(조평통) 서기국장 위상이 ‘장관급’인지에 대해 이견이 존재하기 때문에 과연 조만간 남북장관급회담이 성사될 수 있을지는 의문이다.

‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’와 관련해 향후 쟁점이 될 수 있는 부분은 기존 합의들을 어떻게 구체적으로 이행할 것인가이다. 박 대통령은 과거 “7·4공동성명, 기본합의서, 6·15선언 그리고 10·4선언에 담긴 평화와 상호존중의 정신을 존중하며, 세부사항은 현실에 맞게 조정·실천해 나가겠다”고 밝힌 바 있다. 한국의 민주당이 중시하는 6·15공동선언과 10·4정상선언에 대해 박근혜 대통령이 존중하겠다고 밝힌 것은 초당적 대북정책과 남북관계 발전을 위해 긍정적으로 평가할만한 부분이다. 그런데 박 대통령은 이들 합의에 담긴 ‘평화와 상호존중의 정신’을 존중

역지로 연결시켜 북남사이의 화해와 단합과 통일을 주장하는 모든 진보민주인사들을 《용공》, 《중북》으로 몰아 탄압하는 일대 《마녀사냥극》을 미친 듯이 벌리고 있다”고 비난함으로써 이석기 통합진보당 의원 등 이른바 ‘중북’ 성향 인사들의 구속에 대한 반발을 드러냈다. “조평통 북남대화 악용은 절대로 용납할수 없다” (『조선중앙통신』, 2013년 9월 21일) 참조.

하겠다고 밝히면서도 6·15선언과 10·4선언을 어떻게 이행할지에 대해서는 구체적으로 밝히지 않았다.

박근혜 대통령은 후보 시절인 2012년 11월 초에 중앙일보에 보낸 답변 자료에서 10·4선언 이행과 관련해 “세부사항을 이행하는 데 있어서는 조정할 부분도 있다. 특히 안보에 영향을 주는 부분, 재정 소요로 국회의 동의를 필요한 부분, 민간이 추진해야 할 부분, 남북간 인식이 다른 부분 등은 현재 상황에 맞게 조정할 필요가 있다”라는 입장을 보인 바 있다. 그리고 “북한에 대한 대규모 SOC 건설이나 경협 등의 지원은 남북간의 정치·군사적 합의사항 이행 등 신뢰구축 수준에 맞춰 상호 보완적으로 추진되어야 한다고 본다”고 밝혔었다. 무조건적이고 일방적인 대북 지원은 곤란하지만, 박 대통령의 이 같은 입장은 자칫하면 경제협력과 ‘정치·군사적 합의사항 이행’을 연계시키는 ‘정경연계’라는 경직된 정책으로 연결될 위험성이 있다.

<표 3> 2000년 이후 남북 당국간 주요 회담과 합의

회담 유형	개최 시기	주요 합의 및 활동
정상회담	2000.6 (1차)	- 6·15공동선언 채택(통일 문제의 자주적 해결, 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안 간의 공통성 인정, 이산가족상봉, 제반 분야에서의 협력과 교류 활성화 등에 합의)
	2007.10 (2차)	- 10·4정상선언 채택(남북총리회담과 남북국방장관 회담 개최, 남북국회회담 추진, 군사적 적대관계 종식, 한반도 핵문제 해결을 위해 공동 노력, 서해평화협력특별지대 설치, ‘남북경제협력추진위원회’의 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’로의 격상, 인도주의 협력사업 추진 등에 대해 합의)
총리회담	2007.11 (1차)	- 서해평화협력지대 설치(평화수역과 공동어로구역을 확정하고 2008년 상반기 중에 공동어로사업 착수, 해주경제특구 건설, 한강하구 골재채취사업 착수, 남북경제협력공동위 산하의 남북 조선 및 해운협력분과위원회 개최, 장관급을 위원장으로 하는 서해평화협력특별지대추진위원회 구성) - 도로 및 철도 분야 협력(2008년부터 개성-평양 고속도로와 개성-신의주 철도 개보수 착수, 남북경제협력공동위 산하에 남북도로협력분과위원회와 남북

		<p>철도협력분과위원회 구성)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 건설 (2008년 안에 2단계 건설 착수) - 남북총리회담 산하 남북경제협력공동위 구성·운영에 관한 합의서 채택 - 장관급을 위원장으로 하는 남북사회문화협력추진위원회 구성 - 적십자회담 개최해 이산가족 상봉확대 및 상시상봉 협의 - 6개월마다 총리회담 개최 및 2차 회담의 2008년 상반기 개최
장관급회담 (통일 관련)	2000.7 (1차) ~2007.5 (제21차)	<ul style="list-style-type: none"> - 남북정상회담에서의 합의 사항 이행 방안 논의 - 남북한 간의 제반 교류협력사업에 대해 논의 - 경협 관련 4개 합의서 서명 등
국방장관회담	2000.9 (1차)	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 간의 교류협력사업에 대한 군사적 보장·협력 - 군사적 긴장 완화를 위해 공동 노력 - 2차 국방장관회담의 2000년 11월 북측 지역 개최
	2007.11 (2차)	<ul style="list-style-type: none"> - 지금까지 관할하여 온 불가침경계선과 구역 준수 - 해상불가침경계선 문제와 군사적 신뢰구축 문제를 남북군사공동위원회를 구성·운영해 해결 - 평화체제 구축을 위해 군사적으로 협력 - 제3차 국방장관회담의 2008년 서울 개최 - 남북군사공동위원회의 조속한 개최
남북경제협력 추진위원회 회의	2000.12 (제1차) ~2007.4 (제13차)	<ul style="list-style-type: none"> - 전력협력실무협의회 및 전력실태공동조사단 구성 및 운영, 임진강수해방지실무협의회와 임진강수해방지공동조사단 구성 및 운영, 서울-신의주 철도 연결 및 문산-개성간 도로 개설, 개성공단 건설을 위한 실무협의회 구성, 대북 식량 차관 제공, 대북 비료 지원, 금강산관광 활성화 조치, 경제시찰단 상호 방문 등에 합의 - 2007년 남북정상회담에서 부총리급 '남북경제협력공동위원회'로 격상됨

‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’의 세 번째 하위 과제인 ‘남북간 호혜적 교류·협력 확대·심화’와 관련해 통일부는 i) 개성공단의 발전적 정상화와 국제화 추진, ii) 남북간 학술, 종교 교류 등 다각적인 사회문화 교류의 내실화, iii) 북한 지하자원 공동개발 등 남북이 상생할 수 있는 경협사업과 함께 농업 및 환경협력 등 ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설 추진, iv) 확고한 신변안전 보장 등을 토대로 금강산 관광사업 재개

입장을 밝히고 있다(통일부 정책협력과 2013, 17).

통일부는 '신뢰형성을 통한 남북관계 정상화'의 네 번째 하위 과제로 신뢰 형성과 비핵화 진전에 따라 '비전 코리아 프로젝트'를 추진해 나가겠다는 입장을 보이고 있다. 그 구체적인 내용은 i) 남북 간 신뢰 형성과 북한 핵문제 해결의 진전에 따라 북한의 자생력 제고를 위한 전력·교통·통신 등 인프라를 확충해 나가고, ii) 북한의 국제금융기구 가입을 지원하고 북한 경제특구 진출도 모색하며, iii) 서울·평양 남북교류·협력사무소 설치를 추진하겠다는 것이다.¹⁴⁾

박 대통령은 과거 “남북한 경제협력 및 사회문화 교류의 지속적인 발전과 제도화를 위해 서울과 평양에 ‘남북교류협력사무소’를 설치하겠다”¹⁵⁾고 밝힌바 있는데, 그 같은 입장이 대북정책 과제로 제시된 것이다. 그런데 남북은 2007년 정상회담에서 “남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 … ‘남북경제협력추진위원회’를 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상”하기로 합의했다.¹⁶⁾ 그리고 2007년 총리회담에서 장관급을 위원장으로 하는 ‘남북사회문화협력추진위원회’를 구성해 “역사유적과 사료 발굴 및 보존, 거례말큰사전 공동편찬, 교육기자재와 학교시설 현대화, 공동문화행사, 과학기술인력양성, 과학기술협력센터 건설, 기상정보교환 및 관측장비 지원, 2008년 베이징올림픽경기대회 공동응원을 비롯한 사회문화협력사업들을 협의 추진하기로” 했다.¹⁷⁾ 남북한 간의 이 같은 합의를 덮어두고 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’와 장관급 ‘남북사회문화협력추진위원회’보다 위상이 낮고 권한이 적은 ‘남북교류협력사무소’ 설치를 추진하고 있는 것은 적절하지 않아 보인다.

과거 노무현 정부와 이명박 정부는 ‘연락사무소’ 설치를 추진했으나 성사되지 못했다. 이명박 대통령은 2008년 4월 17일(현지시각) 미국에서 서울과 평양에 남북연락사무소를 개설하자고 전격 제안했다. 당시 이 대통령은 “남북한이 위기 상황이 있을 때마다 간헐적으로 접촉하는 것보다는

14) ‘비전 코리아 프로젝트’에 대한 구체적인 논의는 임강택(2013, 99-114) 참조.

15) “‘김정은 만나겠다’… 외교안보통일공약 발표”(『문화일보』, 2012년 11월 5일) 참조.

16) “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 전문”(『연합뉴스』, 2007년 10월 4일) 참조.

17) “남북총리회담 합의문 전문,”(『연합뉴스』, 2007년 11월 16일) 참조.

정례적인 대화를 위해 상시 대화채널을 구축해야 한다”고 강조하면서 “연락사무소의 책임자는 남북한의 지도자와 직접 통할 수 있는 사람이 돼야 한다”고 덧붙였다. 그리고 “과거에는 필요할 때마다 대화가 이루어졌으나 이는 별로 도움이 되지 않는 만큼 남북한 간에는 항상 대화가 있어야 한다”고 역설했다.¹⁸⁾ 그런데 남북고위급회담에서 1992년 5월 7일 채택한 “남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서”는 연락사무소장을 ‘국장급’으로 정하고 있다. ‘연락사무소’나 ‘남북교류협력사무소’가 개설되면 남북한 당국 간 의사소통에 부분적으로는 기여할 수 있겠지만, 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’와 장관급 ‘남북사회문화협력추진위원회’보다 위상이 낮은 ‘연락사무소’나 ‘남북교류협력사무소’ 개설로 의사소통 문제가 현저하게 개선될 것으로 기대하는 것은 무리이다.

북한은 2008년 4월 26일자 로동신문을 통해 “북과 남 사이의 ‘연락사무소’ 설치문제로 말하면 새 것이 아니며 이미 오래전에 남조선의 선임자들이 북남관계를 나라와 나라 사이의 관계로 만들고 분열을 영구화하기 위한 방패로 들고 나왔다가 온 민족과 내외여론의 강력한 규탄을 받고 오물장에 처박힌 것”이라고 주장하며 이 대통령의 연락사무소 설치 제안을 거부한 바 있다.¹⁹⁾ 이처럼 서울과 평양 연락사무소 개설 추진에 부정적 입장을 보였던 북한이 갑자기 박근혜 정부와 서울·평양 남북교류·협력 사무소 설치에 합의할 지는 의문이다.

남북한 관계에서 향후 ‘남북교류협력사무소’의 서울과 평양 설치보다 더 시급하고 중요한 것은 정부간 회담에서 논의할 의제들에 대해 미리 검토하고 합의 사항들의 이행을 실무적으로 뒷받침할 ‘상설협력·합의이행기구’(가칭 ‘남북집행위원회’ 또는 ‘남북조정위원회’)를 남북한 정부 모두에게 접근이 용이한 개성과 같은 지역에 설치해 운영하는 것이다. ‘상설협력·합의이행기구’가 설치되어 남북한 정부 모든 부서의 관료들이 함께 근무하게 되면, 정부간 협력이 더욱 긴밀해질 뿐더러 남북연합 및 통일 의 방향으로 더욱 전진할 수 있게 될 것이다(정성장 2005, 52~53; 61~62쪽 참조).

18) “李대통령, 北에 연락사무소 설치 제의”(『연합뉴스』, 2008년 4월 18일).
 19) “북,“연락사무소’ 제안은 불안감과 초조감의 발로”<로동신문> (『통일뉴스』, 2008년 4월 26일) 참조

2. 한반도의 지속가능한 평화 추구

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 두 번째 추진 과제로 ‘한반도의 지속 가능한 평화 추구’를 제시하면서 그 세부 과제로 ① 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비, ② 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력, ③ DMZ 세계평화공원 조성, ④ 정치·군사적 신뢰구축 추진을 제시하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 18~19).

첫 번째와 두 번째 하위 과제들인 ‘평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비’ 및 ‘북핵문제 해결을 위한 다각적 노력’과 관련해서는 대체로 앞부분에서 언급한 내용들이 반복되고 있다. 새로운 내용이 있다면 “6자회담, 한·미·중 전략대화 등을 통해 비핵화 협상 동력을 강화하겠다”는 것으로 ‘한·미·중 전략대화’를 중시하고 있는 것이 중요한 특징이다.

통일부는 ‘DMZ 세계평화공원 조성’과 관련해 “국제연합(UN) 및 유관국 등과 함께 비무장지대 내에 DMZ 세계평화공원을 조성해 나가겠다”고 밝히고, DMZ 세계평화공원은 “남북과 국제사회가 참여하는 새로운 평화협력모델로 세계평화의 랜드마크(Landmark)가 될 것”이라고 주장하고 있다. 북한의 김정일 총비서는 2007년 남북정상회담에서 노무현 전 대통령이 DMZ에 있는 남북 GP와 중화기를 철수해 평화지대로 만든 뒤 남북이 공동으로 활용하자는 구상을 제안했을 때 ‘시기상조’라는 입장을 보이며 거부했었다. 그러나 최근 북한의 김양건 당중앙위원회 대남 비서가 박상권 평화자동차 사장과의 면담에서 “개성공단이 잘 되어야 DMZ 공원도 잘 될 것”이라는 취지의 발언을 한 것으로 알려지고 있고,²⁰⁾ 개성공단이 정상화의 방향으로 나아가고 있어 북한이 ‘DMZ 세계평화공원 조성’에 과거보다 협조적으로 나올 가능성이 상대적으로 높아졌다.²¹⁾

‘한반도 신뢰프로세스’ 구상은 분쟁의 평화적 해결, 우발적 무력충돌 방지 등 남북간 정치·군사 분야에서의 추가적 신뢰구축 조치를 추진해 나가겠다는 입장도 보이고 있다. 그런데 평화체제를 구축하기 위해 남북한 협상을 추진하겠다는 보다 적극적인 의지는 발견되지 않고 있다.

20) 『연합뉴스』, 2013.8.15.

21) DMZ 세계평화공원 조성 방안에 대한 구체적인 논의로는 최준영·이승현(2013) 참조.

3. 통일 인프라 강화

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 세 번째 추진 과제로 '통일 인프라 강화'를 제시하면서 그 세부 과제로 ① '민족공동체통일방안' 발전적 계승, ② 국민과 함께 하는 통일 추진, ③ 북한 주민의 삶의 질 개선 추구를 제시하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 20~21).

이들 세부 과제들 중 특별히 관심을 끄는 대목은 민족공동체통일방안을 '발전적으로' 계승하겠다는 것이다. 통일부는 학술세미나 및 공청회 등 광범위한 의견수렴을 거쳐 민족공동체통일방안의 발전 방향을 공론화하겠다고 밝혔는데, 민족공동체통일방안은 많은 문제점을 가지고 있음에도 불구하고 김영삼 정부 이후 어느 정부도 보완하려는 노력을 보이지 않았다. 민족공동체통일방안의 주요 문제점들을 지적하면 다음과 같다(정성장 2005, 23~33 참조).

첫째, 민족공동체통일방안의 '화해·협력 단계'에 대한 설명을 보면 남북화해의 제도적 정착과 상호체제 인정, 분단 상태의 평화적 관리 등에 대해 언급하고는 있으나, 남북한 관계가 어느 수준까지 발전해야 '화해·협력'이 이루어졌다고 판단할 수 있는지 명확한 기준을 제시하지 못하고 있다. 결국 추상적으로 화해와 교류·협력 등이 이야기되고 있으며, 당국 간 협의의 제도화 없이 민간 차원의 교류·협력만 활성화되어도 이 단계의 목표가 충족되는지 분명하지 않다.

둘째, '남북연합' 단계에서 설치할 기구로 제시된 것들에는 남북한 통합을 제도적으로 뒷받침할 '공동의 상설협력·통합기구'가 포함되어 있다. 이 방안이 남북연합 단계에서 설치할 기구로 제시한 것들은 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등으로 이들은 대체로 '정부 간 협의기구들'²²⁾이다. 그런데 한국과 미국이 정기적으로 정상회담, 외무장관회담, 국방장관회담을 개최한다고 해서 양국이 '과도적 통일체제'를 형성하게 되는 것은 아니다.

'연합'과 '과도적 통일체제'에 대해 이야기하기 위해서는 연합에 참여하

22) '정부 간 협의기구'와 '초국가적 기구' 간의 구별에 대해서는 정성장(2004a, 147-178) 참조.

는 국가들을 구속할 수 있는 조약 또는 합의서가 존재해야 하고, 이들 국가들의 활동을 제한적으로나마 규율할 수 있는 공동의 기구와 연합의 운영을 뒷받침할 수 있는 재원의 마련 등이 필요하다. 그런데 민족공동체통일방안은 일반적인 국가연합에서 발견되는 ‘초국가기구’와 유사한 성격의 ‘공동의 상설협력·통합기구’의 창설에 대한 조금의 고려도 없이 ‘남북연합’에 대해 이야기하고 있는 것이다.²³⁾

북한에 민주개혁정권이 들어선 후 남북한이 협상을 통해 급속도로 단일정부 하에 통일을 이룰 수도 있겠지만, 남북한 간의 경제발전 격차와 제도와 문화상의 차이를 고려할 때 단번에 두 체제를 단일제도 하에 통합하기보다는 점진적으로 통합을 추진하는 방안이 현실적일 것이다. 그렇다면 북한이 민주화되더라도 일정기간 남북한이 남북연합이라는 느슨한 형태의 결합 단계를 거치는 것이 필요하고 이 같은 결합을 뒷받침할 ‘공동의 상설협력·통합기구’가 필요하다.²⁴⁾

셋째, 민족공동체 통일방안은 ‘남북연합 단계’에서 ‘통일국가 완성 단계’로의 이행 방식과 관련해 남북한 정부 간 협상이 아니라 남북 의회 대표들의 협상에 의존하는 부적절함을 보이고 있다. 남북연합 단계에서 남북한의 의회대표들이 통일헌법을 마련하고, 민주적인 총선거에 기초하여 통일정부, 통일국회를 구성하여 최종적인 통일단계로 나아간다는 입장을 보이고 있다. 이러한 입장은 기본적으로 주권이 국민에게 있고, 국민의 대표기관인 국회에서 헌법 초안을 만들며, 정부는 제정·발효된 헌법·법률의 집행기관이지 헌법·법률을 제정하는 기관은 아니라는 관점에 기초하고 있다. 물론 단일 국가의 정부수립 과정에서 헌법을 제정하는 기관은 의회임이 틀림없다. 그러나 국가간 통합과 관련되는 문제에 대해 남북평의회에서 남북의 의회 대표들이 논의하여 통일헌법을 마련한다는 것은 매우 비현실적인 발상이다. 그것은 국가간 조약 체결 및 통합과 관련하여 협상권을 가지고 있는 것은 의회가 아니라 정부이기 때문이다.²⁵⁾ 신생독

23) 정부간 협력이 확대됨으로써 협력 수준이 제도적 차원으로 이행되고, 기존 국가의 주권을 제약하는 초국가단위에 의한 정책결정이 많아질수록 정치통합의 가능성이 높아진다. 박영호·박종철(1993, 25) 참조.

24) 남북연합 단계에서 구성해야 할 기구들에 대해서는 정성장(2004b, 246-252) 참조.

25) 조민(2005, 83-57) 통일연구원 선임연구위원은 국가연합에서 연합의회는 “입법권과 재정권을 갖지 않으며, 그 의결사항은 구성국을 법적으로 구속하지 못한다”고

립국가의 수립과정에서 의회가 하는 역할과 북수 국가의 통합과정에서 정부가 하는 역할을 결코 혼동해서는 안 될 것이다.²⁶⁾ 동서독의 경우를 보아도 '화폐, 경제, 사회통합에 관한 조약'과 '독일의 단일성 회복에 관한 조약'(일명 통합조약)은 정부간 협상에 의해 마련·체결되었고, 동서독 의회에서의 비준과 서독 대통령의 서명을 거쳐 발효되었다.

국가 통합과 관련된 문제에 대해서는 정부가 나서서 협상을 진행하고, 협상결과에 대해 의회의 비준 또는 국민투표를 거치는 것이 순리이다. 일반적인 원칙을 남북한의 경우에 적용하면, 통일헌법의 초안은 남북한의 정부대표 간 협상을 통해서 또는 정부대표와 법률 전문가로 구성되는 '통일헌법기초위원회'와 같은 기구에서 작성하고, 남북정상회의에서의 검토를 거쳐 채택해야 할 것이다. 그리고 남북평의회(또는 연합의회)의 자문을 거쳐 남과 북 의회에서의 비준 또는 국민투표를 통해 최종 확정해야 할 것이다.

넷째, 민족공동체 통일방안은 남북연합 단계에서 갑자기 민주적인 선거에 의해 통일정부, 통일국회를 구성해 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 통일을 완성한다고 밝히고 있는데, 남북한 간의 경제발전과 교육수준의 격차 및 문화적 차이 등으로 인해 발생할 수밖에 없는 통일과정에서의 혼란을 어떻게 해결할 것인지에 대해 설득력 있는 해법을 제시하지 못하고 있다. 통일방안은 정치적 통합뿐만 아니라 경제적 통합, 사회적 통합 방안도 포함해야 한다. 통일방안이 통일과정에서의 혼란을 최소화하기 위한 방안을 제시하고, 통일이 남북한 국민 모두에게 부담보다는 새로운 기회와 이익을 제공할 것이라는 확신을 줄 수 있을 때 비로소 젊은

지적하고 있다. 그러나 남북연합 단계에서 남북평의회(또는 남북국회회의)는 “통일헌법을 기초해 통일실현의 방법과 절차를 마련하도록 하며 통일헌법 기초 과정에서 통일국가의 국호, 정치이념, 정부형태 등 통일국가의 기본 골격을 갖추어 나간다”고 주장한다. 남북연합에 대한 기존 연구를 보면, 이처럼 국가연합에서 연합의회의 역할과 남북연합에서 연합의회(남북평의회)의 역할에 대한 설명 간에 현격한 괴리가 발견된다. 이는 ‘남북연합’을 국가연합의 특수한 형태로 간주하면서 국가연합이 가지고 있는 일반적 특성마저 배제한 것으로 기존 연구의 거의 대부분에서 발견되는 문제점이다.

26) 통일연구원의 박영호·박종철(1993, 174) 선임연구위원은 남북연합의 초기단계에서 남북평의회는 유럽공동체의 유럽의회와 같이 입법권을 가지지 않고 남북각료회의에 대한 자문기구의 성격을 지닐 것이라고 전망하고 있다.

세대도 통일의 적극적인 지지자가 될 수 있을 것이다.

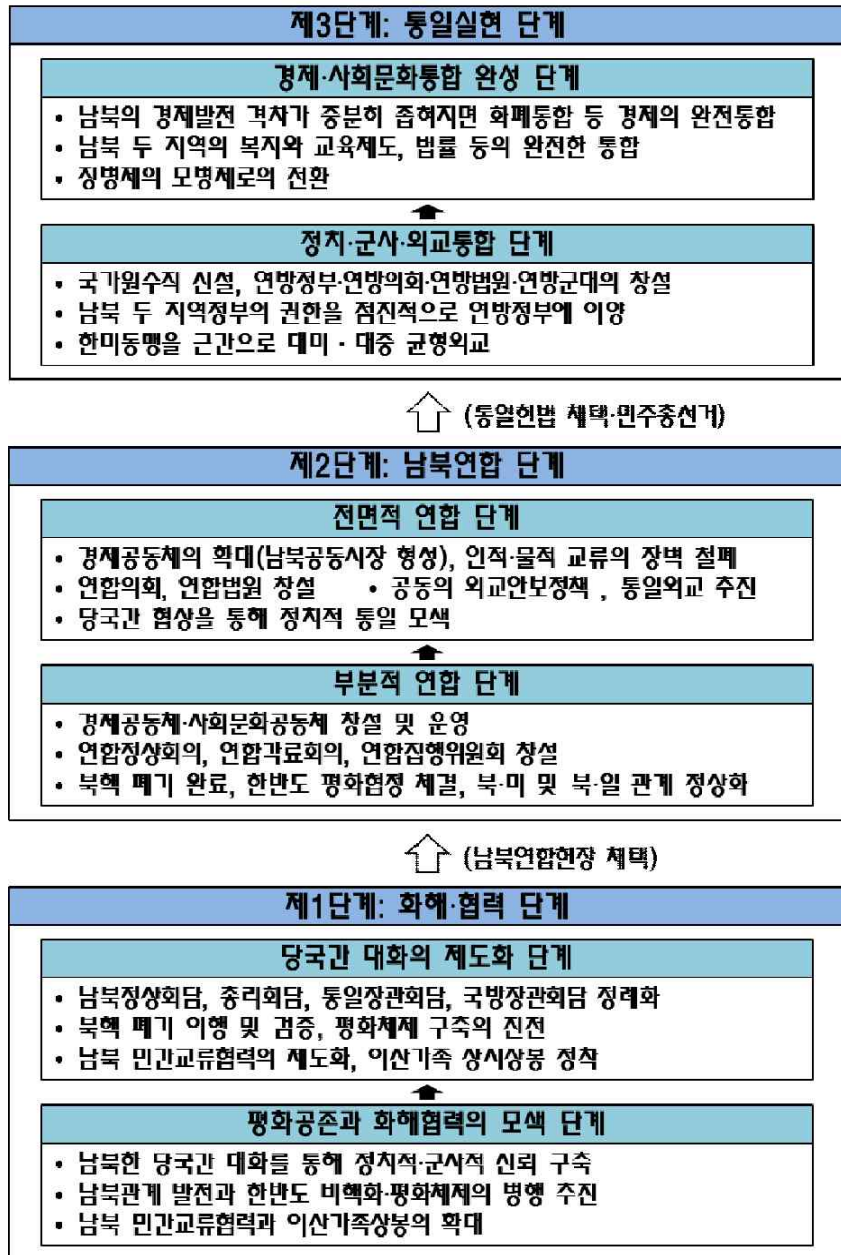
북한이 민주화되고 연합 차원의 상설협력·통합기구의 권한과 관장 범위가 점차적으로 확대되어 남북한 국민 간에 최종적 통일에 대한 합의가 이루어지면 그때에 가서 연방헌법을 제정하여 연방제 통일을 이루는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.²⁷⁾ 현재 미국과 독일을 비롯한 수많은 연방 국가들의 사례에서 확인할 수 있는 것처럼, 연방제는 연방정부와 구성국 정부 간의 권력의 분배를 특징으로 하고 있기 때문에 통일의 궁극적인 단계에서 남과 북의 어느 한쪽이 다른 한쪽에게 자기의 의사를 일방적으로 강요하는 것을 피할 수 있는 통일 방안이라고 하겠다. 연합 단계에서 정부 간 협상에 의해 통일헌법이 채택되면, 연합정상회의에서의 심의와 연합의회에서의 자문을 거쳐 국민투표 또는 남과 북 의회에서의 투표를 통해 통일헌법을 승인 받는 절차를 밟을 수 있을 것이다.

통일부는 ‘민족공동체통일방안의 발전적 계승’과 관련해 “작은 통일(경제공동체)에서 시작하여 큰 통일(정치통합)을 지향해 나가겠다”고 밝히고 있다. 이는 과거 박 대통령이 “실질적인 평화를 기초로 군사적 대결을 완화하고 경제공동체를 건설하여 작은 통일부터 먼저 이루겠다”고 밝힌 것을 반영한 것이다.²⁸⁾ 그런데 만약 ‘작은 통일(경제공동체)’부터 먼저 이루어려면 경제공동체를 건설하기 위한 재원 마련이나 공동체 기구의 창설 방법 대해서도 구체적인 방안을 제시해야 할 것이다. 2007년 남북정상회담에서는 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 ‘남북경제협력추진위원회’를 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상하기로 합의했다. 이 같은 합의를 어떻게 활용할 것인지, 공동체 운영을 위한 상설 합의 이행 기구를 어떻게 설치 운영할 것인지에 대한 비전을 제시하는 것이 필요하다.

27) 박영호·박종철(1993, 13)은 “현재 우리의 통일방안에서는 연방국가를 공식적으로 상정하지 않고 있으나, 민족공동체 형성을 위한 정치적 통합의 완성을 위해서는 두 체제의 동질화가 완성되기 이전이라도 정치적인 통일의 형태인 연방국가를 설치하는 방안을 고려할 필요가 있다. 연방국가는 우리의 단계적·점진적 통일정책기조에 부합되며, 통일 후 발생할 수 있는 남북 간의 각종 격차에 따른 후유증을 최소화하고 단일 국가의 성립을 준비하는 국가형태로 기능할 수 있다”고 지적하고 있다.

28) “박근혜 정부 ‘유연한 대북정책’ 기대감 술술”(『이데일리』, 2012년 12월 23일).

<그림 1> 남북한 통일의 점진적·단계적 실현 방안 (필자의 대안)



4. 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색

통일부는 한반도 신뢰프로세스의 네 번째 추진 과제로 ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’를 제시하면서 그 세부 과제로 ① 통일에 대한 국제사회의 지지 확대, ② 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여, ③ 북방 3각 협력 추진을 제시하고 있다(통일부 정책협력과 2013, 22~23).

이들 중 첫 번째 세부 과제에 대한 언급은 원론적인 수준에서 그치고 있고, 두 번째 세부 과제에 대한 설명도 아직까지 매우 추상적이다. 특별히 관심을 끄는 것은 세 번째 세부 과제로 이와 관련 통일부는 “한반도와 동북아의 공동이익과 평화조성을 위해 에너지·물류 등의 분야에서 남·북·러 및 남·북·중 3각 협력을 추진하겠다”고 밝히고 있다. 이명박 정부 시기에는 북한이 먼저 핵을 포기해야 북한과 협력하겠다는 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 가지고 대북 정책을 추진했기 때문에 한국의 국익에도 부합하는 남·북·러 및 남·북·중 3각 협력이 불가능했다. 그런데 박근혜 정부가 만약 에너지·물류 등의 분야에서 남·북·러 및 남·북·중 3각 협력을 추진한다고 하면 이는 한국의 경제발전과 북한의 경제개방, 더 나아가 동북아 평화에도 긍정적인 기여를 할 것으로 예상된다.

V. 맺음말

지금까지 '한반도 신뢰프로세스' 구상을 분석한 결과, 박근혜 정부는 북한과의 대화와 협력 그리고 국제공조를 통해 남북한 관계 개선 및 북한의 핵포기를 이끌어내려 하고 있다는 것을 알 수 있다. 이 같은 접근은 분명 북한이 먼저 핵을 포기해야 남북 관계를 발전시킬 수 있다는 이명박 정부의 일방주의적인 '비핵·개방·3000' 구상보다 더욱 상호주의적이고 현실적이며 유연한 것이다. 하지만 '한반도 신뢰프로세스'는 남북한 관계에서 '상식과 국제규범'을 강조하고 있어 대북 자신감을 바탕으로 북한을 포용하면서 남북관계를 발전시키고자 했던 김대중·노무현 정부의 대북 정책보다는 덜 관용적이라고 평가할 수 있을 것이다.

남북한 간에 '신뢰'가 쌓이기 위해서는 무엇보다도 당국이 서로 자주 만나 대화를 나누고 합의한 바를 성실히 이행하는 것이 필요하다. 그런데 2007년 11월 개최된 제1차 남북총리회담에서 남북은 2008년 상반기에 제2차 총리회담을 개최하기로 합의했지만, 이명박 정부 출범 이후 이 같은 합의는 이행되지 않았다.

그러므로 박근혜 정부는 개성공단의 '발전적 정상화', 이산가족 상봉 실현 그리고 금강산관광 재개 이후 제2차 총리회담을 개최해 남북 관계를 보다 협력적인 관계로 전환하는 것이 필요하다. 총리회담에서는 그동안의 변화된 상황을 반영하여 10·4선언의 이행 방안을 재검토하고, 과거에 합의한 것처럼 총리회담 산하에 남북경제협력공동위원회를 구성하며, 다시 그 산하에 남북도로협력분과위원회, 남북철도협력분과위원회, 남북조선및해운협력분과위원회, 개성공단협력분과위원회, 남북농수산협력분과위원회, 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 등을 설치해 운영에 들어가는 것이 바람직하다.

2013년 4월부터 북한에서 내각 총리를 맡고 있는 박봉주²⁹⁾는 화학공업 상 시절인 2002년 10월 하순 북한경제시찰단의 일원으로 한국을 방문해

29) 박봉주는 현재 당중앙위원회 정치국 위원으로서 그의 당내 공식 서열은 김정은, 김영남, 최룡해에 이어 4위이지만, 각종 공식 행사에서는 세 번째로 즉, 김정은, 김영남 뒤에 그리고 최룡해 앞에 호명되고 있다.

8박9일간 삼성전자, LG전자, 포스코 포항제철소, 현대중공업과 현대자동차 등을 참관한 바 있는 인물이다. 그는 이후 곧바로 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아 등 동남아시아의 역동적인 산업지대를 시찰했다. 그리고 2003년 내각 총리에 임명된 후 2004년 가족영농제, 기업경영 자율화, 노동행정체제 개혁 조치를 단행했고, 경제관리구조는 물론 상품유통관리, 가격관리, 금융구조, 곡물가격 관리에 이르기까지 광범위하게 시장경제 도입을 시도했던 매우 개혁적인 성향의 엘리트이다(한기범 2009, 160 참조). 그는 현재 김정은 제1비서가 2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서 제시한 경제건설 노선과 관련 농업과 경공업 발전, 지식경제로의 전환, 과학기술과 경제의 유기적 결합, 경제지도와 관리의 개선, 대외무역의 다각화 및 다양화, 관광지구 개발 및 ‘경제개발구’ 창설 등³⁰⁾ 경제의 개혁과 개방을 추진하고 있다. 박봉주가 총리에 임명된 후인 2013년 5월 29일 북한은 중국의 경제개발구를 모방한 경제개발구법을 채택해 경제특구를 북한 전역으로 확대하겠다는 의지를 보여주었다. 북한이 개혁 성향의 총리 하에 과거 그 어느 때보다 경제의 개혁과 개방을 적극적으로 추진하고 있으므로 만약 남북총리회담이 성사되면 남북한 협력의 확대와 관련해 매우 긍정적인 성과가 도출될 수 있을 것으로 예상된다.

총리회담을 통해 남북한 당국간 협력이 활성화되면, 이후 제3차 정상회담을 개최해 박근혜 정부 잔여 임기 동안의 남북한 관계 발전계획을 포함한 ‘신기본합의서’ 또는 6·15 및 10·4선언을 포괄하는 ‘신정상선언’ 채택을 추진할 필요가 있다. 남북정상회담 개최 후에는 조성된 남북화해 분위기를 토대로 제3차 국방장관회담 및 제1차 남북군사공동위원회 회의를 개최해 남북한 간의 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 더 나아가 평화체제 구축을 추진해야 할 것이다. 이처럼 남북한 당국간 대화가 발전해 한반도에 정치적·군사적 신뢰가 구축되면 북한의 비핵화 실현 및 인권개선에도 더욱 유리한 환경이 조성될 수 있을 것이다.

30) “경애하는 김 정 은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 하신 보고”(『로동신문』, 2013년 4월 2일).

| 참고문헌 |

- 박근혜(2012a). “박근혜 위원장 방북기.” 『통일뉴스』. 5월 16일.
- 박근혜(2012b). “박근혜 위원장 방북기-2.” 『연합뉴스』. 5월 16일.
- 박영호(2013). “박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향.” 『통일정책연구』. 제22권. 제1호.
- 박영호·박종철(1993). 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』. 서울: 민족통일연구원.
- 박인휘(2013). “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안.” 『통일정책연구』, 제22권. 제1호.
- 백학순(2013). 『이명박정부의 대북정책 2008~2012』. 성남: 세종연구소.
- 임강택(2013). “‘비전 코리아 프로젝트’ 실행 방안.” 최진욱 외. 『박근혜 정부의 대북정책 추진 방향』. 서울: 통일연구원.
- 정성장(2004a). “유럽연합의 사례.” 신정현·김영운·김현·정성장. 『국가연합 사례와 남북한 통일과정: 남북연합 형성에 관한 새로운 모색』. 서울: 한울아카데미.
- 정성장(2004b). “남북연합의 제도적 장치 및 운영 방안.” 신정현 외. 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』. 서울: 한울아카데미.
- 정성장(2005). “남북연합 형성 전략.” 정성장 편. 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』. 성남: 세종연구소.
- 정성장(2013). “박근혜 정부의 대북정책 전망.” 『월간중앙』. 2월호.
- 조민(2005). “남북한 통일방안의 재검토.” 평화재단 창립 1주년 기념 심포지엄 발표 논문. 11월 15일.
- 최대석(2012). “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상.” 한반도선진화재단 주최 통일심포지엄 발제문. 11월 28일.
- 최준영·이승현(2013). “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 과제.” 『이슈와 논점』. 제703호(8월 28일).
- 통일부 정책협력과(2013). 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부 정책협력과.
- 한기범(2009). “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대

- 및 후퇴를 중심으로(2000~09).” 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 한용섭(2013). “<한반도 신뢰프로세스>를 통해 본 안보와 북핵문제 해결 방안.” 『통일정책연구』. 제22권. 제1호.
- “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 하신 보고.” 『로동신문』. 2013.4.2.
- “<국방장관회담> 합의서 전문.” 『연합뉴스』. 2007년 11월 29일.
- ““김정은 만나겠다”... 외교안보통일공약 발표.” 『문화일보』. 2012년 11월 5일.
- “김정일 위원장, 박근혜 의원 면담.만찬.” 『연합뉴스』. 2002년 5월 14일.
- “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 전문.” 『연합뉴스』. 2007년 10월 4일.
- “남북 적십자 실무접촉 합의서 전문.” 『연합뉴스』. 2013년 8월 23일.
- “남북총리회담 합의문 전문.” 『연합뉴스』. 2007년 11월 16일.
- “로동신문 북남공동선언은 자주통일과 평화번영의 열쇠.” 『조선중앙통신』. 2013년 6월 8일.
- “로동신문 조국통일의 가치를 변함없이 높이 들고 나갈 것.” 『조선중앙통신』. 2013년 7월 4일.
- “[박근혜의원 3박4일 방북기]김정일 전용기로 평양에.” 『동아일보』. 2002년 5월 16일.
- “박근혜 정부 ‘유연한 대북정책’ 기대감 솔솔.” 『이데일리』, 2012년 12월 23일.
- “[박근혜] 환영만찬 北실세 대거참석.” 『한국일보』. 2002년 5월 12일.
- “박근혜 ‘2002년 방북’ 둘러싼 소문의 진실은?” 『경향신문』. 2013년 3월 2일.
- “북, “연락사무소’ 제안은 불안감과 초조감의 발로”<로동신문>.” 『통일뉴스』. 2008년 4월 26일.
- “[사설]朴의원 방북합의와 후속과제.” 『세계일보』. 2002년 5월 16일.
- “[사설] 北, 공식창구로 말하라.” 『서울신문』. 2002년 5월 15일.
- “[사설] 北, 금강산담 공동조사 나서자.” 『동아일보』. 2002년 5월 16일.
- “[사설] 평양 만찬장의 박근혜 의원.” 『동아일보』. 2002년 5월 13일.

- “외국 VIP 잇단 초청…北 '안방외교'.” 『대한매일』 . 2002년 5월 17일.
- “유럽-코리아재단, '조선경제인훈련센터' 연말 개소.” 『연합뉴스』 . 2002년 5월 14일.
- “李대통령, 北에 연락사무소 설치 제의.” 『연합뉴스』 . 2008년 4월 18일.
- “조평통 북남대화 악용은 절대로 용납할수 없다.” 『조선중앙통신』 . 2013.9.21
- “6.15공동선언은 민족대단결과 조국통일을 위한 불멸의 강령.” 『조선중앙통신』 . 2013년 6월 12일.
- 『연합뉴스』 . 2013년 8월 15일, 2013년 8월 22일.
- 『중앙일보』 . 2003년 11월 12일.
- Park, Geun-hye(2011). “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang.” Foreign Affairs. Vol. 90, No. 5. September/October.

| 논문투고일 : 2013년 11월 15일 |

| 논문심사일 : 2013년 11월 26일 |

| 게재확정일 : 2013년 12월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 3 (2013)

A Study of the "Trust Building Process on the Korean Peninsula" Proposed by the Park Geun-hye Government

Seong-Chang Cheong

(the Sejong Institute)

An analysis of the plot for the "trust building process on the Korean Peninsula," as proposed by the new South Korean government led by President Park Geun-hye, has indicated that her government is attempting to improve inter-Korean relations and attain North Korea's denuclearization through bilateral talks between the two Koreas, plus international cooperation. This approach could be more reciprocal and practical than the idea put forward by the Lee Myung-bak government, which calls for the North's denuclearization and opening-up in exchange for South Korea's role in helping the North increase its per capita income to US\$3,000, an idea that made the North's abandonment of its nuclear capability and nuclear weapons development program a prerequisite to the development of closer inter-Korean ties.

Undoubtedly, the process for trust building on the Korean Peninsula is a more flexible idea than that for "the North's denuclearization, opening-up and \$3,000 for the North's per capita income." But it might be less generous than the North Korea policies pursued by the South Korean governments led by President Kim Dae-jung and President Roh Moo-hyun, which attempted to engage the North, based on their self-confidence, and develop a closer inter-Korean

relationship, because it follows common sense and international norms in relations between the two Koreas.

The government authorities of the two Koreas need to meet and converse frequently, and abide by their agreements in earnest, among other things, to promote mutual trust. The Park Geun-hye government needs to change its posture toward the North in a way that promotes cooperation with the North in another round of talks between the prime ministers of the two Koreas whose meeting may follow the attainment of normal operations at the Kaesong Industrial Complex and the resumption of meetings of members of the same Korean families who are divided by the border. It is desirable for the premier-level inter-Korean talks, if any, to review the ways for implementing the Oct. 4, 2007 declaration made jointly by the two Koreas, in consideration of a change in their environments, and institute an inter-Korean joint commission for economic cooperation.

In case the premier-level inter-Korean talks succeed in activating cooperation between government authorities of the two Koreas, the two Koreas need to hold their third summit and make an attempt to adopt a new basic agreement between them, or a new declaration of their leaders, which covers all issues mentioned in the declarations by their leaders on June 15, 2000 and Oct. 4, 2007. There might be environments in North Korea conducive to its denuclearization and improvement of its human rights situation, if and when talks between government authorities of the two Koreas succeed in building their mutual trust — even in the political, military arenas.

Key words: South Korea, The Trust Building Process on the Korean Peninsula, The Park Geun-hye Government, The North Korea Policy, The Peace Regime